



ΕΝΑ

Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών

Μάιος 2017



ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Οι δημόσιες πολιτικές ενέχουν κρίσιμη σημασία για την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου. Ξεχωρίζουν ειδικότερα οι ακόλουθοι βασικοί λόγοι:

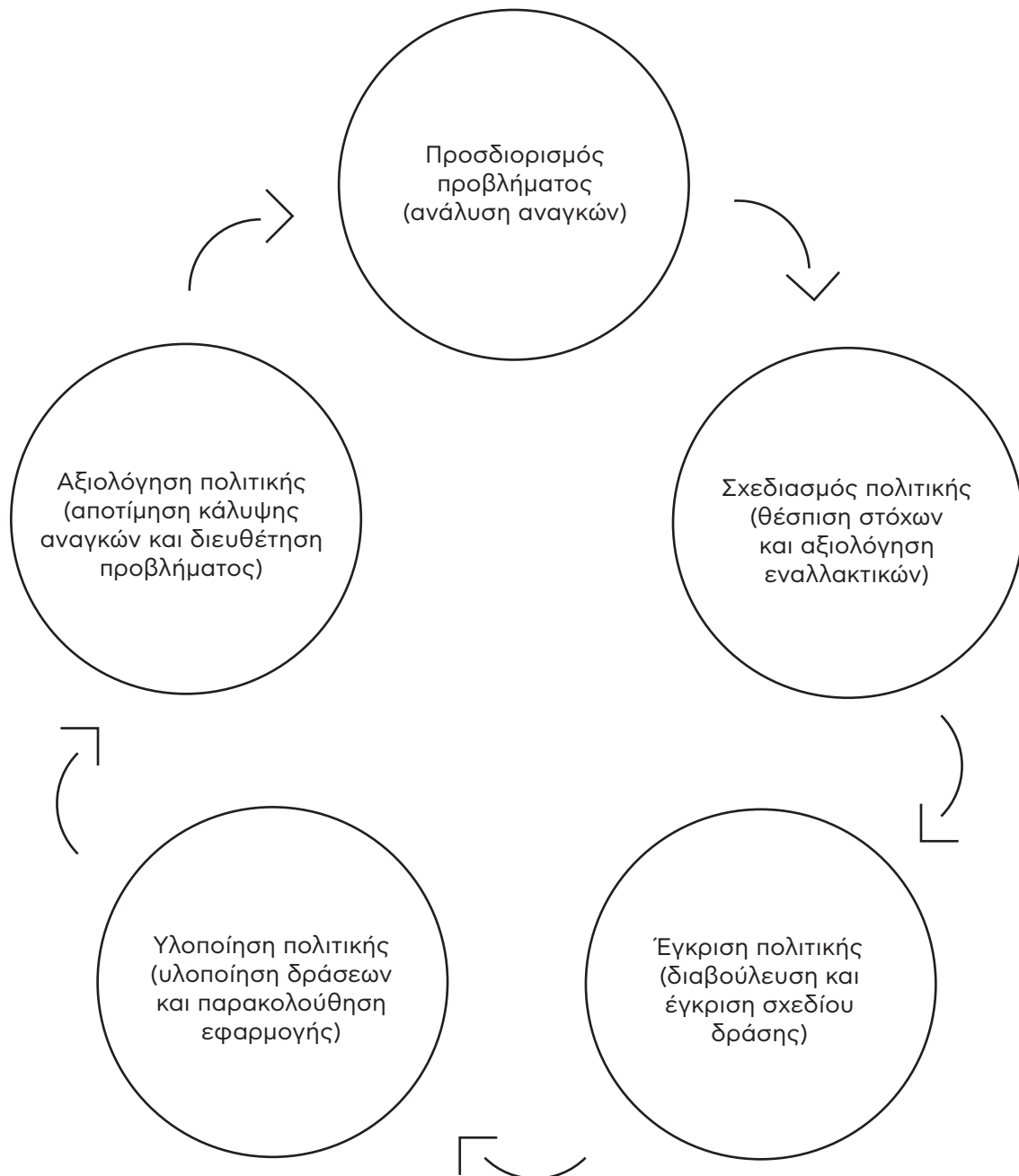
- Παρατηρείται, διαχρονικά στην Ελλάδα, έλλειμμα δημοσίων πολιτικών σε κρίσιμα στρατηγικά πεδία και δραστηριότητες με ό,τι αυτό συνεπάγεται για το δημόσιο συμφέρον.
- Διαπιστώνονται ανισορροπίες/διαφορετικές ταχύτητες στις διαδικασίες σχεδιασμού, διάχυσης και υλοποίησης των δράσεων των Υπουργείων.
- Η αδυναμία συγκρότησης κυβερνητικής δράσης με όρους δημόσιας πολιτικής προκαλεί δυσλειτουργίες σε διάφορα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, δυσχεραίνοντας για παράδειγμα την άρση αιρεσιμοτήτων του ΕΣΠΑ.

Ο παρών Οδηγός απευθύνεται προς οποιονδήποτε αρμόδιο φορέα επιφορτισμένο με τον ρόλο της προετοιμασίας μιας Δημόσιας Πολιτικής, με στόχο την προτυποποίηση της διαδικασίας σχεδιασμού, δημοσιοποίησης/διάχυσης, υλοποίησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών και με απώτερο στόχο την ενίσχυση της συνοχής, διαφάνειας και αποτελεσματικότητας του κυβερνητικού έργου. Οι δημόσιες πολιτικές περιγράφουν με αναλυτικό τρόπο τα στάδια που μία κυβέρνηση ακολουθεί για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων, προσδίδοντας αξιοπιστία στην κυβερνητική δράση.

¹ Το απόσπασμα αυτό αποτελεί μετάφραση του ορισμού που δίνει στη Δημόσια Πολιτική ο J. Anderson και το εντοπίζουμε στο κείμενο των Λαδής, Σ., και Νταλάκου, Β. (2008), Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική (διδασκτικό υλικό - Τόμος Α για τη Θεματική Ενότητα «Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική»), Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, σ. 26, διαθέσιμο στο: https://eclass.unipi.gr/modules/document/file.php/NAS281/deo24_A.pdf (προσπελάστηκε: 15.6.2017).

