
ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ

Η Αξιολόγηση των Κοινοτικών Διαφθρωτικών Πολιτικών

A. ΜΠΟΥΓΑΣ*

1. Το Γενικό Πλαίσιο

Η ορθολογικοποίηση των οικονομικών επιλογών και στόχων, η διαφάνεια στη διαχείριση και η αποτελεσματικότητα αποτελούν βασικά στοιχεία του δημόσιου διαλόγου σχετικά με τη χρηματοποίηση των δημόσιων πόρων. Η έξαρση αυτής της προβληματικής τα τελευταία χρόνια, συνδέεται, επίσης, με την υποχώρηση της ιδεολογικής αντιπαράθεσης ως προς τη "διαχείριση" της οικονομίας και από το γεγονός ότι οι δημόσιοι πόροι δεν επαρκούν για να καλύψουν διατυπωμένες ανάγκες, ιδιαίτερα σε περίοδο κρίσης.

Στο θεωρικό επίπεδο, η προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με την Ενιαία Πράξη και τη Συνθήκη του Μαστρίχ, παράλληλα με την προώθηση της αποκέντρωσης στο εσωτερικό των χωρών-μελών, οδήγησαν στο χώρο των διαφθρωτικών πολιτικών στην συνύπαρξη και συ-

* Α. Μπουγάς, Διδάκτωρ του Πανεπιστημίου της Σορδόνης και ανώτερος υπάλληλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αρμοδιότητα την αξιολόγηση των διαφθρωτικών και ειδικά Περιφερειακών Κοινοτικών Πολιτικών στη Γενική Διεύθυνση XVI.

υπευθυνότητα τριών διοικητικών μηχανισμών - κοινοτικός, εθνικός, περιφερειακός - τόσο στο καθορισμό στρατηγικών ανάπτυξης και προτεραιοτήτων, όσο και στην εξειδίκευσή τους και υλοποίηση τους. Στο χώρο των διαφθωτικών πολιτικών διαμορφώθηκε μία ισορροπία που διέπεται από τις αρχές της εταιρικής σχέσης (συνυπευθυνότητα) και της επικουρικότητας (κατανομή αρμοδιοτήτων). Από την ανάγνωση και εμηνεία των Κοινοτικών Κανονισμών¹ προκύπτει μία ισορροπία που συνίσταται στο ότι οι εθνικές αρχές προτείνουν στόχους και πολιτικές ανάπτυξης, οι κοινοτικές αρχές προτείνουν με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και τη συνεκτίμηση των Κοινοτικών προτεραιοτήτων. Με την έγκριση από τις Κοινοτικές αρχές της συνολικής στρατηγικής, καθώς και την επί μέρους πολιτική και ενεργειών, η υλοποίησή τους εναπόκειται, βασικά, στα εθνικά και περιφερειακά όργανα.

Η Κοινωνική και Οικονομική Συνοχή αποτελεί πλέον έναν από τους τρεις βασικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης². Η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και η επιτάχυνση των διαφθωτικών προσαρμογών των διαφόρων περιφερειών της Ένωσης και ιδιαίτερα των λιγότερο αναπτυγμένων αποτελούν βασικό παράγοντα στην ικανοποιητική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και προϋπόθεση για τη σωστή ενοικιατρική πορεία των επιπλέοντων πόρων για τις διαφθωτικές πολιτικές. Την περίοδο 1989-93 διατίθενται 63,8 δισεκατομμύρια ECU, ενώ για την περίοδο 1994-99 το ποσό θα είναι της τάξης των 141 δισεκατομμυρίων ECU. Πρόκειται για τη μεγαλύτερη οργανωμένη μεταφορά πόρων και οικονομική βοήθεια για την ανάπτυξη και τις διαφθωτικές προσαρμογές σε παγκόσμιο επίπεδο.

Το ίνφος του προγράμματος, η συνυπευθυνότητα και η πολυπλοκότητα που υπάρχει στο να ληφθούν υπόψη σε μια στρατηγική προτεραιότητες διαφορετικών επιπέδων, καθώς και η γενικά αποδεκτή ανάγκη μιας ορθολογικής και αποτελεσματικής χρηματοποίησης των πόρων οδηγούν στην αναγκαιότητα, πέρα από τον καθορισμό γενικών αρχών, στην αναζήτηση, επεξεργασία και ένταξη στην πρακτική των ενδιαφερομένων μερών, των κατάλληλων μεθόδων και τεχνικών.

Η αξιολόγηση αποτελεί ένα βασικό όργανο που απαντάει σε μια σειρά θέματα που τέθηκαν με την προαναφερθείσα προβληματική. Συμβάλλει, εν αποικια της απόφασης, στη διαμόρφωση της στρατηγικής και στην επιλογή στόχων και προτεραιοτήτων, in itinere της φάσης

υλοποίησης στην προσαρμογή τους και ex post στην απόδοση τεκμηριωμένου απολογισμού και ανάλυσης αποτελεσμάτων. Σ' όλη δε τη διαδικασία μία μόνιμη αναζήτηση για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ενεργειών και της αποδοτικότητας των διατιθέμενων πόρων.

2. Σύντομη ιστορική ανασκόπηση της αξιολόγησης των διαφθορωτικών πολιτικών

2.1. Η εμπειρία ΜΟΠ

Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), αποτελούν, διασικά, την πρώτη ουσιαστική προσπάθεια στην αξιολόγηση των διαφθορωτικών πολιτικών.

Η αξιολόγηση αναπτύσσεται σαν ένα μέσο βελτίωσης της τρέχουσας διαχείρισης των προγραμμάτων στη φάση υλοποίησης. Ο ρόλος του αξιολογητή είναι περισσότερο, αποστολή συμβούλου και λιγότερο ανεξάρτητου αξιολογητή, που στοχεύει στην ορθολογικοποίηση της οικονομικής συμπεριφοράς των οικονομικών φορέων που εμπλέκονται στο πρόγραμμα. Παράλληλα, υπάρχει μία εμπειρική και “ερασιτεχνική” προσπάθεια για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαφόρων ενεργειών.

Η συστηματική αξιολόγηση των ΜΟΠ προσέκρουσε σε τεράστιες δυσκολίες. Στο μεθοδολογικό επίπεδο ήταν καθοριστική η έλλειψη μιας επεξεργασμένης και γενικά αποδεκτής μεθοδολογίας για την αξιολόγηση προγράμματος. Στο πρακτικό επίπεδο βάρουν η έλλειψη συστηματικής συλλογής στοιχείων, τόσο φυσικού αντικειμένου όσο και αποτελεσμάτων, συχνά λόγω αδυναμίας των διοικητικών μηχανισμών.

Στα πλαίσια των ΜΟΠ η αξιολόγηση δεν απέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, αφού λόγω των δυσκολιών έμεινε ουσιαστικά στο περιθώριο του μηχανισμού λήψεως αποφάσεων. Είχε, όμως, καθοριστικό ρόλο στην ανάπτυξη της προβληματικής και στο διάλογο για την αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση των διαθεσίμων πόρων, που δεν είναι πλέον αντικείμενο ενός τυπικού ελέγχου, αλλά αναζήτηση των κατάλληλων στόχων και αποτελεσμάτων. Εξ ίσου σημαντική είναι η συμβολή της στην εισαγωγή μιας απ' έξω κριτικής ανάλυσης της πρακτικής και των επιλογών του διοικητικού μηχανισμού διευρύνοντας κατ' αυτό τον τρόπο τη διαφάνεια και το διάλογο. Τέλος οι προσπάθειες που αναλήφθησαν στα πλαίσια των ΜΟΠ έχουν σαν αποτέλεσμα να υπάρχει σήμερα μία τεχνογνωσία γύρω από τα θέματα αξιολόγησης προγραμμάτων που έλειπε από τις περιφέρειες του Νότου.

Περίπου πενήντα (50) εκθέσεις αξιολόγησης, συχνά, περιορισμένου

ενδιαφέροντος, λόγω των δυσκολιών που προαναφέρθηκαν, υπάρχουν και αφορούν επί μέρους φάσεις από την περίοδο υλοποίησης των προγραμμάτων. Με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι υπό εξέλιξη μία συνολική ex-post αξιολόγηση των ΜΟΠ που αφορά την στρατηγική που αρχικά επελέγη και τις συνέπειες σ' αυτήν των αναπόφευκτων μεταβολών στη φάση υλοποίησης, καθώς και μια συστηματική καταγραφή και ανάλυση των πρώτων αποτελεσμάτων των προγραμμάτων. Ειδικό βάρος δίδεται, επίσης, στην ανάλυση λειτουργίας του μηχανισμού υλοποίησης των προγραμμάτων.

2.2. Η εμπειρία των πρώτων Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (Κ.Π.Σ.) της περιόδου 1989-93

2.2.1 Πρωτοβουλίες αξιολόγησης

Στο αναθεωρημένο νομικό πλαίσιο διατάξεων που διέπει τις διαρθρωτικές πολιτικές της περιόδου 1989-93 εισάγεται η αξιολόγηση σαν βασικό στοιχείο στην επεξεργασία και υλοποίηση των διαρθρωτικών πολιτικών.

Η έμφαση δίνεται στην αξιολόγηση των επιπτώσεων³, κύρια, στο μακροοικονομικό επίπεδο, πριν και μετά την υλοποίηση των ενεργειών. Παρά το γεγονός ότι η αξιολόγηση αποτελεί υποχρέωση, ο μη καθορισμός μεθόδου, αρμοδιοτήτων και συνεπειών έχει σαν αποτέλεσμα να είναι ασήμαντη η προσπάθεια αξιολόγησης σ' επίπεδο Κρατών-μελών κατά την υποβολή των Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης (Σ.Π.Α.).

Οι πρωτοβουλίες αξιολόγησης, κύρια, από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είναι σε μεγάλο βαθμό ετεροχρονισμένες σε σχέση με τη διαδικασία έγκρισης των προς χορηγιασμό διαρθρωτικών ενεργειών. Επίσης, επηρεασμένες από το νομικό πλαίσιο εστιάζονται για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες στην ανάλυση των προβλεπόμενων επιπτώσεων στα βασικά μακροοικονομικά μεγέθη -ΑΕΠ, Απασχόληση, συσσώρευση φυσικού κεφαλαίου,- καθώς και σ' ένα "audit" των μηχανισμών υλοποίησης.

Κατά τη διάρκεια υλοποίησης των ενεργειών αναλαμβάνονται πρωτοβουλίες τρέχουσας (in-itinere) αξιολόγησης για μια σειρά λειτουργικών προγραμμάτων, συνέχεια της εμπειρίας που αναπτύχθηκε στα ΜΟΠ. Βασική επιδιώκηση είναι ο προσδιορισμός διαρθρωτικών ενεργειών για την προσαρμογή των προγραμμάτων. Εξήντα (60) περίπου λειτουργικά προγράμματα στη Γαλλία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία, Ήνωμένο Βασίλειο και Γερμανία αξιολογήθηκαν και αποτελούν μια σημαντική εμπειρία, που πέρα από

τις επιπτώσεις στην προσαρμογή των υπό αξιολόγηση προγραμμάτων, επιτρέπουν μια πρώτη καταγραφή των δυσκολιών και των προοπτικών αξιολόγησης.

Σ' επίπεδο Κρατών-μελών, οι πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν είναι ελάχιστες, αφού μόνο η Ιρλανδία αξιολόγησε το 1992 τις επιπτώσεις των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων στα πλαίσια των διαρθρωτικών παρεμβάσεων, ενώ η Ισπανία διενεργεί μια cost-benefit ανάλυση σ' ένα επιλεγμένο δείγμα πεντακοσίων (500) έργων. Η ιρλανδική εμπειρία παρουσιάζει ενδιαφέρον όχι τόσο ως προς τ' αποτελέσματα όσο από την ανάπτυξη ενός οικονομετρικού νεο-Κεϋνσιανού μοντέλου στη βάση του αρχικού μοντέλου HERMES. Το ενδιαφέρον έγκειται στο γεγονός ότι το μοντέλο προσπαθεί να εκτιμήσει, πέρα από τις επιπτώσεις της ξήτησης τις αντίστοιχες της προσφοράς.

2.2.2 Προσωρινός απολογισμός και αποτελέσματα αξιολόγησης

Η αξιολόγηση των μέχρι τώρα αποτελεσμάτων δεν μπορεί παρά να είναι προσωρινή, αφού μια σειρά χρηματοδοτούμενες ενέργειες είναι υπό εξέλιξη.

Στο ποσοτικό επίπεδο και για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της Κοινότητας προκύπτει ότι οι κοινοτικές διαρθρωτικές χρηματοδοτήσεις απέφεραν ένα συμπλήρωμα οικονομικής μεγένθυσης της τάξης από 0,3% έως 0,7% σ' ετήσια βάση, ενώ δημιουργήθηκαν ή διατηρήθηκαν περίπου 350.000 θέσεις απασχόλησης. Η συνεισφορά τους στην συσσώρευση φυσικού κεφαλαίου είναι μεταξύ 7% και 11% για τις χώρες Ελλάδα, Πορτογαλία και Ιρλανδία⁴. Ο διπλασιασμός των πόρων για τους οδικούς άξονες επιτάχυνε τη δημιουργία αυτοκινητόδρομων στην Ισπανία και Πορτογαλία, ενώ σημαντικά έργα στρατηγικής σημασίας είναι υπό εκτέλεση, όπως, Μετρό και Φυσικό Αέριο στην Ελλάδα, εκπαιδευτική υποδομή στην Πορτογαλία, αυτοκινητόδρομοι και τραίνα μεγάλης ταχύτητας στην Ισπανία, μεγάλης έκτασης επενδύσεις στη βιομηχανία και E&T στην Πορτογαλία, έργα που μείωσαν κατά 5% το κόστος μεταφοράς λόγω της θέσης της Ιρλανδίας κλπ.

Στο ποιοτικό επίπεδο, επίσης ο απολογισμός είναι θετικός με την εισαγωγή του ενδεικτικού μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού, τη μεταφορά τεχνογνωσίας, τη βελτίωση της διαφάνειας με την εισαγωγή των μηχανισμών παρακολούθησης με τριμερή συμμετοχή (Κοινότητα, Κράτος-Μέλος, Περιφέρεια) και της αξιολόγησης. Επίσης μια σειρά ενεργειών συνέβαλε στο να βελτιωθεί ο μηχανισμός και οι ροές χρηματοδότησης, τα κριτήρια επιλογής και η ποιότητα των έργων.

Υπάρχει υπό εξέλιξη μια ανεξάρτητη ex-post αξιολόγηση των ΚΠΣ με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αφορά την ανάλυση της

στρατηγικής που υιοθετήθηκε το 1989, τα αίτια των μεταβολών και τις συνέπειες σ' αυτήν κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων, καθώς και τους μηχανισμούς υλοποίησης. Ιδιαίτερο δάρος δίδεται στη συστηματική καταγραφή υλοποιήσεων και επιπτώσεων ώστε να παρουσιαστούν οι διαρθρωτικές αλλαγές στις διάφορες περιφέρειες.

3. Η Αξιολόγηση των Κοινοτικών Διαφθωταικών παρεμβάσεων την περίοδο 1994-99

Σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου, την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τις θέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, οι αναθεωρημένοι κανονισμοί που διέπουν τη λειτουργία των διαρθρωτικών ταμείων, για την περίοδο 1994-99, ενισχύουν, ιδιαίτερα τις διαδικασίες αξιολόγησης.

Διατυπώνεται, για πρώτη φορά στο θεσμικό πλαίσιο, μια συνολική προσέγγιση που στηρίζεται στις εμπειρίες, τόσο των κοινοτικών οργάνων, όσο και των Κρατών-μελών. Συστηματοποιείται μία μέθοδος αξιολόγησης και προσδιορίζονται η αποστολή της, οι αρχές που τη διέπουν, οι βασικές συνιστώσες, τα επίπεδα και η περιοδικότητα εφαρμογής της.

3.1. Συνοπτική Παρουσίαση της Μεθόδου

3.1.1 Η αποστολή της αξιολόγησης

Ως βασική αποστολή της αξιολόγησης προσδιορίζεται η εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των διαφθωτικών παρεμβάσεων σε σχέση με τους επιλεγέντες στόχους, όπως εξειδικεύονται στους κανονισμούς, καθώς και η ανάλυση των επιπτώσεων πάνω στα ειδικά διαφθωτικά προβλήματα των περιφερειών της Κοινότητας⁶.

Η αξιολόγηση διαφοροποιείται τόσο από το κλασσικό χρηματοδοτικό έλεγχο όσο και από τις δημοσιονομικές πρακτικές μείωσης των δημοσίων δαπανών -ιδιαίτερα αισθητή στην αγγλοσαξωνική προσέγγιση- και αποτελεί ένα δραγανό ανάλυσης και αναφοράς στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε πολιτικό και τεχνικό επίπεδο.

Η εκτίμηση της αποτελεσματικότητας και η ανάλυση των επιπτώσεων αποτελούν βασικούς παράγοντες στην ορθολογικοποίηση των οικονομικών-κοινωνικών επιλογών και στόχων.

3.1.2 Οι βασικές αρχές

Η εταιρική σχέση αποτελεί τη βασική αρχή που διέπει την όλη δράση και συμπεριφορά των εμπλεκομένων μερών -Περιφέρεια, Κράτος-Μέλος, Κοινότητα- στο χώρο των διαφθωτικών πολιτικών, δεδομένου

ότι εξυπηρετούν έναν κοινό απότερο στόχο που είναι η Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή. Η αξιολόγηση διέπεται κατά συνέπεια, από την εν λόγω αρχή.

Ειδικά, για την αξιολόγηση, οι αναθεωρημένοι κανονισμοί εισάγουν την αρχή της συνυπευθυνότητας χράτους-μέλους και Κοινότητας⁶. Η συνυπευθυνότητα δε σημαίνει ότι κάθε ενέργεια αξιολόγησης αναλαμβάνεται κατ' ανάγκη και συστηματικά από κοινού από τα ενδιαιφερόμενα μέρη, δεδομένου ότι ανάλογα με τη φάση προγραμματισμού προσβλέπονται ειδικές υποχρεώσεις για τα διάφορα μέρη, που ενδεχόμενα, οδηγούν σε χωριστές πρωτοβουλίες αξιολόγησης. Είναι προφανές ότι στην περίπτωση που ένα από τα δύο μέρη δεν ανταποκρίνεται στην υποχρέωση αξιολόγησης, το άλλο μέρος και, ειδικά, η Επιτροπή είναι υποχρεωμένο στην τήρηση της πολιτικής δέσμευσης και νομικής υποχρέωσης.

Πράγματι η Επιτροπή είναι πρόσθετα υπεύθυνη, από τη Συνθήκη της Ρώμης⁷ και το Χρηματοδοτικό Κανονισμό, για την αποτελεσματική χρηματοποίηση των κοινοτικών πόρων και την απόδοση λογαριασμού.

Η ανεξαρτησία στην ανάλυση, η διαφάνεια ως προς τα αποτελέσματα και η πραγματική και όχι τυπική ένταξη της αξιολόγησης στη διαδικασία προγραμματισμού και λήψης αποφάσεων αποτελούν επίσης βασικά στοιχεία και αρχές.

3.1.3 Οι κύριες συνιστώσες

Η αποστασματική αναφορά στην αξιολόγηση στο θεωρικό πλαίσιο δυσχεραίνει τον ακριβή προσδιορισμό και διάρθρωση των επί μέρους συνιστώσων της αξιολόγησης, αναγκαία προϋπόθεση για την κατανόηση της μεθόδου, την οργάνωση των εργασιών και το προσδιορισμό των τεχνικών αξιολόγησης.

Άμεσα ή έμμεσα οι κανονισμοί προσβλέπουν τέσσερις βασικές συνιστώσες:

- (1) την αποτελεσματικότητα (*efficacité*) που προσδιορίζεται σε μια απλουστευμένη προσέγγιση, σαν τη σχέση μεταξύ επιτευγμάτων/ υλοποιήσεων και επιδιωκομένων στόχων σε μια ορισμένη χρονική περίοδο. Στην *ex-ante* αξιολόγηση η σχέση αφορά προσβλεπόμενα επιτεύγματα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους στόχους, ενώ στην *ex-post* αξιολόγηση πρόκειται για τη σύγκριση πραγματικών επιτευγμάτων/υλοποιήσεων σε σχέση με τους αρχικούς επιδιωκόμενους στόχους. Πλήρης αποτελεσματικότητα μιας ενέργειας σημαίνει επίτευξη του στόχου.
- (2) την αποδοτικότητα (*efficiency*), που επίσης σε μια απλοποιημένη μορφή μετριέται από τα κοινωνικο-οικονομικά επιτεύγματα

(outputs) υλοποιήσεις σε μεσοπρόθεσμη βάση και σε σχέση με τα χρησιμοποιηθέντα μέσα (inputs). Είναι προφανές ότι η αποδοτικότητα είναι υψηλότερη όταν το μοναδιαίο κόστος για μια υλοποίηση ή κοινωνικο-οικονομικό αποτέλεσμα ελαχιστοποιείται.

- (3) την **επίπτωση** (impact) που μετρά τα άμεσα ή έμμεσα οφέλη από την υλοποίηση της ενέργειας σε σχέση με τους στόχους καθώς και τα απότελα πλεονεκτήματα για τους τελικούς αφελημένους.
- (4) την **εξωτερική και εσωτερική συνοχή** (coherence). Η εσωτερική συνοχή προσδιορίζει τη σχέση μεταξύ στόχων και ενεργειών καθώς και τη συνεργία μεταξύ των, ενώ η εξωτερική συνοχή τη συμβατικότητα των ενεργειών με παρόλληλες πολιτικές που ασκούνται σ' εθνικό και κοινοτικό επίπεδο. Πρόκειται, βασικά, για ποιοτική ανάλυση, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν υπάρχουν ποσοτικοποιημένες προσεγγίσεις.

3.1.4 Φάσεις και περιοδικότητα της αξιολόγησης

Η αξιολόγηση προτείνεται σαν μια συστηματική διαδικασία που αφορά τόσο την επεξεργασία, όσο και την υλοποίηση των διαρθρωτικών παρεμβάσεων και έχει διαφορετική σκοπιμότητα, ανάλογα, με την περίοδο που αφορά.

Η **ex-ante αξιολόγηση** (evaluation ex-ante, assessment) επηρεάζει τις αποφάσεις κατά την προετοιμασία και έγκριση των ενέργειών. Αφορά ουσιαστικά, την αιτιολόγηση και τεκμηρίωση των στρατηγικών επιλογών, βάσει ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων, καθώς και την εκτίμηση των μέσων που διατίθενται για την επίτευξη των στόχων. Η εξειδίκευση της στρατηγικής σε προτεραιότητες και ποσοτικοποιημένους στόχους αποτελεί, επίσης, βασικό στοιχείο της ex-ante αξιολόγησης, ώστε να είναι δυνατή η κριτική ανάλυση, σε μεταγενέστερες φάσεις, του βαθμού υλοποίησης αυτών.

Η **ενδιάμεση αξιολόγηση** (in-interne evaluation, intermediary evaluation) αποτελεί, βασικά, μέρος της παρακολούθησης των προς υλοποίηση ενέργειών. Βάσει δεικτών, που έχουν προσδιοριστεί στην ex-ante αξιολόγηση, εκτιμά και αναλύει το βάσιμο των υποθέσεων και την πρόοδο ως προς την υλοποίηση των στόχων και προτείνει διορθωτικές ενέργειες. Μπορεί να δικαιολογήσει ένα μερικό επαναπροσανατολισμό του προγράμματος και, ενδεχόμενα την ουσιαστική αναμόρφωσή του.

Η **εκ των υστέρων αξιολόγηση** (ex-post evaluation) μετρά και αναλύει τις αποκλίσεις μεταξύ προβλέψεων και πραγματοποιήσεων, καθώς και τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις του προγράμματος μετά την υλοποίησή του.

Πίνακας 1: Συνοπτική και απλουστευμένη παρουσίαση της αξιολόγησης σύμφωνα με τους κανονισμούς και τη Κοινωνική πρακτική

ΑΜΕΙΒΟΣ ΣΤΟΧΟΣ (ρεαλικό υλοποίηση)	ΕΝΔΙΑΜΕΣΟΙ ΣΤΟΧΟΙ (Άδεια και άμεσα αφέλη)	ΑΠΙΣΤΕΡΟΣ ΣΤΟΧΟΣ
Κατασκευή "Α" αντανακτητρόδρουμου (με ελάχιστο κόστος)	• Μείωση κατά "X" % είρες του χρόνου διαδρομής • Μείωση κατά "Y" % του κόστους μεταφορών • Μείσωση των διαφραστικών & πλαισιωματικών ανισοτήτων • Ενίσχυση στρωματικών κλίσεων/εγκαταστάσιων	• Αύξηση κατά "Z" % του ΑΕΠ • Αύξηση κατά "N" % της αποσχόλησης • Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή

Σύμφωνα με τους κανονισμούς και τις κοινωνικές διατάξεις, οι διαφθωτικές παρεμβάσεις υποβάλλονται σε μία ex-ante, in-itinere και ex-post αξιολόγηση.

3.2 Τεχνικές Αξιολόγησης και Μεθοδολογικά Προβλήματα

Σ' αντίθεση με ότι συμβαίνει με την αξιολόγηση μεμονωμένων έργων, όπου, γενικά, αποδεκτές μεθοδολογίες επιτρέπουν την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας ενός έργου, σ' επίπεδο προγράμματος, δεν υπάρχει ολοκληρωμένη και γενικά αποδεκτή μεθοδολογία αξιολόγησης.

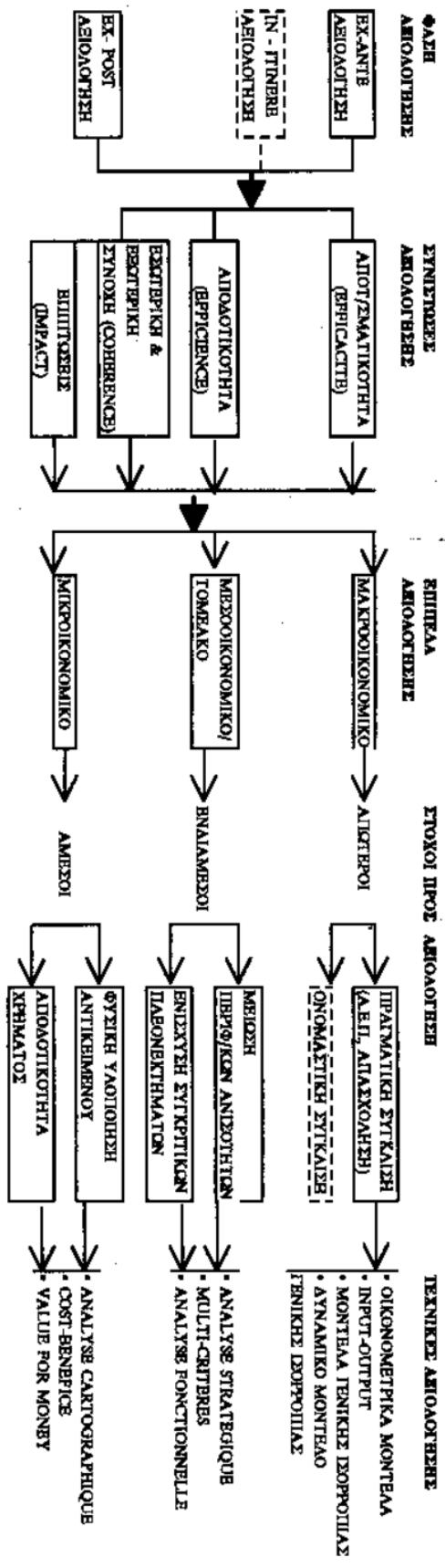
Η βασική μεθοδολογική δυσκολία έγκειται στο γεγονός ότι οι στόχοι σ' επίπεδο προγράμματος και γενικά διαφθωτικών πολιτικών είναι σύνθετοι και η επίτευξη τους δεν αποτελεί το άθροισμα αποτελεσμάτων από την υλοποίηση επί μέρους έργων. Στον Πίνακα 2 είναι προφανές ότι υπάρχει σχέση στην εξέλιξη των στόχων. Στο βαθμό που κινούμαστε, όμως, σ' ανώτερου επιπέδου στόχους -κατεύθυνση των στόχων- η σχέση δεν είναι αθροιστική κι' αποκλειστική.

Στις διαφθωτικές πολιτικές ο απώτερος στόχος είναι η πραγματική σύγκλιση των οικονομιών που μετράται, γενικά, βάσει μακροοικονομικών μεγεθών όπως ΑΕΠ, απασχόληση κλπ. Οι εν λόγω απώτεροι στόχοι σχετίζονται, χωρίς να εξαρτώνται αποκλειστικά από την επίτευξη ενδιάμεσων στόχων που αφορούν τις διαφθωτικές προσαρμογές, όπως η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων ή η ενίσχυση συγκριτικών πλεονεκτημάτων. Με τη σειρά τους, οι ενδιάμεσοι στόχοι έχουν σχέση όχι όμως αποκλειστική με τις φυσικές υλοποίησεις που αποτελούν τους άμεσους στόχους των επί μέρους έργων.

