

Αξιολόγηση Εφαρμογής & Επιπτώσεων

**Αποτίμηση της εφαρμογής των Χωρικών Εργαλείων
στην Ελλάδα στην προγραμματική περίοδο 2014 -2020**

Ηλεκτρονικός σύνδεσμος στο πλήρες κείμενο της αξιολόγησης:
<https://www.espa.gr/el/Pages/staticEvaluation.aspx>

Στοιχεία επικοινωνίας για πληροφορίες σχετικά με την αξιολόγηση: +30 2713 601 349,
ktourlouki@mou.gr

[Μάιος, 2023]

1. Σύνοψη

Στόχος της αξιολόγησης, η οποία διενεργήθηκε από την Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικής Σχεδιασμού και Αξιολόγησης (ΕΥΣΣΑ) σε εθνικό επίπεδο, ήταν η αποτίμηση των χωρικών εργαλείων ΟΧΕ, ΟΧΕ-BAA και ΤΑΠΤΟΚ στο σύνολο της Χώρας, κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020, κυρίως ως προς την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, συνάφεια και επιπτώσεις. Στην μελέτη αξιολόγησης εξετάστηκαν τα χωρικά εργαλεία που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ).

Στα **περιεχόμενά** της η μελέτη εξέτασε/διερεύνησε και αποτίμησε το σχεδιασμό, τη διακυβέρνηση και την υλοποίηση των χωρικών εργαλείων στα Περιφερειακά Προγράμματα (ΠΕΠ) 2014-2020 συνολικά, με ιδιαίτερη αναφορά κατά περίπτωση ανά Περιφερειακό Πρόγραμμα, όταν προέκυπταν σημαντικές διαφοροποιήσεις από τα συνολικά κοινά ευρήματα. Πιο συγκεκριμένα, η μελέτη περιελάμβανε:

- α) Αξιολόγηση των χωρικών εργαλείων, ως προς τη φάση σχεδιασμού των στρατηγικών.
- β) Εξέταση της αποτελεσματικότητας του συστήματος διακυβέρνησης, όπως διαμορφώθηκε στο πλαίσιο των εγκεκριμένων στρατηγικών (Αποτίμηση επιχειρησιακής ενεργοποίησης – Διάσταση διακυβέρνησης).
- γ) Αποτίμηση της πορείας υλοποίησης των στρατηγικών που έχουν εγκριθεί στο πλαίσιο της εφαρμογής των χωρικών εργαλείων, και της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών υλοποίησης, ως προς την εξέλιξη των επιμέρους έργων και παρεμβάσεων.
- δ) Αξιολογική αποτίμηση (Διάσταση υιοθέτησης ολοκληρωμένων τοποκεντρικών στρατηγικών).

Η **μέθοδος** αξιολόγησης βασίσθηκε στα εξής:

- Βιβλιογραφική Έρευνα
- Έγγραφα τεκμηρίωσης
- Έρευνα πεδίου (Ερωτηματολόγια στις Διαχειριστικές Αρχές των ΠΕΠ)

2. Πλαίσιο και Σχεδιασμός Αξιολόγησης

2.1 Περιγραφή

Η αξιολόγηση αποσκοπούσε στην αποτίμηση του σχεδιασμού και της πορείας εφαρμογής των εργαλείων (Στρατηγικών) Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης, στα ΠΕΠ 2014-2020, μέχρι και το 2020, προκειμένου, αφ' ενός να διερευνηθεί η ανάγκη οριζόντιων διορθωτικών μέτρων μέχρι και τη λήξη της περιόδου 2014-2020, αφ' ετέρου να προετοιμασθούν αποτελεσματικά αντίστοιχες παρεμβάσεις κατά την προγραμματική περίοδο 2021-2027, στο πλαίσιο του Στόχου Πολιτικής 5.

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης αποτιμήθηκαν:

α) Η ορθολογικότητα και αποτελεσματικότητα του σχεδιασμού των στρατηγικών ως προς τις παρακάτω παραμέτρους.

