



Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Θεσσαλίας 2014-2021: Μια καταγραφή υλοποίησης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ & ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

Πέρη ΜΠΑΖΩΤΗ

Υποψήφια Διδάκτωρ, Εθνικό & Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

CO EUROPE

Η ΕΛΛΑΔΑ
ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

#coeurope

www.amna.gr/coeurope

ΠΡΑ
ΚΤΟ
ΡΕΙΟ



Οκτώβριος 2024

Policy Paper #170/2024

Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Θεσσαλίας 2014-2021: Μια καταγραφή υλοποίησης

Copyright © 2024 | All Rights Reserved
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)
Βασιλίσσης Σοφίας 49, 10676, Αθήνα
Τηλ.: 210 7257 110 | Fax: 210 7257 114 | www.eliamep.gr | eliamep@eliamep.gr

Το ΕΛΙΑΜΕΠ ενθαρρύνει τον ανοιχτό, πλουραλιστικό διάλογο στη βάση επιχειρημάτων και δεδομένων. Οι απόψεις που διατυπώνονται από συνεργάτες του ΕΛΙΑΜΕΠ εκφράζουν αποκλειστικά τους συγγραφείς τους και δεν δεσμεύουν το Ίδρυμα.

Φωτογραφία εξωφύλλου: Nicos Patsiouris, Flickr

Το παρόν κείμενο γράφτηκε στο πλαίσιο του έργου CoEurope.
Το CoEurope (<https://www.amna.gr/coeurope>) έχει λάβει χρηματοδότηση από το πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Support for information measures relating to the EU Cohesion Policy for 2022 – (IMRE-2022-INFOME)».

Πέρη ΜΠΑΖΩΤΗ

Υποψήφια Διδάκτωρ, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Περίληψη

- Η σταθερή αλλά χαμηλή ανάπτυξη, το σχετικά υψηλό ποσοστό ανεργίας και ο τοπικός πληθυσμός που σταθερά συρρικνώνεται αναδεικνύουν την ανάγκη για μια στρατηγική προσέγγιση μέσω αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.
- Τα προγράμματα ΕΣΠΑ καθώς και η συνολική ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής αποτελούν συστατικό κομμάτι της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής ενώ στην πλειοψηφία των περιπτώσεων η χρηματοδότηση μέσω των ΕΣΠΑ αντιπροσωπεύει το μεγαλύτερο κομμάτι των δημόσιων αναπτυξιακών επενδύσεων.
- Το ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-2020 στόχευε στη βελτίωση παραμέτρων στους οποίους υστερεί η περιφέρεια, όπως επιχειρηματικότητα και ανταγωνιστικότητα εντάσσοντας παράλληλα παράγοντες σημαντικούς τόσο σε οικονομικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο όπως η περιβαλλοντική βιωσιμότητα.
- Οι καθυστερήσεις και τα κωλύματα που καταγράφηκαν υπογραμμίζουν τη σημασία μιας ευέλικτης δημόσιας διοίκησης σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο που θα μπορεί να διαχειρίζεται τα προγράμματα αποτελεσματικότερα καθώς ένα συγκεντρωτικό και εντόνως γραφειοκρατικό σύστημα προγραμματισμού και διαχείρισης θέτει σημαντικά εμπόδια στην εξέλιξη των έργων.

Εισαγωγή

Τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) είναι κομμάτι του κάθε του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ). Πρόκειται για πολυτομεακά και πολυταμειακά προγράμματα με έργα και δράσεις περιφερειακής κλίμακας με στόχο την ενίσχυση της ανάπτυξης των ευρωπαϊκών περιφερειών. Σε κάθε μια από τις 13 ελληνικές περιφέρειες αντιστοιχεί ένα ΠΕΠ που είναι σχεδιασμένο τόσο σε τομεακό επίπεδο για να καλύπτει ευρύτερες ανάγκες, όπως η περιβαλλοντική βιωσιμότητα, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο με σχεδιασμό που ανταποκρίνεται σε συγκεκριμένες περιφερειακές ανάγκες αλλά και δυνατότητες.

Η Θεσσαλία αποτελεί παραδοσιακά μια περιφέρεια με εξέχουσα σημασία για την ελληνική οικονομία λόγω του ισχυρού πρωτογενούς της τομέα και της αγροτικής και βιομηχανικής παραγωγής. Η στρατηγική γεωγραφική της θέση αλλά και η οικονομική διάρθρωση, παρά τις σημαντικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει, καθιστούν τη Θεσσαλία μια περιφέρεια με εξαιρετικές δυνατότητες δυναμικής τοπικής ανάπτυξης και συμβολής στη μεγέθυνση και διαφοροποίηση της ελληνικής οικονομίας.

Σκοπός λοιπόν του παρόντος κειμένου εργασίας είναι να καταγράψει το ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-2021 έτσι όπως διαμορφώθηκε και αναθεωρήθηκε βάσει ποικίλων παραγόντων και να εξετάσει την πορεία υλοποίησης του εξάγοντας τα ανάλογα συμπεράσματα. Στις ενότητες που ακολουθούν παρουσιάζονται τα βασικά οικονομικά χαρακτηριστικά της περιφέρειας Θεσσαλίας, το αντίστοιχο ΠΕΠ αλλά και η πορεία υλοποίησης του με αντιπαραβολή του σχεδιασμένου προϋπολογισμού και των δαπανών που δηλώθηκαν.

Τα οικονομικά χαρακτηριστικά της περιφέρειας Θεσσαλίας

Η οικονομία της Θεσσαλίας διαρθρώνεται ανάμεσα στον πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή τομέα με τον πρωτογενή να έχει ιδιαίτερη σημασία τόσο για τη συμμετοχή του στην ελληνική οικονομία όσο και για την άμεση διασύνδεσή του με τον δευτερογενή τομέα. Συγκεκριμένα η συμμετοχή του πρωτογενή τομέα της Θεσσαλίας στην Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία (ΑΠΑ) του πρωτογενή τομέα της Ελλάδας το 2011 καταγράφηκε στο 13% και για το 2021 περίπου στο 17% δείχνοντας έτσι την έντονη συμμετοχή της περιφέρειας στην αγροτική παραγωγή της χώρας (ΕΛΣΤΑΤ 2024). Πιο συγκεκριμένα, στη Θεσσαλία παράγεται σχεδόν το 22% της συνολικής παραγωγής σιτηρών της χώρας ενώ στην περιφέρεια αυτή βρίσκεται και το 14,54% της συνολικής καλλιεργούμενης γεωργικής γης της επικράτειας, το δεύτερο μεγαλύτερο ποσοστό μετά την περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (ΕΛΣΤΑΤ 2022). Παράλληλα η περιφέρεια Θεσσαλίας παράγει σχεδόν το 1/3 της συνολικής ποσότητας βαμβακιού, ένα σημαντικό εξαγωγίμο προϊόν της Ελλάδας που την καθιστά την κυρίαρχη χώρα βαμβακοπαραγωγό στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς διαθέτει το 80% των εκτάσεων βαμβακοκαλλιέργειας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2024).

Επίσης σημαντικός για την περιφέρεια Θεσσαλίας είναι ο δευτερογενής τομέας καθώς συμβάλλει κατά 26,8% στο συνολικό ΑΕγχΠ της περιφέρειας (ΙΟΒΕ 2023). Κυρίαρχη δραστηριότητα του δευτερογενούς τομέα στη Θεσσαλία είναι η μεταποίηση καθώς καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος της ΑΠΑ του δευτερογενούς τομέα και ακολουθεί ο κλάδος των κατασκευών. Τέλος, ο τριτογενής τομέας είναι επίσης κυρίαρχη δραστηριότητα για την περιφέρεια Θεσσαλίας ο οποίος διαχρονικά έχει αυξανόμενη συμμετοχή στην ΑΠΑ της περιφέρειας που φτάνει και το 73%. Χαρακτηριστικό ωστόσο είναι το γεγονός πως ο τριτογενής τομέας της Θεσσαλίας βασίζεται κυρίως στην κατανάλωση και παραμένει

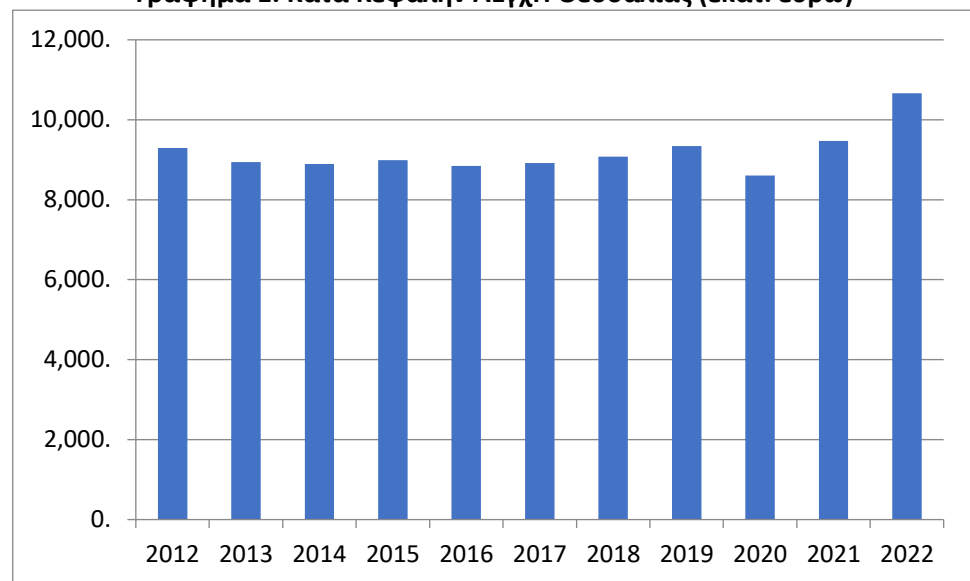
Η οικονομία της Θεσσαλίας διαρθρώνεται ανάμεσα στον πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή τομέα με τον πρωτογενή να έχει ιδιαίτερη σημασία τόσο για τη συμμετοχή του στην ελληνική οικονομία όσο και για την άμεση διασύνδεσή του με τον δευτερογενή τομέα.

