

ΟΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΠΡΟΤΥΠΟΥ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗΣ ΕΠΑΡΚΕΙΑΣ



Του Νικολάου Παπαθεοδώρου, στελέχους της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας,
Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης

1. Εισαγωγή

Έχοντας ξεπεράσει την εικοσιπενταετία από την είσοδό μας στην ευρωπαϊκή οικογένεια, επιχειρείται με την παρούσα παρέμβαση μια ανίχνευση των διαρθρωτικών αδυναμιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, ενόψει της πρόκλησης της εφαρμογής του ελληνικού προτύπου διαχειριστικής επάρκειας. Καταγράφονται τα χαρακτηριστικά εκείνα που πρέπει να έχει μια σύγχρονη ελληνική διοίκηση στο πλαίσιο της διοικητικής σύγκλισης με τις άλλες χώρες της Ευρώπης, της προσαρμογής της στο ευρωπαϊκό κεκτημένο και της προοδευτικής επίτευξης των στόχων της Λισσαβόνας. Αναλύονται συνοπτικά οι υπάρχουσες διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και αυτοδιοίκησης, σύμφωνα και με τις επίσημες παραδοχές ευρωπαϊκών και εθνικών διοικήσεων. Παρουσιάζεται σε γενικές γραμμές το ελληνικό πρότυπο διαχειριστικής επάρκειας και καταγράφονται τα προβλήματα προσαρμογής των δημοσίων οργανώσεων στις απαιτήσεις της πιστοποίησής τους, ενώ διατυπώνονται προτάσεις για την υπέρβασή τους.

2. Τα χαρακτηριστικά μιας σύγχρονης ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Στα πλαίσια ενός σύγχρονου συστήματος ευρωπαϊκής διοίκησης, η ελληνική δημόσια διοίκηση σε όλα τα επίπεδα (κεντρικό, αποκεντρωμένο, περιφερειακό, αυτοδιοίκηση) πρέπει να έχει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- Να είναι διοίκηση με στόχους, να είναι αποτελεσματική και αποδοτική, να αξιολογεί με δείκτες μέτρησης την παραγωγικότητα και αποδοτικότητα της, να παρέχει υπηρεσίες ποιότητας.

- Να προωθεί την διαλειτουργική ολοκλήρωση και να βελτιώνει την διοικητική της ικανότητα με την βοήθεια των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών.
- Να στηρίζεται στην ανάλυση κόστους – κοινωνικής ωφέλειας και να διασφαλίζει την τυποποίηση και τον έλεγχο των διαδικασιών.
- Να εμπεριέχει ως συστατικό στοιχείο την αξιολόγηση των δομών και της δραστηριότητάς τους.
- Να στοχεύει στην προώθηση της διαφάνειας και την πάταξη της διαφθοράς.
- Να διασφαλίζει την αναγκαία και εξειδικευμένη διοικητική τεχνογνωσία.

Βασικό κριτήριο σε κάθε Διοίκηση επιδόσεων αποτελεί η σαφής γνώση του κάθε στελέχους για το ποιος είναι ο ρόλος του, τι πρέπει να επιτύχει, πώς βαδίζει, τι χρειάζεται για να βελτιωθεί (γνώσεις, δεξιότητες, επάρκεια, εκπαίδευση). Ταυτόχρονα θα πρέπει να έχει πλήρη γνώση των στόχων του τμήματος ή της ομάδας του, της διεύθυνσής του και της δημόσιας οργάνωσης που υπηρετεί.

Σε μια σύγχρονη διοίκηση πρέπει να συνυπάρχουν και να συνεργάζονται το ιεραρχικό μοντέλο διοίκησης με τα μεσαία και κατώτερα επίπεδα διοίκησης (διαδικασία ιεραρχικής πυραμίδας – από κάτω προς τα επάνω διαδικασία). Τα δύο επίπεδα πρέπει να ευρίσκονται σε συνεχή διαβούλευση, να αλληλοτροφοδοτούνται και να συνεργάζονται με ιδέες, τεχνογνωσία, δεξιότητες, πόρους και χρηματοδοτήσεις.

3. Διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Παρά την πολύχρονη συμμετοχή μας στις ευρωπαϊκές δομές και την σταδιακή προσαρμογή μας στο ευρωπαϊκό κεκτημένο, την υλοποίηση πολλών συγχρηματοδοτούμενων έργων και ευρωπαϊκών προγραμμάτων, οι διαρθρωτικές μας αδυναμίες παραμένουν ένας σοβαρός ανασχετικός παράγοντας στην ευρωπαϊκή μας πορεία. Όπως επίσημα καταγράφεται και στους δείκτες αξιολόγησης της πορείας υλοποίησης των στόχων της Λισσαβόνας, του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» κ.λ.π., η δυσκολία προσαρμογής μας είναι εμφανής σε πολλούς τομείς, όπως ενδεικτικά περιγράφεται πιο κάτω:

- **Πολυνομία:** Κακή, περιστασιακή, περιπτωσιακή νομοθέτηση, έλλειψη ουσιαστών κωδικοποιήσεων, πολύπλοκο ασαφές κανονιστικό πλαίσιο, συνθέτουν το περίγραμμα μιας κακής ποιότητας νομοθέτησης.
- **Μη εφαρμογή σύγχρονου μάντζμεντ:** Παραδοσιακές μέθοδοι διοίκησης, δυσχέρεια οριζόντιας, ενδοϋπηρεσιακής ή διϋπηρεσιακής συνεργασίας με απουσία διϋπουργικών κλάδων, συνθέτουν το κύριο κορμό της διοίκησης. Οι διαδικασίες στοχοθέτησης με χρήση δεικτών μέτρησης της παραγωγικότητας και αποδοτικότητάς της, ευρίσκονται ακόμη σε

πρώιμο στάδιο υλοποίησης (παρά την ισχύ του σχετικού νόμου από το έτος 2004) και τα αποτελέσματα της εφαρμογής της είναι επεικώς απογοητευτικά.

- **Κατακερματισμός οργάνωσης:** Τα πολλαπλά επίπεδα διοίκησης με επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, ο συγκεντρωτισμός, η έλλειψη περιγραφής θέσεων εργασίας και σοβαρές ελλείψεις σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες είναι ορισμένα μόνο από τα σοβαρά προβλήματα που έρχονται να δυσχεράνουν ακόμα περισσότερο την έλλειψη εφαρμογής σύγχρονων μεθόδων μάνατζμεντ.
- **Ηλεκτρονική διακυβέρνηση:** Χαμηλό επίπεδο διείσδυσης του διαδικτύου και ανάπτυξης της ευρυζωνικότητας. Σοβαρές δυσχέρειες στην επίτευξη της διαλειτουργικότητας και της αυθεντικοποίησης των ηλεκτρονικών διαδικασιών.
- **Απουσία σύγχρονων συστημάτων οικονομικής διαχείρισης και συγκέντρωση αρμοδιοτήτων δημοσιονομικής διαχείρισης στις κεντρικές υπηρεσίες.**
- **Διαφθορά και έλλειμμα αξιοκρατίας.**

Από έρευνα πεδίου (σε δείγμα πολιτών και δημοσίων υπαλλήλων) που διεξήχθη το έτος 2002 για λογαριασμό του Συνηγόρου του Πολίτη, ως κύριοι παράγοντες αντιθέσεων μεταξύ πολίτη και δημόσιας υπηρεσίας (σε ποσοστά από 70,5 – 89%) αναδεικνύονται η υπερβολική γραφειοκρατία, η κακή οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, οι ελλείψεις και οι αντιφάσεις της νομοθεσίας και οι πελατειακές σχέσεις. Το αξιακό περιβάλλον της ελληνικής δημόσιας διοίκησης συνεχίζει να είναι ένα περιβάλλον που υποθάλλει και διατρέφει την διαφθορά και ως εκ τούτου συνεχίζει να αποτελεί το κύριο εμπόδιο σε κάθε διοικητική αλλαγή.

