

**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ

**«Το σύστημα διαχείρισης των προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής της
Ευρωπαϊκής Ένωσης: συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και Ταμείο
Ανάκαμψης – το παράδειγμα του ΤΕΕ»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ράνια Λογάρη

Αθήνα, 2025

Τριμελής Επιτροπή

Ιωάννης Ψυχάρης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Βασίλειος Αυδίκος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Βασιλική Δεληθέου, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ράνια Λογάρη, 2025

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 Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Συντομογραφίες

- ΑΑ: Αναθέτουσα Αρχή
- ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
- ΑΠΕ: Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
- ΔΑ: Διαχειριστική Αρχή
- ΔΑΜ: Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση
- ΕΓΤΑΑ: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης
- ΕΓΤΕ: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων
- ΕΓΤΠΕ: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων
- ΕΔΕΛ: Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου
- ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση
- ΕΕΚ: Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση
- ΕΕΝ: Ενιαίος Ευρωπαϊκός Νόμος
- ΕΕΠ: Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
- ΕΚΤ: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
- ΕΛΣΤΑΤ: Ελληνική Στατιστική Αρχή
- ΕΠΣ: Ειδικό Πολεοδομικό Σχέδιο
- ΕΣΑΑ: Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας
- ΕΣΗΔΗΣ: Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
- ΕΣΠΑ: Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης
- ΕΤΕ: Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
- ΕΤΘΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας
- ΕΤΠΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΕΥΣΤΑ: Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης

ΖΥΣ: Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή Δόμησης

ΚΑΠ: Κοινή Αγροτική Πολιτική

ΚΚΑ: Κεντρικές Κυβερνητικές Αρχές

κκ ΑΕΠ: κατά κεφαλήν Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

ΚΠΣ: Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης

ΜμΕ: Μικρομεσαία Επιχείρηση

μ.ό.: μέσον όρο

ΜΟΠ: Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα

ΟΚΓ: Ολοκληρωμένες Κατευθυντήριες Γραμμές

ΟΠΣ: Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα

ΟΣΕ: Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος

ΠΔ: Προεδρικό Διάταγμα

ΠΔΕ: Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων

π.χ.: παραδείγματος χάριν

ΣΔΕ: Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου

ΣΔΙΤ: Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα

ΤΑΑ: Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

ΤΕΕ: Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας

ΤΠΕ: Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών

ΤΠΣ: Τοπικό Πολεοδομικό Σχέδιο

ΤΣ: Ταμείο Συνοχής

ΥΠΟΜΕΔΙ: Υπουργείο Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων

ΦΕΚ: Φύλλα Εφημερίδας της Κυβέρνησης

ΦΠΑ: Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΦΥ: Φορείς Υλοποίησης

χ.χ.: χωρίς χρονολογία

DESI: Digital Economy and Society Index

ERP: Enterprise Resource Planning

EU: European Union

GDPR: General Data Protection Regulation

HDI: Human Development Index

IoT: Internet of Things

LED: Light - Emitting Diode

LSE: London School of Economics

MIS: Management Information System

NRRP: National Recovery and Resilience Plan

NSRF: National Strategic Reference Framework

RRF: Recovery and Resilience Facility

RTSHM: Real Time Structural Health Monitoring

SURE: Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency

Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση της παρούσας μελέτης, θα ήθελα να εκφράσω τις ειλικρινείς μου ευχαριστίες σε όλους όσους συνέβαλαν με οποιονδήποτε τρόπο στην υλοποίησή της. Αρχικά, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου, Ιωάννη Ψυχάρη, για την καθοδήγηση και την επιστημονική υποστήριξη. Τέλος, ευχαριστώ θερμά την οικογένεια και τους φίλους μου για την ηθική στήριξη και την ενθάρρυνση που μου προσέφεραν σε κάθε στάδιο της προσπάθειας αυτής. Η παρούσα εργασία αποτελεί αποτέλεσμα συλλογικής προσπάθειας και η συμβολή όλων υπήρξε ανεκτίμητη.

Περιεχόμενα

Συντομογραφίες	3
Ευχαριστίες	6
Πίνακες	9
Διαγράμματα.....	10
Περίληψη	11
Abstract.....	12
Εισαγωγή	13
Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	15
Ιστορική αναδρομή της πολιτικής συνοχής	15
Η πολιτική συνοχής στις μέρες μας	20
Τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα	24
Διαρθρωτικά ταμεία.	27
Ταξινόμηση περιφερειών.....	31
Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.....	33
Δομή και διαδικασία υλοποίησης.....	34
Η ανάγκη για εξειδικευμένη χρηματοδότηση: διαρθρωτικές και τοποκεντρικές πολιτικές.....	36
Τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα στην Ελλάδα.....	40
Το σύστημα διαχείρισης προγραμμάτων	40
Το νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα	42
Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0»	46
Σύγκριση χρηματοδοτικών πλαισίων των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων	53
Ομοιότητες και διαφορές	53
Πολιτική συνοχής έναντι πολιτικής ανάκαμψης.....	55
Μελέτη περίπτωσης.....	58
Ο ρόλος του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας.....	58
Τα έργα του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας	59
Ολοκληρωμένα προγράμματα προώθησης στην απασχόληση για ανέργους στις περιοχές ΔΑΜ.	62

Αναβάθμιση των Υποδομών Ασφάλειας των 10 μεγαλύτερων ιδηροδρομικών Σηράγγων του ΟΣΕ.	66
Συμπεράσματα	72
Βασικά συμπεράσματα.....	72
Προτάσεις για βελτίωση.....	74
Πηγές – Βιβλιογραφία	76
Πηγές.....	76
Βιβλιογραφία.....	79

Πίνακες

Πίνακας 1. Τα διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία της ΕΕ για την περίοδο 2021 - 2027	29
Πίνακας 2. Οι πυλώνες του προγράμματος «Ελλάδα 2.0»	48
Πίνακας 3. Ο Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας 2022 για την Ελλάδα.....	50
Πίνακας 4. Κατάλογος έργων του ΤΕΕ	60
Πίνακας 5. Ο αριθμός των ωφελούμενων στις περιοχές ΔΑΜ	64
Πίνακας 6. Μήκη Αναβάθμισης Σιδηροδρομικών Σηράγγων ΟΣΕ ανά Κατεύθυνση και Συνολικά	68

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1. Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης του έργου: Αναβάθμιση των Υποδομών Ασφάλειας των 10 μεγαλύτερων σιδηροδρομικών Σηράγγων του ΟΣΕ 70

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Αντικείμενό της αποτελεί η εξέταση του συστήματος διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, συγκρίνοντας τα παραδοσιακά προγράμματα ΕΣΠΑ με τα έργα του ΤΑΑ και εστιάζοντας στον ρόλο του ΤΕΕ ως ενδιάμεσου φορέα εφαρμογής, με στόχο την αποτίμηση της συμβολής του στην προώθηση του στόχου της ΕΕ για οικονομική και κοινωνική σύγκλιση μεταξύ των κρατών – μελών της. Η εργασία βασίζεται σε βιβλιογραφική ανασκόπηση, μελέτη σχετικής αρθρογραφίας και νομοθεσίας και των επ' αυτών σχετικών εκθέσεων κυρίως από θεσμικούς φορείς, όπως την ΕΕ και το Υπουργείο Οικονομικών. Μέσω της ανάλυσης αυτής επιδιώκεται η απάντηση σε δύο βασικά ερευνητικά ερωτήματα. Αφενός πώς συγκρίνεται η αποτελεσματικότητα των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και των έργων του ΤΑΑ και αφετέρου ποια είναι η συνεισφορά του ΤΕΕ στην επίτευξη των ευρωπαϊκών στόχων πολιτικής συνοχής.

Τα ευρήματα της μελέτης αναδεικνύουν ότι το ΤΑΑ παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα σε ό,τι αφορά την ταχύτητα και την ευελιξία υλοποίησης, σε σύγκριση με τα πιο αυστηρά δομημένα και γραφειοκρατικά προγράμματα του ΕΣΠΑ. Παρόλα αυτά, η πολυπλοκότητα της ελληνικής νομοθεσίας και οι διοικητικές διαδικασίες παραμένουν τροχοπέδη για την αποτελεσματική απορρόφηση των διαθέσιμων πόρων. Επιπλέον, διαπιστώνεται ότι τα έργα που υλοποιούνται μέσω της συμβολής του ΤΕΕ έχουν υψηλό κοινωνικό αντίκτυπο, ενισχύοντας την περιφερειακή ανάπτυξη και μειώνοντας ανισότητες, σύμφωνα με τις επιταγές της πολιτικής συνοχής. Συμπερασματικά, η εργασία συμβάλλει στην κατανόηση της λειτουργίας και των διαφορών μεταξύ των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών εργαλείων, ενώ αναδεικνύει την κρίσιμη σημασία των ενδιάμεσων φορέων όπως το ΤΕΕ στην επιτυχή διαχείριση των σχετικών προγραμμάτων και στην ενίσχυση της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής.

Λέξεις – κλειδιά: πολιτική συνοχής, Ευρωπαϊκή Ένωση, συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας

Abstract

The current thesis was conducted within the framework of the Postgraduate Program of the Department of Economic and Regional Development. Its subject is the examination of the management system of co-financed programs of the EU's Cohesion Policy, through a comparison between traditional NSRF programs and projects financed by the RRF, with a particular focus on the role of the Technical Chamber of Greece as an intermediary implementing body. The objective is to assess contribution of the Technical Chamber of Greece to promoting the EU's goal of economic and social convergence among member states. The research is based on a literature review, the study of relevant articles and legislation, as well as official reports primarily issued by institutional bodies such as the EU and the Greek Ministry of Finance. Through this analysis, the thesis seeks to answer two main research questions: firstly, how the effectiveness of traditional co-financed programs compares to that of RRF-funded projects, and secondly, what role Technical Chamber of Greece plays in achieving the EU's cohesion policy objectives.

The findings reveal that the RRF demonstrates significant advantages in terms of speed and flexibility of implementation, compared to the more rigid and bureaucratic structure of the NSRF programs. Nevertheless, the complexity of Greek legislation and administrative procedures continues to hinder the efficient absorption of available resources. Moreover, it is found that the projects implemented with the involvement of the Technical Chamber of Greece have a substantial social impact, contributing to regional development and reducing inequalities, in line with the aims of cohesion policy. In conclusion, the dissertation enhances the understanding of the operational differences between EU funding mechanisms and highlights the critical role of intermediary bodies such as the Technical Chamber of Greece in the successful management of relevant programs and in strengthening social and economic cohesion.

Keywords: cohesion policy, European Union, co-financed programs, Recovery and Resilience Facility, Technical Chamber of Greece

Εισαγωγή

Μία από τις κύριες αρχές της ΕΕ είναι η αλληλεγγύη μεταξύ των ανεπτυγμένων οικονομικά κρατών – μελών της και εκείνων που υστερούν οικονομικά και κοινωνικά. Η διαρθρωτική πολιτική και η πολιτική συνοχής αποτελούν τα κύρια μέσα της ΕΕ για την εφαρμογή της αρχής αυτής. Διαχρονικά, η πολιτική συνοχής και η περιφερειακή πολιτική της Ένωσης συνδέεται με την υλοποίηση προγραμμάτων, που έχουν ως σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων της ΕΕ και την ισορροπημένη ανάπτυξη των χωρών της.

Τα τελευταία χρόνια, η σημασία της πολιτικής συνοχής έχει καταστεί ακόμα μεγαλύτερη, ιδιαίτερα μετά τις πολλαπλές κρίσεις (οικονομική, υγειονομική, ενεργειακή, περιβαλλοντική) που επηρέασαν την ΕΕ, οδηγώντας στην ανάγκη για νέα χρηματοδοτικά εργαλεία, όπως το ΤΑΑ.

Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα εργασία εστιάζει στην ανάλυση και την αξιολόγηση του συστήματος διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, συγκρίνοντας τις δομές και τις διαδικασίες των παραδοσιακών προγραμμάτων (όπως τα ΕΣΠΑ) των διαρθρωτικών ταμείων με εκείνες του ΤΑΑ. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στον ρόλο του ΤΕΕ ως ενδιάμεσου φορέα υλοποίησης που έχει αναλάβει τη διαχείριση και την εκτέλεση ευρωπαϊκών προγραμμάτων και έργων μεγάλης κλίμακας, καθώς και στην αποτίμηση της συμβολής του στην επίτευξη των ευρωπαϊκών στόχων. Το θέμα της εργασίας προσεγγίζεται με ιδιαίτερο επαγγελματικό ενδιαφέρον, καθώς συνδέεται με την πρακτική εμπειρία μου στο αντικείμενο και με την καθημερινή επαφή με τα ζητήματα διαχείρισης και εφαρμογής ευρωπαϊκών προγραμμάτων.

Η μεθοδολογική προσέγγιση της εργασίας βασίζεται σε βιβλιογραφική ανασκόπηση, μελέτη σχετικής αρθρογραφίας, ανάλυση της ευρωπαϊκής και της εθνικής νομοθεσίας και αξιολόγηση σχετικών θεσμικών εκθέσεων από αρμόδιους φορείς, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Υπουργείο Οικονομικών. Μέσα από αυτήν την ανάλυση, επιχειρείται η απάντηση σε δύο βασικά ερωτήματα: Πώς συγκρίνεται η αποτελεσματικότητα και η διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων μέσω των διαρθρωτικών ταμείων σε σχέση με το ΤΑΑ; Και ποια είναι συμβολή του ΤΕΕ στην προώθηση των στόχων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ;

Για τον σκοπό αυτό η εργασία διαρθρώνεται σε πέντε κύρια κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ. Γίνεται ιστορική αναδρομή, αναλύεται η σημερινή της μορφή, αναδεικνύεται ο ρόλος των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων στην υλοποίησή της και εξετάζονται τα χρηματοδοτικά εργαλεία που την υποστηρίζουν, όπως είναι τα διαρθρωτικά ταμεία και το ΤΑΑ, το οποίο συστάθηκε ως επακόλουθο των επιπτώσεων της πανδημίας του Covid-19. Γίνεται αναφορά στην ταξινόμηση των περιφερειών, που αποτελεί βασικό εργαλείο για την κατανόηση των ενδοευρωπαϊκών ανισοτήτων, καθώς διευκολύνει τη στοχευμένη χάραξη πολιτικών που ανταποκρίνονται στις ιδιαίτερες ανάγκες κάθε περιοχής.

Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζεται η εφαρμογή των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων στην Ελλάδα. Ειδική αναφορά γίνεται στο διαχειριστικό πλαίσιο, που αφορά τη δομή, τη διαδικασία υποβολής προτάσεων και την διαδικασία αξιολόγησης των προγραμμάτων, αλλά και στο θεσμικό πλαίσιο, μέσα από το οποίο επιβεβαιώνεται η πολυπλοκότητα της διαχείρισης των προγραμμάτων στην Ελλάδα. Επίσης, γίνεται αναφορά στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης «Ελλάδα 2.0».

Στο τρίτο κεφάλαιο, γίνεται αντιπαραβολή των διαφορετικών χρηματοδοτικών πλαισίων και υπογραμμίζεται η ανάγκη για συντονισμό των πολιτικών συνοχής και ανάκαμψης της ΕΕ.

Το τέταρτο κεφάλαιο περιλαμβάνει μελέτη περίπτωσης με επίκεντρο τον ρόλο του ΤΕΕ ως ΦΥ. Αναδεικνύεται ο ρόλος του ως τεχνικός σύμβουλος της ελληνικής Πολιτείας και παρουσιάζονται συγκεκριμένα έργα που έχει αναλάβει, με στόχο την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και του κοινωνικού τους αντίκτυπου.

Τέλος, στο πέμπτο κεφάλαιο παρατίθενται τα βασικά συμπεράσματα της μελέτης και διατυπώνονται προτάσεις μελλοντικής πολιτικής για τη βελτίωση του συστήματος διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Οι προτάσεις αυτές προκύπτουν από την ανάλυση των προκλήσεων που εντοπίστηκαν κατά τη διάρκεια της μελέτης και στοχεύουν στη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, στη μείωση της γραφειοκρατίας καθώς και στη βελτιστοποίηση των διαδικασιών υλοποίησης.

Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ιστορική αναδρομή της πολιτικής συνοχής

Η πολιτική συνοχή αποτελεί έκφραση της αλληλεγγύης της ΕΕ προς τις περιφέρειές της και βασίζεται στην πραγματική στήριξη της σύγκλισης μεταξύ των κρατών – μελών της. Οι διάφορες περιφέρειες εντός της ΕΕ έχουν σαφώς διαφορετικές αφετηρίες όσον αφορά τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες (Γιώτη – Παπαδάκη, 2024, Petriková, 2020). Έχοντας αυτό υπόψιν, η ΕΕ μέσω της πολιτικής συνοχής έχει στόχο να μειώσει αυτές τις διαφορές, αξιοποιώντας πλήρως το ανθρώπινο δυναμικό που διαθέτει και προάγοντας ένα κοινό αίσθημα του ανήκειν.

Η έννοια της συνοχής πρωτοεμφανίζεται έμμεσα στη Συνθήκη της Ρώμης το 1957 (Καλλιώρας & Κρητικός, 2023, Avdikos & Chardas, 2015), ενώ σαφέστερη αναφορά σε αυτήν έγινε το 1964 από μία ομάδα ειδικών, όπου υπογραμμίστηκε η ανάγκη να αντιμετωπιστούν οι διαφορές, που υπήρχαν στην οικονομική ανάπτυξη μεταξύ των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Avdikos & Chardas, 2015). Κατά την περίοδο αυτή η ΕΕ άρχισε να χρηματοδοτεί δράσεις που είχαν ως στόχο την τόνωση της απασχόλησης μέσα από το ΕΚΤ και την ΕΤΕ (Καλλιώρας & Κρητικός, 2023).

Στη συνέχεια, ιδρύθηκε η Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής το 1968. Λίγο καιρό μετά, η ανάγκη για διεύρυνση της ΕΕ οδήγησε στην ένταξη του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας και της Δανίας το 1972 (Avdikos & Chardas, 2015). Όμως, η γεωγραφική αυτή επέκταση δεν συνοδεύτηκε από ισορροπημένη ανάπτυξη μεταξύ των περιφερειών. Οι ανισότητες αυτές υποδεικνύουν ότι υπήρχαν περιφέρειες που δεν μπόρεσαν να επωφεληθούν πλήρως από τα οφέλη της ένταξης στην ΕΕ.

Με αυτή τη σκέψη, το 1975 δημιουργήθηκε το ΕΤΠΑ για στήριξη των μειονεκτικών περιοχών (Καλλιώρας & Κρητικός, 2023). Σημαντική καμπή αποτέλεσε η Προεδρία Ντελόρ και η υπογραφή του ΕΕΝ το 1986, που εισήγαγε επίσημα την έννοια της «συνοχής» και ενίσχυσε τη χρηματοδότηση μέσω των διαρθρωτικών ταμείων.

Δύο χρόνια μετά, το 1988, με τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων, η πολιτική συνοχής πήρε την τρέχουσα μορφή της. Η εξέλιξη αυτή της αρχικής περιφερειακής πολιτικής σε πολιτική συνοχής αντανάκλα τη διεύρυνσή της και την

πρώτη ουσιαστική προσπάθεια, ώστε να συμπεριλάβει τόσο την οικονομική και κοινωνική συνοχή όσο και την εδαφική, στοχεύοντας στην ενίσχυση της ένταξης και της ενιαίας λειτουργίας του ευρωπαϊκού χώρου (Γιώτη - Παπαδάκη, 2024).

Την ίδια περίοδο έγιναν αρκετές προσπάθειες, όπως η δημιουργία του ΤΣ μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ και η ολοκλήρωση της Ενιαίας Αγοράς το 1992 και προωθήθηκε η ιδέα ότι η κοινωνική συνοχή και η οικονομική ανταγωνιστικότητα δεν είναι αντικρουόμενες έννοιες, αλλά μπορούν να συνυπάρχουν και να ενισχύουν η μία την άλλη.

Ακολούθησαν πρωτοβουλίες όπως η «Στρατηγική της Λισαβόνας» το 2000, η οποία ομοίως επιχείρησε να συνδυάσει την οικονομική ανάπτυξη, παρέχοντας περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας, με την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, προωθώντας τη δικαιοσύνη και την ισότητα. Ο κύριος στόχος της πρωτοβουλίας αυτής ήταν να μετατρέψει την ΕΕ σε μία από τις πιο ανταγωνιστικές και δυναμικές οικονομίες του κόσμου, βασισμένη στη γνώση:

«Οι άνθρωποι είναι το πολυτιμότερο κεφάλαιο της Ευρώπης και πρέπει να αποτελούν το επίκεντρο των πολιτικών της Ένωσης. Η επένδυση στους ανθρώπους και η ανάπτυξη ενός ενεργού και δυναμικού (active and dynamic) κράτους πρόνοιας θα είναι ζωτικής σημασίας τόσο για τη θέση της Ευρώπης στην οικονομία της γνώσης όσο και για τη διασφάλιση ότι η ανάπτυξη αυτής της νέας οικονομίας δεν θα επιδεινώσει τα υφιστάμενα κοινωνικά προβλήματα της ανεργίας, του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας.» (European Council, 2000, p. 19)

Η κοινωνική διάσταση, επομένως, ήταν προτεραιότητα στην αρχική στρατηγική της Λισαβόνας και ένας από τους πιο φιλόδοξους στόχους που είχε ήταν η μείωση της ανεργίας και κατ' επέκταση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού έως το 2010 (European Council, 2000).

Το 2005 το τρίπτυχο – οικονομική ανάπτυξη, απασχόληση και κοινωνική συνοχή – υποβαθμίστηκε και αντικαταστάθηκε από το δίπτυχο – ανάπτυξη, απασχόληση – αφήνοντας εκτός πεδίου δράσης την κοινωνική συνοχή. Η αναθεωρημένη Λισαβόνα II εδραίωσε την νεοφιλελεύθερη αντίληψη για την προτεραιότητα της οικονομικής ανάπτυξης και της απασχόλησης με τη δημιουργία θέσεων εργασίας εις βάρος της κοινωνικής προστασίας και της κοινωνικής ένταξης.

Ωστόσο, η ποσοτική αύξηση της απασχόλησης, μειώνει μεν τα ποσοστά ανεργίας, αλλά δε συνοδεύεται πάντοτε από αντίστοιχη βελτίωση των κοινωνικών

δεικτών. Όταν οι νέες θέσεις χαρακτηρίζονται από χαμηλή ποιότητα, περιορισμένα εισοδήματα και επισφαλείς συνθήκες ή όταν είναι προσωρινές ή μερικής απασχόλησης, αδυνατούν να διασφαλίσουν οικονομική σταθερότητα και αξιοπρεπές βιοτικό επίπεδο. Αυτή η κατάσταση, γνωστή και ως «εργασιακή φτώχεια», είναι ιδιαίτερα ανησυχητική, καθώς υποδεικνύει ότι η αύξηση της απασχόλησης, χωρίς ταυτόχρονα στοχευμένες πολιτικές για τη βελτίωση της ποιότητας των θέσεων εργασίας, όχι μόνο δεν εξαλείφει τη φτώχεια, αλλά ενδέχεται να διαιωνίζει τις κοινωνικές ανισότητες.

Τα χρόνια της κρίσης το 2008 ανέδειξαν τον ρόλο της πολιτικής συνοχής ως εργαλείου αντιμετώπισης της ύφεσης. Ως μία πολιτική με πολυεπίπεδες φορολογικές μεταφορές, η πολιτική συνοχής μπορούσε να χρησιμεύσει ως πρότυπο για την εφαρμογή ενός φορολογικού συστήματος μεταξύ των χωρών της Ευρωζώνης με απώτερο σκοπό την οικονομική σύγκλιση και τη μείωση των ανισοτήτων.

Σε αυτό το πλαίσιο, τη φιλόδοξη προσπάθεια της Στρατηγικής της Λισαβόνας διαδέχθηκε η στρατηγική «Ευρώπη 2020» στις 26 Μαρτίου του 2010 ως απάντηση στην οικονομική κρίση και η πολιτική συνοχής επανασυντονίστηκε με τους νέους στόχους, που δε διέφεραν σημαντικά από τους στόχους της Στρατηγικής της Λισαβόνας I. Κύριοι στόχοι της ήταν: η απασχόληση, η καινοτομία, η εκπαίδευση, η κλιματική αλλαγή και η κοινωνική ένταξη (Φερόνας, 2017).

Η ΕΕ δεσμεύτηκε να επιτύχει πέντε βασικούς στόχους έως το 2020, όπως η αύξηση της απασχόλησης στο 75% για τους πολίτες ηλικίας 20-64 ετών, η μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά 20%, η αύξηση των ατόμων ηλικίας 30-34 ετών που να έχουν ολοκληρώσει την τριτοβάθμια εκπαίδευση στο 40%, η μείωση κατά 20 εκατομμύρια του αριθμού των ανθρώπων που απειλούνται από τη φτώχεια ή τον αποκλεισμό και η επένδυση του 3% του ΑΕΠ στην Έρευνα και την Ανάπτυξη (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011, σσ. 5,6,8,11).

Οι παραπάνω στόχοι αφορούν τρεις προτεραιότητες, που αποτελούν τις δράσεις της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»: έξυπνη, αειφόρος και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη (Φερόνας, 2017, Avdikos & Chardas, 2015). Πράγματι, αν και συνέχισαν να υφίστανται περιφερειακές ανισότητες, τα ποσοστά απασχόλησης από το 2008 έως το 2019 είχαν ανοδική πορεία, ο αριθμός των ατόμων που διέτρεχαν κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού μειώθηκε κατά 17 εκατομμύρια μεταξύ 2012 και 2019 και το χάσμα του κκ

ΑΕΠ μεταξύ των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της ανατολικής ΕΕ και των πιο ανεπτυγμένων μειώθηκε σημαντικά (European Commission, 2022).

