

Επίσημη Εφημερίδα

της Ευρωπαϊκής Ένωσης

C 302

Έκδοση
στην ελληνική γλώσσα

Ανακοινώσεις και Πληροφορίες

49ο έτος
12 Δεκεμβρίου 2006

Ανακοίνωση αριθ.	Περιεχόμενα	Σελίδα
	I Ανακοινώσεις	
	Ελεγκτικό Συνέδριο	
2006/C 302/01	Ειδική έκθεση αριθ. 10/2006 σχετική με τις εκ των υστέρων αξιολογήσεις των προγραμμάτων στο πλαίσιο των στόχων αριθ. 1 και 3 για την περίοδο 1994-1999 (διαρθρωτικά ταμεία), συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής	1
2006/C 302/02	Γνωμοδότηση αριθ. 6/2006 σχετικά με πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου η οποία τροποποιεί και παρατείνει την απόφαση αριθ. 804/2004/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, για τη θέσπιση προγράμματος κοινοτικής δράσης για την προώθηση δράσεων στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας (πρόγραμμα «Hercule II»)	41

I

(Ανακοινώσεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 10/2006

σχετική με τις εκ των υστέρων αξιολογήσεις των προγραμμάτων στο πλαίσιο των στόχων αριθ. 1 και 3 για την περίοδο 1994-1999 (διαρθρωτικά ταμεία), συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής

(δυνάμει του άρθρου 248 παράγραφος 4 δεύτερο εδάφιο ΕΚ)

(2006/C 302/01)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σημεία	Σελίδες
Λεξιλόγιο		3
ΣΥΝΟΨΗ	I-XI	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1-9	5
Πλαίσιο της αξιολόγησης	6-9	6
Βασικοί στόχοι που καθορίστηκαν για κάθε αξιολόγηση	7-9	6
ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	10-14	6
ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΣΤΟΧΟΥ αριθ. 1 ΑΠΟ ΤΗ ΓΔ REGIO	15-80	7
Εκτίμηση από το Συνέδριο της ποιότητας της αξιολόγησης	16-66	7
Προκαταρκτικές παρατηρήσεις	16	7
Εξέλιξη των θεμάτων που αντιμετωπίστηκαν στις περιφέρειες από το 1994 και εξής ...	17-20	8
Καταλληλότητα των στρατηγικών που χάραχθηκαν	21-28	8
Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας	29-40	10
Αξιολόγηση της αποδοτικότητας	41-44	12
Αξιολόγηση του αντίκτυπου των ΔΤ	45-53	12
Αξιολόγηση των συστημάτων διαχείρισης	54-66	14
Καταλληλότητα του πλαισίου της αξιολόγησης	67-75	15
Όροι εντολής	67-70	15
Καταλληλότητα της εποπτείας από την Επιτροπή	71-75	16
Σπουδαιότητα των συστάσεων σχετικά με την αξιολόγηση για τις μελλοντικές περιόδους προγραμματισμού	76-80	17
ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΕΚΤ (ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ αριθ. 1 ΚΑΙ 3) ΑΠΟ ΤΗ ΓΔ EMPL	81-113	17
Εκτίμηση από το Συνέδριο της ποιότητας της αξιολόγησης	82-113	18
Εξέταση των ανεπαρκειών που εμφανίζουν τα στοιχεία και η ανάλυση	82-87	18
Εκτίμηση του αντίκτυπου των πράξεων του ΕΚΤ	88	19

	Σημεία	Σελίδες
Αξιολόγηση σχετικά με την ισότητα των ευκαιριών	89	20
Άλλες πλευρές που εξετάστηκαν	90-93	20
Παρατηρήσεις σχετικά με τη συνολική αξιολόγηση από την Επιτροπή	94-96	20
Άλλα στοιχεία που προέκυψαν από τις εθνικές εκθέσεις	97-102	20
Καταλληλότητα του πλαισίου της αξιολόγησης	103-110	21
Συμπερασματικές συστάσεις της αξιολόγησης	111-113	22
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	114-118	22
ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ	119-125	23
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ:		
Παράρτημα I — Ανάλυση της ενίσχυσης στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων		25
Παράρτημα II — ΑΕγχΠ και ποσοστό απασχόλησης		26
Παράρτημα III — Αύξηση του ΑΕγχΠ και διαρθρωτικά ταμεία		29
Παράρτημα IV — Προσομοιώσεις HERMIN και ανεργία		30
Απαντήσεις της Επιτροπής		32

ΛΕΞΙΛΟΓΙΟ

ADAPT	Προσαρμογή του εργατικού δυναμικού στη βιομηχανική αλλαγή (κοινοτική πρωτοβουλία για την προώθηση της απασχόλησης και την προσαρμογή του εργατικού δυναμικού στη βιομηχανική αλλαγή)
ΕΠΑΕ	Ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας
ΚΠΣ	Κοινοτικό πλαίσιο στήριξης
Απροσδόκητες συνέπειες	Μεταβολή που παρατηρήθηκε μεταξύ των άμεσων δικαιούχων μετά τη δημόσια παρέμβαση, ή αναφέρθηκε από άμεσους δικαιούχους ως συνέπεια της δημόσιας παρέμβασης, που θα είχε σημειωθεί ακόμη και χωρίς την παρέμβαση
Αποτέλεσμα της μετατόπισης	Αποτέλεσμα που επιτυγχάνεται σε επιλέξιμη περιοχή, εις βάρος άλλης περιοχής
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΧΜΠΑ	Χρηματοδοτικό μέσο προσανατολισμού της αλιείας
Μοντέλο HERMIN	Μακροοικονομικό μοντέλο που χρησιμοποιείται για προσομοίωση της επίδρασης των παρεμβάσεων των ΔΤ
Αρχική έκθεση	Έκθεση που περιλαμβάνει μεθοδολογικά θέματα, όπως οι στόχοι της αξιολόγησης, το μεθοδολογικό πλαίσιο, τα ερωτηματολόγια και οι οργανισμοί με τους οποίους πρέπει να έρχονται σε επαφή
Επιτροπές παρακολούθησης	Επιτροπή για την εποπτεία της στρατηγικής εφαρμογής του προγράμματος χρηματοδότησης
ΕΠ	Επιχειρησιακό πρόγραμμα
E & TA	Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη
ΔΤ	Διαρθρωτικά ταμεία
MME	Μικρομεσαίες επιχειρήσεις
Ήπιο αποτέλεσμα (soft outcome)	Αποτέλεσμα που είναι δύσκολο να υπολογιστεί ποσοτικά
ΕΕΠ	Ενιαίο έγγραφο προγραμματισμού
Συγκεφαλαιωτική έκθεση	Τελικές εκθέσεις της ΓΔ REGIO (όσον αφορά το στόχο αριθ. 1) και της ΓΔ EMPL (όσον αφορά το στόχο αριθ. 3) σχετικά με την εκ των υστέρων αξιολόγηση των δράσεων που χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ
ΟΕ	Όροι εντολής

ΣΥΝΟΨΗ

I. Ο έλεγχος αφορούσε τις εκ των υστέρων αξιολογήσεις της Επιτροπής σχετικά με τις παρεμβάσεις των διαρθρωτικών ταμείων στις περιφέρειες των στόχων αριθ. 1 και 3, κατά την περίοδο προγραμματισμού 1994-1999 το συνολικό ποσό των οποίων υπερβαίνει τα 245 δισεκατ. ευρώ, συμπεριλαμβανομένων σχετικών επενδύσεων του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα.

II. Στο πλαίσιο της εκ των υστέρων αξιολόγησης επιζητείται η παραβολή των αποτελεσμάτων των πραγματικών δαπανών σε σχέση με τους αρχικούς στόχους. Αποτελεί το μηχανισμό ο οποίος εκμεταλλεύεται τις κτηθείσες γνώσεις κατά τη διάρκεια μιας περιόδου προγραμματισμού, προκειμένου να καθίστανται αποτελεσματικότερες οι μελλοντικές δαπάνες των ΔΤ. Οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις διενεργήθηκαν από την Επιτροπή, η οποία βασίστηκε στις υπηρεσίες που είχαν ανατεθεί βάσει σύμβασης σε εξωτερικούς συμβούλους.

III. Οι στόχοι του ελέγχου συνίσταντο στο να εξεταστεί κατά πόσο, κατά το πέρας της περιόδου άσκησης της εκ των υστέρων αξιολόγησης, η Επιτροπή ήταν σε θέση να εκτιμήσει τις επιδράσεις των παρεμβάσεων σχετικά με τους στόχους και κατά πόσο τα αποτελέσματα και οι συστάσεις υπήρξαν χρήσιμα κατά την αναδιώρηση των προγραμμάτων από το έτος 2000 και εξής.

IV. Σημείο εκκίνησης σχετικά με τον έλεγχο αποτέλεσε η τελική συγκεκριμένη έκθεση για κάθε ταμείο. Στις εν λόγω εκθέσεις συνοψίζεται η καθολική εκτίμηση του αντίκτυπου των ταμείων και επιλέγονται τα στοιχεία που θα έχουν βαρύτητα κατά τη λήψη των αποφάσεων σχετικά με τις μεταγενέστερες περιόδους προγραμματισμού. Το επόμενο βήμα στο πλαίσιο του ελέγχου αφορούσε την εκτίμηση της έκτασης κατά την οποία οι τυχόν επισημανθείσες ανεπάρκειες μπορούν να ανάγονται σε αδυναμίες στο πλαίσιο των όρων εντολής (OE) ή σε προβλήματα κατά την εφαρμογή της διαδικασίας της αξιολόγησης.

V. Η αξιολόγηση των δαπανών των διαρθρωτικών ταμείων αποτελεί ουσιαστικά περίπλοκη διαδικασία. Ωστόσο, με τον έλεγχο επισημάνθηκαν αδυναμίες στο πλαίσιο της διαδικασίας αξιολόγησης που δε μπορούν να αποδοθούν απλώς στις εγγενείς δυσχέρειες του είδους αυτού.

VI. Κατά την αξιολόγηση των παρεμβάσεων των ΔΤ στις περιφέρειες του στόχου αριθ. 1, το Συνέδριο επισήμανε τις παρακάτω αδυναμίες:

- υπήρχαν διαφορές στα υποκείμενα στοιχεία,
- η εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των δαπανών των ΔΤ δεν ήταν αρκετά αξιόπιστη λόγω, μεταξύ άλλων, των περιορισμένων στοιχείων σχετικά με τις αποδόσεις και τα αποτελέσματα που συγκεντρώθηκαν από τα κράτη μέλη,
- με την αξιολόγηση δεν επιτεύχθηκε πλήρως η σύγκριση του κόστους κατά μονάδα των σχεδίων στα οποία χορηγήθηκε χρηματοδοτική συνδρομή στο πλαίσιο των ΔΤ,
- η αξιολόγηση βασίστηκε, ως επί το πλείστον, σε μακροοικονομικό μοντέλο (το HERMIN), το οποίο χαρακτηριζόταν από σημαντικούς περιορισμούς.

VII. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η αξιολόγηση των δράσεων του ΕΚΤ στο πλαίσιο των στόχων αριθ. 1 και 3:

- βασιζόταν, εν μέρει, σε αναξιόπιστα ή ελλιπή στοιχεία,
- κατέληξε σε ορισμένα συμπεράσματα τα οποία δεν βασίζονταν επαρκώς σε αποδεικτικά στοιχεία, θέτοντας, κατ' αυτό τον τρόπο, υπό αμφισβήτηση τη μεθοδολογία που εφαρμόστηκε για τη διαμόρφωσή τους.

VIII. Η Επιτροπή δεν φαίνεται να είχε προβλέψει ορισμένες από τις δυσχέρειες που συνεπάγονταν οι αξιολογήσεις στους όρους εντολής που διατύπωσε σχετικά. Επίσης, η Επιτροπή δεν αντιμετώπισε πλήρως τις αδυναμίες στο πλαίσιο της άσκησης της εκ των υστέρων αξιολόγησης. Από τα ευρήματα του Συνεδρίου προκύπτει ότι η εποπτεία των αξιολογήσεων εμφάνιζε αδυναμίες.

IX. Εξάλλου, από τις αξιολογήσεις προέκυψαν χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με τα συστήματα διαχείρισης των παρεμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ.

X. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι διατυπώθηκαν ορισμένες αξιολογικές και χρήσιμες συστάσεις ως βασικά δεδομένα για τις μελλοντικές περιόδους προγραμματισμού, η Επιτροπή δεν μπόρεσε να επωφεληθεί πλήρως από την πείρα που αποκόμισε από τα προγράμματα της περιόδου 1994-1999.

XI. Το Συνέδριο συνιστά τα εξής:

- Η Επιτροπή οφείλει να εξασφαλίζει, για την άσκηση μελλοντικών αξιολογήσεων, ότι τόσο τα διαθέσιμα στοιχεία όσο και οι χορηγηθέντες πόροι συνάδουν με τους ορισθέντες στόχους, οι οποίοι πρέπει να ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα, και ότι οι όροι εντολής καθορίζονται βάσει αυτών.
- Η Επιτροπή οφείλει να δίδει ιδιαίτερη προσοχή στις τεχνικές που εφαρμόζονται για τη μέτρηση του οικονομικού αντίκτυπου των ταμείων. Εάν εφαρμόζεται μακροοικονομικό μοντέλο, πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα χαρακτηριστικά των υπό εξέταση οικονομιών. Θεωρητικά, θα πρέπει να είναι σε θέση να επωφελείται από τα παραγόμενα σε επίπεδο σχεδίου μικροδεδομένα.
- Πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι σχέσεις με άλλες μελέτες που αφορούν την αξιολόγηση των διαρθρωτικών ταμείων.
- Θα είναι ενδεχομένως χρήσιμο να περιληφθούν στις μελλοντικές αξιολογήσεις ορισμένα ειδικά θέματα σχετιζόμενα, για παράδειγμα, με τις συνεισφορές του ιδιωτικού τομέα, τα μέτρα «χρηματοοικονομικής τεχνικής», την εκτίμηση των εξόδων των σχεδίων, τις διαδικασίες υποβολής αίτησης και έγκρισης σχεδίων καθώς και με τις εσωτερικές αξιολογήσεις από τεχνικές ή περιφερειακές αρχές.
- Πρέπει να βελτιωθεί η εποπτεία των αξιολογήσεων από την Επιτροπή, μεταξύ άλλων μέσω της συνεργασίας με ερευνητικά ιδρύματα και πανεπιστήμια.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Από το 1996 και εξής, η Επιτροπή ανέπτυξε την αξιολόγηση των διαρθρωτικών ταμείων εντός ενιαίου πλαισίου. Ο όρος «αξιολόγηση» καθορίζεται από την Επιτροπή ως η «διατύπωση κρίσεων για τις παρεμβάσεις ανάλογα με τα αποτελέσματά τους, τους αντίκτυπους και τις ανάγκες στην κάλυψη των οποίων στοχεύουν»⁽¹⁾. Η δραστηριότητα της αξιολόγησης έχει ως κύριο στόχο την υποστήριξη της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, παρέχοντας πληροφορίες και εκφέροντας κρίσεις σχετικά με τη σπουδαιότητα, την οικονομία, την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα, τη χρησιμότητα και τη βιωσιμότητα του αντίκτυπου των παρεμβάσεων της ΕΕ. Οι πληροφορίες του είδους αυτού έχουν καθοριστική σημασία για τη βελτίωση των υφιστάμενων, ή το σχεδιασμό νέων, παρεμβάσεων, καθώς και για τη θέση πολιτικών προτεραιοτήτων και την κατανομή των πόρων.

2. Οι αξιολογήσεις πραγματοποιούνται σε διάφορα επίπεδα και στάδια στο πλαίσιο του κύκλου του προγραμματισμού (εξαετής), μεταξύ των οποίων οι σπουδαιότερες είναι οι εξής:

- a) εκ των προτέρων αξιολογήσεις, που διενεργούνται πριν από την εφαρμογή μιας παρέμβασης, προκειμένου να συμβάλλουν στο σχεδιασμό της και στην επίτευξη αποτελεσματικότητας σε συνάρτηση με το κόστος·

- β) ενδιάμεσες αξιολογήσεις, που διενεργούνται κατά τη διάρκεια της εφαρμογής, προκειμένου να βελτιώνεται η διαχείριση της παρέμβασης·

- γ) εκ των υστέρων αξιολογήσεις, που διενεργούνται μετά την ολοκλήρωση μιας παρέμβασης, προκειμένου να εκτιμώνται τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν και τα διδάγματα που αποκομίστηκαν.

3. Ο έλεγχος του Συνεδρίου αφορούσε εκ των υστέρων αξιολογήσεις, τις οποίες η Επιτροπή είχε διενεργήσει σε σχέση με τις παρεμβάσεις των ΔΤ στις περιφέρειες των στόχων αριθ. 1 και 3, κατά την περίοδο προγραμματισμού 1994-1999. Στο πλαίσιο της διενέργειας του παρόντος ελέγχου, ως πεδίο εφαρμογής της εκ των υστέρων αξιολόγησης θεωρείται το οριζόμενο στη συλλογή εγγράφων του προγράμματος MEANS⁽²⁾, συγκεκριμένα: «Στο πλαίσιο της εκ των υστέρων αξιολόγησης ανακεφαλαιώνεται και κρίνεται το σύνολο του προγράμματος και, ιδίως, οι αντίκτυποί του. Στόχο της αποτελεί η λογοδοσία για τη χρήση των πόρων και η σύνταξη έκθεσης σχετικά με την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των παρεμβάσεων, καθώς και με το βαθμό στον οποίο επιτεύχθηκαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Εστιάζεται σε παράγοντες επιτυχίας ή αποτυχίας, καθώς και στη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων και τον αντίκτυπο. Στο πλαίσιο της επιχειρείται η άντληση συμπερασμάτων, που να μπορούν να γενικεύονται και να εφαρμόζονται σε άλλα προγράμματα και περιφέρειες»⁽³⁾. Η άσκηση της εκ των υστέρων αξιολόγησης εκτιμήθηκε ως προς αυτό το γενικό πλαίσιο.

⁽¹⁾ SEC(2000) 1051 της 26ης Ιουλίου 2000: Ανακοίνωση προς την Επιτροπή «Εστιάζοντας την προσοχή στα αποτελέσματα: Ενίσχυση των δραστηριοτήτων αξιολόγησης της Επιτροπής».

⁽²⁾ Η Επιτροπή άρχισε να εφαρμόζει το πρόγραμμα MEANS, ανταποκρινόμενη στο αίτημα για ανάπτυξη της μεθοδολογίας αξιολόγησης. Η συλλογή εγγράφων MEANS συνίσταται σε έξι τόμους σχετικά με την αξιολόγηση των κοινωνικοοικονομικών προγραμμάτων.

⁽³⁾ Συλλογή εγγράφων MEANS, αριθ. 1, σ. 53.

4. Το καθήκον της εκ των υστέρων αξιολόγησης αποτελεί μέρος μιας «διαδικασίας», η οποία επίσης αντλεί στοιχεία από τα αποτελέσματα της εκ των προτέρων εκτίμησης και της ενδιάμεσης αξιολόγησης. Εξάλλου, αξιολογήσεις πραγματοποιούνται σε διάφορα επίπεδα, τόσο εθνικά όσο και θεματικά, και καταλήγουν σε μια έκθεση συγκεκριμένης. Αποτελούν, από κοινού, σημαντικό στοιχείο στο πλαίσιο της διαχείρισης των διαρθρωτικών ταμείων και, ιδίως, του προγραμματισμού και του ελέγχου της κοινοτικής χρηματοδοτικής συνδρομής. Την ευθύνη για τη διαδικασία της αξιολόγησης φέρει η Επιτροπή (σε συνεργασία με τα κράτη μέλη). Στην Επιτροπή εναπόκειται να αποφασίζει ποιες πλευρές της αξιολόγησης θα πραγματοποιούνται εντός των υπηρεσιών της και ποιες απαιτείται να ανατίθενται με υπεργολαβία. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, την καθολική και τελική ευθύνη εξακολουθεί να φέρει η Επιτροπή.

5. Κατά την περίοδο 1994-1999, η προγραμματισθείσα συνδρομή στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων ⁽¹⁾ ανήλθε σε 136,4 δισεκατ. ευρώ για τους «στόχους» και σε 14,5 δισεκατ. ευρώ για τις «κοινοτικές πρωτοβουλίες». Το παράρτημα I παρέχει ανάλυση του πρώτου ποσού κατά κράτος μέλος και στόχο και του δεύτερου κατά κοινοτική πρωτοβουλία. Τα κονδύλια αυτά συμπληρώθηκαν με περαιτέρω ποσό, ύψους τουλάχιστον 95 δισεκατ. ευρώ, αντίστοιχων επενδύσεων του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα ⁽²⁾, που αναβιβάζουν το σύνολο της επένδυσης σε ποσό πλέον των 245 δισεκατ. ευρώ.

Πλαίσιο της αξιολόγησης

6. Οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις πραγματοποιούνταν για λογαριασμό και υπό την καθοδήγηση της Επιτροπής. Κατόπιν διαδικασίας δημόσιου διαγωνισμού, επιλεγόταν ένας κύριος σύμβουλος για κάθε συγκεκριμένη δέσμη στόχων και κοινοτικών πρωτοβουλιών. Στις περισσότερες περιπτώσεις, ο σύμβουλος υποστηριζόταν από ομάδα αξιολογητών στα διάφορα κράτη μέλη ⁽³⁾, ο ρόλος των οποίων συνίστατο στη διεξαγωγή των αναγκαίων αξιολογήσεων των αντίστοιχων προγραμμάτων, βάσει κοινού μεθοδολογικού πλαισίου. Εξάλλου, τη διαδικασία αξιολόγησης παρακολουθούσε μια διευθύνουσα ομάδα. Μετά τις αξιολογήσεις επακολουθούσε η σύνταξη εθνικών εκθέσεων, τις οποίες κατάρτιζαν αξιολογητές του κράτους μέλους, και μιας συγκεκριμένης έκθεσης, την οποία κατάρτιζαν οι σύμβουλοι με τους οποίους είχε συναφθεί σύμβαση για κάθε συγκεκριμένη δέσμη στόχων. Οι εν λόγω εκθέσεις είχαν ολοκληρωθεί μεταξύ των αρχών του 2003 και του τέλους του πρώτου εξαμήνου του 2004.

Βασικοί στόχοι που καθορίστηκαν για κάθε αξιολόγηση

7. Οι εμπλεκόμενες ΓΔ τάχθηκαν υπέρ μιας προσέγγισης ευρέος φάσματος, που κάλυπτε μακρύ κατάλογο θεμάτων. Οι καθολικοί στόχοι των αξιολογήσεων συνίσταντο:

α) στην εκτίμηση των αποτελεσμάτων και των αντικτύπων των πράξεων στα κράτη μέλη, σε συνάρτηση με τους σχετικούς στόχους και αντικτύπους σε άτομα και συστήματα·

β) στην ανάλυση του αντίκτυπου και της αποτελεσματικότητας των κοινοτικών δράσεων σε συγκεκριμένα διαρθρωτικά προβλήματα και, κατά το μέτρο του δυνατού, εξακρίβωση της προστιθέμενης αξίας της κοινοτικής συνδρομής.

8. Για την επίτευξη αυτών των καθολικών στόχων, στους όρους εντολής (OE) καθορίστηκαν ορισμένα βασικά ερωτήματα γύρω από τα θέματα της καταλληλότητας της στρατηγικής, της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, του αντίκτυπου, των συστημάτων διαχείρισης και εφαρμογής, της κοινοτικής προστιθέμενης αξίας και των διδαγμάτων από τον τρέχοντα και για το μελλοντικό προγραμματισμό. Προκειμένου να διαρθρωθούν οι εργασίες, στους όρους καθορίστηκαν, επίσης, ορισμένα συγκεκριμένα καθήκοντα και επισημάνθηκαν ορισμένες τεχνικές και πηγές πληροφοριών.

9. Κατά συνέπεια, οι OE για κάθε στόχο, όπως συντάχθηκαν από την Επιτροπή, παρέιχαν το έρεισμα για τις εργασίες των αξιολογητών. Οι εν λόγω όροι συμπληρώθηκαν με την αρχική έκθεση και το μεθοδολογικό οδηγό για το στόχο αριθ. 1, τον Ιανουάριο του 2002. Όσον αφορά τις πράξεις του ΕΚΤ, συμπληρώθηκαν με τη μεθοδολογική έκθεση προόδου, τον Δεκέμβριο του 2002, και τις ερωτήσεις αξιολόγησης, που περιλάμβανε κάθε εθνική έκθεση αξιολόγησης. Για το σκοπό αυτό, οι αξιολογητές βασίστηκαν σε βιβλιογραφικές ανασκοπήσεις, σε ερωτηματολόγια, σε συνεντεύξεις των ενδιαφερόμενων φορέων, στην ανάλυση μελετών περιπτώσεων και σε άλλες τομεακές έρευνες οσάκις κρίθηκαν αναγκαίες.

ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

10. Ο έλεγχος είχε ως γενικούς στόχους, αφενός, το να εξεταστεί κατά πόσο με τις αξιολογήσεις παρασχεθήκαν στην Επιτροπή κατάλληλες πληροφορίες προκειμένου να εκτιμήσει τις επιδράσεις των παρεμβάσεων σχετικά με τους στόχους και, αφετέρου, κατά πόσο τα αποτελέσματα και οι συστάσεις υπήρξαν χρήσιμα για την αναθεώρηση των προγραμμάτων για τις μεταγενέστερες περιόδους προγραμματισμού.

11. Ο έλεγχος εστίαστηκε στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις σχετικά με τις παρεμβάσεις του ΕΤΠΑ στο πλαίσιο του στόχου αριθ. 1 και τις παρεμβάσεις του ΕΚΤ στο πλαίσιο των στόχων αριθ. 1 και 3, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν, αντίστοιχα, από τη Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής (ΓΔ REGIO) και τη Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ισότητας των Ευκαιριών (ΓΔ EMPL). Εξετάστηκαν οι σχετικές συγκεκριμένες εκθέσεις και ένα δείγμα εθνικών αξιολογήσεων, που αντιστοιχούσαν στους στόχους αυτούς και τα μέσα που είχαν επιλεγεί ⁽⁴⁾ τα οποία, από κοινού, καταχωρίστηκαν λογιστικά με ποσό 124 δισεκατ. ευρώ, δηλαδή το 82 % της συνολικής προγραμματισθείσας συνδρομής στο πλαίσιο των ΔΤ για την περίοδο προγραμματισμού 1994-1999 ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Συμπεριλαμβάνονται το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) και το χρηματοδοτικό μέσο για τις πολιτικές στον τομέα της αλιείας (ΧΜΠΑ).

⁽²⁾ Συγκεκριμένη έκθεση, σ. 53.

⁽³⁾ Στο εξής θα αναφέρονται ως «εθνικοί αξιολογητές».

⁽⁴⁾ Οι εθνικές αξιολογήσεις που εξετάστηκαν αφορούσαν: για το στόχο αριθ. 1: Βέλγιο, Ελλάδα, Ισπανία, Γερμανία, Ιταλία, Ιρλανδία, Πορτογαλία· για τους στόχους αριθ. 1 και 3 (ΕΚΤ): Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο.

⁽⁵⁾ Βλέπε σημείο 5 για τα συνολικά αριθμητικά στοιχεία.

12. Για κάθε αξιολόγηση, στο πλαίσιο του ελέγχου επιδιώχθηκε να δοθεί απάντηση σε τρία ερωτήματα:

- α) Ήταν η ποιότητα της αξιολόγησης επαρκής;
- β) Σε ποιο βαθμό επισημάνθηκαν αδυναμίες λόγω ανεπαρκειών που χαρακτηρίζαν τόσο το πλαίσιο όσο και την εποπτεία της άσκησης της αξιολόγησης;
- γ) Ήταν οι συστάσεις που προέκυψαν βάσιμες, χρήσιμες και πρόσφορες προκειμένου να ληφθούν υπόψη κατά τις επόμενες περιόδους προγραμματισμού;

13. Στο πλαίσιο του ελέγχου εκτιμήθηκε, συγκεκριμένα, η ποιότητα και η πληρότητα των εκθέσεων, όσον αφορά την αξιολόγηση που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιό τους σχετικά με την καταλληλότητα των πολιτικών και την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τον αντίκτυπο των μέτρων, καθώς και τον αντίκτυπο που είχαν τα μέτρα στα συστήματα διαχείρισης. Επίσης, εκτιμήθηκε η επάρκεια του ρόλου που διαδραματίζει η Επιτροπή στο πλαίσιο της προετοιμασίας, της παρακολούθησης και της εποπτείας των αξιολογήσεων.

14. Το πρώτο μέρος της παρούσας έκθεσης είναι αφιερωμένο στην εκ των υστέρων αξιολόγηση των παρεμβάσεων του ΕΤΠΑ στις περιφέρειες του στόχου αριθ. 1 (σημεία 15-80), ενώ το δεύτερο μέρος καλύπτει την εκ των υστέρων αξιολόγηση των πράξεων του ΕΚΤ στο πλαίσιο των στόχων αριθ. 1 και 3 (σημεία 81-113).

ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΣΤΟΧΟΥ αριθ. 1 ΑΠΟ ΤΗ ΓΔ REGIO

15. Προτού επιχειρηθεί λεπτομερής εκτίμηση της ποιότητας της αξιολόγησης, είναι χρήσιμο να παρατεθεί σύντομη επισκόπηση των πορισμάτων της αξιολόγησης της Επιτροπής. Αυτά συνοψίζονται κατωτέρω (βλ. κείμενο του πλαισίου 1).

Πλαίσιο 1

Συνολικά πορίσματα της αξιολόγησης από τη ΓΔ REGIO

Στη συγκεφαλαιωτική έκθεση αναγνωρίστηκε ότι τα διαρθρωτικά ταμεία είχαν θετικό αντίκτυπο στο ΑΕγχΠ των περιφερειών του στόχου αριθ. 1 και ότι η συνολική απόδοσή τους, σχετικά με το σύνολο της ΕΕ, βελτιώθηκε. Στην εν λόγω έκθεση διατυπωνόταν η θεώρηση ότι ο βαθμός του ευεργετικού αντίκτυπου εξηρτάτο κατά πολύ τόσο από τις θεσμικές δυναμικότητες όσο και από παράγοντες όπως η δομή και ο βαθμός στον οποίο η οικονομία είναι ανοικτή και κατά πόσο «οι εν λόγω πλευρές είναι σαφώς καθοριστικής σημασίας, ιδίως όσον αφορά την ικανότητα της οικονομίας να ανταποκρίνεται στις προκλήσεις και τις ευκαιρίες της διαδικασίας οικονομικής ολοκλήρωσης». Ωστόσο, διατυπωνόταν η επισημάνση ότι, δεδομένων των ανομοιοτήτων τόσο των χωρών όσο και των πλαισίων και λόγω περιορισμών που προκύπτουν από τα διαθέσιμα στοιχεία παρακολούθησης και από την έλλειψη σαφώς καθορισμένων στόχων, δεν κατέστη δυνατό να συγκεντρωθούν τα αποτελέσματα προκειμένου να παρασχεθεί αξιόπιστη εικόνα των συνολικών επιτευγμάτων στο πλαίσιο του στόχου αριθ. 1.

Η έκθεση, προβαίνοντας σε καθολική εκτίμηση της καταλληλότητας των στρατηγικών που υιοθετήθηκαν, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η στρατηγική προσέγγιση για το στόχο αριθ. 1 που υιοθετήθηκε το 1994 πρέπει να «θεωρηθεί, γενικώς, ως κατάλληλη για κάθε κράτος μέλος». Κατά την άποψή της: «η σημαντικότερη επίκριση που διατυπώθηκε για τις στρατηγικές ήταν ότι δεν αποτελούσαν τίποτε περισσότερο από το σύνολο των μερών τους. Ενώ καθεμία αποτελούσε κατάλληλη ανταπόκριση στις επισημανθείσες ανάγκες σε συγκεκριμένους τομείς, υπήρχαν λιγότερες ενδείξεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τα διάφορα αυτά στοιχεία συνέβαλαν στην επίτευξη εξέχουσας αναπτυξιακής στρατηγικής».

Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα, η έκθεση ανέφερε ότι «η ανάλυση βασίστηκε, σε σημαντικό βαθμό, σε ποιοτικές κρίσεις και όχι σε ποσοτικά προσδιοριζόμενες συγκρίσεις των αποτελεσμάτων σε συνάρτηση με τους στόχους», λόγω της ανεπάρκειας των διαθέσιμων στοιχείων. Ως γενικό σχόλιο, στην έκθεση αναφέρονται τα εξής: «Πολλές από τις προφανώς αποτελεσματικότερες δράσεις υπήρξαν οι δράσεις που ήταν, ως επί το πλείστον, “γενικού” χαρακτήρα. Η χρηματοδότηση εμφάνιζε, γενικώς, την τάση να ενισχύει υφιστάμενα μοντέλα δραστηριότητας σχετικά με την οικονομική ανάπτυξη και δεν παρείχε τη βάση για την ανάπτυξη νέων δραστηριοτήτων, προκειμένου να επιτευχθούν οι επισημανθέντες στόχοι, ή για την ενίσχυση περισσότερο καινοτόμων προσεγγίσεων».

Όσον αφορά τον αντίκτυπο, η έκθεση βασίστηκε, για τις περισσότερες περιφέρειες, σε μέθοδο μακροοικονομικού μοντέλου για την εκτίμηση της επίδρασης των ΔΤ στην οικονομική και κοινωνική συνοχή. Στην εν λόγω έκθεση αναγνωριζόταν το γεγονός ότι: «Τα αποτελέσματα που προκύπτουν απορρέουν αναπόφευκτα, μέχρις ένα βαθμό, από εικασίες που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της διαδικασίας κατάρτισης μοντέλου». Στην έκθεση επισημάνθηκε ότι η κλίμακα του σχετικού αντίκτυπου, σε διάφορες περιπτώσεις, αντικατόπτριζε τη σχετική σπουδαιότητα και τη χορήγηση των πόρων του ΚΠΣ, καθώς και παράγοντες όπως ο αρχικός παράγων χορηγήσεων, οικονομικές δομές, επίπεδο ανταγωνιστικότητας και το βαθμό στον οποίο είναι «ανοικτή» η οικεία οικονομία. Αντλήθηκαν γενικά συμπεράσματα όσον αφορά τον αντίκτυπο των διαρθρωτικών ταμείων σχετικά με άλλους εξωτερικούς παράγοντες και αναφέρθηκε ότι, μολονότι η δημιουργία θέσεων εργασίας υπήρξε ουσιαστική, οι απροσδόκητες συνέπειες και η μετατόπιση ήταν επίσης πιθανό να είναι σημαντικά.

Η συγκεφαλαιωτική έκθεση περιλάμβανε, επίσης, ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με τη διαχείριση και την εφαρμογή. Το γενικό συμπέρασμα στο οποίο κατέληγε σχετικά με τις πλευρές αυτές είχε ως εξής: «Οι ρυθμίσεις σχετικά με τη διαχείριση και την εφαρμογή, μολονότι συχνά χαρακτηρίζονταν από αδυναμίες, ήταν γενικώς κατάλληλες για την επίτευξη του στόχου, μέσω δε της προσέγγισης της εταιρικής σχέσης επιτεύχθηκαν σημαντικά οφέλη. Οι δομές λήψης αποφάσεων συνήθως δεν κατόρθωσαν να εδραιώσουν σθεναρή στρατηγική καθοδήγηση. Ωστόσο, σημαντικά οφέλη σχετικά με την ευρύτερη “προσιτή αξία” επιτεύχθηκαν μέσω της μεθόδου προγραμματισμού και της ανάπτυξης της δυναμικότητας διαχείρισης και των πρακτικών του δημόσιου τομέα».

Εκτίμηση από το Συνέδριο της ποιότητας της αξιολόγησης

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

16. Είναι σημαντικό να αναγνωριστεί ότι η ευρεία προσέγγιση που υιοθετήθηκε αντιμετώπισε ορισμένους εγγενείς περιορισμούς, οι κυριότεροι από τους οποίους είναι οι εξής: χρονικούς περιορισμούς, περιορισμένο φάσμα ποσοτικά προσδιορισμένων στόχων και έλλειψη λεπτομερών δεικτών αποτελέσματος/αντίκτυπου. Εξάλλου, ο αντίκτυπος που μπορεί να αποδοθεί απευθείας στα προγράμματα και τα σχετικά μέτρα ήταν συχνά δύσκολο να απομονωθεί, εφόσον οι περιφέρειες-στόχος επωφελούνταν συχνά από άλλες πράξεις που συντελούσαν στην επίτευξη παρόμοιων στόχων. Επίσης, ήταν δύσκολο να εντοπιστούν και να μετρηθούν οι

έμμεσες επιδράσεις των δαπανών των διαρθρωτικών ταμείων. Ωστόσο, το Συνέδριο θεωρεί ότι ορισμένες αδυναμίες στη διαδικασία αξιολόγησης δεν μπορούν να αποδίδονται απλώς σε γγενείς περιορισμούς, αλλά οφείλονταν σε ανεπάρκειες στο πλαίσιο της διαδικασίας αξιολόγησης, οι οποίες απαιτείται να αντιμετωπιστούν, ιδίως προτού πραγματοποιηθεί η εκ των υστέρων εκτίμηση για την περίοδο προγραμματισμού 2000-2006.

