

# ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

## Διδακτικές Σημειώσεις

Διδάσκων: Ηλίας Πλασκοβίτης  
Αναπλ. Καθηγητής

Συνδιδάσκων: Δημήτρης Ιεραπετρίτης  
Μέλος Ε.ΔΙ.Π.



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ  
Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης

## Περιεχόμενα

1. Γενικά περί Αξιολόγησης.
  - 1.1 Εναλλακτικοί Ορισμοί και Σκοποί της Αξιολόγησης
  - 1.2 Η Θεωρητική Βάση των Μελετών Αξιολόγησης
  - 1.3 Η Ιστορία των Μελετών Αξιολόγησης
  
2. Αναπτυξιακά Προγράμματα και Είδη Αξιολόγησης.
  - 2.1 Προγράμματα Κοινωνικο-οικονομικής Ανάπτυξης
  - 2.2 Η Εκ-των-Προτέρων Αξιολόγηση
  - 2.3 Η Ενδιάμεση Αξιολόγηση
  - 2.4 Η Εκ-των-Υστέρων Αξιολόγηση
  - 2.5 Η Αξιολόγηση Επιπτώσεων
  - 2.6 Μέτα-αξιολόγηση και Θεματική Αξιολόγηση
  
3. Αξιολόγηση της Λογικής και της Δομής του Προγράμματος.
  - 3.1 Ανάλυση της Κατάστασης Αφετηρίας και Εκτίμηση Σχετικότητας
  - 3.2 Ανάλυση της Συνέπειας και της Σαφήνειας Στόχων και Μέτρων
  - 3.3 Ανάλυση της Συνοχής και της Συνέργειας
  
4. Αξιολόγηση των Αποτελεσμάτων του Προγράμματος
  - 4.1 Εκροές, Αποτελέσματα και Επιπτώσεις
  - 4.2 Η Εκτίμηση του Καθαρού Αποτελέσματος
  - 4.3 Εναλλακτικές Προσεγγίσεις και Μέθοδοι
  
5. Αξιολόγηση της Διοίκησης του Προγράμματος
  
  
6. Η Προετοιμασία για μια Χρηστική Μελέτη Αξιολόγησης
  - 6.1 Προσδιορισμός του Σκοπού και του Πεδίου Αναφοράς
  - 6.2 Οι Προδιαγραφές Δημοπράτησης Μελετών Αξιολόγησης
  - 6.3 Η Χρήση των Μελετών Αξιολόγησης

## 7. Η Ελληνική Εμπειρία

7.1 Οι Αρχικές Προσπάθειες

7.2 Η Προγραμματική Περίοδος 2007-2013

7.3 Η Νεότερη περίοδος

## 8. Μέθοδοι για τη Δομή της Αξιολόγησης

8.1 Εκτίμηση Αξιολογησιμότητας του Προγράμματος

8.2 Δείκτες Αξιολόγησης

8.3 Ανάλυση SWOT

8.4 Μοντέλα Λογικής

8.5 Συλλογική Αντίληψη Κρίσιμων Θεμάτων (Issue Mapping)

## 9. Μέθοδοι για την Συλλογή Δεδομένων

9.1 Χρήση Δευτερογενών Δεδομένων

9.2 Ατομικές Συνεντεύξεις ή Ομαδικές Διαβουλεύσεις

9.3 Έρευνες με Ερωτηματολόγιο

9.4 Μελέτες Περιπτώσεων (Case Studies)

## 10. Μέθοδοι για την Τεκμηρίωση Αξιολογικών Κρίσεων

10.1 Ανάλυση Αποδοτικότητας

10.2 Ανάλυση Κόστους – Οφέλους

10.3 Δείκτες Αριστείας (Benchmarking)

10.4 Εκτιμήσεις Εμπειρογνομόνων (Delphi Survey)

10.5 Πολυκριτηριακή Ανάλυση

## 1. Γενικά περί Αξιολόγησης

### 1.1 Εναλλακτικοί Ορισμοί και Σκοποί

Το πώς ορίζεται και τι ακριβώς περιλαμβάνει μια αξιολόγηση δεν επιδέχεται απλής και μονοσήμαντης απάντησης. Συναντάμε διάφορους ορισμούς για το τι είναι αξιολόγηση:

- Η διερεύνηση του κατά πόσον τα θεσμικά, διοικητικά και οικονομικά μέσα που διαθέτει ένα πρόγραμμα του επιτρέπουν να αποφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα και να επιτύχει τους στόχους που έχουν τεθεί.
- Η διαδικασία με την οποία επιχειρούμε με τρόπο συστηματικό και αντικειμενικό να προσμετρήσουμε τη σχετικότητα, την αποδοτικότητα και τα αποτελέσματα μιας δράσης σε σχέση με τους στόχους της.
- Μια ανεξάρτητη και αντικειμενική εκτίμηση της προϋπάρχουσας κατάστασης, των στόχων, των αποτελεσμάτων, των δράσεων και μέσων που χρησιμοποιήθηκαν με σκοπό να αντλήσουμε μαθήματα γενικότερης εφαρμογής.
- Η διαδικασία εξαγωγής μιας τελικής κρίσης επί της αξίας ενός προγράμματος ή μιας δημόσιας παρέμβασης σύμφωνα με τα αποτελέσματά της, της επιπτώσεις της και τις ανάγκες που επεδίωξε να ικανοποιήσει.

Οι πολλαπλοί ορισμοί που προαναφέρονται προδίδουν διαφορετικές προσεγγίσεις ως προς το σκοπούς που επιδιώκουμε με την διεξαγωγή μιας αξιολόγησης:

A) Αξιολόγηση κατανομής πόρων: ασχολείται κυρίως με την αποτελεσματική χρήση των οικονομικών πόρων, με το πως αξιοποιούνται οι διαθέσιμοι πόροι.

B) Αξιολόγηση με βάση αντικειμενικά κριτήρια και στόχους: κρίνει το βαθμό επιτυχίας και γενικότερα τις επιδόσεις ενός προγράμματος εφαρμόζοντας «αντικειμενικά», διεθνώς αποδεκτά standards, ή συγκρίνοντας με «άριστες πρακτικές».

Γ) Η αιτιολογική αξιολόγηση: επιδιώκει να αναλύσει τα αίτια και τους μηχανισμούς που οδηγούν στα αποτελέσματα των δράσεων του προγράμματος.

Δ) Η διορθωτική αξιολόγηση: επιδιώκει να βελτιώσει τη γενικότερη ικανότητα των αρμοδίων για τον προγραμματισμό αρχών, ή να προσφέρει στοιχεία για την ανάληψη διορθωτικών μέτρων κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων.

Ε) Η συμμετοχική αξιολόγηση: επιδιώκει την εκ των κάτω αξιολόγηση με τη συμμετοχή των επωφελούμενων, τη συγκρότηση δικτύων ενημέρωσης, την ενεργοποίηση των χρηστών.

Οι μελέτες αξιολόγησης καλύπτουν διαφορετικά επίπεδα δημόσιας παρέμβασης: Αξιολογούμε γενικότερες πολιτικές (π.χ. πολιτική απασχόλησης), συγκεκριμένα προγράμματα (π.χ. πρόγραμμα επαγγελματικής κατάρτισης εργατικού δυναμικού) ή και συγκεκριμένα μέτρα / δράσεις (π.χ. κατάρτιση ελευθέρων επαγγελματιών σε νέες τεχνολογίες).

Τα τελευταία χρόνια εμφανίζεται μια ισχυρή τάση διεξαγωγής θεματικών αξιολογήσεων. Εξετάζουν την επιτευχθείσα πρόοδο σε ένα συγκεκριμένο θέμα π.χ. (αύξηση της καινοτομικότητας των επιχειρήσεων) εντός ενός προγράμματος ή περισσότερων προγραμμάτων εντός μιας χώρας ή μιας ευρύτερης γεωγραφικής ενότητας (π.χ. Ευρωπαϊκή Ένωση).

Τέλος οι μελέτες αξιολόγησης μπορούν να αφορούν διαφορετικές χρονικές περιόδους σε σχέση με τις εφαρμοζόμενες πολιτικές και προγράμματα: Συναντάμε τις εκ των προτέρων αξιολογήσεις που προηγούνται της εφαρμογής, τις ενδιάμεσες που διεξάγονται κατά τη διάρκεια εφαρμογής και τις εκ των υστέρων, μετά την ολοκλήρωση της παρέμβασης.

Με την προαναφερόμενη μορφή, η αξιολόγηση είναι μια διαδικασία που χρησιμοποιείται κυρίως στο δημόσιο τομέα αφού τις δράσεις του ιδιωτικού τομέα αξιολογεί η αγορά.

## 1.2 Η Θεωρητική Βάση των Μελετών Αξιολόγησης

Η αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων αντλεί γνώσεις από πολλαπλά επιστημονικά πεδία, είναι κατεξοχήν διεπιστημονικό αντικείμενο: οικονομική επιστήμη, περιφερειακή επιστήμη, κοινωνιολογία, επιστήμες του περιβάλλοντος και της χωροταξίας, διοικητική επιστήμη (management) κλπ.

Όσο ωριμάζει η εμπειρία από αξιολογήσεις τόσο η χρήση συγκεκριμένου θεωρητικού πλαισίου κατά τη διεξαγωγή τους κρίνεται ολοένα και περισσότερο σημαντική. Η αξιολόγηση της «λογικής του προγράμματος» και της «σχετικότητας» των παρεμβάσεων του (βλ. επόμενα κεφάλαια) μπορεί να τεκμηριωθεί μόνο στα πλαίσια συγκεκριμένου θεωρητικού υπόβαθρου. Μπορούμε να διακρίνουμε τέσσερα πεδία θεωριών:

- Θεωρίες αναπτυξιακού προγραμματισμού: χρησιμοποιούν «Μοντέλα Λογικής» που εστιάζουν στη διασύνδεση των εισροών με τις εκροές, τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις.
- Θεωρίες τομέων πολιτικής: θεωρία περιφερειακής πολιτικής, εκπαιδευτικής πολιτικής, πολιτικής της υγείας, πολιτικής προστασίας περιβάλλοντος κοκ.
- Θεωρίες διακυβέρνησης και διοίκησης: πρόκειται για θεωρίες που προέρχονται από τις πολιτικές και διοικητικές επιστήμες και μεταξύ άλλων αφορούν τους μηχανισμούς άσκησης αποτελεσματικής διοίκησης, διάχυσης της καινοτομίας, αναδιάρθρωσης των δομών εξουσίας κλπ.
- Θεωρίες αξιολόγησης: θεωρητικές προσεγγίσεις των στόχων της αξιολόγησης, της εξασφάλισης διαφάνειας, αντικειμενικότητας και αντιπροσωπευτικότητας των αξιολογητικών κρίσεων, των μεθόδων αξιοποίησης των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης, κοκ.

Το κέντρο βάρους των μελετών αξιολόγησης τα τελευταία χρόνια έχει μετακινηθεί ακολουθώντας τις πιο πρόσφατες τάσεις στις θεωρίες ανάπτυξης. Η έμφαση πλέον δίδεται στην παραγωγική και ανταγωνιστική ικανότητα μιας οικονομίας (τοπικής ή εθνικής), η οποία εξαρτάται κυρίως από παράγοντες όπως:

- Η ικανότητα της οικονομίας να ενσωματώνει νέες γνώσεις και να αξιοποιεί νέες τεχνολογίες στη παραγωγική διαδικασία (knowledge economy).
- Η κατάσταση του ανθρώπινου κεφαλαίου ειδικότερα ως προς τα επίπεδα μόρφωσης, δεξιοτήτων και ευελιξίας.
- Η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, η αντιγραφειοκρατική και αποκεντρωμένη οργάνωση, οι σχέσεις δημόσιου - ιδιωτικού τομέα, η ποιοτική παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών.
- Η κοινωνική συνοχή, η αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού, η κοινωνική ευθύνη και αλληλεγγύη.
- Η αειφορία της παραγωγικής διαδικασίας κυρίως όσον αφορά τα θέματα της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και των ενεργειακών πόρων.

Τα προαναφερόμενα, στα πλαίσια της Ε.Ε., σε μεγάλο βαθμό αποτελούν τους βασικούς άξονες της λεγόμενης «Στρατηγικής της Λισσαβόνας» την οποία όλα τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από κοινοτικούς πόρους καλούνται να υπηρετήσουν.

Οφείλουμε όμως να τονίσουμε ότι η αξιολόγηση, παρά τον τεχνοκρατικό της χαρακτήρα και την προαναφερθείσα θεωρητική της τεκμηρίωση, είναι μια βαθύτατα πολιτική δραστηριότητα:

α) Η δημοσιοποίηση των συμπερασμάτων της θέτει με αντικειμενικά στοιχεία στη κρίση των πολιτών την καταλληλότητα και την επιτυχία των πολιτικών και προγραμμάτων που έχουν επιλεγεί από τους διοικούντες. Ενισχύει την άμεση δημοκρατία γιατί βελτιώνει τις γνώσεις και την ικανότητα κρίσης των πολιτών.

β) Παρά την έμφαση σε επιστημονική μεθοδολογία και αντικειμενικότητα πολλές φορές τείνει να θεωρήσει το αξιακό πλαίσιο ως δεδομένο. Σπανίως αμφισβητείται ο ιδεολογικός και πολιτικός προσανατολισμός των σχεδιαστών των προγραμμάτων. Πως αντιμετωπίζουμε στα πλαίσια μιας αξιολόγησης τα διαφορετικά και συχνά αντιμαχόμενα κοινωνικά συμφέροντα σε θέματα όπως η αύξηση της ευελιξίας στην αγορά εργασίας, οι

ιδιωτικοποιήσεις, η μείωση εντατικών καλλιεργειών ή αλιευτικού στόλου, η κοινωνική ενσωμάτωση μεταναστών κλπ;

Επίσης θα πρέπει να τονίσουμε ότι παρά τις όποιες θεωρητικές αναζητήσεις μια μελέτη αξιολόγησης πρέπει να βασίζεται σε γνωστές και παραδεδεγμένες ερευνητικές μεθόδους και πρέπει να είναι χρηστική γιατί δεν αποτελεί ακαδημαϊκή μελέτη. Οφείλει να προσφέρει σαφείς και πρακτικές απαντήσεις σε όσους λαμβάνουν αποφάσεις για το σχεδιασμό και εφαρμογή αναπτυξιακών προγραμμάτων.

### 1.3 Η ιστορία των Μελετών Αξιολόγησης

Ξεκίνησε στις ΗΠΑ στα τέλη του '50 κυρίως στους τομείς πολιτικής για την εκπαίδευση, τη δημόσια υγεία, τις υπηρεσίες πρόνοιας. Στην Ευρώπη εμφανίζεται λίγο αργότερα κυρίως στις Σκανδιναβικές χώρες. Ιδιαίτερη σημασία και έκταση απέκτησε στο Ηνωμένο Βασίλειο στις αρχές της δεκαετίας το '80 και συνεχίζεται έως σήμερα. Στην Αγγλία συνδέθηκε επίσης με τη διοικητική μεταρρύθμιση που άρχισε με την ιδιωτικοποίηση δημοσίων υπηρεσιών.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ειδικότερα με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η αξιολόγηση ξεκινάει ουσιαστικά από τη δεκαετία του '80 κυρίως στους τομείς της κοινοτικής πολιτικής για την έρευνα και για την εξωτερική βοήθεια. Οι κύριες πολιτικές που προέβλεπε η Συνθήκη πχ ΚΑΠ, Πολιτική Ανταγωνισμού, Εμπορική Πολιτική δεν μπήκαν στο μικροσκόπιο της αξιολόγησης ίσως γιατί δεν είχαν ανάγκη νομιμοποίησης.

Όλα αυτά όμως αλλάζουν με τη ριζική μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών πολιτικών: Από το 1988 εισάγεται και σταδιακά ενισχύεται η διαδικασία της αξιολόγησης για τα κοινοτικά προγράμματα και τα προγράμματα των κ-μ που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Με αλληπάλληλες αναθεωρήσεις των Κανονισμών που διέπουν τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων αλλά και των Δημοσιονομικών Κανονισμών οι μελέτες αξιολόγησης καθίστανται σταδιακά αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας έγκρισης και χρηματοδότησης των προγραμμάτων.



## 2. Αναπτυξιακά Προγράμματα και Είδη Αξιολόγησης

### 2.1 Προγράμματα Κοινωνικο-οικονομικής Ανάπτυξης

Έχοντας συζητήσει γενικότερα για τους σκοπούς και τις μεθόδους των μελετών αξιολόγησης, στο παρόν κεφάλαιο θα εστιάσουμε το ενδιαφέρον μας στην αξιολόγηση αναπτυξιακών προγραμμάτων και μάλιστα προγραμμάτων πολλαπλών στόχων όπως τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης. Σε αντίθεση με την αξιολόγηση μεγάλων τεχνικών έργων ή τομεακών πολιτικών που έχει μακρά ιστορία και κατασταλαγμένη μεθοδολογία η αξιολόγηση τέτοιων προγραμμάτων βρίσκεται ακόμα στα αρχικά στάδια της μεθοδολογίας της και σε αρκετά σημεία βρισκόμαστε σε πειραματικό επίπεδο.

Αυτή καθεαυτή η έννοια της κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης είναι ευρύτατη και περιλαμβάνει ένα ετερόκλητο φάσμα στόχων και παρεμβάσεων: ανάπτυξη υποδομών και κοινωφελών υπηρεσιών, εκπαίδευση και κατάρτιση ανθρώπινου δυναμικού, παραγωγικές επενδύσεις και επιχειρηματικές υπηρεσίες, προώθηση έρευνας και τεχνολογίας κλπ. Η κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη είναι μια ασυνεχής διαδικασία που δεν μπορεί ούτε να προβλεφθεί με ακρίβεια ούτε πολύ περισσότερο να ελεγχθεί. Επιπλέον δεν έχει μόνο ποσοτικές διαστάσεις (μετρήσιμες αυξήσεις επιμέρους μεγεθών) αλλά και (ή κυρίως) ποιοτικές διαστάσεις που έχουν να κάνουν με θέματα ποιότητας ζωής, ανταγωνιστικότητας, αειφορίας, κοινωνικής ασφάλειας κοκ. Τέλος η αντίληψη περί του τι συνιστά ανάπτυξη και περί των ενδιάμεσων σταδίων που οδηγούν προς τα εκεί καθορίζεται από τα επικρατούντα κάθε φορά ιδεολογικά και αξιακά πλαίσια: π.χ. με βάση τη Στρατηγική της Λισσαβόνας η τεχνολογική πρόοδος, με παράλληλη στόχευση στην πλήρη απασχόληση, αποτελούν τους πυλώνες για την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής οικονομίας την επόμενη δεκαετία.

Αντίστοιχα σύνθετη είναι και η εικόνα των προγραμμάτων με τα οποία προωθούμε τη συνολική κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη σε μια γεωγραφικά προσδιορισμένη περιοχή (περιφέρεια, χώρα ή ομάδα χωρών). Το πρόγραμμα είναι ένα σύνολο μέτρων και

δράσεων που παρά την ποικιλία τους στοχεύουν σε συγκεκριμένους στόχους, έχουν χρονοδιάγραμμα εφαρμογής, δεδομένους πόρους και μια ενιαία αρχή παρακολούθησης και διαχείρισης του προγράμματος συνολικά. ( Αντίθετα μια πολιτική έχει γενικότερους στόχους δεν προσδιορίζει επακριβώς τα μέτρα και δεν διαθέτει δεδομένους πόρους και χρονοδιάγραμμα).

Τα πιο πάνω ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης και η πολύπλευρη και ποικίλων δράσεων φύση των προγραμμάτων που την προωθούν, θέτει συγκεκριμένες απαιτήσεις για τη διεξαγωγή μελετών αξιολόγησης που διαφοροποιούνται από την μονοδιάστατη εκτίμηση κόστους – απόδοσης μεμονωμένων έργων. Πρώτον, το πλήθος και η ποικιλομορφία των παρεμβάσεων θέτει ως κεντρικό ζήτημα τη συνοχή και τη συνέργια μεταξύ τους έτσι ώστε να αλληλοενισχύονται και να τροφοδοτούν από κοινού την αναπτυξιακή διαδικασία. Δεύτερον, ακριβώς λόγω της αλληλεξάρτησης των δράσεων, ιδιαίτερα αυτών μέσα σε μια συγκεκριμένη γεωγραφική ζώνη, η πιθανότητα πρόκλησης παράπλευρων μη αναμενόμενων ή και μη επιθυμητών επιπτώσεων είναι σημαντική. Τρίτον, επειδή η αναπτυξιακή διαδικασία είναι συνεχής και μακροπρόθεσμη ο χρονικός ορίζοντας των εκτιμώμενων αποτελεσμάτων είναι αντίστοιχα ευρύς. Γι' αυτό η αξιολόγηση δεν περιορίζεται μόνο στη μέτρηση των άμεσων, βραχυπρόθεσμων εκροών. Τέταρτο, επειδή οι πολλαπλές δράσεις των προγραμμάτων αφορούν διαφορετικές κοινωνικές ομάδες και πληθυσμούς – στόχους η αντιπροσωπευτικότητα των αξιολογητικών κρίσεων προϋποθέτει τη δημιουργία δομών διαβούλευσης και δικτύων κοινωνικού διαλόγου με ευρύ φάσμα εμπλεκομένων.

