

ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Ένα μοντέλο αξιολόγησής τους

ΣΑΜΑΘΡΑΚΗΣ ΒΑΓΗΣ
Δρ. ΟΙΚΟΝΟΜΟΛΟΓΟΣ
ΤΕΙ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ
ΠΑΠΑΔΙΟΔΩΡΟΥ ΓΕΩΡΓΙΟΣ
ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΤΕΙ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στα πλαίσια του αναπτυξιακού σχεδιασμού κάθε χώρας απαιτείται, αρχικά να προσδιορισθούν οι στόχοι, στη συνέχεια να ιεραρχηθούν, προκειμένου να επιτευχθεί η βέλτιστη κατανομή καθώς και χρησιμοποίηση των πόρων και τέλος να μετρηθεί η επίτευξή τους, ούτως ώστε να προσδιορισθεί και ο βαθμός επιτυχίας ή αποτυχίας του σχεδιασμού.

Δεδομένου ότι από τα τέλη της δεκαετίας του 80 και εντεύθεν τα αναπτυξιακά προγράμματα που εφαρμόζονται στην Ελλάδα, είναι κυρίως αυτά που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα οποία εντάσσονται στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ), το εύλογο ερώτημα που ανακύπτει είναι: πέτυχαν ή απέτυχαν αυτά τα προγράμματα και σε πιο βαθμό;

Για την αντιμετώπιση του τόσο απλού και συνάμα τόσο δύσκολου ερωτήματος έχουν γραφτεί πολλά και έχουν χρησιμοποιηθεί πολλές μέθοδοι. Στην παρακάτω εισήγηση δεν θα επιχειρηθεί μία εκτίμηση του συνολικού βαθμού επιτυχίας ή αποτυχίας των αναπτυξιακών προγραμμάτων των ΚΠΣ, πράγμα το οποίο ξεφεύγει των επιδιώξεών μας, αλλά θα προταθεί ένα μοντέλο αξιολόγησης αναπτυξιακών προγραμμάτων του τύπου αυτού, καθώς και μία εφαρμογή του, για την περίπτωση του ΜΟΠ Ανατολικής Κεντρικής Ελλάδας (ΜΟΠ-ΑΚΕ).

Η εισήγηση θα έχει δύο σκέλη:

Στο πρώτο θα γίνει μία συνοπτική παρουσίαση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ-1 και ΚΠΣ-2) που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα. Θα αναπτυχθεί η φιλοσοφία τους και θα γίνει μία συγκριτική παρουσίαση των δομικών τους διαφορών.

Στο δεύτερο μέρος, αρχικά θα αναφερθούν οι απαιτήσεις των κανονισμών για εκτίμηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων των ΚΠΣ, στη συνέχεια θα παρουσιασθούν οι διάφοροι τρόποι εκτίμησης-αξιολόγησης που έχουν προταθεί από διάφορους, τέλος θα αναλυθεί το προτεινόμενο μοντέλο για την εκτίμηση- αξιολόγηση τέτοιων προγραμμάτων και συνάμα θα παρουσιασθούν τα αποτελέσματα του αναφορικά με το ΜΟΠ-ΑΚΕ.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από τα πρώτα χρόνια ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα εισέρευσαν στη χώρα σημαντικοί κοινοτικοί πόροι, οι οποίοι προέρχονταν κυρίως από τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Μία από τις σημαντικές παρεμβάσεις υπήρξαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ). Στη συνέχεια υλοποιήθηκε το πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ - 1) 1989-1993. Τέλος κορύφωση της κοινής προσπάθειας Ελλάδας - Ευρωπαϊκής Ένωσης, για την ανάπτυξη της χώρας και των περιφερειών της, θα αποτελέσει η αξιοποίηση των πόρων του δεύτερου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ - 2) 1994-1999.

Προκύπτει λοιπόν ότι από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 τα αναπτυξιακά προγράμματα που εφαρμόζονται στην Ελλάδα, είναι κυρίως αυτά που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ τα αντίστοιχα εθνικά συρρικνώθηκαν και συρρικνώνονται ακόμη περισσότερο, λόγω των αυξημένων απαιτήσεων των ΚΠΣ σε εθνική συμμετοχή.

Δυστυχώς οι συζητήσεις οι οποίες διεξάγονται εδώ και πολλά χρόνια αναφορικά με τα αναπτυξιακά προγράμματα των ΚΠΣ, περιστρέφονται σχεδόν εξ'ολοκλήρου γύρω από το ζήτημα της απορροφητικότητας των πόρων. Δηλαδή όταν η εισροή των πόρων δεν γίνεται με ταχείς ρυθμούς και στον προκαθορισμένο χρόνο, αναπτύσσεται ένα "κύμα" διαμαρτυρίας ότι χάνονται χρήματα και επιχειρείται η δημιουργία εντυπώσεων ότι η χώρα χάνει με τη σειρά της την ευκαιρία της οικονομικής ανάπτυξης. Τέτοια επιχειρήματα φαίνονται να είναι παραπλανητικά, για τον απλούστατο λόγο ότι από μόνη της η είσπραξη κοινοτικών πόρων δεν αρκεί για να θέσει την οικονομία σε μία τροχιά ανάπτυξης.

Η εμπειρία από το ΚΠΣ - 1 είναι σαφής επ'αυτού του θέματος, παρά το ότι κατά την περίοδο 1989-1993 εισέρευσαν περί τα 2 τρις. δρχ. και ο ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης ήταν κατά μέσο όρο μόνο 0.60% ετησίως.

Για να υπάρξει αναπτυξιακή ώθηση, δεν αρκεί μόνο η απορρόφηση των πόρων, ούτε βέβαια η κατασκευαστική δραστηριότητα καθώς και η αυξημένη εργασιακή απασχόληση που παρατηρείται κατά τη διάρκεια εκτέλεσης των έργων. Αντίθετα, αυτό που επηρεάζει την αναπτυξιακή διαδικασία είναι η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα αυτών των προγραμμάτων. Συνεπώς είναι καθοριστικής σημασίας η απάντηση στο ερώτημα για την επιτυχία ή αποτυχία αυτών των προγραμμάτων από τη σκοπιά της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητάς τους.

