

Η Εισαγωγή της Τεκμηρίωσης στο Ελληνικό Σύστημα Διακυβέρνησης: οι Ειδικοί στο Προσκήνιο;¹

Νεκτάριος (Άρης) Αλεξόπουλος

Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης

E-mail: alexorou@uoc.gr

Περίληψη

Τα τελευταία χρόνια, στην πολιτική και διοικητική επιστήμη, δίνεται όλο και μεγαλύτερο βάρος στο γνωσιακό σκέλος της παραγωγής δημόσιας πολιτικής. Η χρήση της εξειδικευμένης γνώσης και πληροφόρησης αξιοποιείται όλο και περισσότερο από τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων. Ακόμη, παρατηρείται συστηματική θεσμοποίηση στις διαδικασίες μέσα από τις οποίες η ειδικευμένη γνώση συνδέεται με τα κέντρα διακυβέρνησης. Παρόλα αυτά υπάρχουν ακόμα δομικά ζητήματα και προκλήσεις που χρήζουν αντιμετώπισης στην ενσωμάτωση της γνώσης στη διαδικασία παραγωγής δημόσιας πολιτικής. Το παρόν άρθρο εξετάζει τον ρόλο των ειδικών και την χρήση των εμπειρικών δεδομένων στη χάραξη και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα, καθώς και το πώς μπορούμε να απαντήσουμε σε αυτά τα δομικά ζητήματα, που λειτουργούν ανασχετικά στην προσπάθεια παραγωγής τεκμηριωμένων δημοσίων πολιτικών.

Λέξεις Κλειδιά: Τεκμηριωμένη Χάραξη Πολιτικής, Επιστήμη και Πολιτική, Παραγωγή Δημόσιας Πολιτικής, Evidence-Based Policy Making.

¹ Μια αρχική εκδοχή του άρθρου παρουσιάστηκε με τίτλο «Τεχνοκρατική Ανάλυση και Δημόσια Πολιτική» στο πλαίσιο του Κύκλου Ημερίδων του ΕΚΠΑ για τον εορτασμό των 200 χρόνων από την Ελληνική Επανάσταση, στην Ημερίδα με θέμα: Δημόσια Διοίκηση: Δομές και Άνθρωποι, Πέμπτη, 31 Μαρτίου 2022.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Αλεξόπουλος, Ν. (2022). Η Εισαγωγή της Τεκμηρίωσης στο Ελληνικό Σύστημα Διακυβέρνησης: οι Ειδικοί στο Προσκήνιο; 2(1), 1-11.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Εισαγωγή

Με το παρόν επιχειρείται να συζητηθεί ο ρόλος των ειδικών και η χρήση εμπειρικών δεδομένων στη χάραξη και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών στη χώρα μας. Πρόκειται για μια παλιά συζήτηση που απασχολεί τους πολιτικούς επιστήμονες και όχι μόνο. Η πλειοψηφία των κοινωνικών επιστημόνων του 20^{ου} αιώνα επιχειρεί να αναλύσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πεδίο της πολιτικής, μέσα από την κατανόηση των αντικειμενικών κοινωνικοοικονομικών συνθηκών, όπως αυτές μεταφράζονται σε συμφέροντα, που με τη σειρά τους προωθούνται από τους εμπλεκόμενους δρώντες μέσα από στρατηγικές πίεσης, επιρροής, και επιβολής. Οι πεποιθήσεις των δρώντων για την πραγματικότητα και το πιθανό υποκειμενικό στοιχείο που μπορεί αυτές να ενσωματώνουν και το γνωσιακό περιεχόμενο των απόψεων που διαμορφώνουν, δεν θεωρούνται σημαντικός προσδιοριστικός παράγοντας της τελικής τους επιλογής. Όμως, έστω και μειοψηφικά, εμφανίζονται ισχυρές αντιδράσεις στις νετερμινιστικού χαρακτήρα αναλύσεις. Χαρακτηριστική για την υποτίμηση του ρόλου των ιδεών στην πολιτική ανάλυση είναι η ρήση του Keynes (1936): «Οι ιδέες των οικονομολόγων και των πολιτικών φιλοσόφων, και όταν είναι σωστές και όταν είναι λάθος, είναι ισχυρότερες από ό,τι συνήθως πιστεύει ο πολύς κόσμος... Είμαι σίγουρος ότι η δύναμη των εγκατεστημένων συμφερόντων είναι σε μεγάλο βαθμό υπερεκτιμημένη σε σύγκριση με την προοδευτική κατάχρηση των πολιτικών ιδεών». Χαρακτηριστική είναι επίσης η ρήση της Joan Robinson (1955) για τον κίνδυνο της ένδυσης των αποφάσεων με τον μανδύα της επιστημονικής γνώσης. Έλεγε, «ο στόχος να σπουδάσει κάποιος οικονομικά είναι για να μάθει πώς να μην τον εξαπατούν οι οικονομολόγοι». «Όχι στην τυραννία των ειδικών», προειδοποίησε ο Paul Feyerabend (2011).