Σε σχέση με τους στόχους και τους δείκτες που χρησιμοποιούνται για την ποσοτικοποίησή τους, υπάρχουν κατά συνέπεια δύο βασικές δυσκολίες:

στην πράξη όπου η ομογενοποίηση των αποτελεσμάτων, από την

Πίνακας 2: Επιπεδα δεικτών και στόχων στις διαφθρωτικές πολυτικές



υλοποίηση των διαφόρων ενεργειών, βάσει των δεικτών που προαναφέρθηκαν δεν είναι αθροίσμες, ώστε να επιτρέπουν την επαλήθευση και την εκτίμηση της συνεισφοράς από την υλοποίηση ενός κατώτερου σ' έναν ανώτερου επιπέδου στόχο,

στην θεωρία, όπου, η μέτρηση των αποτελεσμάτων στο μακροοικονομικό επίπεδο και στο χώρο της προσφοράς -άμεσοι και έμμεσοι στόχοι των διαρθρωτικών παρεμβάσεων- δεν μπορούν να ερμηνεύσουν τις μεταβολές και τις επιπτώσεις στους απώτερους στόχους που εκφράζονται με μακροοικονομικά μεγέθη και έχουν, επίσης, σχέση με το χώρο της ζήτησης.

Μια άλλη κατηγορία δυσκολιών προσδιορίζεται στην απουσία τεχνικών που επιτρέπουν κατά τρόπο πειστικό την αξιολόγηση της "προστιθέμενης αξίας" ενός προγράμματος που αποτελεί έναν επιλεγμένο συνδυασμό έργων. Πρόκειται ειδικότερα, για την αξιολόγηση της στρατηγικής ενός προγράμματος και των συνολικών αποτελεσμάτων π.χ.:

- αντιστοιχία στόχων, δομής ενός προγράμματος και ενεργειών προς υλοποίηση με τα προβλήματα προς επίλυση,
- εξωτερικών επιπτώσεων (externalities), συνεργίας, βαθμού συμπληρωματικότητας και ολοκλήρωσης μεταξύ ενεργειών κλπ.

Η δυνατότητα αξιολόγησης των επιπτώσεων από την ποιοτική διάσταση του προγράμματος είναι ιδιαίτερα, ενδιαφέρουσα για την κατανομή των χρηματοδοτικών μέσων μεταξύ των διαφόρων διαρθρωτικών παρεμβάσεων.

Σ' αντίθεση, επομένως, με τον ικανοποιητικό καθορισμό της διαδικασίας αξιολόγησης και των αρχών που τη διέπουν, υπάρχει στο τεχνικό επίπεδο, έλλειψη μιας γενικά αποδεκτής μεθοδολογίας για τη συνολική αξιολόγηση των διαρθρωτικών και δημόσιων πολιτικών. Κατά συνέπεια, είναι αναγκαία η προσφυγή σε τεχνικές αξιολόγησης που ανταποκρίνονται κάθε φορά σ' επί μέρους ερωτήματα που αφορούν την αξιολόγηση. Οι τεχνικές αυτές στηρίζονται στην οικονομική επιστήμη, τη στατιστική, την κοινωνιολογία, τη διαχείριση κλπ. Οι δυνατότητες και τα όρια των εν λόγω τεχνικών, καθώς και οι προύποθέσεις ικανοποιητικής εφαρμογής των επηρεάζουν την αξιοποίησία των αποτελεσμάτων των.

Για την αξιολόγηση των επιπτώσεων των διαρθρωτικών παρεμβάσεων στους απώτερους στόχους της οικονομικής και Κοινωνικής Συνοχής που εκφράζονται με μακροοικονομικά μεγέθη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρησιμοποιεί οικονομικά μακροοικονομικά μοντέλα που έχουν αναπτυχθεί με δική της πρωτοβουλία. Χρησιμοποιούνται, βασικά, ένα μοντέλο "Εισροών-εκροών" αναπτυγμένο από τον καθηγητή BEUTEL

του Ινστιτούτου της Κωστάντζας, ένα μοντέλο “Γενικής Ισορροπίας” επεξεργασμένο από τον καθηγητή PEREIRA στο Πανεπιστήμιο της Καλλιφόρνιας³ και το μοντέλο QUEST που χρησιμοποιείται εσωτερικά από την Επιτροπή. Υπό εξέλιξη είναι η ανάπτυξη ενός “Δυναμικού Μοντέλου Γενικής Ισορροπίας” υπό την ευθύνη του Καθηγητή BRANDLEY του ESRI. Η αξιολόγηση των επιπτώσεων βάσει των προαναφερθέντων μοντέλων εκφράζουν πιθανές τάσεις και ενδείξεις και δεν ανάγονται σε δεσμευτικούς στόχους.

Για την αξιολόγηση των ενδιάμεσων στόχων σε μέσο-οικονομικό επίπεδο χρησιμοποιούνται διάφοροι μέθοδοι και ιδιαίτερα η “Στρατηγική ανάλυση” ή “Ανάλυση πολλαπλών Κριτηρίων” και σε μικρότερο βαθμό η “Analyse Cartographique” και “Analyse factorielle”.

Στο μακροοικονομικό επίπεδο και για την ανάλυση της αποτελεσματικότητας σ' επίπεδο άμεσων στόχων και αποδοτικότητας των χρησιμοποιούμενων πόρων εφαρμόζονται οι γνωστές μέθοδοι “Value for money”, “Αναλύσεις Κόστους-Ωφέλους, ή Κόστους-Αποτελεσματικότητας”.

Αντίστοιχες πρακτικές διαπιστώνονται και σ' επίπεδο κρατών-μελών με ειδικό δάρος στο ένα ή το άλλο επίπεδο, συχνά, επηρεασμένο από άλλες ιδεολογικές ή πολιτικές επιδιώξεις.

3.3 Πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Αξιολόγηση των Διαρθρωτικών Παρεμβάσεων 1994-99

Οι υπό ανάπτυξη πρωτοβουλίες έχουν δύο βασικές προτεραιότητες, αφ' ενός μεν να συστηματοποιήσουν τη διαδικασία και αφ' ετέρου να υπάρξει ουσιαστική ex-ante αξιολόγηση των ενεργειών που θα χρηματοδοτηθούν από τα διαρθρωτικά ταμεία για την περίοδο 1994-99.

3.3.1 Συστηματοποίηση της διαδικασίας αξιολόγησης

Βασική προτεραιότητα αποτελεί ο συντονισμός της δραστηριότητας σε θέματα αξιολόγησης, η βελτίωση και σύγκλιση των μεθόδων που χρησιμοποιούνται και η από κοινού ανάλυση των αποτελεσμάτων και ανταλλαγή εμπειριών. Για το σκοπό αυτό συστάθηκε και λειτουργεί ειδική “Τεχνική Επιτροπή Αξιολόγησης” που συμμετέχουν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα Κράτη-μέλη.

Σε ειδικό πιλοτικό πρόγραμμα επιδιώκεται η βελτίωση των μεθοδολογιών και των τεχνικών αξιολόγησης, στη βάση, ιδιαίτερα, ανταλλαγής απόψεων και εργασιών που ανατίθενται σε πανεπιστημιακούς και ερευνητές ειδικούς σε θέματα αξιολόγησης. Παράλληλα, γίνεται συστηματική καταγραφή εμπειρογνωμόνων και συμβούλων εξειδικευμένων σε θέματα αξιολόγησης και επεξεργάζονται πλαίσια αναφοράς και

check lists για τους διαφόρους τύπους αξιολόγησης (ex-ante⁹, ex-post καλ.). Ταυτόχρονα, εφαρμόζεται ένα “quality-controle” για τις διάφορες εκδόσεις αξιολόγησης.

3.3.2 Ex-ante αξιολόγηση των Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) και των Κοινωνικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) 1994-99

Η αξιολόγηση στηρίζεται τόσο σε πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όσο και των κρατών-μελών.

Η αξιολόγηση σ' επίπεδο κρατών-μελών και για τα ΣΠΑ που έχουν υποβληθεί από τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, είναι ανεπαρκής σε σχέση με τις διατάξεις των Κανονισμών και άνιση από χώρα σε χώρα. Η αξιολόγηση ως προς τις επιπτώσεις στα μακροοικονομικά μεγέθη, τόσο για την ονομαστική, όσο και πραγματική σύγκλιση, είναι αρκετά πρωθημένη, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι είναι γενικά αποδεκτές από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η αξιολόγηση σ' αυτό το επίπεδο διευκολύνεται από τις εργασίες αναθεώρησης των Προγραμμάτων Σύγκλισης που υπέβαλλαν ή επεξεργάζονται τα Κράτη-μέλη.

Αντίθετα, οι κοινωνικο-οικονομικές επιπτώσεις και οι διαρθρωτικές μεταβολές σε μεσοοικονομικό επίπεδο (τομείς) είναι λιγότερο ικανοποιητική. Παρά το γεγονός ότι η κοινωνικο-οικονομική ανάλυση είναι γενικά ικανοποιητική, σε ελάχιστες παρεμβάσεις υποβλήθηκαν από τα Κράτη-μέλη ποσοτικοποιημένοι στόχοι και προτεραιότητες για τις περιφερειακές και διαρθρωτικές ανισότητες που πρέπει κατά προτεραιότητα να περιοριστούν, καθώς και για τα συγκριτικά πλεονεκτήματα που πρέπει να ενισχυθούν.

Ακόμη, πιο περιορισμένη είναι η αξιολόγηση στην λογική “Value for Money” όπου τα αναμενόμενα κοινωνικο-οικονομικά οφέλη που προκύπτουν από τις χρηματοδοτημένες ενέργειες συγκρίνονται με τους προβλεπόμενους να χρησιμοποιηθούν πόρους.

Η αξιολόγηση σ' επίπεδο Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ειδικά για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές στηρίζεται σε πρωτοβουλίες που αναλήφθησαν πριν αλλά και με την προβολή των ΣΠΑ.

Από τα μέσα 1992 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε μια σειρά θεματικών αξιολογήσεων που αφορούν τους στρατηγικούς τομείς για την ανάπτυξη. Πρόκειται για στρατηγική ανάλυση των γενικών τάσεων της οικονομίας, το ειδικό βάρος και τις επιπτώσεις του συγκεκριμένου τομέα, καθώς και τις προοπτικές, με αποτέλεσμα να προσδιορίζονται οι βασικές ανάγκες και προτεραιότητες χρηματοδότησης την περίοδο 1994-99.

Οι θεματικές αξιολογήσεις αφορούν π.χ. για την Ελλάδα, τις τηλεπικοινωνίες, τις τέσσερις κατηγορίες μεταφορών, τη βιομηχανική

πολιτική, το σύστημα εκπαίδευσης/κατάρτισης και σε μικρότερη έκταση τον τουρισμό, το περιβάλλον και την ενέργεια¹⁰.

Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβη σε μία καταγραφή και ποσοτικοποίηση των βασικών περιφερειακών ανισοτήτων σε δέκα τέσσερις (14) βασικές δραστηριότητες που αφορούν τις βασικές υποδομές, τους παραγωγικούς τομείς και το ανθρώπινο δυναμικό.

Με την υποδολή κάθε ΣΠΑ η Επιτροπή αναθέτει σε ανεξάρτητους συμβούλους μία συνολική αξιολόγηση του κάθε πλάνου, που στοχεύει, βασικά, στην αξιολόγηση της συνολικής στρατηγικής, την κατανομή των πόρων κατά κατηγορία παρέμβασης καθώς και την ανάλυση και/ή ποσοτικοποίηση των κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων, τόσο στο μακροοικονομικό όσο και το διαρθρωτικό επίπεδο.

Τέλος, οι υπηρεσίες της Επιτροπής, λαμβάνοντας υπόψη και τις προηγούμενες αναλύσεις προβαίνουν στην δική τους εσωτερική αξιολόγηση που καταλήγει μετά από τη διαπραγμάτευση με τις αρμόδιες εθνικές αρχές στην από κοινού έγκριση ενός ΚΠΣ με ποσοτικοποιημένους στόχους και κοινωνικοοικονομικά οφέλη, που θα παρακολουθούνται, μόνιμα, σ' όλη τη διαδικασία υλοποίησης.

Η προσέγγισή τους ή οι αποκλίσεις απ' αυτούς θα αξιολογούνται σε περιοδική βάση, ώστε να λαμβάνονται οι αναγκαίες διορθωτικές ενέργειες.

Σαν συμπέρασμα μπορεί να λεχθεί ότι η Επιτροπή δίνει την κύρια άθηση και στρατηγική σημασία στην αξιολόγηση στην προσπάθεια ορθολογικοποίησης των οικονομικών και άλλων επιλογών στα πλαίσια των διαρθρωτικών παρεμβάσεων.

Σημειώσεις

1. Κανονισμός (ΕΟΚ) No. 2081/93 του Συμβουλίου της 20/7/93, Κανονισμός (ΕΟΚ) No. 2082/93 του Συμβουλίου της 20/7/93, Κανονισμός (ΕΟΚ) No. 2083/93 του Συμβουλίου της 20/7/93, Χρηματοδοτικός Κανονισμός των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
2. 'Αρθρο 3Β της Συνθήκης της Ε.Ε. και 130D της Ενιαίας Πράξης.
3. 'Αρθρο 26 του Κανονισμού (ΕΟΚ) 2052/88.
4. Bentel "The Economic Impacts of the Community Support Frameworks 1989-93", Rap. Int. C.C.E.
5. 'Αρθρο 6 του Κανονισμού (ΕΟΚ) No. 2081/93.
6. 'Αρθρο 26 του Κανονισμού (ΕΟΚ) No. 2082/93.
7. 'Αρθρο 205 της Συνθήκης της Ρώμης.
8. A. Pereira "Structure Policies in the European Community. An International Comparison" Rap. Int. C.C.E.

9. "Cadre de reference pour l'appréciation ex-ante" Doc. de travail, DG XVI Politiques Régionales.
10. E.S.R.T: "Towards a competitive economy: a new approach to policy for Greek Industry" Commission 1993.

Βιβλιογραφία

- Booz, Allen (1993): "Evaluation of actions in the fields of telecommunication and transportation in Greece, Ireland and Portugal", Commission.
- Ecotec (1993): "The evaluation of the structural funds in the field of human resources" Commission.
- Kuhlman, St. (1993): "Evaluation of C.S.F. for Research and Technology development" Commission.
- Doxiadis, A (1992): "The development of tourism in Greece and the next C.S.F.", Commission.
- Lamda Technical (1992): "Summary analysis of the energy sector" Commission.

Πλαίσιο και Μεθοδολογία Αξιολόγησης Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος

ΦΟΥΛΗ ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ*

Το περίγραμμα της μεθοδολογίας αξιολόγησης που ακολουθησε η Ομάδα Αξιολόγησης ΠΕΠ Πελοποννήσου παρουσιάζεται σχηματικά στο Διάγραμμα που ακολουθεί. Το πλαίσιο αξιολόγησης βασίζεται σε 5 βασικούς άξονες, οι οποίοι κατευθύνουν την ανάλυση και αποτίμηση της εφαρμογής του Επιχειρησιακού Προγράμματος. Οι άξονες αυτοί είναι:

η συνοχή των στρατηγικών στόχων του Προγράμματος, η οποία αναφέρεται στο βαθμό εναρμόνισης των στόχων του ΠΕΠ με τις στρατηγικές κατευθύνσεις ανάπτυξης της περιφέρειας και αντανακλά την ποιότητα του προγραμματισμού στον οποίο βασίζεται το ΠΕΠ, η ικανότητα προσαρμογής του Προγράμματος, κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του, στα μεταβαλλόμενα δεδομένα των οικονομικών και χρονικών μεταβλητών των έργων και στην απαιτούμενη, ενδεχόμενα, αναθεώρηση του φυσικού αντικειμένου τους,

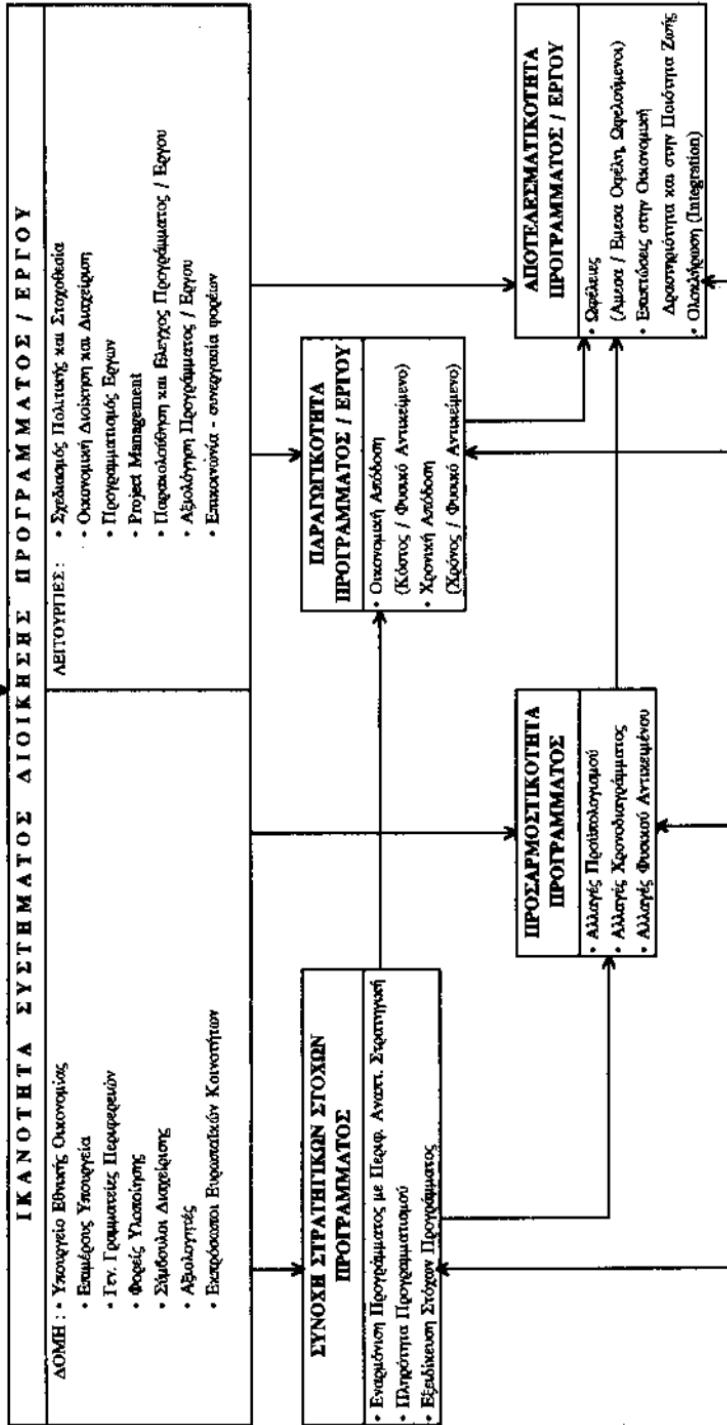
η παραγωγικότητα των έργων του Προγράμματος, η οποία μετράται με την οικονομική απόδοση του έργου (κόστος μονάδας) και με τη χρονική απόδοση του έργου (χρόνος πραγματοποίησης μονάδας). Οι δείκτες παραγωγικότητας αποτελούν στοιχεία εισόδου στην ανάλυση κόστους - οφέλους των έργων και κατ' επέκταση του Προγράμματος, η αποτελεσματικότητα των έργων και του Προγράμματος συνολικά, η οποία μπορεί να μετρηθεί με τρεις επί μέρους μεταβλητές:

- τις ωφέλειες, προσδιοριζόμενες είτε σε μονάδες φυσικού αντικειμένου ή σε αριθμό ωφελούμενων ατόμων, σε εξοικονόμηση πόρων, σε δημιουργία θέσεων απασχόλησης κλπ,
- τις επιπτώσεις, σε μεσο-μακροπρόθεσμο επίπεδο, στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της περιφέρειας, στην προστασία των φυσικών και πολιτιστικών πόρων, κλπ,
- την ολοκλήρωση του Προγράμματος (integration), η οποία βασίζεται στη συνεργία μεταξύ έργων, ομάδων και υποπρογραμμάτων,

* Φούλη Παπαγεωργίου, Σύμβουλος Αξιολόγησης ΠΕΠ Πελοποννήσου.

ΕΧΗΜΑΤΙΚΟ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΠΛΑΣΙΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΠΕΠ

REPIRATORIALE MOLIAZATIONE



και αποτελεί σημαντικό παράγοντα προστιθέμενης αξίας του Προγράμματος,

η ικανότητα του συστήματος διοίκησης του Προγράμματος, καθορίζεται από τη συμβολή του συστήματος διοίκησης στη μεγιστοποίηση της απόδοσης όλων των προηγούμενων διαστάσεων του Προγράμματος, τόσο συνολικά όσο και σε επίπεδο έργων.

Οι δύο πρώτοι άξονες (συνοχή στρατηγικών στόχων και προσαρμοστικότητα του Προγράμματος) αναφέρονται κύρια στη σχεδιαστική επάρκεια και ευελιξία του Προγράμματος και είναι κατά κύριο λόγο ποιοτικοί. Η αξιολόγηση της συνοχής των στρατηγικών στόχων του Προγράμματος προϋποθέτει την ύπαρξη διατυπωμένης στρατηγικής σε περιφερειακό επίπεδο, με χωροταξική και κοινωνικο-οικονομική διάσταση. Αυτό κατά κανόνα δε συμβαίνει μέχρι στιγμής στις περισσότερες περιφέρειες αλλά είναι απαραίτητο να προσδιοριστεί ως προϋπόθεση της αξιολόγησης. Εάν δεν έχουν ορισθεί εκ των προτέρων οι αναπτυξιακοί στόχοι δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί συνεκτική και εννοιολογικά συνεπής αξιολόγηση, εφόσον δε θα υπάρχει πεδίο αναφοράς για τις εκτιμήσεις που θα πραγματοποιηθούν.

Επιπλέον, στο ΠΕΠ Πελοποννήσου, χρησιμοποιήσαμε δύο ποιοτικούς δείκτες που αφορούν την **πληρότητα του προγραμματισμού**:

- την ύπαρξη μελέτης κόστους - όφελους για τα σημαντικότερα έργα του ΠΕΠ
- την ύπαρξη τεχνικής μελέτης και αξιόπιστης κοστολόγησης για τα μεσαία και μεγάλα έργα του ΠΕΠ.

Παράλληλα όσον αφορά την εξειδίκευση των στόχων, αξιολογήθηκε κατά πόσον ήταν δυνατόν να ποσοτικοποιηθούν μέσα από τη διασύνδεση τους με συγκεκριμένα έργα του ΠΕΠ. Αυτή η διασύνδεση δεν είχε προβλεφθεί κατά το σχεδιασμό του ΠΕΠ και η ποσοτικοποίηση των στόχων αποδείχθηκε ιδιαίτερα προβληματική διαδικασία.

Η προσαρμοστικότητα του Προγράμματος, εφόσον συνεπάγεται “εσωτερικές” αλλαγές προϋπολογισμού και μεταβολές στους φορείς υλοποίησης και το φυσικό αντικείμενο του έργου, μπορεί να αποτελέσει θετικό ή αρνητικό στοιχείο. Εφόσον υπάρχει σαφής σχεδιασμός του αντικειμένου του Προγράμματος και χρονικός προγραμματισμός, η ευελιξία είναι αναμφισβήτητο προτέρημα για την ορθή υλοποίηση. Εφόσον όμως λείπει ο ουσιαστικός σχεδιασμός, όπως κατά κανόνα συνέβη με το προηγούμενο ΚΠΣ, η δυνατότητα εσωτερικών μεταβολών δημιουργεί σε μεγάλο βαθμό εσωτερικό χάος στο Πρόγραμμα. Η καλώς εννοούμενη προσαρμοστικότητα του Προγράμματος κάτω από αυτές τις συνθήκες (δηλαδή του χαλαρού αρχικού προγραμματισμού και συνεργία

ς των μέτρων και έργων του ΠΕΠ), αξιολογήθηκε ως συνάρτηση (άμεση και κύρια) της ικανότητας του συστήματος διοίκησης του Προγράμματος συνολικά και των επιμέρους ενεργειών του.

Ο τρίτος και ο τέταρτος άξονας αξιολόγησης, δηλαδή η παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα του Προγράμματος, επιδέχονται τόσο ποσοτική όσο και ποιοτική εκτίμηση. Ορισμένοι χρήσιμοι δείκτες που αναπτύχθηκαν από την Ομάδα Αξιολόγησης για την παραγωγικότητα αναφέρονται στο μοναδιαίο κόστος και περιλαμβάνουν:

Δ1 Δείκτης προϋπολογισμού μοναδιαίου κόστους:

Αρχικός προϋπολογισμός έργου

%

προϋπολογισθέν φυσικό αντικείμενο

Δ2 Δείκτης αναθεωρημένου μοναδιαίου κόστους:

Αναθεωρημένος προϋπολογισμός έργου

%

πραγματικό αντίστοιχο φυσικό αντικείμενο

Δ3 Δείκτης τελικού μοναδιαίου κόστους:

Τελικό μοναδιαίο κόστος

%

εκτελεσθέν φυσικό αντικείμενο

Τα πηλίκα ($\Delta 1-\Delta 3$)/ $\Delta 1$ και ($\Delta 2-\Delta 3$)/ $\Delta 2$ αποτελούν δείκτες της απόκλισης του έργου από τον αρχικό προγραμματισμό κόστους. Η σύγκριση του $\Delta 3$ με το μέσο όρο όλων των αντίστοιχων έργων του ΠΕΠ, αποτελεί δείκτη της απόκλισης του έργου από τη μέση παραγωγικότητα της κατηγορίας του.

Για την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας αναπτύχθηκαν από την Ομάδα Αξιολόγησης μια σειρά ποσοτικών δεικτών κόστους - όφελους. Οι δείκτες αναφέρονται σε έμμεσα και άμεσα οφέλη. Εάν πάρουμε σαν παράδειγμα την οδοποιία, ένας δείκτης εμμέσου οφέλους μετρά το κόστος της εξοικονόμησης χρόνου που επιτεύχθηκε με το έργο σε ετήσια βάση ανοιγμένο σε μια περίοδο 20 ετών, η οποία συμβατικά μπορεί να θεωρηθεί ως ο χρόνος απόσβεσης του έργου, και υπολογίζεται ως εξής:

Δ4 Δείκτης κόστους ανά οχηματοώρα

Συνολικό προβλεπόμενο κόστος έργου

περιλαμβανόμενης και τυχόν πρόσθετης εφοριακίας

%

Συνολική ετήσια εξοικονόμηση χρόνου X 20

Οι δείκτες άμεσου οφέλους προέρχονται από την επεξεργασία και το συνδυασμό φυσικού αντικειμένου και οφέλους. Στην περίπτωση της οδοποιίας, τα στοιχεία οφέλους αφορούν ανάγκες βελτίωσης του οδικού δικτύου και τη χρήση του οδικού δικτύου ως προς το φόρτο κυκλοφορίας πχ.

Δ5 Δείκτης συμβολής έργου στην βελτίωση του οδικού άξονα που εξυπηρετεί το έργο (%)

Μήκος οδικού άξονα που θα βελτιωθεί με το έργο

%

Συνολικό μήκος οδικού άξονα που εξυπηρετεί το έργο

Δ6 Δείκτης συμβολής του έργου στην ανάγκη βελτίωσης του οδικού άξονα που εξυπηρετεί το έργο (%)

Μήκος οδικού άξονα που θα βελτιωθεί με το έργο

%

Μήκος οδικού άξονα που απαιτεί βελτιώσεις

Δ7 Δείκτης συμβολής έργου στην βελτίωση του οδικού δικτύου αντίστοιχης κατηγορίας του νομού (%)

Μήκος οδικού άξονα που θα κατασκευαστεί με το έργο

%

Μήκος οδικού δικτύου αντίστοιχης κατηγορίας Νομού

Δ8 Δείκτης συμβολής έργου στην βελτίωση του οδικού δικτύου αντίστοιχης κατηγορίας της Περιφέρειας

Μήκος οδικού δικτύου που θα κατασκευαστεί με το έργο

%

Μήκος οδικού δικτύου αντίστοιχης κατηγορίας

Περιφέρειας

Ποσοτική εκτίμηση των επιπτώσεων του Προγράμματος στην οικονομική δραστηριότητα της Περιφέρειας μπορεί να γίνει αξιόπιστα μόνο στο στάδιο της υλοποίησης των έργων, ενώ στο μέσο- και μακροπρόθεσμο επίπεδο η εκτίμηση είναι προσεγγιστική με μεγάλο δαθμό αδεβαίοτητας λόγω της έλλειψης επίκαιων αναλυτικών στατιστικών στοιχείων. Η ποιοτική εκτίμηση έχει εδώ ιδιαίτερη βαρύτητα, αλλά για να είναι αποτελεσματική προϋποθέτει την ύπαρξη σαφώς διατυπωμένων στρατηγικών στόχων στο ΠΕΠ και σαφή, εξειδικευμένο σχεδιασμό. Καθαρά ποιοτική είναι η αξιολόγηση του βαθμού ολοκλήρωσης (integration) του προγράμματος, που βασίζεται στην εκτίμηση της συνεργίας σ των υποπρογραμμάτων και μέτρων με την έννοια της

αλληλοσυμπλήρωσης και αλληλούποστήριξης.

Τέλος, η ικανότητα του συστήματος διοίκησης του Προγράμματος επιδέχεται ποιοτική εκτίμηση, όσον αφορά τη λειτουργία του συστήματος και την "συμπεριφορά" των μονάδων σχεδιασμού, οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης, προγραμματισμού έργων, παρακολούθησης και ελέγχου προγράμματος και την επικοινωνία/συνεργασία των φορέων διαχείρισης και υλοποίησης. Μια σειρά χρήσιμων ποσοτικών δεικτών που αναπτύχθηκαν από την Ομάδα Αξιολόγησης περιλαμβάνουν:

Δ9 Δείκτης “εξωτερικής” διοικητικής καθυστέρησης

Χρόνος διοικητικών διαδικασιών που δεν αποτελούν ευθύνη του φορέα υλοποίησης

%

Συνολικός χρόνος που προβλέπεται ότι θα απαιτηθεί για την ολοκλήρωση του έργου

Δ10 Δείκτης “εσωτερικής” διοικητικής καθυστέρησης

Χρόνος διοικητικών διαδικασιών που αποτελούν ευθύνη του φορέα υλοποίησης

%

Συνολικός χρόνος που προβλέπεται ότι θα απαιτηθεί για την υλοποίηση της τρέχουσας εργολαβίας

Δ11 Δείκτης συνολικής διοικητικής καθυστέρησης

Συνολικός χρόνος διοικητικών διαδικασιών

%

Συνολικός χρόνος που προβλέπεται ότι θα απαιτηθεί για τη υλοποίηση της τρέχουσας εργολαβίας

Οι παραπάνω άξονες αξιολόγησης, οι οποίοι προσδιορίζουν και τα κριτήρια επιτυχίας του Προγράμματος, επηρεάζονται από το “εξωτερικό περιβάλλον” του Προγράμματος, στο οποίο διακρίνουμε δύο βασικές ενότητες:

- Η πρώτη ενότητα αφορά το θεσμικό πλαίσιο, τους κανόνες λειτουργίας και τις πρακτικές της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα.
- Η δεύτερη ενότητα αφορά το πλαίσιο μέσα στο οποίο διαμορφώνεται η αναπτυξιακή πολιτική της χώρας, ως προς τη διαθέσιμη τεχνογνωσία, τις διαδικασίες επιλογής προτεραιοτήτων και κατανομής πόρων, και την λειτουργία του πολιτικού συστήματος.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, οι άξονες αξιολόγησης επιδέχονται ποσοτική

και ποιοτική εκτίμηση των μεταβλητών που τους προσδιορίζουν. Η ποσοτική εκτίμηση δεν είναι πάντα δυνατή, και λόγω της φύσης των χρησιμοποιούμενων κριτηρίων, αλλά και λόγω της έλλειψης επίκαιρων και αξιόπιστων στοιχείων για τα οικονομικά και κοινωνικά μεγέθη στη χώρα μας. Οι ποσοτικοί δείκτες που προσδιορίστηκαν για τη μέτρηση των μεταβλητών αξιολόγησης στο ΠΕΠ Πελοποννήσου βασίστηκαν στην πλειοψηφία τους σε στοιχεία από επιτόπια έρευνα των έργων σε επίπεδο εργολαβίας. Ωστόσο, το συμπέρασμα της Ομάδας Αξιολόγησης είναι ότι τα ποσοτικά στοιχεία δίνουν μία περιορισμένη εικόνα της λειτουργίας και των αποτελεσμάτων του Προγράμματος, εάν δεν ερμηνευθούν και συμπληρωθούν με τα ποιοτικά στοιχεία που αφορούν τους αντίστοιχους άξονες αξιολόγησης και το “περιβάλλον” τους.

Συμπερασματικά σημειώνουμε ότι το έργο αξιολόγησης απαιτεί τη δημιουργία και λεπτομερή επεξεργασία ενός λογικού μοντέλου το οποίο θα κατευθύνει την ανάλυση, παράλληλα με τη συστηματική, μακροπρόθεσμη συλλογή στοιχείων (ποσοτικών και ποιοτικών) για τη λειτουργία του Προγράμματος. Η συλλογή των απαραίτητων στοιχείων απαιτεί με τη σειρά της ένα πληροφοριακό υπόβαθρο, σε επίπεδο έργου, το οποίο πρέπει να σχεδιασθεί και να τηρηθεί με ιδιαίτερη συστηματικότητα, τόσο σε επίπεδο φυσικού αντικειμένου όσο και οικονομικής προόδου αλλά και διαδικασιών διοίκησης, έτοι ώστε να δημιουργηθεί μία ολοκληρωμένη τράπεζα πληροφοριών ΠΕΠ, προσδιόριση σε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς. Παράλληλα, είναι επίσης σημαντικό να δημιουργηθεί σε κάθε περιφέρεια ένα σύστημα παρακολούθησης της εξέλιξης των οικονομικών, κοινωνικών και χωροταξικών χαρακτηριστικών της, ως πεδίο αναφοράς αφενός του αναπτυξιακού σχεδιασμού και αφετέρου της μακροπρόθεσμης αποτίμησης των αποτελεσμάτων των αναπτυξιακών παρεμβάσεων.

Τέλος, πρέπει να σημειώσουμε ότι ο ρόλος του Αξιολογητή, για να είναι αποτελεσματικός, πρέπει να περιβάλλεται από πλήρη ανεξαρτησία, σε σχέση με φορέα σχεδιασμού και διαχείρισης του ΠΕΠ τον οποίο κατά κύριο λόγο αξιολογεί, ώστε να διατηρούνται σε χαμηλά επίπεδα οι πιθανότητες επηρεασμού της αξιολόγησης από τις απόψεις και πρακτικές του φορέα αυτού. Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η καθιέρωση συμβατικής ανεξαρτησίας του αξιολογητή από την Περιφέρεια και η στενότερη συνεργασία του με τον κεντρικό συντονιστικό φορέα των ΠΕΠ, δηλαδή το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας.

Οι “Ελεγχοί Επιτυχίας” των Πολιτικών Ρύθμισης και Ανάπτυξης του Χώρου: μια προσέγγιση στα μεθοδολογικά και λειτουργικά προβλήματα για τη διοίκηση και τους φορείς προγραμματισμού

ΣΤΑΜΑΤΗΣ ΤΣΙΑΚΙΡΗΣ*

Εισαγωγικά

Στην Περιφερειακή Πολιτική, πολλές φορές η “διαδικασία λήψης της απόφασης” έχει μεγαλύτερη σημασία από την ίδια την “απόφαση”, ιδιαίτερα το κομμάτι εκείνο, όπου εξετάζεται η “προβληματική” και ο “έλεγχος” της επιτυχίας των χρησιμοποιούμενων μέσων και μέτρων για την επίτευξη των στόχων που τίθενται.

Ο A. W. Lewis (1980) χαρακτηριστικά αναφέρει “...η ποιότητα ενός προγράμματος ανάπτυξης εξαρτάται μάλλον από την ποιότητα των “πολιτικών” που χαράζει παρά από την ποσότητα ή την ποιότητα των μαθηματικών του υπολογισμών”.

Στη δημοσιονομική πρακτική της ανάπτυξης η ευθύνη για εκλογήκευση των μέσων και των μέτρων, που ενεργοποιούνται, μοιράζεται, κατά την άποψή μου, ισότιμα ανάμεσα στους πολιτικούς και τους τεχνοκράτες. Εξ’ αυτού και μόνο του λόγου η διενέργεια “έλέγχων επιτυχίας”, κατά την υλοποίηση της διαδικτυακής και αναπτυξιακής πολιτικής, αποτελούν αναγκαία συνθήκη ενεργοποίησης και συμμετοχής, τόσο της Διοίκησης, όσο και της επιστημονικής έρευνας.

1. Βασικά ζητήματα των “έλέγχων επιτυχίας” - Η αναγκαιότητα

Η απαίτηση για αύξηση των ελέγχων επιτυχίας κατά την εφαρμογή πολιτικών οικονομικής ανάπτυξης και ρύθμισης του χώρου, δραστηριοτήτων που κατά βάση χαρακτηρίζουν την Περιφερειακή Πολιτική (βλ. J. N. Peters, 1971), δρίσκεται ακριβώς στον αντίποδα της πρακτικής που ακολουθείται, προκειμένου οι “συντελεστές” της να εξετάσουν ή/και επανεξετάσουν τα μέτρα και τις ενέργειες που τη συνθέτουν.

* Σταμάτης Τσιακίρης, Αρχιτέκτων Μηχανικάς-Χωροδόμος, Dipl. Ing. Raumplaner.

Η δυσάρεστη αυτή κατάσταση μπορεί, βεβαίως, να δικαιολογηθεί από την, κατά βάση, πραγματική ύπαρξη θεωρητικού ελλείμματος καθώς και γενικώς αποδεκτών μεθόδων αξιολόγησης.

Από μία άλλη άποψη, οι έλεγχοι επιτυχίας διαμορφώνουν, μαζί με το σχεδιασμό και την εφαρμογή του προγράμματος, ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαδικαστικών αποφάσεων στην συνολική διατύπωση της Περιφερειακής Πολιτικής.

Η αναγκαιότητα, επομένως, των “έλεγχων επιτυχίας” στηρίζεται ακριβώς στην ανάγκη για διακρίσιμη και εξέταση των πραγματικών επιπτώσεων και της απόδοσης των “πολιτικών” και των “εργαλείων” που χρησιμοποιούνται στο οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, καθώς και στη χρησιμοποίηση των εμπειρικών αυτών συμπερασμάτων στο μελλοντικό σχεδιασμό.

Σήμερα, η ανάγκη διεξαγωγής ελέγχων επιτυχίας ενισχύεται και από το γεγονός ότι σε περιόδους εντεινόμενου προβληματισμού (και δυσκολιών) στην κατανομή και διαχείριση ενός δημοσιονομικά ελλειμματικού κρατικού προϋπολογισμού, οι επιλογές των “πολιτικών” και των μέτρων πρέπει να είναι απολύτως επιτυχείς και αποδοτικές.

2. Δυνατότητες και όρια των εναλλακτικών μεθόδων “έλεγχου επιτυχίας”

Στη βιβλιογραφία ο όρος “έλεγχος επιτυχίας” συνδυάζεται με τη διατύπωση πολύπλοκων ή πολύμορφων προβλημάτων διεξαγωγής. Τα πιο συνήθη αφορούν κυρίως τις ακόλουθες περιπτώσεις:

- αξιολόγησης εναλλακτικών στρατηγικών,
- εφαρμογής διαδικαστικών καινοτομιών σε ειδικά προγράμματα και
- ανάλυση των επιπτώσεων επί μέρους μέτρων/ενεργιών.

Για την καλύτερη κατανόηση των απόψεων αυτού του άρθρου ο όρος (έλεγχος επιτυχίας) εντοπίζεται στην περίπτωση του ελέγχου του συνολικού αποτελέσματος που προκύπτει από την εφαρμογή πολιτικών και μέτρων. Ετοι, κάθε άλλη προσέγγιση μένει εκτός αυτής της διερεύνησης με βάση αυτόν τον “αποτελεσματισμό” ο συνολικός “έλεγχος επιτυχίας” διενεργείται μέσα από τρεις επί μέρους εναλλακτικούς ελέγχους (βλ. Spehl, H., Hembach, K., Bach, W. und Brosi, W. 1987):

I. Τον έλεγχο επίτευξης των στόχων, όπου καταδεικνύεται κατά πόσο οι προβλεπόμενοι στόχοι επιτεύχθηκαν.

II. Τον έλεγχο αποτελεσματικότητας, όπου αποδεικνύεται κατά πόσο τα χρησιμοποιηθέντα “εργαλεία” συντέλεσαν στην επίτευξη του στόχου.

III. Τον έλεγχο υλοποίησης του Φυσικού Έργου, όπου διαπιστώνεται κατά πόσο γενικώς έγινε χρήση των σχεδιασθέντων μέσων (φυσ. μονάδες, χρηματοδοτικοί πόροι, κλπ.).

Η σχέση (διασύνδεση) των τριών επί μέρους ελέγχων (βλ. σχετ. διάγραμμα 1), καταδεικνύεται ευκρινέστερα από την περιγραφή των επί μέρους ειδικών στοιχείων για τον καθένα, που ακολουθεί:

2.1. Με τον έλεγχο “επίτευξη των στόχων” ξεκαθαρίζεται ότι στη διαδικασία ξεκινούμε από δεδομένους, και μόνο, στόχους “πολιτικής”.

Με βάση τις συγκρίσεις του ΠΡΕΠΕΙ με το ΕΙΝΑΙ θα μετρηθούν κατά πόσο τα επιλεγμένα (σχεδιασμένα) στοχοθετικά μεγέθη συμφωνούν με εκείνα που επιτεύχθηκαν στην συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Από τις διαπιστούμενες αποκλίσεις οριστικοποιείται, σαν κλίμακα επιτυχίας, ο “βαθμός επίτευξης στόχων”.

Για την αποτίμηση αυτής της διαδικασίας πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή σε δύο ξητήματα: Πρώτον κατά τα ανωτέρω μετρώνται μονόπλευρα τα οφέλη και τα αποτελέσματα της “πολιτικής” υπό τη μορφή “στοχοθετικών μεταβλητών”. Δεύτερον, δεν προϋποθέτει η διαδικασία παροχή (απόλληψη) πληροφοριών σχετικά με το κατά πόσο η επίτευξη στόχων οφείλεται πραγματικά στα χρηματοοικούμενα μέσα ή και σε άλλες επιδράσεις. Όμως παρά τους περιορισμούς αυτούς οι “έλεγχοι επίτευξης των στόχων” παραμένουν σημαντικοί για τη συνολική διαδικασία ιδιαίτερα όταν αποδίδουν μία λογική σειρά συμπερασμάτων που παρουσιάζουν μία προσεγγιστική εικόνα των μεταλλαγών στο χώρο. Κατ’ αυτόν τον τρόπο παρέχουν ιδιαίτερη βοήθεια στον παραμερισμό των ανεπιθύμητων χαρακτηριστικών στην ανάπτυξη και τη χωροταξία.

Από τη συνολική διαδικασία συμπεραίνουμε ποια επιπλέον μέσα ή μέτρα απαιτούνται και για ποιες περιοχές (ή και κλάδους).

Σε συσχετισμό με την παραπάνω ελεγκτική διαδικασία τίθεται ακόμη το γνωστό πρόβλημα των ΔΕΙΚΤΩΝ (indicators).

Βασικό προαπαιτούμενο εδώ είναι η διατύπωση του κατάλληλου δείκτη που θα αποτυπώνει πρακτικά και ποσοτικά τους επιδιωκόμενους στόχους.

Η ανάγκη απόλυτης αντιπροσωπευτικότητας και πρακτικής χρηματικότητας των δεικτών προκύπτει από τα ίδια τα αναφυόμενα προβλήματα στην τεχνική ή τις μεθόδους διάκρισής τους (βλ. F. Wolf 1974, J. Wulf 1976, H. P. Gatzweiler 1978). Για την απλούστευση αυτών ακριβώς των προβλημάτων έχει επιχρεωτήσει η χρηματοοίηση κυρίως δεικτών εισοδήματος και απασχόλησης, για τους οποίους είναι δυνατή η ακριβής στατιστική απόλληψη

συνολικών δεικτών “υψηλού επιπέδου” και η διαστρωμάτωσή τους σε καταλόγους με εξειδικευμένες κατηγορίες δεικτών.

Βεβαίως, η προσπάθεια αυτή για μία μονοσήμαντη ποσοτικοποίηση των στόχων εμπεριέχει το μειονέκτημα του αποκλεισμού ενδείξεων του ποιοτικού αποτελέσματος των “πολιτικών”. Τούτο ίσως αποτελεί και το μεγαλύτερο μειονέκτημα της μεθόδου.

2.2. Οι “έλεγχοι αποτελεσματικότητας” προϋποθέτουν απαιτητικότερες μεθόδους διερεύνησης. Στο επίκεντρο δρίσκεται η κατάδειξη και αποτίμηση της σχέσης μεταξύ του επιδιωκόμενου στόχου και των μέσων που χρησιμοποιούνται για την επίτευξή του.

Πρόκειται για το ξήτημα, πόσο πραγματικά ένα μέτρο ή μια πολιτική συνετέλεσε στην επιτυχία του στόχου. Στην περίπτωση αυτή η διερεύνηση της κατεύθυνσης και της έντασης των “εργαλείων” που χρησιμοποιούνται είναι σπουδαιότερη δουλειά από την ίδια τη διαπίστωση του βαθμού επιτυχίας του στόχου. Παράλληλα ανακύπτουν δύο βασικά προβλήματα: Πρώτον οι επιπτώσεις από τα μέτρα που χρησιμοποιούνται να είναι διαγνώσιμες και μετρήσιμες.

Δεύτερον, εφ' όσον ισχύει το πρώτο, να μπορούν αυτές να απομονωθούν από την επίδραση άλλων συντελεστών που μπορούν να επηρεάσουν τις στοχοθετικές μεταβλητές. Επειδή όμως μεταξύ των στόχων και των μέτρων υφίστανται πολύμορφες διαπλοκές και αλληλεξάρτηση απαιτείται μεγάλη προσπάθεια για τη διακρίσιμη σαφών συσχετισμών της “αποτελεσματικότητας” των μέσων και των μέτρων με την επιτυχία του στόχου (Huebener, A. und Halberstadt, R. (1976)). Παραλήψεις στον σχεδιασμό που αφορούν μία προσεκτική ανάλυση των συνολικών επιδράσεων-επιπτώσεων των μέσων που χρησιμοποιούνται μπορούν να συντελέσουν στην αναίρεση της σχεδιασμένης σχέσης στόχων/πολιτικών.

Προκειμένου να αναιρεθεί αυτό το πρόβλημα καταλογισμού χρησιμοποιηθήκαν κατά καιρούς, με επιτυχία, μέθοδοι διαδοχικών προσεγγίσεων, που καλούνται να καταδείξουν την αποδοτικότητα των προτεινόμενων πολιτικών συσχετίζοντάς αυτές με μία “υποθετική status-quo” ανάπτυξη που διαμορφώνει μία κατάσταση χωρίς τη χρησιμοποίηση περιφερειακοπολιτικών “εργαλείων”.

Παρ' όλα αυτά, μέχρι σήμερα, ούτε αυτές οι “αναφορικές συγκρίσεις” αλλά πολύ περισσότερο, ούτε τα πολυπλοκότερα οικονομετρικά μοντέλα, των οποίων η χρήση ήδη εγκαταλείπεται, και οι αναλύσεις “εισροών-εκροών”, απέδωσαν, με συγκριτική πληρότητα, στην προσπάθεια απομόνωσης, των “ειωτλοκών” για τη διακρίσιμη και εφαρμογή μιας μεθόδου κατάδειξης της άμεσης

σχέσης επιτυχίας των τιθέμενων στόχων μέσω των ενεργοποιουμένων μέσων ή μέτρων.

Για την εφαρμοσμένη έρευνα και την ανάλυση παραμένει, επομένως, το ερώτημα μέχρι ποιο λογικό σημείο μπορούν να εκταθούν οι αναλύσεις, ώστε να είναι πραγματικά αξιόπιστες και αξιοποιήσιμες. Κατά τη γνώμη μου, για μία ολοκληρωμένη ανάλυση αποτελεσματικότητας οι μέθοδοι παραμένουν αμφιλεγόμενοι όσο δεν εμπεριέχουν παραμέτρους εκτίμησης που προσεγγίζουν τα ξητούμενα οφέλη μέσα και από κοινωνικά κριτήρια που δεν είναι άμεσα μετρήσιμα.

2.3. Οι έλεγχοι υλοποίησης (εάν και κατά πόσο χρησιμοποιήθηκαν τα δημόσια μέτρα) ενδιαφέρουν μόνο περιθωριακά τον έλεγχο επιτυχίας. Μπορούν παρ' όλα αυτά να δώσουν πληροφορίες σχετικά με το βαθμό αντίδρασης των αποδεκτών των ενεργοποιουμένων μέτρων και κατά περίπτωση, για τις interim επιπτώσεις θεωρικού χαρακτήρα στη Διοίκηση.

Η αξία των ελέγχων υλοποίησης συνεκτιμάται σε συνδυασμό με τις άλλες δύο μεθόδους. Χρειαζόμαστε τα αποτελέσματά τους για να παρουσιάσουμε τον τρόπο επιτυχίας των στόχων αλλά κυρίως σαν βάση για την ανάλυση των επιπτώσεων.

Πρακτικά και σε αντίθεση με τις άλλες δύο δεν έχουμε εδώ προβλήματα διαδικασίας ή ανάλυσης.

3. Συμπεράσματα και προτάσεις για την εφαρμοσμένη έρευνα

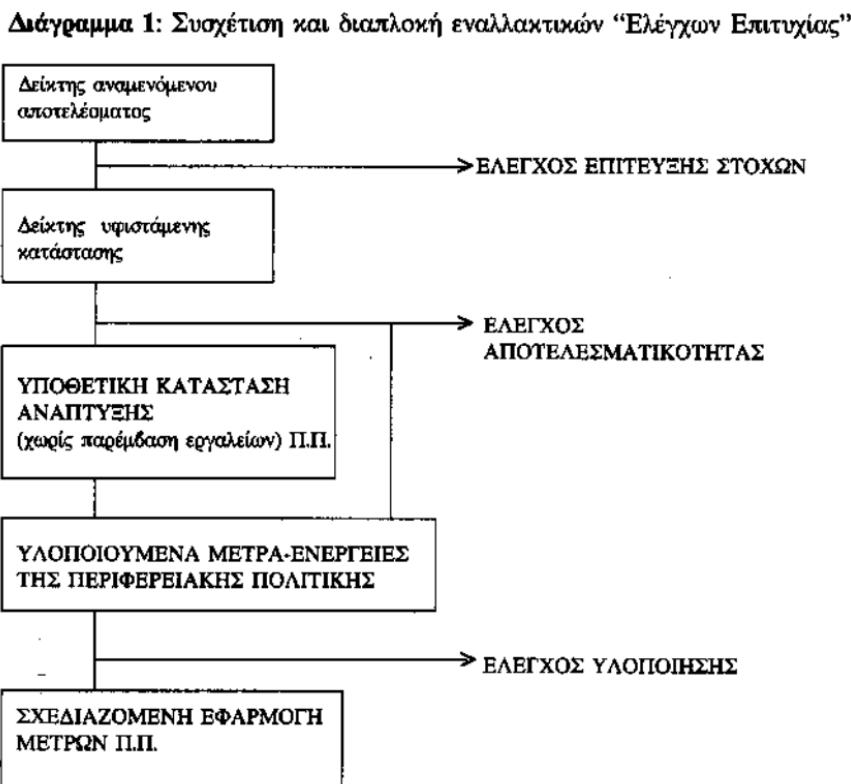
Από τα ανωτέρω και κυρίως από την παρουσίαση των προβλημάτων και των δυνατοτήτων των τριών μορφών “ελέγχου επιτυχίας” κατέδειχθη ότι μπάρχουν, κατά βάση, τρόποι διερεύνησης της επιτυχίας με τους οποίους μπορούμε να ελέγχουμε τις διάφορες εκφάνσεις της Περιφερειακής Πολιτικής.

Ανάλογα με τον σκοπό της ανάλυσης διατίθενται διάφορες παραλλαγές ελέγχου. Όσο πιο διαπιστωτικοί (και επομένως αναλυτικοί) είναι, τόσο πιο μεγάλες γίνονται οι μεθοδολογικές και πρακτικές δυσκολίες. Ανάλογα όμως απομειώνεται και η χρησιμοποίησή τους στη διοικητική (και πολιτική) πρακτική.

Η διαπίστωση αυτή οδηγεί, αναπόφευκτα, στο τελευταίο ζήτημα:

Ποια μπορεί να είναι η αντίδραση (ανταπόκριση) των ερευνητών και των σχεδιαστών ώστε να πείσουν για την αναγκαιότητα των “ελέγχων επιτυχίας” σαν μία ολοκληρωμένη διαδικασία στην υπηρεσία της “λήψης αποφάσεων”;

Κατά τη γνώμη μου είναι άμεση ανάγκη η αντιμετώπιση των



παρακάτω ξητούμενων:

- I. Του προοδήληματος των “δεικτών” ώστε οι στόχοι να μπορούν να διατυπωθούν “επιχειρησιακά”,
- II. Του σαφούς καθορισμού των μέσων που χρησιμοποιούνται (μέτρα, ενέργειες, πόροι, κλπ.),
- III. Της σωστής χρησιμικής ανάλυσης και ποσοτικοποίησης των ενεργοποιουμένων “εργαλείων” της Περιφερειακής Πολιτικής ώστε να είναι δυνατή η συσχέτισή τους με τους στόχους που επιδιώκονται και ταυτόχρονα ο διαχωρισμός της επίδρασής τους από άλλες “πολιτικές” που τυχόν υλοποιούνται στην περιοχή.

Το 1981 οι ABERLE G., PRIEBE H., SPEHL H. και ZIMMERMANN παρουσίασαν στην “Εταιρεία Ανάπτυξης και Περιφερειακών Δομών”, της Γερμανίας, την εργασία τους “Συντονισμός και αξιολόγηση των μέτρων πολιτικής για τη ρύθμιση και ανάπτυξη του χώρου”. Το συμπέρασμα στο οποίο κατέληγαν έλεγε ότι “... προς το παρόν παρά την επιθυμία δεν υπάρχουν ολοκληρωμένες προτάσεις για

μία γενικά αποδεκτή μέθοδο αξιολόγησης τόσο από λόγους πραγματικούς όσο και πολιτικούς".

Ανάμεσα, λοιπόν, στην ΕΠΙΘΥΜΙΑ και την ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ πρέπει κανείς να καταδείξει χάποια σταθερά σημεία αναφοράς που μπορούν να οδηγήσουν σε δελτίωση της θεματικής και πρακτικής πλευράς του ξητήματος και να προτείνει διεξόδους και λύσεις. Σαν τέτοια μπορούν να είναι:

α. Το γεγονός ότι οι έλεγχοι υλοποίησης καθώς και η ποσοτικοποίηση των στόχων δεν παρουσιάζουν άλυτα προβλήματα τουλάχιστον όσο κανείς δεν επιβάλλει αυστηρές κλίμακες μέτρησης. Ο συνδυασμός των ελέγχων "επίτευξης στόχων" και "υλοποίησης μέτρων-ενεργειών" αποδίδει κατ' αρχήν, χρήσιμα συμπεράσματα πρώτης "αποτίμησης".

β. Τα προβλήματα που ανακύπτουν στη διεξαγωγή "ελέγχων αποτελεσματικότητας" απαιτούν, αντίθετα, μεγαλύτερη διαγνωστική ικανότητα κυρίως στη διακρίση των "πρωτογενών" και "δευτερογενών" (συνακόλουθων), επιπτώσεων από τη χρήση των "πολιτικών" (εργαλείων), κυρίως κατά:

- τη διαμόρφωση σταθερού πλαισίου αξιολόγησης και κατανομής των αναμενόμενων επιπτώσεων μέσα από τα διάφορα στοχοθετικά "σενάρια",

- τη διευκρίνηση του συσχετισμού στόχων και μέσων επίτευξης,

- τη θεωρητική και πρακτική προσέγγιση της ποιοτικής και ποσοτικής διάστασης των περιφερειακών πολιτικών ώστε να μπορούν να ενταχθούν σε μία ολοκληρωμένη μέθοδο αξιολόγησης (ποσοτικοποίηση στόχων).

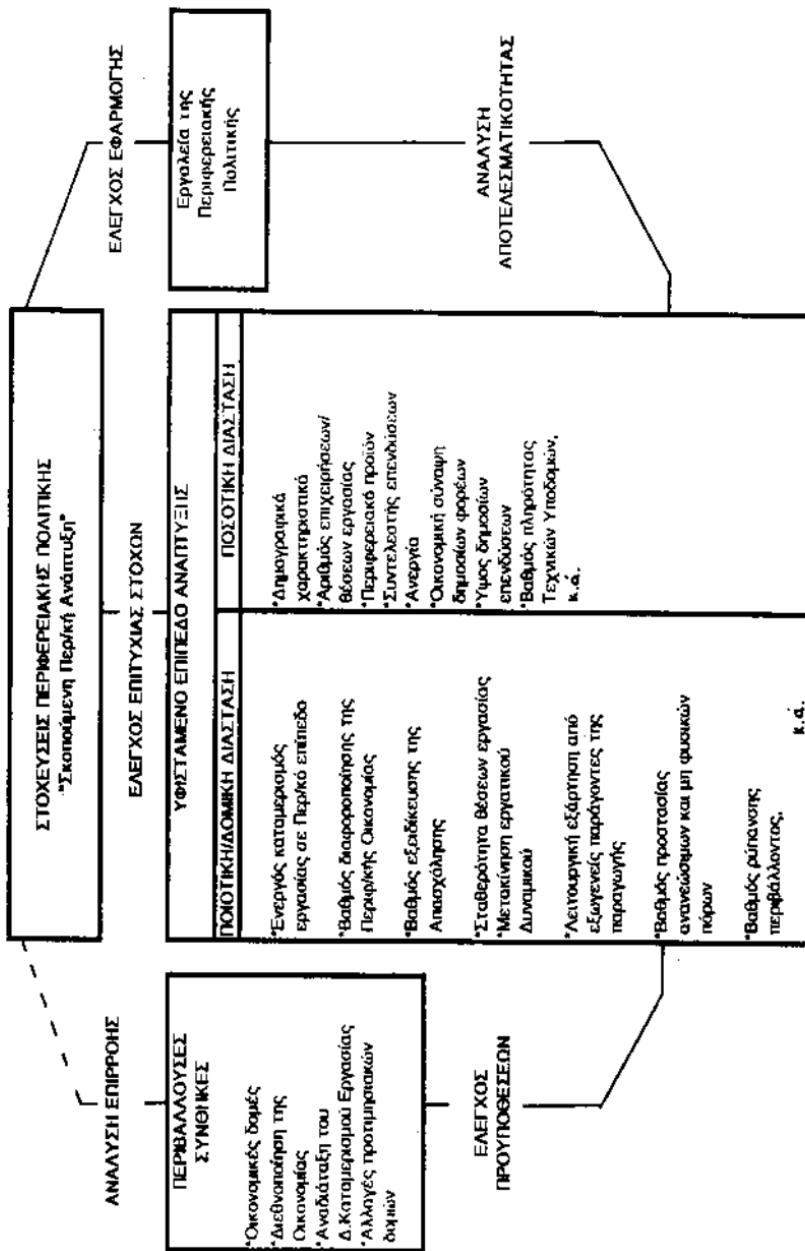
γ. Η συμπεριληφθη κοινωνικών παραμέτρων, εκτός των οικονομικών ή/και ισολογιστικών, για μία σφαιρική αποτίμηση των χωρο-οικονομικοκοινωνικών επιπτώσεων, δεδομένου και του κοινωνικού χαρακτήρα των Περιφερειακών Πολιτικών.