Εξέλιξη των θεμάτων που αντιμετωπίστηκαν στις περιφέρειες από το 1994 και εξής

17. Η συγκεκριλαιωτική έκθεση αρχίζει με σύντομη ανάλυση των εξελίξεων που σημειώθηκαν σχετικά με το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, την ανεργία και τα ποσοστά της απασχόλησης στις διάφορες περιφέρειες που αφορά (1). Η έκθεση καταλήγει στα εξής: «Κατά γενικό κανόνα, τα αυξημένα επίπεδα του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ δεν υπήρξαν αποτέλεσμα της αύξησης των ποσοστών της απασχόλησης συνεπεία της δημιουργίας θέσεων εργασίας (2)». Το συμπέρασμα του είδους αυτού θα μπορούσε να είναι σημαντικό για τους αρμόδιους φορείς για τη χάραξη πολιτικής, το οποίο υπονοεί ότι η βελτίωση των ποσοστών συμμετοχής του εργατικού δυναμικού (3) δεν συνέβαλε σημαντικά στην επίτευξη του κύριου στόχου της πολιτικής συνοχής, που συνίστατο στο κλείσιμο του ανοίγματος μεταξύ των ΑΕγχΠ, συμπέρασμα μείζονος σημασίας για τα ΔΤ.

18. Από τις πληροφορίες που περιλαμβάνει η συγκεκριλαιωτική έκθεση, είναι δύσκολο να κριθεί η εγκυρότητα όσων προαναφέρθηκαν. Σε πολλές περιφέρειες, το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ αυξήθηκε, καθώς και τα ποσοστά συμμετοχής. Ωστόσο, υπάρχουν ορισμένες περιφέρειες, όπου το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ ή το ποσοστό συμμετοχής μειώθηκε ή αυξήθηκε μόνον οριακά. Το Συνέδριο επιδίωξε να εκτιμήσει το αίτημα που αναφέρθηκε στο σημείο 17 ανωτέρω, εφαρμόζοντας στατιστικές τεχνικές στα στοιχεία που δημοσιεύθηκαν στη συγκεκριλαιωτική έκθεση. Οι τεχνικές λεπτομέρειες αυτής της ανάλυσης παρέχονται στο παράρτημα II, τα δε βασικά σημεία συνοψίζονται κατωτέρω.

19. Από τα επιτευχθέντα αποτελέσματα προκύπτει ότι οι μεταβολές στην απασχόληση είχαν σημαντικό στατιστικό αντίκτυπο στο πραγματικό κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ. Συγκεκριμένα, η αύξηση κατά μία ποσοστιαία μονάδα στο ποσοστό της απασχόλησης σχετίστηκε με την ποσοστιαία μονάδα 0,24 της αύξησης του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ κατά την υπό εκτίμηση περίοδο. Το αποτέλεσμα αυτό δεν συνάδει με το συμπέρασμα της συγκεκριλαιωτικής έκθεσης που προαναφέρθηκε. Επίσης, υπονοεί ότι, με τη βελτίωση των ποσοστών συμμετοχής του εργατικού δυναμικού, μπορεί να υπάρχει, πράγματι, κάποιο ενδεχόμενο μείωσης του ανοίγματος μεταξύ των ΑΕγχΠ –σημαντικό αποτέλεσμα από την πλευρά της προοπτικής της πολιτικής.

20. Το Συνέδριο, προκειμένου να εκμεταλλευθεί περαιτέρω την ευστάθεια του προαναφερθέντος αποτελέσματος, πραγματοποίησε όμοια ανάλυση 145 περιφερειών, σχετικά με τις οποίες υπήρχαν σταθερά διαθέσιμα στοιχεία (δηλαδή όχι μόνον περιφέρειες του στόχου αριθ. 1). Από τα αποτελέσματα, τα οποία αναφέρονται επίσης στο παράρτημα II, προκύπτουν αποτελέσματα που ομοιάζουν ιδιαίτερα σε όλη την Ένωση. Από τα αποτελέσματα αυτά προκύπτει ότι

ορισμένες πληροφορίες από τα βασικά δεδομένα δεν είχαν αναλυθεί επαρκώς και δείχνουν ότι υπάρχει σημαντική σχέση μεταξύ της αύξησης του ΑΕγχΠ και των αυξήσεων στα ποσοστά της απασχόλησης, θέμα που δεν αναδείχθηκε στη συγκεκριλαιωτική έκθεση.

Καταλληλότητα των στρατηγικών που χαράχθηκαν

21. Στο δεύτερο κεφάλαιο της συγκεκριλαιωτικής έκθεσης εξετάζεται η καταλληλότητα των στρατηγικών που χαράχθηκαν, όσον αφορά την ισορροπία τόσο από γεωγραφική πλευρά όσο και από πλευράς προγράμματος, καθώς και την ισορροπία μεταξύ των ταμείων. Οι σχεδιασθείσες και οι πραγματικές δαπάνες του προγράμματος (4) των διαρθρωτικών ταμείων αναλύονται κατά κράτος μέλος και κατά είδος ταμείου, αλλά όχι κατά τις σχετικές περιοχές –σε αντίθεση από ό,τι πραγματοποιείται στην έκθεση σχετικά με το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ και τα ποσοστά της απασχόλησης και της ανεργίας στις διάφορες περιφέρειες του στόχου αριθ. 1. Αυτό περιορίζει την ανάλυση που μπορεί να πραγματοποιηθεί, όπως επισημαίνεται στην ίδια την έκθεση, όταν παρέχονται τα αποτελέσματα της ανάλυσης μιας ύφεσης, όπου επιχειρείται η συσχέτιση των κατά κεφαλήν κονδυλίων της ΕΕ κατά κράτος μέλος με το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ του πληθυσμού (5). Κατά συνέπεια, τα αποτελέσματα που αναφέρονται στην έκθεση δεν είναι σημαντικά από στατιστική πλευρά και, κατά συνέπεια, η αξία τους είναι περιορισμένη.

22. Εντούτοις, το Συνέδριο εφάρμοσε ελαφρώς διαφορετικές στατιστικές τεχνικές, χρησιμοποιώντας τα ίδια στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν στην έκθεση. Οι τεχνικές λεπτομέρειες της ανάλυσης αυτής παρέχονται στο παράρτημα III, τα δε σημαντικά στοιχεία συνοψίζονται κατωτέρω.

23. Τα επιτευχθέντα αποτελέσματα ενισχύουν το ενορατικό πόρισμα ότι όσο υψηλότερα είναι τα κατά κεφαλήν παρεχόμενα κονδύλια από την ΕΕ, τόσο υψηλότερη είναι η κατά κεφαλήν αύξηση του ΑΕγχΠ στα κράτη μέλη. Από αυτό το αποτέλεσμα προκύπτει ότι με μια ευρύτερη προσέγγιση, πρόσφορες εκτιμήσεις μπορούν να πραγματοποιηθούν ακόμη και με την άσκοπα περιορισμένη βάση δεδομένων που χρησιμοποιήθηκε στο σημαντικό αυτό υπό εξέταση τομέα.

24. Κεντρικό μέρος της εκτίμησης που πραγματοποιήθηκε στο μέρος αυτό της συγκεκριλαιωτικής έκθεσης βασίζεται σε σύγκριση των διαφόρων κατηγοριών των δαπανών που προγραμματίστηκαν το 1994 και των κατ' εκτίμηση πραγματικών δαπανών του 1999. Ωστόσο, τα στοιχεία που προσκομίστηκαν εμφανίζουν ορισμένα σημαντικά λάθη ή διαφορές, γεγονός που περιορίζει την εγκυρότητα των συμπερασμάτων που μπορούν να αντληθούν. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση 5 κρατών μελών, το αριθμητικό στοιχείο των πραγματικών δαπανών που παρέχεται στη στήλη «σύνολο» (στο σχετικό πίνακα που δημοσιεύθηκε στη συγκεκριλαιωτική έκθεση) διαφέρει από το ποσό των αριθμητικών στοιχείων που εμφανίζονται στις επιμέρους στήλες όπου προσδιορίζονται, αντίστοιχα, οι δαπάνες της ΕΕ, του δημόσιου

(1) Συγκεκριλαιωτική έκθεση, σ. 61-64.

(2) Ο. π., σ. 62.

(3) Στο σημείο αυτό γίνεται αναφορά στον ενεργό πληθυσμό, ως ποσοστό του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας.

(4) Συγκεκριλαιωτική έκθεση, πίνακες 2.1, σ. 75, πίνακες 2.5 και 2.6, σ. 88-89.

(5) Ο. π. σ. 75.

και του ιδιωτικού τομέα (όπως εμφανίζονται στον παρόμοιο πίνακα). Αυτές οι διαφορές συνοψίζονται στον πίνακα 1. Το ποσοστό της διαφοράς, το οποίο εμφανίζεται στην τελευταία στήλη αυτού του πίνακα, είναι σημαντικό και συνεπάγεται ότι διενεργήθηκε ανεπαρκής ποιοτικός έλεγχος όσον αφορά τη διατύπωση του περιεχομένου της έκθεσης και των αποτελεσμάτων.

25. Παρά τις διαφορές αυτές, η μετατροπή των στοιχείων που παρασχέθηκαν σε βάση κατά κεφαλή⁽¹⁾ παρέχει ορισμένες χρήσιμες παρατηρήσεις, οι οποίες, σε ορισμένα πλαίσια, διαφέρουν από τα συμπεράσματα που διατυπώθηκαν στη συγκεκριμένη έκθεση. Στον πίνακα 2 αναφέρονται οι πραγματικές κατά κεφαλή δαπάνες, κατά σειρά από τις υψηλότερες έως τις χαμηλότερες για κάθε κατηγορία.

Πίνακας 1

Συνοπτική παρουσίαση των διαφορών που επισημάνθηκαν στο σημείο 24

	Σύνολο των στηλών ⁽¹⁾	Δημοσιευθέν σύνολο ⁽¹⁾	Διαφορά ⁽¹⁾	Ποσοστό διαφοράς
Γερμανία	41 015	48 243	7 228	- 15
Ιταλία	34 804	30 547	- 4 257	14
Ηνωμένο Βασίλειο	3 961	4 803	842	- 18
Γαλλία	3 339	4 019	680	- 17
Αυστρία	1 116	1 040	- 76	7

(¹) Σε εκατ. ευρώ.

Πίνακας 2

Πραγματικές δαπάνες⁽¹⁾

Συνολικές πραγματικές/κατά κεφαλή		ΕΕ κατά κεφαλή		Δημόσιος τομέας πραγματικές/κατά κεφαλή		Ιδιωτικός τομέας πραγματικές/κατά κεφαλή	
Αυστρία	3 866	Ιρλανδία	1 653	Κάτω Χώρες	1 822	Αυστρία	2 458
Κάτω Χώρες	3 438	Ελλάδα	1 580	Αυστρία	1 033	Γερμανία	1 299
Γερμανία	2 933	Πορτογαλία	1 403	Ελλάδα	739	Κάτω Χώρες	1 039
Ιρλανδία	2 926	Ισπανία	1 143	Ιρλανδία	703	Βέλγιο	705
Ελλάδα	2 716	Γερμανία	884	Πορτογαλία	621	Ιρλανδία	570
Πορτογαλία	2 472	Αυστρία	657	Ισπανία	582	Πορτογαλία	448
Ισπανία	1 725	Ιταλία	652	Γαλλία	485	Ελλάδα	396
Βέλγιο	1 587	Γαλλία	621	Βέλγιο	456	Γαλλία	205
Γαλλία	1 579	Ηνωμένο Βασίλειο	605	Ηνωμένο Βασίλειο	381	Ηνωμένο Βασίλειο	174
Ιταλία	1 445	Κάτω Χώρες	578	Γερμανία	311	Ισπανία	μ.δ.
Ηνωμένο Βασίλειο	1 407	Βέλγιο	427	Ιταλία	μ.δ.	Ιταλία	μ.δ.
Μέσες/κατά κεφαλή	2 104		1 033		419		377

(¹) Τα ίδια στοιχεία όπως δημοσιεύθηκαν στην έκθεση, χρησιμοποιήθηκαν για την κατάρτιση του πίνακα 2. Συνεπεία αυτού, μπορεί να διαπιστωθεί ότι, για τα κράτη μέλη που παρατίθενται στον πίνακα 1, το ποσό των τριών στηλών στον εν λόγω πίνακα δεν συμφωνεί με το σύνολο της στήλης.

(¹) Τα κατά κεφαλή στοιχεία υπολογίστηκαν, στο πλαίσιο αυτό, όσον αφορά το σύνολο του εθνικού πληθυσμού.

26. Από τον πίνακα προκύπτει ότι ο συνολικός μέσος όρος των πραγματικών κονδυλίων ανερχόταν σε 2 104 ευρώ κατ' άτομο. Η συνεισφορά των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ ανερχόταν στο ήμισυ σχεδόν αυτού του ποσού, ενώ τα τρία από τα τέσσερα κράτη μέλη της συνοχής διαχειρίστηκαν ποσά γύρω στο 50 % υψηλότερα από το μέσο όρο των 1 033 ευρώ κατ' άτομο. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η συνεισφορά του ιδιωτικού τομέα, ιδίως υπό το πρίσμα της έμφασης που δόθηκε στις μακροχρόνιες παράπλευρες επιπτώσεις της προσφοράς στις περιφέρειες. Είναι προφανές ότι ορισμένες περιφέρειες του στόχου αριθ. 1 στα κράτη μέλη, όπως η Αυστρία, η Γερμανία και οι Κάτω Χώρες, συνδύασαν με ιδιαίτερη επιτυχία τις επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα, με τα διαρθρωτικά ταμεία, υπερβαίνοντας ακόμη, σημαντικά στην περίπτωση της Αυστρίας και της Γερμανίας, τη μέση συνεισφορά από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ.

27. Ωστόσο, η έκθεση δεν διερευνά τους παράγοντες που συνέβαλαν στην υψηλότερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα. Για παράδειγμα, κατά πόσο αυτό ήταν απόρροια της φύσης των σχεδίων που είχαν επιλεγεί, των ικανοτήτων του διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού ή, πράγματι, του διαφορετικού είδους της συνδρομής που παρέχεται στον ιδιωτικό τομέα από τα ταμεία; Κατά την άποψη του Συνεδρίου, οι εν λόγω πλευρές άξιζαν να εξεταστούν περαιτέρω.

28. Η εκτίμηση της καταλληλότητας σπάνια βασιζόταν σε διαμορφωμένες τεχνικές ⁽¹⁾, οι δε πρακτικές που ακολουθούσαν οι εθνικοί αξιολογητές διέφεραν αρκετά και, κατά γενικό κανόνα, ήταν ως επί το πλείστον περιγραφικές. Το θέμα της καταλληλότητας, που αφορούσε το βαθμό στον οποίο οι παρεμβάσεις των ΔΤ αντιμετώπιζον τις «ανεπάρκειες της αγοράς», σπάνια αποτελούσε σαφές αντικείμενο της εκ των υστέρων αξιολόγησης. Ομοίως, οι μεταβολές στρατηγικής που σημειώθηκαν κατά την περίοδο προγραμματισμού, δεν εξετάστηκαν από κάθε άποψη όσον αφορά την καταλληλότητά τους.

Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας

29. Ειδικά κεφάλαια, τόσο στο πλαίσιο των εθνικών αξιολογήσεων όσο και στο κεφάλαιο 3 της συγκεκριμένης έκθεσης, επιλαμβάνονται του θέματος της αποτελεσματικότητας των διαρθρωτικών ταμείων, βάσει του βαθμού στον οποίο επιτεύχθηκαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα και οι στόχοι. Διερευνώνται πέντε θέματα, συγκεκριμένα μεταφορές, ΜΜΕ, Ε & Α, εκπαίδευση και κατάρτιση και αγροτική ανάπτυξη. Επίσης, εξετάζονται δύο οριζόντια θέματα που αφορούν το περιβάλλον και την ισότητα των ευκαιριών.

30. Η ανάλυση βασίζεται σε δείγμα του 70 % της αξίας των προγραμμάτων του στόχου αριθ. 1. Ωστόσο, δόθηκε μεγάλη έμφαση στις ποιοτικές αξιολογήσεις, για παράδειγμα στην αποτίμηση της κοινοτικής προστιθέμενης αξίας βάσει ενός «ναί» ή ενός

(1) Η εκτίμηση αυτή απαιτείται να προσδιοριστεί και να εξεταστεί εντός ενός συνολικού πλαισίου των αιτιακών σχέσεων μεταξύ των αναγκών, των στρατηγικών στόχων, των στόχων των προγραμμάτων/ υποπρογραμμάτων/μέτρων και της χορήγησης των πόρων. Απαιτείται επίσης, κατ' αρχήν, ιεράρχηση των αναγκών και των δυσμενών κοινωνικοοικονομικών καταστάσεων, τις οποίες το ΚΠΣ αποσκοπεί να αντιμετωπίσει, καθώς και ιεράρχηση των εγγενών παραγόντων που πρέπει να ληφθούν υπόψη προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι πόροι εστιάζονται βέλτιστα στην κάλυψη των αναγκών.

«όχι». Οι αξιολογήσεις και οι γνώμες του είδους αυτού κατατάσσονται συχνά με ιδιαίτερη ευρύτητα και δεν είναι πάντα δυνατό να ελεγχθούν αντικειμενικά. Δεν επιχειρήθηκε να τεθούν πιο συγκεκριμένοι στόχοι, επισημαίνοντας κριτήρια που θα μπορούσαν να αποβούν χρήσιμα για το σκοπό αυτό και δεν συγκεντρώθηκαν πρόσθετα στοιχεία προκειμένου να πραγματοποιηθεί μικροανάλυση. Συχνά, δεν ελήφθησαν υπόψη σημαντικές θεωρήσεις για πληρέστερη εκτίμηση της αποτελεσματικότητας, όπως οι απροσδόκητες συνέπειες και η μετατόπιση, όταν δε εθιγόνο αυτές οι πλευρές, δεν αναλύονταν αρκετά λεπτομερώς.

31. Παρά το γεγονός ότι υπάρχουν ορισμένα τμήματα που περιλαμβάνουν έγκυρες και χρήσιμες παρατηρήσεις, το Συνέδριο είναι της γνώμης ότι, γενικώς, αυτό το καθοριστικής σημασίας κεφάλαιο ⁽²⁾ στη συγκεκριμένη έκθεση στερείται βαρύτητας, διότι λείπουν στοιχεία και τα συμπεράσματα είναι, συχνά, ανεπαρκή, επίσης δε η εκτίμηση των αποτελεσμάτων άλλων θεματικών μελετών, που ανατέθηκαν από τη ΓΔ REGIO σχετικά με τα ΔΤ για το πρόγραμμα της περιόδου 1994-1999, είτε ήταν ανεπαρκής είτε δεν πραγματοποιήθηκε.

32. Για παράδειγμα, στο τμήμα της εκ των υστέρων εκτίμησης που αφορά τις μεταφορές, στους πίνακες που αφορούσαν τα πραγματικά χιλιόμετρα και τα χιλιόμετρα-στόχους των οδών που βελτιώθηκαν κατά χώρα, το ήμισυ περίπου των πληροφοριών για τους στόχους είτε λείπει είτε είναι ελλιπές, καθιστώντας κατ' αυτόν τον τρόπο δυσχερή την εξαγωγή συμπεράσματος που να ευσταθεί σχετικά με τα επιτεύγματα, σε σύγκριση με τους στόχους. Όμως, η θεματική αξιολόγηση ⁽³⁾ του αντικτύπου των διαρθρωτικών ταμείων στον τομέα των υποδομών των μεταφορών για την ίδια περίοδο προγραμματισμού, που αναφέρεται συχνά στην έκθεση, παρέχει πληρέστερη και αυστηρή εκτίμηση των αποτελεσμάτων κατά κράτος μέλος.

33. Ιδιαίτερη σημασία για την εκ των υστέρων εκτίμηση έχει ο κατ' εκτίμηση υπολογισμός του αντικτύπου στην απασχόληση των προγραμμάτων σχετικά με τις μεταφορές, που παρέχεται στη θεματική έκθεση αξιολόγησης για τις μεταφορές. Ο συνολικός άμεσος και έμμεσος αντίκτυπος στην απασχόληση υπολογίζεται σε 2,3 εκατ. ανθρωποέτη ⁽⁴⁾. Εξάλλου, τα οικονομικά οφέλη των προγραμμάτων σχετικά με τις μεταφορές που παρέχονται στη μελέτη κρίνονται ως σημαντικά. Στην Ιρλανδία, ο αναφερόμενος οικονομικός συντελεστής απόδοσης για τα οδικά σχέδια είναι της τάξης του 13 %, ενώ για την Ισπανία του 23 % ⁽⁵⁾.

(2) Κεφάλαιο 3.

(3) Θεματική αξιολόγηση είναι η αξιολόγηση που αναλύει ενδελεχώς συγκεκριμένο ζήτημα (θέμα) στο πλαίσιο διαφόρων παρεμβάσεων εντός ενός και μοναδικού προγράμματος ή διαφόρων προγραμμάτων που εφαρμόζονται σε διάφορες χώρες ή περιφέρειες.

(4) Θεματική αξιολόγηση του αντικτύπου των διαρθρωτικών ταμείων στις υποδομές στον τομέα των μεταφορών, τελική έκθεση, Νοέμβριος 2000, σ. 8.

(5) Για παράδειγμα, στην περίπτωση της Ιρλανδίας, το αποτέλεσμα αυτό σημαίνει ότι, για κάθε 100 ευρώ που επενδύονται σχετικά με κατασκευές και λειτουργικά έξοδα, η αξία του εξοικονομούμενου χρόνου ταξιδιού, των οικονομιών όσον αφορά το κόστος λειτουργίας των οχημάτων και ενεργημάτων στον τομέα της ασφάλειας, ανερχόταν σε 13 ευρώ για κάθε χρόνο. Κατά συνέπεια, η επένδυση αποσβέστηκε πράγματι εντός οκταετίας. Ο. π., σ. 8.

34. Αυτά τα δύο σημαντικά πορίσματα της θεματικής έκθεσης αξιολόγησης για τις μεταφορές δεν λαμβάνονται υπόψη στη συγκεκριμένη έκθεση. Εξάλλου, ο κατ' εκτίμηση υπολογισμός του αντίκτυπου στην απασχόληση που αναφέρεται στη θεματική αξιολόγηση δεν συμφωνεί με εκείνον της εκ των υστέρων μελέτης. Βάσει των υπολογισμών που πραγματοποίησε το Συνέδριο, ο συνολικός αντίκτυπος στην απασχόληση των διαρθρωτικών ταμείων κατά την περίοδο 1994-1999, που υποδηλώνει η μελέτη⁽¹⁾ (χρησιμοποιώντας το μοντέλο HERMIN και την εκτίμηση των λοιπών περιφερειών) αντιστοιχεί σε 1,62 εκατ. θέσεις εργασίας, στοιχείο που δεν συμφωνεί με τον κατ' εκτίμηση υπολογισμό των 2,3 εκατ. θέσεων εργασίας που αναφέρεται στη θεματική έκθεση, ιδίως εφόσον οι μεταφορές αντιστοιχούν μόλις στο 20 % περίπου του συνόλου των δαπανών των διαρθρωτικών ταμείων.

35. Αντίθετα, τα αποτελέσματα της θεματικής αξιολόγησης σχετικά με τον αντίκτυπο των διαρθρωτικών ταμείων στις ΜΜΕ χρησιμοποιούνται στη συγκεκριμένη έκθεση, όπου αναφέρονται τα εξής: Η θεματική αξιολόγηση σχετικά με τον αντίκτυπο των διαρθρωτικών ταμείων στις ΜΜΕ συνιστούσε μετάβαση από τις δαπάνες για επιχορηγήσεις σε μέτρα χρηματοοικονομικής τεχνικής, όπως η χορήγηση κονδυλίων για κεφάλαια εκκίνησης και για επιχειρηματικά κεφάλαια, για δάνεια και για μελλοντικές επιδοτήσεις επιτοκίων, προβάλλοντας το επιχείρημα ότι οι εν λόγω μέθοδοι είναι, μακροχρόνια, περισσότερο βιώσιμες⁽²⁾. Αυτό αποτελεί σημαντικό πόρισμα στο πλαίσιο της θεματικής μελέτης, το οποίο ορθώς προβάλλει η εκ των υστέρων εκτίμηση⁽³⁾. Ωστόσο, η έκθεση δεν αναπτύσσει περαιτέρω το θέμα αυτό, παρά τα σημαντικά συμπεράσματα που θα μπορούσαν να εξαχθούν από τις σχετικές συνέπειες για τα μελλοντικά προγράμματα.

36. Στη συγκεκριμένη έκθεση αναφέρεται ότι στο πλαίσιο της θεματικής αξιολόγησης σχετικά με τον αντίκτυπο των διαρθρωτικών ταμείων στις ΜΜΕ υπολογιζόταν ότι «ελλείπει κοινωνικής στήριξης, το 70 % των σχεδίων επενδύσεων είτε δεν θα είχε πραγματοποιηθεί καθόλου, είτε τα σχέδια θα ήταν μικρότερης κλίμακας ή θα είχαν ανασταλεί». Στη θεματική αξιολόγηση «εκτιμάται, περαιτέρω, ότι η συνδρομή του είδους αυτού συνέβαλε στη δημιουργία άνω των 300 000 επιπλέον θέσεων εργασίας, ακόμη και αφού ελήφθησαν υπόψη οι απροσδόκητες συνέπειες και τα αποτελέσματα της υποκατάστασης. Τα στοιχεία αυτά δεν μπορούν να επαναληφθούν στην εκ των υστέρων αξιολόγηση του στόχου αριθ. 1, λόγω έλλειψης συγκρίσιμων και αδιάσειστων στοιχείων στα οποία να μπορούν να στηριχθούν οι εκτιμήσεις του είδους αυτού⁽⁴⁾. Δεδομένης της σημασίας των διαφόρων αποτελεσμάτων και του γεγονότος ότι οι δύο μελέτες καταρτίστηκαν για τον ίδιο εργολήπτη, πραγματεύονταν το ίδιο θέμα, αφορούσαν την ίδια περίοδο και δημοσιεύθηκαν με διαφορά μόλις δύο ή τριών ετών, δικαιολογούνταν πληρέστερη επεξεργασία των διαφορών που εμφάνιζαν.

37. Μετά την προαναφερθείσα δήλωση, η συγκεκριμένη έκθεση, σε μέρος που πραγματεύεται μια «γενική ανάλυση», αναφέρεται σε κατ' εκτίμηση υπολογισμό του αριθμού των θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν στις ΜΜΕ συνεπεία της παρέμβασης των διαρθρωτικών ταμείων. «Από τα διαθέσιμα αποδεικτικά στοιχεία προκύπτει ότι, στο πλαίσιο του στόχου αριθ. 1, υποστηρίχθηκε η ανάπτυξη 800 000 περίπου θέσεων εργασίας. Αυτό αφορά ακαθάριστες θέσεις εργασίας και δεν λαμβάνονται υπόψη η υποκατάσταση, οι απροσδόκητες συνέπειες ή τα πολλαπλασιαστικά

αποτελέσματα. Η συνολική αποτελεσματικότητα, όσον αφορά τις καθαρές επιδράσεις, δεν είναι δυνατό να γνωσθεί⁽⁵⁾. Στο συμπέρασμα αυτό δεν δίδεται αρκετή προσοχή, ιδίως υπό το πρίσμα της εκτίμησης που παρέχεται στη θεματική μελέτη σχετικά με τις ΜΜΕ. Εξάλλου, ο πίνακας σχετικά με την εκ των υστέρων μελέτη, όπου παρατίθεται ανάλυση της απασχόλησης που δημιούργησαν τα κράτη μέλη, δεν παρέχει λεπτομέρειες για την Ισπανία, και έτσι ο αναφερόμενος κατ' εκτίμηση υπολογισμός είναι σαφώς ελλιπής⁽⁶⁾. Η πλευρά αυτή άξιζε να εξεταστεί πιο εμπειριστωμένα στην εκ των υστέρων αξιολόγηση.

38. Στα «λοιπά θέματα» που καλύπτει η συγκεκριμένη έκθεση στο πλαίσιο της αποτελεσματικότητας, περιλαμβάνεται μια χρήσιμη συνοπτική ανακεφαλαίωση των διαφόρων συναφών θεμάτων που περιλαμβάνουν ορισμένοι τίτλοι. Ωστόσο, ένας υποκείμενος περιορισμός συνίσταται στα «ανεπαρκή συγκριτικά στοιχεία, γεγονός που ώθησε στην πραγματοποίηση ποιοτικής εκτίμησης και όχι λεπτομερούς εκτίμησης βάσει σχεδίου»⁽⁷⁾. Ένα μέρος από αυτή την ποιοτική εκτίμηση θα μπορούσε να σχετίζεται καλύτερα με άλλες θεματικές μελέτες που πραγματοποιήθηκαν, όπως η θεματική αξιολόγηση σχετικά με την E & TA. Στους ΟΕ αναφέρονται τα εξής: «Θα πραγματοποιηθεί ενέως φάσματος βιβλιογραφική ανασκόπηση, προκειμένου να επισημανθούν τα βασικά θέματα κατά την εκτέλεση των διαρθρωτικών ταμείων»⁽⁸⁾. Ωστόσο, υπάρχουν ελλείψεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο οι συνέπειες του είδους αυτού αναφέρονται και σχετίζονται με τα μεταγενέστερα ευρήματα. Στις ελάχιστες περιπτώσεις που έχει πραγματοποιηθεί τέτοια ενσωμάτωση στην εκτίμηση, είναι σαφώς προφανή τα οφέλη στην ποιότητα της έκθεσης.

39. Για παράδειγμα, στην εκ των υστέρων εκτίμηση αναφέρεται ότι, στη θεματική αξιολόγηση σχετικά με την E & TA, επισημαίνεται ότι οι δραστηριότητες είναι προτιμότερο να εστιάζονται στην ανάπτυξη συγκεκριμένων περιφερειακών στρατηγικών καινοτομίας για την εκμετάλλευση της υφιστάμενης δυναμικότητας E & TA και όχι να βασίζονται στα διαβλεπόμενα «τεχνολογικά κενά». Στην εκ των υστέρων μελέτη αναφέρεται ότι αυτό πραγματοποιήθηκε σε ορισμένες περιπτώσεις, με περισσότερο επιτυχή αποτελέσματα όταν εστιάζονταν στα τοπικά πλεονεκτήματα⁽⁹⁾. Με το παράδειγμα αυτό προβάλλεται σαφώς η σημασία της στήριξης σε ό,τι έχουν καταδείξει άλλες εκθέσεις και μελέτες, όπως τονίστηκε στα κριτήρια που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος MEANS και της ενημερωμένης εκδοχής του, κριτήρια τα οποία περιελήφθησαν στους όρους εντολής (ΟΕ) της παρούσας αξιολόγησης⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Ό. π., σ. 130.

⁽⁶⁾ Παράθεση και πάλι από τη μελέτη: «Προβάλλεται το επιχείρημα ότι ο αποτελεσματικότερος μηχανισμός για τη δημιουργία και τη διατήρηση θέσεων εργασίας είναι η άμεση υποστήριξη των παραγωγικών επενδύσεων, παρά το γεγονός ότι εφόσον στο πλαίσιο τους δεν λαμβάνονται υπόψη οι απροσδόκητες συνέπειες και τα αποτελέσματα της υποκατάστασης, δεν μπορεί να κριθεί η συνολική αποτελεσματικότητά του». Ό. π., σ. 130.

⁽⁷⁾ Οι συνέπειες των ανεπαρκών στοιχείων και ορισμένων γενικών παρατηρήσεων σχετικά με το θέμα αυτό θα συζητηθούν κατωτέρω.

⁽⁸⁾ Ό. π., σ. 90.

⁽⁹⁾ Συγκεκριμένη έκθεση, σ. 111.

⁽¹⁰⁾ Ό. π., σ. 11.

⁽¹⁾ Βλέπε μέρος σχετικά με τον αντίκτυπο.

⁽²⁾ Συγκεκριμένη έκθεση, σ. 105.

⁽³⁾ Η συγκεκριμένη παρατήρηση είχε ως εξής: «Μολονότι η σύσταση αυτή θα φανόταν λογική, το πλαίσιο στο οποίο εφαρμόζεται ανακύπτει ως σημαντικό θέμα προς εξέταση» (ό. π., σ. 105).

⁽⁴⁾ Ό. π., σ. 108.

40. Οι εθνικές αξιολογήσεις σπάνια βασίζονταν σε τυποποιημένη ή ποσοτική ανάλυση των επιδράσεων. Εξάλλου, οι εθνικοί αξιολογητές σπάνια χρησιμοποίησαν τα αποτελέσματα ποσοτικών αναλύσεων που πραγματοποιήσαν τρίτοι.

Αξιολόγηση της αποδοτικότητας

41. Στόχο της συγκεκριμένης έκθεσης, στο κεφάλαιο που φέρει αυτό τον τίτλο, αποτελούσε η εξέταση της αποδοτικότητας σχετικά με την εφαρμογή των ευρείας κλίμακας σχεδίων που χρηματοδοτούνταν στις περιφέρειες του στόχου αριθ. 1. Η ανάλυση βασίστηκε σε αντιπροσωπευτικό δείγμα, τόσο από γεωγραφική όσο και από θεματική πλευρά, 60 περίπου ευρείας κλίμακας σχεδίων (1). Ως αποδοτικότητα νοείται εκείνη που αφορά τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται με εύλογο κόστος. «Κύριο στόχο αποτελεί η καθιέρωση κόστους κατά μονάδα, δηλαδή του κόστους κατά επιτυγχάνομενη απόδοση έργου. Η ανάλυση πρέπει, επίσης, να άπτεται της ποιότητας της διαχείρισης των ευρείας κλίμακας σχεδίων από τους τελικούς δικαιούχους. Σε επίπεδο ΕΕ, το κόστος κατά μονάδα πρέπει να αναλύεται στο σύνολο των περιφερειών του στόχου αριθ. 1. Οσάκις είναι δυνατό, πρέπει να επεξηγούνται οι σημαντικές διαφορές του κόστους κατά μονάδα μεταξύ περιφερειών και πρέπει να καθορίζεται σειρά εξόδων κατά μονάδα που μπορούν να γίνουν αποδεκτά, η οποία είναι δυνατό να χρησιμεύει ως βάση για την πραγματοποίηση μελλοντικά συγκριτικής ανάλυσης των επιδόσεων» (2). Οι στόχοι αυτοί είναι οι ενδεδειγμένοι και αποτελούν ουσιαστικό στοιχείο στο πλαίσιο της αποτελεσματικής διαχείρισης των σχεδίων στο σύνολο της ΕΕ.

42. Ωστόσο, μεγάλο ποσοστό των εν λόγω στόχων δεν επιτεύχθηκε στο πλαίσιο της εκ των υστέρων εκτίμησης. Αυτό γίνεται αποδεκτό στη συγκεκριμένη έκθεση, όπου δίδεται η ερμηνεία ότι ήταν σχεδόν αδύνατο οι διαχειριστές των σχεδίων να προσδιορίζουν τις επιμέρους συνιστώσες των σχεδίων και, κατά συνέπεια, δεν μπορούσαν να υπολογίσουν το κόστος κατά μονάδα (3). Η τόσο γενική αυτή δήλωση συνεπάγεται ότι οι πληροφορίες σχετικά με τα μείζονος σημασίας σχέδια που χρηματοδοτούνται από τα ΔΤ είναι τόσο πενιχρές ώστε να καθίσταται αδύνατη η επίτευξη αυτού του στόχου που αναφέρεται στους ΟΕ. Θα έπρεπε, τουλάχιστον, να είναι δυνατός ο προσδιορισμός συγκρίσιμων εξόδων για τυπικές αποδόσεις έργων, π.χ. το κόστος κατά τετραγωνικό μέτρο για την ανέγερση εργοστασίου, ή κατά χιλιόμετρο για την κατασκευή οδού.

43. Ορισμένα μερικά αποτελέσματα παρουσιάζονται σε τρεις πίνακες που αφορούν την κατασκευή οδικών έργων σε κράτη μέλη, περιβαλλοντικά σχέδια στην Ισπανία και έξοδα κατά δημιουργούμενη θέση εργασίας στο πλαίσιο βιομηχανικών σχεδίων (4). Ωστόσο, δεν υπάρχει παρά ελάχιστη αξιολόγηση ή ανάλυση αυτών των αποτελεσμάτων, για παράδειγμα προκειμένου να εκληφθούν ως παράγων στο πλαίσιο του υπολογισμού του αντίκτυπου των διαφορών κόστους του εργατικού δυναμικού και των συγκεκριμένων γεωγραφικών χαρακτηριστικών, για παράδειγμα, στην κατασκευή οδικών έργων.

44. Από τη συγκεκριμένη έκθεση εξαγονται ορισμένα αδιάσειστα συμπεράσματα, σχετικά με το χρονοδιάγραμμα των σχεδίων και την τήρηση των προϋπολογιστικών ορίων. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα αυτά, πρώτον, μόνο το ένα τρίτο από τα εξήντα σχέδια που εξετάστηκαν είχε ολοκληρωθεί εντός του χρονοδιαγράμματος που είχε σχεδιαστεί αρχικά, πάνω δε από το ένα τρίτο σημείωνε

καθυστέρηση ενός έτους. Δεύτερον, στην περίπτωση των δύο τρίτων σχεδόν από τα σχέδια που εξετάστηκαν σημειώθηκε υπέρβαση του προϋπολογισμού, μεταξύ των οποίων το κόστος του 20 % υπερέβη κατά περισσότερο από 30 % το ποσό που είχε προβλεφθεί στον αρχικό σχεδιασμό. Ωστόσο, η ανάλυση περιορίζεται σε ελάχιστες γενικές παρατηρήσεις, όπου τα στοιχεία εκτίμησης της ποιότητας της διαχείρισης από τους τελικούς δικαιούχους, όπως ορίζουν οι ΟΕ (5) είναι ελάχιστα ή ανυπόστατα. Εξάλλου, δεν αξιολογήθηκε η σχετική αποδοτικότητα των εταιρικών σχέσεων δημόσιου/ιδιωτικού τομέα και των διαδικασιών διαγωνισμών που εφαρμόστηκαν.

Αξιολόγηση του αντίκτυπου των ΔΤ

45. Στη συγκεκριμένη έκθεση διατυπώνεται ο ισχυρισμός ότι πρώτο στόχο των διαρθρωτικών ταμείων αποτελεί η άσκηση επίδρασης στη δυναμική μακροχρόνια προσφορά της οικονομίας (6). Αυτά τα παράπλευρα αποτελέσματα, όσον αφορά την προσφορά, λειτουργούν μέσω ορισμένων διαύλων, ο σχεδιασμός των οποίων αποσκοπεί σε: α) αύξηση των επενδύσεων, προκειμένου να βελτιωθούν οι φυσικές υποδομές, ως συντελεστής παραγωγής για την παραγωγική δραστηριότητα του ιδιωτικού τομέα· β) ενίσχυση του ανθρώπινου κεφαλαίου, μέσω επενδύσεων στην κατάρτιση, προκειμένου να συμβάλει στην παραγωγική δραστηριότητα του ιδιωτικού τομέα, και γ) διοχέτευση της χρηματοδοτικής συνδρομής του δημόσιου τομέα στον ιδιωτικό τομέα προκειμένου να ενισχυθούν οι επενδύσεις, αυξάνοντας, κατά συνέπεια, την παραγωγικότητα των παραγόντων και μειώνοντας τα τομεακά έξοδα της παραγωγής και του κεφαλαίου (7).

46. Η έκθεση συνεχίζει θίγοντας το θέμα της σπουδαιότητας όσον καλούνται εξωτερικά θετικά στοιχεία της παραγωγής, δηλαδή τις «συνθήκες υπό τις οποίες οι ιδιωτικές επιχειρήσεις απολαύουν της χρήσης επιπλέον παραγόντων παραγωγής, χωρίς να επωμίζονται το κόστος», βελτιώνοντας κατ' αυτό τον τρόπο την παραγωγικότητα και τη σχέση κόστος-ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Οι θεωρήσεις αυτές είναι συναφείς στο πλαίσιο της εκ των υστέρων εκτίμησης. Ωστόσο, η συγχρηματοδότηση του ιδιωτικού τομέα αποκλείστηκε από την ανάλυση, λόγω αβεβαιότητας όσον αφορά «τους μηχανισμούς παρότρυνσης της επιχειρηματικότητας» (8). Αυτή η περιορισμένη προσέγγιση οδηγεί σε σοβαρή υποεκτίμηση του αντικτύπου ορισμένων δαπανών στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων, αποκλείοντας μία από τις μείζονος σημασίας μακροχρόνιες επιδράσεις στην προσφορά. Αυτό καταδεικνύεται σαφώς με το παράδειγμα μιας εταιρείας ανάπτυξης που παρουσιάζεται στη συγκεκριμένη έκθεση (9), οι συγχρηματοδοτούμενες δαπάνες της οποίας προσέκλυσαν σημαντικές πρόσθετες επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα. Η μελέτη, αντί να εστιάζεται στον πιο άμεσα διακριτό αντίκτυπο των δαπανών των ΔΤ στις επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα, εστιάζεται στην προσπάθεια εκτίμησης των καλούμενων εξωτερικών στοιχείων της παραγωγής, με μάλλον περιορισμένες τεχνικές υπολογισμού, λόγω έλλειψης μελετών που να παρέχουν μέσα μέτρησης της ελαστικότητας που να έχουν σχέση με τις υπό εξέταση περιφέρειες.

(5) Όπως προαναφέρθηκε.

(6) Ο. π., σ. 71.

(7) Ο. π., σ. 72.

(8) «Η αξία του συνυπολογισμού της συγχρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα είναι συζητήσιμη στο πλαίσιο της αξιολόγησης του αντικτύπου που βασίζεται στη χρήση μακροοικονομικού μοντέλου. Εφόσον δε αισθητή αβεβαιότητα και αμφισβημία περιβάλλει τους μηχανισμούς παρότρυνσης της επιχειρηματικότητας των δαπανών συγχρηματοδότησης που βασίζονται στον ιδιωτικό τομέα στο πλαίσιο των ΚΠΣ, δεν τους περιλαμβάνουμε στην ανάλυσή μας». Ο. π., σ. 71.

(9) Σχέδιο UK-Speke Garston. Το συγκεκριμένο αυτό παράδειγμα, προσείλκυσε επιπλέον επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα ύψους 223 εκατ. λίρες στερλίνες (GBP), γεγονός που συνεπήχθη τη δημιουργία 4 600 θέσεων άμεσης απασχόλησης. Ο. π., σ. 204.

(1) Ύψους άνω των 25 εκατ. ευρώ για τα έργα υποδομής και άνω των 15 εκατ. ευρώ για τα σχέδια παραγωγικών επενδύσεων.

(2) Ο. π., σ. 13.

(3) Συγκεκριμένη έκθεση, σ. 143.

(4) Συγκεκριμένη έκθεση, πίνακες 4.6, 4.7 και 4.8.

47. Για την εκτίμηση του αντίκτυπου των διαρθρωτικών ταμείων στην οικονομική και κοινωνική συνοχή, εφαρμόστηκε μια μέθοδος μακροοικονομικού μοντέλου, βασισμένη στο μοντέλο HERMIN, σε τέσσερα κράτη μέλη (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία και Ισπανία) ⁽¹⁾, καθώς και στις περιφέρειες των νέων γερμανικών Länder και της Βόρειας Ιρλανδίας ⁽²⁾. Αυτή η μέθοδος αποσκοπούσε στον υπολογισμό του αντίκτυπου των προγραμμάτων του στόχου αριθ. 1, όσον αφορά τις επιδράσεις που άσκησαν στο ΑΕγχΠ και την απασχόληση.

48. Ένα άλλο σενάριο αξιολόγησης θα αποτελούσε η χρήση μικροοικονομικών δεδομένων προερχόμενων από σχέδια, προκειμένου να σχηματιστεί ο συνολικός ή ο σωρευτικός αντίκτυπος των διαρθρωτικών ταμείων σε μια χώρα ή σε μια περιφέρεια. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι απαιτείται η χρήση τυποποιημένων δεδομένων στο σύνολο των περιφερειών του στόχου αριθ. 1, αντιμετωπίζονται δυσχέρειες σχετικά με τη συγκέντρωση μικροοικονομικών δεδομένων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να επιχειρείται ο υπολογισμός του αντίκτυπου μόνον βάσει μακροοικονομικών μοντέλων, γεγονός που συνεπάγεται πολλούς περιορισμούς και εικασίες, τα οποία, για τους λόγους που παρατίθενται κατωτέρω, μπορεί να περιορίσουν σημαντικά την αξιολόγηση, περιορίζοντας κατ' αυτό τον τρόπο τις συνέπειες των πολιτικών που μπορεί να αποτελούν απόρροιά τους.

49. Οι κυριότερες δυσχέρειες που εντοπίστηκαν στη συγκεκριμένη εφαρμογή του μακροοικονομικού μοντέλου HERMIN που χρησιμοποιήθηκε στην υπό εξέταση εκ των υστέρων εκτίμηση, είναι οι εξής:

α) Η δομή του μοντέλου θέτει ιδιαίτερη έμφαση στον τομέα της μεταποίησης, ενώ οι οικονομίες των περισσότερων υπό εξέταση περιφερειών ή χωρών σημείωσαν μεγαλύτερη ανάπτυξη κατά την παρελθούσα δεκαετία στην αγορά παροχής εμπορικών υπηρεσιών όπως ο τουρισμός και, σε ορισμένες περιπτώσεις, ο χρηματοοικονομικός τομέας. Οι μηχανισμοί παρότρυνσης των εν λόγω υπηρεσιών διαφέρουν από εκείνες του μεταποιητικού τομέα, ο οποίος κατέστη περισσότερο δεκτικός στον αντίκτυπο της πακοοικονομίας. Κατά συνέπεια, το μακροοικονομικό μοντέλο απαιτείται να προσανατολιστεί προς την κατεύθυνση αυτή. Το μοντέλο που χρησιμοποιήθηκε δεν προέβλεπε θεώρηση του είδους αυτού και υπάρχουν ελάχιστες αποδείξεις στην έκθεση ότι αναγνωρίστηκε ότι αυτή η πλευρά αποτελούσε σοβαρό μειονέκτημα, παρά το γεγονός ότι ο τουρισμός αποτελεί τόσο σημαντικό στοιχείο των οικονομιών αρκετών από τις σχετικές περιφέρειες.

β) Το μοντέλο που χρησιμοποιήθηκε βασίζεται σε ετήσια στοιχεία, αρχίζοντας από το έτος 1980. Ωστόσο, δεδομένου ότι η δομή των σχετικών περιφερειών μεταβλήθηκε ταχέως κατά το χρονικό πλαίσιο της παρέμβασης, η διαρθρωτική αστάθεια των παραμέτρων που εκτιμήθηκαν μπορεί να αποτελεί σημαντικό περιορισμό της μεθόδου που υιοθετήθηκε, η οποία βασίζεται σε μακροοικονομικό μοντέλο. Αυτή η πλευρά δεν ελήφθη επίσης υπόψη.

⁽¹⁾ Οι τέσσερις χώρες οι οποίες, στο σύνολό τους, είναι επιλέξιμες ως περιφέρειες του στόχου αριθ. 1.

⁽²⁾ Στην περίπτωση της Ιταλίας, η σχεδιασθείσα εκπόνηση του μοντέλου HERMIN που προβλεπόταν στους ΟΕ, δεν πραγματοποιήθηκε λόγω «συμβατικών δυσχερειών». Όσον αφορά τις λοιπές περιφέρειες, οι οποίες δεν διέθεταν μοντέλο HERMIN, πραγματοποιήθηκε η εκτίμηση που ονομάζεται «εκ των κάτω προς τα άνω».

γ) Στο πλαίσιο της ανάλυσης χρησιμοποιούνται οι προγραμματισθείσες και όχι οι πραγματικές δαπάνες ⁽³⁾, το οποίο είναι περισσότερο εύλογο να αναμένεται στο πλαίσιο μιας εκ των προτέρων παρέκτασης και όχι στο πλαίσιο μιας εκ των υστέρων αξιολόγησης.

δ) Οι εκτιμήσεις του αντίκτυπου επηρεάζονται αισθητά προς τα κάτω λόγω του αποκλεισμού από το μοντέλο της συγχρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα (βλ. επίσης σημείο 46), καθώς και της ροής των επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα που αποτελούν απόρροια των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών ταμείων. Για παράδειγμα, εάν τα ΔΤ παρέχουν χρηματοδοτική συνδρομή για την ανέγερση εργοστασίου, ο αντίκτυπος στην οικονομία της περιφέρειας δεν περιορίζεται στην ανέγερση του κτιρίου, αλλά σχετίζεται, επίσης, με τη δημιουργία διαρκών θέσεων απασχόλησης, οι οποίες αποτελούν απόρροια της επένδυσης που πραγματοποιείται από τον ιδιωτικό τομέα, συνεπεία της ανέγερσης του εργοστασίου.

ε) Ο αντίκτυπος των διαρθρωτικών ταμείων, μακροπρόθεσμα, στο απόθεμα υποδομών του δημόσιου τομέα και ανθρώπινου κεφαλαίου (θετικές εξωγενείς επιδράσεις) διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο σχετικά με την εκτίμηση του αντίκτυπου των διαρθρωτικών ταμείων στη συγκεκριμένη έκθεση. Το μοντέλο HERMIN απαιτεί η ελαστικότητα των εξωγενών παραγόντων να παρέχεται από άλλες ειδικές μελέτες. Ωστόσο, εφόσον η ελαστικότητα αυτή δεν είναι διαθέσιμη για καμία από τις σχετικές περιφέρειες της ΕΕ, χρησιμοποιήθηκε εμπειρική φιλολογοία βασισμένη, ως επί το πλείστον, σε περιφέρειες των ΗΠΑ που, όπως επισημαίνεται στην ίδια την έκθεση, «χαρακτηρίζεται από κάποια ασάφεια όσον αφορά την καταλληλότητα του μεγέθους των εξωτερικών στοιχείων της παραγωγής» ⁽⁴⁾. Κατά συνέπεια, δεν είναι σαφές έως ποιο βαθμό ο εκτιμώμενος αντίκτυπος βασίζεται στην κρίση ή σε γεγονότα.

στ) Όσον αφορά την προσθετικότητα, στις προσομοιώσεις του μοντέλου HERMIN πραγματοποιείται σύγκριση των καταστάσεων με και χωρίς τη χρηματοδότηση του ΚΠΣ. Στην εκδοχή χωρίς τη χρηματοδότηση του ΚΠΣ θεωρείται ως δεδομένο ότι δεν χρησιμοποιήθηκαν ούτε τα κονδύλια της ΕΕ ούτε τα ποσά της συγχρηματοδότησης. Η εγκυρότητα μιας τέτοιας υπόθεσης είναι συζητήσιμη ⁽⁵⁾.

50. Κατά συνέπεια, το μοντέλο HERMIN, με τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόστηκε, δεν φαίνεται να είναι κατάλληλο για την εκτίμηση των επιδράσεων που άσκησαν οι παρεμβάσεις των ΔΤ στις περιφέρειες του στόχου αριθ. 1.

⁽³⁾ Στην έκθεση αναφέρονται τα εξής: «Θεωρητικά θα ήταν ιδανικό να χρησιμοποιούνται οι δαπάνες που όντως πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο των ΚΠΣ. Οι εν λόγω όμως δαπάνες δεν ήταν διαθέσιμες για κάθε χώρα ή περιφέρεια, με ανάλυση των μεγεθών κατά προτεραιότητα και κατ' έτος. Προκειμένου να εξασφαλιστεί ομοιομορφία, χρησιμοποιήσαμε τα στοιχεία σχετικά με τις προγραμματισθείσες δαπάνες στο πλαίσιο των ΚΠΣ, όπως περιλαμβάνονται στα έγγραφα σχετικά με το ΚΠΣ 1994-1999. Μολονότι τα εν λόγω έγγραφα παρέχουν ένα αρκετά ακριβές σύνολο για τις δαπάνες, δεν παρέχουν πάντα ακριβή εικόνα του εκ των υστέρων χρονοπρογραμματισμού των δαπανών». (Συγκεφαλαιωτική έκθεση, σ. 150).

⁽⁴⁾ Ό. π., σ. 161.

⁽⁵⁾ Πράγματι, σε ορισμένες μελέτες διατυπώνεται ο ισχυρισμός ότι οι χρηματοδοτήσεις της ΕΕ παραγκωνίζουν τις εθνικές επενδύσεις έτσι ώστε ο ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας χωρίς τη χρηματοδότηση των ΚΠΣ να παρουσιάζει καλύτερη εικόνα από εκείνη που επιτυγχάνεται με τις προσομοιώσεις του μοντέλου HERMIN.

51. Το Συνέδριο ανέλυσε τα εν λόγω αποτελέσματα των προσομοιώσεων του μοντέλου HERMIN όσον αφορά τις μεταβολές στο ποσοστό της ανεργίας, έναντι σειράς προκαθορισμένων υποθέσεων (1). Το αποτέλεσμα παρατίθεται στο παράρτημα IV. Από τα αποτελέσματα προκύπτει ότι υπάρχουν σημαντικές αποκλίσεις σχετικά με την απασχόληση, από αποτελέσματα που είναι διαθέσιμα από άλλες πηγές.

52. Τέλος, σε πολλές περιπτώσεις, δεν αξιολογήθηκε ο βαθμός στον οποίο επιτεύχθηκαν οι ενδιάμεσοι στόχοι.

53. Όσον αφορά το στρατηγικό στόχο της σύγκλισης, η μόνη αναφορά στη συγκεκριλαιοτική έκθεση είναι «ότι η καθολική σύγκλιση μεταξύ κρατών μελών σημειώνει πρόοδο, αυτό όμως δεν συμβαίνει στον ίδιο βαθμό μεταξύ των περιφερειών όλης της Ευρώπης. Το θέμα κατά πόσο η σύγκλιση οφείλεται στα διαρθρωτικά ταμεία είναι συζητήσιμο» (2).

Αξιολόγηση των συστημάτων διαχείρισης

54. Οι διατάξεις διαχείρισης και εφαρμογής που θεσπίστηκαν για τα προγράμματα του στόχου αριθ. 1 πρέπει να διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο, συμβάλλοντας στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τον αντίκτυπο των διαρθρωτικών ταμείων. Την πλευρά αυτή πραγματοποιήθηκαν τόσο οι ΟΕ όσο και ο οδηγός μεθοδολογίας, ελήφθη δε υπόψη στο πλαίσιο των εθνικών αξιολογήσεων (3). Στις εθνικές εκθέσεις αξιολόγησης περιγράφεται ο αντίκτυπος στα συστήματα διαχείρισης, επισημαίνονται όμως επίσης καταστάσεις όπου οι επιδράσεις στα συστήματα διαχείρισης θα μπορούσαν να είναι περισσότερο έντονες.

55. Στη συγκεκριλαιοτική έκθεση αναγνωρίζεται, επίσης, η σπουδαιότητα αυτού του θέματος, στο δε τμήμα των συστάσεων, πάνω από 13 συστάσεις, μεταξύ των 19, πραγματεύονται θέματα διαχείρισης (4).

56. Η συγκεκριλαιοτική έκθεση παρέχει ορισμένες συναφείς διευκρινιστικές πληροφορίες σχετικά με τη διαχείριση των διαρθρωτικών ταμείων και αναφέρεται σε διάφορα πορίσματα της θεματικής αξιολόγησης της αρχής της εταιρικότητας που διεξήχθη το 1999. Αυτό εξασφαλίζει συνέχεια στην αξιολόγηση και παρέχει ορισμένα αποδεικτικά στοιχεία προς υποστήριξη ή όχι των παρατηρήσεων που διατυπώθηκαν στην προηγούμενη μελέτη. Ωστόσο, σε ορισμένους τομείς, τα εξαχθέντα συμπεράσματα αντιβαίνουν στη θεματική αξιολόγηση.

57. Η συγκεκριλαιοτική έκθεση προβλέπει συνοπτική παρουσίαση του μέσου αριθμού των μελών των επιτροπών παρακολούθησης (ΕΠ) κατά κράτος μέλος. Ο γενικός μέσος όρος ανερχόταν σε 44 άτομα, υπήρχε όμως μεγάλη διακύμανση, από 15 έως 85 άτομα. Πράγματι, η έκθεση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ο μεγάλος αριθμός μελών θεωρείτο ως βασική δυσχέρεια που επιβάρυνε

την αποδοτικότητα των επιτροπών παρακολούθησης και ότι αυτό αποτελούσε κοινό χαρακτηριστικό σε όλα τα κράτη μέλη (5). Αντίθετα, η θεματική μελέτη κατέληγε στο συμπέρασμα ότι δεν υπήρχαν αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία να προκύπτει μείωση της αποδοτικότητας λόγω του μεγάλου αριθμού των μελών. Δεδομένου ότι τα συμπεράσματα των διαφόρων εκθέσεων διαφέρουν αισθητά προς το θέμα αυτό, θα ήταν σκόπιμο να αναλυθεί η πλευρά αυτή περισσότερο εμπειριστατωμένα στη συγκεκριλαιοτική έκθεση και να διατυπωθούν πιο συγκεκριμένες συστάσεις για την ακολουθητέα πορεία.

58. Ένας άλλος τομέας που σχετιζόταν με τη θεματική αξιολόγηση αφορά τη διαχείριση των διαφόρων ταμείων. Οι δύο αξιολογήσεις κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι τα ταμεία λειτουργούσαν σύμφωνα με διαφορετικές αρχές και ανταποκρίνονταν σε διαφορετικές χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις και ότι αυτό περιόριζε τη συνεργία μεταξύ των ταμείων. Αυτή η σημαντική παρατήρηση απηχεί τις απόψεις που διατύπωσε ήδη το Συνέδριο (6) και καταδεικνύει ότι είναι αναγκαίο να καταβληθούν προσπάθειες για τη βελτίωση της συνεργίας μεταξύ των ταμείων.

59. Η εκτίμηση που πραγματοποιείται σχετικά με την αποτελεσματικότητα του συνόλου των συστημάτων διαχείρισης καταδεικνύει, επίσης, ορισμένες αδυναμίες. Η συγκεκριλαιοτική έκθεση αναφέρει ότι «τα συστήματα διαχείρισης θεωρούνταν ως κατάλληλα από το ήμισυ των επιλέξιμων κρατών μελών». Αυτό αποτελεί σημαντικό αποτέλεσμα και θα μπορούσε να αναμενόταν λεπτομερής αξιολόγηση τόσο των περιπτώσεων που στέφθηκαν από επιτυχία όσο και των ανεπαρκείων που επισημάνθηκαν. Παρά το γεγονός ότι αναπτύσσονται ορισμένα από τα θέματα που προέκυψαν, η έκθεση, γενικώς, στερείται σαφήνειας σχετικά με τις πραγματικές διαπιστώσεις.

60. Στη θεματική αξιολόγηση της αρχής της εταιρικής σχέσης σχετικά με τα διαρθρωτικά ταμεία (1999) διαπιστώθηκε ότι η αρχή αυτή εμφάνιζε ορισμένα θετικά πλεονεκτήματα ως προς την εφαρμογή των διαρθρωτικών ταμείων (7). Η συγκεκριλαιοτική έκθεση ορίζει ότι: «Ως επί το πλείστον, τα πλεονεκτήματα αυτά αναγνωρίστηκαν, επίσης, από τα κράτη μέλη που εμπλέκονται στην εφαρμογή του προγράμματος του στόχου αριθ. 1 για την περίοδο 1994-1999, και ότι η εργασία στα πλαίσια οριζόντιας εταιρικής σχέσης εκτιμήθηκε θετικά ως μία από τις πλευρές «προστιθέμενης αξίας» του ευρωπαϊκού προγραμματισμού» (8). Αυτό αποτελεί ενδεικτικό αποτέλεσμα και μολονότι παρουσιάζονται ορισμένα καίρια σημεία διαφόρων περιπτώσεων, συμπεριλαμβανομένων σύντομων παρατηρήσεων σχετικά με τις αρνητικές εμπειρίες ή τις δυσχέρειες που αντιμετωπίστηκαν, η συζήτηση θα μπορούσε να εστιαστεί περισσότερο στην προβολή των βελτιώσεων που θα μπορούσαν να επέλθουν, βάσει των εμπειριών που αναφέρθηκαν, προκειμένου να καταστεί η αρχή της εταιρικής σχέσης περισσότερο αποτελεσματική.

(5) Συγκεκριλαιοτική έκθεση, σ. 196.

(6) Γνωμοδότηση αριθ. 2/2005 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής [COM(2004) 492 τελικό της 14ης Ιουλίου 2004]. (EE C 121 της 20.5.2005, σ. 18). Ειδική έκθεση αριθ. 7/2003 σχετικά με την εφαρμογή του προγραμματισμού των παρεμβάσεων της περιόδου 2000-2006 στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων, σημείο 90 (EE C 174 της 23.7.2003, σ. 22).

(7) Αυτά περιλάμβαναν: μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα σχετικά με την εκπόνηση και την παρακολούθηση προγράμματος, αποτελεσματικότερη επιλογή σχεδίων, περισσότερη νομιμότητα και διαφάνεια στις αποφάσεις και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, μεγαλύτερη ανάληψη ευθύνης και οικειοποίηση των υλοποιήσεων του προγράμματος κ.λπ. Βλέπε θεματική αξιολόγηση της αρχής της εταιρικής σχέσης, σ. II.

(8) Συγκεκριλαιοτική έκθεση, σ. 188.

(1) Αυτή η ανάλυση ευαισθησίας πραγματοποιήθηκε για την πρώην Ανατολική Γερμανία, την Ισπανία, την Ελλάδα, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία.

(2) Συγκεκριλαιοτική έκθεση, σ. 183-184.

(3) Αυτό καταδεικνύει τη θετική επίδραση που άσκησαν τα ΔΤ στην ανάπτυξη του πολυετούς προγραμματισμού, την εφαρμογή της έννοιας του προγράμματος και της διαχείρισης βάσει στόχων, τη θέσπιση δομών και διαδικασιών διαχείρισης και, ιδίως, συστημάτων παρακολούθησης και δεικτών, συστημάτων βεβαίωσης της ποιότητας σχετικά με τα δημόσια έργα, διαδικασιών διαγωνισμών για τις κρατικές βοήθειες, την ανάπτυξη συστημάτων, δυναμικότητας και νοσηρότητας αξιολόγησης, διαδικασιών επιλογής σχεδίων και συστημάτων ελέγχου. Τα ΔΤ ενισχύουν την ανάπτυξη καταλληλότερων δομών και δυναμικότητων για το χειρισμό των αναπτυξιακών σχεδίων.

(4) Συγκεκριλαιοτική έκθεση, τμήμα 9.1.

61. Η διαδικασία υποβολής αίτησης/επιλογής σχεδίου επισημαίνεται ότι αποτελεί μία από τις δύο διαδικασίες που αναφέρονται συχνότερα ότι αποτέλεσαν αιτία για τη δημιουργία διοικητικών προβλημάτων. Παρέχονται ορισμένα παραδείγματα, από τα οποία προκύπτει ότι οι διαδικασίες στερούνται σαφήνειας και ότι είναι επειγόντως αναγκαίο η Επιτροπή να εκδώσει έγγραφο αναφοράς σχετικά με τη βέλτιστη πρακτική. Παρέχεται πίνακας στον οποίο αναφέρεται η διάρκεια της διαδικασίας επιλογής σχεδίων κατά χώρα, μολονότι για τρία κράτη μέλη δεν παρέχονται στοιχεία. Η διάρκεια της διαδικασίας για τα υπόλοιπα κράτη μέλη κυμαίνεται από δύο έως εννέα μήνες, με μέση διάρκεια πέντε μηνών. Τα παρεχόμενα αποδεικτικά στοιχεία συνεπάγονται ότι εξακολουθεί να απαιτείται η καταβολή προσπαθειών προκειμένου να εναρμονιστεί και να απλουστευθεί η διαδικασία υποβολής αίτησης. Στο πλαίσιο αυτό, δεν διεξήχθη εμπειρισιακή ανάλυση σχετικά με τα αντίστοιχα πλεονεκτήματα ή/και την αποτελεσματικότητα της επιλογής μεταξύ της ανταγωνιστικής διαδικασίας και της διαδικασίας αναμονής σε ουρά.

62. Επίσης, δέουσα προσοχή πρέπει να δοθεί στη διαδικασία παρακολούθησης και ελέγχου. Στη συγκεκριμένη έκθεση διατυπώνεται ο εξής ισχυρισμός: «Τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου φαίνεται ότι λειτούργησαν σχετικά ορθά μεταξύ των κρατών μελών στο πλαίσιο του στόχου αριθ. 1 για την περίοδο 1994-1999, παρά το γεγονός ότι απαιτήθηκαν ορισμένες προσαρμογές για τη συμμόρφωση με τους νέους δημοσιονομικούς κανονισμούς το 1997. Στην πλειονότητα των κρατών μελών, τα συστήματα δημοσιονομικού ελέγχου φάνηκε ότι ήταν κατάλληλα για το συγκεκριμένο σκοπό και λειτούργησαν σχετικά αποτελεσματικά. Ο δημοσιονομικός έλεγχος φαίνεται ότι ήταν, γενικώς, αξιόπιστος και τηρήθηκε ο κανόνας του 5 %» (1). Το εύρημα αυτό δεν συμπίπτει με τα ευρήματα των διαφόρων εκθέσεων του Συνεδρίου (2), όπου αναφέρεται ότι το πρόγραμμα των διαρθρωτικών ταμείων για την περίοδο 1994-1999 χαρακτηρίστηκε από σημαντικές ανεπάρκειες σχετικά με το δημοσιονομικό έλεγχο.

63. Το άλλο θέμα της διαδικασίας παρακολούθησης που αποτελεί αφορμή για τη δημιουργία διοικητικών προβλημάτων, σχετίζεται με τα συστήματα μη δημοσιονομικής παρακολούθησης και αξιολόγησης. Σχετικά με την παρακολούθηση διατυπώνονται έντονες επικρίσεις. Η συγκεκριμένη έκθεση καταλήγει στο εξής συμπέρασμα: «Η παρακολούθηση εξακολούθησε να αποτελεί μείζονα αδυναμία, παρά την έμφαση που δόθηκε στην ανάπτυξη του ρόλου της από την πρώτη περίοδο προγραμματισμού και εξής. Τα διαθέσιμα στοιχεία είναι αποσπασματικά, εμφανίζουν ασυνέπεια, εστιάζονται υπερβολικά στις φυσικές υλοποιήσεις και, συχνά, η αξιοπιστία τους είναι αμφισβητήσιμη» (3). Επίσης, αναφέρονται τα εξής: «Σε όλα τα κράτη μέλη παρατηρήθηκε έλλειψη ποσοτικού προσδιορισμού των στόχων που είχαν καθοριστεί κατά την έναρξη του προγράμματος» (4). Από τα 10 κράτη μέλη που περιλάμβανε ο πίνακας, σύμφωνα με την ταξινόμηση, σε επτά το επίπεδο ποσοτικού προσδιορισμού ήταν χαμηλό, σε ένα ήταν κυμαινόμενο και σε δύο ήταν κατάλληλο μόνον κατά την έναρξη του προγράμματος. Για κάθε κράτος μέλος παρέχεται συνοπτική παρουσίαση. Ωστόσο, δεν παρέχονται περαιτέρω πληροφορίες.

64. Επίσης, στην έκθεση αναφερόταν ότι, σχετικά με τα συστήματα πληροφορικής που καταρτίστηκαν για την παρακολούθηση του προγράμματος 1994-1999, «διατυπώθηκαν συχνά επικρίσεις λόγω της έλλειψης ενσωμάτωσης μεταξύ προγραμμάτων και μεταξύ ταμείων. Αυτό είχε αντίκτυπο στη διαρκή

ικανότητα των αρμόδιων για τη διαχείριση αρχών να επιτυγχάνουν συνολική εικόνα σχετικά με την πρόοδο που σημειώνεται στο πλαίσιο των προγραμμάτων, δημιουργεί δε συγχρόνως πρόβλημα για τις μεταγενέστερες αξιολογήσεις» (5). Τα ευρήματα αυτά πρέπει, επίσης, να δημιουργούν αμφισβήτηση σχετικά με την εγκυρότητα προγενέστερου πορίσματος που είχε διατυπωθεί στην έκθεση, σύμφωνα με το οποίο η δημοσιονομική διαχείριση του προγράμματος ασκήθηκε ορθά εφόσον οι πληροφορίες σχετικά με την παρακολούθηση, οι οποίες αποτελούν πολύ σημαντικό στοιχείο στο πλαίσιο της διαδικασίας διαχείρισης, θεωρούνταν ότι ήταν «αποσπασματικές, στερούνταν συνέπειας και ήταν αμφισβητήσιμες αξιοπιστίας» (3).

65. Επίσης, στη συγκεκριμένη έκθεση διατυπώνονται ορισμένες σύντομες παρατηρήσεις σχετικά με τις ονομαζόμενες «εσωτερικές αξιολογήσεις» (6). Διατυπώνεται η εξής παρατήρηση: «Οι εν λόγω εξωτερικές αξιολογήσεις πραγματοποιήθηκαν από τα υπουργεία ή τις περιφερειακές αρχές, επικουρούμενα από πανεπιστήμια και εξωτερικούς οργανισμούς. Μπορεί, ενδεχομένως, να εκπλήσσει ο βαθμός στον οποίο πραγματοποιήθηκε η αξιολόγηση, λαμβάνοντας υπόψη την αδυναμία των συστημάτων παρακολούθησης. Αυτό ίσως να αντικατοπτρίζει το γεγονός ότι γινόταν αντιληπτή η απαίτηση για την πραγματοποίηση αξιολογήσεων, παρά το γεγονός ότι τα αποτελέσματα συχνά τροφοδοτούσαν τη διαχείριση των προγραμμάτων» (7). Λαμβανομένης υπόψη αυτής της δήλωσης, θα φαινόταν χρήσιμη η εστίαση της προσοχής μάλλον στις εσωτερικές αυτές αξιολογήσεις και η στήριξη στα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν από τα οικεία υπουργεία ή τις περιφερειακές αρχές. Αντιθέτως, στη συγκεκριμένη έκθεση παρατίθενται μόνον ορισμένες παρατηρήσεις πολύ γενικής φύσεως, που εμφανίζουν περιορισμένο ενδιαφέρον για την εκ των υστέρων εκτίμηση στο σύνολό της.

66. Όσον αφορά την περίοδο προγραμματισμού 2000-2006, στη συγκεκριμένη έκθεση επισημαίνεται ότι καταβλήθηκαν προσπάθειες προκειμένου να επιλυθεί το πρόβλημα σχετικά με την παρακολούθηση, το οποίο αντιμετωπίστηκε κατά την περίοδο 1994-1999 (8).

Καταλληλότητα του πλαισίου της αξιολόγησης

Όροι εντολής

67. Υπό το πρίσμα των διαφόρων προβλημάτων που επισημάνθηκαν στην ανάλυση της συγκεκριμένης έκθεσης, είναι αναγκαίο να επικεντρωθεί η προσοχή ειδικά στους αρχικούς όρους εντολής. Οι εν λόγω όροι, καθώς και η αρχική έκθεση και ο μεθοδολογικός οδηγός, εμφάνιζαν ορισμένες αδυναμίες. Συγκεκριμένα:

- a) Στους όρους εντολής δεν εδίγη το θέμα της έλλειψης ποσοτικά προσδιορισμένων στόχων. Εξάλλου, τόσο οι ΟΕ όσο και ο μεθοδολογικός οδηγός δεν πραγματεύθηκαν αρκετά το θέμα της ανεπάρκειας κατάλληλων δεικτών.

(5) Ό. π., σ. 221.

(6) Στο πλαίσιο αυτό αφορά τις συνεχιζόμενες αξιολογήσεις.

(7) Συγκεκριμένη έκθεση, σ. 222.

(8) Π.χ. ό. π., σ. 246: «Υπάρχουν σαφή αποδεικτικά στοιχεία ότι οι ρυθμίσεις σχετικά με την εταιρική σχέση ενισχύθηκαν και διευρύνθηκαν και ότι αυξήθηκε η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων για τη λήψη αποφάσεων στους εταίρους του προγράμματος.»

(1) Ό. π., σ. 218.

