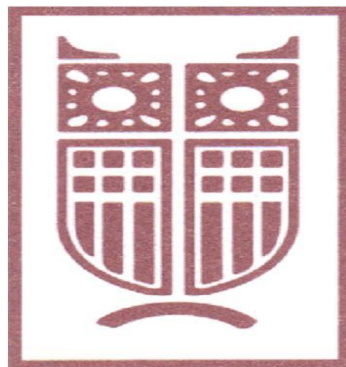


**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

**PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL & POLITICAL
SCIENCES DEPARTMENT OF ECONOMIC & REGIONAL
DEVELOPMENT**



Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Εφαρμοσμένων Οικονομικών & Περιφερειακής Ανάπτυξης»

Κατεύθυνση: Αστικής & Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ειδίκευση: Περιφερειακού και Τοπικού Αναπτυξιακού Προγραμματισμού

**Η διαχρονική εξέλιξη των εκθέσεων εκ των προτέρων αξιολόγησης
των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων**

ΓΚΙΚΑ ΙΡΙΣ

Επιβλέπων καθηγητής: Πλασκοβίτης Ηλίας

Μέλη της Επιτροπής:

Δεληθέου Βασιλική

Ψυχάρης Ιωάννης

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας 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 εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτό το έγγραφο εκφράζουν την συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Αθήνα, Ιανουάριος 2020

Η υπογράφουσα Ίρις Γκίκα, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο «Η διαχρονική εξέλιξη των εκθέσεων εκ των προτέρων αξιολόγησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων» αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές. Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή/και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.

Η ΔΗΛΟΥΣΑ

Ίρις Γκίκα

Περίληψη

Στην εργασία αυτή εξετάζεται η διαχρονική εξέλιξη της εκ των προτέρων αξιολόγησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξαιτίας της μεγάλης βαρύτητας της Πολιτικής Συνοχής στον προϋπολογισμό της Ένωσης, η αξιολόγηση έγινε πολύ σύντομα, ήδη από το 1988, ένα απαραίτητο εργαλείο για την απόδοση δημοκρατικής λογοδοσίας, αλλά και για την βελτίωση των προτεινόμενων και εφαρμοζόμενων προγραμμάτων. Ιδιαίτερα η εκ των προτέρων αξιολόγηση προβλέπεται ως υποχρεωτικό βήμα στα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα, καθώς η ανάγκη για καλό και ακριβή σχεδιασμό των προγραμμάτων, κατά το δυνατόν πιο αποτελεσματική κατανομή των υπαρχόντων πόρων, αλλά και για εναρμόνιση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων με την γενικότερες πολιτικές της Ένωσης, την καθιστούν αναγκαίο προαπαιτούμενο στην συνολική διαδικασία. Εξαιτίας της αυξανόμενης σημασίας της εκ των προτέρων αξιολόγησης, οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται για την διεξαγωγή της βελτιώνονται συνεχώς. Αυτό γίνεται μία απόπειρα να καταδειχθεί με βάση την υπάρχουσα βιβλιογραφία και με συγκεκριμένα παραδείγματα, η διαχρονική εξέλιξη στην χρήση των διαφόρων μεθόδων και δεικτών στο πλαίσιο της αξιολόγησης, με έμφαση στην εκ των προτέρων αξιολόγηση. Έτσι, η εκ των προτέρων αξιολόγηση αποτελεί σημαντικό στοιχείο της κατάρτισης και εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων, και συνεχίζει να εξελίσσεται μαζί τους, ώστε να επιτευχθεί η μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα και απόδοση των προγραμμάτων για την εκπλήρωση των στόχων και πολιτικών της Ένωσης.

Abstract

This paper looks at the evolution of the ex-ante evaluation of the European Union's regional operational programs over time. Due to the high importance of Cohesion Policy in the Union budget, the evaluation was soon made an indispensable tool for democratic accountability, but also for improving the programs proposed and implemented. In particular, ex-ante evaluation is a mandatory step in regional operational programs, as the need for good and accurate program design, as efficient as possible to allocate existing resources, but also for harmonizing regional operational programs with the general policies of the Union, make ex-ante evaluation a prerequisite in the overall process. Due to the increasing importance of ex ante evaluation, the methods used to conduct it are constantly improving. An attempt was made to demonstrate, based on existing literature and specific examples, the evolution over time of the use of the various methods and indicators in the evaluation, with a focus on ex-ante evaluation. In summary, the ex-ante evaluation is an important element of the preparation and implementation of operational programs, and continues to evolve along them, in order to achieve the greatest possible effectiveness and efficiency of programs to meet the Union's objectives and policies.

Πίνακας Περιεχομένων

	Σελίδα
1. Εισαγωγή	7
2. Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης -- Πολιτική Συνοχής ...	9
2.1. Εξέλιξη της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ	10
2.2. Κριτική στην Πολιτική Συνοχής και η απάντηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	17
3. Η αξιολόγηση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων.....	20
3.1. Ορισμός της αξιολόγησης	20
3.2. Σκοποί και τύποι της αξιολόγησης.....	20
3.3. Η αξιολόγηση των περιφερειακών προγραμμάτων.....	24
4. Η εκ των προτέρων αξιολόγηση.....	26
5. Η διαχρονική εξέλιξη της εκ των προτέρων αξιολόγησης στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης	28
6. Μεθοδολογία της εκ των προτέρων αξιολόγησης	38
6.1 Θεωρητικό υπόβαθρο	38
6.2 Η εκ των προτέρων αξιολόγηση στην πράξη	40
6.3 Μέθοδοι και προσεγγίσεις για την αξιολόγηση	42
7. Συμπέρασμα	50
Βιβλιογραφία.....	53

Πίνακας εικόνων και γραφημάτων

Διάγραμμα 1. Προϋπολογισμός για την Πολιτική Συνοχής της Ένωσης ανά περίοδο	13
Χάρτης 1: Εκτιμώμενη επίδραση των προγραμμάτων συνοχής της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 στο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν το 2030	15
Διάγραμμα 2 : Μήτρα SWOT	46

1. Εισαγωγή

Στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής (Cohesion Policy) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που στοχεύει στην ενίσχυση της συνοχής μεταξύ των κρατών μελών της, παρέχεται κοινοτική χρηματοδότηση και εφαρμόζονται περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα, ώστε να προαχθεί η ανάπτυξη των περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Ο τρόπος για να γίνει αυτό είναι η πραγματοποίηση επενδύσεων στις περιφέρειες. Ο τρόπος κατανομής των επενδύσεων βασίζεται κυρίως στην κατάταξη των περιφερειών σε λιγότερο ανεπτυγμένες, περισσότερο ανεπτυγμένες και σε περιφέρειες σε μετάβαση. Ως σημαντικός δείκτης για την κατανομή χρησιμοποιείται το κατά κεφαλή ΑΕΠ, ενώ υπάρχουν και επιπλέον κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη ώστε να υπάρχει καλύτερη εικόνα για την κατάσταση που επικρατεί σε κάθε περιοχή. Τέτοια κριτήρια είναι η ανεργία των νέων, τα χαμηλό μορφωτικό επίπεδο, η κλιματική αλλαγή, και η υποδοχή και ενσωμάτωση μεταναστών, ενώ απομονωμένες περιοχές λαμβάνουν ειδική στήριξη. (EC 2019b)

Η ανάγκη αξιολόγησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης προέκυψε πολύ νωρίς, δεδομένης της ιδιαίτερης βαρύτητας της περιφερειακής πολιτικής στον συνολικό κοινοτικό προϋπολογισμό. «Η αξιολόγηση των προγραμμάτων και των παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων αναφορικά με τα αποτελέσματά τους για την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελεί μία από τις κύριες προτεραιότητες των Κανονισμών της ΕΕ, καθώς καλείται να συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή των Κοινοτικών Πολιτικών και στην αποδοτικότερη χρησιμοποίηση των πόρων.» (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο 2019)

Η αξιολόγηση θεωρείται μία διαδικασία που αυξάνει τον βαθμό δημοκρατικής λογοδοσίας των διαφόρων οργανισμών και οργάνων των κρατών και των υπερεθνικών οργανισμών. Επίσης προάγει την γνώση, διευκολύνοντας την λήψη αποφάσεων μέσα από τα ευρήματα και τα διδάγματά της, που παρέχουν σημαντικές πληροφορίες. Ακόμη, αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο, καθώς διευκολύνει την επιλογή για συγκεκριμένα προγράμματα ή δράσεις, με τρόπο ώστε να είναι συμβατά με τις γενικότερες πολιτικές, εφαρμόσιμα και αποτελεσματικά.

Εκτός από την αξιολόγηση συγκεκριμένων δράσεων και προγραμμάτων υπάρχουν και ευρύτερες μορφές αξιολόγησης, όπως ενδεικτικά η θεματική αξιολόγηση, και αλλά και η αξιολόγηση που στοχεύει στην ελάφρυνση του κανονιστικού βάρους (regulatory burden). Ωστόσο την παρούσα εργασία θα επικεντρωθούμε στην εκ των προτέρων (ex ante) αξιολόγηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Ειδικότερα, η εκ των προτέρων αξιολόγηση στοχεύει στο να καταλείπει όσο το δυνατόν καλύτερα τους διαθέσιμους πόρους, βελτιώνοντας παράλληλα τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του προγράμματος. Η έκθεση της εκ των προτέρων αξιολόγησης παρέχει σημαντικά στοιχεία για την καλύτερη κατανόηση της συνολικής στρατηγικής στο πλαίσιο των στόχων που έχουν καθοριστεί.

Η εργασία αυτή διαρθρώνεται σε επτά κεφάλαια.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναφερόμαστε στην εξέλιξη της Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς η πολιτική αυτή αποτελεί την βασική επενδυτική πολιτική της Ένωσης και έχει ιδιαίτερη σημασία για τις περιφέρειες που παρουσιάζουν αρνητικές αποκλίσεις από τον κοινοτικό μέσο όρο. Η Πολιτική Συνοχής, και οι μεγάλοι πόροι που διατέθηκαν για τον σκοπό αυτόν από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, οδήγησαν στην ανάγκη για αξιολογήσεις από τις αρμόδιες αρχές, ώστε και να διασφαλίζεται η δημοκρατική λογοδοσία, αλλά και η καλύτερη δυνατή κατανομή των πόρων. Συνεπώς η εξέλιξη της αξιολόγησης συνδέεται στενά με αυτήν της Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το τρίτο κεφάλαιο ασχολείται με τον ορισμό της αξιολόγησης, τους σκοπούς της αξιολόγησης, που εκτός από την προαγωγή της δημοκρατικής λογοδοσίας και της γνώσης με την μορφή εξαγωγής διδαγμάτων από την διαδικασία αυτή, είναι δυνατόν να είναι πολυποίκιλοι. Ακολουθώς αναφέρονται σύντομα οι τύποι της αξιολόγησης που διαφέρουν ανάλογα με το κέντρο βάρους κάθε αξιολόγησης και με τον χρόνο διεξαγωγής της αξιολόγησης σε σχέση με την εξέλιξη του προγράμματος. Στο πλαίσιο αυτό γίνεται αναφορά στην εκ των προτέρων αξιολόγηση, η οποία αφορά τη διερεύνηση του προγράμματος πριν την εφαρμογή του. Ακολουθώς συζητούνται ορισμένες ιδιαιτερότητες της αξιολόγησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Στο τέταρτο κεφάλαιο ορίζεται συνοπτικά η έννοια της εκ των προτέρων αξιολόγησης, ώστε να αποτελέσει την βάση για τα επόμενα κεφάλαια.

Στο πέμπτο κεφάλαιο ασχολούμαστε με την διαχρονική εξέλιξη της εκ των προτέρων αξιολόγησης σε σχέση και με την εξέλιξη της Πολιτικής Συνοχής που αναλύθηκε στο δεύτερο κεφάλαιο. Παρακολουθούμε την δημιουργία των δομών της αξιολόγησης, με έμφαση στην εκ των προτέρων αξιολόγηση, μέσα από τους εκάστοτε ισχύοντες κανονισμούς, κοινοτικά και άλλα κείμενα, και επιδιώκουμε να αναδείξουμε την εξέλιξη της σημασίας και της λογικής της (εκ των προτέρων) αξιολόγησης κατά τις τελευταίες δεκαετίες.

Στο έκτο κεφάλαιο γίνεται μία απόπειρα να καταδειχθεί με βάση την υπάρχουσα βιβλιογραφία και με συγκεκριμένα παραδείγματα, η διαχρονική εξέλιξη στην χρήση των διαφόρων μεθόδων και δεικτών στο πλαίσιο της αξιολόγησης, με έμφαση στην εκ των προτέρων αξιολόγηση, όπου αυτό είναι δυνατό.

Τέλος, στο έβδομο κεφάλαιο συνοψίζονται τα βασικά συμπεράσματα της εργασίας.

2. Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης -- Πολιτική Συνοχής

Η περιφερειακή πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί την βασική επενδυτική πολιτική της Ένωσης και έχει τις ρίζες της στην Συνθήκη της Ρώμης, με την οποία ιδρύθηκε το 1957 η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα.¹ Η ίδρυση της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 1968 και του Ευρωπαϊκού Περιφερειακού Ταμείου το 1975 αποτέλεσαν σημαντικά βήματα σε αυτήν την κατεύθυνση. (EC 2019a)

Η σημασία της περιφερειακής πολιτικής για την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι τεράστια. Ο βασικός της στόχος είναι να μειώσει τις ανισότητες σε περιφερειακό επίπεδο και να υποστηρίξει την ανάπτυξη των πλέον οικονομικά αδύνατων περιφερειών. Με αυτόν τον τρόπο συμβάλλει σημαντικά στην συνοχή της Ένωσης ενώ ταυτόχρονα επιτελείται σημαντικό κοινωνικό έργο. Για παράδειγμα, κατά τη διάρκεια της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, η Ευρωπαϊκή Ένωση προσπάθησε να αμβλύνει τις επιπτώσεις της κρίσης μέσω της ασκούμενης περιφερειακής πολιτικής σε χώρες όπως η Ελλάδα, η Ιρλανδία, η Πορτογαλία και η Κύπρος, αναδιανέμοντας επενδύσεις ή αυξάνοντας το ποσοστό χρηματοδότησης ενός έργου από τα ευρωπαϊκά Ταμεία. Η Πολιτική Συνοχής υποστηρίζει επίσης τοπικές αναπτυξιακές στρατηγικές, ενώ η διαχείριση των πόρων ανατίθεται στις τοπικές αρχές. (EC 2019b και Berkowitz et al. 2015).

Σημειώνεται δε ότι τα οικονομικά αποτελέσματα της Πολιτικής Συνοχής είναι πολύ μεγαλύτερα από την αρχική χρηματοδότηση. (EC 2019b) Αυτό οφείλεται αφενός στο ότι τα κράτη μέλη συγχρηματοδοτούν από τον εθνικό τους προϋπολογισμό τις διάφορες δράσεις ή/και τα προγράμματα και συνεπώς το τελικά επενδυμένο ποσό είναι πολύ μεγαλύτερο του αρχικού. Αφετέρου σημειώνονται σημαντικές συνέργειες μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων και της πραγματικής οικονομίας, ενώ δεν πρέπει να αγνοηθεί και η θετική επίδραση στην εμπιστοσύνη των επενδυτών από την ύπαρξη και μόνο των προγραμμάτων, που διευκολύνει την επενδυτική δραστηριότητα, καθώς αναμένεται, και τελικά υλοποιείται, σημαντική επενδυτική δραστηριότητα στην περιφέρεια η οποία λαμβάνει την χρηματοδότηση.

Η Πολιτική Συνοχής δεν αποτελεί μόνο την σημαντικότερη επενδυτική πολιτική της ΕΕ, αλλά και μία «έκφραση αλληλεγγύης» (EC 2019b), καθώς η πολιτική αυτή συνεπάγεται αναδιανομή πόρων από τις πιο πλούσιες και οικονομικά ισχυρές περιφέρειες σε εκείνες που αντιμετωπίζουν προκλήσεις. Κυριότερο κριτήριο για την κατανομή στις περιφέρειες των επιχειρησιακών προγραμμάτων αποτελεί κατά βάση το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν (ΑΕΠ) κατά κεφαλή. Ωστόσο ανάλογα με την έμφαση που δίδεται ανά περίοδο μπορεί επικουρικά να χρησιμοποιούνται και άλλοι δείκτες, όπως πχ η ανεργία ανά περιφέρεια. Επίσης, οι πιο απομακρυσμένες (outermost) περιοχές της Ένωσης συνεχίζουν να λαμβάνουν συνεχή υποστήριξη.

¹ Η δεύτερη μεγαλύτερη συνιστώσα του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η Κοινή Αγροτική Πολιτική.

Η χρηματοδότηση παρέχεται κυρίως από δύο Ταμεία: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (European Regional Development Fund- ERDF) και το Ταμείο Συνοχής (Cohesion Fund-CF), που μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (European Social Fund -ESF), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (European Agricultural Fund for Rural Development -EAFRD) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (European Maritime and Fisheries Fund - EMFF), συναποτελούν τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ - European Structural and Investment (ESI) Funds). (EC 2019b)

Στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής καταβάλλεται προσπάθεια να υπάρξει εναρμόνιση με τις υπόλοιπες πολιτικές της Ένωσης, όπως τα τελευταία χρόνια με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο (European Semester), που στοχεύει στον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνέργειες υπάρχουν και με άλλες πολιτικές της Ένωσης, όπως ενδεικτικά με την Κοινή Αγροτική Πολιτική. (EC 2019b)

2.1. Εξέλιξη της Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ήδη από την δεκαετία του 1980 ανέκυψε το ζήτημα της διασφάλισης της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της Ένωσης, μέσω της εφαρμογής μίας αναδιανεμητικής περιφερειακής πολιτικής. Στην προσπάθεια της να απαντήσει στο ζητούμενο αυτό, η ΕΕ δημιούργησε τα Διαρθρωτικά Ταμεία (Structural Funds), τα οποία εντάχθηκαν στην ενιαία Πολιτική Συνοχής (Cohesion Policy), ώστε να μπορέσουν να επιλυθούν ζητήματα περιφερειακής πολιτικής που προέκυψαν από την είσοδο της Ελλάδας (1981), της Ισπανίας και της Πορτογαλίας (1986) στην Ένωση. Σημειώνεται ότι και τα τρία αυτά κράτη είχαν σημαντικές διαφορές στο επίπεδο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ από τα περισσότερα «παλαιά» μέλη της Ένωσης. Έτσι, ο ορίζοντας της χρηματοδότησης έγινε πολυετής, ώστε να μπορέσουν να υλοποιηθούν σχέδια σε μεγαλύτερη χρονική κλίμακα, ενώ και το ύψος της χρηματοδότησης αυξήθηκε σημαντικά. Οι αλλαγές αυτές συνδέονταν με σημαντικές δομικές μεταρρυθμίσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων. (EC 2019a και Bollen 1999)

Στην φάση αυτή διατυπώθηκαν και οι βασικές αρχές της Πολιτικής Συνοχής, που στην ουσία ισχύουν μέχρι σήμερα, αν και με κάποιες προσαρμογές:

- η αρχή της συγκέντρωσης (concentration principle): η Πολιτική Συνοχής επικεντρώνεται σε ένα μικρό αριθμό στόχων προτεραιότητας – όπως η παροχή χρηματοδότησης μέσω κατάλληλων προγραμμάτων σε περιοχές που παρουσιάζουν την μεγαλύτερη υστέρηση και μεγάλα επίπεδα φτώχειας. Ο στόχος αυτός αποτελεί μέχρι σήμερα την πρώτη προτεραιότητα στη λειτουργία της Πολιτικής Συνοχής.
- η αρχή του προγραμματισμού (programming principle): η χρηματοδότηση έπρεπε να είναι μέρος πολυετών προγραμμάτων, ώστε να διασφαλίζεται η

στρατηγική κατεύθυνση των επενδύσεων, ο καλύτερος συντονισμός των διαφόρων μέτρων και ο μακρόχρονος προγραμματισμός.

- η αρχή της συνεργασίας (partnership principle), που απαιτεί στενή συνεργασία μεταξύ ευρωπαϊκών και εθνικών αρμόδιων αρχών, ώστε να χρειάζεται να εμπλακούν και περιφερειακοί και τοπικοί παράγοντες.
- Η αρχή της προσθετικότητας (additionality principle) και της συγχρηματοδότησης (cofinancing principle), οι οποίες επιβεβαιώθηκαν το 1988, και απαιτούν η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση να μην χρησιμοποιείται για να αντικαταστήσει τα εθνικά κονδύλια – οι εθνικές αρχές θα πρέπει να παρέχουν έως και το 50 τοις εκατό της χρηματοδότησης. (EC 2019a και Bollen 1999)

Το 1988 υιοθετήθηκε ο Κανονισμός ΕΟΚ 2052/88, ο οποίος αναφέρει τους ακόλουθους 5 στόχους:

1. Προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών («στόχος αριθ . 1 »).
2. Μετατροπή των περιφερειών, παραμεθόριων περιοχών ή τμημάτων περιοχών (περιλαμβανομένων των περιοχών αγοράς εργασίας και των αστικών κοινοτήτων) που πλήττονται σοβαρά από τη βιομηχανική παρακμή («στόχος αριθ . 2»).
- 3 . Καταπολέμηση της ανεργίας μακράς διάρκειας («στόχος αριθ . 3 »).
4. Διευκόλυνση της επαγγελματικής ένταξης των νέων («στόχος αριθ . 4»).
- 5 . Με την προοπτική της αναμόρφωσης της κοινής γεωργικής πολιτικής,
 - α) επιτάχυνση της προσαρμογής των γεωργικών διαρθρώσεων και,
 - β) προώθηση της ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών(«στόχοι αριθ . 5α και αριθ . 5β»).

