## ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΚΣΤ’ Εκπαιδευτική Σειρά**

**«Αλέξανδρος Σβώλος»**

**2019-2020**

**Διαμόρφωση, υλοποίηση και αξιολόγηση δημοσίων πολιτικών: εργαστήριο**

**Άρης Αλεξόπουλος**

**Σημειώσεις Παραδόσεων**

**Το αντικείμενο του αναλυτή δημόσιας πολιτικής**

Σκοπός του εργαστηρίου είναι να εξοικειώσει τους σπουδαστές με έννοιες, μεθόδους και πρακτικές οδηγίες για να ανταποκριθούν στις ανάγκες του ρόλου του αναλυτή δημοσίων πολιτικών ως στελέχη της δημόσιας διοίκησης. Η παραγωγή δημόσιας πολιτικής ως εμπρόθετη δραστηριότητα δεν μπορεί παρά να ακολουθεί τον ορθολογικό σχεδιασμό των σταδίων, αυτόν της βέλτιστης σύνδεσης στόχων και μέσων για την επίτευξη τους. Τα στάδια μέσα από τα οποία εξελίσσεται μια τέτοια ορθολογική δραστηριότητα είναι: το αρχικό του σχεδιασμού με τον καθορισμό της κυβερνητικής ατζέντας των προβλημάτων και της επίλυσης του γρίφου της επιλογής του βέλτιστου τρόπου αντιμετώπισης τους, στη συνέχεια αυτού της εφαρμογής της λύσης με κεντρικό διακύβευμα την διασφάλιση του ελάχιστου ελλείματος υλοποίησης, και τέλος του σταδίου της αξιολόγησης των επιδόσεων της υλοποιημένης πολιτικής ώστε να εντοπισθούν ανάγκες επανασχεδιασμού. Σε όλα τα στάδια ο ρόλος του αναλυτή είναι κομβικής σημασίας στην λήψη αποφάσεων.

Η ανάλυση δημόσιας πολιτικής ως συμβουλευτική δραστηριότητα καθορίζει θετικά η αρνητικά, σε μεγάλο βαθμό την ποιότητα ατομικών επιλογών των στελεχών της εκτελεστικής εξουσίας - αποφάσεων με συνέπειες στη συλλογική ευημερία. Οι αναλυτές συμμετέχουν στο σχεδιασμό δημόσιας πολιτικής, στην κατάρτιση και εκτέλεση των προϋπολογισμών, στην αξιολόγηση δράσεων – προγραμμάτων, στη διοίκηση προγραμμάτων, στην προβολή αποτελεσμάτων.Εργάζονται μόνοι, αλλά και σε ομάδες ή σε χαλαρά δίκτυα που διαπερνούν τα όρια των ιεραρχικών δομών της δημόσιας διοίκησης (πχ διυπουργικές συνεργασίες). Μπορούν επίσης εκτός από τον δημόσιο τομέα να δραστηριοποιηθούν σε μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα οργανισμούς αλλά και σε δημόσιες επιχειρήσεις, ή ακόμα και ιδιωτικές που παράγουν δημόσια αγαθά ή υπηρεσίες με σκοπό την κερδοφορία.

Το αντικείμενο της ανάλυσης είναι διεπιστημονικό και μπορεί να ασκηθεί από επαγγελματίες από τον χώρο της οικονομικής, νομικής, διοικητικής καθώς και των μηχανικών επιστημών. Στα παραδοτέα της ανάλυσης συχνά περιλαμβάνονται εκτός από μελέτες και εκθέσεις, παρουσιάσεις, προωθητικές ενέργειες, άρθρα, συνεντεύξεις με στόχο της ενημέρωση, ή την επιρροή του στενού η ευρύτερου κοινού. Η ανάλυση δημόσιας πολιτικής στηρίζεται σε δάνεια εργαλεία από πολλές επιστήμες αλλά κατά την άσκηση της πρέπει να έχουμε επίγνωση της συχνής αδυναμίας της επιστήμης να αναδείξει με μοναδικό τρόπο προβλήματα πολιτικής και ακόμα περισσότερο των εναλλακτικών τρόπων αντιμετώπισης τους. Έτσι το «αναλύειν» μετατρέπεται συχνά σε εμπειρική τέχνη του «επιλέγειν». Στην προσπάθεια αυτή η συσσωρευμένη εμπειρία βέλτιστων πρακτικών κατά την ανάλυση στην πράξη αποτελεί την μόνη οδό , ιδίως για αναλυτές στο ξεκίνημα της καριέρας τους.

Την εξυπηρέτηση αυτού του στόχου, της παροχής των κυρίων οδηγιών προς ναυτιλλομένους, επιχειρεί να καλύψει το παρόν εργαστήριο, ακολουθώντας την κατανομή τους σύμφωνα με τον ορθολογικό κύκλο παραγωγής πολιτικής , σχεδιασμός υλοποίηση αξιολόγηση. Για κάθε στάδιο εντοπίζεται μια λίστα από σημαντικά βήματα και επιλογές που αν δεν ληφθούν υπόψη είναι βέβαιο ότι θα οδηγήσουν σε σημαντικές αστοχίες στην παραγωγή της πολιτικής ως προς τον αποτελεσματικό σχεδιασμό, την διασφάλιση της εφαρμογής και την αξιολόγηση των επιδόσεων της.

**Η βέλτιστη στρατηγική καθορισμού της κυβερνητικής ατζέντας**

Μια εξαιρετική σύνοψη οδηγιών βέλτιστης πρακτικής για τους αναλυτές κατά την φάση του σχεδιασμού μια πολιτικής, που η παράληψη τους θα οδηγήσει σε ανεπαρκείς ορισμούς προβλημάτων και προτάσεις αντιμετώπισης τους, αποτελεί η στρατηγική σχεδιασμού των οκτώ βημάτων του καθηγητή του πανεπιστημίου του Berkeley, Eugene Bardach:

* Όρισε το πρόβλημα
* Ποσοτικοποίησε την διάγνωση σου
* Κατασκεύασε περισσότερες από μια εναλλακτικές
* Επέλεξε τα κριτήρια λήψης της απόφασης
* Εκτίμησε ποσοτικά τις πιθανές συνέπειες των εναλλακτικών λύσεων
* Σύγκρινε και στάθμισε ανταγωνιζόμενα οφέλη
* Αποφάσισε
* Επικοινώνησε την επιλογή σου

Τα παραπάνω βήματα μπορούν να συντμηθούν η ακόμα και να αλλάξει η σειρά τους. Όμως το σίγουρο είναι ότι η διαδικασία της ανάλυσης θα ξεκινήσει με την απόπειρα να οριστεί - περιεχομενοποιηθεί το πρόβλημα και θα τελειώσει με την αφήγηση της λύσης. Τα κριτήρια και η κατασκευή των εναλλακτικών κάπου στην αρχή θα είναι. Η επανάληψη των βημάτων είναι μια σοφή τακτική, παρότι καταναλώνεται ενέργεια χρόνος και κόπος, για την μείωση των αστοχιών στον εντοπισμό του προβλήματος και την βελτιστοποίηση των λύσεων.

Η ανάλυση είναι μια άσκηση αφαίρεσης για να γίνουν αντιληπτά, τα συμπτώματα, οι σχέσεις αιτιότητας, τα υλικά της λύσης. Εκεί πρέπει να ασκηθεί ο αναλυτής στην επιτυχή αφαίρεση στον επιτυχή εντοπισμό των δεδομένων.

Στο τέλος του δρόμου με τι θα μοιάζει η διεξαχθείσα ανάλυση; Θα συγκροτεί ένα συνεκτικό αφήγημα που θα περιλαμβάνει, ένα διατυπωμένο με τεκμηρίωση πρόβλημα που χρίζει αντιμετώπισης. Θα περιλαμβάνει επίσης ένα μέρος με περισσότερες της μιας εναλλακτικές, ποσοτικοποιημένες ως προς τις αναμενόμενες συνέπειες – επιδόσεις τους. Εάν όλα τ’ άλλα είναι ισοδύναμα ο αναλυτής οφείλει να προτείνει τη λύση που είναι περισσότερο συμβατή με τα κριτήρια του πολιτικού προϊσταμένου άρα και της πλειοψηφούσας επιθυμίας.

## Πρακτικά ζητήματα στον ορισμό του προβλήματος

Στον κόσμο της πραγματικότητας τα προβλήματα πολιτικής έχουν ονοματεπώνυμο, δρώντες, κανόνες, συνήθειες. Ο πρώτος ορισμός έρχεται από τον «ρυθμιζόμενο», τον χρήστη της δημόσιας υπηρεσίας μέσα από μια συνήθως καταγγελτική ρητορική. Μια ρητορική που συγκροτείται κυρίως από αξιολογικές κρίσεις. Ο αναλυτής πρέπει να αναζητήσει το θετικό εμπειρικό υπόβαθρο, τις αιτιώδεις σχέσεις και να κατασκευάσει τον ορισμό του προβλήματος μες από μια σχέση αιτίου –αποτελέσματος. Οι δεοντολογικές κρίσεις αποτελούν το ακατέργαστο υλικό που τροφοδοτούν με το στόχο που αποτυγχάνει να εκπληρώσει η δημόσια πολιτική και πρέπει ο αναλυτής να προτείνει τον τρόπο θεραπείας του. Πρέπει να εντοπίσει τα ενδεδειγμένα μέσα αλλά και τους ενδιάμεσους επιχειρησιακούς στόχους που θα οδηγήσουν στην επίτευξη του δεοντολογικού σκοπού.

Η καταγγελτική ρητορική συνήθως αποκωδικοποιείται σε περισσότερα του ενός προβλήματα ανάλογα με το «κοινό». Για παράδειγμα η εφηβική εγκυμοσύνη μπορεί να αποτελεί πρόβλημα ηθικής έκπτωσης των εφήβων για κάποιους ή πρόβλημα κοινωνικού στιγματισμού των εφήβων για άλλους, ή ακόμα για τρίτους πρόβλημα χρηματοδότησης κοινωνικής πολιτικής. Πρέπει ο αναλυτής να εστιάσει σε μια από τις εκδοχές προβλήματος αλλιώς κινδυνεύει να χάσει από την αρχή την μάχη της σύνδεσης στόχων με μέσα

Όταν τα πρόβληματα δεν έρχονται έτοιμα, όπως το υπέρογκο έλλειμα του κρατικού προϋπολογισμού, ο αναλυτής πρέπει να αναζητήσει ορισμούς με **υπέρμετρης** διάστασης καταστάσεις, όπως υπέρμετρος αριθμός προσφύγων, αστέγων, η υπέρμετρη ζήτηση για νερό, υπέρμετρη αύξηση μαθητών σε σχέση με τις υποδομές.

Συχνά τα προβλήματα έχουν διάσταση σε σχέση με το ρόλο του κράτους. «Γιατί το συγκεκριμένο πρόβλημα δεν είναι ιδιωτικού χαρακτήρα και πρέπει να εμπλακεί το κράτος» Ο οδηγός εδώ είναι το πρώτο θεώρημα των οικονομικών της ευημερίας και η αποτυχία της αγοράς να πετύχει την βέλτιστη κατανομή των επιθυμιών στο πεδίο της οικονομίας.

Οι εξωτερικότητες στη λειτουργία της αγοράς μπορούν να συμπληρωθούν και από την ανάγκη παρέμβασης σε συστήματα όπως η κατάρρευση των οικογενειακών σχέσεων, η παροχή αναδιανεμητικών υπηρεσιών, στη αντιμετώπιση κοινωνικών και φυλετικών διακρίσεων (το κράτος στον τομέα των δικαιωμάτων)

## Η ποσοτικοποίηση και συγκέντρωση των δεδομένων

Ορισμοί:

* Δεδομένα (data) για την εξεταζόμενη κατάσταση είναι η καταγραφή-απαρίθμηση των πραγματικών χαρακτηριστικών που την περιγράφουν (εισόδημα, αριθμός νεκρών, αριθμός κλινών εντατικής θεραπείας, αριθμός και ειδικότητες προσωπικού που ασχολείται με την υπό ανάλυση πολιτική κλπ)
* Πληροφορία (information) είναι τα νοηματοδοτημένα δεδομένα. Στοιχειά που μέσα από δεοντολογική η θετική επεξεργασία ταξινομούνται σε κατηγορίες (ανισότητα στο εισόδημα, ανεπάρκεια κλινών, ελλείπον προσωπικό, αποτελεσματική διοίκηση)
* Αποδείξεις (evidence) είναι η πληροφορία που επηρεάζει την πεποίθηση - κρίση ενός παίκτη πάνω στην αξιολόγηση - εκτίμηση της κατάστασης και την μετατροπή της σε πρόβλημα πολιτικής καθώς και τον τρόπο που μπορεί να αντιμετωπισθεί.