Η βαρύτητα κάθε μιας από τις πιο πάνω προϋποθέσεις εξαρτάται από τη χρονική φάση κατά την οποία λαμβάνει χώρα η μελέτη αξιολόγησης. Όπως αναφέραμε και στα προηγούμενα σε ένα πρόγραμμα μπορούμε να εφαρμόσουμε τρία χρονικά διακριτά είδη αξιολόγησης: την εκ-των-προτέρων, την ενδιάμεση και την εκ-των-υστέρων αξιολόγηση. Στα επόμενα εξετάζουμε αναλυτικότερα το περιεχόμενο κάθε μιας από αυτές.

## 2.2 Εκ των Προτέρων (Ex Ante) Αξιολόγηση

Η εκ-των-προτέρων αξιολόγηση πραγματοποιείται μετά την αρχική σύνταξη του προγράμματος αλλά πριν τη τελική έγκρισή του από τις αρμόδιες αρχές. Στη φάση αυτή αλλαγές και διορθώσεις στο σχεδιασμό του προγράμματος είναι ακόμα δυνατές και τα αποτελέσματα της εκ των προτέρων αξιολόγησης συντελούν ακριβώς σε αυτό το σκοπό.

Ως πρώτο καθήκον ο αξιολογητής πρέπει να περιγράψει το πρόγραμμα. Κατά την περιγραφή αυτή θα πρέπει να εκφράσει κρίσεις για το αν το πρόγραμμα κάνει μια ορθή διάγνωση των αναπτυξιακών προβλημάτων και αναγκών της περιφέρειας. Σε ποιο βαθμό το πρόγραμμα συλλαμβάνει τα πραγματικά αίτια των προβλημάτων ή εφικτές αναπτυξιακές δυνατότητες (growth bottlenecks and growth capacities);

Το επόμενο καθήκον είναι να διαπιστωθεί το εάν η στρατηγική και οι στόχοι του προγράμματος ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες και προβλήματα που προαναφέρθηκαν.

Παράδειγμα: για την αύξηση της απασχόλησης γυναικών ως στρατηγική τίθεται η βελτίωση της επαγγελματικής τους κατάρτισης ενώ το πραγματικό πρόβλημα είναι ότι λείπουν παιδικοί σταθμοί ή ολοήμερα σχολεία.

Ουσιαστικά αυτό που ζητάμε από τον αξιολογητή είναι να αναλύσει την όλη λογική παρέμβασης του προγράμματος. Τι προσπαθεί να κάνει ένα πρόγραμμα και με ποιο τρόπο. Θα πρέπει βασικά να περιγράψει πως οι πόροι (οι εισροές) του προγράμματος οδηγούν στις διάφορες «εκροές» και πως αυτές οι εκροές επιφέρουν τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις που επιδιώκει το πρόγραμμα.

Θα πρέπει επίσης να επισημάνουμε ότι συνήθως πίσω από την λογική παρέμβασης ενός προγράμματος υποκρύπτονται ορισμένες υποθέσεις και παραδοχές τις οποίες ο αξιολογητής πρέπει να φέρει στην επιφάνεια και να κρίνει.

Παράδειγμα: προωθούμε την επαγγελματική κατάρτιση ανέργων σε νέες μεθόδους και υλικά βαφής υποθέτοντας ότι στη περιφέρεια υπάρχει ζήτηση για βαφές με προηγμένα και συνήθως ακριβότερα υλικά. Είναι όντως έτσι;

- Στο να εξασφαλισθεί ότι το πρόγραμμα είναι όσο γίνεται πιο σχετικό και στοχευμένο σε με βάση ανάγκες και δυνατότητες.
- Στην εξειδίκευση και ιεράρχηση των ειδικότερων στόχων και στη σύνδεσή τους με τους γενικότερους σκοπούς.
- Όποτε απαιτείται, στην περαιτέρω εξειδίκευση και ποσοτικοποίηση των στόχων.
- Στην κατάρτιση των δεικτών αξιολόγησης και στο σχεδιασμό των βάσεων δεδομένων που θα τους τροφοδοτήσουν.
- Στη δημιουργία κριτηρίων επιλογής των έργων και δράσεων που θα ενταχθούν στο πρόγραμμα βελτιώνοντας έτσι τη διαφάνεια των επιλογών αφού αναδεικνύονται οι διασυνδέσεις μεταξύ στόχων και δράσεων.
- Στη διερεύνηση του βαθμού εναρμόνισης με κοινοτικές πολιτικές και κατευθύνσεις, για τα προγράμματα που χρηματοδοτεί η Ε.Ε.

Με αυτό το τρόπο η εκ-των-προτέρων αξιολόγηση εξασφαλίζει την «αξιολογησιμότητα» του προγράμματος σε μεταγενέστερες φάσεις. Για την αξιολόγηση του βαθμού επίτευξης των στόχων θα πρέπει να έχουμε ένα αξιολογήσιμο πρόγραμμα. Οι προϋποθέσεις για κάτι τέτοιο περιλαμβάνουν:

- Μια ακριβή αναφορά στις επικρατούσες συνθήκες στη περιφέρεια πριν την έναρξη του προγράμματος, στις τάσεις μεταβολής κατά τη διάρκεια εφαρμογής του προγράμματος και αναφορά στις λοιπές παράλληλες πολιτικές που επηρεάζουν τα δεδομένα του προγράμματος (π.χ. μείωση απασχόλησης στη γεωργία λόγω περικοπής γεωργικών ενισχύσεων).
- Ένα ποσοτικοποιημένο ή ποσοτικοποιήσιμο σύνολο στόχων σε επίπεδο προγράμματος και μέτρων. Κατ' αρχήν συσχετισμός στόχων με τις κρίσιμες ανάγκες της περιφέρειας και το πλαίσιο πολιτικής (policy framework) στο οποίο εντάσσονται .

- Η ποσοτικοποίηση σημαίνει ύπαρξη δεικτών μέτρησης αποτελεσμάτων. Για τους ποσοτικούς δείκτες θα πρέπει σαφώς να αναφέρονται οι αρχικές τιμές αφετηρίας πριν την έναρξη εφαρμογής του προγράμματος.
- Οι δείκτες εκτός από ποσοτικοί μπορεί να είναι και ποιοτικοί (π.χ. γνώμες των εκπαιδευομένων για τη χρησιμότητα του προγράμματος κατάρτισης). Επίσης μπορεί να γίνει χρήση και έμμεσων δεικτών.

Παράδειγμα: Για τη μέτρηση της μείωσης του αναλφαβητισμού σε μια περιοχή μετρήθηκε η αύξηση των πωλήσεων εφημερίδων και περιοδικών.

- Ένας επαρκώς καθορισμένος πληθυσμός στόχος προς τον οποίο απευθύνεται κάθε μέτρο του προγράμματος.
- Ένα χρονοδιάγραμμα επίτευξης βραχυπρόθεσμων και ενδιάμεσων στόχων σε όρους χρηματοοικονομικούς και φυσικών μεγεθών.
- Μια οργανωμένη και αξιόπιστη ροή δεδομένων μέσω ενός συστήματος διαρκούς παρακολούθησης του προγράμματος.

### 2.3 Η Ενδιάμεση (Mid-term) Αξιολόγηση

Η ενδιάμεση αξιολόγηση λαμβάνει χώρα συνήθως μετά τη παρέλευση του ημίσεως της προγραμματικής περιόδου και ο σκοπός της είναι η εξαγωγή συμπερασμάτων που μπορούν να βοηθήσουν σε διορθωτικές κινήσεις ή προσαρμογές σε σχέση με τη συνέχεια του προγράμματος (αναπρογραμματισμός).

Ως είδος αξιολόγησης θα μπορούσαμε να πούμε ότι είναι ένα υβρίδιο μεταξύ της εκ-των-προτέρων και της εκ-των υστέρων αξιολόγησης. Όπως προκύπτει από τα κύρια περιεχόμενά της που ακολουθούν, περιλαμβάνει εκτιμήσεις τόσο για την δομή του προγράμματος και τα αναμενόμενα αποτελέσματα όσο και για τις πρώτες εκροές και ενδιάμεσα αποτελέσματα.

Περιλαμβάνει κυρίως:

- Εκτίμηση των άμεσων εκροών, των πρώτων αποτελεσμάτων και γενικά της προόδου εφαρμογής του προγράμματος.
- Εκτίμηση των μεθόδων διαχείρισης του προγράμματος γενικά και της χρήσης των χρηματοδοτικών πόρων ειδικότερα.
- Εκτίμηση για το κατά πόσον η αρχικώς διατυπωθείσα στρατηγική και στόχοι εξακολουθούν να ισχύουν ή έχουν de facto αλλάξει. Η ποικιλία των δράσεων ενός ολοκληρωμένου προγράμματος οδηγεί σε διαφορετικούς ρυθμούς υλοποίησης κάθε μιας απ' αυτές. Το άγχος της απορρόφησης των διαθέσιμων πόρων στρέφει τους πόρους προς δράσεις με γρήγορη υλοποίηση και οδηγεί στην εγκατάλειψη των πιο δύσκολων στην εφαρμογή, αλλά πιθανώς κρίσιμων από πλευράς αποτελεσματικότητας, δράσεων.
- Αναδεικνύει τυχόν εκ των υστέρων μεταβολές στο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον της περιφέρειας που αποτελούσε το πλαίσιο σχεδιασμού του προγράμματος. (Εξελίξεις λόγω του πολυετούς χαρακτήρα του προγράμματος)
- Ερευνά τις τυχόν επιπτώσεις στο πρόγραμμα από την εφαρμογή νέων εθνικών και κοινοτικών πολιτικών ή από αλλαγές σε αυτές τις πολιτικές.

Παράδειγμα: Στο ΜΟΠ Κρήτης είχε τεθεί ως στόχος η εκρίζωση και αντικατάσταση των ελαιοδένδρων με καλλιέργειες αβοκάντο και είχαν περιληφθεί τα ανάλογα κίνητρα. Κατά τη διάρκεια του προγράμματος η ΚΑΠ διπλασίασε τις τιμές του ελαιολάδου...

- Με βάση τα προαναφερόμενα ευρήματα προτείνει διορθωτικές παρεμβάσεις είτε στη δομή, είτε στο τρόπο εφαρμογής του προγράμματος.

Στη περίπτωση μακροχρόνιων προγραμμάτων μπορεί να γίνει και δεύτερη ενδιάμεση αξιολόγηση πριν το τέλος της προγραμματικής περιόδου. Στη περίπτωση του 3<sup>ου</sup> Κ.Π.Σ. ζητήθηκε η ενημέρωση της ενδιάμεσης αξιολόγησης 2 χρόνια μετά την ολοκλήρωσή της.

Στο Παράρτημα 1 παραθέτουμε απόσπασμα Εγκυκλίου του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών που εξηγεί τα περιεχόμενα της ενδιάμεσης αξιολόγησης.

#### 2.4 Η Εκ-των-Υστέρων Αξιολόγηση

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση για πολλούς αποτελεί την κύρια (αν όχι τη μόνη) μορφή πραγματικής αξιολόγησης. Ασχολείται με «γεγονότα», με υπαρκτά αποτελέσματα και όχι με στόχους, προβλέψεις και αναμενόμενα αποτελέσματα. Οι περισσότερες από τις τεχνικές αξιολόγησης που παρουσιάζουμε στο Β΄ Μέρος των Σημειώσεων ουσιαστικά αφορούν αυτό το είδος αξιολόγησης. Ειδικότερα διερευνά:

- Το κατά πόσον τα πεπραγμένα του προγράμματος αντιστοιχούν στους τεθέντες επιχειρησιακούς, ειδικούς και γενικούς στόχους του προγράμματος. Με άλλα λόγια εάν η εφαρμογή του τήρησε τις αρχικές προτεραιότητες και τη στρατηγική που είχε διατυπωθεί κατά τη σύνταξη του προγράμματος.
- Την ποσοτική σχέση μεταξύ αποτελεσμάτων και στόχων. Στην έκταση που οι στόχοι ήταν ποσοτικοποιημένοι εκτιμάται ο βαθμός κάλυψης τους από καταμετρημένα αποτελέσματα (εκτίμηση αποτελεσματικότητας).
- Το κατά πόσον τα υλοποιηθέντα αποτελέσματα κάλυψαν τις αρχικά διαπιστωθείσες ανάγκες. Ειδικότερα διερευνά τη «ζήτηση» και το βαθμό αξιοποίησης των εκροών του προγράμματος από τους χρήστες (εκτίμηση χρησιμότητας). Σε περίπτωση που διαπιστώνεται σχολάζον δυναμικό προχωρά στην ανάλυση των παραγόντων που προκάλεσαν αυτό το φαινόμενο.
- Τη σχέση πόρων και γενικότερα στοιχείων κόστους του προγράμματος με τις ποσοτικές εκτιμήσεις των αποτελεσμάτων προκειμένου να αξιολογηθεί η αποδοτικότητα των παρεμβάσεων. Οι κρίσεις συνήθως διατυπώνονται με βάση συγκριτικές τιμές μονάδας.

- Τη διατηρησιμότητα των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων. Συχνά διαπιστώνουμε ότι η παροχή μιας νέας υπηρεσίας ή η λειτουργία μιας νέας υποδομής εξαρτάται από τις επιχορηγήσεις και γενικότερα τις ενισχύσεις του προγράμματος και δεν έχει εξασφαλιστεί εναλλακτική μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση.
- Τυχόν αρνητικές παράπλευρες επιπτώσεις (επιπτώσεις στο περιβάλλον, στη ποιότητα ζωής, στη κατανομή ευημερίας μεταξύ κοινωνικών ομάδων και περιοχών, κλπ) των παρεμβάσεων του προγράμματος, που εάν δεν είχαν προβλεφθεί, δημιούργησαν νέα προβλήματα. Επίσης εάν εμφανίστηκαν περιπτώσεις υποκατάστασης μη ενισχυόμενων από ενισχυόμενους παραγωγικούς συντελεστές, στρέβλωσης του ελεύθερου ανταγωνισμού κ.α.

Παράδειγμα: Για τη μείωση της ανεργίας προσφέρονται επιδοτούμενες θέσεις απασχόλησης στις επιχειρήσεις. Ορισμένες επιχειρήσεις προσλαμβάνουν επιδοτούμενους εργαζόμενους με παράλληλη απόλυση άλλων έτσι ώστε η ανεργία τελικά να μη μειωθεί.

- Το κατά πόσον ελήφθησαν υπόψη τα συμπεράσματα και οι προτάσεις της ενδιάμεσης αξιολόγησης έτσι ώστε να γίνει επιτυχής αναπρογραμματισμός.
- Τους παράγοντες επιτυχίας ή αποτυχίας συγκεκριμένων μέτρων ή κατηγοριών παρεμβάσεων στα πλαίσια μελετών περίπτωσης (case-studies).

Οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις προσαρμόζουν τη μεθοδολογία τους στη φύση του υπό αξιολόγηση προγράμματος αλλά και στους διαθέσιμους πόρους και χρόνο. Οι συνηθέστερες πάντως προσεγγίσεις είναι:

- οι ποιοτικές εκτιμήσεις βάσει συνεντεύξεων ή ερωτηματολογίων των χρηστών ή / και των αρμοδίων του προγράμματος,
- η χρήση οικονομετρικών υποδειγμάτων ή τεχνικών πινάκων εισροών – εκροών,
- η χρήση ποσοτικών δεικτών που έχουν ορισθεί στα πλαίσια του συστήματος παρακολούθησης – αξιολόγησης του προγράμματος.



## 2.5 Αξιολόγηση Επιπτώσεων

Η Διαχειριστική Αρχή κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος, σύμφωνα με τον Κανονισμό 1303/2013 (άρθρο 56, §3), διασφαλίζει ότι καθ' όλη την προγραμματική περίοδο 2014-2020 θα πραγματοποιηθούν αξιολογήσεις, συμπεριλαμβανομένων των αξιολογήσεων για την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας, της απόδοσης και των επιπτώσεων για κάθε πρόγραμμα βάσει του σχεδίου αξιολόγησης και ότι κάθε αξιολόγηση θα υπόκειται σε κατάλληλη παρακολούθηση σύμφωνα με τους ειδικούς κανόνες για κάθε Ταμείο. Επιπρόσθετα, προβλέπεται η εκπόνηση αξιολόγησης, τουλάχιστον μία φορά κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού, που θα εκτιμά τον τρόπο με τον οποίο η υποστήριξη από τα ΕΔΕΤ έχει συμβάλει στην επίτευξη των στόχων για κάθε προτεραιότητα. Καθίσταται λοιπόν αναγκαίος, τόσο ο προσανατολισμός των αποτελεσμάτων όσο και η θεματική συγκέντρωση, κατά τον σχεδιασμό των προγραμμάτων, να εστιάσουν σε συγκεκριμένο αριθμό στόχων, προκειμένου να μεγιστοποιηθούν οι επιπτώσεις τους.

Τα αναμενόμενα αποτελέσματά τους αποτιμώνται με δείκτες αποτελεσμάτων και τα αποτελέσματα των Προγραμμάτων αξιολογούνται με αξιολογήσεις επιπτώσεων. Ο προγραμματισμός των αξιολογήσεων επιπτώσεων πρέπει να βασίζεται σε επαρκώς εστιασμένα προγράμματα με περιορισμένο αριθμό στόχων που να προσδιορίζουν σαφώς την προβλεπόμενη αλλαγή. Αυτό θα συμβάλει στον περιορισμό του αριθμού των αξιολογήσεων επιπτώσεων και θα εξασφαλίσει ότι οι καταβαλλόμενες προσπάθειες για μια αποτελεσματική αξιολόγηση θα είναι ανάλογες με τη διαθέσιμη χρηματοδότηση προς το σκοπό αυτόν.

Οι αξιολογήσεις επιπτώσεων δρομολογούνται στη λογική παρέμβασης των προγραμμάτων και ορισμένες από τις μετρήσιμες διαστάσεις τους αποτιμώνται μέσω δεικτών αποτελέσματος που αντικατοπτρίζουν τις αναμενόμενες εκροές κάθε συγκεκριμένου στόχου. Η συμβολή του προγράμματος στα αποτελέσματα αυτά πρέπει να αξιολογείται με αξιολογήσεις επιπτώσεων που καλύπτουν κάθε άξονα

προτεραιότητας. Η επίπτωση αυτή πρέπει επίσης να αξιολογηθεί "σε σχέση με τους στόχους της στρατηγικής της Ένωσης για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και, λαμβάνοντας υπόψη το μέγεθος του προγράμματος, σε σχέση με το ΑΕγχΠ και την ανεργία στη σχετική περιοχή του προγράμματος, όπου ενδείκνυται" (Άρθρο 54,§1).

Το σχέδιο αξιολόγησης (βλ. Κεφ.7) καθορίζει τον βαθμό εμβάθυνσης της αξιολόγησης της συμβολής του προγράμματος στα παρατηρούμενα αποτελέσματα (τις επιπτώσεις του). Αυτό εξαρτάται από τη φύση του αποτελέσματος, τις διαθέσιμες γνώσεις στον τομέα της παρέμβασης και τη σημασία ανάδειξης των επιπτώσεων ορισμένων παρεμβάσεων για τη χάραξη πολιτικής. Επομένως, ο κανονισμός δεν απαιτεί την αξιολόγηση κάθε παρέμβασης ούτε την ίδια αξιολόγηση που πρέπει να εφαρμοστεί για όλα τα αποτελέσματα στο σύνολο του προγράμματος. Πρέπει να καλυφθεί κάθε συγκεκριμένος στόχος, ωστόσο όχι στον ίδιο βαθμό. Το σχέδιο αξιολόγησης θα πρέπει να εξηγεί πώς η διαδικασία αξιολόγησης θα παράσχει αποδεικτικά στοιχεία που θα επιτρέπουν γενικά συμπεράσματα σχετικά με τη συμβολή κάθε άξονα προτεραιότητας του προγράμματος στους στόχους του. Οι σχεδιαζόμενες αξιολογήσεις θα πρέπει επίσης να επιτρέπουν στη διαχειριστική αρχή να συνάγει συμπεράσματα σχετικά με τις επιπτώσεις του προγράμματος σε σχέση με τους στόχους της στρατηγικής της Ένωσης για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Το σχέδιο αξιολόγησης υποστηρίζει τον προσανατολισμό του Προγράμματος αλλά και των αξιολογήσεων καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής του, αποτελώντας ένα στρατηγικό έγγραφο που συνοδεύει το κείμενο του Προγράμματος. Η ολοκλήρωση των επιπτώσεων των προγραμμάτων ή των προτεραιοτήτων σε σχέση με τους στόχους της στρατηγικής της Ένωσης για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη δεν είναι δυνατή στις περισσότερες περιπτώσεις με ποσοτική ανάλυση, και κατά συνέπεια η αξιολόγηση των επιπτώσεων είναι ποιοτική και λαμβάνει υπόψη όλους τους παράγοντες που συμβάλλουν στην εξέλιξη αυτών των στόχων.

Όσον αφορά στον σχεδιασμό του χρόνου εκπόνησης των αξιολογήσεων επιπτώσεων, αυτές θα πρέπει να προγραμματιστούν τόσο αργά ώστε να δοθεί χρόνος για την εμφάνιση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων και όσο το δυνατόν νωρίτερα, ώστε να καταστεί δυνατή η αξιοποίηση και η ενσωμάτωση των συμπερασμάτων τους στη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Η αξιοποίηση των πορισμάτων των πρώτων αξιολογήσεων επιπτώσεων μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση των παρεμβάσεων εάν συνεχίσουν να υποστηρίζονται από το πρόγραμμα (ή από άλλες πηγές χρηματοδότησης). Ο κατάλληλος χρόνος των διαφόρων αξιολογήσεων υποδηλώνει ότι οι διαχειριστικές αρχές θα πρέπει να διενεργούν αξιολογήσεις επιπτώσεων σε διαφορετικά χρονικά σημεία. Μπορεί επίσης να χρειαστεί να συνεργαστούν με διαφορετικές ομάδες αξιολόγησης που προσφέρουν ειδικές δεξιότητες σε διάφορους τομείς πολιτικής και μεθόδους αξιολόγησης (οι ειδικοί στην καινοτομία μπορεί να μην έχουν βαθιά γνώση περιβαλλοντικών ζητημάτων και οι εμπειρογνώμονες σε αξιολογήσεις αντικτύπου ενδέχεται να μην έχουν εμπειρία σε εκτιμήσεις με βάση τη θεωρία).

Οι αξιολογήσεις επιπτώσεις των προτεραιοτήτων των Προγραμμάτων απαιτούν τη συλλογή μικροδεδομένων, σχετικών με υποστηριζόμενες ομάδες και μεμονωμένους συμμετέχοντες. Ταυτόχρονα, απαιτούνται και δεδομένα προερχόμενα από πηγές πληροφοριών διαφορετικές από τα συστήματα παρακολούθησης (π.χ. κοινωνικής ασφάλισης, μητρώων ανεργίας, φορολογικά στοιχεία κ.α.). Για τους ανωτέρω λόγους οι Διαχειριστικές αρχές κατά τον σχεδιασμό των αξιολογήσεων των επιπτώσεων θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους πιθανά ζητήματα προστασίας δεδομένων ιδιαίτερα προσωπικών δεδομένων των συμμετεχόντων.

Δύο είναι οι βασικές κατηγορίες αξιολόγησης επιπτώσεων: η αξιολόγηση η οποία συνιστά μια θεωρητικά προσανατολισμένη προσέγγιση αξιολόγησης και ονομάζεται αξιολόγηση βάσει της θεωρίας, θεωρητική αξιολόγηση ή αξιολόγηση της θεωρίας του Προγράμματος (Theory-based evaluation) και η αξιολόγηση βάσει αντιπαραδειγμάτων, δηλαδή αξιολόγηση της κατάστασης που θα είχε προκύψει εάν δεν υπήρχε η συγκεκριμένη παρέμβαση (Counterfactual evaluation).

Η αξιολόγηση επιπτώσεων με βάση την θεωρία, ακολουθεί κάθε βήμα της λογικής παρέμβασης η οποία προσδιορίζει τους αιτιώδεις συνδέσμους και τους μηχανισμούς αλλαγής και απαντά σε ερωτήσεις σχετικές με το γιατί και το πώς λειτουργεί μια παρέμβαση. Η προσέγγιση αυτή δίδει ιδιαίτερη σημασία στις θεωρίες των υπευθύνων χάραξης πολιτικής και των λοιπών ενδιαφερομένων οι οποίες εκφράζουν μια λογική παρέμβασης, μια σειρά δράσεων πολιτικής, ενός τρόπου κατανομής χρηματοδοτικών πόρων αποσκοπώντας στην παραγωγή αποτελεσμάτων μέσω των οποίων αναμένεται να επιτευχθούν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα ευημερίας και προόδου. Η βασισμένη στη θεωρία αξιολόγηση επιπτώσεων, θέτει ως στόχο τον εντοπισμό και την διατύπωση της θεωρίας παρέμβασης να την δοκιμάσει και να προτείνει βελτιώσεις σε αυτήν (τα προγράμματα είναι ενσαρκωμένες θεωρίες). Για τον σκοπό αυτό επικεντρώνεται σε δύο βασικά στοιχεία: ένα εννοιολογικό κι ένα εμπειρικό. Οι εννοιολογικές θεωρητικές εκτιμήσεις διαμορφώνουν μια θεωρία πολιτικής του Προγράμματος, ενώ οι εμπειρικές επιδιώκουν να δοκιμάσουν την θεωρία αυτή, να εξετάσουν εάν, γιατί και πως οι πολιτικές και τα προγράμματα προκαλούν τα επιδιωκόμενα ή παρατηρούμενα αποτελέσματα αξιοποιώντας υπάρχοντα ή νέα δεδομένα, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά. Μέθοδοι οι οποίες συνήθως αξιοποιούνται σε αξιολογήσεις επιπτώσεων βάσει της θεωρίας είναι η ανασκόπηση βιβλιογραφίας, ανάλυση κειμένου, συνεντεύξεις, έρευνες, ομάδες εστίασης (focus groups), μελέτες περιπτώσεων (case studies) κ.α..

Η δεύτερη κατηγορία αξιολόγησης επιπτώσεων είναι η αξιολόγηση βάσει αντιπαραδειγμάτων ή αντιφάσεων (Counterfactual evaluations). Αυτή αξιοποιεί ομάδες ελέγχου ή σύγκρισης για να απαντηθούν ερωτήματα όπως ποιο μέρος της διαπιστωμένης αλλαγής οφείλεται στην παρέμβαση που χρηματοδοτήθηκε και για ποιον τελικά. Η συγκεκριμένη μέθοδος αξιολόγησης επιπτώσεων απαιτεί μια αξιόπιστη ομάδα ελέγχου ή σύγκρισης, έναν αρκετά μεγάλο αριθμό συμμετεχόντων και οντοτήτων, ελέγχους στατιστικής σημασίας και επαρκή δεδομένα σχετικά με υποστηριζόμενους και μη υποστηριζόμενους συμμετέχοντες και οντότητες για τη σύγκριση των αποτελεσμάτων. Για παράδειγμα η εκ των υστέρων αξιολόγηση των επιπτώσεων μιας δράσης ενίσχυσης

επιχειρήσεων θα συγκρίνει την κατάσταση των υποστηριζόμενων επιχειρήσεων με μια ομάδα σύγκρισης (που περιλαμβάνει επιχειρήσεις που είχαν στοχοθετηθεί αλλά δεν είχαν συμμετάσχει στην παρέμβαση) πριν και μετά την ολοκλήρωση της δράσης. Παρομοίως, για την αξιολόγηση των επιπτώσεων ενός προγράμματος κατάρτισης για τους ανέργους, οι καταρτιζόμενοι θα συγκριθούν με μια παρόμοια ομάδα επιλέξιμων αλλά μη καταρτισμένων ανέργων ή εναλλακτικά με ανέργους στους οποίους χορηγήθηκε διαφορετική βοήθεια. Η αξιολόγηση με βάση την θεωρία θα εξετάσει τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων και θα αξιολογήσει τους μηχανισμούς που οδηγούν σε αυτές και θα συμπληρώσει αυτή την ανάλυση με άλλες μεθόδους για να διερευνήσει άλλους παράγοντες ή εναλλακτικές υποθέσεις προτού καταλήξει σε συμπεράσματα σχετικά με τις επιπτώσεις του προγράμματος στο παρατηρούμενο αποτέλεσμα.

## 2.6 Μετα-αξιολόγηση και Θεματική Αξιολόγηση

Η τελευταία εικοσαετία εμφανίζει ένα κατακλυσμό εκθέσεων αξιολόγησης δημοσιών πολιτικών και προγραμμάτων. Οι ποικίλες μεθοδολογίες και αντιλήψεις ως προς το ρόλο και το περιεχόμενο των εκθέσεων αξιολόγησης δημιούργησαν μια νέα ανάγκη: αυτή της μετα-αξιολόγησης ή της αξιολόγησης των αξιολογήσεων. Ποιες είναι οι προϋποθέσεις για μια αντικειμενική και χρηστική αξιολόγηση; Πως μπορούμε να εξασφαλίσουμε τα εχέγγυα ηθικής των αξιολογήσεων σε θέματα προσωπικών στοιχείων, επιχειρηματικού απορρήτου, κρατικού συμφέροντος κλπ; Πόσο αντικειμενικά είναι τα αποτελέσματα που προέρχονται από πειραματικές ή ημιπειραματικές μεθόδους στις κοινωνικές επιστήμες; Η αναζήτηση απαντήσεων σε ζητήματα όπως αυτά συγκρότησε ένα νέο επιστημονικό αντικείμενο, την «έρευνα περί την αξιολόγηση» (evaluation research). Και τα πορίσματα αυτής της έρευνας μας έδωσαν τα μέσα αλλά και τα ερεθίσματα για τον εκ των υστέρων έλεγχο των αξιολογητικών εκθέσεων, δηλαδή τη μετα-αξιολόγηση.

Παραδείγματα: Πόσο αντιπροσωπευτικοί είναι οι δείκτες αξιοποίησης της νοσοκομειακής υποδομής που χρησιμοποιούν οι αξιολογητές των ΠΕΠ;  
Μετά από πόσο χρόνο είναι σκόπιμο να εκτιμούμε την επίπτωση ενός προγράμματος κατάρτισης στη μείωση της ανεργίας;  
Ποια είναι η καταλληλότερη μέθοδος για τη μέτρηση των επιπτώσεων των ερευνητικών προγραμμάτων στην ανάπτυξη καινοτομίας από τις επιχειρήσεις;

Όμως η πληθώρα των εκθέσεων αξιολόγησης δεν δημιούργησε μόνο νέα ερωτήματα αλλά και νέες δυνατότητες εκτίμησης της ορθότητας των θεωριών δράσης που εμπεριέχουν τα προγράμματα. Αυτό είναι το αντικείμενο των λεγομένων θεματικών αξιολογήσεων. Πρόκειται για την εκ-των υστέρων αξιολόγηση ενός θέματος κοινού σε περισσότερα προγράμματα, συχνά και σε διακρατική βάση. Από τη συγκριτική ανάλυση των σχέσεων αιτίου – αιτιατού, των μεθόδων παρέμβασης και των προϋποθέσεων επίτευξης ή όχι όμοιων στόχων μεταξύ διαφορετικών προγραμμάτων μπορούμε να εξαγάγουμε συμπεράσματα για την καταλληλότητα των παρεμβάσεων αλλά και για την ίδια τη θεωρία επί της οποίας αυτές στηρίζονται.

Παραδείγματα: Θεματική αξιολόγηση των δράσεων άρσης του κοινωνικού αποκλεισμού των αθίγανων.

Θεματική αξιολόγηση των δράσεων μείωσης των ατμοσφαιρικών ρύπων στα αστικά κέντρα.

### 3. Η Αξιολόγηση της Λογικής και της Δομής του Προγράμματος

Κύριο ζητούμενο είναι να εμβαθύνουμε, να αναλύσουμε και να επανασυνθέσουμε τη λογική του προγράμματος: δηλαδή τις ανάγκες που πρέπει να αντιμετωπισθούν, τη θεωρία δράσης που διέπει το σχεδιασμό του προγράμματος, τους γενικούς και επιμέρους στόχους, τους πόρους, τα μέτρα και τα αναμενόμενα άμεσα και έμμεσα αποτελέσματα.

Στην εκ-των-προτέρων αξιολόγηση τα πιο πάνω αποτελούν τον κύριο όγκο δουλειάς. Στην ενδιάμεση και στην εκ-των-υστέρων αξιολόγηση αυτά αναλύονται εκτενώς μόνο αν δεν έχει γίνει εκ-των-προτέρων αξιολόγηση, ή αν αυτή θεωρείται ελλιπής. Αλλιώς ελέγχεται αν έχουν γίνει μεταβολές σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό ή, όταν απαιτείται, γίνεται μία προσπάθεια διευκρίνισης των στόχων όταν αυτοί είναι ασαφώς διατυπωμένοι.

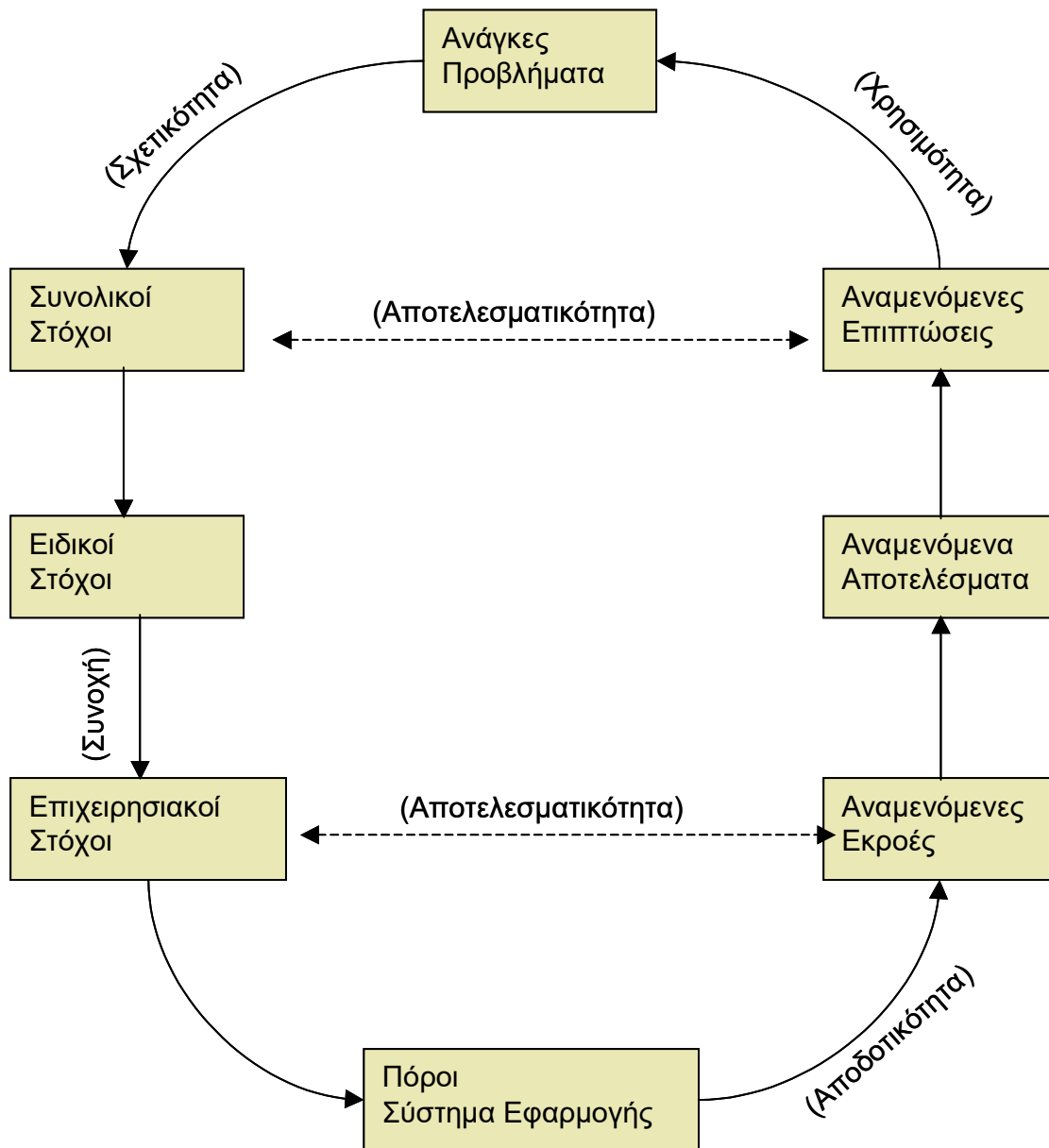
Η ουσία της πιο πάνω δουλειάς είναι η ανάδειξη των διασυνδέσεων μεταξύ όλων των πιο πάνω βασικών στοιχείων του προγράμματος, και κυρίως η εκτίμηση της καταλληλότητας της διαγραφόμενης στρατηγικής και της επάρκειας των διαθέσιμων μέσων για την επίτευξη των στόχων (βλ. Διάγραμμα 1).

Η στρατηγική κινητοποιεί τα διαθέσιμα μέσα για την επίτευξη ενδιάμεσων ειδικότερων στόχων που αθροιστικά κρίνεται ότι θα οδηγήσουν με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο στην επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών.

Παρότι η ανάλυση της δομής του προγράμματος βασίζεται στα επίσημα κείμενα η εμβάθυνση σε θέματα στρατηγικής και θεωρίας δράσης συχνά απαιτεί συνεντεύξεις με τους συντάκτες και τους πολιτικούς προϊσταμένους του προγράμματος.



Διάγραμμα 1



### 3.1 Ανάλυση της κατάστασης αφετηρίας και εκτίμηση σχετικότητας.

Η κατά το δυνατόν πληρέστερη, αντικειμενική και ποσοτικοποιημένη καταγραφή των αρχικών συνθηκών που επικρατούν στον τομέα ή στην περιοχή είναι η πρώτη προϋπόθεση για την ανάλυση της λογικής του προγράμματος. Η συνηθέστερη μέθοδος είναι η ανάλυση τύπου SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) την οποία παρουσιάζουμε συνοπτικά στο Β΄ Μέρος. Τα προγράμματα κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης συνήθως περιλαμβάνουν μια SWOT ανάλυση που έχει καταρτισθεί με ευθύνη των συντακτών του προγράμματος. Σε αυτή τη περίπτωση ρόλος της αξιολόγησης είναι κατ' αρχήν η εκτίμηση των ποιοτικών χαρακτηριστικών της SWOT και η επιβεβαίωση ή μη των συμπερασμάτων της. Σπανιότερα οι προγραμματικές αρχές αναθέτουν στον αξιολογητή την εξαρχής κατάρτιση της SWOT. Τέλος, η ποσοτικοποίηση των διαπιστώσεων της SWOT μορφοποιείται με τις τιμές βάσης κατάλληλων δεικτών (βλ. κεφ. 9.2).