4. Το ελληνικό πρότυπο διαχειριστικής επάρκειας για την υλοποίηση έργων.

Την ευθύνη ανάπτυξης του προτύπου έχει αναλάβει από τον Αύγουστο του 2007, ο ΕΛΟΤ με βάση τις κατευθύνσεις του Υπουργείου Οικονομίας & Οικονομικών και την ενεργό συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών στη διαμόρφωσή του. Συγκεκριμένα αναπτύσσεται το πρότυπο ΕΛΟΤ 1429 «Διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημόσιου χαρακτήρα - Απαιτήσεις».

Κατά την μεταβατική περίοδο έως την πλήρη υλοποίηση των διαδικασιών πιστοποίησης, οι απαιτήσεις της πιστοποίησης θα αφορούν:

1° : Την συμβατότητα του κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας των δικαιούχων με το Κοινοτικό δίκαιο.

2° : Την οργανωτική δομή του φορέα και τον καθορισμό των αρμόδιων υπηρεσιών και οργάνων καθώς και των υπευθύνων του για:

(α) τον προγραμματισμό και την ωρίμανση των έργων,

- (β) τη διενέργεια των διαγωνισμών και της ανάθεσης των συμβάσεων για τις περιπτώσεις δημόσιων συμβάσεων (ή τη διενέργεια των διαγωνισμών και την επιλογή των ωφελουμένων σε λοιπές περιπτώσεις),
- (γ) την παρακολούθηση και διαχείριση του έργου, την πιστοποίηση του φυσικού αντικειμένου και
- (δ) την οικονομική διαχείριση του έργου.

3^ο : Την ύπαρξη εγχειριδίου διαδικασιών για τα αναφερόμενα στην πιο πάνω υπ.αρ. 2^ο απαίτηση.

4^ο : Την υλικοτεχνική υποδομή και την διάθεση από τους δικαιούχους:

- (α) μηχανογραφημένης οικονομικής διαχείρισης – τήρησης λογιστικού σχεδίου,
- (β) ηλεκτρονικής διασύνδεσης τεχνικής υπηρεσίας – μονάδας διαγωνισμών με βάσεις πληροφοριών,
- (γ) ενημερωμένης βιβλιοθήκης (ή ηλεκτρονικής βιβλιοθήκης) με το θεσμικό πλαίσιο, πρότυπα τεύχη προκηρύξεων, οδηγούς εφαρμογής κ.α.
- (δ) ηλεκτρονικής παρακολούθησης έργων και
- (ε) τεχνικής υποστήριξης της υποδομής και εξασφάλιση χώρων / τρόπων ασφαλούς τήρησης – φύλαξης αρχείων.

Η για πρώτη φορά γενικευμένη εφαρμογή ενός προτύπου διαχειριστικής επάρκειας από το σύνολο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, φέρνει όλους τους δικαιούχους σε μια αληθινή πρόκληση. Να εξοικειώσει τις ελληνικές υπηρεσίες με ένα απαιτητικό ευρωπαϊκό πρότυπο, που θα μας φέρνει σταδιακά κοντά στον στόχο μιας επιθυμητής και πολλά υποσχόμενης διοικητικής σύγκλισης ανάμεσα στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και η προσαρμογή αυτή θα είναι βίαιη και επώδυνη, καθώς πολλά σημαντικά μέτωπα στην διοικητική σύγκλιση μένουν ανοικτά. Και ναι μεν ένας μικρός αριθμός στελεχών και υπηρεσιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης είχε εξοικειωθεί με διαδικασίες υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων έργων, αλλά ο μεγάλος πυρήνας της δημόσιας διοίκησης φαίνεται να είναι ανέτοιμος να δεχθεί την πρόκληση.

5. Τα προβλήματα προσαρμογής των δημοσίων οργανώσεων στις απαιτήσεις της πιστοποίησης.

Συνοπτικά τα προβλήματα προσαρμογής που καταγράφονται από τα στελέχη των Υπηρεσιών Διαχείρισης, που είναι εξουσιοδοτημένα για την πιστοποίηση της διαχειριστικής επάρκειας κατά την μεταβατική περίοδο, είναι:

- Δυστοκία στην συνεργασία μεταξύ οργανικών μονάδων αλλά και μεταξύ τμημάτων της ίδιας Διεύθυνσης.
- Άρνηση μεταφοράς τεχνογνωσίας και εμπειρίας των προϊσταμένων και των υπαλλήλων σε ένα περιγραφικό και αναλυτικό εγχειρίδιο διαδικασιών.
- Δυσκολία προσαρμογής σε απαιτήσεις της διαδικασίας (π.χ. περιγραφή θέσεων εργασίας, αποτύπωση ροών εργασίας, εσωτερικός έλεγχος, διεπιστημονική συνεργασία)

- Εφησυχασμός των υπηρεσιών από την ανάθεση της πιστοποίησής τους σε εξωτερικό σύμβουλο.
- Έμπρακτη επιβεβαίωση του χάσματος μεταξύ των απαιτήσεων της διαδικασίας πιστοποίησης και της πραγματικότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

6. Επίλογος - Προτάσεις

Το πρότυπο της διαχειριστικής επάρκειας πρέπει να αποτελέσει την αρχή μιας ολοκληρωμένης πολιτικής διοίκησης ολικής ποιότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση. Είναι όμως αναγκαίο να υπάρξει ισχυρή πολιτική βούληση προς την κατεύθυνση υιοθέτησης ενός επταετούς ολοκληρωμένου προγράμματος εφαρμογής μιας διοίκησης με στόχους στο σύνολο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Επίσης κρίνεται απαραίτητη η παράλληλη υιοθέτηση της στρατηγικής εφαρμογής του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης στο σύνολο της ελληνικής διοίκησης, με εξασφάλιση ικανών πόρων από το Ε.Σ.Π.Α., το πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ, το πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ.

Ιδιαίτερη έμφαση χρειάζεται στην σύνδεση της επίτευξης των στόχων των δημοσίων οργανώσεων με ουσιαστική μοριοδότηση των υπαλλήλων για ανάληψη θέσεων ευθύνης. Η σταδιακή εφαρμογή του θεσμού των Βραβείων Ποιότητας θα θέσει επίσης τις βάσεις για μια συνεχή πίεση διοικητικής αλλαγής και θα εμπεδώσει τις αρχές της συγκριτικής μάθησης και συγκριτικής αξιολόγησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Βιβλιογραφία

1. Βαξεβανίδου Μ., (2007), *Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης ως μέτρο για την εφαρμογή Διοίκησης Ποιότητας στο δημόσιο τομέα. Δυνητικά οφέλη για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς στην Ελλάδα, Διοικητική Ενημέρωση*, τ. 42
2. *Διεθνές Συνέδριο Εφαρμογών του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης στην Αυτοδιοίκηση*, (2008), Βούλα Αττικής
3. Μιχαλόπουλος Ν.,(2007), *Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα.
4. Υπουργείο Ανάπτυξης, (2005), *Στρατηγική της Λισσαβόνας – Στόχοι και πορεία επίτευξής τους*, Αθήνα
5. Υπουργείο Εσωτερικών, *Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας*, (2007), *Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Κ.Π.Α.)*, Αθήνα.
6. Υπουργείο Εσωτερικών, (2007), *Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 - 2013*, Αθήνα
7. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, (2008), *«Ρυθμίσεις για τη διαδικασία επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων της περιόδου 2007 – 2013, μέχρι την έκδοση του ελληνικού προτύπου διοίκησης και διαχείρισης έργων (μεταβατική περίοδος)»*, Αθήνα

8. *James T.J. Paul, (1998), Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας – Μια Εισαγωγή, Εκδόσεις Κλειδάριθμος, Αθήνα.*
9. *Taylor A.W., (1995), Total Quality Management and the need for organizational self-assessment: some empirical evidence, Total Quality Management.*