- ◆ Η εκπόνηση και δημοσιοποίηση της Δημόσιας Πολιτικής συνιστά πράξη αποσαφήνισης της κατεύθυνσης που ακολουθεί το κυβερνητικό έργο.
- ◆ Η Δημόσια Πολιτική συνιστά το αποτέλεσμα μιας αξιόπιστης αποτίμησης των κοινωνικών αναγκών καθώς και των πλεονεκτημάτων/μειονεκτημάτων των δυνητικών λύσεων για την ικανοποίησή τους, διευκολύνοντας τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε κυβερνητικό επίπεδο. Η Δημόσια Πολιτική οφείλει συνεπώς να περιγράφει και να καλύπτει όλα τα εναλλακτικά «σενάρια» και το ρεπερτόριο επιλογών στη διάθεση της πολιτικής ηγεσίας.
- ◆ Παράλληλα, η Δημόσια Πολιτική περιγράφει με αναλυτικό τρόπο τα στάδια που η κυβέρνηση ακολουθεί για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων, προσδίδοντας αξιοπιστία στην κυβερνητική δράση. Το σημείο αυτό διαχωρίζει τη Δημόσια Πολιτική από τις κυβερνητικές εξαγγελίες, οι οποίες δεν συνοδεύονται από συγκεκριμένες δράσεις, χρονοδιαγράμματα και άλλες κρίσιμες πληροφορίες.
- ◆ Η Δημόσια Πολιτική εντάσσεται σε μια δυναμική θεώρηση των πραγμάτων, λαμβάνοντας υπ' όψιν τη συγκυρία, τις αλλαγές στο κοινωνικό-οικονομικό περιβάλλον και τον αντίκτυπό τους, ώστε να διασφαλίζεται η συνεχής προσαρμογή της στα νέα δεδομένα.
- ◆ Η διαδικασία εκπόνησης και αξιολόγησης της Δημόσιας Πολιτικής αποτελεί το υπόβαθρο για την ενίσχυση ενός ενεργητικού ρόλου της κοινωνίας, επιτρέποντας διαδικασίες διαβούλευσης, από κοινού σχεδιασμό/υλοποίηση/αξιολόγηση των πολιτικών. Η διαβούλευση και επίτευξη συναίνεσης με τους φορείς υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής αποτελεί κρίσιμη παράμετρο για την αποτελεσματικότητα και νομιμοποίηση των προωθούμενων αλλαγών και δράσεων.
- ◆ Συνολικά, η αξιολόγηση του κυβερνητικού έργου δεν μπορεί να υπάρξει παρά μόνο σε αναφορά με τις εν λόγω δημόσιες πολιτικές, βάσει συγκεκριμένων στόχων, προθεσμιών και αποτελεσμάτων.
- ◆ Ο παρών Οδηγός αποσκοπεί στην προτυποποίηση της διαδικασίας σχεδιασμού, δημοσιοποίησης και διάχυσης, υλοποίησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών, με στόχο την ενίσχυση της συνοχής, διαφάνειας και αποτελεσματικότητας του κυβερνητικού έργου. Εν είδει κωδικοποίησης των σταδίων διαμόρφωσης και υλοποίησης μιας δημόσιας πολιτικής, στόχος είναι να αποτελέσει μια «εύληπτη πυξίδα» για μια καλά τεκμηριωμένη και συνεκτική διαδικασία που θα επιτρέπει την επικοινωνία του «πνεύματος» κάθε μεταρρυθμιστικής πρωτοβουλίας, ώστε να μην απονευρώνεται λόγω γραφειοκρατίας ή να καταλήγει αδιάφορη αλλά και εχθρική ενίοτε προς το κοινωνικό σύνολο.
- ◆ Επισημαίνουμε ότι ο Οδηγός απευθύνεται προς όσους αρμόδιους φορείς αναλαμβάνουν τον ρόλο της προετοιμασίας μιας Δημόσιας Πολιτικής, ως προς τις γενικές της γραμμές, με στόχο έναν γόνιμο επαναπροσδιορισμό της σχέσης ανάμεσα σε μια κεντρικά σχεδιασμένη και με προγραμματικούς στόχους κυβερνητική πολιτική και τις θεσμικές της υποδοχές από το σύνολο του διοικητικού μηχανισμού που καλείται όχι απλά να την υλοποιήσει, αλλά και να συνδράμει ουσιαστικά στο σχεδιασμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής της.

ΤΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015)

ΤΙΤΛΟΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

I. ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η πρώτη ενότητα του κειμένου δημόσιας πολιτικής σκιαγραφεί τα βασικά χαρακτηριστικά του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται. Το πλαίσιο αυτό είναι πολιτικής, νομικής και στρατηγικής φύσεως και υποστηρίζει τα Υπουργεία, κατά τη διαδικασία εκπόνησης της Δημόσιας Πολιτικής και των Στρατηγικών της Κατευθύνσεων.

1. Πολιτική ατζέντα:

Αρχικά, είναι αναγκαίο να αποσαφηνιστεί με ποιον τρόπο η εξεταζόμενη δημόσια πολιτική υπηρετεί τις κεντρικές πολιτικές και προγραμματικές επιλογές της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού.

2. Θεσμικό και νομικό πλαίσιο:

Στη συνέχεια, πραγματοποιείται μια σύντομη παρουσίαση των συνταγματικών και νομικών διατάξεων που αφορούν στο υπό εξέταση πεδίο. Το συγκεκριμένο στάδιο σχετίζεται και με τη διαδικασία της «καλής νομοθέτησης», αλλά και της διαδικασίας κωδικοποίησης των ρυθμίσεων που έχουν προηγηθεί και αποτελούν ένα «νομοθετικό και θεσμικό σώμα» που θα πρέπει να εξεταστεί και να ληφθεί υπ' όψιν.

Ολοένα και περισσότερες κυβερνήσεις προχωρούν στον σχεδιασμό μακροπρόθεσμων πολιτικών 10ετίας ή 20ετίας με γνώμονα τα συμφέροντα των επόμενων γενεών

3. Διεθνείς δεσμεύσεις:

Σε τρίτο στάδιο, είναι αναγκαίο να προβλεφθεί μια συνοπτική παρουσίαση των διεθνών και ευρωπαϊκών δεσμεύσεων της χώρας στο συγκεκριμένο πεδίο. Αποτελεί κομβικό σημείο της διαδικασίας, δεδομένου ότι συχνά η αδυναμία προσαρμογής σε ανάλογες υποχρεώσεις, συμπαρασύρει πρόστιμα και κυρώσεις.