Ο ποιοτικός έλεγχος της SWOT που καλείται να διεξάγει ο αξιολογητής περιλαμβάνει ερωτήματα όπως:

- Η ανάλυση SWOT καλύπτει επαρκώς τους εξωτερικούς παράγοντες και τις ενδογενείς προϋποθέσεις για την αξιοποίηση των ευκαιριών και πλεονεκτημάτων και την αντιμετώπιση των απειλών και των μειονεκτημάτων;
- Περιλαμβάνονται δείκτες αντιπροσωπευτικοί της επικρατούσας κατάστασης και έχουν εκτιμηθεί αξιόπιστες τιμές βάσης;
- Υπάρχει μια δυναμική ανάλυση που να λαμβάνει υπόψη τις τάσεις και μεταβολές στους εξωτερικούς παράγοντες, στις εσωτερικές συνθήκες και στις εφαρμοζόμενες εθνικές ή κοινοτικές πολιτικές;
- Υπάρχει ένα σενάριο για το πώς θα εξελιχθούν τα πράγματα αν δεν υπάρξει παρέμβαση μέσω του προγράμματος (policy-off scenario);

Το επόμενο στάδιο είναι η διερεύνηση της σχετικότητας μεταξύ των ευρημάτων της SWOT και των στόχων του προγράμματος. Κατά πόσον δηλαδή οι στόχοι που θέτει το πρόγραμμα αντιστοιχούν προς τις πλέον κρίσιμες ανάγκες και δυνατότητες που προκύπτουν από την SWOT. Αξιολογείται ο προσδοκώμενος βαθμός κάλυψης των αναγκών, δηλαδή πόσο φιλόδοξοι στόχοι έχουν τεθεί. Επιτυχία μη επαρκών στόχων είναι μη επιτυχία. Εξετάζουμε επίσης αν η ιεράρχηση των στόχων ανταποκρίνεται στην ιεράρχηση προβλημάτων και δυνατοτήτων που προκύπτει από την SWOT.

Με βάση τα συμπεράσματα της SWOT αξιολογείται και η καταλληλότητα της στρατηγικής. Ποια είναι η θεωρία, η επιστημονική βάση που συνδέει τα τελικά επιδιωκόμενα αποτελέσματα με τους ενδιάμεσους, επιχειρησιακούς στόχους των δράσεων του προγράμματος.

Ελέγχοντας τη στρατηγική εξετάζουμε αν οι ενδιάμεσοι στόχοι και τα μέτρα έχουν ιεραρχηθεί με βάση την επίλυση των πιο σημαντικών προβλημάτων, αλλά και την εφικτότητα επίλυσής τους. Στη περίπτωση προγραμμάτων κρατών-μελών της Ε.Ε., κρίνεται και η συνέπεια προς τους κοινούς στόχους που θέτουν οι κοινοτικές πολιτικές.

Μπορούμε τέλος να χαρακτηρίσουμε τη στρατηγική ως επιθετική, ως αμυντική ή και ως μικτή με επιμέρους επιθετικούς και αμυντικούς στόχους. Αμυντική όταν οι στόχοι επιχειρούν να διορθώσουν μια αδυναμία ή να αποσοβήσουν μια απειλή. Επιθετική όταν επιχειρούν να αξιοποιήσουν συγκριτικά πλεονεκτήματα ή να δημιουργήσουν και να εκμεταλλευτούν ευκαιρίες.

### 3.2 Ανάλυση της Συνέπειας και της Σαφήνειας των Στόχων και Μέτρων

Η εκτίμηση της συνέπειας βασίζεται στο συσχετισμό μεταξύ ειδικότερων και γενικότερων στόχων. Σε ποιο βαθμό δηλαδή οι επιχειρησιακού επιπέδου στόχοι που περιλαμβάνει το πρόγραμμα υπηρετούν ένα ανώτερο επίπεδο στόχων (π.χ. σε επίπεδο άξονα προτεραιότητας ή υποπρογράμματος) και κατά πόσον οι τελευταίοι εξειδικεύουν

τους γενικότερους στόχους πολιτικής του προγράμματος. Εάν μπορούμε να τους εντάξουμε ως ενδιάμεσους σταθμούς μιας διαδρομής που οδηγεί ευθέως στους κύριους στόχους του προγράμματος τότε διακρίνουμε ένα υψηλό βαθμό συνέπειας. Ένα επόμενο βήμα είναι ο συσχετισμός των προτεινομένων μέτρων με τους επιμέρους στόχους αλλά και η καταλληλότητα των έργων στα οποία αναλύονται τα Μέτρα για την επίτευξη των στόχων τους. Συναφώς εξετάζεται και η επάρκεια των πόρων σε σχέση με τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

Σε ορισμένα προγράμματα όπου ο βαθμός εξειδίκευσης δεν κατεβαίνει σε επίπεδο έργου, μπορεί να ζητηθεί από τον αξιολογητή να προτείνει αυτός κριτήρια επιλογής έργων που να εξασφαλίζουν ένα ικανοποιητικό βαθμό συνέπειας. Το Διάγραμμα 2 αποτελεί μια απεικόνιση συνέπειας μεταξύ στόχων διαφορετικών προγραμματικών επιπέδων.

Παράδειγμα 1 (ικανοποιητική συνέπεια): Στόχος Προγράμματος η μείωση της ανεργίας  $\Leftrightarrow$  Στόχος Υποπρογράμματος η επαγγελματική κατάρτιση των ανέργων  $\Leftrightarrow$  Στόχος Μέτρου κατάρτιση νέων στις νέες τεχνολογίες  $\Leftrightarrow$  Στόχος Δράσης / έργου κατάρτιση στη χρήση Η/Υ στις γραφικές τέχνες.

Παράδειγμα 2 (αμφίβολη συνέπεια): Στόχος Προγράμματος η μείωση της ανεργίας  $\Leftrightarrow$  Στόχος Υποπρογράμματος η συνεχιζόμενη κατάρτιση εργαζομένων  $\Leftrightarrow$  Στόχος Μέτρου κατάρτιση οικοδόμων σε παραδοσιακά υλικά  $\Leftrightarrow$  Στόχος Δράσης/έργου αντικατάσταση ασφάλτου με καλντερίμι στο κέντρο της πόλης.

Τέλος, ο έλεγχος εξωτερικής συνέπειας διερευνά εάν οι στόχοι του προγράμματος επικαλύπτονται ή και συγκρούονται με τους στόχους άλλων πολιτικών (κοινοτικών ή εθνικών). Πολλές φορές τα προγράμματα σχεδιάζονται χωρίς να λαμβάνουν υπόψη γενικότερες δημοσιονομικές, τομεακές κ.α. πολιτικές. Ο Πίνακας διπλής εισόδου στο Διάγραμμα 3 αφορά αυτόν τον τύπο ελέγχου.

Η σαφήνεια των στόχων συνήθως συνδέεται με την ύπαρξη ποσοτικοποίησης. Συχνά η πρόθεση των πολιτικών προϊσταμένων των προγραμματικών αρχών είναι η διατύπωση ασαφών στόχων ώστε αφενός να διατηρούν μια μεγαλύτερη ευχέρεια επιλογών κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων και αφετέρου να

## **Διάγραμμα 2**

[Θα μοιραστεί στο Μάθημα]

### Διάγραμμα 3

Λοιπές Πολιτικές:

Δράσεις του προγράμματος	Τουριστική Πολιτική	Πολιτική Προώθησης Εξαγωγών	Κοινοτική Πολιτική για ΜΜΕ
Μέτρα κλαδικής διαφοροποίησης	X	X	X
Ενίσχυση Ιδιωτικών Επενδύσεων	√	X	!
Παροχή Υπηρεσιών στις Επιχειρήσεις	√	!	X
Ενίσχυση έρευνας & Τεχνολογίας	X	X	!
Προώθηση της εικόνας της περιφέρειας	!	√	X

X : Καμία σχέση

√ : Συμπληρωματικότητα

! : Κίνδυνος Επικάλυψης

περιορίζεται ο κίνδυνος διάψευσης των εξαγγελιών! Όμως ασαφείς στόχοι σημαίνουν μη-αξιολογήσιμο πρόγραμμα. Είναι πολύ δύσκολο να υπάρξει αντικειμενική κρίση για την επίτευξη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων εάν οι στόχοι δεν επιδέχονται είτε ποσοτικοποίησης είτε μιας προσέγγισης με σαφή ποιοτικά κριτήρια. Εάν το πρόγραμμα παρουσιάζει ασάφεια στόχων είναι καθήκον του αξιολογητή να το επισημάνει και, εφόσον του ζητηθεί, να προτείνει τρόπους διασάφησης.

### 3.3 Ανάλυση Συνοχής και Συνέργιας

Διαπιστώνουμε τη συνοχή του προγράμματος εξετάζοντας τη συχνότητα με την οποία η υλοποίηση ενός μέτρου αποτελεί προϋπόθεση για την υλοποίηση άλλου ή άλλων μέτρων του προγράμματος. Εάν τα μέτρα είναι ανεξάρτητα μεταξύ τους τότε ο βαθμός συνοχής είναι χαμηλός. Εάν εμφανίζουν αλληλεξάρτηση, δηλαδή συχνά ένα μέτρο αποτελεί εισροή άλλου τότε το πρόγραμμα είναι καθετοποιημένο και συνεκτικό.

Η μέτρηση της συνέργιας αφορά το βαθμό στον οποίο πλείονα μέτρα επιδιώκουν τον ίδιο στόχο ή απευθύνονται στον ίδιο πληθυσμό – στόχο. Όταν δηλαδή η επιδίωξη ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος δεν γίνεται μέσω μιας και μόνον παρέμβασης αλλά με περισσότερες που όλες μαζί συνεργούν στην επίτευξή του. Όσο πιο υψηλός ο βαθμός συνέργιας τόσο πιο ολοκληρωμένο είναι το πρόγραμμα.

Και οι δύο αυτές έννοιες είναι συστατικά στοιχεία της έννοιας «πρόγραμμα κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης». Διαφορετικά έχουμε ένα κατάλογο μεμονωμένων έργων υπό τον μανδύα προγράμματος.

\*\*\*

Συνοψίζοντας, κατά την αξιολόγηση των θεμάτων που αναφέρονται στις ενότητες 3.2 και 3.3, καλούμαστε να απαντήσουμε σε ερωτήματα όπως:

- Ποιες θεωρητικές παραδοχές βρίσκονται πίσω από τη στρατηγική του προγράμματος; Ποιες είναι οι σχέσεις αιτιότητας μεταξύ των βασικών στόχων και των παρεμβάσεων;

- Πως τεκμηριώνεται η γεωγραφική και τομεακή συγκέντρωση των δράσεων και των πόρων του προγράμματος;
- Σε ποιο βαθμό επιτυγχάνεται η εσωτερική συνέπεια του προγράμματος; Υπάρχει μια ομαλή κλιμάκωση στόχων ή εμφανίζονται κενά ή συγκρούσεις;
- Πως η αναπτυξιακή στρατηγική του προγράμματος αντιμετωπίζει πιθανές αντιφάσεις μεταξύ ανταγωνιστικότητας και κοινωνικής συνοχής, ανάπτυξης και προστασίας περιβάλλοντος, απελευθέρωσης αγορών και παροχής υπηρεσιών δημόσιας ωφέλειας κ.ο.κ;
- Υπάρχει κίνδυνος σύγκρουσης ή επικάλυψης με άλλες δημόσιες πολιτικές που εφαρμόζονται σε παράλληλο χρόνο;
- Πως εναρμονίζεται η στρατηγική του προγράμματος με μείζονες κοινοτικές προτεραιότητες όπως η Στρατηγική της Λισσαβόνας, η ενίσχυση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, η προώθηση των Διευρωπαϊκών Δικτύων κ.α;
- Πόσο μεγάλοι είναι οι κίνδυνοι εφαρμογής του προγράμματος; Υπάρχει ισορροπία μεταξύ των δύσκολης υλοποίησης καινοτόμων δράσεων και των υψηλής απορροφητικότητας πιο παραδοσιακών δράσεων;
- Σε ποιο βαθμό το πρόγραμμα εμφανίζει υψηλό βαθμό συνοχής με αλληλοεξαρτώμενα μέτρα;
- Σε ποιο βαθμό το πρόγραμμα εμφανίζει υψηλό βαθμό συνέργιας δράσεων που αλληλοσυμπληρώνονται ως προς τον τελικό στόχο;
- Θα μπορούσαν κάποιοι στόχοι του προγράμματος να επιτευχθούν καλύτερα ακολουθώντας ένα διαφορετικό μίγμα πολιτικής;



## 4. Αξιολόγηση των Αποτελεσμάτων του Προγράμματος

### 4.1 Εκροές, Αποτελέσματα και Επιπτώσεις

Με την έννοια «αποτέλεσμα» εννοούμε τρία διαφορετικά πράγματα: τις εκροές, τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις. Ως εκροές νοούνται οι υπηρεσίες ή τα αγαθά που «παράγονται» άμεσα από τα έργα και τις δράσεις του προγράμματος. Πρόκειται για στοιχεία μετρήσιμα από το ίδιο το σύστημα παρακολούθησης της εφαρμογής του προγράμματος. Ως αποτελέσματα νοούμε την, μέσω των εκροών, κάλυψη συγκεκριμένων στόχων του προγράμματος σε σχέση με διαπιστωμένα προβλήματα ή ευκαιρίες. Πρόκειται για στοιχεία που συγκεντρώνονται και ερμηνεύονται στα πλαίσια της αξιολόγησης (της εκ-των-υστέρων ή της ενδιάμεσης εάν πρόκειται για πραγματοποιηθέντα αποτελέσματα, της εκ-των-προτέρων εάν πρόκειται για αναμενόμενα αποτελέσματα). Ως επιπτώσεις νοούμε τις έμμεσες συνέπειες που τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων του προγράμματος προκάλεσαν ενδεχομένως και πέραν των ορίων της περιφέρειας ή του τομέα στόχου. Η ανάλυση των επιπτώσεων είναι χαρακτηριστικό αντικείμενο της εκ-των-υστέρων αξιολόγησης και μπορεί να περιλαμβάνει εκπλήξεις με την επισήμανση επιπτώσεων (θετικών ή αρνητικών) απρόβλεπτων από τις προγραμματικές αρχές.

Παράδειγμα: Το Μέτρο «Επιχορήγηση νέων θέσεων απασχόλησης σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις» έχει ως:

- εκροές: τον αριθμό των επιχειρήσεων που έλαβαν ενισχύσεις και τον αριθμό των επιδοτούμενων θέσεων
- αποτελέσματα: το ποσοστό αύξησης της απασχόλησης στη περιφέρεια εφαρμογής και την επακόλουθη μείωση της ανεργίας
- επιπτώσεις: τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την αύξηση του κύκλου εργασιών των επιχειρήσεων λόγω του μειωμένου κόστους μισθοδοσίας

## 4.2 Η Εκτίμηση του Καθαρού Αποτελέσματος

Το έρμα, η υποκατάσταση και η μετατόπιση είναι οι τρεις κρίσιμοι παράγοντες που πρέπει να εκτιμηθούν για τον υπολογισμό του καθαρού αποτελέσματος.

Εκείνο που πρέπει να θυμόμαστε πάντα είναι ότι αυτό που παρατηρούμε αντικειμενικά αποτελεί τη συνολική μεταβολή του υπό έρευνα μεγέθους, όπως εμφανίζεται μετά το πέρας του προγράμματος, σε σχέση με την αρχική κατάσταση. Δεν μπορούμε όμως να θεωρήσουμε αυτόματα ότι το σύνολο αυτής της μεταβολής είναι αποτέλεσμα του προγράμματος. Ότι δηλαδή οι παρεμβάσεις του προγράμματος αποτελούν τη μόνη αιτία αυτής της μεταβολής. Είναι ενδεχόμενο άλλοι εξωτερικοί παράγοντες, υφιστάμενες τάσεις κλπ να εξηγούν ένα μέρος αυτής της μεταβολής. Το καθαρό αποτέλεσμα είναι η εκτίμηση του αξιολογητή για το μέρος της μεταβολής που μπορεί να αποδοθεί ευθέως στο πρόγραμμα.

Ακόμα και οι πιο ξεκάθαρες εκροές που αποδίδονται στις δράσεις του προγράμματος απαιτούν προσεχτική προσέγγιση. Υπάρχει και εκεί η πιθανότητα να έχουμε χρηματοδοτήσει την πραγματοποίηση εκροών που θα συνέβαιναν ούτως ή άλλως και χωρίς το πρόγραμμα. Αυτό ονομάζεται έρμα και θα πρέπει να αφαιρεθεί προκειμένου να έχουμε το καθαρό αποτέλεσμα.

Παράδειγμα : Επιχορηγούμε επιχειρήσεις για τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης. Όμως μερικές από τις επιχορηγούμενες θέσεις θα δημιουργούνταν ούτως ή άλλως διότι η αύξηση των εργασιών της επιχείρησης απαιτούσε αύξηση προσωπικού. Παρότι οι νέες θέσεις που χρηματοδοτήθηκαν μετρώνται ως εκροή του προγράμματος βλέπουμε ότι δεν είναι όλες αποτέλεσμα αυτού. Υπήρξε έρμα και άρα περιττή δαπάνη πόρων.

Σε άλλες περιπτώσεις οι στρεβλώσεις των αγορών που προκαλούνται από τις παρεμβάσεις του προγράμματος μπορεί να προκαλούν το φαινόμενο της υποκατάστασης. Δηλαδή μέρος των εκροών του προγράμματος υποκαθιστούν άλλα προϋπάρχοντα μεγέθη και δεν αποτελούν καθαρή προσθήκη για το πληθυσμό στόχο. Τα υποκαθιστούμενα μεγέθη πρέπει να αφαιρεθούν για να εκτιμηθεί το καθαρό αποτέλεσμα.

Παράδειγμα : Προκειμένου μια επιχείρηση να εκμεταλλευτεί τις προσφερόμενες ενισχύσεις για πρόσληψη νέων ανέργων, απολύει προϋπάρχον προσωπικό το οποίο αντικαθιστά με επιδοτούμενους νεοπροσληφθέντες. Προφανώς το αποτέλεσμα στη μείωση της ανεργίας δεν είναι το αναμενόμενο.

Τέλος θα πρέπει να διαπιστώσουμε και τις περιπτώσεις της μετατόπισης δηλαδή τις περιπτώσεις όπου παραγωγικοί συντελεστές προκειμένου να αξιοποιήσουν τα προσφερόμενα κίνητρα στη περιοχή - στόχο εγκαταλείπουν άλλες, γειτονικές περιοχές, προκαλώντας εκεί αντίστοιχα προβλήματα.

Παράδειγμα: Προκειμένου μια επιχείρηση να εκμεταλλευτεί τα επενδυτικά κίνητρα που προσφέρονται από το πρόγραμμα, κλείνει υπάρχουσες παραγωγικές μονάδες σε άλλες εκτός προγράμματος περιοχές και μετατοπίζει τις δραστηριότητές της στη περιοχή στόχο.

#### 4.3 Εναλλακτικές Προσεγγίσεις και Μέθοδοι

Ειδικότερα σε σχέση με τα περιφερειακά προγράμματα, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι, δεδομένης της πληθώρας των επιμέρους στόχων και τομέων που καλύπτουν και λόγω της χρήσης διαφορετικών μέσων και μηχανισμών, οι μέθοδοι ανάλυσης πρέπει να προσαρμοστούν ανάλογα.

Ο συνολικός στόχος της επιτάχυνσης της κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης της περιφέρειας επιδιώκεται με πολυτομεακές παρεμβάσεις (μεταφορές, έρευνα, τουρισμός, γεωργία κ.α.) και με διάφορα μέτρα (π.χ. υποδομές, επενδυτικά κίνητρα, κατάρτιση εργαζομένων, συμβουλευτικές υπηρεσίες κλπ). Ως εκ τούτου θα πρέπει εξαρχής να είναι σαφές πια κατηγορία αξιολόγησης επιλέγουμε:

- μια σφαιρική και αναγκαστικά σχετικά επιφανειακή αξιολόγηση των συνολικών αποτελεσμάτων και επιπτώσεων από όλα ανεξαιρέτως τα μέτρα; ή
- μια σε βάθος ανάλυση ορισμένων επίλεκτων μέτρων με τη μορφή της μελέτης περιπτώσεων (case studies); ή

- μια εξειδικευμένη στις μακροοικονομικές και μακροκοινωνικές επιπτώσεις αξιολόγηση;

Η κατηγορία της αξιολόγησης επηρεάζει, όπως είναι φυσικό, και το βάθος της ανάλυσης. Μπορούμε να διακρίνουμε τέσσερα επίπεδα:

1. Περιγραφική αποτύπωση της μεταβολής όπου το αποτέλεσμα αποδίδεται μονοσήμαντα στο πρόγραμμα (π.χ. νέα χλμ. οδικού δικτύου).
2. Συγκριτική αποτύπωση της μεταβολής με χρήση ομάδων ελέγχου για την απομόνωση του καθαρού αποτελέσματος

Ομάδες Ελέγχου: Για τη συγκριτική αποτύπωση της μεταβολής, ένας κλασικός τρόπος, προερχόμενος από τις ιατρικές επιστήμες, είναι η εξαίρεση μιας ομάδας πληθυσμού από τα ευεργετήματα του προγράμματος και η παρατήρηση της μεταβολής σε αυτήν σε σχέση με το πληθυσμό στόχο του προγράμματος. Βασικό στοιχείο η επιλογή της «ομάδας ελέγχου» με σύνθεση και χαρακτηριστικά απολύτως ομοειδή με τον πληθυσμό στόχο. Αυτό αποτελεί και το μεγαλύτερο πρόβλημα της μεθόδου κατά την μεταφορά της στις κοινωνικές επιστήμες. Άλλο πρόβλημα είναι οι νομικοί περιορισμοί στην εξαίρεση κάποιων από το πρόγραμμα αλλά και ο χρόνος και το κόστος της μεθόδου.