Την ίδια περίοδο, μεταρρυθμίσεις όπως οι αιρεσιμότητες (ex-ante και ex-post conditionalities) και το αποθεματικό επίδοσης συνέδεσαν τη χρηματοδότηση με την επίτευξη στόχων, ενώ το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο καθιέρωσε έναν μηχανισμό εποπτείας των εθνικών πολιτικών. Τέτοιες πολιτικές, αν και έχουν ως στόχο την βέλτιστη αξιοποίηση των χρημάτων και τον εκσυγχρονισμό των θεσμικών μηχανισμών των κρατών – μελών, επηρεάζουν με διαφορετικό τρόπο τα κράτη – μέλη και δημιουργούν διακρίσεις μεταξύ τους.

Η πολύπλοκη υλοποίησή τους απαιτεί εκτεταμένους ελέγχους και αυξημένο διοικητικό φόρτο, γεγονός που μπορεί να περιορίσει την πρόσβαση στα κονδύλια από χώρες που έχουν περιορισμένες διοικητικές ικανότητες και δομές. Πράγματι, η αντικειμενική αξιολόγηση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων αποτελεί μία εξαιρετικά δύσκολη και πολύπλοκη διαδικασία.

Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Φορολογικό Σύμφωνο που υπογράφηκε το 2011 και η ύπαρξη της «Τρόικας», που αποτελείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, αποτελούν σαφείς ενδείξεις της αυστηρότητας της ΕΕ σε θέματα οικονομικής διακυβέρνησης και δημοσιονομικής πειθαρχίας (Κουρτέσης & Αυδίκος, 2013). Επίσης, ο υποχρεωτικός χαρακτήρας των θεματικών προτεραιοτήτων (που συνδέονται με τους στόχους της «Ευρώπης 2020») λειτούργησε περιοριστικά για τα κράτη – μέλη, των οποίων οι ανάγκες σε πολλές περιπτώσεις δεν συνδέονταν με τους στόχους που έπρεπε να ακολουθήσουν.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές δημιουργούσαν ένα αρκετά σύνθετο περιβάλλον για τα κράτη – μέλη, τα οποία καλούνταν να παρέχουν στην Επιτροπή λεπτομερείς επιχειρηματολογίες σχετικά με τον τρόπο που θα πληρούν τις προϋποθέσεις πριν ακόμα τη λήψη των κεφαλαίων, κάτι που θα μπορούσε να μεταφραστεί και ως παρέμβαση της ΕΕ στις εσωτερικές τους πολιτικές.

Μόλις λίγα χρόνια μετά την ανάκαμψη από την οικονομική κρίση, η ΕΕ και ο υπόλοιπος κόσμος βρέθηκαν αντιμέτωποι με μια νέα και εξαιρετικά απαιτητική πρόκληση: την πανδημία του Covid-19 το 2020. Η πανδημία διέκοψε την εύθραυστη ανάκαμψη που είχε επιτευχθεί μετά το 2008 και η κατάσταση που δημιούργησε ήταν

πρωτόγνωρη. Η νέα αυτή κρίση είχε τελείως διαφορετική συμβολή και διαφορετικές επιπτώσεις στην παγκόσμια οικονομία, λόγω της παράλληλης διακοπής των οικονομικών δραστηριοτήτων και της πίεσης στα συστήματα υγείας.

Ειδικότερα, ενώ κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης σχεδόν κάθε τομέας και περιοχή αντιμετώπισε πτώσεις στην οικονομική δραστηριότητα και την απασχόληση, η κρίση του Covid-19 είχε άνισες επιπτώσεις μεταξύ κλάδων, περιοχών και κοινωνικοοικονομικών ομάδων (European Commission, 2024). Για παράδειγμα τομείς όπως ο τουρισμός ή η εστίαση υπέφεραν πολύ, ενώ κάποιοι άλλοι, όπως τα φαρμακευτικά, σημείωσαν τεράστια πρόοδο.

Η πανδημική κρίση ανέδειξε εκ νέου την ανάγκη ευρωπαϊκής στήριξης, με τη συνοχή να παίζει κομβικό ρόλο στην ανάκαμψη. Κάποιες από αυτές τις προκλήσεις είχαν σαφώς οικονομική διάσταση και αφορούσαν τις προοπτικές εργασίας των ανθρώπων, αλλά κρίσιμη ήταν και η ψυχολογική τους υγεία. Η «ουλή» που άφησε η πανδημία, ιδιαίτερα στους νέους, επηρεάζει ακόμα και μέχρι σήμερα την καθημερινότητά τους και είναι πιθανό να τους ακολουθεί για το υπόλοιπο της ζωής τους (European Commission, 2024). Κατά τα χρόνια της πανδημίας το εισόδημα μειώθηκε σημαντικά έως ότου το 2022 το 24,7% των παιδιών στην ΕΕ βρισκόταν σε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού (European Commission, 2024).

Η αδυναμία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να αναλάβει δράση εγκαίρως και η έλλειψη του συντονισμού ανάμεσα στα κράτη – μέλη συνέλαβαν στη γρήγορη εξάπλωση των κρουσμάτων. Τα κράτη άρχισαν να δρουν αυτόνομα και η πολιτική συνοχής της ΕΕ άρχισε να κινδυνεύει. Η Ιταλία είχε διατυπώσει απειλές περί αποχώρησής της από την ΕΕ, εάν η τελευταία δεν προέβαινε σε αποτελεσματική αντιμετώπιση της νέας αυτής κρίσης, ενώ η Γαλλία προειδοποιούσε για τον ενδεχόμενο κίνδυνο διάλυσης της ΕΕ (Κρητικός, 2021).

Ως αποτέλεσμα, μετά από κοινή πρόταση της Γαλλίας και της Γερμανίας, δημιουργήθηκε ένα Ταμείο Ανάκαμψης ύψους 500 δισεκατομμυρίων ευρώ (Κρητικός, 2021). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε την πρόταση αυτή και μάλιστα πρόσθεσε σε αυτήν ακόμα 250 δισεκατομμύρια ευρώ σε μορφή δανείων αυξάνοντας το ύψος του ταμείου σε 750 δισεκατομμύρια ευρώ και εξοπλίζοντας τα κράτη – μέλη της με ισχυρά εργαλεία πολιτικής για την καταπολέμηση της κρίσης.

Επίσης, θεσπίστηκε το ευρωπαϊκό μέσο προσωρινής Στήριξης για τη μείωση των Κινδύνων Ανεργίας σε Καταστάσεις Έκτακτης Ανάγκης (SURE), το οποίο προσέφερε προσωρινή βοήθεια για να μειώσει τους κινδύνους ανεργίας, υποστηρίζοντας 31,5 εκατομμύρια ανθρώπους και 2,5 εκατομμύρια εταιρείες (European Commission, 2024). Παράλληλα, η ΕΕ υιοθέτησε μεγαλύτερη ευελιξία στην εφαρμογή της πολιτικής συνοχής (European Commission, 2024).

Η εμπειρία αυτή ανέδειξε τη σημασία της πολιτικής συνοχής όχι μόνο ως μηχανισμού σύγκλισης, αλλά και ως βασικού πυλώνα ευρωπαϊκής αντίδρασης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

Η πολιτική συνοχής στις μέρες μας

Ζούμε σε έναν κόσμο ο οποίος εξακολουθεί να αλλάζει συνεχώς. Η ΕΕ βρίσκεται σε ένα κρίσιμο σημείο της ιστορίας της, καθώς αντιμετωπίζει μια μεταβατική φάση ενσωμάτωσης με σημαντικές εξελίξεις και αξιόλογες ευκαιρίες (European Commission, 2024). Οι ευκαιρίες αυτές συνοδεύονται από προκλήσεις, οι οποίες αμφισβητούν την αποτελεσματικότητα της πολιτικής της ΕΕ στην άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων και τις οποίες η ΕΕ καλείται να αντιμετωπίσει.

Το οικονομικό περιβάλλον, στο οποίο δραστηριοποιούμαστε δεν είναι το ίδιο. Η παγκοσμιοποίηση, η γεωπολιτική αστάθεια, η λεγόμενη τέταρτη βιομηχανική επανάσταση, η πράσινη και ψηφιακή μετάβαση, η διεύρυνση της Ένωσης και η επιμονή των περιφερειακών ανισοτήτων συνθέτουν ένα περιβάλλον διαρκώς μεταβαλλόμενο, που απαιτεί την αναπροσαρμογή της πολιτικής συνοχής τόσο σε επίπεδο στρατηγικής όσο και ως προς τα μέσα και τους μηχανισμούς εφαρμογής της.

Μία από τις σημαντικότερες σύγχρονες προκλήσεις αφορά την παγκοσμιοποίηση και τη συνακόλουθη αναδιάταξη των αλυσίδων αξίας. Η ανάπτυξη των αναδυόμενων αγορών, όπως είναι η Κίνα, δημιουργεί ανταγωνιστικές πιέσεις στις ευρωπαϊκές περιφέρειες, ιδιαίτερα στις λιγότερο ανεπτυγμένες, οι οποίες δυσκολεύονται να προσαρμοστούν στις νέες απαιτήσεις της παγκόσμιας αγοράς (European Commission, 2024). Ταυτόχρονα, η εμβάθυνση της ευρωπαϊκής αγοράς εντείνει τον ανταγωνισμό για επενδύσεις και ανθρώπινο κεφάλαιο μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ, ευνοώντας τις ήδη ανεπτυγμένες και καινοτόμες περιοχές εις βάρος των υπολοίπων.

Οι γεωπολιτικές εξελίξεις των τελευταίων με χαρακτηριστικά παραδείγματα τον πόλεμο στην Ουκρανία και τη σύρραξη στη Γάζα, αναδεικνύουν την ανάγκη για μια πολιτική συνοχής που να διαθέτει μηχανισμούς ταχείας αντίδρασης και ενίσχυσης της περιφερειακής ανθεκτικότητας. Οι κρίσεις αυτές επιφέρουν σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις, όπως μεταναστευτικές ροές, αποσταθεροποίηση τοπικών οικονομιών και αυξημένες ανάγκες σε κοινωνικές υποδομές, επιταχύνοντας τις παγκόσμιες τάσεις προς τη γεωλογική διάσπαση και την αναδιοργάνωση της ΕΕ (European Commission, 2024).

Η ΕΕ καλείται να πάρει για ακόμη μία φορά τη μορφή οικονομικής στήριξης, παρέχοντας πόρους για την ανοικοδόμηση των υποδομών των επηρεαζόμενων περιοχών, και κοινωνικής στήριξης, μέσω προγραμμάτων για την υποστήριξη των προσφύγων και των τοπικών κοινοτήτων που τους φιλοξενούν (π.χ. προγράμματα εκπαίδευσης, υγειονομικής περίθαλψης, κοινωνικής ένταξης).

Σε αυτή την κατάσταση έχουν έρθει να προσθέσουν πίεση η ψηφιακή επανάσταση και η πράσινη μετάβαση. Η ραγδαία τεχνολογική πρόοδος (ιδίως στον τομέα της πληροφορικής και των επικοινωνιών), η τεχνητή νοημοσύνη και η ρομποτική μετασχηματίζουν ριζικά τις αγορές εργασίας, οδηγώντας σε νέες μορφές απασχόλησης, οι οποίες απαιτούν υψηλό επίπεδο ψηφιακών δεξιοτήτων. Οι περιοχές που δεν διαθέτουν τις απαραίτητες υποδομές ή το αναγκαίο ανθρώπινο κεφάλαιο κινδυνεύουν να αποκλειστούν από τις νέες μορφές παραγωγής, εντείνοντας τον τεχνολογικό αποκλεισμό (European Commission, 2024).

Την ίδια στιγμή περιβαλλοντικές προκλήσεις οδηγούν στην ανάγκη για αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και μετάβαση προς μία οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, η οποία απαιτεί τεράστιες επενδύσεις σε καθαρές τεχνολογίες, ΑΠΕ και πράσινες μεταφορές, στοιχείο που επιβαρύνει τις ήδη εύθραυστες οικονομίες πολλών περιφερειών.

Στο ίδιο πλαίσιο, οι σύγχρονες μεταβολές στη διάρθρωση της οικονομίας της ΕΕ επηρεάζουν καθοριστικά τη χωρική διάσταση της ανάπτυξης και εντείνουν τις ανισότητες μεταξύ περιφερειών. Ιδίως η διαρθρωτική μετατόπιση της οικονομίας από τον δευτερογενή τομέα, ο οποίος παραδοσιακά λειτουργούσε ως μοχλός σύγκλισης, στον τριτογενή τομέα, ιδίως προς τις υπηρεσίες έντασης γνώσης και τεχνολογίας, περιορίζει

τη δυνατότητα διάχυσης των θετικών επιδράσεων, ιδιαίτερα σε λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές, και προκαλεί επιπλέον ανισότητες (Garcilazo & Oliveira Martins, 2015).

Οι υπηρεσίες παρουσιάζουν υψηλότερο βαθμό γεωγραφικής συγκέντρωσης σε σχέση με τη βιομηχανική παραγωγή, καθώς απαιτούν κρίσιμη μάζα πληθυσμού, υποδομών και ειδικευμένου προσωπικού. Ως εκ τούτου, οι αγροτικές ή απομακρυσμένες περιοχές καθίστανται λιγότερο ελκυστικές για επενδύσεις, γεγονός που περιορίζει την ικανότητά τους να συμμετάσχουν στις σύγχρονες παραγωγικές αλυσίδες.

Η εμβάθυνση, ωστόσο, των ανισοτήτων εκδηλώνεται όχι μόνο μεταξύ περιφερειών, αλλά και εντός αυτών, οδηγώντας στη δημιουργία «νησίδων ευημερίας» μέσα σε γενικότερα στάσιμες περιοχές. Το φαινόμενο αυτό εδραιώνει ένα αναπτυξιακό πρότυπο που ενισχύει τη συγκέντρωση πόρων και ευκαιριών στα ήδη πλεονεκτούντα αστικά κέντρα. Αυτή η άνιση κατανομή των αναπτυξιακών δυναμικών επιβεβαιώνει την επισήμανση των Πετράκου και Ψυχάρη (2004) ότι τα οφέλη και τα κόστη της παραγωγικότητας είναι δύσκολο να κατανέμονται χωρικά ομοιόμορφα, με αποτέλεσμα οι ήδη ισχυρότερες περιοχές να αποκομίζουν πολλαπλάσια οφέλη, εντείνοντας τις ανισότητες.

Σύμφωνα με τους Garcilazo και Oliveira Martins (2015), η ουσιαστική αλληλεπίδραση των περιφερειών με τις πολυεθνικές επιχειρήσεις αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ένταξή τους σε δυναμικούς εμπορεύσιμους τομείς. Ωστόσο, το υψηλό κόστος εισόδου στους τομείς αυτούς συνιστά σημαντική πρόκληση, ιδιαίτερα για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Ως εκ τούτου, η πολιτική συνοχής οφείλει όχι μόνο να λειτουργεί ως μηχανισμός αναδιανομής, αλλά και να ενισχύει ενεργά την ικανότητα των περιφερειών να συμμετέχουν σε καινοτομικές, ανταγωνιστικές δραστηριότητες υψηλής προστιθέμενης αξίας (European Commission, 2022).

Επιπροσθέτως, η προοπτική μιας νέας διεύρυνσης της ΕΕ, με την ένταξη χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, της Ουκρανίας, της Μολδαβίας και της Γεωργίας, αποτελεί μια ακόμη σημαντική πρόκληση. Οι υποψήφιες χώρες παρουσιάζουν σημαντικά χαμηλότερα επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης και θεσμικής ποιότητας. Η ενσωμάτωσή τους στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής απαιτεί όχι μόνο σημαντικούς οικονομικούς πόρους, αλλά και νέες στρατηγικές για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας και την αντιμετώπιση των θεσμικών ελλειμμάτων, έτσι ώστε να μη θίγονται παράλληλα και οι υφιστάμενες

ανάγκες των υφιστάμενων περιφερειών της ΕΕ (European Commission, 2024), ιδίως εκείνων που γειτνιάζουν με υποψήφιες χώρες ή επηρεάζονται από παγκόσμιες ανακατατάξεις και μεταναστευτικές ροές.

Η εμπειρία προηγούμενων διευρύνσεων αποδεικνύει ότι ακόμη και περιορισμένοι αρχικοί πόροι συνοχής (όπως συνέβη στην περίπτωση της Πολωνίας και των Βαλτικών κρατών) μπορούν να έχουν σημαντικό μακροπρόθεσμο αναπτυξιακό αντίκτυπο, αν αξιοποιηθούν στοχευμένα σε υποδομές, ανθρώπινο κεφάλαιο και θεσμική ενίσχυση. Επομένως, η πολιτική συνοχής δεν πρέπει να περιορίζεται σε χρηματοδοτήσεις αλλά να διευρυνθεί ώστε να περιλαμβάνει δράσεις όπως προγράμματα θεσμικής σύγκλισης, ενίσχυσης της κοινωνίας των πολιτών και ανάπτυξης ικανοτήτων δημόσιας διοίκησης.

Στο πλαίσιο των σύγχρονων προκλήσεων, η πολιτική συνοχής καλείται να υιοθετήσει μια πιο ευέλικτη, διαφοροποιημένη και προσαρμοσμένη στις τοπικές ανάγκες προσέγγιση, γνωστή ως «place-based approach». Η προσέγγιση αυτή, η οποία αναδείχθηκε ως στρατηγική προτεραιότητα στο πόρισμα της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για το μέλλον της πολιτικής συνοχής (2024), δίνει έμφαση στην ενεργό εμπλοκή των τοπικών φορέων, στην αναγνώριση των ιδιαιτεροτήτων κάθε περιφέρειας και στη διαμόρφωση εξατομικευμένων και ευέλικτων στρατηγικών ανάπτυξης.

Η ενίσχυση της τοπικής διάστασης της πολιτικής συνοχής δεν αποτελεί απλώς επιταγή αποτελεσματικότητας, αλλά και απάντηση στην αυξανόμενη γεωγραφική πόλωση που καταγράφεται εντός της ΕΕ. Η διαμόρφωση περιοχών παγιδευμένης ανάπτυξης (European Commission, 2024), καθώς και η διεύρυνση των ανισοτήτων σε όρους εισοδήματος, ευκαιριών και πρόσβασης στον πλούτο (Γιώτη - Παπαδάκη, 2024), συνθέτουν μια πολυεπίπεδη κρίση με διακριτές εθνικές και περιφερειακές εκφάνσεις. Υπό το πρίσμα αυτό, καθίσταται σαφές ότι η πολιτική συνοχής του μέλλοντος οφείλει να δώσει ακόμη μεγαλύτερη έμφαση στην ενίσχυση της περιφερειακής σύγκλισης, επιδιώκοντας όχι μόνο τη βιώσιμη και ανθεκτική ανάπτυξη, αλλά και τη γεωγραφική ισορροπία.

Παράλληλα, η ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας καθίσταται καθοριστικός όρος για την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων. Τα οφέλη της πολιτικής συνοχής δεν διαχέονται αυτόματα, αλλά εξαρτώνται από την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, τη διαφάνεια και τη δυνατότητα απορρόφησης πόρων (European Commission, 2022). Η

τεχνική υποστήριξη, η κατάρτιση ανθρώπινου δυναμικού και η ανάπτυξη συνεργασιών σε περιφερειακό και διασυνοριακό επίπεδο αποκτούν ιδιαίτερη σημασία.

Τέλος, η βιωσιμότητα της πολιτικής συνοχής απαιτεί καλύτερο συντονισμό με άλλα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά μέσα (Γιώτη - Παπαδάκη, 2024), όπως είναι το Next Generation EU και το InvestEU, καθώς και την ενεργοποίηση εναλλακτικών χρηματοπιστωτικών θεσμών, όπως η ETE (Psycharis, Tselios & Pantazis, 2018). Ενώ, η πολιτική συνοχής παραμένει ο βασικός επενδυτικός πυλώνας της ΕΕ, αντιπροσωπεύοντας περίπου το ένα τρίτο του συνολικού προϋπολογισμού της (European Commission, 2024, Petriková, 2020), ο περιορισμός των διαρθρωτικών πόρων, λόγω του Brexit, αλλά και η ανάγκη χρηματοδότησης της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης, επιβάλλουν την ανάπτυξη πολυεπίπεδων χρηματοδοτικών σχημάτων και ΣΔΙΤ.

Συνοψίζοντας, η πολιτική συνοχής της ΕΕ μετασηματίζεται πλέον σε ένα πολυλειτουργικό και στρατηγικό εργαλείο. Ενώ στο παρελθόν είχε ως βασικό στόχο την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη, σήμερα καλείται να ανταποκριθεί σε πολύπλευρες προκλήσεις, ενσωματώνοντας την τεχνολογική, περιβαλλοντική και θεσμική διάσταση. Μέσα σε αυτή τη νέα πραγματικότητα, η πολιτική συνοχής καλείται να επαναπροσδιορίσει τον ρόλο της και να προσηλωθεί στην περιφερειακή σύγκλιση, θέτοντας τις βάσεις για μια ανθεκτική, κοινωνικά δίκαιη και βιώσιμη ευρωπαϊκή ανάπτυξη.

Τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα

Η πολιτική συνοχής της ΕΕ υλοποιείται μέσω πολυετών συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, τα οποία διαμορφώνονται σε προγραμματικές περιόδους με στόχο τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης. Από τα ΜΟΠ του 1985 έως τα σημερινά ΕΣΠΑ, τα χρηματοδοτικά εργαλεία της Ένωσης έχουν εξελιχθεί ως προς τη θεματική στόχευση και την εστίασή τους στη στρατηγική ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (Δεληθέου, Ποδηματάς, & Μιχαλάκη, 2018).

Από τη μεταπολεμική περίοδο μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980, η χρηματοδότηση της περιφερειακής ανάπτυξης στηριζόταν σε μεμονωμένα έργα χωρίς ενιαίο προγραμματιστικό πλαίσιο (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2009). Η στροφή προς ολοκληρωμένα προγράμματα ήρθε το 1985, όταν καθιερώθηκαν οι αρχές

της εταιρικής σχέσης, της προσθετικότητας και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, διαμορφώνοντας μια νέα θεσμική βάση για τη διαχείριση των διαρθρωτικών ταμείων.

Η αρχή της εταιρικής σχέσης προβλέπει τη συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων, από ευρωπαϊκό έως τοπικό επίπεδο, καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου των προγραμμάτων, ενώ η αρχή της προσθετικότητας διασφαλίζει ότι οι κοινοτικοί πόροι συμπληρώνουν και δεν υποκαθιστούν τις εθνικές δημόσιες επενδύσεις (Καλλιώρας & Κρητικός, 2023, Fratesi & Wishlade, 2017). Το σύστημα αυτό της επιμερισμένης διαχείρισης κατανέμει αρμοδιότητες και ευθύνες μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών – μελών, με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας.

Αν και οι αρχές αυτές εξασφαλίζουν ότι οι πόροι της ΕΕ προσθέτουν αξία στις υφιστάμενες εθνικές πρωτοβουλίες, η εφαρμογή τους δεν είναι πάντοτε απρόσκοπτη, καθώς η απουσία στρατηγικού συντονισμού μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών παρεμβάσεων υπονομεύει την αποτελεσματικότητά τους (Psycharis et al., 2018). Ακόμα, η αυξανόμενη ενσωμάτωση των εθνικών πολιτικών στο πλαίσιο των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων της ΕΕ συχνά περιορίζει τα περιθώρια άσκησης αυτόνομης εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής. Σε κάθε περίπτωση, επομένως, οι δημόσιες επενδύσεις και η πολιτική συνοχής λειτουργούν ως αλληλοσυμπληρούμενοι και αλληλένδετοι μηχανισμοί.

Για την Ελλάδα οι κοινοτικοί πόροι διαχρονικά αποτελούν σημαντικό μέσο για την στήριξη της οικονομίας καθώς και για την ενίσχυση των δημόσιων επενδύσεων, της περιφερειακής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής. Υπολογίζεται ότι μόνο για την περίοδο 2000 – 2020 εισέρευσαν στην ελληνική οικονομία πόροι άνω των 72,5 δισεκατομμυρίων που χρηματοδότησαν κρίσιμες υποδομές, ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες, πλήθος επιχειρηματικών σχεδίων και δράσεις αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού (Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων και ΕΣΠΑ, 2023).

Η συνεισφορά των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της ΕΕ στην ενίσχυση των δημόσιων επενδύσεων και της παραγωγικής βάσης αναδείχθηκε ιδιαίτερα κατά τα έτη της οικονομικής κρίσης και της πανδημίας, όταν η χώρα αντιμετώπισε ασύμμετρες επιπτώσεις σε περιφερειακό επίπεδο. Η διαρθρωτική βοήθεια της ΕΕ υπήρξε καταλύτης για την ανάκαμψη, λειτουργώντας συμπληρωματικά προς τις εθνικές προσπάθειες (Psycharis et al, 2018).

Ωστόσο, η αυξανόμενη σημασία των συγχρηματοδοτούμενων έργων εγείρει ερωτήματα για την κοινωνική τους επίπτωση και την ικανότητά τους να προωθήσουν ουσιαστική σύγκλιση. Σύμφωνα με τους Psycharis, Tselios και Pantazis (2024), ενώ η πολιτική συνοχής συμβάλλει στην εξίσωση των οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών μεταξύ περιφερειών, δεν διασφαλίζει κατ' ανάγκη την ισότιμη κατανομή του εισοδήματος εντός των ίδιων περιοχών.