απομονωμένους από τους άλλους δύο τομείς χωρίς τις απαραίτητες μεταξύ τους διασυνδέσεις.

Βάσει των παραπάνω είναι αναμενόμενο στην επιχειρηματική δραστηριότητα να κυριαρχεί ο αγρο-διατροφικός τομέας είτε μέσω της πρωτογενούς φυτικής και κτηνοτροφικής παραγωγής είτε μέσω της μεταποιητικής δραστηριότητας τροφίμων και ποτών.

Συνεπώς η περιφέρεια Θεσσαλίας έχει διαχρονικά ένα σταθερό παραγόμενο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕγχΠ) (Γράφημα 1) ενώ σταθερή παραμένει και η συνεισφορά της, της τάξεως του 5%, στο συνολικό ΑΕΠ της Ελλάδας.

Γράφημα 1. Κατά Κεφαλήν ΑΕγχΠ Θεσσαλίας (εκατ. ευρώ)



Ίδια επεξεργασία. Πηγή δεδομένων: Eurostat 2024

Ωστόσο, όπως και η πλειοψηφία των ελληνικών περιφερειών, η Θεσσαλία και οι επιχειρήσεις της υστερούν σημαντικά στο κομμάτι της ανταγωνιστικότητας.

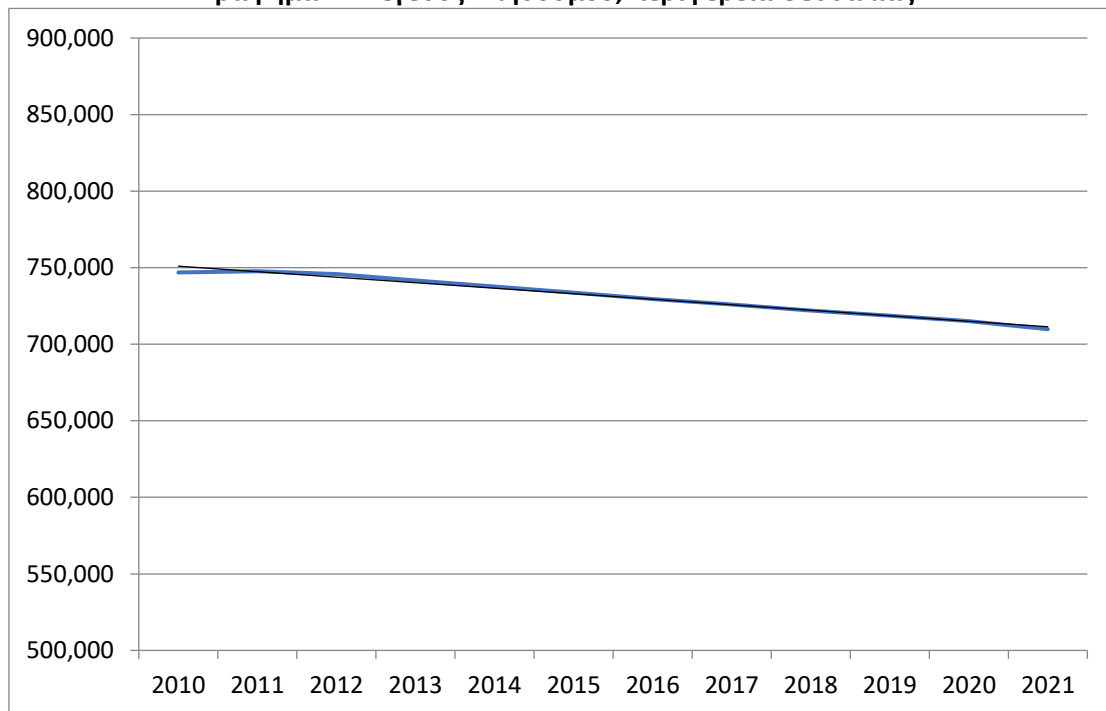
Ωστόσο οι ρυθμοί ανάπτυξης του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ της περιφέρειας άρχισαν να υποχωρούν σημαντικά από το 2009 και έπειτα ως αποτέλεσμα και της γενικότερης κρίσης της χώρας. Συγκεκριμένα μεταξύ 2008 και 2011 το ΑΕγχΠ της Θεσσαλίας μειώθηκε κατά 18% ενώ την ίδια περίοδο μειώθηκε κατά 16% και η Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία (ΑΠΑ) της (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Θεσσαλίας 2014-2020- Παράρτημα Ι 2014).

Σήμερα, οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην περιφέρεια Θεσσαλίας ανέρχονται σε 56.149 για το 2023 καταγράφοντας αύξηση κατά 11,4% σε σχέση με το 2019 (Περιφερειακά Σχέδια Ανάπτυξης, 2024). Ωστόσο, όπως και η πλειοψηφία των ελληνικών περιφερειών, η Θεσσαλία και οι επιχειρήσεις της υστερούν σημαντικά στο κομμάτι της ανταγωνιστικότητας. Συγκεκριμένα βάσει του ευρωπαϊκού δείκτη περιφερειακής ανταγωνιστικότητας (Regional Competitiveness Index), που περιλαμβάνει μια σειρά παραγόντων όπως θεσμούς, καινοτομία και υποδομές μεταξύ άλλων, η Θεσσαλία βρίσκεται σταθερά τα τελευταία χρόνια στα χαμηλότερα επίπεδα ανταγωνιστικότητας (European Commission 2022).

Ως προς το ανθρώπινο δυναμικό της και σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία της Eurostat, από το 2010 και έπειτα ο πληθυσμός της περιφέρειας Θεσσαλίας αν και παρέμεινε σχετικά ίδιος, βαίνει σταθερά μειούμενος, όπως φαίνεται και στο Γράφημα 2. Σε βάθος δεκαετίας (2011-2021) ο θεσσαλικός πληθυσμός μειώθηκε κατά 5,07% γεγονός που καταδεικνύει τις δημογραφικές αλλαγές στην περιφέρεια που ακολουθούν τη γενικότερη τάση μείωσης και γήρανσης του πληθυσμού στην Ελλάδα καθώς παρατηρείται σημαντική υποχώρηση στις νεαρές ηλικιακές ομάδες. Αυτή η σταθερή μείωση του πληθυσμού σε

Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Θεσσαλίας 2014-2021:

συνδυασμό με τα ηλικιακά χαρακτηριστικά εντείνει ακόμα περισσότερο τόσο το δημογραφικό πρόβλημα στην περιφέρεια Θεσσαλίας όσο και τη σταδιακή απώλεια του αναπτυξιακού δυναμισμού της.

Γράφημα 2. Μέγεθος Πληθυσμού, περιφέρεια Θεσσαλίας

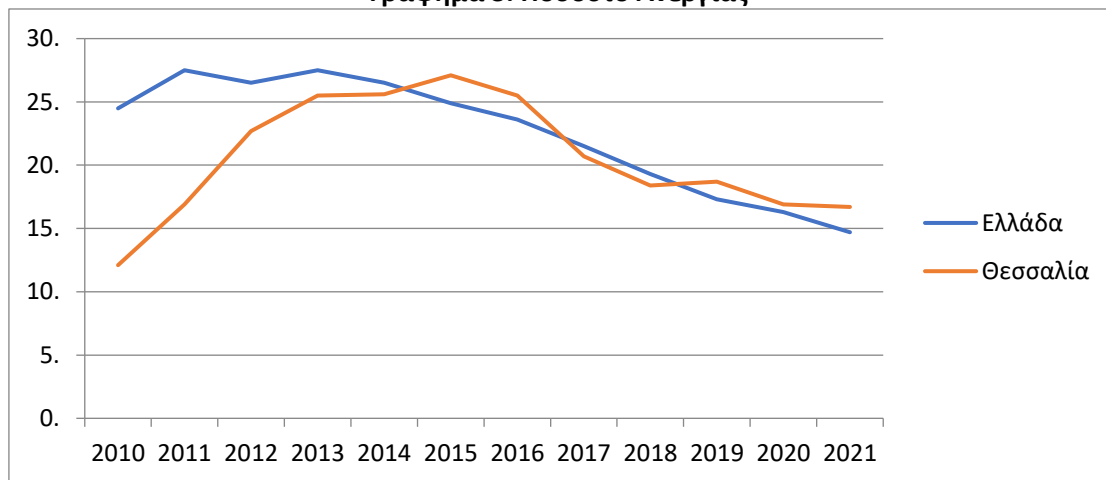
Διαχρονικά η περιφέρεια χαρακτηρίζεται από χαμηλό ποσοστό συμμετοχής στη συνολική απασχόληση της ελληνικής αγοράς εργασίας το οποίο συμβαδίζει με το ποσοστό συμμετοχής της περιφέρειας στο συνολικό πληθυσμό της Ελλάδας.