- Εδαφικές περιοχές εφαρμογής χωρικών εργαλείων, σε σχέση με τις εξειδικεύσεις του Εθνικού Χωροταξικού Σχεδιασμού
- Χρηματοδότηση (Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, Θεματικοί στόχοι, Επενδυτικές Προτεραιότητες), σε σχέση με τα χωροταξικά χαρακτηριστικά, τις ανάγκες και τη δυναμική των περιοχών εφαρμογής.
- Επάρκεια της κλίμακας παρέμβασης
- Χρονοδιάγραμμα σχεδιασμού εφαρμογής και ταχύτητα ενεργοποίησης (έκδοση εγκυκλίων, σχεδιασμός στρατηγικών, εγκρίσεις στρατηγικών από ΠΕΠ)

β) Η αποτελεσματικότητα του συστήματος διακυβέρνησης, ως προς:

- Εύρος συμμετοχής εμπλεκομένων στη διαβούλευση κατά τη φάση του σχεδιασμού και της εφαρμογής.
- Τρόπος και διαδικασίες διακυβέρνησης.

γ) Η αποτίμηση της πορείας υλοποίησης των στρατηγικών, ως προς:

- Την ενεργοποίηση της εφαρμογής των στρατηγικών (Προκηρύξεις, υποβολές, αξιολογήσεις, εγκρίσεις έργων και παρεμβάσεων στο πλαίσιο της κάθε στρατηγικής).
- Την υλοποίηση έργων/πράξεων (Ενεργοποίηση των συμπεριλαμβανομένων έργων της κάθε στρατηγικής - νομικές δεσμεύσεις, απορροφήσεις έργων - δράσεων - υποδράσεων).

δ) Αξιολογική αποτίμηση, ως προς την υιοθέτηση ολοκληρωμένων τοποκεντρικών στρατηγικών, όπως:

- Διευκόλυνση των συνεργειών με άλλες παρεμβάσεις, εργαλεία πολιτικής και στρατηγικές.
- Διαμόρφωση νέων διοικητικών ικανοτήτων (δεξιότητες, εμπιστοσύνη και ικανότητες των συμμετεχόντων φορέων, οργανωτικές αλλαγές δομών, συστημάτων, εργαλείων).
- Ενίσχυση του κοινωνικού κεφαλαίου (δίκτυα, κανόνες, σχέσεις και αξίες που διαμορφώνουν την ποσότητα και τη συνεργατική ποιότητα των αλληλεπιδράσεων στις περιοχές εφαρμογής).

2.2 Κριτήρια Αξιολόγησης

Η αποτίμηση πραγματοποιήθηκε με βάση ένα συνδυασμό παραμέτρων που κάλυπταν τις ακόλουθες πτυχές:

- Αποτελεσματικότητα
- Αποδοτικότητα
- Συνάφεια/Προστιθέμενη αξία
- Επιπτώσεις

2.3 Ερωτήματα Αξιολόγησης

Τα αξιολογικά ερωτήματα στα οποία δομήθηκε η αποτίμηση ήταν τα εξής:

- Ποία η συνάφεια του χωροταξικού σχεδιασμού με τις εγκεκριμένες στρατηγικές;
- Ανταποκρίνεται η κάθε στρατηγική στα χαρακτηριστικά της αντίστοιχης περιοχής εφαρμογής και ενισχύει την δυναμική της;
- Ποία είναι η χωρική-πληθυσμιακή κάλυψη των στρατηγικών, σε σχέση με τον χωροταξικό σχεδιασμό;
- Ποιοι φορείς συνεισέφεραν στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή της στρατηγικής;
- Πώς αξιολογούνται οι διαδικασίες εφαρμογής ΟΧΕ, από την επιλογή των περιοχών μέχρι και την υλοποίηση των δράσεων;

- Σε ποιο βαθμό επετεύχθησαν οι στόχοι της χωρικής στρατηγικής όπως περιγράφονται στο αντίστοιχο Περιφερειακό Πρόγραμμα;
- Σε τι βαθμό (ποσοστό) διασφαλίστηκε ο ολοκληρωμένος χαρακτήρας των παρεμβάσεων;
- Πως θα αξιοποιηθεί η αποκτηθείσα εμπειρία στη νέα Π.Π. 2021-2027;

3. Κύρια Ευρήματα

Τα κυριότερα ευρήματα της αξιολόγησης, σχεδόν κοινά σε όλες τις Χωρικές Στρατηγικές, είναι τα εξής:

- α) Η διαδικασία σχεδιασμού και έγκρισης ήταν χρονοβόρα, καθώς 21 από τις 49 στρατηγικές εγκρίθηκαν το 2018 και το 2019.
- β) Στην περίοδο 2014-2020 ο μέσος αριθμός Επενδυτικών Προτεραιοτήτων ανά ΟΧΕ, ΟΧΕ-BAA διαμορφώθηκε σε 9,4 ενώ στο σύνολο της ΕΕ δεν υπερέβαινε τις 4, στις ανεπτυγμένες περιφέρειες και στις περιφέρειες σε μετάβαση, και τις 7 στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες.
- γ) Οι αρμοδιότητες που έχουν εκχωρηθεί στις Αστικές Αρχές στην περίπτωση των ΟΧΕ-BAA ή στους συντονιστές Φορείς στην περίπτωση των ΟΧΕ, είναι περιορισμένες. Για τις ΟΧΕ-BAA πλήρης εκχώρηση αρμοδιοτήτων υπάρχει μόνο για τις 4 Αστικές Αρχές στην Περιφέρεια Αττικής. Ωστόσο δεν υπήρξε μέριμνα ενίσχυσης αυτών των Φορέων, κυρίως σε στελεχιακό δυναμικό (η νομοθετική ρύθμιση για τη δυνατότητα μετακίνησης στελεχών της ΜΟΔ προς τις Αστικές Αρχές με πλήρη εκχώρηση αρμοδιοτήτων ψηφίστηκε μόλις στις 01/04/2019).
- δ) Επιπλέον, δημιουργήθηκε περιορισμένος αριθμός νέων φορέων αποκλειστικά λόγω ενεργοποίησης ΟΧΕ. Η πλειονότητα των στρατηγικών εκπονήθηκε και υλοποιείται από ΟΤΑ πρώτου βαθμού. Στο επίπεδο των Στρατηγικών ΟΧΕ, ΟΧΕ-BAA δημιουργήθηκαν δυο νέοι φορείς και ένας νέος φορέας στο επίπεδο της μοναδικής Στρατηγικής ΤΑΠΤοΚ.
- ε) Διαπιστώνεται υπερβολική επικέντρωση σε τομεακούς/κλαδικούς δείκτες, έτσι δημιουργείται η αντίληψη ότι μια ολοκληρωμένη εδαφική στρατηγική είναι μια συλλογή παρεμβάσεων που θα χρηματοδοτηθούν από ευρωπαϊκούς πόρους, μετρούμενη με τους τυπικούς δείκτες του προγράμματος της ΕΕ. Μια τέτοια προσέγγιση δεν προσφέρει προστιθέμενη αξία από την άποψη της τοποκεντρικής πολιτικής.