4. Σχέση με μεγάλες Κυβερνητικές Στρατηγικές και Μεταρρυθμίσεις:

Τέλος, το πλαίσιο αναφοράς ολοκληρώνεται με την παρουσίαση της σχέσης ανάμεσα στη δημόσια πολιτική και τις μεγάλες – εμβληματικές πολιτικές και μεταρρυθμίσεις της Κυβέρνησης (π.χ. σχέση με την Αναπτυξιακή Στρατηγική, την Ανασυγκρότηση του Κοινωνικού Κράτους, τις μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν την «ποιότητα διακυβέρνησης»).

ΒΑΣΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ

Με ποιον τρόπο η δημόσια πολιτική απαντά στους κεντρικούς στρατηγικούς στόχους και στις δεσμεύσεις της Κυβέρνησης, τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας και τις Συνταγματικές επιταγές;

II. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1. Προκλήσεις (ανάλυση δεδομένων και υφιστάμενης κατάστασης)

Στην παρούσα ενότητα, παρουσιάζονται τα βασικά δεδομένα και στοιχεία που περιγράφουν το πρόβλημα το οποίο η δημόσια πολιτική επιχειρεί να αντιμετωπίσει².

Τα δεδομένα αυτά μπορούν να αφορούν τρία βασικά επίπεδα:

- Την πλευρά της προσφοράς, δηλαδή δεδομένα που αφορούν στους εμπλεκόμενους φορείς, δημόσιους ή ιδιωτικούς, που παράγουν προϊόντα ή παρέχουν υπηρεσίες.
- Την πλευρά της ζήτησης, δηλαδή τις ανάγκες των πολιτών ή καταναλωτών στο υπό εξέταση πεδίο.
- Το εξωτερικό περιβάλλον, δηλαδή τους παράγοντες που αναμένεται να επηρεάσουν θετικά ή αρνητικά τα δύο προαναφερθέντα επίπεδα.

Η ανάλυση του στρατηγικού πλαισίου, λόγω των ιδιοτήτων που χαρακτηρίζουν κάθε πεδίο άσκησης πολιτικής αλλά και της ανάγκης να εξετάζεται το σύνολο των παραγόντων που επιδρούν, άμεσα ή έμμεσα, σε μια δραστηριότητα ή σε ένα κλάδο/τομέα, μπορεί να εστιάσει σε πολιτικούς, οικονομικούς, κοινωνικούς, τεχνολογικούς, περιβαλλοντικούς, θεσμικούς, δημογραφικούς, ρυθμιστικούς, διαγενεακούς και διαπολιτισμικούς παράγοντες. Εργαλεία ανάλυσης όπως η PEST analysis μπορούν να φανούν χρήσιμα για το συγκεκριμένο σκοπό.

Η πολιτική ηγεσία μπορεί, στο στάδιο αυτό, να προχωρήσει σε διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη, με στόχο την καταγραφή και αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης, όπως αυτή προσλαμβάνεται από τους λήπτες των υπηρεσιών.

- ◆ Ο ρόλος των ενδιαφερόμενων μερών, με βάση τη διεθνή εμπειρία, ενισχύεται στη σύγχρονη πραγματικότητα, υπερβαίνοντας το στάδιο της απλής διαβούλευσης. Σχετίζεται εξάλλου, με τη διαδικασία χαρτογράφησης των «κοινωνικών αναγκών» και της με οργανωμένο τρόπο διοχέτευσης αιτημάτων σε θεσμικούς διαύλους.
- ◆ Η συμμετοχή στον σχεδιασμό, η θέσπιση διαδικασιών συναπόφασης, συμπαραγωγής υπηρεσιών και συναξιολόγησης αποτελούν νέα πεδία συνεργασίας του κράτους με την κοινωνία και τις οργανώσεις της.

Συνολικά, η επάρκεια στοιχείων και η ικανότητα ερμηνείας τους διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό είναι επίσης αναγκαίο να υπάρξει επισκόπηση των εκθέσεων αξιολόγησης των προηγούμενων πολιτικών, με στόχο να αξιοποιηθούν τυχόν θετικές πρακτικές και να εντοπιστούν λάθη προς αποφυγή. Σε περίπτωση που δεν υφίστανται εκθέσεις αξιολόγησης των προηγούμενων πολιτικών, μπορούν εναλλακτικά (ή και συμπληρωματικά ως προς τις εκθέσεις) να συμβάλουν διοικητικοί υπάλληλοι που είχαν συμμετάσχει σε αυτές, προκειμένου να αποτελέσουν ad hoc μια «οργανική θεσμική μνήμη» που θα καλύψει τη συγκεκριμένη ανάγκη. Ειδικά στην Ελλάδα, απουσιάζει η ολιστική προσέγγιση στην αποτίμηση των δημοσίων πολιτικών, όπως εφαρμόστηκαν

² Μεγέθη που αφορούν το εξεταζόμενο πεδίο όπως (α) μέγεθος ως προς το ΑΕΠ, δημόσιες δαπάνες (β) κοινωνικές στατιστικές για την απασχόληση, τη φτώχεια, τις ανισότητες (γ) δείκτες ευημερίας όπως δείκτες πρόσβασης σε αγαθά και υπηρεσίες.

στο παρελθόν. Η «θεσμική μνήμη» ως προς τη διοικητική ιστορία, τον πολιτικό σχεδιασμό και τους στόχους, πρέπει να αποτελεί μέρος της όλης διαδικασίας, με στόχο και τη συγκρότηση της «ιστορίας» κάθε δημόσιας πολιτικής, απαραίτητο στοιχείο για την ομαλή λειτουργία ενός κρατικού μηχανισμού.

- ◆ Στόχος της ανάλυσης υφιστάμενης κατάστασης είναι η ανάδειξη των σημαντικότερων μελλοντικών προκλήσεων και των σχετικών ευκαιριών και απειλών.
- ◆ Η παρούσα ενότητα προετοιμάζει τη διατύπωση των μεγάλων στρατηγικών επιλογών των δημόσιων αρχών στο συγκεκριμένο πεδίο (βλ. «Στρατηγικοί Στόχοι»).

