

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΕΤΑΣΗ
ΤΗΣ ΜΑΚΡΟΠΡΟΘΕΣΜΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΠΟΙΟΤΗΤΑ
ΣΤΗ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Πρόταση αλλαγών

ΑΘΗΝΑ 1998

ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| | |
|---|-----------|
| Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση..... | 2 |
| Εισαγωγή..... | 2 |
| Αξονες Αλλαγών..... | 8 |
| Στόχοι..... | 9 |
| Συνεργασία-Επικοινωνία..... | 9 |
| Περίληψη προτάσεων..... | 10 |
| Διοίκηση Αποτελεσμάτων..... | 12 |
| Δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων..... | 13 |
| Συμφωνίες (Συμβόλαια) δράσης..... | 14 |
| Έλεγχοι - έρευνες αποδοτικότητας..... | 15 |
| Πρόταση Εφαρμογής..... | 16 |
| Χάρτης δικαιωμάτων του πολίτη (χάρτης δράσης των δημ.υπηρεσιών) | 18 |
| Έρευνες-Έλεγχοι αποδοτικότητας..... | 18 |
| Διαγωνισμός ποιότητας μεταξύ υπηρεσιών..... | 20 |
| Νέες υπηρεσιακές Μονάδες Ευθύνης Πρωτοβουλιών..... | 20 |
| Σχεδιασμός Θέσεων Εργασίας..... | 21 |
| Περιγραφή Έργου..... | 21 |
| Ανάλυση θέσεων εργασίας(Job Analysis)..... | 21 |
| Περιγραφή καθηκόντων (Job Description)..... | 22 |
| Πλεονεκτήματα περιγραφής καθηκόντων..... | 23 |
| Αξιολόγηση θέσεων εργασίας (Job Evaluation)..... | 24 |
| Πρόταση..... | 25 |
| Μελέτη-έρευνα-διάγνωση..... | 25 |
| Εφαρμογή..... | 26 |
| Δημιουργία Μηχανισμών Παρακολούθησης-Αξιολόγησης..... | 27 |
| Διαδικασία εφαρμογής..... | 27 |
| Ποιότητα Κανονιστικών Ρυθμίσεων (κανόνων)..... | 28 |
| Η ποιότητα..... | 31 |
| Η δημοκρατική νομιμοποίηση..... | 33 |
| Σύστημα βελτίωσης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων..... | 33 |
| Σώμα Οικονομολόγων Διοίκησης..... | 38 |
| Κλάδος Ανωτάτων Στελεχών Διοίκησης..... | 43 |
| Θέση μέσα στη δημόσια διοίκηση..... | 43 |
| Επιλογή..... | 44 |
| Κινητικότητα..... | 44 |
| Σταδιοδρομία-Κίνητρα-Αποδοχές..... | 45 |
| Επιμόρφωση..... | 45 |
| Μεθοδολογία Υλοποίησης..... | 47 |

ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Πρόταση αλλαγών

Εισαγωγή.

I. Οι αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης αποτελούν αναμφισβήτητα έναν από τους σημαντικούς παράγοντες που επιβραδύνουν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.

Σχηματικά μπορούμε να ξεχωρίσουμε τις αδυναμίες σε θεσμικές και λειτουργικές. Η παρούσα έκθεση περιορίζεται στο λειτουργικό επίπεδο. Στο θεσμικό επίπεδο έγιναν και γίνονται σημαντικά βήματα και θα αναφερθούμε σ' αυτό εν συντομία πιο κάτω. Κινητικότητα υπάρχει και στο λειτουργικό επίπεδο, αλλά πιστεύουμε ότι εκεί μπορούμε να συνεισφέρουμε συμπληρωματικά και εποικοδομητικά.

Η αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα επηρεάζει άμεσα την οικονομία. Οι δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης συνδέονται και επηρεάζουν τη λειτουργία και αποδοτικότητα του ιδιωτικού τομέα. Για τούτο η χαμηλή ποιότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι ανασταλτική για την ανάπτυξη.

Η χαμηλή ποιότητα γίνεται φανερή σε πολλαπλά επίπεδα: νόμοι που ψηφίζονται από τη Βουλή πολλές φορές δεν εφαρμόζονται ικανοποιητικά. Αποφάσεις της Κυβέρνησης - μικρές και μεγάλες - δεν υποστηρίζονται από τις απαραίτητες διοικητικές ενέργειες είτε κατά την προετοιμασία τους, είτε κατά την εκτέλεσή τους με αποτέλεσμα να χωλαίνει η εφαρμογή τους. Οι επιχειρήσεις επιβαρύνονται από τους αργούς ρυθμούς των δημοσίων υπηρεσιών και η ζωή του κάθε πολίτη υποβαθμίζεται από τις ταλαιπωρίες που υφίσταται όταν συναλλάσσεται με το δημόσιο. Πάνω απ' όλα κυριαρχεί δυσπιστία και καχυποψία προς το δημόσιο, ακόμα και στις περιπτώσεις που λειτουργεί σωστά, που έχει δημιουργηθεί από την «ιστορική μας κληρονομιά» των πελατειακών σχέσεων, από την οποία δεν έχουμε τελείως απαλλαγεί.

Είναι δε αυτή ακριβώς η εχθρική εικόνα της κοινωνίας για τη διοίκηση - που έχει ιστορικά διαμορφωθεί - η οποία συντηρεί παραμορφώσεις, όπως οι μεσάζοντες, οι προσποιούμενοι ότι επηρεάζουν τις αποφάσεις κ.λ.π., που αποτελούν ένα βάρος που επωμίζεται η οικονομία, σαν αποτέλεσμα των αδυναμιών του δημοσίου.

Στην χαμηλή ποιότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης συνεισφέρει και μια διαμορφωθείσα δημοσιοϋπαλληλική νοοτροπία που καλλιεργεί τη μετριότητα, την ευθυνοφοβία, την τυπολατρία και συχνά

την αδιαφορία, με αποτέλεσμα ικανά και δημιουργικά στελέχη να απορροφώνται και να αφομοιώνονται από το σύστημα.

Ακόμα και οι μεγαλύτερες κατακτήσεις των εργαζομένων στο δημόσιο, η μονιμότητα και τα πολιτικά δικαιώματα, αντί να συνεισφέρουν στη διαμόρφωση υπεύθυνων στελεχών ταγμένων, κατά τη συνταγματική επιταγή, στην υπηρεσία του ελληνικού λαού, λειτουργούν στην αντίθετη κατεύθυνση. Η μονιμότητα των δημ. υπαλλήλων δεν αποτελεί βάση απελευθέρωσης από την εξάρτηση από το κυβερνών (ντα) κόμμα (-τα) και συνιστώσα ενός κράτους δικαίου, αλλά θεωρείται από την κοινωνία παράγων ανευθυνότητας, αδιαφορίας και μείωσης της προσωπικότητας. Αντί να νομιμοποιεί τους δημ. υπαλλήλους απέναντι στην κοινωνία, θεωρείται η πηγή κάθε κακοδαιμονίας και η κατάργηση της προβάλλεται όλο και πιο συχνά και καθημερινά και από περισσότερους - μεταξύ των οποίων και δημ. υπάλληλοι - ως πανάκεια για τη θεραπεία του «μεγάλου ασθενή» όπως χαρακτηρίζεται η δημ. διοίκηση. Η διαστροφή αυτή της έννοιας της μονιμότητας οδηγεί σε λανθασμένους δρόμους και λύσεις για τη μεταρρύθμιση της δημ. διοίκησης. Γιατί η κατάργηση της μονιμότητας δεν οδηγεί κατά κανένα τρόπο προς την μεταλλαγή της δημ. διοίκησης. Η μονιμότητα απλά - αλλά όχι εύκολα - πρέπει να αναπροσδιορισθεί μέσα στα υπάρχοντα συνταγματικά πλαίσια ώστε να αποτελέσει τη βάση του προσδιορισμού της δημοσιούπαλληλικής σχέσης. Βάση όπου στηρίζονται τα δικαιώματα αλλά και οι αντίστοιχες υποχρεώσεις των δημ. υπαλλήλων.

Ένα άλλο φαινόμενο, που εξηγείται μεν από τη χαμηλή ποιότητα της δημόσιας διοίκησης αλλά συγχρόνως τείνει να τη διαιωνίζει είναι ότι οι εκάστοτε πολιτικές ηγεσίες βασίζονται σ' ένα μεγάλο αριθμό ad hoc συμβούλων όχι μόνον για τη διαμόρφωση πολιτικών αλλά και για την παρακολούθηση της εφαρμογής των. Αυτό υποβαθμίζει το δημοσιούπαλληλικό ρόλο, αφαιρεί το αίσθημα της συνυπευθυνότητας και αποστασιοποιεί την πολιτική ηγεσία από το μηχανισμό της Δημόσιας Διοίκησης.

Οι αιτίες για την κατάσταση της Δημόσιας Διοίκησης είναι βέβαια πολλές. Πολλές εξ αυτών έχουν αφετηρία στα βάθη της ιστορίας μας. Αλλά πάντως η προαγωγή με βάση το χρόνο υπηρεσίας αντί για την ικανότητα, εργατικότητα και αποδοτικότητα του ατόμου, η έμφαση σε τυπικά προσόντα αντί σε ουσιαστικά, η έλλειψη σχεδιασμού εργασίας και στόχων για την κάθε μονάδα και κάθε υπάλληλο, η απογύμνωση από ευθύνες, η μη σύνδεση μισθού και απόδοσης παίζουν σημαντικό ρόλο και είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν και να ξεπεραστούν.

Η ριζική βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης είναι ένα κολοσσιαίο έργο. Αποτελεί οξύτατη πρόκληση για την πολιτική ηγεσία (και όχι μόνο του κυβερνώντος κόμματος) και για όλους τους

εργαζόμενους στο Δημόσιο αλλά επίσης και για την ευρύτερη κοινωνία, η οποία απαιτεί αυτή τη βελτίωση. Η διαδικασία είναι μακροχρόνια αλλά, κατά την άποψή μας, ο σχεδιασμός και τα πρώτα αποφασιστικά βήματα που έχουν γίνει σε θεσμικό επίπεδο πρέπει να πλαισιωθούν από μέτρα λειτουργικού εκσυγχρονισμού που θα τους προσδώσουν σταθερότητα και συνέχεια.

Αν το κράτος θέλει να παίξει το ρόλο του ως παραγωγού κοινωνικής συνοχής οφείλει να δρα όσο γίνεται πιο κοντά και σε επικοινωνία με τους πολίτες και με υπευθυνότητα. Για να φθάσει όμως «πλησίον» των πολιτών, η Διοίκηση υποχρεωτικά πρέπει να αναμορφωθεί, απεκδυόμενη τα ξεπερασμένα μοντέλα άλλων εποχών.

Μια από τις βασικές διαφοροποιήσεις της οργάνωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης από εκείνες των άλλων ευρωπαϊκών κρατών είναι ότι στην Ελλάδα διαχωρίζεται με άκαμπτες διαχωριστικές γραμμές ο δημόσιος από τον ιδιωτικό τομέα.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση εξακολουθεί ν'αποτελεί το μεγαλύτερο μονοπώλιο, δεν παρέχει, κατά κανόνα, δυνατότητα επιλογών στους χρήστες των υπηρεσιών της και με ελάχιστες εξαιρέσεις αποτελεί το μοναδικό φορέα παροχών. Με άλλα λόγια είτε οι υπηρεσίες θα είναι κρατικές είτε θα ανήκουν στον ιδιωτικό τομέα.

Δεν γνωρίζει και δεν χρησιμοποιεί η δημ. διοίκηση θεσμούς όπως οι μη κυβερνητικοί φορείς, αναθέτει σε πολύ λίγες περιπτώσεις και με ατομία δραστηριότητες σε ενδιάμεσους φορείς και οργανώσεις και ακόμα λιγότερο σε φυσικά πρόσωπα.

Σήμερα όμως με εξαίρεση ένα σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας - που και αυτός συνεχώς μεταβάλλεται - δραστηριότητες που κατά παράδοση ανήκαν στο κράτος και κατ'επέκταση στη δημόσια διοίκηση ασκούνται από άλλους ενδιάμεσους φορείς: χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η διαφύλαξη και διαχείριση του περιβάλλοντος. Έχουμε δηλαδή νέα όρια διαπλοκής μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών. Τα όρια αυτά προσδιορίζονται κάθε φορά από την αξιολόγηση της καλύτερης ποιότητας παροχής των υπηρεσιών. Αποτέλεσμα της αναποτελεσματικότητας του παλαιού αυτού ιεραρχικού μοντέλου της δημ. διοίκησης είναι ότι όχι μόνο δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολιτών, αλλά και τους οδηγεί σε μια απενεργοποίηση απέναντι στο κράτος, στη δημ. διοίκηση, στην «Πολιτεία» που είναι υπεύθυνη για όλα, που πρέπει να τα παρέχει όλα, αλλά που τελικά δεν παρέχει τίποτα με ποιότητα.

Η Διοίκηση δεν μπορεί παρά να συμμετάσχει και να σηκώσει το βάρος της προσπάθειας για να κερδηθούν οι προκλήσεις της κοινωνίας μας. Η ίδρυση, οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών πρέπει να συνεισφέρουν στη διαμόρφωση και να αναλάβουν την

εφαρμογή των πολιτικών για τις υποβαθμιζόμενες αστικές περιοχές, για την αποφυγή περιθωριοποίησης ομάδων πληθυσμού, για την καταπολέμηση της ανεργίας, την κοινωνία της πληροφορίας, τη γήρανση του πληθυσμού, τις μετακινήσεις πληθυσμών, για να αναφερθούν μερικές από τις μεγάλες προκλήσεις του καιρού μας, αλλά και την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση πρέπει να δεχθεί τα μηνύματα και να προσαρμοστεί στο νέο περιβάλλον, να ακολουθήσει παράλληλη πορεία με τις διοικήσεις των άλλων ευρωπαϊκών χωρών και να ενταχθεί μέσα στο καινούργιο (ανταγωνιστικό) περιβάλλον που διαρκώς αλλάζει, επεκτείνει τα όριά του και αποκτά παγκοσμιότητα.

Χαρακτηριστικό της ελληνικής δημ. διοίκησης και των στελεχών της είναι ότι δεν έχει ή έχει ελάχιστες επαφές και διασυνδέσεις με τις δημόσιες διοικήσεις άλλων χωρών, ακόμα και των χωρών - μελών της Ε.Ε. Η δημόσια διοίκηση της χώρας μας χαρακτηρίζεται από εσωστρέφεια όχι μόνο σε σχέση με το κοινωνικό της περιβάλλον αλλά και με την ευαισθητοποίηση της ότι αποτελεί μέλος μιας ευρύτερης οργάνωσης. Αξιοσημείωτο είναι ότι σε μια έρευνα του Υπουργείου Προεδρίας σε υπουργεία και σε μεγάλα νομικά πρόσωπα ένα ποσοστό 76% των ερωτηθέντων δεν είχαν ποτέ επικοινωνήσει με διοικήσεις ή υπαλλήλους άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Αποτέλεσμα τούτου είναι ότι συχνά στις διεθνείς συνεργασίες και συναντήσεις, που αποτελούν μια καθημερινή πραγματικότητα, δεν μπορεί η ελληνική δημόσια διοίκηση να επηρεάσει τη διαμόρφωση των πολιτικών.

Μια συγκριτική αξιολόγηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων δείχνει ότι οι χώρες όπου πραγματικά διαμορφώθηκαν δυναμικές διοικήσεις, όπου καινούργιοι τρόποι λειτουργίας και απόδοσης εγκαταστάθηκαν, είναι εκείνες όπου η διοίκηση δεν κυριαρχείται από πολύπλοκο και αυστηρά τυπολατρικό καθεστώς. Ακόμα όμως και σε χώρες με αυστηρό νομικό καθεστώς, όπως η Γερμανία, η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία, η Πορτογαλία κ.ά., οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις μπορεί να προχώρησαν πιο αργά και χωρίς θεαματικά αποτελέσματα - που ενδεχομένως δεν τα είχαν ανάγκη - προχώρησαν όμως προς την κατεύθυνση της ελάφρυνσης της δημόσιας διοίκησης από το αυστηρά ιεραρχικά δομημένο νομικό καθεστώς.

Στην Ελλάδα η δημόσια διοίκηση ακολούθησε το γαλλικό (ναπολεόντειο) σύστημα οργάνωσης, χωρίς ν'ακολουθήσει όμως τις μετεξελιξίσεις του και παρέμεινε για πολύ καιρό ένα κλειστό και επομένως αναποτελεσματικό σύστημα. Η ανυποληψία του συστήματος οδήγησε και οδηγεί ακόμα και σήμερα στη λήψη άκαμπτων μέτρων και σε τελείως αντίθετη κατεύθυνση από τις άλλες δημόσιες διοικήσεις. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι η μη δυνατότητα μετακίνησης

(κινητικότητα) των υπαλλήλων από ένα φορέα σε άλλον παρά μόνο μετά από ειδικές ρυθμίσεις, η μη χρησιμοποίηση των συνεντεύξεων κατά την επιλογή ή εξέλιξη στελεχών ή ακόμα και εσωτερικών διαγωνισμών, τα συστήματα προσλήψεων.

Το ζήτημα είναι ότι οι άκαμπτοι κανόνες δεν επιφέρουν το ζητούμενο αποτέλεσμα. Με εξαίρεση το Ν.2190/96 που πραγματικά νομιμοποίησε όχι μόνο τη διοίκηση, αλλά και την κρατική εξουσία απέναντι στο κοινωνικό σύνολο, οι άκαμπτες ρυθμίσεις δεν οδήγησαν σε μια αμερόληπτη, αξιοκρατική διοίκηση που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολιτών, με αποτέλεσμα σήμερα η δημόσια διοίκηση να βρίσκεται στο μέσο μιας τριπλής αδυναμίας: αδυναμίας στις σχέσεις πολιτικής εξουσίας (πολιτικών) - δημόσιων υπηρεσιών (στελεχών δ.δ.) - πολιτών και αμφίδρομα.

Για τούτο είναι κρίσιμο και αναγκαίο να προχωρήσουμε στην αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης, σπάζοντας τον απομονωτισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και να ακολουθήσουμε την πορεία των άλλων χωρών.

Οι νέοι θεσμοί που έχουν θεσπισθεί οδηγούν προς αυτή την κατεύθυνση. Μεταλλάσσουν όχι μόνο τη δημόσια διοίκηση αλλά ολόκληρη τη δομή και οργάνωση του Κράτους.