4. Συμπεράσματα & Συστάσεις

- α) Ως πρόκληση αναδεικνύεται η έγκαιρη έναρξη της διαβούλευσης με στόχο την αποσαφήνιση των βασικών προτεραιοτήτων χωρικής και αστικής ανάπτυξης, καθώς και των μέσων επίτευξής τους. **Άρα, απαιτείται η έναρξη της διαβούλευσης πριν την οριστικοποίηση των ΠΕΠ.**
- β) Πρόκληση επίσης αποτελεί η διασφάλιση τεκμηριωτικής βάσης για τον προσδιορισμό προτεραιοτήτων χωρικής και αστικής ανάπτυξης και στη λογική αυτή η έγκριση των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων, συνδυαστικά με το νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας-Αττικής (όσον αφορά στην Αττική), δημιουργούν ένα συστηματικό και επικαιροποιημένο πλαίσιο αναφοράς σε ότι αφορά το σχεδιασμό στρατηγικών για χωρική αστική ανάπτυξη. Ωστόσο ο προσδιορισμός τεκμηριωμένων προτεραιοτήτων δεν αρκεί και ιδιαίτερη πρόκληση είναι η διαμόρφωση μια συνολικής στρατηγικής αστικής ή χωρικής ανάπτυξης, που υπερβαίνει τις απαιτήσεις των ΟΧΕ και κινείται σε πιο μακροπρόθεσμο ορίζοντα (όπως ΣΟΑΠ). Οι απαιτούμενες διαδικασίες για την έγκριση τέτοιων Στρατηγικών (με βάση την μέχρι σήμερα εμπειρία) είναι αρκετά χρονοβόρες και έχουν συνολική διάρκεια που ξεπερνάει τα 3 χρόνια από την έναρξη του σχεδιασμού. **Άρα, απαιτείται μια πρωτοβουλία διευκόλυνσης της θεσμοθέτησής τους.**
- γ) Ειδικά για τις ΟΧΕ-BAA σε αστικές περιοχές, υπάρχει αναγκαιότητα μιας **συνολικότερης θεώρησης των αναπτυξιακών προοπτικών** της πόλης, της θέσης και του ρόλου της στην Ευρύτερη Περιοχή καθώς και των διεθνών διασυνδέσεων της και προοπτικών. **Σε κάθε περίπτωση δεν αρκεί από μόνο του το πληθυσμιακό κριτήριο για την επιλογή μιας BAA, αλλά αυτό πρέπει να συνεκτιμηθεί με τη λειτουργία της πόλης και το ρόλο της στο ευρύτερο χωρικό πλαίσιο αναφοράς.**
- δ) Οι **πολεοδομικές-χωρικές ρυθμίσεις στο επίπεδο των Περιοχών Παρέμβασης**, που αποτελούν καθοριστικές παραμέτρους για τη διατύπωση της αναπτυξιακής προοπτικής της περιοχής, με δεδομένο ότι καθορίζεται σε υπερκείμενο επίπεδο και εκ των πραγμάτων τα υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού, πρέπει να είναι συμβατά με τις αναπτυξιακές κατευθύνσεις τους. Πρέπει να επιδιωχθεί θεσμική κατοχύρωση ολοκληρωμένων στρατηγικών (Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων-ΣΟΑΠ, Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων-ΠΕΧΠ), με την προϋπόθεση ότι θα απλουστευτούν και θα επιταχυνθούν οι απαιτούμενες διαδικασίες έγκρισης. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να διασφαλιστεί ότι για τις Περιοχές Παρέμβασης θα αποφευχθούν αποσπασματικές λύσεις ανάγκης και θα υπάρξει ολοκληρωμένος σχεδιασμός σε βάθος χρόνου ανεξάρτητα από προγραμματικές και πολιτικές περιόδους.

- ε) Η καθυστέρηση σχεδιασμού και έναρξης εφαρμογής των στρατηγικών υποδηλώνει εν μέρει κάποιους περιορισμούς ικανότητας σε τοπικό επίπεδο, κατά την αντιμετώπιση των τεχνοκρατικών και διοικητικών απαιτήσεων για τη διαμόρφωση των στρατηγικών, παρότι το πλαίσιο και οι διαδικασίες διαμόρφωσης των στρατηγικών ήταν ήδη γνωστές από τις σχετικές εγκυκλίους σχεδιασμού, υλοποίησης και παρακολούθησης. Άρα, απαιτείται ενίσχυση των ικανοτήτων των φορέων για τη διαμόρφωση των προτεραιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, εντοπισμός των θεσμικών και διοικητικών προκλήσεων που αντιμετωπίζουν ως φορείς και τοπικές κοινωνίες και σχεδιασμός ενός μείγματος πολιτικής που αντιστοιχεί καλύτερα στις τοπικές ιδιαιτερότητες.
- στ) Πρόκληση αποτελεί η πολυπλοκότητα των Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων, ανεξαρτήτως εργαλείου ΟΧΕ, ΟΧΕ-BAA ή ΤΑΠΤΟΚ, ως προς τον αριθμό των Επενδυτικών Προτεραιοτήτων που περιλαμβάνουν. Μία πιθανή βελτίωση θα μπορούσε να είναι η πρόβλεψη στα νέα ΠΕΠ, που να επιτρέπει την ενσωμάτωση ενός αποκλειστικού Άξονα Προτεραιότητας για ολοκληρωμένες προσεγγίσεις ΟΧΕ/BAA με μεγάλη ευελιξία στη διάθεση των πόρων.
- ζ) Θεωρείται σημαντική η ενσωμάτωση της έξυπνης εξειδίκευσης στις Στρατηγικές ΟΧΕ. Τα πεδία εφαρμογής κυρίως για τις αστικές περιοχές είναι πολλαπλά, είναι όμως ιδιαίτερα κρίσιμο να υπάρξει επικέντρωση σε περιοχές εξειδίκευσης που διαθέτουν υψηλή δυναμική, κρίσιμη μάζα και υπάρχουν δυνατότητες και ευκαιρίες εξέλιξης. Είναι σημαντικό να διασφαλίζεται η αξιοποίηση εδραιωμένων τομέων για την ανάπτυξη νέων δραστηριοτήτων και να επιλεγούν συγκεκριμένα πεδία, που με βάση τον χαρακτήρα των Στρατηγικών ΟΧΕ, ΟΧΕ-BAA 2014-2020 και τις προτεραιότητες 2021-2027.
- η) Πρόκληση αποτελεί ο περιορισμένος αριθμός φορέων υλοποίησης ΟΧΕ που ανέλαβε ενεργό ρόλο στη διαχείριση τους. Άρα, απαιτείται η ενθάρρυνση της εκχώρησης αρμοδιοτήτων με παράλληλη ενίσχυση των φορέων για να αποκτήσουν οι τοπικές αρχές την πλήρη ιδιοκτησία των ΟΧΕ.
- θ) Απαιτείται η ενθάρρυνση δημιουργίας νέων δομών προσαρμοσμένων στις ανάγκες διαχείρισης των BAA-ΟΧΕ (ή νέων φορέων ή εξειδικευμένων δομών σε υφιστάμενους). Ειδικότερα, ο φορέας εφαρμογής της Στρατηγικής είναι σκόπιμο να συστήσει ειδική υπηρεσία εφαρμογής, διαχείρισης και παρακολούθησης των Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων, ανεξαρτήτως εργαλείου ΟΧΕ, ΟΧΕ-BAA ή ΤΑΠΤΟΚ, κατάλληλα στελεχωμένης για να μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις υλοποίησης
- ι) Είναι κρίσιμο να υιοθετηθούν επιπλέον δείκτες επιπτώσεων, που μάλιστα συνδέονται με τους επιμέρους στρατηγικούς στόχους και τεκμηριώνονται με βάση τον ιδιαίτερο χαρακτήρα των περιοχών επέμβασης.

