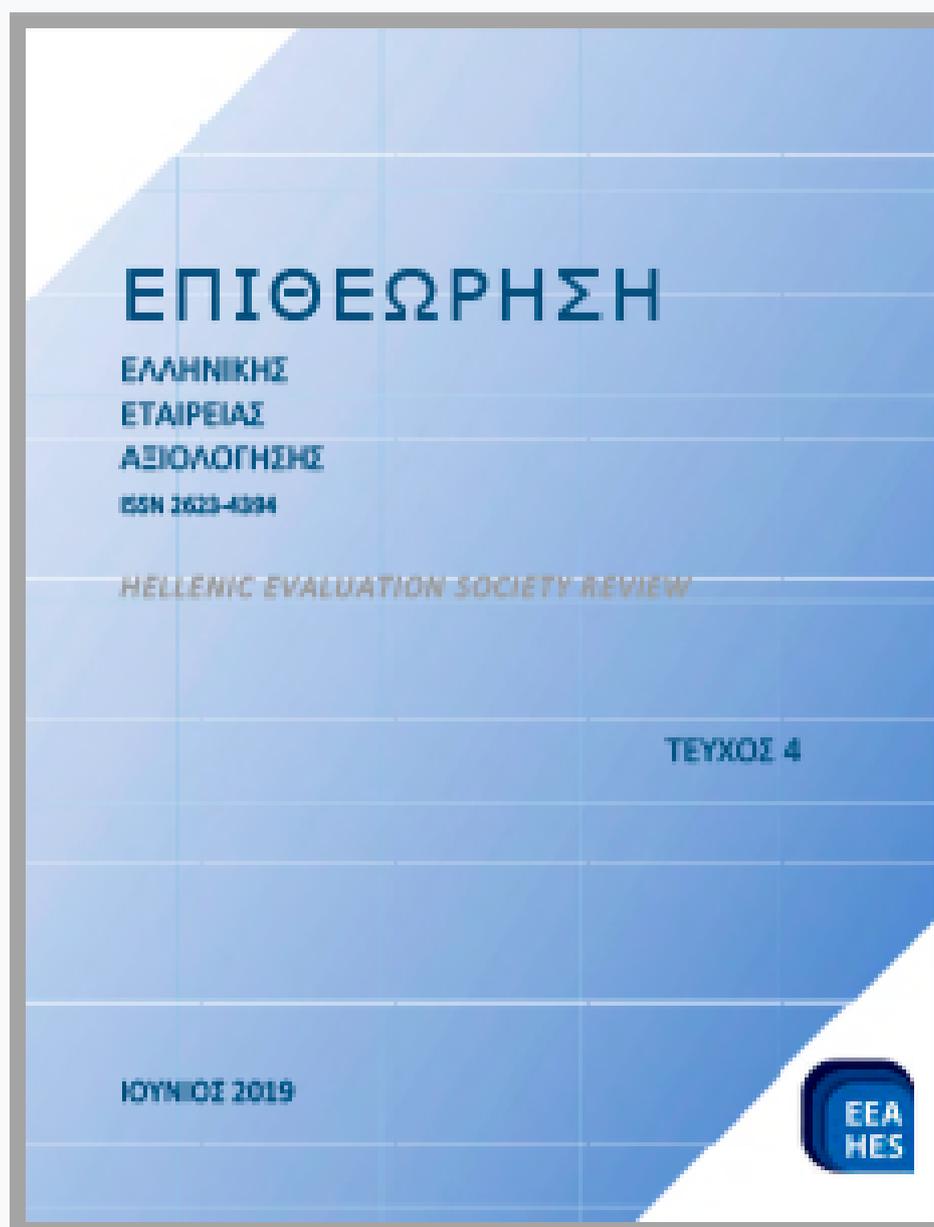


## Hellenic Evaluation Society Review

No 4 (2019)

HELLENIC EVALUATION SOCIETY REVIEW - ISSUE 4



# ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ

ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ  
ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ  
ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

ISSN 2623-4394

*HELLENIC EVALUATION SOCIETY REVIEW*

ΤΕΥΧΟΣ 4

ΙΟΥΝΙΟΣ 2019



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](mailto:secretariat@hellenicevaluation.org). Οδηγίες για την υποβολή άρθρων βρίσκονται σε αυτό το σύνδεσμο: [http://www.hellenicevaluation.org/pdf/odigies\\_ipovolh\\_arthron.pdf](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
ΆΡΘΡΑ	
Προοπτικές για τη διαμόρφωση μίας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης στην Ελλάδα: ο ρόλος της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης <i>Λεονάρδος Καντσός</i>	4
Η εφαρμογή της θεωρίας της αλλαγής στο σχεδιασμό, την παρακολούθηση της υλοποίησης και την αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή <i>Ι. Παναγόπουλος, Δ. Ιωάννου, Α. Καραγιάννης, Ε. Καρούκη</i>	16
ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ	30
ΝΕΑ	32
ENGLISH-LANGUAGE ABSTRACTS	34

© 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 παρόν τέταρτο τεύχος της Επιθεώρησης της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης, περιλαμβάνει ύλη η οποία σε κάποιο βαθμό διαφοροποιείται από αυτή των προηγούμενων τευχών. Λαμβάνοντας υπόψη το αυξανόμενο ενδιαφέρον για την αξιολόγηση στην Ελλάδα και τα ενθαρρυντικά μηνύματα που λαμβάνουμε στο πλαίσιο των εκδηλώσεων που διοργανώνονται από την Ελληνική Εταιρεία Αξιολόγησης (ΕΕΑ), επιλέξαμε να εμβαθύνουμε και σε μια θεματολογία που δεν αναφέρεται αποκλειστικά σε επιστημονικές εργασίες.

Το πρώτο άρθρο αυτού του τεύχους, εξετάζει τις επιλογές για τη διαμόρφωση μιας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης, κατά το παράδειγμα άλλων χωρών, στις οποίες η αξιολόγηση αναγνωρίζεται ως μια από τις διαστάσεις της διακυβέρνησης, και προχωρά με μια σειρά συγκεκριμένων προτάσεων για τη χώρα μας.

Ήδη από το 2018, το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΕΑ, αποφάσισε τη σύσταση θεματικής ομάδας εργασίας για την εκπόνηση προτάσεων για την ανάπτυξη μίας Εθνικής Στρατηγικής για την Αξιολόγηση. Μέσω αυτής της πρωτοβουλίας, η ΕΕΑ συνέβαλε στην τόνωση του δημοσίου διαλόγου για την αξιολόγηση, και στην αναγνώριση της ανάγκης για την ανάπτυξη στρατηγικών και εργαλείων συντονισμού των πρακτικών αξιολόγησης σε υπουργεία και δημόσιους φορείς, έτσι ώστε, έργα, πολιτικές και προγράμματα, να αξιολογούνται με όρους αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και επιπτώσεων βάσει εθνικών προτεραιοτήτων και τυποποιημένων διαδικασιών αξιολόγησης. Το τελικό κείμενο θέσεων της ΕΕΑ για τη διαμόρφωση μιας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση από 11/4/2019 έως 31/05/2019 και παρουσιάστηκε σε ειδική εκδήλωση που διοργανώθηκε στις 25 Ιουνίου 2019 στην Αθήνα.

Το δεύτερο άρθρο είναι μια επιστημονική εργασία, η οποία επανέρχεται στο θέμα της εφαρμογής της θεωρίας της αλλαγής, αναφορικά με τον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση προγραμμάτων προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, εστιάζοντας στην αξιολόγηση των περιβαλλοντικών και κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων των παρεμβάσεων, τόσο στο πλαίσιο του σχεδιασμού όσο και κατά τη διάρκεια της υλοποίησής τους.

Τέλος, επανερχόμαστε στο θέμα της αξιολόγησης ως αντικείμενο διδασκαλίας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, με μια πολύ ενδιαφέρουσα συνέντευξη που είχαμε την τιμή να μας παραχωρήσει ο Πρύτανης του Πανεπιστημίου Πειραιώς, κ. Ά. Κότιος.

*Αθήνα, Ιούνιος 2019*

# Προοπτικές για τη διαμόρφωση μίας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης στην Ελλάδα: ο ρόλος της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης<sup>1</sup>

**Λεονάρδος Καντσός**

*Αντιπρόεδρος του Δ.Σ. της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης*

## Περίληψη

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι η κινητοποίηση του δημοσίου διαλόγου αναφορικά με τη θεσμική κατοχύρωση της αξιολόγησης στην Ελλάδα. Βασίζεται στη συζήτηση του Ετήσιου Συνεδρίου 2017 της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης, αναλύει τις υφιστάμενες ρυθμίσεις και πρακτικές αξιολόγησης, εξετάζει τις επιλογές διαμόρφωσης μίας εθνικής στρατηγικής αξιολόγησης (ΕΣΑ) καθώς και τις αρχικές σκέψεις της ελληνικής κοινότητας αξιολογητών επί της διαδικασίας αυτής.

**Λέξεις-κλειδιά:** εθνική στρατηγική αξιολόγησης, κουλτούρα αξιολόγησης, πρακτικές αξιολόγησης

## Εισαγωγή

Η Ελληνική Εταιρεία Αξιολόγησης (ΕΕΑ) είναι ένας από τους νεώτερους εθελοντικούς οργανισμούς επαγγελματικής αξιολόγησης (Voluntary organizations for professional evaluation-VOPEs) στην Ευρώπη (ιδρύθηκε το 2014). Η προοπτική διαμόρφωσης μίας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης και η συμβολή της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης αποτέλεσε αρχικά αντικείμενο εισήγησης στο 1ο ετήσιο συνέδριο της ΕΕΑ το 2017. Το 2018 το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΕΑ αποφάσισε τη σύσταση μίας θεματικής ομάδας εργασίας (στην οποία συμμετέχουν μέλη του Δ.Σ. της ΕΕΑ με εξειδίκευση στα θέματα αξιολόγησης, ακαδημαϊκοί και στελέχη της δημόσιας διοίκησης) με στόχο τη διαμόρφωση ενός κειμένου θέσεων.

Το παρόν αποτελεί μία αρχική μελέτη με στόχο την κινητοποίηση του διαλόγου μεταξύ εμπειρογνομώνων και λοιπών εμπλεκομένων φορέων σε εθνικό επίπεδο. Οι πληροφορίες που αποτυπώνονται κατωτέρω βασίζονται σε μία ανάλυση δευτερογενών πηγών καθώς και σε μία συνοπτική άσκηση χαρτογράφησης των υφιστάμενων εθνικών ρυθμίσεων αξιολόγησης, με τις εισροές της ομάδας εμπειρογνομώνων της ΕΕΑ και ως εκ τούτου η εργασία αυτή δεν φιλοδοξεί να αποτυπώσει με λεπτομέρεια όλες τις πτυχές των εθνικών πρακτικών αξιολόγησης.

Οι απόψεις που διατυπώνονται είναι αποκλειστικά αυτές του συντάκτη και (όπου αναφέρεται) αντιστοιχούν σε εισροές της ομάδας εμπειρογνομώνων της ΕΕΑ, αναφέρονται σε μερικές από τις σημαντικότερες πρακτικές και φορείς, με εστίαση στην κεντρική διοίκηση. Αναμφίβολα, είναι

---

<sup>1</sup> Μετάφραση της εργασίας που παρουσιάστηκε στο πλαίσιο του 13ου επιστημονικού συνεδρίου της Ευρωπαϊκής Εταιρείας Αξιολόγησης "Evaluation for more resilient societies", τον Οκτώβριο του 2018.

αναγκαία μία πιο συστηματική εξέταση των ρυθμίσεων αξιολόγησης ως βασικό βήμα στη διαδικασία ανάπτυξης μίας ΕΣΑ.

## **Αναγκαιότητα και προστιθέμενη αξία μίας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης για την Ελλάδα**

Η προσέγγιση του ορισμού της ΕΣΑ από το Global Parliamentarians Forum for Evaluation ([www.pfde.net](http://www.pfde.net)) αναφέρεται σε μία πολιτική η οποία «...καθορίζει τα πρότυπα των πρακτικών αξιολόγησης σε εθνικό επίπεδο. Διασφαλίζει ότι αξιόπιστα και αντικειμενικά δεδομένα χρησιμοποιούνται κατά τον σχεδιασμό, ανάπτυξη, χρηματοδότηση και αναθεώρηση κάθε προτεινόμενης πολιτικής, προϋπολογισμού ή νομοθεσίας. Καθορίζοντας τα συστήματα, τις διαδικασίες και τα εργαλεία για τη διεξαγωγή αντικειμενικών και ανεξάρτητων αξιολογήσεων, βελτιώνει τις κοινοβουλευτικές και κυβερνητικές επιδόσεις και τη λογοδοσία σε ότι αφορά στην υλοποίηση πολιτικών, νομοθεσίας και προγραμμάτων σε όρους συνάφειας, αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας, βιωσιμότητας και επιπτώσεων».

«Οι εθνικές πολιτικές αξιολόγησης αναφέρονται σε επίσημες πολιτικές με τις οποίες ορίζονται ο στόχος, οι αρμοδιότητες, οι λειτουργίες και η οργάνωση της αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα στο επίπεδο μίας χώρας» (Bamberger-Segone-Reddy, 2014). Η διακυβέρνηση των ΕΣΑ ποικίλει ανάλογα με το εθνικό πλαίσιο και αναλαμβάνεται από ένα εύρος κυβερνητικών φορέων.

Στο εννοιολογικό αυτό πλαίσιο, είναι αναγκαία μία ΕΣΑ για την περίπτωση της Ελλάδας;

Αρχικά, μία ΕΣΑ θα μπορούσε συμβάλλει στις προσπάθειες για αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των πόρων της χώρας μας σε περίοδο έλλειψης και περιορισμών. Η στρατηγική αυτή θα αποτελούσε πρόσθετη διασφάλιση στους φορολογούμενους πολίτες για την εφαρμογή διαδικασιών λογοδοσίας σε ότι αφορά τη χρήση των δημόσιων πόρων και την αποτελεσματική τους επένδυση. Θα υποστήριζε επίσης τις λειτουργίες εκμάθησης στο δημόσιο τομέα μέσω επιστημονικών ευρημάτων, θα κινητοποιούσε τη δημιουργία γνώσης επί των πολιτικών και των αποτελεσμάτων τους, θα υποστήριζε την καλή διακυβέρνηση και τη λήψη αποφάσεων με βάση αντικειμενικά ευρήματα. Θα αντιμετώπιζε τον κατακερματισμό υφιστάμενων προσεγγίσεων, θα συντόνιζε τις πρακτικές αξιολόγησης σε υπουργεία και δημόσιους φορείς και θα είχε σημαντικό αντίκτυπο στη δυνατότητα του δημοσίου τομέα να σχεδιάζει και να εφαρμόζει δημόσιες πολιτικές.

Με βάση τη μελέτη του παγκόσμιου κινήματος για την αξιολόγηση EvalPartners (B. Rosenstein, 2015) «...το πρώτο βήμα για την ανάπτυξη μίας ΕΣΑ είναι η προώθηση μίας κουλτούρας αξιολόγησης. Όταν οι εμπλεκόμενοι φορείς και οι φορείς χάραξης πολιτικής εκτιμήσουν τα οφέλη της αξιολόγησης, τότε θα είναι περισσότερο πρόθυμοι να νομοθετήσουν ή να επισημοποιήσουν μια ΕΣΑ». Ωστόσο, η έλλειψη κουλτούρας αξιολόγησης στην Ελλάδα (Γαλατά Β., 2015) συνιστά ένα σοβαρό περιοριστικό παράγοντα για την μελλοντική προστιθέμενη αξία μίας τέτοιας πρωτοβουλίας.

Κοινή διαπίστωση της ομάδας εμπειρογνομόνων της ΕΕΑ αποτελεί ότι, παρά το γεγονός ότι η χώρα ωφελήθηκε της συγχρηματοδότησης από την Ε.Ε. επί πολλές δεκαετίες, η αξιολόγηση προγραμμάτων στο πλαίσιο αυτό δεν συνέβαλλε στην προώθηση μίας κουλτούρας αξιολόγησης και στην διάχυσή της σε φορείς και πολιτικές του δημοσίου τομέα.

