

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 E&A, 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 επιστρεπτές 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 συμβασιοποιημένης 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 συμβασιοποιημένων 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 έλλειμμα 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 μεγαλύτερη 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 συμβασιοποιημένης 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 πλειοψηφία (>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 συνεισφοράς 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 εστιάστηκε 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% (ΕΠΠ) 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% (ΕΠΠ). 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.

Executive Summary

Scope and objective The Managing Authority of the Operational Programme "Technical Assistance and Beneficiary Support" of the Ministry of Economy and Finance commissioned Innovatia Systems in April 2023 to quantify the support provided by Greece's 13 Regional Operational Programs (ROP) 2014-2020 to the respective Regional Smart Specialization Strategies (RIS3), and to quantify the impact at the regional level that can be attributed to this support.

Both ROP support and impact analysis were limited to actions implemented within the framework of Thematic Objectives 1 (investment priorities 1a, 1b), 2 (investment priorities 2a, 2b), 3 (investment priorities 3a, 3b, 3c, 3d) and 8 (investment priorities 8i, 8iii, and 8v).

The evaluation plan that was eventually adopted covers six evaluation issues (effectiveness, efficiency, coherence, relevance, added value and impact), which were further specialized into 15 evaluation questions, 25 judgement criteria and over 50 indicators.

To answer the evaluation questions, a significant range of data was used, which included key texts (all editions of the ROPs since 2014 and their annual reports, the RIS3 strategies and action plans, interim evaluations of the ROPs and Call documents), detailed project implementation data from the Integrated Information System, and the State-Aid Information System, and the Managing Authorities, structured interviews with the thirteen MAs and/or the RIS3 Management and Monitoring Bodies, an online field survey among beneficiaries, a validation seminar and official statistics acquired from Eurostat, EL.STAT., and the National Documentation Center.

Methodology The methodological approach stemmed from the contractual requirement for a theory-based impact evaluation in the specific context of the smart specialization actions financed by the ROPs of the period 2014-2020. This implies that our analysis, in addition to assessing what happened (i.e., the direct effects of the ROP support), gives answers about why something happened and, to the extent possible, what has changed as a consequence of the events.

The theory-based evaluation followed the Contribution Analysis approach. The same approach has been applied to the ex post evaluation of innovation and entrepreneurship actions of the 2007-2013 programming period on behalf of DG Regio, and to the ex post evaluations of thematic objectives 1 and 3 of the programming period 2014-2020, also on behalf of DG Regio. Contribution Analysis, as a special variant of theory-based evaluation, focuses on causal relationships and explanatory inferences between observed changes and specific interventions. The main reason for adopting the Contributory Analysis approach to evaluation is its ability to distinguish complex causal chains into individual parts, to combine assumptions and external factors in the formulation of a Theory of Change, and to test them using a wide selection of available empirical sources.

The evaluation covered 13 Regional Operational Programs which, from 1 January 2014 to 13 July 2023 (the observation window) had invested a total of €2.01 billion of public

expenditure in 85 169 projects in Thematic Objectives 1, 2, 3 and 8, which are in the scope of this evaluation.

The evaluation methodology used the concept of Policy Instruments (PI) as its main unit of analysis. A Policy Instrument is defined as a consistent set of activities towards a policy goal, i.e. addressing the same market or systemic failures and having the same expected outputs, outcomes, and impacts. The list of PIs used in the context of this evaluation includes thirteen derived from the pan-European ex post evaluations for PO1 and PO3 of the period 2014-2020 (thus having a formulated and documented Theory of Change each) and was complemented with three more developed after the analysis of the Calls that were characterized as relevant to RIS3s.