3. Ανάλυση των αιτιολογικών σχέσεων για περισσότερες έμμεσες επιπτώσεις ή καινοτόμες παρεμβάσεις
4. Ποσοτική εκτίμηση του καθαρού αποτελέσματος του προγράμματος.

Για την ποσοτική εκτίμηση χρησιμοποιούμε, ομάδες ελέγχου, εκτιμήσεις με παλινδρόμηση μεταβλητών, χρήση μακροοικονομικών υποδειγμάτων, αλλά η μόνη ρεαλιστική επιλογή για μια μέσου κόστους αξιολόγηση είναι μέσω συντελεστών τάσης. Εκτιμούμε το μέγεθος της μεταβολής με βάση τη τάση και το αφαιρούμε από τη συνολική παρατηρούμενη μεταβολή.

Βασικό ζητούμενο για όλα τα ανωτέρω είναι πάντα η εγκυρότητα των εκτιμήσεων. Έχουμε τρεις πτυχές εγκυρότητας: τη δομημένη (κατά πόσον οι δείκτες όντως αποτυπώνουν της επιπτώσεις που αναφέρουμε), την εσωτερική εγκυρότητα (κατά πόσον η μεταβολή όντως αποδεικνύεται ότι είναι αποτέλεσμα του προγράμματος), και την

εξωτερική εγκυρότητα (κατά πόσον η σχέση αιτίου και αιτιατού που προκύπτει από το συγκεκριμένο πρόγραμμα έχει και ανάλογη εφαρμογή σε άλλα προγράμματα).

Οι προαναφερθείσες κατηγορίες αξιολόγησης αποτελεσμάτων και το βάθος της ανάλυσής μας προσδιορίζει και το είδος των στοιχείων που θα χρησιμοποιήσουμε. Μπορούμε να στηριχθούμε τόσο σε δευτερογενή όσο και σε πρωτογενή στοιχεία. Ας αρχίσουμε από τα πρώτα:

Στοιχεία από το πληροφοριακό σύστημα του προγράμματος. Πχ λεπτομερή στοιχεία δαπανών που συλλέγονται ανά έργο μπορούν να χρησιμοποιηθούν για συνθετικές αναλύσεις οριζόντιου χαρακτήρα:

- % των πόρων του προγράμματος που δαπανώνται για προστασία περιβάλλοντος.
- % πόρων υπέρ των αγροτικών ή των αστικών περιοχών,
- % πόρων υπέρ των πολύ μικρών επιχειρήσεων
- κόστος δημιουργίας μιας νέας θέσης απασχόλησης στον αγροτικό και στον αστικό χώρο.

Στοιχεία γενικών στατιστικών μας προσφέρουν την αφετηρία για τη μέτρηση συνολικών μεταβολών από όπου θα αρχίσουν οι εκτιμήσεις μας για το συνολικό αποτέλεσμα. Βέβαια πρέπει να είναι περιφερειοποιημένα έτσι ώστε να συμπίπτουν με την περιοχή στόχου του προγράμματος και σχετικά πρόσφατα. Επίσης τα στατιστικά στοιχεία είναι καλές ενδείξεις για να εκτιμήσουμε το έρμα με βάση τη συνολική τάση, μας προσφέρουν τη βάση για δείκτες μέτρησης επιτυχίας (benchmarks) και μας προσφέρουν τη βάση για την εκτίμηση συντελεστών τάσης (extrapolation coefficients). Η στατιστική βάση REGIO της Eurostat είναι μια καλή πηγή.

Στοιχεία από προηγούμενες αξιολογήσεις και μελέτες μπορούν να προσφέρουν έτοιμο υλικό για δείκτες επιτυχίας, για συντελεστές τάσεων, για την καταλληλότητα ομάδων

αναφοράς κοκ εφόσον εξασφαλίζεται η εξωτερική εγκυρότητα. Και ένας βασικός παράγων είναι και το πόσο πρόσφατη είναι η προηγούμενη μελέτη.

Ας περάσουμε τώρα στις πηγές των πρωτογενών στοιχείων.

Πολύ συχνά προέρχονται από συνεντεύξεις με τους υπεύθυνους διοίκησης του προγράμματος (program managers) και τους χειριστές των μέτρων. Μπορεί να γίνει χρήση ατομικών ή ομαδικών συνεντεύξεων όπου ζητείται η γνώμη των ιδίων των μάνατζερ για τις περιπτώσεις επιτυχίας και αποτυχίας ως προς το αποτέλεσμα. Αλλά προσοχή, η γνώμη τους έχει βαρύτητα ως προς τις επιπτώσεις και τα άμεσα αποτελέσματα όχι ως προς επιπτώσεις, χρησιμότητα κλπ.

Συνεντεύξεις με τους χρήστες. Αναζητούμε αντιπροσωπευτικές απόψεις μεταξύ των επωφελούμενων από τις δράσεις του προγράμματος. Όμως αν είναι να μοιράσουμε ερωτηματολόγια σε αντιπροσωπευτικό δείγμα χρηστών ανά μέτρο τότε το κόστος ανεβαίνει πάρα πολύ. Μπορεί να γίνει μόνο στις θεματικές αξιολογήσεις. Πιο ρεαλιστικές μέθοδοι είναι αυτές της μελέτης περιπτώσεων και της ομαδικής συζήτησης μεταξύ περιορισμένου αριθμού χρηστών ανά μέτρο.

Χρήση μελετών περίπτωσης. Η μελέτη περίπτωσης είναι η σε βάθος λεπτομερειακή ανάλυση ενός έργου ή δράσης. Ανά έργο απαιτεί μεγάλη προσπάθεια και κόστος αλλά το κάνουμε σε μικρό αριθμό αντιπροσωπευτικών περιπτώσεων. Γενικεύοντας μπορούμε έτσι να εκτιμήσουμε και ποσοτικά αποτελέσματα. Πολλές φορές εξετάζουμε δύο περιπτώσεις ανά δράση Μια επιτυχή και μια αποτυχημένη έτσι ώστε να έχουμε ένα εύρος αποτελεσμάτων.

Οι πιο πάνω μέθοδοι παρουσιάζονται αναλυτικότερα στο Β' Μέρος των Σημειώσεων.

\*\*\*

Ολοκληρώνοντας την ανάλυση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων ο αξιολογητής θα πρέπει να είναι σε θέση να απαντήσει ερωτήματα όπως:

- Χρησιμοποιούνται κατάλληλοι δείκτες για ποσοτικές και ποιοτικές μετρήσεις των αποτελεσμάτων;
- Σε ποιο βαθμό τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις του προγράμματος αντιστοιχούν στους διατυπωμένους στόχους και στις ποσοτικοποιημένες προβλέψεις;
- Σε ποια έκταση οι εκροές καλύπτουν πραγματικές ανάγκες και αξιοποιούνται από τους χρήστες; Που οφείλεται τυχόν μειωμένη αξιοποίηση;
- Πως κρίνεται η αποδοτικότητα του προγράμματος συγκρίνοντας το κόστος και τα αποτελέσματά του με ανάλογα άλλων προγραμμάτων;
- Πόσο σαφής είναι η σχέση αιτιότητας μεταξύ των παρεμβάσεων και των αποτελεσμάτων; Υπεισέρονται και τρίτοι παράγοντες που τα επηρεάζουν;
- Υπάρχουν ανεπιθύμητες επιπτώσεις που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο τους στόχους του προγράμματος ή άλλων δημόσιων πολιτικών;
- Υπάρχουν λόγοι που θα καθιστούσαν ορισμένα αποτελέσματα μη διατηρήσιμα μετά το πέρας του προγράμματος;
- Μπορούμε να καταλήξουμε σε γενικότερα συμπεράσματα ως προς την αποτελεσματικότητα συγκεκριμένων μορφών παρέμβασης;

## 5. Αξιολόγηση της Διοίκησης του Προγράμματος

Απαραίτητο χαρακτηριστικό των επιχειρησιακών προγραμμάτων κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης είναι η ύπαρξη ενός αυτοτελούς συστήματος διοίκησης. Το σύστημα θα πρέπει να εγγυάται την συνεχή παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων και δράσεων, την εξασφάλιση της διαφάνειας και της αποδοτικότητας της διαχείρισης των πόρων, τη συμμόρφωση προς την εθνική και κοινοτική νομοθεσία, την ενημέρωση βάσεων δεδομένων σε σχέση με τις εκροές κοκ. Η συνθετότητα αυτού του συστήματος και η κρισιμότητά του για την επιτυχία του προγράμματος το καθιστούν το ίδιο αντικείμενο αξιολόγησης, κυρίως κατά την εκ-των-προτέρων και την ενδιάμεση φάση της.

Η αξιολόγηση αφορά κυρίως την πληρότητα των προβλεπομένων διαδικασιών παρακολούθησης, διοίκησης και ελέγχου, την καταλληλότητα και επάρκεια των οργάνων άσκησης διοίκησης, την ορθολογική κατανομή των αρμοδιοτήτων, και εκ-των-υστέρων την πραγματική απόδοση του συστήματος.

Η αξιολόγηση της πληρότητας των διαδικασιών και κατανομής αρμοδιοτήτων διερευνά εάν στο σύστημα έχουν προβλεφθεί όλες οι απαραίτητες διαδικασίες όπως η έγκριση ένταξης έργων και εξειδίκευσης δράσεων, έγκριση τροποποιήσεων, παρακολούθησης χρηματοοικονομικών ροών, δειγματοληπτικών ελέγχων, σύνταξης εκθέσεων προόδου κλπ. Ως προς την κατανομή εξετάζεται εάν αυτή είναι ορθολογική με βάση την ιεραρχική θέση των επιμέρους οργάνων, την αποφυγή γραφειοκρατικών καθυστερήσεων, την διάκριση ελέγχοντος και ελεγχόμενου, την αποφυγή επικαλύψεων κοκ.

Η αξιολόγηση της καταλληλότητας και επάρκειας των οργάνων διοίκησης εκτιμά την ικανότητά τους να ασκήσουν με επιτυχία τις πιο πάνω αρμοδιότητες με βάση τη στελέχωσή τους (αριθμός στελεχών, γνώσεις, εμπειρία), τις υποδομές (γραφειακοί χώροι, οχήματα, μηχανογράφηση κλπ), αλλά και ειδικά διοικητικά «εργαλεία» όπως τεχνικά δελτία ωριμότητας έργων, κριτήρια επιλογής έργων, γεωγραφικά συστήματα πληροφοριών, δείκτες και βάσεις δεδομένων κοκ.



Τέλος η αξιολόγηση της απόδοσης των οργάνων διοίκησης βασίζεται στη συλλογή πραγματικών δεδομένων από τη λειτουργία του συστήματος, τόσο ποσοτικών, όπως η συχνότητα των συναντήσεων, ο χρόνος διεκπεραίωσης και λήψης τελικών αποφάσεων, ο αριθμός των δειγματοληπτικών ελέγχων, όσο και ποιοτικών όπως η τήρηση των κανόνων και η εφαρμογή των αποφάσεων, η έγκαιρη διαπίστωση προβλημάτων ή παρατυπιών, η ανάληψη διορθωτικών πρωτοβουλιών κ.α.

Τα προαναφερθέντα στοιχεία πρέπει να είναι εποικοδομητικά διατυπωμένα ώστε να βοηθούν σε βελτιωτικές παρεμβάσεις ή και σε μείζονες ανασχεδιασμούς του συστήματος και των διαδικασιών.

Ατομικές συνεντεύξεις, ομαδικές συζητήσεις, μελέτες περιπτώσεων, η επεξεργασία απογραφικών στοιχείων από τα αρχεία των προγραμματικών αρχών, εγκύκλιοι, αποφάσεις και νομοθεσία αποτελούν τις πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές δεδομένων της αξιολόγησης του συστήματος διοίκησης.

Σε κάθε περίπτωση ο αξιολογητής πρέπει να είναι σε θέση να απαντήσει ερωτήματα όπως:

- Περιλαμβάνει το Σύστημα Διοίκησης τα απαραίτητα όργανα / αρχές για τον αποτελεσματικό συντονισμό και έλεγχο του προγράμματος;
- Έχουν εφοδιαστεί τα πιο πάνω όργανα με τις αναγκαίες αρμοδιότητες για την επιτυχή διεκπεραίωση της αποστολής τους;
- Η ιεραρχική θέση των πιο πάνω οργάνων και η ισχύουσα νομοθεσία επιτρέπει την πλήρη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους;
- Πόσο ικανά για την επιτυχή εκτέλεση των καθηκόντων τους είναι τα όργανα διοίκησης με βάση τη στελέχωσή τους, την κατάρτισή τους σε θέματα διοίκησης προγραμμάτων, τις υποδομές τους, τη μηχανογραφική τους υποστήριξη κλπ;
- Παρέχεται επαρκής καθοδήγηση από το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο με βάση εγκυκλίους, αποφάσεις, τυποποιημένα τεχνικά δελτία, ποσοτικούς δείκτες κλπ για την άσκηση των αρμοδιοτήτων παρακολούθησης, συντονισμού και ελέγχου;

- Επιτυγχάνεται η αναγκαία ισορροπία μεταξύ ευελιξίας και διαφάνειας, μεταξύ γραφειοκρατικού φόρτου και αναμενόμενου αποτελέσματος;
- Ποια στοιχεία του Συστήματος Διοίκησης είναι πιθανόν να προκαλούν καθυστέρηση στη διακίνηση της πληροφόρησης, καθυστέρηση στη λήψη αποφάσεων, σύγκρουση συμφερόντων κ.ο.κ.;
- Πως κρίνεται η πραγματοποιηθείσα επίδοση κάθε οργάνου σε σχέση με την πλήρη άσκηση των αρμοδιοτήτων του;
- Πως κρίνεται η συνολική απόδοση του Συστήματος Διοίκησης σε σχέση με τους τεθέντες στόχους και σε σχέση με «άριστες πρακτικές» ;
- Τα όποια προβλήματα διαπιστώνονται κρίνονται ως συμπτωματικά ή ως συστημικά;
- Ποιες βελτιώσεις ή ολικές αναθεωρήσεις προτείνονται για το Σύστημα Διοίκησης;

## 6. Η Προετοιμασία για μια Χρηστική Μελέτη Αξιολόγησης

Όπως κάθε εφαρμοσμένη μελέτη, η χρησιμότητα της μελέτης αξιολόγησης σε μεγάλο βαθμό εξαρτάται από την κατάλληλη προετοιμασία που έχει γίνει από τις αναθέτουσες αρχές. Σε ποιο βαθμό οι τελευταίες έχουν αποφασίσει τι ακριβώς θέλουν και γιατί το θέλουν.

### 6.1 Προσδιορισμός του σκοπού και του πεδίου αναφοράς

Όταν ξεκινάει μια αξιολόγηση είναι αναγκαίο να ξεκαθαρίσει ο λόγος για τον οποίο θα γίνει η αξιολόγηση και να καταγραφούν οι πιθανοί χρήστες της, ώστε να αποφευχθεί σπατάλη δυνάμεων και περιττή εργασία. Το περιεχόμενο της έκθεσης αξιολόγησης αλλά και το στυλ γραφής της αλλάζει ανάλογα με το που αποσκοπεί. Εάν π.χ. η έμφαση δίδεται στη βελτίωση του συστήματος διοίκησης του προγράμματος, η ανάλυση αυτού του συστήματος ως προς την αποτελεσματικότητά του θα είναι κεντρικό στοιχείο της αξιολόγησης. Εάν κύριος σκοπός είναι ο δημοκρατικός έλεγχος, τότε η γλώσσα θα είναι λιγότερο τεχνική και η έμφαση θα είναι στην αποτελεσματικότητα σε σχέση με τους στόχους και σε τυχόν παράπλευρες επιπτώσεις. Εάν ο σκοπός είναι η αναθεώρηση της χρηματοδοτικής κατανομής μεταξύ των δράσεων του προγράμματος η έμφαση θα είναι στην αποδοτικότητα των χρησιμοποιούμενων πόρων και ενδεχομένως σε συγκρίσεις μεταξύ εναλλακτικών λύσεων.

Το πεδίο αναφοράς της αξιολόγησης είναι το επόμενο θέμα που πρέπει να διευκρινιστεί. Θα πρέπει να δοθεί απάντηση στην ερώτηση «τι ακριβώς αξιολογούμε;» :

A) Σκοπεύουμε να περιορίσουμε την αξιολόγηση στα μέτρα και τους πόρους του προγράμματος ή θα συμπεριλάβουμε και τη χρήση άλλων (εθνικών, περιφερειακών ή τοπικών πόρων) που σχετίζονται με τους στόχους του προγράμματος;

B) Θα ασχοληθούμε αποκλειστικά με την περιοχή στόχο του προγράμματος ή και με γειτονικές περιοχές που μπορεί να επηρεάζονται από το πρόγραμμα;

Γ) Οι πόροι που θα αξιολογηθούν αφορούν μόνο αυτούς του συγκεκριμένου προγράμματος ή θα αναφερθούμε και σε προηγούμενα ομοειδή προγράμματα; (βλ. τρόπο εφαρμογής προγραμμάτων των Δ.Τ.).

Πέραν όλων αυτών όμως, πιθανότατα η πιο θεμελιώδης πτυχή της προετοιμασίας μια αξιολόγησης είναι ο προσδιορισμός των βασικών ερωτημάτων που καλείται να απαντήσει. Ένα ευρύ δείγμα τέτοιων ερωτήσεων παραθέσαμε στο τέλος καθεμιάς από τις προηγούμενες ενότητες. Θα μπορούσαμε να τις συνοψίσουμε σε τρεις βασικές κατηγορίες: α) Περιγραφικές ερωτήσεις για το τι αλλαγές παρατηρούνται στο πληθυσμό ή στη περιοχή ή στο τομέα στόχο του προγράμματος; β) Αιτιολογικές ερωτήσεις για το συσχετισμό των παρατηρούμενων αλλαγών με τις δράσεις του προγράμματος, δηλαδή σε ποιο βαθμό οι αλλαγές μπορούν να αποδοθούν στο πρόγραμμα. γ) Αξιολογικές ερωτήσεις που κυρίως αφορούν στην αποτίμηση του πόσο ικανοποιητικά είναι οι εκροές και τα αποτελέσματα.

Ας δούμε ένα ακόμα παράδειγμα για τα τρία είδη ερωτήσεων σε σχέση με ένα συγκεκριμένο Μέτρο κάποιου προγράμματος.

Μέτρο: Παροχή ενισχύσεων σε ερευνητικά κέντρα για εφαρμοσμένη έρευνα.

Περιγραφικές Ερωτήσεις: Πόσα ερευνητικά προγράμματα ενισχύθηκαν, πόσες επιστημονικές δημοσιεύσεις προέκυψαν, ποιο το κόστος ανά πρόγραμμα.

Αιτιολογική Ερώτηση: Οι ενισχύσεις στα ερευνητικά κέντρα σε τι βαθμό βοήθησαν τις ΜΜΕ στην ανάπτυξη καινοτομικών προϊόντων.

Αξιολογική Ερώτηση: Πόσο βελτίωσαν την ανταγωνιστικότητα της περιφέρειας οι παραπάνω ενισχύσεις;

Κατά τον προσδιορισμό τέτοιων ερωτημάτων πρέπει πάντα να λαμβάνεται υπόψη το πόσο εφικτό είναι να δοθούν αξιόπιστες απαντήσεις. Μια ερώτηση μπορεί να είναι πολύ δύσκολο να απαντηθεί εάν π.χ. το πρόγραμμα είναι πολύ πρόσφατο, δεν έχει ακόμα αποδώσει ουσιαστικά αποτελέσματα, δεν υπάρχουν διαθέσιμα στατιστικά δεδομένα, δεν προβλέπονται πιστώσεις για συγκέντρωση πρωτογενούς υλικού, συγκρούεται με

νομοθεσία περί επιχειρηματικού απορρήτου, ιατρικού απορρήτου, προσωπικά δεδομένα κλπ.