(2) Ετήσιες εκθέσεις για το οικονομικό έτος 2003, σημεία 5.22, 5.32 δ), 5.33 και 5.34. (ΕΕ C 293 της 30.11.2004, σ. 162). Ετήσιες εκθέσεις για το οικονομικό έτος 2004, σημείο 5.30 (ΕΕ C 301 της 30.11.2005, σ. 143).

(3) Συγκεκριμένη έκθεση, σ. 224.

(4) Ό. π., σ. 219.

- β) Ομοίως, δεν απαιτούνταν η συγκέντρωση, από τον αξιολογητή, συμπληρωματικών στοιχείων σχετικά με τους δείκτες απόδοσης. Στους ΟΕ ⁽¹⁾ προβλεπόταν η πραγματοποίηση επιτόπιας έρευνας, «οσάκις είναι αναγκαίο, εάν τα δεδομένα δεν είναι διαθέσιμα στα κράτη μέλη», ωστόσο αυτό το θέμα δεν διευκρινιζόταν περαιτέρω στο μεθοδολογικό οδηγό ⁽²⁾.
- γ) Δεν δόθηκε αρκετή έμφαση στην ανάγκη αξιολόγησης των καθαρών επιδράσεων ⁽³⁾, με εξαίρεση ορισμένους οικονομικούς αντικτύπους.
- δ) Στους ΟΕ δεν δόθηκε αρκετή έμφαση στο θέμα της αποτελεσματικότητας και, ιδίως, των απροσδόκητων συνεπειών. Αυτό είναι λυπηρό, δεδομένου ότι οι απροσδόκητες συνέπειες θεωρούνται, συχνά, ότι αποτελούν ουσιώδους σημασίας παράγοντα σε σημαντικούς τομείς όπως οι ενισχύσεις στις επενδύσεις που προορίζονται για επιχειρήσεις, η άμεση ενίσχυση στην απασχόληση και η επαγγελματική κατάρτιση που διευκολύνει την πρόσβαση στην απασχόληση.
- ε) Δεν δόθηκε επαρκής προσοχή στην ανάλυση των δυναμικών σχέσεων μεταξύ της καταλληλότητας της στρατηγικής, της αποτελεσματικότητας και του αντικτύπου ⁽⁴⁾. Ομοίως, ελάχιστες προσπάθειες καταβλήθηκαν για τη συσχέτιση των στόχων που επισημάνθηκαν, ακόμη και αν δεν ήταν ποσοτικά προσδιορισμένοι, με ορισμένες προσπάθειες ιεράρχησης των αναγκών τις οποίες το ΚΠΣ αποσκοπεί να αντιμετωπίσει.
- στ) Εκτός από την εφαρμογή του μοντέλου HERMIN και την αναφορά στην ανάλυση της κρίσιμης επίπτωσης που προτάθηκε στις «μελέτες περιπτώσεων» ⁽⁵⁾, τόσο στους ΟΕ όσο και στην αρχική έκθεση δεν προτάθηκαν άλλες τεχνικές αξιολόγησης.
- ζ) Όσον αφορά τα «ειδικά θέματα χώρας» που επισημάνθηκαν στους ΟΕ ⁽⁶⁾, δεν δόθηκε καμία σαφής ένδειξη όσον αφορά τη μεθοδολογία που θα εφαρμόζεται.

68. Εξάλλου, στους ΟΕ δεν δόθηκε επαρκής προτεραιότητα στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της ΕΕ και στη σύγκλιση των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών, παρά το γεγονός ότι συγκαταλέγονται μεταξύ των κύριων στόχων των διαρθρωτικών μέτρων. Η αρχική έκθεση όντως περιλάμβανε ορισμένα θέματα σχετικά με τα μοντέλα ανάπτυξης που χρησιμοποιήθηκαν, τις δυσχέρειες όσον αφορά την ανάπτυξη που πρέπει να αντιμετωπιστούν και τους διαύλους μέσω των οποίων μπορεί να αναμένεται αντίκτυπος στην περιφερειακή οικονομία ⁽⁷⁾. Ωστόσο, θεωρητικά, η εκ των υστέρων αξιολόγηση έπρεπε να περιλαμβάνει εμπειρικές μελέτες σχετικά με τη σύγκλιση μεταξύ περιφερειών και τη μείωση των ανισοτήτων συνεπεία παραγόντων όπως οι επενδύσεις σε έργα υποδομής, η

⁽¹⁾ Ο. π., σ. 16.

⁽²⁾ Μεθοδολογικός οδηγός, σ. 16 και 17.

⁽³⁾ Τα «καθαρά» αποτελέσματα εκτιμώνται αφαιρώντας από τα ακαθάριστα αποτελέσματα τυχόν απροσδόκητες συνέπειες και τα αποτελέσματα μετατόπισης/υποκατάστασης.

⁽⁴⁾ Ιδίως τις σχέσεις μεταξύ των αποτελεσμάτων της ανάλυσης του αντικτύπου και της ανάλυσης της αποτελεσματικότητας και της καταλληλότητας της στρατηγικής.

⁽⁵⁾ Αρχική έκθεση, σ. 7.

⁽⁶⁾ Ο. π., σ. 102-109.

⁽⁷⁾ Αρχική έκθεση, σ. 13. Ομοίως, ο μεθοδολογικός οδηγός περιλαμβάνει βασικά θέματα όπως: «Ποιος ήταν ο συνολικός αντίκτυπος των διαρθρωτικών ταμείων σχετικά με την υποστήριξη της περιφερειακής σύγκλισης κατά την περίοδο 1994-1999; Ποιες οικονομικές επιδράσεις άσκησαν οι επενδύσεις των διαρθρωτικών ταμείων όσον αφορά τη σύγκλιση των επιπέδων εισοδήματος;» (σ. 24).

βελτίωση του εκπαιδευτικού συστήματος και η ενίσχυση της δυναμικότητας στους τομείς της έρευνας και της ανάπτυξης.

69. Εξάλλου, ως στόχος της αξιολόγησης, θα ενδεικνυόταν να εντοπιστούν και να αναλυθούν συγκεκριμένες μελέτες περιπτώσεων που αντιπροσωπεύουν στοιχεία αναφοράς για τις πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης, για παράδειγμα, στον τομέα της ομαδοποίησης ή των επίκεντρων ανάπτυξης.

70. Κατά την εκκίνηση του εγχειρήματος της αξιολόγησης, εδίγη το θέμα της καταλληλότητας της στρατηγικής με τη μορφή καταλόγου θεμάτων και ερωτημάτων. Ωστόσο, οι κατευθυντήριες οδηγίες για την αξιολόγηση που παρασχέθηκαν από τους ΟΕ ⁽⁸⁾ και το μεθοδολογικό οδηγό δεν ήταν αρκετά σαφείς ή συγκεκριμένες.

Καταλληλότητα της εποπτείας από την Επιτροπή

71. Η (γενική) σύμβαση που συνήφθη μεταξύ της Επιτροπής και των συμβούλων που επελέγησαν για την πραγματοποίηση της αξιολόγησης όριζε ότι επρόκειτο να παρασχεθεί τεχνική βοήθεια για την αξιολόγηση, υπό την ευθύνη και την εποπτεία υπαλλήλων της Επιτροπής. Η ποιότητα της αξιολόγησης επρόκειτο να εκτιμηθεί από την Επιτροπή βάσει κριτηρίων που καταρτίστηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος MEANS.

72. Η διευθύνουσα ομάδα, της οποίας προϊστάτο η ΓΔ REGIO, η οποία περιλάμβανε εκπροσώπους άλλων ΓΔ, εμπλεκόταν στην κατάρτιση του σχεδίου των ΟΕ, την έγκριση της μεθοδολογίας και του λεπτομερούς σχεδίου εργασίας (στην αρχική έκθεση) καθώς και την εξέταση των εθνικών εκθέσεων και της συγκεφαλαιωτικής έκθεσης. Ορίστηκε ομάδα τεσσάρων εμπειρογνομόνων προκειμένου να τη βοηθήσει, κύριος στόχος της αποστολής της οποίας ήταν η εξασφάλιση της κατάρτισης αξιολογήσεων υψηλής ποιότητας. Ωστόσο, η παρέμβασή τους πραγματοποιήθηκε με τόση καθυστέρηση, ώστε να είναι αδύνατο να επέλθουν σημαντικές βελτιώσεις στο πλαίσιο της διαδικασίας όσον αφορά την ποιότητα της αξιολόγησης.

73. Δεν τηρήθηκε το χρονοδιάγραμμα που είχε συμφωνηθεί στη σύμβαση. Η υποβολή των διαφόρων εκθέσεων πραγματοποιήθηκε με καθυστέρηση, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα τόσο η συγκεφαλαιωτική έκθεση όσο και οι εθνικές εκθέσεις να μην υποβληθούν στην Επιτροπή εντός της προβλεπόμενης δωδεκάμηνης περιόδου, δηλαδή έως τις 12 Νοεμβρίου 2002, αλλά μόλις τον Απρίλιο του 2003, δημοσιεύθηκαν δε τον Μάιο του 2003. Αποδείχθηκε ότι τα όρια του χρονοδιαγράμματος ήταν υπερβολικά στενά ευθύς εξαρχής, σχεδόν δεν προβλέπονταν επαρκή χρονικά περιθώρια για την επεξεργασία των σχετικά πολυάριθμων αλλαγών/τροποποιήσεων στις εκθέσεις που απαιτήθηκαν από τους εμπειρογνώμονες και τους εκπροσώπους της διευθύνουσας ομάδας. Αυτό είχε σημαντικές συνέπειες για τις μελλοντικές εκ των υστέρων αξιολογήσεις.

74. Στους ΟΕ ⁽⁶⁾ απαιτούνταν η εξέταση δύο συγκεκριμένων θεμάτων κατά κράτος μέλος και προτάθηκε κατάλογος τέτοιων θεμάτων. Ωστόσο, καμία από τις εθνικές εκθέσεις αξιολόγησης δεν επικεντρώθηκε ειδικά στην πλευρά αυτή. Μολονότι στα επιμέρους κεφάλαια παρέχονται ορισμένες φορές στατιστικές ή διερευνώνται εν μέρει αυτά τα θέματα, αυτά δεν αποτέλεσαν αντικείμενο ειδικής έρευνας, όπως όριζαν οι ΟΕ.

⁽⁸⁾ Ο. π., σ. 94-95 (ΟΕ).

75. Ως γενικό συμπέρασμα συνάγεται ότι η εποπτεία της διαδικασίας αξιολόγησης από την Επιτροπή απαιτείται να βελτιωθεί. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι η έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων και δεικτών απόδοσης καθώς και επακριβών στόχων μπορούσε να προβλεφθεί από την αρχή, η Επιτροπή έπρεπε να είχε εξασφαλίσει τη λήψη των ενδεδειγμένων μέτρων για την αντιμετώπιση αυτού του κρίσιμου περιορισμού. Εξάλλου, δεδομένου του περιορισμένου χρονοδιαγράμματος και των εγγενών δυσχερειών, η αξιολόγηση έπρεπε να είχε εστιαστεί στα ουσιώδη στοιχεία και να μην είχε επιχειρηθεί η ευρεία γενική εκτίμηση του είδους αυτού της περιόδου προγραμματισμού.

Σπουδαιότητα των συστάσεων σχετικά με την αξιολόγηση για τις μελλοντικές περιόδους προγραμματισμού

76. Λαμβανομένων υπόψη των προβλημάτων που επισημάνθηκαν στα προηγούμενα τμήματα της παρούσας έκθεσης, η ικανότητα της διαδικασίας της εκ των υστέρων αξιολόγησης να παράγει αξιόλογες συστάσεις ήταν περιορισμένη. Μολονότι η διαδικασία απέδωσε κάποιες συστάσεις σχετικά με το περιεχόμενο του προγράμματος, από αυτή προέκυψαν ορισμένες σημαντικές και συνετές υποδείξεις σχετικά με τον τρόπο βελτίωσης της διαχείρισης των ΔΤ και της εφαρμογής τους (1).

77. Στην έκθεση διατυπώνεται η σύσταση ότι «ο ρόλος των επιτροπών παρακολούθησης απαιτείται να στραφεί προς τη στρατηγική καθοδήγηση και όχι σε θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης» (2). Ωστόσο, οι επιτροπές παρακολούθησης πρέπει να είναι ικανές να ασκούν και τα δύο καθήκοντα, όπως ορίζει η κανονιστική ρύθμιση.

78. Οι αξιολογήσεις οδήγησαν στη διατύπωση συστάσεων για την περίοδο προγραμματισμού 2000-2006, στο πλαίσιο των οποίων θίγονται, κυρίως, τα θέματα της διαχείρισης των συστημάτων. Οι εν λόγω συστάσεις καλύπτουν ευρύ φάσμα θεμάτων και είναι, γενικώς, ορθά προσαρμοσμένες στη συγκεκριμένη κατάσταση της οικείας χώρας.

79. Όσον αφορά τα προγράμματα 2000-2006, τα βασικά διδάγματα πρέπει να εξαχθούν από την εκ των υστέρων αξιολόγηση της προηγούμενης περιόδου που σχετίζονται με την εφαρμογή των προγραμμάτων, ιδίως όσον αφορά τις μελέτες περιπτώσεων που πραγματοποιήθηκαν για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δραστηριοτήτων των διαρθρωτικών ταμείων.

80. Όσον αφορά την εκ των υστέρων αξιολόγηση έως το 2006, οι συστάσεις που προτάθηκαν στο πλαίσιο της συγκεκριμένης έκθεσης είναι μάλλον περιορισμένες και γενικής φύσεως. Ωστόσο, εξακολουθούν να είναι σημαντικές και, επομένως, χρήσιμες. Για παράδειγμα, αναφέρεται ότι «θα μπορούσε να γίνεται μεγαλύτερη χρήση ανεξάρτητων, διαρκών αξιολογήσεων, οι οποίες αποτελούν

εξωτερικό αντικειμενικό παράγοντα» (3). Μολονότι αυτή η σύσταση είναι συνετή, θα ήταν επωφέλης εάν είχε υιοθετηθεί πριν από την έναρξη της υπό εξέταση εκ των υστέρων αξιολόγησης.

ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΕΚΤ (ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ αριθ. 1 ΚΑΙ 3) ΑΠΟ ΤΗ ΓΔ EMPL

81. Συγχρόνως με την αξιολόγηση περιφερειών του στόχου αριθ. 1, υπό τη διεύθυνση της ΓΔ REGIO, πραγματοποιήθηκε μια δεύτερη αξιολόγηση, στην περίπτωση αυτή υπό τη διεύθυνση της ΓΔ EMPL, προκειμένου να καλύψει τις πράξεις του ΕΚΤ στο πλαίσιο των στόχων αριθ. 1, αριθ. 3 και αριθ. 4 και τις κοινοτικές πρωτοβουλίες Απασχόληση και ADAPT. Οι ΟΕ για την τελευταία εκ των υστέρων αξιολόγηση προέβλεπαν τη χρησιμοποίηση των αποτελεσμάτων που προέκυψαν από την αξιολόγηση των περιφερειών των στόχων αριθ. 1. Ωστόσο, παρά τις οργανωτικές ρυθμίσεις που αποσκοπούσαν στη διευκόλυνση του πραγματικού συντονισμού μεταξύ των δύο αξιολογήσεων, ελάχιστα στοιχεία υπάρχουν που να αποδεικνύουν ότι αυτό επιτεύχθηκε στην πράξη.

Πλαίσιο 2

Γενικά συμπεράσματα από την αξιολόγηση που πραγματοποίησε η ΓΔ Απασχόληση:

Η αξιολόγηση αποσκοπούσε στην εκτίμηση του αντικτύπου των πράξεων του ΕΚΤ στα κράτη μέλη, σε επίπεδο προσώπων και συστημάτων. Επιζητήθηκε, επίσης, η ανάλυση του αντικτύπου και της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης σχετικά με συγκεκριμένα διαρθρωτικά προβλήματα και η εξακρίβωση της κοινοτικής προστιθέμενης αξίας. Στο πλαίσιο της μεθοδολογίας που υιοθετήθηκε για την επίτευξη αυτών των στόχων, υποβλήθηκε στους αξιολογητές το ερώτημα, μεταξύ άλλων, κατά πόσο οι περιπτώσεις που τους ζητήθηκε να αξιολογήσουν επιβεβαίωναν ή αναυρούσαν ορισμένες υποθέσεις.

Στην έκθεση επισημάνθηκαν ορισμένα ισχυρά σημεία, τα οποία μπορούν να συνοψιστούν στα εξής: Το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης του ΕΚΤ είχε ως στόχο τους μακροχρόνια ανέργους, πράξη που θεωρήθηκε ενδεδειγμένη, δεδομένου ότι το φαινόμενο αυτό εξακολουθεί να υφίσταται. Η βελτίωση της κατάστασης της αγοράς εργασίας σχετικά με τους δικαιούχους υπολογίστηκε σε συνάρτηση με τους εμπλεκόμενους πόρους. Σε διάφορα εθνικά πλαίσια, επήλθαν μείζονος σημασίας βελτιώσεις στις υπηρεσίες απασχόλησης και στην παροχή εκπαίδευσης και κατάρτισης. Οι πόροι που χρησιμοποιήθηκαν κατέστησαν δυνατή την ενίσχυση ορισμένων προτεραιοτήτων πολιτικών, όπως η ισότητα των ευκαιριών, η προσαρμογή του εργατικού δυναμικού και η στόχευση των ατόμων με αναπηρίες. Μέσω του ΕΚΤ, αυξήθηκε η ανάμειξη τόσο των κοινωνικών εταίρων όσο και των περιφερειακών αρχών. Τα κονδύλια συνέβαλαν στη βελτίωση της δυναμικότητας διαχείρισης και εφαρμογής των παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας σε όλα τα επίπεδα.

Ωστόσο, στην έκθεση επισημάνθηκαν, επίσης, ορισμένες αδυναμίες: Κινητήριο μοχλό της ανάπτυξης αποτέλεσε, ως επί το πλείστον, η διαθεσιμότητα των πόρων, και όχι η πολιτική, πραγματοποιήθηκε δε παράλληλα και ανεξάρτητα από τις σχετικές συζητήσεις περί της πολιτικής. Οι παρεμβάσεις είχαν συγκεντρωθεί, ως επί το πλείστον, στην κατάρτιση και χορηγήθηκαν κυρίως σε φορείς παροχής υπηρεσιών γεγονός το οποίο, από μόνο του, δεν αποτελεί το πλέον αποτελεσματικό μέσο παροχής βοήθειας στους μακροχρόνια ανέργους και, κατά συνέπεια, είναι πιθανό η παρέμβαση να σχετίζεται, σε υψηλό βαθμό, με απροσδόκητες συνέπειες. Τέλος, οι διοικητικές ρυθμίσεις θεωρήθηκαν ως περίπλοκες, ενώ οι ρυθμίσεις σχετικά με την αξιολόγηση ήταν πλημμελείς και στερούσαν δομής.

(1) Π.χ. ό. π., σ. 249, υποστηρίχθηκε η εξής ιδέα: «Παροχή, στα τα κράτη μέλη που διαθέτουν αποτελεσματικά εγχώρια συστήματα παρακολούθησης, μεγαλύτερης διακριτικής ευχέρειας, προκειμένου να χρησιμοποιούν τους δικούς τους κανόνες παρακολούθησης σε σχέση με τις πρωτοβουλίες που υποστηρίζει η ΕΕ. Αυτό θα μείωνε τα συνεπαγόμενα έξοδα και τα στοιχεία που θα προέκυπταν θα ήταν, ενδεχομένως, περισσότερο ενδεικτικά.»

(2) Ό. π., σ. 249.

(3) Ό. π., σ. 251.

Εκτίμηση από το Συνέδριο της ποιότητας της αξιολόγησης

Εξέταση των ανεπαρειών που εμφανίζουν τα στοιχεία και η ανάλυση

82. Η επίδραση των παρεμβάσεων του ΕΚΤ λαμβάνει συχνά τη μορφή συμβολής ή πιθανής επίδρασης, στοιχεία που είναι άυλα και, κατά συνέπεια, δεν είναι ευχερές ο ποσοτικός προσδιορισμός τους ⁽¹⁾. Παρά το γεγονός αυτό πρόβλημα, πρέπει να εξακολουθήσει να αποτελεί πρώτιστο στόχο της αξιολόγησης η εκτίμηση του αντικτύπου και, σε σχέση με αυτό, επίσης το θέμα της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Αυτό ήταν το απαιτούμενο από την εκ των υστέρων αξιολόγηση.

83. Η συγκεκριλαιωτική έκθεση, επιζητώντας την ανάλυση του αντικτύπου των παρεμβάσεων του ΕΚΤ, παρέχει κατ' εκτίμηση υπολογισμούς του αριθμού των δικαιούχων του ΕΚΤ κατά χώρα και κατά στόχο ⁽²⁾. Επίσης, συμπληρωματικά προς τις εθνικές εκθέσεις αξιολόγησης, η εκ των υστέρων αξιολόγηση επιχείρησε να παράσχει αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με ορισμένες προκαθορισθείσες υποθέσεις ⁽³⁾. Για τις θεωρήσεις αυτές γίνεται λόγος στα παρακάτω σημεία.

84. Μία από τις βασικότερες απαιτήσεις της εκ των υστέρων αξιολόγησης των πράξεων των ΕΚΤ σχετίζεται με τον αριθμό των δικαιούχων του προγράμματος κατά τη διάρκεια της περιόδου 1994-1999. Η έκθεση περιλαμβάνει πίνακα όπου παρατίθεται ο αριθμός των δικαιούχων, που υπολογίζεται ότι ανέρχονται σε 52 εκατ. Ωστόσο, οι συμπληρωματικές σημειώσεις του εν λόγω πίνακα δημιουργούν σοβαρές αμφισβητήσεις σχετικά με τα αναφερόμενα αριθμητικά στοιχεία ⁽⁴⁾. Η αβεβαιότητα σχετικά με την ακρίβεια των στοιχείων μειώνει την αξία ορισμένων από τις χρήσιμες και συναφείς παρατηρήσεις που προκύπτουν σε άλλα μέρη της αξιολόγησης.

85. Η συγκεκριλαιωτική έκθεση ⁽³⁾ παρέχει κατ' εκτίμηση υπολογισμό του αντικτύπου που είχαν οι παρεμβάσεις του ΕΚΤ σε άτομα. Αυτή η πληροφορία είναι πιθανώς σημαντική σχετικά με ορισμένες πλευρές, συμπεριλαμβανομένου του υπολογισμού του κόστους κατά μονάδα των προγραμμάτων και του κατ' εκτίμηση υπολογισμού του αριθμού των δικαιούχων που εξακολουθούν να απασχολούνται ύστερα από 12 μήνες. Ωστόσο, υπάρχουν παράγοντες που περιορίζουν σημαντικά τη χρησιμότητα της πληροφορίας, συγκεκριμένα η έλλειψη διευκρίνισης σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο προέκυψαν τα στοιχεία. Στην έκθεση αναφέρεται απλώς ότι: «Οι πληροφορίες για τις εν λόγω αναλογίες, οι οποίες εφαρμόστηκαν προκειμένου να προκύψουν αυτά τα κατ' εκτίμηση ποσά, προέκυψαν από διάφορες περιπτώσεις που εξετάστηκαν καθώς και από τη βιβλιογραφική ανασκόπηση» ⁽²⁾. Η δήλωση του είδους αυτού δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επαρκής και είναι αναγκαία η παροχή λεπτομερέστερων πληροφοριών σχετικά με το πώς προέκυψαν τα διάφορα κατ' εκτίμηση στοιχεία, προκειμένου να γίνει καλύτερα κατανοητή η

εφαρμοσιμότητα αυτών των αριθμών, όπως είναι τα στοιχεία αναφοράς του κόστους κατά μονάδα και τα ποσοστά επιτυχίας των προγραμμάτων.

86. Η ανάλυση που συνοδεύει τα στοιχεία αποτελεί μια δεύτερη μη ικανοποιητική πλευρά. Υπάρχει δυσαρμονία μεταξύ όσων αναφέρονται στην αξιολόγηση και των στοιχείων που παρουσιάζονται στο συνοδευτικό πίνακα. Για παράδειγμα, στο κείμενο αναφέρεται ότι: «Γενικώς, το κόστος κατά μονάδα ήταν χαμηλότερο για τους ανέργους και τους νέους ανέργους, 6 000 ευρώ περίπου ανά απασχολούμενο εργαζόμενο, και σημαντικά υψηλότερο και με ευρεία διακύμανση για τα άτομα με αναπηρίες και τους μακροχρόνια ανέργους» ⁽²⁾. Πάντως, σύμφωνα με τον πίνακα, το κόστος κατά μονάδα για την κατάρτιση των ανέργων είναι το υψηλότερο (6 000 ευρώ) και της ένταξης των αναπήρων ως ένα από τα χαμηλότερα (4 000 ευρώ). Εξάλλου, αποτελεί κοινή πρακτική η αναφορά του εύρους της διακύμανσης, όταν υπάρχει αυτό που ονομάζεται «ευρεία διακύμανση» μεταξύ και εντός προγραμμάτων. Η ανάλυση στο παρόν τμήμα είναι περιορισμένου ενδιαφέροντος, εφόσον βασίζεται υπερβολικά στη μείωση της αξιολόγησης σε ένα και μοναδικό αριθμό και όχι στον προσδιορισμό σχετικής σειράς αξιών και την παροχή πληρέστερης ανάλυσης αυτών των σειρών που διαπιστώθηκαν στις διάφορες περιπτώσεις που εξετάστηκαν.

87. Αυτή η δυσαρμονία μεταξύ παρατήρησης και παρεχόμενων αριθμητικών στοιχείων εμφανίζεται σε άλλα μέρη του κεφαλαίου 3 (βλ. πλαίσιο 3 για ορισμένα παραδείγματα).

Πλαίσιο 3

Για παράδειγμα, αναφέρεται ότι: «Οι κατά κεφαλή δαπάνες του ΕΚΤ ήταν υψηλότερες στην Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Ελλάδα (χώρες πλήρως καλυπτόμενες από το στόχο αριθ. 1) καθώς και στην Ισπανία ⁽¹⁾». Όμως, στον πίνακα 3.1 αναφέρονται κατά κεφαλή δαπάνες ΕΚΤ κατ' έτος για την Πορτογαλία ύψους 2 086 ευρώ και τη Γερμανία 405 ευρώ, ενώ τα στοιχεία για την Ιρλανδία είναι 12 ευρώ και την Ελλάδα 17 ευρώ. Είναι σαφές ότι τα στοιχεία που περιλαμβάνει ο πίνακας δεν συμφωνούν με τα σχόλια που περιλαμβάνει το κείμενο. Ακόμη πιο ενδεικτική είναι η εξής δήλωση. «Οι δαπάνες του ΕΚΤ για την εκπαίδευση, σε σχέση με τις εθνικές δαπάνες, ήταν σε όλες τις χώρες χαμηλότερες από ό,τι οι σχετικές δαπάνες για τις ΕΠΑΕ. Ήταν υψηλότερες στην Ελλάδα και την Πορτογαλία ⁽²⁾». Όμως, στον πίνακα 3.1, η Ελλάδα ταξινομείται ως χώρα που δεν διαθέτει δαπάνες ΕΚΤ στη σχετική στήλη όπου παρουσιάζονται οι δαπάνες του ΕΚΤ για την εκπαίδευση σε σχέση με τις εθνικές δαπάνες.

Για παράδειγμα, στο σημείο 3.2.3 ⁽³⁾ αναφέρεται ότι: «Οι εθνικές δαπάνες για την κατάρτιση στον τομέα της αγοράς εργασίας, ως αναλογία του ΑΕγχΠ, κυμάνθηκαν από 0,2 % στο Λουμβούργο έως 0,58 % στη Σουηδία ⁽⁴⁾». Όμως, στον πίνακα 3.3, οι δαπάνες για την κατάρτιση στη Δανία παρουσιάζονται ότι αντιστοιχούν στο 0,94 % του ΑΕγχΠ, σχεδόν διπλάσιες από εκείνες της Σουηδίας. Άλλο ένα παράδειγμα προκύπτει από την εξέταση του σημείου 3.2.6 ⁽⁵⁾, το οποίο πραγματεύεται τις δαπάνες για την ένταξη των αναπήρων. Στο κείμενο υπάρχει η ακόλουθη δήλωση: «Το ΕΚΤ ήταν ιδιαίτερα σημαντικό στην Πορτογαλία, την Ισπανία, την Ελλάδα και την Αυστρία». Όμως στον πίνακα 3.6, η Ισπανία και η Ελλάδα παρουσιάζονται ως χώρες που δεν διαθέτουν δαπάνες ΕΚΤ για τους αναπήρους. Ακόμη ένα παράδειγμα εντοπίζεται στο σημείο 3.2.7, το οποίο πραγματεύεται τις δαπάνες για την εκπαίδευση. Αναφέρονται τα εξής: «Η συνεισφορά του ΕΚΤ ήταν σημαντικότερη στην Ελλάδα, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία ⁽⁶⁾». Όμως, στον πίνακα 3.7 δεν αναφέρεται καμία δαπάνη του ΕΚΤ σχετικά με την εκπαίδευση και την κατάρτιση για την Ελλάδα.

Συγκεκριλαιωτική έκθεση: ⁽¹⁾ σ. 78, ⁽²⁾ σ. 79, ⁽³⁾ σ. 81, ⁽⁴⁾ σ. 81, ⁽⁵⁾ σ. 84, ⁽⁶⁾ σ. 85.

⁽¹⁾ Παραδείγματος χάρη, βελτίωση της «ελαστικότητας» του εργατικού δυναμικού συνεπεία της κατάρτισης.

⁽²⁾ Συγκεκριλαιωτική έκθεση, σ. 124.

⁽³⁾ Ό. π., σ. 125-126.

⁽⁴⁾ Για παράδειγμα, στις εν λόγω σημειώσεις μπορεί να αναγνωσθεί ότι τα στοιχεία για τη Γαλλία, όπου ο αριθμός των δικαιούχων ανέρχεται σε 17 εκατ., «διπλοελέγχθηκαν» προκειμένου να «διπλομετρηθούν», ενώ τα αριθμητικά στοιχεία για τις Κάτω Χώρες, όπου οι δικαιούχοι ανέρχονται σε 8,7 εκατ., επίσης «διπλοελέγχθηκαν με τις εθνικές ομάδες». Εξάλλου, αναφέρεται ότι, ως επί το πλείστον, τα στοιχεία σχετικά με τη Γερμανία, την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο εμφανίζουν κενά – μολονότι η τελευταία χώρα αναφέρεται στις καταστάσεις ότι διαθέτει 7,9 εκατ. δικαιούχους και η Ιρλανδία 680 000 δικαιούχους.

Εκτίμηση του αντίκτυπου των πράξεων του ΕΚΤ

88. Ζητήθηκε από τους αξιολογητές που συμμετείχαν στη μελέτη να αναφέρουν κατά πόσο οι περιπτώσεις που αξιολογήθηκαν επιβεβαιώνουν ή αναιρούν ορισμένες υποθέσεις που είχαν διατυπωθεί βάσει μιας αρχικής επισκόπησης των εντύπων και των ευρημάτων στην αρχική φάση της αξιολόγησης. Στη μελέτη διατυπώνεται ο ισχυρισμός

«ότι υπάρχουν ισχυρά αποδεικτικά στοιχεία για τέσσερις υποθέσεις» [βλέπε πίνακα 3 ⁽¹⁾]. Ωστόσο, τα στοιχεία που παρουσιάζονται δεν υποστηρίζουν τον ισχυρισμό για την ύπαρξη ισχυρών αποδεικτικών στοιχείων. Για παράδειγμα, μόνον 7 από τους 30 αξιολογητές δηλώνουν ότι υπήρχαν «ισχυρά αποδεικτικά στοιχεία» για την πρώτη υπόθεση. Θα ήταν αναγκαίο να πραγματοποιηθεί πιο αντικειμενική αξιολόγηση αυτών των αποτελεσμάτων.

Πίνακας 3

Παρατηρήσεις σχετικά με τις υποθέσεις που αντιμετωπίστηκαν κατά την εξέταση των περιπτώσεων αντίκτυπου σε άτομα

	Ισχυρά αποδεικτικά στοιχεία που επιβεβαιώνουν την υπόθεση	Ορισμένα αποδεικτικά στοιχεία που επιβεβαιώνουν την υπόθεση	Κανένα αποδεικτικό στοιχείο που να επιβεβαιώνει ή να αναιρεί την υπόθεση	Ορισμένα αποδεικτικά στοιχεία που αναιρούν την υπόθεση	Ισχυρά αποδεικτικά στοιχεία που αναιρούν την υπόθεση	Μη διατύπωση γνώμης κατά το στάδιο αυτό
1. Το επίπεδο του αντίκτυπου που επιτεύχθηκε σχετίζεται με τις υποκείμενες εθνικές και περιφερειακές συνθήκες της αγοράς (π.χ. τα αποτελέσματα εξαρτώνται από τον οικονομικό κύκλο και το επίπεδο της ζήτησης και της απασχόλησης).	7	14	8	0	1	0
2. Το επίπεδο του αντίκτυπου σχετίζεται με τα χαρακτηριστικά των ομάδων δικαιούχων που αποτελούσαν στόχο (για παράδειγμα, οι ενέργειες κατάρτισης είναι αποτελεσματικότερες για τις γυναίκες που επανεντάσσονται στην αγορά εργασίας και για τους μορφωμένους μετανάστες από ό,τι για τους εργαζόμενους με ελάχιστα προσόντα και τους νέους).	8	18	3	0	0	1
3. Το επίπεδο του αντίκτυπου σχετίζεται με το είδος της ενέργειας. Ορισμένες ενέργειες εμφανίζουν υψηλά επίπεδα απροσδόκητων συνεπειών, ορισμένες δε είναι αποτελεσματικές σε μικρή κλίμακα, αλλά δεν παρέχουν γενικές λύσεις.	5	17	6	1	0	1
4. Το επίπεδο του αντίκτυπου σχετίζεται στενά με την πλευρά της δομής και της διαχείρισης των προγραμμάτων, συμπεριλαμβανομένης της ποιότητας των αναλύσεων που καθορίζουν τον ακριβή στόχο των παρεμβάσεων (π.χ. μικρά στοχευμένα προγράμματα μπορεί να είναι περισσότερο αποτελεσματικά από ό,τι τα προγράμματα ευρείας κλίμακας).	3	17	7	1	0	1

(¹) Στον πίνακα 3 αναπαράγεται ένα μέρος του πίνακα 4.8 που περιλαμβάνει η συγκεφαλαιωτική έκθεση.

Αξιολόγηση σχετικά με την ισότητα των ευκαιριών

89. Οι όροι εντολής που αφορούσαν τον αντίκτυπο του ΕΚΤ για την περίοδο 1994-1999, προέβλεπαν επίσης την πραγματοποίηση αξιολόγησης σχετικά με το βαθμό στον οποίο οι πράξεις του ΕΚΤ συνέβαλαν στην επίτευξη του στόχου σχετικά με την «ισότητα των ευκαιριών» (1). Το θέμα αυτό θίγεται στο κεφάλαιο 7 της έκθεσης. Ωστόσο, διατυπώνεται ο ισχυρισμός ότι: «Μείζονος σημασίας εύρημα αποτελεί το ότι δεν συγκεντρώνονταν συστηματικά στοιχεία διαχωριζόμενα κατά φύλο για κάθε στόχο του ΕΚΤ και κάθε κοινωνική πρωτοβουλία στο σύνολο της ΕΕ» (2). Αυτό περιορίσει σημαντικά την ικανότητα της μελέτης για αξιολόγηση του θέματος αυτού. Είναι δύσκολο να γίνει αποδεκτό ότι το αποτέλεσμα αυτό αποτελεί μείζονος σημασίας εύρημα της παρούσας έκθεσης, εφόσον η προκαταρκτική ανάλυση θα μπορούσε να είχε αποκαλύψει αυτή την έλλειψη, δυσχέρεια για την αντιμετώπιση της οποίας απαιτείται εργασία επιτόπου και δειγματοληπτικές διερευνήσεις, και όχι απλώς διατύπωση του συμπεράσματος ότι δεν υπάρχουν διαθέσιμα χωριστά αναλυτικά στοιχεία.