Η Ελλάδα παραμένει ουραγός σε όρους ωριμότητας της αξιολόγησης, ακόμη και συγκριτικά με νεώτερα κράτη-μέλη της Ε.Ε., μερικά από τα οποία επένδυσαν συστηματικά κατά την τελευταία δεκαετία στην ανάπτυξη ικανοτήτων αξιολόγησης. Στην Ελλάδα η αξιολόγηση στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης αντιμετωπίστηκε συχνά με επιφύλαξη, ταυτιζόμενη με τα ζητήματα

συρρίκνωσης και συγχώνευσης Οργανισμών καθώς και με την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων και την προοπτική μισθολογικών μειώσεων και απολύσεων.

## **Προς μία συνοπτική διάγνωση σε εθνικό επίπεδο: υφιστάμενοι μηχανισμοί ρυθμίσεις και πρακτικές αξιολόγησης**

### Κεντρική διοίκηση και νομοθετική εξουσία

Σε κεντρικό κυβερνητικό επίπεδο διάφορα συλλογικά όργανα και θέσεις εμπλέκονται στο σχεδιασμό και συντονισμό πολιτικών (Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες διωπουργικού συντονισμού της Ελληνικής Κυβέρνησης, Ιούνιος 2018). Εκτιμάται ότι μερικά από αυτά με δυνητικά κεντρικό ρόλο στην αξιολόγηση πολιτικών είναι: Ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης, ο οποίος ασκεί μεταξύ άλλων την αρμοδιότητα συντονισμού της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής της Κυβέρνησης, ο Υφυπουργός στον Πρωθυπουργό, το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής και το Κυβερνητικό Συμβούλιο Κοινωνικής Πολιτικής, η Επιτροπή Συντονισμού Κυβερνητικής Πολιτικής για την ανάπτυξη και τις επενδύσεις.

Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης υποστηρίζει το έργο του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, παρέχει γραμματειακή υποστήριξη στο Υπουργικό Συμβούλιο και στα λοιπά συλλογικά κυβερνητικά όργανα και στις διωπουργικές επιτροπές. Μερικές από τις σχετικές μονάδες της είναι το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης (προετοιμάζει τις εκ των προτέρων αναλύσεις συνεπειών ρυθμίσεων για προτάσεις προς το υπουργικό συμβούλιο και τον Πρωθυπουργό) και το Γραφείο Συντονισμού, Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων (παρακολουθεί την εφαρμογή των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης). Στις αρμοδιότητές του ΚΥΣΟΠ και του ΚΥΣΚΟΠ περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων και η ‘...αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των προωθούμενων πολιτικών στη βάση προκαθορισμένων στόχων, δεικτών και χρονοδιαγραμμάτων’.

Πολλοί φορείς και υπηρεσίες δραστηριοποιούνται σε «συγγενείς» με την αξιολόγηση λειτουργίες όπως ελεγκτική, παρακολούθηση, ανάλυσης-μελετών (π.χ. το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής). Για παράδειγμα, η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση εφαρμόζεται σύμφωνα με τον Κανονισμό 2001/142/ΕΚ με το συντονισμό του Υπουργείου Περιβάλλοντος με στόχο την ενσωμάτωση περιβαλλοντικής διάστασης στην προετοιμασία σχεδίων και προγραμμάτων.

Επίσης πολλοί φορείς όπως το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, η Τράπεζα της Ελλάδος, η Οικονομική και κοινωνική επιτροπή, το Εθνικό κέντρο τεκμηρίωσης, το ΚΕΠΕ, ο ΟΑΕΔ, η Εγνατία ΑΕ κλπ, ήταν η και είναι ενεργοί σε λειτουργίες που είναι συγγενείς με την αξιολόγηση και την ανάλυση πολιτικών.

Στο επίπεδο της Κεντρικής Διοίκησης, η Εθνική αναπτυξιακή στρατηγική που παρουσιάστηκε το 2018 («Ελλάδα: μια στρατηγική ανάπτυξης για το μέλλον», Υπουργείο Οικονομίας, 2018) θέτει τις βασικές προτεραιότητες στους τομείς δημοσιονομικής βιωσιμότητας, επιχειρηματικού περιβάλλοντος, εισοδηματικής πολιτικής, δικτύων και διαχείρισης δημόσιας περιουσίας, δίκαιης και βιώσιμης ανάπτυξης. Η στρατηγική περιλαμβάνει ειδικό παράρτημα για τις ρυθμίσεις παρακολούθησης και αξιολόγησής της, με μηχανισμό που περιλαμβάνει μία πολιτική επιτροπή υπό την εποπτεία του Πρωθυπουργού (υποστηριζόμενη από ένα Συμβούλιο Ανάπτυξης Εμπειρογνομόνων και ένα δημόσιο ερευνητικό Ίδρυμα) και σε τεχνικό επίπεδο τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού.

Πρόσθετες προβλέψεις της αναπτυξιακής στρατηγικής 2018 περιλαμβάνουν τη σύσταση Παρατηρητηρίου Δημόσιας Διοίκησης από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, με

αρμοδιότητες στον τομέα της παρακολούθησης και της αξιολόγησης της προόδου των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, την πιλοτική εφαρμογή και σταδιακή επέκταση ενός συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης νομικών προσώπων υπό την εποπτεία των Υπουργείων.

Προβλέψεις αξιολόγησης περιλαμβάνονται και στην εφαρμογή των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (ΓΓΣ,2018). Ένα εθνικό σχέδιο δράσης των ΣΒΣ θα εκπονηθεί το 2019, με συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων φορέων σε όλες τις φάσεις, από το σχεδιασμό και εφαρμογή των δράσεων και την παρακολούθηση, στην αξιολόγηση και αναθεώρηση, σε συνέργεια με το εθνικό σχέδιο ανάπτυξης και με κινητοποίηση κοινών κοινοβουλευτικών επιτροπών.

Ωστόσο, ο ρόλος της αξιολόγησης στην κατάρτιση και στην εφαρμογή του Προϋπολογισμού φαίνεται να είναι αδύναμος (υφίσταται πρόβλεψη της σύνταξης του προϋπολογισμού βάσει απόδοσης, σύμφωνα με το αναπτυξιακό σχέδιο 2018). Η εκτίμηση αυτή αφορά επίσης τη χρήση ή/και εκπόνηση αξιολογήσεων από το Κοινοβούλιο, καθώς η ομάδα εμπειρογνομόνων της ΕΕΑ δεν εντόπισε στοιχεία αναφορικά με τη δραστηριοποίηση κοινοβουλευτικών επιτροπών σε δραστηριότητες αξιολόγησης ή τη συστηματική χρήση μελετών αξιολόγησης κατά τις συζητήσεις στο κοινοβούλιο (χρήση ή και ανάθεση αξιολογήσεων).

Στο σκέλος της νομοθετικής λειτουργίας, μία βασική «συγγενής» υφιστάμενη πρακτική με την αξιολόγηση αποτελεί η εκ των προτέρων ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων (Κανονισμός της Βουλής και Ν. 4048/2012). Η ex-post αξιολόγηση των συνεπειών μιας ρύθμισης εφαρμόζεται επίσης στο επίπεδο νόμου, σχεδίου δράσης/στρατηγικού σχεδίου (Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες διυπουργικού συντονισμού της Ελληνικής Κυβέρνησης, Ιούνιος 2018).

### Εθνικές – Τομεακές πρακτικές

Πολυάριθμα παραδείγματα υφιστάμενων εθνικών και τομεακών πρακτικών αξιολόγησης μπορούν να αναφερθούν σε τομείς πολιτικής όπως οι ανθρώπινοι πόροι, η κοινωνική ένταξη, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, η δημόσια διοίκηση, η εκπαίδευση, η περιφερειακή πολιτική και η αγροτική πολιτική:

Η Ελλάδα αιτήθηκε συνδρομής από τους Ευρωπαίους εταίρους της το 2015 προκειμένου να αποκαταστήσει μία βιώσιμη ανάπτυξη, να δημιουργήσει θέσεις εργασίας και να μειώσει τις ανισότητες. Κάτω από τη διαδικασία αυτή, δύο ειδικές ρυθμίσεις σχετικά με την αξιολόγηση περιλαμβάνονται στο ‘Supplemental Memorandum of Understanding-Fourth Review of the ESM Programme’ (2018): ο εθνικός μηχανισμός συντονισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής (λειτουργικός από 2018) και ο σχεδιασμός συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης προκειμένου να αντληθούν διδάγματα και να βασιστεί ο σχεδιασμός μελλοντικών ενεργητικών πολιτικών. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης αποτελούν ένα μόνο παράδειγμα από τους τομείς πολιτικής όπου υπάρχει περιθώριο περαιτέρω βελτίωσης της χρήσης διοικητικών δεδομένων για σκοπούς της αξιολόγησης. Η πρόσβαση μελετητών σε διοικητικά δεδομένα ήταν και συνεχίζει να οργανώνεται κατά περίπτωση (Χρυσάκης, 2012). Επίσης, ένα νέο σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης εισήχθη πρόσφατα στοχεύοντας στη συνεχή βελτίωση της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων και την ενίσχυση της συνολικής αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών (Ε. Επιτροπή, 2018), ενώ κατά τη διάρκεια του 3ου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής η δημόσια διοίκηση αναθεωρεί το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων. Μια ακόμη πρόσφατη αξιοσημείωτη δραστηριοποίηση στην αξιολόγηση της εκπαιδευτικής πολιτικής είναι οι εργασίες της Ελληνικής Εταιρείας Εκπαιδευτικής Αξιολόγησης, η οποία εκδίδει την Ελληνική Επιθεώρηση Εκπαιδευτικής Αξιολόγησης.

Οι πολιτικές με συγχρηματοδότηση της Ε.Ε. (π.χ. Συνοχή, Κοινή Αγροτική Πολιτική) στο πλαίσιο της Συμφωνίας Εταιρικής Σχέσης 2014-2020 (ΕΣΠΑ), χαρακτηρίζονται από αυξημένη

δραστηριότητα αξιολόγησης και αντίστοιχη χρηματοδότηση τεχνικής βοήθειας συγκριτικά με άλλες εθνικές δράσεις. Οι δημόσιες υπηρεσίες δεν ήταν εξοικειωμένες με την αξιολόγηση ως τα Μεσογειακά ολοκληρωμένα προγράμματα και τα Κοινοτικά πλαίσια στήριξης στις δεκαετίες του '80 και '90 όπου η λειτουργία αυτή σταδιακά ενσωματώθηκε στον κύκλο εφαρμογής τους ως κανονιστική υποχρέωση. Ωστόσο σχετικές προκλήσεις εντοπίζονταν ακόμη και στην περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 (L. Tsiouri, 2011): περιορισμένη κουλτούρα αξιολόγησης, περιορισμένη διαφάνεια αναφορικά με τη δημοσιοποίηση εκθέσεων, απουσία εφαρμογής μίας συνεκτικής στρατηγικής για την αξιολόγηση των επιδράσεων των παρεμβάσεων, ελάχιστα αποτελέσματα στο επίπεδο της ακαδημαϊκής βιβλιογραφίας και έρευνας από συμβουλευτικές εταιρίες και πανεπιστήμια.

Στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο των Ευρωπαϊκών Επενδυτικών και Διαρθρωτικών Ταμείων (2014-2020) περισσότερες από 20 οργανικές μονάδες δραστηριοποιούνται στην αξιολόγηση στην Αρχή Συντονισμού και στις Διαχειριστικές Αρχές που λειτουργούν σε περιφέρειες και υπουργεία (και Επιτελικές Δομές Υπουργείων), που ασκούν ωστόσο πρόσθετες λειτουργίες (όπως του σχεδιασμού, παρακολούθησης, επιλογής έργων).

Ορισμένες μονάδες με αρμοδιότητες αξιολόγησης υφίστανται και εκτός των μηχανισμών του ΕΣΠΑ (όπως η Μονάδα σχεδιασμού και αξιολόγησης της Δ/σης κοινωνικής ένταξης στο Υπουργείο Εργασίας, η Μονάδα αξιολόγησης δράσεων δημοσιότητας της Γενικής γραμματείας ενημέρωσης και επικοινωνίας στο Υπουργείο Ψηφιακής πολιτικής).

Συγκεκριμένες ρυθμίσεις για το σχεδιασμό αξιολογήσεων (Polvenari Laura, 2015), τη δικτύωση, την εταιρική σχέση, την παρακολούθηση και συλλογή δεδομένων προβλέπονταν στο ΕΣΠΑ 2007-2013 και στη Συμφωνία Εταιρικής Σχέσης 2014-2020 (N. 4314/2014, N. 3614/2007). Μία από τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες ήταν η διασφάλιση της αναγκαίας στατιστικής βάσης για την εκπόνηση αξιολογήσεων και την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας και της επίπτωσης των προγραμμάτων, με την ανάπτυξη ικανοτήτων αξιολόγησης που θα επιτρέπουν την αποτελεσματική παρακολούθηση των δεδομένων και αποτελεσμάτων των προγραμμάτων (EPRS—A. Widuto, 2016). Στο πλαίσιο αυτό ένα Ενιαίο εθνικό σύστημα παρακολούθησης των αποτελεσμάτων των ΕΔΕΤ αναπτύχθηκε και συμφωνήθηκε ένα Μνημόνιο συνεργασίας μεταξύ της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και του Υπουργείου Οικονομίας το 2016 για την παροχή στατιστικών δεδομένων, προκειμένου να υποστηριχθούν οι αξιολογήσεις επιπτώσεων στα ΕΔΕΤ.

Οι απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την παροχή χρηματοδότησης (εκ των προτέρων αιρεσιμότητες) είχαν θετικό αντίκτυπο στην προώθηση πρακτικών αξιολόγησης σε διάφορους τομείς πολιτικής της Συμφωνίας Εταιρικής Σχέσης 2014-2020, όπως η έρευνα και καινοτομία (μέσω της παρακολούθησης και αξιολόγησης της Εθνικής-Περιφερειακών Στρατηγικών Έξυπνης Εξειδίκευσης), ο μηχανισμός αξιολόγησης των στρατηγικών ένταξης των ρομά, ο εθνικός μηχανισμός παρακολούθησης και αξιολόγησης πολιτικών κοινωνικής ένταξης (N.4445/2016), οι απαιτήσεις για την ύπαρξη απαραίτητης στατιστικής βάσης για την εκπόνηση αξιολογήσεων της αποτελεσματικότητας και επιπτώσεων των προγραμμάτων (ενιαίο σύστημα παρακολούθησης δεικτών) κλπ.

Τέλος, η σχετικά περιορισμένη διαθέσιμη πληροφορία αναφορικά με την τοπική και περιφερειακή διοίκηση καταδεικνύει μία μάλλον αδύναμη δραστηριοποίηση στην αξιολόγηση. Ο πρόσφατος Ν.4555/2018 για τη Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει συμπεριλάβει ορισμένες αναφορές στην αξιολόγηση, ενώ μερικές καλές πρακτικές εντοπίζονται και στο επίπεδο Δήμου: για παράδειγμα ο Δήμος Αγίου Δημητρίου προωθεί την αξιολόγηση των υπηρεσιών του από τους πολίτες, εφαρμόζοντας την ανάλυση ουσιαστικότητας (Η. Σαββάκης, παρουσίαση στο πλαίσιο του 1ου Ετήσιου συνεδρίου της ΕΕΑ, 2017).

## Ζήτηση και προσφορά

Ο Keith Mackay (2009) έχει καταδείξει πως «... η ουσιαστική ζήτηση από την κυβέρνηση αποτελεί προαπαιτούμενο στην επιτυχημένη θεσμική κατοχύρωση. Ένα σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης πρέπει να παράγει ευρήματα που κρίνονται ως πολύτιμα από τους εμπλεκόμενους φορείς, αξιοποιούνται για τη βελτίωση των κυβερνητικών επιδόσεων, ενώ θα πρέπει να διασφαλίζεται η χρηματοδότηση και συνέχεια στο σύστημα αυτό».

Συγκεντρωτικά δεδομένα για την κάλυψη και το κόστος αξιολογήσεων σε εθνικό επίπεδο και επί των τομέων πολιτικής δεν είναι δημόσια διαθέσιμα. Η δημόσια διάθεση εκθέσεων αξιολόγησης δεν αποτελεί παγιωμένη πρακτική, με ορισμένες εξαιρέσεις στα προγράμματα της Ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής (π.χ. η Ειδική Υπηρεσία συντονισμού δράσεων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου έχει συστηματικά δημοσιοποιήσει όλες τις εκθέσεις αξιολόγησης κατά τη διάρκεια των 3 περιόδων προγραμματισμού των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων). Ωστόσο θα μπορούσε σχετικά ασφαλώς να υποστηριχθεί ότι κατά τις τελευταίες τρεις δεκαετίες η ζήτηση αξιολογήσεων κινητοποιήθηκε κυρίως μέσω των δημοσίων υπηρεσιών που ήταν αρμόδιες για τη διαχείριση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων της Ε.Ε. (π.χ. βλ. European Commission, 2016). Καθώς η ζήτηση αξιολογήσεων είναι πρωτίστως προερχόμενη από την Ε.Ε., η κινητοποίηση πραγματικής ζήτησης αξιολογήσεων από το εθνικό επίπεδο αποτελεί πρόκληση για μία μελλοντική Εθνική Στρατηγική Αξιολόγησης.

Στην πλευρά της προσφοράς, η εθνική αγορά αξιολόγησης περιλαμβάνει: μεμονωμένους εμπειρογνώμονες και ακαδημαϊκά ιδρύματα/ερευνητικούς φορείς (π.χ. Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, ΚΕΠΕ, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, ΟΑΕΔ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Αριστοτέλειο, Πανεπιστήμιο Πειραιά κ.α.), ιδιωτικές συμβουλευτικές επιχειρήσεις μέλη του ΣΕΣΜΑ (48 μέλη). Φυσικά ένα κρίσιμο ερώτημα εδώ είναι ο βαθμός που η παρατεταμένη κρίση στη χώρα επηρέασε την αγορά υπηρεσιών αξιολόγησης και ειδικά την ικανότητα των ιδιωτικών συμβουλευτικών εταιριών να ανταποκρίνονται στις προκλήσεις της ζήτησης αξιολογήσεων.

## Ισχυρά σημεία και περιορισμοί

Στην περίπτωση της Ελλάδας τρία βασικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών απαιτείται να ληφθούν υπόψη στη δημόσια συζήτηση για μια ΕΣΑ:

1. Ένα σημαντικό μέρος δημόσιων πολιτικών από το 2010 ήταν άμεσα συνδεδεμένες με τα προγράμματα προσαρμογής (με στήριξη των κρατών μελών της ευρωζώνης και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου) ενώ το 2015 ένα νέο πρόγραμμα ενεργοποιήθηκε από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας-ESM, με διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

2. Μία βασική αδυναμία του δημοσίου τομέα είναι η περιορισμένη ικανότητα στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή δημόσιων πολιτικών-στρατηγικών (ειδικά μακροπρόθεσμα). Αυτό αναγνωρίζεται και στην Εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019: “Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή ολοκληρωμένων δημόσιων πολιτικών αποτελεί πρωτεύουσα αδυναμία, καθώς η έλλειψη συνεκτικών στρατηγικών οδηγεί σε αποσπασματικές παρεμβάσεις, επικαλύψεις και αλληλοαναιρούμενες ενέργειες, διατηρώντας ένα περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από έντονο κατακερματισμό και διασπορά σε όλες τις παραμέτρους (αρμοδιότητες, δομές, υποδομές, ανθρώπινο δυναμικό κ.ο.κ.) που ορίζουν το εκάστοτε πεδίο πολιτικής.”

3. Μία ανάλυση του ΟΟΣΑ για τη δημόσια διακυβέρνηση (OECD,2012) αναφέρεται σε μια ακόμη μακροχρόνια αδυναμία: τις μη ανεπτυγμένες διαδικασίες λήψης αποφάσεων βάσει αντικειμενικών ευρημάτων: «Βασικό έλλειμμα της δημόσιας διακυβέρνησης στην Ελλάδα είναι η απουσία αντικειμενικών δεδομένων και στοιχείων ως βάση για τις αποφάσεις πολιτικής. Η λήψη αποφάσεων

βάσει αντικειμενικών ευρημάτων δεν έχει ακόμη αναπτυχθεί, αντανακλώντας μία κουλτούρα νομικού φορμαλισμού, την απουσία δεδομένων και την έλλειψη εμπειρίας στην αξιοποίηση αντικειμενικών ευρημάτων για το σχεδιασμό πολιτικών.... Λόγω των ανεπαρκών προγραμμάτων συλλογής δεδομένων και την απουσία αξιόπιστων στοιχείων, απουσιάζει στις πολιτικές μεταρρυθμίσεων μια ισχυρή αντικειμενική βάση που θα μπορούσε να αιτιολογήσει, να υποστηρίξει και να ποσοτικοποιήσει αποτελεσματικές και αποδοτικές αποφάσεις πολιτικής. Είναι απαραίτητο, οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις για την αντιστροφή των οικονομικών επιδόσεων και την ενίσχυση της κοινωνίας να βασίζονται σε δεδομένα. Η συστηματική χρήση στοιχείων και η υιοθέτηση μίας προσέγγισης βασισμένης σε αντικειμενικά δεδομένα θα απαιτήσουν μία βαθιά αλλαγή κουλτούρας στη διοίκηση».

Η έλλειψη κουλτούρας αξιολόγησης είναι εμφανές χαρακτηριστικό των υφιστάμενων πρακτικών. Μια εμπειρική εφαρμογή των κριτηρίων του International Atlas of Evaluation αναφορικά με την κουλτούρα αξιολόγησης καταδεικνύει τις αδυναμίες και προκλήσεις στο δημόσιο τομέα:

- Η πρακτική διεξαγωγής τακτικής αξιολόγησης δεν αποτελεί αναπόσπαστο μέρος πολλών τομέων πολιτικής, αλλά αξιολογήσεις εκπονούνται σε περιορισμένο πεδίο της δημόσιας πολιτικής, κυρίως εκείνου που άμεσα ή έμμεσα συνδέεται με τους όρους και την συγχρηματοδότηση της Ε.Ε. (που ωστόσο καλύπτει ένα ευρύ φάσμα θεματικών στόχων) και ασκείται κυρίως ως κανονιστική υποχρέωση.
- Εντοπίζεται προσφορά αξιολογητών (σύμβουλοι, ακαδημαϊκοί και ερευνητές), οι οποίοι ωστόσο δεν εξειδικεύονται στην πλειονότητά τους σε διαφορετικούς τομείς και μεθόδους αξιολόγησης, ο ακαδημαϊκός κόσμος δεν έχει επενδύσει επαρκώς στην έρευνα και εκπόνηση αξιολογήσεων, ενώ οι πρακτικές επαγγελματικής πιστοποίησης (professionalization) μόνον πρόσφατα αποτέλεσαν αντικείμενο δημόσιας συζήτησης μέσω πρωτοβουλιών της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης.
- Έχουν γίνει πολύ λίγες δημόσιες συζητήσεις που θα μπορούσαν να προωθήσουν έναν εθνικό διάλογο για τις οργανωτικές δομές και τη χρήση της αξιολόγησης (π.χ. Συνέδριο αξιολόγησης κατά τη διάρκεια της Ελληνικής προεδρίας της Ε.Ε. 2014, Ετήσια συνέδρια της ΕΕΑ 2017,2018).
- Η εθνική εταιρεία αξιολόγησης ιδρύθηκε σχετικά πρόσφατα συγκριτικά με άλλες ευρωπαϊκές χώρες.
- Οι θεσμικές διευθετήσεις στην Κυβέρνηση για τη διεξαγωγή των αξιολογήσεων και τη διάδοση των αποτελεσμάτων τους σε υπευθύνους λήψης αποφάσεων είναι κατακερματισμένες, δεν αναφέρονται ρυθμίσεις για τη χρήση των αξιολογήσεων ούτε προϋπολογισμός αξιολογήσεων (με εξαίρεση συγχρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε. προγράμματα).
- Δεν είναι διαθέσιμα στοιχεία για υφιστάμενες ρυθμίσεις στο Κοινοβούλιο αναφορικά με δραστηριότητες ανάθεσης ή χρήσης αξιολόγησης.
- Υφίσταται σε περιορισμένο βαθμό πλουραλισμός θεσμών και αξιολογητών σε κάθε πεδίο πολιτικής.
- Η διάσταση της αξιολόγησης σε ανώτατους ελεγκτικούς μηχανισμούς είναι πολύ περιορισμένη και εκτιμάται ως εξαιρετικά χαμηλή η αναλογία αξιολογήσεων επιπτώσεων ως προς αξιολογήσεις εκροών-διαδικασιών.

Ορισμένα πρόσθετα χαρακτηριστικά των πρακτικών αξιολόγησης (βάσει των κριτηρίων/παραμέτρων συστημάτων αξιολόγησης σε Lázaro Blanca,2015,) περιλαμβάνουν:

- Κατακερματισμό σε όρους υφιστάμενων μηχανισμών αξιολόγησης και πρακτικών στους τομείς πολιτικής: Ένα θεσμικό πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη διαφόρων μονάδων

αξιολόγησης σε δημόσιους φορείς (στην πλειονότητά τους με λιγυές αρμοδιότητες), την εξωτερική ανάθεση μελετών αξιολόγησης και την απουσία κοινών προτύπων (με εξαίρεση εφαρμοστέες ευρωπαϊκές κατευθύνσεις και ορισμένες εθνικές), αδυναμίες στην διαθεσιμότητα και ποιότητα των διοικητικών δεδομένων.

- Απουσία σαφούς πολιτικής αξιολόγησης ή έστω οριζόντιων αναφορών σε κανονιστικές πράξεις (π.χ. σχεδιασμό πολιτικών), ενώ ορισμένες σχετικές διατάξεις υφίστανται σε τομείς πολιτικής που σχετίζονται με συγχρηματοδότηση της Ε.Ε.

- Με τις εξαιρέσεις που αναφέρθηκαν ανωτέρω, δεν είναι διαθέσιμη πληροφόρηση αναφορικά με κυβερνητικό σχεδιασμό ή συγκεκριμένες προτεραιότητες σχετικές με την ανάπτυξη ή ενίσχυση του εθνικού συστήματος αξιολόγησης, την παροχή συγκεκριμένων κινήτρων για την αξιολόγηση και τη χρήση της στο δημόσιο τομέα.

Στα θετικά σημεία κατατάσσονται ορισμένες πρόσφατες κυβερνητικές ρυθμίσεις (όπως στο σχέδιο ανάπτυξης και στην εφαρμογή των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών, αξιοσημείωτες ρυθμίσεις στην εργαλειοθήκη καλής νομοθέτησης της Ε.Ε. και στην ex-post αξιολόγηση των συνεπειών μιας ρύθμισης), μία ενεργή κοινότητα έμπειρων αξιολογητών αλλά και πολυάριθμες σχετικές αποκεντρωμένες μονάδες στο σύστημα διαχείρισης του ΕΣΠΑ είναι ορισμένα από τα δυνατά σημεία σε μια προσπάθεια συνοπτικής διάγνωσης υφιστάμενων πρακτικών αξιολόγησης.

Μία πρόσθετη ευκαιρία για την μελλοντική ανάπτυξη ρυθμίσεων αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών είναι οι απαιτήσεις των σχεδίων κανονισμών για την Ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής της περιόδου 2021-2027 που παρουσιάσθηκαν τον Ιούνιο του 2018, καθώς θέτουν προαπαιτούμενα για την παροχή χρηματοδότησης (enabling conditions), όπως η ύπαρξη εργαλείων αξιολόγησης και μίας βάσης αντικειμενικών ευρημάτων σε πολλές περιπτώσεις πολιτικών.

## **Επιλογές και προτάσεις θεσμικής κατοχύρωσης της αξιολόγησης σε εθνικό επίπεδο**

### Επιλογές και βασικές αρχές

Αναμφίβολα, ένα από τα βασικά βήματα προσέγγισης της προοπτικής θεσμικής κατοχύρωσης είναι η σταδιακή ανάπτυξη μίας κουλτούρας αξιολόγησης και η άντληση παραδειγμάτων από χώρες με υψηλό επίπεδο ωριμότητας στην κουλτούρα αξιολόγησης (Jacob, Speer & Fuburbo, 2015). Υπό το πρίσμα αυτό υπάρχουν διάφορες εναλλακτικές «διαδρομές» χωρών και ρυθμίσεις σε όρους ανάπτυξης, είδους και διακυβέρνησης της ΕΣΑ (B. Rosenstein, 2015).

Ποιές από τις πολυάριθμες εναλλακτικές επιλογές με βάση τη βιβλιογραφία θα ήταν κατάλληλες για την Ελλάδα; Αναφερόμενος στις προσεγγίσεις ανάπτυξης συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης σε εθνικό επίπεδο ο Keith Mackay (Keith Mackay, 2009) επισημαίνει ότι «Η συγκεκριμένη προσέγγιση που κάθε χώρα πρέπει να αξιοποιήσει εξαρτάται από την πραγματική ή προτιθέμενη χρήση της πληροφορίας που ένα σύστημα αξιολόγησης θα παράγει».

Στη βάση της ανωτέρω προσπάθειας διενέργειας μίας συνοπτικής διάγνωσης σε εθνικό επίπεδο, ορισμένες από τις πιθανές επιλογές αναφορικά με τη θεσμική κατοχύρωση της αξιολόγησης στην Ελλάδα θα μπορούσαν να συμπεριλάβουν τα εξής:

1. Να υιοθετηθεί ως βασική αρχή η αξιολόγηση που κινητοποιείται με πρωτοβουλίες από το εθνικό επίπεδο /country-led evaluation (παράλληλα με προσπάθειες για ουσιαστική εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προκύπτουν στην αξιολόγηση από τη χρηματοδότηση της ΕΕ).

2. Να αναπτυχθεί ένα νομοθετημένο και τυπικό σύστημα, με ένα επίσημο έγγραφο που θα διασφαλίζει ότι η αξιολόγηση θα αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των εθνικών δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων από τη φάση σχεδιασμού τους παράλληλα με επαρκή οριζόντια ενσωμάτωση της λειτουργίας αυτής (evaluation clauses) σε ρυθμίσεις που αφορούν τα δημόσια οικονομικά και τον εθνικό προγραμματισμό πολιτικών. Ο βασικός στόχος του εθνικού συστήματος αξιολόγησης προτείνεται να είναι η παραγωγή έγκαιρης και αξιόπιστης πληροφορίας για τη βελτίωση της λήψης αποφάσεων και των επιδόσεων σχεδιασμού-εφαρμογής πολιτικών, συνεισφέροντας στις εθνικές προσπάθειες ανάκαμψης και ανάπτυξης.
3. Υιοθετώντας μια ρεαλιστική προσέγγιση βραχυπρόθεσμα-μεσοπρόθεσμα η θεσμική κατοχύρωση πρέπει να εστιάσει σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής (όχι σε όλο τον δημόσιο τομέα). Η εθνική στρατηγική αξιολόγησης θα πρέπει να εστιάσει στην αξιολόγηση πολιτικών – στρατηγικών (policy evaluation) και μακροπρόθεσμα να εξετασθεί η πιθανή κάλυψη αξιολόγησης προγραμμάτων, έργων, υπηρεσιών και προϊόντων του δημοσίου. Σε όρους πεδίου εφαρμογής, η αγορά εργασίας, η κοινωνική πολιτική, η περιφερειακή πολιτική, η περιβαλλοντική και η κλιματική αλλαγή, η έρευνα και καινοτομία, η δημόσια διοίκηση, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και η θεσμική ικανότητα είναι οι βασικές υποψήφιες πολιτικές που μπορούν να καλύπτονται από την ΕΣΑ σε πρώτη φάση.
4. Να υιοθετηθεί ένα μικτό σύστημα στη διοίκηση της ΕΣΑ, με σύσταση μιας κεντρικής μονάδας αξιολόγησης σε ανώτατο κυβερνητικό επίπεδο και τη λειτουργία νέων η υφιστάμενων μονάδων σε υπουργεία και περιφέρειες.
5. Το Κοινοβούλιο προτείνεται να αναπτύξει κυρίως ένα ρόλο χρήστη αξιολογήσεων και σε ορισμένες μόνο περιπτώσεις να παράγει αξιολογήσεις. Πρέπει να αναπτυχθεί η ικανότητα των κοινοβουλευτικών εκπροσώπων να ζητούν και να αξιοποιούν αξιολογήσεις, να προωθηθεί ο διάλογος μεταξύ κοινοβουλευτικών-κυβέρνησης, αξιολογητών και κοινωνίας πολιτών, και να αναπτυχθεί το αίσθημα ιδιοκτησίας της ΕΣΑ μεταξύ κοινοβουλευτικών εκπροσώπων και λοιπών εμπλεκόμενων φορέων.
6. Και τέλος να αναπτυχθεί η ΕΣΑ με ένα σχέδιο δράσης στη βάση των 4 αξόνων της Διεθνούς Ατζέντας για την Αξιολόγηση/ Global Evaluation Agenda (ανάπτυξη ευνοϊκού περιβάλλοντος για την αξιολόγηση, θεσμικές ικανότητες, ατομικές ικανότητες και ενίσχυση διασυνδέσεων μεταξύ των τριών πρώτων διαστάσεων).

### Βασικές δράσεις

Ορισμένες βασικές δράσεις στο πλαίσιο αυτό μπορεί να περιλαμβάνουν:

1. Τη σύσταση ανεξάρτητου φορέα/μονάδας Αξιολόγησης υπό τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης (πιθανόν ως μέρος της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού) με αρμοδιότητα να καταρτίσει και να συντονίσει την ΕΣΑ και την αξιολόγηση στο δημόσιο τομέα, να προωθήσει την εκπόνηση ποιοτικών αξιολογήσεων, να παρέχει εξειδικευμένη υποστήριξη σε φορείς που εκπονούν η αναθέτουν αξιολογήσεις, να διαδώσει σχετικές μεθόδους και να επιβλέπει την αξιοποίηση των πορισμάτων αξιολογήσεων στη λήψη αποφάσεων από την κεντρική διοίκηση. Ένα κρίσιμο ζήτημα είναι η διασφάλιση της ανεξαρτησίας της εν λόγω μονάδας (σύμφωνα με τον ορισμό του ΟΟΣΑ, 2016), που θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί νομοθετικά, με τη υποχρέωση να αναφέρεται στον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης ή σε συλλογικά κυβερνητικά όργανα/επιτροπές. Εξίσου κρίσιμη είναι η ανεξαρτησία της υπό την έννοια της δυνατότητας να θέτει αυτόνομα ένα εθνικό πλάνο αξιολογήσεων στις πολιτικές εκείνες που εκτιμά ότι είναι απαραίτητο, να έχει διασφαλισμένους πόρους και να είναι ανεξάρτητη αναφορικά επιρροές και συγκρούσεις συμφερόντων.
2. Τη σύσταση μονάδων αξιολόγησης (αποκλειστικής αρμοδιότητας στην αξιολόγηση) σε υπουργεία και την ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης εξειδικευμένων αξιολογητών σε δημόσιους

- φορείς (και της εσωτερικής εκπόνησης αξιολογήσεων από ερευνητές, οικονομολόγους, στατιστικούς κλπ).
3. Την εφαρμογή ενός media plan της ΓΓΣ καθώς και μίας ετήσιας εβδομάδας αξιολόγησης ως διαλόγου μεταξύ υπευθύνων χάραξης πολιτικής και κοινότητας αξιολόγησης, την υποστήριξη της βιωσιμότητας εθνικών εθελοντικών-επιστημονικών οργανώσεων αξιολόγησης (VOPEs).
  4. Την ανάπτυξη ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για την περαιτέρω ανάπτυξη της εγχώριας τεχνογνωσίας, με ένα πλαίσιο επαγγελματικών προσόντων, τη χρηματοδότηση σχετικών ερευνητικών έργων, ένα μεταπτυχιακό πρόγραμμα στην αξιολόγηση, τη στήριξη νέων αξιολογητών, ένα πρόγραμμα ανάπτυξης ικανοτήτων αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα (π.χ. Γαλλικό παράδειγμα).
  5. Την ανάπτυξη ενός συστήματος παρακολούθησης της χρήσης αξιολογήσεων και την υποχρεωτική υποβολή εκθέσεων “management response” στην ΓΓΣ. Την ανάπτυξη ενός εθνικού αποθετηρίου αξιολογήσεων και ευρημάτων καθώς και τη διασφάλιση δημόσιας διάθεσης μέσω νομοθεσίας.
  6. Την εφαρμογή πρότυπων ρυθμίσεων αξιολόγησης στο εθνικό σχέδιο ανάπτυξης και κατά την εφαρμογή των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (ΣΒΑ).
  7. Την επαρκή χρηματοδότηση μέσω προϋπολογισμού αξιολογήσεων (συμπεριλαμβανομένης της χρηματοδότησης της ανάπτυξης ικανοτήτων μέσω των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων).
  8. Την ενίσχυση των συστημάτων παρακολούθησης και συλλογής στοιχείων στο πλαίσιο του εθνικού στατιστικού συστήματος, σε συνεργασία με την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), προκειμένου να αναπτυχθεί μία ισχυρή βάση αντικειμενικών ευρημάτων.

## **Συμπεράσματα**

Ήδη από το 2011, ο Μιχαηλίδης Γ. (2011), εστιάζοντας κυρίως στα ζητήματα αξιολόγησης των συγχρηματοδοτούμενων από τη Ε.Ε. προγραμμάτων στην Ελλάδα, έχει επισημάνει ότι η κρίση έχει επηρεάσει το πλαίσιο εφαρμογής των προγραμμάτων (με προκλήσεις αναφορικά με τη προγραμματική λογική, συγκριτικά με περιόδους ανάπτυξης), οι εμπλεκόμενοι φορείς πιθανόν να μην είναι σε θέση να υλοποιήσουν τις δεσμεύσεις τους όπως σε περιόδους ανάπτυξης (προκλήσεις σε όρους αποτελεσματικότητας), ενώ και οι παράγοντες του ευρύτερου περιβάλλοντος έχουν διαφοροποιηθεί (και ως εκ τούτου απαιτείται πιο εμπεριστατωμένη ανάλυση της επίπτωσης).

Η Ελλάδα αποτελεί ένα ειδικό παράδειγμα μίας ευρωπαϊκής χώρας που επηρεάστηκε από πολλαπλές οικονομικές, κοινωνικές και ανθρωπιστικές κρίσεις στην προηγούμενη δεκαετία. Υπό αυτό το πρίσμα μία μελλοντική στρατηγική για την αξιολόγηση πρέπει να προσεγγισθεί στο πλαίσιο ενός σύνθετου και διαρκώς μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος. Ωστόσο, πέραν των διαφόρων προσεγγίσεων που υιοθετούνται προκειμένου να ενσωματωθεί η αξιολόγηση στη διακυβέρνηση, ποια θα μπορούσαν να είναι τα ειδικά χαρακτηριστικά μίας ΕΣΑ που θα την καθιστούσαν χρήσιμο εργαλείο για την κατανόηση της πολυδιάστατης κρίσης στην χώρα και στην προώθηση μίας ανθεκτικότητας;

Μια καλύτερη κατανόηση των πολυδιάστατων κρίσεων και των απαιτούμενων μέτρων πολιτικής μπορεί να απαιτήσει διυπηρεσιακή συνεργασία και τεχνογνωσία, πολυδιάστατη προσέγγιση σε μεθόδους αξιολόγησης, μία εθνική στρατηγική αξιολόγησης με επαρκή κάλυψη των πολιτικών που επηρεάζονται από τις κρίσεις και σχετικές θεσμικές ρυθμίσεις με έμφαση στην πρόληψη, στην ετοιμότητα και στην προσαρμοστικότητα.

Πολλά απαιτείται να γίνουν προκειμένου η Ελλάδα να θεμελιώσει ένα ελάχιστο επίπεδο ωριμότητας στην αξιολόγηση συγκριτικά με τις πρακτικές πολλών άλλων ευρωπαϊκών κρατών. Για το σκοπό αυτό η Ελλάδα μπορεί να συνεχίσει να αξιοποιεί τις δυνατότητες και τις απαιτήσεις που προκύπτουν

από τη χρηματοδότηση της Ε.Ε. στο πεδίο της αξιολόγησης ενεργά αλλά μπορεί παράλληλα να αναπτύξει ένα εθνικό σύστημα και εθνικές ικανότητες-τεχνογνωσία.

Η πρόκληση για την κοινότητα της αξιολόγησης στην Ελλάδα είναι να αναλάβει συλλογική δράση και κεντρικό ρόλο στην κατεύθυνση σχεδιασμού και εφαρμογής μίας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης βασισμένης στις αρχές που προτείνονται ανωτέρω.

## **Βιβλιογραφία**

Attuned Research and Evaluation and Basi Consulting Group Inc., Evaluation of EvalPartners (2015).

Bamberger Michael, Segone Marco and Reddy Shravanti, National evaluation policies for sustainable and equitable development. How to integrate gender equality and social equity in national evaluation policies and systems (2015).

Chrysakis Emanuel-ICF GHK Consulting The use of administrative data for the evaluation of labour market policies and programmes: an utopia or a still promising issue for Greece? (2012).

European Commission, Commission Staff working Document, Synthesis of Evaluation Results and Plans under the ESIF Programmes 2014-2020, Brussels, 20.12.2016

European Commission, Compliance Report ESM Stability Support Programme for Greece, Fourth Review (2018).

European Commission, DG Regional Policy, Expert evaluation network. Delivering policy analysis on the performance of cohesion policy 2007-2013. Task 2-country report on achievements of cohesion policy-Greece. L. Tsipouri – D. Rublova (2011).

EvalPartners, Global Evaluation Agenda 2016-2020 (2016).

Γαλατά Β., Η αξιολόγηση ως μέσο προώθησης αποτελεσματικών πολιτικών και ενθάρρυνσης της δημόσιας συμμετοχής, παρουσίαση σε εκδήλωση της ΕΕΑ/εθνικό Ίδρυμα Ερευνών (2015).

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες διυπουργικού συντονισμού της Ελληνικής Κυβέρνησης, Ιούνιος 2018

General Secretariat of the Government, Office of Coordination, Institutional, International & European Affairs, Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development (2018).

Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, «Ελλάδα: μια στρατηγική ανάπτυξης για το μέλλον», 2018

Υπουργείο Εργασίας, Μηχανισμός παρακολούθησης και αξιολόγησης της εθνικής στρατηγικής για την κοινωνική ένταξη των Ρομά, ΕΚΚΑ 2015.

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019 (2017),

Jacob Steve, Speer Sandra, Furubo Jan-Eric, The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later, SAGE (2015).

Lázaro Blanca, Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America. EUROsociAL Programme (2015).

Μιχαηλίδης Γ., Σχεδιασμός και αξιολόγηση στην ανάπτυξη και στην κρίση (2011) Βάνιας.

OECD, Public Governance Reviews - Greece: Review of the Central Administration (2012).

OECD, Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review (2016) OECD Publishing, Paris.

Parliamentarians Forum on Development Evaluation in South – EvalPartners - Barbara Rosenstein, Status of National Evaluation Policies, Global Mapping Report 2nd Edition (2015).

Polvenari Laura, The monitoring and evaluation of the 2014-2020 EU Cohesion Policy Programmes, IQ NET thematic paper, European Policies Research Centre (2015).

Segone Marco (Editor) – UNICEF, Country-led monitoring and evaluation systems. Better evidence, better policies, better development results (2009).

Widuto Agnieszka, evaluating cohesion policy for better efficiency, European Parliament briefing /EPRS European Parliamentary Research Service (2016).

# Η εφαρμογή της θεωρίας της αλλαγής στο σχεδιασμό, την παρακολούθηση της υλοποίησης και την αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή

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

**Δ. Ιωάννου**, Διδάκτωρ Κοινωνιολογίας Πανεπιστημίου Στρασβούργου

**Α. Καραγιάννης**, Χημικός Μηχανικός ΕΜΠ

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

## Περίληψη

Το άρθρο πραγματεύεται το θέμα του σχεδιασμού, της παρακολούθησης και της αξιολόγησης δράσεων στρατηγικών προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή στη βάση της θεωρίας της αλλαγής, αναφορικά με μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στρατηγικούς στόχους και την πρόοδο ως προς την επίτευξή 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 προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή. Αντιμετωπίζει τον σχεδιασμό, την παρακολούθηση της υλοποίησης και την αρχική (ex-ante), ενδιάμεση (interim), τελική (ex-post) αξιολόγηση και την αξιολόγηση επιπτώσεων, 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 παρεμβάσεις προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, και η οποία μπορεί να συμβάλλει καταλυτικά στην οικοδόμηση εφικτών, ευπροσάρμοστων και αυτοσυντηρούμενων περιβαλλοντικών σχεδίων και μεταρρυθμίσεων.

**Λέξεις-κλειδιά:** θεωρία της αλλαγής, αξιολόγηση περιβαλλοντικών πολιτικών, μεικτές μέθοδοι αξιολόγησης, αξιολόγηση στρατηγικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή

## 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 εύελκτο. Η διερεύνηση των θεωριών της μακροπρόθεσμης προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, και των διαφορετικών προσεγγίσεων στη

διατύπωση στρατηγικών μείωσης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και προσαρμογής σε τυχόν νέες συνθήκες (adaptation), με βάση τις μακροοικονομικές-μακροπεριβαλλοντικές θεωρίες, 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, την παρακολούθηση αλλά και κυρίως, στην αξιολόγηση κάθε δραστηριότητας προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή.

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 νοητική διασύνδεση των στόχων με τις πρακτικές αξιολόγησης, ειδικότερα αναφορικά με την αξιολόγηση των περιβαλλοντικών και κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων της προσαρμογής στη κλιματική αλλαγή. Ιδιαίτερα δε, όταν η αξιολόγηση (εκ των προτέρων, ενδιάμεση, τελική, εκ των υστέρων, αξιολόγηση επιπτώσεων) αναφέρεται σε παρεμβάσεις αποφασιστικής σημασίας για τους ανθρώπους, τις κοινωνίες και το περιβάλλον.

Το άρθρο αυτό φιλοδοξεί να αναδείξει τη σημασία της θεωρίας της αλλαγής, αλλά και τη δυνατότητα πρακτικής εφαρμογής της, σ' ένα ευρύ φάσμα σχεδιασμού, υλοποίησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης, το οποίο αφορά κυρίως στρατηγικές και παρεμβάσεις περιβαλλοντικού χαρακτήρα με έμφαση στην προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή.

## **Πλαίσιο θεώρησης της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή**

Η κλιματική αλλαγή που παρατηρείται ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια έχει δυσμενείς κυρίως επιπτώσεις στους ανθρώπους και στο περιβάλλον, οι οποίες είναι αισθητές τόσο στην Ελλάδα όσο και παγκοσμίως, όπως για παράδειγμα η εκδήλωση ακραίων καιρικών φαινομένων, πλημμυρών, κυμάτων καύσωνα, λιώσιμο των πάγων και ανύψωση της στάθμης της θάλασσας. Σύμφωνα με τις έως τώρα μελέτες, οι κίνδυνοι από την κλιματική αλλαγή θα αυξηθούν τις επόμενες δεκαετίες λόγω της ευρύτητας του φαινομένου και της συσσώρευσης στην ατμόσφαιρα αερίων του θερμοκηπίου, ανεξάρτητα από τα σενάρια που διατυπώνονται για την πλανητική υπερθέρμανση και των προσπαθειών μετριασμού. Συνεπώς είναι επιτακτική η ανάγκη για το σχεδιασμό και τη λήψη κατάλληλων μέτρων προσαρμογής για την αντιμετώπιση των αρνητικών αναπόφευκτων επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής.

Η προσαρμογή (adaptation) του περιβάλλοντος και των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στην ανθρωπογενή κλιματική αλλαγή είναι ένας σχετικά νεόκοπος κλάδος στην κλιματική πολιτική και επιστήμη, που όμως έχει γρήγορα αναδειχθεί σε βασικό πυλώνα των «κλιματικών συζητήσεων». Η Ευρωπαϊκή Ένωση, με την έκδοση της Λευκής Βίβλου «Η προσαρμογή στην αλλαγή του κλίματος: προς ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο δράσης» τον Απρίλιο του 2009, κατέδειξε με τον πλέον κατηγορηματικό τρόπο τη σπουδαιότητα της χάραξης στρατηγικής για την ανάληψη μέτρων άμβλυνσης των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής σε όλους τους τομείς. Ήδη αρκετές χώρες της ΕΕ έχουν εκπονήσει Εθνικά Σχέδια για την προσαρμογή, στα οποία περιγράφονται οι επιπτώσεις, που αναμένεται να βιώσουν τα οικοσυστήματα και οι ανθρώπινες δραστηριότητες καθώς και οι ενδεδειγμένες προσπάθειες για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων αυτών.

Ως προσαρμογή (adaptation) ορίζεται η προσαρμογή των φυσικών ή ανθρωπογενών συστημάτων στα τωρινά ή στα αναμενόμενα κλιματικά γεγονότα ή στις επιπτώσεις τους, η οποία μετριάξει τις ζημιές ή εκμεταλλεύεται τις ευκαιρίες. Προληπτική ή προπαρασκευαστική προσαρμογή (proactive or anticipatory adaptation), είναι η προσαρμογή, η οποία λαμβάνει χώρα πριν να εκδηλωθούν οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής. Αυτόνομη προσαρμογή (autonomous adaptation) είναι η προσαρμογή, η οποία δεν αποτελεί συνειδητή αντίδραση σε ένα κλιματικό γεγονός αλλά επιτυγχάνεται μέσα από φυσικές αλλαγές στις οποίες προβαίνουν τα οικολογικά συστήματα, καθώς και μέσα από αυτόνομες αλλαγές που λαμβάνουν χώρα στα ανθρώπινα συστήματα (κοινωνικές δομές, αγορά). Σχεδιασμένη προσαρμογή (planned adaptation) είναι η προσαρμογή, η οποία είναι αποτέλεσμα πολιτικής απόφασης βασισμένη στη συνειδητοποίηση του γεγονότος, ότι οι συνθήκες έχουν αλλάξει ή πρόκειται να αλλάξουν και χρειάζονται συγκεκριμένες δράσεις για να επανέλθει ή να διατηρηθεί ή να επιτευχθεί η επιθυμητή κατάσταση. Τέλος, ως δυνατότητα προσαρμογής (adaptive capacity) ορίζεται η ικανότητα ενός συστήματος να προσαρμόζεται επιτυχώς στις κλιματικές διακυμάνσεις και αλλαγές, και να περικλείει τις ανάλογες προσαρμογές, τόσο στη συμπεριφορά και στους πόρους, όσο και στις τεχνολογίες.

Βασική παράμετρος σχεδιασμού δράσεων προσαρμογής στην κλιματική είναι η τρωτότητα (vulnerability) η οποία ορίζεται σαν ο βαθμός στον οποίο ένα σύστημα είναι ευάλωτο, και δεν μπορεί να ανταπεξέλθει στις μη αναστρέψιμες επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, συμπεριλαμβάνοντας τις διακυμάνσεις του κλίματος και τα ακραία φαινόμενα. Η τρωτότητα είναι μια λειτουργία τύπου, έκτασης και ποσοστού της κλιματικής αλλαγής, στην οποία ένα σύστημα είναι εκτεθειμένο, της ευαισθησίας του και της προσαρμοστικής ικανότητάς του.

Η κλιματική δράση και η εκπόνηση ενός σχεδίου προσαρμογής των κοινωνικοοικονομικών και περιβαλλοντικών διεργασιών δεν είναι ένα βάρος που ελέω οικονομικής κρίσης αδυνατεί να επωμιστεί η Ελλάδα, αλλά μια μοναδική ευκαιρία για την τόνωση της ανταγωνιστικότητας και την εξασφάλιση της μεσο- μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας της οικονομίας. Βέβαια, η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή δεν είναι μια απλή υπόθεση ικανή να προχωρήσει μέσω αυτοματοποιημένων διαδικασιών (π.χ. τεχνικών). Τα οφέλη που αυτή μπορεί να φέρει στην κοινωνία, την οικονομία και το περιβάλλον της χώρας δεν θα προκύψουν μόνο μέσα από την αποτίμησή τους. Απαιτείται πολιτική μετάφραση των δράσεων προσαρμογής (πολυεπίπεδη και συμμετοχική) και η ένταξή τους στον πυρήνα της λήψης των αποφάσεων και των διοικητικών δομών, κάτι που σήμερα εξακολουθεί να απουσιάζει στην Ελλάδα.

Η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, αποτελείται από όλες τις αναγκαίες ενέργειες και προγραμματισμένες δράσεις που πρέπει να ληφθούν, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι επιπτώσεις και να μειωθεί η τρωτότητα περιοχών, δραστηριοτήτων και οικοσυστημάτων από το μεταβαλλόμενο κλίμα. Τέτοιου είδους δράσεις προσαρμογής απαιτούνται για να αντιμετωπιστούν επίσης υπάρχοντα προβλήματα, τα οποία ενδέχεται να πολλαπλασιαστούν στο μέλλον.

Η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή μπορεί να γίνει πραγματικότητα αν βασιστεί σε μια καλά σχεδιασμένη στρατηγική, σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Οι απαραίτητες γενικές αρχές για την εκπόνηση μιας συνεκτικής και πλήρους στρατηγικής για την προσαρμογή είναι (WWF 2009, 2011).

- **Βιωσιμότητα.** Η όποια πολιτική προσαρμογής, θα πρέπει να μην έρχεται σε αντίθεση με τις κατευθύνσεις και τα μέτρα για την καταπολέμηση των εκπομπών (mitigation) δηλαδή να ωφελεί συνολικά τις «κλιματικές επιδόσεις» της χώρας. Επίσης να μην είναι ασύμβατη με προτεραιότητες σε άλλους τομείς της περιβαλλοντικής πολιτικής (π.χ. για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας).
- **Επιστημονική τεκμηρίωση & ευελιξία.** Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλες οι βάσιμες επιστημονικές απόψεις και δεδομένα (διεθνή και εγχώρια). Οι

επιλογές δεν πρέπει να είναι στατικές, αλλά να εμπλουτίζονται με κάθε νέο δεδομένο, καθώς υφίστανται αβεβαιότητες και μεταβαλλόμενα δεδομένα σε σχέση με τις επιπτώσεις της αλλαγής του κλίματος.

- **Συμμετοχική βάση.** Απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή εφαρμογή οποιωνδήποτε μέτρων και πολιτικών προσαρμογής είναι η ουσιαστική συμμετοχή όλων των κοινωνικών εταίρων, των περιβαλλοντικών οργανώσεων, ή/και των τοπικών φορέων (όπου είναι αναγκαίο) στο στάδιο της διαμόρφωσης τους.
- **Κοινωνική αποδοτικότητα & δικαιοσύνη.** Εφαρμογή των μέτρων προσαρμογής άνευ μεγάλου κοινωνικού κόστους, ή αδικιών (π.χ. επιβάρυνση κάποιας κοινωνικής ομάδας, ή κάποιας γεωγραφικής περιοχής).
- **Οικονομική αποδοτικότητα.** Εφαρμογή μέτρων προσαρμογής με λογική ή ορθή σχέση κόστους- οφέλους, συμπεριλαμβάνοντας στην ανάλυση μακροπρόθεσμα οφέλη για την οικονομία, την κοινωνία και το περιβάλλον.

Τα παραπάνω αποτελούν τις βασικές συνιστώσες/αρχές για τη δημιουργία ενός συνεκτικού πλαισίου δράσης για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή. Το τελικό ζητούμενο είναι η κατάστρωση και υλοποίηση ενός Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή, που θα περιέχει όλες τις απαραίτητες προτάσεις και κατευθύνσεις για την άμβλυνση των επιπτώσεων από την αλλαγή του κλίματος στον Ελλαδικό χώρο.

Σε γενικές γραμμές, αυτό που απαιτείται από την Πολιτεία προκειμένου να οδηγηθούμε στην δημιουργία ενός σχεδίου δράσης είναι:

1. **Βιβλιογραφική ανασκόπηση και συγγή παρακολούθηση.** Έμφαση στην επιστημονική έρευνα με σκοπό την εξαγωγή των πρωτογενών δεδομένων που απαιτούνται, έτσι ώστε να οδηγηθούμε στην πληρέστερη κατανόηση του προβλήματος της κλιματικής αλλαγής και των τομεακών επιπτώσεων, ανά είδος, τομέα και δραστηριότητα.
2. **Ενημέρωση.** Η ενημέρωση των πολιτών και των ενδιαφερόμενων μερών για την κλιματική αλλαγή, τις επιπτώσεις που έχει στο φυσικό περιβάλλον και την καθημερινότητα των πολιτών, αλλά και των ωφελημάτων από μια συντονισμένη προσπάθεια αντιμετώπισης των επιπτώσεων αυτών, αποτελεί το πρώτο βήμα για την μετάβαση στις δράσεις άμβλυνσης των συνεπειών.
3. **Διαβούλευση & Διάλογος.** Οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής θα επηρεάσουν το σύνολο των παραγωγικών δραστηριοτήτων σε τοπικό και εθνικό επίπεδο. Η κυβέρνηση θα πρέπει να καθιερώσει ένα διαρκές πλαίσιο διαβούλευσης και διαλόγου με τους παραγωγικούς και κοινωνικούς φορείς και τις τοπικές κοινωνίες, ώστε να πειστούν για την σπουδαιότητα εκπόνησης ενός ολοκληρωμένου σχεδίου δράσης, να συνεισφέρουν στην κατάστρωσή του και να διαδραματίσουν θετικό ρόλο στην εφαρμογή του καθώς και σε κάθε επικαιροποίησή του (όποτε κρίνεται απαραίτητο).
4. **Πολιτικές.** Ενσωμάτωση της έννοιας της προσαρμογής, τόσο στην κλιματική πολιτική, όσο και στις επιμέρους πολιτικές του κράτους (π.χ. χωροταξία, αναπτυξιακές προτεραιότητες). Ήδη η διάσταση του μετριασμού των εκπομπών (mitigation) έχει αρχίσει να βρίσκει χώρο στις πολιτικές του κράτους. Απαιτείται ωστόσο και η δημιουργία κριτηρίων για τη συμπερίληψη της έννοιας της προσαρμογής στις πολιτικές που βρίσκονται υπό διαμόρφωση, ή και σε εφαρμογή. Ενδεικτικά, ένα βήμα για την Πολιτεία είναι η θέσπιση κανόνων πράσινων προμηθειών και τεχνικών προδιαγραφών, που δεν θα περιλαμβάνουν κριτήρια αποκλειστικά και μόνο για το «ενεργειακό αποτύπωμα» των προϊόντων, αλλά θα εκτείνονται και στον τομέα της προσαρμογής.
5. **Ρόλος των ΟΤΑ και των επιχειρήσεων.** Ήδη ένας αυξανόμενος αριθμός ευρωπαϊκών ΟΤΑ αναπτύσσει προγράμματα που στοχεύουν στον περιορισμό των εκπομπών των αερίων του

θερμοκηπίου, σε προβλήματα που σχετίζονται με τις κλιματική αλλαγή, αλλά και στη βελτίωση των σχεδίων πολιτικής προστασίας. Οι επιχειρήσεις επίσης, θα πρέπει να έλθουν σε επαφή με την έννοια αλλά και με τη σημασία της προσαρμογής, προβαίνοντας στην αξιολόγηση του ρίσκου της κλιματικής αλλαγής στα προϊόντα και υπηρεσίες τους και σχεδιάζοντας τις μελλοντικές τους πρακτικές λαμβάνοντας υπόψη τις επιπτώσεις της αλλαγής του κλίματος και τις μεταβολές που αναμένεται να επιφέρουν στις δραστηριότητες τους.

Παρά τις σημαντικές επενδύσεις χρόνου και πόρων κατά τις τελευταίες δεκαετίες, υπάρχουν περιορισμένες γνώσεις σχετικά με τον συνολικό αντίκτυπο των προσπαθειών προσαρμογής. Αυτή η έλλειψη βεβαιότητας ως προς την αποτελεσματικότητα οφείλεται στην σχετική έλλειψη τεκμηριωμένων επιστημονικών στοιχείων που καταδεικνύουν σαφώς ότι οι προσπάθειες προσαρμογής οδηγούν σε επιθυμητά αποτελέσματα και λόγω της ελάχιστης αναφοράς ή αξιολόγησης για τη δημιουργία καλύτερων στοιχείων. Το ζήτημα αυτό αυξάνεται μόνο όταν οι παρεμβάσεις προσαρμογής δεν επιδιώκουν μόνο τη βελτίωση των αποτελεσμάτων για την ανθρώπινη ευημερία, αλλά και για τη βιοποικιλότητα και τα οικοσυστήματα. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί αυτό το κενό ως προς τα αποδεικτικά στοιχεία και να διευκολυνθεί η λήψη καλύτερων αποφάσεων, η εξέταση της παρακολούθησης και της αξιολόγησης αυξήθηκε ραγδαία σε όλο τον τομέα διατήρησης, μέσω της υιοθέτησης εργαλείων, μεθόδων και προσεγγίσεων από άλλους τομείς, ιδίως τη δημόσια υγεία. Ένα τέτοιο εργαλείο, που δανείστηκε από κοινοτικές πρωτοβουλίες κοινωνικής αλλαγής, είναι η θεωρία της αλλαγής, προσέγγιση που χρησιμοποιείται για τη στήριξη του σχεδιασμού και της παρακολούθησης αναπτυξιακών έργων. Αυτή η προσέγγιση εννοεί τον γενικό στόχο ενός έργου και τα βραχυπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα αποτελέσματα που απαιτούνται για να οδηγήσουν το έργο προς αυτή την κατεύθυνση.

Στο σχήμα που ακολουθεί, παρουσιάζονται οι κινητήριες δυνάμεις που θα συντελέσουν στην δημιουργία και υλοποίηση μιας Εθνικής Στρατηγικής για την Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή σύμφωνα με τη μελέτη της Partnership for European Environmental Research (PEER) *Europe adopts to climate change: comparing national adaptation strategies, 2009*.



Στο παρόν άρθρο παρουσιάζεται ένας ενδεικτικός οδηγός βήμα προς βήμα για την εφαρμογή της θεωρίας της αλλαγής, στο σχεδιασμό, στην υλοποίηση και παρακολούθηση παρεμβάσεων προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή. Η θεωρία της αλλαγής έχει δυνητικά πολλαπλά οφέλη μεταξύ άλλων βοηθώντας τις ομάδες να εξισορροπήσουν πολλαπλούς στόχους, να κατανοήσουν τις σχέσεις μεταξύ διαφορετικών στόχων και παρεμβάσεων και να ασχοληθούν με τις χρονικές υστερήσεις που απαιτούνται για την παρακολούθηση της οικολογικής και κοινωνικής αλλαγής.

Η εργασία αυτή χωρίζεται σε δύο βασικά μέρη. Το πρώτο περιγράφει τη βασική ιδέα της προσέγγισης της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, και της θεωρίας της αλλαγής και της προέλευσής τους. Περιγράφει τα βασικά χαρακτηριστικά της προσέγγισης και τα πιθανά οφέλη της εφαρμογής της θεωρίας της αλλαγής στο σχεδιασμό, υλοποίηση, παρακολούθηση και την αξιολόγηση αναπτυξιακών έργων. Το δεύτερο μέρος αυτής της εργασίας είναι η ενδεικτική παρουσίαση των βημάτων και πρακτικών συστάσεων για τον σχεδιασμό, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση προγραμμάτων προσαρμογής στη κλιματική αλλαγή βασισμένων στην θεωρία της αλλαγής.

## **Πλαίσιο θεώρησης της θεωρίας της αλλαγής**

Η θεωρία της αλλαγής είναι μια διαρκής κριτική προσέγγιση της αλλαγής και των τρόπων με τους οποίους αυτή επιτυγχάνεται (Ιωάννου, 2018). 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.

Ο καλύτερος χρόνος για την ανάπτυξη μιας θεωρίας της αλλαγής βρίσκεται στην αρχή της διαδικασίας σχεδιασμού, όταν οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να συγκεντρωθούν για να αναπτύξουν ένα κοινό όραμα για την παρέμβαση. Ενώ πρέπει να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια για να διασφαλιστεί ότι η θεωρία της αλλαγής θα αναπτυχθεί στην αρχή της διαδικασίας αξιολόγησης, στην πράξη, αυτό δεν είναι πάντοτε δυνατό λόγω διαφόρων λόγων. Σε τέτοιες περιπτώσεις, θα πρέπει να διασφαλιστεί ότι η θεωρία της αλλαγής αναπτύσσεται είτε κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης είτε αναδρομικά, στο τέλος της αξιολόγησης. Η επιλογή μιας προσέγγισης έναντι μιας άλλης για την ανάπτυξη της θεωρίας της αλλαγής δεν είναι καθαρά τεχνικό θέμα, ειδικά εάν η συστημική αλλαγή είναι ο στόχος. Η καταλυτική αλλαγή της κοινωνίας είναι το αναμενόμενο αποτέλεσμα μιας πολιτικής ή και μια αξιολογητική πρόταση. Επομένως, αυτοί που είναι σε καλύτερη θέση για να διαμορφώσουν τα δεδομένα ή τον τρόπο χειρισμού της θεωρίας της αλλαγής, είναι οι ίδιοι οι ενδιαφερόμενοι στην περιοχή σχεδιασμού, παρακολούθησης ή αξιολόγησης.

Η δυναμική εξουσίας και οι θέσεις επιρροής διαμορφώνουν την ικανότητα της κοινωνίας να επηρεάζει συγκεκριμένες αλλαγές. Οι οργανισμοί και οι κοινότητες που εργάζονται στο πλαίσιο μιας αξιολόγησης μπορούν να έχουν διαφορετικές προσεγγίσεις που επηρεάζουν τις στρατηγικές δράσης. Οι θεωρίες είναι πάντα μερικές - δεν υπάρχει ενιαία, γενικά εφαρμόσιμη θεωρία της αλλαγής. Σε κάθε δεδομένο πλαίσιο, ο διάλογος είναι το κλειδί για την επιλογή του της πορείας που θα ακολουθηθεί για την επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων και επιπτώσεων. Η θεωρία της αλλαγής έχει τη δυνατότητα να αποδείξει πώς συγκεκριμένες πολιτικές προσαρμογής, για παράδειγμα, θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε οικονομικά και κοινωνικά οφέλη και υπερκαλύπτουν τα απαραίτητα σχετικά κόστη - tradeoffs- που είναι στο επίκεντρο της βιώσιμης ανάπτυξης.

Ένας σαφής ορισμός της θεωρίας της αλλαγής εξακολουθεί να λείπει, όπως επίσης και μια λεπτομερής εξήγηση της διαφοράς που υπάρχει μεταξύ αυτής της προσέγγισης και του λογικού πλαισίου. Και οι δύο μεθοδολογίες έχουν σκοπό να περιγράψουν πώς ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα, μέσω μιας κριτικής σκέψης, θα οδηγήσει σε συγκεκριμένα αποτελέσματα. Για να απλουστευθεί, μια θεωρία της αλλαγής παρέχει μια επισκόπηση της εικόνας του «πραγματικού κόσμου», συμπεριλαμβανομένων όλων των πιθανών οδών που οδηγούν στην αλλαγή, με ιδιαίτερη έμφαση στο

αφήγημα για την αποτελεσματικότητά τους. Ένα λογικό πλαίσιο εστιάζει περισσότερο σε μια συγκεκριμένη πορεία η οποία, μέσω μιας σαφούς διαρθρωμένης προσέγγισης, θα πρέπει να οδηγήσει σε συγκεκριμένα αποτελέσματα, καθιστώντας ευκολότερη τη στρατηγική παρακολούθησης.

Μια προσέγγιση θεωρίας της αλλαγής μπορεί να εξυπηρετεί πολλαπλούς σκοπούς σε διάφορα στάδια του κύκλου διαχείρισης του έργου, όπως:

- Για τον στρατηγικό σχεδιασμό, καθοδηγώντας τον καθορισμό στόχων και την επιλογή των παρεμβάσεων
- Ανάπτυξη ενός πλαισίου παρακολούθησης, αξιολόγησης και γνώσης, σε ολόκληρο τον κύκλο του προγράμματος
- Για την επικύρωση των υφιστάμενων σχεδίων έργων, για να ελέγξει την ευθυγράμμιση των δηλωμένων στόχων με τις προτεινόμενες δραστηριότητες του έργου
- Ως εργαλείο επικοινωνίας για την επεξήγηση των προτεραιοτήτων του έργου και των αποφάσεων διαχείρισης
- Για την αξιολόγηση, της προόδου των παρεμβάσεων του έργου προς μακροπρόθεσμους στόχους
- 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

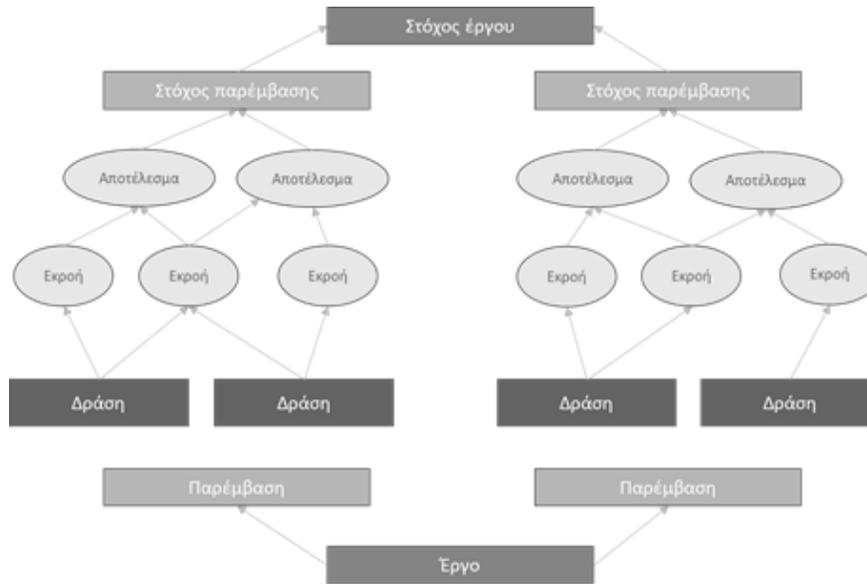
Η προσέγγιση της θεωρίας της αλλαγής χαρακτηρίζεται από πολλά βασικά χαρακτηριστικά που τη διαφοροποιούν από άλλες στρατηγικές, εργαλεία ή μεθοδολογίες σχεδιασμού ή αξιολόγησης:

- Μια διαρθρωμένη και συμμετοχική διαδικασία που καθοδηγεί ομάδες έργων ή / και ομάδες ενδιαφερομένων μερών να κατανοήσουν και να διατυπώσουν τις αλλαγές που απαιτούνται για την επίτευξη των μακροπρόθεσμων στόχων τους
- Ανάπτυξη κοινής κατανόησης των παρεμβάσεων και επίλυση διαφορών
- Ανάπτυξη ενός πλαισίου αποτελεσμάτων - ένα προϊόν χαρτογράφησης που απεικονίζει τα ενδιάμεσα βήματα που απαιτούνται για την επίτευξη μακροπρόθεσμων στόχων από ένα σύνολο παρεμβάσεων
- Ενίσχυση της σαφήνειας, της αποτελεσματικότητας και της στόχευσης των παρεμβάσεων
- Ο προσδιορισμός των υποθέσεων που εξηγούν τι απαιτείται για την επίτευξη των απαιτούμενων αλλαγών
- Ανάπτυξη ενός συνόλου δεικτών που είναι αρκετά συγκεκριμένοι για την παρακολούθηση των αλλαγών
- Εκπόνηση ενός συνόλου δραστηριοτήτων που απαιτούνται για την επίτευξη των ενδιάμεσων και μακροπρόθεσμων στόχων του έργου

Ως εκ τούτου, μια προσέγγιση της θεωρίας της αλλαγής μπορεί να αποτελέσει ένα χρήσιμο εργαλείο για τον σχεδιασμό, τη διαχείριση και την παρακολούθηση σύνθετων έργων διατήρησης και ανάπτυξης. Η διαδικασία ανάπτυξης μιας θεωρίας της αλλαγής μπορεί να είναι επωφελής για την ομάδα του έργου πάνω και πέρα από τα προϊόντα που παράγονται μέσω αυτής της προσέγγισης, διευκολύνοντας την ανταλλαγή γνώσεων, αναπτύσσοντας μια κοινή αντίληψη των στόχων του έργου και δημιουργώντας ένα σαφή οδικό χάρτη για τον τρόπο επίτευξης των στόχων, που συμφωνείται από όλη την ομάδα. Ωστόσο, η προσέγγιση έχει επίσης τις αδυναμίες της, συμπεριλαμβανομένης της

περιοριστικής άποψης περί σύνθετων προβλημάτων και του χρόνου που απαιτείται να αφιερωθεί για την ανάπτυξη μιας θεωρίας της αλλαγής, τα οποία οι ομάδες έργων πρέπει να γνωρίζουν πριν ξεκινήσουν τη διαδικασία.

Όσον αφορά την αξιολόγηση, η υλοποίηση μιας αξιολόγησης προγράμματος βασισμένης στη θεωρία της αλλαγής, ενδεικτικά παρουσιάζεται στο σχήμα που ακολουθεί.



Πηγή: *The Theory of Change Community* - [www.theoryofchange.org](http://www.theoryofchange.org)

Προσέγγιση στην κατασκευή ενός ενδεικτικού προγράμματος προσαρμογής στη κλιματική αλλαγή με βάση την θεωρία της αλλαγής

Η υιοθέτηση της θεωρίας της αλλαγής 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 προγραμμάτων προσαρμογής και, καταγράφουν μια σειρά από πλεονεκτήματα που συμβάλουν στην ολιστική ανάλυση και τη βαθύτερη κατανόηση των κοινωνικών προβλημάτων και αντίστοιχων παρεμβάσεων.

Βασικά θέματα του πλαισίου ανάπτυξης ενός τέτοιου προγράμματος είναι τα εξής.

1. **Εξισορρόπηση Διαφορετικών μερικά συγκρουόμενων σκοπών.** Προγράμματα προσαρμογής στη κλιματική αλλαγή μπορούν να περιλαμβάνουν στόχους περιβαλλοντικούς αλλά και κοινωνικο-οικονομικούς που είναι δυνατό να συγκρούονται σε κάποιο βαθμό. Η θεωρία της αλλαγής στο θέμα αυτό εξετάζει τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των διαφόρων σκοπών και να καταλήξει σε ορισμένες ζυγισμένες δράσεις ώστε να πληρούνται οι τεθέντες τελικοί στόχοι της προσαρμογής.
2. **Ιχνηλασιμότητα και Χρονικός Προγραμματισμός της Προόδου προς την επίτευξη των στόχων προσαρμογής.** Η κλίμακα χρόνου ανάμεσα στην υλοποίηση δράσεων ενός προγράμματος προσαρμογής στη κλιματική αλλαγή και παρατήρησης/μέτρησης/εκτίμησης αποτελέσματος (outcome) των δράσεων αυτών είναι δυνατόν να είναι αρκετά μεγάλη (από μερικές εβδομάδες έως και χρόνια). Η θεωρία της αλλαγής στο θέμα αυτό καθιστά δυνατή τη χαρτογράφηση την επίτευξη ή μη των βραχυχρόνιων, μεσοχρόνιων και μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων των σχετικών δράσεων και να εξερευνήσει τις σχετικές προτεραιότητες ώστε

να εξασφαλίσει το καλύτερο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των δράσεων με στόχο την αριστοποίηση της εκπλήρωσης των τεθέντων τελικών στόχων της προσαρμογής.

Στην παρακάτω ενότητα, συνοψίζουμε μια προσέγγιση βήμα προς βήμα στον σχεδιασμό, την υλοποίηση, και παρακολούθηση ενός προγράμματος προσαρμογής στη κλιματική αλλαγή, με βάση τη θεωρία της αλλαγής. Η προσέγγιση αυτή περιλαμβάνει πέντε κύρια βήματα. Η διαδικασία εξηγείται εδώ με γραμμικό τρόπο, αλλά συνιστάται να επανεξετάσουμε τα προηγούμενα βήματα καθώς αποκτώνται νέες γνώσεις σε όλη τη διαδικασία.

### **Βήμα 1. Καθορισμός των μακροπρόθεσμων στόχων του έργου**

Η εφαρμογή της θεωρίας της αλλαγής, μπορεί να συμβάλλει καθοριστικά στη βελτίωση της διατύπωσης ξεκάθαρων και μετρήσιμων στόχων, και στο σχεδιασμό στοχευμένων παρεμβάσεων προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή.

Στο βήμα αυτό καθορίζεται κάθε πρόβλημα που σχετίζεται με το πρόγραμμα προσαρμογής στην κλιματική και τίθενται οι κύριοι διαπιστωμένοι διεθνώς και εθνικώς περιβαλλοντικοί (και γενικότερα της βιώσιμης ανάπτυξης) στόχοι, σε συνεργασία με την αναθέτουσα αρχή. Επίσης τυχόν συγκρουόμενοι μερικοί στόχοι ταυτοποιούνται και εξισορροπούνται με βέλτιστο τρόπο.

Στο βήμα αυτό οι άξονες και οι προτεραιότητες του προγράμματος παρουσιάζονται και οι σχετικές περιβαλλοντικές (και μή) νομοθεσίες, στρατηγικές, πολιτικές και προγράμματα της ΕΕ που αλληλεπιδρούν και επηρεάζουν/νται με το υπό θεώρηση πρόγραμμα (π.χ. Ενεργειακές Απαιτήσεις, Γεωργική Πολιτική, Πολιτική για τον τουρισμό, Οδηγία Πλαίσια για Υδάτα, Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων κ.α.), θεματικές πολιτικές για προστασία νερών, -Βιοποικιλότητας, κλιματικής αλλαγής κ.α.) και τίθενται κάποιες βασικές ερωτήσεις σχετικά με την κλιματική αλλαγή και ερωτήσεις βιώσιμης ανάπτυξης που θα αποτελέσουν και τη βάση αξιολόγησης των σχετικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

### **Βήμα 2. Χαρτογράφηση της πορείας αλλαγής: Δημιουργία πλαισίου αποτελεσμάτων**

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 ως προς την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και τον μετριασμό της τρωτότητας υπό θεώρηση. 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). 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 προσαρμογής. Οι στρατηγικές εστιάζουν σε οφέλη και στην πληρότητά τους σε όλα τα επίπεδα, είτε ως προϋποθέσεις, είτε στο πλαίσιο της διαχείρισης των επιπτώσεων, καθορίζεται εξ' αρχής με σαφήνεια το σκεπτικό πίσω από τις επιδιωκόμενες αλλαγές, και 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 νοητική προσέγγιση, η οποία λαμβάνει υπόψη το σύνολο των παραγόντων εντός και εκτός του πλαισίου της παρέμβασης, που μπορεί να οδηγήσουν στην επιτυχία ή την αποτυχία του προγράμματος προσαρμογής της κλιματικής αλλαγής.

Η θεωρία της αλλαγής λειτουργεί συμπληρωματικά με το λογικό πλαίσιο μιας παρέμβασης προσαρμογής και συμβάλλει στην βελτίωση και εμπάθυνσή 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.

