

6. Διαδικασίες και ρυθμιστική παραγωγή

6.1 Η ρύθμιση των αρμοδιοτήτων στην Ελληνική δημόσια διοίκηση: αναλύοντας 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.

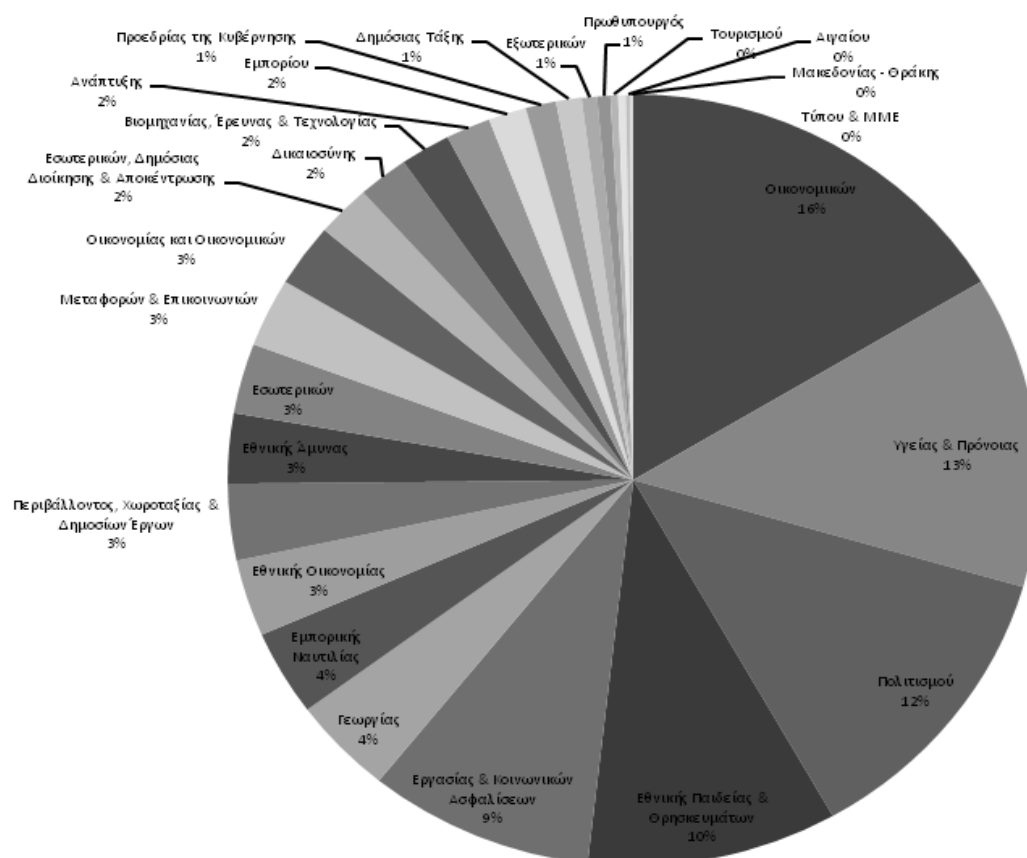
Η χαμηλή ποιότητα του ρυθμιστικού πλαισίου τεκμηριώνεται από πληθώρα διαφορετικών στοιχείων. Επικεντρώνοντας στην άσκηση των αρμοδιοτήτων και την παροχή των υπηρεσιών, το πλήθος της ρυθμιστικής παραγωγής αντικατοπτρίζει την έλλειψη συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού. Ο αριθμός των ρυθμίσεων στην 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 άσκησή 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 ιδίων 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 ακολουθεί¹, 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

¹ Πηγή: Π. Καρκατσούλης, "Ρύθμιση, απορρύθμιση, μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου την εποχή της παγκοσμιοποίησης", Εκδόσεις Σιδέρη, 2011

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 μίας υπηρεσίας και να παρακολουθούν την πρόοδο εξέλιξής της.

6.2. Ελλείμματα συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού

Η επιχειρησιακή λειτουργία των φορέων της κεντρικής διοίκησης υπολειτουργεί 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 υποστήριξή 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 απο-γραφειοκρατικοποίησης. 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

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 γραφείου 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%

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 προτεινόταν 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 συγγρόνως 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 ότι αφορά τη βελτίωση των εξωστρεφών κριτηρίων αξιολόγησης της λειτουργίας του δήμου.

7. 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 κριτηρίων² που προτείνονται από την

² 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

βιβλιογραφία θα πρέπει να περιοριστεί 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.

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)

- 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.

