

# ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ



2007-2013

Ε.Π.  
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ  
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΜΕΤΕΒΒΛΩΣΙΣ



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ



## Λευκή Βίβλος – Περιεχόμενα

ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ .....	1
1. Επιτελική σύνοψη .....	6
2. Εισαγωγή.....	7
3. Ερωτήσεις προς διαβούλευση.....	10
4. Αρμοδιότητες.....	15
5.1 Αρμοδιότητα και πεδίο πολιτικής.....	15
5.1.1. Η έννοια της αρμοδιότητας αποδυναμώνει την άσκηση συνεκτικών πολιτικών σε κάθε πεδίο δημόσιας πολιτικής.....	15
5.1.2 Η ανάγκη ενιαίας ρυθμιστικής αποτόπωσης των αρμοδιοτήτων .....	16
5.2. Είδη αρμοδιοτήτων.....	18
5.2.1 Κατανομή αρμοδιοτήτων και αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών: δομικοί και επιχειρησιακοί φραγμοί.....	18
5.2.2. Κατανομή αρμοδιοτήτων: συγκεντρωτισμός και ανάστροφη πυραμίδα.....	19
5.2.3 Γραφειοκρατική πολυπλοκότητα και επιχειρησιακή λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών: Σχέση ασύμπτωτη .....	20
5.2.4 Τυποποίηση και Απλούστευση διαδικασιών .....	21
5.2.5. Μείωση ενδο- διοικητικών βαρών και ποιότητα παροχής υπηρεσιών .....	25
5.2.6 Υποστηρικτικές αρμοδιότητες: Από την κατάτμηση στην κοινή παροχή ....	27
Ερωτήσεις προς διαβούλευση.....	28
5. Διαδικασίες και ρυθμιστική παραγωγή.....	28
6.1 Η ρύθμιση των αρμοδιοτήτων στην Ελληνική δημόσια διοίκηση: αναλύοντας τη βάση της διοικητικής αναποτελεσματικότητας.....	28
6.2. Ελλείμματα συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού .....	31
6.3 Ρυθμιστικός προγραμματισμός και μείωση των διοικητικών βαρών .....	31
6.4. Έλεγχος και εποπτεία των παρεχόμενων υπηρεσιών: Από το συγκεντρωτισμό στην αξιολόγηση αποτελεσμάτων.....	34
6. Δομές.....	37
7.1. Περιγραφή της εικόνας.....	37
Ερωτήσεις προς διαβούλευση.....	41
7.2. Δομές συντονισμού.....	42
Ερωτήσεις προς διαβούλευση.....	51
7. Υποδομές - ΤΠΕ.....	52
8.1. Η προστιθέμενη αξία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην απλούστευση των υπηρεσιών: Σχεδιαστικές αστοχίες και ελλείμματα συντονισμού.....	52
8.2. Διαχείριση της πληροφορίας και απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών: Σε υποστήριξη της αποδοτικότητας.....	53
8.3. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και μείωση των διοικητικών βαρών: Προωθώντας την εξωστρέφεια των δημοσίων υπηρεσιών .....	54
Ερωτήσεις προς διαβούλευση.....	57
8. Ανθρώπινο δυναμικό.....	58
9.1. Η διοίκηση του ανθρώπινου κεφάλαιου .....	58
9.2. Η κουλτούρα του ανθρώπινου κεφάλαιου .....	62
Ερωτήσεις προς διαβούλευση.....	64

9.	ΚΤΙΡΙΑΚΗ ΥΠΟΔΟΜΗ.....	65
10.1.	Η χωροθέτηση του διοικητικού κέντρου .....	65
10.2.	Η κτιριακή υποδομή της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα .....	68
	Ερωτήσεις για διαβούλευση .....	70
10.	Προϋπολογισμός.....	70
11.1.	Προϋπολογισμός και αποδοτικότητα δημοσίων υπηρεσιών: υφιστάμενη κατάσταση .....	70
11.2.	Διοικητική ικανότητα και επιχειρησιακός έλεγχος προϋπολογισμού: Δομικοί κι λειτουργικοί περιορισμοί .....	72
11.3.	Έλεγχος προϋπολογισμού: Γραφειοκρατία και περιορισμένη διοικητική ικανότητα .....	74
11.4.	Κατευθύνσεις και πολιτικές αναδιοργάνωσης του συστήματος προϋπολογισμού: Σε αναζήτηση ενός νέου αξιακού συστήματος στο σχεδιασμό και την κατανομή της δημόσιας χρηματοδότησης.....	75
11.5.	Απλούστευση και κωδικοποίηση του συστήματος ελέγχου και κατανομή των δαπανών του προϋπολογισμού.....	76
11.6.	Συνδέοντας τον προϋπολογισμό με τους στόχους των υπηρεσιών: προϋπολογισμός απόδοσης .....	77
11.7.	Νέα διοικητική αρχιτεκτονική δημοσιονομικού συστήματος: Από το φορμαλισμό στην αποδοτικότητα .....	78
11.8.	Επιχειρησιακή ενσωμάτωση του προϋπολογισμού απόδοσης στη λειτουργία των δημοσίων φορέων .....	79
11.9.	Αποκεντρωμένος έλεγχος και εποπτεία της αποδοτικότητας των δημοσίων δαπανών .....	81
	Ερωτήσεις προς διαβούλευση.....	86
11.	Γλωσσάρι .....	86
12.	Βιβλιογραφία.....	88



## 1. Επιτελική σύνοψη

Σκοπό της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας αποτελεί η συμμετοχική αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης και η ανάπτυξη ολοκληρωμένων προτάσεων εκσυγχρονισμού της.

Ευελπιστούμε ότι από την ανά χειράς Λευκή Βίβλο θα προκύψουν προτάσεις αναδιοργάνωσης μέσα από τη διαβούλευση και το διάλογο που θα αναπτυχθεί με τους δημοσίους υπαλλήλους, τους πολίτες και τον επιχειρηματικό κόσμο. Οι προτάσεις αυτές βασιζονται στα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά των δημοσίων υπηρεσιών, όπως αυτά προέκυψαν από την άσκηση καταγραφής που ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο 2011 από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Προσδοκούμε ότι οι τελικές προτάσεις που θα διαμορφωθούν και θα ενσωματωθούν στο τελικό σχέδιο της Βίβλου θα οδηγήσουν σε λύσεις που θα διασφαλίσουν την αποδοτική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στο δύσκολο περιβάλλον της οικονομικής κρίσης και θα αποτελέσουν μια στέρεη βάση για τη δρομολόγηση των μεταρρυθμίσεων που η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει αδήριτη ανάγκη και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα "Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 - 2013" μπορεί να υποστηρίξει.

Το νέο μοντέλο οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, επί του οποίου θα διεξαχθεί η διαβούλευση, χαρακτηρίζεται από τη στόχευση στην επίτευξη της αποδοτικότητας και της ποιότητας στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών και το δραστικό περιορισμό των αρνητικών επιπτώσεων της γραφειοκρατίας και του ρυθμιστικού πληθωρισμού. Στο νέο αυτό πρότυπο οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων οργανισμών, οι δημόσιες υπηρεσίες θα παρέχονται με τον πλέον αποδοτικό τρόπο, στο εγγύτερο προς τον πολίτη - επιχειρηματία επίπεδο διοίκησης και με τη μικρότερη δυνατή επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού.

Σύμφωνα με τις νέες αρχές οργάνωσης και λειτουργίας, το σύγχρονο μοντέλο διοικητικής οργάνωσης χαρακτηρίζεται από την ενίσχυση της επιτελικότητας και, ιδίως, του συντονισμού και ελέγχου της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών με παράλληλη ενδυνάμωση της αποκέντρωσης και της συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα στο στάδιο της παροχής. Οι κοινωνικοί και οικονομικοί δρώντες μετέχουν ενεργά και θεσμοθετημένα στο σύνολο των διαδικασιών σχεδιασμού και παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, στο πλαίσιο μετασχηματισμού του διοικητικού συστήματος σε αρωγό και καταλύτη της οικονομικής ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας.

Για την αποτελεσματική εφαρμογή και λειτουργία των αρχών και των δράσεων του νέου μοντέλου διακυβέρνησης, απαιτείται η παράλληλη επίτευξη δύο βασικών συμπληρωματικών στόχων: Η τεκμηριωμένη κατανόηση των παραγόντων υποβάθμισης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στο υφιστάμενο μοντέλο παροχής των δημοσίων υπηρεσιών και η συνδυαστική εισαγωγή οργανωτικών και ρυθμιστικών αλλαγών στο σύνολο των τομέων και των εκφάνσεων του διοικητικού συστήματος.

Η συγκριτική αξιολόγηση των δεδομένων λειτουργίας της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στην κατανόηση των παθογενειών, την ανίχνευση των αστοχιών του διοικητικού και ρυθμιστικού πλαισίου και την

καταγραφή των προβλημάτων προς επίλυση. Αντίστοιχα, στο επίπεδο ανάπτυξης βιώσιμων μέτρων και παρεμβάσεων για την προώθηση της διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση, απαιτείται η συνολική αξιολόγηση και προώθηση των απαιτούμενων προτάσεων αναδιοργάνωσης.

Οι προτεινόμενες αλλαγές στην οργάνωση και λειτουργία των υπουργείων και των φορέων της κεντρικής διοίκησης έχουν διαμορφωθεί με γνώμονα τη βελτίωση της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων του δημοσίου τομέα και την περαιτέρω αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Η δημιουργία προστιθέμενης αξίας για την οικονομία και την κοινωνία μέσα από την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών και η απελευθέρωση των δημιουργικών και καινοτόμων δυνάμεων των δημοσίων λειτουργών, αποτελεί τη βάση του συστήματος διακυβέρνησης του οποίου οι βασικές παράμετροι θα τεθούν μέσω της Βίβλου προς διαβούλευση.

Στο νέο μοντέλο διακυβέρνησης των δημοσίων υπηρεσιών η στόχευση της αποδοτικότητας και της απο-γραφειοκρατικοποίησης, συνάδει με τις αρχές της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της διαβούλευσης, επ' ωφελεία της κοινωνίας και της οικονομίας. Η προώθηση δε της συμμετοχής στη διαβούλευση και το σχεδιασμό των αρχών, των δράσεων και των παρεμβάσεων του νέου συστήματος διακυβέρνησης, διασφαλίζει την ποιότητα των προτεινόμενων αλλαγών και την εναρμόνισή τους με τις πραγματικές ανάγκες και τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, της κοινωνίας και της οικονομίας. Υπό την έννοια αυτή, το κείμενο που ακολουθεί μπορεί να θεωρηθεί ως πρώτο βήμα στη διαδικασία αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών.

## 2. Εισαγωγή

Η σοβούσα οικονομική κρίση ανέδειξε μετ' επιτάσεως τα δομικά και λειτουργικά προβλήματα του ελληνικού διοικητικού κράτους. Στην παρούσα συγκυρία γίνεται ολοένα και περισσότερο εμφανής η αναγκαιότητα διαρθρωτικών αλλαγών στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, ώστε να μπορέσουμε να επιτύχουμε την διατηρησιμότητα των μέτρων που λαμβάνονται με σκοπό την ανάσχεση του δημοσιονομικού προβλήματος της χώρας. Επί σειρά ετών, δυστυχώς, τα μακρο- και τα μικρο-οικονομικά μεγέθη παρέμεναν στην χώρας μας δύο διακριτές ήπειροι. Παρ' όλον ότι οι Ευρωπαίοι εταίροι μας καθώς και άλλες ανεπτυγμένες χώρες στον κόσμο προσπάθησαν, ιδίως κατά την δεκαετία 2000-2010, να συμβάλουν στην ανάπτυξή τους μέσα από την λήψη μέτρων μικρο-διοικητικού χαρακτήρα (με πιο γνωστό παράδειγμα, εκείνο της «μείωσης των διοικητικών επιβαρύνσεων») στην Ελλάδα, οι μεταρρυθμίσεις παρέμειναν άτολμες, ημιτελείς και πάντως, δεν αποτέλεσαν θέμα της κεντρικής πολιτικής ατζέντας των κομμάτων. Αντιθέτως, παραμένοντας εγκλωβισμένοι στην παράδοση και την «τεχνογνωσία» των πελατειακών σχέσεων και της πολιτικής πατρωνείας της διοίκησης, οδηγηθήκαμε στην διόγκωση των προβλημάτων και, ακολούθως, η ενσκήψασα δημοσιονομική και οικονομική κρίση ανέδειξε, μεταξύ άλλων, το βάθος των αστοχιών της ακολουθούμενης πολιτικής διοικητικής ανάπτυξης.

Ωστόσο, σήμερα είναι πανθομολογούμενο ότι τα προβλήματα των ελλειμμάτων και του χρέους οφείλονται στις δομικές και λειτουργικές αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Παρ' όλον ότι κατά τις διαδραμούσες δεκαετίες πολλές από τις λύσεις που σήμερα συζητώνται (π.χ. περιγράμματα θέσεων, προϋπολογισμός

προγραμμάτων, γενίκευση των υπηρεσιών μιας στάσης) έχουν επισημανθεί ως αναγκαίες, η καθυστέρηση στην υιοθέτησή τους μας υποχρεώνει να τις δρομολήσουμε σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. Τούτο έχει, αναμφίβολα ως αποτέλεσμα την πρόκληση τριγμών, αντιδράσεων και πολώσεων τόσο στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης όσο και στο πολιτικό σύστημα και σε ευρύτετες κοινωνικές ομάδες.

Θα πρέπει, ωστόσο, να επισημάνουμε ότι με δεδομένη την αβελτηρία του πολιτικο-διοικητικού συστήματος στην υιοθέτηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, η κρίση θα μπορούσε να αποτελέσει έναν καταλύτη για την επίπευσή τους.

Οι μεταρρυθμίσεις, περί ων ο λόγος, αναφέρονται σε όλα τα κεφάλαια οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων οργανώσεων. Μάλιστα, η αλληλεξάρτηση των προβλημάτων οδηγεί, σε μεγάλο βαθμό, στην πρόταση μιας σύνθετης λύσης: Μιας λύσης με συστημικό χαρακτήρα, η οποία θα μπορεί να θεραπεύει τις αιτίες που προκαλούν τα προβλήματα χωρίς την επιλεκτική προτίμηση ορισμένων εξ αυτών. Ατυχώς, η πρακτική των επιλεκτικών μεταρρυθμίσεων που ακολουθήθηκε κατά τα προηγούμενα έτη, δεν μπόρεσε να ανασχέσει την βαθμιαία χειροτέρευση των δημοσιονομικών και των δεικτών διακυβέρνησης. Σήμερα, μάλιστα, η ελληνική δημόσια διοίκηση βρίσκεται αντιμέτωπη με συσσωρευμένα άλυτα προβλήματα τα οποία έχουν αδρανοποιήσει πολλές από τις, κατά τα λοιπά, σωστές μεταρρυθμίσεις.

Για τους λόγους αυτούς, θεωρούμε ότι η Λευκή Βίβλος πρέπει να επιτύχει δύο στόχους: Αφ' ενός να διαγράψει με σαφήνεια τον στρατηγικό προσανατολισμό της διοικητικής μεταρρύθμισης και αφ' ετέρου να μπορέσει να οριοθετήσει συγκεκριμένα προβλήματα προς επίλυση. Προς τούτο, θεωρούμε ότι η ευρεία διαβούλευση των προτάσεων της αποτελεί συστατικό της πιθανής επιτυχίας της, αφού, σήμερα, η ευρύτετη κοινωνική συναίνεση επί των λύσεων που οδηγούν στην έξοδο από την κρίση, είναι ζητούμενη.

Όσον αφορά τον στρατηγικό προσανατολισμό της διοικητικής μεταρρύθμισης, θεωρούμε ως απολύτως ορθή την κατεύθυνση τόσο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» όσο και εκείνη του έργου των αναδιοργανώσεων υπό τον τίτλο «Αναμόρφωση του κράτους: Προς ένα επιτελικό κράτος». Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στοχεύουν στη δημιουργία σύγχρονων δημοσίων υπηρεσιών οι οποίες απαλλαγμένες από τα λειτουργικά προβλήματα του νομικισμού, της τυπολατρίας και της πολυνομίας, μέσα από ευέλικτες και αποδοτικές δομές, θα μπορούν, αξιοποιώντας στο έπακρο τις δυνατότητες του πολυτιμότερου κεφαλαίου τους, του ανθρώπινου κεφαλαίου, να μπορούν να αποδώσουν υπηρεσίες στους πολίτες και την επιχειρηματική κοινότητα, διασφαλίζοντας την βέλτιστη ποιότητά τους και τους πόρους εκείνους που τις δικαιολογούν. Εξ άλλου, η διοικητική μεταρρύθμιση υπό την καθολική, συστημική έννοια που αναφέρθηκε, θα πρέπει να παρέχει έναν χρήσιμο επιχειρησιακό οδηγό για την αξιολόγηση τόσο των ίδιων των μεταρρυθμίσεων, όσο και κυρίως, των δημοσίων οργανώσεων οι οποίες στο σύνολό τους θα πρέπει να μεταρρυθμιστούν και να αξιολογηθούν ως προς τα αποτελέσματά τους. Με άλλα λόγια, η ΛΒ δίνει την εικόνα και την ουσία των μεταρρυθμίσεων σε όλα τα κεφάλαια των διοικητικών οργανώσεων, επιζητεί την ουσιαστική και τυπική νομιμοποίησή τους μέσα από τον διάλογο που θα ακολουθήσει επί του παρόντος κειμένου και οδηγεί, στην επόμενη φάση, στην θεσμοθέτηση των προτάσεών της.

Η Λευκή Βίβλος αποτελεί το έργο-γέφυρα μεταξύ των ευρημάτων καταγραφής και των εκθέσεων λειτουργικής αξιολόγησης που έχουν συνταχθεί από τον ΟΟΣΑ και



την Ομάδα Συντονισμού του έργου της «Αναμόρφωσης του Κράτους», καθώς και του νόμου για την «Χρηστή Διακυβέρνηση» που θα περιέχει τις νέες αρχές οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών.

Μάλλον δεν χρήζει υποσημειώσεως το ότι το κείμενο και οι προτάσεις της Λευκής Βίβλου δεν αποτελούν, επί ουδενί, οριστικές και αμετακίνητες θέσεις. Αντιθέτως, αποτελούν στο σύνολό τους προτάσεις διαβούλευσης με σκοπό τον εμπλουτισμό τους προκειμένου να μπορέσουμε, για πρώτη φορά, να προχωρήσουμε συντεταγμένα στη δρομολόγηση των μεταρρυθμίσεων που αφορούν την οργάνωση και λειτουργία του κράτους.

### 3. Ερωτήσεις προς διαβούλευση

1. Πώς μπορεί να βελτιωθούν οι υφιστάμενες διαδικασίες παροχής των δημοσίων υπηρεσιών? Μπορείτε να προτείνετε συγκεκριμένες δράσεις και μέσα για συγκεκριμένες κατηγορίες υπηρεσιών?
2. Σύμφωνα με την εμπειρία σας, υπάρχουν υπηρεσίες οι οποίες δεν παρέχονται από τον κατάλληλο φορέα και επίπεδο διοίκησης? Μπορείτε να αναφέρετε αιτιολογημένα ορισμένες?
3. Πώς αντιλαμβάνεστε τη γραφειοκρατία κατά την καθημερινή σας συναλλαγή με τους δημόσιους φορείς? Ποιες διαδικασίες θεωρείτε ως τις πιο χρονοβόρες και περίπλοκες, με αρνητικές επιπτώσεις στην παροχή των υπηρεσιών?
4. Ποια χαρακτηριστικά συνθέτουν την ποιότητα σε μία δημόσια υπηρεσία? Αναφέρετε έως 1 έως 5 παραδείγματα (ενδεικτικά).
5. Η αποκέντρωση των δημοσίων υπηρεσιών, θα συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητάς τους?
6. Πώς αξιολογείτε την εναλλακτική παροχή δημοσίων υπηρεσιών, ως προτεινόμενη λύση στα προβλήματα αποδοτικότητας που αντιμετωπίζουν? Ποιες υπηρεσίες θα μπορούσαν πιστεύτε να παρέχονται εκτός των στενών ορίων του δημοσίου τομέα?
7. Πώς αξιολογείτε την προστιθέμενη αξία των εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων? Ποια σημεία και διαδικασίες χρήζουν βελτίωσης?
8. Πώς χαρακτηρίζετε το υφιστάμενο σύστημα ελέγχων και εποπτείας της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις? Πώς θα μπορούσαν οι έλεγχοι να μετασχηματιστούν σε πιο αποδοτικούς και λιγότερο γραφειοκρατικούς?
9. Ποιος πιστεύετε ότι είναι ο βέλτιστος αριθμός υπαλλήλων τους οποίους μπορεί να διοικήσει αποτελεσματικά ένας προϊστάμενος;
10. Πιστεύετε ότι είναι εφικτή η ισχύς του κανόνα «για κάθε νέα δομή που δημιουργείται θα καταργείται μία υφιστάμενη ή θα συγχωνεύονται δύο σε μία»;
11. Ο Πρωθυπουργός μπορεί να αποφασίζει την ανακατανομή των δομών των Υπουργείων, την μετακίνηση μονάδων Υπουργείων από Υπουργείο σε Υπουργείο κ.λπ.; Πώς μπορεί να διασφαλιστεί η συνέχεια της διοίκησης έπειτα από τέτοιου είδους αλλαγές;
12. Πιστεύετε ότι πρέπει να τηρείται απαρέγκλιτα ένα διοικητικό σχήμα οργάνωσης των Υπουργείων (Γενική Γραμματεία - Γενική Διεύθυνση - Διεύθυνση - Τμήμα) ή να παρέχεται ευελιξία για τη δημιουργία και άλλων μορφών οργάνωσης (ειδικές γραμματείες, αυτοτελή τμήματα κ.λπ.) οι οποίες ενδέχεται να καλύψουν ειδικές ανάγκες;
13. Πιστεύετε ότι οι δομές που διαχειρίζονται και εφαρμόζουν συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα πρέπει να παραμείνουν διακριτές για λόγους διαφάνειας στην χρήση των πόρων ή να ενσωματωθούν στην λειτουργία των Υπουργείων με στόχο την ευθυγράμμιση των δράσεών τους με τις προτεραιότητες του Υπουργείου;

14. Πώς μπορεί να βελτιωθεί ο συντονισμός του σχεδιασμού και της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών;
15. Πιστεύετε ότι το κέντρο διακυβέρνησης θα είναι αποτελεσματικότερο αν αποτελείται από μία ενιαία δομή ή αν αποτελείται από περισσότερα Υπουργεία – φορείς που χειρίζονται αντίστοιχες λειτουργίες του;
16. Πιστεύετε ότι ο διοικητικός φόρτος του κέντρου διακυβέρνησης θα επιβαρύνει τον Πρωθυπουργό ώστε να δυσχεράνει την εκτέλεση του έργου του, εάν επιλεγεί η λύση της τοποθέτησής του στο Γραφείο του?
17. Με ποιον τρόπο μπορεί να διασφαλιστεί η συνέχεια των δημόσιων πολιτικών κατά την εναλλαγή των Κυβερνήσεων?
  - i. Με την δημιουργία ενός κέντρου διακυβέρνησης με ισχυρή τεχνοκρατική δομή και υπαλλήλους στελέχη της δημόσιας διοίκησης.
  - ii. Με την κατά το δυνατό δομική του απομάκρυνση από το πολιτικό κέντρο διακυβέρνησης (Πρωθυπουργός).
  - iii. Με την στελέχωση του κέντρου διακυβέρνησης με μικτές ομάδες τεχνοκρατών δημοσίων υπαλλήλων και μετακλητών συμβούλων που θα αποτελούν τους διαύλους επικοινωνίας των πολιτικών προτεραιοτήτων προς την εκτελεστική εξουσία.
18. Πιστεύετε ότι το κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να έχει τη δυνατότητα να επεμβαίνει στα σχέδια δράσης που καταθέτουν τα Υπουργεία, με σκοπό την μεταξύ τους ευθυγράμμιση και την σύμπλευσή τους με τους οριζόντιους στόχους δημόσιας πολιτικής;
19. Η ισχύς και η νομιμοποίηση του κέντρου διακυβέρνησης πρέπει να απορρέει από
  - i. Τον ίδιο τον Πρωθυπουργό (πολιτική νομιμοποίηση)
  - ii. Την γνώση και τεκμηρίωση της αντικειμενικότητας των κρίσεών του βάσει δεδομένων (τεχνοκρατική νομιμοποίηση).
20. Θεωρείτε ότι το κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να είναι
  - i. Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
  - ii. Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης αφού μετασηματιστεί σε Υπουργείο Συντονισμού
  - iii. Το Υπουργείο Οικονομικών
21. Κρίνετε ότι πρέπει να θεσμοθετηθεί η λειτουργία ομάδων εργασίας και ο προγραμματισμός συναντήσεων μεταξύ των στελεχών των φορέων που παρουσιάζουν υψηλά ποσοστά συναρμοδιοτήτων;
22. Οι Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού των Υπουργείων πρέπει να στελεχώνονται κατά κύριο λόγο από:
  - i. Στελέχη με πολυετή εμπειρία
  - ii. Ειδικούς επιστήμονες
  - iii. Αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
  - iv. Μετακλητούς υπαλλήλους – συμβούλους Υπουργών
23. Τα στελέχη των Μονάδων Στρατηγικού Σχεδιασμού των Υπουργείων πρέπει να αναφέρονται διοικητικά:
  - i. Στον οικείο Υπουργό

- ii. Στον υπεύθυνο του Κέντρου Διακυβέρνησης (Υπουργό ή Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης)
24. Θεωρείτε ότι νομιμοποιείται ο μη εκλεγμένος Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης να ασκεί έλεγχο επί των αποφάσεων των Υπουργών σε περίπτωση που επιλεγεί η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης ως κέντρο διακυβέρνησης;
  25. Πώς προτείνετε να διασφαλιστεί η εφαρμογή των σχεδίων δράσης; Τι συνέπειες θα μπορεί να επιβάλλει το κέντρο διακυβέρνησης σε κάποιο Υπουργείο που παρεκκλίνει από την επίτευξη των προγραμματισθέντων στόχων;
  26. Θεωρείτε δόκιμη την σύνδεση του προϋπολογισμού ενός Υπουργείου με την επίτευξη των στόχων που περιγράφονται στο σχέδιο δράσης αυτού;
  27. Πώς αντιλαμβάνεστε τη μείωση της γραφειοκρατίας στην καθημερινή σας συναλλαγή με το δημόσιο τομέα? Ποιες παρεμβάσεις θεωρείτε απαραίτητες και γιατί?
  28. Πώς αξιολογείτε τη μέχρι στιγμής πολιτική μείωσης της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα? Έχετε δει σημαντικά αποτελέσματα σε φορείς που συναλλάσσετε? Εάν ναι, σε ποιους ?
  29. Σύμφωνα με την εργασιακή σας εμπειρία, μπορείτε να προτείνετε εξειδικευμένα μέσα και δράσεις μείωσης των διοικητικών βαρών και απλοστευσης των διαδικασιών άσκησης των αρμοδιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων?
  30. Πώς αξιολογείτε την πολιτική ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα? Υπάρχουν σημεία ή τομείς προς βελτίωση? Ποιες οι αλλαγές που θα προτείνατε?
  31. Χρησιμοποιείτε τις υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα? Πώς τις αξιολογείτε? Μπορείτε να καταθέσετε προτάσεις για βελτίωση?
  32. Ποια στοιχεία συνθέτουν μία απλουστευμένη και αποδοτική δημόσια υπηρεσία κατά την προσωπική σας άποψη και εμπειρία?
  33. Πώς χαρακτηρίζετε το υφιστάμενο σύστημα ελέγχων και αδειοδοτήσεων του δημοσίου τομέα? Το θεωρείται αποδοτικό ή γραφειοκρατικό? Σε ποιους τομείς και πρακτικές του πιστεύεται ότι συναντώνται τα περισσότερα προβλήματα?
  34. Εάν έπρεπε να προτείνετε προτεραιοποιημένα 5 προτάσεις για τη μείωση της γραφειοκρατίας στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, ποιες θα ήταν αυτές?
  35. Από τις υπηρεσίες τις οποίες λαμβάνετε, ποιες είναι οι πιο γραφειοκρατικές και πολύπλοκες? Για ποιο λόγο τις χαρακτηρίζετε έτσι? Πού εντοπίζετε προβλήματα κατά την παροχή τους?
  36. Πώς αξιολογείτε τη λειτουργία των ΚΕΠ? Εντοπίζετε προβλήματα σε αυτή? Ποιες υπηρεσίες θα μπορούσαν να μεταφερθούν σε αυτά και γιατί?
  37. Με ποιους τρόπους και εργαλεία θα μπορούσε να περιοριστεί η έγχαρτη επικοινωνία των δημοσίων φορέων?
  38. Πιστεύετε ότι είναι προς όφελος της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα η αύξηση της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων;

39. Ποιόν κρίνετε καταλληλότερο τρόπο για την ενίσχυση της κινητικότητας;
- i. Την παροχή (μη οικονομικών) κινήτρων για την κινητικότητα (π.χ. σύνδεση τις κινητικότητας με το σύστημα προαγωγών).
  - ii. Την δημιουργία περιγραμμάτων θέσεων και την ανακοίνωση στο δίκτυο των δημοσίων υπαλλήλων των κενών θέσεων που προκύπτουν.
  - iii. Τον προγραμματισμό της μετακίνησης των υπαλλήλων σε προκαθορισμένα χρονικά διαστήματα.
40. Ποιά προτείνετε να είναι τα εχέγγυα της αξιολογικής αξιολόγησης των υπαλλήλων βάσει των περιγραμμάτων θέσεων;
41. Πιστεύετε ότι μπορεί να συνδεθεί η αξιολόγηση των υπαλλήλων με δείκτες παρακολούθησης των αποτελεσμάτων του τμήματος στο οποίο εργάζονται;
42. Κρίνετε ότι πρέπει να υπάρχει συλλογική ευθύνη μεταξύ των υπαλλήλων για την επέλευση ή όχι των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων της δημόσιας οργάνωσης;
43. Τι ποσοστό της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να γίνεται μέσω αυτοαξιολόγησης, τι από τον άμεσα προϊστάμενό τους, τι από ανεξάρτητο αξιολογητή;
44. Ποιός πιστεύετε ότι πρέπει να επιλύει τις διαφορές μεταξύ αξιολογούμενων και αξιολογητή;
45. Κρίνετε ότι η δημιουργία διυπουργικών κλάδων θα βελτιώσει την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων;
46. Σήμερα, υπεύθυνος για την διοίκηση του κάθε κλάδου (καθορισμός κριτηρίων ένταξης στον κλάδο κ.λπ.) είναι ο οικείος Υπουργός. Ποιους πιστεύετε ότι πρέπει να διοικεί τους διυπουργικούς κλάδους, εφόσον αυτοί συσταθούν;
- i. Ο συντονιστής του Κέντρου Διακυβέρνησης (Υπουργός ή γενικός γραμματέας της κυβέρνησης)
  - ii. Ο Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
  - iii. Ο κατά περίπτωση αρμόδιος Υπουργός (π.χ. ο διυπουργικός κλάδος μηχανικών να διοικείται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος ή από τον Υπουργό Μεταφορών).
47. Πιστεύετε ότι υπό τις παρούσες συνθήκες υπάρχει η δυνατότητα ανάληψης ενός προγράμματος αναχωρέθησης των Υπουργείων;
48. Προκρίνετε την δημιουργία ενός διοικητικού “πάρκου» ή την διάχυση των κυβερνητικών κτιρίων στο κέντρο της πόλης;
49. Πιστεύετε ότι η λειτουργία κυβερνητικών κτιρίων σε υποβαθμισμένες περιοχές της Αθήνας θα συμπάρεσσε και άλλες λειτουργίες (τράπεζες, δικηγορικά γραφεία κ.λπ.) λειτουργώντας κατ’ αυτό τον τρόπο επιβοηθητικά στην προσπάθεια αναβάθμισης του κέντρου της πόλης;
50. Με ποιες παρεμβάσεις θα μπορούσε να εξορθολογιστεί το υφιστάμενο σύστημα προϋπολογισμού?
51. Ποιες από τις πρακτικές κοστολόγησης και προϋπολογισμού που εφαρμόζονται στον ιδιωτικό τομέα με επιτυχία, μπορούν να εισαχθούν στις δημόσιες επιχειρήσεις και με ποιες απαιτήσεις;

52. Πώς αξιολογείτε το υφιστάμενο σύστημα κωδικών εγγραφής των δαπανών του προϋπολογισμού? Χρήζει αλλαγής? Αν ναι, μπορείτε να προτείνετε συγκεκριμένες παρεμβάσεις ?
53. Πώς μπορεί να ελεγχθεί αποτελεσματικότερα η οικονομικότητα της παροχής των δημοσίων υπηρεσιών?
54. Το σύστημα ελέγχων εκτέλεσης του προϋπολογισμού βάσει αποτελεσμάτων και επιχειρησιακών εκροών θα ήταν βιώσιμο στην Ελληνική δημόσια διοίκηση? Αν ναι, ποιες αλλαγές θα συνέβαλαν στην αποδοτικότητά του?
55. Συμφωνείτε με τη μεγαλύτερη εμπλοκή του κοινοβουλίου στον έλεγχο του προϋπολογισμού των δημοσίων φορέων? Με ποιες μορφές θα μπορούσε να προωθηθεί η συμμετοχή αυτή?
56. Μπορείτε να προτείνεται συγκεκριμένες μεθόδους προώθησης της συμμετοχής των πολιτών στη διαβούλευση και την αξιολόγηση του προϋπολογισμού αποδοτικότητας?
57. Κατά την εμπειρία σας, ποιοι φραγμοί συναντώνται στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών από την άσκηση των ελεγκτικών διαδικασιών του προϋπολογισμού? Πώς θα μπορούσε να βελτιωθεί η ποιότητα των οικονομικών ελέγχων και ταυτόχρονα να απλουστευθούν οι διαδικασίες αξιολόγησης?

## 4. Αρμοδιότητες

### 5.1 Αρμοδιότητα και πεδίο πολιτικής.

#### 5.1.1. Η έννοια της αρμοδιότητας αποδυναμώνει την άσκηση συνεκτικών πολιτικών σε κάθε πεδίο δημόσιας πολιτικής

Ο τρόπος οργάνωσης των κρατικών λειτουργιών διαφοροποιείται ανάλογα με το πεδίο πολιτικής. Το αυξητικό μοντέλο διαμόρφωσης δημοσίων πολιτικών μοιάζει να είναι αυτό που επικρατεί σε πολιτικές στις οποίες δεν εγείρονται συνήθως μεγάλες διαφωνίες, ή σε πολιτικές στις οποίες η εμπλοκή της γραφειοκρατίας κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι εμφανής. Σύμφωνα με το αυξητικό μοντέλο, οι δημόσιες πολιτικές διαμορφώνονται ως μικρές αλλαγές σε υφιστάμενες πολιτικές, και ως εκ τούτου απαιτούνται για την εφαρμογή τους μόνο κάποιες τροποποιήσεις σε υφιστάμενες ρυθμίσεις και μικρές προσαρμογές των αντίστοιχων προϋπολογισμών (Jacob 1988). Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του αυξητικού τρόπου διαμόρφωσης δημοσίων πολιτικών διαφαίνονται στο Ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα εκ του ότι τα προβλήματα στα οποία η εκάστοτε δημόσια πολιτική καλείται να προσφέρει λύση, οριοθετούνται περιοριστικά μη θέτοντας ερωτήματα ευρύτερου ενδιαφέροντος και μη αμφισβητώντας πάγιες αντιλήψεις και στάσεις. Ο τρόπος αυτός ελαχιστοποιεί την ανάγκη επένδυσης του απαιτούμενου πνευματικού κεφαλαίου για την εφαρμογή νέων πολιτικών και προγραμμάτων και ταυτόχρονα απομειώνει τις προσδοκίες των πολιτών για πραγματικά ρηξικέλευθες πολιτικές.

Η μορφή αυτή άσκησης πολιτικής αποτυπώνεται στις λεπτομερείς καταγραφές των αρμοδιοτήτων των μονάδων της κεντρικής διοίκησης σε κανονιστικά κείμενα, τα οποία τροποποιούνται συχνά και δεν αποτυπώνουν αρμοδιότητες που να περιγράφουν την ευρύτερη αποστολή κάθε δημόσιας οργάνωσης. Με τον τρόπο αυτό μοιάζει η αποστολή της δημόσιας διοίκησης να ταυτίζεται με την μικρο-διαχείριση υφιστάμενων προβλημάτων. Ο τρόπος αυτός άσκησης δημόσιας πολιτικής οδηγεί συν το χρόνω σε ένα τέλμα αναποτελεσματικότητας, εφ'όσον η ευθύνη για την έλευση αποτελεσμάτων διαχέεται σ' ένα περίπλοκο πλέγμα πολλών δρώντων, οι οποίοι στη διάρκεια της εξέλιξης της δημόσιας πολιτικής είχαν διεκδικήσει ένα μερίδιο της ισχύος που απέρρεε από την εμπλοκή στην εφαρμογή της.

Σήμερα, όμως, που το θέμα της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης έχει αναχθεί σε θέμα δημόσιας συζήτησης η οποία επικεντρώνεται όχι στην αναδιανεμητική αρχή του κορπορατιστικού μοντέλου αλλά την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και διαφάνειας των πολιτικών, παρέχεται μία εξαιρετική ευκαιρία για την ανατροπή του ισχύοντος μοντέλου διαμόρφωσης των δημοσίων πολιτικών. Καθώς το πολιτικό και διοικητικό σύστημα γίνεται διαρκώς ολοένα και περισσότερο ασαφές, λόγω της αυξανόμενης περιπλοκότητας του εξωτερικού και του εσωτερικού περιβάλλοντός του, οι αντιστάσεις στις αλλαγές απομειώνονται και οι καινοτομίες κερδίζουν διαρκώς έδαφος.

Εκείνο που ενδιαφέρει τον χρήστη των υπηρεσιών του κράτους δεν είναι, ωστόσο, η προέλευση των αποφάσεων που οδηγούν στην παροχή τους αλλά η ποιότητά τους. Η ποιότητα, όμως, ως αρχή οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών προϋποθέτει την αλλαγή των όρων συγκρότησής τους. Αντί των κανονιστικά και αξιωματικά προσδιορισμένων αρμοδιοτήτων, οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να

οργανώνονται με βάση τις πραγματικές απαιτήσεις και ανάγκες των υποκειμένων (πολιτών και επιχειρήσεων) του «πεδίου πολιτικής». Η έννοια του πεδίου πολιτικής που αποτέλεσε, κατά την δεκαετία του '60, την κορυφαία συνεισφορά της διοικητικής επιστήμης στη μελέτη του πολιτικο-διοικητικού φαινομένου, είχε ως αποτέλεσμα τον εμπλουτισμό της γνώσης των ειδικών και τη βελτίωση των ακολουθούμενων πρακτικών. Οι δημόσιες υπηρεσίες σε πολλές χώρες του κόσμου, αλλά όχι στην Ελλάδα, άρχισαν να αναπροσαρμόζουν την αποστολή και τη δράση των δημοσίων υπηρεσιών με βάση τις απαιτήσεις του πεδίου πολιτικής. Περαιτέρω, η ενσωμάτωση των θεωριών και πρακτικών του μάνατζμεντ στην επιστήμη των οργανώσεων εμπλούτισε και τις δημόσιες οργανώσεις με νέα εργαλεία τα οποία δεν περιορίζονται στην αρτιότητα των ρυθμίσεων (όπως συμβαίνει με την παραδοσιακή έννοια της «αρμοδιότητας» στο παραδοσιακό νομικό, δημοσιο-διοικητικό πρότυπο) αλλά επεκτείνονται στην εφαρμογή των οριζομένων, στην αξιολόγησή τους και στον ανασχεδιασμό τους.

Στην σύγχρονη θεωρία της διακυβέρνησης τα πεδία πολιτικής συγκροτούν ομάδες, κατηγορίες αρμοδιοτήτων και λειτουργιών του κράτους οι οποίες παρεμβαίνουν σε τομείς της κοινωνίας και της οικονομίας. Τα χαρακτηριστικά των πεδίων αυτών διαφοροποιούνται ανάλογα με τον βαθμό ωριμότητας του κάθε πολιτικού συστήματος και της κάθε κρατικής δομής. Συνεπώς, κάθε διοίκηση που επιχειρεί αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών που δραστηριοποιούνται σ' ένα πεδίο πολιτικής πρέπει να έχει καλή γνώση τόσο του πεδίου όσο και των δημοσίων οργανώσεων που παρεμβαίνουν σ' αυτό. Η αξιόπιστη αμφίδρομη επικοινωνία τους αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση μιας παραγωγικής σχέσης μεταξύ τους.

### *5.1.2 Η ανάγκη ενιαίας ρυθμιστικής αποτύπωσης των αρμοδιοτήτων*

Στην Ελλάδα ο τρόπος οργάνωσης του κράτους ακολουθεί μια δεοντική λογική, σύμφωνα με την οποία οι παρεμβάσεις των δημοσίων οργανώσεων μετουσιούνται σε «αρμοδιότητες» ορίζουν τι «πρέπει» και όχι τι «μπορεί» να γίνει.

