

ΕΣΠ  Ν



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Έμπνευση στη χάραξη πολιτικής με εδαφικά στοιχεία

ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΟ ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

# Ο καθαρός αντίκτυπος του Interreg

Έρευνα σχετικά με την αιτιώδη συνάφεια, τις αντίστροφες και τις ποιοτικές μεθόδους, καθώς και τη δυνατότητα εφαρμογής τους, ώστε να αξιολογηθεί ο καθαρός αντίκτυπος των προγραμμάτων Interreg

Interreg



30 years  
together



## Εισαγωγή

Οι εκτιμήσεις καθαρού αντίκτυπου διαδραματίζουν έναν ρόλο σε όλους τους τύπους αξιολόγησης, μεταξύ άλλων στην αξιολόγηση επιπτώσεων και στην αξιολόγηση εφαρμογής. Οι αξιολογήσεις εφαρμογής προς στήριξη της ομαλής υλοποίησης ενός προγράμματος είναι πιθανότερο να φανούν χρήσιμες κατά τα αρχικά στάδια της εφαρμογής. Η αξιολόγηση που αποτυπώνει τα αποτελέσματα των προτεραιοτήτων και εξετάζει την οικεία θεωρία της αλλαγής θα πραγματοποιηθεί σε μεταγενέστερο στάδιο. Οι νομικές διατάξεις δεν εμποδίζουν τη διενέργεια ενδιάμεσων αξιολογήσεων από τα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να συμπεριλαμβάνουν προαιρετικά την αξιολόγηση των επιπτώσεων που είχαν παρόμοιες παρεμβάσεις σε προηγούμενη Προγραμματική Περίοδο. Αυτό μπορεί αποδειχθεί χρήσιμο, καθώς σε πολλές παρεμβάσεις χρειάζονται χρόνια για την πλήρη υλοποίηση των αποτελεσμάτων (π.χ. για υποδομές μεγάλης κλίμακας, έργα ETA). Τουλάχιστον μία φορά κατά τη διάρκεια της Προγραμματικής Περιόδου, αξιολογείται ο τρόπος με τον οποίο η στήριξη από τα Ταμεία Συνοχής συνέβαλε στους στόχους της κάθε προτεραιότητας. Οι αξιολογήσεις του αντίκτυπου σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής θα πρέπει να χρησιμοποιούν προσεγγίσεις που βασίζονται στη θεωρία· οι μέθοδοι που βασίζονται στα αντιπαραδείγματα είναι επίσης κατάλληλα εργαλεία.

Η αξιολόγηση του αντίκτυπου με αντιπαραδείγματα είναι ένα σύνολο τεχνικών που προέρχονται από τη στατιστική και την ιατρική επιστήμη και έχουν τη δυνατότητα να δώσουν αξιόπιστη απάντηση στην ερώτηση «Έχει αποτέλεσμα;». Το κεντρικό ερώτημα των αντίστροφων αξιολογήσεων είναι μάλλον περιορισμένο — τι διαφορά κάνει ένας χειρισμός; Στη συνέχεια, η μέθοδος παράγει απαντήσεις που είναι κατά κανόνα αριθμοί, κατά κανόνα διαφορές, στις οποίες είναι εύλογο να δοθεί μια αιτιολογική ερμηνεία με βάση εμπειρικά στοιχεία και ορισμένες υποθέσεις. Η διαφορά που παρατηρείται στο αποτέλεσμα μετά την εφαρμογή της παρέμβασης προκαλείται από την ίδια την παρέμβαση ή από κάτι άλλο; Οι αξιολογήσεις αυτού του τύπου βασίζονται σε μοντέλα αίτιου και αποτελέσματος και απαιτούν ένα αξιόπιστο και αυστηρά καθορισμένο αντιπαραδείγμα για τον έλεγχο παραγόντων διαφορετικών από την παρέμβαση που μπορεί να εξηγήσει την παρατηρούμενη αλλαγή.<sup>1</sup>

Στο πλαίσιο του Interreg, η εφαρμογή τέτοιων μεθόδων αντιμετωπίζει πολυάριθμες προκλήσεις που σχετίζονται π.χ. με το οικονομικό μέγεθος των προγραμμάτων σε σχέση με άλλους παράγοντες. Συνολικά, οι παραμεθόριες περιοχές συγκεντρώνουν το 37,5% του πληθυσμού της ΕΕ. Ωστόσο, τα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας λαμβάνουν συγκριτικά μικρή χρηματοδότηση (~5% του ΕΤΠΑ και ~2% όλων των κονδυλίων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων). Τα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας έχουν συνήθως μικρό αριθμό δικαιούχων, επομένως μικρό αριθμό παρεμβάσεων, ενώ πολλά άλλα ταμεία στοχεύουν στην ίδια γεωγραφική περιοχή, συχνά σε επικαλυπτόμενα θεματικά πεδία.

<sup>1</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015): Guidance Document on Monitoring and Evaluation: Concepts and Recommendations, Ευρωπαϊκό Ταμείο Συνοχής, Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΓΔ Regio, Βρυξέλλες

## Τι πρέπει να γίνει – πώς αυτό συνδέεται με το Interreg

«Το σημείο εκκίνησης στον σχεδιασμό οποιασδήποτε δημόσιας παρέμβασης είναι ο εντοπισμός ενός προβλήματος που πρέπει να αντιμετωπιστεί» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2015α<sup>2</sup>). Η προσέγγιση «που κατευθύνεται από την ανάγκη» αποτέλεσε τη γενική αρχή των συγχρηματοδοτούμενων κονδυλίων της ΕΕ, με την «ανάγκη» να ορίζεται ως παρατηρήσιμη σημαντική διαφορά μεταξύ του status quo και μιας κατάστασης όπως θα έπρεπε να είναι [η ανάγκη σε αυτή την περίπτωση είναι το χάσμα μεταξύ των αποτελεσμάτων – βλ. Kaufman κ.ά. (1999<sup>3</sup>)] για χρόνια.

Στην πραγματικότητα των πολιτικών της ΕΕ, αυτός ο προσδιορισμός των αναγκών αποτελεί καθοριστικό στοιχείο για τη διαμόρφωση πολιτικής και επομένως υποχρεωτικό στοιχείο οποιασδήποτε εκ των προτέρων αξιολόγησης των πολιτικών<sup>4</sup>. Ωστόσο, η προσκόλληση όλων των πολιτικών στις γενικές κοινωνικές ανάγκες, όπως ορίζονται π.χ. με τη μορφή της στρατηγικής Ευρώπη 2020 (EU2020), έχει δημιουργήσει στην πράξη αρκετά προβλήματα.

- Η αναγκαιότητα να συνδέεται κάθε στήριξη της ΕΕ με τους στόχους της στρατηγικής Ευρώπη 2020 οδήγησε στην ανάλυση εδαφικών αναγκών που παράγει υπέρμετρα επουσιώδεις αιτιώδεις σχέσεις, που συνάδουν περισσότερο με την ιεραρχία των στόχων παρά με τις πραγματικές πιεστικές ανάγκες
- Η αποτύπωση των κοινωνικών και εδαφικών αναγκών σε κατάλληλους δείκτες στη σωστή γεωγραφική κλίμακα σε πολλές περιπτώσεις δεν είναι δυνατή λόγω έλλειψης εδαφικών πληροφοριών
- Λόγω της εν λόγω έλλειψης πληροφοριών και του στενού πεδίου εφαρμογής των αναγκών, η ομοιότητα των στόχων πολιτικής και των στρατηγικών υποστήριξης πολιτικής οδήγησε σε αλληλεπικάλυψη προσεγγίσεων σε όλη την Ευρώπη, η οποία σε ορισμένους τομείς πολιτικής (π.χ. καινοτομία, ΕΤΑ) είχε ως συνέπεια τον ανταγωνισμό και τις επικαλύψεις μεταξύ των περιφερειών

Προκύπτει συνεπώς το ερώτημα σε ποιο εδαφικό επίπεδο μπορούν να καθορίζονται με ακρίβεια οι ανάγκες και, στη συνέχεια, να εκτιμώνται οι επιπτώσεις από οποιαδήποτε αξιολόγηση προγράμματος. Αυτό το επίπεδο φυσικά ποικίλλει ανάλογα με την πολιτική ή το πρόγραμμα που εξετάζεται. Ενώ, για παράδειγμα, μια βιομηχανική πολιτική θα δείξει το «αποτύπωμα» της σε εθνικό επίπεδο ή ακόμη και πάνω από αυτό, θα εξακολουθούν να υπάρχουν διεσπαρμένα αποτελέσματα σε περιφερειακό επίπεδο. Οι περιβαλλοντικές πολιτικές που συνδέονται, π.χ. με τις υδρολογικές λεκάνες, ενδέχεται να εμφανίσουν επιπτώσεις που δεν αντιστοιχούν σε καμία από τις «τυποποιημένες» στατιστικές περιφέρειες, αλλά συνδέονται μάλλον με την ίδια την περιοχή της λεκάνης απορροής που διατέμνει πολλές περιφέρειες, ή και κράτη μέλη. Αυτό σημαίνει ότι οι πληροφορίες, οι οποίες θα υποστήριζαν τον σχεδιασμό πολιτικής και τον καθορισμό προγράμματος δράσης, θα πρέπει να προσαρμόζονται στο ερώτημα πόση επιρροή μπορεί να έχει μια πολιτική μπροστά στις πολλαπλές ανάγκες:

Αυτό καταδεικνύεται από το παράδειγμα των Ταμείων Περιφερειακής Ανάπτυξης της ΕΕ και τους τρόπους τους για την αντιμετώπιση των κοινωνικών/εδαφικών αναγκών. Στην αρχή της τρέχουσας περιόδου προγραμματισμού, η Επιτροπή επισήμανε ξεκάθαρα ότι...

