

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ:

***ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ -
ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΟΔΩΝ 2000-2006 ΚΑΙ 2007-2013 ΚΑΙ
ΝΕΕΣ ΤΑΣΕΙΣ***

Επιβλέπων:

Χριστοφάκης Εμμανουήλ

Φοιτητής:

Παπαδημητρίου Παναγιώτης
Α.Μ.: 0812Μ013

ΑΘΗΝΑ ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2014

Πρόλογος – Ευχαριστίες

Η παρούσα Διπλωματική Εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών στο Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου Αθηνών, υπό την επίβλεψη του Αναπληρωτή Καθηγητή κ. Χριστοφάκη Εμμανουήλ. Θα ήθελα από τη μεριά μου να ευχαριστήσω θερμά τον κ. Χριστοφάκη Εμμανουήλ για την ευκαιρία που μου έδωσε να ασχοληθώ με ένα τόσο ενδιαφέρον αντικείμενο, το οποίο ανταποκρίνεται απολύτως στα επιστημονικά μου ενδιαφέροντα, καθώς και για τη σημαντική βοήθεια που μου έδωσε καθ' όλη τη διάρκεια της εκπόνησης. Ευχαριστώ και τα υπόλοιπα μέλη της τριμελούς επιτροπής, τους κ. Παπαδασκαλόπουλο Αθανάσιο και κ. Ψυχάρη Ιωάννη, Καθηγητές του Τμήματος, για την αποτελεσματική συνεργασία και συμβολή τους στην ολοκλήρωσή της.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τέλος, την οικογενειά μου, τους φίλους μου, αλλά και όλους όσους συνέβαλαν με τα σχόλια, την κριτική, καθώς και τις γνώσεις τους στην αντιμετώπιση των όποιων δυσκολιών υπήρξαν κατά τη διάρκεια εκπόνησης της Διπλωματικής Εργασίας.

Παπαδημητρίου Παναγιώτης

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	4
Κεφάλαιο 1ο:	7
Βασικές έννοιες και θεωρητικές προσεγγίσεις σχετικά με την αξιολόγηση	7
1.1 Σύντομη ιστορική αναδρομή και εισαγωγικές παρατηρήσεις για το ρόλο της αξιολόγησης στην ΕΕ	7
2.1 Ορισμοί και αποσαφήνιση της έννοιας της αξιολόγησης	9
3.1 Οι βασικότερες επιδιώξεις και η συμβολή της αξιολόγησης στον προγραμματισμό	13
4.1 Τα παρατηρούμενα προβλήματα στη διαδικασία αξιολόγησης των περιφερειακών προγραμμάτων	19
Κεφάλαιο 2ο:	20
Το μεθοδολογικό πλαίσιο της αξιολόγησης.....	20
2.1 Κατηγορίες αξιολογήσεων	20
2.1.1 Βασικές κατηγοριοποιήσεις αξιολογήσεων	20
2.1.2 Διαμορφωτικές – αθροιστικές.....	20
2.1.3 Εκ των προτέρων, ενδιάμεσες/κατά τη διάρκεια και εκ των υστέρων	20
2.1.4 Εσωτερικές – εξωτερικές.....	23
2.2 Βασικές μέθοδοι αξιολόγησης περιφερειακών προγραμμάτων	24
2.2.1 Κατηγοριοποιήσεις των μεθόδων αξιολόγησης	24
2.2.2 Μέθοδοι για τη δόμηση της αξιολόγησης	26
2.2.3 Μέθοδοι για τη συλλογή δεδομένων	29
2.2.4 Μέθοδοι για την ανάλυση δεδομένων	37
2.2.5 Μέθοδοι για την τεκμηρίωση αξιολογικών κρίσεων	41
2.3 Βασικοί δείκτες αξιολόγησης περιφερειακών προγραμμάτων	47
Κεφάλαιο 3ο:	51

Η αξιολόγηση στις Προγραμματικές Περιόδους 2000-2006 και 2007-2013	51
3.1 Τα στοιχεία του προγραμματισμού των Περιόδων 2000-2006 και 2007-2013	51
3.1.1 Ο προγραμματισμός της Περιόδου 2000-2006.....	51
3.1.2 Ο προγραμματισμός της Περιόδου 2007-2013.....	53
3.2 Οι διαφορές στις ισχύουσες διατάξεις της αξιολόγησης μεταξύ των Προγραμματικών Περιόδων 2000-2006 και 2007-2013	54
3.2.1 Η αξιολόγηση στην Προγραμματική Περίοδο 2000-2006	54
3.2.2 Η αξιολόγηση στην Προγραμματική Περίοδο 2007-2013	57
3.2.3 Συγκριτική ανάλυση ως προς το πλαίσιο της αξιολόγησης μεταξύ δύο Προγραμματικών Περιόδων	59
3.2.4 Οι διαφορές ως προς το σύστημα των δεικτών παρακολούθησης και αξιολόγησης μεταξύ των δύο Προγραμματικών Περιόδων.....	63
Κεφάλαιο 4ο:	66
Τα δεδομένα της αξιολόγησης στην Προγραμματική Περίοδο 2014-2020.....	66
4.1 Τα κύρια σημεία των Κανονισμών για τα Διαρθρωτικά Ταμεία στη νέα Προγραμματική Περίοδο.....	66
4.2 Η νέα λογική των παρεμβάσεων	67
4.3 Τα στοιχεία της αξιολόγησης στη νέα Προγραμματική Περίοδο.....	70
4.3.1 Οι εκθέσεις αξιολόγησης και το αποθεματικό επίδοσης	70
4.3.2 Οι νέες κανονιστικές υποχρεώσεις των δεικτών.....	72
Συμπεράσματα.....	74
Βιβλιογραφία	78

Εισαγωγή

Η παρούσα Διπλωματική Εργασία έχει αντικείμενο την αξιολόγηση των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Η αξιολόγηση είναι ένα εργαλείο πολιτικής που περιλαμβάνει μια σειρά από συνδυασμούς θεωριών και πρακτικών και χρησιμοποιείται από δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς, από επιχειρήσεις, αλλά και από διάφορους κοινωνικούς και οικονομικούς φορείς για τη δημιουργία χρήσιμων πληροφοριών για τον προγραμματισμό, το σχεδιασμό, την υλοποίηση και τη βελτίωση της εφαρμογής των προγραμμάτων. Επιπλέον, η αξιολόγηση θεωρείται μια δομημένη διαδικασία, μέσω της οποίας μπορούν να δημιουργηθούν και να συνδυαστούν πληροφορίες που στοχεύουν στη μείωση του επιπέδου αβεβαιότητας τόσο των φορέων λήψης αποφάσεων, όσο και των γενικότερων φορέων, των οποίων η δράση σχετίζεται με την εφαρμογή ενός προγράμματος ή μιας παρέμβασης. Εδώ θα πρέπει να αναφερθεί ότι η αξιολόγηση μπορεί να έχει ουσιαστική συμβολή και στην προσπάθεια για την ανάδειξη των ανεπιθύμητων συνεπειών που σχετίζονται με την εφαρμογή των προγραμμάτων. Η έγκαιρη εύρεση και διόρθωση ανεπιθύμητων συνεπειών είναι καίριας σημασίας παράγοντες στην αποτελεσματική εφαρμογή ενός προγράμματος και κατά συνέπεια στα τελικά αποτελέσματά του.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), η διαδικασία της αξιολόγησης χρησιμοποιείται συστηματικά μετά την πρώτη μεταρρύθμιση του 1988 και αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων στα πλαίσια της Περιφερειακής Πολιτικής της Ένωσης.

Το θέμα της παρούσας Εργασίας είναι η συγκριτική ανάλυση των στοιχείων που αφορούσαν τις εκθέσεις αξιολόγησης μεταξύ των Προγραμματικών Περιόδων 2000-2006 και 2007-2013 και η προσπάθεια παρουσίασης των νέων στοιχείων που αφορούν τις εκθέσεις και τη λογική της αξιολόγησης στη νέα Περίοδο Προγραμματισμού της ΕΕ 2014-2020. Συγκεκριμένα, η διάρθρωση της Εργασίας είναι η εξής:

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται η παρουσίαση ορισμένων βασικών εννοιών και θεωρητικών προσεγγίσεων για την αξιολόγηση. Η πρώτη υποενότητα κάνει μια σύντομη ιστορική αναδρομή για την πρακτική της αξιολόγησης στο Διεθνή Χώρο, ενώ γίνεται και η παράθεση ορισμένων εισαγωγικών παρατηρήσεων ως προς το ρόλο της αξιολόγησης στα πλαίσια της Διαρθρωτικής Πολιτικής της ΕΕ. Εν συνεχεία, στη δεύτερη υποενότητα παραθέτονται κάποιοι σημαντικοί ορισμοί που έχουν διατυ-

πωθεί για την αξιολόγηση, καθώς και η προσπάθεια αποσαφήνισης της έννοιας της αξιολόγησης τόσο από την έννοια της παρακολούθησης, όσο και από την έννοια του ελέγχου. Στην τρίτη υποενότητα του κεφαλαίου παρουσιάζονται οι βασικότερες επιδιώξεις και η ουσιαστική συμβολή της διαδικασίας αξιολόγησης στον προγραμματισμό και ειδικότερα στον περιφερειακό προγραμματισμό.

Το *δεύτερο κεφάλαιο* έχει αντικείμενο το βασικό μεθοδολογικό πλαίσιο της αξιολόγησης. Αρχικά παρουσιάζονται τρεις βασικές κατηγοριοποιήσεις των αξιολογήσεων και αυτές αναφέρονται στην επιλογή μεταξύ α) διαμορφωτικής – αθροιστικής αξιολόγησης, β) εκ των προτέρων - ενδιάμεσης/κατά τη διάρκεια - εκ των υστέρων αξιολόγησης, και γ) εσωτερικής – εξωτερικής αξιολόγησης. Στη συνέχεια αναλύονται διεξοδικά οι βασικές μέθοδοι που εφαρμόζονται κατά την αξιολόγηση των περιφερειακών προγραμμάτων. Οι μέθοδοι αυτές αφορούν α) μεθόδους για τη διαμόρφωση των αξιολογήσεων, β) μεθόδους για τη συλλογή δεδομένων, γ) μεθόδους για την ανάλυση δεδομένων, και γ) μεθόδους για την τεκμηρίωση αξιολογικών κρίσεων. Στην τελευταία υποενότητα παραθέτονται και οι βασικοί δείκτες αξιολόγησης των περιφερειακών προγραμμάτων.

Στο *τρίτο κεφάλαιο* αναλύονται οι βασικότερες διαφορές των αξιολογήσεων μεταξύ των Προγραμματικών Περιόδων 2007-2013. Αρχικά γίνεται μια συνοπτική παρουσίαση των βασικότερων στοιχείων των Προγραμματικών Περιόδων 2000-2006 και 2007-2013. Στη συνέχεια ακολουθεί μια διεξοδική ανάλυση των προβλεπόμενων από τους Κοινοτικούς Κανονισμούς διατάξεων για την αξιολόγηση στις Περιόδους 2000-2006 και 2007-2013, ενώ γίνεται και η συγκριτική ανάλυση μεταξύ των δύο Περιόδων ως προς τις βασικές διαφορές στα στοιχεία και τις διαδικασίες αξιολόγησης. Επιπροσθέτως, γίνεται και η παρουσίαση των βασικότερων διαφορών μεταξύ των δύο Περιόδων και ως προς το σύστημα των δεικτών παρακολούθησης και αξιολόγησης των προγραμμάτων.

Στο *τέταρτο κεφάλαιο* γίνεται η παρουσίαση των νέων στοιχείων της αξιολόγησης στην Περίοδο 2014-2020. Στην πρώτη υποενότητα του κεφαλαίου παρουσιάζονται τα βασικότερα στοιχεία του Γενικού Κανονισμού που διέπει τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ στην Περίοδο 2014-2020. Ακολουθεί η παρουσίαση της λογικής των παρεμβάσεων στη νέα Προγραμματική Περίοδο. Εν συνεχεία παρουσιάζονται τα νέα στοιχεία των αξιολογήσεων με την παράθεση των στοιχείων που αφορούν τις

εκθέσεις αξιολόγησης και το αποθεματικό επίδοσης της νέας Περιόδου. Τέλος, αναλύονται και οι νέες κανονιστικές υποχρεώσεις του συστήματος δεικτών για την Πολιτική Συνοχής 2014-2020.

Η Εργασία ολοκληρώνεται με την αποτύπωση των βασικών διαπιστώσεων και την παράθεση των συμπερασμάτων της προηγούμενης ανάλυσης.

Κεφάλαιο 1ο:

Βασικές έννοιες και θεωρητικές προσεγγίσεις σχετικά με την αξιολόγηση

1.1 Σύντομη ιστορική αναδρομή και εισαγωγικές παρατηρήσεις για το ρόλο της αξιολόγησης στην ΕΕ

Η αξιολόγηση ως ανθύπαρκτος και ξεχωριστός τομέας του κώδικα επαγγελματικής δεοντολογίας, εμφανίζεται για πρώτη φορά στη Βόρειο Αμερική, μετά από τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Πρωταρχικώς χρησιμοποιήθηκε στο εκπαιδευτικό σύστημα με σκοπό την αξιολόγηση των νέων εκπαιδευτικών προγραμμάτων εκείνης της περιόδου. Επίσης, χρησιμοποιήθηκε και κατά την κατάρτιση του προγράμματος προϋπολογισμού, με αποτέλεσμα η διαδικασία της αξιολόγησης να συνδεθεί με την προσπάθεια για την αποτελεσματική κατανομή των πόρων, ενώ ευρεία χρήση είχε και στα προγράμματα για την αντιμετώπιση και την εξάλειψη της φτώχειας, τα γνωστά και ως «anti-poverty programmes» (Tavistock Institute 2003).

Φυσικά όλα τα παραπάνω, δεν υπονοούν ότι η αξιολόγηση με την ευρύτερη έννοια – όπως δηλαδή, χρησιμοποιείται σήμερα στο πεδίο της οικονομικής και κοινωνικής έρευνας – ήταν άγνωστη στον υπόλοιπο κόσμο. Στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο, η αξιολόγηση εμφανίζεται αρχικά σε περιοχές της Βορείου και Δυτικής Ευρώπης που διατηρούσαν στενότετους δεσμούς με τις ΗΠΑ και τον Καναδά και διακατέχονταν από μια πολύ ισχυρή αγγλοσαξωνική παράδοση. Στην υπόλοιπη Ευρώπη, η αξιολόγηση αρχίζει να χρησιμοποιείται συστηματικά μετά το 1970, ενώ το εύρος της και η εφαρμογή της ποικίλλει και προσαρμόζεται στις ιδιαίτερες παραδόσεις και στα εκάστοτε κοινωνικο-οικονομικά συστήματα κάθε χώρας. Αρχικά συναντάται σε χώρες της Σκανδιναβίας και την Γαλλία, όπου παράλληλα με την ύπαρξη μιας ισχυρής κεντρικής κυβέρνησης συνυπάρχουν περιφερειακές και τοπικές κυβερνήσεις με ενισχυμένες αρμοδιότητες.

Στα πλαίσια της ΕΕ, η αξιολόγηση έχει αποκτήσει ιδιαίτερη σημασία, κυρίως κατά τις τρεις τελευταίες δεκαετίες. Εξάλλου, η Πολιτική Συνοχής της ΕΕ αποτελεί μια από τις πιο εντατικά αξιολογούμενες πολιτικές σε όλο το φάσμα της Ένωσης. Από το 1988, οι διαδοχικές μεταρρυθμίσεις των Κανονισμών που διέπουν τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ, έχουν συμβάλλει στη δημιουργία ενός ολοένα και πιο αυστηρού συστήματος για την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την αξιολό-

γηση των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ, πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης. Η διαδικασία αξιολόγησης των παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής διεξάγονται σε καθορισμένα σημεία του προγραμματικού κύκλου: εκ των προτέρων για την επαλήθευση των στόχων, ενδιάμεσα ή κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου για να προσδιοριστεί αν υφίσταται ανάγκη για την ανάληψη διορθωτικών μέτρων και εκ των υστέρων για να αξιολογηθούν τα τελικά αποτελέσματα. Οι εκθέσεις αξιολόγησης των εθνικών και περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων συμπληρώνονται με θεματικές αξιολογήσεις που διεξάγονται υπό την ευθύνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Επιτροπής). Μάλιστα με ευθύνη της Επιτροπής πραγματοποιούνται έρευνες και συζητήσεις σχετικά με την έννοια, τις μεθόδους, και τις πρακτικές της αξιολόγησης στο συνολικό φάσμα των διαρθρωτικών παρεμβάσεων της Ένωσης (Bachtler & Wren 2006).

Η αυξανόμενη σημασία που αποδίδεται στην διαδικασία αξιολόγησης της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ, αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης τάσης που επικρατεί στα πλαίσια της ΕΕ, προκειμένου να δικαιολογηθούν οι εθνικές και κοινοτικές διαρθρωτικές παρεμβάσεις - αν και για το συγκεκριμένο ζήτημα, παρατηρούνται σημαντικές διαφορές μεταξύ των Χωρών Μελών της Ένωσης (Pollitt 1998, Furubo, Rist & Sandahl 2002). Αυτή η τάση δικαιολογείται από δύο παράγοντες. Πρώτον, η Πολιτική Συνοχής από δημοσιονομική κυρίως άποψη, ίσως είναι ο πιο σημαντικός τομέας της συνολικής Κοινοτικής Πολιτικής. Αυτό μπορεί να γίνει φανερό από το γεγονός, ότι ενώ στα μέσα της δεκαετίας του 1980 το ποσοστό του Κοινοτικού Προϋπολογισμού για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) αντιπροσώπευε μόλις το 7,5% (2,3 εκατομμύρια ECU σε τιμές του 1985) (Michie & Fitzgerald 1997), κατά την προηγούμενη Προγραμματική Περίοδο 2007-2013 το αντίστοιχο ποσοστό ήταν προγραμματισμένο να φθάσει το 36% του Κοινοτικού Προϋπολογισμού (308 δισεκατομμύρια ευρώ σε τιμές του 2004) (European Council 2005). Δεύτερον, η πρώτη μεταρρύθμιση των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων του 1988, έδωσε στην Επιτροπή τις κατευθυντήριες γραμμές τόσο ως προς την κατανομή των κοινοτικών κονδυλίων για την περιφερειακή ανάπτυξη - με τον καθορισμό των επιλέξιμων περιοχών, τη διαδικασία έγκρισης των σχεδίων περιφερειακής ανάπτυξης των Κρατών Μελών - όσο και ως προς τη διαχείριση, την υλοποίηση και τον έλεγχο των δαπανών των προγραμμάτων. Ως προς το θέμα της κατανομής των κοινοτικών κονδυ-

λίων για την περιφερειακή ανάπτυξη, αξίζει να σημειωθεί ότι είχε διαπιστωθεί από πολλούς ότι ήταν ένας πολύ συχνός παράγοντας δημιουργίας «εντάσεων» μεταξύ της Επιτροπής και των κυβερνήσεων των Κρατών Μελών για τη χωρική και τη θεματική κατανομή αυτών των κονδυλίων, γεγονός το οποίο κατέστησε αναγκαία την ύπαρξη ενός αποτελεσματικού συστήματος αξιολόγησης εντός των πλαισίων της ΕΕ (Bachtler & Turok 1997, Bachtler & Wishlade 2004, 2005).

Η αξιολόγηση της Πολιτικής Συνοχής, εξυπηρετεί τους στόχους και τις επιδιώξεις πολλών διαφορετικών ενδιαφερόμενων μερών, μέσα στους οποίους συγκαταλέγονται οι διάφορες αρμόδιες εθνικές και περιφερειακές αρχές των Κρατών Μελών που συμμετέχουν στα Θεσμικά Όργανα της ΕΕ, όπως είναι το Συμβούλιο, η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Κάθε ενδιαφερόμενο μέρος έχει ασφαλώς τα δικά του κίνητρα και τις δικές του επιδιώξεις σε ότι αφορά την αποτελεσματικότητα της υλοποίησης των περιφερειακών προγραμμάτων. Επομένως, ο συνδυασμός τόσο των μεγάλων ποσών των κοινοτικών δαπανών, όσο και των πολλών διαφορετικών αρχών που συμμετέχουν στα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης, έχει οδηγήσει τα τελευταία χρόνια σε πιέσεις για μεγαλύτερη λογοδοσία ως προς τη χρήση των δαπανών, η οποία θα αντανάκλαται στην υιοθέτηση ενός σταθερού και εκτεταμένου συστήματος αξιολόγησης στην ΕΕ, καθώς και σε αυστηρότερες υποχρεώσεις όσον αφορά την παρακολούθηση, την οικονομική διαχείριση και τον έλεγχο των δαπανών.

Προς αυτή την κατεύθυνση, τα τελευταία χρόνια μάλιστα έχει διαπιστωθεί μια μεγαλύτερη αποκέντρωση ευθυνών και αρμοδιοτήτων στα θέματα που έχουν να κάνουν με τη διαχείριση και την παρακολούθηση των προγραμμάτων, από την Επιτροπή προς τις εθνικές και περιφερειακές αρχές των Κρατών Μελών ώστε η αξιολόγηση να καταστεί περισσότερο αποτελεσματική σε όλο το φάσμα της Ένωσης. Σημαντική είναι και η στήριξη της ίδιας της Επιτροπής, με την κατάρτιση Κανονισμών και οδηγιών προς τα Κράτη Μέλη, προκειμένου η αξιολόγηση να συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή των διαρθρωτικών παρεμβάσεων και πολιτικών.

2.1 Ορισμοί και αποσαφήνιση της έννοιας της αξιολόγησης

Υπάρχουν πολλοί διατυπωμένοι ορισμοί για την αξιολόγηση, ωστόσο κανένας δεν φαίνεται να είναι κοινά αποδεκτός. Αυτό μπορεί να αποδοθεί κατά κύριο λόγο

στο μεγάλο αριθμό των ενδιαφερόμενων φορέων που συμμετέχουν στην εν λόγω διαδικασία, με τέσσερις βασικά ομάδες των οποίων τα συμφέροντα ανταγωνίζονται για τον καθορισμό των βασικών προτεραιοτήτων της αξιολόγησης: α) *τους φορείς χάραξης των πολιτικών*, β) *τους επαγγελματίες και τους ειδικούς των προγραμμάτων*, γ) *τους managers και τους διαχειριστές*, καθώς και δ) *τους πολίτες και εκείνους που γενικότερα επηρεάζονται από τις δημόσιες και διαρθρωτικές πολιτικές*.

Κάθε μία από τις ομάδες που αναφέρθηκαν παραπάνω κάνει υποθέσεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο η αξιολόγηση μπορεί να τους βοηθήσει. Για παράδειγμα, οι *φορείς χάραξης των πολιτικών* έχουν την τάση να βλέπουν την αξιολόγηση ως εργαλείο και μέσο για τη διασφάλιση της λογοδοσίας και την αιτιολόγηση της λήψης αποφάσεων σχετικά με τις πολιτικές. Οι *πολίτες* από την άλλη, είναι πολύ πιθανό να θεωρούν την αξιολόγηση ως ένα μέσο για δημοκρατική λογοδοσία και δυνατότητα διαμόρφωσης της δημόσιας παρέμβασης σύμφωνα πάντα με τις ανάγκες τους. Οι *managers και οι διαχειριστές* βλέπουν τη μέθοδο της αξιολόγησης ως ένα εργαλείο εξέτασης της αποτελεσματικής παράδοσης των πολιτικών και των προγραμμάτων. Οι *επαγγελματίες και οι ειδικοί* συχνά θεωρούν την αξιολόγηση ως μια ευκαιρία για μια σημαντική βελτίωση της ποιότητας εργασίας τους. Επομένως, μπορεί να γίνουν κατανοητές οι όποιες διαφορές στην ιστορική εξέλιξη, στο θεωρητικό πλαίσιο και στο φιλοσοφικό υπόβαθρο των διαφορετικών ορισμών που φέρουν υπόψη τα διαφορετικά συμφέροντα και τις πιέσεις των διαφορετικών ομάδων που συμμετέχουν στα προγράμματα.

Διαβάζοντας τους διάφορους ορισμούς, γίνεται σαφές ότι η αξιολόγηση έχει ποικίλες επιστημονικές ρίζες και δεν είναι μια ενιαία πρακτική που προέρχεται από ένα παραδοσιακό επιστημονικό σύνολο. Ωστόσο, ανεξάρτητα από τη διαφορετική προελευσή των ορισμών που έχουν διατυπωθεί, είναι προφανής η ύπαρξη ορισμένων κοινών βασικών εννοιών σχετικά με (Calidoni-Lundberg 2006):

- *Την επιστημονική έρευνα και τις ερευνητικές μεθόδους*. Υπάρχουν πολλές βασικές έννοιες και μέθοδοι που τίθενται σε χρήση στην αξιολόγηση από κοινού με την ευρύτερη ερευνητική κοινότητα στις κοινωνικές και οικονομικές επιστήμες.
- *Την οικονομική θεωρία και τις δημόσιες επιλογές*. Η οικονομική θεωρία, καθώς και η οικονομική σκέψη είναι παρούσες στην αξιολόγηση σε διάφορα επίπεδα: οι έννοιες της αποτελεσματικότητας και της κατανομής των πόρων, τα θεσμικά

κίνητρα, η οικονομική συμπεριφορά και οι μακρο-οικονομικές μελέτες που επιδίδουν τον εντοπισμό και την εκτίμηση των συνολικών αποτελεσμάτων και επιδράσεων των πολιτικών.

- *Την οργάνωση και τη θεωρία της διαχείρισης (management).* Ο εν λόγω τομέας έχει αρχίσει να κατέχει όλο και περισσότερο περίοπτη θέση κατά τη διαδικασία της αξιολόγησης ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, καθώς η εστίαση έχει μετατεθεί στην εφαρμογή και στην υλοποίηση των προγραμμάτων και των πολιτικών.
- *Τις πολιτικές και διοικητικές επιστήμες.* Καθώς τα δημόσια προγράμματα, αλλά και οι διαχειριστές τους αντιμετωπίζουν θέματα κατά τη διαδικασία εφαρμογής των πολιτικών και των μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα, τόσο αυξάνεται η ενασχόληση με προσεγγίσεις και σκέψεις που αφορούν τη διακυβέρνηση, τη λογοδοσία και την «ηθική» των δημόσιων πολιτικών.

Λαμβάνοντας υπόψη τους διάφορους επιστημονικούς τομείς που περιλαμβάνονται στο βασικό θεωρητικό και μεθοδολογικό υπόβαθρο της αξιολόγησης, μπορούμε να δούμε κάποιους από τους βασικότερους ορισμούς που έχουν διατυπωθεί για την αξιολόγηση (Calidoni-Lundberg 2006).

Ο Scriven (1991) διατύπωσε τα εξής: *«Η αξιολόγηση είναι η διαδικασία προσδιορισμού των πλεονεκτημάτων, των καθαρών οφελών και της αξίας ενός αντικειμένου και οι αξιολογήσεις είναι ακριβώς τα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας. Η αξιολόγηση δεν είναι η απλή συσσώρευση και η σύνοψη των δεδομένων που είναι σαφώς σημαντικές για τη λήψη αποφάσεων. Η συλλογή και η σύνοψη των δεδομένων που απαιτούνται για τη λήψη αποφάσεων περιλαμβάνουν μόνο το ένα από τα δύο βασικά συστατικά της αξιολόγησης. Το δεύτερο σημαντικό στοιχείο που απαιτείται ώστε να εξαχθούν τα σωστά συμπεράσματα σχετικά με την αξία ή τα καθαρή οφέλη μιας παρέμβασης, είναι ο καθορισμός των αξιολογικών αξιών και προτύπων. Η αξιολόγηση έχει δύο σκέλη: το ένα αναφέρεται στη συλλογή και στη σύνοψη δεδομένων, ενώ το άλλο συλλέγει, αποσαφηνίζει και επιβεβαιώνει τις σχετικές αξίες και τα πρότυπα».*

Ο Vedung (1997) αναφέρει ότι: *«Η αξιολόγηση είναι μια προσεκτική αναδρομική εκτίμηση των πλεονεκτημάτων, των οφελών και της αξίας της διοίκησης, της παραγωγής και της έκβασης μιας κυβερνητικής παρέμβασης, η οποία προορίζεται να παίξει ένα σημαντικό ρόλο στις μελλοντικές πρακτικές καταστάσεις».*

Ο Stufflebeam (2000) σε ένα σύντομο και συνοπτικό ορισμό για την αξιολόγηση αναφέρει ότι: «Η αξιολόγηση αποτελεί μια μελέτη που σχεδιάζεται και πραγματοποιείται για να ενισχυθεί η προσπάθεια κάποιων φορέων να εξακριβώσουν την αξία ή τα καθαρά οφέλη ενός υπό εξέταση αντικειμένου».

