

## Hellenic Evaluation Society Review

No 2 (2018)

HELLENIC EVALUATION SOCIETY REVIEW - ISSUE 2



**Γιώργος Μιχαηλίδης, Σχεδιασμός και Αξιολόγηση, στην Ανάπτυξη και στην Κρίση.**

*Κωνσταντίνα Ορφανίδου*

doi: [10.12681/eea.40233](https://doi.org/10.12681/eea.40233)

BIBΛΙΟΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

## **Γιώργος Μιχαηλίδης, Σχεδιασμός και Αξιολόγηση, στην Ανάπτυξη και στην Κρίση.**

Εκδόσεις Βάνιας Θεσσαλονίκη 2011, σελ. 415, ISBN:978-960-288-294-8

**Κωνσταντίνα Ορφανίδου**

Σύμβουλος αξιολόγησης

Σχεδιασμός και Αξιολόγηση, δύο συνιστώσες που σχετίζονται άμεσα και οφείλουν να συνεργάζονται στενά σε έναν διαρκή κύκλο βελτίωσης - Ανάπτυξη και Κρίση, δύο αντίθετες έννοιες που όμως, για την επιτυχή αντιμετώπισή τους, βασίζονται στις ίδιες συνιστώσες του Σχεδιασμού και της Ανάπτυξης. Πόσο οι αρμόδιοι για τη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων ή /και οι υπεύθυνοι λήψης απόφασης είναι εξοικειωμένοι με τις έννοιες αυτές; Μάλλον όχι, και σίγουρα πολύ λιγότερο με την έννοια της Αξιολόγησης, όσο και αν θεωρείται από ορισμένους ότι το πεδίο έχει κατακτηθεί.

Η έννοια της Αξιολόγησης δεν θεωρείται, στην ευρεία αντίληψη της δημόσιας διοίκησης, ως εργαλείο βελτίωσης. Συνήθως γίνεται αντιληπτή ως μια μεθοδολογία που απορρέει από κανονιστικές απαιτήσεις (βλέπε ΕΣΠΑ) ή ως αναγκαίο κακό που και πάλι έχει επιβληθεί από τρίτους. Και στην περίπτωση αυτή συγχέεται με την αποτίμηση της εφαρμογής μιας πολιτικής ή ενός προγράμματος και συχνά επίσης με τον έλεγχο συμμόρφωσης σε κοινά συμπεφωνηθέντα μέτρα. Ενδεικτικό επίσης αυτού του ‘κενού’ είναι το γεγονός ότι ενώ στο εξωτερικό υπάρχει σημαντική διεθνής βιβλιογραφία, στην χώρα μας ελάχιστα είναι τα ελληνικά συγγράμματα που διαπραγματεύονται επιστημονικά ή ερευνητικά το ζήτημα της Αξιολόγησης ενώ ταυτόχρονα απουσιάζουν οι μεταφράσεις διακεκριμένων έργων ξένων επιστημόνων.

Ο Γιώργος Μιχαηλίδης, Καθηγητής στο ΑΠΘ, στο βιβλίο του Σχεδιασμός και Αξιολόγηση, στην Ανάπτυξη και στην Κρίση αποφασίζει να ασχοληθεί σε βάθος και με κριτική διάθεση με την Αξιολόγηση, αλλά κυρίως με τους όρους Ανάπτυξη και Κρίση. Παρουσιάζει τα αποτελέσματα εργασιών του από μια επίπονη ερευνητική, διδακτική και επαγγελματική προσπάθεια αρκετών χρόνων στο αντικείμενο του Σχεδιασμού και της Αξιολόγησης αναπτυξιακών πολιτικών και προγραμμάτων, προσπάθεια που συμπληρώνεται από την ανάλυση της διεθνούς εμπειρίας και την αποτίμηση των καλών πρακτικών, στην αξιολόγηση των ελληνικών συνεισφορών, την αποτίμηση της σχετικής βιβλιογραφίας και τη μελέτη όλων σχεδόν των ειδικών πτυχών του αντικειμένου.

