

# Κείμενο θέσεων για τη διαμόρφωση μίας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης

ΣΧΕΔΙΟ ΤΗΣ ΟΜΑΔΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Απρίλιος 2019



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ  
HELLENIC EVALUATION SOCIETY

## Εισαγωγή

Στόχος του κειμένου θέσεων της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης (ΕΕΑ) είναι η κινητοποίηση του δημοσίου διαλόγου αναφορικά με τη θεσμική κατοχύρωση της αξιολόγησης στην Ελλάδα και η υποστήριξή της σε φορείς λήψης αποφάσεων της κεντρικής διοίκησης.

Η Ελλάδα αποτελεί ένα ειδικό παράδειγμα μίας ευρωπαϊκής χώρας που επηρεάστηκε από πολλαπλές οικονομικές, κοινωνικές και ανθρωπιστικές κρίσεις στην προηγούμενη δεκαετία. Η θέση της ΕΕΑ είναι ότι μια καλύτερη κατανόηση των πολυδιάστατων κρίσεων και των απαιτούμενων μέτρων πολιτικής μπορεί να δοθεί μεταξύ άλλων μέσα από μία εθνική στρατηγική αξιολόγησης με επαρκή κάλυψη των πολιτικών που επηρεάζονται από τις κρίσεις και με έμφαση στην πρόληψη, στην ετοιμότητα και στην προσαρμοστικότητα. Υπό αυτό το πρίσμα μία μελλοντική στρατηγική για την αξιολόγηση πρέπει να προσεγγισθεί στο πλαίσιο ενός σύνθετου και διαρκώς μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος.

Η προοπτική διαμόρφωσης μιας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης και η συμβολή της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης αποτέλεσε αρχικά αντικείμενο εισήγησης στο 1ο ετήσιο συνέδριο της ΕΕΑ το 2017. Το 2018 το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΕΑ αποφάσισε τη σύσταση μίας θεματικής ομάδας εργασίας για την εκπόνηση προτάσεων εθνικής στρατηγικής αξιολόγησης (με την μορφή ενός κειμένου θέσεων) στην οποία συμμετέχουν μέλη της ΕΕΑ με εξειδίκευση στα θέματα αξιολόγησης, δημόσιας διοίκησης, περιφερειακής – αναπτυξιακής πολιτικής, (εφεξής αναφέρεται ως «ομάδα εμπειρογνομόνων»):

- Δραμαλιώτη Παρασκευή, Στέλεχος της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου, Υποψήφια Διδάκτωρ Πολιτικών Επιστημών
- Ευσταθόπουλος Ιωάννης, Ειδικός Σύμβουλος, Γραφείο αντιπροέδρου της Κυβέρνησης
- Κότιος Άγγελος, Καθηγητής στις Διεθνείς και Ευρωπαϊκές Οικονομικές και Αναπτυξιακές Σχέσεις, Διευθυντής Εργαστηρίου Διεθνών και Ευρωπαϊκών Πολιτικών και Προγραμμάτων Ανάπτυξης, Πρύτανης του Πανεπιστημίου Πειραιώς
- Μιχαηλίδης Γιώργος, επίκουρος καθηγητής Περιφερειακής Ανάπτυξης και Προγραμματισμού, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.
- Ρουκανάς Σπύρος, Επίκουρος Καθηγητής Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας, Πανεπιστήμιο Πειραιώς
- Χρυσάκης Μανώλης, Δ/ντής Ερευνών, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών

- Ψυχάρης Ιωάννης, Καθηγητής Περιφερειακής Οικονομικής Ανάλυσης στο Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών , Πρόεδρος του Ελληνικού Τμήματος της Ευρωπαϊκής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης
- Δήμητρα Ιωάννου, Πρόεδρος ΔΣ ΕΕΑ
- Λεονάρδος Καντσός, Αντιπρόεδρος ΔΣ ΕΕΑ
- Μανώλης Κουτουλάκης, μέλος ΔΣ ΕΕΑ
- Τίνα Ορφανίδου, μέλος ΔΣ ΕΕΑ
- Σταύρος Διβάνης, Ταμίας ΕΕΑ

Την επιμέλεια σύνθεσης των πληροφοριών και των απόψεων καθώς και σύνταξης του κειμένου είχε ο Αντιπρόεδρος της ΕΕΑ κ. Λεονάρδος Καντσός.

Στο επιστημονικό συνέδριο της Ευρωπαϊκής Εταιρείας Αξιολόγησης τον Οκτώβριο του 2018 παρουσιάστηκε η πρόοδος της εργασίας αυτής. Για το επόμενο διάστημα η ΕΕΑ προγραμματίζει διαβούλευση με την κοινότητα της αξιολόγησης, οριστικοποίηση και δημοσιοποίηση του κατά το 1<sup>ο</sup> εξάμηνο του 2019, καθώς και αποστολή του σε βασικούς αρμοδίους φορείς της δημόσιας διοίκησης. Σημειώνεται ότι το παρόν δεν αποτελεί αναλυτική μελέτη επί του ζητήματος ή το πλήρες έγγραφο μίας ΕΣΑ, αλλά ένα συνοπτικό έγγραφο θέσεων για την τροφοδότηση του διαλόγου, με βάση πληροφορίες και θέσεις της ΕΕΑ.

## 1. Αναγκαιότητα και προστιθέμενη αξία μίας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης για την Ελλάδα

Με βάση τον ορισμό του ΟΟΣΑ η αξιολόγηση είναι μία συστηματική και αντικειμενική εκτίμηση ενός ολοκληρωμένου ή σε εξέλιξη έργου, προγράμματος ή πολιτικής, ως προς το σχεδιασμό, εφαρμογή και αποτελέσματά του. Στοχεύει στον προσδιορισμό της συνάφειας και εκπλήρωσης των στόχων, της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας, επίπτωσης και βιωσιμότητας. Το UN Evaluation Group (UNEG) ορίζει αντιστοίχως την αξιολόγηση ως μία συστηματική και αντικειμενική αποτίμηση μίας δραστηριότητας, έργου, προγράμματος, στρατηγικής, πολιτικής, θέματος, τομέα, λειτουργικής περιοχής ή θεσμικής επίδοσης. Η αξιολόγηση αναλύει το επίπεδο επίτευξης των αναμενόμενων και μη αναμενόμενων αποτελεσμάτων, εξετάζοντας την αλυσίδα των αποτελεσμάτων, διαδικασιών, παραγόντων του περιβάλλοντος και σχέσεων αιτιώδους συνάφειας, χρησιμοποιώντας κατάλληλα κριτήρια όπως η

συνάφεια, η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η επίπτωση και η βιωσιμότητα.

Η Εθνική Στρατηγική Αξιολόγησης (Ε.Σ.Α.) αποτελεί μία επίσημη πολιτική που καθορίζει τον σκοπό, τις αρμοδιότητες, τις λειτουργίες και την οργάνωση της λειτουργίας της αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα σε επίπεδο μίας χώρας. Μέσω μίας εθνικής στρατηγικής αξιολόγησης συντονίζονται οι πρακτικές αξιολόγησης σε υπουργεία και δημόσιους φορείς και οργανώνονται συστηματικά το σχετικό υλικό, οι κατευθύνσεις, τα συστήματα και οι πρακτικές. Με τη χρήση τυποποιημένων διαδικασιών αξιολόγησης, έργα, πολιτικές και προγράμματα σε εθνικό επίπεδο αξιολογούνται σε όρους αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και επιπτώσεων βάσει των εθνικών προτεραιοτήτων. Υπάρχουν χώρες που έχουν προωθήσει μία θεσμική κατοχύρωση της αξιολόγησης μέσω ενός νόμου, απόφασης, επίσημης ανακοίνωσης κλπ.

Θεσμική κατοχύρωση (Institutionalisation) της αξιολόγησης είναι η ανάπτυξη ενός συστήματος σε κυβερνητικό πλαίσιο και στη δημόσια διοίκηση, με συγκεκριμένη πολιτική και στρατηγική. Σε ένα θεσμικά κατοχυρωμένο σύστημα αξιολόγησης η λειτουργία αυτή συνιστά ουσιώδες κομμάτι του κύκλου ζωής των δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων, διεξάγεται με αξιόπιστο και συστηματικό τρόπο μεθοδολογικά και τα αποτελέσματά της αξιοποιούνται από πολιτικούς και υπευθύνους λήψης αποφάσεων και είναι δημόσια διαθέσιμα στους πολίτες. Θεσμική κατοχύρωση σημαίνει ύπαρξη και εφαρμογή κανονισμών (συνταγματικών προβλέψεων, νόμων), πολιτικών αξιολόγησης και δημιουργία ειδικών θεσμικών ρυθμίσεων στο δημόσιο τομέα (όπως μονάδες αξιολόγησης).

Η επιτυχής ανάπτυξη της στρατηγικής αξιολόγησης προϋποθέτει τόσο αλλαγές σε τεχνικό και οργανωτικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο της κουλτούρας της δημόσιας διοίκησης, ανάπτυξη συγκεκριμένων νομοθετικών ρυθμίσεων στην αξιολόγηση παράλληλα με επαρκή οριζόντια ενσωμάτωση της λειτουργίας αυτής σε ρυθμίσεις που αφορούν τα δημόσια οικονομικά και στον εθνικό προγραμματισμό πολιτικών. Οι οριζόντιες αυτές ρυθμίσεις θα καλύπτουν τους στόχους, τα κριτήρια, πρότυπα ποιότητας, πόρους, αξιοποίηση πορισμάτων και δημόσια διάθεση.

Με βάση διεθνή καταγραφή του ζητήματος των ΕΣΑ (Parliamentarians Forum for Development Evaluation) καταγράφονται χώρες με επίσημη στρατηγική, ήτοι με επίσημο έγγραφο/έγγραφα (π.χ. αποφάσεις, οδηγίες) με τα οποία απαιτείται-συντονίζεται η χρήση της αξιολόγησης (πχ Καναδάς, Αιθιοπία, Μαλαισία, Νεπάλ) και χώρες με μη επίσημη ΕΣΑ όπου η αξιολόγηση διενεργείται μεν συστηματικά αλλά δεν αποτυπώνεται εγγράφως ως πολιτική. Και στις δύο κατηγορίες οι ΕΣΑ κατατάσσονται σε καλά

εδραιωμένες (όπου η ΕΣΑ εφαρμόζεται, εκπονούνται αξιολογήσεις, υπάρχει κουλτούρα αξιολόγησης κλπ), εξελισσόμενες (υπάρχει στρατηγική ή είναι υπό αναθεώρηση, έχει προταθεί αλλά δεν έχει νομοθετηθεί) και αναπτυσσόμενες (όπου πρακτικές αξιολόγησης και ΕΣΑ βρίσκονται σε φάση ανάπτυξης μέσω προώθησής τους από εταιρείες αξιολόγησης-VOPEs/αξιολογητές/λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς/δημόσιο τομέα) .

Η διακυβέρνηση των ΕΣΑ ποικίλει ανάλογα με το εθνικό πλαίσιο και αναλαμβάνεται από ένα εύρος κυβερνητικών φορέων. Πολλές χώρες έχουν αναπτύξει πλαίσιο αξιολόγησης με απαίτηση των φορέων χρηματοδότησης τους (World Bank, the UNDP, UNICEF, UNDAF, USAID, Asian Development Bank, OECD/DAC, EU). Ορισμένες από τις χώρες με υψηλό επίπεδο ωριμότητας αναφορικά με την κουλτούρα αξιολόγησης είναι η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Δανία, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Γερμανία, το Ισραήλ, η Ιαπωνία, η Ολλανδία, η Νορβηγία, η Σουηδία, η Ελβετία, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι ΗΠΑ.

Η Ελβετία (με συνταγματική ρήτρα αξιολόγησης πολιτικών από τη νομοθετική εξουσία) και ο Καναδάς αποτελούν δύο παγκοσμίως αναγνωρισμένα παραδείγματα θεσμικής κατοχύρωσης της αξιολόγησης. Στις ΗΠΑ το Government Performance and Results Act προώθησε την εκπόνηση και χρήση αξιολογήσεων, στην Ιαπωνία η Κυβέρνηση υποχρεώνεται να αναφέρει πως διενεργείται η αξιολόγηση πολιτικών και πως τα αποτελέσματά της αξιοποιούνται στο σχεδιασμό και εφαρμογή πολιτικής και η νομοθεσία αξιολόγησης δημοσίων πολιτικών απαιτεί από όλα τα υπουργεία να υποβάλουν ετήσιο πλάνο αξιολόγησης στην αρμοδιότητά τους, ενώ η Καναδική πολιτική αξιολόγησης απαιτεί από όλα τα υπουργεία να αξιολογούν όλες τις δαπάνες προγραμμάτων σε ορίζοντα πενταετίας.

Μία ΕΣΑ θα μπορούσε συμβάλλει στην προσπάθεια για αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των πόρων της χώρας μας σε περίοδο έλλειψης. Η στρατηγική αυτή θα αποτελούσε πρόσθετη διασφάλιση στους φορολογούμενους πολίτες για την εφαρμογή διαδικασιών λογοδοσίας σε ότι αφορά τη χρήση των δημόσιων πόρων. Θα υποστήριζε επίσης τις λειτουργίες εκμάθησης στο δημόσιο τομέα μέσω επιστημονικών ευρημάτων, θα κινητοποιούσε τη δημιουργία γνώσης επί των πολιτικών και των αποτελεσμάτων τους, θα υποστήριζε την καλή διακυβέρνηση και τη λήψη αποφάσεων με βάση αντικειμενικά ευρήματα. Θα αντιμετώπιζε τον κατακερματισμό υφιστάμενων προσεγγίσεων, θα συντόνιζε τις πρακτικές αξιολόγησης σε υπουργεία και δημόσιους φορείς και θα είχε σημαντικό αντίκτυπο στη δυνατότητα του δημοσίου τομέα να σχεδιάζει και να εφαρμόζει δημόσιες πολιτικές.

Με βάση τις μελέτες του παγκόσμιου κινήματος για την αξιολόγηση EvalPartners, το πρώτο βήμα για την ανάπτυξη μίας ΕΣΑ είναι η προώθηση μίας κουλτούρας αξιολόγησης. Ωστόσο, η ΕΕΑ εκτιμά ότι η έλλειψη

κουλτούρας αξιολόγησης στην Ελλάδα συνιστά σοβαρό περιοριστικό παράγοντα για την μελλοντική προστιθέμενη αξία μίας τέτοιας πρωτοβουλίας.

Κοινή διαπίστωση της ομάδας εμπειρογνομώνων της ΕΕΑ αποτελεί ότι, παρά το γεγονός ότι η χώρα ωφελήθηκε της συγχρηματοδότησης από την Ε.Ε. επί πολλές δεκαετίες, η αξιολόγηση προγραμμάτων στο πλαίσιο αυτό δεν συνέβαλλε στην προώθηση μίας κουλτούρας αξιολόγησης και στην διάχυσή της σε φορείς του δημοσίου τομέα. Αντιθέτως η Ελλάδα παραμένει ουραγός ακόμη και συγκριτικά με νεώτερα κράτη-μέλη της Ε.Ε., μερικά από τα οποία επένδυσαν συστηματικά κατά την τελευταία δεκαετία στην ανάπτυξη ικανοτήτων αξιολόγησης, ειδικά αναφορικά με χρήση νέων μεθόδων και προσεγγίσεων των κοινωνικών επιστημών. Η λειτουργία της αξιολόγησης συνεχίζει να προσεγγίζεται και εδώ πρωτίστως ως υποχρέωση που προκύπτει από το σχετικό ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο, με ελλιπή συχνά σύνδεση με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, έμφαση σε διαχειριστικές αξιολογήσεις και έλλειψη μηχανισμών διασφάλισης ποιότητας.

Στην Ελλάδα η αξιολόγηση στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης αντιμετωπίστηκε συχνά με επιφύλαξη, ταυτιζόμενη με τα ζητήματα συρρίκνωσης και συγχώνευσης Οργανισμών, χωρίς δηλαδή αναπτυξιακή διάσταση, καθώς και με την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων και την προοπτική μισθολογικών μειώσεων και απολύσεων. Επίσης, η δημόσια συζήτηση γύρω από τη λειτουργία της αξιολόγησης στη χώρα μας συγχέεται πολλές φορές με την ελεγκτική λειτουργία και λανθασμένα ταυτίστηκε με τις περιοδικές επιθεωρήσεις της ΕΕ-ΔΝΤ (οι οποίες είναι 'review' και όχι 'evaluation').

Ωστόσο, η θέση της ΕΕΑ είναι ότι οι δημόσιες πολιτικές που βασίζονται σε αντικειμενικά ευρήματα της αξιολόγησης (evidence-based) μπορούν να συνεισφέρουν καθοριστικά στην καλύτερη κατανόηση των πολυδιάστατων κρίσεων και συνεπώς στις εθνικές προσπάθειες για ανάπτυξη. Για να συνεισφέρει η λειτουργία της αξιολόγησης στις προσπάθειες για ανάπτυξη απαιτείται να καλύψει ένα ευρύ πεδίο δημόσιων πολιτικών, συμπεριλαμβανομένων των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, με μία ενιαία στρατηγική κατά το πρότυπο της Παγκόσμιας Ατζέντας για την Αξιολόγηση που αναμφισβήτητα αποτελεί μία από τις σημαντικές εξελίξεις σε διεθνές επίπεδο.

Ένας αποτελεσματικός μηχανισμός-εργαλεία εφαρμογής της δεν μπορεί να περιορίζεται μόνο σε αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου τομέα, με νομοθετικές ρυθμίσεις, έκδοση εγκυκλίων κλπ αλλά, κατά τα πρότυπα του GEA πρέπει να εφαρμοσθεί με εθελοντική και ενεργό συμμετοχή της κοινότητας των αξιολογητών. Άλλωστε, την τελευταία δεκαπενταετία

καταγράφεται αξιοσημείωτη αύξηση του αριθμού των εθνικών εθελοντικών ενώσεων αξιολόγησης διεθνώς, οι οποίες αναλαμβάνουν ένα σημαντικό μερίδιο των πρωτοβουλιών, με αντιπροσωπευτικό παράδειγμα το global evaluation agenda.

## 2. Υφιστάμενοι μηχανισμοί, ρυθμίσεις και πρακτικές αξιολόγησης

### 2.1 Κεντρική Διοίκηση

Βάση της παρούσας εργασίας αποτέλεσε μία συνοπτική διάγνωση των υφιστάμενων ρυθμίσεων αξιολόγησης με τις εισροές και εκτιμήσεις της ομάδας εμπειρογνομόνων και διεξήχθη με εξέταση στο επίπεδο των υφιστάμενων πρακτικών αξιολόγησης στην εκτελεστική εξουσία (αξιολόγηση πολιτικών και προγραμμάτων) και στην νομοθετική λειτουργία (αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής της νομοθεσίας) και με εστίαση στην κεντρική διοίκηση. Η ΕΕΑ εκτιμά ότι είναι απαραίτητη η εκπόνηση σχετικής μελέτης για την χαρτογράφηση της υφιστάμενης κατάστασης αναφορικά με την αξιολόγηση στη χώρα μας.

Από αυτή τη συνοπτική διάγνωση προκύπτει ότι υπάρχουν σε κεντρικό κυβερνητικό επίπεδο διάφορα συλλογικά όργανα και θέσεις που εμπλέκονται στο σχεδιασμό και συντονισμό πολιτικών. Εκτιμάται ότι μερικά από αυτά με δυνητικά κεντρικό ρόλο στην αξιολόγηση πολιτικών είναι: Ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης, ο Υφυπουργός στο Πρωθυπουργό, το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής και το Κυβερνητικό Συμβούλιο Κοινωνικής Πολιτικής, η Επιτροπή Συντονισμού Κυβερνητικής Πολιτικής για την ανάπτυξη και τις επενδύσεις, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού και η Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού.

Ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης ασκεί μεταξύ άλλων την αρμοδιότητα συντονισμού της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής της Κυβέρνησης, και την εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Στις αρμοδιότητές του ΚΥΣΟΙΠ και του ΚΥΣΚΟΙΠ περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων και η "...αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των προωθούμενων πολιτικών στη βάση προκαθορισμένων στόχων, δεικτών και χρονοδιαγραμμάτων".

Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης υποστηρίζει το έργο του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, παρέχει γραμματειακή υποστήριξη στο Υπουργικό Συμβούλιο και στα λοιπά συλλογικά κυβερνητικά όργανα και στις διυπουργικές επιτροπές, εκτός αν τα καθήκοντα αυτά έχουν ανατεθεί σε άλλα όργανα, συντονίζει και παρακολουθεί την εφαρμογή των αποφάσεων των οργάνων. Σημαντικά



σχετικά όργανα αποτελούν το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης και το Γραφείο Συντονισμού, Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων.

Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού αποτελεί αυτοτελή επιτελική δημόσια υπηρεσία υπαγόμενη απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό. Έχει ως αποστολή το συντονισμό των δράσεων για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου και ειδικότερα τον συντονισμό μεταξύ των υπουργείων και την επίλυση τυχόν διαφωνιών, ιδίως αυτών που προκύπτουν λόγω συναρμοδιότητας.

Ο Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ έχει αναλάβει την ευθύνη να συνδράμει το έργο του Πρωθυπουργού στην παρακολούθηση της εφαρμογής της Συμφωνίας Χρηματοοικονομικής Βοήθειας από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και την εφαρμογή της Χρηματοδοτικής Συμφωνίας.

Η Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού είναι αυτοτελής δημόσια υπηρεσία με ξεχωριστά γραφεία στα οποία ανατίθεται ανά πεδίο η γενική υποστήριξη και συνδρομή του Πρωθυπουργού κατά την εκτέλεση των γενικών καθηκόντων και ευθυνών του, ως βασικού συντονιστή του κυβερνητικού έργου, η μελέτη και ανάλυση της πορείας υλοποίησης του κυβερνητικού έργου και η επεξεργασία, εκπόνηση και υποβολή στον Πρωθυπουργό προτάσεων πολιτικής και επίτευξης στόχων για όλους τους τομείς, σε συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία.

Πολλοί φορείς και υπηρεσίες δραστηριοποιούνται σε «συγγενείς» με την αξιολόγηση λειτουργίες όπως ελεγκτική, παρακολούθηση, ανάλυση-μελέτες (πχ το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο που σύμφωνα με το Ν. 4270/14, άρθ. 42, παρ. 4 αξιολογεί τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής). Για παράδειγμα, η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση εφαρμόζεται με το συντονισμό του Υπουργείου περιβάλλοντος με στόχο την ενσωμάτωση περιβαλλοντικής διάστασης στην προετοιμασία σχεδίων και προγραμμάτων.

Επίσης πολλοί φορείς όπως η Τράπεζα της Ελλάδος, η Οικονομική και κοινωνική επιτροπή, το Εθνικό κέντρο τεκμηρίωσης, το ΚΕΠΕ, ο ΟΑΕΔ το ΙΟΒΕ ήταν η και είναι ενεργοί σε λειτουργίες που είναι συγγενείς με την αξιολόγηση και την ανάλυση πολιτικών. Όπως και πολλοί άλλοι οργανισμοί για τους οποίους δεν υπάρχει συστηματική καταγραφή (γι' αυτό η ΕΕΑ θεωρεί απαραίτητη την εκπόνηση σχετικής μελέτης καταγραφής ως μέρος ανάπτυξης μίας ΕΣΑ).

Με βάση τη διεθνή βιβλιογραφία και πρακτική υφίσταται σαφής διάκριση μεταξύ της αξιολόγησης (evaluation) και των λοιπών συγγενών λειτουργιών επίβλεψης όπως η επιτήρηση (surveillance), η εκτίμηση (screening, assessment), η διασφάλιση ποιότητας (quality assurance), η παρακολούθηση



(monitoring) και η διαμόρφωση εκθέσεων (reporting) μέσω στατιστικών δεικτών, ο έλεγχος (audit), η επισκόπηση (review), η αξιολόγηση της απόδοσης (performance appraisal) κ.α., με τις οποίες έχει διαφορετικούς στόχους και ρόλο και σαφώς δεν θα πρέπει να συγχέονται στη διαδικασία θεσμικής κατοχύρωσης για την οποία η ΕΕΑ καταθέτει τις προτάσεις της. Η επισκόπηση στοχεύει στον έλεγχο συμμόρφωσης, η παρακολούθηση στον έλεγχο της προόδου, ο έλεγχος στον εντοπισμό περιπτώσεων μη συμμόρφωσης, η διασφάλιση ποιότητας στη διατήρηση της ποιότητας, ενώ η αξιολόγηση αφορά κυρίως λήψη ενημερωμένων αποφάσεων (informed decisions) και στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας προγραμμάτων και πολιτικών.

Στο επίπεδο της Κεντρικής Διοίκησης, η Εθνική αναπτυξιακή στρατηγική που παρουσιάστηκε το 2018 («Ελλάδα: μια στρατηγική ανάπτυξης για το μέλλον») περιλαμβάνει ειδικό παράρτημα για τις ρυθμίσεις παρακολούθησης και αξιολόγησής της, με μηχανισμό που περιλαμβάνει μία Πολιτική επιτροπή υπό την εποπτεία του Πρωθυπουργού (υποστηριζόμενη από ένα Συμβούλιο Ανάπτυξης Εμπειρογνομώνων και ένα δημόσιο ερευνητικό Ίδρυμα) και σε τεχνικό επίπεδο τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού. Η ΕΕΑ εκτιμά ως θετική την ενσωμάτωση ρυθμίσεων αξιολόγησης κατά τη φάση του στρατηγικού σχεδιασμού και προτείνει την περεταίρω εξειδίκευση των ρυθμίσεων αυτών, συμπεριλαμβανομένων και προβλέψεων για τη διεξαγωγή ανεξάρτητης ex-ante και on-going αξιολόγησης των αποτελεσμάτων και επιπτώσεων της στρατηγικής.

Επίσης, προκειμένου να ενισχυθεί το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης ως βασικός μοχλός της διοικητικής μεταρρύθμισης προβλέπεται να ενισχύσει τους μηχανισμούς παρακολούθησης και στήριξης με την σύσταση Παρατηρητηρίου Δημόσιας Διοίκησης, με αρμοδιότητες στον τομέα της παρακολούθησης και της αξιολόγησης της προόδου των μεταρρυθμίσεων.

Επιπλέον, η Εθνική αναπτυξιακή στρατηγική προβλέπει την ενσωμάτωση στην Ελληνική Διοίκηση (πιλοτικά και στη συνέχεια με σταδιακή επέκταση) ενός συστήματος διαχείρισης για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση νομικών προσώπων υπό την εποπτεία των Υπουργείων, με συγκεκριμένες ενέργειες, στόχους και δείκτες, για τον εκσυγχρονισμό των επιχειρήσεων, τη βελτίωση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, τη βελτίωση της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες, τις επιχειρήσεις και άλλους οργανισμούς.

Προβλέψεις αξιολόγησης περιλαμβάνονται και στην εφαρμογή των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών, με εθνικό σχέδιο δράσης το 2019 και σε συνέργεια με το εθνικό σχέδιο ανάπτυξης και κινητοποίηση κοινών κοινοβουλευτικών επιτροπών.

Ο ρόλος της αξιολόγησης στην κατάρτιση και στην εφαρμογή του Προϋπολογισμού όσο και στο Κοινοβούλιο φαίνεται να είναι αδύναμος (υφίσταται πρόβλεψη της σύνταξης του προϋπολογισμού βάσει απόδοσης σύμφωνα με το αναπτυξιακό σχέδιο 2018). Η ομάδα εμπειρογνομόνων της ΕΕΑ δεν εντόπισε στοιχεία αναφορικά με τη δραστηριοποίηση κοινοβουλευτικών επιτροπών σε δραστηριότητες αξιολόγησης ή τη συστηματική χρήση μελετών αξιολόγησης κατά τις συζητήσεις στο κοινοβούλιο.

Στο σκέλος της νομοθετικής λειτουργίας, μία βασική «συγγενής» πρακτική με την αξιολόγηση αποτελεί η εκ των προτέρων ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων. Κάθε σχέδιο Νόμου, προσθήκη ή τροποποίησή του, καθώς και κάθε κανονιστική ρύθμιση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας πρέπει να συνοδεύονται από έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων και, στην περίπτωση του σχεδίου Νόμου, και από έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης. Η έκθεση ανάλυσης συνεπειών της ρύθμισης επικεντρώνεται σε στοιχεία όπως αναγκαιότητα, καταλληλότητα, επιπτώσεις στο προϋπολογισμό, συνέπειες στην κοινωνία και τους πολίτες, επιπτώσεις στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, επιπτώσεις στη δημόσια διοίκηση και στην απονομή δικαιοσύνης, νομιμότητα, αρμοδιότητα, συμμόρφωση με τη νομοθεσία για την καλή νομοθέτηση.

Μια δεύτερη σχετική λειτουργία είναι η ex-post αξιολόγηση των συνεπειών μιας ρύθμισης. Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής της νομοθεσίας ακολουθεί την εφαρμογή της ρύθμισης μετά από ορισμένο χρονικό διάστημα, που συνήθως προβλέπεται από το νόμο ή από το σχέδιο δράσης ή από το στρατηγικό σχέδιο, όπου εντάσσεται η ρύθμιση ή οι σχετικές δράσεις. Τα αρμόδια για την αξιολόγηση όργανα είναι α) το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (ως Κεντρική Μονάδα) και β) τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων (ως περιφερειακές αυτοτελείς μονάδες).

Ο Ν. 4048/2012 (Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης) στοχεύει στη βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης δηλαδή στην τήρηση των αρχών και η εφαρμογή των μέσων της καλής νομοθέτησης (Ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής της ρύθμισης).

Η σχετικά περιορισμένη πληροφόρηση αναφορικά με την τοπική και περιφερειακή διοίκηση καταδεικνύει μάλλον ένα αδύναμο ρόλο της στην αξιολόγηση. Ωστόσο η ομάδα εμπειρογνομόνων θεωρεί ότι η διάσταση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης θα απαιτηθεί να ληφθεί συστηματικά υπόψη, έστω υπό την μορφή δικτύωσης όλων των επιπέδων σε αρχική φάση.

## 2.2 Προσφορά, ζήτηση αξιολογήσεων - Παραδείγματα μηχανισμών

Πολυάριθμα παραδείγματα υφιστάμενων πρακτικών αξιολόγησης μπορούν να αναφερθούν σε τομείς πολιτικής όπως οι ανθρωπίνι πόροι, η κοινωνική ένταξη, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, η δημόσια διοίκηση, η εκπαίδευση, η περιφερειακή πολιτική και η αγροτική πολιτική.

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες η ζήτηση αξιολογήσεων κινητοποιήθηκε κυρίως μέσω των υπηρεσιών για τη διαχείριση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων της ΕΕ. Η ΕΕΑ εκτιμά ότι καθώς η ζήτηση αξιολογήσεων είναι πρωτίστως προερχόμενη από την Ε.Ε., η κινητοποίηση πραγματικής ζήτησης αξιολογήσεων από το εθνικό επίπεδο αποτελεί πρόκληση για μία μελλοντική Εθνική Στρατηγική Αξιολόγησης.

Οι δημόσιες υπηρεσίες δεν ήταν εξοικειωμένες με την αξιολόγηση ως τα Μεσογειακά ολοκληρωμένα προγράμματα και τα Κοινοτικά πλαίσια στήριξης στις δεκαετίες του '80 και '90 όπου η λειτουργία αυτή σταδιακά ενσωματώθηκε στον κύκλο εφαρμογής τους ως κανονιστική υποχρέωση. Οι απαιτήσεις του ΚΠΣ και του ΕΣΠΑ συνέβαλλαν στην εξοικείωση με την αξιολόγηση ενός σημαντικού μέρους υπουργείων και περιφερειών. Στην τρέχουσα περίοδο 2014-2020 περισσότερες από 20 οργανικές μονάδες δραστηριοποιούνται στην αξιολόγηση του ΕΣΠΑ σε περιφέρειες και υπουργεία που ασκούν ωστόσο πρόσθετες λειτουργίες (όπως του σχεδιασμού, παρακολούθησης, επιλογής έργων).

Ορισμένες μονάδες με αρμοδιότητες αξιολόγησης υφίστανται και εκτός των μηχανισμών του ΕΣΠΑ (όπως η μονάδα σχεδιασμού και αξιολόγησης της δ/σης κοινωνικής ένταξης στο Υπουργείο εργασίας, η μονάδα αξιολόγησης δράσεων δημοσιότητας της γενικής γραμματείας ενημέρωσης και επικοινωνίας στο Υπουργείο ψηφιακής πολιτικής).

Η ΕΕΑ εκτιμά ότι οι απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την παροχή χρηματοδότησης (εκ των προτέρων αιρεσιμότητες) είχαν εν μέρει θετικό αντίκτυπο στην προώθηση πρακτικών αξιολόγησης σε διάφορους τομείς πολιτικής της Συμφωνίας Εταιρικής Σχέσης 2014-2020, όπως η έρευνα και καινοτομία, ο μηχανισμός αξιολόγησης των στρατηγικών ένταξης των ρομά, ο εθνικός μηχανισμός αξιολόγησης πολιτικών κοινωνικής ένταξης, οι απαιτήσεις για την ύπαρξη στατιστικών και δεικτών για την εκπόνηση αξιολογήσεων επιπτώσεων κλπ.

Σχετικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις υλοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων προσαρμογής, μεταξύ των οποίων η εφαρμογή ενός συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων (Ν. 4369/2016), ο εθνικός μηχανισμός συντονισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής

(λειτουργικός από 2018) και ο σχεδιασμός συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, το νέο σύστημα στοχοθεσίας (ν. 4369/2016). Ο Ν. 3230/2004 (καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις) καθιερώνει τη μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της διοίκησης και την αξιολόγηση των υπηρεσιών της με δείκτες και προβλέπει τη σύσταση μονάδων ποιότητας και αποδοτικότητας σε υπουργεία και περιφέρειες.

Συγκεντρωτικά δεδομένα για την κάλυψη και το κόστος αξιολογήσεων σε εθνικό επίπεδο δεν είναι δημόσια διαθέσιμα. Επίσης, η δημόσια διάθεση εκθέσεων αξιολόγησης δεν αποτελεί παγιωμένη πρακτική, με ορισμένες εξαιρέσεις στα προγράμματα της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής.

Στην πλευρά της προσφοράς, η εθνική αγορά αξιολόγησης περιλαμβάνει: ιδιωτικές συμβουλευτικές επιχειρήσεις (πολλές μέλη του ΣΕΣΜΑ), μεμονωμένους εμπειρογνώμονες, ακαδημαϊκά ιδρύματα (Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Αριστοτέλειο, Πανεπιστήμιο Πειραιά κ.α.), ερευνητικούς φορείς και οργανισμούς (π.χ. ΕΚΚΕ, ΚΕΠΕ, ΙΝΕ ΓΣΕΕ, ΟΑΕΔ, ΙΟΒΕ). Φυσικά ένα κρίσιμο ερώτημα εδώ είναι ο βαθμός που η παρατεταμένη κρίση στη χώρα επηρέασε την αγορά υπηρεσιών αξιολόγησης και ειδικά την ικανότητα των ιδιωτικών συμβουλευτικών εταιριών να ανταποκρίνονται στις προκλήσεις της ζήτησης αξιολογήσεων.

## 2.3 Ισχυρά σημεία και περιορισμοί

Στην περίπτωση της Ελλάδας τρία βασικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών απαιτείται να ληφθούν υπόψη στη δημόσια συζήτηση για μια ΕΣΑ :

1. Ένα σημαντικό μέρος δημόσιων πολιτικών από το 2010 ήταν άμεσα συνδεδεμένες με τα προγράμματα στήριξης ΕΕ-ΔΝΤ (αλλά με ελάχιστες αξιολογήσεις των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεών τους).
2. Μία βασική αδυναμία του δημοσίου τομέα είναι η περιορισμένη ικανότητα στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή δημόσιων πολιτικών-στρατηγικών (ειδικά μακροπρόθεσμα) που αναγνωρίζεται και στην εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019: *“Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή ολοκληρωμένων δημόσιων πολιτικών αποτελεί πρωτεύουσα αδυναμία, καθώς η έλλειψη συνεκτικών στρατηγικών, οδηγεί σε αποσπασματικές παρεμβάσεις, επικαλύψεις και αλληλοαναιρούμενες ενέργειες, διατηρώντας ένα περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από έντονο κατακερματισμό και διασπορά σε όλες τις παραμέτρους (αρμοδιότητες, δομές, υποδομές, ανθρώπινο δυναμικό κ.ο.κ.) που ορίζουν το εκάστοτε πεδίο πολιτικής.”*

3. Οι μη ανεπτυγμένες διαδικασίες λήψης αποφάσεων βάσει αντικειμενικών ευρημάτων. Με βάση μελέτη του ΟΟΣΑ για τη δημόσια διακυβέρνηση (2012) η απουσία του *'evidence based policy making'* αντανακλά μία κουλτούρα νομικού φορμαλισμού, την απουσία δεδομένων και την έλλειψη εμπειρίας στην αξιοποίηση αντικειμενικών ευρημάτων για το σχεδιασμό πολιτικών. Η αντιστροφή αυτής της κατάστασης θα απαιτήσει μία βαθιά αλλαγή κουλτούρας στη διοίκηση.

Πρόσθετα χαρακτηριστικά των πρακτικών αξιολόγησης είναι η έλλειψη σαφούς εθνικής πολιτικής για την αξιολόγηση (ή έστω οριζόντιων αναφορών σε κανονιστικές πράξεις), ο κατακερματισμός υφιστάμενων μηχανισμών και πρακτικών αξιολόγησης σε πολιτικές, η απουσία κοινών προτύπων (με εξαίρεση τα προγράμματα με συγχρηματοδότηση από την ΕΕ) και οι αδυναμίες στην διαθεσιμότητα και ποιότητα των διοικητικών δεδομένων.

Στα θετικά σημεία κατατάσσονται ορισμένες πρόσφατες κυβερνητικές ρυθμίσεις (όπως στο σχέδιο ανάπτυξης και στην εφαρμογή των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών, αξιοσημείωτες ρυθμίσεις στην εργαλειοθήκη καλής νομοθέτησης της Ε.Ε. και στην *ex-post* αξιολόγηση των συνεπειών μιας ρύθμισης), μία ενεργή κοινότητα εμπειρων αξιολογητών, πολυάριθμες σχετικές αποκεντρωμένες μονάδες στο σύστημα διαχείρισης του ΕΣΠΑ. Μία πρόσθετη ευκαιρία για την μελλοντική ανάπτυξη ρυθμίσεων αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών είναι οι απαιτήσεις των σχεδίων κανονισμών για την ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής της περιόδου 2021-2027, καθώς θέτουν προαπαιτούμενα για την παροχή χρηματοδότησης (*enabling conditions*) όπως η ύπαρξη εργαλείων αξιολόγησης και μίας βάσης αντικειμενικών ευρημάτων σε πολλές περιπτώσεις πολιτικών.

Η έλλειψη κουλτούρας αξιολόγησης είναι εμφανές χαρακτηριστικό των υφιστάμενων πρακτικών. Μια εμπειρική εφαρμογή των κριτηρίων του *International Atlas of Evaluation* αναφορικά με την κουλτούρα αξιολόγησης καταδεικνύει τα εξής:

- Η πρακτική διεξαγωγής τακτικής αξιολόγησης δεν αποτελεί αναπόσπαστο μέρος πολλών τομέων πολιτικής, αλλά αξιολογήσεις εκπονούνται σε περιορισμένο πεδίο της δημόσιας πολιτικής (κυρίως εκείνου που συνδέεται με τους όρους και την συγχρηματοδότηση της Ε.Ε. που καλύπτει ένα ευρύ φάσμα θεματικών στόχων).
- Δεν υφίσταται πλουραλισμός σε φορείς και αξιολογητές, υπό την έννοια δραστηριοποίησης επαρκούς αριθμού-τύπου εμπειρογνομώνων (οικονομολόγων, στατιστικών, κοινωνικών επιστημόνων, μαθηματικών κλπ) και φορέων που αναθέτουν και εκπονούν αξιολογήσεις σε ένα τομέα πολιτικής, όσο και πλουραλισμός μεθόδων, ο ακαδημαϊκός κόσμος δεν έχει επενδύσει επαρκώς στην έρευνα και εκπόνηση αξιολογήσεων, ενώ δεν υφίστανται πρακτικές επαγγελματικής πιστοποίησης (*professionalization*).

- Δεν έχει έως τώρα προωθηθεί ένας εθνικός διάλογος για τις οργανωτικές δομές, την επαγγελματική κατάρτιση των αξιολογητών και τη χρήση της αξιολόγησης.
- Δεν υπήρχαν επαγγελματικές οργανώσεις αξιολογητών, έως την πρόσφατα ιδρυθείσα ΕΕΑ, η οποία ωστόσο στο διάστημα από την ίδρυσή της έχει αναλάβει ενεργό όλο στη δημόσια συζήτηση για την αξιολόγηση.
- Οι θεσμικές διευθετήσεις για τη διεξαγωγή των αξιολογήσεων στην κυβέρνηση και στην νομοθετική εξουσία είναι περιορισμένες, δεν αναφέρονται ρυθμίσεις για τη χρήση των αξιολογήσεων από υπευθύνους λήψης αποφάσεων ούτε προϋπολογισμός αξιολογήσεων.
- Οι κοινοβουλευτικοί εκπρόσωποι δεν εμπλέκονται συστηματικά σε δραστηριότητες ανάθεσης ή χρήσης αξιολόγησης (πχ σε κοινοβουλευτικές επιτροπές). Η διάσταση της αξιολόγησης σε ανώτατους ελεγκτικούς μηχανισμούς είναι πολύ περιορισμένη.
- Εκτιμάται ως εξαιρετικά χαμηλή η αναλογία αξιολογήσεων επιπτώσεων ως προς αξιολογήσεις εκρών-διαδικασιών.

### 3. Προτάσεις θεσμικής κατοχύρωσης της αξιολόγησης σε εθνικό επίπεδο

#### 3.1 Βασικές αρχές

Με βάση τη διεθνή εμπειρία υπάρχουν διάφορες προσεγγίσεις αναφορικά με την ανάπτυξη και τη διοίκηση μίας εθνικής στρατηγικής αξιολόγησης. Ποιές από τις πολυάριθμες εναλλακτικές επιλογές θα ήταν κατάλληλη για την Ελλάδα; Αυτό εξαρτάται από την πραγματική ή προτιθέμενη χρήση της πληροφορίας που ένα σύστημα αξιολόγησης θα παράγει.

Ο βασικός στόχος του εθνικού συστήματος αξιολόγησης προτείνεται να είναι η παραγωγή έγκαιρης και αξιόπιστης πληροφορίας για τη βελτίωση της λήψης αποφάσεων και των επιδόσεων σχεδιασμού-εφαρμογής πολιτικών, και συνδιαμόρφωση με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, συνεισφέροντας στις εθνικές προσπάθειες ανάκαμψης και ανάπτυξης αλλά και σε πολιτικές με απτά αποτελέσματα για τους πολίτες.

Ορισμένες από τις βασικές αρχές στις οποίες η ΕΕΑ προτείνει να βασισθεί η θεσμική κατοχύρωση της αξιολόγησης είναι:

- Να υιοθετηθεί ως βασική αρχή η αξιολόγηση που κινητοποιείται με πρωτοβουλίες από το εθνικό επίπεδο (country-led evaluation), με ενεργό ρόλο της κοινότητας των αξιολογητών (παράλληλα με προσπάθειες για



ουσιαστική εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προκύπτουν στην αξιολόγηση από τη χρηματοδότηση της ΕΕ).

- Να αναπτυχθεί ένα νομοθετημένο και τυπικό σύστημα, με ένα επίσημο έγγραφο που θα διασφαλίζει ότι η αξιολόγηση θα αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των εθνικών δημόσιων πολιτικών από τη φάση σχεδιασμού και παράλληλα με επαρκή οριζόντια ενσωμάτωση της λειτουργίας αυτής (evaluation clauses) σε ρυθμίσεις που αφορούν τα δημόσια οικονομικά και τον εθνικό προγραμματισμό πολιτικών.
- Υιοθετώντας μια ρεαλιστική προσέγγιση βραχυπρόθεσμα-μεσοπρόθεσμα η θεσμική κατοχύρωση πρέπει να εστιάσει σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής (όχι σε όλο τον δημόσιο τομέα). Σε όρους πεδίου εφαρμογής, η αγορά εργασίας, η κοινωνική πολιτική, η περιφερειακή πολιτική, η περιβαλλοντική και η κλιματική αλλαγή, η έρευνα και καινοτομία, η δημόσια διοίκηση, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και η θεσμική ικανότητα είναι οι βασικές υποψήφιας πολιτικές που μπορούν να καλύπτονται από την ΕΣΑ σε πρώτη φάση. Η εστίαση της εθνικής στρατηγικής αξιολόγησης θα πρέπει να είναι στην αξιολόγηση πολιτικών – στρατηγικών (policy evaluation) και μακροπρόθεσμα να εξετασθεί η πιθανή κάλυψη αξιολόγησης προγραμμάτων, έργων, υπηρεσιών και προϊόντων του δημοσίου.
- Να υιοθετηθεί ένα μικτό σύστημα στη διοίκηση της ΕΣΑ (ούτε δηλαδή ένα συγκεντρωτικό σύστημα με ένα κεντρικό φορέα με αρμοδιότητα συντονισμού των αξιολογήσεων – ούτε ένα αποκεντρωμένο σύστημα π.χ. κάθε υπουργείο/φορέας με δικές του υπηρεσίες αξιολόγησης των πολιτικών του), με σύσταση μιας κεντρικής μονάδας αξιολόγησης σε ανώτατο κυβερνητικό επίπεδο και τη λειτουργία νέων η υφιστάμενων μονάδων σε υπουργεία και περιφέρειες, με βάση κοινούς κανόνες και πρότυπα. Τονίζεται ότι οι προτάσεις της ΕΕΑ αφορούν αποκλειστικά στους μηχανισμούς και στις λειτουργίες της αξιολόγησης (evaluation) και όχι σε υφιστάμενες διοικητικές δομές και «συγγενείς» λειτουργίες, όπως αυτές αναφέρθηκαν ανωτέρω (πχ σύστημα διοίκησης μέσω στόχων, ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων κτ).
- Το Κοινοβούλιο προτείνεται να αναπτύξει ένα ρόλο κυρίως χρήστη αξιολογήσεων ενώ πρέπει να αναπτυχθεί η ικανότητα των κοινοβουλευτικών εκπροσώπων να ζητούν και να αξιοποιούν αξιολογήσεις, να προωθηθεί ο διάλογος μεταξύ κοινοβουλευτικών-κυβέρνησης, αξιολογητών και κοινωνίας πολιτών.
- Και τέλος να αναπτυχθεί η ΕΣΑ βάσει ενός σχεδίου δράσης και ενός οδικού χάρτη στη βάση των 4 αξόνων του Global Evaluation Agenda (ανάπτυξη ευνοϊκού περιβάλλοντος για την αξιολόγηση, θεσμικές ικανότητες, ατομικές ικανότητες και ενίσχυση διασυνδέσεων μεταξύ των τριών πρώτων διαστάσεων).



## 3.2 Οι 10 προτάσεις της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης για βασικές δράσεις στο πλαίσιο της ΕΣΑ

Ορισμένες βασικές δράσεις στο πλαίσιο ανάπτυξης ενός εθνικού συστήματος και εφαρμογής μίας εθνικής στρατηγικής αξιολόγησης μπορεί να περιλαμβάνουν:

1. Την ψήφιση Νόμου για την ανάπτυξη μίας εθνικής στρατηγικής αξιολόγησης και ενός εθνικού συστήματος αξιολόγησης.
2. Τη σύσταση ανεξάρτητης, ολιγομελούς και υψηλής εξειδίκευσης Μονάδας Αξιολόγησης Πολιτικών σε ανώτατο κυβερνητικό επίπεδο (όπως για παράδειγμα στη Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού), με αρμοδιότητα να καταρτίσει και συντονίσει την ΕΣΑ και την αξιολόγηση στο δημόσιο τομέα, να εκδίδει κοινούς υποχρεωτικούς κανόνες και πρότυπα για τις μονάδες αξιολόγησης σε υπουργεία ή μεγάλους δημόσιους οργανισμούς, να παρέχει εξειδικευμένη υποστήριξη σε φορείς που εκπονούν ή αναθέτουν αξιολογήσεις και να αναπτύξει τις ικανότητες αξιολόγησης (evaluation capacity), να προωθήσει την εκπόνηση ποιοτικών αξιολογήσεων, να διαδώσει σχετικές μεθόδους και να επιβλέπει την αξιοποίηση των πορισμάτων αξιολογήσεων στη λήψη αποφάσεων από την κεντρική διοίκηση. Ένα κρίσιμο ζήτημα κατά την ΕΕΑ είναι η διασφάλιση της ανεξαρτησίας της εν λόγω μονάδας (structural, organizational, behavioural independence σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ), που θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί νομοθετικά, με τη δυνατότητα να θέτει αυτόνομα ένα εθνικό πλάνο αξιολογήσεων στις πολιτικές εκείνες που εκτιμά ότι είναι απαραίτητο, καθώς και να έχει διασφαλισμένους πόρους. Τη σύσταση (η συνέχιση λειτουργίας) μονάδων αξιολόγησης (αποκλειστικής αρμοδιότητας στην αξιολόγηση) σε υπουργεία, περιφέρειες και σημαντικούς οργανισμούς.
3. Την ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης εξειδικευμένων αξιολογητών (ερευνητών, οικονομολόγων, στατιστικών κλπ) σε δημόσιους φορείς.
4. Την εφαρμογή ενός media plan για την αντιστροφή της αρνητικής σημασίας της αξιολόγησης στο κοινό, μίας ετήσιας εβδομάδας αξιολόγησης ως διαλόγου μεταξύ υπευθύνων χάραξης πολιτικής και κοινότητας αξιολόγησης. Τη θεσμική κατοχύρωση της εκπροσώπησης και ενεργούς συμμετοχής εθνικών εθελοντικών-επιστημονικών οργανώσεων αξιολόγησης (VOPEs), όπως η ΕΕΑ, στους μηχανισμούς και διαδικασίες αξιολόγησης (π.χ. εθνικά δίκτυα και επιτροπές, steering groups κλπ) με την ιδιότητα του επιστημονικού συμβούλου (μεταξύ άλλων και κατά τη διαδικασία σχεδιασμού και εφαρμογής της ΕΣΑ και της σχετικής νομοθεσίας).

5. Την ανάπτυξη ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για την περαιτέρω ανάπτυξη της εγχώριας τεχνολογίας, με ένα πλαίσιο επαγγελματικών προσόντων, τη χρηματοδότηση σχετικών ερευνητικών έργων, ένα μεταπτυχιακό πρόγραμμα και ένα πρόγραμμα μαθητείας στην αξιολόγηση, τη στήριξη νέων αξιολογητών, ένα πρόγραμμα ανάπτυξης ικανοτήτων αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα (π.χ. summer school) και παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση του ελλείμματος στην εφαρμογή διεθνώς αναγνωρισμένων επιστημονικών μεθόδων και εργαλείων αξιολόγησης στις ανατιθέμενες μελέτες.
6. Την ανάπτυξη ενός συστήματος παρακολούθησης της χρήσης αξιολογήσεων και ενός εθνικού αποθετηρίου καθώς και τη διασφάλιση δημόσιας διάθεσης μέσω νομοθεσίας.
7. Την εφαρμογή πρότυπων ρυθμίσεων αξιολόγησης σε δύο σημαντικά 'πεδία' δημόσιων πολιτικών: στο εθνικό σχέδιο ανάπτυξης και κατά την εφαρμογή των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (ΣΒΑ).
8. Την προώθηση της αξιολόγησης των διαθρωτικών μεταρρυθμίσεων, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του Παρατηρητηρίου Δημόσιας Διοίκησης και την ενσωμάτωση μόνιμων συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης στα σχετικά προγράμματα (π.χ. εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων).
9. Την επαρκή χρηματοδότηση μέσω προϋπολογισμού αξιολογήσεων (συμπεριλαμβανομένης της χρηματοδότησης ανάπτυξης ικανοτήτων μέσω των Ευρωπαϊκών Διαθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων). Την ενίσχυση ικανοτήτων αξιολόγησης στο Ελληνικό Κοινοβούλιο και την ανάπτυξη κουλτούρας αξιολόγησης με δράσεις όπως η ενεργός εμπλοκή διαρκούς ή μόνιμης επιτροπής της Βουλής σε θέματα αξιολόγησης πολιτικών, η ενημέρωση για το ρόλο και χρησιμότητα της αξιολόγησης, η ανάπτυξη της ικανότητας των κοινοβουλευτικών εκπροσώπων να ζητούν και να αξιοποιούν αξιολογήσεις και η συμμετοχή σε σχετικά δίκτυα (με την εκτελεστική εξουσία, ακαδημαϊκούς-αξιολογητές, κοινωνία των πολιτών κλπ).
10. Την ενίσχυση των συστημάτων παρακολούθησης και συλλογής στοιχείων στο πλαίσιο του εθνικού στατιστικού συστήματος, σε συνεργασία με την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), προκειμένου να αναπτυχθεί μία ισχυρή βάση αντικειμενικών ευρημάτων.

Η ομάδα εμπειρογνομόνων της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης εκτιμά ότι απαιτείται να γίνουν πολλά προκειμένου η Ελλάδα να θεμελιώσει ένα ελάχιστο επίπεδο ωριμότητας στην αξιολόγηση συγκριτικά με τις πρακτικές πολλών άλλων ευρωπαϊκών κρατών. Για το σκοπό αυτό βασική θέση της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης είναι ότι η χώρα μας μπορεί να συνεχίσει να αξιοποιεί τις δυνατότητες και τις απαιτήσεις που προκύπτουν από τη

χρηματοδότηση της Ε.Ε. στο πεδίο της αξιολόγησης ενεργά αλλά μπορεί παράλληλα να αναπτύξει ένα εθνικό σύστημα και εθνικές ικανότητες-τεχνογνωσία.

Η πρόκληση για την κοινότητα της αξιολόγησης στην Ελλάδα είναι να αναλάβει συλλογική δράση και κεντρικό ρόλο στην κατεύθυνση σχεδιασμού και εφαρμογής μίας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης βασισμένης στις αρχές που προτείνονται στο παρόν έγγραφο θέσεων για πρώτη φορά στο πλαίσιο του δημοσίου διαλόγου για τις μεταρρυθμίσεις και την ανάπτυξη.

Η ΕΕΑ προγραμματίζει τη δημόσια παρουσίαση και συζήτηση επί των θέσεών της στις προσεχείς εκδηλώσεις της. Προτάσεις επί του κειμένου θέσεων μπορούν να αποστέλλονται στη ηλεκτρονική διεύθυνση [secretariat@hellenicevaluation.org](mailto:secretariat@hellenicevaluation.org)

© Ελληνική Εταιρεία Αξιολόγησης/συγγραφική ομάδα. Με εξαίρεση τη χρήση αποσπασμάτων υπό την προϋπόθεση της ρητής αναφοράς της πηγής, δεν επιτρέπεται η αναδημοσίευση/αναπαραγωγή οιοδήποτε τμήματος του παρόντος χωρίς τη γραπτή άδεια της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης.

Η Ελληνική Εταιρεία Αξιολόγησης (ΕΕΑ) ιδρύθηκε τον Σεπτέμβριο του 2014 με τη μορφή Επιστημονικού Σωματείου και είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Εταιρείας Αξιολόγησης. Βασικός σκοπός της είναι η προώθηση μιας κουλτούρας αξιολόγησης που θα συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη, στην ορθολογική αξιοποίηση των πόρων, στην προσέλκυση επενδύσεων, στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, στη διασφάλιση κοινωνικής συνοχής και, γενικά, στην αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών. Στόχος της είναι η προώθηση της αξιολόγησης ως επιστημονικής μεθόδου ανάλυσης και αξιοποίησης των δυνατοτήτων και ευκαιριών ανάπτυξης, και η δημιουργία μιας πλατφόρμας δημόσιου διαλόγου.

[www.hellenicevaluation.org](http://www.hellenicevaluation.org)