Άλλες πλευρές που εξετάστηκαν

90. Όσον αφορά τον αντίκτυπο των πράξεων του ΕΚΤ σε άτομα, οι παρεμβάσεις που αφορούσαν «συνδυασμένα μέτρα» (3) δεν εξετάστηκαν ειδικά, παρά το σημαντικό ποσοστό των πόρων του ΕΚΤ που τους είχε χορηγηθεί (18 %). Κατά συνέπεια, τα συμπεράσματα της συγκεκριμένης έκθεσης είναι μάλλον λιτά: «Οι εργασίες αξιολόγησης, ως επί το πλείστον, καταδεικνύουν θετικά αποτελέσματα. Ωστόσο, οι μέθοδοι αξιολόγησης εμφανίζουν την τάση να εστιάζονται στον εντοπισμό των συνιστωσών των προγραμμάτων που είναι περισσότερο αποτελεσματικά και όχι στη διατύπωση κρίσεων για την απόδοση των συνδυασμένων μέτρων, σε σύγκριση με τις παρεμβάσεις που αφορούν ένα και μοναδικό μέτρο» (4).

91. Όσον αφορά τον αντίκτυπο των ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας — ΕΠΑΕ, ιδίως σχετικά με τις χώρες του στόχου αριθ. 1, στη συγκεκριμένη έκθεση εξάγονται ορισμένα συμπεράσματα, χωρίς να εξηγείται δεόντως ο τρόπος με τον οποίο αυτά διαμορφώθηκαν.

92. Όσον αφορά τη σχετική χρηματοδοτική συνδρομή του ΕΚΤ, η συγκεκριμένη έκθεση (5) καταλήγει στο συμπέρασμα ότι: «Η συνδυασμένη χορήγηση εθνικών πιστώσεων και πόρων του ΕΚΤ δεν φαίνεται να οδήγησε σε σύγκλιση των μοντέλων των δαπανών μεταξύ των χωρών, ούτε στη θέσπιση κανόνων όπου η χορήγηση των πόρων να σχετίζεται με συγκεκριμένους όρους σε οικονομικό επίπεδο και σε επίπεδο αγοράς εργασίας» (6). Είναι δύσκολο να αναζητηθεί τρόπος υποστήριξης αυτού του συμπεράσματος, δεδομένου του επιπέδου των σφαλμάτων στους σχετικούς πίνακες ή/και σφαλμάτων στην ανάλυση. Ομοίως, ένα δεύτερο σημαντικό συμπέρασμα στο σημείο αυτό της έκθεσης είναι το εξής: «Οι περιστάσεις αυτές υπονοούν ότι είναι πιθανό να μην ήταν συμπληρωματικές όλες οι παρεμβάσεις του ΕΚΤ. Η συμπληρωματικότητα, η οποία κατά την έννοια των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων του ΕΚΤ ήταν απίθανο να σημειωθεί με άλλο τρόπο, είναι πιθανότερο να είχε εξασφαλιστεί στις περιπτώσεις όπου οι πόροι του ΕΚΤ εστιάζονταν και συγκεντρώνονταν

σε συγκεκριμένα είδη παρεμβάσεων και όπου οι σχετικές εθνικές δαπάνες και τα προγράμματα ήταν σχετικά μικρής κλίμακας και πιο περιορισμένα, σε σύγκριση με χώρες στην αγορά εργασίας των οποίων επικρατούν όμοιοι όροι». Στην περίπτωση αυτή, επίσης, δεν είναι εύκολο να εξακριβωθεί ο τρόπος με τον οποίο διαμορφώθηκε αυτό το συμπέρασμα από τα αποδεικτικά στοιχεία που παρουσιάζονται στο παρόν κεφάλαιο, ιδίως δεδομένης της δυσαρμονίας που υπάρχει μεταξύ της ανάλυσης και των στοιχείων που παρουσιάζονται στους πίνακες.

93. Όσον αφορά τις υποθέσεις που προβλήθηκαν σχετικά με τον αντίκτυπο του ΕΚΤ στα συστήματα, προκύπτει ένα πρόβλημα όμοιο με εκείνο που περιγράφεται ανωτέρω. Στην περίπτωση αυτή διατυπώθηκε ο ισχυρισμός ότι υπάρχουν αδιάσειστα αποδεικτικά στοιχεία για επτά υποθέσεις (7). Ωστόσο, στην ανάλυση των στοιχείων που παρουσιάστηκαν υπάρχουν, επίσης, ενδείξεις ότι το συμπέρασμα δεν επιβεβαιώνεται.

Παρατηρήσεις σχετικά με τη συνολική αξιολόγηση από την Επιτροπή

94. Μολοντί λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι δυσχέρειες που αντιμετώπισαν οι αξιολογητές, πρέπει ωστόσο να παρατεθούν τα παρακάτω επικριτικά σχόλια όσον αφορά την εκτίμηση που πραγματοποίησε η ίδια η Επιτροπή της εκ των υστέρων αξιολόγησης, η οποία κατέληγε στο συμπέρασμα ότι το αποτέλεσμα ήταν, γενικώς, ικανοποιητικό.

95. Η αξιολόγηση της έκθεσης της ΓΔ EMPL βασίζεται σε οκτώ κριτήρια απόδοσης και τέσσερα πιθανά επίπεδα ποιότητας, συγκεκριμένα: «εξαιρετικό», «καλό», «αποδεκτό» και «απαράδεκτο». Κανένα από τα κριτήρια που εφαρμόστηκαν δεν εκτιμήθηκε ως «εξαιρετικό» ή «απαράδεκτο». Τέσσερα κριτήρια εκτιμήθηκαν ως «καλά», συγκεκριμένα: ανταπόκριση στις ανάγκες, σχετική εμβέλεια, καταλληλότητα του σχεδιασμού και σαφήνεια της έκθεσης. Τα τέσσερα άλλα κριτήρια θεωρήθηκαν ως «αποδεκτά». Αυτά αφορούν την αξιοπιστία των στοιχείων, την ορθή ανάλυση, τα αξιόπιστα αποτελέσματα και την αμεροληψία των συμπερασμάτων.

96. Είναι ενδεικτικό το γεγονός ότι η ΓΔ EMPL αξιολόγησε τα τελευταία τέσσερα κριτήρια ως λιγότερο ικανοποιητικά από ό,τι τα προηγούμενα τέσσερα. Ωστόσο, δεδομένων των προβλημάτων που αντιμετωπίστηκαν όσον αφορά την αξιοπιστία των στοιχείων και τις ασυνέπειες με τις αντίστοιχες παρατηρήσεις, όπως τονίστηκε στην παρούσα έκθεση, το Συνέδριο θεωρεί ότι η έκθεση αξιολόγησης δεν ήταν ικανοποιητική, ιδίως όσον αφορά τα έγκυρα στοιχεία, την ορθή ανάλυση, τα αξιόπιστα αποτελέσματα και τα αμερόληπτα συμπεράσματα.

Άλλα στοιχεία που προέκυψαν από τις εθνικές εκθέσεις

97. Επίσης, είναι δυνατό να διατυπωθούν ορισμένες προσήκουσες παρατηρήσεις όσον αφορά τις εθνικές εκθέσεις αξιολόγησης, σχετικά με τους στόχους και τα αποτελέσματα της αξιολόγησης:

a) Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης όσον αφορά τον αντίκτυπο σε άτομα ήταν συχνά ποιοτικής φύσεως. Δεν είχαν εκτιμηθεί σε όλες τις περιπτώσεις οι απροσδόκητες συνέπειες.

(1) Το σημείο αυτό αναφέρεται πρωτίστως στην ισότητα των φύλων.

(2) Συγκεκριμένη έκθεση, σ. 173.

(3) Τα συνδυασμένα μέτρα περιλαμβάνουν εντατική παροχή συμβουλών και κατάρτιση, επαγγελματική πείρα και ενέργειες κατάρτισης και κίνητρα για απασχόληση και κατάρτιση.

(4) Ό. π., σ. 122.

(5) Σημείο 3.2.8.

(6) Ό. π., σ. 86.

(7) Ό. π., σ. 144.

- β) Οι πλευρές του αντίκτυπου ποιοτικότερης φύσης ⁽¹⁾, τα ονομαζόμενα ήπια αποτελέσματα (soft outcomes), δεν είχαν εξεταστεί συστηματικά.
- γ) Εκτός από τις ολοκληρωμένες ή τις μεικτές προσεγγίσεις, ελάχιστες γενικής φύσεως αναφορές μπορούν να εξαχθούν από τις αξιολογήσεις σχετικά με την απόδοση των επιμέρους μέτρων.
- δ) Δεν αξιολογήθηκαν συστηματικά σημαντικοί παράγοντες όπως η συμβολή στη βιώσιμη ανάπτυξη και την κοινωνικοοικονομική συνοχή.
- δ) Ομάδες-στόχοι, όπως οι μακροχρόνια άνεργοι και οι νέοι που επιζητούν να ενταχθούν στο εργατικό δυναμικό, δεν αποτέλεσαν συστηματικά αντικείμενο συγκεκριμένων συμπερασμάτων στο πλαίσιο της αξιολόγησης των συγχρηματοδοτούμενων μέτρων.
- στ) Μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις ήταν δυνατή η σύγκριση των προσδοκιών με τα αποτελέσματα. Κατά γενικό κανόνα, η αξιολόγηση παρακολουούταν από την έλλειψη συγκεκριμένων αρχικών στόχων και δεικτών καθώς και από το ότι δεν υπήρχαν ακριβείς πληροφορίες.
- ζ) Η συμπληρωματικότητα μεταξύ των ενεργειών του ΕΚΤ και άλλων δράσεων μόνον σπάνια ελήφθη υπόψη προκειμένου να ερμηνευθούν ορισμένα αποτελέσματα. Η σημασία της αύξησης της παραγωγικότητας ορισμένων επιμέρους δικαιούχων του ΕΚΤ, όσον αφορά τα οφέλη που αποκόμισαν οι εταιρείες που τους απασχολούσαν, δεν εξετάστηκε σχεδόν ποτέ αμέσως.

98. Στις εθνικές εκθέσεις που επελέγησαν δειγματοληπτικά δεν παρουσιάζεται πάντα η ανάλυση σε βάθος του αντίκτυπου των παρεμβάσεων του ΕΚΤ στις εθνικές πολιτικές. Ωστόσο, αφήνουν γενικώς να εννοηθεί ότι το ΕΚΤ άσκησε επίδραση στην ανάπτυξη των ΕΠΑΕ και, σε ορισμένες περιπτώσεις, αναφέρθηκε συγκεκριμένη, άμεση επίδραση. Ωστόσο, σε ορισμένες άλλες περιπτώσεις, πραγματοποιήθηκε διαφορετική αξιολόγηση, συγκεκριμένα ότι είναι δυσχερές να καταδειχθεί ότι το ΕΚΤ οδήγησε στο να σημειωθούν μεταβολές στις ΕΠΑΕ.

99. Κάθε εθνική έκθεση αξιολόγησης καθώς και η συγκεκριμολογική έκθεση περιγράφουν, κατά το μάλλον ή ήττον εκτενώς, τους αντίκτυπους στα συστήματα όσον αφορά τις υπηρεσίες σε θέματα απασχόλησης, την αρχική εκπαίδευση και κατάρτιση, τη διαρκή εκπαίδευση και κατάρτιση, τα συστήματα πιστοποίησης και τους μηχανισμούς πρόληψης των αναγκών. Οι αντίκτυποι στα συστήματα αφορούσαν συχνά πιο συγκεκριμένο πλαίσιο πολιτικής. Γενικώς, ήταν δυσχερές ο εντοπισμός του καθαρού αντίκτυπου των πράξεων του ΕΚΤ ⁽²⁾. Μόνον σε εξαιρετικές περιπτώσεις ήταν πράγματι περιγεγραμμένα τα όρια του καθαρού αντίκτυπου ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Για παράδειγμα, η απόκτηση προσόντων και τα δύσκολο να υπολογιστούν ποσοτικά αποτελέσματα που παρουσιάστηκαν στην έκθεση αξιολόγησης του Ηνωμένου Βασιλείου (που παρουσίαζε τη «διανυθείσα απόσταση προς την αγορά εργασίας»).

⁽²⁾ Αυτό αναφέρθηκε, επίσης, από ορισμένους αξιολογητές (Ισπανία και Ιταλία).

⁽³⁾ Για παράδειγμα, οι περιπτώσεις που σημειώθηκαν στην Ισπανία.

100. Όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ), στις εκθέσεις αξιολόγησης δόθηκε έμφαση στη θετική επίδραση που άσκησε το ΕΚΤ σε ορισμένα κράτη μέλη, όπως στην Ελλάδα, τη Γαλλία, την Ιταλία, την Πορτογαλία και την Ισπανία. Ωστόσο, επισημάνθηκε ότι, στην περίπτωση της Γερμανίας, η προσέγγιση εκ των άνω προς τα κάτω που σχετίζεται με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση, ήταν δυνατό να αντιβεί στην προσέγγιση εκ των κάτω προς τα άνω του ΕΚΤ ⁽⁴⁾. Σε γενικότερο επίπεδο, η συγκεκριμολογική έκθεση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η ΕΣΑ παρείχε ένα ισχυρότερο πλαίσιο στρατηγικής για τον προγραμματισμό των παρεμβάσεων του ΕΚΤ ⁽⁵⁾.

101. Όσον αφορά την κοινοτική προστιθέμενη αξία, οι εθνικές εκθέσεις αξιολόγησης συνέβαλαν στο να προκύψουν ορισμένα σημαντικά αποτελέσματα ⁽⁶⁾, παρά το γεγονός ότι ορισμένες εθνικές εκθέσεις δεν πραγματοποιήθηκαν ορισμένα από τα συγκεκριμολογικά θέματα.

102. Σπάνια εξετάστηκαν λεπτομερώς οι οικονομικές συνέπειες των επιλογών πολιτικής. Η συγκεκριμολογική έκθεση περιλαμβάνει υπολογισμό του κόστους κατά μονάδα σχετικά με ορισμένα μέτρα, αυτό όμως βασίζεται σε μη ικανοποιητικά στοιχεία. Στις περιπτώσεις που αντιμετωπίστηκαν θέματα κόστους, φαίνεται ότι καταδείχθηκαν ενδεχομένως σοβαρά ευρήματα, που αξίζει να αναλυθούν περαιτέρω. Για παράδειγμα, σχετικά με την Ισπανία, διατυπώνεται ο ισχυρισμός ότι: «Αυτός ο σχεδόν διπλασιασμός των πόρων λόγω του ΕΚΤ, οδήγησε, σύμφωνα με ορισμένους εμπειρογνώμονες, στη διασπάθιση σημαντικών ποσών. Η σημαντικότερη πηγή κεφαλαίων χρησιμοποιήθηκε για τη διεύρυνση πράξεων και όχι τόσο για τη θέσπιση νέων μέτρων». Ομοίως, σχετικά με την Ιταλία, διατυπώθηκε ο ισχυρισμός ότι υπήρχαν σημαντικά έξοδα πράξεων σχετιζόμενα με το ΕΚΤ, τα οποία αφορούσαν θέματα εκτέλεσης και έξοδα σχετιζόμενα με την ενίσχυση της εταιρικής σχέσης και την εφαρμογή νέων πρακτικών διαχείρισης ⁽⁷⁾.

Καταλληλότητα του πλαισίου της αξιολόγησης

103. Στους ΟΕ προσδιορίστηκαν τα κατωτέρω κύρια θέματα αξιολόγησης: Τα κύρια χαρακτηριστικά και οι υλοποιήσεις για την περίοδο προγραμματισμού 1994-1999, ο αντίκτυπος του ΕΚΤ έναντι των εθνικών πολιτικών και η αποτελεσματικότητα και ο αντίκτυπος των πράξεων του ΕΚΤ σε άτομα και σε συστήματα.

⁽⁴⁾ Ένα τέτοιο παράδειγμα επισημάνθηκε στην περίπτωση της Γερμανίας.

⁽⁵⁾ Συγκεκριμένα, η ΕΣΑ προωθεί ισχυρότερους δεσμούς μεταξύ των μηχανισμών χρηματοδότησης προγραμμάτων της ΕΕ και άλλων μέσων άσκησης πολιτικής, κανονισμούς και εθνικά προγράμματα, συμπεριλαμβανομένων των παθητικών πολιτικών στον τομέα της αγοράς εργασίας.

⁽⁶⁾ Για παράδειγμα, στην περίπτωση της Γερμανίας: Υποστήριξη στους στόχους που έχουν ως επίκεντρο μειονεκτούντα τμήματα του πληθυσμού, τη βιώσιμη ανάπτυξη, την ισότητα των ευκαιριών και τα αποτελέσματα οικονομικής μόχλευσης για τα νέα ομόσπονδα κρατίδια. Ομοίως, διάφορα άλλα θέματα αναδείχθηκαν σε άλλες εθνικές εκθέσεις.

⁽⁷⁾ Εθνική έκθεση, σ. 95.

104. Η Επιτροπή κατάρτισε έκθεση σχετικά με τις μεθόδους, η οποία δημοσιεύθηκε ένα χρόνο αργότερα, προκειμένου να παράσχει κριτική εξέταση των μεθοδολογιών που θεσπίστηκαν για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και των επιδράσεων που αυτές άσκησαν σε άτομα και συστήματα. Σκοπός της έκθεσης αυτής ήταν η προετοιμασία του εδάφους για τις μελλοντικές αξιολογήσεις, είναι όμως αμφισβητήσιμο κατά πόσο πράγματι επιτεύχθηκε αυτός ο στόχος. Η έκθεση αυτή εμφανίζει διάφορες αδυναμίες. Η κατάρτισή της δεν βασίστηκε σε επαρκώς εμπεριστατωμένη έρευνα όσον αφορά τις μεθόδους που εφαρμόστηκαν κατά την εκτίμηση του καθαρού αντίκτυπου σε άτομα. Όσον αφορά την αξιολόγηση του αντίκτυπου στα συστήματα, προτείνει ένα μοντέλο για την ταξινόμηση των δαπανών του ΕΚΤ και των προσδοκούμενων συναφών επιπτώσεων (ικανότητα, δεξιότητα και δεκτικότητα) (1), παρά το γεγονός ότι ορισμένα θέματα δεν έχουν αντιμετωπιστεί ακόμη (βλέπε σελίδα 35 της έκθεσης).

105. Η έκθεση σχετικά με τις μεθόδους, στον τομέα του ΕΚΤ (Μεθόδοι για την πολιτική και στρατηγική αξιολόγηση στον τομέα του ΕΚΤ) (2), δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένες συστάσεις όσον αφορά την ανάλυση της πολιτικής, και περιορίζεται απλώς και μόνο σε μια αναφορά στο MEANS. Ομοίως, δεν αναφερόταν στη μέθοδο που πρέπει να ακολουθείται για την επιλογή των κατάλληλων δεικτών σε διάφορα στρατηγικά επίπεδα.

106. Πρέπει να διατυπωθεί η παρατήρηση ότι τα σημαντικά στοιχεία που αφορούν ορισμένα καθήκοντα αξιολόγησης δεν προσδιορίζονται πάντοτε σαφώς στους ΟΕ. Για παράδειγμα: Η περιγραφή των καθηκόντων όσον αφορά την αποτελεσματικότητα είναι κάθε άλλο παρά συγκεκριμένη, ιδίως όσον αφορά τις υποκείμενες έννοιες, την επιλογή των μηχανισμών για τη μέτρηση του αντίκτυπου και των τεχνικών αξιολόγησης που πρέπει να εφαρμόζονται. Συγκεκριμένα, δεν δόθηκε καμία συγκεκριμένη ένδειξη όσον αφορά τις μεθόδους συναγωγής γενικών συμπερασμάτων, σε επίπεδο ΕΕ, σχετικά με τον άμεσο αντίκτυπο σε άτομα, από τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων στα διάφορα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο της διατύπωσης των καθηκόντων δεν δόθηκε αρκετή προσοχή στην πιθανή αναντιστοιχία μεταξύ των ποσοτικών στόχων και των διαθέσιμων στοιχείων. Εξάλλου, δεν προβλέφθηκε συγκεκριμένη ενέργεια για την αξιολόγηση του αντίκτυπου σε άτομα όταν οι δείκτες δεν έχουν καθοριστεί συγκεκριμένα, ή όταν δεν πραγματοποιήθηκαν πρόσφατα συγκεκριμένες στατιστικές αξιολογήσεις. Τα υπόλοιπα μεθοδολογικά έγγραφα, τα οποία καταρτίστηκαν μετά τους ΟΕ, δεν περιλαμβάνουν επίσης τις επιθυμητές διευκρινίσεις.

107. Οι μεταβολές στον προγραμματισμό δεν εξετάστηκαν πάντοτε δεόντως. Για παράδειγμα, αυτό το θέμα δεν εθίγη στις μελέτες που αφορούσαν τη Βόρεια Ιρλανδία, την περιοχή Merseyside και την Ισπανία. Ακόμη και στις περιπτώσεις που αναφέρθηκαν οι μεταβολές στον προγραμματισμό, κάθε άλλο παρά έτυχαν της βέλτιστης επεξεργασίας. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ο αξιολογητής δεν παρείχε σαφή αξιολόγηση των σχετικών τροποποιήσεων και της καταλληλότητάς τους (3).

108. Η Επιτροπή δεν πρόβλεψε σε έρευνα πριν από την αξιολόγηση ή σε άσκηση αναγνώρισης και αυτό κατέστησε ακόμη δυσχερέστερη την πρόβλεψη, από την πλευρά της, των προβλημάτων που θα αντιμετώπιζαν οι αξιολογητές.

109. Δεν υπάρχουν σαφή αποδεικτικά στοιχεία ότι η διευθύνουσα ομάδα γνώριζε επαρκώς ότι οι εθνικοί αξιολογητές δεν διέδξαν παρά ελάχιστα στοιχεία, ούτε τον αντίκτυπο που αυτό θα είχε

στην ποιότητα των τελικών αξιολογήσεων ή στα προβλήματα σχετικά με τις καθυστερήσεις. Η διευθύνουσα ομάδα δεν έλαβε διορθωτικά μέτρα για την αντιμετώπιση αυτού του θέματος.

110. Όπως και στην περίπτωση της αξιολόγησης σχετικά με το στόχο αριθ. 1, είναι αναγκαίο να βελτιωθεί η εποπτεία από την Επιτροπή της διαδικασίας αξιολόγησης (βλέπε σημείο 75).

Συμπερασματικές συστάσεις της αξιολόγησης

111. Οι συστάσεις, σχετικά με τα περισσότερα κράτη μέλη, που προέκυψαν από την εκ των υστέρων αξιολόγηση για την περίοδο 1994-1999, αφορούσαν κυρίως τα συστήματα και τις διαδικασίες διαχείρισης. Σχετίζονται με ποικίλα θέματα και είναι γενικώς ορθά προσαρμοσμένες στις συγκεκριμένες καταστάσεις.

112. Μικρότερος αριθμός συστάσεων για την περίοδο 2000-2006 αφορούσε το περιεχόμενο των συγχρηματοδοτούμενων πολιτικών. Στις περιπτώσεις που διατυπώθηκαν συστάσεις του είδους αυτού, φαίνεται ότι είναι σημαντικές (4).

113. Στη συγκεκριμένη έκθεση καταρτίστηκε πίνακας των πλεονεκτημάτων και των αδυναμιών για κάθε στόχο (5) και διατυπώθηκαν κύριες συστάσεις για την περίοδο 2000-2006 καθώς και την περίοδο μετά το 2006 (6). Οι δηλώσεις αυτές είναι μάλλον γενικού χαρακτήρα, παρά το γεγονός ότι φαίνεται να είναι βάσιμες σε ορισμένες περιπτώσεις. Για παράδειγμα, όταν καταδεικνύονται πιθανές διαφορές μεταξύ της ΕΕ-15 και της ΕΕ-10 ή στην περίπτωση ανταπόκρισης της πολιτικής σε συνάρτηση με τις διαφορές που αφορούν εδαφικά χαρακτηριστικά.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

114. Η διαδικασία αξιολόγησης έχει καθοριστική σημασία όσον αφορά την παροχή πληροφοριών και κρίσεων σχετικά με την καταλληλότητα, τη συνάφεια, την οικονομία, την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και τον αντίκτυπο των παρεμβάσεων της ΕΕ. Κατ' αυτό τον τρόπο, μπορεί να ενισχύει μια διαδικασία λήψης αποφάσεων για τον καθορισμό πολιτικών προτεραιοτήτων και την κατανομή των πόρων. Ωστόσο, προκειμένου η διαδικασία να είναι επιτυχής, πρέπει να τηρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, συγκεκριμένα, ο καθορισμός σαφών στόχων για τις πολιτικές και τα προγράμματα, καθώς και ο τακτικός καθορισμός δεικτών απόδοσης που να είναι πλήρεις, αξιόπιστοι, και σχετικοί με τους στόχους. Επιπλέον, είναι αναγκαίο να εξασφαλιστεί ότι οι πόροι που είναι διαθέσιμοι για τη διεξαγωγή της διαδικασίας είναι κατάλληλοι για το σκοπό, τόσο από πλευράς χρόνου όσο και τεχνικών αρμοδιοτήτων.

(4) Ορισμένα παραδείγματα είναι τα εξής: Είναι αναγκαία η ενίσχυση της σχέσης μεταξύ των στόχων του σχεδιασμού και του τοπικού κοινωνικοοικονομικού πλαισίου (Ιταλία), βελτίωση της στόχευσης των δικαιούχων (Γαλλία), επέκταση των ολοκληρωμένων προσεγγίσεων παρέμβασης (Ηνωμένο Βασίλειο), διεύρυνση της εμβέλειας των προγραμμάτων σε περισσότερο καινοτόμες και παράτολμες πράξεις (Ισπανία), ενίσχυση των ενεργειών πρόβλεψης στον τομέα της κατάρτισης (Ισπανία), μεγαλύτερη προσοχή στις μειονεκτικές περιφέρειες, δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση σε συνιστώσες όπως η ανεργία, η μακροχρόνια ανεργία και ο κοινωνικός αποκλεισμός (Ισπανία).

(5) Συγκεκριμένη έκθεση, σ. 188-189 για τους στόχους αριθ. 1 και αριθ. 3.

(6) Ο. π., σ. 198-204.

(1) Έκθεση σχετικά με τις μεθόδους, σ. 24-40.

(2) Έκθεση σχετικά με τις μεθόδους, σ. 44-49.

(3) Βλέπε αξιολογήσεις σχετικά με τη Γαλλία, την Ισπανία και την Ιταλία.

115. Με τον υπό εξέταση έλεγχο που διενήργησε το Συνέδριο σχετικά με τις εκ των υστέρων αξιολογήσεις, επισημάνθηκαν ορισμένες σημαντικές ανεπάρκειες στη συνολική προσέγγιση που υιοθετήθηκε, καθώς και στην ποιότητα των εκτιμήσεων που έγιναν:

- α) οι στόχοι που τέθηκαν κατά την περίοδο προγραμματισμού 1994-1999 στερούνταν σαφήνειας και συνοχής·
- β) μολονότι οι διαθέσιμοι δείκτες απόδοσης ήταν ελάχιστοι, ελάχιστα μέτρα ελήφθησαν για την αντιμετώπιση αυτής της ανεπάρκειας, συγκεντρώνοντας, για παράδειγμα, συμπληρωματικά ποσοτικά στοιχεία·
- γ) συνεπεία αυτού, δεν επιτεύχθηκε πάντα το κατάλληλο ισοζύγιο μεταξύ ποσοτικής και ποιοτικής ανάλυσης·
- δ) αυτή η κατάσταση είχε ως αποτέλεσμα την εξαγωγή συμπερασμάτων που δεν βασίζονταν σε κατάλληλες αναλύσεις·
- ε) συγχρόνως, ορισμένα θέματα, που άξιζε να τύχουν επεξεργασίας σε εκ των υστέρων αξιολόγηση, όπως οι απροσδόκητες συνέπειες, η σύγκλιση και τα προτεινόμενα θέματα κατά κράτος μέλος, δεν αντιμετωπίστηκαν σε όλες τις περιπτώσεις στο πλαίσιο της αξιολόγησης.

116. Όσον αφορά τα διάφορα θέματα των αξιολογήσεων, μπορούν να εξαχθούν τα παρακάτω συμπεράσματα σχετικά με την αξιολόγηση του στόχου αριθ. 1:

- α) Στο πλαίσιο της αξιολόγησης της καταλληλότητας των στρατηγικών που χαράχθηκαν, η ανάλυση χαρακτηρίζεται από ορισμένες σοβαρές διαφορές σχετικά με τα στοιχεία, σύμφωνα με ό,τι δημοσιεύθηκε στη συγκεκριαιωτική έκθεση, όσον αφορά τη σύγκριση μεταξύ των δαπανών του σχεδιασμού και των υπολογιζόμενων πραγματικών δαπανών. Ακόμη κι αν ληφθούν υπόψη οι περιορισμοί σχετικά με τα διαθέσιμα στοιχεία, θα μπορούσε να είχε επιχειρηθεί πιο εμπεριστατωμένη ανάλυση προκειμένου να προκύψουν περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα που σχετίζονται με τις δαπάνες των ΔΤ.
- β) Η εξέταση της αποτελεσματικότητας ήταν πλημμελής λόγω, μεταξύ άλλων, μη ενδεδειγμένης ή ανεπαρκούς ανάλυσης και δεδομένου ότι δεν ελήφθησαν υπόψη ορισμένα σημαντικά και συναφή συμπεράσματα που περιλάμβαναν οι θεματικές μελέτες.
- γ) Η εξέταση της αποδοτικότητας περιορίστηκε στη διατύπωση ορισμένων γενικών παρατηρήσεων, ενώ δεν επιτεύχθηκε η αξιολόγηση των στόχων σχετικά με τον καθορισμό στοιχείων αναφοράς κόστους και την εξέταση του θέματος της ποιότητας της διαχείρισης των σχεδίων μεγάλης εμβέλειας.
- δ) Όσον αφορά την αξιολόγηση του αντίκτυπου των μέτρων, η αξιολόγηση βασίστηκε πρωτίστως στη χρήση μοντέλων μακροοικονομικών μεγεθών, τα οποία εμφανίζουν ορισμένους περιορισμούς. Το συγκεκριμένο μακροοικονομικό μοντέλο που χρησιμοποιήθηκε (HERMIN), δεν επέτρεπε τις αναγκαίες προσαρμογές που πρέπει να ληφθούν υπόψη σχετικά με τις ιδιαιτερότητες των οικονομιών που αξιολογούνταν (όπως η ύπαρξη σημαντικού τουριστικού τομέα). Επιπλέον, στην εκτίμηση ορισμένων βασικών συνιστωσών υπήρχαν καθοριστικοί περιορισμοί (όπως ήταν η επιλογή υποκατάστατων στοιχείων που είχαν ληφθεί από μελέτες της οικονομίας των ΗΠΑ για τον υπολογισμό της εξωτερικής ελαστικότητας, αντί των πραγματικών

στοιχείων για τις οικείες περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία δεν ήταν διαθέσιμα).

Όσον αφορά την αξιολόγηση του στόχου αριθ. 3, βασιζόταν εν μέρει σε μη αξιόπιστα ή ελλιπή στοιχεία, ενώ υπήρχαν σημαντικές αναντιστοιχίες μεταξύ των παρεχόμενων στοιχείων και των αντίστοιχων παρατηρήσεων. Εξάλλου, ορισμένες υποθέσεις που είχαν προβληθεί δεν βασίζονταν σε στοιχεία που να πείθουν, δημιουργώντας κατ' αυτό τον τρόπο αμφισβητήσεις σχετικά με τη μεθοδολογία που εφαρμόστηκε για τη διαμόρφωσή τους.

117. Πολλές από τις ανεπάρκειες των αξιολογήσεων μπορούν να αναχθούν στις περιστάσεις υπό τις οποίες πραγματοποιήθηκαν, συγκεκριμένα στις περιορισμένες διαθέσιμες πληροφορίες και στις δυσχέρειες λόγω των στενών χρονικών ορίων που τέθηκαν. Αυτοί οι περιορισμοί θα έπρεπε να είναι δυνατό να προβλεφθούν και είτε έπρεπε να είχαν χορηγηθεί οι αναγκαίοι πόροι για την άσκηση της αξιολόγησης, είτε το εύρος της αξιολόγησης έπρεπε να είχε περιοριστεί σε ό,τι ήταν περισσότερο εφικτό. Εξάλλου, είναι αναγκαίο να βελτιωθεί η εποπτεία από την Επιτροπή της διαδικασίας αξιολόγησης.

118. Ωστόσο, οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις παρείχαν ορισμένες αξιόλογες εμβυθύνσεις, ιδίως στα συστήματα διαχείρισης στα οποία βασίζεται η εκτέλεση των ΔΤ. Εντούτοις, η Επιτροπή αντιμετώπισε σοβαρές δυσχέρειες κατά την παροχή της επιθυμητής σε βάθος ανάλυσης της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και του αντίκτυπου των ταμείων, λόγω, ως επί το πλείστον, των περιορισμένων ορίων της προσέγγισης που υιοθετήθηκε και περιορισμών σχετικά με τη διαθεσιμότητα των στοιχείων. Η τελευταία δυσχέρεια δεν προβλέφθηκε δεόντως κατά την έναρξη της άσκησης της αξιολόγησης. Στα προβλήματα αυτά προστέθηκαν ορισμένες αδυναμίες στο πλαίσιο της εποπτείας της διαδικασίας από την Επιτροπή. Κατά συνέπεια, μολονότι διατυπώθηκαν ορισμένες αξιόλογες και χρήσιμες συστάσεις ως βασικά δεδομένα για τις μελλοντικές περιόδους προγραμματισμού, η Επιτροπή δεν μπόρεσε να επωφεληθεί πλήρως από την πείρα που αποκόμισε από την περίοδο προγραμματισμού 1994-1999.

ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

119. Απαιτείται να πραγματοποιηθεί, σχετικά επειγόντως, επανεκτίμηση της εμβέλειας, καθώς και των διαδικασιών και της μεθόδου που εφαρμόστηκαν στο πλαίσιο των εκ των υστέρων αξιολογήσεων, πριν από την κατάρτιση της νέας σειράς συμβάσεων για τις αξιολογήσεις εκ των υστέρων, στο τέλος της τρέχουσας περιόδου προγραμματισμού 2000-2006.

120. Για τη βελτίωση της διαδικασίας αξιολόγησης, είναι αναγκαίο να τεθούν σε εφαρμογή καλύτερες διαδικασίες ποιοτικού ελέγχου και να εφαρμόζονται πράγματι από την Επιτροπή, έτσι ώστε τα προβλήματα που αντιμετωπίζονται στο πλαίσιο των υπό εξέταση αξιολογήσεων να μην επανεμφανιστούν στο μέλλον στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις. Οι διαδικασίες του είδους αυτού πρέπει να εξασφαλίζουν τα εξής:

- α) ότι συγκεντρώνονται τακτικά σημαντικά και αξιόπιστα στοιχεία και είναι διαθέσιμα σε κάθε στάδιο της διαδικασίας αξιολόγησης·
- β) ότι οι όροι εντολής είναι επαρκείς και προβλέπουν την εφαρμογή κατάλληλης μεθοδολογίας από τους εργολήπτες·
- γ) ότι στο πλαίσιο των διαδικασιών αξιολόγησης παρέχονται επαρκείς πόροι και χρόνος·

δ) ότι πραγματοποιείται κατάλληλη παρακολούθηση και εποπτεία από την Επιτροπή ώστε να εξασφαλίζεται η καθολική ποιότητα της διαδικασίας.

121. Δεύτερον, απαιτείται να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην επιλογή κατάλληλων τεχνικών για την εκτίμηση και τη μέτρηση του οικονομικού αντικτύπου. Εάν για την ανάλυση του αντικτύπου των διαρθρωτικών ταμείων εφαρμόζεται μέθοδος βάσει μακροοικονομικού μοντέλου, πρέπει να προσαρμοστεί προκειμένου να ληφθούν δεόντως υπόψη τα χαρακτηριστικά των υπό εξέταση οικονομιών. Αυτή η θεώρηση είναι ιδιαίτερα σημαντική στην περίπτωση που η αξιολόγηση θα απαιτηθεί να επεκταθεί, προκειμένου να καλύψει δέκα νέα κράτη μέλη. Λαμβανομένου αυτού υπόψη, το Συνέδριο θεωρεί ότι πρέπει να πραγματοποιηθεί επανεκτίμηση της καταλληλότητας της μεθόδου που βασίζεται σε μοντέλο μακροοικονομικού μεγέθους (π.χ. όπως εκείνη που βασίζεται στο μοντέλο HERMIN). Η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει κατά πόσο θα μπορούσε να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στα μοντέλα που βασίζονται στη χρήση μικροδεδομένων τα οποία απορρέουν από τα σχέδια. Επίσης, είναι πιθανό η μεγαλύτερη εμβάθυνση κατά την αξιολόγηση ορισμένων συγκεκριμένων θεμάτων, να είναι δυνατό να οδηγήσει ευχερέστερα στον εντοπισμό της βέλτιστης πρακτικής και να παρέχει επιπλέον εμβάθυνση σε συγκεκριμένα θέματα, όπως είναι για παράδειγμα ο αντίκτυπος της ομαδοποίησης (clustering) ή η σπουδαιότητα των πόλων ανάπτυξης στο πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης, σε σχέση με τον καθολικό στόχο της σύγκλισης.