2. Όραμα

Το Όραμα για τον εξεταζόμενο τομέα άσκησης πολιτικής περιγράφει τη δέσμευση των δημόσιων αρχών έναντι του κοινωνικού συνόλου. Το Όραμα πρέπει να είναι σύντομο και να χρησιμοποιεί απλή ορολογία, να έχει θετικό πρόσημο, να θέτει φιλόδοξους αλλά ταυτόχρονα και εφικτούς μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους. Το Όραμα αυτό θα πρέπει να αποτελεί την προμετωπίδα για κάθε πεδίο κυβερνητικής πολιτικής, να εντάσσεται σε έναν ευρύτερο πολιτικό σχεδιασμό και να θεμελιώνεται στην καλή συνεργασία με τη δημόσια διοίκηση και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων της. Παράδειγμα Οράματος Πολιτική (Πολιτική για την Οικογένεια του Κεμπέκ)³: «Το Υπουργείο είναι αποφασισμένο να αναλάβει ηγετικό ρόλο, στηριζόμενο στην εμπειρογνώμοσύνη και τις καινοτομικές δράσεις του, με στόχο την κινητοποίηση των εταίρων προς όφελος των παιδιών και των οικογενειών και την ανάδειξη της σπουδαιότητας της πολιτικής για την οικογένεια τόσο στο Κεμπέκ όσο και στον κόσμο».

3. Στρατηγικοί Στόχοι

Οι Στρατηγικοί Στόχοι περιγράφουν τον τρόπο με τον οποίο η διοικητική αρχή θα επιδιώξει την υλοποίηση του Οράματος. Οι Στόχοι απαντούν στις προκλήσεις του τομέα και συνάδουν με το πλαίσιο αναφοράς της δημόσιας πολιτικής (πολιτικό, συνταγματικό, νομικό, διεθνές). Οι Στρατηγικοί Στόχοι πρέπει να διατυπώνονται με τρόπο συνθετικό, αλλά και να διέπονται από σαφήνεια, ώστε να γίνονται άμεσα αντιληπτοί από τον πληθυσμό. Συστήνεται κάθε Δημόσια Πολιτική να μην στηρίζεται σε περισσότερο από τρεις (3) Στρατηγικούς Στόχους. Αυτοί οι Στόχοι ερμηνεύονται και ως προτεραιότητες δράσης και ορίζουν τους Αξονες στους οποίους θα δοθεί βαρύτητα παρακάτω.

Η διερεύνηση των δυνητικών επιλογών μειώνει το ρίσκο αποτυχίας. Η άσκηση αυτή μπορεί να βασιστεί σε αναλύσεις κόστους-οφέλους και στην επιλογή τουλάχιστον τριών σεναρίων: α) σενάριο μη λήψης απόφασης («αδράνεια/απραξία»), β) η προτεινόμενη δημόσια πολιτική, γ) μια τουλάχιστον εναλλακτική.

³ « LE PLAN STRATÉGIQUE 2012-2017 DU MINISTÈRE DE LA FAMILLE : UNE CONTRIBUTION AUX GRANDES PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES
<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/ministere/planification/Pages/index.aspx>

Παράδειγμα Στρατηγικών Στόχων (Πολιτική για την Οικογένεια του Κεμπέκ):

Στρατηγικός Στόχος 1ος: Πλήρης αξιοποίηση των εργαλείων παρέμβασης του Υπουργείου με στόχο την προσφορά στις οικογένειες και τα παιδιά, υπηρεσιών προσαρμοσμένων στις ανάγκες τους.

Στρατηγικός Στόχος 2ος: Ενίσχυση της προσφοράς υπηρεσιών προς τις οικογένειες υποστηρίζοντας καινοτομικές λύσεις οι οποίες θα βασίζονται σε διαβουλεύσεις και με επιδίωξη ευρείας προβολής τους.

Στρατηγικός Στόχος 3ος: Επένδυση σε νέες αποτελεσματικές και προσαρμοσμένες στις ανάγκες των ληπτών και των εταίρων πρακτικές, με κερδισμένους τους εργαζόμενους του τομέα.

4. Αξονες Παρέμβασης

Ο κάθε Στρατηγικός Στόχος ορίζει τους Αξονες παρέμβασης για τους οποίους τίθενται σε υλοποίηση δέσμες προγραμμάτων με μετρήσιμους πλέον στόχους. Οι Αξονες Παρέμβασης τοποθετούν τους Στρατηγικούς Στόχους σε ένα συγκεκριμένο πεδίο/περιβάλλον άσκησης πολιτικής.

Παραδείγματα (Πολιτική για την Οικογένεια του Κεμπέκ):

Στρατηγικός Στόχος 1ος:

- Αξονας 1.1: Προσβάσιμες και ποιοτικές υπηρεσίες φύλαξης παιδιών
- Αξονας 1.2: Διευκόλυνση της συμφιλίωσης εργασίας – οικογένειας

Στρατηγικός Στόχος 2ος:

- Αξονας 2.1: Κινητοποίηση και διαβούλευση με τους εταίρους με γνώμονα την ευημερία των οικογενειών
- Αξονας 2.2: Προώθηση και αναγνώριση της πολιτικής για την οικογένεια

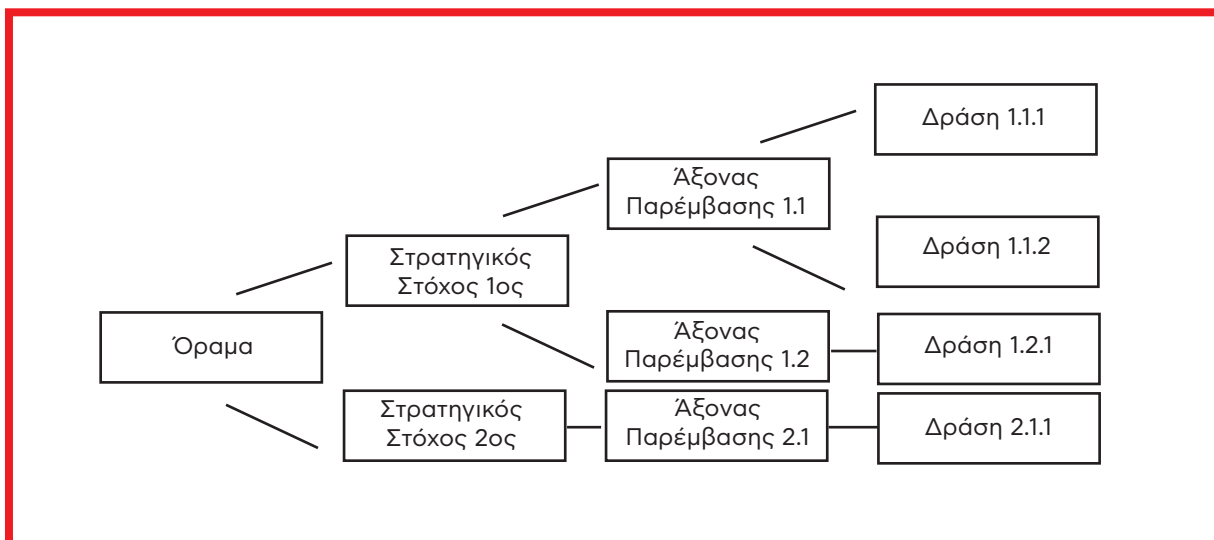
Στρατηγικός Στόχος 3ος:

- Αξονας 3.1: Για μια μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των διαδικασιών και την εφαρμογή καινοτομικών λύσεων
- Αξονας 3.2: Ξεκάθαρη βούληση για την προσέλκυση και συγκράτηση ενός εργατικού δυναμικού υψηλών δεξιοτήτων.

5. Δράσεις

Οι Δράσεις περιγράφουν τα μέσα και τις ενέργειες που θα επιτρέψουν την επίτευξη των Στρατηγικών Στόχων σε κάθε επιμέρους Αξονα παρέμβασης.

Κάθε Δράση περιγράφει με ακρίβεια τις αλλαγές και τα μετρήσιμα αποτελέσματα που αυτή θα αποφέρει. Οι Δράσεις περιλαμβάνουν τα ακόλουθα στοιχεία:



Παράδειγμα Δράσεων (Πολιτική για την Οικογένεια του Καναδά/Κεμπέκ):

Άξονας 1.1:

- Δράση 1.1.1 Εγκριση δημιουργίας 15.000 θέσεων φύλαξης:
- Δείκτης: Στόχος η δημιουργία του συνόλου των θέσεων εντός 3ετίας

Άξονας 1.2:

- Δράση 1.2.1: Υλοποίηση προγράμματος για την υποστήριξη υπηρεσιών προς ΑΜΕΑ 12-21 ετών:
- Δείκτες: Αριθμός υπηρεσιών που έχουν λάβει υποστήριξη [Στόχος: 25 υπηρεσίες] / Αριθμός μαθητών που χρησιμοποιούν τις εν λόγω υπηρεσίες [Ετήσιος στόχος: 425 μαθητές]

Άξονας 2.1:

- Δράση 2.1.1: Συντονισμός της υλοποίησης και ανάπτυξη κυβερνητικών παρεμβάσεων
- Δείκτες: Αριθμός δράσεων συντονισμού / Αριθμός συναντήσεων - διαβουλεύσεων με εταίρους [Ετήσιος στόχος: διατήρηση του υφιστάμενου αριθμού συναντήσεων].

Άξονας 3.1:

- Δράση 3.1.1: Βελτίωση της παροχής υπηρεσιών και της διαχείρισης πληροφοριών για να απαντηθούν οι ανάγκες των πολιτών και των εταίρων
- Δείκτης: Αριθμός και χαρακτηριστικά των βελτιώσεων σχετικά με τις Τεχνολογίες της Πληροφορίας και της Επικοινωνίας, τις διαδικασίες, τους διαύλους επικοινωνίας [Ετήσιος στόχος: 3 δράσεις]

ΒΑΣΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ

Ο σχεδιασμός πολιτικής έχει βασιστεί σε ανάλυση των στοιχείων και δεδομένων (evidence-based policy) και, αν ναι, από ποιους φορείς και με ποια κριτήρια συλλέχθηκαν και αξιολογήθηκαν;

Εχουν ληφθεί υπόψη αξιολογήσεις προηγούμενων πολιτικών αναφορικά με το ίδιο ζήτημα;

Εχουν ληφθεί υπόψη βέλτιστες πρακτικές από άλλες ευρωπαϊκές χώρες;

Εξετάστηκαν ενδελεχώς οι επιμέρους εναλλακτικές, με βάση το κριτήριο του κόστους, της ανθεκτικότητάς τους ως προς τυχόν αλλαγές και εξελίξεις στο περιβάλλον τους (κοινωνικές, τεχνολογικές, κανονιστικές, κ.λπ.);

Υπήρξαν διαβουλεύσεις με τους ωφελούμενους ή και θιγόμενους της δημόσιας πολιτικής και με σχετικούς φορείς και εμπειρογνώμονες (Πανεπιστήμια, Ερευνητικά Κέντρα, κοινωνικοί εταίροι, συνδικαλιστικοί φορείς κ.λπ.);

ο Η διαδικασία της διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη είναι δυνατόν να αποτελέσει εχέγγυο καλού σχεδιασμού και συμπερίληψης, τόσο αναφορικά με την χαρτογράφηση των αναγκών της κοινωνίας, όσο και σε σχέση με την καταγραφή απόψεων κοινωνικών ομάδων και πολιτών.

Εχουν ληφθεί κατά τη διαδικασία σχεδιασμού της πολιτικής τα πλέον διαδεδομένα προβλήματα στην εφαρμογή πολιτικών;

ο Στην περίπτωση της Ελλάδας, με δεδομένη την ασυνέχεια στις πολιτικές και τις δυσκολίες εφαρμογής τους, η διάσταση αυτή παρουσιάζει κομβική σημασία.

Εχει αποδοθεί σημασία στην ανάπτυξη ή υιοθέτηση τεχνολογικών ή οργανωσιακών καινοτομιών με στόχο την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα;

III. ΟΔΙΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ

Ο Οδικός Χάρτης παρουσιάζει τα κύρια στάδια υλοποίησης της Δημόσιας Πολιτικής, περιγράφοντας τις δράσεις και τα σχετικά χρονοδιαγράμματα σε κάθε επιμέρους φάση. Ο Οδικός χάρτης αποτυπώνει μια συνολική εικόνα της διαδικασίας υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής, παρέχοντας σαφείς ενδείξεις, αφενός για την επικοινωνιακή πολιτική και την προβολή των σχετικών αποτελεσμάτων και αφετέρου για τα αντικείμενα και τη χρονική περίοδο κατά την οποία μπορεί να αξιολογηθεί η πρόοδος και η αποτελεσματικότητα της πολιτικής.

Τα χρονοδιαγράμματα είναι απαραίτητο να προγραμματίζονται στη βάση ρεαλιστικών και εφαρμόσιμων στόχων, με μικρά αλλά πραγματοποιήσιμα βήματα και σημεία-ορόσημα της πορείας εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής.

