

Εκτεταμένη Περίληψη

Τελικό Συνέδριο 7ο Πρόγραμμα Πλαίσιο για την Έρευνα

**Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής
Ανάπτυξης και του LEADER**



FP 7 Project no. 213034

Funded by the 7th Framework Programme for Research and Technology Development of the
European Commission

Η Αγροτική Ανάπτυξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Αγροτική Ανάπτυξη: Η εμφάνιση ενός «νέου αγροτικού παραδείγματος»

Το «νέο αγροτικό παράδειγμα»¹ το οποίο έκανε την εμφάνισή του πρόσφατα, περιλαμβάνει αλλαγές στο αντικείμενο, τους στόχους, τα εργαλεία και τους εμπλεκόμενους φορείς στην πολιτική αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ. Βασίζεται στην αντίληψη της πολυλειτουργικότητας των αγροτικών περιοχών, όπου αναγνωρίζεται ότι διάφοροι τομείς πέρα από την γεωργία, επίσης διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα των αγροτικών περιοχών. Παράλληλα, θεωρείται ότι οι επενδύσεις σε μη γεωργικούς τομείς στον αγροτικό χώρο είναι καταλληλότερο εργαλείο ανάπτυξης από τις αγροτικές επιδοτήσεις. Αυτή η τάση μπορεί να θεωρηθεί επίσης ως μια αλλαγή από το μοντέλο εξωγενούς Αγροτικής Ανάπτυξης, με έμφαση σε πολιτικές παρεμβάσεις «από έξω», προς μία περισσότερο ενδογενή προσέγγιση, βασισμένη στην αντίληψη της Αγροτικής Ανάπτυξης ως μιας πολυεπίπεδης αυτό-καθοδηγούμενης διαδικασίας που περιλαμβάνει επίσης πολλές παραμέτρους και φορείς.

Ο Δεύτερος Πυλώνας της ΚΓΠ: το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο για την Αγροτική Ανάπτυξη – Ε.Γ.Τ.Α.Α.

Ο Δεύτερος Πυλώνας της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής συνιστά το κυρίαρχο πλαίσιο πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης σε επίπεδο ΕΕ και χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο για την Αγροτική Ανάπτυξη (ΕΓΤΑΑ). Τα αντίστοιχα μέτρα που πρόκειται να εφαρμοστούν από τα Κράτη Μέλη μέσω των Προγραμμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) εντάσσονται στους τέσσερις άξονες του ΕΓΤΑΑ, από τους οποίους οι άξονες 1-3 είναι στρατηγικοί ενώ ο άξονας 4 μεθοδολογικός. Κατά την διάρκεια της προετοιμασίας για τα νέα ΠΑΑ της περιόδου 2007-2013, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο είχαν υιοθετήσει μια πολύ περισσότερο στρατηγική και στοχοθετημένη προσέγγιση απ' ότι στην παρελθούσα περίοδο.

Με την αλλαγή από τέσσερα διαφορετικά πλαίσια χρηματοδότησης σε ένα μοναδικό ταμείο το ΕΓΤΑΑ, η δομή του προγραμματισμού και της εφαρμογής του προγράμματος έχει απλοποιηθεί. Ωστόσο, τα αναπτυξιακά εργαλεία παραμένουν σε μεγάλο βαθμό αναλλοίωτα από την δεκαετία του 1990, μολονότι τίθενται πλέον σε μια νέα δομή των τεσσάρων αξόνων. Διάφορες μελέτες θέτουν ήδη τον προβληματισμό για πιθανή αναντιστοιχία μεταξύ συγκεκριμένων μέτρων, στόχων και προτεραιοτήτων της αγροτικής ανάπτυξης (e.g. Dwyer et al., 2004², Shucksmith et al., 2006³).

The Κοινό Πλαίσιο Παρακολούθησης και Αξιολόγησης – (ΚΠΠΑ)

Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο για την Αγροτική Ανάπτυξη (ΕΓΤΑΑ) διαχειρίζεται σημαντικό ποσοστό των κονδυλίων σε επίπεδο ΕΕ. Αυτό οδήγησε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς στο σχεδιασμό της πολιτικής, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και των κρατών μελών, στην ανάγκη για κατανόηση των επιπτώσεων αυτών των δαπανών στις ευρωπαϊκές αγροτικές περιοχές. Υπό αυτή την έννοια το Κοινό Πλαίσιο Παρακολούθησης και Αξιολόγησης (ΚΠΠΑ) έχει υιοθετηθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως μια στρατηγική αλλά και σύγχρονη μεθοδολογία για την αξιολόγηση αυτών των επιπτώσεων. Η προσέγγιση αυτή η οποία βασίζεται σε δείκτες αξιολόγησης αντανάκλα τη θεωρία της γραμμικής, μετρο-κεντρικής παρεμβατικής λογικής και ιεράρχησης των στόχων του ΠΑΑ. Εντούτοις, η προσέγγιση αυτή αποτυγχάνει να περιγράψει πλήρως την πραγματική φύση των Προγραμμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης, διά της οποίας οι διαφορετικές φάσεις της διαδικασίας της πολιτικής – δηλαδή ο σχεδιασμός, η εφαρμογή/υλοποίηση και η αξιολόγηση – έχουν σημαντική επίδραση στις επιπτώσεις του προγράμματος. Υπό αυτή την οπτική, μια πιο βαθιά ανασκόπηση

¹ OECD (2006) *The New Rural Paradigm, Policies and Governance*, OECD Rural Policy Reviews, Paris.

² J Dwyer, RW Slee, H Buller, D Baldock and V Swales (2004) *Helping Farmers Adapt – comparative report*. National Audit Office study, (at <http://www.nao.gov.uk>).

³ M Shucksmith, Thompson, K. J. and Roberts, D., Eds (2005) *The CAP and the Regions – the territorial impact of the Common Agricultural Policy*. CABI publishing, Wallingford, UK.

Εκτεταμένη Περίληψη

Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και του LEADER

αυτής της διαδικασίας μπορεί να προσφέρει πολύτιμες πληροφορίες που μπορούν να συμβάλλουν στη διασφάλιση της αποτελεσματικής και αποδοτικής μελλοντικής στήριξης της Ευρωπαϊκής αγροτικής ανάπτυξης. Αυτό ακριβώς το στοιχείο της «διαδικασίας» που ορίζουμε ως **«ξεχασμένο ενδιάμεσο»** αποτελεί το κεντρικό ερευνητικό ενδιαφέρον σε αυτό το πρόγραμμα.



Εκτιμώντας τις επιπτώσεις της αγροτικής ανάπτυξης και του Leader – Το ερευνητικό πρόγραμμα RuDI

Η ερευνητική λογική του RuDI: Η συνολική εξέταση του κύκλου της πολιτικής

Το ερευνητικό πρόγραμμα RuDI ακολουθεί τη λογική της συνολικής εξέτασης του κύκλου της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης, εστιάζοντας στις δομές διακυβέρνησης που περιβάλλουν το *σχεδιασμό* (στο πλαίσιο της αντίληψης των αρχών και των διαδικασιών λειτουργίας), την *εφαρμογή/υλοποίηση* (τους τρόπους αλληλεπιδράσεων και ελέγχου) και την *αξιολόγηση* (συγχρονισμού, διαδικασιών κλπ). Η έρευνα αποσκοπεί στην κατανόηση των επιπτώσεων των διαδικασιών των πολιτικών αγροτικής ανάπτυξης τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013. Το RuDI επεκτείνεται πέρα από το Κοινό Πλαίσιο Παρακολούθησης και Αξιολόγησης (ΚΠΠΑ) που προτείνεται από την ΕΕ, ούτως ώστε να συμβάλλει στην ανάλυση των ευρύτερων και βαθύτερων επιδράσεων των πολιτικών αγροτικής ανάπτυξης, συμπεριλαμβάνοντας την εξέταση καθοριστικών θεσμικών και κοινωνικών παραμέτρων, των διαδικασιών και των ευκαιριών, καθώς επίσης και την αναζήτηση τρόπων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού. Αυτό γίνεται σε αντίθεση με το υπόβαθρο των σαφών στόχων και προτεραιοτήτων που προσδιορίζονται στον Κανονισμό του ΕΓΤΑΑ και τις Στρατηγικές Οδηγίες της ΕΕ, καθώς και της σύνδεσης με τις ευρύτερες αντιλήψεις και εμπειρίες για μια αποτελεσματική αγροτική ανάπτυξη.

Το ερευνητικό πρόγραμμα RuDI βασισμένο στην επικαιροποιημένη σύνθεση των σχετικών εννοιολογικών και θεωρητικών πλαισίων καθώς και των θεωριών της αγροτικής ανάπτυξης, τα οποία θέτουν τα διάφορα χωρικά, κοινωνικά και θεσμικά επίπεδα των αγροτικών δομών και διαδικασιών στην προοπτική των κοινωνικο-οικονομικών μετασχηματισμών εντός της ΕΕ καθώς και των διαδικασιών της εξέλιξης του ευρύτερου διεθνούς περιβάλλοντος, αναλύει τα δυνατά και αδύναμα σημεία των διαφορετικών κάθετων και οριζοντίων προσεγγίσεων διακυβέρνησης. Η έρευνα στοχεύει στην βελτίωση της κατανόησης των επιπτώσεων των βασικών συστατικών των πολιτικών αγροτικής ανάπτυξης - κοινωνικών, θεσμικών- και της βελτίωσης των ικανοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού. Παράλληλα, αποσκοπεί και στον εντοπισμό των παραγόντων που οδηγούν σε αποτυχία, όπως επίσης και στην απόκτηση γνώσης και εμπειρίας από παραδείγματα καλών πρακτικών.

Δομή του ερευνητικού έργου και μέθοδοι που εφαρμόστηκαν

Συνολικά, ακολουθήθηκε η πολυ- επιστημονική και συστημική προσέγγιση ώστε να επιτραπεί η ολοκληρωμένη εκτίμηση των διαφορετικών διαδικασιών και των φορέων που εμπλέκονται στον σύνθετο κύκλο της ευρωπαϊκής πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης.

Το ερευνητικό πρόγραμμα RuDI αποτελείται από έντεκα πακέτα εργασίας (ΠΕ) από τα οποία τα **ΠΕ 1 έως**

Εκτεταμένη Περίληψη

Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και του LEADER

9 καλύπτουν τον πυρήνα της ερευνητικής δραστηριότητας. Το WP 10 αφορά την διάχυση της πληροφορίας και τη δικτύωση, ενώ το ΠΕ 11 καλύπτει την διαχείριση και τον συντονισμό των δραστηριοτήτων.

Μεθοδολογικά το πρόγραμμα αναπτύσσεται σε τρεις διαδοχικές φάσεις:

- Την αναλυτική επισκόπηση των ΠΑΑ για όλη την ΕΕ-27, με εξέταση του καθορισμού των προτεραιοτήτων και των δαπανών, των διαδικασιών του σχεδιασμού, της εφαρμογής και την αξιολόγησης των πολιτικών αγροτικής ανάπτυξης κατά την περίοδο 2007-13, καθώς επίσης και των εμπειριών από το Κοινό Πλαίσιο Παρακολούθησης και Αξιολόγησης (ΠΕ 1-6),
- Την εξέταση και ανάπτυξη εννοιολογικών πλαισίων για την εκτίμηση των επιπτώσεων, μέσω 20, «σε βάθος» σπουδών περίπτωσης για την προσέγγιση των πολιτικών αγροτικής ανάπτυξης (ΠΕ 7 & 8), και
- Τη σύνθεση των ευρημάτων, ανάλυση και ανάπτυξη των συμπερασμάτων και των προτάσεων (ΠΕ 9).

Στο εν λόγω ερευνητικό πρόγραμμα εφαρμόζονται τόσο ποσοτικές όσο και ποιοτικές μεθοδολογικές προσεγγίσεις με επαναληπτικό και τριγωνικό τρόπο, δίνοντας έμφαση στην αποτύπωση της εμπειρίας των συμμετεχόντων στις υπό μελέτη πολιτικές. Αξιοποιείται η συνδυασμένη έρευνα εγγράφων (εγγράφων πολιτικών κειμένων, επιστημονικής βιβλιογραφίας κλπ.), η ανάλυση πρωτογενών και δευτερογενών δεδομένων (π.χ. στατιστικών δεδομένων), καθώς και η διεξαγωγή δομημένων συνεντεύξεων με ομάδες στόχους (focus groups) που περιλαμβάνουν τους κύριους εμπλεκόμενους στην πολιτική αγροτικής ανάπτυξης. Ειδικοί (experts) στον τομέα της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης και της αξιολόγησης έχουν επιπλέον συνεισφέρει σημαντικά με την εμπειρία τους κατά τη διάρκεια ομάδων εργασίας και των επιστημονικών συναντήσεων του προγράμματος.

Σχεδιάζοντας καλύτερη πολιτική σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο για την επόμενη χρηματοδοτική περίοδο

Ευρήματα της έρευνας

Η έρευνα αυτή έδειξε ότι η πιο ισχυρή **θεσμική επιρροή** στον σχεδιασμό των ΠΑΑ μεταξύ των κρατών μελών-27 συνολικά, είναι αυτή των υπουργείων γεωργίας. Εντούτοις, είναι ακόμα σαφές ότι αυτοί οι οργανισμοί γίνονται, σε πολλές περιπτώσεις πιο ανοιχτοί σε επιρροές από τομείς πέραν της γεωργίας συμπεριλαμβανομένων των τομέων του περιβάλλοντος και της ευρύτερης αγροτικής οικονομίας και κοινωνίας. Υπάρχει ιδιαίτερη αλληλεπίδραση των προσωπικών σχέσεις μεταξύ των φορέων και παραγόντων η οποία είναι δυνατόν να επηρεάσει τόσο αρνητικά όσο και θετικά στα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας. Επιπλέον, ευρύτερες αλλαγές γενικής διακυβέρνησης (π.χ. διαδικασίες με ενεργή συμμετοχή των εμπλεκόμενων φορέων στα νέα κράτη-μέλη, ομάδες διυπουργικής συνεργασίας, νέα πολύ-λειτουργικά υπουργεία και υπηρεσίες) έχουν συνεισφέρει στην ενδυνάμωση ή στη διευκόλυνση της καινοτομίας στο πλαίσιο του σχεδιασμού της αγροτικής πολιτικής σε ορισμένα κράτη-μέλη. Αν και συμβαίνει σε ορισμένες μόνο περιπτώσεις, η ισχύουσα διαδικασία σχεδιασμού πολιτικής επιτρέπει επίσης την μάλλον πλαστή ένταξη διάφορων συμφερόντων στην Πολιτική Αγροτικής Ανάπτυξης, ενώ χρησιμοποιεί την ετικέτα 'αγροτική ανάπτυξη' για να ορίσει την ΚΓΠ συνολικά.

Μερικά προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης χαρακτηρίζονται από αποσπασματική με **'επιμέρους σχεδιασμό ανά άξονα'** προσέγγιση, ενώ άλλα επέλεξαν μια κεντρική, ολοκληρωμένη προγραμματική διαδικασία σχεδιασμού ή μια εδαφικά αποκεντρωτική μεν, αλλά και ολιστική προσέγγιση, ώστε οι διάφορες περιφέρειες να αναλάβουν την ευθύνη για τον σχεδιασμό ολόκληρης της συλλογιστικής του ΠΑΑ για την περιοχή τους. Εξάγεται το συμπέρασμα από τα ευρήματα της μελέτης, ότι προσεγγίσεις επιμέρους σχεδιασμού του Προγράμματος ανά άξονα, μπορεί να οδηγήσουν σε χαμένες ευκαιρίες για συνέργειες και συνεργασίες, καινοτομίες και διδάγματα πολιτικής, ως αποτέλεσμα της έλλειψης επικοινωνίας ανάμεσα στις ομάδες των εμπλεκόμενων και των φορέων εφαρμογής κάθε άξονα. Από την άλλη πλευρά, ατομικές, συγκεντρωτικές διαδικασίες σχεδιασμού μπορεί να είναι σε μεγάλο βαθμό 'αποκλειστικότητα' των ισχυρότερων από τους εμπλεκόμενους φορείς, και/ή να κυριαρχούνται από την διαχειριστική αρχή του προγράμματος. Στην τελευταία περίπτωση ο σχεδιασμός οδηγεί σε ανεπαρκή συμμετοχή των εμπλεκόμενων ή σε έλλειψη συνολικής αντίληψης του εύρους των αγροτικών αναγκών αλλά και ευκαιριών.

Η **στόχευση της πολιτικής και η αποδοτικότητα των ΠΑΑ** δεν αφορά μόνον οργανικά ή τεχνικά κριτήρια· είναι πρωτίστως θέμα ερμηνείας, προσαρμογής και εστίασης των εργαλείων πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης, με τρόπο ώστε να αντανακλούν τις τοπικές συνθήκες και το περιβάλλον (κοινωνικό, πολιτισμικό, σε σχέση με άλλες πολιτικές κλπ.), ώστε να βελτιωθεί η αποδοτικότητα των δαπανών για την Αγροτική Ανάπτυξη. Η καλύτερη στόχευση των διακριτών εργαλείων της πολιτικής των ΠΑΑ, αυξάνει την ανταπόκριση στη διαφοροποίηση των αγροτικών αναγκών και προσπαθεί περισσότερο να διασφαλίσει την ένταξη των σχετικών ομάδων πιθανών δικαιούχων οι οποίοι μπορεί να διευκολυνθούν άμεσα μέσω μιας πολύ-συμμετοχικής διαδικασίας απόκτησης γνώσης. Σε αντίθετη περίπτωση, διακινδυνεύεται η παροχή κονδυλίων σε αυτούς που τα χρειάζονται λιγότερο (δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για απώλειες νεκρού φορτίου - μετατόπισης), ή την εστίαση των υποστηρικτικών δράσεων σε αυτούς που θα αποδώσουν την μικρότερη ωφέλεια στην ευρύτερη αγροτική οικονομία, την κοινωνία και το περιβάλλον.

Το μοντέλο των δαπανών υπαινίσσεται ότι η **στόχευση των δαπανών**, τόσο ανάμεσα στα Κράτη Μέλη όσο και ανάμεσα στις περιφέρειες καθοδηγείται περισσότερο από ιστορικά πρότυπα παρά από την αποτίμηση των 'αναγκών' ή των μελλοντικών προκλήσεων. 'Ανειλημμένοι στόχοι' από προηγούμενες προγραμματικές περιόδους πολιτικών εξελίξεων, όπως κάποια από τα μέτρα του Άξονα 1, συγκεκριμένα, είναι ακόμα πολύ ισχυρά, και συνεχίζουν να καθοδηγούν μοντέλα σχεδιασμού δαπανών σε πολλά προγράμματα. Η ευρύτερη αγροτική ανάπτυξη και οι χωρικοί στόχοι που προωθούνται μέσω των μέτρων των Αξόνων 3 και 4, έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο μόνο σε μια μειοψηφία Κρατών Μελών και ειδικότερα σε κάποιες

Εκτεταμένη Περίληψη

Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και του LEADER

περιφέρειες κρατών με σημαντικές οικονομικές ανάγκες. Υπάρχουν μερικά πολύ ενδιαφέροντα παραδείγματα διαδικασιών καταμερισμού με χρήση αντικειμενικών κριτηρίων που μπορούν να αποτελέσουν αφετηρία για τις προσπάθειες βελτίωσης της συνεισφοράς του Πυλώνα 2 της ΚΓΠ στον αυξανόμενη σημασία στόχο της χωρικής συνοχής και την πιεστική πρόκληση της κλιματικής αλλαγής.⁴ Τα μοντέλα της κατανομής των δαπανών υποδεικνύουν ότι η υποστήριξη για την παροχή δημοσίων αγαθών, κυρίως διαμέσου των μέτρων του Άξονα 2, έχει γίνει ο κυρίαρχος στόχος στην πλειονότητα των χωρών της βορειοδυτικής ΕΕ.

Η δυσκολία την εγκαθίδρυση μιας κατάλληλης **χωρικής προσέγγισης** στην αγροτική ανάπτυξη μπορεί να είναι -τουλάχιστον εν μέρει- συνέπεια της πολιτικής οικονομίας του 'διεκδικούμενου χώρου' ανάμεσα στους φορείς και τους 'οργανισμούς' που διέπουν την Αγροτική και την Περιφερειακή Ανάπτυξη. Υπάρχει ένα μεγάλο πλήθος μηχανισμών που επιδιώκουν να υπερβούν αυτή τη δυσκολία, από (αφ' ενός) εθνικά στρατηγικά σχέδια που επιδιώκουν να ενσωματώσουν τα δύο είδη πολιτικής, έως (αφετέρου) προσεκτικό διαχωρισμό από την αγροτική ανάπτυξη σαν μια «εξειδικευμένη πολιτική» στενά συνδεδεμένη με την γεωργία. Η έρευνα απέδειξε ότι οι μηχανισμοί που προωθούν μεγαλύτερη ολοκλήρωση προσφέρουν μεγαλύτερες προοπτικές για πολιτικές με βελτιωμένες επιδόσεις -σπουδές περίπτωσης Ιταλίας, Γερμανίας. Αντίθετα, τα κράτη μέλη, στα οποία ο Άξονας 2 του ΠΑΑ αντιμετωπίζεται ως ξεχωριστό με ιδιαίτερα αγροτικό/ γεωκεντρικό πρότυπο μπορεί να αντιμετωπίζουν προβλήματα που κινούνται αντίθετα από τους στόχους της Αγροτικής Ανάπτυξης, και/ ή να έχουν ανεπαρκές αντίκτυπο ως αποτέλεσμα μερικής αγκίστρωσης των σχετικών εμποδίων της ανάπτυξης -σπουδές περίπτωσης Αγγλίας, Τσεχίας, Ρουμανίας. Ωστόσο, σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, και σε όρους πρακτικής εφαρμογής, η διαδικασία της ολοκλήρωσης είναι 'πρώιμη' σε πολλές περιπτώσεις και ο συντονισμός ανάμεσα στις διαφορετικές σφαίρες πολιτικής ανάγεται σε τυπικό καθήκον. Το εύρημα αυτό είναι ιδιαίτερα αληθές σε εθνικό /περιφερειακό επίπεδο, αλλά κάποια πρόοδος έχει επιτευχθεί και σε τοπικό επίπεδο. Για κάποια κράτη και περιφέρειες (ειδικά αυτές με εκτεταμένο /χωρικά ολοκληρωμένο καθεστώς σύγκλισης), η κατάσταση έχει χειροτερέψει από το 2006 εξαιτίας του διαχωρισμού των προγραμμάτων του ΕΓΤΑΑ (EFRD) από αυτά των ΕΤΠΑ (ERDF) και ΕΚΤ (ESF).

Η **διαδικασία διαβούλευσης** (με τους οικονομικούς και κοινωνικούς εμπλεκόμενους φορείς και στην Επιτροπή Παρακολούθησης του Προγράμματος) είναι πολύτιμη όταν περιλαμβάνει όλους τους εμπλεκόμενους φορείς και εξυπηρετεί ως πολιτική αρένα όπου μπορεί να οριστεί μια κοινή βάση (σε όραμα και συζήτηση). Αυτή λοιπόν οδηγεί σε αίσθημα ιδιοκτησίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, ενισχύοντας την συλλογική ευθύνη για το πρόγραμμα και τις δυνατότητές να επιτύχει τους στόχους και σκοπούς του. Η ουσιαστική και τακτική **επικοινωνία** είναι θεμελιώδης και αναγκαία προϋπόθεση για αποτελεσματικό συντονισμό και ολοκληρωμένη συλλογιστική (π.χ. στην Γερμανία και την Εσθονία, τακτικές συναντήσεις ανάμεσα στους φορείς διαχείρισης των κονδυλίων, την Επιτροπή Παρακολούθησης και την ομάδα παρακολούθησης και καθοδήγησης έχουν συμβάλλει στη δημιουργία ωφέλιμων επικοινωνιακών υποδομών).

Η **σχέση ανάμεσα στα ΠΑΑ και την Περιφερειακή Πολιτική και την εθνικά-επιχορηγούμενη αγροτική πολιτική**, τόσο σε όρους σχετικής συνάφειας των στόχων όσο και στην ύπαρξη κοινών ή ξεχωριστών δομών υλοποίησης, είναι ένας σημαντικός παράγοντας για τη καλύτερη απόδοση των ΠΑΑ. Ομοίως, σημαντική είναι η σχετική οικονομική και πολιτική σπουδαιότητα της χρηματοδότησης του Πυλώνα 2 της ΚΓΠ της ΕΕ σε σύγκριση με άλλες πηγές δημόσιας χρηματοδότησης αφιερωμένης στις αγροτικές περιοχές. Αυτή η έρευνα έχει υπογραμμίσει την μεγάλη αντίθεση ανάμεσα στα Κράτη Μέλη και στις περιφέρειες όπου τα ΠΑΑ είναι μικροσκοπικά, σε σχέση με άλλα αγροτικά κονδύλια, και σε αυτά όπου τα ΠΑΑ είναι επί της ουσίας η μοναδική πηγή χρηματοδότησης π.χ. στα περισσότερα νέα Κράτη Μέλη. Αυτοί

⁴ Μερικά Κράτη Μέλη θεωρούν την κατανομή σε περιφέρειες στην βάση απλών υποδείξεων (περιοχή γεωργικής γης, περιουσίες κλπ.). Στις περισσότερες περιπτώσεις ο Άξονας 2 εξαιρείται από τη διαδικασία αυτή. Στη Σουηδία, για παράδειγμα, ο προϋπολογισμός των αξόνων 1, 3 και 4 κατανέμεται στα Τοπικά Συμβούλια (NUTS 3), εν μέρει βάσει του αριθμού ιδιοκτησιών και εν μέρει σύμφωνα με το μερίδιο του αγροτικού πληθυσμού.

Εκτεταμένη Περίληψη

Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και του LEADER

οι παράγοντες μπορούν να θέσουν ένα πλαίσιο προβλέψεων για το τι αναμένεται να επιτύχουν τα ΠΑΑ. Στην πρώτη περίπτωση, τα ΠΑΑ συχνά ενσωματώνονται ή απορροφώνται από ευρύτερες πολιτικές δομές και προτεραιότητες, ενώ στην τελευταία περίπτωση, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της αγροτικής πολιτικής αρένας και στην καλλιέργεια της απόκτησης γνώσης για την πολιτική. Η αναγνώριση ότι άλλες πηγές χρηματοδότησης για αγροτική ανάπτυξη μπορεί να είναι σημαντικές σε πολλά κράτη και περιφέρειες, υπογραμμίζει η ανάγκη για μια πιο ολιστική προσέγγιση στον αγροτικό σχεδιασμό και προγραμματισμό των διαφόρων πηγών χρηματοδότησης. Αυτό το εύρημα αντηχεί στα ευρήματα που αφορούν την αποτελεσματική εφαρμογή (βλ. επόμενη ενότητα), όπου αναγνωρίζεται η κρισιμότητα του συντονισμού και της σταθερότητας. Επιπλέον, η έρευνα δείχνει πως τα εθνικά προγράμματα πέραν του ΠΑΑ μπορούν επίσης να διαδραματίσουν τον ρόλο του 'πειραματικού εργαστηρίου' για καινοτόμες μορφές επέμβασης (π.χ. Πράσινες και Μπλε Υπηρεσίες – GBS στην Ολλανδία⁵).

Συστάσεις Πολιτικής

Για να διασφαλιστεί ότι η προετοιμασία του προγράμματος είναι κάτι παραπάνω από μια τυπική άσκηση συντονισμού, υπάρχει η ανάγκη να καθιερωθεί η εκπαίδευση και να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων για την προετοιμασία της νέας χρηματοδοτικής περιόδου. Αυτό περιλαμβάνει την διασφάλιση της σταθερότητας σε προσωπικό κατά την διαδικασία του σχεδιασμού σε εθνικό/περιφερειακό επίπεδο, όπως επίσης και την εγκαθίδρυση μηχανισμών που διασφαλίζουν την χρήση των αποτελεσμάτων των (εν-εξελίξει) αξιολογήσεων στον σχεδιασμό των μέτρων και των προγραμμάτων.

Οι περιορισμοί ενός πλαισίου που διαχωρίζει τους στόχους και τα μέτρα ανά άξονα πρέπει να ξεπεραστούν για να γίνουν δυνατές οι συνέργιες μεταξύ των μέτρων, όπως επίσης και για να διευκολυνθεί η χρήση μεμονωμένων μέτρων για την επίτευξη πολλαπλών στόχων, ή ανάμεικτων 'πακέτων' μέτρων για την επίτευξη του ίδιου στόχου, όπως κρίνεται κατάλληλο σε κάθε τοπική περίπτωση. Επιπλέον, απαιτείται καλύτερος συντονισμός και διευκόλυνση της απόκτησης γνώσης και εμπειρίας για την πολιτική διαμέσου ειδικευμένων/ τομεακών περιοχών γνώσης (οικονομική, γεωργική, περιβαλλοντική, κοινωνικο-πολιτιστική) των εμπλεκόμενων φορέων. Οι στόχοι που τίθενται στις κατευθυντήριες στρατηγικές οδηγίες θα έπρεπε να χρησιμοποιούνται για την ομαδοποίηση των μέτρων αντί των αξόνων, και για την επιλογή εκείνων των μέτρων που θα πρέπει να εξυπηρετούν συγκεκριμένο στόχο, επιτρέποντας με τον τρόπο αυτό στα μέτρα να ικανοποιούν πολλαπλούς στόχους. Το κατώτατο όριο κατανομής του προϋπολογισμού σε διαφορετικούς στόχους πρέπει να διατηρηθεί. Να διασφαλιστεί η χρήση συνεργιών ανάμεσα στα μέτρα διαμέσου της καλύτερης επικοινωνίας ανάμεσα στους ειδικούς στα μέτρα κατά την διάρκεια των φάσεων του σχεδιασμού και της εφαρμογής, όπως επίσης και κατά την παρακολούθηση και αξιολόγηση του προγράμματος.

Υπάρχει η ανάγκη για παροχή πιο ελαστικών πλαισίων σε ευρωπαϊκό αλλά και εθνικό / περιφερειακό επίπεδο, που θα λαμβάνουν υπόψη την ποικιλία των σχετικών αναγκών, των ευκαιριών, των δικαιωμάτων των κατά περίπτωση δικαιούχων καθώς και τα τυχόν άλλα θεσμικά πλαίσια. Υπάρχει η δυνατότητα για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση ομάδων μέτρων με καινοτόμο τρόπο, και/ ή σε τοπικό επίπεδο, ώστε να αποφεύγονται τα εμπόδια που σε ορισμένες περιπτώσεις τίθενται από τους Κανονισμούς. Τα παραπάνω δεν προωθούν την επανεθνικοποίηση του οράματος της Αγροτικής Ανάπτυξης και των στόχων της ΕΕ – απλά καθιστούν τις πολιτικές πιο ικανές να ανταποκριθούν στις τοπικές καταστάσεις.

Υιοθέτηση πιο ισχυρά στοχευμένων προσεγγίσεων πολιτικής, που θα θέτουν σαφώς καθορισμένες και ευρέως αποδεκτές προτεραιότητες που θα ανταποκρίνονται στις ανάγκες της αγροτικής ανάπτυξης και θα στρέφονται σε βασικές ευκαιρίες, αφήνοντας όμως τα περιθώρια για ευελιξία σε περιφερειακό επίπεδο

⁵ Στο πλαίσιο του σχεδίου των 'Πράσινων και Μπλε Υπηρεσιών', συγκεκριμένες-τοπικές πρωτοβουλίες αναπτύσσονται σε στενή συνεργασία με γεωργούς, ανταμείβοντας τους για περιβαλλοντικές υπηρεσίες.

Εκτεταμένη Περίληψη

Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και του LEADER

όσον αφορά την καλύτερη επίτευξη των στόχων αυτών. Να διασφαλιστεί η ανακατανομή των πόρων της ΚΓΠ σε εναρμόνιση με τις τρέχουσες κοινές προτεραιότητες αλλά και τις εξαιρετικά διαφοροποιημένες αγροτικές ανάγκες και περιβάλλοντα.

Να εδραιωθεί η προσέγγιση του Leader σε τοπικό επίπεδο σε όλα τα Κράτη Μέλη, ενδυναμώνοντας την ανάπτυξη ισχυρών και αποδοτικών δικτύων και σχέσεων. Να μην περιοριστεί το Leader στα όρια της εφαρμογής ορισμένων μόνο μέτρων του ΕΓΤΑΑ, αλλά να επεκταθεί σε όλες τις δράσεις που υποστηρίζουν τους στόχους της Αγροτικής Ανάπτυξης. Να αφεθεί χώρος για πιο ενεργή πολιτική διευκόλυνσης καινοτόμων σχεδίων ανάπτυξης.

Στην ΕΕ συνολικά, πρέπει να αυξηθεί ο βαθμός συμμετοχής των εμπλεκόμενων φορέων σε όλα τα ζητήματα του σχεδιασμού, της εφαρμογής και της αξιολόγησης των προγραμμάτων, ώστε να εξυπηρετηθούν καλύτερα οι νόμιμες ανάγκες των αντίστοιχων ομάδων, και να τροφοδοτηθεί η απόκτηση γνώσης της πολιτικής και εμπειρίας σε όλα τα επίπεδα της ιεραρχίας υλοποίησης. Μερικές χώρες και περιφέρειες πέτυχαν ήδη καλή συμμετοχή (Αγγλία, Μεκλενμπουργκ-Δυτική Πομερανία, Αιμίλια-Ρομάνια, Εσθονία, Μάλτα), αλλά πολλές άλλες υπολείπονται πολύ σε σχέση με αυτά τα παραδείγματα.

Υπάρχει η ανάγκη για πιο ισχυρό συντονισμό της πολιτικής ανάμεσα στα διάφορα ευρωπαϊκά και εθνικά κονδύλια ώστε να επιτευχθεί η βέλτιστη χρήση όλων των διαθέσιμων πόρων για την χωρική ανάπτυξη της υπαίθρου. Να διασφαλιστεί η συνοχή/συνάφεια των πολιτικών σε επίπεδο ΕΕ αλλά και σε εθνικό. Να εναρμονιστούν οι κανόνες και οι διαδικασίες όσο αυτό είναι δυνατόν διατηρώντας παράλληλα την διαφάνεια και την ελαστικότητα για να μπορούν να εξυπηρετήσουν συγκεκριμένες ανάγκες.

Βελτιώνοντας την εφαρμογή της πολιτικής, στην τρέχουσα και τις μελλοντικές προγραμματικές περιόδους

Ευρήματα της έρευνας

Τα συστήματα εφαρμογής των Ευρωπαϊκών Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης παρουσιάζουν δύο κύρια αντιπαραβαλλόμενα πρότυπα. Στο πρώτο, εξαιρουμένων ορισμένων συγκεκριμένων χαρακτηριστικών, πολλές χώρες και περιφέρειες έχουν υιοθετήσει ένα συγκεντρωτικό **μοντέλο εφαρμογής**, καθοδηγούμενο από την τομεακή διοίκηση, για την πλειοψηφία των μέτρων των ΠΑΑ. Μεταξύ αυτών, πολλά (ειδικά τα νέα Κράτη Μέλη) έχουν αναθέσει τις βασικές λειτουργίες λήψης αποφάσεων στο Φορέα Πληρωμών (π.χ. Βουλγαρία, Ρουμανία, Ουγγαρία, Σλοβενία, Τσεχία, Σλοβακία, Λιθουανία, Λετονία και Κύπρος). Το άλλο κύριο πρότυπο είναι ένα αποκεντρωμένο μοντέλο εφαρμογής καθοδηγούμενο από πολλαπλούς φορείς, χρησιμοποιείται από ένα μικρότερο σύνολο κρατών ή περιφερειών και συνήθως εφαρμόζεται μόνο σε μερικά μέτρα, συνήθως αυτά του Άξονα 3 και του Leader. Αυτό το αποκεντρωμένο μοντέλο αποτελεί αναμφίβολα ένα πιο πολύπλοκο σύστημα εφαρμογής καθώς συνδυάζει δύο χαρακτηριστικά: την συμμετοχή πολλαπλών φορέων και την αποκέντρωση της διαχείρισης των μέτρων (τα παραδείγματα περιλαμβάνουν την Αγγλία, την Ουαλία, την Αιμίλια-Ρομάνια, την Ολλανδία, τη Φλάνδρα).

Ο **απαιτούμενος χρόνος εφαρμογής** συγκεκριμένων μέτρων, και τα θέματα που προκύπτουν, εξαρτώνται από το είδος των μέτρων, την χώρα που εμπλέκεται (με διαφορές ανάμεσα στα παλιά και τα νέα Κράτη Μέλη), και ιδιαίτερα τον τρόπο με τον οποίο γίνεται η εφαρμογή. Σχετικά με την εφαρμογή, υπάρχει το ενδεχόμενο του αποκαλούμενου 'φαινομένου της συμφόρησης', ειδικά εκεί όπου οι λειτουργίες εκτίμησης και αξιολόγησης των φακέλων είναι γενικά συγκεντρωμένες. Ωστόσο, υπάρχουν επίσης προβλήματα σχετικά με την υιοθέτηση των νέων κανόνων στα περισσότερα αποκεντρωμένα μοντέλα, κυρίως λόγω του μεγάλου αριθμού φορέων που εμπλέκονται και της ανάγκης για μεταβίβαση των διαδικασιών και λειτουργιών στις τοπικές δομές. Οι αλλαγές στις διαδικασίες και τα κριτήρια των πολύ-συμμετοχικών-αποκεντρωμένων συστημάτων πρέπει να συνοδεύονται από επαρκείς μηχανισμούς υποστήριξης ώστε οι αλλαγές να υλοποιηθούν αποτελεσματικά. Δεν προκύπτουν αποδείξεις από την έρευνα αυτή ότι η αποκέντρωση της υλοποίησης των επενδυτικών μέτρων στις ΟΤΔ οδηγεί σε παράταση των χρόνων εφαρμογής σε σύγκριση με πιο συμβατικές μεθόδους εφαρμογής, καταρρίπτοντας την

Εκτεταμένη Περίληψη

Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και του LEADER

εντύπωση ότι το Leader υποδηλώνει αναποτελεσματικότητα του συστήματος εφαρμογής.

Η εκχώρηση των αρμοδιοτήτων εφαρμογής μπορεί να έχει θετικό αντίκτυπο στην διαδικασία επίτευξης συνοχής μεταξύ των αναπτυξιακών προγραμμάτων και στη βελτίωση του συντονισμού μεταξύ του έργου της αγροτικής ανάπτυξης και των στόχων της περιφερειακής ανάπτυξης. Συχνά οι διαδικασίες εκχώρησης αρμοδιοτήτων απαιτούν νέες μορφές συντονισμού, συνεργασίας και θεσμικών διευθετήσεων, οι οποίες είναι αναγκαίες προϋποθέσεις για ένα μοντέλο σχεδιασμού και εφαρμογής της πολιτικής πιο επικεντρωμένο στη χωρική διάσταση πολλαπλών επιδιώξεων ως σημαντικού παράγοντα για την επιτυχία της πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης. Ωστόσο, αυτό μπορεί να εξελιχθεί σε χρονοβόρα, δύσκολη και περίπλοκη διαδικασία που δεν είναι πάντα άμεσα επιτυχής.

Η **εφαρμογή του Leader** επηρεάζεται ιδιαίτερα από δύο παράγοντες: (I) τον ρόλο των ΟΤΔ στις περιοχές εφαρμογής τους και τον βαθμό αυτονομίας τους, και (II) τα περιθώρια δράσης που έχουν στην επιλογή των διαθέσιμων πακέτων μέτρων που θα εφαρμόσουν στα πλαίσια των τοπικών σχεδίων δράσης τους. Η επιθυμία των φορέων χρηματοδοτικών (διαχειριστικές αρχές ή εξειδικευμένοι οργανισμοί εφαρμογής) να θέσουν όρια και να περιορίσουν τις δυνατές / επιτρεπτές δράσεις τοπικών συνεργασιών, και η αντιλαμβανόμενη ανάγκη για εκτενέστερο διαχειριστικό και οικονομικό έλεγχο των προγραμμάτων, έχει οδηγήσει σε αυξανόμενη «γραφειοκρατικοποίηση» της προσέγγισης Leader. Αυτές οι αλλαγές έχουν δημιουργήσει δυσανεμία στις ΟΤΔ, οι οποίες εκφράζουν την ανησυχία τους για την αποτελεσματικότητα του νέου τρόπου με τον οποίο αντιλαμβάνονται πλέον οι Διαχειριστικές Αρχές την προσέγγιση Leader.

Ο αποτελεσματικός συντονισμός και η ολοκλήρωση των ΠΑΑ με άλλα παρεμφερή προγράμματα εθνικού ή περιφερειακού επιπέδου είναι ανεπαρκής εξαιτίας της έλλειψης συγχρονισμού, οράματος/διορατικότητας και διαδικασιών σε ανώτερο πολιτικό επίπεδο (π.χ. Σλοβενία – «έλλειψη συντονισμού στο ανώτερο επίπεδο λήψης αποφάσεων»). Υπάρχει πιθανή επικάλυψη αντικειμένου ανάμεσα στα μέτρα διαφορετικών προγραμμάτων (π.χ. μέτρα κατά της ανεργίας στις αγροτικές περιοχές εφαρμόζονται τόσο μέσω του ΕΚΤ όσο και της Leader) η οποία, λόγω των αυστηρών κανονισμών οριοθέτησης των πηγών χρηματοδότησης, συχνά οδηγεί στον αποκλεισμό δικαιούχων και δράσεων από την ατζέντα του προγράμματος σε τοπικό επίπεδο, με τρόπο που μπορεί να δημιουργήσει μεγάλα κενά ανάμεσα στις ανάγκες και την διαθεσιμότητα κονδυλίων (π.χ. σε μερικές περιπτώσεις πιθανά σχέδια «πέφτουν εκτός» των κριτηρίων επιλεξιμότητας όλων των χρηματοδοτικών πηγών).

Προτάσεις πολιτικής

Οι εθνικές / περιφερειακές αρχές πρέπει να κάνουν χρήση του πλήρους εύρους των ευκαιριών και της ευελιξίας που παρέχονται από τις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες οδηγίες ώστε να προσαρμόσουν τις διαδικασίες εφαρμογής προσεκτικά στις ανάγκες και τις δυνατότητες κάθε περίπτωσης. Ακόμα, πρέπει να επενδύσουν πόρους για να διασφαλίσουν ότι οι φορείς και οι υπεύθυνοι για την εφαρμογή έχουν τα κατάλληλα προσόντα για να κατανοήσουν τους βασικούς στόχους και τις προκλήσεις που συνεπάγεται η αποτελεσματική εφαρμογή υπό τις συγκεκριμένες τοπικές, περιφερειακές ή εθνικές προϋποθέσεις.

Είναι απαραίτητο να ξεπεραστούν τα τομεακά όρια του συστήματος εφαρμογής της αγροτικής πολιτικής μέσω της χρήσης ενός συνεχούς συστήματος υποστηριζόμενου από διάφορους τομείς της διακυβέρνησης και του σχεδιασμένου, στο πλαίσιο της οριζόντιας αρχής. Προσοχή πρέπει να δοθεί στην ανάπτυξη του εθνικού / περιφερειακού συντονισμού και της συνάφειας των πολιτικών προς την επίτευξη ενός ευρέως αποδεκτού οράματος και επιδιώκοντας συνάφεια στις διαδικασίες εφαρμογής, μεταξύ τόσο των διαφορετικών χρηματοδοτήσεων όσο και των επικαλυπτόμενων τμημάτων. Επιπλέον, ο συντονισμός των διαφορετικών προγραμμάτων σε τοπικό επίπεδο είναι ιδιαίτερα σημαντικός για την ολοκλήρωση των διαφορετικών πολιτικών που περιλαμβάνονται στην στρατηγική τοπικής ανάπτυξης.

Ιδανικό θα ήταν η αγροτική πολιτική να εφαρμόζεται μέσω ενός και μόνο συστήματος που θα υποστηρίζεται από όλα τα σχετικά κυβερνητικά τμήματα και πηγές χρηματοδότησης και θα σχεδιάζεται με οριζόντια πρότυπα ώστε να ελαχιστοποιούνται οι αρνητικές επιδράσεις των κενών που προκαλούνται

Εκτεταμένη Περίληψη

Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και του LEADER

από την πιθανή επικάλυψη των μέτρων και την αυστηρή οριοθέτησή τους.

Υπάρχει η ανάγκη να προσαρμοστούν τα θεσμικά πλαίσια και οι οδηγίες και να βελτιωθεί το οργανωσιακό και ανθρώπινο δυναμικό, για να διασφαλιστεί η έγκαιρη εφαρμογή των προγραμμάτων. Όμως η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής δεν πρέπει να αυξηθεί εις βάρος της προσεκτικής αξιολόγησης των αιτήσεων ώστε να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των μέτρων.

Η εκχώρηση των αρμοδιοτήτων και οι προσεγγίσεις τοπικής ανάπτυξης απαιτούν πιο ουσιαστική ενδυνάμωση των τοπικών φορέων και όλων των εμπλεκόμενων καθώς υπάρχει η ανάγκη για ανάπτυξη δυναμικού ικανού για σωστό και αποτελεσματικότερο συντονισμό. Ενδυνάμωση των στρατηγικών ικανοτήτων τού δυναμικού των τοπικών συνεργασιών μέσω της εκπαίδευσης, της καθοδήγησης και της ανταλλαγής καλών πρακτικών μέσω ενεργούς δικτύωσης.

Πρώθηση μιας πιο ολοκληρωμένης προσέγγισης για το **Leader** που θα ενθαρρύνει περισσότερο τόσο την ολοκλήρωση μέσα στις περιοχές Leader, όσο και τα διαπεριφερειακά έργα μεταξύ των ΟΤΔ, τις ισχυρότερες διασυνδέσεις με άλλα προγράμματα (όπως η Agenda 21) και την αυξημένη συνεργασία ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης (π.χ. επαρχιακά, περιφερειακά και τοπικά). Σκοπός είναι να διευρυνθούν οι αγροτικές δράσεις, να τονωθούν οι επιπτώσεις πέρα από το Leader και πιθανόν να ενισχυθούν πρωτοποριακές προσεγγίσεις στην επίλυση προβλημάτων και επιχειρησιακών δράσεων.

Βελτιώνοντας την αξιολόγηση των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και διευκολύνοντας τη θεσμική μάθηση

Ευρήματα της έρευνας

Η αποτελεσματική και αποδοτική αξιολόγηση των πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης αντιμετωπίζει πολλές προκλήσεις και προβλήματα. Ένα γενικό ενδιαφέρον για **τα αποτελέσματα της αξιολόγησης** είναι εμφανές σε πολλές Διαχειριστικές Αρχές, ωστόσο, φαίνεται ότι τα αποτελέσματα της αξιολόγησης χρησιμοποιούνται κυρίως για να στηρίξουν πολιτικές επιλογές όταν αυτά είναι θετικά. Συχνά, οι πληροφορίες που παράγονται για λόγους αξιολόγησης θεωρούνται υπερβολικά εκτενείς προκειμένου να γίνει επαρκής χρήση τους και οι εκθέσεις αναφοράς σπανίως παράγουν τις πληροφορίες που πραγματικά χρειάζονται. Συνολικά πολλοί ειδικοί συμφωνούν ότι τα αποτελέσματα της αξιολόγησης επηρεάζουν σε πολύ μικρό βαθμό τον σχεδιασμό της πολιτικής συγκρινόμενα με άλλους πολιτικούς και θεσμικούς παράγοντες. Μπορεί εναλλακτικά να εξυπηρετούν λογιστικούς σκοπούς ή να εφαρμόζονται για να υποστηρίξουν μια απόφαση που έχει ήδη ληφθεί. Εκτός από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (DG Agri) και τις Διαχειριστικές Αρχές, υπάρχει προς το παρόν περιορισμένο ενδιαφέρον από άλλες αρχές ή ομάδες εμπλεκόμενων φορέων για τα ευρήματα της αξιολόγησης. Πέρα από το γενικό αυτό πρότυπο, σε ένα ή δύο Κράτη Μέλη, η αξιολόγηση απολαμβάνει υψηλότερη εκτίμηση, επιρροή και αξία, αν και αυτό δεν σημαίνει ότι οι τυπικές αξιολογήσεις του ΚΠΠΑ τίθενται σε υψηλότερη προτεραιότητα από άλλες εθνικές ή τοπικού χαρακτήρα αξιολογήσεις.

Στη πράξη, ο **χρόνος που διεξάγεται η αξιολόγηση** συντελεί σημαντικά στην περιορισμένη χρήση των αποτελεσμάτων της. Ενώ η *εκ των προτέρων* αξιολόγηση παρέχει σημαντικές πληροφορίες για τις αναμενόμενες συνέπειες (συχνά με ποιοτικό τρόπο, καθώς δεν υπάρχουν ποσοτικές πληροφορίες διαθέσιμες σε αυτό το στάδιο), η καταλληλότητα/σχετικότητα της *ενδιάμεσης* αξιολόγησης για την υιοθέτηση κατά το τρέχον πρόγραμμα περιορίζεται από την αργή ή καθυστερημένη εφαρμογή, ιδίως στα πιο πολύπλοκα ή επενδυτικού τύπου μέτρα του προγράμματος. Η *ενδιάμεση* αξιολόγηση μπορεί να είναι χρήσιμη για τον σχεδιασμό της ερχόμενης χρηματοδοτικής περιόδου εάν δεν αναμένονται μεγάλες αλλαγές. Η *εκ των υστέρων* αξιολόγηση, αν και θεωρητικά είναι η πιο κατάλληλη για τον εντοπισμό των συνεπειών του προγράμματος, τυχάνει περιορισμένου ενδιαφέροντος από τις αρχές ιδίως εάν το τρέχον νέο πρόγραμμα έχει αλλάξει σε σημαντικό βαθμό συγκριτικά με το προηγούμενο. Επιπλέον, οι εθνικές υποχρεώσεις αξιολόγησης συχνά δεν εναρμονίζονται ή συντονίζονται με τις απαιτήσεις του ΚΠΠΑ, απορροφώντας έτσι πρόσθετο χρόνο και κεφάλαια. Εξαιτίας της διαφορετικότητας των εφαρμοζόμενων

Εκτεταμένη Περίληψη

Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και του LEADER

μέτρων και των περιοχών στόχων, οι επιπτώσεις των προγραμμάτων δεν γίνονται αντιληπτές στο ίδιο χρονικό πλαίσιο.

Η **εισαγωγή του ΚΠΠΑ γενικά θεωρείται ότι** αποτελεί χρήσιμο εργαλείο για την εκτέλεση των αξιολογήσεων και την παροχή συμβουλών για το πρόγραμμα. Ωστόσο το ΚΠΠΑ δεν είναι ικανό να αποτυπώσει επακριβώς τις κύριες επιπτώσεις των πολιτικών. Εστιάζοντας λεπτομερώς στην αναγνώριση και την ποσοτικοποίηση συγκεκριμένων δεικτών, θεωρείται ότι είναι ιδιαίτερα περιορισμένο και απαιτητικό, και αποτυγχάνει να καλύψει και να αποτυπώσει τις ποικίλες και εξειδικευμένες επιπτώσεις των Προγραμμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης. Ο κύριος σκοπός του συχνά θεωρείται ότι είναι ένα εργαλείο που εξυπηρετεί τις ανάγκες οικονομικού απολογισμού των ανώτερων οργανισμών.

Οι υπαγορευόμενοι από το ΚΠΠΑ υψηλού επιπέδου **δείκτες επιπτώσεων** δεν καλύπτουν όλους τους στόχους του ΕΓΤΑΑ. Επτά δείκτες επιπτώσεων δεν μπορούν να παρέχουν επαρκή πληροφόρηση προς κρίση, ειδικά όσων αφορά στόχους «βελτίωσης του επιπέδου ζωής στις αγροτικές περιοχές», επίτευξης της «προστασίας του εδάφους» και παράλληλα «οικονομική και κοινωνική συνοχή», «ενδυνάμωση των συνεργασιών» και «βελτίωση της διακυβέρνησης και κινητοποίηση των ενδογενών αναπτυξιακών προοπτικών των αγροτικών περιοχών». Επιπρόσθετα, μόνο τα μισά Κράτη Μέλη έχουν κάνει χρήση της δυνατότητας να εισάγουν εξειδικευμένους -ανά πρόγραμμα- δείκτες, παρά το γεγονός ότι αυτοί μπορούν να εκφράσουν συγκεκριμένες ανάγκες των Κρατών Μελών και να αποτυπώσουν πρόσθετες επιπτώσεις των ΠΑΑ. Τελικά η μεθοδολογική προσέγγιση για τον υπολογισμό των δεικτών παρουσιάζει συχνά κενά ή ελλείψεις, και η καθοδήγηση που παρέχεται από Θεματικές Ομάδες Εργασίας του Ευρωπαϊκού Δικτύου Αξιολόγησης για την Αγροτική Ανάπτυξη (EENRD) συχνά φτάνει αρκετά καθυστερημένα για να ενσωματωθεί στις τρέχουσες διαδικασίες αξιολόγησης.

Η απαίτηση για την αποτύπωση του «νεκρού φορτίου» ή του αποτελέσματος της μετατόπισης «**deadweight and displacement effects**» μπορεί να ικανοποιηθεί με τη χρήση σπουδών περίπτωσης, θεματικών προσεγγίσεων και επιπλέον ερευνών, ωστόσο, αυτές οι διαδικασίες ενέχουν προκλήσεις και συχνά υποτιμώνται και υπό-τροφοδοτούνται. Η γνώση των πιθανών αρνητικών επιπτώσεων των προγραμμάτων είναι επίσης απαραίτητη ώστε να είναι δυνατός ο εντοπισμός τους, αν και σε πολλές περιπτώσεις η αλυσίδα των επιπτώσεων δεν έχει αναπτυχθεί επαρκώς. Η τρέχουσα προσέγγιση παρέχει περιορισμένη δυνατότητα για την ουσιαστική αποκάλυψη των **αιτιολογικών διασυνδέσεων** ανάμεσα στα εξεταζόμενα αποτελέσματα, τις επιπτώσεις και τις εισροές της πολιτικής. Επιστημονικές αποδείξεις για τη μείωση του κενού απόδοσης συχνά δεν είναι διαθέσιμες, και οι αξιολογητές ενδέχεται να αντιμετωπίσουν πολιτικά εμπόδια στην έρευνά τους σε βάθος πάνω σε αυτά τα θέματα. Η εμμονή στη συλλογή των δεδομένων και τον υπολογισμό των δεικτών οδηγεί σε ανεπαρκή προσοχή στις μεθοδολογικές προσεγγίσεις αξιολόγησης που μπορούν να αποκαλύψουν αιτιολογικές διασυνδέσεις και να φανερώσουν τη συστηματική λειτουργία των φορέων πολιτικής σε κάθε συγκεκριμένο πλαίσιο. Οι σπουδές περίπτωσης εντοπίζουν τα προβλήματα της πολιτικής και τις παραμέτρους των επιδόσεων που δεν μπορούν να εντοπιστούν μέσω των προσεγγίσεων που βασίζονται στους δείκτες του ΚΠΠΑ. Αν παραμεληθεί η θεματική, κατά περίπτωση και εστιασμένη στους φορείς έρευνα κατά την αξιολόγηση, τότε χάνεται μια σημαντική ευκαιρία να κατανοηθούν οι επιδράσεις της πολιτικής και συνεπώς η ικανότητα να προταθούν περαιτέρω βελτιώσεις.

Υπάρχει πολύ λίγο ενδιαφέρον για την αξιολόγηση των πάντα υπαρχόντων κοινών, διαδραστικών και συγκρουόμενων επιδράσεων και συνεργιών ανάμεσα στα μέτρα, όπως επίσης και των **συνολικών συνεπειών του προγράμματος**. Τα προγράμματα συνήθως δε ρυθμίζονται ώστε να ενισχύσουν τις δια- και εσω- προγραμματικές συνέργιες, αλλά να παρέχουν ένα ευρύ φάσμα μέτρων που σχεδιάζονται αρχικά ώστε να μην επικαλύπτονται. Η *εκ των προτέρων* αξιολόγηση είναι το σημείο όπου είναι πιο πιθανό να εμφανιστούν συνέργιες ή πιθανές συγκρούσεις ανάμεσα σε μέτρα, μέσω του πίνακα των συνεργιών, αλλά οι επόμενες αξιολογήσεις, - *ενδιάμεση και εκ των υστέρων* - ακόμα τείνουν να επανέλθουν στην ανάλυση μέτρο προς μέτρο με ελάχιστη έμφαση στις διαδραστικές και συνολικές επιδράσεις του προγράμματος. Υπό το πρίσμα της περιορισμένης (οικονομικά) βαρύτητας των ΠΑΑ σε διαφορετικά εθνικά και περιφερειακά περιβάλλοντα στην ΕΕ, είναι ιδιαίτερα αμφισβητήσιμο εάν οι επιπτώσεις των αγροτικών

Εκτεταμένη Περίληψη

Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και του LEADER

πολιτικών μπορούν να αποτιμηθούν απομονωμένα από τις άλλες πολιτικές που στοχεύουν στην αγροτική οικονομική ή περιφερειακή ανάπτυξη.

Προτάσεις Πολιτικής

Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης οφείλουν να αποκτήσουν περισσότερο νόημα εκφράζοντας τις συνέπειες σε σχέση με τους καθορισμένους στόχους, ώστε να διευκολύνουν τη θεσμική μάθηση. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με τη βελτίωση των εκθέσεων αναφορών που παρέχεται στο ΚΠΠΑ ώστε να αποτυπώνουν πληρέστερα τις ανάγκες όλων των σχετιζόμενων θεσμικών επιπέδων σε ότι αφορά τις διαδικασίες μάθησης και υιοθέτησης της πολιτικής.

Υπάρχει μεγάλη ανάγκη να ενισχυθεί ο θεσμικός διάλογος ώστε να γίνει η αξιολόγηση πιο προσαρμοσμένη και αναγνωρίσιμη ως σχετική με τις περιφερειακές και εθνικές ανάγκες, και να γίνει καλύτερη χρήση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης σε όλα τα επίπεδα εφαρμογής της πολιτικής. Ακόμα, οι Διαχειριστικές Αρχές θα πρέπει να παρακινούνται και να υποστηρίζονται στην εύρεση λύσεων διακυβέρνησης (Μονάδες Παρακολούθηση και Αξιολόγησης ή Ομάδες Καθοδήγησης «steering groups») που να ταιριάζουν στο συγκεκριμένο πλαίσιο και να ενισχύουν το σύστημα αξιολόγησής τους. Αυτός είναι ο μόνος τρόπος για τις Διαχειριστικές Αρχές ώστε να «διαχειριστούν» τη διαδικασία αξιολόγησης και να εκφράσουν ξεκάθαρα τις δικές τους ανάγκες αξιολόγησης.

Τόσο οι αξιολογητές όσο και οι Διαχειριστικές Αρχές χρειάζονται περισσότερη υποστήριξη στην ανάπτυξη ικανοτήτων (όσων αφορά τον σχεδιασμό και την απόκτηση δεδομένων αλλά και τις καλές πρακτικές ανάλυσης και την εφαρμογή κατάλληλων μεθοδολογιών ώστε να επιτραπούν ισορροπημένες και με νόημα κρίσεις). Θα πρέπει να διασφαλιστεί μεγαλύτερη συμμετοχή των εμπλεκόμενων φορέων σε όλες τις διαδικασίες της αξιολόγησης και σε όλα τα επίπεδα. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τα νέα Κράτη Μέλη, αλλά μπορεί να εφαρμοστεί και σε πολλές άλλες χώρες της ΕΕ.

Ενδυνάμωση της δικτύωσης ως μέσο συλλογικής μάθησης η οποία χρειάζεται να προχωρήσει πολύ πέρα από ένα εθνικό δίκτυο ανά Κράτος Μέλος. Ανταλλαγή και διευκόλυνση κοινών γνωσιακών πεδίων ανάμεσα σε εθνικές και περιφερειακές αρχές και ανάμεσα σε χώρες. Σε πολλές περιπτώσεις η απόκτηση γνώσης μέσω της σύγκρισης είναι ένας αναγνωρισμένος τρόπος για την επίτευξη της καινοτομίας και της ταχείας βελτίωσης της εφαρμογής της πολιτικής.

Ο χρόνος των τυπικών αξιολογήσεων (*εκ των προτέρων, ενδιάμεση, εκ των υστέρων*) δεν είναι ο ιδανικός για να εξυπηρετήσουν τον δεδηλωμένο τους σκοπό και οι μελέτες ανατίθενται συχνά με τρόπο πολύ βιαστικό για να μπορέσουν να αποτυπώσουν τις πλήρεις επιπτώσεις των προγραμμάτων. Η εισαγωγή της παράλληλης αξιολόγησης μπορεί ήδη να βελτίωσε το πρόβλημα του χρόνου σε κάποιες χώρες και περιφέρειες, ωστόσο είναι φανερό ότι οι τοπικές ερμηνείες της έννοιας και του ρόλου της παρουσιάζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις. Έτσι, προς το παρόν, ο χρόνος παραμένει ένα σημαντικό ζήτημα, αναφορικά με την ενδιάμεση και την εκ των υστέρων αξιολόγηση, και η σημαντικότητα των μαθημάτων από την εμπειρία και την εφαρμογή στο σωστό χρόνο μπορεί να επηρεάσει τα πλαίσια των μελλοντικών προγραμμάτων. Στην πραγματικότητα, στις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες οι προσεγγίσεις της αξιολόγησης (μελέτες σπουδής περίπτωσης, θεματικές μελέτες) είναι «περισσότερο επικεντρωμένες στη διαδικασία» παίζει λιγότερο σημαντικό ρόλο η επιλογή συγκεκριμένου χρόνου διεξαγωγής. Αντίθετα, οι μελέτες που εστιάζουν ιδιαίτερα στην ποσοτικοποιημένη μέτρηση των επιπτώσεων επηρεάζονται σημαντικά από τη χρονική στιγμή που πραγματοποιούνται. Η διαπίστωση αυτή μπορεί να είναι το κλειδί για την απόκτηση καλύτερης ισορροπίας σε μελλοντικές πρακτικές αξιολόγησης.

Θεματική ή κατά περίπτωση εστίαση της αξιολόγησης, για παράδειγμα σε προβλήματα ή προβληματισμούς καθώς και σε παραδείγματα που εκλαμβάνονται ως «καλές πρακτικές». Απλοποίηση των βασισμένων στα μέτρα, προσπαθειών αξιολόγησης ώστε να παρέχονται περισσότεροι πόροι σε χωρικές/γεωγραφικές, κατά περίπτωση ή θεματικές αξιολογήσεις. Μετατόπιση της αξιολόγησης πέρα από τον προσδιορισμό και τον υπολογισμό μιας μεγάλης λίστας ποσοτικών δεικτών. Εμβάθυνση της θεσμικής μάθησης μέσω συμπληρωματικών μεθόδων αξιολόγησης.

Εκτεταμένη Περίληψη

Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και του LEADER

Χρειάζεται καλύτερη εκτίμηση κατά τις αξιολογήσεις των αλληλεπιδράσεων των ΠΑΑ με άλλες χρηματοδοτήσεις, ιδιαίτερα σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Η παράβλεψη του γεγονότος πως το ΠΑΑ συχνά χρησιμοποιείται από τα Κράτη Μέλη ως μέρος ενός χαρτοφυλακίου προγραμμάτων αγροτικής και περιφερειακής ανάπτυξης, μπορεί να καταστήσει την ερμηνεία των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης ανούσια. Επίσης, σε κάποιες περιπτώσεις, είναι ιδιαίτερα σημαντική η επίδραση των επιπτώσεων του Πυλώνα Ι της ΚΓΠ για την αξιολόγηση των ΠΑΑ.

Περαιτέρω ανάπτυξη της διασύνδεσης ανάμεσα στην επιστήμη της αξιολόγησης και τη χάραξη της πολιτικής, και προώθηση περισσότερο ανεξάρτητων ερευνών πάνω στις αιτιολογικές και διαδραστικές επιδράσεις των πολιτικών.

Που πρέπει να κινηθεί η μελλοντική αγροτική πολιτική; Προκλήσεις κλειδιά για την αγροτική ανάπτυξη

Ερευνητικά ευρήματα

Η έρευνα έδειξε ότι η Πολιτική Αγροτικής Ανάπτυξης έχει ένα μοναδικό στοιχείο που της προσθέτει αξία σε σύγκριση με άλλα πεδία πολιτικής (π.χ. Περιφερειακή Ανάπτυξη, Κοινωνική Συνοχή), συγκεκριμένα: η παρουσία μιας φυσικής διάστασης (περιβάλλον, τοπίο, βιοποικιλότητα) και την αναμφίβολη απαίτηση για την **ενοποίηση αυτού του φυσικού πεδίου με τις οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις**. Η ενοποίηση αυτών των τριών διαστάσεων είναι έμφυτη και μεγάλης σημασίας για την αγροτική ανάπτυξη. Ως αποτέλεσμα, υφίσταται, ένας αχώριστος δεσμός ανάμεσα στην ποιότητα της αγροτικής ζωής, την ανταγωνιστικότητα των αγροτικών περιοχών και την ποιότητα του περιβάλλοντος. Αυτό αποτελεί επιχείρημα για τη διατήρηση των πολιτικών αγροτικής ανάπτυξης ως ολοκληρωμένου εργαλείου πολιτικής μέσα στον δεύτερο πυλώνα της ΚΓΠ.

Λόγω της επικράτησης τομεακών προσεγγίσεων και συμφερόντων ή εξαιτίας της «κληρονομιάς» των προηγούμενων μοντέλων διαχείρισης κονδυλίων, οι **«κύριες ανάγκες» των αγροτικών περιοχών** σπάνια αποτιμώνται σε ένα στόχο αντικειμενικά και ισορροπημένα ως σημείο αφετηρίας των στρατηγικών και των προσεγγίσεων αγροτικής ανάπτυξης σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Μια μειοψηφία Κρατών Μελών υποστηρίζει την σκόπιμη εστίαση σε μη-γεωργικούς τομείς, σε θέματα περιφερειακής απασχόλησης ή κοινωνικά και πολιτιστικά κριτήρια και αξίες ως κινητήρια δύναμη των ΠΑΑ τους. Η γεωργία μπορεί να είναι σημαντική αλλά δεν μπορεί από μόνη της να επιφέρει αγροτική ανάπτυξη, ακόμα και στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές.

Υπάρχει συχνά **ανεπαρκής συντονισμός** ανάμεσα στα ΠΑΑ και άλλες αγροτικές χρηματοδοτήσεις. Η ασθενής σύνδεση / ολοκλήρωση ανάμεσα στις διάφορες πολιτικές, επηρεάζει αρνητικά τις συνολικές επιπτώσεις της πολιτικής. Ωστόσο, υπάρχουν αναδυόμενα παραδείγματα καλύτερης ολοκλήρωσης, συντονισμού πολιτικής και νέων θεσμικών διευθετήσεων σε επίπεδο αποκέντρωσης ή εκχώρησης αρμοδιοτήτων, όπως π.χ. στη Γερμανία και στην Ιταλία όπου παρέχονται χρήσιμες εμπειρίες για μάθηση.

Το **όραμα της Αγροτικής Ανάπτυξης** όπως εκφράζεται στο Στρατηγικό Πλαίσιο Οδηγιών, είναι σταθερό και συναφές με ότι αυτή η έρευνα έχει αποδείξει ως απολύτως απαραίτητο σε τοπικό επίπεδο, αλλά συχνά δεν συνειδητοποιείται στην πράξη. Αυτό οφείλεται σε αποτυχίες του θεσμικού μηχανισμού που παρεμβάλλεται ανάμεσα στο ευρωπαϊκό επίπεδο και τις Διαχειριστικές Αρχές, τους σύμβουλους υλοποίησης καθώς και των διαδικασιών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Η σπουδαιότητα και το μέγεθος των προσπαθειών που αναλώνονται για την **αξιολόγηση** δεν ταιριάζουν στις περιορισμένες χρήσεις και την χρησιμότητα των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης σχετικά με τη θεσμική μάθηση για τη βελτίωση των οδηγιών, των κριτηρίων και του τρόπου διαχείρισης. Η δυνατότητα της αξιολόγησης να υποστηρίξει το σχεδιασμό της πολιτικής βασιζόμενη σε αποδείξεις είναι ακόμα αναξιοποίητη σε πολλές χώρες, όπως επίσης και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Παρά τη συχνή «αδράνεια» σε σχέση με τις πολιτικές σχεδιασμού και εφαρμογής αγροτικής ανάπτυξης, **καινοτόμες προσεγγίσεις** καταγράφηκαν σε ορισμένες χώρες. Αυτά τα «πράσινα κρούσματα» συχνά

Εκτεταμένη Περίληψη

Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και του LEADER

συσχετίζονται με αλλαγές στο πολιτικό σύστημα, νέες θεσμικές δομές ή συγκεκριμένες προβληματικές περιοχές οι οποίες τονίζουν την ανάγκη για πιο δραστικά μέτρα προσαρμογής. Πολλά συσχετίζονται με τα εργαλεία και τις διαδικασίες των Αξόνων 3 και 4, που αναλογούν σε ένα μάλλον μικρό μερίδιο του προϋπολογισμού, ωστόσο μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη περιβαλλοντικών και οικονομικών στόχων οι οποίοι συνήθως ικανοποιούνται από τους Άξονες 1 και 2. Για παράδειγμα, το κοινωνικό κεφάλαιο μπορεί να ενισχυθεί με πολιτιστικές και κοινωνικές δραστηριότητες αλλά αυτό μπορεί επίσης να αποτελέσει σημαντικό στοιχείο στην ανάπτυξη περιβαλλοντικής ευαισθησίας ή οικοδόμηση επιχειρηματικής εμπιστοσύνης ανάμεσα στους αγροτικούς φορείς/παράγοντες.

Η ενσωμάτωση του LEADER εμφανίστηκε ως μεγάλη πρόκληση για τον σχεδιασμό των ΠΑΑ σε πολλές χώρες και η πληθώρα των υιοθετημένων προσεγγίσεων υποδεικνύει ότι θα υπάρξουν αντικρουόμενα αποτελέσματα στην ΕΕ-27. Είναι προφανές ότι η εφαρμογή της ενσωμάτωσης συνεπάγεται μια αξιολογούμενη διοικητική επιβάρυνση σε διαφορετικά επίπεδα εντός της πολιτικής ιεραρχίας. Η έρευνα αυτή βρήκε αδιάσειστα στοιχεία που φανερώνουν ότι ένα κοινό αποτέλεσμα της ενσωμάτωσης ήταν η επιπρόσθετη γραφειοκρατία που μείωσε την ικανότητα των ΟΤΔ να καινοτομούν ή να ανταποκρίνονται κατάλληλα στις τοπικές ευκαιρίες, συχνά αυτό φαίνεται να προκαλείται από την εφαρμογή πρόσθετων εθνικών κανονισμών και απαιτήσεων.

Οι γεωργοί είναι ολοένα και πιο πρόθυμοι να υλοποιήσουν **περιβαλλοντικά μέτρα**, ειδικά εάν αυτά είναι προσαρμοσμένα και πλέον κατάλληλα για τις συγκεκριμένες τοπικές συνθήκες και γεωργικά συστήματα και προσφέρουν επιπρόσθετες πηγές εισοδήματος. Οι ευκαιρίες (και οι περιορισμοί) των συστημάτων εφαρμογής στον καθορισμό της απόδοσης, μπορεί να εξαρτώνται από το πλαίσιο λειτουργίας (η χρήση της Leader ή συμβολαίων απόδοσης προσθέτει αξία σε μερικές περιπτώσεις), αλλά διαφαίνεται ότι τα αγροπεριβαλλοντικά μέτρα από μόνα τους δεν μπορούν να 'σηκώσουν' το βάρος της επίτευξης όλων των στόχων περιβαλλοντικής ανάπτυξης. Οι κανονισμοί των ΠΑΑ παρέχουν μικρή δυνατότητα ελιγμών στα συγκεκριμένα όργανα πολιτικής, αλλά πολλά άλλα στοιχεία μέσα στο πλαίσιο του ΕΓΤΑΑ, εφαρμοζόμενα σε νέους συνδυασμούς, θα μπορούσαν να ενδυναμώσουν την περιβαλλοντική επίδοση του ΠΑΑ (π.χ. περιβαλλοντικές επενδύσεις, γεωργικές συνεργασίες σε επίπεδο φυσικού τοπίου, εκπαίδευση, καινοτομία σε πράσινες τεχνολογίες και υπηρεσίες).