Μεγάλες επενδύσεις σε έργα υποδομής, ψηφιακές και περιβαλλοντικές δράσεις τείνουν να ωφελούν κυρίως τις μεγάλες πόλεις και τους μορφωμένους εργαζομένους, εντείνοντας τις διαπεριφερειακές και ενδοπεριφερειακές ανισότητες (Lang, Redeker & Bischof, 2022, Rodriguez-Pose, Terrero-Davila & Lee, 2023). Αντιθέτως, οι μικρότερης κλίμακας, εθνικά χρηματοδοτούμενες επενδύσεις, αποδεικνύονται πιο γεωγραφικά στοχευμένες και ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στις τοπικές ανάγκες.

Η ανάγκη για μια περισσότερο κοινωνικά ευαίσθητη και στοχευμένη προσέγγιση καθίσταται επιτακτική, ώστε τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα να συμβάλλουν ουσιαστικά όχι μόνο στη μείωση των χωρικών ανισοτήτων, αλλά και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής σε ενδοπεριφερειακό επίπεδο. Η ενίσχυση των συνεργειών μεταξύ των πολιτικών επιπέδων, η ενεργός τοπική συμμετοχή και ο στρατηγικός συντονισμός αποτελούν προϋποθέσεις για την αποδοτική αξιοποίηση των πόρων.

Σήμερα, προγράμματα όπως το ΕΣΠΑ 2021–2027 και το NextGenerationEU αντανakλούν τη μετάβαση προς μια πράσινη, ψηφιακή και κοινωνικά συνεκτική Ευρώπη. Παράλληλα, εξειδικευμένα ευρωπαϊκά προγράμματα, όπως το Ορίζων Ευρώπη (για έρευνα και καινοτομία), το InvestEU (για κινητοποίηση επενδύσεων), το Ψηφιακή Ευρώπη (για τον ψηφιακό μετασχηματισμό), και το LIFE (για την περιβαλλοντική πολιτική), εμπλουτίζουν το φάσμα των διαθέσιμων εργαλείων. Προγράμματα όπως τα Erasmus+, Δημιουργική Ευρώπη και Δικαιοσύνη στηρίζουν την κοινωνική συνοχή, την εκπαίδευση και τις ευρωπαϊκές αξίες, ενώ το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης και μηχανισμοί όπως το rescEU ενισχύουν την ανθεκτικότητα της ΕΕ απέναντι σε μελλοντικές προκλήσεις (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, χ.χ.).

Εν κατακλείδι, τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, ως κύριο μέσο υλοποίησης της πολιτικής συνοχής, αποτελούν καταλύτη για τη μείωση των ανισοτήτων,

εφόσον σχεδιάζονται και υλοποιούνται με στρατηγική στόχευση, διαφάνεια και ενεργό συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών.

Διαρθρωτικά ταμεία. Η διαμόρφωση της πολιτικής συνοχής σε θεσμικό επίπεδο τοποθετείται το 1988, όταν τα τρία αρχικά διαρθρωτικά ταμεία, το ΕΚΤ, το ΕΤΠΑ και το ΕΓΤΠΕ, άρχισαν να εφαρμόζονται συντονισμένα για την προώθηση μιας υποτυπώδους ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Έκτοτε, τα ταμεία αυτά ενισχύθηκαν θεσμικά και προϋπολογιστικά, συνεισφέροντας ουσιαστικά στην οικονομική ανάπτυξη των κρατών – μελών και στην αύξηση του ΑΕΠ τους.

Το ΕΚΤ, ιδρυθέν το 1958 με τη Συνθήκη της Ρώμης, αποτελεί το παλαιότερο διαρθρωτικό ταμείο της ΕΕ. Υποστηρίζει τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε ό,τι αφορά την αντιμετώπιση της ανεργίας και του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας, χρηματοδοτώντας δράσεις των κρατών – μελών για βελτίωση της ικανότητας προσαρμογής εργαζομένων και επιχειρήσεων και ενίσχυση της πρόσβασης στην απασχόληση (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2009). Απώτερος σκοπός είναι η κοινωνική ένταξη των ατόμων που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση, η επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο και εν τέλει η αύξηση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του, το ΕΚΤ εξελίχθηκε από έναν μηχανισμό που απλώς συγχρηματοδοτούσε προγράμματα απασχόλησης, σε ένα στρατηγικό εργαλείο κοινωνικής πολιτικής, ευθυγραμμισμένο με τις ευρύτερες οικονομικές και κοινωνικές προτεραιότητες της Ένωσης.

Το ΕΤΠΑ θεσπίστηκε το 1975 και έχει ως στόχο την αρμονική ανάπτυξη στο εσωτερικό της ΕΕ και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Αποσκοπεί στη μείωση του χάσματος μεταξύ των διάφορων περιφερειών της ΕΕ, δίνοντας έμφαση στις μειονεκτούσες περιοχές. Οι χρηματοδοτήσεις του ΕΤΠΑ αφορούν την έρευνα, την καινοτομία, περιβαλλοντικά ζητήματα, την τοπική ανάπτυξη και την ενίσχυση των υποδομών (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2009). Πρόκειται για το μεγαλύτερο από πλευράς πόρων, διαρθρωτικό όργανο της ΕΕ.

Το ΕΓΤΠΕ αποτέλεσε για δεκαετίες το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο της ΚΑΠ. Ιδρύθηκε το 1962, στο πλαίσιο της εδραίωσης της ΚΑΠ, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΟΚ) 25/1962, και εντάχθηκε επίσημα στα διαρθρωτικά ταμεία το 1988. Ο

σκοπός του ήταν η οικονομική στήριξη της αγροτικής παραγωγής και της ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών στα κράτη μέλη. Αρχικά, το ΕΓΤΠΕ διαιρούνταν σε δύο τμήματα: το Τμήμα Εγγυήσεων, το οποίο κάλυπτε δαπάνες για χρηματοδότηση των επιδοτήσεων και της εξαγωγικής πολιτικής των γεωργικών προϊόντων, και το Τμήμα Προσανατολισμού, το οποίο είχε επενδυτικό χαρακτήρα και χρηματοδοτούσε παρεμβάσεις που στόχευαν στην αγροτική ανάπτυξη, ειδικά σε περιοχές που υστερούσαν οικονομικά.

Το 2007 το ΕΓΤΠΕ καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από δύο νέα εξειδικευμένα ταμεία: το ΕΓΤΕ, που χρηματοδοτεί τις άμεσες ενισχύσεις και τις αγορές των γεωργικών προϊόντων, και το ΕΓΤΑΑ, που υποστηρίζει τη βιώσιμη αγροτική ανάπτυξη. Πάντως, το ΕΓΤΠΕ αποτέλεσε, για περισσότερες από τέσσερις δεκαετίες, έναν από τους πιο κομβικούς μηχανισμούς χρηματοδότησης της ευρωπαϊκής γεωργίας και της αγροτικής οικονομίας, διαμορφώνοντας σε μεγάλο βαθμό τη δομή και την κατεύθυνση της ΚΑΠ στο πλαίσιο της ενοποιημένης αγοράς της ΕΕ.

Κατά την προγραμματική περίοδο 2021–2027, η πολιτική συνοχής υλοποιείται μέσω των διαρθρωτικών ταμείων του παρακάτω Πίνακα και διέπονται από κοινούς κανόνες στο πλαίσιο του Κανονισμού (ΕΕ) 2021/1060.

Πίνακας 1. Τα διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία της ΕΕ για την περίοδο 2021 - 2027

Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (1975)

Εστιάζει σε πέντε πολιτικούς στόχους: Έξυπνη, Πράσινη, Συνδεδεμένη, Κοινωνική και Πολυεπίπεδη Ευρώπη.

Τομείς παρέμβασης: υποδομές, καινοτομία, ΜμΕ, ενεργειακή απόδοση, ψηφιακός μετασχηματισμός

Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (1960, ως ΕΚΤ)

Συγχώνευσε παλαιότερα ταμεία και προγράμματα (π.χ. Πρωτοβουλία για την Απασχόληση των Νέων) και εστιάζει σε κοινωνικές πολιτικές.

Τομείς παρέμβασης: εκπαίδευση, κατάρτιση, παιδική φτώχεια, κοινωνική ένταξη, νεανική απασχόληση

Ταμείο Συνοχής (1994, με τη συνθήκη του Μάαστριχ)

Χρηματοδοτεί μόνο τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, ήτοι με ΑΕΕ < 90% του μέσου όρου ΕΕ.

Τομείς παρέμβασης: περιβάλλον, μεταφορές, ενεργειακή μετάβαση

Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (2007, ως συνέχεια ΕΓΤΠΕ)

Ευθυγραμμισμένο με την ΚΑΠ· ενσωματώνει στόχους της Πράσινης Συμφωνίας.

Τομείς παρέμβασης: πράσινη γεωργία, αγροτική επιχειρηματικότητα, βιοποικιλότητα

Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας, Αλιείας και Υδατοκαλλιέργειας (2021, ως διάδοχος ΕΤΘΑ)

Συμβάλλει στη στρατηγική «Από το Αγρόκτημα στο Πιάτο» και τη θαλάσσια πολιτική της ΕΕ.

Τομείς παρέμβασης: βιώσιμη αλιεία, θαλάσσια έρευνα, προστασία θαλάσσιων οικοσυστημάτων

Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης (2021)

Δημιουργήθηκε στα πλαίσια του Μηχανισμού Δίκαιης Μετάβασης και σχετίζεται άμεσα με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, υποστηρίζοντας κυρίως τις περιοχές που πλήττονται περισσότερο από τη μετάβαση προς μια κλιματικά ουδέτερη οικονομία.

Τομείς παρέμβασης: κλίμα, περιβάλλον, φυσικοί πόροι, επανακατάρτιση, βιώσιμες οικονομικές δραστηριότητες

Η χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία εντάσσεται στον πολυετή δημοσιονομικό προγραμματισμό της ΕΕ και κατευθύνεται μέσω συμφωνιών εταιρικής σχέσης, οι οποίες καθορίζουν τους στόχους, τις προτεραιότητες και τις επιλέξιμες δράσεις ανά κράτος μέλος. Οι πόροι αυτοί στοχεύουν στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των περιφερειών, τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την ενίσχυση των υποδομών και τη διαρκή ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων το 1988 σηματοδότησε σημαντική αλλαγή στην προσέγγιση της ΕΕ και αποσκοπούσε στην αντιμετώπιση των ανισοτήτων και την αύξηση της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών χρηματοδότησης. Οι συνεισφορές των ταμείων αυξήθηκαν σημαντικά, από 8 δισ. € το 1989 σε 32 δισ. € το 1999, αντικατοπτρίζοντας μια δέσμευση για την περιφερειακή ανάπτυξη (Puigcerver-Peñalver, 2004).

Η αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών ταμείων, όμως, δεν υπήρξε πάντοτε αδιαμφισβήτητη. Εμπειρικές μελέτες δείχνουν ότι τα θετικά αποτελέσματα γίνονται εμφανή κυρίως σε περιφέρειες με ισχυρά θεσμικά και διοικητικά συστήματα, ενώ σε περιοχές με αδύναμες δομές διακυβέρνησης ή υψηλά επίπεδα διαφθοράς, η απόδοση των ταμείων περιορίζεται (Ederveen, de Groot, & Nahuis, 2006). Επιπλέον, προβλήματα όπως η κακή στόχευση, η ανεπαρκής σχεδίαση των έργων και η χαμηλή προστιθέμενη αξία πολλών παρεμβάσεων μειώνουν το αναπτυξιακό τους αποτύπωμα (Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2013).

Ένα από τα πλέον κρίσιμα ζητήματα που αναδεικνύονται στη σύγχρονη βιβλιογραφία και τεκμηριώνεται και από πρόσφατες πολιτικές αναλύσεις είναι η ανάγκη καλύτερου συντονισμού των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων. Η έως σήμερα εφαρμογή τους χαρακτηρίζεται συχνά από ανεπαρκή συντονισμό, περιορισμένες συνέργειες και έλλειψη συμπληρωματικότητας τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και σε εθνική κλίμακα (Psycharis, et al, 2024).

Το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ, για παράδειγμα, διαχειρίζονται διοικητικά διαχωρισμένα, γεγονός που αποτρέπει την αλληλεπίδρασή τους. Η διάκριση αυτή μεταφέρεται και στον σχεδιασμό των εθνικών επιχειρησιακών προγραμμάτων, περιορίζοντας τη δυνατότητα για ολιστικές παρεμβάσεις. Ωστόσο, η αποτελεσματική υλοποίηση της πολιτικής συνοχής προϋποθέτει μια ολοκληρωμένη και διατομεακή προσέγγιση, η οποία να

διασφαλίζει τον συντονισμό και τη συνέργεια των επιμέρους εργαλείων, μεγιστοποιώντας τον αναπτυξιακό τους αντίκτυπο.

Ωστόσο, σε μία περίοδο έντονων κοινωνικοοικονομικών προκλήσεων, τα διαρθρωτικά ταμεία διατηρούν τον καίριο ρόλο τους στη στήριξη μιας ισόρροπης και βιώσιμης ανάπτυξης εντός της ΕΕ, προσαρμοζόμενα στις σύγχρονες ανάγκες για πράσινη μετάβαση, ψηφιοποίηση και ενίσχυση της ανθεκτικότητας των περιφερειών. Με τον προϋπολογισμό τους να ανέρχεται στα 351,8 δισ. €, επιβεβαιώνεται η στρατηγική τους σημασία για την επίτευξη του ευρωπαϊκού αναπτυξιακού οράματος.

Ταξινόμηση περιφερειών. Έπειτα από σημαντικές θεσμικές και κανονιστικές μεταβολές στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ και σύμφωνα με απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η επιλεξιμότητα των περιφερειών για χρηματοδότηση γίνεται με βάση το κκ ΑΕΠ (Κουρτέσης & Αυδίκος, 2013). Σύμφωνα με αυτό το κριτήριο, οι περιφέρειες διακρίνονται σε λιγότερο ανεπτυγμένες με κκ ΑΕΠ μικρότερο από το 75% του μ.ό. της ΕΕ, μετάβασης με κκ ΑΕΠ μεταξύ 75% και 90% του μ.ό. της ΕΕ και περισσότερο ανεπτυγμένες με κκ ΑΕΠ μεγαλύτερο από το 90% του μ.ό. της ΕΕ (Κουρτέσης & Αυδίκος, 2013).

Η μονοδιάστατη αυτή ταξινόμηση στηριζόμενη αποκλειστικά σε έναν οικονομικό δείκτη, παρουσιάζει σημαντικές αδυναμίες. Περιφέρειες με παρόμοιες κοινωνικές συνθήκες – όπως το επίπεδο υγειονομικής περίθαλψης, οι εκπαιδευτικές δυνατότητες ή οι συνθήκες στέγασης – ενδέχεται να κατατάσσονται σε διαφορετικές εισοδηματικές κατηγορίες λόγω διαφορών στο μέγεθος της οικονομικής τους δραστηριότητας. Το κκ ΑΕΠ μετρά την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών σε μια περιοχή, αλλά αγνοεί κρίσιμες πτυχές όπως η κατανομή του εισοδήματος, οι κοινωνικές ανισότητες και η ποιότητα ζωής. Είναι πιθανό, δηλαδή, περιοχές με υψηλό κκ ΑΕΠ να εμφανίζουν χαμηλή ποιότητα ζωής για σημαντική μερίδα του πληθυσμού, και το αντίστροφο.

Αυτό το φαινόμενο αναδεικνύεται στην έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2024), σύμφωνα με την οποία, το 2023, το 26,7% του πληθυσμού της ΕΕ κατοικούσε σε περιφέρειες όπου το κκ ΑΕΠ ήταν κάτω από το 75% του μέσου ευρωπαϊκού όρου. Η ανισόμετρη αυτή κατανομή της ανάπτυξης σχετίζεται άμεσα με τη συγκέντρωση οικονομικών δραστηριοτήτων στα μεγάλα αστικά κέντρα, όπου τα οφέλη της πυκνότητας

πληθυσμού (π.χ. υψηλότεροι μισθοί, περισσότερες ευκαιρίες απασχόλησης) προσελκύουν ανθρώπινο δυναμικό, αυξάνοντας τις ανισότητες μεταξύ αστικών και περιφερειακών περιοχών.

Το αποτέλεσμα είναι ένας φαύλος κύκλος περιφερειακής ανισότητας, όπου οι αστικές περιοχές ενισχύονται και οι λιγότερο ανεπτυγμένες παραμένουν στάσιμες ή φθίνουν. Αναδύεται, έτσι, το φαινόμενο των «παγιδευμένων περιοχών ανάπτυξης», στις οποίες, παρά τις όποιες αρχικές βελτιώσεις, δεν καθίσταται δυνατή η διατήρηση ή η ενίσχυση της ανάπτυξης μακροπρόθεσμα (European Commission, 2024). Παράγοντες όπως η έλλειψη επενδύσεων, η αποδυνάμωση της βιομηχανικής βάσης, οι ανεπαρκείς δεξιότητες στο εργατικό δυναμικό και οι δημογραφικές αλλαγές λειτουργούν ανασταλτικά στην ανάπτυξη αυτών των περιοχών.

Ανησυχητικό είναι το γεγονός ότι ακόμα και περιοχές που υπήρξαν κάποτε ευημερούσες, σήμερα κινδυνεύουν με στασιμότητα ή ακόμη και υποχώρηση, με τις ευκαιρίες για τους κατοίκους τους να περιορίζονται, ενώ αυξάνεται ο κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Το πρόβλημα είναι ακόμη πιο οξύ για ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, όπως οι νέοι, οι γυναίκες, οι ηλικιωμένοι, οι μετανάστες, οι Ρομά και λοιπές εθνοτικές ή θρησκευτικές μειονότητες (European Commission, 2024). Για το έτος 2022 το 24,7% των παιδιών στην ΕΕ κινδύνευε από φτώχεια ή κοινωνικό αποκλεισμό (European Commission, 2024).

Η ταξινόμηση των περιφερειών με βάση αποκλειστικά το κκ ΑΕΠ αδυνατεί να αποτυπώσει τη σύνθετη πραγματικότητα των κοινωνικών και περιφερειακών ανισοτήτων. Δεν λαμβάνει υπόψη ούτε τη διανομή του εισοδήματος, ούτε την αποτελεσματικότητα με την οποία αυτό αξιοποιείται για την ενίσχυση της ανθρώπινης ευημερίας. Αναδεικνύεται έτσι η ανάγκη για μια πολυδιάστατη προσέγγιση στην αξιολόγηση της ανάπτυξης.

Πέραν του ΑΕΠ, υπάρχουν και άλλοι δείκτες που μπορούν να συμπληρώσουν την εικόνα της περιφερειακής ανάπτυξης, όπως η ποιότητα του συστήματος υγείας, η παιδική θνησιμότητα (με τιμές άνω του 5% να υποδηλώνουν συνθήκες υπανάπτυξης) και τα επίπεδα εκπαίδευσης. Ο Δείκτης Ανθρώπινης Ανάπτυξης (HDI), ως σύνθετος δείκτης, προσπαθεί να ενσωματώσει αυτά τα στοιχεία. Περιλαμβάνει την υγεία και τη μακροβιότητα (μέσω του προσδόκιμου ζωής κατά τη γέννηση), την εκπαίδευση (μέσω

του ποσοστού εγγραμμάτων και της μέσης διάρκειας σχολικής φοίτησης) και το επίπεδο διαβίωσης, το οποίο αποτυπώνεται από το κκ ΑΕΠ σε Ισοδύναμα Αγοραστικής Δύναμης, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορές στο κόστος ζωής και στις αμοιβές μεταξύ των χωρών.

Συμπερασματικά, η μονοδιάστατη ταξινόμηση των περιφερειών και η εφαρμογή οριζόντιων πολιτικών δεν επαρκούν για την ουσιαστική σύγκλιση και συνοχή στο εσωτερικό της ΕΕ. Η επαναξιολόγηση των κριτηρίων χρηματοδότησης και η ενσωμάτωση πολυδιάστατων δεικτών (οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών) καθίστανται αναγκαία προκειμένου να διαμορφωθεί μια δίκαιη και αποτελεσματική περιφερειακή πολιτική.

Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ και η πολιτική συνοχής, από την υιοθέτηση της ΕΕΠ το 1986, διατηρούν σε μεγάλο βαθμό ταυτόσημο περιεχόμενο και στόχευση. Η ταύτιση αυτή, ωστόσο, αμφισβητείται με την εισαγωγή του ΤΑΑ, το οποίο αποτελεί θεμέλιο του προσωρινού χρηματοδοτικού εργαλείου NextGenerationEU, με σκοπό την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19 (Καλλιώρας & Κρητικός, 2023).

Το ΤΑΑ, που τέθηκε σε ισχύ στις 19 Φεβρουαρίου 2021, επιδιώκει να ενισχύσει την οικονομική ανάκαμψη των κρατών – μελών μέσω χρηματοδότησης επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων που ενισχύουν τη μακροπρόθεσμη ανθεκτικότητα και την παραγωγικότητα. Αποτελεί έναν μηχανισμό προσωρινής διάρκειας, ενεργό μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2026, με τα κράτη – μέλη να οφείλουν έως τότε να υλοποιήσουν δράσεις που ενισχύουν την οικονομική σταθερότητα και προσαρμοστικότητα των οικονομιών τους.

Η πανδημία ανέδειξε την ανάγκη επανεπένδυσης σε βασικές κοινωνικές υποδομές, κυρίως στον τομέα της υγείας. Ο ρόλος του ΤΑΑ, ωστόσο, διευρύνεται και στοχεύει όχι μόνο στην αποκατάσταση της οικονομικής δραστηριότητας, αλλά εστιάζει στη μακροπρόθεσμη σταθερότητα και ανθεκτικότητα. Το δίδαγμα αυτό προέκυψε από την κρίση του 2008, η οποία ανέδειξε την ανεπάρκεια των προηγούμενων πολιτικών.

Το ΤΑΑ εστιάζει σε έξι θεματικές προτεραιότητες, μεταξύ των οποίων κυρίαρχες είναι η ψηφιακή μετάβαση και η πράσινη ανάπτυξη. Υποστηρίζονται επενδύσεις σε ψηφιακές υποδομές και δεξιότητες, αναβάθμιση δημόσιων υπηρεσιών, πρόωση της

ενεργειακής απόδοσης, της κυκλικής οικονομίας και της περιβαλλοντικής αειφορίας. Έμφαση δίνεται, επίσης, στη στήριξη των ΜμΕ, στην προώθηση της καινοτομίας, καθώς και στον εκσυγχρονισμό των συστημάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, με στόχο την αύξηση της απασχόλησης και την ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων.

Η ανάλυση των Barbero, Conte, Crucitti, Lazarou, Sakkas και Salotti (2024), βασισμένη σε χωρικό μοντέλο γενικής ισορροπίας (spatial general equilibrium model), δείχνει ότι η εφαρμογή του ΤΑΑ αναμένεται να αυξήσει το ΑΕΠ της ΕΕ κατά 0,85% έως το 2026 χωρίς τους πόρους των δανείων και έως 1,36% όταν αυτοί συμπεριληφθούν. Οι αντίστοιχοι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές υπολογίζονται σε 3,25 και 3,17, αναδεικνύοντας τη σημαντική αναπτυξιακή επίδραση του ΤΑΑ (Barbero, et al., 2024).

Εν τούτοις, η αποτελεσματικότητα του ΤΑΑ ως προς τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων εξαρτάται καθοριστικά από τον τρόπο κατανομής των πόρων. Μια κατανομή που ευνοεί τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες συνάδει με την αρχή της συνοχής και μπορεί να οδηγήσει σε μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, αλλά με περιορισμένη συνολική αύξηση του ΑΕΠ, λόγω της χαμηλότερης αποδοτικότητας αυτών των περιοχών. Αντιθέτως, μια προσέγγιση που βασίζεται στο πληθυσμιακό μέγεθος τείνει να ευνοεί τις πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες, οι οποίες απορροφούν και αξιοποιούν πιο αποτελεσματικά τους πόρους, οδηγώντας σε μεγαλύτερη αύξηση του ΑΕΠ αλλά και σε επιδείνωση των περιφερειακών ανισοτήτων (Barbero, et al., 2024).

Η διττή αυτή επίδραση αποκαλύπτει τη δομική ένταση μεταξύ των στόχων της οικονομικής αποδοτικότητας και της περιφερειακής συνοχής. Η ανάγκη για μια ισορροπημένη προσέγγιση είναι επιτακτική, με στόχο τη χάραξη πολιτικών που θα ενσωματώνουν τη διανεμητική διάσταση της ανάπτυξης χωρίς να θυσιάζουν τη συνολική απόδοση. Το ΤΑΑ, συνεπώς, δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται απλώς ως εργαλείο ανάκαμψης, αλλά ως ευκαιρία αναθεώρησης και επαναπροσδιορισμού των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων της ΕΕ στο πλαίσιο μιας πιο δίκαιης και βιώσιμης ευρωπαϊκής οικονομίας.

Δομή και διαδικασία υλοποίησης. Για να μπορέσουν τα κράτη – μέλη να επωφεληθούν από τη χρηματοδοτική στήριξη του Μηχανισμού Ανάκαμψης και

Ανθεκτικότητας, υποχρεούνται να καταρτίσουν και να υποβάλουν Εθνικά Σχέδια Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (NRRP). Τα σχέδια αυτά ορίζουν με σαφήνεια τις μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις που προγραμματίζονται έως το τέλος του 2026, καθώς και τα επιμέρους ορόσημα και ποσοτικούς στόχους (milestones and targets) για την αξιολόγηση της προόδου τους.