Στην παρακάτω λοιπόν εισήγηση δεν θα επιχειρηθεί μία εκτίμηση του συνολικού βαθμού επιτυχίας ή αποτυχίας των αναπτυξιακών προγραμμάτων των ΚΠΣ, πράγμα το οποίο ξεφεύγει των επιδιώξεών μας, αλλά θα προταθεί ένα μοντέλο αξιολόγησης αναπτυξιακών προγραμμάτων του τύπου αυτού, καθώς και μία εφαρμογή του, για την περίπτωση του ΜΟΠ Ανατολικής Κεντρικής Ελλάδας (ΜΟΠ-ΑΚΕ).

Η εισήγηση θα έχει δύο σκέλη:

Στο πρώτο θα γίνει μία συνοπτική παρουσίαση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ-1 και ΚΠΣ-2) που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα. Θα αναπτυχθεί η φιλοσοφία τους και θα γίνει μία συγκριτική παρουσίαση των δομικών τους διαφορών.

ΚΠΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Ένα μοντέλο αξιολόγησής τους

Στο δεύτερο μέρος, αρχικά θα αναφερθούν οι απαιτήσεις των κανονισμών για εκτίμηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων των ΚΠΣ, στη συνέχεια θα παρουσιασθούν οι διάφοροι τρόποι εκτίμησης-αξιολόγησης που έχουν προταθεί από διάφορους, τέλος θα αναλυθεί το προτεινόμενο μοντέλο για την εκτίμηση- αξιολόγηση τέτοιων προγραμμάτων και συνάμα θα παρουσιασθούν τα αποτελέσματα του αναφορικά με το ΜΟΠ-ΑΚΕ.

1. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

1.1. ΓΕΝΙΚΑ ΠΕΡΙ ΤΩΝ ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΩΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ (ΜΟΠ)

Ένας πολύ σημαντικός σταθμός για τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας υπέρ των περιφερειών της χώρας, από την άποψη της φιλοσοφίας, ήταν τα ΜΟΠ, τα οποία ξεκίνησαν το 1986 και ολοκληρώθηκαν το 1994. Τα ΜΟΠ έθεσαν για πρώτη φορά το στόχο της υλοποίησης, στην πράξη, μιας ολοκληρωμένης προσπάθειας για την ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας. Τα ΜΟΠ στόχευαν μέσα από την αξιοποίηση των παραγωγικών πόρων σε κάθε περιοχή να αναπροσαρμόσουν την παραγωγική της βάση και να αναδιαρθρώσουν τις πηγές εκμετάλλευσης με κριτήριο το συγκριτικό πλεονέκτημα της περιοχής.

Ως γνωστόν το συνολικό πακέτο ΜΟΠ για την Ελλάδα αποτελούνταν από επτά Προγράμματα: έξι χωρικά και ένα θεματικό (ΜΟΠ Πληροφορικής) που κάλυπτε όλη τη χώρα.

1.2. ΓΕΝΙΚΑ ΠΕΡΙ ΚΠΣ - 1

Ορόσημο για την Ελλάδα αλλά και για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτέλεσε το έτος 1988. Τότε αποφασίστηκε η ριζική μεταρρύθμιση της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων και η σταδιακή αύξηση μέχρι διπλασιασμού των πόρων τους το 1993. Στα πλαίσια αυτής της μεταρρύθμισης ξεκίνησε και ο θεσμός των ΚΠΣ. Τα ΚΠΣ αποτελούν ένα ενδεικτικό αλλά δεσμευτικό προγραμματικό πλαίσιο για τον προσανατολισμό των Κοινοτικών παρεμβάσεων προσδιορίζοντας άξονες αναπτυξιακών προτεραιοτήτων.

Επιπλέον η μεταρρύθμιση προέβλεπε ότι την ευθύνη τόσο για τον προγραμματισμό, όσο και για την υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων, που συγχρηματοδοτούνταν από την Κοινότητα μοιράζονται, αφενός οι εθνικές και περιφερειακές αρχές της χώρας και αφετέρου η Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Με γνώμονα αυτά συντάχθηκε, εγκρίθηκε και υλοποιήθηκε το Ελληνικό ΚΠΣ - 1.

1.3. ΓΕΝΙΚΑ ΠΕΡΙ ΚΠΣ - 2

Με την υιοθέτηση της Συνθήκης του Μάαστριχ κρίθηκε αναγκαία μια δέσμη κατευθύνσεων και μέτρων προσαρμογής των κοινοτικών πολιτικών στη νέα πραγματικότητα, στην πορεία προς την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) και στις γεωπολιτικές αλλαγές. Η δέσμη αυτή περιλάμβανε και την απόφαση για συνολική αύξηση του κοινοτικού προϋπολογισμού καθώς και την σημαντική αύξηση των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων, ώστε η Κοινότητα να μπορεί να ανταποκριθεί, στις νέες ευθύνες της.

Το ΚΠΣ - 2 αποτελεί συμφωνία μεταξύ Ελλάδας και Ευρωπαϊκής Ένωσης και αναμένεται να αποτελέσει βασικό εργαλείο της προσπάθειας της χώρας για οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, για τη σύγκλιση της οικονομίας της χώρας προς τους κοινοτικούς μέσους όρους,

ΚΠΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Ένα μοντέλο αξιολόγησής τους για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των περιφερειών και για την ενίσχυση της χώρας στην πορεία προς την ΟΝΕ.

1.4. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΔΟΜΙΚΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ ΤΩΝ ΚΠΣ

Αφού παρουσιασθούν τα βασικά δεδομένα για τα δύο ΚΠΣ στη συνέχεια θα γίνει μια σύντομη αναφορά στις κυριότερες δομικές διαφορές τους.

1.4.1. Βασικά Δεδομένα των ΚΠΣ

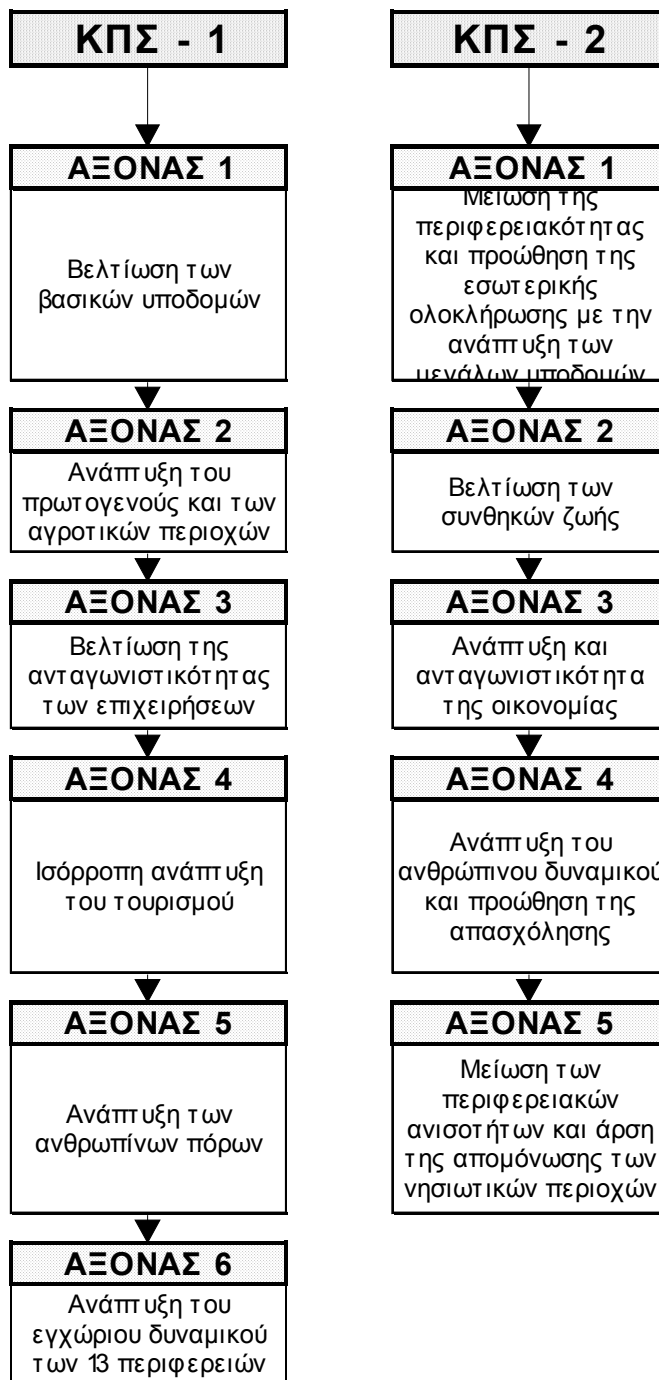
ΠΙΝΑΚΑΣ 1 : ΒΑΣΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΤΩΝ ΚΠΣ



1.4.2. Δομικές διαφορές των ΚΠΣ

Στον πίνακα 2 φαίνονται οι διαφορές στους αναπτυξιακούς άξονες των δύο ΚΠΣ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2 : ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΣΤΗ ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ ΤΩΝ ΚΠΣ



Από τα στοιχεία του παραπάνω πίνακα προκύπτει ότι σε γενικές γραμμές η φιλοσοφία και των δύο ΚΠΣ ήταν περίπου ταυτόσημη, παρά την κατά κάποιο τρόπο πιο επικεντρωμένη κλαδική στόχευση του ΚΠΣ - 1.

Όπως φαίνεται στον πίνακα 3, η δομή των Περιφερειακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) και των δύο ΚΠΣ είναι ίδια (Πρόγραμμα-Υποπρόγραμμα-Μέτρο-Ενέργεια-Έργο). Παρά την φαινομενική τους όμως ομοιότητα (Πίνακας 4), η διάρθρωσή τους διαφέρει σημαντικά, αφού στο ΠΕΠ - 2 τα Υποπρόγραμμα είναι πολυτομεακά και όχι πολυταμειακά όπως ήταν στο ΠΕΠ - 1. Το

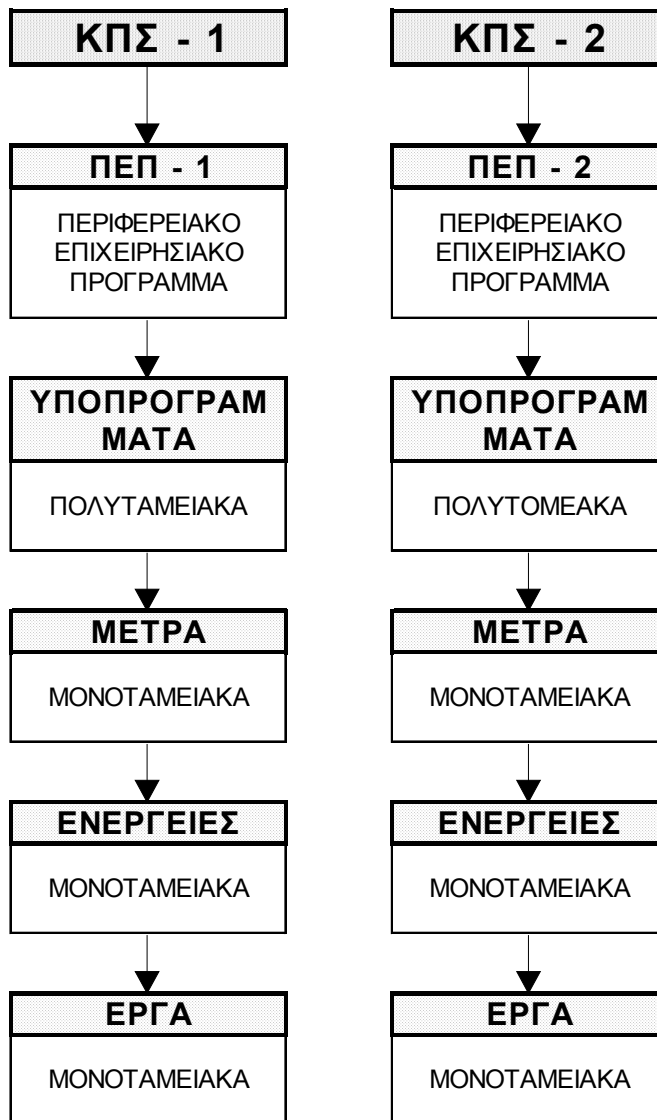
ΚΠΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Ένα μοντέλο αξιολόγησής τους