- ια) Απαιτείται οργανωμένη παρακολούθηση της υλοποίησης της στρατηγικής, με στόχο τον εντοπισμό των προβλημάτων και την αντιμετώπιση τους. Άρα, πρέπει να διασφαλιστεί μηχανισμός παρακολούθησης και αξιολόγησης της υλοποίησης με διαχρονική βάση αξιόπιστων στοιχείων και δεικτών τεκμηρίωσης της λογικής της παρέμβασης, διασφάλιση συστηματικής συνεργασίας και αλληλοενημέρωσης όλων των φορέων υλοποίησης και χρηματοδότησης και έρευνες πεδίου για καταγραφή αλλαγών στις αντιλήψεις, πρακτικές και προοπτικές των εμπλεκόμενων μερών. Παράλληλα, προτείνεται να υιοθετηθούν δείκτες «αποτύπωσης των διαδικασιών» ενδεικτικά ως προς τη διαδικασία και τη χρονική διάρκεια επιλογής και έγκρισης των στρατηγικών.
- ιβ) Πρόκληση, τέλος, αποτελεί η επίσπευση των διαδικασιών ωρίμανσης με ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα τη θεσμικά προβλεπόμενη υποχρέωση για διεξαγωγή αρχιτεκτονικών διαγωνισμών, σχεδόν στο σύνολο των παρεμβάσεων που υλοποιούνται σε αστικές περιοχές. Επισημαίνεται ότι το 2019 εξαιρέθηκαν οι παρεμβάσεις που είναι ενταγμένες σε ΟΧΕ-BAA και είναι προφανές ότι μια τέτοια ρύθμιση δεν θα είναι εφικτό να υπάρξει και για την προγραμματική περίοδο 2021-2027.

Συντομογραφίες

ΠΕΠ	Περιφερειακό Πρόγραμμα	Επιχειρησιακό	ΔΑ	Διαχειριστική Αρχή
ΟΧΕ	Ολοκληρωμένες Επενδύσεις	Χωρικές	ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΒΑΑ	Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη		ΠΠ	Προγραμματική Περίοδος
ΤΑΠΤοΚ	Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων		ΣΟΑΠ	Σχέδιο Ολοκληρωμένης Αστικής Παρέμβασης
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης		ΠΕΧΠ	Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο		ΜΟΔ	Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων