

ΕΝΑ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ: Η περίπτωση των ΠΕΠ

Δρ. Σαμαθρακής Βαγής

ΤΕΙ Θεσσαλονίκης

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Δεδομένης της σημασίας που απέκτησαν τα κοινοτικά αναπτυξιακά προγράμματα από τα τέλη της δεκαετίας του 80, είναι αρκετά ενδιαφέρον να εκτιμηθούν τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις τους.

Για την αντιμετώπιση του τόσο απλού και συνάμα τόσο δύσκολου ερωτήματος έχουν γραφτεί πολλά και έχουν χρησιμοποιηθεί πολλές μέθοδοι. Στην εισήγηση αυτή θα παρουσιαστεί ένα μοντέλο το οποίο, βάσει μίας συγκεκριμένης μεθοδολογίας, επιχειρεί να αξιολογήσει τέτοιου είδους προγράμματα.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ολες οι συζητήσεις οι οποίες διεξάγονται εδώ και πολλά χρόνια αναφορικά με τα αναπτυξιακά προγράμματα των ΚΠΣ, χαρακτηρίζονται από το "σύνδρομο της απορροφητικότητας". 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 καθώς και οι επιπτώσεις τους.

Για το λόγο αυτό στην εισήγηση αυτή θα απαγγιστρωθούμε από το σύνδρομο αυτό και θα ασχοληθούμε με την ουσία του πράγματος. Δηλαδή θα προτείνουμε μία μεθοδολογία αξιολόγησης των Περιφερειακών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, η οποία σε κάποιο βαθμό εκφράζει και την επιτυχία ή αποτυχία τους.

Η εισήγηση θα ακολουθήσει την παρακάτω δομή. Αρχικά θα αναφερθούν οι απαιτήσεις των κανονισμών για εκτίμηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων των ΚΠΣ, στη συνέχεια

θα παρουσιασθούν οι διάφοροι τρόποι αξιολόγησης που έχουν προταθεί από διάφορους και τέλος θα αναλυθεί το προτεινόμενο μοντέλο για την αξιολόγηση τέτοιων προγραμμάτων.

1. ΓΕΝΙΚΑ ΠΕΡΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Τα τελευταία χρόνια το θέμα της αξιολόγησης προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτέλεσε αντικείμενο έντονου προβληματισμού. Συγκεκριμένα, η αξιολόγηση συμβάλλει στη διαμόρφωση της στρατηγικής και στην επιλογή των στόχων και προτεραιοτήτων, ακόμη βοηθάει στην προσαρμογή τους σε περίπτωση αποκλίσεων και τέλος παρέχει ένα τεκμηριωμένο απολογισμό του προγράμματος και μια ανάλυση των αποτελεσμάτων και επιπτώσεων του.

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

2. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

2.1. ΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Όπως είναι αυτονόητο πριν από οποιαδήποτε προσπάθεια αξιολόγησης του προγράμματος βρίσκονται και ορίζονται κατάλληλοι δείκτες οι οποίοι και αποτελούν το αρχικό υλικό για την παραπέρα αξιολόγηση. Οι δείκτες αυτοί επιτρέπουν την αξιολόγηση της πορείας του προγράμματος, της αποτελεσματικότητας του, της αποδοτικότητας του, των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων του.

2.1.1. Δείκτες αξιολόγησης της πορείας του προγράμματος

Για την αξιολόγηση της πορείας του προγράμματος υπολογίζονται **δείκτες χρηματοοικονομικής ολοκλήρωσης (Δ.Χ.Ο)**, καθώς και **δείκτες φυσικής ολοκλήρωσης (Δ.Φ.Ο.)** όπου είναι δυνατόν.

2.1.2. Δείκτες αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας

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

2.1.3. Δείκτες αξιολόγησης της αποδοτικότητας

Η ποσοτική εκτίμηση της έννοιας της **γενικής αποδοτικότητας** πραγματοποιείται μέσω της συνεκτίμησης στοιχείων μοναδιαίου κόστους και συνολικής Φυσικής Ολοκλήρωσης των μέτρων. Ο δείκτης αυτός εκφράζει το κατά πόσο υλοποιήθηκε το μεγαλύτερο δυνατό μέρος του Φυσικού Αντικειμένου με τους ευνοϊκότερους όρους κόστους.

