

ΒΑΣΙΚΟ ΚΕΙΜΕΝΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ
«ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ»

1. Υφιστάμενη κατάσταση

Η κατάσταση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα παρουσιάζει θετική πορεία προόδου, αλλά δεν παρακολουθεί επαρκώς τις προκλήσεις των σύγχρονων εξελίξεων, στις οποίες πρέπει να ανταποκριθεί και εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από σοβαρές δυσλειτουργίες και προβλήματα τα οποία πρέπει να αντιμετωπισθούν.

Η πρόοδος που έχει συντελεστεί βασίζεται σε δύο πυλώνες παρεμβάσεων. Πρώτον στην προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με την εισαγωγή των ΤΠΕ στις λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης **στο πλαίσιο του Ε.Π. ΚτΠ 2000-2006 και δεύτερον σε μέτρα θεσμικού εκσυγχρονισμού.**

Σε ό,τι αφορά την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, το Ε.Π. ΚτΠ χρηματοδοτεί υποδομές και υπηρεσίες ΤΠΕ σε βασικά πεδία υπηρεσιών που προσφέρει η δημόσια διοίκηση (παιδεία, υγεία, κλπ.) και σε όλο το εύρος των διοικητικών συναλλαγών του πολίτη και της επιχείρησης με το κράτος. **Ως ιδιαίτερα επιτυχείς μέχρι το παρόν στάδιο πρέπει να θεωρηθούν η ανάπτυξη των υπηρεσιών ηλεκτρονικής συναλλαγής με τις φορολογικές αρχές και το μεγαλύτερο ασφαλιστικό οργανισμό της χώρας (ΙΚΑ), η δημιουργία ευρυζωνικών υποδομών επικοινωνίας μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών με το έργο "ΣΥΖΕΥΞΙΣ" και η δημιουργία των ΚΕΠ τα οποία προσφέρουν στους πολίτες και τις επιχειρήσεις άμεση, επιτόπια, πρόσβαση σε περισσότερες από 1.000 υπηρεσίες διοικητικών συναλλαγών.**

Όμως, η προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης προσκρούει **στην αδυναμία της πλειοψηφίας των φορέων της δημόσιας διοίκησης να διαχειρισθούν αποτελεσματικά τα συστήματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και να αξιοποιήσουν πλήρως τις δυνατότητες που προσφέρουν οι ΤΠΕ για τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών.** Η αδυναμία αυτή οφείλεται σε σοβαρές, εγγενείς αδυναμίες σε όλο το

εύρος των συντελεστών της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης (κανονιστικό πλαίσιο, δομές, διαδικασίες, ανθρώπινο δυναμικό) που έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα και την απόδοση των δημόσιων υπηρεσιών και στην ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει η δημόσια διοίκηση προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Για την αντιμετώπιση των αδυναμιών αυτών της δημόσιας διοίκησης έχουν γίνει σημαντικά βήματα εξωστρέφειας προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των σχέσεων πολίτη - κράτους (όπως τα μέτρα βελτίωσης, απλούστευσης των διαδικασιών, ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη, κλπ.). Βήματα έχουν γίνει επίσης προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της εσωτερικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, τα οποία όμως περιορίζονται σε μεγάλο βαθμό σε θεσμικές παρεμβάσεις (κυρίως στα θέματα του ανθρώπινου δυναμικού -πρόσληψη, αξιολόγηση, εξέλιξη προσωπικού, κλπ.-) οι οποίες ωστόσο δεν αξιοποιούνται πλήρως στην πράξη, δεν έχουν πάντοτε ορατό αποτέλεσμα στην επιχειρησιακή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και στην ποιότητα των υπηρεσιών που παράγει, και δεν εξασφαλίζουν την εξωστρέφεια της δημόσιας διοίκησης.

Βασικές εγγενείς αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης στο κανονιστικό πλαίσιο, τις δομές και τις διαδικασίες, εξακολουθούν να αποτελούν:

- Η πολυπλοκότητα, του κανονιστικού πλαισίου (και οι ασάφειες και αντιφάσεις που αυτό συνεπάγεται) που διέπει τη λειτουργία και τις συναλλαγές του κράτους με τον πολίτη και τις επιχειρήσεις.
- Η πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ μεγάλου αριθμού υπηρεσιών και επιπέδων διοίκησης (κεντρική, περιφερειακή, νομαρχιακή, τοπική), αλλά και στο εσωτερικό των φορέων της διοίκησης μεταξύ των οργανικών μονάδων, σε συνδυασμό με την απουσία αποτελεσματικών μηχανισμών και διαδικασιών οριζόντιας συνεργασίας και επικοινωνίας.
- Ο μεγάλος αριθμός περιττών διαδικασιών ή διαδικασιών με αρνητικό ισοζύγιο οφέλους - κόστους για τον συναλλασσόμενο με τις δημόσιες υπηρεσίες αλλά και για το δημόσιο συμφέρον.