Στόχος του βήματος αυτού είναι η δημιουργία ενός διανοητικού μοντέλου (conceptual model) βασισμένου στη θεωρία της αλλαγής, ώστε αφενός να περιγραφεί η υφιστάμενη κατάσταση (τρωτότητα περιοχών και επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής σε διάφορους τομείς της οικονομίας) αλλά και οι προβλεπόμενες τάσεις στα χρονικά όρια αναφοράς του προγράμματος, και να παρουσιαστούν οι δραστηριότητες του προγράμματος (Ειδικοί Στόχοι του) προκειμένου να περιγραφούν επιμέρους έργα, δραστηριότητες, διεργασίες οι οποίες θα υλοποιηθούν και οι οποίες με την υλοποίηση, είτε με τη λειτουργία τους θα προκαλέσουν θετικές (ή αρνητικές) συνέργειες προς την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή. Οι αλλαγές/μεταβολές που θα προκαλέσει ένα τέτοιο πρόγραμμα εξαρτώνται από την κατάσταση και τρωτότητα της περιοχής εφαρμογής του προγράμματος πριν την έναρξη του και την τρωτότητα του σε διάφορες παραμέτρους της κλιματικής αλλαγής. Η υφιστάμενη κατάσταση προσδιορίζει πρώτ' απ' όλα την ευαισθησία της συγκεκριμένης περιοχής σε διάφορους τύπους δραστηριοτήτων που μπορούν να αναπτυχθούν σε αυτή.

Η λήψη μέτρων προσαρμογής προϋποθέτει την εκτίμηση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής σε διάφορους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο καθώς επίσης και τον προσδιορισμό του οικονομικού μεγέθους των εν λόγω επιπτώσεων.

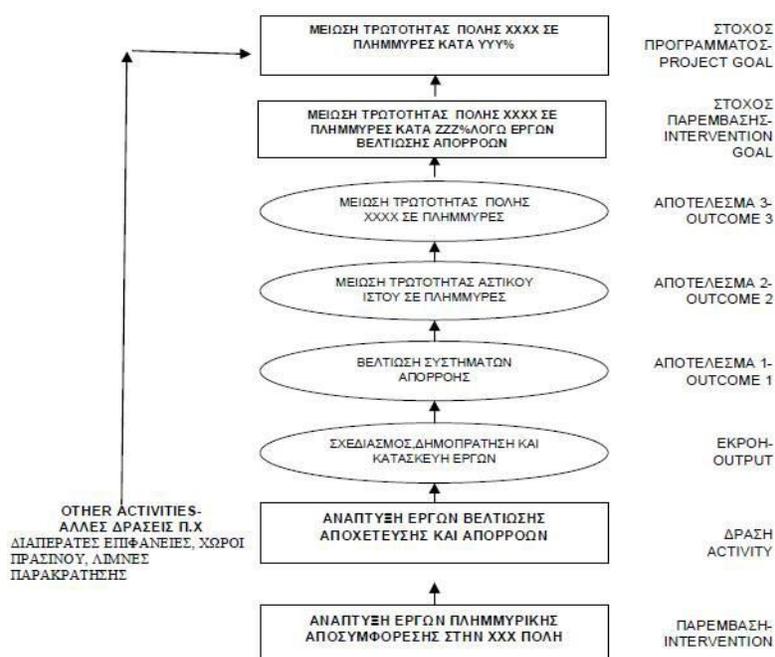
Οι σημαντικότερες αλλαγές που θα προκληθούν σύμφωνα με τις αναλύσεις και μελέτες που έχουν διεξαχθεί, περιλαμβάνουν επιπτώσεις στη δημόσια υγεία, στην αγροτική παραγωγή, στη διαθεσιμότητα και ποιότητα των υδατικών πόρων, στη διαθεσιμότητα γης, στην ποιότητα των φυσικών οικοσυστημάτων, στη βιοποικιλότητα, στην προσφορά και ζήτηση ενέργειας, στη συχνότητα εμφάνισης ακραίων καιρικών φαινομένων, κλπ.

Μια δόκιμη μεθοδολογία χρησιμοποιεί την ακόλουθη ορολογία σχετικά με την εκτίμηση σε αυτό το επίπεδο σε προτεραιότητες, μέτρα, δράσεις και ανάπτυξη θεωρίας νοητικής σύνδεσης τους. Ο στόχος καθεμιάς από τις προτεραιότητες αναλύεται με σκοπό να διαπιστωθεί κατά πόσον κάποια από τις επιλεγμένες κατευθύνσεις μπορεί να έχουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Κάθε ένα από τα μέτρα αποτελείται από έναν τίτλο και από ορισμένες κύριες ενδεικτικές δραστηριότητες. Κάθε μία από αυτές τις δράσεις θα πρέπει να αναλυθεί και η αξιολόγηση γίνεται για κάθε προτεραιότητα.

Είναι δυνατό να εντοπιστούν σχετικά ζητήματα και κριτήρια που πρέπει να ληφθούν υπόψη στην εκτίμηση για έναν πολύ περιορισμένο αριθμό βασικών ενδεικτικών δράσεων. Ο λόγος γι' αυτό είναι ότι ένας μεγάλος αριθμός από αυτές τις δράσεις μπορεί να χαρακτηριστεί ως σχέδια επεξεργασίας που στοχεύουν στη βελτίωση/αλλαγή διαδικασιών ή / και τρόπων λειτουργίας διαφόρων κοινωνικών τμημάτων σε καθορισμένες κατευθύνσεις.

Το βήμα αυτό είναι το πιο σημαντικό και χρονοβόρο. Με βάση τη θεωρία της αλλαγής, στο βήμα αυτό πραγματοποιείται η ταυτοποίηση και η οργάνωση όλων των απαραίτητων εκροών (outputs) και αποτελεσμάτων (outcomes) ώστε να πληρούνται οι τεθέντες στο προηγούμενο βήμα σκοποί και στόχοι. Στο βήμα αυτό είναι δυνατό να αναλυθεί η θεμελιώδης χαρτογράφηση αλλαγής κυρίως σε γραμμική (αλλά είναι δυνατό να γίνει και μη γραμμικά με εξέταση αλληλεπίδρασης άλλων δράσεων) σχέση συσχέτισης βραχυπρόθεσμων, μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων των σχετικών δράσεων, βασικά περιγράφοντας το μονοπάτι της αλλαγής (pathway of change). Μια τέτοια

θεμελιώδης χαρτογράφηση της πορείας αλλαγής με στόχο την μείωση της τρωτότητας μιας πόλης σε εμφάνιση πλημμύρας παρουσιάζεται στο σχήμα που ακολουθεί.



Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Σημειώνεται ότι η ταυτοποίηση των αποτελεσμάτων πριν την οριστικοποίηση των δράσεων (γεγονός που δε γίνεται συνήθως) προσφέρει σημαντικά πλεονεκτήματα καθώς οι εμπλεκόμενοι στο σχεδιασμό έχουν γρήγορα μια πρώτη γενική εικόνα του προγράμματος και βοηθά στην επιλογή και ιεράρχηση των απαιτούμενων αλλαγών προς την εκπλήρωση των στόχων του προγράμματος προσαρμογής. Με τον τρόπο αυτό αριστοποιείται η επιλογή και ο χρονικός προγραμματισμός των απαιτούμενων δράσεων.

### Βήμα 3. Προσδιορισμός δεικτών για την παρακολούθηση της προόδου

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 σκοπό τη 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.

Οι δείκτες αυτοί εξάγονται λαμβάνοντας σαν πλαίσιο αναφοράς το νοητικό μοντέλο της θεωρίας αλλαγής και αφορούν τόσο δείκτες εισροών, εκροών, όσο και δείκτες επίδοσης, αποτελεσματικότητας και αποτελέσματος.

Σημειώνεται ότι η ταυτοποίηση των δεικτών με βάση τη θεωρία της αλλαγής πηγαίνει ένα βήμα παραπάνω από ένα δείκτη μέτρησης κάποιου θετικού ή αρνητικού γεγονότος που οφείλεται σε εισροές και δράσεις, αλλά οι δείκτες πλέον αποτελούν ένα επίπεδο λεπτομέρειας που έχει νόημα στους εμπλεκόμενους στο πρόγραμμα; Για κάθε αποτέλεσμα υπό εξέταση η ομάδα εργασίας ορίζει πλέον τους σχετικούς δείκτες σαν μια ποιοτική ή ποσοτική παράμετρο που βοηθά την ιχνηλασιμότητα της προόδου

του προγράμματος προς την επίτευξη του αποτελέσματος και οι δείκτες λειτουργούν σαν ορόσημα της προόδου και επιτυχίας του προγράμματος (benchmark of progress).

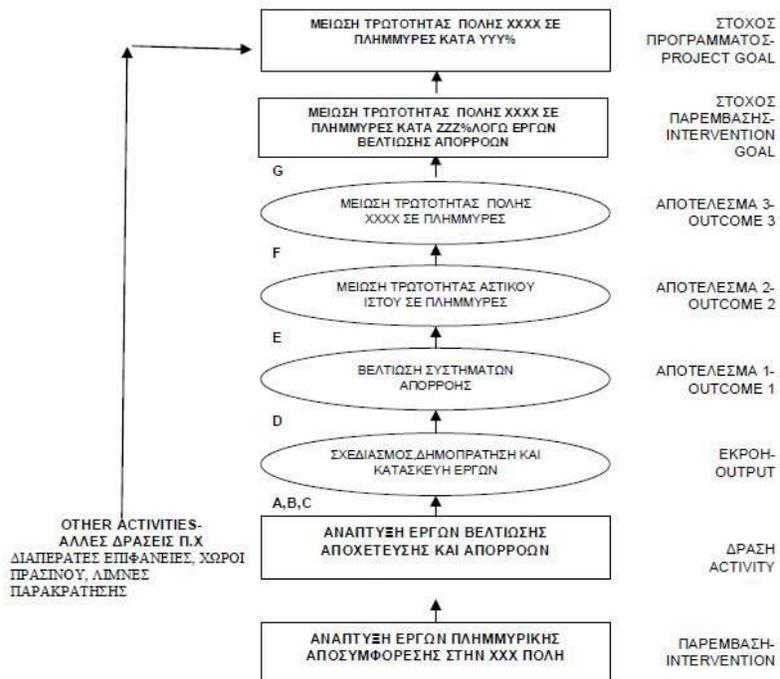
#### Βήμα 4. Επιλογή μιας σειράς δράσεων

Στόχος του βήματος αυτού είναι να παρουσιαστούν/οριστικοποιηθούν οι παρεμβάσεις του προγράμματος (Ειδικό Στόχο του) προκειμένου να περιγραφούν επιμέρους έργα, δράσεις, διεργασίες οι οποίες θα υλοποιηθούν και οι οποίες είτε με την υλοποίηση, είτε με τη λειτουργία τους, θα προκαλέσουν επιπτώσεις / συνέργειες προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή.

Για την προσαρμογή στην κλιματική ελάχιστα μέτρα που είναι αναγκαίο θεωρηθούν είναι:

- η αποτελεσματικότερη χρήση των λιγοστών υδάτινων πόρων
- η προσαρμογή των υφιστάμενων προδιαγραφών κατασκευής κτιρίων, ώστε να είναι ανθεκτικά στις μελλοντικές κλιματικές συνθήκες και σε ακραία καιρικά φαινόμενα
- η κατασκευή αντιπλημμυρικών τειχών και η ανύψωση των αναχωμάτων για την προστασία από την άνοδο της στάθμης της θάλασσας
- η ανάπτυξη ανθεκτικών στην ξηρασία καλλιεργειών
- η επιλογή δασικών ειδών και δασοκομικών πρακτικών λιγότερο ευάλωτων στις καταιγίδες και τις πυρκαγιές
- η εκπόνηση χωροταξικών σχεδίων, και
- η δημιουργία διαδρόμων για να διευκολυνθεί η μετανάστευση των ειδών.

Με βάση τη θεωρία της αλλαγής στο βήμα αυτό πραγματοποιείται η ταυτοποίηση και η οργάνωση όλων των απαραίτητων δράσεων (activities) ώστε να επιτυγχάνονται τα αποτελέσματα όπως έχουν καθοριστεί στο προηγούμενο βήμα της θεμελιώδους χαρτογράφησης και της σχέσης συσχέτισης βραχυπρόθεσμων, μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων των σχετικών δράσεων, του μονοπατιού της αλλαγής. Μια τέτοια ενδεικτική θεώρηση της πορείας αλλαγής με στόχο την μείωση της τρωτότητας μιας πόλης σε εμφάνιση πλημμύρας σύμφωνα με το προηγούμενο σχήμα, παρουσιάζεται στο σχήμα που ακολουθεί



Οι δραστηριότητες που αναγράφονται με τα κεφαλαία Α, Β, C, D, E, F, G, έχουν ως εξής:

- A. Εκπόνηση μελέτης εκτίμησης (αντιπλημμυρικής) τρωτότητας και προσδιορισμός θέσης των έργων και στόχων του προγράμματος προσαρμογής
- B. Εκπόνηση μελέτης βάσης υφιστάμενης κατάστασης
- C. Ταυτοποίηση κατάλληλης περιοχής και ακριβής χωροθέτηση των αντιπλημμυρικών έργων. Οριστικοποίηση αντιπλημμυρικών έργων (εκπόνηση ΜΠΕ τυχόν αλλαγές στα προηγούμενα στάδια, Περιβαλλοντικοί Όροι)
- D. Κατασκευή των αντιπλημμυρικών έργων των δράσεων
- E. Συντήρηση αντιπλημμυρικών έργων
- F. Σύστημα παρακολούθησης αντιπλημμυρικών έργων
- G. Ετήσια παρακολούθηση της βελτίωσης της αντιπλημμυρικής επίδοσης των έργων των δράσεων

Κάθε δράση στο πλαίσιο της θεωρίας αλλαγής πρέπει να συνδέεται με τα απαιτούμενα αποτελέσματα (required outcomes) και δεν πρέπει να συγκρούονται με τις υποθέσεις εργασίας που υιοθετήθηκαν στα πλαίσια της θεωρίας της αλλαγής. Επίσης απαιτείται σχετική μέτρηση/παρακολούθηση των βασικών υποθέσεων εργασίας σχετικά με τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας (effectiveness of an activity in achieving an outcome) ως προς την επίτευξη αποτελέσματος.

### **Βήμα 5. Τεκμηρίωση και αφήγημα βασικών υποθέσεων**

Οι υποθέσεις εργασίας που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο της θεωρίας της αλλαγής εξηγούν τη λογική της διασύνδεσης όλων των συστατικών της διαδρομής της επιδιωκόμενης αλλαγής. Αντιπροσωπεύουν μια σειρά αξιωμάτων πίστης (a set of beliefs) που καθοδηγούν τις αποφάσεις και θα πρέπει ιδεατά να υποστηρίζονται από τις βέλτιστες τεχνικές της τρέχουσας επιστημονικής έρευνας ή τη γνώμη έμπειρων και αξιόπιστων επιστημόνων. Οι υποθέσεις αυτές αναδεικνύουν τη διασύνδεση μεταξύ των δράσεων του προγράμματος προσαρμογής και των αλλαγών που συντελούνται στα πρώιμα και ενδιάμεσα στάδια της διεργασίας της αλλαγής, αλλά και της προσδοκίας του πώς οι σχετικές δράσεις θα επιφέρουν τις αλλαγές. Επιπρόσθετα, τεκμηριώνουν τον ισχυρισμό ότι όλες οι προϋποθέσεις επιτυχίας έχουν ταυτοποιηθεί.

Οι υποθέσεις εργασίας χρησιμοποιούνται για την τεκμηρίωση του ότι η επιλογή των προγραμματισμένων δράσεων δρουν προς την κατεύθυνση επίτευξης των επιθυμητών αποτελεσμάτων (βλέπε μονοπάτι αλλαγής) αλλά και για τον προσδιορισμό των περιορισμών λόγω εξωτερικών παραγόντων που είναι δυνατό να εμποδίσουν ή να ενισχύσουν την επίτευξη του/ων μακροπρόθεσμου/ων στόχου/ων. Οι υποθέσεις εργασίας αποτελούν το αφήγημα του πώς οι ενδιαφερόμενοι προσδοκούν την επίτευξη των αλλαγών σύμφωνα με το πλαίσιο θεώρησης του προγράμματος. Οι υποθέσεις βασίζονται σε επιστημονικές γνώσεις ή πρακτικές και η άρθρωση τους είναι ιδιαίτερα σημαντική, ιδιαίτερα όταν η επιτυχία μιας παρέμβασης προϋποθέτει πολύπλοκες και συχνά ελάχιστα γνωστές σχέσεις κοινωνικών, οικονομικών και οικολογικών συστημάτων. Σε περίπτωση ύπαρξης πόρων και χρόνου, οι υποθέσεις αυτές θα μπορούσαν να επιβεβαιωθούν με έρευνες πεδίου. Οι τύποι υποθέσεων μπορούν να σχετίζονται και με την παρουσία απαραίτητων πόρων ή συνθηκών για την επιτυχία του προγράμματος (π.χ. τήρηση απαραίτητου προϋπολογισμού για την πλήρη και έγκαιρη υλοποίηση).