- Η καθιέρωση του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης με την ίδρυση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.
- Η συγκρότηση και οργάνωση των Περιφερειών ως ενιαίων αποκεντρωμένων διοικητικών μονάδων της κρατικής διοίκησης.
- Η επιψήφιση του σχεδίου «Ι. Καποδίστριας» που ενδυναμώνει τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού και τους καθιστά ικανούς να συνεχίσουν δημιουργικά τη μακραίωνη ιστορική πορεία τους μέσα στο ελληνικό κράτος.
- Το σύστημα προσλήψεων του Ν. 2190/94.
- Η καθιέρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων για τους εργαζόμενους στο δημόσιο.
- Η θεσμοθέτηση του Συνήγορου του Πολίτη και του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

αποτελούν βαθιές τομές που πραγματικά μπορεί να χαρακτηριστούν ιστορικές για την ελληνική δημόσια διοίκηση. Γι' αυτό πρέπει να υποστηριχθούν από μέτρα λειτουργικού εκσυγχρονισμού, που θα επιτρέψει στους νέους θεσμούς να αποδώσουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, αλλά και στην ελληνική δημόσια διοίκηση να λειτουργήσει με ποιότητα.

2. Κατά τη διάρκεια της περασμένης δεκαετίας το μείζον θέμα της διοικητικής επιστήμης αλλά και των δημοσίων οργανώσεων ήταν αν και σε ποιά ειδικότερα θέματα το δημόσιο μανάτζμεντ διαφοροποιείται από εκείνο του ιδιωτικού τομέα. Δύο εκ διαμέτρου αντίθετες θέσεις διαμορφώθηκαν: η «ολιστική προσέγγιση», σύμφωνα με την οποία οι διαφορές των δημοσίων οργανώσεων και των οργανώσεων γενικά δεν είναι σημαντικές και επομένως διοικούνται ή πρέπει να διοικούνται κατά τον ίδιο ή παρόμοιο τρόπο και η αντίθετη θέση, που βασικά υποστηρίχθηκε από τα στελέχη της δημοσιοϋπαλληλίας, που απορρίπτει την ύπαρξη σημαντικών όμοιων χαρακτηριστικών των δύο τύπων οργανώσεων. Κατά την κλασική αυτή προσέγγιση η δημόσια διοίκηση έχει ίδια χαρακτηριστικά, τα οποία πηγάζουν από το δημόσιο χαρακτήρα της. Στα ακραία δε όρια της θέσης αυτής τα κοινά χαρακτηριστικά που ενδεχομένως υπάρχουν είναι ασήμαντα και δεν συμμετέχουν στον προσδιορισμό των οργανώσεων. Κατ'επέκταση η διοίκηση των δημοσίων οργανώσεων δεν συναντάται, ούτε πρέπει να συναντάται με τη διοίκηση ιδιωτικού τομέα.

Κατά τη δεκαετία του '90 όμως οι σχετικές με τη λειτουργία των δημοσίων οργανισμών έρευνες έδειξαν ότι τα όρια μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα ούτε σαφή, ούτε ευδιάκριτα είναι ούτε σ'όλες τις δημόσιες οργανώσεις τα ίδια και ότι η θέση αυστηρών ορίων οδηγεί σε απλουστευτικές προτάσεις που είναι καταδικασμένες να αποτύχουν. Ορισμένες δημόσιες οργανώσεις λειτουργούν σε άμεση συνάρτηση με τις συνθήκες αγοράς, η διαφύλαξη και η υπεράσπιση του γενικού (δημόσιου) συμφέροντος και τα πολιτικά ιδεώδη αποτελούν τον άξονα οργάνωσης άλλων δημοσίων υπηρεσιών.

Αφού η λειτουργία της αγοράς δεν είναι τέλεια, το κράτος οφείλει να ρυθμίσει την προμήθεια των συλλογικών αγαθών ή ν'αποτρέψει φαινόμενα κερδοσκοπίας καθώς και την απαξίωση κοινωνικών αγαθών, συχνά δε να τα προσφέρει. Επιπρόσθετα, έχει να επιτελέσει λειτουργίες σε πολιτικό επίπεδο: να επιβλέψει την εφαρμογή των νόμων, να προστατεύσει τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των πολιτών, την εθνική ασφάλεια και σταθερότητα, την ανάπτυξη της ευημερίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης.

Εξάλλου η δημόσια διοίκηση καλείται ν'απαντήσει στις ανάγκες που προκλήθηκαν από τις διαρθρωτικές αλλαγές στην οικονομία και που αναδεικνύουν την αλληλεξάρτηση του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, την παγκοσμιοποίηση, τις πολυπλοκότερες και διαρκώς αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών, που συνοδεύονται από αμφισβήτηση της ικανότητας των πολιτικών να αντιμετωπίσουν κρίσιμα κοινωνικά προβλήματα.

Άξονες αλλαγών.

3. Η αδυναμία των παραδοσιακών γραφειοκρατικών δομών των διοικήσεων ν' ανταποκριθούν στις νέες απαιτήσεις καθώς και η ολοένα αυξανόμενη αμφισβήτηση των κυβερνητικών πολιτικών οδήγησαν αναγκαστικά στις περισσότερες χώρες σε αλλαγές στη διοίκηση.

Κοινά χαρακτηριστικά των αλλαγών αυτών (που πήραν διάφορες ονομασίες: μεταρρυθμίσεις, αναμόρφωση, ανανέωση, εκσυγχρονισμός κ.λ.π.) είναι ότι αρθρώνονται γύρω από δύο βασικούς άξονες: τον άξονα της αποτελεσματικότητας, της ικανοποίησης του πολίτη-πελάτη και των κριτηρίων ποιότητας και τον άξονα της δημοκρατικής νομιμοποίησης, της ικανότητας προσαρμογής, της συμμετοχικότητας και της φανεράς δράσης της διοίκησης.

4. Ως προσδιοριστικά χαρακτηριστικά μιας νέας δημόσιας διοίκησης και κατ'έκταση του νέου τρόπου λειτουργίας αυτής τίθενται:

- ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα
- η αντικατάσταση των συγκεντρωτικών και ιεραρχικών δομών από αποκεντρωτικά συστήματα διοίκησης, όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται σε πολλαπλά επίπεδα και όπου οι ενδιαφερόμενοι πολίτες και ομάδες έχουν τη δυνατότητα να γνωστοποιήσουν τις αντιδράσεις τους.
- η δυνατότητα αναζήτησης λύσεων άλλων από την παροχή υπηρεσιών από το κράτος και κανονιστικές παρεμβάσεις που επιτρέπουν αποτελέσματα ποιότητας.
- η αναζήτηση ποιότητας και επάρκειας των υπηρεσιών που παρέχονται ευθέως από το κράτος και δημιουργία κλίματος ανταγωνιστικού μέσα στις δημόσιες οργανώσεις.
- η ενδυνάμωση των στρατηγικών ικανοτήτων του κέντρου, στην κατεύθυνση της δημιουργίας ενός κράτους ικανού να προσαρμόζεται με ευελιξία και οικονομικότητα στις εξωτερικές αλλαγές και ν' ανταποκρίνεται σε διαφορετικές απαιτήσεις παροχής υπηρεσιών, από την κτηθείσα αυτονομία.

Συγχρόνως αναπτύσσεται και δίνεται έμφαση στις στάσεις και συμπεριφορές των στελεχών της δημόσιας διοίκησης. Εισάγεται η έννοια της «σημαντικότητας» για τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, που πραγματώνεται μέσα από την αναζήτηση των πιο κάτω χαρακτηριστικών:

- την εμμονή και αφοσίωση στις αξίες
- την προσφορά υπηρεσιών στους πολίτες
- τη συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων

- την κατανόηση και αποδοχή του χαρακτήρα της δημόσιας υπηρεσίας
- τη συνεχή αναζήτηση και θέση σε εφαρμογή οργανωτικών αλλαγών.

Στόχοι.

5. Η πρόκληση που καλείται να αντιμετωπίσει στο τέλος του αιώνα η δημόσια διοίκηση είναι η μεταλλαγή των οργανώσεων και θεσμών της. Ως στόχοι αναφέρονται:

- η εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας, του ελέγχου και της υπευθυνότητας
- η ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας
- η ανταπόκριση στις ανάγκες του κοινού
- η βελτίωση της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού
- η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Συνεργασία - Επικοινωνία.

6. Η μεγαλύτερη όμως πρόκληση και οι αναγκαίοι όροι της αναμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης είναι να γίνουν πράξη τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα. Καλά σχεδιασμένα και επεξεργασμένα μέτρα εκσυγχρονισμού σε πολλές χώρες παρουσίασαν προβλήματα κατά τη διαδικασία εφαρμογής τους. Προβλήματα που έχουν γενεσιουργό αιτία το γεγονός ότι οι αλλαγές - οι πραγματικές - αλλάζουν τη διοικητική κουλτούρα: ο φόβος ότι βαθμιαία θα εκλείψουν από το σύνολο της διοίκησης η έννοια της αυθεντίας του Κράτους και οι παραδοσιακές αξίες της ιεραρχικής επιβολής, της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, η παραχωρούμενη εξουσία και η μεγαλύτερη ευελιξία διαχείρισης, η διαρκώς αυξανόμενη συλλογική και συνολική εργασία και η σύνδεση αποτελέσματος με την υπηρεσιακή ανέλιξη των υπαλλήλων, αποτελούν μερικές από τις αιτίες μη ολοκλήρωσης ή επιβράδυνσης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

Η διαδικασία πραγματοποίησης των αλλαγών απαιτεί συνεργασία, επικοινωνία και αποδοχή σε πέντε επίπεδα:

- στο πολιτικό επίπεδο που περιλαμβάνει κυβέρνηση και αντιπολίτευση
- ανάμεσα στις δημόσιες υπηρεσίες και στους πολίτες, χρήστες των υπηρεσιών τους
- στα ανώτατα επίπεδα των δημόσιων υπηρεσιών

- ανάμεσα σ' όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης με συμμετοχή της δημοσιοϋπαλληλίας όλων των επιπέδων.
- ανάμεσα στην κυβέρνηση και στους εργαζόμενους στη δημόσια διοίκηση.

Μόνον μέσα από τη συνεργασία των πέντε αυτών επιπέδων-κλειδιών μπορεί να εξασφαλιστεί η συνέχεια και η συνοχή της διοικητικής μεταρρύθμισης. Και χωρίς να υποβαθμίζεται η συνεισφορά κανενός επιπέδου συνεργασίας ιδιαίτερα υπογραμμίζεται ο κυρίαρχος άξονας της συνεργασίας και συναίνεσης ανάμεσα στην Κυβέρνηση και στους εργαζόμενους στη δημόσια διοίκηση.

Ένα τεράστιο έργο όπως η αναμόρφωση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης είναι επιτεύξιμο ευκολότερα και με μικρότερο κοινωνικό κόστος εάν η οικοδόμησή του γίνει σε συναινετική βάση μεταξύ της Κυβέρνησης και των εργαζομένων στο Δημόσιο. Το μεγάλο κέρδος που θα επιτύχουν οι εργαζόμενοι είναι ένα καταξιωμένο στην κοινωνία δημοσιοϋπαλληλικό σώμα. Αλλά θα έχουν και ένα άλλο σημαντικό κέρδος: Δεν θα υποστούν το κόστος μιας σύγκρουσης με την εξέλιξη προς έναν ευέλικτο και αποτελεσματικό δημόσιο τομέα. Μια τέτοια εξέλιξη είναι αναπόφευκτη. Θα επέλθει, αργά ή γρήγορα. Ο διεθνής ανταγωνισμός δεν θα επιτρέψει την επιβάρυνση των ελληνικών προϊόντων από μια αναποτελεσματική διοίκηση. Το κόστος αυτό θα επιρριφθεί στους εργαζόμενους με μείωση των αποδοχών τους, οπότε θα διογκωθεί η απαίτηση για αλλαγή της Διοίκησης. Άλλωστε η απαίτηση θα γίνεται εντονότερη έτσι και αλλιώς, καθώς ευαισθητοποιούνται οι πολίτες για την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών που ισχύει στις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η συντηρητική προσέγγιση, με προσήλωση προς τα παλιά πρότυπα, οδηγεί σε οδυνηρά αδιέξοδα. Ο φόβος του καινούριου είναι εύλογος αλλά, όταν τα παλιά δεν είναι διατηρητέα, ο ενστερνισμός του καινούριου είναι η προσφορότερη στρατηγική όταν συνοδεύεται από μια συναινετική και εποικοδομητική αντιμετώπιση των μεταβατικών προβλημάτων που θα προκύψουν.

Περίληψη προτάσεων.

7. Στην παρούσα έκθεση εξετάζονται ορισμένα θέματα και προτείνονται αντίστοιχες παρεμβάσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Τα πιο πολλά από τα μέτρα που προτείνονται έχουν αποτελέσει και αποτελούν αντικείμενο θεωρητικών αναλύσεων και περιλαμβάνονται στα κατά καιρούς εμφανιζόμενα προγράμματα διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Για κανένα από αυτά δεν ακολούθησε όμως στάδιο εφαρμογής στη χώρα

μας, αν και έχουν εφαρμοστεί στις δημόσιες διοικήσεις των περισσότερων χωρών - μελών της Ε.Ε. και του Ο.Ο.Σ.Α.

Τα προτεινόμενα δεν συνθέτουν και δεν αποτελούν μια σύνολη διοικητική μεταρρύθμιση, μπορούν όμως, αν εφαρμοστούν με συνοχή και συνέχεια και με υψηλή πολιτική υποστήριξη, ν'αλλάξουν το πρόσωπο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Στην παρούσα έκθεση εξετάζονται και προτείνονται προς υιοθέτηση:

- Η διοίκηση αποτελεσμάτων που αποτελεί τον σύγχρονο προσανατολισμό των δημοσίων οργανώσεων, με επικέντρωση στους δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων, στις συμφωνίες (συμβόλαια) δράσης και στους ελέγχους-έρευνες αποδοτικότητας. Η σχετική πρόταση περιλαμβάνει: τον χάρτη δικαιωμάτων του πολίτη, τις έρευνες - ελέγχους αποδοτικότητας, τους διαγωνισμούς ποιότητας μεταξύ των υπηρεσιών και τις νέες υπηρεσιακές μονάδες ευθύνης και πρωτοβουλιών.
- Ο σχεδιασμός θέσεων εργασίας που αποτελεί βασική συνιστώσα κάθε οργανωτικού ανασχεδιασμού και αποτελεί σύζευξη και εξισορρόπηση της αποτελεσματικότητας των οργανώσεων και της ικανοποίησης των εργαζομένων. Προτείνεται ένα πρόγραμμα που θα περιλαμβάνει την ανάλυση θέσεων εργασίας, την περιγραφή καθηκόντων και την αξιολόγηση των θέσεων στις δημόσιες οργανώσεις.
- Η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων (κανόνων). Αναλύεται η σημασία της ποιότητας των κανόνων για μια κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη, το κόστος από τον πληθωρισμό των κανονιστικών ρυθμίσεων και προτείνεται σύστημα βελτίωσης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, που θα εξετάζει με βάση ορισμένα κριτήρια ποιότητας τις προτεινόμενες νέες κανονιστικές ρυθμίσεις και θα αξιολογεί τις ήδη ισχύουσες, οι οποίες και θα κωδικοποιούνται κατά θέματα.
- Το Σώμα Οικονομολόγων Διοίκησης (ΣΟΔ). Η ίδρυση του οποίου θα υποστηρίζει την εφαρμογή των τριών άλλων προτάσεων, αλλά και αυτοτελώς θα επιτρέψει στις δημόσιες οργανώσεις να «μετρούν» και να λειτουργούν με οικονομικότητα. Εξετάζεται ειδικότερα με ποιο τρόπο το ΣΟΔ θα ενταχθεί αρμονικά στην ελληνική δημόσια διοίκηση.
- Κλάδος Ανωτάτων Στελεχών Διοίκησης. Οι απαιτήσεις από τις δημόσιες υπηρεσίες τόσο από τους πολιτικούς όσο και κυρίως από την κοινωνία αυξάνονται καθημερινά. Συγχρόνως δίδεται ολοένα και μεγαλύτερη έμφαση στην αναγκαιότητα να είναι οι κυβερνητικές πολιτικές προσανατολισμένες στα αποτελέσματα. Τούτο συναρτάται

άμεσα με τη διοίκηση των δημοσίων οργανώσεων και των ανωτάτων στελεχών διοίκησης, που είναι απαραίτητο να διαθέτουν εκτός των ειδικών κατ' αντικείμενο γνώσεων, δεξιότητες, ικανότητες και γνώσεις διοίκησης (μάνατζμεντ) μεγάλων οργανώσεων. Προς τούτο απαιτείται η διαμόρφωση ανώτατων στελεχών διοίκησης με ειδικά προσόντα, εκπαίδευση, υπηρεσιακή σταδιοδρομία, κινητικότητα και επιλογή. Προτείνεται η ίδρυση κλάδου ανωτάτων στελεχών διοίκησης, περιγράφονται, σε γενικές γραμμές, η συγκρότηση του κλάδου, η υπηρεσιακή κατάσταση των ανωτάτων στελεχών διοίκησης.

Τα προτεινόμενα έχουν λειτουργική αυτονομία και η εφαρμογή του ενός δεν εξαρτάται από την εφαρμογή του άλλου. Τούτο δεν αναιρεί όμως την αλληλοεξάρτηση και την εν δυνάμει διάδραση μεταξύ τους. Η θέση σε εφαρμογή τους με κάποια χρονική σύμπτωση και ακολουθία θα υποβοηθήσει την εφαρμοσιμότητά τους και θα αποτρέψει τον κίνδυνο της απορρόφησης και εκφυλισμού τους από το σύστημα.

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ

1. Το ισχύον γραφειοκρατικό πρότυπο, ως η θεσμική αποκρυστάλλωση του νομικο-ορθολογικού πολιτισμού, αποδίδει σημασία αποκλειστικά στην αρχή της νομιμότητας, παραγνωρίζοντας ή και αγνοώντας τις κρίσιμες οικονομικές διαστάσεις της λειτουργίας της διοίκησης.

Η μέτρηση αποτελεσμάτων είναι στρατηγική παράμετρος των πολιτικών για την «επανάδρυση» (RE - INVENTING) της δημόσιας διοίκησης στο πεδίο των λειτουργιών της.

Στις περισσότερες χώρες (Αγγλία, Καναδάς, Ιρλανδία, Δανία, Σουηδία, Φινλανδία, Γερμανία, Νορβηγία, Γαλλία, Ν.Ζηλανδία, Αυστραλία, Πορτογαλία κ.ά.) ήδη από τη δεκαετία του '80 η αξιολόγηση των δημοσίων οργανώσεων κάθε φύσεως (υπουργείων, φυλακών, ΟΤΑ, εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, γυμναστηρίων, ασφαλιστικών οργανισμών, πολιτιστικών φορέων, τελωνείων, οργανισμών κοινής ωφέλειας κ.λ.π.) αποτελεί το αντικείμενο διοικητικών προγραμμάτων ελέγχου - αξιολόγησης των αποτελεσμάτων.

