

Αξιολόγηση Εφαρμογής

1η Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της υλοποίησης του ΕΠ «Πελοπόννησος»

Ηλεκτρονικός σύνδεσμος στο πλήρες κείμενο της αξιολόγησης: <https://www.eydpelop.gr/2014-2020/e-p-peloponnisos-2014-2020/plesio-diachirisis/axiologisi-programmaton/>

Στοιχεία επικοινωνίας για πληροφορίες σχετικά με την αξιολόγηση: +30 2713 601 349,
ktourlouki@mou.gr

[Μάιος, 2023]

1. Σύνοψη

Σκοπός και **αντικείμενο** της παρούσας αξιολόγησης ήταν η εξέταση της εξέλιξης και των παραμέτρων υλοποίησης του ΕΠ "Πελοπόννησος" 2014-2020, προκειμένου να εκτιμηθεί η επιτευξιμότητα των στόχων που είχαν τεθεί σε επίπεδο δεικτών εκροών και αποτελέσματος. Με βάση αυτή την εκτίμηση, αξιολογήθηκε η δυνατότητα/ προοπτικές επίτευξης των τιμών στόχων που τέθηκαν κατά την 2η αναθεώρηση για την εξασφάλιση του Αποθεματικού Επίδοσης με την ανακατανομή των πόρων του Προγράμματος ανά Άξονα Προτεραιότητας. Παράλληλα, εξετάστηκαν και προσδιορίστηκαν οι παράγοντες στους οποίους οφείλετο η ικανοποιητική ή μη ικανοποιητική εξέλιξη υλοποίησης του Προγράμματος για την επίτευξη των στόχων των δεικτών εκροών και αποτελέσματος.

Επίσης, εκτιμήθηκε η επάρκεια των πόρων ανά Επενδυτική Προτεραιότητα, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι των αντίστοιχων δεικτών εκροών και αποτελέσματος, σε σχέση με το διαμορφούμενο μέσο μοναδιαίο κόστος των παρεμβάσεων / πράξεων που υλοποιούνται.

Επιπλέον, ένας από τους σκοπούς και μέρος του αντικειμένου της αξιολόγησης ήταν η εκτίμηση του βαθμού συνεισφοράς του ΠΕΠ στους στόχους της στρατηγικής Ε2020, τόσο από τις ήδη υλοποιημένες πράξεις, όσο κι η προοπτική της συμβολής του στους στόχους της στρατηγικής Ε2020, σύμφωνα με την εξέλιξη εφαρμογής του Προγράμματος, σε σχέση με την επάρκεια ή μη των πόρων του.

Τέλος και συμπληρωματικά προς τους προαναφερόμενους κύριους στόχους/σκοπούς της παρούσας αξιολόγησης ήταν η κάλυψη των αναγκών της Ετήσιας έκθεσης υλοποίησης του ΠΕΠ έτους 2019, η οποία υποβλήθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο τέλος του 1^{ου} εξαμήνου 2020.

Τα **περιεχόμενα** της αξιολόγησης ως προς την ανάλυση των παρόντων αξιολογικών στοιχείων αφορούσαν σε όλες τις Επενδυτικές Προτεραιότητες των Αξόνων Προτεραιότητας, με ιδιαίτερη έμφαση σ' εκείνες με μεγάλη χρηματοοικονομική νομική βαρύτητα ανά Ταμείο, σε σχέση και με τους Ειδικούς Στόχους κάθε Επενδυτικής Προτεραιότητας, καθώς και σε σχέση με τους στόχους της στρατηγικής Ε2020.

Η **μέθοδος** αξιολόγησης ήταν βασισμένη στη θεωρία theory based και στηρίχθηκε σε:

- Ανάλυση στοιχείων υλοποίησης από το σύστημα παρακολούθησης (επικαιροποιημένες τιμές βάσης των δεικτών αποτελέσματος)
- Βιβλιογραφική έρευνα
- Στατιστική Ανάλυση

2. Πλαίσιο και Σχεδιασμός Αξιολόγησης

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πελοπόννησος» 2014-2020, εκφράζει τις βασικές κατευθύνσεις της συνολικής αναπτυξιακής στρατηγικής της Περιφέρειας, στο πλαίσιο των στόχων των δύο Ταμείων που το συγχρηματοδοτούν (ΕΤΠΑ και ΕΚΤ), σε σχέση με τους πόρους του ΕΣΠΑ 2014-2020, που έχουν κατανεμηθεί σ' αυτό.

Η στρατηγική του ΕΠ «Πελοπόννησος» επικεντρώνεται στους παρακάτω τέσσερεις (4) βασικούς τομείς, οι οποίοι δεσμεύουν περισσότερο του 90% των πόρων του ΕΤΠΑ και σχεδόν το 100% των πόρων του ΕΚΤ του ΕΠ.

Οι τέσσερεις βασικοί τομείς, στους οποίους εστιάζει η στρατηγική του ΕΠ, είναι οι εξής:

- α) Ανταγωνιστικότητα/Επιχειρηματικότητα
- β) Καταπολέμηση της φτώχειας και κοινωνική ένταξη
- γ) Προστασία και ανάδειξη του ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος, σε άμεση σύνδεση με τον τουρισμό
- δ) Προσπελασιμότητα/υποδομές και υπηρεσίες μεταφορικών υποδομών (κυρίως οδικές)

2.1 Περιγραφή

Η αξιολόγηση αποσκοπούσε στην αποτίμηση της πορείας υλοποίησης του Προγράμματος της Περιφέρειας Πελοποννήσου (ΕΠ "Πελοπόννησος" 2014-2020), μέχρι και το 1^ο τρίμηνο του 2020.

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης εξετάσθηκε αναλυτικά το επίπεδο και η εξέλιξη εφαρμογής του Προγράμματος καθώς και η προοπτική αποτελεσματικής ολοκλήρωσής του. Πιο συγκεκριμένα, η μελέτη αξιολόγησης αναφερόταν σε τρεις βασικές ενότητες:

- Εξέταση της εξέλιξης και των παραμέτρων υλοποίησης του Προγράμματος, προκειμένου να εκτιμηθεί η επιτευξιμότητα των στόχων που έχουν τεθεί σε επίπεδο δεικτών εκροών και αποτελέσματος. Με βάση αυτή την εκτίμηση, αξιολογήθηκε η δυνατότητα / προοπτικές έγκαιρης επίτευξης των τιμών στόχων που είχαν τεθεί σε επίπεδο Επιχειρησιακού Προγράμματος, ανά Άξονα Προτεραιότητας, προσδιορίζοντας και εξετάζοντας τους παράγοντες στους οποίους οφείλετο η ικανοποιητική ή μη ικανοποιητική εξέλιξη υλοποίησης του Προγράμματος, ως προς την επίτευξη των στόχων που είχαν τεθεί στους δείκτες εκροών και αποτελέσματος.

- Εκτίμηση της επάρκειας των πόρων ανά Επενδυτική Προτεραιότητα, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι των αντίστοιχων δεικτών κυρίως εκροών για τους Άξονες Προτεραιότητας; ΕΤΠΑ και ΕΚΤ και αποτελέσματος μόνο για τον Άξονα Προτεραιότητας του ΕΚΤ, σε σχέση με το διαμορφούμενο μέσο μοναδιαίο κόστος των παρεμβάσεων / πράξεων που υλοποιούνται.
- Εκτίμηση του βαθμού συνεισφοράς του ΠΕΠ στους στόχους της στρατηγικής Ε2020, τόσο από τις υλοποιημένες ή/και υλοποιούμενες πράξεις, όσο κι η προοπτική της συμβολής του στους στόχους της στρατηγικής Ε2020, σύμφωνα με την εξέλιξη εφαρμογής του Προγράμματος, σε σχέση με την επάρκεια ή μη των πόρων του.

2.2 Κριτήρια Αξιολόγησης

- Αποτελεσματικότητα,
- Αποδοτικότητα,
- Συνάφεια του ΕΠ (εσωτερική)
- Συνεισφορά στη στρατηγική Ε2020,
- Πρόταση Αναθεώρησης

2.3 Ερωτήματα Αξιολόγησης

α) Ως προς τη αποτελεσματικότητα

- Ποίος ο βαθμός υλοποίησης οικονομικού αντικειμένου (εντάξεις, συμβάσεις, δαπάνες) επί του προϋπολογισμού ανά Θεματικό Στόχο, Επενδυτική Προτεραιότητα και Κατηγορία Παρέμβασης;
- Ποίος ο βαθμός υλοποίησης φυσικού αντικειμένου (εντάξεις, συμβάσεις, δαπάνες), επί των αντίστοιχων στόχων των δεικτών εκροής;
- Ποίος ο βαθμός συμβολής στους στόχους της στρατηγικής Ε2020 (εντάξεις, συμβάσεις, δαπάνες);
- Ποιες οι τυχόν αποκλίσεις από την προοπτική επίτευξης των στόχων υλοποίησης του οικονομικού και φυσικού αντικειμένου Επενδυτικών Προτεραιοτήτων και Θεματικών Στόχων;
- Ποιοι οι παράγοντες στους οποίους οφείλονται οι τυχόν αποκλίσεις;

β) Ως προς την αποδοτικότητα

- Ποία η σχέση υλοποίησης οικονομικού και φυσικού αντικειμένου, όπως το φυσικό αντικείμενο εκφράζεται με τους δείκτες εκροών;
- Ποιες οι αποκλίσεις του μέσου μοναδιαίου κόστους υλοποίησης ανά δείκτη εκροών, σε σχέση με το αντίστοιχο προγραμματικό και σε ποιους παράγοντες οφείλονται;
- Υπάρχει επάρκεια πόρων για την επίτευξη των στόχων των δεικτών εκροών και αποτελέσματος;

3. Κύρια Ευρήματα

Λαμβανομένης υπόψη της χρονικής περιόδου που διενεργήθηκε η Αξιολόγηση, δηλαδή τους τελευταίους μήνες του 2019, τέσσερα χρόνια πριν την λήξη της επιλεξιμότητας δαπανών του Προγράμματος, τα κύρια ευρήματα της αξιολόγησης ήταν τα παρακάτω.

- Ως προς την αποτελεσματικότητα υλοποίησης του ΕΠ, διαπιστώθηκε χαμηλός βαθμός εφαρμογής ως προς τις εντάξεις και πολύ χαμηλός βαθμός, όσον αφορά στις συμβάσεις και στις δαπάνες. Η συγκεκριμένη εικόνα ήταν δυσμενέστερη σε επίπεδο Ταμείου για το μέρος του ΕΠ που συγχρηματοδοτείται από το ΕΚΤ. Σε επίπεδο Άξονα Προτεραιότητας, τα σημαντικότερα προβλήματα εντοπίζονταν στον ΑΠ1 που εμφάνιζε πολύ χαμηλό έως μηδενικό βαθμό εφαρμογής σε όλα τα στάδια εφαρμογής και στον ΑΠ2Α, ο οποίος είχε επίσης πολύ χαμηλό βαθμό εφαρμογής σε όλα τα στάδια και παράλληλα με μεγάλο χρηματοδοτικό βάρος, αντιπροσωπεύοντας το 98,2% του προϋπολογισμού ΕΚΤ στο ΕΠ.
- Ως προς την προοπτική επίτευξης των χρηματοοικονομικών στόχων για το σύνολο του ΕΠ, με βάση το βαθμό ενεργοποίησης και υλοποίησής του, μέχρι και το 1^ο τρίμηνο 2020, εκτιμήθηκε ότι οι δαπάνες θα φθάσουν σε ποσοστό χαμηλότερο του 100%, με χαμηλότερο ποσοστό υλοποίησης για το ΕΚΤ, έναντι εκείνου του ΕΤΠΑ. Σε επίπεδο ΑΠ, τις καλύτερες προοπτικές χρηματοοικονομικής ολοκλήρωσης είχε ο ΑΠ4, ενώ ο ΑΠ1 ήταν αυτός με τις χαμηλότερες εκτιμώμενες δαπάνες έναντι του προϋπολογισμού του.
- Διαπιστώθηκε ότι το ΕΠ «Πελοπόννησος» 2014 - 2020 συμβάλλει σε ένα βαθμό στους στόχους της Στρατηγικής Ε2020, κατ' αναλογία της χρηματοδοτικής βαρύτητας των σχετικών δράσεων που υλοποιούνται ή/και θα υλοποιηθούν στο πλαίσιο του ΕΠ.

- Ως προς την επάρκεια των διαθέσιμων πόρων για την επίτευξη των στόχων των δεικτών, το μοναδικό ζήτημα παρατηρήθηκε στον ΑΠ4 αφορώντας έναν δείκτη εκροών.
- Ως προς το συνολικό βαθμό άμεσης συνάφειας των δράσεων με τις αναπτυξιακές ανάγκες, διαπιστώθηκε ότι αυτός ήταν υψηλός.
- Ως προς την επικαιρότητα της Λογικής της Παρέμβασης, διαπιστώθηκαν ήσσονος σημασίας ζητήματα καταλληλότητας, σαφήνειας και συνάφειας των ειδικών στόχων και των δεικτών (εκροών και κυρίως αποτελεσμάτων), ενώ εντοπίστηκαν και ορισμένα στοιχεία/χαρακτηριστικά της SWOT ανάλυσης, που έχρηζαν επικαιροποίησης, με βάση τα τότε πρόσφατα διαθέσιμα μακροοικονομικά στοιχεία.

4. Συμπεράσματα & Συστάσεις

4.1 Συμπεράσματα

Με βάση τα ευρήματα της αξιολόγησης, τα βασικά συμπεράσματα που προέκυψαν ως προς τα κύρια αξιολογικά ερωτήματα, από την ενεργοποίηση και υλοποίηση του Προγράμματος κατά τα τέσσερα και πλέον έτη εφαρμογής του, ήταν τα εξής:

- Διαφαινόταν κίνδυνος μη επίτευξης των χρηματοοικονομικών στόχων του μέχρι τη λήξη της περιόδου επιλεξιμότητας των δαπανών (31/12/2023) για ένα σημαντικό ποσοστό των πόρων του ΕΚΤ και για ένα μικρότερο ποσοστό των πόρων του ΕΤΠΑ, εάν δεν αυξανόταν σημαντικά, κατά τα αμέσως επόμενα έτη, ο ρυθμός εφαρμογής του Προγράμματος σε όλα τα διαχειριστικά στάδια, κυρίως κατ' αρχή στις εξειδικεύσεις δράσεων, στις προσκλήσεις προς δυνητικούς δικαιούχους και στις εντάξεις των πράξεων.
- Οι ανάγκες επιτάχυνσης και αύξησης του ρυθμού ενεργοποίησης του Προγράμματος και ένταξης πράξεων διαφοροποιούνται σε ένταση μεταξύ των Αξόνων Προτεραιότητας, καθώς και μεταξύ Θεματικών Στόχων και Επενδυτικών Προτεραιοτήτων, ιδίως σε αυτά τα διακριτά τμήματα του Προγράμματος που συγχρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ, για τα οποία ο κίνδυνος μη επίτευξης των χρηματοοικονομικών στόχων του Προγράμματος ήταν μεγαλύτερος.
- Το πρόγραμμα συμβάλλει κατά ένα βαθμό (όχι αμελητέο) στους στόχους της Στρατηγικής E2020, σύμφωνα με τη φύση των δράσεων υλοποιούμενων και προβλεπόμενων, κατ' αναλογία της χρηματοδοτικής βαρύτητας αυτών των δράσεων.

