

## 5. 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*

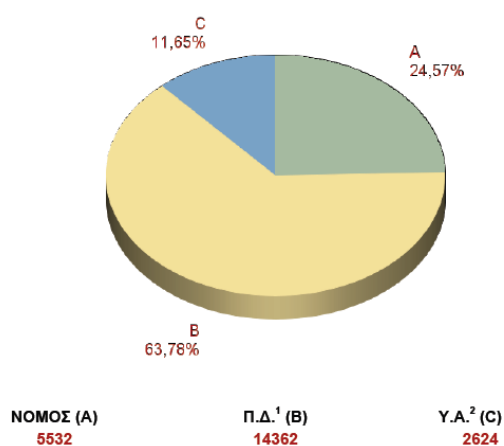
Στην Ελλάδα ο τρόπος οργάνωσης του κράτους ακολουθεί μια δεοντική λογική, σύμφωνα με την οποία οι παρεμβάσεις των δημοσίων οργανώσεων μετουσιούνται σε «αρμοδιότητες» ορίζουν τι «πρέπει» και όχι τι «μπορεί» να γίνει.

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.

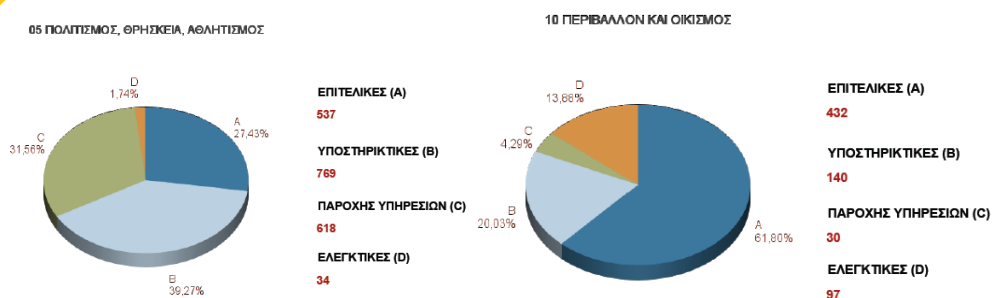
Για την άμεση ανάσχεση της υφιστάμενης κατάστασης προτείνεται, αφ' ενός η κωδικοποίηση του συνόλου της οργανωτικής νομοθεσίας και, αφ' ετέρου, η λήψη μόνιμων μέτρων που δεν θα επιτρέψουν την εκ νέου δημιουργία του σημερινού φαινομένου. Προς την κατεύθυνση αυτή, θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν οι πρόνοιες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

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 προώθηση 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 μετασηματιστεί 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 καίρια 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 λεπτομερές και κυκεωνικό συννοθύλευμα 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 λεπτομέρειες της κανονιστικής περιγραφής αλλά στις ουσιαστικές 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 εξουκονόμηση 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 διευκόλυνσης 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 δημιουργεί σωρεία προστριβών, καθυστερήσεων και αγκυλώσεων με αποτέλεσμα την διοικητική αναποτελεσματικότητα, την ελλιπή 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 πιστευτεί 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?