122. Τρίτον, απαιτείται να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στην καθιέρωση συσχετίσεων μεταξύ των εκ των υστέρων αξιολογήσεων και των θεματικών μελετών, και να εξασφαλιστεί ότι τα αποτελέσματα είναι συναφή μεταξύ τους. Εάν τα αποτελέσματα φαίνεται ότι δεν είναι συμβατά, τότε αυτό το θέμα απαιτεί ειδική αντιμετώπιση. Στο πλαίσιο των υπό εξέταση αξιολογήσεων, στις περιπτώσεις που αναπτύχθηκαν από τους αξιολογητές συσχετίσεις, η ποιότητα της αξιολόγησης βελτιώθηκε αισθητά.

123. Τέταρτον, μπορούν να διατυπωθούν ορισμένες συστάσεις για τις μελλοντικές αξιολογήσεις, ειδικότερα για τις περιφέρειες του στόχου αριθ. 1, συγκεκριμένα οι εξής:

α) Απαιτείται να εστιάσει ειδικά η προσοχή στους λόγους για τους οποίους οι εισφορές του ιδιωτικού τομέα στα σχέδια των διαρθρωτικών ταμείων διαφέρουν αισθητά από κράτος μέλος σε κράτος μέλος. Αυτό μπορεί να διαφωτίσει σημαντικά τους

διάφορους παράγοντες προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης στις διάφορες περιφέρειες του στόχου αριθ. 1.

β) Ένα άλλο θέμα που αξίζει να διερευνηθεί είναι κατά πόσο πρέπει μελλοντικά να γίνει μια στροφή από το σύστημα δαπανών για επιχορηγήσεις προς τα μέτρα χρηματοοικονομικής τεχνικής, όπως τα ταμεία χορήγησης αρχικών κεφαλαίων και επιχειρηματικών κεφαλαίων, η χορήγηση δανείων και οι επιδοτήσεις επιτοκίων, που μπορεί να αποδειχθούν ως πλέον βιώσιμα και αποδοτικά μακροχρόνια.

γ) Απαιτείται να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στην καθιέρωση κόστους κατά μονάδα και στοιχείων αναφοράς για τα διάφορα είδη σχεδίων.

δ) Επίσης, όπως τόνισαν οι αξιολογητές, είναι αναγκαίο να δοθεί επιπλέον προσοχή στη διαδικασία υποβολής και έγκρισης σχεδίων.

ε) Στις μελλοντικές εκ των υστέρων αξιολογήσεις, τα οικεία υπουργεία ή περιφερειακές αρχές πρέπει να δώσουν μεγαλύτερη σημασία στις εσωτερικές αξιολογήσεις.

124. Τέλος, είναι σημαντικό να ενισχυθεί η ικανότητα της Επιτροπής να εποπτεύει τη διαδικασία αξιολόγησης, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής περίπλοκων μακροοικονομικών μοντέλων. Στο πλαίσιο αυτό, μια δυνατότητα που θα μπορούσε να εξεταστεί είναι το να επιζητήσουν οι οικείες ΓΔ στενότερη συνεργασία με ερευνητικά ιδρύματα και πανεπιστήμια εξειδικευμένα στον τομέα αυτό της αξιολόγησης. Η δέουσα και έγκαιρη εποπτεία των συμβούλων που απασχολούνται βάσει σύμβασης έχει καθοριστική σημασία για την εξασφάλιση της επίτευξης των στόχων και για να προκύψει από τις εκ των υστέρων αξιολογήσεις του είδους αυτού βέλτιστη χρησιμοποίηση των πόρων.

125. Εν κατακλείδι, η άσκηση της εκ των υστέρων αξιολόγησης πρέπει να υπερβεί το επίπεδο της συλλογής διαφόρων εκτιμήσεων, πραγματοποιούμενων σε δεδομένα χρονικά διαστήματα, πρέπει όμως να θεωρείται ως αναπόσπαστο τμήμα μιας συνολικής διαδικασίας και να τυγχάνει της δέουσας διαχείρισης. Αυτό αποτελεί μια άλλη πλευρά, όπου μια στενότερη και μακροχρόνια συνεργασία με ερευνητικά ιδρύματα ή πανεπιστήμια μπορεί να αποφέρει σημαντικό όφελος, παρέχοντας αποτελεσματικότερο πλαίσιο, εντός του οποίου θα ενσωματώνονται οι ειδικές εκθέσεις και συστάσεις που προκύπτουν σε κάθε στάδιο της διαδικασίας αξιολόγησης.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 20ής Ιουλίου 2006.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο
Hubert WEBER
Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Ανάλυση της ενίσχυσης στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων — Διαθέσιμοι πόροι σχετικά με το ΚΠΣ 1994-1999

(εκατομμύρια ευρώ)

	Βέλγιο	Δανία	Γερμανία	Ελλάδα	Ισπανία	Γαλλία	Ιρλανδία	Ιταλία	Λουξεμβούργο	Κάτω Χώρες	Πορτογαλία	Ηνωμένο Βασίλειο	Αυστρία	Φινλανδία	Σουηδία	Σύνολο
Στόχος αριθ. 1	748,50		13 985,30	14 333,90	26 965,80	2 245,40	5 762,30	15 236,20		153,80	14 333,90	2 419,70	171,50			96 356,30
Στόχος αριθ. 2	349,40	123,00	1 604,80		2 474,80	3 866,40		1 498,20	15,40	666,20		4 693,40	104,40	165,40	189,30	15 750,70
Στόχος αριθ. 3/4	476,50	308,40	1 990,00		1 888,60	3 282,20		1 757,40	23,60	1 105,70		3 460,50	408,30	354,10	537,60	15 592,90
Στόχος αριθ. 5α Αλιεία	25,10	143,20	76,30		122,20	194,40		137,60	1,10	47,70		90,80	2,10	23,80	41,40	905,70
Στόχος αριθ. 5β	78,90	55,30	1 257,30		680,40	2 293,30		923,30	6,10	153,70		837,20	424,90	201,00	142,70	7 054,10
Στόχος αριθ. 6														475,90	260,70	736,60
Σύνολο	1 678,40	629,90	18 913,70	14 333,90	32 131,80	11 881,70	5 762,30	19 552,70	46,20	2 127,10	14 333,90	11 501,60	1 111,20	1 220,20	1 171,70	136 396,30

Πηγή: Ειδική έκθεση αριθ. 16/98 (ΕΕ C 347 της 16.11.1998).

Ανάλυση της ενίσχυσης στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων — Διαθέσιμοι πόροι σχετικά με τις κοινοτικές πρωτοβουλίες 1994-1999 ⁽¹⁾

(εκατομμύρια ευρώ)

Interreg II	3 562,3
Leader II	1 777,2
ADAPT	1 646,4
PME	1 092,5
URBAN	894,5
PESCA	301,5
Rechar II	465,0
Resider II	610,9
REFEX	609,2
EMPLOI	1 858,5
Konver	734,9
REGIS II	615,0
PEACE	303,1
Σύνολο	14 471,0

(¹) Ονομασίες προγραμμάτων σχετιζόμενων με τα διαρθρωτικά ταμεία: περαιτέρω στοιχεία αναφοράς μπορούν να αναζητηθούν στον προϋπολογισμό της Επιτροπής, υποτιμήματα Β2.

Πηγή: Ειδική έκθεση αριθ. 16/98 (ΕΕ C 347 της 16.11.1998).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

ΑΕγχΠ και ποσοστό απασχόλησης

1. Πραγματοποιήθηκαν πολλαπλές αναλύσεις παλινδρόμησης προκειμένου να ελεγχθεί η δήλωση που περιλαμβάνει η συγκεκριμένη έκθεση ότι «η αύξηση των επιπέδων του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ δεν υπήρξε, γενικώς, αποτέλεσμα της αύξησης των ποσοστών της απασχόλησης που απορρέει από τη δημιουργία θέσεων εργασίας»⁽¹⁾.

2. Αυστηρά για λόγους συγκρισιμότητας, τα ίδια στοιχεία που δημοσιεύθηκαν στη συγκεκριμένη έκθεση χρησιμοποιήθηκαν στην παρούσα ανάλυση. Στην περίπτωση της εξαρτημένης μεταβλητής, χρησιμοποιήθηκε το ποσοστό διακύμανσης του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ για κάθε περιφέρεια του στόχου αριθ. 1 μεταξύ 1993 και 2000, ενώ ως κύριες ερμηνευτικές συνιστώσες χρησιμοποιήθηκαν τα ποσοστά διακύμανσης του ποσοστού της απασχόλησης καθώς και το ποσοστό της ανεργίας για τις ίδιες περιφέρειες και σχετικά με τα δύο έτη 1993 και 1999, όπως δημοσιεύθηκε στην έκθεση. Τα αποτελέσματα παρέχονται στον πίνακα 1.

Πίνακας 1⁽¹⁾

Παλινδρόμηση των διακυμάνσεων του κατά κεφαλή του ΑΕγχΠ όσον αφορά την αυξομείωση των ποσοστών της απασχόλησης (CEMPL) και των ποσοστών της ανεργίας (CUNEMP)

Παλινδρομούσα	Συντελεστής	Τυπικό σφάλμα	Λόγος T	[Πιθ.]
C1	1,7615	1,2361	1,4251	[0,161]
CEMPL	0,24563	0,14237	1,7252	[0,092]
CUNEMP	0,051927	0,027418	1,8939	[0,065]
BE	- 16,8803	6,2156	- 2,7158	[0,009]
IR	38,2350	6,5314	5,8540	[000]
DX	26,9660	2,9504	9,1398	[000]
R-στο τετράγωνο	0,74449	R-στο τετράγωνο προσαρμοσμένο		0,71546
Τυπικό σφάλμα παλινδρόμησης	6,1411	Στατιστική F (5,44)	25,6414	[000]
Μέσος όρος της εξαρτημένης μεταβλητής	6,3647	Τυπική απόκλιση της εξαρτημένης μεταβλητής		11,5126
Υπόλοιπο ποσό των τετραγώνων	1 659,4	Εξίσωση της λογαριθμικής πιθανότητας		- 158,5015
Κριτήριο πληροφοριών Akaike	- 164,5015	Κριτήριο Schwarz Bayesian		- 170,2376
Στατιστική DW	2,3210			

(¹) Για τον κατ' εκτίμηση υπολογισμό χρησιμοποιήθηκαν 50 παρατηρήσεις. BE, IR και DX είναι οι ενδεικτικές μεταβλητές για το Βέλγιο, την Ιρλανδία και τη Γερμανία. Το C1 είναι το σημείο τομής.

3. Από την προκαταρκτική εκτίμηση των στοιχείων, προέκυψε ότι, κατά τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, τρεις συγκεκριμένες περιφέρειες εμφάνιζαν ποσοστά μεταβολής του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ σημαντικά διαφορετικά σε σύγκριση με τις λοιπές περιφέρειες, που έπρεπε να τύχουν ιδιαίτερης μεταχείρισης στο πλαίσιο της παλινδρόμησης, άλλως θα ήταν δύσκολο να εξαχθούν γενικά συμπεράσματα σχετικά με τις υποκείμενες συσχετίσεις. Οι εν λόγω περιφέρειες ήταν η Ιρλανδία, το κατά κεφαλή ΑΕγχΠ της οποίας από 81 % αυξήθηκε σε 115 % του μέσου όρου της ΕΕ κατά τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Η δεύτερη ήταν η περιφέρεια Hainaut του Βελγίου, το κατά κεφαλή ΑΕγχΠ της οποίας σημείωσε ύφεση και από 82 % έφθασε σε 71 %. Η τρίτη κατηγορία σχετίζεται με τις γερμανικές περιφέρειες του στόχου αριθ. 1, το κατά κεφαλή ΑΕγχΠ των οποίων αυξήθηκε και από ένα επίπεδο γύρω στο 50 % προσέγγισε το 70 % του μέσου όρου της ΕΕ κατά το τέλος της περιόδου (για παράδειγμα, στο Thüringen σημειώθηκε αύξηση του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ από 52 % το 1993 σε 70 % το 2000). Προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι ευρείας κλίμακας μεταβολές του είδους αυτού στο κατά κεφαλή ΑΕγχΠ, χρησιμοποιήθηκαν ειδικές στατιστικές μεταβλητές (ή ενδεικτικές) που κατέστησαν δυνατή τη μεταβολή της λειτουργίας για τις τρεις αυτές ευρείες περιφέρειες.

4. Τα αποτελέσματα της παλινδρόμησης που παρουσιάζονται στον πίνακα 1 παρέχουν ορισμένα σημαντικά θέματα που αξίζει να επισημανθούν. Γενικώς, το 74 % της απόκλισης μεταξύ του ποσοστού διακύμανσης του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ οφείλεται στις «ερμηνευτικές» μεταβλητές. Οι δύο κύριες ερμηνευτικές μεταβλητές, δηλαδή η μεταβολή των ποσοστών της απασχόλησης (CEMPL) και η μεταβολή των ποσοστών της ανεργίας (CUNEMP) είναι στατιστικώς σημαντικές. Στην περίπτωση του CEMPL, ο συντελεστής υπολογίζεται ότι είναι 0,24, γεγονός που σημαίνει ότι κάθε αύξηση κατά μία ποσοστιαία μονάδα της απασχόλησης ή του ποσοστού των απασχολούμενων σχετίζεται με τη βελτίωση κατά ένα τέταρτο της ποσοστιαίας μονάδας του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ στις περιφέρειες του στόχου αριθ. 1 –και ως εκ τούτου, εάν δεν υπάρξει καμία άλλη μεταβολή, το ποσό αυτό έρχεται να συμπληρώσει την απόκλιση του ΑΕγχΠ.

(¹) Συγκεκριμένη έκθεση, σ. 62.

5. Αυτό το αποτέλεσμα είναι εκ διαμέτρου αντίθετο με το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε η συγκεκριαιωτική έκθεση και αποτελεί χρήσιμο δείκτη της δυνατότητας που υπάρχει, από την ανάλυση των αποτελεσμάτων στις περιφέρειες του στόχου αριθ. 1 κατά την περίοδο αυτή, του περιορισμού της απόκλισης του ΑΕγχΠ βελτιώνοντας τα ποσοστά της απασχόλησης –που αποτελεί το πλέον σημαντικό αποτέλεσμα από την πλευρά της προοπτικής της πολιτικής.

6. Ένα δεύτερο αξιοσημείωτο στοιχείο στα αποτελέσματα που παρουσιάζονται στον πίνακα 1, σχετίζεται με τον αντίκτυπο που έχουν οι μεταβολές στα ποσοστά ανεργίας στις μεταβολές του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ. Αυτός ο αντίκτυπος (ο οποίος εξετάζεται επίσης στο επόμενο τμήμα) είναι επίσης σημαντικός από στατιστική πλευρά, αλλά ποσοτικώς είναι μάλλον περιορισμένος, σχεδόν αμελητέας αξίας. Η ανεργία σημείωσε οριακή ύφεση γενικώς στις περιφέρειες του στόχου αριθ. 1 και ίσως αυτό αποτελεί το λόγο για την επίτευξη αυτού του αποτελέσματος.

7. Για να τύχει περαιτέρω εκμετάλλευσης η αξιοπιστία των κύριων αποτελεσμάτων που περιλαμβάνει ο πίνακας 1 σχετικά με τον αντίκτυπο των μεταβολών του ποσοστού απασχόλησης και των μεταβολών του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ, ο πίνακας 2 παρέχει την παλινδρόμηση των αποτελεσμάτων για το σύνολο των περιφερειών της ΕΕ των 15, για τις οποίες η Eurostat διέθετε διαρκώς στοιχεία και όχι μόνον για τις περιφέρειες του στόχου αριθ. 1. Τα αποτελέσματα για τις 145 περιφέρειες προέκυψαν από στοιχεία που διέφεραν ελαφρώς από εκείνα του πίνακα 1. Αντί να ληφθεί ακριβώς το ποσοστό της μεταβολής μεταξύ της έναρξης και της λήξης της σχετικής περιόδου, υπολογίστηκε το μέσο ποσοστό της μεταβολής για το σύνολο της περιόδου. Αυτό θεωρήθηκε ότι παρείχε περισσότερο αντιπροσωπευτική συνολική εικόνα των εξελίξεων επί ορισμένα έτη, στη συγκεκριμένη περίπτωση κατά τη διάρκεια της πενταετούς περιόδου μεταξύ 1996 και 2000. (Λόγω του ότι τα στοιχεία ήταν περιορισμένα στις διαθέσιμες στατιστικές, δεν ήταν εφικτή η έναρξη της περιόδου αναφοράς σε προγενέστερο σημείο για ορισμένες περιφέρειες).

Πίνακας 2 ⁽¹⁾

Παλινδρόμηση της μέσης μεταβολής του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ σε σχέση με τη μέση μεταβολή του ποσοστού της απασχόλησης (ACEMPL) και τη μέση μεταβολή του ποσοστού της ανεργίας (ACUNEMP)

Μεταβλητή παλινδρόμησης	Συντελεστής	Τυπικό σφάλμα	Λόγος T	[Πθ.]
C	5,2110	0,12999	40,086	[000]
ACEMPL	0,24119	0,63540	3,7959	[000]
ACUNEMP	- 0,0019479	0,012260	- 0,1588	[0,874]
ID	4,7009	0,85873	5,4743	[000]
LD	5,4309	0,84670	6,4142	[000]
BED	- 0,64276	0,25885	- 2,4831	[0,014]
DED	- 1,3747	0,17517	- 7,8479	[000]
R-στο τετράγωνο	0,62600	R-στο τετράγωνο προσαρμοσμένο		0,60974
Τυπικό σφάλμα παλινδρόμησης	0,84193	Στατιστική F (6,138)		38,4979 [000]
Μέση εξαρτημένη μεταβλητή	5,2359	Τυπική απόκλιση της εξαρτημένης μεταβλητής		1,3477
Υπόλοιπο ποσό τετραγώνων	97,8204	R-στο τετράγωνο προσαρμοσμένο		- 177,2101
Κριτήριο πληροφοριών Akaike	- 184,2101	Κριτήριο Schwarz Bayesian		- 194,6286
Στατιστική DW	1,6353			

(¹) Για τον κατ' εκτίμηση υπολογισμό χρησιμοποιήθηκαν 145 παρατηρήσεις. ID, LD, BED, DED αποτελούν ενδεικτικές μεταβλητές για την Ιρλανδία, το Λουξεμβούργο, το Βέλγιο και τη Γερμανία. Το C αποτελεί σημείο τομής.

8. Από τα αποτελέσματα προκύπτει ότι ο συντελεστής της μέσης μεταβολής που σημειώθηκε στην απασχόληση είναι σχεδόν ο ίδιος όπως και στην προηγούμενη περίπτωση, δηλαδή 0,24, γεγονός που σημαίνει ότι μια αύξηση του ποσοστού της απασχόλησης της τάξης του 1 % τείνει να σχετίζεται με την αύξηση κατά 0,24 % του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ. Αυτό το αποτέλεσμα είναι επίσης σημαντικό από στατιστική πλευρά, όπως και όλη η εξίσωση της παλινδρόμησης (προστέθηκε μια επιπλέον ενδεικτική μεταβλητή για το Λουξεμβούργο, πάλι γιατί η αύξηση στο κατά κεφαλή ΑΕγχΠ από το 161 % το 1996 σε 199 % το 2000, διαφέρει αισθητά από τη μέση απόδοση των λοιπών περιφερειών).

9. Ο αντίκτυπος της μεταβολής που σημείωσε η μεταβλητή του ποσοστού της ανεργίας είναι επίσης ελάχιστος και, στην περίπτωση αυτή, στατιστικώς αμελητέος και αρνητικός. Τα αποτελέσματα αυτά συνεπάγονται ότι ο αντίκτυπος που έχουν οι μεταβολές των ποσοστών ανεργίας στις μεταβολές στο κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ δεν φαίνεται έντονος –πιθανώς διότι οι άνεργοι υπολογίζονται ήδη στο εργατικό δυναμικό και στο μέτρο του ΑΕγχΠ που χρησιμοποιείται, κάθε δε μεταβολή ενός ανέργου σε απασχολούμενο είναι λιγότερο εύκολο να εκτιμηθεί στις στατιστικές αναλύσεις του είδους αυτού. Αναμφισβήτητα, στον τομέα αυτό απαιτείται να διεξαχθούν ευρύτερες έρευνες.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

Αύξηση του ΑΕγχΠ και διαρθρωτικά ταμεία

1. Διενεργήθηκε πολλαπλή ανάλυση της παλινδρόμησης προκειμένου να διερευνηθεί η σχέση μεταξύ της μέσης ετήσιας μεταβολής του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ για τις περιφέρειες του στόχου αριθ. 1 (την εξαρτημένη μεταβλητή) έναντι των πραγματικών κατά κεφαλή δαπανών των ταμείων της ΕΕ στις περιφέρειες του στόχου αριθ. 1 για κάθε κράτος μέλος. Χρησιμοποιούνται τα ίδια στοιχεία και η ίδια χρονική περίοδος (1993-1999) όπως εκείνα που εντοπίστηκαν στη συγκεκριλαιοτική έκθεση της συγκεκριλαιοτικής έκθεσης.

2. Πρέπει να επισημανθεί ότι η προτυποποίηση των ποσοστών μεταβολής αποτελεί, από στατιστική πλευρά, δυσχερές εγχείρημα και, συχνά, παρέχει ελάχιστες διευκρινίσεις σχετικά με τη διακύμανση στο πλαίσιο της εξαρτημένης μεταβλητής. Παρ' όλα αυτά, από τα αποτελέσματα του πίνακα 1 προκύπτει ότι το 53 % της διακύμανσης της εξαρτημένης μεταβλητής οφείλεται στις διαφορές σχετικά με την κατά κεφαλή κατανομή των κεφαλαίων της ΕΕ. Αυτό αποτελεί ένα σημαντικό αποτέλεσμα από στατιστική πλευρά και σημαίνει ότι οι περιφέρειες στις οποίες χορηγήθηκαν υψηλότερες δαπάνες κατά κεφαλή από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ τείνουν επίσης να εμφανίζουν υψηλότερο μέσο ποσοστό αύξησης του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ κατά την εξεταζόμενη περίοδο.

3. Μολονότι το δείγμα είναι μικρό, και αυτό καθιστά τη στατιστική εκτίμηση δυσχερή, καμία από τις έντεκα παρατηρήσεις αποτελεί ένα κράμα πληροφοριών που συνελέγησαν σε μεγάλο αριθμό περιφερειών και, κατά συνέπεια, αντιστοιχεί σε ευρύτερη βάση πληροφόρησης από ό,τι απλώς θα προέκυπτε από τις έντεκα παρατηρήσεις. Αυτό το αποτέλεσμα έρχεται σε αντίθεση με αυτό που παρέχεται στην έκθεση και υποδηλοί ότι στον τομέα αυτό απαιτείται περαιτέρω διερεύνηση. Επίσης, στην παράσταση 1 παρέχεται η καμπύλη των πραγματικών και των κατά παρέκταση αξιών που προκύπτουν από την εν λόγω παλινδρόμηση.

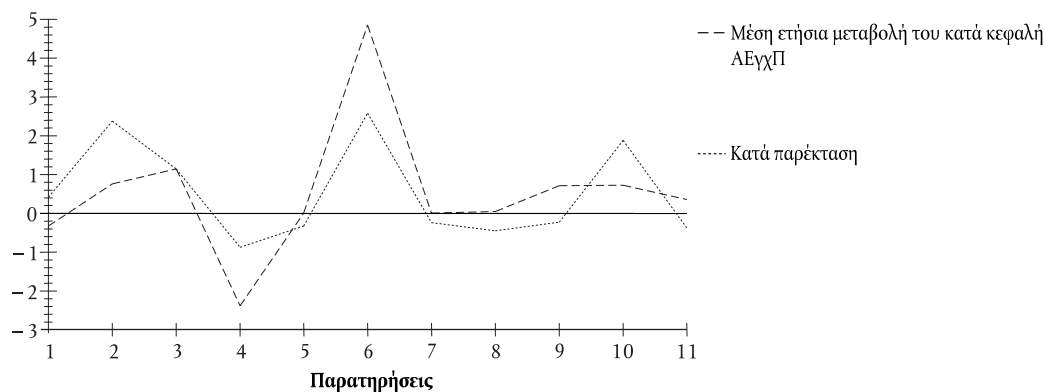
Πίνακας 1

Παλινδρόμηση της μέσης μεταβολής του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ σε σχέση με τη μέση μεταβολή των κατά κεφαλή πιστώσεων που χορηγήθηκαν από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ (EUSFPC)

Μεταβλητή παλινδρόμησης	Συντελεστής	Τυπικό σφάλμα	Λόγος Τ	[Πιθανόν.]
C	- 2,0780	0,90194	- 2,3040	[0,047]
EUSFPC	2,8192	0,88559	3,1834	[0,011]
R-στο τετράγωνο	0,52963	R-στο τετράγωνο προσαρμοσμένο		0,47737
Τυπικό σφάλμα παλινδρόμησης	1,2355	Στατιστική F (1,9)	10,1340	[0,011]
Μέση εξαρτημένη μεταβλητή	0,53688	Τυπική απόκλιση της εξαρτημένης μεταβλητής		1,7089
Υπόλοιπο τετραγώνων	13,7371	Εξίσωση λογαριθμικής πιθανοφάνειας		- 16,8304
Κριτήριο πληροφοριών Akaike	- 18,8304	Κριτήριο Schwarz Bayesian		- 19,2283
Στατιστική DW	1,8219			

Παράσταση 1

Καμπύλη των πραγματικών και των κατά παρέκταση αξιών



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV

Προσομοιώσεις HERMIN και ανεργία

1. Το μοντέλο HERMIN εφαρμόστηκε βάσει «μέσης» υπόθεσης (μέση-μέση) σχετικά με τις επιδράσεις ή την ελαστικότητα της προσφοράς όσον αφορά το ανθρώπινο κεφάλαιο και τις υποδομές. Η αξιοπιστία αυτών των αποτελεσμάτων εξακριβώθηκε με ανάλυση του βαθμού ευαισθησίας βάσει δύο περαιτέρω υποθέσεων:

- «μηδενική-μηδενική»: — ήσσονος σημασίας νεοκλασικές επιδράσεις (μέσω μεταβολών των σχετικών τιμών),
- καμία επίδραση στην προσφορά (σχετικά με τις βελτιώσεις στις υποδομές και το ανθρώπινο κεφάλαιο) ή μικρή ελαστικότητα της απόδοσης και του παράγοντα παραγωγικότητας σχετικά με τις φυσικές υποδομές και το ανθρώπινο κεφάλαιο·
- «υψηλή-υψηλή»: — πολύ πιο σημαντικές επιδράσεις στην προσφορά (όσον αφορά τις φυσικές υποδομές και το ανθρώπινο κεφάλαιο) που εξακολουθούν να ισχύουν και μετά την περίοδο που αφορά το ΚΠΣ.

2. Όσον αφορά την ανεργία, οι προσομοιώσεις HERMIN για την Ανατολική Γερμανία, την Ισπανία, την Ελλάδα, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία οδήγησαν σε μεταβολές στο ποσοστό της ανεργίας, οι οποίες κυμαίνονται σύμφωνα με τις τρεις υποθέσεις. Προκειμένου να αξιολογηθεί καλύτερα η καταλληλότητα των αποτελεσμάτων, το Συνέδριο μετέτρεψε τις μειώσεις (ή τις αυξήσεις) του ποσοστού της ανεργίας σε καθαρές θέσεις που δημιουργήθηκαν (ή απωλέστηκαν). Τα αποτελέσματα της μετατροπής των μειώσεων (ή των αυξήσεων) της ανεργίας σε καθαρές θέσεις που δημιουργήθηκαν (ή απωλέστηκαν) παρέχονται στον πίνακα 1.

Πίνακας 1

Προσομοιώσεις HERMIN

	Καθαρές θέσεις που δημιουργήθηκαν		
	Υπόθεση «μηδενική-μηδενική»	Υπόθεση «μέση-μέση»	Υπόθεση «υψηλή-υψηλή»
Ανατολική Γερμανία	822 308	729 923	635 755
Ισπανία	1 051 135	241 789	- 806 026
Ελλάδα	303 034	190 825	65 969
Ιρλανδία	86 679	64 621	36 335
Πορτογαλία	497 445	250 502	- 253 299

3. Η εγκυρότητα των αποτελεσμάτων απαιτείται να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα των κατωτέρω παρατηρήσεων:
- α) Στην περίπτωση των νέων γερμανικών «Länder», παρά το γεγονός ότι τα στοιχεία εκ των κάτω προς τα άνω εξακολουθούν να είναι ελλιπή, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα αριθμητικά στοιχεία που παρήχθησαν με τη χρήση του μοντέλου HERMIN για τις καθαρές θέσεις που δημιουργήθηκαν φαίνεται, σε όλες τις υποθέσεις, ότι υπερβαίνουν αισθητά τα στοιχεία που παρήχθησαν με άμεση παρακολούθηση των ίδιων των σχεδίων (500 000 θέσεις περίπου δημιουργήθηκαν ή διατηρήθηκαν) ⁽¹⁾.
- β) Όσον αφορά την Ιρλανδία, από τη σύγκριση με άλλα στοιχεία προκύπτει ότι το καθαρό αριθμητικό στοιχείο των 64 621 θέσεων, που οφείλεται στο ΚΠΣ, φαίνεται ότι έχει υποεκτιμηθεί κατά κάποιο τρόπο, σε σύγκριση με τα λοιπά αποδεικτικά στοιχεία. Τα στοιχεία που προκύπτουν από την παρακολούθηση καταδεικνύουν ότι το ΕΠ «Βιομηχανία» συνεπήχθη τη δημιουργία 212 000 μεκτών θέσεων εργασίας περίπου και τη δημιουργία 90 000 καθαρών θέσεων. Εξάλλου, στο σύνολο του οικονομικού πλαισίου, αυξήθηκε ο συνολικός αριθμός των θέσεων εργασίας κατά 395 075 ⁽²⁾. Επίσης, οι αξιολογητές επισήμαναν ότι είναι σημαντικό να εξεταστεί η κατάσταση πέραν του ΚΠΣ, προκειμένου να ληφθούν υπόψη στοιχεία της πολιτικής, όπως τα κίνητρα για άμεσες εξωτερικές επενδύσεις και η πολιτική κάμψης της πληθωριστικής τάσης σε επίπεδο μισθών, που συνοδεύουν το ΚΠΣ. Με άλλα λόγια, το μοντέλο δεν λαμβάνει υπόψη αυτά τα στοιχεία, τα οποία αυξάνουν τον αντίκτυπο που καταλογίζεται στο ΚΠΣ.
- γ) Το ΚΠΣ του στόχου αριθ. 1 στην Ισπανία, το οποίο είναι το μεγαλύτερο από τα ΚΠΣ, εφαρμόζοντας τη μέση υπόθεση, έχει πολύ λιγότερο ικανοποιητικά αποτελέσματα από ό,τι το ΚΠΣ των νέων «Länder» του στόχου αριθ. 1 όσον αφορά τη δημιουργία θέσεων εργασίας και η απόδοσή του υπερβαίνει το τελευταίο στον τομέα αυτό μόνον εάν υποτεθεί ότι οι επιδράσεις της ζήτησης προέχουν. Ωστόσο, σύμφωνα με την υπόθεση αυτή, το καθαρό αριθμητικό στοιχείο για τις θέσεις που δημιουργήθηκαν κατά την περίοδο 1994-1999 χάρις στο ΚΠΣ του στόχου αριθ. 1, θα αντιστοιχούσε στο 40 % περίπου της αύξησης της απασχόλησης στην Ισπανία μεταξύ των ετών 1995 και 2000, υπόθεση που φαίνεται ιδιαίτερα αισιόδοξη.
- δ) Εάν εφαρμοστεί στην Πορτογαλία η μέση υπόθεση και η υπόθεση υπεροχής των επιδράσεων της ζήτησης, προκύπτουν κατ'εκτίμηση υπολογισμοί σχετικά με τις καθαρές θέσεις εργασίας που δημιουργήθηκαν που υπερέχουν κατά πολύ των υπολογισμών των εθνικών αρχών ⁽³⁾. Ωστόσο, αυτό το θέμα δεν εξετάστηκε.

⁽¹⁾ Έκθεση αξιολόγησης για τη Γερμανία (Στόχος αριθ. 1), (σ. 42, 48, 70, 72, 85 και 86).

⁽²⁾ Έκθεση αξιολόγησης για την Ιρλανδία (σ. 61 και 92).

⁽³⁾ Τμήμα Προβλέψεων και Σχεδιασμού (Πορτογαλία).

- ε) Το ίδιο αληθεύει για την Ελλάδα, όπου οι κατ' εκτίμηση υπολογισμοί των εθνικών αρχών σχετικά με τη δημιουργία καθαρών θέσεων εργασίας υπερέβησαν αισθητά τις εκτιμήσεις που προέκυψαν από το μοντέλο HERMIN (με όλες τις υποθέσεις) όσον αφορά τη μείωση της ανεργίας. Σύμφωνα με την εθνική έκθεση, το ΚΠΣ συνέβαλε σε ετήσια καθαρή αύξηση της απασχόλησης της τάξης του 1,7 % του ενεργού πληθυσμού ⁽¹⁾, το οποίο σημαίνει, ως καθαρό στοιχείο, ότι κατά την περίοδο 1994-1999 δημιουργήθηκαν πάνω από 400 000 θέσεις εργασίας.
- στ) Τα στοιχεία σχετικά με τις θέσεις που απωλέστηκαν στο πλαίσιο της υπόθεσης «υψηλή-υψηλή» σχετικά με τα ΚΠΣ στην Ισπανία και την Πορτογαλία δεν φαίνονται αξιόπιστα.
-

⁽¹⁾ Εθνική έκθεση, σ. 210.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ

VI. Η Επιτροπή είναι πλήρως ενήμερη για τα όρια της μελέτης, που οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στους περιορισμούς σχετικά με τα στοιχεία, και θα λάβει μέτρα για τη βελτίωση των μελλοντικών εκ των υστέρων αξιολογήσεων.

VII. Μολονότι υπήρξαν ορισμένες δυσκολίες σχετικά με τα στοιχεία, η αξιολόγηση χρησιμοποίησε διάφορα είδη πληροφοριών για να καταλήξει στα συμπεράσματά της (ενδιάμεσες εκθέσεις των κρατών μελών και τελικές εκθέσεις αξιολόγησης, συνεντεύξεις, εθνικά εργαστήρια, και μελέτες περιπτώσεων).

VIII. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι όροι εντολής ήταν κατάλληλοι αλλά η αξιολόγηση αντιμετώπισε μείζονες προκλήσεις, ιδιαίτερα σε σχέση με τη διαθεσιμότητα των στοιχείων. Η Επιτροπή έλαβε υπόψη τόσο τις θετικές όσο και τις αρνητικές πτυχές της εργασίας που πραγματοποιήθηκε.

Ωστόσο, η Επιτροπή δέχεται ότι μια προκαταρκτική ανάλυση θα συνέβαλε στον εντοπισμό ορισμένων από τις δυσκολίες σχετικά με τις πληροφορίες που περιέγραψε το Ελεγκτικό Συνέδριο.

X. Μολονότι αντιμετωπίστηκαν δυσκολίες, τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων εξετάστηκαν κατά την ενδιάμεση διαδικασία αναθεώρησης όπως προβλεπόταν.

XI. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι μελλοντικές εκ των υστέρων αξιολογήσεις πρέπει να εστιαστούν περισσότερο και να λαμβάνουν πλήρως υπόψη τους περιορισμούς για τα στοιχεία και τους πόρους.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα μακροοικονομικά πρότυπα αποτελούν κατάλληλο εργαλείο για τη μέτρηση των οικονομικών επιπτώσεων παρεμβάσεων μεγάλης κλίμακας. Τα μοντέλα HERMIN που αναπτύχθηκαν για τις διάφορες ενδιαφερόμενες χώρες έλαβαν υπόψη, στο μέτρο του δυνατού, τις εθνικές ιδιαιτερότητες των επιμέρους οικονομιών. Ωστόσο, όπως για πολλά εργαλεία αξιολόγησης, μπορούν να γίνουν περαιτέρω βελτιώσεις ώστε να αντιμετωπιστούν οι περιορισμοί, ιδιαίτερα σχετικά με τα μικροστοιχεία.