«Θα υπάρξει θεματικός προσανατολισμός – δηλαδή η επικέντρωση στα αποτελέσματα που έπρεπε να επιτευχθούν (σε σχέση με τους περιορισμένους δημοσιονομικούς πόρους). Ο αριθμός των ειδικών ανά επενδυτική προτεραιότητα στόχων θα πρέπει να περιοριστεί όσο το δυνατόν περισσότερο, για να διευκολυνθεί η παρακολούθηση της προόδου και να αποφευχθεί ο κατακερματισμός των προγραμμάτων. Κατά γενικό κανόνα, τα προγράμματα θα πρέπει να ορίζουν άξονες προτεραιότητας που είναι μονοταμειακοί, καλύπτουν μόνο έναν θεματικό στόχο και μια ενιαία κατηγορία περιφερειών. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012, 2013)

Η πραγματικότητα όμως έδειξε τα εξής:

- Μέσος αριθμός αξόνων προτεραιότητας: 7 [ελαχ.: 1, μέγ.: 16]
- Μέσος αριθμός επενδυτικών προτεραιοτήτων που χρησιμοποιείται: 13 [ελαχ.: 0, μέγ.: 40]
- Μέσος αριθμός αντίστοιχων ειδικών στόχων: 19 [ελαχ.: 1, μέγ.: 72]
- Μέσος αριθμός δεικτών αποτελεσμάτων: 24 [ελαχ.: 2, μέγ.: 123]
- Μέσος αριθμός δεικτών εκροών: 38 [ελαχ.: 5, μέγ.: 163]<sup>5</sup>

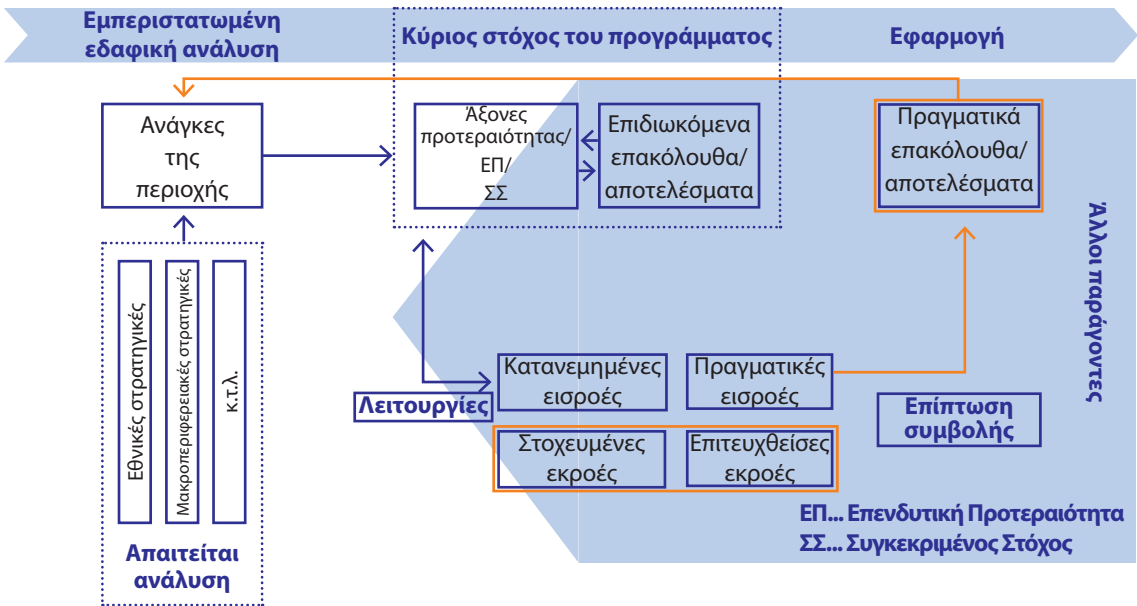
<sup>2</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015α): Guidance Document on Monitoring and Evaluation: Concepts and Recommendations, Ευρωπαϊκό Ταμείο Συνοχής, Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βρυξέλλες

<sup>3</sup> Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobaton, P. (1999): Aggregating governance indicators; Policy, Research working paper; no. WPS 2195. Washington, DC: Παγκόσμια Τράπεζα. <http://documents.worldbank.org/curated/en/167911468766840406/Aggregating-governance-indicators>

<sup>4</sup> Στα ενιαία Επιχειρησιακά Προγράμματα των πολιτικών της ΕΕ αυτό το βήμα εδράζεται σε μια ενδελεχή εδαφική ανάλυση των περιοχών προγραμματισμού και τη διεξαγωγή ανάλυσης SWOT

<sup>5</sup> αποτελέσματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2016): The implementation of the performance frameworks in 2014-2020ESI Funds; Contract: 2014CE16BAT063, Βρυξέλλες: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/studies\\_integration/impl\\_pf\\_esif\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_pf_esif_report_en.pdf)

Αυτό σημαίνει ότι οι περιορισμένοι πόροι που διατίθενται σε κάθε πρόγραμμα έχουν μειωθεί σε μεγάλο βαθμό και έχουν κατανεμηθεί σε μια ποικιλία αναγκών που αντιμετωπίζονται. Ωστόσο, οι ανάγκες που περιγράφονται και μεταφράζονται σε στόχους δεν έχουν προσαρμοστεί στις παρεπόμενες περιορισμένες δυνατότητες επιρροής της πολιτικής. Έτσι, και σε αυτήν την περίπτωση, η κύρια πρόκληση είναι να βρεθούν επαρκή στοιχεία για την εφαρμογή στο πλαίσιο του κύκλου πολιτικής – είτε πρόκειται για αιτιολόγηση είτε για δημοσιότητα.



Πηγή: OIR, 2013 με βάση: Barca, McCann 211: 4· Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2013α: 5  
**Σχήμα 1.** Λογική παρέμβασης προγράμματος

Αυτό που καθίσταται σαφές από το σχήμα είναι το γεγονός ότι κάθε παρέμβαση πολιτικής ακολουθεί μια σαφή αλυσίδα αιτίου-αποτελέσματος, η οποία συνδέει τις ανάγκες μέσω της εισροής, τις εκροές μέσω των αποτελεσμάτων, τα οποία με τη σειρά τους αντιμετωπίζουν τις ανάγκες και καλώς εχόντων των πραγμάτων τελικά τις διορθώνουν. – Αυτό που καθίσταται σαφές επιπλέον είναι το γεγονός ότι η πολιτική δεν συμβαίνει στο κενό, αλλά ότι διάφοροι άλλοι παρεμβατικοί παράγοντες (συνολική κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη, άλλες πολιτικές που στοχεύουν στην ίδια περιοχή κ.τ.λ.) μπορεί να διαδραματίσουν ρόλο και να επηρεάσουν τα αποτελέσματα της πολιτικής και συνεπώς την επίτευξη των στόχων (δηλαδή την αντιμετώπιση των κοινωνικών/εδαφικών αναγκών). Σε αυτόν τον κόσμο της λογικής παρέμβασης, οι πληροφορίες σχετικά με τις αιτιακές αλυσίδες διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο και επομένως ο ρόλος των δεικτών είναι εξέχων.

Οι δείκτες που εφαρμόζονται στα προγράμματα πρέπει να δημιουργήσουν μια αλυσίδα αιτίου-αποτελέσματος από την ανάγκη που προσδιορίζεται στην επικράτεια κατά την παρέμβαση πολιτικής (Εισροή) έως την άμεση συνέπεια της πολιτικής (Εκροή) μέσω των άμεσων επιπτώσεων σε σχέση με τους άμεσους αποδέκτες (Άμεσο αποτέλεσμα) στις έμμεσες επιπτώσεις της παρέμβασης πολιτικής στους στόχους (όπως αντικατοπτρίζουν τις ανάγκες) (Αποτελέσματα). Στο εδαφικό πλαίσιο, αυτό σημαίνει ότι οι δείκτες πρέπει να καθορίζουν τις εδαφικές επιπτώσεις της πολιτικής στην περιοχή προγραμματισμού (αποτελέσματα) απεικονίζοντας το εύρος των στόχων (ρητών και σιωπηρών) του προγράμματος.

## Αποτελέσματα

Οι δείκτες αποτελέσματος σχετίζονται με τους στόχους του προγράμματος. Αντιπροσωπεύουν (σε ποιοτικούς ή ποσοτικούς όρους) ό,τι μπορεί να μετρηθεί/αποτυπωθεί σε επίπεδο προγράμματος για να δείξει συμβολή στους στόχους που έχουν τεθεί για το πρόγραμμα. Οι δείκτες αποτελέσματος καθορίζονται από τις βασικές γραμμές και τους στόχους. Με άλλα λόγια, ακολουθούν τη λογική αλυσίδα των ερωτήσεων: «Τι θέλεις να αλλάξεις;» - «Πώς θα αποτυπωθεί η αλλαγή;» Συνεπώς, ενισχύουν τον προσανατολισμό του προγραμματισμού στα αποτελέσματα. Από τον σχεδιασμό τους, πρέπει να είναι αρκετά κοντά στην πολιτική και τις κοινωνικές/εδαφικές ανάγκες που επιθυμούν να αντιμετωπίσουν. Λόγω της πολυπλοκότητας των στόχων, συνδυάζονται ποσοτικοί ή ποιοτικοί στόχοι. Η τακτική παρακολούθηση ενθαρρύνει τη συζήτηση για την πολιτική και τροφοδοτεί την αυτοκριτική της πολιτικής.