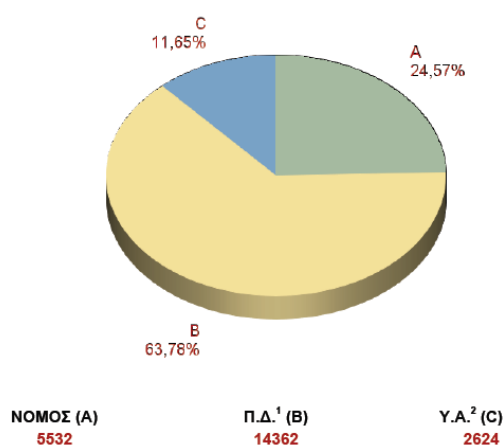
Η αποστολή των κρατικών οργανώσεων ορίζεται με υψηλό βαθμό λεπτομέρειας σε πολλαπλά νομοθετικά και κανονιστικά κείμενα. Οι αρμοδιότητες εκχωρούνται σε όργανα της διοίκησης είτε με διατάξεις νόμων είτε μέσω Προεδρικών Διαταγμάτων είτε ακόμα και με Υπουργικές Αποφάσεις. Ο διαφορετικός τρόπος θέσπισης αρμοδιοτήτων και η αποσπασματική κωδικοποίησή τους οδηγεί σε μία αποσπασματική προσέγγιση του έργου των οργανικών μονάδων της Διοίκησης. Ειδικότερα, η απουσία συστηματικής κωδικοποίησης των ρυθμίσεων που αφορούν σε αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης στο σύνολό της καθιστά δύσκολη την εύρεση του φορέα - οργάνωσης η οποία ασκεί συγκεκριμένη αρμοδιότητα, με αποτέλεσμα κάθε φορά που απαιτείται η ενασχόληση της διοίκησης με νέα θέματα να θεσπίζονται νέες προς τούτο δομές αντί να εμπλουτίζονται ήδη υφιστάμενες αρμοδιότητες οργανικών μονάδων της διοίκησης. Το γεγονός αυτό έχει αποτέλεσμα την προϊούσα αύξηση της δυσκολίας συντονισμού των δράσεων της διοίκησης, κυρίως σε δι-υπουργικό επίπεδο. Από την μια δεν γίνεται επαρκής έλεγχος για την ύπαρξη επικαλύψεων και αντιφάσεων μεταξύ των εκχωρούμενων αρμοδιοτήτων και από την άλλη δεν υπάρχει συντονισμένος τρόπος παρακολούθησης του τι κάνει ποιο όργανο του κράτους και υπό ποιές προϋποθέσεις.

Οι αδυναμίες του ακολουθούμενου μοντέλου έχουν με την πάροδο του χρόνου πολλαπλασιαστεί λόγω της δημιουργίας νέων διοικητικών οντοτήτων, όπως είναι οι



ανεξάρτητες και οι διοικητικές αρχές καθώς και οι αποκεντρωμένες μονάδες (Δήμοι, Περιφέρειες).

Η καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης του κεντρικού κράτους έδειξε ότι η πλειοψηφία των αρμοδιοτήτων του απορρέει από Προεδρικά Διατάγματα (63,78%), ακολουθούν οι νόμοι (11,65%) και οι Υπουργικές Αποφάσεις (24,57%). Η εικόνα αυτή αποδεικνύει ότι η πλειονότητα των αρμοδιοτήτων εκχωρείται αφού οι σχετικές διατάξεις υποστούν τον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, γεγονός το οποίο διασφαλίζει σε μεγάλο βαθμό τόσο τον απαιτούμενο συνταγματικό έλεγχο όσο και τον οργανωτικό έλεγχο σχετικά με την ύπαρξη αντιφάσεων ή επικαλύψεων. Ωστόσο, το εναπομένον ποσοστό αρμοδιοτήτων που αποδίδεται με νόμους και Υπουργικές αποφάσεις είναι ιδιαίτερα υψηλό και δημιουργεί προβληματισμό τόσο για τη νομική όσο και, κυρίως, για την οργανωτική και διοικητική του ορθότητα και ποιότητα.



**Εικόνα 1: Ποσοστά αρμοδιοτήτων που εκχωρούνται με Νόμους, Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις**

Προτείνεται η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην κεντρική διοίκηση να γίνεται μόνο μέσα από την έκδοση ή και επικαιροποίηση των Προεδρικών Διαταγμάτων των Οργανισμών των Υπουργείων, ώστε να υπάρχει μία συνέχεια και ενιαία λογική στον τρόπο κατανομής των αρμοδιοτήτων. Στην περίπτωση κατά την οποία νέες αρμοδιότητες απορρέουν για την κεντρική διοίκηση από νόμους, θα πρέπει να επικαιροποιούνται τα οικεία Προεδρικά Διατάγματα των Οργανισμών που αναλαμβάνουν την ευθύνη της εφαρμογής των εν λόγω διατάξεων.

Για την άμεση ανάσχεση της υφιστάμενης κατάστασης προτείνεται, αφ' ενός η κωδικοποίηση του συνόλου της οργανωτικής νομοθεσίας και, αφ' ετέρου, η λήψη μόνιμων μέτρων που δεν θα επιτρέψουν την εκ νέου δημιουργία του σημερινού φαινομένου. Προς την κατεύθυνση αυτή, θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν οι πρόνοιες του νέου σχεδίου νόμου για την βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης.

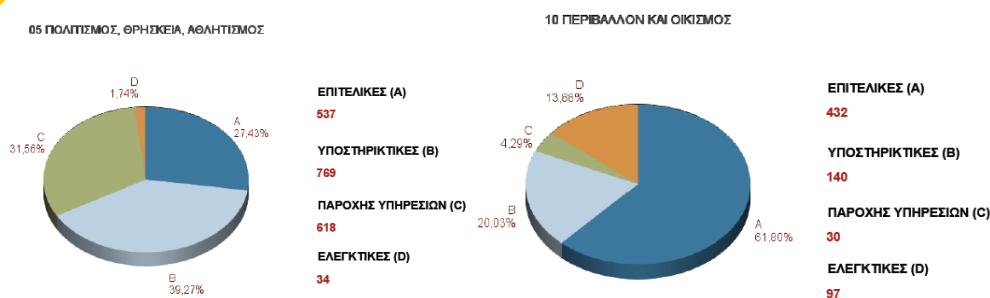
Πρόταση: Τα Προεδρικά Διατάγματα στα οποία αποτυπώνονται οι δομές και οι αρμοδιότητες των Υπουργείων να επικαιροποιούνται ετησίως.

Οι μονάδες νομοθετικής πρωτοβουλίας των οικείων Υπουργείων, όπως αυτές περιγράφονται στο σχέδιο νόμου <sup>1</sup>, θα πρέπει να μεριμνούν για την υποβολή στην Κεντρική Μονάδα Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης των αλλαγών που επέρχονται στις αρμοδιότητες των οργανικών μονάδων Υπουργείων βάσει διατάξεων που προώθησε το οικείο Υπουργείο κατά το

<sup>1</sup> <http://www.opengov.gr/minreform/?p=27>

προηγούμενο έτος. Η Κεντρική Μονάδα Καλής Νομοθέτησης θα μεριμνά για την σύνταξη επικαιροποιημένου σχεδίου οργανισμού κάθε Υπουργείου λαμβάνοντας υπόψη όλες τις μεταβολές που έχουν προέλθει από το σύνολο των Υπουργείων, και θα τον προωθεί στο οικείο Υπουργείο με σκοπό αυτό να αποσταλεί προς νομοτεχνική επεξεργασία στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Σε περίπτωση που κρίνεται απαραίτητη η μεταφορά αρμοδιοτήτων μεταξύ μονάδων διαφορετικών Υπουργείων, η Κεντρική Μονάδα Καλής Νομοθέτησης θα μπορεί να συγκαλεί σε διαβούλευση τα ενδιαφερόμενα Υπουργεία και να μεριμνά για επίτευξη της βέλτιστης λύσης.

Με τον τρόπο αυτό θα αποκαθαίρονται οι παρωχημένες αρμοδιότητες και θα εξορθολογίζεται ο τρόπος οργάνωσης και δράσης του κράτους έχοντας κατά νου την συνολική εικόνα και τον ρόλο που κάθε δημόσια οργάνωση καλείται να επιτελέσει στο πεδίο πολιτικής.



**Εικόνα 1: Κατανομή επιτελικών, υποστηρικτικών, παροχικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων σε πεδία πολιτικής.**

Ένα άλλο, αξιοσημείωτο στοιχείο που προέκυψε από την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης είναι η ανισοκατανομή των επιτελικών λειτουργιών στα Υπουργεία ανάλογα με το πεδίο πολιτικής στο οποίο αφορούν. Εκκινούμε κι εμείς από την βασική παραδοχή ότι τα Υπουργεία πρέπει να είναι τα στρατηγεία, τα επιτελικά κέντρα του κράτους στα οποία θα διαμορφώνεται το πλαίσιο άσκησης των εκάστοτε δημόσιων πολιτικών και τα οποία θα έχουν, μόνα αυτά, την ευθύνη της παρακολούθησης της εφαρμογής και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους. Με βάση αυτή την παραδοχή, διαπιστώνουμε την ανάγκη μεταφοράς των αρμοδιοτήτων παροχής υπηρεσιών σε άλλα επίπεδα διακυβέρνησης. Η διεπαφή των Υπουργείων με τους πολίτες και την επιχειρηματική κοινότητα θα πρέπει να είναι ελάχιστη. Παρατηρούμε όμως, στην εικόνα 1, ότι με τον σημερινό τρόπο οργάνωσης των Υπουργείων, υπάρχουν πεδία πολιτικής όπου πληθώρα υπηρεσιών παρέχονται από τα Υπουργεία. Θα πρέπει, μέσα από διαβουλευτική διαδικασία να αποφασιστεί το βέλτιστο σημείο παροχής των εν λόγω υπηρεσιών.

## 5.2. Είδη αρμοδιοτήτων

### 5.2.1 Κατανομή αρμοδιοτήτων και αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών: δομικοί και επιχειρησιακοί φραγμοί

Η κατανομή των αρμοδιοτήτων στην κεντρική διοίκηση παρουσιάζεται ως ιδιαίτερα γραφειοκρατική και πληθωριστική, αποτελώντας ανάχωμα στην αποδοτικότητα των

δημοσίων υπηρεσιών και την ποιότητα εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων. Η προβληματική κατανομή των αρμοδιοτήτων της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης έγκειται τόσο στον υπερβολικό αριθμό κατάτμησής τους, όσο και στην παρουσία επικαλύψεων και αυξημένων συναρμοδιοτήτων. Επιπρόσθετα σημαντικά προβλήματα εντοπίζονται στο συντονισμό των εμπλεκόμενων κατά τη φάση εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών και την απουσία ξεκάθαρων εκροών για τη συντριπτική πλειοψηφία των αρμοδιοτήτων, σε σχέση με τις εξυπηρετούμενες ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Βασιζόμενη σε μία αναχρονιστική και συγκεντρωτική λογική καθετοποιημένης κατανομής και κατάτμησης των αρμοδιοτήτων, όπου απουσιάζει η οποιαδήποτε πρόβλεψη συντονισμού ομοειδών αντικειμένων και άρσης των επικαλύψεων, η διοικητική αρχιτεκτονική αναπαράγει και, συχνά, δημιουργεί νέους γραφειοκρατικούς περιορισμούς στην αποδοτικότητα των υπηρεσιών. Η παρουσία της γραφειοκρατίας προκύπτει, σε μεγάλο βαθμό, από το υπερβολικό πλήθος και την ανορθολογική διασπάθιση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων. Οι 27.995 αρμοδιότητες που καταμετρήθηκαν μόνο σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, αποτελούν ίσως τον βασικότερο φραγμό στην πολιτική προώθησης των αλλαγών στο δημόσιο τομέα και την επίτευξη του στόχου προώθησης της αποδοτικότητας και της ανταγωνιστικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Υπενθυμίζουμε ότι, η αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί κεντρικό πρόβλημα στη λειτουργία του δημοσίου τομέα, γεγονός το οποίο την κατατάσσει στις τελευταίες θέσεις της Ευρώπης των 27.

Αξίζει, ιδιαιτέρως να επισημανθεί ότι ο προσδιορισμός, η κατανομή και η εφαρμογή όσων ορίζονται από τις διάσπαρτες αρμοδιότητες συναρτώνται αμέσως προς το έλλειμμα συντονισμού το οποίο καταγράφεται σε πολλές ελληνικές και διεθνείς εκθέσεις και αξιολογήσεις.

Στα προβλήματα παραγωγικότητας και ελέγχου των δημοσίων υπηρεσιών, θα πρέπει να συνυπολογιστεί, ιδίως, και το αυξημένο διοικητικό κόστος που γεννάται από το υπερβολικό εύρος και την κατάτμηση των διοικητικών αρμοδιοτήτων σε επίπεδο εφαρμογής, καθώς και οι ανάγκες χρηματοδότησης ενός πολύπλοκου μηχανισμού υποστήριξης και ελέγχου, χωρίς προστιθέμενη αξία στην ποιότητα των υπηρεσιών. Η διασπορά και η κατάτμηση των αρμοδιοτήτων δημιουργεί επίσης προβλήματα ως προς τις απαιτήσεις συμμόρφωσής τους, τόσο για τους εμπλεκόμενους υπαλλήλους, όσο και τους αποδέκτες των υπηρεσιών. Με δεδομένη μάλιστα την απουσία ελέγχων ουσίας συμμόρφωσης προς την πολιτική και τους στόχους της, η ελληνική δημόσια διοίκηση συναντά τα όριά της στην πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων και στον «πόλεμο χαρακωμάτων» μεταξύ των επιπέδων διοίκησης. Έτσι έχει χαθεί πολύτιμος χρόνος στην αντιμετώπιση του προβλήματος και σήμερα η κατάσταση εγγίζει τα όρια του μη περαιτέρω.

#### *4.2.2. Κατανομή αρμοδιοτήτων: συγκεντρωτισμός και αναστροφή πυραμίδα*

Ο μεγάλος αριθμός και η κατάτμηση του αντικειμένου των αρμοδιοτήτων προκαλεί ένα δεύτερο σημαντικό πρόβλημα στην οργάνωση και λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, εκείνο της κατανομής τους. Σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αποτελεί παράδειγμα σύγχρονης και αποδοτικής δημόσιας διοίκησης η ύπαρξη 10.765 επιτελικών και 9.816 υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων, καθώς και 998

παροχικών αρμοδιοτήτων και 1.563 ελεγκτικών αρμοδιοτήτων<sup>2</sup>. Η απεικόνιση της κατανομής των αρμοδιοτήτων αποτυπώνει όχι μόνο την κατάτμηση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης αλλά και την σύγχυση των αρμοδιοτήτων με σαφή παραγνώριση του κριτηρίου της επικουρικότητας. Το γεγονός αυτό οδηγεί σ' ένα μη βιώσιμο και μη ανταποδοτικό σύστημα λήψης απόφασης, παροχής υπηρεσιών και ελέγχων.

Ως ενδεικτικό παράδειγμα πολλαπλών, επικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων μπορεί να αναφερθεί η πολιτική της δασοπροστασίας. Ως βασικό κριτήριο της επιτυχίας της πολιτικής αυτής είναι η ταχύτητα, ο συντονισμός και η διοικητική ικανότητα των αποκεντρωμένων αρμόδιων φορέων. Στην ελληνική περίπτωση, όμως, εμπλέκονται 64 διαφορετικοί φορείς και οι πολλαπλές αρμοδιότητες ασκούνται βάσει 59 διαφορετικών ρυθμιστικών κειμένων. Συνεπώς, σφάλματα και παραλείψεις θα πρέπει να αναζητηθούν και στον τρόπο απονομής και άσκησης των αρμοδιοτήτων και όχι μόνον στην έλλειψη των τεχνικών και υλικών μέσων άσκησης της πολιτικής.

Η ανισομερής και εσφαλμένη κατανομή των χιλιάδων αρμοδιοτήτων δημιουργεί σημαντικά ερωτηματικά ως προς την ποιότητα και την ικανότητα σχεδιασμού των δημοσίων πολιτικών. Εξάλλου, ο υπερβολικός αριθμός των τυπικά χαρακτηριζόμενων ως επιτελικών αρμοδιοτήτων δημιουργεί διάσπαση και αδυναμία συντονισμού των δημοσίων πολιτικών, οδηγώντας σε αυξημένες δημοσιονομικές ανάγκες. Αυτό ισχύει και για τις 1563 διαφορετικές διαδικασίες ελέγχων και αυτοπιτών οι οποίες δημιουργούν μία παράλληλη γραφειοκρατία, που χαρακτηρίζεται από συγχύσεις, περιττά διοικητικά βάρη και έλλειψη επιχειρησιακής λογικής, αφού οι περισσότεροι από αυτούς περιορίζονται στον έλεγχο νομιμότητας και δεν υπεισέρχονται στον απολύτως αναγκαίο έλεγχο της ποιότητας των αποτελεσμάτων. Εν κατακλείδι, ο αυξημένος αριθμός των αρμοδιοτήτων και ο μεγάλος βαθμός κατάτμησής τους σε συνδυασμό με την απουσία μηχανισμών οριζόντιου και πολυ-επίπεδου συντονισμού οδηγεί στην αδυναμία αποτελεσματικής διαχείρισης του συνόλου των διαθέσιμων πόρων για την επίτευξη των στόχων των δημοσίων οργανώσεων.

Πρακτικές άλλων χωρών με παραπλήσια μοντέλα οργάνωσης και διοίκησης με το ελληνικό, έχουν δείξει ότι η πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων μπορεί να θεραπευθεί σταδιακά, εφ' όσον μια «καθαρόαιμη» επανεξέτασή τους υπό το πρίσμα, μάλιστα της αυστηρής δημοσιονομικής κρίσης, μπορεί να οδηγήσει σε θεαματικές βελτιώσεις.

### ***5.2.3 Γραφειοκρατική πολυπλοκότητα και επιχειρησιακή λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών: Σχέση ασύμπτωτη***

Οι χιλιάδες επιτελικές και υποστηρικτικές αρμοδιότητες που καταγράφονται στην κεντρική δημόσια διοίκηση, λειτουργούν ανασχετικά προς τη στόχευση για ποιότητα στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών. Είναι αδύνατη η ύπαρξη αποδοτικού συντονισμού και επιχειρησιακής εξειδίκευσης 4.671 διαφορετικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες επιπρόσθετως χαρακτηρίζονται από χαμηλό βαθμό τυποποίησης. Αντίστοιχα ερωτηματικά δημιουργούνται σχετικά με την αποτελεσματικότητα της πολιτικής απλούστευσης ενόψει των 161 διαφορετικών «αρμοδιοτήτων απλούστευσης». Είναι εμφανές ότι δεν υπάρχει μια συγκροτημένη πολιτική στρατηγικού σχεδιασμού όχι μόνο λόγω της πανοπερμίας ειδικότερων

<sup>2</sup> Οι αναφερόμενες αρμοδιότητες αφορούν μόνο στις αρμοδιότητες των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων.

διατάξων που αναφέρονται σ' αυτόν αλλά και λόγω της απουσίας εργαλείων και μέσων επιχειρησιακού σχεδιασμού και αξιολόγησης.

Στην απουσία λειτουργικής ενσωμάτωσης των μέσων επιχειρησιακού σχεδιασμού κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων, σε συνδυασμό με την κατάτμηση του αντικειμένου και την έλλειψη συντονισμού, οφείλεται και η περιορισμένη παραγωγή επιχειρησιακών εκροών των Υπουργείων. Το σύνολο σχεδόν των υπουργικών εκροών αφορά το σχεδιασμό και τη μελέτη πρωτοβουλιών και προγραμμάτων, τα οποία εν συνεχεία δεν ακολουθούνται από δράσεις υποστήριξης της εφαρμογής τους. Αυτό έχει ως συνέπεια οι διαθέσιμοι πόροι των Υπουργείων, χρηματικοί και ανθρώπινου δυναμικού να αναλώνονται στην προετοιμασία και τη διαχειριστική καταγραφή των επιχειρησιακών δράσεων, δημιουργώντας με τον τρόπο αυτό κενά και αυξημένες καθυστερήσεις στην εφαρμογή τους. Προς την κατεύθυνση της ενδυνάμωσης της λειτουργίας του στρατηγικού σχεδιασμού στο κεντρικό κράτος, θα οδηγούσε η υιοθέτηση μιας ευρύτερης προσέγγισης για την αξιολόγηση του έργου της κεντρικής διοίκησης από αυτή της εκτέλεσης των αρμοδιοτήτων. Προτείνεται η αξιολόγηση του έργου που παράγεται στο πλαίσιο του οικείου πεδίου πολιτικής κάθε Υπουργείου.

Η εικόνα της γραφειοκρατικής πολυπλοκότητας και των φραγμών στην αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, σε επίπεδο σχεδιαστικό και εκτελεστικό, επιβεβαιώνεται και από τις 9.816 διαφορετικές υποστηρικτικές αρμοδιότητες, οι οποίες στην πλειοψηφία τους δεν αποτελούν παρά την αναπαραγωγή 26 - 40 κατηγοριών δραστηριοτήτων, σύμφωνα με τα πρότυπα οργάνωσης χωρών όπως η Γερμανία και η Δανία. Ο αυξημένος αυτός αριθμός και η κατάτμηση και επικάλυψη ομοειδών αντικειμένων και λειτουργιών, προκαλεί την έλευση των αντίθετων αποτελεσμάτων από την επιδιωκόμενη επιτελική λειτουργία των Υπουργείων: τη δημιουργία ενός διαφορετικού, συντονιστικά αδύναμου και έντονα γραφειοκρατικού επιπέδου διοίκησης, το οποίο προκαλεί την εμφάνιση περαιτέρω προβλημάτων στην εφαρμογή των πολιτικών και των προγραμμάτων της δημόσιας διοίκησης. Στις υποστηρικτικές υπηρεσίες ιδιαίτερα προβληματική κρίνεται η παρουσία ομοειδών αρμοδιοτήτων και υπηρεσιών εντός ακόμα και του ίδιου Υπουργείου σε επίπεδο γενικής διεύθυνσης, γενικής και ειδικής γραμματείας, ειδικών υπηρεσιών και εποπτευόμενων φορέων.

Η εικόνα επιδεινώνεται αν συμπεριληφθούν στην ανάλυση τα εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα των Υπουργείων, και ιδιαίτερα τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία προϊόντος του χρόνου έχουν μετασχηματιστεί σε επιτελικές υπηρεσίες έχοντας απεκδυθεί τον ρόλο του παρόχου υπηρεσιών βάσει του οποίου συστήθηκαν. Το γεγονός αυτό οδήγησε στην διαμόρφωση μιας κατάστασης όπου τα Υπουργεία είναι αδύναμα ενώ τα εποπτευόμενα από αυτά ΝΠΔΔ έχουν ανεπτυγμένες επιτελικές ικανότητες. Χαρακτηριστικό τέτοιο παράδειγμα είναι το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, μεγάλο μέρος του επιτελικού ρόλου του οποίου επιτελείται από τον ΟΑΕΔ.

Πρέπει να προηγηθεί ανάλυση των διοικητικών διαδικασιών και έμφαση στην εφαρμογή μιας συνεπούς πολιτικής απλούστευσής τους.

#### ***5.2.4 Τυποποίηση και Απλούστευση διαδικασιών***

Οι αρνητικές επιπτώσεις της πληθωρικής και δαιδαλώδους νομοθετικής και κανονιστικής παραγωγής επιτείνονται από την ανυπαρξία τυποποιημένων

διαδικασιών εφαρμογής τους. Η έλλειψη τυποποίησης των διοικητικών διαδικασιών οδηγεί, συχνά, στην ανάπτυξη άτυπων στάσεων, συμπεριφορών και δράσεων οι οποίες προκαλούν, δευτερογενώς, περαιτέρω σύγχυση, καθυστερήσεις, αναποτελεσματικότητα και εστίες διαφθοράς.

Πέραν της ελλείψεως τυποποίησης των διοικητικών διαδικασιών, η ουσιαστική ανυπαρξία μιας βιώσιμης πολιτικής απλούστευσης τους οδηγεί σε αύξηση της γραφειοκρατίας επιτείνοντας τις υπόλοιπες γραφειοπαθολογίες. Κατά καιρούς έχει επιχειρηθεί, ιδιαίτερα από τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης η λήψη μέτρων απλούστευσης.

Ο πληθωρισμός και ο συγκεντρωτισμός κατανομής των αρμοδιοτήτων, ανεξαρτήτου ουσιαστικά κατηγορίας και στόχευσης στην κεντρική διοίκηση, αυτονόητα προκαλεί την αναποτελεσματική παροχή των υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Η αναποτελεσματικότητα συνεπώς στην εφαρμογή των δημοσίων προγραμμάτων & υπηρεσιών, προέρχεται από τη μη ορθολογική κατανομή και τυποποίηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων και φορέων της δημόσιας διοίκησης, καθώς και την αδυναμία διασύνδεσής τους με συγκεκριμένες επιχειρησιακές εκροές και ανάγκες των επωφελομένων.

Ο λαβύρινθος της σύστασης μίας ιδιωτικής επιχείρησης στην Ελλάδα, κριτήριο καθοριστικής σημασίας για την προσέλκυση επενδύσεων και την τόνωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, αποτελεί κλασική περίπτωση του διοικητικού ανορθολογισμού ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων. Μοναχά για τη σύσταση μίας ΕΠΕ εμπλέκονται άνω των 10 δημοσίων φορέων της κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής διοίκησης, ενώ ο υποψήφιος επιχειρηματίας ανάλογα με το είδος της επιχείρησης που θέλει να συστήσει θα πρέπει να συμμορφωθεί με νομικές υποχρεώσεις 115 διαφορετικών ρυθμιστικών κειμένων.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι ο συγκεντρωτισμός και η διάσπαση του αντικειμένου των πολιτικών σε εκατοντάδες επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες, συνιστά ένα διεθνές διοικητικό παράδοξο: ο μεγάλος όγκος των παροχικών και ελεγκτικών υπηρεσιών να ανήκουν στους κεντρικούς φορείς - Υπουργεία, τα οποία υποτίθεται ότι είναι επιφορτισμένα αποκλειστικώς με το στρατηγικό σχεδιασμό και την επιτελική εποπτεία των ασκούμενων δημοσίων πολιτικών, υποσκάπτει καιρία τον επιτελικό/στρατηγικό τους χαρακτήρα. Εάν συνδυαστεί η αρχιτεκτονική αυτή του διοικητικού συστήματος με την πλημμυρή εφαρμογή πληροφοριακών συστημάτων και οριζόντιων συντονιστικών μηχανισμών που επιτρέπουν την εσωτερική επικοινωνία και τη συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων, καθώς και την αναποτελεσματική ενσωμάτωση μέσω επιχειρησιακού σχεδιασμού, τότε ο γρίφος της αποδοτικής παροχής των δημοσίων υπηρεσιών γίνεται ακόμα πιο περίπλοκος.

Τεκμηριώνοντας την προηγούμενη υπόθεση περί αναποτελεσματικής και αντι-αποδοτικής παροχής των δημοσίων υπηρεσιών στην Ελλάδα, το μεγαλύτερο μέρος του συνόλου των εγκρίσεων προς τις επιχειρήσεις, σε σημαντικό ποσοστό άνω του 40% των αδειοδοτήσεων προς τους πολίτες και το σύνολο σχεδόν των διαδικασιών ενημέρωσης και υποστήριξής τους, διατηρείται και ασκείται σε κεντρικό επίπεδο από τα Υπουργεία. Αντίστοιχη εικόνα συναντάται και στο επίπεδο των ελέγχων, στους οποίους το 70% αποτελούν αρμοδιότητα των υπηρεσιών των Υπουργείων, δημιουργώντας με τον τρόπο αυτό πρόσθετους περιορισμούς ως προς την αποδοτικότητα και ευελιξία των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Το πρόβλημα της κατάτμησης και του συγκεντρωτισμού των ασκούμενων αρμοδιοτήτων, όπως και η ύπαρξη πληθώρας ομοειδών ή και αντιθετικών

διατάξεων, πηγάζουν από την ποιότητα του ρυθμιστικού πλαισίου. Ενός ρυθμιστικού πλαισίου που χαρακτηρίζεται από την ασάφεια των αρμοδιοτήτων, τη δημιουργία επικαλύψεων και την αδυναμία σαφούς οριοθέτησης και τυποποίησης των σταδίων και απαιτήσεων παροχής των δημοσίων υπηρεσιών. Το πρόβλημα επιτείνεται εάν αναλογιστεί κανείς τον τρόπο και την κουλτούρα που δημιουργήθηκε όσον αφορά την μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια. Εννοούμε, ότι η λειπομερειακή μεταφορά των αρμοδιοτήτων (εξαιρουμένου του «Καλλικράτη») δημιουργεί μια μεγάλη σύγχυση και, συχνά, αδυναμία λειτουργικής διάκρισης μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης. Έτσι, σήμερα εμφανίζονται πολλές παραδοξότητες, μεταξύ των οποίων και η ύπαρξη νομικών προσώπων ή ανεξάρτητων αρχών με μεγαλύτερη διοικητική ικανότητα από την κεντρική υπηρεσία. Μάλιστα, ορισμένες από τις «εποπτευόμενες» υπηρεσίες συμβαίνει, συχνά, να ασκούν και καθαρόαιμα επιτελικά καθήκοντα, έχοντας μετατρέψει την εκτελεστική οργάνωση σε επιτελική και την επιτελική σε συμβολική.

Η πρωτογενής αυτή σύγχυση έχει δυσμενείς επιπτώσεις τόσο στην παροχή υπηρεσιών όσο και στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση και, προπαντός, στην εξοικονόμηση οικονομικών κλίμακας: Η αποδοτικότητα παραμένει ιδιαίτερα περιορισμένη, η ύπαρξη υψηλών ποσοστών διοικητικών (και ενδο-διοικητικών) βαρών που υπολογίζονται περίπου στο 7% του ΑΕΠ καθώς και το συνεπαγόμενο αυτών αυξημένο κόστος λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού μαζί με την πλημμελή εισαγωγή των εργαλείων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης υποχρεώνουν τη μετάβαση σε ένα νέο μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης το οποίο θα χαρακτηρίζεται από την σαφήνεια των αρμοδιοτήτων και δράσεων του κάθε επιπέδου διοίκησης και την ύπαρξη ενός αποτελεσματικού συντονιστικού μηχανισμού που θα επεμβαίνει όπου απαιτείται. Κατά συνέπεια, επείγει ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων ανά επίπεδο διοίκησης και ο πλέον ενδεδειγμένος τρόπος για να γίνει αυτό είναι να αντικατασταθεί το σημερινό λειπομερές και κυκεωνικό συνονθύλευμα αρμοδιοτήτων με ορισμένες κατηγορίες πεδίων πολιτικής. Τα πεδία πολιτικής αποτελούν, διεθνώς, καταξιωμένη έννοια στην οποία ομαδοποιούνται αρμοδιότητες. Η έμφαση των πεδίων πολιτικής βρίσκεται όχι τόσο στις λειπομέρειες της κανονιστικής περιγραφής αλλά στις ουσιώδεις εκροές της κρατικής παρέμβασης στο πεδίο. Είναι, μ' άλλα λόγια, προσανατολισμένα περισσότερο στο αποτέλεσμα της παρέμβασης παρά στην περιγραφή των προϋποθέσεων και της διαδικασίας εφαρμογής τους όπως συμβαίνει με τις αρμοδιότητες.

Αναγκαίος είναι και ο συντονισμός των τομεακών και υπουργικών προγραμμάτων από το κέντρο διακυβέρνησης και η αποτελεσματική ενσωμάτωση της ανάλυσης των κανονιστικών επιπτώσεων και της διαβούλευσης στο σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας. Ο ρυθμιστικός προγραμματισμός μπορεί να αποτελεί μέρος των επιχειρησιακών προγραμμάτων απλούστευσης, όπως στην περίπτωση της Πορτογαλίας και της Αγγλίας ή να είναι αυτοτελές σχέδιο δράσης σύμφωνα με το γαλλικό μοντέλο. Στο γαλλικό, όπως και στο πορτογαλικό μοντέλο, έχει αποδειχθεί ότι η θεσμική ρύθμιση της απλούστευσης της γραφειοκρατίας και της μείωσης των διοικητικών βαρών, λειτουργεί προωθητικά ως προς την εφαρμογή τους από τα Υπουργεία και τους εμπλεκόμενους φορείς.

Αντίστοιχα είναι και τα αποτελέσματα των πρωτοβουλιών απλούστευσης και απο-γραφειοκρατικοποίησης των διοικητικών διαδικασιών στην Ελλάδα. Με μοναδική εξαίρεση ίσως το φωτεινό παράδειγμα των ΚΕΠ, το σύνολο σχεδόν των πρωτοβουλιών διοικητικής απλούστευσης, έχει καταλήξει σε ιδιαίτερα περιορισμένα αποτελέσματα, δίχως εμφανείς επιπτώσεις στη μείωση της γραφειοκρατίας και τη

βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Στον ίδιο άξονα, οι πρόσφατες πρωτοβουλίες εφαρμογής του μοντέλου της μέτρησης και μείωσης των διοικητικών βαρών περιορίστηκαν σε πιλοτικό επίπεδο, χωρίς την απαιτούμενη διάχυση και θεσμοθέτηση των αποτελεσμάτων και της πρακτικής τους εφαρμογής παρά την εθνική δέσμευση για μείωση των διοικητικών βαρών κατά 25% σε 13 τομείς προτεραιότητας μέχρι το Σεπτέμβριο 2011.

Έχει εκτιμηθεί ότι τα διοικητικά βάρη προκαλούν επιβάρυνση ύψους 10 δισεκατομμυρίων περίπου στον κρατικό προϋπολογισμό και η μείωσή τους κατά 25% μπορεί να επιφέρει εξοικονόμηση πόρων αξίας 1 δισεκατομμυρίου στο ΑΕΠ. Το ύψος των διοικητικών βαρών είναι από τα μεγαλύτερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και αποτελεί πραγματικό δόγμα του ΑΕΠ περιορίζοντας το κατά 7% περίπου, καθώς και της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και της προσέλκυσης επενδύσεων στην ελληνική οικονομία, κατατάσσοντας τη χώρα μας στις τελευταίες θέσεις των σχετικών δεικτών.

Εάν στο κόστος αυτό και τις αρνητικές επιπτώσεις της γραφειοκρατίας συνυπολογιστούν και τα προβλήματα που προκαλούν τα ενδο-διοικητικά βάρη στην επιχειρησιακή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, η απλούστευση των διαδικασιών και η μείωση των διοικητικών βαρών ανάγεται σε εθνική προτεραιότητα για την ελληνική οικονομία και διοίκηση. Τον ανασταλτικό χαρακτήρα στην ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών και την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, επισημαίνουν διαχρονικά το σύνολο των μελετών των διεθνών οργανισμών για την Ελλάδα, καθώς και οι αξιολογήσεις τους για την ποιότητα της νομοθεσίας και το θεσμικό πλαίσιο της επιχειρηματικότητας.

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### **Απλούστευση διαδικασιών στην Ολλανδική δημόσια διοίκηση**

Από το 2008 η Ολλανδική κυβέρνηση έχει ξεκινήσει ένα εκτενές πρόγραμμα βελτίωσης της ποιότητας και της αποδοτικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις και πιλοτικά προς τους πολίτες. Στο πρόγραμμα μετέχουν το σύνολο των υπουργείων και πιλοτικά περίπου το 30% των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η απλούστευση των υπηρεσιών βασίζεται σε ένα σύστημα επιχειρησιακών προτύπων, που σαν στόχο έχουν την άρση των ενδο-διοικητικών βαρών που περιορίζουν την αποδοτικότητα των δημοσίων οργανισμών και τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων προς τους αποδέκτες των υπηρεσιών. Τα πρότυπα αναφέρονται στις εξής αρχές: υψηλός βαθμός ικανοποίησης των αποδεκτών και ιδιαίτερα των επιχειρήσεων, ποσοτικά και ποιοτικά πρότυπα παροχής και αξιολόγησης των υπηρεσιών, απλούστευση στις απαιτούμενες διαδικασίες παροχής και συμβολή στη συνεχή βελτίωση της αποδοτικότητας των εμπλεκόμενων φορέων.

Η αξιολόγηση βάσει των προαναφερθέντων προτύπων καλύπτει για μία διετή (έως το 2011) περίοδο προετοιμασίας - πιλοτικής εφαρμογής συνολικά δέκα παροχικές υπηρεσίες ανά επιχειρηματικό τομέα και ομάδα πολιτών, και συμπεριλαμβάνει εξειδικευμένο σύστημα μέτρησης του βαθμού επίτευξης των προτύπων παροχής και την υιοθέτηση επιχειρησιακού σχεδίου βελτίωσης της αποδοτικότητας σε εθνικό, υπουργικό επίπεδο και επίπεδο φορέα.

Στα πρότυπα αξιολόγησης των παροχικών υπηρεσιών συμπεριλαμβάνονται μεταξύ άλλων ο απαιτούμενος χρόνος ολοκλήρωσης της υπηρεσίας, η απλότητα και η αποδοτικότητα των σταδίων παροχής και των διενεργούμενων ελέγχων, η μείωση των διοικητικών βαρών, η ανταπόκριση στα αιτήματα των αποδεκτών εντός τριών ημερών και το ποσοστό των διαδικασιών που παρέχονται ηλεκτρονικά.

Κάθε υπηρεσία καταθέτει, τέλος, επιχειρησιακό σχέδιο βελτίωσης διετούς εφαρμογής, με την ολοκλήρωση του οποίου και την επίτευξη του στόχου οι συγκεκριμένες υπηρεσίες πιστοποιούνται για την αποδοτικότητά τους. Μέχρι στιγμής έχουν απλουστευθεί και πιστοποιηθεί συνολικά 59 διαφορετικές υπηρεσίες σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο.



### *5.2.5. Μείωση ενδο- διοικητικών βαρών και ποιότητα παροχής υπηρεσιών*

Η ύπαρξη έντονου νομοθετικού/κανονιστικού πληθωρισμού επηρεάζει δυσμενώς τόσο την ανάπτυξη και την εθνική οικονομία (αφού για την συντήρησή της απαιτούνται δυσθεώρητα ποσά), όσο και την εύρυθμη λειτουργία του κράτους. Η ύπαρξη του περίπλοκου ρυθμιστικού πλαισίου δημιουργία σωρεία προστριβών, καθυστερήσεων και αγκυλώσεων με αποτέλεσμα την διοικητική αναποτελεσματικότητα, την ελλειπή συμμόρφωση και τις μεγάλες καθυστερήσεις στην απονομή της δικαιοσύνης. Η επίπτωση της γραφειοκρατίας στο εσωτερικό του πεδίου του κράτους και της δημόσιας διοίκησης ιδίως έχει χαρακτηριστεί ως διοικητικό βάρος το ύψος του οποίου είναι δύσκολο να εκτιμηθεί

Η απουσία τυποποίησης και απλουστευμένων διαδικασιών εσωτερικής οργάνωσης και επικοινωνίας μεταξύ των τμημάτων και των υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης, προκαλεί τη δημιουργία γραφειοκρατικών δυσλειτουργιών και ενδο-διοικητικών βαρών, τα οποία με τη σειρά τους αποτελούν την κύρια αιτία εμφάνισης του αυξημένου διοικητικού κόστους συμμόρφωσης των υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις και τους πολίτες. Συνεπώς, η πολυπλοκότητα των διαδικασιών επικοινωνίας και συντονισμού στο εσωτερικό των δημοσίων φορέων, διαχέεται και εξωστρεφώς μέσω της παροχής υπηρεσιών χαμηλής ποιότητας.

Με δεδομένη την παρουσία των ενδο-διοικητικών βαρών και τη ρυθμιστική ασάφεια, η επιχειρησιακή λειτουργία των δημοσίων φορέων περιορίζεται σημαντικά. Το μεγαλύτερο ποσοστό των διαθέσιμων πόρων και προσωπικού αναλώνεται στην προετοιμασία και εκτέλεση αρμοδιοτήτων οι οποίες αφορούν κανονιστικές εκροές και εκροές εσωτερικής επικοινωνίας και αλληλογραφίας, αδρανοποιώντας ουσιαστικά την επιχειρησιακή λειτουργία των φορέων. Τα αυξημένα ενδο-διοικητικά βάρη στην εκτέλεση των υποστηρικτικών και σχεδιαστικών αρμοδιοτήτων της δημόσιας διοίκησης επιφέρουν αρνητικές επιπτώσεις τόσο στην εφαρμογή των δράσεων των δημοσίων πολιτικών, όσο και στην εξωστρέφεια των επιχειρησιακών εκροών προς τις επιχειρήσεις και τους πολίτες.

Η γραφειοκρατία εμφανίζεται να επέφερε μία δομική αλλαγή στη λειτουργία και οργανωτική λογική των φορέων της κεντρικής διοίκησης, μετασχηματίζοντας τους σταδιακά και σιωπηρά σε καθαρά σχεδιαστικούς και υποστηρικτικούς μηχανισμούς, δίχως ουσιαστικές επιχειρησιακές εκροές και υπηρεσίες. Η επιχειρησιακή λειτουργία εγκλωβίστηκε στις καθυστερήσεις των πολύπλοκων απαιτήσεων των διαδικασιών σχεδιασμού και διαχείρισης, παρόλη τη συγκέντρωση του συνόλου σχεδόν των ελεγκτικών και του μεγαλύτερου μέρους των παροχικών αρμοδιοτήτων, στην κεντρική διοίκηση.

Η εφαρμογή των εργαλείων προώθησης της αποδοτικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, προϋποθέτει την άρση των περιορισμών στο εσωτερικό των οργανισμών που προκύπτουν από την παρουσία χρονοβόρων γραφειοκρατικών διαδικασιών συμμόρφωσης και επικοινωνίας. Πάνω από το 60% των διεκπεραιώμενων υποστηρικτικών διαδικασιών στην κεντρική διοίκηση αφορά την εσωτερική επικοινωνία, αναφορά και αλληλογραφία μεταξύ των εμπλεκόμενων οργανικών μονάδων και φορέων. Αντίστοιχα το 25% σχεδόν των παροχικών αρμοδιοτήτων αφορά ουσιαστικά την απαιτούμενη επικοινωνία και ενημέρωση των εμπλεκόμενων. Περαιτέρω εμπόδια στην ταχεία και αποτελεσματική επικοινωνία θέτει επίσης και η απουσία διαλειτουργικότητας μεταξύ των υφιστάμενων πληροφοριακών

συστημάτων των Υπουργείων και των φορέων, καθώς και η διατήρηση των γραπτών και γραφειοκρατικών μεθόδων αναφοράς και επικοινωνίας.

Η αξιολόγηση των επιπτώσεων των προγραμμάτων μείωσης των διοικητικών και ενδο-διοικητικών βαρών οφείλει να ενσωματώνει πέρα από τα ποσοτικά στοιχεία και δεδομένα αποτύπωσης των απόψεων των αποδεκτών των υπηρεσιών και των υπόλογων της πολιτικής. Η ποιότητα της διαβούλευσης και της συμμετοχής των εμπλεκόμενων στο σχεδιασμό και την αξιολόγηση των προγραμμάτων απο-γραφειοκρατικοποίησης των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών, συντελεί στην αποτελεσματικότητα των δράσεων και στη δημιουργία της απαιτούμενης κοινωνικής υποστήριξης και αποδοχής κατά τη φάση εφαρμογής τους.

Η λειτουργία ενός μόνιμου φορέα διαβούλευσης στο πρότυπο της Ολλανδικής ACTAL και των Δανικών business / citizen panels, απαιτείται για τη διασφάλιση της αποδοτικότητας των προγραμμάτων απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών στην Ελλάδα με σκοπό την ανάπτυξη μιας νέας σχέσης εμπιστοσύνης και συνεργασίας με τους πολίτες και την αγορά. Αντίστοιχα, εργαλεία συμμετοχικής αξιολόγησης πρέπει να ενσωματωθούν ρητά στον επιχειρησιακό και ρυθμιστικό σχεδιασμό των Υπουργείων, όπως ανάλογα λειτουργούν στη Μεγάλη Βρετανία και τον Καναδά, σύμφωνα και με εξειδικευμένους οδηγούς εφαρμογής.

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### **Το πρόγραμμα μείωσης των ενδο-διοικητικών βαρών στη Δανία**

Το 2007 η Δανία ξεκίνησε ένα εξειδικευμένο πρόγραμμα μείωσης των ενδο-διοικητικών επιβαρύνσεων στην δημόσια διοίκηση. Το πρόγραμμα μείωσης των ενδο-διοικητικών επιβαρύνσεων αποτελεί μέρος του ευρύτερου προγράμματος για την βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης το οποίο ξεκίνησε το 2006 και στόχο του αποτελεί ο συντονισμός των διάφορων πρωτοβουλιών για τον περιορισμό των ενδο-διοικητικών βαρών και της γραφειοκρατίας.

Η εφαρμογή του προγράμματος βασίστηκε στη συνδυαστική εφαρμογή τριών μεθόδων μείωσης των διοικητικών βαρών: α) την ποιοτική αξιολόγηση και κατάθεση προτάσεων απλούστευσης από το προσωπικό και τα τοπικά γραφεία πολιτών, β) την καταγραφή του απαιτούμενου χρόνου για την εκπλήρωση της διαδικασίας και γ) της ρυθμιστικής της τεκμηρίωσης.

Από την εφαρμογή του προγράμματος μείωσης των βαρών προέκυψαν αποτελέσματα μείωσης του κόστους λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών κατά μ.ο 11%. Κεντρικές δράσεις που οδήγησαν στη μείωση ήταν:

- Η απλούστευση και ο ανασχεδιασμός του συστήματος και της συναφούς νομοθεσίας που αφορά το συντονισμό της δημόσιας διοίκησης.
- Η εφαρμογή εναλλακτικών μεθόδων συμμόρφωσης με τις ρυθμίσεις.
- Η καλύτερη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων και η εισαγωγή εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Η ψηφιοποίηση και απλούστευση του συστήματος εσωτερικής επικοινωνίας και αλληλογραφίας αποτέλεσε τη βάση για την αναδιοργάνωση του συστήματος παροχής υπηρεσιών στους φορείς της Δανικής κεντρικής διοίκησης της περίοδο 2005 - 2008, με μεγάλη επιτυχία. Υπολογίστηκε ότι η δημιουργία ενός κοινού διαλειτουργικού ψηφιακού συστήματος υποστήριξης συνέβαλε στη δραστική μείωση

των διοικητικών βαρών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, καθώς και στη βελτίωση της αποδοτικότητας των παροχικών φορέων, διασφαλίζοντας παράλληλα μεγαλύτερη ευελιξία στην αποκέντρωσή τους. Στην ίδια διοικητική λογική εσωτερικής απλούστευσης βρίσκονται και τα πρόσφατα προγράμματα της Ολλανδικής (2011) και Αυστραλιανής κυβέρνησης (2010) για την προώθηση της αποδοτικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών τους προς τις επιχειρήσεις, μέσω της μείωσης των διοικητικών βαρών: Η δημιουργία ενός κοινού και πλήρως ψηφιακά διαλειτουργικού συστήματος διοικητικής υποστήριξης, απελευθερώνει τους διαθέσιμους ανθρώπινους πόρους των φορέων στην εξυπηρέτηση των αιτημάτων των αποδεκτών και την ταχύτερη διεκπεραίωσή τους.

### *5.2.6 Υποστηρικτικές αρμοδιότητες: Από την κατάτμηση στην κοινή παροχή*

Καταλυτική είναι η σημασία των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων για την αποδοτική παροχή των δημοσίων υπηρεσιών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Παρά το γεγονός ότι αποτελούν το βασικό όχημα υποστήριξης της συγκριτικά περιορισμένης διοικητικής ικανότητας των αποκεντρωμένων παροχικών φορέων, καθώς και εργαλείο εποπτείας τους από την κεντρική διοίκηση, στην ελληνική περίπτωση παρουσιάζονται να επιφέρουν ακριβώς τα αντίθετα αποτελέσματα από τα προβλεπόμενα: ο υπερβολικός αριθμός κατάτμησης και διαφοροποίησης ομοειδών αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών φορέων της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, καθώς και οι επικαλύψεις και θεσμικές αστοχίες λειτουργίας τους, τις καθιστούν μηχανισμό αναστολής και όχι προώθησης της αποδοτικότητας των φορέων που υποστηρίζουν. Οι 9.778 υποστηρικτικές αρμοδιότητες που μετρήθηκαν στη λειτουργία της κεντρικής διοίκησης και μόνο, ουσιαστικά αποτελούν τις στρεβλώσεις όχι άνω των 5 κατηγοριών αρμοδιοτήτων.

Συνέπεια των παραπάνω, απαιτείται στο πλαίσιο του ευρύτερου προγράμματος απλούστευσης και κωδικοποίησης των αρμοδιοτήτων της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, ο επαναπροσδιορισμός του αντικειμένου και των εργαλείων παροχής των υποστηρικτικών διαδικασιών και η σύνδεσή τους με τις ανάγκες των παροχικών υπηρεσιών. Το νέο αυτό σύστημα υποστήριξης των επιτελικών φορέων της κεντρικής διοίκησης και των αποκεντρωμένων παροχικών θα πρέπει να βασιστεί στις κοινές συνιστώσες των επιτυχών διεθνών πρακτικών του τομέα: Η μείωση του αριθμού και η απλούστευση των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων, η κωδικοποίηση και μοντελοποίηση των διαδικασιών παροχής τους και η αντικατάσταση των παραδοσιακών πρακτικών επικοινωνίας και συντονισμού με ψηφιακά πρότυπα, αποτελούν τη βάση του νέου αυτού μοντέλου οργάνωσης.

Εξειδικεύοντας την πρόταση σύμφωνα με την υφιστάμενη εικόνα του τομέα των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων στην Ελλάδα και την εμπειρία εφαρμογής των προγραμμάτων του Ηνωμένου Βασιλείου, της Αυστραλίας και κυρίως της Δανίας και της Ολλανδίας, καταρχάς απαιτείται η κατηγοριοποίηση των υποστηρικτικών διαδικασιών σε 5 βασικές κατηγορίες υπηρεσιών: οικονομικού ελέγχου - διαχείρισης, προσωπικού - κατάρτισης - μισθοδοσίας, προμηθειών και πληροφορικής. Οι κατηγορίες υποστηρικτικών υπηρεσιών θα παρέχονται από ενιαίες κοινές διευθύνσεις σε Υπουργικό και περιφερειακό επίπεδο, με ενδεχόμενη σκοπιμότητα σύστασής τους και σε επίπεδο περιφερειακή ενότητας. Η λειτουργία των υποστηρικτικών διευθύνσεων θα βασίζεται στην απλούστευση των διοικητικών βαρών και τη μοντελοποίηση των διαδικασιών τους, οι οποίες και θα παρέχονται

ψηφιακά στους εμπλεκόμενους φορείς σύμφωνα με κοινό διαλειτουργικό πληροφοριακό σύστημα.

### ***Ερωτήσεις προς διαβούλευση***

- Πώς μπορεί να βελτιωθούν οι υφιστάμενες διαδικασίες παροχής των δημοσίων υπηρεσιών? Μπορείτε να προτείνετε συγκεκριμένες δράσεις και μέσα για συγκεκριμένες κατηγορίες υπηρεσιών?
- Σύμφωνα με την εμπειρία σας, υπάρχουν υπηρεσίες οι οποίες δεν παρέχονται από τον κατάλληλο φορέα και επίπεδο διοίκησης? Μπορείτε να αναφέρετε αιτιολογημένα ορισμένες?
- Πώς αντιλαμβάνεστε τη γραφειοκρατία κατά την καθημερινή σας συναλλαγή με τους δημόσιους φορείς? Ποιες διαδικασίες θεωρείτε ως τις πιο χρονοβόρες και περίπλοκες, με αρνητικές επιπτώσεις στην παροχή των υπηρεσιών?
- Ποια χαρακτηριστικά συνθέτουν την ποιότητα σε μία δημόσια υπηρεσία? Αναφέρετε έως 1 έως 5 παραδείγματα (ενδεικτικά).
- Η αποκέντρωση των δημοσίων υπηρεσιών, θα συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητάς τους?
- Πώς αξιολογείτε την εναλλακτική παροχή δημοσίων υπηρεσιών, ως προτεινόμενη λύση στα προβλήματα αποδοτικότητας που αντιμετωπίζουν? Ποιες υπηρεσίες θα μπορούσαν πιστευότα να παρέχονται εκτός των στενών ορίων του δημοσίου τομέα?
- Πώς αξιολογείτε την προστιθέμενη αξία των εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων? Ποια σημεία και διαδικασίες χρήζουν βελτίωσης?
- Πώς χαρακτηρίζετε το υφιστάμενο σύστημα ελέγχων και εποπτείας της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις? Πώς θα μπορούσαν οι έλεγχοι να μετασχηματιστούν σε πιο αποδοτικούς και λιγότερο γραφειοκρατικούς?

## **5. Διαδικασίες και ρυθμιστική παραγωγή**

### ***6.1 Η ρύθμιση των αρμοδιοτήτων στην Ελληνική δημόσια διοίκηση: αναλόοντας τη βάση της διοικητικής αναποτελεσματικότητας***

Η ποιότητα του ρυθμιστικού πλαισίου θεωρείται η βάση για την αποδοτική παροχή των δημοσίων υπηρεσιών. Η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων και επικαλύψεων και η ύπαρξη διοικητικών βαρών στην παροχή των υπηρεσιών, αποτελούν πρωτίστως παθογένειες του ρυθμιστικού συστήματος. Ανάγοντας τα παραπάνω δεδομένα στην Ελληνική περίπτωση, το ρυθμιστικό πλαίσιο χαρακτηρίζεται από πληθωρισμό, τη χαμηλή ποιότητα σχεδιασμού και την παρουσία πλήθους επικαλύψεων και αντιθετικών διατάξεων.

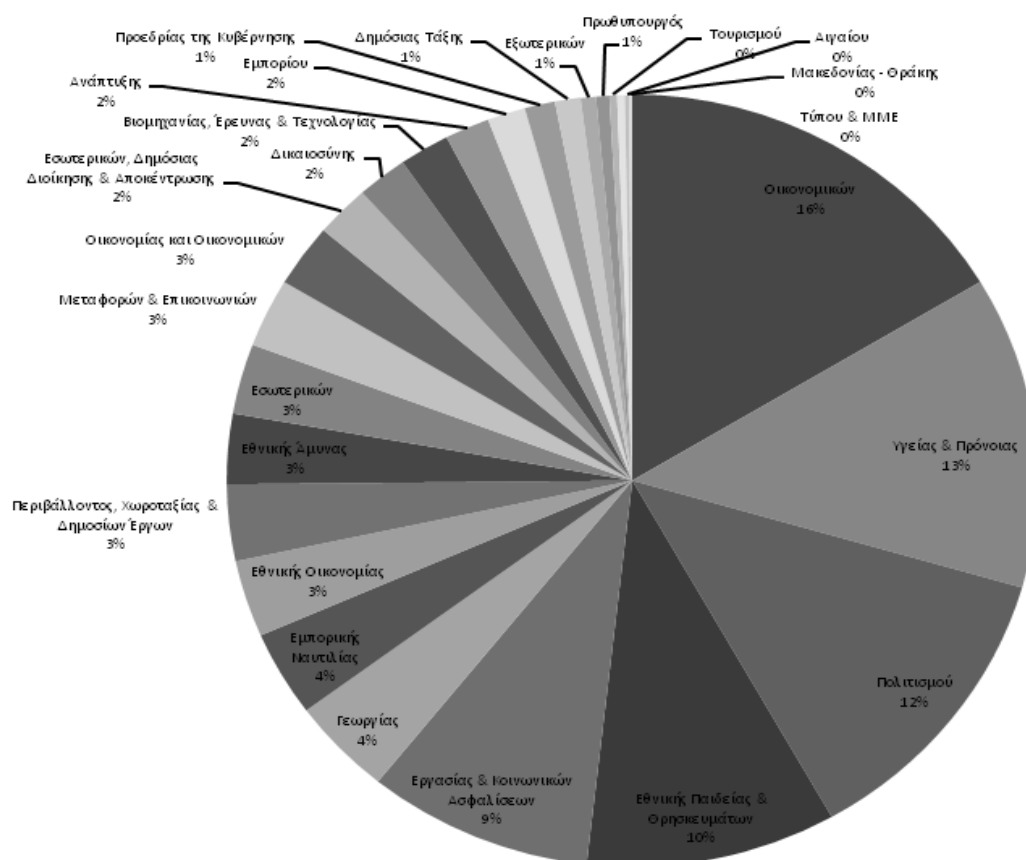
Η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των Ελληνικών δημοσίων υπηρεσιών μεταφραζόμενες σε όρους κόστους παροχής, ποσοστού επίτευξης στόχων, βαθμού ρυθμιστικής συμμόρφωσης και ικανοποίησης των αποδεκτών, περιορίζεται σημαντικά από την κακή αυτή ποιότητα του νομοθετικού πλαισίου. Το ρυθμιστικό πλαίσιο αποτελεί την πρωταρχική αιτία δημιουργίας των αυξημένων διοικητικών βαρών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, της περιορισμένης αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και του ελλείμματος ανταγωνιστικότητας στη διοίκηση και την οικονομία.

Η χαμηλή ποιότητα του ρυθμιστικού πλαισίου τεκμηριώνεται από πληθώρα διαφορετικών στοιχείων. Επικεντρώνοντας στην άσκηση των αρμοδιοτήτων και την παροχή των υπηρεσιών, το πλήθος της ρυθμιστικής παραγωγής αντικατοπτρίζει την έλλειψη συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού. Ο αριθμός των ρυθμίσεων στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα αυξημένος και αυξανόμενος κατά την τελευταία δεκαεπταετία, έχοντας ξεπεράσει πλέον κατά πολύ τις 10.000 σε ετήσια βάση. Συμπληρωματικά προς τον τεράστιο αυτό όγκο της νομοθετικής ύλης, το μεγαλύτερο ποσοστό τους αποτελούν οι δευτερεύουσες μορφές ρυθμίσεων (Προεδρικά Διατάγματα, Υπουργικές Αποφάσεις και εγκύκλιοι), οι οποίες σύμφωνα με την ελληνική εμπειρία και τις αξιολογήσεις των εμπλεκόμενων χαρακτηρίζονται από επικαλύψεις, ασάφειες και αντιθετικές ερμηνείες. Ο νομοθετικός πληθωρισμός και τα προβλήματα συμμόρφωσης που δημιουργεί, προκαλούν τη χαμηλή αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, η οποία αποτελεί πρωτίστως πρόβλημα υπερβολικής ρύθμισης στην Ελλάδα.

Η ρυθμιστική πολυπλοκότητα αποτυπώνεται και στη σχέση νομοθεσίας και αρμοδιοτήτων των Υπουργείων. Ουσιαστικά η κατάτμηση και οι επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων, προκύπτουν από τον αυξημένο αριθμό των ρυθμιστικών κειμένων που ορίζουν την κατανομή και την άσκηση τους από τους φορείς της διοίκησης. Με μέσο όρο νομοθετικής βάσης στα παραγωγικά και συντονιστικά Υπουργεία άνω των 80 διαφορετικών νομοθετημάτων, στα οποία θα πρέπει να υπολογιστούν και οι εκατοντάδες εγκύκλιοι και υπουργικές αποφάσεις που εκδίδονται για την υποστήριξη της εφαρμογής τους. Η απουσία συστηματικής κωδικοποίησης, η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων και η έλλειψη θεσμικών μηχανισμών συντονισμού των διοικητικών διαδικασιών προκαλούν ιδιαίτερα προβλήματα σε πολιτικές όπως εκείνες της διαδοχικής ασφάλισης. Η πλημμελής λειτουργία των εμπλεκόμενων φορέων, η απουσία μοντελοποιημένων και απλουστευμένων διαδικασιών και της ύπαρξης διαφορετικών νομοθετημάτων ορισμού και επεξήγησης αυτών, έχει ως αποτέλεσμα τις υπερβολικές καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και τη δημιουργία αυξημένου διοικητικού και ελεγκτικού κόστους στους εμπλεκόμενους φορείς, λόγω των ελεγκτικών επικαλύψεων και της επαναλαμβανόμενης υποβολής ίδιων εγγράφων και στοιχείων.

Στη χαμηλή ποιότητα των ρυθμίσεων, συμβάλλει και η πλημμελής εισαγωγή των εργαλείων και μέσων κανονιστικής μεταρρύθμισης. Η ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων και η διοικητική κωδικοποίηση χαρακτηρίζεται από την περιορισμένη ενσωμάτωση και αποτελεσματικότητα, παρά τη θεσμοθέτησή τους στο ελληνικό δίκαιο και την προστιθέμενη αξία τους στην απο-γραφειοκρατικοποίηση της νομοθεσίας. Φραγμούς στη βελτίωση της νομοθετικής παραγωγής και συμμόρφωσης θέτουν επίσης η πλημμελής ενσωμάτωση του επιχειρησιακού σχεδιασμού, της διοικητικής απλούστευσης και της αξιολόγησης επιπτώσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση καθώς και η απουσία ανάπτυξης εξειδικευμένων διοικητικών δομών εφαρμογής και εποπτείας τους, τόσο σε υπουργικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο.

Όπως φαίνεται και στο διάγραμμα που ακολουθεί<sup>3</sup>, ορισμένα πεδία πολιτικής ευθύνονται περισσότερο από κάποια άλλα για την ανάπτυξη της πολυνομίας. Στο διάγραμμα απεικονίζεται ο αριθμός των Υπουργικών Αποφάσεων που παρήγαγε κάθε Υπουργείο από το 1975 - 2005.



Στο πλαίσιο αυτό η κωδικοποίηση και απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών θα πρέπει να υποστηριχθεί με την εισαγωγή ενός νέου και μη γραφειοκρατικού συστήματος εσωτερικής επικοινωνίας. Η ανάπτυξη του εργαλείου αυτού εσωτερικής επικοινωνίας θα πρέπει να έχει μία ξεκάθαρη λογική εξωστρεφούς ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Η αρχιτεκτονική αυτή του υποστηρικτικού συστήματος θα πρέπει να βασίζεται στη διασύνδεση του συνόλου των δημοσίων υπηρεσιών σε μία κοινή πλατφόρμα αμφίδρομης επικοινωνίας, η οποία επιπρόσθετα θα αποτελεί το διάυλο αλληλογραφίας και συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων υπαλλήλων και υπηρεσιών. Ο σχεδιασμός της πλατφόρμας θα πρέπει να ακολουθεί τις αρχές της εσωτερικής και εξωτερικής απλούστευσης, αποτελώντας παράλληλα τον κόμβο αποθήκευσης και επεξεργασίας των στοιχείων λειτουργίας των παροχικών και μη φορέων. Το πληροφοριακό σύστημα θα πρέπει επίσης να παρέχει τη δυνατότητα εγγραφής και πιστοποίησης των πολιτών και των επιχειρήσεων προκειμένου να μπορούν να υποβάλλουν και να λαμβάνουν ψηφιακά τα απαιτούμενα έγγραφα για την παροχή μιας υπηρεσίας και να παρακολουθούν την πρόοδο εξέλιξής της.

<sup>3</sup> Πηγή: Π. Καρκατσούλης, "Ρύθμιση, απορρύθμιση, μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου την εποχή της παγκοσμιοποίησης", Εκδόσεις Σιδέρη, 2011

## **6.2. Ελλείμματα συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού**

Η επιχειρησιακή λειτουργία των φορέων της κεντρικής διοίκησης υπολειπεται εξαιτίας των τεράστιων προβλημάτων συντονισμού των ασκούμενων δραστηριοτήτων και των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το έλλειμμα συντονισμού, στρατηγικού σχεδιασμού και αξιολόγησης των επιπτώσεων των υπηρεσιών, αναγνωρίζεται σαν το βασικό ανάχωμα της επιχειρησιακής λειτουργίας της κεντρικής διοίκησης. Πρέπει δε να τονιστεί το γεγονός ότι ο συντονισμός παρουσιάζεται αναποτελεσματικός όχι μόνο μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, αλλά και σε ενδο-επιχειρησιακό επίπεδο, σε αλληλεξάρτηση με το χαμηλό επίπεδο τυποποίησης των αρμοδιοτήτων και την παρουσία των ενδοδιοικητικών βαρών. Ένα από τα προβλήματα που εντοπίζονται είναι η δημιουργία ad hoc επιτροπών για την επίλυση θεμάτων στρατηγικής σημασίας που ανακύπτουν. Το γεγονός αυτό οδηγεί στην απώλεια της θεσμικής μνήμης και στην αδυναμία ανάληψης επιτελικών λειτουργιών από την ίδια τη διοίκηση. Προτείνεται η παρακολούθηση των θεμάτων δημόσιων πολιτικών τα οποία έχουν συνάψεις με άλλες πολιτικές από το κέντρο διακυβέρνησης, και η δημιουργία θεματικών επιτροπών στις οποίες θα μετέχουν χειριστές από τα αντίστοιχα πεδία πολιτικής, με σκοπό την έγκαιρη αντιμετώπιση των θεμάτων που ανακύπτουν.

Η δεύτερη βασική διάσταση της επιχειρησιακής λειτουργίας της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης αφορά το στρατηγικό σχεδιασμό. Ο στρατηγικός σχεδιασμός και η αξιολόγηση αποδοτικότητας χαρακτηρίζεται από την περιορισμένη εφαρμογή και την προβληματική συμμόρφωση των φορέων με τη σχετική νομοθεσία. Η εισαγωγή των εργαλείων αξιολόγησης της αποδοτικότητας, υποβαθμίζεται από την περιορισμένη διοικητική ικανότητα των φορέων και την αδυναμία λειτουργικής ενσωμάτωσής τους, σε σχέση με τις ανάγκες προς κάλυψη και τα μέσα παροχής των υπηρεσιών.

Η μη ενσωμάτωση και αναποτελεσματική λειτουργία του στρατηγικού σχεδιασμού βρίσκεται σε αντίθεση με τον υπερβολικό αριθμό των αρμοδιοτήτων που αφορούν στην απλούστευση (161), την αξιολόγηση επιπτώσεων (256) και του ελέγχου (1.005).

## **6.3 Ρυθμιστικός προγραμματισμός και μείωση των διοικητικών βαρών**

Τα πρότυπα του επιχειρησιακού σχεδιασμού πρέπει να ακολουθεί και η ρυθμιστική παραγωγή. Δεδομένου του προβλήματος της πολυνομίας και κακονομίας στην Ελλάδα και εξαιτίας της έλλειψης συντονισμού και αξιολόγησης των επιπτώσεων της νομοθεσίας, πρέπει να δημιουργηθεί ένα νέο πλαίσιο ρυθμιστικού προγραμματισμού. Ο ρυθμιστικός προγραμματισμός θα πρέπει να αποτελεί το μέσο συντονισμού της ρυθμιστικής παραγωγής των Υπουργείων και των υπόλοιπων φορέων που κατέχουν ρυθμιστικές αρμοδιότητες. Στο πλαίσιο του ρυθμιστικού προγραμματισμού ο αρμόδιος φορέας οφείλει να καταγράφει σε ετήσια βάση τις κανονιστικές και νομοθετικές πρωτοβουλίες που προτίθεται να αναλάβει, καθώς και τη σκοπιμότητά τους και το πρόβλημα που καλείται να επιλύσει μέσω της ανάληψης της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας. Ο ρυθμιστικός προγραμματισμός θα πρέπει, επίσης, να αποτελεί μέρος του σχεδίου δράσης των Υπουργείων. Επιβάλλεται επίσης και η εκ των υστέρων αξιολόγηση των ενδεχόμενων επιπτώσεων. Ο ετήσιος ρυθμιστικός προγραμματισμός κατά τη φάση εξειδίκευσής του και επιλογής των

τομέων προς ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας, πρέπει να συνοδεύεται από τη διενέργεια ανοικτής διαδικτυακής διαβούλευσης.

Ο ρυθμιστικός προγραμματισμός θα περιορίσει σημαντικά τα προβλήματα επικαλύψεων, συναρμοδιοτήτων και γραφειοκρατίας στην ελληνική δημόσια διοίκηση, μετασχηματίζοντας τη νομοθεσία σε μέσο προώθησης της ανταγωνιστικότητας και της αποδοτικότητας και όχι σε δῆμιο αυτών. Σε επίπεδο εφαρμογής θα πρέπει να διενεργείται σε ετήσια βάση με τριετή περίοδο κάλυψης, να κατατίθεται σε συγκεκριμένη χρονική περίοδο κάθε χρόνο και να συνοδεύεται από δείκτες και πρότυπα αξιολόγησης της ποιότητας των εκροών και των αποτελεσμάτων των ρυθμιστικών πρωτοβουλιών που περιλαμβάνει. Η αξιολόγηση των επιπτώσεων των ρυθμίσεων πρέπει να διενεργείται σε εξαμηνιαία, ετήσια και τριετή βάση σύμφωνα με τυποποιημένα κριτήρια και την υποστήριξη τους από ένα πληροφοριακό σύστημα ηλεκτρονικής ΑΚΕ, το οποίο θα χρησιμοποιείται από τις αρμόδιες μονάδες καλής νομοθέτησης για τη συλλογή των δεδομένων, κατά τα πρότυπα σχεδιασμού της ψηφιακής πλατφόρμας της μονάδας καλής νομοθέτησης στο Ηνωμένο Βασίλειο.

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### **Οι τυποποιημένες ηλεκτρονικές φόρμες υπηρεσιών στην αυστραλιανή δημόσια διοίκηση**

Στο πλαίσιο του εθνικού προγράμματος μείωσης των διοικητικών βαρών και παροχής ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, η κυβέρνηση της Αυστραλίας εισήγαγε το 2010 την υποχρέωση παροχής τυποποιημένων ηλεκτρονικών υπηρεσιών από όλους τους δημόσιους φορείς.

Ο σχεδιασμός των ηλεκτρονικών εντύπων γίνεται σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια διαλειτουργικότητας και φιλικότητας προς το χρήστη και αφορά το σύνολο των φάσεων παροχής μίας υπηρεσίας: την παροχή πληροφόρησης, την υποβολή των εγγράφων ηλεκτρονικά, την παρακολούθηση της εξέλιξης της υπηρεσίας, την ηλεκτρονική παραλαβή και χρησιμοποίηση της ληφθείσας υπηρεσίας.

Στο πλαίσιο του προγράμματος τυποποιημένων ηλεκτρονικών εντύπων κάθε φορέας όφειλε να επιλέξει κατόπιν διαβούλευσης και βάσει πολυπλοκότητας και κριτηρίων ζήτησης, 10 έως 15 υπηρεσίες και να τις ψηφιοποιήσει. Της ψηφιοποίησης προηγείται η απλούστευση και μοντελοποίηση των υπηρεσιών και ιδιαίτερα των δεδομένων προς συμμόρφωση, σύμφωνα με την απλούστευση των οποίων καθορίζονται οι δείκτες παρακολούθησης της ποιότητας της παρεχόμενης υπηρεσίας.



## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### **Το ολλανδικό σύστημα συμμετοχικής αξιολόγησης των γραφειοκρατικών επιπτώσεων των δημοσίων υπηρεσιών.**

Με τη συμμετοχή ΜΚΟ, πανεπιστημίων, δημοσίων φορέων και οργανισμών εκπροσώπησης των δημοσίων υπαλλήλων και των επιχειρήσεων, συστήθηκε πιλοτικός φορέας για τη συμμετοχική αξιολόγηση και κατάθεση επίσημων προτάσεων μείωσης της γραφειοκρατίας.

Η λειτουργία του φορέα βασίζεται στη δημιουργία ενός ψηφιακού και συμβατικού δικτύου εμπλεκόμενων και αποδεκτών των υπό αξιολόγηση πολιτικών και υπηρεσιών. Τα μέλη του δικτύου είναι πιστοποιημένα ηλεκτρονικά και μετέχουν σε κυλιόμενες και οργανωτικά θεσμοθετημένες έρευνες αξιολόγησης της ποιότητας της νομοθεσίας και της αποδοτικότητας και φιλικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής και κατηγορίες φορέων.

Οι αξιολογήσεις και οι έρευνες λαμβάνουν χώρα σε ηλεκτρονικό επίπεδο, μέσω του διαδικτυακού κόμβου του διαβουλευτικού φορέα και των μηνιαίων - τριμηνιαίων - εξαμηνιαίων - ετήσιων συναντήσεων των τομεακών ομάδων εστίασης, οι οποίες λειτουργούν σε τοπικό και εθνικό επίπεδο.

Στόχο των αξιολογήσεων αποτελεί ο συντονισμός των επιμέρους δράσεων μείωσης των διοικητικών βαρών στην Ολλανδική δημόσια διοίκηση, η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων και, τέλος, η συλλογή και ο συνδυασμός της διαθέσιμης γνώσης και εμπειρίας για τη σύνταξη και κατάθεση ολοκληρωμένων προτάσεων απογραφειοκρατικοποίησης. Οι συμμετοχικές αξιολογήσεις και οι έρευνες γνώμης επικεντρώνονται στην αξιολόγηση της ποιότητας της νομοθεσίας, στην ανάλυση των διαδικασιών και της αποδοτικότητας των παροχικών υπηρεσιών, την αξιολόγηση της λειτουργίας των εμπλεκόμενων φορέων και στην επισήμανση και διάχυση καλών πρακτικών μείωσης των διοικητικών βαρών στην ολλανδική δημόσια διοίκηση.

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### **Το πρόγραμμα απλούστευσης των γραφειοκρατικών βαρών στην Πορτογαλία**

Το εθνικό πρόγραμμα απλούστευσης που ξεκίνησε το 2005 είχε στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών, μέσα από την ανάπλαση της νομοθεσίας και τη μείωση των διοικητικών βαρών, τόσο σε επίπεδο κεντρικής δημόσιας διοίκησης, όσο και σε επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Η εφαρμογή του προγράμματος γίνεται σε ετήσια βάση, σύμφωνα με το εθνικό επιχειρησιακό σχέδιο απλούστευσης. Το επιχειρησιακό σχέδιο απλούστευσης αναλύεται σε επιμέρους κατηγορίες στόχων για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και την τοπική αυτοδιοίκηση. Κάθε κατηγορία περιλαμβάνει την επίτευξη εξειδικευμένων ποσοτικών στόχων και αποτελεσμάτων, τα οποία συμβάλλουν στην επίλυση ενός συγκεκριμένου διοικητικού προβλήματος ή στην απλούστευση των παρεχόμενων υπηρεσιών (για παράδειγμα, η προσβασιμότητα στα κοινωνικά επιδόματα, οι εξαγωγές προϊόντων, η ταχύτητα ολοκλήρωσης των δημοσίων συμβάσεων). Οι κατηγορίες αυτές στόχων προκύπτουν μέσα από διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους υπαλλήλους και τους εκπροσώπους των κοινωνικών και οικονομικών ομάδων, καθώς και από τις κατατιθέμενες προτάσεις απλούστευσης. Επιλέγονται σε ετήσια βάση, αλλά μπορούν να έχουν και πολυετή εφαρμογή, βάσει της χρονικής κατανομής των στόχων προς επίτευξη.

Η αξιολόγηση της πενταετούς εφαρμογής του προγράμματος έχει επιδείξει σημαντικά αποτελέσματα, καθώς σε ποσοστό άνω του 80% έχουν επιτευχθεί οι ετήσιοι και επιχειρησιακοί στόχοι. Ενδεικτικά αναφέρονται η μείωση των εντύπων αξιολόγησης της παροχής απορριμμάτων κατά 90%, η εξοικονόμηση 800.000 ευρώ ετησίως για το δήμο Λισαβόνας από τη ψηφιοποίηση των διαδικασιών σύστασης επιχειρήσεων, και η μείωση του χρόνου σύστασης σε μία ώρα για 70.000 επιχειρήσεις μέσα σε μία τριετία με παράλληλη εξοικονόμηση 11 εκατομμυρίων ευρώ.

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

**Το Ιταλικό πρόγραμμα μείωσης των διοικητικών βαρών προς τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.**

Με σκοπό τη μείωση των διοικητικών βαρών για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες αποτελούν τη ραχοκοκαλιά της ιταλικής οικονομίας, η κυβέρνηση προχώρησε στην υιοθέτηση σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας το 2010.

Σύμφωνα με το νόμο για την εξειδίκευση της εθνικής πολιτικής μείωσης των διοικητικών βαρών στις ανάγκες των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, το σύνολο της νομοθεσίας και των ασκούμενων ελέγχων θα πρέπει να επανα-αξιολογηθεί και να απλουστευθεί σύμφωνα με τα εξής κριτήρια: α) προστιθέμενη αξία της κάθε διαδικασίας, β) επικαλύψεις της συγκεκριμένης ρύθμισης με άλλες, γ) συμβολή στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος, δ) ψηφιοποίηση, ε) συντονισμός και απλούστευση διενεργούμενων ελέγχων, στ) προώθηση αυτο-πιστοποίησης, και ζ) μείωση των εντύπων.

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

**Εγκύκλιος Προέδρου των ΗΠΑ για την εφαρμογή του προγράμματος μείωσης της γραφειοκρατίας στις δημόσιες υπηρεσίες**

Σύμφωνα με την εγκύκλιο και το πρόγραμμα μείωσης της γραφειοκρατίας, καλούνται όλες οι ομοσπονδιακές, πολιτειακές και τοπικές αρχές να προχωρήσουν στην αποτύπωση των απαιτούμενων πληροφοριακών υποχρεώσεων και στην πρόταση δράσεων απλούστευσης. Οι δράσεις θα πρέπει να είναι εξειδικευμένες με στόχους και δείκτες αξιολόγησης ανά φορέα και να εγκριθούν από το ομοσπονδιακό γραφείο προϋπολογισμού.

Κάθε σχέδιο δράσης πρέπει να περιλαμβάνει τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης των επιλεγέντων δράσεων του και να εμπεριέχει τις τυποποιημένες φόρμες ψηφιακής παροχής των υπηρεσιών, προκειμένου να εγκριθεί.

### ***6.4. Έλεγχος και εποπτεία των παρεχόμενων υπηρεσιών: Από το συγκεντρωτισμό στην αξιολόγηση αποτελεσμάτων***

Ο επιχειρησιακός σχεδιασμός αποτελεί τη βασική συνιστώσα του συστήματος ελέγχου της λειτουργίας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Χωρίς τον ανασχεδιασμό των διαδικασιών ελέγχου των παρεχόμενων υπηρεσιών και τον εκσυγχρονισμό των αρχών εφαρμογής τους, τα θετικά οφέλη από την απλούστευση των διαδικασιών σε μεγάλο βαθμό εξανεμίζονται, καθώς σημαντικό κόστος αυτών προκύπτει από τη συμμόρφωση με τις ελεγκτικές διαδικασίες. Η αξιολόγηση της λειτουργίας των εμπλεκόμενων φορέων και ιδίως των παρεχόμενων υπηρεσιών τους, θα πρέπει να μετατοπιστεί από τον τυπικό - διαδικαστικό έλεγχο της νομιμότητας των

διαδικασιών, στην αξιολόγηση των εκροών - αποτελεσμάτων και του βαθμού συμμόρφωσης με τα πρότυπα παροχής.

Η αξιολόγηση θα πρέπει να διενεργείται βάσει των αποτελεσμάτων παροχής των υπηρεσιών, συγκριτικά με τους προβλεπόμενους στόχους και τα εκτιμώμενα αποτελέσματα στον επιχειρησιακό σχεδιασμό και τα σχέδια απλούστευσης των φορέων. Η επιχειρησιακή αξιολόγηση παρέχει την απαιτούμενη οργανωτική ευελιξία για τη διοίκηση των υπηρεσιών και την επίτευξη των στόχων, διασφαλίζοντας παράλληλα τη συνοχή και την αποδοτικότητα της οριζόντιας πολιτικής μείωσης των διοικητικών και των ενδο-διοικητικών βαρών. Παράλληλα μειώνεται το υψηλό ελεγκτικό κόστος των επάλληλων ελέγχων, απελευθερώνοντας πόρους και δυναμικό. Οι δείκτες και τα κριτήρια ελέγχου θα πρέπει να προκύπτουν από την εξειδίκευση και ενσωμάτωση στα επιχειρησιακά σχέδια απλούστευσης, των εθνικών και τομεακών στόχων μείωσης της γραφειοκρατίας.

Το μοντέλο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας και των επιπτώσεων των επιχειρησιακών σχεδίων απλούστευσης βάσει ενός ολοκληρωμένου εθνικού συστήματος συσχετικών στόχων και αποτελεσμάτων προς επίτευξη έχουν εισάγει η Γερμανία, η Πορτογαλία και η Δανία. Το εθνικό σύστημα στόχων απλούστευσης υποστηρίζει το συντονισμό και την επικουρικότητα των επιμέρους τομεακών και επιχειρησιακών δράσεων απο-γραφειοκρατικοποίησης, παρέχοντας παράλληλα τη δυνατότητα συγκριτικής αξιολόγησης και τον εντοπισμό των βέλτιστων πρακτικών προς υιοθέτηση και θεσμοποίηση. Πρόκειται ουσιαστικά για ένα πολυ - επίπεδο σύστημα δεικτών και στόχων απλούστευσης οι οποίοι εκκινώντας από τους στόχους μείωσης των διοικητικών βαρών σε τομείς εθνικής προτεραιότητας, εξειδικεύονται ανά τομέα πολιτικής και επιχειρησιακό επίπεδο.

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### **Απλούστευση διαδικασιών παροχής δημοσίων υπηρεσιών στα καναδικά Υπουργεία**

Με στόχο την αντιμετώπιση του συνεχώς αυξανόμενου κόστους παροχής των δημοσίων υπηρεσιών και την υστέρηση σε αποδοτικότητα, εφαρμόστηκε ένα τριετές πρόγραμμα (1995 - 1998) εξορθολογισμού των διοικητικών δομών των Υπουργείων. Κάθε Υπουργείο και φορέας παροχής υπηρεσιών έπρεπε να καταθέσει ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα σχετικά με την υφιστάμενη κατάσταση λειτουργίας κάθε παρεχόμενης υπηρεσίας τους ξεχωριστά. Όφειλε επίσης να αξιολογήσει την αναγκαιότητα παροχής της συγκεκριμένης υπηρεσίας, τη συγκριτική αναγκαιότητα διατήρησης της αρμοδιότητας της, την καταγραφή των υφιστάμενων διαδικασιών παροχής και τα σημεία εμφάνισης γραφειοκρατίας και τέλος να καταθέσει συγκεκριμένες δράσεις και ποσοτικούς - ποιοτικούς στόχους βελτίωσης της αποδοτικότητας της και απλούστευσης των διοικητικών της βαρών.

Το σχέδιο αυτό δράσης κάλυπτε τριετή περίοδο εφαρμογής και έπρεπε επιπλέον να συμβάλει στον περιορισμό του κόστους παροχής κατά 10% το ελάχιστο. Στο σχεδιασμό του επιχειρησιακού προγράμματος απλούστευσης συμμετείχαν θεσμικά και δεσμευτικά οι αποδέκτες των υπηρεσιών του φορέα και οι υπάλληλοι. Μέσα σε μία πενταετία εφαρμογής το κόστος λειτουργίας περιορίστηκε κατά 20 - 25% περίπου, ενώ βελτιώθηκε η αποδοτικότητα κατά μ.ο 10 - 15% και ο βαθμός ικανοποίηση των χρηστών κατά 30%

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### Εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης στην Τσεχία

Η κυβέρνηση της Τσεχικής Δημοκρατίας, υιοθέτησε το 2004 ένα ψήφισμα - σταθμό στην εξέλιξη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στη χώρα, το οποίο αφορούσε στην "Πρόοδο και τις βασικές κατευθύνσεις για την μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της κεντρικής διοίκησης". Μία από τις πέντε βασικές κατευθύνσεις του ψηφίσματος ήταν η βελτίωση της ποιότητας λειτουργίας της κεντρικής διοίκησης, στο πλαίσιο της οποίας προτείνονταν η εφαρμογή του κοινού πλαισίου αξιολόγησης (ΚΠΑ) ως ένα αξιόπιστο σύστημα αυτοαξιολόγησης των δημόσιων οργανώσεων. Το ΚΠΑ εφαρμόστηκε στην αρχή πιλοτικά σε δύο περιφερειακά γραφεία (στο Liberec και στο Olomouc) τα οποία αποτέλεσαν το εφαλτήριο για την εφαρμογή του ΚΠΑ και σε άλλους δήμους υπό την επίβλεψη του Εθνικού Συμβουλίου Ποιότητας. Ιδιαίτερη επιτυχία είχε η εφαρμογή του ΚΠΑ στην πρωτεύουσα, Πράγα, η οποία είναι συγγόνως μία από 14 διοικητικές περιφέρειες της χώρας, αποτελείται από 57 "γειτονιές" οργανωμένες σε 22 δημοτικά διαμερίσματα και έχει 1,2 εκ. κατοίκους. Το ΚΠΑ εφαρμόστηκε αρχικά σε έναν πυρήνα της πόλης όπου διαμένουν 55.000 κάτοικοι. Το συγκεκριμένο δημοτικό διαμέρισμα έχει το χαμηλότερο μέσο όρο ηλικίας κατοίκων από όλη την Πράγα και είναι μία περιοχή με μεγάλη δυναμική ανάπτυξης την οποία η διοίκηση της πόλης έπρεπε όχι μόνο να παρακολουθήσει αλλά και να υποστηρίξει. Η εφαρμογή του ΚΠΑ βοήθησε να εντοπιστούν οι αδυναμίες που υπήρχαν σε ό,τι αφορά το δεύτερο μέρος της αξιολόγησης - την έλευση των αποτελεσμάτων. Το ΚΠΑ είναι ένα σύστημα αυτοαξιολόγησης που γίνεται στη βάση εννέα κριτηρίων. Τα πέντε πρώτα αφορούν στις προϋποθέσεις για την ποιότητα σε μία δημόσια οργάνωση και τα τέσσερα επόμενα στα αποτελέσματα της οργάνωσης. Η εφαρμογή του ΚΠΑ στην Πράγα κατέστησε σαφή την απουσία διασύνδεσης μεταξύ προϋποθέσεων και αποτελεσμάτων, με αποτέλεσμα μέσα στα τρία χρόνια εφαρμογής του προγράμματος (2004- 2007) ο δήμος να επιτύχει θεαματικά αποτελέσματα σε ό,τι αφορά τη βελτίωση των εξωστρεφών κριτηρίων αξιολόγησης της λειτουργίας του δήμου.