Ίδια επεξεργασία. Πηγή δεδομένων: Eurostat 2024b

Παράλληλα, το επίπεδο ανεργίας στην περιφέρεια Θεσσαλίας φαίνεται να παρουσιάζει διακυμάνσεις, ειδικότερα κατά την περίοδο αναφοράς του κειμένου (2014-2020) (Γράφημα 3). Διαχρονικά η περιφέρεια χαρακτηρίζεται από χαμηλό ποσοστό συμμετοχής στη συνολική απασχόληση της ελληνικής αγοράς εργασίας το οποίο συμβαδίζει με το ποσοστό συμμετοχής της περιφέρειας στο συνολικό πληθυσμό της Ελλάδας. Συγκεκριμένα, το ποσοστό απασχόλησης της Θεσσαλίας ως προς το σύνολο της χώρας για την περίοδο 2001-2021 ήταν μειωμένο στο 6,6% ενώ το ποσοστό πληθυσμού ως προς το σύνολο ήταν 6,7%¹ (IOBE 2024, ΕΛΣΤΑΤ 2024, 2024β, 2024γ). Παράλληλα, παρατηρούμε πως στην περίοδο της οικονομικής κρίσης- από το 2015 και μετά- υπάρχει μεγάλη υποχώρηση απασχόλησης και αύξηση ποσοστού ανεργίας.

¹ Με βάση τις απογραφές πληθυσμού της ΕΛΣΤΑΤ για το 2001, το 2011 και το 2021.

Γράφημα 3. Ποσοστό Ανεργίας



Ίδια επεξεργασία. Πηγή δεδομένων: Eurostat 2024γ

Η σταθερή αλλά χαμηλή ανάπτυξη, το σχετικά υψηλό ποσοστό ανεργίας και ο τοπικός πληθυσμός που σταθερά συρρικνώνεται αναδεικνύουν την ανάγκη για μια στρατηγική προσέγγιση μέσω αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί πως την ίδια περίοδο σχεδόν όλες οι ελληνικές περιφέρειες είδαν να μειώνεται η συμμετοχή τους στο εργατικό δυναμικό (IOBE 2024). Βάσει των τελευταίων διαθέσιμων στοιχείων της ΕΛΣΤΑΤ, για το δ' τρίμηνο του 2023 το ποσοστό ανεργίας στη Θεσσαλία ανήλθε στο 12.3% κατατάσσοντας τη ανάμεσα στις τρεις πρώτες περιφέρειες με τα υψηλότερα ποσοστά ανεργίας².

Εν κατακλείδι, παρά την ισχυρή θέση της περιφέρειας Θεσσαλίας στον πρωτογενή τομέα και το βασικό της ρόλο στην αγροτική παραγωγή της Ελλάδας, είναι αντιμέτωπη με σημαντικές προκλήσεις, όπως και οι περισσότερες ελληνικές περιφέρειες. Η σταθερή αλλά χαμηλή ανάπτυξη, το σχετικά υψηλό ποσοστό ανεργίας και ο τοπικός πληθυσμός που σταθερά συρρικνώνεται αναδεικνύουν την ανάγκη για μια στρατηγική προσέγγιση μέσω αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

Το ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-2020

Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΠΕΠ) Θεσσαλίας είναι ένα από τα 13 ΠΕΠ της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 και εντάσσεται στα πλαίσια του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020. Τα ΠΕΠ περιλαμβάνουν δράσεις περιφερειακής εμβέλειας το περιεχόμενο των οποίων βασίστηκε στους ευρύτερους στόχους του ΕΣΠΑ.

Τα προγράμματα ΕΣΠΑ καθώς και η συνολική ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής αποτελούν συστατικό κομμάτι της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής ενώ στην πλειοψηφία των περιπτώσεων η χρηματοδότηση μέσω των ΕΣΠΑ αντιπροσωπεύει το μεγαλύτερο κομμάτι των δημόσιων αναπτυξιακών επενδύσεων (OECD 2020, Ανδρέου 2024). Παρά το γεγονός ότι η εθνική αναπτυξιακή στρατηγική έχει διαμορφωθεί εν πολλοίς στη βάση της πολιτικής συνοχής, τα τελευταία χρόνια καταβάλλονται προσπάθειες σχεδιασμού μιας παράλληλης και συμπληρωματικής εθνικής πολιτικής μέσω εθνικών προγραμμάτων για την ενδυνάμωση των περιφερειών και με στόχους εκτός των ΠΕΠ. Ως πιο πρόσφατο και χαρακτηριστικό παράδειγμα μπορεί να ειπωθεί το σχέδιο για τη βελτίωση διαχείρισης υδάτων, αγροτικών καλλιεργειών και αντιπλημμυρικής προστασίας στην Περιφέρεια Θεσσαλίας που έχει εξαγγελθεί και αφορά την αποκατάσταση της περιφέρειας μετά τα τις κακοκαιρίες Daniel

² Στην πρώτη θέση βρίσκεται η περιφέρεια Δ. Μακεδονίας με ποσοστό ανεργίας 19,5% και ακολουθείται από την περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας με ποσοστό 14%.

Τα προγράμματα ΕΣΠΑ καθώς και η συνολική ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής αποτελούν συστατικό κομμάτι της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής ενώ στην πλειοψηφία των περιπτώσεων η χρηματοδότηση μέσω των ΕΣΠΑ αντιπροσωπεύει το μεγαλύτερο κομμάτι των δημόσιων αναπτυξιακών επενδύσεων.

Βασική κατεύθυνση για το σχεδιασμό της αναπτυξιακής στρατηγικής της Θεσσαλίας έτσι όπως αυτή εκφράστηκε μέσα από τους στόχους του ΠΕΠ 2014-20 ήταν καταρχάς η ανάσχεση των αρνητικών συνεπειών που ήρθαν ως αποτέλεσμα της δημοσιονομικής κρίσης που έπληξε τη χώρα από το 2008 και έπειτα.

και Ελίς που έπληξαν την περιφέρεια το 2023. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός πως το σχέδιο καταρτίστηκε από Ολλανδούς εμπειρογνώμονες ενώ η χρηματοδότηση του θα προέλθει όχι μόνο από πόρους του ΕΣΠΑ αλλά και από το Ταμείο Ανάκαμψης, τον κρατικό προϋπολογισμό αλλά και από δωρεά της Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών, τονίζοντας έτσι τη σημασία του ΕΣΠΑ ως αναπόσπαστο κομμάτι μιας ευρύτερης εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής.

Η χρηματοδότηση των ΠΕΠ για την περίοδο 2014-2020 προήλθε από δύο Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία: Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) δεδομένου ότι η Θεσσαλία ανήκει στην κατηγορία των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών.

Το ΠΕΠ Θεσσαλίας εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Δεκέμβριο του 2014 και έκτοτε ακολούθησαν 6 γύροι αναθεωρήσεων με την τελευταία το Δεκέμβριο του 2021. Το πρόγραμμα ήταν επιλέξιμο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2023. Αυτό πρακτικά σημαίνει πως οι δράσεις του προγράμματος θα έπρεπε να έχουν ολοκληρωθεί μέχρι τη συγκεκριμένη ημερομηνία. Ωστόσο αρκετές από αυτές συνεχίζονται και στα επόμενα έτη ή έχουν μεταφερθεί στο επόμενο ΠΕΠ της περιόδου 2021-27.

Οι πόροι για το ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-20 είναι 401.130.674 ευρώ συγχρηματοδοτούμενης δαπάνης από τα οποία τα 320.904.539 ευρώ- σχεδόν το 80%- είναι η κοινοτική συμμετοχή. Συγκεκριμένα, το ΕΤΠΑ συμμετείχε με 263.809.880 ευρώ και το ΕΚΤ με 57.094.659 ευρώ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014).

Βασική κατεύθυνση για το σχεδιασμό της αναπτυξιακής στρατηγικής της Θεσσαλίας έτσι όπως αυτή εκφράστηκε μέσα από τους στόχους του ΠΕΠ 2014-20 ήταν καταρχάς η ανάσχεση των αρνητικών συνεπειών που ήρθαν ως αποτέλεσμα της δημοσιονομικής κρίσης που έπληξε τη χώρα από το 2008 και έπειτα. Επιπλέον, οι δράσεις σχεδιάστηκαν με στόχο τον αναπροσανατολισμό του αναπτυξιακού μοντέλου της Θεσσαλίας στη βάση της έξυπνης, βιώσιμης και συμπεριληπτικής ανάπτυξης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014).

Η γενική κατεύθυνση αλλά και η επιλογή των Θεματικών Στόχων (ΘΣ) και Επενδυτικών Προτεραιοτήτων (ΕΠ) του ΠΕΠ προσδιορίστηκαν μετά από διαβούλευση των ευρωπαϊκών, τοπικών, κοινωνικών, οικονομικών και αυτοδιοικητικών φορέων και λαμβάνοντας υπόψη τις δυνατότητες της περιφέρειας Θεσσαλίας. Επίσης συνυπολογίστηκαν οι υποχρεώσεις της χώρας στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και οι γενικότεροι στόχοι της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής. Συγκεκριμένα, προηγήθηκαν προτάσεις του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας σχετικά με την κατανομή των πόρων των δύο συμμετεχόντων ταμείων αλλά και διαβουλεύσεις με τη συμμετοχή της Διαχειριστικής Αρχής (ΔΣ) Θεσσαλίας και των περιφερειακών αρχών με τα σχετικά Υπουργεία που αντιστοιχούν στους επιλεγμένους θεματικούς στόχους. Επιπλέον λήφθηκαν υπόψη οι μνημονιακές υποχρεώσεις της Ελλάδας καθώς την περίοδο διαπραγμάτευσης και έναρξης του ΠΕΠ η χώρα δεσμευόταν από το Δεύτερο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής εν μέσω της δημοσιονομικής κρίσης.