Το κοινό στοιχείο των προγραμμάτων αυτών που δείχνει και το νέο προσανατολισμό των δημοσίων οργανώσεων, είναι ότι δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα όχι στις εισροές αλλά στις εκροές των συστημάτων, σε ό,τι δηλαδή προσφέρεται από τις δημόσιες υπηρεσίες στον πολίτη-πελάτη να «καταναλώσει». Η νομιμοποίηση των δημοσίων οργανώσεων

διασφαλίζεται πραγματικά και μόνο όταν παράγουν αποτελέσματα το κοινωνικό όφελος των οποίων δικαιολογεί το κόστος τους.

Εξάλλου η συνεχιζόμενη, διαχρονική πια, ανεπάρκεια πόρων για τη δημόσια διοίκηση καθιστά αναγκαία τη συμπλήρωση της διοικητικής παράδοσης με στοιχεία όπως η μέτρηση του κόστους, η καθιέρωση κριτηρίων-δεικτών ποιότητας.

2. Η μέτρηση των αποτελεσμάτων είναι το σύγχρονο εργαλείο λήψης των διοικητικών αποφάσεων. Η ικανότητα της δημόσιας γραφειοκρατίας κρίνεται σήμερα από τις διαδικασίες, τους δείκτες και τους θεσμούς που έχουν καθιερωθεί για τη μέτρηση των διοικητικών αποτελεσμάτων.

Η δημόσια διοίκηση είναι στην υπηρεσία του πολίτη όταν παράγει αγαθά και υπηρεσίες που αξιολογούνται ως ποιοτικά από τον πολίτη-πελάτη. Η λογική των μετρήσεων απαιτεί μια δέσμη αλλαγών ευρύτερης σημασίας που θα πρέπει να δρομολογηθούν για την αποδεκτή συναινετική υιοθέτησή τους. Οι αλλαγές αυτές είναι τεχνικής, οργανωτικής και πολιτισμικής φύσεως.

• Δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων.

Η αξιολόγηση των δραστηριοτήτων των δημοσίων οργανώσεων απαιτεί να καθιερωθούν δείκτες που θα προσδιορίζουν, θα μετρούν κατά πόσο τα αποτελέσματα της διοικητικής δράσης πλησίασαν ή έφθασαν τους προσδιορισμένους στόχους. Οι δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων αναφέρονται και συνδέουν τα αποτελέσματα με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Ο προσδιορισμός των κατάλληλων δεικτών μέτρησης είναι μία σύνθετη και πολυεπίπεδη διεργασία. Γιατί οι δείκτες πρέπει να είναι συγκεκριμένοι, συγχρόνως όμως και γενικοί για να μπορούν να συγκριθούν διαφορετικές δημόσιες οργανώσεις (δήμοι, νοσοκομεία, κεντρική υπηρεσία).

Πέραν αυτού, οι συγκεκριμένοι δείκτες δεν αρκεί να είναι οι κατάλληλοι και ορθοί, αλλά θα πρέπει να γίνουν αποδεκτοί από τους ανθρώπους της πράξης, η εργασία των οποίων θα αξιολογηθεί με τους δείκτες, αλλά και από τους «πολίτες - πελάτες» των συγκεκριμένων υπηρεσιών. Μια μεθοδολογία συναινετικής φύσης θα πρέπει να σχεδιαστεί για την καθιέρωση δεικτών.

Για να ενσωματωθούν τα προγράμματα αποδοτικότητας στην καθημερινή δράση των υπηρεσιών απαιτείται οι δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων να συνδέουν τις κάθε ημέρας δράσεις (εργασία) των

εργαζομένων στη συγκεκριμένη υπηρεσία με τους στόχους που έχουν τεθεί από αυτήν.

Η σύγχρονη εμπειρία από τις πρακτικές που έχουν εφαρμοστεί υποδεικνύει ως αναγκαίο, αλλά και αρκετό κατά τη διαδικασία αξιολόγησης:

- να επιλέγονται δείκτες-κλειδιά που θα βασίζονται σε στόχους εκροών ώστε να εξασφαλίζεται μια απλή σχετικά διαδικασία αξιολόγησης. Οι δείκτες-κλειδιά θα πρέπει να καλύπτουν τις βασικές δραστηριότητες, γιατί η προσπάθεια να συμπεριληφθούν στη μέτρηση εξαντλητικά όλες οι δραστηριότητες οδηγεί σε μία πολύπλοκη και άκαμπτη διαδικασία αξιολόγησης.
- οι δείκτες να είναι χρήσιμοι τόσο για τους υπαλλήλους όλων των βαθμίδων της ιεραρχίας όσο και για εξωτερικούς ελέγχους.
- οι δείκτες να αναπροσαρμόζονται και να αξιολογούνται σε τακτά διαστήματα.

• Συμφωνίες (Συμβόλαια) δράσης.

Οι συμφωνίες δράσης αποτελούν μια μέθοδο για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων των δημοσίων οργανώσεων. Οι συμφωνίες δράσης μπορεί να έχουν τη μορφή μιας σύμβασης άτυπης, βεβαίως, όπου προσδιορίζονται μετά από διαπραγμάτευση του έργου μιας υπηρεσίας σε γενικές γραμμές. Μπορεί να πάρουν τη μορφή «Χάρτη δικαιωμάτων πολιτών», με τον οποίο η συγκεκριμένη υπηρεσία δημοσιοποιεί το πρόγραμμα δράσης της σε σχέση με τις υποχρεώσεις της απέναντι στους πολίτες, ή «κέντρων υπευθυνότητας».

Στη βάση όλων αυτών των πρακτικών βρίσκονται στόχοι που πρέπει να επιτευχθούν, οι πόροι που απαιτούνται και ο τρόπος εξεύρεσης αυτών, κανόνες ευθύνης και ελέγχου, καθώς και των δυνατοτήτων και ελευθερίας διοίκησης και λήψης αποφάσεων των υπευθύνων της σχετικής οργάνωσης.

Οι συμφωνίες δράσης μπορεί να συνάπτονται:

- μεταξύ υπηρεσιών, π.χ. της κεντρικής υπηρεσίας προϋπολογισμού και των επί μέρους φορέων σχετικά με τη διαχείριση των πιστώσεων που τους κατανέμονται,
- μεταξύ του γενικού διευθυντή μιας υπηρεσίας και των στελεχών της υπηρεσίας, ή μεταξύ του υπουργού ή του διοικητή ενός οργανισμού και του γενικού διευθυντή.

- μεταξύ μιας δημόσιας οργάνωσης και των πολιτών-πελατών της, οπότε παίρνει και τη μορφή «διακήρυξης» ή χάρτη δικαιωμάτων πολιτών.

Οι συμφωνίες δράσης που έχουν εφαρμοστεί σε πολλές χώρες με διαφορετικές ονομασίες (Citizen's Charter, στην Αγγλία, Ιταλία, Centres de responsabilite στη Γαλλία, αλλά και στην Αυστραλία υπό μορφή Συμβολαίου υπηρεσιών) διαφέρουν επίσης ως προς το περιεχόμενο. Σε ορισμένες συμφωνίες προσδιορίζονται οι ρόλοι με λεπτομερειακό τρόπο και καλύπτονται όλοι οι τύποι των δεικτών μέτρησης αποτελεσματικότητας (παραγωγικότητα, αποτελεσματικότητα, δραστηριότητα, ποιότητα). Άλλες συμφωνίες αρκούνται να θέσουν ένα μικρό αριθμό στόχων γενικής παραγωγικότητας που προσδιορίζονται με ποσοτικούς προσδιορισμούς, π.χ. η Εθνική Βιβλιοθήκη της Δανίας έθεσε με τη συμφωνία δράσης ως στόχους για το 1993-1997 να αυξήσει την παραγωγικότητα κατά 10%, να αυξήσει κατά 2,5% κάθε χρόνο τον αριθμό των εισερχομένων βιβλίων και να μηχανογραφήσει τα προ του 1979 αποκτηθέντα βιβλία.

Στη Γαλλία από το 1990 ένας αριθμός κρατικών υπηρεσιών, κεντρικών και αποκεντρωμένων, μετασηματίστηκαν σε «κέντρα υπευθυνότητας» (centre de responsabilite). Με ένα συμβόλαιο με τον αρμόδιο Υπουργό δίνεται στους διευθυντές των κέντρων αυτών μεγαλύτερη δυνατότητα ν'αποφασίζουν και να διοικούν το κέντρο. Συγχρόνως όμως προσδιορίζονται οι στόχοι και τα αποτελέσματα που πρέπει να επιτύχουν τα κέντρα. Στο συμβόλαιο περιέχεται επίσης ο τρόπος αξιολόγησης των αποτελεσμάτων. Τον Ιανουάριο του 1994 υπήρχαν 207 τέτοια κέντρα στη Γαλλία.

Αντίστοιχα με τα Κέντρα υπευθυνότητας στη Γαλλία, ήταν το πρόγραμμα Next steps στη Μ. Βρετανία όπου σταδιακά μεταμόρφωσαν πραγματικά την εικόνα της αγγλικής δημόσιας διοίκησης.

Σ' όλες τις περιπτώσεις όπου αποκεντρώνεται η διοίκηση των δημοσίων οργανώσεων και πραγματοποιούνται προγράμματα διοίκησης αποτελεσμάτων, καθιερώνονται συγχρόνως ή μάλλον εμπεριέχονται στα προγράμματα αυτά η ευθύνη λογοδοσίας των στελεχών της διοίκησης.

• Έλεγχοι - έρευνες αποδοτικότητας

Οι έλεγχοι αποδοτικότητας είναι επίσης μία μέθοδος να επαναξιολογείται σε βάθος αλλά με γρήγορο ρυθμό μια δημόσια οργάνωση ή και μια συγκεκριμένη περιοχή δραστηριοτήτων μιας δημόσιας οργάνωσης.

Μπορεί να χρησιμοποιηθούν από τους Υπουργούς, ή από τον Γενικό Διευθυντή ή άλλον Προϊστάμενο δημόσιας υπηρεσίας (νομάρχη, Γεν. Γραμματέα Περιφέρειας, Διοικητή Οργανισμού κ.λ.π).

Τρεις είναι οι κύριοι στόχοι ενός ελέγχου αποδοτικότητας. Εξετάζεται:

- η απόδοση των χρημάτων που δαπανήθηκαν (Value for Money)
- η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών
- η διοίκηση - διαχείριση και η οργάνωση της υπηρεσίας, όπου γίνεται έλεγχος αποδοτικότητας.

Οι έλεγχοι δεν παίρνουν τίποτε ως δεδομένο, ξεκινούν από μηδενική βάση δηλαδή, αλλά εξετάζουν τι πραγματικά συμβαίνει σ' όλα τα επίπεδα της περιοχής υπό έλεγχο.

Οι έλεγχοι διενεργούνται είτε εσωτερικά, αποφασίζονται και διενεργούνται από τον φορέα η δραστηριότητα του οποίου ελέγχεται, είτε εξωτερικά, από όργανο κείμενο εκτός του φορέα, με αρμοδιότητα να ασκεί τέτοιους ελέγχους. Στην περίπτωση αυτή ο έλεγχος διενεργείται σε συνεργασία και με τον Προϊστάμενο του φορέα και με την υπηρεσία που είναι υπό εξέταση. Σε κάθε περίπτωση όσοι διενεργούν τον έλεγχο συνεργάζονται και με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις των φορέων. Τα αποτελέσματα του ελέγχου δημοσιοποιούνται, συγχρόνως προτείνονται λύσεις για την βελτίωση των αποτελεσμάτων της υπό εξέταση υπηρεσίας.

Πρόταση εφαρμογής:

I. Η ελληνική δημόσια διοίκηση ελάχιστα έως καθόλου προβληματίζεται με την έννοια «διοίκηση αποτελεσμάτων», «ποιότητα υπηρεσιών». Το γεγονός αυτό δείχνει την απόσταση που χωρίζει τις αρχές βάσει των οποίων λειτουργεί το ελληνικό κράτος από τις αρχές του νέου δημόσιου μανατζμεντ.

Οι αρχές συγκρότησης και λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που φαίνονται εκ πρώτης όψεως απαγορευτικές για την υιοθέτηση των μεθόδων και τεχνικών μιας διοίκησης αποτελεσμάτων, επίκληση των οποίων γίνεται προκειμένου ν' απορριφθούν μεταρρυθμιστικές προσπάθειες είναι:

1. Το «Κράτος δικαίου» (κάθε απόφαση του Κράτους πρέπει να είναι σύννομη πριν από τη λήψη της και κατά την εφαρμογή της).

2. Η οργανωτική διάρθρωση των Υπηρεσιών (κάθετα ιεραρχικά επίπεδα με βασικό χαρακτηριστικό τον αποκλεισμό της προσωπικής ευθύνης των υπαλλήλων και τη δημιουργία «οργανωμένης

ανευθυνότητας»). Συνέπεια: απώλεια χρόνου και λειτουργική δυσκαμψία με εμπλοκή πολλών κρατικών αρχών.

3. Η αυστηρή διάκριση των εξουσιών (άλλος δημιουργεί το νόμο και άλλος τον εφαρμόζει). Αποτέλεσμα: Προβληματική επικοινωνία και κακή εκτέλεση.

4. Η δημοκρατική αρχή (περιορισμένος χρονικός ορίζοντας δράσης).

5. Το Δημόσιο Συμφέρον (αντί του κέρδους)

6. Το κρατικό μονοπώλιο (ανυπαρξία ανταγωνισμού)

7. Η αρχή του κοινωνικού κράτους.

Ωστόσο υποστηρίζεται ολοένα και περισσότερο, όπως προαναφέρθηκε, ότι οι ιδιότητες αυτές της δημόσιας διοίκησης δεν έχουν ως απαραίτητο επακόλουθο την κακή εκπλήρωση των υποχρεώσεών της, αλλά συμπορεύονται προς τις αρχές του νέου δημόσιου μανάτζμεντ.

Μια συγκριτική αξιολόγηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων δείχνει ότι και στις χώρες που πραγματικά λειτουργούν δυναμικές διοικήσεις και όπου ο καινούργιος τρόπος λειτουργίας και απόδοσης εγκαταστάθηκε, διέπεται από τις ίδιες αρχές. Διαμορφώθηκε δε κατά την εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών συστημάτων αξιολόγησης αποδοτικότητας μια λειτουργία διάδρασης μέσω της οποίας οι αρχές συγκρότησης και λειτουργίας ουσιαστικοποιήθηκαν και προσαρμόστηκαν στις νέες απαιτήσεις.

Εξάλλου, οι οργανωτικές αλλαγές πρέπει να συνδυάζουν τη συνεχή προσαρμογή χωρίς διατάραξη της σταθερότητας και της συνέχειας. Η κόπωση της αναδιοργάνωσης (reorganisation fatigue) έχει εμφανιστεί σε διοικήσεις με συνεχείς αλλαγές, που τελικά δεν οδηγούν στους επιθυμητούς στόχους.

II. Συνεκτιμώντας τις αρχές που διέπουν την ελληνική δημόσια διοίκηση, την παθολογία των υπηρεσιών της, την απαξίωση των πολιτών για τις υπηρεσίες της, αλλά και των οργάνων της διοίκησης (όπως προκύπτουν από σχετικές έρευνες) και λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές πρακτικές που εφαρμόστηκαν σε άλλες χώρες, οδηγούμεθα στην πρόταση να καθιερωθούν και στην ελληνική δημόσια διοίκηση:

- χάρτης δικαιωμάτων του πολίτη (ή χάρτης δράσης δημοσίων υπηρεσιών)

- έρευνες-έλεγχοι αποδοτικότητας
- διαγωνισμοί ποιότητας μεταξύ των υπηρεσιών
- νέες υπηρεσιακές μονάδες ευθύνης και πρωτοβουλιών

- **Χάρτης δικαιωμάτων του πολίτη (χάρτης δράσης των δημοσίων υπηρεσιών).**

Με τον χάρτη προσδιορίζονται βασικοί κανόνες που αποτελούν το πλαίσιο δράσης των δημοσίων υπηρεσιών και αναλαμβάνονται συγκεκριμένες δεσμεύσεις των δημοσίων υπηρεσιών απέναντι στους πολίτες-πελάτες. Αποτελεί ένα είδος διακήρυξης των σχέσεων του πολίτη με το κράτος. Μέσα στο γενικό πλαίσιο του χάρτη διαμορφώνονται οι ειδικοί χάρτες κατά υπηρεσία, ξεκινώντας από τις παροχές και τα δικαιώματα των πολιτών, π.χ. χάρτης για τα νοσηλευτικά ιδρύματα, για τον ΟΑΕΔ, αλλά και την υπηρεσία διαβατηρίων ή τη Δ.Ο.Υ. Ο χάρτης λειτουργεί προς δύο κατευθύνσεις: θέτει κριτήρια ποιότητας για τις δημόσιες υπηρεσίες, αλλά και ενθαρρύνει τους πολίτες να απαιτούν την ποιότητα των παροχών που έχει «συμφωνηθεί».

Οι δεσμεύσεις των υπηρεσιών που καθορίζουν αντίστοιχα τους δείκτες αξιολόγησης των υπηρεσιών προσδιορίζονται μετά από συνεργασία και συναίνεση - κατά το δυνατό - των πολιτών και της διοίκησης. Αποτελούν δε το σημείο ισορροπίας των δυνατοτήτων της συγκεκριμένης υπηρεσίας και των αναγκών - επιθυμιών των πολιτών.

Ο χάρτης αξιολογείται κατά τακτά διαστήματα και αναπροσαρμόζεται προς υψηλότερους στόχους. Η αξιολόγηση δημοσιοποιείται και αποτελεί και αξιολόγηση των αντίστοιχων υπηρεσιών, η οποία συνδέεται με την αξιολόγηση των στελεχών τους.

- **Έρευνες - Έλεγχοι αποδοτικότητας.**

Η έρευνα αποδοτικότητας πραγματοποιείται σε μια συγκεκριμένη υπηρεσία και σκοπό έχει να πιστοποιήσει με βάση τα πραγματικά δεδομένα της ποιότητας των υπηρεσιών, το κόστος αυτών και την αποτελεσματικότητα της διοίκησης και οργάνωσης της υπό έρευνα υπηρεσίας.

Την ευθύνη για τη διεξαγωγή της έρευνας έχει ο ειδικός ερευνητής που υποστηρίζεται από μία ολιγοπρόσωπη ομάδα.