Άλλοι σημαντικοί ορισμοί που έχουν διατυπωθεί για την αξιολόγηση, είναι οι κάτωθι:

- Centre for Program Evaluation – Government of the United States: «Η μέθοδος της αξιολόγησης α) εκτιμά την αποτελεσματικότητα ενός εν εξελίξει προγράμματος στην επίτευξη των στόχων του, β) βασίζεται στα πρότυπα του προγραμματικού σχεδιασμού, προκειμένου να γίνει ουσιαστική διάκριση μεταξύ των επιπτώσεων του προγράμματος και των επιπτώσεων που οφείλονται σε άλλους παράγοντες, και γ) αποσκοπεί στη βελτίωση του προγράμματος μέσω μιας τροποποίησης των τρεχουσών εργασιών».
- COBUILD English Language Dictionary-Collins: «Αξιολόγηση είναι μια απόφαση σχετικά με τη σημασία, την αξία ή την ποιότητα ενός αντικειμένου που βασίζεται σε μια προσεκτική μελέτη των καλών και των κακών δυνατοτήτων του».
- ASEAN Australia Development Cooperation Program: «Η εκτίμηση του κατά πόσο καλά ένα έργο ή μια δραστηριότητα πέτυχε τους στόχους του/της. Η συνεχής αξιολόγηση (κατά τη διάρκεια της υλοποίησης του έργου ή της δραστηριότητας) αναφέρεται και ως αναθεώρηση και συνδέεται στενά με την παρακολούθηση».
- Australian Government: «Η αξιολόγηση είναι μια διαδικασία αναθεώρησης της συνολικής απόδοσης (κάναμε το σωστό;), της αποτελεσματικότητας (έγινε με τον καλύτερο δυνατό τρόπο;) και της οικονομικής επίδοσης (πήραμε το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα σε σχέση με αυτό που επενδύσαμε;) ενός έργου. Η αξιολόγηση εξετάζει επίσης, αν υπάρχει ευθυγράμμιση μεταξύ των αποτελεσμάτων και των στόχων ενός προγράμματος».
- www.evaluateit.org: «Αξιολόγηση σε ένα χρονικό σημείο της αξίας, των καθαρών οφελών και των επιπτώσεων ενός σχεδίου ή προγράμματος».

Τέλος, όσον αφορά τους ορισμούς της αξιολόγησης, ένας απλός και παράλληλα πλήρης ορισμό των Ηνωμένων Εθνών είναι και ο εξής: «Αξιολόγηση είναι μια διαδικασία που επιδιώκει να καθορίσει όσο το δυνατόν πιο συστηματικά και αντικειμενι-

κά τη σχετικότητα, την αποδοτικότητα και την επίδραση μιας δραστηριότητας, υπό το πρίσμα της επίτευξης των στόχων της» (Διαμαντικός 2007, United Nations Evaluation Group 2005).

Οι διαδικασίες α) του ελέγχου, β) της παρακολούθησης, και γ) της αξιολόγησης της Διαρθρωτικής Πολιτικής της ΕΕ, έχουν διακριτό ρόλο (European Commission 1997). Ο έλεγχος αποσκοπεί στην επαλήθευση της κανονικότητας της ροής των πόρων, με βάση κριτήρια που είναι γνωστά εκ των προτέρων (προϋπολογισμοί, Κανονισμοί, επαγγελματικές προδιαγραφές). Η παρακολούθηση αφορά την επαλήθευση της χρηστής διαχείρισης των παρεμβάσεων και σε κανονικά διαστήματα παράγει αναλύσεις για την πρόοδο των εκροών σε σχέση με τους επιχειρησιακούς στόχους της κάθε παρέμβασης. Η παρακολούθηση διαδραματίζει πολύ σημαντικό ρόλο στη βελτίωση της εκτέλεσης ενός προγράμματος, ενώ η επιτυχής αξιολόγηση εξαρτάται συνήθως από την ποιότητα του μηχανισμού παρακολούθησης, καθώς τα δεδομένα της παρακολούθησης χρησιμοποιούνται στην αξιολόγηση. Η αξιολόγηση κρίνει την υλοποίηση των οικονομικών πολιτικών σύμφωνα με τις εκροές, τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις που αυτές έχουν στην οικονομική και κοινωνική ζωή. Απώτερος στόχος της είναι προφανώς η «διόρθωση» των εξεταζόμενων πολιτικών σύμφωνα με ευρύτερα οικονομικά και κοινωνικά κριτήρια. Η σφαιρική αξιολόγηση των επιπτώσεων οποιασδήποτε πολιτικής είναι μια ιδιαίτερα πολύπλοκη διαδικασία γιατί πρέπει να ενσωματώνει τα συμπεράσματα α) των επιμέρους αξιολογήσεων διαφορετικών επιπέδων προγραμματισμού (μέτρων, προγραμμάτων και πολιτικής), β) των επιμέρους αξιολογήσεων που λαμβάνουν χώρα κατά τη διάρκεια διαφορετικών φάσεων της διαδικασίας προγραμματισμού (εκ των προτέρων, ενδιάμεσα ή κατά τη διάρκεια, εκ των υστέρων), και γ) των επιμέρους αξιολογήσεων που έχουν διαφορετικό θεματικό εύρος (δηλαδή, συνολική αξιολόγηση, θεματική αξιολόγηση και αξιολόγηση σε βάθος) (Λιαργκόβας & Ανδρέου 2007).

3.1 Οι βασικότερες επιδιώξεις και η συμβολή της αξιολόγησης στον προγραμματισμό

Στη διεθνή βιβλιογραφία και πρακτική δεν υπάρχει συμφωνία σχετικά με τις επιδιώξεις της αξιολόγησης. Ωστόσο, θα μπορούσαμε να διακρίνουμε πέντε σαφείς και μάλλον γενικότερα αποδεκτές επιδιώξεις της αξιολόγησης (Διαμαντικός 2007):

- *Σχεδιασμός/αποτελεσματικότητα του προγράμματος:* Η αξιολόγηση αιτιολογεί την άσκηση μιας πολιτικής ή την εφαρμογή ενός προγράμματος, ενώ ελέγχει και αν υφίσταται η καταλληλότερη και αποτελεσματικότερη κινητοποίηση των πόρων για την υλοποίηση της πολιτικής (ή του προγράμματος).
- *Διαφάνεια – άσκηση ελέγχου διαφάνειας:* Μέσω της αξιολόγησης εξετάζεται αν το πρόγραμμα επιτυγχάνεται ή δύναται να επιτύχει τους στόχους του. Επίσης, εξετάζεται και για το αν χρησιμοποιεί σωστά τους διαθέσιμους πόρους του για το σκοπό αυτό (αυτό που συχνά στη δημόσια συζήτηση εμφανίζεται με τον όρο «χρηστή διαχείριση»).
- *Βελτίωση στους τομείς της διαχείρισης και της υλοποίησης του προγράμματος:* Η διαδικασία της αξιολόγησης συμβάλλει σημαντικά στη βελτίωση της εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας του προγράμματος.
- *Παραγωγή γνώσης – τεχνογνωσίας:* Η διαδικασία της αξιολόγησης παρουσιάζει τις επιδράσεις διαφορετικού χαρακτήρα παρεμβάσεων και μέτρων, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο μπορούν αυτά να καταστούν αποτελεσματικά.
- *Ενδυνάμωση των θεσμών:* Η αξιολόγηση βελτιώνει, ενώ παράλληλα αναπτύσσει τις δυνατότητες των συμμετεχόντων φορέων στα προγράμματα, καθώς ενισχύει τους θεσμούς και τα δίκτυα. Έτσι, η αξιολόγηση συμβάλλει στη δημιουργία μιας «κουλτούρας συνεργασίας» στους εμπλεκόμενους φορείς.

Η αξιολόγηση δεν είναι αυτοσκοπός. Αποτελεί ουσιαστικά επιμέρους συστατικών των προγραμμάτων και των παρεμβάσεων που στοχεύουν στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη. Η αξιολόγηση είναι σημαντικό στοιχείο των προγραμμάτων, καθώς μπορεί να αναδείξει τη χρησιμότητα του προγράμματος στο να εξασφαλίσει (όσο βέβαια αυτό είναι εφικτό) την επιτυχία του, αλλά ταυτόχρονα να κερδίσει και την υποστήριξη των ενδιαφερομένων για το πρόγραμμα. Ειδικότερα, μπορούν να επισημανθούν τα εξής (Διαμαντικός 2007):

- *Η αξιολόγηση παίζει σημαντικό ρόλο ιδίως σε καινοτόμες δράσεις.* Η αξιολόγηση τέτοιων δράσεων εμπεριέχει έντονο το στοιχείο του κινδύνου, καθώς η επιτυχία τους δεν είναι πάντα δεδομένη. Η αξιολόγηση σε τέτοιες περιπτώσεις μειώνει το ενδεχόμενο της αποτυχίας, με την ανάδειξη των λαθών και υποδεικνύοντας τις αναγκαίες διορθωτικές κινήσεις, ενώ ταυτόχρονα δημιουργεί και το απαραίτητο

γνωστικό υπόβαθρο για την ανάληψη παρόμοιων δράσεων στο μέλλον, μειώνοντας τους πιθανούς μελλοντικούς κινδύνους.

- *Η αξιολόγηση συνεισφέρει στη βελτίωση των προγραμμάτων.* Ανάλογα με το στάδιο που βρίσκεται κάθε πρόγραμμα, η αξιολόγηση τροφοδοτεί με πληροφορίες τους σχεδιαστές των προγραμμάτων για τις πιθανές αστοχίες, τα προβλήματα εφαρμογής και άλλα συναφή ζητήματα.
- *Η αξιολόγηση υποδεικνύει τα κατάλληλα μέσα για την επίτευξη των στόχων.* Πολλές φορές οι στόχοι των κοινωνικοοικονομικών προγραμμάτων είναι εφικτό να επιτευχθούν με την εφαρμογή περισσότερων του ενός εργαλείων-μέτρων. Η αξιολόγηση εκτιμά τη συνάφεια μεταξύ στόχων και μέτρων, υποδεικνύοντας τις κατάλληλες παρεμβάσεις για την επίτευξη των στόχων μέσω της ορθότερης και αποτελεσματικότερης οδού.
- *Η αξιολόγηση προσδιορίζει (ενώ μπορεί και να προβλέπει) τα αποτελέσματα και τις ανεπιθύμητες παρενέργειες από την υλοποίηση του προγράμματος.* Είναι ιδιαίτερως σημαντικό οι σχεδιαστές των πολιτικών, καθώς και οι φορείς λήψης αποφάσεων να γνωρίζουν ποιά θα είναι τα ενδεχόμενα αποτελέσματα μετά από το πέρας των αρχικών σταδίων κάθε προγράμματος. Η γνώση αυτή τους δίνει τη δυνατότητα να απαντήσουν σε πολύ κρίσιμα ερωτήματα όπως είναι τα εξής: αν μια παρέμβαση έχει υψηλότερο κόστος ευκαιρίας σε σχέση με μια άλλη, αν οι χρονικές συνθήκες είναι οι κατάλληλες, αν οι συμμετοχοί ή οι εμπλεκόμενοι φορείς (stakeholders) ενός προγράμματος ενστερνίζονται τη λογική του. Αυτό όμως που έχει ακόμα μεγαλύτερο ενδιαφέρον για τους υπεύθυνους του σχεδιασμού και της υλοποίησης των προγραμμάτων, είναι αν τα προγράμματα αυτά μπορεί να έχουν ανεπιθύμητα αποτελέσματα και παρενέργειες και ποιού θα είναι οι τρόποι αντιμετώπισής τους.

Από την άλλη, τρεις θα μπορούσαν να θεωρηθούν οι βασικές προϋποθέσεις για μια επιτυχή αξιολόγηση (Καραμάνου & Φύγκα 2006):

- Ένας αξιολογητής πρέπει να επιδιώκει το μέγιστο αποτέλεσμα, συνδυάζοντας τις καλύτερες δυνατές μεθόδους σύμφωνα με τις αρχές του ρεαλισμού.
- Η διαδικασία της αξιολόγησης θα πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, αλλά και της εφαρμογής των προγραμμάτων.

Δεν αρκεί να αποτελεί μόνο αναπόσπαστο τμήμα της διαδικασίας αξιολόγησης σε επίπεδο αρχών, αλλά θα πρέπει να εκλαμβάνεται και ως τέτοια η λειτουργία της και από τα υπόλοιπα μέρη. Στην αντίθετη περίπτωση ενέχει ο κίνδυνος, το έργο της να υπονομεύεται από τους υπολοίπους, μη αποδεχόμενοι το αντικειμενικό και ορθό των αποφάσεών της. Είναι επομένως ιδιαίτερα κρίσιμο να σημειώσουμε ότι η διαδικασία αξιολόγησης θα είναι επιτυχής μόνο όταν δημιουργεί κανάλια επικοινωνίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, μέσω της διάδρασης και της αυτόματης ανατροφοδότησης του συστήματος με νέα δεδομένα και στοιχεία που προκύπτουν σε κάθε φάση υλοποίησης του προγράμματος.

- Είναι πολύ σημαντικό τα προγράμματα να έχουν συνέχεια στο χρόνο (time line of policy). Με αυτό τον τρόπο θα μπορέσει να υπάρξει πραγματική και αντικειμενική αξιολόγηση, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες του χθες, την πορεία που διανύθηκε, τις αποτυχίες και επιτυχίες στην υλοποίηση του προγράμματος και τις ανάγκες του αύριο.

Είναι επομένως σημαντικό, ο κύκλος των προγραμμάτων να έχει συνέχεια και διάρκεια στο χρόνο. Η πορεία του κύκλου των προγραμμάτων ξεκινά από την αρχική σύλληψη της παρέμβασης (πολιτικής ή προγράμματος): υιοθέτηση μιας συνολικής στρατηγικής στο πλαίσιο της οποίας ορίζονται και παράλληλα χαράσσονται οι προτεραιότητες κάθε προγράμματος. Κομβικής σημασίας θεωρείται η εξέταση της συμβατότητας των μέτρων που αναλαμβάνονται για την υλοποίηση των επιχειρηματικών δράσεων με τις προτεραιότητες που έχουν τεθεί εξ' αρχής. Το περιεχόμενο των προτεραιοτήτων διαφέρει και ανάμεσά τους περιλαμβάνονται θεματικές, τομεακές, τοπικές, καθώς και περιφερειακές προτεραιότητες.

Η αξιολόγηση, ιδίως στα πλαίσια των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων οφείλει να προσφέρει απόψεις, να παράγει γνώση και ταυτόχρονα να κάνει συστάσεις που θα συμβάλουν στη βελτίωση του παρόντος, αλλά και του μελλοντικού περιφερειακού προγραμματισμού (Diez, Malagon & Izquierdo 2002). Έτσι, η αξιολόγηση δεν θα πρέπει να αναλώνεται απλά και μόνο στη συλλογή πληροφοριών. Τα πλεονεκτήματα της συστηματικής πληροφόρησης είναι σαφή. Το κρίσιμο ζήτημα όμως στα πλαίσια των περιφερειακών αναπτυξιακών πολιτικών, είναι η κατανόηση των περιορισμών που απορρέουν από τη συστηματική πληροφόρηση και

παράλληλα η εξασφάλιση ότι η πληροφόρηση θα συμπληρώνει αποτελεσματικά το έργο της αξιολόγησης.

Πολλοί προβληματισμοί και συζητήσεις έχουν αναπτυχθεί γύρω από τις βασικές μεθόδους που εφαρμόζονται για την αξιολόγηση των περιφερειακών προγραμμάτων, κυριώς για το αν αυτές είναι ικανές να εκτιμήσουν με ακρίβεια τα θετικά ή τα αρνητικά αποτελέσματα των προγραμμάτων. Ο εν λόγω προβληματισμός συνδέεται στενά με τα χαρακτηριστικά των περιφερειακών πολιτικών.

Πρώτον, οι ενέργειες των περιφερειακών πολιτικών εκδηλώνονται μέσα σε ένα πλαίσιο κοινωνικών και πολιτιστικών αλλαγών, αλλά και άυλων επιπτώσεων που δεν είναι εύκολο να προσδιοριστούν και να ποσοτικοποιηθούν, με τον καθορισμό συγκεκριμένων δεικτών μέτρησης. Επομένως, η αξιολόγηση οφείλει να συμβάλλει στη διάκριση μεταξύ των επιπτώσεων που προκύπτουν από την εφαρμογή των περιφερειακών πολιτικών και των επιπτώσεων που οφείλονται σε άλλους παράγοντες, με την καλύτερη χρήση των διαθέσιμων ποιοτικών στοιχείων ώστε να προσδιοριστούν όσο το δυνατόν καλύτερα οι άυλες επιπτώσεις των περιφερειακών πολιτικών.

Δεύτερον, οι πολιτικές για την περιφερειακή ανάπτυξη διαδραματίζονται μέσα σε ένα πολύπλοκο και συνάμα διαδραστικό περιβάλλον, στο οποίο αναπτύσσονται συνεχώς σχέσεις ανάδρασης. Η δημιουργία μιας ξεκάθαρης περιγραφής της αιτιώδους σχέσης που υπάρχει μεταξύ των εισροών, των δραστηριοτήτων, των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων των περιφερειακών προγραμμάτων είναι μια αρκετά δύσκολη υπόθεση. Συνεπώς, η αξιολόγηση πρέπει να οδηγήσει στη δημιουργία ενός αξιόπιστου μηχανισμού για την κατανόηση των παραγόντων που συμβάλλουν στο μετασχηματισμό των σχέσεων που υπάρχουν σε αυτό το περιβάλλον. Εδώ έρχεται να προστεθεί και το γεγονός, ότι η περιγραφή της αιτιότητας ιδιαίτερα για τις νέες περιφερειακές πολιτικές δεν συνιστά πρόκληση.

Τρίτον, οι περιφερειακές πολιτικές εκτελούνται μέσα στα πλαίσια ενός τοπικού περιφερειακού περιβάλλοντος μέσα στο οποίο είναι βαθιά ριζωμένα και ενσωματωμένα στις τοπικές κοινωνίες κοινωνικά, οικονομικά, πολιτικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά. Έτσι, η αξιολόγηση θα πρέπει να συμβάλλει στη βελτίωση της κατανόησης των μηχανισμών που λειτουργούν στα περιφερειακά προγράμματα ώστε να

διευκρινιστεί ο ρόλος των εμπλεκόμενων φορέων και το πλαίσιο υλοποίησης των αποφάσεων και των δράσεων αυτών των φορέων.

Τέταρτον, οι πολιτικές για την περιφερειακή ανάπτυξη είναι κατά βάση δυναμικές διαδικασίες στις οποίες λαμβάνουν χώρα συνεχείς αλληλεπιδράσεις. Επομένως, η αξιολόγηση πρέπει να είναι δυναμική και ευέλικτη ώστε να μπορεί να λειτουργήσει μέσα σε ένα περιβάλλον εναλλασσόμενων συνθηκών.

Τέλος, ένα από τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά των περιφερειακών πολιτικών είναι ότι αυτές πολύ συχνά περιλαμβάνουν ένα βαθμό αποκέντρωσης εξουσιών και αρμοδιοτήτων προς τις περιφερειακές αρχές, αφού η εισαγωγή των «κάτω προς τα πάνω» προσεγγίσεων κατά το σχεδιασμό των στρατηγικών και των προγραμμάτων βασίζεται κυρίως στην ενεργό συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών φορέων. Έτσι, είναι απαραίτητο να ενεργοποιηθεί η αξιολόγηση ως μια πρακτική, η οποία θα είναι ανοικτή σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη που συνδέονται με τους στόχους και τα πιθανά οφέλη των περιφερειακών πολιτικών.

Συνοψίζοντας, η αξιολόγηση των περιφερειακών πολιτικών πρέπει να είναι κάτι περισσότερο από μια απλή μελέτη επιπτώσεων, δεδομένου ότι ο στόχος δεν είναι απλώς να προσδιοριστούν οι επιπτώσεις των περιφερειακών πολιτικών, αλλά να δημιουργηθεί μια μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση σχετικά με την εφαρμοζόμενη πολιτική στα πλαίσια της αξιολόγησης. Η αξιολόγηση συνεπώς θα πρέπει να είναι μια πρακτική που σκοπό θα έχει την κατανόηση α) του τρόπου που λειτουργούν οι πολιτικές, β) των αλλαγών που παρατηρούνται από την εφαρμογή των πολιτικών, γ) των συνθηκών, και δ) του οργανωτικού ή θεσμικού πλαισίου ώστε να μπορεί να γίνουν συστάσεις τόσο για τη βελτίωση του σχεδιασμού των περιφερειακών πολιτικών, όσο και για τη δημιουργία καινούργιων γνώσεων. Αυτό προϋποθέτει τη μετατροπή της διαδικασίας της αξιολόγησης σε μια μορφή συλλογικής μάθησης και κοινωνικού προβληματισμού, δηλαδή σε μια διαδικασία που βασικό σκοπό θα έχει την ενίσχυση της ικανότητας των τοπικών και περιφερειακών φορέων στην εξεύρεση λύσεων στα προβλήματα και στις ανάγκες της περιοχής τους.

4.1 Τα παρατηρούμενα προβλήματα στη διαδικασία αξιολόγησης των περιφερειακών προγραμμάτων

Κατά τη διαδικασία της αξιολόγησης των περιφερειακών προγραμμάτων είναι πολύ πιθανό να προκύψουν ορισμένα σημαντικά προβλήματα, τα συνηθέστερα από τα οποία είναι τα εξής (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης 2009):

- Προβλήματα που προκύπτουν στην εκ των προτέρων αξιολόγηση των προγραμμάτων και οφείλονται κυρίως στο ότι επιχειρείται η αξιολόγηση ενός υπό διαπραγμάτευση και συνεχώς μεταβαλλόμενου προγράμματος.
- Προβλήματα που προκύπτουν από την έλλειψη μιας παγιωμένης μεθοδολογίας αξιολόγησης των αναπτυξιακών προγραμμάτων. Η έλλειψη μιας ενιαίας αντιμετώπισης των θεμάτων της αξιολόγησης οφείλεται: α) στην ετερογένεια των προγραμμάτων (περιφερειακά προγράμματα, τομεακά προγράμματα κτλ), β) στα προβλήματα ποσοτικοποίησης των στόχων, και γ) στην απουσία της επιβολής ή της συμφωνίας σχετικά με συγκεκριμένους δείκτες ή μεθόδους.
- Βασικά προβλήματα επίσης οφείλονται στην αδυναμία της επιμέρισης της επίπτωσης στις διάφορες παρεμβάσεις ή στις ασκούμενες πολιτικές, στις εξωτερικές οικονομίες κτλ (για παράδειγμα, το ποσό της αύξησης του ΑΕΠ μιας οποιαδήποτε περιφέρειας σε μια δεδομένη χρονική περίοδο, δεν μπορεί να επιμερισθεί στα έργα που έγιναν ή στα προγράμματα που εφαρμόστηκαν τη συγκεκριμένη περίοδο στην περιφέρεια, ούτε να αποδοθεί εξ' ολοκλήρου σε αυτά).
- Προβλήματα προκύπτουν και από τη δομή και από τις περιορισμένες δυνατότητες των χρησιμοποιούμενων δεικτών να ανιχνεύσουν αρνητικές επιπτώσεις.
- Τέλος, σημαντικά προβλήματα προκύπτουν από τη διαθεσιμότητα του στατιστικού υλικού. Τέτοια προβλήματα αφορούν τις καθυστερήσεις στην παροχή στοιχείων του προγράμματος ή τη μη διάθεση στοιχείων του προγράμματος στο απαιτούμενο γεωγραφικό επίπεδο κτλ.

Εντούτοις, η ομογενοποίηση της διαδικασίας και η αξιοποίηση των τεχνικών της αξιολόγησης, μπορούν να αμβλύνουν τα προβλήματα αυτά.

Κεφάλαιο 2ο: **Το μεθοδολογικό πλαίσιο της αξιολόγησης**

2.1 Κατηγορίες αξιολογήσεων

2.1.1 Βασικές κατηγοριοποιήσεις αξιολογήσεων

Το είδος των ερωτήσεων που μια αξιολόγηση υποβάλλει, καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από δύο κριτήρια: *τους προοριζόμενους χρήστες της και τους λόγους για τους οποίους διενεργείται*. Ως εκ τούτου, οι αξιολογήσεις θα μπορούσαν να κατηγοριοποιηθούν σε τρεις βασικές κατηγορίες (Διαμαντικός 2007):

α) *Διαμορφωτικές – αθροιστικές*

β) *Εκ των προτέρων, ενδιάμεσες/κατά τη διάρκεια και εκ των υστέρων*

γ) *Εσωτερικές – εξωτερικές*

2.1.2 Διαμορφωτικές – αθροιστικές

Οι *διαμορφωτικές αξιολογήσεις* εξετάζουν τρόπους για τη βελτίωση και την ενίσχυση της διαχείρισης και της εφαρμογής του προγράμματος. Τείνουν να πραγματοποιούνται προς χρήση εκείνων που διαχειρίζονται το πρόγραμμα με στόχο τη βελτίωση της εργασίας τους.

Οι *αθροιστικές αξιολογήσεις* αφορούν κυρίως τον καθορισμό της ουσιαστικής αποτελεσματικότητας ενός προγράμματος και τείνουν να διενεργούνται προς όφελος των εξωτερικών δρώντων, δηλαδή των ομάδων που δεν είναι άμεσα εμπλεκόμενες στη διαχείριση ενός προγράμματος. Επιπροσθέτως, διενεργούνται για λόγους υπευθυνότητας και για τη συμβολή στη χρηστή κατανομή των πόρων.

Μπορεί να φαίνεται αρκετά ευδιάκριτη, η διάκριση μεταξύ των διαμορφωτικών και των αθροιστικών αξιολογήσεων, δεν συμβαίνει όμως κάτι τέτοιο στην πράξη, καθώς η επιθυμία βελτίωσης των προγραμμάτων της ΕΕ απαιτεί συνήθως ένα συνδυασμό των δύο προσεγγίσεων (European Commission 1997).

2.1.3 Εκ των προτέρων, ενδιάμεσες/κατά τη διάρκεια και εκ των υστέρων

Μια *εκ των προτέρων αξιολόγηση* πραγματοποιείται στην αρχή του προγραμματικού κύκλου, προ της έγκρισης του προγράμματος (European Commission 2001). Αυτή η μορφή αξιολόγησης συμβάλλει στο να εξασφαλιστεί ότι το πρόγραμμα είναι όσο το δυνατόν σχετικό και συνεπές με τους κοινωνικοοικονομικούς στόχους που τίθενται. Τα συμπεράσματά της προορίζονται να ενσωματωθούν στο πρόγραμμα.

Μια εκ των προτέρων αξιολόγηση εστιάζει πρωτίστως στην ανάλυση των δυνα-
τών σημείων, των ελλείψεων και των προοπτικών ενός Κράτους Μέλους, μιας πε-
ριοχής ή ενός τομέα (γνωστή και ως ανάλυση SWOT: Strengths – Weaknesses – Op-
portunities - Threats). Παρέχει στις αρμόδιες αρχές μια προγενέστερη κρίση σχετικά
με το αν τα αναπτυξιακά ζητήματα έχουν ορθώς εντοπιστεί, αν η προτεινόμενη
στρατηγική και οι στόχοι είναι σχετικοί, αν υπάρχει ασυμβατότητα μεταξύ κοινοτι-
κών πολιτικών και οδηγιών και αν οι αναμενόμενες επιδράσεις είναι πραγματιστι-
κές. Θέτει επίσης τις απαραίτητες βάσεις για τον έλεγχο και για τις μελλοντικές αξιο-
λογήσεις, εξασφαλίζοντας ότι υφίστανται ρητοί και όπου είναι δυνατόν ποσοτικο-
ποιημένοι στόχοι, ενώ συμβάλλει και στη διευκρίνιση των κριτηρίων επιλογής των
προγραμμάτων και στην εξασφάλιση ότι οι κοινοτικές προτεραιότητες γίνονται σε-
βαστές. Τέλος, βοηθά και στη διασφάλιση της διαφάνειας των αποφάσεων μέσω
της ανάλυσης των επιλογών και των αναμενόμενων αποτελεσμάτων τους.

Οι εκ των προτέρων αξιολογήσεις διενεργούνται σε μια περίοδο κατά την οποία
οι δημόσιες αρχές συμμετέχουν σε συζητήσεις και σε διαπραγματεύσεις για ένα
μελλοντικό πρόγραμμα. Επομένως, όπως αναφέραμε και στο πρώτο κεφάλαιο της
Εργασίας, οι εκ των προτέρων αξιολογήσεις υποβάλλονται σε ισχυρούς περιορι-
σμούς, όπως είναι η πίεση των προθεσμιών, η ασαφής διαμόρφωση του προτεινό-
μενου προγράμματος που αξιολογείται, οι τροποποιήσεις στις επιμέρους προτάσεις
ενώ η αξιολόγηση βρίσκεται σε εξέλιξη και τέλος οι ενδεχόμενες πολιτικές σκοπιμό-
τητες και οι συμβιβασμοί.