γεγονός αυτό αναμένεται να διευκολύνει σημαντικά τόσο την παρακολούθηση, όσο και την αξιολόγηση των προγραμμάτων. Στην ουσία πρόκειται για ένα συγκερασμό της λογικής των ΜΟΠ και των ΠΕΠ - 1.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3 : ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΣΤΗ ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΚΠΣ



ΠΙΝΑΚΑΣ 4 : ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΣΤΗ ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΠΕΠ



2. ΤΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΠΣ

2.1. ΓΕΝΙΚΑ ΠΕΡΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Η προσπάθεια κάθε κράτους για οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη εμπλέκεται αναπόφευκτα με το πρόβλημα της ορθολογικής χρησιμοποίησης των περιορισμένων πόρων. Εάν οι πόροι χρησιμοποιούνται ορθολογικά και αποτελεσματικά είναι δυνατόν να επιτευχθεί το μεγαλύτερο δυνατό οικονομικό αποτέλεσμα. Συνεπώς η αξιολόγηση κάθε εφαρμοζόμενου προγράμματος είναι ένα βασικό εργαλείο το οποίο είναι σε θέση να απαντήσει στον παραπάνω προβληματισμό. Συγκεκριμένα η αξιολόγηση συμβάλλει στη διαμόρφωση της στρατηγικής και στην επιλογή των στόχων και προτεραιοτήτων, ακόμη βοηθάει την προσαρμογή τους σε περίπτωση αποκλίσεων και τέλος παρέχει ένα τεκμηριωμένο απολογισμό του προγράμματος και μία ανάλυση των αποτελεσμάτων και επιπτώσεών του.

Τα τελευταία χρόνια το θέμα της αξιολόγησης αποτέλεσε αντικείμενο έντονων συζητήσεων, αναφορικά με την παρακολούθηση της υλοποίησης των αναπτυξιακών προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία.

Με την έγκριση των ΜΟΠ το 1985, και με ευθύνη της Επιτροπής των ΕΚ "καταρτίζονται λεπτομερείς ετήσιες εκθέσεις, οι οποίες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, στοιχεία για την οικονομική και κοινωνική αξιολόγηση των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων". (1)

Το 1988, με την μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων η αξιολόγηση παίρνει μεγαλύτερη σημασία. Πιο συγκεκριμένα αναγνωρίζεται η συμβολή των κρατών μελών στην αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση της αξιολόγησης που αναλαμβάνει η Κοινότητα, ενώ επισημαίνεται ότι "η Επιτροπή λαμβάνει υπόψιν της τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων κατά την εξέταση των αιτήσεων συνδρομής». (2)

Τέλος το 1993, με την πρόσφατη αναθεώρηση των κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων, η εκτίμηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων συνδέεται πια άμεσα με την απόφαση συγχρηματοδότησής τους.

Σύμφωνα λοιπόν με τους πιο πρόσφατους κανονισμούς λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων, τα προγράμματα θα πρέπει να αξιολογούνται σε διαφορετικά στάδια και σε διαφορετικά επίπεδα. Τα στάδια αξιολόγησης αφορούν: την εκ των προτέρων (ex-ante) πριν την εφαρμογή του προγράμματος, κατά τη διάρκεια (on going) και την εκ των υστέρων αξιολόγηση (ex- post) δηλ. αφού λήξη το πρόγραμμα. Τα επίπεδα αξιολόγησης αφορούν: το μακρο-οικονομικό, το γεωγραφικό και τομεακό και τέλος το μικρο-οικονομικό.

1. Κανονισμός 2088/85, άρθρο 18
2. Κανονισμός 4253/88, άρθρο 26

2.2. ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

ΚΠΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Ένα μοντέλο αξιολόγησής τους

Με βάση το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και με κοινή απόφαση του ΥΠΕΘΟ και της Επιτροπής της ΕΕ ανατέθηκε σε εξωτερικούς αξιολογητές η αξιολόγηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων που υλοποιούνται στο πλαίσιο του ελληνικού ΚΠΣ. Οι αξιολογητές αυτοί, αξιοποιώντας την Διεθνή και Κοινωνική βιβλιογραφία καθώς και τις δικές τους μεθοδολογικές προσεγγίσεις ανέπτυξαν διάφορες τεχνικές αξιολόγησης οι οποίες παρουσιάζονται συνοπτικά παρακάτω.

Κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών των τεχνικών είναι ότι στηρίζονται στις ακόλουθες παραμέτρους: **τα στοιχεία, τους δείκτες και τα μοντέλα**. Συλλέγονται τα απαραίτητα στοιχεία τα οποία επιτρέπουν τον υπολογισμό διαφόρων προεπιλεγέντων δεικτών, οι οποίοι και θα αποτελέσουν τη βάση για την εκτίμηση από μέρους του μοντέλου των επιπτώσεων του προγράμματος.

2.2.1. Αξιολόγηση της πορείας του προγράμματος

Η τεχνική αυτή είναι εύκολη και επικεντρώνεται στον υπολογισμό **δεικτών χρηματοοικονομικής ολοκλήρωσης (Δ.Χ.Ο.)** οι οποίοι υπολογίζονται με βάση τους προϋπολογισμούς και τις απορροφήσεις των έργων, μέτρων, υποπρογραμμάτων και του προγράμματος.

Παράλληλα με τους δείκτες αυτούς, αξιολογείται και η υλοποίηση του φυσικού αντικείμενου (Φ.Α.) των έργων και μέτρων, υπολογίζοντας **δείκτες φυσικής ολοκλήρωσης (Δ.Φ.Ο.)** όπου είναι δυνατόν.

2.2.2. Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας

Η αποτελεσματικότητα αναφέρεται κατά κύριο λόγο στο μέτρο και στη σχέση του μέτρου με τα έργα που περιέχει, μπορεί όμως να αναφέρεται, μετά από στάθμιση, τόσο στο επίπεδο του υποπρογράμματος, όσο και στο πρόγραμμα στο σύνολό του.

Ο δείκτης αποτελεσματικότητας (Δ.ΑΛ.) εκφράζει τον μέσο αριθμό φυσικών μονάδων που προκύπτουν ανά μέτρο από τη χρησιμοποίηση μιας μονάδας χρηματικών εισροών.

Με στάθμιση των μέτρων ανάλογα με τη συμμετοχή τους στις δεσμεύσεις η αποτελεσματικότητα ανάγεται σε επίπεδο υποπρογράμματος, καθώς και προγράμματος.

Το βασικό πρόβλημα αυτού του δείκτη εστιάζεται στον από κατασκευής του αφηρημένο χαρακτήρα του. Προκειμένου για μέτρα με πολύ μικρό Δ.Φ.Ο., οι τιμές του δείκτη ενδέχεται να είναι ελαφρά παραπλανητικές - λόγου χάριν, εξαιτίας χαμηλής Φυσικής Ολοκλήρωσης να παρουσιάζεται αποτελεσματική η χρηματοδότηση μέτρου το οποίο βρίσκεται μόνο στο 20% της Χρηματοοικονομικής Ολοκλήρωσης κατά τη λήξη του προγράμματος.

Ο δείκτης είναι παραστατικός κυρίως για μέτρα με σχετικά ομαλή εξέλιξη, επομένως σχεδόν τελειωμένα.

2.2.3. Αξιολόγηση της αποδοτικότητας

Η αποδοτικότητα αναφέρεται κατά κύριο λόγο στο μέτρο, αλλά μετά από στάθμιση μπορεί να αναφερθεί στο υποπρόγραμμα και στο πρόγραμμα. Η ποσοτική εκτίμηση της έννοιας της **γενικής αποδοτικότητας** πραγματοποιείται μέσω της συνεκτίμησης στοιχείων μοναδιαίου κόστους (C μέσου μοναδιαίου κόστους και C₀ μοναδιαίου κόστους σχεδιασμού) και συνολικής Φυσικής Ολοκλήρωσης των μέτρων.

ΚΠΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Ένα μοντέλο αξιολόγησής τους

Το κύριο υπολογιστικό πρόβλημα που παρουσιάζεται είναι η ανάγκη αποπληθωρισμού των συνολικών πληρωμών ώστε οι δείκτες C και C₀ να καταστούν συγκρίσιμοι. Αυτό επιτυγχάνεται με την αναγωγή των πληρωμών σε σταθερές τιμές αρχής του προγράμματος με τη χρήση αποπληθωριστή, σαν τέτοιος μπορεί να χρησιμοποιηθεί ο ρυθμός μεταβολής των τιμών καταναλωτή σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.

Ορίζουμε λοιπόν σαν **Δείκτη Γενικής Αποδοτικότητας (Δ.Γ.Αδ.)** το γινόμενο του Δ.Φ.Ο. επί τον δείκτη αποδοτικότητας. Ο δείκτης αυτός εκφράζει το κατά πόσο υλοποιήθηκε το μεγαλύτερο δυνατό μέρος του Φυσικού Αντικειμένου με τους ευνοϊκότερους όρους κόστους.

2.2.4. Συνδυαστικά πρότυπα (Models)

Εξαιτίας του ολοκληρωμένου και συνεπώς πολυδιάστατου χαρακτήρα των προγραμμάτων η επίδοση τους δεν μπορεί απλά να ταυτιστεί με την τιμή κάποιου δείκτη (χρηματοοικονομικού, φυσικού και ενδιάμεσου).

Για το λόγο αυτό προτιμάτε η έμμεση προσέγγιση του προβλήματος, ώστε να ληφθεί υπόψη τόσο η φυσική και χρηματοοικονομική ολοκλήρωση, όσο και η συνοχή και συνάφεια των προγραμμάτων. Επιλέγονται λοιπόν ζεύγη δεικτών, καθένα από τα οποία εκφράζεται με τη μορφή μητρώου. Στα μητρώα τοποθετούνται τα υποπρογράμματα, ανάλογα με την επίδοσή τους, σε καθένα από τους άξονες.

Στη συνέχεια σε κάθε μοντέλο προσαρμόζεται ένας κλίμακας βαθμολόγησης, ώστε η τοποθέτηση κάθε υποπρογράμματος στο εσωτερικό τους να ταυτίζεται με μία βαθμολογία. Με άθροιση των επιμέρους βαθμών προκύπτει η ποσοτική εκτίμηση της συνολικής πορείας κάθε υποπρογράμματος.

Παρά τον αφηρημένο και προσεγγιστικό τους χαρακτήρα, τα πρότυπα επιτρέπουν να αποτυπώσουμε συνθετικά τη συνολική παρουσία, αποτελεσματικότητα και ποιότητα υλοποίησης κάθε επιμέρους υποπρογράμματος.

2.3. ΒΑΘΜΟΣ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Η βασική μεθοδολογική δυσκολία των παραπάνω τεχνικών αξιολόγησης, αναφορικά με την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, έγκειται στο γεγονός ότι σε επίπεδο προγράμματος, τα προκύπτοντα αποτελέσματα δεν είναι σίγουρο ότι αποτελούν το άθροισμα αποτελεσμάτων από την υλοποίηση επί μέρους έργων ή μέτρων. Συνεπώς θα πρέπει να αναζητηθεί σε άλλο επίπεδο η αξιολόγηση των προγραμμάτων.

Αφού κάθε πρόγραμμα θέτει εξ αρχής σαφείς και συγκεκριμένους στόχους, αυτό που ενδιαφέρει είναι να εκτιμηθεί το κατά πόσο αυτοί οι στόχοι επιτεύχθηκαν. Η εκτίμηση του βαθμού επίτευξης των στόχων του προγράμματος αποτελεί σημαντικό πρόκριμα για την επιτυχία ή αποτυχία του, καθώς και για τις επιπτώσεις του.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι θετικές ή αρνητικές επιπτώσεις του προγράμματος είναι ανάλογες με το βαθμό επίτευξης των στόχων του και αντιστρόφως ανάλογες με το μέγεθος των μέσων που διέθεσε. Γιατί το συνήθως σχετικά μικρό χρηματοοικονομικό μέγεθος του προγράμματος σε σχέση με εκείνο του συνόλου των παρεμβάσεων που ασκούνται στην περιοχή, είναι απαγορευτικό για να αντιστρέψει ενδεχόμενες δυσμενείς επιπτώσεις στα μεγέθη που έχουν σχεδιαστεί να επηρεάσουν οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις του. Αν π.χ. η μείωση της ανεργίας στη περιοχή αναφοράς του προγράμματος, στην οποία στόχευαν και ορισμένα μέτρα του, δεν μειώθηκε σημαντικά σημαντικά με την παρέμβασή τους επειδή πολύ ισχυρότερες δυνάμεις της αγοράς, σε σχέση με την προωθητική δύναμη των μέτρων του προγράμματος, δεν το επέτρεψαν, δεν σημαίνει ότι το πρόγραμμα απέτυχε ως προς αυτό το στόχο. Απλά αυτό σημαίνει ότι το πρόγραμμα δεν είχε τα μέσα να επηρεάσει περισσότερο την επίτευξη των στόχων του. Το ίδιο θα μπορούσε να ισχύει και για άλλους στόχους όπως αυτός της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας ή εκείνος της αύξησης του εισοδήματος.

Η προτεινόμενη μεθοδολογία βασίζεται σε ένα συνεκτικό πλέγμα δεικτών, βάσει των οποίων εκτιμάται η επίτευξη των στόχων.

2.3.1. Η μεθοδολογία

Γίνεται η στοχοθεσία σε επίπεδο υποπρογράμματος δηλ. σε κάθε στόχο αντιστοιχούνται τα μέτρα τα οποία τον εξυπηρετούν. Στη συνέχεια για καθένα από τα μέτρα που στοχεύουν στον ίδιο στόχο υπολογίζεται ο **Δείκτης Επίτευξης των Στόχων του Υποπρογράμματος** (Δ.Ε.Σ.ΥΠ.) ο οποίος μπορεί να προσεγγισθεί με δύο τρόπους, είτε λαμβάνοντας υπόψη την χρηματοοικονομική, είτε την φυσική ολοκλήρωση.

2.3.1.1. Δείκτης Επίτευξης των Στόχων βάσει της Χρηματοοικονομικής Ολοκλήρωσης (Δ.Ε.Σ.ΥΠ.χ.ο.)

Για καθένα από τα μέτρα που συμμετέχουν στον ίδιο στόχο υπολογίζεται βάσει κεντροβαρικού τύπου ο σταθμικός μέσος όρος της χρηματοοικονομικής ολοκλήρωσης, εφαρμόζοντας αφενός το Δείκτη Χρηματοοικονομικής Ολοκλήρωσης (Δ.Χ.Ο.) και αφετέρου το συντελεστή βαρύτητας (Σ.Β.) του μέτρου στις δεσμεύσεις του υποπρόγραμματος.

$$\text{Δ.Ε.Σ.ΥΠ.χ.ο.} = \sum \{ (\text{Δ.Χ.Ο.})_i * (\text{Σ.Β. Μέτρου στο Υπ.})_i \}$$

2.3.1.2. Δείκτης Επίτευξης των Στόχων βάσει της Φυσικής Ολοκλήρωσης (Δ.Ε.Σ.ΥΠ.φ.ο.)

Προκειμένου να συνεκτιμηθεί και παράμετρος της φυσικής ολοκλήρωσης, ώστε η προσέγγιση να είναι περισσότερο αξιόπιστη, υπολογίζεται βάσει κεντροβαρικού τύπου ο σταθμικός μέσος όρος της φυσικής ολοκλήρωσης, εφαρμόζοντας αφενός το Δείκτη Γενικής Αποδοτικότητας

ΚΠΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Ένα μοντέλο αξιολόγησής τους
(Δ.Γ.Αδ.) και αφετέρου το συντελεστή βαρύτητας (Σ.Β.) του μέτρου στις δεσμεύσεις του υποπρογράμματος.

$\Delta.Ε.Σ.ΥΠ.φ.ο. = \Sigma\{(\Delta.Γ.Αδ.)_i * (\Sigma.Β. \text{ Μέρου στο Υπ.})_i\}$

όπου $(\Delta.Γ.Αδ.)_i = (\Delta.Φ.Ο.)_i * (\Delta.Αδ.)_i$

και $(\Delta.Αδ.)_i = (Co/C)_i$

2.3.1.3. Δείκτης επίτευξης των στόχων στο σύνολο του προγράμματος

Πέρα από την εκτίμηση της επίτευξης των στόχων σε επίπεδο υποπρογράμματος ενδιαφέρει και εκείνη σε επίπεδο προγράμματος. Η διαδικασία η οποία ακολουθείται αποβλέπει σε ομαδοποιήσεις των στόχων. Κάθε στόχος που προκύπτει από την ομαδοποίηση αντιστοιχείται με τα μέτρα τα οποία αποβλέπουν στην επίτευξή του. Κατόπιν, όπως και στην περίπτωση του προηγούμενου δείκτη, εκτιμάται ο Δείκτης Επίτευξης των Στόχων σε επίπεδο Προγράμματος (Δ.Ε.Σ.Π). Για την εκτίμηση αυτού του δείκτη, ο συντελεστής βαρύτητας κάθε μέτρου που συμβάλλει στην επίτευξη του στόχου, υπολογίζεται επί του συνόλου των δεσμεύσεων του προγράμματος.

Όπως γίνεται εύκολα κατανοητό, μία βασική αδυναμία των παραπάνω εκτιμήσεων είναι ότι δεν είναι γνωστή η βαρύτητα του κάθε μέτρου στην επίτευξη του κάθε επιμέρους στόχου, ώστε να μπορέσουν να υπολογισθούν με μεγαλύτερη ακρίβεια οι δείκτες. Δηλαδή στις συγκεκριμένες εκτιμήσεις γίνεται η σιωπηρή υπόθεση ότι κάθε μέτρο εξυπηρετεί κάθε στόχο με την ίδια βαρύτητα. Παρόλο τον κάποιο βαθμό λάθους που εμπεριέχει αυτή η υπόθεση, εντούτοις υιοθετήθηκε σαν η καλύτερη, αντί της προσφυγής σε αυθαίρετους δείκτες σημαντικότητας των στόχων.

2.4. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΜΟΠ-ΑΚΕ

Όπως έχει ήδη αναφερθεί το μοντέλο αυτό μπορεί να χρησιμοποιηθεί για οποιοδήποτε πρόγραμμα είτε περιφερειακό, είτε εθνικό. Στη προκειμένη περίπτωση τα αποτελέσματα που θα παρουσιασθούν αφορούν την εφαρμογή του μοντέλου στο περιφερειακό πρόγραμμα της Ανατολικής και Κεντρικής Ελλάδας, το οποίο περιλαμβάνει τις Περιφέρειες Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας, και προέρχονται από την εμπειρία μας σαν συμβούλου αξιολόγησης του υπόψη ΜΟΠ.

Το ΜΟΠ-ΑΚΕ μπορεί να χαρακτηριστεί σαν ένα πρόγραμμα μαμούθ το οποίο αποτελούνταν από πέντε υποπρογράμματα και οι συνολικές του δεσμεύσεις ανερχόταν σε 574.843 χιλ. ECU. Το σύνολο των μέτρων του ανερχόταν σε 65 και η κατανομή τους κατά υποπρόγραμμα ήταν: 12 μέτρα για το υποπρόγραμμα της γεωργίας, 21 για εκείνο των εσωτερικών ζωνών και νησιών, 15 για τη βιομηχανία-βιοτεχνία, 11 για τις υποδομές και 6 για την εφαρμογή.

2.4.1. Επίτευξη των στόχων των υποπρογραμμάτων

Στα γραφήματα που ακολουθούν εκτιμήθηκε η επίτευξη των στόχων ανά υποπρόγραμμα με τις δύο προσεγγίσεις που προαναφέρθηκαν, δηλαδή:

- Α. Με απλή εκτίμηση της χρηματοοικονομικής ολοκλήρωσης

- Β. Με εκτίμηση της φυσικής ολοκλήρωσης

Παρουσιάζονται ταυτόχρονα και οι δύο τύποι εκτιμήσεων για να γίνει εμφανής αφενός η διαφοροποίηση των αποτελεσμάτων και αφετέρου η καλύτερη αξιοπιστία της δεύτερης.

ΥΠ-1 Πεδινή Γεωργία

A. Όλοι οι στόχοι υπερκαλύπτονται (104-107%), πλην αυτού της Προστασίας του Περιβάλλοντος.

B. Κανένας στόχος δεν επιτυγχάνεται πλήρως. Το ποσοστό επίτευξής τους κυμαίνεται από 80% μέχρι 97%. Ο λιγότερο επιτυχημένος στόχος είναι αυτός της Προστασίας του Περιβάλλοντος.

ΥΠ-2 Εσωτερικές Ζώνες

A. Επιτυγχάνονται όλοι οι στόχοι, εκτός από εκείνον της Μείωσης των Δαπανών του ΕΓΤΠΕ. Ενά επιτυγχάνεται οριακά ο στόχος της Προστασίας του Περιβάλλοντος.

B. Επιτυγχάνεται πλήρως ο στόχος της Βελτίωσης των Συνθηκών Ζωής (105%), ενώ οι υπόλοιποι κυμαίνονται σε ικανοποιητικά ποσοστά πλην και πάλι εκείνων της Προστασίας του Περιβάλλοντος και της Μείωσης των Δαπανών του ΕΓΤΠΕ.

ΥΠ-3 Βιομηχανία-Βιοτεχνία

A. Επιτυγχάνονται όλοι οι στόχοι, εκτός από εκείνον της Αύξησης της Ανταγωνιστικότητας της Βιοτεχνίας-Χειροτεχνίας.

B. Επιτυγχάνονται επίσης όλοι οι στόχοι, πλην εκείνου της Αύξησης της Ανταγωνιστικότητας της Βιοτεχνίας-Χειροτεχνίας.

ΥΠ-4 Υποδομές

A. Επιτυγχάνονται όλοι οι στόχοι, εκτός από εκείνους της Βελτίωσης του Συστήματος Παραγωγής-Μεταφοράς Ηλεκτρικής ενέργειας.

B. Επιτυγχάνονται πλήρως οι τέσσερις από τους έξι στόχους και οι άλλοι δύο κυμαίνονται σε ποσοστά μεγαλύτερα του 90%.

2.4.2.Επίτευξη των στόχων του ΜΟΠ στο σύνολό του

Το κύριο κριτήριο των ομαδοποιήσεων των στόχων ήταν η ευθεία σχέση των στόχων των υποπρογραμμάτων με τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και γενικότερα, με τους μακροοικονομικούς στόχους του ΜΟΠ. Ετσι προέκυψαν δύο κατηγορίες γενικών στόχων:

- Οι μακροοικονομικοί:

* *Βελτίωση Ανταγωνιστικότητας (Σ1)*

* *Αύξηση Απασχόλησης και Βελτίωση Εισοδήματος (Σ2)*

- Οι ειδικοί:

* Βελτίωση Συνθηκών Διαβίωσης και Συγκράτηση Πληθυσμού (Σ3)

* Προστασία Περιβάλλοντος (Σ4)

* Μείωση Δαπανών ΕΓΤΠΕ (Σ5)

Τα αποτελέσματα του γραφήματος είναι εύγλωπτα. Οι μακροοικονομικοί στόχοι επιτυγχάνονται, ενώ οι ειδικοί στόχοι παρουσιάζουν υστέρηση.

Ο στόχος Προστασία Περιβάλλοντος-Διαφύλαξη Οικοσυστήματος δεν φαίνεται να επιτυγχάνεται. Αυτό οφείλεται στο ότι αρκετά μέτρα, σημαντικής βαρύτητας, όλων των υποπρογραμμάτων, συναρτώμενα με το στόχο αυτό εμφάνισαν χαμηλό βαθμό φυσικής ολοκλήρωσης. Το χαμηλότερο βαθμό επίτευξης εμφανίζει ο στόχος της Μείωσης των Δαπανών ΕΓΤΠΕ, επειδή τα μέτρα που απέβλεπαν σε αυτόν, αφενός ήταν λίγα στον αριθμό, αφετέρου η χρηματοοικονομική τους ολοκλήρωση υπερέβαινε, κατά κανόνα, τη φυσική τους ολοκλήρωση.

Οι διαφοροποιήσεις που παρουσιάζονται σε σχέση με την επίτευξη των στόχων ανά υποπρόγραμμα, οφείλονται σε προφανείς λόγους. Κατ'αρχήν, ο υπολογισμός των συντελεστών βαρύτητας των μέτρων, βάσει των δεσμεύσεων, γίνεται σε πολύ ευρύτερη βάση σε σχέση με εκείνη των υποπρογραμμάτων. Αυτό ευνοεί τους στόχους που συναρτώνται με πολλά μέτρα και ιδίως όταν αυτά είναι μεταξύ εκείνων με υψηλό συντελεστή βαρύτητας στις δεσμεύσεις. Επίσης, η ομαδοποίηση σε επίπεδο ΜΟΠ δεν εξαρτάται μόνο από τους στόχους των μέτρων που αναφέρονται στα τεχνικά δελτία ή συνάγονται εμμέσως από αυτά, αλλά και από τα κριτήρια ομαδοποίησης των στόχων που εφαρμόστηκαν.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Beutel J. (1990): "The Economic Impacts of the Community Support Frameworks 1989-1993". Internal Rapport CCE, July 1990.

Commission of the European Communities, (1990): Proceeding of the Seminar on Evaluation and Community Support Framework. Brussels, 2 July 1990.

Γετίμης Π., Καυκαλάς Γ. (1994): "Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων: μεθοδολογία και αξιακό πλαίσιο". ΤΟΠΟΣ Νο 7/94 σελ. 5-20, Αθήνα 1994.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Γ.Δ. XVI (1990): Η Αξιολόγηση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων. Διεθνές Σεμινάριο, Τόμος Α'. Βρυξέλλες, 20-21 Σεπτεμβρίου 1990.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1992): Από την Ενιαία Πράξη στη μετά Μάαστριχ περίοδο. Τα μέσα για την εξυπηρέτηση των φιλοδοξιών μας. COM (92) 2000 τελικό, Βρυξέλλες: 11 Φεβρουαρίου 1992.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1993): Πλαίσιο αναφοράς για την εκ των προτέρων (ex-ante) αξιολόγηση. Βρυξέλλες, 1993.

Ευρωσύμβουλοι-Υποδομή-Eurotec (1993): Εμπειρίες διαχείρισης αναπτυξιακών προγραμμάτων από Κοινοτικές Χώρες. Τόμος Α'. Αθήνα: ΕΤΒΑ.

Franzmeyer, F., Hrubesch, P., Seidel, B., Weise, Chr., and Schweiger, I. (1991): Οι επιπτώσεις των Κοινοτικών Πολιτικών στην Περιφέρεια. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γ.Δ. Μελετών, Σειρά: "Έρευνα και Τεκμηρίωση" και "Περιφερειακή Πολιτική και Μεταφορές", Τεύχος 17, Λουξεμβούργο, 1991.

Herman I. John, Morris Lyons Lynn, Taylor Carol, Gibbon Fitz: Evaluator's Handbook.

Κοντογιαννάτος Χ. (1994): "Εφαρμογή της Αξιολόγησης στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και οι Μορφές Παρέμβασης". ΤΟΠΟΣ Νο 7/94 σελ. 151-155, Αθήνα 1994.

Μπουγάς Α. (1994): "Η Αξιολόγηση των Κοινοτικών Διαρθρωτικών Πολιτικών". ΤΟΠΟΣ Νο 7/94 σελ. 105-119, Αθήνα 1994.

Οικονόμου Δ., Μαλούτας Θ. (1992): "Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης για την Ελλάδα. Εμπειρίες και προοπτικές". Συνέδριο: Δημόσια Διοίκηση και Περιφερειακή Ανάπτυξη μέσω της ενεργοποίησης του ενδογενούς δυναμικού. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης-ΙΔΕ, 11/1992, Ρόδος.

Οικονόμου Δημήτρης (1994): "Προβλήματα Σχεδιασμού και Υλοποίησης του Πρώτου ΚΠΣ για την Ελλάδα". ΤΟΠΟΣ Νο 7/94 σελ. 57-91, Αθήνα 1994.

Οικονόμου Δημήτρης (1994): "Εx-ante Αξιολόγηση και Τεχνικά Κριτήρια Επιλογής Έργων. Νέα Έργα Σχεδιασμού για το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999". ΤΟΠΟΣ Νο 7/94 σελ. 139 -150, Αθήνα 1994.

Patton, Quinn Michael (1986): Utilisation-Focused Evaluation. London: Sage Publications, Second Edition.

Patton, Q. M. (1987): Creative Evaluation. London: Sage.

Παπαγεωργίου Φούλη (1994): "Πλαίσιο και Μεθοδολογία Αξιολόγησης Περιφερειακού Προγράμματος". ΤΟΠΟΣ Νο 7/94 σελ. 121-127, Αθήνα 1994.

Plaskovitis, E. (1993): "On going evaluation of the Integrated Mediteranean Programmes: the Greek experience" in P. Getimis and G. Kafkalas (eds): Urban and Regional Development in the New Europe. Athens: Topos, Special Series, pp. 67-76.

Πυλαρινός Δ. (1993): Μέθοδοι και Μεθοδολογίες της Αξιολόγησης Προγραμμάτων, Βιβλιογραφική Ανασκόπηση. Έκθεση για το Πρόγραμμα Κατάρτισης "Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων", ΑΠΘ/ΕΚΤ, 1993.

Σαμαθρακής Βαγής κ.ά. (1992-1994): Εκθέσεις Αξιολόγησης ΜΟΠ-ΑΚΕ. ΥΠΕΘΟ, Ε.Ε. Αθήνα, 1992-1994.

Τριανταφύλλου Μαθούλα (1994): "Καταγραφή Εμπειριών από την Εφαρμογή του Θεσμού της Αξιολόγησης στην Ελλάδα". ΤΟΠΟΣ Νο 7/94 σελ. 157-186, Αθήνα 1994.

ΚΠΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Ένα μοντέλο αξιολόγησής τους

ΥΠΕΘΟ (1993): Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) 1994-1999. Αθήνα, 1993.