

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Παρατηρητήρια και δομές παρακολούθησης και
αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών στη δημόσια
διοίκηση: ελληνική και ευρωπαϊκή εμπειρία**

ΤΜΗΜΑ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ

Διεθνών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων

Επιβλέπων:

Νεκτάριος (Άρης) Αλεξόπουλος

Σπουδάστρια:

Δέσποινα Δαμιανίδου

**Παρατηρητήρια και δομές παρακολούθησης και
αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών στη δημόσια
διοίκηση: ελληνική και ευρωπαϊκή εμπειρία**

ΕΣΔΔΑ

Δέσποινα Δαμιανίδου

©

2018 - Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 12/12/2018

Δέσποινα Δαμιανίδου

Περίληψη

Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών έχουν σε μεγάλο βαθμό θεσμοποιηθεί κατά τις τελευταίες δεκαετίες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι αρμόδιες δομές, σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, υλοποιούν τις σχετικές διαδικασίες μέσα σε ορισμένο πλαίσιο. Στην παρούσα εργασία, επιχειρήθηκε η εμπειρική διερεύνηση στοιχείων για τις αρμόδιες δομές και τον τρόπο με τον οποίο υλοποιείται η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, κεντρικά αλλά και σε επιλεγμένα κράτη μέλη, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα. Μέσα από τη διαδικασία της κατηγοριοποίησης και της σύγκρισης των ευρημάτων, έγινε μια πρώτη προσπάθεια να ανιχνευτούν και να καταγραφούν οι όποιες αδυναμίες των δομών και του ισχύοντος πλαισίου στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Έπειτα, αξιοποιώντας την ευρωπαϊκή εμπειρία, επιχειρήθηκε να αναδειχθούν ως προτάσεις τα στοιχεία εκείνα που θα ήταν πρόσφορα για υιοθέτηση ή προσαρμογή στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η οποία βρίσκεται σήμερα σε αναζήτηση για τις κατάλληλες δομές και καλές πρακτικές.

Λέξεις κλειδιά: δημόσια πολιτική, παρακολούθηση/ αξιολόγηση, παρατηρητήρια/ δομές, Ευρωπαϊκή Ένωση, κράτη μέλη, Ελλάδα

Abstract

Public policy monitoring and evaluation have been widely institutionalised within the European Union over the past few decades. The managing agencies, on every level of public administration, implement related procedures within a set framework. This dissertation attempts an empirical investigation of data related to the managing agencies and the ways in which the monitoring and evaluation of public policies are implemented throughout the EU, both centrally and in selected individual member states, including Greece. Through the process of classification and juxtaposition of findings, this is an initial endeavour to explore and record any weaknesses in the infrastructure and existing framework of public administration in Greece. Drawing on the European experience, it is consequently attempted to showcase those elements that may be suited to appropriation or integration by the Greek public administration sector, which currently finds itself in search of suitable infrastructure and best practice.

Key words: public policy monitoring/ evaluation, observatory/ agencies, European Union, member states, Greece

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα κο Νεκτάριο Αλεξόπουλο για την ευκαιρία που μου έδωσε να ασχοληθώ με ένα θέμα ενδιαφέρον και ουσιαστικό, αλλά και για την ενθάρρυνση και την ελευθερία που μου πρόσφερε στην ερευνητική μου προσπάθεια.

Επίσης, θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στην κα Έφη Στεφοπούλου για την υποστήριξή της και τη συνδρομή της στην αποτύπωση των δομών στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Περιεχόμενα

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών	6
Εισαγωγή	7
A. Επισκόπηση θεωρίας	10
I. Βασικές έννοιες για τη δημόσια πολιτική	10
II. Παρακολούθηση, αξιολόγηση και οι αρμόδιες δομές	12
III. Τεκμηριωμένη πολιτική και λογοδοσία	15
III. Πώς ορίζεται το πεδίο διεθνώς	16
B. Ευρωπαϊκή εμπειρία: Δομές και πλαίσιο	19
I. Ευρωπαϊκή Ένωση	19
II. Κράτη μέλη ΕΕ	22
Ηνωμένο Βασίλειο	22
Γαλλία	25
Γ. Ελληνική εμπειρία: Δομές, πλαίσιο και αποτίμηση	31
Δομές και πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης	31
Πώς αποτιμώνται οι δομές και το πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης	37
Δ. Προτάσεις για την Ελλάδα με βάση την ευρωπαϊκή εμπειρία	41
Επίλογος	44
Βιβλιογραφία	46

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών

ΓΓΚ	Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
ΓΓΣ	Γενική Γραμματεία Συντονισμού
ΓΝΠ	Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας
ΕΔΕΤ	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΗΒ	Ηνωμένο Βασίλειο
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
Ν	Νόμος
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΟΟΣΑ	Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη
ΠΑ.Δ.Δ.	Παρατηρητήριο Δημόσιας Διοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΚ	Παγκόσμια Τράπεζα
ΠΟΠ	Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής
ΠΣΠΑ	Περιφερειακό Συμβούλιο Περιφέρειας Αττικής
ΤΣ	Ταμείο Συνοχής
ΥΔΑ	Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης
ΥΔΜΗΔ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
Υ.Π.ΕΝ.	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
ΥΠ.ΟΙ.ΑΝ.	Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης
ΥΠ.ΟΙΚ.	Υπουργείο Οικονομικών
ΥΠ.Π.Ε.Θ.	Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων

Εισαγωγή

Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών αποτελούν έννοιες που ελάχιστα είχαν απασχολήσει τη δημόσια συζήτηση στην Ελλάδα μέχρι πρότινος, καθώς η θεσμοθέτησή τους συνδέθηκε, αρχικά, μόνο με τις υποχρεώσεις της χώρας ως μέλους της ΕΕ και την επακόλουθη συμμετοχή στα αντίστοιχα επενδυτικά προγράμματα. Ωστόσο, με την είσοδο της χώρας στα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής (ή μνημόνια συνεννόησης), η ανάγκη για συνολική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης τέθηκε επιτακτικά και οι διαδικασίες ελέγχου και βελτίωσης των δημόσιων πολιτικών αναδείχθηκαν σε κεντρικό ζήτημα.

Στο διάστημα των τελευταίων χρόνων υπήρξαν μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση που αφορούσαν σε κάποιο βαθμό την παρακολούθηση και αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών. Ενδεχομένως, όμως, είναι πρόωρο να τις αποτιμήσουμε. Ωστόσο, λόγω της εμπειρίας που έχει συγκεντρωθεί στην ΕΕ, αλλά και σε επιμέρους κράτη μέλη, ως προς τις σχετικές δομές και το πλαίσιο στο οποίο αυτές λειτουργούν, θα ήταν ωφέλιμο να αντλήσουμε παραδείγματα από τυχόν κατάλληλες δομές και καλές πρακτικές, προκειμένου να αξιοποιηθούν στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Θα πρέπει να επισημάνουμε ότι, ενώ η αξιολόγηση χρησιμοποιείται ως εργαλείο όχι μόνο κατά την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών, αλλά και στο στάδιο παραγωγής τους, στην παρούσα εργασία επιλέχθηκε να μελετηθεί κυρίως η πτυχή της αξιολόγησης που συνδέεται με την παρακολούθηση μιας πολιτικής, δηλαδή με την αξιοποίηση των δεδομένων που προκύπτουν αφού αυτή τεθεί σε εφαρμογή. Η επιλογή αυτή έγινε με γνώμονα, αφενός, τη στενή συσχέτιση των δύο διαδικασιών που μελετήθηκαν και, αφετέρου, τη διαπίστωση που προέκυψε από την εμπειρική διερεύνηση, ότι οι δομές και οι διαδικασίες της *ex ante* αξιολόγησης¹ κρίνεται ότι είναι στην Ελλάδα, αλλά και διεθνώς, σαφώς περισσότερο θεσμοθετημένες και επαρκείς, όπως φανερώνουν ομόφωνα τα στοιχεία που παραθέτουν διεθνείς οργανισμοί (θα γίνει σχετική μνεία και στη συνέχεια). Συνεπώς, στο εξής, όταν αναφέρεται ο όρος «αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών» -και δεν γίνεται ρητή αναφορά σε *ex ante* αξιολόγηση-, θα εννοείται η ενδιάμεση ή *ex post*² αξιολόγηση.

Στην παρούσα εργασία επιχειρήθηκε, λοιπόν, η αναζήτηση και συνοπτική παρουσίαση των δομών και του πλαισίου παρακολούθησης και αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών στην ΕΕ

¹ *Ex ante*: αξιολόγηση που χρησιμοποιείται σε προκαταρκτικό στάδιο για την επιλογή μεταξύ εναλλακτικών πολιτικών

² *Ex post*: η αξιολόγηση που χρησιμοποιείται για την αποτίμηση μια πολιτικής αφού αυτή τεθεί σε εφαρμογή. Ενίοτε ταυτίζεται με την ενδιάμεση αξιολόγηση, και άλλες φορές διακρίνεται από αυτή.

-ως υπερεθνικό μηχανισμό- και σε εθνικούς μηχανισμούς επιλεγμένων κρατών μελών, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα. Η έμφαση δόθηκε στις δύο τελευταίες δεκαετίες, όπου παρατηρήθηκε έντονη κινητικότητα ως προς τη θεσμοποίηση των δομών. Στόχος υπήρξε η διερεύνηση των ακόλουθων ερωτημάτων: Ποιες είναι οι δομές που χρησιμοποιεί η ΕΕ για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των ευρωπαϊκών πολιτικών, και ποιο πλαίσιο συστήνεται στα κράτη μέλη ως κατάλληλο για την εκτέλεση των αντίστοιχων διαδικασιών; Ποιες δομές και ποιο πλαίσιο υλοποίησης έχουν επιλέξει για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών κράτη μέλη της ΕΕ, τα οποία θεωρούνται επιτυχημένα στο πεδίο αυτό διαχρονικά; Ποιες είναι οι δομές και ποιο το πλαίσιο στην Ελλάδα, αντίστοιχα, και πώς αποτιμώνται συνολικά; Υπάρχουν παραδείγματα στην ευρωπαϊκή εμπειρία που θα μπορούσαν να προταθούν για να υιοθετηθούν ή να προσαρμοστούν στην ελληνική δημόσια διοίκηση και ποιά είναι αυτά;

Για την πραγμάτευση των παραπάνω ερωτημάτων ακολουθήθηκε η εμπειρική διερεύνηση στο διαδίκτυο. Η διερεύνηση περιορίστηκε κατά κύριο λόγο σε δομές που αρθρώνονται στη δημόσια διοίκηση ή, δευτερευόντως, σε δομές στις οποίες η δημόσια διοίκηση συμμετέχει θεσμικά ή λαμβάνει υπόψη τις υποδείξεις τους για την εκτέλεση του έργου της. Συνεπώς, τυχόν πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών ή ιδιωτικών φορέων που δεν συνδέονται αποδεδειγμένα με την παρακολούθηση και αξιολόγηση από πλευράς της δημόσιας διοίκησης δεν αποτέλεσαν υλικό αναζήτησης για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, παρά την όποια πιθανή συνεισφορά τους στο πεδίο.

Προκειμένου να γίνει η κατηγοριοποίηση των δομών και του πλαισίου παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών στα κράτη μέλη, εξετάστηκαν: α) η θέση της δομής στη διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης (δομή στο κέντρο της κυβέρνησης, δομή ενταγμένη σε υπουργείο/ οργανισμό περιφερειακό/ τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλο δημόσιο φορέα, ανεξάρτητη διοικητική δομή), β) το πεδίο αρμοδιότητας της δομής (οριζόντια δομή, δομή τομεακή σε υπουργείο ή άλλο φορέα, δομή τοπική με αρμοδιότητα στην περιοχή ευθύνης) και, τέλος, όπου αυτά ήταν διαθέσιμα γ) στοιχεία για τη σύνθεση της δομής (στελέχη της διοίκησης, ανεξάρτητοι ερευνητές, κοινωνικοί φορείς, πολίτες) ή/και την προσέγγιση που χρησιμοποιείται για τη συγκέντρωση των δεδομένων και την επεξεργασία τους (δημόσια διαβούλευση ή άλλα μέσα για ενίσχυση της συμμετοχικότητας της κοινωνίας των πολιτών, πλατφόρμες αποθετήρια δεδομένων και διαμοιρασμού, ποσοτικά και ποιοτικά δεδομένα από τις υπηρεσίες υλοποίησης της πολιτικής, ανεξάρτητες έρευνες, αξιολόγηση από ομότιμους, εξειδικευμένοι δείκτες κοκ).

Αναφορικά με το ερευνητικό κομμάτι της εργασίας θα πρέπει να σημειωθεί η σχετική δυσκολία με την οποία τα στοιχεία συγκεντρώθηκαν και συνδέθηκαν σε ένα κοινό πλαίσιο,

προκειμένου να προκύψουν συγκριτικά συμπεράσματα, χρήσιμα στην παραγωγή προτάσεων για την ελληνική δημόσια διοίκηση. Παρά την εκτενή βιβλιογραφία που υπάρχει για το γενικό θεωρητικό πλαίσιο, πολύ μικρό μέρος της αφορά τις ίδιες τις δομές που υλοποιούν διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης. Συνεπώς, πέρα από το έργο των διεθνών, κυρίως, οργανισμών που ερευνούν και δημοσιεύουν συγκεντρωτικές, ενίοτε συγκριτικές, μελέτες γύρω από το θέμα, τα στοιχεία για τις δομές παρακολούθησης και αξιολόγησης είναι μεν διαθέσιμα στους ιστότοπους των ίδιων των υπηρεσιών ή των υπερκείμενων δομών, αλλά διάσπαρτα. Επιπλέον, λόγω της κατάργησης, αντικατάστασης και δημιουργίας νέων δομών, τα διαθέσιμα στοιχεία είναι σε πολλές περιπτώσεις αποσπασματικά, ασύνδετα και άνισα σε όγκο πληροφοριών. Ωστόσο, καταβλήθηκε προσπάθεια για -μία στο μέτρο του δυνατού- συνεκτική και ισοβαρή παρουσίαση των δομών και του πλαισίου λειτουργίας τους.

Η εργασία αρθρώνεται σε ενότητες ως εξής:

Στην πρώτη ενότητα, γίνεται μία θεωρητική επισκόπηση των βασικών εννοιών, των θεωρητικών εργαλείων που θα μας απασχολήσουν, και της διεθνούς συζήτησης γύρω από το θέμα της παρακολούθησης και της αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών. Δίνεται ένα σύντομο ιστορικό για την ανάπτυξη των διαδικασιών και των δομών, και αναφέρονται οι οργανισμοί που ερευνούν τις διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης διεθνώς.

Στη δεύτερη ενότητα παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της εμπειρικής έρευνας γύρω από τις δομές και το πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης στην ΕΕ, και στα επιλεγμένα κράτη μέλη, Ηνωμένο Βασίλειο και Γαλλία.

Στην τρίτη ενότητα γίνεται η παρουσίαση των δομών και του πλαισίου παρακολούθησης και αξιολόγησης στην Ελλάδα, και μια αποτίμηση για την πληρότητα του μηχανισμού, τη λειτουργικότητα και αποτελεσματικότητα των δομών και του συνόλου.

Στην τέταρτη ενότητα διατυπώνονται προτάσεις για κατάλληλες δομές και καλές πρακτικές από την ευρωπαϊκή εμπειρία που θα μπορούσαν να προσαρμοστούν στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Η εργασία κλείνει με τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την πραγμάτευση των ερευνητικών ερωτημάτων και κάποιες σκέψεις για ερωτήματα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν στο μέλλον το αντικείμενο διερεύνησης σε θέματα παρακολούθησης και αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών.

A. Επισκόπηση θεωρίας

I. Βασικές έννοιες για τη δημόσια πολιτική

Όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή, υπάρχει μια ικανή σε μέγεθος και διαρκώς εμπλουτιζόμενη βιβλιογραφία για ζητήματα που αφορούν την ανάλυση της δημόσιας πολιτικής. Καθώς, όμως, η παρούσα εργασία αποτελεί κυρίως προϊόν εμπειρικής έρευνας, προτιμήθηκε να μην εξαντλήσουμε το φάσμα της σχετικής θεωρητικής συζήτησης, αλλά να παρουσιάσουμε επιλεκτικά και στοχευμένα τις βασικές έννοιες και δομές που αποτέλεσαν το αντικείμενο της συγκριτικής διερεύνησης. Γνώμονας ήταν να γίνει κατανοητό το πλαίσιο στο οποίο οι έννοιες αυτές απασχολούν σήμερα τη δημόσια διοίκηση· δηλαδή, όχι θεωρητικά, αλλά με πνεύμα περισσότερο πρακτικό και χρηστικό, το οποίο οριοθετεί το πεδίο, διευκολύνει την επικοινωνία των συστημάτων, και αναζητά τις ομοιότητες, τις διαφορές και τις καλές πρακτικές.

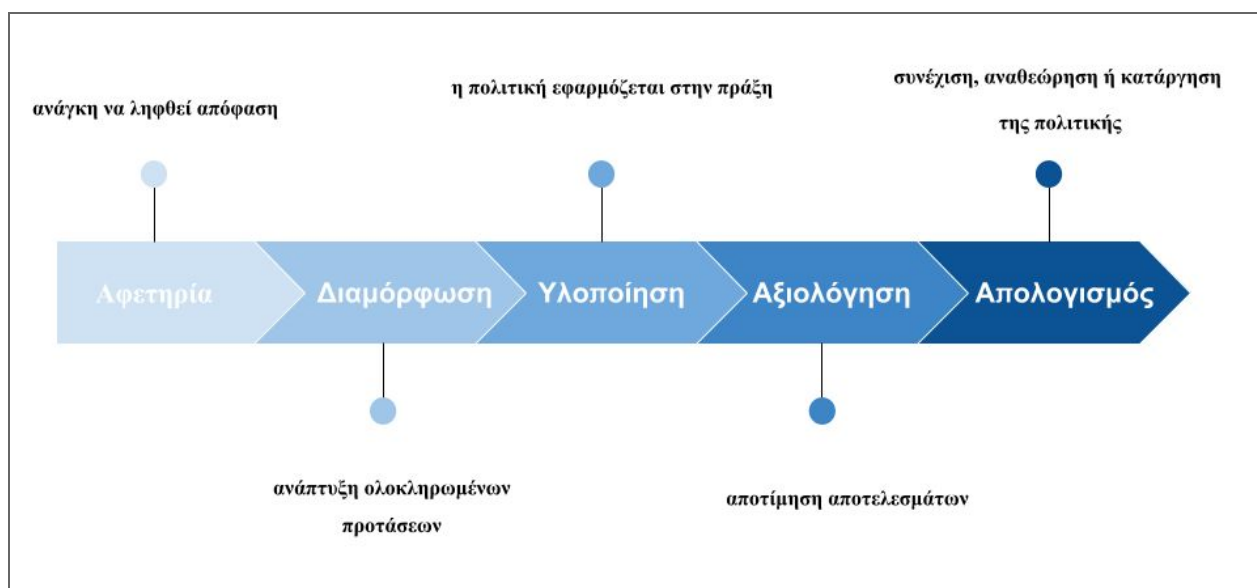
Η έννοια της δημόσιας πολιτικής επιδέχεται διαφορετικές προσεγγίσεις και ορισμούς. Επιλέξαμε τον ορισμό του Anderson (2003, σ. 2) που αποδίδει τη δημόσια πολιτική ως

«σχετικά σταθερή αλληλουχία σκόπιμων ενεργειών που ακολουθούν ένας ή περισσότεροι δρώντες με στόχο να αντιμετωπίσουν κάποιο πρόβλημα ή ζήτημα που εγείρει ανησυχία».

Ο ορισμός αυτός, αναφερόμενος σε σκόπιμες ενέργειες, ξεφεύγει από τη σφαίρα των προθέσεων και των αόριστων προτάσεων, αναγνωρίζει ως δρώντες μόνο τις κυβερνητικές υπηρεσίες και τους δημόσιους λειτουργούς και θεωρεί, όπως διευκρινίζει ο Anderson, ότι οι δημόσιες πολιτικές είναι δράσεις που αναφέρονται σε μεγάλο αριθμό πολιτών. Τέλος, μέσα στο πλαίσιο της σκόπιμης και στοχευμένης δράσης, ο Anderson περιλαμβάνει όχι μόνο τον παραγόμενο από τις αρχές νόμο ή κανόνα καθ'αυτόν, αλλά και το σύνολο των συνακόλουθων ενεργειών που απαιτούνται από την πλευρά της δημόσιας διοίκησης προκειμένου ο νόμος ή η ρύθμιση να εφαρμοστεί ή να επιβληθεί (Anderson, 2003, σ. 3).

Να σημειώσουμε διευκρινιστικά ότι συχνά στη βιβλιογραφία γίνεται αναφορά σε δημόσια έργα (projects) και προγράμματα (programs) πολιτικής, τα οποία όμως θεωρείται ότι αποτελούν επιμέρους δράσεις που απαρτίζουν, ουσιαστικά, μια ευρύτερη δημόσια πολιτική (public policy) (πχ Bovens και 't Hart και Kuipers, 2006· World Bank 2010, σ. 2). Με το σκεπτικό αυτό, στο πλαίσιο της εμπειρικής διερεύνησης δεν κάναμε διάκριση μεταξύ δημόσιων έργων, προγραμμάτων πολιτικής και δημόσιας πολιτικής, αλλά τα θεωρήσαμε όλα προϊόν της σκόπιμης κυβερνητικής δράσης, σύμφωνα με την προσέγγιση του Anderson.

Για την ανάλυση της δημόσιας πολιτικής (public policy analysis), η πιο κοινή στους μελετητές προσέγγιση είναι η ανάλυσή της σε στάδια: η εξέταση, δηλαδή, της διαδικασίας παραγωγής, εφαρμογής και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών. Πρόκειται για ένα μοτίβο που είναι χρήσιμο περισσότερο ως αναλυτικό εργαλείο, αφού η χρονική αλληλουχία είναι ουσιαστικά πολύ λιγότερο αυστηρή, όπως επισημαίνουν, μεταξύ άλλων, οι Hague και Harrop (2011, σ. 653). Η διαδικασία αναλύεται από ορισμένους μελετητές όπως ο Kingdon (2014, σσ. 2, 3) σε τέσσερα στάδια (διαμόρφωση ατζέντας, προσδιορισμός των εναλλακτικών, λήψη απόφασης, εφαρμογή της απόφασης), ενώ από άλλους, όπως οι Hague και Harrop (2011, σ. 654), σε πέντε με τον τρόπο που παρουσιάζεται στην εικόνα 1:



Εικόνα 1. Ανάλυση της δημόσιας πολιτικής σε στάδια (στοιχεία από Hague και Harrop, 2011)

Η λογική αλληλουχία διατηρείται αυτούσια στις διαφορετικές εκδοχές, όμως η εκδοχή των πέντε σταδίων είναι εκείνη που επιλέξαμε, γιατί δίνει βαρύτητα στην ανατροφοδότηση και μας οδηγεί στο σχήμα του «κύκλου πολιτικής».

Ο «κύκλος πολιτικής» (policy cycle) συνδέεται άρρηκτα με την ανάλυση των σταδίων, και ουσιαστικά υπαγορεύει ότι το τελευταίο στάδιο, δηλαδή ο απολογισμός που ακολουθεί την αξιολόγηση της πολιτικής, μπορεί να οδηγήσει στην εκ νέου τροφοδότηση της διαδικασίας για την αναθεώρηση της υλοποιούμενης πολιτικής ή για την εκκίνηση παραγωγής μιας νέας δημόσιας πολιτικής (Hague και Harrop, όπ). Τα εργαλεία που προσφέρουν νέα δεδομένα για την ανατροφοδότηση στον κύκλο πολιτικής δεν είναι άλλα από την παρακολούθηση (monitoring) της πολιτικής κατά την υλοποίησή της, και την σύγχρονη ή συνακόλουθη αποτίμησή της με την αξιολόγηση (evaluation).

II. Παρακολούθηση, αξιολόγηση και οι αρμόδιες δομές

Αντίστοιχα με τις πολλαπλές προσεγγίσεις για τη δημόσια πολιτική, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών επιδέχονται και αυτές διαφορετικούς ορισμούς. Για τις υπό συζήτηση διαδικασίες και για τις δομές που τις υλοποιούν, η επιλογή μας συνδέεται σταθερά με το σκεπτικό της απλούστευσης και της συγκρισιμότητας.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η διαδικασία της παρακολούθησης εφαρμόζεται κατά τη διάρκεια υλοποίησης μιας δημόσιας πολιτικής. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (στο εξής Επιτροπή), ορίζεται ως

«παρακολούθηση της επίδοσης και της προόδου που επιτυγχάνεται κατά την υλοποίηση μια πολιτικής, με πλαίσιο αναφοράς τα προσδιορισμένα από πριν προσδοκώμενα αποτελέσματα» (European Commission, 2017, σ. 37).

Συμπληρώνεται, δε, ότι ο σκοπός της παρακολούθησης είναι επιχειρησιακός, αφού προσφέρει τα δεδομένα που θα επιτρέψουν την εκτέλεση διορθωτικών παρεμβάσεων, αν αυτό κριθεί απαραίτητο. Ωστόσο, η παρακολούθηση δεν χάνει τη χρησιμότητά της με την πάροδο του χρόνου, αλλά είναι ωφέλιμο να επανέρχεται ξανά και ξανά, μετά την πρώτη εφαρμογή μιας πολιτικής, προσφέροντας υλικό για την ανάδειξη νέων θεμάτων στην κυβερνητική ατζέντα, όπως υποστηρίζει ο Kingdon (2014, σ. 91).

Αναφορικά με τις δομές που υλοποιούν την παρακολούθηση, αρμόδιες είναι σε κάθε περίπτωση οι δομές εκείνες που υλοποιούν την πολιτική και, όπως είναι φυσικό, τα στελέχη τους και το προσωπικό τους έχουν την άμεση πρόσβαση στους εμπλεκόμενους πολίτες και στα αποτελέσματα της εφαρμογής. Εξάιρεση αποτελεί η περίπτωση ανεξάρτητων αρχών, που δεν υλοποιούν, αλλά εποπτεύουν συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής.

Αντίθετα με την παρακολούθηση, η οποία συνδέεται με την καταγραφή στοιχείων αυστηρά κατά τη διάρκεια υλοποίησης μιας δημόσιας πολιτικής, το πεδίο της αξιολόγησης δεν είναι εξίσου στενά ορισμένο, αφού συμβαίνει η αξιολόγηση να χρησιμοποιείται κατά περίπτωση ως εργαλείο για την αποτίμηση διαφορετικών σταδίων του κύκλου δημόσιας πολιτικής, δηλαδή κατά τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αποτίμηση των αποτελεσμάτων (Chelimsky, 1985, αναφ. στο Furubo και Sandahl, 2002, σ. 3). Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, που πραγματεύεται μόνο την ex-post αξιολόγηση, επιλέξαμε έναν ορισμό που προϋποθέτει την υλοποίηση της αξιολογούμενης πολιτικής.

Τι αποτιμάται, όμως, σε μία *ex post* αξιολόγηση δημόσιας πολιτικής; Δεν υπάρχει μόνο μία προσέγγιση, όπως υποστηρίζει ο Majone (1989, σ. 172), αλλά τρεις διαφορετικοί τρόποι μελέτης: η αξιολόγηση των εισροών (input) που περιλαμβάνει την αξιολόγηση πόρων, δεξιοτήτων και προσωπικού, η αξιολόγηση της διαδικασίας (process) όπου η έμφαση δίνεται στη μέθοδο που χρησιμοποιείται για να μεταμορφωθεί η πολιτική σε αποτελέσματα και συνέπειες και η αξιολόγηση των ίδιων των αποτελεσμάτων (output) και του αντίκτυπου που προκαλούν. Οι σύγχρονοι ορισμοί κατατείνουν περισσότερο στο τελευταίο είδος αξιολόγησης που είναι συγκριτικά περιορισμένο, χωρίς να είναι, όμως, και δεσμευτικό.

Σύμφωνα με τον ορισμό που προτείνει ο Vedung (2006, σ. 397), η αξιολόγηση των κυβερνητικών παρεμβάσεων (πολιτικών, προγραμμάτων, έργων) συνίσταται στην

«προσεκτική αποτίμηση αρετών, αξίας και ποιότητας του περιεχομένου, της διοίκησης, των αποτελεσμάτων (output) και των συνεπειών (effects) εξελισσόμενων και ολοκληρωμένων κυβερνητικών παρεμβάσεων».

Η αξιολόγηση, συνεχίζει ο Vedung, υλοποιείται με την συγκέντρωση δεδομένων και την ανάλυσή τους, καθώς και με την εφαρμογή ποιοτικών κριτηρίων στα παραπάνω δεδομένα. Συμπληρωματικά στον παραπάνω ορισμό, η Επιτροπή εισφέρει την παράμετρο της συνάφειας και της βιωσιμότητας πολιτικών και προγραμμάτων, και ορίζει τον ρόλο της αξιολόγησης ως ρόλο στρατηγικό: δηλαδή, με την αξιολόγηση διασφαλίζεται ότι η πολιτική αντιμετωπίζει πράγματι τα προβλήματα για τα οποία δημιουργήθηκε και ότι ανταποκρίνεται στη στοχοθεσία (European Commission, 2017, σ. 37).

Είναι χρήσιμο να σημειώσουμε ότι η Επιτροπή διακρίνει την αξιολόγηση από τον ονομαζόμενο «έλεγχο επίδοσης» (performance audit), ο οποίος καλείται να εξετάσει την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των κυβερνητικών εγχειρημάτων και προγραμμάτων, και στον οποίο αποδίδεται ρόλος λογοδοσίας για τους δημόσιους πόρους. Προορίζεται, δηλαδή, να διασφαλίζει ότι οι δημόσιοι πόροι που δεσμεύονται για την ελεγχόμενη δημόσια πολιτική χρησιμοποιούνται με κατάλληλο τρόπο: ελέγχει τη νομιμότητα και καταλληλότητα των συναλλαγών (έλεγχος σκοπιμότητας), το σύστημα των εσωτερικών ελέγχων της διοίκησης, αλλά και την αξιοπιστία των οικονομικών εκθέσεων που είναι διαθέσιμες στους πολίτες. Σε περίπτωση που διαπιστώνεται σπατάλη δημόσιων πόρων, ο έλεγχος επίδοσης οφείλει να την καταγράψει και να προτείνει βελτιώσεις στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, ενώ όλα τα ευρήματα θα πρέπει να γνωστοποιούνται στο κοινοβούλιο και να δημοσιοποιούνται για την ενημέρωση των πολιτών (European Commission, 2017, σ. 182).

Γίνεται σαφές από τα παραπάνω ότι ο έλεγχος επίδοσης, παρά την αποφασιστική συμβολή του στον έλεγχο της δημόσιας πολιτικής, δεν εξαντλεί την έννοια της αξιολόγησης, αλλά συνεισφέρει σ' αυτήν, ενισχύοντάς την από την οικονομική σκοπιά. Για τον λόγο αυτό, και επειδή, όπως διαπιστώθηκε, στις εθνικές δομές ο έλεγχος απόδοσης συμπεριλαμβάνεται στα εργαλεία αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών, για την εμπειρική μας διερεύνηση επιλέξαμε να τον συμπεριλάβουμε. Άλλωστε, η διαφοροποίησή του με την αξιολόγηση προκύπτει αβίαστα από το είδος των δομών και την αρμοδιότητά τους.

Πιο συγκεκριμένα, αναφορικά με τις δομές που υλοποιούν την αξιολόγηση και τον έλεγχο επίδοσης, σημειώνονται τα ακόλουθα (European Commission, όπ, σ. 37): Για την υλοποίηση της αξιολόγησης, η Επιτροπή ορίζει ως κατάλληλες τις δομές που μπορεί να ανήκουν στον φορέα υλοποίησης ή όχι (δεν είναι δεσμευτικό), αλλά που σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να είναι διαφορετικές από εκείνες που σχεδίασαν ή υλοποιούν την πολιτική. Η προϋπόθεση αυτή διασφαλίζει μια κάποια αντικειμενικότητα στη διαδικασία και τα πορίσματα της αξιολόγησης. Όσο για την υλοποίηση του ελέγχου επίδοσης, σύμφωνα με την Επιτροπή, αυτή θα πρέπει να ανατίθεται σε Ανώτατα Όργανα Ελέγχου που θα αναφέρονται απευθείας στο κοινοβούλιο και θα είναι εντελώς ανεξάρτητα από την κυβέρνηση και τις δομές της διοίκησης που σχεδίασαν και υλοποιούν την ελεγχόμενη δημόσια πολιτική (European Commission, όπ, σ. 37).

Ανάμεσα στις δομές που παρακολουθούν και αξιολογούν τις δημόσιες πολιτικές, ξεχωριστή θέση κατέχουν τα παρατηρητήρια δημόσιας πολιτικής. Πρόκειται για οργανισμούς δημόσιους, ιδιωτικούς ή μικτής διοίκησης (θα μας απασχολήσουν όσοι ανήκουν στη δημόσια διοίκηση), που λειτουργούν ως συστήματα συσσώρευσης και επεξεργασίας δεδομένων και διάθεσης πληροφόρησης για τομείς δημόσιων πολιτικών. Όπως αναφέρει μια συγκεντρωτική μελέτη για τα παρατηρητήρια στην Αμερικανική Ήπειρο (Inga (επιμ.), 2015, σσ. 10-11), το δημόσιο παρατηρητήριο μπορεί να συνιστά διακριτή διοικητική μονάδα ή επιμέρους λειτουργία δημόσιας δομής, μπορεί να καλύπτει τομεακή πολιτική, ή να έχει γεωγραφική αρμοδιότητα. Σύμφωνα με την ίδια μελέτη, ο διττός στόχος του παρατηρητηρίου δημόσιας πολιτικής είναι να διαθέτει, με τρόπο άμεσο, αξιόπιστα στοιχεία για τη διοίκηση των δημόσιων υπηρεσιών και να παρέχει πληροφορίες για τις δημόσιες πολιτικές, τα προγράμματα και τα έργα, ώστε να επιτρέπει την ανάλυση, την αξιολόγηση, την παρακολούθηση και την εποπτεία τους από τους ίδιους τους δημόσιους λειτουργούς, τους πολίτες και τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη που συναλλάσσονται με τη δημόσια διοίκηση.

III. Τεκμηριωμένη πολιτική και λογοδοσία

Είδαμε ότι η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών, όταν εκτελούνται με κατάλληλες προδιαγραφές, προσφέρουν τη δυνατότητα ποσοτικοποίησης και «αντικειμενικής» αποτίμησης των αποτελεσμάτων και των συνεπειών. Για το λόγο αυτό, συνδέθηκαν με την έννοια της «τεκμηριωμένης» πολιτικής ή αλλιώς πολιτικής που βασίζεται σε στοιχεία (evidence-based policies)³. Ωστόσο, παρά τα εχέγγυα που προσφέρει μια συστηματοποιημένη μέθοδος ελέγχου, δεν θα πρέπει να παραγνωρίζουμε ότι η αξιολόγηση των πολιτικών καλείται να αποτιμήσει -πέρα από τα υλικά αποτελέσματα που είναι εύκολα ποσοτικοποιήσιμα-, και τα άυλα χαρακτηριστικά τους, γεγονός που προσθέτει μια παράμετρο επιπλέον δυσκολίας στον σχεδιασμό και στην εκτέλεση των διαδικασιών.

Πράγματι, όπως εύστοχα επισημαίνει ο Majone πριν από σχεδόν τριάντα χρόνια (Majone, 1989, σσ. 167-168), τα κριτήρια που θέτουμε για την αξιολόγηση είναι καθοριστικά και δεν εξαντλούνται σε θέματα αμιγώς τεχνικά, αλλά ούτε είναι αυτονόητα και κοινά για όλους, καθώς συνδέονται σε μεγάλο βαθμό με αξίες και αντιλήψεις. Συνεπώς, σ' ένα πεδίο που διακρίνεται για την πολυπλοκότητά του και για την αβεβαιότητα της έκβασης του όποιου σχεδιασμού, όπως ισχύει στην περίπτωση των δημόσιων πολιτικών, ο Majone προκρίνει την διαπραγμάτευση των κριτηρίων αξιολόγησης και των προδιαγραφών λογοδοσίας σ' έναν δημόσιο διάλογο μεταξύ των νομοθετών, των σχεδιαστών πολιτικής και των πολιτών.

Η «δημόσια διαβούλευση» που προτείνει ο Majone, επιτρέπει την κατάθεση των διαφορετικών οπτικών και τον εμπλουτισμό της διαδικασίας της αξιολόγησης, ώστε να εισφέρει ουσιαστικά στη λογοδοσία, αλλά και στην αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών. Η λογική αυτή βρίσκεται στον αντίποδα του συγκεντρωτικού μοντέλου στο οποίο το υπουργικό συμβούλιο και οι τεχνοκράτες είχαν το μονοπώλιο (monopoly of advice) στην έκφραση απόψεων και στις αποφάσεις σχετικά με τις δημόσιες πολιτικές.

Τα τελευταία χρόνια, χάρη στην ανάδειξη εναλλακτικών δρόμων στην πολιτική συζήτηση (γνωμοδοτικές επιτροπές, δεξαμενές σκέψης, ενδιαφερόμενα μέρη κοκ), παρατηρήθηκε η μετατόπιση προς ένα υπόδειγμα που χαρακτηρίζεται από αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων (market for advice), με πιο ενεργή ανάμειξη συμβουλευτικών φορέων όπως οι δεξαμενές σκέψης και οι ανεξάρτητοι ερευνητές και με αυξανόμενη συμμετοχή των ίδιων των

³ Οι πολιτικές που βασίζονται σε στοιχεία, όπως αναφέρει το Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης (ΕΚΤ) «είναι δημόσιες πολιτικές που δημιουργούνται σύμφωνα με αντικειμενικές αποδείξεις της αναγκαιότητας τους. [...] Οι μεθοδολογίες που αναπτύσσονται για να υποστηρίξουν τις πολιτικές συνδυάζουν ποσοτικές στατιστικές και ποιοτικές μεθόδους, ενώ σε αρκετες περιπτώσεις ενσωματώνουν μετρήσεις σχετικά με τα αποτελέσματα και την επιρροή των πολιτικών».

πολιτών (World Bank, 2010, σ. 14). Φαίνεται, λοιπόν, πως το υπόδειγμα ενεργού εμπλοκής των κοινωνικών δρώντων, που έχει βρει την απόλυτη έκφρασή του στο σκανδιναβικό μοντέλο (World Bank, όπ, σσ. 18-19), κερδίζει έδαφος διεθνώς, θέτοντας νέα όρια και περιεχόμενο στη λογοδοσία της δημόσιας πολιτικής.

III. Πώς ορίζεται το πεδίο διεθνώς

Η ανάπτυξη των διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών, εγγράφεται στην ανάλυση της δημόσιας πολιτικής, η οποία αναπτύχθηκε αρχικά στις ΗΠΑ «ως ένα σύνολο μηχανισμών έρευνας που είχε ως φιλοδοξία να προτάξει μοντέλα “ορθής” διακυβέρνησης» (Muller και Surel, 2002, σ. 28). Με στόχο τη βελτίωση της διακυβέρνησης, εφαρμόζονται ευρέως οι διαδικασίες αξιολόγησης στις ΗΠΑ, ήδη από τη δεκαετία του 1960. Η πρωτοπόρα δραστηριότητά τους αποτελεί αφετηρία για τη διάχυση της αξιολόγησης σε άλλα κράτη, κυρίως ευρωπαϊκά, ανάλογα με τον βαθμό επιρροής των ΗΠΑ σε αυτά, όπως υποστηρίζουν οι Furubo και Sandahl (2002, σ. 14): Σύμφωνα με τους συγγραφείς, το εύρος των σχέσεων σε επίπεδο ακαδημαϊκής κοινότητας και δημόσιας διοίκησης μεταξύ των κρατών αυτών και των ΗΠΑ υπήρξε καθοριστικό για την υιοθέτηση των διαδικασιών αξιολόγησης, σε συνδυασμό, βέβαια, με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις διεργασίες στο εσωτερικό τους.

Το πρώτο κύμα κρατών που ακολούθησε τις ΗΠΑ υιοθετώντας διαδικασίες αξιολόγησης περιλάμβανε τον Καναδά, τη Σουηδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία (μεταξύ 1960 και 1975), ενώ σε δεύτερο χρόνο εισήγαγαν τις σχετικές διαδικασίες η Δανία, η Ολλανδία, η Νορβηγία, η Γαλλία και η Ελβετία (Furubo και Sandahl 2002, σ. 15). Ο λόγος για την πολύ μεταγενέστερη προσχώρηση των υπόλοιπων κρατών, που τοποθετείται γύρω στη δεκαετία του 1990, είναι ότι η υιοθέτηση της αξιολόγησης δεν προέκυψε στα κράτη αυτά αυθόρμητα, ως προϊόν εσωτερικών διεργασιών, αλλά υπήρξε αποτέλεσμα των αυξανόμενων εξωτερικών πιέσεων (Furubo και Sandahl, 2002, σ. 17).

Στην περίπτωση των ευρωπαϊκών κρατών, οι εξωτερικές πιέσεις, που οι Furubo και Sandahl αναγνωρίζουν ως καθοριστικές για την υιοθέτηση και θεσμοποίηση της διαδικασίας της αξιολόγησης, συνδέονται στενά με την ένταξη στην ΕΕ και τις αλλαγές που αυτή δρομολόγησε σε θεσμικό επίπεδο (για την Ελλάδα, Σπανού, 2001, σ. 185). Πράγματι, τα κράτη μέλη κλήθηκαν να ακολουθήσουν τις διαδικασίες αξιολόγησης αφενός μέσω της υποχρεωτικής συμμόρφωσης με το κοινοτικό και, μετέπειτα, ενωσιακό δίκαιο, και αφετέρου μέσω της

ηπιότερη οδού των συστάσεων και κατευθυντήριων αρχών που η ΕΕ εκδίδει και διαχέει με στόχο τη βελτίωση της διακυβέρνησης.

Πέρα, όμως, από την αποφασιστική συνδρομή της ΕΕ που αναλύεται εκτενέστερα στη σχετική ενότητα, σημαντική είναι και η συνεισφορά άλλων οργανισμών που πραγματεύονται τη διακυβέρνηση. Διεθνείς, κατά κύριο λόγο, οργανισμοί μελετούν συστηματικά -μεταξύ άλλων- τις εφαρμοζόμενες διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης και δημοσιεύουν σε τακτά διαστήματα με τη μορφή εκθέσεων, συγκριτικών αναλύσεων και κατατάξεων μέσω εξειδικευμένων δεικτών. Χάρη στη διεθνή τους εμβέλεια, αξιοποιούν τη σύγκριση παραδειγμάτων από διαφορετικά μοντέλα διοίκησης, βοηθώντας την επικοινωνία μεταξύ τους και την ανταλλαγή τεχνογνωσίας, ενώ επιτρέπουν τη συστηματοποίηση και τη δημιουργία ενός παγκόσμιου πλαισίου με δοκιμασμένες προτάσεις και συγκεκριμένα παραδείγματα. Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας δεν είναι δυνατή η εκτενής αναφορά, θα αρκεστούμε, λοιπόν, να καταγράψουμε τους σημαντικότερους δρώντες και να κάνουμε μια σύντομη αναφορά στο εύρος της δραστηριότητάς τους.

Η Παγκόσμια Τράπεζα είναι διεθνής οργανισμός που αριθμεί σήμερα 189 κράτη μέλη. Στόχος της είναι η προαγωγή βιώσιμων λύσεων για τη μείωση της φτώχειας και την αύξηση της ευημερίας στις αναπτυσσόμενες χώρες. Στο πλαίσιο των διεθνών ερευνητικών της συνεργασιών, παράγει μελέτες, στατιστικά δεδομένα και κατευθυντήριες γραμμές για πλήθος θεμάτων, μεταξύ των οποίων και για τις διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών (World Bank - OKR).

Μεγάλης εμβέλειας είναι και η συναφής δραστηριότητα του ΟΟΣΑ. Ο ΟΟΣΑ είναι διεθνής οργανισμός που αριθμεί 36 κράτη μέλη και έχει ως αποστολή την προαγωγή πολιτικών για τη βελτίωση της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας. Μέρος του ενδιαφέροντός του εστιάζεται στην αποκατάσταση των δημόσιων οικονομικών για μια βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη. Στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων του, ο ΟΟΣΑ αναλύει και συγκρίνει δεδομένα, θέτει διεθνείς προδιαγραφές, αποτυπώνει συγκριτικά αποτελέσματα μέσω εξειδικευμένων δεικτών και δημοσιεύει μελέτες ιδιαίτερα επιδραστικές (για την αξιολόγηση, OECD - Evaluation).

Επίσης, το γερμανικό ίδρυμα Bertelsmann συγκαταλέγεται στους οργανισμούς με ιδιαίτερο ειδικό βάρος για το πεδίο ανάλυσης της πολιτικής, αφού ειδικεύεται στη μελέτη της διακυβέρνησης παρουσιάζοντας στοιχεία από 41 κράτη μέλη της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Δημοσιεύει σε ετήσια βάση τους δείκτες για τη βιώσιμη διακυβέρνηση (Sustainable Governance Indicators) με αναφορά στις επιδόσεις των δημόσιων πολιτικών, στη λειτουργία της δημοκρατίας και στη

λειτουργία της διακυβέρνησης. Στόχος η βιώσιμη διακυβέρνηση μέσω της υλοποίησης κατάλληλων μεταρρυθμίσεων, με βάση τη συγκριτική μελέτη διαφορετικών διοικητικών συστημάτων και πρακτικών. Για την υλοποίηση του έργου του το ίδρυμα παράγει έρευνα μέσα από ένα πλατύ δίκτυο εμπειρογνομόνων που προσφέρουν λεπτομερείς αναφορές με στοιχεία για τις υιοθετούμενες μεταρρυθμίσεις και την πρόοδο σε θέματα διακυβέρνησης.

Τέλος, σημαντικός για την εξέλιξη της συζήτησης για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών είναι ο διαρκής εμπλουτισμός της διεθνούς βιβλιογραφίας με μελέτες μικρότερης κλίμακας, αλλά και με έργα συγκεντρωτικά, όπως οι δύο συγκριτικές μελέτες για την αξιολόγηση (Furubo και Sandahl, 2002· Jacob, Speer και Furubo, 2015) που αξιοποιήθηκαν για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας.

B. Ευρωπαϊκή εμπειρία: Δομές και πλαίσιο

I. Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (στο εξής Επιτροπή), το ευρωπαϊκό όργανο που είναι επιφορτισμένο με την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των πολιτικών της ΕΕ, αλλά και με τη συνδρομή των κρατών μελών για την υλοποίηση των πολιτικών αυτών, αποδίδει διαρκώς αυξανόμενη βαρύτητα στη διαδικασία παρακολούθησης και *ex post* αξιολόγησης του συνόλου των παρεμβάσεων σε επίπεδο δημόσιων πολιτικών. Στην πρακτική της παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών, που σήμερα εφαρμόζεται ευρέως από όλα τα κράτη μέλη, η ΕΕ έκανε τα πρώτα βήματα πριν από μισό αιώνα, περίπου.

Πρώτο πεδίο για την αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών, ήδη από τη δεκαετία του 1960, αποτέλεσαν για την Επιτροπή οι πολιτικές για την επιστημονική έρευνα και την τεχνολογία (*La Documentation française*, 2004). Η προσπάθεια αυτή οδήγησε τρεις δεκαετίες αργότερα (1997) στη σύσταση του Ευρωπαϊκού Δίκτυου Αξιολόγησης (EUevalnet) της Γενικής Διεύθυνσης Έρευνας και Καινοτομίας. Σήμερα, το δίκτυο λειτουργεί ως ευρωπαϊκό σημείο επαφής που, με τη χρήση ηλεκτρονικής πλατφόρμας (CIRCABC), επιτρέπει τον διαμοιρασμό πληροφόρησης και καλών πρακτικών για τη μεθοδολογία της αξιολόγησης στο πεδίο Έρευνας και Τεχνολογίας. Στόχος, η ενίσχυση του διαλόγου μεταξύ των παραγωγών και των χρηστών των αξιολογήσεων και η συμβολή στην ενίσχυση της έρευνας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, για την παραγωγή πολιτικής που βασίζεται σε δεδομένα. Το δίκτυο απαρτίζεται από ερευνητές με εξειδίκευση στην αξιολόγηση και υπαλλήλους εθνικών υπουργείων και υπηρεσιών (*The European RTD Evaluation Network*, 2018).

Όμως η πρακτική της αξιολόγησης δεν περιορίστηκε σε θέματα έρευνας και καινοτομίας, αλλά επεκτάθηκε σταδιακά σε όλο και περισσότερους τομείς. Διστακτικά ξεκίνησε στα μέσα της δεκαετίας του 1980 η αξιολόγηση των περιφερειακών πολιτικών, αρχικά στο ΗΒ και στη Γερμανία, για να διαδοθεί μια δεκαετία αργότερα, σαν πρακτική, στο σύνολο των τότε κρατών μελών (Bachtler και Michie, 1995). Η αργή, αλλά σταθερή, καθιέρωση της αξιολόγησης των ευρωπαϊκών πολιτικών μαρτυρά, αφενός, την πρόθεση να δημιουργηθούν κριτήρια επιλεξιμότητας με βάση την αποδοτικότητα των πολιτικών και, αφετέρου, την πρακτική να αποτιμάται συστηματικά ο αντίκτυπος των σχετικών ευρωπαϊκών δαπανών. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή κάνει το πρώτο βήμα για ένα ενιαίο πλαίσιο αξιολόγησης που προωθείται μέσω μεταρρύθμισης στα Διαρθρωτικά Ταμεία (Bachtler και Michie, 1995).

Το 1999, όταν οι συνθήκες έχουν πλέον ωριμάσει, με τον κανονισμό CE 1260/1999, ορίζεται ότι η υλοποίηση όλων των περιφερειακών πολιτικών που χρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία θα συνοδεύεται από την υποχρέωση αξιολόγησης, που θα περιλαμβάνει ex-ante, ενδιάμεση και ex-post αξιολόγηση (La Documentation française, 2004) .

Στη συνέχεια, με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1083/2006 που καθορίζει τις γενικές διατάξεις για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, και το ΤΣ. Στο άρθρο 49 παρ.3, ορίζεται ότι η εκ των υστέρων αξιολόγηση αποτελεί ευθύνη της Επιτροπής, και συγκεκριμένα αναφέρεται: «Η Επιτροπή πραγματοποιεί εκ των υστέρων αξιολόγηση για κάθε στόχο σε στενή συνεργασία με το κράτος μέλος και τις διαχειριστικές αρχές. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση καλύπτει όλα τα ΕΠ δυνάμει κάθε στόχου και εξετάζει την έκταση χρήσης των πόρων, την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του προγραμματισμού των Ταμείων και τις κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις».

Κατά την τελευταία προγραμματική περίοδο (2014-2020), οι δείκτες αποτελεσμάτων -στοιχείο αναγκαίο για την ουσιαστική και αποδοτική παρακολούθηση και αξιολόγηση- είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι με τα προγράμματα των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων, αλλά και με τους στόχους της Στρατηγικής Ευρώπη 2020. Οι δείκτες αποτελεσμάτων σχεδιάζονται για να αποτυπώσουν τη συνεισφορά της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης στις αλλαγές που επιτυγχάνονται και εστιάζουν στο επίπεδο των πρώτων παρατηρούμενων αλλαγών που επιφέρουν τα προγράμματα (output level)· για το επίπεδο του πραγματικού αντίκτυπου που έχουν οι αλλαγές, το ΕΠ πρέπει να συνδέεται στρατηγικά με άλλους δείκτες που αφορούν το όφελος πολιτών και επιχειρήσεων (European Commission, 2017, σ. 225).

Σταδιακά, η Επιτροπή πολλαπλασίασε τις συστάσεις και τις μεθοδολογικές οδηγίες για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση, εξειδικεύοντας περαιτέρω τις προτεινόμενες διαδικασίες. Με στόχο να προωθήσει τη βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης στα κράτη μέλη, η Επιτροπή εξέδωσε το 2015 και το 2017 σχετικές κατευθυντήριες, με τη μορφή εργαλειοθήκης για τους λειτουργούς της δημόσιας διοίκησης. Στην τελευταία εργαλειοθήκη (European Commission, 2017), ορίζεται ο ρόλος και η συνεισφορά της παρακολούθησης και της αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών για τη διαρκή βελτίωση και την καινοτομία, και προτείνεται το πλαίσιο εφαρμογής τους για τους φορείς της δημόσιας διοίκησης (για παράδειγμα, για την πολιτική συνοχής: DG REGIO, 2013).

Για τη βελτίωση παρακολούθησης και αξιολόγησης, η εργαλειοθήκη συνιστά στις κεντρικές δομές της κυβέρνησης και στα υπουργεία που έχουν την ευθύνη της αξιολόγησης να δημοσιοποιούν τις διαδικασίες, με ξεκάθαρες κατευθυντήριες για τους χρόνους, τις

προδιαγραφές και τις μεθόδους που θα χρησιμοποιούν, ενώ μεγάλη σημασία δίνεται στη δημιουργία των δεικτών και στον τρόπο ανάλυσης των δεδομένων (European Commission, 2017, σσ. 38-40).

Αναφορικά με τις αρμόδιες δομές, η εργαλειοθήκη δίνει έμφαση στη λειτουργικότητα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και το πώς αυτή διασφαλίζεται χρησιμοποιώντας την αρχή της επικουρικότητας και τη χαρτογράφηση των λειτουργιών των υπηρεσιών (European Commission, 2017, σ. 68). Συνιστά τον συνδυασμό της διαδικασίας παρακολούθησης και αξιολόγησης από τις ίδιες τις δομές και υπηρεσίες που υλοποιούν τις πολιτικές με την ανάθεση αξιολόγησης σε εξωτερικούς φορείς (όπως ανεξάρτητους εξειδικευμένους εμπειρογνώμονες), την συν-αξιολόγηση (με την ενεργή ανάμειξη των ενδιαφερόμενων μερών), την υιοθέτηση καλών πρακτικών από άλλες χώρες και την αξιοποίηση των σχετικών μελετών από διεθνείς οργανισμούς (European Commission, 2017, σσ. 40-41).

Επιπλέον, η ΕΕ προωθεί την πρακτική παρακολούθησης και αξιολόγησης και εκτός του πυρήνα των κρατών-μελών. Στις χώρες που είναι υποψήφιες για ένταξη στην ΕΕ, σε σύμπραξη με τον ΟΟΣΑ, έχει δημιουργήσει την πρωτοβουλία Σίγμα (Sigma, 2017) για την υποστήριξη καλής διακυβέρνησης και τη διατύπωση σχετικών προτάσεων. Αντίστοιχα, στις χώρες-εταίρους ανά τον κόσμο, όπου υλοποιείται η ευρωπαϊκή αναπτυξιακή πολιτική, η αρμόδια Γενική Διεύθυνση Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης (DG DEVCO) αναλαμβάνει την υλοποίηση αξιολογήσεων μεγάλου θεματικού εύρους (European Commission - Project and programme evaluations) και διάχυση των δεδομένων μέσω μιας διαδραστικής πλατφόρμας, της Μονάδας EVAL (European Commission - Eval Module v. 2.0).

Συνολικά, κάθε τμήμα της Επιτροπής είναι υπεύθυνο για την αξιολόγηση των νόμων, των πολιτικών και των προγραμμάτων δαπανών που εμπίπτουν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του (European Commission - Planned evaluations), και εκδίδει κατά διαστήματα οδικούς χάρτες με τις θεματικές αξιολόγησης, όπου εξειδικεύονται ο σκοπός, το εύρος και το χρονικό πλαίσιο των αξιολογήσεων (European Commission - Published Initiatives). Παράλληλα, μέσω της πλατφόρμας REFIT, η Επιτροπή αξιολογεί και σχεδιάζει την απλούστευση του ευρωπαϊκού κανονιστικού πλαισίου, σε στενή συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της ΕΕ, τα κράτη μέλη, και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη (European Commission - REFIT).

Συνοψίζοντας, μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι η ΕΕ καλλιεργεί συστηματικά την εφαρμογή της παρακολούθησης και της αξιολόγησης σε όλο το φάσμα των ευρωπαϊκών πολιτικών και σε όλα τα επίπεδα διοίκησης (υπερεθνικό, εθνικό, υποεθνικό). Η επιμονή στη χρήση των εργαλείων αυτών στον κύκλο της ευρωπαϊκής δημόσιας πολιτικής και η έμμεση ή

άμεση επιβολή τους ως μέρους της συμμόρφωσης στις υποχρεώσεις των κρατών μελών έχει συντελέσει σημαντικά -ανεξάρτητα από τον βαθμό επιτυχίας στην ενσωμάτωσή τους- στην αποδοχή και υιοθέτησή τους από τις εθνικές δημόσιες διοικήσεις.

II. Κράτη μέλη ΕΕ

Η επιλογή των επιμέρους κρατών μελών της ΕΕ, για τη μελέτη των δομών παρακολούθησης και αξιολόγησης, έγινε με βάση το σκεπτικό της αναζήτησης διαφορετικών προσεγγίσεων που θα μπορούσαν να έχουν προστιθέμενη αξία για την ελληνική δημόσια διοίκηση. Επιλέχθηκαν τρία κράτη με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τα οποία ενέταξαν τις διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών σε διαφορετικές χρονικές περιόδους, με κοινό το στοιχείο ότι οι επιδόσεις τους στον τομέα αποτιμώνται θετικά ενώ, επιπλέον, σημειώνουν διαχρονικά μικρή ή μεγαλύτερη βελτίωση, ανάλογα με το επίπεδο στο οποίο βρίσκεται το κάθε κράτος.

Ηνωμένο Βασίλειο

Το ΗΒ επιλέχθηκε για τη συγκριτική μελέτη των δομών παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών σε κράτη μέλη της ΕΕ, εξαιτίας της πρωτοπόρας δραστηριότητάς του στο πεδίο, αλλά και της διαχρονικής επίδοσής του, όπως μαρτυρά η υψηλή του κατάταξη στις σχετικές μελέτες (Furubo και Sandahl, 2002· Jacob, Speer και Furubo, 2015· Berterslmann Stiftung). Το ΗΒ ανήκει στο πρώτο κύμα κρατών που υιοθέτησαν και καθιέρωσαν την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών· η πρακτική αυτή συσχετίζεται εν μέρει με την εκλεκτική συγγένεια του ΗΒ με τις ΗΠΑ, και με την επιρροή που αυτό δέχτηκε από την ήδη ώριμη συζήτηση στις ΗΠΑ (Furubo και Sandahl, 2002, σ. 12).

Στα τέλη της δεκαετίας του 1960 και στην αρχή αυτής του 1970, με κίνητρο την πρόθεση να αναπτυχθούν μηχανισμοί για να καθοδηγείται και να ελέγχεται η κατανομή των δαπανών στα διάφορα υπουργεία, καθώς και για την καλύτερη διοίκηση στην κυβέρνηση και στο υπουργικό συμβούλιο, το ΗΒ προχώρησε στην καθιέρωση της παρακολούθησης και αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών και στη δημιουργία του πρώτου προγράμματος για τακτική αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών. Το κέντρο της κυβέρνησης (Υπουργείο Οικονομικών σε συνεργασία με ένα εξειδικευμένο στην αξιολόγηση όργανο σε επίπεδο υπουργικού συμβουλίου, το Central Policy Review Staff) ήταν υπεύθυνο για τον συντονισμό του προγράμματος, όμως η διοίκηση και η

υλοποίησή του ανήκε στα αρμόδια υπουργεία (Jenkins και Gray, 1990, σ. 56). Στην πορεία, υπήρξαν πολλές ανακατατάξεις και αναπροσαρμογές στο σχήμα αυτό, οι οποίες συνδέθηκαν κυρίως με τις αλλαγές πολιτικής ηγεσίας, αλλά βασικό στοιχείο υπήρξε η επίδραση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NPM), καθώς και η δημιουργία λιγότερο ή περισσότερο επίσημων δημόσιων δομών για την υποστήριξη του υπουργικού συμβουλίου (World Bank, 2010, σ. 37).

Διαχρονικά, στο ΗΒ, το κέντρο της κυβέρνησης θέτει τις κατευθυντήριες γραμμές και προσφέρει υποστήριξη, αλλά δεν ελέγχει ούτε επιβλέπει την παρακολούθηση και την ex-post αξιολόγηση, οι οποίες υλοποιούνται κατά κύριο λόγο οριζόντια σε αποκεντρωμένο σύστημα, καθώς επίσης και από υπηρεσίες έξω από τη δημόσια διοίκηση (World Bank, 2010, σ. 41).

Δομές οριζόντιες:

Παράδειγμα δομής που λειτούργησε στο κέντρο της κυβέρνησης, στο πρωθυπουργικό γραφείο, υπήρξε η Prime Minister Delivery Unit (PMDU) που ιδρύθηκε το 2001 και διαλύθηκε το 2010. Η δομή αυτή, σε στενή συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών, το υπουργικό συμβούλιο και τα αρμόδια υπουργεία, υπήρξε υπεύθυνη για την παρακολούθηση υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών, και την ενίσχυση της βρετανικής κυβέρνησης για την παραγωγή αποτελεσμάτων σε τομείς προτεραιότητας (Cabinet Office, 2005), όπως η εκπαίδευση, η υγεία και οι μεταφορές πετυχαίνοντας σημαντικά αποτελέσματα προς όφελος των πολιτών και της εξοικονόμησης πόρων (Center for Public Impact, 2016). Η υπηρεσία έδινε αναφορά στον πρωθυπουργό μέσω του, επικεφαλής της δημόσιας διοίκησης, γραμματέα του υπουργικού συμβουλίου. Η PMDU παραχώρησε τη θέση της στη μονάδα Performance and Reform Unit στο βρετανικό Υπουργείο Οικονομικών, αυτή με τη σειρά της μετονομάστηκε σε Implementation Unit και μεταφέρθηκε στις υπηρεσίες του Υπουργικού Συμβουλίου δύο χρόνια αργότερα. Με τον τρόπο αυτό, και με την περιστολή των δημόσιων δαπανών που κυριάρχησε από το 2010, το Υπουργείο Οικονομικών πέρασε, από τη διοίκηση της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, στην απλή συνεισφορά σε επίπεδο ελέγχων, αλλάζοντας ρόλο και προτεραιότητες (GO-Science, 2013, σ. 14)

Στο πλαίσιο του κύκλου του προϋπολογισμού, το Υπουργείο Οικονομικών αξιολογεί σε κύκλο τριετίας τα προγράμματα από την πλευρά των δαπανών, με τους Γενικούς Ελέγχους Δαπανών ΓΕΔ (Comprehensive Spending Reviews), ενώ επιβλέπει και τους ελέγχους δαπανών των επιμέρους υπουργείων. Οι ΓΕΔ αναλύουν τις δαπάνες όλων των υπουργείων, καθώς και την κατανομή τους. Οι έλεγχοι δαπανών των υπουργείων, τους οποίους αναλαμβάνει κάθε υπουργείο για λογαριασμό του, ελέγχουν τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν και το κόστος

τους. Οι έλεγχοι δαπανών χρησιμοποιούνται ως βάση για τις τριετείς (μεσοπρόθεσμες) εκτιμήσεις μελλοντικών δαπανών (forward expenditure estimates).

Το Εθνικό Ελεγκτικό Συνέδριο (National Audit Office) είναι το ανεξάρτητο ανώτατο ελεγκτικό όργανο που αναφέρεται στο Κοινοβούλιο. Το Εθνικό Ελεγκτικό Συνέδριο εκτελεί πλήθος λειτουργιών και αξιολογήσεων. Οι αξιολογήσεις αφορούν την εφαρμογή (αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα κοκ), όχι την ίδια την πολιτική. Πραγματοποιούνται περίπου 60 έλεγχοι για τη σχέση ποιότητας-τιμής οι οποίοι εντάσσονται στους Ελέγχους Δαπανών. Το Εθνικό Ελεγκτικό Συνέδριο επίσης επικυρώνει τακτικά τα συστήματα δεδομένων των υπηρεσιών, στο πλαίσιο του κύκλου των ΓΕΔ. Η εμπειρογνωμοσύνη προέρχεται κατά κύριο λόγο από το εσωτερικό του οργανισμού. Οι μελέτες αξιολόγησης, μαζί με τις περιστασιακές συλλογές των ελέγχων για την επικύρωση των δεδομένων, δημοσιεύονται στον ιστότοπο της υπηρεσίας (World Bank 2010, σ. 33).

Δομές τομεακές:

Κεντρικό ρόλο διαδραματίζουν οι αξιολογήσεις των υπουργείων που είναι μεν συστηματοποιημένες, αφού δέχονται καθοδήγηση από το κέντρο της κυβέρνησης -μεθοδολογική καθοδήγηση (από το Υπουργείο Οικονομικών) και υποστήριξη στις αναλύσεις (από διάφορες πηγές)-, ουσιαστικά, όμως, χαρακτηρίζονται από αποκέντρωση και ανεξαρτησία. Το Υπουργικό Συμβούλιο έχει συντονιστικό και ελεγκτικό ρόλο. Οι αξιολογήσεις των υπουργείων χρησιμοποιούν αναλυτικές μεθόδους και ποικίλες πηγές εμπειρογνωμοσύνης. Κάθε υπουργείο είναι υπεύθυνο για τη διασφάλιση της ποιότητας, ενώ συχνά δημοσιεύουν τις μελέτες τους στους ιστότοπούς τους.

Δομές υποεθνικές:

Την ευθύνη για την περιφερειακή πολιτική στο ΗΒ είχαν ως το 2012 οι Περιφερειακές Υπηρεσίες Ανάπτυξης (Regional Development Agencies) που συνετέλεσαν στην ανάπτυξη της συνεργασίας με τις τοπικές αρχές και οργανώσεις των περιφερειών, με αποτέλεσμα την επίτευξη ικανοποιητικής και βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης σε περιφερειακό επίπεδο (Tasan-Kok και Vranken, 2011, σ. 16). Την σκυτάλη πήραν στη συνέχεια τοπικοί οργανισμοί (Local Enterprise Partnerships) που συστήνονται με την συνεργασία των τοπικών αρχών και ιδιωτικών επιχειρήσεων. Ωστόσο, όπως διαπιστώνεται από το Εθνικό Ελεγκτικό Συνέδριο, οι δομές υπολείπονται σημαντικά στην εφαρμογή παρακολούθησης και αξιολόγησης των τοπικών αναπτυξιακών πολιτικών. Η αιτία εντοπίζεται στη σημαντική μείωση της χρηματοδότησης των τοπικών αρχών, που δεν τους επιτρέπει να διαθέτουν εξειδικευμένο προσωπικό για τις

διαδικασίες αυτές, αλλά τις υποχρεώνει να βασίζονται αποκλειστικά σε προσωπικό που παρέχεται από τους ιδιώτες εταίρους τους (National Audit Office, 2016, σσ. 8, 32, 37). Επιπλέον, το Ελεγκτικό Συνέδριο υποστηρίζει ότι οι τοπικές υποδομές για την παρακολούθηση των πολιτικών δεν είναι ικανοποιητικές, και πως οι εθνικές αξιολογήσεις για τις τοπικές αναπτυξιακές πολιτικές χρησιμοποιούν μεθοδολογίες που υπολείπονται σε προδιαγραφές από τις ενδεδειγμένες (National Audit Office, όπ, σσ. 38, 40).

Παρατηρήσεις:

Η συνεργασία με φορείς εκτός της δημόσιας διοίκησης αποτελεί διαδεδομένη πρακτική στο ΗΒ σε διάφορους τομείς (World Bank, 2010, σ. 42). Ωστόσο, όπως διαπιστώνεται στην περίπτωση της συνέργειας με τοπικές αρχές, προκειμένου οι συνεργασίες αυτές να είναι επιτυχημένες και αποδοτικές θα πρέπει να διασφαλίζονται από πλευράς της δημόσιας διοίκησης κάποιες ελάχιστες προδιαγραφές σε χρηματοδότηση, πόρους και υποδομές.

Παρά τη σημαντική περιστολή δημόσιων δαπανών που σημειώθηκε μετά το 2010, οι δείκτες SGI αποτυπώνουν ότι το ΗΒ διατηρεί ικανοποιητικές επιδόσεις στο επίπεδο της διακυβέρνησης, με μικρές αυξητικές τάσεις. Σχολιάζεται, επίσης, θετικά η δημιουργία νέας μονάδας για την παρακολούθηση της εξόδου από την ΕΕ, η οποία επιβλέπει τη δραστηριότητα των υπουργείων που χειρίζονται τη σχετική δραστηριότητα (Berterslsmann Stiftung, 2018).

Γαλλία

Το γαλλικό κράτος επιλέχθηκε για τη συγκριτική διερεύνηση εθνικών δομών παρακολούθησης και αξιολόγησης με διάφορα κριτήρια. Εξαρχής, αποτέλεσε εύλογη επιλογή, επειδή η συγκρότηση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα ακολούθησε το γαλλικό μοντέλο διάρθρωσης, γεγονός που αποτυπώνεται σε μεγάλο βαθμό και σήμερα. Επιπλέον, η συνεργασία μεταξύ γαλλικής και ελληνικής διοίκησης ήταν ιδιαίτερα πυκνή την τελευταία δεκαετία. Αφετηρία υπήρξε η επιταγή του πρώτου προγράμματος για παροχή τεχνικής βοήθειας στην ελληνική διοίκηση (ΥΔΜΗΔ, 2011), η οποία συνεχίστηκε με τη συνδρομή της γαλλικής εταιρείας Expertise France από το 2013, ανανεώθηκε με συμφωνία της ελληνικής κυβέρνησης με την υπηρεσία της Επιτροπής για την Υποστήριξης των Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (European Commission's Structural Reform Support Service) που χρηματοδοτεί και επιβλέπει την παροχή τεχνικής βοήθειας στον τομέα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων των κρατών μελών

(ΥΔΑ, 2017), και πρόσφατα (2017), πήρε παράταση μέχρι το τέλος του 2019⁴, για την υλοποίηση των μνημονιακών και μεταμνημονιακών μεταρρυθμίσεων. Τέλος, η Γαλλία εντάσσεται στο δεύτερο κύμα των κρατών που καθιέρωσαν ευρέως τη διαδικασία αξιολόγησης στη δημόσια διοίκηση μέσα στη δεκαετία του 1980 (Furubo και Sandahl, 2002, σ. 11), ωστόσο θεωρείται ότι διαθέτει ώριμες διαδικασίες και κατατάσσεται ψηλά με ανοδικές τάσεις διαχρονικά (Furubo και Sandahl, 2002· Jacob, Speer και Furubo, 2015· Berterslmann Stiftung, 2018).

Ένα στοιχείο χαρακτηριστικό για τις δομές αξιολόγησης στο γαλλικό κράτος, στο επίπεδο κυρίως των οριζόντιων δομών εθνικής εμβέλειας, είναι αφενός ο αριθμός τους και αφετέρου ο εντυπωσιακός ρυθμός αντικατάστασης των υπάρχουσών δομών από νέες, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια. Αυτή η εναλλαγή των δομών, αναμφίβολα μαρτυρά το ενδιαφέρον που υπάρχει για το πεδίο της παρακολούθησης και αξιολόγησης, από την άλλη όμως δεν επιτρέπει τη διατήρηση και λειτουργία ενός σταθερού πλαισίου, που θα παρουσιάζει συνέπεια και συνέχεια. Η αναζήτηση των στοιχείων για τις σχετικές δομές και το έργο τους είναι αναγκαστικά αποσπασματική, αφού οι ιστότοποι κάθε δομής διατηρούν τα αρχεία των μελετών που πραγματοποιήθηκαν κατά την περίοδο που υπήρξε ενεργή.

Δομές οριζόντιες:

Ο οργανισμός France Stratégie, αλλιώς γνωστός ως Γενική Αρμοστέια για την Στρατηγική και την Προοπτική (Commissariat général à la Stratégie et à la Prospective ή CGSP) δημιουργήθηκε με προεδρικό διάταγμα το 2013, για να αντικαταστήσει το Κέντρο Στρατηγικής Ανάλυσης (Centre d'analyse stratégique), το οποίο είχε αντικαταστήσει με τη σειρά του το Commissariat General du Plan (2006). Όπως αναφέρεται στην παρουσίαση της δομής (France Stratégie, 2018), αποτελεί δημόσιο οργανισμό μελετών και προοπτικής, αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών, και προτάσεων που τίθενται υπόψη του πρωθυπουργού· συντονίζει το έργο ενός δικτύου επτά οργανισμών με ειδικές (εξειδικευμένες) αρμοδιότητες, κάνει συστάσεις στην εκτελεστική εξουσία, οργανώνει τον διάλογο και συνεισφέρει στην ex-post αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών· συνδιαλέγεται με τους κοινωνικούς εταίρους και την κοινωνία των πολιτών για να εμπλουτίσει τις αναλύσεις της και για να βελτιώσει τις προτάσεις της· δίνει στο έργο της ευρωπαϊκή και διεθνή οπτική και λαμβάνει υπόψη την τοπική του διάσταση. Το πεδίο

⁴ Η ανακοίνωση για την ανανέωση της συνεργασίας από τη γαλλική πρεσβεία: <https://gr.ambafrance.org/%CE%97-%CE%93%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%AF%CE%B1-%CF%83%CF%84%CE%B7%CF%81%CE%AF%CE%B6%CE%B5%CE%B9-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD>

δραστηριοποίησής της αφορά τέσσερις θεματικές: οικονομία, εργασία, κοινωνική πολιτική, βιώσιμη και ψηφιακή ανάπτυξη.

Οι επτά οργανισμοί που εποπτεύει η France Stratégie -κάποιοι από τους οποίους διαθέτουν ιστορία δεκαετιών-, έχουν πεδία ενασχόλησης όπως: χρηματοδότηση της κοινωνικής προστασίας, ασφάλεια υγείας, οικογένεια - παιδιά - τρίτη ηλικία, συνταξιοδότηση, εργασία, διεθνή οικονομία και οικονομική ανάλυση των κυβερνητικών επιλογών⁵. Το κοινό χαρακτηριστικό τους είναι η συγκρότησή τους από ανώτερα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, καθηγητές πανεπιστημίων, ανεξάρτητους ερευνητές, αλλά και εκπροσώπους των κοινωνικών εταίρων κα. Βέβαια, όπως διακρίνουμε στη σύνθεση των οργανισμών αυτών στους σχετικούς ιστότοπους, κάποιοι οργανισμοί -κυρίως οι δύο που πραγματεύονται ζητήματα οικονομικά- είναι πολύ περισσότερο τεχνοκρατικοί από εκείνους που το αντικείμενό τους είναι, ονομαστικά τουλάχιστον, κοινωνικό.

Το Συμβούλιο Οικονομικής Ανάλυσης (Conseil d'analyse économique) είναι ένας από τους 7 οργανισμούς υπό την εποπτεία της France Stratégie. Το Συμβούλιο συντάσσει δωδεκασέλιδα σημειώματα που θέτει υπόψη του Πρωθυπουργού και τα οποία στη συνέχεια δημοσιοποιούνται. Απαρτίζεται από ακαδημαϊκούς οικονομολόγους και ερευνητές, επιλεγμένους από τον Πρωθυπουργό. Αποστολή του είναι να προσφέρει απόψεις εμπειρογνομόνων για τις επιλογές της οικονομικής πολιτικής, και οι μελέτες του συνδυάζουν ex-ante και ex-post αξιολόγηση.

Ένας άλλος φορέας με αρμοδιότητα στην αξιολόγηση εφαρμογής των νόμων και των δημόσιων πολιτικών είναι το γαλλικό εθνικό κοινοβούλιο. Με τη μεταρρύθμιση του κανονισμού του, το 2009, δημιουργήθηκε η Επιτροπή Αξιολόγησης και Ελέγχου (comité d'évaluation et de contrôle) που επιτρέπει στο κοινοβούλιο να θέτει σε λειτουργία την αναγνωρισμένη πλέον σ' αυτό λειτουργία της αξιολόγησης με βάση το άρθρο 24 του γαλλικού Συντάγματος. Επιπλέον, όπως αναφέρεται στον σχετικό ιστότοπο (Assemblée nationale, 2017), το γαλλικό εθνικό κοινοβούλιο έχει θέσει σε λειτουργία δύο μόνιμες αποστολές με στόχο την αποδοτικότητα των δημόσιων πολιτικών: Την Αποστολή Αξιολόγησης και Ελέγχου (Mission d'évaluation et de contrôle) που είναι επιφορτισμένη με τη χρήση του δημόσιου χρήματος, και την άλλη, την Αποστολή Αξιολόγησης και Ελέγχου των νόμων χρηματοδότησης της Κοινωνικής Ασφάλισης (Mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale) που έχει στόχο να εξακριβώνει την

⁵ Με τη σειρά που αναφέρθηκαν: Haut Conseil du financement de la protection sociale, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, Conseil d'orientation des retraites, Conseil d'orientation pour l'emploi, Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales και Conseil d'analyse économique.

εφαρμογή των νόμων αυτών και να προχωράει στην αξιολόγηση κάθε ζητήματος που αφορά τα οικονομικά της κοινωνικής ασφάλισης.

Ιδιαίτερα σημαντικός για την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών είναι ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (La Cour des Comptes), το οποίο επικουρεί το Κοινοβούλιο και την Κυβέρνηση στην αξιολόγηση. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει αν τα αποτελέσματα των δημόσιων πολιτικών βρίσκονται στο ύψος της στοχοθεσίας και αν τα δημοσιονομικά μέσα χρησιμοποιούνται με τρόπο αποτελεσματικό και αποδοτικό. Ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως αναφέρεται στον οικείο ιστότοπο (Cour des Comptes), δεν είναι να σχολιάζει τις επιλογές που έχουν γίνει σε επίπεδο δημόσιων πολιτικών, αλλά να αξιολογεί τις συνέπειες και να διαμορφώνει συστάσεις για την επίτευξη των στόχων που έχει θέσει το κοινοβούλιο. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται ότι οι δημόσιες αρχές θα μπορούν να θεμελιώσουν τις αποφάσεις τους σε αντικειμενικές αναλύσεις.

Το 2012, εγκαινιάστηκε από το γαλλικό κράτος μια προσπάθεια για την αξιολόγηση του συνόλου των εφαρμοζόμενων δημόσιων πολιτικών, προκειμένου να εξακριβωθεί η αποτελεσματικότητά τους και να προσδιοριστούν πιθανές βελτιώσεις που θα ήταν δυνατό να πραγματοποιηθούν. Επικεφαλής φορέας στη διαδικασία αυτή υπήρξε αρχικά (2012-2017) η Γενική Γραμματεία για τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Δράσης (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) υπαγόμενη απευθείας στον πρωθυπουργό, και συνδεδεμένη άμεσα με τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης. Στη συνέχεια, η δομή αυτή αντικαταστάθηκε από την Διυπουργική Διεύθυνση για τον Μετασχηματισμό του Δημοσίου (Direction interministérielle de la transformation publique) και τη Διυπουργική Διεύθυνση Ψηφιακής του Συστήματος Πληροφοριών και Επικοινωνίας του Κράτους (Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État).

Δομές τομεακές:

Πέρα από τους επτά οργανισμούς που, σε κάποιο βαθμό, υλοποιούν και τομεακές αξιολογήσεις, το μεγάλο μέρος της τομεακής παρακολούθησης και ex post αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών υλοποιείται στο πλαίσιο των δομών των αρμόδιων υπουργείων και των υπηρεσιών τις οποίες αυτά ελέγχουν. Σε ορισμένες περιπτώσεις τα υπουργεία διαθέτουν ειδικευμένα σώματα (τμήματα σχεδιασμού, σώματα επιθεωρητών, επιτροπές) για τον σκοπό αυτό (World Bank, 2010, σ. 36· Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse).

Δομές υποεθνικές:

Αφετηρία για την αξιολόγηση σε επίπεδο περιφερειακό, αποτέλεσε η αποκέντρωση του γαλλικού διοικητικού συστήματος κατά τη δεκαετία του 1980. Στην νέα διοικητική οργάνωση συναρμόστηκαν τα προγράμματα των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων, και μέσα από την αξιολόγησή τους και την αξιολόγηση των συμβάσεων κράτους-περιφέρειας (Contrats de Projets Etat-Région) επιτεύχθηκε η διάχυση της αξιολόγησης στη γαλλική επικράτεια (La Documentation française, 2004). Οι συνεργασίες αυτές κρίθηκαν ιδιαίτερα επιτυχημένες για την ανάπτυξη σε τοπικό επίπεδο (Tasan-Kok και Vranken, 2011, σ. 16) και άνοιξαν για πρώτη φορά την αξιολόγηση σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, καθιστώντας την εργαλείο διαλόγου σε επίπεδο περιφερειακής πολιτικής (CESER Grand Est, 2017, σ. 6).

Το 2015, με τον νόμο NOTRe που οδήγησε στην εδαφική αναδιοργάνωση του γαλλικού κράτους, ο νομοθέτης έδωσε αρμοδιότητα στα Περιφερειακά Οικονομικά, Κοινωνικά και Περιβαλλοντικά Συμβούλια (Conseil Économique Social et Environnemental Régional), να συνεισφέρουν στην παρακολούθηση και αξιολόγηση των περιφερειακών πολιτικών (CESER Grand Est, 2017, σ. 12), υπηρετώντας την αποστολή τους στην συνδρομή του Τοπικού Συμβουλίου (Conseil régional) για αποφάσεις σε ζητήματα οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά και να συμμετάσχει έτσι στην δημόσια τοπική δράση (όπ. σ. 12). Πρόκειται για μια σημαντική πρωτοβουλία για τον εκδημοκρατισμό της αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών, την αποτελεσματικότητα του οποίου είναι πρώιμο, ακόμη, να αποτιμήσουμε.

Άλλες δομές:

Αξίζει να αναφερθούμε συμπληρωματικά στην παρουσία ιδιωτικών οργανισμών, όπως η Γαλλική Εταιρεία Αξιολόγησης (Société Française de l'Évaluation), οι οποίες υποστηρίζουν την ανάπτυξη όλων των μορφών αξιολόγησης (της αξιολόγησης από την πλευρά της διοίκησης, αλλά και της συμμετοχικής αξιολόγησης, η οποία περιλαμβάνει την οπτική γωνία του χρήστη). Η Γαλλική Εταιρεία Αξιολόγησης ιδρύθηκε το 1999, στη σύνθεσή της συγκεντρώνει πλήθος φορείς και πρόσωπα από τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, και έχει ως στόχο την προαγωγή της αξιολόγησης ως μέσου για τη βελτίωση των δημόσιων πολιτικών, και της δημόσιας διοίκησης γενικότερα (La Société Française de l'Évaluation, 2016).

Παρατηρήσεις:

Στους δείκτες SGI για τη βιώσιμη διακυβέρνηση (Berterslsmann Stiftung, 2018), η Γαλλία διατηρεί καλές επιδόσεις, με ελαφριά ανοδική βελτίωση. Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση από το 2014 αποτιμώνται θετικά, και η παρακολούθηση της δραστηριότητας των υπουργείων θεωρείται ικανοποιητική. Η διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη ακολουθείται συστηματικά, αλλά δεν έχει μειωμένη επιρροή μετά την ολοκλήρωση του σχεδιασμού ενός νόμου. Θετικά αποτιμάται η δραστηριότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τέλος, αρνητικά σχολιάζει η αναφορά του ιδρύματος Berterslsmann την περιορισμένη γνώση των πολιτών στη Γαλλία για τις δημόσιες πολιτικές, εκφράζεται όμως η ελπίδα ότι, υπό την τρέχουσα προεδρία, το δεδομένο αυτό μπορεί να βελτιωθεί.

Γ. Ελληνική εμπειρία: Δομές, πλαίσιο και αποτίμηση

Δομές και πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης

Για την υιοθέτηση των διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα, καθοριστική υπήρξε η ανάγκη προσαρμογής στις απαιτήσεις των Ευρωπαϊκών προγραμμάτων για την άσκηση οριζόντιων πολιτικών, όπως στην περίπτωση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων -και στις αυξανόμενες απαιτήσεις των μεταγενέστερων προγραμμάτων, από τα πακέτα Ντελόρ και Σαντέρ, στο Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και ιδιαίτερα στα προγράμματα ΕΣΠΑ. Τα Ευρωπαϊκά προγράμματα ανέδειξαν, με τον τρόπο αυτό, το έλλειμμα στην πραγματοποίηση ρυθμιστικών οριζόντιων παρεμβάσεων στην Ελλάδα (Σπανού, 2001, 179). Συνολικά, η Ευρωπαϊκή Ένωση, επηρέασε μέσα στα χρόνια όλο και περισσότερες δημόσιες πολιτικές, οδηγώντας σε έναν εξορθολογισμό, «μέσα από τον μηχανισμό της εισφοράς πόρων, αλλά με την υποχρέωση σχεδιασμού, παρακολούθησης της εφαρμογής, ελέγχου και πληροφόρησης» (Σπανού, 2001, σ. 185).

Αντίστοιχα, ιδιαίτερα σημαντικός παράγοντας για τις μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν τα τελευταία χρόνια υπήρξε, όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή, η είσοδος της Ελλάδας στα Προγράμματα Οικονομικής Στήριξης (στο εξής «μνημόνια συνεννόησης»).

Δομές οριζόντιες:

Η Ελλάδα δεν διαθέτει μέχρι σήμερα οριζόντια δομή αρμόδια για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών. Οι δύο οριζόντιες δομές που λειτουργούν στο κέντρο της Κυβέρνησης, δηλαδή η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ) και η Γενική Γραμματεία Συντονισμού (ΓΓΣ), παρά τον ενεργό ρόλο που έχουν για την εποπτεία, την οργάνωση και τον συντονισμό στην παραγωγή πολιτικών (νομοθεσίας, ρυθμίσεων κοκ) δεν επέχουν θέση παρατηρητηρίου των δημόσιων πολιτικών, με το σαφές πλαίσιο και την πλήρη αρμοδιότητα που ισχύει σε περιπτώσεις όπως αυτές που αναφέρθηκαν για άλλα κράτη μέλη.

Η ΓΓΚ (ΠΔ 32/2004) είναι επιτελική δημόσια υπηρεσία, η οποία υποστηρίζει το έργο του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και, μεταξύ άλλων, συντονίζει και παρακολουθεί την εφαρμογή των αποφάσεων συλλογικών οργάνων της Κυβέρνησης (Υπουργικό Συμβούλιο, λοιπά συλλογικά κυβερνητικά όργανα και διυπουργικές επιτροπές). Επίσης, με το ΠΔ 17/2009 (Α΄ 33), το Γραφείο Υποστήριξης Καλής Νομοθέτησης

της ΓΓΚ αποκτά αρμοδιότητα να: «Παραλαμβάνει τις εκθέσεις αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων που αποστέλλουν τα Υπουργεία, τις εξετάζει και εισηγείται προς τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης σχετικά με το περιεχόμενό τους και τυχόν συμπεράσματα στα οποία καταλήγει». Συνεπώς, η ΓΓΚ έχει ανάμειξη στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων (ex post αξιολόγηση), αλλά σχετικά περιορισμένη, αφού αυτή εξαρτάται ουσιαστικά από τον φορέα που υλοποιεί καταρχήν την αξιολόγηση.

Η ΓΓΣ (Ν 4109/2013) είναι αυτοτελής επιτελική δημόσια υπηρεσία, που υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και έχει -μεταξύ άλλων- αρμοδιότητα για τον προγραμματισμό, την οργάνωση, την παρακολούθηση και τον συντονισμό για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου και τον έλεγχο της εκτέλεσής του. Όπως αναφέρεται στον ιστότοπο της υπηρεσίας (Γενική Γραμματεία Συντονισμού), η ΓΓΣ απαρτίζεται από οκτώ θεματικούς τομείς⁶. Κάθε τομέας έχει αρμοδιότητα να παρακολουθεί ορισμένα Υπουργεία ευθύνης, να καταρτίζει τριμηνιαία έκθεση προόδου εκτέλεσης του έργου τους και να την υποβάλλει στον Γενικό Γραμματέα Συντονισμού. Η έκθεση μπορεί να περιλαμβάνει προτάσεις με τρόπους βελτίωσης της εφαρμογής του προγράμματος. Ο Γενικός Γραμματέας Συντονισμού υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό Επικρατείας ετήσια έκθεση για την πορεία εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου, ανά Υπουργείο, στην οποία περιλαμβάνεται και κριτική αξιολόγηση των πεπραγμένων σε σχέση με την εφαρμογή του κυβερνητικού προγράμματος και προτάσεις για την αντιμετώπιση τυχόν καθυστερήσεων ή άλλων προβλημάτων. Αντίτυπο της ετήσιας έκθεσης αποστέλλεται και στη ΓΓΚ. Συνεπώς, η ΓΓΣ, παρακολουθεί την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών και κάνει μια αποτίμηση αξιολογική για τον βαθμό που η υλοποίηση ακολουθεί τον προγραμματισμό. Όμως, η αποτίμηση αυτή είναι σε επίπεδο αποτελέσματος (εξαγόμενου) και όχι αντίκτυπου της όποιας πολιτικής, συνεπώς, δεν συνιστά αξιολόγηση της πολιτικής, αλλά ελέγχει αν εκτελέστηκαν οι αποφασισμένες από τη διοίκηση ενέργειες.

Μια οριζόντια δομή που συνδέεται κατά κάποιο τρόπο με την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών, ενισχύοντας τη συμμετοχή των πολιτών, είναι η υπηρεσία «Καθημερινότητα» που υποστηρίζεται από τη ΓΓΣ, και λειτουργεί υπό την εποπτεία του αρμόδιου Υπουργού Επικρατείας, από το 2016. Σκοπός της υπηρεσίας, σύμφωνα με τον οικείο ιστότοπο (Καθημερινότητα), είναι να καταγράφει προβλήματα που καταθέτουν οι πολίτες με δική τους

⁶ Επιγραμματικά, οι οκτώ τομείς είναι οι: 1. Εξωτερικών και Εθνικής Άμυνας, 2. Οικονομικών, Εσωτερικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 3. Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών & Δικτύων και Μακεδονίας-Θράκης, 4. Παιδείας & Θρησκευμάτων, Πολιτισμού & Αθλητισμού, 5. Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας και Υγείας, 6. Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων και Περιβάλλοντος, 7. Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Δημόσιας Τάξης & Προστασίας του Πολίτη, 8. Τομέας Τουρισμού και Ναυτιλίας.

πρωτοβουλία, να τα αξιολογεί, να τα ομαδοποιεί και, χαρτογραφώντας τις ελλείψεις, να διερευνά τις δυνατότητες παρέμβασης και εισήγησης ευρύτερων κυβερνητικών πρωτοβουλιών για την βελτίωση της ποιότητας ζωής. Η υπηρεσία αποτελεί, αναμφίβολα, έναν δίαυλο μέσω του οποίου είναι δυνατό να φτάσουν σε γνώση της κυβέρνησης δυσλειτουργίες και προβλήματα των δημόσιων πολιτικών που εφαρμόζονται· όμως, αυτό γίνεται με τρόπο μη συστηματικό, ώστε να είναι πρακτικά δύσκολο να αθροιστούν οι επιμέρους καταγγελίες σε ένα σύνολο που θα συνθέτει αξιολόγηση κάποιας οποιασδήποτε δημόσιας πολιτικής.

Ανάλογη δομή που ενισχύει τη συμμετοχικότητα των πολιτών αποτελεί το Παρατηρητήριο Δημόσιας Διοίκησης που προβλέφθηκε να συσταθεί στο ΕΚΔΔΑ (Ν 4369/2016: Άρθρο 24 § 1.δ, 2), στο πλαίσιο της πολιτικής για λογοδοσία και κοινωνικό έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης. Το ΠΑ.Δ.Δ. θα στελεχώνεται από εμπειρογνώμονες του ΕΚΔΔΑ, με άμισθη διετή θητεία, και θα προεδρεύεται από τον Πρόεδρο του ΕΚΔΔΑ. Αποστολή του η «επιστημονική παρακολούθηση της διοικητικής λειτουργίας και ο συντονισμός των διαδικασιών αξιολόγησης και κοινωνικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης». Στις υπηρεσίες πρώτης γραμμής προβλέπεται να αναπτυχθεί σύστημα διερεύνησης του βαθμού ικανοποίησης των πολιτών και να υποβάλλονται παρατηρήσεις σε επίπεδο κεντρικής υπηρεσίας. Θα συντάσσονται σχετικές εκθέσεις που θα υποβάλλονται στον αρμόδιο Υπουργό και στο ΠΑ.Δ.Δ. και εισηγήσεις για αλλαγές, ακόμη και νομοθετικές, όπου κρίνεται σκόπιμο. Παρά την ψήφιση του σχετικού νόμου, το ΠΑ.Δ.Δ. δεν έχει μέχρι σήμερα ενεργοποιηθεί, και δεν είναι γνωστός ο χρονικός ορίζοντας της ενεργοποίησής του. Ωστόσο, όμοια με την «Καθημερινότητα», και παρά τον συστηματικό τρόπο που προβλέπεται να συγκεντρώνει τις παρατηρήσεις, φαίνεται πιθανό ότι το ΠΑ.Δ.Δ. δεν θα έχει σαν κεντρικό ρόλο την αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών, αλλά περισσότερο την διατύπωση παραπόνων των πολιτών για τις προσφερόμενες υπηρεσίες.

Στον νόμο για την Καλή Νομοθέτηση (Ν 4048/2012, Άρθ.9, §1) αναφέρεται ότι το ελληνικό κοινοβούλιο μπορεί και αυτό να διενεργεί εκ των υστέρων αξιολόγηση, μέσω κατάλληλου οργάνου με διαδικασία που προβλέπεται στον Κανονισμό της Βουλής. Ωστόσο, μέχρι σήμερα, η σχετική διαδικασία δεν έχει ακόμη ενεργοποιηθεί.

Όπως αναφέρθηκε στην ενότητα για την ΕΕ, τα προγράμματα των ευρωπαϊκών ταμείων θέτουν συγκεκριμένους στόχους και δείκτες, η τήρηση των οποίων συνδέεται ουσιαστικά με τη διασφάλιση της χρηματοδότησης. Το ΥΠ.ΟΙ.ΑΝ. είναι αρμόδιο να συντονίζει και να εποπτεύει τη διαδικασία κατάρτισης αλλά και την τήρηση των Τομεακών ΕΠ από τα εμπλεκόμενα Υπουργεία και των Περιφερειακών ΕΠ από τις εμπλεκόμενες περιφέρειες (ιστότοπος ΥΠ.ΟΙ.ΑΝ.). Ο έλεγχος για την τήρηση των ΕΠ και των στόχων που αυτά εξειδικεύουν

αποτελεί ένα είδος αξιολόγησης στο βαθμό που, εκτός από τα αποτελέσματα, ορίζεται με σαφήνεια και είναι δυνατό να επαληθευτεί, ο εκτιμώμενος αντίκτυπος για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Και στην περίπτωση αυτή, όμως, δεν προκύπτει άμεσα η συνολική αξιολόγηση μιας δημόσιας πολιτικής, αλλά η αποτίμηση συγκεκριμένων έργων και προγραμμάτων.

Τέλος, το ΜΠΔΣ που καταρτίζει το ΥΠ.ΟΙΚ. ανά τετραετία (σύμφωνα με τους Ν 3871/2010 και 4270/2014), προσφέρει ένα πλαίσιο για τον έλεγχο του βαθμού επίτευξης συγκεκριμένων στόχων στις δημόσιες πολιτικές, αλλά πρόκειται για στόχους αποκλειστικά δημοσιονομικούς, που δεν εξετάζουν ποιοτικά το όφελος για τους πολίτες. Συνεπώς, εκπληρώνουν μόνο μερικώς την αξιολόγηση των πολιτικών στις οποίες αναφέρονται, και μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο συμπληρωματικά σε μια ευρύτερη αξιολόγηση.

Δομές τομεακές:

Σε επίπεδο Υπουργείων, με βάση τον νόμο για την καλή νομοθέτηση (Ν 4048/2012, Άρθ.9, §1,2), αρμόδια για την αξιολόγηση των νομοθετικών ρυθμίσεων είναι τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι το ΓΝΠ του οικείου Υπουργείου σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες και κοινωνικούς εταίρους (πανεπιστημιακά ή ερευνητικά ιδρύματα, επιστημονικούς φορείς, ΟΚΕ), υλοποιεί την αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής της ρύθμισης, τρία έως πέντε χρόνια μετά την θέση του νόμου σε ισχύ. Η αξιολόγηση προβλέπεται να γίνεται με βάση δεδομένα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της ρύθμισης, αποτιμώνται το κόστος που απαίτησε η εφαρμογή, οι επιπτώσεις ή παρεπόμενες συνέπειες που προέκυψαν, το όφελος και τα εν γένει θετικά αποτελέσματα, καθώς και τα πορίσματα της νομολογίας. Το ΓΝΠ, επίσης, διατυπώνει προτάσεις βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των διατάξεων του νόμου, όπου κρίνεται αναγκαίο. Δυστυχώς, η διαδικασία εκ των υστέρων αξιολόγησης σε γενικές γραμμές δεν τηρείται (Βλαχόπουλος, 2017, σ. 32).

Πέρα από τα ΓΠΝ, σε επίπεδο Υπουργείων υπάρχουν υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για την παρακολούθηση και αξιολόγηση τομεακών πολιτικών. Οι υπηρεσίες αυτές διαρθρώνονται ανάλογα με τις ανάγκες και τις επιμέρους πολιτικές που εφαρμόζει κάθε Υπουργείο. Αναφέρουμε, ενδεικτικά, υπηρεσίες ορισμένων Υπουργείων με ανάλογη αρμοδιότητα, όπως αποτυπώνονται στους οικείους οργανισμούς:

Υ.Π.ΕΝ. (ΠΔ 132/ 2017): α) Τμήμα Σχεδιασμού και Αξιολόγησης Δασικής Πολιτικής και Ανάπτυξης (Διεύθυνση Προγραμματισμού και Δασικής Πολιτικής) αρμόδιο για την αξιολόγηση της εφαρμογής της δασικής πολιτικής και των προγραμμάτων δασικής ανάπτυξης,

β) Τμήμα Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων (Διεύθυνση Χωροταξικού Σχεδιασμού), αρμόδιο για την κατάρτιση, έγκριση, παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής των Χωροταξικών Πλαισίων Περιφερειακού Επιπέδου.

ΥΠ.Π.Ε.Θ. (ΠΔ 18/2018): Στο ΥΠ.Π.Ε.Θ. υλοποιείται πληθώρα αξιολογήσεων αναφορικά με τα συγγράμματα, το εκπαιδευτικό προσωπικό, τις εκπαιδευτικές μονάδες, και την εκπαιδευτική διαδικασία και υπάρχουν υπηρεσιακές μονάδες επιφορτισμένες με την παρακολούθηση και την αξιολόγηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων και πολιτικών, όπως οι α) Γραφείο Επιστημονικών Συμβούλων (αυτοτελής υπηρεσία που υπάγεται στον υπουργό) υπεύθυνο μεταξύ άλλων για την παρακολούθηση υλοποίησης της εκπαιδευτικής πολιτικής, β) Τμήμα Α΄ Συντονισμού και Προγραμματισμού Πολιτικών αρμόδιο μεταξύ άλλων για τη σύνταξη του ετήσιου Προγράμματος Δράσης του Υπουργείου, τη διερεύνηση συστημάτων στοχοθεσίας και μεθόδων μέτρησης αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας υπηρεσιών και προσωπικού, τον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των δράσεων και των πολιτικών σε όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης, τη συνεργασία με άλλα κέντρα τεκμηρίωσης, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, τον εντοπισμό των καλύτερων πρακτικών και την εφαρμογή τους σε άλλες υπηρεσίες.

ΥΠ.ΕΣ. τομέας Εσωτερικών (ΠΔ 141/2017): α) Τμήμα Παρακολούθησης των Πολιτικών Ισότητας των Φύλων στη ΓΓΙΦ, β) Τμήμα Ανάπτυξης Διαδικτυακής Πύλης και Στατιστικής με αρμοδιότητα τον σχεδιασμό στατιστικών προτύπων και δεικτών μέτρησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών του ΥΠ.ΕΣ., σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες, γ) Διεύθυνση Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής αρμόδια για σχεδιασμό, εκτέλεση, παρακολούθηση και αξιολόγηση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και κάθε άλλου προγράμματος αναπτυξιακού χαρακτήρα (της Τοπικής Αυτοδιοίκησης)· στη Διεύθυνση αυτή ανήκει και το Τμήμα Επιχορηγήσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης που είναι, μεταξύ άλλων, αρμόδιο για τη συγκέντρωση, ανάλυση, παρακολούθηση εκτέλεσης και αξιολόγηση των ΕΠ των ΟΤΑ, μέσω κατάλληλα σχεδιασμένων τεχνολογικών συστημάτων και δεικτών παρακολούθησης των ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων των παρεμβάσεων, καθώς και την εξαγωγή στατιστικών και άλλων συμπερασμάτων.

Από αυτήν την περιορισμένη παράθεση δομών που επιχειρήσαμε, μπορούμε να διαπιστώσουμε μεγάλη απόκλιση στο εύρος της αρμοδιότητας, στο πλήθος των αξιολογήσεων που καλούνται να εκτελέσουν κάποιες δομές (προσωπικού, δομών, πολιτικών) και, συνολικά, μεγάλη ανομοιογένεια. Επίσης, σπάνια υπάρχει αναφορά στη σχετική μεθοδολογία, ή σε συνεργασία με άλλες δομές. Η εντύπωση αυτή ενισχύεται, αν αναλογιστούμε ότι όλοι οι

οργανισμοί των Υπουργείων είναι εξαιρετικά πρόσφατοι: θα ήταν εύλογο να έχουν αφομοιώσει σε μεγαλύτερο βαθμό τις μεθόδους και τις προδιαγραφές για την εκτέλεση παρακολούθησης και αξιολόγησης των οικείων δημόσιων πολιτικών.

Ορισμένες πολιτικές παρακολουθούνται, επίσης, από ανεξάρτητες αρχές, όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού που παρακολουθεί τη λειτουργία του ανταγωνισμού, ή Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας που παρακολουθεί την αγορά της ενέργειας. Ωστόσο, παρότι οι ανεξάρτητες αρχές έχουν αρμοδιότητα να κάνουν παρεμβάσεις όταν διαπιστώνουν παρέκκλιση από την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς, το έργο τους δεν καταλήγει σε συστηματική αξιολόγηση της πολιτικής την οποία παρακολουθούν, ούτε προβλέπεται να συνεισφέρει σε συστηματική αξιολόγηση από πλευράς κάποιου άλλου φορέα.

Δομές τοπικές:

Σε επίπεδο Περιφερειών, καταρτίζονται τα πενταετή και ετήσια ΕΠ με τις δράσεις περιφερειακής εμβέλειας. Τα προγράμματα παρακολουθούνται για την εφαρμογή τους από τις αρμόδιες υπηρεσίες και εποπτεύονται από το ΥΠ.ΟΙ.ΑΝ. όπως αναφέρθηκε. Επιπλέον, η ενδεικτική μελέτη του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας της Περιφέρειας Αττικής (ΠΣΠΑ, Απ. 438/2016) ανέδειξε μεγάλο δομών αρμόδιων για αξιολόγηση δράσεων και πολιτικής σε κάθε μία θεματική διεύθυνση πολιτικής στην περιοχή της ευθύνης της περιφέρειας. Παρά το γεγονός, όμως, ότι υπάρχει μεγάλος όγκος αποφάσεων και πεπραγμένων των επιμέρους επιτροπών και διευθύνσεων αναρτημένος στον ιστότοπο της Περιφέρειας Αττικής, δεν στάθηκε δυνατό να εντοπίσουμε κάποια έκθεση αξιολόγησης για περιφερειακή πολιτική.

Αντίστοιχα, σε επίπεδο Δήμων προβλέπονται πενταετή και ετήσια ΕΠ που παρακολουθούνται και αξιολογούνται με βάση τους στόχους από την αρμόδια Διεύθυνση του ΥΠ.ΕΣ. Για την υλοποίηση παρακολούθησης και αξιολόγησης από τους ίδιους τους δήμους, αναφέρουμε ενδεικτικά από τον Οργανισμό Εσωτερικής Λειτουργίας του Δήμου Αθηναίων (Δήμος Αθηναίων, Απ. 81381/30555), τη λειτουργία Τμήματος Προγραμματισμού, Σχεδιασμού και Παρακολούθησης Προγραμμάτων (Διεύθυνση Επιχειρησιακού Σχεδιασμού, Οργάνωσης και Πληροφορικής). Το Τμήμα έχει αρμοδιότητα να: α) υποστηρίζει την κατάρτιση, παρακολούθηση και αξιολόγησή του ΕΠ, σε συνεργασία με Υπηρεσίες του Δήμου και τα Νομικά Πρόσωπα, συντάσσει ενδιάμεση και τελική έκθεση αξιολόγησης, εισηγείται την ενδεχόμενη αναθεώρηση των στόχων του ΕΠ μετά την ενδιάμεση αξιολόγησή του, διαμορφώνει δείκτες αποτελεσματικότητας και δείκτες αποδοτικότητας και β) υποστηρίζει την Εκτελεστική Επιτροπή

για την παρακολούθηση και τον απολογισμό των Ετησίων Προγραμμάτων Δράσης, συντάσσει εκθέσεις παρακολούθησης και έκθεση με τον απολογισμό δράσης του έτους, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθούμε στο σύστημα διοίκησης με στόχους, το οποίο θεσπίστηκε με τον σχετικό νόμο (Ν 3230/2004), και διατρέχει το σύνολο της δημόσιας διοίκησης. Το σύστημα αυτό, παρότι προβλέπει τη στοχοθεσία των δομών, την κατάρτιση δεικτών αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, και την παρακολούθηση εφαρμογής των στόχων δεν συνιστά ακριβώς σύστημα αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών, αλλά περισσότερο σύστημα αξιολόγησης του προσωπικού και της εύρυθμης λειτουργίας των υπηρεσιών. Αναμφίβολα, πάντως, διατρέχεται από την ίδια λογική και συνεισφέρει στην καλλιέργεια της πεποίθησης ότι οι στόχοι πρέπει να διατυπώνονται με τρόπο που να δίνει τη δυνατότητα ποιοτικού και ποσοτικού ελέγχου.

Πώς αποτιμώνται οι δομές και το πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης

Διαχρονικά, και πριν τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής, οι αναφορές διεθνών οργανισμών που μελετούν τις δομές και τις διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών σε εθνικά κράτη, αποτυπώνουν την ίδια εικόνα για την Ελλάδα: αναγνωρίζουν τις προόδους που έχουν σημειωθεί, τόσο σε επίπεδο θεσμικό όσο και στη διοίκηση των διαδικασιών, αλλά σημειώνουν την ανάγκη για σημαντική βελτίωση.

Σε έκθεση του ΟΟΣΑ για την κεντρική διοίκηση στην Ελλάδα (OECD, 2011β), επισημαίνεται ότι σε γενικές γραμμές δεν γίνεται διαχείριση των διαθέσιμων δεδομένων, ούτε ex-post αξιολόγηση. Αναφορικά με την επίδραση του Μνημονίου, εκτιμάται ότι έδωσε βάση στην παραγωγή δεδομένων, αλλά με τρόπο αόριστο (ό.π. σ. 29). Συνολικά, σχολιάζεται ότι στην Ελλάδα δεν έχει καθιερωθεί η παραγωγή πολιτικής με βάση τα δεδομένα (evidence-based), και ότι είναι αναγκαία η δημιουργία ενός επιχειρησιακού οδικού χάρτη για την μεταρρύθμιση της υλοποίησης, που να συνδέεται με σαφές χρονοδιάγραμμα, συστηματική παρακολούθηση και αξιολόγηση της προόδου και μια ισχυρή επικοινωνιακή στρατηγική (όπ, σ. 32).

Αναγνωρίζοντας ότι η ex post αξιολόγηση αποτελεί τον πιο αδύναμο κρίκο του κύκλου διακυβέρνησης για όλα τα κράτη μέλη του, ο ΟΟΣΑ τονίζει ότι είναι σημαντική η αξιολόγηση της προόδου που γίνεται στην εφαρμογή των πολιτικών αλλά, επίσης, η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και των ευρύτερων συνεπειών. Ο έλεγχος θα πρέπει να καλύπτει το σύνολο των

δημόσιων πολιτικών και των ρυθμίσεων, ενώ για να είναι σωστά θεμελιωμένος, προϋποθέτει, επιπλέον, και μετρήσιμες επίδοσης (OECD, 2011, σ. 100).

Από την καταγραφή των δομών που είναι αρμόδιες για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών, διαπιστώσαμε ότι η ανάγκη της παρακολούθησης και αξιολόγησης έχει ληφθεί υπόψη από τον νομοθέτη και προβλέπεται σε όλα σχεδόν τα επίπεδα της διοίκησης. Βέβαια, η σημερινή εικόνα της δημόσιας διοίκησης αποτυπώνει εν μέρει την έντονη δραστηριότητα στο επίπεδο της διοικητικής μεταρρύθμισης που κατέλαβε σημαντική θέση στην κυβερνητική ατζέντα κατά την περίοδο των μνημονίων συνεννόησης. Οι βασικές κατευθύνσεις των μεταρρυθμίσεων προσδιορίστηκαν στα κείμενα των συμφωνιών για τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής και αρκετές από τις δομές και τις αρμοδιότητες που καταγράφηκαν κατά την αποτύπωση του ελληνικού πλαισίου αποτελούν προϊόν αυτών των συμφωνιών (ΓΓΣ, Οργανισμοί Υπουργείων, δομές σχεδιασμού και ελέγχου).

Μια πρόσφατη πρώτη παρουσίαση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων (Λαμπροπούλου, 2018), αποτυπώνει το σκεπτικό και τις παρεμβάσεις που υλοποιήθηκαν. Όπως αναφέρεται, τόσο οι δημοσιονομικές συνθήκες όσο και η πολιτική συγκυρία υπήρξαν καθοριστικές καθώς, στον πρώτο κύκλο (ολοκληρώθηκε το 2014 με την έκδοση των Οργανισμών των Υπουργείων) «είναι σαφής η -συχνά μονομερής- έμφαση στον δημοσιονομικό αντίκτυπο των μέτρων» που επιτυγχάνεται με τον περιορισμό των δομών, ενώ στον δεύτερο κύκλο το σκεπτικό είναι διαφορετικό, «οδηγώντας μάλιστα στο αντίθετο αποτέλεσμα, δηλαδή στην ποσοτική αύξηση των δομών» (Λαμπροπούλου, 2018, σ. 305). Κριτικά αποτιμάται και η ενίσχυση των συντονιστικών δομών στο κέντρο της κυβέρνησης, αναφέρεται, όμως, ότι «η τελική απόδοση των αλλαγών που έλαβαν χώρα [...] φάνηκε ότι εξαρτάται όχι μόνο από τις τεχνικές προδιαγραφές και τις συνθήκες εφαρμογής, αλλά και από τη συνδυαστική επίδραση των μέτρων που συγκροτούν συνολικά και μακροπρόθεσμα την ατζέντα της διοικητικής μεταρρύθμισης» (Λαμπροπούλου, όπ).

Συνεπώς, οι αλλαγές των τελευταίων χρόνων δεν μπορούν να εξεταστούν μόνο ποσοτικά ή αποκομμένα από το συνολικό πλαίσιο, και το πρόσημό τους θα κριθεί αφού δοκιμαστούν λειτουργικά στο πλαίσιο αυτό. Ωστόσο, παρά τις αλλαγές που επέφερε η διοικητική μεταρρύθμιση των τελευταίων χρόνων σε δομές και αρμοδιότητες, η εικόνα που καταγράφεται για την λειτουργία των διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης φαίνεται ότι δεν έχει αλλάξει σημαντικά.

Σύμφωνα με το δίκτυο Στόχων Βιώσιμης Διακυβέρνησης (SGI network) του γερμανικού Ιδρύματος Μπέρτελσμαν, σε αντίθεση με την ex ante αξιολόγηση που έχει έστω τυπικά

επικρατήσει, η ex post αξιολόγηση των ρυθμίσεων αποτελεί εξαίρεση, και συγκεκριμένες μόνο αναφορές υποβάλλονται στο κοινοβούλιο ή είναι διαθέσιμες στο κοινό, «ωστόσο, οι υποδείξεις του Μνημονίου για τις δημόσιες πολιτικές, οι αναφορές του ΟΟΣΑ και της Παγκόσμιας Τράπεζας επηρεάζουν όλο και περισσότερο τις κυβερνητικές αποφάσεις, τις ρυθμίσεις και τη νέα νομοθεσία» (Berterslsmann Stiftung, 2018).

Συμπεραίνουμε ότι οι πρόσφατες παρεμβάσεις δεν μοιάζουν να έχουν πετύχει μέχρι σήμερα τα επιθυμητά αποτελέσματα στο επίπεδο της παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών. Από τις παρατηρήσεις που κάναμε κατά την αποτύπωση του πλαισίου και των δομών παρακολούθησης και αξιολόγησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, μπορούμε να καταθέσουμε κάποιες σκέψεις για παράγοντες ανασταλτικούς στην αποτελεσματική υλοποίηση των σχετικών διαδικασιών.

Όπως προκύπτει από την καταγραφή των δομών και των αρμοδιοτήτων, η Ελλάδα δεν διαθέτει οριζόντια δομή αρμόδια για την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών. Ο συντονισμός των δημόσιων πολιτικών σε επίπεδο φορέων υλοποίησης (υπουργείων κατά κύριο λόγο), τον οποίο επιτελούν οι δομές της ΓΓΚ και ΓΓΣ, συμβάλλει στην ποιότητα της διακυβέρνησης, αλλά δεν μπορεί να υποκαταστήσει την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών.

Ένα δεύτερο σημαντικό πρόβλημα που εντοπίζεται είναι η επικάλυψη αρμοδιοτήτων, η οποία παρατηρείται ακόμη και στο κέντρο της κυβέρνησης, στις δομές της ΓΓΚ και της ΓΓΣ. Η επικάλυψη αρμοδιοτήτων, που διαπιστώνεται διαχρονικά στην ελληνική δημόσια διοίκηση, επιφέρει αφενός σπατάλη κάθε είδους πόρων, και δυσχεραίνει, αφετέρου, τον αποτελεσματικό συντονισμό και την απρόσκοπτη υλοποίηση και παρακολούθηση κάθε δημόσιας πολιτικής.

Μια στοιχειώδης αρχή, η οποία είναι ενδεδειγμένη από την Επιτροπή και θεωρείται απαραίτητο να τηρείται, είναι η αρχή που υπαγορεύει ότι η αξιολόγηση θα πρέπει να υλοποιείται από δομή εσωτερική ή εξωτερική του φορέα, αλλά οπωσδήποτε διακριτή από εκείνη που σχεδιάζει και υλοποιεί την αξιολόγηση. Ο κανόνας αυτός που συνοψίζεται στην εύλογη πρόνοια «ο αξιολογητής να είναι διαφορετικός από τον αξιολογούμενο», όπως διαπιστώσαμε συχνά καταστρατηγείται, αφού συγκεντρώνεται στην ίδια υπηρεσία αρμοδιότητα για σχεδιασμό, παρακολούθηση και αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής, υποβαθμίζοντας σημαντικά την αποτελεσματικότητα και αξιοπιστία του εκτελούμενου ελέγχου.

Όπως διαπιστώσαμε σε αρκετές περιπτώσεις, ο νομοθέτης προβλέπει διαδικασίες και δομές για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών, οι οποίες θα είχαν σημαντική συμβολή στην αποτίμηση των εφαρμοζόμενων ρυθμίσεων, όμως, δυστυχώς, στην

πράξη δεν υλοποιούνται. Αναφέρουμε ενδεικτικά τη δυνατότητα άσκησης αξιολόγησης από το ελληνικό κοινοβούλιο, καθώς και την -υποχρεωτική από τον νόμο για την καλή διακυβέρνηση- υλοποίηση ex post αξιολόγησης σε διάστημα τριών ως πέντε χρόνων από τη θέση ενός νόμου σε ισχύ, που σύμφωνα και με τα στοιχεία από τους δείκτες SGI εξακολουθεί να μην τηρείται.

Επιπλέον, οφείλουμε να επισημάνουμε την πρακτικά ασήμαντη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών. Πιο συγκεκριμένα, μπορούμε να σχολιάσουμε ότι στην Ελλάδα η εμπλοκή των πολιτών δεν προβλέπεται, γενικά, με τον ρητό τρόπο, όπως για παράδειγμα, ορίστηκε πρόσφατα στη Γαλλία σε επίπεδο περιφερειακής διοίκησης, αλλά ακόμη και στις περιπτώσεις που προβλέπεται, όπως στην πρόβλεψη για λειτουργία του ΠΑ.Δ.Δ, μένει ανεκπλήρωτη.

Τέλος, και σε λογική συνέχεια με την προηγούμενη παρατήρηση, θα πρέπει να σημειώσουμε την πολύ περιορισμένη γνώση που έχουν οι πολίτες για τα αποτελέσματα υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών στο βαθμό που, ακόμη κι όταν προβλέπονται και υλοποιούνται οι αξιολογήσεις, τα πορίσματά τους δεν δημοσιοποιούνται με τρόπο συστηματικό και εύκολα προσβάσιμο για την τεκμηριωμένη ενημέρωση του κοινού και τη διαμόρφωση αντίληψης για ζητήματα που το αφορούν άμεσα.

Δ. Προτάσεις για την Ελλάδα με βάση την ευρωπαϊκή εμπειρία

Η εμπειρική έρευνα για τις δομές και τις υλοποιούμενες διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών στην ΕΕ μας πρόσφερε χρήσιμα συγκριτικά στοιχεία, και ανέδειξε διαφορές και αδυναμίες του πλαισίου στην ελληνική δημόσια διοίκηση, οι οποίες καταγράφηκαν στην προηγούμενη ενότητα. Από τον συγκερασμό των διαφορετικών δομών και πρακτικών, αλλά και από τις συστάσεις των διεθνών οργανισμών, προκύπτουν ορισμένες προτάσεις και καλές πρακτικές που θα μπορούσαν δυνητικά να προσαρμοστούν στο ελληνικό πλαίσιο, χωρίς να απαιτήσουν θεμελιακές αλλαγές.

Καταρχήν, είναι αναγκαία η ανάληψη του συντονισμού και της εποπτείας για την υλοποίηση της αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών από μία οριζόντια δομή. Η δομή αυτή θα μπορούσε να δημιουργηθεί στο κέντρο της κυβέρνησης, όπως στην περίπτωση του γαλλικού και βρετανικού μοντέλου, ή, αν δεν υπάρχει η δυνατότητα δημιουργίας μιας νέας δομής θα μπορούσε να επιδοθεί η αρμοδιότητα αυτή σε έναν ήδη υπάρχοντα οργανισμό. Ο ΟΟΣΑ (OECD, 2011β, σ. 101) προτείνει τα υπάρχοντα ελεγκτικά όργανα (αρμόδια για τον έλεγχο αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των κυβερνητικών δαπανών), όμως, λόγω του στενά οικονομικού αντικειμένου τους, ίσως να μην είναι αυτή η προτιμότερη επιλογή. Σε κάθε ενδεχόμενο, η επιλεγμένη δομή, θα είναι επιφορτισμένη να ορίζει τις κατευθυντήριες γραμμές, να προγραμματίζει, να συντονίζει τις αξιολογήσεις και να ελέγχει την εξέλιξή τους, ώστε το σύνολο των διαδικασιών να απαρτίζει ένα είδος συστήματος, συνεκτικού και διαλειτουργικού.

Για να λειτουργήσει το σύστημα σχεδιασμού, υλοποίησης (παρακολούθησης) και αξιολόγησης ολοκληρωμένα, ικανοποιώντας με τον καλύτερο τρόπο το σχήμα του κύκλου δημόσιας πολιτικής, θα πρέπει να υπάρξει συστηματική μέριμνα ώστε να συνδέεται με τρόπο άμεσο η στοχοθεσία και οι μετρήσεις επιδόσεων με τις παραγόμενες από τα υπουργεία πολιτικές και τον αντίκτυπο που αυτές έχουν, και το αντίστροφο (OECD, 2011β, σ. 107).

Αναφορικά με την παρακολούθηση των δημόσιων πολιτικών από τις υπηρεσίες που τις υλοποιούν, σημειώνουμε ότι αυτή δεν θα πρέπει να περιορίζεται στο πρώτο διάστημα της εφαρμογής τους. Αντίθετα, ενδείκνυται η παρακολούθηση να επαναλαμβάνεται σε τακτά διαστήματα και σε βάθος χρόνου, αφού μπορεί να προσφέρει πολύτιμα δεδομένα είτε μέσα από την εμπειρία των υπαλλήλων που υλοποιούν την πολιτική, είτε με τη μορφή υλικού από την ανατροφοδότηση των πολιτών, προκειμένου να αξιοποιηθούν για την υλοποίηση συστηματικών μελετών παρακολούθησης και αξιολόγησης (Kingdon, 2014, σσ. 100-101).

Το σύνολο των δεδομένων που παράγονται από την παρακολούθηση και αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών είναι σημαντικό να συγκεντρώνεται και να είναι διαθέσιμο για επεξεργασία και περαιτέρω αξιοποίηση. Στο πρότυπο των παρατηρητηρίων δημόσιων πολιτικών, όπως τα ορίσαμε στο θεωρητικό μέρος, ο ΟΟΣΑ συστήνει τη δημιουργία κεντρικής δομής, που θα λειτουργεί σαν αποθετήριο γνώσης για τις δημόσιες πολιτικές (OECD, 2011β, σ. 107). Η δομή αυτή θα είναι οριζόντια και θα έχει τις προδιαγραφές για να συγκεντρώνει τα παραγόμενα διοικητικά δεδομένα, που θα είναι άμεσα προσβάσιμα, στην υπηρεσία της διαδικασίας αξιολόγησης και σχεδιασμού δημόσιων πολιτικών.

Όπως προκύπτει από την έρευνα σε Ηνωμένο Βασίλειο και Γαλλία, σημαντικός είναι ο ρόλος που μπορεί να διαδραματίσει το εθνικό κοινοβούλιο στην αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών. Στη Γαλλία, η αρμοδιότητα αυτή θεωρήθηκε τόσο κομβική ώστε αποτυπώθηκε και συνταγματικά. Στην Ελλάδα, για την περίπτωση των νομοθετικών ρυθμίσεων, είδαμε ότι ο νόμος αναφέρεται σε δυνητική αξιολόγηση από κατάλληλο όργανο του ελληνικού κοινοβουλίου. Είναι κρίσιμο η διαδικασία αυτή να ενεργοποιηθεί και, ενδεχομένως, να διευρυνθεί για όλο το φάσμα των πρωτοβουλιών σε επίπεδο δημόσιων πολιτικών.

Ένα ζήτημα κεντρικό στο θέμα των αξιολογήσεων είναι η πρακτική της δημοσιοποίησής τους, με την οποία συντάσσονται ομόφωνα οι διεθνείς οργανισμοί (European Commission, 2017, σσ. 38-40· OECD, 2011α· Berterslsmann Stiftung, 2018 για Γαλλία). Είναι σημαντικό και κρίσιμο, στο βαθμό που λαμβάνουμε ουσιαστικά υπόψη το πρόταγμα για λογοδοσία της δημόσιας διοίκησης, να διασφαλίζουμε ότι θα δημοσιεύονται τα αποτελέσματα των τακτικών και έκτακτων αξιολογήσεων που υλοποιούνται. Στη Γαλλία, η πρακτική αυτή είναι εξαιρετικά διαδεδομένη τα τελευταία χρόνια, και οι πολίτες μπορούν ανά πάσα στιγμή να ενημερωθούν για το στάδιο στο οποίο βρίσκεται μια αξιολόγηση, για τον τρόπο με τον οποίο διεξάγεται, και για τα τελικά αποτελέσματα εφόσον έχει ολοκληρωθεί.

Συνοψίζοντας, διαπιστώνουμε ότι, στην ελληνική δημόσια διοίκηση, το περικλειστο σχήμα του πλαισίου για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών είναι ανάγκη να ανοίξει και σε άλλους δρώντες. Καταγράψαμε τις απόπειρες που γίνονται στο Ηνωμένο Βασίλειο και στη Γαλλία για συνέργειες, για την εμπλοκή στην αξιολόγηση εμπειρογνομόνων, ανεξάρτητων ερευνητών, πανεπιστημιακών ιδρυμάτων, απλών πολιτών. Αντίστοιχες πρωτοβουλίες θα πρέπει να αναληφθούν στην Ελλάδα. Ίσως, η λειτουργία παρατηρητηρίων δημόσιας πολιτικής, να είναι το κρίσιμο πρώτο βήμα σε μια τέτοια προσπάθεια. Αρκεί να υπαγορεύεται από την καταστατική επιταγή να αξιοποιούν τη συμμετοχή

κάθε ενδιαφερόμενου μέρους προς το δημόσιο όφελος· για την παραγωγή, δηλαδή, καλύτερων δημόσιων πολιτικών.

Επίλογος

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας επιχειρήσαμε να δώσουμε απάντηση σε μια σειρά ερωτήματα, σχετικά με τις δομές και το πλαίσιο για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιλέξαμε να διερευνήσουμε τα ερωτήματα με τρόπο εμπειρικό, αντλώντας υλικό από τις δημοσιεύσεις διεθνών οργανισμών που μελετούν το πεδίο, και από τις ίδιες τις δομές που υλοποιούν τις σχετικές διαδικασίες. Επικεντρωθήκαμε στη μελέτη του κεντρικού μηχανισμού της ΕΕ και των δομών δύο κρατών μελών που επιλέχθηκαν με κριτήριο τις καλές τους επιδόσεις στον εξεταζόμενο τομέα, αλλά και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Διαχειριστήκαμε το υλικό που συγκεντρώσαμε με το σκεπτικό να το καταστήσουμε συγκρίσιμο μέσω της κατηγοριοποίησης των δομών και των πρακτικών. Με εργαλείο τη σύγκριση των ευρημάτων, αναδείξαμε αδυναμίες των δομών και του πλαισίου για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα, και αποτολήσαμε να προτείνουμε την υιοθέτηση δομών και πρακτικών με γνώμονα την καλύτερη δυνατή εκτέλεση των διαδικασιών αυτών στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης.

Κατά τη διερεύνηση των ερωτημάτων αναπόφευκτα ανέκυψε ένα ερώτημα λίγο διαφορετικό, και αρκετά ενδιαφέρον: Ποιες είναι οι προδιαγραφές που διασφαλίζουν την ποιότητα της παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών; Το αβίαστο συμπέρασμα που προέκυψε από την εμπειρική διερεύνηση είναι ότι δεν υπάρχει μία μόνο απάντηση, γιατί, για να χρησιμοποιήσουμε έναν όρο μάλλον τετριμμένο, οι διαδικασίες αυτές είναι πολυπαραγοντικές. Μπορούμε, ωστόσο, να αποφανθούμε σε σχέση με κάποια στοιχεία που τις αφορούν.

Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών δεν διασφαλίζονται με τη θέσμιση πολλαπλών δομών με σχετική αρμοδιότητα, ούτε με τη συχνή τους αναφορά σε στρατηγικούς σχεδιασμούς και οργανισμούς δημόσιων δομών. Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση δεν μπορεί να προκύπτουν ως αποτέλεσμα μιας καθαρά τεχνικής διεργασίας, γιατί αναφέρονται μεταξύ άλλων σε αξίες, και η επεξεργασία τους θα πρέπει να είναι προϊόν μιας διαδικασίας συμπερίληψης όλων των ενδιαφερόμενων μερών, για να είναι πληρέστερη και ουσιώδης. Οι διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης επηρεάζονται από την περιστολή των δημόσιων δαπανών: αναπτύχθηκαν εξ αρχής σε κράτη που διέθεταν πόρους για τη βελτίωση των μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης (Furubo και Sandahl, 2002) και αυτό είναι το περιβάλλον στο οποίο μπορούν να εξελιχθούν για να επιτελέσουν με επάρκεια το έργο τους.

Αναμφίβολα, οι δομές παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών προσφέρουν υλικό διερεύνησης που υπερβαίνει τους στόχους της παρούσας μελέτης. Το ερευνητικό εγχείρημα θα μπορούσε να εμπλουτιστεί σημαντικά με τη διεύρυνση του αριθμού των εξεταζόμενων κρατών μελών ή, εναλλακτικά, θα μπορούσε να συμπεριλάβει κράτη μέλη με χαμηλότερες επιδόσεις, αλλά μεγαλύτερη συγγένεια με την ελληνική δημόσια διοίκηση, όπως είναι τα κράτη του ευρωπαϊκού νότου, σύμφωνα με την εμπειριστατωμένη τεκμηρίωση του Σωτηρόπουλου (2007). Ωστόσο, ένα στοιχείο που ελπίζουμε ότι αναδείχτηκε μέσα από τη παράθεση των ευρημάτων της εμπειρικής έρευνας είναι η σημασία της παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών, ως διαδικασίας που συνιστά μια νέα προσέγγιση της δημοκρατίας, με την έννοια της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της συμμετοχής, του πλουραλισμού.

Είναι σημαντικό η οπτική αυτή να παραμένει επίκαιρη και η συζήτηση να απασχολεί διευρυνόμενες κοινωνικές ομάδες, όχι μόνο τους λειτουργούς στα υψηλά κλιμάκια της διοίκησης. Η συζήτηση στην Ελλάδα, σήμερα, φαίνεται πως έχει μόλις ανοίξει. Πρωτοβουλίες όπως η Ελληνική Εταιρεία Αξιολόγησης, που πρόσφατα διοργάνωσε το δεύτερο ετήσιο συνέδριό της (Ελληνική Εταιρεία Αξιολόγησης, 2018), ή το Παρατηρητήριο Δημόσιας Διοίκησης που συστήθηκε στο Πανεπιστήμιο Κρήτης είναι δείγματα ότι καλλιεργείται προοδευτικά το ενδιαφέρον που θα επιτρέψει στην παρακολούθηση και αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών να διεκδικήσουν και στην Ελλάδα την ουσιαστική τους θεσμοποίηση.

Βιβλιογραφία

Ξένη βιβλιογραφία

Anderson, J.E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company, σσ. 1 – 34.

Assemblée nationale. (2017). Fiche de synthèse n°50: L'évaluation des politiques publiques [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-contrôle-et-l-information-des-deputés/l-evaluation-des-politiques-publiques> (Προσπέλαση 24 Νοεμβρίου 2018)

Bachtler, J. και Michie, R. (1995). “A New Era in EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds”. *Regional Studies*, 29(8), σσ. 745–751.

Berterslsmann Stiftung. (2018). *SGI 2018: Governance, Executive Capacity, Evidence-based Instruments, RIA Application*. [διαδίκτυο]. Sgi-network.org. Διαθέσιμο στο: http://www.sgi-network.org/2018/Governance/Executive_Capacity/Evidence-based_Instruments/RIA_Application (Προσπέλαση 3 Δεκεμβρίου 2018)

Bovens, M., 't Hart, P. και Kuipers, S. (2006). “The politics of policy evaluation” στο Goodin, R.E. και Rein, M. και Moran, M. (επιμ.) *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, σσ. 319–335.

Cabinet Office. (2005). The Prime Minister's Delivery Unit. [διαδίκτυο]. Webarchive.nationalarchives.gov.uk. Διαθέσιμο στο: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060213212513/http://www.cabinetoffice.gov.uk/pmdu/> (Προσπέλαση 16 Νοεμβρίου 2018)

Center for Public Impact. (2016). The Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) in the UK. [διαδίκτυο]. Centre for Public Impact. Διαθέσιμο στο:

<https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/prime-ministers-delivery-unit-uk/>

(Προσπέλαση 17 Νοεμβρίου 2018)

CESER Grand Est. (2017). L'évaluation des politiques publiques régionales: dans cet enjeu de démocratie, quel rôle pour le CESER Grand Est? [διαδίκτυο]. CESER Grand Est. Διαθέσιμο στο:

http://www.ceser-grandest.fr/IMG/pdf/evaluation_nov17.pdf (Προσπέλαση 2 Δεκεμβρίου 2018)

Conseil d'analyse économique. (χχ). *Présentation* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

<http://www.cae-eco.fr/Presentation> (Προσπέλαση 24 Νοεμβρίου 2018)

Cour des comptes. (χχ). *Rôle et activités* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

<https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites> (Προσπέλαση 7 Δεκεμβρίου 2018)

Europa.eu. (χχ). *EN: Methodological bases and approach - capacity4dev.eu.* [διαδίκτυο].

Διαθέσιμο στο:

https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/minisite/en-methodological-bases-and-approach (Προσπέλαση 28 Νοεμβρίου 2018)

European Commission - REFIT. (χχ). *REFIT - για μια απλούστερη και λιγότερο δαπανηρή ευρωπαϊκή νομοθεσία.* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_el (Προσπέλαση 23 Νοεμβρίου 2018)

European Commission - DG REGIO. (2013). *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development.* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf

(Προσπέλαση 23 Νοεμβρίου 2018)

European Commission - Press Release (2015) *Better Regulation Agenda: Enhancing transparency and scrutiny for better EU law-making.* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_en.htm (Προσπέλαση 28 Νοεμβρίου 2018)

European Commission. (χχ). *Eval module v. 2.0 - User manual for evaluation managers.* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

<https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/DEVCO/DEVCO%20R4%20IS%20Training%20%2>

[6%20Support/Library/CRIS%20Knowledge%20base/Manuals/MA_EVAL_EM_EN.pdf](#)

(Προσπέλαση 28 Νοεμβρίου 2018)

European Commission. (2017). *Quality of public administration: A toolbox for practitioners (Abridged version)*. [ηλ.βιβλίο]. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Διαθέσιμο στο: <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=18587&langId=en> (Προσπέλαση 28 Νοεμβρίου 2018)

European Commission. (γγ). *Planned evaluations*. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws/planned-evaluations_en#evaluationcalendar (Προσπέλαση 28 Νοεμβρίου 2018)

European Commission. (γγ). *Project and programme evaluations - International Cooperation and Development*. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/europeaid/project-and-programme-evaluations_en (Προσπέλαση 28 Νοεμβρίου 2018)

European Commission. (γγ). *Published initiatives*. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives?facet__select__field_brp_inve_resource_type:parents_all=743&facet__select__field_brp_inve_resource_type=778&field_brp_inve_category=All&field_brp_inve_fb_status=All&field_brp_inve_leading_service=All&topics=All&stage_type=PLANNING_WORKFLOW&feedback_status=All&type_of_act=All (Προσπέλαση 28 Νοεμβρίου 2018)

European RTD Evaluation Network (EUevalnet). (2018). *Evaluations - Research and Innovation - European Commission*. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://ec.europa.eu/research/evaluations/index.cfm?pg=network> (Προσπέλαση 26 Νοεμβρίου 2018)

France Stratégie. (γγ). *Accueil* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://www.strategie.gouv.fr/> (Προσπέλαση 19 Νοεμβρίου 2018)

France Stratégie. (2018). *France Stratégie - évaluer, anticiper, débattre, proposer*. [ηλ.βιβλίο]. Διαθέσιμο στο: https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs_plaquette2018_web.pdf (Προσπέλαση 19 Νοεμβρίου 2018)

Furubo, J.-E. και Sandahl, R. (2002). “Introduction: A diffusion prespective on global developments on evaluation” στο Furubo, J.-E., Rist, R.C. και Sandahl, R. (επιμ.) *International atlas of evaluation*. New Brunswick (USA) and London (ILK.): Transaction Publishers, σσ.1–23.

GO - Science. (2013). *Science & Analysis: Assurance review of Her Majesty's treasury* Government Office for Science. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/369440/13-1143-science-review-hm-treasury-update.pdf (Προσπέλαση 23 Νοεμβρίου 2018)

Hague, R. και Harrop, M. (2011). *Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση*. 2η έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Inga, H. (επιμ.) (2015). *Public policy observatories in the Americas: A guide for their design and implementation in our public administrations*. Washington: Organization of American States.

Innovate UK. (2018). *Evaluation framework: how we assess our impact on business and the economy*. Technology Strategy Board [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/681741/17.3253_Innovate_UK_Evaluation_Framework_RatherNiceDesign_V2_FINAL_WEB.pdf (Προσπέλαση 30 Νοεμβρίου 2018)

Jacob, S., Speer, S. και Furubo J.-E. (2015). “The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later”. *Evaluation*, 21(1), σσ. 6–31 [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1177/1356389014564248> (Προσπέλαση 20 Νοεμβρίου 2018)

Jenkins, B. και Gray, A. (1990). “Policy evaluation in british government: from idealism to realism?” στο Rist, R.C. (επιμ.) *Program evaluation and the management of government: patterns and prospects across eight nations*. New Brunswick & London: Transaction Publishers, σσ. 53–70.

Kingdon, J.W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2η έκδοση. Essex: Pearson Education Limited.

La Documentation française. (2004). Les acteurs de l'évaluation - L'évaluation des politiques publiques françaises - Dossiers - La Documentation française. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/evaluation-politiques-publiques/acteurs-evaluation.shtml> (Προσπέλαση 21 Νοεμβρίου 2018)

Majone, G. (1989). *Evidence, arguments, and persuasion in the policy process*. New Haven, London: Yale University Press.

Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse. (χχ). L'évaluation globale du système éducatif. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <http://www.education.gouv.fr/cid265/l-evaluation-globale-du-systeme-educatif.html> (Προσπέλαση 2 Δεκεμβρίου 2018)

Muller, P. και Surel, Y. (2002). *Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους: Ανάλυση των δημόσιων πολιτικών*. Αθήνα: Τυπωθήτω – Γιώργος Δαρδανός.

National Audit Office. (2016). *Local Enterprise Partnerships* Department for Communities and Local Government [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/Local-Enterprise-Partnerships.pdf> (Προσπέλαση 9 Δεκεμβρίου 2018)

OECD. (2011α). *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. OECD iLibrary. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-and-governance_9789264116573-en (Προσπέλαση 7 Δεκεμβρίου 2018)

OECD. (2011β). *Greece: Review of the Central Administration*. OECD iLibrary. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/greece-review-of-the-central-administration_9789264102880-en (Προσπέλαση 22 Νοεμβρίου 2018)

OECD - Evaluation. (χχ). *Evaluation. OECD home* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: http://www.oecd.org/general/searchresults/?q=evaluation&cx=012432601748511391518:xzeadu_b0b0a&cof=FORID:11&ie=UTF-8 (Προσπέλαση 8 Δεκεμβρίου 2018)

SIGMA. (2017). *Methodological framework for the principles of public administration introduction*. OECD [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf> (Προσπέλαση 29 Νοεμβρίου 2018)

Société Française de l'Évaluation. (2016). *Présentation* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <http://www.sfe-asso.fr/sfe/presentation-sfe> (Προσπέλαση 3 Δεκεμβρίου 2018)

Tasan-Kok, T. και Vranken, J. (2011). *Handbook of multilevel urban governance in Europe*. The Hague: European Urban Knowledge Network [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <http://www.vitalruralarea.eu/files/documents/Handbook%20of%20Multilevel%20Urban%20Governance%20in%20Europe.pdf> (Προσπέλαση 9 Δεκεμβρίου 2018)

Vedung, E. (2006). “Evaluation research” στο Peters, G.B. και Pierre, J. (επιμ.) *Handbook of public policy*. London, California, New Delhi: SAGE Publications, σσ. 397–416.

World Bank. (2010). *The practice of policy-making in the OECD: ideas for Latin America*. Washington, DC: World Bank. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <http://documents.worldbank.org/curated/en/127701468217446803/The-practice-of-policy-making-in-the-OECD-ideas-for-Latin-America> (Προσπέλαση 17 Νοεμβρίου 2018)

World Bank - OKR. (χχ). *Open knowledge repository: Evaluation* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://openknowledge.worldbank.org/discover?query=evaluation> (Προσπέλαση 8 Δεκεμβρίου 2018)

Ελληνική βιβλιογραφία

Βλαχόπουλος, Σ. (2017). «Ο ρόλος των εσωτερικών οργάνων ελέγχου της βουλής στη νομοπαραγωγική διαδικασία», στο *Πρακτικά συνεδρίου με θέμα: Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*. Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων, σσ. 29-39 [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8c3e9046-78fb-48f4-bd82-bbba28ca1ef5/%CE%9A%CE%91%CE%9B%CE%97%20%CE%9D%CE%9F%CE%9C%CE%9F%CE%98%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%97%20-%20%CE%A0%CF%81%CE%B1%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CC%81%20%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%B5%CE%B4%CF%81%CE%B9%CC%81%CE%BF%CF%85.pdf> (Προσπέλαση 6 Δεκεμβρίου 2018)

Γενική Γραμματεία Συντονισμού. (χχ). *Γενική Γραμματεία Συντονισμού*. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://primeminister.gr/governance/gc-coordination> (Προσπέλαση 6 Δεκεμβρίου 2018)

Δήμος Αθηναίων. (Απ. 81381/30555). «Έγκριση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου Αθηναίων» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://www.cityofathens.gr/sites/default/files/%203812%CE%92%CE%8428-11-2016-%CE%9D%CE%95%CE%9F%CE%A3%20%CE%9F%CE%95%CE%A5.pdf> (Προσπέλαση 4 Δεκεμβρίου 2018)

Ελληνική Εταιρεία Αξιολόγησης. (2018). *Δεύτερο ετήσιο συνέδριο της ελληνικής εταιρείας αξιολόγησης* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <http://www.hellenicevaluation.org/index.php/el/draseis/sinedria> (Προσπέλαση 8 Δεκεμβρίου 2018)

ΕΚΤ. (χχ). *Πολιτικές που βασίζονται σε στοιχεία* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <http://www.ekt.gr/el/policies/evidence-based-policies> (Προσπέλαση 20 Νοεμβρίου 2018)

Ελληνική Κυβέρνηση. (2018). *Ελλάδα: Μια στρατηγική ανάπτυξης για το μέλλον* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2018/07/%CE%91%CE%9D%CE%91%CE%A0%CE%A4%CE%A5%CE%9E%CE%99%CE%91%CE%9A%CE%97-%CE%A3%CE%A4%CE%A1%CE%91%CE%A4%CE%97%CE%93%CE%99%CE%9A%CE%97.pdf> (Προσπέλαση 1η Δεκεμβρίου 2018)

Καθημερινότητα. (χχ). *Τι σημαίνει Καθημερινότητα* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://www.kathimerinotita.gov.gr/> (Προσπέλαση 6 Δεκεμβρίου 2018)

Κανονισμός (ΕΚ) 1083/2006. «Περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1260/1999» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&from=EL> (Προσπέλαση 2 Δεκεμβρίου 2018)

Λαμπροπούλου, Μ. (2018). «Αναδιοργάνωση της κεντρικής διοίκησης» στο Σπανού, Κ. (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης*. ΕΛΙΑΜΕΠ, σσ. 269–309. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/09/%CE%9C%CE%95%CE%A4%CE%91%CE%A1%CE%A1%CE%A5%CE%98%CE%9C%CE%99%CE%A3%CE%95%CE%99%CE%A3-%CE%A3%CE%A4%CE%97-%CE%94%CE%97%CE%9C%CE%9F%CE%A3%CE%99%CE%91-%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A3%CE%97-%CE%A3>

[%CE%A4%CE%97-%CE%94%CE%99%CE%91%CE%A1%CE%9A%CE%95%CE%99%CE%91-%CE%A4%CE%97%CE%A3-%CE%9A%CE%A1%CE%99%CE%A3%CE%97%CE%A3_8.11.pdf](#) (Προσπέλαση 5 Δεκεμβρίου 2018)

N 3230/2004. «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: http://www.dsnet.gr/Epikairothta/Nomothesia/n3230_04.htm (Προσπέλαση 5 Δεκεμβρίου 2018)

N 3871/2010. «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://nomoi.info/%CE%A6%CE%95%CE%9A-%CE%91-141-2010-%CF%83%CE%B5%CE%BB-1.html> (Προσπέλαση 10 Δεκεμβρίου 2018)

N 4048/2012. «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, διαδικασίες και μέσα καλής νομοθέτησης» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20120327_4048_2012_rythmistiki_diakyberni_si.pdf (Προσπέλαση 3 Δεκεμβρίου 2018)

N 4109/2013. «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις». [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: http://gsco.gov.gr/wp-content/uploads/2015/11/N4109_2013.pdf (Προσπέλαση 6 Δεκεμβρίου 2018)

N 4270/2014. «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (εν-σωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις». [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: www.pdma.gr/.../article/.../N%204270-2014%20ΦΕΚ%20143%20Α%20αρθ%20178.pdf (Προσπέλαση 10 Δεκεμβρίου 2018)

N 4369/2016. «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις».

Πανεπιστήμιο Κρήτης. (2017). «Παρατηρητήριο Δημόσιας Πολιτικής» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <http://political.soc.uoc.gr/el/page/8517/paratiritirio-dimosias-dioikisis> (Προσπέλαση 11 Δεκεμβρίου 2018)

ΠΔ 32/2004. «Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης».

ΠΔ 17/2009. «Τροποποίηση του π.δ. 32/2004 “Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης” (ΦΕΚ Α 28), όπως τροποποιήθηκε με το π.δ. 179/2004 (ΦΕΚ Α 156)».

ΠΔ 132/2017. «Οργανισμός Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <http://ecopress.gr/wp-content/uploads/FEK-YPEN.pdf> (Προσπέλαση 6 Δεκεμβρίου 2018)

ΠΔ 141/2017. «Οργανισμός Υπουργείου Εσωτερικών» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://www.e-nomothesia.gr/autodioikese-demoi/proedriko-diatagma-141-2017-phek-180a-23-1-2017.html> (Προσπέλαση 6 Δεκεμβρίου 2018)

ΠΔ 18/2018. «Οργανισμός Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: https://www.minedu.gov.gr/publications/docs2018/FEK_organismos_ypourgeiou_paideias2018.pdf (Προσπέλαση 6 Δεκεμβρίου 2018)

ΠΣΠΑ (Απ. 438/2016). «Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας της Περιφέρειας Αττικής» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: http://www.patt.gov.gr/site/attachments/article/373/4251_organismos.pdf (Προσπέλαση 4 Δεκεμβρίου 2018)

Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (2007). *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα - Ισπανία - Ιταλία - Πορτογαλία*. Αθήνα: Εκδόσεις Ποταμός.

ΥΔΑ. (2017). *Εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση (2017-2019)* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: www.epdm.gr/el/Documents/EP_MDT/Dimosio_booklet_body_2020.pdf (Προσπέλαση 10 Δεκεμβρίου 2018)

ΥΔΜΗΔ. (2011). *Μνημόνιο συνεργασίας για τη διοικητική μεταρρύθμιση* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <http://www.minadmin.gov.gr/?p=1024> (Προσπέλαση 1η Δεκεμβρίου 2018)

ΥΠ.ΟΙ.ΑΝ. (χχ). «Επιχειρησιακά προγράμματα» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://www.espa.gr/el/pages/staticOperationalProgrammes.aspx> (Προσπέλαση 6 Δεκεμβρίου 2018)

ΥΠ.ΟΙΚ. (2017). *Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://www.minfin.gr/documents/20182/515811/%CE%9C%CE%95%CE%A3%CE%9F%CE>

[%A0%CE%A1%CE%9F%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%9C%CE%9F_2018_2021_Final_V_A_Vouli.pdf/32ff51b5-0fa8-4b06-ae6e-a266a9e9c7ec](#) (Προσπέλαση 7 Δεκεμβρίου 2018)



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης
και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr