



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

ΚΥΚΛΟΣ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ – ΠΟΛΙΤΗ

ΣΥΝΟΨΗ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ

Θέμα: Αξιολόγηση Ερευνητικών Ινστιτούτων

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Καλλιόπη Σπανού

Ειδικός Επιστήμονας: Χρήστος Παπαστυλιανός

Αθήνα, Ιανουάριος 2007

Θέμα : Αξιολόγηση Ερευνητικών Ινστιτούτων

Περίληψη:

Κατά την αξιολογική κατάταξη των Ερευνητικών Ινστιτούτων ενόψει της χρηματοδότησής τους, η Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ), ως εποπτεύων φορέας, χρησιμοποίησε τα αποτελέσματα αξιολόγησης εκ μέρους ξένων εμπειρογνομόνων παραλλαγμένα ως προς τις ομαδοποιήσεις της βαθμολογίας. Έτσι, το Ερευνητικό Ινστιτούτο ο Διευθυντής του οποίου ζήτησε τη διαμεσολάβηση του Σ.τ.Π, ενώ είχε αξιολογηθεί από τους εμπειρογνώμονες ως μεταξύ των «εθνικώς πρωτευσάντων» κατετάγη από τη ΓΓΕΤ στην κατηγορία των «πλημμελώς λειτουργούντων». Αυτό είχε αρνητικές συνέπειες στη χρηματοδότησή του. Η ΓΓΕΤ δεν αιτιολόγησε ικανοποιητικά αυτή την κατάταξη σε σχετικά ερωτήματα του Διευθυντή του Ινστιτούτου και αρνήθηκε να συμμορφωθεί στις συστάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για άρση των δυσμενών αποτελεσμάτων στη χρηματοδότηση του Ινστιτούτου.

A. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρθρο 103 παρ 5 του Συντάγματος και το Ν. 3094/2003, διερεύνησε την με Α.Π. 18855/24.11.2005 αναφορά του Διευθυντή του Ινστιτούτου Φυσικοχημείας ΕΚΕΦΕ «Δημόκριτος», με την οποία ζητούσε τη μεσολάβηση της Αρχής, προκειμένου να λάβει επαρκώς αιτιολογημένες απαντήσεις από τις αρμόδιες υπηρεσίες στα ερωτήματα που έχει θέσει με μια σειρά αιτήσεων – υπομνημάτων σχετικά με την αξιολόγηση του Ινστιτούτου.

Ο κ.*** υπέβαλε εγγράφως συγκεκριμένα ερωτήματα στην ΓΓΕΤ στις 01.11.2005, τα οποία απαντήθηκαν με το υπ.αριθ. 18902/(ΦΟΡ) 1377/15.11.2005 έγγραφο. Ανάμεσα στα ερωτήματα που έθετε ο κ.*** με την αίτηση του, τέθηκε και το ερώτημα σχετικά με την εφαρμογή δύο ξεχωριστών κλιμάκων αξιολόγησης. Η πρώτη αφορούσε τη βαθμολόγηση του Ινστιτούτου από την επιτροπή των ξένων εμπειρογνομόνων που είχε συγκροτηθεί ad hoc για αυτό το σκοπό και η δεύτερη την κατάταξη του Ινστιτούτου από την ΓΓΕΤ με βάση την αξιολόγηση αυτή. Στην πρώτη κλίμακα, που περιλαμβάνει 5 βαθμίδες βαθμολογίας, το Ινστιτούτο έλαβε βαθμολογία με την οποία κατατάσσονταν στην κατηγορία των «εθνικώς πρωτευσάντων» (nationally leading), η οποία αντιστοιχεί στη βαθμολογία 3-4.

Στην κατάταξη όμως της ΓΓΕΤ, η οποία βασίστηκε στα αποτελέσματα της προηγούμενης αξιολόγησης, το Ινστιτούτο κατατάχθηκε στα «πλημμελώς λειτουργούντα», και τούτο διότι οι κατηγορίες βαθμολογίας κάτω από το βαθμό 4, συμπύχθηκαν σε μία ενιαία κατηγορία με αυτό το χαρακτηρισμό «πλημμελώς λειτουργούντα». Λόγω αυτής της μεταβολής, το Ινστιτούτο έλαβε μειωμένη χρηματοδότηση. Δεδομένου ότι σύμφωνα με τον εσωτερικό κανονισμό του Δημόκριτου ο Διευθυντής έχει την «ευθύνη για την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία του Ινστιτούτου», η κατάταξη στην κατηγορία αυτή αντανάκλα και στην επάρκεια του Διευθυντή. Στο ερώτημα γιατί χρησιμοποιήθηκε για τη χρηματοδότηση παραλλαγμένη η βαθμολογία της αξιολόγησης βάσει της α΄ κλίμακας, η ΓΓΕΤ δεν απάντησε με το προαναφερόμενο έγγραφο. Ως εκ τούτου, ο ενδιαφερόμενος προσέφυγε στο Συνήγορο του Πολίτη.

B. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ. Η ΑΠΟΨΗ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Ο Σ.τ.Π απηύθυνε στη ΓΓΕΤ στις 20.01.2006 επιστολή (Α.Π. 18855) με την οποία επεσήμανε τους λόγους για τους οποίους ο κ. *** δικαιούται να λάβει απάντηση. Πιο συγκεκριμένα ανέφερε ότι:

«1. Η δράση της διοίκησης πρέπει να είναι αιτιολογημένη: 'Η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική και επαρκής' (Ν. 2690/1999 άρθ 17 παρ 2). Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η υποχρέωση επαρκούς αιτιολόγησης περιλαμβάνει και την αναφορά στους λόγους για τους οποίους επιλέχθηκαν δύο διαφορετικές κλίμακες βαθμολογίας, εφόσον η διαφοροποίηση αυτή έχει συνέπειες και ως προς το διοικούμενο, δηλαδή τη μείωση της επιχορήγησης. Άλλωστε, τα έντυπα βάσει των οποίων οι κριτές θα διενεργούσαν την αξιολόγηση, όπως προκύπτει από με Α.Π. 8456 (ΦΟΡ)664/ 22.06.2005 έγγραφο της ΓΓΕΤ, βασίζονται στην κλίμακα 1-5 χωρίς περαιτέρω διευκρινήσεις για τη σύμπτυξη της βαθμολογίας από 1-4 σε μια ενιαία κατηγορία. Το γεγονός ότι οι κριτές δεν ενημερώθηκαν για την αλλαγή αυτή και θεωρούσαν πως βαθμολογούν με βάση την κλίμακα 1-5 προκύπτει και από την επιστολή της επιτροπής αξιολόγησης του Ινστιτούτου «Πυρηνικής Τεχνολογίας και Προστασίας από τη Ραδιενέργεια», η οποία αναφέρει ρητά ότι βαθμολόγησαν τα ινστιτούτα με βάση την κλίμακα 1-5, ενώ εάν γνώριζαν την κλίμακα αξιολόγησης που χρησιμοποιήθηκε εκ των υστέρων από τη ΓΓΕΤ τα αποτελέσματα θα ήταν τελείως διαφορετικά: "The scores awarded by the Evaluation Committee when they completed the tables would have been very different".

2. Η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει ο διοικούμενος να μην αιφνιδιάζεται από ενέργειες της διοίκησης. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, εάν τα αναφερόμενα από τον κ.*** είναι ακριβή, η μη ενημέρωση των αξιολογητών για την ύπαρξη κλίμακας κατάταξης που είναι διαφορετική από την κλίμακα βαθμολόγησης αιφνιδιάζει όσους υφίστανται τα αποτελέσματα της αξιολόγησης.».

Η απάντηση της διοίκησης (έγγραφο Α.Π. 2079 ΦΟΡ 193) ήταν ότι οι ενέργειες της διοίκησης για τις οποίες παραπονέθηκε ο κύριος *** αποτελούν το έργο «Αριστεία στην έρευνα και την τεχνολογία –ερευνητικά κέντρα» Μέτρο 3.3 Δράση 3.3. 1, που είναι απολύτως διακριτό και με διαφορετικό στόχο από το έργο «Αξιολόγηση».

Μετά από αυτή την εξέλιξη ο Σ.τ.Π επικοινωνήσε εκ νέου με τη ΓΓΕΤ στις 15.03.2006, και ζήτησε να αποσταλούν οι υπουργικές αποφάσεις και οι διοικητικές πράξεις που αποτελούν τη νόμιμη βάση των ισχυρισμών της ΓΓΕΤ. Πράγματι, η ΓΓΕΤ απέστειλε το σχετικό υλικό στην Αρχή στις 04.04.2006 (έγγραφο Α.Π. 6523ΦΟΡ 428).

Ωστόσο, από τα έγγραφα που γνωστοποιήθηκαν στον Σ.τ.Π, δεν προέκυψαν ικανοποιητικές απαντήσεις στα ερωτήματα που έθετε. Στη συνέχεια η Αρχή απηύθυνε επιστολή στον αρμόδιο καθ' ύλην υπουργό με την οποία επισήμανε τα ακόλουθα:

«Όπως προκύπτει από τα έγγραφα που έχει στη διάθεση του ο Σ.τ.Π και από τις απαντήσεις της ΓΓΕΤ, η βαθμολόγηση των Ινστιτούτων και των ερευνητικών κέντρων που έλαβε χώρα στο πλαίσιο του έργου αξιολόγησης χρησιμοποιήθηκε από τη ΓΓΕΤ ως βάση για το διάδοχο έργο «Αριστεία». Στο σημείο αυτό τίθενται τα εξής ζητήματα:

Α) Στο διάδοχο της αξιολόγησης έργο χρησιμοποιήθηκε κλίμακα κατάταξης που δεν αντιστοιχούσε σε αυτή που γνώριζαν οι αξιολογητές. Για παράδειγμα όλα τα Ινστιτούτα που είχαν λάβει στην αξιολόγηση βαθμό κάτω από τέσσερα (4) κατατάχθηκαν από τη ΓΓΕΤ ως πλημμελώς λειτουργούντα, ενώ στην κλίμακα που είχαν υπόψη τους οι αξιολογητές, έως τον βαθμό τέσσερα περιλαμβάνονται δύο κατηγορίες, τα καλώς και λίαν καλώς λειτουργούντα Ινστιτούτα. Με τον τρόπο αυτό, η κλίμακα βαθμολόγησης των αξιολογητών, της οποίας το αποτέλεσμα χρησιμοποιήθηκε ως βάση από τη ΓΓΕΤ για την κατανομή της επιχορήγησης, μετατρέπεται σε άλλη κλίμακα, χωρίς να το γνωρίζουν οι αξιολογητές, μετατροπή που έχει συνέπειες και στη χρηματοδότηση των Ινστιτούτων.

Β) Επιπλέον, ορισμένα από τα κριτήρια που ορίστηκαν από τη ΓΓΕΤ και χρησιμοποιήθηκαν από τους αξιολογητές μεταθέτουν την ευθύνη από τον εποπτευόμενο φορέα στο Ινστιτούτο. Για παράδειγμα, στην κλίμακα αξιολόγησης υπήρχε και το κριτήριο «adequacy of resources and facilities» το οποίο αναφέρεται σε παράγοντες που έχουν σχέση με τη χρηματοδότηση των Ινστιτούτων. Ωστόσο, το κριτήριο αυτό χρησιμοποιήθηκε από τους αξιολογητές, με αποτέλεσμα την απομείωση της βαθμολογίας αρκετών Ινστιτούτων. Αργότερα μάλιστα, η ΓΓΕΤ χρησιμοποίησε τη βαθμολογία αυτή ως βάση για τη χρηματοδότηση. Ο εποπτεύων φορέας δηλαδή συμπεριέλαβε στα κριτήρια αξιολόγησης έναν παράγοντα ο οποίος ενώ δεν εξαρτάται από τους εποπτευόμενους φορείς αλλά από τον ίδιο, οδήγησε στη μείωση της βαθμολογίας και στη συνέχεια χρησιμοποίησε τα αποτελέσματα της βαθμολογίας για τη χρηματοδότηση των αξιολογούμενων.

Το ζήτημα δηλαδή δεν είναι ότι η ΓΓΕΤ χρησιμοποίησε το κριτήριο αυτό στην αξιολόγηση, αλλά ότι εντέλει συνυπολογίστηκαν στη συνολική επίδοση της «αριστείας» των Ινστιτούτων και παράγοντες που δεν αφορούν την απόδοσή τους.

Συνοψίζοντας, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε:

α) να αρθούν τα δυσμενή αποτελέσματα που επιφέρουν τα προβλήματα που αναδείχθηκαν στη διαδικασία αξιολόγησης επί της χρηματοδότησης των Ινστιτούτων και Ερευνητικών Κέντρων, καθώς και

β) να αποφευχθούν στο μέλλον παρόμοια προβλήματα που πλήττουν το κύρος και τη διαδικασία της αξιολόγησης.

Γ. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΝΕΡΓΕΙΩΝ

Η Διοίκηση απάντησε με το με Α.Π. Γ.Γ 1075/17.10.2006 έγγραφο. Θεωρεί πως «η αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης εναπόκειται στη ΓΓΕΤ, ως δικαίωμα της να θέσει τα όρια που θα χρησιμοποιήσει στη χρηματοδότηση, με απόλυτη προτεραιότητα στους αριστεύσαντες» (στοιχείο 4 του ανωτέρω εγγράφου).

Επιμένει δηλαδή ότι η χρηματοδότηση των Ινστιτούτων ήταν αποτέλεσμα μιας διαδικασίας δύο σταδίων χωρίς όμως να αιτιολογεί τη χρήση παραλλαγμένης της βαθμολογίας του πρώτου σταδίου, για τη χρηματοδότηση των Ινστιτούτων σε ένα δεύτερο στάδιο. .