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις πρέπει να λαμβάνουν πλήρως υπόψη τις υπάρχουσες θεματικές μελέτες.

Οι μελλοντικές αξιολογήσεις πρέπει να καλύπτουν λιγότερα θέματα αξιολόγησης. Έτσι, θα μπορεί να εμβαθύνεται η ανάλυση σε ορισμένους τομείς και να διευκολύνεται η επισκόπηση που πραγματοποιεί η Επιτροπή.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο διατύπωσε παρατηρήσεις για την αξιολόγηση γενικά και την εκ των υστέρων αξιολόγηση ειδικότερα επανειλημμένως στο παρελθόν, ιδιαίτερα στην ειδική έκθεση αριθ. 15/1998 σχετικά με την αξιολόγηση των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών ταμείων τις περιόδους 1989-1993 και 1994-1999 και την ειδική έκθεση αριθ. 7/2003 σχετικά με την εφαρμογή του προγραμματισμού των παρεμβάσεων της περιόδου 2000-2006 στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων. Στις προηγούμενες αυτές εργασίες, το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνώρισε τους συγκεκριμένους

περιορισμούς τέτοιων αξιολογήσεων και κατέληξε σε ικανοποιητική συνολικά αξιολόγηση, υπογραμμίζοντας ταυτόχρονα τις πτυχές που χρήζουν βελτιώσεων. Η Επιτροπή αντιμετωπίζει θετικά τη σχετική εποικοδομητική κριτική του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

4. Για τις μελλοντικές εκ των υστέρων αξιολογήσεις, η Επιτροπή θα επανεξετάσει τη σχετική οργάνωση, δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή ειδικότερα στη συγκέντρωση των στοιχείων και την κατάρτιση της συγκεφαλαιωτικής έκθεσης.

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΕΚΤ βασίστηκε στις εκθέσεις αξιολόγησης των κρατών μελών τόσο ενδιάμεσα όσο και στην «τελική» φάση της περιόδου προγραμματισμού 1994-1999.

ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΣΤΟΧΟΥ αριθ. 1 ΑΠΟ ΤΗ ΓΛ REGIO

15. Πλαίσιο 1. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση δεν είναι επίσημη έκθεση της Επιτροπής. Ωστόσο, η Επιτροπή εγκρίνει το γενικό συμπέρασμα της έκθεσης, που επιβεβαιώνεται από τα στοιχεία που περιέχει η 3η έκθεση της Επιτροπής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

16. Το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνωρίζει τις ιδιαίτερες προκλήσεις που παρουσιάζει η εκ των υστέρων αξιολόγηση, ιδιαίτερα την έλλειψη ποσοτικών δεικτών. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις μπορούν να βελτιωθούν μελλοντικά. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή σκοπεύει να ξεκινήσει μια ευρύτερη μεθοδολογική διαβούλευση με τα κράτη μέλη και τους πανεπιστημιακούς κύκλους πριν από την προσεχή σειρά εκ των υστέρων αξιολογήσεων. Το σημαντικότερο θέμα που πρέπει να μελετηθεί είναι αν πρέπει να επικεντρωθεί σε ένα μικρό αριθμό θεμάτων αξιολόγησης. Το θέμα αυτό δεν επηρεάζεται τόσο από τους περιορισμούς σχετικά με τα στοιχεία.

17. Μολονότι το ποσοστό σύγκλισης ποικίλλει από τη μια περιοχή στην άλλη, η ανάπτυξη στις περιοχές του στόχου αριθ. 1 οφείλεται όχι μόνο στην αύξηση του ποσοστού απασχόλησης αλλά και, σε μεγάλο βαθμό, στη βελτίωση της παραγωγικότητας. Άλλες εμπειρικές μελέτες δείχνουν ότι η παραγωγικότητα αποτελεί το στοιχείο-κλειδί που καθορίζει το μακροπρόθεσμα διατηρήσιμο ποσοστό ανάπτυξης (εκτός από την περίπτωση μόνιμης άφιξης μεταναστών).

18. Η Επιτροπή αντιμετωπίζει θετικά την παλινδρομική ανάλυση που πραγματοποίησε το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ωστόσο, βασίζεται μόνο σε μια από τις επεξηγηματικές μεταβλητές. Για να αποφευχθεί στρέβλωση των αποτελεσμάτων, είναι απαραίτητη και η ανάλυση ελέγχου των λοιπών μεταβλητών.

19. Άλλες μελέτες που πραγματοποίησε η Επιτροπή, για παράδειγμα για την 3η έκθεση σχετικά με τη συνοχή, κατέληξαν επίσης σε διαφορετικά συμπεράσματα από αυτά της συγκεφαλαιωτικής έκθεσης. Στην πραγματικότητα, η κατάσταση είναι αντιφατική: σε ορισμένα κράτη μέλη φαίνεται ότι κύριος παράγοντας ανάπτυξης είναι η αύξηση του ποσοστού απασχόλησης ενώ σε άλλα πρόκειται για τη βελτίωση της παραγωγικότητας (βλέπε 3η έκθεση για τη συνοχή, σελίδες 3-4).

20. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι τα διαθέσιμα στοιχεία για τα ποσοστά συμμετοχής, το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) και την παραγωγικότητα θα μπορούσαν να έχουν αξιοποιηθεί καλύτερα από τον αξιολογητή. Ωστόσο, τις σχέσεις αυτές εξετάζουν και άλλες μελέτες.

21. Τα στοιχεία για τις προβλεπόμενες και πραγματικές δαπάνες δεν μπορούν να κατανεμηθούν ανά περιοχή, δεδομένου ότι ένα μεγάλο μέρος της ενίσχυσης χορηγείται μέσω εθνικών προγραμμάτων, όπως τα προγράμματα για τις μεταφορές, την έρευνα, τα εθνικά καθεστώτα ενισχύσεων ή ανθρώπινων πόρων, και τα κράτη μέλη δεν τηρούν στατιστικές για τον τρόπο χρηματοδότησης ανά περιοχή. Συνεπώς, η παλινδρομική ανάλυση δεν μπορεί να αφορά παρά ένα μέρος των δαπανών της ΕΕ. Πρόκειται για εγγενή περιορισμό αυτού του τμήματος της αξιολόγησης.

23. Στην 3η έκθεσή της για τη συνοχή (σ. 147), η Επιτροπή έδειξε ότι υπήρχε κάποια σχέση μεταξύ του ύψους των χορηγούμενων διαρθρωτικών ενισχύσεων και της πραγματικής αύξησης του ΑΕΠ στις περιοχές του στόχου αριθ. 1.

24. Όπως προαναφέρθηκε, η αξιολόγηση αντιμετώπισε σημαντικούς περιορισμούς σχετικά με τα δεδομένα, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τα εθνικά στοιχεία για τις συγχρηματοδοτούμενες δαπάνες τόσο δημόσιες όσο και ιδιωτικές. Τα στοιχεία που παρουσιάζονται βασίζονται κυρίως σε διαδικασίες εκτίμησης, που οδήγησαν, σε ορισμένες περιπτώσεις, σε σφάλματα ή αποκλίσεις.

26. Η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα εξαρτάται από τις γενικές οικονομικές συνθήκες της χώρας στο σύνολό της και της εξεταζόμενης περιοχής. Το αποτέλεσμα μόχλευσης των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ διαφέρει σημαντικά από τη μια χώρα στην άλλη.

27. Η εξέταση αυτών των θεμάτων εμποδίστηκε από τον αβέβαιο χαρακτήρα των αριθμών σχετικά με τον ιδιωτικό τομέα.

28. Το θέμα των ανεπαρκειών της αγοράς έχει ουσιώδη σημασία στο πλαίσιο των εκ των υστέρων αξιολογήσεων. Μολονότι αναφέρεται στον μεθοδολογικό οδηγό που εκπόνησε ο αξιολογητής, η επίσημη και λεπτομερής εκτίμηση της καταλληλότητας δεν προβλεπόταν στους όρους εντολής.

30. Οι αξιολογητές χρειάστηκε να βασίσουν την κρίση τους σε μεγάλο βαθμό στις πληροφορίες και τα στοιχεία που διέθεταν τα κράτη μέλη. Αν τα στοιχεία, για παράδειγμα σχετικά με τις απροσδόκητες ευεργετικές συνέπειες δεν ήταν διαθέσιμα, οι όροι εντολής δεν απαιτούσαν από τους αξιολογητές να συλλέξουν τα στοιχεία αυτά οι ίδιοι, λόγω του περιορισμένου προϋπολογισμού.

Σε ό,τι αφορά την έννοια της κοινοτικής προστιθέμενης αξίας, η Επιτροπή θεωρεί ότι το περιεχόμενο της έννοιας αυτής εξαρτάται από το περιβάλλον στα διάφορα κράτη μέλη. Για παράδειγμα, η προσέγγιση προγραμματισμού μπορεί να είναι νέα σε ένα κράτος μέλος αλλά όχι σε ένα άλλο. Μια ποσοτική αξιολόγηση φαίνεται καταλληλότερη σε τέτοιες περιπτώσεις.

31. Οι περιορισμοί αυτοί οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στην έλλειψη στοιχείων και στους δημοσιονομικούς περιορισμούς. Ακόμη και αν η εξέταση των αποτελεσμάτων άλλων θεματικών μελετών θα προσέδιδε αυξημένη βαρύτητα στα συμπεράσματα, το εύρος της εκ των υστέρων αξιολόγησης ήταν αναγκαστικά μεγαλύτερο.

32. Η εμβέλεια και η κάλυψη των δύο αυτών αξιολογήσεων είναι διαφορετικές. Για παράδειγμα, η θεματική αξιολόγηση για τις μεταφορές βασίζεται επίσης στο Ταμείο Συνοχής και αφορά το σύνολο των στόχων.

33. Όλοι γνωρίζουν πόσο δύσκολο είναι να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών ταμείων στην απασχόληση και, σύμφωνα με τη μεθοδολογία που χρησιμοποιείται, μπορούμε να καταλήξουμε σε διαφορετικά αποτελέσματα. Πρέπει συνεπώς τα στοιχεία αυτά να ερμηνευθούν με προσοχή. Η Επιτροπή συνεχίζει τις μεθοδολογικές της εργασίες σχετικά με την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων στην απασχόληση για να βελτιώσει τη συνοχή των αποτελεσμάτων.

34. Οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται για την εκτίμηση των αποτελεσμάτων στην απασχόληση στη συγκεκριμένη έκθεση και τη θεματική έκθεση αξιολόγησης δεν είναι συγκρίσιμες. Το μοντέλο HERMIN, που βασίζεται σε πιο στέρεες υποθέσεις, περιλαμβάνει και τα αποτελέσματα στην προσφορά που συνδέονται με τις επενδύσεις σε κεφαλαιουχικούς και ανθρώπινους πόρους, ενώ η μελέτη για τις μεταφορές εκτιμά τα βραχυπρόθεσμα άμεσα και έμμεσα αποτελέσματα.

35.-36. Όπως αναφέρεται παραπάνω, όλοι γνωρίζουν πόσο δύσκολο είναι να εκτιμηθούν τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών ταμείων στην απασχόληση και, σύμφωνα με τη μεθοδολογία που χρησιμοποιείται, μπορούμε να καταλήξουμε σε διαφορετικά αποτελέσματα. Η θεματική αξιολόγηση για τις ΜΜΕ περιέλαβε ανάλυση σε βάθος των παρεμβάσεων υπέρ των ΜΜΕ και κάλυψε και άλλες παρεμβάσεις εκτός των περιοχών του στόχου αριθ. 1.

37. Ο έλεγχος των στοιχείων των κρατών μελών ήταν μια απαραίτητη συνεισφορά για τη μελέτη. Λαμβανομένων υπόψη των χρονικών και δημοσιονομικών περιορισμών, θα ήταν αδύνατο να καλυφθούν τα κενά και οι ανεπάρκειες των δεδομένων.

38. Λόγω του εύρους της αξιολόγησης, ήταν αδύνατο να διγούν όλα αυτά τα θέματα σε βάθος πραγματοποιώντας έρευνες ad hoc ή άλλες επιτόπιες εργασίες.

39. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι αξιολογήσεις αυτές θα έπρεπε να χρησιμοποιούν μελέτες και άλλα διαθέσιμα έγγραφα ως σημείο εκκίνησης για την ανάλυση. Ωστόσο, οι θεματικές μελέτες πραγματοποιήθηκαν σε άλλο πλαίσιο, δηλαδή ως συνεισφορά στην προετοιμασία των προγραμμάτων 2000-2006, ενώ οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις πραγματοποιήθηκαν μεταγενέστερα.

40. Για τη χρήση τυποποιημένων ποσοτικών μεθόδων, πρέπει να διατίθενται αξιόπιστα και επαρκή στοιχεία από τα κράτη μέλη. Όπως αναφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο, έλειπαν τέτοια στοιχεία σε αρκετές περιπτώσεις για την περίοδο προγραμματισμού 1994-1999.

41. Ο στόχος που καθορίζουν σχετικά οι όροι εντολής ήταν περιορισμένος ως προς το εύρος.

42. Παρά τις δυσκολίες για τη λήψη στοιχείων λόγω του γεγονότος ότι διάφορα είδη κατασκευαστικών εργασιών αλληλοσυνδέονταν, οι αξιολογητές επιχείρησαν να καθορίσουν συγκρίσιμα μοναδιαία κόστη σε ορισμένους τομείς, όπως η οδοποιία, τα περιβαλλοντικά προγράμματα και οι θέσεις εργασίας που δημιουργούνται στο πλαίσιο βιομηχανικών προγραμμάτων.

43. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι είναι επιθυμητή μια λεπτομερέστερη ανάλυση. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση για το Ταμείο Συνοχής που ακολούθησε περιείχε περισσότερες πληροφορίες σχετικά. Το 1998, η Επιτροπή εκπόνησε ένα έγγραφο με τον τίτλο «Κατανόηση και έλεγχος των παραγόντων που καθορίζουν το κόστος των σχεδίων υποδομής — Οδηγός χρήστη».

44. Η διατύπωση των όρων εντολής ανέφερε σαφώς ότι οι εν λόγω εργασίες ήταν ιδιαίτερα δύσκολες και δεν μπορούσαν να προσφέρουν παρά μερικά συμπεράσματα. Οι όροι εντολής δεν προβλέπουν την αξιολόγηση των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα και των διαδικασιών ανάθεσης των συμβάσεων. Το θέμα των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα εξετάστηκε στην εκ των υστέρων αξιολόγηση του Ταμείου Συνοχής.

46. Ο αξιολογητής απέκλεισε την ιδιωτική συγχρηματοδότηση του μακροοικονομικού μοντέλου γιατί το μοντέλο αυτό στόχευε στη μέτρηση των συνολικών αποτελεσμάτων των δαπανών που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ και τον ιδιωτικό τομέα στην οικονομία, περιλαμβανομένων και των ιδιωτικών επενδύσεων. Οι επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα θεωρούνται αποτέλεσμα και όχι χωριστή πολιτική συνεισφορά. Η Επιτροπή παραπέμπει στις απαντήσεις της στα σημεία 24 έως 27. Η Επιτροπή συζητείται τις ανησυχίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τη δυσκολία ορισμού των παραμέτρων εξωτερικότητας. Η επιλογή που πραγματοποιήθηκε βασίστηκε σε διεθνείς μελέτες από τις οποίες εξήχθη μια σειρά τιμών ελαστικότητας. Την εποχή κατά την οποία πραγματοποιήθηκε η μελέτη, δεν υπήρχε δυνατότητα πραγματοποίησης ανάλυσης επιπτώσεων.

48. Ορισμένες από τις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που περιλαμβάνονται στα σημεία 48 έως 49 είχαν διατυπωθεί στην ειδική της έκθεση αριθ. 7/2003 σχετικά με την εφαρμογή του προγραμματισμού των παρεμβάσεων της περιόδου 2000-2006 στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων. Η Επιτροπή παραπέμπει στις απαντήσεις που περιλαμβάνονται στην έκθεση αυτή.

Η εναλλακτική λύση που προτείνει το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν είναι εφικτή. Οι απαιτήσεις για τη συγκέντρωση των μικροστοιχείων δεν ήταν τόσο τυποποιημένες όσο θα ήταν απαραίτητο για αυτό είδος ανάλυσης. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι μελλοντικές μακροοικονομικές εκτιμήσεις θα πρέπει να βασίζονται περισσότερο στην ανάλυση των μακροοικονομικών στοιχείων.

49.

- α) Επρόκειτο για τις υποθέσεις του μοντέλου HERMIN κατά τη στιγμή της αξιολόγησης. Ωστόσο, στο πλαίσιο της τελειοποίησης του μοντέλου, πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη σημασία στον τομέα των υπηρεσιών στις οικονομίες του στόχου αριθ. 1.
- β) Το θέμα της διαρθρωτικής αστάθειας του μοντέλου θα εξεταστεί προσεκτικά κατά τη διάρκεια των μελλοντικών μακροοικονομικών εργασιών.
- γ) Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η «κατάρτιση των μοντέλων» θα ήταν ακριβέστερη αν υπήρχαν σειρές δεδομένων για τις πραγματικές δαπάνες. Τα στοιχεία για τις αναλήψεις υποχρεώσεων που χρησιμοποιήθηκαν ήταν τα μόνα διαθέσιμα στο σύνολο των περιοχών τη στιγμή της αξιολόγησης.
- ε) Οι τιμές της ελαστικότητας σε σχέση με τις επενδύσεις σε κεφαλαίουχικούς και ανθρώπινους πόρους που χρησιμοποιούνται στο μοντέλο HERMIN βασίζονται σε μια ολόκληρη σειρά

πανεπιστημιακών μελετών. Το μοντέλο περιλαμβάνει διάφορα σενάρια που βασίζονται σε υψηλές, μέσες και χαμηλές τιμές. Το συγκεκριμένο τεστ ευαισθησίας δίνει ένα φάσμα τιμών επιπτώσεων.

Όλα τα μακροοικονομικά μοντέλα περιέχουν προβλήματα σε σχέση με τα στοιχεία. Η κατάρτιση του μοντέλου έγινε με τα καλύτερα διαθέσιμα στοιχεία. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι είναι απαραίτητες οι συμπληρωματικές εργασίες για τη βελτίωση των τιμών ελαστικότητας που χρησιμοποιήθηκαν για το μοντέλο αυτό.

- στ) Στο μοντέλο HERMIN, το σενάριο με αντιπαράδειγμα ορίζεται ως η κατάσταση χωρίς ΚΠΣ ώστε να εκτιμηθεί η απόκλιση σε σχέση με ένα επίπεδο αναφοράς. Ωστόσο, μπορούν να εξεταστούν και άλλα σενάρια ως προς την προσθετικότητα, για παράδειγμα μόνο με τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής (χωρίς εθνική συγχρηματοδότηση).

50. Κατά την Επιτροπή, παρά τις ενδεχόμενες ανεπάρκειές τους, τα μοντέλα του τύπου HERMIN αποτελούν πολύτιμα όργανα για την κατανόηση και τη μέτρηση των αποτελεσμάτων της πολιτικής συνοχής. Η χρήση του μοντέλου από ένα αυξανόμενο ρυθμό κρατών μελών και η έλλειψη άλλων πειστικών μεθόδων το επιβεβαιώνουν. Το μοντέλο HERMIN μπορεί να βελτιωθεί και η Επιτροπή εργάζεται για την τελειοποίησή του ενόψει της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013.

51. Η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι δύσκολο να καθοριστεί μια οποιαδήποτε γραμμική αντιστοιχία μεταξύ της μείωσης ή της αύξησης της ανεργίας και του αριθμού των θέσεων εργασίας που δημιουργούνται ή χάνονται. Οι μηχανισμοί της αγοράς εργασίας είναι πιο πολύπλοκοι και πρέπει να εξεταστούν προσεκτικά πριν εξαχθούν οριστικά συμπεράσματα.

52. Και στην περίπτωση αυτή, η αξιολόγηση εξαρτάται από την ποιότητα των στοιχείων και τον καθορισμό των στόχων από τα κράτη μέλη. Η έλλειψη τέτοιων δεδομένων, σε πολλές περιπτώσεις, κατέστησε δύσκολη ή και αδύνατη την αξιολόγηση.

56. Το γεγονός ότι οι συστάσεις είναι ορισμένες φορές αντιφατικές ή διαφέρουν από μια αξιολόγηση σε μια άλλη για διάφορα θέματα και μεθόδους αποτελεί ένα σύνθημα και παραγωγικό φαινόμενο στην οικονομική και κοινωνιολογική έρευνα.

57. Η σύσταση, που περιλαμβάνεται στην εκ των υστέρων αξιολόγηση, ώστε οι επιτροπές παρακολούθησης να έχουν κατάλληλο και διαχειρίσιμο μέγεθος δεν αντιφάσκει με τη σύσταση περί μη αποκλεισμού στη σύνθεσή τους που περιλαμβάνεται στη θεματική μελέτη.

59. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση βασίστηκε, στη συγκεκριμένη περίπτωση, μόνο σε τμηματικές μελέτες. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι διαπιστώσεις σχετικά με τα συστήματα διαχείρισης ήταν αρκετά ενδιαφέρουσες ώστε να χρίζουν μεγαλύτερης προσοχής. Ως προς το σημείο αυτό, οι υπηρεσίες της Επιτροπής πραγματοποίησαν το 2003 ειδική αξιολόγηση σχετικά με την αποτελεσματικότητα των μεθόδων εφαρμογής των διαρθρωτικών ταμείων (The efficiency of the implementation methods for Structural Funds — Δεκέμβριος 2003).

60. Όπως και άλλες θεματικές αξιολογήσεις, εκείνη για την αρχή της εταιρικής σχέσης σχεδιάστηκε προκειμένου να προσφέρει πληροφορίες για τον προγραμματισμό της περιόδου 2000-2006. Ο προγραμματισμός ολοκληρώθηκε πριν από την εκ των υστέρων αξιολόγηση. Συνεπώς η ευρύτερη εξέταση αυτού του θέματος στην εκ των υστέρων αξιολόγηση, ακόμη και αν ήταν επιθυμητή, δεν είχε ουσιώδη σημασία.

61. Οι εργασίες και ο προϋπολογισμός της αξιολόγησης ήταν υποχρεωτικά περιορισμένοι.

Οι πτυχές που έθιξε το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτέλεσαν αντικείμενο της μελέτης στην οποία αναφέρεται η απάντηση στο σημείο 59. Οι διαδικασίες επιλογής των σχεδίων αποτελούν επίσης μια από τις πτυχές των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου που εξετάζονται κατά τους ελέγχους, γιατί από αυτές εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό η καλή δημοσιονομική διαχείριση.

Η Επιτροπή έχει τη γνώμη ότι οι συγκεκριμένες μελλοντικές εκ των υστέρων αξιολογήσεις θα πρέπει να αφορούν περιορισμένο αριθμό πτυχών.

62. Η Επιτροπή αναγνωρίζει τις αδυναμίες του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των κρατών μελών για τα διαρθρωτικά ταμεία κατά την περίοδο 1994-1999. Ωστόσο, τα συστήματα αυτά βελτιώθηκαν προς το τέλος της περιόδου με την έναρξη ισχύος του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2064/97, σχετικά με τον έλεγχο, και οι βελτιώσεις συνεχίστηκαν κατά τη διάρκεια της περιόδου 2000-2006.

63. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή συμφωνούν ότι η παρακολούθηση των προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων αποτελούσε το αδύναμο σημείο της περιόδου προγραμματισμού 1994-1999. Κατά τη διάρκεια της περιόδου 2000-2006, καταβλήθηκε σημαντική προσπάθεια για την αντιμετώπιση αυτού του θέματος. Για πρώτη φορά, πραγματοποιήθηκαν συστηματικές αξιολογήσεις (περιλαμβανομένων και προληπτικών και ενδιάμεσων αξιολογήσεων) για όλα τα προγράμματα των διαρθρωτικών ταμείων, με αποτέλεσμα τη σαφή βελτίωση του συστήματος παρακολούθησης και δεικτών για τα διαρθρωτικά ταμεία.

64. Τα δημοσιονομικά στοιχεία που παρήγαγαν τα συστήματα ήταν συνολικά αξιόπιστα. Ωστόσο δεν συνέβη κάτι ανάλογο για τα στοιχεία παρακολούθησης, μολονότι η διαθεσιμότητα αυτών των πληροφοριών βελτιώθηκε κατά τα μεταγενέστερα στάδια της περιόδου προγραμματισμού.

65. Οι «Εσωτερικές αξιολογήσεις» δεν επιβάλλονται από τη νομοθεσία αλλά πραγματοποιήθηκαν για να αντιμετωπιστούν συγκεκριμένες ανάγκες των κρατών μελών. Αποτελούν ένα θετικό παράγωγο αποτέλεσμα της εκ των υστέρων αξιολόγησης, που είναι πλέον ευρέως διαδεδομένο.

66. Για την περίοδο προγραμματισμού 2000-2006, ο κανονισμός καθόρισε για πρώτη φορά λεπτομέρειες και απαιτήσεις. Έτσι, η Επιτροπή εκπόνησε λεπτομερή έγγραφα εργασίας για τα στοιχεία της παρακολούθησης και της αξιολόγησης. Οι προληπτικές αξιολογήσεις, που πραγματοποιούνται συστηματικά για όλα τα προγράμματα και τους στόχους, αποτέλεσαν για τα κράτη μέλη μια σημαντική ευκαιρία ώστε να επενδύσουν στη δημιουργία ποσοτικών δεικτών και στόχων. Τα περισσότερα, εισήγαγαν πληροφορικές λύσεις σε συνδυασμό με τακτικές και συστηματικές εκθέσεις βάσει των ποσοτικοποιημένων πληροφοριών. Η ενδιάμεση αξιολόγηση έδωσε την ευκαιρία να επανεξεταστούν και να βελτιωθούν οι δείκτες και η χρήση τους.

67.

α) Οι όροι εντολής ανέφεραν ότι «τα διαθέσιμα στοιχεία στα κράτη μέλη δεν μπορούν να είναι πλήρη, ιδιαίτερα αν το κράτος μέλος δεν προβλέπει την πραγματοποίηση εκ των υστέρων αξιολογήσεων [...]».

β) Το εύρος της συμπληρωματικής συγκέντρωσης στοιχείων περιορίστηκε από το χρόνο και τους διαθέσιμους πόρους.

γ) Η αξιολόγηση των καθαρών επιπτώσεων με μικροοικονομικές μεθόδους δημιουργεί μεθοδολογικές δυσκολίες. Ωστόσο, πρέπει να πραγματοποιηθούν πρόσθετες εργασίες στον τομέα.

δ) Η Επιτροπή συμφωνεί ότι πρόκειται για μια σημαντική πτυχή σχετικά με την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας. Ωστόσο, κάτι τέτοιο προϋποθέτει ειδικές και σε βάθος μελέτες, που είναι δαπανηρές. Η Επιτροπή ενθαρρύνει ωστόσο τα κράτη μέλη να αναλάβουν μια τέτοια εργασία.

ε) Η πιθανή σχέση μεταξύ της στρατηγικής, της αποτελεσματικότητας και του αντικτύπου αναλύεται στις προληπτικές αξιολογήσεις.

στ) και ζ) Κατά την άποψη της Επιτροπής, είναι προτιμότερο οι όροι εντολής να αναφέρουν αποκλειστικά τα θέματα αξιολόγησης, και να αφήνουν τις μεθοδολογικές προτάσεις στους υποψήφιους.

68. Πραγματοποιήθηκε μεγάλος αριθμός μελετών για τη σύγκλιση. Τα αποτελέσματα των πρόσφατων εργασιών συνοψίζονται στις εκθέσεις της Επιτροπής για τη συνοχή.

69. Η διαφορετική αυτή προσέγγιση θα μπορούσε να έχει ενδιαφέρον, αλλά δεν ήταν απαραίτητη. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η μελλοντική αξιολόγηση πρέπει να καθορίζει σαφείς προτεραιότητες, περιορίζοντας το εύρος των θεμάτων.

70. Η Επιτροπή εκτιμά ότι οι όροι εντολής και ο μεθοδολογικός οδηγός επαρκούν για το σκοπό αυτό.

72. Αντλώντας διδάγματα από την εκ των υστέρων αξιολόγηση, η Επιτροπή καλεί πλέον εμπειρογνώμονες νωρίτερα ώστε να λάβει τη γνώμη τους για απαιτητικές, σε μεθοδολογικό επίπεδο, αξιολογήσεις.

73. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση 1994-1999 αντιμετώπισε ειδικά προβλήματα, ιδιαίτερα σχετικά με τη διαθεσιμότητα των στοιχείων.

75. Στην αξιολόγηση αυτή, η Επιτροπή εφάρμοσε τις συνήθειες τεχνικής διαχείρισης, όπως ένα τυποποιημένο σύστημα ενδιάμεσων εκθέσεων, την εποπτεία από επιτροπή παρακολούθησης, τακτικές συναντήσεις εργασίας και τη συμμετοχή εμπειρογνομένων. Η διαδικασία αυτή κατέληξε σε μια ικανοποιητικής ποιότητας έκθεση.

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση ήταν ιδιαίτερα πολύπλοκη. Η Επιτροπή θα αξιοποιήσει την πείρα που απέκτησε για να βελτιώσει την αντιμετώπιση του θέματος στο μέλλον.

Η Επιτροπή συμμαρύνεται την άποψη του Ελεγκτικού Συνεδρίου βάσει της οποίας οι μελλοντικές αξιολογήσεις πρέπει να αναφέρονται σε μικρότερο αριθμό θεμάτων αξιολόγησης, κάτι που θα επιτρέψει να γίνει η ανάλυση σε βάθος σε ορισμένους τομείς και θα διευκολύνει την παρακολούθηση της Επιτροπής.

76. Η αξιολόγηση, είτε πρόκειται για τη συγκεφαλαιωτική έκθεση είτε για το κεφάλαιο 9 για τις συστάσεις, αποδίδει πολύ περισσότερο από συστάσεις για θέματα διαχείρισης. Οι συστάσεις αφορούν τις παρεμβάσεις των διαρθρωτικών ταμείων σε όλες τις περιοχές του στόχου αριθ. 1 και έχουν αναγκαστικά γενικό χαρακτήρα. Υπογραμμίζεται ο ρόλος της έρευνας και ανάπτυξης, η αναγκαιότητα να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στις διαφορές μέσα στις μεγάλες περιοχές του στόχου αριθ. 1, η αναγκαιότητα να συντονιστούν καλύτερα οι παρεμβάσεις των διαρθρωτικών ταμείων στις αγροτικές περιοχές κ.λπ.

77. Η Επιτροπή συμφωνεί με τον αξιολογητή ότι οι επιτροπές παρακολούθησης πρέπει να αφιερώσουν μεγαλύτερη προσοχή στα στρατηγικά θέματα. Αυτό δεν πρέπει να ελαχιστοποιήσει τα άλλα καθήκοντα που πρέπει να εκτελέσουν οι επιτροπές βάσει της νομοθεσίας.

80. Η συγκεκριμένη σύσταση που αναφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο επιβεβαιώθηκε από την Επιτροπή για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013.

ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΕΚΤ (ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ αριθ. 1 ΚΑΙ 3) ΑΠΟ ΤΗ ΓΔ ΕΜΠΛ

81. Τον Οκτώβριο του 2002 πραγματοποιήθηκε συνάντηση συντονισμού μεταξύ της ΓΔ REGIO, της ΓΔ EMPL και των αρμόδιων αξιολογητών για την εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΕΚΤ. Κατά τη διάρκεια αυτής της συνάντησης, είχε συμφωνηθεί ότι οι εκ των υστέρων αξιολογητές του ΕΚΤ θα είχαν πρόσβαση στην τεκμηρίωση που δημιουργήθηκε από τους εκ των υστέρων αξιολογητές του ΕΤΠΑ. Η διάταξη αυτή υλοποιήθηκε στη συνέχεια. Καθένας από τους δύο διαχειριστές των εκ των υστέρων αξιολογήσεων ήταν μέλος της ομάδας παρακολούθησης του άλλου και έλαβε την τεκμηρίωση που διανεμήθηκε και στην άλλη ομάδα παρακολούθησης. Οι αξιολογητές του ΕΚΤ συμβουλευθήκαν τη διαθέσιμη τεκμηρίωση για την αξιολόγηση του ΕΤΠΑ.

Πλαίσιο 2. Χρησιμοποιήθηκαν διάφορες πηγές πληροφοριών από τους εκ των υστέρων αξιολογητές του ΕΚΤ.

82. Η συγκεφαλαιωτική έκθεση περιέχει ένα μεγάλο αριθμό πληροφοριών σχετικά με τη χρήση των πόρων του ΕΚΤ (φύση, ποσότητα και επίδραση) μέσω διαφόρων ομάδων-στόχων και ανά είδος μέτρου στο σύνολο των κρατών μελών (βλέπε ειδικότερα το κεφάλαιο 2 της συγκεφαλαιωτικής έκθεσης).

84. Ο αριθμός των δικαιούχων που υπολογίζονται στον προαναφερθέντα πίνακα βασίζεται στις πληροφορίες που παρέχουν τα συστήματα παρακολούθησης των κρατών μελών. Οι δυσκολίες που αντιμετώπιστηκαν σε ό,τι αφορά την ακρίβεια ορισμένων στοιχείων δεν επηρέασαν ουσιαστικά τις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν.

Ο συνολικός αριθμός των δικαιούχων έχει σημασία μόνο σε σχέση με i) την υποχρέωση λογοδοσίας και ii) την ανάλυση των περιορισμένων σχέσεων εισερχομένων/εξερχομένων.

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση δεν βασίζονταν σε μοναδικές πηγές πληροφόρησης για τα συμπεράσματα και τις συστάσεις.

85. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι υπήρξαν προβλήματα ως προς την εκτίμηση του αριθμού των δικαιούχων του ΕΚΤ. Ωστόσο, θεωρεί ότι ο πίνακας περιέχει χρήσιμα στοιχεία για τους αρμόδιους για τη λήψη αποφάσεων.

Ακόμη και αν ο εκ των υστέρων αξιολογητής ανέφερε, σωστά, τις δύο πηγές πληροφόρησης που χρησιμοποιήθηκαν για την κατάρτιση του πίνακα, θα ήταν χρήσιμη μια πληρέστερη εξήγηση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο ελήφθησαν οι αριθμοί.

86. Οι παρατηρήσεις που περιλαμβάνονται στο κείμενο παραπέμπουν σε λεπτομερέστερες πληροφορίες από αυτές που παρουσιάζονται στον επισυναπτόμενο πίνακα. Ο πίνακας αυτός παρουσιάζει μέσους όρους, ενώ το κείμενο περιέχει κατανομή ανά υποκατηγορία.

Η Επιτροπή έχει τη γνώμη ότι η έλλειψη ψαλίδας δεν μειώνει την αξία της ανάλυσης.

87. Το κεφάλαιο 3 στοχεύει στην παρουσίαση συγκεκριμένων πληροφοριών για τις δράσεις του ΕΚΤ, ενώ το μεγαλύτερο μέρος των αριθμητικών στοιχείων που αφορούν το ΕΚΤ περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο 2.

Πλαίσιο 3. Ο περιορισμένος αυτός αριθμός αναντιστοιχιών δεν μειώνει την ακρίβεια και τη χρησιμότητα των στοιχείων του πίνακα.

88. Προφανώς, ο πίνακας επιβεβαιώνει συνολικά τις επιλεγείσες υποθέσεις.

Από την εξέταση του πίνακα 3 συνάγεται:

- a) ότι ο μεγαλύτερος αριθμός περιπτώσεων που αντίκεινται σε οποιαδήποτε υπόθεση είναι ένας στους 30 (1/30)
- β) ότι τουλάχιστον δύο τρίτα των αποτελεσμάτων περιλαμβάνονται στις κατηγορίες «ισχυρά αποδεικτικά στοιχεία» ή «ορισμένα αποδεικτικά στοιχεία» (20/30, 21/30, 22/30 και 26/30).

89. Μια σημαντική πτυχή της εργασίας αξιολόγησης συνίσταται επίσης στον εντοπισμό των ανεπαρκείων σε ό,τι αφορά τα στοιχεία.