Ο ειδικός ερευνητής μπορεί να είναι στέλεχος του φορέα στον οποίο γίνεται η έρευνα ή εξωτερικός και αναφέρεται στο ανώτατο όργανο της ιεραρχίας.

Ο χρόνος για την έρευνα προσδιορίζεται από την αρχή, πρέπει να είναι γρήγορος. Συνήθως προσδιορίζεται σε 2-3 μήνες.

Ακολουθεί περίοδος κατά την οποία οι διαπιστώσεις και προτάσεις της έρευνας αξιολογούνται και αποφασίζεται η εφαρμογή τους. Στην έκθεση προσδιορίζεται και ο χρόνος που απαιτείται για την εφαρμογή. Συνήθως η έρευνα και η εφαρμογή των προτάσεων δεν υπερβαίνει τον ένα χρόνο. Μπορεί να φθάσει και τα δύο χρόνια σε περίπτωση συνολικής έρευνας μεγάλου φορέα.

Συνοπτικά θα μπορούσε να περιγραφεί το περιεχόμενο της έρευνας ότι απαντά στο «ποιοι;» «πώς;» «πόσο;» «γιατί;».

Ποιοι . είναι υπεύθυνοι για την εργασία. Η ευθύνη είναι σαφώς προσδιορισμένη και είναι επιμερισμένη;

- . ποιοι εκτελούν τις εργασίες
- . ποιοι χρησιμοποιούν την υπηρεσία
- . ποιοι είναι οι «πελάτες» της
- . ποιοι άλλοι ωφελούνται από τη δράση της.

Γιατί . εκτελείται αυτή η εργασία

- . εκτελείται από δημόσια υπηρεσία (μπορεί ν' ανατεθεί σε τρίτους ή ενδιάμεσους φορείς)
- . εκτελείται όπως εκτελείται

Πόσο . κοστίζει σε χρήμα και ανθρώπινο δυναμικό

- . ωφελεί κάθε δραστηριότητα
- . θα βλάψει αν κάποια δράση καταργηθεί
- . πλησιάζουν τα αποτελέσματα τους στόχους
- . ικανοποιεί η δραστηριότητα τους πολίτες-πελάτες και πόσο επιθυμητή είναι.

Πώς . λαμβάνονται οι αποφάσεις. Εκείνοι που αποφασίζουν έχουν τις κατάλληλες πληροφορίες ώστε ν' αποφασίσουν;

- . πραγματικά εκτελούνται οι εργασίες
- . αξιολογούνται τα αποτελέσματα
- . μπορεί οι υπηρεσίες προς το κοινό να βελτιωθούν
- . μπορεί να αυξηθεί η απόδοση των χρημάτων που δαπανά η υπηρεσία.

Οι έρευνες - έλεγχοι διεξάγονται στους επιμέρους φορείς της δημόσιας διοίκησης, απαιτείται όμως η ίδρυση μιας κεντρικής υπηρεσίας

(Υπηρεσία Ποιότητας και Αποδοτικότητας) με υψηλή πολιτική υποστήριξη που σχεδιάζει, προγραμματίζει και υποβοηθεί τις έρευνες και που αποτελεί το κοινό σημείο αναφοράς του όλου προγράμματος. Στην ελληνική δημόσια διοίκηση, με τη σημερινή δομή της, τέτοια κεντρική υπηρεσία προσιδιάζει να λειτουργεί στη Γεν. Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

- **Διαγωνισμός ποιότητας μεταξύ των υπηρεσιών.**

Οι διαγωνισμοί ποιότητας μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών συμβάλλουν στην αλλαγή προσανατολισμού της διοικητικής φιλοσοφίας και τη στροφή προς μια διοίκηση αποτελεσμάτων.

Οι διαγωνισμοί ποιότητας ενισχύουν την ικανότητα των δημοσίων οργανώσεων για αυτο-ανάπτυξη και μάθηση μέσω άμιλλας.

Οι διαγωνισμοί ποιότητας, που έχουν καθιερωθεί και διεξάγονται σε πολλές χώρες (Καναδά, Αγγλία, Γερμανία, Σουηδία, Ολλανδία, Αυστρία, Γαλλία κ.ά.) προκηρύσσονται από ένα δημόσιο φορέα συχνά σε συνεργασία με μία μη-κυβερνητική οργάνωση που ενδεχομένως χρηματοδοτεί το διαγωνισμό ή θεσμοθετείται και αντίστοιχο έπαθλο.

Οι διαγωνισμοί προκηρύσσονται σε τακτά χρονικά διαστήματα και με την προκήρυξη ορίζεται και ο χρόνος που διαρκεί ο διαγωνισμός.

Στην πρώτη φάση προσδιορίζονται οι άξονες ποιότητας και τα κριτήρια-δείκτες της αξιολόγησης.

Ακόλουθεί η πρόσκληση των ενδιαφερομένων υπηρεσιών και υποκίνηση αυτών να πάρουν μέρος στο διαγωνισμό μέσω διαδικασιών δημοσιοποίησης.

Κατά το χρόνο που διαρκεί ο διαγωνισμός ο φορέας προκήρυξης του διαγωνισμού διενεργεί επιτόπιες παρατηρήσεις και συντάσσει αναφορές.

Στην τελευταία φάση γίνεται η αξιολόγηση των φορέων και η βράβευση του καλύτερου. Η αξιολόγηση αποτελείται από αυτοαξιολόγηση, αξιολόγηση από τυχόν ομάδες πελατών (εάν υπάρχουν) και από επιτροπή τα μέλη της οποίας σύμφωνα με τα διεθνή δεδομένα πρέπει να είναι υψηλού κύρους και να προέρχονται τόσο από το δημόσιο, όσο και κυρίως από τον ιδιωτικό τομέα.

Η βράβευση απαραίτητο είναι να συνδέεται με την υπηρεσιακή εξέλιξη των στελεχών της βραβευθείσας υπηρεσίας.

Κεντρικός φορέας που θα έχει την όλη ευθύνη για τους διαγωνισμούς ποιότητας προσιδιάζει να είναι η Υπηρεσία Ποιότητας και Αποδοτικότητας που θα είναι υπεύθυνη και για τους Ελέγχους-Έρευνες Αποδοτικότητας.

• Νέες Υπηρεσιακές Μονάδες Ευθύνης και Πρωτοβουλιών.

Οι υπηρεσιακές μονάδες ευθύνης και πρωτοβουλιών διαφοροποιούνται από τις ιεραρχικά δομημένες υπηρεσιακές μονάδες ενός υπουργείου ή άλλης δημόσιας οργάνωσης με την ελευθερία, εντός ορισμένων βέβαια πλαισίων, δράσης, διοίκησης και διαχείρισης και τη λειτουργική ανεξαρτησία που τους δίνεται. Με μία απόφαση-συμφωνία προσδιορίζονται από τον πολιτικό προϊστάμενο του φορέα ή το ανώτατο όργανο διοίκησης και από τον προϊστάμενο της Υπηρεσιακής Μονάδας οι στόχοι στους οποίους πρέπει να φθάσουν και το έργο που πρέπει να διεξαγάγουν μέσα σε ορισμένο χρονικό διάστημα, συνήθως τριών ετών.

Η συμφωνία που αποτελεί αντικείμενο διαπραγματεύσεων περιέχει και τον τρόπο και το χρονοδιάγραμμα αξιολόγησης.

Αν στο τέλος του προσδιορισμένου χρόνου δεν έχουν επιτευχθεί οι στόχοι τότε ο προϊστάμενος της υπηρεσίας χάνει τη θέση του και επανέρχεται εκεί που ήταν πριν αναλάβει την ευθύνη της μονάδας.

Για την ίδρυση τέτοιων υπηρεσιακών μονάδων απαιτείται να θεσμοθετηθεί ειδικό νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας κατ'απόκλιση από το δημόσιο λογιστικό, τον υπαλληλικό κώδικα, το μισθολόγιο και γενικότερα τους κανόνες που διέπουν τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.

Από τα προτεινόμενα μέτρα είναι το πιο δύσκολο να εφαρμοστεί, απαιτεί ειδικό σχεδιασμό και σταδιακή εφαρμογή, είναι όμως το πιο αποτελεσματικό για την αλλαγή της φυσιογνωμίας της δημόσιας διοίκησης.

ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΘΕΣΕΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

1. Βασική συνιστώσα ενός οργανωτικού ανασχεδιασμού των δημοσίων οργανώσεων αποτελεί ο σχεδιασμός των θέσεων εργασίας, αφού μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο σύζευξης και εξισορρόπησης της αποτελεσματικότητας της οργάνωσης και της ατομικής ικανοποίησης των εργαζομένων. Η πολιτική του σχεδιασμού των θέσεων εργασίας θα πρέπει να περιλαμβάνει:

- την ανάλυση των θέσεων εργασίας (JOB ANALYSIS)
- την περιγραφή καθηκόντων (JOB DESCRIPTION)
- την αξιολόγηση των θέσεων εργασίας (JOB EVALUATION)

2. Περιγραφή του έργου

Ανάλυση θέσεων Εργασίας (JOB ANALYSIS)

Ο σχεδιασμός των θέσεων εργασίας αναφέρεται ως η οργάνωση του περιεχομένου μιας εργασίας για την ικανοποίηση των τεχνικών-οργανωτικών απαιτήσεων της δουλειάς και των ανθρωπίνων αναγκών των ατόμων που πραγματοποιούν αυτή την εργασία.

Ως βασικοί στόχοι μιας τέτοιας διαδικασίας ορίζονται:

α) η πραγμάτωση της αξίωσης για οργανωτική παραγωγικότητα και ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών.

β) η ικανοποίηση των αναγκών των μελών της δημόσιας οργάνωσης.

Η διαπλοκή των δύο αυτών στόχων διαμορφώνει τις προϋποθέσεις σύγκλισης και εναρμόνισης των ατομικών επιδιώξεων των εργαζομένων με τους οργανωτικούς σκοπούς. Όμως, με δεδομένο ότι το ανθρώπινο δυναμικό είναι ο βασικός συντελεστής της οργανωτικής δράσης, απαραίτητη προϋπόθεση εξορθολογισμού της διοίκησης των δημοσίων οργανώσεων είναι ο σχεδιασμός των θέσεων εργασίας, δηλαδή ο προσδιορισμός κριτηρίων διαφοροποίησης της προσωπικής βάσης των δημοσίων οργανώσεων. Ο βαθμός οργανωτικής ανάπτυξης ενός πολύπλοκου και σύνθετου μορφώματος, όπως είναι οι δημόσιες οργανώσεις, προσδιορίζεται από το βαθμό της διαφοροποίησής του. Ο προσδιορισμός των καθηκόντων εργασίας κάθε υπαλλήλου, δηλαδή σύνολο των καθηκόντων που καλύπτει όλο το φάσμα των ενεργειών και δραστηριοτήτων που πρέπει να εκτελέσει ένας εργαζόμενος, μπορεί και πρέπει να αποτελεί το θεμελιώδες κριτήριο, αρχή διαφοροποίησης και διάρθρωσης του στελεχικού δυναμικού μιας δημόσιας οργάνωσης.

Επομένως, αναγκαία προϋπόθεση της περιγραφής των καθηκόντων που απαρτίζουν την εργασία ενός μέλους μιας δημόσιας οργάνωσης αποτελεί η ανάλυσή της, ο επιμερισμός της στα συστατικά στοιχεία του καθήκοντος. Με την ανάλυση των θέσεων εργασίας **προσδιορίζονται οι πολλαπλές και ποικίλες εργασίες που εκτελούνται μέσα σε μία δημόσια οργάνωση, αλλά και ο τρόπος συσχέτισής τους, ώστε να συγκροτείται ένα ενιαίο σύνολο.** Με την ανάλυση των θέσεων εργασίας προσδιορίζονται οι ενέργειες και οι δραστηριότητες που συνθέτουν το ρόλο που διαδραματίζει το κάθε μέλος μιας δημόσιας οργάνωσης.

Περιγραφή καθηκόντων (JOB DESCRIPTION)

Φυσική και πρακτική συνέπεια της ανάλυσης των θέσεων εργασίας συνιστά η περιγραφή των καθηκόντων εργασίας. Η περιγραφή καθηκόντων στηρίζεται στην ανάλυση των θέσεων εργασίας. Η περιγραφή των καθηκόντων είναι η λεπτομερής αναφορά των καθηκόντων που απαρτίζουν μία θέση εργασίας, **ένα οργανωτικό ρόλο**. Με άλλη διατύπωση, βασικός σκοπός περιγραφής των καθηκόντων είναι η αποφυγή των επικαλύψεων μεταξύ των οργανώσεων, στοιχείο που αποτελεί ίσως χαρακτηριστική διοικητική παθολογία της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ο οργανωτικός ρόλος ενός μέλους μιας δημόσιας οργάνωσης αποκτά νόημα και καθίσταται πραγματικά αναγκαίος, όταν απαρτίζεται **από συγκεκριμένα καθήκοντα εργασίας**. Ωστόσο, περιγραφή καθηκόντων δεν σημαίνει απλά και μόνο μία μηχανιστική παράθεση ορισμένων καθηκόντων. Αν η περιγραφή των καθηκόντων πραγματοποιείται με τέτοιο τρόπο, καθίσταται ανεπαρκής και περιττή. Η περιγραφή των καθηκόντων θα πρέπει να συνοδεύεται και από τον προσδιορισμό της επιθυμητής αποτελεσματικότητας και του επιθυμητού επιπέδου απόδοσης. Θα πρέπει επομένως η περιγραφή των καθηκόντων να συσχετίζεται με συγκεκριμένους οργανωτικούς στόχους, διότι έτσι διαμορφώνονται όροι μέτρησης απόδοσης και αντικειμενικής αξιολόγησης της συμπεριφοράς των μελών μιας δημόσιας οργάνωσης. Κύριο γνώρισμα της **περιγραφής καθηκόντων, με στόχους** αποτελεί η άρρηκτη διαπλοκή του **περιεχομένου** του ρόλου που επιτελεί ένας εργαζόμενος μιας δημόσιας οργάνωσης με τους **σκοπούς** ύπαρξης αυτού και την αποτελεσματική εκκλήρωσή του.

Επιβάλλεται να επισημανθεί όμως ότι η αυστηρή οριοθέτηση εξασφαλίζει την οργανωτική τάξη, την ευρυθμία και τον διοικητικό έλεγχο, αλλά μπορεί να επιδράσει αρνητικά στην ευελιξία και προσαρμοστικότητα της οργάνωσης. Επομένως, η περιγραφή των καθηκόντων εργασίας θα πρέπει ταυτόχρονα να συμβάλλει στην ανάγκη για οργανωτική σταθερότητα και αντικειμενική κατά το δυνατόν μέτρηση της αποτελεσματικότητας, αλλά και στην ανάγκη για αλλαγή και προσαρμογή στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον, ώστε να διασφαλίζεται η οργανωτική επιβίωση, συνέχεια και ελαστικότητα. Επομένως, ο βαθμός επακριβούς οριοθέτησης της ζώνης ευθύνης και των καθηκόντων μιας θέσης εργασίας συνεπάγεται ταυτόχρονα και τον προσδιορισμό των δύο βασικών διαστάσεων του σχεδιασμού των θέσεων εργασίας: της εξειδίκευσης και της διακριτικής ευχέρειας.

Πλεονεκτήματα περιγραφής καθηκόντων

Με την περιγραφή των καθηκόντων εργασίας εξασφαλίζεται μια σειρά από πλεονεκτήματα τόσο για την οργάνωση όσο και για το μέλος-εργαζόμενο που επιτελεί ένα συγκεκριμένο οργανωτικό ρόλο.

Για την οργάνωση

- Αποτελεί αποτελεσματικό μέσο προσδιορισμού των καθηκόντων εργασίας κάθε εργαζόμενου σε μια δημόσια οργάνωση
- Αποτελεί τη βάση αξιολόγησης της απόδοσης κάθε εργαζόμενου
- Αποτελεί βάση για την εξειδίκευση της εργασίας
- Αποτελεί βάση για την ιεραρχική εξέλιξη των εργαζομένων
- Αποτελεί βάση για τον προσδιορισμό επιμορφωτικών αναγκών
- Αποτελεί βάση αξιολόγησης της οργανωτικής δομής.

Για το άτομο

- Αποτελεί μηχανισμό συμμετοχής του εργαζόμενου στη στοχοθεσία και στο υπόδειγμα εργασίας
- Αποτελεί τη βάση για την επίλυση προβλημάτων που βρίσκονται έξω από τον έλεγχο που μπορεί να ασκήσει
- Προσδιορίζεται το αναμενόμενο αποτέλεσμα. Ο εργαζόμενος γνωρίζει τι αναμένει η δημόσια οργάνωση από αυτόν ως συμπεριφορά και απόδοση.

Αξιολόγηση θέσεων εργασίας (JOB EVALUATION)

Η αξιολόγηση των θέσεων εργασίας αναφέρεται στη διαδικασία προσδιορισμού της αξίας κάθε εργασίας στην ιεραρχία του σχεδιασμού των θέσεων εργασίας. Η ανάλογη αξία (βαρύτητα) κάθε θέσης εργασίας έχει σχετική σημασία και όχι απόλυτη, που υπογραμμίζεται από τη συγκριτική θεώρηση του συνόλου των θέσεων εργασίας. Αυτή η σύγκριση θα πρέπει να αποτελεί τη βάση διαβάθμισης των διαφόρων εργασιών που επιτελούνται από μια δημόσια οργάνωση και σχεδιασμού του μισθολογίου. Οι επιμέρους αναλυτικοί σκοποί της υιοθέτησης μιας διαδικασίας και ενός συστήματος αξιολόγησης των θέσεων εργασίας μπορούν να συνοψισθούν στους εξής:

1. Καθιέρωση μιας διαβαθμισμένης τάξης εργασιών μέσα στην οργάνωση, μέτρηση της διαφορετικής αξίας κάθε εργασίας και

ομαδοποίηση αυτών με τρόπο ώστε να καθίσταται δυνατός ο σχεδιασμός, η δομή ενός ανάλογου μισθολογίου.

2. Αξιοκρατική διάρθρωση των θέσεων εργασίας μέσω αναλυτικής διαγνωστικής μελέτης του περιεχομένου κάθε θέσης εργασίας, ανεξάρτητα των ιδιοτήτων και χαρακτηριστικών γνωρισμάτων του κατόχου της θέσης. Η εκτίμηση της αξίας μιας θέσης εργασίας θα πρέπει να βασίζεται σε αντικειμενικά και όχι υποκειμενικά κριτήρια.

3. Συμβολή στη διαμόρφωση μιας σταθερής βάσης εκτίμησης και αξιολόγησης των θέσεων εργασίας.

Γενικότερα, η αξία της υιοθέτησης ενός συστήματος αξιολόγησης των θέσεων εργασίας, συμβάλλει στην υπέρβαση των διοικητικών παθολογιών που ανακύπτουν από τον σχεδιασμό ενός μισθολογίου, που προηγούμενα δεν έχει βασισθεί στις αναλυτικές συνιστώσες του σχεδιασμού των θέσεων εργασίας. Η διοικητική παθολογία των υποαμειβομένων και υπεραμειβομένων εργασιών των δημοσίων οργανώσεων διαμορφώνει αρνητικό εργασιακό κλίμα, ενδοοργανωτικές συγκρούσεις - τριβές που αναιρούν, αν δεν ακυρώνουν, την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης. Η διαφοροποίηση του ανθρώπινου δυναμικού των δημοσίων οργανώσεων δεν μπορεί να βασίζεται αποκλειστικά και μόνο σε εξωγενή ως προς τη δημόσια διοίκηση κριτήρια, δηλαδή σε τίτλους σπουδών που συνιστούν ουσιαστικά το κυρίαρχο κριτήριο διάκρισης του προσωπικού των δημοσίων οργανώσεων. Αν στοιχείο της ορθολογικά δράσας διοίκησης αποτελεί ο βαθμός διαφοροποίησης των δημοσίων στελεχών, είναι βέβαιο ότι αυτός οφείλει να διαμορφώνεται κυρίως με βάση τον σχεδιασμό των θέσεων εργασίας. Η υιοθέτηση και χρησιμοποίηση των διαφόρων τεχνικών αξιολόγησης των θέσεων εργασίας διαμορφώνει μια ευρύτερη διοικητική φιλοσοφία και αντίληψη για τη διοίκηση των δημοσίων οργανώσεων. Μια αντίληψη που εκφράζει την ορθολογική διάκριση των θέσεων εργασίας και βασίζεται στον καταμερισμό-διαίρεση της οργανωτικής δράσης, συμπεριφοράς, με κριτήρια και αρχές που ενισχύουν και ενδυναμώνουν την ικανότητα της δημόσιας διοίκησης για αποτελεσματική δράση.

3. Πρόταση

Η φύση και το περιεχόμενο του προτεινόμενου έργου, τα χαρακτηριστικά του γνωρίσματα καθιστούν αναγκαία τη διαίρεσή του σε μέρη. Επισημαίνεται ότι τα συγκεκριμένα μέρη του προτεινόμενου έργου,

αν και περιγράφονται ξεχωριστά, ωστόσο δεν θα πρέπει να θεωρηθούν ανεξάρτητα το ένα από τ' άλλο. Τα μέρη του έργου είναι τα εξής:

I. Μελέτη - έρευνα - διάγνωση

Το πρώτο μέρος του προτεινόμενου έργου αρθρώνεται σε τρεις αναλυτικές μελέτες που καθεμιά ξεχωριστά εστιάζεται

- α. στην ανάλυση των θέσεων εργασίας και την περιγραφή καθηκόντων
- β. στις προδιαγραφές των θέσεων εργασίας
- γ. στην αξιολόγηση των θέσεων εργασίας.

Καθεμιά από τις τρεις διακριτές αλλά αλληλοσυμπληρούμενες μεταξύ τους μελέτες θα πρέπει να περιλαμβάνει:

- α. **Διάγνωση** της υφιστάμενης κατάστασης, δηλαδή πλήρη και αναλυτική καταγραφή της ισχύουσας πραγματικότητας ως προς το σχεδιασμό των θέσεων εργασίας.
- β. **Αξιολόγηση** της υφιστάμενης κατάστασης, επισημαίνοντας όχι μόνο τις διοικητικές δυσλειτουργίες, αλλά τονίζοντας και την βαρύτητα που έχουν αυτές ως προς τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών.
- γ. **Διαμόρφωση** Επιθυμητού Προτύπου Σχεδιασμού Θέσεων Εργασίας.
- δ. **Σχεδιασμό** της στρατηγικής εκείνης που διασφαλίζει τη μετάβαση από την υφιστάμενη στην επιθυμητή κατάσταση.

Ειδικότερα, στο πρώτο μέρος του παρόντος προτεινόμενου έργου θα πρέπει:

- 1.** να αναλύονται οι παράγοντες που δημιουργούν την ανάγκη για ορθολογική συγκρότηση των θέσεων εργασίας και να προσδιορίζονται τα ενδεχόμενα εμπόδια.
- 2.** να αξιολογείται η υφιστάμενη κατάσταση ως προς την οργανωτική δομή, τις διοικητικές διαδικασίες, τη ροή εργασίας, το ανθρώπινο δυναμικό.
- 3.** να προτείνεται το μελλοντικό - επιθυμητό πρότυπο με βάση τη διοικητική τεχνική του κόστους - οφέλους, αλλά ταυτόχρονα να καθορίζονται οι συνέπειες και οι επιπτώσεις από την εφαρμογή του προτύπου σε όλα τα υποσυστήματα μιας δημόσιας υπηρεσίας (λειτουργίες, δομή, στελέχωση, έλεγχος-αξιολόγηση).
- 4.** να διαμορφώνεται όχι μόνο η **στρατηγική** αλλά και το **επιχειρησιακό πρόγραμμα** των οργανωτικών αλλαγών και το **πρόγραμμα δράσης** εισαγωγής και υιοθέτησης αυτών και να επισημαίνεται διεξοδικά το

περιεχόμενο όλων των αναγκαίων αλλαγών που θα πρέπει να υιοθετηθούν από την εφαρμογή του προτεινόμενου προτύπου.

II. Εφαρμογή

Το δεύτερο μέρος του προτεινόμενου έργου περιλαμβάνει την εφαρμογή του προτεινόμενου - επιθυμητού προτύπου σχεδιασμού των θέσεων εργασίας.

Ειδικότερα κατά τη φάση:

- Εκπονείται το αναλυτικό πρόγραμμα του ανασχεδιασμού των θέσεων εργασίας.
- Καθορίζονται όλες οι αναγκαίες ενέργειες, βήματα και οι μεταξύ τους αλληλεπιδράσεις για την εφαρμογή του επιθυμητού προτύπου.
- Εφαρμόζονται τα αναγκαία επιμορφωτικά προγράμματα.
- Γίνονται όλες οι απαραίτητες αλλαγές στην οργανωτική δομή, στελέχωση, διαδικασίες και στις διοικητικές λειτουργίες.
- Διαμορφώνονται οι όροι διαχείρισης των εφαρμογών.
- Παρακολουθούνται και ελέγχονται τα παραγόμενα αποτελέσματα και προτείνονται οι αναγκαίες διορθώσεις.
- Προτείνονται οι τρόποι και οι διαδικασίες γενίκευσης και διάχυσης του εφαρμοσμένου πλέον προτύπου σε δέσμη άλλων δημοσίων υπηρεσιών.

III. Δημιουργία μηχανισμών παρακολούθησης - αξιολόγησης

Το τρίτο μέρος του προτεινόμενου έργου αναφέρεται στην οργανική μονάδα και τους μηχανισμούς που θα πρέπει να θεσπισθούν ούτως ώστε να δημιουργηθεί ένας αξιόπιστος και έγκυρος τρόπος συνεχούς αξιολόγησης του νέου συστήματος σχεδιασμού των θέσεων εργασίας.

Ειδικότερα, κατά τη φάση αυτή εξειδικεύεται σε δομικό, στελεχικό και λειτουργικό επίπεδο η οργανική μονάδα που θα έχει την ευθύνη διαχείρισης του καθιερωμένου και θεσμοθετημένου συστήματος σχεδιασμού των θέσεων εργασίας.

IV. Διαδικασία εφαρμογής

1. Επειδή το προτεινόμενο έργο είναι μακράς διάρκειας, επίπονης προσπάθειας και δεν έχει εφαρμοστεί σε καμιά ελληνική δημόσια υπηρεσία, αναγκαίο είναι να εφαρμοστεί σταδιακά. Σταδιακά και ως προς τους φορείς στους οποίους θα εφαρμοστεί, αλλά και ως προς την κάλυψη όλων των θέσεων εργασίας των επιλεγμένων φορέων. Θα πρέπει δηλαδή

σε πρώτη φάση να επιλεγούν ορισμένα υπουργεία, οι αρμοδιότητες των οποίων να καλύπτουν ζωτικής σημασίας τομείς διοικητικής δράσης. Συγχρόνως θα μπορούσε να επιλεγούν ορισμένες θέσεις εργασίας κοινές για όλους τους φορείς, π.χ. θέσεις προϊσταμένων ή θέσεις ορισμένων κλάδων για την εφαρμογή της περιγραφής καθηκόντων. Επίσης εκτός από την εφαρμογή σε κεντρικές υπηρεσίες (υπουργεία) θα πρέπει να επιλεγούν ορισμένες νομαρχίες - τύποι, περιφέρειες και ενδεχομένως ορισμένοι μεγάλοι δήμοι.

Ειδικότερα, το έργο θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμο στις νομαρχίες (νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις) και στις περιφέρειες καθόσον οι οργανώσεις αυτές είναι σχετικά καινούργιες, δεν έχουν πλήρως αναπτυχθεί και, ίσως, δεν έχουν ακόμη αναπτύξει τις αρνητικές δυνάμεις που παρεμποδίζουν την εφαρμογή τέτοιων έργων όπως η περιγραφή θέσεων.

2. Για την υλοποίηση του έργου πρέπει επίσης να προσδιορισθεί ο κεντρικός φορέας που θα κινεί τις οργανώσεις, θα βρει τρόπους χρηματοδότησης και γενικότερα θα έχει την ευθύνη ολόκληρου του έργου, σε συνεργασία βέβαια με τους επιλεγμένους κάθε φορά φορείς αλλά και εξωτερικούς συνεργάτες που θα χρησιμοποιηθούν, δεδομένου ότι δεν υπάρχει στην ελληνική δημόσια διοίκηση η απαιτούμενη τεχνογνωσία.

ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ (ΚΑΝΟΝΩΝ)

1. Η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων - παρεμβάσεων συνδέεται και αντανακλά ευθέως την ποιότητα της διοίκησης και του κράτους. Το σύστημα των κανονιστικών παρεμβάσεων αποτελεί το αποτελεσματικότερο εργαλείο σήμερα με το οποίο οι κυβερνήσεις αλλάζουν τις κατευθύνσεις στην οικονομία και στην κοινωνία. Για το λόγο αυτό η καθιέρωση συστήματος ποιότητας των κανόνων απασχολεί διεθνώς όλους όσους έχουν την ευθύνη να δημιουργήσουν τις κατάλληλες συνθήκες για μια κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη με συνοχή και συνέχεια μέσα στο μεταβαλλόμενο συνεχώς περιβάλλον.

Η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων προσδιορίζει τα οικονομικά αποτελέσματα και την αποτελεσματικότητα με την οποία οι κυβερνήσεις βελτιώνουν την ποιότητα ζωής των πολιτών. Η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σπουδαιότητα γιατί οι κανόνες αποκτούν παγκοσμιότητα, ενώ ταυτόχρονα οι εθνικές ρυθμίσεις επηρεάζονται από την παγκοσμιοποίηση της οικονομικής ζωής.

2. Η μεταπολεμική περίοδος χαρακτηρίζεται από μία υπερ-παραγωγή κανονιστικών ρυθμίσεων μέσω των οποίων το Κράτος - Πρόνοια παρεμβαίνει και ρυθμίζει την κοινωνική και οικονομική ζωή. Το Κράτος ως παραγωγός ρυθμιστικών κανόνων (etat reglementaire) θεωρήθηκε η αποτελεσματική απάντηση της δημόσιας εξουσίας στις κοινωνικές-οικονομικές απαιτήσεις και ανάγκες.

Στην Ελλάδα το φαινόμενο της πληθώρας των κανονιστικών ρυθμίσεων πήρε διαστάσεις πλημμυρίδας. Αντί οι κανονιστικές ρυθμίσεις να απαντούν και εξισορροπούν τις ανάγκες της κοινωνίας, δημιούργησαν ένα περίπλοκο, ανασφαλές (ως προς το ισχύον νομικό καθεστώς) και άκαμπτο σύστημα, αντικρουόμενων συχνά διατάξεων και αντίστοιχα πολιτικών.

3. Η υπερπαραγωγή των κανόνων οδήγησε στην ανάγκη του σχεδιασμού και εκτέλεσης προγραμμάτων μεταρρύθμισης των κανονιστικών ρυθμίσεων (regulatory reform). Τα προβλήματα που προσπαθείται να αντιμετωπιστούν μέσω των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων είναι τριών κατηγοριών:

- προβλήματα κόστους και ποσοτικά
- ποιότητας
- δημοκρατικής νομιμοποίησης

Η ποσότητα και το κόστος των κανονιστικών ρυθμίσεων (Κ.Ρ.)

Οι δημόσιες διοικήσεις αλλά και ο ιδιωτικός τομέας κινδυνεύουν να απενεργοποιηθούν από την πληθώρα των κανονιστικών ρυθμίσεων και παρεμβάσεων. Ακόμη και σε χώρες όπως οι ΗΠΑ που το δικαϊκό καθεστώς είναι ανοικτό, ο Γενικός Κώδικας των κανονιστικών ρυθμίσεων εξαπλασιάστηκε: το 1960 είχε 20.000 φύλλα, το 1990 είχε 120.000.

Ανάλογα προβλήματα παρουσιάστηκαν και σ' άλλες χώρες: στη Σουηδία η Κυβέρνηση διακήρυξε το 1985, ότι έπρεπε και να μειωθεί ο αριθμός και να απλουστευθούν οι Κ.Ρ. για να καταστεί δυνατό να λειτουργήσει το σύστημα, το 1990 η Πορτογαλία διακήρυξε ότι μια μεταρρύθμιση πρέπει να πραγματοποιηθεί άμεσα, διαφορετικά ολόκληρο το σύστημα κινδύνευε να απενεργοποιηθεί, το 1988 η κυβέρνηση της Ιαπωνίας έθεσε ως πρώτο στόχο της διοικητικής μεταρρύθμισης τη μείωση των κανονιστικών ρυθμίσεων. Και ο Πρωθυπουργός της Γαλλίας το 1988 αναφέρει: «Φαίνεται ότι ορισμένοι δημ. υπάλληλοι πιστεύουν ότι δεν υπάρχουν περιπτώσεις που δεν είναι αναγκαίο να υπαχθούν σε κανόνες».

Στην Ελλάδα δεν έχουμε ανάλογες μετρήσεις. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ο ΟΔΗΓΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ που περιέχει πληροφορίες για ορισμένες άμεσης προτεραιότητας διαδικασίες (άδειες, βιβλιάρια, ασφάλιση κ.λ.π.) έχει φθάσει στις 1000 περίπου σελίδες.

Η Εφημερίδα της Κυβέρνησης το 1995 έφθασε σε 7.000 σελίδες το Πρώτο Τεύχος, σε 14.000 το Δεύτερο Τεύχος.

Ο ρυθμός της παραγωγής σήμερα και κανονιστικών ρυθμίσεων φαίνεται ότι έχει φθάσει στα όριά του, με ήδη διαφανόμενο αποτέλεσμα οι υπερ-ρυθμιζόμενες κοινωνίες να μην υπακούουν και να μην υποτάσσονται στο νόμο: οι πολίτες επιλέγουν τους κανόνες που υπακούουν και οι κυβερνήσεις επιλεκτικά επιβάλλουν τη συμμόρφωση προς ορισμένους μόνο κανόνες.

Το κόστος των κανονιστικών ρυθμίσεων αυξάνει με το ίδιο ή και με μεγαλύτερο ρυθμό όπως και η ποσότητα. Το κόστος αφορά τη διοίκηση αλλά και τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Κατά μία άποψη το κόστος μπορεί να θεωρηθεί ως έμμεσος φόρος για τους πολίτες και επιχειρήσεις και δημόσια δαπάνη προκειμένου για τη διοίκηση.

Στις ΗΠΑ το συνολικό κόστος και κανονιστικών ρυθμίσεων υπολογίστηκε το 1992 ότι αυξάνει κατά 500 δισεκατομμύρια δολάρια κατ'έτος. Οι διοικητικές δαπάνες που προκλήθηκαν από τις κανονιστικές παρεμβάσεις πλησίασαν τα 9 δισεκατομμύρια δολάρια το 1992, κάθε δολάριο στη διοίκηση στοίχισε 55 δολάρια στους πολίτες και στις επιχειρήσεις.

Κόστη τέτοιου μεγέθους επηρεάζουν την οικονομική ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα, λαμβανομένης υπόψη της παγκοσμιοποίησης του περιβάλλοντος.

Όμως καθημερινά γεννώνται ανάγκες για νέες ρυθμίσεις. Οι πολίτες πιέζουν τις κυβερνήσεις για κοινωνικές ρυθμίσεις. Θέματα όπως η προστασία του περιβάλλοντος, η προστασία των καταναλωτών, των συνθηκών εργασίας, της ασφάλισης και της υγείας αλλά και νέες αξίες και δικαιώματα, συμφέροντα που απορρέουν από τις νέες τεχνολογικές και επιστημονικές ανακαλύψεις, απαιτούν νέες ρυθμίσεις.

Στο δίλημμα αυτό που γεννιέται από την αύξηση των Κ.Ρ. η απάντηση - επιλογή δεν είναι βέβαια μονοσήμαντη. Απαιτείται νέα προσέγγιση και κυρίως χρησιμοποίηση νέων εναλλακτικών μέσων ανάλογα με το παρουσιαζόμενο πρόβλημα. Οι διεθνώς χρησιμοποιούμενες εναλλακτικές είναι:

- Η υποχρεωτική δημοσιοποίηση πληροφοριών.
- Τα οικονομικά κίνητρα.
- Αυτοέλεγχοι (Κώδικες Δεοντολογίας).

- Μη υποχρεωτικές συμβάσεις μεταξύ κράτους και ενδιαφερομένων ομάδων.
- Προσεγγίσεις βασισμένες στην επικοινωνία και πληροφόρηση ώστε να πεισθεί το κοινό για την ανάγκη της αλλαγής.
- Ρυθμίσεις βασισμένες στα αποτελέσματα (στα «προϊόντα») παρά στα μέσα για την επίτευξή τους, ώστε να υπάρχει μεγαλύτερη ελευθερία για επιλογή των λιγότερο «ακριβών» μέσων για την υλοποίηση των ρυθμίσεων.
- Καινοτομίες ως προς τον έλεγχο, εφαρμογή του κανόνα, όπως είναι η ανάθεση σε τρίτους, ή καθιέρωση κινήτρων για την παρακολούθηση της εφαρμογής από τρίτους (εργαζομένους, καταναλωτές κ.λ.π.).
- Απορύθμιση και απελευθέρωση των μηχανισμών αγοράς.

Η Ποιότητα.

Επειδή, και παρά τις συνεχείς προσπάθειες των κυβερνήσεων για τη μείωση του γραφειοκρατικού φόρτου, βρισκόμαστε σήμερα σε επίπεδο «πληθωρισμού» των κανονιστικών ρυθμίσεων, τόσο σε εθνικό, υπο-εθνικό αλλά και διεθνές επίπεδο (εδώ πρέπει να επισημανθεί ιδιαίτερα ότι οι διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών-μελών της Ε.Ε. συμβάλλουν στην αύξηση των κανονιστικών ρυθμίσεων), για το λόγο αυτό δίδεται μεγαλύτερη βαρύτητα στην ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Για τη θέσπιση κανονιστικών ρυθμίσεων με υψηλή ποιότητα καθιερώνονται κριτήρια - δείκτες ποιότητας.

Η σημασία της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη οδήγησε τον ΟΟΣΑ (Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης) στην καθιέρωση Σύστασης σχετικής με τις κανονιστικές ρυθμίσεις.

Η Σύσταση του ΟΟΣΑ αποτελεί τον πρώτο διεθνή κανόνα (νόρμα) σχετικό με τις κανονιστικές ρυθμίσεις και προέκυψε από το πρόγραμμα REGULATORY REFORM της Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης (PUBLIC MANAGEMENT-PUMA).

Κατά τη συνάντηση του 1993 το Συμβούλιο των Υπουργών Εξωτερικών και Εθνικής Οικονομίας ανέθεσε στην Γραμματεία της PUMA να επεξεργαστεί μια λίστα κριτηρίων - αρχών που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη προκειμένου να ληφθούν οι σωστές αποφάσεις σχετικά με τις κανονιστικές ρυθμίσεις.

Στις 9.3.1995 το Συμβούλιο Υπουργών υιοθέτησε παμψηφεί (και η Ελλάδα) τη σύσταση που προτάθηκε και περιέχει 10 κριτήρια ποιότητας στα οποία πρέπει να απαντάει η προτεινόμενη κανονιστική ρύθμιση:

Συγχρόνως εξουσιοδότησε την PUMA να αξιολογήσει την αποτελεσματικότητα των μέτρων των χωρών - μελών ως προς την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων, που τα κράτη - μέλη «δεσμεύτηκαν» να πάρουν για την εφαρμογή της Σύστασης. Η σχετική έκθεση της PUMA επρόκειτο να ετοιμασθεί εντός του 1997 και θα υποβληθεί στο Συμβούλιο Υπουργών. Η αξιολόγηση θα γίνει με βάση ένα εκτενές ερωτηματολόγιο προς τις χώρες μέλη.

Σημειώνεται ότι η δραστηριότητα αυτή έχει οριζόντιο χαρακτήρα και αφορά, πέραν των ρυθμίσεων που αφορούν τον πολίτη, τις ρυθμίσεις για τις επιχειρήσεις, ανταγωνισμό, δημιουργία θέσεων εργασίας, καινοτομίες, ανάπτυξη επιχειρηματικότητας, μικρομεσαίες επιχειρήσεις, διεθνοποίηση οικονομίας, τηλεπικοινωνίες, ενέργεια κ.λ.π.

Στα περισσότερα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ έχει συσταθεί κεντρικά μια υπηρεσία που έχει αναλάβει την αποστολή του ελέγχου των κριτηρίων ποιότητας σε συνεργασία με τους φορείς που προτείνουν τη ρύθμιση.

(Στις ΗΠΑ το Management and Budget Office στον Πρόεδρο, στον Καναδά στο Υπουργείο Οικονομικών, στη Σουηδία στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, στο Ηνωμένο Βασίλειο την ευθύνη την έχει η Deregulation Unit, που μετονομάστηκε από την νέα κυβέρνηση σε Unit for good regulations, στη Γαλλία το Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης κ.λ.π.).

Συνολικά 19 από τις 29 χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ έχουν καθιερώσει σύστημα ποιότητας κανονιστικών παρεμβάσεων (Αυστραλία, Αυστρία, Καναδάς, Δανία, Φιλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ισλανδία, Ολλανδία, Ιταλία, Ιαπωνία, Μεξικό, Νέα Ζηλανδία, Νορβηγία, Πορτογαλία, Σουηδία, Αγγλία, ΗΠΑ).

Σε κάθε χώρα διαφέρει ο τρόπος προσέγγισης του θέματος και το περιεχόμενο των κριτηρίων ποιότητας, που κατά κανόνα είναι εκείνα που περιλαμβάνονται στη Σύσταση του ΟΟΣΑ, αλλά και το πεδίο εφαρμογής τους.

Σε ορισμένα κράτη αφορά το σύνολο των κανονιστικών ρυθμίσεων σε όλα τα επίπεδα (νόμοι-διατάγματα-αποφάσεις-εγκύκλιοι κ.λ.π.). Άλλα κράτη έχουν ξεκινήσει να εξετάζουν ορισμένες ρυθμίσεις που αφορούν συγκεκριμένα θέματα, όπως τον ανταγωνισμό, την απασχόληση, το περιβάλλον, τις επενδύσεις τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις κ.ά. Άλλες χώρες δίνουν το βάρος στη γλώσσα, στη διαφάνεια και άλλες στις οικονομικές επιπτώσεις.

Τα κριτήρια - ερωτήσεις που περιέχει η Σύσταση του ΟΟΣΑ και στα οποία πρέπει να απαντούν οι προτεινόμενες ρυθμίσεις είναι:

1. Το πρόβλημα προσδιορίζεται σωστά και με ακρίβεια;
2. Η παρέμβαση του κράτους δικαιολογείται;
3. Η ρύθμιση είναι ο καλύτερος τύπος κρατικής παρέμβασης;

4. Ποια είναι η νομοθετική εξουσιοδότηση και το νομοθετικό πλαίσιο που νομιμοποιούν την ρύθμιση;
5. Ποιο / ή ποια είναι τα επίπεδα της διοίκησης τα κατάλληλα για τη θέσπιση της ρύθμισης;
6. Τα οφέλη από τη ρύθμιση δικαιολογούν το κόστος;
7. Η ρύθμιση είναι κατανοητή, διαφανής και προσβάσιμη στους χρήστες;
8. Όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη είχαν τη δυνατότητα να κάνουν γνωστές τις απόψεις τους;
9. Με ποιο τρόπο εξασφαλίζεται η εφαρμογή της ρύθμισης και πώς θα γίνεται αποδεκτή από το κοινό;

Η δημοκρατική νομιμοποίηση.

Μέσα από τα κριτήρια ποιότητας που αναφέρονται στον κοινωνικό διάλογο (διαβούλευση με τις ομάδες ενδιαφερομένων), καθιέρωση δικαιώματος στην πληροφόρηση των πολιτών με αντίστοιχη υποχρέωση των δημοσίων διοικήσεων, συμμετοχή των ενδιαφερομένων ομάδων επιδιώκεται η νομιμοποίηση του συστήματος βελτίωσης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων. Σε κράτη όπου η δυνατότητα κανονιστικών ρυθμίσεων έχει μεταβιβασθεί και σε όργανα της διοίκησης ή και αποκεντρωμένα όργανα, έχουν αντίστοιχα θεσπιστεί υποχρεώσεις λογοδοσίας και απέναντι στα κοινοβούλια. Οπωσδήποτε όσο πιο ευέλικτο και ανοικτό είναι το σύστημα των κανονιστικών ρυθμίσεων τόσο αυξάνει η ανάγκη για νομιμοποίησή του, πολύ περισσότερο που το καθιερωμένο σύστημα των κανονιστικών ρυθμίσεων γίνεται ένα πολύπλοκο δίκτυο κάθετων και οριζόντιων συντεταγμένων που περιχαράκωνουν όλα τα επίπεδα διοίκησης από τη βάση της ως την κορυφή.

Σύστημα βελτίωσης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Για την καθιέρωση ενός συστήματος βελτίωσης της ποιότητας των κανόνων απαιτείται:

- Καθιέρωση συστήματος διαχείρισης των κανόνων.
- Βελτίωση της ποιότητας των νέων κανόνων.
- Επαναπροσδιορισμός της ποιότητας των εν ισχύι κανόνων.

Σύστημα διαχείρισης των κανόνων.

Για την καθιέρωση συστήματος διαχείρισης των κανόνων τα ακόλουθα βήματα είναι:

- Υιοθέτηση των πολιτικών του συστήματος σε υψηλό επίπεδο πολιτικής εξουσίας και απόφαση για την οργάνωση και παρακολούθηση αυτού διαμέσου της διοίκησης.
- Καθιέρωση αναλυτικών προτύπων (standards) για την ποιότητα των κανόνων και αρχών για τη λήψη αποφάσεων για την καθιέρωση, θέση σε ισχύ των κανόνων.
- Δημιουργία κεντρικού φορέα διαχείρισης των κανόνων. Τέτοιοι φορείς είναι αποτελεσματικοί εάν λειτουργούν στην κεντρική διοίκηση και σε υψηλό επίπεδο ευθύνης.

Βελτίωση της ποιότητας των νέων κανόνων.

Τα βήματα που πρέπει να ακολουθηθούν είναι:

- Καθιέρωση ανάλυσης επιπτώσεων (Regulatory impact analysis) για την βελτίωση της ποιότητας της πληροφορίας, στην οποία οι αποφάσεις στηρίζονται.
- Υιοθέτηση πολιτικής διαβουλεύσεων με ενδιαφερόμενες ομάδες πολιτών και μηχανισμών διασφάλισης από επιρροές ισχυρών ομάδων πίεσης.
- Συστηματική μελέτη και θεώρηση εναλλακτικών προτάσεων πιο αποτελεσματικών και χαμηλού κόστους μηχανισμών και διαδικασιών.
- Βελτίωση συντονισμού στην καθιέρωση κανόνων, ώστε πολλαπλοί στόχοι να ενσωματώνονται στις πολιτικές.

Επαναπροσδιορισμός ποιότητας κανόνων που ήδη ισχύουν.

Η ανάλυση και αξιολόγηση των κανόνων που ισχύουν με δυνατότητα κατάργησης, απλούστευσης κ.λ.π. των ισχυόντων κανόνων είναι αναγκαία καθώς και η μείωση των γραφειοκρατικών τύπων και διαδικασιών (απορρυθμίσεις).

Στόχοι του συστήματος διαχείρισης των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Το σύστημα διαχείρισης των κανονιστικών ρυθμίσεων - παρεμβάσεων (κανόνων) δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά εργαλείο για μια δέσμη πολιτικών. Οι κεντρικοί στόχοι και κοινές πολιτικές του είναι:

Η βελτίωση της οικονομικής ανάπτυξης με:

- Επέκταση του πεδίου εγχώριου και διεθνούς ανταγωνισμού.
- Μείωση των εμποδίων για καινοτομίες.
- Μείωση των κανονιστικών υποχρεώσεων και του βάρους υποβολής εκθέσεων, πιστοποιητικών κ.λ.π. από τους πολίτες.
- Βελτίωση της συμβατότητας του εθνικού συστήματος με το παγκόσμιο περιβάλλον.

Αποτελεσματικότητα της Διοίκησης με:

- Περικοπή του κόστους της διοίκησης
- Προσδιορισμό στόχων
- Μείωση ασυντόνιστων και μη συμβατών δράσεων
- Βελτίωση πρόσβασης και κατανόησης από το κοινό των ρυθμίσεων
- Χρησιμοποίηση περισσότερων μηχανισμών πολιτικής κόστους-οφέλους
- Απλούστευση ροής εργασιών της διοίκησης.

Ποιότητα της δημοκρατίας.

- Βελτίωση της διαφάνειας της διοίκησης και συμμετοχή των πολιτών.
- Βελτίωση της λογοδοσίας (υπευθυνότητας) για την εφαρμογή των κανόνων.
- Μείωση των γραφειοκρατικών ελέγχων και των παρεμβάσεων στην ιδιωτική ζωή.
- Προώθηση της αποκέντρωσης και πλησίασμα της διοίκησης στους πολίτες.

Ένα αποτελεσματικό πρόγραμμα ποιότητας κανονιστικών ρυθμίσεων πρέπει να έχει τα εξής χαρακτηριστικά:

- να υποστηρίζεται από την κορυφή με αναλυτικές πολιτικές

- να κατευθύνεται και παρακολουθείται από κεντρικό φορέα σε συνεργασία με τους άλλους αρμόδιους φορείς σε κεντρικό επίπεδο
- να επιλαμβάνεται και των νέων ρυθμίσεων και εκείνων που ισχύουν
- να εξετάζει το εκτελεστικό και το δυναμικό κόστος της ρύθμισης
- να εφαρμόζει μια συντονισμένη και συνεκτική προσέγγιση σε όλα τα πεδία της διοίκησης
- να είναι διαφανές.

Τότε μόνο μπορεί να δώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

**ΠΡΟΤΑΣΗ: Σύσταση Υπηρεσίας με σκοπό τη διαχείριση του Προγράμματος:
«Βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων».**

Ο προσφορότερος τρόπος αντιμετώπισης του θέματος, όπως προκύπτει από την πρακτική των χωρών όπου λειτουργεί σύστημα ποιότητας κανονιστικών ρυθμίσεων, είναι η δημιουργία μιας κεντρικής δημόσιας Αρχής η οποία αναλαμβάνει την σχετική δραστηριότητα.

Η εν λόγω Αρχή έχει τον χαρακτήρα αυτοτελούς Υπηρεσίας και υπάγεται οργανωτικά σε έναν από τους φορείς που έχουν αρμοδιότητα σε θέματα νομοθετικής παραγωγής (Υπουργεία Εσωτερικών, Οικονομικών, Υπηρεσίες Πρωθυπουργών κ.λ.π.).

Στην χώρα μας δεν υπάρχει φορέας με αντίστοιχες αρμοδιότητες. Υπάρχουν διάφοροι φορείς οι οποίοι εμπλέκονται σε φάσεις της νομοπαραγωγικής διαδικασίας (Νομικές υπηρεσίες Υπουργείων, Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, Συμβούλιο Επικρατείας, Νομικό Γραφείο Πρωθυπουργού, Δ/ση στο Γενικό Λογιστήριο για την παρακολούθηση της επιβάρυνσης του προϋπολογισμού), χωρίς όμως καμία από αυτές να διενεργεί προκοινοβουλευτικό έλεγχο, με την έννοια της «regulatory reform», όπως αυτή ερμηνεύεται από την διεθνή βιβλιογραφία και τους διεθνείς οργανισμούς.

Ενόψει των ανωτέρω προτείνονται:

α) Η δημιουργία Υπηρεσίας η οποία θα υπάγεται οργανωτικά στο ΥΠΕΣΔΔΑ και θα έχει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

Το έργο της προτεινόμενης Υπηρεσίας μπορεί να συνοψισθεί στην πρόταση: «Εφαρμογή κανόνων για μια καλή ρύθμιση» (Implement Principles of Good Regulation).

Η Υπηρεσία θα ακολουθεί, στην χάραξη της στρατηγικής της, τις αρχές που υποδεικνύει ο ΟΟΣΑ, τις οποίες έχει υιοθετήσει η Ελλάδα και τις οποίες εφαρμόζουν ήδη πολλές χώρες - μέλη του.

Οι αρχές συνοπτικά διατυπούμενες είναι οι ακόλουθες:

1. Υιοθετήστε και υλοποιήστε μόνον εκείνες τις ρυθμίσεις στις οποίες τα κόστη αντισταθμίζονται από τα οφέλη, εκείνες που επιτυγχάνουν τους στόχους τους με το μικρότερο κόστος, λαμβάνοντας υπόψη τους και (εναλλακτικές) διαδικασίες μη-ρύθμισης.
2. Υποστηρίξτε ρυθμίσεις που ευνοούν τον ανταγωνισμό και την αποτελεσματικότητα με εξοικονόμηση πόρων και ανθρώπινου δυναμικού.
3. Περιορίστε τις παρεμβάσεις που δημιουργούν φραγμούς στο εμπόριο και τις επενδύσεις και ενισχύστε τις διεθνείς αρχές.
4. Συστηματικά αναθεωρήστε, επικαιροποιήστε και εκσυγχρονίστε τις υφιστάμενες ρυθμίσεις.
5. Εκτιμήστε τις πιθανές συνέπειες και συνδιασκεφθήτε με τα εμπλεκόμενα μέρη προτού υιοθετήσετε μια νέα ρύθμιση.
6. Δημιουργήστε μηχανισμούς μεταρρύθμισης με σκοπό την εποπτεία και υποστήριξη της κανονιστικής μεταρρύθμισης.
7. Επεκτείνετε το εύρος και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών εκείνων που ευνοούν τον ανταγωνισμό.
8. Εντοπίστε τα σημαντικά αποτελέσματα άλλων δημοσίων πολιτικών και αναπτύξτε συντονισμένες μεταρρυθμίσεις με σκοπό την μείωση των αρνητικών συνεπειών.

Με βάση τις προηγούμενες αρχές τις οποίες θα εξειδικεύσει και θα εμπλουτίσει περαιτέρω, η Υπηρεσία θα ελέγχει τις μελλοντικές κανονιστικές ρυθμίσεις ιδίως σε σχέση με τους τομείς:

- Αναγκαιότητας
- Συντονισμού
- Οικονομικότητας
- Κατανόησης
- Αποτελεσματικότητας
- Ευθυγράμμισης με κοινοτικές ρυθμίσεις.

Ο ρόλος της Υπηρεσίας θα είναι συμβουλευτικός-γνωμοδοτικός. Η γνωμοδότησή της θα συνοδεύει την αντίστοιχη κανονιστική ρύθμιση (σχέδιο νόμου, Προεδρικό Διάταγμα, Υπουργική Απόφαση) ως παραστατικό καλής ποιότητας. Ειδικά όσον αφορά τα σχέδια νόμων, θα συνοδεύονται κατά την κατάθεσή τους στην Βουλή υποχρεωτικά από την έκθεση ποιότητας της Υπηρεσίας.

Ως μέτρο το οποίο θα αύξανε το κύρος της Υπηρεσίας θεωρείται η έκδοση των αρχών ελέγχου («Checklists») των κανονιστικών ρυθμίσεων από τον Πρωθυπουργό (ανάλογη πρακτική ακολουθείται στην Μ. Βρετανία) και, σε κάθε περίπτωση, η έγκρισή τους από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Οργάνωση: Προτείνεται επταμελής στελέχωση της Υπηρεσίας. Ως μέλη της μπορούν να διορίζονται με απόφαση του Υπουργού ΕΣΔΔΑ πρόσωπα με αναγνωρισμένη επιστημονική κατάρτιση και εμπειρία στα οικεία αντικείμενα. Για την εκπλήρωση του έργου της, η Υπηρεσία επικουρείται:

α) από Μονάδα νομοθετικής έρευνας και ανάλυσης στην οποία συνιστώνται δεκαπέντε θέσεις ειδικών επιστημόνων και

β) από Γραμματεία με προϊστάμενο νομικό με απαιτούμενη κατάρτιση και εμπειρία.

ΣΩΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΟΛΟΓΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Το κόστος της διοικητικής δράσης ανάγεται σε κεντρικό σημείο αναφοράς των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων για τη δημόσια διοίκηση σήμερα.

Με την εισαγωγή μεθόδων μέτρησης αποτελεσμάτων, αναλύσεων κόστους - οφέλους, κόστους - αποτελεσματικότητας, όσο και με τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών (benchmarking), για να αναφερθούν μερικές από τις χρησιμοποιούμενες τεχνικές, γίνεται προσπάθεια το προϊόν/υπηρεσία της δημόσιας διοίκησης να είναι το οικονομικότερο με τη άριστη δυνατή ποιότητα.

Για την εφαρμογή των τεχνικών αυτών, αλλά και των κλασικών οικονομικών εργασιών στις δημόσιες υπηρεσίες, όπως η σύνταξη και η εκτέλεση του προϋπολογισμού, τα προγράμματα προμηθειών, η διαχείριση εθνικών πόρων και χρηματοδοτήσεων από την Ε.Ε., απαιτείται η μετατροπή των θέσεων εργασίας σε σύγχρονες ειδικότητες ώστε πραγματικά η λειτουργία των δημ. υπηρεσιών να τείνει στο στόχο «απότελεσματικότερη δημόσια διοίκηση με μικρότερο κόστος».

2. Στην ελληνική δημόσια διοίκηση οι υπηρεσίες οικονομικού, όπως αποκαλούνται, έχουν την ευθύνη για τη σύνταξη και εκτίμηση του προϋπολογισμού, τις προμήθειες, τη διαχείριση των εθνικών και ευρωπαϊκών πόρων, τις επιχορηγήσεις κ.λ.π.

Οι υπηρεσίες αυτές στελεχώνονται συνήθως από υπαλλήλους που ανήκουν στον ενιαίο κλάδο διοικητικού - οικονομικού και τα τυπικά

προσόντα είναι πτυχίο όχι μόνο των οικονομικών σχολών ΑΕΙ αλλά και σχολών νομικών, πολιτικών επιστημών κ.ά.

Οι υπηρεσίες οικονομικού δρούν εκτελώντας μέσα σε αυστηρά πλαίσια τις οδηγίες του Υπουργείου Οικονομικών (Γ.Λ.Κ.) ή των άλλων αρμόδιων κατά θέμα Υπουργείων, χωρίς καμία πρωτοβουλία. Συχνά μάλιστα αδυνατούν να θέσουν σε εφαρμογή νέες πρακτικές, με αποτέλεσμα νέα μέτρα που σχεδιάζονται κεντρικά να πέφτουν στο κενό, όπως π.χ. η προσπάθεια για σύνταξη με ένα νέο τρόπο του Προϋπολογισμού και ιδίως η αξιολόγηση των δαπανών.

3. Η δημιουργία Σώματος Οικονομολόγων Διοίκησης κρίνεται απαραίτητη για την ελληνική δημόσια διοίκηση και τούτο ισχύει όχι μόνο για τις κεντρικές υπηρεσίες αλλά και για τις περιφερειακές (νομαρχίες, περιφέρειες) όπου τα προβλήματα είναι ακόμα οξύτερα αφού οι υπηρεσίες είναι καινούργιες και ανεπαρκώς - ποσοτικά και ποιοτικά - στελεχωμένες.

Η δημιουργία Σώματος Οικονομολόγων Διοίκησης θα συμβάλλει, αναμφισβήτητα, στην καλλιέργεια οικονομικής κουλτούρας στις δημόσιες υπηρεσίες. Τα προβλήματα που δημιουργούνται από την απουσία των οικονομικών αξιών στην διοίκηση είναι γενικά γνωστά. Αρκεί να υπομνησθεί ότι, επειδή εξακολουθούμε να θεσμοθετούμε ιδιαίτερα κρίσιμα μέτρα πολιτικής χωρίς να προτάσσουμε την οικονομική τους διάσταση, σημειώνονται σημαντικές καθυστερήσεις στην εφαρμογή τους με κύριο αποτέλεσμα τον κλονισμό της εμπιστοσύνης των πολιτών προς την πολιτική και τους θεσμούς.

Αποστολή του Σώματος Οικονομολόγων θα είναι η τεχνικοεπιστημονική στήριξη των αναπτυξιακών προγραμμάτων σύγκλισης, η συμμετοχή στη διαμόρφωση και επίτευξη των οικονομικών στόχων και η συμβολή στην καλύτερη δυνατή κατανομή των κρατικών πόρων.

4. Για την ορθή λειτουργία του Σώματος Οικονομολόγων Διοίκησης απαιτείται πρωτίστως η οργάνωση, περιγραφή και ενδεχομένως θεσμοθέτηση των αρμοδιοτήτων του και αντίστοιχα των εργασιών που θα εκτελούν. Απαιτείται δηλαδή περιγραφή καθηκόντων και προσδιορισμός των θέσεων.

Οι εργασίες που θα τους ανατεθούν μπορούν να διακριθούν σε δύο ομάδες:

- στην πρώτη ανήκουν αυτές που σήμερα είναι θεσμοθετημένες και εκτελούνται στις δημόσιες υπηρεσίες, από τις οποίες άλλες είναι κοινές, οριζόντιες σε όλες τις δημόσιες οργανώσεις, π.χ. σύνταξη

προϋπολογισμού, και άλλες που εκτελούνται σε ορισμένους μόνο φορείς και αντιστοιχούν στις πολιτικές του φορέα.

- στη δεύτερη ομάδα ανήκουν οι καινούργιες πρακτικές που απαιτείται να εισαχθούν και στην ελληνική δημόσια διοίκηση, όπως η καθιέρωση διαδικασιών μέτρησης αποδοτικότητας, ποιότητας, υπολογισμός του κόστους λειτουργίας κ.λ.π. των υπηρεσιών.

Βεβαίως, οι εργασίες που αναφέρονται είναι ενδεικτικές και ο διαχωρισμός τους συχνά δεν είναι ευδιάκριτος. Μία αρμοδιότητα και η αντίστοιχη εργασία μπορεί να είναι θεσμοθετημένη είναι όμως δυνατό να αλλάξει ο τρόπος άσκησής της, ο τρόπος εκτέλεσης της αντίστοιχης εργασίας.

Για την αποτελεσματική λειτουργία του ΣΟΔ θα πρέπει σε κάθε φορέα του δημοσίου να προβλεφθούν θέσεις και καθήκοντα των οικονομολόγων. Τούτο θα πρέπει να αποφασισθεί από κοινού: από τους υπεύθυνους του φορέα σε συνεργασία με τη διοίκηση του Σώματος.

- Το Σώμα Οικονομολόγων Διοίκησης προσιδιάζει να ιδρυθεί στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας.
- Τα μέλη του θα είναι δημόσιοι υπάλληλοι ή θα έχουν σχέση δημοσίου δικαίου. Θα διοικείται από μία διοικούσα επιτροπή στην οποία θα συμμετέχουν εκπρόσωποι των Υπουργείων Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ο πρόεδρος του ΣΟΔ και δύο εξωτερικοί σύμβουλοι (πανεπιστημιακοί ή άλλοι οικονομολόγοι).
- Η υπηρεσιακή κατάσταση των οικονομολόγων θα πρέπει να βρίσκεται σε συνάρτηση με εκείνη των δημοσίων υπαλλήλων με τις ιδιαιτερότητες εκείνες που προσιδιάζουν στο χαρακτηρισμό μελών ενός Σώματος. Ειδικότερα:
 - θα πρέπει να υπάρχει η δυνατότητα εισόδου όχι μόνο στην κατώτερη βαθμίδα αλλά και απ'ευθείας σε ενδιάμεσες βαθμίδες και στην ανώτερη όπως εκείνη του Προέδρου. Τούτο προϋποθέτει περιγραφή πρόσθετων προσόντων κατά βαθμίδα.
 - η κρίση για την επιλογή θα γίνεται από τη διοικούσα επιτροπή του Σώματος.
 - ένταξη στο Σώμα Οικονομολόγων θα μπορούν κατά την πρώτη εφαρμογή να ζητήσουν και ήδη δημόσιοι υπάλληλοι που θα έχουν τα απαιτούμενα προσόντα.

- η τοποθέτηση και η μετακίνηση των οικονομολόγων θα γίνεται από τη διοικούσα επιτροπή, η οποία θα αποφασίζει και για την κατάληψη ανώτερης θέσης από τα ήδη μέλη του ΣΟΔ.
- οι αποδοχές του ΣΟΔ θα αποτελούν ειδικό μισθολόγιο μη συνδεδεμένο με εκείνο των δημ. υπαλλήλων.

5. Ως πρότυπο οργάνωσης του Σώματος Οικονομολόγων, με τις αναγκαίες προσαρμογές, θα μπορούσε να χρησιμεύσει το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους.

Το Ν.Σ.Κ. λειτουργεί ως Σώμα, ενοποιούμενο μέσω της Ολομέλειας και των Τμημάτων, συγχρόνως όμως τα μέλη του συνδέονται με τους επί μέρους φορείς του δημοσίου (υπουργεία, περιφέρειες νομαρχίες), όπου είναι τοποθετημένοι ως μία υπηρεσία με επικεφαλής έναν ή περισσότερους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους.

Αντίστοιχα μέλη του ΣΟΔ, διαφορετικών βαθμίδων, θα είναι τοποθετημένα στις διάφορες υπηρεσίες, αλλά θα αποτελούν συγχρόνως μέλη του ΣΟΔ. Ένα είδος ολομέλειας του ΣΟΔ θα μπορούσε να συνέρχεται σε τακτές προθεσμίες ή και εκτάκτως προκειμένου να αξιολογήσει τις εργασίες του Σώματος, να αντιμετωπίσει σοβαρά γενικότερης σημασίας θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων του, να προτείνει λύσεις κ.ά.

Η Ολομέλεια θα μπορούσε να αποτελέσει το συνδετικό κρίκο μεταξύ των μελών, να καλλιεργήσει την ενότητα του Σώματος (esprit de corps) και έναν κώδικα συμπεριφοράς και δεοντολογίας.

- Οι βαθμίδες του Ν.Σ.Κ. είναι: εισηγητής - πάρεδρος - σύμβουλος. Ανάμεσα στους Συμβούλους επιλέγονται 4 αντιπρόεδροι και ο Πρόεδρος του Ν.Σ.Κ. Οι βαθμοί των μελών του ΣΟΔ θα μπορούσε να είναι: εισηγητής - βοηθός σύμβουλος - αναπληρωτής σύμβουλος - σύμβουλος - Πρόεδρος.
- Τα μέλη του Ν.Σ.Κ. έχουν ειδικό μισθολόγιο που δεν συνδέεται με εκείνο των δημοσίων υπαλλήλων. Τούτο θα μπορούσε να επεκταθεί, κατάλληλα προσαρμοζόμενο στους Οικονομολόγους Διοίκησης.
- Ο τρόπος με τον οποίο ο Νομικός Σύμβουλος του Κράτους και τα λοιπά μέλη του Ν.Σ.Κ. ασκούν τον συμβουλευτικό ρόλο τους στους φορείς που είναι τοποθετημένοι μπορεί να χρησιμεύσει ως πρότυπο για τον τρόπο που οι οικονομολόγοι διοίκησης θα ασκούν συμβουλευτικά καθήκοντα.

Στο Νομικό Σύμβουλο μπορεί εφόσον το επιθυμεί να απευθυνθούν και να ζητήσουν τη γνώμη του τόσο η πολιτική ηγεσία του φορέα, όσο και οι υπηρεσίες.

Σημειώνεται όμως ότι, όπως αναφέρεται προηγουμένως, οι θέσεις των οικονομολόγων διοίκησης θα διαχέονται μέσα στις υπηρεσίες και δεν θα εκτελούν μόνο συμβουλευτικά καθήκοντα. Ως προς τούτο θα διαφοροποιείται το ΣΟΔ από το Ν.Σ.Κ. Άλλωστε τα μέλη του Ν.Σ.Κ. ενεργούν ως δικηγόροι του δημοσίου, εκπροσωπώντας το ενώπιον των δικαστηρίων, έχουν δηλαδή και εκτελεστικά καθήκοντα.

6. Επειδή δεν θα πρέπει όλες οι θέσεις των σημερινών κλάδων οικονομικού (ή παρεμφερούς ονοματολογίας) να απορροφηθούν σταδιακά από τις θέσεις του ΣΟΔ απαραίτητο είναι:

- να ορισθούν διαφορετικά τυπικά και ουσιαστικά προσόντα τόσο στον εισαγωγικό βαθμό, όσο και στους ανώτερους βαθμούς, εφόσον θα δοθεί η δυνατότητα απευθείας διορισμού ή ένταξης σε ανώτερους βαθμούς.
- η εισαγωγή στο ΣΟΔ με ειδικό διαγωνισμό θα μπορούσε να συνδυασθεί με εισαγωγική επιμόρφωση, για την οποία θα μπορούσε να συσταθεί ειδικό τμήμα στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, ακολουθώντας τον τρόπο εισαγωγής των λοιπών σπουδαστών της σχολής, όπως παλαιότερα ήταν το Τμήμα δικαστών που αποτέλεσε τη Σχολή Δικαστών. Τούτο θα συνέβαλλε όχι μόνο στη διαφοροποίηση από τους υπαλλήλους του κλάδου οικονομικού, αλλά και στη συνειδητοποίηση ότι και οι οικονομολόγοι διοίκησης αποτελούν μέρος του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος με ειδικό καθεστώς.

7. Το πεδίο άσκησης των καθηκόντων ενός σώματος οικονομολόγων είναι σήμερα ευρύτατο. Εκτείνεται από τις απλές συμβουλές και εκτέλεση καθημερινών καθηκόντων και φθάνει μέχρι τη συμμετοχή στη διαμόρφωση στρατηγικών και πολιτικών και στην εφαρμογή αυτών. Ειδικότερα σήμερα που απαιτούνται γρήγοροι ρυθμοί και αποτελεσματική δράση στην πορεία για την ευρωπαϊκή σύγκλιση ένα ειδικό σώμα οικονομολόγων καθίσταται απαραίτητο. Το ΣΟΔ θα διαμορφώσει μια νέα κουλτούρα στη διοίκηση, συμβάλλοντας στην εξάλειψη της ασάφειας, της μη πρόβλεψης που σήμερα είναι σύμφυτη της διοικητικής δράσης. Επιγραμματικά θα μπορούσε να προσδιοριστεί ότι έργο τους θα είναι να απαντούν στην ερώτηση: «**Αν αυτό - τι; »**.

Ποιο θα είναι δηλαδή το κόστος κάθε διοικητικής δράσης και δημόσιας πολιτικής και ποια είναι η διαδικασία επίτευξης υψηλής ποιότητας αποτελεσμάτων με μικρότερο κόστος. Το κόστος από την ίδρυση και λειτουργία του ΣΟΔ αντισταθμίζεται και υπερκαλύπτεται από τη μείωση των δαπανών και την αποφυγή της σπατάλης που σήμερα καθημερινά πραγματοποιείται στο ελληνικό δημόσιο.

Άλλωστε κατά την πρώτη στελέχωση του ΣΟΔ, όπως αναφέρθηκε, θα καταστεί δυνατό με εσωτερικό διαγωνισμό να ενταχθούν στο Σώμα ικανά στελέχη της δημόσιας διοίκησης. Έτσι δεν θα διογκωθεί ο συνολικός αριθμός του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, αφού παράλληλα ισχύει ο κανόνας της αναλογίας 1:5, που έχει ως βάση υπολογισμού το σύνολο των αποχωρούντων. Αντί δηλαδή να εγκριθούν προσλήψεις προσωπικού γενικών καθηκόντων (που συνήθως ζητούν οι υπηρεσίες) θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην κάλυψη των απαιτούμενων θέσεων του ΣΟΔ.

ΚΛΑΔΟΣ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Η ενδυνάμωση του επαγγελματισμού και της συνοχής της δημόσιας διοίκησης, η αναζήτηση της αποτελεσματικής προπαρασκευής και εφαρμογής των κυβερνητικών πολιτικών αποτελούν απαίτηση των καιρών μας και αντίστοιχα κοινό στόχο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Στόχο που η πολυπλοκότητα και η παγκοσμιοποίηση των πολιτικών αποφάσεων καθιστά δυσκολότερο. Συγχρόνως οι απαιτήσεις από τις δημόσιες υπηρεσίες εκ μέρους των πολιτικών και κυρίως από την κοινωνία καθημερινά αυξάνονται, όπως καθημερινά δίδεται και μεγαλύτερη έμφαση στην αναγκαιότητα να είναι οι κυβερνητικές πολιτικές προσανατολισμένες στ' αποτελέσματα.

Τούτο συναρτάται άμεσα και δεν μπορεί να επιτευχθεί παρά μόνο με τη δημιουργία ανωτάτων στελεχών διοίκησης που είναι αναγκαίο να διαθέτουν, εκτός των ειδικών κατ'αντικείμενο γνώσεων και δεξιοτήτων, ικανότητες και γνώσεις διοίκησης (μάνατζμεντ) μεγάλων οργανώσεων.

Είναι χαρακτηριστικό, όπως προκύπτει από διεθνείς έρευνες, (Ο.Ο.Σ.Α., Bereushot Management Consulting για την Ολλανδική Κυβέρνηση κ.ά.) ότι αναγνωρίζεται διεθνώς από όλες τις δημόσιες διοικήσεις η ανάγκη δημιουργίας ανωτάτων στελεχών διοίκησης. Και είναι επίσης χαρακτηριστικό ότι στις χώρες όπου έχουν προχωρήσει δυναμικά οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις έχουν συσταθεί και λειτουργούν θέσεις ανωτάτων στελεχών διοίκησης, σε πολλές δε από αυτές (Αυστραλία, Ολλανδία, Αγγλία, ΗΠΑ, Καναδάς κ.ά.) έχουν συσταθεί ειδικές υπηρεσίες που διοικούν την ομάδα των ανωτάτων στελεχών διοίκησης.

Εξάλλου είναι κοινώς γνωστό ότι η ανωτερότητα της γαλλικής δημόσιας διοίκησης στηρίζεται στη δημιουργία υψηλού επιπέδου στελεχών από την Ε.Ν.Α.

Θέση μέσα στη δημόσια διοίκηση.

