

Ex ante και ex post αξιολόγηση: η διεθνής  
εμπειρία και προτάσεις εφαρμογής  
εργαλείων ρυθμιστικής διακυβέρνησης  
στην Ελλάδα

Ηλίας Κορομηλάς  
Αθήνα, 7 Νοεμβρίου 2024

# Κείμενο θέσεων ΕΕΑ για τη διαμόρφωση μιας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης (2019)

## Σύνοψη προτάσεων

1

Ανάπτυξη Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης και ενός εθνικού συστήματος αξιολόγησης μέσω θεσμικής κατοχύρωσής της.

2

Σύσταση μονάδων αξιολόγησης σε κυβερνητικό επίπεδο ή στα Υπουργεία & Δημόσιους Οργανισμούς.

3

Ενσωμάτωση αξιολογητών σε δημόσιους φορείς – Ενθάρρυνση της δημιουργίας κουλτούρας αξιολόγησης.

4

Δράσεις επικοινωνίας για την αντιστροφή της αρνητικής σημασίας της αξιολόγησης.

5

Πλαίσιο επαγγελματικών προσόντων, χρηματοδότηση ερευνητικών έργων, μεταπτυχιακό πρόγραμμα στην αξιολόγηση, στήριξη νέων αξιολογητών, πρόγραμμα ανάπτυξης ικανοτήτων αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα.

6

Σύστημα παρακολούθησης της χρήσης αξιολογήσεων και εθνικό αποθετήριο.

7

Εφαρμογή πρότυπων ρυθμίσεων αξιολόγησης σε εθνικό σχέδιο ανάπτυξης και στόχους βιώσιμης ανάπτυξης (ΣΒΑ).

8

Συστηματική αξιολόγηση μεταρρυθμιστικών πολιτικών και προγραμμάτων μέσω της ενσωμάτωσης της αξιολόγησης στον κύκλο πολιτικής.

9

Επαρκής χρηματοδότηση, μέσω προϋπολογισμού αξιολογήσεων.

10

Ενίσχυση συστημάτων παρακολούθησης και συλλογής στοιχείων σε συνεργασία με ΕΛΣΤΑΤ.

# 1<sup>η</sup> πρόταση ΕΕΑ: Θέσπιση νόμου για την ανάπτυξη μίας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης (ΕΣΑ) και ενός εθνικού συστήματος αξιολόγησης

Η πρόταση δεν έχει υλοποιηθεί μέχρι στιγμής αλλά θα ήταν θεμιτό να εξεταστούν ορισμένες άλλες εναλλακτικές, όπως π.χ.:

**A.** Κατάρτιση Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης, σε επίπεδο Υπουργού Επικρατείας με συνεργασία Γενικής Γραμματείας Συντονισμού (ΓΓΣ) - Ειδικής Γραμματείας Μακροπρόθεσμου Σχεδιασμού (Προεδρία της Κυβέρνησης) και

⇒ θέση σε δημόσια διαβούλευση σύμφωνα με προηγούμενες αντίστοιχες διαβουλεύσεις (π.χ. Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα, Έκθεση Εθελοντικής Αξιολόγησης της Χώρας για τους 17 ΣΒΑ) ή πρακτικές της Ευρ. Επιτροπής (βλ. roadmaps)

και

⇒ ένταξη του τελικού κειμένου (ή συμπερασμάτων) στο **ΕΣΚΥΠ**.

- ορθολογικότερη η χάραξη και ο σχεδιασμός νέων πολιτικών, θεσμικών ή άλλων παρεμβάσεων,
  - δεδομένου ότι η εμπειρία καταδεικνύει ότι η θέσπιση ενός νόμου μπορεί να είναι καταλυτική καταρχήν, όμως δεν αποτελεί πανάκεια στην αλλαγή νοοτροπίας και την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων.

**B.** Αξιοποίηση του Εγχειριδίου Μετανομοθετικής Αξιολόγησης για την αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων (βάσει του άρθρου 56 του ν. 4622/2019), που έχει συνταχθεί από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (ΓΓΝΚΘ) με τη συνδρομή της Γενικής Διεύθυνσης Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG REFORM), και την τεχνική υποστήριξη της Expertise France.

## 2<sup>η</sup> πρόταση ΕΕΑ: Σύσταση ανεξάρτητης, ολιγομελούς και υψηλής εξειδίκευσης Μονάδας Αξιολόγησης Πολιτικών σε ανώτατο κυβερνητικό επίπεδο ή στα Υπουργεία και άλλους φορείς του Δημοσίου.

### Αρμοδιότητες της Μονάδας Αξιολόγησης:

- Κατάρτιση-συντονισμός ΕΣΑ και αξιολόγησης στον δημόσιο τομέα,
- Έκδοση κοινών υποχρεωτικών κανόνων και προτύπων/μεθοδολογίας για τις μονάδες αξιολόγησης σε υπουργεία ή μεγάλους δημόσιους οργανισμούς,
- Παροχή εξειδικευμένης υποστήριξης σε φορείς που εκπονούν ή αναθέτουν αξιολογήσεις και ανάπτυξη ικανοτήτων αξιολόγησης (evaluation capacity), προώθηση/εκπόνηση ποιοτικών αξιολογήσεων,
- Διάδοση σχετικής μεθοδολογίας για επίβλεψη της αξιοποίησης των πορισμάτων αξιολογήσεων στη λήψη αποφάσεων από την κεντρική διοίκηση.

### Κρίσιμα ζητήματα:

- Διασφάλιση της *ανεξαρτησίας* της εν λόγω μονάδας (structural, organizational, behavioural independence σύμφωνα με τις συστάσεις ΟΟΣΑ) => θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί νομοθετικά, με τη δυνατότητα να θέτει αυτόνομα ένα εθνικό πλάνο αξιολογήσεων (ad hoc), καθώς και να έχει διασφαλισμένους πόρους.
- Σύσταση ή *συνέχιση λειτουργίας* μονάδων αξιολόγησης (με αποκλειστική αρμοδιότητα τη διενέργεια αξιολογήσεων) σε υπουργεία, περιφέρειες και σημαντικούς οργανισμούς.

# Εξελίξεις την τελευταία τετραετία σχετικά με την 2<sup>η</sup> πρόταση της ΕΕΑ (I)

- ✓ Σε επίπεδο λειτουργίας συλλογικών κυβερνητικών Οργάνων, (άρθρο 3 του ν. 4622/2019):
  - τα Υπουργικά Συμβούλια Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου συγκαλούνται δύο φορές τον χρόνο (Απρίλιο & Σεπτέμβριο). Η παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου συνίσταται στην **κατά μήνα αξιολόγηση** σε κεντρικό επίπεδο της υλοποίησης των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων, καθώς και του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής, προκειμένου να επιτευχθούν οι τεθέντες στόχοι (κομβικός ο ρόλος της ΓΓΣ).
- ✓ Σε επίπεδο Προεδρίας της Κυβέρνησης (βλ. ν. 4622/2019 και π.δ. 98/2020):
  - ❖ Στη ΓΓ Πρωθυπουργού έχει συσταθεί:
    - Το Γραφείο Διεθνούς Στρατηγικού Σχεδιασμού και Επικοινωνίας: αρμόδιο για την πολιτική **αξιολόγηση** των πρωτοβουλιών της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού και την υποβολή σχετικών εισηγήσεων προς τον Πρωθυπουργό.
    - Το Τμήμα Οργάνωσης και Διοικητικών Διαδικασιών: μεριμνά για την κατάρτιση, την **αξιολόγηση** και τον ανασχεδιασμό περιγραμμάτων καθηκόντων και προσόντων των θέσεων εργασίας του προσωπικού της Προεδρίας... .
  - ❖ Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού (βλ. άρθρο 16 π.δ. 98/2020) είναι αρμόδια, μεταξύ άλλων, για:
    - την ενιαία και συστηματική **αξιολόγηση των δημοσίων πολιτικών**, και με την παραγωγή και διάθεση στους φορείς της διοίκησης κοινής μεθοδολογίας **αξιολόγησης εισροών, διαδικασιών, εκροών και αποτελεσμάτων** τους, την παραγωγή και διάθεση **δεικτών επίδοσης**,
    - τον καθορισμό προτεραιοτήτων και την επιχειρησιακή ωρίμανση αυτών, σύμφωνα με τον στρατηγικό σχεδιασμό της Κυβέρνησης,
    - τη συλλογή, ταξινόμηση και ανάλυση πληροφοριών ανά πεδίο πολιτικής και την ανάδειξη των βέλτιστων πρακτικών πολιτικών και κυβερνητικού έργου, ανά Υπουργείο,
    - την οργάνωση, παρακολούθηση και συντονισμό **δράσεων διαβούλευσης**, δημοσιοποίησης και διάχυσης των ευρημάτων της **αξιολόγησης** των πολιτικών και του κυβερνητικού έργου,
    - τη σύνταξη, από κοινού με τη ΓΓΝΚΘ, της Έκθεσης Ρυθμιστικής Παραγωγής και **Αξιολόγησης** της παρ. 4 του άρθρου 50 του ν. 4622/2019,
    - τη διαδικασία **αξιολόγησης των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων** του άρθρου 56 του ως άνω νόμου, και
    - την παρακολούθηση των φάσεων διαβούλευσης επί των νομοσχεδίων και **αξιολόγηση** των αποτελεσμάτων της.

# Εξελίξεις την τελευταία τετραετία σχετικά με την 2<sup>η</sup> πρόταση της ΕΕΑ (II)

- ❖ Κρίσιμος είναι και ο ρόλος της *Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας* (άρθρο 64 του ν. 4622/2019):
  - ως ανεξάρτητο, διεπιστημονικό, γνωμοδοτικό όργανο **αξιολογεί** και γνωμοδοτεί προς την/τον ΓΓΝΚΘ, σχετικά με την εφαρμογή και τήρηση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης σε κάθε ρύθμιση που παραπέμπεται σε αυτήν από την/τον ΓΓΝΚΘ.
  - **αξιολογεί** την ποιότητα των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης σε ό,τι αφορά τις ποσοτικές και ποιοτικές τους διαστάσεις και τη ρεαλιστική αποτύπωση των μεγεθών, ποσοτικών ή ποιοτικών, που συμπεριλαμβάνονται σε αυτές.
- ❖ Στη *Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας* (άρθρα 19 και 22 του π.δ. 98/2020):
  - *Τμήμα Εσωτερικής Ενημέρωσης*: αρμόδιο για τον εντοπισμό ειδήσεων και πληροφοριών, την καταγραφή, **αξιολόγηση**, ιεράρχηση και προώθησή τους για την άμεση ενημέρωση της πολιτικής ηγεσίας, των κρατικών οργάνων, καθώς και των πολιτικών κομμάτων, είτε πρωτογενώς είτε σε συνεργασία με συναρμόδιες υπηρεσίες,»
  - *Αυτοτελές Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού* αρμόδιο για: «Την επεξεργασία και κατάρτιση στρατηγικού σχεδίου εθνικής επικοινωνιακής πολιτικής της χώρας, καθώς και την **αξιολόγηση** της εφαρμογής του».
- ✓ Σε επίπεδο **Υπουργείων** έχουν συσταθεί:
  - *Υπηρεσίες Συντονισμού* (άρθρο 38 ν. 4622/2019): μεριμνούν, μεταξύ άλλων, για την τήρηση και εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης, και είναι αρμόδιες για την **αξιολόγηση** αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων.
  - *Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου* (άρθρο 39 του ίδιου νόμου), αρμόδιες, μεταξύ άλλων, για:
    - την **αξιολόγηση** της λειτουργίας, των δραστηριοτήτων και των προγραμμάτων του Υπουργείου βάσει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης,
    - την **αξιολόγηση** των διαδικασιών σχεδιασμού, της εκτέλεσης και της **αξιολόγησης** των λειτουργιών και των προγραμμάτων του Υπουργείου,
    - την περιοδική παρακολούθηση, **αξιολόγηση** και επιβεβαίωση των διορθωτικών ή προληπτικών ενεργειών που πραγματοποιούνται από τις υπηρεσίες του Υπουργείου σε συμμόρφωση με τις προτάσεις του εσωτερικού ελέγχου, μέχρι την οριστική υλοποίησή τους.

# Εγχειρίδια της ΓΓΝΚΘ

➤ Το *Εγχειρίδιο Νομαπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας* προτείνει:

- Εισαγωγή διατάξεων για αυτοδίκαιη κατάργηση (sunset clause)
- Εισαγωγή διατάξεων με ρήτρες παρακολούθησης & αξιολόγησης των ρυθμίσεων (monitoring/ review clauses)

ενώ:

➤ Στο εγχειρίδιο/πρότυπο της ΑΣΥΡ υπάρχουν κρίσιμα πεδία σχετικά με την εκτίμηση του αντικτύπου της αξιολογούμενης προτεινόμενης ρύθμισης όπου:

- Ενθαρρύνεται η αναφορά σε ποσοτικοποιημένους στόχους σε μία σειρά θεματικών (βλ. αιτιολογική έκθεση)

και

- Αποτυπώνεται η εκτίμηση κινδύνων και οι ενδεχόμενοι τρόποι αντιμετώπισής τους (βλ. έκθεση γενικών συνεπειών)

3<sup>η</sup> και 5<sup>η</sup> πρόταση ΕΕΑ: ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης εξειδικευμένων αξιολογητών (ερευνητών, οικονομολόγων, στατιστικών κ.λπ.) σε δημόσιους φορείς με ανάπτυξη ευνοϊκού περιβάλλοντος.

- Εκτιμάται ότι η σταδιακή στελέχωση των Υπηρεσιών Συντονισμού των Υπουργείων με επιτελικά στελέχη, καθώς και στελέχη που θα έχουν λάβει την απαιτούμενη σχετική κατάρτιση, θα δημιουργήσει τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την αλλαγή κουλτούρας και την προώθηση της αξιολόγησης.
- Εναλλακτικά, θα ήταν χρήσιμο να αξιοποιηθεί η τεχνογνωσία και τα πορίσματα των δημοσιευμένων εκθέσεων των *Ανεξάρτητων Αρχών*.



## 4η πρόταση ΕΕΑ: Εφαρμογή ενός **media plan** για την αντιστροφή της αρνητικής σημασίας της αξιολόγησης στο κοινό

- Η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας & Ενημέρωσης (ΓΓΕΕ) θα μπορούσε να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο σε αυτό.
- Βλ. ενδεικτικά: «Αποστολή της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης είναι υποστήριξη των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών, καθώς και της Προεδρίας, σε ζητήματα που αφορούν στην επικοινωνία και την έγκαιρη και έγκυρη ενημέρωση της κοινής γνώμης εντός και εκτός Ελλάδας, σε σχέση με το κυβερνητικό έργο, καθώς και η υποστήριξη του εκάστοτε Κυβερνητικού Εκπροσώπου στην άσκηση των καθηκόντων του.» (βλ. άρθρο 18 του π.δ. 98/2020).

# Λοιπές προτάσεις ΕΕΑ

➤ Κωδικοποιημένα, οι υπόλοιπες προτάσεις αφορούν στα ακόλουθα:

- Ανάπτυξη ενός συστήματος και μίας κοινής μεθοδολογίας παρακολούθησης των αξιολογήσεων με δείκτες (π.χ. δείκτες υλοποίησης Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης από την Ατζέντα 2030 του ΟΗΕ) και πραγματικά δεδομένα (συνεργασία με ΕΛΣΤΑΤ, ενδεχομένως και άλλες ανεξάρτητες Αρχές) και
- Δημιουργία ενός εθνικού αποθετηρίου με τη διασφάλιση, μέσω νομοθεσίας, της **δημόσιας διάθεσης** όλων των δεδομένων, καθώς και επαρκούς χρηματοδότησης.

✓ Ως προς τα ανωτέρω:

**α)** πέραν της Συνταγματικής πρόβλεψης περί δικαιώματος στην πληροφόρηση (άρθρο 5<sup>Α</sup>),

**β)** υπάρχει σχετική νομοθεσία (ν. 4727/2020, Α' 184 & ν. 4305/2014, Α' 237) για διάθεση κάθε δημόσιας πληροφορίας που παράγεται από τον δημόσιο τομέα στο κοινό με μορφή μηχαναγνώσιμου μορφότυπου (opendata, readable format etc),

**γ)** το δικαίωμα του πολίτη να λαμβάνει γνώση για κάθε δημόσιο έγγραφο (άρθρο 5 του Κώδικα ΔΔ, ν. 2690/1999) όπου παρέχεται η δυνατότητα στον ΣτΠ να αξιολογεί την εφαρμογή του (τροποποιήθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 70 ν. 5143/2024)

**δ)** Οι δεσμεύσεις της Πολιτείας για ανοιχτή διάθεση δεδομένων όπως αποτυπώνεται στη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού.

# Καλές πρακτικές (ρυθμιστικής) διακυβέρνησης από τη διεθνή εμπειρία → ο ρόλος της διαβούλευσης

- Σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία (βλ. ιδίως ΟΟΣΑ), τα βασικότερα μέσα ρυθμιστικής διακυβέρνησης είναι:
  - i. η διαβούλευση (public consultation) => ενδείκνυται να διεξάγεται σε κάθε βήμα (σχεδιασμός, εφαρμογή αλλά και εκ των υστέρων αξιολόγηση της παρέμβασης),
  - ii. η εκ των προτέρων εκτίμηση αντικτύπου (ex ante impact assessment) => για τον εντοπισμό του προβλήματος ή/και τον σχεδιασμό της προτεινόμενης παρέμβασης,
  - iii. η περιοδική ή η εκ των υστέρων αξιολόγηση (ex post evaluation) => διεξάγεται είτε κατά τη διάρκεια εφαρμογής της παρέμβασης είτε αφού παρέλθει ένα ικανό χρονικό διάστημα από την εφαρμογή της.
  
- ✓ Όλα τα ανωτέρω εργαλεία για τη βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης και τη μέτρηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των εφαρμοζόμενων πολιτικών/ παρεμβάσεων (βλ. ιδίως διεξαγωγή διαβουλεύσεων και αξιολογήσεων), απαιτείται να χρησιμοποιούνται συνδυαστικά, κατ' αναλογία, σε κάθε φάση του κύκλου πολιτικής, ήτοι κατά τον σχεδιασμό, την παραγωγή και την εφαρμογή πολιτικών ή άλλων θεσμικών (ή μη) παρεμβάσεων.

# Ex ante & ex post Αξιολόγηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή

- Κατά τη διεξαγωγή των ex ante αξιολογήσεων (ενδεικτικά):
  - Ακολουθείται η αρχή «evaluate first».
  - Δημοσιοποιούνται χάρτες πορείας αξιολόγησης.
  - Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου (Regulatory Scrutiny Board).
  - Διασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή των επηρεαζόμενων μερών και μέσω διεξαγωγής μεγάλης χρονικής διάρκειας διαβουλεύσεων προτού αποφασιστεί το είδος της παρέμβασης.
  - Εφαρμογή της αρχής “one in one out” ...
  
- Κατά τη διεξαγωγή των ex post αξιολογήσεων (ενδεικτικά):
  - Περιοδικές – ανά τομέα πολιτικής – διαβουλεύσεις μεταξύ της Κοινωνίας των Πολιτών και κρατών-μελών για ισχύουσες ρυθμίσεις και απλούστευση διαδικασιών μέσω του Προγράμματος REFIT.
  - Αξιολόγηση των εφαρμοζόμενων παρεμβάσεων ή τροποποιήσεων μείζονος σημασίας από την Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου...

# Η διαβούλευση...στην καρδιά του κύκλου πολιτικής για την Ε.Ε.



## Modalities:

- Feedback: not based questions
- Public Consultations: based on questions
- Suggestions: Contributions to “Have Your Say – Simplify”

## Whom?

- Citizens, Businesses, Social partners, NGOs, Consultancies, Research & Academia , Organizations of local/ regional/ municipal authorities, National/ regional/ local public authorities, International public authorities

## Methods of Consultation

- Public Consultation, Targeted consultation, Exploratory consultation

## How?

- Interviews, Conferences, Workshops, meetings, seminars, Eurobarometer, Focus groups, Expert Groups