Μια *ενδιάμεση αξιολόγηση* εκτελείται κατά τη διάρκεια του δεύτερου σταδίου
του προγραμματικού κύκλου, δηλαδή κατά τη διάρκεια εφαρμογής των παρεμβά-
σεων (European Commission 1997).

Ανάλογα με τα συμπεράσματά της είναι δυνατόν να γίνουν τροποποιήσεις κατά
τη διάρκεια του κύκλου. Η ενδιάμεση αξιολόγηση αναλύει κριτικά τα πρώτα αποτε-
λέσματα των παρεμβάσεων. Αξιολογεί επίσης την οικονομική διαχείριση του προ-
γράμματος και την ποιότητα του ελέγχου και της εφαρμογής του. Εξετάζει αν οι αρ-
χικές προθέσεις έχουν πραγματοποιηθεί και όπου κρίνεται απαραίτητο, ελέγχει αν
οι αρχικοί στόχοι έχουν υποστεί *de facto* τροποποιήσεις. Σε σύγκριση με την εκ των
προτέρων αξιολόγηση δίνει έμφαση στις αλλαγές του γενικότερου οικονομικού και
κοινωνικού περιβάλλοντος και κρίνει αν οι στόχοι παραμένουν κατάλληλοι και εφι-

κτοί. Επίσης, εξετάζει αν η εξέλιξη των κοινοτικών προτεραιοτήτων και πολιτικών θέτει πρόβλημα συνοχής και συμβάλλει στην προετοιμασία των τροποποιήσεων και του επαναπρογραμματισμού ούτως ώστε να γίνουν κατά τρόπο διαφανή.

Η ενδιάμεση αξιολόγηση στηρίζεται σε μεγάλο ποσοστό στις πληροφορίες που προέρχονται από το σύστημα ελέγχου, αλλά και την εκ των προτέρων αξιολόγηση και τις πληροφορίες για το περιβάλλον – οικονομικό και κοινωνικό πεδίο – του προγράμματος. Εν γένει, συνίσταται σε μεθόδους και πρακτικές, οι οποίες εστιάζουν στα μέχρι τότε αποτελέσματα του προγράμματος. Είναι εντούτοις δυνατό και ενδεδειγμένο, να γίνεται αναφορά είτε στις σε βάθος, είτε στις θεματικές αξιολογήσεις προηγούμενων προγραμμάτων – εφόσον υπάρχουν. Η ενδιάμεση αξιολόγηση έχει μια «διαμορφωτική» φύση, υπό την έννοια ότι παράγει άμεση ανατροφοδότηση στο πρόγραμμα, η οποία συμβάλλει στη βελτίωση της εφαρμογής και της διαχείρισής του.

Από την Προγραμματική Περίοδο 2007-2013, η ενδιάμεση αξιολόγηση έχει μετατραπεί σε συνεχή ή κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου αξιολόγηση, δίνοντας προτεραιότητα στις προκύπτουσες ανάγκες για τη διεξαγωγή της. Η διεξαγωγή της γίνεται σε δύο περιπτώσεις: α) όταν το σύστημα παρακολούθησης των προγραμμάτων αποκαλύψει μια σημαντική απόκλιση από τους αρχικά τιθέμενους στόχους, και β) όταν προτείνεται ουσιαστική αναθεώρηση προγραμμάτων.

Μια εκ των υστέρων αξιολόγηση ανακεφαλαιώνει και κρίνει ολόκληρο το πρόγραμμα και ιδιαίτερα τις επιδράσεις του (European Commission 1997). Στόχος της είναι η εκτίμηση της χρήσης των πόρων και η υποβολή έκθεσης σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των παρεμβάσεων, αλλά και τον βαθμό στον οποίο τα αναμενόμενα αποτελέσματα επιτεύχθηκαν. Εστιάζει στους παράγοντες της επιτυχίας ή της αποτυχίας και στη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων και των επιδράσεων. Προσπαθεί να συναγάγει συμπεράσματα που μπορούν να γενικευτούν και να εφαρμοστούν και σε άλλα προγράμματα ή τομείς δράσεις.

Τα αποτελέσματα της εκ των υστέρων αξιολόγησης πρέπει να είναι διαθέσιμα όταν προγραμματίζεται επόμενη δράση, δηλαδή ένα τουλάχιστον έτος πριν από το τέλος του προγράμματος που αξιολογείται. Εντούτοις, για την πλήρη εκτίμηση των παραγόμενων επιδράσεων, πρέπει να πραγματοποιείται δύο έως τρία έτη μετά το τέλος της περιόδου προγραμματισμού. Για να επιλυθεί το παραπάνω ζήτημα, ζη-

τείται συνήθως λίγο πριν από το τέλος του κύκλου προγραμματισμού μια προσωρινή αναθεώρηση, σε συνδυασμό με την εκ των προτέρων αξιολόγηση του ακόλουθου κύκλου.

Στο πλαίσιο των εκ των υστέρων αξιολογήσεων η ανάλυση των επιπτώσεων (impact analysis) είναι σημαντικής κλίμακας άσκηση στην περίπτωση που εκτελείται συστηματικά. Οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις περιλαμβάνουν έρευνες (surveys) και πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια μεγάλων περιόδων που διαρκούν από δώδεκα έως δεκαοκτώ μήνες.

2.1.4 Εσωτερικές – εξωτερικές

Μια σημαντική επίσης απόφαση, είναι και η επιλογή μεταξύ *εσωτερικής* και *εξωτερικής αξιολόγησης* (European Commission 1997). Μια *εσωτερική αξιολόγηση* διεξάγεται από τα μέλη του οργάνου που διευθύνουν την αξιολογούμενη δραστηριότητα, ενώ η *εξωτερική αξιολόγηση* διεκπεραιώνεται από τρίτα πρόσωπα.

Στην ΕΕ, η μεγάλη πλειοψηφία των προγραμμάτων αξιολόγησης ανατίθεται σε εξωτερικούς αξιολογητές, ειδικά στην περίπτωση των εκ των υστέρων και των ενδιάμεσων αξιολογήσεων. Αυτό μπορεί να δικαιολογηθεί από δύο βασικά σημεία: στην ικανότητα τους να ορθώσουν μια αντικειμενικότερη άποψη σχετικά με τα προγράμματα και δεύτερον στη δεδομένη εμπειρία τους. Συνεπώς, ένας εξωτερικός αξιολογητής είναι ενδεχομένως η πρακτικότερη και οικονομικώς αποδοτικότερη λύση.

Οι εσωτερικές αξιολογήσεις, και αυτές με τη δική τους σειρά, συνεπάγονται κάποια πλεονεκτήματα, ειδικότερα όσον αφορά την προώθηση του καλούμενου «learning by doing» (εκμάθηση μέσω της εμπειρίας). Εντούτοις, ιδίως στην περίπτωση των ενδιάμεσων και των εκ των υστέρων αξιολογήσεων, οι εσωτερικές αξιολογήσεις συνήθως δεν είναι ούτε πρακτικότερες, ούτε οικονομικώς αποδοτικές ή ακόμα και επιθυμητές. Για παράδειγμα, μπορεί να είναι εξαιρετικά δύσκολο να πειστούν οι κοινωνικοί εταίροι ότι μια εσωτερική αξιολόγηση έχει πραγματοποιηθεί με τρόπο αντικειμενικό.

Προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι εξωτερικές αξιολογήσεις θα πραγματοποιούνται κατά τρόπο ορθό, δίνεται μια ιδιαίτερη προσοχή στους όρους ανάθεσης.

Όταν δεν υπάρχει η κατάλληλη επίβλεψη ενός εξωτερικού αξιολογητή είναι πιθανό να προκύψουν κάποια προβλήματα, όπως:

- Οι εκθέσεις αξιολόγησης μπορεί να παραγάγουν λανθασμένες συστάσεις επειδή η έκθεση έχει προετοιμαστεί από ανθρώπους με ανεπαρκή γνώση του οργανωτικού ή πολιτικού πλαισίου του προγράμματος, και
- Μπορούν να υπάρξουν προβλήματα επικοινωνίας, καθώς οι εξωτερικοί αξιολογητές βρίσκονται εκτός της ομάδας, η οποία είναι υπεύθυνη της διαχείρισης του προγράμματος ούτως ώστε τα συμπεράσματά τους να μην λαμβάνονται τόσο σοβαρά υπόψη.

Αφετέρου υπάρχει μια σημαντική ανάγκη να εξασφαλιστεί ότι η επίβλεψη των εξωτερικών αξιολογητών δεν θα θέτει σε κίνδυνο την ανεξαρτησία του αξιολογητή. Μια ομάδα κατεύθυνσης (steering group) μπορεί να αποτελέσει ένα πολύ σημαντικό πλεονέκτημα στην περίπτωση αυτή.

2.2 Βασικές μέθοδοι αξιολόγησης περιφερειακών προγραμμάτων

2.2.1 Κατηγοριοποιήσεις των μεθόδων αξιολόγησης

Οι βασικές μέθοδοι που τίθενται σε χρήση κατά τη διαδικασία αξιολόγησης των περιφερειακών προγραμμάτων, μπορούν να κατηγοριοποιηθούν στις εξής κατηγορίες (Williams 1999):

- *Μέθοδοι για τη δόμηση της αξιολόγησης.* Με τις μεθόδους αυτές επιχειρείται η αποσαφήνιση και η ιεράρχηση των αποτελεσμάτων που πρόκειται να αξιολογηθούν με τον καθορισμό κριτηρίων. Ταυτόχρονα γίνεται ο καθορισμός των βασικότερων ερωτημάτων στα οποία η αξιολόγηση θα πρέπει να απαντήσει, ενώ η κάθε ερώτηση υποδιαιρείται στα αποτελέσματα που πρόκειται να αξιολογηθούν. Επίσης, κάθε ερώτημα αναφέρεται σε ένα κριτήριο απόφασης σχετικά με το αν αποκομίσαμε το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα με βάση τους αρχικούς στόχους. Επιπροσθέτως, με την εφαρμογή των μεθόδων για τη δόμηση της αξιολόγησης πραγματοποιείται και ο προσδιορισμός των μέσων παρατήρησης, με το σαφή καθορισμό των σχετικών δεικτών, οι οποίοι και θα χρησιμοποιηθούν στις εκθέσεις αξιολόγησης. Οι σημαντικότερες μέθοδοι για τη δόμηση της αξιολόγησης, είναι οι εξής: τα *Λογικά Μοντέλα*, η *Χαρτογράφηση θεμάτων και ιδεών*, η

Εκτίμηση Αξιολογησιμότητας, οι Διαμορφωτικές αξιολογήσεις και η Διαβούλευση με τους συμμετόχους.

- *Μέθοδοι για τη συλλογή δεδομένων.* Με τις εν λόγω μεθόδους γίνεται προσπάθεια να καθορισθεί ένα συγκεκριμένο πεδίο παρατήρησης, το οποίο θα είναι αρκετά ικανό να βοηθήσει στην παραγωγή αξιόπιστων πληροφοριών, αλλά και στην αποκάλυψη των αποτελεσμάτων που πρέπει να αξιολογηθούν. Οι τεχνικές της δειγματοληψίας είναι χαρακτηριστικό αυτών των μεθόδων. Επιπλέον, επιχειρείται η συλλογή των σημαντικότερων δεδομένων που σχετίζονται με το πρόγραμμα και ο διαχωρισμός αυτών των δεδομένων σε ποιοτικά και σε ποσοτικά στοιχεία. Οι κυριότερες μέθοδοι εδώ, είναι οι εξής: οι *Έρευνες ωφελουμένων*, η *Χρήση διοικητικών στοιχείων*, οι *Ομάδες εστίασης*, οι *Συμμετοχικές μέθοδοι*, η *Χρήση στοιχείων από δευτερογενείς πηγές*, η *Αξιολόγηση προτεραιοτήτων*, οι *Ατομικές Συνεντεύξεις*, οι *Κοινωνικές επισκοπήσεις*, οι *Περιπτωσιολογικές μελέτες*, οι *Τεχνικές παρατήρησης* και οι *Αξιολογήσεις τοπικού χαρακτήρα*.
- *Μέθοδοι για την ανάλυση δεδομένων.* Στις μεθόδους αυτές γίνεται η σύγκριση των παρατηρήσεων. Ουσιαστικά με τη χρησιμοποίηση πρωτογενών, αλλά και δευτερογενών στοιχείων διεξάγονται συγκρίσεις με σκοπό να εξαχθούν τα ορθά συμπεράσματα. Επίσης, αυτές οι μέθοδοι συμβάλλουν σε ένα σημαντικό βαθμό στην εκτίμηση των καθαρών επιπτώσεων των προγραμμάτων. Συνεπώς, αυτό σημαίνει πως οι μέθοδοι για την ανάλυση των δομένων εστιάζουν κυρίως στην αιτιότητα, κάτι που συχνά απαιτείται στις επαγωγικές προσεγγίσεις, δηλαδή στις προσεγγίσεις εκείνες που βασίζονται στην επαλήθευση των υποθέσεων για τα αίτια και τις επιπτώσεις. Εδώ, σημαντικές μέθοδοι είναι οι εξής: τα *Οικονομικά μοντέλα* και η *Ανάλυση Παλινδρόμησης (Regression Analysis)*, η *Μέθοδος SWOT*, η *Ανάλυση εισροών – εκροών*, η *Τεχνική των Δελφών (Delphi Method)* και οι *Πειραματικές και quasi-πειραματικές μέθοδοι*.
- *Μέθοδοι για την τεκμηρίωση αξιολογικών κρίσεων.* Σύμφωνα με τις συγκεκριμένες μεθόδους, μια αξιολόγηση θα πρέπει να κρίνει πότε τα παραγόμενα αποτελέσματα των προγραμμάτων είναι επαρκή ή μη επαρκή ώστε να μπορούν να εξαχθούν τα σωστά αξιολογικά πορίσματα. Σημαντικό εδώ είναι να πραγματοποιηθεί και μια μερική σύνθεση όλων των αξιολογικών πορισμάτων που στηρίζονται σε διαφορετικά αξιολογικά πρότυπα. Οι συχνότερες μέθοδοι εδώ, είναι

οι ακόλουθες: η *Ανάλυση κόστους-οφέλους*, τα *Σημεία αναφοράς* (γνωστά και ως *benchmarking*), η *Ανάλυση κόστους-αποτελεσματικότητας*, η *Αξιολόγηση οικονομικών επιπτώσεων*, η *Αξιολόγηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων*, η *Εκτίμηση των επιπτώσεων στην ισότητα των φύλων*, η *Ανάλυση πολλαπλών κριτηρίων*, οι *Ομάδες ειδικών* και η *Ανάλυση στρατηγικού περιβάλλοντος*.

Αν και η εκτενής ανάλυση κάθε μεθόδου που αναφέραμε, ξεφεύγει από τους στόχους της Εργασίας, εντούτοις, στη συνέχεια αναλύονται τα βασικότερα στοιχεία των μεθόδων με την παρουσίαση τόσο των περιπτώσεων εφαρμογής τους, όσο και των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων τους¹.

2.2.2 Μέθοδοι για τη δόμηση της αξιολόγησης

1. Λογικά μοντέλα

Η προσέγγιση αυτή ανήκει στην κατηγορία των αξιολογήσεων που επιδιώκει να περιγράψει τη θεωρία των προγραμμάτων. Στην ίδια κατηγορία ανήκει τόσο αυτό που ονομάζεται “Theory of Change”, καθώς επίσης και η προγραμματιστική αξιολόγηση. Η αξιολόγηση μέσω των λογικών μοντέλων εξετάζει αν η λογική ενός προγράμματος είναι η ενδεδειγμένη και αν οι αδυναμίες και τα προβλήματα που παρουσιάζονται στο πρόγραμμα είναι αποτέλεσμα προβλημάτων στο συσχετισμό των δράσεων και των στόχων ή σε λάθος αιτιώδεις σχέσεις.

Τα λογικά μοντέλα αποτελούν ένα ιδανικό εργαλείο για απλά κυρίως προγράμματα που έχουν όμως ξεκάθαρα προσδιορισμένους στόχους και δρώντες. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο για τις εκ των προτέρων αξιολογήσεις, ωστόσο με ένα λιγότερο προφανή τρόπο μπορεί να εφαρμοστεί και εκ των υστέρων, αναλύοντας αιτιώδεις σχέσεις που ερμηνεύουν την επιτυχία ή αποτυχία ενός προγράμματος και αναδεικνύοντας αν αυτό αποτελεί μια καλή πρακτική (δηλαδή, παράδειγμα προς μίμηση) για άλλες παρεμβάσεις.

Η χρήση των λογικών μοντέλων έχει μεγάλη αξία στο στάδιο της χάραξης και του σχεδιασμού των προγραμμάτων. Παρόλα αυτά, η μέθοδος δεν εφαρμόζεται σε σύνθετα προγράμματα. Ακόμα, λειτουργεί δύσκολα αν ο αριθμός των ατόμων που

¹ Η παρουσίαση της κάθε μεθόδου που θα ακολουθήσει στη συνέχεια, στηρίζεται στην ανάλυση που πραγματοποίησε ο Κωνσταντίνος Διαμαντικός στη Διπλωματική του Εργασία, το 2007, για το Πανεπιστήμιο Αθηνών, με τίτλο: «*Θεωρία και πρακτική της αξιολόγησης προγραμμάτων, δράσεων και πολιτικών*».

λαμβάνουν αποφάσεις είναι μεγάλος, καθώς είναι δυνατό να υπάρξουν διαφορετικές απόψεις ως προς τα αποτελέσματα της μεθόδου. Αυτό που πρέπει να τονιστεί, είναι πως η χρήση των λογικών μοντέλων αποτελεί άσκηση «επί χάρτου» των σχεδιαστών των προγραμμάτων και των πολιτικών και ενδέχεται να στρεβλώνει την πραγματική εικόνα. Έτσι, η δημιουργία ενός λογικού μοντέλου χωρίς την ουσιαστική αξιοποίηση των κατάλληλων στοιχείων, μπορεί να οδηγήσει στη λήψη εσφαλμένων αποφάσεων.

2. Χαρτογράφηση θεμάτων και ιδεών

Ο σχεδιασμός, καθώς και ο προγραμματισμός της μεθοδολογίας αξιολόγησης μπορούν να αρχίσουν με μια διαδικασία χαρτογράφησης των βασικότερων θεμάτων και ιδεών. Υπάρχουν αρκετά διαφορετικές μέθοδοι που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την κατασκευή αυτού του χάρτη. Η χαρτογράφηση των επιδράσεων χρησιμοποιείται κυρίως για να καθοριστούν τα αποτελέσματα που θα τεθούν προς αξιολόγηση και στις περιπτώσεις υπάρξης πολλαπλών στόχων που δεν έχουν πλήρως προσδιοριστεί στους σχετικούς δείκτες. Το εργαλείο ενδείκνυται για τη διενέργεια αξιολογήσεων σε ένα συνεργατικό πλαίσιο επειδή βασίζεται στη συνάθροιση των μεμονομένων απόψεων για την επίτευξη συναίνεσης μεταξύ των συνεργατών.

Η χαρτογράφηση ιδεών εφαρμόζεται τόσο στις εκ των προτέρων αξιολογήσεις με σκοπό τον προσδιορισμό των στόχων και των προτεραιοτήτων, όσο και στις εκ των υστέρων όπου η χαρτογράφηση επιπτώσεων είναι χρήσιμη στη δημιουργία του συστήματος αναφοράς της αξιολόγησης (κριτήρια και δείκτες).

Η χαρτογράφηση ιδεών θεωρείται από αρκετούς ότι συμβάλλει στην αύξηση της αξιολογησιμότητας των προγραμμάτων, καθώς προσδιορίζει σαφώς τι πρόκειται να αξιολογηθεί, βελτιώνοντας ουσιαστικά και την ίδια τη διαδικασία της αξιολόγησης. Βασικό πλεονέκτημα της μεθόδου, ότι δεν είναι χρονοβόρα. Μειονέκτημά της όμως είναι, ότι αν κατά το πρώτο στάδιο της χαρτογράφησης θεμάτων και ιδεών επιλεγούν πολλοί συμμετέχοντες είναι πιθανή η σύγκρουση απόψεων.

3. Εκτίμηση αξιολογησιμότητας

Η μέθοδος αυτή αναλύει και ελέγχει αν ένα πρόγραμμα μπορεί να αξιολογηθεί, ενώ παρουσιάζει και τα εμπόδια που είναι πιθανό να παρουσιαστούν για μια απο-

τελεσματική και χρήσιμη αξιολόγηση. Είναι ένα ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο για τους αξιολογητές, για τους υπεύθυνους του σχεδιασμού της πολιτικής, αλλά και για τους διαχειριστές των προγραμμάτων. Η χρήση της εν λόγω μεθόδου στα πρώιμα στάδια ενός προγράμματος έχει μια πολλαπλή χρησιμότητα: προσδιορίζει σαφώς και βελτιώνει τη λογική που διέπει το πρόγραμμα.

Η χρήση της μεθόδου μπορεί να βοηθήσει σημαντικά στη βελτίωση ή στην αναθεώρηση του προγράμματος, καθώς εξασφαλίζει τη διενέργεια κατάλληλων για το πρόγραμμα αξιολογήσεων. Βέβαια μια αναθεώρηση των προγραμμάτων ακόμα και στα πρώιμα στάδια (στο στάδιο του προγραμματισμού), δεν είναι ιδιαίτερα εύκολη υπόθεση. Ακόμα ένα σημείο κριτικής, είναι το γεγονός, πως λαμβάνει χώρα κυρίως μεταξύ της εκ των προτέρων και της ενδιάμεσης αξιολόγησης, κάτι που αποτελεί ένα επιπλέον βάρος.

4. Διαμορφωτικές αξιολογήσεις

Η κύρια επιδίωξη των διαμορφωτικών αξιολογήσεων είναι η ενδυνάμωση ή και η βελτίωση των προγραμμάτων στα οποία αναφέρονται, με την ανάλυση της ποιότητας εφαρμογής, του οργανωσιακού πλαισίου, του προσωπικού, των δομών, αλλά και των διαδικασιών των προγραμμάτων.

Η εφαρμογή της μεθόδου συνίσταται σε περιπτώσεις όπου οι στόχοι δεν είναι εύκολο να προσδιοριστούν εξ' αρχής (κυρίως στις καινοτόμες παρεμβάσεις). Ακόμα είναι χρήσιμη όπου επικρατεί αβεβαιότητα. Σχετικά με τη χρονική φάση στο κύκλο ζωής του προγράμματος όπου συναντούμε τη χρήση των διαμορφωτικών αξιολογήσεων, πιο συχνά απαντάται σε εκ των προτέρων και ενδιάμεσο επίπεδο.

Η διαμορφωτική αξιολόγηση παρέχει ένα αρκετά μεγάλο πλήθος πληροφοριών για μελλοντική χρήση, ελέγχει αν η εφαρμογή ενός προγράμματος ή γενικότερα της πολιτικής διέπεται από τη θεωρία που χρησιμοποιήθηκε στο σχεδιασμό, ενώ ενισχύει και τη διαδικασία της μάθησης. Όμως αποτελεί μια διαδικασία εντάσεως χρόνου κι εργασίας και απαιτεί τη ρητή ή και τη σιωπηρή στήριξη των συμμετεχόντων.

5. Διαβούλευση με τους συμμετόχους

Αποτελεί μια από τις συμμετοχικές μεθόδους που εμπλέκει τους ενδιαφερόμενους φορείς στην αξιολόγηση των παρεμβάσεων. Η μέθοδος μπορεί να εφαρμοστεί

σε ένα επιλεγμένο στάδιο της αξιολόγησης ή μπορεί να αποτελεί δομικό στοιχείο όλων των φάσεων της. Κάτι που πρέπει να αναφερθεί είναι ότι υπάρχουν διαφορετικές εκδοχές της συγκεκριμένης μεθόδου, με πολύ διαφορετικό το ρόλο του αξιολογητή σε κάθε μια από αυτές τις περιπτώσεις. Ο αξιολογητής μπορεί:

- να συλλέξει μεμονωμένα τις απόψεις των συμμετεχόντων,
- να συλλέξει τις απόψεις και να καταλήξει σε μια συναινετική θέση μέσα από μια συλλογική διαδικασία,
- να υιοθετήσει τη συμμετοχική μέθοδο και να προσπαθήσει ο ίδιος για την επίτευξη συναίνεσης.

Η μέθοδος εξυπηρετεί ουσιαστικά την πολυφωνία, η οποία για την αξιολόγηση ορισμένων προγραμμάτων είναι αναγκαία. Όμως η συμμετοχή πολλών διαφορετικών δρώντων καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη τη διαδικασία της αξιολόγησης. Η εν λόγω τεχνική βοηθά ιδιαίτερα τους συμμετόχους να κατανοήσουν καλύτερα τις παρεμβάσεις και να αναλάβουν περισσότερο πρόθυμα τις ευθύνες που τους αναλογούν. Επιπλέον, καθιστά την αξιολόγηση πιο οικεία στους συμμετόχους.

Η αξιολόγηση με τη χρήση της διαβούλευσης των συμμετεχόντων, έχει υψηλές απαιτήσεις κυρίως όσον αφορά τις ικανότητες, αλλά και την εμπειρία του αξιολογητή. Ο αξιολογητής πολύ συχνά θα πρέπει να συμβιβάζει τις αντιτιθέμενες απόψεις και τα συγκρουόμενα συμφέροντα και τις εντάσεις που αυτά συνεπάγονται.

2.2.3 Μέθοδοι για τη συλλογή δεδομένων

1. Έρευνες ωφελουμένων

Όπως φαίνεται και από το όνομα της τεχνικής αυτής, πρόκειται για μια εκδοχή των ερευνών μέσω ερωτηματολογίου που εστιάζει σε αυτούς που έχουν αποκομίσει οφέλη από την εφαρμογή των παρεμβάσεων ή των πολιτικών. Αυτή διεξάγεται με τη χρήση ενός ερωτηματολογίου (συνήθως με ένα συνδυασμό ανοικτών και κλειστών ερωτήσεων) είτε στο σύνολο των ωφελούμενων, είτε σε ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα αυτών. Εφαρμόζεται για την παρατήρηση και την καταγραφή των συνεπειών των παρεμβάσεων που επιδρούν σε ένα αριθμητικά ικανοποιητικό και σχετικά ομοιογενές πληθυσμό. Η εφαρμογή της μεθόδου συμφέρει σε όρους κόστους σε προγράμματα που είναι σχετικά απλός ο προσδιορισμός των ωφελουμένων (και κατά συνέπεια, σε λιγότερο σύνθετα προγράμματα).

Οι έρευνες ωφελουμένων δεν θεωρούνται κατάλληλες για τις εκ των προτέρων αξιολογήσεις. Ωστόσο, είναι χρήσιμες στο να δείξουν το «πριν» και το «μετά» της παρέμβασης (για παράδειγμα, στα πλαίσια ενός προγράμματος κατάρτισης μπορεί να γίνει η διεξαγωγή μιας έρευνας ωφελουμένων πριν την υλοποίηση του προγράμματος και μετά από αυτήν).

Η μέθοδος δεν παράγει μόνο ποιοτικά στοιχεία, αλλά και ποσοτικού χαρακτήρα (μετρήσιμα) αποτελέσματα που μπορούν να κατηγοριοποιηθούν. Αν το δείγμα που χρησιμοποιείται είναι αντιπροσωπευτικό, τα αποτελέσματα της μπορούν να γενικευθούν. Όσον αφορά τα μειονεκτήματα, όπως και στις υπόλοιπες έρευνες με ερωτηματολόγια, ενδέχεται να υπάρχει προκατάληψη στις απαντήσεις. Ακόμα και η επιλογή ενός μεγάλου δείγματος (με στόχο τη βελτίωση της αξιοπιστίας των αποτελεσμάτων) έχει ιδιαίτερα υψηλό κόστος.

2. Χρήση διοικητικών στοιχείων

Τα διοικητικά στοιχεία αναφέρονται στις πληροφορίες που συλλέγονται ως μέρος της διοικητικής υποστήριξης των κοινωνικοοικονομικών προγραμμάτων. Τα εν λόγω δεδομένα μπορούν να χρησιμοποιηθούν για πολλούς σκοπούς και σε όλες τις φάσεις μιας αξιολόγησης. Μια ιδιαίτερα βασική διάκριση είναι αυτή μεταξύ των στοιχείων που συγκεντρώνονται από τους χειριστές των προγραμμάτων και των στοιχείων που διαθέτουν οι βασικοί δρώντες.

Η συλλογή στοιχείων είναι κοινό χαρακτηριστικό όλων των προγραμμάτων. Ήδη από το πρώτο στάδιο μιας αξιολόγησης (αναξάρτητα από το είδος της αξιολόγησης) τίθενται ερωτήσεις, ενώ απαιτείται και η ύπαρξη σχετικών στοιχείων που συχνά συγκεντρώνονται από τις διαδικασίες παρακολούθησης.