### **Συμπεράσματα**

Η εφαρμογή της θεωρίας της αλλαγής αποτελεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, η οποία μπορεί να προσδώσει ένα στιβαρό επιχείρημα για τη διατύπωση ρεαλιστικών και εφαρμόσιμων προτάσεων σχεδιασμού, 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.

## **Βιβλιογραφία**

Clark, H. (2012). Theory of Change: Value added and complementarity with *Results-based Frameworks and Scorecards*. New York: ActKnowledge technical paper.

ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ (Ιούνιος 2017). Οι επιπτώσεις της Κλιματικής Αλλαγής στην ανάπτυξη,

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

Ιωάννου Δ. (2017). Η εφαρμογή της θεωρίας της αλλαγής στην αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων, *Επιθεώρηση Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης*, Τεύχος 1, Δεκέμβριος 2017

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*

WWF (Σεπτέμβριος 2009). *Οι επιπτώσεις της Κλιματικής Αλλαγής στην Ελλάδα κατά το άμεσο Μέλλον*

WWF (Οκτώβριος 2011). *Οδικός Χάρτης για την προσαρμογή της Ελλάδας στην Κλιματική Αλλαγή*

## Η αξιολόγηση στα ελληνικά πανεπιστήμια

*Συνέντευξη με τον Πρύτανη του Πανεπιστημίου Πειραιώς κ. Άγγελο Κότιο*

*Ποια είδη μαθημάτων προσφέρονται στο πεδίο της αξιολόγησης από τα Πανεπιστήμια στην Ελλάδα; Ποιος είναι το κυρίαρχος βαθμός εκπαίδευσης όπου παρέχεται η γνώση αυτή (προπτυχιακός, μεταπτυχιακός κλπ); Υπάρχουν σχετικά παραδείγματα καλών πρακτικών στο Πανεπιστήμιο Πειραιώς;*

Καταρχάς θα ήθελα να σας συγχαρώ για την πρωτοβουλία δημιουργίας της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης και χαίρομαι που και εμείς ως ΑΕΙ συμμετέχουμε ενεργά με εκπροσώπηση σε αυτή την πρωτοβουλία. Θα ήθελα να θεωρείτε δεδομένη τη συνεχή στήριξη του Πανεπιστημίου Πειραιά (ΠΑΠΕΙ) στην προσπάθεια αυτή.

Το Πανεπιστήμιο μας εμπλέκεται τόσο σε επίπεδο διδασκαλίας όσο και έρευνας και εξειδίκευσης των διδασκόντων του στην αξιολόγηση, όπως για παράδειγμα στην αξιολόγηση επενδύσεων. Όλα σχεδόν τα τμήματά μας εφαρμόζουν μεθόδους αξιολόγησης στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα. Έχουμε σαφώς συσσωρευμένη εμπειρία κυρίως στην αξιολόγηση προγραμμάτων της Ε.Ε.

Πρόσφατα μάλιστα έχουμε εισάγει ειδικό μάθημα σε διδακτικό επίπεδο για την αξιολόγηση χωρών, βάσει μεθόδων που αξιοποιούμε από διεθνείς οργανισμούς (επενδυτική ανταγωνιστικότητα κλπ) και σταδιακά δημιουργούμε και διαχέουμε σχετική κουλτούρα αξιολόγησης. Ειδικότερα, στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του ΠΑΠΕΙ έχουμε εισάγει το μάθημα «Διεθνή συστήματα μέτρησης οικονομικής δραστηριότητας και αξιολόγησης χωρών» (με δείκτες ανταγωνιστικότητας, επιχειρηματικότητας, καινοτομίας) για το οποίο έχουμε ήδη θετικές κριτικές από την αγορά εργασίας (πχ τράπεζες).

Πολλά από τα τμήματά μας μπορούν να συνεισφέρουν σε ότι αφορά στην ποσοτικοποίηση δεικτών και μεθόδων αξιολόγησης, όπως το Τμήμα Στατιστικής. Επίσης, διδάσκοντές μας ασχολούνται με την ανάλυση μεγάλων δεδομένων (big data), ένα ζήτημα που συζητείται ολοένα και περισσότερο διεθνώς στη αξιολόγηση, και ως εκ τούτου ένα μεγάλο μέρος του ανθρώπινου δυναμικού μας εδώ σχετίζεται με αυτή την προσπάθεια ανάπτυξης μίας κουλτούρας αξιολόγησης στην Ελλάδα και ειδικά στο ακαδημαϊκό κόσμο.

Εμείς παράλληλα εφαρμόζουμε τη διαδικασία αξιολόγησης και πιστοποίησης των ακαδημαϊκών προγραμμάτων μας και συνεργαζόμαστε συστηματικά με την Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (ΑΔΙΠ).

*Ποιο εκτιμάτε ότι πρέπει να είναι το περιεχόμενο, οι στόχοι και οι βασικές αρχές ενός διεπιστημονικού προγράμματος εκπαίδευσης στην αξιολόγηση σε επίπεδο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης; Ποιες θεωρείτε ότι θα μπορούσαν να είναι οι βασικές γνώσεις και δεξιότητες ενός τέτοιου επιτυχημένου προγράμματος εκπαίδευσης;*

Θα έλεγα σαφώς η αξιολόγηση των πολιτικών (policy evaluation). Στην Ελλάδα υπάρχει ένα μεγάλο κενό σχετικά με την παρακολούθηση πολιτικών, προγραμμάτων και νομοθεσίας. Εκεί που η Ευρώπη μας το επιβάλλει εφαρμόζονται εργαλεία και πρακτικές παρακολούθησης, αλλά εκεί που δεν επιβάλλεται θεωρώ ότι έχουμε ένα πρόβλημα (με χρονοδιάγραμμα, με ορισμό αρμοδίων προσώπων

σε δημόσιους φορείς, με ποσοτικοποίηση δεικτών κλπ). Δεν νοείται πιστεύω δημόσια πολιτική χωρίς αξιολόγηση ex-ante, on-going και ex-post.

Η αξιολόγηση πρέπει να εμπεριέχει βέβαια και την έννοια της αυτοκριτικής, κάτι που δεν βρίσκουμε εύκολα στην Ελλάδα, ακόμη και στην αξιολόγηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων των τελευταίων χρόνων. Η αξιολόγηση πρέπει να οδηγεί σε ένα «δια ταύτα» και κάθε ενέργεια που δεσμεύει δημόσιους πόρους πρέπει να αξιολογείται και να οδηγεί σε βελτιωτικές κινήσεις.

*Εκτιμάτε ότι υπάρχει ζήτηση για αξιολογητές με υψηλό επίπεδο εξειδίκευσης και ακαδημαϊκής εκπαίδευσης στην Ελλάδα;*

Για πολλά χρόνια στην χώρα μας η λειτουργία της αξιολόγησης είχε υποστεί την ‘βάσανο’ της πολιτικής αντιπαράθεσης και ως ένα βαθμό είχε απαξιωθεί. Ωστόσο ως θετικό θεωρώ το γεγονός ότι τελευταία έχει γίνει ένα είδος κάθαρσης του όρου και της πρακτικής της αξιολόγησης, καθώς ολοένα και μεγαλύτερο κομμάτι της δημόσιας διοίκησης αποδέχεται πλέον τη μέθοδο αυτή ως αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και της άσκησης δημόσιων πολιτικών.

Στη χώρα μας η αξιολόγηση βρίσκει γόνιμο έδαφος ολοένα και περισσότερο, είναι όμως ακόμη αποσπασματική. Σε ορισμένους τομείς του δημόσιου τομέα έχει προχωρήσει αρκετά και υπάρχει ζήτηση, αλλού είναι ακόμη σε εμβρυακό επίπεδο και αλλού δεν εφαρμόζεται καθόλου. Πολλές ανεπτυγμένες χώρες έχουν θεσμοθετήσει την αξιολόγηση ως λειτουργία και προσωπικά εκτιμώ ότι απαιτείται και εδώ να έχουμε πλέον μία εθνική στρατηγική αξιολόγησης, όπως προτάθηκε από την Ελληνική Εταιρεία Αξιολόγησης. Θα μπορούσα να υποστηρίξω ότι ίσως υπάρχει και μία θετική συσχέτιση συστηματικής εφαρμογής πρακτικών αξιολόγησης και του επιπέδου ανάπτυξης μίας χώρας. Μερικοί από τους νευραλγικούς τομείς που πρέπει να έχουμε εθνική πολιτική αξιολόγησης πολιτικής είναι το περιβάλλον, η αγροτική πολιτική, η κοινωνική πολιτική.

Ο απώτερος σκοπός αυτών των προσπαθειών επένδυσης του ακαδημαϊκού κόσμου στην αξιολόγηση είναι να βοηθηθεί η ελληνική κοινωνία και η οικονομία με ένα πρόσθετο εργαλείο λήψης αποφάσεων με βάση αντικειμενικά ευρήματα (evidence-based decision making). Το πανεπιστήμιό μας όπως ανέφερα αρχικά παρέχει πλήρη στήριξη σε αυτή την συλλογική προσπάθεια της εθνικής κοινότητας αξιολόγησης.

*Ιούνιος 2019*

## **Παρουσίαση κειμένου θέσεων της ΕΕΑ για τη διαμόρφωση μιας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης 25 Ιουνίου 2019**

Η Ελληνική Εταιρεία Αξιολόγησης (ΕΕΑ) διοργάνωσε την Τρίτη 25 Ιουνίου 2019, στο Βιβλιοπωλείο ΙΑΝΟΣ, στην Αθήνα, ανοιχτή εκδήλωση για την παρουσίαση του «Κειμένου θέσεων για τη διαμόρφωση μίας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης».

Η προοπτική διαμόρφωσης μιας Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης και η συμβολή της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης, αποτέλεσε αρχικά αντικείμενο εισήγησης στο 1ο Ετήσιο Συνέδριο της ΕΕΑ το 2017. Το 2018, το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΕΑ αποφάσισε τη σύσταση μίας θεματικής ομάδας εργασίας για την εκπόνηση προτάσεων Εθνικής Στρατηγικής Αξιολόγησης (με την μορφή ενός κειμένου θέσεων), στην οποία συμμετείχαν μέλη της ΕΕΑ με εξειδίκευση στα θέματα αξιολόγησης, δημόσιας διοίκησης, περιφερειακής – αναπτυξιακής πολιτικής.

Στόχος του κειμένου θέσεων της ΕΕΑ είναι η κινητοποίηση του δημοσίου διαλόγου αναφορικά με τη θεσμική κατοχύρωση της αξιολόγησης στην Ελλάδα και η υποστήριξή της σε φορείς λήψης αποφάσεων της κεντρικής διοίκησης.

Το κείμενο τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση από 11/4/2019 έως 31/05/2019 και είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της ΕΕΑ, σε αυτό το σύνδεσμο: [https://hellenicevaluation.org/images/pdf/EEA-KEIMENO\\_04\\_2019.pdf](https://hellenicevaluation.org/images/pdf/EEA-KEIMENO_04_2019.pdf)

## **8<sup>ο</sup> Συνέδριο Αξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής 20-21 Ιουνίου 2019, Βουκουρέστι**

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνεργασία με τη Ρουμανική Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ, διοργάνωσαν το 8<sup>ο</sup> Συνέδριο Αξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής, στις 20-21 Ιουνίου 2019 στο Βουκουρέστι, με αντικείμενο το ρόλο και τη συμβολή της πολιτικής συνοχής στην προώθηση δημόσιων επενδύσεων προσανατολισμένων στις επιδόσεις και στην ανάπτυξη μιας κουλτούρας αξιολόγησης στα κράτη μέλη της ΕΕ.

Στο συνέδριο συμμετείχαν εκπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών, υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής, εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, διαχειριστικές αρχές, εμπειρογνώμονες αξιολόγησης, ακαδημαϊκοί, εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, κλπ.

Περισσότερες πληροφορίες για το συνέδριο και οι παρουσιάσεις των ομιλητών βρίσκονται αναρτημένα σε αυτό το σύνδεσμο:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/evaluations/conferences/cohesioneval2019/#2](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/conferences/cohesioneval2019/#2)

## **3<sup>ο</sup> Περιφερειακό Συνέδριο Αξιολογητών στα Δυτικά Βαλκάνια και τη Νοτιοανατολική Ευρώπη**

**8-9 Νοεμβρίου 2019, Βελιγράδι**

Το Δίκτυο Αξιολόγησης για τα Δυτικά Βαλκάνια (Western Balkan Evaluation Network - WBEN) και το Άτυπο Δίκτυο Αξιολογητών της Σερβίας (NeMeS / INES) διοργανώνουν, σε συνεργασία με τις εθνικές εταιρείες και δίκτυα αξιολόγησης των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, το 3<sup>ο</sup> Περιφερειακό Συνέδριο Αξιολογητών στα Δυτικά Βαλκάνια και τη Νοτιοανατολική Ευρώπη υπό τον τίτλο: «Αξιολόγηση - Δημόσια ανάγκη ή / και πολιτική ευθύνη;»

Κύρια θέματα του συνεδρίου

1. Προκλήσεις για την αξιολόγηση στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων
2. Αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών, προγραμμάτων και έργων - τοπική και διεθνής εμπειρία
3. Δημοκρατία, ανθρώπινα δικαιώματα και διακυβέρνηση - αξιολόγηση και έρευνα
4. Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης και Αξιολόγηση
5. Εμπειρίες από την αξιολόγηση των προγραμμάτων στήριξης της ΕΕ (IPA II, IPARD, FP7, Erasmus+, EUREKA, HORIZON 2020, COST, COSME)
6. Αξιολόγηση στην Εκπαίδευση
7. Ανάπτυξη κοινοτήτων αξιολογητών (εθνικών, περιφερειακών και παγκόσμιων)

Η γλώσσα εργασίας του συνεδρίου είναι η αγγλική.

Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το πρόγραμμα του συνεδρίου βρίσκονται σε αυτό τον σύνδεσμο: <http://www.evamreza.rs/>

## English-language abstracts

### **Prospects for developing a National Evaluation Strategy in Greece: the role of the Hellenic Evaluation Society**

*L. Kantsos*

The purpose of this paper is to mobilize public debate on the institutionalization of evaluation in Greece. It is based on the discussions at the Hellenic Evaluation Society's Annual Conference 2017, analyzing existing evaluation arrangements and practices, examining the options for formulating a National Evaluation Strategy (NES) and reflecting the views of the Greek evaluation community on this process.

**Keywords:** national evaluation strategy, evaluation culture, evaluation practices

### **Adaptation of theory of change in the design, monitoring and evaluation of public policies and development interventions for climate change adaptation**

*I. Panagopoulos, D. Ioannou, A. Karagiannis and E. Karouki*

This article addresses the issue of designing, monitoring and evaluating climate change adaptation strategies based on the theory of change identifying medium and long-term strategic objectives and the progress in their achievement. Reference is made to the effects of the theory of change, which can have a significant impact on all levels of intervention, from the implementation of an action or an integrated program to the development of strategic plans for climate change adaptation. It treats planning, implementation monitoring and ex-ante, interim, final (ex-post) and impact evaluation as a continuous process of feedback to decision-making systems, by distinguishing the expected from real or potentially feasible, through the dynamics of critical theory and the study of impacts in the light of the objective conditions within which climate change adaptation interventions are implemented, and which can contribute to feasible, adaptable and sustainable environmental projects and reforms.

**Keywords:** theory of change, evaluation of environmental polixies, mixed evaluation methods, strategic impact aseessment, climate change adaptation

## 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](http://www.hellenicevaluation.org)



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ**  
**HELLENIC EVALUATION SOCIETY**

[www.hellenicevaluation.org](http://www.hellenicevaluation.org)