Δεδομένων των πιο πάνω περιορισμών αλλά και για την αποφυγή μιας επιφανειακής ή μιας εξαιρετικά δαπανηρής προσέγγισης επιβάλλεται μια αυστηρή επιλογή των προς αξιολόγηση ερωτημάτων. Η επιλογή βασίζεται στη πιθανή χρήση των απαντήσεων (για την οποία πρέπει να ερωτηθούν οι προβλεπόμενοι χρήστες και στις αντικειμενικές δυνατότητες να υπάρξουν τεκμηριωμένες απαντήσεις. Πάντως μεταξύ των δύο κριτηρίων, σημαντικότερο είναι το πρώτο: είναι καλύτερα να έχουμε ελλιπείς απαντήσεις σε καίρια ερωτήματα, παρά να έχουμε πλήρεις απαντήσεις σε περιττά και άνευ χρησιμότητας ερωτήματα.

## 6.2 Οι προδιαγραφές δημοπράτησης μελετών αξιολόγησης

Η ανάθεση μιας μελέτης αξιολόγησης ξεκινάει με τη σύνταξη των προδιαγραφών δημοπράτησης. Οι προδιαγραφές αυτές θα αποτελέσουν μέρος της σύμβασης μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του αξιολογητή. Οι προαναφερθείσες κατηγορίες ερωτήσεων είναι από τα πλέον βασικά στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνονται αλλά δεν είναι το μόνο. Ένας τυπικός κατάλογος περιεχομένων ενός τεύχους δημοπράτησης για μελέτη αξιολόγησης περιλαμβάνει:

- Το θεσμικό πλαίσιο που ρυθμίζει τα της αξιολόγησης και τα της εφαρμογής του προγράμματος.
- Το πεδίο της αξιολόγησης.
- Τις κύριες χρήσεις της αξιολόγησης
- Τις κρίσιμες προς αξιολόγηση ερωτήσεις
- Τις βασικές οδηγίες για τη μεθοδολογία που θα ακολουθηθεί
- Την κατανομή αρμοδιοτήτων των εμπλεκόμενων φορέων
- Το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης

- Τον προβλεπόμενο προϋπολογισμό
- Τις προδιαγραφές ειδίκευσης και εμπειρίας των αξιολογητών
- Τη δομή των παραδοτέων εκθέσεων.

Ο παραπάνω κατάλογος χρήζει ορισμένων επεξηγήσεων:

Όταν περιλαμβάνουμε οδηγίες για μεθοδολογία ο σκοπός δεν είναι να περιορίσουμε και να προκαταλάβουμε τον υποψήφιο αξιολογητή αλλά μόνο να τον προσανατολίσουμε. Να τον βοηθήσουμε να καταλάβει τι επιπέδου δουλειά αναμένουμε. Π.χ. προβλέπουμε χρήση ερωτηματολογίων; προβλέπουμε αναλυτική μελέτη περιπτώσεων (case studies); προβλέπουμε χρήση μεθόδων στατιστικής ανάλυσης, προβλέπουμε χρήση οικονομετρικού υποδείγματος κ.ο.κ.

Ο προϋπολογισμός είναι φυσικό ότι συνδέεται άμεσα με τις προαναφερθείσες μεθοδολογικές απαιτήσεις, το πεδίο της αξιολόγησης και τις προδιαγραφές των αξιολογητών. Κατά μέσο όρο κυμαίνεται από 0,02 για πολύ μεγάλου κόστους προγράμματα (με μεγάλα έργα υποδομής, κίνητρα κλπ) έως και 1.5% του κόστους για μικρού κόστους και υψηλού βαθμού νεωτερικότητας και καινοτομίας προγράμματα.

Ως προς την κατανομή των ρόλων η βασική επιλογή αφορά στη σύσταση ομάδας καθοδήγησης της αξιολόγησης ή όχι. Η ομάδα καθοδήγησης επιλέγεται για να εξασφαλίσει επαρκή παροχή οδηγιών στον αξιολογητή, μη εξάρτηση του αξιολογητή από τις αρχές εφαρμογής και ποιοτικό έλεγχο και συνεπώς αντικειμενικότερες και περισσότερο αποδεκτές εισηγήσεις. Η ομάδα καθοδήγησης πρέπει να είναι ολιγάριθμη (π.χ. 9 άτομα), να περιλαμβάνει εκπρόσωπο των αρχών διαχείρισης, εξωτερικούς εμπειρογνώμονες και εκπροσώπους των τοπικών αρχών και των κύριων ομάδων στόχων. Η ομάδα καθοδήγησης συντάσσει τα τεύχη δημοπράτησης, εισηγείται για την επιλογή του αξιολογητή, παρακολουθεί την πρόοδο εργασιών της αξιολόγησης, παραλαμβάνει τις εκθέσεις επί των οποίων ενδεχομένως ζητάει διορθώσεις και συμπληρώσεις και υποβάλλει εισηγήσεις για διορθωτικές κινήσεις στις αρχές διαχείρισης.

Αναλυτικά, τα διαδικαστικά βήματα για την προετοιμασία της δημοπράτησης μιας μελέτης αξιολόγησης, την παρακολούθηση και παραλαβή της, έχουν ως εξής:

- Βήμα 1: οι εμπλεκόμενες αρχές διαμορφώνουν τις βασικές τους οδηγίες / απαιτήσεις προς την ομάδα καθοδήγησης. Πολλές φορές οι απαιτήσεις αυτές περιλαμβάνονται ως χωριστή ενότητα στο ίδιο το κείμενο του προγράμματος.
- Βήμα 2: Η ομάδα καθοδήγησης συντάσσει τα τεύχη δημοπράτησης με τις προαναφερθείσες προδιαγραφές.
- Βήμα 3: Βάσει των υποβαλλόμενων προσφορών η ομάδα καθοδήγησης επιλέγει τον αξιολογητή και εισηγείται στις αρμόδιες αναθέτουσες αρχές.
- Βήμα 4: οι αρμόδιες αρχές συμβάλλονται με τον αξιολογητή ο οποίος και αρχίζει το έργο.
- Βήμα 5: ο αξιολογητής υποβάλλει τεχνικού χαρακτήρα εκθέσεις με προκαταρκτικές προτάσεις προς την ομάδα αξιολόγησης.
- Βήμα 6: Η ομάδα αξιολόγησης ελέγχει τα παραδοτέα, διορθώνει / συμπληρώνει και υποβάλλει τις δικές της εισηγήσεις στις αρχές διαχείρισης.
- Βήμα 7: Οι αρχές διαχείρισης λαμβάνουν αποφάσεις για τυχόν διορθωτικές κινήσεις.
- Βήμα 8: Οι αρχές δημοσιοποιούν προς το ευρύτερο κοινό τις εκθέσεις αξιολόγησης που έχουν υιοθετηθεί από την ομάδα καθοδήγησης.

### 6.3 Η χρήση των μελετών αξιολόγησης

Οι μελέτες που μαζεύουν σκόνη σε κάποιο ράφι και κανείς δεν τις έχει χρησιμοποιήσει σε τίποτα είναι μια απειλή από την οποία δεν εξαιρούνται ούτε οι μελέτες αξιολόγησης.

Μια πρώτη συνθήκη, που επηρεάζει σημαντικά το κατά πόσο οι αξιολογήσεις λαμβάνονται υπόψη, αφορά στην αιτία που προκάλεσε την διεξαγωγή της αξιολόγησης. Πρόκειται για μια εξωτερική προς το προγραμματικό σύστημα αιτία ή για μια εσωτερική; Με άλλα λόγια η μελέτη αξιολόγησης ήταν μια επιθυμία των

ιδίων των προγραμματικών αρχών, ή μια κατάσταση που επεβλήθη από εξωγενείς παράγοντες όπως π.χ. οι Κανονισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης τους οποίους εξετάζουμε στο επόμενο κεφάλαιο; Ως εξωγενείς μπορούν επίσης να θεωρηθούν και απαιτήσεις που προέρχονται από το κοινοβούλιο ή κάποια ανεξάρτητη ελεγκτική αρχή (π.χ. Ελεγκτικό Συνέδριο), όχι μόνο από το εξωτερικό. Έχει παρατηρηθεί ότι διεθνώς, σε ανώριμα διοικητικά συστήματα, η απαίτηση για αξιολόγηση είναι συνήθως εξωγενής. Στις περιπτώσεις αυτές, όπου η αξιολόγηση νοείται ως μια υποχρεωτική ελεγκτική διαδικασία, από την οποία εάν προκύψουν αρνητικές κρίσεις προκαλούνται κυρώσεις (π.χ. περικοπή πιστώσεων), δημιουργούνται συνθήκες αποστασιοποίησης των προγραμματικών αρχών και άρνησης ενσωμάτωσης των συμπερασμάτων της αξιολόγησης στο σχεδιασμό ή στην διαχείριση του προγράμματος.

Μια δεύτερη συνθήκη αφορά στον εάν, για λόγους ανεξαρτησίας, έχει επιλεγεί μια εξωτερική αξιολόγηση. Στα προηγούμενα έχουμε τονίσει ότι η ανεξαρτησία του αξιολογητή είναι κρίσιμη παράμετρος και συνήθως επιδιώκεται με την διεξαγωγή της αξιολόγησης από ιδιώτες μελετητές ή άλλους φορείς που δεν εξαρτώνται από τις προγραμματικές αρχές. Όμως, αν δεν ληφθούν κατάλληλα μέτρα, αυτό μπορεί να έχει ως παρενέργεια το να μην υιοθετηθούν τα ευρήματα της αξιολόγησης από τους διαχειριστές του προγράμματος, είτε διότι δεν τα θεωρούν αντικειμενικά, αφού δεν συμμετείχαν στη διαμόρφωσή τους, είτε διότι κρίνεται ότι ασχολούνται με θέματα δευτερεύοντα ή πάντως όχι υψηλής προτεραιότητας ως προς την καλή εκτέλεση του προγράμματος. Γι' αυτό έχει σημασία η συγκρότηση των ομάδων καθοδήγησης, που αναφέραμε στη προηγούμενη ενότητα, που επιτρέπουν την συμμετοχική διαμόρφωση του πλαισίου αξιολόγησης, χωρίς να θυσιάζεται το στοιχείο της ανεξαρτησίας.

Είναι αυτονόητο ότι η χρησιμότητα μιας αξιολόγησης εξαρτάται από την ποιότητά της και κυρίως από το αν δίνει αξιόπιστες απαντήσεις σε καίρια ερωτήματα που αφορούν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή του προγράμματος. Η εξασφάλιση αυτής της προϋπόθεσης σε μεγάλο βαθμό εξαρτάται από την επαρκή προετοιμασία της



αναθέτουσας αρχής, τις προδιαγραφές και τη διαδικασία επιλογής και παρακολούθησης των αξιολογητών, θέματα στα οποία δίδουμε έμφαση στις προηγούμενες ενότητες του παρόντος κεφαλαίου.

Μια ακόμα παράμετρος που επηρεάζει τη χρήση μιας αξιολόγησης είναι ο βαθμός συμμετοχικής διακυβέρνησης και διαφάνειας που τα πολιτικά ήθη κάθε χώρας ορίζουν. Αποκεντρωμένα συστήματα διακυβέρνησης, συμμετοχικές διαδικασίες όπως τα δημοψηφίσματα, τα συμβούλια περιοχής, η διαβούλευση με ΜΚΟ, κοκ, συνήθως συνδέονται με θεσμοθετημένες διαδικασίες αξιολόγησης που αποτελούν μέρος της ενημέρωσης ή και τη βάση της διαβούλευσης μεταξύ των συμμετεχόντων. Αντίθετα συγκεντρωτικά συστήματα, που λειτουργούν στη βάση της γραφειοκρατικής αυτάρκειας και της αποκλειστικότητας στην άσκηση εξουσίας, είναι αρνητικά σε κάθε εξωτερική αξιολόγηση που μπορεί να δημιουργήσει ρήγματα στην αυθεντία των διοικούντων.

Τέλος η φάση του προγραμματισμού κατά την οποία εκτελείται μια αξιολόγηση επηρεάζει τις πιθανότητες για αξιοποίησή της. Οι ενδιάμεσες αξιολογήσεις είναι συνήθως οι πλέον χρηστικές αφού εξ αρχής ο σκοπός τους είναι να βοηθηθούν οι προγραμματικές αρχές στη βελτίωση του υπό υλοποίηση προγράμματος. Οι εκ των προτέρων αξιολογήσεις τείνουν να είναι πιο θεωρητικές, και ιδιαίτερα αν διεξαχθούν όταν ο αρχικός σχεδιασμός έχει οριστικοποιηθεί, κινδυνεύουν να μην χρησιμοποιηθούν. Ακόμα περισσότερο διατρέχουν αυτό τον κίνδυνο οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις οπότε το υπόψη πρόγραμμα έχει πλέον ολοκληρωθεί.

Εδώ όμως πρέπει να γίνει μια επισήμανση: Ακόμα και αν μια συγκεκριμένη μελέτη αξιολόγησης αποδειχθεί μη χρήσιμη για το πρόγραμμα που αφορά, η χρησιμότητά της μπορεί να προκύψει από την τεχνογνωσία που προσφέρει στις προγραμματικές αρχές και η οποία μπορεί να αποβεί χρήσιμη σε ένα επόμενο κύκλο αναπτυξιακών προγραμμάτων. Επίσης, όταν δεν πρόκειται για μια μεμονωμένη αξιολόγηση άλλα για ένα σύστημα τακτικών αξιολογήσεων πολλών μορφών προγραμμάτων, η συνολική προγραμματική τεχνογνωσία που αναπτύσσεται είναι πολύ σημαντική και,

ίσως, ακόμα σημαντικότερη είναι η «κουλτούρα» αξιολόγησης που δημιουργείται στους φορείς δημοσίων πολιτικών.

## 7. Η Ελληνική Εμπειρία

### 7.1 Οι αρχικές προσπάθειες

Η πρώτη συστηματική προσπάθεια αξιολόγησης αναπτυξιακών προγραμμάτων γίνεται στη χώρα μας με την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) την περίοδο 1986-1992. Χωρίς κανόνες μεθοδολογίας και με ασαφείς απαιτήσεις από τις αναθέτουσες αρχές ήταν φυσικό ότι το περιεχόμενο πολύ απείχε από τις προδιαγραφές που θέσαμε στα προηγούμενα. Αυτό όμως δεν ήταν χαρακτηριστικό μόνο των ελληνικών ΜΟΠ. Και σε κοινοτικό επίπεδο, όπως έχουμε ήδη αναφέρει, πριν είκοσι χρόνια η αξιολόγηση αναπτυξιακών προγραμμάτων έκανε ακόμα τα πρώτα της βήματα.

Παρόμοια ήταν η κατάσταση και με τα προγράμματα του Α΄ ΚΠΣ (1989-1993). Ο βαθμός προετοιμασίας των προγραμματικών αρχών για τον προσανατολισμό και υποστήριξη του έργου της αξιολόγησης είχε βεβαίως βελτιωθεί αλλά τα ανοιχτά ζητήματα για την ακολουθητέα μεθοδολογία παρέμεναν. Κατ' αρχήν οι εκθέσεις κυμαίνονταν μεταξύ της εκ-των-προτέρων και της ενδιάμεσης αξιολόγησης ανάλογα με το βαθμό προόδου κάθε προγράμματος. Δεδομένου ότι η ανάθεση διεξαγωγής των αξιολογήσεων έγινε στον ίδιο χρόνο για όλα τα προγράμματα αλλά αυτά ούτε εγκρίθηκαν στην ίδια περίοδο, ούτε η εφαρμογή τους προχώρησε με τον ίδιο ρυθμό, οι αξιολογητές έπρεπε να προσαρμόσουν περιεχόμενο και μεθοδολογία στην πραγματικότητα κάθε προγράμματος. Σημειωτέον ότι οι αξιολογήσεις έγιναν όλες με ανάθεση σε εξωτερικούς αξιολογητές και οι συμβατικές τους υποχρεώσεις δεν επέτρεπαν αναβολές στα παραδοτέα.

Οι μεγαλύτερες όμως δυσκολίες προέρχονταν από την έλλειψη ποσοτικοποιημένων στόχων και δομών παρακολούθησης που να παρέχουν δεδομένα κατάλληλα για τη διεξαγωγή αξιολόγησης. Απουσίαζαν, δηλαδή, δύο βασικοί όροι ώστε τα προγράμματα της εποχής εκείνης να είναι αξιολογήσιμα. Αναγκαστικά μεγάλο μέρος της δουλειάς των αξιολογητών αναλώθηκε στη ποσοτικοποίηση των στόχων και στην συμπλήρωση του

συστήματος παρακολούθησης και διοίκησης (monitoring) προκειμένου να δημιουργήσουν βάσεις δεδομένων κυρίως σε σχέση με τη φυσική υλοποίηση των έργων και τις άμεσες εκροές των παρεμβάσεων.

Παρά ταύτα η σώρευση εμπειρίας και γνώσεων της περιόδου εκείνης ήταν πολύ σημαντική τόσο για τις ομάδες αξιολόγησης όσο και τις αναθέτουσες αρχές. Συντάχθηκαν άνω των 30 εκθέσεων αξιολόγησης και συμμετείχαν 20 περίπου μελετητικά γραφεία ή κοινοπραξίες. Ιδιαίτερο συμβουλευτικό και συντονιστικό ρόλο είχε το ΚΕΠΕ ενώ η συνολική εποπτεία και διαχείριση του έργου της αξιολόγησης ανήκε (και συνεχίζει έως σήμερα) στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (πρώην ΥΠΕΘΟ). Η τελευταία αυτή επιλογή δημιούργησε μεν ένα σημαντικό πυρήνα τεχνογνωσίας και επέτρεψε τον καλύτερο συντονισμό και σε ένα βαθμό την ανεξαρτησία άποψης των επιμέρους εκθέσεων, εμπόδισε όμως τη διάχυση μιας κουλτούρας αξιολόγησης στις υπόλοιπες κεντρικές και περιφερειακές προγραμματικές αρχές. Σε κάποιο βαθμό συντέλεσε και στη μικρή αξιοποίηση των συμπερασμάτων και προτάσεων της αξιολόγησης στις διαδικασίες διορθωτικών αναπρογραμματισμών.

Οι αυξημένες υποχρεώσεις που έθεταν οι νέοι κοινοτικοί κανονισμοί, η ωρίμανση της μεθοδολογίας και η τυποποίησή της από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά και η προαναφερθείσα συσσωρευμένη εμπειρία οδήγησε σε μια σαφή αναβάθμιση των αξιολογήσεων κατά τις προγραμματικές περιόδους του Β΄ και Γ΄ Κ.Π.Σ και του ΕΣΠΑ. (1994-2013). Υπήρξε πλέον σαφής διαφοροποίηση του έργου της εκ-των-προτέρων αξιολόγησης από την ενδιάμεση αξιολόγηση, δόθηκε ένα πολύ αναλυτικότερο πλαίσιο αξιολόγησης τόσο ως προς τις μεθοδολογικές προδιαγραφές όσο και ως προς τα περιεχόμενα των παραδοτέων, δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην εκτίμηση των μηχανισμών υλοποίησης των δράσεων αλλά και στα πρώτα ενδιάμεσα αποτελέσματα. Επίσης τα ίδια τα προγράμματα περιέλαβαν ποσοτικές εκτιμήσεις για τους στόχους τους και όρισαν συγκεκριμένους δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων (κυρίως στο Γ΄ ΚΠΣ).

