

Hellenic Evaluation Society Review

No 1 (2017)

HELLENIC EVALUATION SOCIETY REVIEW - ISSUE 1



ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ

ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ
ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ
ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

ISSN 2623-4408

HELLENIC EVALUATION SOCIETY REVIEW

ΤΕΥΧΟΣ 1

ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2017



Η Επιθεώρηση της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης (ΕΕΑ) είναι επιστημονικό περιοδικό με προσανατολισμό σε θέματα αξιολόγησης και εκδίδεται σε δύο τεύχη ετησίως.

Σκοπός της Επιθεώρησης της ΕΕΑ είναι να καλλιεργήσει έναν γόνιμο προβληματισμό και να συμβάλει στη διαμόρφωση της κουλτούρας της αξιολόγησης και στην προώθηση της αξιολόγησης ως επιστημονικό εργαλείο λήψης αποφάσεων. Η έγκριση δημοσίευσης των άρθρων στο περιοδικό αποφασίζεται από Επιστημονική Επιτροπή, η οποία αποτελείται από καταξιωμένους επιστήμονες, μέλη της ελληνικής και διεθνούς ακαδημαϊκής και ερευνητικής κοινότητας.

Υπεύθυνη για την έκδοση της Επιθεώρησης της ΕΕΑ είναι η Συντακτική Επιτροπή, στην οποία συμμετέχουν οι: Δρ. Βίβιαν Γαλατά, Νομικός, Διδάκτορας Εργατικού και Κοινωνικού Δικαίου, Δρ. Θανάσης Καραλής, Καθηγητής Πανεπιστημίου Πατρών, Καθ.κ. Γιώργος Μιχαηλίδης, Καθηγητής Περιφερειακής Ανάπτυξης και Προγραμματισμού (Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης), Καθ.κ. Ιωσήφ Χασσίδ, Καθηγητής Βιομηχανικής Οικονομικής, Δρ. Μανώλης Χρυσάκης, Διευθυντής Ερευνών Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών.

Για αποστολή άρθρων, εργασιών και ανακοινώσεων προς δημοσίευση, παρακαλούμε να απευθύνεστε στη γραμματεία της ΕΕΑ: secretariat@hellenicevaluation.org. Οδηγίες για την υποβολή άρθρων βρίσκονται σε αυτό το σύνδεσμο: http://www.hellenicevaluation.org/pdf/odigies_ipovolh_arthron.pdf

Οι απόψεις των συγγραφέων δεν αντανακλούν τις απόψεις του ΔΣ της ΕΕΑ ή της επιστημονικής και συντακτικής επιτροπής του περιοδικού.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΤΑΞΗ	3
ΑΡΘΡΑ	
Η αξιολόγηση προγραμμάτων δια βίου μάθησης στις μικρές επιχειρήσεις <i>Παρασκευή – Βίβιαν Γαλατά, Μανώλης Χρυσάκης</i>	5
Μεθοδολογία αξιολόγησης και αξιολογητική προσέγγιση μιας μελέτης εκτίμησης περιβαλλοντικής επικινδυνότητας των δραστηριοτήτων μιας μεγάλης βιομηχανικής εγκατάστασης στην περιοχή της λεκάνης απορροής του Ασωπού ποταμού <i>Ι. Παναγόπουλος, Α. Καραγιάννης, Ν. Καραγιάννης, Ι. Καρκάντζος, Κ. Κατσιμέντος, Γ. Γκουβαλιάς, Ε. Καρούκη</i>	17
Η εφαρμογή της θεωρίας της αλλαγής στην αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων <i>Δήμητρα Ιωάννου</i>	28
ΑΝΑΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΙΣ ΠΑΛΑΙΟΤΕΡΩΝ ΑΡΘΡΩΝ	
Η Ανάλυση Κόστους Οφέλους στην Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Έργων και Πολιτικών <i>Γεώργιος Μέργος</i>	35
ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ	53
ΒΙΒΛΙΟΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ	
Γεώργιος Μέργος (2003, 2009), Κοινωνικο-οικονομική αξιολόγηση επενδύσεων και πολιτικών <i>Ιωσήφ Χασσίδ</i>	61
Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (2007), Evaluation Theory, Models, & Applications <i>Θανάσης Καραλής</i>	64
NEA	66
ENGLISH-LANGUAGE ABSTRACTS	67

© κειμένων: Ελληνική Εταιρεία Αξιολόγησης / οι συγγραφείς. Με εξαίρεση τη χρήση αποσπασμάτων υπό την προϋπόθεση της ρητής αναφοράς της πηγής, δεν επιτρέπεται η αναδημοσίευση/αναπαραγωγή οποιουδήποτε τμήματος του περιοδικού χωρίς τη γραπτή άδεια της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης / των συγγραφέων.

Σημείωμα από τη σύνταξη

Δήμητρα Ιωάννου

Πρόεδρος ΔΣ της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης

Το πρώτο τεύχος της *Επιθεώρησης της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης*, εκδίδεται σε μια περίοδο κατά την οποία ο διάλογος για την αξιολόγηση έχει πλέον φθάσει και στην Ελλάδα, ως αναπόσπαστο σκέλος του δημόσιου διαλόγου για τις μεταρρυθμίσεις και την ανάπτυξη.

Από την ίδρυσή της τον Σεπτέμβριο του 2014, η Ελληνική Εταιρεία Αξιολόγησης (ΕΕΑ) εργάζεται για την προώθηση της αξιολόγησης στην Ελλάδα, ως ένα εργαλείο που μπορεί να συμβάλλει στην ανάπτυξη και στην καλύτερη στοχοθέτηση των δημόσιων πολιτικών. Με τις δράσεις της, επιδιώκει να θέσει στη διάθεση όλων των ενδιαφερομένων μερών και της κοινωνίας γενικότερα, ένα βήμα προβληματισμού και διαλόγου για την αξιολόγηση, προωθώντας την ανάπτυξη μιας ενεργής κοινότητας αξιολογητών.

Τα τρία πρώτα χρόνια της λειτουργίας της ΕΕΑ, προσπαθήσαμε να θέσουμε τις βάσεις για την αναγνώριση της χρησιμότητας και της αξίας της αξιολόγησης σε όλα τα επίπεδα, και την ανάπτυξη και στη χώρα μας, αυτού που ονομάζουμε κουλτούρα αξιολόγησης. Παράλληλα, αναπτύξαμε συνεργασίες με τη διεθνή κοινότητα, κυρίως με την Ευρωπαϊκή Εταιρεία Αξιολόγησης και με την Διεθνή Οργάνωση για τη Συνεργασία στην Αξιολόγηση, σε μια προσπάθεια να τονώσουμε την παρουσία της Ελλάδας σε αυτά τα διεθνή φόρα, στο πλαίσιο των οποίων αναπτύσσεται ένας δημιουργικός διάλογος μεταξύ των αξιολογητών, αλλά και κυρίως, με τους υπεύθυνους χάραξης δημόσιων πολιτικών.

Είναι πλέον κατανοητό ότι η επιλογή δημόσιων πολιτικών για την αντιμετώπιση των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών προκλήσεων, απαιτεί την ανάπτυξη κατάλληλων μεθόδων μελέτης και προετοιμασίας των μέτρων πολιτικής, αλλά και αποτίμησης των αποτελεσμάτων τους. Η αξιολόγηση αποτελεί διεθνώς, βασική επιστημονική μέθοδο βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της δημόσιας πολιτικής, αναδεικνύοντας με επιστημονική πληρότητα τα αποτελέσματα από την εφαρμογή της και ενισχύει τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων μέσω της συστηματικής και αντικειμενικής αποτίμησης του βαθμού επίτευξης των στόχων. Το όραμα της ΕΕΑ είναι να συμβάλει επιστημονικά και με συνέπεια, στη βελτίωση των πολιτικών ανάπτυξης, υπό την έννοια της βελτίωσης της στοχοθεσίας και της εξασφάλισης της αποτελεσματικότητας των αναπτυξιακών παρεμβάσεων και κάθε είδους επενδύσεων, ώστε να διασφαλίζεται η ορθολογική αξιοποίηση των πόρων, και η γενικότερη αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών.

Σε αυτό το πλαίσιο εγκαινιάζουμε την έκδοση του επιστημονικού περιοδικού της ΕΕΑ, με στόχο τη δημοσίευση, σε μια έκδοση που αναφέρεται αποκλειστικά στην Αξιολόγηση, άρθρων και πρωτότυπων επιστημονικών εργασιών, από καταξιωμένους επιστήμονες ή νέους αξιολογητές, οι οποίοι εκπονούν αξιολογητικές μελέτες κάθε είδους, αξιολογήσεις πολιτικών, προγραμμάτων και έργων, αξιολογήσεις επενδύσεων, αξιολογήσεις δομών και υποδομών ή αξιολογήσεις ανθρώπινου δυναμικού.

Με γνώμονα τη συμβολή στην ανάπτυξη μιας κουλτούρας αξιολόγησης, αφήνουμε την παρούσα εκδοτική πρωτοβουλία ανοιχτή σε κάθε είδους αξιολόγηση, εστιάζοντας αποκλειστικά στην ουσιαστική προώθηση της επιστημονικής σκέψης και αξιολογητικής πρακτικής, σε όλα τα πεδία της κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης, και στοχεύοντας:

1. Να αποτελέσει η αξιολόγηση ουσιαστικό σκέλος της διακυβέρνησης και της διαμόρφωσης αναπτυξιακών πολιτικών κάνοντας χρήση όλων των διαθέσιμων μεθόδων και εργαλείων αξιολόγησης, που ήδη χρησιμοποιούνται διεθνώς στο πεδίο της αναπτυξιακής πολιτικής.

2. Να επιτευχθεί η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των αξιολογήσεων που διενεργούνται σε όλα τα επίπεδα, και η προώθηση στο ευρύτερο κοινό, πέρα από τον στενό επιστημονικό πυρήνα των αξιολογητών, της έννοιας της αξιολόγησης ως μια χρήσιμη και εποικοδομητική μέθοδος προσέγγισης της αλλαγής. Να κατανοηθεί πλήρως η σημασία της εκτίμησης των προσδοκιών και των στόχων, για την λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων, μέσω της εφαρμογής συγκεκριμένων επιστημονικών μεθόδων που προσφέρουν τη δυνατότητα και την εγγύηση μιας τεκμηριωμένη αντίληψης περί της αναμενόμενης αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων της κάθε δράσης ή πολιτικής.

3. Να διευρυνθεί η χρήση της αξιολόγησης στη διαδικασία ανεύρεσης λύσεων στις τρέχουσες κοινωνικές και οικονομικές κρίσεις και προκλήσεις, και να υιοθετηθεί η αξιολόγηση ως αναπόσπαστο τμήμα της αναπτυξιακής προσπάθειας, σε όλα τα επίπεδα των μεταρρυθμίσεων, τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, ως επένδυση στην ανάπτυξη.

Υπό αυτό το πρίσμα, η ΕΕΑ εξετάζει με πολύ ενδιαφέρον όλες τις προτάσεις άρθρων προς δημοσίευση στο παρόν περιοδικό, δίνοντας βήμα σε όλες τις επιστημονικές, ερευνητικές και επαγγελματικές προσπάθειες προώθησης της Αξιολόγησης στην Ελλάδα.

Το πρώτο τεύχος αντικατοπτρίζει τη δέσμευση του περιοδικού για ευρεία προσέγγιση της θεματολογίας του, η οποία μπορεί να περιλαμβάνει επιστημονικές εργασίες, μεθοδολογικές αναλύσεις, παρουσίαση αναλυτικών περιπτώσιολογικών μελετών ή και εμπειρικών και στατιστικών μελετών.

Η *Επιθεώρηση της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης* δέχεται συνθετικές εργασίες και άρθρα από αξιολογητές, ερευνητές, αλλά και στελέχη φορέων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Η έγκριση δημοσίευσης των άρθρων στο περιοδικό αποφασίζεται από Επιστημονική Επιτροπή, η οποία αποτελείται από καταξιωμένους επιστήμονες, μέλη της ελληνικής και διεθνούς ακαδημαϊκής και ερευνητικής κοινότητας. Στο περιοδικό θα δημοσιεύονται, επίσης, παρουσιάσεις και κριτικές βιβλίων, όπως και παρουσιάσεις ερευνών.

Εκ μέρους του ΔΣ της ΕΕΑ, απευθύνουμε θερμές ευχαριστίες στα μέλη μας και στους συγγραφείς των άρθρων του παρόντος τεύχους, καθώς και σε όλους όσους συνέβαλλαν στην παρούσα έκδοση.

Αθήνα, Δεκέμβριος 2017

Η αξιολόγηση προγραμμάτων δια βίου μάθησης στις μικρές επιχειρήσεις

Παρασκευή – Βίβιαν Γαλατά

*Καθηγήτρια - Σύμβουλος, Μέλος ΣΕΠ, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο*

Μανώλης Χρυσάκης

Διευθυντής Ερευνών, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών

Περίληψη

Το άρθρο επιχειρεί να αναδείξει ότι ο σωστός σχεδιασμός και η κατάλληλη επιλογή μεικτών μεθόδων αξιολόγησης είναι καθοριστικοί παράγοντες για τη διαμόρφωση συνολικής εικόνας ως προς τα αποτελέσματα κοινωνικών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων και τη λήψη αποφάσεων σχετικά με την πιο αποδοτική και αποτελεσματική κατανομή των κονδυλίων. Μέσα από την παρουσίαση του μοντέλου αξιολόγησης των προγραμμάτων δια βίου μάθησης για τους απασχολούμενους στις μικρές επιχειρήσεις, ως καλής πρακτικής που εφαρμόστηκε από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών και την Επιστημονική Ένωση Εκπαίδευσης Ενηλίκων στο πλαίσιο της μελέτης εξωτερικής αξιολόγησης για λογαριασμό του Ινστιτούτου Μικρών Επιχειρήσεων της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδος, το άρθρο υποστηρίζει ότι η τριγωνοποίηση και η εφαρμογή μεικτών μεθόδων αξιολόγησης, αν και δεν είναι πανάκεια, ανταποκρίνεται καλύτερα στις απαιτήσεις για αιτιώδη εξαγωγή συμπερασμάτων και παροχή αξιόπιστων στοιχείων στους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων σε σχέση με την αποτελεσματικότητα, τη συνολική απόδοση και τις επιπτώσεις των προγραμμάτων δια βίου μάθησης.

Λέξεις-κλειδιά: αξιολόγηση προγραμμάτων δια βίου μάθησης, μοντέλα αξιολόγησης, τριγωνοποίηση / εφαρμογή μεικτών μεθόδων αξιολόγησης

Εισαγωγή

Ο σωστός σχεδιασμός και η κατάλληλη επιλογή μεικτών μεθόδων αξιολόγησης είναι καθοριστικοί παράγοντες για τη διαμόρφωση συνολικής εικόνας ως προς τα αποτελέσματα κοινωνικών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων και τη λήψη αποφάσεων σχετικά με την πιο αποδοτική και αποτελεσματική κατανομή των κονδυλίων. Υποστηρίζεται ευρέως ότι η ολιστική προσέγγιση στην αξιολόγηση επιτυγχάνεται με τη χρήση μεικτών ερευνητικών μεθόδων, η οποία δεν περιορίζεται μόνο στη συνδυασμένη εφαρμογή διαφορετικών μεθόδων για τη διασφάλιση της απαιτούμενης εγκυρότητας ή στις διαφορετικές οπτικές γωνίες για τη διερεύνηση και την ανάλυση του ερευνώμενου προβλήματος, αλλά προσφέρει μια διαφορετική θεωρητική προσέγγιση και έναν άλλο τρόπο σκέψης που επιτρέπει τη βαθύτερη κατανόηση των σύνθετων κοινωνικών φαινομένων.

Το θέμα αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία, αφενός, γιατί σηματοδοτεί τη σύγχρονη τάση υπέρ των συνθετικών προσεγγίσεων και την εγκατάλειψη των παραδοσιακών και μεμονωμένων ποσοτικών ή

ποιοτικών προσεγγίσεων και, αφετέρου, διότι προσφέρει ένα νέο μεθοδολογικό πλαίσιο που επιτρέπει την αναγκαία πολυεπίπεδη και πολυδιάστατη ανάλυση των αξιολογούμενων προγραμμάτων και, κυρίως, των κοινωνικών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων. Επιπλέον, παρά τις όποιες πρακτικές δυσκολίες τους, οι συνθετικές προσεγγίσεις καταγράφουν μια σειρά από πλεονεκτήματα που συμβάλουν στην ολιστική ανάλυση και τη βαθύτερη κατανόηση των κοινωνικών προβλημάτων και αντίστοιχων παρεμβάσεων.

Το άρθρο αποβλέπει να παρουσιάσει τα βασικά σημεία της θεωρητικής συζήτησης για την εφαρμογή των μεικτών ερευνητικών μεθόδων στην αξιολόγηση και να αναδείξει ειδικότερα τις πετυχημένες συνθετικές προσεγγίσεις και τα αποτελέσματα τους, που εφαρμόστηκαν στο πλαίσιο της μελέτης εξωτερικής αξιολόγησης των προγραμμάτων δια βίου μάθησης για τους απασχολούμενους στις μικρές επιχειρήσεις από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών και την Επιστημονική Ένωση Εκπαίδευσης Ενηλίκων στο πλαίσιο για λογαριασμό του Ινστιτούτου Μικρών Επιχειρήσεων της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδος (ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ).

Συνακόλουθα, το άρθρο φιλοδοξεί να αναδείξει μια καλή πρακτική συνθετικής προσέγγισης με την εφαρμογή διαφορετικών μεθόδων και τεχνικών αξιολόγησης των προγραμμάτων δια βίου μάθησης στις μικρές επιχειρήσεις, που επιβεβαιώνει τα ευρήματα της βιβλιογραφίας σε σχέση με τη συμβολή της τριγωνοποίησης και της εφαρμογής μεικτών μεθόδων αξιολόγησης στην ολιστική προσέγγιση των αξιολογούμενων προγραμμάτων, τη βαθύτερη κατανόηση των επιμέρους πτυχών τους και την παροχή αξιόπιστων στοιχείων και συμπερασμάτων στους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων σε σχέση με την αποτελεσματικότητα, τη συνολική απόδοση και τις επιπτώσεις τους.

Ο κατάλληλος σχεδιασμός και η εφαρμογή μεικτών μεθόδων αξιολόγησης

Η αξιολόγηση των προγραμμάτων απασχόλησης, κατάρτισης και κοινωνικών προγραμμάτων συνίσταται, σύμφωνα με τον ορισμό του Ο.Ο.Σ.Α., στην συστηματική και κριτική εξέταση (OECD, 1991) τριών παραμέτρων:

(α) των στόχων και των μέσων των εν λόγω προγραμμάτων, προκειμένου να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητά τους σε σχέση με τις βασικές μεταβλητές του πεδίου παρέμβασης. Πρόκειται για την αξιολόγηση πολιτικής (*Evaluation ex ante*), η οποία επικεντρώνεται στη διάγνωση και ανάλυση του προβλήματος (έρευνα αγοράς εργασίας, διάγνωση αναγκών), την εξειδίκευση των στόχων, την περιγραφή των δράσεων, την οργάνωση και το μέγεθος πόρων.

(β) της εφαρμογής, ώστε να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητά της υλοποίησης μέσα από την ανάλυση των ενεργειών που πραγματοποιήθηκαν, την πρώτη εκτίμηση των αποτελεσμάτων για τις ομάδες – στόχου, την εξέταση της λειτουργικότητας του διοικητικού μηχανισμού σε σχέση με την παρακολούθηση της εξέλιξης του προγράμματος, τη συλλογή των στοιχείων και την καταγραφή των αποτελεσμάτων, και την ποσοτική και ποιοτική επεξεργασία των στοιχείων βάσει ορισμένων δεικτών.

(γ) της επίπτωσης, προκειμένου να εκτιμηθεί η τελική και καθαρή επίδραση των προγραμμάτων στα άτομα και στη λειτουργία της αγοράς εργασίας. Τα τελικά καθαρά αποτελέσματα προκύπτουν με την αφαίρεση του «νεκρού βάρους» (*deadweight*) – δηλαδή, εκείνων που θα είχαν επωφεληθεί ούτως ή άλλως και χωρίς το πρόγραμμα – και της «εκτόπισης» (*displacement*) – του πλεονεκτήματος των ομάδων που συμμετείχαν στο πρόγραμμα έναντι των ομοειδών ομάδων – στόχου που δεν συμμετείχαν στο πρόγραμμα (Γαλατά, 2000).

Ανάλογα με τα παραπάνω στάδια της αξιολόγησης, προβλέπεται ότι στην *εκ των προτέρων* αξιολόγηση εκτιμάται η συνέπεια της στρατηγικής και των στόχων που έχουν επιλεγεί σε σχέση με

τα χαρακτηριστικά των πεδίων παρέμβασης και των ομάδων στόχου. Η *ενδιάμεση αξιολόγηση* εξετάζει τα πρώτα αποτελέσματα των παρεμβάσεων, την ορθότητα τους, την επίτευξη των στόχων, την πορεία υλοποίησης και παρακολούθησης, την αποτελεσματική χρήση των πόρων, καθώς και την κριτική ανάλυση και αιτιολόγηση των ενδεχόμενων προσαρμογών σε σχέση με τους αρχικά τιθέμενους στόχους. Η *εκ των υστέρων αξιολόγηση* αποσκοπεί, λαμβάνοντας υπόψη τα διαθέσιμα πορίσματα της ενδιάμεσης αξιολόγησης, στην ανάλυση της χρησιμοποίησης των πόρων, της αποτελεσματικότητας και της επάρκειας των παρεμβάσεων, καθώς και της επίπτωσης τους. Οι χρονικές αυτές φάσεις των κοινωνικών προγραμμάτων ακολουθούν τον *κύκλο διαχείρισής τους (project management cycle)* και επιτρέπουν την κατανόηση της εσωτερικής διάρθρωσής τους (European Commission, 2003).

Αξίζει να σημειωθεί ότι στην περίπτωση αποτίμησης της αποτελεσματικότητας των κοινωνικών προγραμμάτων και προγραμμάτων δια βίου μάθησης, η υιοθέτηση του κατάλληλου μοντέλου αξιολόγησης δεν θα πρέπει να περιοριστεί στην ικανοποίηση των κανονιστικών απαιτήσεων διαχείρισης και απολογισμού, αλλά θα πρέπει να αναπτυχθεί σε μια ευρύτερη λογική αιτιολόγησης της σκοπιμότητας των δράσεων, εκτίμησης της αποτελεσματικότητας και επίπτωσής τους, αναβάθμισης των διαδικασιών υλοποίησης και επαναπροσανατολισμού της στρατηγικής των παρεμβάσεων. Κατά συνέπεια, η οποιαδήποτε μεθοδολογική πρόταση αξιολόγησης δεν θα πρέπει να οδηγήσει σε μια αυστηρή τυποποίηση των κριτηρίων και των τεχνικών ανάλυσης των δεδομένων και εκτίμησης των αποτελεσμάτων των κοινωνικών προγραμμάτων και προγραμμάτων δια βίου μάθησης, αλλά θα πρέπει να προσαρμόζεται ανάλογα με τις πολιτικές προτεραιότητες του Οργανισμού υλοποίησης, τη δυναμική εξέλιξη των παρεμβάσεων του στην αγορά εργασίας και τις ιδιαιτερότητες των προγραμμάτων του (Γαλατά, 2000).

Κάθε διαδικασία αξιολόγησης αποτελεί ένα είδος ερευνητικής διαδικασίας, καθώς επιδιώκεται η απάντηση ερωτημάτων μέσα από μία συστηματοποιημένη διαδικασία, η οποία προϋποθέτει μία μεθοδολογική προσέγγιση που καθορίζει τις αρχές και τους στόχους της αξιολόγησης, και επιλέγει το κατάλληλο μοντέλο, τα εργαλεία και τις μεθόδους συλλογής, ανάλυσης και επεξεργασίας του υλικού. Η αξιολόγηση και η κατανόηση των αποτελεσμάτων ειδικά της επιμόρφωσης απαιτεί τη *συνδυαστική χρήση ποιοτικών και ποσοτικών μεθόδων*, που αποκαλείται *τριγωνοποίηση* ή *πολυμεθοδολογική ερευνητική στρατηγική*, καθώς συλλέγονται δεδομένα με διαφορετικές μεθόδους (π.χ. από παρατήρηση και από ημιδομημένη συνέντευξη) ώστε να έχουμε πληροφορίες από διαφορετικές οπτικές γωνίες (Μπαλούρδος, 2011).

Εν προκειμένω, το θεωρητικό υπόβαθρο της ερευνητικής διαδικασίας και οι συγκεκριμένες οντολογικές, επιστημολογικές και μεθοδολογικές παραδοχές σε σχέση με τη φύση του ερευνώμενου αντικειμένου, τη γνώση που μπορεί να αποκτηθεί γι' αυτό και τους τρόπους προσέγγισης του, παίζουν καθοριστικό ρόλο στην επιλογή του κατάλληλου συνδυασμού μεθόδων καθώς οι διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις οδηγούν σε διαφορετικές μεθοδολογικές επιλογές (Ιωσηφίδης, 2008: 43-49). Ενόψει των αυξημένων αναγκών για τη διερεύνηση σύνθετων κοινωνικών και εκπαιδευτικών προβλημάτων επιλέγεται συχνά ο συνδυασμός ποσοτικών και ποιοτικών μεθόδων έρευνας, που αποβλέπει αρχικά στην ποσοτική συλλογή πληροφοριών μεγάλης έκτασης που επιτρέπουν γενικευμένες διαπιστώσεις και, στη συνέχεια, στην ποιοτική ανάλυση των λόγων και των συνθηκών υπό των οποίων ορισμένα ένας μικρός αριθμός υποκειμένων λειτούργησαν στη συγκεκριμένη περίπτωση ή και το αντίστροφο (Πυργιωτάκης, 2016: 201-202).

Συγκεκριμένα η ιδέα της τριγωνοποίησης έχει μακρά ιστορία στην ποιοτική έρευνα και αφορά ουσιαστικά στο συνδυασμό των μεθοδολογιών ώστε να διασφαλιστούν διαφορετικές οπτικές γωνίες και να επικυρωθούν τα αποτελέσματα της έρευνας. Όπως αναφέρεται στον Flick (2016: 8), υπάρχουν διαφορετικοί τύποι τριγωνοποίησης που σχετίζονται είτε με το συνδυασμό διαφορετικών πηγών δεδομένων σε διαφορετικά χρονικά διαστήματα ή διαφορετικά ερευνητικά αντικείμενα, είτε με την

απασχόληση διαφορετικών ερευνητών και παρατηρητών για τη διασφάλιση της αντικειμενικότητας, είτε τέλος με την ανάλυση των δεδομένων με πολλαπλές προοπτικές και υποθέσεις. Παρόλο που οι κοινωνικοί επιστήμονες χρησιμοποιούν συχνά την τριγωνοποίηση για να κατανοήσουν σαφέστερα ένα φαινόμενο, η τριγωνοποίηση είναι συνδεδεμένη ως επί το πλείστον με “ένα θετικιστικό παράδειγμα που τονίζει την ύπαρξη μιας αντικειμενικής και καθολικής κοινωνικής αλήθειας” (Luyt, 2012: 296). Εντούτοις, λόγω του περιορισμού της τριγωνοποίησης στο ρόλο της επικύρωσης, γίνεται προσπάθεια να αναζωογονηθεί η έννοια της τριγωνοποίησης και στους τρεις προαναφερόμενους τύπους, δηλαδή τα δεδομένα, τις μεθόδους και τις προοπτικές, ώστε να διαμορφωθεί σε ένα κριτικό πλαίσιο για την έρευνα με την εφαρμογή μεικτών μεθόδων (Flick, 2016: 9-10).

Σ’ αυτό το πλαίσιο, πέραν της θεώρησης για τη συνδυαστική εφαρμογή διαφορετικών μεθόδων προκειμένου να διασφαλιστεί η εγκυρότητα των αποτελεσμάτων ή της πολύπλευρης και πολυδιάστατης θεώρησης των σύνθετων κοινωνικών φαινομένων, εξετάζεται μια εναλλακτική θεώρηση του τριγωνισμού που βασίζεται στη θεωρητική σύλληψη και την κοινωνιολογική εξήγησή των κοινωνικών φαινομένων και, για το λόγο αυτό, απαιτεί τον συνδυασμό διαφορετικών ερευνητικών προσεγγίσεων (Τσιώλης, 2011: 81). Η ανάγκη για την υιοθέτηση ενός πολυμεθοδικού τρόπου σκέψης, όχι μόνο για λόγους επικύρωσης, αλλά και για την καλύτερη κατανόηση των κοινωνικών φαινομένων, είναι πολύ πιο εμφανής στην αξιολόγηση των κοινωνικών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων λόγω της σύνθετης και απαιτητικής φύσης των κοινωνικών προβλημάτων και των απαιτούμενων λύσεων καθώς και της ανεπάρκειας της μονομερούς μεθοδικής προσέγγισης να ανταποκριθεί σε αυτή την πολυπλοκότητα (Greene, Benjamin, and Goodyear, 2001: 25-27). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Τσιώλης (2014: 29, 37-38), η κοινωνική πραγματικότητα είναι μια πολυσχιδής συμβολική κατασκευή με διαφορετικά επίπεδα δομών νοήματος, που επιβάλλει αντίστοιχα μια πολυεπίπεδη και ολιστική ερευνητική προσέγγιση με τρόπους, οι οποίοι επιτρέπουν την ανίχνευση της εσωτερικής λογικής, τη σύλληψη των πολλαπλών επιπέδων και τη σύνδεση των επιμέρους στοιχείων σε μια σύνθετη ενότητα. Επιπλέον, η εφαρμογή της μεικτής μεθοδολογικής προσέγγισης μπορεί να συμβάλει στην κατασκευή εργαλείων μέτρησης με μεγαλύτερη εγκυρότητα σε σχέση με εργαλεία μονομερών μεθοδολογικών προσεγγίσεων στις κοινωνικές επιστήμες, κάτι που θεωρείται πλέον αναγκαίο ιδιαίτερα για την κατανόηση των πολύπλοκων διαδικασιών της διδασκαλίας και της μάθησης (Καλογεράκη, 2013: 15).

Επομένως, σύμφωνα με τους Greene, Benjamin and Goodyear (2001: 30), ο σκοπός της προσέγγισης των μεικτών μεθόδων είναι πολλαπλός καθώς περιλαμβάνει ενισχυμένη εγκυρότητα συμπερασμάτων, ολοκληρωμένα πορίσματα, διορατικές αντιλήψεις, συνειδητοποίηση της αξίας και ποικιλομορφία. Πράγματι, οι αξιολογητές εκπαιδευτικών και κοινωνικών προγραμμάτων προτιμούν τα τελευταία χρόνια ένα συνδυασμό ποσοτικών και ποιοτικών μεθόδων για την υλοποίηση αξιολογήσεων μεικτών μεθόδων με διάφορους σκοπούς, όπως τριγωνοποίηση, συμπληρωματικότητα, ανάπτυξη, έναρξη διαδικασίας και επέκταση (Greene, Caracelli and Graham, 1989: 255-274). Το ίδιο ισχύει και για εκείνους που προσπαθούν να κατανοήσουν τη συστημική αλλαγή, οι οποίοι προκρίνουν την πολυμεθοδική προσέγγιση στην αξιολόγηση και τη σύνδεση διαφορετικών μεθοδολογικών προσεγγίσεων ως αναγκαία για την υποστήριξη της λήψης αποφάσεων σε κοινωνικό-τεχνικά περιβάλλοντα, καθώς οι παραδοσιακές μέθοδοι αξιολόγησης δεν μπορούν να συμβάλουν στη καθοδήγηση δυναμικών και σύνθετων συστημάτων. Υπό το πρίσμα αυτό, η αξιολόγηση εμπεριέχει ποιοτικές και ποσοτικές προσεγγίσεις για την εκ των προτέρων και την εκ των υστέρων αξιολόγηση και την παρακολούθηση και παρέχει πληροφορίες για την προηγούμενη και την υφιστάμενη κατάσταση, τις λειτουργίες και την ιστορική εξέλιξη με σκοπό να υποστηρίξει τον επαναπροσανατολισμό των πολιτικών εργαλείων και να δείξει πως τα αποτελέσματα ανατροφοδοτούν το σχεδιασμό και τη λήψη αποφάσεων (Nieminen and Hyytinen, 2015: 453-458).

Οι βασικές αρχές για την επιλογή και την εφαρμογή των μεικτών μεθόδων και της τριγωνοποίησης βασίζονται στη συνάφεια της μεθόδου με τη φύση του ερευνώμενου προβλήματος, στην ευαισθητοποίηση σε σχέση με τα πλεονεκτήματα και τις αδυναμίες κάθε μεθόδου για τη μεγιστοποίηση των προσπαθειών μεγαλύτερης εγκυρότητας, καθώς επίσης και στη θεωρητική συνάφεια των μεθόδων, ενώ η τριγωνοποίηση μπορεί να γίνει ακόμη πιο συστηματική όταν ληφθούν υπόψη στο συνδυασμό είτε αρκετών ποιοτικών μεθόδων είτε ποσοτικών και ποιοτικών μεθόδων και το θεωρητικό και επιστημολογικό υπόβαθρο τους (Flick, 2016: 8-10). Για παράδειγμα, η επιλογή ποικίλων ποσοτικών και ποιοτικών αξιολογήσεων μπορεί να βοηθήσει τη χρήση διαφορετικών μεθόδων και διαφορετικών παραδοχών ή χαρακτηριστικών για την καλύτερη κατανόηση των συμφραζομένων εννοιών, όπως επίσης και η μελέτη αρκετών παρόμοιων περιπτώσεων ή προγραμμάτων που μπορεί να οδηγήσουν σε μια σε βάθος ανάλυση των εννοιών (Greene, Benjamin, and Goodyear, 2001: 31). Συνολικά, μια αποτελεσματική στρατηγική σύνδεσης ποιοτικών και ποσοτικών ευρημάτων προϋποθέτει τόσο την εξερεύνηση σε ποικίλες προοπτικές των συμμετεχόντων, όσο και την εφαρμογή συγκεκριμένης διαδικασίας μέτρησης που θα εμπλουτίζει τα ποσοτικά δεδομένα με τα ποιοτικά δεδομένα (Luyt, 2012: 313).

Από την άλλη μεριά, η συμβολή των προσεγγίσεων βάσει μεικτών μεθόδων για την καλύτερη κατανόηση των κοινωνικών προγραμμάτων δεν είναι πανάκεια, καθώς υπάρχουν περιορισμοί και πρακτικές δυσκολίες. Για παράδειγμα, το ενδεχόμενο των μεικτών μεθόδων να οδηγήσουν σε ετερογενή ευρήματα, η κατάλληλη μεθοδολογική παραλλαγή που θα εξασφαλίσει μια λιγότερο μεροληπτική εκτίμηση των επιπτώσεων του προγράμματος, η προτεραιοποίηση των μεθόδων ανάλογα με το πιο σημαντικό πρόβλημα που πρέπει να αντιμετωπίσει η αξιολόγηση, καθώς και οι αυξημένες ανάγκες και η απαραίτητη ευαισθητοποίηση ως προς τις επιστημολογικές παραδοχές για τη σύγκριση των διαφορετικών μεθόδων, αποτελούν μερικούς από τους περιορισμούς των συνθετικών μεθοδολογικών προσεγγίσεων (Greene, Benjamin, and Goodyear, 2001: 39-40). Αυτές οι δυσκολίες, ωστόσο δεν θα πρέπει να επισκιάσουν τα πλεονεκτήματα των μεικτών μεθόδων, καθώς οι διαφορετικές εννοιολογικές προοπτικές, οι διαφορετικές μεθοδολογικές προσεγγίσεις και οι διαφορετικές ποιότητες δεδομένων συμβάλουν στην αύξηση της γνώσης και στην εμβάθυνση της ανάλυσης για το ερευνώμενο θέμα και όχι μόνο στην επιβεβαίωση της υπάρχουσας γνώσης (Flick, 2016: 8). Επιπρόσθετα, τα σημαντικά οφέλη των μεικτών μεθόδων έγκεινται στην ενισχυμένη εγκυρότητα των αποτελεσμάτων, στη μεγαλύτερη κατανόηση των ευρημάτων, στις διορατικές αντιλήψεις, στη συνειδητοποίηση της αξίας και την διαφορετικότητα (Greene, Benjamin, and Goodyear, 2001: 41).

Η αξιολόγηση προγραμμάτων δια βίου μάθησης στις μικρές επιχειρήσεις ως καλή πρακτική συνθετικής προσέγγισης

Στο πλαίσιο της παραπάνω συζήτησης για την εφαρμογή των μεικτών μεθόδων στην αξιολόγηση των κοινωνικών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων, παρουσιάζεται ακολούθως η μεθοδολογία συνθετικής προσέγγισης που υιοθέτησε η μελέτη εξωτερικής αξιολόγησης των Προγραμμάτων Δια Βίου Μάθησης για το ανθρώπινο δυναμικό της μικρής επιχείρησης του Ινστιτούτου Μικρών Επιχειρήσεων της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδος, η οποία εκπονήθηκε από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών και την Επιστημονική Ένωση Εκπαίδευσης Ενηλίκων κατά την περίοδο από το Μάρτιο 2012 έως τον Ιανουάριο 2014. Η εξωτερική αξιολόγηση απέβλεπε να καταγράψει, να ομαδοποιήσει και να αναλύσει το σύνολο των συντελεστών, παραμέτρων και πεδίων της πράξης «Προγράμματα Δια Βίου Μάθησης για το ανθρώπινο δυναμικό της μικρής επιχείρησης ΑΠ 7-8-9» του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση». Για το σκοπό αυτό, θα έπρεπε να συγκεντρωθούν και να αναλυθούν τόσο οι απόψεις όλων των εμπλεκόμενων, δηλαδή των εκπαιδευτών, των εκπαιδευομένων, του επιστημονικού και

διοικητικού προσωπικού υποστήριξης, όσο και όλα τα έγγραφα και σχετικά δεδομένα που αφορούν στο σχεδιασμό, στις διαδικασίες, στην υλοποίηση και στα αποτελέσματα των προγραμμάτων δια βίου μάθησης για τους απασχολούμενους της μικρής επιχείρησης. Η βασική επιδίωξη της εξωτερικής αξιολόγησης ήταν να καταλήξει σε πρακτικά και αξιόπιστα αποτελέσματα και προτάσεις σε σχέση με την *αποτελεσματικότητα*, τη *συνολική απόδοση* και τις *επιπτώσεις* των προγραμμάτων δια βίου μάθησης στην ομάδα στόχο δηλαδή στο ανθρώπινο δυναμικό των μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων (εργοδότες, αυτοαπασχολούμενοι, μισθωτοί και συμβοηθούντες). Οι συνολικοί ωφελούμενοι των προγραμμάτων δια βίου μάθησης προβλεπόταν να ανέλθουν στους 4.800, οι οποίοι επρόκειτο να εκπαιδευτούν στο πλαίσιο 301 σεμιναρίων περίπου που θα λάμβαναν χώρα σε 27 περίπου πόλεις.

Δεδομένης της περιπλοκότητας και του εύρους της αξιολογούμενης παρέμβασης προβλεπόταν ήδη από τη Διακήρυξη του έργου η ανάγκη να υλοποιηθεί η εξωτερική αξιολόγηση *μέσω ποικίλων ποσοτικών και κυρίως ποιοτικών μεθόδων*, όπως καταγραφή στοιχείων, ερωτηματολόγια προς τους συντελεστές των προγραμμάτων, συνεντεύξεις με εκπαιδευόμενους, εκπαιδευτές και στελέχη, συμμετοχική παρατήρηση σεμιναρίων, ομάδες εστιασμένης συζήτησης (focus group) κλπ., καθώς και ειδικών τεχνικών ομαδοποίησης και ανάλυσης των δεδομένων που θα διασφαλίσουν την εγκυρότητα και την αξιοπιστία των αποτελεσμάτων.

Τα θεματικά πεδία της αξιολόγησης, όπως αυτά αναφέρονταν και στο σχετικό τεύχος της Διακήρυξης του ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ 03/2011 συνίσταντο στα εξής:

- εκπλήρωση των στόχων και την απόδοση της κάθε δράσης και του έργου συνολικά
- αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των εκπαιδευτικών ενεργειών
- τήρηση των προδιαγραφών, του θεσμικού πλαισίου, των εσωτερικών συστημάτων διοίκησης και παρακολούθησης
- επάρκεια των δομών, του εξοπλισμού και γενικότερα των διαθέσιμων μέσων για την ανάπτυξη των δράσεων του έργου
- επάρκεια του διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού για την εκτέλεση του έργου
- ποιότητα των παραδοτέων

Συνολικά, *οι ερευνητικές μέθοδοι και τεχνικές* που χρησιμοποιήθηκαν στο πλαίσιο της μελέτης της εξωτερικής αξιολόγησης ήταν οι ακόλουθες:

- ✓ έρευνα γραφείου για την επιλογή του κατάλληλου μοντέλου αξιολόγησης
- ✓ έρευνα βάσει ερωτηματολογίων σε αντιπροσωπευτικό δείγμα εκπαιδευόμενων, εκπαιδευτών και στελεχών του ΙΜΕ-ΓΣΕΒΕΕ καθώς και σε αντιπροσωπευτικό δείγμα του πληθυσμού-στόχου (control group)
- ✓ επιτόπια παρατήρηση σε αντιπροσωπευτικό δείγμα των αξιολογούμενων προγραμμάτων
- ✓ ομαδικά εστιασμένες συνεντεύξεις (focus group) σε εκπαιδευόμενους και σε στελέχη, επιστημονικό και διοικητικό προσωπικό υποστήριξης των προγραμμάτων δια βίου εκπαίδευσης του ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ

Κατά το αρχικό στάδιο σχεδιασμού της εξωτερικής αξιολόγησης πραγματοποιήθηκε έρευνα γραφείου για την εκτενή διερεύνηση των συγκεκριμένων αναγκών τόσο της ομάδας στόχου, δηλαδή των μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων στον τομέα εκπαίδευσης των απασχολούμενων τους όσο και του Οργανισμού υλοποίησης των προγραμμάτων δια βίου εκπαίδευσης, αναλύθηκαν όλα τα σχετικά δεδομένα που διαμόρφωναν το ερμηνευτικό πλαίσιο της πράξης και προσδιορίστηκαν οι επιμέρους στόχοι της αξιολόγησης, έτσι ώστε να διευκολυνθεί η συστηματική οργάνωση της εξωτερικής αξιολόγησης.

Ο σχεδιασμός του συστήματος εξωτερικής αξιολόγησης και η επιλογή του κατάλληλου μοντέλου αξιολόγησης αναπτύχθηκαν σε μια ευρύτερη λογική αιτιολόγησης της σκοπιμότητας των δράσεων, εκτίμησης της αποτελεσματικότητας και επίπτωσής τους, αναβάθμισης των διαδικασιών υλοποίησης και επαναπροσανατολισμού της στρατηγικής των παρεμβάσεων. Το σύστημα αξιολόγησης που υιοθετήθηκε απέφυγε την αυστηρή τυποποίηση των κριτηρίων και των τεχνικών ανάλυσης των δεδομένων και εκτίμησης των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων δια βίου μάθησης, έτσι ώστε να μπορεί να προσαρμοστεί στις πολιτικές προτεραιότητες τους Οργανισμού υλοποίησης, τη δυναμική εξέλιξη των παρεμβάσεων του στην αγορά εργασίας και τις ιδιαιτερότητες των προγραμμάτων του. Προς τούτο, επιλέχθηκε η προσέγγιση του μοντέλου CIPP (πλαίσιο-context, εισροή-input, διαδικασία-process, αποτέλεσμα-product) ως μια πιο ολοκληρωμένη πρόταση για την αξιολόγηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων με το σκεπτικό ότι προτάσσει ως πιο σημαντικό στόχο της αξιολόγησης τη βελτίωση και όχι την απόδειξη και, επιπλέον, καλύπτει τέσσερις διακριτές φάσεις: (α) τη φάση της *αξιολόγησης πλαισίου* με την καταγραφή ισχυρών και ασθενών σημείων ενός προγράμματος ή ενός οργανισμού και τον προσδιορισμό των ενεργειών βελτίωσης), (β) την *αξιολόγηση εισόδου* που στοχεύει στη διαμόρφωση της στρατηγικής που θα ακολουθηθεί κατά την υλοποίηση του προγράμματος, (γ) την *αξιολόγηση διαδικασίας* που αφορά στην παρακολούθηση, την αποτίμηση και τη συνεχή εποπτεία της υλοποίησης των στόχων του προγράμματος και (δ) την *αξιολόγηση αποτελέσματος* που στοχεύει στην εκτίμηση και ερμηνεία της αξίας των αποτελεσμάτων του προγράμματος και στην ανάλυση των θετικών και αρνητικών επιπτώσεων που παρατηρήθηκαν κατά την εφαρμογή του προγράμματος (Καραλής, 2008: 148-150).

Στη συνέχεια, σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν οι ερευνητικές μέθοδοι και τεχνικές για την εξωτερική αξιολόγηση της συγκεκριμένης παρέμβασης *στη λογική της μεικτής και συνθετικής μεθοδολογικής προσέγγισης*, σύμφωνα με την οποία επιτεύχθηκε η συνδυασμένη εφαρμογή διαφορετικών ποιοτικών μεθόδων (συνεντεύξεις, επιτόπια παρατήρηση, ομαδικά εστιασμένες συζητήσεις, ομαδική συνέντευξη σε ομάδα σύγκρισης δυνητικών δικαιούχων), η συνδυασμένη αξιοποίηση ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων και η συλλογή απόψεων από διαφορετικές οπτικές γωνίες μεταξύ των εμπλεκόμενων στην αξιολογούμενη παρέμβαση. Ειδικότερα, σχεδιάστηκαν και χρησιμοποιήθηκαν στο πλαίσιο της εξωτερικής αξιολόγησης των προγραμμάτων δια βίου εκπαίδευσης για το ανθρώπινο δυναμικό των μικρών επιχειρήσεων οι ακόλουθες τεχνικές και εργαλεία (Κόκκος, Χρυσάκης, 2014):

- *Έρευνα πεδίου βάσει ερωτηματολογίων* σε αντιπροσωπευτικό δείγμα των εμπλεκόμενων στα αξιολογούμενα προγράμματα δια βίου εκπαίδευσης των απασχολούμενων στις μικρές επιχειρήσεις καθώς και της ομάδα ελέγχου του πληθυσμού-στόχου
 - 500 ερωτηματολόγια για τους εκπαιδευόμενους
 - 178 Ερωτηματολόγια για τους εκπαιδευτές
 - 18 Ερωτηματολόγια για τα στελέχη
 - 116 Ερωτηματολόγια για τον πληθυσμό-στόχο
- *Επιτόπια παρατήρηση* κατά την υλοποίηση σε αντιπροσωπευτικό δείγμα των αξιολογούμενων προγραμμάτων δια βίου εκπαίδευσης των απασχολούμενων στις μικρές επιχειρήσεις
 - Άξονες παρατηρήσεις της εκπαιδευτικής διαδικασίας
 - Φύλλα παρατήρησης των αξιολογούμενων προγραμμάτων
- *Ομαδικά εστιασμένες συνεντεύξεις (focus group interviews)*
 - Μεθοδολογικό πλαίσιο, άξονες και ενδεικτικά θέματα συζήτησης για τις δύο (2) Ομαδικά Εστιασμένες Συνεντεύξεις με τους εκπαιδευόμενους σε Αθήνα και Πάτρα

- ο Άξονες και τα ενδεικτικά θέματα συζήτησης για την Ομαδικά Εστιασμένη Συνέντευξη με μια ομάδα στελεχών και επιστημονικών συνεργατών του ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ

Η μεικτή και συνδυασμένη εφαρμογή των διαφορετικών μεθόδων ποιοτικής έρευνας οδήγησε στη διαπίστωση αξιόπιστων αποτελεσμάτων, που βασίστηκαν στις απόψεις όλων των εμπλεκόμενων στα αξιολογούμενα προγράμματα δια βίου μάθησης, δηλαδή εκπαιδευτών, εκπαιδευομένων, στελεχών και επιστημονικών συνεργατών του εκπαιδευτικού φορέα καθώς και ομοειδών ομάδων - στόχου που δεν συμμετείχαν στο πρόγραμμα. Τα αποτελέσματα της εξωτερικής αξιολόγησης παρουσιάζονται χωριστά για κάθε ομάδα εμπλεκόμενων που συμμετείχε στην έρευνα πεδίου και αφορούν τις επιμέρους πτυχές για την πορεία και τα αποτελέσματα από την υλοποίηση των προγραμμάτων δια βίου μάθησης (Κόκκος, Χρυσάκης, 2014)¹. Έτσι, αποτιμήθηκε η ικανοποίηση, η χρησιμότητα και η ελκυστικότητα των αξιολογούμενων προγραμμάτων από τους ίδιους τους εκπαιδευόμενους - εργαζόμενους στις μικρές επιχειρήσεις, αξιολογήθηκε η υλοποίηση των εν λόγω προγραμμάτων δια βίου μάθησης από τους εκπαιδευτές και τα στελέχη του Οργανισμού υλοποίησης, ενώ ταυτόχρονα λήφθηκε υπόψη η εν γένει αποτίμηση των προγραμμάτων δια βίου μάθησης από την ομάδα ελέγχου του πληθυσμού-στόχου για να εκτιμηθούν τα καθαρά αποτελέσματα στους άμεσους ωφελούμενους. Επιπλέον, λήφθηκαν υπόψη τα αποτελέσματα των επιτόπιων παρατηρήσεων σε σχέση με το εκπαιδευτικό υλικό και το βαθμό ανταπόκρισης των αξιολογούμενων προγραμμάτων στην ανάγκη κάλυψης των εκπαιδευτικών αναγκών των ανθρώπινου δυναμικού στις μικρές επιχειρήσεις. Περαιτέρω, η συγκριτική και συνθετική ανάλυση των αποτελεσμάτων της εξωτερικής αξιολόγησης με τα αποτελέσματα της εσωτερικής αξιολόγησης που εφαρμόζει το ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ συνέβαλε ακόμη περισσότερο στην εγκυρότητα των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης, αλλά και στην καλύτερη κατανόηση των ευρημάτων της σε σχέση με την αποτελεσματικότητα και τη χρησιμότητα υλοποίησης των προγραμμάτων δια βίου μάθησης, τη συνοχή τους με τους στόχους και τις προτεραιότητες του φορέα, την ορθότητα υλοποίησης των προγραμμάτων και τις επιπτώσεις τους στην ομάδα στόχο δηλαδή στο ανθρώπινο δυναμικό των μικρών επιχειρήσεων, καθώς και την ποιότητα των μηχανισμών υλοποίησης και παρακολούθησης. Συνολικά, καθίσταται εμφανές ότι το συγκεκριμένο παράδειγμα εξωτερικής αξιολόγησης των προγραμμάτων δια βίου μάθησης για το ανθρώπινο δυναμικό της μικρής επιχείρησης αποτελεί μια καλή πρακτική μεικτής και συνθετικής μεθοδολογικής προσέγγισης, καθώς τα αποτελέσματα της δεν θα μπορούσαν να επιτευχθούν με μονομερείς μεθοδολογικές προσεγγίσεις δεδομένης της περιπλοκότητας και του εύρους της αξιολογούμενης παρέμβασης.

Συμπεράσματα

Ανακεφαλαιώνοντας, διαπιστώνουμε ότι η σύγχρονη τάση για την ολιστική προσέγγιση στην αξιολόγηση τάσσεται υπέρ της υιοθέτησης συνθετικών προσεγγίσεων και μεικτών ερευνητικών μεθόδων, διότι προσφέρουν μια διαφορετική μεθοδολογική προσέγγιση που διασφαλίζει μεγαλύτερη εγκυρότητα και επιτρέπει τη βαθύτερη κατανόηση των διαφορετικών πλαισίων αναφοράς και την αναγκαία πολυεπίπεδη και πολυδιάστατη ανάλυση, ειδικά, στην περίπτωση των κοινωνικών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων. Η συμβολή των συνθετικών προσεγγίσεων ενισχύεται επιπλέον και από την αδυναμία των παραδοσιακών και μονομερών μεθοδικών προσεγγίσεων να ανταποκριθούν

¹ Βλέπε την αναλυτική παρουσίαση των αποτελεσμάτων στο Κόκκος Αλέξης, Χρυσάκης Μανώλης (επιμ.) (2014). *Σύνοψη Έκθεσης Παρουσίασης Συμπερασμάτων των Αποτελεσμάτων της Εξωτερικής Αξιολόγησης της πράξης «Προγράμματα Δια Βίου Μάθησης για το ανθρώπινο δυναμικό της μικρής επιχείρησης ΑΠ 7-8-9» του Ε.Π. «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση»*, Αθήνα: Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών, Βιοτεχνών και Εμπόρων Ελλάδας - ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ, <http://www.imegsevee.gr/ekpaideusi/928-2014-11-25-12-13-28>.

στη σύνθετη φύση των ερευνώμενων κοινωνικών προβλημάτων και την πολυπλοκότητα των αντίστοιχων παρεμβάσεων.

Η παρουσίαση του παραδείγματος εξωτερικής αξιολόγησης των προγραμμάτων δια βίου μάθησης για το ανθρώπινο δυναμικό στις μικρές επιχειρήσεις ως μια καλής πρακτικής μεικτής και συνθετικής μεθοδολογικής προσέγγισης με τη συνδυασμένη εφαρμογή διαφορετικών ποιοτικών μεθόδων, την αξιοποίηση ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων και τη συλλογή απόψεων από διαφορετικές οπτικές γωνίες μεταξύ των εμπλεκόμενων στην αξιολογούμενη παρέμβαση, επιβεβαιώνει τα ευρήματα της βιβλιογραφίας σε σχέση με τη συμβολή της τριγωνοποίησης και της εφαρμογής μεικτών μεθόδων στην ολιστική προσέγγιση των αξιολογούμενων προγραμμάτων.

Από την άλλη μεριά, η συμβολή των συνθετικών προσεγγίσεων και μεικτών μεθόδων για την καλύτερη κατανόηση των κοινωνικών προγραμμάτων δεν είναι πανάκεια, καθώς υπάρχουν πρακτικές δυσκολίες και απαιτούν επιστημονική στιβαρότητα και συστηματική οργάνωση. Παρά ταύτα, τα οφέλη από την εφαρμογή των μεικτών μεθόδων στην αξιολόγηση είναι σημαντικά, καθώς διασφαλίζουν τη μεγαλύτερη εγκυρότητα των αποτελεσμάτων, τη βαθύτερη κατανόηση των επιμέρους πτυχών τους, την ευρύτερη κάλυψη διαφορετικών προσεγγίσεων και την παροχή αξιόπιστων στοιχείων και συμπερασμάτων στους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων σε σχέση με την αποτελεσματικότητα, τη συνολική απόδοση και τις επιπτώσεις των αξιολογούμενων προγραμμάτων.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Bell, Judith (2001). *Μεθοδολογικός Σχεδιασμός Παιδαγωγικής και Κοινωνικής Έρευνας*, Αθήνα: Εκδόσεις GUTENBERG.

Bellenger, D.N., Bernhardt, K.L., and Goldstucker, J. L. (1976). "Qualitative research techniques: focus group interviews" In D.N. Bellenger, K.L. Bernhardt, and J. L. Goldstucker (eds), *Qualitative Research in Marketing*, American Marketing Association, Chicago.

Bergman Manfred Max & Coxon Anthony P.M., (2005). «The Quality in Qualitative Methods» [54 paragraphs], *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research* [On-line Journal], 6(2), Art. 34, May, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στην ιστοσελίδα: <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/2-05/05-2-34-e.htm>.

Βεργίδης, Δημήτρης, Καραλής, Θανάσης (1999). *Εκπαίδευση Ενηλίκων: Σχεδιασμός Οργάνωση και Αξιολόγηση Προγραμμάτων*, Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.

Commission Européenne (1999). *Evaluer les programmes socio-économiques : Principales techniques et outils d'évaluation*, Collection MEANS, Volume 3, Luxembourg : Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.

Γαλατά, Βίβιαν (2000). *Μεθοδολογία αξιολόγησης προγραμμάτων απασχόλησης και κατάρτισης του Ο.Α.Ε.Δ. – Α' Εγχειρίδιο Εφαρμογής*, Αθήνα: Ο.Α.Ε.Δ.

Γραμματικόπουλος, Βασίλης (2006). «Εκπαιδευτική Αξιολόγηση: Μοντέλα Αξιολόγησης Εκπαιδευτικών Προγραμμάτων», *Αναζητήσεις στη φυσική αγωγή και τον αθλητισμό*, Τόμος 4(2), 237-246, 30.8.2006.

Demunter, Paul (2001). «Η αξιολόγηση: Θεωρητική και πρακτική προσέγγιση» στο Γ. Μπαγάκης (επιμ.), *Αξιολόγηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων και σχολείου*, Αθήνα: εκδ. Μεταίχμιο.

ΕΚΔΔΑ (2012). *Έκθεση αποτίμησης της αποτελεσματικότητας της επιμόρφωσης στη δημόσια διοίκηση*, Β' εξάμηνο 2011, Αθήνα.

European Commission - DG Development, Evaluation Unit, (2003). *Manual for Project Cycle Management, Integrated Approach and Logical Framework*.

Freyssinet-Dominjon, Jacqueline (1997). *Méthodes de Recherche en Sciences Sociales*, Collection AES, Paris : Montchrestien.

Fick, Uwe (2016). “Mantras and Myths: The Disenchantment of Mixed-Methods Research and Revisiting Triangulation as a Perspective”, *Qualitative Inquiry*, pp. 1-12.

Giddens, Anthony (2002). *Κοινωνιολογία*, Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.

Greene, Jennifer, Caracelli, Valerie, Graham, Wendy (1989). “Toward a Conceptual Framework for Mixed-Method Evaluation Designs”, *Education Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 11 (3), pp. 255-274.

Greene, Jennifer, Benjamin, Lehn, Goodyear, Lesly (2001). “The merits of Mixing Methods in Evaluation”, *Evaluation*, Vol. 7 (1), pp. 25-44.

Higginbotham, J.B. and Cox K.K. (eds) (1979). “Focus Groups Interviews: A Reader” *American Marketing Association*, Chicago, pp 13-34.

Hoepfl, Marie (1997). «Choosing Qualitative Research: A Primer for Technology Education Researchers», *Journal of Technology Education*, Volume 9, Number 1, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://scholar.lib.vt.edu/ejournals/JTE/v9n1/hoepfl.html>.

Holton III, E.F., Bates, R.A. and Ruona, W.E.A., (2000). “Development and validation of a generalized learning transfer system inventory”. *Human Resource Development Quarterly* **11** (4), pp. 333-360.

Innes, J. E. (1990). *Knowledge and Public Policy: The Search for Meaningful Indicators*, Transaction Publishers.

IME ΓΣΕΒΕΕ (2011). Εξωτερική αξιολόγηση για τα προγράμματα δια βίου εκπαίδευσης που απευθύνονται στο ανθρώπινο δυναμικό της μικρής επιχείρησης, Τεύχος Διακήρυξης, Αθήνα: IME ΓΣΕΒΕΕ, διαθέσιμο στο: <http://www.imegseevee.gr/oloklirothikan/316-2011-07-18-10-00-41>.

IME ΓΣΕΒΕΕ (2008). *Εξωτερική Αξιολόγηση του Έργου «Παροχή εισαγωγικών γνώσεων και δεξιοτήτων επιχειρηματικότητας και πληροφορικής σε αυτοαπασχολούμενους εργοδότες και εργαζόμενους μικρών επιχειρήσεων»*, Αθήνα: IME ΓΣΕΒΕΕ, διαθέσιμο στο: <http://www.imegseevee.gr>.

IME ΓΣΕΒΕΕ (2008). *Μελέτη Διερεύνησης Αναγκών των Μικρών Ελληνικών Επιχειρήσεων σε Προγράμματα Δια Βίου Εκπαίδευσης*, Αθήνα: IME ΓΣΕΒΕΕ, διαθέσιμο στο: <http://www.imegseevee.gr>.

Ιωσηφίδης, Θεόδωρος (2008). *Ποιοτικές μέθοδοι έρευνας στις κοινωνικές επιστήμες*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Jody Zall Kusek, Ray C. Rist (2004). “Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation”, Washington, USA: World Bank.

Καλογεράκη, Στεφανία (2013). «Εφαρμογές Μεικτών Μεθόδων Έρευνας: Ο Διερευνητικός Ακολουθιακός Σχεδιασμός στην Κατασκευή Εργαλείων Μέτρησης Κοινωνικών Ερευνών» στο Πουρκός Μ., (Επιμ.), *Δυνατότητες και Όρια της Μείξης των Μεθοδολογιών στην Κοινωνική, Ψυχολογική και Εκπαιδευτική Έρευνα*, Αθήνα: Ίων, Κεφάλαιο 8.

Καραλής, Θανάσης (2005). *Αξιολόγηση Προγραμμάτων Εκπαίδευσης Ενηλίκων*, Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.

Καραλής, Θανάσης (2008). “Τυπολογίες και Μοντέλα Αξιολόγησης” Στο Δ. Βεργίδης, Α. Καραλής, *Εισαγωγή στην Εκπαίδευση Ενηλίκων. Σχεδιασμός, Οργάνωση και Αξιολόγηση Προγραμμάτων*. Τόμος Γ. Πάτρα: ΕΑΠ, σελ. 135-143.

Κόκκος, Αλέξης (2005). *Εκπαίδευση Ενηλίκων Ανιχνεύοντας το πεδίο*, Αθήνα: Μεταίχμιο.

Κόκκος Αλέξης, Χρυσάκης Μανώλης (επιμ.) (2014). *Σύνοψη Έκθεσης Παρουσίασης Συμπερασμάτων των Αποτελεσμάτων της Εξωτερικής Αξιολόγησης της πράξης «Προγράμματα Δια Βίου Μάθησης για το ανθρώπινο δυναμικό της μικρής επιχείρησης ΑΠ 7-8-9» του Ε.Π. «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση», Αθήνα: Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών, Βιοτεχνών και Εμπόρων Ελλάδας - ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ, <http://www.imegsevee.gr/ekpaideusi/928-2014-11-25-12-13-28>.*

Κομσέλη, Φανή (επιμ.) (2012). *Εξαμηνιαία έκθεση αξιολόγησης επιμορφωτικών προγραμμάτων ΙΝ.ΕΠ.*, Αθήνα: ΕΚΔΔΑ.

Krueger, R.A. (1988). “Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research”, Newbury Park: Sage.

Λαμπίρη-Δημάκη, Ιωάννα (1983). *Η Μεθοδολογία της Κοινωνιολογίας – Επιστημονικά Προβλήματα, Παραδείγματα και Μέθοδοι Έρευνας*, Τόμος 1, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις ANT. N. ΣΑΚΚΟΥΛΑ.

Luyt, Russell (2012). “A Framework for Mixing Methods in Quantitative Measurement Development, Validation, and Revision: A Case Study”, *Journal of Mixed Methods Research*, Vol. 6 (4), pp. 294-316.

Michael, Thomas (1996). “Special Operating Agencies: Audit and Evaluation”, Ottawa, Canada: Canadian Centre for Management Development.

Μπαλούρδος, Διονύσης (2011). *Αξιολόγηση της επιμόρφωσης στη δημόσια διοίκηση, Τεύχος II, Οδηγός Εφαρμογής*, Αθήνα: ΕΚΚΕ.

Μπαλούρδος, Διονύσης (2011). *Φάκελος εκπαιδευτικού υλικού αξιολόγησης των αποτελεσμάτων επιμόρφωσης στη δημόσια διοίκηση*, Αθήνα: ΕΚΚΕ..

Nieminen, Mika and Hyytinen, Kirsi, (2015), “Future-oriented impact assessment: Supporting strategic decision-making in complex socio-technical environments”, *Evaluation*, Vol. 21 (4), pp. 448-461.

OECD (1991). *Evaluating Labour Market and Social Programmes: The State of a Complex Art*, Organisation for Economic Co-operation, and Development.

Πυργιωτάκης, Ιωάννης (2016), «Το ποσοτικό και ποιοτικό παράδειγμα έρευνας: Από τη συναίνεση στη συναίρεση;» στο Ι.Ε. Πυργιωτάκης και Χ. Θεοφιλίδης (επιμ.), *Ερευνητική μεθοδολογία στις κοινωνικές επιστήμες και στην εκπαίδευση*, (σσ. 181-210), Αθήνα: Πεδίο.

Σύμβουλος Αξιολόγησης Επιχειρησιακού Προγράμματος “Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση” (2011). *Παραδοτέο Α: Μεθοδολογία της Αξιολόγησης*, ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ Α.Ε.

Stewart, D. W. and Shamdasani, P.N. (1990). “Focus Groups: Theory and Practice”, Newbury Park: Sage.

Τσιώλης, Γιώργος (2014). *Μέθοδοι και Τεχνικές Ανάλυσης στην Ποιοτική Κοινωνική Έρευνα*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Τσιώλης, Γιώργος (2011), «Η Σχέση Ποιοτικής και Ποσοτικής Έρευνας στις Κοινωνικές Επιστήμες: Από την Πολεμική των Παραδειγμάτων στις Συνθετικές Προσεγγίσεις» στο Μ. Δαφέρμος, Μ.

Σαματάς, Μ. Κουκουριτάκης & Στ. Χιωτάκης (Επιμ.), Κοινωνικές Επιστήμες στον 21^ο Αιώνα (σσ. 56-84), Αθήνα: Πεδίο.

Swanson, Richard (2001). “Human resource development and its underlying theory”, *Human Resource Development International*, 4 (3), pp. 299-312.

UNDP (2012). “Handbook on Monitoring and Evaluating for Results”, UNDP, Evaluation Office, New York.

Wells, W.D. (1974). “Groups Interviewing” In Ferder, R. (ed.), *Handbook of Marketing Research*, McGraw-Hill, New York.

Μεθοδολογία αξιολόγησης και αξιολογητική προσέγγιση μιας μελέτης εκτίμησης περιβαλλοντικής επικινδυνότητας των δραστηριοτήτων μιας μεγάλης βιομηχανικής εγκατάστασης στην περιοχή της λεκάνης απορροής του Ασωπού ποταμού

Ι. Παναγόπουλος, Χημικός Μηχανικός ΑΠΘ, MSc University of Missouri

Α. Καραγιάννης, Χημικός Μηχανικός ΕΜΠ

Ν. Καραγιάννης, Μεταλλειολόγος Μηχανικός ΕΜΠ

Ι. Καρκάντζος, Μηχανολόγος Μηχανικός Πανεπιστημίου Πατρών

Κ. Κατσιμέντος, Χημικός Πανεπιστημίου Αθηνών

Γ. Γκουβαλιάς, Χημικός Μηχανικός Πολυτεχνείου Σόφιας I

Ε. Καραούκη, Μαθηματικός Πανεπιστημίου Πατρών, MSc Finance London School of Economics

Περίληψη

Στο Άρθρο αυτό παρουσιάζεται μια μεθοδολογία αξιολόγησης και η σχετική αξιολογητική προσέγγιση μιας Προκαταρκτικής Μελέτης Προσανατολισμού Εκτίμησης Επικινδυνότητας μιας πλήρους κλίμακας βιομηχανικής μονάδας παραγωγής και συντήρησης αεροσκαφών στη περιοχή της λεκάνης απορροής του Ασωπού Ποταμού. Η Δυνατότητα Ρύπανσης και η σχετική επικινδυνότητα της μονάδας αποδίδεται στην εκπομπή επικίνδυνων και μη επικίνδυνων αερίων, υγρών και στερεών αποβλήτων και κατηγοριοποιείται ως: ΚΑΝΟΝΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ, ΑΤΥΧΗΜΑΤΙΚΕΣ ΑΠΟΡΡΙΨΕΙΣ, ΣΤΑΔΙΑΚΕΣ ΑΠΟΡΡΙΨΕΙΣ, ΠΡΟΤΕΡΕΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ, ΡΥΠΑΝΣΗ CURRENT OPERATIONS-NEW CONDITIONS, SUDDEN AND ACCIDENTAL ΣΤΗΝ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ ΚΑΙ ΕΚΤΟΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ ΤΗΣ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ. Η εκτίμηση της επικινδυνότητας στηρίζεται σε μια Ανάλυση Περιβαλλοντικής Επικινδυνότητας {Environmental Risk Analysis (ERA)}, σε συμφωνία με τη σχετική Εθνική και Ευρωπαϊκή νομοθεσία, τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης και τις ειδικές διατάξεις που αφορούν τη απορροής του Ασωπού Ποταμού. Οι στόχοι της ERA είναι η ταυτοποίηση περιοχών μεγάλης διακινδύνευσης στην ιδιοκτησία της εγκατάστασης και η πρόταση μέτρων ελάττωσης της διακινδύνευσης σε περιοχές που η επικινδυνότητα δεν είναι αποδεκτή. Η ιδιομορφίες της τοποθεσίας και των διεργασιών της εγκατάστασης, η απογραφή των εκπομπών σε συνδυασμό με διενεργηθέν πρόγραμμα μετρήσεων εδάφους και η σχετική νομοθεσία ήταν τα δεδομένα εισόδου της Ανάλυσης Περιβαλλοντικής Επικινδυνότητας (ERA). Συνολικά, η αξιολογητική προσέγγιση έδειξε ότι η Προκαταρκτική Μελέτη Προσανατολισμού Περιβαλλοντικής Ευθύνης {First-time Preliminary Orientation Environmental Liability Study (POELS)} αποτελεί ένα καλής ποιότητας προκαταρκτικό πρόγραμμα αντιμετώπισης των νομικών θεμάτων Περιβαλλοντικής Ευθύνης.