Τα NRRP οφείλουν να καλύπτουν έξι βασικούς θεματικούς τομείς, όπως ορίστηκαν από την ΕΕ: (1) ψηφιακός μετασχηματισμός, (2) πράσινη μετάβαση, (3) οικονομική και κοινωνική συνοχή, (4) έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και απασχόληση, (5) υγεία και ανθεκτικότητα και (6) πολιτικές για την επόμενη γενιά, με έμφαση στην εκπαίδευση και τις δεξιότητες. Επιπλέον, κάθε εθνικό σχέδιο πρέπει να διασφαλίζει ότι τουλάχιστον το 37% των συνολικών πόρων κατευθύνεται σε δράσεις που προωθούν τη βιωσιμότητα και την κλιματική ουδετερότητα, ενώ τουλάχιστον το 20% σε ψηφιακές επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις.

Η διαδικασία υποβολής και έγκρισης είναι αυστηρά δομημένη, με σκοπό τη διασφάλιση της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της λογοδοσίας. Κάθε κράτος – μέλος είναι υπεύθυνο για τη σύνταξη του NRRP σε συμφωνία με τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, καθώς και με τις προτεραιότητες της ΕΕ. Επιπλέον, τα κράτη – μέλη ενθαρρύνονται να εμπλέξουν σχετικούς φορείς (μεταξύ αυτών τις τοπικές αρχές, την κοινωνία των πολιτών και τον ιδιωτικό τομέα) ώστε τα σχέδια να αντανακλούν τις εθνικές ανάγκες και να εξασφαλίζεται ευρεία κοινωνική αποδοχή.

Μετά την ολοκλήρωση του σχεδίου, αυτό υποβάλλεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή προς αξιολόγηση. Η έγκριση εξαρτάται από το κατά πόσο οι προτεινόμενες δράσεις, οι οποίες πρέπει να είναι λεπτομερώς περιεγραμμένες, είναι συνεπείς με τους στόχους του ΤΑΑ και τις προτεραιότητες της Ένωσης. Κατόπιν έγκρισης, τα κράτη – μέλη αποκτούν πρόσβαση στα αντίστοιχα κονδύλια και ξεκινούν την εφαρμογή των εθνικών σχεδίων.

Η χρηματοδότηση του ΤΑΑ βασίζεται στην αρχή της επίδοσης (performance-based mechanism). Για την εκταμίευση των πόρων, κάθε κράτος – μέλος υποχρεούται να αποδείξει την επίτευξη των συμφωνημένων οροσήμων και στόχων, υποβάλλοντας σχετικό αίτημα στην Επιτροπή έως δύο φορές ετησίως. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

αξιολογεί τα αιτήματα βάσει τεκμηριωμένων στοιχείων και, εφόσον διαπιστώσει συμμόρφωση με τις απαιτήσεις, προχωρά στην εκταμίευση των ποσών που έχει αντλήσει από τις κεφαλαιαγορές.

Παρά τη συμμετοχική προσέγγιση που χαρακτηρίζει τη λειτουργία του ΤΑΑ, η εφαρμογή του μηχανισμού δεν είναι ομοιόμορφη σε όλα τα κράτη – μέλη. Σε ορισμένες περιπτώσεις παρατηρούνται καθυστερήσεις στην υλοποίηση λόγω διοικητικών αδυναμιών, πολιτικών εντάσεων ή ελλείψεων σε ανθρώπινο δυναμικό. Οι λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, ειδικά, αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην απορρόφηση των διαθέσιμων πόρων, γεγονός που απειλεί την επίτευξη των στόχων της συνοχής. Η σύνδεση της εκταμίευσης με την πρόοδο υλοποίησης, παρότι ενισχύει τη λογοδοσία, προϋποθέτει αξιόπιστους μηχανισμούς αξιολόγησης και ελέγχου, κάτι που δεν είναι πάντοτε δεδομένο.

Επομένως, η επιτυχής εφαρμογή του ΤΑΑ εξαρτάται όχι μόνο από την ευθυγράμμιση των εθνικών σχεδίων με τις ευρωπαϊκές στρατηγικές, αλλά και από την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας και των θεσμικών μηχανισμών παρακολούθησης στα κράτη – μέλη.

Η ανάγκη για εξειδικευμένη χρηματοδότηση: διαρθρωτικές και τοποκεντρικές πολιτικές

Έχοντας αναλύσει την πολιτική συνοχής της ΕΕ, τη λειτουργία των διαρθρωτικών ταμείων, τα κριτήρια επιλεξιμότητας των περιφερειών και τη νέα δυναμική που εισάγει το ΤΑΑ, καθίσταται πλέον εμφανής η ανάγκη μετάβασης σε ένα πιο σύνθετο, προσαρμοστικό και στοχευμένο μοντέλο περιφερειακής ανάπτυξης. Το κοινό στοιχείο των μέχρι τώρα διαπιστώσεων είναι ότι η αποτελεσματική αξιοποίηση των ευρωπαϊκών πόρων δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τον στρατηγικό σχεδιασμό και τη διαχειριστική ικανότητα, αλλά προϋποθέτει τη βαθιά κατανόηση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων και την ευελιξία προσαρμογής στις διαφοροποιημένες αναπτυξιακές ταχύτητες των περιφερειών της ΕΕ.

Η ανομοιογένεια των περιφερειών των κρατών – μελών ως προς την αναπτυξιακή τους πορεία και, ταυτόχρονα, η τάση των δυνάμεων της αγοράς να ενισχύουν προϋπάρχοντα πλεονεκτήματα, διευρύνουν το χάσμα μεταξύ ανεπτυγμένων και λιγότερο

ανεπτυγμένων περιοχών (Γιώτη - Παπαδάκη, 2024). Όπως επεσήμανε και ο Oliveira Martins στην εκδήλωση για το μέλλον της πολιτικής συνοχής (Ζάππειο, 18 Ιουλίου 2023), η άνιση κατανομή των ωφελειών των πολιτικών συνοχής καταδεικνύει τον περιορισμό των «χωρικά ουδέτερων» διαρθρωτικών παρεμβάσεων, οι οποίες, παρότι κρίσιμες για τη γενική μεταρρύθμιση θεσμών όπως η φορολογία ή η αγορά εργασίας, συχνά αδυνατούν να ενσωματώσουν τις γεωγραφικές ανισότητες.

Η άνιση αυτή κατανομή των ωφελειών καθιστά επιτακτική τη σύζευξη των διαρθρωτικών πολιτικών της ΕΕ με τοποκεντρικές προσεγγίσεις (place-based approaches), οι οποίες αναγνωρίζουν τη σημασία των τοπικών κοινωνικοοικονομικών, θεσμικών και γεωγραφικών ιδιαιτεροτήτων στον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών. Σε αντίθεση με τις οριζόντιες παρεμβάσεις, οι τοποκεντρικές πολιτικές επιδιώκουν την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων επενδύσεων μέσα από τη γεωγραφική στόχευση και την αποκέντρωση, ιδιαίτερα σε περιοχές με υποβαθμισμένες υποδομές ή ελλιπές ανθρώπινο δυναμικό (Psycharis et al., 2018).

Η ενίσχυση της συμμετοχικότητας και της νομιμοποίησης των παρεμβάσεων μέσω της ενεργής εμπλοκής της κοινωνίας των πολιτών αναγνωρίζεται πλέον ως κεντρικός πυλώνας της περιφερειακής ανάπτυξης. Τέτοιες προσεγγίσεις διευκολύνουν την ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών εργαλείων στις πραγματικές ανάγκες των πολιτών, ενισχύοντας πεδία όπως η επιχειρηματικότητα, η καινοτομία και η εκπαίδευση. Ωστόσο, η επιτυχία τους εξαρτάται όχι μόνο από τον χωρικό σχεδιασμό, αλλά και από τη χρονική συγκυρία, ήτοι την ικανότητά τους να ανταποκρίνονται σε μεταβαλλόμενα κοινωνικοοικονομικά περιβάλλοντα, όπως κατέδειξαν τόσο η κρίση του 2008 όσο και η πανδημία του 2019.

Καθοριστικής σημασίας για την επιτυχία των παραπάνω είναι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η οποία προϋποθέτει τον συντονισμό των ευρωπαϊκών, εθνικών, περιφερειακών και τοπικών θεσμών. Αν και ζητήματα, όπως η επικάλυψη αρμοδιοτήτων και η διοικητική πολυπλοκότητα, παραμένουν, η διεθνής εμπειρία έχει καταδείξει ότι η θεσμική διαφάνεια και η διατομεακή συνεργασία αποτελούν κρίσιμους παράγοντες για την αποδοτικότερη διαχείριση των πόρων (Marks & Hooghe, 2004).

Η συνέργεια διαρθρωτικών και τοποκεντρικών παρεμβάσεων καθίσταται όχι μόνο δυνατή, αλλά και αναγκαία. Η γενική βελτίωση του επιχειρηματικού και

ρυθμιστικού περιβάλλοντος σε εθνικό επίπεδο, σε συνδυασμό με στοχευμένες τοπικές δράσεις, μπορεί να παράγει πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα.

Στην κατεύθυνση αυτή, η εφαρμογή της αρχής της εγγύτητας (proximity principle), αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα για την ενίσχυση τόσο της δημοκρατικότητας όσο και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών, καθώς υπαγορεύει τη λήψη αποφάσεων όσο το δυνατόν πλησιέστερα στους πολίτες. Η αποκέντρωση της εξουσίας επιτρέπει τη διαμόρφωση πολιτικών προσαρμοσμένων στις τοπικές κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, ενισχύοντας παράλληλα το αίσθημα συμμετοχής και συλλογικής ευθύνης.

Παράλληλα, η αρχή της επικουρικότητας (subsidiarity principle), όπως ορίζεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας λειτουργεί ως θεσμικό αντίβαρο και εξασφαλίζει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο (Γιώτη - Παπαδάκη, 2024), επιτρέποντας την παρέμβαση της ΕΕ μόνο όταν οι κατώτεροι θεσμοί δεν μπορούν να ανταποκριθούν επαρκώς. Επιδιώκεται η συγκράτηση της υπερσυγκέντρωσης αρμοδιοτήτων, προστατεύοντας την αυτονομία των τοπικών και περιφερειακών αρχών και ενισχύοντας τη συμμετοχή τους στη χάραξη και εφαρμογή πολιτικών.

Η ισορροπία ανάμεσα στις δύο αυτές αρχές διαμορφώνει ένα ευέλικτο και αποτελεσματικό μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που ανταποκρίνεται καλύτερα στις πολυπλοκότητες της εδαφικής ανάπτυξης στην ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, η διαφοροποίηση των χρηματοδοτικών παρεμβάσεων με βάση τον τύπο της περιφέρειας (π.χ. νησιωτικές, ορεινές, αγροτικές, αστικές) καθίσταται ουσιώδης, καθώς η εφαρμογή ομοιογενών πολιτικών σε ανομοιογενή περιβάλλοντα έχει αποδειχθεί αναποτελεσματική και ενίοτε επιζήμια.

Τέλος, η ενσωμάτωση των τοπικών οικοσυστημάτων στο ευρύτερο ευρωπαϊκό στρατηγικό πλαίσιο, μέσα από τη δημιουργία ισχυρών δεσμών μεταξύ τοπικών κοινοτήτων και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, αποτελεί μία ακόμη κρίσιμη προτεραιότητα. Τέτοιες πολιτικές μπορούν να συμβάλλουν στην αποτροπή φαινομένων όπως η υποαπασχόληση και η αστική υπερσυγκέντρωση, ενδυναμώνοντας τις τοπικές κοινωνίες (Fratesi, 2023).

Συνοψίζοντας, η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση αποδίδει τα μέγιστα όταν ενσωματώνεται σε ένα συνεκτικό πλαίσιο στρατηγικού σχεδιασμού που συνδυάζει διαρθρωτικές πολιτικές με τοποκεντρικές παρεμβάσεις. Η επιτυχία αυτής της

προσέγγισης εξαρτάται από την προσαρμοστικότητα των πολιτικών, την αποτελεσματική πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και την ενίσχυση της συμμετοχής των τοπικών κοινωνιών. Μόνο τότε θα μπορέσει η ΕΕ να διασφαλίσει μια ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς, σύμφωνα με τις αξίες της κοινωνικής δικαιοσύνης και της δημοκρατίας.

Τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα στην Ελλάδα

Το σύστημα διαχείρισης προγραμμάτων

Η διαχείριση και η οργάνωση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων στην Ελλάδα διαμορφώνονται βάσει ενός πολυεπίπεδου θεσμικού πλαισίου που περιλαμβάνει κεντρικούς και περιφερειακούς φορείς, με στόχο τη διασφάλιση της αποτελεσματικής υλοποίησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των προγραμμάτων. Το σύστημα αυτό συγκροτείται από σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες, διαδικασίες και υποχρεώσεις, αποτυπωμένες σε ένα σύνολο επίσημων εγγράφων και κανονιστικών πλαισίων.

Κεντρικό ρόλο στο σύστημα διαχείρισης κατέχει το Εγχειρίδιο Διαδικασιών (αναφερόμενο ως «Εγχειρίδιο Δομών ΣΔΕ»), το οποίο περιγράφει αναλυτικά όλες τις διαδικασίες, τα έγγραφα και τις υποχρεώσεις των εμπλεκόμενων αρχών και φορέων. Το εγχειρίδιο αυτό αποτελεί εργαλείο κανονιστικής συμμόρφωσης και επιχειρησιακής καθοδήγησης, διασφαλίζοντας ότι όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς ενεργούν βάσει κοινών προτύπων, σύμφωνα με τις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, 2023).

Στην κορυφή του διοικητικού μηχανισμού βρίσκονται οι ΔΑ, οι οποίες έχουν την ευθύνη για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την παρακολούθηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Σύμφωνα με τον Νόμο 4914/2022 (ΦΕΚ Α' 61/21.3.2022), κάθε ΔΑ υπάγεται στην αρμόδια Ειδική Γραμματεία του αντίστοιχου υπουργείου, που λειτουργεί ως ο κύριος φορέας διαχείρισης. Οι αρμοδιότητές των ΔΑ περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την προετοιμασία και υποβολή προτάσεων προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την αξιολόγηση και έγκριση των έργων, τον ορισμό ενδιάμεσων φορέων, τη διαχείριση των αιτήσεων πληρωμών, καθώς και την παρακολούθηση της προόδου των έργων. Επιπλέον, είναι υπεύθυνες για την πρόληψη και επίλυση προβλημάτων κατά την υλοποίηση των έργων, εξασφαλίζοντας την επίτευξη των στόχων εντός των καθορισμένων χρονικών και δημοσιονομικών ορίων (Ν. 4914/2022, άρθρα 10–12).

Οι ενδιάμεσοι φορείς λειτουργούν υποστηρικτικά προς τις ΔΑ, αναλαμβάνοντας μέρος της υλοποίησης των προγραμμάτων, κυρίως σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Ενεργούν ως διαμεσολαβητές μεταξύ των ΔΑ και των τελικών δικαιούχων, διευκολύνοντας τη μεταφορά τεχνικής γνώσης, πόρων και πληροφοριών. Συχνά

συμμετέχουν και στη διαδικασία παρακολούθησης, συλλογής δεδομένων και υποβολής εκθέσεων. Οι αρμοδιότητές τους καθορίζονται με σαφήνεια στην απόφαση ορισμού τους, βάσει του άρθρου 13 του Νόμου 4914/2022 (ΦΕΚ Α' 61/21.3.2022).

Η Λογιστική Αρχή αποτελεί τον φορέα διασφάλισης της δημοσιονομικής διαχείρισης και λογοδοσίας. Είναι αρμόδια για την υποβολή αιτήσεων πληρωμής προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τη σύνταξη των ετήσιων λογαριασμών, την παρακολούθηση των οικονομικών στοιχείων και τη διατήρηση των λογιστικών αρχείων. Επιπλέον, διασφαλίζει ότι οι δαπάνες που υποβάλλονται από τις ΔΑ είναι επιλέξιμες και τεκμηριωμένες επαρκώς, σύμφωνα με τους κανονισμούς της ΕΕ. Όπως ορίζεται στο σχετικό έγγραφο του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων για το ΣΔΕ, η Λογιστική Αρχή θέτει και εποπτεύει το δημοσιονομικό πλαίσιο εντός του οποίου οφείλουν να λειτουργούν οι ΔΑ και οι ενδιάμεσοι φορείς.

Η ΕΔΕΛ είναι υπεύθυνη για τον έλεγχο των συγχρηματοδοτούμενων έργων, εξασφαλίζοντας τη συμμόρφωση με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και τις διεθνείς ελεγκτικές προδιαγραφές. Η ανεξαρτησία της ΕΔΕΛ ενισχύθηκε με πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις, προκειμένου να διασφαλιστεί η αντικειμενικότητα και η αμεροληψία των ελεγκτικών διαδικασιών.

Η παρακολούθηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων υποστηρίζεται από ηλεκτρονικά συστήματα πληροφόρησης, με κυρίαρχο το ΟΠΣ. Το ΟΠΣ αποτελεί την ψηφιακή υποδομή που συγκεντρώνει και διαχειρίζεται πληροφορίες σε πραγματικό χρόνο για όλα τα στάδια των έργων, από τον σχεδιασμό και την έγκριση έως την υλοποίηση και την αξιολόγηση. Το σύστημα παρέχει τη δυνατότητα άμεσης εποπτείας της προόδου των έργων από τους διαχειριστικούς φορείς, αλλά και διασφαλίζει την έγκαιρη και διαφανή πληροφόρηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, χ.χ.).

Αξίζει να σημειωθεί ότι, μολονότι οι βασικές αρχές του ΣΔΕ είναι κοινές για όλα τα συγχρηματοδοτούμενα έργα, το Εγχειρίδιο Διαδικασιών συχνά προσαρμόζεται ανάλογα με το χρηματοδοτικό εργαλείο. Ειδικότερα, για τα έργα του ΤΑΑ προβλέπεται αυξημένη ευελιξία και απλοποίηση διαδικασιών, ώστε να ανταποκριθούν ταχύτερα στις βραχυπρόθεσμες και επείγουσες ανάγκες που καλείται να καλύψει το Ταμείο (Ν. 4914/2022, Υπουργείο Οικονομικών, 2021).

Το νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν βασικό εργαλείο οικονομικής πολιτικής, τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και σε εθνικό επίπεδο. Αντιπροσωπεύοντας το 16% του ΑΕΠ της ΕΕ (Καραγιάννης, 2025), λειτουργούν ως μοχλός οικονομικής ανάπτυξης και δημοσιονομικής σταθερότητας. Η δημιουργία ενός σαφούς και ενιαίου νομικού πλαισίου που εγγυάται διαφάνεια έχει καίρια σημασία για την ίση μεταχείριση, τον υγιή ανταγωνισμό και την επίτευξη του στόχου της βέλτιστης σχέσης ποιότητας – τιμής (best value for money).

Επιγραμματικά, οι δημόσιες συμβάσεις κατατάσσονται σε συμβάσεις έργων, που αφορούν την κατασκευή, ανακαίνιση, επισκευή και συντήρηση δημοσίων έργων, συμβάσεις προμηθειών, που περιλαμβάνουν την προμήθεια αγαθών, υλικών ή εξοπλισμού, και συμβάσεις υπηρεσιών, που αφορούν την παροχή εξειδικευμένων υπηρεσιών από ιδιωτικούς φορείς προς το δημόσιο.

Το πλαίσιο ένδικης προστασίας στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων ρυθμίστηκε ήδη από τη δεκαετία του 1990 με τις Οδηγίες 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ, οι οποίες επαναπροσδιορίστηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ. Το 2014 υιοθετήθηκε ένα εκτενές μεταρρυθμιστικό πακέτο αποτελούμενο από την Οδηγία 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες, την Οδηγία 2014/25/ΕΕ για τις προμήθειες σε ειδικούς τομείς (ύδρευση, ενέργεια, μεταφορές, ταχυδρομικές υπηρεσίες), την Οδηγία 2014/23/ΕΕ για τις συμβάσεις παραχώρησης και την Οδηγία 2014/55/ΕΕ για την ηλεκτρονική τιμολόγηση, με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας και την προώθηση των «πράσινων» και κοινωνικά υπεύθυνων συμβάσεων.

Στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο, οι ευρωπαϊκές οδηγίες ενσωματώθηκαν κυρίως με τον Νόμο 4412/2016 (ΦΕΚ Α' 147/08.08.2016), ο οποίος αποτελεί τη βάση του ισχύοντος νομικού πλαισίου και ρυθμίζει τις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Ο νόμος εισήγαγε για πρώτη φορά ενοποιημένες διατάξεις για όλες τις κατηγορίες συμβάσεων για την αύξηση της διαφάνειας.

Μεταγενέστερα, τροποποιήθηκε από τους Νόμους 4782/2021 και 4938/2022 (ΦΕΚ Α' 36/09.03.2021 και ΦΕΚ Α' 109/06.06.2022 αντίστοιχα), με σκοπό την απλούστευση και την ψηφιακή ενίσχυση των διαδικασιών. Οι τροποποιήσεις που έφεραν

οι νέοι αυτοί νόμοι έχουν ως σκοπό την απλούστευση των διαδικασιών (με την εισαγωγή πιο ευέλικτων διαδικασιών), την ενίσχυση της ψηφιοποίησης (με τη βελτίωση των εργαλείων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για την παρακολούθηση των διαγωνισμών), την επιτάχυνση των ελέγχων και τον εκσυγχρονισμό των ποινών (με την επιβολή αυστηρότερων μέτρων για την καταπολέμηση φαινομένων κατάχρησης και αφερεγγυότητας).

Η εφαρμογή του ΕΣΗΔΗΣ αποτέλεσε ορόσημο στην κατεύθυνση της ψηφιοποίησης των δημόσιων συμβάσεων και ενίσχυσε τη διαφάνεια και τη λογοδοσία σε κάθε βήμα των διαγωνιστικών διαδικασιών. Πέραν τούτου, από το 2017, η χρήση του συστήματος κατέστη υποχρεωτική για όλες τις συμβάσεις άνω των 60.000 ευρώ, εισάγοντας νέα μοντέλα και πρακτικές (π.χ. Συμφωνίες – Πλαίσιο, Δυναμικά Συστήματα Αγορών) και διευκολύνοντας την ιχνηλασιμότητα και την ισότιμη συμμετοχή.

Η Ελλάδα μέσω του ΕΣΗΔΗΣ είναι από τις πρώτες χώρες της ΕΕ που ανέπτυξε ένα ολοκληρωμένο σύστημα ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων και η σύγκρισή του με αντίστοιχα συστήματα άλλων κρατών – μελών υποδεικνύει σημαντική πρόοδο. Σύμφωνα με το ηλεκτρονικό δελτίο τύπου του Υπουργείου Ανάπτυξης (2018), η εισαγωγή του ΕΣΗΔΗΣ συνέβαλε σε μέση εξοικονόμηση 19,5% έναντι 9,5% σε σχέση με το 2016 και 8,4% σε σχέση με το 2015 στις δημόσιες δαπάνες, γεγονός που καταδεικνύει τη συμβολή των ψηφιακών εργαλείων στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των αναθέσεων.

Οι διαδικασίες ανάθεσης μπορεί να είναι ανοιχτοί διαγωνισμοί, στους οποίους μπορούν να υποβάλουν προσφορά όλοι οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς, κλειστοί διαγωνισμοί, στους οποίους οι οικονομικοί φορείς μπορούν να υποβάλουν αίτηση συμμετοχής και όσοι από αυτούς επιλεγθούν υποβάλουν προσφορά, απευθείας αναθέσεις, που αφορούν συμβάσεις χαμηλής αξίας και στις οποίες μπορεί να επιλεγθεί απευθείας ο ανάδοχος, και διαδικασίες διαπραγματεύσεις, που χρησιμοποιούνται σε επείγουσες ανάγκες.

Η διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων περιλαμβάνει διακριτά και νομικά προσδιορισμένα στάδια, σύμφωνα με τον Νόμο 4412/2016 (ΦΕΚ Α' 147/08.08.2016). Η αρχή γίνεται με τη δημοσίευση της διακήρυξης, όπου προσδιορίζονται το αντικείμενο και οι όροι της σύμβασης, τα κριτήρια και η διαδικασία αξιολόγησης. Μεταξύ άλλων, σημαντικό στοιχείο των διακηρύξεων αποτελεί η πρόβλεψη προηγούμενων παραβάσεων

του δικαίου του ανταγωνισμού ως δυναμικού λόγου αποκλεισμού οικονομικών φορέων, όπως προβλέπεται στο άρθρο 73 του Νόμου 4412/2016 (ΦΕΚ Α' 147/08.08.2016), για του οποίου την στοιχειοθέτηση δεν απαιτείται προηγούμενη τελεσίδικη απόφαση δικαστικής ή διοικητικής αρχής. Η εφαρμογή του λόγου αυτού δεν είναι αυτόματη και η ΑΑ οφείλει να τον συμπεριλάβει ρητώς στα έγγραφα της προκήρυξης.

Σε αυτό το σημείο, αξίζει να σημειωθεί ότι, σε επίπεδο κατασταλτικής (ex post) εφαρμογής, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Επιτροπή Ανταγωνισμού έχουν επιδείξει έντονη δραστηριότητα στην καταπολέμηση των οριζόντιων μυστικών συμπράξεων (καρτέλ) σε δημόσιους διαγωνισμούς. Ιδιαίτερα σημαντική ήταν η έκδοση, το 2022, αναλυτικού οδηγού από την Επιτροπή Ανταγωνισμού, που στοχεύει στην υποστήριξη των ΑΑ στον εντοπισμό ύποπτων πρακτικών και την υποβολή καταγγελιών.