- Σύμφωνα με τις υλοποιούμενες πράξεις η αποδοτικότητα του Προγράμματος (φυσικό αντικείμενο προς δαπάνες), σε όλους τους Άξονες Προτεραιότητας, ήταν σχετικά υψηλού βαθμού (κυρίως λόγω των μεγάλων εκπτώσεων κατά τις διαγωνιστικές διαδικασίες των υποψήφιων αναδόχων δημοσίων συμβάσεων και εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων σε ορισμένους Θεματικούς Στόχους οι πόροι του Προγράμματος κρίθηκαν επαρκείς για την επίτευξη των φυσικών στόχων, βάσει των δεικτών εκροών.
- Η εσωτερική συνάφεια του Προγράμματος, δηλαδή οι δράσεις που είχαν εξειδικευθεί και οι πράξεις που είχαν ενταχθεί στο Πρόγραμμα και υλοποιούντο, ήταν απολύτως συναφείς με τους Ειδικούς Στόχους του Προγράμματος και εκτός ελάχιστων περιπτώσεων και με τις ανάγκες που έπρεπε να καλύψει το Πρόγραμμα, ενώ συνδέοντο άμεσα με τους αντίστοιχους δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων. Στις ελάχιστες περιπτώσεις που δεν συνδέονταν άμεσα με ορισμένες ανάγκες ωφείλοντο στη διαφορετικότητα των αναγκών από εκείνες που υπήρχαν κατά το σχεδιασμό του Προγράμματος, λόγω των επιπτώσεων στη Περιφέρεια των εν τω μεταξύ αλλαγών του εθνικού μακροοικονομικού περιβάλλοντος

4.2 Προτάσεις/Συστάσεις

Οι συστάσεις/προτάσεις ενεργειών για αποτελεσματικότερη εφαρμογή του Προγράμματος στα επόμενα τέσσερα χρόνια επιλέξιμων δαπανών υλοποίησής του, αναφέρονταν σε όλα τα διακριτά μέρη του Προγράμματος (Σύνολο Προγράμματος, Ταμείο, Άξονα Προτεραιότητας, Θεματικό Στόχο και Επενδυτική Προτεραιότητα). Συνοψίζοντας αυτές τις προτάσεις/συστάσεις, είναι οι εξής:

- Μικρής κλίμακας τροποποιήσεις στους προϋπολογισμούς δύο (2) εκ των επτά (7) Αξόνων Προτεραιότητας.
- Μικρής κλίμακας τροποποιήσεις στους προϋπολογισμούς των Θεματικών Στόχων εντός των Αξόνων Προτεραιότητας, καθώς επίσης και στους ενδεικτικούς προϋπολογισμούς των Κατηγοριών Παρέμβασης και κατ' ακολουθία των Επενδυτικών Προτεραιοτήτων.
- Προσθήκη νέας Επενδυτικής Προτεραιότητας και ως εκ τούτου, νέου Ειδικού Στόχου, αλλά και νέας Κατηγορίας Παρέμβασης.
- Πολύ μικρής κλίμακας τροποποιήσεις στο λεκτικό των Ειδικών Στόχων ορισμένων Επενδυτικών Προτεραιοτήτων, στο πλαίσιο επικαιροποίησης της Λογικής της Παρέμβασης.
- Μικρής κλίμακας τροποποιήσεις του πλέγματος των δεικτών εκροών και δεικτών αποτελέσματος.
- Στις ενδεικτικές δράσεις ορισμένων Επενδυτικών Προτεραιοτήτων.

- Στην πρόβλεψη της εφαρμογής της κοινής στήριξης από τα Ταμεία βάσει του στόχου Επενδύσεις για την ανάπτυξη και την απασχόληση, σύμφωνα με το άρθρο 98 του Κ(ΕΕ)1303/2013 («ρήτρα ευελιξίας»).
- Τέλος, στην αναγκαιότητα επιτάχυνσης της εφαρμογής του Προγράμματος με νέες εξειδικεύσεις δράσεων, νέες προσκλήσεις και εντάξεις πράξεων, με υψηλό βαθμό υπερδέσμευσης του προϋπολογισμού κάθε Άξονα Προτεραιότητας, από ενταγμένες πράξεις.

Συντομογραφίες

ΠΕΠ	Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΑΠ	Άξονας Προτεραιότητας
SWOT	Strengths Weaknesses Opportunities Threats