Δέσμη μέτρων για έναν άρτιο σχεδιασμό δημοσίων πολιτικών (σχετιζόμενη και με την καλή νομοθέτηση)

Έχουν ελαχιστοποιηθεί οι επιπτώσεις στους πολίτες και τις επιχειρήσεις με όρους γραφειοκρατικών διαδικασιών που απορρέουν από την εισαγωγή νέας νομοθεσίας;
Έχουν διερευνηθεί εκ των προτέρων πιθανές δυσκολίες ως προς την εφαρμογή της νομοθεσίας (συμπεριλαμβανομένης και της δευτερογενούς νομοθεσίας);
Έχει προβλεφθεί η αναγκαία υποστήριξη και καθοδήγηση της δημόσιας διοίκησης για την υλοποίηση της ψηφισθείσας νομοθεσίας;
Πόσο έτοιμη είναι η δημόσια διοίκηση, οργανωσιακά και σε επίπεδο επιχειρησιακών δυνατοτήτων, για την εφαρμογή, αξιολόγηση και αποτίμηση των αποτελεσμάτων της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής;
Στο στάδιο της νομοθέτησης θα πρέπει να επιδιώκεται η κατά το δυνατόν βέλτιστη συνεργασία με τις αρμόδιες Επιτροπές της Βουλής, ήδη πριν από την τελική υποβολή του σχεδίου νόμου.

IV. ΡΟΛΟΙ, ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΜΕΣΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

1. Φορείς υλοποίησης της Δημόσιας Πολιτικής

Στην παρούσα ενότητα αναφέρονται οι φορείς που εμπλέκονται στην υλοποίηση της Δημόσιας Πολιτικής. Ανάλογα με τη φύση και την κλίμακα της εκάστοτε δημόσιας πολιτικής, το σύστημα εμπλεκόμενων μερών μπορεί να αφορά σε διάφορα επίπεδα άσκησης πολιτικής: από το εθνικό, στο περιφερειακό και το τοπικό επίπεδο. Ενδέχεται η δημόσια πολιτική να απαιτεί και δια-εθνικές συνεννοήσεις, στο πλαίσιο των συνεργειών και των σημείων επαφής που αναπτύσσονται στην ΕΕ. Σημειώνεται ότι ως εμπλεκόμενα μέρη νοούνται φορείς και οργανισμοί που προέρχονται τόσο από τον δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα.

Η αποσαφήνιση του ακριβούς ρόλου κάθε φορέα παρουσιάζει μεγάλη σημασία για την απρόσκοπτη υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής. Τυχόν επικαλύψεις αρμοδιοτήτων προκαλούν ανεπιθύμητα αποτελέσματα όπως διάχυση ευθυνών, αδράνεια, τριβές και ανταγωνισμοί με αποτέλεσμα την καθυστέρηση στην υλοποίηση του οδικού χάρτη ή/και χαμηλότερη αποδοτικότητα/αποτελεσματικότητα έναντι των προβλεπόμενων στόχων. Για τον συγκεκριμένο λόγο, το κείμενο δημόσιας πολιτικής καλείται να διευκρινίσει τον ρόλο του κράτους, των αποκεντρωμένων διοικήσεων, των ανεξάρτητων αρχών, της τοπικής αυτοδιοίκησης, του ιδιωτικού τομέα, των κοινωνικών εταίρων και των οργανώσεων της κοινωνίας. Σχετική πρόβλεψη πρέπει να υπάρχει και σε ό,τι αφορά στους οργανισμούς παροχής τεχνικής βοήθειας και υποστήριξης. Συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα ή και δημοσίου-δημοσίου τομέα πρέπει επίσης να περιγράφονται.

Τέλος, ιδιαίτερη σημασία πρέπει να αποδοθεί στην παρουσίαση της υπεύθυνης διοικητικής δομής (πχ. Γραμματεία / Διεύθυνση / Τμήμα κλπ.) του Υπουργείου για την υλοποίηση και θεσμική υποδοχή της Δημόσιας Πολιτικής.

2. Χρηματοδότηση και ανθρώπινοι πόροι

Η παρούσα ενότητα έχει ως αντικείμενο την παρουσίαση των μέσων υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής, δηλαδή τα χρηματοδοτικά μέσα, τους ανθρώπινους πόρους, τα υλικά μέσα κ.λπ. Η αποτίμηση των εν λόγω παραγόντων συμβάλλει στην κοστολόγηση της δημόσιας πολιτικής.

Ενδεικτικά, υπολογίζονται: α) οι δαπάνες σε προσωπικό β) οι αγορές ενδιάμεσων αγαθών και υπηρεσιών γ) οι επενδυτικές δαπάνες του Κράτους δ) οι κεφαλαιακές μεταβιβάσεις. Επίσης, αναφέρονται οι πηγές χρηματοδότησης των ανωτέρω δαπανών.

Σημειώνεται ότι η αναλυτική παρουσίαση των χρηματοδοτικών πτυχών είναι κομβικής σημασίας, καθώς το δημοσιονομικό αποτύπωμα καθορίζει τον βαθμό υλοποίησης μιας δράσης/πρωτοβουλίας. Η έλλειψη εξειδίκευσης σε ό,τι αφορά στην εκτίμηση των χρηματοδοτικών αναγκών, τη διασφάλιση των σχετικών πηγών χρηματοδότησης και την πρόβλεψη των ανθρώπινων πόρων για την έγκαιρη απορρόφηση και εκταμίευση των εν λόγω πόρων συνδέεται συχνά και με το έλλειμμα εφαρμογής. Συγκεκριμένα, η μη επιχειρησιακή ετοιμότητα και οι ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό και υλικούς πόρους είναι πιθανό να οδηγήσουν στην ακύρωση μιας νομοθεσίας εν τοις πράγμασι.

3. Επικοινωνιακή προβολή

Η διαδικασία εκπόνησης και υλοποίησης μια δημόσιας πολιτικής πρέπει να υποστηρίζεται σε όλα τα στάδια (πριν - κατά τη διάρκεια - μετά) από ένα ολοκληρωμένο σχέδιο προβολής, επικοινωνίας, ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης, το οποίο:

- αξιοποιεί με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο όλους τους διαθέσιμους επικοινωνιακούς πόρους
- χρησιμοποιεί πλουραλιστικά αλλά και εξειδικευμένα τα κατάλληλα εργαλεία/κανάλια επικοινωνίας
- απευθύνεται στο γενικό πληθυσμό/ευρύ κοινό, στοχεύοντας παράλληλα τις ειδικές ομάδες ενδιαφερομένων μερών.

Συνολικά, διακρίνονται τρεις βασικοί δίαυλοι παρέμβασης στη δημόσια σφαίρα με στόχο την επικοινωνία της διαδικασίας απόφασης και υλοποίησης της πολιτικής:

- Η θεσμική επικοινωνία που εμπλέκει το φορέα υλοποίησης του έργου και εστιάζει στην αποτύπωση της «μεγάλης εικόνας», μέσα από την παρουσίαση των μεγάλων φάσεων της δημόσιας πολιτικής και της προστιθέμενης κοινωνικής αξίας που προκύπτει για τις ωφελούμενες ομάδες.
- Η ανοικτή δημόσια επικοινωνία μέσω της διοργάνωσης εκδηλώσεων ή την αξιοποίηση άλλων μορφών εξωστρέφειας και προσέγγισης του ενδιαφερόμενου κοινού, με σκοπό τη γνωστοποίηση της πολιτικής, την εξοικείωση των πολιτών με πτυχές της και την παροχή πρακτικών πληροφοριών.
- Η επικοινωνία μέσω των συμβατικών ΜΜΕ και των Μέσων Κοινωνικής Δικτύωσης για παράλληλη απεύθυνση σε ευρύ ακροατήριο, με αξιοποίηση των σύγχρονων Τεχνολογιών της Επικοινωνίας και της Πληροφορίας για την υπέρβαση φυσικών χωρικών ή και χρονικών εμποδίων.

ΒΑΣΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ

Έχουν αποσαφηνιστεί επαρκώς οι ρόλοι, οι αρμοδιότητες και ειδικότερα οι ευθύνες μεταξύ εμπλεκόμενων φορέων σε κυβερνητικό επίπεδο και σε επίπεδο δημόσιας διοίκησης;
Έχουν γίνονται επαρκείς προβλέψεις σε ό,τι αφορά στην χρηματοδότηση των δράσεων της δημόσιας πολιτικής, με στόχο την έγκαιρη και απρόσκοπτη εφαρμογή της;
Είναι συνεκτική η αφήγηση σχετικά με τη δημόσια πολιτική και ευκρινές το μήνυμα;
Έχει προβλεφθεί ένα σχέδιο για την προβολή και επικοινωνία της προωθούμενης πολιτικής;

V. ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η παρακολούθηση των δημόσιων πολιτικών, η συλλογή στοιχείων και η αφιέρωση ανθρώπινων και υλικών πόρων στις ανωτέρω δραστηριότητες αποτελούν αναγκαία συνθήκη για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της εφαρμοζόμενης πολιτικής.

Η έννοια της αποτελεσματικότητας μιας δημόσιας πολιτικής παραπέμπει σε 3 διαφορετικές μορφές επιδόσεων:

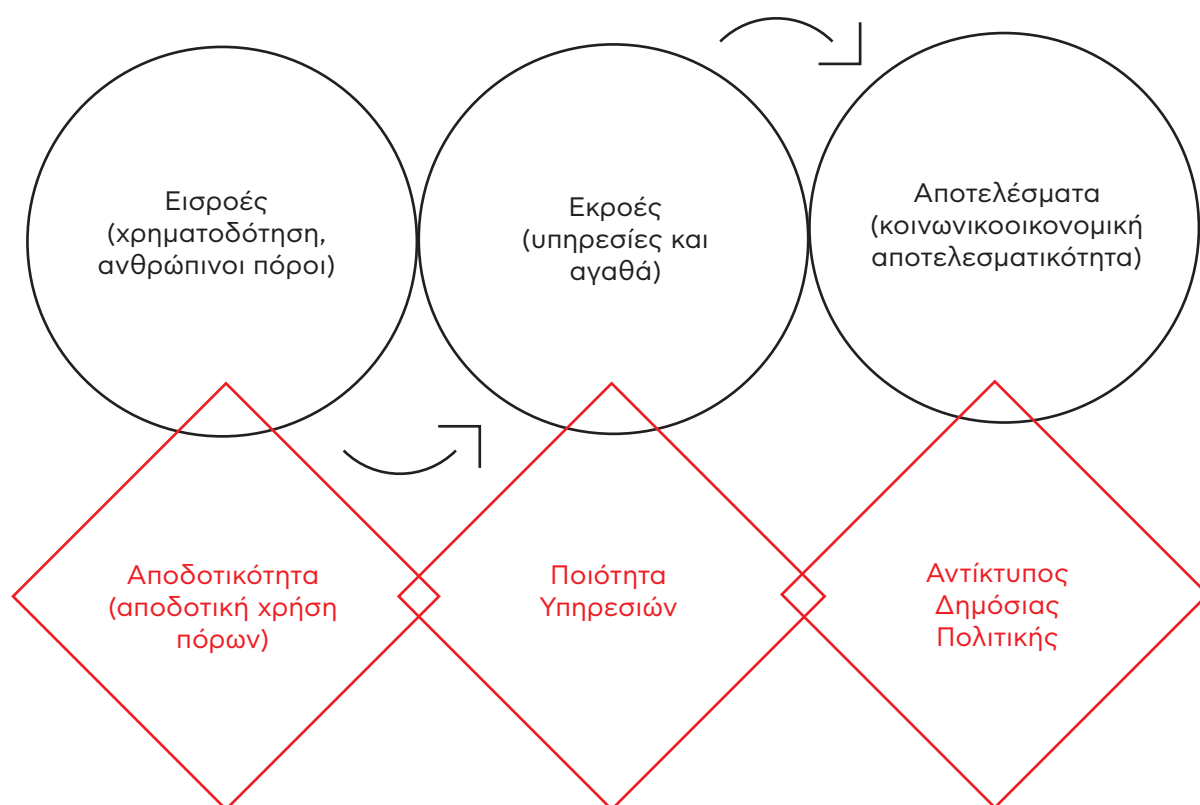
- την κοινωνικοοικονομική αποτελεσματικότητα
- την αποδοτικότητα
- την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες / χρήστες.

Η αποτελεσματικότητα σε κοινωνικό-οικονομικούς όρους αξιολογείται βάσει του βαθμού επίτευξης των αρχικών στόχων της δημόσιας πολιτικής. Η διάσταση αυτή αφορά τόσο στον νομοθέτη όσο και στον ίδιο τον πολίτη. Η πολιτική ηγεσία καλείται να διαμορφώσει εργαλεία για τη δυνατότητα μέτρησης αυτής της μορφής αποτελεσματικότητας.

