

Αναθεώρηση των κριτηρίων αξιολόγησης από την Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας (DAC) του ΟΟΣΑ

Λεονάρδος Καντσός

Αντιπρόεδρος του Δ.Σ. της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης

Τον Δεκέμβριο του 2019 η Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας (Development Assistance Committee - DAC) του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) υιοθέτησε την αναθεώρηση των κριτηρίων αξιολόγησης¹. Ο ΟΟΣΑ διαμόρφωσε αρχικά τα κριτήρια αξιολόγησης (relevance-συνάφεια, effectiveness-αποτελεσματικότητα, efficiency-αποδοτικότητα, impact-επίπτωση, sustainability-βιωσιμότητα) το 1991, τα οποία εξελίχθηκαν στην βασικότερη αναφορά για την αξιολόγηση πολιτικών και προγραμμάτων σε διεθνές επίπεδο.

Η πρόσφατη διαδικασία αναθεώρησης τους βασίστηκε στην 25ετή εμπειρία εφαρμογής των κριτηρίων και σε μία συζήτηση από τη διεθνή κοινότητα αξιολόγησης, σε συνέχεια της ατζέντας για τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης (2015) και της Συμφωνίας των Παρισίων για την κλιματική αλλαγή, με στόχο την βελτίωση των κριτηρίων.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι και κατά το 13ο συνέδριο της Ευρωπαϊκής Εταιρείας Αξιολόγησης που διοργανώθηκε με τη συνδρομή της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης (ΕΕΑ) στην Θεσσαλονίκη το 2018 οργανώθηκαν παρουσιάσεις και συζητήσεις αφιερωμένες στο ζήτημα αυτό².

Η διαδικασία προσαρμογής περιελάμβανε διαβούλευση μέσω έρευνας, συνεντεύξεων, διεθνών συναντήσεων και βιβλιογραφική επισκόπηση και ανέδειξε ζητήματα όπως η αξία των κριτηρίων στην τυποποίηση και συνεκτικότητα στην αξιολόγηση διεθνώς, ο μη υποχρεωτικός χαρακτήρας όλων των κριτηρίων, η παρατηρούμενη μηχανιστική χρήση τους σε ορισμένες περιπτώσεις, η ενσωμάτωση της Ατζέντας 2030 κ.α.

Το EvalNet-Development Assistance Committee ανέπτυξε και βελτίωσε τους ορισμούς και τις αρχές σε σχέση με τα κριτήρια, προσέθεσε το κριτήριο της συνοχής (coherence), προσέθεσε μία εισαγωγική αναφορά στον σκοπό τους και σε κατευθυντήριες γραμμές για τη χρήση τους, αξιοποίησε τον όρο «παρέμβαση» (intervention) αντί του «έργου» (project) για να διασφαλίσει καλύτερη εφαρμογή τους, ενσωμάτωσε τη διάσταση ισότητας των φύλων και την αρχή “leave no-one behind” της ατζέντας 2030 καθώς και εξέτασε διεξοδικότερα συνέργειες μεταξύ των κριτηρίων.

Αναλυτικότερα, στο σχετικό έγγραφο του ΟΟΣΑ³ περιλαμβάνονται πλέον δύο βασικές αρχές για τη χρήση τους. Πρέπει τα κριτήρια αξιολόγησης να αξιοποιούνται μέσω ένταξης σε συγκεκριμένο πλαίσιο (contextualized) και σε συγκεκριμένη αξιολόγηση κάθε φορά, ενώ τα αντίστοιχα

¹ Το παρόν περιλαμβάνει επιλεγμένα μεταφρασμένα αποσπάσματα από το έγγραφο «Better Criteria for Better Evaluation Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use», OECD/DAC Network on Development Evaluation, Δεκέμβριος 2019.

² http://www.czech-in.org/ees18/download/EES18_Programme_v_September_12.pdf

³ <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>

αξιολογητικά ερωτήματα πρέπει να παρέχουν πληροφόρηση για το πώς τα κριτήρια ερμηνεύονται και αναλύονται κάθε φορά. Επίσης, δεν θα πρέπει να εφαρμόζονται μηχανιστικά αλλά να προσεγγίζονται σύμφωνα με τις συγκεκριμένες ανάγκες των εμπλεκόμενων μερών και το συγκεκριμένο πλαίσιο της κάθε αξιολόγησης. Η βαρύτητα του κάθε κριτηρίου (ως προς τον χρόνο και τους πόρους που αφιερώνονται στην ανάλυσή του) μπορεί να προσαρμόζεται, λαμβάνοντας υπόψη τη διαθεσιμότητα δεδομένων, τους περιορισμούς των πόρων, τον χρονισμό της αξιολόγησης και μεθοδολογικά ζητήματα.

Επιπλέον, επικαιροποιούνται οι ορισμοί των κριτηρίων (σε σχέση με αυτούς που περιλαμβάνονταν στο έγγραφο Glossary of key terms in evaluation and results based management, OECD, 2002, η 2η έκδοση του οποίου προετοιμάζεται) και παρέχονται επεξηγήσεις και το σκεπτικό των αλλαγών, οι οποίες συνοψίζονται ανά κριτήριο ως εξής (δίνονται και οι αντίστοιχοι όροι στα αγγλικά):

Συνάφεια (Relevance: is the intervention doing the right things?)

Αφορά στον βαθμό που οι στόχοι και ο σχεδιασμός της υπό αξιολόγηση παρέμβασης ανταποκρίνονται στις ανάγκες, πολιτικές και προτεραιότητες σε επίπεδο ωφελουμένων, σε διεθνές, σε εθνικό και σε επίπεδο εταίρων/φορέων, και θα συνεχίζουν να ανταποκρίνονται εάν οι συνθήκες αλλάξουν.

Στον ορισμό του κριτηρίου της συνάφειας προστέθηκε η αναφορά στον «σχεδιασμό» προκειμένου να προσεγγισθούν και άλλα ποιοτικά στοιχεία (πχ εάν η παρέμβαση που αξιολογείται ανταποκρίνεται στην θεωρία της αλλαγής, στο *modus operandi*, στο ευρύτερο πλαίσιο κλπ), προστέθηκε η αναφορά σε «προτεραιότητες» (προκειμένου να διευκρινισθεί η σημασία των προτεραιοτήτων των ίδιων των ωφελουμένων από την παρέμβαση), αντικαταστάθηκε ο όρος «απαιτήσεις» από τον όρο «ανάγκες», διευκρινίσθηκε η χρονική διάσταση (είτε κατά το σχεδιασμό της παρέμβασης είτε και αργότερα), και αφαιρέθηκε ο όρος «χρηματοδότης» (*donor*) ο οποίος και διευρύνθηκε.

Συνοχή (Coherence: how well does the intervention fit?)

Στο κριτήριο αυτό εξετάζεται η συμβατότητα της παρέμβασης με άλλες παρεμβάσεις σε μία χώρα, τομέα ή θεσμό. Αφορά στο βαθμό που άλλες παρεμβάσεις υποστηρίζουν ή υπονομεύουν την παρέμβαση που αξιολογείται και το αντίστροφο. Διακρίνεται σε εσωτερική συνοχή (η οποία αντιμετωπίζει συνέργειες και σχέσεις σε παρεμβάσεις που υλοποιούνται από τον ίδιο φορέα/κυβέρνηση και την συνοχή με διεθνή πρότυπα και κανόνες τους) και σε εξωτερική συνοχή (δηλαδή τη σύγκριση με παρεμβάσεις άλλων φορέων στο ίδιο πλαίσιο, συμπεριλαμβανομένης της συμπληρωματικότητας, εναρμόνισης, συντονισμού, προστιθέμενης αξίας και αποφυγής της επανάληψης προσπαθειών).

Το νέο αυτό κριτήριο προστέθηκε με το σκεπτικό ότι η απουσία συνοχής συχνά οδηγεί σε επικάλυψη δράσεων. Η ανάλυση εδώ κινητοποιεί τον αξιολογητή προκειμένου να κατανοήσει τον ρόλο μίας παρέμβασης όπως αυτή εντάσσεται σε ένα συγκεκριμένο σύστημα (οργανισμό, τομέα, θεματική ενότητα, χώρα). Στο σύγχρονο πλαίσιο της αξιολόγησης υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη για ανάλυση συνοχής ειδικά σε ότι αφορά τις συνέργειες μεταξύ τομέων πολιτικής αλλά και σε ότι αφορά στον κυβερνητικό συντονισμό σε περιπτώσεις συγκρούσεων και ανθρωπιστικής βοήθειας ή στην αντιμετώπιση εκτάκτων περιπτώσεων ανάγκης για το κλίμα. Εδώ εντάσσεται και η αναφορά σε «πρότυπα και κανόνες», προκειμένου να ενθαρρυνθεί η ανάλυση συνοχής σε σχέση με το διεθνές

δίκαιο ή συμφωνίες (πχ καταστατικά κατά της διαφθοράς ή Συμβάσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα).

Αποτελεσματικότητα (Effectiveness: is the intervention achieving its objectives?)

Εξετάζει τον βαθμό που η παρέμβαση πέτυχε η αναμένεται να πετύχει τους στόχους και τα αποτελέσματα, συμπεριλαμβανομένων και διαφοροποιημένων αποτελεσμάτων μεταξύ ομάδων, λαμβάνοντας υπόψη την σχετική σημασία των στόχων/αποτελεσμάτων αυτών.

Διευκρινίζεται ότι η αποτελεσματικότητα θα πρέπει να αναλύει την πρόοδο επίτευξης των στόχων στο πλαίσιο της αλυσίδας αιτιώδους συνάφειας (causal pathway). Σε αντίθεση με την επίπτωση, η αποτελεσματικότητα σχετίζεται με πιο στενά αποδοτέα αποτελέσματα, ενώ η προσθήκη των «διαφοροποιημένων» στον ορισμό της αφορά στην κατανομή αποτελεσμάτων σε διάφορες κοινωνικές ομάδες, πέραν από τα στενά αποδοτέα αποτελέσματα. Ο όρος «σχετική» διατηρείται από τον αρχικό ορισμό, καθώς κατά τα συμπεράσματα της αξιολόγησης θα πρέπει να εκτιμηθεί η βαρύτητα των στόχων και αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν/δεν επιτεύχθηκαν – αναμενόμενων/μη αναμενόμενων (ενώ παράλληλα στην συνάφεια εκτιμάται κατά πόσον η παρέμβαση αποτελεί προτεραιότητα για βασικούς εμπλεκόμενους και η συνολική σημασία των επιδράσεων παρέμβασης καταγράφεται στην επίπτωση).

Αποδοτικότητα (Efficiency: how well are resources being used?)

Αναλύει τον βαθμό που η παρέμβαση επιφέρει ή είναι πιθανό να επιφέρει τα αποτελέσματα με έναν οικονομικό τρόπο (δηλ. μετατροπή εισροών σε εκροές, αποτελέσματα, επιπτώσεις με τον περισσότερο αποδοτικό τρόπο συγκριτικά με εναλλακτικές) και εγκαίρως (δηλ. μέσα στο χρονικό περιθώριο που αρχικά προοριζόνταν ή που προσαρμόσθηκε λογικά), συμπεριλαμβανομένης της λειτουργικής αποδοτικότητας (πόσο καλά η διαχειρίσθηκε παρέμβαση).

Διευκρινίζεται ότι η αποδοτικότητα μπορεί να εξετάζει τις εισροές σε σχέση με ολόκληρη την αλυσίδα των εκροών-αποτελεσμάτων-επιπτώσεων. Η προσθήκη της φράσης «συγκριτικά με εναλλακτικές» έχει ως σκοπό να ενισχύσει την ιδέα ότι μία έγκυρη ανάλυση κόστους-οφέλους απαιτεί συγκρίσεις με συναφή αντιπαραδείγματα (ήτοι η φθηνότερη οικονομικά παρέμβαση μπορεί να μην αποτελεί την καλύτερη επιλογή εάν δεν κινητοποιεί επαρκή οφέλη). Προστίθεται η έννοια «εγκαίρως» καθώς η έγκαιρη ολοκλήρωση αποτελεί σημαντική διάσταση μίας παρέμβασης που συχνά δεν αναδεικνύεται και τέλος γίνεται σαφής αναφορά στην «λειτουργική αποδοτικότητα» καθώς οι διαδικασίες διαχείρισης και εφαρμογής συχνά αποτελούν σημείο ενδιαφέροντος για τους εμπλεκόμενους στην αξιολόγηση φορείς.

Επίπτωση (Impact: what difference does the intervention make?)

Το κριτήριο αυτό αφορά στο βαθμό που η παρέμβαση παρήγαγε ή αναμένεται να παράγει σημαντικές θετικές ή αρνητικές, ακούσιες ή μη επιδράσεις σε υψηλότερο επίπεδο. Αφορά σε μακροπρόθεσμες και ευρύτερες κοινωνικές, περιβαλλοντικές και οικονομικές επιδράσεις της παρέμβασης συγκριτικά με αυτές που εξετάζει το κριτήριο της αποτελεσματικότητας. Πέραν δηλαδή των άμεσων αποτελεσμάτων, αναλύει τις έμμεσες, δευτερογενείς συνέπειες της παρέμβασης, εξετάζοντας αλλαγές σε συστήματα ή κανόνες, επιδράσεις στην ποιότητα ζωής, στα ανθρώπινα δικαιώματα, την ισότητα φύλων και στο περιβάλλον.

Προστέθηκε η αναφορά σε «υψηλότερο επίπεδο» προκειμένου να προσεγγισθεί η σημασία, το εύρος και η μεταμορφωτική (transformative) φύση των αποτελεσμάτων (πχ βλ. απαιτήσεις

μετασχηματισμών στο πλαίσιο της Ατζέντας 2030). Ο νέος ορισμός ευθυγραμμίζεται με την πιο συνηθισμένη χρήση των επιπτώσεων, ως σοβαρών και σημαντικών αλλαγών. Αναγνωρίζεται βέβαια ότι ο όρος «επίπτωση» είχε κάποιες φορές χρησιμοποιηθεί με την έννοια μίας έγκυρης απόδοσης (valid attribution) στο πλαίσιο της «αξιολόγησης επιπτώσεων» (impact evaluation), αλλά εδώ αναγνωρίζεται ότι η έγκυρη απόδοση ενσωματώνεται σε όλα τα κριτήρια αξιολόγησης. Αφαιρέθηκε η παλαιότερη αναφορά σε «άμεση/ έμμεση» και σε «πρωτογενής/δευτερογενής» (καθώς οι άμεσες και πρωτογενείς επιδράσεις καλύπτονται από την αποτελεσματικότητα) και ως εκ τούτου διευκρινίζεται καλύτερα η διαφορά μεταξύ αποτελεσματικότητας και επίπτωσης.

Βιωσιμότητα (Sustainability: will the benefits last?)

Αφορά στον βαθμό που τα καθαρά οφέλη της παρέμβασης συνεχίζουν ή είναι πιθανόν να συνεχίσουν. Περιλαμβάνει εξέταση των οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και θεσμικών ικανοτήτων των συστημάτων που είναι απαραίτητες για τη διατήρηση των καθαρών ωφελειών στο πέρασμα του χρόνου και περιλαμβάνει ανάλυση ανθεκτικότητας, κινδύνου και πιθανών συμβιβασμών (trade-offs). Ανάλογα με τον χρονισμό της αξιολόγησης, μπορεί να περιλαμβάνει ανάλυση των πραγματικών ροών καθαρών επιδράσεων ή μία εκτίμηση της πιθανότητας τους μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα.

Ο νέος ορισμός είναι πιο περιεκτικός και αποσαφηνίζει τις διάφορες διαστάσεις της βιωσιμότητας (χρηματοοικονομική, κοινωνική, περιβαλλοντική). Ο αρχικός ορισμός ήταν περισσότερο προσανατολισμένος σε φορείς-βασικούς χρηματοδότες και σε εξωτερική χρηματοδότηση (αναπτυξιακή βοήθεια), ενώ αναγνωρίζεται ότι είναι αρκετά χρήσιμο η αξιολόγηση της βιωσιμότητας να διενεργείται και κατά την διάρκεια της χρηματοδότησης ή της εφαρμογής μίας παρέμβασης. Η νέα προσέγγιση ενθαρρύνει και την ανάλυση πιθανών αντισταθμίσεων (trade-offs) αλλά και την ανθεκτικότητα σε ότι αφορά τις ικανότητες ή τα συστήματα. Διατηρείται τέλος η αναφορά σε «καθαρά οφέλη» έτσι ώστε να εστιάσει η ανάλυση στην διατήρηση της συνολικής αξίας μίας παρέμβασης.

Αναμένεται να εκδοθεί από τον ΟΟΣΑ αναλυτικότερη καθοδήγηση αναφορικά με την χρήση των κριτηρίων, η οποία θα παρέχει παραδείγματα για συγκεκριμένους τύπους αξιολόγησης και να λειτουργήσει διαδικτυακή πύλη για την υποστήριξη της χρήσης τους, ενώ θα δημοσιευθεί και δεύτερη έκδοση του «Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management».