Τέλος, και προκειμένου να αποφύγουμε την αναζήτηση και ανακάλυψη πιθανών "νέων χωρών" μπορούμε να αξιοποιήσουμε την ήδη αποκτημένη εμπειρία από τα μέχρι σήμερα "παραδείγματα" (π.χ. το "Ειδικό Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Ανάπτυξης του Έδρου 1978-1985") (βλ. St. Tsiakiris, 1986) συνεχίζοντας σε επίπεδο "Case Studies" την έρευνα και τον έλεγχο εφαρμογής και απόδοσης. Εδώ θα είχε μεγάλο ενδιαφέρον η χρησιμοποίηση των "καταλογιστικών μεθόδων μεμονωμένων έργων ή μέτρων" που προσφέρει η "θεωρία των υποδομών".

Κάτω από τη λογική αυτή η επιλογή των "περιπτώσεων μελέτης" θα πρέπει να γίνεται κατά τρόπο, ώστε να μπορούν να χρησιμεύσουν στη διατύπωση γενικευμένων συμπερασμάτων.

Στην προσπάθεια αυτή, μιας "συστηματικής" προσέγγισης της συνολικής

Διάγραμμα 2: Σχηματική παρόταση της διδούματος και του περιεχομένου των “Ελέγχων Επιτυχίας”



διαδικασίας των “ελέγχων επιτυχίας” και των περιεχομένων θεμάτων τους για έρευνα και ανάλυση αναφέρεται και το διάγραμμα 2.

Βιβλιογραφία

- Lewis, A. W. (1980): *Development Planning*. London.
- Peters, J. N. (1971): “Regionale Wirtschaftspolitik und Ziel Konformität”. 7
Akademie für Raumforschung U. Landesplanung.
- Spehl, H., Hembach, K., Bach, W. und Brosi, W. (1987): “Regionale Wirtschaftspolitik”
in Ges, F. “Regionale Entwicklungsplanung” *Regionale Strukturrentwicklung, Berlin Band 4*.
- Wolf, F. (1974): *Effizienz U. Erfolgskontrolle D. Regionalen Wirtschafts Förderung*.
Wiesbd.
- Wulf, J. (1976): “Erfoluskontrolle in D. Reg. Wirtschafts-Politik: in Raumforschung
U. Raumordnung 34”, *Heft 3*, 1976.
- Gatzweiler, H. P. (1978): “Zum Problem der Indikatoren” in *Informationen zur
Raumentwicklung*, Heft 9/9. 1978.
- Huebener, A. und Halberstadt, R. (1976): *Erfolgskontrolle Politischer Planung*.
Goettingen.
- Tsiakiris, St. (1986): “Evros Special Development Project-A Completion-Evaluation
Report”, The World Bank-Evros Project Office, Washington and Alexandroupolis.
- Frey, R. L. (1979): *Die Infrastruktur als Mittel der Regionalpolitik*. Bern und Stuttgart.

Ex-ante Αξιολόγηση και Τεχνικά Κριτήρια Επιλογής Έργων. Νέα Εργαλεία Σχεδιασμού για το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-99

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ*

Τα προβλήματα σχεδιασμού των προγραμμάτων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) 1989-93 έχουν επισημανθεί από πολλές πλευρές, και αναλύονται εν εκτάσει και σε διάφορα κείμενα του παρόντος τόμου. Στη διαδικασία σχεδιασμού του νέου ΚΠΣ έχουν ενταχθεί δύο νέα κανονιστικά εργαλεία που μπορούν να συμβάλλουν στην αντιμετώπιση ορισμένων από τα παραπάνω προβλήματα. Το πρώτο είναι το πλαίσιο αναφοράς για την ex-ante Αξιολόγηση των Λειτουργικών Προγραμμάτων και το δεύτερο είναι η διαμόρφωση τεχνικών κριτηρίων για την επιλογή των έργων των προγραμμάτων.

Ex-ante αξιολόγηση

Η ex-ante αξιολόγηση των προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί πλέον προϋπόθεση για την έγκρισή τους¹. Για τη διενέργεια της αξιολόγησης έχει διαμορφωθεί από τη Γενική Διεύθυνση XVI ένα μεθοδολογικό πλαίσιο αναφοράς το οποίο θα χρησιμοποιηθεί κατ' αρχήν από τις Υπηρεσίες της Κοινότητας (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1993) δεδομένου ωστόσο ότι αυτό προσδιορίζει το είδος πληροφοριών που η Επιτροπή της ΕΕ θεωρεί απαραίτητες για την ex-ante αξιολόγηση, είναι προφανές ότι ουσιαστικά προδιαγράφεται από το πλαίσιο αυτό ένα minima απαιτήσεων όσον αφορά το επίπεδο επεξεργασίας και το σχεδιασμό των προγραμμάτων που θα υποδάλλονται στο μέλλον προς έγκριση στην Επιτροπή (δεύτερο ΚΠΣ, Ταμείο Συνοχής, νέες Κοινοτικές Πρωτοδουλίες). Είναι ενδιαφέρον ότι το πλαίσιο αυτό, που έχει κοινοποιηθεί, στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης, σε όλα τα Κράτη-Μέλη, διαμορφώθηκε με συνεργασία των Κοινοτικών υπηρεσιών (χυρίως η ΓΔ XVI) και της Ελλάδας (στελέχη του ΥΠΕΘΟ, Αξιολογητές και Σύμβουλοι Διαχείρισης του ΚΠΣ), και συζητήθηκε σε δύο σεμινάρια

* Δημήτρης Οικονόμου, ΕΚΚΕ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

εργασίας που οργανώθηκαν για αυτό το λόγο στην Αθήνα (Οκτώβριος 1992, Μάρτιος 1993).

Μέσω της *ex-ante* αξιολόγησης θα αποτιμηθούν (α) η συνοχή των ΣΠΑ και των ΛΠ με τους στόχους του άρθρου 1 του Κανονισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων, (β) η ποιότητα της στρατηγικής που προτείνεται σε συνάρτηση με τα προβλήματα των περιφερειών αναφοράς, και (γ) κατά πόσον οι διαθέσιμες πληροφορίες συνιστούν επαρκή βάση για να προβλεφθούν η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των προτεινόμενων δράσεων, και για να διενεργηθούν η παρακολούθηση και η *ex-post* Αξιολόγηση των προγραμμάτων.

Το Πλαίσιο για την *ex-ante* αξιολόγηση αναφέρεται σε δύο προγραμματικά επίπεδα: αφενός το ΣΠΑ, και αφετέρου τη λειτουργική παρέμβαση (δηλαδή τα ΠΕΠ και τα ΛΠ του εθνικού σκέλους). Στην πρώτη περίπτωση η οπτική είναι κατά κύριο λόγο μεσο-οικονομική, ενώ στη δεύτερη είναι περισσότερο επιχειρησιακή. Και στις δύο περιπτώσεις, η βασική δομή του γενικού σχεδίου της Αξιολόγησης είναι κοινή, και περιλαμβάνει έξι θεματικές ενότητες (φύλλα). Το περιεχόμενο κάθε ενότητας διαφοροποιείται σε μερικές περιπτώσεις, ανάλογα με το αν πρόκειται για αξιολόγηση ΣΠΑ ή ΛΠ.

Τα βασικά χαρακτηριστικά αυτών των ενοτήτων είναι τα εξής:

Φύλλο 1 Ταυτότητα του ΣΠΑ (ή του ΛΠ)

Η ενότητα περιλαμβάνει μια γενική παρουσίαση του ΣΠΑ ή του ΛΠ, και συστατικά συνοψίζει τα υπόλοιπα φύλλα.

Φύλλο 2 Συνολική αιτιολόγηση, στρατηγική και στόχοι

Η ενότητα έχει ως αντικείμενο τη συνολική αξιολόγηση της προτεινόμενης στρατηγικής, με τη χρήση κυρίως ποιοτικών κριτηρίων και σκεπτικών. Τα επί μέρους σημεία που αξιολογούνται είναι τα εξής:

- Η επάρκεια της ανάλυσης των διαρθρωτικών και κοινωνικο-οικονομικών προβλημάτων ανάπτυξης στην περιοχή επέμβασης.
- Τα αποτελέσματα του προηγούμενου ΚΠΣ.
- Η στρατηγική που προτείνεται.
- Οι άξονες δράσεις (ΣΠΑ) και οι στόχοι (ΛΠ), καθώς και η σύνδεση μεταξύ τους. Ζητούνται επίσης η εκτίμηση της επικαιρότητας και της επιτευξιμότητας των στόχων, καθώς και της καταλληλότητάς τους για την αντιμετώπιση των αναπτυξιακών προβλημάτων που έχουν εντοπισθεί.

Φύλλο 3 Ποσοτικοποίηση στόχων και προσδιορισμός δεικτών

Η ενότητα έχει ως έργο αντικείμενο την ποσοτικοποίηση των στόχων και η παρουσίαση συγκεκριμένων αριθμητικών δεικτών που θα αναφέρονται στα προβλεπόμενα αποτελέσματα των παρεμβάσεων. Οι

δείκτες αυτοί ομαδοποιούνται θεματικά ως εξής:

- Χρηματοοικονομικοί δείκτες, που συνιστούν ένα χρηματοδοτικό σχέδιο με κατανομές της χρηματοδότησης ανά πηγή προέλευσης (εθνική/κοινωνική, δημόσια/ιδιωτική, κατανομή της κοινωνικής χρηματοδότησης ανά Ταμείο), ανά άξονα προτεραιότητας (ΣΠΑ) ή υποπρόγραμμα και μέτρο (ΛΠ), και ανά έτος.
- Δείκτες φυσικών αποτελεσμάτων των προτεινόμενων παρεμβάσεων, με τη χρήση πινάκων του παρακάτω τύπου²:

ΑΞΟΝΕΣ ΣΠΑ	ΜΕΤΡΑ ΛΠ	ΦΥΣΙΚΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ	ΤΙΜΗ ΒΑΣΗΣ (ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ)	ΤΙΜΗ ΣΤΟΧΟΣ
I Αροτροπομόνωσης	1 Μεγάλοι οδικοί άξονες	Χλμ. αυτοκινητόδρομον	22	37
	2 Αεροδρόμια	Χλμ. αεροδιαδρόμων Αριθμός αεροδιαδρόμων	2,2 1	5 2
	v ..	...	..	..
ii ..	...	...	..	-
v ..	...	...	-	..

- Ανάλυση κόστους (στην περίπτωση των ΛΠ). Πίνακες με τα μοναδιαία κόστη που απαιτούνται για την υλοποίηση των ποσοτικοποιημένων φυσικών αντικειμένων. Αναφέρεται η ανάγκη συσχέτισης με τα μοναδιαία κόστη αντίστοιχων παρεμβάσεων που είναι συνίθη για ενέργειες της ίδιας φύσης.
- Δυνατικότητα και απόδοση. Δείκτες που εκτιμούν τα αποτελέσματα από άποψη δυναμικότητας που θα προκύψουν από το προσδιορισμένο φυσικό αντικείμενο, με πίνακες του εξής τύπου:

ΑΞΟΝΕΣ ΣΠΑ	ΜΕΤΡΑ ΛΠ	ΔΕΙΚΤΕΣ ΔΥΝΑΜΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΔΟΣΗΣ	ΤΙΜΗ ΒΑΣΗΣ (ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ)	ΤΙΜΗ ΣΤΟΧΟΣ
I Αροτροπομόνωσης	1 Μεγάλοι οδικοί άξονες	Ημερήσιος φόρτος (ΜΕΑ) Μέση ταχύτητα (χλμ/ώρα)	20000 70	30000 95
	2 Αεροδρόμια	Αριθμός επιβατών/έτος	100000	150000
	v ..	...	..	..
ii ..	...	...	..	..
v ..	...	...	..	..

- Αναμενόμενες κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις. Δείχτες που θα μετρούν την επίδραση της παρέμβασης σε μεταβλητές μακροοικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα. Οι επιπτώσεις πρέπει να αφορούν: από χρονική άποψη, τόσο αυτές που θα προκύψουν κατά τη διάρκεια της υλοποίησης των έργων, όσο και τις μόνιμες από άποψη επιπέδου αποτελεσμάτων, τόσο αυτές που συνδέονται με άμεσα έσοδα (πχ. διόδια από ένα δρόμο), όσο και τα έμμεσα αποτελέσματα και τις εξωτερικότητες (πχ. μείωση κόστους μεταφοράς αύξηση ανταγωνιστικότητας αύξηση εξαγωγών διοικητικής αύξησης ΑΕΠ διοικητικής), με πίνακες του εξής τύπου:

ΑΞΟΝΕΣ ΣΠΑ	ΜΕΤΡΑ ΛΠ	ΔΕΙΚΤΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ	ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣ	ΜΟΝΙΜΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ
I Αρση απομόνωσης	1 Μεγάλοι οικικοί άξονες	Νέες θέσεις εργασίας Προστιθ. αξέια (δια. δρχ) ΑΕΠ διοικητ. (δια. δρχ.) "	100 40 30 "	30 5 20
	2 Αεροδρόμια	Νέες θέσεις εργασίας Προστιθ. αξέια (εκατ. δρχ) ΑΕΠ τουρισμού (δια. δρχ.) "	250 20 8 "	100 3 10 "
	v ...	"	"	"
ii ...	...	"	"	"
v ...	...	"	"	"

- Αναμενόμενες επιπτώσεις από το συγκεκριμένο πρόγραμμα (ΣΠΑ ή ΛΠ) στην εθνική οικονομία σε μακροοικονομικό και τομεακό επίπεδο, καθώς και στη διαδικασία σύγκλισης.

- Περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

Φύλλο 4 Εσωτερική συνοχή

Διερεύνηση της ολοκλήρωσης του προγράμματος, δηλαδή της συνάφειας μεταξύ των στόχων και των μέτρων, και της συμπληρωματικότητας και συνεργίας μεταξύ των μέτρων. Ζητείται επίσης η επισήμανση τυχόν κενών (πχ. έλλειψη συγκεκριμένων μέτρων) που μειώνουν την ολοκλήρωση του προγράμματος, και η ανάλυση του προϋπολογισμού προκειμένου να προσδιορισθεί κατά πόσον οι προβλεπόμενοι πόροι είναι αντίστοιχοι των στόχων. Τέλος, ζητείται ο προσδιορισμός επί μέρους στοιχείων που θεωρούνται στρατηγικής

σημασίας ή είναι ιδιαίτερα καινοτομικά.

Φύλλο 5 Εξωτερική συνοχή

Διερεύνηση κατά πόσον η πραγματοποίηση των στόχων του προγράμματος από Εθνικές ή Κοινοτικές πολιτικές που είναι ανεξάρτητες από τις αρχές που είναι αρμόδιες για την υλοποίησή του. Τα επί μέρους ζητήματα που εξετάζονται είναι τα εξής:

- Συσχέτιση με Κοινοτικές πολιτικές και ενέργειες (Ανάλυση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων λαμβανομένων υπόψη των Κοινοτικών Κανονισμών, τήρηση των κανόνων ανταγωνισμού, επισήμανση των ενέργειών που πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο ad hoc διαδικασιών σύμφωνα με τους Κοινοτικούς Κανονισμούς για τις δημόσιες αγορές, τήρηση της ΚΑΠ, σύνδεση με άλλες Κοινοτικές ενέργειες όπως το Ταμείο Συνοχής και οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, όροις δράσεων του προγράμματος για την ενίσχυση ή εξισορρόπηση συγκεκριμένων Κοινοτικών πολιτικών).
- Συσχέτιση με Εθνικές πολιτικές (σε ποιο βαθμό ειδικά στοιχεία της παρέμβασης είναι απαραίτητα για την ενίσχυση ή εξισορρόπηση συγκεκριμένων Εθνικών/Περιφερειακών πολιτικών, σε ποιο βαθμό η πραγματοποίηση των στόχων του προγράμματος εξαρτάται από την υιοθέτηση συγκεκριμένων Εθνικών πολιτικών και μέρων, συμπεριλαμβανόμενης της χρηματοδότησης συναφών μέτρων).
- Εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον (ειδική εξάρτηση από μακροοικονομικές παραμέτρους, εξάρτηση από συγκεκριμένες υποθέσεις για τις μακροοικονομικές εξελίξεις, εξάρτηση από άλλους εξωτερικούς παράγοντες κοινωνικούς, οικονομικούς ή τεχνικούς).

Φύλλο 6 Προετοιμασία της υλοποίησης

Ανάλυση των διαδικασιών που συνδέονται με την υλοποίηση και την προετοιμασία της. Επί μέρους σημεία που εξετάζονται είναι τα εξής:

- Εταιρική σχέση: περιγραφή των διαδικασιών διαλόγου που προηγήθηκαν με τους θεαματικούς και τους κοινωνικοοικονομικούς φορείς καθώς και τις αρμόδιες για περιβαλλοντικά θέματα Αρχές.
- Νομικό πλαίσιο.
- Χρηματοδότηση (πόροι από τους οποίους εξασφαλίζεται η Εθνική συγχρηματοδότηση, διερεύνηση του βαθμού κατά τον οποίο δημοσιονομικές στενότητες και ιδιαίτερα η εφαρμογή του Προγράμματος Σύγκλισης θα δυσχεράνουν την εξασφάλιση της Εθνικής συμμετοχής).
- Διοικητική και χρηματοοικονομική οργάνωση (ανάλυση των μηχανισμών οικονομικού ελέγχου, ανάλυση των διοικητικών και

χρηματοδοτικών κυκλωμάτων που θα χρησιμοποιηθούν, διερεύνηση αν υπάρχει μία και μόνη διοικητική μονάδα για την έκδοση των ενταλμάτων πληρωμής, ανάλυση των μηχανισμών παρακολούθησης και Αξιολόγησης, κριτήρια και διαδικασίες επιλογής έργων).

Δεν είναι τυχαίο ότι στα πεδία αυτά έχουν εντοπισθεί σημαντικά προβλήματα κατά την αξιολόγηση των ΛΠ του πρώτου ΚΠΣ³. Από την άποψη αυτή, η χρήση αυτού του μεθοδολογικού πλαισίου θα οδηγήσει σε άμεση βελτίωση ορισμένων προβλημάτων. Για παράδειγμα, η επισήμανση των παρεμβάσεων που σύμφωνα με τους Κοινοτικούς Κανονισμούς επιβάλλουν την (προ)ύπαρξη Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, θα καταστήσει αδύνατη την επανάληψη της κατάστασης του πρώτου ΚΠΣ όπου για τη μεγάλη πλειοψηφία (το σύνολο στην περίπτωση μερικών ΠΕΠ και ΜΟΠ) των παρεμβάσεων δεν υπήρχε τέτοια μελέτη.

Παράλληλα, για ορισμένα άλλα προβλήματα η κατάδειξη τους θα κάνει δυσκολότερη τη σιωπηρή αγνόησή τους, και έστω και αν η αντιμετώπισή τους δεν είναι θεωρικά υποχρεωτική (όπως στην προηγούμενη περίπτωση) θα αυξήσει τις πιέσεις προς αυτή την κατεύθυνση. Χαρακτηριστική περίπτωση είναι η ποσοτικοποίηση των στόχων (που αποτελεί βασική προϋπόθεση ενός αποτελεσματικού προγράμματος). Ας σημειωθεί ότι τόσο στα παλαιά ΣΠΑ και ΚΠΣ (1979-93), όσο και στο νέο ΣΠΑ 1994-99 που έχει υποβληθεί στην Επιτροπή, η ποσοτικοποίηση των στόχων απουσιάζει τελείως⁴. Ενα άλλο τέτοιο ξήτημα συνδέεται με την προβλεπόμενη από το πλαίσιο εκτίμηση του προβλεπόμενου μοναδιαίου κόστους για διάφορες παρεμβάσεις σε συνάρτηση με το κόστος αντίστοιχων πραγματοποιημένων παρεμβάσεων. Στοιχειώδης τέτοια ανάλυση στο προηγούμενο πρόγραμμα θα είχε δείξει ότι τουλάχιστον τα μισά από τα έργα που είχαν ενταχθεί στο πρόγραμμα είχαν προϋπολογισμούς που υπολείπονταν κατά πολύ από αυτόν που απαιτούσε το προβλεπόμενο φυσικό αντικείμενο, και θα είχε περιορίσει σημαντικά το φαινόμενο των ημιτελών έργων που αποτελεί χαρακτηριστικό στοιχείο των περισσοτέρων ΛΠ.

Η πραγματοποίηση των δυνητικών θετικών επιπτώσεων εξαρτάται πάντως από δύο, τουλάχιστον, προϋποθέσεις. Η πρώτη είναι η ύπαρξη πραγματικής δούλησης από την πλευρά της Επιτροπής να εφαρμόσει το πλαίσιο αξιολόγησης και να συνδέσει τα προίματα που θα προκύψουν με την έγκριση των προισμάτων. Η εμπειρία από τις αξιολογήσεις του πρώτου ΚΠΣ έχει δείξει ότι κάτι τέτοιο δεν είναι δεδομένο. Η δεύτερη προϋπόθεση είναι τεχνικού χαρακτήρα: μεγάλο μέρος των απαιτούμενων από το μεθοδολογικό πλαίσιο στοιχείων απαιτούν την ύπαρξη σιδαρών

μελετών στις οποίες θα δασικούνται τα προγράμματα, και ενημερωμένων τραπεζών πληροφοριών για τις περιοχές και τους τομείς εφαρμογής τους. Αν ληφθεί υπόψη ότι το νέο ΣΠΑ, τόσο το συνολικό όσο και οι επί μέρους άξονες παρέμβασης (που αντιστοιχούν στα ΛΠ του μελλοντικού νέου ΚΠΣ) δεν έχουν προκύψει από τέτοιες μελέτες, είναι σαφές ότι η *ex ante* Αξιολόγηση θα προσκρούσει σε μεγάλες δυσκολίες έλλειψης αναλύσεων και δεδομένων. Οι ελλείψεις αυτές έχουν επισημανθεί επανειλημμένα στις αρμόδιες αρχές (και αυτό αναφέρεται σε όλο το χρονικό διάστημα από την έναρξη του σχεδιασμού του νέου ΚΠΣ, κατά το καλοκαίρι του 1992, μέχρι και σήμερα), χωρίς αυτό να οδηγήσει σε κατανόηση του προβλήματος και κινητοποίηση για την αντιμετώπισή του... Αντίστοιχης κεντρικής σημασίας είναι, σημειωτέων, η έλλειψη ενός ολοκληρωμένου συστήματος παρακολούθησης του ΚΠΣ, που παρεμποδίζει την *ex ante* Αξιολόγηση, αλλά θα δημιουργήσει σημαντικά προβλήματα και στην μετέπειτα πορεία του προγράμματος, από άποψη τόσο απορροφήσεων όσο και αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

Τεχνικά κριτήρια προεπιλογής έργων

Ενα από τα στοιχεία που πρέπει να αναλυθούν σύμφωνα με το Πλαίσιο τη *ex-ante* αξιολόγησης που παρουσιάσαμε παραπάνω, είναι τα κριτήρια επιλογής έργων. Αν υποτεθεί ότι η συμβατότητα των έργων με τους γενικούς κανόνες που διέπουν τα Διαρθρωτικά Ταμεία ελέγχεται στο επίπεδο του περιεχομένου των Μέτρων, μέωρ της *ex-ante* αξιολόγησης, παραμένουν δύο άλλες διασκές διαστάσεις του ξητήματος.

Η πρώτη είναι η επιλεξιμότητα των έργων όσον αφορά τη συνάφειά τους με τους στόχους του ΛΠ και των επιμέρους Μέτρων στα οποία εντάσσονται. Από διαδικαστική και ουσιαστική άποψη ο έλεγχος αυτός είναι αρμοδιότητα των Επιτροπών Παρακολούθησης κάθε ΛΠ. Η δεύτερη διάσταση είναι αυτό που έχει αποκληθεί αριμότητα και ετοιμότητα των προτεινόμενων για ένταξη στο πρόγραμμα έργων. Οι έννοιες αυτές αφορούν το βαθμό κατά τον οποίο ένα έργο είναι κατάλληλα προετοιμασμένο, από άποψη μελετών και άλλων αναγκαίων προϋποθέσεων, για να αρχίσει η εκτέλεση του άμεσα και με τρόπο που εγγυάται την αποδοτική χρήση των διατίθέμενων πόρων.

Η σημασία της διάστασης αυτής είναι μεγάλη, γιατί ο αυτό το επίπεδο έχουν εντοπισθεί μερικές από τις εντονότερες ανελάρκειες του πρώτου ΚΠΣ. Για το νέο ΚΠΣ έχει προταθεί από την Επιτροπή, σε συνεργασία με το ΥΠΕΘΟ, ένα σύστημα τεχνικών κριτηρίων προεπιλογής έργων που προσπαθεί να προσδιορίσει μια κοινά αποδεκτή, επιχειρησιακή και ενιαία μέθοδο για την αξιολόγηση της των έργων από την άποψη

αυτή. Σύμφωνα με όσα προαναφέρονται, το σύστημα δεν αξιολογεί τη σκοπιμότητα καθ εαυτή των έργων αλλά την ωριμότητα και ετοιμότητά τους. Αναφέρεται έτσι σε θέματα όπως η σαφήνεια και αξιοπιστία των πληροφοριών που παρέχει ο φορέας που προτείνει το έργο πότως αυτές απεικονίζονται στο Τεχνικό Δελτίο που πρέπει να συνοδεύει την πρόταση, τη δυνατότητα έγκαιρης ολοκλήρωσης της ενέργειας, την εξασφάλιση ορισμένων τεχνικών χαρακτηριστικών και την ικανοποίηση ορισμένων ελαχίστων απαιτήσεων.

Οι σχετικές προδιαγραφές είναι εκτεταμένες και δεν μπορούν να αναπαραχθούν εδώ στο σύνολό τους. Είναι ωστόσο ενδιαφέρον να παρουσιασθεί μια περιληπτική εικόνα τους, ώστε αφενός να γίνει σαφέστερο ποιες ανεπάρκειες της μέχρι σήμερα πρακτικής στην επιλογή των έργων αντιμετωπίζονται, και αφετέρου να δειχθεί τι απαιτήσεις προκύπτουν για τους φορείς που προτείνουν έργα για ένταξη στο ΚΠΣ.

Τα σύστημα των τεχνικών κριτηρίων περιλαμβάνει δύο παραμέτρους: την κατηγοριοποίηση των έργων, και τα κριτήρια ανά κατηγορία. Ο Πίνακας 1 περιλαμβάνει την κατηγοριοποίηση των έργων. Τα έργα κατατάσσονται σε τομείς, υποτομείς και, σε ορισμένες περιπτώσεις, τύπους. Ο Πίνακας 2 περιλαμβάνει ορισμένα από τα κριτήρια που προτείνονται. Τα κριτήρια αυτά χωρίζονται σε δύο ομάδες:

- Γενικά κριτήρια, που ισχύουν υποχρεωτικά για όλες τις κατηγορίες έργων.
- Ειδικά κριτήρια, που προσδιορίζονται αναλυτικά κατά κατηγορία έργου.

Τα γενικά κριτήρια παρουσιάζονται στο σύνολό τους στον Πίνακα

2. Ορισμένα σχόλια ή πρόσθετες πληροφορίες είναι οι εξής:

- Όσον αφορά τα Τεχνικά Δελτία (κριτήρια α), είναι χαρακτηριστικό ότι σε μικρό ποσοστό έργων του πρώτου ΚΠΣ υπήρχαν πλήρη και αξιόπιστα τέτοια δελτία.
- Όσον αφορά τη δυνατότητα ολοκλήρωσης του έργου (κριτήριο γ), προσβλέπεται ότι για τα σημαντικά έργα η εκτίμηση θα πρέπει να γίνεται από εμπειρογνώμονα και να συνοδεύεται από ένα χρονοδιάγραμμα ωρίμανσης που θα δεσμεύει το φορέα του έργου.
- Όσον αφορά την τήρηση των Εθνικών και Κοινωνικών κανόνων, έμφαση δίνεται σε εκείνους που αφορούν τον ανταγωνισμό, τις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών και την προστασία του περιβάλλοντος (εκπόνηση και έγκριση Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων πριν από την έναρξη της διαδικασίας επιλογής αναδόχου, όπου η νομοθεσία απαιτεί τέτοια μελέτη).

Όσον αφορά τα Ειδικά κριτήρια, υπάρχει μεγάλη διαφοροποίηση

Πίνακας 1: Κατηγοριοποίηση των έργων σύμφωνα με το σύστημα τεχνικών χριτηρίων προεπιλογής

Τομέας	Υποτομέας	Τύπος
ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ	ΟΔΟΠΟΙΑ ΑΙΜΕΝΙΚΑ ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΕΣ	Βελτίωση οδικών αξόνων Νέοι οδικοί άξονες Κόμβοι Παρακάμψεις Δημοτική οδοποιία
ΝΕΡΟ	ΥΔΡΕΥΣΕΙΣ ΥΠΟΔΟΜΗ ΦΟΡΕΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ	
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΕΠΙΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΘΕΣΗΣ ΑΥΜΑΤΩΝ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΕΙΣ ΟΜΒΡΙΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ ΔΙΕΥΘΕΤΗΣ ΧΕΙΜΑΡΡΩΝ	
ΥΓΕΙΑ	ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΑ ΘΕΡΑΠΕΥΤΗΡΙΑ ΧΡΟΝΙΩΝ ΠΑΘΗΣΕΩΝ ΚΕΝΤΡΑ ΥΓΕΙΑΣ/ΑΓΡΟΤΙΚΑ ΙΑΤΡΕΙΑ/ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ ΥΠΟΔΟΜΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ/ΠΡΟΝΟΙΑΣ/ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ ΠΑΙΔΙΚΟΙ ΚΑΙ ΒΡΕΦΟΝΗΠΙΑΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ	
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ	ΥΠΟΔΟΜΕΣ	Νηπιαγωγεία, Δημοτικά σχολεία, Γυμνάσια Λύκεια
ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ	ΥΠΟΔΟΜΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ - ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΒΙΠΑ ΦΟΡΕΙΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΜΜΕ	
ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΟΔΟΠΟΙΑ ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΕΞΗΛΕΚΤΡΙΣΜΟΣ ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΕΞΗΛΕΚΤΡΙΣΜΟΣ ΔΑΣΗ ΕΙΓΓΕΙΟΒΕΛΤΙΩΤΙΚΑ ΑΝΤΙΠΛΑΗΜΜΥΡΙΚΑ ΚΤΗΝΟΤΡΟΦΙΑ ΜΕΤΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΚΑΙ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΑΠΟΒΑΗΤΩΝ ΚΤΗΝΟΤΡΟΦΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ	
ΑΛΙΕΙΑ	ΑΛΙΕΥΤΙΚΑ ΚΑΤΑΦΥΤΙΑ	
ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ	ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΟΙ ΛΙΜΕΝΕΣ ΧΙΟΝΟΑΡΟΜΙΚΑ ΚΕΝΤΡΑ ΙΑΜΑΤΙΚΑ ΚΕΝΤΡΑ ΣΥΝΕΔΡΙΑΚΑ ΚΕΝΤΡΑ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΕΙΣ ΠΑΡΑΛΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΣ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗΝ ΠΡΟΒΟΛΗ-ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΝ ΕΝΔΙΑΜΕΣΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ Ή ΦΟΡΕΙΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΕ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	Μουσεία, μνημεία αρχ. και ιστορ. χώρου Πολιτιστικά κέντρα

Πίνακας 2: Τεχνικά κριτήρια έργων

ΓΕΝΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ (για όλες τις κατηγορίες έργων)
α) Πληρότητα και αξιοπιστία του Τεχνικού Δελτίου
β) Λειτουργική αυτοτέλεια του έργου
γ) Ωρμότητα της πρότασης και δινατάτητα ολοκλήρωσης του έργου μέχρι το 1999
δ) Συμβατότητα με τον Εθνικό Προγραμματισμό
ε) Τήρηση των Εθνικών και Κοινοτικών κανόνων
στ) Υπαρξη πλήρους και εγκεκριμένης τεχνικής μελέτης
ΕΙΔΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ (προσδιορίζονται αναλυτικά κατά κατηγορία έργου)

ΠΗΓΗ: ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ, ΥΠΕΘΟ 1993.

ανάλογα με την κατηγορία του έργου. Ενδεικτικά αναφέρουμε οριομένες περιπτώσεις τέτοιων κριτηρίων, για να δοθεί μια εικόνα της γενικής κατεύθυνσης:

Κατηγορία έργου: Νέοι οδικοί άξονες, κόμβοι, παρακάμψεις

- Ως προς το βαθμό αποπεράτωσης, απαιτείται η ύπαρξη στοιχείων φυσικών αντικειμένου για: τα χωματουργικά, τα τεχνικά αποχέτευσης/αποστράγγισης από τα όμβρια ύδατα, τα λοιπά τεχνικά έργα (πχ. τοίχοι αντιστήριξης, γέφυρες, σήραγγες..), η στρώση έως και του ασφαλτικού στο οδόστρωμα, η διαγράμμιση, η σήμανση, η φωτεινή σηματοδότηση, ο αναγκαίος ηλεκτροφωτισμός.
- Ως προς τη θέση, αποκλείονται μικρές αποσπασματικές παρεμβάσεις που δελτιώνουν μικρά τμήματα ή και θέσεις σε βαθμό δυσανάλογο σε σχέση με την ποιότητα του οδικού άξονα στα εκατέρωθεν των παρεμβάσεων τμήματα.
- Στις προτεινόμενες παρακάμψεις επιπρόσθετη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη ή η προγραμματισμένη με Κοινοτική συγχρηματοδότηση παράλληλη ολοκλήρωση των κόμβων όλων των τμημάτων της παράκαμψης.

Κατηγορία έργου: Υποδομές εκπαίδευσης

Απαιτείται το φυσικό αντικείμενο να περιλαμβάνει: την κτιριακή υποδομή (συμπεριλαμβανόμενων των εργαστηρίων, της αίθουσας πληροφορικής και των δοιθητικών χώρων), την ηλεκτρομηχανολογική εγκατάσταση και τον προαιύλιο χώρο.

Κατηγορία έργου: Αγροτουρισμός

- Απαιτείται η ύπαρξη μελέτης αγροτουριστικής ανάπτυξης, στην οποία μεταξύ άλλων θα αναφέρονται οι στόχοι, ο κατάλογος των

οικισμών που θα ενταχθούν στο πρόγραμμα, και η ύπαρξη αξιόπιστου φορέα υλοποίησης του έργου.

- Απαιτείται η τήρηση προδιαγραφών αγροτουριστικών καταλυμάτων (ΕΟΤ, Αγροτική Τράπεζα).
- Οι δικαιούχοι συμμετοχής στο πρόγραμμα πρέπει να είναι μόνιμοι κάτοικοι των επιλεγέντων οικισμών.
- Στο φυσικό αντικείμενο πρέπει να περιλαμβάνεται και η απαραίτητη εκπαίδευση των γεωργών.

Κατηγορία έργου: Εγγειοβελτιωτικά έργα

- Υπαρξη τεχνικοοικονομικής μελέτης σκοπιμότητας.
- Υπαρξη προγράμματος αναδιάρθρωσης καλλιεργειών με καθορισμένα κτηματολογικά δρια.
- Στοιχεία, ως προς το βαθμό αποτερότωσης, για τα έργα υδροληψίας, τα αντλιοστάσια και τις δεξαμενές, τους αγωγούς, τα στραγγιστικά δίκτυα, τα έργα διευθέτησης και τα παράλληλα έργα αναδασμού και αγροτικής οδοποιίας.

Κατηγορία έργου: Προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης

- Πιστοποίηση από αρμόδιο Κεντρικό Οργανό Πιστοποίησης περί της επάρκειας και αξιοποιίας του φορέα, και απόδειξη της Εθνικής συμμετοχής
- Συμβατότητα με τις Εθνικές προδιαγραφές που έχουν επεξεργασθεί, ενδεχομένως βάσει μελέτης αγοράς εργασίας, οι αρμόδιες Αρχές
- Τεκμηρίωση της αναγκαιότητας της δράσης με βάση τους αναπτυξιακούς στόχους της Περιφέρειας
- Συνάφεια του φορέα κατάρτισης με το αντικείμενο της κατάρτισης
- Αξιοποιία του φορέα, για την εκτίμηση της οποίας θα λαμβάνονται υπόψη ο βαθμός ένταξης των μέχρι τώρα εκπαιδευθέντων στην αγορά εργασίας και σε αντίστοιχο με την παρασχεθείσα εκπαίδευση αντικείμενο, καθώς και τα αποτελέσματα των διενεργηθέντων ελέγχων
- Για προγράμματα που υλοποιούνται από ΟΤΑ, προϋπόθεση είναι να αφορούν είτε το ήδη απασχολούμενο προσωπικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είτε κατάρτιση σχετική με την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Συντομογραφίες

ΚΠΣ: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης

ΠΕΠ: Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα

ΑΠ: Λειτουργικό Πρόγραμμα

ΣΠΑ: Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΚΑΠ: Κοινή Αγροτική Πολιτική

Σημειώσεις

1. Αρθρο 6 του Κανονισμού αριθ. 2081/93 του Συμβουλίου της 20.7.1993, για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2 052/88 για την αποστολή των Διαρθρωτικών Ταμείων.
2. Η συμπλήρωση είναι προφανώς ενδεικτική.
3. Βλέπε στο παρόν τεύχος το άρθρο Προβλήματα σχεδιασμού και υλοποίησης του πρώτου ΚΠΣ για την Ελλάδα.
4. Δεν είναι τυχαίο ότι μια από τις βασικές αρνητικές παρατηρήσεις των Κοινοτικών Υπηρεσιών για το τελευταίο είναι ακριβώς αυτή η έλλειψη.

Βιβλιογραφία

- Επιτροπή των ΕΚ (1993): *Πλαίσιο αναφοράς για την εκ των προτέρων (ex-ante) αξιολόγηση Βρυξέλλες.*
- Επιτροπή των ΕΚ, ΥΠΕΘΟ (1993): *Τεχνικά κριτήρια προεπιλογής έργων ΠΕΠ 1994-99. Αθήνα.*
- Expert Consulting (1993): *Ετήσια Εκθεση Αξιολόγησης ΜΟΠ-ΑΚΕ. Λάρισα.*
- Περιφέρεια Θεσσαλίας (1993): *Σχέδιο Περιφερειακού Προγράμματος 1994-1999. Λάρισα.*
- ΥΠΕΘΟ (1993): *Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) 1994-1999. Αθήνα.*
- ΥΠΟΔΟΜΗ (1993): *Ετήσια Εκθεση Αξιολόγησης ΠΕΠ Θεσσαλίας. Λάρισα.*

Εφαρμογή της Αξιολόγησης στα Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης και οι Μορφές Παρέμβασης

ΧΡΗΣΤΟΣ ΚΟΝΤΟΓΙΑΝΝΑΤΟΣ*

Η προσπάθεια των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών για οικονομική ανάπτυξη και κοινωνική πρόοδο εμπλέκετε αναπόφευκτα στο βασικό πρόβλημα της ορθολογικής χρησιμοποίησης των περιορισμένων πόρων με στόχο την επίτευξη των καλύτερων οικονομικών αποτελεσμάτων.

Κάθε χώρα έχει τους δικούς της, ιδιαίτερους αναπτυξιακούς στόχους και για αυτό ακριβώς το λόγο απαιτείται οι πόροι να κατευθύνονται και να κατανέμονται έτσι ώστε να επιτυγχάνονται αυτοί οι στόχοι.

Η χρησιμοποίηση των περιορισμένων πόρων (εργασία, κεφάλαιο, διοικητική οργάνωση) για την επίτευξη ενός στόχου επιφέρει τη μείωση της προσφοράς για τους άλλους στόχους.

Εάν, οι πόροι δύνανται να αποτελεσματικά είναι δυνατόν ο αριθμός των στόχων που μπορούν να επιτευχθούν συγχρόνως να αυξηθεί σημαντικά.

Ο Αναπτυξιακός σχεδιασμός ως εκ τούτου απαιτεί ιεραρχημένους και καθορισμένους στόχους προκειμένου να επιτευχθεί η δέλτιστη κατανομή και χρησιμοποίηση των πόρων.

Εφόσον οι στόχοι καθοριστούν και ιεραρχηθούν για μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο τα επί μέρους επενδυτικά σχέδια θα πρέπει να εξετάζονται με προσοχή προκειμένου να καθοριστεί εάν και σε ποιο βαθμό μπορούν να συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων. Επομένως η επιλογή των αποτελεσματικότερων εναλλακτικών σχεδίων δράσης σε σχέση με τους προκαθορισμένους στόχους, οι διορθωτικές παρεμβάσεις σε επόπειδο υλοποίησης και η ανάλυση των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων αποτελεί το κύριο αντικείμενο της Αξιολόγησης.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση θέλοντας να εκτιμήσει την αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών της παρεμβάσεων εφάρμοσε σ' έναν σημαντικό αριθμό περιπτώσεων τη μορφή της εσωτερικής αξιολόγησης από τις ίδιες τις υπηρεσίες της εκτιμώντας κυρίως τις αιτήσεις παρέμβασης που υπέβαλλαν τα κράτη μέλη.

* Χρήστος Κοντογιαννάτος, Δρ. Οικονομολόγος.

Στα μέσα της δεκαετίας του 1980 με την ενεργοποίηση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ), η Επιτροπή ανέθεσε σε εξωτερικούς Συμβούλους των οποίων η επιλογή έγινε από το κράτος μέλος που αφορούσε η παρέμβαση να εκτιμήσουν τις επιπτώσεις των κοινοτικών παρεμβάσεων σε σχέση με τους επιδιωκόμενους στόχους.

Στο άρθρο 5 του κανονισμού πλαισίου 2052/88 πρόβλεπαν η πραγματοποίηση της εκ των προτέρων (ex ante) και εκ των υστέρων (ex-post) αξιολόγησης των κοινοτικών παρεμβάσεων ώστε να γίνεται εκτίμηση των επιπτώσεων σε σχέση με τους πέντε στόχους προτεραιότητας και να αναλύονται οι επιπτώσεις τους στα ειδικά διαρθρωτικά προβλήματα.

Σε επίπεδο παρακολούθησης η αξιολόγηση των κοινοτικών δράσεων επιτρέπει εφόσον είναι αναγκαίο τον επαναπροσανατολισμό της δράσης με βάση τις ανάγκες που προκύπτουν κατά την εκτέλεση της.

Σύμφωνα με το άρθρο 26 του Συντονιστικού Κανονισμού 4253/88 η αξιολόγηση εντάσσεται στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης. Οι αριθμόδιες αρχές των κρατών μελών συμβάλλουν στην όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση αυτής της αξιολόγησης. Για την πραγματοποίηση της αξιολόγησης γίνεται χρήση των διαφόρων στοιχείων που παρέχει το σύστημα παρακολούθησης για να εκτιμηθούν οι κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις των επί μέρους δράσεων.

Τέλος μετά το Συμβούλιο Κορυφής του Εδυμβούργου η Αξιολόγηση των κοινοτικών προγραμμάτων γίνεται συστηματική και αποτελεί υποχρέωση του κράτους μέλους απέναντι στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Οι πέντε ειδικοί στόχοι:

Στόχος αρ. 1: Αφορά τις περιφέρειες των οποίων το ΑΕΠ/κάτοικο είναι κατώτερο του 75% του Κοινοτικού μέσου όρου.

Στόχος αρ. 2: Αφορά τις βιομηχανικές περιοχές σε παρακμή με α) μέσο ποσοστό ανεργίας μεγαλύτερο από τον κοινοτικό μέσο όρο των τριών τελευταίων ετών,

β) ποσοστό απασχόλησης στη βιομηχανία σε σχέση με το ποσοστό συνολικής απασχόλησης ίσο ή ανώτερο από το Κοινοτικό Μέσο Όρο για κάθε έτος αναφοράς του στοιχείου 6).

Στόχος αρ. 3: Αφορά την καταπολέμηση της ανεργίας μακράς διάρκειας και διευκόλυνση της ένταξης στην αγορά εργασίας των νέων και των προσώπων που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας.

Στόχος αρ. 4: Αφορά τη διευκόλυνση της προσαρμογής των εργαζομένων στις μεταβολές της βιομηχανίας και στην εξέλιξη των

συστημάτων παραγωγής.

Στόχος αρ. 5α: Αφορά την προσαρμογή των γεωργικών και αλιευτικών διαρθρώσεων.

Στόχος αρ. 5b: Αφορά συγροτικές περιοχές εκτός στόχου 1 που χαρακτηρίζονται από χαμηλό επίπεδο κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης το οποίο εκτιμάται με βάση το ΑΕΠ/χάτοικο και πληρούν 2 από τα τρία κριτήρια:

- α) Υψηλό ποσοστό γεωργικής απασχόλησης σε σχέση με τη συνολική απασχόληση.
- β) Χαμηλό επίπεδο γεωργικής απασχόλησης.
- γ) Χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού η σημαντική τάση απομάκρυνσης του.

Μεθοδολογική προσέγγιση

Η εφαρμογή της Αξιολόγησης στα Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ-ΠΕΠ) από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 και μετά απέδωσε σημαντική εμπειρία τόσο στους Δημόσιους όσο και στους ιδιωτικούς φορείς οι οποίοι έχουν εμπλακεί σε αυτή τη διαδικασία.

Η Αξιολόγηση ενός προγράμματος αυτής της μορφής είναι μια λειτουργία που πρέπει να συνοδεύει τόσο θεωρητικά όσο και πρακτικά όλα τα στάδια της εξελικτικής του πορείας.

α) Η αξιολόγηση συνήθως αποτελεί αναπόσπαστο μέρος και της φάσεως της κατάρτισης και προετοιμασίας ενός προγράμματος. Κατά τη φάση αυτή λαμβάνονται σημαντικές αποφάσεις που καθορίζουν κατά ένα μεγάλο βαθμό τον τρόπο της εξέλιξης, παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος προδιαγράφοντας έτοι σε σημαντικό βαθμό, το βαθμό της επιτυχίας του.

β) Η αξιολόγηση κατά τη φάση υλοποίησης ενός προγράμματος είναι απαραίτητη για την ομαλή εξέλιξη της πορείας του on going. Πολλοί παράγοντες και αίτια πολλές φορές αποδόβεται δύνανται να επιδράσουν αρνητικά στην προγραμματισμένη πορεία υλοποίησης του προγράμματος. Σ' αυτή τη φάση της αξιολόγησης είναι σημαντική η επιλογή των κατάλληλων, εργαλείων ποσοτικοποιημένων (κριτήρια ή δείκτες) ούτως ώστε σε συνδυασμό με την ύπαρξη ποσοτικοποιημένων τελικών και ενδιάμεσων στόχων να κριθεί η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα του προγράμματος.

γ) Τέλος στην φάση ολοκλήρωσης του προγράμματος η αξιολόγηση (ex-post) η εκ των υστέρων είναι χρήσιμη γιατί γίνεται πλέον ο απολογισμός της εξελικτικής πορείας όλου του προγράμματος από το σημείο έναρξης μέχρι και το σημείο περάτωσης των έργων. Είναι σαφές

ότι τα εξαγόμενα συμπεράσματα θα είναι πολύ χρήσιμα για την κατάρτιση νέων προγραμμάτων. Κατά τη φάση αυτή εκτιμώνται και αναλύονται με μεγαλύτερη ακρίβεια τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις του προγράμματος και στη συνέχεια συγκρίνονται οι κατά την κατάρτιση του προγράμματος τεθέντες στόχοι με τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις από την υλοποίηση των ενεργειών του προγράμματος.

Η τρέχουσα Αξιολόγηση η οποία εφαρμόζεται στα κοινοτικά προγράμματα από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, είναι μια διαδικασία δυναμική και αποτελεί αντικείμενο συνεχούς διαπραγμάτευσης μεταξύ των υπηρεσιών του ΥΠΕΘΟ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Γραφείων Συμβούλων.

Η αναζήτηση ενός κοινού πλαισίου αναφοράς με στόχο την εξασφάλιση της συγκριτικότητας των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης και της τοποθέτησης των βάσεων για την εκ των προτέρων αξιολόγηση του δεύτερου πακέτου Delors αποτελεί αντικείμενο εργασίας τόσο των υπηρεσιών του ΥΠΕΘΟ όσο και των αντίστοιχων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το κοινά αποδεκτό περίγραμμα της τρέχουσας αξιολόγησης καταλήγει σε τρία σημεία.

α) την αξιολόγηση της δομής του προγράμματος με ζητούμενα τη συνάφεια μεταξύ στόχων δράσεων τη συνεργία και συνοχή μεταξύ των παρεμβάσεων,

β) την αξιολόγηση των προοδηλημάτων εφαρμογής του συστήματος διοίκησης και των διαφόρων δράσεων,

γ) την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων των παρεμβάσεων σε σχέση με τους αρχικά τεθέντες στόχους του προγράμματος.

Παράλληλα με την τρέχουσα αξιολόγηση καταρτίστηκε κοινό πλαίσιο αναφοράς για την εκ των προτέρων αξιολόγηση του Νέου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Με την εκ των προτέρων αξιολόγηση επιδιώκεται:

α) Η συνολική θεώρηση του προστιθομένου προγράμματος, με την παρουσίαση των θεματικών στόχων εκφρασμέων σε ποσοτικοποιημένους ενδιάμεσους δείκτες άμεσων αποτελεσμάτων και επιπτώσεων.

β) Η Οικονομοτεχνική τεκμηρίωση των προτεινόμενων ενεργειών με παρουσίαση των χρηματοοικονομικών στοιχείων του προγράμματος.

Ανάλυση της εωτερικής συνοχής του προγράμματος.

γ) Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των προτεινόμενων ενεργειών σε σχέση με τους στόχους του προγράμματος.

δ) Εκτίμηση των αναμενόμενων κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων και των έμμεσων και δευτερογενών αποτελεσμάτων του προγράμματος.

Τα παραπάνω στοιχεία συνθέτουν τη βασική ανάγκη που προκύπτει για τη βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων Εθνικών και Κοινωνικών στο πλαίσιο μιας αναπτυξιακής προσπάθειας επύλυσης χρόνιων βασικών διαρθρωτικών προβλημάτων της Ελληνικής Οικονομίας. Το δεύτερο ΚΠΣ είναι πιθανόν η τελευταία ευκαιρία για τη χώρα μας να διορθώσει τους μακροοικονομικούς δείκτες την ανεργία και τον πληθωρισμό. Η ορθολογική αξιοποίηση των πόρων ο σωστός σχεδιασμός και υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων περνάει αναγκαία μέσα από την αξιολόγηση.

Η βελτίωση της τεχνικής, η κατάρτιση ενός κοινού πλαισίου αναφοράς και η ορθολογική χοήση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης από τη Δημόσια διοίκηση είναι μια δυναμική διαδικασία η οποία θα πρέπει να συνεχιστεί και να αποτελέσει το αντικείμενο πολλαπλών συζητήσεων στο πλαίσιο του PARTENARIAT μεταξύ των Εθνικών και Κοινωνικών Εταιρών.

Καταγραφή Εμπειριών από την Εφαρμογή του Θεσμού της Αξιολόγησης στην Ελλάδα

ΜΑΤΘΟΥΛΑ ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΥ*

Εισαγωγή

Το αίτημα της αξιολόγησης των προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΚ) τέθηκε από το 1985, με την έγκριση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ). Όπως αναφέρεται στον αντίστοιχο Κανονισμό του Συμβουλίου¹, με ευθύνη της Επιτροπής των ΕΚ καταρτίζονται λεπτομερείς, ετήσιες εκθέσεις για τα ΜΟΠ, οι οποίες περιέχουν μεταξύ άλλων στοιχεία για “την οικονομική και κοινωνική αξιολόγηση των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων”.

Το 1988 με τη μεταρρύθμιση των Κανονισμών των διαρθρωτικών ταμείων, το θέμα της αξιολόγησης τίθεται με μεγαλύτερη έμφαση. Πιο συγκεκριμένα, με αναφορά σε ιδιαίτερο άρθρο σχετικού Κανονισμού², αναγνωρίζεται η συμβολή των κρατών μελών στην αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση της αξιολόγησης που αναλαμβάνει η Κοινότητα, ενώ επισημαίνεται ότι “η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων κατά την εξέταση των αιτήσεων χορήγησης συνδρομής”.

Μεγαλύτερη βαρύτητα στα ζητήματα εκτίμησης και αξιολόγησης των Κοινοτικών παρεμβάσεων δίδεται μετά την πρόσφατη αναθεώρηση των Κανονισμών των διαρθρωτικών ταμείων (Ιούλιος 1993), σύμφωνα με τους οποίους η εκτίμηση και αξιολόγηση των διαρθρωτικών ενεργειών συνδέεται πλέον άμεσα με την απόφαση συγχρηματοδότησής τους.

Με βάση το ισχύον θεματικό πλαίσιο της περιόδου 1989-93, με κοινή θέση του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και της Επιτροπής των ΕΚ ανατέθηκε σε “εξωτερικούς” αξιολογητές (ιδιωτικά μελετητικά γραφεία), η αξιολόγηση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) και των ΜΟΠ, τα οποία υλοποιούνται στο πλαίσιο του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης για την Ελλάδα 1989-93.

* Ματθούλα Τριανταφύλλου, Στέλεχος ΥΠΕΘΟ.

Στόχος της προσπάθειας αυτής ήταν η εκπόνηση της τρέχουσας (on-going) αξιολόγησης των προγραμμάτων, δηλαδή η αξιολόγηση της δομής των υλοποιούμενων προγραμμάτων, η αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης των μέτρων και του συστήματος διοίκησης καθώς και η εκτίμηση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων και επιπτώσεων από την υλοποίηση των προγραμμάτων.

Οι εκθέσεις αξιολόγησης, που συντάχθηκαν με βάση την παραπάνω προβληματική, δεν ακολούθησαν μια ενιαία μεθοδολογία εφόσον άλλωστε δεν είχε υιοθετηθεί από Ελληνικής και Κοινοτικής πλευράς μια κοινώς αποδεκτή μέθοδος προσέγγισης. Κατά συνέπεια, οι αντίστοιχοι μελετητές εφήρμοσαν μεθόδους και πρακτικές που επέλεξαν από τη διαθέσιμη βιβλιογραφία ή επινόησαν μεθοδολογικά σχήματα που εξυπηρετούσαν τους στόχους της αξιολόγησης.

Στην πορεία αυτή ανέκυψαν μεθοδολογικά και άλλα ερωτήματα, τα οποία αντιμετωπίσθηκαν με ιδιαίτερο τρόπο από τους μελετητές. Αποκτά κατά συνέπεια ενδιαφέρον τη παρουσίαση ορισμένων αντιπροσωπευτικών εκθέσεων αξιολόγησης και η επισήμανση της μεθοδολογίας και της τεχνικής που ακολουθήθηκε κάθε φορά, επειδή εκτιμάται ότι μια τέτοια προσπάθεια συμβάλλει στον προσδιορισμό ορισμένων κοινά αποδεκτών τεχνικών προσέγγισης και στην διεύρυνση του επιστημονικού προβληματισμού των θεμάτων αξιολόγησης.

Από τις εκθέσεις που συντάχτηκαν επελέγησαν ενδεικτικά επτά ετήσιες εκθέσεις (όχι κατ' ανάγκη με αξιολογικό κριτήριο), οι οποίες και παρουσιάζονται στο κείμενο που ακολουθεί.

Στην παρουσίαση αυτή δίδεται έμφαση στα ουσιαστικότερα σημεία των εκθέσεων και ειδικότερα στην μεθοδολογία και στις τεχνικές που εφαρμόστηκαν για την αξιολόγηση των προγραμμάτων, με προσπάθεια να εντοπιστούν οι πιο αξιόλογες και πρωτότυπες πρακτικές που χρησιμοποιούνται. Επίσης επισημάνονται τα σημαντικότερα από τα συμπεράσματα, στα οποία καταλήγουν οι ερευνητές και επιχειρείται να αποτιμηθεί ο βαθμός αξιοποίησης από τη διοίκηση των παραπάνω δραστηριοτήτων αξιολόγησης.

Αξιολόγηση του ΠΕΠ-Ιονίων Νήσων

I. Μεθοδολογία Αξιολόγησης

Η εργασία αξιολόγησης του ΠΕΠ-Ιονίων Νήσων αναπτύσσεται σε δύο άξονες: στην αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του προγράμματος και στην εκτίμηση των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεών του.

1. Αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του προγράμματος

Για να αξιολογηθεί η πορεία υλοποίησης του ΠΕΠ χρησιμοποιούνται ορισμένοι χρηματοοικονομικοί δείκτες, οι οποίοι προσδιορίζονται με βάση τους προϋπολογισμούς και τις απορροφήσεις των μέτρων. Δείκτες που χρησιμοποιούνται κατ' αυτήν την έννοια είναι για παράδειγμα τα ποσοστά απορρόφησης ανά νομό, ανά αναπτυξιακή περιοχή, η παρακολούθηση των δαπανών κατ' έτος κ.ά. Παράλληλα αξιολογείται και η πορεία υλοποίησης του φυσικού αντικειμένου των έργων με την χρήση αντίστοιχων περιγραφικών δεικτών και υπολογίζεται, για όσα έργα υπάρχουν ομοιογενή στοιχεία μέτρησης φυσικού αντικειμένου, το κόστος ανά μονάδα φυσικού αντικειμένου.

2. Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και επιπτώσεων

Για να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις από την εφαρμογή του προγράμματος διερευνάται η κατανομή των διαθεσίμων πόρων στο εσωτερικό της Περιφέρειας προκειμένου να αναδειχθεί η αποτελεσματικότητα του προγράμματος στην σύγκλιση των επί μέρους περιοχών της Περιφέρειας. Η προσέγγιση αυτή βασίζεται σε ένα σύνολο δεικτών που σχεδιάστηκαν, αφού προηγουμένως τα έργα κατατάχθηκαν κατά κατηγορία φυσικού αντικειμένου (π.χ. κατηγορία δρόμων, λιμανιών, αεροδρομίων, υδρεύσεων κλπ).

Οι δείκτες που διαμορφώθηκαν βασίζονται στον συνδυασμό των δεδομένων του προγράμματος (προϋπολογισμοί και απορροφήσεις έργων) με τα βασικά αναπτυξιακά μεγέθη της Περιφέρειας (πληθυσμός, απασχόληση, υφιστάμενο οδικό δίκτυο, κίνηση λιμένων και αεροδρομίων κλπ). Με τους δείκτες αυτούς επιδιώκεται να προσδιοριστεί η χωρική έκφραση της αναπτυξιακής διάστασης του Προγράμματος.

Πιο συγκεκριμένα, με βάση τους προϋπολογισμούς των έργων υπολογίζονται για κάθε κατηγορία έργων, οι πόροι που διατίθενται ανά 1000 κατοίκους, ανά 1000 τουριστικές κλίνες, ανά 100 χλμ. υφιστάμενου δρόμου, ανά 1000 επιβάτες λιμανιού...καλ. Οι δείκτες αυτοί προσδιορίζονται για το σύνολο της Περιφέρειας, για κάθε νομό και για κάθε αναπτυξιακή περιοχή νομού (έχουν προσδιοριστεί αναπτυξιακές περιοχές στο εσωτερικό του κάθε νομού από την ομάδα του αξιολογητή σε συνεργασία με την Περιφέρεια με βασικό κριτήριο τη συμπληρωματικότητα και τη δυνατότητα αλληλενίσχυσης των υποπεριοχών τους).

Οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται με τη μέθοδο αυτή περιγράφουν τις διαφοροποιήσεις στην διάθεση πόρων για τις διάφορες περιοχές και για διάφορες κατηγορίες παρεμβάσεων, μπορούν κατά συνέπεια να αποτελέσουν ενδείξεις ως προς την πολιτική που ακολουθείται για την ενίσχυση ορισμένων περιοχών σε διάφορους τομείς. Στην παρούσα

προσέγγιση με δεδομένη την επιδίωξη για σύγκλιση στο εωτερικό της Περιφέρειας, οι παραπάνω δείκτες παρέχουν ενδείξεις για την χρήση των πόρων σε ενδοπεριφερειακό μόνο επίπεδο. Η διαμόρφωση αντίστοιχων δεικτών για ευρύτερες κλίμακες π.χ. εθνική ή Κοινωνική θα έδινε τη δυνατότητα σύγκρισης και με άλλες Περιφέρειες.

Προκειμένου να αποτιμηθεί το συνολικό αποτέλεσμα των παρεμβάσεων του Προγράμματος επιλέγεται η επιτόπια έρευνα σε φορείς της Περιφέρειας με την χρήση ερωτηματολογίου και με αντικείμενο τη διερεύνηση της λειτουργικότητας των έργων που έχουν ολοκληρωθεί.

II. Συμπεράσματα

Τα βασικά συμπεράσματα της αξιολόγησης του ΠΕΠ-Ιονίων νήσων αναφέρονται κατά κύριο λόγο στην λειτουργία του συστήματος διοίκησης του προγράμματος.

Έτσι ενώ διαπιστώνεται ότι η ενδοπεριφερειακή κατανομή σε κλίμακα νομού, των διατιθέμενων από το ΠΕΠ πόρων, έχει διάσταση περιφερειακής σύγκλισης, η ανυπαρξία ενός πλαισίου αναφοράς για την περιοδική αναμόρφωση του προγράμματος, δηλαδή ενός εύκαμπτου συστήματος έγκρισης και προσαρμογής έργων, μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα αποκλίσεις από τις αρχικές προβλέψεις του προγράμματος.

Στο ίδιο πλαίσιο αποτίμησης του συστήματος διοίκησης εντοπίζονται πρόβληματα ροής της πληροφόρησης του προγράμματος (π.χ. πρόβλημα καταγραφής και μετάδοσης της πληροφόρησης σχετικά με τη φυσική πρόσοδο των έργων κλπ).

Αξιολόγηση του ΠΕΠ-Πελοποννήσου

I. Μεθοδολογία Αξιολόγησης

Το γενικό μεθοδολογικό πλαίσιο αξιολόγησης του ΠΕΠ-Πελοποννήσου περιλαμβάνει τρεις βασικούς άξονες:

- την αξιολόγηση της αποδοτικότητας,
- την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας,
- την αξιολόγηση του συστήματος διοίκησης.

Και για τους τρεις βασικούς άξονες, γίνονται ποσοτικές εκτιμήσεις, οι οποίες με βάση πρωτογενείς πληροφορίες καταλήγουν σε μια σειρά αριθμητικών δεικτών καθώς και ποιοτικές εκτιμήσεις, οι οποίες εφιμηνεύουν και συμπληρώνουν τους αριθμητικούς δείκτες.

Ειδικότερα οι βασικοί άξονες αξιολόγησης προσδιορίζονται ως ακολούθως:

1. Αξιολόγηση της αποδοτικότητας

Η αποδοτικότητα αναφέρεται κατά κύριο λόγο στο έργο, η δε αποδοτικότητα του μέτρου προσδιορίζεται ως το σύνολο της αποδοτικότητας των έργων. Η ποσοτική έκφραση της αποδοτικότητας αναφέρεται στην σχέση φυσικού αντικειμένου με το κόστος έργου και το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσής του ενώ η ποιοτική εκτίμησή της αναφέρεται στις προϋποθέσεις για περαιώση του έργου ή τμήματος του ή για απόρριψη του έργου από το ΚΠΣ.

Μεθοδολογικά, η ποσοτική προσέγγιση επιτεύχθηκε με τον προσδιορισμό του δείκτη απόδοσης (ωφέλειας/κόστους) των παραλληλων επενδυτικών, αναπτυξιακών ενεργειών στην Περιφέρεια αλλά και με τον προσδιορισμό αντίστοιχων δεικτών για συγκεκριμένες ομάδες μέτρων και έργων του ΠΕΠ. Για τον προσδιορισμό των παραπάνω δεικτών χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της προεξόφλησης των τιμών (κόστος-όφελος) με έτος βάσης το 1993 και προεξοφλητικό επιτόκιο 5%.

Με βάση την τεχνική αυτή υπολογίζεται ο δείκτης απόδοσης των κυριότερων προγραμμάτων που υλοποιούνται στην Περιφέρεια (LEADER, ENVIREG, ΜΟΠ και ΠΕΠ), ο δείκτης απόδοσης των μέτρων του ΠΕΠ και ενδεικτικά ο δείκτης απόδοσης τεσσάρων έργων του προγράμματος.

2. Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας

Η αποτελεσματικότητα αναφέρεται κατά κύριο λόγο στο μέτρο και στην σχέση του μέτρου με τα έργα που περιέχει, με το υποπρόγραμμα στο οποίο ανήκει και τέλος με το ΠΕΠ. Η αποτελεσματικότητα περιγράφεται από τρεις επί μέρους διαστάσεις:

i. Την ωφελιμότητα.

ii. Τις επιπτώσεις.

iii. Την ολοκλήρωση, η οποία προσδιορίζεται από τη συνεργία και συνοχή μεταξύ έργων ή μέτρων καθώς και από τη συνάφεια μεταξύ έργων, μέτρων και στόχων προγράμματος.

Ειδικότερα:

i. Ωφελιμότητα

Η ωφελιμότητα προσδιορίζεται από τα σχετικά άμεσα αποτελέσματα του έργου. Ποσοτικά οι ωφέλειες, ορίζονται από την αριθμητική σύγκριση του φυσικού αντικειμένου των εκτελούμενων έργων με το αντίστοιχο επίπεδο αναγκών της περιφέρειας ή του νομού π.χ. για την περιπτωση του μέτρου της οδοποιίας υπολογίζεται ο λόγος του αριθμού των χλμ. του οδικού δικτύου που βελτιώνεται ή διανοίγεται προς το συνολικό αριθμό των χλμ. που απαιτεί βελτίωση ή αντιστοίχως διάνοιξη στο επίπεδο του νομού και της Περιφέρειας. Έτοι προσδιορίζεται το

ποσοστό συνεισφοράς του αντίστοιχου μέτρου στο σύνολο του οδικού δικτύου της Περιφέρειας.

Στην περίπτωση έμμεσων ωφελειών συγχρίνεται ο αριθμός των ωφελούμενων από το έργο με τον αριθμό αυτών που έχουν αντίστοιχη ανάγκη π.χ. στην περίπτωση ενός έργου αποχέτευσης υπολογίζεται ο λόγος του πληθυσμού των ΟΤΑ που ωφελούνται προς το συνολικό πληθυσμό που έχει αντίστοιχες ανάγκες στο επίπεδο του νομού. Έται προσδιορίζεται το ποσοστό των κατοίκων που εξυπηρετείται από ένα έργο αποχέτευσης.

Παράλληλα αποτιμάται το κόστος των ωφελειών, με την αναγωγή του κόστους του έργου στην μονάδα ωφέλειας ανάλογα με το είδος του έργου (π.χ. κόστος έργου ανά ωφελούμενο κάτοικο ή ανά εκτελούμενο χλμ. κ.ά.). Επισημαίνεται ότι η όλη αποτίμηση αυτή βασίζεται στους τρέχοντες προϋπολογισμούς (ex-ante προσέγγιση) και όχι στις πραγματοποιηθείσες δαπάνες επειδή ο αριθμός των ολοκληρωμένων έργων είναι μικρός.

Ποιοτικά οι ωφέλειες ορίζονται από την εκτίμηση της συνεισφοράς του μέτρου στους διάφορους τομείς της οικονομίας (π.χ. κατά πόσο συνεισφέρει η ανάπτυξη του τουρισμού στην τοπική οικονομία με τη διακίνηση των τοπικών προϊόντων κ.ά.).

ii. Επιπτώσεις

Οι επιπτώσεις προσδιορίζονται από την αριθμητική εκτίμηση της μεταβολής δύο βασικών μακροοικονομικών μεγεθών της Περιφέρειας, του Ακαθάριστου Περιφερειακού Προϊόντος και της Απασχόλησης. Γίνεται εκτίμηση των μεταβολών που θα επέλθουν στα παραπάνω μεγέθη σε μια πενταετία μετά την υλοποίηση των έργων ολόκληρου του ΠΕΠ, ομάδων μέτρων του ΠΕΠ καθώς και ενδεικτικά ορισμένων έργων.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε πρακτικά, βασίστηκε στον υπολογισμό κατ' αρχήν του πολλαπλασιαστή των επενδύσεων για την Περιφέρεια, στην συνέχεια προσδιορίστηκε η αύξηση του προϊόντος της περιοχής που επήλθε από τις επενδύσεις και τέλος υπολογίστηκε η ελαστικότητα του προϊόντος ως προς την απασχόληση, για να εκτιμηθεί η μεταβολή της απασχόλησης.

Ποιοτικά οι επιπτώσεις αποτιμώνται σε σχέση με την αναπτυξιακή πολιτική που υλοποιεί το ΠΕΠ και τους επί μέρους στόχους του κάθε μέτρου.

iii. Ολοκλήρωση

Η αξιολόγηση της ολοκλήρωσης του Προγράμματος γίνεται προσεγγιστικά με την υιοθέτηση μιας δυαδικής κλίμακας, η οποία για το συνδυασμό δύο οποιωνδήποτε έργων δηλώνει την ύπαρξη ή μη,

συνοχής ή αντίστοιχα συνεργίας.

Με βάση τα παραπάνω προσδιορίζεται ένας πίνακας που αποδίδει τη μέγιστη ή “δυνάμει” συνεργία των μέτρων του ΠΕΠ. Όμως το αν η “δυνάμει” αυτή συνεργία είναι και πραγματική, εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων έργων που περιέχουν τα αντίστοιχα μέτρα του ΠΕΠ. Προσδιορίζεται λοιπόν ένας δεύτερος πίνακας για τα σημαντικότερα έργα του ΠΕΠ, στον οποίο περιγράφεται η πραγματική συνεργία των μεγάλων έργων του ΠΕΠ.

Στην περίπτωση της συνεργίας χρησιμοποιείται μια συγκεκριμένη συνεκτική γεωγραφική ενότητα πολύ μικρότερη του νομού (π.χ. ΟΤΑ ή αναπτυξιακός σύνδεσμος) ή ένας αντίστοιχα συνεκτικός συγκεκριμένος πληθυσμός αφελουμένων ανάλογα με τον χαρακτήρα του έργου και των αφελειών που προκύπτουν από αυτό. Στην περίπτωση της συνοχής χρησιμοποιείται ως κριτήριο η λειτουργική εξάρτηση μεταξύ δύο έργων.

3. Αξιολόγηση του συστήματος διοίκησης

Ενδιαφέρουσα είναι η αξιολόγηση του συστήματος διοίκησης και ειδικότερα η διερεύνηση των παραγόντων εκείνων που επηρεάζουν την απορροφητικότητα των έργων. Με την χρήση εξισώσεων γραμμικής παλινδρόμησης διαπιστώνεται για τα σημαντικότερα μέτρα του προγράμματος, ότι η απορροφητικότητα των έργων δεν εξαρτάται από το ύψος του προϋπολογισμού τους αλλά κύρια από τον υπεύθυνο φορέα υλοποίησης και από το είδος του έργου.

Για έργα τοπικής εμβέλειας οι πλέον αποδοτικοί φορείς είναι οι τοπικοί, οι οποίοι διαθέτουν τους κατάλληλους μηχανισμούς, έπονται οι νομαρχιακοί και οι περιφερειακοί.

II. Συμπεράσματα

Από την προηγούμενη αξιολόγηση διαπιστώνεται ότι η υλοποίηση του ΠΕΠ επιφέρει θετικά αποτελέσματα στην οικονομική μεγέθυνση της Περιφέρειας, ο βαθμός όμως συνοχής και συνεργίας των μέτρων του προγράμματος είναι χαμηλός.

Η άποψη αυτή αναδεικνύει τις αδυναμίες στην δομή του προγράμματος και ειδικότερα το πρόβλημα της ένταξης μεμονωμένων παρεμβάσεων με τις οποίες αποδυναμώνεται η συμπληρωματικότητα των μέτρων και ο ολοκληρωμένος χαρακτήρας του ΠΕΠ.

Πέρα από τα προβλήματα που ανάγονται στην φάση σχεδιασμού του ΠΕΠ, διαπιστώνονται αδυναμίες στο εφαρμοζόμενο σύστημα διοίκησης. Ειδικότερα εντοπίζονται ουσιαστικά κενά στο οργανωτικό υποσύστημα, όπως απουσία κανόνων και διαδικασιών για το συντονισμό των υπηρεσιών, στελεχική ένδεια των φορέων υλοποίησης των έργων,

μεγάλος αριθμός φορέων υλοποίησης με περιορισμένες εξουσίες και ευθύνες κ.ά ενώ η λειτουργία του πληροφοριακού συστήματος χαρακτηρίζεται ως πλημμελής.

Αξιολόγηση ΜΟΠ Μακεδονίας-Θράκης

I. Μεθοδολογία Αξιολόγησης

Η αξιολόγηση του ΜΟΠ-Μακεδονίας Θράκης αναπτύσσεται σε δύο πεδία. Περιλαμβάνει την τρέχουσα αξιολόγηση του προγράμματος, δηλαδή την αξιολόγηση της υλοποίησης των μέτρων και του συστήματος διοίκησης και την (ως ένα βαθμό) εκ των υστέρων (ex-post) αξιολόγηση δηλαδή την εκτίμηση των αποτελεσμάτων και επιπτώσεων από την εφαρμογή του Προγράμματος.

1. Αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του ΜΟΠ

Με την αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του ΜΟΠ επιδιώκεται να διαπιστωθούν τα προβλήματα εφαρμογής και ειδικότερα να αναδειχθούν οι τάσεις εξέλιξης της πορείας του προγράμματος, να προσδιοριστούν τα αίτια του διαφοροποιημένου κατά υποπρόγραμμα βαθμού υλοποίησης, να εντοπισθούν τα σημεία όπίς της συνοχής του κ.ά.

Παράλληλα αξιολογείται ο σχεδιασμός και η λειτουργία του συστήματος διοίκησης προκειμένου να εξαχθούν προτάσεις για τη συγχρότηση των μελλοντικών οργανωτικών συστημάτων.

Η αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του προγράμματος εκτελείται με την χρήση ως βασικού δείκτη του Βαθμού Υλοποίησης των υποπρόγραμμάτων και μέτρων, ο οποίος υπολογίζεται ως το ποσοστό των πραγματοποιηθεισών δαπανών επί των αντίστοιχων χρηματοδοτικών δεσμεύσεων. Η παρακολούθηση του δείκτη αυτού γίνεται διαχρονικά ενώ παράλληλα χρησιμοποιούνται ως εποπτικά βοηθήματα πίνακες και διαγράμματα.

Η αξιολόγηση του συστήματος διοίκησης του προγράμματος γίνεται μέσα από συτηματικές παρατηρήσεις και εκθέσεις με τις οποίες εντοπίζονται τα βασικά προβλήματα λειτουργίας του. Παράλληλα με την παρακολούθηση του ετήσιου Βαθμού Υλοποίησης που διαχρονικά πέτυχε ο κάθε φορέας εφαρμογής, προσδιορίζεται ένας σύνθετος Δείκτης Αποτελεσματικότητας³, ο οποίος εκφράζει τη συνολική ικανότητα του κάθε φορέα για αποδρόφηση δεσμεύσεων την επταετία 1986-92.

Στο πεδίο της τρέχουσας αξιολόγησης είναι ενδιαφέροντα η επικειρούμενη εκτίμηση του κόστους που δημιουργείται από την παράταση της διάρκειας του προγράμματος, για τον υπολογισμό του

οποίου λαμβάνεται υπόψη: το κόστος που προκύπτει από τη μη έγκαιρη εισροή των Κοινοτικών πόρων (απώλεια λόγω διολίσθησης δρχ./ECU), το κόστος που προκύπτει από τη μη έγκαιρη πραγματοποίηση δαστανών (απώλεια λόγω αύξησης σε απόλυτες τιμές της εθνικής συμμετοχής -για να διατηρηθεί σταθερή η ποσοστιαία σχέση- με συνεχώς αυξανόμενη ισοτιμία) καθώς και το κόστος που προκύπτει από την τελική αύξηση του κόστους των έργων για δεδομένο εξαρχής φυσικό αντικείμενο.

2. Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων

Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, της αποτελεσματικότητας και των επιπτώσεων του Προγράμματος γίνεται για τα μέτρα του ΜΟΠ που έχουν ολοκληρωθεί ή δρίσκονται πολύ κοντά στην ολοκλήρωσή τους. Προκειμένου να καταστεί δυνατή η εφαρμογή του μεθοδολογικού σχήματος που υιοθετήθηκε, κατέστη αναγκαίο να εκτελεσθεί και το έργο της εκ των προτέρων αξιολόγησης, το οποίο δεν είχε εκτελεσθεί κατά την κατάρτιση του προγράμματος και ειδικότερα η ποσοτικοποίηση των στόχων.

Το μεθοδολογικό σχήμα που υιοθετείται παρουσιάζεται στη συνέχεια:

Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων γίνεται συνολικά ή κατά νομό ή κατά σημαντικό έργο/δράση και στηρίζεται στην ποσοτικοποίηση του υλοποιηθέντος φυσικού αντικειμένου και στην σύγκριση των αποτελεσμάτων με τους στόχους του προγράμματος. Ειδικότερα προσδιορίζονται οι παρακάτω παραμέτροι:

Δείκτης φυσικού αντικειμένου.

Κατάσταση 85/86.

Στόχος ΜΟΠ.

Υλοποίηση.

Κατάσταση 91/92.

Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των έργων/δράσεων των Μέτρων γίνεται συνολικά ή κατά νομό ή κατά σημαντικό έργο, δράση με προσδιορισμό του μοναδιαίου κόστους των μέτρων και έργων και σύγκρισή του με ένα τυπικό κόστος. Υπολογίζονται οι παρακάτω παραμέτροι:

Έργα, δράσεις.

Δείκτης φυσικού αντικειμένου.

Μοναδιαίο κόστος mECU.

Τυπικό κόστος mECU.

Η αξιολόγηση των επιπτώσεων του προγράμματος γίνεται συνολικά ή κατά νομό ή κατά σημαντικό έργο/δράση με προσδιορισμό των παρακάτω παραμέτρων:

Δείκτης φυσικού αντικειμένου.

Κατάσταση 85/86.

Κατάσταση 91/92.

Μεταβολή.

Συμβολή ΜΟΠ.

Το μεθοδολογικό σχήμα που περιγράφηκε διαφοροποιείται κατά μέτρο και ομάδα μέτρων ανάλογα με τα διαθέσιμα στοιχεία. Όταν το εξεταζόμενο μέτρο περιλαμβάνει ανομοιογενή έργα η σύνθεση των επί μέρους αποτελεσμάτων είναι αδύνατη, η αξιολόγηση καταφεύγει σε ποιοτικές εκτιμήσεις ή σε αναγωγές των αποτελεσμάτων και επιπτώσεων σε ελάχιστους κοινούς παρανομαστές, όπως μεταβολή στις θέσεις απασχόλησης και αύξηση των επενδύσεων κατά κλάδο ή γεωγραφική ενότητα.

II. Συμπεράσματα

Τα βασικά προβλήματα που διαπιστώνονται από την αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του ΜΟΠ προβάλλουν τις αδυναμίες σχεδιασμού του προγράμματος.

Οι γενικά διατυπωμένοι στόχοι του ΜΟΠ έχουν ως αποτέλεσμα τη μικρή συνάφεια ορισμένων μέτρων με τους στόχους του προγράμματος ενώ η μη ποσοτικοποίησή τους θέτει περιορισμούς στο πεδίο της τρέχουσας και της εκ των υστέρων αξιολόγησης.

Αντίστοιχα τεχνικά προβλήματα που διαπιστώνονται είναι η ελλιπής αρχική τεκμηρίωση των Τεχνικών Δελτίων, η απουσία αξιόπιστων μελετών των έργων με αποτέλεσμα την αδυναμία σύγκρισης μεταξύ τυπικού προϋπολογισμού και πραγματικού κόστους, μεταξύ σχεδιασμένου και τελικού προγραμματισμού καθώς και οι συνεχείς τροποποιήσεις των μέτρων που ακυρώνουν την χρήση μιας σαφούς βάσης αναφοράς.

Η αποτροπή δημιουργίας αναλόγου φύσεως προβλημάτων προϋποθέτει την εκπόνηση της εκ των προτέρων αξιολόγησης κατά τη διαδικασία σχεδιασμού του προγράμματος.

Τέλος επισημαίνεται ότι η εφαρμοζόμενη πρακτική της ανακατανομής των δεσμεύσεων μεταξύ μέτρων και ετών εφαρμογής προκειμένου να απορροφηθεί το μέγιστο δυνατόν ποσό Κοινοτικών πόρων, μπορεί να επιφέρει αποκλίσεις από τους αρχικούς στόχους του προγράμματος. Κάτι τέτοιο σημαίνει ότι το πρόγραμμα κινδυνεύει να απωλέσει τον ολοκληρωμένο χαρακτήρα του και να καταστεί μια απλή “γραμμή” πρόσθετης χρηματοδότησης.

III. Προτάσεις που Αξιοποιήθηκαν από τη Δημόσια Διοίκηση

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας, οι επισημάνσεις και οι προτάσεις των αξιολογητών είχαν θετική επίδραση (ίσως όχι την

αναμενόμενη) στην αποτελεσματικότητα της διοίκησης κύρια όσον αφορά στην αναδάθυση του ρόλου της ως programme manager.

Πιο συγκεκριμένα υιοθετήθηκαν από τη διοίκηση προτάσεις που αναφέρονται σε λειτουργίες παρακολούθησης και διαχείρισης όπως: η επιβολή της χρήσης από τους φορείς τυποποιημένων εντύπων παρακολούθησης, η συμπλήρωση ειδικού δελτίου ολοκλήρωσης για τα περατωμένα έργα, η περιορισμένη καταγραφή των στοιχείων παρακολούθησης κατά ενέργεια και νομό, ορισμένες τροποποιήσεις οικονομικού και φυσικού αντικειμένου μέτρων κ.ά.

Αξιολόγηση του ΠΕΠ-Δυτικής Μακεδονίας

I. Μεθοδολογία Αξιολόγησης

Η αξιολόγηση του ΠΕΠ-Δυτικής Μακεδονίας περιλαμβάνει την αξιολόγηση της δομής του προγράμματος, την αξιολόγηση της πορείας υλοποίησής του και τέλος την εκτίμηση των αποτελεσμάτων των μέτρων που τείνουν να ολοκληρωθούν.

Για να αξιολογηθεί η δομή του προγράμματος, διερευνάται με τη μέθοδο ανάλυσης διακύμανσης και με την χρήση μέτρων της περιγραφικής στατιστικής, ο βαθμός συνάφειας, συνεργίας και συνοχής των μέτρων. Η διερεύνηση της πορείας υλοποίησης του ΠΕΠ πραγματοποιείται με την χρήση οικονομικών δεικτών, δεικτών φυσικού αντικειμένου και με την εφαρμογή της μεθόδου ανάλυσης-συμμετοχής. Τέλος η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, επιχειρείται έμμεσα και για τις περιπτώσεις που κρίνεται σκόπιμη μια τέτοια προσέγγιση.

1. Αξιολόγηση της δομής του ΠΕΠ

Η μεθοδολογία διερεύνησης του βαθμού συνάφειας, συνοχής και συνεργίας καθορίζεται από το διαθέσιμο στατιστικό υλικό. Λόγω έλλειψης επαρκών στατιστικών στοιχείων χρησιμοποιούνται σειρές τακτικής κλίμακας, στις οποίες καταγράφεται η διάταξη των αποτελεσμάτων των μέτρων και όχι οι ακριβείς μεταξύ τους σχέσεις.

i. Εκτίμηση της συνάφειας

Η εξέλιξη της συνάφειας στόχων και μέτρων αποτιμάται με έμμεσο τρόπο. Εξετάζεται η επίδραση της χωρικής κατανομής των μέτρων, στην πορεία υλοποίησης των υποπρογραμμάτων, δηλαδή στο ύψος της απορρόφησης των μέτρων. Η αποτύπωση της επίδρασης αυτής γίνεται με τη μέθοδο της ανάλυσης διακύμανσης.

Κατά την εφαρμογή της μεθόδου, ως τιμές της εξαρτημένης μεταβλητής τίθενται οι απορροφήσεις των μέτρων και πιο συγκεκριμένα ο λόγος πληρωμών που πραγματοποιήθηκαν κατά μέτρο (στο έτος

ανάλυσης) προς τον πληθυσμό της περιοχής ενώ ως εφικτός παράγων ορίζεται η κατανομή των πόρων των μέτρων ανάμεσα στους τέσσερις νομούς της Περιφέρειας. Στην συνέχεια ελέγχεται η επίδραση της χωρικής κατανομής των μέτρων στην πορεία απορροφητικότητας του προγράμματος, ελέγχεται δηλαδή αν οι μέσοι όροι της εξαρτημένης μεταβλητής που αντιστοιχούν στις διάφορες κατηγορίες του εφικτού παράγοντα διαφέρουν στατιστικά μεταξύ τους.

Η παραπάνω διερεύνηση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ των μέσων όρων της εξαρτημένης μεταβλητής, κατά συνέπεια η πορεία απορροφητικότητας του προγράμματος δεν επηρεάζεται από την χωρική κατανομή των μέτρων, με βεβαιότητα 95%.

Με δεδομένη την υπόθεση ότι οι στόχοι του προγράμματος εξυπηρετούνται από την πορεία απορροφητικότητας του, εκλαμβάνεται έμμεσα το συμπέρασμα ότι υπάρχει συνάφεια μεταξύ των μέτρων και των στόχων του προγράμματος.

ii. Εκτίμηση της συνεργίας

Η εκτίμηση του βαθμού συνεργίας των μέτρων του ΠΕΠ προσεγγίζεται με την χρήση τακτικής κλίμακας. Στο συγκεκριμένο υπόδειγμα του Προγράμματος γίγονται αποδεκτές δύο συνθήκες προτιμήσεων, η συνθήκη ύπαρξης συνεργίας, που εκφράζεται με το 1 και η συνθήκη της μη ύπαρξης, που εκφράζεται με το 0.

Σχεδιάζονται με τον τρόπο αυτό τρεις μήτρες συνεργίας, κάθε μία εκ των οποίων περιέχει αριθμό γραμμών ίσο με τον αριθμό των μέτρων και αριθμό στηλών ίσο με τον αριθμό των στόχων.

Οι τιμές των στοιχείων της πρώτης μήτρας είναι σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, 1 ή 0. Η κάθε σειρά της μήτρας δείχνει τους στόχους που επηρεάζει το αντίστοιχο μέτρο ενώ η κάθε στήλη δείχνει τα μέτρα που επηρεάζουν τον αντίστοιχο στόχο. Τα στοιχεία της δεύτερης μήτρας αντιστοιχούν στο ποσοστό των κονδυλίων που απορροφήθηκε για την υλοποίηση των μέτρων την περίοδο 1990-92 (στοιχεία τίθενται στις θέσεις που στην προηγούμενη μήτρα υπάρχει 1). Ανάλογα στοιχεία περιέχει και η τρίτη μήτρα με διαφορετική περίοδο αναφοράς, περιλαμβάνει δηλαδή το ποσοστό των κονδυλίων που απορροφήθηκε από κάθε μέτρο το έτος 1992.