Η αποδοτικότητα παραπέμπει στην αποδοτική χρήση των πόρων σε σχέση με το παραγόμενο αποτέλεσμα (παραγωγικότητα). Η διάσταση αυτή αφορά στον φορολογούμενο, τα μέλη του Κοινοβουλίου που ψηφίζουν τον Κρατικό Προϋπολογισμό και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Η ποιότητα των υπηρεσιών αποτελεί μια πιο εξειδικευμένη διάσταση της κοινωνικοοικονομικής αποτελεσματικότητας, η οποία εστιάζει στην ικανοποίηση των πολιτών από τις παρεχόμενες δημόσιες υπηρεσίες. Πρόκειται για την αξιολόγηση της πρόσληψης της υπηρεσίας από τους χρήστες, το πώς μεταφράζεται το πλαίσιο της πολιτικής στο «γκισέ» ή στην καθημερινή επικοινωνία των πολιτών με τους υπηρεσιακούς παράγοντες.

ΜΟΡΦΕΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ



1. Δείκτες αξιολόγησης

Η θέσπιση δεικτών αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της διαδικασίας αξιολόγησης.

Οι δείκτες οφείλουν να συμβάλλουν:

- α) στη θέσπιση τιμών για κάθε επιμέρους στόχο
- β) στην αποτίμηση του βαθμού επίτευξης του στόχου
- γ) στην κατανόηση των παραγόντων που συνέβαλαν στην επίτευξη των στόχων
- δ) στην υποστήριξη των policy-makers σε ό,τι αφορά στη βελτίωση των σχετικών επιδόσεων.

2. Διαδικασίες αξιολόγησης αποτελεσμάτων

Στην ενότητα αυτή περιγράφονται:

- οι διαδικασίες εξέτασης της αποτελεσματικότητας της δημόσιας πολιτικής εντός των Υπουργείων (σύνθεση, εργαλεία, περιοδικότητα, κ.λπ.)
- οι συνολικότερες διαδικασίες σχετικά με την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών (συμμετοχή ενδιαφερόμενων μερών, δημοσιοποίηση αποτελεσμάτων σε θεσμικούς φορείς κ.λπ.).

3. Καταγραφή ωφελούμενων και θιγόμενων ομάδων

Ο εντοπισμός των ωφελούμενων ομάδων αλλά και των θιγόμενων της μεταρρύθμισης / δημόσιας πολιτικής αποτελεί αναγκαία συνθήκη για τη δυνατότητα πρόληψης κρίσεων μέσω της ενημέρωσης των ενδιαφερόμενων μερών, της πρόβλεψης αντισταθμιστικών μέτρων, της ελαχιστοποίησης των αρνητικών επιπτώσεων κ.ά.

ΒΑΣΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ

Έχουν οριστεί με σαφήνεια οι στόχοι της δημόσιας πολιτικής ώστε να διευκολυνθεί και η αξιολόγηση αυτής;

Έχει οριστεί υπεύθυνος για την παρακολούθηση και τη συλλογή στοιχείων όσον αφορά στην υλοποίηση και τα αποτελέσματα της δημόσιας πολιτικής;

Έχουν οριστεί οι δείκτες βάσει των οποίων θα παρακολουθείται, αποτιμάται και διορθώνεται η δημόσια πολιτική;

Έχουν προβλεφθεί διαδικασίες δημοσιοποίησης των αποτελεσμάτων της δημόσιας πολιτικής, με αποδέκτες τους χρήστες, το κοινό, τους φορείς άσκησης πολιτικής, το Κοινοβούλιο, κ.λπ.;

Έχουν προβλεφθεί διαφανείς, αξιόπιστες και συμπεριληπτικές διαδικασίες για τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών και των χρηστών ειδικότερα στην αξιολόγηση της πολιτικής;

ΕΝΝΟΙΕΣ - ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ

Πολιτική: Παρατηρείται συχνά σύγχυση μεταξύ των όρων «πολιτική» και «στρατηγική». Η «πολιτική» περιγράφει μια κατεύθυνση, στηριζόμενη σε μια ιδέα, μια πρόθεση η οποία θα τεθεί προς υλοποίηση. Ο τρόπος υλοποίησης της πολιτικής περιγράφεται στην «στρατηγική».

Στρατηγική: Η «στρατηγική» περιγράφει το σύνολο των μέσων και επιλογών που επιστρατεύονται για την επίτευξη των στόχων της πολιτικής. Η πολιτική θέτει στόχους στη στρατηγική, περιγράφοντας τους περιορισμούς και τα κριτήρια που πρέπει να τηρηθούν. «Πολιτική» και «στρατηγική» δεν συνιστούν συνεπώς ταυτόσημες έννοιες.

Ενδιαφερόμενα μέρη: Οι φορείς, οργανώσεις, ομάδες ή άτομα με άμεσο ή έμμεσο ενδιαφέρον για την υλοποίηση και τα αποτελέσματα της δημόσιας πολιτικής.

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ◆ Boussaguet, L., Jacquot, S., και Ravinet, P. (επιμ.) (2014), Dictionnaire des politiques publiques, Παρίσι: Presses de Sciences Po.
- ◆ European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Unit E.1. (2015), Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners, Λουξεμβούργο: Publications Office of the European Union, διαθέσιμο στο: <https://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUK EwiU69CycDUAhVnMJokHTUcBNoQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2F-fesf%2FblobServlet%3FdocId%3D13941%26langId%3Den&usg=AFQjCNHsh8YWZAwP2O92GCHX-nhCzmsF4w&sig2=lxqvdZdbKqONdFMw2sEeUQ> (προσπελάστηκε: 2.6.2017).
- ◆ Guiraudon, V., και Borraz, O. (επιμ.) (2010), Politiques publiques. 2, Changer la société, Παρίσι: les Presses de Sciences Po.
- ◆ Λαδή, Σ., και Νταλάκου, Β. (2008), Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική (διδασκτικό υλικό - Τόμος Α για τη Θεματική Ενότητα «Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική»), Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, διαθέσιμο στο: https://eclass.uniipi.gr/modules/document/file.php/NAS281/deo24_A.pdf (προσπελάστηκε: 15.6.2017).
- ◆ Moran, M., Rein, M., και Goodin, R. E. (επιμ.) (2006), The Oxford Handbook of Public Policy, Οξφόρδη: Oxford University Press.
- ◆ Muller, P., και Surel, Y. (2002), Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους: ανάλυση των δημόσιων πολιτικών (μτφρ. Παπαδοπούλου, Δ., και Ψύλλα, Μ.), Αθήνα: Τυπωθήτω: Γιώργος Δαρδάνος.
- ◆ Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2007), Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα - Ισπανία - Ιταλία - Πορτογαλία, Αθήνα: Ποταμός.



ΕΝΑ

**Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών**

Ζαλοκώστα 8, 2ος όροφος
Τ.+30 210 3647912

info@enainstitute.org
enainstitute.org