Παρακολουθώντας τη συζήτηση τα τελευταία σχεδόν 30 χρόνια διαπιστώνεται ότι όλο και περισσότερο δίνεται βάρος στο γνωσιακό σκέλος², δηλαδή της χρήσης έντασης γνώσης και πληροφόρησης εργαλείων στην παραγωγή δημόσιας πολιτικής, τόσο από τους αναλυτές όσο και από τους αποφασίζοντες³. Όλο και περισσότερο θεσμοποιούνται οι τρόποι συστηματικής σύνδεσης των κέντρων διακυβέρνησης με τα κέντρα παραγωγής και διαχείρισης γνώσης. Πάρα τα διστακτικά αρχικά βήματα, η γνωσιακή διάσταση στην παραγωγή πολιτικής έχει απασχολήσει και την ελληνική συζήτηση⁴. Όλο και περισσότερο οι αναλύσεις μας συνεκτιμούν τον ρόλο των ιδεών και της γνώσης στην παραγωγή των δημοσίων πολιτικών.

² Αντιπροσωπευτικά δείγματα αυτής της προσέγγισης αποτελούν οι εργασίες των Haas 1992, Hall, 1989, 1993, Majone 1989, Sabatier 1993.

³ Χαρακτηριστική περίπτωση συστηματικής προώθησης της σύνδεσης ειδημόνων με τους αποφασίζοντες στις δημόσιες πολιτικές αποτελεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όπου έχει ειδική υπηρεσία, το The Joint Research Centre (JRC), με αποστολή την εισαγωγή της επιστημονικής γνώσης στην παραγωγή των Ευρωπαϊκών Πολιτικών (δες European Commission).

⁴ Για μια εικόνα της ελληνικής συζήτησης δες Παγουλάτος 1999, Γράβαρης 2001, Αλεξόπουλος 2005, Ladi 2005.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Αλεξόπουλος, Ν. (2022). Η Εισαγωγή της Τεκμηρίωσης στο Ελληνικό Σύστημα Διακυβέρνησης: οι Ειδικοί στο Προσκήνιο; 2(1), 1-11.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 2, Αρ. 1.

Ας δούμε ποια είναι τα δομικά ζητήματα που αναδεικνύονται ως προκλήσεις που χρήζουν αντιμετώπισης για την ενσωμάτωση της γνώσης στη διαδικασία τεκμηρίωσης των δημοσίων πολιτικών. Η λήψη αποφάσεων στη βάση δεδομένων εντάσσεται στην ορθολογική προσέγγιση κατά την παραγωγή δημοσίων πολιτικών. Ένας σύντομος ορισμός της ορθολογικής προσέγγισης είναι η αναζήτηση της βέλτιστης διάταξης μέσων και στόχων είτε σε ατομικό είτε σε συλλογικό επίπεδο⁵. Κρίσιμο σ' αυτή τη διαδικασία ιεράρχησης των προτιμήσεων στο επίπεδο της ανάδειξης στόχων και επιλογής των μέσων επιδίωξής τους, αποτελεί η αξιολόγηση καταστάσεων.

Η αξιωματική παραδοχή σ' αυτή τη διαδικασία είναι ότι αυτό που βιώνουμε στο ατομικό και το συλλογικό συνιστά μία κατάσταση. Τα γεγονότα υπάρχουν ανεξάρτητα από εμάς. Ο τρόπος, όμως, που τα βιώνουμε έχει να κάνει με τον τρόπο που αντιλαμβανόμαστε και αξιολογούμε αυτή τη συντελούμενη πραγματικότητα. Κεντρικό ρόλο σ' αυτή τη διαδικασία αξιολόγησης, για την ανάδειξη των στόχων πολιτικής, παίζει το αξιακό μας σύστημα, η τοποθέτησή μας για το πρέπει και το ηθικό. Έτσι αναδεικνύονται πρωτογενώς οι δεοντολογικά περιεχομενοποιημένοι στόχοι πολιτικής⁶. Εδώ συναντάμε το πρώτο κεντρικό δομικό ζήτημα στην παραγωγή τεκμηριωμένων δημοσίων πολιτικών: Πάνω σε ποια βάση θα γίνει η σύνθεση και η τελική επιλογή του στόχου πολιτικής σε κοινωνίες που εντός τους συνυπάρχουν αποκλίνοντα αξιακά συστήματα;

Εξίσου, όμως, κεντρικό ρόλο στη διάγνωση του προβλήματος που στη συνέχεια μετασχηματίζεται σε δευτερογενή στόχο δημοσίας πολιτικής, αλλά και στην επιλογή των τρόπων επίλυσής του, αποτελεί η σύνδεση αιτιών με αποτελέσματα. Εδώ είναι που έρχεται η επιστήμη στο προσκήνιο, και αυτή είναι η δεύτερη δομική πρόκληση στην απόπειρα παραγωγής τεκμηριωμένων δημοσίων πολιτικών: Πώς μπορεί να ληφθεί μία απόφαση από αυτούς που θεσμικά έχουν επωμισθεί το βάρος, όταν πάνω στο τραπέζι υπάρχουν περισσότερες από μία εισηγήσεις και για το πρόβλημα και για την λύση; Πράγματι, παρά την αναμφισβήτητη εξέλιξη σε πολλά επίπεδα συσσώρευσης της γνώσης, ακόμα ζούμε στην εποχή της ατελούς επιστήμης, στο στάδιο της ανωριμότητας κατά τον Thomas Kuhn (1962), ακόμα και στον τομέα των θετικών επιστημών. Το είδαμε πρόσφατα με τις διαφοροποιήσεις της ιατρικής επιστημονικής κοινότητας στη διαχείριση του COVID, αλλά και στην ατζέντα της περιβαλλοντικής υποβάθμισης και της κλιματικής αλλαγής. Το έχουμε δει στις κοινωνικές επιστήμες, με τις αντικρουόμενες επιστημονικές εισηγήσεις των οικονομολόγων για τον ρόλο του κράτους στην καταπολέμηση της ανεργίας και της φτώχειας.

Ζούμε, λοιπόν, σε μία εποχή ατελούς επιστήμης για πολλά σύνθετα προβλήματα, με περισσότερες της μιας διαγνώσεις, και ακόμα περισσότερες αιτιολογήσεις, που τροφοδοτούν έτσι τους λήπτες απόφασης με ακόμα

5 Για μια πρόσφατη κριτική επισκόπηση των κλασικών υποδειγμάτων λήψης απόφασης στη διοικητική επιστήμη, δες Peters 2015, 53-84, καθώς και τη σχέση ορθολογικής λειτουργίας και top down αξιολόγησης στο Vedung, E. 1997, 25-33.

6 Για μια αναλυτική παρουσίαση, δες Sabatier 1992, 117-166, Αλεξόπουλος 2007, 484-487.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Αλεξόπουλος, Ν. (2022). Η Εισαγωγή της Τεκμηρίωσης στο Ελληνικό Σύστημα Διακυβέρνησης: οι Ειδικοί στο Προσκήνιο; 2(1), 1-11.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 2, Αρ. 1.

πιο πολλές εναλλακτικές αντιμετώπισής τους.⁷ Το σλόγκαν «speaking truth to power», που αναδείχθηκε στους αγώνες για τα δικαιώματα του 1950-1960, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί, στην περίπτωσή μας, με άλλο περιεχόμενο. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η εισαγωγή της τεκμηρίωσης στην παραγωγή πολιτικής -το «evidence-informed policy making»- είναι μια προσπάθεια «να μιλήσουμε στους πολιτικούς τη γλώσσα της αλήθειας», μια προτροπή που θα παραπέμπει στο ότι «η δουλειά των πολιτικών είναι να αφήσουν τους ειδικούς να κάνουν τη δουλειά τους». Παρά την ελκυστικότητά της, όμως, ως φιλοδοξίας, όταν η αλήθεια εκπορεύεται από ανταγωνιζόμενες μεταξύ τους επιστημονικές ερμηνείες δείχνει ουτοπική προσδοκία και, στην απόπειρα τεκμηρίωσης πολιτικής, συνιστά δομική αδυναμία.⁸ Σε συνθήκες ατελούς γνώσης και πληροφόρησης, και με τις επιστήμες στο στάδιο της ανωριμότητας, η δουλειά των ειδικών παραμένει να εμφανίζουν το φάσμα των επιλογών και η δουλειά των πολιτικών παραμένει να λαμβάνουν τις τελικές αποφάσεις.⁹

Πώς μπορούμε να απαντήσουμε στα παραπάνω δομικά ζητήματα που λειτουργούν ανασχετικά στην προσπάθεια παραγωγής τεκμηριωμένων δημοσίων πολιτικών; Για να αποφευχθούν, στο όνομα της επιστήμης, «τα μεγαλύτερα εγκλήματα», αυτό που προτείνεται είναι η ανοιχτή διαβούλευση¹⁰ επί των αποτελεσμάτων ανάμεσα στους ειδικούς, καθώς και η διαφάνεια κατά τη διεξαγωγή της επιστημονικής έρευνας με την κοινωνία παρούσα. Όλα στο φως. Εκεί μπορεί η αντιπαράθεση να αποδειχθεί γόνιμο πεδίο σύγκλισης για το περιεχόμενο του προβλήματος και τον τρόπο επίλυσής του.

Η δημόσια διαβούλευση πρέπει να περιλαμβάνει τόσο τα κριτήρια τα οποία χρησιμοποιούνται στην αξιολόγηση όσο και τα ίδια τα παραγόμενα αποτελέσματα της αξιολόγησης. Για να πετύχουμε τη μέγιστη αντικειμενικοποίηση της αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών, χρειάζονται δύο πράγματα, ένα κοινά αποδεκτό πλαίσιο κριτηρίων αξιολόγησης που εμπεριέχει τα αξιακά κριτήρια, τα οποία τίθενται σε επίπεδο κοινωνίας, και ένα δεύτερο στοιχείο, που είναι η διασταύρωση των αποτελεσμάτων μέσα από διαφοροποιημένες τεχνικές συλλογής και αξιοποίησης δεδομένων. Για να εξυπηρετηθεί αυτός ο στόχος, η δημόσια διαβούλευση πρέπει να οργανωθεί ανάμεσα σε εξειδικευμένους φορείς ειδικής επιστημονικής γνώσης που θα ανταλλάσσουν θέσεις και απόψεις πάνω στις παραγόμενες δημόσιες πολιτικές. Η πρότασή μου είναι να αφήσουμε όλα τα λουλούδια να ανθίσουν. Επιστημονικά κέντρα, όπως είναι τα πανεπιστήμια και τα διάφορα ινστιτούτα, φορείς εξειδικευμένης γνώσης και πληροφορίας από διαφορετικές κοινωνικές και οικονομικές οπτικές, απ' την πλευρά δηλαδή των κοινωνικών εταίρων, πρέπει να οικοδομήσουν ένα δίκτυο διαβούλευσης. Ένα δίκτυο ανταλλαγής απόψεων μέσα στο οποίο θα γίνεται ακριβώς αυτό που ανέφερα

⁷ Majone 1989, 15-20.

⁸ Για τα όρια των μεθόδων αξιολόγησης δημοσίων πολιτικών, δες την εξαιρετική επισκόπηση στο Peters 2015, 169-197.

⁹ Δες Majone 1989, 21-42, Αλεξόπουλος 2007, 484-487,

¹⁰ Δες για τη χρήση της διαβούλευσης και τα όριά της στο Majone 1989.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Αλεξόπουλος, Ν. (2022). Η Εισαγωγή της Τεκμηρίωσης στο Ελληνικό Σύστημα Διακυβέρνησης: οι Ειδικοί στο Προσκήνιο; 2(1), 1-11.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 2, Αρ. 1.

παραπάνω, η διασταύρωση των στοιχείων και η ανάδειξη κοινά αποδεκτών κριτηρίων αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών. Ας μετρήσουν πολλοί το ίδιο. Ας μετρήσουμε όλοι. Ας διαβουλευτούμε πάνω στις μετρήσεις μας. Θεωρώ ότι η διαβούλευση γύρω από την αξιολόγηση δημοσίων πολιτικών έχει ευρύτερη αξία για τη δημοκρατία μας, καθότι είναι στην καρδιά του εγχειρήματος της οικοδόμησης της συμμετοχικής δημοκρατίας. Είναι σ' αυτό το επίπεδο που η διαβουλευτική δημοκρατία αποκτά περιεχόμενο.

Αντίθετα, μία διαβούλευση που επιχειρεί να διευθετήσει την άλλη δομική πρόκληση στην απόπειρα παραγωγής τεκμηριωμένων δημοσίων πολιτικών, την ιδεολογική αντιπαράθεση ανάμεσα σε άτομα ή συλλογικότητες με διαφορετικές αξίες, είναι άγονη, αν όχι βραδείας απόδοσης, ως προς την ανάδειξη συναινέσεων. Οι διαιρεμένες κοινωνίες δύσκολα μπορούν, στο πλαίσιο της διαβουλευτικής δημοκρατίας, να αντιμετωπίσουν θετικά ζητήματα δημόσιας πολιτικής. Παραμένουν διαιρεμένες και ως προς τη στοχοθεσία, με το τι να ασχοληθεί μία κυβέρνηση και ως προς τις πιθανές μορφές αντιμετώπισης των προβλημάτων, το πώς να τα λύσει η κυβέρνηση. Η λύση που μπορεί να δοθεί εδώ είναι η ομογενοποίηση των αξιακών συστημάτων και η καλλιέργεια συναντίληψης. Είναι μία διαδικασία μακράς διάρκειας, που ξεπερνά συνήθως τα όρια μιας γενιάς, στηριγμένη σε μηχανισμούς παραγωγής γνώσης, όπως η εκπαίδευση και ο πολιτισμός. Εδώ κεντρικό ρόλο παίζει λιγότερο ο ειδικός και περισσότερο ο δάσκαλος ως κάτοχος γνώσης και πληροφορίας.¹¹

Με αυτά στο μυαλό, ας περάσουμε στη χαρτογράφηση και ανάλυση του οικοσυστήματος των φορέων γνώσης και τεκμηρίωσης στην παραγωγή δημόσιας πολιτικής στη χώρα μας.

Το Οικοσύστημα των Φορέων Γνώσης και Τεκμηρίωσης στην Παραγωγή Δημόσιας Πολιτικής της Χώρας μας

Ας ξεκινήσουμε την ιστορία της συστηματικής χρησιμοποίησης γνώσης και τεκμηρίωσης στην παραγωγή δημόσιας πολιτικής της χώρας μας από τότε που εμφανίζεται να πυκνώνει, τόσο εντός των τειχών της διακυβέρνησης όσο και εκτός.¹² Ο πρόδρομος αυτής της τάσης είναι στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής. Ήδη από τη δεκαετία του 1960, ακριβέστερα από το 1959, λειτουργεί το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), οργανισμός που συστάθηκε από τον Κωσταντίνο Καραμανλή για τη μελέτη της ανάπτυξης στην ελληνική οικονομία, με πρώτο διευθυντή τον Ανδρέα Παπανδρέου, που μετακλήθηκε γι' αυτόν τον σκοπό από τις Ηνωμένες Πολιτείες, όπου ακολουθούσε τότε ακαδημαϊκή καριέρα. Ένας άλλος παράγοντας, που συνεισέφερε συστηματικά με νέα γνώση και τεκμηρίωση στην οικονομική πολιτική, είναι τα αντίστοιχα μελετητικά τμήματα της Τράπεζας της Ελλάδας. Όμως από τη δεκαετία του 1980 και μετά έχουμε τη

¹¹ Δες Sabatier 1992, 117-166, Αλεξόπουλος 2007, 484-487.

¹² Βλέπε Ladi, S., Panagiotatou, D. and Angelou, A., 2022.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2022

Αλεξόπουλος, Ν. (2022). Η Εισαγωγή της Τεκμηρίωσης στο Ελληνικό Σύστημα Διακυβέρνησης: οι Ειδικοί στο Προσκήνιο; 2(1), 1-11.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 2, Αρ. 1.

συστηματική, αραιά στην αρχή και πυκνή στη συνέχεια, συγκρότηση εξειδικευμένων κέντρων έρευνας και τεκμηρίωσης με σκοπό την ανάλυση δημοσίων πολιτικών. Αναφέρω χαρακτηριστικά τη δημιουργία του Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομόνων (ΣΟΕ) το 1987 και πρόσφατα, με τις ραγδαίες αλλαγές στη δημοσιονομική διοίκηση της χώρας, τη δημιουργία του Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής το 2010. Είναι χαρακτηριστικό ότι, με νόμο της Κυβέρνησης Μητσοτάκη, τον Μάιο του 1990, συστήνονται σε κάθε υπουργείο, υπαγόμενες κατευθείαν στον υπουργό, Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής, με σκοπό την ενίσχυση των υπουργείων στη στρατηγική χάραξη, παρακολούθηση και αξιολόγηση στις δημόσιες πολιτικές του τομέα ευθύνης τους. Προβλέπεται, μάλιστα, για τη στελέχωση των υπηρεσιών αυτών, η πρόσληψη ειδικού επιστημονικού προσωπικού με σύμβαση αορίστου χρόνου. Στο πλαίσιο αυτό, στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής στο ΥΠΕΞ, έχει δημιουργηθεί Κέντρο Ανάλυσης και Σχεδιασμού και επίσης έχουν προσληφθεί ανεξάρτητοι ειδικοί στα θέματα γεωστρατηγικής και εξωτερικής πολιτικής. Επίσης έχουμε τη δημιουργία θεματικών ad hoc επιτροπών, όπως σε θέματα δημόσιας υγείας, με χαρακτηριστική περίπτωση τη διάσημη πλέον από τη διαχείριση του κορονοϊού, Επιτροπή των Λοιμωξιολόγων, αλλά και την επίσης γνωστή στους περισσότερους Επιτροπή Σπράου για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος της χώρας, καθώς και την πρόσφατη Επιτροπή Πισσαρίδη για τον προσδιορισμό του βέλτιστου αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας. Να αναφέρω εδώ επίσης τη συσταθείσα το 1985 Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης (ΕΕΤΑΑ) ως θεσμοθετημένο τεχνικό και επιστημονικό σύμβουλο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στο επίπεδο της νομοθέτησης, η αξιολόγηση και τεκμηρίωση πολιτικής θεσμοθετείται ως συστημική λειτουργία με τον νόμο 3230/2004 για την «καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, τη μέτρηση της αποδοτικότητας κι άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 44/Α/11-2-2004). Στη συνέχεια επαναλαμβάνονται ως συστατικά στοιχεία καλής νομοθέτησης με τον νόμο 3979/2011 για τη δημόσια ηλεκτρονική διακυβέρνηση, τον 4048/2012 για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση και τον νόμο 4622/2019 για το επιτελικό κράτος (ΦΕΚ Α-138/16-6-2011; ΦΕΚ 34/Α/23-2-2012; ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019). Συνολικά, ενώ έχουν εισαχθεί εργαλεία αξιολόγησης όπως η έκθεση συνεπειών ρύθμισης κατά το νομοθετούν, στην ελληνική έννομη τάξη από τις αρχές του 2000 ελάχιστα έχουν γίνει στην πράξη. Πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα ότι τα πράγματα άρχισαν να αλλάζουν με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2010 και την έλευση των μνημονίων και την υποχρέωση της χώρας μας να προβεί άμεσα σε διαρθρωτικές αλλαγές ως προς τον τρόπο διακυβέρνησής της. Πολλές από τις δράσεις του μνημονίου, μάλιστα, αφορούσαν την αξιολόγηση των ακολουθούμενων μεταρρυθμίσεων, κυρίως στον τομέα του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, για να μετρηθεί η επίδοση των αλλαγών ως προς τη μείωση των γραφειοκρατικών βαρών στην επιχειρηματικότητα.

Τεύχος 2, Αρ. 1.

Η αποτίμηση για τη χρήση της τεκμηρίωσης από τον πολιτικό και διοικητικό βραχίονα της εκτελεστικής εξουσίας στην παραγωγή δημοσίων πολιτικών στη χώρα μας, είναι ότι αυτή στερείται συστηματικής αξιολόγησης και χρήσης στοιχείων τεκμηρίωσης κατά τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση. Αν και πολλές δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμοί χρησιμοποιούν διάφορες μορφές αξιολόγησης και συγκέντρωσης δεδομένων, με τη χρήση δεικτών, αυτές είναι συνήθως ασυσχέτιστες μεταξύ τους, διάσπαρτες και, κυρίως, ικανοποιούν τις ανάγκες εσωτερικής χρήσης των υπηρεσιών αυτών. Φαίνεται ότι η αξιολόγηση και η χρήση δεδομένων επιχειρείται συνήθως από τις ελληνικές κυβερνήσεις ως μία διακριτή και ανεξάρτητη διαδικασία παρά ως μία ενσωματωμένη συστηματική πρακτική που είναι μέρος της ενιαίας λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Σε καμία περίπτωση, βέβαια, η αξιολόγηση δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο της διοικητικής πρακτικής και κουλτούρας της διοίκησης. Αυτό σημαίνει ότι αξιολογικά κριτήρια και ανατροφοδοτικές πρακτικές δεν είναι ενσωματωμένες ως μέρος αυτού που ονομάζουμε «ο τρόπος που κάνουμε τα πράγματα στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση». Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση δεν επιδιώκει να μάθει και να αναστοχαστεί περί τα πεπραγμένα της με βάση στοιχεία και αποδείξεις που χαρακτηρίζουν τις πράξεις της. Ακόμα περισσότερο, υπάρχει έλλειψη ενός ενιαίου σημείου εισόδου, εισαγωγής των στοιχείων στο ελληνικό σύστημα παραγωγής δημοσίων πολιτικών, δεν ακολουθείται μια κοινή μεθοδολογία, και παρατηρούνται εκτεταμένα προβλήματα συμβατότητας και εγκυρότητας πληροφοριών.

Στην προσπάθειά της να αντιμετωπίσει την παραπάνω κατάσταση, κεφαλαιοποιώντας τις προσπάθειες συντονισμού του κυβερνητικού έργου που έγιναν στο πλαίσιο των μνημονιακών μεταρρυθμίσεων από το 2010 και ύστερα, η τελευταία κυβέρνηση, όπως ήδη αναφέρθηκε, εισηγήθηκε ως πρώτο νόμο της θητείας της, το 2019, τον νόμο για το επιτελικό κράτος. Κεντρικό στοιχείο αυτού του νόμου είναι το λειτουργικό μοντέλο του επιτελικού κράτους να στηρίζεται στην παραγωγή πολιτικής με βάση στοιχεία και δεδομένα. Εισηγήγε λειτουργίες συστηματικής αξιολόγησης πριν, κατά τη διάρκεια και μετά την παραγωγή των δημοσίων πολιτικών. Ως εργαλεία αυτής της διαδικασίας εισηγήγε την καινοτομία της παραγωγής κειμένων πολιτικής ως εναρκτήριο σημείο μιας αλλαγής και τη χρήση δεικτών κατά τη φάση υλοποίησης μιας νέας πολιτικής. Ειδικά με τον τελευταίο νόμο δηλώνεται ρητά ότι η τεκμηρίωση των προτάσεων, δηλαδή η στήριξη σε αξιόπιστα δεδομένα με στόχο την ενίσχυση του εξορθολογισμού των πολιτικών αποφάσεων, αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο ως αφετηρία του σχεδιασμού και της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών (άρθρο 19, παρ 3).

Όμως, και εκτός των τειχών των φορέων παραγωγής δημοσίων πολιτικών και από τη μεριά της ζήτησης πολιτικών στις αρχές της δεκαετίας του 1990, έχει ξεκινήσει η άνοιξη νέων φορέων μελέτης της πολιτικής, με τη δημιουργία πολλών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα κέντρων ανάλυσης και τεκμηρίωσης δημόσιας πολιτικής. Αποτελούν ιδιωτικές πρωτοβουλίες εν ενεργεία ή αποσυρθέντων πολιτικών, καθώς και πανεπιστημιακών

Τεύχος 2, Αρ. 1.

δασκάλων. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Ελληνικού Ιδρύματος Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), που ιδρύθηκε το 1988, του Ινστιτούτου Διεθνών Σχέσεων (ΙΔΙΣ) το 1989 στο πλαίσιο του Παντείου, του Ομίλου Προβληματισμού για τον Εκσυγχρονισμό της Κοινωνίας (ΟΠΕΚ) από τον Κώστα Σημίτη, το 1991, του Ινστιτούτου Ερευνών και Πολιτικής Στρατηγικής (ΙΝΕΡΠΟΣΤ) του Γεράσιμου Αρσένη το 1993. Ιδιαίτερα πετυχημένο παράδειγμα αποτελεί η πρόσφατη ΔιαΝΕΟσις του επιχειρηματία Δημήτρη Δασκαλόπουλου, το 2016. Την ίδια περίοδο οι κοινωνικοί εταίροι επενδύουν σε φορείς μελέτης και τεκμηρίωσης πολιτικής με τη δημιουργία ινστιτούτων, με πρωτοπόρο όλων τον Σύνδεσμο Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ), που με πρωτοβουλία του ήδη από το 1975 δημιούργησε το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (ΙΟΒΕ). Στη συνέχεια, το 1990, η ΓΣΕΕ ίδρυσε το Ινστιτούτο Εργασίας (ΙΝΕ). Τέτοια κέντρα έχουν, από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, η ΑΔΕΔΥ με τη Δράση, η ΓΕΣΕΒΕ με το Ινστιτούτο Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΙΜΕ) και η ΕΣΣΕ με το Ινστιτούτο Εμπορίου και Υπηρεσιών (ΙΝΕΜΥ). Στην ίδια κατεύθυνση κινούνται και τα κόμματα, με πρώτη τη Νέα Δημοκρατία που δημιούργησε το Ινστιτούτο Δημοκρατίας το 1998. Είναι χαρακτηριστικό ότι, με τον νόμο 3023/2002 (ΦΕΚ 146/Α/25-6-2002), υποχρεούνται από την τότε Κυβέρνηση Σημίτη τα κόμματα να χρησιμοποιήσουν μέρος της κρατικής χρηματοδότησής τους για τη δημιουργία ερευνητικών και εκπαιδευτικών κέντρων των στελεχών τους. Έτσι δημιουργήθηκε το ΙΣΤΑΜΕ, το 1995 από το ΠΑΣΟΚ, και το Ινστιτούτο Νίκος Πουλαντζάς, το 1997 από τον τότε Συνασπισμό της Αριστεράς.

Αποτιμώντας όλη αυτή τη δραστηριότητα, ειδικά για τους κοινωνικούς εταίρους που επένδυσαν στη δημιουργία φορέων μελέτης και τεκμηρίωσης πολιτικής, η προστιθέμενη αξία τους στην παραγωγή δημοσίων πολιτικών αυξήθηκε σημαντικά. Όπως και παλαιότερα είχα επισημάνει, σε σχετική εργασία μου, οι μελέτες που αποτιμούν τον ρόλο των συνδικάτων στη διαδικασία παραγωγής δημοσίων πολιτικών μέσα από «κλασικούς» δείκτες, όπως ο αριθμός των απεργιών ή οι χαμένες λόγω απεργίας ώρες εργασίας, είναι πιθανό να οδηγηθούν στο εσφαλμένο συμπέρασμα της μείωσης της αποτελεσματικότητας της παρέμβασης των συνδικάτων. Αντίθετα, μέσα από την ενσωμάτωση, στην ανάλυση της διαβουλευτικής δραστηριότητας, του συνδικαλιστικού κινήματος και της ενεργού εμπλοκής του στη συγκρότηση συνασπισμών υπεράσπισης θέσεων, ο ρόλος των συνδικάτων εμφανίζεται ενισχυμένος. Πράγματι, τα τελευταία 30 χρόνια οι ομάδες πίεσης συμμετέχουν ενεργά και συστηματικά με περιοδικές εκθέσεις και θεματικά συνεδρία στη δημόσια συζήτηση, επιχειρώντας να επηρεάσουν το περιεχόμενο της κυβερνητικής ατζέντας των προβλημάτων, αλλά και των εναλλακτικών αντιμετώπισής τους. Αντίθετα τα κόμματα, ενώ επένδυσαν στη δημιουργία και λειτουργία τέτοιων φορέων, τους χρησιμοποίησαν περισσότερο ως μηχανισμό διάδοσης και προβολής θέσεων πολιτικής που συγκροτήθηκαν και τεκμηριώθηκαν αλλού.