Παρέμειναν όμως πολλά και σημαντικά προβλήματα αξιολογησιμότητας που εξακολουθούν να θέτουν εμπόδια στη διεξαγωγή αξιόπιστων και χρηστικών αξιολογήσεων:

- Τα επιμέρους έργα που συνθέτουν τα Μέτρα και τα επιμέρους Μέτρα που συνθέτουν τα Υποπρογράμματα έχουν τέτοια ποικιλομορφία περιεχομένου και στόχων που καθιστούν άνευ ουσίας τη προσπάθεια σύνθεσης και εξαγωγής συνολικών συμπερασμάτων. Έτσι είναι εφικτή η ποσοτική εκτίμηση των αποτελεσμάτων μόνο στα δύο αντίθετα άκρα: στο επίπεδο των μεμονωμένων έργων και στο επίπεδο των μακρο-επιπτώσεων του προγράμματος συνολικά.
- Οι εκτιμήσεις κόστους (προϋπολογισμοί) που περιλαμβάνουν τα προγράμματα συνήθως απέχουν πολύ από την τελική δαπάνη που απαιτείται για τη λειτουργική ολοκλήρωση των δράσεων, το μέγεθος της οποίας συνήθως διαπιστώνεται μόνο εκ των υστέρων. Συνεπώς εκ-των-προτέρων κρίσεις για την αποδοτικότητα των δράσεων με βάση τα μοναδιαία κόστη είναι εξαιρετικά ανασφαλείς.
- Όλα τα προγράμματα εμφανίζουν μεγάλες καθυστερήσεις στη φυσική ολοκλήρωση των δράσεων και ακόμα μεγαλύτερες στη λειτουργική τους ολοκλήρωση που είναι προϋπόθεση για την εκτίμηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων. Σχεδόν στο σύνολό τους οι εκθέσεις περιορίζονται μόνο σε εκτιμήσεις βάσει προβλέψεων.
- Τα προγράμματα αλλά και τα επιμέρους Μέτρα τους έχουν μικρό βαθμό αυτοτέλειας. Πολλές παρεμβάσεις χρηματοδοτούνται τόσο από τα τομιακά προγράμματα του εθνικού σκέλους όσο και από τα ΠΕΠ. Συχνά και από άλλες χρηματοδοτικές πηγές (Ταμείο Συνοχής, ίδιους πόρους των ΔΕΚΟ, των ΟΤΑ κλπ). Είναι συνεπώς εξαιρετικά δυσχερής ο διαχωρισμός των αποτελεσμάτων του υπό αξιολόγηση προγράμματος από αυτά των άλλων παράλληλων παρεμβάσεων.

Εν μέρει λόγω των ανωτέρω προβλημάτων και εν μέρει λόγω των σχετικών κατευθύνσεων που δόθηκαν από τις αναθέτουσες αρχές οι πιο πρόσφατη γενιά εκθέσεων

διακατέχεται από μια «δεικτομανία» επιχειρώντας να ποσοτικοποιήσει τα πάντα μέσω δεικτών αμφίβολης αξιοπιστίας και αντιπροσωπευτικότητας. Αντίστοιχα σπάνια χρησιμοποιούνται ποιοτικές μέθοδοι ανάλυσης όπως οι συνεντεύξεις με τους χρήστες, οι αναλύσεις περιπτώσεων κ.ο.κ. Ως αποτέλεσμα η πραγματική χρησιμότητα των (ογκωδέστατων πλέον) εκθέσεων είναι περιορισμένη, ίσως και χαμηλότερη από εκείνες παλαιότερων ετών.

Τούτων λεχθέντων, ο προσεχτικός αναγνώστης θα βρει πάντως μια πληθώρα πληροφοριών, κρίσεων και προτάσεων που καθιστούν τις αξιολογήσεις αναμφίβολα ωφέλιμες μελέτες για τη στήριξη διορθωτικών ενεργειών αλλά κυρίως για το σχεδιασμό νέων αναπτυξιακών προγραμμάτων.

## 7.2 Η Προγραμματική Περίοδος 2007-2013

Η Προγραμματική περίοδος 2007-2013 παρουσίασε σημαντικές διαφορές με την προηγούμενη 2000-2006 καθώς κατά την 4<sup>η</sup> αυτή περίοδο διαφοροποιήθηκε η γεωγραφική επιλεξιμότητα των ελληνικών περιφερειών, η αρχιτεκτονική των ίδιων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Ε.Σ.Π.Α. 2007-2013 (μικρότερο πλήθος Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και την οριζόντια εξυπηρέτηση πολλών τομεακών πολιτικών από περισσότερα του ενός Ε.Π.) και η εκτεταμένη αξιοποίηση των διαδικασιών εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε Ενδιάμεσους Φορείς Διαχείρισης και σε Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές.

Παράλληλα, η περίοδος 2007-2013 διακρίνεται και από μια σημαντική ιδιαιτερότητα, η οποία επηρέασε σημαντικά την μεθοδολογική προσέγγιση του έργου της Αξιολόγησης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αυτή του μεταβαλλόμενου εξωτερικού περιβάλλοντος η οποία συνδέθηκε με την οικονομική κρίση, την δημοσιονομική κρίση και την επακόλουθη προσφυγή στον «Μηχανισμό στήριξης της ελληνικής οικονομίας», την επιβολή ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης και την απόδοση μεγαλύτερης σημασίας στην μακροοικονομική και δημοσιονομική σταθερότητα έναντι της Πολιτικής Συνοχής (ενισχύοντας τον ποσοτικοποιημένο έλεγχο της συνάφειας με το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων και το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Σύγκλισης), και την υιοθέτηση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» (ουσιαστικά διάδοχος της Στρατηγικής της Λισσαβόνας). Οι νέες αυτές εξωτερικές συνθήκες κατέστησαν υποχρεωτική την αναθεώρηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων κατά τη διάρκεια εφαρμογής τους.

Ο Κανονισμός 1083/2006 στο πλαίσιο των νέων αυτών συνθηκών επέφερε αλλαγές στο έργο της Αξιολόγησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων οδηγώντας αυτό προς μια

πιο ευέλικτη και κατευθυνόμενη από συγκεκριμένες κατευθύνσεις μορφή «Αξιολόγησης κατά τη διάρκεια υλοποίησης». Η νέα αυτή μορφή, περιλάμβανε μια σειρά από εκθέσεις αξιολόγησης παράλληλα με την εφαρμογή του εκάστοτε Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος, εντοπίζοντας και αναλύοντας τις αλλαγές στο εξωτερικό του περιβάλλον δίδοντας έμφαση περισσότερο στην πρόοδο που συντελούταν ως προς την επίτευξη των μακροπρόθεσμων επιπτώσεων του κι επιβάλλοντας με τον τρόπο αυτό μια στενότερη διασύνδεση του έργου της αξιολόγησης με αυτό της παρακολούθησης.

Ενώ τα εργαλεία και οι τεχνικές αξιολόγησης που αξιοποιήθηκαν για την εξέταση των αξιολογικών ερωτημάτων δεν άλλαξαν σημαντικά, υπήρξε αλλαγή στην μεθοδολογική προσέγγιση καθώς απαιτήθηκε ο συνδυασμός της Αξιολόγησης ως προς την πολιτική του Προγράμματος και της Αξιολόγησης ως προς την επίδοση του Προγράμματος. Η Αξιολόγηση ως προς την Πολιτική του Προγράμματος αναφέρεται κυρίως σε στρατηγικής και θεματικής φύσης αξιολογήσεις (policy-related) ενώ η Αξιολόγηση ως προς την επίδοση του Προγράμματος αναφέρεται κυρίως σε επιχειρησιακής φύσης Αξιολογήσεις (performance-related).

Λόγω της εφαρμογής των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων κατά χωρική ενότητα και όχι κατά διοικητική Περιφέρεια κατά την Προγραμματική περίοδο 2007-2013, το έργο της Αξιολόγησης εκτελέστηκε σε δύο φάσεις μια κατά διοικητική Περιφέρεια και μία κατά χωρική ενότητα αναγκάζοντας τον Αξιολογητή να προχωρήσει παράλληλα με την διοικητική Περιφέρεια, σε σύνθεση εκκρών σε επίπεδο αποτελεσμάτων για τη συνολική χωρική ενότητα, σύνθεση αποτελεσμάτων σε επίπεδο επιπτώσεων για τη συνολική χωρική ενότητα και ειδική αντιμετώπιση για τις «διασυνοριακές» περιοχές μεταξύ των διοικητικών περιφερειών.





Επιπρόσθετα, σύμφωνα με την Οδηγία 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την ΚΥΑ υπ.αριθμ. 10717 ΥΠΕΧΩΔΕ/ΕΥΠΠΕ (5/9/2006) σχετικά με την αξιολόγηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων στο περιβάλλον, εντάχθηκε η Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (Σ.Π.Ε.) των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Η Σ.Π.Ε. αποτελεί μια διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενός σχεδίου ή προγράμματος η οποία περιλαμβάνει την εκπόνηση στρατηγικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (Σ.Μ.Π.Ε.), τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων, την συνεκτίμηση της Σ.Μ.Π.Ε. κατά την λήψη των τελικών αποφάσεων. Πιο συγκεκριμένα, η εκτίμηση των Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων σχεδίων ή Προγραμμάτων αποσκοπεί στην εξέταση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των προτάσεων του Προγραμματικού κειμένου και την ανάδειξη της βέλτιστης επιλογής ανάμεσα στις εναλλακτικές λύσεις που προτείνονται, σημειώνοντας τους λόγους για τους οποίους επιλέγεται η συγκεκριμένη λύση. Πρόκειται για ένα σημαντικό εργαλείο βελτίωσης των Προγραμμάτων και ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης στον επιχειρησιακό προγραμματισμό. Η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων συνιστά

μια παράλληλη και συμπληρωματική διαδικασία με αυτήν της κατάρτισης του Επιχειρησιακού Προγράμματος και της εκ των προτέρων αξιολόγησής του.

Παρά τις σημαντικές βελτιώσεις και αλλαγές στο περιεχόμενο και τις διαδικασίες εκπόνησης των Αξιολογήσεων, πολλά και σημαντικά προβλήματα αξιολογοσιμότητας παρέμειναν και εξακολουθούν να θέτουν εμπόδια στη διεξαγωγή αξιόπιστων και χρηστικών αξιολογήσεων:

- Όλα τα προγράμματα εμφάνιζαν μεγάλες καθυστερήσεις στη φυσική ολοκλήρωση των δράσεων και ακόμα μεγαλύτερες στη λειτουργική τους ολοκλήρωση που είναι προϋπόθεση για την εκτίμηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων. Σχεδόν στο σύνολό τους οι εκθέσεις περιορίζονται μόνο σε εκτιμήσεις βάσει προβλέψεων.
- Τα προγράμματα αλλά και τα επιμέρους Μέτρα τους είχαν μικρό βαθμό αυτοτέλειας. Πολλές παρεμβάσεις χρηματοδοτούνταν τόσο από τα τομεακά προγράμματα του εθνικού σκέλους όσο και από τα ΠΕΠ. Συχνά και από άλλες χρηματοδοτικές πηγές (Ταμείο Συνοχής, ίδιους πόρους των ΔΕΚΟ, των ΟΤΑ κλπ). Ήταν συνεπώς εξαιρετικά δυσχερής ο διαχωρισμός των αποτελεσμάτων του υπό αξιολόγηση προγράμματος από αυτά των άλλων παράλληλων παρεμβάσεων.
- Τα επιμέρους έργα που συνέθεταν τα Μέτρα και τα επιμέρους Μέτρα που συνέθεταν τα Υποπρογράμματα, έχουν τέτοια ποικιλομορφία περιεχομένου και στόχων που καθιστούν άνευ ουσίας τη προσπάθεια σύνθεσης και εξαγωγής συνολικών συμπερασμάτων. Με αποτέλεσμα να είναι εφικτή η ποσοτική εκτίμηση των αποτελεσμάτων μόνο στα δύο αντίθετα άκρα: στο επίπεδο των μεμονωμένων έργων και στο επίπεδο των μακρο-επιπτώσεων του προγράμματος συνολικά.
- Οι εκτιμήσεις κόστους (προϋπολογισμοί) που περιλάμβαναν τα προγράμματα συνήθως απείχαν πολύ από την τελική δαπάνη που απαιτείται για τη λειτουργική ολοκλήρωση των δράσεων. Συνεπώς εκ-των-προτέρων κρίσεις για την αποδοτικότητα των δράσεων με βάση τα μοναδιαία κόστη ήταν εξαιρετικά ανασφαλείς.

## 7.3 Η Νεότερη Περίοδος

### 7.3.1 Βασικές Αρχές

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά την περίοδο 2014-2020, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 περί καθορισμού Κοινών Διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (CPR1303/2013), δίδει ιδιαίτερη έμφαση σε σχέση με προηγούμενες Προγραμματικές περιόδους, τόσο στους στόχους των Προγραμμάτων, στην λογική της παρέμβασης για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων όσο και στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και των επιπτώσεων. Το έργο των Αξιολογήσεων εστιάζει περισσότερο από τις αξιολογήσεις εφαρμογής σε αξιολογήσεις επιπτώσεων, με απώτερο στόχο τον προσδιορισμό των πραγματικών αποτελεσμάτων ενός Προγράμματος και την εκτίμηση του κατά πόσον αυτά αποτελούν πραγματική επίπτωση του Προγράμματος και όχι απόρροια συγκυριακών παραγόντων ή άλλων παρεμβάσεων. Θέτοντας ως κριτήριο την αποτελεσματικότητα η Αξιολόγηση καθορίζει τον βαθμό κατά τον οποίο επιτεύχθηκαν οι τεθέντες στόχοι, συγκρίνοντας τα πραγματικά με τα επιθυμητά αποτελέσματα. Ειδικότερα, η Αξιολόγηση Επιπτώσεων αποσκοπεί στην αποτίμηση του βαθμού κατά τον οποίο η παρέμβαση συνέβαλε στο να γίνουν οι αλλαγές που είχαν προβλεφθεί ότι θα πραγματοποιηθούν με την υλοποίηση της παρέμβασης. Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο η έννοια της επίπτωσης ορίζεται ως η αλλαγή που μπορεί να αποδοθεί σε μια παρέμβαση και όχι τα μακροχρόνια άμεσα ή έμμεσα αποτελέσματα.

Βασικό σκοπό του έργου της αξιολόγησης κατά την 5<sup>η</sup> Προγραμματική περίοδο αποτελεί η βελτίωση της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της λογικής συνέπειας της συνδρομής των Διαρθρωτικών Ταμείων καθώς και της υλοποίησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε σχέση με την αποτελεσματική αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι Περιφέρειες. Η Αξιολόγηση μπορεί να είναι στρατηγικής φύσης η οποία εξετάζει την εξέλιξη ενός Προγράμματος ή μιας ομάδας

Προγραμμάτων σε σχέση με τις κοινοτικές και τις εθνικές προτεραιότητες και επιχειρησιακής φύσης η οποία εξετάζει την παρακολούθηση της υλοποίησης ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος. Το έργο της Αξιολόγησης και κατά την περίοδο 2014-2020 διεξάγεται με ευθύνη των κρατών-μελών ή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ανατίθεται σε ανεξάρτητους από τις αναθέτουσες αρχές εμπειρογνώμονες ή φορείς και χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της Τεχνικής Βοήθειας κάθε Προγράμματος.



Σύμφωνα με τον Κανονισμό Κοινών Διατάξεων 1303/2013 ορίζει τις βασικές απαιτήσεις της περιόδου 2014-2020 για το έργο της Αξιολόγησης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, οι οποίες συνοψίζονται στα ακόλουθα:

- Τα κράτη μέλη πραγματοποιούν εκ των προτέρων αξιολογήσεις για τη βελτίωση της ποιότητας σχεδιασμού κάθε Προγράμματος. Οι εκ των προτέρων αξιολογήσεις εκτελούνται υπό την ευθύνη της αρχής που είναι υπεύθυνη για την εκπόνηση του Προγράμματος. Υποβάλλονται ταυτόχρονα με το Πρόγραμμα, μαζί με συνοπτική παρουσίαση.

- Οι αξιολογήσεις πραγματοποιούνται με σκοπό την βελτίωση της ποιότητας του σχεδιασμού και της υλοποίησης των προγραμμάτων, καθώς και για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας, της απόδοσης και των επιπτώσεων τους
- Ο αντίκτυπος των προγραμμάτων αξιολογείται σύμφωνα με την αποστολή κάθε ΕΔΕΤ σε σχέση με τους στόχους της στρατηγικής της Ένωσης για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και, ανάλογα με το μέγεθος του Προγράμματος σε σχέση με το ΑΕγχΠ και την ανεργία στην οικεία περιοχή προγράμματος
- Οι αξιολογήσεις γίνονται από εσωτερικούς ή εξωτερικούς εμπειρογνώμονες, λειτουργικά ανεξάρτητους από τις αρχές που είναι αρμόδιες για την υλοποίηση του προγράμματος
- Όλες οι αξιολογήσεις δημοσιοποιούνται στο κοινό
- Όλες οι αξιολογήσεις διαβιβάζονται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή

#### Έκθεση σύνοψης των αξιολογήσεων

Σύμφωνα με το άρθρο 114 του 1303/2013 η έκθεση σύνοψης των αξιολογήσεων (report summarizing evaluation) παρουσιάζει συνοπτικά τα συμπεράσματα όλων των αξιολογήσεων που εκπονήθηκαν κατά την διάρκεια της προγραμματικής περιόδου, τις βασικές εκροές του Προγράμματος καθώς και τα ζητήματα που κρίθηκε πως επηρέαζαν την επίδοση του Προγράμματος και τα μέτρα που λήφθηκαν για τον λόγο αυτό. Η έκθεση σύνοψης των αξιολογήσεων αναμένεται να υποστηρίξει τα Κράτη Μέλη να προετοιμαστούν για την επόμενη προγραμματική περίοδο και να συμβάλει στην εκπόνηση της εκ των υστέρων αξιολόγησης, η οποία θα εκπονηθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με τα Κράτη Μέλη.

### 7.3.2 Σχέδιο Αξιολόγησης

Στην αρχή της Προγραμματικής περιόδου καλείται κάθε Διαχειριστική Αρχή ή το κράτος Μέλος, σύμφωνα με τον Κανονισμό Κοινών Διατάξεων 1303/2013, να καταρτίσει Σχέδιο Αξιολόγησης για ένα ή περισσότερα Επιχειρησιακά Προγράμματα και να το υποβάλλει στην Επιτροπή Παρακολούθησης προς έγκριση το αργότερο ένα έτος μετά την έγκριση κάθε Προγράμματος αποσκοπώντας στην ενίσχυση της συνεισφοράς των αξιολογήσεων στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και το αντίκτυπο των παρεμβάσεων (άρθρο 114, §1). Το Σχέδιο Αξιολόγησης συνιστά στρατηγικό έγγραφο στο οποίο περιγράφονται οι τρόποι παρακολούθησης και αξιολόγησης ενός Προγράμματος καθώς και ο τρόπος με τον οποίο θα αξιοποιηθούν τα πορίσματα του έργου της αξιολόγησης. Αυτό στοχεύει στην διευκόλυνση της ανταλλαγής γνώσεων σε σχέση με τα αποτελέσματα στα διαφορετικά πεδία πολιτικής, στην επεξήγηση του τρόπου με τον οποίο η Αξιολόγηση θα οδηγήσει στη διαμόρφωση συνολικών συμπερασμάτων για την συνεισφορά κάθε Άξονα Προτεραιότητας στους στόχους που έχουν τεθεί και την επίπτωση του Προγράμματος στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής Ευρώπη 2020.

Κατά την κατάρτιση του Σχεδίου Αξιολόγησης θα πρέπει να γίνουν τα ακόλουθα:

- Διασφάλιση της συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών (stakeholders) στο έργο της Αξιολόγησης (όπως, δικαιούχοι των Πράξεων, Ο.Τ.Α., διάφορες κοινωνικές ομάδες, ερευνητές κ.α.) με σκοπό την εξασφάλιση ακρίβειας και αξιοπιστίας των πληροφοριών που θα συγκεντρωθούν αλλά και την καλύτερη ανταπόκριση και αποδοχή των πορισμάτων, με συνέπεια την βελτίωση της ποιότητας και γνώμονα το έννομο συμφέρον, το κόστος, τον χρόνο αλλά και άλλα πρακτικά ζητήματα.
- Προσδιορισμός και σαφής διατύπωση του σκοπού και των επιδιώξεων του αξιολογικού έργου.