2.1.4. Δείκτες εκτίμησης επιπτώσεων του προγράμματος

Για την ποσοτική προσέγγιση των επιπτώσεων εκτιμάται ένας αριθμητικός δείκτης επίπτωσης μέτρου, ο οποίος προκύπτει βάσει των παρακάτω δεικτών:

- **Δείκτη βαρύτητας του μέτρου στο στόχο**
- **Δείκτη προσθετικότητας του μέτρου (Αύξηση Δυναμικότητας)**
- **Δείκτη επίτευξης του στόχου στον οποίο προσβλέπει το μέτρο**

2.1.5. Δείκτες εκτίμησης αποτελεσμάτων του προγράμματος

Για την ποσοτική προσέγγιση των αποτελεσμάτων εκτιμώνται και για τις δύο περιπτώσεις οι παρακάτω δείκτες:

- **Ο αριθμός των επωφελούμενων από τα μέτρα**
- **Η αύξηση της δυναμικότητας**
- **Η δημιουργηθείσα απασχόληση**

Οι παραπάνω δείκτες μπορούν να ποσοτικοποιηθούν σχετικά εύκολα και μπορούν να αποτελέσουν μια αξιόπιστη βάση για την προσέγγιση των αποτελεσμάτων.

3. ΤΟ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΠΕΠ

3.1. ΓΕΝΙΚΑ

Τα ΠΕΠ είναι ολοκληρωμένα προγράμματα τα οποία σκοπεύουν στην καλύτερευση των κοινωνικοοικονομικών δομών των περιοχών, αλλά δεν είναι σχεδιασμένα για να επηρεάσουν τουλάχιστον αισθητά και βραχυπρόθεσμα τα μακροοικονομικά μεγέθη. Αλλωστε οι περιορισμένοι προϋπολογισμοί τους δεν θα μπορούν να έχουν σημαντικές μακροοικονομικές επιπτώσεις. Συνεπάγεται λοιπόν ότι τα μακροοικονομικά εργαλεία δεν είναι τα πιο κατάλληλα για να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις τους. Γι'αυτό λοιπόν η προσέγγιση της εκτίμησης των επιπτώσεων θα γίνει με τρόπο που να εκτιμάται η συνεισφορά των παρεμβάσεων του προγράμματος στην καλύτερευση των

κοινωνικοοικονομικών δομών. Η προσέγγιση αυτή θα πρέπει πρωταρχικά να λάβει υπόψη της το βαθμό επίτευξης των ποσοτικοποιημένων στόχων, ο οποίος βέβαια είναι ένας έμμεσος δείκτης που επιτρέπει να εκτιμηθεί αυτή η συνεισφορά. Είναι αυτονόητο ότι όσο πιο μικρός είναι ο δείκτης της επίτευξης των στόχων τόσο πιο μικρή είναι και η επίπτωση του προγράμματος.

3.2. Η ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Αφού κάθε πρόγραμμα θέτει εξ'αρχής σαφείς και συγκεκριμένους στόχους, αυτό που ενδιαφέρει είναι να εκτιμηθεί το κατά πόσο αυτοί οι στόχοι επιτεύχθηκαν. Για να επιτευχθεί ένας στόχος θα πρέπει να ολοκληρωθούν μέσα στον προβλεπόμενο χρονικό ορίζοντα όλα τα μέτρα που τον εξυπηρετούν και ολοκλήρωση ενός μέτρου σημαίνει:

- είτε απορρόφηση όλων των δεσμεύσεων που του είχαν διατεθεί και ταυτόχρονη ολοκλήρωση του προβλεφθέντος φυσικού αντικειμένου
- είτε ολοκλήρωση του φυσικού αντικειμένου με τους οικονομικότερους όρους

3.3. ΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ ΤΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

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

Κατ'αρχάς γίνεται η στοχοθεσία σε επίπεδο υποπρογράμματος δηλ. σε κάθε στόχο αντιστοιχούνται όλα τα μέτρα τα οποία τον εξυπηρετούν.

Στη συνέχεια για καθένα από τα μέτρα που στοχεύουν στον ίδιο στόχο υπολογίζεται ο **Δείκτης Επίτευξης των Στόχων Υποπρογράμματος (Δ.Ε.Σ.ΥΠ.)**, ο οποίος μπορεί να προσεγγισθεί με δύο τρόπους, είτε λαμβάνοντας υπόψη την χρηματοοικονομική ολοκλήρωση, είτε την φυσική.

- 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.

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

- Βάσει κεντροβαρικού τύπου υπολογίζεται ο σταθμικός μέσος όρος της φυσικής ολοκλήρωσης, εφαρμόζοντας αφενός το Δείκτη Γενικής Αποδοτικότητας (Δ.Γ.Α.) και

αφετέρου το συντελεστή βαρύτητας (Σ.Β.) του μέτρου στις δεσμεύσεις του υποπρόγραμματος.