2. Τα ανώτατα στελέχη διοίκησης μπορεί να οριστούν ως η ομάδα των ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων που είναι υπεύθυνοι για να εγγυώνται την ποιότητα, την επαγγελματικότητα και τη συνοχή στη δ.δ. Στην ομάδα των ανωτάτων στελεχών διοίκησης μπορεί να ενταχθούν δημόσιοι υπάλληλοι των καταληκτικών βαθμίδων της υπαλληλικής ιεραρχίας. Μπορεί όμως να ενταχθούν και κατωτέρων βαθμίδων μετά από ειδική δοκιμασία (εσωτερικοί διαγωνισμοί), όπως και να προσληφθούν απευθείας για τις ανώτατες θέσεις, οπότε οι υποψήφιοι πρέπει να έχουν ειδικά (αυξημένα) τυπικά προσόντα και εμπειρία και να επιτύχουν σε ειδική δοκιμασία.

Ο αριθμός της ομάδας των ανωτάτων στελεχών διοίκησης εξαρτάται από τις θέσεις για τις οποίες έχει προσδιοριστεί ότι καταλαμβάνουν ανώτατα στελέχη διοίκησης. Συνήθως οι θέσεις αυτές είναι οι αντίστοιχες με τις θέσεις των Γενικών Διευθυντών, ορισμένων προϊσταμένων μονάδων υψηλής ευθύνης ή ιδιαίτερης βαρύτητας έργου ή και προϊσταμένων μονίμων οργάνων διοίκησης, π.χ. πρόεδρος, συντονιστής, διοικητής κ.λ.π. ανεξάρτητης αρχής ή άλλου οργάνου διοίκησης. Μπορεί επίσης να τοποθετούνται ανώτατα στελέχη διοίκησης σε θέσεις συμβούλων, ειδικών εμπειρογνομόνων κ.λ.π.

Επιλογή

3. Η επιλογή ως ανώτατου στελέχους διοίκησης γίνεται με κριτήρια που αποδεικνύουν την ικανότητα και δεξιότητες διοίκησης μεγάλων οργανώσεων, την ικανότητα διαπραγματεύσεων, εκπροσώπησης σε διεθνείς συναντήσεις, λήψης αποφάσεων σε συνθήκες κρίσης κ.λ.π. Βεβαίως τα κριτήρια εξαρτώνται και από τα καθήκοντα των θέσεων που καταλαμβάνουν τα ανώτατα στελέχη διοίκησης.

Η επιλογή συνήθως γίνεται σε δύο φάσεις: στην πρώτη επιλέγονται υποψήφιοι περισσότεροι από τις θέσεις και σε τελική φάση επιλέγονται αυτοί που θα καταλάβουν τις θέσεις. Το όργανο επιλογής μπορεί να είναι και εκτός διοίκησης ή το συνηθέστερο, αν υπάρχει ειδική υπηρεσία υπεύθυνη για τα ανώτατα στελέχη, από την υπηρεσία αυτή ή ειδικούς σε συνεργασία με την υπηρεσία. Οποσδήποτε δημοσιοποιούνται ευρέως οι κενές θέσεις και η διαδικασία επιλογής. Για ορισμένες θέσεις την τελική απόφαση μπορεί να έχει ο Πρωθυπουργός ή το Υπουργικό Συμβούλιο.

Υπάρχει διαφοροποίηση για το χρόνο που επιλέγονται τα ανώτατα στελέχη διοίκησης. Στις χώρες που θέλουν να δημιουργήσουν μια ευέλικτη δημόσια διοίκηση, επιλέγουν τα ανώτατα στελέχη για χρονικά

περιορισμένη θητεία. Σ' άλλες χώρες, επιλέγονται τα μέλη της ομάδας ανωτάτων στελεχών σε διαρκή βάση, αλλά λαμβάνονται μέτρα για την κινητικότητα. Πάντως αποτελεί γενική θέση να μην γίνεται η επιλογή με πολιτικά (κομματικά) κριτήρια.

Κινητικότητα.

4. Η ομάδα στελεχών διοίκησης είναι διυπουργική καλύπτει δηλαδή τις ανάγκες όλων των υπηρεσιών. Τα ανώτατα στελέχη μετακινούνται από φορέα σε φορέα και ενδεχομένως από θέση ευθύνης σε άλλη στον ίδιο φορέα.

Δίδεται ιδιαίτερη βαρύτητα και έμφαση στην κινητικότητα των στελεχών. Οι κυριότεροι λόγοι που αναφέρονται είναι:

- η ανάπτυξη του στελέχους μέσα από τις διαφορετικές εμπειρίες και προκλήσεις
- η ανάπτυξη της οργάνωσης με την «εισροή» νέων ιδεών και εμπειριών
- βελτίωση της συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών.

Σταδιοδρομία - Κίνητρα - Αποδοχές

5. Η γενική τάση είναι μακριά από την κλασική πρακτική της «αυτόματης» σταδιοδρομίας με βάση τα χρόνια υπηρεσίας. Η κυριαρχούσα τάση, όχι ακόμα γενικευμένη, πηγαίνει προς μια απασχόληση περιορισμένου χρόνου και κρίση (αξιολόγηση) από τα αποτελέσματα.

Η τάση αυτή αντανακλάται και στα κριτήρια αξιολόγησης που στοιχειοθετούν το προφίλ του ανωτάτου στελέχους. Τα ανώτατα στελέχη διοίκησης έχουν ειδικό μισθολόγιο που συχνά συνδέεται με την απόδοση του στελέχους. Επίσης, με τις αποδοχές συνδέονται ορισμένα κίνητρα, κυρίως κίνητρα για τη κινητικότητα ή την προσέλκυση ακαδημαϊκών στελεχών ή τέλος κίνητρα παραίτησης, προκειμένου να υπάρχει δυνατότητα ανανέωσης της ομάδας.

Επιμόρφωση

6. Η επιμόρφωση των ανωτάτων στελεχών διοίκησης αποτελεί ιδιαίτερη προτεραιότητα των υπευθύνων για την ομάδα. Οι δύο λέξεις

κλειδιά για την επιμόρφωση είναι «ηγεσία» (leadership), που δείχνει το γεγονός ότι τα ανώτατα στελέχη πρέπει να είναι ικανά να διαχειρίζονται αλλαγές στη δημόσια υπηρεσία, και όχι απλώς «να τα βγάζουν πέρα» και η λέξη «διαδικτύωση» (networking) για να ενθαρρύνεται η ανταλλαγή εμπειριών και ιδεών για τα προβλήματα του δημόσιου μάνατζμεντ. Οι τύποι των επιμορφωτικών προγραμμάτων απομακρύνονται από τους κλασικούς της «τάξης» και είναι συνήθως εργαστήρια, σεμινάρια ανανέωσης γνώσεων, ενημέρωσης σε καινοτομίες κ.ά.

ΠΡΟΤΑΣΗ: Δημιουργία διυπουργικού κλάδου ανωτάτων στελεχών διοίκησης στις δημόσιες υπηρεσίες στην Ελλάδα.

7. Η δημιουργία διυπουργικού κλάδου ανωτάτων στελεχών διοίκησης και στην Ελλάδα, όπως στις περισσότερες χώρες, αποτελεί πρώτη προτεραιότητα. Τα ανώτατα στελέχη διοίκησης θα αποτελέσουν την κινητήρια δύναμη για την επιχειρούμενη διοικητική μεταρρύθμιση και μεταλλαγή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης σε διοίκηση αποτελεσμάτων.

Το στελεχικό δυναμικό της διοίκησης συγκροτούμενο σε διυπουργικό κλάδο θα μπορέσει να βρει έναν υπεύθυνο ρόλο. Υπάρχουν σήμερα στην ελληνική δημόσια διοίκηση ικανά στελέχη που χάνονται και αποτελεσματώνονται μέσα στη χωλαίνουσα οργάνωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Από την άλλη μεριά το κλειστό σύστημα επιλογών στις ανώτατες θέσεις μέσα σε κάθε φορέα, συχνά οδηγεί στην κατάληψη των θέσεων από εντελώς ακατάλληλα πρόσωπα. Αυτό οδηγεί αλυσιδωτά στη μη χρησιμοποίηση των στελεχών από την πολιτική ηγεσία και την αποκοπή των πολιτικών και των συμβούλων τους από τη δρώσα διοίκηση, με τα γνωστά παθολογικά συμπτώματα.

8. Ο διυπουργικός κλάδος των Ανωτάτων Στελεχών Διοίκησης οπωσδήποτε θα πρέπει να καταλαμβάνει τις σημερινές θέσεις των Γενικών Διευθυντών των Υπουργείων και των Περιφερειών μεγάλων νομικών προσώπων και τους προϊσταμένους επιτελικών υπηρεσιών. Σε κάθε φορέα θα πρέπει να γίνει μια αξιολόγηση των θέσεων ώστε να προσδιοριστούν οι θέσεις ευθύνης που θα στελεχώνονται από ανώτατα στελέχη διοίκησης.

9. Ως προς την επιλογή (πρόσληψη), σταδιοδρομία, μισθολόγιο, κινητικότητα, κίνητρα και επιμόρφωση θα πρέπει να θεσμοθετηθούν τα ισχύοντα στις άλλες χώρες, όπως συνοπτικά αναφέρθηκαν στις περιπτ. 1 έως 6. Διευκρινίζεται μόνο ότι τα ανώτατα στελέχη διοίκησης θα είναι δημόσιοι υπάλληλοι θα εισέρχονται στον κλάδο μετά από ειδική

δοκιμασία, στην οποία θα μπορούν να πάρουν μέρος και μη δημόσιοι υπάλληλοι. Τούτο θα πρέπει να οριστεί ότι θα αποφασίζεται και θα ανακοινώνεται κάθε φορά ανάλογα με τις θέσεις που είναι κενές. Και αυτό γιατί διαφορετικά η εσωτερική επιλογή θα απενεργοποιηθεί από το μεγάλο αριθμό των εκτός διοίκησης υποψηφίων.

Η επιλογή - πρόσληψη και αντίστοιχα η ένταξη στον κλάδο των ανωτάτων στελεχών θα διαρκεί πέντε (5) χρόνια, με δικαίωμα διαδοχικών κρίσεων. Το ανώτατο στέλεχος διοίκησης θα ανήκει στο διυπουργικό κλάδο, εφόσον διαρκεί η θητεία του στην αντίστοιχη θέση. Μετά τη λήξη της (των) θητείας (ών) του θα επανέρχεται στον κλάδο από τον οποίο προήλθε με ορισμένα ενδεχομένως «προνόμια». Αν ανώτατο στέλεχος διοίκησης δεν ήταν δημόσιος υπάλληλος κατά την ένταξη του στον διυπουργικό κλάδο, θα μπορεί να καταλάβει ειδικώς συνιστώμενη προσωποπαγή θέση.

Ειδικές ρυθμίσεις θα πρέπει να ισχύουν για την ένταξη στον κλάδο ανωτάτων στελεχών διοίκησης για τους απόφοιτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης του ΕΚΔΔ.

Εφόσον συσταθεί διυπουργικός κλάδος ανωτάτων, θα πρέπει να ληφθεί ειδική μέριμνα για τα συνταξιοδοτικά θέματα και ειδικότερα για τα στελέχη εκείνα που δεν προέρχονται από δημόσιους υπαλλήλους

10. Η σύσταση ειδικής υπηρεσίας στο ΥΠΕΣΔΔΑ που θα έχει την ευθύνη για τα Ανώτατα Στελέχη Διοίκησης κρίνεται αναγκαία, γιατί η εμπειρία άλλων χωρών έδειξε ότι οι νέοι θεσμοί επιτυγχάνουν καλύτερα αν υπάρχει ειδικός φορέας διοίκησης.

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ.

1. Η υλοποίηση των προτεινόμενων παρεμβάσεων σε επίπεδο μεθοδολογίας προτείνεται να πραγματοποιηθεί μέσω:

- της επιλογής κρίσιμων μέτρων που να οδηγούν σε πραγματικές αλλαγές και να έχουν πολλαπλασιαστικά οφέλη.
- του ολοκληρωμένου χαρακτήρα πιλοτικών παρεμβάσεων που συνιστούν έργα στα οποία η μελέτη και η εφαρμογή είναι δύο αναγκαίες φάσεις τους.
- της εξασφάλισης της συμμετοχής μέσα από μία προγραμματισμένη διαδικασία των φορέων υλοποίησης.
- της δημιουργίας σταθερών, διαρκούς χαρακτήρα διαδικασιών διαχείρισης και ελεγκτικών μηχανισμών παρακολούθησης της εφαρμογής.

- του μετασχηματισμού της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης σε υπεύθυνο φορέα διοίκησης, διαχείρισης και συντονισμού των μεταρρυθμίσεων.

2. Η θέση σε εφαρμογή των προτεινόμενων αλλαγών με κάποια χρονική σύμπτωση θα υποβοηθήσει την εφαρμοσιμότητα των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων, που όπως ήδη έχει αναφερθεί αν και έχουν λειτουργική αυτονομία ανατροφοδοτούνται και διασυνδέονται.

Ειδικότερα προτείνεται να προταχθούν χρονικά:

- Η πρόταση για την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων, συνεκτιμώμενης και της υποχρέωσης της χώρας μας για εφαρμογή των σχετικών συστάσεων του ΟΟΣΑ. Το μέτρο θα περιλάβει και τις ισχύουσες κανονιστικές ρυθμίσεις, ως προς τις οποίες θα πρέπει να προταχθεί η αξιολόγηση και κωδικοποίηση των διατάξεων σε επίπεδο νόμου. Για την καλύτερη οργάνωση του έργου σκόπιμο είναι η αξιολόγηση ποιότητας να ξεκινήσει για όλες τις κανονιστικές ρυθμίσεις και η αξιολόγηση - κωδικοποίηση σταδιακά με αρχή από κρίσιμους τομείς της νομοθεσίας, κρίσιμους σε συνάρτηση με τους τομείς προτεραιότητας των εθνικών πολιτικών. Έτσι θα μπορούσε να ξεκινήσει με τη νομοθεσία για τις κρατικές προμήθειες, τα θέματα ανταγωνισμού, τηλεπικοινωνιών, εργασιακών σχέσεων και διακίνησης των εργαζομένων κ.ά. Οι τομείς προτεραιότητας θα πρέπει να προκύψουν μετά από συνεργασία του κεντρικού φορέα που θα αναλάβει το έργο και των επιμέρους φορέων (υπουργείων, νπδδ, μεγάλων οργανισμών κ.λ.π.) που σχεδιάζουν και εφαρμόζουν τις επιμέρους πολιτικές και εφαρμόζουν τη σχετική νομοθεσία.
- Ο χάρτης δικαιωμάτων των πολιτών ή χάρτης ποιότητας. Κατ' αρχήν θα πρέπει να τεθούν οι αρχές που διέπουν το χάρτη και στη συνέχεια, μέσα από συνεργασία των φορέων της δημόσιας διοίκησης που παρέχουν τις υπηρεσίες, των «πελατών», είτε σε ατομικό επίπεδο (μέσα από έρευνα) είτε σε επίπεδο ενδιαφερομένων ομάδων, ενώσεων κ.λ.π. να συγκεκριμενοποιηθούν οι όροι παροχής υπηρεσιών ποιότητας. Με το χάρτη ποιότητας θα πρέπει να συνδυασθεί ή ν' αποτελέσει μέρος του ένας κώδικας ηθικής (δεοντολογίας) των δημοσίων υπηρεσιών.
- Η ίδρυση του Σώματος Οικονομολόγων Διοίκησης είναι επίσης δράση πρώτης προτεραιότητας, δεδομένου ότι θα διευκολύνει, εκτός των άλλων, και την εφαρμογή όλων των προτεινόμενων. Η ίδρυση θα

πρέπει να συνδυασθεί με την περιγραφή αντίστοιχων θέσεων στις υπηρεσίες. Η ίδρυση των θέσεων θα πρέπει να ξεκινήσει από ορισμένα κρίσιμα υπουργεία και υπηρεσίες, όπως είναι το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομικών, Γεωργίας, Ανάπτυξης, ΥΠΕΧΩΔΕ. Σκόπιμο θα ήταν να ιδρυθούν θέσεις του ΣΟΔ στις Περιφέρειες που πρόσφατα με το ν. 2503/96 οργανώθηκαν σε ενιαίες διοικητικές υπηρεσίες.

- τα προτεινόμενα για τα Ανώτατα Στελέχη Διοίκησης (ΑΣΔ) θα πρέπει να συνδυασθούν με τον νέο Υπαλληλικό Κώδικα, που βρίσκεται στο τελευταίο στάδιο κατάρτισης από ειδική επιτροπή. Δεν είναι απαραίτητο ν'αποτελέσουν μέρος αυτού ή να ενταχθούν σ'αυτόν. Το αντίθετο. Προτιμότερο είναι ν'αποτελέσουν ειδικό κανονισμό (συνολικό) υπηρεσιακής κατάστασης των ΑΣΔ.
- Τα προτεινόμενα για την αποδοτικότητα, διαγωνισμούς ποιότητας, σχεδιασμό θέσεων εργασίας και δημιουργία νέων υπηρεσιών μονάδων ευθύνης και πρωτοβουλιών θα πρέπει να ξεκινήσουν ως πιλοτικές εφαρμογές σε ορισμένα, κρίσιμα υπουργεία. Συνολική πιλοτική εφαρμογή θα μπορούσε να γίνει στο ΥΠΕΣΔΔΑ και ορισμένες πιλοτικές εφαρμογές αυτών στα Υπουργεία Γεωργίας, Οικονομικών, Μεταφορών, ΥΠΕΧΩΔΕ, Ανάπτυξης, Παιδείας.

Μετά δε τις πιλοτικές εφαρμογές να επεκταθούν σταδιακά σε όλες τις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης.

3. Για την υλοποίηση των προτεινόμενων έργων απαιτείται να θεσπισθεί το αντίστοιχο κανονιστικό πλαίσιο που θα επιτρέπει την εφαρμογή τους, έστω και πιλοτικά.

4. Πολλά από τα προτεινόμενα έργα μπορεί να υποστηριχθούν από το πρόγραμμα διοικητικού εκσυγχρονισμού «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ», είτε εξ ολοκλήρου είτε κατά ορισμένες δράσεις.

Τέλος ιδιαίτερα επισημαίνεται ότι η εφαρμογή και υλοποίηση των προτεινόμενων απαιτεί εκπόνηση ειδικών σχεδίων δράσης, πάνω απ' όλα όμως απαιτεί ευαισθητοποίηση των ανθρώπων που θα κληθούν να εφαρμόσουν τα αντίστοιχα μέτρα, που θα πρέπει να τα αποδεχθούν και να γίνουν συμμετοχοί και κοινωνοί στην προσπάθεια της αναμόρφωσης της διοίκησης. Και προς αυτή την κατεύθυνση η μαθησιακή διαδικασία σε συνδυασμό με την απρόσκοπτη ροή των πληροφοριών είναι τα αποτελεσματικότερα μέσα.