Βλέπουμε λοιπόν πως είναι δύο οι βασικές παράμετροι/προσεγγίσεις που καθορίζουν την επιμέρους αναπτυξιακή στρατηγική: πρώτον η τομεακή προσέγγιση που θέτει οριζόντιους στόχους και δεύτερον η προσέγγιση που εστιάζει στο περιφερειακό αναπτυξιακό αποτέλεσμα και ως εκ τούτου αφορά στόχους οι οποίοι εξ' ορισμού δεν μπορούν να καλυφθούν από τομεακά προγράμματα και αφορούν συγκεκριμένες ανάγκες της περιφέρειας Θεσσαλίας.

Άξια αναφοράς είναι επίσης η παράλληλη εκπόνηση της Περιφερειακής Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης της Θεσσαλίας (RIS3 Thessaly) 2014-20 αλλά και της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων που εκπονήθηκαν στα πλαίσια του ΠΕΠ Θεσσαλίας και οδήγησαν στην κατάρτιση των επιμέρους στόχων του προγράμματος. Βάσει των παραπάνω προσδιορίστηκε και ο Στρατηγικός Στόχος Ανάπτυξης της περιφέρειας Θεσσαλίας για την προγραμματική περίοδο 2014-20: «ισχυρή και καινοτόμος οικονομία στην Ευρώπη, με επίκεντρο τον άνθρωπο και το περιβάλλον, μέσω της έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014: 10).

Η ανάλυση των αναπτυξιακών αναγκών και δυνατοτήτων της περιφέρειας Θεσσαλίας κατέληξε στην καταγραφή των βασικών τομέων στους οποίους πρέπει να επικεντρωθεί η αναπτυξιακή διαδικασία.

Η ανάλυση των αναπτυξιακών αναγκών και δυνατοτήτων της περιφέρειας Θεσσαλίας κατέληξε στην καταγραφή των βασικών τομέων στους οποίους πρέπει να επικεντρωθεί η αναπτυξιακή διαδικασία: ανταγωνιστικότητα και επιχειρηματικότητα, καταπολέμηση φτώχειας και κοινωνική ένταξη, περιβάλλον και προσπελασιμότητα/υποδομές μεταφορών. Σε αυτούς του τομείς εξειδικεύτηκαν έξι συγκεκριμένοι στόχοι που αφενός ανταποκρίνονται στις αναπτυξιακές ανάγκες της περιφέρειας Θεσσαλίας και αφετέρου καλύπτουν τις ευρύτερες προτεραιότητες της ΕΕ. Συγκεκριμένα οι στρατηγικοί στόχοι που προέκυψαν είναι:

1. Ανάσχεση της συρρίκνωσης της επιχειρηματικής και της συνολικής παραγωγικής δραστηριότητας και ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και εξωστρέφειας των επιχειρήσεων της περιφέρειας.
2. Ανάπτυξη, αξιοποίηση και αύξηση της συμμετοχής του εργατικού δυναμικού στην αγορά εργασίας και ενεργός κοινωνική ενσωμάτωση και ένταξη.
3. Ανάπτυξη και δικτύωση του ερευνητικού ιστού της περιφέρειας και σύνδεση με το παραγωγικό και επιχειρηματικό περιβάλλον και τη δημόσια διοίκηση.
4. Συμπλήρωση και ολοκλήρωση διατηρήσιμων και ασφαλούς χρήσης μεταφορικών υποδομών για την ανάπτυξη και την απασχόληση.
5. Προστασία του περιβάλλοντος και των πόρων και μετάβαση προς μια οικονομία φιλική προς το περιβάλλον, για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και την αποδοτική χρήση των πόρων.
6. Εφαρμογή προγραμμάτων χωρικής ανάπτυξης για την αύξηση της απασχολησιμότητας και την αντιμετώπιση φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού στο πλαίσιο της χωρικής συνοχής των υπό-περιοχών της Θεσσαλίας.

Αυτοί οι στρατηγικοί στόχοι ανταποκρίνονται και στους δέκα από τους συνολικά έντεκα ΘΣ (Πίνακας 1) που προσδιορίστηκαν για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 στον Κανονισμό Κοινών Διατάξεων των ΕΔΕΤ (Κανονισμός (ΕΕ) 1303/2013).

Πίνακας 1. Θεματικοί Στόχοι ΕΔΕΤ για την προγραμματική περίοδο 2014-20

1.	Ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας
2.	Βελτίωση της πρόσβασης, της χρήσης και της ποιότητας των τεχνολογιών των πληροφοριών και των επικοινωνιών
3.	Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων
4.	Υποστήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς
5.	Πρωτόηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, της πρόληψης και της διαχείρισης κινδύνων
6.	Διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων
7.	Πρωτόηση των βιώσιμων μεταφορών και άρση των προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων
8.	Πρωτόηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας της εργασίας
9.	Πρωτόηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας και των διακρίσεων
10.	Επένδυση στην εκπαίδευση και την κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και τη διά βίου μάθηση
11.	Ενίσχυση της ικανότητας των δημόσιων αρχών και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης

Προς την επίτευξη αυτών των στόχων στο ΠΕΠ προσδιορίστηκαν οι Επενδυτικές Προτεραιότητες αλλά και οι τύποι των αντίστοιχων δράσεων για κάθε έναν από τον δέκα

Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Θεσσαλίας 2014-2021:

θεματικούς στόχους. Ο πολύπλοκος αυτός σχεδιασμός καλύπτει έτσι όλες τις παραμέτρους σχεδιασμού του ΠΕΠ Θεσσαλίας.

Με βάση τα παραπάνω το Πρόγραμμα διαρθρώνεται σε έξι Άξονες Προτεραιότητας οι οποίοι παρουσιάζονται στον Πίνακα 2 με την αντίστοιχη χρηματοδότησή τους αλλά και τους θεματικούς στόχους στους οποίους ανταποκρίνονται.

Προς την επίτευξη αυτών των στόχων στο ΠΕΠ προσδιορίστηκαν οι Επενδυτικές Προτεραιότητες αλλά και οι τύποι των αντίστοιχων δράσεων για κάθε έναν από τον δέκα θεματικούς στόχους.

Πίνακας 2. Διάρθρωση ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-20 ανά Άξονα Προτεραιότητας

Άξονες ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-20	Ταμείο Χρηματοδότησης	Ποσό Χρηματοδότησης (τελικός στόχος 2023)	Θεματικός Στόχος
1. Ενίσχυση ανταγωνιστικότητας και εξωστρέφειας των επιχειρήσεων (ιδιαίτερα των ΜΜΕ), μετάβασης την ποιοτική επιχειρηματικότητα, με αιχμή την καινοτομία και αύξηση της Περιφερειακής Προστιθέμενης Αξίας	ΕΤΠΑ	61.87 εκατ. ευρώ	1,2,3
2α. Ανάπτυξη και αξιοποίηση ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού – ενεργός κοινωνική ενσωμάτωση	ΕΚΤ	70 εκατ. ευρώ	8,9
2β. Υποδομές υποστήριξης και ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού	ΕΤΠΑ	31.25 κατ. ευρώ	9,10
3. Υποδομές προστασίας του περιβάλλοντος – Μετάβαση σε μια οικονομία φιλική στο περιβάλλον	ΕΤΠΑ	100.38 εκατ. ευρώ	4,5,6
4. Ανάπτυξη – Εκσυγχρονισμός – Συμπλήρωση υποδομών για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.	ΕΤΠΑ	130.25 εκατ. ευρώ	7
5. Τεχνική Βοήθεια ΕΤΠΑ	ΕΤΠΑ	6.01 εκατ. ευρώ	-
6. Τεχνική Βοήθεια ΕΚΤ	ΕΚΤ	1.37 εκατ. ευρώ	-

Συμπερασματικά, το ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-20 στόχευε στη βελτίωση παραμέτρων στους οποίους υστερεί η περιφέρεια, όπως επιχειρηματικότητα και ανταγωνιστικότητα εντάσσοντας παράλληλα παράγοντες σημαντικούς τόσο σε οικονομικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο όπως η περιβαλλοντική βιωσιμότητα. Η επόμενη ενότητα εξετάζει την υλοποίηση του προγράμματος.

Υλοποίηση

Στόχος της παρούσας ενότητας είναι να καταγράψει την πορεία υλοποίησης του ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-2020 έτσι όπως αποτυπώθηκε στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης ανά Άξονα Προτεραιότητας (ΑΠ). Οι εκθέσεις αυτές υποβλήθηκαν από την Διαχειριστική Αρχή προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή όπως προβλέπεται από το άρθρο 50 του Κανονισμού 1303/2013 και αποτελούν προϋπόθεση για την εκταμίευση των ενδιάμεσων πληρωμών του ΠΕΠ από τους ευρωπαϊκούς πόρους.

Συμπερασματικά, το ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-20 στόχευε στη βελτίωση παραμέτρων στους οποίους υστερεί η περιφέρεια, όπως επιχειρηματικότητα και ανταγωνιστικότητα εντάσσοντας παράλληλα παράγοντες σημαντικούς τόσο σε οικονομικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο όπως η περιβαλλοντική βιωσιμότητα.

Σημαντικό ρόλο επίσης παίζει η «θεσμική τροχιά» στην οποία βρίσκεται αυτή η διαδικασία εννοώντας τα προϋπάρχοντα θεσμικά χαρακτηριστικά που καθορίζουν την έναρξη αλλά και την πορεία υλοποίησης.

Ο πρώτος χρόνος του Προγράμματος (έως τις 31/12/2015) αφιερώθηκε κυρίως σε γραφειοκρατικές διαδικασίες απαραίτητες για την εκκίνηση του ΠΕΠ και των σχετικών έργων. Συγκεκριμένα πριν την ουσιαστική εκκίνηση του ΠΕΠ απαραίτητες ήταν ενέργειες όπως η έκδοση του Νόμου 4314/14 σχετικού με τη διαχείριση των Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, η συγκρότηση της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΠΕΠ Θεσσαλίας αλλά και η έκδοση Υπουργικής Απόφασης για το πλαίσιο του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014-2020, μεταξύ άλλων. Επίσης απαραίτητες ήταν ενέργειες που αφορούσαν σε επιμέρους τομείς του Προγράμματος όπως η ψηφιακή ανάπτυξη, η διαχείριση στερεών αποβλήτων και η αναβάθμιση δημοσίων κτιρίων μεταξύ άλλων. Πολλές από αυτές τις ενέργειες αν και αφορούν έργα περιφερειακού/τοπικού επιπέδου, είναι στην αρμοδιότητα κεντρικών φορέων, κάτι που πιθανώς καθυστερεί την ολοκλήρωσή τους, και η μη εκπλήρωσή τους καθιστά αδύνατη την εξειδίκευση πόρων του ΠΕΠ και άρα την ενεργοποίηση του. Παράλληλα με τις γραφειοκρατικές διαδικασίες οργανώθηκαν δράσεις ενημέρωσης φορέων και δυνητικών δικαιούχων για το πρόγραμμα αλλά και τις απαιτήσεις των έργων. Συνεπώς η πρόοδος που σημειώθηκε σχετικά με συμβάσεις έργων και δαπάνες ήταν μηδενική. Έτσι το έτος 2016 μπορεί να θεωρηθεί ως το χρονικό σημείο έναρξης ουσιαστικής υλοποίησης του ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-20.

Όπως σημειώνουν οι Ανδρέου και Παπαδάκης (2012) η διαδικασία υλοποίησης των ΠΕΠ επηρεάζεται άμεσα από συγκυριακούς ή/και συστημικούς παράγοντες που μπορεί να είναι εξωγενείς ή εγχώριοι. Σημαντικό ρόλο επίσης παίζει η «θεσμική τροχιά» στην οποία βρίσκεται αυτή η διαδικασία εννοώντας τα προϋπάρχοντα θεσμικά χαρακτηριστικά που καθορίζουν την έναρξη αλλά και την πορεία υλοποίησης (Ανδρέου και Παπαδάκης 2012, σελ. 95). Σε αυτό το πλαίσιο μπορούμε να αναγνωρίσουμε ως συγκυριακούς εξωγενείς παράγοντες τόσο την οικονομική κρίση όσο και την πανδημία Covid-19 καθώς οδήγησαν σε μείωση των δημόσιων δαπανών, αλλαγή προτεραιοτήτων και αναδιανομή πόρων μεταξύ των ΑΠ. Από την άλλη ως συστημικούς παράγοντες μπορούμε να αναγνωρίσουμε το συγκεντρωτικό και βαριά γραφειοκρατικό χαρακτήρα της δημόσιας διοίκησης αλλά και τον κεντρικό σχεδιασμό και διαχείριση του ΠΕΠ που οδήγησε σε καθυστερήσεις καθ' όλη τη διάρκεια του.

Η καταγραφή της πορείας υλοποίησης θα βασιστεί κυρίως στην αντιπαραβολή των προϋπολογισμών του κάθε ΑΠ- έτσι όπως αρχικά σχεδιάστηκαν και κατόπιν τροποποιήθηκαν μέσω των έξι κύκλων αναθεωρήσεων- και των δαπανών που δηλώθηκαν σε ετήσια βάση στα πλαίσια κάθε ΑΠ. Κοιτώντας τη γενικότερη εικόνα σε κανέναν ΑΠ οι δαπάνες δεν κάλυψαν τους αντίστοιχους προϋπολογισμούς ενώ σε αρκετές περιπτώσεις υπήρξαν σημαντικές καθυστερήσεις έργων με αποτέλεσμα αυτά να εκκινήσουν είτε πολύ αργότερα από τον αρχικώς καθορισμένο χρόνο είτε εν τέλει να μεταφερθούν στο επόμενο ΕΣΠΑ της περιόδου 2021-27.

Άξονας Προτεραιότητας 1

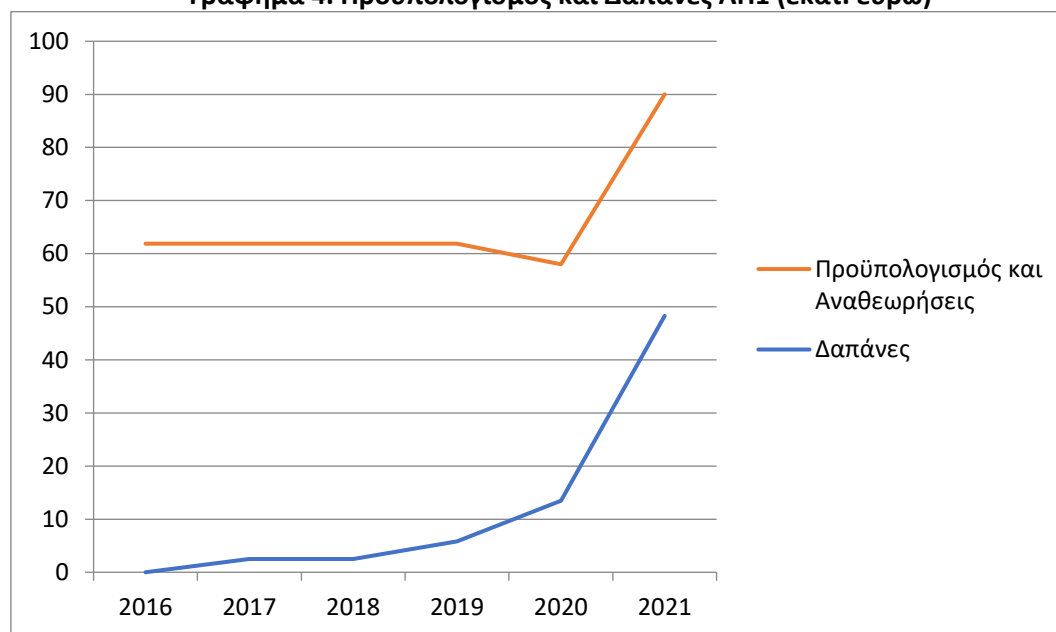
Στο σύνολο της περιόδου που καλύπτουν οι ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης (2015-2021) στο πεδίο του ΑΠ1 φαίνεται να υπάρχουν σημαντικές καθυστερήσεις έως και τα μέσα της περιόδου του ΠΕΠ. Συγκεκριμένα, η μη ολοκλήρωση διαδικασίας επιλογής Ενδιάμεσου Φορέα Διαχείρισης (ΕΦΔ) δεν επέτρεψε την άμεση έναρξη και εξέλιξη προγραμμάτων σχετικών με την στρατηγική RIS3 Θεσσαλίας που εντάσσεται στον ΑΠ1 και έφερε τις συνακόλουθες καθυστερήσεις στις επιμέρους επενδυτικές προτεραιότητες. Επίσης σημαντικές καθυστερήσεις ήρθαν σαν αποτέλεσμα ανεπαρκούς λειτουργίας του Πληροφοριακού Συστήματος Κρατικών Ενισχύσεων (ΠΣΚΕ). Οι δράσεις του ΑΠ1 που αφορούν την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και την καινοτομία

περιελάμβαναν μεταξύ άλλων την ενίσχυση νέων και υφιστάμενων επιχειρήσεων, την προμήθεια ερευνητικού εξοπλισμού για διαπίστευση εργαστηρίων και τη συνεισφορά στην ίδρυση νέων τουριστικών μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Επιπλέον παρά το υψηλό ποσοστό δέσμευσης ποσών η πραγματική υλοποίηση μέσω δαπανών παρέμεινε χαμηλή σε σχέση με τον αρχικό προγραμματισμό. Συγκεκριμένα, όπως φαίνεται και στο Γράφημα 4, οι δαπάνες για τον ΑΠ1 ξεκίνησαν το 2017 και παρέμεινα σταθερές στα 2.5 εκατ. ευρώ σωρευτικά έως και το 2018. Η αύξηση στις δαπάνες του 2019 αγγίζει σωρευτικά το 9,4% του ΑΠ1 ενώ παράλληλα ολοκληρώθηκε και η ενίσχυση 42 επιχειρήσεων μέσω του Ταμείου Επιχειρηματικότητας II. Παράλληλα, καταγράφηκε σημαντική αύξηση στις εντάξεις έργων που κάλυψαν σωρευτικά το 149,9% του ΑΠ μέχρι το 2021 αλλά και αύξηση στη δέσμευση πόρων. Ωστόσο, οι δαπάνες που καταγράφονται είναι σε σημαντική απόκλιση από τον προϋπολογισμό.

...οι δαπάνες που καταγράφονται είναι σε σημαντική απόκλιση από τον προϋπολογισμό.