Η δημοσιοποίηση της διακήρυξης, πέραν του ΕΣΗΔΗΣ, πραγματοποιείται κατά περίπτωση και στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Official Journal of the EU). Τα χρηματικά όρια που καθορίζουν τη δημοσίευση Ευρωπαϊκή Εφημερίδα καθορίζονται από τους Κανονισμούς (ΕΕ) 2021/1952 και 2021/1953, καθώς επίσης και από τα άρθρα 5 και 235 του Νόμου 4412/2016 (ΦΕΚ Α' 147/08.08.2016): για τις ΚΚΑ αφορά συμβάσεις άνω των 143.000 €, ενώ για τις μη ΚΚΑ αφορά συμβάσεις άνω των 221.000 €.

Ακολουθεί η υποβολή προσφορών, η οποία γίνεται αποκλειστικά μέσω ΕΣΗΔΗΣ, εξασφαλίζοντας την ίση μεταχείριση και προστασία από διαρροές πληροφοριών πριν από τη λήξη της προθεσμίας. Οι προσφορές ευθυγραμμίζονται με τη σχετική νομοθεσία και τις τεχνικές προδιαγραφές της διακήρυξης. Στη συνέχεια οι προσφορές αξιολογούνται ως προς τα τεχνικά και οικονομικά χαρακτηριστικά τους, με βάση προκαθορισμένα και διαφανή κριτήρια (άρθρο 311 του Ν. 4412/2016).

Ενδεικτικά, τα κριτήρια μπορεί να είναι ποιοτικά, περιβαλλοντικά, χρηματοοικονομικά (ως προς την επάρκεια των οικονομικών φορέων) ή η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη (συνήθως βάσει ποιότητας και κόστους) ή, εφόσον κρίνεται κατάλληλο για το είδος της σύμβασης, η χαμηλότερη τιμή (ως προς την ανάθεση). Είναι σημαντικό τα στοιχεία αυτά να είναι, στον μέγιστο βαθμό, αντικειμενικά και μετρήσιμα.

Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης καταγράφονται σε πρακτικό της αρμόδιας Επιτροπής, το οποίο εγκρίνεται από την ΑΑ και στη συνέχεια κοινοποιείται σε όλους τους συμμετέχοντες. Αφού ενημερωθούν όλοι οι συμμετέχοντες για την κατάταξή τους, ο προσωρινός ανάδοχος οφείλει να υποβάλει τα συμπληρωματικά δικαιολογητικά που επιβεβαιώνουν την καταλληλότητά του.

Η Επιτροπή ελέγχει τα δικαιολογητικά του προσωρινού αναδόχου και συντάσσει πρακτικό στο οποίο εισηγείται την κατακύρωση του διαγωνισμού. Η ΑΑ εγκρίνει με απόφασή της το πρακτικό και, εφόσον ολοκληρωθεί η διαδικασία των ενστάσεων (εάν υπάρχουν), το στάδιο της κατακύρωσης ολοκληρώνεται. Σημειώνεται ότι αυτή η επαναλαμβανόμενη υποβολή δικαιολογητικών και οι πολλές εγκρίσεις που απαιτεί κάθε επιμέρους στάδιο των διαγωνισμών αποτελούν σημαντικές αιτίες καθυστέρησης της συνολικής διαδικασίας.

Το τελικό στάδιο αφορά την υπογραφή της σύμβασης μεταξύ της ΑΑ και του οριστικού αναδόχου. Στο στάδιο αυτό, ο ανάδοχος καταθέτει εγγυητική επιστολή καλής εκτέλεσης και η ΑΑ παρακολουθεί την πρόοδο της σύμβασης, διασφαλίζοντας ότι τηρείται η συμμόρφωση με τους όρους της και ενημερώνοντας την ΔΑ αναλόγως.

Παρά τη θεσμική πρόοδο, η εφαρμογή του πλαισίου δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σοβαρές προκλήσεις, τόσο συνολικά όσο και στα επιμέρους στάδια των σχετικών διαδικασιών (προκαταρκτικό στάδιο, ανάθεση, υλοποίηση). Οι πιο συχνές αδυναμίες περιλαμβάνουν την υπερβολική γραφειοκρατία, την πολυνομία, τις συχνές αλλαγές στη νομοθεσία και την έλλειψη επαρκούς τυποποίησης των διαδικασιών, που προκαλούν καθυστερήσεις και ανασφάλεια. Οι αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες και η έλλειψη ξεκάθαρων ρόλων στον δημόσιο τομέα συμβάλλουν σε αυτές τις καθυστερήσεις και τις επιτείνουν.

Επιπλέον, πολλές ΑΑ, ιδίως σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, στερούνται τεχνικής επάρκειας για τη σωστή προκήρυξη και διαχείριση συμβάσεων. Παρατηρούνται επίσης φαινόμενα κατακερματισμού των συμβάσεων, ώστε να αποφεύγονται οι ανοικτοί διαγωνισμοί, με σκοπό την απευθείας ανάθεση των έργων, κάτι που αποδυναμώνει τη διαφάνεια και περιορίζει τον ανταγωνισμό. Άξιο λόγου είναι και η απουσία κατάλληλης αμοιβής των εμπλεκόμενων μελών, δεδομένου ότι η κατάλληλη αμοιβή θα μπορούσε να λειτουργήσει ως κίνητρο για την επιτάχυνση των διαδικασιών.

Σημαντικές καθυστερήσεις παρατηρούνται και στη διαδικασία εξέτασης προδικαστικών προσφυγών και ενστάσεων, γεγονός που αποδίδεται εν μέρει στην περιορισμένη τεχνική εξειδίκευση της ΕΑΑΔΗΣΥ ως προς τις ειδικές προδιαγραφές και τις τεχνικές απαιτήσεις των επιμέρους έργων. Παράλληλα, προβληματισμό προκαλούν και ορισμένες προκηρύξεις διαγωνισμών, οι οποίες φαίνεται να διαμορφώνονται με τρόπο που ευνοεί συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς, περιορίζοντας τον υγιή ανταγωνισμό. Η διατύπωση εξαιρετικά αυστηρών ή εξειδικευμένων απαιτήσεων στις διακηρύξεις λειτουργεί ανασταλτικά για τη συμμετοχή ΜμΕ, μειώνοντας την πολυμορφία των προσφορών και τη συνολική ανταγωνιστικότητα των διαδικασιών ανάθεσης.

Συμπερασματικά, το νομικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα έχει εκσυγχρονιστεί σημαντικά τις τελευταίες δεκαετίες, ακολουθώντας τις ενωσιακές εξελίξεις και αξιοποιώντας ψηφιακά εργαλεία. Παρά τα βήματα προόδου, εξακολουθούν να υφίστανται δομικά προβλήματα, κυρίως στην εφαρμογή των διαδικασιών και στην επάρκεια των ΑΑ. Η περαιτέρω απλοποίηση των διαδικασιών, η ενίσχυση της τεχνικής ικανότητας και η αυστηρή εποπτεία αποτελούν προϋποθέσεις για τη διασφάλιση ενός συστήματος προμηθειών που εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον με διαφάνεια, αποτελεσματικότητα και λογοδοσία και παραμένουν καίριες προκλήσεις για την επόμενη φάση μεταρρυθμίσεων.

Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0»

Η χρηματοδοτική στήριξη από το ΤΑΑ συνιστά μια μοναδική ευκαιρία για την επανεκκίνηση της ευρωπαϊκής, αλλά και της ελληνικής οικονομίας, η οποία επλήγη σοβαρά από τη δεκαετή οικονομική κρίση και, αργότερα, από τις επιπτώσεις της πανδημίας Covid-19. Η Ελλάδα, αναγνωρίζοντας το εύρος των προκλήσεων και την ανάγκη μετασχηματισμού της οικονομίας της, διαμόρφωσε και υπέβαλε το ΕΣΑΑ με τίτλο «Ελλάδα 2.0», το οποίο εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2021.

Το σχέδιο προβλέπει την πλήρη αξιοποίηση των διαθέσιμων ευρωπαϊκών πόρων, ζητώντας το σύνολο των επιδοτήσεων και των δανείων του ΤΑΑ, δηλαδή 17,8 δισ. € σε επιδοτήσεις και 12,7 δισ. € σε δάνεια, στοχεύοντας στη συγκέντρωση συνολικών επενδυτικών πόρων ύψους 57 δισ. €. Το ΕΣΑΑ στοχεύει να κινητοποιήσει σημαντικές

δυνάμεις από τον ιδιωτικό τομέα, ενισχύοντας ιδιωτικές επενδύσεις και αξιοποιώντας ΣΔΙΤ για την πραγματοποίηση δημοσίων επενδύσεων και αποσκοπεί στην κάλυψη του σημαντικού επενδυτικού κενού που διαπιστώνεται στη χώρα από το 2010 έως το 2019, το οποίο εκτιμάται σωρευτικά σε περίπου 162 δισ. € ή περίπου 9% του ΑΕΠ ετησίως. Η υλοποίησή του εκτιμάται ότι θα οδηγήσει σε αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 1,15% ετησίως κατά μέσο όρο την περίοδο 2021–2026, με σωρευτική επίδραση περίπου 6,9% έως το 2026.

Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0» δομείται γύρω από τέσσερις κύριους πυλώνες, όπως φαίνονται στον Πίνακα 2.

Πίνακας 2. Οι πυλώνες του προγράμματος «Ελλάδα 2.0»

Πυλώνας	Περιγραφή	Άξονες
1. Πράσινη Μετάβαση	Περιλαμβάνει επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις όπως η διασύνδεση των ελληνικών νησιών, η υπογειοποίηση του δικτύου ηλεκτρικού ρεύματος, προγράμματα ενεργειακής αναβάθμισης και η ανάπτυξη σταθμών φόρτισης ηλεκτρικών οχημάτων.	1.1. Μετάβαση σε νέο ενεργειακό μοντέλο φιλικό στο περιβάλλον 1.2. Ενεργειακή αναβάθμιση του κτιριακού αποθέματος της χώρας και χωροταξική μεταρρύθμιση 1.3. Μετάβαση σε ένα πράσινο και βιώσιμο σύστημα μεταφορών 1.4. Αειφόρος χρήση των πόρων, ανθεκτικότητα στην κλιματική αλλαγή και διατήρηση της βιοποικιλότητας
2. Ψηφιακός Μετασχηματισμός	Επικεντρώνεται στην προώθηση της ψηφιοποίησης της δημόσιας διοίκησης και της οικονομίας, βελτιώνοντας την αποτελεσματικότητα και την παραγωγικότητα	2.1. Συνδεσιμότητα για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, το κράτος 2.2. Ψηφιακός μετασχηματισμός του κράτους 2.3. Ψηφιακός μετασχηματισμός των επιχειρήσεων
3. Απασχόληση, Δεξιότητες και Κοινωνική Συνοχή	Περιλαμβάνει επενδύσεις σε υγεία, παιδεία και κοινωνική προστασία, ενισχύοντας την ποιότητα, την αποτελεσματικότητα και την πρόσβαση σε αυτές τις υπηρεσίες.	3.1. Αύξηση των θέσεων εργασίας και προώθηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας 3.2. Ενίσχυση των ψηφιακών δυνατοτήτων της εκπαίδευσης και εκσυγχρονισμός της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης 3.3. Ενίσχυση της προσβασιμότητας, της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας του συστήματος

		υγείας
		3.4. Αύξηση της πρόσβασης σε αποτελεσματικές και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνικές πολιτικές
4. Ιδιωτικές Επενδύσεις και Οικονομικός και Θεσμικός Μετασχηματισμός	Στοχεύει στην προώθηση ιδιωτικών επενδύσεων και στη χρήση συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για τη χρηματοδότηση δημοσίων επενδύσεων.	4.1. Φορολογικά εργαλεία πιο φιλικά για την ανάπτυξη και βελτίωση της φορολογικής διοίκησης 4.2. Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης 4.3. Βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δικαιοσύνης 4.4. Ενίσχυση του χρηματοπιστωτικού τομέα και των κεφαλαιαγορών 4.5. Προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας 4.6. Εκσυγχρονισμός και βελτίωση της ανθεκτικότητας κύριων κλάδων οικονομίας της χώρας 4.7. Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και προώθηση ιδιωτικών επενδύσεων και εξαγωγών

Σημείωση: Προσαρμογή από το «*Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας Ελλάδα 2.0*» του Υπουργείου Οικονομικών, 2021, σσ. 26-28.

Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στον ψηφιακό μετασχηματισμό, ο οποίος απορροφά το 23,26% του συνολικού προϋπολογισμού του σχεδίου. Ωστόσο, η Ελλάδα εξακολουθεί να υστερεί στους περισσότερους τομείς ψηφιακής ανάπτυξης. Σύμφωνα με τον Δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) για το 2022, η Ελλάδα κατατάσσεται 25^η μεταξύ των 27 κρατών – μελών της ΕΕ, με συνολική βαθμολογία 38,9%, όταν ο ευρωπαϊκός μ.ό. ανέρχεται σε 52,3% (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2022). Οι πρώτες θέσεις καταλαμβάνονται από τη Φινλανδία και τη Δανία με βαθμολογίες 69,6% και 69,3% αντίστοιχα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2022).

Η χαμηλή κατάταξη αποδίδεται σε υστερήσεις στη συνδεσιμότητα, την ενσωμάτωση της ψηφιακής τεχνολογίας από τις επιχειρήσεις, καθώς και στις ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες. Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται τέσσερις διαφορετικές διαστάσεις του δείκτη DESI και η θέση της Ελλάδας στην κάθε μία από αυτές σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μ.ό.:

Πίνακας 3. Ο Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας 2022 για την Ελλάδα

Δείκτης DESI	Ελλάδα		ΕΕ
	Θέση	Βαθμολογία	Βαθμολογία
Ανθρώπινο Κεφάλαιο			
Συνδεσιμότητα	22	40,1	45,7
Ενσωμάτωση ψηφιακής τεχνολογίας			
Ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες	22	26,6	36,1
Ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες	26	39,4	67,3

Σημείωση: Προσαρμογή από την έκθεση «Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) 2022 Ελλάδα» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 2022, σσ. 6, 10, 14, 18.

Παρ' όλα αυτά, θετικά καταγράφεται η πρόοδος της χώρας στον τομέα των ψηφιακών δημοσίων υπηρεσιών. Ενδεικτικά, η υλοποίηση έργων όπως η διασύνδεση των ταμειακών μηχανών με τις φορολογικές αρχές (Gov-ERP) προωθεί τη διαφάνεια και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Επιπλέον, το ποσοστό χρηστών που κάνουν χρήση

ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών αυξήθηκε από 67% το 2021 σε 69%, έναντι ευρωπαϊκού μ.ό. 65% (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2022).

Το σχέδιο προβλέπει επίσης τη δημιουργία 180.000 έως 200.000 νέων θέσεων εργασίας έως το 2026, συμβάλλοντας στην αποκλιμάκωση της ανεργίας, η οποία καταγράφεται στο 14,19% σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής του 2021 (Ελληνική Στατιστική Αρχή [ΕΛΣΤΑΤ], 2021). Παράλληλα, σημαντικό μέρος των πόρων του ΕΣΑΑ (37,5%) διοχετεύεται στην επίτευξη κλιματικών στόχων, ενισχύοντας τη βιώσιμη και πράσινη ανάπτυξη, με έμφαση στη μετάβαση προς ένα μοντέλο φιλικό προς το περιβάλλον, ιδιαίτερα κρίσιμο για τομείς όπως ο τουρισμός και η γεωργία, από τους οποίους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό η Ελλάδα.

Η αποτελεσματική εφαρμογή του σχεδίου βασίζεται σε έναν πολυεπίπεδο μηχανισμό διακυβέρνησης. Η ΕΥΣΤΑ, που συστάθηκε το 2020, αποτελεί τον βασικό φορέα παρακολούθησης και συντονισμού του ΕΣΑΑ. Είναι αυτοτελής δημόσια υπηρεσία και λειτουργεί υπό την εποπτεία του Υπουργού Οικονομικών. Οι κύριες αρμοδιότητές της περιλαμβάνουν:

1. Υποστήριξη και συντονισμό προετοιμασίας ΕΣΑΑ.
2. Παρακολούθηση εφαρμογής έργων και συμμόρφωση με τους κανονισμούς της ΕΕ.
3. Προέγκριση διαγωνισμών και αξιολόγηση επιδόσεων βάσει στόχων και οροσήμων.
4. Υποβολή αιτημάτων πληρωμής στην ΕΕ, συνοδευόμενα από εκθέσεις διαφάνειας.
5. Συνεργασία με εθνικούς και ευρωπαϊκούς φορείς για διευκόλυνση εφαρμογής του Σχεδίου.

Τα Υπουργεία έχουν την ευθύνη υποβολής ολοκληρωμένων προτάσεων και εποπτείας των έργων, ενώ οι ΦΥ αναλαμβάνουν την πρακτική εκτέλεση, σε συνεργασία με διαχειριστές έργων και ανεξάρτητους ελεγκτές. Υπό αυτές τις συνθήκες, η εμπειρία του προσωπικού των Υπουργείων σε συγχρηματοδοτούμενα έργα και η ανεξαρτησία τους από τους ΦΥ αποτελούν κρίσιμους παράγοντες για την επιτυχία του εγχειρήματος.

Παρά τις θετικές προοπτικές, η εφαρμογή του σχεδίου δεν είναι απρόσκοπτη. Η ύπαρξη σύνθετων διοικητικών διαδικασιών, οι γραφειοκρατικές διαδικασίες και η γενικότερη διστακτικότητα στην υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων δυσχεραίνουν την έγκαιρη υλοποίηση. Οι καθυστερήσεις στην απορρόφηση των πόρων είναι πιο έντονες σε περιφέρειες με χαμηλό αναπτυξιακό επίπεδο, οι οποίες, ωστόσο, χρίζουν της μεγαλύτερης στήριξης. Συνεπώς, η επιτυχής υλοποίηση του ΕΣΑΑ εξαρτάται σε μεγάλο

βαθμό από τη συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων (τοπικών κοινοτήτων, επιχειρήσεων, κυβερνητικών φορέων) και την ικανότητα διαχείρισης των μεταρρυθμίσεων με όρους διαφάνειας και αποτελεσματικότητας.

Σύγκριση χρηματοδοτικών πλαισίων των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων

Ομοιότητες και διαφορές

Η άσκηση της πολιτικής συνοχής της ΕΕ έχει συνδεθεί διαχρονικά με την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και την εκταμίευση πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία. Η δημιουργία του ΤΑΑ, ως επακόλουθο της πανδημικής κρίσης, σηματοδοτεί μία νέα εποχή. Η σύγκριση των χρηματοδοτικών πλαισίων των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων θα μας επιτρέψει να κατανοήσουμε τον τρόπο με τον οποίο οι νέοι μηχανισμοί της ΕΕ προσαρμόζονται στις νέες ανάγκες και προτεραιότητες της Ένωσης.

Η ειδοποιός διαφορά μεταξύ των παραδοσιακών συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και του ΤΑΑ εντοπίζεται στο χρηματοδοτικό μοντέλο. Ενώ τα πρώτα βασίζονται σε πολυετείς σχεδιασμούς προγραμμάτων και στη συνεκμετάλλευση πόρων από διαφορετικά ταμεία, το ΤΑΑ χρηματοδοτείται αποκλειστικά από έναν πόρο και εστιάζει σε συγκεκριμένα, ώριμα έργα. Αυτή η μονοταμειακή λογική δύναται να περιορίσει τη γραφειοκρατία και να επιταχύνει την υλοποίηση, ενισχύοντας την αποδοτικότητα των παρεμβάσεων. Παράλληλα, συνιστά απλούστευση η οποία είχε ήδη τεθεί ως στόχος από τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων του 1988, χωρίς όμως να εφαρμοστεί εκτενώς μέχρι σήμερα (Καλλιώρας & Κρητικός, 2023).

Ωστόσο, αυτή η προσέγγιση ενδέχεται να περιορίσει τη δυνατότητα σχεδιασμού και υλοποίησης πολυτομεακών παρεμβάσεων, απαραίτητων για την ολιστική διαχείριση των σύνθετων κοινωνικοοικονομικών προκλήσεων. Επιπλέον, περιορίζεται η δυνατότητα ανακατανομής πόρων μεταξύ τομέων με διαφορετικά επίπεδα ωριμότητας έργων, γεγονός που ενδέχεται να επιδρά αρνητικά τόσο στην απορροφητικότητα όσο και στην προσαρμοστικότητα των χρηματοδοτούμενων δράσεων, ιδίως σε περιόδους κρίσης ή απροσδόκητων μεταβολών.

Η ευελιξία πάντως που έφερε το ΤΑΑ ώθησαν στο να γίνουν κάποιες επιμέρους αλλαγές στο σχέδιο που είχε ήδη υποβληθεί για τη νέα προγραμματική περίοδο 2021 – 2027. Μία από αυτές αφορούν την ευελιξία στη μεταφορά πόρων, με βάση την οποία τα κράτη – μέλη έχουν τη δυνατότητα να μεταφέρουν έως και το 20% των πόρων μεταξύ των διαρθρωτικών ταμείων ή/και να μεταφέρουν έως και 15% των πόρων από τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες προς τις περιφέρειες μετάβασης ή τις περισσότερο

ανεπτυγμένες (Κρητικός, 2021). Οι μεταφορές αυτές δίνουν τη δυνατότητα προσαρμογής της χρηματοδότησης βάσει των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων τους.

Ένα ακόμα κρίσιμο στοιχείο διαφοροποίησης αφορά την κλίμακα κατανομής των πόρων. Σε αντίθεση με τα ΕΣΠΑ, όπου η κατανομή γίνεται σε επίπεδο περιφέρειας, στο ΤΑΑ πραγματοποιείται σε εθνικό επίπεδο (Καλλιώρας & Κρητικός, 2023). Αν και αυτό επιτρέπει στα κράτη – μέλη μεγαλύτερο έλεγχο και ευελιξία στη διαχείριση των πόρων, εγείρει ερωτήματα για τη δυνατότητα αντιμετώπισης των περιφερειακών ανισοτήτων, όπως αναλύεται από τους Barbero et al (2024) [βλ. Κεφάλαιο 1, Ενότητα 4].

Ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες που συνέβαλαν στην απλοποίηση των διαδικασιών και στη μείωση των καθυστερήσεων στο πλαίσιο υλοποίησης του ΤΑΑ είναι ο διαφοροποιημένος τρόπος υποβολής και έγκρισης των χρηματοδοτούμενων σχεδίων. Ειδικότερα, το ΤΑΑ προβλέπει την κατάρτιση ενός Εθνικού Σχεδίου Μεταρρυθμίσεων, το οποίο συγκεντρώνει σε ένα ενιαίο κείμενο όλα τα έργα που πρόκειται να χρηματοδοτηθούν. Το εν λόγω σχέδιο συνοδεύεται από επιμέρους παραρτήματα, δηλαδή τα Σχέδια Ανάπτυξης των κρατών – μελών, τα οποία υποβάλλονται προς έγκριση (Κρητικός, 2021). Η προσέγγιση αυτή διαφοροποιείται από την πολυεπίπεδη και κατακερματισμένη διαδικασία των ΕΣΠΑ, τα οποία απαιτούν την υποβολή πλήθους εγγράφων και εγκρίσεων (π.χ. κριτήρια επιλογής πράξεων, τεχνικά δελτία έργων, προκηρύξεις), γεγονός που συχνά οδηγεί σε καθυστερήσεις και αυξημένη γραφειοκρατική επιβάρυνση (Κρητικός, 2021).

Σημαντική είναι επίσης η διαφοροποίηση στον μηχανισμό έγκρισης των προγραμμάτων. Τα προγράμματα του ΤΑΑ εγκρίνονται από το Συμβούλιο των Υπουργών, και όχι από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όπως συμβαίνει στα ΕΣΠΑ. Η μετατόπιση αυτή μπορεί να ερμηνευθεί ως ένδειξη μιας πιο διακυβερνητικής αντίληψης, στην οποία υπερισχύουν εθνικά έναντι κοινοτικών συμφερόντων, με ενδεχόμενες επιπτώσεις στην αρχή της συνοχής και στην υποστήριξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών (Καλλιώρας & Κρητικός, 2023). Από τη μία, η θεσμική αποδυνάμωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δε σημαίνει απαραίτητα ότι θα λειτουργήσει μακροπρόθεσμα υπέρ των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών, αφού συνεπάγεται και μειωμένη δυνατότητα να τις υποστηρίξει. Και από την άλλη, η επικράτηση του Συμβουλίου των

Υπουργών κρύβει πολλούς κινδύνους και αναδεικνύει τη σημασία του ανθρώπινου παράγοντα.

Παρά τις δομικές διαφορές, υπάρχουν και σημαντικές ομοιότητες μεταξύ ΤΑΑ και ΕΣΠΑ, κυρίως ως προς τον διοικητικό μηχανισμό και τα πληροφοριακά συστήματα. Το ΟΠΣ χρησιμοποιείται και στα δύο χρηματοδοτικά εργαλεία, προσφέροντας συνέχεια και ευκολία στις εθνικές αρχές. Παράλληλα, το ίδιο μοντέλο διακυβέρνησης, με τις ΔΑ και τους ΦΥ να διατηρούν ανάλογες αρμοδιότητες, διασφαλίζει θεσμική σταθερότητα και διευκολύνει την προσαρμογή.