Σε εκδόσεις του πρώην επικεφαλής της μονάδας αξιολόγησης της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Ανάπτυξης (βλ. Gaffey, Schulte-Brauks, 2013<sup>6</sup>), συστήνεται οι δείκτες αποτελεσμάτων να «επιλέγονται από τα προγράμματα και να μην είναι κοινοί δείκτες, αναγνωρίζοντας έτσι τα διαφορετικά «ταξίδια» προς τους στόχους της στρατηγικής Ευρώπη 2020. Η αξιολόγηση αναμένεται να αποσυνδέσει τη συμβολή της πολιτικής στην αλλαγή από την επιρροή άλλων παραγόντων (αντίκτυπος) – επομένως οι δείκτες αποτελέσματος αναμένεται θεωρητικά να απεικονίζονται ως «καθαρά αποτελέσματα».

Σε αντίθεση με τα επακόλουθα, καθίσταται σαφές από την πληθώρα ορισμών και προδιαγραφών ότι οι δείκτες αποτελέσματος είναι το πιο περίπλοκο ζήτημα σχετικά με την παροχή πληροφοριών για τον κύκλο πολιτικής. Υποτίθεται ότι γεφυρώνουν το κενό μεταξύ της άμεσης συνέπειας της πολιτικής και του συνολικού αποτελέσματος των παρεμβάσεων. Έχει ήδη επισημανθεί ότι αυτό το κενό απόδοσης μπορεί να είναι αρκετά σημαντικό εάν ο συνολικός στόχος πολιτικής διαμορφωθεί και αποτυπωθεί με πολύ γενικό τρόπο («αποτροπή δημογραφικών αλλαγών», «ενίσχυση της καινοτομίας στις περιφέρειες») και στη συνέχεια πρέπει να προβλεφθούν ελλείμματα πληροφόρησης. Αλλά ακόμα κι αν το χάσμα απόδοσης δεν είναι τόσο μεγάλο και ασαφές, η ποιότητα των δεικτών αποτελέσματος θα πρέπει να είναι σε θέση να αποτυπώσει τα αποτελέσματα της πολιτικής με τρόπο που να αποκλείει όλους τους πιθανούς άλλους παράγοντες που παρεμβαίνουν:

Μολονότι το πρώτο ζήτημα της γεφύρωσης του κενού απόδοσης μπορεί να καλυφθεί από μια ποικιλία διαφορετικών δεικτών (ποιοτικών και ποσοτικών), το δεύτερο πρόβλημα (δηλ. η αξιολόγηση του «καθαρού αποτελέσματος») μπορεί να αντιμετωπιστεί μέσω του τρόπου με τον οποίο συνδυάζονται οι πληροφορίες (βλ. ενότητα παρακάτω).

Το σύνολο των κοινών δεικτών, όπως προβλέπεται στα παραρτήματα των κανονισμών του ΕΤΠΑ, του Ταμείου Συνοχής και της ΕΕΣ<sup>7</sup>, έχει σχεδιαστεί για να ταιριάζει σε προγράμματα σε όλη την ΕΕ, ωστόσο στην πράξη πάσχει από πολλαπλές ελλείψεις. Οι κύριες προκλήσεις για όλους αυτούς τους δείκτες είναι αφενός η εναρμόνιση των ορισμών (π.χ. πότε ένα προϊόν είναι «νέο» για την επιχείρηση;) και αφετέρου η συλλογή δεδομένων στο πλαίσιο του προγράμματος. Οι εισηγήσεις της νομοθετικής πρότασης για την προσεχή προγραμματική περίοδο μετά το 2020<sup>8</sup> προβλέπουν την εισαγωγή των λεγόμενων δεικτών άμεσου αποτελέσματος, οι οποίοι θα συνδέονται στενά με την απόδοση της ενιαίας πράξης ή μέτρου. – Παρουσιάζουν στενή ομοιότητα με τον χαρακτήρα των εκρών με αυτό τον τρόπο και σίγουρα δεν θα καλύψουν το χάσμα απόδοσης μεταξύ της δράσης πολιτικής και της συνολικής ανάγκης που αντιμετωπίζει το πρόγραμμα.

<sup>6</sup> Gaffey, Veronica; Schulte-Brauks, Antonella (2013): Results and Performance for Cohesion Policy. A Step Change for the Future. Βιλνιους, 4 Ιουλίου 2013

<sup>7</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για τη θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με τον στόχο «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1302/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1082/2006 για τον ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ) όσον αφορά την αποσαφήνιση, την απλούστευση και τη βελτίωση της διαδικασίας ίδρυσης και λειτουργίας αυτών των ομίλων

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1300/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1084/2006

<sup>8</sup> βλέπε π.χ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018): ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ της πρότασης ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για το Ταμείο Συνοχής. COM(2018) 372 final- Στρασβούργο- [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d2f7140-6375-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d2f7140-6375-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF)

## Οι προσεγγίσεις που σχετίζονται με την αξιολόγηση των καθαρών αποτελεσμάτων των πολιτικών

Το τελευταίο στοιχείο της χρήσης των πληροφοριών στον κύκλο πολιτικής είναι η συνεχής και εκ των υστέρων παρατήρηση των επιπτώσεων της πολιτικής και η κρίση σχετικά με την επιτυχία/αποτυχία της παρέμβασης - δηλ. η αξιολόγηση. Αυτή η άσκηση έχει μεγάλη σημασία για τη δημιουργία μελλοντικών προγραμμάτων ως ο μαθησιακός βρόχος ώστε να προσδιοριστεί τι λειτούργησε και τι όχι, επιτρέπει μια μεταγενέστερη προσαρμογή των μελλοντικών προγραμμάτων προκειμένου να επιτευχθούν καλύτερα αποτελέσματα.

### Συγκρισιμότητα και δυνατότητα συγκέντρωσης

«Όταν μπορείς να μετρήσεις αυτό για το οποίο μιλάς και να το εκφράσεις με αριθμούς, ξέρεις κάτι για αυτό· όταν δεν μπορείς να το μετρήσεις, όταν δεν μπορείς να το εκφράσεις με αριθμούς, οι γνώσεις σου είναι ανεπαρκείς και μη ικανοποιητικές.» Ο Λόρδος Kelvin (αναφέρεται στο Samuelson and Nordhaus, 1989<sup>9</sup>) έχει επισημάνει με μεγάλη ακρίβεια το βασικό πρόβλημα που συνδέεται με αυτή την πλευρά των αξιολογήσεων – δηλαδή τη δυσκολία εύρεσης επιχειρησιακών μέτρων για τόσο περίπλοκες έννοιες, όπως η χρησιμότητα και η πλήρης αξία ενός πράγματος, και πολύ περισσότερο το πρόβλημα της έκφρασης αυτών των ευρημάτων με ποσοτικό τρόπο – καθιστώντας το έτσι συμβατό με συγκρίσεις στο επόμενο στάδιο. Κατά την αξιολόγηση της αξίας ενός πράγματος, η κύρια πρόκληση είναι να μετατρέψουμε όσο το δυνατόν περισσότερες πληροφορίες από την πραγματικότητα σε μια μορφή που είναι προσβάσιμη για τα ευαίσθητα όργανά μας (π.χ. υπολογιστική ικανότητα, αισθήσεις).

### Σύγκριση

Αυτή είναι η βασική αποστολή της αξιολόγησης. Συχνά λησμονείται και/ή διενεργείται σιωπηρά, οδηγώντας έτσι σε μεγάλες μεροληψίες κατά την ερμηνεία των τελικών αποτελεσμάτων. Ωστόσο, όταν μιλάμε για συγκρίσεις γεγονότων και μέτρων, πρέπει να ληφθούν υπόψη τέσσερις κύριες φιλοσοφικές έννοιες (βλ. π.χ. Martinez-Alier et al., 1997<sup>10</sup>):

- Ισχυρή μετρησιμότητα, σύμφωνα με την οποία υπάρχει ένα κοινό μέτρο των διαφορετικών συνεπειών μιας ενέργειας, που βασίζεται σε βασική κλίμακα μέτρησης.
- Ασθενής μετρησιμότητα, σύμφωνα με την οποία υπάρχει ένα κοινό μέτρο, που βασίζεται σε τακτική κλίμακα μέτρησης.
- Ισχυρή συγκρισιμότητα, σύμφωνα με την οποία υπάρχει ένας μόνο συγκριτικός όρος με τον οποίο μπορούν να ταξινομηθούν όλες οι διαφορετικές συνέπειες.
- Ασθενής συγκρισιμότητα, σύμφωνα με την οποία οι τιμές είναι πολλαπλές χωρίς δυνατότητα μείωσης και δεν μπορούν να ταξινομηθούν αποκλειστικά σε μία μόνο κλίμακα.

Η δημιουργία συγκρισιμότητας και συνεπώς η συγκέντρωση αποτελεσμάτων σε μια συνολική αξιολόγηση μπορεί να επιτευχθεί με τη χρήση κατάλληλων μεθόδων συγκέντρωσης υπό το πρίσμα του πλήθους δεικτών που θα είναι διαθέσιμοι εκ παραλλήλου για να εκφράσουν την επιτυχία/αποτυχία της πολιτικής. Κατά πρώτον, πρέπει να θεωρείται ότι οι μεμονωμένοι δείκτες απεικονίζουν ήδη καθαρά αποτελέσματα (βλ. επόμενη ενότητα), στη συνέχεια θα πρέπει να εφαρμοστούν μέθοδοι συγκέντρωσης, οι οποίες θα επιτρέπουν τη μέγιστη διαφάνεια όταν δημιουργείται συγκρισιμότητα.