Λέξεις-κλειδιά: μεθοδολογία αξιολόγησης, εξασθενές χρώμιο, Ασωπός, αξιολόγηση κινδύνου, ευθύνη

Οι νομοθετικές περιβαλλοντικές απαιτήσεις για τη βιομηχανία

Ένας από τους πιο σημαντικούς ενδιαφέροντες παράγοντες για τις ασφαλίσεις περιβαλλοντικών κινδύνων και γενικά της διαχείρισης της διακινδύνευσης στην Ευρώπη είναι η οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Περιβαλλοντική Ευθύνη- Environmental Liability Directive (ELD) 2004/35/CE. Αυτή η πανευρωπαϊκή νομοθεσία που θεσπίζει ένα κοινό πλαίσιο για την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας με εύλογο κόστος για την κοινωνία. Η νομοθεσία για την Περιβαλλοντική Ευθύνη-ELD εν ισχύ από το έτος 2007 (2009 στην Ελλάδα), και οι επιπτώσεις της στο περιβαλλοντικό γίνεσθαι στα κράτη-μέλη μόλις αρχίζουν να εμφανίζονται. Αν υπάρχει κίνδυνος περιβαλλοντικής ζημίας η Περιβαλλοντική Ευθύνη-ELD απαιτεί επίσης από τους φορείς εκμετάλλευσης να διαχειριστούν προληπτικά τυχόν ζημιές που οι δραστηριότητες τους έχουν ή μπορεί να προκαλέσουν στο περιβάλλον. Αν υπάρχει επικείμενη απειλή περιβαλλοντικής ζημίας, ο φορέας εκμετάλλευσης πρέπει να υλοποιήσει άμεσα προληπτικά μέτρα, και έχει τη νομική υποχρέωση να ενημερώνει σχετικά την αρμόδια αρχή, εάν τα μέτρα αποτυγχάνουν να αντιμετωπίσει την απειλή για το περιβάλλον. Στη εργασία αυτή παρουσιάζεται η μεθοδολογία και τα αποτελέσματα της υλοποίησης μιας Προκαταρκτικής Μελέτης Προσανατολισμού Εκτίμησης Επικινδυνότητας (POELS) μιας πλήρους κλίμακας βιομηχανικής μονάδας παραγωγής και συντήρησης αεροσκαφών στη περιοχή της Λεκάνης Απορροής του Ασωπού Ποταμού, όπως επίσης και η μεθοδολογία αυτοαξιολόγησης και η σχετική αξιολογητική προσέγγιση της. Η Λεκάνη Απορροής του Ασωπού Ποταμού περιοχή βρίσκεται σχετικά κοντά στην πόλη της Αθήνας (το πλησιέστερο σημείο του 50 χιλιομέτρα από την Αθήνα) και χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη μεγάλου αριθμού βιομηχανικών εγκαταστάσεων. Η επιφάνεια του εδάφους στην περιοχή αυτή έχει υψηλή περιεκτικότητα σε βαρέα μέταλλα (FOREGS, 2008), και τα ύδατα των σχετικών γεωτρήσεων εμφανίζουν υψηλή περιεκτικότητα σε βαρέα μέταλλα και ιδιαίτερα σε εξασθενές χρώμιο μερικές φορές πάνω από το υφιστάμενο πρότυπο των 50 ppb για το πόσιμο νερό (Giannoulorouλος, 2008) (Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, 2010). Η πρόσφατη εθνική νομοθεσία θεσπίζει αυστηρά περιβαλλοντικά πρότυπα για τη Λεκάνης Απορροής του Ασωπού Ποταμού (ΚΥΑ 20488/10, 2010). Ο απώτερος στόχος αυτής της εργασίας είναι να

- Δώσει έμφαση στο ρόλο μιας Προκαταρκτικής Μελέτης Προσανατολισμού Εκτίμησης Επικινδυνότητας-POELS προκειμένου να εντοπιστούν και ταυτοποιηθούν (σε προκαταρκτικό επίπεδο) οι μεγάλοι περιβαλλοντικοί κίνδυνοι και τα μέτρα αντιμετώπισης τους (όταν η περιβαλλοντική διακινδύνευση είναι σε μη αποδεκτά επίπεδα) σε μια μεγάλη βιομηχανική εγκατάσταση, και να ενισχύσει την ικανότητά της για την αξιολόγηση των σχετικών περιβαλλοντικών κινδύνων για την επίτευξη απαιτητικών περιβαλλοντικών στόχων έχοντας υπόψη τις υποχρεώσεις της Περιβαλλοντικής Ευθύνης-ELD.
- Παρουσιάσει τη μεθοδολογία αυτοαξιολόγησης και τη σχετική αξιολογητική προσέγγιση της POELS.

Σύντομη περιγραφή των βιομηχανικών δραστηριοτήτων και των σχετικών ρευμάτων αποβλήτων

Η Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία Α.Ε – ΕΑΒ ΑΕ παρέχει στην Ελληνική Κυβέρνηση και σε άλλους διεθνείς πελάτες προϊόντα και υπηρεσίες, σε θέματα αεροδιαστημικής και επιφανειακής επεξεργασίας που χρησιμοποιούνται στην άμυνα, την ασφάλεια και τα Κοινοφελή Έργα. Οι σχετικές βιομηχανικές δραστηριότητες της ΕΑΒ ΑΕ που παράγουν επικίνδυνα απόβλητα είναι η διαμόρφωση και η επεξεργασία μετάλλων, οι δραστηριότητες τελικής συναρμολόγησης και συντήρησης, βαφής αεροσκαφών καθώς και οι σχετικές υπηρεσίες ελέγχου της διάβρωσης των μετάλλων των

αεροσκαφών. Τα υγρά απόβλητα που προέρχονται από τις ανωτέρω δραστηριότητες, σύμφωνα με ευρωπαϊκό κατάλογο των επικίνδυνων αποβλήτων (Απόφαση 94/904/EK)-. European Hazardous Waste List (Decision 94/904/EC), (Σύβιλλα ΕΠΕ, 2011), είναι Χρωμιούχα (κυρίως εξασθενές χρώμιο) κωδ. ΕΚΑ 11 01 11* και 06 03 11*, Ώξινα / Αλκαλικά κωδ. ΕΚΑ 11 01 05* και 11 01 07*, Κυανιούχα κωδ. ΕΚΑ 06 03 11*, και Ελαιώδη κωδ. ΕΚΑ 11 01 13*, Απόβλητα αποχρωματισμού και πλύσεων αεροσκαφών κωδ. ΕΚΑ 08 0117. Τα εν λόγω απόβλητα υφίστανται επεξεργασία σε εγκατάσταση φυσικοχημικής επεξεργασίας, δυναμικότητας 40 m³/h, στην οποία λαμβάνουν χώρα, αναγωγή του εξασθενούς χρωμίου σε τρισθενές (ρεύμα χρωμιούχων), οξείδωση των κυανιούχων σε διοξειδίο του άνθρακα και άζωτο (ρεύμα κυανιούχων), καθίζηση (ιζηματοποίηση των βαρέων μετάλλων με δισθενή ή τρισθενή άλατα ασβεστίου ή σιδήρου), επίπλευση (σύστημα DAF), συσσωμάτωση-ρύθμιση pH, κροκίδωση, καθίζηση, αφύγρανση λάσπης (φιλτρόπρεσα) (Panagoropoulos et al, 2012).

Μεθοδολογία υλοποίησης της Προκαταρκτικής Μελέτης Προσανατολισμού για την Περιβαλλοντική Ευθύνη (POELS)

(α) Εισαγωγή. Τα βασικά στάδια

Η αξιολόγηση του κινδύνου συνδέεται με τυχόν ατυχήματα, έκτακτα ή άλλα συμβάντα, τα οποία ενδέχεται να προκύψουν στις δραστηριότητες της εγκατάστασης και να έχουν αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Ο κίνδυνος ορίζεται σαν ένας συνδυασμός της πιθανότητας εμφάνισης και της σοβαρότητας περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενός περιστατικού που είναι κατά κάποιο τρόπο επιβλαβές για το περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία. Οι απώτεροι στόχοι της μελέτης είναι ο προσδιορισμός των κυρίως κινδύνων τόσο των δραστηριοτήτων κατά τη λειτουργία της εγκατάστασης όσο και μετά το πέρας της επιχειρησιακής λειτουργίας της και η πρόταση μέτρων αντιμετώπισης της σχετικής περιβαλλοντικής διακινδύνευσης όπου η διακινδύνευση-επικινδυνότητα ευρίσκεται σε μη αποδεκτά επίπεδα. Η εφαρμογή αυτής της μεθοδολογία αποτελεί και τη βάση ενός σχεδίου διαχείρισης Περιβαλλοντικής Ευθύνης-ELD Management Plan για τη βιομηχανική εγκατάσταση της ΕΑΒ.

Τα ακόλουθα στάδια εργασιών έγιναν κατά τη διάρκεια υλοποίησης της POELS αποτελούνται από τις δράσεις 1,2,3 και 4. Τα επόμενα βήματα που απαιτούνται περαιτέρω κατά τη διάρκεια της Ολοκληρωμένης Μελέτης Περιβαλλοντικής Ευθύνης Διακινδύνευσης-Επικινδυνότητας της ΕΑΒ-HAI Integrated Environmental Liability Assessment Study (H-IELS) και παρουσιάζονται παρακάτω (δράσεις 5, 6, 7 και 8 βρίσκονται σε εξέλιξη):

- Δράση 1: Προκαταρκτική Αναγνώριση κινδύνων
- Δράση 2: Προκαταρκτικές Μετρήσεις και Προκαταρκτική αξιολόγηση των κινδύνων
- Δράση 3: Προκαταρκτική Αναγνώριση και Αξιολόγηση των μέτρων αντιμετώπισης των κινδύνων
- Δράση 4: Αυτο αξιολόγηση της Προκαταρκτικής Μελέτης Προσανατολισμού για την Περιβαλλοντική Ευθύνη-POELS
- Δράση 5: Περαιτέρω μετρήσεις εδάφους και των υπόγειων υδάτων. Ανάπτυξη και εφαρμογή Υδρογεωλογικού μοντέλου κίνησης υπόγειων υδάτων και κατανομή ρύπανσης
- Δράση 6: Προηγμένη μελέτη αξιολόγησης , μετριασμού και μέτρων αντιμετώπισης του κινδύνου (συνεχιζόμενες εργασίες)
- Δράση 7: Ανάπτυξη του ολοκληρωμένου προγράμματος διαχείρισης κινδύνου (συνεχιζόμενες εργασίες)

- Δράση 8: Αξιολόγηση των αβεβαιοτήτων και άλλων πτυχών Περιβαλλοντικής ευθύνης(μελλοντικές εργασίες)
- Δράση 9: Αυτο Αξιολόγηση της Ολοκληρωμένης Μελέτης Περιβαλλοντικής Ευθύνης Διακινδύνευσης-Επικινδυνότητας Η-IELS (μελλοντικές εργασίες)

(β) Κατηγοριοποίηση της ενδεχόμενης ρύπανσης

Η ρύπανση αποδίδεται γενικά στην εκπομπή επικίνδυνων ή μη επικίνδυνων αποβλήτων (αερίων ρύπων, υγρών και στερεών αποβλήτων) και κατηγοριοποιείται ως μία από τις παρακάτω κατηγορίες:

- ΝΕΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ - ρύπανση που προκαλείται από εκπομπές δραστηριοτήτων της εγκατάστασης σε κανονικές συνθήκες λειτουργίας της,
- ΑΤΥΧΗΜΑΤΙΚΕΣ ΕΚΛΥΣΕΙΣ ΡΥΠΟΓΟΝΩΝ ΟΥΣΙΩΝ- ρύπανση που προκαλείται σε σχετικά σύντομο και καθορισμένο χρονικό διάστημα με αποτέλεσμα επακόλουθες περιβαλλοντικές συνέπειες, όπως η ρήξη σε ένα αγωγό ή την αποτυχία μιας βάνας δεξαμενής αποθήκευσης πετρελαιοειδών.
- ΣΤΑΔΙΑΚΗ ΡΥΠΑΝΣΗ- «στάγδην-στάγδην» εκπομπή ρυπογόνων ουσιών που συμβαίνουν σε μια εκτεταμένη χρονική περίοδο, όπως η διαρροή υπόγειων σωληνώσεων, βανών δεξαμενών κ.α.,
- ΠΡΟΥΠΑΡΧΟΥΧΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ- «Ιστορική» ρύπανση που έχει προκληθεί από προηγούμενη χρήσεις-δραστηριότητες άλλων προηγούμενων φορέων εκμετάλλευσης του χώρου πριν την εκκίνηση των δραστηριοτήτων της εγκατάστασης υπό ανάλυση,
- ΡΥΠΑΝΣΗ ΕΚΤΟΣ ΤΩΝ ΟΡΙΩΝ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ ΤΗΣ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ρύπανση που μεταφέρεται ή έχει μεταφερθεί, πέρα από τα όρια ιδιοκτησίας της εγκατάστασης, οφειλόμενη σε παράγοντες όπως π.χ. πλούμιο κίνησης ρυπαντών στα υπόγεια νερά, ή αερομεταφερόμενη μεταφορά ρυπαντών-ρυπογόνων ουσιών.

(γ) Περιβαλλοντικοί Αποδέκτες

Ο όρος «περιβαλλοντικός αποδέκτης» περιγράφει τα μέρη εκείνα του περιβάλλοντος χώρου που ενδέχεται να επηρεαστούν αρνητικά από τις διαδικασίες/δραστηριότητες της εγκατάστασης. Οι σημαντικοί περιβαλλοντικοί αποδέκτες αναφέρονται στη συνέχεια. Αυτοί οι αποδέκτες χρησιμοποιούνται ως σημείο εκκίνησης για να εξασφαλιστεί ότι όλοι οι σημαντικοί κίνδυνοι και οι πηγές τους έχουν εντοπισθεί και ταυτοποιηθεί και όλες οι σημαντικές περιβαλλοντικές πτυχές λαμβάνονται υπόψη. Οι σημαντικοί περιβαλλοντικοί αποδέκτες που εξετάστηκαν σε αυτή τη μελέτη ήταν:

- τα υπόγεια ύδατα (σημαντικός αποδέκτης λόγω της ευπάθειας της περιοχής και την κοινωνική ευαισθησία),
- συστήματα επιφανειακών υδάτων, π.χ. Ασωπού ποταμού (σημαντικός αποδέκτης λόγω της ευπάθειας της περιοχής και την κοινωνική ευαισθησία),
- Ευαίσθητα γεωργικά αποδέκτες-γη υψηλής γεωργικής σημασίας αποδέκτες (δεν υπάρχουν σε απόσταση 1 χλμ από τα όρια της εγκατάστασης),
- Ανθρώπινοι Οικισμοί (δεν υπάρχει κανείς σε απόσταση 1 χλμ από τα όρια της εγκατάστασης),
- Προστατευόμενες Περιοχές ή οικολογικά ευαίσθητοι αποδέκτες (δεν υπάρχει κανείς σε απόσταση 1 χλμ από τα όρια της εγκατάστασης),

(δ) Ταυτοποίηση Κινδύνου-Ταυτοποίηση Επικίνδυνων Διεργασιών-Μητρώο Διακινδύνευσης

Μια σειρά από σημαντικές διαδικασίες/ δραστηριότητες της εγκατάστασης και πηγές εκπομπών επικίνδυνων αποβλήτων έχουν ταυτοποιηθεί και περιγραφθεί κατά τη διάρκεια της υφιστάμενης λειτουργίας της εγκατάστασης αλλά και άλλες διαδικασίες/δραστηριότητες που σχετίζονται με την

επιτόπια (on-site) μεταφορά, επεξεργασία και αποθήκευση των επικίνδυνων αποβλήτων της εγκατάστασης.

Όλες οι παραπάνω δραστηριότητες είναι δυνατό να οδηγήσουν σε κίνδυνο των προαναφερόμενων περιβαλλοντικών αποδεκτών. Κάθε διαδικασία/δραστηριότητα εξετάζεται ξεχωριστά και η περιβαλλοντική ομάδα της εγκατάστασης μαζί με τους περιβαλλοντικούς συμβούλους της ΕΑΒ ΑΕ εντόπισαν και αξιολόγησαν όλους τους κινδύνους, που συνδέονται με τη διαδικασία/δραστηριότητα, υιοθετώντας τα κριτήρια ταξινόμησης των περιβαλλοντικών κινδύνων, που παρουσιάζονται στον Πίνακα 1 που ακολουθεί.

Οι σχετικές αξιολογήσεις κινδύνου εφαρμόζονται σε κάθε κίνδυνο και πηγή του εξετάζοντας την σοβαρότητα των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και την πιθανότητα εμφάνιση του σχετικού περιστατικού ρύπανσης και καταλήγει σε βαθμολόγηση διακινδύνευσης-επικινδυνότητας για κάθε κατηγορία κινδύνου. Η βαθμολογία διακινδύνευσης-επικινδυνότητας έγκειται στο πολλαπλασιασμό του μέτρου της σοβαρότητας περιβαλλοντικής επίπτωσης και της πιθανότητας εμφάνισης του συγκεκριμένου περιστατικού. Η μεθοδολογία αυτή επιτρέπει την βαθμολογία και συγκριτική αξιολόγηση της σχετικής διακινδύνευσης-επικινδυνότητας των εξεταζόμενων, διαδικασιών, δραστηριοτήτων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1. Κριτήρια Ταξινόμησης Διακινδύνευσης

Βαθμολογία	Πιθανότητα Εμφάνισης		Σοβαρότητα	
	Περιγραφή	Πιθανότητα*	Περιγραφή	Μονάδες Οικονομικού Κόστους ΗΑΙ (Αυθαίρετες)
1	Πολύ Χαμηλή	0-5	Πολύ Χαμηλή	0-1
2	Χαμηλή	5-10	Χαμηλή	1-10
3	Μεσαία	10-20	Μεσαία	10-50
4	Υψηλή	20-50	Υψηλή	50-100
5	Πολύ Υψηλή	>50	Πολύ Υψηλή	100-1000

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Ανάπτυξη/Εφαρμογή της Προκαταρκτικής Μελέτης Προσανατολισμού για την Περιβαλλοντική Ευθύνη (POELS)

(α) Εισαγωγή. Προκαταρκτική Αξιολόγηση της Ιστορικής Προϋπάρχουσας Ρύπανσης Εδάφους.

Προκειμένου να εκτιμηθεί η ιστορική προϋπάρχουσα ρύπανση εδάφους του χώρου της ΕΑΒ ΑΕ, πραγματοποιήθηκε μια καμπάνια μετρήσεων συγκεντρώσεων βαρέων μετάλλων και άλλων παραμέτρων του εδάφους και των υπόγειων υδάτων- Soil Pollution Measurement (SPM) που έχουν ενδεχομένως ρυπανθεί από προϋπάρχουσες διαδικασίες/δραστηριότητες του προηγούμενου ιδιοκτήτη-φορέα εκμετάλλευσης του χώρου. Η αναφερόμενη Προκαταρκτική Μελέτη Προσανατολισμού για την Περιβαλλοντική Ευθύνη-POELS πραγματοποιήθηκε με βάση τις μετρήσεις του SPM και εξετάζοντας τη δυνητική περιβαλλοντική διακινδύνευση από τις δραστηριότητες της ΕΑΒ ΑΕ.

Η εκστρατεία εκτίμησης της ιστορικής προϋπάρχουσας ρύπανσης εδάφους του χώρου-SPM (ΣΥΒΙΛΛΑ ΕΠΕ, 2011) αποτελούνταν από τέσσερις δειγματοληπτικές γεωτρήσεις εδάφους πεδίου με στόχο τη διερεύνηση της γεωλογικής δομής του εδάφους, τη μέτρηση της σχετικής υδραυλικής διαπερατότητας και τις σχετικές δειγματοληψίες εδάφους σε διαφορετικά βάρη των τεσσάρων γεωτρήσεων για την μέτρηση των τιμών συγκεντρώσεων εδάφους σε βαρέα μέταλλα. Η θέση των γεωτρήσεων ήταν κοντά στην μονάδα Φυσικοχημικής επεξεργασίας αποβλήτων και σε κάποια απόσταση από αυτό, προκειμένου να προσδιοριστούν και τα σχετικά επίπεδα συγκέντρωσης σε βαρέα μέταλλα του υποβάθρου του εδάφους και να υπάρχει η δυνατότητα σύγκρισης με τις προϋπάρχουσες μετρήσεις τιμών συγκέντρωσης βαρέων μετάλλων στην Λεκάνη Περιοχή Ασωπού ποταμού. Σημειώνεται ότι εξασθενές χρώμιο δεν ανιχνεύθηκε στα εδάφη της ΕΑΒ ΑΕ ενώ οι τιμές συγκέντρωσης ολικού χρωμίου στα εδάφη της ΕΑΒ ΑΕ υπολείπονταν σημαντικά των γερμανικών τιμών αναφοράς - German Soil Trigger Values.

(β) Προκαταρκτική ανάλυση διακινδύνευσης

β.1 Καταγραφή των Σημαντικών Πηγών Ρύπανσης-Ταυτοποίηση Κινδύνου.

Μια σειρά από διαδικασίες, δραστηριότητες της ΕΑΒ ΑΕ που παράγουν επικίνδυνα απόβλητα καταγράφονται σαν σημαντικές πηγές ρύπανσης στην παρούσα ταυτοποίηση κινδύνου. Όλες οι δραστηριότητες αυτές είναι οι παρακάτω

- ❖ Περίπτωση Κινδύνου Α. Διάθεση Επικίνδυνων Αποβλήτων Εκτός της ΕΑΒ ΑΕ. Ενδεχόμενη διαρροή μεταφερόμενων επικίνδυνων αποβλήτων
- ❖ Περίπτωση Κινδύνου Β. Αστοχία Απόδοσης Μονάδας Φυσικοχημικής Επεξεργασίας
- ❖ Περίπτωση Κινδύνου C. Αστοχία Εξοπλισμού- Διαρροή από σωληνώσεις μεταφοράς υγρών επικίνδυνων αποβλήτων
- ❖ Περίπτωση Κινδύνου D. Αστοχία Εξοπλισμού- Διαρροή από σωληνώσεις μεταφοράς ή αποθήκευσης λάσπης επεξεργασίας υγρών επικίνδυνων αποβλήτων
- ❖ Περίπτωση Κινδύνου Ε. Διαχείριση των δραστηριοτήτων λειτουργίας της ΕΑΒ ΑΕ. Διαρροή αποβλήτων στο Περιβάλλον
- ❖ Περίπτωση Κινδύνου F. Προϋπάρχουσα ρύπανση

β.2 Συγκριτική Προκαταρκτική Αξιολόγηση Διακινδύνευσης- Ταυτοποίηση, Καταγραφή Διεργασιών-Μητρώο Διακινδύνευσης

Οι προαναφερόμενες διαδικασίες, δραστηριότητες παραγωγής επικίνδυνων αποβλήτων είναι δυνατόν να έχουν σημαντικές αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις στους προαναφερόμενους περιβαλλοντικούς αποδέκτες, ο καθένας εκ των οποίων αξιολογήθηκε για κάθε σχετική προαναφερόμενη διαδικασία, δραστηριότητα για ενδεχόμενες αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Κάθε διαδικασία / δραστηριότητα εξετάζεται χωριστά και η περιβαλλοντική ομάδα της ΕΑΒ ΑΕ εξέτασε όλους τους σχετικούς κινδύνους. Ο κατάλογος των κινδύνων αναπτύχθηκε και καταγράφηκε στο Μητρώο Διακινδύνευσης-Επικινδυνότητας. Ένας μεγάλος αριθμός των κινδύνων εντοπίστηκαν κατά το στάδιο αυτό της εργασίας και τα κριτήρια ταξινόμησης των κινδύνων, παρουσιάζονται στον Πίνακα 1, έχουν σχεδιαστεί για να αντανakλούν τα κρίσιμα επίπεδα διακινδύνευσης για την εγκατάσταση της ΕΑΒ ΑΕ. Κάθε κίνδυνος βαθμολογήθηκε όσον αφορά την σοβαρότητα και την πιθανότητα εμφάνισης περιστατικού και ένα ποσοτικό μέτρο κινδύνου υπολογίστηκε στη συνέχεια για κάθε κίνδυνο με το πολλαπλασιασμό της βαθμολόγησης της σοβαρότητας με την πιθανότητα εμφάνισης του περιστατικού.

Το σύστημα αυτό επέτρεψε στην κατάταξη και σύγκριση των σχετικών διακινδυνεύσεων., με την κατασκευή ενός Μητρώου Διακινδύνευσης όπου το μέτρο σοβαρότητας της επίπτωσης αντανakλάται στον χ-άξονα- x-axis και η πιθανότητα εμφάνισης περιστατικού στον y-άξονα - y-axis. Αυτό το μητρώο παρέχει ένα οπτικό εργαλείο για την αξιολόγηση διακινδύνευσης, δεδομένου ότι η επιτυχία

των εφαρμογής τυχόν μέτρων αντιμετώπισης και μείωσης της διακινδύνευσης μπορεί να προσδιοριστεί εύκολα. Το σχετικό μητρώο διακινδύνευσης εμφανίζεται στον Πίνακα 2. Στο μητρώο αυτό η διακινδύνευση έχει χρωματική κωδικοποίηση που αντιστοιχεί σε διαφορετικά επίπεδα αποδοχής ή μη της σχετικής διακινδύνευσης. Ο κωδικός χρώματος έχει ως εξής:

- ❖ **Βαθύ γκρι** – Η διακινδύνευση αυτή είναι μη αποδεκτή, υψηλού επιπέδου και απαιτεί προσοχή κατά προτεραιότητα. Έχει δε τη δυνατότητα να είναι καταστροφική και ως τέτοια θα πρέπει να αντιμετωπιστεί γρήγορα.
- ❖ **Μπλε** - Η διακινδύνευση αυτή είναι μη αποδεκτή, μεσαίου επιπέδου και απαιτεί δράση, αλλά δεν είναι τόσο κρίσιμη, και δεν είναι προτεραιότητας όπως η προαναφερόμενη γκρι κωδικοποίησης.
- ❖ **Γαλάζιο (ελαφρύ και βαθύ γαλάζιο)** – Αυτές είναι αποδεκτές διακινδυνεύσεις χαμηλότερου επιπέδου και υποδεικνύουν την ανάγκη για συνεχή ευαισθητοποίηση και τακτική παρακολούθησή.

Παρόλο που οι διακινδυνεύσεις είναι επί του παρόντος σε χαμηλά ή ήσσονος σημασίας επίπεδα, κάποιες έχουν τη δυνατότητα να αυξηθούν σε μεσαίας-γαλάζιες ή ακόμη και διακινδυνεύσεις υψηλού επιπέδου-γκρι και ως εκ τούτου θα πρέπει να παρακολουθούνται τακτικά και, αν το κόστος μείωσης τους είναι αποδεκτό, θα πρέπει να επιδιωχθεί και περαιτέρω μείωση τους.

Το μητρώο διακινδύνευσης δείχνει ότι δεν υπάρχουν κίνδυνοι στις ζώνες γκρι κωδικού που απαιτούν προσοχή κατά προτεραιότητα και μπλε κωδικού που απαιτούν δράσεις μετριασμού ή διαχείρισης. Όλοι οι κίνδυνοι που βρίσκεται στη ζώνη του ελαφρού και βαθέως γαλάζιου κωδικού υποδεικνύοντας την ανάγκη για συνεχή ευαισθητοποίηση και παρακολούθηση σε τακτική βάση. Υπάρχουν μόνο δύο κίνδυνοι στη ζώνη του βαθέως γαλάζιου κωδικού που απαιτούν μέτρα μείωσης διακινδύνευσης και δράσεις διαχείρισης της. Ωστόσο, η εκτίμηση των κινδύνων που βρίσκεται στη ζώνη του ελαφρού γαλάζιου κωδικού, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας θεώρησης διακινδύνευσης, έδειξε ότι πολλοί από αυτούς τους κινδύνους μπορούν να μειωθούν με την εφαρμογή των μέτρων μετριασμού. Όλοι οι υπόλοιποι κίνδυνοι βρίσκονται στην γαλάζια ζώνη. Οι κίνδυνοι αυτοί απαιτούν συνεχή ευαισθητοποίηση και την παρακολούθηση σε τακτική βάση. Καθώς οι κίνδυνοι αυτοί μπορεί να έχουν τη δυνατότητα να αυξήσουν την διακινδύνευση και να καταστούν κίνδυνοι ζωνών μπλέ ή γκρι κωδικού, θα πρέπει να εφαρμοσθούν μέτρα διαχείρισης διακινδύνευσης ώστε η διακινδύνευση να παραμείνει στα τρέχοντα επίπεδα ή κατά προτίμηση να μειωθεί.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2. Μητρώο Διακινδύνευσης

ΠΙΘΑΝΟΤΗΤΑ ΕΜΦΑΝΙΣΗΣ	ΠΟΛΥ ΥΨΗΛΗ	5					
	ΥΨΗΛΗ	4					
	ΜΕΣΑΙΑ	3					
	ΧΑΜΗΛΗ	2				B, F*	
	ΠΟΛΥ ΧΑΜΗΛΗ	1		A, C	E	D	
			ΠΟΛΥΧΑΜΗΛΗ	ΧΑΜΗΛΗ	ΜΕΣΑΙΑ	ΥΨΗΛΗ	ΠΟΛΥ ΥΨΗΛΗ
			1	2	3	4	5
			ΣΟΒΑΡΟΤΗΤΑ				
*Η περίπτωση F αξιολογείται στη βάση των αποτελεσμάτων SPM							

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

β.3 Προκαταρκτική Μείωση Διακινδύνευσης

Η Εξέταση του παραπάνω Μητρώου Διακινδύνευσης καταλήγει στο συμπέρασμα ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη κυρίως οι περιπτώσεις Β και F.

Η περίπτωση F έχει σχέση με την προϋπάρχουσα ρύπανση στο χώρο. Οι Δράσεις συνεχούς παρακολούθησης περιβαλλοντικών παραμέτρων πρέπει να συνεχιστούν προκειμένου να αντιμετωπιστεί το θέμα των εισερχόμενων ρύπανσης, που έχει σχέση με τη ρύπανση εδάφους και υπογείων υδάτων.

Η περίπτωση Β σχετίζεται με την αστοχία της λειτουργίας της μονάδας Φυσικοχημικής επεξεργασίας, της οποίας θεραπεία είναι η επικαιροποίηση του σχεδιασμού της και πιθανή τροποποίηση, των μέτρων ελέγχου και παρακολούθησης της απόδοσης και της λειτουργίας της.

Αξιολόγηση της Προκαταρκτικής Μελέτης Προσανατολισμού για την Περιβαλλοντική Ευθύνη (POELS)

Εισαγωγή

Η Αξιολόγηση των επιπτώσεων του έργου υλοποίησης της Προκαταρκτικής Μελέτης Προσανατολισμού για την Περιβαλλοντική Ευθύνη-POELS απευθύνεται ως μέρος ενός Ολοκληρωμένου Σχεδίου Παρακολούθησης, Αξιολόγησης και Έρευνας - Integrated Monitoring, Evaluation and Research Plan (IMERP) που παράγει και καθιστά διαθέσιμα υποστηρικτικά πληροφοριακά υποβοηθητικά στοιχεία για να ληφθούν οι κατάλληλες αποφάσεις από την τεχνική και οικονομική διεύθυνση της EAB ΑΕ. Εξασφαλίζει επίσης ότι ο σχεδιασμός για την αξιολόγηση των επιπτώσεων αρχίζει νωρίς, επιτρέποντας για τη συλλογή δεδομένων βάσης και, κατά περίπτωση, η δημιουργία μιας ομάδας ελέγχου ή ομάδα σύγκρισης ή τη χρήση άλλων στρατηγικών για τη διερεύνηση των αποδεδειγμένων περιβαλλοντικών ζημιών ή προβλημάτων.

Στο πλαίσιο αυτό, διενεργείται μια επιθεώρηση αυτο-αξιολόγησης του προγράμματος σε σχέση με το σχεδιασμό, την εφαρμογή, υλοποίηση, και τα αποτελέσματα του. Αυτή περιλαμβάνει την αντικειμενική αξιολόγηση του εν εξελίξει έργου, το σχεδιασμό του, την υλοποίηση του και τα πρώτα αποτελέσματά του. Έχει ως στόχο:

- Τη βελτίωση της περιβαλλοντικής πολιτικής και της πρακτικής της εταιρείας
- Την ενίσχυση της περιβαλλοντικής λογοδοσίας και υπευθυνότητας της εταιρείας
- Να καθορίσει την καταλληλότητα και την εκπλήρωση των στόχων, καθώς και την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα, τις επιπτώσεις και τη βιωσιμότητα των έργων

Η επιθεώρηση Αυτο-Αξιολόγησης / ελέγχου αποτείνεται σε θέματα όπως:

- η συνάφεια των προγραμματισμένων αποτελεσμάτων
- η επίτευξη των στόχων / αποτελεσμάτων (αποτελεσματικότητα)
- η αποτελεσματικότητα του προγράμματος
- η βιωσιμότητα του προγράμματος
- η επίπτωση του προγράμματος

και διατυπώνει προτάσεις για την περαιτέρω ανάπτυξη της αξιολόγησης του προγράμματος.

Κριτήρια Αξιολόγησης του Προγράμματος

Τα κριτήρια αξιολόγησης του προγράμματος είναι τα ακόλουθα κριτήρια αξιολόγησης που προτείνονται από τον ΟΟΣΑ- OECD-DAC:

- **Συνάφεια / Καταλληλότητα:** Να γίνεται η σωστή ενέργεια με το σωστό τρόπο, την κατάλληλη στιγμή
- **Συνεκτικότητα (και συντονισμός):** Υπήρξε οποιαδήποτε αναπαραγωγή ή κενά στον προγραμματισμό λόγω έλλειψης συντονισμού
- **Συνοχή:** Είχε η προγραμματιζόμενη παρέμβαση νόημα στο πλαίσιο της έκτακτης ανάγκης και των απαιτήσεων της επιχείρησης; Υπήρξαν επιζήμιες μακροπρόθεσμες επιπτώσεις λόγω της παρέμβασης
- **Κάλυψη:** Ποιος έχει προσεγγιστεί κατά τη διάρκεια της επέμβασης,. Συνδέεται με κριτήρια αποτελεσματικότητας
- **Αποδοτικότητα:** Τα αποτελέσματα επιτεύχθηκαν με το κατά το δυνατό λιγότερο δαπανηρό τρόπο
- **Αποτελεσματικότητα:** Σε ποιο βαθμό έχει η παρέμβαση πετύχει τους στόχους της
- **Επίπτωση/Αντίκτυπος:** Εφαρμογή της σωστής ενέργειας, σημαντική αλλαγή της υφιστάμενης κατάστασης έχοντας υπόψη μεσο-μακρο-πρόθεσμους αντικειμενικούς σκοπούς

Εφαρμογή Προγράμματος Αξιολόγησης

Η εφαρμογή του προγράμματος υλοποιήθηκε από τρίτο σώμα-ανεξάρτητο έμπειρο σύμβουλο (Risk Management Services-RMS). Ο συνολικός σκοπός και το πεδίο εφαρμογής της αξιολόγησης, καθώς και τα γενικά κριτήρια αξιολόγησης που πρέπει να αντιμετωπιστούν καθορίστηκαν στην σχετική Συγγραφή Υποχρεώσεων (ToR). Σε αυτήν καθορίστηκαν 'τα μεθοδολογικά και εμπιστευτικά βασικά θέματα της αξιολόγησης. Μέρος της αξιολόγησης αποτελούνταν από στοχευμένες συναντήσεις εργασίας του τρίτου σώματος και της ομάδας αξιολόγησης της διακινδύνευσης της επιχείρησης και τη συμπλήρωση σχετικού ερωτηματολογίου που αποτελείται από περιγραφικές (descriptive), αναγνώρισης αιτιών (causal), και αξιολογικές (evaluative) ερωτήσεις.

Τα Κουμβικά Ευρήματα του Προγράμματος Αξιολόγησης

Συνολικά, κατά την εκπόνηση της έκθεσης αξιολόγησης διαπιστώθηκε ότι η Προκαταρκτική Μελέτη Προσανατολισμού για την Περιβαλλοντική Ευθύνη (POELS) προσέφερε ένα καλής ποιότητας προκαταρκτικό πρόγραμμα για την πρώτη αντιμετώπιση του θέματος που σχετίζονταν με την περιβαλλοντική ευθύνη και τις σχετικές νομοθετικές απαιτήσεις. Υπήρξαν κάποιες πτυχές του προγράμματος που απαιτούσαν λεπτούς χειρισμούς για να μεγιστοποιήσουν την αποτελεσματικότητά τους, και μικρής κλίμακας μη σημαντικές αλλαγές προτάθηκαν από την έκθεση. Διαπιστώθηκε ότι η (POELS) παράσχει μια καλή πλατφόρμα για παραγωγή προκαταρκτικών στοιχείων βάσης και τη κατάρτιση ενός πλαισίου πλέον λεπτομερούς περιβαλλοντικής διερεύνησης που σχετίζονται με σχετικές με περιβαλλοντική ευθύνη νομοθετικές θεσμικές απαιτήσεις.

Συμπεράσματα

Αυτή η εργασία παρουσιάζει μερικά από τα αποτελέσματα μιας μελέτης προκαταρκτικού προσανατολισμού περιβαλλοντικής ευθύνης μιας πλήρους βιομηχανικής κλίμακας εγκατάστασης παραγωγής και συντήρησης αεροσκαφών στην περιοχή της Λεκάνης Απορροής του Ασωπού ποταμού. Η μελέτη αυτή εκπονήθηκε, σύμφωνα με τους κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη βιώσιμη διαχείριση των αποβλήτων και των εθνικών περιβαλλοντικών διατάξεων ειδικά για περιοχή της λεκάνης απορροής του Ασωπού ποταμού βασισμένη στις αρχές της Ανάλυσης Περιβαλλοντικής Διακινδύνευσης-Επικινδυνότητας.

Για να διερευνηθεί εάν η προηγούμενη πρακτική διάθεσης έχει προκαλέσει ρύπανση των επιφανειακών και υπόγειων εδαφών και υδάτων με χρώμιο, υλοποιήθηκε μια καμπάνια

δειγματοληψίας εδάφους και μέτρησης περιβαλλοντικών παραμέτρων. υλοποιήθηκε. Η εκστρατεία δειγματοληψία εδάφους έγκειται σε τέσσερις γεωτρήσεις κοντά στις βιομηχανικές εγκαταστάσεις σε περιοχές που ενδέχεται να επηρεαστούν από τη διάθεση των αποβλήτων ή / και την αποστράγγιση των υδάτων απορροής. Δείγματα εδάφους αναλύθηκαν για περιεχόμενο σε ολικό και εξασθενές χρώμιο καθώς και άλλες ρυπογόνες ουσίες.

Λειτουργικά στοιχεία της εγκατάστασης, τα χαρακτηριστικά των σχετικών βιομηχανιών δραστηριοτήτων και διαδικασιών καθώς και απογραφή των εκπομπών επικίνδυνων αποβλήτων σε συνδυασμό με προηγούμενες μετρήσεις της βιομηχανίας και η ισχύουσα νομοθεσία χρησιμοποιήθηκαν ως δεδομένα εισόδου για την μελέτη αυτή.

Η έκθεση της αξιολόγησης του έργου διαπίστωσε ότι το έργο παράσχει μια καλή πλατφόρμα για παραγωγή προκαταρκτικών στοιχείων βάσης και τη κατάρτιση ενός πλαισίου πλέον λεπτομερούς περιβαλλοντικής διερεύνησης που σχετίζονται με σχετικές με περιβαλλοντική ευθύνη νομοθετικές θεσμικές απαιτήσεις. Οι μεθοδολογίες αξιολόγησης και οι αξιολογητικές προσεγγίσεις που υιοθετήθηκαν στην συγκεκριμένη αξιολόγηση αποτελούν ένα τυπικό παράδειγμα καλής πρακτικής αξιολόγησης.

Το έργο αυτό, το οποίο βρίσκεται σήμερα στο στάδιο της υλοποίησης, δείχνει σαφώς ότι οι μεθοδολογίες ERA είναι πολλά υποσχόμενες σε σχέση με την υιοθέτηση ορθολογικών λύσεων για μείζονα περιβαλλοντικά/βιομηχανικά προβλήματα και είναι εξαιρετικά συμβατές με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη βιώσιμη διαχείριση των αποβλήτων και για τις ιδιαίτερες συνθήκες της Λεκάνης Απορροής του Ασωπού ποταμού

Βιβλιογραφία

Decision 94/904/EC establishing a list of hazardous waste pursuant to Article 1(4) of Directive 91/689/EC on hazardous wastes.

Forum of European Geological Surveys FOREGS Geochemical Baseline Mapping Programme's, Geochemical Atlas of Europe (2008) <http://www.gtk.fi/publ/foregsatlas/>. (accessed on May 22, 2010).

Giannouloupoulos P (2008) Qualitative Loading of Water in the Greater Asopos Basin Area. Preliminary Hydro geological Study. Institute of Geological Research, Athens, Greece.

German Environmental Legislation. (1998) Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) Federal Soil Protection Act of Germany (1998),

Greek Environmental Legislation. Common Ministerial Decision 20488/10 « Environmental Quality Standards and relevant Industrial Wastewater Emission Standards in the Asopos River Basin Area ».

Organisation for Economic Co-operation and Development, 'Evaluation of development programmes, DAC Criteria for Evaluating Development Assistance',

Organisation for Economic Co-operation and Development- Development Assistance Committee, Principles for Evaluation of Development Assistance, OECD-DAC, Paris, 1991.

Panagopoulos I., Karayannis A. & al. (2012) Preliminary Orientation Liability assessment Study- Results of a full scale industrial installation in the Asopos River Basin Area., CRETE 2012. 3rd International Conference on Industrial and Hazardous Waste Management, 12-14 September 2012, Chania, Crete, Greece.

Μεθοδολογία αξιολόγησης και αξιολογητική προσέγγιση μιας μελέτης εκτίμησης περιβαλλοντικής επικινδυνότητας των δραστηριοτήτων μιας μεγάλης βιομηχανικής εγκατάστασης στην περιοχή της λεκάνης απορροής του Ασωπού ποταμού

ΣΥΒΙΛΛΑ ΕΠΕ (2010), Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων για την Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία, 2010, Αθήνα, Ελλάς.

ΣΥΒΙΛΛΑ ΕΠΕ (2011), Εφαρμογή Προγράμματος Ρύπανσης Εδάφους για την Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία, 2011, Αθήνα, Ελλάς.

Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (2010), Το πρόβλημα της Ευρύτερης Περιοχής της Λεκάνης Απορροής του Ασωπού Ποταμού και οι Τεχνικές Θεραπείας του, Επιτροπή για το Περιβάλλον και την Βιώσιμη Ανάπτυξη, 2010, Αθήνα, Ελλάς.

UNICEF Evaluation Office, UNICEF-Adapted UNEG Evaluation Reports Standards, UNICEF, 2010.

UNICEF, Methodological Briefs Impact Evaluation No. 4 Evaluative Reasoning, 2014.

UNICEF, Methodological Briefs Impact Evaluation No. 3 Evaluative Criteria, 2014.

UNICEF, Methodological Briefs Impact Evaluation No. 1 Overview of Impact Evaluation, 2014.

Η εφαρμογή της θεωρίας της αλλαγής στην αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων

Δήμητρα Ιωάννου

Διδάκτωρ Κοινωνιολογίας Πανεπιστημίου Στρασβούργου

Περίληψη

Το άρθρο πραγματεύεται το θέμα της αξιολόγησης στη βάση της θεωρίας της αλλαγής, η οποία συνίσταται στο σχεδιασμό και την αξιολόγηση δράσεων αναφορικά με μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στρατηγικούς στόχους. Προσεγγίζει βασικά ερωτήματα ως προς το ρόλο της αξιολόγησης στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών και στην επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων τους. Γίνεται αναφορά στις επιδράσεις της θεωρίας της αλλαγής, οι οποίες μπορεί να έχουν ουσιαστικό αντίκτυπο σε όλα τα επίπεδα της παρέμβασης, από την υλοποίηση μιας δράσης ή ενός ολοκληρωμένου προγράμματος, ως τη χάραξη στρατηγικών σχεδίων ανάπτυξης. Αντιμετωπίζει την αξιολόγηση ως μια διαρκή διαδικασία ανατροφοδότησης των συστημάτων λήψης αποφάσεων, μέσω της διάκρισης του προσδοκώμενου από το πραγματικό ή το δυνητικά εφικτό, μέσα από τη δυναμική της κριτικής θεωρίας και της μελέτης των επιπτώσεων κάτω από το πρίσμα των αντικειμενικών συνθηκών μέσα στις οποίες υλοποιούνται οι αναπτυξιακές παρεμβάσεις, και η οποία μπορεί να συμβάλλει καταλυτικά στην οικοδόμηση εφικτών, ευπροσάρμοστων και αυτοσυντηρούμενων αναπτυξιακών σχεδίων και μεταρρυθμίσεων.

Λέξεις-κλειδιά: θεωρία της αλλαγής, αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών, μεικτές μέθοδοι αξιολόγησης, αξιολόγηση επιπτώσεων

Εισαγωγή

Ένα κοινό στοιχείο κάθε αναπτυξιακής προσπάθειας, σε όλους τους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας, από τη διαχείριση των φυσικών πόρων, τις επενδύσεις, την τεχνολογία έως την ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων, την εκπαίδευση και τον πολιτισμό, είναι η επίτευξη αλλαγών, οι οποίες έχουν μεγαλύτερη ή μικρότερη επίδραση, θετική ή αρνητική, στα ισχύοντα δεδομένα. Το ερώτημα που τίθεται εξ' αρχής είναι, πώς μπορούν να αξιολογηθούν η επίδοση και η επίδραση μιας παρέμβασης με τρόπο σαφή, δυναμικό, αξιόπιστο και ευέλικτο. Η διερεύνηση των θεωριών της κοινωνικής αλλαγής και των διαφορετικών προσεγγίσεων στη διατύπωση αναπτυξιακών στρατηγικών, με βάση τις μακροοικονομικές θεωρίες της ανάπτυξης, οδηγεί συχνά σε περίπλοκες αναλύσεις, χωρίς την απαραίτητη τεκμηρίωση όλων των διαστάσεων που καθορίζουν τις επιπτώσεις μιας παρέμβασης. Είναι λοιπόν απαραίτητη η ενθάρρυνση της ανάπτυξης κριτικής σκέψης τόσο στο σχεδιασμό, όσο και στην υλοποίηση αλλά και κυρίως, στην αξιολόγηση κάθε αναπτυξιακής δραστηριότητας. Σε αυτή την ευέλικτη προσέγγιση αποσκοπεί η θεωρία της αλλαγής, με στόχο την αξιοποίηση του πλούτου διαθέσιμων στοιχείων και δεδομένων, για να υποστηρίξει και να εξασφαλίσει ότι όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη θα κατανοήσουν και θα λάβουν υπόψη τα αποτελέσματα της αξιολόγησης των επιπτώσεων.

Η θεωρία της αλλαγής απασχολεί όλο και περισσότερο τους μελετητές και τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων, δεδομένου ότι, μετά από δεκαετίες ανάπτυξης συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης, υπάρχει πλέον διαθέσιμη πληθώρα δεδομένων για όλα τα στάδια σχεδιασμού και υλοποίησης μιας στρατηγικής. Παράλληλα, έχει επιτευχθεί σε μεγάλο βαθμό η απαραίτητη ευαισθητοποίηση όλων των ενδιαφερομένων μερών, για την ανάγκη μελέτης των κοινωνικών, οικονομικών, περιβαλλοντικών, και άλλων επιπτώσεων, από μια αναπτυξιακή δράση ή επένδυση. Ωστόσο, ένα σημαντικό στοιχείο που απουσιάζει από την τεκμηρίωση, είναι η επαρκής διασύνδεση των στόχων με τις πρακτικές αξιολόγησης, ειδικότερα αναφορικά με την αξιολόγηση των επιπτώσεων. Ιδιαίτερα δε, όταν η αξιολόγηση αναφέρεται σε παρεμβάσεις αποφασιστικής σημασίας για τους ανθρώπους, τις κοινωνίες και το περιβάλλον, όπως είναι οι επενδύσεις που στοχεύουν στη βελτίωση της οικονομίας, την προώθηση της τεχνολογίας, την ανάπτυξη και την ευημερία, και τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων.

Το άρθρο αυτό φιλοδοξεί να αναδείξει τη σημασία της θεωρίας της αλλαγής, αλλά και τη δυνατότητα πρακτικής εφαρμογής της, σ' ένα ευρύ φάσμα αξιολογήσεων που αφορούν κυρίως στρατηγικές και παρεμβάσεις αναπτυξιακού χαρακτήρα.

Τι είναι η θεωρία της αλλαγής;

Η θεωρία της αλλαγής είναι μια διαρκής κριτική προσέγγιση της αλλαγής και των τρόπων με τους οποίους αυτή επιτυγχάνεται. Αντλεί σε μεγάλο βαθμό στοιχεία από την αξιολόγηση των επιπτώσεων, ενώ εξετάζει παράλληλα τις εκροές και τα αποτελέσματα από την εφαρμογή μιας παρέμβασης ώστε να οριοθετήσει τις προϋποθέσεις για την επίτευξη του στόχου της αλλαγής. Παράλληλα, λαμβάνει υπόψη το γενικότερο περιβάλλον της αλλαγής και της διασύνδεσής του με τους στόχους και τα αποτελέσματα της παρέμβασης. Μέσω αυτής της διάστασης, η οποία συντάσσεται σε μεγάλο βαθμό με την κριτική θεωρία, υπάρχει πεδίο εφαρμογής καινοτόμων προσεγγίσεων στο σχεδιασμό, την υλοποίηση και την αξιολόγηση στρατηγικών παρεμβάσεων που αποσκοπούν στην επίτευξη αλλαγών στο περιβάλλον τους.

Διάγραμμα 1. Η θεωρία της αλλαγής σε απλοποιημένο διάγραμμα ροής



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Η εφαρμογή της θεωρίας της αλλαγής, μπορεί να συμβάλλει καθοριστικά στη βελτίωση της διατύπωσης ξεκάθαρων και μετρήσιμων στόχων, και στο σχεδιασμό στοχευμένων παρεμβάσεων. Τείνει να εφαρμόζεται όλο και περισσότερο από ένα ευρύ φάσμα διεθνών οργανισμών,

κυβερνήσεων, κοινωνικών εταίρων, από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, μη κυβερνητικές οργανώσεις και άλλους φορείς που στηρίζουν και υλοποιούν αναπτυξιακές παρεμβάσεις. Ως μέθοδος εξέτασης της συνάφειας αιτίας-αποτελέσματος, προσφέρει τη δυνατότητα σαφούς διάκρισης μεταξύ των επιθυμητών και των πραγματικών αποτελεσμάτων (πριν, κατά τη διάρκεια ή μετά το πέρας της υλοποίησης μιας παρέμβασης) και προσφέρει στα ενδιαφερόμενα μέρη τη δυνατότητα έγκαιρης λήψης αποφάσεων σχετικά με τακτικές, στρατηγικές ή διορθωτικές δράσεις, ώστε να επιτύχουν στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Ως διαδικασία επαναπροσδιορίζει τη χρήση της αξιολόγησης, αντλώντας στοιχεία από αυτή, με στόχο να απαντήσει σε ένα και μόνο βασικό ερώτημα, κατά πόσο οι δράσεις μιας πρωτοβουλίας αποδίδουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

Τα συστατικά στοιχεία της θεωρίας της αλλαγής, όπως και οι μεταξύ τους σχέσεις και αλληλεπιδράσεις, είναι απολύτως προσδιορίσιμα για όλους τους τύπους στρατηγικών παρεμβάσεων και για όλα τα πεδία στα οποία επιδιώκεται η αλλαγή. Η «θεωρία» σε αυτό το πλαίσιο δεν είναι μια αφηρημένη έννοια, αλλά αποτελεί μια συγκεκριμένη προσέγγιση για την πιθανή, επαληθεύσιμη πορεία προς την αλλαγή, η οποία μπορεί να κατευθύνει τις παρεμβάσεις και να βοηθήσει στο να κατανοήσουμε τις επιπτώσεις της. Παρέχει επίσης το πλαίσιο διαμόρφωσης ενός οδικού χάρτη κι ενός πλαισίου καταγραφής και παρακολούθησης της προόδου με την πάροδο του χρόνου (Kubisch, 1997).

Διάγραμμα 2. Στοχοθέτηση και σύστημα διαχείρισης & αξιολόγησης στο πλαίσιο της θεωρίας της αλλαγής



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Μεταξύ των διαφορετικών μεθοδολογικών προσεγγίσεων που έχουν κατά καιρούς αναπτυχθεί για την ανάλυση των επιπτώσεων, διακρίνεται κυρίως η εξέταση των παρεμβάσεων υπό το πρίσμα μιας γραμμικής αποτύπωσης της πορείας υλοποίησης με όρους εκροών-αποτελεσμάτων-επιπτώσεων, ή εστιάζοντας στη διάρθρωση λογικών αλληλουχιών, οι οποίες οδηγούν στις μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες αλλαγές (συχνά ξεκινώντας από ένα γενικό όραμα). Συχνά λόγω έλλειψης χρόνου

ή πόρων, ή και γιατί οι ίδιες οι στρατηγικές εστιάζουν σε βραχυπρόθεσμα οφέλη, δεν εξετάζονται στην πληρότητά τους οι αλλαγές που πρέπει να γίνουν σε άλλα επίπεδα, είτε ως προϋποθέσεις, είτε στο πλαίσιο της διαχείρισης των επιπτώσεων. Αυτό θα απαιτούσε να καθορίζεται εξ'αρχής με σαφήνεια το σκεπτικό πίσω από τις επιδιωκόμενες αλλαγές, να γίνεται πλήρης χαρτογράφηση μέσω διαγραμμάτων ροής, που εξηγούν τις διαδρομές της αλλαγής και την ανάπτυξη δεικτών σε κάθε επίπεδο της αλλαγής. Ως προϋπόθεση και ως αποτέλεσμα των παραπάνω, προκύπτει μια συστηματική προσέγγιση του αναπτυξιακού μοντέλου, η οποία λαμβάνει υπόψη το σύνολο των παραγόντων εντός και εκτός του πλαισίου της παρέμβασης, που μπορεί να οδηγήσουν στην επιτυχία ή την αποτυχία της εφαρμογής μιας αναπτυξιακής στρατηγικής, ενώ παράλληλα θα επιδιώξει και στόχους σε διαφορετικά περιβάλλοντα και πλαίσια της επιδιωκόμενης αλλαγής.

Η ποιότητα των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή της θεωρίας της αλλαγής εξαρτάται λοιπόν από μια πλειάδα παραγόντων, οι οποίοι θα καθορίσουν και τη δυνατότητα εφαρμογής αυτής της προσέγγισης. Από την εμπειρία σε διεθνή αναπτυξιακά προγράμματα, τα βασικά πλεονεκτήματα από την εφαρμογή της είναι τα ακόλουθα (James, 2011):

- Ανάπτυξη κοινής κατανόησης των παρεμβάσεων και επίλυση διαφορών
- Ενίσχυση της σαφήνειας, της αποτελεσματικότητας και της στόχευσης των παρεμβάσεων
- Ανάπτυξη ενός πλαισίου παρακολούθησης, αξιολόγησης και γνώσης, σε ολόκληρο τον κύκλο του προγράμματος
- Βελτίωση της εταιρικής σχέσης με τον προσδιορισμό στρατηγικών εταίρων και την υποστήριξη ανοιχτών διαβουλεύσεων
- Υποστήριξη της οργανωτικής ανάπτυξης σύμφωνα με τη βασική στόχευση και τις προτεραιότητες που έχουν καθοριστεί
- Χρήση της θεωρίας της αλλαγής για την σαφέστερη επικοινωνία των αποτελεσμάτων της παρέμβασης προς τρίτους, και για τη σύνταξη εκθέσεων αναφοράς
- Ενδυνάμωση των ατόμων ώστε να συμμετέχουν πιο ενεργά στην υλοποίηση των παρεμβάσεων

Η θεωρία της αλλαγής λειτουργεί συμπληρωματικά με το λογικό πλαίσιο μιας παρέμβασης και συμβάλλει στην βελτίωση και εμπάθυσή του, ενώ παράλληλα παρέχει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση σύνταξης του οδικού χάρτη μιας παρέμβασης. Μπορεί επίσης να βοηθήσει στην καλύτερη ανάγνωση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης και μέσω της ανάλυσης του περιβάλλοντος της αλλαγής και τη διερεύνηση των υποθέσεων εργασίας, να αξιολογήσει τα στοιχεία (evidences) των αποτελεσμάτων και επιπτώσεων.

Σύνδεση της θεωρίας της αλλαγής με την παρακολούθηση και την αξιολόγηση

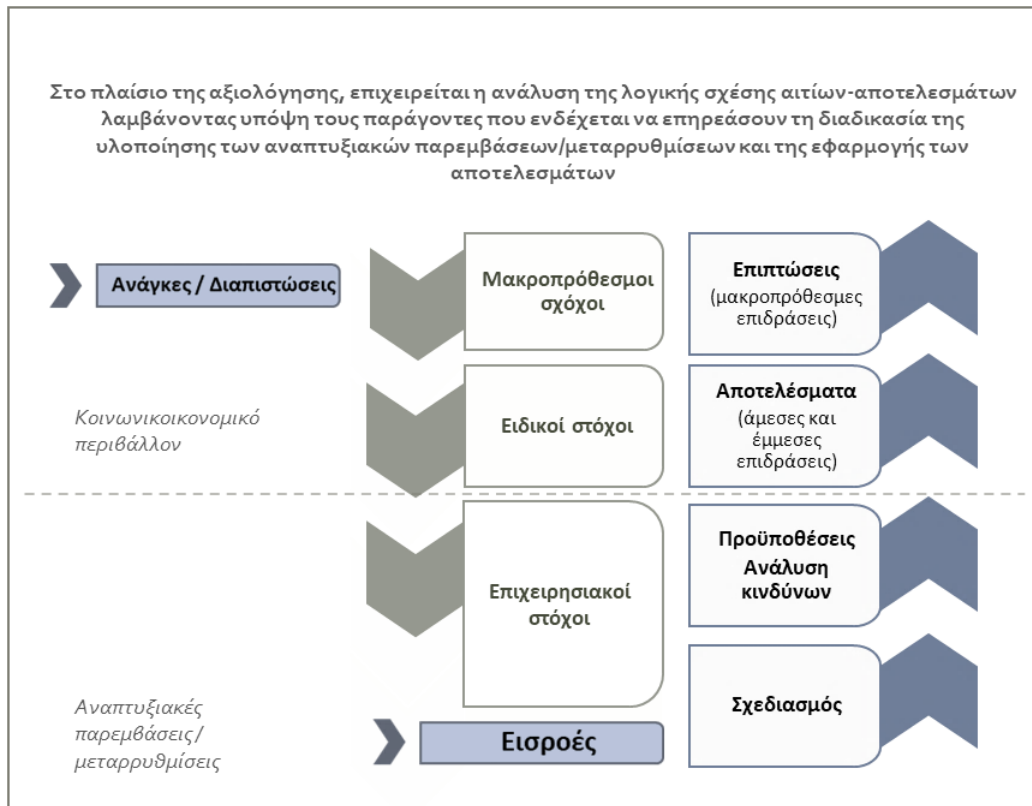
Ενώ τα τελευταία χρόνια έχει σημειωθεί σταθερή πρόοδος στην αξιολόγηση των επιπτώσεων, οι πρακτικές αξιολόγησης, ειδικότερα στην Ελλάδα, εξακολουθούν να επικεντρώνονται στη μελέτη των εισροών και των εκροών/αποτελεσμάτων, παραλείποντας ή προσεγγίζοντας μόνο μερικώς, την ανάλυση των επιδιωκόμενων μεσομακροπρόθεσμων στόχων και καταλήγοντας σε συνήθως ασαφή συμπεράσματα και συστάσεις.

Ως εργαλείο σχεδιασμού και αξιολόγησης, η προσέγγιση της θεωρίας της αλλαγής μπορεί να συμβάλλει ώστε οι φορείς λήψης αποφάσεων και οι φορείς υλοποίησης των παρεμβάσεων, να εστιάζουν τη δράση τους λαμβάνοντας υπόψη συγκεκριμένους παράγοντες που διαμορφώνουν το πλαίσιο και το περιβάλλον της επιδιωκόμενης αλλαγής. Με αυτό τον τρόπο θα αντιμετωπίσουν παράλληλα και τις ανάγκες προώθησης της στοχευμένης δημιουργίας ή ενεργοποίησης δικτύων και

συνεργασιών μεταξύ εμπλεκομένων φορέων, υποστήριξης οργανωσιακών αλλαγών και διευκόλυνσης του συντονισμού και της επικοινωνίας μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων μερών.

Η παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης των αναπτυξιακών παρεμβάσεων παράγει πλέον πληθώρα στοιχείων. Δυστυχώς μόνο μέρος αυτών είναι ουσιαστικά αξιοποιήσιμα, δεδομένου ότι αφ' ενός δεν συλλέγονται πάντοτε με στόχο να απαντήσουν σε συγκεκριμένα ερωτήματα ως προς τη στοχοθεσία των στρατηγικών των παρεμβάσεων, και αφ' ετέρου, δεν επιδεικνύουν σαφή εστίαση στα αποτελέσματα. Παρατηρείται παράλληλα ότι σπάνια συνάδουν με τη μεθοδολογία και το πλαίσιο συλλογής γενικότερων στατιστικών στοιχείων από τους αρμόδιους φορείς. Επιπλέον, τα συστήματα παρακολούθησης, όπου υφίστανται, δεν είναι πάντοτε πλήρως εναρμονισμένα με τη στρατηγική στόχευση των παρεμβάσεων και τις απαιτήσεις της αξιολόγησης. Εντούτοις, είναι πλέον ευρύτερα διαδεδομένη η κατανόηση του κομβικού ρόλου των συστημάτων διαχείρισης και παρακολούθησης στην παροχή ουσιαστικής πληροφόρησης, τόσο στους διαχειριστές και τους αξιολογητές των παρεμβάσεων, όσο και στους υπευθύνους για τη χάραξη πολιτικής, ώστε να επιτευχθεί το ζητούμενο, που δεν είναι άλλο, από την χάραξη στοιχειοθετημένων πολιτικών (evidence-based policy making). Η θεωρία της αλλαγής προσφέρει ως προς αυτό το σκοπό, ένα βασικό πλαίσιο για τη στοχοθεσία των στρατηγικών και τη διαμόρφωση των συστημάτων παρακολούθησης, μέσω της λογικής σχέσης αιτίων-αποτελεσμάτων, όπως φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα προσαρμογής του λογικού πλαισίου (Evalsed, 2013) στην προσέγγιση της θεωρίας της αλλαγής.

Διάγραμμα 3. Ανασυγκρότηση του λογικού πλαισίου μιας παρέμβασης



Πηγή: Evalsed 2013, ίδια επεξεργασία

Η παρακολούθηση και αξιολόγηση στη βάση των επιδόσεων, είναι ένα βασικό προαπαιτούμενο της θεωρίας της αλλαγής και υπαγορεύει την αναγκαιότητα διαμόρφωσης του πλαισίου προγραμματισμού και διαχείρισης, με στόχο την διάθεση των πόρων για την επίτευξη μετρήσιμης προόδου αναφορικά με την υλοποίηση των αποτελεσμάτων. Αυτή η προσέγγιση συνάδει με τη διαχείριση βάσει στόχων (Vedung, 1997), η οποία ενσωματώνει τρία χαρακτηριστικά γνωρίσματα που θεωρείται ότι αποτελούν ορθή πρακτική διαχείρισης: καθορισμός σαφών στόχων που οδηγούν σε αποτελέσματα, συμμετοχή επιτελικών στελεχών στη λήψη αποφάσεων και συστηματική παρακολούθηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων. Ο προσανατολισμός της διαχείρισης στα αποτελέσματα, μπορεί επομένως να επιτευχθεί μέσω μιας διαδικασίας σε τρία στάδια (Wholey, 2003), καθένα από τα οποία απαιτεί μια σειρά αλληλεπιδράσεων: (1) συμφωνία μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών σχετικά με την ανάπτυξη στοχοθεσίας προσανατολισμένης στα αποτελέσματα, (2) παρακολούθηση και αξιολόγηση σε τακτική βάση, της προόδου επίτευξης ή των αποκλίσεων από τους στόχους, και (3) ανάλυση επιδόσεων με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και ενίσχυση της λογοδοσίας προς τους ενδιαφερόμενους φορείς και το ευρύ κοινό.

Έτσι, η θεωρία της αλλαγής αξιοποιεί τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων σε μια διαρκή διαδικασία ανατροφοδότησης των συστημάτων λήψης αποφάσεων, αναλύοντας όλες τις αιτιώδεις σχέσεις που διακρίνουν το προσδοκώμενο από το πραγματικό ή το δυνητικά εφικτό.

Συμπεράσματα

Ως μέθοδος σχεδιασμού και αξιολόγησης, η θεωρία της αλλαγής είναι μια μορφή κριτικής θεωρίας, η οποία ορίζει μακροπρόθεσμους στόχους, τους οποίους διατυπώνει παράλληλα με τον προσδιορισμό των απαραίτητων προϋποθέσεων για την υλοποίησή τους. Η εφαρμογή της αποτελεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, η οποία μπορεί να προσδώσει σε κάθε αξιολογητική διαδικασία ένα στιβαρό επιχείρημα για τη διατύπωση ρεαλιστικών και εφαρμόσιμων προτάσεων βελτίωσης μιας παρέμβασης, στο πλαίσιο της οικοδόμησης σταθερών και ρεαλιστικών αναπτυξιακών ή μεταρρυθμιστικών σχεδίων και πολιτικών. Το κύριο πλεονέκτημα αυτής της προσέγγισης είναι ότι στηρίζεται στην απλή λογική, δίνοντας μέσα από μια πολυεπίπεδη τεκμηριωμένη ανάλυση, σαφείς απαντήσεις σχετικά με το αν, πώς και γιατί, λειτουργεί ή όχι, ένα πλαίσιο στρατηγικών παρεμβάσεων, ή μια μεμονωμένη δράση. Ενσωματώνοντάς τα μέσα στον πραγματικό κόσμο, συμβάλλει στη λήψη καίριων αποφάσεων, οι οποίες στηρίζονται σε μια ρεαλιστική συνέναιση όλων των ενδιαφερομένων μερών.

Χρησιμοποιώντας το μεθοδολογικό πλαίσιο της θεωρίας της αλλαγής, αποσαφηνίζονται οι στόχοι σύνθετων παρεμβάσεων, με αποτέλεσμα την καλύτερη διαχείριση και την ορθότερη ανάλυση και χρήση των δεικτών. Σημειώνεται ότι μια σωστά σχεδιασμένη προσέγγιση στη βάση της θεωρίας της αλλαγής, δεν απαιτεί μεγάλο αριθμό δεικτών (ακόμα και ένας ανά ενδιαμέσο και μακροπρόθεσμο στόχο μπορεί να είναι αρκετός) αλλά επιβάλλει τη μέτρησή τους σε περισσότερα χρονικά σημεία και σε περισσότερα επίπεδα. Προϋποθέτει άρτια γνώση των μεθόδων αξιολόγησης, ώστε να επιλέγεται για κάθε δείκτη η ενδεδειγμένη μέθοδος ανάλυσης, καθώς και την ύπαρξη αξιόπιστων συστημάτων διαχείρισης και παρακολούθησης. Όπως όλες οι μεθοδολογικές προσεγγίσεις, λειτουργεί καλύτερα αν η απόφαση περί της εφαρμογής της έχει παρθεί στο αρχικό στάδιο του σχεδιασμού, ώστε να εξασφαλιστεί εγκαίρως η συλλογή των απαραίτητων στοιχείων που θα επιτρέψουν την ανάλυση πραγματικών δεδομένων. Είναι σημαντικό όμως να τονιστεί ότι, όντας μια πολυδιάστατη προσέγγιση, απαιτεί εξ'αρχής, τη συμμετοχή ενός ευρέως φάσματος ενδιαφερομένων.

Η καινοτομία της προσέγγισης της θεωρίας της αλλαγής, είναι ότι αναδεικνύει με σαφήνεια τη διάκριση μεταξύ επιθυμητών και πραγματικών αποτελεσμάτων, επιτρέποντας τη λήψη αποφάσεων

επί των προαπαιτούμενων της υλοποίησης. Σκοπός της είναι να αντιμετωπίσει αυτά τα ζητήματα και να επισημάνει τις μελλοντικές κατευθύνσεις στην αξιολόγηση που μπορούν να συμβάλουν στην οικοδόμηση ενός κλάδου που επενδύει σε επιπτώσεις, η οποία είναι ισχυρή, ανθεκτική και αυτοσυντηρούμενη.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Clark, H. (2012). Theory of Change: Value added and complementarity with Results-based Frameworks and Scorecards. New York: ActKnowledge technical paper.
- EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, European Commission, September 2013
- Evergreen, S, D.H., Presenting Data Effectively, Communicating Your Findings for Maximum Impact, Sage, Thousand Oaks, 2014.
- Funnell, S. and Rogers, P. (2011) Purposeful Program Theory. Jossey-bass, A Wiley Imprint
- James, C., Theory of Change Review. A report commissioned by Comic Relief. P.5., 2011
- Kubisch, A. (1997). Voices from the field: Learning from the early work of comprehensive community initiatives. Washington, DC: Aspen Institute.
- Patton, M., Qualitative Research & Evaluation Methods, third edition, Sage, Thousand Oaks, 2001.
- Patton, M.Q. (1997) Utilization-focused Evaluation. Thousand Oaks, CA: Sage
- Raudenbush, S. & Bryk, A. (2002). Hierarchical linear models: Applications and Data Analysis Methods (Advanced Quantitative Techniques in the Social Sciences) 2nd Edition. Sage
- Taplin, D., Clark H., Collins E. and Colby D. (2013). Theory of Change Technical Papers: A Series of Papers to support Development of Theories of change Based on Practice in the Field. ActKnowledge: New York.
- Vedung, E., Public policy and program evaluation. Routledge, 2017 (Taylor & Francis, 1997)
- Vogel I., Review of the use of 'Theory of Change' in international development, UK Department of International Development, 2012
- Weiss, C. (1995). Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families in 'New Approaches to Evaluating Community Initiatives'. Aspen Institute.
- Weiss, C. (1998) Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies. Englewood Cliffs
- Wholey, J. (2003) 'Using Policy Evaluation to Support Decision Making and Improve Program Performance', Japanese Journal of Evaluation Studies.

Η Ανάλυση Κόστους – Οφέλους στην Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Έργων και Πολιτικών²

Γεώργιος Μέργος

Καθηγητής Οικονομικών, Πανεπιστήμιο Αθηνών

Εισαγωγή

Η ιδιωτικο-οικονομική αξιολόγηση μιας επένδυσης στηρίζεται στην εκτίμηση του κόστους και των ωφελειών από την ανάληψη ενός επενδυτικού προγράμματος με βάση ιδιωτικά κριτήρια, δηλαδή το ιδιωτικό χρηματικό κέρδος σε σύγκριση με το ιδιωτικό κόστος. Αδιάφορες θεωρούνται για τον ιδιώτη οι επιπτώσεις στο σύνολο της κοινωνίας ή τυχόν εξωτερικές οικονομίες τόσο στο παρόν όσο και στο μέλλον. Η επιλογή για ανάληψη της επένδυσης γίνεται βάσει αμιγώς ιδιωτικο-οικονομικών κριτηρίων.

Αντίθετα, η μέθοδος της Κοινωνικής Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους, γνωστή και ως Social Cost Benefit Analysis ή απλά Cost Benefit Analysis, αποτελεί μέθοδο αξιολόγησης επενδυτικών σχεδίων και των επιπτώσεων μέτρων πολιτικής σε όρους οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας. Πρόκειται, επομένως, για μια κοινωνικο-οικονομική προσέγγιση στην αξιολόγηση των επενδύσεων, με την έννοια ότι αποτιμούνται τα οφέλη και εκτιμούνται τα κόστη των υπό αξιολόγηση έργων με βάση τις γενικότερες οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις τους. Η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται ευρύτατα από τους διεθνείς οργανισμούς και πολλές κυβερνήσεις, για την αξιολόγηση δημοσίων έργων και πολιτικών που αποσκοπούν στην επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης και την αύξηση της κοινωνικής ευημερίας.

Η συνολική δαπάνη για το Γ΄ ΚΠΣ στην Ελλάδα την περίοδο 2000-2006 αναμένεται να ανέλθει στα 18.5 δισ. Ευρώ. Στις δαπάνες αυτές πρέπει να προστεθούν οι δαπάνες του Δημόσιου Προϋπολογισμού για άλλες δράσεις του δημοσίου, όπως οι κοινωνικές δαπάνες, καθώς επίσης και οι δαπάνες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και των Οργανισμών του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Είναι εύκολα αντιληπτό ότι τα ποσά είναι τεράστια και γεννάται το ερώτημα: Τι είδους αξιολόγηση γίνεται για την επιλογή των δαπανών; Πως ιεραρχούνται τα έργα τα οποία επιλέγονται για κατασκευή; Πως αποφασίζεται αν θα δαπανηθούν τα χρήματα των φορολογούμενων για την κατασκευή ενός επαρχιακού νοσοκομείου, ενός αθλητικού κέντρου σε μια κωμόπολη, για τη λειτουργία ενός ερευνητικού ιδρύματος ή απλά για κοινωνικό τουρισμό των εργαζομένων; Επίσης, πως αξιολογούνται στη χώρα μας τα διάφορα μέτρα πολιτικής, ως προς τα αποτελέσματα που έχουν για την κοινωνική ευημερία;

Συνήθως, οι δημόσιοι φορείς σε όλο τον κόσμο χρησιμοποιούν μια θεωρητικά αποδεκτή και πρακτικά αποτελεσματική μεθοδολογική προσέγγιση για να κατηγοριοποιήσουν τις δαπάνες ως προς τη συμβολή τους στην κοινωνική ευημερία. Η μέθοδος αυτή είναι γνωστή ως Κοινωνική Ανάλυση Κόστους Οφέλους, αν και σήμερα η αξιολόγηση έχει επεκταθεί και αναπτυχθεί ως ιδιαίτερος κλάδος.

Στο άρθρο αυτό επιδιώκεται, πρώτον να γίνει μια επισκόπηση των πρόσφατων εξελίξεων της μεθόδου της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους και δεύτερον να γίνει μια ανάλυση για το αν και πως

² Μέργος, Γ. (2003) "Η Ανάλυση Κόστους Οφέλους στην Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Έργων και Πολιτικών" Μελέτες προς Τιμήν του Καθηγητού Αποστόλου Λάζαρη, τόμος Πρώτος, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Πειραιάς, σελ. 219-247.

χρησιμοποιείται στη χώρα μας η μεθοδολογία αυτή στην ανάλυση των επιπτώσεων στην κοινωνική ευημερία δημόσιων επενδυτικών σχεδίων ή μέτρων δημόσιας πολιτικής. Για το σκοπό αυτό παρουσιάζονται αρχικά τα στοιχεία και οι πρόσφατες εξελίξεις της μεθόδου. Πρέπει να σημειωθεί ότι παρατηρείται διεθνώς μια αναθέρμανση του ενδιαφέροντος για τη μέθοδο και ειδικότερα για τη χρήση της μεθόδου στην αξιολόγηση μέτρων πολιτικής. Στη συνέχεια γίνεται μια επισκόπηση της εφαρμογής της μεθόδου στην Ελλάδα, τόσο σήμερα όσο και στο παρελθόν, στους διάφορους τομείς δημοσίου συμφέροντος. Τέλος, γίνεται μια παρουσίαση των σύγχρονων ζητημάτων της μεθόδου, και τέλος διατυπώνονται ορισμένα συμπεράσματα και προτάσεις.

Η μέθοδος Ανάλυσης Κόστους - Οφέλους

Στα τελευταία πενήντα περίπου χρόνια, ταυτόχρονα με τη μεγάλη προσπάθεια για οικονομική ανάπτυξη, έγιναν διάφορες προσπάθειες για την ανάπτυξη μεθοδολογίας αξιολόγησης αναπτυξιακών έργων χρηματοδοτούμενων με δημόσιους πόρους. Η μεθοδολογία η οποία ανεπτύχθη είναι γνωστή ως Κοινωνική Ανάλυση Κόστους – Οφέλους (Social Cost Benefit Analysis) και βασίζεται στις αρχές αξιολόγησης επενδύσεων που χρησιμοποιούνται από τον ιδιωτικό τομέα για την επιλογή μεταξύ επενδυτικών αποφάσεων αλλά και τον κλάδο εκείνο των οικονομικών, γνωστό ως οικονομικά της ευημερίας.

Η μεθοδολογία αυτή αξιολογεί τα οφέλη και τα κόστη ενός έργου που χρηματοδοτείται με δημόσιους πόρους ή μιας δημόσιας πολιτικής με αναφορά στη συμβολή τους στην κοινωνική ευημερία. Εάν τα κοινωνικά οφέλη του έργου ή της πολιτικής υπερβαίνουν το κοινωνικό κόστος, είναι σκόπιμη η ανάληψη του έργου ή της πολιτικής από την κυβέρνηση, δηλαδή το κράτος.

Είναι όμως σκόπιμο να γίνει σαφές ότι η Ανάλυση Ωφελειών - Κόστους είναι μία προσέγγιση ανάλυσης παρά μια συγκεκριμένη μέθοδος αφού στην πράξη εμφανίζεται σε διάφορες μορφές, με πολλά υποδείγματα, πρόκειται δηλαδή για ένα γενικότερο τρόπο προσέγγισης ο οποίος επιδέχεται πολλές μεθοδεύσεις και τεχνικές. Η επιλογή τον καταλληλότερου υποδείγματος εξαρτάται: (α) από την συγκεκριμένη περίπτωση, (β) από τους περιορισμούς που θέτουν τα υπάρχοντα στοιχεία, (γ) από τις προτιμήσεις του αναλυτή και (δ) από το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας. Δεν είναι εφικτό να παρουσιαστούν στο άρθρο αυτό οι διάφορες τεχνικές και μορφές της Ανάλυσης Κόστους - Οφέλους που έχουν προταθεί ή εφαρμόζονται διεθνώς.

Τα βασικά στοιχεία της μεθόδου

Αν και υπάρχουν κάποιες διαφορές μεταξύ των διαφόρων προσεγγίσεων αξιολόγησης του κόστους και των ωφελειών στην Ανάλυση Κόστους – Οφέλους, πολλά στοιχεία είναι κοινά. Πρώτον, για τη μέτρηση των επιπτώσεων μιας δημόσιας δαπάνης χρησιμοποιείται ως βάση αναφοράς το εθνικό και το κοινωνικό συμφέρον και όχι το συμφέρον του άμεσου επενδυτή. Δεύτερον, για την αποτίμηση του κοινωνικού οφέλους και κόστους χρησιμοποιούνται οι σκιαδείς τιμές στις περιπτώσεις που οι αγοραίες τιμές δεν αντιπροσωπεύουν το πραγματικό κοινωνικό κόστος ή όφελος των αγαθών ή υπηρεσιών λόγω αποτυχιών της αγοράς ή στρεβλώσεων του κράτους. Τρίτον, για τη μέτρηση των επιπτώσεων μιας δημόσιας δαπάνης ή μιας πολιτικής χρησιμοποιούνται ποσοτικά κριτήρια αξιολόγησης στα πλαίσια μιας σύγκρισης ‘Με το έργο – Χωρίς το έργο’ ή ‘Με την πολιτική – Χωρίς την πολιτική’. Τέταρτον, δεδομένου ότι οι επιπτώσεις μιας δημόσιας δαπάνης ή μιας πολιτικής, λαμβάνουν χώρα σε διαφορετικές χρονικές περιόδους είναι αναγκαία η προεξόφλησή τους στο παρόν με χρήση ενός κοινωνικού επιτοκίου ώστε να είναι εφικτή η σύγκριση μεταξύ κόστους και ωφελειών. Πέμπτον, για την ανάλυση των επιπτώσεων του έργου στη διανομή του εισοδήματος και στις

αποταμιεύσεις σταθμίζονται οι εισοδηματικές ροές των διαφόρων ομάδων του πληθυσμού πριν προεξοφληθούν στο παρόν.

Η απόφαση ενός επενδυτή στο ερώτημα αν πρέπει να αναλάβει ή όχι μία δαπάνη ή επένδυση είναι γνωστό ότι καθορίζεται από την παρούσα προεξοφλημένη αξία των κερδών της επένδυσης. Οι μόνες επιπτώσεις ενός έργου που ενδιαφέρουν τον ιδιώτη είναι εκείνες που επηρεάζουν την αποδοτικότητά της.

Αντίθετα το εθνικό συμφέρον ή το κοινωνικό συμφέρον από την κατασκευή ενός αναπτυξιακού έργου ή την υιοθέτηση ενός μέτρου πολιτικής, δε μεγιστοποιείται με βάση το κριτήριο των κέρδους, αφού αυτό είναι θεωρητικά αδύνατο μια και δεν υπάρχουν τιμές στην αγορά για τα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες αφού προσφέρονται συνήθως δωρεάν στο κοινωνικό σύνολο. Το εθνικό συμφέρον επηρεάζεται από ένα πολύ ευρύτερο φάσμα παραγόντων όπως είναι η επίπτωση των αναπτυξιακού έργου στη διαθεσιμότητα των αγαθών και υπηρεσιών, στην αποταμίευση, στη διανομή των εισοδήματος, στην απασχόληση, στα δημόσια οικονομικά και στο ισοζύγιο πληρωμών. Από τα παραπάνω γίνεται σαφής η διάσταση μεταξύ του ιδιωτικού οφέλους και του εθνικού συμφέροντος και η σημασία της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους στην αξιολόγηση δημοσίων δαπανών και μέτρων δημόσιας πολιτικής.

Η ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων ενός αναπτυξιακού έργου, μιας δημόσιας δαπάνης ή μιας πολιτικής γίνεται στα πλαίσια μιας σύγκρισης ‘Με – Χωρίς’, δηλαδή της σύγκρισης του τι θα συμβεί με την αποδοχή του έργου, την ανάληψη της δαπάνης ή την υιοθέτηση της πολιτικής. Αυτό είναι ένα από τα δυσκολότερα σημεία εφαρμογής της μεθόδου στην αξιολόγηση δημοσίων δαπανών. Ενώ στον ιδιωτικό τομέα οι επιπτώσεις από τη μη ανάληψη μιας επένδυσης είναι σχετικά εύκολη αφού η εναλλακτική επένδυση είναι συνήθως απλή, στο δημόσιο τομέα η εναλλακτική πολιτική (χωρίς το έργο, χωρίς τη δαπάνη, χωρίς την πολιτική) είναι πολύ δύσκολη να προσδιοριστεί ώστε να είναι εφικτή η ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων. Επομένως, πολλές φορές και μόνο η σύγκριση ‘Με – Χωρίς’ εισάγει ένα στοιχείο υποκειμενικότητας στην ανάλυση κόστους – οφέλους λόγω της αβεβαιότητας που επικρατεί για την εξέλιξη στην οικονομία και στην κοινωνία.

Αφού αναγνωριστούν και ποσοτικοποιηθούν οι επιπτώσεις μιας δημόσιας δαπάνης, ως προς το κοινωνικό τους κόστος ή όφελος, είναι ανάγκη να αποτιμηθούν σε αξίες. Η χρήση των σκιωδών τιμών επιδιώκει να εκτιμήσει τις επιπτώσεις στην πραγματική τους οικονομική και κοινωνική αξία, η οποία μπορεί να διαφέρει από την αγοραία αξία λόγω ατελειών της αγοράς ή παρεμβάσεων του κράτους. Με τον τρόπο αυτό αξιολογείται η επίπτωση του έργου, της δαπάνης ή της πολιτικής στην οικονομική αποτελεσματικότητα.

Τέλος, η αναγωγή μελλοντικών αξιών στο παρόν απαιτεί τη χρήση ενός κοινωνικού επιτοκίου προεξόφλησης των οικονομικών ροών κόστους και οφέλους από εθνική ή κοινωνική άποψη. Το κοινωνικό επιτόκιο αποτελεί ένα δείκτη της διαχρονικής προτίμησης του κοινωνικού συνόλου ανάμεσα στην παρούσα και την μελλοντική κατανάλωση. Όσο μεγαλύτερο είναι το κοινωνικό επιτόκιο, τόσο μια κοινωνία παρουσιάζει υψηλή προτίμηση στο παρόν και αντιστρόφως. Το κρίσιμο ερώτημα είναι η επιλογή του κατάλληλου επιτοκίου προεξόφλησης.

Πέραν των επιπτώσεων ενός έργου ή μιας πολιτικής στο εθνικό ή κοινωνικό συμφέρον, με την έννοια της συμβολής στη δημιουργία εισοδήματος και την αποτελεσματικότητα της χρήσης των παραγωγικών πόρων, η Ανάλυση Κόστους – Οφέλους μπορεί να επεκταθεί με την εισαγωγή στην αξιολόγηση κριτηρίων κοινωνικής δικαιοσύνης. Αυτό γίνεται εφικτό με την εισαγωγή σταθμίσεων στις εισοδηματικές ροές των διαφόρων ομάδων του πληθυσμού ώστε το τελικό αποτέλεσμα να λαμβάνει υπόψη όχι μόνο τη συμβολή του έργου στην ανάπτυξη και την αποτελεσματικότητα αλλά επίσης στη βελτίωση της διανομής τους εισοδήματος.

Η εφαρμογή της μεθόδου

Η εφαρμογή της μεθόδου στην αξιολόγηση και επιλογή αναπτυξιακών έργων είναι γενικευμένη σε διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς πολυμερούς αναπτυξιακής βοήθειας όπως η World Bank, οι διάφορες περιφερειακές αναπτυξιακές Τράπεζες (Asian Development Bank, κλπ) το United Nations Development Programme. Όλα τα έργα τα οποία προετοιμάζονται για χρηματοδότηση από τους οργανισμούς αυτούς υπόκεινται σε αξιολόγηση που καταλήγει στην εκτίμηση της απόδοσης ή της Καθαρής Παρούσας Αξίας του έργου προς χρηματοδότηση (βλέπε π.χ. Ward and Deren, 1991).

Επίσης, ευρύτατα χρησιμοποιείται η μέθοδος από τους οργανισμούς διμερούς αναπτυξιακής βοήθειας όπως ο Overseas Development Administration (ODA), ο Canadian International Development Agency, ο Οργανισμός Αναπτυξιακής Βοήθειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Europe Aid) κλπ για την αξιολόγηση αναπτυξιακών έργων.

Στην εφαρμογή της μεθόδου, όμως, για την αξιολόγηση αναπτυξιακών έργων γίνεται επιλεκτική χρήση των στοιχείων της μεθόδου. Συγκεκριμένα, η κοινωνική ανάλυση και ειδικότερα η συμβολή ενός έργου στη βελτίωση της διανομής του εισοδήματος δεν είναι συνήθης. Ειδικότερα, η στάθμιση των εισοδηματικών ροών για τις διάφορες εισοδηματικές τάξεις του πληθυσμού (φτωχοί, πλούσιοι κλπ) σπανιότατα γίνεται γιατί κρίνεται ότι οδηγεί σε εσφαλμένες επιλογές ως προς την αποτελεσματική χρησιμοποίηση των παραγωγικών πόρων της χώρας.

Επίσης, η χρήση των σκιωδών τιμών στην αξιολόγηση εάν ένα αναπτυξιακό έργο είναι σκόπιμο ή όχι γίνεται με πολλές απλουστεύσεις, αλλά κατά βάση γίνεται χρήση των διεθνών τιμών. Αντίθετα, μεγάλη σημασία δίδεται στην αξιολόγηση της χρηματο-οικονομικής βιωσιμότητας του έργου με συνθήκες της αγοράς, των επιπτώσεων του έργου στα δημόσια έσοδα και τις δημόσιες δαπάνες, καθώς και την αποτελεσματικότητα της υλοποίησης του έργου στα πλαίσια ενός ευρύτερου αναπτυξιακού προγράμματος.

Ορισμένοι θεωρούν, λανθασμένα, ότι οι εξελίξεις αυτές σημαίνουν μικρή επίδραση της μεθόδου στην αξιολόγηση και επιλογή αναπτυξιακών έργων και δαπανών (Little and Mirrless, 1991, p. 376). Οι Little and Mirrless (1991) πιστεύουν ότι σημαντικά στοιχεία της μεθόδου έχουν εγκαταλειφθεί και αναφέρουν τους εξής λόγους για την όχι τόσο μεγάλη αντοχή της μεθόδου των στο χρόνο: (α) την αύξηση της δανειοδότησης με βάση τις πολιτικές και όχι τα έργα, (β) την επέκταση σε νέους αναπτυξιακούς στόχους, όπως η μείωση της φτώχειας, η αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού (θέματα γυναικών), τα θέματα περιβάλλοντος, κλπ και (γ) η πολυπλοκότητα της μεθόδου. Όμως, το αντίθετο είναι σωστό αφού το ενδιαφέρον για νέους στόχους όχι μόνο δεν παρέκαμψε τη μέθοδο αλλά ακόμη περισσότερο υποκίνησε την εφαρμογή της μεθόδου (βλέπε Hanley and Spash, 1993 για θέματα περιβάλλοντος), όμως όχι στην κατεύθυνση που οι Little and Mirrless (1974) έδωσαν στη μέθοδο.

Οι Little and Mirrless (1991) δεν προσδιορίζουν ποια είναι εκείνα τα σημεία της μεθόδου τους τα οποία άντεξαν στο χρόνο και χρησιμοποιούνται και ποια είναι εκείνα τα σημεία τα οποία πολύ γρήγορα εγκαταλείφθηκαν, ως ανεδαφικά και μη λειτουργικά. Το σημείο της μεθόδου που εγκαταλείφθηκε σχεδόν άμεσα και δεν εφαρμόζεται πουθενά είναι η κοινωνική διάσταση της αξιολόγησης και η στάθμιση των εισοδηματικών ροών κατά ομάδα του πληθυσμού που εισήγαγαν οι Squire and van der Tack (1975). Επίσης, η χρήση των σκιωδών τιμών γίνεται σε μικρότερη έκταση και η έμφαση δίδεται στο σωστό σχεδιασμό του έργου ώστε να είναι εξασφαλισμένη η επιτυχία του.

Επίσης, αναφέρεται (Jenkins, 1997) ότι αν και η μεθοδολογία που αναπτύχθηκε στην World Bank από τους Squire and van der Tack μόνο μερικώς χρησιμοποιήθηκε στην αξιολόγηση και επιλογή αναπτυξιακών έργων, οι επιπτώσεις της στη βελτίωση των αποφάσεων για την επιλογή επενδύσεων σε παγκόσμιο επίπεδο υπήρξε τεράστια.

Συνολικά, μπορεί να λεχθεί ότι η χρήση των κοινωνικών τιμών και εισοδηματικών σταθμίσεων έχει εγκαταλειφθεί, ότι δεν γίνεται διάκριση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού εισοδήματος, ούτε μεταξύ κατανάλωσης και επένδυσης, ότι δεν γίνεται συστηματική χρήση των σκιωδών τιμών και οι αξίες των μη εμπορεύσιμων αγαθών συνήθως μετατρέπονται σε τιμές συνόρων με χρήση ενός ενιαίου γενικού συντελεστή μετατροπής το οποίο σημαίνει ότι υποτίθεται ότι οι σχετικές τιμές των μη εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών δεν έχουν στρεβλώσεις, πλην ίσως των φόρων (Jenkins, 1997). Όμως, δεν πρέπει να παραβλέπεται η εξαιρετικά μεγάλη επίδραση την οποία είχε η μέθοδος στην καθιέρωση συστηματικής οικονομικής ανάλυσης και αξιολόγησης αναπτυξιακών έργων και πολιτικών.

Επισημαίνεται, επίσης, ότι ήταν λάθος η έμφαση των Little and Mirrlees (1974) σε τεχνικά και υπολογιστικά ζητήματα όπως οι τεχνικές υπολογισμού των σκιωδών τιμών, αγνοώντας ταυτόχρονα τη μεγάλη σημασία του προσδιορισμού της κατάστασης 'Χωρίς το Έργο' και της σύγκρισης 'Με – Χωρίς' καθώς και την ανάλυση της βιωσιμότητας του έργου ώστε να εξασφαλιστεί η επιτυχία του έργου και η επίτευξη των προβλεπόμενων ωφελειών. Ακολουθώντας την κατεύθυνση που έδωσαν στη μέθοδο οι Little and Mirrlees (1974), στην εφαρμογή της στην πράξη δεν δόθηκε αρκετή σημασία στους παράγοντες που συμβάλλουν στην επιτυχία του έργου και σε τελικό βαθμό προσδιορίζουν το βαθμό απόδοσης του έργου *ex post*.

Παρ' όλα αυτά, η εμπειρία έχει δείξει ότι η καλή οικονομική ανάλυση στην προετοιμασία ενός έργου αυξάνει την πιθανότητα επιτυχίας του έργου τουλάχιστον επτά φορές και ότι η κακή οικονομική ανάλυση αυξάνει την πιθανότητα αποτυχίας του έργου κατά τουλάχιστον 16 φορές (Jenkins, 1997).

Η εξέλιξη της μεθόδου

Είναι πλέον σαφές ότι η μέθοδος Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους όπως αναπτύχθηκε από τους Little and Mirrless (1974) και όπως διαμορφώθηκε από τους Squire and van der Tack (1975) (γνωστή και ως LMST ή μέθοδος της World Bank) δεν έτυχε ευρύτατης αποδοχής στην πράξη. Ιδιαίτερα, γρήγορα εγκαταλείφθηκαν οι κοινωνικές τιμές και οι εισοδηματικές σταθμίσεις, που εισήγαγαν οι Squire and van der Tack (1975), όπως προαναφέρθηκε. Αντίθετα, παραμένει αδιαμφισβήτητη η χρήση των διεθνών τιμών στον υπολογισμό των ωφελειών ενός έργου, τόσο για τα εμπορεύσιμα όσο και για τα μη εμπορεύσιμα αγαθά και υπηρεσίες, αν και ο υπολογισμός των σκιωδών τιμών είναι συνήθως αρκετά απλούστερος απ' ό,τι προβλέπει η μέθοδος.

Όμως, η μέθοδος Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους όχι μόνο δεν εγκαταλείφθηκε, αλλά αντίθετα είχε στα τελευταία τριάντα χρόνια ευρύτατη εφαρμογή, όμως σε κατεύθυνση διαφορετική από αυτή που διέγραψαν οι Little and Mirrless (1974). Σε πρόσφατο βιβλίο (Boardman et al, 2001, σελ. 489-510) παρατίθεται εκτεταμένη βιβλιογραφία με πάνω από 400 άρθρα σε 25 τομείς που καλύπτουν ένα εκτεταμένο εύρος χώρων εφαρμογής της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους, από κλασικούς χώρους εφαρμογής, όπως η Οικονομική Ανάπτυξη, η Βιομηχανική Πολιτική, οι Μεταφορές, η Γεωργία και η Εκπαίδευση, έως νέους χώρους όπως η Ρύπανση του αέρα, η Πληροφόρηση, η Εποπτεία Επαγγελματικών Ενώσεων, η Αποκομιδή των Αποβλήτων, η Ρύπανση των Υδάτων, η Φαρμακο-οικονομία κλπ .

Στα τελευταία είκοσι χρόνια η εφαρμογή της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους όχι μόνο δε μειώθηκε, όπως πιστεύουν μερικοί, αλλά αντίθετα επεκτάθηκε σημαντικά. Όμως, επεκτάθηκε σε χώρους διαφορετικούς από αυτούς που προέβλεπαν στη δεκαετία του 1970. Ιδιαίτερα αυξήθηκε η χρήση της μεθόδου σε θέματα διαφάνειας της λειτουργίας του κράτους και των επιβαρύνσεων στο δημόσιο προϋπολογισμό, της προετοιμασίας των αναπτυξιακών έργων κάτω από συνθήκες αβεβαιότητας, της ανάλυσης των επιπτώσεων έργων ή πολιτικών για μη αγοραία αγαθά ή υπηρεσίες και τέλος της

βελτίωσης της βιωσιμότητας των σχεδιαζόμενων έργων. Η έμφαση στην ανάλυση έχει μετακινηθεί από τις κοινωνικές τιμές και τις εισοδηματικές σταθμίσεις προς τη βιωσιμότητα των έργων και τον προσδιορισμό των ωφελειών από μη αγοραία αγαθά και υπηρεσίες, δηλαδή την οικονομική αποτελεσματικότητα (βλέπε Kirekpatrick and Weiss, 1996).

Η διαφάνεια των δαπανών της κυβέρνησης, δηλαδή του κρατικού προϋπολογισμού, είναι ένας από τους χώρους όπου παρουσιάζεται αυξημένη χρήση της ανάλυσης κόστους - οφέλους. Η Κυβέρνηση των ΗΠΑ το 1981 με τη Διοικητική Πράξη 12291 απαιτεί να γίνεται Ανάλυση Επιπτώσεων Παρέμβασης (Regulatory Impact Analysis) για κάθε κυβερνητική παρέμβαση. Ουσιαστικά μια τέτοια ανάλυση αφορά την ποσοτικοποίηση των ωφελειών και του κόστους από την κυβερνητική παρέμβαση, ώστε να δικαιολογείται η παρέμβαση, καθώς επίσης απαιτείται η ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων από την παρέμβαση στον Κρατικό Προϋπολογισμό. Η απαίτηση ανανεώθηκε με τη Διοικητική Πράξη 12866 του 1994 του Προέδρου Κλίντον και ισχύει και σήμερα (βλέπε Boardman et al, 2001).

Επίσης, η Βουλή των Αντιπροσώπων των ΗΠΑ αν και δεν έχει υιοθετήσει μια γενικευμένη εφαρμογή της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους, έχει ψηφίσει διάφορα νομοθετήματα που ουσιαστικά υποχρεώνουν την ex ante Ανάλυση Κόστους – Οφέλους. Ο Νόμος ‘Unfunded Mandates Reform Act’ του 1995 απαιτεί την προετοιμασία μιας ανάλυσης Κόστους – Οφέλους για κάθε παρέμβαση που πρόκειται να οδηγήσει σε δαπάνες μεγαλύτερες των 100 εκατ. δολαρίων.

Παρόμοιες διατάξεις έχει εφαρμόσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στη Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού για την Αξιολόγηση των Δαπανών ώστε να εξασφαλίζεται η σκοπιμότητα και η αποτελεσματικότητα της δαπάνης. Επίσης, το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) με έδρα το Λουξεμβούργο έχει κατ’ επανάληψη ελέγξει την Επιτροπή για το αν οι δαπάνες που γίνονται στα πλαίσια προγραμμάτων αναπτυξιακής βοήθειας (ACP, ALA, PHARE, TACIS) έχουν πράγματι το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Δηλαδή, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν εξετάζει μόνο αν η δαπάνη είναι σύννομη, δηλαδή σύμφωνα με τους κανόνες και την προβλεπόμενη νομοθεσία, αλλά προχωρεί και εξετάζει αν η δαπάνη είναι αποτελεσματική και αν επιτυγχάνεται το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, δηλαδή προχωρεί ουσιαστικά σε μια ανάλυση κόστους – οφέλους, η οποία καταλήγει σε κρίση του κατά πόσο τα οφέλη που προκύπτουν από τη χρηματοδότηση είναι αντίστοιχα της δαπάνης που υφίστανται οι φορολογούμενοι πολίτες της ΕΕ.

Επίσης, κάθε Κανονισμός ή Οδηγία της ΕΕ που υποβάλλεται για απόφαση στο Συμβούλιο συνοδεύεται από ένα Δημοσιονομικό Σημείωμα το οποίο αναλύει τις επιπτώσεις των προς υιοθέτηση διατάξεων στον Κοινοτικό Προϋπολογισμό.

Επιπλέον, η περιορισμένη δυνατότητα των κυβερνήσεων να χρηματοδοτούν δημόσιες δαπάνες λόγω της αύξησης του χρέους πολλών κρατών, οδήγησε στην εφαρμογή κανόνων διαφάνειας στη χρηματοδότηση της κατασκευής και λειτουργίας έργων υποδομής. Ειδικότερα, γίνεται συνεχώς μεγαλύτερη αναφορά σε θέματα ανάκτησης κόστους, δηλαδή της χρηματοδοτικής βιωσιμότητας ενός έργου με χρέωση του χρήστη αντί του φορολογούμενου για λόγους διαφάνειας και κοινωνικής δικαιοσύνης (Mergos, 1991).

Στη δεκαετία του 1990 η ιδιωτική χρηματοδότηση και παροχή δημοσίων υπηρεσιών (private provision of public services) στη βάση της χρηματοδοτικής διαφάνειας και της οικονομικής αποτελεσματικότητας έχει επεκταθεί σε τομείς που θα ήταν αδιανόητο στη δεκαετία του 1970.

Ο δεύτερος μεγαλύτερος χώρος της επέκτασης της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους είναι στην αξιολόγηση μέτρων και πολιτικών που επηρεάζουν τη διαθεσιμότητα μη αγοραίων αγαθών και υπηρεσιών. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν όλες οι παρεμβάσεις που αφορούν την καθαρότητα του περιβάλλοντος, την αντιμετώπιση της εγκληματικότητας, τη διατήρηση των βιοτόπων και της

βιοποικιλότητας, την αξιολόγηση υπηρεσιών αναψυχής, κλπ. Ο χώρος αυτός έχει αναπτύξει πολύ ενδιαφέρουσες μεθόδους με βάση την κλασσική έννοια της Διάθεσης προς Πληρωμή (Willingness to Pay) ή της Διάθεσης προς Αποζημίωση (Willingness to Accept), όπως η Μέθοδος της Υποθετικής Αποτίμησης (Contingent Valuation Method), η Μέθοδος του Κόστους Ταξιδιού (Travel Cost Method), κλπ. Ο χώρος αυτός εφαρμογής της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους είναι έντονα διευρυνόμενος και επεκτεινόμενος (βλέπε Gramlich 1990, Boardman et al, 2001).

Ένας διαφορετικός χώρος όπου η Ανάλυση Κόστους – Οφέλους επεκτείνεται επίσης έντονα αφορά αξιολόγηση μέτρων δημόσιας πολιτικής γενικά (βλέπε Gramlich, 1990). Επίσης, έχει έντονα αναπτυχθεί η χρήση της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους στο χώρο των υπηρεσιών μεταφοράς και την αξιολόγηση εναλλακτικών μέτρων πολιτικής μεταφορών (βλέπε για παράδειγμα Winston, 1991). Άλλες εφαρμογές αφορούν τη σκοπιμότητα και την αποτελεσματικότητα υλοποίησης προγραμμάτων εξοικονόμησης ενέργειας, μείωσης της εγκληματικότητας καθώς και επενδύσεων σε άλλες υπηρεσίες.

Τέλος, έντονη ανάπτυξη παρουσίασε ο χώρος του σχεδιασμού των αναπτυξιακών έργων με στόχο τη βελτίωση της υλοποίησης, δηλαδή την επιτυχία του έργου ώστε να εξασφαλίζεται ότι η ex post απόδοση του έργου δεν υστερεί της ex ante εκτίμησης. Το σημαντικότερο ζήτημα ήταν η αντιμετώπιση της αβεβαιότητας και ειδικότερα η πρόβλεψη προβλημάτων που υπονομεύουν τη βιωσιμότητα και επιτυχία του έργου. Οι μέθοδοι που αναπτύχθηκαν έχουν μεγαλύτερη σχέση με τη διοίκηση και διαχείριση των έργων (Logical Framework – Project Planning – Project Cycle Management) παρά με την κλασσική μέθοδο Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους. Όμως, η ανάπτυξη αυτών των μεθόδων αποδεικνύει ότι η κοινωνική σημασία ενός έργου προϋποθέτει κυρίως την επιτυχή υλοποίηση του, παρά τον ακριβή υπολογισμό των σκιωδών τιμών. Η επιλογή υλοποίησης εξαρτάται από πολλούς παράγοντες και για το λόγο αυτό πολύ σωστά δόθηκε έμφαση στη διοίκηση και διαχείριση των έργων (βλέπε Kirckpatrick and Weiss, 1996).

Η Ελληνική εμπειρία

Η εφαρμογή της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους στην Ελλάδα είναι πολύ περιορισμένη, αν όχι ανύπαρκτη. Στη δεκαετία του 1970 έγιναν κάποιες σοβαρές προσπάθειες για εισαγωγή της μεθόδου και εφαρμογή της στην ανάλυση επενδυτικών αποφάσεων και δαπανών του δημοσίου, αλλά εξασθένησαν στη δεκαετία του 1980 και η μέθοδος σχεδόν εγκαταλείφθηκε. Σήμερα, μικρή ως ελάχιστη χρήση της μεθόδου γίνεται και οι αποφάσεις για δημόσιες δαπάνες και επενδύσεις δεν χρησιμοποιούν συστηματική ανάλυση των ωφελειών και του κόστους των παρεμβάσεων.

Όμως, δεν είναι μόνο ότι τα έργα επιλέγονται χωρίς αξιολόγηση, αλλά ειδικότερα ότι τα έργα υλοποιούνται χωρίς ένα συνεπές πλαίσιο παρακολούθησης και εξασφάλισης της επιτυχίας τους με αποτέλεσμα να σημειώνονται σημαντικές υπερβάσεις κόστους και χρόνου κατασκευής και ως εκ τούτου να μειώνεται σημαντικά η ex post απόδοση. Τελευταία έχει επισημανθεί η μεγάλη σημασία της ταυτόχρονης παρακολούθησης και αξιολόγησης (on-going Monitoring and Evaluation) και αφιερώνεται μεγάλη προσπάθεια διεθνώς για τη δημιουργία συστημάτων παρακολούθησης, τόσο του φυσικού έργου όσο και της δαπάνης.

Πρέπει, επίσης να σημειωθεί το Ελληνικό παράδοξο ότι ενώ δεν είναι υποχρεωτική η οικονομική αξιολόγηση των υπό κατασκευή έργων ούτε αξιολογούνται οι δημόσιες δαπάνες ως προς τις δημοσιονομικές και τις γενικότερες οικονομικές επιπτώσεις τους, έχει θεσμικά καθιερωθεί ως υποχρεωτική η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία διεθνώς αφορά ένα μικρό μόνο μέρος της γενικότερης αξιολόγησης. Επίσης, πρόσφατα στη χώρα μας έχει γίνει υποχρεωτική για τα έργα

οδοποιίας και η γεωλογική μελέτη. Έτσι, η έλλειψη οικονομικής αξιολόγησης, ιδιαίτερα των δημοσιονομικών επιπτώσεων και των οικονομικών ωφελειών, γίνεται ακόμη περισσότερο προφανής.

Στη συνέχεια παρουσιάζεται η χρήση της μεθόδου στη χώρα μας σε τρία επίπεδα: (α) το ΥΠΕΘΟ, (β) τους Δημόσιους Οργανισμούς και (γ) τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τις Νομαρχίες.

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας

Το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ) είναι ο σημαντικότερος φορέας των Δημοσίων Επενδύσεων και έχει ως μια από τις κύριες ευθύνες του την κατάρτιση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) καθώς και την επίβλεψη της εκτέλεσής. Αν μάλιστα ληφθεί υπόψη ο όγκος του Δημόσιου Τομέα καθώς και η υψηλή συγκέντρωση επενδυτικής δύναμης στα χέρια του Κράτους, χαρακτηριστικά αναμφισβήτητα της λειτουργίας και διάρθρωσης της Ελληνικής Οικονομίας, τότε η αρμοδιότητα του ΥΠΕΘΟ για θέματα δημοσίων επενδύσεων γίνεται ακόμη μεγαλύτερη.

Στη δεκαετία του 1970 έγιναν διάφορες προσπάθειες εισαγωγής της μεθόδου στην Ελληνική διοίκηση οι οποίες περιορίζοντας όμως στα έργα που είχαν διεθνή χρηματοδότηση και το τότε Υπουργείο Συντονισμού είχε καλά επανδρωμένη μονάδα αξιολόγησης δημοσίων επενδύσεων. Επίσης, είχαν γίνει σοβαρές προσπάθειες συστηματοποίησης της αξιολόγησης των αναπτυξιακών έργων. Δυστυχώς, σήμερα δεν υπάρχει ούτε η λειτουργία ούτε η ικανότητα αξιολόγησης στο ΥΠΕΘΟ.

Επίσης, στα τέλη της δεκαετίας του 1970 έγινε μια σοβαρή προσπάθεια για εξορθολογισμό της κατανομής των δημοσίων πόρων. Η μέθοδος του Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης (ΠΜΒ) εμφανίστηκε για πρώτη φορά με τη μερική εφαρμογή της κατά την κατάθεση τον Προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 1979, με σκοπό την ορθολογικότερη κατανομή των δημοσίων δαπανών, τον καλύτερο έλεγχό τους, την αύξηση της παραγωγικότητάς τους και με απώτερο στόχο την αποδοτική και οικονομικά αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης

Μηδενική βάση σημαίνει πως καμία απολύτως δαπάνη δεν πρέπει να θεωρείται σαν δεδομένη, αλλά όλες ανεξαιρέτα τίθενται υπό έλεγχο από άποψη αναγκαιότητας και σκοπιμότητας. Με άλλα λόγια αυτό σημαίνει εκ των προτέρων εξέταση του έργου και του αντικειμενικού σκοπού που υπηρετείται με τη δαπάνη και των μέσων που επελέγησαν για το σκοπό αυτό. Με τη μέθοδο της μηδενικής βάσης πολλές δαπάνες που θεωρούνται αρχικά αναγκαίες ή ανελαστικές, μπορεί να αποδειχθεί ότι δεν έχουν τις ιδιότητες αυτές. Από την άλλη πλευρά βέβαια μηδενική βάση δε σημαίνει τον αυτόματο μηδενισμό του τρέχοντος επιπέδου δραστηριότητας ενός φορέα, αντίθετα, όλες οι δραστηριότητες πρέπει να αναθεωρηθούν από την αρχή για να διαπιστωθεί αν είναι σκόπιμο να καταργηθούν, ή να μειωθούν, ή να παραμείνουν στο αυτό επίπεδο, ή ακόμα και να αυξηθούν. Η τελευταία αυτή περίπτωση όμως προϋποθέτει την ορθή ανάλυση και την αξιολόγηση της σχέσης κοινωνικού οφέλους και κόστους.

Το πρόγραμμα του Προϋπολογισμού μηδενικής βάσης εφαρμόστηκε από τη Γραμματεία του Συμβουλίου Αξιολόγησης Προϋπολογισμών δημοσίου τομέα, με τη βοήθεια αμερικανικού ομίλου συμβούλων οργάνωσης και διοίκησης, και εντάχθηκε στις δραστηριότητες του προγράμματος «Βελτιώσεως της οργάνωσης και διοίκησης του Δημοσίου Τομέα» του ΟΟΣΑ και είχε χαρακτηριστεί τότε επίσημα σαν «μία από τις σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις του Δημοσίου Τομέα που έγιναν στην Ευρώπη» (Ρωμανάκης, 2002).

Η μέθοδος των ΠΜΒ αποτέλεσε για τη χώρα μας μία καινοτομία και απέβλεπε στην απόκτηση ενός οργάνου ελέγχου που θα επέτρεπε την υλοποίηση των προγραμματικού προϋπολογισμού κατά τον

καλύτερο τρόπο επειδή εδίδετο η δυνατότητα αξιολόγησης των μέσων και ιεράρχησης των σκοπών με μία αυστηρή και ορθολογική μεθοδολογία. Η προσπάθεια, αυτή όμως εγκαταλείφθηκε αφού η νέα κυβέρνηση μετά το 1981 δεν έδωσε συνέχεια στην εφαρμογή της μεθόδου.

Η μερική εφαρμογή της αξιολόγησης των δαπανών από το ΥΠΕΘΟ έχει διάφορες αιτίες που έχουν εν μέρει σχέση με το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Το ΠΔΕ είναι νομικό-διοικητικό πλαίσιο, στο οποίο εντάσσονται όλα τα έργα και οι μελέτες του Δημόσιου Τομέα με την στενή έννοια, τα οποία εγκρίνονται από τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας και την αρμόδια Κυβερνητική επιτροπή. Ιδιαίτεροι περιορισμοί στην έκταση του Προγράμματος και στο είδος των επενδύσεων που καλύπτει δεν υπάρχουν, αφού οποιαδήποτε μελέτη και έρευνα είναι καταρχήν δυνατό να ενταχθεί στο Πρόγραμμα. Οι κυριότεροι φορείς του ΠΔΕ είναι εκτός από το ΥΠΕΘΟ, τα διάφορα υπουργεία. Βέβαια οι κρατικοί φορείς δεν εκτελούν οι ίδιοι άμεσα το επενδυτικό έργο, αλλά η συμβολή τους έγκειται στην προετοιμασία των επενδυτικών σχεδίων, στην επιλογή των ιδιωτών κατασκευαστών, στην επίβλεψη της εκτέλεσης, και στην παραλαβή τους.

Υπάρχουν σημαντικές αντικειμενικές δυσκολίες προκειμένου η μέθοδος να εφαρμόζεται καθολικά και ουσιαστικά από όλους τους αναπτυξιακούς φορείς της χώρας, όπως οι ΔΕΚΟ, οι ΟΤΑ και τα Νομαρχιακά Συμβούλια. Ένας από τους λόγους της πολύ περιορισμένης εφαρμογής της μεθόδου είναι η έλλειψη του κατάλληλου μηχανισμού και της ανάλογης οργάνωσης, σε συνδυασμό μάλιστα με την έλλειψη ειδικευμένων στελεχών. Το πρόβλημα αυτό παρουσιάζεται και στους υπόλοιπους φορείς του ΠΔΕ. Είναι γεγονός ότι το ΥΠΕΘΟ δεν έχει υπηρεσίες κατάλληλα εφοδιασμένες, με στελέχη τα οποία να ασχολούνται με την αξιολόγηση των επενδύσεων. Μάλιστα τα γραφεία προγραμματισμού και μελετών όπου υπάρχουν, δεν έχουν ως κύρια αποστολή τους την αξιολόγηση, ούτε έχουν προσωπικό επαρκές και ειδικευμένο γι' αυτήν την εργασία. Χαρακτηριστική είναι για το ΥΠΕΘΟ η κατάργηση της διεύθυνσης αξιολόγησης, η οποία παλαιότερα λειτουργούσε.

Σημαντική, επίσης, αδυναμία είναι η περιορισμένη γνώση, αν όχι η άγνοια, των προηγμένων μεθόδων αξιολόγησης στη δημόσια διοίκηση. Ελάχιστα είναι τα στελέχη της διοίκησης τα οποία έχουν εξοικειωθεί με την έννοια (και ακόμη λιγότερα με την εφαρμογή) των μεθόδων αξιολόγησης. Οι μόνες δραστηριότητες που έγιναν ή γίνονται για αξιολόγηση αφορούν τα Α' και Β' ΚΠΣ και τις αναλαμβάνουν εταιρίες συμβούλων του ιδιωτικού τομέα.

Υπάρχουν διάφορες αδυναμίες που παρεμποδίζουν την εφαρμογή της μεθόδου στο ΥΠΕΘΟ. Η σημαντικότερη είναι η γενικά χαρακτηριζόμενη ως ανεπαρκής λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Όπως έγινε σαφές από τα παραπάνω, η μέθοδος έχει αυξημένες απαιτήσεις σε στοιχεία και εκτιμήσεις και αυτό είναι φυσικό αφού προσπαθεί να μετρήσει και να λάβει υπόψη της όλες τις επιπτώσεις μιας επένδυσης, άμεσες και έμμεσες, πρωτογενής και δευτερογενής, υλικές και άυλες. Οι θεωρητικές και πρακτικές δυσκολίες των μετρήσεων αναμφισβήτητα συνεπάγονται κόστος, αλλά αυτό δεν αποτελεί δικαιολογία, αφού στην περίπτωση που οι επιπτώσεις αυτές δεν λαμβάνονται υπόψη, η αξιολόγηση ενδέχεται να μην είναι αξιόπιστη και να οδηγείται η χώρα σε αποφάσεις που το κόστος τους να είναι πολλαπλάσιο του κόστους των μετρήσεων.

Όμως, πρέπει να επισημανθεί ότι δεν είναι μόνο το πλαίσιο αξιολόγησης προβληματικό, αλλά και το συνολικό πλαίσιο παρακολούθησης. Είναι συχνότατη, αν όχι καθολική, η υπέρβαση κόστους και χρόνου κατασκευής με αποτέλεσμα η ex post απόδοση να είναι εξαιρετικά χαμηλότερη από την οποιαδήποτε ex ante εκτίμηση. Ένας από τους λόγους του προβλήματος είναι η ακολουθούμενη πολλές φορές πρακτική της ένταξης έργων στο ΠΔΕ και έναρξης χωρίς εξασφαλισμένη χρηματοδότηση.

Βεβαίως, όταν στο ΥΠΕΘΟ δεν υπάρχει μηχανισμός αξιολόγησης και παρακολούθησης της υλοποίησης των αναπτυξιακών έργων σε εθνικό επίπεδο, είναι μάλλον ουτοπικό να αναμένει κανείς μηχανισμός αξιολόγησης και παρακολούθησης από κατώτερα σε τάξη υπουργεία, όπως το

ΥΠΕΧΩΔΕ, το Γεωργίας, το Ανάπτυξης, κλπ. Μάλλον, εξαιτίας αυτών των αδυναμιών έχουν επιβληθεί αυστηροί κανόνες για την υλοποίηση του Γ΄ ΚΠΣ από την ΕΕ.

Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Νομαρχιακά Συμβούλια

Με βάση το Ν.1235/82 περί «Άσκησης της Κυβερνητικής Πολιτικής και καθιέρωση της Λαϊκής εκπροσώπησης στους νομούς» τα Νομαρχιακά Συμβούλια όχι μόνο καταρτίζουν και εκτελούν τα νομαρχιακά προγράμματα επενδύσεων, αλλά έχουν και αρμοδιότητα να προτείνουν την ένταξη στα προγράμματα, περιφερειακής ή εθνικής κλίμακας, έργων άλλων φορέων. Είδαμε παραπάνω ότι ένας από τους τομείς των ΠΔΕ είναι και τα Νομαρχιακά έργα. Ουσιαστικά βέβαια δεν αποτελούν έναν τομέα κατά αντικείμενο όπως οι υπόλοιποι, αλλά μια κατηγορία έργων, τα οποία κοινό χαρακτηριστικό έχουν το μικρό σχετικά μέγεθος καθώς και το είδος του πραγματικού φορέα επιλογής και εκτέλεσης τους, που είναι τα Νομαρχιακά Συμβούλια. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αν και αποτελούν μέρος του Κρατικού μηχανισμού, και κινούνται μέσα στα πλαίσια της κεντρικής κρατικής πολιτικής, χαρακτηρίζονται από αυτοτέλεια στα πλαίσια βέβαια των αρμοδιοτήτων τους. Οι ΟΤΑ χαρακτηρίζονται γενικά από έλλειψη πρωτοβουλιών εξαιτίας της ανεπαρκούς υποδομής που τους χαρακτηρίζει και της έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού.

Ούτε οι Νομαρχίες, ούτε και οι ΟΤΑ εφαρμόζουν επαρκώς μεθόδους Αξιολόγησης και Παρακολούθησης της υλοποίησης στα πλαίσια της επιλογής των έργων προς εκτέλεση. Οι κυριότεροι λόγοι είναι η έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού και αρμόδιων υπηρεσιών σε θέματα αξιολόγησης, η έλλειψη στοιχείων και εθνικών παραμέτρων. Αν μάλιστα λάβουμε υπόψη μας ότι οι φορείς αυτοί αναλαμβάνουν να διεκπεραιώσουν κυρίως μικρά έργα, τότε ακόμη κι αν υπήρχε το κατάλληλο προσωπικό, το κόστος συλλογής των πληροφοριών και του υπολογισμού των απαραίτητων δεικτών θα ήταν απαγορευτικό.

Παρόλα αυτά η γνώση των μεθόδων αξιολόγησης υπάρχει στη χώρα αλλά δε χρησιμοποιείται. Για παράδειγμα, υπάρχει γνώση των μεθόδων και τεχνικών αξιολόγησης έργων για περιφερειακό και χωροταξικό σχεδιασμό.

Επενδύσεις του Αναπτυξιακού Νόμου και του Ελληνικού Κέντρου Επενδύσεων

Τα έργα τα οποία υποβάλλονται στον αναπτυξιακό νόμο (π.χ. τον Ν. 2601/98) υποβάλλονται σε μια διαδικασία επιλογής με μια σειρά κριτηρίων του τύπου 'check -list' και μοριοδότηση. Αν και η διαδικασία αυτή επιλογής έχει κάποια αντικειμενικότητα, όμως η διαδικασία αυτή δε συνιστά αξιολόγηση με την ακριβή έννοια του όρου, διότι δεν ποσοτικοποιείται η συμβολή του έργου/των έργων στην ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία.

Το Ελληνικό Κέντρο Επενδύσεων (ΕΛΚΕ) ιδρύθηκε το 1996 με το Ν. 2370/96 ως Ανώνυμη Εταιρία Δημοσίου Συμφέροντος υπό την εποπτεία του ΥΠΕΘΟ και με χρηματοδότηση από τον Ελληνικό προϋπολογισμό και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το ΕΛΚΕ έχει στόχο την αποτελεσματική προσέλκυση και υποστήριξη των άμεσων επενδύσεων στη χώρα καθώς και την υποβοήθηση της ανάπτυξης συνεργασιών των Ελληνικών επιχειρήσεων με διεθνείς οργανισμούς και επιχειρήσεις (one-stop-shop).

Ελληνικές και ξένες εταιρίες ή κοινοπραξίες υποβάλλουν επενδυτικά σχέδια στο ΕΛΚΕ για υπαγωγή στον Αναπτυξιακό Νόμο 2601/98. Το ΕΛΚΕ γνωμοδοτεί για τη σκοπιμότητα του υποβαλλόμενου επενδυτικού σχεδίου στην αρμόδια αποφασιστική Επιτροπή του ΥΠΕΘΟ.

Η αξιολόγηση της σκοπιμότητας του επενδυτικού σχεδίου από το ΕΛΚΕ χρησιμοποιεί ελάχιστα από τα εργαλεία της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους με έμφαση κυρίως στη χρηματοοικονομική βιωσιμότητα του επενδυτικού σχεδίου. Συμπεραίνεται ότι δεν εξετάζεται αν είναι σκόπιμη η επιχορήγηση της ιδιωτικής επένδυσης από το κράτος και κατά πόσο θα γινόταν ή όχι η επένδυση χωρίς τη στήριξη αυτή (βλέπε Δρέλλας, 2001).

Η εφαρμογή της μεθόδου από την ΕΤΒΑ και τις ΔΕΚΟ

Η ΕΤΒΑ είχε από πολύ νωρίς αρχίσει να εφαρμόζει τη μέθοδο αξιολόγησης έργων και είχε μάλιστα χορηγήσει την έκδοση εγχειριδίου στα Ελληνικά (Θεοφανίδης, 1983). Όμως σταδιακά εγκατέλειψε την εφαρμογή της μεθόδου.

Οι επενδύσεις των ΔΕΚΟ καλύπτονται στον Προϋπολογισμό συνολικά με τον τίτλο «παράλληλες επενδύσεις» και υπάγονται και αυτές στο σύστημα των δημόσιων επιχειρήσεων. Οι επενδύσεις αυτές αν και είναι έξω από το ΠΔΕ υπάγονται μερικώς στις ρυθμίσεις της νομοθεσίας για τις δημόσιες επιχειρήσεις κυρίως σε ότι αφορά τη μελέτη και την εκτέλεσή τους. Εκεί που υπάρχει διαφορετικό καθεστώς είναι στα κριτήρια και στις μεθόδους αξιολόγησης και επιλογής. Οι Δημόσιες επιχειρήσεις, στην περίπτωση αυτή η ΕΤΒΑ, αν και κατευθύνεται από την κρατική πολιτική, δεν είναι υποχρεωμένη να εφαρμόζει τα κρατικά κριτήρια και τις προτεραιότητες. Έτσι η ΕΤΒΑ ακολουθεί, δικά της κριτήρια, μεθόδους και διαδικασίες κατά την επενδυτική της δραστηριότητα. Τα κριτήρια αυτά είναι κυρίως ιδιωτικοοικονομικά και όχι κοινωνικοοικονομικά με κύριο γνώμονα την κάλυψη της ανικανοποίητης ζήτησης. Όμως, δεν είναι σαφές αν και πως εισάγεται στη διαδικασία επιλογής ο στόχος της βιομηχανικής ανάπτυξης της χώρας, ο οποίος άλλωστε αποτελεί το λόγο υπάρξεως της Τράπεζας.

Η εφαρμογή της μεθόδου στην έρευνα

Ορισμένες πολύ ενδιαφέρουσες εφαρμογές της μεθόδου Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους έχουν γίνει στην Ελλάδα από ερευνητές Πανεπιστημιακούς. Οι έρευνες αυτές αποδεικνύουν ότι η εφαρμογή της μεθόδου είναι εφικτή και σκόπιμη για τη χώρα και δίδει ουσιαστικές απαντήσεις σε καίρια ερωτήματα επενδυτικής πολιτικής και προτεραιότητας των δημοσίων δαπανών.

Μια παλαιότερη εφαρμογή έγινε για την αξιολόγηση των αρδευτικών έργων της Δυτικής Κρήτης υπό συνθήκες αβεβαιότητας με την εισαγωγή συμμετρικού τετραγωνικού προγραμματισμού (Mergos, 1987).

Μια επίσης ενδιαφέρουσα εφαρμογή είναι στην τριτοβάθμια εκπαίδευση (Τσαμαδιάς, 2000). Ειδικότερα εξετάζεται από την έρευνα αυτή από την άποψη του εθνικού συμφέροντος και της κοινωνικής ευημερίας η σκοπιμότητα επενδύσεων στην τριτοβάθμια τεχνολογική εκπαίδευση (ΤΕΙ) (Tsamadias, 2002). Η μεθοδολογία που ακολουθείται βασίζεται στη θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου και αποδεικνύεται ότι είναι σκόπιμη κοινωνικά η επένδυση δημοσίων πόρων στην τεχνολογική εκπαίδευση. Ταυτόχρονα, είναι ενδιαφέροντα τα συμπεράσματα άλλων μελετών για την σκοπιμότητα της τριτοβάθμιας τεχνολογικής εκπαίδευσης κατά κατεύθυνση σπουδών (Τσαμαδιάς, 2001 και 2001α).

Άλλες εφαρμογές της μεθόδου αφορούν τη Γέφυρα Ρίου Αντιρρίου οι οποίες επίσης αποδεικνύουν ότι η μέθοδος μπορεί να δώσει ικανοποιητικά αποτελέσματα και να διαφωτίσει τις διάφορες πτυχές καθορισμού προτεραιοτήτων στην πολιτική δημοσίων επενδύσεων (Diamandis and Kouretas, 1998, Diamandis et al, 1993, Diamandis et al, 1997).

Συμπεράσματα

Από τα παραπάνω προκύπτει το γεγονός ότι η μέθοδος της αξιολόγησης δεν εφαρμόζεται στη χώρα μας ικανοποιητικά. Η αξιολόγηση των έργων είναι συνήθως υποτυπώδης και υποκειμενική. Είναι υποτυπώδης αφού τις περισσότερες φορές γίνεται μία απλή καταγραφή ή έστω περιγραφή των ωφελειών, με ποιοτικά στοιχεία, και υποκειμενική αφού για την μέτρηση των επιπτώσεων ενός έργου χρησιμοποιούνται όχι ποσοτικοί δείκτες, αλλά υποκειμενικές κρίσεις των αρμοδίων οργάνων τα οποία δεν επιτρέπουν σύγκριση μεταξύ έργων. Δηλαδή, οι κρίσεις των υπηρεσιών για τη σημαντικότητα των έργων λ.χ. η απασχόληση που θα προκύψει ή η ανακατανομή τον εισοδήματος, είναι υποκειμενική και γίνεται με βάση τις γνώσεις τους και την εμπειρία τους. Αλλά και όταν η αξιολόγηση ενός έργου ανατίθεται σε ιδιώτες ή σε Πανεπιστήμια, και πάλι προκύπτουν αμφιβολίες, ως προς την αξιοπιστία των στοιχείων κόστους και οφέλους, τη χρήση αξιόπιστων τεχνικών και γενικά ως προς το τελικό αποτέλεσμα της αξιολόγησης. Εξαιρεση στον παραπάνω κανόνα αποτελούν μόνο κάποιες πολύ σημαντικές περιπτώσεις επενδύσεων, στην χρηματοδότηση των οποίων συμμετέχουν ξένοι χρηματοδοτικοί οργανισμοί, στις οποίες γίνεται ορθολογικότερη αξιολόγηση με γενικά ποσοτικά κριτήρια.

Τα Σύγχρονα Ζητήματα

Ποια είναι όμως τα σύγχρονα ζητήματα τα οποία διαμορφώνουν την εξέλιξη της μεθόδου Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους στη δεκαετία που ήδη άρχισε; Οι δεκαετίες του 1980 και 1990 έφεραν μεγάλες αλλαγές στην αντίληψη για το ρόλο του κράτους. Αντί σήμερα οι κυβερνήσεις και οι πολίτες να ερωτούν αν ένα έργο ή μια πολιτική δημιουργεί καθαρά κοινωνικά οφέλη, η συνήθης ερώτηση είναι εάν υπάρχει κάποιος ιδιαίτερος λόγος για τη δημόσια παροχή του συγκεκριμένου αγαθού ή υπηρεσίας. Το δεύτερο ερώτημα που συνήθως τίθεται, επίσης, αφορά τη δημοσιονομική επίπτωση του έργου ή της πολιτικής. Το τρίτο ζήτημα είναι ότι η αξιολόγηση, ως επιστημονικός κλάδος, έχει ενηλικιωθεί αρκετά και έχει επεκταθεί σε πολύ ευρύτερους από τη στενή αξιολόγηση ενός έργου χώρους, την οποία γνωρίζαμε παλαιότερα. Στη συνέχεια συζητούνται σύντομα αυτά τα τρία ζητήματα.

Δημόσιος ή ιδιωτικός τομέας

Η παραδοσιακή Ανάλυση Κόστους – Οφέλους (η LMST μεθοδολογία) ερωτά εάν το αξιολογούμενο έργο έχει ένα καθαρό όφελος για την κοινωνία. Αυτή είναι μια ενδιαφέρουσα ερώτηση αλλά δεν απαντά αν το έργο θα πρέπει να είναι στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα. Αυτό το ζήτημα μπορεί να ήταν δευτερευούσης σημασίας τριάντα χρόνια πριν, αλλά σήμερα σε όλο τον κόσμο αναθεωρούνται τα όρια μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Επομένως, η ‘χωρίς το έργο’ κατάσταση, που είναι απαραίτητη για την εκτίμηση των ωφελειών με τη μεθοδολογία της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους, θα πρέπει να περιλαμβάνει όχι μόνο αν δεν γίνει το έργο, αλλά και το αν το έργο γίνει από τον ιδιωτικό τομέα. Μόνο τότε η εμπλοκή του δημοσίου έναντι του ιδιωτικού τομέα είναι δικαιολογημένη για το συγκεκριμένο έργο.

Η διαφοροποίηση αυτή στην ‘χωρίς το έργο’ κατάσταση δεν ήταν απαραίτητη παλαιότερα, όμως σήμερα οδηγεί σε σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τις αποφάσεις για την εμπλοκή του δημοσίου.

Η λογική της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους με βάση τη νέα αυτή θεώρηση για το ρόλο του κράτους συνοψίζεται στις εξής αρχές (Boardman et al, 2001):

(α) Εάν η αγορά λειτουργεί χωρίς κυβερνητική παρέμβαση και υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν την αποτυχία της αγοράς, θα πρέπει η αξιολόγηση να απαντά στο ερώτημα εάν τα οφέλη από την αξιολογούμενη κυβερνητική παρέμβαση υπερβαίνουν το κόστος του προγράμματος.

(β) Εάν το κράτος έχει παρέμβει στη λειτουργία μιας αγοράς και υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν αποτυχία του κράτους, θα πρέπει η αξιολόγηση να απαντά στο ερώτημα εάν (i) τα οφέλη από την κατάργηση της παρέμβασης υπερβαίνουν το κόστος της κατάργησης είτε (ii) εάν τα οφέλη από την αντικατάσταση της υφιστάμενης παρέμβασης με μια άλλη είναι μεγαλύτερα από το κόστος της αντικατάστασης.

Η δημοσιονομική επίπτωση της παρέμβασης ή του έργου

Πολλές φορές η ύπαρξη εξωτερικών οικονομιών και αποτυχιών της αγοράς πιθανόν να δικαιολογεί κρατική παρέμβαση, όμως αυτό δε σημαίνει ότι η παρέμβαση αυτή είναι αναγκαία. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου μπορεί το κόστος της παρέμβασης να είναι μεγάλο και να είναι προτιμότερη η λύση του ιδιωτικού τομέα με τις απαραίτητες διοικητικές ρυθμίσεις, φόρους ή επιδοτήσεις. Ακόμη, υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι δημοσιονομικές δυνατότητες δεν επιτρέπουν επέκταση του επενδυτικού προγράμματος και επομένως είναι αναγκαία η επανεξέταση εναλλακτικών λύσεων.

Ως αποτέλεσμα των ανωτέρω είναι πλέον συνήθης πρακτική οι χώρες να αναλαμβάνουν τακτικά μια Επισκόπηση Δημοσίων Δαπανών (Public Expenditure Review) πριν προχωρήσουν σε αξιολόγηση συγκεκριμένων έργων ή προγραμμάτων. Τα οφέλη μιας τέτοιας επισκόπησης είναι πολλά. Ιδιαίτερα μεγάλη είναι η βελτίωση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων και η προσφυγή σε πρόσθετη χρηματοδότηση (εξωτερική ή ιδιωτική) όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο. Ακόμη μεγαλύτερη είναι η διαφάνεια την οποία επιβάλλει η επισκόπηση στις δημόσιες δαπάνες και στη χρηματοδότηση του δημόσιου προϋπολογισμού.

Η αξιολόγηση ως νέος κλάδος

Η αξιολόγηση σήμερα έχει αναπτυχθεί ως ιδιαίτερος κλάδος με δικά του επιστημονικά περιοδικά όπως για παράδειγμα το 'Impact Assessment and Project Appraisal' άλλα και έντονη χρήση και παρουσία σε καθιερωμένα γενικά και ειδικά περιοδικά. Η αξιολόγηση ως κλάδος παρουσιάζει μια επέκταση πολύ πέρα από τα όρια της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους των περασμένων δεκαετιών. Σύμφωνα με πολύ γνωστό οικονομολόγο, η κατάσταση σήμερα στον ευρύτερο χώρο της αξιολόγησης δίδει την εικόνα μιας στείρας δογματικής αντιπαράθεσης στο κέντρο και μιας γόνιμης ζωτικότητας στην περιφέρεια των πρακτικών εφαρμογών. Ειδικότερα, μεγάλη δραστηριότητα παρουσιάζει ο χώρος αξιολόγησης των δραστηριοτήτων του Κράτους (Public Sector Performance).

Αναμφίβολα, η στενή σχέση μεταξύ θεωρίας και πρακτικής είναι απαραίτητη για κάθε επαγγελματική απασχόληση. Αυτή η σχέση μεταξύ θεωρίας και πρακτικής δεν είναι ιδιαίτερα θεμελιωμένη στην περίπτωση της αξιολόγησης. Η αξιολόγηση έχει προχωρήσει πάρα πολύ και επιζητά την αλήθεια από τα δεδομένα, ώστε να μειώσει το κόστος των εσφαλμένων αποφάσεων που προκύπτουν από δογματικές αντιλήψεις. Όμως, η αξιολόγηση χρειάζεται θεωρητική θεμελίωση στην οικονομική θεωρία.

Στο ανώτερο επίπεδο, η αξιολόγηση μπορεί και πρέπει να παρέχει μέτρα απόδοσης του κράτους (public performance indicators) ως προς την αποτελεσματικότητα των δημοσίων λειτουργιών και των δημοσίων δαπανών. Με τον τρόπο αυτό τα αποτελέσματα της αξιολόγησης ενημερώνουν τους

δημόσιους λειτουργούς και αποτελούν ένα σημαντικό τμήμα της ορθής διακυβέρνησης της οικονομίας και της κοινωνίας.

Στο χαμηλότερο επίπεδο, η αξιολόγηση είναι μέρος της οργανωτικής δομής όπου οι εντολοδόχοι (οι εργαζόμενοι, οι προμηθευτές, κλπ) καθώς και οι εντολείς επιδιώκουν να επιτύχουν ιδιωτικούς ή δημόσιους στόχους. Και στο σημείο αυτό η αξιολόγηση συμβάλλει στη διαμόρφωση ενός λειτουργικού συστήματος κινήτρων, ταυτίζοντας τις προτιμήσεις των εντολοδόχων με τους ευρύτερους κοινωνικούς στόχους και ενθαρρύνοντας την οργανωτική μάθηση.

Επομένως, η οικονομική θεωρία μπορεί να δια φωτίσει το ρόλο της αξιολόγησης στην οικονομία και την κοινωνία. Ειδικότερα, οι οικονομικές έννοιες μπορούν να είναι ιδιαίτερα χρήσιμες στο σχεδιασμό και τη διοίκηση των δραστηριοτήτων αξιολόγησης. Τέλος, τα οικονομικά και η αξιολόγηση μπορούν να έχουν σημαντικές συνέργειες και να αυξήσουν τη συμβολή τους στην κοινωνία.

Συμπέρασμα - Προτάσεις

Η χώρα μας ευρίσκεται σήμερα και μέχρι το 2006 στη φάση απορρόφησης και αξιοποίησης ενός εξαιρετικά μεγάλου ποσού πόρων που απολαμβάνει από τα Κοινοτικά Ταμεία της ΕΕ. Οι προτάσεις έργων από τους διάφορους φορείς, τόσο δημόσιους όσο και ιδιωτικούς είναι αναρίθμητες και οι διαδικασίες και μηχανισμοί αξιολόγησης δυστυχώς ανύπαρκτοι ή *ad hoc*.

Η διαδικασία αξιολόγησης, γνωστή από το παρελθόν ως Κοινωνική Ανάλυση Κόστους Οφέλους, ή απλά Ανάλυση Κόστους Οφέλους, έχει εξελιχθεί σήμερα σε ένα ολόκληρο κλάδο. Αν και στην εφαρμογή της αξιολόγησης δαπανών και πολιτικών γίνεται επιλεκτική εφαρμογή των στοιχείων της μεθόδου, η σημασία και η επίδραση της μεθόδου στην ορθή επιλογή επενδυτικών έργων και πολιτικών παγκοσμίως είναι τεράστια. Είναι πράγματι γεγονός ότι έχουν εγκαταλειφθεί η στάθμιση των εισοδηματικών ροών, ακόμη και ο περίπλοκος υπολογισμός των σκιωδών τιμών, και σήμερα δίδεται έμφαση στη βιωσιμότητα και το σχεδιασμό του έργου ώστε να είναι εφικτή και εξασφαλισμένη η επιτυχία του, ώστε πράγματι η *ex post* να έχει την *ex ante* προβλεπόμενη απόδοση.

Η μέθοδος ΑΚΟ όχι μόνο δεν έχει εγκαταλειφθεί, αλλά η χρήση της έχει επεκταθεί σε νέους χώρους και με νέες τεχνικές αντιμετωπίζοντας σύγχρονα ζητήματα. Η μέθοδος αρχίζει να χρησιμοποιείται με συγκεκριμένες προδιαγραφές για την αξιολόγηση των δαπανών σε πάρα πολλές χώρες, ιδιαίτερα στις αναπτυγμένες χώρες.

Η πορεία της μεθόδου σήμερα είναι έντονα διευρυνόμενη και έχει διαμορφωθεί ένας νέος κλάδος, ο κλάδος της αξιολόγησης με δικά του επιστημονικά περιοδικά. Όμως, είναι γεγονός ότι ο κλάδος στερείται γόνιμης θεωρητικής θεμελίωσης επειδή χρειάζεται εκτός από τα οικονομικά τη συμβολή και από άλλες επιστήμες. Φαίνεται ότι η στείρα δογματική αντιπαράθεση στο κέντρο θα υποχωρήσει, δίνοντας τη θέση της σε θεωρητικές γενικεύσεις που θα προκύψουν από τις παρά πολλές εφαρμογές στην πράξη.

Η Ελληνική εμπειρία είναι περιορισμένη. Μια σοβαρή προσπάθεια έγινε στη δεκαετία του 1970, που συνεχίστηκε μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Όμως, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 η μέθοδος αξιολόγησης ουσιαστικά εγκαταλείφθηκε και σήμερα ελάχιστα χρησιμοποιείται. Ούτε έγιναν προσπάθειες για τη δημιουργία δομών παρακολούθησης της υλοποίησης των έργων και αντιμετώπισης των υπερβάσεων κόστους και χρόνου κατασκευής.

Η επιλογή των περισσότερων έργων γίνεται με διαδικασίες συνοπτικές και υποκειμενικές με βάση ένα Τεχνικό Δελτίο το οποίο περιέχει μόνο ποιοτικές πληροφορίες για τα οφέλη. Σε ελάχιστα έργα γίνεται προσπάθεια ποσοτικοποίησης των ωφελειών, ίσως μόνο σε εκείνα όπου υπάρχει

χρηματοδότηση από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα του εξωτερικού ή γίνεται προσπάθεια εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα με ιδιωτική χρηματοδότηση.

Στο επίπεδο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Περιφερειών, στο οποίο γίνεται η επιλογή ενός εξαιρετικά μεγάλου αριθμού έργων, η μέθοδος κυριολεκτικά είναι άγνωστη με ελάχιστες φωτεινές εξαιρέσεις.

Η χώρα μας είναι ανάγκη να αναπτύξει ένα μηχανισμό αξιολόγησης και επιλογής έργων με κριτήριο τη συμβολή τους στην οικονομική και κοινωνική ευημερία. Η αντικειμενικότητα, η διαφάνεια και η αξιοπιστία αυτού του μηχανισμού είναι απαραίτητα στοιχεία, ώστε να εξασφαλίσουν την υποστήριξη του πληθυσμού για τις επιλογές που γίνονται. Χωρίς ένα μηχανισμό αξιολόγησης οι επιλογές θα βασίζονται σε δογματικές αντιλήψεις, υποκειμενικές προτεραιότητες και πολιτικές διαδικασίες αμφιβόλου νομιμοποίησης με δυσμενή αποτελέσματα για την οικονομική και κοινωνική ευημερία του πληθυσμού.

Για να γίνει όμως αυτό χρειάζεται να ιδρυθούν υπηρεσίες αξιολόγησης, να γίνει στελέχωση με ικανό και έμπειρο προσωπικό το οποίο θα επιμορφωθεί στις σύγχρονες μεθόδους αξιολόγησης. Επίσης, είναι αναγκαία η αναβάθμιση των συστημάτων πληροφόρησης, σε κεντρικό επίπεδο, με κοινή βάση διαθέσιμη σε όλους τους χρήστες περιφερειακά και τοπικά. Βεβαίως, όλα αυτά απαιτούν ένα θεσμικό πλαίσιο τόσο για την αξιολόγηση όσο και την επιλογή έργων και πολιτικών στα διάφορα επίπεδα.

Συνολικά, η εισαγωγή ενός μηχανισμού αξιολόγησης που χαρακτηρίζεται από αξιοπιστία, διαφάνεια και αντικειμενικότητα είναι εφικτή στη χώρα μας και θα συμβάλλει σημαντικά στη βελτίωση της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας του πληθυσμού.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Βαβούρας, Ι. (1983) “Επιλογή μεθοδολογίας Κοινωνικής Ανάλυσης των Σχεδίων Επένδυσης”, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

Δρέλλας, Γ. (2001) “Διαδικασία αξιολόγησης επενδυτικών σχεδίων από το Ελληνικό Κέντρο Επενδύσεων”, *Φοιτητική Εργασία στα πλαίσια του μαθήματος Κοινωνικο-οικονομική Αξιολόγηση Επενδύσεων*, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Θεοφανίδης, Στ. (1983) “Εγχειρίδιο Αξιολόγησης Επενδυτικών Σχεδίων”, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Κομίλης, Π. και Βαγωνής, Ν. (2000) “Εισαγωγή σε μεθόδους και τεχνικές αξιολόγησης στον περιφερειακό και χωροταξικό σχεδιασμό”, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

Μέργος, Γ. (2001) Κοινωνικοοικονομική Αξιολόγηση Επενδύσεων Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα.

Μπίτσικας, Γ.Ι. (1986) Κοινωνική αξιολόγηση σχεδίων δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα”, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

Τσαμαδιάς, Κ. (2000) “Η Αποδοτικότητα των Επενδύσεων στην Τριτοβάθμια Τεχνολογική Εκπαίδευση”, *Αδημοσίευτη Διδακτορική Διατριβή, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο*, Αθήνα.

Τσαμαδιάς, Κ. (2001) “Η Αποδοτικότητα των Ιδιωτικών Επενδύσεων στην Τριτοβάθμια Τεχνολογική Εκπαίδευση κατά Κατεύθυνση Σπουδών”, *Σπουδαί, Τομ. 51, Τευχ. 3-4, σελ. 90-113*.

Τσαμαδιάς, Κ. (2001α) “Η Αποδοτικότητα των Κοινωνικών Επενδύσεων στην Τριτοβάθμια Τεχνολογική Εκπαίδευση κατά Κατεύθυνση Σπουδών”, *Μαθηματική Επιθεώρηση, Επιστημονική Έκδοση Ελληνικής Μαθηματικής Εταιρίας, Τευχ.5, σελ.18-41.*

Ρωμανάκης, Ε. (2002) “Η εφαρμογή της μεθόδου ανάλυσης Κόστους – Οφέλους στην επιλογή αναπτυξιακών έργων στην Ελλάδα”, *Φοιτητική Εργασία στα πλαίσια του μαθήματος Κοινωνικοοικονομική Αξιολόγηση Επενδύσεων*, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Stiglitz, J. (1992) “Οικονομική τον Δημοσίου Τομέα”, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα

Ξενόγλωσση

Anas, A., Lee, K.S. and M. Murray (1996) “Infrastructure Bottleneck, Private Provision and Industrial Productivity: A Study of Indonesian and Thai Cities”, *The World Bank, Operations Evaluation Department, Infrastructure and Energy Division, Policy Research Working Paper no 1603, May, 23 pages.*

Boardman, Greenberg, Vining and Weimer (2001) Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice, Prentice Hall.

Brent, R. J. (1996) Applied Cost Benefit Analysis, Edward Elgan, Cheltenham, UK.

Cohen, S.I. (1985) “A Cost-Benefit Analysis of Industrial Training” Economics of Education Review, 4(4): 327-339.

Dasgupta, A. and Pearce, D. W. (1978) Cost Benefit Analysis: Theory and Practice, Macmillan Student Editions, London.

Devarajan S., Squire, L. and S. Suthiwart-Narueput (1995) “Reviving Project Appraisal at the World Bank”, *The World Bank, Policy Research Department, Public Economics Division and Office of the Director, Policy Research Working Paper no 1496, August, 29 pages.*

Devarajan S., Squire, L. and S. Suthiwart-Narueput (1997) “Beyond Rate of Return: Reorienting Project Appraisal”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, no. 1, February, 35-46.

Diamandis, P. F. and Kouretas, G. (1996) “Extending traditional Cost Benefit Analysis for Intra-European Union Projects”, *The Journal of Energy and Development*, 17(1996): 277-290.

Diamandis, P. F. and Kouretas, G. (1998) “Estimation of the value of life saving under uncertainty emanating from transport infrastructure investment: A theoretical exposition with an application to the Rion-Antirion suspension bridge in Greece”, *The Annals of Regional Science*, 32(1998).

Diamandis, P. F. et al (1993) “Changing a cost-benefit analysis result by including regional distribution effects: the Rion-Antirion suspension bridge in Greece”, *Project Appraisal*, 1993: 241-250.

Diamandis, P. F. et al (1997) “Modelling the choice of mode and estimation of the value of travel time savings for the case of the Rion-Antirion suspension bridge in Greece”, *The Annals of Regional Science*, 31(1997): 373-389.

Dinwiddy, C. and Teal, F. (1996) Principles of Cost Benefit Analysis for Developing Countries, Cambridge University Press, Cambridge.

- Dreze, J. and N. Stern (1987) “The Theory of Cost-Benefit Analysis”, in *Handbook of Public Economics*, Vol. II, edited by A.J. Auerbach and M. Feldstein, 909-989.
- European Commission (1997) “Manual for Financial and Economic Analysis of Development Projects”, European Commission, Luxemburg.
- Gittinger, J. P. (1982) Economic Analysis of Agricultural Projects 2nd edition. Published for the Economic Development Institute of the World Bank by Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Goopta, S. (1996) “The Analysis of Emerging Policy Issues in Development Finance”, *The World Bank, International Economics Department, International Finance Division, Policy Research Working Paper no 1589*, April, 23 pages.
- Gramlich, E. M. (1990) A Guide to Benefit Cost Analysis Prentice – Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Grindle, M.S. and Thomas, J.W. (1991) Public Choices and Policy Change, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Haarmeyer, D. and A. Mody (1997) “Private Capital in Water and Sanitation”, *Finance and Development*, March, 34-37.
- Hammer, J.S. (1997) “Economic Analysis for Health Projects”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, no. 1, February, 47-71.
- Hanley, N. and Spash, C. (1993) Cost-Benefit Analysis and the Environment, Edward Elgan, Cheltenham, UK.
- Harberger, A.C. (1997) “New Frontiers in Project Evaluation?” A Comment on Devarajan, Squire and Suthiwart-Narueput, *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, no. 1, February, 73-79.
- Jenkins, G. P. (1997) “Project Analysis and the World Bank”, *American Economic Review*, May 1997, 87(2), pp. 38-48.
- Johansson, P. O. (1991) An Introduction to Modern Welfare Economics, Cambridge University Press, Cambridge.
- Karmokolias, Y. and J. van Lutsenburg Mass (1997) “The Business of Education: A Look at Kenya's Private Education Sector”, *The World Bank, International Finance Corporation, Discussion Paper no. 32*, 29 pages.
- Kirkpatrick, C. and Weiss, J. (editors) (1996) “Cost Benefit Analysis and Project Appraisal in Developing Countries”, Edward Elgan, Cheltenham, UK.
- Layard, R. (editor) (1974) Cost Benefit Analysis 2nd edition, Cambridge University Press, Cambridge.
- Little, I. M. D. and Mirlees, J.A. (1974) Project Appraisal and Planning for Developing Countries, Basic Books, New York.
- Mergos, G. (1987) “Evaluation of Irrigation Projects under Uncertainty: A Symmetric Quadratic Programming Approach” Water Resource Management, Vol. 1 (1987): 45-56.
- Mergos, G. (1991) “Sustainability Issues and Technology Choice in Irrigation Investment” Water Resource Management, Vol. 5:243-250.
- Overseas Development Administration (1990) Appraisal of Projects in Developing Countries: A guide for Economists, ODA, London.

Piccioto, R. (2000) Economics and Evaluation, Paper presented at the 5th Congress of the European Evaluation Society, Rome, 2000.

Prest, A.R. and Turvey, R (1964) “Cost Benefit Analysis: A Survey” *Economic Journal*, 75: 683-735.

Psacharopoulos, G. (1994) “Returns to Investment in Education: A Global Update” World Development, 22(9): 1325-1343.

Shantayanan, D. et al (1997) “Beyond Rate of Return: Reorienting Project Appraisal”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, no. 1, pp.35-46, February 1997.

Shaw, RP. and M. Ainsworth (editors) (1997) “Financing Health Services through User Fees and Insurance: Case Studies from Sub-Saharan Africa”, *World Bank Discussion Papers, Africa Technical Department Series*, no. 294, 1-5.

Squire, L. (1988) “Project Evaluation in Theory and Practice”, in *Handbook of Development Economics*, Vol. II, edited by H. Chenery and T.N. Srinivasan, 1093-1137.

Squire, L. and van der Tack, H. (1975) Economic Analysis of Projects, A World Bank Research Publication, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Stokey, E and Zeckhauser, R. (1978) “A Primer for Policy Analysis”, Norton, New York.

Tsamadias, C. (2002) “The Returns of Investment in Tertiary Technological Education in Greece”, *Journal of Vocational Education and Training*, Vol. 54, No. 1, (in press).

United Nations (1971) Guidelines for Project Evaluation (by P. Dasgupta, A. Sen and S. Marglin) New York.

Ward, W. A. and Deren, B. J. (1991) The Economics of Project Analysis: A Practitioner’s Guide, World Bank, EDI Technical Materials, Washington D.C.

Winston, C. (1991) “Efficient Transportation Infrastructure Policy”, *Journal of Economic Perspectives*, 5(1): 113-127.

Αξιολόγηση και Στοχοθεσία

Συνέντευξη με τον *Jean-Paul Delattre*

Ο κ. Jean Paul Delattre είναι πτυχιούχος της HEC (Haute École de Commerce) του Παρισιού, Οικονομικών και Νομικής από το Πανεπιστήμιο της Σορβόννης και κατέχει MBA από το κρατικό πανεπιστήμιο του Οχάιο. Έχει ασκήσει μέρος της καριέρας του στην «Société d'Economie et de Mathématiques Appliquées» (SEMA Group) ", τη σημερινή Atos Origin, η οποία είναι μία από τις μεγαλύτερες Ευρωπαϊκές εταιρείες συμβούλων, όπου διετέλεσε επικεφαλής της Διεύθυνσης Συμβούλων Διοίκησης, συμπεριλαμβανομένου του Τμήματος Οικονομικών Μελετών. Το 1992 ίδρυσε την εταιρεία συμβούλων European Consultants Organisation (ECO) στις Βρυξέλλες, η οποία έχει υλοποιήσει πλήθος έργων αξιολόγησης σε πολλές χώρες εντός και εκτός ΕΕ, και για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ποια είναι κατά την άποψή σας η σχέση της αξιολόγησης με τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών;

Θα ήθελα να ξεκινήσω με μια συνοπτική αναφορά σε μια πολύ καλή πρακτική η οποία εφαρμόζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Παρακολούθηση Βάσει Αποτελεσμάτων - ΠΒΑ (Result Oriented Monitoring - ROM). Θεωρώ πως αυτή είναι μια πολύ καλή αξιολογητική προσέγγιση, γιατί επιτρέπει να γνωρίζουμε ανά πάσα στιγμή, τι ακριβώς συμβαίνει στο πλαίσιο της υλοποίησης μιας δράσης, εξετάζοντας την επίτευξη των αποτελεσμάτων, τα οποία έχουν φυσικά εκ των προτέρων συσχετισθεί με συγκεκριμένους στόχους. Για παράδειγμα, αυτή η προσέγγιση εφαρμόζεται σε μεγάλο βαθμό από τη Γενική Διεύθυνση Έρευνας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αν και πιστεύω πως η παρακολούθηση θα έπρεπε να γίνεται συχνότερα και όχι μόνο σε ετήσια ή εξαμηνιαία βάση. Αυτό που είναι αξιοσημείωτο στην προσέγγιση της ΠΒΑ, είναι ότι πραγματοποιείται από ειδικούς στον κάθε τομέα, οι οποίοι προέρχονται από ανεξάρτητους φορείς, και είναι οι ίδιοι που στη συνέχεια καλούνται να συμμετάσχουν στη διάδοση των αποτελεσμάτων. Επίσης, στη διάρκεια της μίας εβδομάδας που διαρκεί η αποστολή επιτόπιας παρακολούθησης στο πλαίσιο της ΠΒΑ, αν αναδειχθεί ότι κάτι δεν λειτουργεί σωστά, ή ότι υπάρχει απόκλιση από τους στόχους, οι αξιολογητές διατυπώνουν συγκεκριμένες συστάσεις για τη βελτίωση της υλοποίησης. Αυτή η προσέγγιση έχει λοιπόν μια ουσιαστική προστιθέμενη αξία και αναδεικνύει μια από τις σημαντικότερες διαστάσεις της αξιολόγησης, η οποία συνίσταται στη διατύπωση συγκεκριμένων και εφαρμόσιμων συστάσεων, τις οποίες ο αξιολογούμενος οφείλει να εφαρμόσει.

Κατ'επέκταση, αναφορικά με τις δημόσιες πολιτικές, για τις οποίες με ρωτήσατε, θεωρώ πως η αξιολόγηση είναι σαφώς πολύ σημαντική για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής. Κι αυτό γιατί, δεδομένου ότι η αξιολόγηση πραγματοποιείται στη βάση των στόχων που έχουν τεθεί, απαιτεί την ύπαρξη στοχοθεσίας. Επίσης, επειδή η αξιολόγηση μελετά και τις διαδικασίες υλοποίησης, απαιτεί να λαμβάνονται εκ των προτέρων όλα τα απαραίτητα μέτρα που αποτελούν προϋποθέσεις υλοποίησης. Ο αξιολογητής καλείται λοιπόν να μελετήσει τους παράγοντες επιτυχίας ή αποτυχίας μια παρέμβασης στο επίπεδο της επίτευξης των στόχων και ως προς τη διαδικασία υλοποίησης. Αν και τα δύο έχουν εκ των προτέρων ληφθεί υπόψη κατά το σχεδιασμό των πολιτικών και των διαδικασιών εφαρμογής τους, υπάρχουν περισσότερες πιθανότητες επιτυχίας, αλλά και προκαθορισμένα επίπεδα βελτιωτικών δράσεων που μπορεί να απαιτηθούν στην πορεία. Αυτό απαιτεί αυξημένο αίσθημα ιδιοκτησίας επί των πολιτικών, τόσο από αυτούς που τις σχεδιάζουν, όσο και από αυτούς που καλούνται να τις υλοποιήσουν. Για το λόγο αυτό πιστεύω πως η μέτρηση της διαδικασίας αλλαγής είναι εξίσου σημαντική με τη μέτρηση της επίτευξης των στόχων. Το

δυσκολότερο βέβαια είναι να ενεργοποιηθεί η διαδικασία της αλλαγής. Το να αλλάξουν οι νοοτροπίες. Όταν είμαστε έτοιμοι να συνειδητοποιήσουμε την αλλαγή, είμαστε έτοιμοι και να κατανοήσουμε, και να εργαστούμε για την επίτευξη των στόχων. Σε αυτό το πλαίσιο, θα πρέπει η αξιολόγηση να μετρά όχι μόνο το βαθμό επίτευξης των στόχων αλλά και την πρόοδο στην αλλαγή της νοοτροπίας και της στάσης που τηρείται ως προς αυτή την αλλαγή.

Θα σας αναφέρω ένα παράδειγμα από την περιοχή του Nord-Pas-de-Calais στη Γαλλία, όπου πριν από πολλά χρόνια, ανέπτυξαν ένα στρατηγικό σχέδιο περιφερειακής ανάπτυξης, το οποίο δεν ήταν τίποτ'άλλο από ένας κατάλογος έργων προς υλοποίηση, χωρίς καμία αναφορά σε στρατηγικούς στόχους. Τότε παρενέβη η αντιπολίτευση του νομαρχιακού συμβουλίου, η οποία απαίτησε την εκ των προτέρων αξιολόγηση του αναπτυξιακού σχεδίου. Όπως ήταν αναμενόμενο, η διαδικασία αξιολόγησης οδήγησε στην ανάγκη για την ανάπτυξη στρατηγικής σκέψης, η οποία με τη σειρά της κατέληξε στη διατύπωση των υποκείμενων στόχων του σχεδίου δράσης. Συνέβαλλε λοιπόν η ίδια η αξιολόγηση, στο να καταστεί σαφές, από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, ότι απαιτείται στρατηγική σκέψη πριν από τη διατύπωση οποιουδήποτε αναπτυξιακού σχεδίου και προκάλεσε τη συνειδητοποίηση της σημασίας αναδυόμενων δραστηριοτήτων στην περιοχή, οι οποίες δεν είχαν ληφθεί υπόψη, και τον επαναπροσδιορισμό της ίδιας της αναπτυξιακής στρατηγικής.

Ποια είναι η εξέλιξη της αξιολόγησης στη Γαλλία, τις τελευταίες δεκαετίες;

Τις τελευταίες δεκαετίες, η αξιολόγηση έχει διεισδύσει σε μεγάλο βαθμό σε όλα τα επίπεδα χάραξης πολιτικής στη Γαλλία, και είναι πλέον μια ευρέως διαδεδομένη πρακτική. Αλλά αυτό δεν είναι αρκετό. Υπάρχει δυστυχώς ακόμα αξιοσημείωτη απουσία ή ανεπάρκεια στρατηγικής διάδοσης των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης. Ακόμη και όσον αφορά τις χρηματοδοτήσεις των διαρθρωτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα αποτελέσματα της αξιολόγησης δεν γίνονται ποτέ ευρέως γνωστά πέρα από τον στενό κύκλο των εμπλεκόμενων με την υλοποίηση των αναπτυξιακών δράσεων. Δεν διανέμονται σχεδόν ποτέ σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο από τα ενδιαφερόμενα μέρη και τα μέσα ενημέρωσης, προς το ευρύ κοινό.

Προσωπικά πιστεύω πως πρέπει να υπάρχει μια στρατηγική για τη διάδοση των αποτελεσμάτων. Ειδικότερα μέσω παρουσιάσεων και συζητήσεων, οι οποίες εκτιμώ πως είναι οι καταλληλότερες μέθοδοι διάδοσης, που θα φέρουν πραγματική προστιθέμενη αξία στις αξιολογήσεις. Και αυτό θα πρέπει να γίνεται αμέσως μετά την ολοκλήρωση μιας αξιολόγησης. Γενικότερα, πιστεύω πως οι αξιολογήσεις δεν πρέπει να γίνονται ακαδημαϊκά. Ακόμη και αν υπάρχουν λανθασμένα συμπεράσματα, η επαλήθευση και η αξία τους μπορεί να προκύψει μόνο μέσα από μια διασταυρούμενη γονιμοποίηση, μέσω συζήτησης και διαλόγου με τους άμεσα ενδιαφερόμενους.

Δημιουργείται ως εκ τούτου το ερώτημα, γιατί δεν πιέζουμε περισσότερο για την ευρύτερη διάδοση των αξιολογήσεων; Πιστεύω πως αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι δεν εκλαμβάνουμε όλοι την αξιολόγηση ως εργαλείο κατανόησης, γνώσης, προόδου, το οποίο μας επιτρέπει να σκεφτούμε το μέλλον από την ανάλυση του παρόντος. Οι εκθέσεις αξιολόγησης πρέπει να παρουσιάζονται αμέσως μόλις ολοκληρώνονται, εν θερμό, ώστε να προσελκύουν το ενδιαφέρον.

Όσες φορές έτυχε να μου ζητηθεί να παρουσιάσω μια έκθεση αξιολόγησης σε ευρύτερο επίπεδο, οι υπεύθυνοι των φορέων χάραξης πολιτικής έδειξαν πάντα πολύ ζωντανό ενδιαφέρον. Στη συνέχεια όμως αυτό το ενδιαφέρον σπανίως έδωσε θέση σε λήψη συγκεκριμένων μέτρων για τη διάδοση και την αξιοποίηση των αποτελεσμάτων και των συστάσεων. Υπάρχει σίγουρα ακόμα έλλειψη κατανόησης ότι η αξιολόγηση είναι ένα εργαλείο για το μέλλον! Το οποίο, δυστυχώς, δεν χρησιμοποιείται επαρκώς.

Η αξιολόγηση ουσιαστικά επιβάλλει μια κριτική σκέψη επί των αποτελεσμάτων, και προσφέρει μια ανάλυση από το πεδίο της δράσης, φέροντας διδάγματα που αυτοί που σχεδιάζουν και παρακολουθούν τις δράσεις, μπορεί να μην είχαν ποτέ σκεφτεί. Αυτή είναι μια άλλη προστιθέμενη αξία της αξιολόγησης, την οποία ίσως να μην συνειδητοποιούμε πλήρως.

Συμπερασματικά πώς αντιμετωπίζετε τη διαδικασία της αξιολόγησης, ως μελετητής;

Πιστεύω πραγματικά στην αξιολόγηση. Είναι ένας άριστος τρόπος για να μάθει κανείς πολλά. Και είναι και μια εξαιρετική μέθοδος για να διατυπώνει ο μελετητής τα ευρήματά του και τις αναλύσεις του με τρόπο συστηματικό, καταλήγοντας σε κάτι συγκεκριμένο – τις συστάσεις. Πνευματικά, είναι μια εξαιρετικά προκλητική διαδικασία, επειδή απαιτεί κριτική σκέψη σε όλα τα επίπεδα της ανάλυσης και σε κάθε έναν από τους εταίρους της διαδικασίας – τον μελετητή, τον διαχειριστή της δράσης, τον υπεύθυνο χάραξης πολιτικής, τον ίδιο τον πολίτη.

Αναρρωτιέμαι συχνά αν η αξιολόγηση διευκολύνει τη συνεργασία μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών. Είναι σίγουρα μια συμμετοχική διαδικασία, η οποία προστατεύει από ιδεοληψίες. Η αξιολόγηση στην πραγματικότητα επιτρέπει τόσο τη συναίνεση για τη διάγνωση όσο και την έναρξη της διαδικασίας σκέψης για την αλλαγή - για το τι μπορούμε να κάνουμε για να αλλάξουμε κάτι. Δίνει δηλαδή τροφή για σκέψη και την απαραίτητη αιτιολόγηση για περαιτέρω δράση.

Παρίσι, Σεπτέμβριος 2017

Θέση, αντίληψη και χρήση της αξιολόγησης στο πλαίσιο των αναπτυξιακών παρεμβάσεων στην Ελλάδα

Συνέντευξη με την Μιράντα Θεοδωροπούλου

Η κ.Μιράντα Θεοδωροπούλου είναι αριστούχος κάτοχος πτυχίου Κοινωνιολογίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο (1993) και μεταπτυχιακού τίτλου "Ευρωπαϊκή Οργάνωση και Διπλωματία" από το Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης (1996). Από το 1996 έως το 2000 εργάστηκε στην εταιρεία Συμβούλων ΤΕΚΜΩΡ και για μικρό διάστημα στο Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, ενώ από το 2002 έως σήμερα είναι στέλεχος της ΜΟΔ ΑΕ και υπηρετεί στη Μονάδα Αξιολόγησης της Ειδικής Υπηρεσίας Συντονισμού και Παρακολούθησης Δράσεων Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΥΣΕΚΤ) – η οποία ανήκει στην Εθνική Αρχή Συντονισμού του ΕΣΠΑ - . Ασχολείται με το συντονισμό μελετών αξιολόγησης ΕΚΤ (σύνταξη προδιαγραφών και παρακολούθηση μελετών, σύνταξη τεχνικών οδηγιών και υποστήριξη Διαχειριστικών Αρχών σε θέματα αξιολόγησης και δεικτών ΕΚΤ). Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2014-2020 ασχολείται με τα θέματα συντονισμού του σχεδιασμού και της παρακολούθησης/μέτρησης των δεικτών ΕΚΤ σε όλα τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ.

Θα μπορούσατε να εξηγήσετε συνοπτικά πώς αντιλαμβάνεστε την αξιολόγηση, και ποιες είναι οι ενδεχόμενες επικαλύψεις αρμοδιοτήτων σε σχέση με την παρακολούθηση και τον έλεγχο;

Η αξιολόγηση είναι μια διαδικασία αποτίμησης σχεδιασμού, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Στην Ελλάδα επικρατεί η παρεξήγηση ότι ο αξιολογητής είναι ελεγκτής, οπότε υπάρχει φόβος για τον έλεγχο και τον εξαναγκασμό αλλαγών. Η αξιολόγηση στοχεύει στην επίτευξη καλύτερης προόδου και αποτελέσματος. Στην Ελλάδα, όμως, δεν έχουμε κουλτούρα αξιολόγησης. Θεωρείται από πολλούς ότι η μη επίτευξη στόχων είναι αποκλειστικά αρνητικό εύρημα, ενώ στην πραγματικότητα είναι αυτό που μπορεί και πρέπει να οδηγεί σε νέες συστάσεις και πρωτοβουλίες βελτίωσης.

Σε κάποιες περιπτώσεις στα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα (από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ) δεν υπήρχαν πάντοτε συγκεκριμένοι συναφείς στόχοι σε κάθε επίπεδο προγραμματισμού, οπότε αρκετές φορές ο αρχικός στρατηγικός στόχος «χάνεται» και δε συνάδει με τον ειδικό/ειδικούς στόχους, στο επίπεδο του έργου/παρέμβασης. Γράφοντας τις προδιαγραφές μιας μελέτης αξιολόγησης, πολλές φορές οι γενικοί στόχοι δεν μπορούν να ακολουθήσουν τους εκάστοτε ειδικούς στόχους ή το αντίστροφο. Οι αξιολογητές θα πρέπει να είναι σε θέση εντοπίζουν αυτό το πρόβλημα, που σε κάθε περίπτωση δυσκολεύει το έργο τους. Υποχρέωση της προγραμματικής αρχής είναι να προσπαθήσει να συστηματοποιήσει μια συγκεκριμένη κατεύθυνση στόχων, με βάση σχετική τεκμηρίωση /αφετηρία από παρόμοιες δράσεις που έχουν υλοποιηθεί στο παρελθόν.

Ποια είναι κατά την άποψή σας η σχέση της αξιολόγησης με το σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών; Πώς αντιλαμβάνεστε το γεγονός ότι τα υπουργεία έχουν τη δική τους λογική χάραξης δημόσιων πολιτικών, η οποία δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην τη χρήση της αξιολόγησης;

Στην Ελλάδα δεν υπάρχει εδραιωμένη η κουλτούρα της αξιολόγησης, όπως είπα και προηγουμένως. Στην πραγματικότητα μάθαμε και εισαγάγαμε τη λειτουργία της αξιολόγησης με την ένταξή μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά την εκλαμβάνουμε μόνο σαν απαίτηση – κανονιστική υποχρέωση στη

διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Η αξιολόγηση θα μπορούσε να λειτουργήσει όμως ως πραγματικό χρήσιμο εργαλείο, ώστε να κινήσει το ενδιαφέρον στη χάραξη των δημόσιων πολιτικών. Για παράδειγμα, θα έπρεπε κατά τη γνώμη μου να υπάρχει τμήμα αξιολόγησης σε κάθε υπουργείο που να εκπονεί μελέτες αξιολόγησης οι οποίες θα υποστηρίζουν το σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών.

Άλλο παράδειγμα: Στον τομέα των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα του ΕΣΠΑ, οι Επιτροπές Παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων κατά τη γνώμη μου δεν δίνουν το χώρο και το χρόνο συζήτησης που θα έπρεπε στα θέματα της αξιολόγησης. Μεγάλο μέρος της ενημέρωσης, των παρουσιάσεων και των συζητήσεων σε αυτές αφορά το οικονομικό αντικείμενο (απορρόφηση πόρων) και τα διαχειριστικά προβλήματα των προγραμμάτων. Θα μπορούσε όμως να γίνεται πιο ουσιαστική συζήτηση και για την αξιολόγηση. Εκτός από τις αρμόδιες Διαχειριστικές Αρχές, αρκετοί από τους άλλους φορείς – εκπροσώπους δεν γνωρίζουν για την αξιολόγηση, λόγω έλλειψης κατάρτισης/ειδικής τεχνογνωσίας. Έτσι, δεν είναι σε θέση (ή και δεν ενδιαφέρονται) να παρακολουθήσουν και να συμμετάσχουν ενεργητικά. Σε παρουσιάσεις αξιολογήσεων είναι λίγοι οι άνθρωποι που συχνά παραμένουν στην αίθουσα ή /και συμμετέχουν με ερωτήσεις και γνώμες.

Εκτός όμως από την Επιτροπή Παρακολούθησης του εκάστοτε Ε.Π, μετά από την ολοκλήρωση μιας σημαντικής μελέτης αξιολόγησης θα πρέπει να γίνεται και μια ημερίδα, αφιερωμένη σε αυτή, ώστε να παρουσιάζεται δημόσια και να μπορούν όλοι να μάθουν τόσο τις δράσεις που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο ενός προγράμματος, όσο και τα αποτελέσματά τους. Στην υπηρεσία μου – Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Παρακολούθησης Δράσεων Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΥΣΕΚΤ)- έχουμε οργανώσει ημερίδα για το συγκεκριμένο σκοπό, όμως θα ήταν χρήσιμο να το εντάξουμε ως αρμόδιες υπηρεσίες ως μία διαδικασία/πρόβλεψη σε προδιαγραφές αξιολογητικών μελετών.

Είναι συνεπώς σημαντική η διάδοση των αποτελεσμάτων μιας αξιολόγησης. Συνήθως δε γινόταν ως τώρα κάτι περισσότερο από την ανάρτηση στο διαδίκτυο κάποιας σχετικής αναφοράς (στην καλύτερη των περιπτώσεων όλης της μελέτης), γιατί, όπως είπα και πριν, η αξιολόγηση γίνεται αντιληπτή ως «υποχρέωση» και όχι ως ανάγκη, αλλά και υπάρχει πάντοτε «ο φόβος των αρνητικών αποτελεσμάτων» που μπορεί να έχει αναδείξει. Ουσιαστικά, τα τελευταία χρόνια αρχίζουμε να γνωρίζουμε και σταδιακά να αποδεχόμαστε τι σημαίνει η αξιολόγηση στην Ελλάδα και γιατί μπορεί να αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο στην άσκηση πολιτικών.

Ποια είδη αξιολογήσεων θεωρείτε χρησιμότερα; Την εκ των προτέρων, την ενδιάμεση ή την εκ των υστέρων αξιολόγηση;

Για τις δημόσιες πολιτικές πιστεύω είναι χρησιμότερη η εκ των προτέρων αξιολόγηση (ex ante), ενώ για τα επιμέρους προγράμματα η ενδιάμεση αξιολόγηση (on going), χωρίς όμως να αποκλείουμε κανένα είδος αξιολόγησης. Όλα είναι χρήσιμα και θα πρέπει να εφαρμόζονται σε κάθε περίπτωση. Στην Ελλάδα αποφεύγεται συνήθως η υλοποίηση εκ των υστέρων αξιολογήσεων, είτε γιατί επικρατεί ο φόβος της ανάδειξης τυχών αρνητικών αποτελεσμάτων, ή γιατί δεν κρίνεται σκόπιμο να στηριχθεί ο επόμενος σχεδιασμός πολιτικών σε προηγούμενη αξιολόγηση. Κι όμως, οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις είναι από τις σημαντικότερες, γιατί με αυτές μπορούμε να αποτιμήσουμε τα πραγματικά τελικά αποτελέσματα του έργου που έχει πια ολοκληρωθεί.

Ποια η εμπειρία από την αξιοποίηση των αξιολογήσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ στην Ελλάδα; Υπάρχουν καλές πρακτικές ενσωμάτωσης πορισμάτων-συστάσεων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων που μπορείτε να αναφέρετε;

Καταρχήν, κανείς δεν μπορεί να προδικάζει από πριν ποιο θα είναι το αποτέλεσμα/τα αποτελέσματα μιας αξιολόγησης. Αν πιστεύει κανείς στη χρησιμότητα της αξιολόγησης, αναμένει και τα αποτελέσματά της για να τα αξιοποιήσει. Ο φόβος που προκαλείται σε αρκετές περιπτώσεις επειδή δεν μπορεί να γνωρίζουμε προκαταβολικά τι αποτέλεσμα θα έχει η αξιολόγηση πρέπει να ξεπεραστεί. Ο αξιολογητής πρέπει να μπορεί να κάνει τη δουλειά του και ο εκάστοτε οργανισμός/φορέας άσκησης πολιτικής να δέχεται ότι μπορεί η αξιολόγηση να αναδείξει λάθη και αστοχίες σχεδιασμού, προβλήματα υλοποίησης, μη αναμενόμενα αρνητικά αποτελέσματα και τελικά αποτυχία επίτευξης στόχων από τα αξιολογούμενα προγράμματα. Αυτά τα ευρήματα ο σκοπός δεν είναι να τα φοβόμαστε, αλλά να μαθαίνουμε από αυτά για να βελτιώνουμε το σχεδιασμό των παρεμβάσεων/πολιτικών, με σκοπό να επιτυγχάνεται όλο και καλύτερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα.

Ωστόσο, ακούγεται και η κριτική ότι οι εκθέσεις αξιολόγησης είναι πολλές φορές μακροσκελή και «φλύαρα» κείμενα, που μοιάζουν περισσότερο με εκθέσεις υλοποίησης, με αποτέλεσμα να μην τους δίνεται η δέουσα σημασία και να μην αναγνωρίζεται για το λόγο αυτό η αξία της αξιολόγησης. Πιστεύω ότι χρήσιμο είναι να ορίζεται στις προδιαγραφές των μελετών ένα όριο λέξεων, ώστε να είναι πιο ελκυστικές στον αναγνώστη. Στόχος θα πρέπει να είναι η παρουσίαση να μην περιορίζεται μόνο σε πολλές αναλύσεις (πίνακες, στοιχεία κλπ) που σε κάποιες περιπτώσεις δεν καταλήγουν πουθενά συγκεκριμένα, αλλά σε αναλύσεις που οδηγούν σε συγκεκριμένα συμπεράσματα και συστάσεις.

Υπάρχουν συστάσεις από μελέτες τις οποίες υιοθετήσαμε (Αξιολόγηση των προγραμμάτων κοινωφελούς χαρακτήρα από το IOBE), αλλά υπάρχουν και μελέτες των οποίων οι συστάσεις δεν ακολουθούνται, είτε γιατί δεν υπάρχει η βούληση, είτε γιατί δεν θεωρείται αναγκαίο. Κατά τη γνώμη μου και με βάση την προσωπική μου εμπειρία από τις αξιολογήσεις των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων του ΕΚΤ στο ΕΣΠΑ (και παλαιότερα στα ΚΠΣ), οι συστάσεις των αξιολογητών υιοθετούνται και εφαρμόζονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες λήψης αποφάσεων συνήθως όταν εξυπηρετούν κάποιους συγκεκριμένους και συμφωνημένους στόχους, όπως π.χ. για να αιτιολογήσουν ειλημμένες αποφάσεις (αποφάσεις δηλ. για τον τρόπο σχεδιασμού ενός προγράμματος που ζητείται από τον αξιολογητή ή τεκμηρίωση για αυτό) ή επειδή είναι απαίτηση /οδηγία της Ε.Επιτροπής να εφαρμοστούν οι συστάσεις.

Εσείς πώς αντιμετωπίζετε τις εκθέσεις αξιολόγησης;

Είναι και ευθύνη και αρμοδιότητα λόγω της θέσης μου στη Μονάδα Αξιολόγησης μου της ΕΥΣΕΚΤ, οπότε δίνω μεγάλη σημασία στο τι να γράψω τις προδιαγραφές και τι θα εισηγηθώ στους προϊσταμένους μου. Είναι μάλιστα υποχρέωση να ανεβαίνουν οι εκθέσεις αξιολόγησης στο διαδίκτυο, ώστε να είναι τα αποτελέσματα της αξιολόγησης προσβάσιμα σε όλους, οπότε για κάθε προσεκτικό αναγνώστη γίνεται αντιληπτό αν ανταποκρίνονται τα παραδοτέα των μελετών στις προδιαγραφές της προκήρυξης για την ανάθεση του έργου.

Πότε ήρθατε για πρώτη φορά σε επαφή με την αξιολόγηση;

Στο πλαίσιο των μεταπτυχιακών σπουδών μου η διπλωματική μου εργασία που εκπόνησα το 1996 είχε θέμα «Κριτική ανάλυση και σύγκριση των αναπτυξιακών στρατηγικών των Β'ΚΠΣ (1994 -1999)

για τις περιφέρειες του Στόχου 1 της Ελλάδας, της Ιταλίας, της Πορτογαλίας και για την περιφέρεια της Ιρλανδίας» και θυμάμαι ότι είχα στηριχθεί σε μεγάλο βαθμό σε αξιολογητικές εκθέσεις που είχαν εκπονηθεί για το θέμα αυτό. Μέχρι τότε με τη λέξη «αξιολόγηση» σκεφτόμουν τη βαθμολόγηση του μαθητή στο σχολείο!

Από το 2002 έως και σήμερα είμαι στέλεχος της Μονάδας Αξιολόγησης της ΕΥΣΕΚΤ, οπότε και όλα αυτά τα χρόνια ασχολούμαι με την εκπόνηση προδιαγραφών και την παρακολούθηση μελετών αξιολόγησης για τα προγράμματα και τις παρεμβάσεις του ΕΚΤ.

Μία από τις κριτικές που συχνά ασκείται στην αξιολόγηση όπως εφαρμόζεται στην Ελλάδα, είναι ότι οι αξιολογήσεις απευθύνονται στους διαχειριστές των έργων, οι οποίοι έχουν περιορισμένη ικανότητα χρήσης και αξιοποίησης των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης.

Πράγματι άλλο είναι η Αναθέτουσα Αρχή μιας μελέτης (που συχνά είναι η Διαχειριστική Αρχή ενός ΕΠ ή μία υπηρεσία συντονισμού όπως η ΕΥΣΕΚΤ) και άλλο οι φορείς που λαμβάνουν τις αποφάσεις για την εφαρμογή ή τη μη εφαρμογή των πορισμάτων/συστάσεων της. Αυτό όμως δεν είναι ιδιαιτερότητα της Ελλάδας, καθώς σε όλα τα Κ-Μ της ΕΕ, αρμόδιες για τις αξιολογήσεις είναι οι Ειδικές Υπηρεσίες των ΕΠ. Η διαφορά είναι ότι σε χώρες με ισχυρή κουλτούρα αξιολόγησης (ή σε χώρες που χτίζουν σταδιακά μία τέτοια κουλτούρα, όπως είναι οι Βαλτικές Δημοκρατίες), έχουν θεσμοθετηθεί διαδικασίες για τη διάχυση των αποτελεσμάτων και για την παρακολούθηση της αξιοποίησής τους από τους φορείς χάραξης πολιτικής.

Τι θα προτείνατε για την βελτίωση των αξιολογήσεων που πραγματοποιούνται στην Ελλάδα, αλλά και για την διάδοση αυτού που ονομάζουμε «κουλτούρα αξιολόγησης»; Πιστεύετε πως θα ήταν χρήσιμη η δημιουργία ενός μεταπτυχιακού για την αξιολόγηση στην Ελλάδα;

Πολλά θα μπορούσαν να γίνουν, αν υπάρχει η βούληση να αναβαθμιστεί η λειτουργία της αξιολόγησης. Σε ό,τι αφορά τα θέματα τεχνογνωσίας, βλέπουμε από τις τεχνικές συσκέψεις στις οποίες συμμετέχουμε στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Δικτύων Αξιολόγησης, και από συνέδρια που διοργανώνουν άλλες χώρες, ότι πολλοί αξιολογητές προέρχονται από τον ακαδημαϊκό χώρο, είναι δηλ. καθηγητές/ερευνητές πανεπιστημιακών ιδρυμάτων. Θα ήταν και στην Ελλάδα πολύ χρήσιμο τα πανεπιστήμια να δημιουργήσουν προγράμματα μεταπτυχιακών σπουδών στο πεδίο της αξιολόγησης (π.χ. συνεργασία τμημάτων σχολών κοινωνικών και οικονομικών επιστημών). Για παράδειγμα οι μέθοδοι των Counterfactual Impact Evaluations στηρίζονται στα εργαλεία την μικροοικονομικών. Δεν θα ήταν ενδιαφέρον να γίνουν διδακτορικά και έρευνες στα πεδία της αξιολόγησης με τη χρήση αυτών των εργαλείων και αυτό να λειτουργήσει σε όφελος και των πανεπιστημίων μας και της λειτουργίας της αξιολόγησης των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων του ΕΣΠΑ; Γιατί αυτό που κάνουν άλλες χώρες – και προβάλλουν το έργο αυτό στα διεθνή συνέδρια και στην Ε. Επιτροπή - να μη μπορούμε και εμείς να το κάνουμε;

Υπάρχει ανάγκη κατά τη γνώμη μου για τη βελτίωση των μεθοδολογικών προσεγγίσεων που εφαρμόζονται στις μελέτες μας, ώστε να προκύπτουν από αυτές αξιόπιστες διαπιστώσεις που μπορεί να αξιοποιηθούν στη συνέχεια από τις αρχές προγραμματισμού και διαχείρισης.

Από την ενασχόλησή μου στο πλαίσιο της δουλειάς μου στην ΕΥΣΕΚΤ, διαπίστωσα ότι ένα από τα αδύναμα σημεία μας τα προηγούμενα χρόνια - σε ό,τι αφορά πάντα την αξιολόγηση των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων των .Ε.Π -, είναι ότι αρκετές μελέτες περιορίζονταν σε ανάλυση και ευρήματα από τις «εκροές» (outputs) των προγραμμάτων, και λιγότερο (ή καθόλου) στα αποτελέσματα και στις πολιτικές και κοινωνικές επιπτώσεις (results/impacts). Πολλές φορές

ωστόσο το πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι αξιολογητές όταν καλούνται να αποτιμήσουν αποτελέσματα/επιπτώσεις είναι ότι δεν υπάρχουν διοικητικές πηγές/δομημένα στοιχεία που να μπορούν να αξιοποιήσουν για τις ανάγκες της δουλειάς τους. Άρα το νόμισμα έχει δύο όψεις: Είτε οι προδιαγραφές ζητούν αυτό που είναι εφικτό να γίνει με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία, είτε περιλαμβάνουν περισσότερα και απαιτητικότερα αξιολογητικά ερωτήματα, τα οποία όμως δεν μπορούν να απαντηθούν εντός των χρονοδιαγραμμάτων που έχουν τεθεί για τα επιμέρους παραδοτέα

Με λίγα λόγια, πρέπει να ζητάμε από τους αξιολογητές συγκεκριμένα αποτελέσματα και αξιοποιήσιμες συστάσεις, ώστε να αυξάνεται η πιθανότητα εφαρμογής τους: Οι καλές μελέτες αξιολόγησης πιστεύω ότι ολοένα και θα «πειθούν» για την αξία της αξιολόγησης ως εργαλείο χρήσιμο για την άσκηση δημόσιας πολιτικής και αυτός ο «ενάρετος κύκλος» θα συμβάλλει στην εμπέδωση κουλτούρας αξιολόγησης. Έτσι τουλάχιστον θέλω να ελπίζω...

Πώς βλέπετε το ρόλο της αξιολόγησης σε σχέση με το μέλλον των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ και τον τρόπο που υλοποιούνται οι συγχρηματοδοτούμενες παρεμβάσεις από την Ελλάδα;

Ο ρόλος της αξιολόγησης σταδιακά ενισχύεται και είμαι αισιόδοξη. Πιστεύω ότι η δουλειά που έχει γίνει στο πλαίσιο των προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ, και οι διαρκώς αυξανόμενες απαιτήσεις αξιολόγησής τους, έχει συμβάλλει σημαντικά στο να αρχίζει δειλά να χτίζεται μια κουλτούρα αξιολόγησης στην Ελλάδα αρχικά σε ένα μικρό πυρήνα της διοίκησης, αλλά που έχει τη δυνατότητα να επεκταθεί.

Οι υπηρεσίες διαχείρισης των προγραμμάτων και οι αρμόδιες υπηρεσίες συντονισμού οφείλουμε να γινόμαστε όλο και καλύτεροι στο να θέτουμε προϋποθέσεις/απαιτήσεις για καλές αξιολογητικές μελέτες. Χρειαζόμαστε ποιότητα στην αξιολόγηση και σε αυτό το πεδίο έχουμε αρκετά περιθώρια βελτίωσης. Μπορούμε να ενισχύσουμε και το ενδιαφέρον και τη γνώση. Όλοι πρέπει να δουλέψουν με κίνητρο, ενδιαφέρον, τόσο οι αξιολογητές όσο και τα αρμόδια στελέχη της Αναθέτουσας Αρχής που συντάσσουν τις προδιαγραφές και τα μέλη των επιτροπών παραλαβής των μελετών. Σε κάθε περίπτωση, η αξιολόγηση δεν πρέπει να είναι ο αυτοσκοπός, αλλά να εξυπηρετεί κάποιες ανάγκες στις οποίες όλοι πρέπει να πιστεύουμε και να υπηρετούμε: Βελτίωση πολιτικών ώστε να επιτυγχάνονται τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα με τους λιγότερους οικονομικούς πόρους.

Αθήνα, Νοέμβριος 2017

Γεώργιος Μέργος. Κοινωνικο-οικονομική αξιολόγηση επενδύσεων και πολιτικών.

Τόμος Α: Θεωρία

Εκδόσεις Μπένου, Α' Έκδοση 2003, Β' 2007, 472 σελ. ISBN 978-960-8249-58-5

Τόμος Β: Εφαρμογές και Ασκήσεις

Εκδόσεις Μπένου, Α' Έκδοση 2009, 476 σελ. ISBN 978-960-8249-63-9 Η αξιολόγηση προγραμμάτων δια βίου μάθησης στις μικρές επιχειρήσεις

Ιωσήφ Χασσιόδ

Καθηγητής Βιομηχανικής Οικονομικής

Η κοινωνικο-οικονομική αξιολόγηση επενδύσεων και πολιτικών, γνωστή και ως Κοινωνική Ανάλυση Κόστους Οφέλους ή απλά Ανάλυση Κόστους Οφέλους, χρησιμοποιείται για την ορθολογική επιλογή αναπτυξιακών έργων, προγραμμάτων και μέτρων πολιτικής από δημόσιους φορείς, ώστε να επιτυγχάνεται αποτελεσματική κατανομή των πόρων της οικονομίας και μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Αξιολόγηση αυτού του τύπου και επιλογή μεταξύ εναλλακτικών προτάσεων, είναι ιδιαίτερα σκόπιμη, όταν οι διαθέσιμοι πόροι (ανθρώπινο ή άλλοι πόροι) είναι περιορισμένοι. Με την έννοια αυτή, η επικαιρότητα της σε βάθος κατανόησης της έννοιας και των τεχνικών αξιολόγησης και βεβαίως της εφαρμογής τους, είναι προφανής. Πολύ μάλιστα περισσότερο αφού δεν αφορά αποκλειστικά, όπως πολλοί φαίνεται να πιστεύουν, τεχνικά έργα!

Η χρήση της μεθόδου έχει επεκταθεί ταχύτατα τα τελευταία τριάντα χρόνια και έχει γίνει ευρύτατα αποδεκτή για την αξιολόγηση κρατικών παρεμβάσεων, επενδύσεων και πολιτικών σε αναπτυσσόμενες και αναπτυσσόμενες χώρες. Η θεωρητική θεμελίωση της μεθόδου Ανάλυσης Κόστους Οφέλους εδραιώθηκε στη δεκαετία του 1970, αλλά με αργή εφαρμογή στην πράξη. Η επέκταση της μεθόδου, μετά τη δεκαετία του 1980 υποκινήθηκε από την εισαγωγή διαφόρων μορφών μεταρρυθμίσεων σε πολλές χώρες και την τάση για εξορθολογισμό του μεγέθους του κράτους. Οι αλλαγές αυτές είχαν ως αποτέλεσμα να απαιτείται αξιολόγηση των επιπτώσεων της παρέμβασης του κράτους και των αποφάσεων της δημόσιας πολιτικής. Ως αποτέλεσμα αυτής της εξέλιξης, σημαντικά ζητήματα που σχετίζονται με τη χρήση της μεθόδου στην απάντηση συγκεκριμένων ερωτημάτων δημόσιας πολιτικής έχουν απασχολήσει σημαντικά τη βιβλιογραφία και έχουν επεκτείνει το εύρος εφαρμογής αλλά και τη σημασία της μεθόδου. Παράλληλα έχουν απασχολήσει και συνεχίζουν να απασχολούν και στελέχη Φορέων που έχουν ως έργο τους την «διαμόρφωση πολιτικής, υπό περιορισμούς» και την εφαρμογή της.

Ειδικότερα σήμερα είναι ιδιαίτερα επιτακτική η ανάγκη αξιολόγησης κόστους- οφέλους όλων των πόρων που δεσμεύονται στην υλοποίηση ενός δημόσιου έργου. Η συνδυασμένη μάλιστα χρήση δημόσιων και ιδιωτικών κεφαλαίων απαιτείται να είναι η βέλτιστη δυνατή και ο βαθμός επίτευξης

του στόχου αυτού εξαρτάται τόσο από την ορθή και πλήρη αξιολόγηση της σκοπιμότητάς του όσο και την επιτυχή υλοποίηση και λειτουργία ενός έργου.

Σχετικά πίο πρόσφατες επεκτάσεις της μεθόδου κατευθύνθηκαν και προς την αξιολόγηση παρεμβάσεων με μη αγοραία αγαθά και υπηρεσίες, όπως οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των έργων. Τέλος, η στροφή διεθνώς προς τη συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στη χρηματοδότηση και παροχή δημόσιων υπηρεσιών δημιουργεί νέα δεδομένα για τον τρόπο αξιολόγησης και τη σκοπιμότητα των παρεμβάσεων του δημοσίου έναντι του ιδιωτικού τομέα.

Το βιβλίο του Γιώργου Μέργου που παρουσιάζουμε, αποτελείται από δύο τόμους. Ο πρώτος τόμος παρουσιάζει τη Θεωρία, ενώ ο δεύτερος τόμος παρουσιάζει αναλύει ενδιαφέρουσες και επίκαιρες Εφαρμογές και προτείνει μια σειρά από Ασκήσεις. Δεν είναι βέβαια ένας Οδηγός Εφαρμογής, αλλά επιδιώκει να δώσει στον αναγνώστη μια θεωρητικά ολοκληρωμένη, συνολική και αναλυτική παρουσίαση της μεθόδου. Για το σκοπό αυτό αρχίζει με τις γενικές έννοιες, προχωρεί στη θεωρητική θεμελίωση, συνεχίζει με την παρουσίαση του τρόπου εφαρμογής και ολοκληρώνει με την παρουσίαση ορισμένων χρήσιμων και επίκαιρων επεκτάσεων της μεθόδου.

Παρόλο που το βιβλίο προορίζεται, όπως ο συγγραφέας ρητά διευκρινίζει, για αξιοποίηση από φοιτητές Οικονομικών επιστημών, είναι φανερό η προσπάθεια που κατεβλήθη, ώστε να είναι το βιβλίο προσιτό και σε ένα ευρύτερο κοινό, παρουσιάζοντας προς το οποίο προσφέρονται οι βασικές έννοιες και η θεωρητική θεμελίωση με τον κατά το δυνατόν απλούστερο τρόπο.

Ο πρώτος Τόμος, που παρουσιάζει τη Θεωρία, χωρίζεται σε τέσσερα μέρη. Στο πρώτο Μέρος, ο στόχος είναι να εξοικειωθεί ο αναγνώστης με βασικές έννοιες, όπως αναπτυξιακό έργο, αναπτυξιακή πολιτική, προεξόφληση, επιλογή μοναδικής επένδυσης, επιλογή μεταξύ εναλλακτικών επενδύσεων. Στο δεύτερο Μέρος, παρουσιάζεται η θεωρητική θεμελίωση της μεθόδου, με έμφαση στα Οικονομικά της Ενημερίας. Στο τρίτο Μέρος παρουσιάζεται η οικονομική και κοινωνική διάσταση της μεθόδου, με έμφαση στην έννοια της ποσοτικής μέτρησης αλλά και την αποτίμηση των επιπτώσεων από τα αναπτυξιακά έργα ή τις αναπτυξιακές πολιτικές, την ανάλυση ευαισθησίας των αποτελεσμάτων και την επιλογή του κοινωνικού επιτοκίου. Στο 4ο Μέρος παρουσιάζονται ορισμένες επεκτάσεις της μεθόδου που αφορούν την αποτίμηση μη αγοραίων αγαθών και υπηρεσιών, την επίπτωση στον κρατικό προϋπολογισμό και τη βιωσιμότητα του έργου, την συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στη χρηματοδότηση υποδομών στην παροχή δημοσίων αγαθών. Γίνεται επίσης μια σύνοψη της μεθόδου με έμφαση στους περιορισμούς και τα προβλήματα εφαρμογής, την εμπειρία εφαρμογής της στην Ελλάδα και διεθνώς και τέλος στον πρόσφατο αναπροσανατολισμό, στην διεύρυνση της εφαρμογής της και στα σύγχρονα προβλήματα της μεθόδου.

Ο δεύτερος Τόμος αποτελεί συνέχεια του πρώτου και παρέχει έναν πλήρη πρακτικό Οδηγό Εφαρμογής της μεθόδου κοινωνικοοικονομικής αξιολόγησης επενδύσεων σε έξι βασικούς και κρίσιμους, από κάθε άποψη, τομείς: μεταφορές, περιβάλλον, εκπαίδευση, απασχόληση, διανομή εισοδήματος και υγεία. Είναι διαρθρωμένος σε ισάριθμα κεφάλαια, τα οποία πραγματεύονται κάθε έναν από τους παραπάνω τομείς. Στη αρχή του κάθε κεφαλαίου παρουσιάζονται οι βασικές πτυχές κάθε τομέα και ακολουθεί το πλαίσιο αξιολόγησης σχετικών έργων. Συγχρόνως παρατίθενται εμπειρικές εφαρμογές στους τομείς αυτούς, προκειμένου να γίνει σαφέστερος ο τρόπος χρήση της μεθόδου, ενώ στο τέλος κάθε κεφαλαίου υπάρχει εκτενής βιβλιογραφία και σχετικές πηγές στο διαδίκτυο. Τα κεφάλαια αυτά ακολουθεί ένα εκτενές Παράρτημα Ασκήσεων που καλύπτουν όλα τα θεωρητικά αντικείμενα τα οποία πραγματεύεται ο πρώτος Τόμος. Παρουσιάζονται ασκήσεις χρηματοοικονομικής ανάλυσης, ασκήσεις υπολογισμού των μεταβολών στην ευημερία και τέλος παρουσιάζεται η αξιολόγηση μιας σειράς απλουστευμένων αναπτυξιακών έργων για την εμπέδωση των εργαλείων από τον χρήστη τους.

Καταλήγοντας, σημειώνουμε ότι το Βιβλίο του Γ. Μέργου, εκτός της πληρότητας που το χαρακτηρίζει και της καταλυτικής σημασίας υποβοήθησης που προσφέρει στην κατανόηση των διαφορών πτυχών της μεθόδου αξιολόγησης επενδύσεων και πολιτικών, αποτελεί και μια πρώτη τάξεως βάση για διαμόρφωση εκπαιδευτικού υλικού για χρήστες, όπως π.χ. εμπειρογνώμονες, στελέχη οργανισμών, αξιολογητές κ.α., που καλούνται να την εφαρμόσουν, ως μέρος των καθηκόντων τους. Με τον τρόπο αυτό θα εξασφαλιστεί η δημιουργία και ανάπτυξη μιας «νέας» νοοτροπίας στην αντιμετώπιση προβλημάτων ορθολογικής και διαφανούς επιλογής μεταξύ επενδυτικών έργων και πολιτικών, αλλά και στελέχωσης του δημόσιου τομέα με αξιολογητές που, και το θεωρητικό υπόβαθρο θα διαθέτουν και τις τεχνικές δεξιότητες που απαιτεί το δύσκολο στην εποχή μας έργο της διαχείρισης δημόσιων πόρων και βελτιστοποίησης της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (2007). Evaluation Theory, Models, & Applications.

San Francisco: Jossey-Bass. 736 σελ. ISBN 978-1-118-06318-7

Θανάσης Καραλής

Καθηγητής Πανεπιστημίου Πατρών

Επιλέξαμε να παρουσιάσουμε το συγκεκριμένο βιβλίο των Stufflebeam και Shinkfield γιατί είναι ένα από τα πλέον αναλυτικά και περιεκτικά συγγράμματα για την επιστημολογική συγκρότηση, τις θεωρητικές προσεγγίσεις και τις εφαρμογές της αξιολόγησης. Ο πρώτος των συγγραφέων, Daniel L. Stufflebeam, είναι σίγουρα μια από τις εμβληματικές μορφές της αμερικανικής σχολής αξιολόγησης. Ανήκει στην πρώτη γενιά των σημαντικών θεωρητικών (Scriven, Madaus, Stake, Patton, House, κ.ά) που από τα μέσα της δεκαετίας του 1960 και εντεύθεν είχαν σημαντική επίδραση σε αυτό που σήμερα αποκαλούμε θεωρία και πράξη της αξιολόγησης. Διετέλεσε καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Western Michigan (Distinguished Professor and Harold and Beulah McKee Professor of Education) και ιδρυτής του Κέντρου Αξιολόγησης στο Πανεπιστήμιο Ohio State (1965), όπου και διαμόρφωσε το μοντέλο CIPP (Context, Input, Process, Product). Με περισσότερες από 12.000 αναφορές στο έργο του, αν και σε προχωρημένη ηλικία, εξακολουθούσε έως πρόσφατα να εργάζεται μαζί με τον Michael Scriven στο Κέντρο Αξιολόγησης του Πανεπιστημίου Western Michigan αναπτύσσοντας καταλόγους ελέγχου (evaluation checklists) για μια πληθώρα διαφορετικών προγραμμάτων και εφαρμογών. Ο δεύτερος συγγραφέας Anthony Shinkfield έχει διακριθεί για τη συνεισφορά του στην αξιολόγηση εκπαιδευτικών οργανισμών και προγραμμάτων στην Αυστραλία. Αυτό είναι το τρίτο βιβλίο που εκδίδουν από κοινού (μετά τα Systematic Evaluation το 1985 και Teacher Evaluation το 1995). Σημειώνουμε ότι το βιβλίο είναι δομημένο σε μορφή πανεπιστημιακού συγγράμματος μεταπτυχιακού επιπέδου και λόγω της εμβέλειας και της πληθώρας των θεμάτων που καλύπτει μπορεί να αποτελέσει ένα πλήρες εγχειρίδιο για τα θεωρητικά ζητήματα και τις πτυχές διεξαγωγής μιας αξιολόγησης.

Το πρώτο μέρος του βιβλίου καλύπτει τα επιμέρους θέματα για τη θεωρητική θεμελίωση του πεδίου της αξιολόγησης. Εκκινώντας από τη σημασία της αξιολόγησης για όλα τα πεδία παρέμβασης, οι συγγραφείς επιχειρούν να ορίσουν την έννοια, καθώς και να την οριοθετήσουν έναντι συγγενών εννοιών όπως είναι η ποιότητα, ο έλεγχος και η βελτίωση μιας παρέμβασης. Μια πληθώρα υποκείμενων εννοιών και ζητημάτων εξετάζονται στα κεφάλαια του πρώτου μέρους, όπως τα κριτήρια απόδοσης, οι συγκριτικές προσεγγίσεις της αξιολόγησης, η χρήση και κοινοποίηση των αποτελεσμάτων μιας διαδικασίας αξιολόγησης, ο ρόλος του αξιολογητή και η αξιολόγηση ως επάγγελμα (profession). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το κεφάλαιο για την ιστορική εξέλιξη του πεδίου, όπου επιχειρείται μια περιοδολόγηση της σύγχρονης ιστορίας της αξιολόγησης. Εδώ οι συγγραφείς διακρίνουν πέντε περιόδους: την προ του Tyler περίοδο (Pre-Tylerian) που οριοθετείται έως το 1930, την εποχή του Tyler (Tylerian age) από το 1930 έως το 1945, την περίοδο της «αθωότητας» (1946-1957), την περίοδο του ρεαλισμού (1958-1972) και την περίοδο του επαγγελματισμού (1973 έως σήμερα). Πρόκειται για μια περιοδολόγηση που φέρει έντονη τη σφραγίδα της αμερικανικής σχολής αξιολόγησης: η μεν περίοδος του ρεαλισμού ουσιαστικά είναι η εποχή της αύξησης των χρηματοδοτήσεων για τη διενέργεια αξιολογήσεων στις ΗΠΑ, που είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη τυπολογιών και μοντέλων αξιολόγησης, ενώ η περίοδος του

επαγγελματισμού παραπέμπει στην θεσμική κατοχύρωση και την ακαδημαϊκή αναγνώριση της αξιολόγησης. Στο πρώτο μέρος εξετάζονται και τα ζητήματα της αξιολόγησης προγραμμάτων (με ιδιαίτερη έμφαση στη σημασία της θεωρίας και των συγκεκριμένων της αξιολόγησης), των προτύπων αξιολόγησης και της αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού.

Στο δεύτερο μέρος, που φέρει τον ευρηματικό τίτλο «Μια αξιολόγηση των προσεγγίσεων και μοντέλων αξιολόγησης», οι συγγραφείς επιχειρούν μια κριτική επισκόπηση των ευρύτερα χρησιμοποιούμενων προσεγγίσεων και μοντέλων αξιολόγησης, εκκινώντας αρχικά από την ταξινόμηση τους και την οριοθέτηση τους έναντι των ψευδο-αξιολογήσεων (pseudoevaluations). Στο μέρος αυτό εξετάζονται είκοσι έξι προσεγγίσεις και μοντέλα από την άποψη της θεωρητικής τους συγκρότησης, ενώ στο τρίτο μέρος του βιβλίου επιλέγεται η διεξοδική εξέταση των ευρύτερα διαδεδομένων μοντέλων αξιολόγησης. Πρόκειται για μοντέλα αξιολόγησης που έχουν εφαρμοστεί σε μεγάλη κλίμακα τα τελευταία σαράντα χρόνια. Ο αναγνώστης του βιβλίου θα εντοπίσει στο τρίτο μέρος πολύτιμες αναφορές που προκύπτουν από την εμπειρία της εφαρμογής αυτών των μοντέλων. Ιδιαίτερες ενδιαφέρουσες είναι οι αναφορές στο μοντέλο CIPP, στην «πελατοκεντρική» (consumer-oriented) προσέγγιση του M.S. Scriven, στο μοντέλο της ανταποδοτικής αξιολόγησης του Robert Stake και στο μοντέλο της εστιασμένης στη χρήση αξιολόγησης του M. Patton. Αξίζει να αναφερθεί ότι οι συγγραφείς δεν συμπεριλαμβάνουν στα εξεταζόμενα μοντέλα το μοντέλο της ενδυναμωτικής αξιολόγησης (empowerment evaluation) του D. Fetterman, ένα ευρύτατα διαδεδομένο μοντέλο, το οποίο μάλιστα έχουν ήδη εντάξει στις ψευδο-αξιολογήσεις στο προηγούμενο κεφάλαιο. Είναι γεγονός ότι η διαμάχη αναφορικά με το μοντέλο αυτό εκτυλίσσεται με αμείωτη ένταση στους κόλπους της ΑΕΑ (American Evaluation Association) τα τελευταία είκοσι χρόνια, ωστόσο ακόμη και η κριτική που γίνεται εδώ θεωρούμε ότι παρουσιάζει αδυναμίες και δεν θεμελιώνει επαρκώς την ένταξη του συγκεκριμένου μοντέλου στην κατηγορία των ψευδο-αξιολογήσεων.

Το τέταρτο μέρος του βιβλίου είναι αφιερωμένο στις πρακτικές διαστάσεις και τη διεξαγωγή των διαδικασιών αξιολόγησης. Εδώ καλύπτονται, από διαφορετικές μάλιστα οπτικές, ζητήματα όπως ο σχεδιασμός και τα βήματα των διαδικασιών αξιολόγησης, ο προϋπολογισμός μιας αξιολόγησης, η ανάλυση και σύνθεση των ευρημάτων και η κοινοποίηση των αποτελεσμάτων (δόμηση αναφοράς και επιλογή αποδεκτών). Τέλος εξετάζεται το ζήτημα της μετα-αξιολόγησης (metaevaluation), υιοθετώντας κατά βάση την οπτική του M. S. Scriven. Η μετα – αξιολόγηση (δηλαδή η αξιολόγηση μιας αξιολόγησης), που θεωρείται από τους συγγραφείς επαγγελματική υποχρέωση των αξιολογητών, εξετάζεται τόσο από θεωρητική (εννοιολογικοί προσδιορισμοί, αιτιολόγηση της ανάγκης) όσο και από πρακτική άποψη (βήματα και κατάλογοι ελέγχου).

Συμπερασματικά, το βιβλίο των Stufflebeam και Shinkfield, συνιστά μια επιτομή των βασικών θεωρητικών αναζητήσεων και των πλέον διαδεδομένων πρακτικών εφαρμογών των τελευταίων σαράντα ετών στο πεδίο της αξιολόγησης και από την άποψη αυτή είναι ένα πολύτιμο εργαλείο για σπουδαστές, ερευνητές και επαγγελματίες της αξιολόγησης.

Η επιλογή για την παρουσίαση του βιβλίου συνέπεσε με την αναγγελία του θανάτου του D. L. Stufflebeam, ο οποίος έφυγε από τη ζωή σε ηλικία 80 ετών στις 23 Ιουλίου 2017.

13^ο Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Εταιρείας Αξιολόγησης 1-5 Οκτωβρίου 2018, Θεσσαλονίκη

Η European Evaluation Society έχει ανακοινώσει τη διοργάνωση του 13^{ου} διετούς συνεδρίου της (13th EES Biennial Conference: Evaluation for more resilient societies), το οποίο διοργανώνεται σε συνεργασία με την Ελληνική Εταιρεία Αξιολόγησης από 1 έως 5 Οκτωβρίου 2018, στη Θεσσαλονίκη.

Το συνέδριο του 2018 προσφέρει πέντε ημέρες για συζήτηση σχετικά με τη συμβολή της αξιολόγησης σε μια περίοδο χρηματοπιστωτικών, γεωπολιτικών, περιβαλλοντικών και ανθρωπιστικών κρίσεων.

Στόχος του συνεδρίου είναι να αποτελέσει ένα καταλυτικό περιβάλλον καινοτόμου σκέψης για τον ρόλο, το σκοπό και τη σημασία της αξιολόγησης, σε μια περίοδο αναταραχών αλλά και ανάγκης ενδυνάμωσης των κοινωνιών. Το συνέδριο θα διερευνήσει τις σύγχρονες συνθήκες και τις αναδυόμενες προκλήσεις για την αξιολόγηση, επιδιώκοντας ελπιδοφόρες προσεγγίσεις για την υπέρβαση των περιορισμών των τρεχουσών πρακτικών, σε μια περίοδο κρίσεων και ανακατατάξεων των παγκόσμιων ισορροπιών. Θα εστιάσει στις καινοτομικές προσεγγίσεις που μπορεί να φέρει η αξιολόγηση, εξετάζοντας παράλληλα τις δυνατότητες κοινών δράσεων μέσω της ανάπτυξης συνεργασιών και διαλόγου.

Το πρόγραμμα του συνεδρίου διαρθρώνεται σε τρεις ενότητες:

1. Αξιολογητικές προσεγγίσεις και συστήματα, σε περιόδους κρίσης
2. Μια νέα ματιά στις μεθόδους αξιολόγησης και τις μεθοδολογικές προσεγγίσεις
3. Ανάπτυξη της Αξιολόγησης στο πλαίσιο δράσεων ενδυνάμωσης των κοινωνιών

Για περισσότερες πληροφορίες, εγγραφές και αποστολή εκδηλώσεων ενδιαφέροντος για συμμετοχή στο συνέδριο, επισκεφθείτε τις ιστοσελίδες www.ees2018.eu και www.hellenicevaluation.org.

English-language abstracts

The evaluation of lifelong learning programs in small enterprises

Paraskevi–Vivianne Galata, Manolis Chryssakis

This article attempts to demonstrate that the proper design and the appropriate selection of mixed evaluation methods are key factors for the development of a comprehensive picture about the results of social and educational programs and the decision making about the most efficient and effective allocation of funds. Through the presentation of the evaluation model of lifelong learning programs for employees in small businesses as a good practice, implemented by the National Centre for Social Research and the Hellenic Adult Education Association under the external evaluation study on behalf of the Institute of Small Business of the General Confederation of Professionals, Craftsmen and Merchants, the article supports that the triangulation and the application of mixed-methods approaches in evaluation, although not a panacea, can better meet the requirements for causal inference and reliable information to decision makers in terms of efficacy, overall performance and impact of lifelong learning programs.

Keywords: evaluation of lifelong learning programs, assessment models, triangulation / application of mixed-methods approaches in evaluation

Assessment methodology and assessment approach of an environmental risk assessment study of the activities of a large industrial site in the Asopos river basin

I.Panagopoulos, A. Karagiannis, N. Karagiannis, I. Karkantzios, K. Katsimentos, G. Gouvalias, E. Karouki

This paper presents a self-evaluation methodology and approach of a Preliminary Orientation Environmental Liability Assessment Study (POELS) of a full industrial scale aircraft manufacturing installation in the Asopos River Basin Area. As a general rule of thumb, discovery of pollution, a pollution condition or a pollution event is typically the trigger for an environmental loss or claim. Pollution is generally attributed to the emission of hazardous or non hazardous wastes (air pollutants, liquid and solid wastes), and categorised as one of the following occurrences: CURRENT OPERATIONS-NEW CONDITIONS, SUDDEN AND ACCIDENTAL RELEASES, GRADUAL RELEASES, PRE-EXISTING CONDITIONS, ON-SITE POLLUTION, and OFF-SITE POLLUTION. The POELS methodology is in compliance with the Greek and European Union regulations and environmental law specific to the Asopos River Basin Area. Its objectives were to identify major risks at the facility and risk mitigation measures, where risk levels are unacceptable. The Industrial installation site, process characteristics and emissions inventory coupled with industry measurements and current legislation were used as input data to the POELS analysis. Overall, the evaluation approach and relevant review found that the First-time POELS offered a good quality induction programme for first-time study related to Environmental Liability legislative needs.

Keywords: evaluation methodology, hexavalent chromium, Asopos, risk assessment, liability

The implementation of the theory of change in the evaluation of public policies and development programmes

Dimitra Ioannou

The article deals with the evaluation seen under the prism of the theory of change, addressing planning and evaluating actions in consideration of medium to long-term strategic objectives. It addresses key questions about the role of evaluation in formulating public policies and achieving their objectives. Reference is made to the effects of the theory of change with a substantial impact at all levels of intervention, from the implementation of an action or an integrated program to the development of strategic development plans. It focusses on evaluation as a continuous process of feedback to decision-making systems by distinguishing between the expected and actual or potentially achievable, through the dynamics of critical theory and impact assessment, under the objective conditions in which the development interventions can significantly contribute in building of feasible, adaptable and self-sustaining development plans and reforms.

Keywords: theory of change, evaluation of public policies, mixed evaluation methods, impact assessment

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Η Ελληνική Εταιρεία Αξιολόγησης (ΕΕΑ) ιδρύθηκε τον Σεπτέμβριο του 2014 με τη μορφή Επιστημονικού Σωματείου και είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Εταιρείας Αξιολόγησης. Βασικός σκοπός της είναι η προώθηση μιας κουλτούρας αξιολόγησης που θα συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη, στην ορθολογική αξιοποίηση των πόρων, στην προσέλκυση επενδύσεων, στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, στη διασφάλιση κοινωνικής συνοχής και, γενικά, στην αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών. Στόχος της είναι η προώθηση της αξιολόγησης ως επιστημονικής μεθόδου ανάλυσης και αξιοποίησης των δυνατοτήτων και ευκαιριών ανάπτυξης, και η δημιουργία μιας πλατφόρμας δημόσιου διαλόγου για την αξιολόγηση.

Περισσότερες πληροφορίες και ανακοινώσεις σχετικά με τις δράσεις της ΕΕΑ αναρτώνται στον ιστότοπο: www.hellenicevaluation.org



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ
HELLENIC EVALUATION SOCIETY

www.hellenicevaluation.org