Η αξιοποίηση του ΤΑΑ συνέβαλε καθοριστικά στην υπέρβαση των παρωχημένων, συχνά ανελαστικών διαδικασιών της πολιτικής συνοχής. Η απλοποίηση, η ταχύτητα και η στόχευση του ΤΑΑ αποτέλεσαν κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας σε συνθήκες έκτακτης ανάγκης. Παρά ταύτα, η έμφαση στην ταχεία απορρόφηση και στην ωριμότητα των έργων μπορεί να οδηγήσουν σε αποσπασματικές παρεμβάσεις, που στερούνται ενιαίου στρατηγικού οράματος και περιορίζουν τις μακροπρόθεσμες θεσμικές και κοινωνικές επιδράσεις. Το γεγονός αυτό ενδέχεται να περιορίσει τον κοινωνικό και θεσμικό αντίκτυπο των επενδύσεων, καθιστώντας την ανάπτυξη που παράγεται μέσω του ΤΑΑ εν μέρει επιφανειακή ή συγκυριακή, χωρίς διατηρήσιμες επιπτώσεις για την κοινωνία και την οικονομία.

Υπό το πρίσμα αυτό, κρίνεται απαραίτητος ένας συνδυασμός των δύο χρηματοδοτικών εργαλείων: η ευελιξία και η αποτελεσματικότητα του ΤΑΑ θα πρέπει να ενσωματωθούν στα προγράμματα συνοχής, χωρίς να παραμελείται η πολυτομεακή προσέγγιση και ο περιφερειακός προσανατολισμός που εξασφαλίζουν τα διαρθρωτικά ταμεία. Η επόμενη ενότητα εστιάζει ακριβώς σε αυτές τις πολιτικές και λειτουργικές αλληλεπιδράσεις των δύο πλαισίων, υπογραμμίζοντας την ανάγκη για καλό συντονισμό.

Πολιτική συνοχής έναντι πολιτικής ανάκαμψης

Η συνύπαρξη της πολιτικής συνοχής και της πολιτικής ανάκαμψης και ανθεκτικότητας δημιουργεί ένα σύνθετο πεδίο αλληλεπιδράσεων, όπου διακρίνονται τόσο συμπληρωματικότητες όσο και επικαλύψεις. Η πολιτική συνοχής στοχεύει παραδοσιακά στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και στην προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης εντός της ΕΕ, μέσω στοχευμένων παρεμβάσεων σε υποδομές,

απασχόληση και κοινωνική ένταξη. Αντίθετα, η πολιτική ανάκαμψης, όπως αυτή εκφράζεται κυρίως μέσω του ΤΑΑ, σχεδιάστηκε ως ένα βραχυπρόθεσμο εργαλείο ενίσχυσης της οικονομικής ανάκαμψης από την κρίση της πανδημίας, με στόχο τη μακροπρόθεσμη ενίσχυση της ανθεκτικότητας έναντι μελλοντικών κρίσεων.

Το κύριο μέλημα της ΕΕ παραμένει η διασφάλιση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης απέναντι στον παγκόσμιο ανταγωνισμό. Προς αυτή την κατεύθυνση, η πολιτική συνοχής αναπροσαρμόζεται διαρκώς ώστε να στηρίζει τη σύγκλιση των περιφερειών. Αντιθέτως, το ΤΑΑ, λόγω του βραχυπρόθεσμου και ταχέως υλοποιήσιμου χαρακτήρα του, συχνά δεν περιλαμβάνει την περιφερειακή συνοχή στο πεδίο εφαρμογής του.

Ωστόσο, η συνύπαρξη των δύο αυτών πλαισίων δεν είναι μόνο εφικτή αλλά και αναγκαία για την επίτευξη των ευρύτερων στρατηγικών στόχων της Ένωσης· η πολιτική συνοχής μπορεί να ενσωματωθεί στις στρατηγικές ανάκαμψης χωρίς να τεθεί σε κίνδυνο η περιφερειακή ανταγωνιστικότητα ή η ευρωπαϊκή σύγκλιση. Από αυτή τη σύνθετη αλληλεπίδραση προκύπτει και η ανάγκη ευθυγράμμισης των παρεμβάσεων με τους ευρύτερους στόχους της ΕΕ, ώστε να ενισχύονται τόσο η συνοχή όσο και η ανθεκτικότητα. Άλλωστε, οι δύο πολιτικές στηρίζονται σε κοινούς στρατηγικούς στόχους. Η βασική τους διαφοροποίηση εντοπίζεται κυρίως στο μοντέλο διακυβέρνησης και στον καθορισμό των αρμόδιων φορέων που λαμβάνουν τις αποφάσεις στο εκάστοτε πλαίσιο.

Όπως αναλύθηκε στην προηγούμενη ενότητα, τα δύο χρηματοδοτικά πλαίσια παρουσιάζουν αξιοσημείωτες ομοιότητες ως προς τα συστήματα διαχείρισης και υλοποίησης, γεγονός που δημιουργεί δυνατότητες για ουσιαστικές συνέργειες και συμπληρωματικότητες. Σε πρακτικό επίπεδο, καθοριστικό ρόλο διαδραματίζουν οι δικαιούχοι και τα αρμόδια Υπουργεία, που έχουν την ευθύνη για τον επιμερισμό και την εξειδίκευση των παρεμβάσεων. Είναι ευθύνη των φορέων αυτών να εξασφαλίσουν ότι τα έργα που εντάσσονται στο ΤΑΑ συνάδουν με τα έργα του ΕΣΠΑ, αποφεύγοντας τυχόν αλληλοεπικαλύψεις (Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων και ΕΣΠΑ, 2023).

Αφενός, το ΤΑΑ, ως πολιτική της ΕΕ, οφείλει να ευθυγραμμίζεται με τους στόχους της πολιτικής συνοχής. Αφετέρου, η ίδια η πολιτική συνοχής καλείται να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα που έχει επιφέρει το ΤΑΑ. Η διπλή αυτή προσέγγιση μπορεί τελικά να οδηγήσει στη δημιουργία ενός πιο ισχυρού πλαισίου για την

αντιμετώπιση τόσο των άμεσων αναγκών ανάκαμψης όσο και των μακροπρόθεσμων προκλήσεων βιώσιμης ανάπτυξης στην ΕΕ.

Ωστόσο, στην πράξη ανακύπτουν σημαντικά εμπόδια, ιδίως ως προς τον συντονισμό και την καθαρότητα στόχων. Αρχικά, τα δύο προγράμματα διαφέρουν ως προς τη λογική και τον χρονικό τους ορίζοντα. Παρόλο που εντοπίζονται τομείς όπου μπορεί να υπάρξει συνέργεια, όπως η προώθηση της πράσινης οικονομίας, η ψηφιοποίηση δημοσίων υπηρεσιών και η ενίσχυση της απασχόλησης, η έλλειψη ενιαίου στρατηγικού πλαισίου συχνά προκαλεί αλληλοεπικαλύψεις, κατακερματισμό πόρων και δυσχέρειες στον προγραμματισμό. Επιπλέον, η διαφορετική λογική εκταμίευσης, με το ΤΑΑ να βασίζεται στην εκπλήρωση οροσήμεων και το ΕΣΠΑ στις επιλέξιμες δαπάνες, επιβαρύνει περαιτέρω την προσπάθεια συντονισμού σε διοικητικό και επιχειρησιακό επίπεδο.

Αξιοσημείωτο είναι, επίσης, ότι σε ορισμένους τομείς η απουσία ενιαίας στοχοθεσίας οδηγεί σε μειωμένη αποτελεσματικότητα. Χωρίς ξεκάθαρο επιμερισμό αρμοδιοτήτων και χρηματοδοτικών πηγών, υπάρχει ο κίνδυνος είτε διπλής χρηματοδότησης, είτε κενού κάλυψης κρίσιμων παρεμβάσεων. Η διαφορά ταχύτητας ενεργοποίησης των εργαλείων, με το ΤΑΑ να λειτουργεί ταχύτερα και ευέλικτα, προκάλεσε μετατοπίσεις πόρων και θεσμικής προσοχής, συχνά σε βάρος της συνοχής και του στρατηγικού σχεδιασμού των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ.

Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων και την ενίσχυση της συμπληρωματικότητας, απαιτείται η διαμόρφωση μιας ενιαίας εθνικής στρατηγικής, στην οποία θα εντάσσονται οι παρεμβάσεις και των δύο εργαλείων, με σαφείς τομείς παρέμβασης και διακριτούς στόχους. Η τεχνική διασύνδεση των πληροφοριακών συστημάτων ΕΣΠΑ και ΤΑΑ μπορεί να ενισχύσει την ιχνηλασιμότητα και τη διαφάνεια, προλαμβάνοντας τη διπλή χρηματοδότηση και βελτιώνοντας τους μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης. Τέλος, η υιοθέτηση κοινών ή συγκρίσιμων δεικτών εκροών και αποτελεσμάτων, η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των διαχειριστικών αρχών, η ενίσχυση της θεσμικής συνεργασίας τους, μπορούν να συμβάλουν καθοριστικά στην εξασφάλιση συνοχής, αποδοτικότητας και στρατηγικής ευθυγράμμισης και στην επίλυση τυχόν συγκρούσεων αρμοδιοτήτων.

Μελέτη περίπτωσης

Ο ρόλος του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας

Το ΤΕΕ ιδρύθηκε το 1923 και λειτουργεί ως ΝΠΔΔ με αιρετή Διοίκηση υπό την εποπτεία του ΥΠΟΜΕΔΙ. Ο διττός του ρόλος, αφενός ως υποστηρικτικού φορέα για τους μηχανικούς και αφετέρου ως θεσμικού συμβούλου της ελληνικής πολιτείας σε θέματα τεχνικά και αναπτυξιακά, καθιστά το ΤΕΕ κεντρικό πυλώνα της τεχνικής, επιστημονικής και οικονομικής ανάπτυξης της χώρας.

Ως υποστηρικτής των μηχανικών, το ΤΕΕ επιδιώκει την εξασφάλιση της ορθής άσκησης του επαγγέλματος των μηχανικών και είναι αρμόδιο για την τήρηση του μητρώου των διπλωματούχων μηχανικών, τη διενέργεια των εξετάσεων για την απόκτηση επαγγελματικών δικαιωμάτων, καθώς και για τη χορήγηση των σχετικών αδειών. Παράλληλα, συμβάλλει στη συνεχή επαγγελματική εξέλιξη των μελών του, μέσω της διοργάνωσης επιμορφωτικών δράσεων, σεμιναρίων και εκπαιδευτικών προγραμμάτων, με στόχο την ενίσχυση της επιστημονικής κατάρτισης και την προσαρμογή στις σύγχρονες τεχνολογικές και κανονιστικές εξελίξεις.

Επίσης, το ΤΕΕ διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην προστασία των επαγγελματικών δικαιωμάτων των μηχανικών, συμμετέχοντας ενεργά σε νομοπαρασκευαστικές διαδικασίες και παρεμβαίνοντας σε ζητήματα που αφορούν την απασχόληση, την κοινωνική ασφάλιση, τη φορολογία και τις αμοιβές τους. Ενισχύει τη δημόσια παρουσία των μηχανικών και φροντίζει για το κύρος του επαγγέλματος, λειτουργώντας ως εκπρόσωπός τους σε θεσμικό επίπεδο.

Στο πεδίο της πληροφόρησης και της επιστημονικής τεκμηρίωσης, το ΤΕΕ εκδίδει ενημερωτικά δελτία και ψηφιακά newsletters, παρέχοντας στα μέλη του έγκυρη ενημέρωση σχετικά με νομοθετικές μεταβολές, νέες διαδικασίες, επαγγελματικές ευκαιρίες και τεχνικές εξελίξεις.

Ως τεχνικός σύμβουλος του κράτους, το ΤΕΕ έχει ενεργή συμμετοχή στην επιστημονική και τεχνική διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών. Παρέχει γνωμοδοτήσεις κατόπιν αιτήματος αρμόδιων αρχών, διενεργεί πραγματογνωμοσύνες, επεξεργάζεται στατιστικά στοιχεία του τεχνικού δυναμικού της χώρας και συνδράμει στην αναθεώρηση και επικαιροποίηση της σχετικής νομοθεσίας. Επιπλέον, συμμετέχει ενεργά στη χάραξη

στρατηγικών για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, υποστηρίζοντας τεχνικά και επιστημονικά τις αναπτυξιακές πολιτικές της χώρας.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη συμμετοχή του ΤΕΕ σε συγχρηματοδοτούμενα έργα και αναπτυξιακές πρωτοβουλίες, οι οποίες υλοποιούνται στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ. Μέσω της συνεργασίας του με κρατικούς και περιφερειακούς φορείς, το ΤΕΕ υποστηρίζει την περιφερειακή ανάπτυξη και συμβάλλει ουσιαστικά στην προώθηση τεχνικών λύσεων που ενσωματώνουν τις αρχές της καινοτομίας, της αειφορίας και της ποιότητας ζωής.

Με την πληθώρα των αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων του, το ΤΕΕ αποτελεί βασικό πυλώνα της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας, αφού διαδραματίζει έναν κεντρικό και πολυδιάστατο ρόλο στην τεχνική, επιστημονική και οικονομική πρόοδο της χώρας. Με τις πολυδιάστατες αρμοδιότητές του και τον στρατηγικό του ρόλο τόσο στην ενίσχυση των επαγγελματιών μηχανικών όσο και στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών, αναδεικνύεται ως κομβικός παράγοντας για την τεχνική πρόοδο και την αναπτυξιακή δυναμική της χώρας.

Τα έργα του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας

Το ΤΕΕ, ως θεσμοθετημένος τεχνικός σύμβουλος της ελληνικής Πολιτείας, έχει διαμορφώσει έναν ιδιαίτερα κρίσιμο ρόλο στον σχεδιασμό, τη διαχείριση και την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων μεγάλης κλίμακας. Η εμπλοκή του αυτή δεν είναι τυχαία, καθώς αποτελεί απόρροια της επιστημονικής του επάρκειας, της θεσμικής του ανεξαρτησίας και της οργανωτικής του ικανότητας.

Το ΤΕΕ καλείται να φέρει εις πέρας έργα που εντάσσονται στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», στο ΕΣΠΑ 2014–2020 και στο νέο ΕΣΠΑ 2021–2027, συνολικού προϋπολογισμού που υπερβαίνει τα 2,5 δισ. €. Ο ρόλος του, ως ΦΥ, διασφαλίζει όχι μόνο την τεχνική ποιότητα των έργων, αλλά και τη θεσμική τους νομιμότητα, την αποτελεσματική παρακολούθηση και την αποδοτική αξιοποίηση των δημόσιων πόρων.

Ενδεικτικά παρατίθεται κατάλογος έργων που υλοποιεί το ΤΕΕ στον Πίνακα 4:

Πίνακας 4. Κατάλογος έργων του ΤΕΕ

1. Πράσινη μετάβαση
<ul style="list-style-type: none">• Εξοικονομώ κατ' οίκον – Κύκλοι 2021, 2022, 2023• Εκπόνηση μελετών ΤΠΣ & ΕΠΣ• Παρεμβάσεις με στόχο τη βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος και του δημόσιου χώρου• Αυτοτελείς Μελέτες για Χαρακτηρισμό Δημοτικών Οδών• Αυτοτελείς Μελέτες για καθορισμό ΖΥΣ• Αυτοτελείς Μελέτες για Οριοθέτηση Οικισμών• Πολεοδομικές Μεταρρυθμίσεις• Παρεμβάσεις σε αστικές περιοχές και στο κτιριακό απόθεμα• Αστικές Αναπλάσεις
2. Ψηφιακή Μετάβαση
<ul style="list-style-type: none">• Ψηφιοποίηση Αρχείων Πολεοδομικής Πληροφορίας
3. Απασχόληση, Δεξιότητες, Κοινωνική Συνοχή
<ul style="list-style-type: none">• Μετασχηματισμός ΕΕΚ (Πλατφόρμα ΕΕΚ)• Ψηφιακός μετασχηματισμός του Εθνικού δικτύου των Ελληνικών Βιβλιοθηκών
4. Ιδιωτικές Επενδύσεις & Μετασχηματισμός της Οικονομίας
<ul style="list-style-type: none">• Έξυπνη Μεταποίηση (Acceleration of smart manufacturing)• Ενιαίος Ψηφιακός Χάρτης• Ψηφιακή Τράπεζα Γης• Εντοπισμός Αυθαίρετης Δόμησης με Σύγχρονα Τεχνολογικά Μέσα• Ηλεκτρονική Ταυτότητα Κτιρίου• Πληροφοριακό Σύστημα για την οριοθέτηση των υδατορευμάτων• Ενέργειες ενημέρωσης δυνητικών δικαιούχων και διάχυσης των αποτελεσμάτων της Δράσης 16931• Πιλοτική ανάπτυξη πρότυπων τουριστικών προορισμών

Τα έργα του ΤΕΕ καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα θεματικών πεδίων, αντανακλώντας τις σύγχρονες στρατηγικές προτεραιότητες της χώρας: την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση, την ενίσχυση της απασχόλησης και των δεξιοτήτων, τον εκσυγχρονισμό των υποδομών, καθώς και τη στήριξη της καινοτομίας και των ιδιωτικών επενδύσεων.

Ειδικότερα, το ΤΕΕ διαχειρίζεται προγράμματα όπως οι διαδοχικοί κύκλοι του «Εξοικονομώ κατ' οίκον», οι μεταρρυθμίσεις στον πολεοδομικό σχεδιασμό, οι αστικές αναπλάσεις, η ψηφιοποίηση πολεοδομικών αρχείων, η ανάπτυξη του Ενιαίου Ψηφιακού Χάρτη και της Ψηφιακής Τράπεζας Γης, καθώς και δράσεις που αφορούν τη μεταποίηση, την επαγγελματική κατάρτιση και την πολιτική συνοχής.

Η αναγκαιότητα που απορρέει από τις αυστηρές τεχνικές, θεσμικές και διαχειριστικές προδιαγραφές αυτών των έργων καθιστά αναγκαία τη συμμετοχή του ΤΕΕ, αντί οποιουδήποτε άλλου δημόσιου φορέα. Η πολυπλοκότητα των έργων αυτών, που αφορούν τεχνικές υποδομές, ψηφιακές μεταρρυθμίσεις, ενεργειακές επενδύσεις και μεταρρυθμιστικές τομές, προϋποθέτει την εμπλοκή ενός φορέα που να διαθέτει εξειδικευμένο επιστημονικό δυναμικό, βαθιά κατανόηση του θεσμικού και τεχνικού πλαισίου, αμεροληψία και θεσμική ανεξαρτησία, καθώς και αποδεδειγμένη εμπειρία στην οργάνωση, επίβλεψη και παρακολούθηση δημοσίων έργων.

Η προστιθέμενη αξία του ΤΕΕ δεν περιορίζεται στη διαχειριστική του ικανότητα, αλλά επεκτείνεται στην ουσιαστική του συμβολή στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των έργων. Για τον σκοπό αυτό, το ΤΕΕ αξιοποιεί σύγχρονους μηχανισμούς, οι οποίοι περιλαμβάνουν τη συγκρότηση Ομάδων Διαχείρισης Έργου (Project Management Units), την εφαρμογή ψηφιακών συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης, τη θέσπιση διαφανών διαδικασιών ανάθεσης, καθώς και την αξιοποίηση ενός ευρέος δικτύου συνεργασιών με άλλους δημόσιους φορείς, υπουργεία και ιδιωτικές εταιρείες.

Με αυτόν τον τρόπο το ΤΕΕ ενσωματώνει τεχνοκρατική τεκμηρίωση και διοικητική αποδοτικότητα στην υλοποίηση δημόσιων επενδύσεων, λειτουργώντας ως συνδετικός κρίκος μεταξύ των εθνικών αναπτυξιακών αναγκών και των ευρωπαϊκών στρατηγικών προτεραιοτήτων, παρέχοντας το απαιτούμενο υπόβαθρο για τον επιτελικό σχεδιασμό έργων με μακροπρόθεσμο αντίκτυπο.

Η παρέμβαση του ΤΕΕ είναι πολυεπίπεδη, καθώς ξεκινάει από τον σχεδιασμό έως και την παρακολούθηση και αξιολόγηση των έργων. Η πορεία τους χαρακτηρίζεται από προσεκτικό σχεδιασμό, διαφάνεια και συστηματική επίβλεψη, στοιχεία που εξασφαλίζουν υψηλή απορροφητικότητα και αποδοτικότητα των επενδύσιμων πόρων.

Η εστίαση του ΤΕΕ σε στρατηγικά έργα υψηλής κοινωνικής προστιθέμενης αξίας ενισχύει περαιτέρω τη θέση του ως φορέα – πρότυπο για τη δημόσια διοίκηση. Παρά τις

προκλήσεις που εγείρονται από την πολυπλοκότητα των έργων, όπως ο συντονισμός πολλών εμπλεκομένων ή η ανάγκη για θεσμικές προσαρμογές, το ΤΕΕ επιδεικνύει διαρκή αποτελεσματικότητα, υψηλό βαθμό απορροφητικότητας και αξιοσημείωτη προσαρμοστικότητα σε τεχνικές και θεσμικές εξελίξεις.

Η ανάλυση της συνεισφοράς του ΤΕΕ στα δημόσια έργα καθίσταται πιο ουσιαστική μέσα από τη μελέτη συγκεκριμένων περιπτώσεων. Στην παρούσα εργασία, εξετάζονται δύο αντιπροσωπευτικά έργα που αναδεικνύουν την ευρύτητα και τη στρατηγική σημασία της εμπλοκής του. Το πρώτο αφορά την ενίσχυση της απασχόλησης και της κοινωνικής συνοχής μέσω του ΕΣΠΑ, με τίτλο «Ολοκληρωμένα προγράμματα προώθησης στην απασχόληση για ανέργους στις περιοχές ΔΑΜ», και το δεύτερο αφορά τη στήριξη της ασφάλειας και της βιωσιμότητας των μεταφορών, μέσω του ΤΑΑ, με τίτλο «Αναβάθμιση των Υποδομών Ασφάλειας των 10 μεγαλύτερων σιδηροδρομικών σηράγγων του ΟΣΕ». Και στις δύο περιπτώσεις, το ΤΕΕ διαδραματίζει κομβικό ρόλο στον στρατηγικό σχεδιασμό έργων υψηλής σημασίας.

Ολοκληρωμένα προγράμματα προώθησης στην απασχόληση για ανέργους στις περιοχές ΔΑΜ. Η Πράξη με τίτλο «Ολοκληρωμένα προγράμματα προώθησης στην απασχόληση για ανέργους στις περιοχές ΔΑΜ» εντάσσεται στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση 2021-2027» και αφορά δράσεις συμβουλευτικής, κατάρτισης, πρακτικής άσκησης και πιστοποίησης.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην απόφαση ένταξης της Πράξης (12/05/2023), το ΤΕΕ ορίζεται ως τελικός δικαιούχος και ΑΑ του έργου. Μεταξύ των βασικών του υποχρεώσεων περιλαμβάνεται η πλήρης συμμόρφωση με την εθνική και ενωσιακή νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων του Γενικού Κανονισμού για την Προστασία Δεδομένων (GDPR), καθώς και η αυστηρή τήρηση του εγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος, με καταληκτική ημερομηνία την 31η Δεκεμβρίου 2026, οπότε και ολοκληρώνεται η Πράξη. Παράλληλα, το ΤΕΕ οφείλει να διασφαλίζει την τακτική ενημέρωση του ΟΠΣ σχετικά με την πρόοδο υλοποίησης και τυχόν τροποποιήσεις της Πράξης.

Φορέας χρηματοδότησης είναι το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων και η δημόσια δαπάνη που προτάθηκε για εγγραφή στο ΠΔΕ είναι 8.998.250 €, με τη σχετική

σύμβαση που υλοποιεί το ΤΕΕ να αντιστοιχεί σε πέντε υποέργα συνολικής εκτιμώμενης αξίας 4.672.500 €.

Η ανάθεση του έργου πραγματοποιήθηκε με ανοιχτή διαδικασία σύμφωνα με το Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α' 147/08.08.2016) και την ισχύουσα ευρωπαϊκή και εθνική νομοθεσία. Η επιλογή του αναδόχου βασίστηκε στο κριτήριο της πλέον συμφέρουσας προσφοράς από οικονομική άποψη, λαμβάνοντας υπόψη τη βέλτιστη σχέση ποιότητας και τιμής, ενώ το έργο κατακυρώθηκε στις 20/02/2024 σε εταιρεία που πληρούσε τις προδιαγραφές του διαγωνισμού. Μετά την ολοκλήρωση των προσυμβατικών ελέγχων που πραγματοποιήθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο και την ΔΑ Προγράμματος Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης, η σύμβαση υπογράφηκε περίπου δύο μήνες μετά, στις 18/04/2024.

Στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση», έχουν τεθεί ορισμένοι στόχοι προς επίτευξη. Μεταξύ των στόχων αυτών είναι η ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού, με την εκπαίδευση και την δια βίου μάθηση, η αναβάθμιση και ο εκσυγχρονισμός των επιχειρήσεων και η αύξηση της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας του ανθρώπινου δυναμικού που τις στελεχώνει. Μερικοί ακόμα στόχοι είναι η προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης, μέσω της υποστήριξης της μετακίνησης των εργαζομένων και της πρόσβασης των ανέργων ή των μη ενεργών οικονομικών ατόμων στην αγορά εργασίας. Επιπλέον, σημαντικοί είναι οι στόχοι της κοινωνικής ένταξης και η καταπολέμηση της φτώχειας, μέσω της βελτίωσης των δυνατοτήτων απασχόλησης και της προώθησης ίσων ευκαιριών και η ενίσχυση των μακροχρόνια ανέργων, μέσω εκπαίδευσης και κατάρτισης.

Γενικός στόχος των παρεμβάσεων αυτών είναι η διεξαγωγή προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης, τόσο σε επιλεγμένες ειδικότητες όσο και οριζόντιες διαθεματικές ενότητες, για την ανάπτυξη νέων επαγγελματικών δεξιοτήτων, την περαιτέρω εξειδίκευσή τους και την απόκτηση γνώσεων που υπάγονται σε κάποιον από τους στρατηγικούς τομείς προτεραιότητας της χώρας.

Στο πλαίσιο αυτό, το έργο στοχεύει στην ενίσχυση της απασχολησιμότητας 1.750 ανέργων, οι οποίοι κατανέμονται σε πέντε Περιφέρειες της χώρας που χαρακτηρίζονται ως περιοχές παρέμβασης στο πλαίσιο της Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης: Δυτική

Μακεδονία, Πελοπόννησος, Βόρειο Αιγαίο, Κρήτη και Νότιο Αιγαίο (περιοχές παρέμβασης ΔΑΜ), όπως φαίνεται στον Πίνακα 5.

Πίνακας 5. Ο αριθμός των ωφελούμενων στις περιοχές ΔΑΜ

Περιοχή Παρέμβασης	Αριθμός Ωφελούμενων
Δυτική Μακεδονία	1.260
Πελοπόννησος	95
Βόρειο Αιγαίο	69
Κρήτη	224
Νότιο Αιγαίο	105
Σύνολο	1.750

Σημείωση: Αναδημοσίευση από την υπ' αριθμ. 22225/24.07.2023 διακήρυξη «Ολοκληρωμένα Προγράμματα Προώθησης στην Απασχόληση για ανέργους (δράσεις συμβουλευτικής, κατάρτισης, πρακτικής άσκησης και πιστοποίησης) στις περιοχές ΔΑΜ» του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας, 2023, σ. 75.

Η πλειονότητα των ωφελούμενων (περίπου το 72%) προέρχεται από τη Δυτική Μακεδονία, περιοχή που επηρεάζεται ιδιαίτερα από τη μετάβαση σε πιο βιώσιμα παραγωγικά μοντέλα.

Η επένδυση στην εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση αποτελεί θεμελιώδη παράγοντα για την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και τη μείωση των χωρικών και περιφερειακών ανισοτήτων. Η ενίσχυση του ανθρώπινου κεφαλαίου μέσω στοχευμένων παρεμβάσεων σε τομείς δεξιοτήτων μπορεί να έχει σημαντικό πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα.

Σύμφωνα με μελέτη των Psycharis et al (2024), η εκπαίδευση και η επαγγελματική κατάρτιση είναι οι πιο καθοριστικοί παράγοντες για την άμβλυνση των εισοδηματικών ανισοτήτων μεταξύ των πολιτών μιας περιοχής. τέτοιου είδους παρεμβάσεις συνδέονται θετικά με τις ευκαιρίες απασχόλησης και λειτουργούν ως μηχανισμοί κοινωνικής κινητικότητας και ενσωμάτωσης. Αντιθέτως, άλλες μορφές επενδύσεων, όπως οι μεταφορικές υποδομές ή τα μεγάλης κλίμακας περιβαλλοντικά έργα, δεν παρουσιάζουν στατιστικά σημαντική συσχέτιση με τη μείωση της εισοδηματικής ανισότητας.

Στην κατεύθυνση αυτή, η Πράξη αξιοποιεί ακριβώς αυτή τη δυναμική και εντάσσεται πλήρως στο ευρύτερο αναπτυξιακό και κοινωνικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής, με στόχο την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων, την ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης και την καταπολέμηση της φτώχειας. Μέσω της κατάρτισης και της συμβουλευτικής υποστήριξης, προωθείται η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού και η απόκτηση δεξιοτήτων που ανταποκρίνονται στις ανάγκες της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει τις εξής βασικές δράσεις:

1. Συμβουλευτική υποστήριξη: Παρέχεται μέσω εξατομικευμένων συνεδριών (έξι ανά ωφελούμενο), που έχουν ως στόχο τη βέλτιστη χρήση των «αποθεμάτων» και των ικανοτήτων που διαθέτουν, μέσα από την παροχή νέων και καινοτόμων μεθόδων που εξασφαλίζουν την προσωπική τους ανάπτυξη, την επαγγελματική τους ανέλιξη και την αύξηση της απασχολησιμότητάς τους. Περιλαμβάνει τη δόμηση μιας στενής σχέσης μεταξύ συμβούλου και συμβουλευόμενου ατόμου, την αξιολόγηση της φύσης του προβλήματος, τον καθορισμό των στόχων, την παραγωγή εναλλακτικών λύσεων, την επιλογή και εφαρμογή ενός σχεδίου δράσης, την αξιολόγηση της συμβουλευτικής διαδικασίας και τον τερματισμό της και δεν εκτείνεται σε συμβουλευτική υποστήριξη προς οποιαδήποτε επιχειρηματική δραστηριότητα.

2. Θεωρητική κατάρτιση: Υλοποιούνται στοχευμένα προγράμματα κατάρτισης, προσανατολισμένα σε θεματολογίες που σχετίζονται άμεσα με τις νέες αναπτυξιακές απαιτήσεις της οικονομίας και του νέου παραγωγικού μοντέλου. Περιλαμβάνει 360 ώρες μαθημάτων, από τις οποίες οι 120 ώρες αφορούν την απόκτηση ήπιων διαθεματικών δεξιοτήτων (soft skills), όπως είναι ενδεικτικά η διαχείριση άγχους, συγκρούσεων, κρίσεων, η επικοινωνία, η οργάνωση, η τεχνολογία και η καινοτομία, και οι 240 ώρες εστιάζουν σε οριζόντιες πράσινες δεξιότητες που σχετίζονται με την πράσινη οικονομία (green skills), όπως η διαχείριση φυσικών πόρων, τα συστήματα διαχείρισης στερεών και υγρών αποβλήτων, οι ΑΠΕ, η κυκλική οικονομία, η πρόληψη φυσικών καταστροφών, τα smart buildings, η χρήση νέων τεχνολογιών και η περιβαλλοντική διαχείριση.

3. Πρακτική άσκηση: Διαρκεί 40 ώρες και υλοποιείται σε συνεργασία με επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, με στόχο την εφαρμογή των θεωρητικών γνώσεων σε πραγματικές συνθήκες εργασίας. Η επιλογή της θέσης πρακτικής γίνεται με τη μεσολάβηση του συμβούλου και βάσει μητρώου επιχειρήσεων που έχει εγκριθεί από την ΑΑ.

4. Πιστοποίηση δεξιοτήτων: Με την ολοκλήρωση των δράσεων, οι ωφελούμενοι αποκτούν αναγνωρισμένη πιστοποίηση, που ενισχύει τη δυνατότητα απασχόλησής τους σε τομείς με υψηλή ζήτηση.

Οι θεματικές προτεραιότητες της κατάρτισης εναρμονίζονται με τις κατευθυντήριες γραμμές του Συμφώνου για τις Δεξιότητες, που αποτελεί μία από τις πιο σημαντικές δράσεις του Ευρωπαϊκού Θεματολογίου Δεξιοτήτων, ενισχύοντας την αναβάθμιση των γνώσεων και των ικανοτήτων του εργατικού δυναμικού. Ταυτόχρονα, ενσωματώνουν τις ευρωπαϊκές προτεραιότητες για πράσινη και ψηφιακή μετάβαση και υποστηρίζουν μια πιο δίκαιη και ανθεκτική αγορά εργασίας, ανταποκρινόμενες στις εξελισσόμενες ανάγκες της αγοράς εργασίας, αφού ευθυγραμμίζονται η αγορά εργασίας με τις σύγχρονες απαιτήσεις.

Συνοψίζοντας, η Πράξη αποτελεί μια ολοκληρωμένη παρέμβαση που αποσκοπεί στην ενεργό υποστήριξη των ανέργων σε περιοχές με σημαντικές αναπτυξιακές προκλήσεις. Μέσω ενός συνδυασμού θεωρητικής και πρακτικής εκπαίδευσης, καθώς και εξατομικευμένης υποστήριξης, ενισχύει τη δυνατότητα πρόσβασης στην αγορά εργασίας και συμβάλλει στη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη. Η υλοποίηση της δράσης μπορεί να θεωρηθεί ως ένα παράδειγμα καλής πρακτικής πολιτικής παρέμβασης υπέρ της κοινωνικής δικαιοσύνης και της περιφερειακής ισότητας.

Αναβάθμιση των Υποδομών Ασφάλειας των 10 μεγαλύτερων ιδηροδρομικών Σηράγγων του ΟΣΕ. Στο πλαίσιο του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, υλοποιείται το έργο με τίτλο «Αναβάθμιση των Υποδομών Ασφάλειας των 10 Μεγαλύτερων Σιδηροδρομικών Σηράγγων του ΟΣΕ με Χρήση Έξυπνων ΙοΤ Συστημάτων» (κωδ. ΟΠΣ 5211675). Το έργο εντάσσεται στον Πυλώνα Ανάκαμψης 4 – «Ιδιωτικές Επενδύσεις και Οικονομικός Μετασχηματισμός», και συγκεκριμένα στον Άξονα 4.6, που αφορά τον εκσυγχρονισμό και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας βασικών υποδομών της χώρας (βλ. Πίνακα 2).

Η πράξη υλοποιείται στο πλαίσιο της ευρύτερης Δράσης 16954, η οποία αφορά στην αναβάθμιση του σιδηροδρομικού δικτύου μέσω ΣΔΙΤ. ΦΥ έχει οριστεί το ΤΕΕ, ενώ την εποπτεία έχει το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, σύμφωνα με τη σχετική απόφαση ένταξης της ΕΥΣΤΑ (15/05/2023).

Το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης έχει ως βασική αποστολή τον ψηφιακό και διοικητικό μετασχηματισμό της χώρας, προκειμένου να ανταποκριθεί στις προκλήσεις του σύγχρονου διεθνούς περιβάλλοντος. Σχεδιάζει και υλοποιεί πολιτικές για τη συνεχή αναβάθμιση των δημόσιων υπηρεσιών, με στόχο τη βέλτιστη εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την προστασία των θεσμών, του δημοσίου συμφέροντος και των κρίσιμων υποδομών.

Παράλληλα, ενισχύει τη διαφάνεια και την προσβασιμότητα, βελτιώνει τις διοικητικές διαδικασίες, προάγει την ασφάλεια των ψηφιακών δεδομένων και αξιοποιεί τις ΤΠΕ για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Λειτουργεί ως καταλύτης για τη μείωση των κοινωνικών και ψηφιακών ανισοτήτων, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση μιας συμμετοχικής και συμπεριληπτικής κοινωνίας και στην ενδυνάμωση της εθνικής οικονομίας.

Η συνολική εκτιμώμενη δαπάνη ανέρχεται σε 37.199.973,96 € (πλέον ΦΠΑ), με χρηματοδότηση από το ΠΔΕ ύψους 29.999.979 €. Η ανάθεση του έργου πραγματοποιήθηκε μέσω ανοιχτής διαδικασίας, σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α' 147/08.08.2016) και τους όρους της σχετικής διακήρυξης του ΤΕΕ (28/07/2023). Η επιλογή του αναδόχου βασίστηκε στο κριτήριο της βέλτιστης σχέσης ποιότητας – τιμής.

Το έργο κατακυρώθηκε στις 14/11/2023 σε ένωση εταιριών, της οποίας η προσφορά ήταν σύμφωνη με τους όρους του διαγωνισμού. Μετά την ολοκλήρωση των προσυμβατικών ελέγχων που πραγματοποιήθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο και την ΕΥΣΤΑ, η σύμβαση υπογράφηκε περίπου ένα έτος μετά, στις 15/10/2024.

Το έργο βρίσκεται σε απόλυτη ευθυγράμμιση με τους στρατηγικούς στόχους της ΕΕ για ένα βιώσιμο, ασφαλές και διαλειτουργικό μεταφορικό δίκτυο (TEN-T). Επίσης συμμορφώνεται με την Οδηγία 2004/54/ΕΚ της ΕΕ και το Π.Δ. 230/2007, τα οποία καθορίζουν τις ελάχιστες απαιτήσεις ασφαλείας για τις σήραγγες του ευρωπαϊκού μεταφορικού δικτύου. Σε αυτό το πλαίσιο, στόχος του έργου είναι η αναβάθμιση κρίσιμων υποδομών ασφαλείας σε δέκα μεγάλες σιδηροδρομικές σήραγγες συνολικού μήκους 64,94 χλμ., που βρίσκονται υπό τη διαχείριση του ΟΣΕ (Πίνακας 6).

Πίνακας 6. Μήκη Αναβάθμισης Σιδηροδρομικών Σηράγγων ΟΣΕ ανά Κατεύθυνση και Συνολικά

ΟΝΟΜΑ ΣΗΡΑΓΓΑΣ	ΜΗΚΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ (χλμ)	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΜΗΚΟΣ (χλμ)
Καλλιδρόμου	9.3	18.6
Όθρυος	7.02	14.04
Τεμπών	5	5
Παναγοπούλας	4.5	9
Περάματος	3.5	3.5
Αιγίου	3.5	3.5
Πλατάνου	2.4	2.4
Πλαταμόνα	4.3	4.3
Κακιάς Σκάλας	2.4	2.4
Τράπεζας	2.2	2.2
ΣΥΝΟΛΟ		64.94

Σημείωση: Αναδημοσίευση από την υπ' αριθμ. 22686/28.07.2023 διακήρυξη «Αναβάθμιση των Υποδομών Ασφάλειας των 10 μεγαλύτερων σιδηροδρομικών Σηράγγων του ΟΣΕ με χρήση έξυπνων IoT συστημάτων με στόχο την επίλυση επιτακτικών ζητημάτων ασφάλειας των σηράγγων σε ότι αφορά την πυρανίχνευση, τον φωτισμό καθώς και την έλλειψη παρακολούθησης κρίσιμων παραμέτρων της δομικής υγείας τους» του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας, 2023, σ. 60.

Η παρέμβαση περιλαμβάνει την υιοθέτηση τεχνολογιών Διαδικτύου των Πραγμάτων (IoT) και διαρθρώνεται γύρω από τρεις κύριους άξονες:

(α) Η ανάπτυξη συστημάτων πυρανίχνευσης αποτελεί τον πρώτο αμυντικό μηχανισμό ενάντια σε ένα από τα πλέον κρίσιμα σενάρια κινδύνου εντός μιας σήραγγας: την εκδήλωση πυρκαγιάς. Η υλοποίηση περιλαμβάνει θερμικές κάμερες υψηλής ευκρίνειας που θα ανιχνεύουν τυχόν μεταβολές της θερμοκρασίας, ακόμα και μικρής κλίμακας, σε πραγματικό χρόνο, αισθητήρες καπνού και αλγορίθμους εντοπισμού σημείων ανάφλεξης. Όλα τα παραπάνω θα είναι ενσωματωμένα στο λειτουργικό σύστημα της σήραγγας, το οποίο θα είναι σχεδιασμένο έτσι ώστε να ενεργοποιεί αυτοματοποιημένα πρωτόκολλα αντίδρασης (π.χ. άνοιγμα εξαερισμού, ενημέρωση Πυροσβεστικής, ειδοποίηση οδηγών μέσω ηλεκτρονικών πινακίδων μεταβλητών μηνυμάτων).

(β) Η εγκατάσταση ολοκληρωμένων συστημάτων ενόργανης παρακολούθησης της δομικής υγείας των σηράγγων (RTSHM) περιλαμβάνει αισθητήρες παραμόρφωσης για την

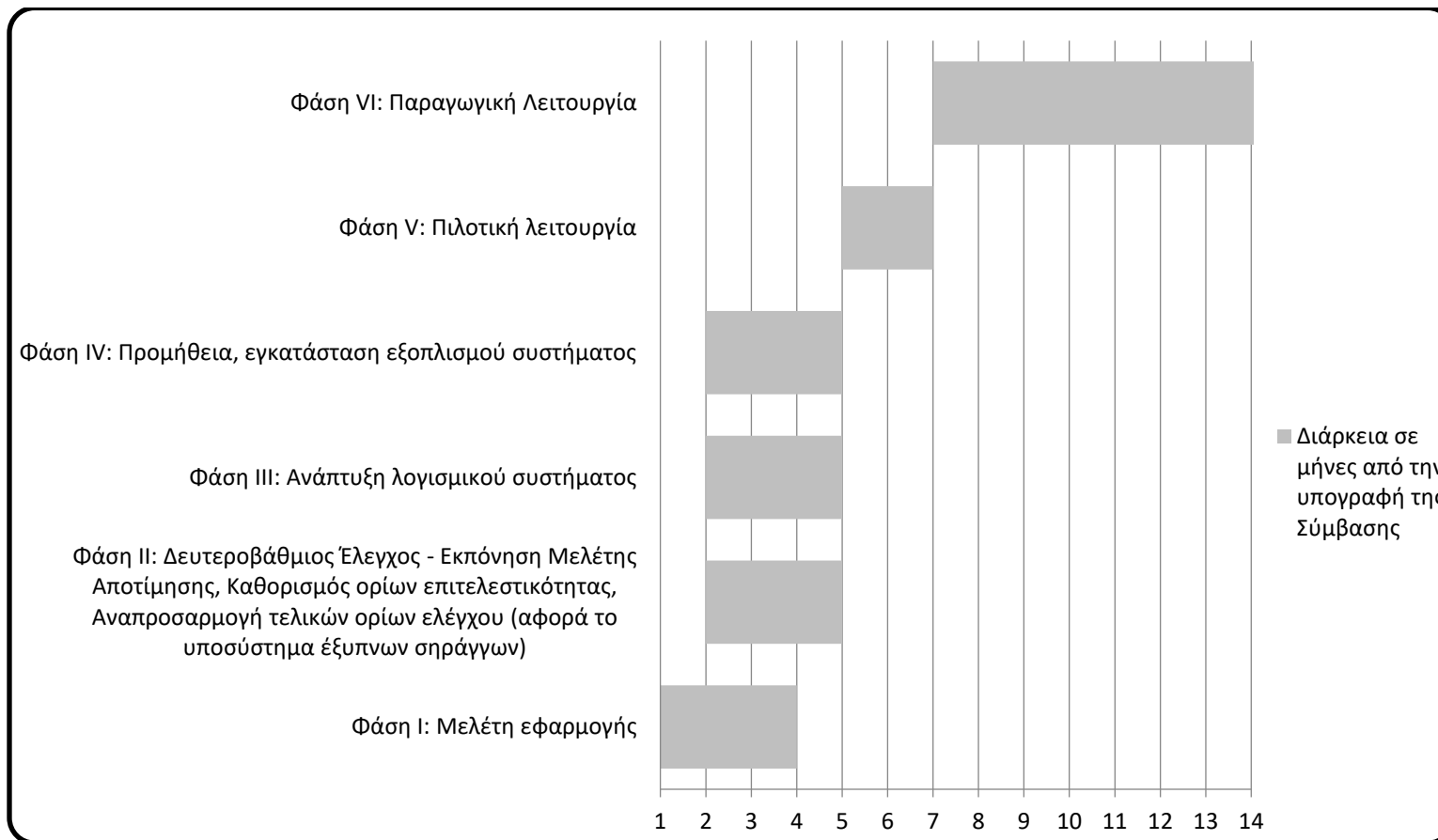
καταγραφή μετατοπίσεων ή/και καταπονήσεων στα τοιχώματα των σηράγγων, αισθητήρες υγρασίας και διαρροής, επιταχυνσιόμετρα τριών αξόνων για την καταγραφή κραδασμών από τη διέλευση των συρμών και συσκευές ανίχνευσης ρωγμών ή κίνησης του εδάφους. Τα εν λόγω συστήματα ενισχύουν την προληπτική συντήρηση των σηράγγων.

(γ) Η εφαρμογή έξυπνου φωτισμού και φωτοσήμανσης εξόδων κινδύνου με δυνατότητα τηλε-διαχείρισης περιλαμβάνει LED φωτιστικά σώματα χαμηλής κατανάλωσης με δυνατότητα προγραμματισμού βάσει συνθηκών, δυναμικά φώτα δαπέδου ή/και τοιχώματος, σχεδιασμένα για να καθοδηγούν την κατεύθυνση εκκένωσης μέσω χρωματικού και κινητικού σήματος και αισθητήρες παρουσίας με συστήματα τηλεμετρίας που θα προσαρμόζουν τον φωτισμό ανάλογα με την παρουσία ατόμων ή οχημάτων. Το εν λόγω υποσύστημα θα είναι διασυνδεδεμένο με τα (α) και (β). Για παράδειγμα, σε περίπτωση πυρκαγιάς τα φώτα θα κατευθύνουν μακριά από το επίκεντρο του συμβάντος.

Τα τρία επιμέρους υποσυστήματα είναι διακριτά αλλά απολύτως αλληλοσυμπληρώμενα και συνθέτουν ένα ενιαίο οικοσύστημα ψηφιακής παρακολούθησης και ελέγχου, μέσω cloud – based πλατφόρμας, η οποία επιτρέπει την real – time επίβλεψη, τις απομακρυσμένες εντολές και την ενεργειακή παρακολούθηση, ενώ θα υπάρχει δυνατότητα άμεσης επέμβασης λόγω της αξιοποίησης αυτών των τεχνολογιών αιχμής.

Η ολοκλήρωση του έργου έχει προγραμματιστεί για το τέταρτο τρίμηνο του 2025, με την παράδοση να συνοδεύεται από επίσημη βεβαίωση παραλαβής από τον ΟΣΕ (ποιοτικός δείκτης). Το αναλυτικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησης παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 1.

Διάγραμμα 1. Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης του έργου: Αναβάθμιση των Υποδομών Ασφάλειας των 10 μεγαλύτερων σιδηροδρομικών Σηράγγων του ΟΣΕ



Σημείωση: Προσαρμογή από την υπ' αριθμ. 39924/15.10.2024 σύμβαση «Αναβάθμιση των Υποδομών Ασφάλειας των 10 μεγαλύτερων σιδηροδρομικών Σηράγγων του ΟΣΕ με χρήση έξυπνων IoT συστημάτων με στόχο την επίλυση επιτακτικών ζητημάτων ασφάλειας των σηράγγων σε ό,τι αφορά την πυρανίχνευση, τον φωτισμό, καθώς και την έλλειψη παρακολούθησης κρίσιμων παραμέτρων της δομικής υγείας τους» του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας, 2024, σσ. 5, 6.

Μετά την παράδοση και έπειτα από συνεννοήσεις με τους εμπλεκόμενους φορείς (ΤΕΕ, Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης), ο ΟΣΕ θα αναλάβει την πλήρη διαχείριση και συντήρηση των αναβαθμισμένων υποδομών.

Η εφαρμογή του έργου εκτός από την τεχνολογική αναβάθμιση, εξυπηρετεί και ευρύτερους στόχους εθνικής και ευρωπαϊκής σημασίας, καθώς και τις δεσμεύσεις της Ελλάδας να εναρμονιστεί με τα πρότυπα ασφαλείας που θέτει η ΕΕ σε θέματα μεταφορών και πολιτικής προστασίας. Η στρατηγική του σημασία στηρίζεται στην ενίσχυση της ασφάλειας του σιδηροδρομικού δικτύου, μέσα από την προληπτική ανίχνευση κινδύνων, την έγκαιρη αντίδραση σε συμβάντα έκτακτης ανάγκης, καθώς και την πρόληψη σοβαρών ατυχημάτων. Αυτή η προσέγγιση ενσωματώνει τις αρχές της έξυπνης μηχανικής (smart engineering) και αντιπροσωπεύει μια σημαντική μετατόπιση από το παραδοσιακό μοντέλο παθητικής παρακολούθησης προς ένα μοντέλο ενεργητικής, προγνωστικής διαχείρισης της ασφάλειας των υποδομών.

Το τραγικό δυστύχημα στα Τέμπη τον Φεβρουάριο του 2023, ανέδειξε με τον πλέον εμφατικό τρόπο τις χρόνιες ελλείψεις στις υποδομές και τα συστήματα ασφαλείας των ελληνικών σιδηροδρόμων. Η απουσία ολοκληρωμένων συστημάτων παρακολούθησης, εντοπισμού προβλημάτων και συντονισμένης αντίδρασης σε περιπτώσεις κινδύνου συνέβαλε στην έκταση και τη σοβαρότητα του εν λόγω συμβάντος, επιταχύνοντας έτσι την ανάγκη για ριζική αναδιάρθρωση των υφιστάμενων τεχνολογικών υποδομών.

Συνολικά, η εν λόγω παρέμβαση λειτουργεί ως πρότυπο εφαρμογής προηγμένων τεχνολογιών στον τομέα των μεταφορών, με στόχο τη διασφάλιση της ανθρώπινης ζωής, την ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού στις σιδηροδρομικές μεταφορές και την ευθυγράμμιση της χώρας με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Παράλληλα, αποτελεί στρατηγικής σημασίας επένδυση για την ενίσχυση της περιφερειακής διασυνδεσιμότητας και της εδαφικής συνοχής στα Βαλκάνια και τη Νοτιοανατολική Ευρώπη.

Τέλος, εκτός από καταλύτης για τη μετεξέλιξη των δημόσιων μεταφορών στην Ελλάδα, δύναται να αναπαραχθεί σε άλλα έργα στρατηγικής σημασίας, στο πλαίσιο μιας συνολικής πολιτικής ενίσχυσης της ευρωπαϊκής εδαφικής συνοχής και ανταγωνιστικότητας, λειτουργώντας ως πρότυπο για την ανάπτυξη αντίστοιχων έργων.

Συμπεράσματα

Βασικά συμπεράσματα

Η παρούσα εργασία ανέδειξε την πολυπλοκότητα αλλά και τον στρατηγικό ρόλο των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων στην εφαρμογή της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, μέσα από τη συγκριτική ανάλυση των παραδοσιακών διαρθρωτικών ταμείων και του ΤΑΑ, με εστίαση στη συμβολή του ΤΕΕ ως ενδιάμεσου ΦΥ.

Υπάρχει η αντίληψη ότι «η Ευρώπη οικοδομείται μέσω των κρίσεων». Πράγματι, η πολιτική συνοχής, αν και φιλόδοξη, δεν υπήρξε πάντοτε ανέφελη. Αντιθέτως, κλήθηκε να προσαρμοστεί σε διαδοχικές κρίσεις: από τη χρηματοοικονομική κρίση του 2008, στην κρίση χρέους στην Ελλάδα, την πανδημία Covid-19, αλλά και τις πρόσφατες γεωπολιτικές αναταράξεις. Μέσα από αυτές τις κρίσεις κατέστη σαφές ότι η ενιαία, οριζόντια προσέγγιση δεν αρκεί για την αποτελεσματική διαχείριση των διάφορων αναγκών των κρατών – μελών. Η σταδιακή εισαγωγή πιο σύνθετων και αυστηρών (και πολλές φορές μυωπικών) πολιτικών, όπως οι αιρεσιμότητες, συχνά δημιούργησαν μεγαλύτερη πολυπλοκότητα, ιδίως για τις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες. Παράλληλα, η στρατηγική κατεύθυνση της ΕΕ, που άλλοτε ενισχύει την ελεύθερη αγορά και άλλοτε τη συνοχή, δεν υπήρξε πάντοτε συνεκτική (όπως στην περίπτωση της στρατηγικής της Λισαβόνας II), γεγονός που καθιστά την ανάγκη για ευελιξία και προσαρμοστικότητα ακόμα πιο επιτακτική. Η ίδρυση του ΤΑΑ ήρθε να ανταποκριθεί ακριβώς σε αυτή την ανάγκη.

Η συγκριτική ανάλυση επιβεβαίωσε ότι τα διαρθρωτικά ταμεία και το ΤΑΑ αποτελούν δύο διακριτά αλλά δυνητικά συμπληρωματικά εργαλεία. Τα προγράμματα ΕΣΠΑ προτάσσουν μία περιφερειακά στοχευμένη, πολυεπίπεδη και στρατηγικά μακροπρόθεσμη προσέγγιση. Αντίθετα, το ΤΑΑ, σχεδιασμένο σε απάντηση έκτακτων συνθηκών, προσφέρει αυξημένη ευελιξία, ταχύτερους διοικητικούς κύκλους και στοχοκεντρική λογική, στοιχεία απαραίτητα σε μια εποχή αυξημένων και πολυδιάστατων προκλήσεων.

Η σύγκριση αναδεικνύει ότι, παρά τις διαφορές στη διαχείριση, στη φιλοσοφία και στη χρονική ωρίμανση των έργων, δεν πρόκειται για ανταγωνιστικά αλλά για συμπληρωματικά εργαλεία, με δυνατότητα συνέργειας. Η αξιοποίησή τους οφείλει να

στηρίζεται σε κοινό στρατηγικό πλαίσιο, τεχνική διασύνδεση και σαφή κατανομή ρόλων, ώστε να αποφεύγονται αλληλοεπικαλύψεις και να ενισχύεται η αποδοτικότητα του συστήματος. Σε αυτό το πλαίσιο, η πρόκληση και η αναγκαιότητα έγκειται στη συνδυαστική αξιοποίηση των δύο εργαλείων: η ευελιξία και αποτελεσματικότητα του ΤΑΑ μπορούν να ενισχύσουν την επιχειρησιακή ικανότητα της πολιτικής συνοχής, υπό την προϋπόθεση ότι θα ενσωματωθούν χωρίς να θυσιαστεί η μακροπρόθεσμη στόχευση, η πολυτομεακή συνεργασία και η περιφερειακή εξειδίκευση.

Η ελληνική εμπειρία δείχνει ότι η αξιοποίηση των ευρωπαϊκών εργαλείων αντιμετωπίζει προκλήσεις όπως η πολυπλοκότητα του θεσμικού και διοικητικού πλαισίου, αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων, γραφειοκρατικές διαδικασίες και καθυστερήσεις στις δημόσιες συμβάσεις. Η αποδοτική απορρόφηση πόρων, όμως, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη θεσμική επάρκεια και την τεχνική ικανότητα των ενδιαμέσων φορέων.

Σε αυτό το περιβάλλον, η συμβολή του ΤΕΕ στην προώθηση των στόχων της πολιτικής συνοχής είναι ουσιαστική. Ως τεχνικός σύμβουλος της Πολιτείας και θεσμικά κατοχυρωμένος ενδιαμέσος φορέας, το ΤΕΕ συνεισφέρει με τεχνική επάρκεια, διαφάνεια και λειτουργική αξιοπιστία. Μέσα από την υλοποίηση έργων υψηλής κοινωνικής προστιθέμενης αξίας, όπως η κατάρτιση ανέργων στις περιοχές ΔΑΜ και η αναβάθμιση των σηράγγων του ΟΣΕ, ανταποκρίνεται στις ευρωπαϊκές προτεραιότητες για βιώσιμη ανάπτυξη, μείωση των ανισοτήτων, ενίσχυση της συνδεδεσιμότητας και ψηφιακή μετάβαση.

Σημειώνεται ότι παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις στο χρόνο ωρίμανσης των έργων (11 μήνες για το ΕΣΠΑ έναντι 17 μηνών για το ΤΑΑ), η επιτυχής υλοποίησή τους επιβεβαιώνει την ανάγκη για αξιοποίηση φορέων με θεσμική επάρκεια και κοινωνική νομιμοποίηση. Η εν λόγω διαφορά δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως πλεονέκτημα των διαδικασιών των διαρθρωτικών ταμείων έναντι του ΤΑΑ, καθώς το έργο του ΟΣΕ εντάσσεται σε ένα πλαίσιο αυξημένης ανάγκης, ιδίως υπό το πρίσμα της τραγικής συγκυρίας του δυστυχήματος στα Τέμπη.

Συνολικά, κρίνεται σκόπιμο να ενισχυθεί θεσμικά και επιχειρησιακά ο ρόλος φορέων με αποδεδειγμένη εμπειρία, τεχνική επάρκεια και επιστημονική τεκμηρίωση, όπως το ΤΕΕ. Η θεσμική κατοχύρωση και ενίσχυση της συμμετοχής τέτοιων φορέων στη

διαμόρφωση και υλοποίηση των χρηματοδοτικών πολιτικών μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στην αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας, τη βελτίωση της ποιότητας των παρεμβάσεων και, τελικά, στην αποτελεσματικότερη προώθηση των στόχων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ.

Προτάσεις για βελτίωση

Με βάση τα συμπεράσματα της παρούσας μελέτης, διαμορφώνονται ορισμένες προτάσεις που θα μπορούσαν να συμβάλουν στην πιο αποτελεσματική υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η πολιτική συνοχής, από το 1985 μέχρι σήμερα, λειτουργεί ως βασικός μοχλός στήριξης των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών της ΕΕ. Αν και τα προγράμματα εξελίσσονται ανάλογα με τις σύγχρονες ανάγκες και προτεραιότητες, εξακολουθούν να υφίστανται προκλήσεις στην προσαρμογή τους στις διαφοροποιημένες κοινωνικοοικονομικές πραγματικότητες των περιφερειών.

Πρώτον, η επιδίωξη της χωρικής εξισορρόπησης, παρά την κομβική της σημασία, δεν είναι από μόνη της επαρκής. Απαιτείται μια προσέγγιση που να γεφυρώνει τις τοπικές ανάγκες με τις στρατηγικές προτεραιότητες της ΕΕ (Κρητικός, 2021). Η σύνδεση των ευρωπαϊκών πόρων με τις τοπικές ιδιαιτερότητες είναι κρίσιμη, και σε αυτό το πλαίσιο, η εφαρμογή των αρχών της εγγύτητας και της επικουρικότητας αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση για την επιτυχία των παρεμβάσεων, ενώ παράλληλα αποκλείει τον κίνδυνο παρέμβασης της Ευρώπης στις εσωτερικές πολιτικές των κρατών – μελών.

Δεύτερον, η ισχύουσα ταξινόμηση των περιφερειών με βάση αποκλειστικά το κκ ΑΕΠ χρήζει αναθεώρησης. Η προσέγγιση αυτή δεν αποτυπώνει πλήρως τις ενδοπεριφερειακές ανισότητες ούτε τις πραγματικές ανάγκες των περιοχών. Προτείνεται, επομένως, η υιοθέτηση ενός σύνθετου πλαισίου αξιολόγησης που να περιλαμβάνει συμπληρωματικούς δείκτες κοινωνικής προόδου, όπως ο Δείκτης Ανθρώπινης Ανάπτυξης (HDI), δείκτες κατανομής του εισοδήματος, βιωσιμότητας, πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες και ποιότητας ζωής. Μια τέτοια πολυδιάστατη προσέγγιση θα μπορούσε να συμβάλει σε μια πιο δίκαιη κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων και σε αποτελεσματικότερη στόχευση των παρεμβάσεων.

Τρίτον, απαραίτητη είναι η ενίσχυση των μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης των ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Η σύνδεση της εκταμίευσης των πόρων με την επίτευξη συγκεκριμένων και μετρήσιμων στόχων προϋποθέτει αξιόπιστα εργαλεία αξιολόγησης, που θα συνδυάζουν ποσοτικά και ποιοτικά δεδομένα, με έμφαση στην ουσιαστική και όχι μόνο την τυπική απορρόφηση. Η αναβάθμιση αυτών των μηχανισμών αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας.

Και τέταρτον, καταγράφεται σαφής συσχέτιση ανάμεσα στη θεσμική επάρκεια και την αποτελεσματική διαχείριση των ευρωπαϊκών πόρων. Περιφέρειες και κράτη με ισχυρή δημόσια διοίκηση, έμπειρο ανθρώπινο δυναμικό και ξεκάθαρους ρόλους και διαδικασίες παρουσιάζουν υψηλότερα ποσοστά επιτυχίας στην υλοποίηση προγραμμάτων, ακόμη και όταν η χρηματοδότηση είναι περιορισμένη. Αντίθετα, χώρες με ασθενείς διοικητικές δομές ή περιορισμένη τεχνική ικανότητα συχνά δυσκολεύονται να απορροφήσουν αποτελεσματικά τους διαθέσιμους πόρους, ανεξαρτήτως του χρηματοδοτικού εργαλείου. Ως εκ τούτου, προτείνεται η συστηματική επένδυση στην ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας των δημόσιων οργανισμών, μέσω της επιμόρφωσης των στελεχών, της απλούστευσης των διαδικασιών, της ενίσχυσης της τεχνολογικής υποδομής και της καθιέρωσης ενός πιο ευέλικτου, συνεργατικού και διαφανούς θεσμικού πλαισίου.

Συνοψίζοντας, η πολιτική συνοχής αποτελεί αντικείμενο διαρκούς διαλόγου και αναπροσαρμογής για πάνω από τέσσερις δεκαετίες. Στο επίκεντρο αυτών των συζητήσεων βρίσκεται η αναζήτηση ενός κοινού ευρωπαϊκού νοήματος για την ισότητα, την ανάπτυξη και τη σύγκλιση, έννοιες που αποκτούν κάθε φορά νέο περιεχόμενο, ανάλογα με τις προκλήσεις της εποχής. Δεν πρόκειται για μία στατική κατασκευή, αλλά για μία ζωντανή διαδικασία, που οφείλει να εξελίσσεται, ανταποκρινόμενη στις κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές μεταβολές. Άλλωστε, πώς μπορεί ένα σύνολο κρατών με διαφορετικές ιστορικές διαδρομές, ανάγκες και φιλοδοξίες να σχεδιάσει από κοινού ένα μέλλον που θα είναι ταυτόχρονα δίκαιο, αποτελεσματικό και συμπεριληπτικό; Σε αυτό το πλαίσιο, η πολιτική συνοχής είναι κάτι περισσότερο από ένα εργαλείο αναδιανομής πόρων· αποτελεί μια συλλογική ευθύνη απέναντι στην ιδέα της Ευρώπης.

Πηγές – Βιβλιογραφία

Πηγές

Α' Αρχεία

Απόφαση Ένταξης της Πράξης «Ολοκληρωμένα Προγράμματα Προώθησης στην Απασχόληση για ανέργους (δράσεις συμβουλευτικής, κατάρτισης, πρακτικής άσκησης και πιστοποίησης) στις περιοχές ΔΑΜ» στο Πρόγραμμα «Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση 2021-2027» της Ειδικής Υπηρεσίας Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (2023).

Απόφαση Ένταξης του Έργου «Αναβάθμιση των Υποδομών Ασφάλειας των 10 μεγαλύτερων σιδηροδρομικών Σηράγγων του Ο.Σ.Ε με χρήση έξυπνων ΙοT συστημάτων» στο Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας της Ειδικής Υπηρεσίας Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης (2023).

Απόφαση Κατακύρωσης για τη σύναψη σύμβασης για την «Αναβάθμιση των Υποδομών Ασφάλειας των 10 μεγαλύτερων σιδηροδρομικών Σηράγγων του Ο.Σ.Ε με χρήση έξυπνων ΙοT συστημάτων με στόχο την επίλυση επιτακτικών ζητημάτων ασφάλειας των σηράγγων σε ότι αφορά την πυρανίχνευση, τον φωτισμού καθώς και την έλλειψη παρακολούθησης κρίσιμων παραμέτρων της δομικής υγείας τους» του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (2023).

Απόφαση Κατακύρωσης της Πράξης «Ολοκληρωμένα Προγράμματα Προώθησης στην Απασχόληση για Ανέργους (δράσεις συμβουλευτικής, κατάρτισης, πρακτικής άσκησης και πιστοποίησης) στις περιοχές ΔΑΜ» του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (2024).

Διακήρυξη για την ανάθεση του έργου: Ενέργειες Συμβουλευτικής και Κατάρτισης ανέργων στο πλαίσιο της Πράξης «Ολοκληρωμένα Προγράμματα Προώθησης στην Απασχόληση για ανέργους (δράσεις συμβουλευτικής, κατάρτισης, πρακτικής άσκησης και πιστοποίησης) στις περιοχές ΔΑΜ» του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (2023).

Διακήρυξη για το έργο: «Αναβάθμιση των Υποδομών Ασφάλειας των 10 μεγαλύτερων σιδηροδρομικών Σηράγγων του Ο.Σ.Ε με χρήση έξυπνων ΙοT συστημάτων με στόχο την επίλυση επιτακτικών ζητημάτων ασφάλειας των σηράγγων σε ότι

- αφορά την πυρανίχνευση, τον φωτισμού καθώς και την έλλειψη παρακολούθησης κρίσιμων παραμέτρων της δομικής υγείας τους» του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (2023).
- Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0» του Υπουργείου Οικονομικών (2021).
- Περιγραφή του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου για τα Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2021-2027 του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων.
- Συμφωνητικό προμήθειας για την «Αναβάθμιση των Υποδομών Ασφάλειας των 10 μεγαλύτερων σιδηροδρομικών Σηράγγων του Ο.Σ.Ε με χρήση έξυπνων IoT συστημάτων με στόχο την επίλυση επιτακτικών ζητημάτων ασφάλειας των σηράγγων σε ό,τι αφορά την πυρανίχνευση, τον φωτισμό, καθώς και την έλλειψη παρακολούθησης κρίσιμων παραμέτρων της δομικής υγείας τους» του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (2024).
- Συμφωνητικό υπηρεσιών: «Ενέργειες Συμβουλευτικής και Κατάρτισης ανέργων «Ολοκληρωμένα Προγράμματα Προώθησης στην Απασχόληση για ανέργους (δράσεις συμβουλευτικής, κατάρτισης, πρακτικής άσκησης και πιστοποίησης) στις περιοχές ΔΑΜ» στο πλαίσιο της Πράξης MIS 6001156» του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (2024).

Β' Νόμοι, Κανονισμοί, Οδηγίες ΕΕ

- Ευρωπαϊκή Οδηγία 89/665/ΕΟΚ (L 395/33)
- Ευρωπαϊκή Οδηγία 92/13/ΕΟΚ (L 76/14)
- Ευρωπαϊκή Οδηγία 2004/54/ΕΚ (L 167/39)
- Ευρωπαϊκή Οδηγία 2007/66/ΕΚ (L 335/31)
- Ευρωπαϊκή Οδηγία 2014/23/ΕΕ (L 94/1)
- Ευρωπαϊκή Οδηγία 2014/24/ΕΕ (L 94/65)
- Ευρωπαϊκή Οδηγία 2014/25/ΕΕ (L 94/243)
- Ευρωπαϊκή Οδηγία 2014/55/ΕΕ (L 133/1)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1952 (L 398/23)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1953 (L 398/25)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060 (L 231/159)

Κανονισμών (ΕΟΚ) 25/1962 (991/ 62)

Νόμος υπ' αριθμ. 4412/2016 (ΦΕΚ Α' 147/08.08.2016)

Νόμος υπ' αριθμ. 4782/2021 (ΦΕΚ Α' 36/09.03.2021)

Νόμος υπ' αριθμ. 4914/2022 (ΦΕΚ Α' 61/21.03.2022)

Νόμος υπ' αριθμ. 4938/2022 (ΦΕΚ Α' 109/06.06.2022)

Προεδρικό Διάταγμα 230/2007 (ΦΕΚ Α' 264/23.11.2007)

Γ' Ιστοσελίδες

Πληροφορίες σχετικά με τα προγράμματα χρηματοδότησης της ΕΕ:

https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_el (πρόσβαση στις 14/10/2024).

Πληροφορίες σχετικά με την Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης:

<https://minfin.gov.gr/ypourgeio/eidiki-ypiresia-syntonismou-tameiou-anakamphis/> (πρόσβαση στις 14/10/2024).

Πληροφορίες σχετικά με την εξοικονόμηση των δαπανών από την πλήρη λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ):

<https://www.government.gov.gr/exikonomisi-kata-195-ton-dapanon-apo-tin-pliri-litourgia-tou-ethnikou-sistimatos-ilektronikon-dimosion-simvaseon-esidis/> (πρόσβαση στις 28/11/2024).

Πληροφορίες σχετικά με το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (Ο.Π.Σ.):

<https://www.ops.gr/Ergorama/index.jsp?menuItemId=a1> (πρόσβαση στις 14/10/2024).

Πληροφορίες σχετικά με τους ρόλους και τους σκοπούς του ΤΕΕ: <https://web.tee.gr/to-tee/rolos/> (πρόσβαση στις 28/11/2024).

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων και ΕΣΠΑ. (2023, Ιούλιος 12). Πολιτική της Συνοχής μετά το 2027 - Προκλήσεις και Προοπτικές. Αθήνα, Ελλάδα. Ανάκτηση από <https://www.youtube.com/watch?v=EPLGaUVF4PI>
- Γιώτη - Παπαδάκη, Ο. (2024). *Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης - 3η έκδοση*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Δεληθέου, Β., Ποδηματάς, Ε., & Μιχαλάκη, Ε. (2018). Συγχρηματοδοτούμενα Προγράμματα και η συμβολή τους στην Περιφερειακή και Τοπική Ανάπτυξη στην Ελλάδα. *Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών*, 18(69), 212–228. Ανάκτηση από <https://doi.org/10.26253/heal.uth.ojs.sst.2018.810>
- Ελληνική Στατιστική Αρχή [ΕΛΣΤΑΤ]. (2021). *Απογραφή Πληθυσμού-Κατοικιών 2021. Μόνιμος Πληθυσμός κατά φύλο, επίπεδο εκπαίδευσης και κατάσταση ασχολίας*.
- Επιτροπή Ανταγωνισμού. (2022). *Οδηγός για Αναθέτουσες Αρχές. Ανίχνευση και πρόληψη συμπαιγνιακών πρακτικών σε διαγωνισμούς προμηθειών*.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2011). *Έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, Έβδομη έκθεση προόδου σχετικά με την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή*.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2022). *Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) 2022 - Ελλάδα*.
- Καλλιώρας, Δ., & Κρητικός, Α. (2023). Η μετεξέλιξη της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ μετά τη σύσταση του Ταμείου Ανάκαμψης. *Σειρά Ερευνητικών Εργασιών, ΤΜΧΠΠΑ-ΠΘ 29(01)*, 1-22.
- Καραγιάννης, Β. (2025). Ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις. *Δίκαιο και Επιχειρήσεις, έκδοση Απρίλιος 2025*, 162-163.
- Κουρτέσης, Α., & Αυδίκος, Β. (2013). Η νέα Πολιτική Οικονομικής, Κοινωνικής και Εδαφικής Συνοχής 2014-2020: μια πρώτη ανάλυση και κριτική. *Γεωγραφίες, Τεύχος 23*, 140-154.

- Κρητικός, Α. (2021). Πολιτική Συνοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η επόμενη μέρα μετά την πανδημία. *Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ)*.
- Παπαδασκαλόπουλος, Δ. Α., & Χριστοφάκης, Σ. Μ. (2009). *Περιφερειακός Προγραμματισμός, Δεύτερη Βελτιωμένη Έκδοση*. Αθήνα: εκδόσεις Παπαζήση.
- Πετράκος, Γ., & Ψυχάρης, Γ. (2004). Κεφάλαιο 3: Περιφερειακές Ανισότητες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα* (σσ. 123-155). Εκδόσεις Κριτική.
- Φερόνας, Α. (2017). Η Κοινωνική Διάσταση της «Ευρώπης 2020»: Ρητορική και Πραγματικότητα. *Κοινωνική Πολιτική, 1*, 65–88. Ανάκτηση από <https://doi.org/10.12681/sp.10547>

Ξενόγλωσση

- Avdikos, V., & Chardas, A. (2015). European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth – Less Redistribution and Cohesion. *Territory, Politics, Governance, 4:1*, 97-117. doi:10.1080/21622671.2014.992460
- Barbero, J., Conte, A., Crucitti, F., Lazarou, N.-J., Sakkas, S., & Salotti, S. (2024). The impact of the recovery fund on EU regions: a spatial general equilibrium analysis. *Regional Studies, 58:2*, 336-349. doi:10.1080/00343404.2022.2123467
- Ederveen, S., de Groot, H., & Nahuis, R. (2006). Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy. *Kyklos, vol. 59, issue 1*, 17–42. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2006.00318.x>
- European Commission. (2022). *Cohesion in Europe towards 2050: Eighth report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2024). *Directorate-General for Regional and Urban Policy. Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy*,

- February 2024. Publications Office of the European Union.
doi:<https://data.europa.eu/doi/10.2776/974536>
- European Council. (2000). *Presidency Conclusions, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000*.
- Fratesi, U. (2023). *Regional Policy: Theory and Practice* (1st ed.). Routledge.
doi:<https://doi.org/10.4324/9781351107617>
- Fratesi, U., & Wislade, F. G. (2017). The impact of European Cohesion Policy in different contexts. *Regional Studies*, 51(6), 817–821.
doi:10.1080/00343404.2017.1326673
- Garcilazo, E., & Oliveira Martins, J. (2015). The Contribution of Regions to Aggregate Growth in the OECD. *Economic Geography* 91(2), pp. 205-221.
doi:<https://dx.doi.org/10.1787/5k3tt0zzp932-en>
- Lang, V., Redeker, N., & Bischof, D. (2023, August 3). Place-Based Policies and Inequality Within Regions. doi:<https://doi.org/10.31219/osf.io/2xmzj>
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). *Contrasting Visions of Multi-Level Governance, Multi-level Governance*. Oxford University Press. doi:10.1093/0199259259.003.0002
- Oliveira Martins, J. (2023, Ιούλιος 12). Παγκοσμιοποίηση, χωρική συγκέντρωση και σύγκλιση: Οι προκλήσεις για την Πολιτική Συνοχής. Ανάκτηση από Πολιτική Συνοχής μετά το 2027: <https://www.youtube.com/watch?v=EPLGaUVF4PI>
- Paul, L. (2022). The Objectives of the Europe 2020 Strategy and Romania's Achievements. *Studies in Business and Economics. Lucian Blaga University of Sibiu, vol. 17 no. 2*, 195-215. doi:10.2478/sbe-2022-0033
- Petriková, M. (2020). Implementation of European Union structural and cohesion policy after 2020. *Slovak Journal of Public Policy and Public Administration*, 7(1). Retrieved from <https://sjpppa.fsvucm.sk/index.php/journal/article/view/100>
- Psycharis, Y., Tselios, V., & Pantazis, P. (2018). *The contribution of Cohesion Funds and nationally funded public investment to regional growth: evidence from Greece*. *Regional Studies*. doi:10.1080/00343404.2018.1525696
- Psycharis, Y., Tselios, V., & Pantazis, P. (2024). Cohesion policy and household income inequality: evidence from the Greek regions. *The Annals of Regional Science*, pp. 1563–1591. doi:<https://doi.org/10.1007/s00168-024-01304-y>

Puigcerver-Peñalver, M.-C. (2004). The Impact of Structural Funds Policy on Economic Convergence in the European Union. *European Planning Studies*, 12(4), 465–483.

Rodríguez-Pose, A., & Garcilazo, E. (2013). “Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions”. *OECD Regional Development Working Papers*, 2013/12, OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/5k43n1zv02g0-en>

Rodríguez-Pose, A., Terrero-Dávila, J., & Lee, N. (2023, September). Left-behind versus unequal places: interpersonal inequality, economic decline and the rise of populism in the USA and Europe. *Journal of Economic Geography*, pp. 951-977. doi:<https://doi.org/10.1093/jeg/lbad005>