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

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

$$\text{και } (\Delta.Αδ.)_i = (C_o/C)_i$$

Επειδή ως γνωστόν το πρόγραμμα εκτός από τους στόχους σε επίπεδο υποπρογραμμάτων διαθέτει και στόχους σε επίπεδο προγράμματος, ενδιαφέρει και η εκτίμηση της επίτευξης των στόχων σε επίπεδο προγράμματος. Η διαδικασία η οποία ακολουθείται για την εκτίμηση του **Δείκτη Επίτευξης των Στόχων σε επίπεδο Προγράμματος (Δ.Ε.Σ.Π)** είναι παρόμοια με την προηγούμενη με τη μόνη διαφορά ότι ο συντελεστής βαρύτητας κάθε μέτρου που συμβάλλει στην επίτευξη του στόχου, υπολογίστηκε επί του συνόλου των δεσμεύσεων του προγράμματος.

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.

3.4. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ ΚΑΙ ΣΤΕΡΕΑΣ

Τα αποτελέσματα που θα παρουσιασθούν αφορούν την εφαρμογή του μοντέλου στο περιφερειακό πρόγραμμα που περικλείει τις Περιφέρειες Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας.

3.4.1. Επίτευξη των στόχων των υποπρογραμμάτων

Για να εκτιμηθεί η επίτευξη των στόχων ανά υποπρόγραμμα οι απαραίτητοι υπολογισμοί έγιναν και με τις δύο προσεγγίσεις που προαναφέρθηκαν.

Τα αποτελέσματα τα οποία προέκυψαν, παρά τις μικρές διαφοροποιήσεις από υποπρόγραμμα σε υποπρόγραμμα, είναι σαφή για την υπερκτίμηση των στόχων βάσει των υπολογισμών της πρώτης μεθόδου, σε αντίθεση με τη δεύτερη, βάσει της οποίας η επίτευξη των στόχων φαίνεται να είναι περισσότερο πραγματική.

3.4.2. Επίτευξη των στόχων του προγράμματος στο σύνολό του

Οι στόχοι του προγράμματος ομαδοποιήθηκαν σε δύο κατηγορίες: στους Μακροοικονομικούς και στους ειδικούς και στη συνέχεια έγιναν όλοι οι προαναφερθέντες υπολογισμοί.

Τα αποτελέσματα του μοντέλου είναι εύγλωπτα. Οι μακροοικονομικοί στόχοι επιτυγχάνονται, ενώ οι ειδικοί στόχοι παρουσιάζουν υστέρηση. Και εδώ είναι εμφανής η διαφοροποίηση των υπολογισμών του πρώτου τρόπου υπολογισμού έναντι του άλλου.

Τέλος πρέπει να σημειωθεί ότι από εδώ προκύπτει και η χρησιμότητα των αποτελεσμάτων του προταθέντος μοντέλου. Ενώ δηλαδή όλοι οι υπολογισμοί οι οποίοι έγιναν βάσει των τύπων του γενικού μοντέλου αξιολόγησης παρουσίαζαν ικανοποιητικά αποτελέσματα, γεγονός το οποίο θα μπορούσε να μας οδηγήσει στο να διατυπώσουμε "λανθασμένες" απόψεις αναφορικά με την επιτυχία του προγράμματος, εντούτοις η εκτίμηση της επίτευξης των στόχων του προγράμματος έθεσε τα αποτελέσματα στη "σωστή" τους θέση.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την προηγηθείσα ανάλυση της αξιολόγησης, καθώς και την παρουσίαση του προταθέντος μοντέλου αξιολόγησης προκύπτουν τα παρακάτω συμπεράσματα:

- Η αξιολόγηση των περιφερειακών ή εθνικών και γενικά των αναπτυξιακών προγραμμάτων αποκτά όλο και μεγαλύτερη σημασία, καθόσον είναι πια προαπαιτούμενο για την έγκρισή τους από την Ε.Ε.
- Τα αποτελέσματα του γενικού μοντέλου αξιολόγησης είναι ένας δείκτης για να εκφράσουμε άποψη για τα προγράμματα, αλλά δεν μας επιτρέπουν να κρίνουμε με σαφήνεια την επιτυχία ή αποτυχία τους.
- Αντίθετα το προτεινόμενο μοντέλο μας παρέχει ένα επιπλέον εργαλείο, την δυνατότητα να εκφράσουμε κάποια άποψη για την επιτυχία ή αποτυχία των προγραμμάτων.
- Παρόλα αυτά και το προτεινόμενο μοντέλο έχει ένα μειονέκτημα ότι δίνει έμφαση αποκλειστικά στα ποσοτικά χαρακτηριστικά των προγραμμάτων και καθόλου στα ποιοτικά.