### Η δυνατότητα απομόνωσης του «αμιγούς» αιτιώδους αποτελέσματος της πολιτικής

Σε πολλές περιπτώσεις, αυτό δεν είναι εύκολο, επειδή αρκετοί εξωτερικοί και συγχυτικοί παράγοντες μπορεί να επηρεάσουν τους επιλεγμένους δείκτες αποτελεσμάτων. Πώς είναι δυνατόν να απομονωθεί η αλλαγή στον δείκτη αποτελέσματος που δημιουργείται από την πολιτική; Σε μια ιδανική κατάσταση, θα επιθυμούσαμε να συγκρίνουμε την αλλαγή στον δείκτη αποτελέσματος σε έναν κόσμο στον οποίο εφαρμόστηκε η πολιτική έναντι ενός κόσμου στον οποίο δεν εφαρμόστηκε η πολιτική (και πανομοιότυπο κατά τα λοιπά). Η διαφορά μεταξύ των δύο τιμών θα ήταν ένα ακριβές μέτρο της άμεσης επίπτωσης της πολιτικής. Προφανώς, κάτι τέτοιο είναι αδύνατο. Ωστόσο, η μέθοδος «διαφορές των διαφορών» (DID) επιτρέπει την αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Samuelson, P.A. and W.D. Nordhaus (1989), *Economics*, 13η έκδ., Νέα Υόρκη: McGraw-Hill.

<sup>10</sup> Martinez-Alier, J., G. Munda and J. O'Neill (1997), 'Incommensurability of Values in Ecological Economics', στο M. O'Connor and C. Spash (eds), *Valuation and the Environment – Theory, Method and Practice*, Cheltenham, UK and Lyme, USA: Edward Elgar.

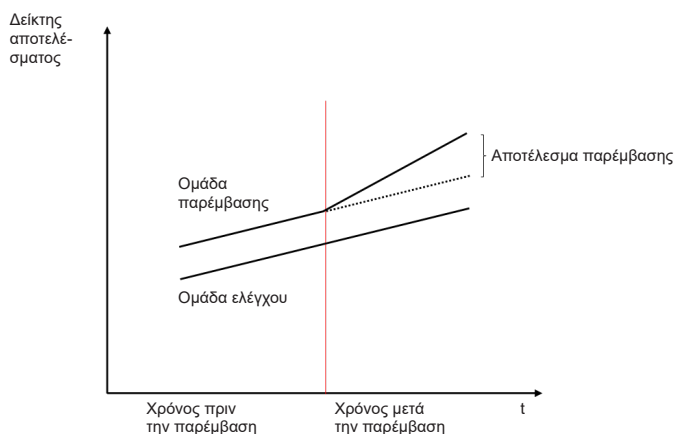


Η αρχή που διέπει τη μέθοδο DID μπορεί να εξηγηθεί με ένα παράδειγμα από τον ιατρικό τομέα. Ας εξετάσουμε την περίπτωση δοκιμής μιας νέας ιατρικής θεραπείας. Η αντίδραση σε αυτή τη θεραπεία εξαρτάται από πολλά χαρακτηριστικά των ασθενών, όπως ηλικία, βάρος, κ.τ.λ. Για τον λόγο αυτό, τέτοιου είδους δοκιμές διενεργούνται συχνά σε ζευγάρια διδύμων: το ένα λαμβάνει τη θεραπεία και το άλλο όχι. Δεδομένου ότι τα ζευγάρια διδύμων είναι σπάνια, η ίδια δοκιμή μπορεί να πραγματοποιηθεί σε δύο άτομα που προσομοιάζουν κατά το δυνατόν ως προς τα συναφή χαρακτηριστικά (ηλικία, βάρος κ.τ.λ.). Εάν βρούμε το τέλειο ταίρι του ασθενούς που υποβλήθηκε σε θεραπεία, μπορούμε να συγκρίνουμε τα δύο άτομα και να μετρήσουμε το αποτέλεσμα της θεραπείας.

Η εφαρμογή της μεθόδου DID στην αξιολόγηση πολιτικής ακολουθεί την ίδια λογική. Ας φανταστούμε ένα παράδειγμα σχετικά με την πολιτική που αποσκοπεί στην προώθηση της καινοτομίας προϊόντων και διαδικασιών στους τομείς της μείωσης του CO<sub>2</sub> και της βιώσιμης ενέργειας. Σε αυτή την περίπτωση, τη θεραπεία αποτελεί η ίδια η πολιτική. Οι μονάδες που υποβάλλονται σε θεραπεία (για παράδειγμα οι εταιρείες που λαμβάνουν χρηματοδότηση) πρέπει να αντιστοιχίζονται με τις πλέον παρεμφερείς μονάδες που δεν έχουν υποβληθεί σε θεραπεία (δηλαδή στις οποίες δεν εφαρμόστηκε η πολιτική). Η «ομοιότητα» ορίζεται με βάση όλους τους εξωτερικούς παράγοντες που επηρεάζουν δυνητικά τα αποτελέσματα της πολιτικής. Για παράδειγμα, ας υποθέσουμε ότι οι επιχειρήσεις που βρίσκονται σε αστικές περιοχές είναι πιο πιθανό να αναλάβουν δραστηριότητες καινοτομίας, επειδή οι πελάτες που ζουν σε αυτές τις περιοχές είναι πιο ευαίσθητοι σε περιβαλλοντικά ζητήματα από εκείνους που ζουν σε αγροτικές περιοχές. Εάν συμβαίνει αυτό, θα πρέπει να αντιστοιχίσουμε τις μονάδες που έχουν λάβει ή δεν έχουν λάβει θεραπεία (μεταξύ άλλων) με βάση και την τοποθεσία τους (αστική έναντι αγροτικής περιοχής). Ας υποθέσουμε, για παράδειγμα, ότι η εφαρμογή της καινοτομίας εξαρτάται επίσης από τον τομέα στον οποίο δραστηριοποιούνται οι επιχειρήσεις. Επομένως, η αντιστοίχιση θα πρέπει να συσχετίζει μονάδες που υπάγονται στον ίδιο τομέα.

Το επόμενο βήμα μετά τη διαδικασία αντιστοίχισης αντιπροσωπεύεται από τη σύγκριση παρόμοιων μονάδων που έλαβαν ή δεν έλαβαν θεραπεία μεταξύ τους. Υπενθυμίζοντας το παραπάνω ιατρικό παράδειγμα, η αντιστοίχιση είναι μια διαδικασία για τον εντοπισμό ενός είδους «δίδυμων μονάδων» (που έχουν λάβει θεραπεία και χωρίς θεραπεία) που μπορούν επομένως να συγκριθούν προκειμένου να προσδιοριστεί η καθαρή επίπτωση της θεραπείας, δηλαδή της πολιτικής.

Ωστόσο, η εύρεση συγκρίσιμων μονάδων στο πλαίσιο οποιουδήποτε προγράμματος μπορεί να αποδειχθεί δύσκολη υπόθεση. Έχουν αναπτυχθεί διάφορες προσεγγίσεις που βασίζονται σε στατιστικές μεθόδους.



Σχήμα 2. Διαφορές των διαφορών

### Δυνατότητα εφαρμογής στο πλαίσιο του Interreg

Καθώς οι στατιστικές μέθοδοι για τον υπολογισμό του καθαρού αντίκτυπου βασίζονται καταρχήν σε έναν ορισμένο (ανάλογα με τη μέθοδο και τις περιστάσεις) ελάχιστο αριθμό παρατηρούμενων περιπτώσεων, τα προγράμματα Interreg με τον εγγενώς περιορισμένο αριθμό έργων τους αντιμετωπίζουν ήδη κάποιες δυσκολίες εξαρχής. Σε πολλά προγράμματα υπό τις τρέχουσες συνθήκες, ο συνολικός αριθμός έργων είναι ήδη υπερβολικά χαμηλός, ώστε να επιτρέψει την εξαγωγή στατιστικά σημαντικών αποτελεσμάτων. Ωστόσο, ακόμη και όταν υπάρχουν επαρκείς αριθμοί περιπτώσεων σε ορισμένα μεγαλύτερα προγράμματα, η θεματική διαφοροποίηση ενδέχεται να μην επιτρέπει τον εντοπισμό αρκετών περιπτώσεων που είναι πραγματικά συγκρίσιμες. Ορισμένες από τις προσεγγίσεις που περιγράφονται παρακάτω μπορούν επομένως να θεωρηθούν μάλλον ως μεθοδολογικές βελτιστες πρακτικές, οι οποίες για εφαρμογή στο Interreg χρειάζονται προσεκτική προετοιμασία από την έναρξη του προγράμματος και μετά.

<sup>12</sup> Τα παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά των ομάδων καθορίζονται από τα κριτήρια επιλογής του μέτρου πολιτικής που πρόκειται να αξιολογηθεί (π.χ. συγκεκριμένο εισόδημα ή έλλειψή του, συγκεκριμένο επίπεδο εκπαίδευσης, μέγεθος εταιρείας από άποψη εργαζομένων ή κύκλου εργασιών κ.λπ.)