## 6. Δομές

### 7.1. Περιγραφή της εικόνας.

Το Υπουργείο συνιστά την πρώτου επιπέδου ομαδοποίηση των κυβερνητικών λειτουργιών. Το κριτήριο με βάση το οποίο προτείνεται να γίνεται η ομαδοποίηση είναι λειτουργικό. Η χρήση των άλλων τριών κριτηρίων<sup>4</sup> που προτείνονται από την βιβλιογραφία θα πρέπει να περιοστεί ή και να αποφευχθεί εντελώς, εκτός αν τα αποτελέσματα της διαβούλευσης αναδείξουν την ανάγκη διαφορετικής προσέγγισης.

Η ομαδοποίηση των κυβερνητικών λειτουργιών προτείνεται να γίνει με βάση:

- Την αρχή της ελάχιστης διάσπασης, σύμφωνα με την οποία η συνολική ευθύνη για μια κυβερνητική λειτουργία θα ανατίθεται σε μία δομή.
- Την αρχή της ελάχιστης επικάλυψης, σύμφωνα με την οποία δεν θα έχουν αρμοδιότητα ανάληψης δράσης δύο διαφορετικές δομές για το ίδιο πρόβλημα υπό τις ίδιες συνθήκες.
- Το εύρος εποπτείας: η ομαδοποίηση των λειτουργιών θα γίνει έτσι ώστε να είναι διαχειρίσιμος ο όγκος των θεμάτων από τον Υπουργό και να ασκείται με αποτελεσματικό τρόπο η εποπτεία στα υφιστάμενα επίπεδα διοίκησης.
- Την ομοιογένεια των θεμάτων, έτσι ώστε κανένα Υπουργείο να μην χειρίζεται πολλά διαφορετικά μεταξύ τους θέματα ή να εξυπηρετεί ετερογενείς κυβερνητικούς στόχους.

Ειδικά σε ό,τι αφορά τα δύο πρώτα κριτήρια τα οποία αποτελούν τη βάση της προτεινόμενης ταξινόμησης, επισημαίνεται ότι ενώ η διάσπαση της ευθύνης οδηγεί σε αναποτελεσματικότητα, η επικάλυψη των αρμοδιοτήτων οδηγεί σε κατασπατάληση πόρων και χαμηλή αποδοτικότητα.

Πρεσβεύουμε τη συστημική προσέγγιση της αναδιοργάνωσης του κράτους σύμφωνα με την οποία δεν προτείνονται μόνο δομικές αλλαγές αποκομμένες από το συγκείμενο της ελληνικής διοίκησης και κοινωνίας.

Το ελληνικό διοικητικό σύστημα δρα και αναπαράγεται στη βάση κεντρικών νοσηματοδοτήσεων/εννοιών. Οι έννοιες αυτές έχουν νοσηματοδοτηθεί τόσο μέσα από τα ίδια τα ρυθμιστικά κείμενα όσο και τις αποφάσεις των δικαστηρίων, και, κυρίως, την εφαρμογή τους στην πραγματική ζωή μ' έναν τρόπο μοναδικό. Ο τρόπος αυτός που παρουσιάζει ιδιοτυπικά γνωρίσματα τα οποία θα μπορούσαν, ως ενότητα νοημάτων να θεωρηθούν ότι συγκροτούν την βασική ταυτότητα του διοικητικού συστήματος.

Αναφερόμενοι, ωστόσο, στην ταυτότητα του ελληνικού διοικητικού συστήματος όλοι γνωρίζουμε την μονομέρεια που διέπει τις αναλύσεις του: Πελατειακές σχέσεις, νομικισμός και διαφθορά αποτελούν το τρίπτυχο περίξ του οποίου αναπτύσσονται επί σειρά δεκαετιών αναλύσεις από Έλληνες και ξένους.

---

<sup>4</sup> Α. Το χωροταξικό κριτήριο σύμφωνα με το οποίο συστήνεται ένα Υπουργείο για πολιτικούς λόγους ή για λόγους τοπικής ανάπτυξης. Β. Το κριτήριο της κατηγορίας πολιτών στους οποίους απευθύνονται τα θέματα που χειρίζεται το υπουργείο (π.χ. υπουργείο ισότητας, υπουργείο μετανάστευσης), και Γ. το κριτήριο των εφαρμοζόμενων διαδικασιών το οποίο δημιουργεί υπουργεία με συγκέντρωση ειδικής τεχνογνωσίας μεταξύ των υπαλλήλων του (π.χ. Υπουργείο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, Υπουργείο διαχείρισης υδατικών πόρων κ.λπ.).

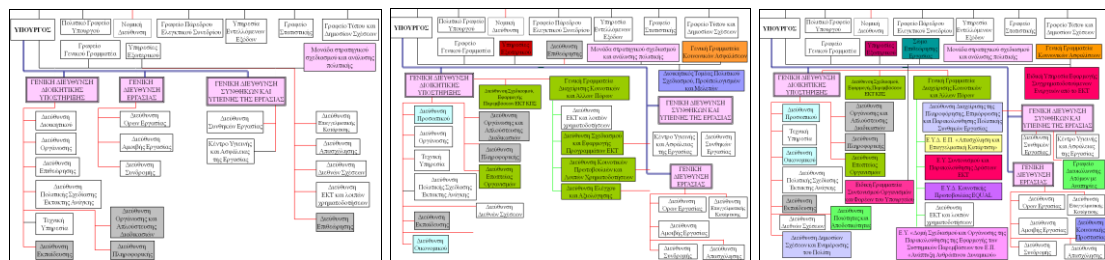
Όταν παρουσιάζονται επιτυχημένα παραδείγματα είτε μεταρρυθμίσεων είτε καλών πρακτικών, αυτά αντιμετωπίζονται ως μια παραδοξότητα, ως μια απόκλιση από ένα μονομερές «φυσιολογικό», το οποίο διαιωνίζεται ως τέτοιο χάριν των «κριτών». Ωστόσο, η συστηματική καταγραφή και ανάδειξη των αντιστάσεων, έστω, αναδεικνύει το αντίβαρο, το «άλλο μισό», εκείνη δηλαδή, την ποσότητα και ποιότητα των

Πρόταση: Κάθε νέος οργανισμός Υπουργείου που θεσπίζεται θα μεριμνά για την διατήρηση ή μείωση του συνολικού αριθμού των δομών του Υπουργείου. Έτσι π.χ. αν δημιουργείται ένα νέο τμήμα θα πρέπει να καταργηθεί ένα υφιστάμενο ή να συγχωνευθούν δύο. (One in - one out rule)

δράσεων που μπορούν να λειτουργούν ως αποτελεσματικά αντίβαρα στο «κακό».

Η εσωτερική ιεραρχία και οργάνωση των κρατικών δομών έχει διαμορφωθεί με βάση τις λειτουργικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των Υπουργείων και την κατανομή εργασιών σε αυτά. Η κατάσταση που αποτυπώνουν τα

δεδομένα της καταγραφής παρουσιάζεται ως μία κεντρική διοίκηση πολυδιασπασμένη σε μικρά δομικά μορφώματα (τμήματα, διευθύνσεις κ.λπ.) τα οποία αυξάνονται συν τω χρόνω. Στο σχήμα που ακολουθεί παρουσιάζεται η εξέλιξη των δομών του Υπουργείου Εργασίας από το 1991 ως το 2009. Παρατηρείται μία προϊούσα αύξηση των δομών του Υπουργείου, η οποία εισάγεται με νομοθετικές και κανονιστικές πράξεις που δεν αιτιολογούν, όμως, την ανάγκη δημιουργίας νέων δομών.



Υπ. Εργασίας 1991

Υπ. Εργασίας 1998

Υπ. Εργασίας 2009

Εικόνα 2: Εξέλιξη των δομών του Υπουργείου Εργασίας από το 1991 ως το 2009

Αυτό που συνήθως συμβαίνει στην ελληνική διοίκηση είναι η δημιουργία νέας δομής για κάθε νέα αρμοδιότητα που κρίνεται ως απαραίτητη για την λειτουργία της κρατικής μηχανής, δίχως να εξετάζεται κάθε φορά το υφιστάμενο πλαίσιο δομών και αρμοδιοτήτων ώστε να εκχωρηθεί η νέα αρμοδιότητα σε δομή η οποία ασκεί ήδη παρεμφερείς αρμοδιότητες ή να καταργηθούν δομές οι οποίες δεν ασκούν πλέον αρμοδιότητες λόγω κοινωνικών και τεχνολογικών αλλαγών (π.χ. τμήματα δακτυλογράφων).

Πρόταση: Προτείνεται η σύμπτυξη των Μονάδων Στρατηγικού Σχεδιασμού των Υπουργείων με τις αντίστοιχες μονάδες διαχειριστικών αρχών και ειδικών υπηρεσιών οι οποίες επίσης ασχολούνται με τον στρατηγικό σχεδιασμό και την κατεθυνσιοδότηση των δράσεων που αναλαμβάνονται από το φορέα.

Για το λόγο αυτό, προτείνεται η θέσπιση της υποχρέωσης να παραμένει σταθερός ή να βγαίνει μειούμενος ο αριθμός των δομών που συνιστούν ένα Υπουργείο. Τούτο επιτυγχάνεται αν κάθε νέα πρόταση οργανισμού μεριμνά για την κατάργηση ή συγχώνευση υφιστάμενων δομών εφόσον

προτείνεται η δημιουργία νέων.

Η κατάσταση η οποία έχει δημιουργηθεί σήμερα στη δημόσια διοίκηση είναι αποτέλεσμα τέτοιων πληθωριστικών τάσεων που επικρατούσαν επί δεκαετίες, κατά τις οποίες οι δομές αυξάνονταν κάθε φορά που το πεδίο ανάληψης κρατικής δράσης

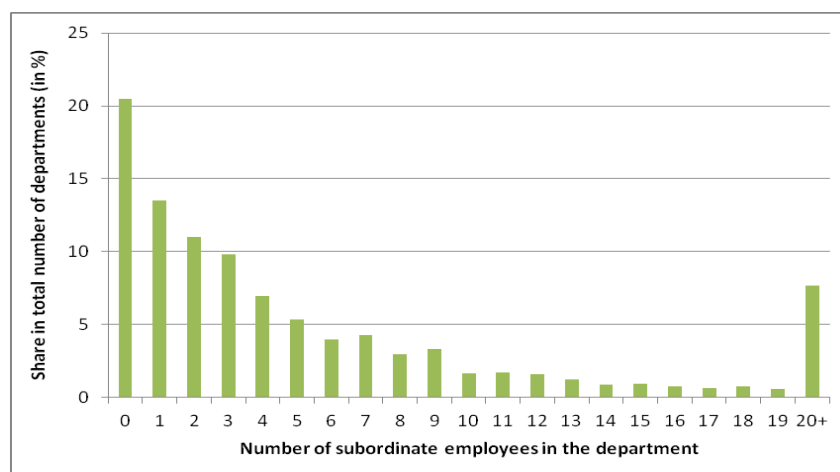
επεκτείνονταν. Εκτιμάται, επίσης, ότι μετά τη σύσταση του ΑΣΕΠ οι πελατειακές πιέσεις μετατοπίστηκαν από πιέσεις για πρόσληψη προσωπικού σε υπάρχουσες δομές σε πιέσεις για τη δημιουργία νέων δομών. Ένα ιδιαίτερο γνώρισμα του Ελληνικού διοικητικού συστήματος είναι η δημιουργία δομών με αφορμή την ύπαρξη ευκαιριών χρηματοδότησης. Τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης άνοιξαν μια νέα προοπτική, όπου δομές δημιουργήθηκαν μόνο για την εξυπηρέτηση των χρηματοροών. Αν και σε πολλές περιπτώσεις το γεγονός αυτό ετίθεντο ως προϋπόθεση από την Ευρωπαϊκή Ένωση με σκοπό την διαχείριση των πακέτων στήριξης με σαφείς και ομοειδείς κανόνες, το Ελληνικό κράτος μοιάζει να απέκοψε τις χρηματοδοτικές αυτές εισροές και τη διαχείρισή τους από την συνολική μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Με αυτό τον τρόπο εμφανίζονται παραδείγματα Διαχειριστικών Αρχών οι οποίες λαμβάνουν κατ' ουσίαν σημαντικές αποφάσεις διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών μέσω των προγραμμάτων που εφαρμόζουν, οι οποίες όμως δεν είναι λειτουργικά διασυνδεδεμένες με το οικείου Υπουργείο ή τους φορείς που ασκούν την αντίστοιχη δημόσια πολιτική. Προτείνεται η σύμπτυξη των Μονάδων Στρατηγικού Σχεδιασμού των Υπουργείων με τις αντίστοιχες μονάδες διαχειριστικών αρχών και ειδικών υπηρεσιών οι οποίες επίσης ασχολούνται με τον στρατηγικό σχεδιασμό και την κατεθυσιοδότηση των δράσεων που αναλαμβάνονται από το φορέα. Η ύπαρξη, εν τέλει, σαφών κανόνων και ροών εργασιών που έχουν τεθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση σε ό,τι αφορά τις υπηρεσίες που χειρίζονται κοινοτικά προγράμματα, μπορεί να αποτελέσει ένα πρότυπο οργάνωσης ομοιογενές σε όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης. Με αυτό τον τρόπο, τα Υπουργεία θα είναι σε θέση να κεφαλαιοποιήσουν την Ευρωπαϊκή εμπειρία διοίκησης, και να ενσωματώσουν τις αρχές της διοίκησης μέσω στόων και αποτελεσμάτων, να υιοθετήσουν κουλτούρα παρακολούθησης δεικτών και μέτρησης αποτελεσματικότητας, τρόπους διοίκησης, δηλαδή, που ήδη εφαρμόζονται στο κομμάτι της Ελληνικής Διοίκησης που χειρίζεται συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα. Η σύμπτυξη είναι, άλλωστε, απαραίτητη προϋπόθεση για να υιοθετηθούν οι μεταρρυθμίσεις και αλλαγές που προτείνονται μέσα από την εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων από τη Δημόσια Διοίκηση, η οποία θα αποκτήσει με αυτό τον τρόπο αίσθηση ιδιοκτησίας επί των μεταρρυθμίσεων, ώστε να πάψουν αυτές να αποτελούν "έργα" τα οποία λίγο επηρεάζουν την συνολική λειτουργία της διοίκησης.

Η πολυπλήθεια των δομών που παρατηρείται, οδηγεί σε αναποτελεσματικότητα καθότι υπάρχει δυσκολία συντονισμού μεταξύ τους όπως δηλώθηκε από τους δημοσίους υπαλλήλους στην έρευνα που διενήργησε το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Πέρα όμως από την πληθώρα των δομών παρατηρείται και πληθώρα διαφορετικών δομικών μορφωμάτων. Έτσι, ενώ η δομή ενός Υπουργείου ακολουθεί τον διαχωρισμό, Υπουργείο, Γενική Γραμματεία, Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση και τμήμα, ο μορφότυπος αυτός έχει σε πολλές περιπτώσεις παραβιαστεί. Σήμερα υπάρχουν στην ελληνική κεντρική διοίκηση ενιαίοι διοικητικοί τομείς των οποίων προΐστανται ειδικοί γραμματείς, αυτοτελή τμήματα και γραφεία κ.λπ. Το γεγονός αυτό καθιστά ακόμα πιο περίπλοκο το εγχείρημα άσκησης δημόσιας εξουσίας δεδομένου ότι σε πολλές περιπτώσεις διασπάται εξ' αυτού του λόγου η αρχή της ενότητας της εντολής και επιπλέον οι Υπουργοί καλούνται να συντονίσουν μια πολυπλήθεια ανομοιογενών μεταξύ τους δομών.

Η δομικός πληθωρισμός έχει οδηγήσει σε ένα φαινόμενο κατά το οποίο το προσωπικό των Υπουργείων διαμοιράζεται σε όλο και μικρότερες ομάδες που υπηρετούν στις νέες δομές. Τούτο σημαίνει ότι τις περισσότερες φορές οι δομές αυτές

δεν έχουν την κρίσιμη μάζα που απαιτείται για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Υπάρχουν τμήματα υποστελεχωμένα, ή τμήματα χωρίς προϊστάμενο ή ακόμα και τμήματα με λίγους υπαλλήλους π.χ. Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης οι οποίοι καλούνται να επιτελέσουν επιτελικού χαρακτήρα αρμοδιότητες.

Στο σχήμα που ακολουθεί αποτυπώνεται το φαινόμενο της υποστελέχωσης των τμημάτων: Περισσότερο από το 20% των τμημάτων της κεντρικής διοίκησης δεν έχουν κανέναν υπάλληλο, ενώ σχεδόν το 55% των τμημάτων της κεντρικής διοίκησης έχουν το πολύ μέχρι 3 υπαλλήλους.



**Εικόνα 3: Κατανομή υπαλλήλων σε τμήματα**

(πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης)

Ένα προβληματικό σημείο της Ελληνικής κεντρικής διοίκησης που προέκυψε από την καταγραφή είναι το εύρος εποπτείας που παρατηρείται στο κεντρικό κράτος. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία και τις πρακτικές άλλων χωρών, το εύρος εποπτείας κρίνεται ως προβληματικό όταν είναι μικρότερο του 5-7, και τείνει προς το βέλτιστο όσο πλησιάζει το 10. Βέβαια, θα πρέπει να τονιστεί ότι δεν υπάρχει θέσφατο σχετικά με το βέλτιστο εύρος εποπτείας, καθώς αυτό εξαρτάται από το αντικείμενο της εργασίας σε κάθε φορέα, την χωροθέτησή του, την ύπαρξη ή μη ΤΠΕ, το επίπεδο εκπαίδευσης του προσωπικού του κ.λπ. Σε κάθε

Πρόταση: Κάθε τμήμα θα στελεχώνεται από 7 έως 12 υπαλλήλους.

περίπτωση, περιπτώσεις όπως αυτές του Υπουργείου Μεταφορών και Υποδομών στο

οποίο καταγράφηκαν 45 Διευθύνσεις που εποπτεύονται από 13 Γενικές Διευθύνσεις (εύρος εποπτείας 3,5) κρίνονται ως προβληματικές. Στην κατεύθυνση βελτίωσης του παρατηρούμενου προβλήματος σχετικά με το εύρος εποπτείας προτείνεται η σύμπτηξη - συνένωση των υπερκείμενων ιεραρχικά διοικητικών δομών.

Η πολυδιάσπαση των δομών είναι επιπλέον εμφανής και από το γεγονός ότι σήμερα στα Υπουργεία υφίστανται 157 Γενικές Διευθύνσεις, 1.978 Διευθύνσεις και 5.027 τμήματα. Δεδομένου ότι υπάρχουν 15 Υπουργεία μπορούμε να πούμε ότι κατά μέσο όρο κάθε Υπουργείο έχει περισσότερες από 10 Γενικές Διευθύνσεις, περίπου 132 Διευθύνσεις και 335 τμήματα. Είναι εμφανής επομένως η δυσκολία συντονισμού και διοίκησης ενός τέτοιου πολυδιασπασμένου σχήματος.

Οι καλές πρακτικές άλλων χωρών δείχνουν ότι το βέλτιστο μέγεθος ενός τμήματος για να μπορεί να διοικηθεί αποτελεσματικά είναι μεταξύ επτά και δώδεκα υπαλλήλων. Προτείνεται, επομένως η συγχώνευση τμημάτων με ομοειδείς



αρμοδιότητες, ώστε να δημιουργηθούν εύρωστα τμήματα με περισσότερους υπαλλήλους, το έργο των οποίων θα συντονίζεται ευκολότερα καθώς δεν θα διαχωρίζεται από τα οργανωσιακά αναχώματα των πολλών δομών. Αναγκαία προϋπόθεση για την ουσιαστική μείωση των δομών με στόχο, από την μια, την μείωση των θέσεων ευθύνης και συνεπώς την εξοικονόμηση πόρων, και από την άλλη τον καλύτερο συντονισμό μεταξύ τους, είναι η σύντηξη των υποστηρικτικών δομών ώστε σε κάθε Υπουργείο να υπάρχει ένα μόνο κέντρο υποστήριξης. Αυτό θα επιτελεί όλες τις αρμοδιότητες που σήμερα εκτελούν οι μονάδες διοικητικής ή οικονομικής υποστήριξης των Υπουργείων καθώς και αυτές παρεμφερών μονάδων. Οι οριζόντιες επιτελικές αρμοδιότητες (π.χ. καλή νομοθέτηση, προϋπολογισμός προγραμμάτων, στρατηγικός σχεδιασμός) θα μεταφερθούν στις Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού των Υπουργείων οι οποίες θα διασυνδεθούν θεσμικά και λειτουργικά με το κέντρο διακυβέρνησης. Οι λοιπές λειτουργίες των Υπουργείων θα επιτελούνται από τις καθιερωμένες αντίστοιχες οργανικές μονάδες. Σε κάθε περίπτωση όμως, θα πρέπει να τηρείται ο κανόνας του βέλτιστου εύρους εποπτείας: Αυτό δεν ορίζεται στη βιβλιογραφία ως συγκεκριμένο, αλλά καλές πρακτικές άλλων χωρών καθώς και δεδομένα που προέκυψαν από τις Ομάδες Εστίασης δείχνουν ότι θα πρέπει:

Να υπάρχει μία Γενική Γραμματεία σε κάθε Υπουργείο.

Οι Γενικές Διευθύνσεις σε κάθε Γενική Γραμματεία δεν θα πρέπει να ξεπερνούν τις 3.

Οι Διευθύνσεις κάθε Γενικής Διεύθυνσης να είναι τουλάχιστον 7.

Τα τμήματα κάθε Διεύθυνσης να είναι τουλάχιστον 7.

Επιπλέον θα πρέπει να επανεξετασθεί η αναγκαιότητα ύπαρξης των ειδικών γραμματειών και των ενιαίων διοικητικών τομέων. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι ενιαίοι διοικητικοί τομείς μπορούν να είναι γενικές διευθύνσεις.

Προς αυτήν την κατεύθυνση θα πρέπει να αναδιατυπωθούν οι διατάξεις του νόμου για την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα, ώστε να τεθούν οι αρχές για τον τρόπο οργάνωσης των Υπουργείων.

### ***Ερωτήσεις προς διαβούλευση***

- Ποιος πιστεύετε ότι είναι ο βέλτιστος αριθμός υπαλλήλων τους οποίους μπορεί να διοικήσει αποτελεσματικά ένας προϊστάμενος;
- Πιστεύετε ότι είναι εφικτή η ισχύς του κανόνα «για κάθε νέα δομή που δημιουργείται θα καταργείται μία υφιστάμενη ή θα συγχωνεύονται δύο σε μία»;
- Ο Πρωθυπουργός μπορεί να αποφασίζει την ανακατανομή των δομών των Υπουργείων, την μετακίνηση μονάδων Υπουργείων από Υπουργείο σε Υπουργείο κ.λπ.; Πώς μπορεί να διασφαλιστεί η συνέχεια της διοίκησης έπειτα από τέτοιου είδους αλλαγές;
- Πιστεύετε ότι πρέπει να τηρείται απαρέγκλιτα ένα διοικητικό σχήμα οργάνωσης των Υπουργείων (Γενική Γραμματεία – Γενική Διεύθυνση – Διεύθυνση – Τμήμα) ή να παρέχεται ευελιξία για τη δημιουργία και άλλων μορφών οργάνωσης (ειδικές γραμματείες, αυτοτελή τμήματα κ.λπ.) οι οποίες ενδέχεται να καλύψουν ειδικές ανάγκες;
- Πιστεύετε ότι οι δομές που διαχειρίζονται και εφαρμόζουν συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα πρέπει να παραμείνουν διακριτές για

λόγους διαφάνειας στην χρήση των πόρων ή να ενσωματωθούν στην λειτουργία των Υπουργείων με στόχο την ευθυγράμμιση των δράσεών τους με τις προτεραιότητες του Υπουργείου;

## 7.2. Δομές συντονισμού.

Σήμερα η κεντρική διοίκηση έχει 15 Υπουργεία, 75 Γενικές Γραμματείες και Ενιαίους Διοικητικούς Τομείς, 157 Γενικές Διευθύνσεις, 1.978 Διευθύνσεις και 5.027 τμήματα ή αυτοτελή γραφεία. Ο αριθμός αυτός είναι μεγάλος για ένα κράτος που καλείται να εξυπηρετήσει 11 εκ. πολίτες. Τα αποτελέσματα της πολυδιάσπασης των δομών που αναφέρθηκαν είναι ορατά: Ο κύκλος διαμόρφωσης και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών δεν κλείνει με αποτέλεσμα να μην ευθυγραμμίζονται οι δράσεις των διαφορετικών Υπουργείων και δομών προς ένα κοινό συνολικό στόχο. Γι' αυτό το λόγο είναι πολύ σημαντικός ο ρόλος που καλείται να παίξει το κέντρο συντονισμού του κυβερνητικού έργου, το κέντρο διακυβέρνησης. Σε ένα σύστημα με χαρακτηριστικά πολυδιάσπασης, όπως είναι το Ελληνικό, το συντονιστικό κέντρο πρέπει να είναι ιδιαίτερα ισχυρό.

Το Κέντρο Διακυβέρνησης ορίζεται ως η μικρή ομάδα θεσμικών δρώντων οι οποίοι βρίσκονται στον πυρήνα της κεντρικής διοίκησης και έχουν την εξουσία, την ευθύνη και την ικανότητα να οδηγήσουν την διοίκηση προς την επίτευξη του στρατηγικού οράματος της κυβέρνησης και να διασφαλίσουν την αποτελεσματική εφαρμογή αυτού του οράματος σε βάθος χρόνου.

Ο συντονιστικός ρόλος και λοιπές αρμοδιότητες του Κέντρου Διακυβέρνησης πηγάζουν από τις συλλογικές αρμοδιότητες της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού. Ο Πρωθυπουργός μπορεί να επιβάλλει τη συλλογική πειθαρχία της κυβέρνησης, όμως στην ουσία ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου προκύπτει όχι από την ιεραρχική υπεροχή του Κέντρου Διακυβέρνησης στους Υπουργούς αλλά από τη συνεργασία και την αποδοχή από όλους της σημασίας του συντονισμού των δημοσίων πολιτικών.

Η καθετοποιημένη οργάνωση των Υπουργείων είναι καλός και σαφής τρόπος για να κάνουν γνωστό το έργο τους οι υπάλληλοι στον οικείο Υπουργό, αποστερεί όμως την εμπέδωση των συλλογικών αξιών και προτεραιοτήτων, που πρέπει να διέπουν την οργάνωση του κράτους και τα αποτελέσματα της καθημερινής εργασίας της διοίκησης.

Το κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να διασφαλίζει μία ισχυρή και συνεκτική στρατηγική με σκοπό την άσκηση αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης.

Η Ελλάδα ακολούθησε ασθμαίνοντας το υπόδειγμα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ προσπαθώντας να επιτύχει τη διάζευξη μεταξύ των υποστηρικτικών, παροχικών και ρυθμιστικών δράσεων του κράτους. Έλειπε όμως, η γνώση και η τεκμηρίωση της κατάστασης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και για το λόγο αυτό ήταν δύσκολο για κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια να εδραιωθεί σε άγνωστο έδαφος.

Σήμερα, πολλοί διεθνείς οργανισμοί (OECD: 2004) και εμπειρογνώμονες (Gregory: 2006, Hood: 2005) υποστηρίζουν πως οι φυγόκεντρες δυνάμεις που συνετέλεσαν στην πολυδιάσπαση των κρατικών δομών πρέπει να ανασχεθούν με την ύπαρξη ενός συντονιστικού κέντρου που θα μεριμνά για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση διακυβέρνησης (whole of government approach). Υποστηρίζουν ότι ο διαχωρισμός

των λειτουργιών του κράτους είναι σε πολλές περιπτώσεις ιδιαίτερα σημαντικός και πρέπει να υφίσταται και για το λόγο αυτό είναι απαραίτητη η ύπαρξη ισχυρών συντονιστικών μηχανισμών. Η εξειδίκευση και η διαφοροποίηση αυξάνουν την ανάγκη για επιτυχή συντονισμό (Thompson: 1991).

Συντασσόμαστε με την άποψη σύμφωνα με την οποία η εξειδίκευση αποδίδει οδηγώντας σε μεγαλύτερη αποδοτικότητα. Όμως η δημόσια σφαίρα διευρύνεται διαρκώς σε νέα πεδία. Όσο περισσότερο το κράτος αναπτύσσεται και επεκτείνεται τόσο περισσότερο η ασυνέπεια μεταξύ των δράσεων του και η αποτυχία του να υποκινήσει ή να αναγκάσει διαφορετικές οργανωσιακές μονάδες να δράσουν συντονισμένα, θεωρούνται σαν μία από τις βασικές αιτίες των προσλαμβανόμενων ως «αποτυχιών» της κυβέρνησης. Το κράτος είναι, και πρέπει να είναι, πολυ-οργανωσιακό. Η διαφοροποίηση και η εξειδίκευση των οργανώσεων που το συνιστούν είναι ιδιαίτερα σημαντική γιατί παρέχει σαφή προσδιορισμό των δρώντων σε κάθε δημόσια πολιτική με ό,τι αυτό συνεπάγεται (π.χ. διαφάνεια στην λειτουργία των ομάδων πίεσης που δραστηριοποιούνται σε διαφορετικά πεδία πολιτικής).

Παρά όμως τις αρετές της υψηλού βαθμού διαφοροποίησης των οργανώσεων που συνιστούν το κράτος, δημιουργούνται προβλήματα συντονισμού και ολοκληρωμένης προσέγγισης των δημόσιων πολιτικών. Η υψηλή διαφοροποίηση, πέρα από τα θετικά της συνεπάγεται και πολλές εσωτερικές διαμάχες εντός των οργανώσεων, αντικρουόμενες επιταγές και επιρροές από το εξωτερικό περιβάλλον, διαμάχες για την επέκταση των ορίων αρμοδιότητας σε πεδία που αγγίζουν τις αρμοδιότητες άλλων οργανώσεων κ.λπ. Για τον λόγο αυτό απαιτείται η ύπαρξη υψηλής ποιότητας συντονισμού, μιας διαδικασίας, δηλαδή, κατά την οποία διαφορετικοί δρώντες λαμβάνουν αποφάσεις επί θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος (Alexander: 1995).

Στις διεθνείς πρακτικές παρατηρείται μια διαφοροποιημένη προσέγγιση μεταξύ της μορφής συντονισμού που έχει υιοθετηθεί στις αγγλοσαξωνικές χώρες και σε αυτή που ισχύει στις χώρες με παράδοση θετικού δικαίου. Στις πρώτες, με προπομπή τις ΗΠΑ, ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου γίνεται μέσα από την οπτική του προϋπολογισμού. Το κύριο κριτήριο αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών είναι η οικονομικότητά τους, και μέσα από αυτό επιδιώκεται και επιτυγχάνεται ο συντονισμός των πολιτικών, δεδομένου ότι μη συντεταγμένη δράση των δημοσίων οργανώσεων οδηγεί σε απώλειες πόρων. Από την άλλη, στην ηπειρωτική Ευρώπη κυρίαρχη τάση είναι ο συντονισμός των δημόσιων πολιτικών μέσα από την πιστή εφαρμογή και παρακολούθηση της λειτουργίας των κανόνων. Το δικαίκο σύστημα είναι διαφοροποιημένο σε υψηλό βαθμό με αποτέλεσμα να μπορεί να αντιμετωπίσει τις διαφορετικές προκλήσεις συντονισμού των δράσεων του κράτους που επιτάσσονται από τις σύγχρονες συνθήκες. Είτε με τον ένα, είτε με τον άλλο τρόπο πάντως, σε κάθε περίπτωση υπάρχει ένα κέντρο διακυβέρνησης το οποίο μεριμνά για την εφαρμογή των κριτηρίων παρακολούθησης και συντονισμού των δημόσιων πολιτικών.

Τα μέσα που χρησιμοποιεί το κέντρο διακυβέρνησης σε κάθε χώρα, επομένως, διαφέρουν. Σε αρκετές χώρες, οι αποφάσεις δεν μπορούν να μετατραπούν σε δράσεις πολιτικής αν δεν λάβουν στην έγκριση του κέντρου διακυβέρνησης. Στον πίνακα που ακολουθεί φαίνεται σε ποιές χώρες το κέντρο διακυβέρνησης έχει την δυνατότητα να απορρίψει κάποια πρόταση Υπουργείου βασιζόμενο είτε σε τεχνικούς λόγους είτε σε λόγους ουσιαστικής πολιτικής.

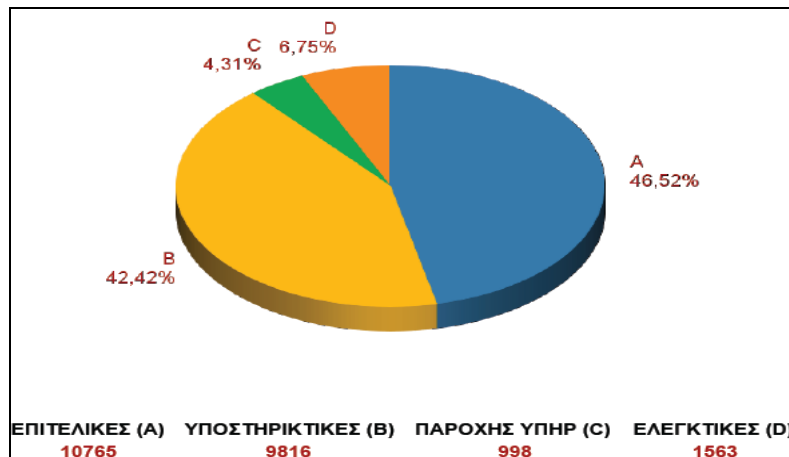
<i>Χώρα</i>	<i>Το κέντρο διακυβέρνησης μπορεί να αναπέμψει πρόταση των υπουργείων για τεχνικούς λόγους</i>	<i>Το κέντρο διακυβέρνησης μπορεί να αναπέμψει πρόταση των υπουργείων για λόγους πολιτικής</i>
<b>Αυστραλία</b>	Ναι	Ναι
<b>Αυστρία</b>	Ναι	Ναι
<b>Γαλλία</b>	Ναι	Υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις
<b>Γερμανία</b>	Ναι	Ναι
<b>Ισλανδία</b>	Όχι	Όχι
<b>Ιρλανδία</b>	Υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις	Ναι
<b>Ολλανδία</b>	Όχι	Όχι
<b>Νορβηγία</b>	Ναι	Όχι
<b>Ισπανία</b>	Ναι	Ναι
<b>Σουηδία</b>	Ναι	Ναι

Μία από τη σημαντικότερες λειτουργίες του κέντρου διακυβέρνησης αφορά στον στρατηγικό σχεδιασμό και στον συντονισμό των ετήσιων σχεδίων δράσης, όπου αυτά υπάρχουν, ώστε να ευθυγραμμίζονται προς το στρατηγικό σχέδιο. Στον πίνακα που ακολουθεί φαίνεται ο ρόλος του κέντρου διακυβέρνησης σε επιλεγμένες χώρες σε ό,τι αφορά τον στρατηγικό σχεδιασμό.

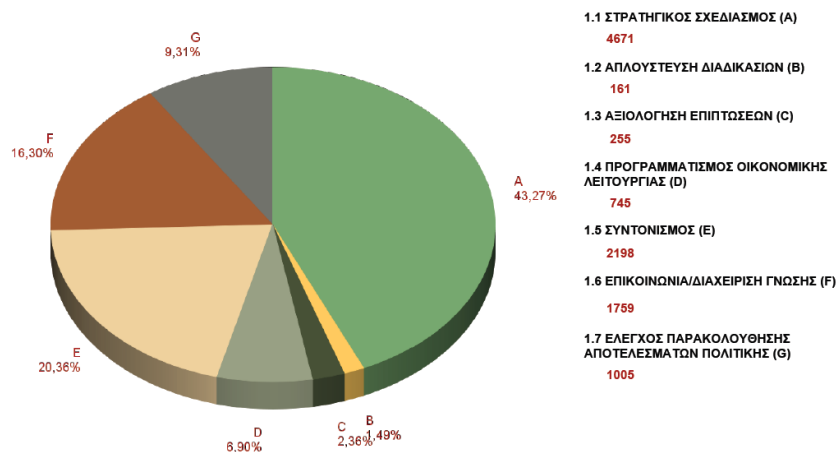
<i>Χώρα</i>	<i>Αρμόδιος για τον στρατηγικό σχεδιασμό</i>	<i>Αρμόδιος για το ετήσιο σχέδιο δράσης</i>
<b>Αυστραλία</b>	Το Γραφείο του Πρωθυπουργού	Το κέντρο διακυβέρνησης
<b>Αυστρία</b>	Δεν υπάρχει	Δεν υπάρχει
<b>Γαλλία</b>	Το κέντρο διακυβέρνησης	Το κέντρο διακυβέρνησης
<b>Γερμανία</b>	Το κέντρο διακυβέρνησης	Το κέντρο διακυβέρνησης
<b>Ισλανδία</b>	Δεν υπάρχει	Το Γραφείο του Πρωθυπουργού
<b>Ιρλανδία</b>	Το Γραφείο του Πρωθυπουργού	Το κέντρο διακυβέρνησης
<b>Ολλανδία</b>	Δεν υπάρχει	Δεν υπάρχει
<b>Ισπανία</b>	Το Γραφείο του Πρωθυπουργού	Το γραφείο του Πρωθυπουργού και το κέντρο διακυβέρνησης
<b>Σουηδία</b>	Το κέντρο διακυβέρνησης	Το κέντρο διακυβέρνησης

Από τα παραπάνω παραδείγματα αναδεικνύεται η αναγκαιότητα ύπαρξης ενός κέντρου διακυβέρνησης το οποίο θα βρίσκεται κατά το δυνατό εγγύτερα στο υψηλότερο επίπεδο διακυβέρνησης. Είναι σημαντικό να υποσημειωθεί ότι το κέντρο διακυβέρνησης δεν ταυτίζεται απαραίτητα με το γραφείο του Πρωθυπουργού.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της καταγραφής της υφιστάμενης κατάστασης που διενήργησε το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, το 46,52% των αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων αφορά σε επιτελικές αρμοδιότητες.



Εικόνα 4: Κατανομή των αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων σε επιτελικές, υποστηρικτικές, παροχής υπηρεσιών και ελεγκτικές.



Εικόνα 5: Κατανομή των επιτελικών αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης σε κατηγορίες.

Η κατανομή των επιτελικών αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών δείχνει ότι:

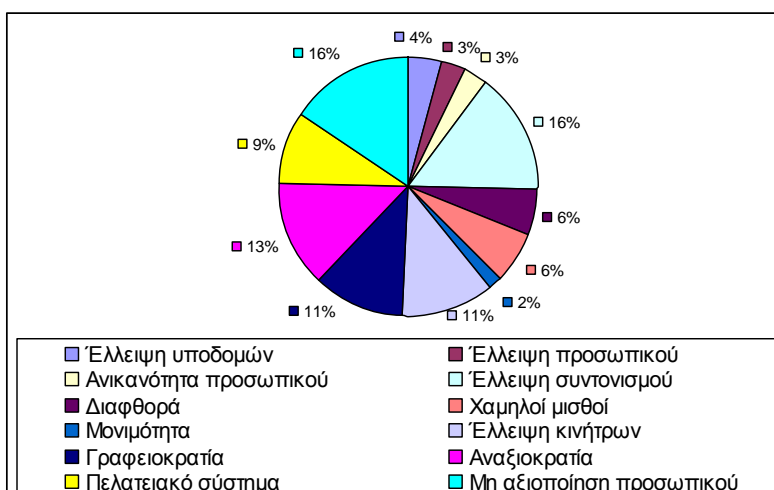
- 43,27% αφορούν σε στρατηγικό σχεδιασμό
- 20,36% αφορούν σε συντονισμό
- 16,3% αφορούν σε επικοινωνία - διαχείριση γνώσης

Το γεγονός ότι αθροιστικά το 80% περίπου των επιτελικών λειτουργιών του Ελληνικού κεντρικού κράτους αφορούν σε στρατηγικό σχεδιασμό και συντονισμό δημόσιων πολιτικών, αναδεικνύει την ανάγκη ευθυγράμμισης αυτών των αρμοδιοτήτων προς την επίτευξη των στόχων δημόσιας πολιτικής που θέτει το κυβερνητικό πρόγραμμα.

Η άσκηση των επιτελικών τούτων αρμοδιοτήτων με ομοιόμορφο τρόπο, ο εντοπισμός σημείων όπου οι δράσεις του ενός Υπουργείου θα μπορούσαν να εξυπηρετήσουν και τους στόχους του άλλου, καθώς και η αποφυγή δράσεων με αλληλοαναιρούμενες συνέπειες, είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την λειτουργία του ελληνικού κράτους με όρους οικονομικότητας και αποτελεσματικότητας.

Ένα σημαντικό εύρημα της καταγραφής, το οποίο αναδείχθηκε ιδιαίτερα από τα συμπεράσματα των ομάδων εστίασης, είναι το γεγονός ότι οι μηχανισμοί παρακολούθησης, συντονισμού και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των Υπουργείων είναι ιδιαίτερα αδύναμοι και η κεντρική διοίκηση δεν διαθέτει τις δομές εποπτείας και υποστήριξης μιας αποτελεσματικής εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών.

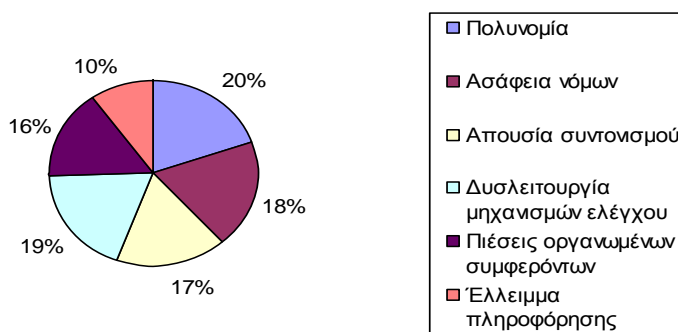
Είναι άλλωστε, χαρακτηριστικό ότι στην έρευνα που διενεργήθηκε μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων της κεντρικής διοίκησης, εντοπίστηκε ως σημαντικότερο πρόβλημα η έλλειψη συντονισμού.



**Εικόνα 6: Αποτελέσματα έρευνας σχετικά με το ποιο θεωρούν οι δημόσιοι υπάλληλοι το μείζον πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης**

Η άποψη αυτή μοιάζει να επαναλαμβάνεται και μπορεί με ασφάλεια να θεωρηθεί παγιωμένη, καθότι στην ερώτηση περί των αιτιών της πλημμελούς εφαρμογής της νομοθεσίας, η απουσία συντονισμού προβάλλεται μεταξύ των σημαντικότερων.

#### Αίτια πλημμελούς εφαρμογής νομοθεσίας



**Εικόνα 7: Αποτελέσματα έρευνας σχετικά με τις αιτίες πλημμελούς εφαρμογής της νομοθεσίας**

Επείγει, συνεπώς, η δημιουργία ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης, το οποίο πρέπει κατ'αρχήν να οριστεί με βάση τις λειτουργίες που θα επιτελεί και όχι με τη δομή η οποία θα εξυπηρετεί αυτές τις λειτουργίες. Η βασική του λειτουργία είναι να

δράσει ως ένα κέντρο ηγεσίας προκειμένου να διευκολυνθεί ο συντονισμός και η συνεργασία σε όλη τη δημόσια διοίκηση, με σκοπό τη διασφάλιση μιας ισχυρής, συνεκτικής και συλλογικής στρατηγικής που θα χαράσσει το δρόμο σχετικά με το που πρέπει να πάει η χώρα και θα δίνει τις οδηγίες για το πώς θα φτάσει εκεί.

Για την επιτυχή άσκηση του συντονιστικού του ρόλου το κέντρο διακυβέρνησης θα πρέπει να έχει ιδιαίτερες δυνατότητες και ικανότητες για την άσκηση έξι οριζόντιων επιτελικών λειτουργιών:

- i. **Στρατηγικός σχεδιασμός:** Θα πρέπει να μπορεί το κέντρο διακυβέρνησης να συνδέει τους στόχους που έχουν τεθεί για κάθε Υπουργείο με τα αποτελέσματα και τις εκροές του, καθώς και με τα αποτελέσματα της μέτρησης της αποδοτικότητας των υπαλλήλων του. Το κέντρο διακυβέρνησης χρησιμοποιεί κατάλληλους μηχανισμούς ώστε τα Υπουργεία να συντάσσουν ένα σχέδιο δράσης με τις δράσεις του οποίου αν επιδιώκεται η επίτευξη των στόχων δημόσιας πολιτικής που έχει θέσει η κυβέρνηση. Ο ρόλος του κέντρου διακυβέρνησης σχετικά με την επικοινωνία και διασαφήνιση των εν λόγω στόχων είναι επίσης πολύ σημαντικός. Το κέντρο διακυβέρνησης μεριμνά, επίσης, ώστε να ενδυναμώνεται η διοικητική ικανότητα των Υπουργείων έτσι ώστε αυτά να μπορούν να αξιολογούν αξιόπιστα τις συνέπειες των δράσεων που αναλαμβάνουν.
- ii. **Οικονομική διοίκηση – προϋπολογισμός:** Επιβλέπει την διαδικασία σύνταξης του προϋπολογισμού και συντονίζει τον τρόπο εφαρμογής του από τα Υπουργεία. Το κέντρο διακυβέρνησης αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων και των δράσεων που εφαρμόζουν τα Υπουργεία και θέτει προτεραιότητες στην περίπτωση που οι διαθέσιμοι πόροι δεν επαρκούν για την υποστήριξη όλων των αιτούμενων δράσεων.
- iii. **Καλή Νομοθέτηση:** Παρέχει υποστήριξη και κατευθυντήριες οδηγίες στα Υπουργεία σχετικά με τον τρόπο σύνταξης των εκθέσεων αναλύσεων συνεπειών ρυθμίσεων, αξιολογεί τα προτεινόμενα σχέδια νόμων ως προς το κατά πόσο πληρούν τα κριτήρια καλής νομοθέτησης. Επιβλέπει και συντονίζει τις δράσεις απλοδότησης των Υπουργείων ώστε να είναι βιώσιμες και να έχουν πολλαπλασιαστικά θετικά αποτελέσματα για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Λειτουργεί ως γέφυρα διασύνδεσης της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας.
- iv. **Ανάπτυξη ανθρώπινου κεφαλαίου:** Το κέντρο διακυβέρνησης σχεδιάζει μία συνολική στρατηγική για τον ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης σύμφωνα με τις ανάγκες που προκύπτουν από την στρατηγικό σχεδιασμό της κυβέρνησης. Προωθεί την κινητικότητα των Δημοσίων Υπαλλήλων μεταξύ διαφορετικών φορέων της διοίκησης με σκοπό την διάχυση της γνώσης και των καλών πρακτικών αλλά και την ανάπτυξη των γνώσεων και δεξιοτήτων των υπαλλήλων. Εγκαθιδρύει ένα σύστημα προαγωγής και αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων το οποίο να συσχετίζεται με την απόδοσή τους και θέτει σε εφαρμογή τα περιγράμματα θέσεων, τα οποία αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για την αξιολόγηση των υπαλλήλων.
- v. **Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και διαχείριση γνώσης:** το κέντρο διακυβέρνησης μεριμνά για την παροχή των προτύπων με τα οποία πρέπει να συμμορφώνονται οι φορείς του δημοσίου ώστε να επιτυγχάνεται διαλειτουργικότητα συστημάτων και διαδικασιών. Μεριμνά για τη διάχυση γνώσης και πληροφορίας μεταξύ των φορέων του δημοσίου με σκοπό την δημιουργία και επικαιροποίηση των πηγών

στις οποίες μπορεί να ανατρέχει κάθε φορέας για να εξάγει συμπεράσματα και να τεκμηριώνει τις αποφάσεις που λαμβάνει με δεδομένα.

- vi. **Επικοινωνία:** μεριμνά για την επικοινωνία και διασαφήνιση των στόχων πολιτικής στα Υπουργεία ώστε κάθε ένα να αναλαμβάνει τις δράσεις που του αναλογούν με σκοπό την έλευση των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων. Το κέντρο διακυβέρνησης μεριμνά επίσης για την υιοθέτηση επικοινωνιακής στρατηγικής σε κατάσταση κρίσης.

Στην Ελλάδα, σήμερα, οι έξι βασικές λειτουργίες που αναφέρθηκαν παραπάνω δεν ασκούνται από έναν μοναδικό φορέα, αλλά από τρεις τουλάχιστον:

- Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, το οποίο ασκεί αρμοδιότητες στρατηγικού σχεδιασμού για τη Δημόσια Διοίκηση και μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση» καθώς και αρμοδιότητες ανάπτυξης του ανθρώπινου κεφαλαίου της Διοίκησης και θέματα σχετικά με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και τη διαχείριση γνώσης.
- Το Υπουργείο Οικονομικών το οποίο ασκεί δια του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους τις δράσεις που αφορούν στην σύνταξη και παρακολούθηση του προϋπολογισμού. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι δεν εφαρμόζεται κάποιου είδους αξιολόγηση του τρόπου χρήσης των πιστώσεων από τους φορείς συνεκτιμώντας τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται.
- Η Γενική Γραμματεία της κυβέρνησης ασκεί μέρος των αρμοδιοτήτων που αφορούν στην καλή νομοθέτηση.
- Ο Πρωθυπουργός ασκεί επί του παρόντος τις λειτουργίες επικοινωνίας όπως μεταφέρθηκαν σε αυτόν με το άρθρο 5 του ΠΔ 65/2011 (ΦΕΚ Α/147).

Προτείνουμε την δημιουργία μίας κεντρικής δομής συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού η οποία θα έχει «δορυφόρους» - διεπαφές με μονάδες εντός των Υπουργείων οι οποίες θα διαλαμβάνονται τα αντίστοιχα άξια θέματα που περιγράφηκαν παραπάνω για τις κάθετες δημόσιες πολιτικές που ασκεί κάθε Υπουργείο. Το Κέντρο Διακυβέρνησης θα πρέπει να έχει αυξημένη ισχύ και επιρροή σε σχέση με τα θεματικά Υπουργεία. Δεν υπάρχει ένας ενιαίος τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίζεται το θέμα του συντονισμού και των επιτελικών λειτουργιών του κράτους. Υπάρχουν κράτη όπου το κέντρο διακυβέρνησης βρίσκεται στο γραφείο του Πρωθυπουργού. Κρίνουμε όμως, ότι στην Ελληνική περίπτωση όπου ο

Πρόταση: η δημιουργία ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης που θα επικοινωνεί με τα Υπουργεία μέσω μονάδων – ανταποκριτών, οι οποίες θα υπάρχουν σε κάθε Υπουργείο με σκοπό την απρόσκοπτη και συναρθρωμένη ροή των κατευθύνσεων από πάνω προς τα κάτω και της πληροφορίας από κάτω προς τα πάνω.

Πρωθυπουργός είναι πολιτικά πολύ ισχυρός αλλά διοικητικά αδύναμος, η επιφόρτωσή του με το δύσκολο έργο του κέντρου διακυβέρνησης θα αποδυναμώνει τις λειτουργίες που σήμερα ασκεί.

Σε άλλες χώρες το κέντρο διακυβέρνησης αποτελείται από μία μικρή «ομάδα»

θεσμικών δρώντων οι οποίοι χειρίζονται τα θέματα που αναφέρθηκαν παραπάνω. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει μία κουλτούρα ανοιχτότητας, συνεργασίας και επικοινωνίας η οποία δεν αναδειχθηκε από την πρόσφατη έρευνα όπως φαίνεται και στο σχήμα που ακολουθεί.

Σε άλλες πάλι διοικήσεις, το ρόλο του κέντρου διακυβέρνησης αναλαμβάνει ένα Υπουργείο εξοπλισμένο θεσμικά με υπεραρμοδιότητες ώστε να μπορεί να ασκεί έλεγχο επί των δράσεων των λοιπών Υπουργείων. Στην ελληνική περίπτωση,

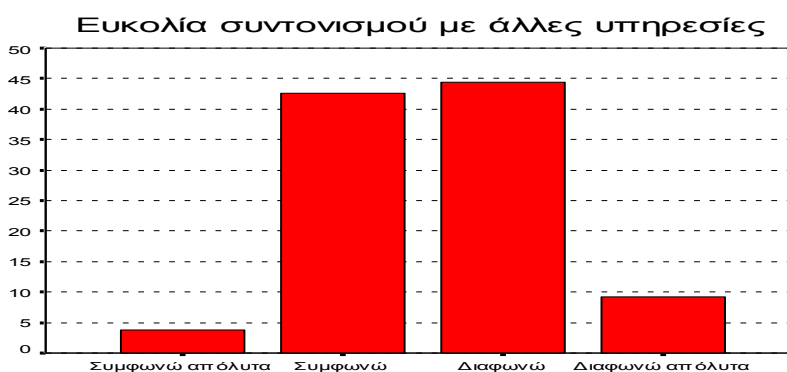


προκρίνεται αυτή ακριβώς η λύση, γεγονός που δεν αποτελεί κάτι νέο για τα ελληνικά ειοθότα: Αμέσως μετά τη λήξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου είχε συσταθεί το Υπουργείο Συντονισμού<sup>5</sup>, ο ρόλος του οποίου ήταν “ο συντονισμός των ενεργειών των Υπουργείων Οικονομικών, Εθνικής Οικονομίας, Γεωργίας και Εφοδιασμού ως και των Υπουργείων Εργασίας, Μεταφορών και Εμπορικής Ναυτιλίας και του Υφυπουργείου Ανοικοδομήσεως, προς τον σκοπόν της ταχύτερας ανασυγκροτήσεως της παραγωγής και της τακτοποιήσεως των Δημοσίων Οικονομικών και του Εθνικού νομίματος”.

Η ισχυρή Υπουργοκεντρική κουλτούρα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης συντείνουν προς το επιχείρημα ότι ο συντονιστικός ρόλος του κράτους θα μπορούσε να ασκηθεί από ένα ΥπερΥπουργείο.



**Εικόνα 8: Το 67% των ερωτηθέντων δημοσίων υπαλλήλων εκτιμά πως δεν υπάρχει πλήρης συντονισμός ενεργειών μεταξύ των μονάδων του φορέα που υπηρετούν**



**Εικόνα 9: Το 53% των ερωτηθέντων δημοσίων υπαλλήλων εκτιμά ότι δεν γίνεται εύκολα ο συντονισμός μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών.**

Για τον αποτελεσματικό συντονισμό των δράσεων του έργου της δημόσιας διοίκησης προτείνεται η υιοθέτηση Σχεδίων Δράσης τα οποία θα διαμορφώνει κάθε Υπουργείο με ορίζοντα δράσεων την τριετία. Οι δράσεις αυτές θα εξειδικεύονται στη συνέχεια σε ετήσια προγράμματα. Το Κέντρο Διακυβέρνησης θα διαμορφώνει με βάση τα σχέδια δράσης των Υπουργείων, ένα σχέδιο δράσης για κάθε πεδίο πολιτικής το οποίο θα περιλαμβάνει:

<sup>5</sup> Α.Ν. 718/1945 (ΦΕΚ Α' 298/11.12.1945)

- Προσδιορισμό των απαιτούμενων για την υλοποίηση του έργου Δράσεων, των αποτελεσμάτων τους και του συνολικού επιδιωκόμενου αποτελέσματος
- Αναλυτικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησής του
- Προσδιορισμό των υπευθύνων και λοιπών συμμετεχόντων φορέων ή κοινωνικών εταίρων ανά Δράση
- Εκτίμηση των πόρων που θα απαιτήσει η υλοποίησή του
- Εκτίμηση των κινδύνων που ενέχει η υλοποίησή του
- Προτεινόμενο σύστημα παρακολούθησης και συντονισμού της υλοποίησής του

Προκειμένου να είναι τεκμηριωμένη και πλήρης οδηγώντας σε ρεαλιστικό και δεσμευτικό για τους αρμόδιους Φορείς προγραμματισμό, η σύνταξη του κάθε Σχεδίου Δράσης θα ακολουθήσει τα εξής βασικά βήματα:

1. Προσδιορισμός του περιεχομένου της προς υλοποίηση πολιτικής, των στόχων της, των θεσμικών, οικονομικών, χρονικών ή άλλων περιορισμών που επιβάλλουν ή και συνοδεύουν την εφαρμογή της, των ωφελειών που επιδιώκει και των ενδεχόμενων κινδύνων που ενέχει.
2. Εκτίμηση της αναγκαιότητας παρεμβάσεων συνοδευόμενη από τεκμηρίωση. Είναι αναγκαίο για κάθε δράση να υπάρχει τεκμηρίωση με στοιχεία (evidence based policy) και να στοιχειοθετείται η αναγκαιότητα αυτής.
3. Προσδιορισμός των ενεργειών που απαιτεί η προετοιμασία των σχετικών με την υλοποίηση της δράσης νομοθετικών ή ρυθμιστικών κειμένων. Παράλληλο προσδιορισμό όλων των τύπων δράσεων που θα πρέπει να συνοδεύσουν την προετοιμασία του θεσμικού πλαισίου προκειμένου αυτό να είναι υλοποιήσιμο με τρόπο που θα οδηγεί στα προσδοκώμενα αποτελέσματα.
4. Αποτύπωση των ρυθμίσεων που απαιτούνται να τεθούν σε ισχύ για την εφαρμογή του σχεδίου δράσης (ρυθμιστικός προγραμματισμός).
5. Σύνταξη όλων των κεφαλαίων του Σχεδίου Δράσης.

Συζήτηση του Σχεδίου με τα στελέχη των αρμόδιων Υπουργείων ή Φορέων καθώς και του Υπουργείου Εσωτερικών, υιοθέτηση βελτιωτικών προτάσεων και παραγωγή μιας ολοκληρωμένης πρότασης η οποία θα τεθεί προς έγκριση από την πολιτική ηγεσία.

Κρίνεται απαραίτητη η συντονιστική δράση του κέντρου διακυβέρνησης επί των σχεδίων δράσης που θα υποβάλλουν τα Υπουργεία, δεδομένων των πολλών συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, οι οποίες αποτυπώθηκαν άλλωστε και στην καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Όπως φαίνεται και στον πίνακα που ακολουθεί, σε ορισμένα πεδία πολιτικής (π.χ. πολιτισμός, θρησκεία και τουρισμός) οι συντρέχουσες αρμοδιότητες είναι πολλές και απαιτείται, συνεπώς, κεντρικός συντονισμός των εμπλεκόμενων δρώντων.

	Αριθμός	Ποσοστό επί του συνόλου των συντρεχουσών (%)
01 ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ	324	4,41
02 ΕΙΔΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ	867	11,79
03 ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	77	1,05
04 ΠΑΙΔΕΙΑ	226	3,04
05 ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ, ΘΡΗΣΚΕΙΑ, ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΣ	1008	13,71
06 ΑΜΥΝΑ	1209	16,44
07 ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	316	4,30
08 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	1400	19,04
09 ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	74	1,01
10 ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΟΙΚΙΣΜΟΣ	195	2,65
11 ΥΠΟΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ	252	3,43
12 ΥΓΕΙΑ	492	6,69

13 ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ	194	2,64
14 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	720	9,80
Σύνολο:	7354	100,00

**Πίνακας 1: Συντρέχουσες αρμοδιότητες ανά πεδίο πολιτικής**

## *Ερωτήσεις προς διαβούλευση*

- Πώς μπορεί να βελτιωθεί ο συντονισμός του σχεδιασμού και της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών;
- Πιστεύετε ότι το κέντρο διακυβέρνησης θα είναι αποτελεσματικότερο αν αποτελείται από μία ενιαία δομή ή αν αποτελείται από περισσότερα Υπουργεία – φορείς που χειρίζονται αντίστοιχες λειτουργίες του;
- Πιστεύετε ότι ο διοικητικός φόρτος του κέντρου διακυβέρνησης θα επιβαρύνει τον Πρωθυπουργό ώστε να δυσχαιράνει την εκτέλεση του έργου του, εάν επιλεγεί η λύση της τοποθέτησής του στο Γραφείο του?
- Με ποιον τρόπο μπορεί να διασφαλιστεί η συνέχεια των δημόσιων πολιτικών κατά την εναλλαγή των Κυβερνήσεων?
  - Με την δημιουργία ενός κέντρου διακυβέρνησης με ισχυρή τεχνοκρατική δομή και υπαλλήλους στελέχη της δημόσιας διοίκησης.
  - Με την κατά το δυνατό δομική του απομάκρυνση από το πολιτικό κέντρο διακυβέρνησης (Πρωθυπουργός).
  - Με την στελέχωση του κέντρου διακυβέρνησης με μικτές ομάδες τεχνοκρατών δημοσίων υπαλλήλων και μετακλητών συμβούλων που θα αποτελούν τους διαύλους επικοινωνίας των πολιτικών προτεραιοτήτων προς την εκτελεστική εξουσία.
- Πιστεύετε ότι το κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να έχει τη δυνατότητα να επεμβαίνει στα σχέδια δράσης που καταθέτουν τα Υπουργεία, με σκοπό την μεταξύ τους ευθυγράμμιση και την σύμπλευσή τους με τους οριζόντιους στόχους δημόσιας πολιτικής;
- Η ισχύς και η νομιμοποίηση του κέντρου διακυβέρνησης πρέπει να απορρέει από
  - Τον ίδιο τον Πρωθυπουργό (πολιτική νομιμοποίηση)
  - Την γνώση και τεκμηρίωση της αντικειμενικότητας των κρίσεων του βάσει δεδομένων (τεχνοκρατική νομιμοποίηση).
- Θεωρείτε ότι το κέντρο διακυβέρνησης πρέπει να είναι
  - Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
  - Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης αφού μετασηματιστεί σε Υπουργείο Συντονισμού
  - Το Υπουργείο Οικονομικών
- Κρίνετε ότι πρέπει να θεσμοθετηθεί η λειτουργία ομάδων εργασίας και ο προγραμματισμός συναντήσεων μεταξύ των στελεχών των φορέων που παρουσιάζουν υψηλά ποσοστά συναρμοδιοτήτων;
- Οι Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού των Υπουργείων πρέπει να στελεχώνονται κατά κύριο λόγο από:
  - Στελέχη με πολυετή εμπειρία
  - Ειδικούς επιστήμονες
  - Αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
  - Μετακλητούς υπαλλήλους – συμβούλους Υπουργών

- Τα στελέχη των Μονάδων Στρατηγικού Σχεδιασμού των Υπουργείων πρέπει να αναφέρονται διοικητικά:
  - Στον οικείο Υπουργό
  - Στον υπεύθυνο του Κέντρου Διακυβέρνησης (Υπουργό ή Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης)
- Θεωρείτε ότι νομιμοποιείται ο μη εκλεγμένος Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης να ασκεί έλεγχο επί των αποφάσεων των Υπουργών σε περίπτωση που επιλεγεί η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης ως κέντρο διακυβέρνησης;
- Πως προτείνετε να διασφαλιστεί η εφαρμογή των σχεδίων δράσης; Τι συνέπειες θα μπορεί να επιβάλλει το κέντρο διακυβέρνησης σε κάποιο Υπουργείο που παρεκκλίνει από την επίτευξη των προγραμματισθέντων στόχων;
- Θεωρείτε δόκιμη την σύνδεση του προϋπολογισμού ενός Υπουργείου με την επίτευξη των στόχων που παριγράφονται στο σχέδιο δράσης αυτού;

## 7. Υποδομές - ΤΠΕ

### ***8.1. Η προστιθέμενη αξία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην απλούστευση των υπηρεσιών: Σχεδιαστικές αστοχίες και ελλείμματα συντονισμού***

Σε άμεση διασύνδεση με την αποτελεσματικότητα των πρωτοβουλιών απλούστευσης της γραφειοκρατίας στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, βρίσκεται και η πολιτική της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Μία πολιτική ιδιαίτερα προβληματική σε επιχειρησιακό επίπεδο και παρά τη σημαντική πρόοδο που επήλθε κατά την τελευταία δεκαετία. Η μη στρατηγική και κεντρικά συντονιζόμενη διάχυση της πολιτικής ηλεκτρονικής διακυβέρνησης συνετέλεσε στη συχνή αστοχία και περιορισμένη αποδοτικότητα των εισαχθέντων προγραμμάτων και εφαρμογών. Το σημαντικότερο όμως πρόβλημα της πολιτικής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αφορά την απουσία διαλειτουργικότητας, φιλικότητας και εξωστρέφειας των εφαρμογών.

Στην Ελληνική κεντρική δημόσια διοίκηση υπάρχουν πάνω από 350 εφαρμογές ΤΠΕ, ένα μέρος των οποίων αφορά σε ολοκληρωμένα πληροφοριακά συστήματα (ΟΠΣ), και 3.084 servers με ελάχιστη έως ανύπαρκτη μεταξύ τους διαλειτουργικότητα και τεχνολογία σχεδιασμού των εφαρμογών τους. Επιπλέον, η μεγάλη πλειοψηφία τους σε ποσοστό 65% αφορά την παρακολούθηση προγραμμάτων και την εσωτερική επικοινωνία, παρά το γεγονός ότι δεν μπορεί να επέλθει πραγματικός συντονισμός και απο-γραφειοκρατικοποίηση με 350 διαφορετικές εφαρμογές. Αντίθετα μόνο το 35% των καταμετρηθέντων ΤΠΕ αφορά σε Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα που καθιστούν την καθημερινή λειτουργίας της διοίκησης σύγχρονη.

## 8.2. Διαχείριση της πληροφορίας και απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών: Σε υποστήριξη της αποδοτικότητας

Αναγκαία θεωρείται η μεταρρύθμιση των υφιστάμενων διαδικασιών συλλογής των δεδομένων λειτουργίας των φορέων, για την υποστήριξη του νέου συστήματος αξιολόγησης προτυποποιημένων εκροών και αποτελεσμάτων. Το υφιστάμενο πλαίσιο συλλογής και ανάλυσης δεδομένων επιχειρησιακής λειτουργίας στην Ελλάδα, χαρακτηρίζεται ως αναποτελεσματικό, με συνεχείς επικαλύψεις, υψηλό διοικητικό κόστος και χωρίς ουσιαστική συνεισφορά στην οργανωσιακή μνήμη των φορέων. Επιπροσθέτως τα δεδομένα δεν περιλαμβάνουν στη συντριπτική πλειοψηφία των δημοσίων φορέων, στοιχεία τα οποία να αφορούν την αποδοτικότητα και τις εκροές των δημοσίων υπηρεσιών.

Το νέο προτεινόμενο μοντέλο διαχείρισης της πληροφορίας βασίζεται στην αυτόματη και τακτική υποβολή των δεδομένων λειτουργίας των παρεχόμενων υπηρεσιών στο ενοποιημένο πληροφοριακό σύστημα υποστήριξης των δημοσίων φορέων, το οποίο και θα εποπτεύεται από τις μονάδες στρατηγικού σχεδιασμού των υπουργείων και την εθνική στατιστική αρχή. Παράλληλα τα στοιχεία των δεδομένων προς καταγραφή θα πρέπει να εναρμονίζονται σύμφωνα με τα δεδομένα των δεικτών και προτύπων, τόσο αξιολόγησης της επιχειρησιακής λειτουργίας των δημοσίων φορέων, όσο και ελέγχου του βαθμού και της προόδου επίτευξης των στόχων της απλούστευσης.

Έμφαση στη μοντελοποίηση και απλούστευση των διαδικασιών καταγραφής και ανάλυσης των επιχειρησιακών δεδομένων λειτουργίας των δημοσίων φορέων δόθηκε στο νέο Βρετανικό μοντέλο του 2008, εξαιτίας του υψηλού γραφειοκρατικού κόστους λειτουργίας του υφιστάμενου ελεγκτικού συστήματος και κόστους συμμόρφωσης των φορέων, το οποίο εξανέμιζε σημαντικά τα οφέλη μείωσης των διοικητικών βαρών και δημιουργούσε συμφόρηση στη λειτουργία και εποπτεία των υπηρεσιών. Στο Δανικό μοντέλο η στόχευση δόθηκε στη λειτουργική ενοποίηση των πληροφοριακών συστημάτων και την ψηφιοποίηση των διαδικασιών συλλογής της πληροφορίας, μειώνοντας τα στάδια και τις αξιολογούμενες πληροφοριακές υποχρεώσεις.

### **Το σύστημα στατιστικής συλλογής επιχειρησιακών δεδομένων της κεντρικής διοίκησης Statres στη Νορβηγία**

Η καινοτομία του νέου συστήματος της Νορβηγικής στατιστικής υπηρεσίας καταγραφής των δεδομένων λειτουργίας των δημοσίων φορέων αφορά τη μετατόπιση από τον έλεγχο της κατανομής του προϋπολογισμού ανά κωδικό δαπάνης στη συγκριτική αξιολόγηση της αποδοτικότητας των χρηματοδοτούμενων υπηρεσιών.

Η λειτουργία του συστήματος βασίζεται σε πρότυπα – δείκτες αξιολόγησης της σχέσης των εισροών του προϋπολογισμού και των εκροών των χρηματοδοτούμενων υπηρεσιών, σε όρους ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων. Τα επιχειρησιακά στοιχεία τα οποία συλλέγονται αφορούν το χρόνο παροχής των υπηρεσιών ανά φορέα, το κόστος χρηματοδότησης, τις ποσοτικές και ποιοτικές εκροές των παρεχόμενων υπηρεσιών και τα αποτελέσματα που επιφέρουν.

Επιπρόσθετα θα πρέπει να τονιστεί ότι το σύστημα είναι πλήρως μοντελοποιημένο και ψηφιακά παρεχόμενο, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό το κόστος ελέγχου και αναφοράς. Χρησιμοποιείται δε και ως εργαλείο συγκριτικής αξιολόγησης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και για την αυτοματοποιημένη σύνταξη επιχειρησιακών αναφορών τυποποιημένων επιχειρησιακών δεδομένων.

Τα δεδομένα του συστήματος είναι ανοικτά σε όλους τους πολίτες, ενώ παρέχεται η δυνατότητα υποβολής προτάσεων και παραπόνων ανά κατηγορία υπηρεσιών και φορέα.

Σημαντικό ρόλο στην διαχείριση της πληροφορίας και την απλούστευση διαδικασιών παίζει η ύπαρξη ενός κεντρικού κόμβου διαλειτουργικότητας. Πρόκειται για έναν καλά οργανωμένο μηχανισμό, ο οποίος με συγκεκριμένες διαδικασίες θα «συλλέγει» τις υπηρεσίες και θα τις εντάσσει στο πλαίσιο της κεντροποιημένης διαχείρισης και διάχυσης προς φορείς ώστε αυτές να καταλήξουν στους τελικούς αποδέκτες: πολίτες, επιχειρήσεις ή και άλλους φορείς της διοίκησης. Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην ανάπτυξη και διασύνδεση με το σύστημα αυτό της κεντρικής διαδικτυακής πύλης ΕΡΜΗΣ. Ο ΕΡΜΗΣ σχεδιάστηκε για να αποτελέσει το Εθνικό Σημείο Αναφοράς της Ελληνικής Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και αναμένεται να λειτουργήσει ως μία ολοκληρωμένη πλατφόρμα ανάπτυξης και παροχής Υπηρεσιών Μίας Στάσης για την ψηφιακή συναλλαγή και επικοινωνία των πολιτών και επιχειρήσεων με τη Δημόσια Διοίκηση. Η Εθνική Πύλη ΕΡΜΗΣ δεν σκοπεύει να υποκαταστήσει τους δικτυακούς τόπους των δημοσίων φορέων, αλλά να λειτουργεί ως ψηφιακός δρομολογητής που διευκολύνει και κατευθύνει τους ενδιαφερόμενους στα κατάλληλα σημεία. Συνεπώς, όλοι οι δημόσιοι διαδικτυακοί τόποι θα διατηρήσουν την αυτονομία και το περιεχόμενό τους, αλλά θα ανασχεδιασθούν και να συνδεθούν με την Εθνική Πύλη ΕΡΜΗΣ.

Κατά συνέπεια ο ΕΡΜΗΣ αποτελεί δυνητικά το δρομολογητή των ήδη ανεπτυγμένων ηλεκτρονικών υπηρεσιών που περιγράφονται στη συνέχεια, οι οποίες προσφέρονται μέσα από τους δικτυακούς τόπους των Φορέων, οι οποίοι όμως δεν είναι στο σύνολό τους ανεπτυγμένοι στο βαθμό να διαλειτουργήσουν εύκολα και με τον ίδιο τρόπο. Τα αίτια της μέχρι σήμερα ισχνής ανάπτυξης και διασύνδεσης των δημοσίων οργανισμών με το πληροφοριακό σύστημα του ΕΡΜΗ θα πρέπει να αναζητηθούν όχι μόνο σε τεχνολογικές αδυναμίες των οργανώσεων αλλά κυρίως σε οργανωσιακές συνιστώσες της λειτουργίας τους, οι οποίες δημιουργούν τις προϋποθέσεις για "κλειστά" συστήματα τα οποία είναι απρόθυμα να διαλειτουργήσουν τόσο τεχνολογικά όσο και σημασιολογικά με τα λοιπά συστήματα της διοίκησης.

### ***8.3. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και μείωση των διοικητικών βαρών: Προωθώντας την εξωστρέφεια των δημοσίων υπηρεσιών***

Η διεθνής εμπειρία απλούστευσης της παροχής δημοσίων υπηρεσιών, τονίζει την προστιθέμενη αξία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, για την επιτυχία της πολιτικής. Η ενσωμάτωση των εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποτελεί βασικό άξονα των πρωτοβουλιών μείωσης των διοικητικών βαρών και απογραφειοκρατικοποίησης των διοικητικών διαδικασιών επικεντρώνοντας σε δύο άξονες παρέμβασης: τον ανασχεδιασμό και τη ψηφιοποίηση των υποστηρικτικών κέντρων της δημόσιας διοίκησης και την αποκεντρωμένη και ολοκληρωμένη παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Στην περίπτωση δε της Ελλάδος τα προβλήματα και η απουσία εξωστρεφούς και διαλειτουργικού σχεδιασμού των υφισταμένων πληροφοριακών εφαρμογών, δημιουργεί την αναγκαιότητα για την εκ των βάθρων αναδιοργάνωση της πολιτικής με γνώμονα τη δραστική μείωση της γραφειοκρατίας.

Οι λειτουργικοί φραγμοί και η απουσία διασύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων, θα πρέπει να αντικατασταθούν από την ανάπτυξη ενός ενιαίου και

διαλειτουργικού πληροφοριακού συστήματος για το σύνολο των δημοσίων φορέων, στο οποίο θα ενσωματώνονται οι κωδικοποιημένες και μοντελοποιημένες υποστηρικτικές διαδικασίες όπως υπηρεσιακής κατάστασης και μισθοδοσίας προσωπικού, εσωτερικής και εξωτερικής αλληλογραφίας, προϋπολογισμού - δαπανών και κοινοποιήσεων, μεταξύ άλλων. Η αντικατάσταση των υφιστάμενων χρονοβόρων και γραφειοκρατικών διαδικασιών με απλουστευμένες ψηφιακές υπηρεσίες συντονισμού και επικοινωνίας, αποτελεί αναγκαιότητα για την Ελληνική δημόσια διοίκηση και μπορεί να συντελέσει σε μειώσεις των ενδο-διοικητικών βαρών μέχρι και σε ποσοστά 60% έως 80%, σύμφωνα με τα αποτελέσματα διεθνών καλών πρακτικών, αλλά και της εθνικής εμπειρίας στην Ελληνική Αστυνομία.

Η διαλειτουργική ομογενοποίηση των υφιστάμενων πληροφοριακών συστημάτων των δημοσίων φορέων και μοντελοποίηση των διαδικασιών - επιπέδων ελέγχου και παροχής της πληροφόρησης και της υπηρεσίας, αποτέλεσε τη βάση των ευρύτερων προγραμμάτων διοικητικής αναδιοργάνωσης στη Δανία και τη Φιλανδία κατά την τελευταία πενταετία. Η βελτίωση της αποδοτικότητας και της ταχύτητας ανταπόκρισης των υποστηρικτικών υπηρεσιών, μεταφράστηκε σε δραστική μείωση των ενδο-διοικητικών βαρών στις διοικήσεις τους και τη βάση για την παροχή υπηρεσιών απλουστευμένων και απο-γραφειοκρατικοποιημένων. Αποτελέσματα στα οποία συνέβαλε η ψηφιοποίηση, μοντελοποίηση και κοινή χρήση της απαιτούμενης πληροφορίας από τους εμπλεκόμενους φορείς, δημοσίους και ιδιωτικούς.

Το προτεινόμενο πληροφοριακό σύστημα για την Ελληνική δημόσια διοίκηση, θα πρέπει να έχει και ένα έντονο εξωστρεφή και παροχικό προσανατολισμό ανταποκρινόμενο στις ανάγκες των αποδεκτών για ποιοτικότερες και ταχύτερες υπηρεσίες. Η ανάπτυξη ενός κοινού και τυποποιημένου συστήματος αμφίδρομης επικοινωνίας των πολιτών και των επιχειρήσεων με τους φορείς και η παροχή ολοκληρωμένων ψηφιακών υπηρεσιών, αποτελούν το επίκεντρο της στρατηγικής. Εναλλακτικά για την κεντρική διοίκηση θα μπορεί να αναπτυχθεί ένας κοινός κόμβος παροχής υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ανά φορέα - Υπουργείο και κατηγορία πολιτικής ή ομάδας πληθυσμού, ένα μοντέλο το οποίο και κερδίζει έδαφος σταδιακά και με ήδη επιτυχείς εφαρμογές σε χώρες όπως η Αυστραλία και ο Καναδάς. Για την αποτελεσματική λειτουργία των πληροφοριακών συστημάτων απλούστευσης απαιτείται η εισαγωγή της εξατομικευμένης εγγραφής - λογαριασμού και η ανάπτυξη εφαρμογής ηλεκτρονικού αρχείου και πρωτοκόλλου για το σύνολο των εμπλεκόμενων δημοσίων υπαλλήλων, πολιτών και επιχειρήσεων.

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### Η διαδικτυακή υπηρεσία Citizenlink στην Ολλανδία

Η υπηρεσία Citizenlink αποτελεί μία διαδικτυακή εφαρμογή μέσω της οποίας διενεργείται η μέτρηση του βαθμού ικανοποίησης των χρηστών των δημοσίων υπηρεσιών, ανά φορέα, και αξιολογούνται οι απόψεις τους για τις επιπτώσεις παροχής.

Ιδιαίτερα καινοτόμο σύστημα αποτελεί το ψηφιακό «ταξίδι» παροχής της υπηρεσίας, σύμφωνα με το οποίο οι εγγεγραμμένοι χρήστες σε περιβάλλον ψηφιακής προσομοίωσης αξιολογούν συγκεκριμένα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά των παρεχόμενων υπηρεσιών. Τις επιπτώσεις των αλλαγών τις οποίες προτείνουν μπορούν να τις αξιολογήσουν στη συνέχεια, μέσω των δυνατοτήτων μοντελοποίησης που παρέχει το σύστημα προσομοίωσης.

Τα αποτελέσματα τα οποία προκύπτουν χρησιμοποιούνται συνδυαστικά με τα επιχειρησιακά δεδομένα των παρεχόμενων υπηρεσιών, προκειμένου να επιλεγούν οι δράσεις απλούστευσης τους και η ανάπτυξη του προτύπου λειτουργίας του αρμόδιου φορέα. Στον πρότυπο αυτό κανονισμό λειτουργίας αναφέρονται οι απαιτήσεις λήψης κάθε υπηρεσίας, τα στάδια και η κατανομή των αρμοδιοτήτων, ο χρόνος ολοκλήρωσης και τα απαιτούμενα προς συμπλήρωση έντυπα.

Ο κόμβος λειτουργεί παράλληλα ως μέσο διαβούλευσης για την ποιότητα των παροχικών υπηρεσιών, την αξιολόγηση των δράσεων απλούστευσης και την καταγραφή προτάσεων.

Η ηλεκτρονική εγγραφή - πιστοποίηση για την παροχή των ψηφιακών υπηρεσιών και τη δημιουργία ηλεκτρονικού αρχείου των στοιχείων, εγγράφων και υπηρεσιών του εγγραφόμενου αποτελεί πραγματική τομή στη μείωση των διοικητικών βαρών καθώς αντιμετωπίζει την καρδιά του προβλήματος δημιουργίας της γραφειοκρατίας τη συνεχή υποβολή και έλεγχο δεδομένων, την απουσία συντονισμού και επικοινωνίας των συναρμόδιων και την αδυναμία αποθήκευσης και παροχής εξατομικευμένων και αποκεντρωμένων υπηρεσιών σύμφωνα με τις ανάγκες και την ταυτότητα του χρήστη. Την εγγραφή και πιστοποίηση των υπαλλήλων και των χρηστών των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης έχουν ενσωματώσει και βασίσει την πολιτική απλούστευσης των διοικητικών βαρών το σύνολο σχεδόν των προηγμένων κρατών του τομέα όπως η Ολλανδία, η Δανία, η Αγγλία και η Αυστραλία.

#### ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

##### **Το πρόγραμμα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για τη μείωση των διοικητικών βαρών στη Γερμανία**

Το πρόγραμμα βασίζεται στην άρση των νομικών και λειτουργικών φραγμών για την εξυπηρέτηση των επιχειρήσεων και των πολιτών από την γερμανική Ομοσπονδιακή και τοπική διοίκηση.

Αφού επιλύθηκαν τα νομικά προβλήματα ασφάλειας και προστασίας προσωπικών δεδομένων, οι υπηρεσίες προς τις επιχειρήσεις και τους πολίτες αξιολογήθηκαν ως προς τη λειτουργικότητα των υποχρεώσεων συμμόρφωσής τους, έναντι των λειτουργικών χαρακτηριστικών του πληροφοριακού συστήματος ηλεκτρονικής παροχής τους. Οι διαδικασίες και υποχρεώσεις συμμόρφωσης απλοποιήθηκαν και ομογενοποιήθηκαν, ενώ όσες δεν μπορούσαν να μοντελοποιηθούν και η λειτουργία τους δημιουργούσε την ύπαρξη διοικητικών βαρών, καταργήθηκαν. Στη συνέχεια οι υπηρεσίες αυτές από το 2010 παρέχονται εξ' ολοκλήρου ψηφιακά, μέσω ηλεκτρονικών καρτών για τους εγγεγραμένους πολίτες και επιχειρήσεις, στις οποίες υπηρεσίες συμπεριλαμβάνονται και οι πληρωμές προς τους δημόσιους οργανισμούς και η έκδοση άνω των 200 πιστοποιητικών.

Η ολοκληρωμένη παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, θα πρέπει να ακολουθεί τις αρχές της μοντελοποίησης και απλούστευσης των προβλεπόμενων διαδικασιών, της άρσης των επάλληλων ελέγχων και συναρμοδιοτήτων, τη μείωση των υποχρεώσεων συμμόρφωσης των εμπλεκόμενων υπαλλήλων και των αποδεκτών των υπηρεσιών και την τυποποίηση των φορμών παροχής. Ο σχεδιασμός, η τυποποίηση και πιστοποίηση σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια, των διαδικασιών και ιδιαίτερα των ψηφιακών φορμών επικοινωνίας και παροχής των υπηρεσιών, αποτελεί τη βασική στόχευση των πρόσφατων και σε εφαρμογή προγραμμάτων μείωσης της γραφειοκρατίας και βελτίωσης της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών στις ΗΠΑ, τη Φιλανδία και την Αυστραλία. Οι δημόσιοι φορείς σύμφωνα με τις αρμοδιότητές τους καλούνται να μοντελοποιήσουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες τους και να τις παρέχουν ψηφιακά μέσω αμφίδρομων ηλεκτρονικών εντύπων στους διαδικτυακούς τους τόπους. Η αρχιτεκτονική των αμφίδρομων εντύπων παροχής υπηρεσιών, σχεδιάζεται έτσι ώστε να απαιτεί την απλουστευμένη εισαγωγή των απαιτούμενων μόνο δεδομένων συμμόρφωσης των αποδεκτών, βάσει εθνικά τυποποιημένων κριτηρίων, με τρόπο φιλικό προς το χρήστη τα οποία αποθηκεύονται στον ηλεκτρονικό φάκελό του.



Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να επαναξιολογηθεί ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας των ΚΕΠ, τα οποία αποτέλεσαν την πλέον επιτυχημένη διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα. Η αξιολόγησή τους θα πρέπει να γίνει με όρους όχι μόνο παραγωγικότητας του κάθε ΚΕΠ, αλλά και οικονομικότητας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της λειτουργίας του. Για το λόγο αυτό είναι απαραίτητη η συστηματική καταγραφή στοιχείων που αφορούν στην λειτουργία των ΚΕΠ, όπως ο αριθμός των διαδικασιών που εφαρμόζουν σε ετήσια βάση, ο αριθμός των "πελατών" που εξυπηρετούν, οι ώρες λειτουργίας τους, το ιδιοκτησιακό καθεστώς του ακινήτου στο οποίο στεγάζονται καθώς και το τίμημα του ενοικίου εφόσον υπάρχει, τον αριθμό, τη σχέση εργασίας, το επίπεδο εκπαίδευσης και τη γλωσσομάθεια του απασχολούμενου προσωπικού, τα λειτουργικά έξοδα κάθε ΚΕΠ καθώς τα έξοδα μισθοδοσίας του και, τέλος, τον εν δυνάμει πληθυσμό που το κάθε ΚΕΠ εξυπηρετεί. Μία πολυπαραμετρική αξιολόγηση των ΚΕΠ που θα λαμβάνει υπόψη όλες τις παραπάνω παραμέτρους είναι απαραίτητη για την υποστήριξη της λήψης στρατηγικών αποφάσεων σχετικά με τον τρόπο μετεξέλιξης των ΚΕΠ, ειδικά μετά τις απαιτήσεις που ποροκύπτουν από την νέα αρχιτεκτονική του «Καλλικράτη» αλλά και μέσα από τον σχεδιασμό για ένα επιτελικό κράτος, ο οποίος προβλέπει τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων παροχής υπηρεσιών σε άλλα επίπεδα διοίκησης από το κεντρικό κράτος.

### ***Ερωτήσεις προς διαβούλευση***

- Πώς αντιλαμβάνεστε τη μείωση της γραφειοκρατίας στην καθημερινή σας συναλλαγή με το δημόσιο τομέα? Ποιες παρεμβάσεις θεωρείτε απαραίτητες και γιατί?
- Πώς αξιολογείτε τη μέχρι στιγμής πολιτική μείωσης της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα? Έχετε δει σημαντικά αποτελέσματα σε φορείς που συναλλάσσετε? Εάν ναι, σε ποιους?
- Σύμφωνα με την εργασιακή σας εμπειρία, μπορείτε να προτείνετε εξειδικευμένα μέσα και δράσεις μείωσης των διοικητικών βαρών και απλούστευσης των διαδικασιών άσκησης των αρμοδιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων?
- Πώς αξιολογείτε την πολιτική ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα? Υπάρχουν σημεία ή τομείς προς βελτίωση? Ποιες οι αλλαγές που θα προτείνετε?
- Χρησιμοποιείτε τις υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα? Πώς τις αξιολογείτε? Μπορείτε να καταθέσετε προτάσεις για βελτίωση?
- Ποια στοιχεία συνθέτουν μία απλουστευμένη και αποδοτική δημόσια υπηρεσία κατά την προσωπική σας άποψη και εμπειρία?
- Πώς χαρακτηρίζετε το υφιστάμενο σύστημα ελέγχων και αδειοδοτήσεων του δημοσίου τομέα? Το θεωρείται αποδοτικό ή γραφειοκρατικό? Σε ποιους τομείς και πρακτικές του πιστεύεται ότι συναντώνται τα περισσότερα προβλήματα?
- Εάν έπρεπε να προτείνετε προτεραιοποιημένα 5 προτάσεις για τη μείωση της γραφειοκρατίας στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, ποιες θα ήταν αυτές?
- Από τις υπηρεσίες τις οποίες λαμβάνετε, ποιες είναι οι πιο γραφειοκρατικές και πολύπλοκες? Για ποιο λόγο τις χαρακτηρίζετε έτσι? Πού εντοπίζετε προβλήματα κατά την παροχή τους?

- Πώς αξιολογείτε τη λειτουργία των ΚΕΠ? Εντοπίζετε προβλήματα σε αυτή? Ποιες υπηρεσίες θα μπορούσαν να μεταφερθούν σε αυτά και γιατί?
- Με ποιους τρόπους και εργαλεία θα μπορούσε να περιοριστεί η έγχαρτη επικοινωνία των δημοσίων φορέων?

## 8. Ανθρώπινο δυναμικό.

### 9.1. Η διοίκηση του ανθρώπινου κεφαλαίου

Το ανθρώπινο κεφάλαιο της δημόσιας διοίκησης είναι εκείνο στο οποίο έχει εναποτεθεί δημόσια εξουσία και έχουν εκχωρηθεί μέσω ρυθμίσεων οι αρμοδιότητες να την ασκήσουν. Υπό αυτή την έννοια η δημοσιοϋπαλληλία αποτελεί μέρος της κρατικής εξουσίας, ανήκει στη δημόσια σφαίρα και λειτουργεί με βάση τους κανόνες που την διέπουν.

Κατά τη διάρκεια των δύο προηγούμενων δεκαετιών η Ελλάδα έχει κάνει σημαντικές προσπάθειες για τη βελτίωση του συστήματος διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού με την εφαρμογή διαφανών διαδικασιών προσλήψεων, την ενίσχυση της επιμόρφωσης των υπαλλήλων και την ιδιαίτερη έμφαση που έχει δοθεί στην εκπαίδευση των διευθυντικών στελεχών της διοίκησης. Εντούτοις, παραμένουν άλυτα κάποια προβλήματα τα οποία πρέπει να αντιμετωπιστούν άμεσα. Η απουσία διασύνδεσης του προγραμματισμού προσλήψεων και της ανίχνευσης των αναγκών σε προσωπικό με την μισθολογική πολιτική οδηγεί σε απώλειες πόρων. Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης είναι αρμόδιο για τα θέματα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού πλην των θεμάτων που άπτονται στη μισθοδοσία τα οποία χειρίζεται το Υπουργείο Οικονομικών. Όμως είναι αδύνατη η εφαρμογή μιας ενιαίας στρατηγικής για τους ανθρώπους που υπηρετούν στην ελληνική διοίκηση εάν αυτή δεν συμπεριλαμβάνει και τις αμοιβές τους. Προτείνεται, επομένως, η μεταφορά όλων των αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με την ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου της διοίκησης σε έναν φορέα. Όπως τεκμηριώνεται και στο κεφάλαιο για τον συντονισμό των δράσεων του κράτους, η λειτουργία αυτή αποτελεί σημαντικότερη λειτουργία του κέντρου διακυβέρνησης, στο οποίο προτείνεται να μεταφερθούν όλες οι σχετικές αρμοδιότητες.

Στην Ελλάδα η διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα είναι αποσυνδεδεμένη από τον στρατηγικό σχεδιασμό του κράτους και τις μεταρρυθμίσεις

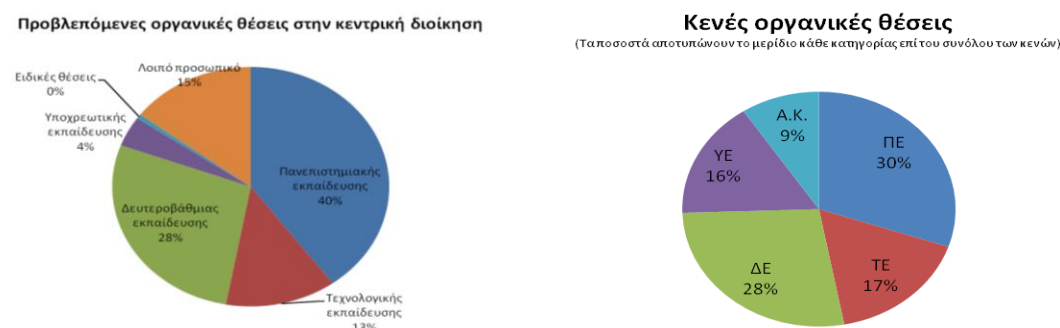
Πρόταση: Ενοποίηση των λειτουργιών που αφορούν στην διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού υπό την αιγίδα ενός φορέα.

που επιδιώκονται, οι οποίες για να ευδοκώσουν χρειάζονται υποστήριξη από προσωπικό με συγκεκριμένες δεξιότητες, γνώσεις και ικανότητες. Η Ελλάδα θα μπορούσε ενδεχομένως να ωφεληθεί από παραδείγματα άλλων κρατών όπως ο

Καναδάς ή η Φιλανδία, οι οποίες έθεσαν την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης στον πυρήνα του πολυετούς στρατηγικού σχεδιασμού της χώρας. Θα πρέπει το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης να ενισχύσει τον ηγετικό ρόλο που έχει σε θέματα ανάπτυξης και διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, αποφεύγοντας ωστόσο, την δημιουργία ενός υπερβολικά συγκεντρωτικού συστήματος το οποίο θα αποστερούσε από τα Υπουργεία την δυνατότητα κάποιων επιλογών σχετικά με το προσωπικό που υπηρετεί σε αυτά.

Η απουσία στρατηγικού σχεδιασμού είναι άλλωστε η αιτία η οποία έχει οδηγήσει σε εκτροχιασμό τη δημόσια συζήτηση σχετικά με την μεταρρύθμιση του κράτους. Ενώ για να ληφθούν αποφάσεις σχετικά με τον αριθμό και το είδος των δημοσίων υπαλλήλων που χρειάζονται για να λειτουργήσει σωστά το κράτος πρέπει να υπάρχει το στρατηγικό όραμα το οποίο να περιγράφει το ρόλο που επιθυμούμε για το κράτος, τί θέλουμε αυτό να παρέχει και για ποια θέματα να μεριμνά και μάλιστα να προτεραιοποιεί μεταξύ αυτών των θεμάτων, η συζήτηση περιορίζεται στον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων. Δίχως γνώση σχετικά με τις λειτουργίες που το κράτος καλείται να επιτελέσει είναι αδύνατη η ασφαλής εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τον βέλτιστο αριθμό δημοσίων υπαλλήλων.

Το σύστημα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού που ισχύει σήμερα προβλέπει τον διαχωρισμό των υπαλλήλων σε κατηγορίες ανάλογα με το επίπεδο εκπαίδευσης. Οι οργανικές θέσεις που προβλέπονται καθώς και οι κενές οργανικές φαίνονται στο διάγραμμα που ακολουθεί.



**Εικόνα 10: Προβλεπόμενες και κενές οργανικές θέσεις ανά κατηγορία εκπαίδευσης**

Τα Υπουργεία καλούνται όμως να παίξουν το ρόλο του επιτελείου της κρατικής μηχανής, και για το λόγο αυτό, όπως αναφέρθηκε, θα ασκούν επιτελικές αρμοδιότητες και όλες οι υπόλοιπες θα μεταφερθούν σε άλλα επίπεδα διοίκησης πέραν ενός μικρού μέρους υποστηρικτικών λειτουργιών οι οποίες είναι απαραίτητες για την αποτελεσματική λειτουργία των Υπουργείων.

Επομένως, για την εφαρμογή των επιτελικών λειτουργιών των Υπουργείων απαιτείται προσωπικό υψηλής κατά κανόνα κατάρτισης. Από το παραπάνω διάγραμμα παρατηρούμε ότι μόνο το 32% των θέσεων των Υπουργείων προβλέπεται να καλύπτεται από υπαλλήλους υποχρεωτικής και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Τούτο δεν συνάδει με την επιτελική στόχευση της κεντρικής διοίκησης, και επομένως θα πρέπει οι θέσεις αυτές να μειωθούν.

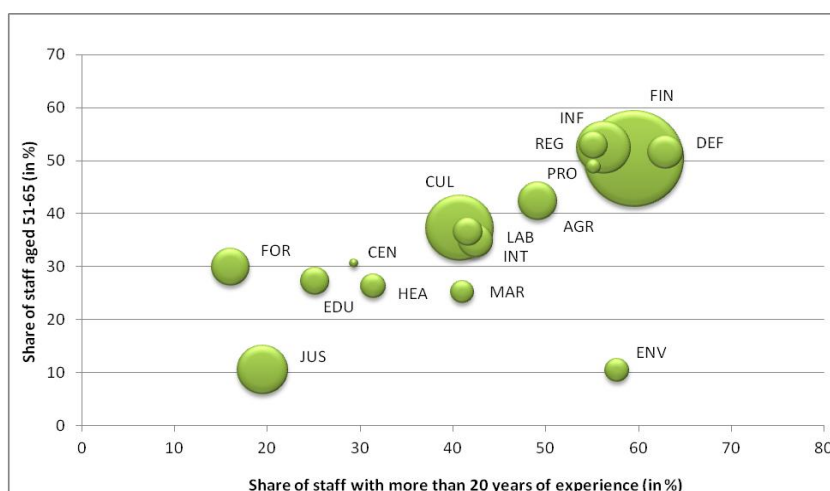
Πρόταση: Προτείνεται, σε πρώτη φάση, η κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων της κεντρικής διοίκησης που αφορούν σε υπαλλήλους υποχρεωτικής και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, η κατάργηση, δηλαδή, του 44% των κενών οργανικών θέσεων.

Προτείνεται, σε πρώτη φάση, η κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων της κεντρικής διοίκησης που αφορούν σε υπαλλήλους υποχρεωτικής και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, η κατάργηση, δηλαδή, του 44% των κενών οργανικών θέσεων. Εν

συνεχεία θα πρέπει οι νέοι οργανισμοί των Υπουργείων να λαμβάνουν υπόψη τον επιτελικό χαρακτήρα των Υπουργείων και να μεριμνούν για την στελέχωσή τους με υψηλών προσόντων, γνώσεων και δεξιοτήτων προσωπικό.

Ένα ακόμα σημαντικό θέμα αφορά στην ηλικιακή κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης. Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ για τη λειτουργική

αξιολόγηση της κεντρικής διοίκησης, το προσωπικό των Υπουργείων είναι γερασμένο με πολλά χρόνια προϋπηρεσίας, όπως φαίνεται και στο σχήμα που ακολουθεί.



Το μέγεθος του κύκλου είναι ανάλογο με τον αριθμό του προσωπικού σε κάθε Υπουργείο. Ο οριζόντιος άξονας αποτυπώνει το μερίδιο του προσωπικού κάθε Υπουργείου με περισσότερα από 20 χρόνια προϋπηρεσίας και ο κατακόρυφος άξονας το μερίδιο του προσωπικού με ηλικία μεταξύ 51 και 60 ετών.

**Εικόνα 11: Κατανομή του προσωπικού των Υπουργείων ανάλογα με τα έτη προϋπηρεσίας και την ηλικία.**

Εφόσον, όμως ο διακηρυγμένος στόχος είναι η μεταρρύθμιση του κράτους, τότε θα απαιτηθεί αύξηση της κινητικότητας δημοσίων υπαλλήλων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης, γεγονός που θα επιτρέψει την εισροή νέου ανθρώπινου κεφαλαίου στην κεντρική διοίκηση δίχως συνεπαγόμενο οικονομικό κόστος. Για να επιτευχθεί η επιδιωκόμενη αύξηση της κινητικότητας θα πρέπει να παρακαμφεί το εμπόδιο της ύπαρξης πολλών διαφορετικών κλάδων σε όλο το εύρος της διοίκησης.

ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΟΙ ΚΛΑΔΟΙ					
ΠΕ	ΤΕ	ΔΕ	ΥΕ	Α.Κ.	ΣΥΝ
455	264	377	159	89	1347

**Πίνακας 2: Προβλεπόμενοι κλάδοι της κεντρικής διοίκησης**

Οι κλάδοι που προβλέπονται στην κεντρική διοίκηση ανέρχονται σε 1.347, αριθμός που καθιστά την με ενιαίο τρόπο διοίκησή τους αδύνατη. Πρέπει να επισημανθεί βεβαίως, ότι υπάρχουν κλάδοι οι οποίοι δεν είναι καλυμμένοι, δεν υπηρετεί σε αυτούς κανείς υπάλληλος, και επομένως δεν υφίστανται στην πράξη. Παρόλα αυτά, η ύπαρξη των πολλών κλάδων ακινητοποιεί τους δημοσίους υπαλλήλους στον φορέα στον οποίο εισήχθησαν αρχικά όταν έγιναν δημόσιοι υπάλληλοι. Έτσι για παράδειγμα, απαιτείται σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου του κλάδου υποδοχής για την μετάταξη ενός υπαλλήλου από έναν κλάδο σε έναν άλλο. Από τον παραπάνω πίνακα παρατηρούμε ότι η διαφοροποίηση σε κλάδους μειώνεται όσο μειώνεται το επίπεδο εκπαίδευσης των υπαλλήλων, γεγονός που είναι αναμενόμενο. Εντούτοις όμως παραμένει υψηλός. Προτείνεται η δημιουργία διωπουργικών κλάδων στους οποίους θα εντάσσονται οι υπάλληλοι που πληρούν τις προϋποθέσεις,

οι οποίοι θα μπορούν εν συνεχεία να υπηρετούν σε όποιο φορέα της διοίκησης προκύπτει ανάγκη στελέχωσης με υπάλληλο του οικείου κλάδου. Η δημιουργία

Πρόταση: Προτείνεται η δημιουργία λίγων διυπουργικών κλάδων στους οποίους θα συγχωνευτούν οι υπάρχοντες κλάδοι ως ένα μεταβατικό βήμα προς την κατεύθυνση υιοθέτησης των περιγραμμάτων θέσεων.

διυπουργικών κλάδων στους οποίους θα συγχωνευτούν οι υπάρχοντες κατακερματισμένοι και αναχρονιστικοί κλάδοι είναι το μέσο που θα οδηγήσει προς την εφαρμογή της έννοιας του κρατικού υπαλλήλου, οποίος θα μπορεί να υπηρετεί σε όποια θέση

προκύπτει η οποία ταιριάζει στα προσόντα του, τις γνώσεις και τις δεξιότητές του.

Ο τρόπος για την μετάβαση από την διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού όπως γίνεται σήμερα, σε μία πολιτική ανάπτυξης του ανθρώπινου κεφαλαίου της διοίκησης είναι η υιοθέτηση των περιγραμμάτων θέσεων. Τα περιγράμματα θέσεων αποσυνδέουν το ανθρώπινο κεφάλαιο της διοίκησης από τα μέχρι σήμερα ισχύοντα καθηκοντολόγια και προσοντολόγια και το συνδέουν με το αντικείμενο της εργασίας

Πρόταση: Αύξηση της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων μέσα από τη δημιουργία ενός συστήματος περιγραμμάτων θέσεων.

και την διαμόρφωση σύγχρονων δημόσιων πολιτικών (π.χ. δημόσιες πολιτικές που εμπλέκουν περισσότερα του ενός Υπουργεία, ανάγκη οριζόντιας συνεργασίας, μεταφορά τεχνογνωσίας και εμπειρογνωμοσύνης στα διάφορα επίπεδα

διοίκησης, μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων πολιτικών με παράλληλη εξοικονόμηση υλικών και ανθρώπινων πόρων κ.λπ.). Με την εισαγωγή των περιγραμμάτων θέσεων μετατοπίζεται το κέντρο βάρους της διοίκησης του προσωπικού από την παρακολούθηση της τήρησης των προβλεπόμενων διαδικασιών στο παραγόμενο αποτέλεσμα και στην επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί.

Τούτο συμβαίνει γιατί το περίγραμμα θέσης συνδυάζει δύο, κυρίως, χαρακτηριστικά:

- Από τη μια τον ρόλο μιας θέσης εργασίας στο συνολικό οργανωσιακό οικοδόμημα. Το περίγραμμα θέσης, περιγράφει δηλαδή τι καλείται να κάνει ο υπάλληλος που θα καλύψει την συγκεκριμένη θέση και πώς αυτή του η εργασία θα συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της οργάνωσης.
- Από την άλλη, το περίγραμμα θέσεις αποτυπώνει τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τα προσόντα τα οποία πρέπει να έχει ο υπάλληλος που θα καλύψει τη συγκεκριμένη θέση.

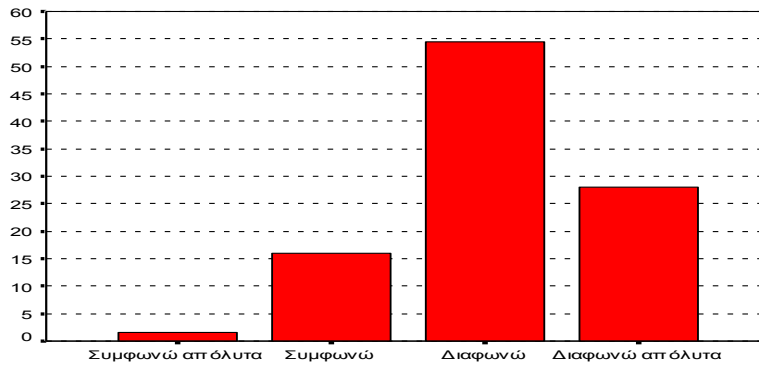
Η προστιθέμενη αξία του περιγράμματος θέσης, είναι ότι αξιολογείται ένας υπάλληλος ως προς την κατάλληλότητά του να υπηρετήσει σε μία θέση όχι μόνο βάσει των τυπικών του προσόντων αλλά πολύ περισσότερο με τη νοοτροπία, τις στάσεις, τις αξίες, τα κίνητρα με τα οποία ο υπάλληλος εμπλουτίζει τη θέση αυτή. Επιπλέον, τα περιγράμματα θέσης μπορούν να περιγράψουν με ουσιαστικό τρόπο τα χαρακτηριστικά/γνωρίσματα (τυπικά/άτυπα) που συγκροτούν κάθε θέση εργασίας,

Πρόταση: Σύνδεση της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων με το περίγραμμα θέσης.

παρέχοντας στους υπαλλήλους ουσιαστικές δυνατότητες πρωτοβουλιών.

Η σύνδεση της αξιολόγησης του υπαλλήλου με την περιγραφή της θέσης, αποτελεί ένα ακόμα πλεονέκτημα της εισαγωγής των περιγραμμάτων θέσεων, και τούτο διότι ο υπάλληλος που συμβάλει στην επίτευξη των στόχων του φορέα στον οποίο εργάζεται αξιολογείται θετικά. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται σύνδεση της ατομικής αξιολόγησης του υπαλλήλου με την αξιολόγηση του φορέα στον οποίο υπηρετεί.

Εξάλλου οι ίδιοι οι δημόσιοι υπάλληλοι κρίνουν ως μη ικανοποιητικό τον τρόπο αξιολόγησής τους, όπως προέκυψε από την έρευνα.



**Εικόνα 12: Συμφωνείτε ή διαφωνείτε με την άποψη ότι η αξιολόγηση για την εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων είναι αντικειμενική;**

Ιδιαίτερα επίσης, πρέπει να σχεδιαστεί και εφαρμοστεί το πρόγραμμα εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων οι οποίοι θα κληθούν να εφαρμόσουν τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις. Το υφιστάμενο σύστημα εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων θα πρέπει να ανασχεδιαστεί με σκοπό την παροχή στοχευμένων εκπαιδευτικών προγραμμάτων ανάλογα με τις ανάγκες τόσο κάθε φορά όσο και κάθε δημοσίου υπαλλήλου ξεχωριστά. Το νέο σύστημα εκπαίδευσης θα πρέπει να εστιάζει σε θέματα σύγχρονης οργάνωσης δημοσίων φορέων και διαμόρφωσης πολιτικών, όπως π.χ. η αξιολόγηση των επιπτώσεων, η ανάλυση κόστους οφέλους των προτεινόμενων πολιτικών κλπ.

#### **Παραδείγματα πρωτοβουλιών ανάπτυξης του ανθρώπινου κεφαλαίου**

**Αυστρία:** • Προσαρμογή των αμοιβών σε αυτές του ιδιωτικού τομέα, περιλαμβανομένων των πολιτικών αμοιβής με βάση την απόδοση  
• Ευέλικτο ωράριο εργασίας

**Βέλγιο:** • Αναθεώρηση του μισθολογίου με βάση τρεις διακριτές παραμέτρους: Την δομή στην οποία υπηρετεί ο/η υπάλληλος και τις ανάγκες αναδιοργάνωσης, την ανάπτυξη των ικανοτήτων του/της υπαλλήλου και την αξιολόγηση της οργάνωσης στην οποία υπηρετεί.

**Δανία:** • Έμφαση στην ανάπτυξη των ικανοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων και στην υποκίνηση.

**Σουηδία:** • Έμφαση στην ανάδειξη καλών πρακτικών και θετικών παραδειγμάτων δημοσιουπαλληλίας.

## **9.2. Η κουλτούρα του ανθρώπινου κεφάλαιου**

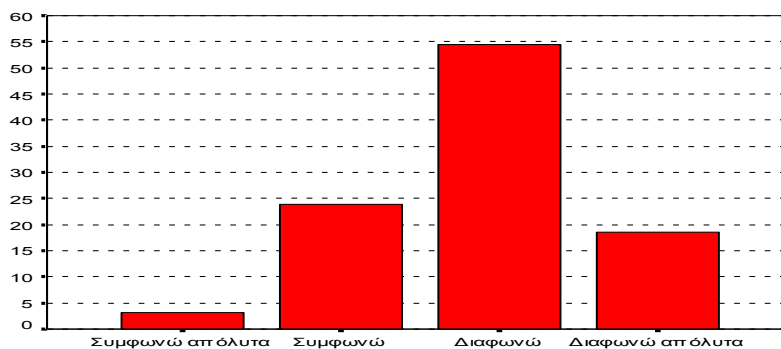
Στην Ελλάδα, η προϊούσα απαξίωση του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων τόσο από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης όσο και από μέρος του πολιτικού συστήματος,

δυσχεραίνει την ανάδειξη των θετικών ιδιοτυπικών χαρακτηριστικών του Έλληνα δημόσιου λειτουργού τα οποία μπορούν να αποτελέσουν το σημείο εκκίνησης για την ανάταξη του ανθρώπινου κεφαλαίου της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Τα συμπεράσματα που προέκυψαν από τις ομάδες εστίασης κατά την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης έδειξαν ότι σε ποσοστό πάνω από 90% οι δημόσιοι υπάλληλοι πιστεύουν ότι η μεταρρύθμιση του κράτους μπορεί να οικοδομηθεί στη βάση του στελεχιακού του δυναμικού. Σύμφωνα με την έρευνα, έχει εμποδωθεί στο σώμα της δημοσιοϋπαλληλίας η εικόνα του νέου, ικανού και καλά εκπαιδευμένου δημοσίου λειτουργού ο οποίος εισήλθε στο σώμα της δημοσιοϋπαλληλίας με διαφανείς και αξιοκρατικές διαδικασίες. Βασικές επιφυλάξεις διατυπώθηκαν σε ό,τι αφορά την διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού. Η απουσία περιγραφών θέσεων δυσχαιρένει την βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου κεφαλαίου και την τοποθέτηση των ανθρώπων με τα κατάλληλα προσόντα, γνώσεις και δεξιότητες στις κατάλληλες θέσεις.

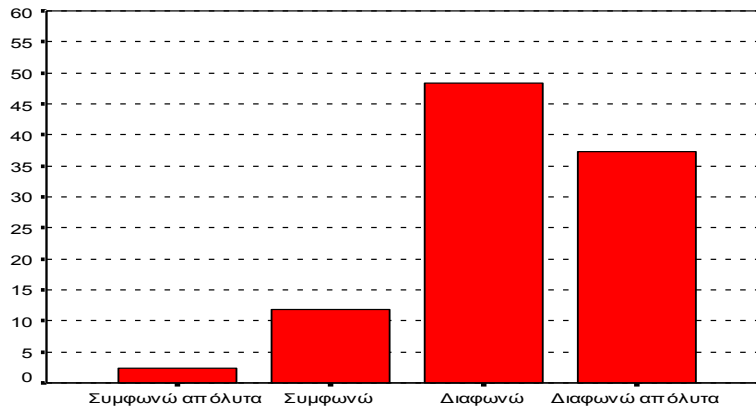
Η λειτουργική αξιολόγηση επιχειρήθηκε να αναδείξει, εκτός από την προφανή, την αντίπαλη διάσταση που δεν λειτουργεί απλώς ανασχετικά προς το «σύστημα», αλλά μπορεί να επαναπροσδιορίσει την ισορροπία μεταξύ των δύο αντιμαχόμενων ποσοτήτων και ποιοτήτων εντός του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Σε μια λοιπόν αυτο-περιγραφή του, το ελληνικό διοικητικό σύστημα δείχνει ότι οι πολλαπλές αδυναμίες και αγκυλώσεις του θα μπορούσαν να υπερκεραστούν, για παράδειγμα, με την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού.

Είναι χαρακτηριστικά τα ποσολέσματα της έρευνας του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σύμφωνα με την οποία ποσοστό 78% των ερωτηθέντων δεν πιστεύει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι προσλαμβάνονται "με μέσο".



**Εικόνα 13: Πιστεύετε ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι προσλαμβάνονται με μέσο;**

Οι δημόσιοι υπάλληλοι που ερωτήθηκαν φαίνεται ότι δεν έχουν ενσωματώσει την δημόσια εικόνα που προβάλεται γι' αυτούς, δεδομένου ότι στην ερώτηση κατά πόσο συμφωνούν ή διαφωνούν με τη δημόσια εικόνα των δημοσίων υπαλλήλων, το 85% διαφωνεί με την εικόνα των δημοσίων υπαλλήλων που προβάλλουν τα μέσα μαζικής ενημέρωσης.



**Εικόνα 14: Συμφωνείτε με την εικόνα που προβάλλουν τα μέσα μαζικής ενημέρωσης για τους δημόσιους υπαλλήλους;**

Όπως αναδείχθηκε τόσο από τις συζητήσεις των ομάδων εστίασης όσο και από την έρευνα με χρήση ερωτηματολογίων, η πλειοψηφία των δημοσίων υπαλλήλων είναι πρόθυμη να αναλάβει την υποστήριξη των μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται ακόμα κι αν αυτό έχει δυσμενή επίδραση στις συνθήκες εργασίας τους.

### ***Ερωτήσεις προς διαβούλευση***

- Πιστεύετε ότι είναι προς όφελος της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα η αύξηση της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων;
- Ποιόν κρίνετε καταλληλότερο τρόπο για την ενίσχυση της κινητικότητας;
  - Την παροχή (μη οικονομικών) κινήτρων για την κινητικότητα (π.χ. σύνδεση τις κινητικότητας με το σύστημα προαγωγών).
  - Την δημιουργία περιγραμμάτων θέσεων και την ανακοίνωση στο δίκτυο των δημοσίων υπαλλήλων των κενών θέσεων που προκύπτουν.
  - Τον προγραμματισμό της μετακίνησης των υπαλλήλων σε προκαθορισμένα χρονικά διαστήματα.
- Ποιά προτείνετε να είναι τα εχέγγυα της αξιολογικής αξιολόγησης των υπαλλήλων βάσει των περιγραμμάτων θέσεων;
- Πιστεύετε ότι μπορεί να συνδεθεί η αξιολόγηση των υπαλλήλων με δείκτες παρακολούθησης των αποτελεσμάτων του τμήματος στο οποίο εργάζονται;
- Κρίνετε ότι πρέπει να υπάρχει συλλογική ευθύνη μεταξύ των υπαλλήλων για την επέλευση ή όχι των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων της δημόσιας οργάνωσης;
- Τι ποσοστό της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να γίνεται μέσω αυτοαξιολόγησης, τι από τον άμεσα προϊστάμενό τους, τι από ανεξάρτητο αξιολογητή;
- Ποιός πιστεύετε ότι πρέπει να επιλύει τις διαφορές μεταξύ αξιολογούμενων και αξιολογητή;
- Κρίνετε ότι η δημιουργία διωπουργικών κλάδων θα βελτιώσει την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων;



- Σήμερα, υπεύθυνος για την διοίκηση του κάθε κλάδου (καθορισμός κριτηρίων ένταξης στον κλάδο κ.λπ.) είναι ο οικείος Υπουργός. Ποιους πιστεύετε ότι πρέπει να διοικεί τους διυπουργικούς κλάδους, εφόσον αυτοί συσταθούν;
  - Ο συντονιστής του Κέντρου Διακυβέρνησης (Υπουργός ή γενικός γραμματέας της κυβέρνησης)
  - Ο Υπουργός Διοικητικής Μεταρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
  - Ο κατά περίπτωση αρμόδιος Υπουργός (π.χ. ο διυπουργικός κλάδος μηχανικών να διοικείται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος ή από τον Υπουργό Μεταφορών).

## 9. ΚΤΙΡΙΑΚΗ ΥΠΟΔΟΜΗ

### 10.1. Η χωροθέτηση του διοικητικού κέντρου

Ως «έδρα της Κυβέρνησης» ορίζεται «το κτίριο, το συγκρότημα κτιρίων ή η πόλη από την οποία μια κυβέρνηση ασκεί την εξουσία της»<sup>6</sup>. Η έδρα της κυβέρνησης ειθισται να είναι εγκατεστημένη στην πρωτεύουσα, αν και σε ορισμένες χώρες δεν συμπίπτουν απαραίτητα, όπως για παράδειγμα στις Κάτω Χώρες, όπου η Χάγη είναι η έδρα της κυβέρνησης ενώ πρωτεύουσα της Ολλανδίας είναι το Άμστερνταμ.

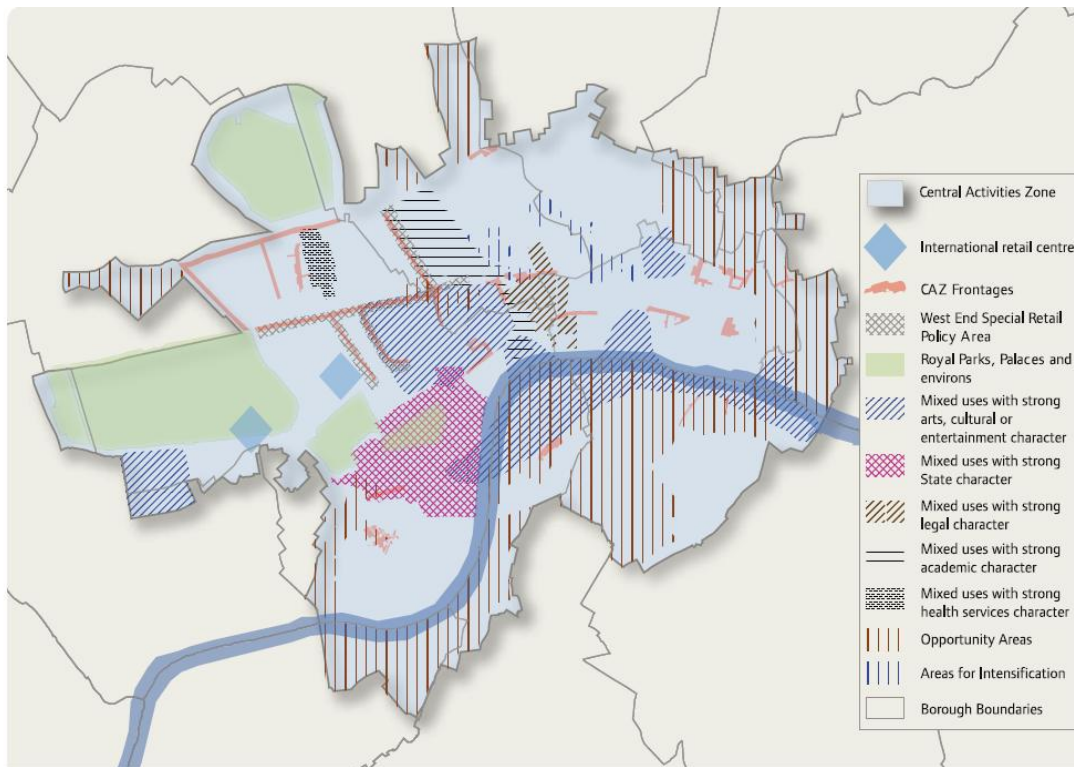
#### Ευρωπαϊκές πρωτεύουσες - παραδείγματα

##### Λονδίνο

Η έδρα της κυβέρνησης τοποθετείται στην κεντρική ζώνη δραστηριοτήτων του Λονδίνου (Central Activities Zone - CAZ). Στο προτεινόμενο νέο Ρυθμιστικό σχέδιο της πόλης τονίζεται ότι η CAZ αποτελεί τον οικονομικό και διοικητικό πυρήνα του Λονδίνου. Εκεί τοποθετείται περίπου το 1/3 των θέσεων απασχόλησης του Λονδίνου. Περιλαμβάνει το Κοινοβούλιο, τα κεντρικά γραφεία της κυβέρνησης και το σύνολο των οργανισμών που συνδέονται με τη νομοθετική και διοικητική διαδικασία.

Στη CAZ τοποθετείται επίσης ο πολιτισμικός πυρήνας της πόλης, με αίθουσες παγκοσμίου φήμης. Ταυτόχρονα η ζώνη διαθέτει εμπορικά κέντρα που εξυπηρετούν τους 275.000 κατοίκους που διαμένουν εκεί, αλλά και τους επισκέπτες της περιοχής (εργαζόμενους ή τουρίστες). Τέλος, περιλαμβάνει πολλά από τα κτίρια και τις περιοχές που αποτελούν εμβλήματα του Λονδίνου. Η συγκέντρωση αυτών των στοιχείων προσδίδει στην περιοχή και στην πόλη το μοναδικό της χαρακτήρα, τον οποίο οι τοπικές αρχές δεσμεύονται να διατηρήσουν και να ενισχύσουν με το υπό συζήτηση ρυθμιστικό σχέδιο.

<sup>6</sup> Comfort, N. (1993) Brewer's Politics. A phrase and fable dictionary. London: Cassell



Source: Source: GLA 2009 © Crown copyright. All rights reserved. Greater London Authority 100032379 (2009)

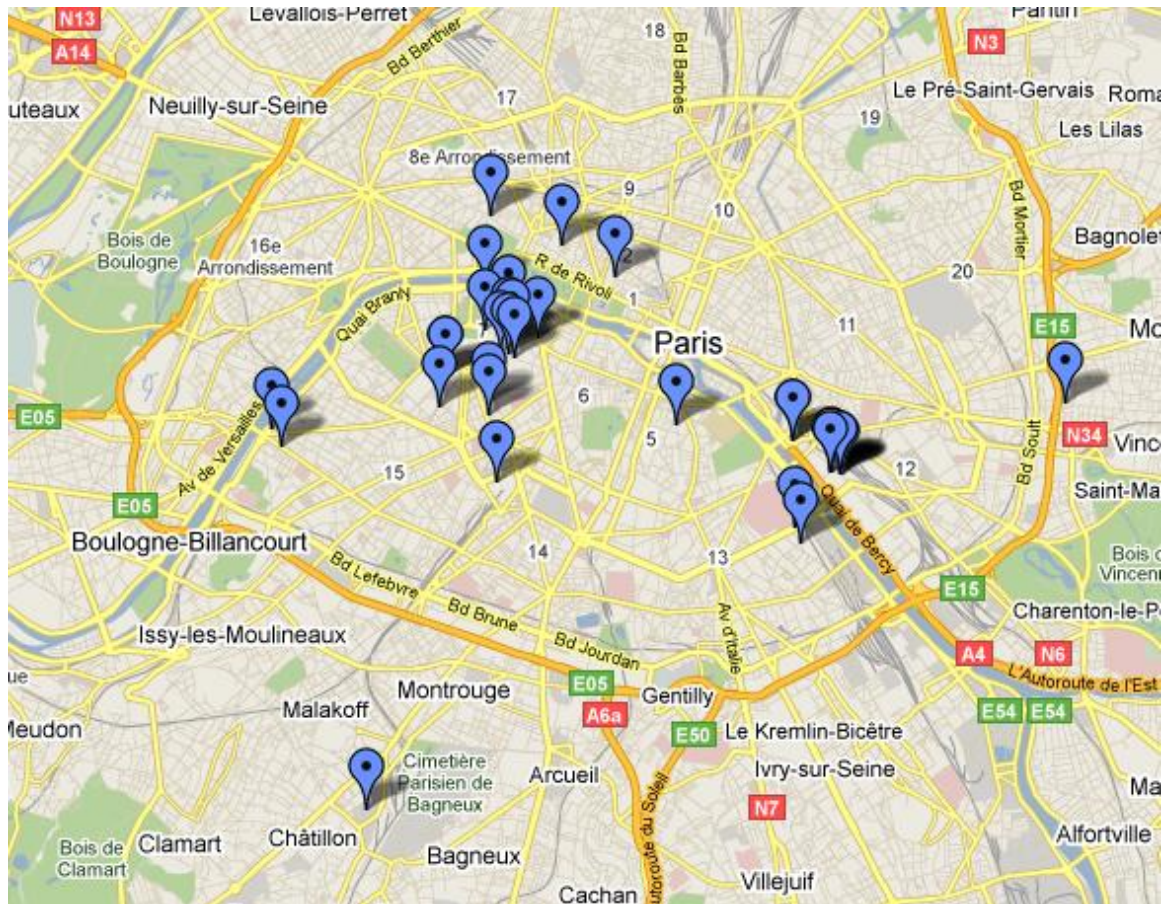
### Χάρτης 1: Η ζώνη κεντρικών δραστηριοτήτων του Λονδίνου (CAZ)

Πηγή <http://www.london.gov.uk/shaping-london/london-plan/docs/london-plan.pdf>

### Παρίσι

Στο Παρίσι, οι κυβερνητικές υπηρεσίες στεγάζονται ως επί το πλείστον σε διατηρητέα κτίρια. Σύμφωνα με τα στοιχεία της επίσημης ιστοσελίδας της γαλλικής κυβέρνησης λειτουργούν σήμερα δεκαέξι (16) Υπουργεία τα οποία εκτείνονται σε περισσότερα από ένα διαμερίσματα του Παρισιού.

Στο χάρτη έχουν τοποθετηθεί οι διευθύνσεις των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων.



## Χάρτης 27: Παρίσι - υπουργεία

Πηγή: [http://annuaire.service-public.fr/services\\_nationaux/administration-centrale-ou-ministere\\_172212.html](http://annuaire.service-public.fr/services_nationaux/administration-centrale-ou-ministere_172212.html)

Επισημαίνεται ότι σε αρκετές περιπτώσεις ένα Υπουργείο δεν στεγάζεται σε ένα μόνο κτίριο, αλλά επιμέρους διευθύνσεις του Υπουργείου καταλαμβάνουν διαφορετικά κτίρια. Αυτή η κατάσταση έχει αποτυπωθεί για τις διευθύνσεις του Υπουργείου Οικονομίας (Ministère de l' Economie, de l' Industrie et de l' Emploi), το οποίο στεγάζεται σε 11 διαφορετικά κτίρια.

## Στοκχόλμη

Έδρα της κυβέρνησης της Σουηδίας είναι το κτήριο Rosenbad, όπου έχουν τα γραφεία τους ο Πρωθυπουργός και ο Υπουργός Δικαιοσύνης. Εκεί συγκαλούνται τα υπουργικά συμβούλια. Το πρωθυπουργικό γραφείο μεταφέρθηκε εκεί το 1981. Σύντομα όλα τα Υπουργεία μεταφέρθηκαν από την παλιά πόλη στην περιοχή Sodra Klara, με αποτέλεσμα τα κυβερνητικά γραφεία να συγκεντρωθούν στην ίδια περιοχή αλλά σε διαφορετικά κτίρια / οικοδομικά τετράγωνα. Πολλά από τα Υπουργεία και το Γραφείο του Πρωθυπουργού συνδέονται υπόγεια<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Οι αριθμοί στο χάρτη δηλώνουν τα διαμερίσματα του Παρισιού.

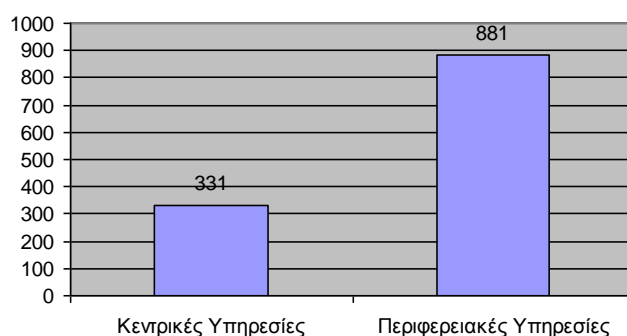
<sup>8</sup>βλ. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/4142/a/26832>

## 10.2. Η κτιριακή υποδομή της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα

Το σύνολο των κτιρίων που καταγράφηκαν και στεγάζουν υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης είναι 2,138 εκ των οποίων 604 στεγάζουν κεντρικές υπηρεσίες και 1.415 περιφερειακές υπηρεσίες. Το 42% των κτιρίων είναι μισθωμένα και τα υπόλοιπα ιδιόκτητα ή παραχωρημένα στο δημόσιο. Προτείνεται η επανεξέταση της στέγασης των υπηρεσιών του δημοσίου με σκοπό να μεταφερθούν αυτές σε κτίρια ιδιοκτησίας του ελληνικού κράτους ώστε να μειωθεί σημαντικά το στεγαστικό κόστος.

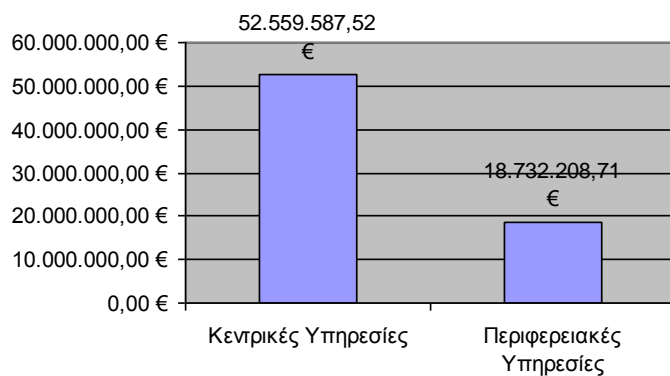
Τα περισσότερα μισθωμένα κτίρια φιλοξενούν περιφερειακές υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης όπως φαίνεται και πάο τον πίνακα που ακολουθεί.

**Αριθμός μισθωμένων κτιρίων**



Η κατανομή των μισθωμάτων, όμως είναι αντιστρόφως ανάλογη όπως φαίνεται και από το διάγραμμα που ακολουθεί.

**Κατανομή δαπανών μισθωμένων κτιρίων**



Ένα χαρακτηριστικό των κτιρίων της διοίκησης που χρήζει ιδιαίτερης προσοχής είναι ότι το 77% αυτών δεν διαθέτει αίθουσα συσκέψεων. Δεδομένου ότι επιδιώκεται η μεταρρύθμιση του κράτους προς ένα επιτελικό κράτος, κάτι τέτοιο δεν είναι εφικτό εάν οι καθημερινές συνθήκες λειτουργίας της διοίκησης δεν προωθούν την συλλογική εργασία και επικοινωνία μεταξύ των οργανωτικών μονάδων κάθε φορά.

Προτείνεται η αξιολόγηση των δυνατοτήτων μετεγκατάστασης των κτιρίων που στεγάζουν υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης, με σκοπό τόσο την εξοικονόμηση πόρων από την μείωση των μισθωμένων κτιρίων όσο και την δημιουργία ενός διοικητικού κέντρου που θα υποστηρίζει την λειτουργία του κράτους ως επιτελείο.

Η μετεγκατάσταση των κυβερνητικών υπηρεσιών είναι, όμως, ένα σύνθετο πρόβλημα διοικητικής αλλαγής. Για την ευόδωσή του θα πρέπει να ληφθούν αποφάσεις σχετικά με:

- Το είδος των λειτουργιών που επιτελούνται εντός των κτιρίων
- Τον τρόπο αποτελεσματικής και αποδοτικής εκτέλεσης των λειτουργιών των Υπουργείων στις νέες συνθήκες χωροθέτησης
- Τον τύπο και το είδος της χρήσης των κτισμάτων που θα χρησιμοποιηθούν (π.χ. χώροι γραφείων, χώροι έντασης χρήσης υπολογιστικών συστημάτων, χώροι συσκέψεων, εστίασης, παρκινγκ, συγκοινωνιακοί κόμβοι κ.λπ)
- Τις επιπτώσεις της εγκατάστασης των κυβερνητικών κτιρίων σε συγκεκριμένη περιοχή. Συνήθως<sup>9</sup> της εγκατάστασης αυτής έπεται οικιστική ανάπτυξη της γύρω περιοχής λόγω της προσέλκυσης των απασχολούμενων στα κυβερνητικά κτίρια.
- Προστασία - αστυνόμευση - φύλαξη
- Δυνατότητες επέκτασης
- Μελέτη ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων
- Απόσταση από συνήθεις εστίες ταραχών

Για τους λόγους που αναφέρθηκαν, πριν από την απόφαση μετεγκατάστασης πρέπει να προηγηθεί μια πολυκριτηριακή ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης. Κατά την διαδικασία αυτή καθορίζονται συγκεκριμένα κριτήρια βάσει των οποίων γίνεται η επιλογή του χώρου και του τρόπου μετεγκατάστασης. Η ανάλυση αυτή πρέπει να γίνει για κάθε Υπουργείο ξεχωριστά. Το ίδιο το Υπουργείο θα πρέπει να απαντήσει σε ερωτήματα όπως:

1. Ποιές είναι οι υφιστάμενες κτιριακές ανάγκες
2. Ποια είναι τα χρήσιμα ακίνητα που μπορεί να εξυπηρετήσουν αυτό τον σκοπό
3. Ποιος είναι ο αριθμός των απασχολούμενων σε κάθε υπηρεσία
4. Πόσα τετραγωνικά μέτρα χρήσης πρέπει να προβλεφθούν ανά εργαζόμενο (Η συνήθης πρακτική αναφέρει περίπου 10 τμ ανά εργαζόμενο μαζί με τους κοινόχρηστους χώρους)
5. Κυκλοφοριακή μελέτη (γίνεται στατιστικά). Χρήση ερωτηματολογίων (πού μένετε, τι κάνετε κλπ.).
6. Αναζήτηση επιχειρηματιών που ήδη έχουν αρχίσει επενδύσεις να φτιάξουν καινούρια εμπορικά κέντρα μεγάλα (τύπου Mall).
7. **Εξοικονόμηση ενέργειας**, στη διασφάλιση της υγείας των εργαζομένων και στην εγγύτητα των συναφών φορέων (στην περίπτωση που η όποια συνεργασία τους βέβαια δεν μπορεί να επιτευχθεί ηλεκτρονικά).
8. Διερεύνηση του κατά πόσο η επιφάνεια επαρκεί για την εγκατάσταση μικρών φωτοβολταϊκών για την ικανοποίηση μέρους των ενεργειακών αναγκών του κτιρίου.

Οι εναλλακτικές επιλογές για την μετεγκατάσταση των υπηρεσιών του κεντρικού κράτους παρουσιάζονται να είναι τρεις:

---

<sup>9</sup> Π.χ. Η Ουάσιγκτον η οποία χτίστηκε βάσει σχεδίου ως η έδρα της Κυβέρνησης των ΗΠΑ, εξελίχθηκε και οικιστικά ώστε να είναι σήμερα η 27<sup>η</sup> από άποψη πληθυσμού πόλη των ΗΠΑ.

1. Επιλογή υποβαθμισμένου χώρου στον οποίο να εγκατασταθούν τα κυβερνητικά κτίρια για λόγους συμβολισμού και ανάπτυξης και πέδησης περαιτέρω υποβάθμισης.
2. Μετεγκατάσταση με οικονομικά κριτήρια μόνο. Μείωση κόστους ενοικίου, μετεγκατάσταση από ενεργοβόρα κτίρια προς πλέον αποδοτικά ενεργειακά, δυνατότητα εγκατάστασης ταρτσούκηπων ή φωτοβολταϊκών.
3. Χωρική ενοποίηση και συγκέντρωση όλων των βιβλιοθηκών.

### ***Ερωτήσεις για διαβούλευση***

- Πιστεύετε ότι υπό τις παρούσες συνθήκες υπάρχει η δυνατότητα ανάληψης ενός προγράμματος αναχωρήτησης των Υπουργείων;
- Προκρίνετε την δημιουργία ενός διοικητικού “πάρκου» ή την διάχυση των κυβερνητικών κτιρίων στο κέντρο της πόλης;
- Πιστεύετε ότι η λειτουργία κυβερνητικών κτιρίων σε υποβαθμισμένες περιοχές της Αθήνας θα συμπარέσυρε και άλλες λειτουργίες (τράπεζες, δικηγορικά γραφεία κ.λπ.) λειτουργώντας κατ’ αυτό τον τρόπο επιβοηθητικά στην προσπάθεια αναβάθμισης του κέντρου της πόλης;

## **10. Προϋπολογισμός**

### ***11.1. Προϋπολογισμός και αποδοτικότητα δημοσίων υπηρεσιών:***

#### ***υφιστάμενη κατάσταση***

Το σύστημα σχεδιασμού και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, αποτελεί μία βασική παράμετρο προώθησης ή ανάσχεσης των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση. Χωρίς την ταυτόχρονη και αλληλένδετη αναδιοργάνωση των συστημάτων χρηματοδότησης και παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, η αποτελεσματικότητα και η βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων κρίνεται ως ιδιαίτερα επισφαλής και σαθρή. Στην ελληνική περίπτωση ο προϋπολογισμός παρουσιάζεται, σύμφωνα με τα εμπειρικά δεδομένα, να αναπαράγει τις παθογένειες του διοικητικού συστήματος και επιπροσθέτως οι πρακτικές και τα μέσα εφαρμογής του να χαρακτηρίζονται από τον αναχρονισμό και την έλλειψη καινοτομίας και αποτελεσματικότητας.

Το σύστημα σχεδιασμού και εκτέλεσης του προϋπολογισμού διακρίνεται από το νομικό φορμαλισμό και την επικέντρωση των οικονομικών ελέγχων στην τυπική συμμόρφωση των φορέων με τις προβλέψεις του προϋπολογισμού. Το ελεγκτικό σύστημα χαρακτηρίζεται ως κοστοβόρο, επικεντρωμένο στις διαδικασίες και τις εισροές των εκτελούμενων δαπανών και πληρωμών των δημοσίων φορέων. Στο πλαίσιο αυτό ο δημοσιονομικός έλεγχος των Υπουργείων και των παρεχόμενων υπηρεσιών από το Υπουργείο Οικονομικών και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους βασίζεται στην εφαρμογή των αρχών της απλής λογιστικής επαλήθευσης, η οποία κρίνεται ως αναποτελεσματική και ιδιαίτερα γραφειοκρατική, αναφορικά με τον

έλεγχο των σύνθετων και διαφοροποιημένων χρηματοδοτικών πράξεων των δημοσίων φορέων.

Στο σχεδιασμό και τα κριτήρια ελεγκτικής συμμόρφωσης του συστήματος απουσιάζει ο προσανατολισμός στην αξιολόγηση της αποδοτικότητας των παρεχόμενων χρηματοδοτήσεων και του βαθμού επίτευξης των στόχων και αποτελεσμάτων των παρεχόμενων υπηρεσιών. Προβληματική επίσης χαρακτηρίζεται η ενσωμάτωση των διεθνών λογιστικών προτύπων σε επίπεδο πραγματικής συμμόρφωσης και η εισαγωγή του διπλογραφικού συστήματος, καθώς η Ελλάδα αποτελεί από τις ελάχιστες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν έχει ενσωματώσει το συγκεκριμένο μοντέλο οικονομικής διαχείρισης σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης.

Η οργάνωση του συστήματος προϋπολογισμού στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από την περιορισμένη διοικητική ικανότητα ελέγχου της εφαρμογής των χρηματοδοτικών δεσμεύσεων και του κόστους παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, τόσο από την πλευρά του Υπουργείου Οικονομικών, όσο και των αρμόδιων τομεακών Υπουργείων. Η γραφειοκρατική και αντι-αποδοτική στόχευση και αρχές σχεδιασμού του δημοσιονομικού συστήματος αποτυπώνεται στην παρουσία 14.000 διαφορετικών κωδικών χρηματοδότησης των δημοσίων φορέων και πολιτικών στον κρατικό προϋπολογισμό, επικεντρωμένων στις διαδικασίες και εισροές και χωρίς ουσιαστική προστιθέμενη αξία στον έλεγχο των υπηρεσιών και το συντονισμό των απαιτούμενων δράσεων εφαρμογής τους. Οι 14.000 αυτοί κωδικοί χρηματοδότησης δεν συνδέονται μεταξύ τους ούτε αξιολογούνται συστηματικά, σε μία προσπάθεια στοχευμένης συγκέντρωσης και ομαδοποίησης των διαθέσιμων χρηματοδοτήσεων ανά στόχο πολιτικής, δημιουργώντας έτσι σημαντικά προβλήματα αποδοτικότητας των χρηματοδοτήσεων.

Η αδυναμία εκτίμησης και αξιολόγησης του συνολικού ύψους δημόσιας χρηματοδότησης των δημοσίων φορέων αποκαλύπτεται και από το γεγονός ότι συχνά ακόμα και οι ίδιοι οι φορείς δεν γνωρίζουν το ακριβές μέγεθος των χρηματοδοτήσεων που λαμβάνουν, εξαιτίας της πολυπλοκότητας και των επικαλύψεων του συστήματος των κωδικών εγγραφής των δαπανών καθώς και της μη εγγραφής του συνόλου των διαθέσιμων πόρων σε αυτές. Το υφιστάμενο επίσης σύστημα κωδικοποίησης των δαπανών του προϋπολογισμού δεν αποτυπώνει την αποδοτικότητα των χρηματοδοτήσεων έναντι των εκτελούμενων αρμοδιοτήτων, καθώς απουσιάζει η οποιαδήποτε σύνδεση των κωδικών με τις εκροές και τα αποτελέσματα των παρεχόμενων υπηρεσιών τους. Πρόκειται συνεπώς για ένα σύστημα κοστολόγησης καθαρά διαχειριστικού ελέγχου και κριτηρίων τυπικής συμμόρφωσης των φορέων με τις προβλεπόμενες διαδικασίες έγκρισης και διάθεσης των χρηματοδοτήσεων.

Πρόσθετα προβλήματα ελέγχου της δημόσιας χρηματοδότησης προκαλεί η μη ελεγκτική συσχέτιση μεταξύ των πόρων του ΠΔΕ, του προϋπολογισμού και του ΕΣΠΑ, καθώς και η παράλληλη λειτουργία μεγάλου αριθμού ειδικών λογαριασμών και κωδικών. Η πολυπλοκότητα αυτή και η απουσία συνοχής επιφέρει σε ορισμένες περιπτώσεις την πολλαπλή χρηματοδότηση υπηρεσιών και φορέων, τη διασπάθιση της κρατικής χρηματοδότησης και την αδυναμία συνολικής παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε επιχειρησιακό επίπεδο.

Ο ΟΟΣΑ, το 2008 στην έκθεσή του για τον προϋπολογισμό προγραμμάτων στην Ελλάδα επισημαίνει<sup>10</sup> την ανάγκη ενίσχυσης της ικανότητας του Κοινοβουλίου σε ότι αφορά τον προϋπολογισμό. Η κοινοβουλευτική συζήτηση επί του προϋπολογισμού

<sup>10</sup> [www.oecd.org/dataoecd/59/20/42007249.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/59/20/42007249.pdf)

θα πρέπει να αποτελεί μία διαδικασία προγραμματισμού του κυβερνητικού έργου και όχι απλώς μία παρουσίαση της κατανομής κονδυλίων αποσυνδεδεμένα από τους στόχους και τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα πολιτικής.

Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται η υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων αποτελεί τη μεθοδολογία κατάρτισης του προϋπολογισμού που βασίζεται σε πολυετείς προβλέψεις και στην αξιολόγηση της απόδοσης των χρηματοδοτούμενων πολιτικών. Η σχετική μεταρρύθμιση στο σύστημα προϋπολογισμού και δημοσιονομικής διαχείρισης κρίνεται ότι συμβάλλει στην χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και στην προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, αλλά επίσης προβάλλει ως επιτακτική ανάγκη στη σημερινή κατάσταση δημοσιονομικής περιστολής.

Καίρια ζητήματα στην εφαρμογή του συστήματος του προϋπολογισμού προγραμμάτων αποτελούν η σύνδεση μεταξύ στόχων, προτεραιοτήτων και δαπανών, η λειτουργική και οργανωτική ταξινόμηση, η αποκεντρωμένη διαχείριση και ευθύνη εκτέλεσης, η εκτίμηση των δαπανών από μηδενική βάση και η κοστολόγηση, και η ανάπτυξη στόχων και δεικτών μέτρησης των δράσεων που χρηματοδοτούνται.

Η μεταρρύθμιση προς έναν προϋπολογισμό προγραμμάτων δεν είναι μια τεχνική, γραφειοκρατική αλλαγή, αλλά μια εξόχως πολιτική και επιτελική μεταρρύθμιση δεδομένου ότι η έννοια της στρατηγικής αποτελεί τόσο συστατικό στοιχείο όσο και μέσο αυτής. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων αποτελεί ένα ολοκληρωμένο εργαλείο για την υποστήριξη της λήψης αποφάσεων και τη στρατηγική χάραξη των δημοσίων πολιτικών. Συνδέεται άμεσα, λοιπόν, με τη διατύπωση των στόχων και των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων των δημοσίων πολιτικών και αποτελεί στοιχείο του στρατηγικού προγραμματισμού των δημοσίων φορέων.

## ***11.2 Διοικητική ικανότητα και επιχειρησιακός έλεγχος προϋπολογισμού: Δομικοί κι λειτουργικοί περιορισμοί***

Η απουσία σύνδεσης των κωδικών χρηματοδότησης ανά κέντρο κόστους στους δημόσιους φορείς, τα οποία δεν υπάρχουν και δεν λειτουργούν στην Ελλάδα, περιπλέκει περαιτέρω τον έλεγχο και την αποδοτική διάθεση των πόρων, καθώς δεν αντιστοιχούν οι διαθέσιμοι πόροι σε συγκεκριμένες διοικητικές υπηρεσίες και οργανισμούς. Παρόμοιας λογικής πρόβλημα αποτελεί η αδυναμία κοστολόγησης και παρακολούθησης της κατανομής της διαθέσιμης χρηματοδότησης ανά παρεχόμενη υπηρεσία, εξαιτίας της απουσίας τυποποιημένης αποτύπωσης και σαφούς κατανομής των αρμοδιοτήτων που συνθέτουν τη λειτουργία τους. Στο ίδιο πλαίσιο η προμήθεια υπηρεσιών και εξοπλισμού συχνά δεν βασίζεται στο στρατηγικό προγραμματισμό κάλυψης των αναγκών και επίτευξης των επιχειρησιακών στόχων των φορέων, προκαλώντας την περιορισμένη αποδοτικότητα της χρησιμοποιούμενης χρηματοδότησης.

Προβληματική επίσης παρουσιάζεται η κατανομή του προϋπολογισμού καθώς το μεγαλύτερο μέρος της αφορά τη μισθολογική δαπάνη, αισθητά αυξημένη του Ευρωπαϊκού μέσου όρου, καθώς και την κάλυψη των ιδιαίτερα χρονοβόρων και κοστοβόρων διαδικασιών λειτουργίας και επικοινωνίας των δημοσίων υπηρεσιών,



απόρροια της περιορισμένης ανάπτυξης των εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της πλημμελούς απλούστευσης του ρυθμιστικού πλαισίου παροχής των δημοσίων υπηρεσιών. Επιπρόσθετα η παρουσία υψηλής μισθολογικής και διαχειριστικής δαπάνης στα Υπουργεία και τους φορείς της κεντρικής διοίκησης, έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των διαθέσιμων δαπανών για τη χρηματοδότηση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την εφαρμογή πολιτικών και προγραμμαμάτων αναπτυξιακού χαρακτήρα.

Σύμφωνα με την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης που διενεργήθηκε από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης προκύπτει ότι από το 2007 και έπειτα οι λειτουργικές δαπάνες κυμαίνονται περίπου στο 25% του συνολικού κόστους χρηματοδότησης της κεντρικής διοίκησης. Αναλυτικότερα, κυμάνθηκαν στο 27% προϋπολογιστικά (και 25% απολογιστικά) για το έτος 2007, αυξήθηκαν ελαφρώς το 2009 περί το 30% σε επίπεδο προϋπολογισμού (ενώ απολογιστικά κυμάνθηκαν μόνο στο 20% για το ίδιο έτος) για να συμπεστούν στο 25% στον προϋπολογισμό του 2011. Ταυτόχρονα, οι μισθολογικές δαπάνες κινούνται διαχρονικά στο 75% του συνολικού κόστους και ειδικότερα κυμάνθηκαν στο 73% προϋπολογιστικά (και 75% απολογιστικά) για το έτος 2007, αυξήθηκαν ελαφρά στο 80% σε επίπεδο απολογισμού κατά το 2009, για να συμπεστούν ξανά σημαντικά τα τελευταία έτη στο 75%. Πάντως αυτή η αύξηση που παρατηρείται κατά το έτος 2009 μπορεί να μην οφείλεται σε πραγματική αύξηση μισθών, αλλά κυρίως σε ενσωμάτωση των επιδομάτων των ειδικών λογαριασμών στο τακτικό προϋπολογισμό (σύμφωνα με το Ν.3697/2008). Όσον αφορά στο συνολικό κόστος, προκύπτει ότι απολογιστικά αυτό δεν υπερβαίνει τις προϋπολογισθείσες δαπάνες. Επίσης το συνολικό κόστος, σε προϋπολογιστικό και απολογιστικό επίπεδο, παρουσιάζει αύξηση κατά το έτος 2009, για να μειωθεί τα επόμενα χρόνια και το 2011 να επανέλθει στα επίπεδα του 2007. **Αξίζει να επισημανθεί ότι το συνολικό λειτουργικό και μισθολογικό κόστος αντιπροσωπεύει ένα ελάχιστο τμήμα (2%-3% διαχρονικά) του συνόλου των εξόδων των δημοσιευμένων κρατικών προϋπολογισμών και απολογισμών, κι αυτό οφείλεται στο μεγάλο ύψος των μεταβιβαστικών πληρωμών που αποτελούν το κύριο μέρος των κρατικών δαπανών.**

Συμπερασματικά, διαπιστώνεται αδυναμία επιμερισμού του κόστους και αντιστοίχισης δαπανών με τις δομές και το προσωπικό τους, όχι τόσο σε επίπεδο υπουργείου αλλά κυρίως σε κατώτερα ιεραρχικά δομές (π.χ. γενική γραμματεία, γενική διεύθυνση). Το πρόβλημα αυτό γίνεται πιο έντονο στην περίπτωση που υπήρχαν αλλαγές στις δομές των υπουργείων και μετακινήσεις σχετικών δομών. Η σχετική ταξινόμηση της χρηματοδότησης μέσω φορέων και κυρίως ειδικών φορέων (που μπορεί να μην συνδέονται πάντα ευθέως δομές αλλά με λειτουργίες π.χ. 07/130:Εκλογές, 09/780: Δαπάνες ανάληψης προεδρίας ΟΑΣΕ) δεν ακολουθεί ενιαία μεθοδολογική βάση και δεν βοηθά στην σύνδεση των δομών με τις λειτουργίες τους, τα αποτελέσματά τους και το κόστος τους.

Ως προς την αποδοτικότητα των χρηματοδοτήσεων επιχειρησιακού χαρακτήρα και εκροών, αυτή υποβαθμίζεται περαιτέρω από την απουσία διαδικασιών αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των επιχειρησιακών εκροών και τη μη συντονισμένη χρησιμοποίηση των συνολικά διαθέσιμων χρηματοδοτήσεων για κάθε υπηρεσία ή πρόγραμμα. Οι επικαλύψεις και η κατάτμηση των αρμοδιοτήτων των φορέων, προκαλεί αντίστοιχα αποτελέσματα και στη συντονισμένη διάθεση της κρατικής χρηματοδότησης με τους υπόλοιπους διαθέσιμους πόρους εκτός προϋπολογισμού όπως πόρους τους ΕΣΠΑ, ανταποδοτικούς πόρους και την ιδιωτική επένδυση και χρηματοδότηση.

### **11.3 Έλεγχος προϋπολογισμού: Γραφειοκρατία και περιορισμένη διοικητική ικανότητα**

Ο κεντρικός συντονισμός και η εποπτεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού από τα Υπουργεία και τους αρμόδιους φορείς παρουσιάζεται ως ιδιαίτερα αναποτελεσματικός και δεν διασφαλίζει την αποδοτικότητα των χρηματοδοτήσεων, παρά το πλήθος και τη συνεχή άσκηση ελέγχων. Έλεγχοι οι οποίοι χαρακτηρίζονται από το υψηλό γραφειοκρατικό κόστος, την παρουσία επικαλύψεων και συναρμοδιοτήτων, καθώς και την κατάτμηση του αντικειμένου και της αρμοδιότητας εκτέλεσης τους.

Η διατήρηση της λογικής εκ των προτέρων και εκ των υστέρων ελέγχου στο σύνολο των οικονομικών πράξεων και διαθέσιμων χρηματοδοτήσεων από το ΓΛΚ και το Ελεγκτικό Συνέδριο σε συνδυασμό με την απουσία αξιολόγησής τους ως προς την επίτευξη της βέλτιστης αποδοτικότητας της χρηματοδότησης, επιτείνει περαιτέρω την αστοχία του υφιστάμενου προϋπολογιστικού συστήματος. Η καταγραφή των δεδομένων οικονομικής λειτουργίας των φορέων της δημόσιας διοίκησης είναι επίσης προβληματική καθώς χαρακτηρίζεται από την κατάτμηση των διαδικασιών, την έλλειψη κωδικοποίησης και διασύνδεσης, τη στόχευση στη συλλογή στοιχείων διαδικαστικού - λειτουργικού ελέγχου και όχι επιχειρησιακών εκροών και αποτελεσμάτων των υπηρεσιών.

Περιορισμένης αποτελεσματικότητας παραμένει και η ενσωμάτωση των θεσμοθετημένων και αναγκαίων αλλαγών στο σύστημα προϋπολογισμού. Οι διατάξεις του νόμου 3871/2011 για την αναμόρφωση του δημοσιονομικού συστήματος δεν έχουν ενσωματωθεί πλήρως, ενώ η εισαγωγή του διπλογραφικού συστήματος χαρακτηρίζεται ως ιδιαίτερα προβληματική σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης αλλά και τοπικής αυτοδιοίκησης. Ίδια η εικόνα και στη λειτουργία κέντρων κόστους στα Υπουργεία, και του συστήματος εσωτερικού ελέγχου στις δημόσιες υπηρεσίες. Η ανάπτυξη ενός συστήματος προϋπολογισμού προγραμμάτων, παρά την προστιθέμενη αξία του για την ευρύτερη αναμόρφωση του δημοσιονομικού συστήματος και τις συστάσεις του ΟΟΣΑ, παραμένει ατελής και σε ιδιαίτερα πρόωμη φάση.

Η αναποτελεσματικότητα εφαρμογής του υφιστάμενου συστήματος προϋπολογισμού και η αναγκαιότητα σύνδεσής του με τις προωθούμενες αλλαγές στην οργάνωση και παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, κρίνουν ως αναγκαίο τον εκ των βάθρων ανασχεδιασμό ενός νέου μοντέλου σχεδιασμού και ελέγχου, λιγότερο γραφειοκρατικού και προσανατολισμένου προς την προώθηση της αποδοτικότητας της δημόσιας χρηματοδότησης.

Η αποδοτική λειτουργία του υφιστάμενου συστήματος περιορίζεται από την αναπαραγωγή των ιδεοτυπικών παθογενειών της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης: η κατάτμηση και οι επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων, η απουσία ενσωμάτωσης αποδοτικών εργαλείων σχεδιασμού και ελέγχου, η επικέντρωση στην αξιολόγηση της ρυθμιστικής συμμόρφωσης των διαδικασιών και όχι στην επίτευξη των στόχων και των αποτελεσμάτων λειτουργίας, καθώς και η περιορισμένη διοικητική ικανότητα εφαρμογής και συντονισμού της δημοσιονομικής πολιτικής, συνηγορούν στην αρνητική αυτή αξιολόγηση. Στον πίνακα που ακολουθεί φαίνεται η έκταση της

παραπάνω αναφερόμενης απουσίας στρατηγικής στην εφαρμογή του προϋπολογισμού.

Αριθμός τροποποιητικών αποφάσεων προϋπολογισμού κατά το 2006 - 2007

Ποσό	2006	2007
< 5 000 €	2 538	2 587
> 5 000 and < 10 000 €	853	839
> 10 000 and < 20 000 €	549	783
> 20 000 and < 50 000 €	699	757
> 50 000 and < 100 000 €	396	441
> 100 000 and < 500 000 €	623	671
> 500 000 €	511	572
Σύνολο	<b>6 169</b>	<b>6 650</b>

#### **11.4. Κατευθύνσεις και πολιτικές αναδιοργάνωσης του συστήματος προϋπολογισμού: Σε αναζήτηση ενός νέου αξιακού συστήματος στο σχεδιασμό και την κατανομή της δημόσιας χρηματοδότησης**

Η αναγκαία αναδιοργάνωση του δημοσιονομικού συστήματος στην Ελλάδα, πρέπει να μπει σε θέματα αξιών και αρχών της κρατικής χρηματοδότησης μέσω του προϋπολογισμού. Σύμφωνα και με τη διεθνή εμπειρία κρατών που βάσισαν τη μεταρρύθμιση του διοικητικού τους συστήματος στην αναμόρφωση του προϋπολογισμού και του οικονομικού ελέγχου, όπως η Νέα Ζηλανδία, η Δανία και ο Καναδάς, κρίσιμη παράμετρος θεωρείται η θεσμοθέτηση νέων αρχών και η εκ νέου νοηματοδότηση των υφιστάμενων.

Η θεσμική κατοχύρωση των αρχών της αποδοτικότητας και της συγκριτική επιλογής της βέλτιστης μεθόδου χρηματοδότησης, θα συνδράμουν στον εξορθολογισμό του κόστους της δημόσιας διοίκησης και την προώθηση των αλλαγών σε αυτή. Η διαφάνεια αποτελεί αρχή βελτίωσης της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών και της αποδοτικότητας της δημόσιας χρηματοδότησης, σύμφωνα και με τις ανάγκες και προσδοκίες των πολιτών και των φορέων της αγοράς. Σύμφωνα με τις αρχές της λογοδοσίας και της διοικητικής αρμοδιότητας, θα πρέπει να υπάρχει σαφής κατανομή των απαιτούμενων διαδικασιών μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, οι οποίοι αναλαμβάνουν την υποχρέωση εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους με σκοπό την επίτευξη των στόχων των υπηρεσιών με τον πλέον αποδοτικό τρόπο και δημοσιοποιώντας τα αποτελέσματα στο Κοινοβούλιο και τους υπόλογους της ασκούμενης πολιτικής.

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### **Ο προϋπολογισμός απόδοσης στα Καναδικά Υπουργεία**

Κάθε Υπουργείο οφείλει να δρα σύμφωνα με ετήσια επιχειρησιακά σχέδια, στα οποία αναφέρονται οι προσδοκώμενοι στόχοι και το κόστος. Οι στόχοι ανά υπηρεσία και φορέα καθορίζονται και εξειδικεύονται σύμφωνα με τους 21 εθνικούς στρατηγικούς στόχους για τη βελτίωση της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Στους εθνικούς αυτούς στόχους συμπεριλαμβάνονται η μείωση του κόστους παροχής των υπηρεσιών, η βελτίωση του βαθμού ικανοποίησης των πολιτών, ο περιορισμός του απαιτούμενου χρόνου ολοκλήρωσης μίας διαδικασίας, ο περιορισμός των συναρμοδιοτήτων και η ψηφιακή παροχή των υπηρεσιών.

Για κάθε παρεχόμενη υπηρεσία υπάρχει εξειδικευμένη κοστολόγηση της απαιτούμενης δαπάνης από τον προϋπολογισμό του φορέα - υπουργείου και δράσεις για τον περιορισμό του κόστους της σε ετήσια βάση κατά το ελάχιστο 5%. Η κατανομή του προϋπολογισμού γίνεται ανά στόχο πολιτικής - υπηρεσίας και κατανέμεται μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών του φορέα συνολικά.

Από την εφαρμογή του προϋπολογισμού απόδοσης μέσα σε μία τετραετία το κόστος παροχής στα Υπουργεία περιορίστηκε σε μία πενταετία κατά 22%, ενώ επιτυγχάνεται επίτευξη των στόχων σε ποσοστά 80 - 92%, τα οποία μεταφράζονται σε βελτίωση της αποδοτικότητας κατά 30 - 38%

### ***11.5 Απλούστευση και κωδικοποίηση του συστήματος ελέγχου και κατανομή των δαπανών του προϋπολογισμού***

Οποιαδήποτε μεταρρύθμιση των αρχών και στόχων του προϋπολογισμού στις δημόσιες υπηρεσίες καθίστανται μετέωρη δίχως την ταυτόχρονη απλούστευση και τον ανασχεδιασμό των υφιστάμενων διαδικασιών και αρμοδιοτήτων κατάρτισης και ελέγχου. Οι 14.000 κωδικοί του κρατικού προϋπολογισμού θα πρέπει να κωδικοποιηθούν και να ενοποιηθούν σε πεδία πολιτικής. Τα πεδία πολιτικής θα αποτελούν το πρώτο επίπεδο κατανομής των πόρων του προϋπολογισμού, τα οποία με τη σειρά τους θα εξειδικεύονται σε τυποποιημένες κατηγορίες πράξεων που συνθέτουν τον κύκλο και τις απαιτήσεις σχεδιασμού και εφαρμογής μίας δημόσιας πολιτικής και των υπηρεσιών που τη συνθέτουν. Για κάθε πεδίο πολιτικής και κατηγορία δράσης και υπηρεσιών θα γίνεται η αξιολόγηση της εφαρμογής της, σύμφωνα με ένα τυποποιημένο και κεντρικά οριζόμενο σύστημα δεικτών αξιολόγησης στρατηγικού χαρακτήρα. Η κωδικοποίηση και αποκάθαρση των προϋπολογιστικών κωδικών και η σύνδεσή τους με συγκεκριμένους δείκτες αποδοτικότητας και αποτελεσμάτων, αποτέλεσε τη βάση του μεταρρυθμιστικού προγράμματος της Νέας Ζηλανδίας και της Αυστραλίας, καθώς και της Βρετανικής πολιτικής για τον εξορθολογισμό του κόστους και την προώθηση της αποδοτικότητας στις δημόσιες υπηρεσίες.

Στο Ελληνικό μοντέλο κρατικού προϋπολογισμού είναι απαραίτητη η αντικατάσταση του αναποτελεσματικού και γραφειοκρατικού μοντέλου των χιλιάδων κωδικών, με ένα τυποποιημένο σύστημα δεσμεύσεων και δεικτών ελέγχου της εκτέλεσης και των αποτελεσμάτων. Οι δεσμεύσεις θα αποτυπώνουν τις ανάγκες των φορέων ανά λειτουργία και διεύθυνση - γενική διεύθυνση, την υπηρεσία - πολιτική που αφορούν, τις προβλεπόμενες δράσεις εφαρμογής και τους στόχους

επίτευξης, καθώς και δείκτες αξιολόγησης. Ουσιαστικά θα πρόκειται για ένα σύστημα ελέγχου της αναγκαιότητας της απαιτούμενης χρηματοδότησης, σε σχετικοποίηση όμως των λειτουργικών αναγκών κάλυψης με τους επιχειρησιακούς στόχους της παρεχόμενης υπηρεσίας.

Κατά τα πρότυπα της προτεινόμενης αξιολόγησης των υφιστάμενων διαδικασιών στο σύνολο των εμπλεκόμενων φορέων, με στόχο την απο-γραφειοκρατικοποίηση των διαδικασιών και την προώθηση της αποδοτικότητας, αντίστοιχο πρόγραμμα θα πρέπει να εφαρμοστεί και σε επίπεδο αναγκών και κατανομής της διαθέσιμης χρηματοδότησης. Στόχο του προγράμματος το οποίο θα υλοποιηθεί από τις αρμόδιες μονάδες στρατηγικού σχεδιασμού θα αποτελεί η επανα-αξιολόγηση των υφιστάμενων υπηρεσιών σε σχέση με την κατανομή των αρμοδιοτήτων και τις προβλεπόμενες διαδικασίες.

Η επανααξιολόγηση αυτή θα θέτει ως βασικές προτεραιότητες τη βελτίωση της αποδοτικότητας και τον περιορισμό του κόστους, μέσα από την προώθηση της καινοτομίας, την απλούστευση και την επιλογή της βέλτιστης μεθόδου. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα τα οποία θα προκύψουν, θα καταστεί εφικτός ο εξορθολογισμός διάθεσης της κρατικής χρηματοδότησης και η επιλογή του πλέον κατάλληλου φορέα και προγραμμάτων.

### ***11.6 Συνδέοντας τον προϋπολογισμό με τους στόχους των υπηρεσιών: προϋπολογισμός απόδοσης***

Ο εξορθολογισμός των χρηματοδοτικών αναγκών και στόχων των δημοσίων υπηρεσιών μέσα από τις οικονομικές αξιολογήσεις αποδοτικότητας και σκοπιμότητας μετασχηματίζει τις χρηματοδοτήσεις των φορέων σε επιχειρησιακές δράσεις και προγράμματα, τη βάση του νέου και διεθνώς υιοθετούμενου μοντέλου του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Την οικονομική επανα-αξιολόγηση των υφιστάμενων διαδικασιών, εφάρμοσαν σαν πρώτο στάδιο αναμόρφωσης του δημοσιονομικού τους συστήματος και βελτίωσης της αποδοτικότητας των υπηρεσιών τους κράτη όπως ο Καναδάς, η Δανία και η Νέα Ζηλανδία. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα των προγραμμάτων οικονομικής αξιολόγησης της επιχειρησιακής λειτουργίας των φορέων, επιλέχθηκαν ποιες υπηρεσίες θα πρέπει να συνεχίσουν να παρέχονται, με ποια μέθοδο και από ποιο φορέα, με το τελευταίο κριτήριο να περιλαμβάνει την εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων του δημοσίου.

Στο Καναδικό και Βρετανικό μοντέλο η λειτουργική αξιολόγηση των χρηματοδοτήσεων του προϋπολογισμού, αποτέλεσε τη βάση για τον καθορισμό ποιων υπηρεσιών θα συνεχίσουν να παρέχονται από τους δημόσιους φορείς και με ποιες μορφές. Στο πλαίσιο αυτό η αξιολόγηση της αποδοτικότητας της δημόσιας χρηματοδότησης, συνδυάστηκε με τα εναλλακτικά συστήματα παροχής από ιδιώτες και τον τρίτο τομέα. Το κάθε Υπουργείο έπρεπε να καταθέσει στρατηγικό σχέδιο κοστολόγησης των παρεχόμενων υπηρεσιών τους με προσανατολισμό στον περιορισμό του κόστους. Σύμφωνα με τα οικονομικά στοιχεία ο αρμόδιος φορέας έπρεπε να επιλέξει σύμφωνα με τυποποιημένα κριτήρια αξιολόγησης το εάν θα έπρεπε να συνεχίσει να παρέχεται η υπηρεσία, από ποιο φορέα, δημόσιο ή ιδιωτικό και με ποια μέθοδο.

