



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Η αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών στο ελληνικό
πολιτικό σύστημα: Ο ρόλος του διεθνούς παράγοντα**

**ΤΜΗΜΑ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ
Γενικής Διοίκησης**

Επιβλέπων:

Νεκτάριος (Άρης) Αλεξόπουλος

Σπουδαστής:

Τσάκωνας Κωνσταντίνος

ΑΘΗΝΑ - 2020

**Η αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών στο ελληνικό πολιτικό
σύστημα: Ο ρόλος του διεθνούς παράγοντα**

ΕΣΔΔΑ

ΤΣΑΚΩΝΑΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ

©

2020 – Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

ΔΗΛΩΣΗ

«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, 19/09/2020

Υπογραφή

Κωνσταντίνος Τσάκωνας

Περίληψη

Η παρακολούθηση και αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών αποτελεί κομβικό παράγοντα της σύγχρονης διακυβέρνησης. Ενώ στην Ευρωπαϊκή Ένωση η αξιολόγηση έχει ενταχθεί ισότιμα στον «κύκλο» πολιτικής, στην Ελλάδα οι αντίστοιχες διαδικασίες έχουν καθυστερήσει χαρακτηριστικά. Στην παρούσα εργασία επιχειρείται η ανασκόπηση της νομοθετικής παραγωγής του ελληνικού κράτους και η ανάλυση του πρόσφατου ν.4622/19 με επίκεντρο το ζήτημα του τρόπου αξιολόγησης των Δημόσιων Πολιτικών. Έπειτα αποτιμάται η αποτελεσματικότητα των παραγόμενων νομοθετημάτων και διερευνάται ο βαθμός επιρροής του διεθνούς παράγοντα και ιδιαίτερα του «εξευρωπαϊσμού» στο ελληνικό πολιτικό σύστημα στο συγκεκριμένο τομέα. Στη συνέχεια λαμβάνει χώρα η ανάλυση του τρόπου με τον οποίο τα Π.Ο.Π. επηρέασαν την οργάνωση και λειτουργία των δομών που έχουν επιφορτιστεί με το έργο της αξιολόγησης των Δημόσιων Πολιτικών. Μέσα από την εργασία προσδοκάται ο αναγνώστης να αντιληφθεί την έως σήμερα πορεία του ελληνικού πολιτικού συστήματος στον τομέα της παρακολούθησης και αξιολόγησης των Δημόσιων Πολιτικών, το πως αυτή συναρτάται με την ευρωπαϊκή διάσταση καθώς και ποια είναι τα κρίσιμα διακυβεύματα των ημερών μας σε αυτό τον τομέα.

Λέξεις κλειδιά: δημόσια πολιτική, Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Ένωση, εξευρωπαϊσμός, παρακολούθηση / αξιολόγηση, Π.Ο.Π.

Abstract

Public policy monitoring and evaluation is a key factor of the modern governance. While in the European Union the evaluation has been equally included in the policy cycle, in Greece the respective procedures have been characteristically delayed. This dissertation examines the legislative production of the Greek state and analyzes the recent law 4622/19, focusing on the evaluation of the Public Policies. Subsequently takes place the evaluation of the effectiveness of the produced legislation and the detection of the influence of the international factor and especially of the "Europeanization" in the specific sector. Afterwards, we analyze the way in which the economic adjustment programs influenced the structures in charge of evaluating Public Policies in Greece. Through the work, the reader is expected to understand the course of the Greek political system in the field of monitoring and evaluation of Public Policies. Moreover, to realize how this course relates to the European dimension and what are the critical challenges of our time on this field.

Key words: public policy, Greece, European Union, Europeanization, monitoring / evaluation, economic adjustment programs

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου Άρη Αλεξόπουλο για τη δυνατότητα που μου έδωσε να ασχοληθώ με ένα πολύ ενδιαφέρον θέμα και τις συμβουλές του κατά τη διάρκεια της εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας.

Αφιερωμένη στη μητέρα μου

Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη	4
Abstract	4
Ευχαριστίες	5
Πίνακας Συντιμήσεων και Συντομογραφιών	8
Εισαγωγή.....	9
Κεφάλαιο 1. Δημόσιες πολιτικές: Αποσαφήνιση εννοιών, Στάδια Παραγωγής και Αξιολόγηση ...	13
1.1 Ορισμός, Διακρίσεις και Επιδράσεις των Δημόσιων Πολιτικών	13
1.1.1 Ορισμός Δημόσιας Πολιτικής.....	13
1.1.2 Δημόσια Πολιτική και πολιτική	13
1.1.3 Επιδράσεις των Δημόσιων Πολιτικών στο κοινωνικό σύνολο	14
1.2 Η προσέγγιση των σταδίων της Δημόσιας Πολιτικής.....	15
1.3 Παρακολούθηση και Αξιολόγηση της Δημόσιας Πολιτικής.....	17
1.3.1 Είδη Αξιολόγησης Δημόσιας Πολιτικής.....	17
1.3.2 Ορισμός Παρακολούθησης και Αξιολόγησης της Δημόσιας Πολιτικής.....	18
1.3.3 Δομές Αξιολόγησης Δημόσιας Πολιτικής.....	19
1.3.4 Εκροές και Αποτελέσματα της δημόσιας πολιτικής.....	19
1.3.5 Κριτήρια επιτυχούς αξιολόγησης μιας Δημόσιας Πολιτικής	19
1.3.6 Αξιολόγηση πολιτικής και πολιτική αξιολόγηση.....	20
1.3.7 Παραγωγική και Συμπερασματική Αξιολόγηση	20
1.3.8 Δυσκολίες στην Αξιολόγηση Δημόσιων Πολιτικών	20
1.3.9 Αξιολόγηση και Διακυβέρνηση	21
Κεφάλαιο 2: Η Αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών στην Ελληνική Περίπτωση	22
2.1 Ιστορική αναδρομή	22
2.2 Ο ν.4622/2019 ως βασικός νόμος για την Αξιολόγηση Δημόσιων Πολιτικών.....	24
2.2.1 Οι βασικές προβλέψεις του ν.4622/2019 στο πεδίο της Αξιολόγησης Δημόσιων Πολιτικών.....	24
2.2.2 Επιπλέον προβλέψεις του ν.4622/2019 για την Αξιολόγηση Δημόσιων Πολιτικών	28
2.3 Δομές σε επίπεδο υπουργείου, καθ' ύλην δομές και Ανεξάρτητες Αρχές για την αξιολόγηση ΔΠ	31
2.3.1 Δομές σε επίπεδο Υπουργείου	31
2.3.2 Καθ' ύλην δομές.....	35
2.3.3 Ανεξάρτητες Αρχές	35

2.4 Παρακολούθηση και Αξιολόγηση προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από τα ταμεία της Ε.Ε.	36
2.5 Αποτίμηση του συστήματος Αξιολόγησης των Δημόσιων Πολιτικών	37
Κεφάλαιο 3: Η Αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών στην Ελλάδα και ο ρόλος του διεθνούς παράγοντα	42
3.1 Ο Εξευρωπαϊσμός της Δημόσιας Διοίκησης.....	42
3.2 Λειτουργική αποτύπωση του Εξευρωπαϊσμού.....	43
3.3 Η Δημοσιονομική κρίση του 2010 ως μεταρρυθμιστικό περιβάλλον ειδικών συνθηκών .	46
Συμπεράσματα	52
Βιβλιογραφία.....	55
Παράρτημα Α.....	62
Παράρτημα Β.....	63
Παράρτημα Γ	65

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

A.Π.Δ.Π.Χ.	Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
Γ.Γ.	Γενική Γραμματεία
E&A	Έρευνα και Ανάπτυξη
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Ε.Ε.Π.	Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων
Ε.Π.	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Ε.Σ.Ρ.	Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο
ΕΔΕΤ	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία
ΕΕΕ	Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΛΙΑΜΕΠ	Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
Κ.Π.Σ.	Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης
ΚΕΑ	Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης
ΚΠΑ	Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΚτΠ	Κοινωνία των Πολιτών
Μ.Ο.Π.	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
Ο.Π.Σ.	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Π.Ο.Π.	Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΕΠ	Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
ΠτΚ	Προεδρία της Κυβέρνησης
Ρ.Α.Ε.	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
Υ.Π.ΕΝ	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
ΥΠΕΘΑ	Υπουργείο Εθνικής Άμυνας
ΥπΟικ	Υπουργείο Οικονομικών
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
CAF	Common Assessment Framework
SGI	Sustainable Governance Indicators

Εισαγωγή

Η παρακολούθηση και αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών συνιστά μία από τις σύγχρονες προκλήσεις διεθνώς στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης και Διακυβέρνησης. Το αποτέλεσμα μιας ποιοτικής διαδικασίας αξιολόγησης κρίνεται ιδιαίτερα χρήσιμο καθώς έτσι μπορεί να αποτιμηθεί, όσο το δυνατόν πιο αντικειμενικά, η επίδοσή των Δημόσιων Πολιτικών σε σχέση με τους τιθέμενους στόχους αλλά και ο αντίκτυπός που έχουν στους τομείς της κοινωνικοοικονομικής ζωής που παρεμβαίνουν. Η συμβολή της παρακολούθησης και αξιολόγησης στην αποδοτικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, στη δυνατότητα λογοδοσίας, στην προώθηση της ακεραιότητάς της και κατ' επέκταση στην καλύτερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, είναι κομβική.

Όλο και περισσότερο τα τελευταία χρόνια αναπτύσσεται μια διεθνής τάση για την καλή διακυβέρνηση που αναδεικνύει ως πρώτης προτεραιότητας πολιτική τη διαχείριση των οικονομικών πόρων. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερα από την οικονομική κρίση και εντεύθεν, η αποτελεσματικότητα, δηλαδή η επίτευξη του στόχου πολιτικής στον υψηλότερο δυνατό βαθμό με την οικονομικότερη χρήση πόρων έχει αναδειχθεί σε θέμα προτεραιότητας και η αξιολόγηση αναμφίβολα συμβάλλει προς αυτή την κατεύθυνση.

Στη χώρα μας, η αξιολόγηση επιδόσεων στο πεδίο της δημόσιας πολιτικής σπάνια και ευκαιριακά μόνο απασχόλησε το σύστημα διακυβέρνησης, παρότι είναι κεντρική επιλογή της Ε.Ε. ως οριζόντια πολιτική από τις αρχές του 2000. Ενώ έχουν εισαχθεί εργαλεία αξιολόγησης, όπως η έκθεση συνεπειών ρύθμισης κατά το νομοθετείν, ελάχιστα έχουν γίνει στην πράξη.

Η συζήτηση αναφορικά με την αποτελεσματικότητα τέθηκε σχετικά πρόσφατα στην ατζέντα των εγχώριων κυβερνήσεων και μάλιστα όχι εξαιτίας της εκτίμησης για τη σημαντικότητά της, αλλά κυρίως εξαιτίας της εφαρμογής των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής (Π.Ο.Π.) και της υπογραφής των Μνημονίων Συνεργασίας. Πολλές από τις δράσεις των Μνημονίων Συνεργασίας αφορούν την αξιολόγηση των προωθούμενων μεταρρυθμίσεων ώστε να μετρηθούν με σαφήνεια οι επιδόσεις τους. Μέχρι την έναρξη των Π.Ο.Π. το βάρος δινόταν σχεδόν αποκλειστικά στο ζήτημα της διαδικαστικής νομιμοποίησης των δημόσιων πολιτικών οι οποίες εξετάζονταν κυρίως αναφορικά με το αν είναι σύννομες, δηλαδή αν τηρούνται τυπικά οι διαδικασίες που προβλέπονται για την εκτέλεσή τους (legal approach). Παράλληλα με το νομικό φορμαλισμό συνυπήρχε και οι επιλεκτικός σεβασμός των επίσημων κανόνων, κάτι που αποπροσανατόλιζε από τους στόχους πολιτικής. Οι αιτίες για αυτό το φαινόμενο έχουν αναλυθεί στο παρελθόν και μπορούν να αναζητηθούν στον πελατειασμό και τα

συνδεδεμένα με αυτόν συνεχνιακά συμφέροντα αλλά και στην πολιτικοποίηση της διοίκησης¹.

Τα τελευταία χρόνια φαίνεται να γίνεται πρόοδος στον υπό εξέταση τομέα και η διεθνής τάση για αξιολόγηση και επαναπροσδιορισμό των δημόσιων πολιτικών έχει εισαχθεί στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Η αξιολόγηση, εκτός της προφανούς αξίας της για τον ανασχεδιασμό και τη βελτίωση μίας δημόσιας πολιτικής, μπορεί να βοηθήσει και στον τρόπο σχεδιασμού των μεταρρυθμιστικών νόμων σύμφωνα με τα θεσμικά και δυναμικά χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος. Επιπλέον δύναται να απαντήσει με τεκμηριωμένο τρόπο στο ερώτημα εάν ένας πολιτικός που έχει πάρει νόμιμα την εντολή να εφαρμόσει συγκεκριμένη πολιτική πέτυχε στο έργο του και σε ποιο βαθμό.

Η αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία που συμπεριλαμβάνει πλήθος δρώντων. Κομβικό ρόλο εντός της διαθέτουν τα ποσοτικά δεδομένα ως προς τις επιδόσεις των δημόσιων πολιτικών. Η συλλογή τους δεν είναι πάντα εύκολη από τεχνικής άποψης καθώς πολλά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες έχουν χαρακτηριστικά που δεν διευκολύνουν τη μέτρηση και καταγραφή τους. Επιπλέον οι επιδόσεις των δημόσιων πολιτικών συχνά ενσωματώνουν άυλες πλευρές με έντονα στοιχεία υποκειμενισμού και αβεβαιότητας ως προς τη μέτρηση των επιδόσεων και την καταγραφή των συνεπειών τους.

Στο βαθμό που τα εργαλεία της διοικητικής επιστήμης ενσωματώνουν γνώση στη συλλογή και ερμηνεία των δεδομένων, μπορούν να διευκολύνουν τις αποφάσεις αυτών που χαράσσουν πολιτική, αντικειμενοποιώντας σε ένα βαθμό τα ευρήματα της αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών. Επιπροσθέτως, η ανάπτυξη αξιόπιστων μηχανισμών καταγραφής και αξιολόγησης των επιπτώσεων μίας δημόσιας πολιτικής αμβλύνει το υψηλό κόστος πληροφόρησης των κυβερνώντων. Στο μέτρο που η ελληνική διοίκηση δεν είναι εξοικειωμένη με τέτοιες διαδικασίες, δηλαδή με την αξιοποίηση της τεχνικής γνώσης για τη στήριξη και το σχεδιασμό της διοικητικής δράσης, η αξιοποίηση των στοιχείων που μπορούν να συγκεντρωθούν δε θεωρείται προτεραιότητα. Αντίθετα, στο βαθμό που οι διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης ενσωματώνουν γνώση, γίνεται αντιληπτή η σημαντικότητά τους και ένας ενάρετος κύκλος ανατροφοδότησης μπαίνει σε λειτουργία.

Επανειλημμένα² έχει εντοπιστεί η ανάγκη της ύπαρξης οριζόντιας δομής αξιολόγησης, δηλαδή δομής με αρμοδιότητα τη συλλογή, επεξεργασία και διάχυση στο δημόσιο τομέα πληροφοριών και συμπερασμάτων που αφορούν τις επιδόσεις των δημόσιων πολιτικών. Μίας δομής που θα χαρτογραφεί τις διαδικασίες παραγωγής δημόσιων αγαθών και

¹ Σπανού Κ. (2001) Δημόσια Διοίκηση και δημόσια πολιτική, Στο Ε. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακροδημήτρης (επιμ.) Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 169-188 και Σπανού, Κ. (1996) Το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση, Αθήνα, IOBE, No 4/1996.

² Βλ. μεταξύ άλλων και OECD. (2011α). *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*.

υπηρεσιών και των επιπτώσεών τους, όπως προκύπτουν ανά τομέα πολιτικής επί του κοινωνικοοικονομικού και φυσικού περιβάλλοντος. Απώτερος σκοπός είναι η δημιουργία μίας βάσης αναφοράς ώστε να αποφασίζονται ενδεχόμενες αλλαγές – μεταρρυθμίσεις δημόσιων πολιτικών στηριγμένες σε ποσοτικά και ποιοτικά δεδομένα. Η εκπλήρωση αυτού του σκοπού θα διευκολύνει τόσο τη διάγνωση και τον προσδιορισμό των προβλημάτων, όσο και την επιλογή μεταξύ πιθανών εναλλακτικών αντιμετώπισής τους. Φυσικά η συνολική οπτική της εν λόγω εργασίας δεν είναι η μονομερής κριτική στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα καθώς ανάλογες παθολογίες στην εκ των υστέρων αξιολόγηση έχουν παρατηρηθεί στον κύκλο διακυβέρνησης όλων των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ³. Τούτο καταδεικνύει και την αξία του υπό εξέταση θέματος, ενώ παράλληλα το καθιστά συναρπαστικό, τόσο στη μελέτη, όσο και στην αναζήτηση λύσεων.

Στόχο της εργασίας αποτελεί η διερεύνηση των εξής βασικών ερευνητικών ερωτημάτων:

1) Ποιες είναι οι δομές που πραγματοποιούν την αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, ποια η λειτουργία και η οργάνωσή τους και πως αυτές αποτιμώνται; 2) Πως συνέβαλλε και συμβάλει ο ρόλος του διεθνούς παράγοντα στην αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών στο ελληνικό πολιτικό σύστημα;

Η εργασία διαρθρώνεται σε 3 κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο προχωρά στην αποσαφήνιση των απαραίτητων εννοιολογικών προσδιορισμών, ενώ παράλληλα γίνεται αναφορά και εξήγηση των σταδίων εντός του κύκλου μίας Δημόσιας Πολιτικής. Επιπλέον παρατίθενται ορισμένες κατηγοριοποιήσεις των Δημόσιων Πολιτικών. Στη συνέχεια ορίζεται η έννοια της Παρακολούθησης και Αξιολόγησης μίας Δημόσιας Πολιτικής και η διάκρισή της από την πολιτική αξιολόγηση. Επιπροσθέτως παρατίθενται τα είδη και τα κριτήρια της αξιολόγησης και γίνεται αναφορά στις εκροές και τα αποτελέσματα, δηλαδή την «πρώτη ύλη» για την αξιολόγηση.

Το δεύτερο κεφάλαιο παρακολουθεί τις εξελίξεις στην Ελλάδα σχετικά με την αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών. Ξεκινά με μία ιστορική αναδρομή που ανατέμνει την πορεία του ελληνικού κράτους σε αυτό τον τομέα έως σήμερα. Στη συνέχεια αναλύεται σε βάθος ο πρόσφατος νόμος 4622/2019 που αποτελεί τον βασικό «μοχλό» μέσω του οποίου κινητοποιείται η διαδικασία αξιολόγησης Δημόσιων Πολιτικών και εντοπίζονται οι δομές εντός των Υπουργείων που υποστηρίζουν τη διαδικασία αξιολόγησης. Το δεύτερο κεφάλαιο ολοκληρώνεται με μία αποτίμηση της ποιότητας του συστήματος αξιολόγησης των Δημόσιων Πολιτικών στη χώρα μας.

Στο τρίτο κεφάλαιο αφού οριστεί με συντομία η έννοια του εξευρωπαϊσμού και το πως αυτός επιδρά στο πεδίο της Δημόσιας Πολιτικής, επιχειρείται να εξηγηθεί με ποιο τρόπο αυτός αποτυπώνεται λειτουργικά στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Στη συνέχεια αναλύεται ποια ήταν η επίδραση του «βίαιου» εξευρωπαϊσμού που ξεκίνησε με την είσοδο της χώρας

³ οπ.π.

στα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής (Π.Ο.Π), με επίκεντρο τις αλλαγές που επήλθαν στην αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών. Η εργασία ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την διαδικασία συσχέτισης αφενός της αξιολόγησης των Δημόσιων Πολιτικών στο ελληνικό πολιτικό σύστημα και αφετέρου του διεθνή παράγοντα, εντός του πλαισίου των βασικών ερευνητικών ερωτημάτων.

Το υλικό για την εργασία αντλήθηκε από την υφιστάμενη βιβλιογραφία ενώ επιπλέον χρησιμοποιήθηκαν δεδομένα των Μνημονίων Συνεργασίας, σχετικά νομοθετήματα, πλήθος εκθέσεων και μελετών, υλικό από τον τύπο και το διαδίκτυο και στοιχεία από τις ιστοσελίδες των Υπουργείων του ελληνικού κράτους.

Κεφάλαιο 1. Δημόσιες πολιτικές: Αποσαφήνιση εννοιών, Στάδια Παραγωγής και Αξιολόγηση

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζονται ορισμένες βασικές έννοιες αναφορικά με τις Δημόσιες Πολιτικές. Στόχος της παρούσας ενότητας δεν είναι η εξαντλητική αναφορά της εκτενούς βιβλιογραφίας αλλά η επιλεκτική παράθεση ορισμών και εννοιών προκειμένου να οριοθετηθεί με σαφήνεια και πρακτική ματιά το «πεδίο» εντός του οποίου θα ακολουθήσει η ανάλυση της αξιολόγησης της Δημόσιας Πολιτικής στο ελληνικό πολιτικό σύστημα.

1.1. Ορισμός, Διακρίσεις και Επιδράσεις των Δημόσιων Πολιτικών

1.1.1 Ορισμός Δημόσιας Πολιτικής

Η διάκριση της Δημόσιας Πολιτικής (public policy) ως ξεχωριστό επιστημονικό πεδίο εκκίνησε μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο και συμπεριλαμβάνει έννοιες από την Πολιτική Επιστήμη, τα Οικονομικά και την Κοινωνιολογία. Η Δημόσια Πολιτική αποτελεί καρπό της προσπάθειας να καλυφθεί το κενό που παρατηρούνταν διαχρονικά ανάμεσα στην πολιτική θεωρία και την πολιτική πρακτική. Ανάλογα με τους σκοπούς κάθε ερευνητή ο όρος μπορεί να λάβει διασταλτική ή στενή ερμηνεία, ωστόσο για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας κρίθηκε καταλληλότερος ο κλασικός ορισμός του J.Anderson (2003) που ορίζει τη Δημόσια Πολιτική ως «μία σειρά σκόπιμων και σχετικά σταθερών ενεργειών, που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας, για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον». Με τον ορισμό αυτό για τη Δημόσια Πολιτική εστιάζουμε στις σκόπιμες κυβερνητικές δράσεις με αποδέκτες ένα μεγάλο αριθμό ανθρώπων. Οι δράσεις αυτές σύμφωνα με τον Anderson δεν αφορούν μόνο τους κανόνες που διέπουν τη Δημόσια Πολιτική, αλλά και τις ενέργειες που απαιτούνται ώστε η Δημόσια Πολιτική να εφαρμοστεί στην πράξη.

1.1.2 Δημόσια Πολιτική και πολιτική

Συχνά εμφανίζεται σύγχυση του μεταξύ του όρου της Δημόσιας Πολιτικής (public policy) με τον όρο πολιτική (politics). Προκειμένου όμως για τον πρώτο όρο θα πρέπει να υφίσταται πλάνο δράσης που έχει εγκριθεί με θεσμικό τρόπο (Heywood, 2000). Αποσαφήνιση μεταξύ των δύο όρων κάνει και ο Μακρυδημήτρης (1999) που αναφέρει πως «ο όρος πολιτική (politics) αποτελεί εκείνο το οποίο παράγουν τα κόμματα ενώ διεκδικούν την εξουσία, ενώ η Δημόσια Πολιτική είναι αυτό που παράγουν τα κόμματα σε συνεργασία με τη γραφειοκρατία, αφού αναλάβουν την κυβερνητική ευθύνη και εξουσία, δηλαδή ο συστηματικός σχεδιασμός και η λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων, είτε αυτά αφορούν την εγχώρια, την εσωτερική, είτε την εξωτερική πολιτική της χώρας».

1.1.3 Επιδράσεις των Δημόσιων Πολιτικών στο κοινωνικό σύνολο

Ανάλογα με τον τρόπο που επιδρούν στο κοινωνικό σύνολο οι Δημόσιες Πολιτικές εντάσσονται, σύμφωνα με τον Lowi (1964), στις εξής βασικές κατηγορίες:

- Διανεμητικές Πολιτικές (κατανομή υπηρεσιών σε συγκεκριμένα τμήματα του πληθυσμού)
- Αναδιανεμητικές Πολιτικές (μεταβολή της κατανομής μεταξύ του πληθυσμού)
- Ρυθμιστικές Πολιτικές (θέσπιση κανόνων στους δρώντες)

Εκτός της παραπάνω κατηγοριοποίησης, οι Δημόσιες Πολιτικές έχουν διαχωριστεί και με άλλα κριτήρια, π.χ. διάκριση μεταξύ δημόσιων έργων και προγραμμάτων πολιτικής ή διάκριση μεταξύ ουσιαστικών και διαδικαστικών Δημόσιων Πολιτικών (Anderson, 2003). Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας οι επιμέρους Δημόσιες Πολιτικές δεν αντιμετωπίζονται διαφορετικά ανάλογα με τον επιμερισμό τους καθώς σκοπός είναι η επισκόπηση στη γενικότητά τους και ιδιαίτερα αναφορικά με τη διαδικασία με την οποία αξιολογούνται.

Ένας ακόμη διαχωρισμός μπορεί να γίνει στη βάση της μελέτης των επιδράσεων μίας δημόσιας πολιτικής. Σύμφωνα με το Vedung (2006) αυτές μπορούν να διαχωριστούν ως εξής:

- Κύριες επιδράσεις
- Παράπλευρες επιδράσεις
- Αρνητικές επιδράσεις
- Μηδενικές επιδράσεις

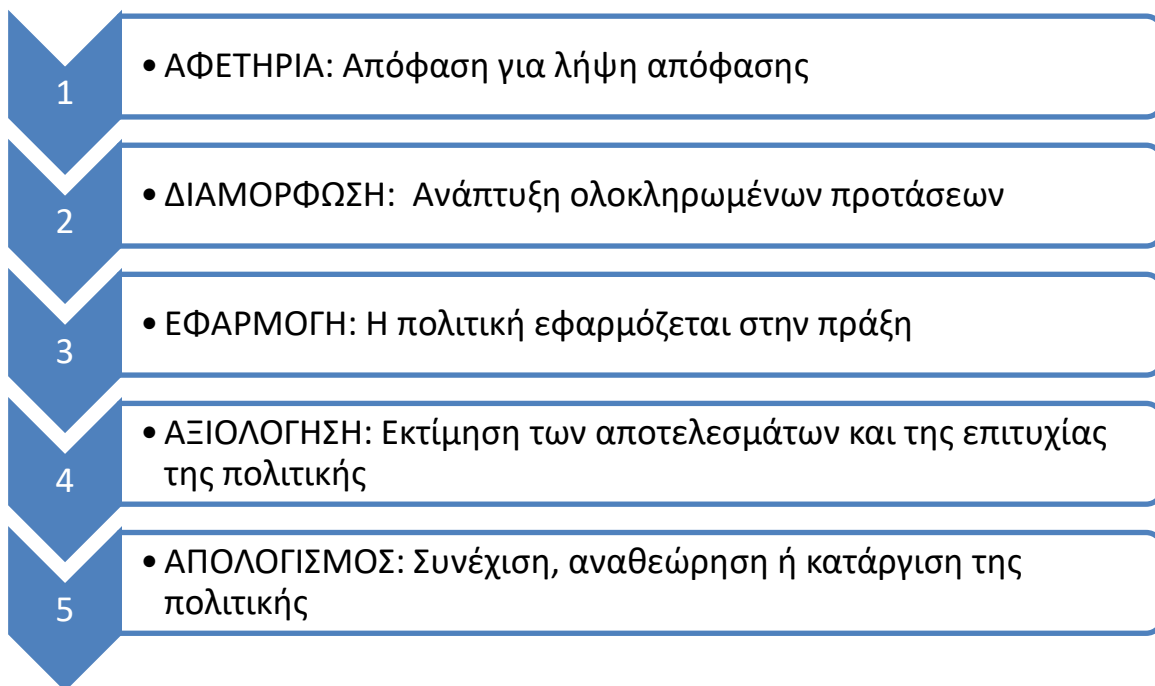
Με τον όρο κύριες επιδράσεις εννοούνται οι βασικές επιπτώσεις που ήθελαν να επιτύχουν όσοι αποφάσισαν την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής. Είναι συνδεδεμένες με το σκοπό και τον τελικό στόχο της παρέμβασης και ο βαθμός επίτευξής τους αποτελεί δείκτη για την επιτυχία του συνολικού εγχειρήματος. Παράπλευρες αποκαλούνται οι επιδράσεις που συμβαίνουν έξω από την κύρια περιοχή-στόχο της δημόσιας πολιτικής. Μπορεί να λειτουργούν υποστηρικτικά ή αντιπαραθετικά στις κύριες επιδράσεις ενώ παράλληλα μπορεί να είναι τυχαίες ή σχεδιασμένες. Αρνητικές είναι οι επιδράσεις που λειτουργούν αντίθετα με τους σκοπούς της δημόσιας πολιτικής, ανεξάρτητα αν λαμβάνουν χώρα εντός ή εκτός της περιοχής-στόχου. Ο εντοπισμός τους απαιτεί χρόνο αφού μπορεί να αργήσουν να εμφανιστούν⁴. Εστιάζοντας στην πολιτική επικοινωνία, οι αρνητικές επιδράσεις λειτουργούν αρνητικά για το κυβερνών κόμμα στο σκέλος της πολιτικής αξιολόγησης και μπορεί αυτό να έχει κίνητρο να τις αποκρύψει ενώ η αντιπολίτευση να τις αναδείξει. Έτσι

⁴ Βάσει του ν. 4622/2019, Αρ. 62 ο συντάκτης προχωρά σε έκθεση γενικών συνεπειών της νέας νομοθεσίας με στάθμιση οικονομικού, κοινωνικού και διοικητικού οφέλους και κόστους ενώ επισημάνει τους αστάθμητους εκείνους παράγοντες («διακινδυνεύσεις») που μπορεί να προκύψουν κατά την εφαρμογή της.

δεν είναι τυχαίο που στην ελληνική πραγματικότητα αφιερώνεται πολλές φορές μεγαλύτερο μέρος του δημόσιου διαλόγου στις αρνητικές επιδράσεις σε σχέση με τις θετικές. Τέλος οι μηδενικές επιδράσεις αφορούν το ενδεχόμενο που η δημόσια πολιτική δεν είχε κανένα αποτέλεσμα στο υπό εξέταση πεδίο.

1.2 Η προσέγγιση των σταδίων της Δημόσιας Πολιτικής

Στην προσπάθεια να τυποποιηθεί εντός μίας δομημένης σειριακής διαδικασίας η άσκηση Δημόσιας Πολιτικής οι Hague και Harrop (2011) υποστήριξαν την προσέγγιση των σταδίων. Σύμφωνα με την παραπάνω προσέγγιση, η οποία, μολονότι διαθέτει κυρίως αναλυτικό και όχι αυστηρά χρονολογικό χαρακτήρα, είναι ιδιαίτερα χρήσιμη στη μελέτη της Δημόσιας Πολιτικής, η Δημόσια Πολιτική μπορεί να διακριθεί στα παρακάτω στάδια:



Σχήμα 1. Στάδια δημόσιας πολιτικής

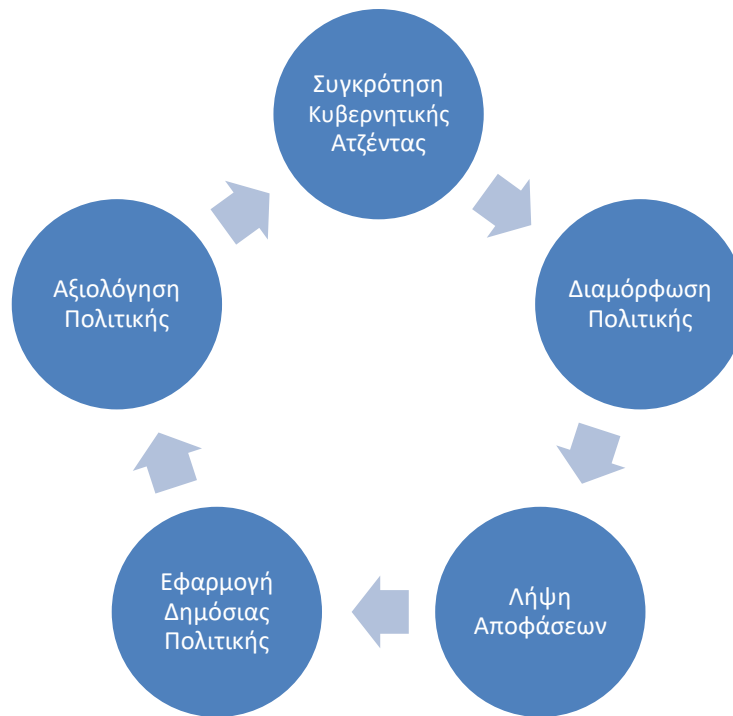
Αντίστοιχη διάκριση έγινε και από τον Anderson (2003) αναφορικά με τα στάδια μέσω των οποίων λαμβάνει χώρα μία Δημόσια Πολιτική⁵:

1. Συγκρότηση Κυβερνητικής Ατζέντας (Agenda Setting)
2. Διαμόρφωση Πολιτικής (Policy Formulation)

⁵Σημειώνεται ότι στην εργασία παρουσιάζονται μεν αυτά τα δύο μοντέλα σταδίων (stage models) ωστόσο στη βιβλιογραφία έχουν προταθεί και άλλα, πιο εκτενή. Η ξεχωριστή παράθεση γίνεται για λόγους παρουσίασης και όχι επειδή κάποιο εκ των δύο μοντέλων παρουσιάζει ελλείψεις στον εντοπισμό των σταδίων ή στην ανατροφοδότηση.

3. Λήψη Αποφάσεων (Decision - Making)
4. Εφαρμογή Δημόσιας Πολιτικής (Policy Implementation)
5. Αξιολόγηση Πολιτικής (Policy Evaluation)

Έχοντας υπόψη τα παραπάνω στάδια μπορεί να σχηματιστεί ο «κύκλος της Δημόσιας Πολιτικής» όπως φαίνεται στο ακόλουθο σχήμα:



Σχήμα 2. Ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής

Τα στάδια αναλύονται ως εξής:

Η συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας είναι η διαδικασία μέσω της οποίας αποκρυσταλλώνονται τα ζητήματα με τα οποία θα ασχοληθεί η κυβέρνηση. Δεν είναι όλα όσα περιλαμβάνονται στις δεσμεύσεις της, αλλά αυτά με τα οποία τελικά θα καταπιαστεί ενεργά.

Η διαμόρφωση πολιτικής είναι η φάση κατά την οποία το πρόβλημα έχει καθοριστεί και επιχειρείται ο εντοπισμός των εναλλακτικών επιλογών που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν για τη θεραπεία του. Σε αυτό το στάδιο καθορίζονται τα κριτήρια βάσει των οποίων θα προκριθεί η εφαρμοστέα εναλλακτική επιλογή, συμπεριλαμβανομένης της επιλογής της αδράνειας, δηλαδή να μην λάβει χώρα καμία ενέργεια από πλευράς κυβέρνησης πάνω στο υπό εξέταση ζήτημα. Η επιλογή μεταξύ των εναλλακτικών έχει επικρατήσει να γίνεται με δύο βασικά μοντέλα με τις απαραίτητες παραλλαγές: το ορθολογικό (rational) ή συνοπτικό

(synoptic) μοντέλο (Simon, 1976) και το επαυξητικό (incremental) μοντέλο του οποίου κύριος εισηγητής είναι ο Lindblom (1959).

Η λήψη αποφάσεων είναι η φάση κατά την οποία επιλέγεται και συγκεκριμενοποιείται η Δημόσια Πολιτική που εν τέλει θα υλοποιηθεί. Αποτελεί καρπό αφενός της σκέψης πάνω στις εναλλακτικές και αφετέρου της διασαφήνισης λεπτομερειών πάνω στην πρόταση που τελικά επιλέγεται.

Στην εφαρμογή της Δημόσιας Πολιτικής όσα σχεδιάζονταν επί χάρτου επιχειρείται να γίνουν πραγματικότητα. Αποτελεί τη μεταφορά της πολιτικής από το χώρο σχεδίασης στο χώρο δράσης και ως εκ τούτου αφενός παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, αφετέρου προκαλεί πλήθος προβλημάτων εφαρμογής που από την αντιμετώπισή τους κρίνεται πολλές φορές η συνολική επιτυχία ή αποτυχία του εγχειρήματος.

Η αξιολόγηση πολιτικής αποτελεί το τελευταίο στάδιο του κύκλου της Δημόσιας Πολιτικής και συνάμα το πρώτο στάδιο του επόμενου. Σε αυτό το στάδιο δηλαδή λαμβάνει χώρα η παρακολούθηση (monitoring) και η αξιολόγηση (evaluation) της πολιτικής που εφαρμόζεται και μετρώνται και αποτιμώνται οι εκροές και τα αποτελέσματα της Δημόσιας Πολιτικής. Το στάδιο αυτό, όντας στο επίκεντρο της εργασίας, αναλύεται σε μεγαλύτερο βαθμό στην επόμενη ενότητα.

1.3 Παρακολούθηση και Αξιολόγηση της Δημόσιας Πολιτικής

1.3.1 Είδη Αξιολόγησης Δημόσιας Πολιτικής

Οι κανόνες και τα ζητούμενα βάσει των οποίων μία Δημόσια Πολιτική αξιολογείται, όπως και το όργανο το οποίο φέρνει σε πέρας την αξιολόγηση δεν είναι πάντοτε τα ίδια. Με κριτήριο το σώμα που αξιολογεί τη δημόσια πολιτική, μπορούν να διακριθούν οι εξής μορφές αξιολόγησης (Knill και Tosun, 2012):

Δικαστική Αξιολόγηση (judicial evaluation): Είναι η αξιολόγηση που γίνεται από τα δικαστήρια και εξετάζει τις νομικές πτυχές της χάραξης και εφαρμογής της Δημόσιας Πολιτικής. Είναι δυνατόν να οδηγήσει σε προσαρμογές της πολιτικής ή υπό προϋποθέσεις ακόμη και στην αναβολή ή ματαίωσή της ιδιαίτερα εφόσον μικρότερο ή μεγαλύτερο μέρος των θεσμικών της κειμένων κριθεί αντισυνταγματικό.

Πολιτική Αξιολόγηση: Αφορά την πολιτική διαχείριση των εκροών και αποτελεσμάτων της δημόσιας πολιτικής και σχετίζεται με τον ανταγωνισμό των πολιτικών κομμάτων. Η αξιολόγηση της συγκεκριμένης κατηγορίας δεν είναι τυποποιημένη, ούτε διαθέτει τεχνοκρατικές ή επιστημονικές βάσεις. Παράλληλα ο χρονικός της ορίζοντας είναι συνήθως περιορισμένος και συνδέεται με την αντίληψη της κοινής γνώμης για τη συγκεκριμένη πολιτική, ιδιαίτερα όσο αυτή βρίσκεται στο προσκήνιο.

Αγοραία Αξιολόγηση (market evaluation): Αναφέρεται στην αξιολόγηση που γίνεται από τους καταναλωτές και αφορά τη σφαίρα της αγοράς.

Επιστημονική Αξιολόγηση: Την εκπονούν κυρίως κοινωνικοί επιστήμονες βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων. Κύριο μέλημά της είναι να διαπιστωθεί εάν και σε ποιο βαθμό η Δημόσια Πολιτική κρίνεται επιτυχημένη έχοντας υπόψη συγκεκριμένους παράγοντες. Για να γίνει αυτό εξετάζονται τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά κριτήρια που αφορούν τις εκροές και τα αποτελέσματα της δημόσιας πολιτικής. Προκειμένου να δώσει αξιόπιστα συμπεράσματα απαιτείται επαρκής χρόνος παρατήρησης, ιδιαίτερα αναφορικά με τις μακροχρόνιες επιδράσεις της πολιτικής. Στο παρών κείμενο ενδιαφέρει κυρίως αυτός ο τελευταίος τύπος αξιολόγησης.

1.3.2 Ορισμός Παρακολούθησης και Αξιολόγησης της Δημόσιας Πολιτικής

Εστιάζοντας στην παρακολούθηση και αξιολόγηση της Δημόσιας Πολιτικής, αναγκαία διευκρίνηση αποτελεί ότι η διαδικασία αυτή σε κάθε πλήρη Δημόσια Πολιτική εγκοιλώνεται σε περισσότερα του ενός στάδια, επηρεάζοντας τον κύκλο πολιτικής. Η μελέτη επικεντρώνεται στην αξιοποίηση των στοιχείων που προκύπτουν από το τελευταίο στάδιο του κύκλου πολιτικής, χωρίς να αγνοείται η αλληλεπίδραση μεταξύ του συνόλου των σταδίων του κύκλου. Έχει δηλαδή ληφθεί υπόψη ότι ανάλογα με τα εξαγόμενα της διαδικασίας και την εκτίμηση αυτών από τους δρώντες που την έχουν αναλάβει, η Δημόσια Πολιτική επαναχαράσσεται δυναμικά, προχωρώντας στις απαραίτητες προσαρμογές, ενώ με την ολοκλήρωση του κύκλου το ζήτημα μπορεί να αναδειχθεί εκ νέου στην κυβερνητική ατζέντα.

Σε ότι αφορά την παρακολούθηση μίας Δημόσιας Πολιτικής, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή την ορίζει ως «παρακολούθηση της επίδοσης και της προόδου που επιτυγχάνεται στη διάρκεια υλοποίησης μιας πολιτικής, με γνώμονα τα προσδιορισμένα από πριν προσδοκώμενα αποτελέσματα» (European Commission, 2017).

Η έννοια της αξιολόγησης δεν διαθέτει την ίδια σαφήνεια με την έννοια της παρακολούθησης στη βιβλιογραφία. Στη βάση της εστίασης στην εκ των υστέρων αξιολόγηση, κρίνεται καταλληλότερος ο ορισμός του Vedung (2006) που την ορίζει ως την «αποτίμηση της αξίας και της ποιότητας του περιεχομένου, της εφαρμογής, των αποτελεσμάτων και των συνεπειών μίας συνολικής κυβερνητικής παρέμβασης». Σύμφωνα με την Επιτροπή, μέσα από αυτή τη διαδικασία μπορεί να ελέγχει ο βαθμός εκπλήρωσης της στοχοθεσίας και να εξασφαλιστεί ότι η εν λόγω Δημόσια Πολιτική αντιμετωπίζει αποτελεσματικά τα προβλήματα τα οποία στοχεύει (European Commission, 2017).

Σύμφωνα με το Majone (1989) υφίστανται τρεις τύποι αξιολόγησης μίας Δημόσιας Πολιτικής. Ανάλογα με τη στόχευση που έχει η διαδικασία, μπορεί να γίνει αξιολόγηση εισροών (input evaluation) που αναφέρεται στους πόρους, το ανθρώπινο δυναμικό κλπ., αξιολόγηση της διαδικασίας εφαρμογής της Δημόσιας Πολιτικής (process evaluation) και

αξιολόγηση εκροών και αποτελεσμάτων στην κοινωνικοπολιτική σφαίρα (output evaluation). Όπως αναμένεται, ακολουθώντας τη σύγχρονη τάση, η προσοχή έχει μεταφερθεί στο τρίτο σκέλος, δηλαδή στην αξιολόγηση των επιδράσεων των Δημόσιων Πολιτικών.

1.3.3 Δομές Αξιολόγησης Δημόσιας Πολιτικής

Σύμφωνα με την Επιτροπή (European Commission, 2017) οι μονάδες που αξιολογούν μία Δημόσια Πολιτική είναι δυνατόν να εντάσσονται οργανικά στον ίδιο ή σε διαφορετικό φορέα από τις μονάδες εκείνες που εφαρμόζουν την πολιτική, ωστόσο δε μπορεί να είναι οι ίδιες. Σε αντίθετη περίπτωση αξιολογητής και αξιολογούμενος ταυτίζονται και έτσι υπονομεύεται η αποτελεσματικότητα και αξιοπιστία του παραγόμενου έργου.

1.3.4 Εκροές και Αποτελέσματα της δημόσιας πολιτικής

Για την αποτελεσματικότερη αξιολόγηση μίας δημόσιας πολιτικής είναι χρήσιμο να γίνει διαχωρισμός μεταξύ των εκροών της, και των αποτελεσμάτων της.

Οι εκροές είναι τα εξαγόμενα τα οποία προκύπτουν με άμεσο τρόπο από μία δημόσια πολιτική, μεταξύ άλλων το νομοθετικό πλαίσιο, οι ρυθμίσεις κλπ. Παραδείγματος χάριν σε μία Δημόσια Πολιτική που συμπεριλαμβάνει το σκέλος της κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα εκροές είναι ο αριθμός όσων θέσεων προσφέρονται για κατάρτιση ή ο αριθμός των διαφορετικών μαθημάτων που παραδίδονται. Αντίστοιχα στη Δημόσια Πολιτική σχετικά με την έρευνα και την καινοτομία μπορεί να είναι το νομοθετικό πλαίσιο που δημιουργήθηκε ή το συνολικό χρηματικό ποσό που δεσμεύτηκε κλπ.

Από την άλλη τα αποτελέσματα μίας δημόσιας πολιτικής αποτελούν τις επιπτώσεις στην αλυσίδα πολιτικής και ιδιαίτερα στην ομάδα-στόχο. Στο παράδειγμα του δημόσιου τομέα μπορεί να είναι η αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών που προσφέρονται εξαιτίας της επανεκπαίδευσης ενώ σε αυτό αναφορικά με την έρευνα και την καινοτομία, ο αριθμός των επιχειρήσεων που εισήγαγαν κάποιο καινοτόμο προϊόν στην αγορά. Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, η αξιολόγηση αποτελεσμάτων αποτελεί πιο σύνθετη και μακροχρόνια διαδικασία, ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη η επικάλυψη μεταξύ των πολιτικών και άρα ότι δεν είναι πάντα σαφές ποια αποτελέσματα είναι καρπός της υπό εξέταση Δημόσιας Πολιτικής.

1.3.5 Κριτήρια επιτυχούς αξιολόγησης μιας Δημόσιας Πολιτικής

Κατά τους Marsh και McConnel (2010) για να έχει υψηλό βαθμό αξιολόγησης μία πολιτική θα πρέπει να εκτιμηθεί με τέσσερα βασικά κριτήρια:

- Τους στόχους που τίθενται από το θεσμικό κείμενο και κατά πόσο επετεύχθησαν
- Τα αποτελέσματα της πολιτικής και την απόσταση που έχουν από τα αναμενόμενα
- Τις επιπτώσεις που επέφερε στην ομάδα-στόχο
- Την ικανοποίηση των κριτηρίων του αντίστοιχου τομέα πολιτικής

Με την παραπάνω κατηγοριοποίηση συμφωνούν οι Knill και Tosun (2012) σύμφωνα με τους οποίους η αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής θα πρέπει να συνεκτιμά τα παραπάνω κριτήρια.

1.3.6 Αξιολόγηση πολιτικής και πολιτική αξιολόγηση

Ιδιαίτερη σημασία για τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος στη χώρα μας έχει η διάκριση μεταξύ των όρων αξιολόγηση πολιτικής (policy evaluation) και πολιτική αξιολόγηση (political evaluation). Ο όρος πολιτική αξιολόγηση έχει διαφορετικό περιεχόμενο από την αξιολόγηση πολιτικής, αφού εξετάζει κατά πόσο η εφαρμογή της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής αποτέλεσε επιτυχημένη πολιτική κίνηση στο πολιτικό παίγνιο⁶. Για τη συγκεκριμένη αξιολόγηση αυτό που έχει σημασία είναι η αύξηση της πολιτικής επιρροής ως άμεσο ή έμμεσο αποτέλεσμα της δημόσιας πολιτικής (Λαδή και Νταλάκου, 2016). Υπάρχουν περιπτώσεις όπου η διαδικασία της αξιολόγησης πολιτικής χρησιμοποιείται «εργαλειακά», από κυβερνητικούς ή κομματικούς σχηματισμούς προκειμένου να δοθεί η εντύπωση ότι η εφαρμογή μίας δημόσιας πολιτικής ήταν επιτυχημένη ή αποτυχημένη για το κοινωνικό σύνολο. Σημαντικό παράγοντα προς αυτή την κατεύθυνση, αποτελεί η πολιτική επικοινωνία με την επιρροή που έχει στην κοινή γνώμη.

1.3.7 Παραγωγική και Συμπερασματική Αξιολόγηση

Μία επιπλέον διάκριση στην αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών αφορά την παραγωγική αξιολόγηση (formative evaluation) και την συμπερασματική αξιολόγηση (summative evaluation). Η παραγωγική αξιολόγηση εξετάζει τα προβλήματα που παρουσιάζονται κατά τη διάρκεια της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής, προσπαθεί να ανακαλύψει τις αιτίες τους και να βρει λύσεις προκειμένου να μειωθεί πιθανό χάσμα ανάμεσα στη σχεδίαση και την εφαρμογή της. Κατά τη συμπερασματική αξιολόγηση, με την οποία καταπιάνεται σε μεγαλύτερο βαθμό και η παρούσα εργασία, επιχειρείται η συλλογή όλων των απαραίτητων στοιχείων που αφορούν τις εκροές και τα αποτελέσματα μίας δημόσιας πολιτικής και η διασαφήνιση του βαθμού στον οποίο οι αλλαγές που ανιχνεύονται οφείλονται στη συγκεκριμένη δημόσια πολιτική ή σε δράσεις που την επικαλύπτουν.

1.3.8 Δυσκολίες στην Αξιολόγηση Δημόσιων Πολιτικών

Η αποτίμηση της αξίας μίας Δημόσιας Πολιτικής πολλές φορές αποδεικνύεται μία δύσκολη διαδικασία. Τα όρια δράσης μεταξύ των Δημόσιων Πολιτικών όπως και τα αποτελέσματά αυτών μπορεί να είναι δυσδιάκριτα, δύσκολα μετρήσιμα ενώ δεν είναι ξεκάθαρο εάν κάτι οφείλεται σε μία συγκεκριμένη Δημόσια Πολιτική και σε ποιο βαθμό.

⁶ Ο όρος «Πολιτική Αξιολόγηση» ορισμένες φορές χρησιμοποιείται με διαφορετική έννοια υποδηλώνοντας την αξιολόγηση από πολίτες σε εκλογές, δημοψηφίσματα, έρευνες γνώμης, διαβουλεύσεις στις κοινότητες πολιτικής (Αλεξόπουλος, 2020). Ιδιαίτερο βάρος για τη συγκεκριμένη προσέγγιση έχουν οι θεωρίες πολιτικής συμπεριφοράς και ιδιαίτερα αν ο πολίτης κάνει ορθολογικές επιλογές (rational choices).

Σύμφωνα με τον Αλεξόπουλο (2020) οι δυσκολίες οφείλονται στο ότι οι Δημόσιες Πολιτικές δεν έχουν εξειδικευμένους ποσοτικούς στόχους όταν εξαγγέλλονται ενώ παράλληλα δεν υπάρχουν προφανείς αντικειμενικοί δείκτες ποσοτικοποίησης άυλων στόχων. Επιπλέον οι επιπτώσεις των Δημόσιων Πολιτικών ανιχνεύονται δύσκολα καθώς διαχέονται τόσο στο χρόνο όσο και σε άλλα πεδία ενώ ο καθορισμός δεικτών αναγνωρίζεται από τους δρώντες που προσαρμόζουν τη συμπεριφορά τους ανάλογα συνεχίζοντας να παρεκκλίνουν και να μη λογοδοτούν.

1.3.9 Αξιολόγηση και Διακυβέρνηση

Η διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών δεν αφορά αποκλειστικά ποσοτικά αποτελέσματα καθώς πολλές φορές εκτείνεται και σε άυλες πτυχές της υπό εξέταση Δημόσιας Πολιτικής. Σύμφωνα με το Majone (1989) οι παράγοντες αξιολόγησης δεν είναι αμιγώς τεχνικοί, ούτε είναι δυνατόν να εκφύγουν εντελώς των αξιακών αντιλήψεων και της ιδεολογίας όσων την σχεδιάζουν. Ως άμεση συνέπεια πρότεινε την πραγματοποίηση δημοσίου διαλόγου αναφορικά με το σχηματισμό των κριτηρίων αξιολόγησης. Η πρότασή του αυτή έρχεται σε συμφωνία με το μετασχηματισμό από το κράτος Βεμπεριανού προτύπου, ενός κράτους προσηλωμένου στην κανονιστική συμμόρφωση, σ' έναν πιο ευέλικτο μηχανισμό που καλείται να ρυθμίσει αντικρουόμενα κοινωνικά αιτήματα και συμφέροντα αλλά και να δράσει με όρους αποτελεσματικότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας. Η πολυφωνία που θα προκύψει μέσα από την επικοινωνία με τους κοινωνικούς δρώντες εντός των δικτύων πολιτικής (policy networks) θα κάνει εφικτή την ανάδειξη πολλαπλών κριτηρίων αξιολόγησης που υπό άλλες συνθήκες μπορεί να μην είχαν συμπεριληφθεί. Εδώ και πολλά χρόνια έχει γίνει συνεπώς αντιληπτό ότι το να αποφασίζει αποκλειστικά η κυβέρνηση σε συνεργασία με τεχνοκράτες αναφορικά με τα κριτήρια και τη διαδικασία αξιολόγησης αφήνει στη σκιά κρίσιμες πτυχές της διαδικασίας. Επιπλέον βγαίνει στην επιφάνεια το συμπέρασμα ότι ακόμα και σε θέματα που πολλές φορές φαίνονται εύκολο να προσεγγισθούν αντικειμενικά, με υψηλό βαθμό τεχνοκρατικών εισροών και απαλλαγμένα από το «βάρος» της ιδεολογίας, η ιδεολογική προδιάθεση μπορεί να αποτελεί σημαντικό παράγοντα. Ως συνέπεια, οι σύγχρονες τάσεις στη διακυβέρνηση στους κόλπους των πλουραλιστικών κοινωνιών, εύνουν τη συμμετοχή πλήθους δρώντων (επιτροπών, ομάδων επιστημόνων, think tanks κτλ.), συμπεριλαμβανομένων των πολιτών, στο δημόσιο διάλογο. Βέβαια το κατά πόσο δίνεται ισότιμη δυνατότητα στους παραπάνω να συμβάλλουν πραγματικά στη διαμόρφωση και αξιολόγηση της Δημόσιας πολιτικής είναι κάτι που κυμαίνεται ανάλογα με το πολιτικο-διοικητικό σύστημα και την κουλτούρα κάθε χώρας.

Κεφάλαιο 2: Η Αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών στην Ελληνική Περίπτωση

2.1 Ιστορική αναδρομή

Ο θεσμικός προσδιορισμός του σχεδιασμού, της παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών, ως επιτελικών λειτουργιών της Διοίκησης σημειώνεται στο διοικητικό μας σύστημα μόλις τα τελευταία χρόνια. Αρκεί να αναφερθεί ότι το ρυθμιστικό πλαίσιο για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα (ΠΔ 63/2005), δεν περιείχε καμία σχετική αναφορά στον καθορισμό της αποστολής και των αρμοδιοτήτων των υπουργείων (Αλεξόπουλος, 2020). Τα πρώτα βήματα για τη στοχοθεσία και αξιολόγηση της αποδοτικότητας βάσει συγκεκριμένων δεικτών στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα έγιναν την ίδια περίοδο, με το Νόμο 3230/2004. Βάσει αυτού κάθε φορέας έπρεπε να θέσει συγκεκριμένους στόχους προς επίτευξη και στη συνέχεια, κατά την πρόβλεψη του νόμου, ακολουθούσε η διάχυση αυτών στο εσωτερικό του. Επιπρόσθετα εισήχθη η μέτρηση του βαθμού επίτευξης των στόχων μέσω ειδικών και γενικών δεικτών αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της διοίκησης με τη Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών να έχει κομβικό ρόλο στη διαδικασία. Η στόχευσή του νόμου δεν ήταν τόσο η αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών, όσο ποιοτική λειτουργία των υπηρεσιών του δημοσίου. Ο νόμος, που αποτέλεσε ένα φιλόδοξο εγχείρημα, εφαρμόστηκε εν μέρει και είχε αμφιλεγόμενα αποτελέσματα. Ναι μεν σε αρκετές μονάδες (9 υπουργεία, 13 περιφέρειες και 4 ακόμη δημόσιοι οργανισμοί) τέθηκαν γενικοί και ειδικοί δείκτες, αλλά η πραγματική εφαρμογή του νόμου χαρακτηρίζεται ελλιπής. Παράλληλα πολλές υπουργικές αποφάσεις και προεδρικά διατάγματα σημαντικά για την εφαρμογή του εκδόθηκαν μετά από χρόνια ή και καθόλου, αδυνατίζοντας σε μεγάλο βαθμό την ισχύ του. Παρόλα αυτά συνεισέφερε στην εμπέδωση της αντίληψης της εφαρμογής μίας μετρήσιμης στοχοθεσίας για το σύνολο των υπηρεσιών, προετοιμάζοντας το έδαφος για επόμενα νομοθετήματα. Σημειώνεται ότι λίγα χρόνια μετά ο ν.2839/2007 επέκτεινε τα ανωτέρω μέτρα στους δήμους χωρίς όμως να υπάρξει πρακτική εφαρμογή.

Το 2006 εκδόθηκε η εγκύκλιος Υ190 του Πρωθυπουργού με τίτλο «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων» που πήγαζε από τις «Αρχές του ΟΟΣΑ για την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων» και τη «Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας» της Ε.Ε.. Εκεί προβλεπόταν ότι όλοι οι νόμοι πρέπει να συνοδεύονται από έκθεση αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων⁷ και πως μετά την πάροδο ενός έτους από τη θέση σε ισχύ των διατάξεων νόμου επιβάλλεται και συντάσσεται Έκθεση Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων

⁷Κατ' ακριβολογία με την εγκύκλιο θεσπίστηκε η ανάλυση επιπτώσεων που διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη βελτίωση της ποιότητας της ρύθμισης (βλ. και Παράρτημα Α).

Εφαρμογής με βάση τα δεδομένα που προκύπτουν από την εφαρμογή της διάταξης. Το 2010, με τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής, θεμελιώθηκε πως κάθε νομοθέτημα πρέπει να συνοδεύεται από ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων και έκθεση διαβούλευσης.

Ιδιαίτερα σημαντικός για την προβληματική του θέματος που μας απασχολεί είναι ο ν.4048/12 (ο οποίος καταργήθηκε - συγχωνεύθηκε με το ν.4622/19 που θα εξεταστεί αναλυτικά παρακάτω). Σε αυτόν προβλέπεται ότι τα όργανα θέσπισης ρυθμίσεων μεριμνούν για τη διατύπωση συγκεκριμένων, μετρήσιμων, σαφών και χρονικά οριοθετημένων στόχων αναφορικά με αυτές καθώς και για την παροχή όλων των απαραίτητων δεδομένων των σχετικών με τη ρύθμιση. Στο άρθρο 9 για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της ρύθμισης προβλέπεται ότι «Μετά την πάροδο τριών ετών και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση του νόμου σε ισχύ, αξιολογείται η ρύθμιση με βάση τα δεδομένα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της. Κατά την αξιολόγηση αποτιμώνται το κόστος που απαίτησε η εφαρμογή της ρύθμισης, οι επιπτώσεις ή παρεπόμενες συνέπειες που προέκυψαν από αυτήν, το όφελος και τα εν γένει θετικά αποτελέσματα που προήλθαν από την εφαρμογή της, καθώς και τα πορίσματα της νομολογίας». Η αξιολόγηση, που λαμβάνει χώρα βάσει συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος, διενεργείται από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του εκάστοτε υπουργείου αφού λάβει υπόψη τα αποτελέσματα της ρύθμισης και απευθυνθεί σε όλους τους αρμόδιους κοινωνικούς και επιστημονικούς φορείς. Αξιολόγηση μπορεί να διενεργεί και η Βουλή από όργανο και με τη διαδικασία που προβλέπεται στον κανονισμό της.

Με το ν.4109/13 ρυθμίζεται σε υψηλότερο βαθμό το ζήτημα του συντονισμού του κυβερνητικού έργου. Συγκεκριμένα συστήνεται η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, μια επιτελική δημόσια υπηρεσία που υπάγεται στον Πρωθυπουργό και έχει ως αποστολή το συντονισμό των δράσεων για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου. Σε αυτή την πρώτη φάση λειτουργίας της, η Γ.Γ. Συντονισμού εστιάζει στην κατάρτιση, την παρακολούθηση και το συντονισμό του κυβερνητικού έργου, στη γρήγορη επίλυση τυχόν διαφωνιών που προκύπτουν λόγω συναρμοδιότητας υπουργείων καθώς και την απλούστευση διαδικασιών. Σε επόμενη φάση, με το ν.4622/19 όπως θα δειχθεί παρακάτω, ο ρόλος της αναβαθμίζεται και επεκτείνεται, με την αύξηση των δομών και με την προσθήκη σε αυτές επιπλέον αρμοδιοτήτων.

Στα πλαίσια πύκνωσης της επικοινωνίας πολιτών-διοίκησης, με την πρόβλεψη του ν.4369/2016 (Άρθ.24 παρ.1), λειτουργεί η διαδικασία ακρόασης κοινωνικών φορέων και πολιτών. Διά αυτής, η Επιτροπή Ακρόασης του κάθε υπουργείου πληροφορείται μία φορά κάθε δύο μήνες τα προβλήματα που πιθανόν έχουν εντοπίσει πολίτες ή φορείς. Στο ίδιο πλαίσιο το 2016 ξεκίνησε επίσης τη λειτουργία του το πρόγραμμα «Καθημερινότητα» με κύρια ιδέα τη δημιουργία μίας πλατφόρμας που να διευκολύνει την άμεση συμμετοχή των πολιτών στην καταγραφή προβλημάτων. Τόσο η διαδικασία ακρόασης όσο και το

πρόγραμμα, ενώ είναι χρήσιμα ως διαδικασίες, έχουν περιορισμένη δυνατότητα συμβολής στην αξιολόγηση μίας Δημόσιας Πολιτικής με συστηματικό τρόπο. Αποτελούν περισσότερο ένα βήμα για τον πολίτη στα πλαίσια του κοινωνικού ελέγχου με σκοπό τη βελτίωση της λειτουργίας των υπηρεσιών της διοίκησης και λιγότερο κομμάτι μιας συστηματικής διαδικασίας αξιολόγησης δημόσιας πολιτικής.

Στον ίδιο νόμο (4369/2016, Άρθ. 24 παρ.2) προβλεπόταν η δημιουργία ενός παρατηρητηρίου της Δημόσιας Διοίκησης. Μετά από απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης το παρατηρητήριο θα δημιουργούνταν στο ΕΚΔΔΑ, στελεχωμένο από εμπειρογνώμονες του κέντρου που επιλέγονται με διετή θητεία και εργάζονται χωρίς πρόσθετη αμοιβή. Ως αποστολή του ορίστηκε η επιστημονική παρακολούθηση της διοικητικής λειτουργίας και ο συντονισμός των διαδικασιών αξιολόγησης και κοινωνικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Η συγκεκριμένη διάταξη του νόμου δεν ενεργοποιήθηκε, αποτελώντας χαρακτηριστικό παράδειγμα πολιτικής που έχει καθυστερήσει ιδιαίτερα στη φάση υλοποίησης κάτι που στην ελληνική περίπτωση συμβαίνει ιδιαίτερα συχνά⁸. Η πρόβλεψη για τη δημιουργία του παρατηρητηρίου επαναλαμβάνεται αυτολεξεί σε μεταγενέστερο νόμο⁹. Σε κάθε περίπτωση, το συγκεκριμένο αντικείμενο μπορεί να αποτελέσει προνομιακό πεδίο δραστηριότητας για το ΕΚΔΔΑ αφού έχει την τεχνογνωσία να εκπληρώσει με επιτυχία την αποστολή του παρατηρητηρίου όπως προβλέπεται από το θεσμικό κείμενο. Η μη ενεργοποίηση της παραπάνω διάταξης ενισχύει τη διαπίστωση που κάνει όποιος μελετά την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα, δηλαδή την απουσία μιας οριζόντιας δομής υπεύθυνης για την συλλογή και ανάλυση στοιχείων μέσω σταθερών και διαυγών διαδικασιών μέτρησης. Εκλείπει δηλαδή ένα κεντρικό Παρατηρητήριο Δημόσιας Πολιτικής που να χαρτογραφεί τις διαδικασίες παραγωγής και να διαθέτει τα μέσα και το ανθρώπινο δυναμικό να μελετά συστηματικά τις επιδόσεις και τους δείκτες αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των πολιτικών του κράτους.

2.2 Ο ν.4622/2019 ως βασικός νόμος για την Αξιολόγηση Δημόσιων Πολιτικών

2.2.1 Οι βασικές προβλέψεις του ν.4622/2019 στο πεδίο της Αξιολόγησης Δημόσιων Πολιτικών

Κύριο νομοθέτημα αναφορικά με την παρακολούθηση και αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών στο ελληνικό πολιτικό σύστημα αποτελεί ο πρόσφατος ν.4622/2019 (ΦΕΚ Α'

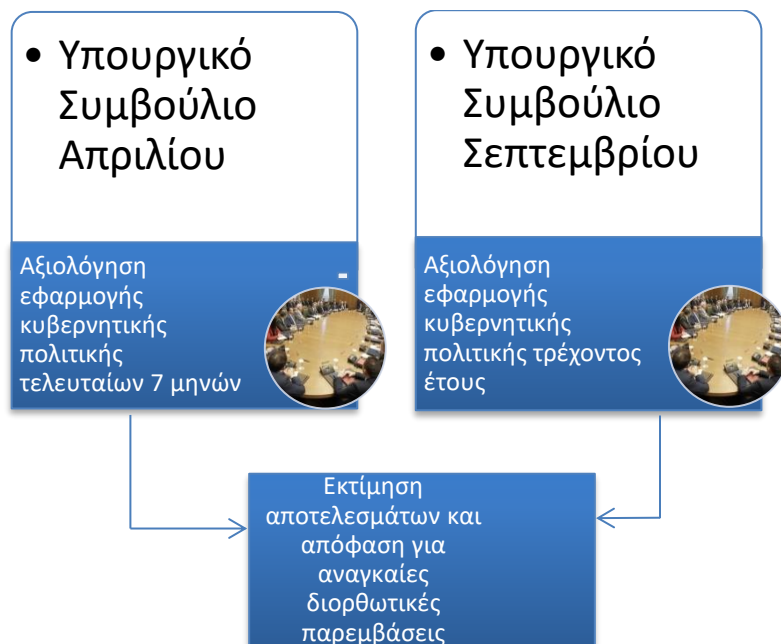
⁸ Μελετώντας τους μεταρρυθμιστικούς νόμους της μεταπολίτευσης, διαπιστώνεται πως εκδίδεται μόνο το 45% κατά μ.ο. των προβλεπόμενων από την πρωτογενή νομοθεσία εξουσιοδοτικών διατάξεων κάτι που πολλές φορές οδηγεί σε ακύρωση μίας δημόσιας πολιτικής λόγω απραξίας της διοίκησης (βλ. Παράρτημα Β).

⁹ ν.4590/2019 (Άρθ.32 παρ.2).

133/ 07.08.2019) υπό τον τίτλο: «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης». Ο νόμος ενσωμάτωσε το σύνολο των ρυθμίσεων για την οργάνωση, τη λειτουργία και τη διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης¹⁰. Με τις διατάξεις του επιχειρείται να συστηματοποιηθεί οτιδήποτε αφορά την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης και των οργάνων της καθώς και της δημόσιας διοίκησης. Στο νόμο αυτό προβλέπεται ότι το Υπουργικό Συμβούλιο εγκρίνει τον ετήσιο προγραμματισμό της κυβερνητικής πολιτικής και παρακολουθεί την εφαρμογή του και ότι δύο τακτικά Υπουργικά Συμβούλια, του Απριλίου και του Σεπτεμβρίου, ορίζονται ως «Υπουργικά Συμβούλια Προγραμματισμού και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου»¹¹. Κατά τη διάρκεια αυτών γίνεται η αξιολόγηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής των τελευταίων μηνών από όλα τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, ώστε να αποφασιστούν οι αναγκαίες διορθωτικές παρεμβάσεις για το υπόλοιπο του έτους. Χρήσιμο είναι να σημειωθεί ότι η αξιολόγηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής από τα Υπουργικά Συμβούλια Προγραμματισμού και Αξιολόγησης, (όπως και ο απολογισμός του κυβερνητικού έργου του προηγούμενου έτους, που διενεργείται στο πλαίσιο της Ετήσιας Συνάντησης Γενικών Διευθυντών της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης) έχουν κυρίως πολιτικό χαρακτήρα (Αλεξόπουλος, 2020) και ως εκ τούτου η συμβολή τους στην συστηματική αξιολόγηση Δημόσιων Πολιτικών δεν είναι ισχυρή.

¹⁰ «Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, ως Κεντρική Δημόσια Διοίκηση ορίζεται το σύνολο των ακόλουθων φορέων: (α) Η Προεδρία της Δημοκρατίας, (β) η Προεδρία της Κυβέρνησης, (γ) τα Υπουργεία και οι αποκεντρωμένες ή περιφερειακές υπηρεσίες τους, (δ) οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και (ε) οι Ανεξάρτητες Αρχές» (άρθρο18).

¹¹ Άρθρο 3, παράγραφος 1



Αναφορικά με το κατεξοχήν σύστημα αξιολόγησης Δημόσιων Πολιτικών, αυτό έχει ως κύριο μοχλό την Προεδρία της Κυβέρνησης και συγκεκριμένα τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού¹². Πρόκειται για επιτελική δημόσια υπηρεσία που φιλοδοξεί να αποτελέσει ένα ισχυρό κεντρικό όργανο που διαμορφώνει, παρακολουθεί και αξιολογεί τα αποτελέσματα των Δημόσιων Πολιτικών. Έχει ως αποστολή τον προγραμματισμό, την οργάνωση, την παρακολούθηση και το συντονισμό μεταξύ των υπουργείων προκειμένου να διασφαλιστεί ο έλεγχος της εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου.

Επικεφαλής του συντονισμού, της παρακολούθησης και αξιολόγησης του κυβερνητικού έργου (Απόφαση Υ129, ΦΕΚ Β' 3946/25.10.2019) είναι υφυπουργός στον Πρωθυπουργό. Υπό την ευθύνη του λειτουργεί η Γ.Γ. Συντονισμού καθώς και η Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (Ο.Π.Σ.) Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου.

Συν τω χρόνω γίνεται αντιληπτή η αξία της ενσωμάτωσης γνώσης στη συλλογή και ερμηνεία στοιχείων σχετικών με τις εκροές και τα αποτελέσματα των Δημόσιων Πολιτικών. Η ύπαρξη δεδομένων βοηθά στη λήψη κατά το δυνατόν αντικειμενικών αποφάσεων προσαρμοσμένων στα προβλήματα. Άλλωστε η ανυπαρξία αξιόπιστων δεδομένων διαφόρων τύπων (οικονομικά, γεωχωρικά, κλπ.) αναδείχθηκε έντονα κατά τα τελευταία χρόνια, ιδιαίτερα με την είσοδό μας στα Π.Ο.Π. και οδήγησε στην υποχρέωση

¹²Μέχρι πρόσφατα (4/8/20) οι Γενικές Γραμματείες Συντονισμού ήταν δύο: Γ.Γ. Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και Γ.Γ. Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών. Με τον πρόσφατο «ανασηματισμό» ενοποιήθηκαν.

συγκρότησης μητρώων και βάσεων δεδομένων σε σειρά τομέων πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ, Οκτώβριος 2018). Σε αυτά τα πλαίσια και προς υποστήριξη της Γ.Γ. Συντονισμού συστήνεται η Ειδική Γραμματεία Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου που απαρτίζεται από το Γραφείο Λειτουργίας του Ο.Π.Σ. και το Γραφείο Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης των Δημοσίων Πολιτικών. Στόχος είναι να αναπτυχθούν αξιόπιστοι μηχανισμοί καταγραφής των επιπτώσεων μιας Δημόσιας Πολιτικής και επιπλέον να μειωθεί το υψηλό κόστος πληροφόρησης.

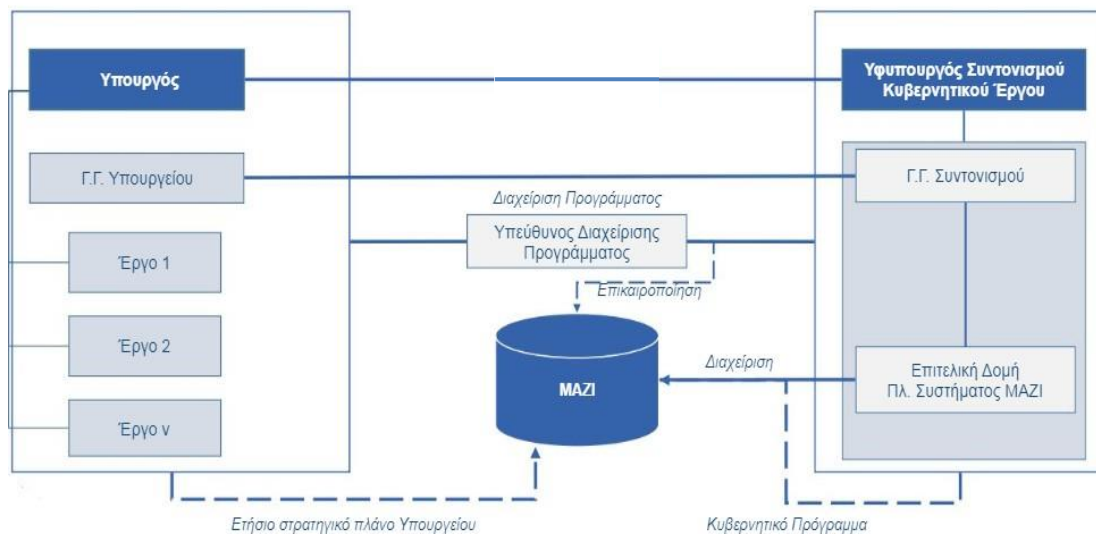
Το Γραφείο Λειτουργίας του Ο.Π.Σ. έχει την ευθύνη της αδιάλειπτης λειτουργίας του ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος MAZI, το οποίο χρησιμοποιείται για την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου και την επεξεργασία των πληροφοριών του για την υποστήριξη του Πρωθυπουργού και είναι αρμόδιο για τον ποιοτικό έλεγχο των δεδομένων που εισάγονται στο σύστημα.

Το Γραφείο Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης των Δημοσίων Πολιτικών επιχειρεί την αξιολόγηση τους με τρόπο ενιαίο και συστηματικό, με στόχο την τροφοδότηση του κυβερνητικού σχεδιασμού με δεδομένα από τον έλεγχο του βαθμού επιτυχούς σύνδεσης των στόχων πολιτικής της Κυβέρνησης με τους τρόπους και τα μέσα εξυπηρέτησής τους με βάση βέλτιστες διεθνείς πρακτικές. Παράγει και διαθέτει κοινή μεθοδολογία αξιολόγησης εισροών, διαδικασιών, εκροών και αποτελεσμάτων των υλοποιούμενων και σχεδιαζόμενων δημοσίων πολιτικών. Παράγει δείκτες επίδοσης για κάθε πολιτική και καθορίζει την επιχειρησιακή ωρίμανση των προς αξιολόγηση πολιτικών, σύμφωνα με τον στρατηγικό σχεδιασμό της Κυβέρνησης. Συλλέγει, ταξινομεί και αναλύει πληροφορίες ανά πεδίο πολιτικής και αναζητά βέλτιστες πρακτικές πολιτικών και κυβερνητικού έργου ανά Υπουργείο βάσει διεθνών δεικτών. Τέλος οργανώνει δράσεις διαβούλευσης για τα αποτελέσματα της αξιολόγησης, μέσα από την προώθηση της συμμετοχής των φορέων εξειδικευμένης γνώσης της ΚτΠ (ερευνητικά ιδρύματα, φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών, δεξαμενές σκέψης) και τη δημοσιοποίηση των ευρημάτων της αξιολόγησης.

Η Γ.Γ. Συντονισμού αποτελεί κεντρικό επιτελικό όργανο που ανήκει στην ΠτΚ. Για την εκτέλεση της αποστολής της συνεργάζεται με τις Υπηρεσίες Συντονισμού των αρμόδιων Υπουργείων. Εκτός από το να προτείνουν και προγραμματίζουν τις επερχόμενες δημόσιες πολιτικές, παρακολουθούν, συντονίζουν και αξιολογούν την εφαρμογή των ήδη υπαρχόντων ενώ παράλληλα συντάσσουν και την Έκθεση Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης. Η έκθεση αυτή δημοσιεύεται τον Δεκέμβριο κάθε έτους και περιλαμβάνει μεταξύ άλλων την αξιολόγηση της εφαρμογής νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών πράξεων του προηγούμενου έτους και τις ενέργειες στις οποίες θα προβεί η διοίκηση μετά την αξιολόγηση (άρθρο 50, παρ.4).

Βάσει όσων αναφέρθηκαν, το μοντέλο λειτουργίας του μηχανισμού υποστήριξης και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, όπως προβλέπεται από το ν.4622/2019, δίνεται στο παρακάτω σχήμα:

Μοντέλο λειτουργίας Μηχανισμού Υποστήριξης και Παρακολούθησης Κυβερνητικού Έργου



2.2.2 Επιπλέον προβλέψεις του ν.4622/2019 για την Αξιολόγηση Δημόσιων Πολιτικών

Βάσει του Άρθρου 23, στη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού εντάσσεται το Γραφείο Κοινωνικών Υποθέσεων, το οποίο είναι αρμόδιο για τη μελέτη και ανάλυση της πορείας υλοποίησης του κυβερνητικού έργου και την επεξεργασία και υποβολή προτάσεων για την επίτευξη των στόχων της κυβερνητικής πολιτικής, σε συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία σε τομείς που άπτονται της κοινωνικής πολιτικής.

Στα πλαίσια του ίδιου νόμου (άρθρο 56) προβλέπεται η αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων. Συγκεκριμένα μετά την πάροδο τριών (3) ετών και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση του νόμου σε ισχύ, αξιολογείται η ρύθμιση με βάση τα δεδομένα που προκύπτουν από την εφαρμογή της. Κατά την αξιολόγηση αποτιμώνται το κόστος που απαίτησε η εφαρμογή της ρύθμισης, οι επιπτώσεις ή παρεπόμενες συνέπειες που προέκυψαν από αυτήν, το όφελος και τα εν γένει θετικά αποτελέσματα που προήλθαν από την εφαρμογή της, καθώς και τα πορίσματα της νομολογίας. Η διαδικασία αξιολόγησης εκκινεί από την Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία για τον λόγο αυτό στέλνει σχετικό έγγραφο στην Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου. Η Υπηρεσία Συντονισμού, της οποίας προϊστάται Υπηρεσιακός Γραμματέας, διαβιβάζει το σχετικό έγγραφο στις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες προκειμένου οι τελευταίες να προβούν στην αξιολόγηση της ρύθμισης και να διατυπώσουν προτάσεις βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των διατάξεων που κρίνονται αναγκαίες αφού προηγουμένως απευθυνθούν, εφόσον κριθεί απαραίτητο, στους καθ' ύλην αρμόδιους κοινωνικούς εταίρους, σε πανεπιστημιακά ή ερευνητικά ιδρύματα, επιστημονικούς φορείς,

καθώς και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής της ρύθμισης, η πρόταση νέας ρύθμισης με την ένταξη σε αυτήν των τροποποιούμενων διατάξεων και η ανάλυση συνεπειών των νέων διατάξεων υποβάλλονται προς εκτίμηση και διατύπωση παρατηρήσεων στην Προεδρία της Κυβέρνησης. Στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής κάθε έτους περιλαμβάνεται κατάλογος των ρυθμίσεων, οι οποίες αξιολογούνται κατά το επόμενο έτος, καθώς και χρονοδιάγραμμα της αξιολόγησής τους (βλ. και σχήμα στην επόμενη σελίδα).

Η διαδικασία αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων:



Από την παραπάνω διαδικασία γίνεται αντιληπτός ο βαθμός εμπλοκής της Προεδρίας της Κυβέρνησης η οποία συλλέγει μεν τα αποτελέσματα και μπορεί να διατυπώσει παρατηρήσεις, πλην όμως δε συμμετέχει ενεργά στη διαδικασία αξιολόγησης αφού αυτή γίνεται ουσιαστικά από τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου.

Σημειώνεται ότι η σύλληψη της διαδικασίας αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής μίας ρύθμισης μετά την παρέλευση τριετίας δεν είναι νέα: αναφέρεται ρητά και στο νόμο για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση. Με βάση το ν.4048/12, η Έκθεση αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής συντάσσονταν από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του εκάστοτε Υπουργείου σε συνεργασία με τις αρμόδιες καθ' ύλην υπηρεσίες. Με τον παρόντα νόμο επιχειρείται η συστηματοποίηση της διαδικασίας η οποία εκκινεί και παρακολουθείται από την ΠτΚ ενώ καθορίζεται με σαφέστερο τρόπο.

Επιπρόσθετα οι Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων είναι αρμόδιες για τη σύνταξη και παρακολούθηση της εφαρμογής του ετήσιου Σχεδίου Δράσης του Υπουργείου και την επίτευξη των κυβερνητικών στόχων όπως αυτοί τίθενται από το Υπουργικό Συμβούλιο και τα λοιπά συλλογικά κυβερνητικά όργανα. Στις αρμοδιότητές τους είναι και η έγκαιρη ενημέρωση της ΠτΚ για κάθε ζήτημα που μπορεί να καθυστερήσει την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών, όπως και η προώθηση καινοτομιών στον σχεδιασμό και την υλοποίηση δημοσίων πολιτικών.

Παράλληλα με την ανωτέρω διαδικασία αξιολόγησης, στον νόμο (άρθρο.56, παρ.3) προβλέπεται ότι αξιολόγηση μπορεί να διενεργεί και η Βουλή από όργανο και με τη

διαδικασία που προβλέπεται στον Κανονισμό της (αντίστοιχη πρόβλεψη υπήρχε και στο ν.4048/2012). Δυστυχώς μέχρι σήμερα δεν έχει προβλεφθεί από τον κανονισμό της Βουλής το όργανο και οι διαδικασίες μέσω των οποίων θα γίνεται αυτού του τύπου η αξιολόγηση. Η υλοποίηση της διαδικασίας θα ήταν ιδιαίτερα ωφέλιμη στα πλαίσια της διακυβέρνησης και της δημοκρατικής νομιμοποίησης που πρέπει να διαθέτει το σύνολο των οργάνων και πράξεων της διοίκησης.

Νέο στοιχείο που εισάγει ο νόμος είναι ο διυπουργικός κλάδος προσωπικού για την υποστήριξη ειδικών λειτουργιών των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης με τη συμμετοχή ειδικότητας Αναλυτών Δημοσίων Πολιτικών. Αυτοί υποστηρίζουν την πολιτική και διοικητική ηγεσία του φορέα στον οποίο υπηρετούν κατά το σχεδιασμό, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των Δημοσίων Πολιτικών του τομέα πολιτικής ειδίκευσής τους. Παράλληλα παρέχουν ενημέρωση αναφορικά με τις επιλογές, τις παραμέτρους, τους περιορισμούς, τους κινδύνους και τις συνέπειες των Δημοσίων Πολιτικών. Επιπλέον παρακολουθούν το κοινωνικό, πολιτικό, οικονομικό και τεχνολογικό περιβάλλον και επιχειρούν να εντοπίσουν κενά ή εξελίξεις βάσει των οποίων προτείνουν αλλαγές. Για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους συνεργάζονται και διαβουλεύονται με ομάδες ερευνητών, αναλυτές δεδομένων και εμπειρογνώμονες. Μία ακόμα ειδικότητα που προβλέπεται στο συγκεκριμένο νομοθέτημα, οι Αναλυτές Ψηφιακών Πολιτικών, καλείται να παίζει ενεργό ρόλο στην παρακολούθηση και αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών που επικεντρώνονται σε ζητήματα ΤΠΕ και ψηφιακού μετασχηματισμού.

2.3 Δομές σε επίπεδο υπουργείου, καθ'ύλην δομές και Ανεξάρτητες Αρχές για την αξιολόγηση ΔΠ

2.3.1 Δομές σε επίπεδο Υπουργείου

Έχοντας εξετάσει τον τρόπο με τον οποίο γίνεται η αξιολόγηση στο επίπεδο της ΠτΚ, μπορούμε να προχωρήσουμε εντοπίζοντας την αρμόδια δομή σε επίπεδο υπουργείου, προκειμένου να γίνει καλύτερα κατανοητή η διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης δημόσιας πολιτικής. Η διαδικασία αυτή συμπληρώνει την εικόνα αναφορικά με την παρακολούθηση και αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών βοηθά στην εξαγωγή πολύτιμων συμπερασμάτων όπως αποτυπώνονται στην τελευταία ενότητα της παρούσας εργασίας.

Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη

Στο οργανόγραμμα του Υπουργείου είναι εμφανής η απουσία μίας δομής με αρμοδιότητα την παρακολούθηση των Δημόσιων Πολιτικών. Εγγύτερα σε αυτό το ρόλο βρίσκεται το Συμβούλιο Συντονισμού και Στρατηγικής Εσωτερικής Ασφάλειας με αρμοδιότητες μεταξύ άλλων να προτείνει στον Υπουργό τα ενδεικνυόμενα μέτρα για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα της δημόσιας τάξης και να εισηγηθεί τα προγράμματα

ανάπτυξης και εκσυγχρονισμού των Σωμάτων και Υπηρεσιών του Υπουργείου. Όπως γίνεται αντιληπτό η αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών του Υπουργείου υστερεί σε μεγάλο βαθμό.

Υπουργείο Εθνικής Άμυνας

Στο εν λόγω υπουργείο για το σκέλος που χρηματοδοτείται από τον εθνικό προϋπολογισμό δεν υφίσταται κάποια δομή που να υποστηρίζει την παρακολούθηση και αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών. Υπάρχει όμως η Διεύθυνση Διαχείρισης Ευρωπαϊκών & Αναπτυξιακών Προγραμμάτων που είναι αρμόδια για το συντονισμό των ενεργειών που αφορούν στην κατάρτιση και υποβολή των προτάσεων καθώς και την παρακολούθηση, έλεγχο και εν γένει τη διαχείριση όλων των προγραμμάτων που υλοποιεί το ΥΠΕΘΑ με εξωτερική χρηματοδότηση.

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων

Στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων λειτουργεί αυτοτελές Τμήμα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας. Αρμοδιότητες του Τμήματος είναι μεταξύ άλλων η σύνταξη, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες, της Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων του άρθρου 7 του ν.4048/2012 και η ταυτόχρονη επισήμανση των συναφών νομοθετικών ή κανονιστικών ρυθμίσεων καθώς και η σύνταξη της έκθεσης αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων του άρθρου 9 του ν.4048/2012. Όπως φαίνεται, το συγκεκριμένο Υπουργείο διαθέτει μεν τις δομές για την υλοποίηση της αξιολόγησης των Δημόσιων Πολιτικών ωστόσο αυτές δεν έχουν επικαιροποιηθεί βάσει του νέου ν.4622/2019.

Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας

Εξετάζοντας τον Οργανισμό του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (Υ.Π.Ε.Ν.) διαπιστώνεται ότι η τελευταία ανανέωσή του έγινε τον Οκτώβριο του 2017. Αναφορικά με την υπηρεσία συντονισμού του αρμόδιου υπουργείου, αυτή είναι η Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου και Πρωτοβουλίας με επιχειρησιακούς στόχους:

- α) Το συντονισμό της νομοθετικής πρωτοβουλίας
- β) Την επιμέλεια και άρτια νομοθέτηση των κανονιστικών ρυθμίσεων
- γ) Τη νομική υποστήριξη των υπηρεσιών του Υπουργείου

Ιδιαίτερα, το ρόλο του γραφείου συντονισμού της Δημόσιας Πολιτικής έχει το τμήμα Νομοπαρασκευαστικό και Καλής Νομοθέτησης με αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων, το σχεδιασμό και την κατάρτιση, κωδικοποίηση και αναμόρφωση νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων καθώς και η διενέργεια διαβουλεύσεων με εκπροσώπους των κοινωνικών φορέων και των ενδιαφερόμενων ομάδων επί των προτεινόμενων νομοθετικών ρυθμίσεων.

Από τα παραπάνω είναι προφανές πως το εν λόγω υπουργείο δεν έχει προσαρμόσει τις δομές του ώστε να λειτουργούν με βάση τον πρόσφατο ν.4590/2019 αλλά η δομή του είναι σχεδιασμένη ώστε να ανταποκρίνεται στον παλαιότερο 4048/2012.

Υπουργείο Παιδείας

Στο Υπουργείο Παιδείας η αρμόδια δομή για τη διαδικασία αξιολόγησης είναι η Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού και Συντονισμού που υπάγεται στην αυτοτελή Γενική Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Η διεύθυνση δεν φροντίζει μόνο για τη διαδικασία αξιολόγησης όπως περιγράφηκε παραπάνω αλλά έχει αναλάβει και ορισμένες τομεακές πολιτικές για τις οποίες γίνεται λόγος πιο κάτω. Δεδομένου ότι δεν δίνονται άλλες πληροφορίες για την εν λόγω δομή (αριθμός γραφείων, σύνθεση, πληροφορίες εκροών), δε μπορεί να διατυπωθεί κρίση για το παραγόμενο έργο της.

Υπουργείο Οικονομικών

Στο εν λόγω Υπουργείο υφίσταται αυτοτελές τμήμα νομοθετικής πρωτοβουλίας το οποίο είναι αρμόδιο για τη σύνταξη, σε συνεργασία με τις αρμόδιες καθ' ύλην υπηρεσίες, της έκθεσης αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής, καθώς και την αποστολή καταλόγου στις αρμόδιες υπηρεσίες των ρυθμίσεων, οι οποίες αξιολογούνται κατά το επόμενο έτος, συμπεριλαμβανομένου και του χρονοδιαγράμματος αξιολόγησης τους. Το ίδιο τμήμα συντάσσει την Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων, εντοπίζει τις ρυθμίσεις που χρήζουν αναμόρφωσης και φροντίζει να τηρούνται οι αρχές καλής νομοθέτησης.

Υπουργείο Υγείας

Στο Υπουργείο Υγείας από το Φεβρουάριο του 2020 έχει ιδρυθεί Υπηρεσία Συντονισμού που είναι επιπέδου Διεύθυνσης και υπάγεται απευθείας στον Υπηρεσιακό Γραμματέα. Η Υπηρεσία διαθέτει δύο γραφεία σε επίπεδο τμήματος: Γραφείο Συντονισμού Δημοσίων Πολιτικών και Γραφείο Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Το έργο της είναι μεταξύ άλλων η σύνταξη και παρακολούθηση της εφαρμογής του ετήσιου Σχεδίου Δράσης του Υπουργείου και η επίτευξη των κυβερνητικών στόχων όπως και ο σχεδιασμός και προώθηση καινοτομιών στον σχεδιασμό και την υλοποίηση δημοσίων πολιτικών.

Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού

Στο Υπουργείο λειτουργεί αυτοτελές τμήμα στρατηγικού σχεδιασμού που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό. Το τμήμα είναι αρμόδιο μεταξύ άλλων για την κατάρτιση στρατηγικού σχεδιασμού και την εκπόνηση προτάσεων για τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό πολιτικών σε σχέση με τον Πολιτισμό σε συνεργασία με τις καθ' ύλην αρμόδιες διευθύνσεις. Επιπλέον είναι επιφορτισμένο με την παρακολούθηση των αναγκαίων στοιχείων της πολιτικής του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού και τον προσδιορισμό (μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα) των ειδικότερων στόχων και επιδιώξεων αυτού. Παράλληλα φροντίζει για το συντονισμό των αρμοδίων καθ' ύλην υπηρεσιών και εποπτευομένων φορέων του Υπουργείου για την εφαρμογή πολιτικών σε σχέση με τον Πολιτισμό και την παρακολούθηση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων του Υπουργείου.

Υπουργείο Δικαιοσύνης

Στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, εντός της Διεύθυνσης Στρατηγικού Σχεδιασμού, Οργάνωσης και Λειτουργίας Δικαιοσύνης λειτουργεί το Τμήμα Στρατηγικού Σχεδιασμού & Αξιολόγησης Πολιτικών & Λειτουργίας Δικαιοσύνης. Το Τμήμα αυτό ελέγχει και αξιολογεί τις εφαρμοζόμενες πολιτικές διοίκησης δικαιοσύνης και τις ανατροφοδοτεί μέσα από τα συμπεράσματα που προκύπτουν. Παράλληλα έχει την ευθύνη για τη συγκέντρωση και επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων της Δικαιοσύνης και την εισήγηση προτάσεων για την αναμόρφωσή τους. Τέλος έχει επιφορτιστεί και με τη μελέτη διεθνών πρακτικών αναφορικά με τις πολιτικές διοίκησης Δικαιοσύνης και την ενσωμάτωσή τους στο έργο που ασκεί.

Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών

Στο εν λόγω Υπουργείο λειτουργεί η Υπηρεσία Συντονισμού, μία οριζόντια επιτελική υπηρεσία με αποστολή το συντονισμό των υπηρεσιών του στη σύνταξη και παρακολούθηση της εφαρμογής του ετήσιου Σχεδίου Δράσης του Υπουργείου και την επίτευξη των κυβερνητικών στόχων. Επιπλέον στόχοι του είναι η έγκαιρη ενημέρωση της Προεδρίας της Κυβέρνησης για κάθε ζήτημα που μπορεί να καθυστερήσει την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών και η προώθηση καινοτομιών στον σχεδιασμό και την υλοποίηση δημοσίων πολιτικών.

Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής

Στο Υπουργείο δεν έχει δημιουργηθεί κάποια υπηρεσία συντονισμού για τη επικοινωνία με την ΠτΚ. Υπάρχει μία επιτελική δομή ΕΣΠΑ ως υπηρεσία ειδικού σκοπού και εκτός οργανογράμματος του Υπουργείου, υπάγεται στον Υπουργό Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και συγκροτείται από δύο μονάδες:

- Μονάδα Α' Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Παρακολούθησης Δράσεων
- Μονάδα Β' Εφαρμογής Δράσεων, Οργάνωσης και Διοικητικής Υποστήριξης

Η επιτελική αυτή δομή έχει την αρμοδιότητα του σχεδιασμού και υλοποίησης των πολιτικών του Υπουργείου, μέσω του προγραμματισμού, της εξειδίκευσης, της προετοιμασίας και του συντονισμού της υλοποίησης έργων ή δράσεων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία.

Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων

Στο Υπουργείο έχει συσταθεί Υπηρεσία Συντονισμού. Η υπηρεσία είναι επιπέδου Διεύθυνσης και υπάγεται απευθείας στον Υπηρεσιακό Γραμματέα. Συμβάλλει στο συντονισμό των υπηρεσιών του υπουργείου και την παρακολούθηση του βαθμού εκπλήρωσης του Ετήσιου Σχεδίου Δράσης.

Υπουργείο Τουρισμού

Στο Υπουργείο Τουρισμού υφίσταται αντίστοιχη κατάσταση με αυτή του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής. Δηλαδή δεν έχει συσταθεί κάποια δομή για την

παρακολούθηση των Δημόσιων Πολιτικών, ωστόσο υπάρχει η επιτελική δομή ΕΣΠΑ για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της πορείας των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Η δομή αποτελείται από τρεις μονάδες: Σχεδιασμού & Προγραμματισμού, Παρακολούθησης & Εφαρμογής και Οργάνωσης & Διοικητικής Υποστήριξης.

Μελετώντας τις αλλαγές που έχουν γίνει ως τώρα εντός των Υπουργείων για να συμπληρωθεί το «σχήμα» αξιολόγησης αποκομίζεται μικτή εικόνα. Ορισμένα έχουν ιδρύσει Διευθύνσεις ή Τμήματα για την συλλογή, επεξεργασία και αποτίμηση των αποτελεσμάτων πολιτικής, κάποια έχουν περιορίσει τη διαδικασία μόνο στο σκέλος των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων ενώ άλλα δεν έχουν προβεί σε καμία ενέργεια.

2.3.2 Καθ' ύλην δομές

Όπως φαίνεται από την παραπάνω επισκόπηση, κύριες δομές εντός των Υπουργείων αναφορικά με την παρακολούθηση και αξιολόγηση των Δημόσιων πολιτικών είναι τα τμήματα συντονισμού. Ωστόσο σε ορισμένα υπουργεία υφίστανται επιπλέον δομές που παρακολουθούν και αξιολογούν συγκεκριμένες τομεακές πολιτικές¹³. Η ύπαρξη και λειτουργία τους εξαρτάται από τις αρμοδιότητες του εκάστοτε Υπουργείου και χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό ανομοιογένειας, τόσο σε ότι αφορά το αντικείμενο της αξιολόγησης όσο και τις μεθόδους που χρησιμοποιούν.

2.3.3 Ανεξάρτητες Αρχές

Στο πλέγμα των δομών παρακολούθησης και αξιολόγησης πρέπει να προστεθεί η παρουσία των Ανεξάρτητων Αρχών, ιδιαίτερα όσων έχουν ως αντικείμενο τη ρύθμιση μίας οικονομικής δραστηριότητας. Σε αυτές περιλαμβάνονται ενδεικτικά η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων που παρακολουθεί την αγορά των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων που παρακολουθεί όλο το πλέγμα των δραστηριοτήτων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις πλήθους φορέων¹⁴. Αξιολογώντας το έργο τους, παρότι αυτό είναι ποιοτικό, κατά κανόνα δεν αφορά τη συστηματική αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών που έχουν υπό την εποπτεία τους. Παράλληλα, ενώ τα πορίσματά τους μπορεί να συμπεριληφθούν σε αιτιολογικές εκθέσεις, η αλληλεπίδρασή τους με άλλες δομές που προβαίνουν σε μία συνολική αποτίμηση της Δημόσιας Πολιτικής φαίνεται ελλιπής.

¹³Π.χ. βάσει του ν. 4478/2017, άρθρο 73, το Τμήμα Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ορίζεται ως αρμόδια υπηρεσία συλλογής στοιχείων (εκθέσεων) για την παρακολούθηση της εφαρμογής των διατάξεων του παρόντος που αφορούν στα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία των θυμάτων της εγκληματικότητας.

¹⁴ Ανεξάρτητες Αρχές με αντίστοιχο ρόλο είναι η Ρ.Α.Ε., η Α.Π.Δ.Π.Χ., η Επιτροπή Ανταγωνισμού, το Ε.Σ.Ρ, η Ε.Ε.Ε.Π, η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων κ.α.

2.4 Παρακολούθηση και Αξιολόγηση προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από τα ταμεία της Ε.Ε.

Σύμφωνα με το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων το ΕΣΠΑ (Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης) αποτελεί το βασικό στρατηγικό σχέδιο για την ανάπτυξη της χώρας με τη συνδρομή σημαντικών πόρων που προέρχονται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι στόχοι των ΕΔΕΤ, από τα οποία συγχρηματοδοτείται το ΕΣΠΑ, υλοποιούνται μέσα από επιχειρησιακά προγράμματα. Η αρχιτεκτονική του ΕΣΠΑ 2014-2020 προβλέπει:

- 7 Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα που έχουν ως γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής όλη τη χώρα και
- 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), ένα για κάθε μία από τις 13 διοικητικές Περιφέρειες της χώρας, που περιλαμβάνουν δράσεις περιφερειακής εμβέλειας

Παράλληλα προβλέπονται και ορισμένα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας, 5 εκ των οποίων είναι διμερή¹⁵.

Στα προγράμματα των ταμείων της Ε.Ε. προβλέπεται κατά κανόνα η επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών στόχων που παρακολουθούνται μέσα από δείκτες κατά τη διάρκεια αλλά και μετά το πέρας του προγράμματος. Η τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων και η εκπλήρωση όσων προβλέπονται από τα προγράμματα αποτελούν όρο για την απρόσκοπτη χρηματοδότησή τους από τα ΕΔΕΤ.

Για τη διαδικασία παρακολούθησης των δεικτών των Τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων είναι αρμόδια τα εμπλεκόμενα Υπουργεία, ενώ σε ό,τι αφορά τα ΠΕΠ, αρμόδιες είναι οι κατά τόπους Περιφέρειες. Συντονισμό του εγχειρήματος έχει αναλάβει το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων και συγκεκριμένα η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων και ΕΣΠΑ. Για το ΕΣΠΑ υφίσταται ενιαίο σύστημα παρακολούθησης δεικτών το οποίο επικαιροποιείται (τελευταία επικαιροποίηση στις 6/7/20). Με αυτό τον τρόπο εκπληρώνεται σε ένα βαθμό η αξιολόγηση των πολιτικών που απορρέουν από τα προγράμματα. Τούτο διότι, παράλληλα με τις εκροές του εκάστοτε Επιχειρησιακού Προγράμματος, γίνεται συγκεκριμένη αναφορά και στις επιδράσεις που έχει στη κοινωνικο-οικονομική σφαίρα.

Αντλώντας από την εμπειρία των διαδικασιών σχεδιασμού και υλοποίησης του ΕΣΠΑ επιχειρείται εσχάτως η μεταφορά των διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης και στο εθνικό σκέλος του ΠΔΕ. Προβλέψεις αναφορικά με την παρακολούθηση των εκροών και των αποτελεσμάτων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων υφίστανται στο ν.4635/2019

¹⁵ Πρόκειται για επιχειρησιακά προγράμματα μεταξύ της Ελλάδας με τη Βουλγαρία, την Ιταλία, την Κύπρο, τη Βόρεια Μακεδονία και την Αλβανία.

με έναρξη υλοποίησης την 1/1/2021 και επίκεντρο τις αναπτυξιακές παρεμβάσεις. Συγκεκριμένα το νέο Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης εγκαινιάζει για το εθνικό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων την εφαρμογή Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου. Δηλαδή τα έργα και τα προγράμματα θα παρακολουθούνται, θα ελέγχονται και θα αξιολογούνται ως προς την επίτευξη των αποτελεσμάτων τους. Η περιγραφόμενη διαδικασία συντονίζεται από τη Γενική Διεύθυνση Δημόσιων Επενδύσεων σε συνεργασία με τις Υπηρεσίες Διαχείρισης που υποδεικνύονται από το κάθε Υπουργείο ή Περιφέρεια. Η καθιέρωση της παρακολούθησης των αποτελεσμάτων του εθνικού προγράμματος αποτελεί τυπικό δείγμα μεταφοράς πολιτικής από την Ευρωπαϊκή στην εγχώρια «σκηνή». Ωστόσο, η αξιολόγηση των εκροών και της αποτελεσματικότητας ορισμένων έργων και προγραμμάτων δεν αποτελεί συνολική αξιολόγηση μίας Δημόσιας Πολιτικής.

2.5 Αποτίμηση του συστήματος Αξιολόγησης των Δημόσιων Πολιτικών

Η εξέταση του συστήματος αξιολόγησης στην Ελλάδα δεν έχει μελετηθεί από το εγχώριο πολιτικό σύστημα στο βαθμό που θα αναμενόταν κάτι που καταδεικνύεται από τη έλλειψη μελετών και εκθέσεων στον υπό εξέταση τομέα.

Εκτίμηση του ΟΟΣΑ (2011,b) αποτελεί ότι αναφορικά με την ύπαρξη δομών και τη λειτουργία παρακολούθησης και αξιολόγησης Δημόσιων Πολιτικών έχει μεν σημειωθεί πρόοδος που όμως δεν ξεπερνά ένα ποιοτικό «κατώφλι» ώστε να επιφέρει πραγματικές αλλαγές. Προκύπτει ότι ο ρυθμός των αλλαγών είναι αργός και αποσπασματικός ενώ τονίζεται ότι η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης συνιστά τη σημαντικότερη εκ των προτεραιοτήτων της Ελλάδας. Αντίστοιχη είναι και η εκτίμηση του Δικτύου Στόχων Βιώσιμης Διακυβέρνησης (SGI network) που σε έκθεσή του για την Ελλάδα (2019, σελ.39) αναφέρει ότι η κεντρική κυβέρνηση παραδοσιακά δυσκολεύεται να προχωρήσει συντονισμένα σε αποτίμηση των Δημόσιων Πολιτικών. Μετά το 2010 στην προσπάθεια αντιμετώπισης του φαινομένου, οι υπηρεσίες του κέντρου της κυβέρνησης με συντονιστική αρμοδιότητα καταγράφουν σημαντική ενίσχυση και ποσοτική αύξηση (Λαμπροπούλου, 2019). Ωστόσο αυτή η ποσοτική αύξηση, βάσει όσων καταγράφονται, δεν έχει μεταφραστεί ως σήμερα σε αποτελεσματικότητα.

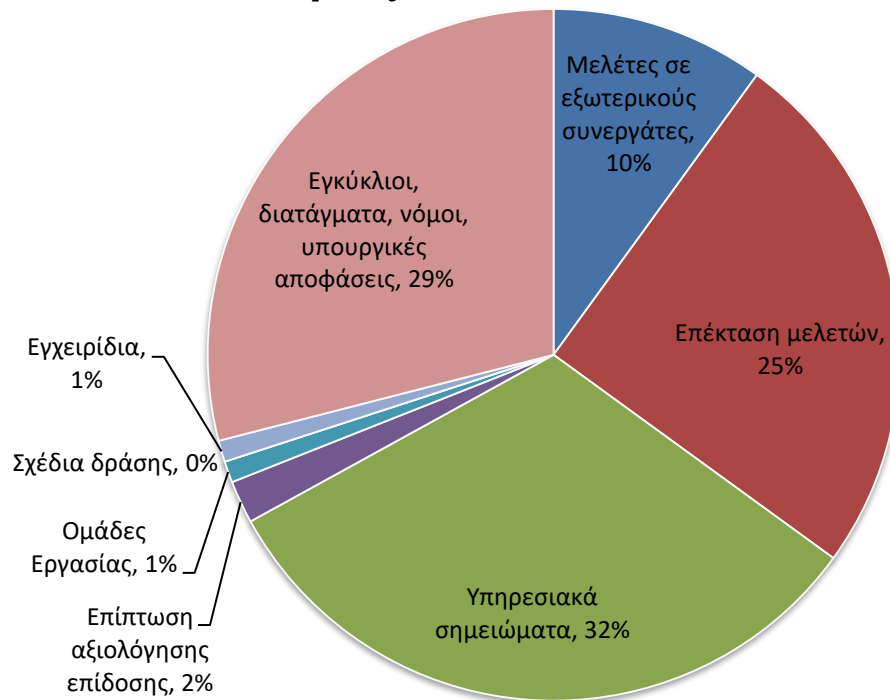
Στην έκθεση του ΟΟΣΑ αναγνωρίζεται ότι απουσιάζει μία υψηλού επιπέδου δομή καθοδήγησης που θα προσδιορίζει τον οδικό χάρτη και τα ορόσημα στην πορεία των Δημόσιων Πολιτικών διαθέτοντας ένα σύστημα παρακολούθησης της προόδου του εγχειρήματος (ΟΟΣΑ, 2011b) ενώ προτείνεται η δημιουργία μίας τέτοιας δομής. Ως απάντηση σε αυτή την απαίτηση, ιδρύθηκε η Γ.Γ.Σ. του Κυβερνητικού Έργου¹⁶ λειτουργώντας στο ενδιάμεσο επίπεδο μεταξύ της κεντρικής (υπουργικής) διοίκησης και

¹⁶ N.4109/2013

του αμιγώς πολιτικού επιπέδου της κυβέρνησης. Η Γ.Γ.Σ., με τη μορφή που είχε πριν το ν.4622/2019, παρακολουθούσε το βαθμό υλοποίησης των Δημόσιων Πολιτικών επιχειρώντας να εκτιμήσει κατά πόσο αυτός συμβαδίζει με τον προγραμματισμό της κυβέρνησης. Ωστόσο δεν εστίαζε στο αποτέλεσμα της ίδιας της πολιτικής στο κοινωνικο-οικονομικό επίπεδο αλλά στον έλεγχο του αν το αποτέλεσμα (εξαγόμενο) συμβαδίζει με τις ληφθείσες αποφάσεις. Έτσι λειτουργούσε μεν ως οριζόντια δομή έχοντας συμβολή στην αναβάθμιση της ποιότητας διακυβέρνησης χωρίς όμως να έχει ως κύρια αποστολή την αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών με συστηματικό τρόπο. Από την ψήφιση του ν.4622/2019 και εντεύθεν, ο ρόλος της Γ.Γ.Σ. διευρύνθηκε και εμβάθυνε, ενώ ο βαθμός εκπλήρωσης του έργου της μένει να εκτιμηθεί.

Συνεχίζοντας με την έκθεση του ΟΟΣΑ, διαπιστώνεται ότι τα Υπουργεία είναι απρόθυμα για τη διάχυση πληροφοριών και ότι η διοίκηση λειτουργεί ως «σιλό», δηλαδή αποσπασματικά και αποκομμένα, ενώ εντός αυτών υφίσταται πλημμελής παρακολούθηση και έλεγχος των μεταρρυθμίσεων που έλαβαν χώρα τα τελευταία χρόνια. Παράλληλα η αξιολόγηση και ο συντονισμός αποτελούν ένα ιδιαίτερα χαμηλό ποσοστό της παραγωγής των ελληνικών υπουργείων αφού δε δίνεται προσοχή στην κατάρτιση εκθέσεων και τον έλεγχο. Η διαδικασία χάραξης πολιτικής συχνά περιορίζεται στη δημιουργία νέων κανονισμών και αγνοεί σε μεγάλο βαθμό την εφαρμογή επιδεικνύοντας μια ισχυρή απόκλιση υπέρ των νομοθετικών παρεμβάσεων όπως αποτυπώνεται στο παρακάτω σχήμα:

Εκροές Γενικών Διευθύνσεων



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2011

Ο οργανισμός πρότεινε την παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων και ιδιαίτερα των ζητημάτων που τις παρεμποδίζουν. Στην κατεύθυνση αυτή κινήθηκε η εισαγωγή στα Υπουργεία αυτοτελών μονάδων, όπως τα Τμήματα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας (2012), η σύσταση οριζόντιων Γενικών Διευθύνσεων (οικονομική, πληροφορικής κ.α.) καθώς και η συγκρότηση επιμέρους αυτοτελών δομών με διαφορετικά αντικείμενα, οι οποίες δεν υπάγονται στην παραδοσιακή υπηρεσιακή ιεραρχία¹⁷ αλλά ως διακριτές υπηρεσιακές μονάδες αναφέρονται απευθείας στο πολιτικό επίπεδο (Λαμπροπούλου, 2019). Η αποτίμηση των ανωτέρω δομών σε ότι αφορά τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί σχετικά με την ex ante αξιολόγηση δείχνει ότι σε γενικές γραμμές αυτή δεν τηρείται (Βλαχόπουλος, 2017).

Στην έκθεση του ΟΟΣΑ υποστηρίζεται ότι θα βοηθούσε ιδιαίτερα η εισαγωγή ενός συστήματος μέτρησης που θα προσδιορίζει τα αναμενόμενα αποτελέσματα μέσω της καθιέρωσης δεικτών, κατωφλίων και διεθνών βέλτιστων πρακτικών όπου αυτό είναι εφικτό. Προς αυτή την κατεύθυνση πρότεινε ως άμεση ενέργεια κάθε νέος νόμος να περιλαμβάνει ένα σχέδιο εφαρμογής με ενδιάμεσους στόχους και ποσοτικούς δείκτες

¹⁷ Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα

βασισμένους στα πραγματικά δεδομένα που προκύπτουν από τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας. Στην ίδια λογική, η έκθεση τονίζει ότι δε γίνεται συστηματική τήρηση αρχείων και παρατηρείται χρονική υστέρηση των πραγματικών στοιχείων και δεδομένων τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για τη λήψη απόφασης. Παρατηρεί επίσης ότι οι διαδικασίες για τη συλλογή, τη σύγκριση και την ανάλυση των δεδομένων είναι ανεπαρκείς και πως η διοίκηση δεν έχει την ικανότητα να εξάγει πληροφορίες από τα δεδομένα ούτε και γενικά την ικανότητα να διαχειριστεί την οργανωσιακή γνώση. Τονίζει ότι απαιτείται βαθιά αλλαγή κουλτούρας σε όλους τους τομείς της διοίκησης και η καθιέρωση στρατηγικής για τη συλλογή και διαχείριση δεδομένων με κατάλληλους θεσμούς και παροχή χρηματοδότησης. Στη βάση των παραπάνω παρατηρήσεων δημιουργήθηκε¹⁸ η Ειδική Γραμματεία Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου. Η ανάγκη για τη δημιουργία της είναι δεδομένη όμως η χρησιμότητα και ο βαθμός εκπλήρωσης της αποστολής της δεν μπορεί ακόμη να εκτιμηθεί εξαιτίας του μικρού χρονικού διαστήματος που έχει παρέλθει. Σημαντικό ρόλο στην θεραπεία των παραπάνω προβλημάτων, ιδιαίτερα στην πτυχή της δυνατότητας ανάλυσης των δεδομένων με κριτικό τρόπο και την εξαγωγή πολύτιμων συμπερασμάτων από αυτά, θα κληθεί να παίξει και ο νεοεισαχθείς κλάδος των Αναλυτών Δημόσιων Πολιτικών.

Βάσει όσων έχουν αναφερθεί και ανωτέρω, στο ελληνικό πολιτικό σύστημα υφίστανται προβλέψεις για την παρακολούθηση και αξιολόγηση Δημόσιων Πολιτικών που όμως μένουν αναξιοποίητες και η πιθανή ενεργοποίησή τους θα μπορούσε να έχει σημαντικό ρόλο στο έργο της αξιολόγησης. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα η πρόβλεψη του νόμου για την καλή νομοθέτηση για υποχρεωτική αξιολόγηση κάθε Δημόσιας Πολιτικής έπειτα από την παρέλευση τριών ετών που όπως φαίνεται από τους δείκτες SGI δεν λαμβάνει χώρα. Ένας από τους βασικούς λόγους για αυτό, όπως αναφέρεται στην έκθεση (Berterslsmann Stiftung, Greece Report 2019), είναι ότι στην Ελλάδα λαμβάνουν χώρα συχνές εναλλαγές κομμάτων στην εξουσία καθώς και συχνές αλλαγές του κυβερνητικού σχήματος (ανασχηματισμοί). Κάτι τέτοιο αναβάλλει ή ματαιώνει τη διαδικασία αξιολόγησης, αφού σπάνια ένας Υπουργός έχει σταθερό χαρτοφυλάκιο για αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα ώστε να προβεί σε αξιολόγηση της πολιτικής που εφάρμοσε. Οι νέοι Υπουργοί σπανίως ενδιαφέρονται να αξιολογήσουν τις συνέπειες της νομοθετικής παραγωγής του προκατόχου τους, ιδιαίτερα αν το κυβερνών κόμμα έχει αλλάξει. Επιπλέον, παρότι υπάρχει στελεχιακό δυναμικό εντός των Υπουργείων που μπορεί να προβεί σε αξιολόγηση πολιτικής, δεν του δίνεται η εντολή να το πράξει.

Επιπροσθέτως στην Ελλάδα η συμμετοχή των πολιτών στην ex ante αξιολόγηση Δημόσιων Πολιτικών είναι ασθενής και χωρίς ισχυρή επιρροή. Αυτό όχι μόνο διότι συχνά εκλείπει η πρόβλεψη θεσμικής συμμετοχής τους, αλλά και επειδή όπου προβλέπεται, αυτή μένει

¹⁸ N.4622/2019

ανεκπλήρωτη. Το παραπάνω συμπέρασμα συνυφαίνεται με την ελλιπή γνώση των πολιτών αναφορικά με την εφαρμογή των Δημόσιων Πολιτικών. Οι εκθέσεις και τα δεδομένα σχετικά με την πορεία τους και το βαθμό υλοποίησής τους είτε δεν δημοσιεύονται, είτε όταν δημοσιεύονται η πρόσβαση σε αυτά είναι κατακερματισμένη και χρονοβόρα. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την ουσιαστική αποχή των πολιτών από το πεδίο αξιολόγησης Δημόσιων Πολιτικών.

Αποτιμώντας το σύστημα αξιολόγησης σε ένα επιπλέον, πέραν του τεχνοκρατικού, επίπεδο η έκθεση του ΟΟΣΑ υποστηρίζει ότι η κατάρτιση εκθέσεων αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων καθώς και οι αντίστοιχες εκθέσεις παρακολούθησης και αξιολόγησης ως τώρα είναι εξαρτημένες από πολιτικές παρεμβάσεις. Παράλληλα γίνονται αντιληπτές, όχι ως εργαλείο για τη διαδικασία ρύθμισης και ανατροφοδότησης αλλά ως ένα τυπικό στάδιο, ακόμα και εμπόδιο, στη διαδικασία κανονιστικής ρύθμισης. Το τελευταίο άλλωστε δεν αποτελεί ελληνική ιδιαιτερότητα, όμως στην Ελλάδα συμβαίνει σε υψηλότερο βαθμό.

Κεφάλαιο 3: Η Αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών στην Ελλάδα και ο ρόλος του διεθνούς παράγοντα

Συναρτώντας κανείς την πορεία του ελληνικού κράτους στον τομέα της παρακολούθησης και αξιολόγησης των Δημόσιων Πολιτικών με την ευρωπαϊκή πραγματικότητα, διαπιστώνει πως για τη διαμόρφωση αυτού του - έστω ελλιπούς στην εφαρμογή - πλαισίου, κινητήριο δύναμη αποτέλεσε διαχρονικά η προσπάθεια προσαρμογής της χώρας στις ανάγκες των Ευρωπαϊκών πρακτικών και ιδιαίτερα των Ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Οι απαιτήσεις αυξάνονταν προοδευτικά, εκκινώντας από τα Μ.Ο.Π., τα Κ.Π.Σ. και καταλήγοντας στα προγράμματα του Ε.Σ.Π.Α. Υπ' αυτή την έννοια, η αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών είναι ένα ακόμα παράδειγμα όπου ένα θέμα που θα έπρεπε να αποτελεί εσωτερική προτεραιότητα αποτέλεσε ζήτημα εξωτερικής πίεσης. Γίνεται έτσι φανερό ότι η συμμετοχή της χώρας στην Ε.Ε. ασκεί επιρροή στο σύνολο σχεδόν των Δημόσιων Πολιτικών «εντός ενός μηχανισμού εισφοράς πόρων καθώς και μέσω της υποχρέωσης σχεδιασμού, παρακολούθησης της εφαρμογής, ελέγχου και πληροφόρησης» (Σπανού, 2001, 185). Τα τελευταία χρόνια, ένας εξίσου ισχυρός παράγοντας για την εφαρμογή παρακολούθησης και αξιολόγησης που σχετίζεται άμεσα και με τη συμμετοχή μας στην Ε.Ε., ήταν η ένταξη στα Π.Ο.Π. με τις δανειακές συμβάσεις και τα κείμενα που τις συνόδευαν. Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται ο ορισμός και η λειτουργική αποτύπωση του «εξευρωπαϊσμού» στο εγχώριο πολιτικό σύστημα με επίκεντρο τον τομέα της αξιολόγησης των Δημόσιων Πολιτικών.

3.1 Ο Εξευρωπαϊσμός της Δημόσιας Διοίκησης

Για την προοδευτική αλλαγή παραδείγματος αναφορικά με την αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών στο ελληνικό πολιτικό σύστημα έχει παίξει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο ο «εξευρωπαϊσμός». Ως όρος χρησιμοποιείται ευρέως για την περιγραφή μεταβολών στα πολιτικο-διοικητικά συστήματα αλλά για την πραγμάτευσή του χρειάζεται προσοχή. Ενώ συχνά εμφανίζεται ως διαδικασία αυτονόητη υπάρχει μεγάλη ασάφεια σε σχέση με το περιεχόμενό της και ως φαινόμενο είναι ιδιαίτερα πολύπτυχο: ενδεικτικά τη A.Heritier (LSE 1995, 6) διακρίνει δέκα διαστάσεις. Άλλωστε, σε κάθε συζήτηση για τον «εξευρωπαϊσμό» θα πρέπει να έχουμε υπόψη μας ότι το υπόστρωμα που τον νοηματοδοτεί, η Ε.Ε., ήταν και παραμένει εξαιρετικά δύσκολο να οριστεί σαφώς, τόσο για την επιστήμη όσο και για την πολιτική (Πασσάς, 2012) κάτι που κάνει το ζήτημα ακόμη πιο περίπλοκο.

Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, με τον όρο «εξευρωπαϊσμός» εννοούνται οι διαδικασίες οικοδόμησης, διάχυσης και θεσμοποίησης τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, τρόπων δράσης, κοινών αντιλήψεων και νορμών, οι οποίες καθορίζονται αρχικά σε ευρωπαϊκό επίπεδο και έπεται η εισαγωγή τους σε εθνικό επίπεδο διαλόγου, πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών (Radaelli, 2000). Ο

εξευρωπαϊσμός συνεπώς αποτελεί μια σύνθετη πολυεπίπεδη διαδικασία στην οποία οι εγχώριες πολιτικές (domestic politics), η πολιτική (politics) και οι δημόσιες πολιτικές (public policies) διαμορφώνονται από την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση οδηγώντας σε σταθερότητα ή σε αλλαγή στο εθνικό επίπεδο (Featherstone, 2005). Οι παραπάνω διαδικασίες προσαρμογής εννοούν μια διοικητική εξέλιξη πέρα από την μεταρρύθμιση ως συνειδητή παρέμβαση (Σπανού, 2001).

Αναφορικά με το βαθμό επίδρασης του φαινομένου, συχνά υποστηρίζεται ότι η συνύπαρξη των κρατών εντός ενός ευρωπαϊκού «χώρου» συνεπάγεται τον εξευρωπαϊσμό¹⁹ των εθνικών τους διοικήσεων, κάτι που όμως δε μπορεί να προεξοφλείται: ο βαθμός εξευρωπαϊσμού πρέπει να διερευνάται συστηματικά. Ένας επιπλέον παράγοντας που εφάπτεται της διερεύνησης είναι το κατά πόσο πιθανές μεταβολές προέρχονται εξαιτίας αυτού του φαινομένου ή αποτελούν προϊόν της εγχώριας δυναμικής που κινητοποιείται από το ευρωπαϊκό περιβάλλον.

Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτή η συνθετότητα του ζητήματος του εξευρωπαϊσμού. Πάντως, η συμμετοχή στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συνεπάγεται τόσο περιορισμούς όσο και ευκαιρίες, οι τελευταίες αναφέρονται και με τον όρο «εκσυγχρονισμός»²⁰ (Τσούκαλης, 1993). Αν και ο εκσυγχρονισμός αναμενόταν ως αυτόματο αποτέλεσμα της συμμετοχής στην Ε.Ε., τελικά αποδεικνύεται ότι εξαρτάται από την ικανότητα της εκάστοτε χώρας – και της διοίκησής της – να εκμεταλλευτεί αυτές τις ευκαιρίες. Άλλωστε έχει εμπεδωθεί ότι δεν είναι δυνατόν κάποια χώρα να γίνει κοινωνός των ωφελειών απαλλασσόμενη από τους περιορισμούς (Σπανού, 2001).

3.2 Λειτουργική αποτύπωση του Εξευρωπαϊσμού

Σύμφωνα με τη Σπανού (2001, σελ.21), η Ευρωπαϊκή ενοποίηση οδηγεί σταδιακά στην σύγκλιση της λειτουργίας των εθνικών διοικήσεων σε οριζόντιο-επιτελικό, τομεακό και τοπικό επίπεδο. Ωθεί προς ορισμένο βαθμό ομογενοποίησης στο διοικητικό πεδίο καθώς και στην αύξηση της προβλεψιμότητας του όλου συστήματος και την τυποποίηση (standardization). Ωστόσο η σύγκλιση αυτή αρχικά έλαβε χώρα εμμέσως καθώς, κατά τη μετάβαση από την ΕΟΚ στην Ε.Ε., η δημόσια διοίκηση καθεαυτή δεν αποτέλεσε αντικείμενο ιδιαίτερης πολιτικής. Το τελευταίο, αν και σε πρώτη ανάγνωση φαίνεται παράδοξο, ερμηνεύεται από την πεισματική υπεράσπιση εκ μέρους των κρατών της εθνικής κυριαρχίας και αντίστοιχα του κρατικού τους μηχανισμού (Σπανού, 2001). Στο βαθμό όμως που παρατηρούνταν «έλλειμμα εφαρμογής» (implementation deficit) παρατηρήθηκαν δύο τάσεις. Πρώτον, ήρθε στο προσκήνιο η δημόσια διοίκηση ιδωμένη με όρους αποτελεσματικότητας, χωρίς όμως οι διοικήσεις των κρατών να υπάγονται σε άμεση ρύθμιση. Η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει τη διοικητική συνεργασία με στόχο την

¹⁹ Αρχικά ο όρος που χρησιμοποιήθηκε ήταν η «εναρμόνιση» που όμως πλέον αναφέρεται βασικά στη διαδικασία ευθυγράμμισης των εθνικών νομοθεσιών (Majone, 1996)

²⁰ Η χρήση του όρου γίνεται πιο σπάνια στις μέρες μας.

ποιοτική λειτουργία της Ένωσης, τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των κρατών-μελών, τη διευκόλυνση των ανταλλαγών πληροφοριών και δημοσίων υπαλλήλων καθώς και την υποστήριξη προγραμμάτων κατάρτισης²¹. Δεύτερον αναδείχθηκε ο συσχετισμός δυνάμεων που υποκρύπτεται στη σχέση μεταξύ κέντρου-περιφέρειας των κρατών-μελών. Εκκινώντας από το παράδειγμα της Ελλάδας ο Featherstone (1998), παρατήρησε την ηγεμονία που ασκείται το πλαίσιο της Ε.Ε. επί των μελών της καθώς και την εξάρτηση των πιο αδύναμων περιφερειακών κρατών από τους θεσμούς και τους πόρους της Ε.Ε.

Επιχειρώντας να αποτυπωθεί λειτουργικά η επιρροή του εξευρωπαϊσμού στα κράτη-μέλη σημειώνονται τα ακόλουθα: Αρχικά η παρουσία ενός κράτους στην Ε.Ε. συνεπάγεται την αποδοχή κοινών πολιτικών και κανόνων, κάτι που σημαίνει τη διαμόρφωση ανάλογων δομών και διαδικασιών για την ενσωμάτωση του δικαίου ή/και την άμεση εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων (Fournier, OECD/SIGMA 1996, 16-17). Παράλληλα η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση βασίζεται σε σιωπηρές παραδοχές και υποθέσεις και προωθεί ένα λανθάνον πρότυπο πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Συνεπώς πέραν των βασικών οικονομικών και πολιτικών της διαστάσεων, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση βασίζεται και σε διοικητικές προϋποθέσεις (Σπανού, 2001). Επιπροσθέτως επιβάλλονται από πλευράς Ε.Ε. συγκεκριμένες διαδικασίες ή/και δομές που σχετίζονται με τη συμμετοχή σε σημαντικά για τα εθνικά κράτη προγράμματα (π.χ. Κ.Π.Σ.) ενώ ταυτόχρονα προωθείται η διαδικασία εισαγωγής στις εθνικές διοικήσεις ορισμένων ευρωπαϊκά επιτυχημένων θεσμών (π.χ. Συνήγορος του Πολίτη - Ombudsman).

Επιπλέον, οι διαδικασίες της Ε.Ε. δημιουργούν υψηλό βαθμό «διάδρασης» και αμοιβαίας επιρροής ανάμεσα στα σημαντικότερα στελέχη των εθνικών διοικήσεων, κάτι που αναπόφευκτα οδηγεί σε ένα βαθμό «κοινωνικοποίησής» τους σε όμοιες αξίες και πρακτικές. Η τελευταία συνοδεύεται από την υπόθεση της «αριστοποίησης» (optimization), κατά την οποία κάθε χώρα τείνει στην υιοθέτηση των πλέον επιτυχημένων μοντέλων των άλλων χωρών²². Ωστόσο βάσει μελετών αναφορικά με την ύπαρξη ή μη της «αριστοποίησης», αυτή φαίνεται να γίνεται αποδεκτή μόνο από μέρος της βιβλιογραφίας (Rometsch and Wessels, 1996) ενώ από άλλους αμφισβητείται (Harmsen 1999, Page & Wouters 1995). Επιπλέον ενώ η εθνική διοίκηση υπόκειται στις επιπτώσεις ευρύτερων πολιτικών, οικονομικών και νομικών διεργασιών, οι ιδιαιτερότητές της ως θεσμού αλλά και ως κοινωνικού πεδίου λειτουργούν ως πρίσμα μέσα από το οποίο διαθλώνται οι απαιτήσεις του εξευρωπαϊσμού και η ανταπόκρισή της σ' αυτές (Σπανού, 2001).

Όπως παρατηρεί ο J.Fournier (1998), η Ε.Ε. κατά κανόνα δεν επιβάλλει στα κράτη συγκεκριμένους κανόνες για την οργάνωση και λειτουργία της διοίκησης ενώ η αρχή της επικουρικότητας αφήνει την εθνική διοίκηση στην ευθύνη των εθνικών κυβερνήσεων.

²¹ Βλ. Άρθρο 197, Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C115.(2008).

²² Παράδειγμα αριστοποίησης θεωρείται το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (βλ. Παράρτημα Γ)

Παρόλα αυτά υφίσταται έμμεση επιρροή εξαιτίας της υποχρέωσης αποτελέσματος. Η υποχρέωση αποτελέσματος, αφήνοντας στην ευχέρεια των κρατών-μελών τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας, υποδηλώνει ότι αυτός πρέπει να είναι τέτοιος που να εξασφαλίζει την ικανοποιητική εκπλήρωση των στόχων των ευρωπαϊκών πολιτικών. Η δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα «μέσο» το οποίο οφείλει να επιδείξει αποτελεσματικότητα. Συνεπώς οι υποχρεώσεις που προκύπτουν από τη συμμετοχή στην Ε.Ε. είναι αφενός η ενσωμάτωση των κανόνων και αφετέρου η υλοποίηση των πολιτικών για την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων.

Στο πλαίσιο αυτό, εκτός από δεσμευτικούς κανόνες (κανονισμούς και οδηγίες) και αυστηρές αρχές (υπεροχή του Ευρωπαϊκού Δικαίου, άμεση ισχύς), υφίστανται και διαδικασίες εξασφάλισης της αποτελεσματικότητας (παρακολούθηση από την Επιτροπή, έλεγχος από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο) (Mény 1993). Συμπληρωματικά, οι Knill & Lehmkuhl (2002) αναφέρουν τρεις μηχανισμούς του εξευρωπαϊσμού: τη θεσμική συμμόρφωση (institutional compliance)²³, την αλλαγή των εγχώριων δομών ευκαιριών²⁴ (changing domestic opportunity structures) και την πλαισίωση των εθνικών πεποιθήσεων και προσδοκιών²⁵ (framing domestic beliefs and expectations). Η πραγματική επιρροή των παραπάνω μηχανισμών στις διοικήσεις των Κρατών εξαρτάται από πέντε παράγοντες: Την οικονομική αδυναμία που κάνει την εξωτερική επιρροή ισχυρότερη, τη διαπραγματευτική ικανότητα των πολιτικών «παικτών» με ιδιαίτερο βάρος στην ικανότητα ανάπτυξης και συντήρησης δικτύων (networking), την πολιτική «κληρονομιά», τις πολιτικές προτιμήσεις και την αλλαγή των προτιμήσεων (Λαδής, 2017).

Παράλληλα η ικανότητα προσαρμογής κάθε κράτους-μέλους εξαρτάται από την ικανότητα των θεσμικών φορέων του να εφαρμόσουν μεταρρυθμίσεις και να προσαρμόσουν τις δομές τους στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις (Heritier, 2001b). Τέλος γίνεται αντιληπτό ότι ο εξευρωπαϊσμός, ιδιαίτερα στη χώρα μας, δεν είναι μία δευτερεύουσα διαδικασία και εκτείνεται όχι μόνο στις δομές της διοίκησης που προσαρμόζονται, ή σε νέες που δημιουργούνται, αλλά και στη δράση αυτών των δομών. Στο προηγούμενο κεφάλαιο έγινε αναφορά στον τρόπο με τον οποίο η Δημόσια Διοίκηση προσαρμόζεται στις επιταγές των καιρών βάσει όσων προτείνονται (ή επιβάλλονται) από το ευρωπαϊκό κέντρο. Πολλές

²³ Αποτελεί τον πλέον αυστηρό μηχανισμό μέσω κανονισμών και οδηγιών. Σύμφωνα με το Αρθ. 288 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο κανονισμός διαθέτει γενική ισχύ, είναι δεσμευτικός και ισχύει άμεσα σε κάθε Κράτος – μέλος. Η οδηγία δεσμεύει κάθε Κράτος – μέλος σχετικά με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των Εθνικών αρχών.

²⁴ Αναφέρεται στις ευκαιρίες που προκύπτουν για συμμετοχή νέων δρώντων σε διαδικασίες λήψης και εφαρμογής αποφάσεων δημόσιων πολιτικών. Π.χ. η κατάργηση εθνικών διοικητικών περιορισμών που διαστρεβλώνουν τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς σε επιμέρους πεδία πολιτικής. Εν προκειμένω, με τη αλλαγή του ρυθμιστικού πλαισίου, εμφανίζονται νέοι δρώντες όπως οι ξένες επιχειρήσεις.

²⁵ Τυπικό παράδειγμα αποτελεί η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού, που στοχεύει στην επίτευξη κοινών στόχων και την ανταλλαγή καλών πρακτικών (best practices). Στην περίπτωση μη επιτυχημένης απόδοσης δεν επιβάλλονται κυρώσεις αλλά ασκείται άτυπα πίεση για συμμόρφωση.

φορές ωστόσο ο εξευρωπαϊσμός βάζει τη σφραγίδα του και σε πιο λεπτομερείς πράξεις της διοίκησης ή πράξεις που φαίνεται να έχουν μικρότερο «βάρος»²⁶.

3.3 Η Δημοσιονομική κρίση του 2010 ως μεταρρυθμιστικό περιβάλλον ειδικών συνθηκών

Από το 2010 και μετά στην Ελλάδα εκκίνησε μία διαδικασία αναγκαστικού εξευρωπαϊσμού καθώς για την εξυπηρέτηση των δανειακών αναγκών του το κράτος προσέφυγε σε ένα ad hoc μηχανισμό δανεισμού υπό την επίβλεψη της λεγόμενης «Τρόικα» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο). Οι όροι που προβλέπονταν στα Π.Ο.Π. περιλάμβαναν δύο βασικούς άξονες: τη λήψη δημοσιονομικών μέτρων και την προώθηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Η δημόσια διοίκηση ήταν συνεπώς στο επίκεντρο των αλλαγών αφού από το πρώτο πρόγραμμα η διοικητική μεταρρύθμιση χαρακτηρίζεται επείγουσα και «στοιχείο κλειδί»²⁷.

Όπως αναφέρει η Σπανού²⁸, με τα Π.Ο.Π., προωθήθηκαν πολλές διοικητικές μεταρρυθμίσεις (χαρακτηριστική περίπτωση ο προϋπολογισμός προγραμμάτων²⁹) με σημαντικές διοικητικές (οργανωτικές και λειτουργικές) διαστάσεις ορισμένες εκ των οποίων είχαν σχεδιαστεί σε παρελθόντα χρόνο αλλά κατέληξαν να εφαρμοστούν υπό την πίεση των απαιτήσεων των μνημονίων. Σε αυτή τη φάση οι προωθούμενες αλλαγές αποτέλεσαν τη βασική προτεραιότητα των κυβερνήσεων του ελληνικού κράτους καθώς η υλοποίησή τους ήταν προϋπόθεση για την συνέχιση της χρηματοδότησης του κράτους η οποία σε αντίθετη περίπτωση θα διακόπτονταν. Έτσι τα μέτρα όχι απλά ήταν αντικείμενο επίβλεψης αλλά είχαν άμεση σύνδεση με την εκταμίευση των δόσεων διά της λεγόμενης «αιρεσιμότητας» (conditionality). Η διαδικασία αυτή και ιδιαίτερα η εφαρμογή του όρου της αιρεσιμότητας επέφερε μια μορφή αναγκαστικού, επιβεβλημένου ή και βίαιου εξευρωπαϊσμού. Αποτέλεσε τον κατεξοχήν «μοχλό» για τον εξωτερικό έλεγχο της εγχώριας διακυβέρνησης υπό συνθήκες μόνιμης πίεσης εντός μιας επείγουσας κατάστασης με σαφώς ορισμένα τα προβλήματα και τις λύσεις (Σπανού,2017).

²⁶ Ενδεικτικά, τυπικό παράδειγμα εξευρωπαϊσμού αποτελεί η εγκύκλιος (Υ190/2006) του Πρωθυπουργού «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων» που πήγαζε από τις «Αρχές του ΟΟΣΑ για την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων» και τη «Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας» της Ε.Ε. για την οποία έγινε λόγος προηγούμενα.

²⁷ European Economy no 61, The Economic Adjustment Programme for Greece, May 2010, σελ. 20.

²⁸ Έκθεση ΕΛΙΑΜΕΠ, *ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ/ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ/ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ*, 2018

²⁹ Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων βρισκόταν σε συζήτηση έως το 2009, βάσει των προτροπών και συστάσεων του ΟΟΣΑ (OECD 2011, σελ. 74). Στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού το 2010, αναφέρεται η άμεση προοπτική μετασχηματισμού του προϋπολογισμού σε προϋπολογισμό προγραμμάτων. Με την ένταξη στα Π.Ο.Π. οι προτεραιότητες μετακινήθηκαν προς τη δημιουργία συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης για την περιστολή δαπανών. Τότε κρίθηκε ότι με δεδομένη την κατάσταση του διοικητικού μηχανισμού δεν ήταν εφικτή η μετάβαση σε ένα άλλο τρόπο απεικόνισης των δαπανών καθώς απουσίαζαν ορισμένες προϋποθέσεις. Παράλληλα χρειαζόταν άλλος τρόπος οργάνωσης της διοίκησης, στην κατεύθυνση της προσαρμογής της σε λειτουργίες και στόχους.

Μελετώντας τα κείμενα των συμφωνιών, οι διαρθρωτικές πολιτικές που πρέπει να εφαρμοστούν αναφέρονται ήδη στις πρώτες σελίδες του κυρίως κειμένου της πρώτης δανειακής σύμβασης. Χαρακτηριστικό για την αρχιτεκτονική του προγράμματος και την κατεύθυνση προς την οποία επιχειρείται να λάβουν χώρα οι αλλαγές είναι ότι στο κείμενο οι διαρθρωτικές πολιτικές αποτελούν υποκατηγορία των οικονομικών πολιτικών.

Στο θέμα του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, θέμα που στοχεύουν διαχρονικά όλες οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, η συμφωνία επιτάσσει την συνεργασία της κυβέρνησης με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή «για να ξεκινήσει μια ανεξάρτητη εξωτερική λειτουργική αξιολόγηση της δημόσιας διοίκησης σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης». Η υλοποίηση της αξιολόγησης ήταν μία από τις αιρεσιμότητες ώστε να διαπιστωθεί η ικανότητα της διοίκησης να εκτελεί την αποστολή της και να μετρηθεί ο βαθμός αποτελεσματικότητάς της. Η σύνταξη της έκθεσης ανατέθηκε στον ΟΟΣΑ³⁰ από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και στο περιεχόμενό της το σχετικό με την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών έγινε αναφορά στο προηγούμενο κεφάλαιο. Όπως είδαμε ο ΟΟΣΑ δεν εντόπισε μόνο αδυναμίες προτείνοντας λύσεις, αλλά έθεσε και προτεραιότητες στην εκτέλεση των αλλαγών, προτεραιότητες που στη συνέχεια έγιναν αντικείμενο των απαιτήσεων των μνημονίων με τη μορφή αιρεσιμοτήτων.

Στην ίδια συμφωνία προβλέπονταν έλεγχος τόσο της δημόσιας διοίκησης σε κεντρικό επίπεδο, όσο και των υφιστάμενων κοινωνικών προγραμμάτων με συγκεκριμένους όρους που συμφωνήθηκαν με την «Τρόικα». Ο στόχος του ελέγχου ήταν διπλός: αφενός η αποτίμηση της αποτελεσματικότητας και καταλληλότητας των υπαρχουσών κοινωνικών προγραμμάτων και η διατύπωση προτάσεων για την κατάργηση των λιγότερο αποτελεσματικών. Αφετέρου η ποσοτικοποίηση πιθανής εξοικονόμησης δημοσίων δαπανών από την εφαρμογή αυτών των δράσεων. Ανεξαρτήτως της κριτικής που μπορεί και οφείλει να γίνει για τον απώτερο σκοπό των εν λόγω αλλαγών, γίνεται αντιληπτή η έμφαση που δίνεται στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων. Σε επόμενη φάση, στο σκέλος των κοινωνικών προγραμμάτων, αιρεσιμότητα αποτέλεσε η υιοθέτηση νομοθεσίας και μέτρων για την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης και την αποδοτικότητα τους.

Οι προβλέψεις αναφορικά με την αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών επεκτάθηκαν και στον τομέα της Έρευνας και Ανάπτυξης (E&A). Στη συμφωνία προβλέπεται η «αξιολόγηση σε βάθος όλων των δράσεων E&A και καινοτομίας, συμπεριλαμβανομένων των διαφόρων επιχειρησιακών προγραμμάτων, με στόχο την προσαρμογή της εθνικής στρατηγικής».

³⁰ OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.

Βασικό απαιτούμενο του δεύτερου προγράμματος αποτέλεσε η θέσπιση μίας κεντρικής δομής για την παρακολούθηση και υλοποίηση των προωθούμενων μεταρρυθμίσεων. Ενός οργάνου διυπουργικού συντονισμού με την παράλληλη δημιουργία οριζόντιων δομών εντός των Υπουργείων με τις οποίες θα έχει συνεχή και άμεση επικοινωνία στη βάση συγκεκριμένων στοιχείων και δεδομένων. Στο προηγούμενο κεφάλαιο παρακολούθησαμε τον τρόπο με τον οποίο υλοποιήθηκε η παραπάνω επιταγή.

Η αξιολόγηση των προγραμμάτων κοινωνικών επιδομάτων επαναλαμβάνεται και στο δεύτερο μνημόνιο. Προβλέπεται η συνέχιση της μεταρρύθμισης των προγραμμάτων κοινωνικών επιδομάτων στη βάση όσων έχουν συμφωνηθεί καθώς και η χρήση εξωτερικής βοήθειας για την αξιολόγηση των προγραμμάτων κοινωνικών δαπανών.

Σε ότι αφορά τον εκσυγχρονισμό του συστήματος υγείας προβλέπεται η «ανάπτυξη μιας ισχυρής ικανότητας παρακολούθησης και αξιολόγησης» ενώ για την αγορά εργασίας αναφέρεται ότι «θα καταρτιστεί μία ανεξάρτητη αξιολόγηση της λειτουργίας της διαιτησίας και της μεσολάβησης, προκειμένου να βελτιωθούν οι υπηρεσίες της». Παράλληλα «θα διεξαχθεί μία ανεξάρτητη αξιολόγηση σχετικά με την αποτελεσματικότητα της δομής και των δραστηριοτήτων του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας» όπου «θα τεθούν ποσοτικοί στόχοι για το Σώμα Επιθεωρητών Εργασίας ως προς τον αριθμό των ελέγχων αδήλωτης εργασίας που πρέπει να εκτελεστούν».

Στην ίδια λογική με την προηγούμενη σύμβαση, γίνεται αναφορά και στην πολιτική E&A. Συγκεκριμένα Η κυβέρνηση κλήθηκε να επικαιροποιήσει την προηγούμενη δράση και να προχωρήσει σε πολύ αναλυτική αξιολόγηση όλων των δράσεων E&A και συνεχιζόμενης καινοτομίας, συμπεριλαμβανομένων των δράσεων σε διάφορα λειτουργικά προγράμματα και υφιστάμενες πρωτοβουλίες φορολογίας/επιχορηγήσεων με το κόστος και τα οφέλη τους.

Σημαντική πτυχή της δεύτερης δανειακής σύμβασης αναφορικά με την αξιολόγηση αφορά το κεφάλαιο με τίτλο «παρακολούθηση των μεταρρυθμίσεων και τεχνική βοήθεια». Εκεί αναφέρεται ότι «Η Διεύθυνση σχεδιασμού, διαχείρισης και παρακολούθησης του Υπουργείου Οικονομικών τίθεται σε λειτουργία με σκοπό τη βελτίωση της διαχείρισης και της εποπτείας των μεταρρυθμίσεων. Έως το τέλος Μαρτίου 2012 ξεκινάει τη δημοσίευση τριμηνιαίων δεικτών παρακολούθησης για κάθε βασική πρωτοβουλία διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων». Επιπλέον η Ελλάδα θέσπισε νόμο που προβλέπει την αξιολόγηση πριν το τέλος του 2012 όλων των δομών του δημοσίου τομέα, με έμφαση στα 15 ελληνικά υπουργεία, με προοπτική τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της ενίσχυσης της ιεράρχησης των προτεραιοτήτων και της διασαφήνισης των διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Αυτή η αξιολόγηση άρχισε στις αρχές Μαρτίου 2012 από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και το Υπουργείο Περιβάλλοντος, τα πρώτα στο δημόσιο τομέα που υποβλήθηκαν σε αυτή την αξιολόγηση.

Στο τρίτο πρόγραμμα περιέχονταν λιγότερες προβλέψεις αναφορικά με τις διοικητικές δομές. Ωστόσο ένα από τα βασικά παραδοτέα ήταν η ενδυνάμωση του συντονισμού της κυβέρνησης, κυρίως δια της ενίσχυσης της Γ.Γ. Συντονισμού και των μονάδων άσκησης πολιτικής σε κρίσιμους τομείς. Αντίστοιχης κατεύθυνσης ήταν και η συμπληρωματική συμφωνία στο τρίτο πρόγραμμα.

Σε ότι αφορά τις διαρθρωτικές πολιτικές για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης στον τομέα της εκπαίδευσης προβλέπεται ο περαιτέρω εκσυγχρονισμός του τομέα της εκπαίδευσης σύμφωνα με τις βέλτιστες πρακτικές της Ε.Ε. προκειμένου να τροφοδοτηθεί η προγραμματισμένη ευρύτερη στρατηγική ανάπτυξης. Παράλληλα η αξιολόγηση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος από τις ελληνικές αρχές, σε συνεργασία με τον ΟΟΣΑ και ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες στη βάση της αξιολόγησης που εκπόνησε ο ΟΟΣΑ το 2011.

Η τρίτη συμφωνία έθεσε επί τάπητος και την πολιτική του ανταγωνισμού. Οι ελληνική διοίκηση καλούνταν να δρομολογήσει νέα αξιολόγηση για τις συνθήκες ανταγωνισμού στους τομείς του χονδρικού εμπορίου, των κατασκευών, του ηλεκτρονικού εμπορίου και των μέσων ενημέρωσης, καθώς και της μεταποίησης. Προβλεπόταν ρητά, ως αιρεσιμότητα, η θέσπιση νέας νομοθεσίας για την επίλυση όλων των προβλημάτων που θα εντοπιστούν στο πλαίσιο της εν λόγω αξιολόγησης. Παράλληλα οι ελληνικές αρχές δεσμεύτηκαν να συνεχίσουν τις τακτικές αξιολογήσεις των συνθηκών ανταγωνισμού σε πρόσθετους τομείς την επόμενη τριετία.

Επιπρόσθετα, αναφορικά με το διοικητικό φόρτο, η ελληνική διοίκηση, αφού πρώτα κλήθηκε να επιχειρήσει τη μείωσή του μέσω παροχής τεχνικής βοήθειας, ως επόμενο βήμα, με τη λήψη τεχνικής βοήθειας, οι αρχές κλήθηκαν να αξιολογήσουν την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στον τομέα του διοικητικού φόρτου. Στα πλαίσια αυτά συστήθηκε πρόσφατα³¹ Παρατηρητήριο Γραφειοκρατίας στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης. Κύρια αποστολή του είναι η κυλιόμενη μέτρηση και αποτύπωση των διοικητικών βαρών, τα οποία προκύπτουν από τη νομοθεσία και τις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης προς όλους τους πολίτες, επιχειρήσεις και δημοσίους υπαλλήλους, καθώς και η σύνταξη ετήσιων αναφορών για τις τάσεις της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα με ποσοτικούς και ποιοτικούς όρους.

Επιπλέον στο τρίτο μνημόνιο γίνεται αναφορά στο Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ) που στη χώρα μας έχει εισαχθεί με τη μορφή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης (ΚΕΑ). Συγκεκριμένα, στο κεφάλαιο για την επίτευξη βιώσιμων δημόσιων οικονομικών που στηρίζουν την ανάπτυξη και την απασχόληση αναφέρεται ότι: «Έως τον Σεπτέμβριο του 2015, οι αρχές θα καταρτίσουν ένα θεσμικό πλαίσιο παροχών για τη διαχείριση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο του ΕΕΕ και άλλων παροχών. Θα πραγματοποιηθεί

³¹ Ν.4635/2019

αξιολόγηση των επιδόσεων του συστήματος ΕΕΕ, με στόχο την πλήρη εθνική εφαρμογή του (βασικό παραδοτέο) μέχρι τα τέλη του 2016».

Τέλος, στο κεφάλαιο «Ένα σύγχρονο κράτος για μία σύγχρονη δημόσια διοίκηση» προβλέπεται η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών, η βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων, η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας κ.α. Βασικό παραδοτέο αυτής της ευρύτερης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας αποτέλεσε ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων.

Το ζήτημα της συστηματικής συλλογής αξιόπιστων στοιχείων και δεδομένων καθώς και της διασύνδεσής τους εγκολπώνεται σε όλα τα πεδία πολιτικής και αποτέλεσε στόχο και των τριών Π.Ο.Π. Η χαμηλή αξιοπιστία των δεδομένων που συλλέγονταν στερούσε διαχρονικά τη δυνατότητα από τη διοίκηση να εκτιμήσει την αποτελεσματικότητα των προωθούμενων πολιτικών και να προχωρήσει στις απαραίτητες αλλαγές. Μέσω των συμφωνιών εκκίνησε μία διαδικασία δημιουργίας πλήθους μητρώων³² που μπορούν να αποτελέσουν τη βάση τόσο για το σχεδιασμό όσο και για την ανατροφοδότηση των Δημόσιων Πολιτικών.

Επιπλέον δομές και προγράμματα στη βάση των συμφωνιών

Για την καλύτερη εκτέλεση των προβλεπόμενων από τις συμφωνίες, το Σεπτέμβριο του 2011 ξεκίνησε τις δραστηριότητές της η «Ομάδα δράσης για την Ελλάδα»³³, ένας οργανισμός με σκοπό την παροχή τεχνικής βοήθειας προς τη χώρα. Στις τριμηνιαίες εκθέσεις της υπογραμμίζεται η ανάγκη για παρακολούθηση και αξιολόγηση πλήθους Δημόσιων Πολιτικών³⁴.

Εκτός των όσων προβλέπονται στα Π.Ο.Π. δημιουργήθηκαν και επιπλέον προγράμματα για τη διοικητική μεταρρύθμιση με αντίστοιχες συμφωνίες χρηματοδότησης. Σε αυτά συμπεριλαμβάνεται το Μνημόνιο Συνεργασίας³⁵ και ο Οδικός Χάρτης Διοικητικής Μεταρρύθμισης τα οποία ήταν σύμφωνα με τις συστάσεις του ΟΟΣΑ καθώς και με τις απαιτήσεις του Μνημονίου και «περιλαμβάνουν ένα χάρτη πορείας για τα βασικά βήματα,

³²Μητρώο Δημόσιων Επιχειρήσεων (ΥπΟικ), Μητρώα Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης, Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων κ.α.

³³ Συστήθηκε τον Ιούλιο του 2011

³⁴ Ενδεικτικά: Αξιολόγηση μεταναστευτικών υπηρεσιών, αξιολόγηση δομών συντονισμού, αξιολόγηση μεταρρύθμισης στο επιχειρηματικό περιβάλλον, αξιολόγηση για μεταρρύθμιση ένδικων διαδικασιών, κ.α.

³⁵ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών.(2011).Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ αφενός του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και αφετέρου του Υπουργείου Προϋπολογισμού, Δημόσιου Λογιστικού και Μεταρρύθμισης του Κράτους της Γαλλικής Δημοκρατίας και σε συνεργασία, ως τρίτο μέρος, με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, διαθέσιμο στο: http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/2011/1229_pam.pdf

τις αρμοδιότητες και το χρονοδιάγραμμα επίτευξης της μεταρρύθμισης»³⁶. Αντίστοιχα προγράμματα ήταν και τα «Ε.Π Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», το «Ε.Π Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα 2014-2020» καθώς και τα προγράμματα «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016» και «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019».

³⁶ Από την έκθεση δραστηριοτήτων της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα: «Ένας χρόνος με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα». Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/MEMO_12_784

Συμπεράσματα

Η παρακολούθηση και αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών αποτελεί ένα ιδιαίτερα σημαντικό και συναρπαστικό στην εκδίπλωσή του ζήτημα. Συνδέεται στενά με την καλή διακυβέρνηση και τις σύγχρονες τάσεις διακυβέρνησης εν γένει, ενώ η εύρεση της αποτελεσματικότερης φόρμουλας για την εφαρμογή της αφορά άμεσα την προώθηση του δημοσίου συμφέροντος.

Στο ελληνικό πολιτικό σύστημα διακρίνονται ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που επηρεάζουν διαχρονικά τη σχέση του με την παρακολούθηση και αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών. Παρουσιάζονται συχνές εναλλαγές κομμάτων στην εξουσία και συχνοί ανασχηματισμοί και έτσι η διαδικασία αξιολόγησης ματαιώνεται (Berterslmann Stiftung, Greece Report 2019). Παράλληλα επικρατεί η βιωματική ψήφος έναντι του rational choice μοντέλου ψηφοφορίας και έτσι κόμματα καταφέρνουν να επιβραβεύονται όχι από την αποτελεσματικότητά τους κατά την άσκηση δημόσιων πολιτικών όταν κυβερνούν αλλά από άλλους παράγοντες, όπως η ιδεολογική συγγένεια και οι συναισθηματικοί δεσμοί, κατάλληλα επεξεργασμένους από τα εργαλεία της πολιτικής επικοινωνίας.

Τα χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος παίζουν εξίσου σημαντικό ρόλο με αυτά του πολιτικού καθώς η διοίκηση μπορεί να παρεμποδίσει τη μέτρηση της απόδοσης και να τροποποιήσει τους δείκτες (Blau, 1955). Χωρίς να αγνοείται η πρόοδος που έχει συντελεστεί τα τελευταία χρόνια, εντός αυτού διακρίνεται πελατειασμός και συνδεόμενα με αυτόν συντεχνιακά συμφέροντα ενώ έντονο είναι το φαινόμενο της πολιτικοποίησης της διοίκησης (Σπανού, 2001).

Οι παραπάνω παράγοντες λειτούργησαν ανασταλτικά σε ότι αφορά την αξιολόγηση Δημόσιων Πολιτικών στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Έτσι δεν προκαλεί εντύπωση το γεγονός ότι μέχρι πρόσφατα η προσοχή του κράτους αναφορικά με το σχεδιασμό του κύκλου πολιτικής εστιαζόταν στη διαδικαστική νομιμοποίηση τους (legal approach), ενώ οι διαδικασίες εξασφάλισης ποιότητας στην παραγωγή των Δημόσιων Πολιτικών αντιμετωπιζόνταν διεκπαιρευτικά, ή ακόμα και ως εμπόδιο, για τη διαδικασία κανονιστικής ρύθμισης (ΟΟΣΑ, 2011).

Όπως εντοπίστηκε, οι βάσεις για την αξιολόγηση των Δημόσιων Πολιτικών μπήκαν με τον ν.3230/2004 που εισήγαγε τη στοχοθεσία και την μέτρηση του βαθμού επίδοσης. Έκτοτε και μέχρι το 2010 το ελληνικό κράτος επιχειρούσε να αναβαθμίσει την παραγωγή των Δημόσιων Πολιτικών του με διάφορους τρόπους (νόμους, εγκυκλίους, ΚτΒ) με μεικτά αποτελέσματα. Σπάνια όμως η διαδικασία αξιολόγησης των Δημόσιων Πολιτικών ήταν στο επίκεντρο της πολιτικής και διοικητικής δράσης και ακόμη σπανιότερα έμενε εκεί για αρκετό χρονικό διάστημα ώστε να συντελεστεί ποιοτική αναβάθμιση.

Ιδιαίτερα σημαντική επίδραση στη διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης έχει το φαινόμενο του «εξευρωπαϊσμού» που λαμβάνει πλήθος εκφάνσεων στον τρόπο με τον

οποίο επηρεάζει το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα. Αποτέλεσμα αυτής διαδικασίας σε όλες τις μορφές της ήταν ο επηρεασμός της οργανωτικής δομής και λειτουργίας του ελληνικού κράτους δια μέσου μεταρρυθμίσεων των οποίων διακηρυκτικός στόχος ήταν πάντοτε ο εκσυγχρονισμός της διοίκησης. Η προώθηση αυτών των αλλαγών στα πρώτα χρόνια χαρακτηρίζεται από σταδιακές, προσαυξητικού χαρακτήρα και συχνά αποσπασματικές και ελλιπείς προσαρμογές (Σπανού, 2008), ενώ εμφανίζεται εν γένει ασυγχρόνιστη με τις διεθνείς τάσεις μεταρρύθμισης (Λαμπροπούλου και Οικονόμου, 2018).

Από το 2010 και εντεύθεν, με την ένταξη στα Π.Ο.Π., η χώρα μας εισήχθη σε μία φάση «βίαιου» εξευρωπαϊσμού, με τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης να τίθεται στο επίκεντρο. Αυτή τη φορά οι αλλαγές έλαβαν χώρα υπό τη δαμόκλειο σπάθη της «αιρεσιμότητας», της διακοπής δηλαδή της απαραίτητης για τη διατήρηση της λειτουργίας του κράτους χρηματοδότησης στην περίπτωση μη εκπλήρωσης όσων είχαν συμφωνηθεί. Έτσι οι δανειακές συμβάσεις αποτέλεσαν το βασικό άξονα για τις μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στο ελληνικό κράτος τα τελευταία χρόνια και οι υποδείξεις του Μνημονίου για τις δημόσιες πολιτικές, όπως και οι αναφορές του ΟΟΣΑ, «επηρεάζουν όλο και περισσότερο τις κυβερνητικές αποφάσεις, τις ρυθμίσεις και τη νέα νομοθεσία» (Berterslmann Stiftung, 2018). Η ταχύτητα με την οποία έλαβαν χώρα οι μεταρρυθμίσεις στα χρόνια των Π.Ο.Π., της αξιολόγησης των Δημόσιων Πολιτικών συμπεριλαμβανομένης, ήταν σαφώς μεγαλύτερη, με τις απαιτήσεις να προσλαμβάνουν χαρακτηριστικά «big bang» και «institution building». Προωθήθηκε πλήθος μεταρρυθμίσεων σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα με ποικίλλα αποτελέσματα.

Η λήξη των Π.Ο.Π. και η εν μέρει υποχώρηση της «σκληρής» μορφής άμεσης παρέμβασης διά της αιρεσιμότητας, άφησε στη χώρα μας παρακαταθήκη τη συγκρότηση μητρώων και βάσεων δεδομένων σε σειρά τομέων πολιτικής, χωρίς όμως να σχηματιστεί ένας πάγιος μηχανισμός συστηματικής αξιολόγησης Δημόσιων Πολιτικών. Με δεδομένο ότι ακόμα και υπό αυτή την «εξαναγκαστική» διαδικασία το ελληνικό κράτος δεν προχώρησε στο βαθμό που αναμενόταν, εξάγεται το συμπέρασμα ότι η αξιολόγηση δεν είναι μία διαδικασία που εξαντλείται στον ορισμό δεικτών και χρονοδιαγραμμάτων, στη δημιουργία υποδομής για συγκέντρωση στοιχείων και στην αντίστοιχη προσαρμογή του διοικητικού σχήματος προκειμένου τα παραπάνω να καταστούν εφικτά. Αντίθετα εκτείνεται στους τομείς της εμπέδωσης σε όλο τον πολιτικο-διοικητικό οργανισμό της σημαντικότητας ύπαρξης δεδομένων, στην επιθυμία και δυνατότητα εξαγωγής πολύτιμων συμπερασμάτων από τα στοιχεία και στη δέσμευση ότι αυτά τα δεδομένα θα αποτελέσουν καθοριστικό δείκτη για την ανατροφοδότηση των Δημόσιων Πολιτικών. Οι τελευταίοι παράγοντες είναι που διαφοροποιούν την ουσιαστική αξιολόγηση από την τυπική παρακολούθηση μέσω συγκέντρωσης στοιχείων.

Ο ν.4622/2019 φιλοδοξεί να αποτελέσει τομή στη διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης Δημόσιων Πολιτικών. Η ενίσχυση της Γ.Γ. Συντονισμού, εντός της Προεδρίας της Κυβέρνησης την αναδεικνύει σε ισχυρό κεντρικό όργανο που σε συνεργασία με αυτοτελείς μονάδες εντός των υπουργείων χαρτογραφεί τις διαδικασίες, παρακολουθεί και αξιολογεί τα αποτελέσματα των Δημόσιων Πολιτικών. Η πραγμάτωση ωστόσο της μεταρρύθμισης δεν αποτελεί διεκπαιρευτική διαδικασία αφού ο κίνδυνος ακύρωσής της λόγω απραξίας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος είναι και εδώ υπαρκτός.

Η τελική έκβαση του εγχειρήματος εξαρτάται από πλήθος παραγόντων όπως οι ιδιαιτερότητες του πολιτικό-διοικητικού συστήματος, η ύπαρξη μεταρρυθμιστικών ηγεσιών και ο βαθμός επιρροής του «εξευρωπαϊσμού» σε αυτή τη νέα φάση που ξεκίνησε με την έξοδο της χώρας από τα Π.Ο.Π.

Βιβλιογραφία

Ξένη Βιβλιογραφία

- Anderson, J.E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Berterslmann Stiftung. (2020). *Greece Report, Sustainable Governance Indicators 2020*. [διαδίκτυο]. Sgi-network.org. Διαθέσιμο στο: https://www.sgi-network.org/docs/2020/country/SGI2020_Greece.pdf (Προσπέλαση 2 Σεπτεμβρίου 2020)
- 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.
- Europa.eu. (χχ). *EN: Methodological bases and approach - capacity4dev.eu* . [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/subject-0 (Προσπέλαση 4 Σεπτεμβρίου 2020)
- European Commission - REFIT. (χχ). *REFIT - making EU law simpler, less costly and future proof*. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_en (Προσπέλαση 5 Σεπτεμβρίου 2020)
- European Commission. (2010). *The Economic Adjustment Programme for Greece*, Luxembourg: Publications Office of European Union.
- 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 19 Αυγούστου 2020)
- Featherstone, K. (1998). ‘*Europeanisation*’ and the *Centre Periphery: The Case of Greece in the 1990s*, *South European Society & Politics*, 3:1, pp. 23-39
- Featherstone, K. (2005). ‘*Modernisation*’ and the *Structural Constraints of Greek Politics*. *West European Politics*. 28:2, pp. 223-41.
- 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.

Harmsen, R. (2000). *Europeanization: Institutions, Identities And Citizenship*. (Yearbook of European Studies, n.14)

Heritier, A. (2001). *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc

Heywood, A. (2000). *Key concepts in politics*. London: Palgrave Macmillan

Hlepas, N. K. (2018). *Checking the Mechanics of Europeanisation in a Centralist State: The Case of Greece*, Regional & Federal Studies.

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

Knill, C. and Lehmkuhl, D. (2002). *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302746 (Προσπέλαση 29 Ιουλίου)

Knill, C. and Tosun J. (2012). *Public policy, a new introduction*. Palgrave Macmillan

Lampropoulou, M. & Oikonomou, G. (2018) *Bureaucratic structures vs. agencies: Reconsidering the politics-administration dichotomy in Greece*. IPSA - Structure and Organisation of Government 2018 Conference “Bureaucracy in Divided Times

Lindblom, C.E. (1959). *The science of “Mudling through”*. Public Administration Review. Vol. 19, No. 2, pp. 79-88.

Lowi, J.T. (1964). *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. World Politics. 16:4, pp. 677-715.

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

Marsh, D. & McConnel, A. (2010). *Towards a framework for establishing policy success*. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: https://www.researchgate.net/publication/229613787_Towards_a_Framework_for_Establishing_Policy_Success (Προσπέλαση 5 Σεπτεμβρίου 2020)

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 8 Αυγούστου 2020)

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 10 Αυγούστου 2020)

OECD - Evaluation. (χχ). *Evaluation . OECD home* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <http://www.oecd.org/general/searchresults/?q=evaluation&cx=012432601748511391518:xzeadub0b0a&cof=FORID:11&ie=UTF-8> (Προσπέλαση 7 Αυγούστου 2020)

Radaelli, C. (2000). *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*. European Integration online Papers (EIoP), 2000, vol. 4

Simon, H. (1976). *Administrative Behavior* (3rd ed.). New York: The Free Press

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 4 Αυγούστου 2020)

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.

Wessels, W., & Rometsch, D. (1996). *The European Union and Its Member States: Towards Institutional Fusion* (pp. 328-365). Manchester: Manchester University Press.

Ελληνική Βιβλιογραφία

Αλεξόπουλος, Α. Η κρίση διακυβέρνησης και το μεταρρυθμιστικό διακύβευμα στην Ελλάδα των μνημονίων στο Μακρυδημήτρης Αντώνης (επ) *Προκλήσεις και δυσχέρειες εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα σήμερα* Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα (υπό έκδοση) διαθέσιμο στο: https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST_BEID_EOY111/alexopoulos_kalamata.pdf

Αλεξόπουλος, Α. (2020). Σημειώσεις Παραδόσεων του εργαστηρίου "Διαμόρφωση, υλοποίηση και αξιολόγηση δημοσίων πολιτικών" της Ε.Σ.Δ.Δ.Α.

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 2 Αυγούστου 2020)

Γενική Γραμματεία Συντονισμού. (χχ). *Γενική Γραμματεία Συντονισμού* . [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <https://primeminister.gr/governance/gc-coordination> (Προσπέλαση 4 Αυγούστου 2020)

Εγκύκλιος Υ190/2006 «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.» [Διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf (Προσπέλαση 19 Αυγούστου 2020)

ΕΚΤ. (χχ). *Πολιτικές που βασίζονται σε στοιχεία* [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο: <http://www.ekt.gr/el/policies/evidence-based-policies> (Προσπέλαση 1 Σεπτεμβρίου 2020)

ΕΛΙΑΜΕΠ, (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*, Αθήνα: Παπαζήσης

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

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 4 Αυγούστου 2020)

Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β. (2016). *Ανάλυση δημόσιας πολιτική*. (2^η έκδοση). Αθήνα: Παπαζήσης

Λαμπροπούλου Μ. (2019). *Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (;) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής*. Ελληνική επιθεώρηση πολιτικής επιστήμης τ.45 και στο διαδίκτυο. Διαθέσιμο στο: https://www.academia.edu/42153395/%CE%97_%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%B1%CE%B3%CE%AE_%CE%BF%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8E%CE%BD_%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%84%CF%8D%CF%80%CF%89%CE%BD_%CF%83%CF%84%CE%B7_%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1_%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7_%CE%97_%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CF%81%CF%81%CF%8D%CE%B8%CE%BC%CE%B9%CF%83%CE%B7_%CF%84%CF%89%CE%BD_%CE%B3%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%B5%CE%B9%CE%BF%CE%BA%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8E%CE%BD_%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CF%8E%CE%BD_%CF%83%CE%B5_%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%B8%CE%AE%CE%BA%CE%B5%CF%82_%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%B9%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B

[9%CE%BA%CE%AE%CF%82 %CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B3%CE%AE%CF%82](#) (Προσπέλαση 30 Αυγούστου 2020)

Μακρυδημήτρης, Α. (1999). *Διοίκηση και κοινωνία, η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Θεμέλιο

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

Νόμος 3230/2004. «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/169094/nomos-3230-2004

(Προσπέλαση 2 Αυγούστου 2020)

Νόμος 3871/2010. «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/132210/nomos-3871-2010

(Προσπέλαση 9 Αυγούστου 2020)

Νόμος 4048/2012. «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, διαδικασίες και μέσα καλής νομοθέτησης» [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/64889/nomos-4048-2012

(Προσπέλαση 11 Αυγούστου 2020)

Νόμος 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:

https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/70340/nomos-4109-2013

(Προσπέλαση 11 Αυγούστου 2020)

Νόμος 4270/2014. «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις». [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/81633/nomos-4270-2014

(Προσπέλαση 11 Αυγούστου 2020)

Νόμος 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». [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/169375/nomos-4369-2016

(Προσπέλαση 12 Αυγούστου 2020)

Νόμος 4478/2017. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/271920/nomos-4478-2017

(Προσπέλαση 28 Αυγούστου 2020)

Νόμος 4590/2019. «Ενδυνάμωση Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), ενίσχυση και αναβάθμιση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις». [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/494122/nomos-4590-2019

(Προσπέλαση 30 Ιουλίου 2020)

Νόμος 4622/2019. «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης». [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/545222/nomos-4622-2019

(Προσπέλαση 29 Ιουλίου 2020)

Νόμος 4635/2019. [διαδίκτυο]. Διαθέσιμο στο:

https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/570631/nomos-4635-2019

(Προσπέλαση 6 Αυγούστου 2020)

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

(Προσπέλαση 29 Ιουλίου 2020)

Πασσάς, Α. (2012). Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία, Αθήνα: Παπαζήσης

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

ΠΔ 63/2005. «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα.»

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 Α156)».

Σπανού, Κ. (2001). *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα: Παπαζήσης

Σπανού, Κ. (2009). *Ναπολέοντεια παράδοση και διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου. τεύχος 2, σελ. 455-496.

Σπανού, Κ. (2011), «Η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων. Παλιές προκλήσεις και νέες απαντήσεις» στο: Χρυσανθάκης, Χ. (επιμ.) «Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση», Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, σελ. 52-75.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. & Μακρυδημήτρης, Α. (2001). *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Σάκκουλα

Σωτηρόπουλος, Δ.(2001). *Η Κορυφή του Πελαταιακού Κράτους: Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης*, Αθήνα: Ποταμός

«Task Force Greece»: https://ec.europa.eu/greece/news/economic-news/economic3_el

Τσούκαλης, Λ. (1993). Η Ελλάδα στην ευρωπαϊκή κοινότητα. Αθήνα: Παπαζήσης

Υπουργείο Εσωτερικών. (2011). Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ αφενός του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και αφετέρου του Υπουργείου Προϋπολογισμού, Δημόσιου Λογιστικού και Μεταρρύθμισης του Κράτους της Γαλλικής Δημοκρατίας και σε συνεργασία, ως τρίτο μέρος, με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα. Αθήνα. διαθέσιμο στο: [69] http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/2011/12/29_pam.pdf (Προσπέλαση 19 Αυγούστου 2020)

Παράρτημα Α

Στην Ελλάδα, μετά και την εγκύκλιο Υ190/2006 για την καλή νομοθέτηση, εφαρμόζεται η Ανάλυση Επιπτώσεων με βάση το υπόδειγμα και τον οδηγό συμπλήρωσης που βρίσκονται αναρτημένα στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (www.ggk.gr), στη διαδρομή «κανονιστική μεταρρύθμιση».

Στον Πίνακα που ακολουθεί συνοψίζονται τα εργαλεία και ο σκοπός που υπηρετούν:

Εργαλείο			Σκοπός
Standard (Πρότυπο Κόστους)	Cost Τυποποιημένου	Model	Μέτρηση και αξιολόγηση του κόστους και των οφελών των ρυθμίσεων
Μέτρηση ανταγωνιστικότητας			Αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στους παράγοντες που αναγνωρίζονται ευρέως ως σημαντικοί για την παραγωγικότητα, δηλαδή στην ανταγωνιστικότητα κόστους, την ικανότητα καινοτομίας, την διεθνή ανταγωνιστικότητα και την καλύτερη κατανομή των πόρων
Έλεγχος (Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων)		MME	Αξιολόγηση του οικονομικού αντίκτυπου των προτάσεων πολιτικής ειδικά στις ΜΜΕ, επειδή αυτός μπορεί να είναι δυσανάλογος

Πίνακας: Εργαλεία αξιολόγησης πολιτικής και σκοπός τους (Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners (2017: 31)

Παράρτημα Β

Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων

Έκδοση δευτερογενών διοικητικών μέτρων ανά νόμο σε βάθος χρόνου

Πηγή άντλησης του πρωτογενούς υλικού έρευνας αποτέλεσε η βάση νομικών δεδομένων «ΝΟΜΟΣ» και η ιστοσελίδα της Βουλής

Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για την παιδεία Έκδοση δευτερογενών διοικητικών μέτρων ανά νόμο σε βάθος χρόνου			
Νόμος	ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΕΣ ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ	ΕΚΔΟΘΗΣΕΣ	Ποσοστό έκδοσης %
309/1976	85	20	23,5
1566/1985	303	114	36,9
2083/1992	45	20	44,4
2525/1997	37	25	67,5
2916/2001	17	6	35,2
3549/2007	15	4	26,6
Μέσο Έλλειμα Υλοποίησης			39

Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για τη μεταναστευτική πολιτική Έκδοση δευτερογενών διοικητικών μέτρων ανά νόμο σε βάθος χρόνου			
Νόμος	ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΕΣ ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ	ΕΚΔΟΘΗΣΕΣ	Ποσοστό έκδοσης %
1975/1991	31	23	73
2910/2001	32	11	34
3386/2005	41	23	56
3386/2005	12	3	25
4251/4-2014	60	17	28
Μέσο Έλλειμα Υλοποίησης			43

<i>Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για το ασφαλιστικό Έκδοση δευτερογενών διοικητικών μέτρων ανά νόμο σε βάθος χρόνου</i>			
<i>Νόμος</i>	<i>ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΕΣ ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ</i>	<i>ΕΚΔΟΘΗΣΕΣ</i>	<i>Ποσοστό έκδοσης %</i>
1902/1990 (Σουφλιά)	26	12	46,2
1976/1991	16	8	50
2084/1992 (Σιούφα)	57	33	57,9
2676/1999 (Ρέππα)	82	29	35,4
3029/2002	32	21	65,6
3232/2004	67	24	35,8
Μέσο Έλλειμμα Υλοποίησης			48,5

Παράρτημα Γ

Όπως αναφέρεται στις σημειώσεις του επιμορφωτικού προγράμματος «ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ» (Αλεξόπουλος, Κομσέλη, Παπαδάκη, Ραμματά), στο πλαίσιο των αρχών που πρεσβεύει η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ) έχουν εισαχθεί στο δημόσιο τομέα «Μοντέλα αριστείας» όπως το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Common Assessment Framework) (CAF)

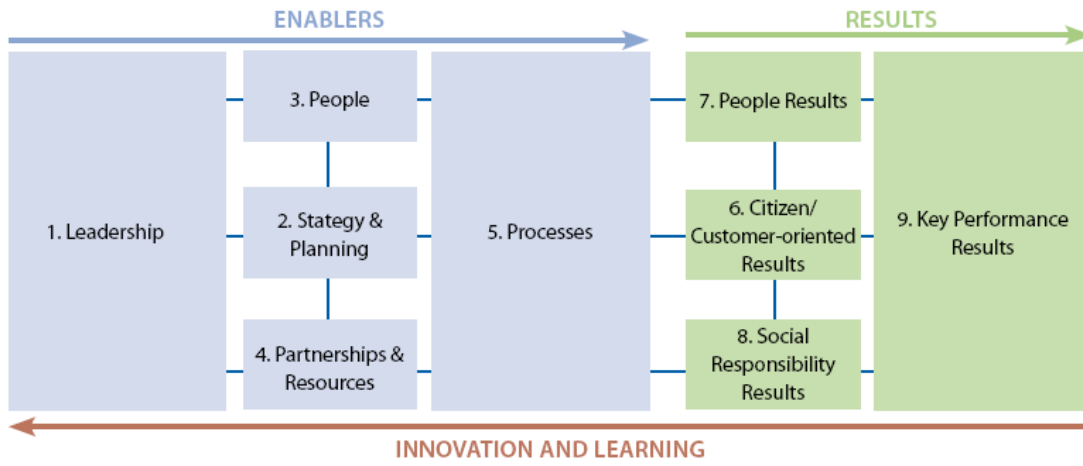
Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) αποτελεί ένα εργαλείο για τη μελέτη της δομής, της οργάνωσης και της λειτουργίας ενός φορέα, σε μία συγκεκριμένη χρονική περίοδο βασισμένη σε πραγματικά στοιχεία η οποία εκπονείται από τους ίδιους τους υπαλλήλους του φορέα, εθελοντικά, με αυστηρά καθορισμένα κριτήρια και διαβάθμιση της αξιολόγησης. Στόχος της αξιολόγησης είναι η βελτίωση και η ποιοτικότερη απόδοση της διοίκησης (management performance).

Ορισμένοι λόγοι που οδήγησαν στην επέκταση του ΚΠΑ στις δημόσιες διοικήσεις είναι :

- Τα χρηματοδοτικά προγράμματα της Ε.Ε.
- Η εφαρμογή των κοινών ευρωπαϊκών πολιτικών και η επίδραση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης της μιας χώρας στην άλλη κατά την αποτίμηση των ευρωπαϊκών πολιτικών.
- Η εφαρμογή των στόχων της συνθήκης της Λισσαβόνας και οι επιπτώσεις στον οικονομικό, πολιτικό, κοινωνικό τομέα και στην αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των εθνικών διοικήσεων.
- Η διοικητική αποτελεσματικότητα ως κριτήριο για την ένταξη των υποψηφίων κρατών μελών στην Ε.Ε..
- Η λειτουργία άτυπων Συναντήσεων Υπουργών, αρμόδιων για θέματα δημόσιας διοίκησης.
- Η προσπάθεια για αναγνώριση της ύπαρξης ενός «Ενιαίου Ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου».

Το ΚΠΑ χαρακτηρίζεται από ευκολοκατανόητα κριτήρια τα οποία η διοίκηση οποιουδήποτε φορέα μπορεί να εφαρμόσει στον τομέα ευθύνης της. Μέχρι σήμερα χρησιμοποιείται με διαφορετική ένταση στις χώρες μέλη της Ε.Ε. ενώ αποτελεί βάση για συνεργασία μεταξύ των χωρών μελών της Ε.Ε. και για σύγκριση επιδόσεων σε κοινές δημόσιες πολιτικές και παρεχόμενες υπηρεσίες. Προς την ίδια κατεύθυνση είχε προωθηθεί και το Ευρωπαϊκό Βραβείο Ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση.

The CAF Model





Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Διαρθρωτικό
και Αναπτυξιακό Ταμείο

Ε.Π.
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ
ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ



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, Τάυρος
τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479
www.ekdd.gr