Τα μη παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά είναι στοιχεία του χαρακτήρα των (δυνητικών) δικαιούχων/αντικειμένων της αξιολόγησής που δεν στοχεύουν συγκεκριμένα, αλλά επηρεάζουν ωστόσο την απόφαση χρηματοδότησης/μη χρηματοδότησης, την τάση για αίτηση υποστήριξης (π.χ. πολιτισμικό υπόβαθρο, ανατροφή και αξίες, θρησκευτικό υπόβαθρο κ.λπ.)



## Τυχαιοποιημένη δειγματοληψία (το στατιστικό χρυσό πρότυπο)

Αυτή η προσέγγιση αντιστοιχεί στην τυχαία επιλογή δικαιούχων (ομάδα παρέμβασης) και μηδικαιούχων (ομάδα ελέγχου) από τον επιλέξιμο πληθυσμό σε δύο ομάδες πριν από την εφαρμογή της πολιτικής. Το σκεπτικό είναι ότι μόνο με τη δυνατότητα επιλογής και των δύο ομάδων – δοκιμής και ελέγχου – από ένα τυχαιοποιημένο και αρκετά μεγάλο μέγεθος δείγματος μπορούν να ελαχιστοποιηθούν τυχόν διαφορές σε παρατηρήσιμα και μη παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά<sup>12</sup> των δύο ομάδων. Ειδικά τα μη παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά των αντικειμένων αξιολόγησης μπορούν να εξαλειφθούν μόνο με αυτήν την προσέγγιση.

Κατά τη διάρκεια εφαρμογής της πολιτικής, μπορεί να παρατηρηθεί η ανάπτυξη αυτών των ομάδων και οι προκύπτουσες διαφορές τους να θεωρηθούν ως ο καθαρός αντίκτυπος του προγράμματος.

### Δυνατότητα εφαρμογής στο πλαίσιο του Interreg

Η αξιόπιστη εφαρμογή στο πλαίσιο του Interreg είναι αβέβαιη, ιδίως λόγω του περιορισμένου αριθμού δικαιούχων και του ευρέος θεματικού προσανατολισμού. Οι μεγάλες Τυχαιοποιημένες Ελεγχόμενες Μελέτες (RCT) είναι χρονοβόρες και δαπανηρές, μολονότι μπορεί να επιτευχθεί ένα αποδεκτό επίπεδο ακρίβειας με τα υπάρχοντα δεδομένα. Επιπλέον, τα κριτήρια επιλογής για τις επιδοτήσεις Interreg λαμβάνουν υπόψη παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά των αιτούντων και μπορεί να προκαλέσουν μη τυχαιοποιημένη προσέγγιση, εάν αυτά τα παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά επηρεάζονται από μη παρατηρήσιμες συγχυτικούς παράγοντες. Αυτό απαιτεί προκαταρκτική ανάλυση ως προς το εάν τα κριτήρια επιλογής έχουν καθοριστεί αρκετά καλά ώστε να θεωρείται ότι τα μη παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά επηρεάζουν ελάχιστα μόνο την κατάσταση υποστήριξης/μη υποστήριξης.

## Αντιστοίχιση βαθμολογίας τάσης (PSM)

Η στατιστική αντιστοίχιση επιδιώκει να ελαχιστοποιήσει τη μεροληψία επιλογής και να επιτύχει μια ακριβή εκτίμηση του μέσου θεραπευτικού αποτελέσματος (ATE). Αυτό επιτυγχάνεται αφαιρώντας τον μέσο όρο ενός συγκεκριμένου δείκτη μονάδων που δεν υποβλήθηκαν σε θεραπεία (δηλαδή μη δικαιούχων) από τον μέσο όρο των υπό θεραπεία μονάδων (δηλαδή δικαιούχων). Το αποτέλεσμα, ωστόσο, περιέχει το ATE και μια μεροληψία επιλογής, δηλαδή οι υπό θεραπεία μονάδες δεν έχουν επιλεγεί τυχαία, αλλά ορισμένα παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά υποδηλώνουν ότι απαιτούν πραγματικά τη θεραπεία (επίσης γνωστή ως αντίστροφη αιτιότητα).

Η αντιστοίχιση θεωρείται ότι λύνει το πρόβλημα της μεροληψίας επιλογής και της αντίστροφης αιτιότητας. Η ιδέα είναι να αντιστοιχίζονται οι μονάδες σε μια ομάδα δοκιμής και ελέγχου και ότι η μόνη διαφορά μεταξύ των αντιστοιχιών είναι το γεγονός της θεραπείας (δηλαδή δικαιούχοι έναντι μη δικαιούχων). Είναι μια στατιστική προσέγγιση που προσδιορίζει σε μια ομάδα μη συμμετεχόντων εκείνες τις μονάδες που είναι παρόμοιες με τους συμμετέχοντες στη θεραπεία σε όλα τα σχετικά χαρακτηριστικά πριν από τη θεραπεία. Η απλούστερη μέθοδος αντιστοίχισης συγκρίνει μονάδες (δηλαδή δικαιούχους) με σημαντικά παρατηρήσιμα χαρακτηριστικά και στη συνέχεια αντιστοιχίζει πολύ παρόμοιες μονάδες σε ζεύγη. Εικάζεται ότι το μετρήσιμο αποτέλεσμα είναι ανεξάρτητο από την επιλογή για θεραπεία, υπό τον όρο αυτών των παρατηρήσιμων χαρακτηριστικών, γνωστών επίσης ως Υπόθεση Ανεξαρτησίας υπό προϋποθέσεις. Αυτό μειώνει τη μεροληψία επιλογής και μπορεί να ληφθεί αξιόπιστα ακριβές ATE.

**Βαθμολογία τάσης** είναι η πιθανότητα συμμετοχής στη θεραπεία (δηλαδή σε έργο που χρηματοδοτείται από την ΕΕ) που υπολογίζεται με βάση πολλαπλά παρατηρούμενα χαρακτηριστικά που μοιράζονται οι μονάδες που λαμβάνουν και δεν λαμβάνουν θεραπεία. Οι διαφορετικές βαθμολογίες λαμβάνονται με λογιστική παλινδρόμηση και διαιρούνται σε στρώματα. Οι μονάδες που έλαβαν θεραπεία μπορούν στη συνέχεια να αντιστοιχιστούν με ακρίβεια με αντίθετες μονάδες (δηλ. αυτές που δεν έλαβαν θεραπεία) με βάση τα αντίστοιχα στρώματα. Το ATE μπορεί να ληφθεί για κάθε στρώμα και το συνολικό ATE λαμβάνεται στη συνέχεια από τον σταθμισμένο μέσο όρο ATE στο πλαίσιο των επιμέρους στρωμάτων. Με άλλα λόγια, αυτή είναι η διαφορά μεταξύ των αποτελεσμάτων μετά τη συμμετοχή σε ένα πρόγραμμα και της μη συμμετοχής.

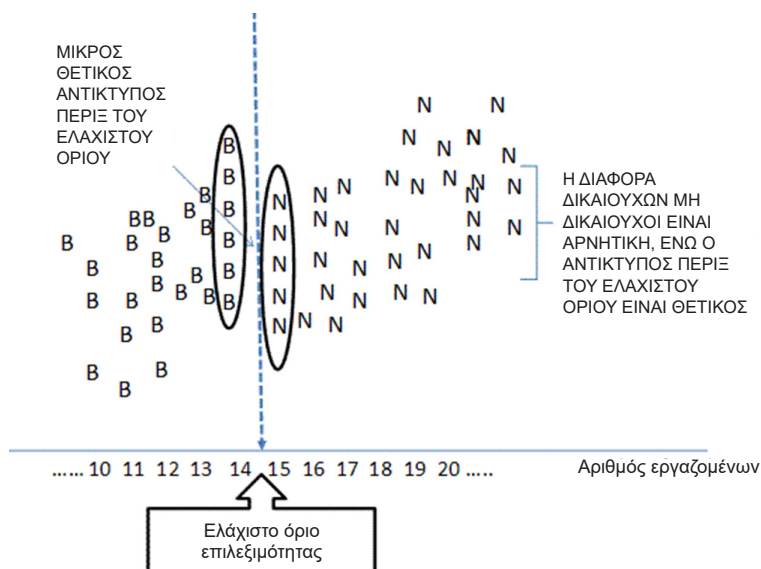
Η κρίσιμη διαφορά της αντιστοίχισης βαθμολογίας τάσης (PSM) από τη συμβατική αντιστοίχιση είναι ότι αντιστοιχίζει αντικείμενα βάσει μιας βαθμολογίας και όχι με πολλές μεταβλητές. Ωστόσο, απαραίτητη υπόθεση για αυτήν τη μέθοδο είναι ότι όλες οι σχετικές διαφορές μεταξύ δικαιούχων και μη δικαιούχων αποτυπώνονται από παρατηρήσιμες μεταβλητές. Ένα ζήτημα που αφορά την αντιστοίχιση γενικά είναι ο πλούτος του συνόλου δεδομένων και/ή η διαθεσιμότητα κατάλληλων μεταβλητών αντιστοίχισης που θα πρέπει να επιλέγονται με βάση τις οικονομικές (αλλά και άλλες σχετικές θεωρίες).