Γράφημα 4. Προϋπολογισμός και Δαπάνες ΑΠ1 (εκατ. ευρώ)



Ίδια επεξεργασία με στοιχεία των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-2021

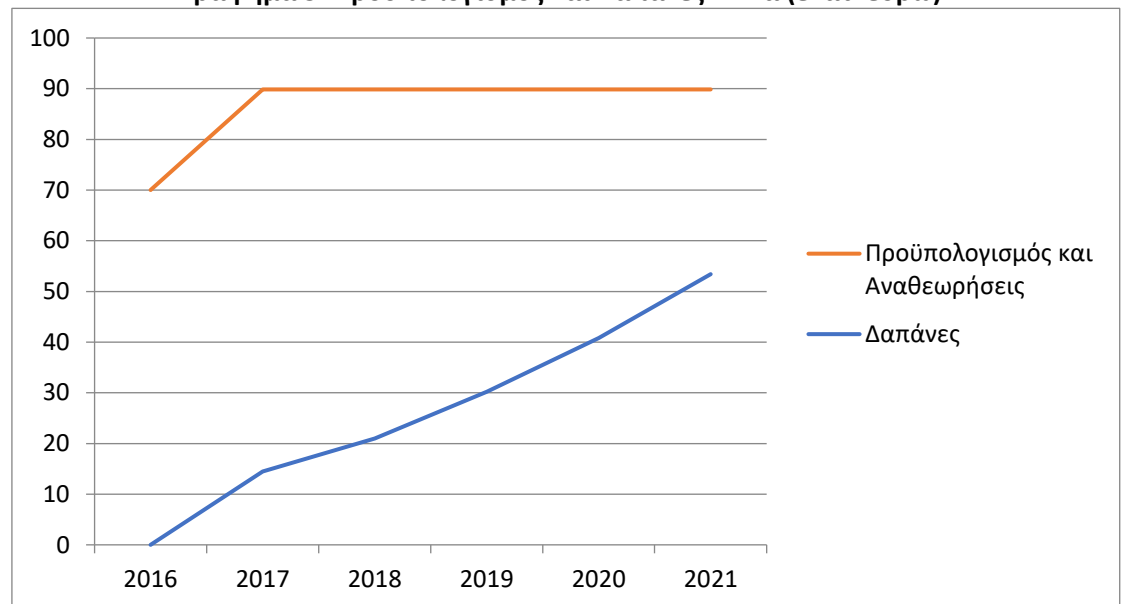
Η σχετικά μεγάλη αύξηση στις δαπάνες που παρατηρείται το 2020 αλλά και το 2021 οφείλεται κυρίως στην ανακατανομή και διάθεση πόρων μέσω του ΠΕΠ Θεσσαλίας για τις ανάγκες αντιμετώπισης της πανδημίας Covid-19. Συγκεκριμένα διατέθηκαν από το ΠΕΠ 52.7 εκατ. ευρώ για επιχορηγήσεις σε πληγείσες επιχειρήσεις, για την ενίσχυση των φορέων υγείας με την πρόσληψη επικουρικού προσωπικού αλλά και με την αγορά εξοπλισμού για τις δημόσιες δομές υγείας προκειμένου να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά η πανδημία. Παράλληλα και δεδομένων των συνθηκών έγιναν και οι αναγκαίες προσαρμογές στην πορεία του προγράμματος και έγινε χρήση προγραμματικών υπερδεσμεύσεων σε επίπεδο ένταξης σε όλους τους ΑΠ εκτός αυτών που αφορούν τεχνική βοήθεια (ΑΠ5 και ΑΠ6). Σε περίπτωση αστοχίας των επενδυτικών σχεδίων, αυτή θα επιλυθεί είτε με επιπλέον χρηματοδότηση μέσω Αναθεωρήσεων του προγράμματος είτε με μεταφορά επενδυτικών προτεραιοτήτων στον επόμενο ΠΕΠ 2021-27.

Άξονας Προτεραιότητας 2α και 2β

Η δέσμευση πόρων έφτασε το 121% του ΑΠ και οι εντάξεις το 93,5% δείχνοντας συνεχιζόμενη πρόοδο και υψηλό ρυθμό υλοποίησης δράσεων.

Ο ΑΠ2α αφορά την ανάπτυξη και αξιοποίηση ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού αλλά και την κοινωνική ένταξη. Ως εκ τούτου οι δράσεις περιελάμβαναν μεταξύ άλλων τη λειτουργία παραρτήματος Ρομά Κέντρου Κοινότητας, δημιουργία Δομών Βασικών Αγαθών, λειτουργία κέντρου επιχειρηματικότητας, δημιουργία δομής κακοποιημένων γυναικών, δράσεις ψυχικής υγείας και εξαρτήσεων αλλά και δράσεις σε τομείς RIS3. Επιπλέον και μέσω του συγκεκριμένου ΑΠ διατέθηκε χρηματοδότηση (10,3 εκατ. ευρώ) για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19. Όπως φαίνεται στο Γράφημα 5 οι δαπάνες του ΑΠ2α κινήθηκαν αυξητικά από την αρχή σχεδόν της περιόδου καλύπτοντας το 59,5% του ΑΠ το 2021. Η δέσμευση πόρων έφτασε το 121% του ΑΠ και οι εντάξεις το 93,5% δείχνοντας συνεχιζόμενη πρόοδο και υψηλό ρυθμό υλοποίησης δράσεων.

Γράφημα 5. Προϋπολογισμός και Δαπάνες ΑΠ2α (εκατ. ευρώ)



Ίδια επεξεργασία με στοιχεία των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-2021

Οι εντάξεις του ΑΠ2β ήδη από την αρχή της περιόδου έφτασαν στο 42,6% του ΑΠ ενώ οι επενδυτικές προτεραιότητες εκκίνησαν χωρίς καθυστερήσεις και χωρίς να εντοπίζονται ιδιαίτερα προβλήματα καθ' όλη την περίοδο αναφοράς.

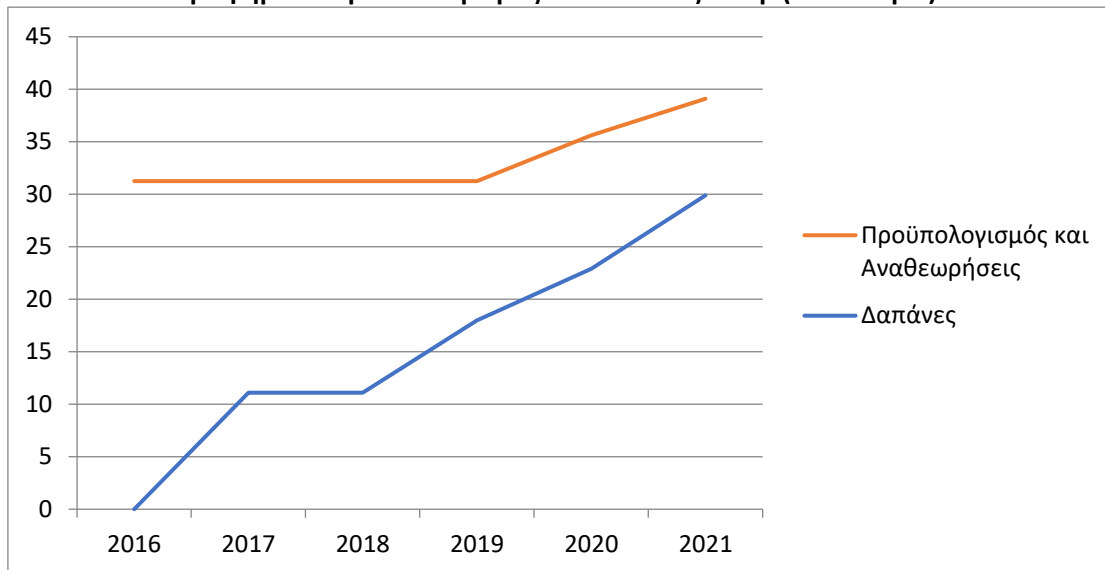
Ωστόσο και σε αυτόν τον ΑΠ εντοπίστηκαν καθυστερήσεις λόγω των ΕΦΔ μεταθέτοντας έτσι την εκκίνηση δράσεων από έτος σε έτος.

Ο ΑΠ2β αφορά τις υποδομές στήριξης και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού και οι δράσεις του περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων τον εξοπλισμό πληροφορικής σε σχολικές μονάδες πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, την προμήθεια ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού αλλά και τον εξοπλισμό δημόσιων δομών υγείας της Θεσσαλίας στα πλαίσια αντιμετώπισης του Covid-19. Οι εντάξεις του ΑΠ2β ήδη από την αρχή της περιόδου έφτασαν στο 42,6% του ΑΠ ενώ οι επενδυτικές προτεραιότητες εκκίνησαν χωρίς καθυστερήσεις και χωρίς να εντοπίζονται ιδιαίτερα προβλήματα καθ' όλη την περίοδο αναφοράς.

Όπως αποτυπώνεται και στο Γράφημα 6, όπως και στον ΑΠ2α, οι δαπάνες ήταν αρκετά υψηλές και σχεδόν κάλυψαν τον αρχικό προϋπολογισμό. Συγκεκριμένα μέχρι και το τέλος του 2021 οι δαπάνες είχαν σωρευτικά καλύψει το 76,5% του ΑΠ, το μεγαλύτερο ποσοστό κάλυψης δαπανών ανάμεσα στους ΑΠ του ΠΕΠ και οι εντάξεις έργων έφτασαν το 131% του ΑΠ.

Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Θεσσαλίας 2014-2021:

Γράφημα 6. Προϋπολογισμός και Δαπάνες ΑΠ2β (εκατ. ευρώ)



Τα υψηλά ποσοστά υποδεικνύουν την επιτυχή υλοποίηση του ΑΠ που καλύπτει τους ΘΑ 9 και 10 για την κοινωνική ένταξη και την κατάρτιση και απόκτηση δεξιοτήτων.