Η κεντρική ‘οπτική’ του βιβλίου υπερπροσδιορίζεται από το κρίσιμο ζήτημα της ανάπτυξης και της κρίσης. Και η μεν ‘κρίση’ έκανε ορατά τα χαρακτηριστικά της. Η ‘ανάπτυξη’ όμως; Πόσο έτοιμοι είμαστε, όλοι, στο ακαδημαϊκό πλαίσιο ή στο επαγγελματικό πεδίο ή σαν διαμορφωτές πολιτικών ή σαν διαχειριστές προγραμμάτων, να σχεδιάσουμε και να υλοποιήσουμε αναπτυξιακή πολιτική ικανή να αντιμετωπίσει, εκ των προτέρων, όλους εκείνους τους χρόνιους παράγοντες υστέρησης ή και υπανάπτυξης που σήμερα τους βρίσκουμε μπροστά μας είτε σαν αίτια της κρίσης είτε σαν εμπόδια σε κάθε προσπάθεια ανάκαμψης;

Τα κεφάλαια του βιβλίου αντιστοιχούν σε επιμέρους δημοσιεύσεις και αυτοτελή έργα που στη χρονική αλληλουχία τους, βοήθησαν στο να διαμορφωθεί μια μεθοδολογία για το σχεδιασμό της ανάπτυξης στην ελληνική περίπτωση, ιδίως για την όψη 'Αξιολόγηση', όπου παρήχθησαν νέες μεθοδολογικές κατευθύνσεις και εξειδικεύσεις που μάλλον μπορούν να αποβούν χρήσιμες στο έργο των επαγγελματιών της Αξιολόγησης.

Στο πρώτο κεφάλαιο του βιβλίου, παρουσιάζεται η συνολική, γενική άποψη του συγγραφέα για την κρίση. Ό,τι βιώσαμε (συχνά με αδικαιολόγητη έκπληξη) σαν βαθιά κρίση, ίσως δεν είναι παρά η νέα έκρηξη μιας κρίσης που η πρώτη εκδήλωση της ήταν πριν από πάρα πολλά χρόνια, που δεν ξεπεράστηκε τότε με μια αλλαγή παραγωγικού προτύπου και τρόπου ρύθμισης αλλά απλώς 'μετατέθηκε' στο χώρο (με την αποχωροθέτηση και την παγκοσμιοποίηση) και στο 'χρόνο' (με μια φυγή προς το εμπρός, με την αντικατάσταση του αξιώματος 'η παραγωγή γεννά αξία' από την ιδεοληψία 'το χρήμα γεννά χρήμα'). Όπως κάθε ιστορική κρίση, και αυτή θα έχει (έχει ήδη) τους κερδισμένους της και τους χαμένους της: τίποτα στον παγκόσμιο, στον δι-εθνικό και στον δια-περιφερειακό καταμερισμό εργασίας δεν θα είναι πλέον ίδιο. Τι σημαίνουν πλέον σήμερα 'περιφερειακή ανάπτυξη' και 'ρύθμιση του χώρου';

Στο δεύτερο κεφάλαιο, ουσιαστικά παρουσιάζεται η μεθοδολογία που θα έπρεπε ίσως να ακολουθείται όταν σχεδιάζεται μια αναπτυξιακή πολιτική, ελάχιστο μάλιστα χρόνο πριν την εκδήλωση της κρίσης. Ο κλασικός βηματισμός (ανάλυση των πάντων – αξιολόγηση όλων των παραγόντων ανάπτυξης ή υστέρησης – επιλογή παρεμβάσεων από την 'εργαλειοθήκη' των καλών πρακτικών) αποδεικνύεται αναποτελεσματικός:

1. πώς να προτείνεις αναπτυξιακές παρεμβάσεις όταν το κύριο ζητούμενο σήμερα είναι ποιες από αυτές έχουν το χαμηλότερο δημόσιο κόστος;
2. πώς να ζητήσεις 'μόχλευση' ιδιωτικών πόρων όταν η κύρια μέριμνα όλων είναι πώς να συντηρηθούν 'μέχρι να περάσει η μπόρα'; Είναι μάλλον σαφές ότι έχοντας σχεδιάσει (προ κρίσης) 'τα πάντα', μας οδηγεί (στην κρίση) στην αδυναμία να υλοποιήσουμε και τα πλέον χρήσιμα.

Η επικέντρωση στην ανάλυση, στην αξιολόγηση και στην πρόταση έπρεπε να είναι το κύριο μέλημά μας:

- ποιοι παράγοντες είναι οι πιο καθοριστικοί;
- ποια εμπόδια πρέπει πρώτα πριν από όλα να αρθούν;
- ποιοι στόχοι έχουν την πιο στρατηγική σημασία;
- ποιες παρεμβάσεις μπορούν να έχουν το μέγιστο πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα, εγγυώνται τη μέγιστη αποδοτικότητα των σπάνιων πλέον πόρων και κινητοποιούν την ευρύτερη δυνατή (πολιτική, τεχνική, χρηματοδοτική) συμμετοχή όλων των περιφημων stakeholders;

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται μια επίπονη προσπάθεια να συγκροτηθεί μια μεθοδολογία για την Αξιολόγηση των αναπτυξιακών πολιτικών και προγραμμάτων σε εποχή κρίσης. Η βασικότερη 'συνεισφορά' της νεοφιλελεύθερης επικράτησης στη θεωρία και στην πρακτική του αναπτυξιακού σχεδιασμού ήταν η ενσωμάτωση σε αυτόν της μέριμνας για την αποδοτικότητα, για το 'value-for-money' της αγγλοσαξονικής σχολής. Όσο και αν συχνά υποκρύπτεται μια σκοπιμότητα (να περιοριστεί η χρηματοδότηση προς όσα σχέδια θεωρούνται αμφίβολης σκοπιμότητας ή υλοποιούνται από θεωρούμενους ως 'ανίκανοι' φορείς ή ουδόλως ενδιαφέρουν ισχυρούς διεθνείς παράγοντες ή αφαιρούν πόρους από τις 'ανεπτυγμένες' χώρες σε εποχές γενικευμένης σπανιότητας

πόρων ή ενισχύουν τον ‘σπάταλο’ ρόλο του κράτους), γεγονός είναι ότι οι σχεδιαστές της ανάπτυξης, επί μακρόν μαθημένοι στην ευδαιμονία της ‘χρυσής τριακονταετίας’, τείναμε να θεωρούμε τους μεν δημόσιους επενδυτικούς πόρους ως ανεξάντλητους, τη δε συνεισφορά των διεθνών οργανισμών και των ανεπτυγμένων περιοχών προς τις μειονεκτούσες ως αυτονόητη ηθική υποχρέωσή τους. Το να σχεδιάζεις όμως σήμερα την ανάπτυξη γίνεται όλο και περισσότερο συνώνυμο του να υπολογίζεις εκ των προτέρων, να παρακολουθείς κατά την εφαρμογή και να αποτιμάς εκ των υστέρων όλα τα συγκεκριμένα αποτελέσματα και επιπτώσεις του σχεδιασμού σου μέσα στα πλαίσια που σου θέτουν οι δεδομένοι πόροι και με τη βοήθεια εναλλακτικών σεναρίων για την καλύτερη αξιοποίησή τους. Έτσι, για παράδειγμα, η Αξιολόγηση παύει να είναι μια υπόμνηση (συχνά αγενής) από τη μεριά του χρηματοδότη ότι απαιτεί την ορθή αξιοποίηση των χρημάτων του, για να γίνει ένα συστατικό στοιχείο του σχεδιασμού σε όλα τα στάδιά του: τί αναμένουμε και με ποιο κόστος ότι θα κερδίσουμε από το σχέδιο; πού βρισκόμαστε στην επίτευξη αυτών των στόχων; τί πετύχαμε τελικώς; Το πρόβλημα είναι ότι, έπειτα από μια μακρά περίοδο ‘ερασιτεχνικής’ Αξιολόγησης (βασισμένης στην ικανότητα και επάρκεια του Αξιολογητή και στην αξιοποίηση μεθοδολογιών και εργαλείων από συγγενή αντικείμενα), η μεθοδολογία της Αξιολόγησης έχει πλέον κωδικοποιηθεί έτσι ώστε να ανταποκρίνεται σε συγκεκριμένες απαιτήσεις (και, στην περίπτωση μας, στις απαιτήσεις του βασικού χρηματοδότη των προγραμμάτων, της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Μια δυσκαμψία, μια εμμονή στην ποσοτικοποιημένη ανάλυση εις βάρος της ποιοτικής εκτίμησης, μια κοινοτυπία στις μεθοδολογικές προτάσεις και μια ομοιομορφία στα παραδοτέα των έργων Αξιολόγησης αρχίζει να γίνεται εμφανής.

Ιδιαίτερα στην Αξιολόγηση-κατά-την-υλοποίηση (on-going Evaluation), απαιτείται προσαρμογή και εμπλουτισμός. Κυριότερο στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι ο αναγκαίος συνδυασμός δύο ‘εκδοχών’: της Αξιολόγησης, αυτής που αντιμετωπίζει τις απαιτήσεις πολιτικής (policy-related) και αυτής που αναλύει την επίδοση (performance-related). Η Αξιολόγηση πρέπει πλέον να είναι και policy-related και performance-related και να λαμβάνει υπόψη της όλα τα νέα προκύπτοντα ζητήματα: το νέο περιβάλλον των προγραμμάτων (μετά την κρίση), τη διάκριση ‘τυπικού’ και ‘πραγματικού’ προγράμματος που προκύπτει από την υστέρηση στην υλοποίηση, τις συνέργειες με άλλες πολιτικές και προγράμματα, τη χωρική διάσταση. Ένα κατάλληλο μεθοδολογικό σχήμα πρέπει να συνδυάζει τα κατάλληλα (targeted) ερωτήματα, με μια εκτίμηση για την υφιστάμενη κατάσταση και τα προβλήματα, με πολύ συγκεκριμένα βήματα Αξιολόγησης, με τυποποιημένα ‘πρότυπα’ εργαλεία, με εξειδικευμένες τεχνικές σε επιμέρους τομείς της πολιτικής. Και πρέπει να αντιστοιχίζεται σε μια κατάλληλη οργάνωση και διοίκηση του έργου της Αξιολόγησης.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, παρουσιάζεται μια σύγχρονη εκδοχή της παλιάς στρατηγικής των ‘Πόλων Ανάπτυξης’, όπως αυτή θα μπορούσε να βελτιωθεί, οργανωθεί επιχειρησιακά και αξιοποιηθεί για την προώθηση της ανάπτυξης και της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα, όπως προέβλεπε το ΕΣΠΑ 2007-2013. Φυσικά, δεν μπορεί να γίνει λόγος για μια απλή επιστροφή στον Perroux και στη θεωρία των πόλων στα πλαίσια του ‘αφηρημένου’ οικονομικού χώρου. Ούτε στα ‘κέντρα ανάπτυξης’ του Boudeville που υιοθετήθηκαν από την ‘κεϋνσιανή’ παρεμβατική οπτική στην περίοδο γενικής οικονομικής ανάπτυξης. Ούτε στην αναπαραγωγή της (αποτυχημένης) στρατηγικής των industries industrialisantes του De Bernis. Παρά τις αποτυχίες στην εφαρμογή, η γενική οπτική των πόλων είναι μονίμως παρούσα στο επίπεδο της θεωρίας (ρητώς) και της πολιτικής (ως μεθοδολογικό υπόστρωμα). Αν και θα αναμενόταν να μειώνεται η σημασία της με τη σταδιακή ‘αποκρατικοποίηση’ της οικονομικής πολιτικής, εν τούτοις επανέρχεται ακριβώς από μία αντίθετη κατεύθυνση: όσο περιορίζονται οι δημόσιοι πόροι που διατίθενται στην ανάπτυξη, τόσο πιο σκόπιμη εμφανίζεται η συγκέντρωση πόρων σε τομείς και περιοχές. Ουσιαστικά, η όλη ευρωπαϊκή

αναζήτηση περιστρέφεται σήμερα αφενός γύρω από το ζήτημα της ιεραρχίας του ευρωπαϊκού αστικού δικτύου (πολυκεντρικότητα) και αφετέρου γύρω από την αναγκαιότητα επικέντρωσης της προσπάθειας στην ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας και στη συνοχή του ευρωπαϊκού χώρου, στο σύνολό τους. Τι θα σήμαινε η υιοθέτηση αυτής της στρατηγικής στον ελληνικό χώρο; Πώς θα μπορούσε να γίνει επιχειρησιακά υλοποιήσιμη, αποδοτική και αποτελεσματική; Ποια θα ήταν η προγραμματική της ένταξη; Πώς (και ποιοι) θα έπρεπε να σχεδιάσουμε και να εφαρμόσουμε και να χρηματοδοτήσουμε τους 'Πόλους Ανάπτυξης';

Το Βιβλίο του Γ. Μιχαηλίδη, εκτός του έντονου προβληματισμού που το χαρακτηρίζει έχει καταλυτική σημασία στην ανάδειξη της Αξιολόγησης ως ουσιώδους συνιστώσας του αναπτυξιακού σχεδιασμού και αποτελεί και μια σημαντική προσπάθεια για την πρόταση ως προς τη διαμόρφωση μεθοδολογικής σκέψης για χρήστες, όπως π.χ. αρμόδιοι σχεδιασμού και λήψης απόφασης, αξιολογητές κ.α. Μέσα από την επιστημονική ανάλυσή του γίνεται εμφανής η ανάγκη ανάπτυξης μιας νέας νοοτροπίας στον αναπτυξιακό σχεδιασμό (evidence based) για τη βελτιστοποίηση της αναπτυξιακής διαδικασίας και αποφυγή λαθών του παρελθόντος.

Το βιβλίο δεν αποπειράται να διδάξει ορθές πρακτικές σχεδιασμού και αξιολόγησης σε μια εποχή μάλιστα που ακόμα και οι όροι του σχεδιασμού και της ανάπτυξης έχουν υποκατασταθεί από πιο 'σύγχρονους' ('απορρύθμιση', 'σύγκλιση'). Όσοι εξακολουθούν σήμερα να ασχολούνται με την ανάπτυξη, σε θεωρητικό ή σε πρακτικό επίπεδο, ζουν το παράδοξο να αναζητούν τρόπους και διαδικασίες για να ενισχυθούν το παραγωγικό δυναμικό, το βιοτικό επίπεδο και οι οικονομικές προοπτικές μιας περιοχής ή ενός κράτους, με ελάχιστη διαθεσιμότητα δημόσιων πόρων (λόγω της κρίσης) και με θεωρητικά εργαλεία και με τύπους μέτρων πολιτικής που περιορίζονται αυστηρά από το κυρίαρχο ιδεολογικό και πρακτικό πλαίσιο: σχεδιάστε ό,τι εσείς ορίζετε ως ανάπτυξη, αλλά με στόχους που να μην αντιστρατεύονται τις σταθεροποιητικές πολιτικές, με μέτρα που να μην ισοδυναμούν ούτε εμμέσως με φραγμούς στην ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίων και προϊόντων, με πόρους ούτως ή άλλως περιορισμένους διότι προέχει η δημοσιονομική εξυγίανση, και με πλήρη σεβασμό στους όρους των διεθνών συμφωνιών όσο και αν γνωρίζει κανείς ότι αυτές θα ανατρέψουν σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό.

Το έργο του σχεδιασμού της ανάπτυξης γίνεται ολοένα και πιο επίπονο. Πρέπει να πειστούν οι αρμόδιοι για την ίδια την αναγκαιότητα μιας αναπτυξιακής στρατηγικής σε εποχή που όλοι αναζητούν εναγωνίως εξοικονόμηση και απελευθέρωση, πρέπει να επινοήσουν τον καταλληλότερο συνδυασμό των ολοένα πολυπλοκότερων τεχνικών εργαλείων, πρέπει να εντοπίσουν τον πιο καίριο τομέα και να επικεντρωθούν σε αυτόν χωρίς να παραβλέψουν τις συμπληρωματικότητες και τις συνέργειες μεταξύ τομέων και μεταξύ χωρικών επιπέδων που ενεργοποιούν το συνολικό αναπτυξιακό δυναμικό, πρέπει να αντιμετωπίζουν κάθε παρέμβαση ως μία επένδυση από την οποία προσδοκάται όφελος, πρέπει να μεριμνούν συνεχώς για τη συνέργεια του μακρο-επιπέδου με το μικρο-επίπεδο, πρέπει να επινοούν μηχανισμούς υλοποίησης αλλά και νομοθετικές ρυθμίσεις. Ο αναπτυξιακός σχεδιασμός δύσκολα διδάσκεται και περισσότερο 'μαθαίνεται', στη διάρκεια μιας μακρόχρονης διαδικασίας όπου η θεωρία προσπαθεί να καθοδηγήσει την πρακτική και (συνηθέστερα) η πρακτική εμπλουτίζει τη θεωρία, δημιουργώντας γι' αυτήν συνεχώς νέες ανάγκες, προκλήσεις και πεδία έρευνας. Η ακαδημαϊκή διδασκαλία αναγκάζεται να αναπροσανατολίζεται με ετήσια σχεδόν συχνότητα και η 'καθαρή' έρευνα γίνεται όλο και πιο δύσκολη'. Η διατύπωση αυτή του 2003 – εξακολουθεί να ισχύει πλήρως.