Οι μελέτες περίπτωσης έδειξαν ότι η Πολιτική Αγροτικής Ανάπτυξης σε **περιθωριοποιημένες αγροτικές περιοχές υψηλής φυσικής αξίας** μπορεί να είναι μην είναι επαρκώς ευαίσθητη στη αγροτική επιχειρηματική λογική και τα κοινωνικο-πολιτιστικά κίνητρα, ώστε να επιτύχουν αποδοτικά τους στόχους της αγροτικής πολιτικής. Η έλλειψη ευαισθησίας μπορεί να αυξήσει τους κοινωνικούς αποκλεισμούς σε αυτές τις κοινωνίες. Αυτή η απογοητευτική απόδοση της χρηματοδότησης για αγροτική ανάπτυξη σε πολλές περιθωριακές περιοχές μπορεί να εξηγηθεί από ένα συνδυασμό περιοριστικών παραγόντων, της ανεπαρκούς διακυβέρνησης, των κατακεραματισμένων θεσμικών διευθετήσεων και του αδύναμου κοινωνικού κεφαλαίου. Υπάρχει πιθανή αξία στις πολιτικές που ενστερνίζονται την ενεργή μάθηση, συμπεριλαμβάνοντας την από κοινού εργασία των δικαιούχων και των φορέων εφαρμογής της πολιτικής για την επίτευξη πιο ουσιαστικών αποτελεσμάτων.

Προτάσεις Πολιτικής

Να παραμείνει ο Πυλώνας II σε μια ευρεία μορφή που θα ολοκληρώνει τις κοινωνικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές προοπτικές για την αγροτική ανάπτυξη. Κατάργηση της παρούσας χρήσης των αξόνων για την ομαδοποίηση των μέτρων, αλλά διατήρηση του ελάχιστου μεριδίου προϋπολογισμένης χρηματοδότησης σε συγκεκριμένους στόχους. Απλοποίηση των κανόνων των μέτρων με παράλληλη διατήρηση ή διεύρυνση της ποικιλίας των σκοπών και των στόχων που καλύπτονται.

Διασφάλιση ότι οι δεσμεύσεις του Στρατηγικού Πλαισίου ακολουθούνται στην πράξη και όχι μόνο μέσω της γραφειοκεντρικής επιτήρησης των σχεδίων και των αναφορών. Χρειάζεται μια συνεχής και περιεκτική υποστήριξη στρατηγικών δράσεων σε όλα τα επίπεδα, η οποία θα μπορούσε σε μερικές περιπτώσεις να επιτευχθεί μέσω ισχυρότερων εθνικών και περιφερειακών δικτύων. Να δοθεί περισσότερη υποστήριξη στο τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να βοηθηθούν οι διοικήσεις στα

Εκτεταμένη Περίληψη

Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και του LEADER

χαμηλότερα επίπεδα ώστε να εφαρμόσουν το όραμα του «πνεύματος της Αγροτικής Ανάπτυξης στην ΕΕ». Καθοδήγηση, ανταλλαγές προσωπικού, διαγωνισμοί με βραβεία είναι μερικές επιλογές που θα μπορούσαν να ενισχύσουν μια πραγματικά στρατηγική εφαρμογή των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης σε ολόκληρη την Ευρώπη.

Διασφάλιση καλύτερου συντονισμού του αγροτικού σχεδιασμού και της χρηματοδότησης. Ενίσχυση της διατομεακής ολοκλήρωσης των στόχων και των προσεγγίσεων, και των βασισμένων στις ανάγκες στρατηγικών. Υπό αυτή την οπτική, εισαγωγή περισσότερο ενιαίων κανονισμών στις Ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις και επινόηση κοινών δομών όπου ο συντονισμός μπορεί να εφαρμοστεί επιχειρησιακά.

Ενδυνάμωση του ρόλου της μελλοντικής παρακολούθησης και αξιολόγησης ως μέρους της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης. Να συμπεριληφθούν απαιτήσεις στους κανονισμούς για θεματικές, χωρικές προσεγγίσεις και σπουδών περίπτωσης καθώς και ποιοτικών μεθόδων που είναι πιο ευαίσθητες στο πλαίσιο λειτουργίας και είναι εστιασμένες στην αποδοτικότητα της πολιτικής διαδικασίας. Να μην υπερτονίζεται η μέτρηση ποσοτικοποιημένων δεικτών επιπτώσεων εις βάρος άλλων εξίσου καθοριστικών προσεγγίσεων. Εκπόνηση πιο μακροχρόνιων (10+ έτη) και συγκριτικών μελετών των εργαλείων της πολιτικής που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη παρόμοιων στόχων Αγροτικής Ανάπτυξης, αντί για απλά χρονικά περιορισμένων μελετών ολόκληρων προγραμμάτων σε επιφανειακό επίπεδο.

Η χωρική προσέγγιση πρέπει να ενισχυθεί και να υποστηριχθεί με πιο συνεκτικό τρόπο σε δύο επίπεδα: α) μέσω του καλύτερου προσδιορισμού της ποικιλομορφίας των αγροτικών περιοχών και επίσης των διακριτών αναγκών που αναδύονται από αυτές τις διαφορετικές περιοχές, β) μέσω της εφαρμογής ολοκληρωμένων προγραμμάτων βασισμένων σε τοπικές συνεργασίες εμπλεκόμενων φορέων (όχι περιοριστικά μόνο για τον Άξονα 4 - Leader).

Να καταστεί δυνατή η χρήση καινοτόμων προσεγγίσεων κατά την επιδίωξη των περιβαλλοντικών στόχων. Αυτό θα γίνει ιδιαίτερα σημαντικό κατά την ερχόμενη περίοδο καθώς η Ευρώπη θα επιδιώξει να αντεπεξέλθει στην πρόκληση της κλιματικής αλλαγής με πιο ριζοσπαστικές, χαμηλών εκπομπών οικονομίες. Διασφάλιση ότι οι μη γεωργοί κάτοικοι αγροτικών περιοχών μπορούν να είναι επιλέξιμοι για τα μέτρα διατήρησης των πόρων και σχεδιασμό προγραμμάτων για δημιουργία εναλλακτικών τρόπων στην παροχή περιβαλλοντικών υπηρεσιών από γεωργούς μόνο μέσω ατομικών δικαιούχων για την τήρηση των προτύπων και συμβάσεων αποζημιώσεων με προδιαγραφές, σύμφωνα με τις οδηγίες του Διεθνούς Οργανισμού Εμπορίου. Προώθηση καινοτομιών για περιβαλλοντικές επενδύσεις τόσο για παραγωγικούς όσο και για μη-παραγωγικούς σκοπούς και συνεργιών ανάμεσα σε οικονομικές και περιβαλλοντικές επιδόσεις.

Περικοπή οριζόντιων μέτρων που δεν διαφοροποιούνται αρκετά αναφορικά με τα γεωγραφικά και κοινωνικά τους πλαίσια. Διασφάλιση ότι τα σχέδια Αγροτικής Ανάπτυξης δίνουν προσοχή στις αγροτικές περιοχές όπου εκλείπουν τα επιτεύγματα ανάπτυξης (περιοχές με μείωση του πληθυσμού, ισχνή κοινωνική και περιβαλλοντική προσφορά, λιγότερο προνομιακές περιοχές, ζώνες χαρακτηρισμένες ως περιοχές προτεραιότητας από περιβαλλοντικές οδηγίες και θύλακες οικονομικής και κοινωνικής αποσάθρωσης περιλαμβάνοντας και τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές).

Η Κοινοπραξία του RuDI

Υπό τον συντονισμό του Institute for Rural Development Research (IfLS), η κοινοπραξία του RuDI αποτελείται από 10 ερευνητικά ινστιτούτα και πανεπιστήμια που είναι αντιπροσωπευτικά των Ευρωπαϊκών Κρατών Μελών:

- **Institute for Rural Development Research (IfLS) at Johann Wolfgang Goethe University**, Frankfurt/Main, Germany: Simone Schiller, Kerstin Huelemeyer, Sarah Peter, Karlheinz Knickel*, Melanie Kröger*
- **Countryside and Community Research Institute (CCRI)**, University of Gloucestershire, United Kingdom: Janet Dwyer, James Kirwan, Damian Maye, Sandrina Pereira, Ken Thomson
- **National Institute of Agricultural Economics (INEA)**, Rome, Italy: Franco Mantino, Martina Bolli, Serena Tarangioli, Barbara Zanetti, Lucia Tudini, Patrizia Fagiani*, Alessandro Monteleone*
- **Rural Sociology Group, Wageningen University (WU)**, the Netherlands: Henk Oostindie, Rudolf van Broekhuizen, Petra Derkzen*
- **Department of Agricultural Economics, Aristotle University of Thessaloniki (AUTH)**, Greece: Eleni Papadopoulou, Nikolaos Hasanagas, Christos Papalexiou, Eirini Ventouri, Athanasios Pappas, Ioannis Giannelos
- **Federal Institute for Less Favoured and Mountainous Areas (BAMF)**, Vienna, Austria: Thomas Dax, Wibke Strahl, Ingrid Machold, Georg Wiesinger
- **Chair of Agricultural Economics, Policy and Law, Ljubljana University (UL)**, Slovenia: Luka Juvancic, Majda Cernic, Ales Kuhar
- **Nordic Centre for Spatial Development (NORDREGIO)**, Stockholm, Sweden: Petri Kahila, Andrew Copus, Moa Hedström
- **Centre for Ecological Engineering (CEET)**, Tartu, Estonia: Merit Mikk, Argo Peepson, Mark Redman
- **Institute of Agricultural Economics and Information (UZEI)**, Prague, Czech Republic: Jaroslav Pražan, Ivana Darmovzalova, Andrea Hrabalova, Pavel Kapler, Marta Konecna, Eliska Kozakova, Jana Majerova

Στοιχεία επικοινωνίας

IfLS – Institute for Rural Development Research at the Johann Wolfgang Goethe University

Project Coordinator: Simone Schiller

Zeppelinallee 31, 60325 Frankfurt am Main, Germany

Phone: +49 69 775001

E-mail: schiller@ifls.de

European Commission, DG Research, Brussels, Belgium

Scientific Project Officer: Dr Danièle Tissot Boireau

Directorate E: Biotechnologies, Agriculture, Food

Phone: +32 2 295 08 57

E-mail: Daniele.Tissot@ec.europa.eu

Α.Π.Θ. - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Επιστημονικώς υπεύθυνη: Δρ Ελένη Παπαδοπούλου, Επικουρη Καθηγήτρια

Τηλέφωνο: +30 2310 998816

E-mail: epapa@agro.auth.gr

* Αποχώρησαν από την ομάδα RuDI.

Εκτεταμένη Περίληψη

Εκτίμηση των επιπτώσεων των Πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης και του LEADER

Χρηματοδότηση

Το ερευνητικό πρόγραμμα RuDI (Grant no. 213034) χρηματοδοτήθηκε από την Γενική Διεύθυνση για την Έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μέσω του 7^{ου} Προγράμματος - Πλαισίου και του θεματικού πεδίου "European Knowledge Based Bio-Economy". Πραγματοποιήθηκε από τον Φεβρουάριο του 2008 έως τον Οκτώβριο του 2010

Ιστοσελίδα

<http://www.rudi-europe.net/>