Κατά συνέπεια, αναφορικά με την ερμηνεία των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης των προγραμμάτων, θα πρέπει να είμαστε επιφυλακτικοί, γιατί η επιτυχία ή αποτυχία τους είναι συνάρτηση και πολλών άλλων παραγόντων.

ABSTRACT

Given the importance of European development programmes implemented in Greece, it is interesting to evaluate their impacts and results. Many papers and articles have been written and many methodologies have been implemented, with good or not results. In this paper we will present a model which, on the basis of a particular methodology, attempts to evaluate such kind of programmes.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Alkin M.C., Coyle K. (1988): Thoughts on evaluation misutilization and associated topics. USA, New Orleans, Louisiana, April 1988.
- Beutel J. (1990): The Economic Impacts of the Community Support Frameworks 1989-1993. Internal Rapport CCE, Brussels.
- C.E.C. (1989): Eurotechnet-Procedures d'évaluation utilisees dans les projets. *Eurotechnet*, No 10.
- C.E.C. (1989): Reglement du Conseil CEE No 4253/88, titre VII: Suivi et evaluation, guide des indicateurs pour le suivi et l' evaluation de la mise en oeuvre de la reforme des fonds structurels. CEE, Bruxelles.
- Commission of the European Communities, (1990): Proceedings of the Seminar on Evaluation and Community Support Framework. Brussels.
- Γετίμης Π., Καυκαλάς Γ. (1994): Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων: Μεθοδολογία και αξιακό πλαίσιο. *Τόπος*, No 7/94, 5-20.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Γ.Δ. XVI (1990): Η Αξιολόγηση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων. Διεθνές Σεμινάριο, Τόμος Α'. Βρυξέλλες.
- Ebbutt D. (1988): An outline of methods mainly in relation to the case study element of the evaluation. *Cambridge Journal of Education*, vol. 18, No 3.

- 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.
- Greene J.C. (1988): Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs. Paper presented at the 1988 annual meetig of the American Evaluation Association, New Orleans.
- Herman I. John, Morris Lyons Lynn, Taylor Carol, Gibbon Fitz: Evaluator's Handbook, London.
- Lodewijks S.J. (1988): Effective evaluation: an empirical study of the effectiveness of guidelines for evaluation. Rion Institute for Educational Research, *Recent Dutch publications on the evaluation of educational programmes*, Groningen.
- Mertens D.M. (1989): Factors influencing utilization of evaluation results. AERA, San Fransisco.
- Μπουγάς Α. (1994): Η Αξιολόγηση των Κοινοτικών Διαρθρωτικών Πολιτικών. *Τόπος*, No 7/94, 105-119, Αθήνα.
- Οικονόμου Δ., Μαλούτας Θ. (1992): Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης για την Ελλάδα. Εμπειρίες και προοπτικές. Συνέδριο Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης-ΙΔΕ, Ρόδος.
- Office of the Comptroller General (1981): Guide on the Program Evaluation Function, Ottawa.
- Office of the Comptroller General (1981): Principles for the Evaluation of Programs, Ottawa.
- Patton, Quinn Michael (1986): Creative Evaluation. Sage Publications, London.
- Patton, Quinn Michael (1978): Utilisation focused evaluation. Sage Publications, London.
- Patton, Quinn Michael (1980): Qualitative evaluation methods. Sage Publications, London.
- Πυλαρινός Δ. (1993): Μέθοδοι και Μεθοδολογίες της Αξιολόγησης Προγραμμάτων, Βιβλιογραφική Ανασκόπηση. ΑΠΘ/ΕΚΤ, Θεσσαλονίκη.

- Σαμαθρακής Βαγής (1996): Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης για την Ελλάδα: Ενα μοντέλο αξιολόγησής τους. Συνέδριο Εταιρίας Οικονομολόγων Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη.
- Σαμαθρακής Βαγής κ.ά. (1992-1994): Εκθέσεις Αξιολόγησης ΜΟΠ-ΑΚΕ. ΥΠΕΘΟ, Ε.Ε. Αθήνα.
- United States General Accounting Office (1989) : Programm evaluation and methodology division-Programm evaluation: A workbook, USA,.
- Woolthuis T. (1984): Review of evaluation practice, the programme's evaluation network. Draft International Working provided by Ifaplan on behalf of the Commission of the European Community, Brussels.
- Worthen B.R. (1990): Programm evaluation. *The International Encyclopedia of Educational Evaluation*, Pergamon Press, pp 42-47.