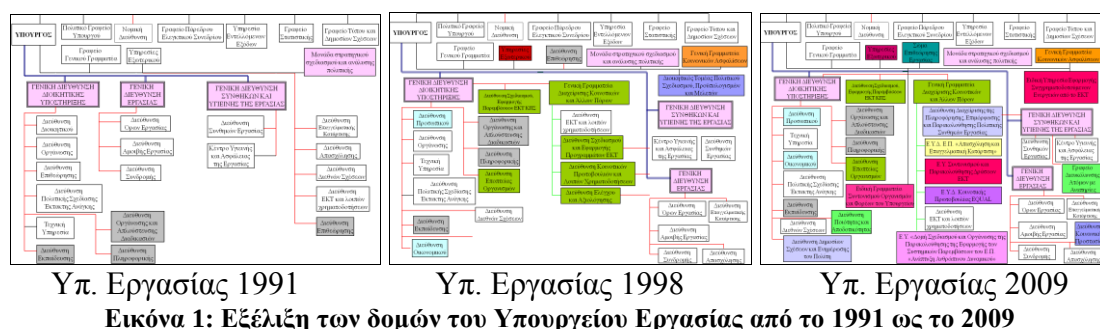
Το ελληνικό διοικητικό σύστημα δρα και αναπαράγεται στη βάση κεντρικών νοσηματοδοτήσεων/εννοιών. Οι έννοιες αυτές έχουν νοσηματοδοτηθεί τόσο μέσα από τα ίδια τα ρυθμιστικά κείμενα όσο και τις αποφάσεις των δικαστηρίων, και, κυρίως, την εφαρμογή τους στην πραγματική ζωή μ' έναν τρόπο μοναδικό. Ο τρόπος 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 πέριξ του οποίου αναπτύσσονται επί σειράς δεκαετιών αναλύσεις από Έλληνες και ξένους.

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, αναδείχνει το αντίβαρο, το «άλλο μισό», εκείνη δηλαδή, την ποσότητα και ποιότητα των 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.



Εικόνα 1: 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).

Για το λόγο αυτό, προτείνεται η θέσπιση της υποχρέωσης να παραμένει σταθερός ή να βαίνει 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 επεκτεινόταν. 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

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.

ευκαιριών χρηματοδότησης. Τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης άνοιξαν μια νέα προοπτική, όπου δομές δημιουργήθηκαν μόνο για την εξυπηρέτηση των χρηματορρών. Αν και σε πολλές περιπτώσεις το γεγονός αυτό ετίθεντο ως προϋπόθεση από την Ευρωπαϊκή Ένωση με σκοπό την διαχείριση των πακέτων στήριξης με σαφείς

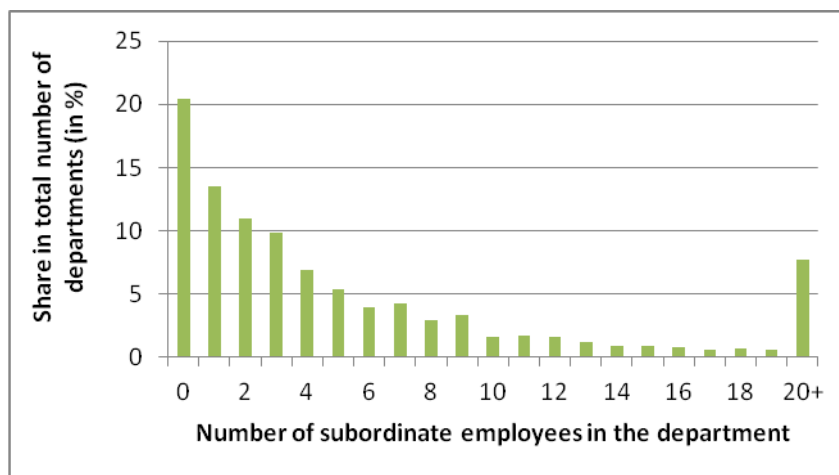
και ομοειδείς κανόνες, το Ελληνικό κράτος μοιάζει να απέκοψε τις χρηματοδοτικές αυτές εισροές και τη διαχείρισή τους από την συνολική μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Με αυτό τον τρόπο εμφανίζονται παραδείγματα Διαχειριστικών Αρχών οι οποίες λαμβάνουν κατ' ουσίαν σημαντικές αποφάσεις διαμόρφωσης δημόσιων

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 κατεθυνσιοδότηση 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 καθώς υπάρχει δυσκολία συντονισμού μεταξύ τους όπως δηλώθηκε από τους δημοσίου 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 προϊστάμενοι 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 2: 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 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 σύμπτυξη - 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.

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

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 σύντμηση 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;