Οι όροι εντολής αναφέρουν σαφώς ότι η αξιολόγηση πρέπει να τεκμηριώνεται βάσει παράγωγων δεδομένων (ενδιάμεσες πληροφορίες και στοιχεία και τελικές αξιολογήσεις και εκθέσεις των αρχών διαχείρισης και συστήματα παρακολούθησης) και οι αξιολογητές δεν πρέπει να πραγματοποιούν ευρείες πρωτογενείς συγκεντρώσεις στοιχείων. Η οργάνωση μεγάλων επιτόπιων εργασιών και ερευνών με συμπληρωματικές δειγματοληψίες θα απαιτούσε συμπληρωματικούς πόρους και θα συνεπαγόταν υψηλό επιπλέον κόστος, λαμβανομένης υπόψη, ειδικότερα, της αναγκαιότητας συλλογής πληροφοριών για ολόκληρη την περίοδο προγραμματισμού. Πριν από την επόμενη εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΕΚΤ του 2000-2006 θα πραγματοποιηθεί προκαταρκτική ανάλυση.

90. Η συγκεφαλαιωτική έκθεση περιέχει διάφορες αναφορές στη σημασία των «συνδυασμένων μέτρων» ως προς την αποτελεσματικότητά τους.

92. Κατ' αρχάς, οι αξιολογητές επιλέγουν προσεκτικά τους όρους που χρησιμοποιούν, υπογραμμίζοντας ότι τα συμπεράσματα που εξαγουν είναι προσωρινά: «Η συνδυασμένη χρήση εθνικών πιστώσεων και πόρων του ΕΚΤ δεν φαίνεται να οδήγησε σε σύγκλιση...». Έπειτα, οι αριθμοί (πίνακες του κεφαλαίου 3 και του παραρτήματος 2) δείχνουν ότι δεν υπάρχει σύγκλιση των προτύπων δαπανών των χωρών στη συνδυασμένη διάθεση εθνικών πιστώσεων. Τέλος, όπως προαναφέρθηκε στην απάντηση στο σημείο 87 (περιλαμβανομένου του πλαισίου 3), τα στοιχεία των πινάκων του κεφαλαίου 3 που αναφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ακριβή και επιβεβαιώνουν την παρατήρηση που διατύπωσαν οι αξιολογητές. Η παρατήρηση αυτή βασίζεται επίσης στην ανάλυση των τάσεων της αγοράς εργασίας που παρουσιάζεται στο κεφάλαιο 2 της συγκεκριμένης έκθεσης (όχι μόνο στο κεφάλαιο 3). Η Επιτροπή ανέφερε ήδη ότι τα σχετικά παραδείγματα αφορούν περιορισμένο αριθμό αναντιστοιχιών που δεν μειώνουν την αξία των αριθμών.

93. Όπως και στην περίπτωση του πίνακα 3 για τον αντίκτυπο σε άτομα που αναφέρεται στο σημείο 88, είναι προφανές ότι ο πίνακας επιβεβαιώνει συνολικά τις επιλεγείσες υποθέσεις.

95. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η αξιολόγηση που πραγματοποιήσε ως προς την ποιότητα ήταν ακριβής και ισόρροπη, λαμβανομένων υπόψη τόσο των θετικών όσο και των αρνητικών πτυχών των εργασιών που πραγματοποιήθηκαν (αντί να επικεντρωθεί αποκλειστικά σε περιορισμένο αριθμό αρνητικών πτυχών).

Λαμβανομένων υπόψη των παραπάνω, και του γεγονότος ότι τα αποτελέσματα και τα συμπεράσματα βασίζονταν σε διάφορες πηγές πληροφοριών, η Επιτροπή στηρίζει την αξιολόγηση της ποιότητας που πραγματοποιήσε.

97.

α) Δεν είναι περίεργο ότι ορισμένα αποτελέσματα αξιολόγησης είναι ποιοτικής φύσης δεδομένου ότι η αξιολόγηση χρησιμοποιεί δευτερεύουσες πηγές που συνοψίστηκαν και πρωτογενείς πηγές που είναι ποιοτικής φύσης (συνεντεύξεις με συμμετέχοντες και εθνικά εργαστήρια για τα αποτελέσματα της αξιολόγησης). Σε ορισμένες περιπτώσεις, η περιγραφή των αποτελεσμάτων δεν μπορεί να είναι ποιοτικής φύσης. Η εκτίμηση των απροσδόκων ευεργετικών συνεπειών δεν ήταν υποχρεωτικό θέμα ανάλυσης για τα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού 1994-1999, και δεν προβλεπόταν από τους όρους εντολής της αξιολόγησης. Έτσι, μπορεί να συναχθεί ότι και η ίδια η εκ των υστέρων αξιολόγηση δεν μπορούσε να αναφέρει παρά τις εκτιμήσεις απροσδόκων ευεργετικών συνεπειών που διέθετε.

β) Η έκθεση του Ηνωμένου Βασιλείου παρέχει αρκετά αποδεικτικά στοιχεία για αποτελέσματα που είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν.

Και άλλες εθνικές εκθέσεις αναφέρονται στην έννοια αυτή.

γ) Η συγκεκριλαιοτική έκθεση, καθώς και οι εθνικές εκθέσεις στις οποίες βασίζεται, περιλαμβάνουν διάφορες παρατηρήσεις για το περιεχόμενο της δράσης (σε δημοσιονομικό επίπεδο, ανά ομάδα-στόχο, ανά είδος μέτρου) και την επίδοση του ΕΚΤ καθώς και σχόλια που απορρέουν από τις εθνικές εκθέσεις αξιολόγησης ή συνεντεύξεις με τους συμμετέχοντες.

Πληροφορίες για την επίδοση μπορούν επίσης να εξαχθούν από τη μελέτη περιπτώσεων.

δ) Η διατηρήσιμη ανάπτυξη δεν αποτελούσε ακόμη πολιτική προτεραιότητα για τα διαρθρωτικά ταμεία όταν υλοποιήθηκαν τα προγράμματα για την περίοδο 1994-1999, έτσι ώστε το θέμα αυτό δεν αναφερόταν στους όρους εντολής.

Η κοινωνικοοικονομική συνοχή δεν περιλαμβάνεται στους όρους εντολής. Το θέμα αυτό εξετάστηκε στην έκθεση για τη συνοχή.

ε) Κάθε εθνική έκθεση που εξετάστηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφέρεται ευρέως στους μακροχρόνιους ανέργους και τους νέους. Η συγκεκριλαιοτική έκθεση περιλαμβάνει επιπλέον πληροφορίες για τις εν λόγω δύο «ομάδες-στόχους».

στ) Όπως προαναφέρθηκε, οι εκ των υστέρων αξιολογητές εξαρτιόνταν σε κάποιο βαθμό από τις πληροφορίες που παρείχαν τα κράτη μέλη. Η έλλειψη «συγκεκριμένων στόχων εκκίνησης» για ορισμένα προγράμματα αποτέλεσε μια περαιτέρω δυσκολία για τους αξιολογητές.

ζ) Οι εκ των υστέρων αξιολογητές του ΕΚΤ και του ΕΤΠΑ συνεργάστηκαν μεταξύ τους και οι εκ των υστέρων αξιολογητές του ΕΚΤ χρησιμοποίησαν τις εκθέσεις που τους διαβίβασαν οι αξιολογητές του στόχου αριθ. 1. Η αύξηση της παραγωγικότητας των δικαιούχων του ΕΚΤ ως προς τα οφέλη που αποκόμισαν οι εταιρείες που τους απασχολούσαν, δεν ήταν υποχρεωτικό να εξεταστεί από τα κράτη μέλη στην αξιολόγησή τους κατά την περίοδο προγραμματισμού 1994-1999, και το θέμα αυτό δεν περιλαμβανόταν και στους όρους εντολής. Έτσι, δεν είναι περίεργο που το θέμα αυτό εμφανίζεται μόνο περιστασιακά.

98. Η συγκεκριλαιοτική έκθεση κατέγραψε διάφορους παράγοντες που επηρεάζουν την ανάπτυξη των ενεργών πολιτικών της αγοράς εργασίας (ΕΠΑΕ), όπως το επίπεδο των πόρων του ΕΚΤ, οι διαδικασίες προγραμματισμού των διαρθρωτικών ταμείων ή οι οργανωτικές διατάξεις για το ΕΚΤ. Επιπλέον, περιγράφει αρκετά συγκεκριμένα την επίδραση του ΕΚΤ στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η ανάλυση επιπτώσεων δεν ήταν υποχρεωτική για τα κράτη μέλη το 1994-1999. Συνεπώς, είναι φυσικό το θέμα αυτό να μην περιλαμβάνεται στις εκθέσεις αξιολόγησης των κρατών μελών. Δεδομένου ότι είχε ζητηθεί από τους αξιολογητές να μην προβούν σε πρωτογενή συγκέντρωση στοιχείων μεγάλης κλίμακας, δεν μπορεί να ασκηθεί κριτική στους εκ των υστέρων αξιολογητές για το ότι δεν υπέβαλαν τέτοιες πληροφορίες.

100. Το ισχυρότερο στρατηγικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (ΕΣΑ) περιέχει στόχους βάσει των οποίων μπορεί να μετρηθεί η σχετική πρόοδος. Δημιουργήθηκαν βελτιωμένες θεσμικές δομές για να μετρηθεί η εν λόγω πρόοδος. Εξάλλου, η ΕΣΑ ευνοεί τη δημιουργία ισχυρότερων δεσμών μεταξύ των μηχανισμών χρηματοδότησης των προγραμμάτων της ΕΕ και άλλων πολιτικών μέσων, κανονισμών και εθνικών προγραμμάτων.

101. Η Επιτροπή εκτιμά ότι κάθε εθνική έκθεση εξέτασε τις πτυχές της κοινοτικής προστιθέμενης αξίας που αναφέρονται στους όρους εντολής (δημοσιονομική επίδραση και αποτέλεσμα μόχλευσης, πολιτικά και θεσμικά αποτελέσματα, κοινωνικοπολιτισμικά αποτελέσματα και διακύμανση στο σύνολο των στόχων). Αναγνωρίζει ωστόσο ότι οι πτυχές αυτές αντιμετωπίστηκαν ορισμένες φορές σε άλλα κεφάλαια των εθνικών εκθέσεων.

Εξάλλου, οι εθνικές εκθέσεις εκ των υστέρων αξιολόγησης (και η συγκεφαλαιωτική έκθεση για την εκ των υστέρων αξιολόγηση) ενσωματώνουν τις διάφορες αυτές πτυχές σε μια συνολική ανάλυση της κοινοτικής προστιθέμενης αξίας.

102. Οι εθνικές εκθέσεις και η συγκεφαλαιωτική έκθεση περιλαμβάνουν μεγάλο αριθμό πληροφοριών για τους δημοσιονομικούς πόρους που διατέθηκαν για τη δράση του ΕΚΤ.

Στην περίπτωση της Ισπανίας και της Ιταλίας, οι αξιολογητές κατέληξαν σε συνολικά θετικά αποτελέσματα.

Ο εκ των υστέρων αξιολογητής για την Ισπανία επισημαίνει ότι «η γενική εικόνα που προκύπτει είναι ότι το ΕΚΤ χρησιμοποιήθηκε κατάλληλα και αποτελεσματικά από τις ισπανικές αρχές κατά την περίοδο 1994-1999. Τα περισσότερα προγράμματα υλοποιήθηκαν πλήρως όπως προβλεπόταν» (σ. 74).

Στην περίπτωση της Ιταλίας, ο αξιολογητής συμπεραίνει ότι ορισμένα από τα κόστη αυτά είναι απαραίτητα για να βελτιώσουν την επίδοση και τη διαφάνεια της διαδικασίας εφαρμογής· άλλα θα μπορούσαν πιθανότατα να μειωθούν μέσω της απλούστευσης της διαδικασίας. (Το θέμα της απλούστευσης των διαδικασιών ελήφθη υπόψη στην επόμενη περίοδο προγραμματισμού 2000-2006).

104. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η έκθεση περιέχει χρήσιμες πληροφορίες για τις μελλοντικές εκ των υστέρων αξιολογήσεις.

Εξετάζει με ικανοποιητική πληρότητα τις μεθόδους που εφαρμόστηκαν για την αξιολόγηση των δράσεων τύπου ΕΚΤ, είτε είναι επικεντρωμένες σε άτομα είτε σε συστήματα.

Σε ό,τι αφορά τις προσεγγίσεις που ακολουθήθηκαν για να αξιολογηθεί η καθαρή επίδραση σε άτομα, η έκθεση περιέχει πολυάριθμες αναφορές στις τεχνικές που χρησιμοποιήθηκαν για να αξιολογηθεί η καθαρή επίδραση στα άτομα (βλέπε ειδικότερα τις σελίδες 14-16, καθώς και τις συμπληρωματικές αναφορές που περιλαμβάνονται στις σελίδες 10, 12, 21 κ.λπ.).

105. Προκειμένου για τις συστάσεις σχετικά με την πολιτική ανάλυση, η έκθεση για τις μεθόδους δείχνει σαφώς ότι οι αξιολογητές κατέληξαν σε ορισμένες συγκεκριμένες συστάσεις που συνδέονται με τον τομέα της πολιτικής ανάλυσης, για παράδειγμα την αυστηρή παρακολούθηση των σχέσεων μεταξύ των παρεμβάσεων του ΕΚΤ και των παρεμβάσεων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο που βρίσκονται σε εξέλιξη.

Εξάλλου, η έκθεση για τις μεθόδους μελετά αρκετά λεπτομερώς τα «λογικά πρότυπα» για την πολιτική ανάλυση και ασχολείται με θέματα αξιολόγησης που αφορούν την αιτιολόγηση της δράσης του ΕΚΤ.

Οι εκ των υστέρων αξιολογητές δεν προβλεπόταν να προτείνουν την κατάλληλη προσέγγιση για την επιλογή των οικείων δεικτών στα διάφορα στρατηγικά επίπεδα επειδή οι δείκτες αυτοί είχαν ήδη

καθοριστεί για ολόκληρη την περίοδο προγραμματισμού στις κατευθυντήριες γραμμές που εξέδωσε η Επιτροπή το 2000.

106. Η Επιτροπή εκτιμά ότι τα καθήκοντα αξιολόγησης επεξηγούνται ικανοποιητικά στους όρους εντολής. Τα συμπεράσματα που περιλαμβάνονται στις εθνικές εκθέσεις εκ των υστέρων αξιολόγησης βασίζονται σε διάφορες πηγές (συνεντεύξεις, μελέτες περιπτώσεων κ.λπ.). Η συγκεφαλαιωτική έκθεση παρέχει μια συνολική ανάλυση των αποτελεσμάτων που περιλαμβάνονται στις εθνικές εκθέσεις. Ο συμβαλλόμενος εξήγησε πως χρησιμοποιήθηκαν οι διάφορες αυτές πηγές πληροφόρησης για να καταλήξει στα συμπεράσματα της έκθεσης που παρουσιάστηκε στην Επιτροπή.

Αν έπρεπε να περιγραφούν όλες οι πτυχές της δράσης του ΕΚΤ και να καθοριστούν εκ των προτέρων όλες οι λεπτομέρειες της αξιολόγησης, οι όροι εντολής θα καθίσταντο δύσχρηστοι και άκαμπτοι.

Προκειμένου για τη «συγκεκριμένη δράση» ενόψει της αξιολόγησης του αντικτύπου στα άτομα όταν δεν καθορίζονται πρακτικά οι δείκτες ή όταν δεν έχει καταρτιστεί κάποια συγκεκριμένη στατιστική εδώ και ορισμένο διάστημα, όπως προαναφέρθηκε, ολόκληρη η μέθοδος αξιολόγησης που εφαρμόστηκε από τον εκ των υστέρων αξιολογητή προσανατολιζόταν στη συναγωγή συμπερασμάτων από διάφορες πηγές πληροφόρησης (εκθέσεις αξιολόγησης των κρατών μελών, εθνικά εργαστήρια, συνεντεύξεις με συμμετέχοντες στο πρόγραμμα, μελέτες περιπτώσεων).

Το εύρος της αναντιστοιχίας μεταξύ των ποσοτικών στόχων και των διαθέσιμων στοιχείων δεν ήταν γνωστό κατά τη διάρκεια της κατάρτισης των όρων εντολής, έτσι ώστε δεν θα μπορούσε κανείς να αναμένει οι όροι εντολής να εκπονηθούν διαφορετικά.

Ο κυριότερος συμβαλλόμενος εκπόνησε, σε συνεργασία με τους εθνικούς συμβαλλόμενους, επιχειρησιακές κατευθυντήριες γραμμές για τις εργασίες που πρέπει να πραγματοποιηθούν σε εθνικό επίπεδο.

107. Οι όροι εντολής δεν προέβλεπαν ότι οι αξιολογητές θα εκτιμήσουν την καταλληλότητα των επιλογών αναπρογραμματισμού, αλλά ότι θα τις περιγράψουν. Σε κάθε περίπτωση που αναφέρεται, ο εκ των υστέρων αξιολογητής περιέγραψε τις αλλαγές που επηρέασαν τον αναπρογραμματισμό βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών.

108. Η δυνατότητα προκαταρκτικής ανάλυσης μελετάται για την επόμενη χρήση.

109. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δυσκολίες που αντιμετώπισαν οι εθνικοί αξιολογητές σχετικά με τα δεδομένα δεν μείωσαν τη συνολική ποιότητα της αξιολόγησης. Ο σχεδιασμός της αξιολόγησης προέβλεπε την προσφυγή σε διάφορες πηγές πληροφόρησης. Πέρα από την αναθεώρηση του περιεχομένου των εκθέσεων αξιολόγησης των κρατών μελών, οι εθνικές εκθέσεις εκ των υστέρων αξιολόγησης περιλαμβάνουν πληροφορίες από τις εκθέσεις κλεισίματος, μελέτες περιπτώσεων, εθνικά εργαστήρια και συνεντεύξεις.

Προκειμένου για τις καθυστερήσεις, η ομάδα παρακολούθησης δεν ήταν σε θέση να επιταχύνει το κλείσιμο των γενικών προγραμμάτων του ΕΚΤ, που εξαρτώνται από την εφαρμογή των αρχών διαχείρισης.

Στην αρχή της αξιολόγησης, ο εκ των υστέρων αξιολογητής έλαβε όλες τις εκθέσεις αξιολόγησης που εκπόνησαν τα κράτη μέλη το 1994-1999. Εξάλλου, ο εκ των υστέρων αξιολογητής έλαβε συστατικές επιστολές ώστε να διευκολυνθούν οι επαφές με τις αρμόδιες εθνικές αρχές για το ΕΚΤ.

111. Στο μέλλον, η Επιτροπή θα λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την καλή προετοιμασία, την αυστηρή παρακολούθηση και τον έλεγχο της χρήσης.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

115.

β) Το εύρος της συγκέντρωσης συμπληρωματικών στοιχείων περιορίστηκε από το χρόνο και τους πόρους που ήταν διαθέσιμοι.

Ωστόσο, συγκεντρώθηκε σημαντική ποσότητα ποιοτικών συμπληρωματικών στοιχείων, για παράδειγμα βάσει συνεντεύξεων και εργαστηρίων εξετάστηκαν επίσης. Οι εθνικές εκθέσεις κλεισίματος και οι εκθέσεις αξιολόγησης των κρατών μελών που υποβλήθηκαν κατά την περίοδο προγραμματισμού 1994-1999.

γ) Χρησιμοποιήθηκαν διάφορες πηγές πληροφόρησης ώστε να συναχθούν ισόρροπα και σταθμισμένα συμπεράσματα.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η περιγραφή των αποτελεσμάτων δεν μπορεί παρά να είναι ποιοτική. Ωστόσο δεν συνέβη πάντα κάτι τέτοιο: τα αποτελέσματα της αξιολόγησης περιέχουν και πολλές ποσοτικές πληροφορίες.

δ) Τα συμπεράσματα που συνάχθηκαν βασιζόνταν στη χρήση δευτερογενών πηγών από τους αξιολογητές (τις οποίες συνόψισαν) και πρωτογενών πηγών ποιοτικής φύσης (συνεντεύξεις με συμμετέχοντες και εθνικά εργαστήρια για τα αποτελέσματα της αξιολόγησης).

Βλέπε επίσης τις απαντήσεις στα σημεία 88, 92 και 96.

ε) Η αξιολόγηση των απροσδόκητων ευεργετικών συνεπειών δεν προβλεπόταν από τους όρους εντολής.

Γενικά, η αξιολόγηση δεν μπορεί να καλύπτει όλα τα θέματα και πρέπει να επικεντρώνεται σε στόχους και τομείς προτεραιότητας, λαμβανομένων υπόψη των νομοθετικών υποχρεώσεων, των περιορισμών από τις προθεσμίες και τους πόρους και τις προβλεπόμενες χρήσεις των αποτελεσμάτων. Η εμπειρία από τη χρήση αυτή και τα διδάγματα που θα αντληθούν θα χρησιμεύσουν για την εκ των υστέρων αξιολόγηση 2000-2006.

116.

α) Η εξέταση του συγκεκριμένου θέματος παρεμποδίστηκε από τον αβέβαιο χαρακτήρα των στοιχείων σχετικά με τον ιδιωτικό τομέα.

β) Η ανάλυση περιορίστηκε από τη διαθεσιμότητα των στοιχείων και την έλλειψη συγκρισιμότητας λόγω των διαφορών στις μεθόδους και το εύρος.

γ) Επιχειρήθηκε, κατά κάποιο τρόπο, να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα βάσει ενός περιορισμένου αριθμού σχεδίων.

δ) Τα μοντέλα HERMIN έλαβαν υπόψη τις εθνικές ιδιαιτερότητες των οικονομιών, αλλά θα πραγματοποιηθούν συμπληρωματικές εργασίες για να αντιμετωπιστούν οι σχετικοί περιορισμοί.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι ο περιορισμένος αριθμός αναντιστοιχιών σύνταξης στο κεφάλαιο 3 της έκθεσης δεν επηρεάζει την ακρίβεια, την εγκυρότητα και τη χρησιμότητα των στοιχείων σε σχέση με τα συμπεράσματα που συνάγονται. Τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στους πίνακες και αποτελούν αντικείμενο των παρατηρήσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου στα σημεία 88 και 92 δείχνουν την ύπαρξη πολλών στοιχείων που επιβεβαιώνουν τις υποθέσεις οι οποίες είχαν επιλεγεί.

Οι δυσκολίες που αντιμετωπίστηκαν σε ό,τι αφορά την πληρότητα ορισμένων στοιχείων δεν επηρέασαν αρνητικά τις χρήσιμες παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν.

117. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η εκτίμηση βασίστηκε σε σοβαρό σχεδιασμό με τη χρήση διαφορετικών πηγών πληροφόρησης και ότι τα συμπεράσματά της είναι εύλογα.

Στο μέλλον, η Επιτροπή θα λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την καλή προετοιμασία, την αυστηρή παρακολούθηση και την εποπτεία της αξιολόγησης.

Βλέπε απάντηση στο σημείο 111 παραπάνω.

118. Στο μέλλον, η Επιτροπή θα λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την καλή προετοιμασία, την αυστηρή παρακολούθηση και την εποπτεία της αξιολόγησης.

ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

119. Για τις μελλοντικές εκ των υστέρων αξιολογήσεις, θα πραγματοποιηθούν προκαταρκτικές αναλύσεις ή μελέτες βιωσιμότητας ώστε να αξιολογηθεί η διαθεσιμότητα των στοιχείων και να καθοριστεί ποια είναι τα αποτελέσματα που μπορούν να αναμένονται λογικά τηρώντας τον προϋπολογισμό και το χρονοδιάγραμμα.

120. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι διαδικασίες σχετικά με τον έλεγχο της ποιότητας που εφαρμόστηκαν στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις της περιόδου 1994-1999 πρέπει να βελτιωθούν περισσότερο.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι, για τις επόμενες χρήσεις εκ των υστέρων αξιολόγησης των διαφορετικών ταμείων, μια προκαταρκτική ανάλυση θα μπορούσε να διαδραματίσει χρήσιμο ρόλο διευκολύνοντας την εργασία των συμβαλλομένων κατά τις καθ' αυτό αξιολογήσεις.

α) Τα βασικά δεδομένα που χρησιμοποιήθηκαν κατά την εκ των υστέρων αξιολόγηση συγκεντρώνονται και παρέχονται από τα κράτη μέλη μέσω του συστήματος παρακολούθησης. Η διαθεσιμότητα αξιόπιστων στοιχείων μπορεί να αποτελεί περιορισμό για την αξιολόγηση, αλλά διαπιστώθηκε πρόοδος στον τομέα κατά την περίοδο 2000-2006.

β) Οι όροι εντολής αναμένεται να επιτρέψουν στην Επιτροπή να αξιολογήσει την ικανότητα του υποψηφίου να πραγματοποιήσει την αξιολόγηση και να καθορίσει αν ο συγκεκριμένος συνδυασμός προτεινομένων μεθόδων και τεχνικών μπορεί να αποδώσει τα ζητούμενα αποτελέσματα.

Η Επιτροπή συμμαρτίζεται τη γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με την οποία οι όροι εντολής διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για τη λήψη αποτελεσμάτων αξιολόγησης καλής ποιότητας.

γ) Λαμβανομένων υπόψη των χρονικών και δημοσιονομικών περιορισμών, οι μελλοντικές εκ των υστέρων αξιολογήσεις θα επικεντρωθούν περισσότερο στα σημαντικά θέματα αξιολόγησης και θα προετοιμαστούν και θα ξεκινήσουν νωρίτερα από τη χρήση 1994-1999.

Βάσει της πείρας του 1994-1999, οι διατάξεις σχετικά με την παρακολούθηση και την εποπτεία θα ενισχυθούν και η διαδικασία θα ξεκινήσει νωρίτερα.

121. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα μακροοικονομικά μοντέλα είναι κατάλληλα για την αξιολόγηση των οικονομικών επιπτώσεων των παρεμβάσεων μεγάλης κλίμακας. Το μοντέλο HERMIN σχεδιάστηκε ειδικά για το σκοπό αυτό στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Ωστόσο, όπως για οποιοδήποτε οικονομικό μοντέλο, είναι απαραίτητες και νέες βελτιώσεις, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τα μικροστοιχεία για την αξιολόγηση των οικονομικών αποτελεσμάτων των επενδύσεων σε κεφαλαιουχικούς και ανθρώπινους πόρους. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η μελλοντική εκ των υστέρων αξιολόγηση πρέπει να είναι περισσότερο επικεντρωμένη.

122. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις πρέπει να λαμβάνουν πλήρως υπόψη τις υφιστάμενες θεματικές μελέτες. Όταν πραγματοποιούνται, οι εν λόγω εκ των υστέρων αξιολογήσεις και οι θεματικές μελέτες έχουν διαφορετικές σκοπιμότητες και, ως εκ τούτου, μπορούν να οδηγήσουν σε αποκλίνουσες εκτιμήσεις.

123.

α) Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι ιδιωτικές επενδύσεις αποτελούν ουσιαστική μοχλό για την οικονομική ανάπτυξη. Ωστόσο, η πείρα δείχνει ότι η επίδραση του ιδιωτικού τομέα διαφέρει από τη μια χώρα στην άλλη ανάλογα με τις συγκεκριμένες οικονομικές συνθήκες.

β) Η προσέγγιση αυτή δεν ισχύει γενικά λόγω του ότι οι οικονομικές συνθήκες στα κράτη μέλη και τις περιφέρειες διαφέρουν σημαντικά.

γ) Η Επιτροπή συνειδητοποιεί το γεγονός ότι είναι απαραίτητες νέες συστηματικές εργασίες στον ιδιαίτερα πολύπλοκο αυτό τομέα.

δ) Η Επιτροπή συνειδητοποιεί ότι είναι απαραίτητες νέες εργασίες στον τομέα αυτό.

ε) Οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις που παράγγειλαν τα κράτη μέλη αποτέλεσαν μια από τις πρωτογενείς πηγές πληροφόρησης για τις αξιολογήσεις του 1994-1999. Μολονότι η Επιτροπή είναι ο κύριος υπεύθυνος για την εκ των υστέρων αξιολόγηση, η συνεργασία με τα κράτη μέλη πρέπει να ενισχυθεί μελλοντικά και οι εσωτερικές αξιολογήσεις μπορεί να διαδραματίσουν ενισχυμένο ρόλο.

124. Η Επιτροπή λαμβάνει μέτρα για να βελτιώσει την παρακολούθηση της διαδικασίας.

125. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις των ΕΤ πρέπει να αξιοποιούν πλήρως τις γνώσεις που έχουν αποκτηθεί καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού, και για το λόγο αυτό δέχεται την ιδέα ότι μια προκαταρκτική ανάλυση θα μπορούσε να διευκολύνει το έργο των συμβαλλομένων και να βελτιώσει την ποιότητα των μελλοντικών εκ των υστέρων αξιολογήσεων των ΕΤ.

Η Επιτροπή συνεργάζεται ήδη με ερευνητικά ινστιτούτα και πανεπιστήμια και είναι διατεθειμένη να εξετάσει τη δυνατότητα και νέων αποστολών για τους σκοπούς που αναφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο.

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ αριθ. 6/2006

σχετικά με πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου η οποία τροποποιεί και παρατείνει την απόφαση αριθ. 804/2004/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, για τη θέσπιση προγράμματος κοινοτικής δράσης για την προώθηση δράσεων στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας (πρόγραμμα «Hercule II»)

(δυνάμει του άρθρου 248 παράγραφος 4 δεύτερο εδάφιο EK)

(2006/C 302/02)

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ιδίως το άρθρο 280 παράγραφος 4,

την πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που τροποποιεί και παρατείνει το πρόγραμμα κοινοτικής δράσης για την προώθηση δράσεων στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας (1),

το αίτημα του Συμβουλίου για γνωμοδότηση σχετικά με την εν λόγω πρόταση, το οποίο περιήλθε στο Ελεγκτικό Συνέδριο στις 14 Ιουλίου 2006,

τη γνωμοδότηση αριθ. 8/2003 του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 11ης Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το αρχικό πρόγραμμα κοινοτικής δράσης,

Εκτιμώντας:

ότι η προτεινόμενη απόφαση βασίζεται στο άρθρο 280 παράγραφος 4 της συνθήκης, το οποίο ορίζει ότι: «Το Συμβούλιο [...] μετά από διαβούλευση με το Ελεγκτικό Συνέδριο, λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα στους τομείς της πρόληψης και της καταπολέμησης της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας»

ότι πρωταρχικός σκοπός της πρότασης της Επιτροπής είναι η παράταση του προγράμματος «Hercule» (2) για περαιτέρω διάστημα επτά ετών (2007-2013). Ο ενδεικτικός χρηματοδοτικός φάκελος των 98,5 εκατ. ευρώ συνεπάγεται μέση ετήσια δόση ύψους 14 εκατ. ευρώ περίπου. Το πρόγραμμα παρέχει στην OLAF τους οικονομικούς πόρους που χρειάζονται για τη λειτουργία της πλατφόρμας των υπηρεσιών που προσφέρονται στα κράτη μέλη για το συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης (3),

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕ ΩΣ ΑΚΟΛΟΥΘΩΣ:

1. Οι βασικοί τομείς του προγράμματος (τεχνική βοήθεια, δραστηριότητες κατάρτισης και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των νομικών αρχών στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης) δεν αξιολογήθηκαν σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 27 παράγραφος 3 του δημοσιονομικού κανονισμού, οι οποίοι επιβάλλουν την παρακολούθηση της επίτευξης των στόχων βάσει δεικτών επίδοσης. Αντ' αυτού, οι δράσεις κρίθηκαν μάλλον βάσει

επιπέδου δραστηριότητας, χωρίς την εφαρμογή μετρήσιμων δεικτών. Ως εκ τούτου, είναι δύσκολο να κριθεί εάν επιτεύχθηκαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα και ο αντίκτυπος του προγράμματος.

2. Το άρθρο 7 στοιχείο α) της πρότασης προβλέπει, το αργότερο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2010, την υποβολή έκθεσης της OLAF σχετικά με την εκτέλεση του προγράμματος και τη σκοπιμότητα συνέχισής του. Το άρθρο 7 στοιχείο β) αναβάλλει την αξιολόγηση της επίτευξης των στόχων του προγράμματος έως τις 31 Δεκεμβρίου 2014. Το Συνέδριο θεωρεί το χρονικό αυτό σημείο υπερβολικά μακρινό. Για το λόγο αυτό, προτείνει η ανεξάρτητη αξιολόγηση να πραγματοποιηθεί το αργότερο έως το 2010 και να περιλαμβάνει ενδιάμεση αξιολόγηση της επίτευξης των στόχων του προγράμματος. Επιπλέον, πληροφορίες σχετικά με τις χρηματοδοτούμενες δράσεις και τα σχετικά αποτελέσματα στο πλαίσιο του προγράμματος «Hercule II» πρέπει να περιλαμβάνονται στην ετήσια έκθεση που υποβάλλει η Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 280 παράγραφος 5 της συνθήκης. Τα γενικά κριτήρια που περιλαμβάνονται στο παράρτημα που επισυνάπτεται στην πρόταση πρέπει να καταστούν σαφέστερα και ειδικότερα, ώστε να διευκολυνθεί ενδεχόμενη αξιολόγηση του προγράμματος.
3. Οι δημόσιες συμβάσεις που αναφέρονται στον τίτλο V του δημοσιονομικού κανονισμού παρέχουν στην OLAF τη δυνατότητα διαχείρισης του προγράμματος. Η διαδικασία αυτή πρέπει να θεωρηθεί ως μέσο το οποίο θα εξασφαλίσει στην υπηρεσία μεγαλύτερο έλεγχο επί της εφαρμογής του προγράμματος.
4. Η δομή του προγράμματος, όπως παρουσιάζεται στο νομοθετικό δημοσιονομικό δελτίο, εκφράζεται σε επιχειρησιακούς στόχους, οι οποίοι, με τη σειρά τους, υποδιαιρούνται σε δράσεις. Η δομή αυτή ανταποκρίνεται φαινομενικά στις απαιτήσεις του άρθρου 27 παράγραφος 3 του δημοσιονομικού κανονισμού. Εντούτοις, η δομή του νομοθετικού δελτίου δεν αντιστοιχεί στη δομή της διαχείρισης του προγράμματος (αποτελούμενη από τρεις διαφορετικές συνιστώσες). Ο ορισμός ενός συντονιστή του προγράμματος δεν προβλέπεται να διευκολύνει τη διαπίστωση της επίτευξης των στόχων, οι οποίοι είναι συγχρόνως τυπικοί και ποικίλοι, ούτε των δραστηριοτήτων οι οποίες δεν αντιστοιχούν στον τρόπο με τον οποίο ασκείται η διαχείριση στην πράξη. Ως εκ τούτου, θα ήταν σκόπιμο οι δεδηλωμένοι στόχοι να επαναδιατυπωθούν και να συνδεθούν στενότερα με τους στόχους που επιδιώκουν στην πράξη οι υπεύθυνοι της διαχείρισης. Εάν δεν γίνει αυτό, υπάρχει κίνδυνος η καθιέρωση δεικτών επίδοσης να αποδειχθεί πολύ δύσκολο έργο.

(1) COM(2006) 339 τελικό της 28ης Ιουνίου 2006.

(2) Απόφαση αριθ. 804/2004/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (EE L 143 της 30.4.2004, σ. 9).

(3) Ειδική έκθεση αριθ. 1/2005 του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σημεία 50 και 76 (EE C 202 της 18.8.2005).

5. Σε συνέχεια της δράσης της OLAF για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου τσιγάρων, στις 9 Ιουνίου 2004 επιτεύχθηκε συμφωνία μεταξύ της Επιτροπής, δέκα κρατών μελών και ενός πολύ σημαντικού βιομηχανικού ομίλου στον τομέα του καπνού⁽¹⁾. Βάσει της εν λόγω συμφωνίας, ο όμιλος συμφώνησε να καταβάλει το ποσό των 1 250 εκατ. δολάρια ΗΠΑ (USD) περίπου σε διάστημα δώδεκα ετών. Το ποσό αυτό, το οποίο η Επιτροπή μοιράζεται με τα κράτη που υπέγραψαν τη συμφωνία, προορίζεται συγκεκριμένα «να αποτελέσει πρόσθετη πηγή

χρηματοδότησης για πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στην καταπολέμηση του λαθρεμπορίου και της απομίμησης». Κατά συνέπεια, ο ετήσιος προϋπολογισμός του προγράμματος «Hercule II» περιλαμβάνει το ποσό των 6 εκατ. ευρώ δυνάμει της συμφωνίας. Μολονότι επιδοκιμάζεται η παροχή πρόσθετων πόρων για την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του καπνού, πρέπει να ληφθούν κατάλληλα μέτρα τα οποία να εξασφαλίζουν την ύπαρξη επαρκών πόρων για την καταπολέμηση της απάτης και σε άλλους, εξίσου ευαίσθητους τομείς.

Η παρούσα γνωμοδότηση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 26ης Οκτωβρίου 2006.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο
Hubert WEBER
Πρόεδρος

(1) Philip Morris Group (PMI).