Η στατιστική αποτίμηση των δεδομένων των μητρώων γίνεται με τα μέτρα της περιγραφικής στατιστικής. Στην πρώτη μήτρα ο μέσος αριθμητικός περιγράφει το ποσοστό των μέτρων που εξυπηρετούν τον κάθε στόχο. Στην δεύτερη και τρίτη μήτρα συνεργίας ο μέσος αριθμητικός (κάθε στήλης) δείχνει το κατά μέσο όρο ύψος των μέτρων

που συνεργούν στην επίτευξη του αντίστοιχου στόχου.

Στην συνέχεια καταρτίζονται πίνακες σημαντικότητας των στόχων βάσει των αποτελεσμάτων της δεύτερης και τρίτης μήτρας, βάσει δηλαδή του μέσου ύψους του ποσοστού υλοποίησης των μέτρων που συνεργούν για την εξυπηρέτηση του κάθε στόχου. Η κατάταξη αυτή δε διαφέρει σημαντικά για τις διαφορετικές χρονικές περιόδους που παρακολουθούν οι μήτρες. Από αυτήν την ανάλυση συνάγεται ότι οι σημαντικότεροι από τους στόχους (όπως τους θέτει το πρόγραμμα) εξυπηρετούνται με ρυθμό ταχύτερο από ότι οι λιγότερο σημαντικοί στόχοι.

iii. Εκτίμηση της συνοχής

Η εκτίμηση του βαθμού συνοχής των μέτρων του ΠΕΠ προσεγγίζεται, όπως και με την περίπτωση της συνεργίας, με την χρήση τακτικής κλίμακας και με την υιοθέτηση δύο συνθηκών προτίμησης (0 και 1).

Κατ' αναλογία με τη διερεύνηση της συνεργίας σχεδιάζονται επίσης τρεις μήτρες συνοχής κάθε μία εκ των οποίων περιέχει αριθμό γραμμών και στηλών ίσο με τον αριθμό των μέτρων του προγράμματος. Η κάθε γραμμή της μήτρας δείχνει με ποια μέτρα συνέχεται το κάθε ένα μέτρο ενώ η κάθε στήλη δείχνει τον αριθμό των μέτρων που συνέχονται με το μέτρο της αντίστοιχης στήλης.

Με βάση την προηγούμενη ανάλυση διαπιστώνεται ότι η λειτουργικότητα ορισμένων μέτρων κατά το σχεδιασμό του προγράμματος είναι μεγαλύτερη από αυτή που παρατηρείται κατά την υλοποίησή τους.

2. Αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του προγράμματος

Κατά την αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του ΠΕΠ χρησιμοποιούνται δύο χρηματοοικονομικοί δείκτες, οι οποίοι εφαρμόζονται σε επίπεδο προγράμματος, υποπρογράμματος και μέτρων ενώ παράλληλα παρουσιάζεται η πρόοδος εφαρμογής ανά φορέα εφαρμογής. Οι χρησιμοποιούμενοι δείκτες είναι:

- Ο Βαθμός Υλοποίησης του προγράμματος και των μέτρων, ο οποίος ορίζεται ως το ποσοστό των συνολικών δαπανών μέχρι το έτος αναφοράς προς το συνολικό προϋπολογισμό.
- Ο Βαθμός Απορρόφησης του προγράμματος και των μέτρων, ο οποίος ορίζεται ως το ποσοστό των συνολικών δαπανών του έτους αναφοράς προς τον αντίστοιχο ετήσιο προϋπολογισμό.

Για τη μέτρηση της ολοκλήρωσης του φυσικού αντικειμένου των έργων του κάθε μέτρου και υποπρογράμματος, προσδιορίζεται το Ποσοστό Φυσικής Ολοκλήρωσης⁴ (ΠΦΟ), το οποίο ορίζεται ως ο μέσος όρος φυσικής προόδου των επί μέρους δραστηριοτήτων, σταθμισμένων με τη συμβολή της χρονικής διάρκειας της κάθε δραστηριότητας στην

συνολική διάρκεια του έργου.

Για έργα που αποτελούνται από δραστηριότητες, οι οποίες δε δύνανται να ποσοτικοποιηθούν, το ποσοστό φυσικής ολοκλήρωσης θεωρείται ότι ισούται με αυτό της οικονομικής.

Η συνολική πορεία υλοποίησης του προγράμματος δοκιμάζεται και τεκμηριώνεται με την ανάλυση απόκλισης-συμμετοχής. Η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται για να μελετηθούν οι μεταβολές στην πορεία των μέτρων σε κάθε νομό, οι οποίες οφείλονται σε στην διάρθρωση του προγράμματος και σε κοινωνικοοικονομικές διαφοροποιήσεις στο εσωτερικό της Περιφέρειας. Η μέθοδος εφαρμόζεται για την περίοδο που εκτείνεται από το έτος έγκρισης του προγράμματος μέχρι την χρονική στιγμή που γίνεται η ανάλυση, χρησιμοποιώντας ως δεδομένα τον προϋπολογισμό και την απορρόφηση των μέτρων.

Η παράμετρος "Εθνική Συμμετοχή" στην συγκεκριμένη περίπτωση εκφράζει το βαθμό επίτευξης των στόχων του προγράμματος. Η ομολογική συνιστώσα αποτιμά την απόκλιση στην πορεία υλοποίησης των μέτρων που οφείλεται στην διάρθρωση του προγράμματος σε συνδυασμό με την υπάρχουσα κοινωνικοοικονομική δομή του νομού. Η δυναμικότητα ενός μέτρου καθορίζεται λογιστικά από το μέγεθος και το πρόσημο της συνιστώσας. Το απόλυτο μέγεθος δείχνει την ένταση του μέτρου, το δε θετικό (αρνητικό) πρόσημο εκφράζει ότι η υλοποίηση του μέτρου είναι εύκολη (δύσκολη) και το μέτρο προχωρά απρόσκοπτα (με προβλήματα). Τέλος η διαφορική συνιστώσα αποτιμά την απόκλιση από την επίτευξη των στόχων του προγράμματος (πλήρης απορρόφηση πόρων) λόγω ιδιαιτεροτήτων της υπάρχουσας κοινωνικοοικονομικής δομής. Και στην περίπτωση αυτή το μέγεθος εκφράζει την ένταση του φαινομένου ενώ το πρόσημο την κατεύθυνση. Π.χ. αν το πρόσημο της διαφορικής συνιστώσας προκύπτει θετικό (αρνητικό) η εν γένει κοινωνικοοικονομική διάρθρωση του αντίστοιχου νομού απορροφά (δεν απορροφά) εύκολα κονδύλια για την υλοποίηση του μέτρου.

Από τα αποτελέσματα της προηγούμενης ανάλυσης και εφαρμόζοντας την ταξινόμηση κατά Boudeville διαμορφώνεται μια εικόνα της πορείας του ΠΕΠ, σε σχέση με τις διαφορές στην διάρθρωση του προγράμματος και με τις κοινωνικοοικονομικές ιδιαιτεροτήτες της Περιφέρειας.

3. Αξιολόγηση αποτελεσμάτων

Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων γίνεται με παρακολούθηση της πορείας του φυσικού αντικειμένου, προσδιορισμό του ολοκληρωμένου μέρους των έργων σε σχέση με το προβλεπόμενο καθώς και τον προσδιορισμό των προγραμματισμένων και πραγματοποιηθησών επενδύσεων ανά κάτοικο, για κάθε οιμάδα έργων.

II. Προτάσεις που Αξιοποιήθηκαν από τη Δημόσια Διοίκηση

Η αξιοποίηση των προτάσεων του αξιολογητή εκτιμάται γενικώς ως περιορισμένη. Υιοθετούνται μερικώς ορισμένες προτάσεις, οι οποίες συμβάλλουν ως ένα βαθμό στην αναβάθμιση των λειτουργιών της διοίκησης, όπως προτάσεις για θέματα στελέχωσης της Περιφέρειας καθώς και περιορισμένες προτάσεις που αφορούν το σύστημα διαχείρισης και παρακολούθησης του προγράμματος. Π.χ. θέματα διελιξιμότητας διαχείρισης του υποπ/τος ΕΚΤ (αξιολόγηση των υποβαλλόμενων προτάσεων για χρηματοδότηση και διαχειριστικοί έλεγχοι προηγούμενων ετών), θέματα αναμόρφωσης χρηματοδοτικών πινάκων και ενίσχυσης συγκεκριμένων έργων κλπ.

Αξιολόγηση του ΠΕΠ-Θεσσαλίας

I. Μεθοδολογία Αξιολόγησης

Η εργασία αξιολόγησης του ΠΕΠ-Θεσσαλίας περιλαμβάνει τρεις άξονες: τη διερεύνηση της δομής του προγράμματος, την αξιολόγηση της πορείας υλοποίησής του και την εκτίμηση των επιπτώσεών του.

1. Αξιολόγηση της δομής του ΠΕΠ

Η αξιολόγηση της δομής του ΠΕΠ βασίζεται στην διερεύνηση του βαθμού συνάφειας μεταξύ στόχων και μέτρων του προγράμματος, του βαθμού συνοχής και συνεργίας των μέτρων.

i. Εκτίμηση της συνάφειας

Για την εκτίμηση του βαθμού συνάφειας μεταξύ των στόχων και των μέτρων του προγράμματος κατασκευάζεται ένας τύπος μήτρας, οι στήλες της οποίας αντιστοιχούν στους στόχους του ΠΕΠ ενώ οι γραμμές στα μέτρα του. Στην διασταύρωση κάθε στόχου (στήλες) με κάθε μέτρο (γραμμές) τίθεται ένας συντελεστής ανάλογος με την εκτιμώμενη συνάφεια. Ο συντελεστής αυτός μπορεί να πάρει μέχρι τέσσερις εναλλακτικές τιμές: 3= μεγιστη συνάφεια, 2= μέση συνάφεια, 1= μικρή συνάφεια, 0= έλλειψη συνάφειας. Το άθροισμα των συνόλου των συντελεστών κάθε μέτρου (γραμμής) δίνει το δείκτη συνάφειας του μέτρου ενώ το άθροισμα των συντελεστών κάθε στόχου (γραμμής) δίνει τον δείκτη συνάφειας στόχου.

Με βάση τη λογική αυτή κατασκευάζονται κατ' αρχήν δύο μήτρες. Η πρώτη αναφέρεται στον θεωρητικό δείκτη συνάφειας, όπως προκύπτει από τις αναφορές του προγράμματος και ορισμένες θεωρητικές υποθέσεις ενώ η δεύτερη μήτρα αναφέρεται στον πραγματικό δείκτη συνάφειας. Η πρώτη μήτρα εκφράζει τη δυνητική συνάφεια των μέτρων με τους στόχους ενώ η δεύτερη αποτελεί εκτίμηση της πραγματικής

συνάφειας, όπως αυτή προκύπτει από την παρακολούθηση του πραγματοποιούμενου φυσικού αντικεμένου (με ποσοτικούς και ποιοτικούς όρους), τις εκτιμώμενες επιπτώσεις του μέτρου κλπ.

Στην συνέχεια κάτασκενάζεται μια δεύτερη σειρά μητρώων, στις οποίες τοποθετούνται ως στοιχεία σταθμισμένες τιμές δηλαδή τα γινόμενα των συντελεστών συνάφειας με τη συνολική δέσμευση κάθε μέτρου. Έται προκύπτουν τέσσερις νέοι σταθμισμένοι δείκτες συνάφειας μέτρων και στόχων.

Η προηγούμενη ανάλυση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, κατά την εφαρμογή του, το πρόγραμμα επιτυγχάνει μέρος μόνο της μέγιστης θεωρητικά δυνατής συνάφειας μεταξύ στόχων και μέτρων, δηλαδή της ολοκλήρωσης του. Κατά συνέπεια η μισή δυνητική ολοκλήρωση του ΠΕΠ και άρα τα δευτερογενή πολλαπλασιαστικά αποτελέσματά του, χάνονται.

ii. Εκτίμηση της συνεργίας, συνοχής

Για την εκτίμηση της συνεργίας σχεδιάζονται δύο μήτρες ανάλογες με τις προηγούμενες, με τη διαφορά ότι τα στοιχεία στις μήτρες συνεργίας δείχνουν και την κατεύθυνση της σχέσης που διαπιστώνεται. Πιο συγκεκριμένα τα στοιχεία της κάθε μήτρας συνεργίας υποδηλώνουν την ύπαρξη συνεργητικής δράσης από ένα μέτρο (στήλες) προς ένα άλλο (γραμμές) και όχι απλώς την ύπαρξη αμοιβαίας συνεργίας. Οι αναφερόμενες δηλαδή σχέσεις είναι προσανατολισμένες “από-προς”.

Η συνεργία που προκαλεί ένα μέτρο (από) ονομάζεται ενεργητική ενώ η συνεργία της οποίας αποδέκτης είναι κάποιο μέτρο (προς) ονομάζεται παθητική. Η διαγώνιος της κάθε μήτρας αντιπροσωπεύει τη συνεργία μεταξύ έργων του ιδίου μέτρου, δηλαδή αυτό που θα μπορούσε να ονομαστεί εσωτερική συνοχή του μέτρου. Προσδιορίζονται έται για κάθε μέτρο τέσσερις δείκτες συνεργίας: ο πραγματικός ενεργητικός δείκτης, ο πραγματικός παθητικός δείκτης, ο θεωρητικός ενεργητικός δείκτης και ο θεωρητικός παθητικός δείκτης. Οι δείκτες αυτοί αποτελούν ενδείξεις του βαθμού κατά τον οποίο μια μονάδα επενδεδυμένη στο συγκεκριμένο μέτρο διαχέει πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις προς το υπόλοιπο πρόγραμμα, μπορούν κατά συνέπεια να θεωρηθούν, με κάποιο βαθμό απλούστευσης ως πολλαπλασιαστές του κάθε μέτρου.

Από τους προσδιοριζόμενους δείκτες συμπεραίνετε ότι, κατά την εφαρμογή του, το πρόγραμμα παρουσιάζει μικρό βαθμό ολοκλήρωσης μεταξύ των μέτρων του και κατά συνέπεια επιτυγχάνει μικρό μέρος των πολλαπλασιαστικών επιπτώσεων που θα μπορούσαν να προκύψουν από την αμοιβαία υποστήριξη των μέτρων.

2. Αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του ΠΕΠ

Η αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του ΠΕΠ βασίζεται στην παρακολούθηση της οικονομικής και φυσικής πορείας των μέτρων του προγράμματος. Χρηματοποιούνται για τον σκοπό αυτό δύο δείκτες, ο Δείκτης Πραγματοποίησης (ΔΠ) και ο Δείκτης Αποδοτικότητας (ΔΑ).

Με το Δείκτη Πραγματοποίησης υπολογίζεται το ποσοστό του πραγματοποιηθέντος φυσικού αντικειμένου των έργων σε σχέση με το προβλεπόμενο, κάθε μέτρου και κάθε νομού. Ο Δείκτης Αποδοτικότητας προκύπτει ως πηλίκων του ΔΠ προς το ποσοστό απορρόφησης του αντίστοιχου μέτρου, εκφράζει δηλαδή την αναλογία του εκτελούμενου φυσικού αντικειμένου προς τις αντίστοιχα πραγματοποιούμενες δαπάνες. Η θεωρητική τιμή του δείκτη είναι ίση με τη μονάδα. Δείκτης μεγαλύτερος της μονάδας, θεωρητικά σημαίνει ότι το μέτρο έχει υψηλή αποδοτικότητα (είτε επειδή κατασκευάζεται περισσότερο από το προβλεπόμενο φυσικό αντικείμενο, είτε επειδή κοστίζει πιο οικονομικά από το αρχικά προβλεπόμενο ποσό).

Η αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του ΠΕΠ προβάλλει την ποιοτική διάσταση του προγράμματος, η οποία εμφανίζεται αρκετά κατώτερη της ποσοτικής. Διαπιστώνεται για παραδειγμα ότι όσο μικρότερη σημασία έχουν τα έργα τόσο περισσότερο πιθανή είναι η έγκαιρη ολοκλήρωσή τους, ότι ένα σοβαρό ποσοστό του υλοποιούμενου φυσικού αντικειμένου τείνει να μην αντιστοιχεί σε λειτουργικά πλήρη έργα, ότι τα μέτρα διασπείρονται ακυρώνοντας έτσι τη δημιουργία οικονομιών συγκέντρωσης κλπ.

3. Αξιολόγηση των επιπτώσεων

Η αξιολόγηση των επιπτώσεων του προγράμματος γίνεται περιγραφικά και βασίζεται σε ορισμένες υποθέσεις, έμμεσες εκτιμήσεις και παρατηρήσεις που γίνονται για τα μακροοικονομικά μεγέθη της περιφέρειας και της χώρας.

Ανάλογα η προεκτίμηση των επιπτώσεων των μέτρων προσεγγίζεται περιγραφικά συγκρίνοντας την προβλεπόμενη σκοπιμότητά τους με την πορεία εφαρμογή τους, αξιολογώντας τα επί μέρους έργα που συνθέτουν τα μέτρα, την πορεία υλοποίησης τους και των προβλημάτων που ανακύπτουν κλπ.

II. Συμπεράσματα

Τα βασικά συμπεράσματα από την αξιολόγηση του ΠΕΠ αναδεικνύουν την ανάγκη αρτιότερου και αποτελεσματικότερου σχεδιασμού του προγράμματος. Η διαπίστωση ότι η ποιοτική διάσταση του προγράμματος

εμφανίζεται αρκετά κατώτερη της ποσοτικής, παραπέμπει σε ξητήματα ελλιπούς συνάφειας μεταξύ έργων και στόχων του προγράμματος, υιοθέτηση παρεμβάσεων που δε συγκλίνουν προς ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα και γενικότερα ξητήματα κατάρτισης του προγράμματος.

III. Προτάσεις που Αξιοποιήθηκαν από τη Δημόσια Διοίκηση

Η διοίκηση αξιοποίησε ως ένα βαθμό τις προτάσεις της ομάδας αξιολόγησης κύρια αυτές που αφορούσαν στην εφαρμογή του εκτελούμενου ΠΕΠ. Πιο συγκεκριμένα υιοθέτησε τις προτάσεις για την εκπόνηση μελετών, για προώθηση μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, για την ενίσχυση της πληροφοριακής βάσης της περιφέρειας κλπ.

Σημαντικότερη κρίνεται η αξιοποίηση των προτάσεων που αφορούν στην προετοιμασία υποβολής του περιφερειακού προγράμματος στο πλαίσιο του νέου ΚΠΣ. Ειδικότερα υιοθετήθηκε από την Περιφέρεια η πρόταση για τις κατευθύνσεις του νέου προγράμματος και η έναρξη της διαδικασίας συμπλήρωσης ολοκληρωμένων Τεχνικών Δελτίων για τα υποψήφια προς ένταξη έργα.

Αξιολόγηση ΜΟΠ-Αττικής

I. Μεθοδολογία Αξιολόγησης

Στην αντίστοιχη έκθεση του ΜΟΠ-Αττικής αξιολογείται η διαχρονική εξέλιξη του προγράμματος, η πορεία υλοποίησής του, το σύστημα διοίκησης και τέλος τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις των μέτρων του προγράμματος.

1. Αξιολόγηση της διαχρονικής εξέλιξης του προγράμματος

Η εξέλιξη του προγράμματος περιγράφεται με τη συγχριτική παρουσίαση των οικονομικών του στοιχείων διαχρονικά (προϋπολογισμοί, απορροφήσεις, ετήσιες δεσμεύσεις κλπ), ανά υποπρόγραμμα και μέτρο. Παράλληλα χρησιμοποιούνται δύο δείκτες, οι οποίοι απεικονίζουν το δαθμό μεταβολής των οικονομικών στοιχείων του προγράμματος. Οι δείκτες αυτοί είναι:

- Ο Δείκτης Διαχρονικής Μετεξέλιξης, ο οποίος υπολογίζεται ως λόγος του τελικά διαμορφωμένου προϋπολογισμού του ΜΟΠ προς το συνολικό αρχικό προϋπολογισμό.
- Ο Δείκτης Συμμετοχική Μετεξέλιξης κάθε υποπρογράμματος, ο οποίος προκύπτει ως λόγος της σημερινής συμμετοχής κάθε υποπρογράμματος στο ΜΟΠ προς την αρχική συμμετοχή του αντίστοιχου υποπρόγραμματος.

Υπολογίζονται επίσης διάφοροι άλλοι δείκτες που περιγράφουν τη δραχμική διόγκωση του προγράμματος, το μέσο συντελεστή αναθεώρησης τιμών τεχνικών έργων κ.ά.

2. Αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του ΜΟΠ

Η πορεία υλοποίησης του ΜΟΠ αξιολογείται με βάση τα στοιχεία πληρωμών των έργων και τα στοιχεία του εκτελούμενου φυσικού αντικειμένου. Για κάθε υποπρόγραμμα και μέτρο κατασκευάζεται ένα δελτίο στο οποίο καταγράφονται οι παρακάτω πληροφορίες:

- Ο ποσοτικός στόχος του Τεχνικού Δελτίου,
- Ο Βαθμός Προσέγγισης ή ο Δείκτης επίτευξης του στόχου, που προ-κύπτει από τη σύγκριση (λόγο) του φυσικού αντικειμένου του τελικά εκτελεσθέντος έργου προς το αρχικά προβλεπόμενο,
- Ο Μέσος Δείκτης της Μονάδας Κόστους, ο οποίος υπολογίζεται από το λόγο της πραγματοποιηθείσας δαπάνης προς το εκτελεσθέν φυσικό αντικείμενο.

3. Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων

Τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις από την εφαρμογή του προγράμματος, υπολογίζονται με τον προσδιορισμό δεικτών και πολλαπλασιαστών, οι οποίοι μετρούν τα αποτελέσματα από τη διάθεση πόρων σε συγκεκριμένους κλάδους της οικονομίας. Ειδικότερα μετρώνται και αναλύονται τα αποτελέσματα στο ΑΕΠ από τη διάθεση πόρων στον κλάδο των κατασκευών, στον τομέα των ιδιωτικών επενδύσεων και στον τομέα της κατάρτισης, για τους οποίους τομείς διατίθεται πάνω από το 90% του προϋπολογισμού του προγράμματος.

Από προηγούμενη μελέτη που έχει εκπονηθεί σε συνεργασία με το Πάντειο Πανεπιστήμιο, έχει προσδιοριστεί ένα μοντέλο στο οποίο μετράτε μέσω της προστιθέμενης αξίας η αύξηση του ΑΕΠ λόγω επενδύσεων στον κλάδο των κατασκευών. Το ίδιο μοντέλο χρησιμοποιείται κατά την εργασία της αξιολόγησης για να υπολογιστεί η προστιθέμενη αξία του κλάδου στο ΑΕΠ, η οποία οφείλεται σε επενδύσεις που έγιναν σε κατασκευές και εξοπλισμούς στον ευρύτερο δημόσιο τομέα μέσω των ΜΟΠ, για την περίοδο 1986-92.

Αφού υπολογιστεί η προστιθέμενη αξία του τομέα των κατασκευών στο ΑΕΠ για την περίοδο εφαρμογής των ΜΟΠ, στην συνέχεια με την χρήση του πίνακα κοινωνικής λογιστικής για τον εν λόγω τομέα και την εφαρμογή της “δικτυωτής ανάλυσης”, διερευνώνται οι πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις στον κλάδο ων ορυχείων, στις ιδιωτικές επενδύσεις, στην απασχόληση και στα νοικοκυριά. Υπολογίζεται δηλαδή η αύξηση του προϊόντος του κλάδου των ορυχείων, του προϊόντος του ιδιωτικού τομέα

και του εισοδήματος των νοικοκυριών ως αποτέλεσμα της αύξησης του προϊόντος των κατασκευών.

Η εκτίμηση των αποτελεσμάτων και επιπτώσεων από τις ιδιωτικές επενδύσεις που επιχορηγούνται μέσω ΜΟΠ, προσδιορίζεται μέσω δεικτών υπολογισμού των νέων θέσεων εργασίας, του κόστους της κάθε νέας θέσης εργασίας κ.ά και συγκρίνοντας τους με αντίστοιχους εθνικούς δείκτες.

Για να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις από τα προγράμματα κατάρτισης προσδιορίζονται και συγκρίνονται ορισμένοι δείκτες (π.χ. αριθμός εκπαιδευόμενων, δείκτης ποσοτικής κάλυψης του στόχου των Τεχνικών Δελτίων, μέσο κόστος σεμιναρίου, μέσο κόστος καταρτισθέντος κ.ά).

Με δεδομένα τέλος, το ρυθμό των δαπανών για κατάρτιση, το μέσο συντελεστή πολλαπλασιαστικότητας του εισοδήματος από τον κλάδο αυτό και το ποσό των δαπανών μέχρι το 1992, εκτιμάται η προστιθέμενη αξία της κατάρτισης στο ΑΕΠ της Περιφέρειας:

Στην συνέχεια ερευνώνται τα συνολικά αποτελέσματα του προγράμματος και ειδικότερα ερευνάται αν επιτεύχθηκε μέσω του εισοδηματικού κυκλώματος μια μεταβολή στα επίπεδα κατανάλωσης και επενδύσεων, διαφοροποιώντας το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών. Με την υπόθεση σύνδεσης της κατανάλωσης (της οριακής ροπής MPC για την κατανάλωση) με τον επικειρηματικό κύκλο (business cycle), προσδιορίζεται η σχέση εισοδήματος και κατανάλωσης από όπου προκύπτει το ποσοστό των διατιθέμενων πόρων που χρησιμοποιήθηκε για καταναλωτικές ή επενδυτικές ανάγκες.

II. Προτάσεις που Αξιοποιήθηκαν από τη Διοίκηση

Η διοίκηση έχει αναγνωρίσει τη σημαντικότητα ορισμένων προτάσεων που αφορούν στην διαχείριση του υλοποιούμενου προγράμματος (προτάσεις για τη συγκέντρωση χρηματοοικονομικών και άλλων στοιχείων πληροφόρησης, προτάσεις για διαφήμιση και ενημέρωση καθώς και προτάσεις για την εκπόνηση μελετών).

Περισσότερο σημαντική διαφαίνεται η συμμετοχή της ομάδας αξιολόγησης κατά τη διαδικασία κατάρτισης του νέου ΚΠΣ και η εκπόνηση της εκ των προτέρων αξιολόγησης για το νέο πρόγραμμα της Περιφέρειας.

Αξιολόγηση ΠΕΠ-Νοτίου Αιγαίου

I. Μεθοδολογία Αξιολόγησης

Η αξιολόγηση του ΠΕΠ-Νοτίου Αιγαίου περιλαμβάνει την αξιολόγηση της πορείας εφαρμογής του προγράμματος, του συστήματος διοίκησης

και την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των έργων του προγράμματος που έχουν ολοκληρωθεί.

1. Αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του ΠΕΠ

Η αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του ΠΕΠ περιλαμβάνει:

- Την παρουσίαση της γενικής εικόνας αποδρόφησης και του βαθμού ολοκλήρωσης του προγράμματος με την χρήση χρηματοοικονομικών δεικτών (ποσοστά αποδρόφησης) και διαγραμμάτων. Οι δείκτες παρουσιάζονται στο σύνολο της Περιφέρειας και σε γεωγραφικές ενότητες ή ομάδες νησιών, οι οποίες προσδιορίστηκαν από την ερευνητική ομάδα με βάση τα ιδιαίτερα οικονομικά κ.ά χαρακτηριστικά των νησιών.
- Την ανάλυση των έργων που ολοκληρώθηκαν από πλευράς είδους, γεωγραφικής κατανομής, βαθμού απόκλισης από το αρχικά προβλεπόμενο κόστος κατασκευής τους κλπ.
- Την παρουσίαση των έργων που παρουσιάζουν ελάχιστη πρόοδο και απαιτούν ιδιαίτερες προσπάθειες για την έγκαιρη ολοκλήρωσή τους, την αναφορά των έργων που απεντάχθηκαν από το πρόγραμμα καθώς και ορισμένες εκτιμήσεις για την περαιτέρω πορεία υλοποίησης του ΠΕΠ.

Κατά την αξιολόγηση του συστήματος διοίκησης του ΠΕΠ, αναλύονται τα προβλήματα που ανακύπτουν από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, από την ιδιαιτερότητα του χώρου εφαρμογής του προγράμματος καθώς και από την ίδια τη δομή του ΠΕΠ ενώ παράλληλα υποδεικνύονται οι απαραίτητες κατά περίπτωση διορθωτικές παρεμβάσεις. Τα προβλήματα διοικητικής φύσης που συνήθως εντοπίζονται αναφέρονται στον τρόπο δημοπράτησης των έργων, στην ανεπαρκή στελέχωση και εμπειρία ορισμένων φορέων εκτέλεσης των έργων, στο γραφειοκρατικό σύστημα ροής της χρηματοδότησης, στον τρόπο λειτουργίας της επιτροπής παρακολούθησης του ΠΕΠ κ.ά.

2. Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και επιπτώσεων

Προκειμένου να εκτιμηθούν τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις του προγράμματος σχεδιάζεται για κάθε ολοκληρωμένο έργο ένας σύνθετος δείκτης, με τον οποίο αποτιμάται η αποτελεσματικότητα των ολοκληρωθέντων έργων. Για τη διαμόρφωση του δείκτη χρησιμοποιούνται πέντε κριτήρια, ως προς τα οποία βαθμολογούνται τα έργα. Τα υπόψη κριτήρια σταθμίζονται με συντελεστές βαρύτητας προκειμένου να ληφθεί υπόψη η ειδική σημασία του κάθε ενός από αυτά.

Τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται είναι:

- Το μέγεθος των έργων.
- Παραμέτροι μέτρησης της αποτελεσματικότητας εφαρμογής του προγράμματος και ειδικότερα το ποσοστό απόκλισης του τελικού κόστους του έργου από τον αρχικό του προϋπολογισμό καθώς και το ποσοστό απόκλισης του πραγματικού χρόνου περάτωσης από το συμβατικό.

- Ορισμένα χαρακτηριστικά τα οποία σχετίζονται με την κοινωνική απόδοση των έργων και την επίδρασή τους στον γεωγραφικό χώρο που υλοποιούνται. Η γεωγραφική σημασία των έργων κλιμακώνεται ανάλογα με το αν ένα έργο είναι τοπικής ή περιφερειακής ή εθνικής σημασίας ενώ η κοινωνική απόδοση των έργων διαφοροποιείται ανάλογα με τον εκτιμώμενο αριθμό των μόνιμων και εποχιακών χρηστών των έργων.

- Η "ποιοτική" εκτίμηση της πολλαπλασιαστικότητας των έργων, λαμβάνοντας υπόψη τη συμβολή του έργου στην δημιουργία θέσεων απασχόλησης, το βαθμό κατά τον οποίο το έργο αποτελεί προϋπόθεση ή υποδομή για άλλες δραστηριότητες καθώς και το βαθμό αξιοποίησης τοπικών πόρων.

Για κάθε έργο που ολοκληρώνεται υπολογίζεται μια απόλυτη και μια σχετική τιμή. Η απόλυτη τιμή προκύπτει ως άθροισμα της βαθμολογίας των έργων για τα επί μέρους κριτήρια ενώ για τον υπολογισμό της σχετικής τιμής σταθμίζονται τα επί μέρους κριτήρια με ορισμένους συντελεστές βαρύτητας. Η σχετική βαρύτητα των κριτηρίων κλιμακώνεται, αποδίδοντας τη μεγαλύτερη σημασία στην πολλαπλασιαστικότητα των έργων και τη μικρότερη στο μέγεθος τους. Ο "συνθετικός δείκτης" κάθε έργου προκύπτει ως άθροισμα των σχετικών τιμών κάθε κριτηρίου.

Με τον προσδιορισμό των "συνθετικών δεικτών" προσδιορίζεται η μεταξύ των έργων σχετική σημασία τους καθώς και η σημασία του κάθε ενός χωριστά. Επίσης αναμένεται να υποδειχτούν τα σημεία που απαιτούν δελτιώσεις, όπως για παράδειγμα υιοθέτηση συμπληρωματικών συντελεστών βαρύτητας που θα αφορούν στην ειδικότερη σημασία ενός μικρού έργου ή στην διαφοροποίηση της κλίμακας επέμβασης ανάλογα με τις ανάγκες του χώρου εφαρμογής της κλ.

Παράλληλα με την παραπάνω εργασία, παρουσιάζονται για ορισμένες αντιπροσωπευτικές κατηγορίες έργων στοιχεία απόδοσης λαμβάνοντας υπόψη παραμέτρους όπως το κόστος, τον χρόνο εκτέλεσης των έργων και το υλοποιηθέν φυσικό αντικείμενο. Έτοι αποτιμάται το κόστος ανά μονάδα φυσικού αντικειμένου, το παραγόμενο έργο ανά μονάδα χρόνου και το κόστος ανά κάτοικο.

II. Συμπεράσματα

Από την αξιολόγηση του ΠΕΠ-Νοτίου Αιγαίου επισημαίνονται προβλήματα δομής και χαρακτήρα του προγράμματος καθώς και ξητήματα διαχείρισης και παρακολούθησής του.

Όσον αφορά στην δομή του ΠΕΠ διαπιστώνεται διαφοροποίηση μεταξύ της φιλοσοφίας σχεδιασμού του προγράμματος και της εφαρμοζόμενης πρακτικής υλοποίησής του, ένταξη πολλών μικρών έργων που στέροινται αναπτυξιακών χαρακτηριστικών, μη αντιμετώπιση της ιδιαιτερότητας του γεωγραφικού χώρου παρέμβασης κ.ά. Ζητήματα διαχείρισης που πρέπει να αντιμετωπιστούν είναι η στελέχωση και ο εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών, η εξασφάλιση λήψης επικαιροποιημένης πληροφόρησης των αναγκών και προβλημάτων της Περιφέρειας κ.ά.

Συνοψίζοντας

Ολοκληρώνοντας την περιγραφή του περιεχομένου των επτά εκθέσεων αξιολόγησης, θα συνοψίσουμε τα σημαντικότερα σημεία των κεφαλαίων που παρουσιάστηκαν και ειδικότερα τις μεθόδους που εφαρμόστηκαν, τα κοινά συμπεράσματα των ερευνητών και τις εκτιμήσεις για το βαθμό αξιοποίησης των προτάσεων από τη δημόσια διοίκηση.

Η αξιολόγηση της δομής των προγραμμάτων δηλαδή η διερεύνηση του βαθμού ολοκλήρωσης των προγραμμάτων και ειδικότερα του βαθμού συνάφειας, συνεργίας και συνοχής προσεγγίστηκε μέσα από το σχεδιασμό μητρώων, των οποίων οι στήλες και οι γραμμές αντιστοιχούν στον συνδυασμό στόχων και μέτρων ή στον συνδυασμό μέτρων μεταξύ τους. Τα στοιχεία που τίθενται στις διασταύρωσεις στηλών και γραμμών, τα οποία συνήθως είναι τακτικοί αριθμοί, εκφράζουν την ύπαρξη ή όχι συνάφειας ή συνεργίας ή ακόμη την ένταση του βαθμού αυτού.

Σε μια περίπτωση ο βαθμός συνάφειας εκτιμάται με έμμεσο τρόπο, διερευνώντας την επίδραση της χωρικής κατανομής των μέτρων στην πορεία υλοποίησης των υποπρογραμμάτων δηλαδή στο ύψος απορρόφησης των μέτρων. Εφόσον διαπιστώνεται ότι η πορεία απορροφητικότητας των μέτρων δεν επηρεάζεται από την χωρική τους κατανομή, συμπεράίνετε ότι οι στόχοι του προγράμματος τείνουν να επιτευχθούν από τη δεδομένη χωρική κατανομή των μέτρων. Από τα παραπάνω συνάγεται έμμεσα το συμπέρασμα ότι υπάρχει συνάφεια μεταξύ των μέτρων και στόχων του προγράμματος.

Στην παραπάνω προσέγγιση γίνεται η υπόθεση ότι οι στόχοι του προγράμματος εξυπηρετούνται από την πορεία απορροφητικότητας του, υπόθεση η οποία παραβλέπει ουσιαστικές παραμέτρους του

προγράμματος. Δε διερευνάται για παράδειγμα το περιεχόμενο των μέτρων δηλαδή η φύση και το είδος των ενταγμένων στα μέτρα έργων και η συμβολή τους στην ικανοποίηση των στόχων του προγράμματος.

Στο ίδιο πλαίσιο προσέγγισης ο βαθμός συνεργίας και συνοχής διερευνάται με μήτρες, στις οποίες τίθενται ως στοιχεία τα ποσοστά αποδρόφησης των μέτρων. Η παραπάνω μέθοδος καταλήγει σε μία κατάταξη της σημαντικότητας των στόχων του προγράμματος με βάση το μέσο ύψος των μέτρων που συνεργούν για την εξυπηρέτησή τους. Με τη μέθοδο αυτή διαπιστώνεται αν η σειρά κατάταξης των στόχων όπως προκύπτει από το σχεδιασμό του προγράμματος, παραμένει ίδια ή τροποποιείται κατά τη φάση εφαρμογής του.

Ικανοποιητική και εύληπτη αποτίμηση της αξιολόγησης της δομής του προγράμματος επιτυγχάνεται με το σχεδιασμό θεωρητικών και πραγματικών δεικτών συνάφειας και συνεργίας, οι οποίοι διαδίδονται σε αντίστοιχες μήτρες. Στις μήτρες συνάφειας τίθενται ως στήλες οι στόχοι ενώ ως γραμμές τα μέτρα του προγράμματος, στην διασταύρωση δε στόχων και μέτρων τίθενται ως συντελεστές τακτικοί αριθμοί, ανάλογοι με την εκτιμώμενη θεωρητική ή πραγματική συνάφεια μεταξύ στόχων και μέτρων.

Κατά τον τρόπο αυτό σχεδιάζονται δύο μήτρες, των οποίων τα επί μέρους αθροίσματα γραμμών και στηλών συνθέτουν τους δείκτες συνάφειας των μέτρων ή στόχων αντιστοίχως.

Σημαντικό σημείο στον σχεδιασμό των παραπάνω μητρών πρέπει να αποτελέσουν τα κριτήρια εκτίμησης των επί μέρους θεωρητικών και πραγματικών συντελεστών συνάφειας. Για τη διαμόρφωση των θεωρητικών δεικτών θα πρέπει να εκτιμάται η συνάφεια στόχων και μέτρων του προγράμματος, όπως προκύπτει από το συστηματικό έλεγχο των ενταγμένων έργων. Αντίστοιχα η διαμόρφωση των πραγματικών δεικτών θα πρέπει να διασύνεται στην εκτίμηση της πορείας υλοποίησης του προγράμματος με την χρήση αντικειμενικών κριτηρίων. Ως κριτήρια για την εκτίμηση αυτή μπορούν να χρησιμοποιηθούν χρηματοοικονομικοί δείκτες και δείκτες φυσικού αντικειμένου, οι οποίοι υπολογίζουν το ποσοστό των πραγματοποιηθεισών δαστανών σε σχέση με τις δεσμευθείσες, το ποσοστό του πραγματοποιηθέντος φυσικού αντικειμένου των έργων σε σχέση με το προβλεπόμενο κ.ά. Ανάλογοι δείκτες χρησιμοποιούνται άλλωστε σε όλες τις μελέτες προκειμένου να αξιολογηθεί η πορεία υλοποίησης του προγράμματος.

Οι προηγούμενες μήτρες μετασχηματίζονται σε άλλες, οι οποίες περιέχουν ως στοιχεία σταθμισμένες τιμές δηλαδή τα γινόμενα των συντελεστών συνάφειας με τη συνολική δέσμευση κάθε μέτρου. Έτοι

υπεισέρχεται και το μέγεθος του μέτρου ως παράμετρος αποτίμησης του βαθμού συνάφειας μεταξύ στόχων και μέτρων.

Αντίστοιχα σχεδιάζονται κατά τον ίδιο τρόπο μήτρες συνεργίας μεταξύ των μέτρων, στις οποίες ως στήλες και γραμμές τίθενται τα μέτρα του προγράμματος. Στις υπόψη μήτρες οι αναφερόμενες σχέσεις είναι προσανατολισμένες και χαρακτηρίζουν ως "ενεργητική" τη συνεργία που προκαλεί ένα μέτρο και ως "παθητική" τη συνεργία που αποδέχεται ένα μέτρο. Από τους συνδυασμούς θεωρητικής, πραγματικής, ενεργητικής και παθητικής συνεργίας παράγονται τέσσερις δείκτες, οι οποίοι περιγράφουν την ένταση και κατεύθυνση της συνεργίας μεταξύ των μέτρων των προγραμμάτων.

Οι δείκτες αυτοί αποτελούν ενδείξεις του βαθμού κατά τον οποίο μια μονάδα επενδεδυμένη στο συγκεκριμένο μέτρο διαχέει πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις προς το υπόλοιπο πρόγραμμα.

Η αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του προγράμματος προσεγγίζεται από όλους τους ερευνητές με την χρήση χρηματοοικονομικών δεικτών, όπως ποσοστά απορρόφησης ανά νομό ή άλλη γεωγραφική περιοχή, σύγκριση των πραγματοποιηθεισών δαπανών προς τις προβλεπόμενες την αντίστοιχη χρονική περίοδο, δείκτες διαχρονικής μετεξέλιξης του προγράμματος, συμμετοχικής μετεξέλιξης κάθε υποπρογράμματος κ.ά.

Για την περιγραφή της πορείας υλοποίησης του φυσικού αντικειμένου συγκρίνεται το μέχρι την στιγμή αξιολόγησης, εκτελεσθέν φυσικό αντικείμενο με αυτό που προβλέπεται να κατασκευαστεί από το πρόγραμμα. Δείκτες που χρησιμοποιούνται στην περίπτωση αυτή είναι το ποσοστό φυσικής ολοκλήρωσης των έργων, το οποίο ορίζεται ως ο μέσος όρος φυσικής προόδου των επί μέρους δραστηριοτήτων σταθμισμένων με τη συμβολή της χρονικής διάρκειας της κάθε δραστηριότητας στην συνολική διάρκεια του έργου, δείκτες πραγματοποίησης, οι οποίοι υπολογίζονται ως το ποσοστό του πραγματοποιηθέντος φυσικού αντικειμένου προς το προβλεπόμενο, δείκτες αποδοτικότητας οι οποίοι συγκρίνουν το ρυθμό του υλοποιούμενου φυσικού αντικειμένου με το ρυθμό των απορροφούμενων πιστώσεων κλπ.

Μια διαφορετική προσέγγιση στο θέμα της αξιολόγησης της πορείας υλοποίησης του προγράμματος, επικειρείται με την εφαρμογή της μεθόδου απόκλισης-συμμετοχής. Με τη μέθοδο αυτή ερευνώνται οι μεταβολές στην πορεία απορροφητικότητας των μέτρων σε κάθε νομό, οι οποίες οφείλονται στην διάρθρωση του προγράμματος και στις κοινωνικοοικονομικές διαφοροποιήσεις στο εσωτερικό της Περιφέρειας.

Στο ίδιο κεφάλαιο αξιολόγησης διερευνάται σε μια περίπτωση η αποτελεσματικότητα των φορέων υλοποίησης των προγραμμάτων με το σχεδιασμό ενός δείκτη, ο οποίος εκφράζει τη συνολική ικανότητα του φορέα για απορρόφηση δεσμεύσεων και ο οποίος ορίζεται ως το σταθμισμένο άθροισμα του βαθμού υλοποίησης των έργων αρμοδιότητας του εξεταζόμενου φορέα και του μέσου βαθμού υλοποίησης όλου του προγράμματος.

Μια άλλη μέθοδος που παρουσιάζεται για τη μελέτη της αποτελεσματικότητας των φορέων εφαρμογής βασίζεται στην χοήση εξισώσεων γραμμικής παλινδρόμησης με τις οποίες μελετάται η σχέση εξάρτησης της απορρόφησης των έργων με τους φορείς υλοποίησής τους και το είδος των έργων.

Η δυνατότητα αξιόπιστης αξιολόγησης των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων του προγράμματος, είναι προφανές ότι εξαρτάται από την προηγούμενη ολοκλήρωση του έργου της εκ των προτέρων αξιολόγησης. Για τα προγράμματα που μελετήθηκαν δεν είχε προηγηθεί ανάλογη αξιολόγηση, για το λόγο αυτό η εκτίμηση των αποτελεσμάτων συναντά πολλά περιοριστικά εμπόδια. Στην περίπτωση που η εργασία της εκ των προτέρων αξιολόγησης γίνεται σήμερα, είναι οπωσδήποτε δυσχερής αποδίδει όμως τα πιο ικανοποιητικά αποτελέσματα.

Στην περίπτωση μιας μελέτης οι ερευνητές εκτελούν σήμερα την εργασία της εκ των προτέρων αξιολόγησης. Με την ποσοτικοποίηση των στόχων του προγράμματος και με τον προσδιορισμό μιας σειράς παραμέτρων εκτιμώνται τα αποτελέσματα του προγράμματος, η αποδοτικότητα των έργων και οι επιπτώσεις από την εφαρμογή τους.

Πιο συγκεκριμένα προδιορίζονται δείκτες φυσικού αντικειμένου, η κατάσταση σε κάθε νομό ως προς τη συγκεκριμένη κατηγορία έργων την εποχή έναρξης του προγράμματος, ο αντίστοιχος στόχος του προγράμματος, το υλοποιηθέν φυσικό αντικείμενο, η σημερινή κατάσταση στην ίδια γεωγραφική μονάδα, η μεταβολή που επήλθε στο φυσικό αντικείμενο και η συμβολή του προγράμματος, το μοναδιαίο και τυπικό κόστος των έργων.

Πέρα από την προηγούμενη προσέγγιση, η οποία προϋποθέτει την εξεύρεση και σύλλογή των απαραίτητων στοιχείων οι προσεγγίσεις που εφαρμόστηκαν πιο συχνά χρησιμοποιήσαν τα διαθέσιμα, κατά την υλοποίηση του προγράμματος, στοιχεία.

Σε μία περίπτωση διερευνάται η κατανομή των διαθέσιμων πόρων στο εσωτερικό της Περιφέρειας προκειμένου να αναδειχθεί η αποτελεσματικότητα του προγράμματος στην σύγκλιση των επί μέρους περιοχών της. Η διερεύνηση αυτή βασίζεται σε ένα σύνολο δεικτών, με

τους οποίους επιδιώκεται να προσδιοριστεί η χωρική έκφραση της αναπτυξιακής διάστασης του προγράμματος. Έτοις υπολογίζονται για κάθε κατηγορία έργων, οι πόροι που διατίθενται ανά 1000 κατοίκους, ανά 1000 τουριστικές κλίνες, ανά 100 χλμ υφιστάμενου δρόμου, ανά 1000 επιβάτες λιμανιού κ.ά. Η "χανονική" κατανομή των πόρων στο εσωτερικό της Περιφέρειας αποτελεί ένδειξη της θετικής αποτελεσματικότητας του προγράμματος εφόσον θεωρείται δεδομένος στόχος η σύγκλιση των αναπτυξιακών μεγεθών των επί μέρους περιοχών της Περιφέρειας.

Με την παραπάνω προσέγγιση ουσιαστικά υποθέτεται ότι η "χανονική" και μόνο κατανομή των πόρων επιφέρει σύγκλιση στο εσωτερικό των Περιφερειών και κατά συνέπεια επιτυχημένη αποτελεσματικότητα στο πρόγραμμα. Η παραπάνω υπόθεση είναι βέβαια αρχετά προσεγγιστική επειδή περιορίζεται στο "ποσοτικό" στοιχείο και δεν εξετάζεται η "ποιοτική" διάσταση του προγράμματος, που αφορά στην σύγκριση των αναγκών που διαπιστώνονται στις επί μέρους περιοχές με αυτές που καλύπτονται, στην αξιολόγηση των εκτελούμενων έργων κλπ.

Παράλληλα προκειμένου να αποτιμηθεί η συνολική αποτελεσματικότητα του προγράμματος επιλέγεται η επιτόπια έρευνα σε φορείς της Περιφέρειας με την χρήση ερωτηματολογίου. Αντικείμενο της επιτόπιας έρευνας είναι η διερεύνηση της λειτουργικότητας των έργων που έχουν ολοκληρωθεί, με βάση τις εκτιμήσεις και παρατηρήσεις των φορέων.

Σε μια περίπτωση οι ερευνητές "μετρούν" την αποτελεσματικότητα των έργων που έχουν ολοκληρωθεί, με την χρήση σύνθετων δεικτών. Η διαμόρφωση των δεικτών διαιρίζεται σε πέντε κριτήρια, τα οποία σταθμίζονται με ορισμένους συντελεστές βαρύτητας για να αποδοθεί η σχετική σημασία του κάθε ενός. Το άθροισμα της βαθμολογίας του έργου ως προς τα σταθμισμένα κριτήρια δίδει το "συνθετικό δείκτη" του έργου.

Με την τεχνική αυτή διαμορφώνεται μια εικόνα για τη σχετική σημασία των έργων γίνεται όμως κατανοητό ότι η συνολική αποτελεσματικότητα των μέτρων και όλου του προγράμματος δεν αποτελεί απλό άθροισμα της αποτελεσματικότητας των επί μέρους έργων. Τα χρησιμοποιούμενα κριτήρια καλύπτουν αντιπροσωπευτικά χαρακτηριστικά των έργων, οπωσδήποτε βέβαια επιδέχονται τροποποιήσεις και βελτιώσεις.

Με μια διαφορετική μεθοδολογική προσέγγιση η αποτελεσματικότητα του προγράμματος αξιολογείται με τον προσδιορισμό της ωφελιμότητας και της αποδοτικότητας των έργων καθώς και την εκτίμηση των

επιπτώσεων του προγράμματος.

Η ωφελιμότητα προσδιορίζεται από τα σχετικά άμεσα αποτελέσματα του έργου. Ποσοτικά οι ωφέλειες ορίζονται από την αριθμητική σύγκριση του φυσικού αντικειμένου των εκτελούμενων έργων με το αντίστοιχο επίπεδο αναγκών της Περιφέρειας ή του νομού. Έτσι προσδιορίζεται το ποσοστό συνεισφοράς μιας κατηγορίας έργων στο αντίστοιχο επίπεδο υποδομών της Περιφέρειας (π.χ. συνεισφορά του μέτρου οδοποιίας στο συνολικό οδικό δίκτυο του νομού). Στην περίπτωση έμμεσων ωφελειών συγχρίνεται ο αριθμός των ωφελούμενων από το έργο με τον αριθμό αυτών που έχουν αντίστοιχη ανάγκη (π.χ. ο αριθμός των οφελούμενων από ένα δίκτυο ύδρευσης σε σχέση με τον αριθμό των ατόμων που έχουν αντίστοιχες ανάγκες κλπ.).

Η συγκεκριμένη αυτή προσεγγιση απαιτεί ολοκληρωμένα έργα προκειμένου να επέλθει όφελος. Θα πρέπει κατά συνέπεια να χρησιμοποιηθούν στοιχεία των εγκεκριμένων προϋπολογισμών των έργων, πότε εκτιμάται η θεωρητική ωφελιμότητα του προγράμματος καθώς και στοιχεία κόστους των ολοκληρωθέντων έργων, οπότε θα διατιστώνεται η απόκλιση της επιτευχθείσας ωφελιμότητας από την επιδιωκόμενη.

Η αποδοτικότητα των έργων αναφέρεται στην σχέση του φυσικού αντικειμένου με το κόστος των έργων και το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσής τους. Ποσοτικά η εκτίμηση αυτή επιτυγχάνεται με τον προσδιορισμό δεικτών απόδοσης για ομάδες μέτρων και έργων των προγραμμάτων, με την χρήση της μεθόδου προεξόφλησης των τιμών.

Η εκτίμηση των επιπτώσεων σε μακροοικονομικό επίπεδο προσεγγίζεται με την αριθμητική εκτίμηση της μεταβολής του Ακαθάριστου Περιφερειακού Προϊόντος και της απασχόλησης. Πιο συγκεκριμένα υπολογίζεται ο πολλαπλασιαστής των επενδύσεων για την Περιφέρεια, προσδιορίζεται η αύξηση του προϊόντος της περιοχής που επέρχεται από τις επενδύσεις, ακολούθως υπολογίζεται η ελαστικότητα του προϊόντος ως προς την απασχόληση, για να εκτιμηθεί τελικά η μεταβολή της απασχόλησης.

Σε μια μελέτη προσδιορίζεται η αύξηση του ΑΕΠ λόγω επενδύσεων στον κλάδο των κατασκευών, επειδή οι κατασκευές καλύπτουν μεγάλο μέρος του προϋπολογισμού των προγραμμάτων. Η αύξηση αυτή υπολογίζεται με την χρήση μοντέλου που έχει μελετηθεί σε προηγούμενη εξειδικευμένη έρευνα Πανεπιστημιακού φορέα.

Τα βασικά συμπτεράσματα στα οποία συγχλίνουν οι περισσότερες μελέτες αναφέρονται στην δυσχερή λειτουργία του συστήματος διοίκησης και σε ζητήματα σχεδιασμού των προγραμμάτων. Εντοπίζονται προβλήματα λειτουργίας στο σύστημα έγκρισης και αναπροσαρμογής

των έργων, προσβλήματα στην ροή πληροφόρησης, διαπιστώνεται μεγάλος αριθμός φορέων υλοποίησης με περιορισμένες εξουσίες και ευθύνες, στελεχική ένδεια των φορέων υλοποίησης κλπ.

Κοινή τέλος διαπίστωση των ερευνητών είναι ότι η διερεύνηση της αξιολόγησης προσκρούει σε αδιναμίες σχεδιασμού των προγραμμάτων, όπως για παράδειγμα η γενική διατύπωση των στόχων επιτρέπει την υιοθέτηση μέτρων που δε συνέχονται επαρκώς με τους στόχους του προγράμματος, επίσης η μη ποσοτικοποίηση των στόχων καθιστά αδύνατη τη σύγχριση των πραγματοποιύμενων αποτελεσμάτων με τα προβλεπόμενα κλπ.

Η απουσία καθορισμένων διαδικασιών αναπροσαρμογής των προγραμμάτων, η ασαφής διατύπωση των στόχων και η κατά συνέπεια δυνατότητα “ελαστικής” θεώρησής τους, επιτρέπουν τη συχνή πρακτική της ανακατανομής των δεσμεύσεων μεταξύ μέτρων και ετών εφαρμογής, προκειμένου να επιτευχθεί η μέγιστη δυνατόν απορρόφηση Κοινοτικών πόρων. Η εφαρμογή τέτοιων διαδικασιών έχει οπωδήποτε θετικά αποτελέσματα στην πορεία απορροφητικότητας των προγραμμάτων, η ανεξέλεγκτη όμως διεύρυνση και αναμόρφωση προγραμμάτων μπορεί εύκολα να διαστρεβλώσει τους στόχους τους και να μετατρέψει τα σχεδιασμένα προγράμματα σε απλές γραμμές πρόσθετης χρηματοδότησης.

Επιχειρώντας μια αποτίμηση του βαθμού αξιοποίησης των εργασιών αξιολόγησης από τη δημόσια διοίκηση, αυτός θα πρέπει να χαρακτηριστεί μάλλον ως περιορισμένος. Οπωδήποτε υιοθετήθηκαν ορισμένες προτάσεις διαχειριστικού χαρακτήρα, όπως θέματα αναμόρφωσης χρηματοδοτικών πινάκων, διαχειριστικών ελέγχων των δράσεων του ΕΚΤ, συγκέντρωσης των πληροφοριακών στοιχείων κά. χωρίς όμως να επέρχεται οιζική ή ουσιαστική αναμόρφωση των εφαρμοζόμενων διαδικασιών παρακολούθησης. Επίσης υιοθετήθηκαν προτάσεις που αφορούσαν στην εκπόνηση μελετών και στην στελέχωση των Περιφερειών, χωρίς όμως να επιτυγχάνεται πάντοτε ολοκλήρωση των διαδικασιών υλοποίησης των παραπάνω προτάσεων. Σημαντικότερη εκτιμάται, όπου έγινε, η συνεργασία των ερευνητών με τις Περιφέρειες και η επιστημονική και τεχνοκρατική συμβολή τους στον σχεδιασμό των νέων προγραμμάτων.

Διαφαίνεται από τα παραπάνω ότι από την εμπειρία συνεργασίας εξωτερικών αξιολογητών με τη διοίκηση δεν επιτεύχθηκε μια ουσιαστική μεταφορά τεχνογνωσίας. Οι προτάσεις που υιοθετήθηκαν αφορούσαν σημειακές παρεμβάσεις στο πρόγραμμα χωρίς να θίγονται δομικά ξητήματα του συστήματος παρακολούθησης. Μια ολοκληρωμένη διερεύνηση αυτού του θέματος προϋποθέτει, παράλληλα με την αποτίμηση του περιεχομένου των προτάσεων που υποδάλλονται, τον

εντοπισμό από τη διοίκηση των στοιχείων, των διαδικασιών και των ταχτικών που θα παρουσιάζαν ενδιαφέρον να αφομοιωθούν καθώς επίσης και την πρόβλεψη της μεθόδου με την οποία θα επιδιωχτεί μια ανάλογη μεταφορά τεχνογνωσίας.

Σημειώσεις

1. Κανονισμός 2088/85, άρθρο 18.
2. Κανονισμός 4253/88, άρθρο 26.
3. Δ. Α. = {(Β. Υ. 1986-92)+(Μέσος Β. Υ.)}/200.
4. ΠΦΟ-Σ αι Χ τι/Στι, όπου αι=% φυσικής προοδού, τι=χρονική διάρκεια δραστηριότητας και Στι=άθροισμα χρονικής διάρκειας όλων των δραστηριοτήτων του έργου.

Βιβλιογραφία

- Business Consulting Services (1992): *Ετήσια 'Έκθεση Αξιολόγησης Σύμβουλοι Επενδύσεων και Ανάπτυξης ΜΟΠ-Μακεδονίας Θράκης.*
- EUROTEC (1992): *Ετήσια 'Έκθεση Αξιολόγησης ΜΟΠ-Μακεδονίας Θράκης.*
- HELMICO-Τοεκούρας (1992): *Ετήσια 'Έκθεση Αξιολόγησης ΠΕΠ-Ν. Αιγαίου.*
- Πατέλης, Ι. (1992): *Ετήσια 'Έκθεση Αξιολόγησης ΜΟΠ-Αττικής.*
- PRISMA και ΟΜΑΣ ΕΠΕ (1992): *Ετήσια 'Έκθεση Αξιολόγησης ΠΕΠ-Πελοποννήσου.*
- Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης (1992): *Ετήσια 'Έκθεση Αξιολόγησης ΠΕΠ- Διοίκησης και Περιβάλλοντος Ιονίων Νήσων.*
- Συμβούλιο των Ε.Κ.: *Κανονισμοί των Συμβουλίων 2088/85, 4253/88, 2082/93.*
- Υποδομή ΕΠΕ, Σύμβουλοι Οικονομολόγοι (1992): *Ετήσια 'Έκθεση Αξιολόγησης ΠΕΠ- Θεσσαλίας.*