Στην ανάλυση πολιτικής χρειάζονται αποδείξεις για τρεις σκοπούς:

* Εκτίμηση της φύσης και του μεγέθους του προβλήματος που επιχειρεί ο αναλυτής να προσδιορίσει
* Εκτίμηση των διοικητικών, οικονομικών και κοινωνικοπολιτικών χαρακτηριστικών του περιβάλλοντος μέσα στο οποίο εντοπίζεται το πρόβλημα και θα αναδειχτεί η λύση (διαθέσιμος προϋπολογισμός, ανθρώπινο δυναμικό, δημογραφικά στοιχεία κυρίαρχη πολιτική ιδεολογία
* Εκτίμηση εναλλακτικών πολιτικών που εμφανίζονται ότι ήταν αποτελεσματικές στην αντιμετώπιση αντίστοιχων προβλημάτων σε άλλα περιβάλλοντα

**Οδηγίες προς ναυτιλλομένους στη συγκέντρωση των δεδομένων:**

Η παραπάνω ανάγκη συγκέντρωσης αποδείξεων δεν καλύπτεται άπαξ αλλά επαναλαμβανόμενα και διαπερνά όλες της φάσεις παραγωγής πολιτικής και το σχεδιασμό και την υλοποίηση και την τελική αποτίμηση – αξιολόγηση. Όλος ο χρόνος του αναλυτή επιμερίζεται σε δυο δραστηρίοτητες: συγκέντρωση δεδομένων και σκέψη πάνω σ αυτά. Από τις δυο η σημαντικότερη στην ανάλυση είναι το «σκέπτεσθαι». Η συγκέντρωση όμως δεδομένων είναι το πιο χρονοβόρο και η πίεση του χρόνου ο μεγαλύτερος εχθρός του αναλυτή, πιο μεγαλύτερος και από αυτόν της πολιτικής μεροληψίας. Γι αυτό το πρώτο που πρέπει να κάνει ο αναλυτής είναι **η οικονομία δυνάμεων** . Το κλειδί εδώ είναι να επιχειρείται η συλλογή μόνο των δεδομένων τα οποία μπορούν να μετατραπούν σε πληροφορία και στη συνέχεια σε αποδείξεις στοιχειοθέτησης προβλημάτων. Δεν χρειάζεται η τυφλή και εξαντλητική συλλογή δεδομένων για τα πάντα. Αντίθετα πρέπει ο αναλυτής να σκέφτεται πριν ξεκινήσει με βάση το κριτήριο του κόστους οφέλους. Από τη στιγμή που χρόνος είναι περιορισμένος και το κόστος συγκέντρωσης υψηλό πρέπει πάντοτε να γίνεται εκτίμηση της ενδεχόμενης αξίας που μπορεί να έχει το συγκεκριμένο δεδομένο στην διαδικασία της ανάλυσης. Γενικά η αξία ενός νέου δεδομένου εξαρτάται από:

* Την πιθανότητα να σου επιφέρει αλλαγή στις ειλημμένες βέλτιστες επιλογές σου.
* Την πιθανότητα η καινούργια απόφαση να οδηγήσει σε καλύτερο αποτέλεσμα πολιτικής από την αρχικά επιλεγμένη
* Το μέγεθος της διαφοράς στην αξία ανάμεσα στο πιθανό βελτιωμένα αποτέλεσμα και το αρχικά προσδιορισμένο

Με βάση τα παραπάνω, για να κερδηθεί χρόνος και να περιορισθεί το κοστος, μια αποτελεσματική στρατηγική συγκέντρωσης δεδομένων πρέπει να ακολουθεί τα παρακάτω βήματα:

* Κάνε βιβλιογραφική έρευνα (δες τι έχουν πει οι άλλοι)
* Συνέλεξε τις βέλτιστες πρακτικές
* Χρησιμοποίησε στοιχεία από ανάλογες περιπτώσεις
* Ξεκίνα νωρίς γιατί εξαρτάσαι από πολυάσχολους «πληροφοριοδότες»
* Συγκέντρωσε στοιχεία και από τους «αντιπάλους» σου. Έτσι δεν θα σου πουν ότι τους αγνόησες και θα μειώσεις την επιρροή των καλοθελητών στον προσδιορισμό του προβλήματος και την ανάδειξη των εναλλακτικών

## Η ανάδειξη και επιλογή της εναλλακτικής λύσης

Οι προκλήσεις της διαδικασίας σχετίζονται με:

* το ρόλος των ιδεών στην ανάδειξη των εναλλακτικών,
* τη λειτουργική σύνδεση προβλήματος με λύση και τα κριτήρια επιλογής
* την επιτυχή ex ante εκτίμηση των συνεπειών των εναλλακτικών λύσεων
* την επιτυχή και έγκαιρη τελική επιλογή εναλλακτικής

Οδηγίες προς ναυτιλλομένους:

## Κατασκεύασε τις εναλλακτικές

Στο τέλος δεν χρειάζεσαι περισσότερες από 3-4 εναλλακτικές για να διαλέξεις την βέλτιστη. Στην αρχή όμως πρέπει να διασφαλίσεις ότι συγκέντρωσες τις περισσότερες πιθανές λύσεις στο εξεταζόμενο πρόβλημα. Η διαδικασία είναι: φτιάξε την αρχική λίστα, απόρριψε κάποιες, συνέθεσε νέες από άλλες, συνέχισε μέχρι να φτάσεις στην ΜΙΑ ΒΑΣΙΚΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ με μια η περισσότερες παραλλαγές.

Πως κατασκευάζεται όμως η αρχική λίστα:

* Ρωτάμε τους εμπλεκόμενους παίκτες, έχουν πάντα θέσεις και απόψεις. Τις καταγράφουμε
* Προσπάθησε να κατασκευάσεις νέες ανώτερες εναλλακτικές αλλά να είσαι μετριόφρων. Μην υποτιμάς την ικανότητα των προηγούμενων που καταπιάστηκαν με το υπό εξέταση ζήτημα.
* Χρησιμοποίησε τα υλικά –εργαλεία των παλιών λύσεων
* Μην ξεχάσεις να τρέξεις το σενάριο να αφήσεις τα πράγματα να εξελιχθούν ως έχουν για κάποιο διάστημα αναμένοντας τις εξελίξεις στο περιβάλλον να επιφέρουν την θεραπεία. Οι περισσότερες από τις εξελίξεις έχουν πάντα επίδραση, άλλες θετική άλλες αρνητική, στο υπό εξέταση πρόβλημα. Έτσι θα αποφύγεις ν’ ασχολείσαι με τετριμμένα προβλήματα και θα καταλήξεις σ’ ένα ορισμό προβλήματος που πραγματικά χρειάζεται δράση.

Πήγες «φυσικών» αλλαγών στο περιβάλλον άσκησης δημόσιας πολιτικής:

* Πολιτικές αλλαγές στα κυβερνητικά σχήματα μετά από εκλογές
* Αλλαγές σε «μακρο» δείκτες του επιχειρηματικού κύκλου: πληθωρισμός , ανεργία
* Η μεταλλαγή των δυνατοτήτων χρηματοδότησης από γενναιόδωρους η «σφιχτούς κρατικούς προϋπολογισμούς
* Δημογραφικές αλλαγές λόγω μεταναστευτικών ρευμάτων ή και της διαγενεακής εξέλιξης των γεννήσεων

## Προσπάθησε να εντοπίσεις τις αιτίες του προβλήματος για να βρεις τη λύση

Η προσπάθεια πρέπει να γίνεται αλλά να έχουμε στο νου ότι ακόμα και εάν δεν είναι γνώστη η ακριβής συσχέτιση αίτιου με το αποτέλεσμα, η λύση στο πρόβλημα πρέπει να επιδιωχθεί. Είναι χειρότερο να μην δράσεις από το να αντιμετωπίσεις μερικά έναν πρόβλημα.

## Χρησιμοποίησε υποδείγματα (μοντέλα) ανάλυσης του συστήματος που το πρόβλημα πολιτικής εντοπίζεται.

Όλα τα μοντέλα είναι ασκήσεις αφαίρεσης, μεταφορές. Κάποια είναι μαθηματικά, κάποια αφηγηματικά, ανακλητικά. Μερικές συχνά χρησιμοποιούμενες μεταφορές:

* Η μεταφορά της «ανταλλακτικής αγοράς» με αυτούς που προσφέρουν δημόσια αγαθά και υπηρεσίες και αυτούς που ζητούν. Κεντρικό ζητούμενο η εξισορρόπηση των δύο τάσεων. Η προτεινόμενη λύση στηρίζεται στον εντοπισμό της τιμής εξισορρόπησης που θα πληρώσουν αυτοί που ζητούν την υπηρεσία σ’ αυτούς που την προσφέρουν. Έτσι όλοι θα είναι ικανοποιημένοι. Το παράδειγμα με η ροή των ασθενών σ’ ένα σύστημα υποδομών δευτεροβάθμιας υγείας. Στόχος ο εντοπισμός του βέλτιστου νοσηλίου ώστε και οι υποδομές και οι υπηρεσίες να παρέχονται και η ζήτηση να είναι πλήρως ικανοποιημένη.
* «Μη αγοραία μοντέλα» παραγωγής δημοσίων πολιτικών. Τέτοια είναι τα συστήματα ρύθμισης ή πληροφόρησης. Στόχος ο εντοπισμός των παραμέτρων, των οποίων εάν η τιμή – μέγεθος, μετακινηθεί εκτός συγκεκριμένων ορίων, μπορεί να οδηγήσει το εξεταζόμενο σύστημα σε δυσλειτουργία ή και κατάρρευση, με την εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς, «σκανδαλώδη» έκρηξη δαπανών, εκτροπή από τον εκφρασμένο σκοπό λειτουργίας. Είναι το ίδιο σημαντικό να εντοπιστούν οι παράμετροι που εάν εισφερθούν στον κατάλληλο βαθμό οδηγούν στην βελτιστοποίηση του συστήματος . Η αναζήτηση μοντέλων παραγωγής δημοσίων πολιτικών μπορεί να ειπωθεί ως μια άσκηση βελτιστοποίησης. Η επιχειρησιακή έρευνα και τα μοντέλα της, όπως γραμμικός προγραμματισμός, διαχείριση αποθηκών, διαδικασίες Markov, είναι σχετικά εδώ
* Εξελικτικά μοντέλα στηριγμένα στις διαδικασίες επιλογής, διατήρησης, διαφοροποίησης.

## Μείωσε και απλούστευσε την λίστα των εναλλακτικών

Προσπάθησε να περιγράψεις κάθε εναλλακτική με μια φράση πχ ιδιωτικοποίησε την ΔΕΗ. Το κλειδί στην προσπάθεια αυτή είναι να εντοπιστεί ο κεντρικός μηχανισμός δράσης και να διαχωριστεί από τις παραλλαγές που σχετίζονται με το βαθμό χρήσης των εργαλείων παρέμβασης και την έκταση χρήσης τους, πχ πόσο ποσοστό της ΔΕΗ να πωληθεί και με ποιο τρόπο να γίνει η ιδιωτικοποίηση

## Η επιλογή των κριτηρίων απόφασης

Κριτήρια μέτρησης της **αποτελεσματικότητας**:

* + Ανάλυση κόστους οφέλους cost -benefit
	+ Ανάλυση αποτελεσματικότητας κόστους cost- effectiveness

Συγγενή κριτήρια μέτρησης της αποτελεσματικότητας των λύσεων. Σε περιόδους δημοσιονομικής στενότητας το καταλληλότερο κριτήριο είναι η CE δηλ. με δεδομένο το περιορισμό των παρεχομένων πόρων πως θα παραχθεί η αποτελεσματικότερη λύση Κριτήρια μέτρησης της **ελευθερίας**, **ισότητας και της δικαιοσύνης (ηθική ανάλυση):** Υπάρχουν πολλά συγκρουόμενα και δύσκολα στο ορισμό και αντικειμενική χρήση κριτήρια που στηρίζονται σε αντίστοιχες πρωτογενείς ιδέες έννοιες:

Ελεύθερη αγορά, οικονομική ελευθερία, κοινωνικά δικαιώματα, οικονομικά δικαιώματα, ελευθερία στη επιλογή, ισότητα στις ευκαιρίες, ελευθερία και φυσικά δικαιώματα, ασφάλεια, διασφάλιση προστασία του περιβάλλοντος, προστασία της ζωής

Χρησιμοποίησε ξεκάθαρους ορισμούς, άνοιξε οργανωμένη διαβούλευση και άσε τους χρήστες της υπηρεσίας και τους λαμβάνοντες την απόφαση να σταθμίσουν το επιμέρους βάρος και την τελική επιλογή των κριτηρίων αξιολόγησης των συνεπειών των εναλλακτικών.