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ που υπογράφηκε το 1993 προέβλεπε την δημιουργία του Ταμείου Συνοχής και της Επιτροπής των Περιφερειών. (EC 2019a) Το άρθρο 2 της Συνθήκης² αναγνωρίζει την ιδιαίτερη σημασία της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Επίσης, η Συνθήκη διατυπώνει με σαφήνεια την αρχή της επικουρικότητας (subsidiarity) που προβλέπει ότι «η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν αναλαμβάνει δράση (εκτός από τους τομείς που εμπίπτουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα), παρά μόνο εφόσον η δράση αυτή είναι πιο αποτελεσματική από την αντίστοιχη δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αρχή της αναλογικότητας, η οποία απαιτεί να μην υπερβαίνει οποιαδήποτε δράση της ΕΕ όσα

² «Άρθρο 2

Η Κοινότητα έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία κοινής αγοράς, οικονομικής και νομισματικής ένωσης και με την εφαρμογή των κοινών πολιτικών ή δράσεων που αναφέρονται στα άρθρα 3 και 3 Α, να προάγει την αρμονική και ισόρροπη ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας, μια σταθερή και διαρκή, μη πληθωριστική και σεβόμενη το περιβάλλον ανάπτυξη, έναν υψηλό βαθμό σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων, ένα υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών.»

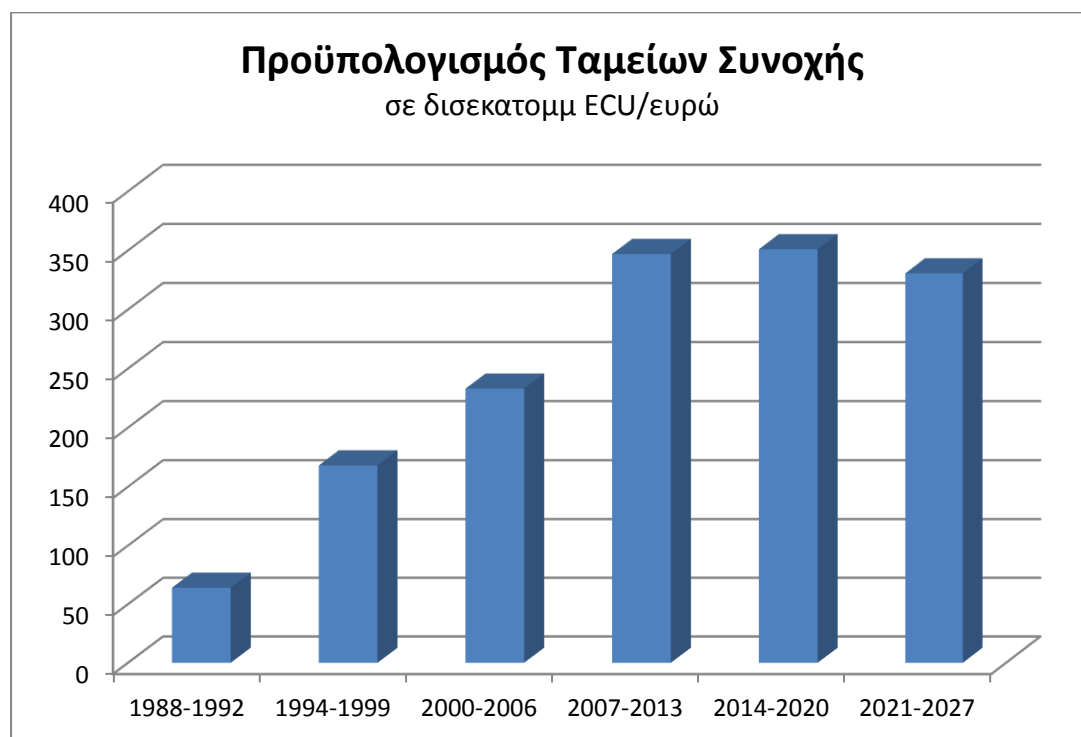
είναι αναγκαία για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών.» (EUR-Lex 2019) Η αρχή αυτή διέπει από τότε συνεχώς την περιφερειακή πολιτική της Ένωσης.

Το 2000 διατυπώνεται η Στρατηγική της Λισαβώνας που στρέφει την έμφαση προς την ανάπτυξη, την δημιουργία θέσεων εργασίας και την καινοτομία. Οι προτεραιότητες της Πολιτικής Συνοχής προσαρμόζονται με τρόπο ώστε να αντανακλούν την ως άνω στρατηγική.(EC 2019a)

Την περίοδο 2007-2013 απλοποιούνται οι κανόνες και οι διαδικασίες της πολιτικής Συνοχής, δίνεται έμφαση στη διαφάνεια και την επικοινωνία, ενώ οι προσπάθειες επικεντρώνονται ακόμη πιο έντονα στην υλοποίηση των στόχων της Λισαβώνας. (EC 2019a) Την περίοδο αυτή ο κυριότερος στόχος είναι η ενίσχυση της μακροπρόθεσμης (δεκαετούς) στρατηγικής της Ένωσης Europe 2020 που αποσκοπεί στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής οικονομίας γύρω από τους ακόλουθους άξονες: (α) την ενίσχυση της γνώσης και την ενσωμάτωση της τεχνολογικής προόδου, (β) την επίτευξη διατηρήσιμης ανάπτυξης στην κατεύθυνση μιάς πιο πράσινης και πιο ανταγωνιστικής οικονομίας και (γ) στην επίτευξη υψηλού ποσοστού απασχόλησης, ώστε να ενισχυθεί η κοινωνική και περιφερειακή συνοχή. (EC 2010) Η Πολιτική Συνοχής επιδίωξε να συνεισφέρει στην επίτευξη των στόχων της Ένωσης. Κατά την περίοδο αυτή σημειώθηκε και η μεγάλη οικονομική κρίση, η οποία κατέστησε αναγκαία την αναθεώρηση πολιτικών και προγραμμάτων της Ένωσης, ώστε να ληφθούν κατά το δυνατό μέτρα αντιμετώπισης των συνεπειών της κρίσης.

Αποτιμώντας τα αποτελέσματα της Πολιτικής Συνοχής για την περίοδο 2007-2013, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (EC 2016) αναφέρει, ενδεικτικά, ότι το συνολικό οικονομικό αποτέλεσμα της επένδυσης σχεδόν τριπλασιάστηκε, καθώς επενδύθηκαν 346,5 δισεκατομμύρια ευρώ, αποδίδοντας περίπου 1 τρισεκατομμύριο αύξηση του κοινοτικού ΑΕΠ έως το 2023, και δημιουργώντας περίπου 1 εκατομμύριο νέες θέσεις εργασίας. Οι επενδύσεις της Πολιτικής Συνοχής αποτέλεσαν σημαντικό τμήμα των δημόσιων επενδύσεων σε πολλά κράτη μέλη. Ταυτόχρονα παρασχέθηκε σημαντική ρευστότητα στις επιχειρήσεις, περιλαμβανομένων των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, σε μία περίοδο που η παροχή πιστώσεων ήταν δύσκολη λόγω της μεγάλης οικονομικής κρίσης. Οι επενδύσεις των Ταμείων Συνοχής συντέλεσαν μεταξύ άλλων στην βελτίωση των δικτύων επικοινωνίας, των οδικών αξόνων και των μεταφορών, για παράδειγμα μέσω της κατασκευής δρόμων και σιδηροτροχιών. Ταυτόχρονα δόθηκε έμφαση στην προστασία του περιβάλλοντος και της προσπάθειας μετριασμού της κλιματικής αλλαγής, καθώς επιδιώχθηκε καλύτερη διαχείριση των απορριμμάτων και εξοικονόμηση ενέργειας. Μέσω της ανακαίνισης και ανάδειξης ιστορικών και τουριστικών μνημείων και περιοχών αυξήθηκε η τουριστική κίνηση ενώ σημαντικά βήματα έγιναν και για την βελτίωση της ζωής στις πόλεις, μέσω προγραμμάτων αστικής ανάπτυξης.

Διάγραμμα 1. Προϋπολογισμός για την Πολιτική Συνοχής της Ένωσης ανά περίοδο



Πηγή: EC 2019a. Για το 2012-2027: πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Στην πιο πρόσφατη πολυετή προγραμματική περίοδο 2014-2020 ενισχύονται οι προσπάθειες για να επιτευχθούν οι στόχοι της Στρατηγικής για την Ευρώπη 2020 για «έξυπνη, διατηρήσιμη και περιεκτική ανάπτυξη» στην Ευρωπαϊκή Ένωση. (EC 2019a) Ειδικότερα, η Πολιτική Συνοχής στοχεύει να στηρίξει την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, να ενισχύσει την προστασία του περιβάλλοντος και την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, ώστε να βελτιώσει την ποιότητα ζωής των πολιτών. (EC 2019b)

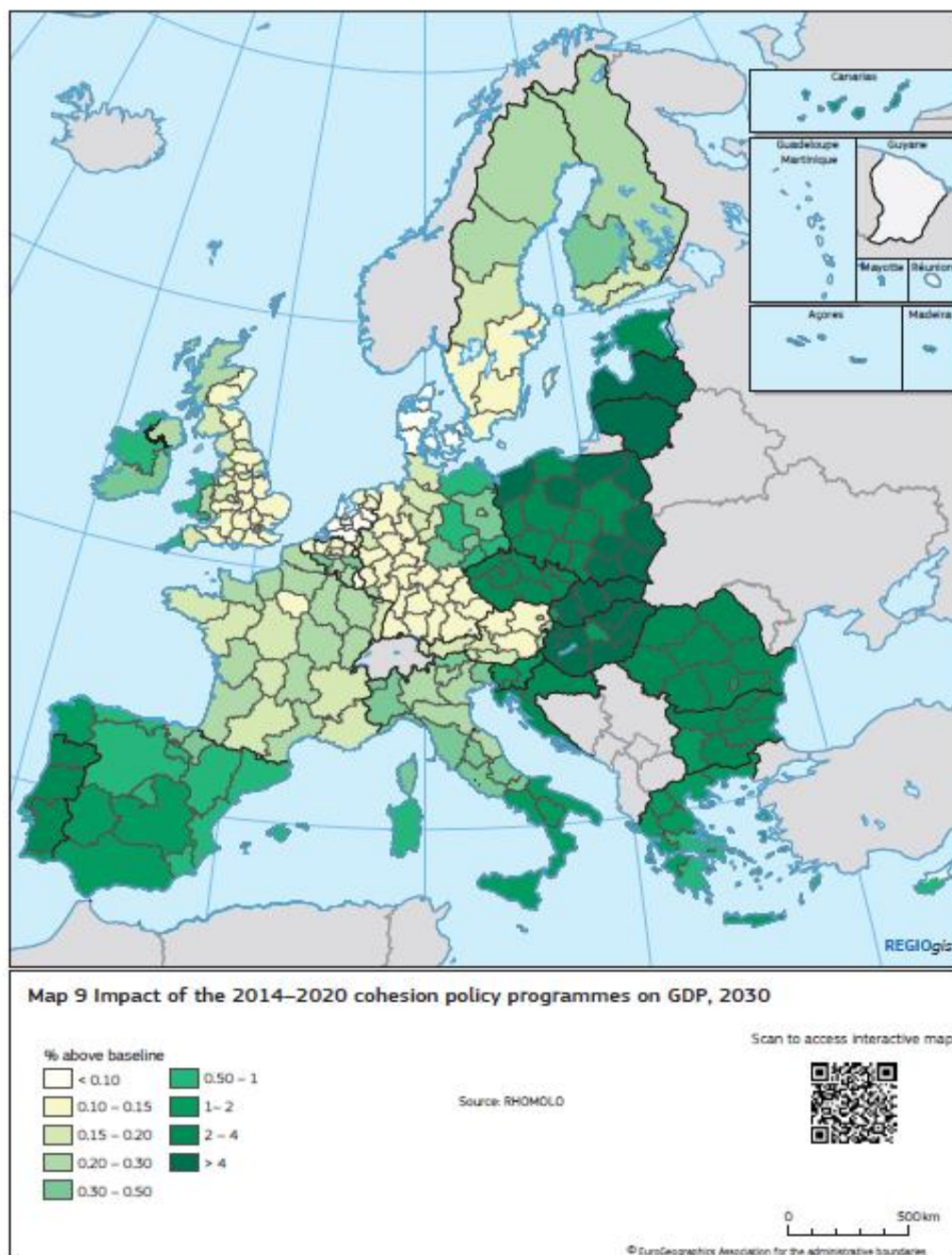
Για την επίτευξη των σκοπών της Πολιτικής Συνοχής διατυπώθηκαν 11 επενδυτικές προτεραιότητες, που ονομάζονται και θεματικοί στόχοι. Ένα συγκεκριμένο ποσοστό των επενδύσεων πρέπει να κατευθύνεται σε αυτούς τους θεματικούς στόχους. Επιδιώκεται έτσι να επικεντρωθεί η χρηματοδότηση σε περιφερειακό επίπεδο σε συγκεκριμένα πεδία ώστε να επιτευχθούν οι μεγαλύτερες δυνατές συνέργειες και να αποφευχθεί η πολυδιάσπαση των πόρων. Συγκεκριμένα, οι θεματικοί στόχοι είναι οι ακόλουθοι (βλ. EC 2019b):

1. Η ενδυνάμωση της έρευνας, της τεχνολογικής προόδου και της καινοτομίας
2. Βελτίωση της πρόσβασης σε και ενίσχυση της χρήσης και της ποιότητας των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας
3. Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων

4. Υποστήριξη της μετάβασης προς μία οικονομία χαμηλού άνθρακα σε όλους τους τομείς
5. Προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή και ενίσχυση της πρόληψης των κινδύνων
6. Προστασία και διατήρηση του περιβάλλοντος
7. Επίτευξη διατηρήσιμων μεταφορών και βελτίωση καίριων υποδομών
8. Βελτίωση της ποιότητας και της διατηρησιμότητας της απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων
9. Καταπολέμηση της φτώχειας και των διακρίσεων και προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης
10. Επενδύσεις στην εκπαίδευση και δια βίου μάθηση
11. Βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Περίπου το ένα τρίτο του συνολικού προϋπολογισμού της Ένωσης προβλέπεται να χρησιμοποιηθεί για την Πολιτική Συνοχής στο διάστημα 2014-2020, αν και επισημαίνεται ότι για πρώτη φορά παρατηρείται μείωση του προϋπολογισμού σε σύγκριση με την αμέσως προηγούμενη προγραμματική περίοδο, σε 351,8 δισεκατομμύρια ευρώ. Η μείωση αυτή, παρότι μικρή σε μέγεθος, ίσως αποτελεί ένδειξη για βαθύτερες αλλαγές στην Ένωση. Πάντως, δεδομένων των διαφόρων συνεργειών, αλλά και της εθνικής συμβολής στα επιχειρησιακά προγράμματα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί ότι τα οικονομικά οφέλη θα υπερβούν κατά πολύ την αρχική επένδυση: το συνολικό οικονομικό αποτέλεσμα της Πολιτικής Συνοχής για την υπό εξέταση περίοδο αναμένεται να ανέλθει σε 450 δισεκατομμύρια ευρώ. (EC 2019b) Η σημαντική εκτιμώμενη επίδραση της Πολιτικής Συνοχής στο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν έως το 2030 των κρατών μελών φαίνεται στον Χάρτη 1 παρακάτω.

Χάρτης 1: Εκτιμώμενη επίδραση των προγραμμάτων συνοχής της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 στο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν το 2030



Πηγή: EC 2017, σελ. xxii, Seventh Report on economic, social and territorial cohesion

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ήδη υποβάλει συγκεκριμένες προτάσεις για την καλύτερη διαμόρφωση της Πολιτικής Συνοχής για την περίοδο 2021-2027, που

αποσκοπούν να προσαρμόσουν την πολιτική αυτή στις ανάγκες της σύγχρονης πραγματικότητας. (ΕΕ 2018) Η πρόταση για ένα Κανονισμό για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για τα Ταμεία της Πολιτικής Συνοχής (Common Provisions Regulation –CPR) σκοπεύει να αντιμετωπίσει τον κατακερματισμό και την πολυπλοκότητα των κανόνων, που περιπλέκουν τον χειρισμό των αρμοδίων αρχών για την διαχείριση των προγραμμάτων, αλλά και δυσχεραίνουν την διαδικασία υποβολής αιτήσεων για ένταξη σε αυτά, καθώς και να επιτρέψει σε μεγαλύτερο βαθμό συνέργειες μεταξύ των διαφόρων κοινοτικών Ταμείων. Η πρόταση αυτή, η οποία τον Δεκέμβριο 2019 βρίσκεται ακόμη σε διαδικασία έγκρισης από τα διάφορα κοινοτικά όργανα, δεν αντικαθιστά τον Κανονισμό 1303/2013.

Για την Πολιτική Συνοχής έχουν καθοριστεί πέντε επενδυτικές προτεραιότητες που περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, έμφαση στην «έξυπνη» ανάπτυξη, μέσω της καινοτομίας, της ανάπτυξης της πληροφορικής και της ενίσχυσης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, πρόοδο στην κατεύθυνση μίας πιο πράσινης Ευρώπης, που θα εφαρμόζει την Συμφωνία των Παρισίων για το κλίμα και θα επενδύει σε πράσινες τεχνολογίες στην ολοκληρωμένη ανάπτυξη των αστικών περιοχών και στην κατεύθυνση της αποτροπής της κλιματικής αλλαγής, και τέλος σε μια Ευρώπη με κοινωνικό πρόσωπο, που υποστηρίζει την απασχόληση και την κοινωνική ενσωμάτωση. Ταυτόχρονα, δίνεται έμφαση στην δημιουργία διοικητικών δυνατοτήτων και στη συνεργασία μεταξύ περιφερειών και εκτός συνόρων.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις προτάσεις που έχει υποβάλει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι 11 θεματικοί στόχοι προτείνεται να αντικατασταθούν από πέντε στόχους πολιτικής:

- Μία «έξυπνη» Ευρώπη – καινοτόμα και έξυπνη εξέλιξη της οικονομίας
- Μία πιο πράσινη Ευρώπη – μία οικονομία με χαμηλές εκπομπές άνθρακα, και πρόοδο προς την ενεργειακή μετάβαση, την κυκλική οικονομία και την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή
- Μία πιο συνδεδεμένη Ευρώπη – κινητικότητα και συνδεσιμότητα μεταξύ των περιφερειών μέσω της τεχνολογίας πληροφορικής και επικοινωνιών
- Μία πιο κοινωνική Ευρώπη (με βάση τον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων)
- Μία Ευρώπη κοντύτερα στους πολίτες της – διατηρήσιμη ανάπτυξη των πόλεων, των αγροτικών και των παραθαλάσσιων περιοχών μέσω τοπικών πρωτοβουλιών. (ΕΕ 2019b)

Τα προγράμματα της Πολιτικής Συνοχής θα συνεχίσουν να απευθύνονται σε όλες τις περιφέρειες της Ευρώπης, στη βάση του βαθμού ανάπτυξής τους. Ως μετρήσιμο μέγεθος για την κατάταξη μίας περιφέρειας σε μία από τις τρεις κατηγορίες (περιφέρεια λιγότερο αναπτυγμένη, περιφέρεια σε μετάβαση, περιφέρεια περισσότερο αναπτυγμένη) χρησιμοποιείται το κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Ωστόσο, σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης των πρόσφατων προκλήσεων που σημειώνονται σε ευρωπαϊκό αλλά και σε παγκόσμιο επίπεδο, έχουν προστεθεί και νέα κριτήρια, όπως η ανεργία των

νέων, το χαμηλό μορφωτικό επίπεδο, η υποδοχή και ενσωμάτωση μεταναστών καθώς και θέματα που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή. Η διαχείριση των πόρων εναπόκειται σε μεγάλο βαθμό στις τοπικές αρχές, ενώ έγιναν προσπάθειες να απλοποιηθούν οι σχετικές διαδικασίες όσο γινόταν περισσότερο. (EC 2019b) Επισημαίνεται επίσης ότι το αποθεματικό επίδοσης αντικαθίσταται από τον κανόνα «5+2», ο οποίος σημαίνει ότι ο αρχικός προγραμματισμός είναι για 5 έτη, ενώ τα κονδύλια για το 2026-2027 θα προγραμματιστούν μετά από τις ενδιάμεσες επανεξετάσεις το 2024-2025 (με βάση τις νεοεμφανιζόμενες ανάγκες, αλλά και την επίδοση στο συγκεκριμένο έργο). (Sluijters 2018)

Ως προς τις αξιολογήσεις, προβλέπεται η διενέργεια μιας ενδιάμεσης αξιολόγησης ώστε να διαπιστωθεί αν χρειάζονται αλλαγές στο πρόγραμμα για τις αμέσως επόμενες χρονιές.

Ο προϋπολογισμός για την περίοδο 2021-2027 ανέρχεται σε 330,6 δισεκατομμύρια ευρώ, ελαφρώς χαμηλότερος από της προηγούμενης περιόδου. Επισημαίνεται ωστόσο ότι η επικείμενη έξοδος του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Brexit) ενδέχεται να επιδράσει αρνητικά στο ύψος του προϋπολογισμού, αν και έχουν υπάρξει διαβεβαιώσεις από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ότι αυτό θα αποφευχθεί τελικά με την λήψη κατάλληλων μέτρων. Τα μεγαλύτερο μέρος, περίπου 200 δισεκατομμύρια ευρώ, θα λάβει το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (European Regional Development Fund- ERDF), 88 περίπου δισεκατομμύρια ευρώ το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (European Social Fund -ESF) και 41 δισεκατομμύρια ευρώ το Ταμείο Συνοχής (Cohesion Fund -CF).

2.2. Κριτική στην Πολιτική Συνοχής και η απάντηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Δεδομένης της μεγάλης σημασίας της Πολιτικής Συνοχής, συχνά ασκήθηκε σκληρή δημόσια κριτική για διάφορα ζητήματα. Έτσι προέκυψε η αναγκαιότητα για σαφέστερους κανόνες και καλύτερη παρακολούθηση, η οποία οδήγησε στην τακτική αναθεώρηση των κανόνων κατανομής της χρηματοδότησης, αλλά και στην ανάγκη για καλύτερες αξιολογήσεις και εκτιμήσεις αποτελέσματος των εφαρμοζόμενων πολιτικών και προγραμμάτων. Η ασκούμενη κριτική είναι κατά καιρούς πολύ έντονη, τόσο ώστε στον διαδικτυακό τόπο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Πολιτική Συνοχής απαριθμούνται και απαντώνται μία προς μία διάφορες αιτιάσεις³. Καθώς η κριτική αυτή αποτέλεσε σημαντικό κίνητρο για την καθιέρωση και εξέλιξη των κοινοτικών διαδικασιών αξιολόγησης, θα αναφερθούμε πιο συγκεκριμένα σε ορισμένα βασικά ζητήματα που τέθηκαν (EC 2019b) :

³ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/myth-busting/

- Σε αντίθεση με την άποψη ότι η Πολιτική Συνοχής δεν έχει σημαντική ωφέλεια, παράγει αποτελέσματα πολλαπλάσια των πόρων που διατίθενται σε αυτήν. Όπως ήδη αναφέρθηκε πιο πάνω, για την περίοδο 2014-2020, κάθε 1 ευρώ που καταβάλλεται στο πλαίσιο αυτό, θα αποφέρει 2,74 ευρώ αύξηση του ΑΕΠ έως το 2023. Συνεπώς τα περίπου 350 δισεκατομμύρια ευρώ που καταβλήθηκαν, επιφέρουν τριπλάσιο συνολικό οικονομικό όφελος ως προς το ΑΕΠ έως το 2023. Η άνοδος αυτή συνοδεύεται από αντίστοιχη αύξηση των θέσεων εργασίας – η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπολογίζει ότι περίπου το ένα τρίτο από το 1 εκατομμύριο θέσεις εργασίας που δημιουργήθηκαν στην περίοδο 2007-2013 στην Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να αποδοθεί στην επίδραση της Πολιτικής Συνοχής. Ακόμη σημαντική ήταν η υποστήριξη και ενίσχυση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.
- Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται επίσης στην ορθή επιλογή των έργων τα οποία εντάσσονται στα διάφορα χρηματοδοτικά εργαλεία της κοινότητας. Σε καμία περίπτωση αυτά δεν μπορούν να χαρακτηριστούν περιττά ή άχρηστα, καθώς στην κατανομή των πόρων ακολουθούνται οι στρατηγικές και οι προτεραιότητες που έχει θέσει η Επιτροπή.
- Υποστηρίζεται συχνά ότι οι επενδύσεις μέσω της Πολιτικής Συνοχής κατευθύνονται αποκλειστικά στις χώρες που έχουν το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό ωστόσο δεν είναι σωστό. Αν και σε μερικές χώρες με χαμηλό μέσο εισόδημα η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση αποτελεί μεγάλο μέρος των δημοσίων επενδύσεων, οι πόροι αυτοί στοχεύουν στην ανάπτυξη ολόκληρης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, αφενός πραγματοποιούνται επενδύσεις και στις χώρες με υψηλότερο μέσο εισόδημα, και αφετέρου, η θετική οικονομική εξέλιξη κάποιων χωρών, η οποία εν μέρει οφείλεται στις επενδύσεις αυτές, βελτιώνει την οικονομική κατάσταση και των υπολοίπων κρατών μελών, ιδιαίτερα μέσω της ανόδου του διασυνοριακού εμπορίου, και συντηρεί την ειρήνη και την ευημερία στην Ευρώπη. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι χώρες που συνεισφέρουν στον κοινοτικό προϋπολογισμό μεγαλύτερα ποσά από ό,τι λαμβάνουν, είχαν, πέραν των συνολικότερων ωφελειών που ήδη αναφέραμε, εισροή περίπου 9 λεπτών ανά ευρώ για κάθε ευρώ που χορηγήθηκε σε χώρες που ωφελήθηκαν από την Πολιτική Συνοχής.
- Οι απάτες σε σχέση με την Πολιτική Συνοχής θεωρούνται από πολλούς ως σημαντικό αρνητικό σημείο της. Ωστόσο, σύμφωνα με την Επιτροπή, συμβαίνουν μεν λάθη και παραλείψεις, αλλά οι απάτες δεν είναι τόσο συνηθισμένο φαινόμενο. Σύμφωνα με το European Anti-Fraud Office (OLAF), οι παρατυπίες ανήλθαν σε λιγότερο από 1,8% των πληρωμών μεταξύ 2013 και 2017, και, τελικά, μόνο για ένα πολύ μικρό ποσοστό από αυτές αποδείχτηκε ότι επρόκειτο για απάτη. Σε κάθε περίπτωση, οι διαδικασίες για την πρόληψη και την προστασία από τις απάτες κατά την υλοποίηση των δράσεων της Πολιτικής Συνοχής ενισχύεται διαρκώς, και για τον λόγο αυτό το ποσοστό της διαπιστωμένης απάτης βαίνει μειούμενο.

- Συχνά θεωρείται επίσης ότι οι αρμόδιες αρχές δεν διαχειρίζονται τους πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωση με τον ορθότερο και αποτελεσματικότερο τρόπο. Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνεργάζεται με τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, ώστε να βελτιωθεί η διαχείριση των πόρων και να διασφαλιστεί η μέγιστη αποδοτικότητά τους. Σε περίπτωση που θα διαπιστωθεί κακή διαχείριση, η Επιτροπή μπορεί να ανακαλέσει την χρηματοδότηση και να την κατευθύνει σε άλλες δράσεις.

Συνοψίζοντας, με δεδομένη την μεγάλη σημασία της Πολιτικής Συνοχής, ως κύριας επενδυτικής δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του σημαντικού οικονομικού αποτυπώματός της, οι διαδικασίες που ακολουθούνται κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίησή της βρίσκονται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος, καθιστώντας, μεταξύ άλλων, αναγκαία την συνεπή εφαρμογή των κανόνων που έχουν αποφασιστεί, αλλά και την εκτεταμένη εφαρμογή του εργαλείου της αξιολόγησης στα διάφορα στάδια της διαδικασίας, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα και διαφάνεια των διαδικασιών.

3. Η αξιολόγηση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων

3.1. Ορισμός της αξιολόγησης

Παρόλο που στην βιβλιογραφία απαντώνται διάφοροι ορισμοί της αξιολόγησης, θα επικεντρωθούμε σε αυτόν της World Bank που φαίνεται ο πιο περιεκτικός. Σύμφωνα με το World Bank Group⁴, «αξιολόγηση είναι η συστηματική και αντικειμενική εκτίμηση (assessment) ενός συνεχιζόμενου ή ολοκληρωμένου προγράμματος, θέματος, διαδικασίας, στρατηγικής, δράσης ή πολιτικής [του World Bank Group], καθώς και η εκτίμηση του σχεδιασμού του, της εφαρμογής του και των αποτελεσμάτων του, σε σχέση με συγκεκριμένα κριτήρια αξιολόγησης.» (World Bank Group 2019) Επισημαίνεται επίσης ότι κερδίζει συνεχώς έδαφος το αίτημα για ανεξάρτητη κρίση κατά την αξιολόγηση – αυτό σημαίνει ότι η αξιολόγηση θα πρέπει να διενεργείται από μελετητή που παρέχει εχέγγυα ανεξαρτησίας.

Αν και η αξιολόγηση μπορεί σύμφωνα με τον ανωτέρω ορισμό να αφορά γενικότερες πολιτικές ή ακόμη και στρατηγικές επιλογές, στη συνέχεια για τους σκοπούς της εργασίας θα ασχοληθούμε με την αξιολόγηση περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στον ιδιωτικό τομέα η αξιολόγηση χρησιμοποιείται ευρέως, αν και με διαφορετική στοχοθεσία, καθώς την τελική κρίση για μία επιχειρηματική απόφαση, δράση ή στρατηγική την έχει η αγορά. (Heider 2013) Ωστόσο, στο πλαίσιο της επιχειρηματικής δραστηριότητας συχνά αναζητείται η συμβατότητα μιας δράσης ή ενός προγράμματος με τους γενικότερους στόχους της επιχείρησης, ενώ ενδέχεται να υπάρχουν περισσότερες από μία εναλλακτικές προτάσεις προς υλοποίηση. Ακόμη, κατά την διάρκεια εκτέλεσης μίας δράσης απαιτούνται ενδιάμεσες εκτιμήσεις για την πορεία της, και μετά την ολοκλήρωσή της μία συνολική εκτίμηση της αποτελεσματικότητας ώστε να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα. Επίσης συχνά αξιολογούνται δραστηριότητες ιδιωτικών εταιρειών ως προς το αποτέλεσμά τους, με βάση γενικότερους στόχους που τίθενται από δημόσιους φορείς. (European Evaluation Society 2019) Ωστόσο, η αξιολόγηση στον ιδιωτικό τομέα δεν αποτελεί αντικείμενο της εργασίας αυτής, αν και μπορεί να υποτεθεί ότι οι ομοιότητες με την αξιολόγηση όπως εφαρμόζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα είναι σημαντικές.

3.2. Σκοποί και τύποι της αξιολόγησης

Οι σκοποί της αξιολόγησης σύμφωνα με το World Bank Group (2019) είναι δύο:

Η προαγωγή της λογοδοσίας (accountability): μέσω της διαδικασίας της αξιολόγησης μπορεί να εκτιμηθεί η συνάφεια, η αποτελεσματικότητα και η συνεισφορά κάθε

⁴ Σημειώνεται ότι ο ορισμός αυτός αποτελεί μετεξέλιξη ενός παλαιότερου ορισμού του ΟΟΣΑ και αναφέρεται συγκεκριμένα σε δραστηριότητες του World Bank Group. Στην παρούσα εργασία θ επικεντρωθούμε στον γενικότερο χαρακτήρα του.

προγράμματος ως προς τους στόχους του οργανισμού που το διεξάγει ή τους γενικότερους στόχους πολιτικής.

Η προαγωγή της γνώσης (learning - knowledge production) μέσω της κοινοποίησης των ευρημάτων της αξιολόγησης και των διδαγμάτων από την διαδικασία αυτή, ώστε να ενημερωθεί η διαδικασία αποφάσεων και να βελτιωθούν η απόδοση και τα αποτελέσματα.

Ωστόσο, η απαρίθμηση αυτή δεν είναι εξαντλητική. Σύμφωνα με την βιβλιογραφία, η αξιολόγηση των προγραμμάτων μπορεί να εξυπηρετεί ταυτόχρονα μία σειρά περαιτέρω στόχων. Ενδεικτικά:

Η αξιολόγηση των διαφόρων προγραμμάτων είναι ιδιαίτερα σημαντική, αν υπάρχει ανάγκη να δικαιολογηθεί και να νομιμοποιηθεί η παρέμβαση του κράτους ή /και υπερεθνικών οργανισμών στην οικονομία, καθώς επιτρέπει την διατύπωση μιας τελικής κρίσης για ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα σε σχέση με τους στόχους του. (Bachtler, Wren 2006) Ειδικότερα στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αποτελεί ένα υπερεθνικό μόρφωμα και όχι μία ενιαία κρατική δομή, η αξιολόγηση των επενδυτικών επιλογών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επιτρέπει την λογοδοσία και συνεπώς είναι καθοριστικής σημασίας, ώστε να μπορεί να διασφαλιστεί η κοινή αποδοχή των επιλογών αυτών – πράγμα που αποτελεί «πολιτικό» στόχο. Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, πρέπει να απαντηθούν τα εξής ερωτήματα: Αν υπάρχει ικανοποιητική αιτιολόγηση για το πρόγραμμα, και αν οι πόροι που απορρόφησε/ θα απορροφήσει χρησιμοποιούνται αποτελεσματικά. Επίσης πρέπει να απαντηθεί κατά πόσον ένα πρόγραμμα πέτυχε τους στόχους του, πόσο καλά χρησιμοποίησε τους πόρους του και ποιο ήταν το αποτέλεσμα. (EC 2013, σελ 16) Μέσω της αξιολόγησης σε αυτήν την περίπτωση επιτυγχάνεται ταυτόχρονα και η βελτίωση της λειτουργίας του σχεδιασμού και η αύξηση της αποτελεσματικότητας.

Σημαντικό ζητούμενο της αξιολόγησης είναι συνήθως και ο βαθμός κατά τον οποίο η αξιολογούμενη δραστηριότητα είναι συμβατή με τις γενικότερες πολιτικές της Ένωσης και με τα προβλεπόμενα στο νομικό πλαίσιο, όπως πχ στις Συνθήκες. Επίσης επιδιώκεται να επιτευχθεί ο καλύτερος συντονισμός των διαφόρων δράσεων και προγραμμάτων, έργο που στην Ευρωπαϊκή Ένωση αναλαμβάνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η αξιολόγηση μπορεί επίσης να στοχεύει στην διερεύνηση της δομής ενός προγράμματος, να είναι δηλαδή επιχειρησιακή: αν μπορεί ένα πρόγραμμα με τα θεσμικά, διοικητικά και οικονομικά μέσα που διαθέτει να επιτύχει τους στόχους του. (Βλ. και Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης 2019)

Μέσω της αξιολόγησης μπορεί επίσης να εκτιμηθεί η ποιότητα της διοίκησης και διαχείρισης και γενικότερα της εφαρμογής ενός προγράμματος. Με αυτόν τον τρόπο μπορούν να ταυτοποιηθούν εγκαίρως αδυναμίες που αφορούν την διοίκηση του προγράμματος και την τήρηση του χρονικού σχεδιασμού και των προθεσμιών. (EC 2013, 16)

Τέλος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφέρει ως ενδεχόμενο στόχο της αξιολόγησης και την «θεσμική ενδυνάμωση», που αφορά κυρίως τους συμμετέχοντες και εταίρους στα προγράμματα. Σε αυτήν την περίπτωση ορισμένα ερωτήματα που τίθενται, ενδεικτικά, είναι πώς μπορούν οι συμμετέχοντες στο πρόγραμμα να γίνουν πιο αποτελεσματικοί, πώς μπορούν να βελτιώσουν την απόδοσή τους, και αν έχουν γίνει αρκετές ενέργειες ώστε να υπάρχει αποδοχή του προγράμματος ή αν πρέπει να γίνουν περισσότερες. (EC 2013, 16)

Μία προσπάθεια τυποποίησης των διαφορετικών τύπων αξιολόγησης ανάλογα με το κέντρο βάρους κάθε αξιολόγησης, δηλαδή με την μεθοδολογική προσέγγιση που ακολουθείται, είναι η ακόλουθη (Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης 2019 και EC 2013, σελ 17 επ.). Οι αξιολογήσεις διακρίνονται σε:

- Αξιολόγηση κατανομής πόρων: το επίκεντρο εδώ είναι η εκτίμηση σε σχέση με το αν η χρήση των οικονομικών πόρων που παρέχονται στο πλαίσιο του προγράμματος είναι η βέλτιστη δυνατή. Ως παράδειγμα για την προσέγγιση αυτή μπορεί να αναφερθεί η διεξαγωγή μίας ανάλυσης κόστους-οφέλους, που δίνει την δυνατότητα να εκτιμηθεί αν με βάση το συγκεκριμένο κόστος τα οφέλη από το πρόγραμμα μπορούν να θεωρηθούν ικανοποιητικά.
- Αξιολόγηση με βάση αντικειμενικά κριτήρια και στόχους: το αποτέλεσμα ενός προγράμματος κρίνεται με την εφαρμογή κατά το δυνατόν αντικειμενικών κριτηρίων, όπως διεθνώς αποδεκτών μέτρων σύγκρισης standards και βέλτιστων πρακτικών. Ένα παράδειγμα είναι η διενέργεια μίας μελέτης βασισμένης σε δείκτες, που σκοπεύει να καταδείξει τον βαθμό εκπλήρωσης των στόχων του προγράμματος. Ωστόσο πολλές φορές η φύση των διαφόρων προγραμμάτων καθιστά τα αποτελέσματά τους δύσκολα ποσοτικοποιήσιμα.
- Η διορθωτική αξιολόγηση: αφορά την εκτίμηση της πορείας του προγράμματος, ώστε να εξεταστεί η αναγκαιότητα λήψης διορθωτικών μέτρων, ώστε να βελτιωθεί η απόδοση του προγράμματος. Συχνά τον ρόλο αυτόν παίζει η ενδιάμεση αξιολόγηση. Με αυτόν τον τύπο αξιολόγησης επιδιώκεται επίσης η βελτίωση της απόδοσης των περιφερειακών αρχών που εμπλέκονται στην εφαρμογή του προγράμματος.
- Η αιτιολογική αξιολόγηση: προσπαθεί να κατανοήσει τα αίτια και τους μηχανισμούς που διαμορφώνουν τα αποτελέσματα ενός προγράμματος μέσα από τις διάφορες δράσεις του. Για παράδειγμα μπορεί να διερευνηθεί, τι είδους παρεμβάσεις ήταν οι πλέον επιτυχείς στην υποστήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων υπό συγκεκριμένες ή διαφορετικές συνθήκες.
- Η συμμετοχική ή εκ των κάτω (bottom-up) αξιολόγηση: το ζητούμενο είναι η αξιολόγηση ενός προγράμματος να γίνει από αυτούς στους οποίους απευθύνεται ή τους οποίους επηρεάζει. Με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η διεύρυνση της αποδοχής του προγράμματος, αλλά και υποβοηθείται η δημιουργία αίσθησης «ιδιοκτησίας» (ownership).

Τέλος, ιδιαίτερο ενδιαφέρον συγκεντρώνουν οι αξιολογήσεις επιπτώσεων, οι θεματικές αξιολογήσεις και οι μετα-αξιολογήσεις. Η αξιολόγηση επιπτώσεων επιδιώκει να διαπιστώσει την επιρροή των δράσεων του προγράμματος σε κάθε συγκεκριμένο στόχο, και κατ' επέκταση στους στόχους της στρατηγικής της Ένωσης. Η θεματική αξιολόγηση εξετάζει την συνολική πρόοδο σε ένα συγκεκριμένο θέμα, ανεξάρτητα αν στην πρόοδο αυτή συντέλεσαν ένα ή περισσότερα προγράμματα. Η γεωγραφική κάλυψη μπορεί να αφορά μια περιφέρεια, μία ή περισσότερες χώρες ή μία ευρύτερη γεωγραφική περιοχή (π.χ. Ευρωπαϊκή Ένωση). Ένα παράδειγμα είναι η αξιολόγηση του συνόλου των δράσεων του Ταμείου Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα έτη 2002- 2017, που καταλήγει στην εκτίμηση ότι το Ταμείο αποτελεί ένα πολύτιμο εργαλείο για την αντιμετώπιση καταστροφών, ενώ ταυτόχρονα διατυπώνει προτάσεις πολιτικής που μπορούν να βελτιώσουν την δυνατότητα του Ταμείου αυτού να παρεμβαίνει αποτελεσματικότερα. (EC 2019a)⁵ Η μετα-αξιολόγηση αποτελεί μία αξιολόγηση των αξιολογήσεων, που προσπαθεί να απαντήσει στο ερώτημα εάν οι αξιολογήσεις που έχουν διεξαχθεί στο πλαίσιο ενός προγράμματος, έχουν επιτύχει τους σκοπούς τους.

Οι μελέτες αξιολόγησης μπορούν να διεξαχθούν σε διαφορετικά χρονικά σημεία του κάθε προγράμματος:

- Η *ex ante*/εκ των προτέρων αξιολόγηση αφορά την διερεύνηση του προγράμματος πριν από την εφαρμογή του.
- Η αξιολόγηση κατά τη διάρκεια (*on-going*), η οποία μπορεί να γίνει και μετά το μέσο του προγράμματος, οπότε χαρακτηρίζεται ως *mid-term* αξιολόγηση.
- Η *ex post*/εκ των υστέρων αξιολόγηση που αφορά την εκτίμηση του αποτελέσματος του προγράμματος μετά την εφαρμογή του.

Σημειώνεται ότι οι προτεραιότητες που μπορούν να οριστούν σε κάθε διαδικασία αξιολόγησης μπορεί να διαφέρουν, ανάλογα με το ποιος καθορίζει τη διαδικασία της αξιολόγησης. Σύμφωνα με το Evalsed (EC 2013, σελ 11), οι ομάδες παικτών σε κάθε διαδικασία αξιολόγησης είναι οι ακόλουθες:

- Οι πολιτικοί – θεωρούν την αξιολόγηση ως μέσο διασφάλισης διαφάνειας και λογοδοσίας, και επιζητούν την δικαιολόγηση πολιτικών αποφάσεων
- Οι εκπρόσωποι επαγγελματικών και ειδικών συμφερόντων επιφορτισμένων με την αξιολόγηση, όπως ερευνητές επιστήμονες που θεωρούν την αξιολόγηση ως μέσο για την επιστημονική τους εξέλιξη
- Οι διαχειριστές και το διοικητικό προσωπικό – που ασχολούνται με την οργάνωση και εφαρμογή των προγραμμάτων, και τέλος
- Οι πολίτες και αυτοί που προβλέπεται να ωφεληθούν/ επηρεαστούν από την εφαρμογή των προγραμμάτων – θεωρούν την αξιολόγηση ως μέσο για να

⁵ ... και πιο συγκεκριμένα

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/eusf2002_2017

επηρεάσουν με δημόσιες παρεμβάσεις το πρόγραμμα ανάλογα με τις ανάγκες τους.

3.3. Η αξιολόγηση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων

«Οι στόχοι των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης υλοποιούνται μέσα από περιφερειακά και τομεακά επιχειρησιακά προγράμματα. Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα είναι πολυετή προγράμματα που συνήθως ισχύουν για όλη την περίοδο προγραμματισμού και συνδέονται με τομείς ή/και συγκεκριμένες γεωγραφικές περιφέρειες σε διεθνές, εθνικό ή τοπικό επίπεδο.» (ΥΑΕ, 2019) Πιο συγκεκριμένα, «[τ]ο πρόγραμμα είναι ένα σύνολο μέτρων και δράσεων που παρά την ποικιλία τους στοχεύουν σε συγκεκριμένους στόχους, έχουν χρονοδιάγραμμα εφαρμογής, δεδομένους πόρους και μια ενιαία αρχή παρακολούθησης και διαχείρισης του προγράμματος συνολικά.» Επίσης, το επιχειρησιακό πρόγραμμα διαθέτει και ένα ενσωματωμένο σύστημα προτεραιοτήτων, καθώς και διαδικασίες αξιολόγησης. «Αντίθετα μια πολιτική έχει γενικότερους στόχους, δεν προσδιορίζει επακριβώς τα μέτρα και δεν διαθέτει δεδομένους πόρους και χρονοδιάγραμμα.» (Βλ. Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης 2019, και Plaskonitis 2006) Επισημαίνεται ότι για την υλοποίησή του επιχειρησιακού προγράμματος μπορεί να ζητηθεί η συνδρομή περισσότερων του ενός διαρθρωτικών ταμείων, αλλά και άλλων χρηματοδοτικών οργάνων, όπως και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.

Η αξιολόγηση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι από την φύση της μία σύνθετη διεργασία. Η αξιολόγηση των περιφερειακών προγραμμάτων άρχισε να εφαρμόζεται από το 1988, και συνεχώς εξελισσόταν ώστε να φθάσει σε πολύ υψηλό επίπεδο. (βλ. παρακάτω, κεφ. 5 *Η διαχρονική εξέλιξη της εκ των προτέρων αξιολόγησης στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ*). Στο πλαίσιο της αξιολόγησης περιλαμβάνεται πλέον η νομική υποχρέωση των παρόχων και των διοικητικών στελεχών του προγράμματος για την διενέργεια αξιολόγησης, καθώς και η πρόβλεψη για μία διαδικασία αξιολόγησης με πολλά στάδια (εκ των προτέρων, ενδιάμεση και εκ των υστέρων), που συνδέονται οργανικά μεταξύ τους. (ΕC 2013, σελ 12)

Η αξιολόγηση της επίδρασης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων έχει ιδιαίτερη σημασία λόγω της μεγάλης οικονομικής βαρύτητας της Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. Κεφάλαιο 2 Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης -- Πολιτική Συνοχής, της εργασίας αυτής). Ωστόσο, δεδομένου ότι τα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα αποσκοπούν στην επίδραση σε μακροοικονομικά μεγέθη και έχουν κοινωνική διάσταση, είναι δύσκολο τα αποτελέσματά τους να μετρηθούν με όρους οικονομικών αποτελεσμάτων, καθώς υπάρχουν πολλές αβεβαιότητες τόσο σε σχέση με τους δείκτες που πρέπει ή προσφέρεται να χρησιμοποιηθούν, αλλά και σε σχέση με την ακρίβεια των τιμών που

λαμβάνουν οι δείκτες αυτοί. Επιπλέον προβλήματα παρουσιάζουν η στάθμιση των όποιων αποτελεσμάτων, καθώς και η διενέργεια αξιόπιστων προβλέψεων.

Άλλο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν συχνά οι αξιολογήσεις είναι ότι πολλές παρεμβάσεις από διάφορες πολιτικές επικαλύπτονται: έτσι, είναι δύσκολο να διαχωριστεί ποια επίδραση οφείλεται σε ποιο μέτρο ή πρόγραμμα, και ακόμη δυσκολότερο να διαπιστωθούν οι συνέργειες και αμοιβαίες αλληλεπιδράσεις μεταξύ των πολιτικών αυτών.

Συχνά θεωρείται ότι είναι αναγκαίο να αναζητηθούν νέες μέθοδοι αξιολόγησης, ώστε να μπορέσουν να ανταποκριθούν στις πιο σύνθετες καταστάσεις που αντιμετωπίζει η διαδικασία αξιολόγησης των προγραμμάτων.

4. Η εκ των προτέρων αξιολόγηση

Η εκ των προτέρων (ex ante) αξιολόγηση αποτελεί το κέντρο βάρους της παρούσας εργασίας.

Ο στόχος της εκ των προτέρων αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων είναι να κατανείμει όσο το δυνατόν καλύτερα τους διαθέσιμους πόρους, βελτιώνοντας παράλληλα τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του προγράμματος. Η έκθεση της εκ των προτέρων αξιολόγησης παρέχει σημαντικά στοιχεία για την καλύτερη κατανόηση της συνολικής στρατηγικής στο πλαίσιο των στόχων που έχουν καθοριστεί. (EC 2006)

Η εκ των προτέρων αξιολόγηση πραγματοποιείται αφού το πρόγραμμα πάρει έγκριση, αλλά πριν από την αρχή της εφαρμογής του, και επιτρέπει την προσέγγιση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων του κάθε προγράμματος. Με αυτόν τον τρόπο και με βάση την ανάλυση της κατάστασης αφετηρίας και την διαπίστωση των αναγκών, μπορεί να επιλεγεί η καλύτερη δυνατή δομή και διοίκηση του προγράμματος, η πιο αποδοτική κατανομή των πόρων, η ιεράρχηση των δράσεων και των προτεραιοτήτων, και επίσης να διαπιστωθεί η συνοχή του προγράμματος ως προς τις επιμέρους δράσεις του, αλλά και ως προς το εξωτερικό περιβάλλον και τις συνολικότερες πολιτικές σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Επίσης εξετάζονται και η στρατηγική του προγράμματος, καθώς και η θεωρία δράσης, με βάση την οποία αυτό έχει δομηθεί. (Βλ. και Κεφάλαιο 6.) Ειδικότερα, στη βάση της εκ των προτέρων αξιολόγησης μπορούν να εξειδικευθούν, ιεραρχηθούν και ποσοτικοποιηθούν οι επιμέρους και οι γενικοί στόχοι, αλλά και να αιτιολογηθεί η προτεινόμενη χρήση των υπαρχόντων πόρων, και να οργανωθεί καλύτερα ο έλεγχος της εφαρμογής του προγράμματος. (Palzayat 2019)

Τα αναμενόμενα αποτελέσματα που προκύπτουν από την εκ των προτέρων αξιολόγηση βοηθούν στην εκτίμηση και στην ποσοτικοποίηση των μέσων, αλλά και των στόχων του προγράμματος – καθώς είναι σημαντικό οι στόχοι να είναι ρεαλιστικοί και σαφείς, και να μπορούν να επιτευχθούν με τα προβλεπόμενα μέτρα και τους διαθέσιμους πόρους. Από την διαδικασία της ποσοτικοποίησης μπορούν να προκύψουν και οι δείκτες αξιολόγησης που θα πρέπει να παρακολουθούνται κατά τη διάρκεια του προγράμματος, όπως (πχ ο αριθμός των αιτήσεων ενηλίκων για μετεκπαίδευση στο πλαίσιο ενός προγράμματος για την καταπολέμηση της ανεργίας). (Palzayat 2019)

Σημαντική κατά τη διαδικασία της εκ των προτέρων αξιολόγησης είναι η διάδραση ανάμεσα σε τους αρμόδιους για τον σχεδιασμό του προγράμματος και σε ειδικούς αξιολογητές, οι οποίοι εκφράζουν την άποψή τους και τις εκτιμήσεις τους για την λογική και τα στοιχεία του προγράμματος. Ιδανικά η έκθεση των αξιολογητών θα πρέπει να οδηγεί σε μία διαδικασία αλλαγών και επανασχεδιασμού του προγράμματος, ώστε να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες που διαπιστώνονται, καθώς και να μεγιστοποιηθεί η απόδοση των χορηγούμενων πόρων. (EC 2006)

Συνοψίζοντας, η εκ των προτέρων αξιολόγηση στοχεύει: (βλ. Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης 2019, Ιεραπετρίτης 2019 και κεφάλαιο 6 της εργασίας αυτής)

- στην αξιολόγηση της λογικής και της δομής του προγράμματος.
 - Στο πλαίσιο αυτό εκτιμάται η σχετικότητα του προγράμματος και η καταλληλότητα και η στόχευσή του με γνώμονα τις ανάγκες της συγκεκριμένης περιφέρειας, αλλά και τις δυνατότητές της, όπως προκύπτουν από την ανάλυση αφετηρίας.
 - Οι στόχοι του προγράμματος πρέπει να ιεραρχηθούν και να εξειδικευτούν στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό, καθώς και να ποσοτικοποιηθούν, ώστε να καταστούν τα μεγέθη και η πρόοδος ως προς αυτά μετρήσιμα με βάση τις προτεινόμενες δράσεις (σαφήνεια).
 - Διερευνάται κατά πόσον οι ειδικοί στόχοι εξειδικεύουν τους γενικότερους στόχους πολιτικής του προγράμματος.
 - Ταυτόχρονα καταρτίζονται οι δείκτες αξιολόγησης και σχεδιάζονται οι βάσεις δεδομένων, από τις οποίες θα αντληθούν τα σχετικά στοιχεία,
 - δημιουργούνται κριτήρια επιλογής των δράσεων που θα ενταχθούν στο πρόγραμμα, και
 - αξιολογείται η διοίκηση του προγράμματος.
- Στην αξιολόγηση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων του προγράμματος, και
- την εκτίμηση της εσωτερικής συνοχής του προγράμματος – σε ποιο βαθμό είναι τα μέτρα ανεξάρτητα μεταξύ τους
- και την εκτίμηση της συνέργειας του προγράμματος – αν στοχεύουν περισσότερα μέτρα στον ίδιο στόχο
- Τέλος, εξετάζεται αν το πρόγραμμα είναι συνεπές με τις εθνικές πολιτικές και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και επίσης αν είναι συμβατό με τις κατευθύνσεις των κοινοτικών οργάνων. Ακόμη, διαπιστώνεται αν υπάρχουν συνέργειες με άλλες εθνικές ή υπερεθνικές πολιτικές.

5. Η διαχρονική εξέλιξη της εκ των προτέρων αξιολόγησης στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στο χρονικό διάστημα πριν από το 1988 το θέμα της παρακολούθησης και αξιολόγησης των περιφερειακών προγραμμάτων είχε χαμηλή προτεραιότητα, και ζητήματα όπως η αναγκαιότητα της αξιολόγησης, ο τρόπος διεξαγωγής της και οι διαδικασίες ήταν αντικείμενο διαφωνιών μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής. (Bachtler, Wren 2006)

Η αξιολόγηση στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ άρχισε να εξελίσσεται το 1988, με την αναμόρφωση των Διαρθρωτικών Ταμείων. Οι αλλαγές που έγιναν οδήγησαν σε μια συγκροτημένη προσέγγιση στην παρακολούθηση και την αξιολόγηση των προγραμμάτων. Στο άρθρο 6 του Κανονισμού ΕΟΚ 2052/88 αναφέρονται οι τρόποι παρακολούθησης των δράσεων που αναλαμβάνονται, ώστε να «να εξασφαλίζεται η πραγματική εκπλήρωση των υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο των στόχων...», ώστε να είναι δυνατός ο αναπροσανατολισμός των δράσεων, αν χρειαστεί. Η προσέγγιση αυτή απαιτεί την διενέργεια αξιολογήσεων, τόσο εκ των προτέρων, όσο και εκ των υστέρων. Συγκεκριμένα, η εκ των προτέρων αξιολόγηση προβλεπόταν ότι θα γίνεται από το κράτος μέλος για το κάθε πρόγραμμα, αλλά και ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να διενεργήσει την δική της αξιολόγηση (EC 2013, σελ 13)

Στην προγραμματική περίοδο 1989-1993 δημιουργήθηκαν οι βασικές δομές για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση, αλλά πολλές φορές παρατηρήθηκαν καθυστερήσεις και δυσλειτουργίες στην προβλεπόμενη αξιολόγηση, δίνοντας έτσι λαβή σε κριτική. Φαίνεται επίσης ότι πολλά κράτη μέλη την περίοδο αυτή δεν επιθυμούσαν να παράσχουν τις δικές τους εκτιμήσεις για τα κοινοτικά προγράμματα, με αποτέλεσμα να αρχίσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να διενεργεί η ίδια τις αξιολογήσεις που θεωρούνταν αναγκαίες. (Bachtler, Wren 2006)

Κατά τον Plaskovitis (2006, σελ 2) στα προγράμματα που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα την περίοδο 1986-1992 (τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα και το Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης) η εκτίμηση της κατάστασης αφετηρίας είναι πολύ επιφανειακή, δεν γίνεται καν προσπάθεια για εκ των προτέρων εκτίμηση του πιθανού αποτελέσματος τους σε βασικά οικονομικά μεγέθη, ενώ οι διαδικασίες αξιολόγησής τους είναι σε πολύ χαμηλό επίπεδο, καθώς, όπως αναφέρουν οι Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης (2019 σελ 51 επ.), δεν υπήρχαν κανόνες μεθοδολογίας, ενώ οι απαιτήσεις από τις αρμόδιες αρχές ήταν ασαφείς. Την περίοδο 1989- 1993, (Α' ΚΠΣ – Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης) βελτιώνεται η κοινωνικο-οικονομική ανάλυση των συνθηκών αφετηρίας, καθώς και το έργο της αξιολόγησης, αλλά και πάλι ανακύπτουν σημαντικά ζητήματα μεθοδολογίας. «Κατ' αρχήν οι εκθέσεις κυμαίνονταν μεταξύ της εκ των προτέρων και της ενδιάμεσης αξιολόγησης ανάλογα με το βαθμό προόδου κάθε προγράμματος. Δεδομένου ότι η ανάθεση διεξαγωγής των αξιολογήσεων έγινε στον ίδιο χρόνο για όλα τα προγράμματα αλλά αυτά ούτε εγκρίθηκαν στην ίδια περίοδο, ούτε η εφαρμογή τους προχώρησε με τον ίδιο ρυθμό, οι αξιολογητές έπρεπε

να προσαρμόσουν περιεχόμενο και μεθοδολογία στην πραγματικότητα κάθε προγράμματος.») Ακόμη, οι στόχοι των προγραμμάτων δεν ήταν επαρκώς ποσοτικοποιημένοι και δεν υπήρχαν οι κατάλληλες δομές παρακολούθησης, ώστε να παρέχονται δεδομένα για την αξιολόγηση. Οι αξιολογητές κλήθηκαν να καλύψουν τα κενά αυτά και χρειάστηκε να καταβάλουν μεγάλες προσπάθειες, ώστε να δημιουργηθούν οι κατάλληλες συνθήκες για την αξιολόγηση. Στην Ελλάδα, το συνολικό έργο της αξιολόγησης ανήκει στο Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο έχει μια συνολική εποπτεία των αξιολογήσεων και καλή τεχνογνωσία. Αντίθετα, οι περιφερειακές αρχές δεν είχαν τη δυνατότητα να αναπτύξουν μια «κουλτούρα αξιολόγησης». (Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης 2019 σελ 51 επ.) Αυτό αποτέλεσε ένα αρνητικό σημείο, ιδιαίτερα επειδή οι χρηματοδοτήσεις της περιόδου αυτής χρησιμοποιήθηκαν για την υλοποίηση πολλών μικρότερων έργων υποδομής σε ολόκληρη την Ελλάδα.

Το 1993 ο ισχύων κανονισμός αναθεωρήθηκε με τον Κανονισμό 2081/93, που παρουσιάζει μικρές μεταβολές ως προς το άρθρο 6 που αφορά τις αξιολογήσεις σε σχέση με το αντίστοιχο άρθρο 6 του τροποποιούμενου Κανονισμού 2052/88. Η αλλαγή του τίτλου του άρθρου από «παρακολούθηση και αξιολόγηση» στον παλαιότερο Κανονισμό σε «εκ των προτέρων εκτίμηση, παρακολούθηση και εκ των υστέρων αξιολόγηση» στον νεότερο, δίνει έμφαση στην εκ των προτέρων και την εκ των υστέρων αξιολόγηση, και απαιτεί μία ενδιάμεση αξιολόγηση των προγραμμάτων. Στο προοίμιο απαιτείται επίσης να ενισχυθούν οι αξιολογήσεις, ενώ πρέπει να γίνεται «εις βάθος εκτίμηση προτού δεσμευθούν κοινοτικοί πόροι, ώστε να διασφαλιστεί ότι τα απορρέοντα κοινωνικοοικονομικά οφέλη είναι ανάλογα με τους διατιθέμενους πόρους».

Παράλληλα άλλαξε η πρακτική εφαρμογή των κανόνων -- η ενδιάμεση αξιολόγηση των προγραμμάτων θα έπρεπε να γίνεται από έναν ανεξάρτητο αξιολογητή για προγράμματα με διάρκεια μεγαλύτερη των τριών ετών, ώστε να υπάρχει μία ανάλυση της προόδου που σημειώθηκε και να μπορούν να γίνουν αναπροσαρμογές και διορθώσεις όπου χρειάζεται. Έτσι, η αξιολόγηση είναι πλέον πλήρως ενσωματωμένη στο πρόγραμμα από την αρχή του. Με αυτόν τον τρόπο σηματοδοτείται η μετάβαση από την αξιολόγηση για σκοπούς λογοδοσίας και διαφάνειας στην συστηματική χρήση της αξιολόγησης κατά την διάρκεια ενός προγράμματος. Ως προς την εκ των προτέρων αξιολόγηση, αυτή προβλέπεται να γίνεται πλέον από κοινού από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη, και όχι από το κράτος μέλος μόνο, όπως μέχρι τώρα⁶. Επίσης, πρέπει να περιλαμβάνει και μία εκτίμηση της περιβαλλοντικής επίπτωσης του προγράμματος. (Bachtler, Wren 2006, EC 2013, σελ 12-13)

Η αναθεώρηση αυτή των κανονισμών είχε σημαντική επίδραση στην πρακτική της αξιολόγησης των προγραμμάτων της επόμενης περιόδου 1994-1999 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Επιτροπή, μέσω της εφαρμογής της εκ των προτέρων

⁶ Σημειώνεται ωστόσο ότι, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορούσε και πριν από το 1993 να διενεργήσει την δική της αξιολόγηση.

αξιολόγησης, είχε την δυνατότητα να βελτιώσει την διαπραγματευτική της θέση, και επιπλέον να πιέσει τα κράτη μέλη να παρέχουν καλύτερους δείκτες, με ποσοτικό χαρακτήρα, ώστε να βελτιώνεται και η επίβλεψη του εκάστοτε προγράμματος. Για την βελτίωση του πλαισίου της αξιολόγησης, δημιουργήθηκαν ειδικές μονάδες εντός των Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής για την επίβλεψη και τον συντονισμό των διαδικασιών αξιολόγησης. Ταυτόχρονα, διενεργήθηκαν εκ των υστέρων εκτιμήσεις για την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, που βοήθησαν στην συλλογή εμπειρίας και για τις επόμενες περιόδους, ενώ έμφαση δόθηκε στην σύνταξη αναλύσεων, οδηγιών/ κατευθύνσεων και οδηγών (manuals) για την αξιολόγηση στο πλαίσιο του MEANS (Evaluation Methods for Actions of Structural Nature). (Bachtler, Wren 2006) Όπως αναφέρεται στον Plaskovitis (2006, σελ 4), τα προγράμματα που εφαρμόζονται στην Ελλάδα την περίοδο αυτή (Β' ΚΠΣ), ήδη βασίζονται όλα σε μία εκ των προτέρων αξιολόγηση από εξωτερικό φορέα, που περιλαμβάνει και μια εκτεταμένη ανάλυση SWOT για κάθε περιοχή, αν και η αναάλυση των συνθηκών αφετηρίας είναι μάλλον περιορισμένη.

Με δεδομένη την αυξανόμενη σημασία της Πολιτικής Συνοχής, το 1999 και πριν από την επόμενη μεταβατική περίοδο 2000-2006, γίνεται νέα αναθεώρηση των κανονισμών. Ο Κανονισμός 1260/1999 διαρρυθμίζει την λειτουργία των διαρθρωτικών ταμείων με πολύ συνοπτικό και λεπτομερή τρόπο. Κυρίως παρατηρείται μία τάση αποκέντρωσης διαφόρων αρμοδιοτήτων που αφορούν στην διοίκηση και διαχείριση των προγραμμάτων στα κράτη μέλη. Ωστόσο, η Επιτροπή παρακολουθεί τις εργασίες αυτές και μπορεί να διενεργεί και αυτή σχετικούς ελέγχους. Δίνεται έμφαση στην επίβλεψη και αξιολόγηση των προγραμμάτων.

Ως προς την εκ των προτέρων αξιολόγηση το περιεχόμενο της αποσαφηνίζεται καλύτερα (βλ. άρθρο 41 του Κανονισμού 1260/1999, που είναι αφιερωμένο ολόκληρο στην εκ των προτέρων αξιολόγηση) και η ευθύνη για αυτήν ανατίθεται κατ' αρχήν στο κράτος μέλος. Όπως διευκρινίζεται στο προοίμιο του Κανονισμού τα προγράμματα θα πρέπει να αξιολογούνται «ενόψει της προπαρασκευής τους» και η διαδικασία των αξιολογήσεων πρέπει να ενσωματωθεί στην παρακολούθηση των προγραμμάτων.