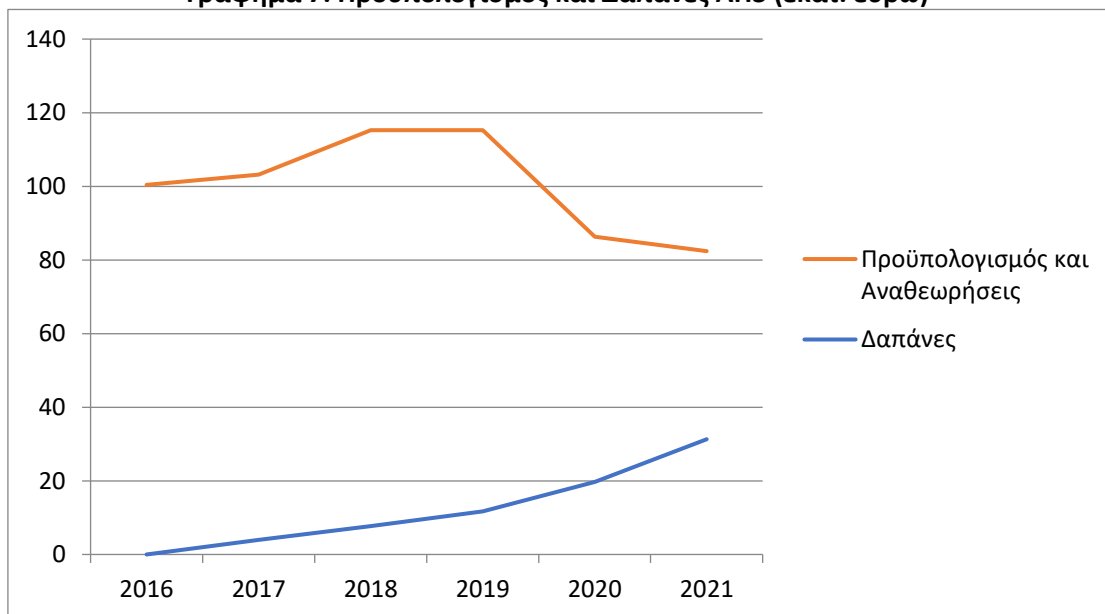
Ίδια επεξεργασία με στοιχεία των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-2021

Τα υψηλά ποσοστά υποδεικνύουν την επιτυχή υλοποίηση του ΑΠ που καλύπτει τους ΘΑ 9 και 10 για την κοινωνική ένταξη και την κατάρτιση και απόκτηση δεξιοτήτων.

Άξονας Προτεραιότητας 3

Καθώς ο ΑΠ3 αφορά την προστασία του περιβάλλοντος οι δράσεις που περιλαμβάνει αφορούν μεταξύ άλλων έργα αντιπλημμυρικής προστασίας, δράσεις επεξεργασίας λυμάτων και ενεργειακή αναβάθμιση δημόσιων κτηρίων και κατοικιών. Στο Γράφημα 7 παρουσιάζονται οι δαπάνες σε σχέση με τον προϋπολογισμό του ΑΠ.

Γράφημα 7. Προϋπολογισμός και Δαπάνες ΑΠ3 (εκατ. ευρώ)



Ίδια επεξεργασία με στοιχεία των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-2021

Όπως φαίνεται οι δαπάνες περιορίζονται σε χαμηλό επίπεδο και δεν συγκλίνουν με τον προϋπολογισμό ακόμα και μετά τις απομειώσεις του 2020 και το 2021.

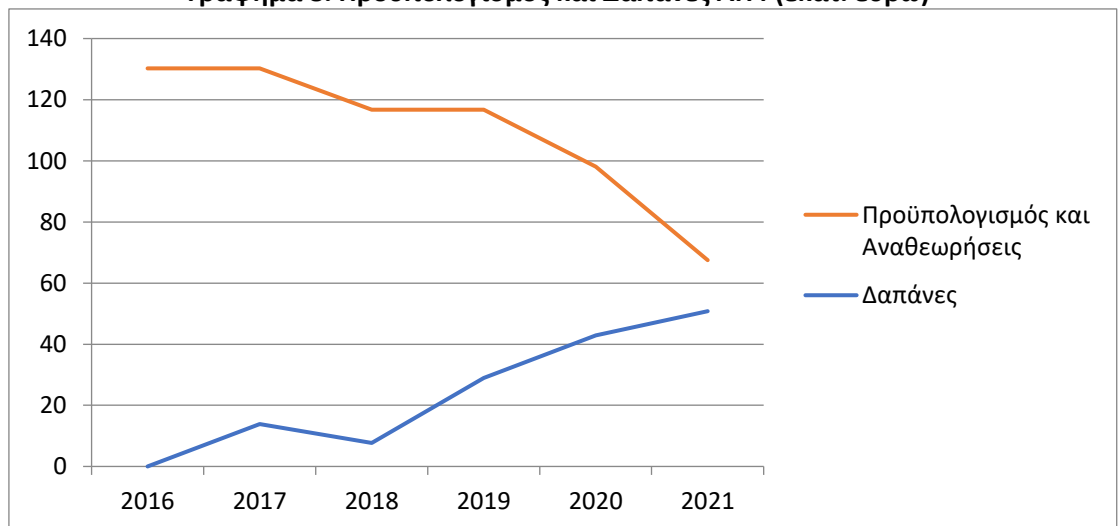
Όπως φαίνεται οι δαπάνες περιορίζονται σε χαμηλό επίπεδο και δεν συγκλίνουν με τον προϋπολογισμό ακόμα και μετά τις απομειώσεις του 2020 και το 2021. Οι εντάξεις έργων ωστόσο το 2018 ήταν σχεδόν στο 50% του ΑΠ, οι προσκλήσεις έργων στο 106,1% ενώ οι δαπάνες μόλις στο 6,6% του ΑΠ υποδεικνύοντας έναν εξαιρετικά χαμηλό ρυθμό υλοποίησης. Ωστόσο στις εκθέσεις υλοποίησης δεν καταγράφονται προβλήματα ή κωλύματα που να προκαλούν καθυστερήσεις στις εκκινήσεις των δράσεων του ΑΠ. Επιπλέον επιλέξιμα έργα του ΑΠ μεταφέρθηκαν στο επόμενο ΕΣΠΑ 2021-2027 προκειμένου να εξομαλυνθεί η υπερδέσμευση πόρων του 2020. Χαρακτηριστικό παράδειγμα το έργο ενεργειακής αναβάθμισης των κτηρίων του Γενικού Νοσοκομείου Καρδίτσας και του Κέντρου Φυσικής και Ιατρικής Αποκατάστασης που βρίσκεται σε εξέλιξη αλλά και το έργο ενεργειακής αναβάθμισης του Γενικού Νοσοκομείου Λάρισας που βρίσκεται υπό σχεδιασμό, τα οποία μεταφέρθηκαν από το ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-20 στο ΠΕΠ Θεσσαλία 2021-27 (Ελληνική Δημοκρατία, 2024, 2024β).

Άξονας Προτεραιότητας 4

Ο ΑΠ4 που αφορά την ανάπτυξη και εκσυγχρονισμό των υποδομών περιλαμβάνει δράσεις που αφορούν μεταξύ άλλων την αναβάθμιση σιδηροδρομικών γραμμών και την αναβάθμιση ενδοπεριφερειακών οδικών συνδέσεων. Όπως φαίνεται στο Γράφημα 8 οι δαπάνες συγκλίνουν με τον αναθεωρημένο προϋπολογισμό προς το τέλος της περιόδου αναφοράς. Συγκεκριμένα το 2021 καταγράφηκαν σωρευτικές δαπάνες που κάλυπταν το 75,4% του ΑΠ και οι εντάξεις έργων κάλυπταν το 252,8% υποδηλώνοντας έναν υψηλό ρυθμό υλοποίησης.

Η ενεργοποίηση της δράσης αυτής καθυστέρησε πάνω από ένα έτος καθώς έπρεπε να προηγηθεί η εκπόνηση Ολοκληρωμένης Χωρικής Επένδυσης, που καταρτίζεται σε υπό-περιφερειακό επίπεδο, κάτι που δεν έγινε σε εύλογο χρονικό διάστημα με αποτέλεσμα μέχρι και στην τελευταία διαθέσιμη έκθεση υλοποίησης του 2021 να καταγράφεται η μεταφορά ενεργοποίησης της δράσης για το 2022 και η μεταφορά των σχετικών πράξεων στην προγραμματική περίοδο 2021-27.

Γράφημα 8. Προϋπολογισμός και Δαπάνες ΑΠ4 (εκατ. ευρώ)



Ίδια επεξεργασία με στοιχεία των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-2021

Το κύριο κώλυμα του ΑΠ4 αφορά τη δράση σύνδεσης οικιστικών και τουριστικών-πολιτιστικών περιοχών και πυλών εισόδου- περιοχών με το κύριο οδικό δίκτυο και διευρωπαϊκούς άξονες και η αντίστοιχη δράση που αφορά σε λιμένες. Η ενεργοποίηση της δράσης αυτής καθυστέρησε πάνω από ένα έτος καθώς έπρεπε να προηγηθεί η εκπόνηση Ολοκληρωμένης Χωρικής Επένδυσης, που καταρτίζεται σε υπό-περιφερειακό επίπεδο, κάτι που δεν έγινε σε εύλογο χρονικό διάστημα με αποτέλεσμα μέχρι και στην τελευταία διαθέσιμη έκθεση υλοποίησης του 2021 να καταγράφεται η μεταφορά ενεργοποίησης της δράσης για το 2022 και η μεταφορά των σχετικών πράξεων στην προγραμματική περίοδο 2021-27. Επίσης σημαντική καθυστέρηση καταγράφηκε λόγω την εφαρμογής των κανόνων

Οι καθυστερήσεις και τα κωλύματα που καταγράφηκαν υπογραμμίζουν τη σημασία μιας ευέλικτης δημόσιας διοίκησης σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο που θα μπορεί να διαχειρίζεται τα προγράμματα αποτελεσματικότερα καθώς ένα συγκεντρωτικό και εντόνως γραφειοκρατικό σύστημα προγραμματισμού και διαχείρισης θέτει σημαντικά εμπόδια στην εξέλιξη των έργων.