### Δυνατότητα εφαρμογής στο πλαίσιο του Interreg

Ισχύει ο νόμος των μεγάλων αριθμών, σύμφωνα με τον οποίο η λήψη αποδοτικών και συνεπών εκτιμήσεων ΑΤΕ απαιτεί ένα αρκετά μεγάλο σύνολο μονάδων. Ως εκ τούτου, τα περισσότερα παραδείγματα αντιστοίχισης προσεγγίσεων στην αξιολόγηση πολιτικών εντοπίζονται σε μέτρα στήριξης πολιτικής μεγάλης κλίμακας με μεγάλο αριθμό ομοιογενών δικαιούχων (π.χ. ΜΜΕ, μέτρα εκπαίδευσης και κατάρτισης για εργατικό δυναμικό χαμηλών προσόντων κ.τ.λ.). Στο Interreg, δεν υπάρχει σχεδόν κανένα μέτρο που να υποστηρίζει μεγάλο αριθμό ομοιογενών δικαιούχων.

### Σχεδιασμός ασυνέχειας παλινδρόμησης (RDD)

Αυτή η μέθοδος μπορεί να εφαρμοστεί εάν η επιλεξιμότητα για ένα πρόγραμμα καθορίζεται από έναν κανόνα του ακόλουθου τύπου: όσοι υπερβαίνουν ένα συγκεκριμένο όριο είναι επιλέξιμοι για το πρόγραμμα, ενώ εκείνοι που υπολείπονται δεν είναι επιλέξιμοι, ή το αντίστροφο. Παραδείγματα ελάχιστου ορίου περιλαμβάνουν την ηλικία των ατόμων, το εισόδημα των νοικοκυριών και τον αριθμό των εργαζομένων για τις επιχειρήσεις. Όσον αφορά το ελάχιστο όριο, έχουμε μια κατάσταση που μοιάζει με τυχαιοποίηση: οι μονάδες πέριξ του ελάχιστου ορίου λαμβάνουν θεραπείες με έντονες διαφορές μεταξύ τους, παρόλο που έχουν παρόμοιες τιμές για τη μεταβλητή επιλογής (Σχ. 3).



Σχήμα 3. Ασυνέχεια παλινδρόμησης

Οι εταιρείες στα δεξιά του ελάχιστου ορίου (οι N) δεν έχουν πρόσβαση στη χρηματοδότηση και αυτός ο κανόνας εφαρμόζεται αυστηρά. Το πλαίσιο είναι ότι οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις τείνουν να έχουν καλύτερες επιδόσεις όσον αφορά το μέτρο επίδοσης και οι μικρότερες επιχειρήσεις έχουν ως στόχο τη χρηματοδότηση. Επομένως, η παρέμβαση έχει σαφή αντισταθμιστική λογική και έχει ως στόχο το λιγότερο ευνοημένο τμήμα του πληθυσμού. Τα αποτελέσματα των αφελών συγκρίσεων σε αυτή την περίπτωση θα μπορούσαν να είναι παραπλανητικά: αν λάβει κανείς όλα τα N και όλα τα B και συγκρίνει τις μέσες επιδόσεις τους, θα συμπεράινε ότι η χρηματοδότηση μειώνει την επίδοση των επιχειρήσεων. Γνωρίζουμε ότι μια τέτοια αιτιολογική ερμηνεία είναι αδικαιολόγητη επειδή οι δύο ομάδες είναι διαφορετικές ακόμη και απουσία της παρέμβασης (και υπάρχει αρνητική μεροληψία επιλογής).

Η μέθοδος RDD δεν πάσχει από μεροληψία επιλογής: εάν επικεντρώσουμε την προσοχή σε περιθωριακά άτομα και συγκρίνουμε εταιρείες με 14 υπαλλήλους (οριακά επιλέξιμες) με εταιρείες με 15 υπαλλήλους (οριακά μη επιλέξιμες), φαίνεται λογικό να υποθέσουμε ότι μια διαφορά 1 εργαζόμενου θα έχει μικρό αντίκτυπο στο μέτρο απόδοσης. Αντίθετα, οι δύο υποομάδες αντιμετωπίζονται πολύ διαφορετικά από το πρόγραμμα, έτσι ώστε γύρω από το όριο να έχουμε μια τυχαιοποίηση των ειδών.

Η διαφορά μεταξύ των μέσων επιδόσεων των δύο δειγμάτων εταιρειών με 14 και 15 εργαζομένους αποτελεί αξιόπιστη εκτίμηση του αντίκτυπου του προγράμματος. Στο παράδειγμα, ο αντίκτυπος πέριξ του ελάχιστου ορίου είναι θετικός, υποδεικνύοντας ότι το πρόγραμμα λειτουργεί. Οπτικά, ο αντίκτυπος αντιπροσωπεύεται από την «πτώση» των N ακριβώς πάνω από το ελάχιστο όριο σε σχέση με τα B ακριβώς κάτω από το ελάχιστο όριο.

#### **Δυνατότητα εφαρμογής στο πλαίσιο του Interreg**

Με αυτήν την προσέγγιση, ο νόμος των μεγάλων αριθμών δεν θα είναι τόσο αυστηρά απαραίτητος προκειμένου να προσδιοριστούν οι δύο ομάδες προς σύγκριση (χρηματοδοτούμενες και μη). Στο πλαίσιο του Interreg, αυτό θα απαιτούσε ένα μέτρο, το οποίο περικλύπτει σαφώς την επιλεξιμότητα σε ένα ελάχιστο όριο, το οποίο δεν καθορίζει ενεργά την απόδοση των δικαιούχων προς τον στόχο της παρέμβασης (π.χ. το μέγεθος ενός οργανισμού).

Έτσι, μια περίπτωση εφαρμογής μπορεί να είναι η υποστήριξη διασυνοριακών πόλεων μικρού και μεσαίου μεγέθους αναφορικά με την ανάπτυξη σχεδίων χρήσης γης. Εάν το κριτήριο επιλεξιμότητας είναι π.χ. ένα συγκεκριμένο μέγεθος πόλης (αριθμός κατοίκων), η συγκρότηση ομάδων δοκιμής και ελέγχου μπορεί να πραγματοποιηθεί απευθείας με αυτό το κριτήριο επιλέγοντας μη χρηματοδοτούμενες πόλεις (που αναπτύσσουν επίσης σχέδια χρήσης γης) που είναι ακριβώς πάνω από το ελάχιστο όριο επιλεξιμότητας και να συγκρίνουν τις επιδόσεις τους (π.χ. όσον αφορά τη βιώσιμη χρήση γης) με τις χρηματοδοτούμενες, καταλήγοντας έτσι σε ένα αιτιολογικό συμπέρασμα DiD.

### **Προσέγγιση εξορθολογισμού**

Η προσέγγιση εξορθολογισμού λαμβάνει ως ομάδα σύγκρισης άτομα, εταιρείες ή κοινότητες που έχουν επιλεγεί να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα αλλά δεν το έχουν πράξει ακόμη. Όταν ένα έργο υλοποιείται σε φάσεις, τα θέματα της δεύτερης φάσης (δηλαδή που δεν θα λάβουν οφέλη μέχρι κάποια μεταγενέστερη χρονική στιγμή) μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως ομάδα ελέγχου για τα θέματα της Φάσης 1. Για τον έλεγχο επιλέγονται κοινότητες, άτομα ή εταιρείες που έχουν επιλεγεί για συμμετοχή στο έργο, αλλά δεν έχουν ακόμη λάβει θεραπεία. Εφόσον έχουν επίσης επιλεγεί για θεραπεία, θα πρέπει να μην υπάρχει καταρχήν μεροληψία επιλογής. Για να ισχύει αυτή η υπόθεση, δεν θα πρέπει να αναμένονται αλλαγές στα κριτήρια επιλογής και καμία κατάταξη των δικαιούχων των δύο φάσεων. Ωστόσο, ο σχεδιασμός πολιτικής και τα κριτήρια επιλογής πρέπει να επανεξετάζονται προσεκτικά κατά την εφαρμογή αυτής της προσέγγισης, επειδή συχνά θα υπάρχουν συστηματικές διαφορές μεταξύ των φάσεων.

#### **Δυνατότητα εφαρμογής στο πλαίσιο του Interreg**

Τυπικές εφαρμογές είναι, για παράδειγμα, προγράμματα κατάρτισης, υποστήριξη επιχειρήσεων, κ.τ.λ. όπου τα οικονομικά εξαντλήθηκαν νωρίς στην Προγραμματική Περίοδο. Η εφαρμογή στο Interreg είναι δυνατή καθώς αυτή η προσέγγιση αντιστοίχισης δεν βασίζεται απαραίτητα σε μεγάλους αριθμούς για αιτιώδη συνάφεια. Μπορεί να εφαρμοστεί όταν οι προϋποθέσεις δύο τουλάχιστον προσκλήσεων δεν αλλάζουν με την πάροδο του χρόνου, π.χ. κριτήρια επιλεξιμότητας, όγκος προϋπολογισμού, διαδικασία επιλογής. Οι δύο διαδοχικές ομάδες δύο προσκλήσεων μπορούν στη συνέχεια να χρησιμοποιηθούν για τη διάκριση των ομάδων που έλαβαν θεραπεία και των ομάδων που δεν έλαβαν θεραπεία. Η πρώτη ομάδα, η οποία έχει ήδη επιδείξει επιδόσεις μετά την υποστήριξη του προγράμματος Interreg, θα συγκριθεί στη συνέχεια με την επίδοση της ομάδας που έχει ήδη επιλεγεί από την επόμενη πρόσκληση, αλλά δεν έχει ακόμη χρηματοδοτηθεί. Και πάλι, η επίδοση των ομάδων θα πρέπει να είναι ανεξάρτητη από τα κριτήρια επιλογής.

