



Αξιολόγηση και αποτελεσματική Διακυβέρνηση



Μια συνέντευξη με τον Άρη (Νεκτάριο) Αλεξόπουλο,

Αν. Καθηγητή Πολιτικής Ανάλυσης στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης

Μια από τις σύγχρονες προκλήσεις, διεθνώς, στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης και Διακυβέρνησης αφορά στις διεργασίες και μεθόδους σχεδιασμού και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των δημοσίων πολιτικών, έτσι ώστε να αποτιμάται η επίδοσή τους σε σχέση με τους τιθέμενους κάθε φορά στόχους πολιτικής αλλά και ο (θετικός ή και αρνητικός) αντίκτυπος αυτών σε κρίσιμους τομείς της κοινωνικοοικονομικής ζωής. Πώς νομίζετε ότι θα μπορούσε να συμβάλει σ' αυτό η Ακαδημαϊκή Κοινότητα;

Είναι γεγονός ότι η διεθνής τάση για την καλή διακυβέρνηση, ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής κρίσης για τα δημόσια οικονομικά των χωρών, αναδεικνύει ως πρώτης προτεραιότητας

πολιτική την αποτελεσματικότητα στην διαχείριση των οικονομικών πόρων. Ιερή αγελάδα της εποχής μας είναι η αποτελεσματικότητα, όπου μ' αυτήν εννοείται η επίτευξη του στόχου πολιτικής στο μέγιστο βαθμό με την οικονομικότερη χρήση πόρων. Στην χώρα μας, ωστόσο, η συζήτηση περί αποτελεσματικότητας έχει μπει πολύ πρόσφατα και μάλιστα με οδυνηρό τρόπο, κυρίως μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης και την εφαρμογή των διαρθρωτικών αλλαγών μέσω των μνημονίων. Η συζήτηση μέχρι τότε εξαντλείτο κυρίως στο ζήτημα της διαδικαστικής νομιμοποίησης των δημοσίων πολιτικών. Το ερώτημα του εάν ο πολιτικός που νόμιμα έχει πάρει την εντολή να εφαρμόσει συγκεκριμένη πολιτική πέτυχε στο έργο του, ελάχιστα απασχολούσε την δημόσια συζήτηση.

Κεντρικό στοιχείο στην απάντηση στο ερώτημα,

που στις δημοκρατίες τίθεται τελικά από τους πολίτες, της επιτυχούς υλοποίησης δημοσίων πολιτικών είναι η αξιολόγηση τους. **Η αξιολόγηση σχετίζεται με την παραγωγή ποσοτικών δεδομένων ως προς τις επιδόσεις των δημοσίων πολιτικών, πράγμα εξαιρετικά δύσκολο από τεχνικής άποψης, διότι τα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες έχουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που δεν διευκολύνουν την μέτρηση και την καταγραφή τους.** Οι επιδόσεις των δημοσίων πολιτικών, όπως για παράδειγμα ως προς τη βελτίωση της ευημερίας των πολιτών, συχνά ενσωματώνουν άυλες πλευρές με έντονα στοιχεία υποκειμενισμού και αβεβαιότητας ως προς την μέτρηση επιδόσεων και καταγραφή συνεπειών. Δυστυχώς οι κοινωνικές επιστήμες, ακόμα και η οικονομική που δείχνει να έχει προοδεύσει περισσότερο, δεν βρίσκονται στο στάδιο της ωριμότητας που βρίσκονται οι θετικές επιστήμες, με αποτέλεσμα να μη μπορούμε να συνδέσουμε αιτίες με αποτελέσματα, άρα μέσα πολιτικής με στόχους, με την ακρίβεια που θα μπορούσε η φυσική επιστήμη να στείλει ένα πύραυλο να πλήξει έναν στόχο. Ερωτήματα όπως το πώς θα μειωθεί η ανεργία, το τί γεννάει την φτώχεια, το πώς θα μειωθεί η εγκληματικότητα, το ποιο είναι το καλύτερο εκπαιδευτικό σύστημα, δεν έχουν μία πέραν πάσης αμφισβήτησης απάντηση. Η ύπαρξη ατελών ή πολλαπλών απαντήσεων συχνά εγκλωβίζει αυτούς που λαμβάνουν αποφάσεις σε δύσκολη επιλογή ανάμεσα σε περισσότερες από μία εναλλακτικές. Είναι γνωστό στην επιστημονική κοινότητα ότι η βελτιστοποίηση της λήψης απόφασης δεν είναι μια απλή υπόθεση όπου ο επιστημονικός λόγος θα μιλήσει τη γλώσσα της αλήθειας στους πολιτικούς. Καμιά φορά τέτοιοι απλουστευτικοί ισχυρισμοί μπορεί να γίνουν και επικίνδυνοι. Έτσι τα εργαλεία της διοικητικής επιστήμης μπορεί να χρησιμοποιηθούν ως νυστέρι αλλά μπορεί να χρησιμοποιηθούν και ως τσεκούρι στα χέρια των πολιτικών που έχουν την ψευδαίσθηση ότι κατέχουν την απόλυτη επιστημονική αλήθεια. Αυτό όμως δεν πρέπει να μας αποτρέψει από την προσπάθεια να εισφέρουμε ποσοτικά στοιχεία που θα διευκολύνουν αυτούς που λαμβάνουν τις αποφάσεις. Είναι σα να λέμε ότι επειδή δεν μπορούμε να πετύχουμε την πλήρη αποστείρωση των χώρων, τα χειρουργεία δεν πειράζει να γίνονται και στους υπονόμους. Ο μόνος τρόπος για να διευκολυνθούν οι αποφάσεις είναι να αντικειμενικοποιηθούν κατά το δυνατόν τα ευρήματα της αξιολόγησης δημοσίων πολιτικών. Το όχημα σε αυτή την προσπάθεια, το εργαλείο, είναι η δημόσια διαβούλευση. Η δημόσια διαβούλευση πρέπει να περιλαμβάνει τόσο τα κριτήρια τα οποία χρησιμοποιούνται στην αξιολόγηση όσο και τα ίδια τα παραγόμενα αποτελέσματα της αξιολόγησης. Για να πετύχουμε την μέγιστη αντικειμενικοποίηση της αξιολόγησης των δημοσίων

πολιτικών, χρειάζονται δύο πράγματα, ένα κοινά αποδεκτό πλαίσιο κριτηρίων αξιολόγησης που εμπεριέχει τα αξιακά κριτήρια, τα οποία τίθενται σε επίπεδο κοινωνίας και ένα δεύτερο στοιχείο που είναι η διασταύρωση των αποτελεσμάτων μέσα από διαφοροποιημένες τεχνικές συλλογής και αξιοποίησης δεδομένων. Για να εξυπηρετηθεί αυτός ο στόχος η δημόσια διαβούλευση πρέπει να οργανωθεί ανάμεσα σε εξειδικευμένους φορείς ειδικής επιστημονικής γνώσης, που θα ανταλλάσσουν θέσεις και απόψεις πάνω στην παραγόμενη δημόσια πολιτική. Η πρόταση μου είναι να αφήσουμε όλα τα λουλούδια να ανθίσουν. **Επιστημονικά κέντρα, όπως είναι τα πανεπιστήμια και τα διάφορα ινστιτούτα - φορείς εξειδικευμένης γνώσης και πληροφορίας από διαφορετικές κοινωνικές και οικονομικές οπτικές, απ' την πλευρά δηλαδή των κοινωνικών εταίρων, πρέπει να οικοδομήσουν ένα δίκτυο διαβούλευσης.** Ένα δίκτυο ανταλλαγής απόψεων, μέσα στο οποίο θα γίνεται ακριβώς αυτό που ανέφερα παραπάνω, η διασταύρωση των στοιχείων και η ανάδειξη κοινά αποδεκτών κριτηρίων αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών. Τέτοιοι φορείς μπορούν και πρέπει να δημιουργηθούν εκτός από τα πανεπιστήμια και από τους κοινωνικούς εταίρους, ώστε να διασφαλιστεί και η δική τους οπτική στην αξιολόγηση των δημοσίων πολιτικών. Στην κατεύθυνση αυτή, στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης έχουμε δημιουργήσει ένα σχετικό παρατηρητήριο δημόσιας πολιτικής.

” **Ο μόνος τρόπος για να διευκολυνθούν οι αποφάσεις είναι να αντικειμενικοποιηθούν κατά το δυνατόν τα ευρήματα της αξιολόγησης δημοσίων πολιτικών. Το όχημα σε αυτή την προσπάθεια, το εργαλείο, είναι η δημόσια διαβούλευση.** “

Ποιές κατά τη γνώμη σας είναι οι προϋποθέσεις για την εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση μιας θεσμοθετημένης διαδικασίας τεκμηρίωσης των πολιτικών επιλογών και βελτίωσης της ποιότητας των ρυθμίσεων που τις ενσωματώνουν;

Η αξιολόγηση επιδόσεων στο πεδίο της δημόσιας πολιτικής σπάνια και ευκαιριακά μόνο απασχόλησε το σύστημα διακυ-



βέρνησης της χώρας μας, παρότι είναι κεντρική επιλογή της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως οριζόντια πολιτική από τις αρχές του 2000. Ενώ έχουν εισαχθεί εργαλεία αξιολόγησης, όπως η έκθεση συνεπειών ρύθμισης κατά το νομοθετούν, στην ελληνική έννομη τάξη από το 2005 κάτω από τον τίτλο καλή νομοθέτηση, στο πλαίσιο της συμμόρφωσης της χώρας μας στο Ενωσιακό Δίκαιο, ελάχιστα έχουν γίνει στην πράξη. Όπως ανέφερα και παραπάνω τα πράγματα άρχισαν να αλλάζουν με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2010 και την έλευση των μνημονίων και την υποχρέωση της χώρας μας να προβεί άμεσα σε διαρθρωτικές αλλαγές ως προς τον τρόπο διακυβέρνησής της. Πολλές από τις δράσεις του μνημονίου αφορούν την αξιολόγηση των ακολουθούμενων μεταρρυθμίσεων, κυρίως στον τομέα του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, για να μετρηθεί η επίδοση των αλλαγών ως προς την μείωση των γραφειοκρατικών βαρών στη επιχειρηματικότητα. Επανελημμένα έχει εντοπιστεί η ανάγκη, από μελετητές του ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης, της ύπαρξης κεντρικής αξιολόγησης, δηλαδή συστήματος συλλογής επεξεργασίας και διάχυσης στη δημόσια σφαίρα πληροφορίας, που σχετίζεται με τις επιδόσεις των δημοσίων πολιτικών και τον τρόπο παραγωγής τους.

Τα πράγματα είναι ώριμα για να προχωρήσει το ελληνικό κράτος σε μία τέτοια πρωτοβουλία θεσμοθέτησης ενός Παρατηρητηρίου Δημόσιας Πολιτικής, που θα είναι ανεξάρτητο λειτουργικά από τη στενή κυβέρνηση, ώστε να παράγει αξιόπιστα

στοιχεία αξιολόγησης. Αντικείμενο του Παρατηρητηρίου πρέπει να είναι η χαρτογράφηση των διαδικασιών παραγωγής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, όπως προκύπτουν ανά τομέα πολιτικής, καθώς και των επιπτώσεων τους, θετικών και αρνητικών, στο κοινωνικό, οικονομικό και φυσικό περιβάλλον. Να έχει ως αντικείμενο την συστηματική και περιοδική μέτρηση επιδόσεων και την παραγωγή σχετικών δεικτών αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των πολιτικών του κράτους. Απώτερος σκοπός του να είναι η δημιουργία μιας βάσης αναφοράς ώστε να αποφασίζονται ενδεχόμενες αλλαγές- μεταρρυθμίσεις δημοσίων πολιτικών, στηριγμένες σε αντικειμενικά ποσοτικά δεδομένα, τόσο ως προς την διευκόλυνση της διάγνωσης και τον προσδιορισμό του προβλήματος, όσο και ως προς τις πιθανές επιπτώσεις εναλλακτικών αντιμετώπισης του.

Μέσα από την συστηματική λειτουργία του, ένα τέτοιο παρατηρητήριο θα αξιολογεί με αυστηρότητα και διαφάνεια τις επιπτώσεις των ακολουθούμενων αλλά και εκπονούμενων μεταρρυθμίσεων που προτείνονται, ώστε οι πολιτικές αποφάσεις να είναι άρτια τεκμηριωμένες και να βασίζονται σε συγκεκριμένα στοιχεία. Το Παρατηρητήριο θα πρέπει να καλύπτει ολόκληρο τον κύκλο παραγωγής μιας πολιτικής και να συμβάλει στην βελτίωση του σχεδιασμού του νομοθετούν και της υλοποίησης μεταρρυθμίσεων στη χώρα μας.

Το σημαντικό όμως εδώ είναι το παρατηρητήριο να μην είναι

μέρος της στενής δημόσιας διοίκησης, αλλά ένας οργανισμός που θα έχει κατοχυρωμένη την θεσμική του ανεξαρτησία και να είναι στελεχωμένος με ικανό αριθμό επιστημόνων ώστε να επιτελέσει το έργο του.

Πώς θα μπορούσε ένα σύγχρονο σύστημα διαμόρφωσης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών να συμβάλει στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας; Στο πλαίσιο αυτό, πώς βλέπετε τη συμμετοχή των Κοινωνικών Εταίρων αλλά και των Πανεπιστημίων ως φορέων παραγωγής γνώσης;

Ένα σύγχρονο σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών θα αποκάλυπτε αρχικά τον κακό σχεδιασμό των ακολουθούμενων δημοσίων πολιτικών στον τομέα του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους, που είναι κεντρικός στην άσκηση της επιχειρηματικότητας στην εποχή μας. Οι σύγχρονες βιομηχανικές-επιχειρηματικές πολιτικές επικεντρώνονται στην επαναρρύθμιση και βελτιστοποίηση της λειτουργίας του κράτους, στην προσπάθειά του να επιτελέσει το ρυθμιστικό του ρόλο. Συντάσσομαι μ' αυτούς που πιστεύουν ότι η βαθιά οικονομική κρίση στην οποία βρίσκεται η χώρα μας, δεν είναι μόνο αποτέλεσμα των κακών επιλογών στο επίπεδο της μακροοικονομικής διαχείρισης, αλλά είναι κυρίως προϊόν της συστηματικής αποτυχίας μας στο θεσμικό επίπεδο της οργάνωσης του κράτους μας. Έχουμε κακούς νόμους, κακές ρυθμίσεις, κάκιστες διοικητικές πρακτικές. **Υπάρχει γενικευμένη αδυναμία αποτελεσματικής διαχείρισης μέσων για την επίτευξη στόχων. Μας συμβαίνει αυτό που οι μελετητές του κράτους και ευρύτερα του διοικητικού φαινομένου αποκαλούν κρίση διακυβέρνησης.**

Εφόσον αυτή είναι η διάγνωση ως προς την αποτυχία διακυβέρνησης, το φάρμακο δεν μπορεί να είναι άλλο από τη λειτουργική, οργανωτική και θεσμική αναδιάταξη του κράτους μας. Κομβικής σημασίας στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αυτής της προσπάθειας είναι η ύπαρξη ενός μηχανισμού διαρκούς και συστηματικής αξιολόγησης των παραγόμενων δημοσίων πολιτικών.

Όμως, όπως ανέφερα παραπάνω, η αντικειμενικοποίηση των μετρήσεων κατά την αξιολόγηση των δημοσίων πολιτικών, προϋποθέτει εκτεταμένη δημόσια διαβούλευση ανάμεσα σε παραγωγούς και χρήστες των πολιτικών αυτών. Η προτεινόμενη θεσμοθέτηση, από την πλευρά της δημόσιας διοίκησης, του



“Υπάρχει γενικευμένη αδυναμία αποτελεσματικής διαχείρισης μέσων για την επίτευξη στόχων. Μας συμβαίνει αυτό που οι μελετητές του κράτους και ευρύτερα του διοικητικού φαινομένου αποκαλούν κρίση διακυβέρνησης.”

ανεξάρτητου Παρατηρητηρίου Δημόσιας Πολιτικής, θα πρέπει να είναι ενταγμένη στην συγκρότηση ενός ευρύτερου δικτύου μηχανισμών αξιολόγησης και από την πλευρά των παραγόντων της ζήτησης, των καταναλωτών δημοσίων πολιτικών. Τέτοια παρατηρητήρια δηλαδή, πρέπει να συγκροτηθούν και από την πλευρά των κοινωνικών εταίρων. Ο ΣΕΒ ήδη έχει προχωρήσει στη συγκρότηση ενός Παρατηρητηρίου για την μελέτη των σχετικών πολιτικών με την άσκηση της επιχειρηματικότητας. Αυτό καλό είναι να επεκταθεί και να υιοθετηθεί ως πρακτική και από τους άλλους κοινωνικούς εταίρους. Σ' αυτή τη δομή δικτύου το ανεξάρτητο παρατηρητήριο από την πλευρά της προσφοράς θα παίζει το ρόλο του συντονιστή της δημόσιας αυτής διαβούλευσης και ανταλλαγής απόψεων, για τις επιδόσεις των πολιτικών του κράτους. Θα πρέπει να είναι ένας αξιόπιστος συνομιλητής με τους υπόλοιπους επιστημονικούς παράγοντες που συμμετέχουν στη διαδικασία αξιολόγησης του κράτους από την πλευρά της επιστημονικής κοινότητας, των πανεπιστημίων και των ινστιτούτων των κοινωνικών εταίρων.

Η δημιουργία μιας τέτοιας σύνθετης δομής διαβούλευσης, με αντικείμενο την αξιολόγηση των δημοσίων πολιτικών, μπορεί να παίξει, άμεσα με την συγκρότηση της, καταλυτικό ρόλο στη βελτίωση της ποιότητας των παραγόμενων πολιτικών του κράτους, προς την κατεύθυνση μιας αποτελεσματικότερης και αποδοτικότερης διακυβέρνησης, που τόσο ανάγκη έχει ο τόπος μας. •••