Πρακτικά κριτήρια στην ιεράρχηση των εναλλακτικών και τελική εισήγηση τους στην πολιτική ηγεσία:

Το κριτήριο της νομιμότητας

Το κριτήριο της πολιτικής εγγύτητας (βιωσιμότητας)

## Εκτίμησε ποσοτικά τις πιθανές συνέπειες των εναλλακτικών λύσεων

* + Για κάθε εναλλακτική χρειάζεται ποσοτικοποίηση και προβολή σε κάθε ενδιαφερόμενο αποδέκτη των πιθανών συνεπειών.
	+ Όταν είναι δύσκολος ο ακριβής υπολογισμός κανε εκτίμηση κατά προσέγγιση και σίγουρα εντόπισε αυτούς που η εναλλακτική ζημιώνει. Στόχος οι προτεινόμενες λύσεις ακόμα και αν δεν ωφελούν το ίδιο τουλάχιστον να μην κάνουν κάποιους χειρότερα από ότι είναι.
	+ Τρέξε πάντα εκτός από το αισιόδοξο και το χειρότερο σενάριο.
	+ Για την συγκριτική αξιολόγηση των επιδόσεων των λύσεων κατασκεύασε ένα πίνακα διπλής εισόδου με γραμμές τις εναλλακτικές και στήλες τα κριτήρια αξιολόγησης
	+ Στάθμισε και παρουσίασε τα υπέρ και κατά

## Αποφάσισε

Ο αναλυτής δεν αποφασίζει, εισηγείται. Όμως πρέπει να εισηγηθεί μπαίνοντας στην θέση αυτού που αποφασίζει. Να σκεφτεί για λογαριασμό του. Εάν μπορεί να πείσει το εαυτό του τότε έχει περισσότερες πιθανότητες να πείσει και τον «πολιτικό προϊστάμενό» του. Επόμενο τεστ για τον εισηγητή αναλυτή είναι να βρει το λόγο που η πρόταση του δεν έχει υιοθετηθεί μέχρι τώρα. Δεν το σκέφτηκε κανένας; Πράγμα δύσκολο. Εντόπισε τον πιθανούς εχθρούς και το ίδιο συμφέρον που τους οδηγεί σ’ αυτή τη στάση.

## Επικοινώνησε την επιλογή σου

Ανέλυσε το κοινό που θα απευθυνθείς, εντόπισε τα επιμέρους σύνολα, και οργάνωσε διαφοροποιώντας αντίστοιχα την παρουσίασή σου. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να είσαι κατανοητός και στο μη ειδικό κοινό.

**Διαχείριση Υλοποίησης Δημόσιων Πολιτικώ**ν

Σ αυτό το στάδιο αναζητούμε μια λίστα βέλτιστων ενεργειών που σχετίζονται με την μέτρηση του εγγενούς ελλείματος υλοποίησης, τον τρόπο θεσμοθέτησης αλλαγών για την ελαχιστοποίηση του ελλείματος αυτού και την επιλογή εργαλείων αποτελεσματικής διοίκησης αλλαγών.

## Ο εντοπισμός των προβλημάτων κατά την υλοποίηση Δημοσίων πολιτικών

* Το έλλειμμα υλοποίησης αυξάνει όσο αυξάνουν τα εμπλεκόμενα κέντρα λήψης αποφάσεων (Wildavsky, Pressman)
* Το άγχος από την αβεβαιότητα της καθημερινής υλοποίησης οδηγεί τους υλοποιητές να οικοδομήσουν ρουτίνες στο ελάχιστο αυτών που καλούνται να εξυπηρετήσουν (Lipsky)
* Η έλλειψη διάθεσης συνεργασίας και συναντίληψης στα εμπλεκόμενα κέντρα λήψης αποφάσεων οδηγεί σε έλλειμμα υλοποίησης (Scharpf)

## Η κατανόηση του μηχανισμού της γραφειοκρατικής διολίσθησης παραγωγής του ελλείματος υλοποίησης και η θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων

«Η ανάλυση μου κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η σταθερότητα πολιτικής (μη μεταρρύθμιση) ενός πολιτικού συστήματος ενισχύεται όταν αυξάνεται ο αριθμός των αρνησίκυρων δρώντων, όταν μειώνεται η σύγκλιση τους και όταν αυξάνεται η συνοχή τους» (Τσεμπελής 2003, σελ.66)

Με βάση αυτό το θεώρημα ο συνδυασμός:

* κυβερνήσεων αδιάφορων ή με χαμηλή εσωτερική συνοχή
* μεταρρυθμίσεων με μακρύ ορίζοντα υλοποίησης
* μιας συστηματικά αρνητικής αξιωματικής αντιπολίτευσης επι θύραις

οδηγεί κατά την υλοποίηση σε αύξηση της γραφειοκρατικής διολίσθησης από την πρωτογενή νομοθέτηση και κατά συνέπεια στη διατήρηση ή το πολύ την οριακή μεταβολή της προυπάρχουσας πολιτικής.

## Αναζητώντας μια αποτελεσματική στρατηγική υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης

Παρόλο που δεν υπάρχει ένας δρόμος για να φθάσουμε στο στόχο, η προσφυγή στη διεθνή εμπειρία και τις επιτυχείς πρακτικές είναι η συντομότερη οδός για να υιοθετηθούν κανόνες αποτελεσματικής διακυβέρνησης. Ειδικά στην ελληνική περίπτωση στα συστατικά μιας επιτυχούς στρατηγικής μεταρρυθμίσεων που θα οδηγεί στην ελαχιστοποίηση του διαχρονικά διαπιστωμένου ελλείμματος υλοποίησης πρέπει να συμπληρωθούν από τα παρακάτω στοιχεία:

* Ξεκάθαροι στόχοι και λεπτομερής εξειδίκευση της δημόσιας πολιτικής
* Καλλιέργεια συν-αντίληψης γύρω από τους στόχους
* Όσο λιγότεροι κρίκοι στην αλυσίδα της διοικητικής διεκπεραίωσης τόσο μικρότερο το έλλειμμα υλοποίησης.
* Προς άρση του εγγενούς υψηλού κόστους πληροφόρησης της μεταρρυθμιστικής κυβέρνησης χρειάζεται η οικοδόμηση μηχανισμών καταγραφής και αξιολόγησης της πορείας της υλοποίησης της μεταρρύθμισης, ώστε να εμποδίζει την καιροσκοπική συμπεριφορά των αντιμεταρρυθμιστών.
* Πρέπει να υπάρχει ex ante αξιόπιστο και εγγυημένο σχέδιο αποζημίωσης και επανένταξης αυτών που πλήττονται στη φάση της υλοποίησης της μεταρρύθμισης.
* Η αλλαγή και η μεταρρύθμιση δεν έρχονται ποτέ μέσα από *ex ante* συναίνεση. Χρειάζεται η κατάλληλη καινοτομική πολιτική ηγεσία που θα την προωθήσει. Η συναίνεση είναι στόχος για την ανατροπή κι όχι «μέσο» για να φτάσουμε σε κάποια συμφωνημένη μεταρρύθμιση.
* Χρειάζεται προσήλωση στα βασικά σημεία της μεταρρύθμισης: Οι οποιεσδήποτε «εκπτώσεις» στο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα μπορεί να δώσουν σήμα στους

αντιδρώντες ότι μπορεί να επιτύχει μια νέα προσπάθειά τους για παραπέρα εκπτώσεις στο πρόγραμμα.

* Όχι αλλαγές στις ρυθμιστικού χαρακτήρα μεταρρυθμίσεις κατά την υλοποίηση.
* Οικοδόμησε σύνθετους μηχανισμούς έλεγχου στηριγμένους στην επιβράβευση και την τιμωρία
* Ανάπτυξη μηχανισμών διευθέτησης ενδοδιοικητικών συγκρούσεων, διαφωνιών κατά την υλοποίηση
* Αποτροπή εξωτερικών παρεμβάσεων στη διοικητική διαδικασία

## Αξιολόγηση Δημόσιας Πολιτικής

## Ορισμός

Είναι η διαδικασία συλλογής, έλεγχου και ερµηνείας πληροφορίας για την υλοποίηση και την αποτελεσματικότητα εφαρμοζομένων Δημοσίων Πολιτικών.

## Τύποι αξιολόγησης

Αξιολόγηση από ποιόν; Ανάλογα µε τους δρώντες και τους στόχους τους έχουµε:

* Διοικητική Αξιολόγηση (managerial performance & Budgeting)
* Δικαστική Αξιολόγηση, Έλεγχος (Judicial Review)
* Πολιτική Αξιολόγηση από πολίτες σε εκλογές, δημοψηφίσματα, έρευνες γνώμης, διαβουλεύσεις στις κοινότητες πολιτικής (deliberation)
* Αγοραία Αξιολόγηση (Market Evaluation) από καταναλωτές

**Μορφές αξιολόγησης (Majone 1989)**

Αξιολόγηση τίνος; Η αξιολόγηση µπορεί να επικεντρώνεται:

* στις εκροές της παραγωγής ΔΠ: αποτελέσματα, επιπτώσεις κλπ (output evaluation).
* στις εισροές της παραγωγής ΔΠ: υλικοί και ανθρώπινοι πόροι, (input evaluation).
* Στη διαδικασία-τρόπους µετατροπής οικονοµικών κοινωνικών, πολιτικών κ.α. εισροών σε εκροές κατά την παραγωγή ΔΠ: θεσµική και διοικητική οργάνωση κλπ (process evaluation)

## Τεχνικές Αξιολόγησης

* Ανάλυση κόστους οφέλους
* Ηθική ανάλυση
* Effort evaluation,
* Performance evaluation,
* Effectiveness evaluation,
* Efficiency evaluation,
* Process evaluation
* Regulatory Impact Assessment (Αξιολόγηση συνεπειών ρύθµισης) (OECD 1974, World Bank 1980s)
* Program Planning and Budgeting System (Σύστηµα προγραµµατισµού και διαχείρισης προϋπολογισµού εσόδων - εξόδων) (1970ς Ford Motor Co, US Dept. of Defense)
* Zero Based Budgeting (Προϋπολογισµός Μηδενικής Βάσης, 1980s)
* Management by Objectives (Διοίκηση µέσω Στόχων) (1980s, Xerox Corp., Carter Administration.)
* Operational Performance Measurement Systems (Σύστηµατα Μέτρησης Επιδόσεων περιλαμβανουν balanced scorecards, ISO standards and industry dashboards, key performance indicators (KPIs), Καναδάς 1970s-1980s.)
* Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Κ.Π.Α.) είναι ένα εύχρηστο εργαλείο αυτοαξιολόγησης, που υιοθετήθηκε από την ΕΕ στη Λισσαβόνα το 2000, προκειμένου οι δημόσιες διοικήσεις να χρησιμοποιήσουν τεχνικές διοίκησης ποιότητας.

## Δυσκολίες στην Αξιολόγηση

* Οι δημόσιες πολιτικές δεν έχουν εξειδικευμένους ποσοτικούς στόχους όταν εξαγγέλλονται
* Δεν υπάρχουν προφανείς αντικειμενικοί δείκτες ποσοτικοποίησης αϋλων στόχων
* Οι επιπτώσεις των ΔΠ διαχέονται σε αλλά πεδία και στο χρόνο ώστε δύσκολα ανιχνεύονται
* Ο καθορισµών δεικτών αναγνωρίζεται από τους δρώντες που προσαρµόζουν την συµπεριφορά τους ανάλογα συνεχίζοντας να παρεκκλίνουν και να µην λογοδοτούν

## Ανάλυση Κόστους-Οφέλους

Το κριτήριο επιλογής ενός δημοσίου προγράµµατος σύμφωνα µε την μέθοδο αυτή είναι ότι το καθαρό όφελος για το σύνολο των πολιτών που επηρεάζονται άµεσα η έµµεσα από το πρόγραµµα θα είναι θετικό και µεγαλύτερο από το όφελος που αποδίδει κάθε άλλο εναλλακτικό πρόγραµµα.

## Βασικές υποθέσεις στην ανάλυση Κ-Ο

* Είναι δυνατή η ποσοτικοποίηση των «καλών» και των «κακών» που προκαλεί ένα πρόγραµµα και την έκφραση τους σε χρηµατικά µεγέθη.
* Όλες οι αποφάσεις πρέπει να στηρίζονται στη καθολική συναίνεση

## Κριτήρια επιλογής στην ανάλυση Κ-Ο

* Η βελτίωση της θέσης κάποιου δεν πρέπει να γίνεται σε βάρος κάποιου άλλου (**Pareto optimal)**
* Στην περίπτωση που υπάρχουν χαµένοι πρέπει τα συνολικά οφέλη να είναι αρκετά ώστε να αποζηµιώνονται οι χαµένοι (**κριτήριο Kaldor, Hicks** )

## Η δυσκολία στον προσδιορισμό του συντελεστή προεξόφλησης στον υπολογισμό της Καθαρής Παρούσας Αξίας (ΚΠΑ) μελλοντικών δρας εων.

Τα προγράµµατα δεν υλοποιούνται σε µια στιγµή. Τα κόστη και τα οφέλη δεν πραγματοποιούνται όλα ακαριαία και ταυτόχρονα. Για να μπορέσει να εκτιμηθεί η συνολική απόδοση ενός τέτοιου προγράµµατος πρέπει να υπολογισθεί η παρούσα αξία όλων των µμελλοντικών καθαρών οφελών (όφελος µείον κόστος). Επιλέγουμε από προγράµµατα με ΚΠΑ>0. Για να γίνει ο υπολογισμός της ΚΠΑ πρεπει να αποφασισθεί ο συντελεστής προεξόφλησης. Είναι εμφανές ότι οι μελλοντικές αποδόσεις περικλείουν ένα βαθμό αβεβαιότητας. Όσο μεγαλύτερο βάρος θέλουμε να δώσουμε στο μέλλον και τις επόμενες γενεές τόσο μικρότερο συντελεστή προεξόφλησης πρέπει να χρησιμοποιήσουμε. Ετσι η παράμετρος συντελεστής προεξόφλησης εισάγει την υποκειμενική κρίση δεοντολογικά κριτηρια στον προσδιορισμό των ΚΠΑ μιας εναλλακτικής.

## Τα προβλήματα της ανάλυσης Κ-Ο στην πράξη

* Το κόστος και το όφελος περιλαμβάνει και αϋλα στοιχεία που είναι δύσκολο να αποδοθούν ως εγχρήµατα µεγέθη όταν δεν υπάρχουν αγορές διακίνησης των στοιχείων
* Ο συντελεστής προεξόφλησης µελλοντικών αποδόσεων συνδέεται µε την υποκειμενική διάθεση των αποφασιζόντων να επενδύσουν στο µέλλον
* Απρόβλεπτες εξελίξεις τροποποιούν δραστικά την αρχική εκτίµηση µελλοντικών αποδόσεων-επιπτώσεων
* Η µέθοδος αγνοεί τις αναδιανεµητικές επιπτώσεις του προς κρίση προγράµµατος

# **Παράδειγµα Εφαρµογής του Κριτηρίου Kaldor-Ηicks στην λήψη απόφασης**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Άτοµα | Εναλλακτική Α | Υπάρχουσα κατάσταση S | Ψήφοι |
| 1 | -1000 | 1000 | S |
| 2 | -400 | 400 | S |
| 3 | -250 | 250 | S |
| 4 | 3000 | -3000 | A |
| 5 | 5500 | -5500 | A |
| Όφελος µετά την Εξαγορά των ψήφων | 6850 | -6850 | Άρης Αλεξόπουλος 2020 |

Διαλέγουμε λύσεις όπου τα μελλοντικά συνολικά οφέλη ξεπερνούν τις συνολικές ζημίες ώστε να αποζημιωθούν οι χαμένοι από την μετάβαση στη νέα κατάσταση

**Η επιλογής εναλλακτικής σύμφωνα µε κριτήρια Ο-Κ, Ο/Κ: λίγα μεγάλα ή πολλά μικρά έργα;**

Η υλοποίηση μεγάλων έργων, παρότι παράγουν μεγαλύτερη ωφέλεια σε απόλυτες τιμές, είναι μικρότερης αποδοτικότητας και ενέχουν μεγαλύτερο ρίσκο αν κάτι δεν πάει καλά στην υλοποίηση τους. Η ενδεδειγμένη λύση είναι η υιοθέτηση πολλών μικρών και αποδοτικών έργων. Έτσι στο παράδειγμα μας όταν έχουμε περιορισμένο προϋπολογισμό (50Κ) και 10 επιτεύξιμες (feasible) εναλλακτικές, τις κατατάσσουμε σε σχέση την αποδοτικότητας χρήσης των πόρων (λόγος 0/Κ) και επιλέγουμε από το αποδοτικότερο προς τα κάτω μέχρι να συμπληρωθεί ο διαθέσιμος προϋπολογισμός (των 50Κ)

**Παράδειγμα επιλογής εναλλακτικής σύμφωνα µε κριτήρια καθαρής απόδοσης και αποδοτικότητας πόρων (Ο-Κ, Ο/Κ)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Κόστος(Κ) | Συσσωρευµένο κόστος | Όφελος(Ο) | Κ. Όφελος(Ο)-(Κ) | Απόδοση Ο/Κ |
| Α | 2 | 2 | 12 | 10 | 5.0 |
| Β | 4 | 6 | 20 | 16 | 4.0 |
| Γ | 10 | 16 | 40 | 30 | 3.0 |
| Δ | 10 | 26 | 35 | 25 | 2.5 |
| Ε | 8 | 34 | 28 | 20 | 2.5 |
|  ***ΣΤ*** | ***16*** | ***50*** | ***51*** | ***35*** | ***2.2*** |
| Ζ | 2 | 52 | 6 | 4 | 2.0 |
| Η | 15 | 67 | 42 | 27 | 1.8 |
| Θ | 10 | 77 | 26 | 16 | 1.6 |
| Ι | 18 | 95 | 45 | 27 | 1.2 |

Προϋπολογισµός: 50Κ

Άρης Αλεξόπουλος 2020

**Συνδυαστική εφαρμογή κριτηρίων στο επιλέγειν: οι υπερπλήρεις φυλακές και η αποσυμφόρηση τους**

|  |  |
| --- | --- |
| **Κριτήρια** | **Εναλλακτικές** |
| **Κατασκευή νέων φυλακών** | **Ενοικίαση έτοιµων χώρων** | **Ελαφρότερες****ποινές- επανένταξη** |
| **Κόστος** | 105εκ  | 29εκ/χρόνο | 25εκ/χρονο |
| **Διαβίωση** | άριστη | φτωχή | µέτρια |
| **Άµεση Αποσυµφόρηση** | καµία | 2000 κρεβάτια | 5000 κρεβάτια |
| **Υποτροπή** | 4% | 4% | 11% |

**Βαθµολογία Εναλλακτικής**=-αΚ+βΔ+γΑΑ+δΥ

Άρης Αλεξόπουλος 2020

Καταρρίπτεται ο µύθος ότι οι ειδικοί µπορούν µε αντικειµενικό τρόπο να ποσοτικοποιήσουν τα πάντα και να πάρουν αποφάσεις. Η δουλεία των πολιτικών στο αποφασίζειν δεν υποκαθίσταται.

**Β. Σχεδιασμός, παρακολούθηση και αξιολόγηση δημοσίων πολιτικών σύμφωνα με τον ν.4622/2019 [[1]](#footnote-1)**

Ο νόμος για το «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (ν.4622/2019) ενσωμάτωσε το σύνολο των ρυθμίσεων για την οργάνωση, τη λειτουργία και τη διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης.[[2]](#footnote-2) Επιπροσθέτως, επέφερε επικαιροποιήσεις και εκσυγχρονισμό διατάξεων που δεν ανταποκρίνονταν στις σύγχρονες ανάγκες και εισήγαγε μια σειρά από θεσμικές τομές, με στόχο τη δημιουργία των αναγκαίων δομών για την αποτελεσματική λειτουργία του κρατικού μηχανισμού. Γενικότερα επιχειρεί, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική του έκθεση, να συγκροτήσει «για πρώτη φορά στην Ελλάδα ένα σύγχρονο εγχειρίδιο διακυβέρνησης που στηρίζεται στη διάκριση των οργάνων του κράτους και στην τυποποίηση των διαδικασιών του δημοσίου».

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) το οποίο καταργήθηκε με το νέο νόμο, δεν περιείχε καμία σχετική αναφορά στον καθορισμό της αποστολής και των αρμοδιοτήτων των υπουργείων. Όπως αναλύεται παρακάτω, ο ν.4622/2019 ως ενιαίο νομοθέτημα για τη λειτουργία των Υπουργείων και του Συντονιστικού Κέντρου του Πρωθυπουργού (Προεδρία της Κυβέρνησης), τόσο ειδικά όσο και από το σύνολο των διατάξεών του, αναδεικνύει τις λειτουργίες του σχεδιασμού, της παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών ως το κύριο έργο των Υπουργείων και τις τοποθετεί στον πυρήνα του επιτελικού κράτους.Πρόκειται για μια ποιοτική διαφοροποίηση, η οποία σηματοδοτεί τη σταδιακή μεταβολή της κουλτούρας του διοικητικού μας συστήματος, από την κανονιστική αντίληψη (legal approach) στην παραγωγή δημοσίων πολιτικών και στην αποτίμηση των αποτελεσμάτων τους (policy approach).

Στο επίπεδο των αρχών που, δεοντολογικά, διέπουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών, είναι αξιοσημείωτη η ρύθμιση του άρθρου 19 στην οποία ορίζονται οι «Αρχές καλής διακυβέρνησης και χρηστής διοίκησης». Σημειώνεται ότι ο εν λόγω νόμος ενσωματώνει, μεταξύ άλλων και τις ρυθμίσεις του Ν.4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», με τον οποίο είχαμε την αρχική θέσπιση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης (άρθρο 2 του Ν.4048/2012). Πέραν λοιπόν της συμπερίληψης των αρχών της Καλής Νομοθέτησης (άρθρο 58 του ν.4622/2019) είναι η πρώτη φορά που σε νομοθετικό κείμενο καθορίζονται και προσδιορίζονται εννοιολογικά, οι αρχές της Καλής Διακυβέρνησης και της Χρηστής Διοίκησης (άρθρο 19). Ειδικότερα (άρθρο 19, παρ. 3)αναφέρεται ότι στο πλαίσιο της τήρησης των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας η Κεντρική Δημόσια Διοίκηση «οφείλει να προβλέπει διαδικασίες διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό δημοσίων πολιτικών και να λαμβάνει υπόψη τα πορίσματά της, να καθιστά σαφείς το ρόλο και την ευθύνη των λειτουργών της, να κάνει χρήση ποιοτικών πληροφοριών και δεδομένων για τη λήψη των αποφάσεων και να καθιστά προσβάσιμες τις πληροφορίες αυτές στην κοινωνία, με την επιφύλαξη τυχόν απορρήτου ή προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα». Με τη διάταξη αυτή τίθενται τρία θεμελιώδη στοιχεία, ως αφετηρία του σχεδιασμού και της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών:

* Η **συμμετοχή** των εκπροσώπων της Κοινωνίας και της Αγοράς (διαβούλευση) στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων σχετικά με την επίλυση ενός προβλήματος ή μιας παρέμβασης στην οικονομική και κοινωνική ζωή.
* Η **τεκμηρίωση** των προτάσεων και αποφάσεων (προτεινόμενων τρόπων επίλυσης προβλημάτων) της πολιτικής ηγεσίας , δηλαδή η στήριξή τους σε αξιόπιστα δεδομένα και πληροφορίες, προσβάσιμες και ελέγξιμες από όλους τους ενδιαφερόμενους, με στόχο την ενίσχυση του εξορθολογισμού των πολιτικών αποφάσεων και
* Η **λογοδοσία** της Διοίκησης που συνεπάγεται τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων, που έχουν την ευθύνη για την εφαρμογή της κατά περίπτωση δημόσιας πολιτικής.

**α) Πολιτικά και Διοικητικά όργανα και μηχανισμοί για το σχεδιασμό και την παρακολούθηση των δημοσίων πολιτικών**

* **Το Υπουργικό Συμβούλιο**: «(α) καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων, (β) αποφασίζει για πολιτικά θέματα γενικότερης σημασίας, (γ) αποφασίζει για κάθε θέμα που παραπέμπει σε αυτό ο Πρωθυπουργός καθ` υποκατάσταση της αρμοδιότητας συλλογικών κυβερνητικών οργάνων ή ενός ή περισσότερων Υπουργών, (**δ) εγκρίνει τον ετήσιο προγραμματισμό της κυβερνητικής πολιτικής και παρακολουθεί την εφαρμογή του**, (ε) ασκεί κάθε άλλη αρμοδιότητα που προβλέπουν το Σύνταγμα και οι νόμοι»(άρθρο 1).
* «Τα τακτικά Υπουργικά Συμβούλια των μηνών Απριλίου και Σεπτεμβρίου ορίζονται ως Υπουργικά Συμβούλια **Προγραμματισμού και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου»** (άρθρο 3).

**- «Οι Υπουργοί** έχουν τις ακόλουθες αρμοδιότητες: (α) προΐστανται του συνόλου των υπηρεσιών που υπάγονται στο Υπουργείο τους, συντονίζουν, εποπτεύουν και ελέγχουν τη δράση τους, καθώς και τη δράση των δημoσίων υπαλλήλων και λειτουργών που υπάγονται σε αυτούς, βάσει των αρμοδιοτήτων που είναι ανατεθειμένες σε αυτό από τις κείμενες διατάξεις, (β) εποπτεύουν και συντονίζουν τις ενέργειες των διορισμένων στο Υπουργείο τους Υφυπουργών, **(γ) ασκούν, σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής, τη νομοθετική πρωτοβουλία σε θέματα της αρμοδιότητάς τους και στο πλαίσιο του ρυθμιστικού προγραμματισμού της Κυβέρνησης, (δ) προτείνουν την έκδοση των κατ` εξουσιοδότηση νόμου κανονιστικών και των αναγκαίων για την εκτέλεση των νόμων Διαταγμάτων της αρμοδιότητάς τους και εκδίδουν κανονιστικές πράξεις κατ` εξουσιοδότηση νόμου** (ε) ασκούν κάθε άλλη αρμοδιότητα που τους παρέχει το Σύνταγμα και ο νόμος ή τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός» (άρθρο 13).

* **Οι Γενικοί Γραμματείς των Υπουργείων** (άρθρο 41) συντονίζουν τις υπηρεσίες της οικείας Γενικής Γραμματείας για την **εφαρμογή των σχεδιαζόμενων κυβερνητικών πολιτικών, την εξυπηρέτηση ή περαιτέρω εξειδίκευση των στρατηγικών της στόχων** και τη διαχείριση ενδεχόμενων κρίσεων ή κινδύνων**. Συμμετέχουν δε και στη διαδικασία σύνταξης του ετήσιου Σχεδίου Δράσης του οικείου Υπουργείου καθώς και στην παρακολούθηση της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου, κατά το μέρος της αρμοδιότητάς τους.** Από τις προαναφερόμενες διατάξεις άλλά και από το σύνολο των σχετικών προβλέψεων του νόμου, οι Γενικοί Γραμματείς των Υπουργείων έχουν την ευθύνη  **για θέματα προγραμματισμού** (ετήσιο σχέδιο δράσης), **εφαρμογής των κυβερνητικών πολιτικών καθώς και παρακολούθησης της εφαρμογής τους**, **και όχι σχεδιασμού των δημοσίων πολιτικών.** Επομένως, κατά το νόμο, ο σχεδιασμός των δημοσίων πολιτικών, ως μέρος της αποστολής των υπουργείων, εκφράζεται έμμεσα από την αρμοδιότητα του υπουργού να ασκεί τη νομοθετική και κανονιστική πρωτοβουλία.
* Στα καθήκοντα των **Υπηρεσιακών Γραμματέων** των Υπουργείων, οι οποίοι θεσμοθετούνται με το νόμο για το «επιτελικό κράτος» (άρθρο 36) περιλαμβάνεται η σύνταξη του ετήσιου Σχεδίου Δράσης του Υπουργείου και η παρακολούθηση της εφαρμογής του, σε συνεργασία με τους αρμόδιους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς. Οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς προΐστανται των **Υπηρεσιών Συντονισμού** που ο νόμος συστήνει στα Υπουργεία (άρθρο 38) και οι οποίες συντονίζουν μια σειρά κρίσιμων οριζόντιων λειτουργιών, που σχεδόν στο σύνολό τους αφορούν στο σχεδιασμό και την παρακολούθηση των δημοσίων πολιτικών. Πιο συγκεκριμένα ορίζεται ότι οι Υπηρεσίες Συντονισμού έχουν ως αποστολή τον συντονισμό όλων των υπηρεσιών του οικείου Υπουργείου και των εποπτευόμενων από αυτό φορέων για: (**α) τη σύνταξη και παρακολούθηση της εφαρμογής του ετήσιου Σχεδίου Δράσης του Υπουργείου κ**αι την επίτευξη των κυβερνητικών στόχων όπως αυτοί τίθενται από το Υπουργικό Συμβούλιο και τα λοιπά συλλογικά κυβερνητικά όργανα, **(β) την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης κατά τη νομοπαρασκευαστική και κανονιστική διαδικασία** στα θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου, (γ) την έγκαιρη ανταπόκριση στον κοινοβουλευτικό έλεγχο και την εν γένει καλλιέργεια εποικοδομητικών σχέσεων με τα μέλη και τις υπηρεσίες της Βουλής, (δ) **την έγκαιρη ενημέρωση της Προεδρίας της Κυβέρνησης για κάθε ζήτημα που μπορεί να καθυστερήσει την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών, (ε) τον σχεδιασμό και την προώθηση καινοτομιών στον σχεδιασμό και την υλοποίηση δημοσίων πολιτικών.**
* **Η Προεδρία της Κυβέρνησης**, (άρθρο 22) ως η δομή που υποστηρίζει τον Πρωθυπουργό για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και διασφαλίζει τη συνοχή και την αποτελεσματικότητά του, μεταξύ άλλων ασκεί τις εξής δύο κρίσιμες δραστηριότητες :

 α) **συντονίζει τον σχεδιασμό και παρακολουθεί την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου,** επιλύοντας διαφορές μεταξύ συναρμοδίων υπηρεσιών, όπου αυτές αναφύονται, ώστε να επιτυγχάνονται οι στόχοι της κυβερνητικής πολιτικής». Αρμόδιες για τα ανωτέρω είναι **οι Γενικές Γραμματείες Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών (**άρθρο 26)και

β) λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα **για την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης».** Η αρμοδιότητα αυτή ασκείται από τη **Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών θεμάτων** (άρθρο 25) η οποία «συντονίζει όλες τις αναγκαίες δράσεις για την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης σε όλον τον δημόσιο τομέα».

Οι προαναφερόμενες διατάξεις φαίνεται ότι διακρίνουν δύο όψεις εκτέλεσης του κυβερνητικού έργου : η πρώτη (α) έχει περισσότερο επιχειρησιακό θα λέγαμε χαρακτήρα, με εύρος που καταλαμβάνει, όπως θα φανεί και στη συνέχεια, όλο τον κύκλο των δημόσιων πολιτικών και κομβικό σημείο αναφοράς το σχεδιασμό και την παρακολούθηση των σχεδίων δράσης στο πλαίσιο του ρυθμιστικού προγραμματισμού και η δεύτερη (β) επικεντρώνεται στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία και την εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης. Η τελευταία αναλύεται σε επόμενη ενότητα.

**Ετήσια Σχέδια δράσης των Υπουργείων - Ενοποιημένο Προσχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής, (Ε.Σ.Κυ.Π.)**,

Ένας αδρομερής σχεδιασμός σε επίπεδο βασικών δράσεων και σχετικών σκοπούμενων ρυθμίσεων, που αντιστοιχούν σε στρατηγικές επιλογές της Κυβέρνησης, ζητείται από τα Υπουργεία με την κατάρτιση του ετήσιου Σχεδίου Δράσης (άρθρα 50 και 52), το οποίο υποβάλλεται στην Προεδρία της Κυβέρνησης. Τα Σχέδια Δράσης, στο πλαίσιο του Ετήσιου ρυθμιστικού Προγραμματισμού της Κυβέρνησης, συμπεριλαμβάνουν τον αριθμό και το αντικείμενο των νομοσχεδίων, προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών πράξεων, που προτίθενται να υποβάλουν στην Προεδρία της Κυβέρνησης, ώστε να εισαχθούν για ψήφιση στη Βουλή ή να υποβληθούν στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή να εκδοθούν κατά το επόμενο έτος.

Η κατάρτιση των σχεδίων δράσης ξεκινά μετά τις κατευθύνσεις και τους στόχους, ανά τομέα πολιτικής και ανά Υπουργείο, που καθορίζονται στο Υπουργικό Συμβούλιο Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου (του άρθρου 3) τον Μάιο κάθε έτους και παράλληλα με τη σύνταξη του προϋπολογισμού και του Μεσοπρόθεσμου Σχεδίου Δημοσιονομικής Πολιτικής. Όπως προβλέπεται «Τα Προσχέδια Δράσης περιλαμβάνουν: (α) τις στρατηγικές επιλογές, τους άξονες πολιτικής και τις βασικές δράσεις που θα εφαρμόσει το Υπουργείο, στο πλαίσιο των κυβερνητικών προτεραιοτήτων. Οι στόχοι πρέπει να βασίζονται σε δείκτες και να είναι όσο το δυνατόν ποσοτικοποιημένοι, (β) τις συναρμοδιότητες με άλλα Υπουργεία ή φορείς του Δημοσίου και τους τρόπους με τους οποίους μπορεί να επιτευχθεί ο βέλτιστος συντονισμός και συνεργασία για την επίτευξη των κυβερνητικών στόχων, (γ) τις απαραίτητες νομοθετικές ή κανονιστικές ρυθμίσεις που θα εισαχθούν στο Ελληνικό Κοινοβούλιο προς υλοποίηση των δράσεων και πάντως στο πλαίσιο του ρυθμιστικού προγραμματισμού της Κυβέρνησης. Για κάθε πρόταση πρέπει να υπάρχει πλήρης τεκμηρίωση για την αναγκαιότητα της ρυθμιστικής παρέμβασης σε σχέση με άλλες δράσεις που μπορούν να εφαρμοστούν για την επίτευξη των ίδιων σκοπών» (άρθρο 52).

Τα Προσχέδια Δράσης αποστέλλονται από τα υπουργεία στην Προεδρία της Κυβέρνησης, για την απαραίτητη επεξεργασία, μέχρι τα μέσα Ιουλίου, ενώ τυχόν διαφωνίες επί της σύνταξης των Προσχεδίων Δράσης και του **Ενοποιημένου Προσχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής, (Ε.Σ.Κυ.Π.)**, (βλέπε στη συνέχεια) εισάγονται προς επίλυση στο Υπουργικό Συμβούλιο Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου, το οποίο και αποφασίζει σχετικά.

Τα Προσχέδια Δράσης των Υπουργείων εγκρίνονται από το ανωτέρω Συμβούλιο του Σεπτεμβρίου κάθε έτους. Η οριστική διαμόρφωσή τους ολοκληρώνεται πριν το τέλος του έτους και εγκρίνονται από το Υπουργικό Συμβούλιο μέχρι το τέλος Δεκεμβρίου, οπότε και δημοσιοποιούνται.

Το Ε.Σ.Κυ.Π. (άρθρο 49)αποτελεί σύνθεση των επιμέρους Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων, τα οποία προετοιμάζονται υπό τον συντονισμό και την επίβλεψη των Υπηρεσιών Συντονισμού των οικείων Υπουργείων και περιλαμβάνει ως διακριτά παραρτήματα: (α) τον ετήσιο ρυθμιστικό προγραμματισμό της Κυβέρνησης σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 50 του παρόντος, (β) τον ετήσιο προγραμματισμό προσλήψεων στη δημόσια διοίκηση και στην τοπική αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με το άρθρο 51 του παρόντος και (γ) βεβαίωση του αρμοδίου Υπουργού για τον προϋπολογισμό σχετικά με τη συμφωνία του Ε.Σ.Κυ.Π με τους στόχους και τις προτεραιότητες του Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. ΤοΕ.Σ.Κυ.Π. εγκρίνεται από το τακτικό Υπουργικό Συμβούλιοτου Δεκεμβρίου κάθε έτους, το οποίο και παρακολουθεί την εφαρμογή του.

Είναι σαφές ότι το Ε.Σ.Κυ.Π αποτελεί, ιστορικά, το πρώτο εγκεκριμένο πολιτικά (από το Υπουργικό Συμβούλιο) επίσημο έγγραφο, ετήσιου κυβερνητικού προγραμματισμού και μια από τις σημαντικές τομές του νόμου.

Ο κατά τα ανωτέρω σχεδιασμός από την πλευρά των υπουργείων έχει κυρίως χαρακτήρα στοχοθεσίας, συνδυαζόμενης κατά το δυνατό με ποσοτικοποιημένους δείκτες, την οποία ωστόσο ο νόμος θέλει να συσχετίζεται με τις ρυθμίσεις που προγραμματίζονται για την υλοποίηση των σχετικών δράσεων. Στοιχεία σχεδιασμού δημόσιας πολιτικής μπορεί κανείς να εντοπίσει και στην πρόβλεψη του νόμου για πλήρη τεκμηρίωση σχετικά με την αναγκαιότητα της κάθε προτεινόμενης ρυθμιστικής παρέμβασης (που προγραμματίζεται για το επόμενο έτος) σε σχέση με άλλες δράσεις που μπορούν να εφαρμοστούν για την επίτευξη των ίδιων σκοπών. Επίσης, μια αξιοσημείωτη προσπάθεια σύνδεσης του προγραμματισμού με τον προϋπολογισμό αποτελεί η απαίτηση του νόμου για συνυποβολή βεβαίωσης του αρμοδίου Υπηρεσιακού Γραμματέα του οικείου Υπουργείου, για τη συμφωνία του Σχεδίου με τον Προϋπολογισμό και το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής του Υπουργείου.

Από τα ανωτέρω σχετικά με το σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών είναι πρόδηλο ότι ιδιαίτερη βαρύτητα έχει δοθεί στην καθιέρωση μιας ενιαύσιας διαδικασίας προγραμματισμού των κρίσιμων πολιτικών των υπουργείων, μέσω των σχεδίων δράσης και της τελικής κατάρτισης του Ε.Σ.Κυ.Π., με γνώμονα, ωστόσο, την εξυπηρέτηση του συντονισμού του κυβερνητικού έργου από την Προεδρία της Κυβέρνησης. Εξ άλλου ο ετήσιος προγραμματισμός είναι το αναγκαίο υπόστρωμα για την παρακολούθηση και αξιολόγηση του κυβερνητικού έργου την οποία επιφορτίζεται η κεντρική δομή συντονισμού, που υποστηρίζει τον Πρωθυπουργό. Παρόλα αυτά, ο σχεδιασμός των δημοσίων πολιτικών, ως κατεξοχήν επιτελική λειτουργία των υπουργείων, με βάση τις καλές ευρωπαϊκές πρακτικές και μέσα από θεσμοθετημένες μεθόδους και διαδικασίες παραμένει πρόκληση.

* Εκτός από τις αρμοδιότητες παρακολούθησης των πολιτικών και διοικητικών οργάνων που προαναφέρθηκαν ο ν.4622/2010 στο Κεφάλαιο Β΄ «Παρακολούθηση εφαρμογής του κυβερνητικού έργου» διασαφηνίζει τα **επίπεδα παρακολούθησης**. Ειδικότερα στο άρθρο 53 προβλέπει ότι : «η παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου συνίσταται στην κατά μήνα αξιολόγηση σε κεντρικό επίπεδο της υλοποίησης των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων, καθώς και του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής, προκειμένου να επιτευχθούν οι τεθέντες στόχοι.

Διακρίνει τα εξής δύο επίπεδα παρακολούθησης:

**Το πολιτικό επίπεδο** το οποίο συγκροτείται από το Υπουργικό Συμβούλιο, από τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα κατά το μέρος των αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί, καθώς και από την κατά τα ανωτέρω Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών.

**Το διοικητικό επίπεδο** που συγκροτείται από **Διυπουργικές Ομάδες Εργασίας,** τις οποίες συστήνει η Προεδρία της Κυβέρνησης και στις οποίες συμμετέχουν υπηρεσιακοί παράγοντες από τα αρμόδια Υπουργεία, καθώς και στελέχη της
Προεδρίας της Κυβέρνησης και οι οποίες επικουρούν τα ως άνω όργανα του πολιτικού επιπέδου παρακολούθησης.

* Επίσης προβλέπεται ότι η **διαδικασία παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου ξεκινά με τη σύγκληση της Ετήσιας Συνάντησης Γενικών Διευθυντών** (άρθρο 54) τον Ιανουάριο κάθε έτους και αφού έχει εγκριθεί ο ετήσιος προϋπολογισμός και το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής. Στην ετήσια συνάντηση παρευρίσκεται η πολιτική ηγεσία εκπροσωπούμενη από τον Πρωθυπουργό, τα μέλη της Κυβέρνησης, τους Υφυπουργούς και τους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς. Στην ετήσια συνάντηση παρευρίσκονται και οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς των Υπουργείων. Σκοπός της συνάντησης είναι ο απολογισμός του κυβερνητικού έργου κατά το προηγούμενο έτος και η παρουσίαση των βασικών κατευθυντήριων γραμμών του κυβερνητικού προγραμματισμού, και του ψηφισθέντος προϋπολογισμού για το επόμενο έτος. Από την πλευρά της Προεδρίας της Κυβέρνησης παρουσιάζεται η βασική στοχοθεσία για κάθε Υπουργείο και για κάθε τομέα πολιτικής και επισημαίνονται οι κρίσιμες παράμετροι για την υλοποίηση του προγράμματος. Είναι εμφανές ότι μέσω της Ετήσιας Συνάντησης Γενικών Διευθυντών επιδιώκεται η με οργανωμένο τρόπο ενημέρωση της πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας των υπουργείων σχετικά με την κατάσταση των πραγμάτων και τις κατευθύνσεις της γενικότερης στρατηγικής για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου το επόμενο έτος.
* Ένα από τα πολιτικά όργανα για την παρακολούθηση της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου και την άρση διϋπουργικών διαφωνιών είναι **η Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών** (άρθρο 55), που αποτελείται από τους αρμόδιους κατά περίπτωση Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς. Έχει ως βασικές αρμοδιότητες την παρακολούθηση της υλοποίησης του Κυβερνητικού Έργου, την άρση διυπουργικών διαφορών και την προετοιμασία και υποστήριξη των τακτικών συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και των λοιπών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων.

**β) Η αξιολόγηση των δημοσίων πολιτικών**

Όπως είναι γνωστό, τα στάδια του κύκλου δημόσιας πολιτικής είναι αλληλοσυνδεόμενα, πολλές φορές λαμβάνουν χώρα παράλληλα καθώς επίσης μπορεί και να επαναλαμβάνονται. Είναι εύλογο ότι η πολυπλοκότητα των προς επίλυση προβλημάτων, τυχόν απρόβλεπτες συνέπειες και νέα δεδομένα από το εξωτερικό περιβάλλον, περιλαμβανομένων και των πολιτικών αλλαγών, μεταβάλουν τον αρχικό σχεδιασμό και μπορεί να επιφέρουν αναπάντεχες ανατροπές. Τα δεδομένα αυτά αποτελούν έναν από τους κύριους λόγους για τους οποίους η αξιολόγηση μιας δημόσιας πολιτικής είναι σκόπιμο να διενεργείται όχι μόνο κατά το σχεδιασμό και μετά την εφαρμογή της αλλά και στα ενδιάμεσα στάδια. Κάτι τέτοιο ενδείκνυται για διάφορους λόγους κατά περίπτωση και κυρίως για τον έγκαιρο εντοπισμό προβλημάτων ή άλλων απροσδόκητων παρενεργειών κατά την εφαρμογή μιας πολιτικής. Έτσι, σε περιπτώσεις που διενεργείται η αξιολόγηση μιας συνεχιζόμενης παρέμβασης, είναι πιθανό αυτή να οδηγήσει σε τροποποιήσεις του αρχικού σχεδιασμού, όπως και άλλων αποφάσεων που είχαν ληφθεί σχετικά με παραμέτρους της παρέμβασης, όπως το εύρος ή και τα επιλεχθέντα μέσα εφαρμογής της (πρϋπολογισμός, ανθρώπινοι πόροι, τρόποι παροχής υπηρεσιών) κ.ά.

Οι ανωτέρω επισημάνσεις σχετικά με την αξιολόγηση τίθενται για την καλύτερη κατανόησή της αναφορικά με τις σχετικές ρυθμίσεις του νόμου, η επεξήγηση των οποίων ακολουθεί.

* **Η αξιολόγηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής** από τα Υπουργικά Συμβούλια Προγραμματισμού και Αξιολόγησης (του Απριλίου και Σεπτεμβρίου κάθε έτους), καθώς και ο απολογισμός του κυβερνητικού έργου του προηγούμενου έτους, που διενεργείται στο πλαίσιο της Ετήσιας Συνάντησης Γενικών Δ/ντών της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης έχουν πολιτικό χαρακτήρα και κατά συνέπεια δεν αφορούν στην αξιολόγηση όπως περιγράφεται ανωτέρω.
* Σύμφωνα με τις αρμοδιότητές τους (άρθρο 26) οι Γενικές
Γραμματείες Συντονισμού, πέραν του προγραμματισμού του κυβερνητικού έργου, σε συνεργασία με τις Υπηρεσίες Συντονισμού των αρμόδιων **Υπουργείων «παρακολουθούν, συντονίζουν και αξιολογούν την
εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών».**
* Σύμφωνα με τα οριζόμενα για τον προγραμματισμό του κυβερνητικού έργου «η Προεδρία της Κυβέρνησης **συντάσσει ετήσια Έκθεση Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης,** την οποία δημοσιεύει τον Δεκέμβριο κάθε έτους και η οποία
περιλαμβάνει κατ’ ελάχιστον: (α) τους νόμους, τα προεδρικά διατάγματα και τις κανονιστικές αποφάσεις που η Κυβέρνηση προγραμματίζει να θέσει σε ισχύ εντός του επόμενου εξαμήνου, (β) τις τροποποιήσεις που αυτές οι ρυθμίσεις θα επιφέρουν, (γ) **την αξιολόγηση της εφαρμογής νόμων,** προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών πράξεων του προηγούμενου έτους και τις ενέργειες στις οποίες θα προβεί μετά από την αξιολόγηση.........» (άρθρο 50 παρ. 4)

- Όπως προαναφέρθηκε στην ενότητα του σχεδιασμού και της παρακολούθησης των δημοσίων πολιτικών, ο ρυθμιστικός προγραμματισμός που αποτυπώνεται στα σχέδια δράσης των Υπουργείων θα πρέπει **να συνοδεύεται από πλήρη τεκμηρίωση
για την αναγκαιότητα της ρυθμιστικής παρέμβασης σε
σχέση με άλλες δράσεις που μπορούν να εφαρμοστούν
για την επίτευξη των ίδιων σκοπών** (άρθρο 52 παρ. 3). Η πρόβλεψη αυτή παραπέμπει σε μια πρώτη αδρομερή θεμελίωση της προγραμματιζόμενης ρυθμιστικής επιλογής από την άποψη της αναγκαιότητάς της έναντι άλλων μη νομοθετικών λύσεων. Αν και εν προκειμένω φαίνεται ότι η ζητούμενη τεκμηρίωση αφορά στην ανάλυση του σκοπού της προτεινόμενης ρύθμισης και όχι σε περαιτέρω αναλύσεις αυτής, όπως καταλληλότητα κλπ., είναι πρόδηλο ότι η εν λόγω τεκμηρίωση προϋποθέτει την αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης του προς ρύθμιση πεδίου, καθώς και την εκ των προτέρων αξιολόγησή του για την περίπτωση της μη ρύθμισης αλλά και σχετικά με τη δυνατότητα παρέμβασης με άλλα, πλην αυτής, μέσα.

**- Η Αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων** (άρθρο 56)προβλέπεται μετά την πάροδο τριών (3) ετών και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση του νόμου σε ισχύ. Ο νόμος καθορίζει ότι 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 αυτή διενεργείται από το κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργείο μετά από σχετικό έγγραφο που αποστέλλεται στην Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου υπουργείου από την Προεδρία της Κυβέρνησης.
Επίσης προβλέπεται ότι «εφόσον κριθεί απαραίτητο» οι αρμόδιες υπηρεσίες μπορούν, πριν την αξιολόγηση και την πιθανή αναθεώρηση της πολιτικής μετά από αυτήν, να απευθυνθούν, στους καθ’ ύλην αρμόδιους κοινωνικούς εταίρους, σε πανεπιστημιακά ή ερευνητικά ιδρύματα, επιστημονικούς φορείς, καθώς και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Τέλος, επιδιώκοντας την ένταξη της αξιολόγησης στον ετήσιο προγραμματισμό του κυβερνητικού έργου ορίζεται οτι «Στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής κάθε έτους περιλαμβάνεται κατάλογος των ρυθμίσεων, οι οποίες αξιολογούνται κατά το επόμενο έτος, καθώς και χρονοδιάγραμμα της αξιολόγησής τους».

* **Η Ειδική Γραμματεία Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου της Προεδρίας της Κυβέρνησης** (άρθρο 27) έχει έναν διττό ρόλο. Αφενός υποστηρίζει το έργο των Γενικών Γραμματειών Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης μέσω του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος για την παρακολούθηση του Κυβερνητικού έργου, στο οποίο καταχωρούνται δεδομένα και στοιχεία που απαιτούνται για την παρακολούθηση και το συντονισμό του. Αφετέρου, μέσω της μονάδας Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης των Δημοσίων Πολιτικών της ως άνω Ειδικής Γραμματείας παρέχεται τεχνογνωσία και επιστημονικά μέσα στους φορείς της Διοίκησης για την Αξιολόγηση και Τεκμηρίωση των Δημοσίων Πολιτικών, με βάση βέλτιστες διεθνείς πρακτικές όπως : μεθοδολογία αξιολόγησης εισροών, εκροών και αποτελεσμάτων, με στόχο την τροφοδότηση του κυβερνητικού σχεδιασμού με δεδομένα που αποτιμούν την αποτελεσματικότητα των επιμέρους πολιτικών σε σχέση με τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν, καθορισμός δεικτών επίδοσης για κάθε πολιτική, μέθοδοι για τη συλλογή, ταξινόμηση και ανάλυση πληροφορίας ανά πεδίο πολιτικής κ.ά.

Με τη δημιουργία της ως άνω δομής επιχειρείται να αντιμετωπισθεί το πρόβλημα της υστέρησης της σχετικής τεχνογνωσίας της Ελληνικής Διοίκησης, καθώς και να αναπτυχθεί στα υπουργεία ένα δίκτυο στελεχών με εξειδικευμένες γνώσεις και κατάλληλη γνωστική υποδομή, ως αναγκαία προϋπόθεση για την οικοδόμηση του «επιτελικού κράτους».

**γ) Ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής και ο σχεδιασμός των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων σύμφωνα με το νόμο για το «επιτελικό κράτος»**

1. **Καλή Νομοθέτηση.**

Η αποστολή της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, πέραν της υποστήριξης του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων (σημειώνεται ότι ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων έχει ορισθεί Γραμματέας του Υπουργικού Συμβουλίου), είναι :

* Η διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της **νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας**, για την εκτέλεση της οποίας αναλαμβάνει την τελική νομοτεχνική επεξεργασία όλων των νομοσχεδίων της Κυβέρνησης πριν αυτά κατατεθούν στη Βουλή και:
* Η αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της **Καλής Νομοθέτησης**
* Πιο συγκεκριμένα ως προς το συντονισμό της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας δίνονται στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών θεμάτων οι εξής αρμοδιότητες(άρθρο 25) :

«(δα) παραλαμβάνει και υπογράφει τα νομοσχέδια, με σκοπό την προώθησή τους στη Βουλή προς ψήφιση,

(δβ) παραλαμβάνει και υπογράφει υπουργικές τροπολογίες, νομοτεχνικές βελτιώσεις, προσθήκες, διορθώσεις ή οποιαδήποτε άλλη παρέμβαση στα κατατεθειμένα νομοσχέδια, άλλως οι ως άνω παρεμβάσεις θεωρούνται ως μη γενόμενες,

(δγ) παραλαμβάνει και εγκρίνει τη διαβίβαση όλων των σχεδίων των προεδρικών διαταγμάτων, πριν αυτά αποσταλούν στο Συμβούλιο της Επικρατείας για επεξεργασία. Μετά την επεξεργασία τους από το Συμβούλιο της Επικρατείας και την υπογραφή τους από τον αρμόδιο ή τους αρμόδιους Υπουργούς, τα αποστέλλει για υπογραφή στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, εφόσον κρίνει ότι, η Διοίκηση έχει συμμορφωθεί προς τις υποδείξεις του Συμβουλίου της Επικρατείας ή ευλόγως απείχε της συμμόρφωσης αυτής,

(δδ) παρακολουθεί και αξιολογεί όλες τις κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης βαρύνουσας σημασίας, πριν αυτές αποσταλούν στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή εκδοθούν από τις αρμόδιες υπηρεσίες.

Από τα παραπάνω περιγράφεται ένα σημείο κεντρικού ελέγχου από την πλευρά της εκτελεστικής εξουσίας, που ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, σε κάθε σχέδιο ρύθμισης ή σχέδιο προεδρικού διατάγματος ή κανονιστικής απόφασης βαρύνουσας σημασίας, πριν κατατεθούν, είτε στη Βουλή είτε στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή εκδοθούν από τη Διοίκηση (υπουργεία) αντίστοιχα.

* **Καλή Νομοθέτηση** είναι «η πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους» (άρθρο 57). Στο ίδιο άρθρο προσδιορίζεται η έννοια της Ρυθμιστικής διακυβέρνησης ως «ο ρυθμιστικός προγραμματισμός και η τήρηση των αρχών Καλής Νομοθέτησης κατά τη σύνταξη, θέσπιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων, καθώς και η λήψη μέτρων πολιτικής για την προώθησή τους», ενώ αρμόδια υπηρεσία για τον αποτελεσματικό συντονισμό και εφαρμογή της ρυθμιστικής διακυβέρνησης ορίζεται η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

**Οι Αρχές της Καλής Νομοθέτησης** (τις οποίες όριζε και προϊσχύσας ν.4048/2012) προβλέπεται ότι εφαρμόζονται κατά την κατάρτιση σχεδίων και προτάσεων νόμων καθώς και κανονιστικών πράξεων, κατά την αξιολόγηση των νόμων και των κανονιστικών πράξεων, περιλαμβανομένων και εκείνων που ενσωματώνουν Ενωσιακό Δίκαιο (άρθρο 58).

**Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης,**  δηλαδή «το έγγραφο στο οποίο αποτυπώνεται η αναγκαιότητα της ρύθμισης, καθώς και το σύνολο των οικονομικών, κοινωνικών και άλλων συνεπειών»(ορισμοί, άρθρο 57), ως ένα από τα κύρια μέσα τη Καλής Νομοθέτησης, ορίζεται ότι θα πρέπει να συνοδεύει κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας. Σχετικά με το περιεχόμενο της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης παρατηρούμε ότι ενσωματώνονται (άρθρο 62) :

* Η αιτιολογική έκθεση (του άρθρου 74 παρ. 1 Σ.) η οποία εμπλουτίζεται με τον εντοπισμό και την οριοθέτηση του προβλήματος που επιδιώκει να επιλύσει η ρύθμιση, τη διατύπωση συγκεκριμένων, σαφών και χρονικά οριοθετημένων και κατά το δυνατό μετρήσιμων στόχων και την αιτιολόγηση της μη ρύθμισης για την επίτευξή τους.
* Η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που προσδιορίζει τη δημοσιονομική επίπτωση της ρύθμισης στον προϋπολογισμό (άρθρο 75 παρ. 1 και 2 Σ.)
* Η ειδική έκθεση για νομοσχέδια που συνεπάγονται δαπάνη ή μείωση εσόδων (άρθρο 75 παρ. 3 Σ.).

Επιπλέον η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης περιλαμβάνει :

«...(δ) την έκθεση γενικών συνεπειών στην οποία αναλύονται οι συνέπειες της ρύθμισης, δηλαδή οφέλη, κόστος και κίνδυνοι, στις εξής θεματικές: (αα) θεσμοί, δημόσια διοίκηση και διαφάνεια, (ββ) αγορά, οικονομία και ανταγωνισμός, (γγ) κοινωνία και κοινωνικές ομάδες, (δδ) φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον, (εε) νησιωτικότητα, (ε) την έκθεση διαβούλευσης, η οποία παρουσιάζει τη διαδικασία και τα αποτελέσματα της διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό της ρύθμισης, (στ) την έκθεση νομιμότητας, η οποία εστιάζει στη συνταγματικότητα των διατάξεων και τη συμφωνία τους με το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο και με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς συνθήκες, (ζ) τον πίνακα τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων και (η) την έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης, η οποία συμπεριλαμβάνει τον σαφή προσδιορισμό των οργάνων της διοίκησης που είναι αρμόδια για την εφαρμογή της ρύθμισης, καθώς και το χρονοδιάγραμμα έκδοσης των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων». Τέλος, προβλέπεται στην έκθεση γενικών συνεπειών να ενσωματώνονται όλες οι γνώμες και τα πορίσματα των αρμοδίων υπηρεσιών και ανεξάρτητων αρχών που τυχόν έχουν ζητηθεί, είτε από το επισπεύδον Υπουργείο είτε από την Προεδρία της Κυβέρνησης.

* Σε ό,τι αφορά στη **Διαβούλευση** (άρθρο 61) εντοπίζονται δύο νέα στοιχεία :
* Μαζί με το προσχέδιο των διατάξεων του νομοσχεδίου αναρτάται ([www.opengov.gr](http://www.opengov.gr)) και μια προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, προφανώς για την καλύτερη κατανόηση του περιεχομένου της και της σκοπιμότητάς της από τους ενδιαφερόμενους.
* Υπόχρεος για την κίνηση της διαδικασίας διαβούλευσης δεν είναι ο έχων τη νομοθετική πρωτοβουλία Υπουργός, όπως ίσχυε, αλλά η Προεδρία της Κυβέρνησης, σε συνεργασία με την αρμόδια υπηρεσία του υπουργείου που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία. Περαιτέρω, η δυνατότητα σύντμησης ή επιμήκυνσης του χρόνου διαβούλευσης κατά μία (1) εβδομάδα (για επαρκώς τεκμηριωμένους λόγους, οι οποίοι αναφέρονται στην έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης) δεν ανήκει πλέον στον υπουργό αλλά θα εγκριθεί από την Προεδρία της Κυβέρνησης, μετά από εισήγησή του.
* Τέλος, το **Γραφείο Καλής Νομοθέτησης** της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι αρμόδιο για την τελική αξιολόγηση και έλεγχο της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης των νομοσχεδίων καθώς και για την επιστημονική υποστήριξη όλων των υπηρεσιών του Κράτους στην εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης.
1. **Η νομοπαρασκευαστική διαδικασία**

 Αναφορικά με **την νομοπαρασκευαστική διαδικασία** (άρθρο 63) παρατηρούμε τα εξής:

- Η σύνταξη προσχεδίου νόμου διενεργείται βεβαίως από τον υπουργό, ο οποίος κατά το Σύνταγμα, ως μέλος της Κυβέρνησης έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία, πλην όμως η εκκίνηση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας (άρθρο 63) γίνεται με την υποβολή του σχεδίου νόμου στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, μέσω της Υπηρεσίας Συντονισμού του οικείου υπουργείου. Το ίδιο ισχύει και για όλες τις κανονιστικές πράξεις, οι οποίες υποβάλλονται στην Υπηρεσία Συντονισμού για να κρίνει εάν αυτές έχουν μείζονα οικονομική ή κοινωνική σημασία ώστε να τις προωθήσει αντίστοιχα στη ως άνω Γενική Γραμματεία.

Ανεξάρτητα από το βαθμό ολοκλήρωσης του υποβαλλόμενου στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων σχεδίου της ρύθμισης – ο υπουργός κρίνει αν θα είναι προσχέδιο νόμου ή κατευθυντήριες γραμμές σχεδίου νόμου, συνοδευόμενα πάντοτε με μια προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ανάλογης ωρίμασης - «η Προεδρία της Κυβέρνησης συστήνει νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, στην οποία συμμετέχουν στελέχη του αρμόδιου Υπουργείου και στελέχη της Προεδρίας της Κυβέρνησης», καθώς και άλλοι εμπειρογνώμονες κλπ με εξειδίκευση στο αντικείμενο της ρύθμισης.

Η νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, (α) συντάσσει το τελικό σχέδιο νόμου, σύμφωνα με τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης και τις κατευθυντήριες οδηγίες του αρμόδιου Υπουργείου, (β) διενεργεί αξιολόγηση του προσχεδίου νόμου και της προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Η αξιολόγηση αυτή σχετίζεται με τη συμβατότητα του σχεδίου νόμου με την ευρύτερη κυβερνητική πολιτική και στόχους, με την τήρηση των νομοτεχνικών κανόνων, «καθώς και την ορθή και πλήρη συμπλήρωση της προκαταρκτικής ανάλυσης». Επίσης η νομοπαρασκευαστική Επιτροπή μια (1) εβδομάδα μετά τη λήξη της διαβούλευσης ετοιμάζει το τελικό σχέδιο νόμου και την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, ενσωματώνει τα συμπεράσματα της διαβούλευσης και τα παραδίδει στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, ο οποίος υποβάλλει τα εν λόγω κείμενα στην **Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας** προς αξιολόγηση.

Στην περίπτωση που η αξιολόγηση είναι αρνητική, τα σχετικά κείμενα επιστρέφονται στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, με την υποχρέωση να ενσωματώσει της παρατηρήσεις της Επιτροπής εντός τριών (3) ημερών, προκειμένου να ακολουθήσουν οι υπογραφές από τους συναρμόδιους υπουργούς και η κατάθεσή τους στη Βουλή. Η ανωτέρω διαδικασία δεν εφαρμόζεται σε επείγοντα και κατεπείγοντα νομοσχέδια, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 109 και 110 του Κανονισμού της Βουλής, καθώς επίσης και για τις περιπτώσεις των νομοσχεδίων που ψηφίζονται χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση κατά το άρθρο 108 του Κανονισμού της Βουλής.

Στο άρθρο 64 του νόμου ορίζεται ότι η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας αποτελεί γνωμοδοτικό, ανεξάρτητο, διεπιστημονικό όργανο που αναφέρεται στονΓενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Η Επιτροπή αξιολογεί την ποιότητα των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης αναφορικά με τις ποιοτικές και ποσοτικές αναλύσεις που περιλαμβάνονται σε αυτές και γνωμοδοτεί ως προς τη συνταγματικότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων και τη συσχέτιση της προτεινόμενης ρύθμισης με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου.

 **Συμπερασματικές παρατηρήσεις**

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι σχεδιασμός δημόσιας πολιτικής και παραγωγή ρυθμιστικών σχεδίων μοιράζονται σε μεγάλο βαθμό ένα κοινό έδαφος. Ιδιαίτερα στο πλαίσιο του Δημοσίου δικαίου, το οποίο διέπει και την ελληνική έννομη τάξη, η πολιτική με την έννοια των αποφάσεων και ενεργειών που λαμβάνονται και αναπτύσσονται από την πολιτική ηγεσία, αποτυπώνεται στη ρύθμιση (νομοθετική ή κανονιστική). Συνεπώς, ένα κομβικής σημασίας σημείο έχει να κάνει με το συγχρονισμό και την αλληλουχία των προαναφερόμενων διαδικασιών σχεδιασμού της δημόσιας πολιτικής, που εισάγει ο νόμος (ρυθμιστικός προγραμματισμός κυβερνητικού έργου, ετήσια σχέδια δράσης, (Ε.Σ.Κυ.Π) κλπ., με την εφαρμογή των κανόνων της Καλής Νομοθέτησης κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία.

Μια ιδιαίτερης σημασίας παράμετρος είναι ο βαθμός επεξεργασίας της ανάλυσης του υπό ρύθμιση πεδίου. Είναι εύλογο ότι όταν τίθεται ένας στρατηγικός στόχος, παραδείγματος χάρη μετά από πιέσεις για εναρμόνιση με ευρωπαϊκή πολιτική (όπως π.χ. η απελευθέρωση της αγοράς της ενέργειας), η αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης της συγκεκριμένης αγοράς και των πιθανών στρατηγικών απελευθέρωσης που θα μπορούσαν να εφαρμοσθούν (εναλλακτικές λύσεις) κ.ά., απαιτεί αρκετό χρόνο έρευνας, διαβούλευσης με ομάδες συμφερόντων, στάθμισης ειδικών συνθηκών, εξέτασης αντίστοιχων ευρωπαϊκών πολιτικών κ.λ.π. Η σταδιακή περαιτέρω εξέλιξη και εμβάθυνση των ανωτέρω οδηγεί στη δημιουργία ενός πιο συγκεκριμένου πλαισίου πολιτικής που καταληκτικά εκφράζεται με προσχέδιο νόμου. Κατά συνέπεια είναι αναμενόμενο στο επίπεδο του προγραμματισμού και της στοχοθεσίας του κυβερνητικού έργου η ανάλυση και αξιολόγηση του κατά περίπτωση πεδίου πολιτικής να χαρακτηρίζεται από μικρό βαθμό ωριμότητας.

Όπως αναλύθηκε πιο πάνω, η αξιολόγηση της εφαρμογής και των αποτελεσμάτων μιας πολιτικής μπορεί να διενεργείται καθόλα τα στάδια εφαρμογής της και φυσικά να τροφοδοτεί το σχεδιασμό της μελλοντικής παρέμβασης. Αυτό συνεπάγεται την αποτίμησή της με βάση τους στόχους που είχαν τεθεί και βάσει αυτής, την ανάλογη προσαρμογή του προγραμματισμού, σε ό,τι αφορά επιδιώξεις, κόστη, διατιθέμενα μέσα κλπ. Η επικέντρωση του νόμου στις συνεχόμενες λειτουργίες του προγραμματισμού και της αξιολόγησης υποδηλώνει σε κάθε περίπτωση την προσήλωσή του στην επίτευξη αποτελεσμάτων και στην αξιόπιστη μέτρησή τους. Παράλληλα η Καλή Νομοθέτηση έχει επίσης ευρύ πεδίο εφαρμογής σε σημαντικά μέσα εφαρμογής των πολιτικών όπως η απλούστευση και η αναμόρφωση δικαίου (άρθρο 58).

Άλλωστε τόσο η Καλή Νομοθέτηση όσο και η Αξιολόγηση αποτελούν μέσα και μηχανισμούς ενός συστήματος σύγχρονης Διακυβέρνησης το οποίο προωθεί τη συμμετοχή των κοινωνικών δρώντων, επιδιώκει τη λήψη εύστοχων και αποδοτικών αποφάσεων καθώς και την επίλυση των προβλημάτων με την καλύτερη δυνατή εξισορρόπιση αντιτιθέμενων συμφερόντων, στο πλαίσιο του Κοινωνικού Κράτους Δικαίου.

**Γ. Το νέο μοντέλο λειτουργίας και η πληροφορική εφαρμογή παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου «ΜΑΖΙ»[[3]](#footnote-3)**



Το κεντρικό πληροφοριακό σύστημα για τον συντονισμό του κυβερνητικού ρο- γράμματος θα μπορεί να:

1. Τροφοδοτείται με όλα τα έργα / ενέργειες, που συνθέτουν το κυβερνητικό πρόγραμμα σε σχέση με τους αντίστοιχους στόχους και δράσεις
2. Προσδιορίζει τα κατά περίπτωση συναρμόδια Υπουργεία, καθώς και τους συ- ναρμόδιους φορείς
3. Ελέγχει τον προγραμματισμό κάθε δράσης με βάση τον προγραμματισμένο χρονοδιάγραμμα
4. Περιλαμβάνει τις εκθέσεις προόδου για την πορεία κάθε προγράμματος
5. Υποστηρίζει την επικαιροποίηση του προγράμματος με προσθήκη νέων έργων κατά την διάρκεια της 4ετίας.

Τα μέλη των εμπλεκομένων ομάδων ανά Επισπεύδον ή Συναρμόδιο Υπουργείο, ακό- μα και αν βρίσκονται σε διαφορετικούς χώρους αποφεύγοντας πολύπλοκες και χρο- νοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες, έχουν την δυνατότητα να ενημερώνονται και να ενημερώνουν τις υπάρχουσες δραστηριότητες (Στόχους, Δράσεις, Έργα, Ενέργει- ες, κλπ), ώστε να υπάρχει πάντοτε έλεγχος και δυνατότητα παρέμβασης για την πρό- οδο των εργασιών. Πρόκειται για ένα ενιαίο μηχανισμό παρακολούθησης για την υποστήριξη και τον συντονισμό όλων των εμπλεκομένων.

# Η πρόσβαση είναι διαβαθμισμένη, έτσι ώστε να εξυπηρετούνται ζητήματα εμπιστευτικότητας. Κάθε χρήστης ανάλογα τα δικαιώματα που έχει (Read, Write, Full) μπορεί να βλέπει, να επικαιροποιεί, να προσθέτει και να αφαιρεί δραστηριότητες αποκλειστικά για τον φορέα που είναι υπεύθυνος (π.χ Υπουργείο, Γενική Γραμματεία, κτλ.). Η πολιτική ηγεσία έχει πρόσβαση στο σύνολο της πληροφορίας του εκάστοτε Υπουργείου. Ο Πρωθυπουργός έχει πλήρη πρόσβαση, ώστε να αξιολογεί ανά πάσα στιγμή την αποτελεσματικότητα των ενεργειών για την επιτυχή πορεία του κυβερνητικού έργου, να παρεμβαίνει και να μεταβάλλει τον αρχικό προγραμματισμό όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο.

Η τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων είναι σημαντική για τον σχεδιασμό του Κυβερνητικού Έργου. Στο πλαίσιο αυτό υπάρχει ειδοποίηση μέσω του συστήματος με συγκεκριμένο χρώμα ( πράσινο, κίτρινο, κόκκινο, κλπ ) όταν πλησιάζει ο χρόνος ολοκλήρωσης μιας δραστηριότητας ( π.χ. εάν λήγει σε 30 ή 60 ημέρες ή έχει καθυ- στερήσει σύμφωνα με τον αρχικό προγραμματισμό ). Αν δέ ο χρόνος παρέλθει χωρίς να υλοποιηθεί ενημερώνεται ο αρμόδιος Υπουργός. Μέσα από το πληροφοριακό σύ- στημα φαίνεται όχι μόνο το αρμόδιο Υπουργείο αλλά και ο συναρμόδιος Κυβερνητι- κός Φορέας για την υλοποίηση της κάθε δραστηριότητας σε όλα τα επίπεδα. Με τον τρόπο αυτό όχι μόνο ελέγχεται η αποτελεσματικότητα της υλοποίησης των δράσεων των υπουργείων αλλά και εντοπίζονται πιθανές γραφειοκρατικές αντιπαραθέσεις ώστε να δρομολογηθεί η έγκαιρη αντιμετώπιση τους.

Μέσω του πληροφορικού συστήματος ο Πρωθυπουργός μπορεί να ελέγχει την πορεία του έργου των Υπουργών ανά Τομέα Πολιτικής και συνολικά. Ελέγχεται έτσι, όχι μόνο η τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων που τίθενται, αλλά και η εκτέλεση όλων εκείνων των ενεργειών που απαιτούνται, έτσι ώστε όπου παρατηρείται καθυστέρηση βάση του αρχικού σχεδιασμού (Διάγραμμα Gantt), να εντοπίζεται και να επιλύεται άμεσα, για την απρόσκοπτη υλοποίηση και επίτευξη των στόχων του κυβερνητικού προγράμματος.

Η λογική του συστήματος είναι απλή. Το πληροφοριακό Σύστημα “ΜΑΖΙ” είναι μια απλή και εύχρηστη εφαρμογή διαχείρισης δραστηριοτήτων για την παρακο- λούθηση του κυβερνητικού έργου. Η εισαγωγή δεδομένων γίνεται με βάση ένα «**δέ- ντρο**» αλληλοεξαρτώμενων επιπέδων.

Οι **Δράσεις περιγράφουν σε υψηλό επίπεδο το τι πρέπει να γίνει για να επιτευχθούν οι Στόχοι του Κυβερνητικού Προγράμματος**.

Οι **Στόχοι επεξηγούν τι προσπαθεί να επιτύχει το Κυβερ- νητικό Πρόγραμμα** προκειμένου να ανταποκριθεί στο όραμα που τίθεται από την κάθε Στρατηγική Επιλογή

Οι **Ενέργειες** ουσιαστικά **αντιπροσωπεύουν εργα- σίες με συγκεκριμένη σει- ρά, αλληλουχίες και αλ- ληλεπιδράσεις που οδη- γούν στην ολοκλήρωση των Έργων**.

Τα **Έργα** αποτελούν το ***βασικότερο δο- μικό στοιχείο*** του Κυβερνητικού Προ- γράμματος και **αποτελούν δέσμες ενερ- γειών που οδηγούν στην επίτευξη συ- γκεκριμένων παραδοτέων**

Οι δραστηριότητες είναι αλληλένδετες μεταξύ τους από το υψηλότερο επίπεδο (Στρα- τηγική επιλογή) προς το χαμηλότερο επίπεδο (Ενέργεια).



Ουσιαστικά πρόκειται για ένα ψηφιακό “συνεργατικό” εργαλείο (collaboration tool), παρόμοιο με αυτά που έχουν μεγάλες ομάδες σύγχρονων εταιρειών.

Εδράζεται δε στην καταγραφή των στοιχείων που αφορούν τον προγραμματισμό του κάθε Υπουργείου μέσα από τα υπάρχοντα Σχέδια Δράσης και κάνει πράξη την ψηφι- οποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στο ανώτατο επίπεδο, με την κωδικοποίηση όλων των βημάτων που απαιτούνται και τον έλεγχο και ρεαλιστικό προγραμματισμό δρά- σεων.



# Άρα θα λέγαμε ότι, με την χρήση της εφαρμογής “ΜΑΖΙ” επιτυγχάνεται η συγκεντρωτική αποτύπωση των στόχων της κυβερνητικής πολιτικής, από οποιαδήποτε πηγή και αν εκπορεύονται (μνημονιακές υποχρεώσεις, προγραμματικές εξαγγελίες κλπ.).

Στην συνέχεια, μέσω της ανάλυσης των στόχων της κυβερνητικής πολιτικής σε επι- μέρους ***Δραστηριότητες*** (***Δραστηριότητα*** = Στόχος ή Δράση (Υποδράση) ή Έργο ή Ενέργεια (Ενέργεια Θεσμικού Πλαισίου) και με την συνεχή καταγραφή της προόδου όλων των ***Δραστηριοτήτων*** υπάρχει η δυνατότητα εξαγωγής πλήθους στατιστικών στοιχείων.

Για την καλύτερη αξιοποίηση των δεδομένων είναι πολύ χρήσιμη,

* η εύρεση και ερμηνεία των συσχετίσεων μεταξύ των μεταβλητών,
* η ομαδοποίηση των παρατηρήσεων που προκύπτουν και τέλος
* η γραφική απεικόνιση των δεδομένων.

(π.χ. ανά Υπουργείο, ανά κατηγορία Δραστηριότητας, ανά ποσοστό ολοκλήρωσης των δραστηριοτήτων ή συνδυαστικά και πολλά άλλα ανά Έτος / Τρίμηνο / Μήνα).

# Επιτυγχάνεται, με αυτό τον τρόπο η διαρκής ενημέρωση των ανώτατων επιπέδων παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου (Γραφείο Πρωθυπουργού, Γ. Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών, Γ. Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και Περιφερειακές Μονάδες ανά Υπουργείο) και ο συντονισμός έγκαιρα όλων των απαιτούμενων ενεργειών για την επίτευξη της μεγαλύτερης αποτελεσματι- κότητας και αποδοτικότητας προς όφελος του κοινωνικού συνόλου.

1. Παρουσίαση στηριγμένη στην ανάλυση του ν.4622/2019 από την Παπαδάκη Γιάννα (2020), Αξιολόγηση δημοσίων πολιτικών: Ρυθμιστικό πλαίσιο, διοικητικές, τεχνικές όψεις και θεσμική ικανότητα. Αδημοσίευτη εργασία [↑](#footnote-ref-1)
2. «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). [↑](#footnote-ref-2)
3. Η παρουσίαση του συστήματος ΜΑΖΙ στηρίχθηκε σε υλικό που εισέφερε το στέλεχος της Ειδικής Γραμματείας Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου της Προεδρίας της Κυβέρνησης, Στράτος Μαυροειδάκος [↑](#footnote-ref-3)