



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΣΠΑ

Τελική Έκθεση Αξιολόγησης

Αξιολόγηση Επιπτώσεων των
Στρατηγικών Έξυπνης Εξειδίκευσης
(RIS3) των ΠΕΠ 2014-2020

Πελάτης:
Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Προγράμματος «Τεχνική
Βοήθεια και Υποστήριξη Δικαιούχων»

21 Δεκεμβρίου 2023



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



Επιτελική Σύνοψη

Σκοπός και αντικείμενο της αξιολόγησης

Η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Προγράμματος «Τεχνική Βοήθεια και Υποστήριξη Δικαιούχων» του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων ανέθεσε τον Απρίλιο του 2023 στην Innovatia Systems την αξιολόγηση των επιπτώσεων των στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης (RIS3) των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) 2014-2020. Αντικείμενο της αξιολόγησης ήταν ο προσδιορισμός της συνδρομής των δεκατριών Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) στις αντίστοιχες Περιφερειακές Στρατηγικές Έξυπνης Εξειδίκευσης (RIS3) και ο προσδιορισμός των επιπτώσεων των RIS3 που οφείλονται στη συνδρομή των ΠΕΠ. Τόσο η συνδρομή των ΠΕΠ όσο και οι επιπτώσεις περιορίζονται σε δράσεις που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο των Θεματικών Στόχων 1 (επενδυτικές προτεραιότητες 1α, 1β), 2 (επενδυτικές προτεραιότητες 2α, 2β), 3 (επενδυτικές προτεραιότητες 3α, 3β, 3γ, 3δ) και 8 (επενδυτικές προτεραιότητες 8i, 8iii, και 8ν).

Το σχέδιο αξιολόγησης που υιοθετήθηκε περιλαμβάνει έξι αξιολογικά θέματα (αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, συνοχή, συνάφεια, προστιθέμενη αξία και επιπτώσεις), τα οποία εξειδικεύτηκαν σε 15 αξιολογικά ερωτήματα, 25 κριτήρια και πάνω από 50 δείκτες.

Για την απάντηση των αξιολογικών ερωτημάτων αξιοποιήθηκε ένα σημαντικό εύρος δεδομένων που περιλάμβανε βασικά κείμενα (όλες οι εκδόσεις των ΠΕΠ και οι ετήσιες αναφορές τους, περιφερειακές στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης, κείμενα ενδιάμεσων αξιολογήσεων των ΠΕΠ, κείμενα Προσκλήσεων, κ.ά.), επιχειρησιακά δεδομένα των δράσεων από το ΟΠΣ/ΕΣΠΑ, το ΠΣΚΕ και τις Ενδιάμεσες Υπηρεσίες Διαχείρισης των Προγραμμάτων, δομημένες συνεντεύξεις με τις δεκατρείς Ενδιάμεσες Υπηρεσίες Διαχείρισης ή/και τους Φορείς Διαχείρισης και Παρακολούθησης των RIS3, ηλεκτρονική έρευνα πεδίου που απευθύνθηκε στους δικαιούχους των δράσεων, σεμινάριο επικύρωσης των αποτελεσμάτων και επίσημα στατιστικά δεδομένα από τη Eurostat, την ΕΛ.ΣΤΑΤ., και το Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης.

Μεθοδολογία

Η μεθοδολογική προσέγγιση που ακολουθήθηκε πηγάζει από τη συμβατική απαίτηση να οικοδομηθεί μια αξιολόγηση επιπτώσεων με βάση τη θεωρία (theory-based impact evaluation) στο ειδικό πλαίσιο των δράσεων έξυπνης εξειδίκευσης που χρηματοδοτήθηκαν από τα ΠΕΠ της περιόδου 2014-2020. Αυτό συνεπάγεται ότι η ανάλυσή μας, πέρα από την αξιολόγηση του τι συνέβη, δίνει απαντήσεις σχετικά με το γιατί συνέβη κάτι και, στο βαθμό που είναι δυνατό, και τι έχει αλλάξει κατά συνέπεια των συμβάντων.

Η αξιολόγηση με βάση τη θεωρία ακολούθησε την προσέγγιση της Ανάλυσης Συνεισφοράς. Η ίδια προσέγγιση έχει εφαρμοστεί στην εκ των υστέρων αξιολόγηση των δράσεων καινοτομίας και επιχειρηματικότητας της προγραμματικής περιόδου 2007-2013 για λογαριασμό της DG Regio και στις ex post αξιολογήσεις για τους θεματικούς στόχους 1 και 3 της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου, επίσης για λογαριασμό της DG Regio. Η Ανάλυση Συνεισφοράς, ως ειδική παραλλαγή της αξιολόγησης που βασίζεται στη θεωρία, εστιάζει στις αιτιώδεις σχέσεις και επεξηγηματικά συμπεράσματα μεταξύ παρατηρούμενων αλλαγών και συγκεκριμένων παρεμβάσεων. Ο κύριος λόγος

που υιοθετήθηκε η προσέγγιση της Ανάλυσης Συνεισφοράς για την αξιολόγηση είναι η ικανότητά της να διακρίνει σύνθετες αιτιακές αλυσίδες σε επιμέρους τμήματα, να συνδυάζει υποθέσεις και εξωτερικούς παράγοντες κατά τη διαμόρφωση της Θεωρίας της Αλλαγής και να τους ελέγχει χρησιμοποιώντας πολλές επιλογές διαθέσιμων εμπειρικών πηγών.

Η αξιολόγηση κάλυψε 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα τα οποία, από την 1η Ιανουαρίου 2014 έως την 13η Ιουλίου 2023 (περίοδος αναφοράς) είχαν επενδύσει συνολικά €2,01δισ. δημόσιας δαπάνης σε 85 169 έργα στους Θεματικούς Στόχους 1, 2, 3 και 8 που αποτελούν αντικείμενο της αξιολόγησης.

Η μεθοδολογία που εφαρμόστηκε χρησιμοποιεί ως κύριο δομικό στοιχείο το Εργαλείο Πολιτικής (ΕΠ), το οποίο συνιστά ομάδα μέτρων που βασίζονται στην ίδια θεμελιώδη λογική παρέμβασης, δηλαδή αντιμετωπίζουν τις ίδιες αστοχίες ή ανάγκες και έχουν τα ίδια αναμενόμενα αποτελέσματα και στόχους. Ο κατάλογος των Εργαλείων Πολιτικής που χρησιμοποιήθηκαν περιλαμβάνει δεκατρία που προέρχονται από τις πανευρωπαϊκές ex post αξιολογήσεις για τους ΘΣ1 και ΘΣ3 της περιόδου 2014-2020 (άρα με ήδη διατυπωμένη και τεκμηριωμένη Θεωρία της Αλλαγής για το καθένα) και εμπλουτίστηκε με ακόμη τρία που αναπτύχθηκαν μετά από την ανάλυση των Προσκλήσεων που χαρακτηρίστηκαν ως συναφείς με τις RIS3.

Για να προκύψει μία ολοκληρωμένη εικόνα, η αξιολόγηση εστίασε σε τρία επίπεδα ανάλυσης:

- Το επίπεδο του Προγράμματος: η αξιολόγηση εξέτασε τη στρατηγική και το μίγμα πολιτικής που εφαρμόστηκε από κάθε ΠΕΠ για την υποστήριξη της οικείας περιφερειακής στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης.
- Το επίπεδο του Εργαλείου Πολιτικής: η αξιολόγηση εξέτασε το βαθμό επιβεβαίωσης της Θεωρίας της Αλλαγής για κάθε ένα εργαλείο πολιτικής και προχώρησε σε εκτιμήσεις για το αν, με βάση τις εκτιμήσεις των δικαιούχων, κάθε εργαλείο πολιτικής μπορεί να οδηγήσει στις αναμενόμενες επιπτώσεις.
- Το επίπεδο των έργων και των δικαιούχων: Και στις δύο παραπάνω αναλύσεις, η αξιολόγηση εξέτασε το προφίλ και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των δικαιούχων που υλοποίησαν τα έργα που θεωρήθηκαν συναφή με τις περιφερειακές στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης.

Η γενική εικόνα

Σύμφωνα με την τελευταία Έκθεση Συνοχής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αν και η καινοτομία είναι σημαντικός παράγοντας για τη μακροπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη, το χάσμα στις επιδόσεις των ευρωπαϊκών περιφερειών σε θέματα καινοτομίας αυξήθηκε. Ενώ συγκεκριμένα Κράτη-Μέλη έκαναν σημαντική πρόοδο προς τη σύγκλιση, πολλές περιφέρειες, ακόμα και σε πιο ανεπτυγμένα Κράτη-Μέλη υστερούν. Το γεγονός αυτό δεν οφείλεται μόνο σε έλλειμα επενδύσεων σε Ε&Α, αλλά και σε δομικές αδυναμίες στα περιφερειακά οικοσυστήματα καινοτομίας, πράγμα που επιβεβαιώθηκε και από την ανάλυσή μας με δεδομένα του Regional Competitiveness Index.

Οι στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης που υιοθετήθηκαν στην πολιτική συνοχής για πρώτη φορά την προγραμματική περίοδο 2014-2020 μπορούν να συνεισφέρουν στη γεφύρωση του χάσματος, αλλά θα χρειαστεί να εστιάσουν περισσότερο στο περιφερειακό δυναμικό για καινοτομία και στην αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των περιφερειακών δυνατών σημείων.

Με βάση την ανάλυση των κειμένων των 13 ΠΕΠ, ο προϋπολογισμός της δημόσιας δαπάνης που είχε διατεθεί για τους Θεματικούς Στόχους ενδιαφέροντος της αξιολόγησης, δηλαδή τους ΘΣ1, 2, 3 και 8, ανερχόταν το 2014 σε συνολικά €903,8εκατ., εκ των οποίων τα €146,94εκατ. (16,26%) για το ΘΣ1, τα €115,5εκατ. (12,78%) για το ΘΣ2, τα €564,3εκατ. (62,4%) για το ΘΣ3 και €77,07εκατ. (8,5%) για το ΘΣ8.

Την περίοδο, 2019-2020, κατ' εφαρμογή της εθνικής πολιτικής, τα ΠΕΠ αναθεωρήθηκαν, μειώθηκε ο προϋπολογισμός τους, και μεταφέρθηκε στο ΕΠΑνΕΚ για τη χρηματοδότηση δράσεων στήριξης της επιχειρηματικότητας (σύσταση Ταμείου Εγγυοδοσίας, επιδότηση τόκων υφιστάμενων δανείων ΜΜΕ, υποστήριξη κεφαλαίου κίνησης στις ΜΜΕ με τη μορφή επιχορηγήσεων κλπ.). Στη συνέχεια, το 2021, εν μέσω της πανδημίας COVID-19, τα ΠΕΠ αναθεωρήθηκαν για ακόμα μία φορά με ανακατανομή των πόρων τους ώστε να στηριχθούν οι επιχειρήσεις που επλήγησαν από την πανδημία COVID-19, να στηριχθούν οι δομές υγείας των Περιφερειών για την αντιμετώπιση της πανδημίας και για να εξασφαλιστεί η ομαλή πορεία ολοκλήρωσης τους. Ως συνέπεια επήλθε μείωση κατά 39,3% των πόρων του ΘΣ1, κατά 12,8% του ΘΣ2 και κατά 32,7% του ΘΣ8. Αντίθετα υπερδιπλασιάστηκαν οι διαθέσιμοι πόροι για τον ΘΣ3 (αύξηση κατά 111,7%) με το μεγαλύτερο τμήμα να κατευθύνεται σε δράσεις ανακούφισης επιχειρήσεων από τις δυσμενείς επιδράσεις της πανδημίας (ενίσχυση ρευστότητας με μη επιστρεπτέες ενισχύσεις κεφαλαίου κίνησης). Η τελευταία αλλαγή είχε ως αποτέλεσμα ότι από το 2020 και μετά, τα 13 ΠΕΠ είχαν περιορισμένους βαθμούς ελευθερίας για να υποστηρίξουν περαιτέρω τις περιφερειακές στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης.

Σε ό,τι αφορά στην χρονική διάσταση ενεργοποίησης των δράσεων των ΠΕΠ, τα δεδομένα δείχνουν ότι αυτές ξεκίνησαν ουσιαστικά το 2018 και συνεχίστηκαν, με σχεδόν ομοιόμορφη κατανομή μέχρι το 2022. Με όρους δημόσιας δαπάνης, το μεγαλύτερο ποσοστό των έργων αναμένεται να λήξει στο τέλος του 2023. Παρόμοιο προφίλ ενεργοποίησης ακολουθούν και οι προσκλήσεις που χαρτογραφήθηκαν στα Εργαλεία Πολιτικής που εξετάζει η αξιολόγηση.

Από τα συνολικά €2,01δισ. δημόσιας δαπάνης που επενδύθηκαν σε 85 169 έργα στους Θεματικούς Στόχους 1, 2, 3 και 8 από τα 13 ΠΕΠ βρήκαμε ότι τα €212,26εκατ (10,56%) επενδύθηκαν σε 14 (από τα 16) Εργαλεία Πολιτικής που εξέτασε η αξιολόγηση, μέσω 3493 έργων. Σ' αυτά, ο ΘΣ1 είχε μερίδιο 55,6% ή €108,84εκατ., ο ΘΣ2 18%, ο ΘΣ3 16,3% και ο ΘΣ8 10%.

Τα 14 τελικά ενεργοποιημένα ΕΠ μέσω των ΘΣ1, 2, 3 και 8 (από τα συνολικά 16) δεν απορρόφησαν όπως είναι φυσικό με ομοιόμορφο τρόπο τους διαθέσιμους πόρους. Με όρους δημόσιας δαπάνης, τα 5 σημαντικότερα εργαλεία πολιτικής που ενεργοποιήθηκαν από τις 13 περιφέρειες ήταν με φθίνουσα σειρά το ΕΠ05– Συνεργατικά έργα ΕΤΑΚ (18,4%), το ΕΠ02– Ενίσχυση υποδομών για έρευνα (17,4% της συνολικής δημόσιας δαπάνης), το ΕΠ08 - Υποστήριξη επιχειρηματικών επενδύσεων για την υιοθέτηση

καινοτομιών (15,0%), το ΕΠΙ2 – Ψηφιακή Αναβάθμιση Επιχειρήσεων (14,8%) και το ΕΠΟ6-Έργα ΕΤΑΚ στις Επιχειρήσεις (10,2%). Τα παραπάνω 5 ΕΠ αντιπροσωπεύουν το 75% της συνολικής συμβασιολογημένης Δημόσιας Δαπάνης. Αντίθετα, μέσω των Θ.Σ. που εξετάσαμε, δεν ενεργοποιήθηκαν δράσεις ίδρυσης νέων καινοτόμων επιχειρήσεων (ΕΠΙ0), δράσεις υποδομών για την τριτοβάθμια εκπαίδευση (ΕΠΟ1), και δράσεις υποστήριξης επιχειρήσεων για ανάπτυξη ικανοτήτων για καινοτομία (ΕΠΟ9).

Οι δικαιούχοι προέρχονται σε συντριπτικό ποσοστό από την επιχειρηματική κοινότητα (απορρόφηση του 85% της δημόσιας δαπάνης συμβασιολογημένων πράξεων) με 3.235 διακριτά ΑΦΜ να συμμετέχουν. Εξ αυτών, στις μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις αντιστοιχεί το 74,5% της δημόσιας δαπάνης του επιχειρηματικού τομέα. Το γεγονός αυτό, αν και έχει βάση από την προοπτική της μεγιστοποίησης της αποδοτικότητας των παρεμβάσεων (υποθέτοντας ότι οι μικρές επιχειρήσεις έχουν χαμηλότερες οικονομικές δυνατότητες σε σχέση με τις μεγαλύτερες για να προβούν σε επενδύσεις εκσυγχρονισμού και μετασχηματισμού τους, ενώ ταυτόχρονα αντιμετωπίζουν περισσότερους φραγμούς για την ανάπτυξή τους), έχει και προφανείς επιπτώσεις στο εύρος των, κατά περίπτωση, άμεσων και ενδιάμεσων αποτελεσμάτων που μπορούν να μετρηθούν.

Οι κλάδοι δραστηριοποίησης στους οποίους κατευθύνεται το 80% της δημόσιας δαπάνης είναι αυτοί της μεταποίησης, του εμπορίου-καταλυμάτων-εστίασης, και των επαγγελματικών και επιστημονικών δραστηριοτήτων. Συνδυάζοντας την ανάλυση με τριτοβάθμιους ΣΤΑΚΟΔ επένδυσης με τα δεδομένα έντασης Ε&Α για το ίδιο επίπεδο ανάλυσης του ΟΟΣΑ προκύπτει ότι το 69% της δημόσιας δαπάνης κατανεμήθηκε σε κλάδους χαμηλής, και μέσης-χαμηλής έντασης Ε&Α, έναντι 27,7% της δημόσιας δαπάνης που κατανεμήθηκε σε κλάδους μέσης-υψηλής και υψηλής έντασης Ε&Α. Σ' αυτούς προσμετρώνται και οι Οργανισμοί Έρευνας και Διάδοσης Γνώσης.

Τα κύρια ευρήματα για κάθε θέμα της αξιολόγησης συνοψίζονται ως εξής:

Αποτελεσματικότητα

Στο επίπεδο των δεικτών αποτελεσμάτων, το σύστημα στοχοθεσίας που επιβλήθηκε από τον Κανονισμό Κοινών Διατάξεων ΕΕ/1303/2013, αποδείχθηκε προβληματικό αφού οδήγησε στην υιοθέτηση ειδικών, ανά Πρόγραμμα, δεικτών αποτελεσμάτων για τις δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΤΠΑ, οι οποίοι ήταν δύσκολο να συλλάβουν τα άμεσα αποτελέσματα κάθε Προγράμματος. Τα 13 ΠΕΠ φαίνεται, συνολικά, να υπερκαλύπτουν τις τιμές-στόχους που επέλεξαν για τους ειδικούς στόχους που έθεσαν για το ΘΣ1, και υστερούν ως προς τις τιμές-στόχους που έθεσαν για τους ειδικούς στόχους των ΘΣ2, 3 και 8. Οι Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης και οι Αξιολογητές συμφωνούν ότι τα Προγράμματα είχαν πολύ μικρή συμβολή στην επίτευξη των τιμών-στόχου για το σύνολο των ειδικών στόχων που εξετάζονται στο πλαίσιο της παρούσας.

Επτά Προγράμματα βρισκόταν στο τέλος του 2022 με μετρήσεις στους δείκτες αποτελεσμάτων μεγαλύτερες ή ίσες του 90% των τιμών-στόχου για το 2023 για πάνω από τους μισούς δείκτες.

Σε τέσσερις Περιφέρειες η ΔΕΑ εφαρμόστηκε πριν από την έγκριση της στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης, και συνεπώς τροφοδότησε, πλήρως ή εν μέρει, το Σχέδιο Δράσης. Στις υπόλοιπες Περιφέρειες, η ΔΕΑ εφαρμόστηκε μεταγενέστερα της επίσημης

υιοθέτησης των RIS3 και συνέβαλε στη διαμόρφωση προσκλήσεων των ΠΕΠ, κυρίως για δράσεις των ΘΣ1 και ΘΣ2 και σε χαμηλότερο βαθμό, των ΘΣ3 και 8.

Η εφαρμογή των περιφερειακών στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης δεν ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες της εμπροσθοβαρούς και της χρονικά ευέλικτης υποστήριξης προς τους δικαιούχους. Το διάστημα από την έγκριση των Περιφερειακών RIS3 μέχρι την έκδοση των πρώτων προσκλήσεων ήταν, κατά μέσο όρο, της τάξης των 3,5 ετών. Η καθυστέρηση οφείλεται σε μία σειρά από παράγοντες που ήταν εκτός ελέγχου των Περιφερειών και των ΕΥΔ των ΠΕΠ. Ο αριθμός των προσκλήσεων ανά Εργαλείο Πολιτικής κυμαίνεται από 1 έως 3 (μ.ό. = 1,6, διάμεσος = 1,33) πράγμα που σημαίνει χαμηλή ευελιξία για τους δικαιούχους.

Οι επιδόσεις για το βαθμό επίτευξης των εκροών-στόχου είναι συσχετισμένες με το βαθμό ολοκλήρωσης των ενταγμένων έργων. Η συνολική εικόνα στα μέσα του 2023 ήταν βαθμός ολοκλήρωσης έργων της τάξης του 78% και βαθμός ολοκλήρωσης του οικονομικού αντικειμένου της τάξης του 58%

Τόσο η ελκυστικότητα του μίγματος πολιτικής που τελικά ενεργοποιήθηκε, όσο και ο βαθμός κάλυψης των ομάδων-στόχου διαφέρουν σημαντικά ανά Πρόγραμμα. Η διακύμανση του αριθμού των μοναδικών δικαιούχων από τις δράσεις υποστήριξης των RIS3 είναι πολύ μεγάλη, πράγμα που υποδηλώνει σημαντικές διαφορές στο μίγμα πολιτικής και στους τρόπους εφαρμογής του στα δεκατρία Προγράμματα.

Η πανδημία COVID19 ήταν ο συχνότερα αναφερόμενος εξωγενής παράγοντας μείωσης της συνολικής αποτελεσματικότητας. Αντίστοιχα, Το έλλειμα εμπειρίας στο σχεδιασμό και την υλοποίηση δράσεων ΕΤΑΚ και ανταγωνιστικότητας στις Περιφέρειες, και η περιορισμένη υποστήριξη από τις εθνικές αρχές, ιδίως στα πρώτα έτη εφαρμογής των Προγραμμάτων, ήταν οι συχνότερα αναφερόμενοι ενδογενείς παράγοντες μείωσης της συνολικής αποτελεσματικότητας.

Αποδοτικότητα

Ο διαθέσιμος προϋπολογισμός των ΠΕΠ για υποστήριξη δράσεων Έξυπνης Ανάπτυξης ήταν πολύ μικρός σε σχέση με τις υπόλοιπες εθνικές και διεθνείς πηγές που χρηματοδότησαν τις RIS3, και συνεπώς δεν ήταν σε θέση να δημιουργήσει σημαντικές επιπτώσεις.

Η εφαρμογή δράσεων υποστήριξης των RIS3 μέσω των ΠΕΠ δεν επεκτάθηκε θεματικά σε ικανό βαθμό. Μόλις το 10,58% της συμβασιοποιημένης Δημόσιας Δαπάνης των δεκατριών ΠΕΠ για τους ΘΣ1, 2, 3 και 8 διατέθηκε σε τέτοιες δράσεις, και απ' αυτό, το μερίδιο του ΘΣ1 ήταν 51%. Οι διαφοροποιήσεις ανά Πρόγραμμα ήταν μεγάλες, και κυμάνθηκαν από το 3,16% έως το 26,03%, με 6 μόνο Προγράμματα να έχουν διψήφιο ποσοστό.

Επιπρόσθετα, πάνω από το 15,75% της δημόσιας δαπάνης που διατέθηκε μέσω των εργαλείων πολιτικής ΕΠο8 (Υποστήριξη επιχειρηματικών επενδύσεων για την υιοθέτηση καινοτομιών), ΕΠΙ1 (Διεθνοποίηση Επιχειρήσεων), ΕΠΙ2 (Ψηφιακή αναβάθμιση επιχειρήσεων), και ΕΠΙ5 (Κίνητρα για την απασχόληση ανέργων με υψηλά τυπικά προσόντα) θα μπορούσε να έχει αξιοποιηθεί καλύτερα, αν οι ομάδες-στόχοι ή/και οι υποστηριζόμενες δραστηριότητες είχαν προσδιοριστεί με μεγαλύτερη ακρίβεια.

Οι δυνατότητες για ανάπτυξη συνεργειών με ευρωπαϊκά και τομεακά προγράμματα υλοποιήθηκαν σε πάρα πολύ μικρό βαθμό, παρόλο που είχαν προβλεφθεί στα κείμενα των ΠΕΠ.

Συνοχή Το μίγμα πολιτικής που ενεργοποιήθηκε από το ΕΠΑνΕΚ κάλυψε σε πολύ μεγάλο βαθμό την τυπολογία των ΕΠ που χρησιμοποιούνται στην αξιολόγηση, και οι πόροι που διέθεσε για το σκοπό αυτό ήταν μία τάξη μεγέθους μεγαλύτεροι απ’ αυτούς που είχαν στη διάθεσή τους τα ΠΕΠ. Χρονικά, στη συντριπτική πλειοψηφία των εργαλείων πολιτικής, το ΕΠΑνΕΚ ενεργοποιήθηκε νωρίτερα σε σχέση με τα ΠΕΠ, αν και σε μερικές περιπτώσεις παρατηρήθηκαν χρονικές επικαλύψεις. Δεν έχουμε τα απαραίτητα δεδομένα για ν’ αποφανθούμε για το κατά πόσο οι απορριφθείσες από το ΕΠΑνΕΚ προτάσεις επαν-υποβλήθηκαν σε ομοειδείς προσκλήσεις των ΠΕΠ για χρηματοδότηση.

Η χρονικά πρωθύστερη έκδοση ανταγωνιστικών προσκλήσεων του ΕΠΑνΕΚ θα μπορούσε να έχει δημιουργήσει εσωτερικό ανταγωνισμό μεταξύ των προγραμμάτων υπό την έννοια ότι το ΕΠΑνΕΚ συγκέντρωσε το πρώτο κύμα των εν δυνάμει ωφελούμενων. Αυτό μπορεί εν μέρει να τεκμηριώσει την άποψη περί εσωτερικού ανταγωνισμού, ιδίως στις δράσεις του ΘΣΙ, που καταγράφηκε ως παράγοντας μείωσης της αποτελεσματικότητας των ΠΕΠ από τις εκτιμήσεις των στελεχών των ΕΥΔ.

Πέρα από τα ευρωπαϊκά προγράμματα (Ορίζων 2020, Competitiveness of Enterprises and SMEs (COSME), Connecting Europe Facility (CEF), Programme for the Environment and Climate Action (LIFE), Erasmus+ και Creative Europe), σε εθνικό επίπεδο λάβαμε υπόψη χρηματοδοτικά εργαλεία εκτός ΕΔΕΤ όπως το ΕΛΙΔΕΚ (για τα ΕΠ που σχετίζονται με υποδομές και ερευνητικά έργα εντός των ΑΕΙ και ερευνητικών φορέων) και ορισμένα καθεστώτα του Αναπτυξιακού Νόμου (κυρίως για ίδρυση επιχειρήσεων ή ενίσχυση επιχειρήσεων σε υιοθέτηση καινοτομίας). Και τα δύο μπορούν να λειτουργήσουν είτε ως κύρια (Αναπτυξιακός Νόμος λόγω μεγαλύτερου επιλέξιμου προϋπολογισμού), ή ως συμπληρωματικά (ΕΛΙΔΕΚ ως εργαλείο προώθησης βασικής έρευνας) με το ΕΠΑνΕΚ και τα ΠΕΠ. Η έρευνα πεδίου στους δικαιούχους ανέδειξε ξεκάθαρα ότι οι πηγές χρηματοδότησης εκτός ΕΔΕΤ αφορούν ένα ιδιαίτερα περιορισμένο μερίδιο των ωφελούμενων από τις δράσεις υποστήριξης των RIS3 που δρομολογήθηκαν από τα ΠΕΠ.

Συνάφεια Συνολικά, ο βαθμός κάλυψης των διαπιστωμένων αναγκών των ΠΣΕΕ από τα Εργαλεία Πολιτικής που ενεργοποιήθηκαν μέσω των ΠΕΠ ήταν μέτριος εάν ληφθούν υπόψη:

- το ύψος της δημόσιας δαπάνης της συνδρομής του ΠΕΠ που είχε προϋπολογίσει η κάθε ΠΣΕΕ σε σχέση μ’ αυτό που διατέθηκε (η ενεργοποίηση των εργαλείων πολιτικής που είχαν αρχικά προβλεφθεί ως συνδρομή των ΠΕΠ στις ΠΣΕΕ έφτασε στο 44%)
- οι ειδικοί στόχοι κάθε ΠΕΠ για τους οποίους είχε προβλεφθεί ότι θα συνεισέφεραν στην κάθε ΠΣΕΕ
- τα εργαλεία πολιτικής που ενεργοποιήθηκαν από κάθε ΠΕΠ έναντι εκείνων που είχαν προβλεφθεί για κάθε ειδικό στόχο και

- το μερίδιο χρηματοδότησης κάθε εργαλείου πολιτικής που ενεργοποιήθηκε.

Σε πέντε Περιφέρειες ένα από τα ενεργοποιημένα εργαλεία πολιτικής απορρόφησε πάνω από το 70% της συνολικής δημόσιας δαπάνης που διατέθηκε προς υποστήριξη της RIS3 γεγονός που υποδηλώνει de facto χαμηλό εύρος στο μίγμα πολιτικής. Επίσης, σε σχέση με την αρχικά προβλεπόμενη χρηματοδοτική συνδρομή των ΠΕΠ προς τις RIS3, η μέση επίδοση είναι της τάξης του 30% με μόνο μία Περιφέρεια να υπερβαίνει το 100%.

Τέλος, με επιφύλαξη της συνδρομής των ΠΕΠ στην επενδυτική προτεραιότητα 2γ, η συνδρομή των ΠΕΠ σε δράσεις υποστήριξης των αντίστοιχων περιφερειακών RIS3 με όρους συμβατισιοποιημένης δημόσιας δαπάνης κυμάνθηκε στην περιοχή τιμών από 3,16% έως 35,97%. Σε επτά Περιφέρειες το ποσοστό ήταν μονοψήφιο.

Προστιθέμενη Αξία

Είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντική η καταγεγραμμένη προσπάθεια σε εννέα από τα δεκατρία ΠΕΠ για να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν δράσεις υποστήριξης των στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης που ήταν προσαρμοσμένες στις τοπικές ανάγκες και δεν καλυπτόταν επαρκώς από αντίστοιχες δράσεις τομεακών προγραμμάτων. Σε τέσσερις από τις εννέα περιπτώσεις, η προσπάθεια φαίνεται να ήταν ιδιαίτερα συστηματική και επίμονη, και αποτελεί ένδειξη τόσο της αυξανόμενης ωριμότητας των περιφερειακών μηχανισμών διακυβέρνησης των RIS3—αλλά κυρίως των ΕΥΔ, στο να σχεδιάζουν και να εφαρμόζουν τοποκεντρικές αναπτυξιακές πολιτικές, όσο και της προστιθέμενης αξίας των ΠΕΠ στην υποστήριξη των RIS3.

Υποστηρικτικό των παραπάνω ευρημάτων είναι η αντίληψη των δικαιούχων όπως καταγράφεται στην έρευνα πεδίου. Πάνω από το 60% των δικαιούχων προτίθενται να διεκδικήσουν έργα από αντίστοιχες παρεμβάσεις που θα υλοποιηθούν μέσω των ΠΕΠ της περιόδου 2021-2027. Επιπρόσθετα, η συντριπτική πλειονηφία (>90%) των δικαιούχων που έτυχε χρηματοδότησης μέσω ΠΕΠ και τομεακών Προγραμμάτων ανέφερε ίδια ή καλύτερη συνολική εμπειρία από την υλοποίηση έργων των ΠΕΠ σε σχέση με την εμπειρία από την υλοποίηση έργων από τα τομεακά Προγράμματα.

Τέλος, η εκ των υστέρων ανάλυση της συνεισφορά της υποστήριξης των ΠΕΠ (με όρους δημόσιας δαπάνης και αριθμού ωφελούμενων) σε εργαλεία πολιτικής που ενεργοποιήθηκαν την ίδια χρονική περίοδο μέσω των ΠΕΠ και των τομεακών προγραμμάτων έδειξε ότι σε 10 από τα 13 ΠΕΠ, η επιλογή των Εργαλείων Πολιτικής που ενεργοποιήθηκαν ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση με όρους πρόσθετων εισροών ή ωφελούμενων.

Επιπτώσεις

Καθώς δεν μπορούν να μετρηθούν οι επιπτώσεις από παρεμβάσεις που σε μεγάλο ποσοστό δεν έχουν καν ολοκληρωθεί, η αξιολόγηση εστίαστηκε στην επιβεβαίωση της Θεωρίας της Αλλαγής ανά Εργαλείο Πολιτικής ώστε να εξαχθούν συμπεράσματα για το αν και κατά πόσο ισχύουν οι αιτιακές αλυσίδες που συνδέουν τα άμεσα αποτελέσματα με τα αναμενόμενα μεσοπρόθεσμα αποτελέσματα, και τα αναμενόμενα μεσοπρόθεσμα αποτελέσματα με τις αναμενόμενες επιπτώσεις.

Η επιβεβαίωση της Θεωρίας της Αλλαγής έγινε μέσω της έρευνας πεδίου. Οι δικαιούχοι κλήθηκαν, μεταξύ άλλων, να δηλώσουν αν ένας κατάλογος ειδικά διαμορφωμένων, ανά εργαλείο πολιτικής, προτάσεων έχει πραγματοποιηθεί, ή αναμένεται να

πραγματοποιηθεί στο μέλλον, ή δεν θα πραγματοποιηθεί ποτέ, ή δεν είναι εφαρμόσιμος για το έργο που υλοποίησαν. Όταν ο αριθμός των απαντήσεων «μη εφαρμόσιμο» είναι μεγαλύτερος του αθροίσματος όλων των υπόλοιπων επιλογών, η πρόταση απορρίπτεται. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις εξάγονται συμπεράσματα, ανά εργαλείο πολιτικής και ανά πρόταση, για το είδος των άμεσων και ενδιάμεσων αποτελεσμάτων που θα χρειαστεί να μετρηθούν στο μέλλον, έχοντας πάντα υπόψη ό,τι οι εισροές της έρευνας πεδίου είναι εκτιμήσεις.

Έχοντας τα παραπάνω υπόψη, μέσω της έρευνας πεδίου, επιβεβαιώθηκε η Θεωρία της Αλλαγής ως προς τα άμεσα και τα μεσοπρόθεσμα αποτελέσματα για 8 από τα 13 Εργαλεία Πολιτικής που εφαρμόστηκαν από τα ΠΕΠ προς υποστήριξη των οικείων Στρατηγικών Έξυπνης Εξειδίκευσης και καλύπτουν το 82,52% της δημόσιας δαπάνης που διατέθηκε. Ο συνολικός εκτιμώμενος βαθμός επίτευξης των άμεσων αποτελεσμάτων κυμαίνεται, ανά εργαλείο πολιτικής στην περιοχή από 63,65% (ΕΠΙΙ) έως 94,11% (ΕΠΙ5), επιδόσεις που θεωρούνται ιδιαίτερα ικανοποιητικές.

Αντίστοιχα, ο συνολικός εκτιμώμενος βαθμός επίτευξης των μεσοπρόθεσμων αποτελεσμάτων κυμαίνεται, ανά εργαλείο πολιτικής στην περιοχή από 73,77% (ΕΠΙ5) έως 100% (ΕΠΙΙ). Ανάλογα με το εργαλείο πολιτικής, τα μεσοπρόθεσμα αποτελέσματα θα μπορούν να είναι μετρήσιμα από το 2024 έως και το 2026.

Οι δύο παραπάνω εκτιμήσεις υποδηλώνουν ό,τι επιβεβαιώνεται η Θεωρία της Αλλαγής για τις δράσεις υποστήριξης των στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης μέσω των ΠΕΠ, και αυτές είναι στη σωστή τροχιά για τη δημιουργία, των προβλεπόμενων ανά εργαλείο πολιτικής, επιπτώσεων.

Παρ' όλα αυτά, το μέγεθος των αναμενόμενων επιπτώσεων, αν συνεκτιμηθεί το προφίλ των ωφελούμενων (μέγεθος, κλάδοι) και η ένταση της χρηματοδότησης, δεν αναμένεται να είναι σημαντικά.

Τέλος, όσον αφορά τη χωρική διάσταση των δράσεων υποστήριξης των RIS3 από τα ΠΕΠ, η ανάλυσή μας υποδηλώνει ότι εμφανίζεται το φαινόμενο της υπερσυγκέντρωσης πόρων, και συνεπώς δημιουργίας περισσότερων ευκαιριών για καινοτομικές επιδόσεις, στις περιφερειακές ενότητες που είναι πρωτεύουσες έξι από τις δεκατρείς ελληνικές Περιφέρειες. Οι Π.Ε. Λέσβου (Β. Αιγαίο), Αχαΐας (Δυτική Ελλάδα), Φθιώτιδας (Στερεά Ελλάδα), Θεσσαλονίκης (Κεντρικής Μακεδονία), Αρκαδίας (Πελοπόννησος) και Ιωαννίνων (Ηπειρος) φαίνεται να λειτουργούν ως σημεία συγκέντρωσης δυναμικού για καινοτομία, με δεδομένη την ενεργοποίηση του μίγματος πολιτικής από τα αντίστοιχα ΠΕΠ. Στις υπόλοιπες έξι περιφέρειες (πλην Αττικής), δηλαδή την Ανατολική Μακεδονία-Θράκη, την Κρήτη, το Νότιο Αιγαίο, τη Θεσσαλία, τη Δυτική Μακεδονία και τα Ιόνια Νησιά φαίνεται, επίσης με δεδομένη την ενεργοποίηση του μίγματος πολιτικής από τα αντίστοιχα ΠΕΠ, να υπάρχουν περισσότεροι του ενός περιφερειακής κλίμακας αναπτυξιακοί πόλοι.

Η μεγαλύτερη πρόκληση για τις Περιφερειακές Στρατηγικές Έξυπνης Εξειδίκευσης της περιόδου 2021-2027 είναι η αντιμετώπιση των αναγκών των Περιφερειακών Ενοτήτων που φαίνεται να μην μπορούν να επωφεληθούν επαρκώς σε σχέση με το πληθυσμιακό και το οικονομικό τους ίχνος από το εφαρμοζόμενο μίγμα πολιτικής. Θα απαιτηθούν στοχευμένες πολιτικές ώστε να ενσωματωθούν βαθμιαία τόσο στο περιφερειακό, όσο

και στο εθνικό σύστημα καινοτομίας, και να αρθεί η περιθωριοποίηση, ή η υποβάθμιση με το χρόνο, των τοπικών παραγωγικών συστημάτων.

Συστάσεις Οι κυριότερες συστάσεις μας, βάσει των ευρημάτων της αξιολόγησης, έχουν ως εξής:

1. Η εφαρμογή των στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης απαιτεί Θεωρίες της Αλλαγής προσαρμοσμένες στο περιβάλλον κάθε Περιφέρειας και επιλεκτικότητα στο σχεδιασμό των παρεμβάσεων και στον ορισμό των ομάδων στόχου ώστε να μεγιστοποιηθεί η αποδοτικότητα, η αποτελεσματικότητα και η προστιθέμενη αξία των περιφερειακών Προγραμμάτων.
2. Ο συντονισμός και η συνεργασία μεταξύ των τομεακών και των περιφερειακών Προγραμμάτων πρέπει να βελτιωθεί και να αξιοποιηθούν συνέργειες για οικονομίες κλίμακας.
3. Το μίγμα πολιτικής πρέπει να ανταποκριθεί καλύτερα στις ανάγκες διαφορετικών εδαφικών τύπων τόσο σε εθνική όσο και σε περιφερειακή κλίμακα.
4. Οι στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης πρέπει να παρακολουθούνται με μεγαλύτερη ανάλυση, πέραν του συστήματος δεικτών που ορίζει ο Κανονισμός Κοινών διατάξεων, αξιοποιώντας τόσο δημόσια διαθέσιμα δεδομένα όσο και ευρήματα από έρευνες πεδίου. Οι στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης πρέπει να καταστούν αξιολογήσιμες, ορίζοντας στόχους αποτελεσμάτων, κατεύθυνση και εύρος επιπτώσεων. Η ενδιάμεση και εκ των υστέρων αξιολόγησή τους πρέπει να προγραμματιστεί από τους φορείς διακυβέρνησης.