Η εκ των προτέρων αξιολόγηση αποτελεί τη βάση για την πλήρη προετοιμασία του προγράμματος και πρέπει να περιλαμβάνει διαρθρωτική ανάλυση της κοινωνικής και οικονομικής κατάστασης στην περιοχή που θα εφαρμοστεί το πρόγραμμα. Τα πλεονεκτήματα, οι αδυναμίες και οι δυνατότητες της περιφέρειας θα πρέπει να αναλυθούν, ώστε να μπορέσει να εκτιμηθεί αν το επιχειρησιακό πρόγραμμα θα μπορεί να ανταποκριθεί στους στόχους του, παραμένοντας ταυτόχρονα σε αρμονία με την συνολικότερη στρατηγική που έχει ήδη επιλεγεί. Επίσης, στον Κανονισμό 1260/1999 προβλέπεται ότι θα πρέπει να επιδιώκεται να διατυπωθεί με ποσοτικούς όρους το αποτέλεσμα που αναμένεται να έχουν οι επιμέρους δράσεις και τα προτεινόμενα μέτρα στους ειδικούς στόχους που έχουν τεθεί για την κάθε μία και το κάθε ένα από αυτά.

Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δίνεται στην επίδραση στο περιβάλλον, την επίδραση του προγράμματος στην αγορά εργασίας και στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, καθώς και στην ισότητα των φύλων. Ειδικά ως προς το περιβάλλον διευκρινίζεται στον Κανονισμό ότι πρέπει να περιλαμβάνεται στην εκ των προτέρων αξιολόγηση περιγραφή της τρέχουσας περιβαλλοντικής κατάστασης με ποσοτικά στοιχεία, εφόσον αυτό είναι εφικτό, όπως και εκτίμηση του αναμενόμενου αποτελέσματος. Επισημαίνεται ακόμη ότι θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα πορίσματα των αξιολογήσεων προηγούμενων περιόδων προγραμματισμού. Τέλος, οι δομές και οι τρόποι παρακολούθησης του προγράμματος πρέπει να εξετάζονται για την καταλληλότητά τους, πράγμα που συντελεί και στον περιορισμό της απάτης, για την ανακάλυψη της οποίας είναι υπεύθυνες οι τοπικές αρχές. (Bachtler, Wren 2006, και EC 2013, σελ 12-13)

Καθώς η Επιτροπή επιδιώκει την βελτίωση της αξιολόγησης, παρακολούθησης και της επίβλεψης των προγραμμάτων, αναδεικνύονται δείκτες παρακολούθησης, με ποσοτικό χαρακτήρα κυρίως. Επίσης ορίζεται ότι το αποτέλεσμα της ενδιάμεσης αξιολόγησης θα πρέπει να χρησιμοποιείται για μία ενδιάμεση εποπτεία (review) των προγραμμάτων. Σε μία προσπάθεια ενίσχυσης των κινήτρων για την καλή απόδοση, αποφασίζεται να υπάρχει ένα απόθεμα (“performance reserve”), ύψους περίπου 4% των συνολικών καταβολών στο σύνολο των προγραμμάτων, που θα κατανέμεται σε αυτά τα προγράμματα που θα έχουν την καλύτερη απόδοση. Η επιλογή των προγραμμάτων γίνεται στην βάση προτάσεων από τα κράτη μέλη, και τα βασικά κριτήρια είναι η αποτελεσματικότητα, η οικονομική εφαρμογή και η επιτυχημένη διαχείριση (management). Ακόμη προβλέπεται επικαιροποίηση της ενδιάμεσης αξιολόγησης σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ενός έτους από την πρώτη πραγματοποίησή της. Με αυτόν τον τρόπο μπορεί να διαπιστωθεί αν οι συστάσεις που διατυπώθηκαν σε προηγούμενες αξιολογήσεις, έχουν ενταχθεί στην υλοποίηση του προγράμματος. (Bachtler, Wren 2006, και EC 2013, σελ 12-14)

Με βάση την εμπειρία της περιόδου 2000-2006, αλλά και των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων, στην περίοδο 2007-2013 συντελούνται σημαντικές αλλαγές στις διαδικασίες που προβλέπονται για τις αξιολογήσεις. Αυτές ενσωματώνονται στον Κανονισμό 1083/2006.

Συγκεκριμένα, εισάγεται η αρχή της αναλογικής παρέμβασης (άρθρο 13 του Κανονισμού). Σύμφωνα με την αρχή αυτή οι οικονομικοί και διοικητικοί πόροι που χρησιμοποιούνται, μεταξύ άλλων, για την αξιολόγηση, πρέπει να «είναι ανάλογοι με το συνολικό ποσό δαπανών που χορηγούνται σε ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα». Οι αξιολογήσεις αντιμετωπίζονται πλέον ως διαχειριστικό εργαλείο ώστε να βελτιωθεί ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των προγραμμάτων. Έτσι, ο Κανονισμός 1083/2006, στα άρθρα 47 – 49, προβλέπει ότι οι αξιολογήσεις αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, «στην βελτίωση της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της λογικής συνέπειας της συνδρομής των Ταμείων». Έτσι προβλέπεται σειρά αξιολογήσεων, ώστε η αξιολόγηση και η παρακολούθηση των προγραμμάτων να συνδέονται πολύ στενά μεταξύ τους. Στόχος τους είναι επίσης η αρμονική ένταξη των προγραμμάτων στο

πλαίσιο της συνολικής στρατηγικής, ενώ ταυτόχρονα θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι το αξιολογούμενο πρόγραμμα είναι σε θέση να προσφέρει αποτελέσματα σε σχέση με τα διαρθρωτικά προβλήματα που αντιμετωπίζονται σε περιφερειακό επίπεδο. Όπως και στο παρελθόν, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα θέματα που αφορούν το περιβάλλον, δηλαδή οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις και η στρατηγική περιβαλλοντική αξιολόγηση, καθώς και θέματα βιώσιμης ανάπτυξης.

Πλέον προβλέπεται σαφώς ότι η αξιολόγηση μπορεί να είναι στρατηγικής φύσης, δηλαδή να εξετάζει την εξέλιξη ενός προγράμματος σε σχέση με «τις κοινοτικές και εθνικές προτεραιότητες» (άρθρο 47 του Κανονισμού 1083/2006). Ακόμη, η αξιολόγηση μπορεί να είναι επιχειρησιακής φύσης, για την υποστήριξη της παρακολούθησης ενός προγράμματος. Οι αξιολογήσεις πρέπει να πραγματοποιούνται από φορείς που είναι «λειτουργικά ανεξάρτητοι» από τις αρμόδιες αρχές. Καθώς οι αξιολογήσεις διεξάγονται από τα κράτη μέλη, οι πόροι παρέχονται από αυτά. Εκ των προτέρων αξιολόγηση προβλέπεται υποχρεωτικά για συγκεκριμένα επιχειρησιακά προγράμματα – εκείνα που αντιστοιχούν στον στόχο «σύγκλιση», όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 5 του Κανονισμού αυτού. Για επιχειρησιακά προγράμματα που αφορούν άλλους στόχους, μπορεί να γίνει εκ των προτέρων αξιολόγηση περισσότερων από ένα επιχειρησιακών προγραμμάτων μαζί.

Σύμφωνα με το άρθρο 48, παράγραφος 3 του Κανονισμού 1083/2006, «Η εκ των προτέρων αξιολόγηση έχει ως στόχο τη βελτιστοποίηση της κατανομής των πόρων του προϋπολογισμού στα επιχειρησιακά προγράμματα και τη βελτίωση της ποιότητας του προγραμματισμού. Προσδιορίζει και εκτιμά τις ανισότητες, τα κενά και τις δυνατότητες ανάπτυξης, τους προς επίτευξη στόχους, τα αναμενόμενα αποτελέσματα, τους ποσοτικοποιημένους στόχους, τη συνέπεια, εάν απαιτείται, της προτεινόμενης στρατηγικής για την περιφέρεια, την κοινοτική προστιθέμενη αξία, το βαθμό κατά τον οποίο έχουν ληφθεί υπόψη οι κοινοτικές προτεραιότητες, τα διδάγματα που αποκομίστηκαν από την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού και την ποιότητα των διαδικασιών για την υλοποίηση, την παρακολούθηση, την αξιολόγηση και την οικονομική διαχείριση.»

Εδώ φαίνεται η σημασία που αποδίδει ο νομοθέτης στο εργαλείο της εκ των προτέρων αξιολόγησης: Με βάση την εκ των προτέρων αξιολόγηση επιδιώκει την ορθολογική και αιτιολογημένη κατανομή πόρων, με όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικό τρόπο. Ταυτόχρονα τονίζεται ότι το κάθε πρόγραμμα θα πρέπει να εντάσσεται αρμονικά στο σύνολο της κοινοτικής στρατηγικής για την συγκεκριμένη περιφέρεια, αλλά και στο επίπεδο της Ένωσης. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η έμφαση που αποδίδεται στα διδάγματα που έχουν αποκομιστεί από προηγούμενες περιόδους, έτσι ώστε να αποφευχθούν λάθη του παρελθόντος.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζοντας τη σημασία της εκ των προτέρων αξιολόγησης ως εργαλείου για την αποτελεσματικότερη διεξαγωγή της Πολιτικής Συνοχής, περιλαμβάνει λεπτομερείς οδηγίες για την διενέργεια των εκ των προτέρων αξιολογήσεων σε κείμενο εργασίας που εξέδωσε τον Αύγουστο του 2006 (EC 2006).

Η Επιτροπή απευθύνεται στις αρμόδιες αρχές σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, που είναι αρμόδιες για τον προγραμματισμό των δράσεων κατά την επταετή προγραμματική περίοδο 2007 -2013, και βασίζεται στις εμπειρίες που συλλέχθηκαν στις προηγούμενες περιόδους. Η βελτιστοποίηση της κατανομής των πόρων και η βελτίωση της ποιότητας του προγραμματισμού διατυπώνονται ως οι κυριότεροι στόχοι, ενώ γίνεται προσπάθεια να ακολουθηθεί μια προσέγγιση δομημένη στρατηγικά, ώστε να εξυπηρετούνται οι ευρύτεροι στόχοι της κοινοτικής Πολιτικής Συνοχής, όπως αυτή διαμορφώθηκε με βάση τη στρατηγική της Λισαβόνας. (EC 2006, σελ 1, 2).

Κατά την εκ των προτέρων αξιολόγηση πρέπει να απαντηθούν μία σειρά ερωτήσεων σε σχέση με την σχετικότητα της στρατηγικής του επιχειρησιακού προγράμματος με τους στόχους του προγράμματος. Επίσης πρέπει να διευκρινιστούν η αποτελεσματικότητα, η χρησιμότητα και η διατηρησιμότητά του. Σημαντικό κριτήριο για την εκ των προτέρων αξιολόγηση είναι η συνεισφορά του προγράμματος στην οικονομική και κοινωνική συνοχή, όπως και η προστιθέμενη αξία του προγράμματος σε οικονομικούς όρους, η οποία προσδιορίζεται από την προσθετικότητα του προγράμματος αλλά και την μόχλευση που προκαλεί, δηλαδή με την επιπλέον χρηματοδότηση που συμπληρώνει την κοινοτική χρηματοδότηση, ενώ δεν πρέπει να παραβλέπονται ωφέλειες που οφείλονται στην λειτουργία του προγράμματος, όπως και στην ανταλλαγή εμπειριών και την δημιουργία δικτύων σε διάφορα επίπεδα – τοπικό, εθνικό και διεθνές. (EC 2006, σελ 5)

Κατά τους Πλασκοβίτη, Ιεραπετρίτη (2019, σελ 51 επ.) στην Ελλάδα παρατηρείται κατά τις προγραμματικές περιόδους του Β΄ και Γ΄ Κ.Π.Σ και του ΕΣΠΑ (1994-2013) μία σαφής αναβάθμιση των αξιολογήσεων, που αντανακλά την εξέλιξη των απαιτήσεων της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας, την λεπτομερή ανάλυσή τους στα κοινοτικά κείμενα, αλλά και την εμπειρία που είχε ως τότε συσσωρευθεί κατά τα προηγούμενα έτη. Ως προς την εκ των προτέρων αξιολόγηση, παρατηρείται μία σαφής διαφοροποίησή της από την ενδιάμεση αξιολόγηση. Επίσης, σε καλύτερες και αποτελεσματικότερες αξιολογήσεις συντελούν οι προσπάθειες για βελτίωση της μεθοδολογίας αξιολόγησης και η ποσοτικοποίηση των στόχων των προγραμμάτων, καθώς και ο καθορισμός δεικτών μέτρησης των αποτελεσμάτων. Ιδιαίτερα την περίοδο 2000-2006, παρατηρείται μία καλύτερη ανάλυση της κατάστασης αφετηρίας και μία βελτίωση στην χρήση ποσοτικών στοιχείων, που υποστηρίζουν πλέον συγκεκριμένους δείκτες, ενώ τα προγράμματα περιλαμβάνουν πλέον και σύνοψη της επιτευχθείσας προόδου της προηγούμενης περιόδου. (Plaskovitis, 2006, σελ 5 επ)

Ειδικότερα κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013 η Ελλάδα χωρίστηκε σε πέντε χωρικές ενότητες⁷, στις οποίες κατανεμήθηκαν πέντε περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα. Κατά τους Πλασκοβίτη, Ιεραπετρίτη (2019, σελ 51 επ.), στην περίοδο αυτή άλλαξε η αρχιτεκτονική των προγραμμάτων, καθώς, μεταξύ

⁷ Μακεδονίας- Θράκης, Δυτ. Ελλάδας- Πελοποννήσου και Ιονίων Νήσων, Κρήτης και Νήσων Αιγαίου, Θεσσαλίας- Στερεάς Ελλάδος και Ηπείρου, Αττικής

άλλων, περιορίστηκε το πλήθος τους, και εφαρμόστηκε η οριζόντια εξυπηρέτηση πολλών τομεακών πολιτικών από περισσότερα του ενός επιχειρησιακά προγράμματα. Ακόμη, την περίοδο αυτή λαμβάνει χώρα η πρόσφατη μεγάλη οικονομική κρίση σε παγκόσμιο επίπεδο, η οποία πλήττει με ιδιαίτερη ένταση στην Ελλάδα, αρχικά ως δημοσιονομική κρίση που ακολούθως γενικεύεται. Η κρίση δεν αφήνει αλώβητη καμία πλευρά της ελληνικής οικονομίας. Έτσι στο πλαίσιο της κρίσης και των προγραμμάτων προσαρμογής που διαπραγματεύονται και εφαρμόζουν οι ελληνικές κυβερνήσεις σε συμφωνία με τους δανειστές της χώρας, η αναθεώρηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων καθίσταται υποχρεωτική κατά την διάρκεια εφαρμογής τους.

Όπως διαπιστώνουν οι συγγραφείς⁸ πάντως, παρ' όλες τις βελτιώσεις που έχουν συντελεστεί στην διαδικασία αξιολόγησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων στην χώρα μας, συνεχίζουν να υπάρχουν αρκετά προβλήματα και δυσκολίες, που σχετίζονται κυρίως αφενός με τις καθυστερήσεις στην εκτέλεση των προγραμμάτων και αφετέρου με την χρηματοδότηση ενός προγράμματος από περισσότερες από μία πηγές, ενώ και η ποικιλομορφία που χαρακτηρίζει τις διάφορες δράσεις που περιλαμβάνονται στα προγράμματα δεν διευκολύνει την αξιολόγηση. Τέλος, επισημαίνεται ότι τα προγράμματα συνήθως περιλάμβαναν εκτιμήσεις κόστους που ήταν πολύ χαμηλότερες από αυτές που διαμορφώνονταν τελικά, δυσχεραίνοντας την αξιολόγηση με βάση μετρήσεις του κόστους, όπως το μοναδιαίο κόστος, λόγω της μεγάλης αβεβαιότητας.

Σε συνέχεια των αλλαγών που συντελέστηκαν στις προηγούμενες περιόδους, για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 αναθεωρούνται και πάλι οι διαδικασίες που αφορούν την αξιολόγηση. Στον Κανονισμό 1303/2013 στο άρθρο 55 ρυθμίζεται λεπτομερώς ο τρόπος διενέργειας των εκ των προτέρων αξιολογήσεων: Αυτές πρέπει να διενεργούνται από τα κράτη μέλη και ο στόχος είναι να βελτιωθεί η ποιότητα του σχεδιασμού κάθε προγράμματος. Είναι σημαντικό ότι για να αποφασιστεί ένα πρόγραμμα, η εκ των προτέρων αξιολόγηση πρέπει να έχει συνυποβληθεί με το πρόγραμμα από την αρμόδια αρχή.

Ωστόσο, στον ίδιο Κανονισμό, ζητείται με μεγαλύτερη λεπτομέρεια η αξιολόγηση των (πιθανών/ προβλεπόμενων) αποτελεσμάτων της ασκούμενης πολιτικής – για παράδειγμα ζητείται να περιγραφεί ο τρόπος με τον οποίο οι αναμενόμενες εκροές κοινοτικών πόρων θα συμβάλουν στα αποτελέσματα του προγράμματος, καθώς και αν οι προτεινόμενες τιμές για τους δείκτες παρακολούθησης είναι ρεαλιστικές. Η επάρκεια των ανθρώπινων πόρων πρέπει να εξετάζεται, αλλά και να εκτιμάται η διοικητική ικανότητα των αρμοδίων αρχών για την εκτέλεση και ολοκλήρωση του επιχειρησιακού προγράμματος. Ακόμη ζητείται και η διαπίστωση της εσωτερικής συνοχής του προγράμματος. Επίσης οι αξιολογήσεις πρέπει να εφαρμόζονται με βάση πλάνα αξιολόγησης, και δίνεται έμφαση στις διαπιστώσεις για παρεμβάσεις που προκύπτουν από τις αξιολογήσεις.

⁸ Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης (2019, σελ 51 επ.)

Έμφαση δίνεται επίσης στην συμβολή των προγραμμάτων στην στρατηγική της Ένωσης, όπως έχει διατυπωθεί για την περίοδο αυτή, δηλαδή, σύμφωνα με το άρθρο 55 του Κανονισμού 1303/2013 «για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη σε σχέση με τους επιλεγέντες θεματικούς στόχους και τις προτεραιότητες». (EC 2013, σελ 12-13)

Σύμφωνα με το εγχειρίδιο της Επιτροπής για την εκ των προτέρων αξιολόγηση, για να επιτευχθεί ο στόχος της αυξημένης αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων, είναι αναγκαίο τα επιχειρησιακά προγράμματα να είναι «καλοσχεδιασμένα». Για το σκοπό αυτό η εκ των προτέρων αξιολόγηση ενισχύεται στην επόμενη προγραμματική περίοδο. Από την αξιολόγηση αναμένεται να διαπιστωθεί αν είναι σαφής η «λογική της παρέμβασης» του εκάστοτε προγράμματος και αν το πρόγραμμα και οι παρεμβάσεις του συνεισφέρουν στην γενικότερη στρατηγική της Ένωσης. (EC 2014, σελ. 4) Ιδιαίτερη σημασία δίνεται στην κατάρτιση και υποβολή ενός «σχεδίου αξιολόγησης» (evaluation plan), το οποίο σχεδιάζεται με ευθύνη του κράτους μέλους και υποβάλλεται στην Επιτροπή Παρακολούθησης του προγράμματος έως ένα έτος μετά την αρχή του προγράμματος. Το εγχειρίδιο της Επιτροπής επισημαίνει ότι ο εκ των προτέρων αξιολογητής μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην ορθή κατάρτιση του πλάνου αυτού. Ο σκοπός του είναι να προσδιορίζει ποιες αξιολογήσεις θα πρέπει να λάβουν χώρα και σε ποιο χρονικό σημείο, να διευκρινίζει την μεθοδολογία που θα ακολουθηθεί σε κάθε περίπτωση, να διατυπώνει προτάσεις για την χρήση και την επικοινωνιακή στρατηγική των αξιολογήσεων, και τέλος να επιλύει τα ζητήματα διοικητικής μέριμνας, όπως αναγκαίο προσωπικό, χρηματοδότηση και άλλα. (EC 2014, σελ. 16-17) Επίσης, σε ανοιχτή διαδικτυακή πλατφόρμα δημοσιεύονται στοιχεία για την πορεία υλοποίησης των προγραμμάτων, με έμφαση στους δείκτες αποτελέσματος, αυξάνοντας έτσι την πίεση για την ταχεία και επιτυχή διεξαγωγή των δράσεων προς τις προγραμματικές αρχές. Στην Ελλάδα, στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020, βρίσκεται σε εξέλιξη η εφαρμογή 7 τομεακών προγραμμάτων, με πεδίο εφαρμογής ολόκληρη την χώρα, και 13 περιφερειακών προγραμμάτων για τις 13 περιφέρειες της χώρας.

Για την επόμενη προγραμματική περίοδο 2021- 2027, ο Κανονισμός που έχει προταθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (EE 2018), δεν ακυρώνει τον ήδη ισχύοντα Κανονισμό 1303/2013. Μπορεί συνεπώς να υποθεθεί βάσιμα, ότι οι απαιτήσεις για την εκ των προτέρων αξιολόγηση δεν έχουν μεταβληθεί σημαντικά σε σύγκριση με τα απαιτούμενα την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, αν και φαίνεται μία μετατόπιση του κέντρου βάρους από τις αξιολογήσεις εφαρμογής στις αξιολογήσεις επιπτώσεων των προγραμμάτων. Ωστόσο, ταυτόχρονα γίνεται μία προσπάθεια για την απλοποίηση της εκ των προτέρων αξιολόγησης. Στο άρθρο 52 παράγραφος 3 διευκρινίζεται ότι οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις βασίζονται σε μία εκ των προτέρων αξιολόγηση, που καταρτίζεται με την ευθύνη της αρμόδιας αρχής για την διαχείριση του προγράμματος και πρέπει να έχει ολοκληρωθεί πριν αποφασιστεί η καταβολή κοινοτικών πόρων σε επιχειρησιακά προγράμματα.

Στο ίδιο άρθρο ταυτοποιούνται τα στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνονται στην εκ των προτέρων αξιολόγηση σε σχέση με τα χρηματοδοτικά εργαλεία που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την χρηματοδότηση προγραμμάτων:

- «α) το προτεινόμενο ποσό της συνεισφοράς προγράμματος σε χρηματοδοτικό μέσο και το αναμενόμενο αποτέλεσμα μόχλευσης·
- β) τα προτεινόμενα χρηματοπιστωτικά προϊόντα που πρόκειται να προσφερθούν, συμπεριλαμβανομένης της πιθανής ανάγκης για διαφοροποιημένη μεταχείριση των επενδυτών·
- γ) την προτεινόμενη ομάδα-στόχο τελικών αποδεκτών·
- δ) την αναμενόμενη συμβολή του χρηματοδοτικού μέσου στην επίτευξη των ειδικών στόχων.»

Διαπιστώνουμε την σημασία που αποδίδεται στην έννοια της μόχλευσης – η βαρύτητα αυτή οφείλεται στο ότι με τον τρόπο αυτό η επίδραση του προγράμματος με οικονομικούς όρους είναι πολλαπλάσια των ποσών που έχουν διατεθεί από τους κοινοτικούς πόρους.

Συμπέρασμα

Συμπερασματικά, κατά την διάρκεια των ετών από το 1988 μπορεί να διαπιστωθεί η συνεχής εξέλιξη της διαδικασίας αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με τους Bachtler, Wren 2006, διακρίνονται σημαντικές διαχρονικές τάσεις:

Πρώτον, η αξιολόγηση έχει πλήρως ενταχθεί στην διαδικασία των επιχειρησιακών προγραμμάτων από την αρχή. Είναι πλέον γενικά αποδεκτό ότι θα πρέπει να υπάρξει εκ των προτέρων, ενδιάμεση και εκ των υστέρων αξιολόγηση για κάθε πρόγραμμα. Οι διαχειριστές προγραμμάτων έχουν αντιληφθεί τα πολλαπλά οφέλη της αξιολόγησης, στον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την τελική εκτίμηση ενός προγράμματος. Για τον λόγο αυτό οι μέθοδοι συνεχώς διευρύνονται, οι δείκτες γίνονται περισσότεροι και πιο ακριβείς και η μεθοδολογία βελτιώνεται. Ακόμη δημιουργούνται οι κατάλληλες δομές που επιτρέπουν την συλλογή και την επεξεργασία των διαφόρων δεδομένων.

Δεύτερον, η αξιολόγηση εξελίχθηκε από υποχρέωση των τοπικών αρχών και των διαχειριστών προγραμμάτων σε αναγκαίο συστατικό τους στοιχείο, καθώς έγινε αντιληπτή η χρησιμότητά της. Έτσι, ενώ το έναυσμα γι αυτήν την προσέγγιση έδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πλέον οι διαχειριστές προγραμμάτων βασίζονται στην αξιολόγηση για τον επιτυχημένο σχεδιασμό και υλοποίηση ενός προγράμματος.

Τρίτον, το φάσμα των οργανώσεων και οργανισμών που αναμειγνύονται στην διαδικασία της αξιολόγησης διευρύνθηκε με το πέρασμα του χρόνου. Έτσι, οι αξιολογήσεις χρησίμευσαν μεταξύ άλλων και ως ένα επικοινωνιακό εργαλείο, που επέτρεπε την προσέγγιση των διαφόρων ομάδων που εξέφραζαν διάφορα συμφέροντα σε σχέση με κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα, διευκολύνοντας έτσι και την

καλλιέργεια αίσθησης «ιδιοκτησίας» (ownership) προς το πρόγραμμα από τους αρμόδιους φορείς.

Ειδικότερα ως προς την εκ των προτέρων αξιολόγηση, παρατηρούμε ότι αυτή σύντομα προβλέπεται ως υποχρεωτικό βήμα στα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα, καθώς η ανάγκη για καλό και ακριβή σχεδιασμό των προγραμμάτων, κατά το δυνατόν πιο αποτελεσματική κατανομή των υπαρχόντων πόρων, αλλά και για εναρμόνιση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων με την γενικότερες πολιτικές της Ένωσης, την καθιστούν αναγκαίο προαπαιτούμενο στην συνολική διαδικασία. Εξαιτίας της αυξανόμενης σημασίας της εκ των προτέρων αξιολόγησης, οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται για την διεξαγωγή της βελτιώνονται συνεχώς. Με την μεθοδολογία της εκ των προτέρων αξιολόγησης θα ασχοληθούμε στο επόμενο κεφάλαιο.

6. Μεθοδολογία και πρακτική της εκ των προτέρων αξιολόγησης

6.1. Θεωρητικό υπόβαθρο

Τρεις είναι οι φιλοσοφικές κατευθύνσεις, στις οποίες βασίζονται οι βασικές μεθοδολογικές προσεγγίσεις της αξιολόγησης γενικότερα (EC 2013, σελ 18 επ):

- Ο θετικισμός (positivism) θεωρεί την γνώση αποτέλεσμα του ορθού λόγου, που μπορεί να μετρηθεί και να επιβεβαιωθεί με αντικειμενικό τρόπο. Θεωρεί ότι ο κόσμος μπορεί να εξηγηθεί στη βάση θεωριών και νόμων, που ο επιστήμονας προσπαθεί να διατυπώσει. Επίσης, διαφορετικοί ερευνητές θεωρείται ότι πρέπει να καταλήγουν στις ίδιες διαπιστώσεις ως προς την εξωτερική πραγματικότητα. Οι εξηγήσεις των φαινομένων βασίζονται στον συγκερασμό διαφόρων μεθόδων που παρέχουν ποσοτική πληροφόρηση για ένα θέμα. Ο θετικισμός γενικότερα προτιμά τις ποσοτικές μεθόδους, όπως οικονομετρικά μοντέλα ή αναλύσεις input- output. Ωστόσο, στην πράξη, προκύπτουν πολλές δυσκολίες, όπως ενδεικτικά αναφέρουμε στη συνέχεια. Ιδιαίτερα σε κοινωνικά θέματα, υπάρχει μία μεγάλη δυσκολία διενέργειας μετρήσεων με ακρίβεια. Ακόμη υπάρχουν δυσκολίες λόγω του υψηλού βαθμού περιπλοκότητας στις διάφορες παρεμβάσεις. Τέλος, υποκειμενικές αντιλήψεις και εξηγήσεις καθίστανται αναγκαίες λόγω της φύσεως των κοινωνικών φαινομένων που πρόκειται να εξεταστούν – πχ ο κοινωνικός αποκλεισμός μπορεί όντως να οφείλεται σε αντικειμενικούς παράγοντες, αλλά μπορεί και σε κάποιο βαθμό να αποτελεί υποκειμενική εκτίμηση του ερευνητή. Η προσέγγιση αυτή διευκολύνει πολύ την ενδελεχή εξέταση των πεπραγμένων και δεδομένων ενός προγράμματος.
- Ο κονστρουκτιβισμός (constructivism) αντίθετα θεωρεί την κατανόηση του κόσμου δυνατή μόνο μέσα από τη διατύπωση θεωριών του παρατηρητή. Τα δεδομένα που παρατηρούνται και συλλέγονται είναι πάντα επηρεασμένα από την θεωρία, και υπάρχει ισχυρή αλληλεπίδραση μεταξύ δεδομένων και θεωρίας. Εδώ προτιμούνται συνήθως ποιοτικές μέθοδοι, όπως έρευνες πεδίου (case studies). Στο πλαίσιο αυτό ο αξιολογητής και τα ενδιαφερόμενα μέρη είναι στο κέντρο της διαδικασίας και ερμηνεύει την πραγματικότητα βασισμένος στις δικές του γνώσεις και εμπειρίες, ενώ η γνώση σπάνια είναι αντικειμενική. Ο αξιολογητής προσπαθεί να διευκολύνει την επικοινωνία μεταξύ διαφόρων ομάδων ενδιαφερομένων και να διαμεσολαβήσει μεταξύ τους. Η προσέγγιση αυτή ενδείκνυται όταν ο αξιολογητής προσπαθεί να διατυπώσει προτάσεις που θα βελτιώσουν το πρόγραμμα, αν και αυτό εξαρτάται σημαντικά από την επικοινωνία του με τις ομάδες ενδιαφερομένων.
- Ο πραγματισμός (realism) επιδιώκει να αποκαλύψει τον μηχανισμό που διέπει τα διάφορα κοινωνικά και οικονομικά φαινόμενα. Η σκέψη είναι ένα εργαλείο για την πρόβλεψη, ενώ η πράξη διευκολύνει την κατανόηση των διαφόρων δεδομένων. Ο αξιολογητής επικεντρώνεται στους αιτιολογικούς μηχανισμούς και προσπαθεί να εξηγήσει γιατί κάποια δράση θα φέρει τα συγκεκριμένα

αποτελέσματα σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο συνθηκών. Η προσέγγιση αυτή ενδείκνυται όταν ο αξιολογητής προσπαθεί να διατυπώσει προτάσεις που θα διαμορφώσουν το πρόγραμμα, ιδιαίτερα στο πλαίσιο ενός γενικότερου σχεδιασμού. Συχνά επίσης θεωρείται ότι ο πραγματισμός δεν έχει ιδιαίτερη προτίμηση σε ποσοτικές ή σε ποιοτικές μεθόδους, αλλά οι μέθοδοι επιλέγονται ανάλογα με την υπόθεση που πρέπει να εξεταστεί και επίσης λαμβάνοντας υπόψη τα διαθέσιμα στοιχεία.

Στην πράξη, ο αξιολογητής μπορεί να τείνει προς την μία από αυτές τις τρεις φιλοσοφικές προσεγγίσεις, αλλά συνήθως εφαρμόζει μία «ανάμεικτη» πρακτική. Είναι ωστόσο χρήσιμο, ο αξιολογητής να διατυπώνει σαφώς την προσέγγισή του στην θεωρητική πρακτική που επιλέγει. Σύμφωνα με τους Hoerner, Stephenson (2012, σελ 714), ο θετικισμός είναι το κυρίαρχο ρεύμα στην διεξαγωγή των αξιολογήσεων που αφορούν τα Ταμεία Συνοχής. Αν και θα ήταν χρήσιμη μία πιο ισορροπημένη «ανάμεικτη» προσέγγιση, καθώς και η χρήση περισσότερων ποιοτικών στοιχείων στις αξιολογήσεις, οι συγγραφείς θεωρούν ότι αυτό είναι δύσκολο να γίνει και προτείνουν περισσότερη έρευνα.

Ως προς τις θεωρητικές προσεγγίσεις, το Evalsed (EC 2013, σελ 20 επ.) διακρίνει τρεις διαφορετικούς τύπους:

- Θεωρίες αναπτυξιακού προγραμματισμού: Η προσέγγιση αυτή επικεντρώνεται στις εισροές, και πώς αυτές διαμορφώνουν τα αποτελέσματα και τις επιδράσεις του προγράμματος, χρησιμοποιώντας κυρίως Μοντέλα Λογικής (Logic Models). Η Θεωρία της Αλλαγής (Theory of Change) επιδιώκει να κατανοήσει τις θεωρητικές προσεγγίσεις των εμπλεκόμενων αρμοδίων σε ένα πρόγραμμα και τον τρόπο με τον οποίο αυτοί αναμένουν ότι θα λειτουργήσουν οι διάφορες παρεμβάσεις. Η ερώτηση σχετικά με το αν η επιδιωκόμενη αλλαγή αναμένεται να επέλθει αν εξελιχθούν τα πράγματα όπως έχουν προγραμματιστεί, είναι κεντρικής σημασίας σε αυτήν την προσέγγιση. Η κατανόηση των προσεγγίσεων αυτών και της λειτουργίας των διαφόρων παραγόντων εκτιμήθηκε ως ιδιαίτερα σημαντική για τον σχεδιασμό των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020, και αποτελεί κομβικό έργο κατά την διεξαγωγή της εκ των προτέρων αξιολόγησης.
- Θεωρίες για την πρακτική της αξιολόγησης: Οι θεωρίες αυτές προσπαθούν να εξάγουν διδάγματα από παλαιότερες αξιολογήσεις, ώστε να μπορέσουν να διατυπώσουν θέσεις κυρίως ως προς τον τρόπο που πρέπει να διεξάγεται μια αξιολόγηση για να επιτύχει τους στόχους της. Επιδιώκεται να προσδιοριστεί ποιες είναι οι αποτελεσματικές προσεγγίσεις στην αξιολόγηση και πώς μπορεί να διασφαλιστεί ότι τα συμπεράσματα της αξιολόγησης θα χρησιμοποιηθούν.
- Θεωρίες της εφαρμογής και αλλαγής: Αυτές προέρχονται κυρίως από τα πεδία των πολιτικών επιστημών και των σπουδών οργάνωσης (organisational studies) και επιδιώκουν μια προσέγγιση σε θέματα αλλαγής πολιτικής, διάχυσης νεωτερισμών και οργανωτικών θεμάτων.

Κατά την διενέργεια της αξιολόγησης ο αξιολογητής πρέπει να προσαρμόζει την αξιολόγηση στις εκάστοτε συνθήκες – με άλλα λόγια ο τρόπος διεξαγωγής της αξιολόγησης εξαρτάται από το αντικείμενό της. Ιδιαίτερα κατά την αξιολόγηση κοινωνικο -οικονομικών εξελίξεων, πρέπει να χρησιμοποιούνται τα κατάλληλα μέσα, γιατί πολλές φορές είναι δύσκολο να μετρηθούν ή να ποσοτικοποιηθούν και να εκφραστούν με συγκεκριμένους δείκτες.

6.2. Η εκ των προτέρων αξιολόγηση στην πράξη

Στη συνέχεια θα ασχοληθούμε με τα βασικά στοιχεία της εκ των προτέρων αξιολόγησης.

Η εκ των προτέρων αξιολόγηση διενεργείται πριν την εφαρμογή του προγράμματος. Για να μπορέσει να πραγματοποιηθεί, είναι αναγκαίο το πρόγραμμα να έχει διατυπωθεί με αρκετή ακρίβεια. Αν επιδιώκεται απλώς η διαπίστωση των αναγκών που υπάρχουν σε ένα συγκεκριμένο τομέα, τότε η ανάλυση που γίνεται δεν μπορεί να χαρακτηριστεί εκ των προτέρων αξιολόγηση. (EC 2013, σελ 101)

Πριν από την εκ των προτέρων αξιολόγηση μπορεί κατά περίπτωση να διενεργηθεί μία εκτίμηση της αξιολογησιμότητας του προγράμματος, δηλαδή να διαπιστωθεί κατά πόσον το πρόγραμμα είναι αξιολογήσιμο και αν περιέχει στοιχεία που θα δημιουργήσουν προβλήματα στην διαδικασία αξιολόγησης. Ιδιαίτερα εξετάζεται αν το πρόγραμμα περιλαμβάνει μία σαφή ανάλυση της αρχικής κατάστασης, επαρκώς συγκεκριμένες και ποσοτικοποιημένες δράσεις, και συγκεκριμένους στόχους που κατά προτίμηση μπορούν να εκφραστούν με ποσοτικούς δείκτες. Ιδανικά οι δείκτες αυτοί θα παίρνουν τιμές αφετηρίας και τιμές στόχου. Επίσης εξετάζεται αν το πρόγραμμα διαθέτει πρόβλεψη για διοικητική ικανότητα κατάλληλη και αντίστοιχη με την δομή και τους στόχους του. Ο στόχος εδώ είναι να διαπιστωθούν όσο το δυνατόν νωρίτερα σημαντικά προβλήματα και κενά και να συμπληρωθούν πριν από την αρχή του προγράμματος.

Ο βασικός άξονας της εκ των προτέρων αξιολόγησης συνίσταται στην αξιολόγηση της λογικής και της δομής του προγράμματος, κατά την οποία η λογική του προγράμματος αναλύεται και επανασυντίθεται, ώστε να αναδειχθούν οι διασυνδέσεις μεταξύ των βασικών στοιχείων του προγράμματος, να εκτιμηθεί η καταλληλότητα της στρατηγικής και να διαπιστωθεί κατά πόσον οι πόροι επαρκούν για να επιτευχθούν οι στόχοι που έχουν τεθεί. Ο αξιολογητής δηλαδή πρέπει να πρώτα να αναλύσει την κατάσταση αφετηρίας, την οποία επιδιώκει να διορθώσει το πρόγραμμα, και ακολούθως να προχωρήσει στην σε βάθος εξέταση των προτεινόμενων δράσεων. (Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης, 2019)

Στο πλαίσιο αυτό, ο αξιολογητής πρέπει να ανταποκριθεί σε μία σειρά απαιτήσεων, οι οποίες δεν έμειναν αμετάβλητες στο χρόνο. (Βλ και Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης, 2019 και Κανονισμός 1303/ 2013):

- Το πρώτο βήμα αφορά τη διαπίστωση των αναγκών που έρχεται το πρόγραμμα να αντιμετωπίσει, καθώς και την διαπίστωση του χρονικού ορίζοντα των αναγκών αυτών – είναι βραχυπρόθεσμες ή έχουν πιο μακροπρόθεσμο χαρακτήρα. Επισημαίνεται ότι συχνά το πρόγραμμα μπορεί να επιδιώκει περισσότερους από έναν στόχους. Για παράδειγμα, επενδύσεις στην αιολική ενέργεια στα ελληνικά νησιά επιδιώκουν στη διασφάλιση της ενεργειακής τους αυτοτέλειας, αλλά και στην προστασία του περιβάλλοντος.
- Ακολούθως διερευνάται αν το πρόγραμμα ανταποκρίνεται στους στόχους που έχουν τεθεί, μέσω της εκτίμησης των αναμενόμενων αποτελεσμάτων. Πόσο χρήσιμο είναι το πρόγραμμα, λαμβανομένων υπόψη των ευρύτερων κοινωνικών και οικονομικών αναγκών; Ποια είναι η εσωτερική συνοχή του προγράμματος – μπορεί με τα διαθέσιμα μέσα να επιτευχθεί ο στόχος του; Η στρατηγική του προγράμματος μπορεί να υπηρετήσει τους στόχους του; Είναι οι δράσεις που προτείνονται οι κατάλληλες για την επίτευξη των στόχων αυτών; Ποια η αλληλεπίδρασή τους με άλλες δράσεις και πολιτικές, αλλά και μεταξύ τους; Και σε ποια σχέση βρίσκεται το πρόγραμμα με την ευρύτερη στρατηγική της Ένωσης και με άλλες εφαρμοζόμενες ή διαθέσιμες πολιτικές που ενδεχομένως επηρεάζουν το ζητούμενο του προγράμματος
- Εξετάζονται επίσης οι δείκτες που θα χρησιμοποιηθούν, ως προς τη σαφήνεια και τη συνάφειά τους, καθώς και οι κίνδυνοι που ενδέχεται να προκύψουν και που ενδεχομένως απειλούν την ολοκλήρωση του προγράμματος.
- Σημαντικό στοιχείο αποτελεί και η ανάκληση των διδαγμάτων από παρόμοιες ή συγκρίσιμες δράσεις, ώστε να μπορέσουν να αποφευχθούν λάθη του παρελθόντος.
- Προσδιορίζεται επίσης το σύστημα παρακολούθησης που θα πρέπει να εγκατασταθεί, καθώς θα πρέπει να μπορεί να παρακολουθείται η ορθή διάθεση των πόρων σύμφωνα με τους στόχους του προγράμματος. Ιδιαίτερη σημασία έχει ο ορισμός κατάλληλων δεικτών, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ενώ πρέπει να εκτιμηθεί και το αν οι προτεινόμενοι ποσοτικοί στόχοι για τους επιλεγμένους δείκτες είναι ρεαλιστικοί.
- Ακόμη, πρέπει να ελεγχθούν οι οργανωτικές συντεταγμένες του προγράμματος – διαθεσιμότητα οικονομικών πόρων, ανθρώπινοι πόροι και διοικητική υποστήριξη.
- Τέλος, κατά τη διεξαγωγή των προγραμμάτων πρέπει να διασφαλίζεται ότι θα προωθούνται μέτρα για την διασφάλιση ίσων ευκαιριών μεταξύ των δύο φύλων και ότι θα αποφεύγονται οι διακρίσεις και να λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες μετριασμού της κλιματικής αλλαγής. Έτσι, ζητείται η ενσωμάτωση των αποτελεσμάτων της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης (Strategic Environmental Assessment – SEA, όπως ορίζεται στην οδηγία 2001/42/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου) εντός της εκ των προτέρων αξιολόγησης. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να διευκρινίζεται πώς ο σχεδιασμός του προγράμματος έχει λάβει υπόψη τα ευρήματα της εκτίμησης

αυτής. Σημειώνεται πάντως, ότι η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση είναι μια διαδικασία ανεξάρτητη από την εκ των προτέρων αξιολόγηση.

Όλες οι εκ των προτέρων αξιολογήσεις διεξάγονται στην πράξη με περισσότερες από μία μεθόδους, τι οποίες θα πρέπει να προτείνουν και να οριοθετήσουν οι εκάστοτε αξιολογητές, κατά τρόπο ώστε να μπορεί να επιτευχθεί το ζητούμενο αποτέλεσμα.

6.3. Μέθοδοι και προσεγγίσεις για την αξιολόγηση

Ακολουθώς θα αναφερθούμε πιο συγκεκριμένα σε ορισμένες μεθόδους, εργαλεία και προσεγγίσεις για την αξιολόγηση, με έμφαση στις μεθόδους για την δομή της αξιολόγησης. Θα αναφερθούμε μόνο στο βαθμό που είναι αναγκαίο για την ανάλυση μας, και όχι εκτεταμένα, σε μεθόδους που αφορούν την συλλογή δεδομένων, όπως ατομικές συνεντεύξεις, ομαδικές διαβουλεύσεις, διαβούλευση με ομάδες στόχου εκτιμήσεις εμπειρογνομόνων, έρευνες με ερωτηματολόγιο, χρήση δευτερογενών δεδομένων και μελέτες περιπτώσεων, ούτε στις μεθόδους για την τεκμηρίωση αξιολογικών κρίσεων, όπως ανάλυση αποδοτικότητας, ανάλυση κόστους– οφέλους, δείκτες αριστείας και πολυκριτηριακή ανάλυση, γιατί υπερβαίνουν το πλαίσιο της εργασίας αυτής, καθώς αφορούν κυρίως την τεχνική πλευρά της διεξαγωγής μίας αξιολόγησης.⁹

Οι μέθοδοι που ακολουθούνται κατά τη διενέργεια της αξιολόγησης πρέπει να είναι τέτοιας μορφής, ώστε να μπορούν να απαντήσουν τα βασικά ερωτήματα που αποφασίζει ο αξιολογητής να θέσει. Τα ερωτήματα αυτά πρέπει να έχουν επιλεγεί ανάλογα με την φύση και τα χαρακτηριστικά του προγράμματος, καθώς και με τις στρατηγικές επιλογές και προτεραιότητες του προγράμματος, αλλά και των εμπλεκόμενων στο πρόγραμμα. Μετά την επιλογή των γενικών χαρακτηριστικών της αξιολόγησης, πρέπει να επιλεγούν κατάλληλες μέθοδοι και τεχνικές ανάλογα με το είδος της κοινωνικό- οικονομικής παρέμβασης, τον σκοπό και τον τύπο της αξιολόγησης (βλ. και κεφάλαιο 3.2. της εργασίας αυτής). Σημαντικό ρόλο παίζει και το χρονικό σημείο της αξιολόγησης – εδώ επικεντρωνόμαστε κυρίως στην εκ των προτέρων αξιολόγηση. Καθώς όλες οι μέθοδοι και οι τεχνικές έχουν δυνατά και αδύνατα σημεία είναι σκόπιμο ο αξιολογητής να τις εφαρμόζει σε συνδυασμό, ώστε να έχει καλύτερα αποτελέσματα. (EC 2013, σελ 74 επ)

Ως προς την επιλογή μεταξύ ποιοτικής και ποσοτικής μεθόδου, τα όρια δεν είναι ιδιαίτερα σαφή. Σύμφωνα με το Evalsed (EC 2013, σελ 74 επ), η βάση πολλών ποσοτικών αξιολογήσεων είναι στην πραγματικότητα στοιχεία ποιοτικής φύσης, που έχουν συλλεχθεί με συγκεκριμένες μεθόδους. Για παράδειγμα, ποιοτικές εκτιμήσεις συμμετεχόντων σε μία έρευνα μπορούν να ποσοτικοποιηθούν στην συνέχεια με κατάλληλο τρόπο, πχ παρέχοντας στους ερωτηθέντες διαβαθμίσεις στις απαντήσεις

⁹ Για αναλυτική παρουσίαση βλ. Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης, 2019, σελ 81 επ., και EC 2013.

τους και εκφράζοντας τα αποτελέσματα με ποσοστά επί του συνόλου. Ωστόσο, για την επιτυχή μετατροπή ποιοτικών δεδομένων σε ποσοτικά, πρέπει να ικανοποιούνται διάφοροι περιορισμοί και στατιστικοί κανόνες. Επίσης, ποσοτικά στοιχεία πρέπει συχνά να ερμηνευθούν ποιοτικά, για να μπορέσουμε να σχηματίσουμε καλύτερη εικόνα για το ζήτημα. (EC 2013, σελ 74 επ)

Στα θετικά της ποσοτικής αξιολόγησης συγκαταλέγεται κυρίως ότι επιτρέπει να διατυπώνονται αξιολογικές κρίσεις που αφορούν μία συνολική εικόνα της κατάστασης, καθώς και την ποσοτικοποίηση των αποτελεσμάτων του προγράμματος – για παράδειγμα πόσοι άνθρωποι βρήκαν δουλειά σε συνάρτηση με το αξιολογούμενο πρόγραμμα. Ακόμη επιτρέπει την απεικόνιση με τη βοήθεια μοντέλων και την διεξαγωγή προβλέψεων, και την απεικόνιση τάσεων σε διάφορους χρονικούς ορίζοντες, ενώ βελτιώνει και τη συγκρισιμότητα μεταξύ διαφόρων πολιτικών που εφαρμόστηκαν στο πρόγραμμα. (EC 2013, σελ 74 επ)

Οι ποιοτικές μέθοδοι από την άλλη πλευρά είναι ιδιαίτερα χρήσιμες στην κατανόηση των σχέσεων μεταξύ των διαφόρων μεγεθών και των κοινωνικών και οικονομικών διαδικασιών που συντελούνται στο πρόγραμμα, ενώ μπορούν να δώσουν λεπτομερείς πληροφορίες, όπως ποια είναι η ποιότητα των θέσεων εργασίας που δημιουργούνται. Επιτρέπουν την διαπίστωση της επίδρασης των δράσεων του προγράμματος σε διαφορετικές ομάδες πληθυσμού και μπορούν να συνοψίσουν την άποψη των εμπλεκόμενων στο πρόγραμμα για διάφορα ζητήματα αλλά και για την αποτελεσματικότητα του προγράμματος και συγκεκριμένων δράσεων στο πλαίσιο του. (EC 2013, σελ 74 επ)

Αναγκαία για την αξιολόγηση είναι η συλλογή στοιχείων ποσοτικών και ποιοτικών. (EC 2013, σελ 81 επ και World Bank 2004, σελ. 14 επ)

- Τα στοιχεία μπορούν να προέρχονται από τις στατιστικές αρχές της κάθε χώρας ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από δημόσιες αρχές (πχ υπουργεία, οργανισμούς) και από άλλες δημόσιες ή ιδιωτικές πηγές (πχ στην περίπτωση της Ελλάδας, φορολογικά στοιχεία από την ΑΑΔΕ, στοιχεία ανεργίας από τον ΟΑΕΔ ή εργαζομένων από την Εργάνη).
- Άλλος τρόπος συλλογής στοιχείων είναι η διεξαγωγή ερευνών γνώμης, σε ένα τυπικό και καθορισμένο πλαίσιο, με συλλογή πληροφοριών από συγκεκριμένες ομάδες που αποτελούν τον στόχο των δράσεων του προγράμματος, με βάση συγκεκριμένο δείγμα ατόμων που επιλέγεται με στατιστικά κριτήρια που διασφαλίζουν αντιπροσωπευτικότητα του δείγματος. Αν και η διεξαγωγή τέτοιων ερευνών συχνά προσφέρει πολύτιμη πληροφόρηση για την κατανόηση των επιδράσεων και αποτελεσμάτων του προγράμματος, ακόμη και σε συγκεκριμένες ομάδες πληθυσμού, είναι συχνά ιδιαίτερα χρονοβόρα και ακριβή, καθώς η διαδικασία προετοιμασίας των ερωτηματολογίων, διεξαγωγής της έρευνας και αποτίμησης των στοιχείων είναι περίπλοκη και διαρκεί πολύ χρόνο.

- Πιο οικονομικές και σύντομες είναι οι μέθοδοι που επιτρέπουν την ταχεία αποτίμηση της κατάστασης, αν και η ακρίβεια και αξιοπιστία τους είναι συνήθως πολύ χαμηλότερη από την διεξαγωγή ερευνών γνώμης. Τέτοιες μέθοδοι μπορεί να είναι, ενδεικτικά, η διενέργεια συνεντεύξεων με συγκεκριμένα άτομα με βαθιά γνώση και εμπειρία του αντικειμένου, με βάση καταλόγους ερωτήσεων που καταρτίζονται εκ των προτέρων, η συζήτηση με τους εμπλεκόμενους είτε επειδή ανήκουν στην ομάδα στόχο του προγράμματος, είτε επειδή συμμετέχουν στο πρόγραμμα, η απευθείας παρατήρηση των εξελίξεων σε σχέση με το πρόγραμμα, και τέλος, η διεξαγωγή σύντομης έρευνας γνώμης με περιορισμένο αριθμό συμμετεχόντων και σύντομο ερωτηματολόγιο.
- Οι συμμετοχικές μέθοδοι, που παρέχουν άμεση ανάμειξη στις αποφάσεις του προγράμματος σε άτομα που εμπλέκονται στο πρόγραμμα, ώστε να αυξάνεται η αίσθηση ιδιοκτησίας απέναντι στο πρόγραμμα και να ενδυναμώνεται η συνεργασία. Στα αρνητικά αυτής της προσέγγισης ανήκει ότι μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα, αν οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με συναινετικές διαδικασίες από μεγάλο αριθμό ανθρώπων.

Επισημαίνεται ότι κατά την εκ των προτέρων αξιολόγηση των περιφερειακών προγραμμάτων είναι ιδιαίτερα σημαντική η χρήση των μητρών συνάφειας, καθώς επιτρέπουν την ανάλυση του προτεινόμενου προγράμματος σε βάθος. Σύμφωνα με τον Ιεραπετρίτη (2019), οι μήτρες συνάφειας είναι ένας πίνακας διπλής εξόδου, μέσω του οποίου διενεργείται η αξιολόγηση της καταλληλότητας της στρατηγικής του προγράμματος, η εκτίμηση της εσωτερικής συνέπειας του, δηλαδή της αρμονίας μεταξύ ειδικότερων και γενικότερων στόχων, η εκτίμηση της εξωτερικής συνέπειάς του προς τις ακολουθούμενες γενικότερες πολιτικές και η διαπίστωση της συνοχής και συνέργειας του προγράμματος. Ως εισροές για τις μήτρες συνάφειας χρησιμοποιούνται η ανάλυση SWOT, αλλά και κατά περίπτωση άλλοι τρόποι προσέγγισης στα ανωτέρω ερωτήματα, που αναφέρονται παρακάτω.

Στη συνέχεια θα εξετάσουμε τη χρήση των στοιχείων στο πλαίσιο της αξιολόγησης ως δείκτες, καθώς και τις μεθόδους και τα εργαλεία με τα οποία αυτά τα στοιχεία μπορούν να αξιοποιηθούν στη διαδικασία αξιολόγησης του προγράμματος.

Α. Δείκτες αξιολόγησης

Οι δείκτες αξιολόγησης είναι μετρήσεις των εισροών, διαδικασιών, εκροών, αποτελεσμάτων και επιδράσεων για αναπτυξιακά ή περιφερειακά προγράμματα. Θα πρέπει να βασίζονται σε ένα θεωρητικό πλαίσιο, που συνδέει τους στόχους του προγράμματος με τις εισροές, δράσεις και εκροές, σε διάφορα χρονικά σημεία κατά την διάρκεια εφαρμογής του προγράμματος. Οι δείκτες αυτοί επιτρέπουν στους αξιολογητές να θέτουν στόχους, να παρακολουθούν την εκτέλεση των προγραμμάτων και να τα αξιολογούν. Επίσης δίνουν την δυνατότητα διορθωτικών κινήσεων σε

περίπτωση που αυτό καταστεί αναγκαίο και μπορούν να λειτουργήσουν ως ενδείξεις έγκαιρης προειδοποίησης για την διενέργεια μίας ενδιάμεσης αξιολόγησης. (World Bank 2004, σελ. 6 επ)

Ενώ τα οφέλη τους είναι σημαντικά, καθώς επιτρέπουν μετρήσιμη πρόοδο προς τους στόχους του προγράμματος, στην πράξη μπορεί να δημιουργηθούν προβλήματα, ιδιαίτερα αν οι δείκτες αυτοί δεν διαθέτουν σωστό ορισμό ή είναι πολυπληθείς. Συχνά επίσης είναι αναγκαίο να επιλέξει ο αξιολογητής από τους δείκτες που είναι διαθέσιμοι και μετρήσιμοι – ενδεχομένως υπάρχουν δηλαδή δείκτες των οποίων η χρήση θα ήταν επιθυμητή, αλλά δεν είναι αρκετά ακριβείς, η απόκτησή τους έχει μεγάλο κόστος ή είναι αδύνατη, είτε πρέπει να κατασκευαστούν από την αρχή. (World Bank 2004, σελ. 6 επ) Ακόμη είναι σημαντικό η διαθεσιμότητα των δεικτών να μην καθυστερεί πάρα πολύ, καθώς αυτό εμποδίζει της προσπάθειες επικαιροποίησης της αξιολόγησης.

Οι δείκτες μπορούν να διακριθούν στις ακόλουθες ομάδες: (βλ. EC 2019c και Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης, 2019, σελ 73 επ.)

- Οι δείκτες της κοινωνικο- οικονομικής συγκυρίας (context indicators), στην οποία πρόκειται να εφαρμοστεί το πρόγραμμα, είναι στοιχεία που παρέχουν πληροφόρηση για σχετικές μεταβλητές. Δίνουν πληροφορίες για την κατάσταση και την εξέλιξή της σε μία περιφέρεια, που σχετίζονται με το περιφερειακό επιχειρησιακό πρόγραμμα. Με αυτόν τον τρόπο μπορούν να ποσοτικοποιηθούν οι ανάγκες, τις οποίες καλείται να καλύψει το πρόγραμμα. Για κάθε δείκτη παρουσιάζεται μία αρχική τιμή (τιμή αφετηρίας), και συχνά, η τιμή η οποία θα ίσχυε βάσει εκτιμήσεων σε μελλοντικό χρόνο, αν δεν εφαρμοζόταν το πρόγραμμα (policy off). Τέτοιοι δείκτες είναι, ενδεικτικά, το ΑΕΠ της περιφέρειας, η ανεργία, το μορφωτικό επίπεδο κ.α.
- Οι προγραμματικοί δείκτες (programme indicators) αφορούν στο περιεχόμενο του προγράμματος και ποσοτικοποιούν τις εισροές, την εφαρμογή, τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις του προγράμματος. Χωρίζονται σε χρηματοοικονομικούς δείκτες (πχ ποσοστό ενός μέτρου στον προϋπολογισμό, η πραγματοποιηθείσα δαπάνη σε σχέση με τον προϋπολογισμό, η δαπάνη ανά μονάδα μέτρησης εκροών κ.α.) και σε δείκτες εκροών –αποτελεσμάτων – επιπτώσεων. Οι δείκτες εκροών που αφορούν στην μέτρηση του «φυσικού αντικειμένου» των δράσεων, πχ χιλιόμετρα δρόμου που κατασκευάστηκαν. Οι δείκτες αποτελεσμάτων μετρούν τα άμεσα αποτελέσματα των εκροών, πχ μείωση του χρόνου οδικής διαδρομής. Οι δείκτες επιπτώσεων αναφέρονται στις επιπτώσεις του προγράμματος πέρα από τα άμεσα αποτελέσματα του, πχ αύξηση οδικής εμπορευματικής κίνησης, αύξηση επισκέψεων τουριστών. Επισημαίνεται ότι ο αξιολογητής ορίζει τους δείκτες επιπτώσεων, ενώ τους δείκτες αποτελέσματος προσδιορίζουν πλέον οι αρμόδιες αρχές.

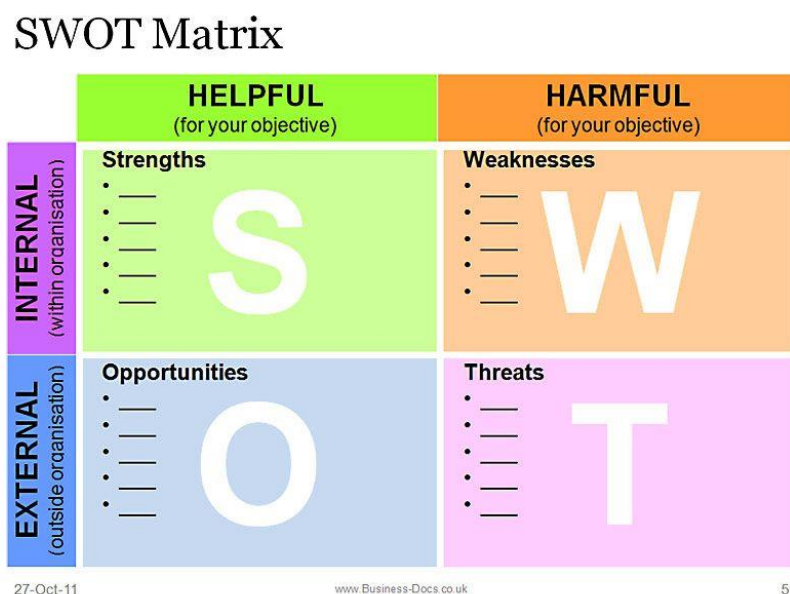
B. Η Ανάλυση Μειονεκτημάτων, Πλεονεκτημάτων, Ευκαιριών, Απειλών

Τα συμπεράσματα της SWOT¹⁰- ανάλυσης μπορούν να είναι πολύ σημαντικά στη διαδικασία της εκ των προτέρων αξιολόγησης, παρά την μάλλον περιορισμένη δυνατότητα ποσοτικοποίησης. Ο λόγος είναι ότι η ανάλυση αυτή βοηθά να αποσαφηνιστούν οι εσωτερικοί παράγοντες (μειονεκτήματα, πλεονεκτήματα της περιφερειακής οικονομίας), αλλά και οι εξωτερικοί παράγοντες που την επηρεάζουν (ευκαιρίες, απειλές), ώστε να μπορεί να εκτιμηθεί καλύτερα η στρατηγική που προτείνεται να ακολουθηθεί. (Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης, 2019, σελ 76 επ)

Η εφαρμογή της μεθόδου απαιτεί αρχικά την διαπίστωση των αναγκών, όπου συχνά ως βάση χρησιμοποιείται η ανάλυση των στατιστικών δεδομένων, με διαπίστωση των αποκλίσεων των μεγεθών της περιφέρειας από τους μέσους όρους των αντίστοιχων μεγεθών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή περιφερειών με συγκρίσιμα χαρακτηριστικά. Ακολούθως αναλύονται τα μειονεκτήματα και τα πλεονεκτήματα της περιφέρειας και οι ευκαιρίες και απειλές που μπορεί να προκύψουν από διάφορους εξωτερικούς παράγοντες, που είναι εκτός ελέγχου του προγράμματος αλλά θα μπορούσαν να έχουν σημαντική επίδραση στην εφαρμογή του προγράμματος. (Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης, 2019, σελ 76 επ)

Η ανάλυση αυτή αποδίδεται συχνά με μία μήτρα SWOT, με τη μορφή που φαίνεται στο ακόλουθο διάγραμμα.

Διάγραμμα 2 : Μήτρα SWOT



Πηγή: www.business-docs.co.uk

¹⁰ SWOT: *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*

Οι αναλύσεις αυτές είναι πολλές φορές περίπλοκες και βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στην υποκειμενική κρίση του αξιολογητή, καθώς πρέπει να γίνει μια αξιολογική κρίση για το ποιος παράγοντας είναι σημαντικός και ποιος όχι, ή ποιος παράγοντας μπορεί να επηρεαστεί αποτελεσματικά από το πρόγραμμα, καθώς και ποια θα είναι η φύση και ένταση των ενδεχόμενων ευκαιριών και απειλών. Όπως αναφέρουν και οι Πλασκοβίτης, Ιεραπετρίτης (2019, σελ 76 επ), η ανάλυση SWOT είναι πολύ χρήσιμη μέθοδος, αν και σε σημαντικό βαθμό υποκειμενική, ενώ στα αρνητικά της συγκαταλέγεται η δυσκολία ποσοτικοποίησης των ευρημάτων της.

Γ. Η αξιολόγηση με βάση Μοντέλα Λογικής (LogFrame)

Η προσέγγιση αυτή βοηθά να διευκρινιστούν οι στόχοι του εκάστοτε προγράμματος και διευκολύνει στην διαπίστωση των λογικών σχέσεων που διέπουν το μοντέλο, σε μία λογική αλυσίδα: εισροές, διαδικασίες και δράσεις, εκροές, αποτελέσματα και επίδραση. Οδηγεί στην ταυτοποίηση δεικτών για κάθε στάδιο της αλυσίδας αυτής, αλλά και κινδύνων που θα μπορούσαν να θέσουν σε αμφισβήτηση την επίτευξη των στόχων της αξιολόγησης. Κατά τη διαδικασία αυτή μπορούν να διευκρινιστούν καλύτερα οι στόχοι του προγράμματος, και τα αναμενόμενα αποτελέσματα κάθε δράσης, και έτσι συχνά χρησιμοποιείται για την βελτίωση της ποιότητας του σχεδιασμού του αρχικού προγράμματος. Ενώ η χρήση της δεν περιορίζεται στην εκ των προτέρων αξιολόγηση, η διαδικασία αυτή επιτρέπει ιδιαίτερα την διατύπωση θεμελιωδών ερωτημάτων για το πρόγραμμα και τη δομή του, κι έτσι είναι πολύ χρήσιμη κατά την διενέργεια της εκ των προτέρων αξιολόγησης. (World Bank 2004, σελ. 8 επ)

Δ. Αξιολόγηση με βάση τη συλλογική αντίληψη κρίσιμων θεμάτων (theory-based evaluation with issue mapping)

Η προσέγγιση αυτή έχει ομοιότητες με την αξιολόγηση με βάση Μοντέλα Λογικής, αλλά έχει την δυνατότητα να καταγράψει μη-γραμμικές σχέσεις αιτιότητας. Συνήθως βασίζεται στην χαρτογράφηση των σχετικών παραγόντων που θεωρούνται σημαντικοί για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος (issue mapping), ενώ έμφαση δίνεται στην διαπίστωση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των παραγόντων αυτών. Με τον τρόπο αυτόν βελτιώνεται η κατανόηση του αξιολογητή για σύνθετες προσεγγίσεις, ενώ βελτιώνεται σημαντικά ο σχεδιασμός και η διοικητική ικανότητα. Η προσέγγιση αυτή παρέχει πληροφόρηση σε πρώιμα στάδια για τα σημεία και τις δράσεις του προγράμματος που δεν λειτουργούν με τον επιθυμητό τρόπο, ενώ παράλληλα δίνεται η δυνατότητα διορθωτικών κινήσεων. Ταυτόχρονα μπορούν να διαπιστωθούν εγκαίρως τυχόν αρνητικές παρενέργειες του προγράμματος, και διευκολύνει τον αξιολογητή να διαπιστώσει ποια σημεία είναι σημαντικά και απαιτούν για παράδειγμα πιο εντατική συλλογή στοιχείων για να γίνουν κατανοητά. Ωστόσο, υπάρχει ο κίνδυνος η αξιολόγηση να γίνει πολύ περίπλοκη, με αποτέλεσμα

να είναι αναποτελεσματική. Επίσης δεν είναι βέβαιο ότι όλα τα εμπλεκόμενα μέρη θα συμφωνούν στην ιεράρχηση των διαφόρων παραγόντων του προγράμματος. (World Bank 2004, σελ. 10 επ)

Ε. Εξέλιξη των μεθόδων και δεικτών για την εκ των προτέρων αξιολόγηση

Στο πλαίσιο της εργασίας αυτής γίνεται μία απόπειρα να καταδειχθεί με βάση την υπάρχουσα βιβλιογραφία και με συγκεκριμένα παραδείγματα, η διαχρονική εξέλιξη στην χρήση των διαφόρων μεθόδων και δεικτών στο πλαίσιο της αξιολόγησης, με έμφαση στην εκ των προτέρων αξιολόγηση, όπου αυτό είναι δυνατό.

Ως προς την εξέλιξη των δεικτών αξιολόγησης, παρατηρούμε ότι, ενώ αρχικά δεν υπήρχαν συγκεκριμένες προβλέψεις για τους δείκτες αποτελέσματος και επιπτώσεων που προσδιορίζονταν από τις εθνικές αρχές ή/και τους αξιολογητές, πλέον οι κοινοτικές αρχές παρεμβαίνουν, ορίζοντας συγκεκριμένους δείκτες που θα πρέπει να περιλαμβάνονται στην εκ των προτέρων αξιολόγηση. Για παράδειγμα, όπως αναφέρεται στο άρθρο των Vidueira, et al (2013, σελ. 427), στο πλαίσιο της προώθησης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μίας «κουλτούρας και πρακτικής της αξιολόγησης και, ειδικότερα της εκ των προτέρων αξιολόγησης» η εκ των προτέρων αξιολόγηση έχει καταστεί το πρώτο βήμα κάθε σχετικού προγράμματος¹¹. Περαιτέρω, η Επιτροπή έχει καθορίσει ορισμένους κοινούς δείκτες που θα πρέπει να παρακολουθούνται σε κάθε πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης, και να συμπεριλαμβάνονται στην εκ των προτέρων αξιολόγηση με ποσοτικό προσδιορισμό. Οι δείκτες αυτοί είναι κοινωνικο- οικονομικής φύσης: ανάπτυξη, δημιουργία θέσεων εργασίας, παραγωγικότητα εργασίας, και περιβαλλοντικού χαρακτήρα: αποτροπή μείωσης της βιοποικιλότητας, διατήρηση αγροτικών και δασικών περιοχών υψηλής αξίας, βελτίωση στην ποιότητα του νερού και, τέλος, συμβολή στην αποτροπή της κλιματικής αλλαγής. Πάντως, οι Vidueira, et al (2013, σελ. 431) καταλήγουν στη διαπίστωση ότι πολλά από τα περιφερειακά αναπτυξιακά προγράμματα της περιόδου 2007-2013 και οι αντίστοιχες εκ των προτέρων αξιολογήσεις τους δεν ποσοτικοποιούν τους δείκτες αποτελέσματος και επιπτώσεων που χρησιμοποιούν, παρά τις αντίθετες οδηγίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Οι λόγοι που διαπίστωσαν οι συγγραφείς είναι η έλλειψη στοιχείων, ο μεγάλος βαθμός πολυπλοκότητας των παρεμβάσεων και της μεθοδολογίας που προτείνεται από τις κοινοτικές αρχές, και, τέλος, οι καθυστερήσεις που συνδέονται με την εξέλιξη των δράσεων του προγράμματος και της εκ των προτέρων αξιολόγησης.

Μία άλλη ενδιαφέρουσα παρέμβαση (Nigohosyan, Vutsova 2018) αναφέρεται στα συστήματα δεικτών και στα μοντέλα λογικής με τα οποία αυτοί συνδέονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Σύμφωνα με τους συγγραφείς, οι δείκτες του ΕΤΠΑ και το μοντέλο λογικής αναθεωρήθηκαν για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, αφού είχαν μείνει χωρίς αλλαγές για μία

¹¹ Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον Κανονισμό ΕΕ 1698/2005

εικοσαετία περίπου. Ο λόγος είναι ότι στην πράξη διαπιστώθηκαν διάφορες αδυναμίες αυτού του συστήματος δεικτών που ακολουθούνταν: πρώτον, δυσκολίες στο να εντοπιστεί η σχέση αιτιότητας μεταξύ των δράσεων, των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων εξαιτίας της επίδρασης εξωτερικών παραγόντων, και, δεύτερον, δυσκολίες στην μέτρηση των επιπτώσεων καθώς συνήθως αυτές προκύπτουν από την επίδραση πολλών δράσεων, επηρεάζουν ευρύτερο πληθυσμό και επίσης συχνά αργούν να εμφανιστούν. Έτσι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επαναπροσδιόρισε τους δείκτες επιπτώσεων, ως εξής: χρηματοοικονομικοί δείκτες που σχετίζονται με το κόστος, δείκτες εκροών που σχετίζονται με τις δράσεις που υποστηρίχθηκαν και δείκτες αποτελέσματος σε σχέση με την εκάστοτε προτεραιότητα. Συνεπώς, προκύπτει μία ιδιαίτερη έμφαση στους δείκτες αποτελέσματος για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, ενώ οι δείκτες επιπτώσεων δεν είναι πλέον στο κέντρο της διαδικασίας ελέγχου. Οι συγγραφείς εντοπίζουν ορισμένα προβλήματα που συνδέονται κατά τη γνώμη τους με τις αλλαγές αυτές, όπως ότι δεν έχουν όλα τα Ταμεία Συνοχής εναρμονιστεί πλήρως με την νέα αντίληψη για τους δείκτες, καθώς και ότι οι δείκτες αποτελέσματος, οι οποίοι θα έπρεπε να είναι κάτω από τον έλεγχο των προγραμματικών αρχών, είναι ορισμένοι με τρόπο ώστε αυτό να μην είναι απολύτως σαφές. Οι συγγραφείς τονίζουν ιδιαίτερα ότι καθώς είναι αδύνατο να συνεκτιμηθούν οι εξωτερικοί παράγοντες σε βάθος δεκαετίας, ο ορισμός τιμών στόχων για τους δείκτες αποτελέσματος κατά την εκ των προτέρων αξιολόγηση συνήθως είναι μια απλή προβολή μίας τάσης. Για τον ίδιο λόγο είναι σχεδόν αδύνατο να διαπιστωθεί η συνεισφορά των προγραμμάτων στους επιλεγμένους δείκτες αποτελέσματος. Για τον λόγο αυτόν οι συγγραφείς καλούν για μία επανεξέταση του συστήματος των κοινών δεικτών.

7. Συμπέρασμα

Στην εργασία αυτή εξετάσαμε την διαχρονική εξέλιξη της εκ των προτέρων αξιολόγησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹²

Αρχικά περιγράφηκε συνοπτικά η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η εξέλιξη της. Η περιφερειακή πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί την βασική επενδυτική πολιτική της Ένωσης, η οποία είναι εξαιρετικά σημαντική, καθώς επιδιώκει να μειώσει τις ανισότητες σε περιφερειακό επίπεδο και να υποστηρίξει την ανάπτυξη των πλέον οικονομικά αδύνατων περιφερειών. Καθώς τα οικονομικά αποτελέσματα της Πολιτικής Συνοχής είναι πολύ μεγαλύτερα από την αρχική χρηματοδότηση, η Πολιτική Συνοχής συμβάλλει σημαντικά στην συνοχή της Ένωσης, ενώ ταυτόχρονα επιτελείται σημαντικό κοινωνικό έργο.

Εξαιτίας της μεγάλης βαρύτητας της Πολιτικής Συνοχής στον προϋπολογισμό της Ένωσης, η αξιολόγηση έγινε πολύ σύντομα, ήδη από το 1988 ένα απαραίτητο εργαλείο για την απόδοση δημοκρατικής λογοδοσίας, αλλά και για την βελτίωση των προτεινόμενων και εφαρμοζόμενων προγραμμάτων.

Στο τρίτο κεφάλαιο ασχολούμαστε με τον ορισμό, τους σκοπούς και τους τύπους της αξιολόγησης, καθώς και με τα ιδιαίτερα προβλήματα που ανακύπτουν κατά την αξιολόγηση περιφερειακών προγραμμάτων. Ενώ η αξιολόγηση της επίδρασης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων έχει, όπως αναφέραμε, ιδιαίτερη σημασία λόγω της μεγάλης οικονομικής βαρύτητας της Πολιτικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι δύσκολο τα αποτελέσματά τους να μετρηθούν με όρους οικονομικών αποτελεσμάτων. Αυτό οφείλεται στο ότι τα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα αποσκοπούν στην επίδραση σε μακροοικονομικά μεγέθη και έχουν κοινωνική διάσταση. Έτσι, υπάρχουν πολλές αβεβαιότητες τόσο σε σχέση με τους δείκτες που πρέπει ή προσφέρεται να χρησιμοποιηθούν, αλλά και σε σχέση με την ακρίβεια των τιμών που λαμβάνουν οι δείκτες αυτοί. Επιπλέον προβλήματα παρουσιάζουν η στάθμιση των όποιων αποτελεσμάτων, καθώς και η διενέργεια αξιόπιστων προβλέψεων, ενώ συχνά πολλές παρεμβάσεις από διάφορες πολιτικές επικαλύπτονται: έτσι, είναι δύσκολο να διαχωριστεί ποια επίδραση οφείλεται σε ποιο μέτρο ή πρόγραμμα, και ακόμη δυσκολότερο να διαπιστωθούν οι συνέργειες και αμοιβαίες αλληλεπιδράσεις μεταξύ των πολιτικών αυτών.

Εξαιτίας της σημασίας της εκ των προτέρων αξιολόγησης (βλ. στο Κεφάλαιο 4 της εργασίας αυτής), αυτή προβλέπεται ως υποχρεωτικό βήμα στα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα, καθώς η ανάγκη για καλό και ακριβή σχεδιασμό των προγραμμάτων, κατά το δυνατόν πιο αποτελεσματική κατανομή των υπαρχόντων πόρων, αλλά και για εναρμόνιση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων με την γενικότερες πολιτικές της Ένωσης, την καθιστούν αναγκαίο προαπαιτούμενο στην συνολική διαδικασία.

¹² Για συγκεκριμένες βιβλιογραφικές αναφορές βλ. στο αντίστοιχο κεφάλαιο.

Κατά την διάρκεια των ετών από το 1988 μπορεί να διαπιστωθεί η συνεχής εξέλιξη της διαδικασίας αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με τους Bachtler, Wren 2006, διακρίνονται σημαντικές διαχρονικές τάσεις:

Πρώτον, η αξιολόγηση έχει πλήρως ενταχθεί στην διαδικασία των επιχειρησιακών προγραμμάτων από την αρχή. Είναι πλέον γενικά αποδεκτό ότι θα πρέπει να υπάρξει εκ των προτέρων, ενδιαμέση και εκ των υστέρων αξιολόγηση για κάθε πρόγραμμα. Οι διαχειριστές προγραμμάτων έχουν αντιληφθεί τα πολλαπλά οφέλη της αξιολόγησης, στον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την τελική εκτίμηση ενός προγράμματος. Για τον λόγο αυτό οι μέθοδοι συνεχώς διευρύνονται, οι δείκτες γίνονται περισσότεροι και πιο ακριβείς και η μεθοδολογία βελτιώνεται. Ακόμη δημιουργούνται οι κατάλληλες δομές που επιτρέπουν την συλλογή και την επεξεργασία των διαφόρων δεδομένων.

Δεύτερον, η αξιολόγηση εξελίχθηκε από υποχρέωση των τοπικών αρχών και των διαχειριστών προγραμμάτων σε αναγκαίο συστατικό τους στοιχείο, καθώς έγινε αντιληπτή η χρησιμότητά της. Έτσι, ενώ το έναυσμα για αυτήν την προσέγγιση έδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πλέον οι διαχειριστές προγραμμάτων βασίζονται στην αξιολόγηση για τον επιτυχημένο σχεδιασμό και υλοποίηση ενός προγράμματος.

Τρίτον, το φάσμα των οργανώσεων και οργανισμών που αναμειγνύονται στην διαδικασία της αξιολόγησης διευρύνθηκε με το πέρασμα του χρόνου. Έτσι, οι αξιολογήσεις χρησίμευσαν μεταξύ άλλων και ως ένα επικοινωνιακό εργαλείο, που επέτρεπε την προσέγγιση των διαφόρων ομάδων που εξέφραζαν διάφορα συμφέροντα σε σχέση με κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα, διευκολύνοντας έτσι και την καλλιέργεια αίσθησης «ιδιοκτησίας» (ownership) προς το πρόγραμμα από τους αρμόδιους φορείς.

Ειδικότερα ως προς την εκ των προτέρων αξιολόγηση, παρατηρούμε ότι αυτή σύντομα προβλέπεται ως υποχρεωτικό βήμα στα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα, καθώς η ανάγκη για καλό και ακριβή σχεδιασμό των προγραμμάτων, κατά το δυνατόν πιο αποτελεσματική κατανομή των υπαρχόντων πόρων, αλλά και για εναρμόνιση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων με την γενικότερες πολιτικές της Ένωσης, την καθιστούν αναγκαίο προαπαιτούμενο στην συνολική διαδικασία. Εξαιτίας της αυξανόμενης σημασίας της εκ των προτέρων αξιολόγησης, οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται για την διεξαγωγή της βελτιώνονται συνεχώς. Με την μεθοδολογία της εκ των προτέρων αξιολόγησης θα ασχοληθούμε στο επόμενο κεφάλαιο.

Τέλος, στην εργασία γίνεται μία απόπειρα να καταδειχθεί με βάση την υπάρχουσα βιβλιογραφία και με συγκεκριμένα παραδείγματα, η διαχρονική εξέλιξη στην χρήση των διαφόρων μεθόδων και δεικτών στο πλαίσιο της αξιολόγησης, με έμφαση στην εκ των προτέρων αξιολόγηση. Για τον λόγο αυτόν αναφερόμαστε σε παραδείγματα

με βάση την υπάρχουσα βιβλιογραφία που αφορούν τους δείκτες που χρησιμοποιούνται στα προγράμματα και στις αξιολογήσεις: η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την προγραμματική περίοδο 2007 -2013 καθορίζει πλέον κοινούς δείκτες για τις (εκ των προτέρων) αξιολογήσεις, οι οποίοι είναι συνήθως ποσοτικοί δείκτες. Για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 επαναπροσδιορίζονται οι δείκτες αξιολόγησης, με έμφαση στους δείκτες αποτελέσματος.

Συνοψίζοντας, η εκ των προτέρων αξιολόγηση αποτελεί σημαντικό στοιχείο της κατάρτισης και εφαρμογής των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, και συνεχίζει να εξελίσσεται μαζί τους, ώστε να επιτευχθεί η μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα και απόδοση των προγραμμάτων για την εκπλήρωση των στόχων και πολιτικών της Ένωσης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Τα άρθρα και οι δημοσιεύσεις που παρατίθενται από το Διαδίκτυο ανακτήθηκαν τον Οκτώβριο και Νοέμβριο 2019. (Όπου δεν αναφερόταν ημερομηνία, επιλέχθηκε η ημερομηνία ανάκτησης από το Διαδίκτυο.)

Asian Development Bank (2008), Good Practice Standards, Country Strategy and Program Evaluations, Operations Evaluation Department,
https://ipdet.org/files/Publication-Good_Practice_Standards_for_Country_Strategy_and_Program_Evaluations.pdf

Bachtler, J. and Wren, C. (2006), The evaluation of EU Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges, in Regional Studies, Vol. 40, No. 2, pp. 143-154,
https://eprint.ncl.ac.uk/file_store/production/56635/0F50E484-ABE7-484D-8AA4-0934CA771A26.pdf

Berkowitz, P., Von Breska, E., Pieńkowski, J. and Rubianes Catalina, A. (2015), The impact of the economic and financial crisis on the reform of Cohesion Policy 2008-2013, Regional Working Paper 2015,
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2015_03_impact_crisis.pdf

Bollen, F. (1999), The Reform of the EU Structural Funds: 10 Questions on the Magnitude and Direction of Reforms. Brussels, European Institute for Public Administration, Eipascope, 1: 1–9.
<https://pdfs.semanticscholar.org/290b/b1f4211d037d66f5de689fa966613129d465.pdf>

EUROPEAN COMMISSION (EC 2006), INDICATIVE GUIDELINES ON EVALUATION METHODS : EX ANTE EVALUATION The New Programming Period 2007-2013 DIRECTORATE-GENERAL REGIONAL POLICY, Working document No.1
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd1_exante_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION (EC 2006a), INDICATIVE GUIDELINES ON EVALUATION METHODS: MONITORING AND EVALUATION INDICATOR Working Document No. 2
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2indic_082006_en.pdf

European Commission (EC 2010), EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 3.3.2010,
<https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

European Commission (EC 2013), EVALSED: The resource for the evaluation of Socio- Economic Development, September 2013,
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf

European Commission (EC 2014), Guidance document on Ex ante evaluation, The programming Period 2015-2020, January 2014

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf

European Commission (EC 2016), 9 ways Cohesion Policy works for Europe - main results 2007-2013

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/factsheets/2016/9-ways-cohesion-policy-works-for-europe-main-results-2007-2013

European Commission (EC 2019a), History of the policy – regional policy,

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

European Commission (EC 2019b), New Cohesion Policy

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/

European Commission (EC 2019c), Capacity4dev,

<https://europa.eu/capacity4dev/search?text=context%20indicators>

European Evaluation Society (2019), Private Sector Evaluation,

<https://europeanevaluation.org/community/thematic-working-groups/twg-3-private-sector-evaluation>

EUR- Lex (2019), Glossary

<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiarity.html?locale=el>

Heider, C. (2013), Who is Evaluating the Private Sector? Independent Evaluation Group World Bank,

<https://ieg.worldbankgroup.org/blog/who-evaluating-private-sector>

Hoerner, J. and Stephenson, P. (2012), THEORETICAL PERSPECTIVES ON APPROACHES TO POLICY EVALUATION IN THE EU: THE CASE OF COHESION POLICY Public Administration Vol. 90, No. 3, 2012 (699–715)© Blackwell Publishing Ltd,

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-9299.2011.02013.x>

Independent Evaluation Group (2006), Evaluation principles and standards, World Bank Group, <https://ieg.worldbankgroup.org/evaluation-principles-and-standards>

Nigohosyan, D. and Vutsova, A. (2018), The 2014-2016 European Development Fund Indicators: the Incomplete Evolution, Soc Indic Res 137: 559-577

Palzayat (2019), Ex-ante evaluation, https://www.palyazat.gov.hu/ex_ante_evaluation

Plaskovitis, I. (2006), The Evolution of Regional Policy Objectives in Greece - Twenty Years of Regional Development Programmes - Conference Paper 46th Congress of the European Regional Science Association: "Enlargement, Southern Europe and the Mediterranean", Volos, Greece

Sluijters, W. (2018), Περιφερειακή ανάπτυξη και συνοχή, Παρουσίαση, Αθήνα, 29 Ιουνίου 2018, <https://www.espa.gr/el/Pages/newproperiod21-27.aspx>

Vidueira, P., Diaz-Puente, J.M., Rivera, M. and Sastre-Merino, S. (2013), Methodologies for Impact Assessment in the Ex Ante Evaluation of European Rural Development Programmes, Rural Development 2013

World Bank (2003), Independent Evaluation: Principles, Guidelines And Good Practice, <http://siteresources.worldbank.org/INTDGF/Resources/Evaluation&LearningNote.pdf>

World Bank (2004), Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches, https://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/MandE_tools_methods_approaches.pdf

World Bank Group (2019), Evaluation Principles, April 2019, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WorldBankEvaluationPrinciples.pdf>

Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο: Αξιολόγηση, <http://www.esfhellas.gr/el/Pages/Eval.aspx>

Ιεραπετρίτης, Δ. (2019), εργαλεία αξιολόγησης περιφερειακών προγραμμάτων – μήτρες συνάφειας. Παρουσίαση, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Πλασκοβίτης Η. και Ιεραπετρίτης Δ. (2019), Μεθοδολογία αξιολόγησης περιφερειακών προγραμμάτων, Διδακτικές σημειώσεις, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (ΥΑΕ 2019), ΕΣΠΑ 2014-2020, <https://www.espa.gr/el/pages/staticOperationalProgrammes.aspx>

Νομικό πλαίσιο

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΟΚ) αριθ. 2052/88 του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1988, για την αποστολή των διαρθρωτικών ταμείων, την αποτελεσματικότητά τους και το συντονισμό των παρεμβάσεών τους μεταξύ τους καθώς και με τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφιστάμενων χρηματοδοτικών οργάνων

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31988R2052&from=EN>

Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2081/93 του Συμβουλίου της 20ής Ιουλίου 1993 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2052/88 για την αποστολή των διαρθρωτικών ταμείων, την αποτελεσματικότητά τους και το συντονισμό των παρεμβάσεών τους μεταξύ τους, καθώς και με τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των λοιπών υφιστάμενων χρηματοδοτικών οργάνων

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31993R2081&from=EL>

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1260/1999 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 21ης Ιουνίου 1999 περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά Ταμεία

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999R1260&from=EL>

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2006 , περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1260/1999

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1083>

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006

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

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ 2018): Πρόταση: ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0375&from=EN>