- Διατύπωση των κατάλληλων αξιολογικών ερωτημάτων βάσει κριτηρίων αξιολόγησης που συνδέουν τα διάφορα στοιχεία της λογικής παρέμβασης (όπως, η συνάφεια, η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η επίπτωση, η βιωσιμότητα, η καταλληλότητα, η συνοχή και η προστιθέμενη αξία) και τα οποία μπορούν να είναι περιγραφικά, κανονιστικά ή ερωτήματα αιτίου-αποτελέσματος.
- Διασφάλιση ποιότητας στην διαδικασία αξιολόγησης σύμφωνα με σαφή πρότυπα ποιότητας που συνδέονται με την αναγκαιότητα σχεδιασμού, τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων, μερών, τη διαφάνεια, την χρήση κατάλληλων μεθόδων, την ανεξαρτησία και την διάδοση των αποτελεσμάτων.
- Ανάπτυξη κατάλληλης προσέγγισης και μεθοδολογίας σύμφωνα με τα ερωτήματα που τίθενται σε κάθε Αξιολόγηση.
- Εκτίμηση του κόστους των Αξιολογήσεων σε όρους χρηματοδότησης, ανθρώπινου δυναμικού και ικανοτήτων
- Κατάλληλος χρονοπρογραμματισμός σύμφωνα με το είδος της αξιολόγησης και την πορεία εφαρμογής του Προγράμματος.
- Συγγραφή των όρων προκήρυξης του/των έργου/έργων Αξιολόγησης
- Σχέδιο επικοινωνίας και διάδοσης των αποτελεσμάτων

**Πίνακας 1. Παράδειγμα Σύνοψης Αξιολογήσεων στο Σχέδιο Αξιολόγησης του Π.Ε.Π. Κεντρικής Μακεδονίας 2014-2020**

A/A	ΤΙΤΛΟΣ	ΕΙΔΟΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ	ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΚΠΟΡΗΣΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ	ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ Ο	ΕΚΤΙΜΩΜΕΝΟΣ Π/Υ	ΕΙΔΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ ΠΟΥ ΚΑΛΥΠΤΕΤΑΙ	ΤΑΜΕΙΟ	ΑΞΟΝΑΣ ΠΡΟΤ/ΤΑΣ
<b>Α. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΙΣ ΠΟΥ ΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΣΤΟ ΠΛΑΝΟ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΟΥ ΕΠ ΠΚΜ</b>									
A1	Αξιολόγηση Ειδικών Στόχων Στρατηγικής Επικοινωνίας και μέσων για την υλοποίηση της	Αξιολόγηση Στρατηγικής Επικοινωνίας	Αποτελεσματικότητα	ΕΥΔΕΠ ΠΚΜ	Νοέμβριος 2018	20.000,00	όλοι	ΕΤΠΑ-ΕΚΤ	όλοι
A2	Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας - αποδοτικότητας του Προγράμματος	Αξιολόγηση εφαρμογής	Αποδοτικότητα - Αποτελεσματικότητα - Συνάφεια	ΕΥΔΕΠ ΠΚΜ	Απρίλιος 2019	50.000,00	όλοι	ΕΤΠΑ - ΕΚΤ	όλοι
A3	Αξιολόγηση Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης	Αξιολόγηση Εφαρμογής	Αποτελεσματικότητα - Αποδοτικότητα - Συνάφεια - Προστιθέμενη Αξία	ΕΥΔΕΠ ΠΚΜ	Απρίλιος 2019	20.000,00	2γ1-3α1-3γ1-3β1-4ε1-5α1-8β1-8γ1-8ε1-9α1-9γ1-9ι1-9ιι1-9ιιι1-9ν1-9ν1-9νι1-10α1	ΕΤΠΑ-ΕΚΤ	2, 3, 4, 5, 6, 9Α, 9Β, 10
A4	Αξιολόγηση παρεμβάσεων Έρευνας Καινοτομίας και Επιχειρηματικότητας	Αξιολόγηση Επιπτώσεων	Αποτελεσματικότητα - Αποδοτικότητα - Συνάφεια - Επίπτωση	ΕΥΔΕΠ ΠΚΜ	Μάρτιος 2022	40.000,00	1α1-1β1-1β2 - 2γ1-3α1-3γ1-3β1	ΕΤΠΑ	1, 2, 3
A5	Αξιολόγηση παρεμβάσεων Περιβάλλοντος	Αξιολόγηση Επιπτώσεων	Αποτελεσματικότητα - Αποδοτικότητα - Συνάφεια - Επίπτωση	ΕΥΔΕΠ ΠΚΜ	Μάρτιος 2022	40.000,00	4γ1-4ε1-5α1-8β1-8γ1-8ε1-8στ1	ΕΤΠΑ	4, 5, 6
A6	Αξιολόγηση παρεμβάσεων βασικών υποδομών και δικτύων	Αξιολόγηση επιπτώσεων	Αποτελεσματικότητα - Αποδοτικότητα - Συνάφεια - Επίπτωση	ΕΥΔΕΠ ΠΚΜ	Μάρτιος 2022	30.000,00	7α1-7β1-7ε1-9α1-10α1	ΕΤΠΑ	7, 9Α, 10
A7	Αξιολόγηση παρεμβάσεων Κοινωνικής Ένταξης και καταπολέμησης της φτώχειας	Αξιολόγηση επιπτώσεων	Αποτελεσματικότητα - Αποδοτικότητα - Συνάφεια - Επίπτωση	ΕΥΔΕΠ ΠΚΜ	Μάρτιος 2022	40.000,00	9γ1-9ιι1-9νι1-9νι1-9νι1	ΕΤΠΑ - ΕΚΤ	9Α, 9Β
A8	Αξιολόγηση Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης	Αξιολόγηση Επιπτώσεων	Αποτελεσματικότητα - Συνάφεια - Προστιθέμενη Αξία - Επίπτωση	ΕΥΔΕΠ ΠΚΜ	Μάρτιος 2022	20.000,00	2γ1-3α1-3γ1-3β1-4ε1-5α1-8β1-8γ1-8ε1-9α1-9γ1-9ι1-9ιι1-9ιιι1-9ν1-9ν1-9νι1-10α1	ΕΤΠΑ - ΕΚΤ	2, 3, 4, 5, 6, 9Α, 9Β, 10
A9	Τελική Αξιολόγηση Συνάφειας Αποτελεσματικότητας & Αποδοτικότητας Προγράμματος	Αξιολόγηση Επιπτώσεων	Συνάφεια - Αποτελεσματικότητα - Αποδοτικότητα	ΕΥΔΕΠ ΠΚΜ	Οκτώβριος 2022	40.000,00	όλοι	ΕΤΠΑ - ΕΚΤ	όλοι
A10	Αξιολόγηση Αποτελεσματικότητας Στρατηγικής Επικοινωνίας ΕΠ	Αξιολόγηση Στρατηγικής Επικοινωνίας	Αποτελεσματικότητα	ΕΥΔΕΠ ΠΚΜ	Οκτώβριος 2022	20.000,00	όλοι	ΕΤΠΑ - ΕΚΤ	όλοι

Πηγή: Ε.Υ.Δ. Π.Ε.Π. Κεντρικής Μακεδονίας 2014-2020, (2016), Σχέδιο Αξιολόγησης Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος Κεντρικής Μακεδονίας 2014-2020, 2<sup>η</sup> έκδοση, Οκτώβριος.



*7.3.3 Σύστημα συντονισμού, σχεδιασμού, παρακολούθησης και διαχείρισης των αξιολογήσεων και του Σχεδίου Αξιολόγησης καθ' όλη τη διάρκεια εφαρμογής των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.*

### Εισαγωγή

Στο πλαίσιο της Αξιολόγησης και βάσει του ισχύοντος Κανονισμού 1303/2013 συμμετέχει το σύνολο σχεδόν, των διοικητικών Αρχών οι οποίες είναι διαρθρωμένες με συγκεκριμένη οργανωτική δομή, βρίσκονται σε αλληλεξάρτηση και είναι επιφορτισμένοι με τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων της περιόδου 2014-2020. Πιο συγκεκριμένα στο έργο της Αξιολόγησης εμπλέκονται τα ακόλουθα μέρη διαθέτοντας τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

### Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Σύμφωνα με το άρθρο 53 (§1,2) του Κανονισμού 1303/2013 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαβιβάζει από το 2016 και κάθε χρόνο σε θεσμικά ευρωπαϊκά όργανα μια έκθεση σύνθεσης των συμπερασμάτων των διαθέσιμων αξιολογήσεων προγραμμάτων, ενώ κατά τα έτη 2017 και 2019 εκπονεί στρατηγική έκθεση στην οποία συνοψίζονται οι εκθέσεις προόδου των κρατών μελών και περιλαμβάνεται συνοπτική έκθεση σύνθεσης των συμπερασμάτων των διαθέσιμων αξιολογήσεων. Επίσης, προβλέπεται ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 56(§4), δύναται να διενεργεί με δική της πρωτοβουλία αξιολογήσεις προγραμμάτων ενημερώνοντας και αποστέλλοντας τα αποτελέσματα στη συνέχεια στην εκάστοτε Διαχειριστική Αρχή και την αρμόδια Επιτροπή Παρακολούθησης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκπονεί εκ των υστέρων αξιολογήσεις σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη και τις διαχειριστικές αρχές (άρθρο 114,§3).

## Κράτη Μέλη

### *Εισαγωγή*

Τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 54, παρέχουν τους απαραίτητους πόρους για την διενέργεια των Αξιολογήσεων, και διασφαλίζουν την λειτουργία των διαδικασιών για την παραγωγή και συλλογή των απαραίτητων δεδομένων για το αξιολογικό έργο, συμπεριλαμβανομένων των στοιχείων που αφορούν στους κοινούς και κατά περίπτωση ειδικούς δείκτες κάθε Προγράμματος. Επιπρόσθετα, τα κράτη μέλη οφείλουν να εξασφαλίσουν τη διαθεσιμότητα της απαιτούμενης ικανότητας αξιολόγησης (άρθρο 56,§1).

### Διαχειριστικές Αρχές

Η Διαχειριστική Αρχή κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος εκπονεί και τροποποιεί, όταν κριθεί απαραίτητο, το Σχέδιο Αξιολόγησης του Προγράμματος. Καθ' όλη τη διάρκεια της 5ης Προγραμματικής περιόδου, σύμφωνα με το άρθρο 56 (§3) διασφαλίζει την πραγματοποίηση των Αξιολογήσεων, συμπεριλαμβάνοντας σε αυτές την αποτίμηση της αποτελεσματικότητας, της απόδοσης και των επιπτώσεων για κάθε Πρόγραμμα σύμφωνα με το Σχέδιο Αξιολόγησης, και ότι κάθε έργο Αξιολόγησης υλοποιείται εποπτευόμενο σύμφωνα με τους ειδικούς κανόνες που ισχύουν για κάθε Ταμείο. Μια φορά κατ' ελάχιστον, καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 2014-2020, εκπονείται μια αξιολόγηση η οποία αποτιμά τον τρόπο με τον οποίο συνέβαλε η υποστήριξη των Διαρθρωτικών Ταμείων στην επίτευξη των στόχων για κάθε Άξονα Προτεραιότητας. Μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2022 η Διαχειριστική Αρχή οφείλει να υποβάλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκθεση όπου θα παρατίθενται συνοπτικά τα συμπεράσματα των αξιολογήσεων που πραγματοποιήθηκαν καθ' όλη τη διάρκεια της Προγραμματικής Περιόδου, συνοδευόμενα από τις κύριες εκροές και τα αποτελέσματα του Προγράμματος διατυπώνοντας σχόλια σχετικά με τις πληροφορίες αυτές (άρθρο 114,§2). Ειδικές επιτροπές παρακολούθησης και παραλαβής συγκροτούνται κυρίως από στελέχη της Διαχειριστικής Αρχής, για την παρακολούθηση των αξιολογήσεων που εκπονούνται κατά την υλοποίηση του Προγράμματος. Για τον

καλύτερο συντονισμό και την ομογενοποίηση του έργου των αξιολογήσεων (μεθοδολογίες, δείκτες κλπ), στις επιτροπές αυτές συμμετέχει ένας ή περισσότεροι εκπρόσωποι της Ε.Α.Σ., ανάλογα με το αντικείμενο και το είδος της αξιολόγησης. Επιπρόσθετα, όπου κριθεί σκόπιμο και απαραίτητο η Ε.Υ.Σ.Σ.Α. συμμετέχει με εκπρόσωπό της στις αξιολογήσεις επιπτώσεων των Προγραμμάτων. Παράλληλα, η Ε.Υ.Σ.Ε.Κ.Τ. συμμετέχει στις οριζόντιες αξιολογήσεις και όπου κριθεί σκόπιμο συμμετέχει σε μεμονωμένες αξιολογήσεις επιπτώσεων.

### Επιτροπή Παρακολούθησης

Η Επιτροπή Παρακολούθησης έχει την ευθύνη της αρχικής έγκρισης, της παρακολούθησης και εξέτασης της προόδου στην εφαρμογή του Σχεδίου Αξιολόγησης καθώς και της ενδεχόμενης τροποποίησή του. Επιπρόσθετα, η Επιτροπή Παρακολούθησης κάθε Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος έχει την κύρια ευθύνη για την παρακολούθηση των Εκθέσεων Αξιολόγησης, των συμπερασμάτων τους και την διαβίβαση τους στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (άρθρο 56, §3 και άρθρο 110 §1.β).

#### *7.3.4 Ενιαίο Σύστημα παρακολούθησης δεικτών για τα Προγράμματα του Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020*

Το Ενιαίο Σύστημα παρακολούθησης δεικτών για τα Προγράμματα Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020 καταρτίστηκε για τις ανάγκες παρακολούθησης των δεικτών που περιλαμβάνονται στα εγκεκριμένα Επιχειρησιακά Προγράμματα 2014-2020 όπως έχουν εισαχθεί στην βάση δεδομένων SFC2014 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και σε εναρμόνιση με τους Κανονισμούς που διέπουν τα Διαρθρωτικά Ταμεία της τρέχουσας Προγραμματικής Περιόδου. Αποτελεί βασικό εργαλείο και μέσο κατά την κατάρτιση και την παρακολούθηση των Προγραμμάτων, των Ετήσιων Εκθέσεων Υλοποίησης των Προγραμμάτων και των Εκθέσεων Προόδου του Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020. Η Ε.Α.Σ./Ε.Υ.Σ.Σ.Α.Α.Π. σύμφωνα με τον Ν.4314/2014, είναι επιφορτισμένη με τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του Ενιαίου Συστήματος

Δεικτών Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020, την ενημέρωση των εμπλεκόμενων φορέων και υπηρεσιών καθώς και την κατάρτιση των συμμετεχόντων στελεχών τους.

### *7.3.5 Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα*

Το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (Ο.Π.Σ.) αποτελεί την βάση στην οποία καταχωρίζονται κυρίως δεδομένα που αφορούν σε διαδικασίες και σε στοιχεία προγραμματισμού, διαχείρισης, ελέγχου και υλοποίησης του Ε.Σ.Π.Α., των προγραμμάτων και των πράξεων, στους εμπλεκόμενους φορείς κ.α. και πρόσωπα με σκοπό την παρακολούθηση της υλοποίησης των προγραμμάτων καθώς επίσης και την αυτοματοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και την χρονολογική παρακολούθησή τους. Το Ο.Π.Σ. σύμφωνα με τον Ν.4314/2014 διασφαλίζει την έγκυρη αποστολή δεδομένων σε άλλα Πληροφοριακά Συστήματα, καθώς και την δημοσίευση στοιχείων προόδου υλοποίησης πράξεων, είτε απευθείας σε διαδικτυακούς κόμβους, είτε με την μορφή διασυνδεδεμένων δεδομένων για όλες τις καταχωρημένες πράξεις στο Ο.Π.Σ. Είναι διασυνδεδεμένο με μια σειρά Πληροφοριακών Συστημάτων σχετικών με θέματα παρακολούθησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων (όπως, Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημόσιων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ.), με το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημόσιων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ.) κ.α.).

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Ειδικότερα, για τον συντονισμό, τον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την διαχείριση των αξιολογήσεων και του Σχεδίου Αξιολόγησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 2014-2020 σε εθνικό επίπεδο έχουν συσταθεί οι ακόλουθοι φορείς επιφορτισμένοι με τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

Εθνική Αρχή Συντονισμού (Ε.Α.Σ.)

Η Εθνική Αρχή Συντονισμού (Ε.Α.Σ.) περιλαμβάνει τις ακόλουθες Υπηρεσίες:

- Η Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικής, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης (Ε.Υ.Σ.Σ.Α.) (Μονάδα Β: Σχεδιασμός και αξιολόγηση) η οποία είναι επιφορτισμένη κυρίως με την παροχή οδηγιών και κατευθύνσεων καθώς και τον συντονισμό της εκπόνησης του αξιολογικού έργου και του Σχεδίου Αξιολόγησης.
- Η Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Παρακολούθησης Δράσεων Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (Ε.Υ.Σ.ΕΚΤ) (Μονάδα Γ: Συντονισμός της αξιολόγησης των δράσεων ΕΚΤ των Ε.Π.) σε συνεργασία με την Ε.Υ.Σ.Σ.Α. συντονίζει και παρακολουθεί την αξιολόγηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από το Ε.Κ.Τ καθώς και την κατάρτιση του Σχεδίου Αξιολόγησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων για τις παρεμβάσεις του Ε.Κ.Τ.
- Η Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού της Εφαρμογής (Ε.Υ.Σ.Ε.) (Μονάδα Γ: Παρακολούθηση και Συντονισμού των Τομεακών Προγραμμάτων και Εφαρμογής τομεακών πολιτικών ΕΣΠΑ και Μονάδα Δ: Παρακολούθηση και Συντονισμού των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων) παρακολουθεί την εκπόνηση τόσο των

Τομεακών όσο και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων με σκοπό την αξιοποίηση των πορισμάτων του αξιολογικού έργου κατά την αναθεώρηση και την ενδεχόμενη τροποποίηση των Προγραμμάτων αυτών.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, τόσο η Ε.Υ.Σ.Σ.Α. σε συνεργασία με την Ε.Υ.Σ.Ε.Κ.Τ. επιδιώκοντας την παροχή συστηματοποιημένης και ομογενοποίησης πληροφόρησης από τις Εκθέσεις Αξιολόγησης προχωρούν στα ακόλουθα:

- συντάσσουν και αποστέλλουν οδηγίες κατάρτισης των Σχεδίων Αξιολόγησης των Προγραμμάτων και παρακολουθούν την εφαρμογή τους.
- δίνουν οδηγίες σχετικές με τον προγραμματισμό και το είδος των αξιολογήσεων με σκοπό την εκπόνηση αξιολογήσεων που θα συνδράμουν ουσιαστικά στην αποτελεσματική υλοποίηση των Προγραμμάτων.
- παρέχουν κατευθύνσεις σχετικά με το χρονοπρογραμματισμό και το είδος των αξιολογήσεων
- κατευθύνουν την διεξαγωγή των αξιολογήσεων, εξετάζουν τα πορίσματα των εκθέσεων αξιολόγησης και παρέχουν οδηγίες για την αναθεώρηση των Προγραμμάτων.
- συντάσσουν ενιαίες προδιαγραφές και αξιολογικά ερωτήματα για αξιολογήσεις που αφορούν ομοειδείς δράσεις προκειμένου να εκπονηθούν με ενιαίο τρόπο και να παραχθούν συγκρίσιμα συμπεράσματα,
- κατευθύνουν για την ενιαία αντιμετώπιση θεμάτων ούτως ώστε να είναι εφικτή η εξαγωγή συμπερασμάτων σε εθνικό επίπεδο,

- παρακολουθούν και παρεμβαίνουν διασφαλίζοντας την ποιότητα των αξιολογήσεων, την αξιοποίηση των δεδομένων και πορισμάτων της αξιολόγησης του ΕΣΠΑ και των Προγραμμάτων του,
- διεξάγουν επιμορφωτικά σεμινάρια σε θέματα Αξιολόγησης για τα στελέχη των Διαχειριστικών Αρχών, κατά προτεραιότητα,
- παρέχουν τη δυνατότητα πρόσβασης στην πληροφορία και σε δεδομένα που απαιτούνται για τη διενέργεια αξιολογήσεων και για τα οποία απαιτούνται επιπρόσθετες ενέργειες σε επίπεδο Ε.Α.Σ.

Η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Στόχου Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας (Μονάδα Β1 & Β2) καταρτίζει Σχέδιο Αξιολόγησης για κάθε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα το οποίο και υποβάλλει προς έγκριση στην αρμόδια Επιτροπή Παρακολούθησης ενώ ταυτόχρονα, διασφαλίζει ότι οι αξιολογήσεις εκπονούνται σύμφωνα με τις προβλεπόμενες διατάξεις.

Η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης 2014-2020 και η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του ΕΠ Αλιείας και Θάλασσας καταρτίζουν το Σχέδιο Αξιολόγησης και συντονίζουν τις αξιολογήσεις των αντίστοιχων Προγραμμάτων σύμφωνα με το κοινό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης που έχει καταρτισθεί μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Κρατών Μελών (Κανονισμοί 808/2014 και 1014/2014).