Οι αδυναμίες αυτές επιβαρύνουν τη δημόσια διοίκηση με περιττό φόρτο εργασίας και κόστος, ενισχύουν την τυπολατρία (δηλαδή τον προσανατολισμό των υπηρεσιών προς την εφαρμογή τυπικών κανόνων και τη διασφάλιση της νομιμότητας και όχι προς την

αποτελεσματική παραγωγή υπηρεσιών και την ποιότητα της εξυπηρέτησης των συναλλασσομένων με την διοίκηση) και συνιστούν πολύ μεγάλο διαχειριστικό βάρος και οικονομικό κόστος για τους συναλλασσόμενους με τη δημόσια διοίκηση, πολίτες και επιχειρήσεις. Σε συνδυασμό με τις χρονικές καθυστερήσεις που συνεπάγονται στη διεκπεραίωση των διαδικασιών και στη λήψη αποφάσεων, οι αδυναμίες αποτελούν αποφασιστικό αντικίνητρο στην επιχειρηματική δράση και στις επενδύσεις.

Παράλληλα, το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης παρά τις σημαντικές θεσμικές αλλαγές και τη συστηματική εισαγωγή της εκπαίδευσης των δημόσιων υπαλλήλων μέσω του Ε.Κ.Δ.Δ.Α., εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από εγγενείς αδυναμίες που πρέπει να αντιμετωπισθούν: τη μειωμένη κινητοποίηση, την έλλειψη κινητικότητας, την ελλιπή αξιοποίηση των διαθέσιμων προσόντων, την τυπολατρία.

Οι αδυναμίες αυτές, σε συνδυασμό με δομικές δυσκαμψίες της οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών, έχουν ως αποτέλεσμα **ότι βασικές λειτουργίες** (όπως αυτές της εκτελεστικής διοίκησης, της επεξεργασίας πολιτικών και προγραμματισμού, της οργάνωσης της εργασίας, της ανάπτυξης και της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού, της ανάπτυξης και διαχείρισης των ΤΠΕ) **δεν έχουν πάντοτε σαφή και αποτελεσματική υπηρεσιακή συγκρότηση και δεν διαθέτουν κατά κανόνα προσωπικό με την απαραίτητη σύγχρονη τεχνογνωσία και δεξιότητες.** Επιπλέον οι αδυναμίες αυτές καλλιεργούν αντιλήψεις, στάσεις και πρακτικές οι οποίες έχουν αρνητικά αποτελέσματα στις σχέσεις κράτους – πολίτη, αλλά και στην προσπάθεια διαμόρφωσης ευνοϊκού επιχειρηματικού κλίματος.

Σε ό,τι αφορά το πεδίο της αποτελεσματικότητας και της απόδοσης των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, οι αδυναμίες που προαναφέρθηκαν συνεπάγονται: υψηλό κόστος λειτουργίας και αρνητικό ισοζύγιο μεταξύ των πόρων που διατίθενται και του προϊόντος της δημόσιας διοίκησης, έλλειμμα αποτελεσματικότητας στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών και προγραμματισμού δράσης, **και αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να εξυπηρετήσει αποτελεσματικά τις διαδικασίες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας.**

Παράλληλα, οι αδυναμίες αυτές έχουν αρνητικές συνέπειες στην ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει η δημόσια διοίκηση και στις σχέσεις κράτους-πολίτη. Συνεπάγονται: αδυναμία ενεργού και συντεταγμένης συμμετοχής στις αποφάσεις

της διοίκησης, έλλειμμα διαφάνειας της δράσης των δημόσιων αρχών που επιβαρύνεται από την απουσία διαδικασιών λογοδοσίας, άνιση πρόσβαση και φαινόμενα μη ισότιμης μεταχείρισης από τις υπηρεσίες.

2. Αναπτυξιακές ανάγκες

Υπό τις συνθήκες αυτές αποτελεί επιτακτική ανάγκη η άμεση δρομολόγηση και εφαρμογή ολοκληρωμένου σχεδίου παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση των αδυναμιών που προαναφέρθηκαν.

Οι παρεμβάσεις αυτές θα πρέπει:

- Να ενισχύσουν την ικανότητα της διοίκησης στο επίπεδο της **διαμόρφωσης πολιτικής και του προγραμματισμού της δημόσιας δράσης και στο επίπεδο της επιχειρησιακής λειτουργίας.**
- **Να εστιασθούν κατά προτεραιότητα σε πεδία δημόσιας δράσης στρατηγικής σημασίας** για την οικονομική και την κοινωνική ανάπτυξη της χώρας, τα οποία να προσεγγίσουν ως ολοκληρωμένα συστήματα, με **κριτήριο το παραγόμενο προϊόν και τους χρήστες των υπηρεσιών της διοίκησης** και όχι αποσπασματικά με κριτήριο τις επιμέρους λειτουργίες.
- Να εξασφαλίσουν, με μέτρα οριζόντιου χαρακτήρα, βασικές προϋποθέσεις καλύτερης αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, άρσης των δυσλειτουργιών του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου και προαγωγής του στόχου της ανοικτής και συμμετοχικής διοίκησης.
- Να υποστηρίξουν αποτελεσματικά τον στόχο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και να εξασφαλίσουν τις θεσμικές και επιχειρησιακές προϋποθέσεις για την **πλήρη αξιοποίηση των ΤΠΕ, σε ό,τι αφορά την οργάνωση των υπηρεσιών, το ανθρώπινο δυναμικό, το σχετικό κανονιστικό πλαίσιο κλπ.**
- **Να εξασφαλίσουν τις πρακτικές προϋποθέσεις επιτυχίας των παρεμβάσεων με την ανάπτυξη της απαραίτητης υποδομής, σε δομές, τεχνογνωσία και ικανότητες αποτελεσματικής εισαγωγής της οργανωτικής αλλαγής στη δημόσια διοίκηση.**

3. Αναπτυξιακό όραμα

Η κύρια αναπτυξιακή επιλογή του τομέα της βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης συνοψίζεται στην **"δημιουργία μιας πολιτο-κεντρικής, αποτελεσματικής, ανοιχτής και ευέλικτης διακυβέρνησης"**, με στόχο τη μετάβαση από τη διοίκηση αρμοδιοτήτων / διαδικασιών στην διοίκηση αποτελεσμάτων και υπηρεσιών.

4. Προτεραιότητες και Στόχοι

Στρατηγικοί στόχοι

Οι στρατηγικοί στόχοι του Προγράμματος καλύπτουν όλο το εύρος της διοικητικής δράσης **στα επίπεδα της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.**

Στοχεύουν στη διαρθρωτική αντιμετώπιση χρόνιων δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης με επιλεγμένες παρεμβάσεις οργανωτικής και διοικητικής αλλαγής, θεσμικού και παραδειγματικού χαρακτήρα, με πολλαπλασιαστική αξία. Οι παρεμβάσεις αυτές θα αποτελέσουν ουσιαστικές καινοτομίες στο ελληνικό περιβάλλον και θα επιλεγούν έτσι ώστε, σε συνδυασμό με δράσεις διάδοσης και μεταφοράς των καινοτομιών στο ευρύτερο πεδίο της δημόσιας δράσης, να στηρίξουν την δημιουργία μίας μη αναστρέψιμης δυναμικής μεταρρύθμισης του κράτους.

Οι στρατηγικοί στόχοι εξειδικεύονται σε προτεραιότητες που συνδυάζουν τα δύο βασικά πεδία της δημόσιας δράσης που καλύπτει το Πρόγραμμα - τη διαμόρφωση πολιτικής και προγραμμάτων και την εφαρμογή τους στην παραγωγή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών - με δυο κεντρικές στρατηγικές προτεραιότητες οριζόντιου χαρακτήρα, και αντίστοιχους, ειδικούς στόχους.

Στρατηγικές προτεραιότητες στα βασικά πεδία δημόσιας δράσης

1. Ενδυνάμωση των δομών και των διαδικασιών διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών και προγραμματισμού δημόσιας δράσης, με έμφαση στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης.

2. Ενδυνάμωση της ικανότητας εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων και της αποτελεσματικής παραγωγής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών υψηλού ποιοτικού επιπέδου σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης.

Στρατηγικοί και Ειδικοί στόχοι

1. **Αποτελεσματική και αποδοτική δημόσια διοίκηση, η οποία θα εξασφαλίζει:**

- Την **επίτευξη** των γενικών στόχων των δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων και των ειδικότερων επιχειρησιακών στόχων στο επίπεδο των επί μέρους δημόσιων αρχών.
- Την καλύτερη δυνατή **απόδοση των χρηματο-οικονομικών πόρων**.
- Την καλύτερη δυνατή **αξιοποίηση του ανθρώπινου κεφαλαίου**.
- Την **ποιότητα των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών** και την ανταπόκρισή τους προς τις ανάγκες των πολιτών, επιχειρήσεων και των οργανώσεών τους .

2. **Ανοιχτή, δίκαιη και συμμετοχική δημόσια διοίκηση έναντι των πολιτών, επιχειρήσεων και των οργανώσεών τους, βάσει των αρχών του Κοινωνικού Κράτους Δικαίου και της αρχής της Νομιμότητας (Χρηστή Διακυβέρνηση), η οποία θα εξασφαλίζει:**

- Τη **λογοδοσία** στη δράση των δημόσιων αρχών.
- Τη **διαφάνεια** της δράσης των δημόσιων αρχών.
- Την **ενεργό συμμετοχή** και τη μεγαλύτερη δυνατή συναίνεση στις αποφάσεις των δημόσιων αρχών.
- Τη **δίκαιη και ισότιμη** μεταχείριση.
- Την **ισοτιμία** στις σχέσεις κράτους-πολίτη.

Τομείς, πεδία και μηχανισμοί παρέμβασης

Οι παρεμβάσεις του Προγράμματος θα περιλάβουν έξι τομείς στρατηγικής σημασίας ως εξής:

1. Ανάπτυξη λιτών, ευέλικτων δομών δημόσιας δράσης και στοχευμένη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και λειτουργιών προς φορείς δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου, σε συνδυασμό με την ενίσχυση του **επιτελικού και ρυθμιστικού ρόλου της κεντρικής διοίκησης** και τον **προσανατολισμό** της οργάνωσης και της λειτουργίας των δημόσιων δομών προς τις **ανάγκες των χρηστών των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών**.
2. **Ενδυνάμωση των δεξιοτήτων και της τεχνογνωσίας** του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και **προσανατολισμός** του, σε ό,τι αφορά στάσεις και συμπεριφορές, προς τις αξίες της **ανοιχτής, συμμετοχικής, αποτελεσματικής και δίκαιης** δημόσιας διοίκησης.
3. **Δραστική απλούστευση του κανονιστικού πλαισίου** ρύθμισης της δημόσιας δράσης και προσαρμογή του προς τις θεμιτές ανάγκες των χρηστών αγαθών και υπηρεσιών της δημόσιας δράσης, με τελικό στόχο την ελαχιστοποίηση του εσωτερικού διαχειριστικού διοικητικού κόστους και του διοικητικού κόστους που επιβαρύνει τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
4. **Εξορθολογισμό της διαχείρισης των δημόσιων πόρων** στο σκέλος του προϋπολογισμού και στο σκέλος την οικονομικής διαχείρισης στο επίπεδο των επί μέρους δημόσιων αρχών.
5. Ενίσχυση της **ικανότητας** των δημόσιων αρχών να **προσαρμόζουν** την οργάνωση και την λειτουργία τους στο νέο και συνεχώς εξελισσόμενο περιβάλλον της **Κοινωνίας της Πληροφορίας**, με στόχο την **πλήρη αξιοποίηση των ΤΠΕ** –των Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνιών- για την αποτελεσματική και ποιοτική παραγωγή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών.
6. Καθιέρωση **πάγιων διαδικασιών αξιολόγησης της εφαρμογής** των δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων και της παραγωγής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών.

Το Πρόγραμμα θα εστιασθεί σε μικρό αριθμό παρεμβάσεων στρατηγικής σημασίας οι οποίες εντάσσονται σε δύο συμπληρωματικές κατηγορίες ως εξής:

- **Παρεμβάσεις επιχειρησιακού χαρακτήρα** σε συγκεκριμένα πεδία δημόσιας δράσης με στρατηγική σημασία για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας (με έμφαση στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και την άρση των διοικητικών εμποδίων, και στις υπηρεσίες προς τις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού,

αντίστοιχα). Οι παρεμβάσεις αυτές θα αντιμετωπίσουν με ολοκληρωμένο τρόπο τις αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης στα πεδία που θα επιλεγούν, με τον συνδυασμό δράσεων σε περισσότερους από ένα μεταξύ των τομέων παρέμβασης που προαναφέρθηκαν. Στη συνέχεια οι παρεμβάσεις αυτές θα χρησιμοποιηθούν ως παραδείγματα, με διαδικασίες διάχυσης, μεταφοράς ή προσαρμογής, στο ευρύτερο πεδίο της δημόσιας διοίκησης με εθνικούς πόρους και μέσα.

- **Παρεμβάσεις οριζόντιου χαρακτήρα στους τομείς που προαναφέρθηκαν.**

Βασικό μηχανισμό παρέμβασης θα αποτελέσει κεντρική δημόσια δομή ιδιωτικού δικαίου, η οποία θα αναπτύξει την απαραίτητη τεχνογνωσία και ικανότητα εισαγωγής οργανωτικής και διοικητικής αλλαγής στο ελληνικό περιβάλλον δημόσιας δράσης.

Η δομή αυτή θα στηρίξει την αποτελεσματική εφαρμογή του Προγράμματος, αναλαμβάνοντας ρόλο συμβούλου και κέντρου εφαρμογής μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων σε συνεργασία με τους ενδιαφερόμενους κάθε φορά δημόσιους φορείς, θα εξασφαλίσει την συσσώρευση εμπειρίας και τεχνογνωσίας, οργανωτικής και διοικητικής αλλαγής και θα υποστηρίξει την εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης προς το πρότυπο της "οργάνωσης που μαθαίνει" (learning organization).