Είναι μια μέθοδος πλούσια σε πληροφορίες και χαμηλού κόστους. Πολλές φορές όμως τα στοιχεία είναι ανεπαρκή και απαιτείται συμπληρωματικά η χρήση και άλλων μεθόδων. Ένα συνήθες ακόμα πρόβλημα είναι ότι όταν τα στοιχεία αυτά προέρχονται από διαφορετικές πηγές (φορείς) υπάρχουν αποκλίσεις που οφείλονται σε διαφορετικούς ορισμούς και σε διαφορετικές μεθοδολογίες.

3. Ομάδες εστίασης

Οι ομάδες εστίασης είναι ομάδες που αποτελούνται από έναν συγκεκριμένο αριθμό ατόμων (συνήθως είναι 6 με 8 άτομα), τα οποία μελετούν ένα συγκεκριμένο θέμα και εκφράζουν τις απόψεις τους σχετικά με αυτό. Η ευρεία διάδοση και η χρησιμοποίηση αυτής της ερευνητικής μεθόδου, έγκειται κυρίως στο ότι επιγχάνει την εκμείωση και τη διερεύνηση πληροφοριών με διάφορα θέματα/προβλήματα.

Αποτελεί κατά βάση πρωτογενή μέθοδο για τη συλλογή ποιοτικών δεδομένων, ενώ αρκετές φορές ενσωματώνονται στις περιπτωσιολογικές μελέτες. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί κατά τον έλεγχο καινοτόμων πρωτοβουλιών (εκ των προτέρων αξιολόγηση). Ωστόσο, μπορεί να εφαρμοστεί και στην εκ των υστέρων αξιολόγηση για την ερμηνεία των αποτελεσμάτων των παρεμβάσεων.

Πλεονέκτημα της μεθόδου είναι πως λόγω του γεγονότος ότι η συζήτηση διεξάγεται στα πλαίσια μιας ομάδας, δίνεται η ευκαιρία σε έναν αναλυτή να βιώσει από κοντά την ανταλλαγή των απόψεων μεταξύ των συμμετεχόντων, τα συναισθήματά τους κλπ.

Ακόμα οι πληροφορίες που συλλέγει ένας ερευνητής δεν κατηγοριοποιούνται τόσο στενά, όπως σε άλλες μεθόδους. Στα ερωτηματολόγια για παράδειγμα, μπορούν να χρησιμοποιηθούν άμεσα, ενώ μπορούν να διερευνηθούν σε μεγαλύτερο βάθος και ποικιλοτρόπως στη συνέχεια. Από την άλλη, η μέθοδος απαιτεί ικανότητες από τον αξιολογητή ώστε να μην επηρεάζεται η άποψη της υπόλοιπης ομάδας από τις θέσεις κάποιων ατόμων. Ένα ακόμα Μειονέκτημά της μεθόδου, σχετίζεται με το Hawthorne effect που αναφέρεται στη διαφοροποίηση των θέσεων των ατόμων που συμμετέχουν στην ομάδα, εξαιτίας του ότι γνωρίζουν πως αποτελούν αντικείμενο παρατήρησης.

4. Συμμετοχικές μέθοδοι

Οι συμμετοχικές μέθοδοι είναι ο όρος που χρησιμοποιείται για ένα πλήθος νέων προσεγγίσεων, τονίζοντας ιδιαίτερα τη σημασία που έχει η άποψη των συμμετεχόντων (stakeholders) και του ρόλου τους στο σχεδιασμό και στη διαχείριση της διαδικασίας της αξιολόγησης. Ο όρος δεν περιλαμβάνει μόνο την επιλογή συγκεκριμένων μεθόδων, αλλά έχει ένα ευρύτερο νόημα, καθώς λαμβάνει υπόψη την πρωτοβουλία και την ευθύνη της αξιολόγησης, καθώς και το ποιοί ωφελούνται από τα

εξαγόμενα συμπεράσματά της. Ωστόσο, η έννοια της συμμετοχής δεν μπορεί να θεωρηθεί μονοσήμαντη. Πολλοί τύποι συμμετοχής των ατόμων μπορούν να υπάρξουν σε αναπτυξιακά προγράμματα.

Οι συμμετοχικές μέθοδοι εφαρμόζονται σε ένα μεγάλο αριθμό παρεμβάσεων και τομέων. Σε πολλούς ιδίως τομείς και ιδιαίτερα στις παρεμβάσεις τοπικού χαρακτήρα τονίζεται πλέον η σημασία της ουσιαστικής εμπλοκής των κατοίκων των περιοχών όπου εφαρμόζονται οι παρεμβάσεις ως βασική προϋπόθεση για την επίτευξη των στόχων. Ιδιαίτερα μεγάλη είναι η σημασία της χρήσης συμμετοχικών μεθόδων και στις περιπτώσεις όπου διαφορετικά αντιλαμβάνονται τα προγράμματα αυτοί που τα διαχειρίζονται και διαφορετικά αυτοί στους οποίους απευθύνονται. Τονίζεται εδώ, ότι η χρήση συμμετοχικών μεθόδων είναι κατάλληλη για εφαρμογή σε όλα τα στάδια των προγραμμάτων.

Η μέθοδος αυτή αναγνωρίζει τη διαφορετικότητα των απόψεων και ως εκ τούτου προσεγγίζει καλύτερα πιο σύνθετα προγράμματα. Επιπλέον, συντελεί στη διάχυση της γνώσης και της εμπειρίας που προκύπτει κυρίως από τις διαδικασίες αξιολόγησης, διευκολύνοντας έτσι μελλοντικές πρωτοβουλίες. Παρόλα αυτά, όσο πιο συμμετοχική είναι η διαδικασία, τόσο περισσότερο διακυβεύεται η επιστημονική της εγκυρότητα και η αξιοπιστία της (trade-off). Ένα βασικό ζήτημα που ανακύπτει από τη χρήση της μεθόδου, είναι ότι η συμμετοχή πολλών εμπλεκόμενων φορέων μπορεί να οδηγήσει σε αντιθέσεις και συγκρούσεις. Προκειμένου να μην παρουσιάζονται αυτού του είδους τα προβλήματα απαιτείται ένας καλύτερος συντονισμός και μια διοικητική μέριμνα.

5. Χρήση στοιχείων από δευτερογενείς πηγές

Δευτερογενή είναι τα στοιχεία, τα οποία έχουν συλλεχθεί πριν από τη διαδικασία της αξιολόγησης συνήθως για άλλους σκοπούς και για την συλλογή τους δεν έχει την ευθύνη ο αξιολογητής. Πηγές για τέτοια στοιχεία, είναι βασικά τρεις: τα κείμενα της διαχείρισης, οι στατιστικές πηγές, οι προηγούμενες αξιολογήσεις και οι έρευνες.

Η αξιολόγηση μέσω της χρήσης δευτερογενών στοιχείων εφαρμόζεται σε όλες τις περιπτώσεις και σε όλα τα στάδια της αξιολόγησης. Το βασικότερο πλεονέκτημα της μεθόδου είναι η διαθεσιμότητα των στοιχείων, η συλλογή των οποίων έχει γίνει

εκ των προτέρων για λόγους που συχνά δεν σχετίζονται με την αξιολόγηση. Επίσης, η μέθοδος παρουσιάζει χαμηλό κόστος, καθώς δεν χρειάζεται να προηγηθεί πρωτογενής έρευνα.

Στα μειονεκτήματα της πρέπει να αναφέρουμε ότι η συλλογή των στοιχείων για διαφορετικούς λόγους μπορεί να καθιστά ακατάλληλα προς απάντηση τα ερωτήματα που θέτει η αξιολόγηση. Στην περίπτωση αυτή ύφισταται ο κίνδυνος, ο χαρακτήρας των στοιχείων να προσδιορίζει τα ερωτήματα που θέτει η αξιολόγηση. Ακόμα, πρέπει να τονιστεί ότι η ποιότητα μιας αξιολόγησης με τη χρήση δευτερογενούς υλικού μπορεί να επηρεάζεται από ενδεχόμενες ελλείψεις και σφάλματα.

6. Αξιολόγηση προτεραιοτήτων

Η μέθοδος βασίζεται κυρίως στην προσομοίωση των επιλογών στην αγορά, με την εξής μορφή: δίνεται στους ερωτώμενους ένας υποθετικός προϋπολογισμός και του προσφέρεται ένα πακέτο αντικειμένων που μπορούν να αγοράσουν, το καθένα σε μια υποθετική τιμή. Από τη διαδικασία αυτή προκύπτουν ορισμένες αξίες ανάλογα με τις προτιμήσεις των ερωτηθέντων στη δαπάνη του προϋπολογισμού τους.

Η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται κατά βάση στις περιβαλλοντολογικές μελέτες για τη μέτρηση της σπουδαιότητας ενός μη αγοραίου περιβαλλοντικού αγαθού. Βασικό της πλεονέκτημα είναι ότι συντελεί στην ποσοτικοποίηση μη ποσοτικών μεγεθών. Με αυτό τον τρόπο, δίνεται η δυνατότητα διενέργειας συγκρίσεων μεταξύ ανομοιογενών στοιχείων. Ωστόσο, η διαδικασία αυτή ενέχει τον κίνδυνο της προκατάληψης στο σχεδιασμό και τις απαντήσεις.

7. Ατομικές συνεντεύξεις

Αφορούν σε βάθος προσωπικές συνεντεύξεις που διεξάγονται από ειδικευμένο προσωπικό με στόχο τη συλλογή ποιοτικών πληροφοριών και απόψεων για ένα πρόγραμμα. Εδώ περιλαμβάνονται πολλές κατηγορίες συνεντεύξεων, όπως η άτυπη συζήτηση ή η δομημένη συνέντευξη (με προκαθορισμένες ερωτήσεις).

Κάθε αξιολόγηση μπορεί να περιλαμβάνει συνεντεύξεις είτε των διαχειριστών του προγράμματος, είτε των συμμετεχόντων κλπ. Η μέθοδος είναι κατάλληλη για κάθε μορφή αξιολόγησης. Επίσης, συμβάλλει σε ένα μεγάλο βαθμό στην κατανόηση σύνθετων ζητημάτων σε σύγκριση με τις άλλες μεθόδους, ενώ παρέχει σε βάθος

πληροφορίες για τις αξίες, τα στοιχεία και τις συμπεριφορές των συνεντευξιζόμενων. Η εφαρμογή αυτής της μεθόδου είναι εφικτή και σε άτομα χαμηλού μορφωτικού επιπέδου, καθώς δεν απαιτεί γνώσεις.

Από την άλλη, η μέθοδος έχει ιδιαίτερα αυξημένες απαιτήσεις όσον αφορά τις γνώσεις και τις ικανότητες του συγκεκριμένου προσωπικού που πρόκειται να πραγματοποιήσει τις συνεντεύξεις. Η χρήση ενός ειδικευμένου προσωπικού έχει ως αποτέλεσμα ένα αυξημένο κόστος σε σχέση με άλλες μεθόδους. Για την αποφυγή ενός υψηλού κόστους, οι ατομικές συνεντεύξεις συχνά διεξάγονται σε πολύ μικρά δείγματα (και πολλές φορές μη αντιπροσωπευτικά), με συνέπεια τα αποτελέσματα να είναι αρκετά δύσκολο να γενικευτούν.

8. Κοινωνικές επισκοπήσεις

Αποτελούνται βασικά από σειρές τυποποιημένων ερωτήσεων σε μια δομημένη μορφή που απευθύνονται σε ένα δείγμα ατόμων επιλεγμένο ώστε να είναι αντιπροσωπευτικό του πληθυσμού που εξετάζεται.

Εφαρμόζεται ιδίως όταν ο πληθυσμός που εξετάζεται είναι σχετικά μεγάλος και ομοιογενής, ενώ προτιμάται και όταν ο αξιολογητής γνωρίζει ακριβώς τι θέλει να δείξει (για παράδειγμα, να επιβεβαιώσει μια υπόθεση).

Η μέθοδος αυτή παράγει χρήσιμα ποσοτικοποιημένα στοιχεία. Τα αποτελέσματα της μεθόδου μπορούν να γενικευθούν όταν το δείγμα του πληθυσμού έχει επιλεγεί σωστά. Τα προβλήματα που ανακύπτουν σχετίζονται με την ποιότητα και την εγκυρότητα των αποτελεσμάτων. Η χρησιμοποίηση των κλειστών ερωτήσεων μπορεί να οδηγήσει σε υπεραπλουστευμένα συμπεράσματα. Ακόμα, πολλές φορές οι απαντήσεις δίνονται για λόγους ευγένειας ή και στην προσπάθεια κάποιων ερωτηθέντων να δείξουν ότι γνωρίζουν, στοιχείο που επηρεάζει την αξιοπιστία της μεθόδου.

9. Περιπτωσιολογικές μελέτες

Περιλαμβάνουν μια σε βάθος μελέτη ενός φαινομένου σε μια φυσική κατάσταση, δίνοντας έτσι βάση σε ένα πλήθος προοπτικών. Το υπο εξέταση φαινόμενο μπορεί να είναι ένα ορισμένο πρόγραμμα, ένας οργανισμός, μια ομάδα ανθρώπων, ακόμα και μεμονωμένα άτομα. Η περιπτωσιολογική μελέτη είναι πλούσια σε πλη-

ροφορίες και περιγράφει σε πραγματικούς όρους (ενταγμένο δηλαδή, στο πραγματικό περιβάλλον) διαδικασίες και διαδράσεις.

Οι περιπτωσιολογικές μελέτες τείνουν πολύ συχνά να υποκαθιστούν ποσοτικές έρευνες μεγάλης κλίμακας που διεξάγονται σε διαφορετικά περιβάλλοντα. Εφαρμόζονται σε σύνθετα φαινόμενα. Είναι πολύτιμες για τον προσδιορισμό των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων επαγωγικά, με τη δημιουργία υποθέσεων για φαινόμενα, τα οποία συνδέουν το αίτιο και το αιτιατό. Αυτές οι υποθέσεις θα πρέπει έπειτα να υποστηριχθούν από τις πληροφορίες που προέρχονται από τις διαφορετικές περιπτωσιολογικές μελέτες και να ελεγχθούν μέσω της αναζήτησης εναλλακτικών εξηγήσεων.

10. Τεχνικές παρατήρησης

Οι τεχνικές παρατήρησης επιτρέπουν τη διερεύνηση φαινομένων στις συνθήκες εμφάνισής τους. Υπάρχουν δύο βασικές διακρίσεις παρατηρήσεων: η παρατήρηση με συμμετοχή στην οποία ο ερευνητής ενσωματώνεται στην ομάδα ή στον οργανισμό που παρατηρεί για να καταγράψει συμπεριφορές, αλληλεπιδράσεις και γεγονότα. Στην περίπτωση αυτή ο παρατηρητής εμπλέκεται ενεργά στις δράσεις που διερευνά ώστε να κατανοήσει το πως και τι αντιλαμβάνονται οι πραγματικοί δρώντες. Η δεύτερη εκδοχή της μεθόδου είναι η απλή παρατήρηση, στην οποία καταγράφονται και πάλι οι συμπεριφορές και οι διαδράσεις, χωρίς όμως τη συμμετοχή του παρατηρητή αυτή τη φορά.

Στην αξιολόγηση, η εν λόγω τεχνική συνίσταται κυρίως για την παρατήρηση των διαδικασιών της αλληλεπίδρασης μεταξύ των διαχειριστών των προγραμμάτων και του κοινού. Επίσης, είναι κατάλληλη και για την ανάλυση καινοτόμων δράσεων. Οι τεχνικές παρατήρησης δεν τίθενται ευρέως σε χρήση κατά τη διαδικασία αξιολόγησης των κοινωνικοοικονομικών προγραμμάτων. Παρόλα αυτά, τυγχάνουν εφαρμογής σε ορισμένες παρεμβάσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ, κυρίως σε εκείνες που απευθύνονται στο κοινό και που είναι αρκετά δύσκολο να παρατηρηθούν με τη βοήθεια των παραδοσιακότερων μέτρων (όπως είναι για παράδειγμα, οι μακροπρόθεσμοι άνεργοι ή οι χρήστες ναρκωτικών).

Με τη μέθοδο αυτή καταγράφονται στοιχεία για τα οποία είναι δυνατόν να μην υπάρχει σχετική πρόνοια από πλευράς θεωρίας, ενώ παράλληλα επιτρέπει τη συλ-

λογή στοιχείων σε δύσκολες συνθήκες στις οποίες και δεν δύναται να εφαρμοστούν άλλες τεχνικές. Η ποιότητα των αποτελεσμάτων εξαρτάται από την εμπειρία και τις γνώσεις του παρατηρητή. Το ζήτημα αυτό είναι κρίσιμο, καθώς αρκετές φορές η παρουσία ενός παρατηρητή στρεβλώνει τα αποτελέσματα. Οι βασικές προδιαγραφές των ερευνητών, την καθιστούν μέθοδο υψηλού κόστους.

11. Αξιολογήσεις τοπικού χαρακτήρα

Μια κοινή πρακτική που εφαρμόζεται σε μεγάλης κλίμακας αποκεντρωμένα προγράμματα, είναι και η απαίτηση από τους διαχειριστές και τους συμμετόχους των προγραμμάτων να διεξάγονται αξιολογήσεις τοπικού χαρακτήρα. Οι αξιολογήσεις αυτές μπορούν να περιλαμβάνουν εισροές από αξιολογήσεις σε κεντρικό επίπεδο με την κατάλληλη προσαρμογή στα δεδομένα της περιοχής, μπορεί όμως και να είναι εντελώς αυτόνομες στα μέτρα των αναγκών και των ενδιαφερόντων των συμμετόχων σε τοπικό επίπεδο. Τυπικό παράδειγμα, είναι η διεξαγωγή τους στις εκ των προτέρων και τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις των σχεδίων για την περιφερειακή ανάπτυξη από τα Κράτη Μέλη και τις Επιτροπές Παρακολούθησης.

Στα σχέδια περιφερειακής ανάπτυξης υπάρχουν δύο κατηγορίες προγραμμάτων στις οποίες και εφαρμόζονται οι τοπικές αξιολογήσεις. Η πρώτη κατηγορία αναφέρεται σε προγράμματα όπου το πλαίσιο της πολιτικής έχει τεθεί σε κεντρικό επίπεδο και η εφαρμογή τους λαμβάνει χώρα σε διαφορετικούς τόπους, όμως με ιδιαιτερότητες, όπως διαφορετικές συνθήκες και δρώντες (ένα πρόγραμμα – διαφορετικές περιοχές εφαρμογής). Η δεύτερη περίπτωση αναφέρεται σε εκείνα τα προγράμματα, τα οποία είναι ειδικά σχεδιασμένα για τις περιοχές που εφαρμόζονται (ένα πρόγραμμα – μια περιοχή).

Στην πρώτη περίπτωση η αξιολόγηση έχει ένα διττό χαρακτήρα, καθώς καλείται να ικανοποιήσει τόσο τα ερωτήματα που θέτουν οι τοπικοί δρώντες, αναδεικνύοντας τις ιδιαιτερότητες που αναφέραμε παραπάνω, ενώ παράλληλα οφείλει να εμπεριέχει και απαντήσεις χρήσιμες σε κεντρικό επίπεδο. Ένας προτεινόμενος τρόπος εδώ, είναι η διενέργεια της σε εκ των προτέρων επίπεδο αξιολόγησης, με στόχο την παρουσίαση βασικών πληροφοριών και δεικτών. Στην δεύτερη περίπτωση υπάρχει σχετική ελευθερία: κάθε περιφερειακή πολιτική πρέπει να αξιολογείται με τη χρήση των μεθόδων που κρίνονται κατάλληλες να απεικονίσουν τις υπάρχουσες

ιδιαιτερότητες. Όμως καλό θα ήταν ο σχεδιασμός της αξιολόγησης να γίνει με άξονα τη δυνατότητα ευρύτερης χρήσης των αποτελεσμάτων και της εξαγωγής συμπερασμάτων.

Η τεχνική αυτή κινητοποιεί τους τυπικούς συμμετόχους και τους καθιστά θεμελιώδους σημασίας παράγοντες (ιδίως αν συλλάβουν τη διαδικασία και ως αυτοαξιολόγηση). Παράλληλα ενδυναμώνει και ενισχύει τους θεσμούς σε τοπικό επίπεδο. Ωστόσο, στις περιπτώσεις αποτυχίας ενός προγράμματος δεν θεωρείται εύκολος ο καταμερισμός ευθυνών μεταξύ του κεντρικού και του τοπικού επιπέδου. Επιπροσθέτως, η χρήση των συμμετοχικών μεθόδων είναι πιθανό να καταστήσει υποκειμενικά (και κατά συνέπεια, λιγότερο αξιόπιστα) τα αποτελέσματα της αξιολόγησης.

2.2.4 Μέθοδοι για την ανάλυση δεδομένων

1. Οικονομετρικά μοντέλα – Ανάλυση παλινδρόμησης (*Regression Analysis*)

Τα οικονομετρικά μοντέλα είναι μέθοδοι που χρησιμεύουν για την προσομοίωση των μηχανισμών και των σχέσεων ενός οικονομικού συστήματος. Πρόκειται στην ουσία για συστήματα μαθηματικών εξισώσεων που κατασκευάζονται με τη βοήθεια στατιστικών μεθόδων και αποδίδουν την υφιστάμενη σχέση μεταξύ των διάφορων οικονομικών μεγεθών, ενώ παρουσιάζονται με τη μορφή μεταβλητών. Η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται για την ανάλυση της επίδρασης των κοινοτικών πόρων στις εθνικές οικονομίες.

Τα οικονομετρικά μοντέλα είναι μια από τις δυναμικές μεθόδους αξιολόγησης. Η επικαιροποίηση της δομής του προγράμματος με βάση τις αλλαγές που σημειώνονται στις συνθήκες του οικονομικού περιβάλλοντος είναι εφικτή. Οι δυσκολίες όμως εντοπίζονται κατά τη διαδικασία της συλλογής αξιόπιστων στοιχείων και στην επιλογή των μεταβλητών που θα υπερληφθούν στο οικονομετρικό μοντέλο. Σε πολλά οικονομετρικά μοντέλα μάλιστα, έχει παρατηρηθεί ότι σκόπιμα παραλείπονται μεταβλητές, γεγονός το οποίο, αποδυναμώνει εμπειρικά τον αρχικό ισχυρισμό ενός αξιολογητή. Κοινώς επιλέγουμε τα στοιχεία που μας «βολεύουν»!

Η ανάλυση παλινδρόμησης από την άλλη, είναι ένα στατιστικό εργαλείο, το οποίο στοχεύει κυρίως στην παρουσίαση της σχέσης μεταξύ δύο ή περισσότερων ποσοτικών μεταβλητών, δηλαδή μιας ανεξάρτητης μεταβλητής (για την οποία έχου-

με διαθέσιμη πληροφόρηση) και μιας εξαρτημένης μεταβλητής της οποίας όμως οι τιμές πρέπει να υπολογισθούν (να γίνουν προβλέψεις). Η τεχνική αυτή αποσκοπεί στην ανεύρεση της εξίσωσης που θα απεικονίζει τη σχέση μεταξύ δύο μεταβλητών. Η πιο απλή μορφή παλινδρόμησης είναι αυτή της γραμμικής παλινδρόμησης όπου η σχέση μεταξύ δύο μεταβλητών, μιας ανεξάρτητης X και μιας εξαρτημένης Y είναι γραμμική. Η εν λόγω εξίσωση έχει την εξής μορφή: $Y = \alpha + \beta X$ (με α και β σταθερές). Η πολλαπλή παλινδρόμηση στοχεύει στην εύρεση της εξίσωσης που συνδέει μια εξαρτημένη με δύο ή περισσότερες ανεξάρτητες μεταβλητές. Η μορφή της εξίσωσης στην περίπτωση αυτή είναι της μορφής $Y = \alpha + \beta X_1 + \gamma X_2 + \delta X_3$.

Η παλινδρόμηση χρησιμεύει για την εκτίμηση συνεπειών και κατ' επέκταση είναι ιδιαίτερος χρήσιμο εργαλείο στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις. Ωστόσο, χρησιμοποιείται και στην εκ των προτέρων αξιολόγηση για την εκτίμηση των καθαρών συνεπειών.

Η παλινδρόμηση αναδεικνύει υποθέσεις για τις συνέπειες των προγραμμάτων και συμβάλλει στην εύρεση των παραγόντων που επιδρούν σε αυτά. Ως εργαλείο προσφέρει τη δυνατότητα ποσοτικών εκτιμήσεων-προβλέψεων. Για την εξαγωγή όμως έγκυρων και αξιοποιήσιμων συμπερασμάτων απαιτεί ένα μεγάλο αριθμό στοιχείων, η επιλογή των οποίων πρέπει να γίνεται με πολύ προσοχή ούτως ώστε το δείγμα των παρατηρήσεων να είναι αντιπροσωπευτικό. Η συλλογή τέτοιου είδους στοιχείων είναι χρονοβόρος και πολυδάπανη.

Η μέθοδος αυτή δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε περιπτώσεις όπου η μια μεταβλητή εξηγεί την άλλη και αντίστροφα (όταν δηλαδή, η X εξηγεί την Y και η Y εξηγεί την X). Επίσης, ενδέχεται ο κίνδυνος να σχετίζει δύο μεταβλητές, παραβλέποντας όμως άλλες σημαντικότερες ανεξάρτητες (νόθος συσχέτιση).

2. Μέθοδος SWOT

Η μέθοδος αυτή είναι μια από τις παλαιότερες μεθόδους που εφαρμόζονται στο στρατηγικό σχεδιασμό επιχειρήσεων για να προσδιορίσουν τη δράση τους μέσα σε ένα ανταγωνιστικό και μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Η μέθοδος SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats - Δυνάμεις, Αδυναμίες, Ευκαιρίες, Απειλές) εξετάζει κυρίως τα δυνατά σημεία και τις αδυναμίες εντός της επιχείρησης, καθώς και τις ευκαιρίες και τις απειλές που παρουσιάζει η αγορά. Η τεχνική αυτή μπορεί

να συμπεριλάβει και άλλα εργαλεία που σχετίζονται με τη διαχείριση χαρτοφυλακίου όπου και αξιολογείται η καταλληλότητα της εφαρμογής διαφορετικών στρατηγικών.

Η χρήση της μεθόδου στο δημόσιο τομέα, ξεκίνησε από την εφαρμογή της από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές με σκοπό την εκτίμηση των διαφορετικών σεναρίων ανάπτυξης. Το εν λόγω εργαλείο χρησιμοποιείται συχνά ως συστατικό στοιχείο των περιφερειακών, αλλά και των θεματικών αναπτυξιακών παρεμβάσεων, στοχεύοντας στην ανάδειξη (με μορφή μήτρας ή πίνακα) τόσο των ενδογενών χαρακτηριστικών του προγράμματος, όσο και στην ανάλυση των παραγόντων του περιβάλλοντος που θα επηρεάσουν την εφαρμογή του προγράμματος.

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται τόσο σε προγράμματα τοπικής/περιφερειακής ανάπτυξης, όσο και σε θεματικές παρεμβάσεις. Η εφαρμογή της κρίνεται σημαντική στο σχεδιασμό και την εκ των προτέρων αξιολόγηση για την προσαρμογή του προγράμματος στο περιβάλλον. Ωστόσο, είναι χρήσιμο και ως εργαλείο βελτίωσης της διαχείρισης, όποτε συνηθίζεται η επικαιροποίηση της SWOT μελέτης στην ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης.

Η εφαρμογή της μεθόδου ενδείκνυται για την εύρεση της αποτελεσματικότητας της στρατηγικής. Η μέθοδος κρίνεται ιδιαίτερα χρήσιμη στις ενδιάμεσες αξιολογήσεις για την παροχή στοιχείων, οι οποίες σχετίζονται με τους ενδιάμεσους στόχους του προγράμματος. Παρόλα αυτά, η αξιολόγηση στρατηγικών μέσω της μεθόδου SWOT εμπεριέχει ένα στοιχείο υποκειμενικότητας. Όσον αφορά την ποιότητα της εν λόγω μεθόδου, η εφαρμογή μήτρας από τις θεωρίες του management, θεωρείται ότι είναι ξεπερασμένη και αρκετά πολύπλοκη.

3. Ανάλυση εισροών – εκροών

Η μέθοδος χρησιμοποιείται για να περιγράψει την οικονομική δραστηριότητα σε μια δεδομένη χρονική περίοδο. Με τη χρήση πινάκων περιγράφεται η διασύνδεση μεταξύ των πόρων της οικονομίας και της τελικής ζήτησης (κατανάλωσης, επένδυσης και εξαγωγών). Οι πίνακες διαφοροποιούνται από πολύ απλούς (που περιλαμβάνουν τους τρεις βασικούς τομείς της οικονομίας) μέχρι πολύ σύνθετους (που είναι δυνατόν να περιλαμβάνουν μέχρι και 500 κλάδους παραγωγής). Εξαιτίας των

παραπάνω, είναι μια από τις λίγες μεθόδους που εφαρμόζονται στην αξιολόγηση των τομεακών επιπτώσεων των διαρθρωτικών παρεμβάσεων.

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, το βασικότερο πλεονέκτημα της μεθόδου είναι η ανάδειξη των συνεπειών των παρεμβάσεων για τους επιμέρους τομείς μιας οικονομίας. Βέβαια τέτοια μοντέλα εξετάζουν μόνο τα αποτελέσματα από τη μεριά της ζήτησης, ενώ παραβλέπουν τα αποτελέσματα από την πλευρά της προσφοράς.

4. Τεχνική των Δελφών (Delphi Method)

Η τεχνική των Δελφών είναι μια μέθοδος, όπου με τη χρήση ερωτηματολογίων ζητείται η άποψη μιας ομάδας ειδικών σε σχέση με ένα ζήτημα. Η μέθοδος μπορεί να περιλαμβάνει περισσότερους από έναν γύρους απαντήσεων, ενώ σε κάθε γύρο παρουσιάζονται ανώνυμα τα αποτελέσματα των προηγούμενων. Μετά από δύο έως τρεις γύρους διαμορφώνεται η άποψη της ομάδας βάσει μέσων όρων. Αν και συνήθως η μέθοδος εφαρμόζεται σε περιπτώσεις, όπου η υπό εξέταση περιοχή είναι καινοτόμος, υπάρχουν αρκετά παραδείγματα εφαρμογής της και σε περιοχές, όπου η αποκτηθείσα εμπειρία είναι μεγάλη. Επίσης, συνίσταται σε αξιολογήσεις που θέτουν απλά ερωτήματα για την ποσοτική εκτίμηση μεμονωμένων παρεμβάσεων. Επιπλέον, συνίσταται σε εκ των προτέρων αξιολογήσεις, όταν οι παρεμβάσεις είναι τεχνικού χαρακτήρα. Στα σχέδια για την περιφερειακή ανάπτυξη εφαρμόζεται για την εκτίμηση των μακροοικονομικών επιπτώσεων. Η εν λόγω μέθοδος προτείνεται για τη διερεύνηση μονοδιάστατων ζητημάτων. Η εγκυρότητα όμως των αποτελεσμάτων και των όποιων προβλέψεων της μεθόδου εξαρτάται από την εγκυρότητα της γνώμης των ειδικών, καθώς και από την εμπειρία και την κατάρτιση τους που συχνά είναι δύσκολο να ελεγχθεί.

5. Πειραματικές και quasi-πειραματικές μέθοδοι

Οι πειραματικές μέθοδοι έχουν ως κύριο στόχο την αναπαραγωγή φαινομένων σε συνθήκες «εργαστηρίου». Η πιο γνωστή και ευρεία εφαρμοζόμενη μέθοδος που ανήκει σε αυτή την κατηγορία, είναι και η αποκαλούμενη μέθοδος RCT (randomized control trial – τυχαιοποιημένες ελεγχόμενες δοκιμές). Ένας ορισμός της μεθόδου αναφέρει ότι «είναι μια πειραματική μελέτη, στην οποία τα αποτελέσματα μιας ή περισσότερων παρεμβάσεων εκτιμώνται με τη διαίρεση ενός δείγματος πληθυσμού

με τυχαίο τρόπο σε μία ή περισσότερες πειραματικές ομάδες και μια ή περισσότερες ομάδες ελέγχου». Μετά την τυχαία κατανομή, εφαρμόζεται στην πειραματική ομάδα η παρέμβαση που μελετάται και εν συνεχεία εξετάζονται οι επιπτώσεις της παρέμβασης σε σύγκριση με την ομάδα ελέγχου.

Οι πειραματικές μέθοδοι εφαρμόζονται κυρίως για να ελέγξουν την εγκυρότητα ενός μοντέλου ή των υποθέσεων εργασίας μιας παρέμβασης, αλλά και με σκοπό την ανάδειξη της αιτιώδους σχέσης και της πρόβλεψης των συνεπειών. Συνίστανται για την εξέταση και επαλήθευση (ή διάψευση) αιτιωδών σχέσεων. Όπως γίνεται σαφές, η ποιότητα των αποτελεσμάτων εξετάται σε σημαντικό βαθμό από την επιλογή των συνόλων και την ικανότητα και την εμπειρία του ερευνητή. Ωστόσο, η επιλογή των δύο ομάδων πολύ σπάνια μπορεί να οδηγήσει σε στατιστικώς ισοδύναμα σύνολα. Προβλήματα προκύπτουν και από τα διαφορετικά εργαλεία που τίθενται σε χρήση για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων μεταξύ των δύο ομάδων, καθώς αυτό είναι πιθανό να οδηγήσει σε αρκετά στρεβλά συμπεράσματα. Ένα ακόμα σημαντικό ζήτημα είναι ότι η πάροδος του χρόνου επηρεάζει τις ομάδες και κατά συνέπεια τα αποτελέσματα της έρευνας.

Για να αντιμετωπιστούν όμως μερικά από τα προβλήματα που σχετίζονται με την εφαρμογή των πειραματικών μεθόδων, υιοθετήθηκαν μέθοδοι που παρόλο ότι έχουν ομοιότητες με τις πειραματικές μεθόδους θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν και ως «ψευδοπειραματικές». Στις «ψευδοπειραματικές» μεθόδους, οι συνθήκες πάνω στις οποίες γίνεται η κατανομή του πληθυσμού διαδραματίζουν λιγότερο σημαντικό ρόλο και η έμφαση δεν δίνεται τόσο στην αναζήτηση της αιτιώδους σχέσης, αλλά κυρίως στη σύνδεση μεταξύ των μεταβλητών. Οι πιο συνιθισμένες κατηγορίες των μεθόδων αυτών, είναι οι χρονολογικές σειρές και οι μη ισοδύναμες ομάδες.

2.2.5 Μέθοδοι για την τεκμηρίωση αξιολογικών κρίσεων

1. Ανάλυση κόστους-οφέλους

Η ανάλυση κόστους-οφέλους είναι μια αναλυτική προσέγγιση και μέθοδος για τη συστηματική σύγκριση των αποτελεσμάτων ενός έργου και των απαιτούμενων πόρων που δατανώνται για την επίτευξή του. Αποτελεί κατά βάση τεχνική αξιολόγησης των επενδυτικών σχεδίων του δημοσίου, αλλά εφαρμόζονται και στον ιδιωτικό

τομέα. Οι εισροές και οι εκροές μετρώνται με την υιοθέτηση σκιωδών τιμών (*shadow prices*), οι οποίες προκύπτουν από τις επικρατούσες τιμές σε μια φανταστική αγορά (*surrogate market*). Με αυτό τον τρόπο υπολογίζεται ένας δείκτης που επιτρέπει την αξιολόγηση του προγράμματος σε όρους καθαρού κέρδους.

Η ανάλυση κόστους-οφέλους χρησιμοποιείται από διεθνείς οργανισμούς, όπως είναι η Παγκόσμια Τράπεζα και η ΕΕ για τα έργα που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Συνοχής. Η μέθοδος εφαρμόζεται στην εκ των προτέρων αξιολόγηση για την επιλογή του επενδυτικού προγράμματος, αλλά και στην εκ των υστέρων αξιολόγηση για τον υπολογισμό των οικονομικών επιπτώσεων των παρεμβάσεων, ενώ επιτρέπει τόσο την αξιολόγηση της αξιοπιστίας του προγράμματος, όσο και την κατάταξη-ιεράρχηση των προγραμμάτων.

Βασική αδυναμία της είναι ότι δεν λαμβάνει υπόψη τα αναδιανεμητικά οφέλη και ότι δεν υπολογίζει την οικονομική απόδοση των ροών που δεν «χρηματοδοτούνται» με βάση τα όσα αναφέραμε παραπάνω. Άλλη βασική αδυναμία της μεθόδου είναι ότι ενέχει ένα βαθμό αυθαιρεσίας, διότι το σύστημα υπολογισμού σκιωδών τιμών μπορεί να είναι αυθαίρετο.

2. Σημεία αναφοράς (*benchmarking*)

Τα σημεία αναφοράς είναι μέθοδος που υιοθετήθηκε κατ' αρχάς από τον ιδιωτικό τομέα με στόχο τη σύγκριση μεταξύ εταιρειών, όπου μια ή περισσότερες θεωρήθηκε ως παράδειγμα καλών ή βέλτιστων πρακτικών.

Το εργαλείο αυτό είχε ιδιαίτερη εφαρμογή στην ΕΕ (για παράδειγμα, στα πλαίσια της Στρατηγικής της Λισσαβόνας) για τη σύγκριση μεταξύ περιοχών (χωρών ή περιφερειών) σε ορισμένους τομείς. Η ανταλλαγή πληροφοριών ενισχύει τη συνεργασία μεταξύ θεσμών και οργανισμών και ταυτόχρονα συντελεί στην καταγραφή των βέλτιστων πρακτικών. Η σύγκριση επιδόσεων αναδεικνύει τις ελλείψεις και τα προβλήματα, ενώ οδηγεί στην ανάληψη δράσης για την επίλυσή τους. Η κριτική που ασκείται στη μέθοδο, ότι είναι πάρα πολύ πιθανό να αποθαρρυνθεί η καινοτομία, καθώς ενθαρρύνεται η μίμηση του καλύτερου. Ακόμα, δεν λαμβάνει υπόψη ότι το περιβάλλον έχει ιδιαίτερη σημασία, καθώς οι ίδιες δράσεις αν εφαρμοστούν σε διαφορετικά περιβάλλοντα θα έχουν διαφορετικά αποτελέσματα. Ένα άλλο αρνητικό στοιχείο αυτής της μεθόδου είναι ότι πολύ συχνά οι φορείς είναι απρόθυμοι να

ανταλλάξουν δεδομένα και πληροφορίες, καθώς η ανταλλαγή στοιχείων μπορεί να συμπεριλαμβάνει και ανταλλαγή ζωτικού χαρακτήρα πληροφοριών.

3. Ανάλυση κόστους-αποτελεσματικότητας

Η ανάλυση κόστους-αποτελεσματικότητας εξετάζει την αποδοτική χρήση των πόρων σε τομείς όπου τα οφέλη είναι δύσκολο να εκτιμηθούν. Είναι ένα εργαλείο για την επιλογή μεταξύ εναλλακτικών προγραμμάτων με ίδιους όμως στόχους.

Η χρήση της μπορεί να προσδιορίσει την εναλλακτική λύση που για δεδομένο επίπεδο παραγωγής ελαχιστοποιεί την πραγματική αξία των δαπανών ή εναλλακτικά για δεδομένο κόστος μεγιστοποιεί το επίπεδο παραγωγής. Η μέθοδος χρησιμοποιείται όταν η μέτρηση των οφελών σε χρηματικούς όρους είναι δυνατή, ωστόσο δεν είναι χρήσιμο για προγράμματα με πολλαπλούς στόχους.

Η μέθοδος κόστους-αποτελεσματικότητας έχει χρησιμοποιηθεί στο παρελθόν σε προγράμματα και πολιτικές που σχετίζονταν με τον τομέα της υγείας (και σε άλλους τομείς, όπως η εκπαίδευση). Μπορεί να αποτελέσει συστατικό στοιχείο τόσο των εκ των προτέρων, όσο και των ενδιάμεσων αξιολογήσεων.

Η ανάλυση κόστους-αποτελεσματικότητας αποτελεί έναν αρκετά αξιόπιστο τρόπο σύγκρισης προγραμμάτων. Επιπλέον, αποτελεί πηγή χρήσιμων πληροφοριών για τους διαχειριστές του προγράμματος. Το βασικότερο της μειονέκτημα είναι ότι δεν προσεγγίζει τις μακροπρόθεσμες επιδράσεις των προγραμμάτων, από τις οποίες και κρίνεται η συνολική αποτελεσματικότητά τους, αλλά εστιάζει κατά κύριο λόγο μόνο στα βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα αποτελέσματα.

4. Αξιολόγηση οικονομικών επιπτώσεων

Η συγκεκριμένη μέθοδος εκτιμά κατά το πλείστον τα αποτελέσματα που έχει μια παρέμβαση στο οικονομικό περιβάλλον. Αξιολογεί αν ένα πρόγραμμα ή γενικότερα μια παρέμβαση έχει οικονομικά οφέλη και προσδιορίζει ποιοί ωφελούνται από την εφαρμογή της παρέμβασης.

Η ανάλυση οικονομικών επιπτώσεων μπορεί να εφαρμοστεί σε όλα τα επίπεδα του κύκλου προγραμματισμού (εκ των προτέρων, ενδιάμεσα και εκ των υστέρων). Η ανάλυση οικονομικών επιπτώσεων δεν έχει εφαρμογή μόνο σε αναπτυξιακά προ-

γράμματα, αλλά και σε άλλες δραστηριότητες, όπως η διοργάνωση εκδηλώσεων ή η αναπλήρωση χώρων για τουριστικούς λόγους.

Η ανάλυση οικονομικών επιπτώσεων θεωρείται μια πλήρης μέθοδος εκτίμησης προγραμμάτων με ευρύτατη χρήση. Η αδυναμία της συνίσταται κυρίως στο γεγονός, ότι παραβλέπει τα υπόλοιπα θετικά αποτελέσματα που μπορεί να έχει μια παρέμβαση. Γι' αυτό συνήθως εντάσσεται στο πλαίσιο των συνολικών μελετών των επιδράσεων που περιλαμβάνουν την μελέτη των κοινωνικών και των περιβαλλοντικών επιδράσεων.

5. Αξιολόγηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων

Η αξιολόγηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι μια διαδικασία που στοχεύει στην ανάδειξη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων που έχει η εκτέλεση ενός έργου ή η υλοποίηση ενός προγράμματος. Επιδιώκει να δείξει πριν την υλοποίηση ενός έργου, ποιες θα είναι οι συνέπειές του στο περιβάλλον.

Σε επίπεδο ΕΕ, η Οδηγία 85/337/ΕΟΚ ορίζει τις περιπτώσεις κατά τις οποίες θα πρέπει να διενεργείται η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων που έχουν να κάνουν κυρίως με τα χαρακτηριστικά του έργου, το χώρο στον οποίο αυτό υλοποιείται και τις ενδεχόμενες επιπτώσεις μετά από την υλοποίησή του. Είναι ένα εργαλείο που συνίσταται για καινοτόμες δράσεις που σκόπο έχουν τη δημιουργία περιβαλλοντικών ωφελειών. Η ποιότητα των αποτελεσμάτων εξαρτάται από την «ευαισθησία» του αξιολογητή σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά και από τις προτεραιότητες των συμμετεχόντων.

6. Εκτίμηση επιπτώσεων στην ισότητα των φύλων

Η μέθοδος αξιολογεί αν η εφαρμογή ενός προγράμματος έχει επιπτώσεις στην ισότητα των φύλων. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η τεχνική αυτή ελέγχει αν το πρόγραμμα προωθεί την κρατούσα άποψη της ΕΕ που έχει στόχο την «...κινητοποίηση... του συνόλου των γενικών ενεργειών και πολιτικών, με σκοπό την επίτευξη της ισότητας».

Η εκτίμηση επιπτώσεων στην ισότητα θα πρέπει να λαμβάνει χώρα σύμφωνα πάντα με τις κοινοτικές επιταγές και οδηγίες κατά την εκ των προτέρων αξιολόγηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αλλά και στα επιμέρους μέτρα και τις δράσεις

που εφαρμόζονται για την επίτευξη των στόχων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Η εφαρμογή της μεθόδου βοηθά τον επανασχεδιασμό των προγραμμάτων ώστε αυτά να περιλαμβάνουν μια διάσταση ισότητας. Ο χαρακτήρας του υπό εξέταση θέματος είναι τέτοιος που προϋποθέτει τη χρήση πολλών εργαλείων και τεχνικών. Μια σημαντική δυσκολία της μεθόδου αποτελεί η έλλειψη πηγών για θέματα φύλου (για παράδειγμα, στοιχεία με κατάτμηση ανάλογα με το φύλο).

7. Ανάλυση πολλαπλών κριτηρίων

Υπάρχουν πολλές αναλυτικές τεχνικές, οι οποίες θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως ανάλυση πολλαπλών κριτηρίων. Τα βασικά στάδια της μεθόδου, περιλαμβάνουν:

- τον καθορισμό του στόχου και των επιλογών για την επίτευξή του,
- τη θέσπιση κριτηρίων για τη σύγκριση των επιλογών (τα κριτήρια αυτά πρέπει να είναι μετρήσιμα τουλάχιστον σε ποιοτικούς όρους),
- τη βαθμολόγηση της ανταπόκρισης κάθε επιλογής στα κριτήρια,
- τον καθορισμό του ειδικού βάρους κάθε κριτηρίου ώστε να αντανakλά τη σχετική του σημασία όσον αφορά την απόφαση,
- την ταξινόμηση των επιλογών, συνδυάζοντας το αντίστοιχο ειδικό βάρος και την βαθμολογία τους.

Σημαντικό στα ερωτήματα που τίθενται είναι ότι ζητείται η άποψη πολλών συμμετεχόντων, ενώ συνήθως γίνεται και σύνθεση των απόψεων όλων όσων εξέφρασαν γνώμη για τα θέματα που εξετάζονται.

Η ανάλυση των πολλαπλών κριτηρίων είναι ένα εργαλείο για σύγκριση και κατ'επέκταση είναι ιδιαίτερα χρήσιμο κατά τη φάση του σχηματισμού μιας κρίσης για ένα σύνθετο ζήτημα. Χρησιμοποιείται κυρίως στις εκ των προτέρων αξιολογήσεις και σπανιότερα σε ενδιάμεσες και εκ των υστέρων αξιολογήσεις.

Η μέθοδος επιτρέπει τη σύνθεση διαφορετικών οπτικών, αλλά και τη σύγκριση και ανάλυση στο ίδιο περιβάλλον διαφόρων ειδών δεδομένων (όπως για παράδειγμα, νομισματικά, ποσοτικά, ποιοτικά). Στα αρνητικά στοιχεία της μεθόδου είναι ότι αυτή περιλαμβάνει στοιχεία υποκειμενικότητας κυρίως στον καθορισμό του ειδικού βάρους, όπου ο αναλυτής καλείται να αξιολογήσει τη σχετική σημασία κάθε κριτη-

ρίου. Εδώ θα πρέπει να τονιστεί ότι οι χρονικές προτιμήσεις δεν αντικατοπτρίζονται πάντα στην ανάλυση πολλαπλών κριτηρίων.

8. Ομάδες ειδικών

Οι ομάδες ειδικών είναι μια ομάδα εργασίας με πολύ ειδική σύνθεση που έχει ως βασικό στόχο την διεξαγωγή της αξιολόγησης. Είναι αποτελούμενη από ανεξάρτητους ειδήμονες αναγνωρισμένου κύρους στα πεδία, αλλά και τους τομείς που στοχεύει να καλύψει η διαδικασία της αξιολόγησης. Επιδίωξη της είναι η παραγωγή έγκυρης και αξιόπιστης κρίσης για ένα πρόγραμμα, χρησιμοποιώντας πάντα τα σχετικά διαθέσιμα στοιχεία και την εμπειρία των μελών της ομάδας. Το εργαλείο αυτό συνίσταται όταν στα εξεταζόμενα πεδία υφίσταται ένας ικανοποιητικός βαθμός εξειδίκευσης και όταν η διαδικασία αξιολόγησης είναι σύνθετη. Αναφορικά με τα σχέδια περιφερειακής ανάπτυξης, η τεχνική μπορεί να χρησιμοποιηθεί στις εκ των προτέρων αξιολογήσεις.

Η επιλογή σε ότι αφορά την ύπαρξη ενός αναγνωρισμένου κύρους των ειδικών συνεπάγεται αξιόπιστα αποτελέσματα. Η μέθοδος αυτή μπορεί επίσης να συνθέσει ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία. Ακόμα, η εν λόγω μέθοδος χαρακτηρίζεται από χαμηλές απαιτήσεις σε όρους κόστους και χρόνου. Από την άλλη μεριά όμως, οι πλειοψηφικές διαδικασίες που ακολουθούνται σε τέτοιες ομάδες έχουν την τάση να παραγκωνίζουν σημαντικές λεπτομέρειες και ζητήματα, στα οποία δεν επιτυγχάνεται συμφωνία των μελών. Το στοιχείο της υποκειμενικότητας υφίσταται και σε αυτή την μέθοδο, καθώς ο κίνδυνος στρέβλωσης της αλήθειας εξαιτίας της προκατάληψης είναι υπαρκτός.

9. Ανάλυση στρατηγικού περιβάλλοντος

Η ανάλυση στρατηγικού περιβάλλοντος μελετά τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των παρεμβάσεων, προκειμένου να εκτιμήσει αν αυτές περιλαμβάνονται στα πρώιμα στάδια λήψης αποφάσεων σε συνδυασμό με οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις. Η διαφορά με την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι ότι η συγκεκριμένη μέθοδος ανάγει το περιβάλλον από στοιχείο μόνο του προγράμματος, σε στοιχείο του σχεδιασμού.

Η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται σε όλες τις περιπτώσεις όπου υπάρχουν στοιχεία περιβαλλοντικών επιπτώσεων και συμβάλλει κυρίως στην καλύτερη κατανόηση των περιβαλλοντικών ζητημάτων που θέτει το πρόγραμμα, αλλά και στην πιο ισόρροπη αντιμετώπιση μεταξύ περιβαλλοντικών, κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων. Παράλληλα διευκολύνει και τη διενέργεια μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων που ενδεχομένως μπορεί να ακολουθήσουν. Στα προβλήματα της μεθόδου θα πρέπει να τονίσουμε ότι η έλλειψη εμπειρίας των συμμετεχόντων είναι πιθανό να δημιουργήσει δυσκολίες. Επιπλέον, η πρόβλεψη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στο επίπεδο του σχεδιασμού είναι δυσχερής, ενώ εξίσου δύσκολη μπορεί να θεωρηθεί και η ανάδειξη ποσοτικών στόχων.

2.3 Βασικοί δείκτες αξιολόγησης περιφερειακών προγραμμάτων

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τρία είναι τα βασικά είδη δεικτών που χρησιμοποιούνται στην αξιολόγηση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Αυτά τα είδη δεικτών είναι τα εξής (Πελεκάνος 2011):

- α) *Διαρθρωτικοί και ποσοτικοποιημένοι δείκτες*
- β) *Δείκτες εισροών, εκροών και επιπτώσεων*
- γ) *Κεντρικοί δείκτες ή δείκτες κορμού*

Οι *διαρθρωτικοί δείκτες* συνάδουν με την κοινωνικοοικονομική ανάλυση που γίνεται στο στάδιο του σχεδιασμού. Η ανάλυση αυτή περιγράφει το μακροοικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον, ενώ υπογραμμίζει τις δυνάμεις, τις αδυναμίες, τις ευκαιρίες και τις απειλές για τη χώρα ή την περιφέρεια και αποτελεί τη βάση για την αιτιολόγηση της ακολουθούμενης στρατηγικής. Οποσδήποτε ένα υποσύνολο αυτών των δεικτών αποτυπώνει τους στρατηγικούς στόχους που τίθενται στις Συνθήκες. Για παράδειγμα, στο ΕΣΠΑ 2007-2013 υπήρχαν δείκτες άμεσα συνδεδεμένοι με τη Στρατηγική της Λισσαβόνας, καθώς και με τα αντίστοιχα εθνικά προγράμματα (όπως ήταν η αξία των επιχειρηματικών επενδύσεων ως ποσοστό του ΑΕΠ). Πηγές γι' αυτούς τους δείκτες είναι συνήθως η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία και οι αρμόδιοι διεθνείς οργανισμοί παρακολούθησης αυτών των μεταβλητών.

Πρέπει να τονιστεί εδώ, ότι οι διαρθρωτικοί δείκτες δεν εξαρτώνται αποκλειστικά από τις παρεμβάσεις των προγραμμάτων, επηρεάζονται όμως από αυτές. Οφείλουν επομένως να παρακολουθούνται σε ετήσια βάση, αλλά δεν στοχοθετούνται.

Η ομάδα των δεικτών, η οποία συνυπάρχει σε επίπεδο προγράμματος με τους διαρθρωτικούς δείκτες είναι οι *προγραμματικοί/ποσοτικοποιημένοι*, οι οποίοι συσχετίζονται άμεσα με τις παρεμβάσεις του προγράμματος και παράλληλα αποτυπώνουν το εύρος των αλλαγών που αναμένεται να επιφέρει το πρόγραμμα.

Έτσι, οι διαρθρωτικοί και ποσοτικοποιημένοι/προγραμματικοί δείκτες αφορούν το ευρύτερο επίπεδο διαχείρισης του προγράμματος, προσδιορίζονται παράλληλα με τους στρατηγικούς στόχους, παρακολουθούνται σε ετήσια βάση και αποτυπώνουν κυρίως της επιδράσεις κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος, αλλά και του συνόλου αυτών. Είναι επιπλέον θεμελιώδεις, η ξεκάθαρη διασύνδεσή τους με τις λεπτομερείς παρεμβάσεις και ειδικά οι ποσοτικοποιημένοι δείκτες οφείλουν να τροφοδοτούνται από τους λεπτομερέστατους. Η ισχυρή τους διασύνδεση εξασφαλίζει τη συνάφεια και τη συνοχή μεταξύ των στρατηγικών και των επιμέρους δράσεων.

Οι *δείκτες πόρων ή εισροών* κατά την ευρεία ερμηνεία τους, αποτυπώνουν τα κεφάλαια, τους ανθρώπους, τα υλικά, το γραφειοκρατικό και κανονιστικό φόρτο που μπορεί να δεσμεύεται στις παρεμβάσεις. Επικεντρώνονται στους χρηματικούς πόρους και παρακολουθούνται μεγέθη, όπως είναι οι προγραμματικές δεσμεύσεις κεφαλαίων, οι προϋπολογιζόμενες δαπάνες από τις εντάξεις, οι νομικές δεσμεύσεις, καθώς και οι απορροφήσεις κεφαλαίων. Οι δείκτες αυτοί εμπλέκονται από τα πρώτα στάδια του σχεδιασμού, αποτυπώνοντας τον καταμερισμό των κεφαλαίων μεταξύ των προγραμμάτων και των αξόνων προτεραιότητας, αλλά και τη χρονική κατανομή αυτών. Συνοδεύουν κάθε στάδιο της αξιολόγησης και μπορούν να αναλυθούν ακόμα και σε επίπεδο έργου και υποέργου.

Οι *δείκτες εκροών* έχουν άμεση σχέση με το παραγόμενο προϊόν ή την παραγόμενη υπηρεσία που προκύπτει από τη συγκεκριμένη δραστηριότητα των προγραμμάτων. Οι εν λόγω δείκτες αναλύονται σε λεπτομερές επίπεδο και η συμπλήρωσή τους είναι αρμοδιότητα της αρχής που υλοποιεί το πρόγραμμα και μάλιστα αποτελούν το πιο άμεσο και εύκολα υπολογίσιμο κριτήριο επιτυχίας για την επίτευξη των στόχων. Προσφέρονται εύκολα για παρακολούθηση σε σχέση με την τιμή-βάσης και την τιμή-στόχο και σε αρκετές περιπτώσεις, με την προϋπόθεση ότι υπάρχει ομοιογένεια φυσικού αντικείμενου, αθροίζονται σε ένα ανώτερο επίπεδο. Όμως από μόνοι τους οι συγκεκριμένοι δείκτες δεν εξασφαλίζουν ούτε την αποδοτι-

κότητα των κεφαλαίων, ούτε ακόμα την κάλυψη των αναγκών για τις οποίες σχεδιάστηκαν οι παρεμβάσεις.

Οι δείκτες αποτελεσμάτων αποτυπώνουν τις άμεσες συνέπειες του προγράμματος για τους δικαιούχους. Ως άμεση συνέπεια νοείται εκείνη, η οποία εμφανίζεται όσο οι διακαιούχοι είναι ακόμη σε επαφή με το πρόγραμμα. Βεβαίως οι πλήρεις συνέπειες μπορούν να εμφανιστούν αφού ολοκληρωθεί το πρόγραμμα και όπως παρουσιάζεται ακολούθως, αυτό είναι θέμα κυρίως των δεικτών επιπτώσεων. Λόγω του γεγονότος ότι είναι εύκολα διαπιστώσιμοι κατά τη διάρκεια υλοποίησης του προγράμματος, δεν ποσοτικοποιούνται κατά την παρακολούθηση.

Οι δείκτες επιπτώσεων αντιπροσωπεύουν τις συνέπειες ενός προγράμματος πέραν της άμεσης αλληλεπίδρασης με τους δικαιούχους. Οι συγκεκριμένοι δείκτες μπορούν να κατηγοριοποιηθούν περαιτέρω σε μεσοπρόθεσμες συνέπειες για τους δικαιούχους και σε έμμεσες συνέπειες για τους μη δικαιούχους. Ο μηχανισμός διάδοσης των εν λόγω συνεπειών μπορεί να είναι η οικονομία ή όχι. Χρειάζεται όμως η πάροδος ενός εύλογου χρονικού διαστήματος ώστε να μετρηθούν οι δείκτες επιπτώσεων, ενώ πολύ συχνά απαιτείται και η ύπαρξη ενός ισχυρού επεξηγηματικού μοντέλου. Γι' αυτό το λόγο, η προτεινόμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσέγγιση είναι η βήμα προς βήμα.

Έχοντας αναφέρει τα σχετικά θέματα με τους δείκτες εκροών, αποτελεσμάτων και επιπτώσεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2006, διατύπωσε ότι: *«Σε έναν ιδανικό κόσμο οι στρατηγικές αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται βάσει αυτών των δεικτών. Η δυσκολία σε αυτό, είναι ότι από την φύση τους, οι συγκεκριμένοι δείκτες είναι διαθέσιμοι με κάποια χρονική υστέρηση και χρειάζεται αρκετή επιστημονική/μεθοδολογική προσπάθεια για να είναι έγκυροι. Από την άλλη, οι δείκτες εκροών δίνουν πληροφόρηση κυρίως για το φυσικό αντικείμενο και όχι για τις ευρύτερες κοινωνικο – οικονομικές συνέπειες κάποιας παρέμβασης ή ενός συνόλου παρεμβάσεων»* (European Commission 2006).

Έτσι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνιστούσε αφενός μεν την επικέντρωση στη μέτρηση των αποτελεσμάτων, ειδικά εκείνων που εκφράζουν τους στόχους για κάθε θεματική προτεραιότητα και αφετέρου την όσο το δυνατό μοντελοποίηση των σημαντικότερων δεικτών επίπτωσης και όχι την παρουσίαση δεικτών που χαρακτηρίζονται από αμφίβολη εγκυρότητα.

Τέλος, έχουμε και τους *δείκτες κορμού* (*core indicators*). Οι δείκτες αυτοί εξυπηρετούν αφενός την ανάγκη επικέντρωσης σε ένα μικρό σύνολο δεικτών και αφετέρου μπορούν να αθροιστούν και να συγκριθούν μεταξύ περιφερειών και χωρών. Ως προς το πρώτο ζήτημα, είναι πλέον κοινός τόπος ότι η λήψη αποφάσεων και μεν χρειάζεται δείκτες για να βασιστεί, είναι όμως δώρο άδωρο αν ο αριθμός τους είναι μη διαχειρίσιμος. Η σωστή λειτουργία ενός συστήματος δεικτών προϋποθέτει στην ουσία τον περιορισμό του αριθμού τους, αντανακλώντας τα σημαντικά και όχι τα δευτερεύοντα μεγέθη. Έτσι οι δείκτες κορμού πρέπει α) να εμπεριέχουν μόνο τα ουσιώδη στοιχεία, β) όπου είναι πρόσφορο να αποτελούν τη βάση για τη διεξαγωγή συγκρίσεων, και γ) οπωσδήποτε να αντανακλούν τους στρατηγικούς στόχους των Συνθηκών.

Οι δείκτες κορμού αποτελούν στην ουσία μετεξέλιξη των κεντρικών δεικτών της Γ' Προγραμματικής Περιόδου, πρωτοεμφανίστηκαν ως έννοια κατά την ενδιάμεση αξιολόγηση του 2005 και αναπτύχθηκαν στις οδηγίες για την Δ' Προγραμματική Περίοδο, συγκροτώντας ένα σύνολο 56 δεικτών (European Commission 2006). Οι δείκτες αυτοί προσπαθούν να συνοψίσουν τις βασικές εκροές και τα αποτελέσματα που μπορούν να καταστούν συγκρίσιμα μεταξύ περιφερειών. Επίσης, συλλαμβάνουν τις βασικές συνιστώσες των οριζόντιων πολιτικών, όπως η πολιτική απασχόλησης, η ισότητα των ευκαιριών και η προστασία του περιβάλλοντος. Επιπροσθέτως, και με βάση διαφορετικά κριτήρια υπάρχουν και περαιτέρω κατηγοριοποιήσεις δεικτών.

Καταλήγοντας, πρέπει να τονιστεί ότι η υπαγωγή ενός δείκτη σε μια κατηγορία δεν μπορεί να αποκλίσει την υπαγωγή του και σε μια άλλη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, είναι ότι οι περισσότεροι δείκτες κορμού είναι δείκτες εκρών και αποτελεσμάτων.

Κεφάλαιο 3ο:

Η αξιολόγηση στις Προγραμματικές Περιόδους 2000-2006 και 2007-2013

3.1 Τα στοιχεία του προγραμματισμού των Περιόδων 2000-2006 και 2007-2013

3.1.1 Ο προγραμματισμός της Περιόδου 2000-2006

Οι μεταρρυθμίσεις των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ένωσης για την Προγραμματική Περίοδο 2000-2006, έλαβαν χώρα από το Μάιο μέχρι τον Ιούλιο του 1999. Σύμφωνα πάντα με την τότε ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ατζέντα του 2000, τέσσερα ήταν τα βασικά στοιχεία της Περιόδου 2000-2006 που αντικατοπτρίζονταν στις τότε μεταρρυθμίσεις (Manzella & Mendez 2009):

- *Μεγαλύτερη θεματική συγκέντρωση της στήριξης που θα παρείχε η ΕΕ στα Κράτη Μέλη.* Αυτό οδήγησε στην αντικατάσταση των έξι στόχων προτεραιότητας της ΕΕ - που ίσχυσαν στην Προγραμματική Περίοδο 1994-1999 - σε τρεις, οι οποίοι και συγκέντρωσαν τους προηγούμενους έξι. Επιπλέον, καθορίστηκε και ο τρόπος κατανομής των Διαρθρωτικών Ταμείων μεταξύ των στόχων αυτών.
- *Αποκέντρωση ευθυνών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα Κράτη Μέλη* ως προς α) την υλοποίηση, β) τη διαχείριση, γ) την παρακολούθηση, δ) την αξιολόγηση, και ε) τον έλεγχο των δαπανών των προγραμμάτων. Ορίστηκαν ειδικοί κανόνες για τα Κράτη Μέλη, με βασικότερη υποχρέωση, τον καθορισμό μιας Αρχής Διαχείρισης για κάθε πρόγραμμα, η οποία θα είχε ως βασικά καθήκοντα τις προαναφερόμενες πέντε λειτουργικές διαδικασίες των προγραμμάτων. Επίσης, ο ρόλος των Επιτροπών Παρακολούθησης των προγραμμάτων ορίστηκε με μεγαλύτερη σαφήνεια, ενώ οι εξουσίες τους διευρύνθηκαν. Παράλληλα διατηρήθηκε και διευρύνθηκε η αρχή της εταιρικής σχέσης².
- *Απλοποιήθηκε ο προγραμματισμός και η εφαρμογή των παρεμβάσεων*, αφού το απαιτούμενο περιεχόμενο των προγραμμάτων έγινε λιγότερο λεπτομερές, ενώ η εστίαση δινόταν πλέον σε επίπεδο άξονα προτεραιότητας. Για την Προγραμματική Περίοδο 2000-2006 προβλεπόταν και η σύνταξη ενός συμπληρωματικού

² Αρχή βάσει της οποίας οι εθνικοί, περιφερειακοί και τοπικοί φορείς βρίσκονται σε στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την προετοιμασία και εκτέλεση των προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ και μεριμνούν για την ορθή υλοποίησή τους.

εγγράφου προγραμματισμού, γνωστό και ως συμπλήρωμα προγραμματισμού. Το συμπλήρωμα προγραμματισμού ήταν ένα στρατηγικό έγγραφο που περιέγραφε με κάθε λεπτομέρεια και ανέλυε σε κατηγορίες συγκεκριμένων πράξεων τις ενέργειες στις οποίες θα κατέληγαν τα μέτρα των αξόνων προτεραιότητας ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος. Το συμπλήρωμα προγραμματισμού καταρτιζόταν σε ένα μεταγενέστερο χρονικό στάδιο από την έγκριση του προγράμματος.

- Τέλος, ως αντάλλαγμα για την αποκέντρωση των ευθυνών και την απλούστευση των διαδικασιών του προγραμματισμού και της εφαρμογής των παρεμβάσεων, οι Κανονισμοί για την Περίοδο 2000-2006 θέσπισαν έναν αριθμό ρυθμίσεων και αλλαγών που αποσκοπούσαν στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και του ελέγχου των δαπανών των προγραμμάτων στα πλαίσια μιας νέας για εκείνη την εποχή αρχής σχετικά με την αποδοτικότητα. *Πρώτον, οι απαιτήσεις των διαδικασιών της παρακολούθησης και της υποβολής εκθέσεων υλοποίησης των προγραμμάτων, έγιναν περισσότερο κανονιστικές. Δεύτερον, στους Κανονισμούς για την Περίοδο 2000-2006 γινόταν εκτενής αναφορά στο περιεχόμενο και των τριών κατηγοριών αξιολόγησης (δηλαδή, εκ των υστέρων, ενδιάμεσης και εκ των υστέρων), ενώ εισήχθει για πρώτη φορά και η έννοια της θεματικής αξιολόγησης. Τέταρτον, ένα αποθεματικό επίδοσης έπρεπε να δημιουργηθεί και να κατανεμηθεί σαν επιβράβευση, σε εκείνα τα προγράμματα των Κρατών Μελών, τα οποία μετά από την ενδιάμεση αξιολόγηση των προγραμμάτων θα ήταν επιτυχή, με βάση κάποια κριτήρια που θα αφορούσαν την οικονομική επίδοση, τη διαχείριση και τη συνολική απόδοση των προγραμμάτων. Τέλος, οι διαδικασίες τόσο της οικονομικής διαχείρισης, όσο και του ελέγχου των δαπανών των προγραμμάτων έγιναν αυστηρότερες με την εισαγωγή του λεγόμενου κανόνα $n+2$ βάσει του οποίου, τα προγραμματισμένα κονδύλια για κάθε έτος της προγραμματικής περιόδου θα έπρεπε να έχουν δαπανηθεί εντός δύο ετών από την αποδέσμευσή τους. Ως προς το τελευταίο πρέπει να σημειωθεί ότι ορίστηκαν πολύ αυστηρές απαιτήσεις για τη διαχείριση και τον έλεγχο των χρηματικών κοινοτικών κονδυλίων των προγραμμάτων, καθώς επίσης ότι αυστηροποιήθηκε το πλαίσιο της επιβολής των εποπτικών αρχών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου.*

3.1.2 Ο προγραμματισμός της Περιόδου 2007-2013

Η μεταρρύθμιση της Πολιτικής Συνοχής για την Περίοδο 2007-2013 έπρεπε να παρέχει ευκαιρίες για την επίτευξη μιας όσο το δυνατόν μεγαλύτερης αποδοτικότητας, διαφάνειας και πολιτικής υπευθυνότητας. Αυτό προϋπέθετε κατά πρώτο και κύριο λόγο, τον καθορισμό μιας στρατηγικής προσέγγισης, με την αποσαφήνιση των προτεραιοτήτων της Πολιτικής, τη διασφάλιση του συντονισμού με το σύστημα της οικονομικής και κοινωνικής διακυβέρνησης και την τακτική και ανοικτή ανασκόπηση της συντελούμενης προόδου (Σκούντζος 2006).

Η Πολιτική Συνοχής 2007-2013 που υιοθετήθηκε από την ΕΕ, αναφερόταν στην προηγούμενη Προγραμματική Περίοδο και αποτελούσε τη βάση για τον καθορισμό των γενικών διατάξεων των Διαρθρωτικών Ταμείων για την Περίοδο 2007-2013.

Οι μεταρρυθμίσεις για την Περίοδο 2007-2013, απλοποίησαν και αποκέντρωσαν περαιτέρω τις διαδικασίες του προγραμματισμού και της υλοποίησης των διαρθρωτικών παρεμβάσεων. Σε ότι αφορούσε τον προγραμματισμό, το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, καθώς και τα συμπληρώματα προγραμματισμού δεν προβλέπονταν πλέον από τους Κανονισμούς, ενώ τα μονοταμειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα εστίαζαν περισσότερο στις προτεραιότητες τόσο του προγραμματισμού τους, όσο και της οικονομικής τους διαχείρισης. Επιπροσθέτως, το Ταμείο Συνοχής ήταν πλέον ενταγμένο στον προγραμματισμό με σκοπό την αποφυγή των επικαλύψεων και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαρθρωτικών παρεμβάσεων. Ως προς τον τομέα της αξιολόγησης, η πρόθεση για την Περίοδο 2007-2013 ήταν να εισαχθεί μια προσέγγιση περισσότερο εστιασμένη στα αποτελέσματα, με αυξημένη ευελιξία για τα Κράτη Μέλη. Η κύρια αλλαγή στον τομέα της αξιολόγησης ήταν ότι οι ενδιάμεσες αξιολογήσεις έγιναν προαιρετικές. Αντ' αυτών θα έπρεπε να αναληφθούν συνεχιζόμενες ή κατά τη διάρκεια της εφαρμογής των προγραμμάτων αξιολογήσεις που θα ήταν περισσότερο εστιασμένες στις προκύπτουσες ανάγκες για την διεξαγωγή τους με σκοπό την έγκαιρη προσαρμογή των προγραμμάτων στις αλλαγές του εξωτερικού περιβάλλοντος. Προαιρετικό κατέσται και το αποθεματικό επίδοσης για την Περίοδο 2007-2013 (Manzella & Mendez 2009).

Τέλος, εισήχθησαν περισσότερες υποχρεώσεις για τα Κράτη Μέλη ως προς τη διαχείριση και τον έλεγχο των δαπανών των προγραμμάτων συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης για τον ορισμό μιας Αρχής Ελέγχου που θα ήταν υπεύθυνη για την

αξιολόγηση της συμμόρφωσης του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, με την παρουσίαση μιας Στρατηγικής Ελέγχου στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την υποβολή ετήσιων εκθέσεων ελέγχου και συστάσεων. Επιπλέον, α) μειώθηκαν οι υποχρεώσεις ελέγχου στα προγράμματα με προϋπολογισμό κάτω από € 750.000.000, β) δόθηκε το δικαίωμα στο μερικό κλείσιμο των προγραμμάτων, ενώ γ) εφαρμόστηκαν και οι εθνικοί κανόνες επιλεξιμότητας δαπανών.

3.2 Οι διαφορές στις ισχύουσες διατάξεις της αξιολόγησης μεταξύ των Προγραμματικών Περιόδων 2000-2006 και 2007-2013

3.2.1 Η αξιολόγηση στην Προγραμματική Περίοδο 2000-2006

Για την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας τους, οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις της Κοινότητας αποτελούσαν αντικείμενο *εκ των προτέρων, ενδιάμεσης και εκ των υστέρων αξιολόγησης*. Βασικοί στόχοι των αξιολογήσεων ήταν η εκτίμηση του αντίκτυπου των διαρθρωτικών παρεμβάσεων σε σχέση με τους στόχους και η ανάλυση των επιπτώσεων σε συγκεκριμένα διαρθρωτικά προβλήματα. Οι αρμόδιες αρχές των Κρατών Μελών και ιδίως οι Διαχειριστικές Αρχές και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξοπλίζονταν με τα κατάλληλα μέσα και συγκέντρωναν τα κατάλληλα στοιχεία, προκειμένου η αξιολόγηση να διεξαγόταν με τον αποτελεσματικότερο δυνατό τρόπο. Σ' αυτό το πλαίσιο, η ποιότητα ποσοτικοποίησης των στόχων και η συστηματική και έγκαιρη συγκέντρωση των δεδομένων που σχετίζονταν με τους δείκτες αξιολόγησης είχαν ιδιαίτερη σημασία. Με πρωτοβουλία των Κρατών Μελών ή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ύστερα από την ενημέρωση του ενδιαφερόμενου Κράτους Μέλους, μπορούσαν να γίνονται και συμπληρωματικές αξιολογήσεις, ενδεχομένως θεματικές για τον προσδιορισμό των μεταβιβάσιμων εμπειριών (Λιαργκόβας & Ανδρέου 2007).

Η *εκ των προτέρων αξιολόγηση* διεξαγόταν στο επίπεδο των σχεδίων, των προγραμμάτων συμπεριλαμβανομένου επίσης και του συμπληρώματος προγραμματισμού και ενέπιπτε στην ευθύνη των αρμόδιων Αρχών για την προπαρασκευή τους. Ιδιαίτερη προσοχή έπρεπε να δίνεται α) στην αξιολόγηση των ανθρώπινων πόρων, β) στη συνοχή τόσο με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση, όσο και στα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση, και γ) στην αξιολόγηση των επιπτώσεων τόσο στο περιβάλλον, όσο και στην ισότητα μεταξύ των δύο φύλων.

Η ενδιάμεση αξιολόγηση πραγματοποιούταν στο επίπεδο του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και των επιμέρους Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Είχε ουσιαστικά ως στόχο να τροφοδοτήσει το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και τα προγράμματα στο μέσο της περιόδου υλοποίησής τους με τις ενδεχόμενες απαραίτητες προσαρμογές τους και να προσφέρει στοιχεία για την εκτίμηση της απόδοσης των παρεμβάσεων. Εξέταζε, λαμβάνοντας υπόψη την εκ των προτέρων αξιολόγηση, τα πρώτα αποτελέσματα των παρεμβάσεων, την ορθότητά τους και την επίτευξη των στόχων. Εκτιμούσε επίσης τη χρησιμοποίηση των προγραμματισμένων κοινοτικών κοινδυλίων, καθώς και την εξέλιξη της παρακολούθησης και της εφαρμογής. Διενεργούταν κάτω από την ευθύνη της Διαχειριστικής Αρχής του προγράμματος σε συνεργασία με τη Διαχειριστική Αρχή του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης. Πραγματοποιούταν από ανεξάρτητο αξιολογητή, υποβαλλόταν στην Επιτροπή Παρακολούθησης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και εν συνεχεία διαβιβαζόταν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέταζε την εγκυρότητα και την ποιότητα της αξιολόγησης βάσει των κριτηρίων που είχαν εκ των προτέρων συμφωνηθεί με το Κράτος Μέλος σε εταιρική βάση ενόψει της αναθεώρησης της παρέμβασης και της κατανομής του αποθεματικού επίδοσης. Για την ενδιάμεση αξιολόγηση προβλεπόταν υποχρεωτικά μια επικαιροποίηση υπό τη μορφή ενός πρώτου απολογισμού, ενώ έγκειτο στα Κράτη Μέλη η απόφαση αν για δικούς τους λόγους και ανάγκες θα προέβαιναν και σε αξιολογήσεις πέραν των δύο υποχρεωτικών που αναφέρθηκαν (ενδιάμεσης και πρώτου απολογισμού).

Για την τήρηση των υποχρεώσεων που προέκυπταν από τους τότε Κανονισμούς, την εξασφάλιση αποτελεσματικών και χρήσιμων αξιολογήσεων και την ανάδραση αυτών με τις παρεμβάσεις, ήταν σκόπιμη η λειτουργία μιας εθνικής επιτροπής αξιολόγησης, καθώς και ο ορισμός ενός υπεύθυνου για την αξιολόγηση στα πλαίσια της Διαχειριστικής Αρχής κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος.

Στα πλαίσια της Διαχειριστικής Αρχής του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, μια διοικητική δομή αρμόδια για την αξιολόγηση ήταν αναγκαία για τον καθορισμό και τη συνολική οργάνωση της αξιολόγησης, τη μέριμνα για την ποιότητα και την ορθότητα των δεδομένων, τη σύνθεση των αποτελεσμάτων σε εθνικό επίπεδο προς ένταξη σε ετήσιες ή ad hoc εκθέσεις, καθώς και την εκτίμηση της ανάδρασης της αξιο-

λόγησης. Θα αποτελούσε επίσης το συνομιλητή μεταξύ εθνικών και κοινοτικών αρχών στα θέματα της αξιολόγησης.

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση αποσκοπούσε, λαμβάνοντας υπόψη τα ήδη διαθέσιμα πορίσματα της αξιολόγησης, στην ανάλυση της χρησιμοποίησης των πόρων, στην αποτελεσματικότητα και στην επάρκεια των παρεμβάσεων και του αντίκτυπου τους, αλλά και στην άντληση των διδαγμάτων για την πολιτική της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Αναφερόταν στους παράγοντες της επιτυχίας ή της αποτυχίας της εφαρμογής, καθώς επίσης στα επιτεύγματα και τα αποτελέσματά τους συμπεριλαμβανομένης της αειφορίας τους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έφερε την ευθύνη για την εκ των υστέρων αξιολόγηση σε συνεργασία με το Κράτος Μέλος και την Διαχειριστική Αρχή. Κάλυπτε τις παρεμβάσεις και εκτελείτο από ανεξάρτητους αξιολογητές. Θα ολοκληρωνόταν το αργότερο σε τρία έτη μετά από τη λήξη της περιόδου προγραμματισμού.

Το αποθεματικό επίδοσης της Προγραμματικής Περιόδου 2000-2006 ήταν ίσο με το 4% των πιστώσεων. Κάθε Κράτος Μέλος σε στενή συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έπρεπε να αξιολογεί στο πλαίσιο κάθε στόχου, την επίδραση καθενός από τα Επιχειρησιακά του Προγράμματα βάσει ενός περιορισμένου αριθμού δεικτών παρακολούθησης που αντανακλούσαν την αποτελεσματικότητα, τη διαχείριση και την χρηματοοικονομική εκτέλεση σε σχέση με τους αρχικά τιθέντες στόχους. Τα κριτήρια διαχείρισης και χρηματοοικονομικής εκτέλεσης ήταν κοινά για το σύνολο των προγραμμάτων, ενώ τα κριτήρια για την αποτελεσματικότητα διαφοροποιούνταν σε κάθε πρόγραμμα.

Πέραν του 4% των πιστώσεων που αφορούσε το αποθεματικό επίδοσης των προγραμμάτων, στα πλαίσια του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης προβλεπόταν και ένα αποθεματικό προγραμματισμού για την Περίοδο 2000-2006. Η χρήση του αποθεματικού προγραμματισμού αποτελούσε ένα μέσο για τη διασφάλιση της απαιτούμενης ευελιξίας κατά την εφαρμογή του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και στόχευε στην άυξηση της ικανότητας ανταπόκρισης σε απρόβλεπτες εξελίξεις (είτε λόγω μακράς περιόδου προγραμματισμού, είτε λόγω αλλαγής των συνθηκών) που πιθανόν να προέκυπταν στη νέα προγραμματική περίοδο. Τέτοιες αλλαγές μπορούσαν να οδηγήσουν σε αναγκαίες προσαρμογές των προγραμμάτων ή και στη δημιουργία νέων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Το αποθεματικό προγραμματισμού

χρησιμοποιείτο παράλληλα και κατά συνεκτικό τρόπο με το αποθεματικό επίδοσης, ενώ η κατανομή του γινόταν σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

3.2.2 Η αξιολόγηση στην Προγραμματική Περίοδο 2007-2013

Αντικείμενο της αξιολόγησης ήταν οι στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Ένωσης, το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) και τα Επιχειρησιακά Προγράμματα. Σκοπός της αξιολόγησης ήταν η βελτίωση της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της λογικής συνέπειας των Διαρθρωτικών Ταμείων, καθώς και η βελτίωση της υλοποίησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Επίσης, κατά την αξιολόγηση έπρεπε να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις των προγραμμάτων στους στρατηγικούς στόχους της Ένωσης, αλλά και στα ειδικά διαρθρωτικά προβλήματα των Κρατών Μελών και των σχετικών περιφερειών, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη την ανάγκη της αειφόρου ανάπτυξης και τη σχετική Κοινοτική νομοθεσία για το περιβάλλον (Σκούντζος 2006).

Η διαδικασία της αξιολόγησης οργανωνόταν με ευθύνη των Κρατών Μελών ή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας³ και με βάση την εταιρική σχέση μεταξύ των Κρατών Μελών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Επιτροπή προσδιόριζε τις μεθόδους αξιολόγησης και τα κριτήρια που θα τίθονταν σε χρήση.

1. Η ευθύνη των Κρατών Μελών

- Διάθεση των απαραίτητων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων για τη διεξαγωγή των αξιολογήσεων, οργάνωση της παραγωγής, συλλογή των απαραίτητων στατιστικών στοιχείων και χρησιμοποίηση των διάφορων τύπων πληροφοριών.
- Διεξαγωγή μιας προκαταρκτικής αξιολόγησης των ΕΣΠΑ για την εκτίμηση των επιπτώσεων της προτεινόμενης παρέμβασης και της συνάφειας της με τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές και τις επιλεγείσες εθνικές και περιφερειακές προτεραιότητες.
- *Εκ των προτέρων αξιολόγηση* ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος στο πλαίσιο του αντικειμενικού σκοπού της Σύγκλισης.

³ Αρχή δυνάμει της οποίας η Ένωση δεν αναλαμβάνει δράση (εκτός από τους τομείς που εμπíπτουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα), παρά μόνο εφόσον η δράση αυτή είναι πιο αποτελεσματική από την αντίστοιχη δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

- Προαιρετική κατάρτιση ενός σχεδίου αξιολόγησης στα πλαίσια του στόχου για τη «Σύγκλιση», στο οποίο και θα καταγράφονταν οι αξιολογήσεις που ήταν διατεθειμένο να διεξάγει το Κράτος Μέλος.
- *Εκ των προτέρων αξιολόγηση* στο πλαίσιο των στόχων της Περιφερειακής Ανταγωνιστικότητας και Απασχόλησης είτε αξιολόγηση που θα κάλυπτε όλα τα Επιχειρησιακά Προγράμματα, είτε αξιολόγηση για κάθε Ταμείο, είτε αξιολόγηση για κάθε προτεραιότητα, είτε αξιολόγηση για κάθε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα.
- *Κατά τη διάρκεια της Προγραμματικής Περιόδου*, κάθε Κράτος Μέλος θα διεξήγαγε κατά περίπτωση αξιολόγηση, η οποία θα *συνδεόταν με τη διαδικασία της παρακολούθησης* των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων όταν θα διαπιστώνονταν σοβαρές αποκλίσεις από τους αρχικούς στόχους και θα προτεινόταν κατάλληλες αναθεωρήσεις των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

2. Ευθύνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

- Διεξαγωγή αξιολογήσεων για την προετοιμασία και την παρακολούθηση των στατηγικών κατευθυντήριων γραμμών.
- Διεξαγωγή κατά περίπτωση αξιολογήσεων από την Επιτροπή με δική της πρωτοβουλία ή σε συνεργασία με τα Κράτη Μέλη.
- Διεξαγωγή *εκ των υστέρων αξιολόγησης* για κάθε στόχο σε συνεργασία με τα Κράτη Μέλη, καθώς και τις Διαχειριστικές Αρχές. Σκοπός της εκ των υστέρων αξιολόγησης είναι η εξέταση του βαθμού στον οποίο χρησιμοποιήθηκαν οι πόροι, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα του προγραμματισμού των Ταμείων, οι κοινωνικο-οικονομικές επιπτώσεις και οι επιπτώσεις στις βασικές κοινοτικές προτεραιότητες.

3. Αποθεματικό επίδοσης

Με πρωτοβουλία του, κάθε Κράτος Μέλος μπορούσε να συστήσει *εθνικό αποθεματικό επίδοσης* για το στόχο «Σύγκλιση» και/ή το στόχο «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση», το οποίο θα συνιστούσε το *3% της συνολικής του πίστωσης για κάθε στόχο*. Όταν το Κράτος Μέλος αποφάσιζε να συστήσει το εν λόγω αποθεματικό, αξιολογούσε στο πλαίσιο καθενός από τους στόχους, τις επιδόσεις

των Επιχειρησιακών του Προγραμμάτων. Βάσει προτάσεων από κάθε ενδιαφερόμενο Κράτος Μέλος και σε στενή διαβούλευση με το καθένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατένειμε το εθνικό αποθεματικό επίδοσης (Λιαργκόβας & Ανδρέου 2007).

Τα Κράτη Μέλη είχαν τη δυνατότητα να διατηρήσουν αποθεματικό ύψους ίσο με το 1% της ετήσιας συνεισφοράς των Διαρθρωτικών Ταμείων για το στόχο «Σύγκλιση» και ίσο με το 3% για το στόχο «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση» για την κάλυψη πιθανών απρόβλεπτων τοπικών ή τομεακών κρίσεων που συνδέονταν με την οικονομική και κοινωνική αναδιάρθρωση ή με τις συνέπειες της απελευθέρωσης του εμπορίου. Τα Κράτη Μέλη θα μπορούσαν να κατανεύμουν το αποθεματικό αυτό για κάθε στοχο, είτε σε ένα ειδικό Εθνικό Πρόγραμμα ή στα Επιχειρησιακά Προγράμματα.

3.2.3 Συγκριτική ανάλυση ως προς το πλαίσιο της αξιολόγησης μεταξύ δύο Προγραμματικών Περιόδων

Στον ακόλουθο πίνακα (Πίνακας 1) σκιαγραφούνται οι παρατηρούμενες διαφορές όσον αφορά το πλαίσιο της αξιολόγησης, ανάμεσα στις Προγραμματικές Περιόδους 2000-2006 και 2007-2013.

Πίνακας 1: Οι διαφορές στο πλαίσιο της αξιολόγησης μεταξύ των Προγραμματικών Περιόδων 2000-2006 και 2007-2013

	2000-2006	2007-2013
Χαρακτήρας αξιολογήσεων	<ul style="list-style-type: none"> • Προσέγγιση αποτελεσματικότητας. Επικέντρωση στην απορροφητικότητα των πόρων, στη φυσική ολοκλήρωση των προγραμμάτων και στη χρηστή διαχείριση των δαπανών των προγραμμάτων. • Η αξιολόγηση αποτελεί μια κυκλική διεργασία στον κύκλο ζωής του προγράμματος. Επομένως, υποχρεωτική η εκ των προτέρων, η ενδιάμεση και η εκ των υστέρων αξιολόγηση. 	<ul style="list-style-type: none"> • Στρατηγική προσέγγιση. Επικέντρωση στις κοινοτικές και στις εθνικές προτεραιότητες και στα αποτελέσματα που πρέπει στην ουσία να αξιολογηθούν. • Αξιολογήσεις στρατηγικής ή επιχειρηματικής φύσης. • Μείωση αριθμού υποχρεωτικών αξιολογήσεων.
Εκ των προτέρων αξιολόγηση	<ul style="list-style-type: none"> • Οι αρμόδιες Αρχές των Κρατών Μελών της ΕΕ υπεύθυνες για τη διεξαγωγή της. • Ιδιαίτερη προσοχή για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις, την αγορά εργασίας και την ισότητα μεταξύ των φύλων. 	<ul style="list-style-type: none"> • Οι αρμόδιες Αρχές των Κρατών Μελών της ΕΕ υπεύθυνες της διεξαγωγής της. • Εκ των προτέρων αξιολόγηση ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος για το στόχο «Σύγκλιση». • Προαιρετική κατάρτιση ενός σχεδίου αξιολόγησης για το στόχο «Σύγκλιση». • Στρατηγική φύση.

<p>Ενδιάμεση αξιολόγηση</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Οι αρμόδιες Αρχές των Κρατών Μελών της ΕΕ υπεύθυνες για τη διεξαγωγή της και σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η ενδιάμεση αξιολόγηση είναι υποχρεωτική. • Η ενδιάμεση αξιολόγηση διενεργείται σε επίπεδο Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και των επιμέρους Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. • Αυστηρό χρονοδιάγραμμα. • Επικαιροποίησή της με τη μορφή ενός πρώτου απολογισμού. 	<ul style="list-style-type: none"> • Συνεχιζόμενη ή κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου αξιολόγηση. • Οι αρμόδιες Αρχές των Κρατών Μελών είναι υπεύθυνες για τη διεξαγωγή της και σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ είναι προαιρετική. • Διενεργείται σε επίπεδο Επιχειρησιακού Προγράμματος. • Οι αξιολογήσεις κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου είναι κατά βάση επιχειρησιακής φύσης και δεν υπόκεινται σε αυστηρές προθεσμίες υποβολής. Διεξάγονται με βάση τις προκύπτουσες ανάγκες για τη διεξαγωγή τους και ειδικότερα: α) όταν η παρακολούθηση των προγραμμάτων αποκαλύψει μια σημαντική απόκλιση από τους αρχικά τιθέμενους στόχους, και β) όταν υποβάλλονται προτάσεις για την αναθεώρηση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. • Δεν υφίσταται πλέον αξιολόγηση πρώτου απολογισμού.
<p>Εκ των υστέρων αξιολόγηση</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Η εκ των υστέρων αξιολόγηση είναι ευθύνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε συνεργασία με το Κράτος Μέλος και τη Διαχειριστική Αρχή του προγράμματος. Εξετάζει τα τελικά αποτελέσματα του Επιχειρησιακού Προγράμματος. • Πρέπει να ολοκληρωθεί εντός τριών ετών μετά τη λήξη της προγραμματικής περιόδου. 	<ul style="list-style-type: none"> • Η εκ των υστέρων αξιολόγηση παραμένει αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε συνεργασία με το Κράτος Μέλος. • Πρέπει να ολοκληρωθεί εντός δύο ετών από τη λήξη της περιόδου προγραμματισμού.
<p>Αποθεματικό επίδοσης</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Το αποθεματικό επίδοσης είναι ίσο με το 4% των πιστώσεων. • Το Κράτος Μέλος σε στενή συνεννόηση με την Επιτροπή πρέπει να αξιολογεί στο πλαίσιο κάθε στόχου, την επίδραση καθενός από τα Επιχειρησιακά του Προγράμματα, με τη χρήση ενός περιορισμένου αριθμού δεικτών παρακολούθησης που προκειτά να αντανακλούν την αποτελεσματικότητα, τη διαχείριση και τη χρηματοοικονομική εκτέλεση πάντα σε σχέση με τους αρχικά τιθέμενους στόχους. • Πέραν του 4% των πιστώσεων, στα πλαίσια του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης προβλέπεται ένα αποθεματικό προγραμματισμού για την ενίσχυση της ανταπόκρισης σε απρόβλεπτες εξελίξεις. 	<ul style="list-style-type: none"> • Με πρωτοβουλία του, κάθε Κράτος Μέλος μπορεί να συστήσει εθνικό αποθεματικό επίδοσης για το στόχο «Σύγκλιση» και/ή το στόχο για την «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση» που θα συνιστά το 3% της συνολικής του πίστωσης για τον κάθε στόχο. Επομένως, παρατηρείται μια μείωση του εθνικού αποθεματικού επίδοσης ανάμεσα στις δύο Περιόδους. • Δυνατότητα των Κρατών Μελών να διατηρούν ένα αποθεματικό για την κάλυψη πιθανών απρόβλεπτων περιστασίων: α) 1% της συνολικής συνεισφοράς των Ταμείων για το στόχο «Σύγκλιση», και β) το 3% της ετήσιας συνεισφοράς των Ταμείων για το στόχο «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση».

Όπως μπορεί να γίνει φανερό και από τον προηγούμενο πίνακα, οι βασικότερες διαφορές ως προς το πλαίσιο της αξιολόγησης των προγραμμάτων μεταξύ των Προγραμματικών Περιόδων 2000-2006 και 2007-2013 ήταν οι εξής:

- Οι αξιολογήσεις της *Προγραμματικής Περιόδου 2000-2006* είχαν μια προσέγγιση αποτελεσματικότητας, με την έννοια ότι έδιναν μεγαλύτερη εστίαση στη φυσική ολοκλήρωση των προγραμμάτων, στην απορροφητικότητα των πόρων και στη χρηστή διαχείριση των δαπανών των προγραμμάτων. Από την άλλη, οι αξιολογήσεις της *Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013* είχαν περισσότερο μια στρατηγική προσέγγιση, με την έννοια ότι έδιναν μεγαλύτερη έμφαση στις κοινοτικές και τις εθνικές προτεραιότητες και άρα στα συγκεκριμένα αποτελέσματα που έπρεπε να αξιολογηθούν. Επιπλέον, οι αξιολογήσεις της *Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013* ήταν είτε στρατηγικής φύσης για την εξέταση της εξέλιξης ενός προγράμματος ή μιας ομάδας προγραμμάτων σε σχέση με τις κοινοτικές και τις εθνικές προτεραιότητες, είτε επιχειρησιακής φύσης για την υποστήριξη της διαδικασίας παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.
- Στην *Προγραμματική Περίοδο 2007-2013* υπήρξε μια αλλαγή του προσανατολισμού των αξιολογήσεων σε σχέση με την Προγραμματική Περίοδο 2000-2006, από μια προσέγγιση καταναγκασμού σε μια προσέγγιση που βασιζόταν κυρίως στις προκύπτουσες ανάγκες για τη διεξαγωγή αξιολογήσεων. Ως εκ τούτου, ο αριθμός των υποχρεωτικών αξιολογήσεων μειώθηκε σε σχέση με την Προγραμματική Περίοδο 2000-2006.
- Οι διαφορές που παρατηρήθηκαν μεταξύ των δύο Προγραμματικών Περιόδων ως προς την *εκ των προτέρων αξιολόγηση*, ήταν ότι στην Προγραμματική Περίοδο 2007-2013 προβλεπόταν εκ των προτέρων αξιολόγηση ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος του στόχου «Σύγκλιση», ενώ για το στόχο «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση» θα αποφάσιζε το Κράτος Μέλος για τον τρόπο διεξαγωγής της (δηλαδή, ή για όλα τα Επιχειρησιακά Προγράμματα ή για κάθε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ή για κάθε Ταμείο ή για τον κάθε άξονα προτεραιότητας). Παράλληλα για την Περίοδο 2007-2013 υπήρχε προαιρετικά και η δυνατότητα σύνταξης εκ μέρους των Κρατών Μελών, ενός σχεδίου αξιολόγησης στα προγράμματα που αφορούσαν το στόχο «Σύγκλιση», το οποίο θα περιελάμβανε τις ενδεικτικές δραστηριότητες αξιολόγησης που το κάθε Κράτος Μέλος είχε

πρόθεσει να κάνει. Το περιεχόμενο της εκ των προτέρων αξιολόγησης δεν μεταβλήθηκε μεταξύ των δύο Προγραμματικών Περιόδων, μόνο που η εκ των προτέρων αξιολόγηση της Περιόδου είχε μια πιο στρατηγική φύση, με τον καθορισμό των αποτελεσμάτων που έπρεπε να αξιολογηθούν και που ήταν άμεσα συνδεδεμένα με τις κοινοτικές και εθνικές στρατηγικές προτεραιότητες.

- Η *ενδιάμεση αξιολόγηση της Περιόδου 2000-2006 μετατράπηκε σε «συνεχή» ή «κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού»* αξιολόγηση στην Περίοδο 2007-2013, με τον προσανατολισμό της να στρέφεται περισσότερο στις προκύπτουσες ανάγκες για τη διεξαγωγή της, αν κατά την παρακολούθηση των προγραμμάτων διαπιστωνόταν σημαντική απόκλιση από τους αρχικούς στόχους και αν υποβαλλόταν πρόταση για την αναθεώρηση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Επομένως, η διεξαγωγή της έγινε προαιρετική και ήταν περισσότερο επιχειρησιακής φύσης. Δεν υπόκειταν σε συγκεκριμένες χρονικές προθεσμίες, όπως οι ενδιάμεσες αξιολογήσεις του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και των επιμέρους Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της Περιόδου 2000-2006. Επίσης, για την αξιολόγηση κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού της Περιόδου 2007-2013 δεν προβλεπόταν πλέον αξιολόγηση πρώτου απολογισμού, όπως στην Περίοδο 2000-2006.
- Ως προς την *εκ των υστέρων αξιολόγηση* δεν παρατηρήθηκαν σημαντικές διαφορές μεταξύ της Περιόδου 2000-2006 και 2007-2013, μόνο που η διεξαγωγή της για την Περίοδο 2007-2013 πρέπει να ολοκληρωθεί σε δύο αντί για τρία έτη μετά τη λήξη της περιόδου προγραμματισμού.
- Το *εθνικό αποθεματικό επίδοσης* μειώθηκε μεταξύ των δύο Περιόδων, από 4% σε 3%, ενώ για την Περίοδο 2007-2013, το εθνικό αποθεματικό επίδοσης συστηνόταν με πρωτοβουλία των Κρατών Μελών και κατέσται προαιρετικό. Επίσης, μια σημαντική καινοτομία της Περιόδου 2007-2013, ήταν και το ότι τα Κράτη Μέλη μπορούσαν να διατηρήσουν και ένα αποθεματικό *για την κάλυψη πιθανών απρόβλεπτων περιστάσεων* τόσο από την εφαρμογή των πολιτικών οικονομικής αναδιάρθρωσης, όσο και από την απελευθέρωση του εμπορίου.

3.2.4 Οι διαφορές ως προς το σύστημα των δεικτών παρακολούθησης και αξιολόγησης μεταξύ των δύο Προγραμματικών Περιόδων

Οι διαφοροποιήσεις του συστήματος δεικτών για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των προγραμμάτων, μεταξύ των Προγραμματικών Περιόδων 2000-2006 και 2007-2013 ήταν οι κάτωθι (European Commission 2006):

- Το Έγγραφο Εργασίας του 1999 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το σχετικό με τους δείκτες για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των προγραμμάτων της Περιόδου Προγραμματισμού 2000-2006, συνέβαλλε σημαντικά στην αποσαφήνιση της ορολογίας των χρησιμοποιούμενων δεικτών, καθώς επίσης στην παροχή ενός πλαισίου αναφοράς για τη δημιουργία και τη σωστή εφαρμογή τους. *Η Προγραμματική Περίοδος 2000-2006 επέφερε μια σημαντική πρόοδο ως προς τη συστηματική εφαρμογή των δεικτών παρακολούθησης και αξιολόγησης για όλα τα προγράμματα των Διαρθρωτικών Ταμείων, συμβάλλοντας στην αποτελεσματικότερη διαχείριση των προγραμμάτων. Επομένως, εκείνο που επιχειρήθηκε στην Προγραμματική Περίοδο 2007-2013 δεν ήταν μια ολική αναθεώρηση των χρησιμοποιούμενων συστημάτων δεικτών, αλλά ο εντοπισμός των αδυναμιών των εν λόγω συστημάτων και η βελτίωσή τους.*
- Κατά την Περίοδο Προγραμματισμού 2000-2006 τα προγράμματα των Διαρθρωτικών Ταμείων σημείωσαν σημαντική πρόοδο όσον αφορά την κάλυψη και την ποιότητα των συστημάτων δεικτών τους. Από την άλλη πλευρά όμως, *ορισμένα συστήματα δεικτών ήταν σε μεγάλο βαθμό ιδιαίτερα πολύπλοκα και δεν κάλυπταν επαρκώς τις ανάγκες εκείνων που τα χρησιμοποιούσαν. Συνεπώς, ο σκοπός της Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013 ήταν η δημιουργία συστημάτων δεικτών που ήταν σαφώς προσανατολισμένα στις ανάγκες που απέρρεαν από τους χρήστες τους στα διάφορα επίπεδα, με την εξάλειψη των ασήμαντων δεικτών και τη βελτίωση των υπολοίπων.*
- Ο στρατηγικός χαρακτήρα της Περιόδου Προγραμματισμού 2007-2013 βασιζόταν σε μια ενισχυμένη σύνδεση μεταξύ των προγραμμάτων των Διαρθρωτικών Ταμείων και των μεγάλων πολιτικών της ΕΕ, όπως η Βιώσιμη Ανάπτυξη και η Στρατηγική της Λισαβόνας, οι οποίες εκφράζονταν στις τότε κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές. *Τα συστήματα των δεικτών έπρεπε να αντικατοπτρίζουν αυτές τις στρατηγικές, λαμβάνοντας υπόψη τους δείκτες που τίθονταν*

σε χρήση για την παροχή στοιχείων ή για τον καθορισμό στόχων στον κύκλο της πολιτικής των στρατηγικών αυτών, όπως για παράδειγμα εκείνες για την Ευρωπαϊκή Στρατηγική της Απασχόλησης.

- Μέχρι την Προγραμματική Περίοδο 2000-2006, λόγω της *έλλειψης συγκρίσιμων δεικτών* είχε αποδειχθεί δύσκολη η παροχή ποσοτικοποιημένων πληροφοριών καλής ποιότητας σε όλα τα προγράμματα των Διαρθρωτικών Ταμείων για πολλά σημαντικά θέματα, όπως ήταν π.χ. ο αριθμός των υποστηριζόμενων μικρομεσαίων επιχειρήσεων ή οι δημιουργούμενες θέσεις εργασίας ή η σύγκριση των επιδόσεων διαφόρων προγραμμάτων. Για το λόγο αυτό, στο Έγγραφο Εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα συστήματα των δεικτών στην Προγραμματική Περίοδο 2007-2013 υποστηρίχθηκε η *ευρύτερη χρήση της έννοιας των βασικών δεικτών, δημιουργώντας με αυτόν τον τρόπο ένα μεγαλύτερο εύρος συγκρίσιμων πληροφοριών για όλα τα προγράμματα.*

Επομένως, οι βασικότερες διαφορές ως προς το σύστημα των δεικτών παρακολούθησης και αξιολόγησης μεταξύ των Προγραμματικών Περιόδων αναφέρονται στη διαμόρφωση των δεικτών κορμού στην Προγραμματική Περίοδο 2007-2013, καθώς επίσης στη διατύπωση και στη χρήση των δεικτών και σκιαγραφούνται στον ακόλουθο πίνακα (Πίνακας 2).

Πίνακας 2: Οι βασικότερες διαφορές του συστήματος δεικτών αξιολόγησης μεταξύ των Προγραμματικών Περιόδων 2000-2006 και 2007-2013

	2000-2006	2007-2013
Δείκτες κορμού	<ul style="list-style-type: none"> • Κεντρικοί δείκτες. • Εστιάζουν σε αρκετές πληροφορίες. 	<ul style="list-style-type: none"> • Δείκτες κορμού. • Εμπεριέχονται πλέον στο σχεδιασμό των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. • Εστιάζουν σε λιγότερες και ουσιαστικότερες πληροφορίες.
Διατύπωση δεικτών	<ul style="list-style-type: none"> • Σχετική ετερογένεια στη διατύπωση δεικτών: Ευελιξία διαμόρφωσης δεικτών μεταξύ Τομεακών και Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων 	<ul style="list-style-type: none"> • Μια μεγαλύτερη ομοιογένεια στη διατύπωση δεικτών μεταξύ των Τομεακών και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων
Χρήση δεικτών	<ul style="list-style-type: none"> • Μεγαλύτερη εστίαση στους δείκτες εκρών (προσέγγιση απορροφητικότητας και αποτελεσματικότητας) 	<ul style="list-style-type: none"> • Μεγαλύτερη προσέγγιση στους δείκτες αποτελεσμάτων (στρατηγική προσέγγιση)

Πηγή: Πελεκάνος 2011

Όπως παρουσιάζεται και στον Πίνακα 2, τρεις ήταν οι βασικότερες διαφορές στο σύστημα των δεικτών παρακολούθησης και αξιολόγησης ανάμεσα στις δύο Περιόδους Προγραμματισμού που εξετάζονται. Οι διαφορές αυτές ήταν οι ακόλουθες (Πελεκάνος 2011):

- Στην Προγραμματική Περίοδο 2007-2013 πλέον είχαμε τους δείκτες κορμού, οι οποίοι αποτελούσαν τη μετεξέλιξη των κεντρικών δεικτών της Προγραμματικής Περιόδου 2000-2006. Οι δείκτες κορμού της Περιόδου 2007-2013 σε αντίθεση με τους κεντρικούς δείκτες της Περιόδου 2000-2006, επικεντρώνονταν σε λιγότερες και ουσιαστικότερες πληροφορίες, ενώ εμπεριέχονταν στο σχεδιασμό των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (η διαμορφωσή τους δηλαδή, δεν πραγματοποιούνταν σε κεντρικό επίπεδο, όπως στην Περίοδο 2000-2006 όπου η διαμόρφωσή των κεντρικών δεικτών γινόταν σε κεντρικό επίπεδο).
- Ως προς τη διατύπωση των δεικτών, στην Περίοδο Προγραμματισμού 2007-2013 διαπιστώθηκε μεγαλύτερη ομοιογένεια δεικτών μεταξύ των Τομεακών και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε σχέση με την Περίοδο 2000-2006, κάτι που ίσως να εξηγεί τη συνεχιζόμενη προσπάθεια, προκειμένου να επιτευχθεί μια ομογενοποίηση της μεθοδολογίας αξιολόγησης για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν από τη σχετική απουσία μιας παγιωμένης μεθοδολογίας που θα αφορά την αξιολόγηση.
- Ως προς τη χρήση των δεικτών, στην Περίοδο 2007-2013 σε αντίθεση με την προηγούμενη Περίοδο δινόταν μεγαλύτερη έμφαση στα αποτελέσματα παρά στις εκροές, κάτι που αποτελούσε σαφή προτροπή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Μπορεί να υποστηριχθεί το επιχείρημα ότι αυτό το γεγονός οφειλόταν στην τάση της Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013 για μια στρατηγική προσέγγιση στον προγραμματισμό, παρά σε μια «εργοκεντρική» αντίληψη στο σχεδιασμό των δράσεων (με κύριο στόχο την άμεση απορρόφηση των πόρων) που επικρατούσε σε παλαιότερες Περιόδους.

Κεφάλαιο 4ο:

Τα δεδομένα της αξιολόγησης στην Προγραμματική Περίοδο 2014-2020

4.1 Τα κύρια σημεία των Κανονισμών για τα Διαρθρωτικά Ταμεία στη νέα Προγραμματική Περίοδο

Ο Γενικός Κανονισμός 1303/2013 της Περιόδου 2014-2020 για τα Διαρθρωτικά Ταμεία, καθώς και οι επιμέρους Κανονισμοί τοποθετούν την Πολιτική Συνοχής ως το κύριο όχημα για την επίτευξη της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020. Η «Ευρώπη 2020» είναι η κοινή στρατηγική των Κρατών Μελών της ΕΕ με στόχο την έξυπνη, βιώσιμη και τη χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, με υψηλά επίπεδα απασχόλησης, παραγωγικότητας, αλλά και κοινωνικής συνοχής. Η Πολιτική Συνοχής 2014-2020 καλείται να συμβάλλει αρκετά αποφασιστικά στην εκπλήρωση των όρων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», με τον προσανατολισμό των δράσεων της στις θεματικές προτεραιότητες.

Τα βασικότερα σημεία των Κανονισμών των Ταμείων, για την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 είναι τα εξής (ΥΠ.Α.ΑΝ., Ιανουάριος 2014):

1. Συνεκτικότερος στρατηγικός προγραμματισμός

- Ενδυνάμωση του στρατηγικού προγραμματισμού με τον καθορισμό έντεκα θεματικών στόχων, οι οποίοι εξυπηρετούν την επίτευξη των στόχων τόσο της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», όσο και των στόχων των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων.
- Υιοθέτηση Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου σε επίπεδο Ένωσης για όλα τα Ταμεία, επιδιώκοντας έτσι συνέργειες και συμπληρωματικότητες για την επίτευξη των κοινών στόχων.
- Σύναψη Εταιρικού Συμφώνου στο «νέο ΕΣΠΑ 2014-2020» ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το κάθε Κράτος Μέλος βάσει του οποίου καθορίζονται οι δεσμεύσεις των εταίρων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

2. Αυστηρό πλαίσιο επίδοσης

- Επικέντρωση κατά κύριο λόγο στις επιδόσεις και στην επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» στη βάση οροσήμων που συνδέο-

νται με ποσοτικούς στόχους εκροών και αποτελεσμάτων για κάθε άξονα προτεραιότητας των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

- Το ποσοστό του 6% των σχετικών κονδυλίων πρόκειται να κρατηθεί ως αποθεματικό επίδοσης και να κατανεμηθεί κατά την ενδιάμεση εξέταση των επιδόσεων στα προγράμματα και τους άξονες προτεραιότητας των Κρατών Μελών που θα έχουν επιτύχει τους ενδιάμεσους στόχους τους (ορόσημα).
- Αποτυχία επίτευξης των οροσήμων μπορεί να οδηγήσει και σε αναστολή πληρωμών, ενώ μια σοβαρή υστέρηση στην επίτευξη των στόχων ενός προγράμματος ενδεχόμενα μπορεί να οδηγήσει και σε δημοσιονομικές διορθώσεις στο τέλος της προγραμματικής περιόδου.

3. *Αιρεσιμότητες – προϋποθέσεις καταβολής της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης*

- Κάθε Κράτος Μέλος πρέπει να εκπληρώσει μια σειρά από όρους (δηλαδή, αιρεσιμότητες), προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα της χρήσης των πόρων και να εξασφαλιστεί η ομαλή ροή της χρηματοδότησης, α) με μακροοικονομικές προϋποθέσεις που είναι ευθυγραμμισμένες με τα μέτρα του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, και β) με εκ των προτέρων προϋποθέσεις που είναι συναρτώμενες με τις διαρθρωτικές αλλαγές και τους στόχους των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων. Η αδυναμία εκπλήρωσης των αιρεσιμοτήτων μπορεί να οδηγήσει ακόμα και σε αναστολή της χρηματοδότησης.

4.2 Η νέα λογική των παρεμβάσεων

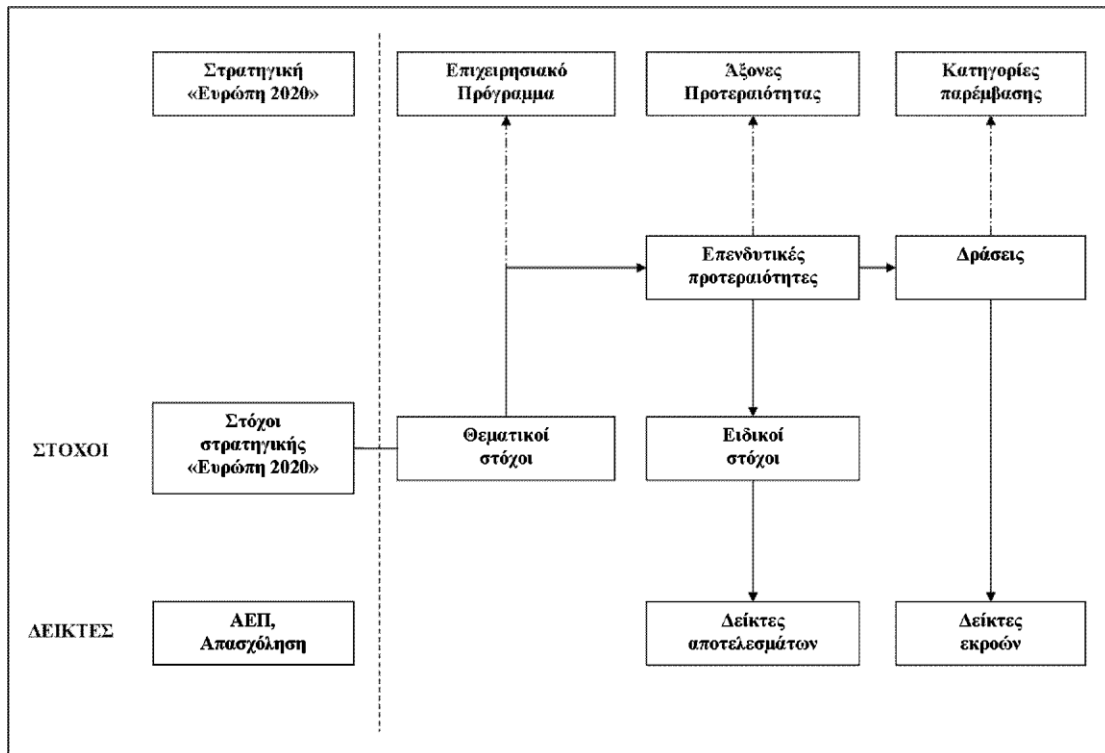
Η υιοθέτηση ενός γενικού κανονιστικού πλαισίου που θα καλύπτει τα Διαρθρωτικά Ταμεία στη νέα Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 με κοινούς κανόνες έχει ως στόχο την επίτευξη ενός καλύτερου συντονισμού μεταξύ των πολιτικών που επιδιώκουν συμπληρωματικούς στόχους, προκειμένου να υποστηριχθεί αποτελεσματικότερα η νέα στρατηγική της ΕΕ (Στρατηγική «Ευρώπη 2020»). Σε αυτό το πλαίσιο, η βασικότερη διαφοροποίηση σε σχέση με την Προγραμματική Περίοδο 2007-2013 είναι στην ουσία ο *ισχυρότερος προσανατολισμός στα αποτελέσματα* ως το βασικό στοιχείο επιτυχίας των παρεμβάσεων και των πολιτικών για να αντιμετωπισθεί το πρόβλημα των μη ρεαλιστικών και αδικαιολόγητων στόχων των παρεμβάσεων και

των πολιτικών. Αυτός ο μεγαλύτερος προσανατολισμός στα αποτελέσματα βασίζεται κατά κύριο λόγο στους εξής βασικούς πυλώνες (ΥΠ.Α.ΑΝ., Ιανουάριος 2014):

- στην όσο γίνεται περισσότερο σαφή διατύπωση των στόχων των προγραμμάτων με μια *ισχυρή λογική παρέμβασης* (intervention logic),
- στον καθορισμό *εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων* για να διασφαλιστεί ότι έχουν εκπληρωθεί όλες οι προϋποθέσεις για την αποτελεσματική και αποδοτική χρήση της υποστήριξης της Ένωσης,
- και στον προσδιορισμό *σαφών μετρήσιμων οροσήμων* (milestones) και στόχων (targets) για τη διασφάλιση της επιδιωκόμενης προόδου (το καλούμενο πλαίσιο επίδοσης).

Υπό αυτό το πρίσμα, η επίτευξη των στόχων των Διαρθρωτικών Ταμείων για την εκπλήρωση των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» απαιτεί τη διαμόρφωση στρατηγικών, οι οποίες μέσα από τον προσδιορισμό των προβλημάτων και τη διαμόρφωση των κατάλληλων στόχων για την αντιμετώπισή τους, θα αντανακλούν την απαραίτητη συνέπεια μεταξύ των θεματικών στόχων που έχουν επιλεγεί, των προτεραιοτήτων και των σχετικών στόχων που έχουν τεθεί. Καθώς σε κάθε περιοχή υπάρχει μια πληθώρα αναγκών, η επιτυχία κάθε πολιτικής έγκειται ουσιαστικά στον προσδιορισμό εκείνων των αναγκών που πρέπει να ικανοποιηθούν πρωταρχικά και επίσης στον καθορισμό συγκεκριμένων στόχων που πρέπει να επιτευχθούν ως αποτέλεσμα της παρέμβασης που επιλέχθηκε ως καταλληλότερη να υλοποιηθεί. Ωστόσο, καθώς η επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων μπορεί να είναι απόρροια σειράς παραγόντων πρέπει να επιλεγούν εκείνοι, οι οποίοι θα αποτελέσουν το αντικείμενο της πολιτικής που θα υλοποιηθεί. Συνεπώς, η υιοθέτηση μιας συγκεκριμένης λογικής μέσα στο πλαίσιο του προσδιορισμού κάθε παρέμβασης θα οδηγήσει σε μια πιο ξεκάθαρη εικόνα του τι θα επιτευχθεί και με ποιο τρόπο και ως εκ τούτου κάθε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα πρέπει να διέπεται από μια λογική παρέμβασης, η οποία είναι περισσότερο προσανατολισμένη στα αποτελέσματα (result-oriented). Η λογική του σχεδιασμού των Προγραμμάτων παρουσιάζεται στο σχήμα της επόμενης σελίδας (Σχήμα 1).

Σχήμα 1: Η λογική του σχεδιασμού στη νέα Προγραμματική Περίοδο



Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας, Ιανουάριος 2014

Η λογική της παρέμβασης στη νέα Προγραμματική Περίοδο 2014-2020, ορίζει τα λογικά βήματα που πρέπει να ακολουθηθούν κατά το σχεδιασμό ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος ώστε να δοθεί περισσότερη έμφαση στα αποτελέσματα και να στοχευθούν κατάλληλα οι αναπτυξιακές ανάγκες που έχουν προσδιοριστεί στην κάθε περιοχή. Η λογική της κάθε παρέμβασης ξεκινά από την ανάλυση των αναπτυξιακών αναγκών που διαμορφώνουν τη στρατηγική, η οποία αναλύεται ακολούθως σε χρηματοδοτικές προτεραιότητες. Σε επόμενο βήμα γίνεται η επιλογή των θεματικών στόχων και των επενδυτικών προτεραιοτήτων που έχουν οριστεί σε επίπεδο ΕΕ, η οποία θα πρέπει να είναι συνεπής με τις απαιτήσεις της θεματικής συγκέντρωσης. Η επιλογή των επενδυτικών προτεραιοτήτων θα πρέπει να οδηγήσει στη δημιουργία των αξόνων προτεραιότητας με τον καθορισμό κατάλληλων ειδικών στόχων, οι οποίοι αποτελούν τα αποτελέσματα στα οποία οι επενδυτικές προτεραιότητες πρέπει να συνεισφέρουν μέσα από συγκεκριμένες δράσεις. Σε επόμενο στάδιο οι ειδικοί στόχοι θα οδηγήσουν στον ορισμό συγκεκριμένων δεικτών αποτελέσματος (result indicators) και στον καθορισμό συγκεκριμένων τιμών-στόχων, ενώ ο τύπος των

δράσεων που θα επιλεγούν να χρηματοδοτηθούν οδηγεί στον ορισμό συγκεκριμένων δεικτών εκροών (output indicators) και αντίστοιχα στον καθορισμό συγκεκριμένων τιμών-στόχων. Το πλαίσιο επίδοσης αποτελεί ένα εργαλείο που έχει ως στόχο τη διασφάλιση της επίτευξης των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων.

Για την εκτίμηση της συμβολής των Ταμείων έχουν οριστεί στο Παράρτημα του Κανονισμού κάθε Ταμείου κοινοί δείκτες εκροών για την αξιολόγηση της προόδου υλοποίησης του κάθε προγράμματος, οι οποίοι θα πρέπει να συμπληρωθούν για κάθε πρόγραμμα με κατάλληλους για τη κάθε περίπτωση ειδικούς δείκτες αποτελεσμάτων και όπου απαιτείται από ειδικούς δείκτες εκροών.

4.3 Τα στοιχεία της αξιολόγησης στη νέα Προγραμματική Περίοδο

4.3.1 Οι εκθέσεις αξιολόγησης και το αποθεματικό επίδοσης

Όπως είδαμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, οι σημαντικότερες καινοτομίες των διατάξεων για την αξιολόγηση των παρεμβάσεων της Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013, σε σχέση με την Προγραμματική Περίοδο 2000-2006, ήταν α) η εισαγωγή της αναλογικότητας, και β) η ενθάρρυνση εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μετατόπιση του προσανατολισμού των αξιολογήσεων κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου από μια προσέγγιση καταναγκασμού σε μια προσέγγιση που βασιζόταν στις προκύπτουσες ανάγκες των Κρατών Μελών και των περιφερειών. Οι διατάξεις αυτές ενθάρρυναν τη συμβολή της αξιολόγησης στη βελτίωση τόσο του σχεδιασμού, όσο και της υλοποίησης των προγραμμάτων μέσα στο γενικότερο πλαίσιο της Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013 για την εστίαση στα προς επίτευξη αποτελέσματα των προγραμμάτων (EVALSED 2013).

Για τη νέα Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 σημειώθηκε μια διεξοδική αναθεώρηση των άρθρων σχετικά με την αξιολόγηση. Υπάρχει μια ισχυρότερη σε σχέση με την προηγούμενη Προγραμματική Περίοδο εστίαση στα αποτελέσματα και μια μεγαλύτερη έμφαση τόσο στη λογική, όσο και στη θεματική συγκέντρωση των παρεμβάσεων. Η αξιολόγηση των επιπτώσεων έχει εισαχθεί στο ρόλο της αξιολόγησης σύμφωνα με τις απαιτήσεις των νέων Κανονισμών για να υπάρξει καλύτερη διάκριση των επιπτώσεων που οφείλονται στις παρεμβάσεις και των επιπτώσεων που οφείλονται σε άλλους παράγοντες. Έτσι, οι Διαχειριστικές Αρχές των προγραμμάτων αναλαμβάνουν υποχρεωτικά την κατάρτιση σχεδίων για την αξιολόγηση και την πα-

ρακολούθηση των αποτελεσμάτων των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων, με μια μεγαλύτερη έμφαση στην αξιολόγηση των επιπτώσεων, με σκοπό τη διάκριση των καθαρών αποτελεσμάτων των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων από άλλους παράγοντες και την καλύτερη κατανόηση των προγραμμάτων. Ως *επίπτωση* δεν θεωρείται πλέον η μακροπρόθεσμη εξέλιξη ενός φαινομένου που μπορεί να επηρεάζεται ή να μην επηρεάζεται από μια εφαρμοζόμενη πολιτική, αλλά η συμβολή της εν λόγω πολιτικής στην αλλαγή αυτού του φαινομένου. Οι αξιολογήσεις της νέας Προγραμματικής Περιόδου διεξάγονται πριν, κατά τη διάρκεια και μετά από την περίοδο προγραμματισμού.

Σημαντικές αλλαγές δεν παρατηρούνται σε ότι αφορά τη διεξαγωγή και τη λογική της *εκ των προτέρων αξιολόγησης* σε σχέση με την προηγούμενη Προγραμματική Περίοδο, αλλά πλέον υπάρχει μια *μεγαλύτερη στρατηγική προσέγγιση*, με μια ισχυρότερη πλέον εστίαση στα αποτελέσματα των παρεμβάσεων, καθώς και μια μεγαλύτερη έμφαση στη λογική και στη θεματική συγκέντρωση των παρεμβάσεων.

Σε ότι αφορά την *αξιολόγηση κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου*, αυτή πλέον είναι απαραίτητο να *διεξάγεται για κάθε άξονα προτεραιότητας* των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, προκειμένου να εκτιμηθεί η συμβολή του κάθε άξονα προτεραιότητας στην επίτευξη των στόχων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Επιπροσθέτως, απαιτείται μετά από το τέλος της προγραμματικής περιόδου, η εκπόνηση μιας έκθεσης για κάθε πρόγραμμα, στην οποία και θα συνοψίζονται τα συμπεράσματα των αξιολογήσεων που θα έχουν πραγματοποιηθεί κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού.

Για την *εκ των υστέρων αξιολόγηση* των παρεμβάσεων της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020, δεν έχει σημειωθεί κάποια σημαντική αλλαγή σε σχέση με την Προγραμματική Περίοδο 2007-2013, αν και η διαθεσιμότητα μιας έκθεσης σύνοψης των αξιολογικών πορισμάτων θα προσφέρει ένα νέο και αξιόπιστο υλικό για την αξιολόγηση.

Το *αποθεματικό επίδοσης* των προγραμμάτων της νέας Προγραμματικής Περιόδου, αντιστοιχεί στο 6% των πόρων που κατανέμονται συνολικά στα Διαρθρωτικά Ταμεία. Στα προγράμματα, το αποθεματικό επίδοσης κατανέμεται ανά άξονα προτεραιότητας *ανάμεσα στο 5% και 7% των πόρων* που κατανέμονται σε αυτόν. Το αποθεματικό επίδοσης κατανέμεται οριστικά στους άξονες προτεραιότητας που θα

έχουν επιτύχει τα ορόσημα σύμφωνα με σχετική απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και υιοθετείται μέσω εφαρμοστικής πράξης. Το αποθεματικό επίδοσης που συνδέεται με άξονες προτεραιότητας που δεν πέτυχαν τα ορόσημα, θα ανακατανεμηθεί σε άξονες προτεραιότητας που τα έχουν επιτύχει. Η ανακατανομή αυτή θα βασίζεται σε αίτηση του Κράτους Μέλους που θα συνδέεται με τη σχετική αναθεώρηση των προγραμμάτων (ΥΠ.Α.ΑΝ., Ιανουάριος 2014).

4.3.2 Οι νέες κανονιστικές υποχρεώσεις των δεικτών

Όσον αφορά τα ζητήματα των δεικτών, παρατηρούνται ιδιαίτερες πολυπλοκότητες και απαιτήσεις, οι οποίες και αντανακλώνται με πολλαπλές αναφορές στους νέους Κανονισμούς και στα πρόσθετα έγγραφα τεχνικών οδηγιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με εκτελεστικές ή κατ' εξουσιοδότηση διατάξεις που έχουν άμεση ή έμμεση συνάφεια με τους δείκτες. Οι κυριότερες από αυτές τις ρυθμίσεις είναι οι εξής (ΥΠ.Α.ΑΝ., Απρίλιος 2014):

- Εισάγονται *δύο προβλέψεις αναστολής πληρωμών που σχετίζονται άμεσα με το σύστημα δεικτών* στο πλαίσιο του άρθρου 142 του Κανονισμού 1303/2013:
 - i) όταν εντοπίζονται σοβαρές ανεπάρκειες στην ποιότητα και στην αξιοπιστία του συστήματος παρακολούθησης ή των δεδομένων για κοινούς και ειδικούς δείκτες,
 - ii) όταν προκύψουν ενδείξεις ότι δεν επιτυγχάνονται οι στόχοι των δεικτών του πλαισίου επίδοσης των αξόνων προτεραιότητας (υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις).
- Εισάγεται η *γενική εκ των προτέρων αιρεσιμότητα "Στατιστικά συστήματα και δείκτες αποτελεσμάτων"*, σύμφωνα με την οποία απαιτείται να εφαρμόζονται ρυθμίσεις για την έγκαιρη συλλογή και συγκέντρωση των στατιστικών δεδομένων (με προσδιορισμό των πόρων και των μηχανισμών που θα διασφαλίζουν στατιστική επικύρωση, ρυθμίσεις για τη δημοσίευση και τη δημόσια διάθεση των συγκεντρωθέντων στοιχείων, αποτελεσματικό σύστημα δεικτών εκρών και αποτελέσματος) που συνδέονται με την επιλογή δράσεων, οι οποίες συμβάλλουν στα επιθυμητά αποτελέσματα, την παρακολούθηση της προόδου και την εκπόνηση αξιολόγησης επιπτώσεων (impact evaluation). Η προϋπόθεση αυτή έχει οριζόντια εφαρμογή σε όλα τα προγράμματα και πρακτικά είτε θα πρέπει

να εκπληρώνεται κατά την επίσημη υποβολή τους στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, είτε να διαμορφωθεί σχέδιο δράσης για την εκπλήρωσή της.

- Εισάγεται *πλαίσιο επίδοσης ανά πρόγραμμα*, με το οποίο προσδιορίζονται ορόσημα επίτευξης των τιμών-στόχων των δεικτών στο μέσο της προγραμματικής περιόδου και συγκεκριμένοι στόχοι για το τέλος της προγραμματικής περιόδου. Η διαμόρφωση των δεικτών αυτών γίνεται σε επίπεδο άξονα προτεραιότητας των προγραμμάτων και αφορούν α) δείκτες εκροών, β) δείκτες βασικών σταδίων υλοποίησης, γ) οικονομικούς δείκτες και δείκτες αποτελεσμάτων. Προβλέπεται η κατανομή αποθεματικού επίδοσης σε άξονες προτεραιότητας που επιτυγχάνουν τις τιμές-στόχους τους, ενώ προβλέπεται και πιθανή αναστολή πληρωμών ή και δημοσιονομικές διορθώσεις σε περιπτώσεις μη επίτευξής τους.

Συμπεράσματα

Εκείνο που θα πρέπει πρωτίστως να συγκρατηθεί και το οποίο αναλύθηκε στο πρώτο κεφάλαιο της Εργασίας, είναι ότι η αξιολόγηση έχει σημαντική συμβολή στον περιφερειακό προγραμματισμό, καθώς μέσω αυτής μπορεί α) να εξεταστεί η αποτελεσματικότητα και ο σχεδιασμός των περιφερειακών πολιτικών, β) να ασκηθεί μεγαλύτερη διαφάνεια πάνω στην υλοποίηση των πολιτικών και των προγραμμάτων, γ) να βελτιωθεί η διαχείριση και η υλοποίηση των εν λόγω πολιτικών και προγραμμάτων, δ) να παραχθεί γνώση και τεχνογνωσία, και ε) να ενδυναμωθούν τα θεσμικά όργανα των προγραμμάτων. Η αξιολόγηση συμβάλλει στην κατανόηση του τρόπου λειτουργίας των προγραμμάτων, των παρατηρούμενων αλλαγών από την εφαρμογή τους, των συνθηκών και του οργανωτικού ή θεσμικού πλαισίου ώστε να γίνουν οι απαραίτητες συστάσεις για τη βελτίωση τόσο του παρόντος, όσο και του μελλοντικού περιφερειακού προγραμματισμού. Επίσης, βασικός σκοπός της διαδικασίας αξιολόγησης εντός των πλαισίων της Περιφερειακής Αναπτυξιακής Πολιτικής, πρέπει να είναι και η ενίσχυση της ικανότητας των περιφερειακών και των τοπικών φορέων στην εύρεση των κατάλληλων λύσεων στα προβλήματα και τις ανάγκες της περιοχής τους.

Η διαδικασία της αξιολόγησης συμβάλλει α) εκ των προτέρων: στη διαμόρφωση της ακολουθούμενης στρατηγικής ώστε αυτή να ανταποκρίνεται στους γενικότερους κοινωνικοοικονομικούς στόχους που τίθενται εξ' αρχής, β) ενδιάμεσα ή όπως ισχύει πλέον κατά τη διάρκεια υλοποίησης των προγραμμάτων για τον εντοπισμό τυχόν αποκλίσεων από τους αρχικούς στόχους που έχουν τεθεί και για την προσαρμογή στις αλλαγές του γενικότερου οικονομικού και κοινωνικού περιβάλλοντος, και γ) εκ των υστέρων: με σκοπό την απόδοση ενός ολοκληρωμένου και συνάμα τεκμηριωμένου απολογισμού του προγράμματος με την ανάλυση των τελικών αποτελεσμάτων του.

Η συγκριτική ανάλυση ως προς τις παρατηρούμενες διαφορές των αξιολογήσεων, μεταξύ των Προγραμματικών Περιόδων 2000-2006 και 2007-2013, κατέδειξε τα εξής σημαντικά στοιχεία:

- Οι αξιολογήσεις της Περιόδου 2007-2013 είχαν μια στρατηγική προσέγγιση, δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση σε εκείνα τα αποτελέσματα που έπρεπε να αξιολογηθούν. Οι αξιολογήσεις της Περιόδου 2000-2006 από την άλλη, έδιναν μεγαλύ-

τερη βαρύτητα στη φυσική ολοκλήρωση και στην απορροφητικότητα των πόρων. Παράλληλα σημειώθηκε και μια μείωση των υποχρεωτικών αξιολογήσεων μεταξύ των δύο Προγραμματικών Περιόδων.

- Ως προς την εκ των προτέρων αξιολόγηση δεν σημειώθηκε σημαντική μεταβολή στο περιεχόμενό της μεταξύ των δύο Προγραμματικών Περιόδων, μόνο που για την Περίοδο 2007-2013 είχε μια περισσότερο στρατηγική φύση. Επίσης, για την Περίοδο 2007-2013, εισήχθει για πρώτη φορά – προαιρετικά – το σχέδιο αξιολόγησης.
- Οι αξιολογήσεις κατά τη διάρκεια της Περιόδου 2007-2013 ήταν επιχειρησιακής φύσης και δεν υπόκεινταν σε συγκεκριμένες προθεσμίες υποβολής, όπως η ενδιάμεση αξιολόγηση του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της Περιόδου 2000-2006. Παράλληλα για την Προγραμματική Περίοδο 2007-2013 δεν προβλεπόταν αξιολόγηση πρώτου απολογισμού, όπως στην Προγραμματική Περίοδο 2000-2006.
- Για την εκ των υστέρων δεν σημειώθηκε κάποια σημαντική μεταβολή, μόνο που στην Προγραμματική Περίοδο 2007-2013 πρέπει να ολοκληρωθεί ένα χρόνο νωρίτερα.
- Μείωση του ποσοστού του εθνικού αποθεματικού επίδοσης μεταξύ των δύο Περιόδων. Δυνατότητα διατήρησης αποθεματικού για την κάλυψη απρόβλεπτων περιστάσεων στην Περίοδο 2007-2013.
- Οι δείκτες στην Περίοδο 2007-2013 α) επικεντρώθηκαν σε λιγότερες και ουσιαστικότερες πληροφορίες και η διαμόρφωσή τους γινόταν πλέον σε επίπεδο Επιχειρησιακού Προγράμματος και όχι σε κεντρικό επίπεδο (δείκτες κορμού), β) εμφάνισαν μεγαλύτερη ομοιογένεια μεταξύ των Τομεακών και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, και γ) είχαν μια στρατηγική προσέγγιση, με την εστίαση κυρίως στα αποτελέσματα των παρεμβάσεων και την επικέντρωση στις βασικές κοινοτικές και εθνικές προτεραιότητες.

Η νέα Προγραμματική Περίοδος 2014-2020 χαρακτηρίζεται από τρία βασικά στοιχεία. Το πρώτο βασικό στοιχείο είναι ότι πλέον υπάρχει μεγαλύτερος στρατηγικός προγραμματισμός: με α) τον καθορισμό έντεκα θεματικών στόχων για την εξυπηρέτηση των προτεραιοτήτων της νέας Στρατηγικής της ΕΕ «Ευρώπη 2020» και των

Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων, β) τη θέσπιση Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου για την επίτευξη των κοινών στόχων των Κρατών Μελών της ΕΕ, και γ) τη θέσπιση εταιρικού συμφώνου μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Κρατών Μελών για την αποσαφήνιση των υποχρεώσεων και των αρμοδιοτήτων του κάθε μέλους. Το δεύτερο στοιχείο είναι το αυστηρό πλαίσιο επιδόσεων που θα χαρακτηρίζει τη νέα Προγραμματική Περίοδο, καθώς υπάρχει μεγαλύτερη επικέντρωση στις επιδόσεις και στην επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» στη βάση οροσήμων που συνδέονται με ποσοτικούς στόχους εκροών και αποτελεσμάτων για κάθε άξονα προτεραιότητας των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Με βάση την επίτευξη των οροσήμων (ενδιάμεσων στόχων) θα καταναμεται και το αποθεματικό επίδοσης, ενώ αδυναμία επίτευξης των οροσήμων μπορεί να οδηγήσει σε αναστολή πληρωμών ή ακόμα και σε δημοσιονομικές διορθώσεις στο τέλος της προγραμματικής περιόδου. Το τρίτο στοιχείο συνδέεται με τον καθορισμό εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων για την ανταπόκριση των προγραμμάτων στις προβλεπόμενες διατάξεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τις προτεραιότητες των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων. Για την αδυναμία εκπλήρωσης των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων, προβλέπεται και σε αυτή την περίπτωση αναστολή πληρωμών και δημοσιονομικές διορθώσεις. Επομένως, υπάρχει αυστηροποίηση της υποστήριξης που παρέχει η ΕΕ στα Κράτη Μέλη.

Ως προς την αξιολόγηση, στη νέα Προγραμματική Περίοδο υπάρχει μια ισχυρότερη σε σχέση με την προηγούμενη Προγραμματική Περίοδο εστίαση στα αποτελέσματα και μια μεγάλη έμφαση τόσο στη λογική, όσο και στη θεματική συγκέντρωση των παρεμβάσεων. Η αξιολόγηση των επιπτώσεων έχει εισαχθεί στο ρόλο της αξιολόγησης ώστε να υπάρξει καλύτερη διάκριση των καθαρών αποτελεσμάτων των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων από άλλους παράγοντες. Δεν έχει σημειωθεί κάποια μεταβολή σε σχέση με την προηγούμενη Περίοδο στην εκ των προτέρων και εκ των υστέρων αξιολόγηση. Η αξιολόγηση κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου, αυτή πλέον διεξάγεται για κάθε άξονα προτεραιότητας των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων με σκοπό να εξεταστεί όσο το δυνατόν καλύτερα η συμβολή κάθε άξονα προτεραιότητας στην επίτευξη των συνολικών στόχων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και για την εξέταση του πλαισίου επίδοσης ως προς

τους ενδιάμεσους στόχους των προγραμμάτων βάσει του οποίου θα κατανεμηθεί το αποθεματικό επίδοσης.

Ως προς το σύστημα των δεικτών στην Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 διαπιστώθηκαν τα εξής: α) προσπάθεια για την καλύτερη στοχοθεσία των δεικτών με την υιοθέτηση της νέας λογικής των παρεμβάσεων, β) πρόβλεψη για αναστολή πληρωμών όταν διαπιστώνονται ανεπάρκειες στο σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης και όταν οι δείκτες δεν επιτυγχάνουν τις τιμές-στόχους τους, γ) εισαγωγή της γενικής εκ των προτέρων αιρεσιμότητα για την καλύτερη αξιοπιστία και τη στατιστική επικύρωση του συστήματος δεικτών, και δ) εισαγωγή πλαισίου επίδοσης ανά πρόγραμμα για τον καθορισμό των ενδιάμεσων και των τελικών τιμών-στόχων των δεικτών.

Συνεπώς, αυτό που θα πρέπει να συγκρατηθεί ως προς το σύστημα της αξιολόγησης στη νέα Περίοδο και έχοντας ως δεδομένο ότι η Πολιτική Συνοχής αποτελεί από δημοσιονομική άποψη τη σημαντικότερη πολιτική της ΕΕ, είναι ότι επιδιώκεται η προσπάθεια υιοθέτησης ενός αυστηρού και εκτεταμένου συστήματος αξιολόγησης στην ΕΕ, το οποίο θα μπορεί να συμβάλλει αποτελεσματικότερα στη διάκριση των επιτυχιών των περιφερειακών προγραμμάτων από τις επιτυχίες άλλων παραγόντων. Επίσης, επιδιώκεται και η μεγαλύτερη αξιοπιστία του συστήματος δεικτών με την αντιμετώπιση των όποιων προβλημάτων τους. Τέλος, θεσπίζονται και αυστηρότερες υποχρεώσεις για την παρακολούθηση, την οικονομική διαχείριση και τον έλεγχο των δαπανών των προγραμμάτων, κάτι που αντανάκλα τη γενικότερη δημοσιονομική πειθαρχία που επιδιώκεται σε όλους τους τομείς της ΕΕ.

Βιβλιογραφία

Tavistock Institute 2003, *The Evaluation of Socio-Economic Development - The Guide*, London.

Bachtler J. and Wren C. 2006, *Evaluation of European Union Cohesion policy: Research questions and policy challenges*, *Regional Studies*, 40(2), pp. 143-153.

Pollitt C. 1998, *Evaluation in Europe: Boom or Bubble?*, *Evaluation*, 4(2), pp. 214-224.

Furubo J-E, Rist R.C. & Sandahl R. 2002, *International Atlas of Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

Michie R. & Fitzgerald R. 1997, *The Evolution of the Structural Funds*, in Bachtler J. & Turok I. (Eds.), *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds*, Jessica Kingsley Publishers, London, pp. 14-28.

European Council, 2005, *Presidency Conclusions of the Brussels European Council*, Brussels, 15-17 December 2005.

Bachtler J. & Turok I. 1997, *Conclusions: An Agenda for Reform*, in Bachtler J. & Turok I. (Eds.), *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds*, Jessica Kingsley Publishers, London, pp. 346-372.

Bachtler J. & Wishlade F. 2004, *Searching for Consensus: The Debate on Reforming EU Cohesion Policy*, *European Policy Research Papers No.55*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Bachtler J. and Wishlade F., 2005, *From Building Blocks to Negotiating Boxes: The Reform of EU Cohesion Policy*, *European Policy Research Papers No.57*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Calidoni-Lundberg F. 2006, *Evaluation: definitions, methods and models, An ITPS framework*, Working Paper R2006:002, Swedish Institute For Growth Policy Studies, Östersund.

United Nations Evaluation Group (UNEG) 2005, *Standards for Evaluation in the UN System, Towards a UN system better serving the peoples of the world; overcoming weaknesses and building on strengths from a strong evidence base*, 29 April 2005

Διαμαντικός Κ. 2007, *Θεωρία και πρακτική της αξιολόγησης προγραμμάτων, δράσεων και πολιτικών*, Διπλωματική Εργασία, Παν/μιο Αθηνών, Αθήνα.

European Commission, 1997, *Evaluating EU expenditure Programmes, A Guide, Ex post and Intermediate Evaluation*, Brussels.

Λιαργκόβας Π. & Ανδρέου Γ. 2007, Η νέα πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Καραμάνου Α. & Φύγκα Ε. 2006, Μέθοδοι Αξιολόγησης της διαρθρωτικής πολιτικής – Η περίπτωση του ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου, Διπλωματική Εργασία, Παν/μιο Αθηνών, Αθήνα.

Diez M-A, Malagon E. & Izquierdo B. 2002, How to evaluate regional development policies? The potential of a theory of change approach, Paper presented to: European Evaluation Society 2002, Conference, Seville, Spain, October 10-12th 2002.

Παπαδασκαλόπουλος Αθ. & Χριστοφάκης Μαν. 2009, Περιφερειακός Προγραμματισμός, Δεύτερη βελτιωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

European Commission 2001, Ex ante Evaluation, A practical Guide for preparing proposal for expenditure programmes, Brussels.

Kevin Williams 1999, Mixed quantitative and qualitative evaluation tools: A pragmatic approach, Consultant at the Center for European Evaluation Expertise, France, Lyon.

Πελεκάνος Χ. 2011, Παρακολούθηση και Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων μέσω συστήματος δεικτών - Μελέτη και προτάσεις βελτίωσης του συστήματος δεικτών που εφαρμόζονται στην 3η και 4η προγραμματική περίοδο των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, Διπλωματική Εργασία, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα.

European Commission 2006, The New Programming Period 2007-2013, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators, Working Document No. 2, Brussels.

Manzella G-P & Mendez C. 2009, The Turnings points of European Cohesion Policy, Report Working Paper, United Kingdom, January 2009.

Σκούντζος Θ. 2006, Θεσμοί & Πολιτικές Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Αθ. Σταμούλης, Αθήνα.

Υπουργείο Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας 2014, 3^η εκύκλιος για την κατάρτιση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της προγραμματικής περιόδου 2014-2020, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων – ΕΣΠΑ, Αθήνα, Ιανουάριος 2014.

European Commission 2013, EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development - Evaluation guide, Brussels, September 2013.

Υπουργείο Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας, 2014, Οδηγίες για την ανάπτυξη του ενιαίου συστήματος δεικτών ΕΣΠΑ 2014-2020 - 1ο Μέρος, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων – ΕΣΠΑ, Αθήνα, Απρίλιος 2014.