To provide a comprehensive assessment, the evaluation focused on three levels of analysis:

- The Program level: the evaluation assessed the strategies and the policy mixes implemented by ROPs to support the respective regional smart specialization strategies.
- The Policy Instrument level: the evaluation analysed and validated the “Theories of Change”, or TOC (i.e. chains of effects and mechanisms) of all PIs, facilitating the identification of lessons learnt and evidence to support debates and policy considerations.
- The project and beneficiary level: In both of the above analyses, the evaluation examined the profile and particular characteristics of the beneficiaries who implemented the projects considered relevant to the regional smart specialization strategies.

The big picture

According to 8th Cohesion Report published by the European Commission, although innovation is an important factor for long-term economic growth, the gap in the innovation performance of European regions has widened. While certain Member States have made significant progress towards convergence, many regions, even in more developed Member States, are lagging behind. This fact is not only due to a lack of investment in R&D, but also to structural weaknesses in the regional innovation ecosystems, which was also confirmed by our analysis with data from the Regional Competitiveness Index.

The smart specialization strategies adopted in Cohesion Policy for the first time in the 2014-2020 programming period can contribute to bridging the gap, but they will need to focus more on the regional potential for innovation and on making better use of regional strengths.

Based on the analysis of the texts of the 13 Greek ROPs, the budget of public expenditure earmarked for the Thematic Objectives in the scope of the evaluation, i.e. TO1, 2, 3 and 8, amounted in 2014 to a total of €903.8 million, of which the €146.94 million (16.26%) for TO1, €115.5m. (12.78%) for TO2, €564.3m. (62.4%) for TO3 and €77.07m. (8.5%) for TO8.

In the period, 2019-2020, in line with the national policy, the ROPs were revised, their budget was reduced, and transferred to OP Competitiveness, Entrepreneurship and Innovation 2014-2020 (OPCEI) to finance several of entrepreneurship support actions such as the establishment of a Guarantee Fund, subsidizing interest on existing SME loans, and providing working capital support to SMEs in the form of grants. Then, in 2021, amid the COVID-19 pandemic, the ROPs were revised once again with a reallocation of their resources to support the enterprises affected by the COVID-19 pandemic, to support the health structures of the Regions to deal with the pandemic, and to ensure the smooth progress of ROP completion. Consequently, there was a reduction of 39.3% of the public expenditure earmarked for TO1, a reduction of 12.8% for TO2 and a reduction of 32.7% for TO8. On the contrary, the public expenditure earmarked for TO3 doubled (increase by 111.7%), with the largest part directed to actions to relieve enterprises from the adverse effects of the pandemic. The latest change meant that from 2020 onwards, the 13 ROPs had limited degrees of freedom to further support regional smart specialization strategies.

Regarding the time dimension, our analysis suggests that the ROPs selected their first projects in TOs 1, 2, 3 and 8 in 2018 and continued, with an almost uniform pace, until 2022. In terms of public expenditure, the largest percentage of projects was expected to expire at the end of 2023. A similar temporal profile seems to have been followed by the Calls mapped to the Policy Instruments examined by the evaluation.

Of the total €2.01 billion of public expenditure invested in 85 169 projects in Thematic Objectives 1, 2, 3 and 8 through the 13 ROPs, we found that €212.26m (10.56%) was invested in 14 (out of 16) Policy Instruments examined by the evaluation, through 3493 projects. In these, TO1 had a share of 55.6% or €108.84m, TO2 18%, TO3 16.3% and TO8 10%.

As expected, the 14 PIs that were activated through TOs 1, 2, 3 and 8 by the thirteen ROPs did not capture an equal share of the committed public expenditure. In terms of contracted public expenditure, the 5 most important PIs were, in descending order, PI05–Science-Industry collaborative RTDI projects (18.4%), PI02–Infrastructure Investments for Research (17.4%), PI08-Financial support for innovation uptake (15.0%), PI12 - Digital Upgrading of Enterprises (14.8%) and PI06-Direct investments in Business R&D&I (10.2%). These 5 PIs represent 75% of the total contracted public expenditure. On the contrary, through the TOs in the scope of the evaluation, PI10-Direct support for the establishment of new innovative enterprises, PI01-Infrastructure investments in higher education, and PI09-Capacity building for innovation in enterprises were not included in the policy mix.

The business enterprise sector constituted the majority of beneficiaries, both in terms of number (99% of the distinct VAT numbers) and in terms of the contracted public expenditure (85% of the total). Very small and small enterprises received 74.5% of the public expenditure of the business sector. Although providing support to entities that face financial and other barriers towards their modernization and/or transformation is regarded as an effectiveness maximizing approach, it also lowers the expectations of the range of the direct and intermediate results and the impacts that can will be eventually measured.

The industrial sectors that received 80% of the public expenditure were manufacturing (NACE C), wholesale and retail trade, repair of motor vehicles and motorcycles, transportation and storage, accommodation and food service activities (NACE GHI), and professional, scientific and technical activities, administrative and support service activities (NACE MN). By combining the NACE 3rd level codes with OECD's typology of R&D intensity, we found that that 69% of the public expenditure was allocated to sectors of low, and medium-low R&D intensity, compared to 27.7% that was allocated to medium-high and high-intensity R&D sectors.

The main findings of the evaluation are summarized as follows:

Effectiveness

Regarding result indicators, the performance system imposed by the Common Provisions Regulation EU/1303/2013, proved to be problematic as it led to the adoption of programme-specific result indicators for ERDF-funded actions, which were difficult to capture the immediate results of each Programme. The 13 ROPs appear, in aggregate, to have achieved the target values they have set for the specific objectives for TO1, while falling short of the target values for the specific objectives related to TOs 2, 3 and 8. In July 2023, seven Programmes reported that they had achieved 90% or more of their targets set for the end of 2023 for more than half of the result indicators. However, both the Managing Authorities and the Evaluators agree that irrespective of the performance measured, the Programmes' contribution to the measurements was very limited.

Regarding the achievement of output indicators for the 3943 projects that were associated with a PI, we found that in mid-2023, it was correlated with the degree of completion, which was 78% in terms of projects and 58% in terms of expenditure.

Regarding the effectiveness of the Entrepreneurial Discovery Process (EDP), we found that in four Regions the EDP was implemented prior to the adoption of the smart specialization strategy, thus influencing the development of the RIS3 Action Plans. In the remaining nine Regions, the EDP was implemented later, following the official adoption of the RIS3s and contributed to the formulation of ROP Calls, mainly for actions under TO1 and TO2 and to a lesser extent, TOs 3 and 8.

The implementation of regional smart specialization strategies did not meet the expectations of front-loaded and flexible support to beneficiaries. The period from the approval of the Regional RIS3s until the first relevant Calls was, on average, 3.5 years. This delay can be attributed to a series of factors that were beyond the control of the Regions and the ROP Managing Authorities. The number of Calls per Policy Instrument ranged from 1 to 3 (median is 1.33) which means low flexibility for beneficiaries.

Both the attractiveness of the policy mix that was finally activated and the degree of mobilisation of the target groups varied significantly by Programme. The variation in the number of unique beneficiaries from the RIS3 support actions is very large, which indicates significant differences both in the policy mix and in the delivery of the policy mix by the thirteen Programmes.

The COVID19 pandemic was the most frequently cited exogenous factor reducing overall effectiveness. The limited capacity in planning and implementing activities to support RTDI and competitiveness by the regional managing authorities, and the limited support

from the national authorities, especially in the first years of implementation of the Programmes, were the most frequently mentioned endogenous factors reducing the overall effectiveness.

Efficiency Compared to other national and international sources that funded RIS3s, the ROPs had rather limited funds to support smart growth initiatives. As a result, they were unable to generate significant impacts.

The ROPs did not scale up the implementation of RIS3 support actions thematically to a sufficient extent. Only 10.58% of the contracted public expenditure of the thirteen ROPs for TOs 1, 2, 3 and 8 was allocated to actions supporting RIS3s, and of this, the share of TO1 was 51%. At the ROP level, the share of public expenditure to actions supporting RIS3s varied from 3.16% to 26.03% of the total public expenditure for TOs 1, 2, 3 and 8. Only six ROPs had a share in double digits.

Furthermore, 15.75% of public expenditure allocated through PI08—Financial support for innovation uptake, PI11—Financial support for internationalisation, PI12—Digital Upgrading of Enterprises, and PI15—Incentives for the employment of highly qualified unemployed could have been better utilized if the target groups were segmented in more detail and the eligible activities were described with greater precision.

The ROP texts foresaw the possibility of developing synergies with European and sectoral programmes to maximise efficiency. However, these synergies were implemented to a very limited extent.

Coherence The policy mix activated by the OPCEI covered the typology of PIs used in the evaluation to a very good extent, and the resources allocated for this purpose were an order of magnitude greater than those available to the ROPs. In terms of timing, the majority of OPCEI calls for the same policy instruments, were launched earlier than the ROPs, although in some cases there were overlaps in timing. We have no data to assess whether the proposals rejected by OPCEI were resubmitted to subsequent Calls by the ROPs.

The earlier launch of competitive calls by the OPCEI could have created internal competition between programmes in the sense that the OPCEI attracted the first wave of potential beneficiaries. This may partly substantiate the view of internal competition, particularly in the TO1, which was documented as a factor in reducing the effectiveness of the ROPs by the ROP MAs.

To assess coherence with non ESIF programmes we considered the European (Horizon 2020, COSME, Connecting Europe Facility, Programme for the Environment and Climate Action (LIFE), Erasmus+ and Creative Europe) and national (the Hellenic Foundation for Research and Innovation and some schemes of the Development Law) funding sources. (mainly for business start-ups or support to businesses in adopting innovation). Depending on the PI, such funding sources can operate as complementary to the ERDF. The field survey of beneficiaries indicated that non-ESIF sources are an option only for a very limited number of beneficiaries of the RIS3 support actions implemented by the ROPs.

- Relevance To assess the relevance of the ROP support to the RIS3s, we considered:
- The amount of ROP expenditure that was foreseen by the RIS3 Action Plans as the ROP contribution, versus the actual ROP contribution;
 - The specific objectives of each ROP that were expected to contribute to the respective RIS3 and the reality of their implementation;
 - The PIs that were actually implemented by each ROP versus those envisaged for each specific objective and
 - The share of expenditure allocation among PIs within a ROP.

Our overall assessment is that the ROP support was moderate. In five ROPs, one of the PIs accounted for more than 70% of the total expenditure allocation in support of RIS3 indicating a de facto low breadth in the policy mix. Also, in relation to the earmarked ROP financial assistance to the RIS3, the average performance is 30% with only one Region exceeding 100%.

Finally, without prejudice to the contribution of the ROPs to the investment priority 2c (which is beyond the scope of this evaluation), the contribution of the ROPs in support of the corresponding regional RIS3 actions in terms of contracted public expenditure varied in the range from 3.16% to 35.97%. In seven Regions this percentage was single digit.

- Value added It is particularly encouraging that nine out of the thirteen ROPs put an effort to design and implement actions to support smart specialisation strategies that were tailored to local needs and were not adequately covered by corresponding actions of sectoral programmes. In four of the nine cases, this effort appears to have been particularly systematic and persistent, being an indication both of the growing maturity of regional RIS3 governance systems-but especially of the Managing Authorities-in designing and implementing place-based development policies, and of the added value of the ROPs in supporting RIS3.

Supporting the above findings is the perception of beneficiaries as recorded in the field survey. More than 60% of beneficiaries intend to apply to Calls for similar interventions in the 2021-2027 programming period. In addition, the vast majority (>90%) of beneficiaries who received funding through ROPs and sectoral programmes reported the same or better overall experience of implementing ROP projects compared to experience of implementing projects funded by sectoral programmes.

Finally, the ex-post analysis of the contribution of ROP support (in terms of public expenditure and number of beneficiaries) to policy instruments implemented both by ROPs and Sectoral Programmes showed that in 10 out of 13 ROPs, the choice of Policy Instruments was in the right direction in terms of additionality of inputs and/or beneficiaries.

- Impact As it is not possible to measure the impacts of operations that are largely not even completed, the evaluation focused on confirming the Theory of Change per Policy

Instrument in order to draw conclusions on whether and to what extent the causal chains linking immediate outcomes to expected medium-term outcomes, and expected medium-term outcomes to expected impacts, are valid.

Confirmation of the Theory of Change was done through the field survey. Beneficiaries were asked, among others, to indicate whether a list of specific, per policy instrument, propositions have been implemented, or are expected to be implemented in the future, or will never be implemented, or are not applicable to their project. Where the number of 'not applicable' answers is greater than the sum of all other options, the proposition is rejected. In the remaining cases, conclusions are drawn, per policy instrument and per proposition, on the type of immediate and intermediate results that will need to be measured in the future, always bearing in mind that the inputs of the field survey are estimates.

With the above in mind, through the field survey, the Theory of Change was confirmed in terms of immediate and medium-term results for 8 out of the 13 Policy Instruments implemented by the ROPs in support of their respective Smart Specialisation Strategies, covering 82.52% of the allocated public expenditure.

The overall estimated degree of achievement of direct results ranges, per policy instrument in the range from 63.65% (PI11) to 94.11% (PI15), a performance which is considered highly satisfactory.

In a similar manner, the overall estimated degree of achievement of the medium-term results ranges, per policy instrument in the range from 73.77% (PI15) to 100% (PI11). Depending on the PI, medium-term results could be measured starting from 2024.

The two estimates above suggest that the Theory of Change is validated for the actions supporting smart specialisation strategies through the ROPs, and they are on track to generate the impacts foreseen per policy instrument.

However, the magnitude of the expected impacts, when taking into account the profile of beneficiaries (size, sectors) and the intensity of funding, is not expected to be significant.

Finally, as regards the territorial dimension of RIS3 actions supported by the ROPs, our analysis suggests that there is an over-concentration of resources, and thus more opportunities for innovative performance, in the regional units that are the capitals of six out of the thirteen Greek regions. Lesvos (North Aegean), Achaia (Western Greece), Fthiotida (Central Greece), Thessaloniki (Central Macedonia), Arcadia (Peloponnese) and Ioannina (Epirus) appear to act as points of concentration of innovation potential, given the activation of the policy mix by the respective ROPs. In the remaining six regions (except Attica), namely East Macedonia-Thrace, Crete, South Aegean, Thessaly, West Macedonia and the Ionian Islands, also given the policy mix implemented by the respective ROPs, there seems to be more than one regional scale growth poles.

The main challenge for the Regional Smart Specialisation Strategies for the period 2021-2027 is to address the needs of Regional Units that are not benefiting sufficiently from the current policy mix, given their population and economic footprint. Targeted policies

will be required to gradually integrate them into both the regional and national innovation system, and to prevent the marginalisation or degradation of local productive systems over time.

Recommendations

Our main recommendations, based on the evaluation findings, are as follows:

1. The implementation of smart specialisation strategies requires Theories of Change adapted to the context of each Region and selectivity in the design of interventions and in the definition of target groups in order to maximise the efficiency, effectiveness and added value of the Regional Programmes.
2. Coordination and cooperation between sectoral and regional programmes should be improved and synergies exploited for economies of scale.
3. The policy mix needs to be more responsive to the needs of different territorial types at both national and regional level.
4. Smart specialisation strategies need to be monitored at a higher level of detail, beyond the system of indicators set out in the Common Provisions Regulation, using both publicly available data and findings from field surveys. Smart specialisation strategies should be made evaluable, setting outcome targets, direction and breadth of impact. Their mid-term and ex-post evaluation should be planned by the governance bodies.