του Ν. 4412/2016 για δημοπράτηση και συναστικοποίηση και συγκεκριμένα λόγω των σχετικών απαιτήσεων για απαλλοτρίωση στα έργα πριν τη δημοπράτησή τους.

Συμπερασματικά

Το ΠΕΠ Θεσσαλίας 2014-2020 αποτέλεσε μια σημαντική και ευρεία προσπάθεια για την ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης με έμφαση στην καινοτομία, τη βιωσιμότητα και τη συμπερίληψη σε μια από τις σημαντικότερες αγροτικές και βιομηχανικές περιφέρειες της Ελλάδας. Με βασικό στόχο την ανάσχεση των συνεπειών της οικονομικής κρίσης, το πρόγραμμα εστίασε στην ενίσχυση της επιχειρηματικής ανταγωνιστικότητας, στην κοινωνική ένταξη, στη βελτίωση υποδομών αλλά και στην προστασία του περιβάλλοντος. Η πολυπλοκότητα του προγράμματος και οι πολλαπλές προσεγγίσεις του υπογραμμίζουν το φιλόδοξο στόχο που θέτουν τόσο ως προς τα αναμενόμενα αποτελέσματα όσο και ως προς τις διαδικασίες εξέλιξης και διαχείρισης.

Από τους Άξονες Προτεραιότητας που προέκυψαν φαίνεται πως σημαντικό βαθμό υλοποίησης έδειξαν εκείνοι που αφορούν τις θεματικές της κοινωνικής ένταξης και τις κοινωνικές δομές (ΑΠ2α και ΑΠ2β) ενώ υψηλό βαθμό υλοποίησης επέδειξε και ο τέταρτος Άξονας που αφορά τις υποδομές.

Οι καθυστερήσεις και τα κωλύματα που καταγράφηκαν υπογραμμίζουν τη σημασία μιας ευέλικτης δημόσιας διοίκησης σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο που θα μπορεί να διαχειρίζεται τα προγράμματα αποτελεσματικότερα καθώς ένα συγκεντρωτικό και εντόνως γραφειοκρατικό σύστημα προγραμματισμού και διαχείρισης θέτει σημαντικά εμπόδια στην εξέλιξη των έργων. Ωστόσο σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να παραβλεφθεί ο θετικός και σημαντικός αντίκτυπος των παρεμβάσεων μέσω των ΠΕΠ στις ελληνικές περιφέρειες που θέτει τις βάσεις για τη μελλοντική αναπτυξιακή πορεία.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- European Commission (2022) *EU Regional Competitiveness Index 2.0 - 2022 edition*. Ανακτήθηκε από https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/ (Πρόσβαση Αύγουστος 2024).
- Eurostat (2024) *Regional gross domestic product by NUTS 2 regions - million EUR*. Ανακτήθηκε από https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TGS00003/default/table?lang=en&category=reg.reg_eco10.reg_eco10gdp (Πρόσβαση Αύγουστος 2024). (Πρόσβαση Ιούνιος 2024).
- Eurostat (2024β) *Population on 1 January by NUTS 2 region*. Ανακτήθηκε από https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00096/default/table?lang=en&category=t_demo.t_demopreg (Πρόσβαση Ιούλιος 2024).
- Eurostat (2024γ) *Unemployment rate by NUTS 2 regions*. Ανακτήθηκε από <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00010/default/table?lang=en> (Πρόσβαση Αύγουστος 2024).
- OECD (2020) *Regional Policy for Greece Post-2020*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris.
- Ανδρέου, Γ. και Παπαδάκης, Μ. (2012) 'Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής της ΕΕ στην Ελλάδα, 2007-2013: Ένας ενδιάμεσος απολογισμός', *Περιφέρεια*, 2012 (1) σελ. 93-116.
- Ελληνική Δημοκρατία (2024) *Περιφερειακά Σχέδια Ανάπτυξης- Γενικό Νοσοκομείο Λάρισας Ενεργειακή αναβάθμιση*. Ανακτήθηκε από <https://erga.gov.gr/PRJ-04-123> (Πρόσβαση Αύγουστος 2024).
- Ελληνική Δημοκρατία (2024β) *Περιφερειακά Σχέδια Ανάπτυξης- Γενικό Νοσοκομείο Καρδίτσας Ενεργειακή Αναβάθμιση των Κτηρίων του Γενικού Νοσοκομείου Καρδίτσας & του Κέντρου Φυσικής & Ιατρικής Αποκατάστασης*. Ανακτήθηκε από <https://erga.gov.gr/PRJ-04-125> (Πρόσβαση Αύγουστος 2024).
- ΕΛΣΤΑΤ (2024) *Δημογραφικά χαρακτηριστικά/2001*. Ανακτήθηκε από <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SAM03/2001> (Πρόσβαση Αύγουστος 2024).
- ΕΛΣΤΑΤ (2024β) *Δημογραφικά χαρακτηριστικά/2011*. Ανακτήθηκε από <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SAM03/2011> (Πρόσβαση Αύγουστος 2024).
- ΕΛΣΤΑΤ (2024γ) *Δημογραφικά χαρακτηριστικά/2021*. Ανακτήθηκε από <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SAM03/2021> (Πρόσβαση Αύγουστος 2024).
- Ευρωπαϊκή Ένωση (2013) *Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 για τον καθορισμό κοινών διατάξεων σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας*. Ανακτήθηκε από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32013R1303> (Πρόσβαση Ιούλιος 2024).
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2024) *Βαμβάκι*. Ανακτήθηκε από https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/cotton_el (Πρόσβαση Αύγουστος 2024).
- IOBE (2023) *Ο τομέας μεταποίησης στην Ελλάδα: Νέες προκλήσεις και προοπτικές βιώσιμης ανάπτυξης στο εξελισσόμενο ευρωπαϊκό και παγκόσμιο περιβάλλον*. Ανακτήθηκε από http://iobe.gr/docs/research/RES_05_F_14122023_REP_GR.pdf (Πρόσβαση Ιούλιος 2024).
- IOBE (2024) *Έκθεση κοινωνικών και οικονομικών τάσεων στις ελληνικές περιφέρειες*. Τεύχος 1/Μάρτιος 2024. Ανακτήθηκε από <https://regionpolicymonitor.org/wp-content/uploads/2024/03/%CE%88%CE%BA%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7.pdf> (Πρόσβαση Φεβρουάριος 2024).
- Περιφέρεια Θεσσαλίας, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. Περιφέρειας Θεσσαλίας (2014) *Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Θεσσαλίας 2014-2020*. Ανακτήθηκε από https://espa2014-2020.thessalia-espa.gr/images/files/2014-2020/2Programme_Acknowledgement_2014GR16M2OP003_1_4_el.pdf (Πρόσβαση Ιούνιος 2024).

Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Θεσσαλίας 2014-2021:

Περιφέρεια Θεσσαλίας, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. Περιφέρειας Θεσσαλίας (2014) *Παράρτημα Ι: Κυριότερα Αναπτυξιακά Χαρακτηριστικά της Περιφέρειας Θεσσαλίας*. Ανακτήθηκε από https://espa2014-2020.thessalia-espa.gr/images/files/2014-2020/4_Parartima_Anptyxiaka.pdf (Πρόσβαση Ιούνιος 2024).

Περιφέρεια Θεσσαλίας, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. Περιφέρειας Θεσσαλίας (2016) *Ετήσια Έκθεση Υλοποίησης 2015*. Ανακτήθηκε από <https://espa2014-2020.thessalia-espa.gr/pep-thessalias/audits/148-audit-2015.html> (Πρόσβαση Ιούλιος 2024).

Περιφέρεια Θεσσαλίας, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. Περιφέρειας Θεσσαλίας (2017) *Ετήσια Έκθεση Υλοποίησης 2016*. Ανακτήθηκε από <https://espa2014-2020.thessalia-espa.gr/pep-thessalias/audits/327-audit-2016.html> (Πρόσβαση Ιούλιος 2024).

Περιφέρεια Θεσσαλίας, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. Περιφέρειας Θεσσαλίας (2019) *Ετήσια Έκθεση Υλοποίησης 2017*. Ανακτήθηκε από <https://espa2014-2020.thessalia-espa.gr/pep-thessalias/audits/482-2017.html> (Πρόσβαση Ιούλιος 2024).

Περιφέρεια Θεσσαλίας, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. Περιφέρειας Θεσσαλίας (2020) *Ετήσια Έκθεση Υλοποίησης 2018*. Ανακτήθηκε από <https://espa2014-2020.thessalia-espa.gr/pep-thessalias/audits/667-2018.html> (Πρόσβαση Ιούλιος 2024).

Περιφέρεια Θεσσαλίας, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. Περιφέρειας Θεσσαλίας (2020) *Ετήσια Έκθεση Υλοποίησης 2019*. Ανακτήθηκε από <https://espa2014-2020.thessalia-espa.gr/pep-thessalias/audits/668-2019.html> (Πρόσβαση Ιούλιος 2024).

Περιφέρεια Θεσσαλίας, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. Περιφέρειας Θεσσαλίας (2022) *Ετήσια Έκθεση Υλοποίησης 2020*. Ανακτήθηκε από <https://espa2014-2020.thessalia-espa.gr/pep-thessalias/audits/857-2020.html> (Πρόσβαση Αύγουστος 2024).

Περιφέρεια Θεσσαλίας, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. Περιφέρειας Θεσσαλίας (2022) *Ετήσια Έκθεση Υλοποίησης 2021*. Ανακτήθηκε από <https://espa2014-2020.thessalia-espa.gr/pep-thessalias/audits/858-2021.html> (Πρόσβαση Αύγουστος 2024).