Βασικό κριτήριο του εξορθολογισμού του λογιστικού συστήματος του δημοσίου αποτέλεσε κατά την εμπειρία των χωρών αυτών, η απλούστευση των προβλεπόμενων

διαδικασιών έγκρισης και ελέγχου των δαπανών, από το διαδικαστικό έλεγχο στην αξιολόγηση απόδοσης και εκροών και την κωδικοποίηση - ενοποίηση των λογιστικών εγγραφών ανά πεδίο πολιτικής και σύμφωνα με μοναδιαία έγγραφη ανά φορέα. Επιπρόσθετα και σαν μαθησιακή διαδικασία των δημοσίων οργανισμών, ουσιαστικά εισήγαγε το στρατηγικό σχεδιασμό, την αξιολόγηση αποδοτικότητας και την ενσωμάτωση του προϋπολογισμού προγραμμάτων, στους δημόσιους φορείς.

Διεθνώς καλή πρακτική στην κωδικοποίηση και απλούστευση του συστήματος εγγραφών και δεσμεύσεων του προϋπολογισμού θεωρείται το Φιλανδικό μοντέλο στο οποίο εντός μίας πενταετούς περιόδου μετάβασης από το λογιστικό στο διπλογραφικό σύστημα επήλθε μία δραστική κωδικοποίηση και συνένωση των 1.600 διαφορετικών εγγραφών και δεσμεύσεων σε 17 τομείς πολιτικής και διοίκησης. Οι τομείς αυτοί που αντιστοιχούν στις βασικές δημόσιες πολιτικές και υποστηρικτικές αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης, χωρίζονται σε 20 τυποποιημένες υποκατηγορίες διοικητικών αντικειμένων, οι οποίες αναλύονται σε μοναδιαίες δεσμεύσεις εσόδων ή δαπανών. Κάθε δέσμευση εσόδων ή δαπανών πρέπει να συνοδεύεται από αντίστοιχους δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων, βάσει του εθνικού σχεδιασμού για τον προϋπολογισμό και την εξειδίκευση του ανά Υπουργείο.

#### ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

##### **Το φιλανδικό μοντέλο προϋπολογισμού απόδοσης στη δημόσια διοίκηση**

Έχοντας ως σημείο εκκίνησης ένα απαρχειωμένο και καθαρά λογιστικού ελέγχου δημοσιονομικό σύστημα, η Φιλανδία μέσα σε μία πενταετία κατάφερε να γίνει χώρα πρότυπο διεθνώς αναφορικά με την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος στην κεντρική διοίκηση και την αξιολόγηση των επιπτώσεων της κρατικής χρηματοδότησης.

Στη βάση του νέου συστήματος προϋπολογισμού βρίσκεται η απλούστευση της πληροφόρησης, τόσο σε επίπεδο συλλογής και καταγραφής, όσο και αναφοράς και λογοδοσίας. Η μείωση του αριθμού των 14.000 διαφορετικών κωδικών του εθνικού προϋπολογισμού και των 360 πεδίων δραστηριότητας, σε λιγότερους από 300 κωδικούς δεσμεύσεων και 17 βασικές κατηγορίες διοικητικών δραστηριοτήτων, συνοδεύτηκε από την υποχρέωση ετήσιας αναφοράς των αποτελεσμάτων λειτουργίας των φορέων στο Κοινοβούλιο και τους αποδέκτες των υπηρεσιών, μέσω στρατηγικής αναφοράς. Η εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος προϋπολογισμού γίνεται μέσω ετήσιων επιχειρησιακών σχεδίων, των οποίων οι στόχοι και η συνεκτικότητα των δράσεων διασφαλίζεται από το ετήσιο εθνικό σχέδιο στρατηγικής του Υπουργείου Οικονομικών.

Οι λειτουργικές δαπάνες και οι παρεχόμενες υπηρεσίες αξιολογούνται σε επίπεδο αποτελεσματικότητας της πολιτικής και επιχειρησιακής λειτουργίας των φορέων. Στα κριτήρια αξιολόγησης της αποδοτικότητας της δημόσιας χρηματοδότησης συμπεριλαμβάνονται η επιχειρησιακή αποδοτικότητα, η επίτευξη των στόχων των εκροών των υπηρεσιών, κριτήρια ποιοτικής λειτουργίας και η συνεισφορά τους στην αποδοτική διαχείριση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών.

### ***11.7 Νέα διοικητική αρχιτεκτονική δημοσιονομικού συστήματος: Από το φορμαλισμό στην αποδοτικότητα***

Η απαιτούμενη νέα αρχιτεκτονική του συστήματος προϋπολογισμού θα πρέπει να συνδυάζει τον κεντρικό συντονισμό σε επίπεδο κατάρτισης και εποπτείας, με την αποκεντρωμένη εκτέλεση και διαχειριστική έλεγχο, σύμφωνα με τους προβλεπόμενους στόχους και δράσεις. Για την εφαρμογή της νέας αρχιτεκτονικής

απαιτείται η ενσωμάτωση στις αρμόδιες μονάδες στρατηγικού σχεδιασμού των Υπουργείων, ειδικής μονάδας παρακολούθησης του προϋπολογισμού, η οποία θα αποτελεί δορυφόρο της αναβαθμισμένης γενικής διεύθυνσης προϋπολογισμού του Υπουργείου Οικονομικών. Αντίστοιχες μονάδες – κέντρα κόστους πρέπει να συσταθούν σε περιφερειακό επίπεδο και στο σύνολο των φορέων της κεντρικής διοίκησης.

Η δημιουργία κέντρων κόστους σε Υπουργικό και περιφερειακό επίπεδο, καθώς και στις δημόσιες επιχειρήσεις αποτέλεσε τη βάση ανάπτυξης του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος στην Ιταλική δημόσια διοίκηση στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και τη συγκράτηση του συνεχώς αυξανόμενου κόστους του δημοσίου τομέα. Μία πιο στρατηγική προσέγγιση των κέντρων κόστους αποτελούν οι μονάδες στρατηγικής και προϋπολογισμού στην Ολλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, οι οποίες εκτός από την εποπτεία τήρησης των λογιστικών εγγραφών παρακολουθούν και την εφαρμογή των στόχων και εκροών του προϋπολογισμού σε σχέση με τις παρεχόμενες υπηρεσίες και προγράμματα, ανά Υπουργείο και φορέα της κεντρικής και τοπικής διοίκησης

Οι μονάδες αυτές θα είναι υπεύθυνες για την καταγραφή των επιχειρησιακών αναγκών των διευθύνσεων, την κατανομή της χρηματοδότησης μεταξύ αυτών, καθώς και την εξειδίκευση του εθνικού προϋπολογισμού σε υπουργικό επίπεδο. Η εξειδίκευση του προϋπολογισμού από τις αρμόδιες μονάδες διενεργείται σύμφωνα με τις οικονομικές ανάγκες των υπαγόμενων υπηρεσιών και τους επιχειρησιακούς στόχους και εκροές των αρμοδιοτήτων τους. Αρμοδιότητα των μονάδων αποτελεί επίσης η ο εσωτερικός έλεγχος των διαδικασιών εξέλιξης της διάθεσης της χρηματοδότησης και του βαθμού επίτευξης των προδιαγεγραμμένων στόχων, σύμφωνα με τυποποιημένες διαδικασίες. Στη θεσμοθέτηση των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου της αποδοτικότητας στη λειτουργία των δημοσίων φορέων, τόσο σε επίπεδο διαχειριστικής λειτουργίας, όσο και σε επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών έχουν προχωρήσει η Ολλανδία και η Μεγάλη Βρετανία. Μία διαδικασία η οποία συνδέει τον οικονομικό έλεγχο, με τη διασφάλιση της επίτευξης της αποδοτικότητας και των στόχων της απλούστευσης, καθώς και την αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς.

Τα κέντρα κόστους εκτός από την εύλογη παρακολούθηση και αναφορά των διαδικασιών εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε υπουργικό επίπεδο, αποτελούν το θεσμικό όχημα και για την ενοποίηση των διαδικασιών δημοσιονομικού ελέγχου με τον επιχειρησιακό σχεδιασμό. Ένας διαχωρισμός ο οποίος συνεχίζει να υπάρχει στην Ελληνική δημόσια διοίκηση με καταστροφικές συνέπειες στην αποδοτικότητα των υπηρεσιών και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας χρηματοδότησης. Η ενοποίηση του προϋπολογισμού με τον επιχειρησιακό σχεδιασμό των δημοσίων υπηρεσιών, αποτελεί τη βάση της νέας στρατηγικής για την οργάνωση και λειτουργία της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης και τον περιορισμό της σπατάλης.

### ***11.8 Επιχειρησιακή ενσωμάτωση του προϋπολογισμού απόδοσης στη λειτουργία των δημοσίων φορέων***

Βασικό εργαλείο για την αναμόρφωση της επιχειρησιακής λειτουργίας του συστήματος προϋπολογισμού, αποτελούν τα στρατηγικά σχέδια των Υπουργείων και

των φορέων. Μέσα από το στρατηγικό σχεδιασμό καθίστανται εφικτή η παρακολούθηση της εκτέλεσης των δεσμεύσεων του προϋπολογισμού σύμφωνα με τους στόχους και σκοπούς χρηματοδότησης, καθώς και η επιχειρησιακή διασύνδεση σε επίπεδο υλοποίησης, των δράσεων με τον οικονομικό προγραμματισμό και τη διατιθέμενη χρηματοδότηση του φορέα. Σημαντικό πλεονέκτημα της ενσωμάτωσης του προϋπολογισμού στο στρατηγικό σχεδιασμό αποτελεί και η εξασφάλιση της βιωσιμότητας της μετάβασης από τους επικαλυπτόμενους και κοστοβόρους διαχειριστικούς και διαδικαστικούς ελέγχους, στην αξιολόγηση αποδοτικότητας βάσει προδιαγεγραμμένων εκροών και αποτελεσμάτων. Τέλος, τίθεται η εκτέλεση του προϋπολογισμού σε μία ευρύτερη πολιτική στόχευση προώθησης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και ανα-διανομής της κρατικής χρηματοδότησης σύμφωνα με τους αναπτυξιακούς άξονες και τις πραγματικές ανάγκες των φορέων, σε μία νέα όμως βάση επιχειρησιακή και όχι διαχειριστική.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός αποτελεί την εξειδίκευση σε επίπεδο Υπουργείων και φορέων της διοίκησης των στόχων και δεσμεύσεων του κρατικού προϋπολογισμού, στο πλαίσιο του συστήματος κεντρικού σχεδιασμού – εποπτείας και αποκεντρωμένης εξειδίκευσης και ελέγχου της αποδοτικότητας της δημόσιας χρηματοδότησης. Τα Υπουργεία και οι φορείς θα πρέπει να καταθέτουν σε ετήσιο επίπεδο εφαρμογής αλλά με τριετή ανάπτυξη, τις χρηματοδοτικές τους ανάγκες, τις δράσεις που αναλαμβάνουν, καθώς και τους δείκτες και κριτήρια αξιολόγησης επίτευξής τους. Σαφής διαχωρισμός θα πρέπει να γίνεται μεταξύ των λειτουργικών δεσμεύσεων και των επιχειρησιακών δεσμεύσεων και στόχων, σύμφωνα και με το Ολλανδικό και Βρετανικό μοντέλο σχεδιασμού. Στα εθνικά αυτά μοντέλα ανάπτυξης του διπλογραφικού συστήματος και του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην κυβέρνηση, μέρος του στρατηγικού σχεδιασμού του προϋπολογισμού αποτελεί η ενσωμάτωση δράσεων απλούστευσης. Αναγκαία θεωρείται και η διενέργεια τυποποιημένης διαβούλευσης με τις υπηρεσιακές μονάδες των υπουργείων – φορέων και τους αποδέκτες των υπηρεσιών τους.



### **Τα προγράμματα προϋπολογισμού επιχειρησιακών εκροών των Ιρλανδικών Υπουργείων**

Από το 2007 το Υπουργείο Οικονομικών έχει εισάγει στη λειτουργία των Υπουργείων της Ιρλανδικής κυβέρνησης, την υποχρέωση ανάπτυξης του στρατηγικού τους σχεδιασμού σε ετήσια βάση, σύμφωνα με την κατανομή και τους εκτιμώμενους στόχους της χρηματοδότησης που λαμβάνουν από τον κρατικό προϋπολογισμό. Στόχο του προγράμματος αποτέλεσε η ενοποίηση των προηγούμενα ασύνδετων οργανωτικά διαδικασιών κατάρτισης του προϋπολογισμού ανά φορέα της κεντρικής διοίκησης και παροχής των υπηρεσιών.

Τα επιχειρησιακά αυτά σχέδια εκτέλεσης του προϋπολογισμού, βασίζονται στη δήλωση στρατηγικών στόχων, την οποία σχεδιάζουν και εξειδικεύουν σε άξονες εφαρμογής και δείκτες αξιολόγησης το σύνολο των Υπουργείων και έχει τριετή ορίζοντα εφαρμογής. Η δήλωση στρατηγικής περιλαμβάνει το όραμα του Υπουργείου, τους στόχους - ανάγκες προς επίτευξη και αναδιοργάνωση στην παροχή των υπηρεσιών τους και τα μέσα επίτευξής τους, μεταξύ των εναλλακτικών δημοσίων και ιδιωτικών φορέων και μέσων παροχής. Στους επιχειρησιακούς τους στόχους πρέπει να ενσωματώνονται μέτρα για τη μείωση του κόστους παροχής των υπηρεσιών και βελτίωσης της αποδοτικότητας των εμπλεκόμενων διευθύνσεων και τμημάτων.

Τα ετήσια σχέδια δράσης έχουν τη μορφή προϋπολογισμού προγραμμάτων και περιλαμβάνουν τους στόχους και ιδιαίτερα την περιγραφή των εκροών των παρεχόμενων υπηρεσιών, τους απαιτούμενους χρηματοδοτικούς πόρους και τις ανάγκες χρησιμοποίησης του προσωπικού του φορέα. Η αξιολόγηση αποδοτικότητας γίνεται ανά τμήμα και διεύθυνση αξιολογώντας συγκριτικά την κατανομή του προσωπικού και του απαιτούμενου ποσοστού του προϋπολογισμού του φορέα, σε σχέση με τις παραγόμενες εκροές των υπηρεσιών και την ετήσια συγκριτική τους αξιολόγηση, σε σχέση με τις εκροές των προηγούμενων ετών.

Η λειτουργία και η αξιολόγηση του μοντέλου αυτού προϋπολογισμού προγραμμάτων βασίζεται στη δημιουργία κέντρων κόστους εντός των Υπουργείων και τη διασύνδεση της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού και της εσωτερικής κατανομής των αρμοδιοτήτων, σε σχέση με τη στόχευση επίτευξης των επιχειρησιακών προτύπων λειτουργίας και εκροών των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Τα στρατηγικά σχέδια του προϋπολογισμού προγραμμάτων τα οποία μπορούν να αποτελούν ξεχωριστά επιχειρησιακά σχέδια δεσμεύσεων, όπως στις περιπτώσεις της Ιταλίας και της Γαλλίας ή μέρος του επιχειρησιακού σχεδίου λειτουργίας του φορέα, το οποίο και προτείνεται σύμφωνα με την ολλανδική, φιλανδική και βρετανική εμπειρία, αποστέλλονται για εκ των προτέρων έλεγχο και έγκριση στο αρμόδιο συντονιστικό Υπουργείο και το Κοινοβούλιο, προωθώντας με το δεύτερο τη διαφάνεια και τη δημοκρατική λογοδοσία στο σχεδιασμό του προϋπολογισμού. Η εκτέλεσή τους βασίζεται σε ένα σύστημα τυποποιημένων - απλουστευμένων προτύπων διαχείρισης και επιχειρησιακών δεικτών αξιολόγησης των εκροών, η οποία καθιστά εφικτή και εξισορροπεί τη μετάβαση από τους συνεχείς γραφειοκρατικούς ελέγχους στο νέο αποκεντρωμένο μοντέλο αξιολόγησης απόδοσης και δειγματοληπτικών ελέγχων.

### **11.9 Αποκεντρωμένος έλεγχος και εποπτεία της αποδοτικότητας των δημοσίων δαπανών**

Για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των δεσμεύσεων και στόχων του προϋπολογισμού και το συνολικότερο έλεγχο της αποδοτικότητας των παρεχόμενων

υπηρεσιών, απαιτείται η ενσωμάτωση των επιχειρησιακών σχεδίων σε ένα ευρύτερο δεσμευτικό σύστημα εφαρμογής του στρατηγικού σχεδιασμού σε επίπεδο φορέων. Όπως και στις περιπτώσεις της απλούστευσης των διοικητικών βαρών, η εισαγωγή των συμβολαίων απόδοσης μεταξύ του υπουργείου οικονομικών του αρμόδιου Υπουργείου και του εκτελεστικού φορέα, παρουσιάζεται να έχει σημαντική προστιθέμενη αξία.

Η ενσωμάτωση της διαχείρισης του προϋπολογισμού στις συμφωνίες αποδοτικότητας παρέχει τη δυνατότητα για συντονισμό του συνόλου των διαθέσιμων εναλλακτικών, εργαλείων και τομέων, με σκοπό την επίτευξη των οικονομικών και διοικητικών στόχων του φορέα. Ο στρατηγικός οικονομικός έλεγχος των δημοσίων υπηρεσιών μέσω προγραμματικών συμφωνιών αποδοτικότητας αποτελεί πλέον τη βάση σχεδιασμού σε κεντρικό και αποκεντρωμένο επίπεδο στη Μεγάλη Βρετανία, τη Δανία, τον Καναδά, την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα παρουσιάζεται σημαντική βελτίωση στην αποδοτικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, η οποία συνοδεύεται από το σημαντικό περιορισμό του κόστους χρηματοδότησης.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον κατέχει το εθνικό σύστημα ανάπτυξης προγραμματικών συμφωνιών αποδοτικότητας στο Βρετανικό σύστημα, το οποίο έχει διαχυθεί σε όλο το εύρος των δημοσίων πολιτικών αποτελώντας πλέον την κυρίαρχη θεσμική μορφή στον έλεγχο και λειτουργία των Υπουργείων και την ανάπτυξη εξειδικευμένων επιχειρησιακών σχεδίων για την αντιμετώπιση τομεακών τοπικών και περιφερειακών προβλημάτων όπως αστική ανάπτυξη σε υποβαθμισμένες αστικές περιοχές, την καταπολέμηση της ανεργίας και της εγκληματικότητας. Στην αντίπερα όχθη το Καναδικό μοντέλο είναι ιδιαίτερα επιχειρησιακό συνθέτοντας το σύστημα δεσμεύσεων του προϋπολογισμού με εξωστρεφείς επιχειρησιακές δράσεις των παρεχόμενων υπηρεσιών, σύμφωνα με ένα σύστημα 21 εθνικών στόχων μείωσης του κόστους του δημοσίου τομέα και προώθησης της αποδοτικότητας, οι οποίοι στόχοι ενσωματώνονται στα επιχειρησιακά σχέδια των φορέων. Η αξιολόγησή τους σύμφωνα με τους 21 αυτούς στόχους και τους ειδικούς επιχειρησιακούς δείκτες εξειδίκευσής τους, δημοσιοποιείται ετήσια στο τοπικό και εθνικό κοινοβούλιο και δίνεται προς διαβούλευση 6 εβδομάδων στους πολίτες, με την υποχρέωση καταγραφής και ενσωμάτωσης των αποτελεσμάτων που προκύπτουν.

Απαιτούμενη προϋπόθεση για τη λειτουργία ενός συστήματος δειγματοληπτικών ελέγχων και αξιολογήσεων αποδοτικότητας αποτελεί η λειτουργία ενός ενιαίου πληροφοριακού συστήματος εγγραφής των πληρωμών σε πραγματικό χρόνο και εκτέλεσης των δεσμεύσεων. Πληροφοριακά συστήματα ελέγχου της διαχείρισης και αποδοτικότητας των επιχειρησιακών εκροών του προϋπολογισμού λειτουργούν ήδη με επιτυχία στη Φιλανδία, τη Σουηδία και τη Δανία με ενδεικτικά οφέλη τον περιορισμό των ενδο-διοικητικών βαρών διαχείρισης και αναφοράς κατά 40 - 60% και τη βελτίωση της αποδοτικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών σε ποσοστό άνω του 20%. Η πληροφοριακή συγκέντρωση και δημοσιοποίηση των στοιχείων εκτέλεσης του προϋπολογισμού και των αποτελεσμάτων που επιφέρουν, αποτελεί τη βάση του επιχειρησιακού σχεδιασμού στο Ολλανδικό σύστημα ελέγχου απόδοσης και μείωσης της γραφειοκρατίας στις υπηρεσίες, σύμφωνα και με τις τυποποιημένες διαδικασίες που προβλέπονται στο σχετικό οδηγό εφαρμογής του ανεξάρτητου φορέα δημοσιονομικού ελέγχου.

## Παράδειγμα: : Ο προϋπολογισμός στην Αμερική

Ο προϋπολογισμός στην Αμερική είχε διέλθει, μέχρι το 1966, από τρία διακριτά στάδια:

1. Κατά το αρχικό στάδιο δίνονταν έμφαση στον κεντρικό έλεγχο των εξόδων και ο προϋπολογισμός χρησιμοποιούνταν κυρίως ως μέσο για τον περιορισμό των καταχρήσεων της διοίκησης. Πρόκειται για έναν προϋπολογισμό διοικητικο-στραφή (εκτελεστικός προϋπολογισμός, ο οποίος υποβάλλεται από τον υπεύθυνο της εκτελεστικής εξουσίας<sup>11</sup>), με κύριο σκοπό την διασφάλιση της συμμόρφωσης της γραφειοκρατίας με τους στόχους που έχουν τεθεί σε πολιτικό επίπεδο (από το νομοθετικό σώμα).
2. Κατά το δεύτερο στάδιο ο προϋπολογισμός ήταν προσανατολισμένος προς τις αρχές του μάντζμεντ. Ο προϋπολογισμός επιδόσεων (performance budgeting), που ήταν ουσιαστικά μετονομασία του γνωστού μέχρι τότε ως λειτουργικού προϋπολογισμού ή προϋπολογισμού προγραμμάτων, πρωτοκαθιερώθηκε από την επιτροπή Hoover<sup>12</sup> και ασχολούνταν κυρίως με την αποτελεσματική και αποδοτική διεκπεραίωση των προανακοινωθέντων δράσεων.
3. Το τρίτο στάδιο αφορά τον προγραμματισμό των δράσεων και ερείδεται στις αρχές της Κεϋνσιανής οικονομίας, σύμφωνα με τις οποίες οι δημόσιες δαπάνες και η εν γένει κατάσταση της οικονομίας μιας χώρας συναρτώνται άμεσα. Πρόκειται για τον προϋπολογισμό σχεδιασμού και προγραμματισμού.

Αυτές είναι και οι τρεις λειτουργίες τις οποίες καλείται να εξυπηρετήσει ο προϋπολογισμός: Τον στρατηγικό σχεδιασμό, το μάντζμεντ της επίτευξης των στόχων και τον επιχειρησιακό έλεγχο των δαπανών<sup>13</sup>. Η ισορροπία ανάμεσα σε αυτές τις τρεις λειτουργίες και η εκάστοτε βαρύτητα που λαμβάνει κάθε μια από αυτές χαρακτηρίζουν και τις διαχρονικές αλλαγές του «είδους» του προϋπολογισμού.

Την κατηγοριοποίηση αυτή, ακολούθησε και η στελέχωση των «γραφείων προϋπολογισμού» στις ΗΠΑ. Στην πρώτη φάση με τον προϋπολογισμό ασχολούνταν κυρίως λογιστές, στην δεύτερη φάση άτομα με γνώσεις διοίκησης και στην τρίτη οικονομολογοί.

Σύμφωνα με τον προϋπολογισμό σχεδιασμού και προγραμματισμού δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στο μακροχρόνιο και πολυετή προγραμματισμό και στην αξιολόγηση πολλών εναλλακτικών στόχων πολιτικής. Στόχος της εισαγωγής του προϋπολογισμού σχεδιασμού και προγραμματισμού ήταν η μετατροπή μιας τυπικής γραφειοκρατικής διαδικασίας ρουτίνας όπως είναι η σύνταξη του προϋπολογισμού, σε μια συνειδητή επιλογή και πρόκριση συγκεκριμένων στόχων πολιτικής έναντι άλλων εναλλακτικών.

---

<sup>11</sup> Frederick A. Cleveland, "Evolution of the Budget Idea in the United States," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, LXII (1915), 16.

<sup>12</sup> U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Budgeting and Accounting* (Washington: 1949), 8.

<sup>13</sup> Robert N. Anthony, *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis* (Boston: 1965), pp. 16-18.

Το «γραφείο ερευνών για δημοτικά θέματα<sup>14</sup>» της Νέας Υόρκης ήταν εκείνο που πρώτο το 1917 ήγειρε ερωτήματα σχετικά με το πόσο θα έπρεπε ο προϋπολογισμός να είναι εκτελεστικός, διαχειριστικός ή προγραμματικός. Είχε, δε, προτείνει ο προϋπολογισμός να αποτελείται από δύο διακριτά κείμενα: τον προϋπολογισμό και τους πίνακες κατανομής των κονδυλίων. Έτσι θα ήταν επιτυγχάνονταν ο στόχος της δημοσιότητας αφού στον προϋπολογισμό θα φαινόταν τα ποσά που διατίθενται για κάθε πολιτική και μέσω των πινάκων κατανομής θα ήταν εφικτός και ο έλεγχος της διοίκησης κατά την εφαρμογή του προϋπολογισμού.

Όσο περισσότερο σχηματοποιούνται και παγιώνονται οι διοικητικές διαδικασίες που αφορούν στην εφαρμογή του προϋπολογισμού, τόσο μικρότερη είναι η ανάγκη ύπαρξης ενός λεπτομερούς εκτελεστικού προϋπολογισμού. Η παγίωση των διαδικασιών γίνεται μέσω ρυθμιστικών παρεμβάσεων του κράτους, οπότε και απολείπει η γενεσιουργός αιτία του αναλυτικού προϋπολογισμού δαπανών, δηλαδή ο έλεγχος της διοίκησης που τον εκτελεί, δεδομένου ότι ο ελέγχεται πλέον η διαδικασία εφαρμογής του κι όχι η πράξεις αυτές καθαυτές. Τα φαινόμενα κατάχρησης εξουσίας εκ μέρους της διοίκησης σε ότι αφορά την διάθεση των κρατικών κονδυλίων χαλιναγωγούνται πλέον μέσω ρυθμίσεων και όχι μέσω ελέγχων. Η πορεία προς έναν πιο στρατηγικό προϋπολογισμό είναι επομένως παράλληλη με την ανάπτυξη του ρυθμιστικού κράτους.

## ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

### **Η οικονομική αξιολόγηση των Υπουργείων και φορέων της κεντρικής διοίκησης στο Ηνωμένο Βασίλειο**

Ο οικονομικός και διαχειριστικός έλεγχος εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού από τα Υπουργεία και τους φορείς και της κεντρικής διοίκησης, αποτελεί αρμοδιότητα του εθνικού ελεγκτικού γραφείου. Το εθνικό ελεγκτικό γραφείο αποτελεί ανεξάρτητο φορέα, ο οποίος διενεργεί τους ελέγχους προς ενημέρωση και εποπτεία του Βρετανικού Κοινοβουλίου.

Οι ασκούμενοι έλεγχοι αποσκοπούν στη διασφάλιση της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος μέσω της αποδοτικής παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, τη διασύνδεση λογιστικού και επιχειρησιακού ελέγχου στις δημόσιες υπηρεσίες, την προώθηση της διαφάνειας και το βασιζόμενο σε εμπειρικά στοιχεία σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών. Επιπρόσθετα αρμοδιότητα του φορέα αποτελεί η συνεχή βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και η διάχυση των καλών πρακτικών.

Το σύστημα ελέγχου βασίζεται στο συνδυασμό της ετήσιας εκ των προτέρων οικονομικής αξιολόγησης των επιχειρησιακών σχεδίων των οικονομικών δεσμεύσεων των υπουργείων και λοιπών φορέων που αναφέρονται στο κοινοβούλιο, με τη διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων και εκθέσεων βέλτιστης αποδοτικότητας σε περίπου 60 οργανισμούς το χρόνο. Οι δύο τύποι οικονομικού και επιχειρησιακού ελέγχου βασίζονται σε συγκεκριμένα πρότυπα λειτουργίας και δείκτες αξιολόγησης : της αποδοτικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, της συλλογής και ενσωμάτωση της επιχειρησιακής πληροφόρησης στη διοίκηση των φορέων και τη συμβολή στον περιορισμό του κόστους λειτουργίας των οργανισμών. Θα πρέπει επίσης να τονιστεί ότι η διενέργεια των ελέγχων διενεργείται βάσει κριτηρίων επικινδυνότητας και αξιολόγησης του βαθμού συμμόρφωσης των φορέων με τα πρότυπα παροχής των υπηρεσιών, τα οποία και ελέγχονται μέσω ενός ενιαίου πληροφοριακού συστήματος.

Η αξιολόγηση της αποδοτικότητας των επιχειρησιακών σχεδίων των φορέων και των ετήσιων σχεδίων αναλαμβανόμενων προϋπολογιστικών δεσμεύσεων, οδήγησε μόνο για το 2011 στην εξοικονόμηση χρηματοδοτικών πόρων αξίας 1 δισεκατομμυρίου λιρών.

<sup>14</sup> New York Bureau of Municipal Research, "Some Results and Limitations of Central Financial Control in New York City," *Municipal Research*, . LXXXI (1917). 10.

## ΠΑΡΑΛΕΙΓΜΑ

### **Γαλλία: Συμφωνίες αποδοτικότητας μεταξύ των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης και της κυβέρνησης**

Στη Γαλλία, το 1996 εκδόθηκαν μία σειρά από διατάγματα στα οποία γίνονταν πρόβλεψη για ένα σύστημα αμοιβαίων συμφωνιών μεταξύ του κράτους και των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης. Οι συμφωνίες αυτές αναφέρονται στους στόχους της δημόσιας πολιτικής οι οποίοι αξιολογούνται βάσει δεικτών απόδοσης. Το κεντρικό κράτος, στο πλαίσιο των συμφωνιών αυτών έχει την υποχρέωση έγκαιρης, εκ των προτέρων, γνωστοποίησης των επικείμενων αλλαγών στο ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης καθώς και την υποχρέωση εκπόνησης σχεδίου κατανομής των διαθέσιμων πόρων τριετούς εμβέλειας. Το κεντρικό κράτος επίσης διαμορφώνει δείκτες αξιολόγησης των εργασιών των αποκεντρωμένων υπηρεσιών (υγειονομικές και κοινωνικές διευθύνσεις - DRASS), οι οποίοι εν συνεχεία χρησιμοποιούνται για τη διαμόρφωση των εθνικών δεικτών αξιολόγησης οι οποίοι υποβάλλονται στο εποπτικό συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από εκπροσώπους του κοινοβουλίου. Οι διαδικασίες αυτές επιτρέπουν στους διευθυντές των κοινωνικών ταμείων να απολαμβάνουν έναν υψηλό βαθμό ανεξαρτησίας στη διαχείριση των πόρων του ταμείου, ενώ η αξιολόγηση εισάγει την λογοδοσία τόσο για τους διευθυντές των ταμείων όσο και για την κεντρική διοίκηση δεδομένου ότι η έκθεση που υποβάλλεται στο εποπτικό συμβούλιο θα επιστήσει την προσοχή σε οποιοδήποτε ασυνέπειες του κράτους κατά την εφαρμογή της συμφωνίας (π.χ. αναπάντεχες ρυθμιστικές μεταβολές).

## ΠΑΡΑΛΕΙΓΜΑ

### **Ισπανία: Το περιεχόμενο του μεσοπρόθεσμου προϋπολογισμού**

- Τίθενται πολυτείς στόχοι για τα προγράμματα που εφαρμόζονται, οι οποίοι αποτυπώνονται με τρόπο αντικειμενικό, σαφή και μετρήσιμο.
- Εξειδικεύονται οι ειδικότερες πολιτικές που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων
- Εξειδικεύονται οι απαιτούμενοι χρηματικοί, υλικοί και ανθρώπινοι πόροι για την εφαρμογή των προγραμμάτων λαμβάνοντας τη μορφή ετήσιων πιστώσεων οι οποίες είναι διαθέσιμες στα αντίστοιχα κέντρα κόστους.
- Αποτυπώνονται οι απαιτούμενες επενδύσεις
- Προτείνονται δείκτες απόδοσης οι οποίοι συνδέονται με κάθε στόχο του προϋπολογισμού. Με αυτούς καθίσταται εφικτή η μέτρηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων σε ότι αφορά την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, οικονομικότητα και την ποιότητα.

Ο Γενικός Νόμος για τον Προϋπολογισμό απαιτεί από την κυβέρνηση να ενσωματώσει τις πληροφορίες που απορρέουν από τους δείκτες στο κείμενο του προϋπολογισμού. Τα Υπουργεία υποχρεούνται να συμπεριλάβουν τους ετήσιους στόχους για κάθε πρόγραμμα στην πρότασή τους για τον προϋπολογισμό. Με βάση αυτούς τους στόχους αξιολογείται η απόδοσή τους ανά πρόγραμμα και οι πληροφορίες αυτές λαμβάνεται υπόψη στο στάδιο διαμόρφωσης των προϋπολογισμών για δημόσιες πολιτικές για τις οποίες είναι συναρμόδια περισσότερο του ενός Υπουργεία.

Τα στοιχεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε σχέση με την επίτευξη των στόχων, ανακοινώνονται κάθε μήνα και συζητούνται στις αντίστοιχες επιτροπές της Βουλής.

## ***Ερωτήσεις προς διαβούλευση***

- Με ποιες παρεμβάσεις θα μπορούσε να εξορθολογιστεί το υφιστάμενο σύστημα προϋπολογισμού?
- Ποιες από τις πρακτικές κοστολόγησης και προϋπολογισμού που εφαρμόζονται στον ιδιωτικό τομέα με επιτυχία, μπορούν να εισαχθούν στις δημόσιες επιχειρήσεις και με ποιες απαιτήσεις?
- Πώς αξιολογείτε το υφιστάμενο σύστημα κωδικών εγγραφής των δαπανών του προϋπολογισμού? Χρήζει αλλαγής? Αν ναι, μπορείτε να προτείνετε συγκεκριμένες παρεμβάσεις ?
- Πώς μπορεί να ελεγχθεί αποτελεσματικότερα η οικονομικότητα της παροχής των δημοσίων υπηρεσιών?
- Το σύστημα ελέγχων εκτέλεσης του προϋπολογισμού βάσει αποτελεσμάτων και επιχειρησιακών εκροών θα ήταν βιώσιμο στην Ελληνική δημόσια διοίκηση? Αν ναι, ποιες αλλαγές θα συνέβαλαν στην αποδοτικότητά του?
- Συμφωνείτε με τη μεγαλύτερη εμπλοκή του κοινοβουλίου στον έλεγχο του προϋπολογισμού των δημοσίων φορέων? Με ποιες μορφές θα μπορούσε να προωθηθεί η συμμετοχή αυτή?
- Μπορείτε να προτείνεται συγκεκριμένες μεθόδους προώθησης της συμμετοχής των πολιτών στη διαβούλευση και την αξιολόγηση του προϋπολογισμού αποδοτικότητας?
- Κατά την εμπειρία σας, ποιοι φραγμοί συναντώνται στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών από την άσκηση των ελεγκτικών διαδικασιών του προϋπολογισμού? Πώς θα μπορούσε να βελτιωθεί η ποιότητα των οικονομικών ελέγχων και ταυτόχρονα να απλουστευθούν οι διαδικασίες αξιολόγησης?

## **11. Γλωσσάρι**

**Γενική Κυβέρνηση:** Η γενική κυβέρνηση περιλαμβάνει την κεντρική διοίκηση, την τοπική αυτοδιοίκηση και τα κοινωνικά προγράμματα.

**Καταγραφή της Υφιστάμενης Κατάστασης:** Αναφέρεται η καταγραφή η οποία διενεργήθηκε στον πλαίσιο του έργου «Αναμόρφωση του Κράτους: Προς ένα επιτελικό κράτος», από 16 ομάδες καταγραφής υπό τον συντονισμό και καθοδήγηση της Ομάδας Συντονισμού. Οι ομάδες καταγραφής αποτελούνταν από στελέχη των 15 Υπουργείων και στελέχη του κέντρου διακυβέρνησης, και ήταν μεικτές: Σε κάθε ομάδα προήδρευε στέλεχος του εξεταζόμενου φορέα και συμμετείχαν στελέχη τόσο από τον φορέα όσο και από άλλα υπουργεία, με σκοπό τη διασφάλιση της ακεραιότητας και πληρότητας των στοιχείων που συλλέχθηκαν.

**Κεντρική Διοίκηση:** Ο όρος κεντρική διοίκηση αναφέρεται στις Γενικές και Ειδικές Γραμματείες των Υπουργείων καθώς και τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες αυτών, τους ενιαίους διοικητικούς τομείς αυτών, όπου υπάρχουν καθώς και στο Κέντρο Διακυβέρνησης, δηλαδή την Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και την Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού.

**Κύκλος πολιτικής:** Ο κύκλος δημόσιας πολιτικής είναι αναλυτικό μέσο που χρησιμοποιείται από την πολιτική επιστήμη για να περιγράψει και να καθορίσει συγκεκριμένες επαναλαμβανόμενες ενέργειες που λαμβάνουν χώρα κατά την πολιτική διαδικασία. Σύμφωνα με αυτό, η διαμόρφωση και εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής διέρχεται από τα ακόλουθα στάδια: προσδιορισμός του προβλήματος, διαμόρφωση και διατύπωση των δράσεων της δημόσιας πολιτικής, υιοθέτηση και ανακοίνωση αυτής, εφαρμογή της, και αξιολόγησή της.

**Ομάδες εστίασης (Focus Groups):** Πρόκειται για μία ερευνητική μέθοδο με τη βοήθεια της οποίας σε σύντομο χρονικό διάστημα συλλέγεται πλήθος πληροφοριών από μικρά δείγματα. Η ομάδα εστίασης είναι μια δομημένη συζήτηση γύρω από ένα προκαθορισμένο θέμα / ερώτημα, η οποία συντονίζεται από έναν έμπειρο συντονιστή και διαρκεί 1-2 ώρες. Συνήθως, χρησιμοποιείται ένα ερέθισμα για να προκαλέσει τη ενδιαφέρον των συμμετεχόντων και στη συνέχεια να ακολουθήσει συζήτηση. Ο συντονιστής οφείλει να καθοδηγεί τη συζήτηση χωρίς, ωστόσο, να παρεμβαίνει σε αυτή και να την επηρεάζει.

**Ομάδα Συντονισμού:** Εννιαμελής ομάδα η οποία συστάθηκε στο πλαίσιο του έργου της καταγραφής της υφιστάμενης κατάστασης και παρείχε το πλαίσιο οργάνωσης και συντονισμού του έργου της καταγραφής της υφιστάμενης κατάστασης.

## 12. Βιβλιογραφία

- Advisory Group on Reform of Australian Government Administration (2011), *Blueprint For The Reform Of Australian Government Administration*
- Alexander E.R. (1995), *How organisations act together, Interorganisational coordination in theory and practice* (Amsterdam: OSA)
- Anthony Robert N., *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis* (Boston: 1965), pp. 16-18.
- Bouckaert G - Halligan J, 2008, *managing performance international comparisons*, Cambridge University Press
- Bouckaert G - Pollitt C, 2004 (2010), *public management reforms: a comparative analysis*, Oxford University Press
- Cabinet Office (2010), *Commentary to Back Office Benchmark Information 2009/10*
- Danish ministry of economy and administration (2009), *Shared Service Centers in the Danish Central Government*
- Government Accountability Act (2011), *Restructuring and Government Efficiency*
- Gregory B. (2006), "Theoretical faith and practical works: De-autonomizing and joining-up in the New Zealand State Sector" in T. Christensen and P.Laegreid (eds.), *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state* (Cheltenham: Edward Elgar), 137-61.
- Halachmi A - Bovaird T, 2001, *Performance measurement and Best Value: an international perspective*, *International Journal of Business Performance Management*, Volume 3, Numbers 2-4 / 2001
- Halachmi, Arie and Nichols, Kenneth L. (1996) *Enterprise Government: Franchising and Cross- Servicing for Administrative Support*, Burke, Va.: Chatelaine Press
- HM Treasury (2011), *Delivering simplification plans*
- Holzer M. (1991), "Attracting the Best and Brightest to Government Service." In Carolyn Ban and Norma Riccucci, eds. *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*. Addison-Wesley Pub.
- Hood C. (2005), "The idea of joined-up government: A historical perspective", in V.Bogdanor (ed.), *Joined-up Governemnt* (Oxford: Oxford University Press)
- KPMG (2010) *Benchmarking Australian Government Administration Performance*
- Manning N. (1999), *Making the Cabinet Work: Institutional Arrangements for Strategic Decision- Making in Government*. Washington D.C.: World Bank.
- National archives UK (2010), *Machinery of Government Changes: Guidance on Transfer of Records, Information and Knowledge*
- NAO (2011) *The structure of analytical support within government*
- Jacob H., (1988), "Is routine policy making a special case of incrementalism?", paper presented to the American Political Science Association Convention, 31 August-3 September, Washington DC
- Ομάδα Συντονισμού (2011), *Έκθεση Λειτουργικής Αξιολόγησης, Υπουργείο Διοικητικής μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης*.
- OECD (2004), *coordination at the centre of government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries*



- OECD (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*
- OECD (2007), *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*
- OECD (2008), *Policy coherence for development*
- OECD (2008), *Performance Budgeting in OECD Countries*
- OECD (2009), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*
- OECD (2011), *the call for innovative and open government*
- OECD (2011), *Value for Money in Government: Public Administration after "New Public Management"*
- Thompson G.H. (2003), *Between Hierarchies and Markets: The logic and limits of network forms of organization* (New York: Oxford University Press)
- World Bank (2010), *machinery of government reforms in Canada*
- World Bank (2010), *machinery of government reforms in Australia*