Συμπεράσματα

Το γενικό συμπέρασμα είναι ότι η τεκμηρίωση στην παραγωγή δημοσίων πολιτικών στη χώρα μας είναι παρούσα, αλλά τόσο από την πλευρά της προσφοράς όσο και από αυτή της ζήτησης δημοσίων πολιτικών απουσιάζει το στοιχείο της συστηματικότητας. Κυριαρχεί ο κατακερματισμός και η αποσπασματικότητα στις θεματικές ατζέντες και στη χρήση μεθοδολογικών εργαλείων αξιολόγησης, που καθιστούν συχνά ασύμβατα και μη συγκρίσιμα τα παραγόμενα δεδομένα. Τα όλο και συχνότερα εμφανιζόμενα έντασης γνώσης προβλήματα πολιτικής κάνουν επιτακτικότερη την ανάγκη διασύνδεσης των κέντρων λήψης αποφάσεων με πηγές όπου παράγεται και τεκμηριώνεται η γνώση. Η δημιουργία ενός συνεκτικού ιστού/δικτύου, που διασυνδέει σε συστηματική, σταθερή βάση το οικοσύστημα των φορέων παραγωγής γνώσης και τεκμηρίωσης και τους δίνει τη δυνατότητα, διαβουλευόμενοι κατά το πρότυπο που ανέπτυξα στο θεωρητικό σκέλος της εισήγησής μου, να αναζητούν συμφωνίες για τη μορφή των προβλημάτων και του τρόπου αντιμετώπισής τους, γίνεται η πρόκληση της επόμενης μέρας. Η θεσμοποίηση και κεντρική διαχείριση μιας τέτοιας διασύνδεσης που διασφαλίζει την έγκαιρη και απρόσκοπτη διακίνηση της γνώσης ανάμεσα σε ειδικούς, πολιτικούς και την κοινωνία των πολιτών, αποτελεί πρόκληση για τις ανεπτυγμένες δημοκρατίες. Για τη χώρα μας, ειδικά, το άμεσο της ανάγκης οικοδόμησης ενός τέτοιου δικτύου είναι επιτακτικότερο, γιατί έχει περισσότερο δρόμο να διανύσει.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

- Feyerabend, P. K. (2011). *The Tyranny of Science*. New York: Wiley.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1–35.
- Hall, P. A. (1989). *The Political Power of Economic Ideas*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Howlett, M., Perl, A., Ramesh, M. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Keynes, J. M., 1883-1946. (1936). *The general theory of employment, interest and money*. New York: Macmillan.
- Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ladi, S., Panagiotatou, D., Angelou, A. (2022). The Greek ecosystem of science for policy. In K. Krieger and L. Melchor Fernandez, eds., EUR 31022 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-49467-6, doi:10.2760/338170, JRC128855
- Ladi, S. (2005). The role of experts in the reform process in Greece. *West European Politics*, 28(2), 279–296.
- Lakatos, I. (1978). *The Methodology of Scientific Research Programmes* (J. Worrall and G. Currie, eds.; Vol. 1). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511621123>
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Peters, B. G. (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Robinson, J. (1955). *Marx, Marshall, and Keynes*. Delhi: Delhi School of Economics, University of Delhi.
- Robinson, J. (1978). *Contributions to modern economics*. Oxford: Blackwell.
- Sabatier, P. A. (1993), H. C. Jenkins-Smith ed. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation* (1st ed.). England: Routledge.

Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

Αλεξόπουλος, Ά. (2007). *Επιστημική κοινότητα και συλλογική δράση: η περίπτωση του ινστιτούτου εργασίας της ΓΣΕΕ*.

Γράβαρης, Δ. (2001). Γνώση και κρατική πολιτική στην έννοια των επιστημονικών κοινοτήτων, ζητήματα κριτικής ανακατασκευής, *Επιστήμη και Κοινωνία*, Τόμ. 7 (2001).

Παγουλάτος, Γ. (1999). Ιδέες, Θεσμοί και Συμφέροντα στη Δημόσια Πολιτική: η περίπτωση της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 13, 45–82.
<https://doi.org/10.12681/hpsa.15138>

Πρωτογενείς Πηγές

European Commission. *Resources | Knowledge for policy*. Retrieved 29 May 2022, from https://knowledge4policy.ec.europa.eu/resources_en?f%5B0%5D=knowledge_service%3AEvidence-Informed%20Policy%20Making&f%5B1%5D=resources_content_type%3Apublication

N.3023/2002. *Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος. Έσοδα και δαπάνες, προβολή, δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών*. Εφημερίδα της Κυβέρνησης (ΦΕΚ 146/Α/25-6-2002).

N. 3230/2004. *Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις*. Εφημερίδα της Κυβέρνησης (ΦΕΚ 44/Α/11-2-2004).

N. 3979/2011. *Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις*. Εφημερίδα της Κυβέρνησης (ΦΕΚ Α-138/16-6-2011).

N. 4048/2012. *Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης*. Εφημερίδα της Κυβέρνησης (ΦΕΚ 34/Α/23-2-2012).

N. 4622/2019. *Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*. Εφημερίδα της Κυβέρνησης (ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019).