### **Ρεαλιστική αντιστοίχιση κατά περίπτωση**

Μολονότι οι στατιστικές προσεγγίσεις θεωρούνται το «χρυσό πρότυπο» όσον αφορά τον καθορισμό ποσοτικού καθαρού αντίκτυπου, η πραγματικότητα των προγραμμάτων Interreg συχνά απαιτεί πιο «ρεαλιστικές» προσεγγίσεις, όπως αυτές που εφαρμόζονται στο πλαίσιο των έργων ESPON, όπως η εκ των υστέρων αξιολόγηση εδαφικών επιπτώσεων των προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας (ESPON TIA CBC) και η υποστήριξη εδαφικών αποδεικτικών στοιχείων για τα προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας (ESPON TEVI).

Η «μικρής κλίμακας αντίστροφη» μέθοδος αποτελεί ποιοτική μέθοδο ανάλογη με την DID αλλά λιγότερο χρονοβόρα και δαπανηρή από ό,τι η DID. Περιλαμβάνει τον υπολογισμό του καθαρού αντίκτυπου του προγράμματος συγκρίνοντας την πραγματική εξέλιξη των τιμών μιας περιφέρειας για έναν δεδομένο δείκτη με ένα υποθετικό σενάριο στο οποίο δεν έχουν πραγματοποιηθεί ενέργειες του προγράμματος στην περιοχή.

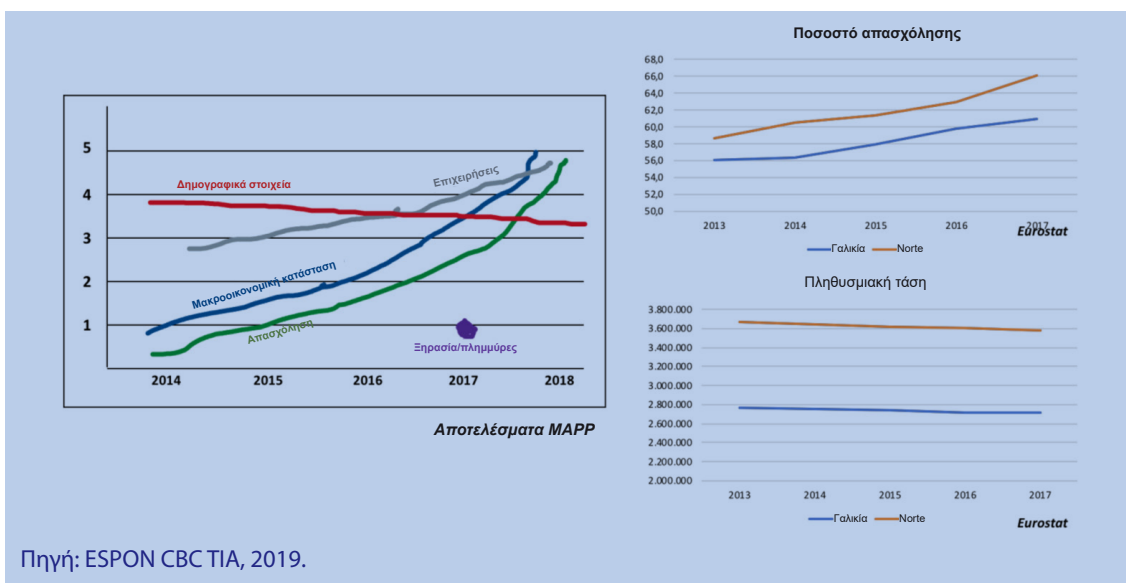
Σε αντίθεση με την κανονική αντίστροφη προσέγγιση, οι ομάδες δοκιμής και ελέγχου δεν καθορίζονται σε αυτήν την περίπτωση μέσω στατιστικών μεθόδων αντιστοίχισης (π.χ. βαθμολογίες τάσης, προσεγγίσεις ασυνέχειας ή εξορθολογισμού) αλλά με αντιστοίχιση επιλογής κατά περίπτωση που χρηματοδοτείται από μη χρηματοδοτούμενες οντότητες που εμφανίζουν τα ίδια παρατηρούμενα χαρακτηριστικά (δηλαδή ιδιότητες, όπως εκφράζονται από τα κριτήρια επιλογής των μέτρων που πρόκειται να αξιολογηθούν). Αυτή η προσέγγιση «μικρής κλίμακας» δικαιολογείται από το γεγονός ότι τόσο οι ομάδες δοκιμής όσο και οι ομάδες ελέγχου θα είναι πολύ μικρές στην πραγματικότητα για να καθιερώσουν στατιστικά ορθές μεθόδους αντιστοίχισης. Ως εκ τούτου, φαίνεται δικαιολογημένο να συγκριθούν στο πλαίσιο αξιολόγησης DID οι αλλαγές κατά την πάροδο του χρόνου των περιπτώσεων που έλαβαν και αυτών που δεν έλαβαν θεραπεία, γεγονός που θα παράσχει καθαρό αποτέλεσμα του αξιολογούμενου μέτρου στο πλαίσιο του προγράμματος. Κατά συνέπεια, αυτή η απλοποιημένη μέθοδος περιλαμβάνει τη δημιουργία μιας ομάδας δικαιούχων και μιας ομάδας μη δικαιούχων που δραστηριοποιούνται στους ίδιους τομείς, επιτρέποντας τη σύγκριση μεταξύ των δύο ομάδων. Πρέπει να υπάρχει η δυνατότητα λήψης δεδομένων για τον/τους εν λόγω δείκτη/δείκτες και της συμβολής των ομάδων σε αυτόν.

Με δύο διαθέσιμες ομάδες, συγκρίνεται η αλλαγή στην τιμή των αντίστοιχων δεικτών και η διαφορά μεταξύ των δύο τιμών αντιπροσωπεύει το καθαρό αποτέλεσμα του προγράμματος.

## Προσέγγιση πλαισίου χρηματοδότησης

Εάν οι εν λόγω δείκτες βασίζονται συνήθως σε διάφορους πόρους χρηματοδότησης, η δημιουργία του πλαισίου χρηματοδότησης για μια περιοχή, μέσω MAPP, μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τον προσδιορισμό του καθαρού αποτελέσματος. Το MAPP είναι μια προσέγγιση που αναπτύχθηκε αρχικά από τη Δρ. Susanne Neubert στο Γερμανικό Ινστιτούτο Ανάπτυξης. Επιτρέπει την αξιολόγηση των επιπτώσεων των παρεμβάσεων με βάση τρία κύρια στοιχεία: καμπύλη ζωής, ανάλυση τάσεων και πίνακα επιρροής. Η καμπύλη ζωής θέτει το πλαίσιο για την αξιολόγηση, η ανάλυση τάσεων δείχνει τις συνολικές τάσεις διαφορετικών δεικτών (δηλαδή ανεξάρτητα από οποιοδήποτε συγκεκριμένο πρόγραμμα), ενώ ο πίνακας επιρροής, με βάση τα δύο προηγούμενα στοιχεία, αποτελεί την εκτίμηση των καθαρών αποτελεσμάτων με βάση το χρηματοδοτικό πλαίσιο που αφορά την περιφέρεια. Όλα αυτά τα εργαλεία χρησιμοποιούν ένα σύστημα σημείων (από το 1 έως το 4) και βασίζονται στην κρίση εμπειρογνομόνων. Το MAPP, επομένως, θα πρέπει να διεξάγεται ιδανικά σε περιβάλλον εργαστηρίου.

Η καμπύλη ζωής δείχνει τις συνολικές τάσεις ανάπτυξης (με βάση τους δείκτες που θα επιλεγούν από την ομάδα, π.χ. απασχόληση) στον τομέα συνεργασίας στη διάρκεια ορισμένου χρονικού πλαισίου, ξεκινώντας πριν από την έναρξη του προγράμματος και λήγοντας στο παρόν. Οι συμμετέχοντες θα πρέπει να κληθούν να αξιολογήσουν την ανάπτυξη κάθε δείκτη κατ' έτος σύμφωνα με μια κλίμακα πέντε σημείων. Αυτές οι αξιολογήσεις μπορούν να υποστηριχθούν από δεδομένα για τέτοιους δείκτες, εάν υπάρχουν.



Σχήμα 4. Η καμπύλη ζωής που παράγεται στο πλαίσιο του έργου ESPON TIA CBC

Στον Πίνακα ανάλυσης τάσεων, αξιολογούνται οι λεπτομερείς τάσεις ανάπτυξης των επιλεγμένων δεικτών κατά την ίδια χρονική περίοδο. Οι συμμετέχοντες στο εργαστήριο θα πρέπει να κληθούν να βαθμολογήσουν κάθε δείκτη από το 1 έως το 4 για κάθε έτος και για κάθε περιφέρεια, δίνοντας μια γενική τάση από το πρώτο έως το τελευταίο έτος ως ακαθάριστο μέγεθος. Για τον σκοπό αυτόν, οι περιφέρειες πρέπει να οριστούν από τους συμμετέχοντες, δηλαδή σε περιπτώσεις προγραμμάτων με διαίρεση επιπέδου NUTS3, τυχόν αποκλίνουσες διοικητικές μονάδες (π.χ. λειτουργικές περιοχές) ορίζονται από τους συμμετέχοντες (Σχ. 5).

Ανάλυση τάσεων	Τάση έτους					
	2014	2015	2016	2017	2018	201-18
Βελτίωση της συμμετοχής του επιχειρηματικού τομέα σε διαδικασίες καινοτομίας και δραστηριότητες E+A+K πιο κοντά στην αγορά (1B)						
Αριθμός εταιρειών που συνεργάζονται με ερευνητικά κέντρα	1	1	2	3	3	+
Κοινά έργα που αναπτύχθηκαν μεταξύ επιχειρήσεων και οργανισμών	1	2	2	3	3	++
Αριθμός δικαιούχων εταιρειών που εισάγουν νέα προϊόντα για την εταιρεία	1	1	1	2	2	+
Αυξημένος αριθμός επιχειρήσεων που έχουν επενδύσει σε E+A+K	1	1	1	2	2	+
Μέγεθος επενδύσεων από εταιρείες σε E+A+K	1	1	2	3	2	+
Βελτίωση των απαραίτητων και ευνοϊκών συνθηκών για την εμφάνιση νέων επιχειρηματικών πρωτοβουλιών (3A)						
Αριθμός υπηρεσιών για την ανάπτυξη της επιχείρησης που δημιουργήθηκαν ή υποστηρίζονται	1	1	2	2	2	+
ΜΜΕ/εταιρείες με διασυνοριακές επιχειρηματικές δραστηριότητες	2	2	3	3	3	+
Επιχειρήσεις που δημιουργήθηκαν/βελτιώθηκαν στον χώρο συνεργασίας (εκ των οποίων από νέους/άνεργους/κοινωνική οικονομία)	2	2	3	3	3	+
Εταιρείες που προσφέρουν επαγγελματική πρακτική άσκηση	1	1	2	2	2	+

Πηγή: ESPON CBC TIA, 2019.

Σχήμα 5. Παράδειγμα ανάλυσης τάσεων όπως εφαρμόζεται από το έργο ESPON TIA CBC

Ο πίνακας επιρροής αντιπροσωπεύει τον προσδιορισμό του καθαρού αντίκτυπου, που αξιολογεί το πρόγραμμα σε σχέση με άλλους παράγοντες που επηρεάζουν την ανάπτυξη ενός δείκτη, λαμβάνοντας υπόψη το υπόβαθρο που παρέχεται από την ανάλυση της καμπύλης ζωής και των τάσεων. Σε αυτά συγκαταλέγονται άλλα χρηματοδοτικά προγράμματα (ενωσιακά, εθνικά ή ιδιωτικά) καθώς και εξελίξεις που δεν σχετίζονται με τη χρηματοδότηση. Αυτή η μέθοδος μπορεί να χρησιμοποιηθεί είτε για ποιοτικές αξιολογήσεις (όπου η τιμή επιρροής λαμβάνεται υπόψη κατά την κρίση του μεγέθους από την ανάλυση τάσεων) είτε για ημιποιοτικές εκτιμήσεις (όπου η τιμή επιρροής πολλαπλασιάζεται με τη μεικτή εξέλιξη). Η ανάπτυξη του πίνακα επιρροής πρέπει να πραγματοποιηθεί σε στενή συνεργασία με φορείς που κατανοούν με τον καλύτερο τρόπο τα άλλα προγράμματα χρηματοδότησης και τους σχετικούς παράγοντες επιρροής στην περιοχή του προγράμματος.

Πίνακας επιρροής	CBC	ΕΤΠΑ	ΕΓΤΑΑ	Εθνικός	Άλλοι
Μέγεθος επενδύσεων από εταιρείες σε E+A+K	5%	40%	0%	25%	20%
Κοινά προϊόντα που σχετίζονται με την ιστορική, πολιτιστική και φυσική κληρονομιά που αναπτύχθηκαν	10%	35%	35%	0%	20%

Πηγή: ESPON CBC TIA, 2019.

Σχήμα 6. Παράδειγμα πίνακα επιρροής όπως εφαρμόζεται από το έργο ESPON TIA CBC



Για συγκεκριμένο δείκτη, το συνολικό ποσό της χρηματοδότησης που διατίθεται στην περιφέρεια προσδιορίζεται στον πίνακα επιρροής. Το μερίδιο του προγράμματος αποτελεί τότε το μερίδιο του ακαθάριστου αντίκτυπου του προγράμματος. Εάν δεν διατίθεται άλλο πρόγραμμα χρηματοδότησης και ο αντίκτυπος είναι πιθανό να βασίζεται στη χρηματοδότηση ως επί το πλείστον, ο ακαθάριστος αντίκτυπος μπορεί να θεωρηθεί καθαρός αντίκτυπος.

Το πρόβλημα με αυτήν την προσέγγιση είναι πιθανό να είναι η διαθεσιμότητα δεδομένων σε περιφερειακό επίπεδο. Μολονότι για ορισμένα προγράμματα χρηματοδότησης αυτό είναι άμεσα διαθέσιμο, η διαθεσιμότητα και η ποιότητα των δεδομένων ενδέχεται να παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών. Επιπλέον, το εύρος της χρηματοδότησης θα πρέπει να αντιστοιχιστεί με το πρόγραμμα, κάτι που θα είναι δυνατό μόνο για ορισμένα είδη δεικτών.

## Βασικά μηνύματα

Η αξιολόγηση του καθαρού αντίκτυπου οποιουδήποτε προγράμματος με στατιστική σημασία είναι πολύπλοκο και συχνά δαπανηρό εγχείρημα. Ειδικά στην περίπτωση των προγραμμάτων Interreg με τους πολυάριθμους περιορισμούς που κυμαίνονται από σχετικά μικρό αριθμό έργων έως θεματική κατανομή και περιορισμένους διαθέσιμους πόρους, τέτοιες προσεγγίσεις συχνά παραμελούνται προς όφελος των καθαρά ποιοτικών μεθόδων. Ωστόσο, υπάρχουν πολλές ποσοτικές και υβριδικές προσεγγίσεις που μπορούν να εφαρμοστούν στις εκτιμήσεις επιπτώσεων του Interreg, υπό τον όρο ότι τα ακόλουθα προπαρασκευαστικά βήματα λαμβάνονται ήδη υπόψη στη λογική παρέμβασης του προγράμματος.

- Η εδαφική ετερογένεια της περιοχής του προγράμματος μπορεί να οδηγήσει σε διαφορετικές επιπτώσεις σε διαφορετικά εδαφικά πλαίσια. Αν και το Μέσο Θεραπευτικό Αποτέλεσμα (ΑΤΕ) αξιολογείται σε επίπεδο προγράμματος, μπορούν επίσης να ληφθούν περιφερειακά σταθερά αποτελέσματα. Έτσι, οι δείκτες αποτελεσμάτων μπορούν να αντικατοπτρίζουν την αναμενόμενη αλλαγή μέσω του προγράμματος συνεργασίας σε περιφερειακό επίπεδο και να συγκεντρώνονται ως προς τις αξίες-στόχους σε επίπεδο προγράμματος.
- Ο κατακερματισμός και η ετερογένεια επιλεγμένων αξόνων προτεραιότητας και ειδικών στόχων προσθέτουν στις δυσκολίες απόκτησης στατιστικά σημαντικών αποτελεσμάτων.
- Οι δείκτες αποτελέσματος πρέπει να είναι αριθμήσιμοι (διακριτοί αριθμοί) ή μετρήσιμοι (συνεχείς αριθμοί), και όχι ονομαστικοί (π.χ. κατάσταση ή απόδοση).
- Η συλλογή δεδομένων πρέπει να ξεκινήσει με την οργάνωση του προγράμματος. Εάν, π.χ., τα χαρακτηριστικά των αιτούντων, των δικαιούχων ή των επιθυμητών τελικών χρηστών θεωρούνται συναφή για την προβλεπόμενη εκτίμηση επιπτώσεων, αυτά τα χαρακτηριστικά πρέπει να καταγράφονται από την αρχή του προγράμματος.
- Οι δραστηριότητες εκτίμησης επιπτώσεων απαιτούν αντίστοιχες ικανότητες από τις αρχές του προγράμματος, ιδίως για τη συλλογή πρωτογενών δεδομένων.
- Η συνεργασία με οργανισμούς που διαθέτουν σχετικά δεδομένα, όπως οι στατιστικές υπηρεσίες, πρέπει να καθιερωθεί στο ξεκίνημα του προγράμματος.







ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Έμπνευση στη χάραξη πολιτικής με εδαφικά στοιχεία

## ESPON 2020

ΕΟΕΣ ESPON

4 rue Erasme, L-1468 Λουξεμβούργο

Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου

Τηλέφωνο: +352 20 600 280

Email: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)

[www.espon.eu](http://www.espon.eu)

Ο ΕΟΕΣ ESPON είναι ο μοναδικός δικαιούχος του Προγράμματος Συνεργασίας ESPON 2020. Η ενιαία λειτουργία στο πλαίσιο του προγράμματος υλοποιείται από τον ΕΟΕΣ ESPON και συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, τα κράτη μέλη της ΕΕ και τα κράτη εταίρους, την Ισλανδία, το Λιχτενστάιν, τη Νορβηγία και, την Ελβετία.

Δήλωση αποποίησης ευθυνών:

Το περιεχόμενο της παρούσας έκδοσης δεν αντικατοπτρίζει απαραίτητως τη γνώμη της Επιτροπής Παρακολούθησης του ESPON 2020.

ISBN: 978-2-919795-18-5

© ESPON 2020

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με την προϋπόθεση ότι αναφέρεται η πηγή και ένα αντίγραφο αποστέλλεται στον ΕΟΕΣ ESPON

Επιμελητής: Vassilen Iotzov, ΕΟΕΣ ESPON·  
Συντάκτες: B. Schuh, R. Gaugitsch – ÖIR GmbH –  
Αυστριακό Ινστιτούτο Περιφερειακών Σπουδών  
Συντακτική ομάδα: INOVA+

Δημοσιεύθηκε τον Ιούνιο του 2020