

Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης

Μια Εργαλειοθήκη για τους
Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης

Επιμέλεια Κειμένου-Συντονιστής Μεταφραστικής Ομάδας: **Δρ.Αντώνης Καρβούνης**

Με την υποστήριξη του **Διοικητικού Επιμελητηρίου-Ομίλου Διοικητικών Επιστημόνων**

Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης

Μια Εργαλειοθήκη για τους
Επαγγελματίες

Η μετάφραση της παρούσας έκδοσης είναι προϊόν της συλλογικής εργασίας ομάδας έργου, με επικεφαλής τον **Δρ. Αντώνη Καρβούνη**, σε συνεργασία με το **Διοικητικό Επιμελητήριο-Όμιλος Διοικητικών Επιστημόνων**, και αποτελούμενη από τα εξής μέλη: **Αντώνη Μουτσέλο, Βάια Καζάκου, Γεωργία Χρονοπούλου, Γιάννη Παπανικολάου, Δημήτρη Κυπριώτη, Ελένη Σταματίου, Εύη Δραμαλιώτη, Λάμπρο Καφίδα, Ντίνα Μανιουδάκη, Παρασκευή Κουφοπούλου, Φώτη Ζυγούλη, Χάρη Πλατή**

Τίτλος πρωτοτύπου έργου: Quality of Public Administration.
A Toolbox for Practitioners

ISBN 978-92-79-47096-7 – doi:10.2767/91797 (έντυπο)

ISBN 978-92-79-47097-4 – doi:10.2767/821786 (στο διαδίκτυο)

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2015, 2017

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015, 2017

Περιεχόμενα

Πρόλογος.....	13
Ευχαριστίες.....	14
Συνδέοντας την πολιτική με τη χρηματοδότηση.....	15
Οδηγός για αναγνώστες.....	21
Αρχές και Αξίες της χρηστής διακυβέρνησης.....	25

Κεφάλαιο 1: Καλύτερη Χάραξη της Πολιτικής.....29

1.1 Ποιοτικά χαρακτηριστικά του σταδίου της χάραξης της πολιτικής.....	32
1.1.1 Η Χάραξη της πολιτικής.....	34
1.1.2 Ο μακρόπνοος σχεδιασμός.....	35
1.1.3 Διαβούλευση και συν-υπευθυνότητα.....	36
1.2 Εργαλεία για την εφαρμογή της πολιτικής.....	38
1.2.1 Νόμοι και το ρυθμιστικό περιβάλλον.....	39
1.2.2 Θεσμικές δομές και μεταρρυθμίσεις.....	41
1.2.3 Συμ-παραγωγή.....	43
1.3 Διαρκής βελτίωση και καινοτομία.....	44
1.3.1 Παρακολούθηση, αξιολόγηση και έλεγχος επίδοσης.....	44
1.3.2 Ενθαρρύνοντας τον εξωτερικό έλεγχο.....	49
1.3.3 Καλλιεργώντας την καινοτομία.....	50
1.4 Συμπεράσματα, βασικά σημεία και εμπνευση για μελλοντική δράση.....	52

Κεφάλαιο 2: Η Υιοθέτηση Κώδικα Ηθικής και Πρακτικών κατά της Διαφθοράς53

2.1 Θεσπίστη του πλαισίου πολιτικής κατά της διαφθοράς.....	56
2.1.1 Ηθικές Αξίες και Πρότυπα.....	56
2.1.2 Οι Στρατηγικές για τη διαχείριση των απειλών.....	57
2.1.3 Νόμοι και Κανονισμοί.....	59
2.1.4 Συντονιστές και οργανισμοί.....	60
2.2 Δημιουργία εμπιστοσύνης του κοινού μέσω της διαφάνειας και της λογοδοσίας.....	61

22.1 Η Ανοικτή Διακυβέρνηση.....	62
22.2 Εξωτερικός έλεγχος.....	63
23 Προωθώντας την ακεραιότητα και μειώνοντας το εύρος της διαφθοράς.....	64
23.1 Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων και κατάρτιση.....	64
23.2 Δημοσιοποίηση από τους δημοσίους αξιωματούχους.....	65
23.3 Απλούστευση, έλεγχοι και αυτοματισμός.....	66
24 Ανιχνεύοντας και δρώντας ενάντια στη διαφθορά.....	67
24.1 Μηχανισμοί καταγγελιών.....	67
24.2 Έρευνα, δίωξη και κυρώσεις.....	69
25 Σχεδιασμός Μέτρων.....	69
26 Συμπεράσματα, κεντρικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες.....	70

Κεφάλαιο 3: Επαγγελματικοί και Εύρυθμοι Θεσμοί..... 71

3.1 Διοίκηση Αποτελεσμάτων.....	74
3.1.1 Θέτοντας Στόχους και Επιδιωκόμενα Αποτελέσματα.....	75
3.1.2 Συνδέοντας Αποστολή, Αξίες, Όραμα και Στρατηγική.....	76
3.1.3 Παρακολούθηση, αξιολόγηση και μάθηση.....	78
3.1.4 Λογοδοσία και Επικοινωνία.....	79
3.2. Επαγγελματική Ηγεσία.....	81
3.2.1 Δημιουργία ενός Ανώτερου Σώματος Δημοσίων Λειτουργιών.....	81
3.2.2 Πρόσληψη, κατάρτιση και εκπαίδευση.....	82
3.2.3 Διοίκηση της Αλλαγής.....	83
3.3. Η σύγχρονη πολιτική και διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων.....	84
3.3.1. Διοίκηση κανοντήτων.....	85
3.3.2. Πρόσληψη και επιλογή.....	86
3.3.3. Μάθηση και Ανάπτυξη.....	87
3.3.4. Αξιολόγηση, προαγωγές και εξέλιξη της σταδιοδρομίας.....	88
3.3.5. Ισότητα, θετική διάκριση και ενεργός γήρανση.....	90
3.4. Διοίκηση Ολικής Ποιότητας.....	91
3.4.1. Χρησιμοποιώντας μοντέλα διοίκησης ποιότητας.....	91
3.4.2. Τόνωση μιας κουλτούρας διοίκησης της ποιότητας.....	93
3.5. Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντική δράση.....	95

Κεφάλαιο 4: Βελτίωση της παροχής υπηρεσιών 97

4.1 Κατανόηση των αναγκών και των προσδοκιών των χρηστών.....	100
4.1.1 Άμεση επαφή με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.....	101
4.1.2 Έμμεση αναπροσδοκία και εκπροσώπηση.....	102
4.1.3 Αφανής πελατεία.....	104
4.1.4 Τα γεγονότα-ορόσημα της ζωής και η χαρτογράφηση των κινήσεων διαδικασιών του πελάτη.....	104
4.2 Βελτίωση των διαδικασιών προς όφελος των χρηστών των δημοσίων υπηρεσιών.....	106
4.2.1 Αναδιοργάνωση της διαδικασίας.....	108
4.2.2 Απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών.....	108
4.3 Ικανοποίηση προσδοκιών των χρηστών για εύκολη πρόσβαση στις υπηρεσίες.....	109
4.3.1 Το Κέντρο Ενιαίας Εξυπηρέτησης (ΚΕΕ).....	109
4.3.2 Παροχή υπηρεσιών μέσω πολλαπλών διαύλων.....	110
4.4 Πρόσβαση σε γρηγορότερες φθηνότερες υπηρεσίες με τη χρήση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.....	111
4.4.1 Από την Πληροφορία στην Αλληλεπίδραση.....	111
4.4.2 Διαλειτουργικότητα και εφάπαξ υποβολή στοιχείων.....	112
4.4.3 Προχωρώντας προς την εξορισμού ψηφιακή διαδικασία.....	115
4.5 Η δέσμευση για τα πρότυπα των υπηρεσιών και τη μέτρηση της ικανοποίησης.....	117
4.5.1 Χάρτες Υπηρεσιών.....	117
4.5.2 Μέτρηση και διαχείριση της ικανοποίησης.....	117
4.6 Συμπεράσματα, τα βασικά μηνύματα και προτάσεις για μελλοντική ανάληψη δράσης.....	119

Κεφάλαιο 5: Αναβάθμιση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος 121

5.1 Βάζοντας πρώτα τις επιχειρήσεις.....	125
5.1.1 Εξορθολογισμός και απλούστευση της γραφειοκρατίας.....	125
5.1.2 Επιχειρηματοκεντρική διοίκηση.....	127
5.2 Εξορθολογισμός της διοίκησης για τις επιχειρήσεις.....	128
5.2.1 Ξεκίνημα μιας επιχείρησης.....	128
5.2.2 Λειτουργία και μεγέθυνση επιχειρήσεων.....	130
5.2.3 Διασυνοριακό εμπόριο.....	132
5.2.4 Αντιμετώπιση της αφερεγγυότητας και η δεύτερη ευκαιρία για έντιμους επιχειρηματίες.....	133
5.3 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και προτάσεις για το μέλλον.....	134

Κεφάλαιο 6: Αναβάθμιση της ποιότητας του δικαστικού συστήματος 135

6.1 Αξιολόγηση και ενδυνάμωση της απόδοσης.....	138
6.1.1 Παρακολούθηση και Αξιολόγηση.....	138

6.1.2 Διαβούλευση με τους πολίτες.....	140
6.1.3 Υιοθέτηση της διοίκησης ολικής ποιότητας.....	141
6.2. Βελτίωση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη.....	141
6.2.1 Εξηγώντας δικαστικές διαδικασίες και αποφάσεις.....	142
6.2.2 Η εξασφάλιση της πρόσβασης στη νομολογία.....	142
6.2.3 Ενίσχυση της πρόσβασης σε εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης διαφορών.....	143
6.3. Εκσυγχρονισμός δικαστικών συστημάτων.....	144
6.3.1 Ανασχεδιασμός διαδικασιών.....	144
6.3.2 Μετάβαση στην ηλεκτρονική Δικαιοσύνη.....	144
6.3.3 Διασυννοριακή δικαιοσύνη.....	145
6.4. Κατάρτιση και διαρκής επαγγελματική εξέλιξη.....	146
6.4.1 Ανάλυση αναγκών κατάρτισης.....	146
6.4.2 Προγράμματα σπουδών και σχέδια κατάρτισης.....	147
6.4.3 Μεθοδολογία κατάρτισης.....	147
6.4.4 Εκπαιδευτικά εργαλεία για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.....	148
6.4.5 Αξιολόγηση της κατάρτισης.....	148
6.5 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και εμπνευση για μελλοντική δράση.....	149
Κεφάλαιο 7: Αποτελεσματική διαχείριση δημοσίων πόρων.....	151
7.1. Δημόσια οικονομική διαχείριση.....	154
7.1.1 Προετοιμασία Προϋπολογισμού.....	155
7.1.2 Εκτέλεση Προϋπολογισμού.....	158
7.2 Δημόσιες προμήθειες.....	161
7.2.1 Απλούστευση προμηθειών.....	162
7.2.2 Διασυννοριακές προμήθειες.....	163
7.2.3 Ηλεκτρονικές προμήθειες (e-προμήθειες).....	164
7.2.4. Προμήθειες για καινοτομίες.....	166
7.3 Η Διαχείριση των ΕΔΕΤ.....	168
7.3.1 Δομές.....	168
7.3.2. Στελέχωση.....	169
7.3.3 Συστήματα.....	170
7.3.4 Διακυβέρνηση.....	173
7.4 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και εμπνευση για μελλοντική δράση.....	174

Μερικές Σκέψεις για τη Διαχείριση του Θεματικού Στόχου 11	175
Το πρόβλημα με τα χρήματα	175
Η διαχείριση της μεγάλης εικόνας	177
Στρατηγικά έργα ή προσκλήσεις υπαβολής προτάσεων;.....	178
Τί θα κάνουμε πρώτα; – προτεραιότητες και ακολουθία ενεργειών	179
Παρακολούθηση και αξιολόγηση μεταρρυθμίσεων	180
Συνεχής μάθηση και παραγωγή γνώσης.....	181



Πρόλογος

Η ποιότητα των θεσμών, τόσο των διοικητικών όσο και των δικαστικών, συνιστά το βασικό προσδιοριστικό παράγοντα για την ευημερία μιας χώρας. Η διοικητική ικανότητα ευρέως αναγνωρίζεται ως προϋπόθεση για την υλοποίηση των υποχρεώσεων και των στόχων της Συνθήκης της ΕΕ, όπως η δημιουργία αειφόρου ανάπτυξης και θέσεων απασχόλησης.

Οι δημόσιες αρχές πρέπει να είναι ικανές να προσαρμοστούν στις δυναμικές και συχνά διασπαστικές αλλαγές στα πεδία της οικονομίας και της κοινωνίας. Σε έναν ολοένα 'δικτυωμένο' αλλά αβέβαιο κόσμο, επιτυχημένες πολιτικές και δομές του παρελθόντος μπορεί να είναι επαρκείς ή κατάλληλες για να υπηρετήσουν τους πολίτες και τις επιχειρήσεις του μέλλοντος. Η ικανότητα αναστοχασμού των αναγκών του σήμερα και της προσδοκίας εκείνων του αύριο, αρκούντως ευπροσάρμοστη, θα πρέπει να είναι μόνιμο χαρακτηριστικό του δημοσίου τομέα. Πάνω απ' όλα, οι διοικήσεις θα πρέπει να δημιουργήσουν πάνω σε συμπαγή θεμέλιο: ηθικό, αποδοτικό, αποτελεσματικό και υπόλογο.

Η ΕΕ υποστηρίζει τις διοικήσεις των κρατών-μελών προκειμένου να προσαρμοστούν στις προκλήσεις του μέλλοντος. Στη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολογεί την απόδοση των διοικήσεων κάθε κράτους-μέλους καθώς και πεδία που χρήζουν βελτίωσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθετεί συγκεκριμένες συστάσεις για τα κράτη-μέλη στη βάση αυτής της ανάλυσης. Τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) περιλαμβάνουν συγκεκριμένο θεματικό στόχο για την επένδυση στην ποιότητα και στην ικανότητα των δημοσίων αρχών. Για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 αναμένεται ότι 18 κράτη-μέλη θα επενδύσουν τουλάχιστον 4.7 δισ. ευρώ, προερχόμενα από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, προς αυτόν το σκοπό.

Αυτή η Εργαλειοθήκη για την Ενωσιακή Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης αποβλέπει στην υποστήριξη, την καθοδήγηση, την ενθάρρυνση και την έμπνευση εκείνων που επιθυμούν να θεμελιώσουν δημόσιες διοικήσεις, οι οποίες θα δημιουργήσουν ευημερούσες, δίκαιες και ανθεκτικές κοινωνίες. Η Εργαλειοθήκη προσπαθεί να βοηθήσει τις χώρες να υιοθετήσουν τις συγκεκριμένες συστάσεις και να υλοποιήσουν επιτυχημένες στρατηγικές και επιχειρησιακά προγράμματα. Δεν υπάρχει πανάκεια – μια λύση για όλα τα προβλήματα – για τη θεμελίωση ποιοτικών διοικήσεων αλλά επιδιώκουμε να αποτυπώσουμε διάφορες διαστάσεις και πολυπλοκότητες και να τις κάνουμε πιο εύκολα προσβάσιμες στον επαγγελματία της διοίκησης.

Η Εργαλειοθήκη δεν είναι μια νέα ενωσιακή πολιτική δήλωση. Η Εργαλειοθήκη συγκεντρώνει διάφορες υφιστάμενες ενωσιακές πολιτικές και διεθνή πρότυπα που αφορούν την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης σε οποιαδήποτε χώρα. Πάνω απ' όλα, η εφαρμογή των αρχών και εργαλείων αποτυπώνεται στις 170 μελέτες περιπτώσεων που προέρχονται από τα κράτη-μέλη και τον υπόλοιπο κόσμο.

Αυτό δεν είναι το τέλος της ιστορίας, αλλά αντίθετα η αφετηρία. Η Εργαλειοθήκη δημοσιεύεται μέσα σε ένα σχετικά ασφυκτικό χρονοδιάγραμμα προκειμένου να ξεκινήσει ο διάλογος και η γόνιμη σκέψη. Με δεδομένο το δυναμικό περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης θα χρειαστεί να εξελιχθεί σε ένα διαδραστικό εργαλείο, του οποίου τα περιεχόμενα θα συζητώνται, θα επικαιροποιούνται και θα συνδημιουργούνται από τους χρήστες.

Προσδοκούμε η Εργαλειοθήκη να αποτελέσει ένα βασικό εργαλείο για τη διαχείριση, την ανταλλαγή και τη δημιουργία γνώσης ώστε οι ευρωπαϊκές αρχές να σχεδιάζουν και να παράγουν ποιοτικές πολιτικές και δημόσιες υπηρεσίες. Ελπίζουμε ότι θα βρείτε σε αυτήν χρήσιμα, εμπνευσμένα και πρακτικά εργαλεία και ότι θα συμμετάσχετε μαζί μας στο μελλοντικό ταξίδι της Εργαλειοθήκης.



Michel Servoz, Προϊστάμενος της
Γενικής Διεύθυνσης για την
Απασχόληση, τις Κοινωνικές
Υποθέσεις και την Ένταξη της
Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Ευχαριστίες

Η Εργαλειοθήκη 'Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης' είναι μια τεχνική έκθεση της διυπηρεσιακής ομάδας για τη θεσμική ικανότητα και διοικητική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Είναι το αποτέλεσμα της ενεργούς συνεργασίας και συμπαραγωγής των κάτωθι Γενικών Διευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι οποίες σχεδίασαν, συντόνισαν και κατεύθυναν τη δομή και τα περιεχόμενά της:

- Επικοινωνιακών Δικτύων, Περιεχομένου και Τεχνολογίας (CNECT)
- Πληροφορικής (DIGIT)
- Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών Υποθέσεων (ECFIN)
- Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης (EMPL)
- Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜμΕ (GROW)
- Ανθρωπίνων Πόρων και Ασφάλειας (HR)
- Δικαιοσύνης και Καταναλωτών (JUST)
- Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων (HOME)
- Περιφερειακής και Αστικής Πολιτικής (REGIO)
- Έρευνας και Καινοτομίας (RTD)
- Υγείας και Επισιτιστικής Ασφάλειας (SANTE)
- Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης (TAXUD)

Η Εργαλειοθήκη παρουσιάστηκε και έγινε αντικείμενο συζήτησης σε αρκετά φόρα σε διαφορετικά ακροατήρια, συμπεριλαμβανομένων τα εξής: στο σεμινάριο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης (1-2 Οκτωβρίου 2014)· στη Συνέλευση της SME (Νάπολι, 2 Οκτωβρίου 2014)· στη συνάντηση του Ευρωπαϊκού Δικτύου για τη Δημόσια Διοίκηση (EUPAN), στο πλαίσιο της Ιταλικής Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ (16-17 Οκτωβρίου 2014)· στην Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (17 Οκτωβρίου 2014)· στην Ομάδα Εμπειρογνομημόνων για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση (11 Δεκεμβρίου 2014).

Ο συντονισμός του συγγραφικού έργου της Εργαλειοθήκης ανήκει στη Γενική Διεύθυνση για την Απασχόληση, τις Κοινωνικές Υποθέσεις και την Ένταξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία συνεργάστηκε με τις υπηρεσίες του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Δημόσιας Διοίκησης (EIPA) για την παραγωγή της Εργαλειοθήκης.

Γιατί μια εργαλειοθήκη για τη Δημόσια Διοίκηση;

“Πολύ πιο σημαντικό από το μέγεθος της διοίκησης είναι η ποιότητά της.. Υπάρχει μια πολύ ισχυρή συσχέτιση μεταξύ της ποιότητας της διοίκησης και των καλών οικονομικών και κοινωνικών αποτελεσμάτων”. Καθηγητής Francis Fukuyama, Πολιτική Τάξη και Πολιτική Σήψη (Professor Francis Fukuyama, Political Order and Political Decay), 2014.

Συνδέοντας την πολιτική με τη χρηματοδότηση

Δεδομένης της δυναμικής συμβολής της στην οικονομική ανάπτυξη, η ενδυνάμωση της δημόσιας διοίκησης είναι μια επαναλαμβανόμενη προτεραιότητα της Ετήσιας Επισκόπησης Ανάπτυξης (Annual Growth Survey) που ξεκινά από κάθε ευρωπαϊκό Εξάμηνο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών-μελών, και τις απορρέουσες ειδικές ανά χώρα συστάσεις (country-specific recommendations /CSRs) για τις πολιτικές και δικαστικές διοικήσεις.

Το μέγεθος, η δομή και το πεδίο εφαρμογής των δημοσίων οργανισμών είναι μοναδικά σε κάθε χώρα, και η αρχιτεκτονική και η οργάνωσή τους είναι εθνική αρμοδιότητα. Την ίδια στιγμή, η χρηστή διακυβέρνηση είναι αναγνωρίσιμη προς το συμφέρον της ΕΕ ως συνόλου, καθώς και των επιμέρους κρατών-μελών, για να επιτευχθεί η μέγιστη αξία από περιορισμένους δημοσίους πόρους. Χωρίς αποτελεσματικές δημόσιες διοικήσεις και υψηλής ποιότητας, αποδοτικά και ανεξάρτητα δικαστικά συστήματα, το κεκτημένο της ΕΕ δεν μπορεί να εφαρμοστεί αποτελεσματικά, η ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά δεν μπορεί να ολοκληρωθεί και οι στόχοι της Ευρώπης 2020 (Europe 2020) της έξυπνης, χωρίς αποκλεισμούς και βιώσιμης ανάπτυξης, δεν μπορούν ρεαλιστικά να επιτευχθούν.

Αυτή η εργαλειοθήκη προορίζεται ως σημείο αναφοράς και πηγή, όχι ως συνταγή ή πανάκεια, μέσω παραπομπής του αναγνώστη σε σχετικές και ενδιαφέρουσες πρακτικές- καλές πρακτικές που είναι δυναμικά μεταβιβάσιμες στις δικές τους καταστάσεις - για να βοηθήσει τα κράτη-μέλη στην παρακολούθηση των ανά χώρα ειδικών συστάσεων (CSR) τους.

Τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (European Structural and Investment Funds/ ESIF) 2014-2020 ρητά ενθαρρύνουν και επιτρέπουν στα κράτη-μέλη να ενισχύσουν τη διακυβέρνηση στο πλαίσιο του θεματικού στόχου 11: “Ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των δημοσίων αρχών και των ενδιαφερόμενων φορέων και της αποδοτικής δημόσιας διοίκησης”. Ο θεματικός στόχος 11 αναμένεται να συγχρηματοδοτήσει τα επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ) με άνω των 4 δισεκατομμυρίων ευρώ. Υπονοούμενη αλλά επίσης σημαντική στήριξη μπορεί να παρασχεθεί στο πλαίσιο του θεματικού στόχου 2 «ενίσχυση της πρόσβασης και της χρήσης και της ποιότητας των τεχνολογιών της πληροφορίας και της επικοινωνίας», καθώς και των άλλων στόχων, προωθώντας μεταρρυθμίσεις στη διαχείριση και την παροχή συγκεκριμένων δημοσίων υπηρεσιών (για παράδειγμα, της διαχείρισης υδάτων και αποβλήτων, σύμφωνα με το θεματικό στόχο 6, ή για την απασχόληση και τις κοινωνικές υπηρεσίες στο πλαίσιο των θεματικών στόχων 8 και 9)¹.

Πιο συγκεκριμένα, η οικοδόμηση της θεσμικής ικανότητας της διοίκησης και της δικαιοσύνης υπό το θεματικό στόχο 11 θα υποστηριχθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (European Social Fund /ESF) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (European Regional Development Fund/ERDF) με στόχο τη δημιουργία θεσμικών οργάνων που είναι σταθερά και προβλέψιμα, αλλά, επίσης, και αρκετά ευέλικτα για να αντιδρούν σε πολλές κοινωνικές προκλήσεις, ανοικτά στο διάλογο με το κοινό, ικανά να εισάγουν νέες λύσεις πολιτικής και να παρέχουν καλύτερες υπηρεσίες. Η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο του δημοσίου τομέα είναι προσανατολισμένη προς την καλύτερη χάραξη πολιτικής και διοικητικής παροχής υπηρεσιών, πιο αποδοτικές οργανωτικές διαδικασίες, σύγχρονο management και με κίνητρα και δεξιότητες δημοσίων υπαλλήλους και δικαστές.

Πιθανές δράσεις	Παραδείγματα κάλυψης	Διαθέσιμη πηγή
Βελτιώνοντας τη διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικών	Συστήματα και μέθοδοι για τη χάραξη τεκμηριωμένης πολιτικής, θέσπιση μονάδων μακροπρόθεσμου σχεδιασμού και συντονισμού της πολιτικής, εργαλεία για παρακολούθηση και αξιολόγηση,	ΕΚΤ, για τα κράτη-μέλη με τουλάχιστον μία λιγότερο ανεπτυγμένη περιφέρεια και/ ή όποια είναι επιλέξιμα για τη συνδρομή του Ταμείου Συνοχής
Αναπτύσσοντας κατάλληλες οργανωτικές δομές	Διαρθρωτική ανάλυση, αποκέντρωση, ανακατανομή λειτουργιών, διαχείριση μεταρρυθμίσεων, κ.λπ.	

¹ Βλ. Κανονισμό (ΕΕ) 1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, Άρθρο 9

Σχεδιάζοντας και εφαρμόζοντας στρατηγικές για τους ανθρώπινους πόρους	Λειτουργική χαρτογράφηση και ανάλυση προσωπικού, αξιολόγηση αναγκών κατάρτισης, αξιολόγηση απόδοσης και μεθοδολογιών ανάπτυξης σταδιοδρομίας	
Βελτιώνοντας την παροχή και την ποιότητα των υπηρεσιών	Μεταρρυθμίσεις για μείωση διοικητικού φόρτου, ολοκλήρωση υπηρεσιών (εστίαση στις υπηρεσίες υποστήριξης), παροχή υπηρεσιών μίας στάσης (εστίαση σε υπηρεσίες υποδοχής)	
Ανάπτυξη δεξιοτήτων σε όλα τα επίπεδα διοίκησης και του δικαστικού συστήματος	Δικαστές και δικαστικές αρχές, προγράμματα πρακτικής άσκησης, δίκτυα καθοδήγησης (coaching), συμβουλευτικής υποστήριξης (mentoring), ηλεκτρονικής μάθησης (e-learning)	
Αναπτύσσοντας την ηλεκτρονική διακυβέρνηση (e-government)	Επενδύοντας στην παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών, τη διαλειτουργικότητα, τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, την ηλεκτρονική τιμολόγηση, την ηλεκτρονική δικαιοσύνη, την ηλεκτρονική παροχή υπηρεσιών υγείας, κλπ.	
Βελτιώνοντας την αλληλεπίδραση των θεσμικών οργάνων	Μηχανισμοί για τη συμμετοχή του κοινού, δράσεις για καλύτερη εφαρμογή και επιβολή επιβολή του νόμου, εργαλεία για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, κ.λπ.	
Ενισχύοντας την ικανότητα των ενδιαφερόμενων φορέων να συμβάλλουν στην απασχόληση, την εκπαίδευση και τις κοινωνικές πολιτικές	Κοινωνικοί εταίροι και μη κυβερνητικές οργανώσεις	ΕΚΤ (ESF). Για όλα τα κράτη-μέλη και τις περιφέρειες
Αναπτύσσοντας τομεακά και εδαφικά σύμφωνα	Απασχόληση, κοινωνική ένταξη, τομείς υγείας και πρόνοιας σε όλα τα εδαφικά επίπεδα	
Ενισχύοντας τη διοικητική ικανότητα που σχετίζεται με εφαρμογή του ΕΤΠΑ (ERDF), (συμπεριλαμβανομένης της ΕΕΣ/ Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία/European Territorial Cooperation ETC)	Διαχειριστικές αρχές, ενδιάμεσοι φορείς, αρχές πληρωμών, ελεγκτικές αρχές	ΕΤΠΑ (ERDF), όπου είναι επιλέξιμα
Υποστήριξη των δράσεων της θεσμικής ικανότητας και της αποδοτικής δημόσιας διοίκησης που υποστηρίζονται από το ΕΚΤ (ESF).	Όπου είναι αναγκαίο, η παροχή εξοπλισμού και υποδομών για την υποστήριξη του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης.	

Η στήριξη του ΕΚΤ θα επικεντρωθεί σε οριζόντιες μεταρρυθμίσεις για την προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης σε εθνικά, περιφερειακά και τοπικά επίπεδα. Οι ενέργειες ανάπτυξης ικανοτήτων μπορούν να καλύπτουν μία και μόνη ή περισσότερες αρμόδιες αρχές για ένα συγκεκριμένο τομέα (για παράδειγμα τη χάραξη πολιτικής, την εποπτεία, τη φορολογική διοίκηση, κ.λπ.) σε μια διατομεακή προσέγγιση. Άλλα προγράμματα της ΕΕ είναι επίσης εφαρμόσιμα, όπως: Διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ψηφιακό), Ευρώπη για τους Πολίτες, Horizon 2020, Πρόγραμμα Δικαιοσύνης και το Πρόγραμμα Δικαιώματα, Ισότητα και Ιθαγένεια.

Αυτή η εργαλειοθήκη έχει ως στόχο να παρέχει ιδέες για πρωτοβουλίες οι οποίες μπορούν να βοηθήσουν τις εθνικές αρχές να ανταποκριθούν σε εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και να υλοποιήσουν επιτυχώς τα προγράμματα του θεματικού στόχου 11 με τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Επενδύσεων (ΕΔΤΤΕ) και άλλες πηγές χρηματοδότησης της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των διαχειριστικών αρχών, των ενδιάμεσων φορέων και των μελλοντικών δικαιούχων.

Η θεμελίωση της κοινωνικοοικονομικής επιτυχίας

Με περίπου 75 εκατομμύρια εργαζομένους ο δημόσιος τομέας είναι η μεγαλύτερη 'βιομηχανία' στην Ευρώπη, που απασχολεί περίπου το 25% του εργατικού δυναμικού και είναι υπεύθυνη για σχεδόν το 50% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ). Δεδομένων της κλίμακας και του εύρους της, η δημόσια διοίκηση – η οργάνωση και η διαχείριση κρατικά χρηματοδοτούμενων πόρων – έχει τεράστια σημασία για την καθημερινή ζωή των πολιτών μας, και την απόδοση και τις προοπτικές των επιχειρήσεών μας.

Η διακυβέρνηση είναι ο τρόπος με τον οποίο ασκείται η εξουσία στη διαχείριση των οικονομικών και κοινωνικών πόρων μιας χώρας για την ανάπτυξη. Η χρηστή διακυβέρνηση θεωρείται η ικανότητα να επιτύχει τους δεδηλωμένους πολιτικούς στόχους, σύμφωνα με τις αρχές και τις αξίες, της ακεραιότητας, του κράτους δικαίου, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, μεταξύ άλλων.

Παγκοσμίως, η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης είναι ζωτική τόσο για την οικονομική παραγωγικότητα όσο και την κοινωνική ευημερία. Υπάρχουν συντριπτικές ενδείξεις ότι οι οικονομίες με υψηλό εισόδημα ανά κάτοικο έχουν τους πιο αποτελεσματικούς και αποδοτικούς δημοσίους θεσμούς. Η χρηστή διακυβέρνηση και η ασφάλεια δικαίου είναι αναγκαίες για ένα σταθερό επιχειρηματικό περιβάλλον. Είναι σημαντικό τα θεσμικά όργανα που διέπουν τις οικονομικές και κοινωνικές αλληλεπιδράσεις μέσα σε μια χώρα να εκπληρώνουν αριθμό βασικών κριτηρίων, όπως η απουσία διαφθοράς, μια λειτουργική προσέγγιση για τον ανταγωνισμό και την πολιτική προμηθειών, αποτελεσματικό νομικό περιβάλλον και ένα αποδοτικό δικαστικό σύστημα. Περαιτέρω, η ενίσχυση της θεσμικής και διοικητικής ικανότητας, η μείωση του διοικητικού φόρτου και η βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας στηρίζει τις διαρθρωτικές προσαρμογές και ευνοεί την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση.

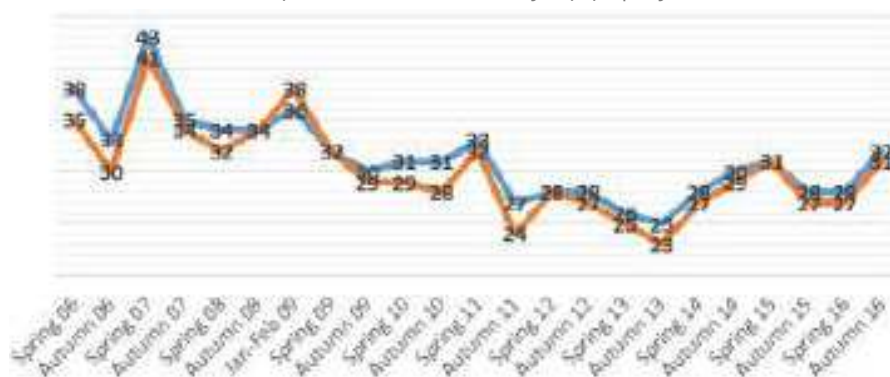
Η ανάπτυξη ικανοτήτων που δημιουργεί αποδοτικότητες της δημόσιας διοίκησης μπορεί να αυξήσει την παραγωγικότητα στο σύνολο της οικονομίας, με ταχύτερες διαδικασίες, βελτιωμένες και πιο προσβάσιμες υπηρεσίες, ταχύτερη σύσταση νέων επιχειρήσεων και λιγότερες αντιπαραγωγικές απαιτήσεις σε υφιστάμενες επιχειρήσεις. Οι εύρυθμοι θεσμοί είναι προϋπόθεση για τον επιτυχή σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών για την προώθηση της κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης και τη συμβολή στην ανάπτυξη και την απασχόληση σύμφωνα με τους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

Η παραγωγικότητα δεν είναι απλά το αποτέλεσμα της διαθεσιμότητας του κεφαλαίου και της τεχνολογίας, των διαφορών στις ικανότητες των μεμονωμένων εργαζομένων. Στο σύγχρονο κόσμο, οι δεξιότητες μπορούν να αναπτυχθούν παντού, και το κεφάλαιο και η τεχνολογία ρέουν ελεύθερα μεταξύ των χωρών. Οι οικονομικές ζωές των ατόμων είναι το προϊόν των συστημάτων μέσα στο οποίο λειτουργούν. Η διαφορά μεταξύ πλουσίων και φτωχών κρατών είναι το αποτέλεσμα των διαφορών στην ποιότητα των οικονομικών τους θεσμών. Καθηγητής John Kay, Η Αλήθεια για τις Αγορές, 2004 (Professor John Kay, The Truth About Markets, 2004)

Βασικά, η χρηστή διακυβέρνηση βασίζεται στην εμπιστοσύνη: Το σιωπηρό σύμφωνο μέσω του οποίου οι κυβερνώμενοι συγκατατίθενται να επιτρέπουν στην αρχή να ασκείται από πολιτικές και δικαστικές διοικήσεις για λογαριασμό τους. Εάν οι δημόσιες διοικήσεις υφίστανται για να εκπληρώνουν την αποστολή τους αποτελεσματικά ως διαχειριστές της δημόσιας εξουσίας και των πόρων, κατευθύνοντας τις οικονομίες τους προς την ευημερία και τους ανθρώπους τους προς μια ασφαλή και καλύτερη ποιότητα ζωής, χρειάζονται τη νομιμότητα και την αξιοπιστία στα μάτια του κοινού (όπως οι πολίτες, οι ψηφοφόροι, οι χρήστες των υπηρεσιών και οι δυνητικοί επιχειρηματίες), των υφιστάμενων επιχειρήσεων και των υποψηφίων επενδυτών και άλλων διοικήσεων. Θα πρέπει να είναι καλοί εργοδότες, δίκαιοι ρυθμιστές και αξιόπιστοι συνεργάτες.

% του πληθυσμού της ΕΕ που "τείνει να εμπιστεύονται τους ..."

— Εθνικά Κοινοβούλια — Εθνικές Κυβερνήσεις...



Κατά τη διάρκεια των τελευταίων δέκα ετών, έρευνες του Ευρωβαρόμετρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχουν εντοπίσει

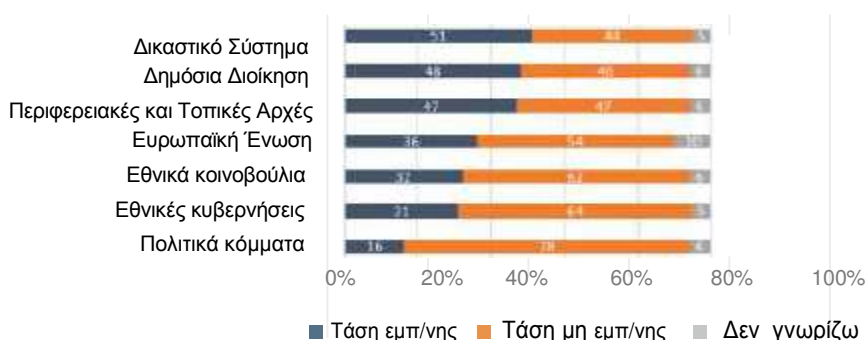
μια γενική πτωτική τάση όσον αφορά την τάση του κοινού να εμπιστεύεται τα εθνικά κοινοβούλια και τις κυβερνήσεις του, το οποίο ανήλθε σε ένα μέσο όρο μόλις 32 και 31 % (αντίστοιχα) του πληθυσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά το Νοέμβριο του 2016. Η εμπιστοσύνη στην ΕΕ έχει επίσης υποχωρήσει, αν και από μια υψηλότερη βάση.

Η εμπιστοσύνη είναι υποκειμενική και μπορεί να επηρεαστεί αρνητικά από μια ποικιλία παραγόντων. Ανεξάρτητα από τις προσπάθειες μεμονωμένων οργανισμών και αξιωματούχων, οι αντιλήψεις μπορεί να είναι εξαιρετικά διαβρωτικές εάν υπονομεύουν την εμπιστοσύνη στη δημόσια διοίκηση και να οδηγήσουν τους πολίτες και τις επιχειρήσεις να στραφούν σε «ανεπίσημους διαύλους» και τη «γκρίζα οικονομία», που στερούν τις κυβερνήσεις των απαραίτητων εσόδων για να πληρώσουν για τις δημόσιες υπηρεσίες και την ευημερία. Η άνοδος του «αισθήματος του αντι-κατεστημένου» σε όλη την Ευρώπη στις δημοσκοπήσεις και στις εκλογικές διαδικασίες είναι ενσάρκωση της έλλειψης εμπιστοσύνης σε κατεστημένες διοικήσεις. Ταυτόχρονα, η έλευση της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης μπορεί να είναι ένας παράγοντας που συμβάλλει στην παρατηρούμενη μείωση της «τάσης να εμπιστευούνται», καθώς οι πολίτες αντιδρούν σε δύσκολους καιρούς και στην υψηλή ανεργία σε ολόκληρη την ΕΕ, και οι διοικήσεις αγωνίζονται για την τόνωση της οικονομικής ανάκαμψης και της βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου.

«Η καλλιέργεια της εμπιστοσύνης αντιπροσωπεύει μια επένδυση στην οικονομική ανάκαμψη και την κοινωνική ευημερία για το μέλλον. Η εμπιστοσύνη είναι τόσο μια εισροή οικονομικών μεταρρυθμίσεων - αναγκαία για την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων – όσο και, ταυτόχρονα, αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων, καθώς επηρεάζουν τους ανθρώπους και τις στάσεις και αποφάσεις των οργανισμών που αφορούν στην οικονομική και κοινωνική ευημερία. Ως εκ τούτου, η εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις είναι ουσιώδης για την αποτελεσματική και αποδοτική χάραξη πολιτικής, τόσο σε καλούς όσο και κακούς καιρούς ... Ενώ η εμπιστοσύνη χρειάζεται χρόνο για να δημιουργηθεί, μπορεί να χαθεί γρήγορα», "ΟΟΣΑ, Κυβέρνηση με μια ματιά", 2013. (OECD, Government at a Glance, 2013).

Η εμπιστοσύνη διαμορφώνεται τόσο από τις προσδοκίες όσο και από την εμπειρία. Ενώ υπάρχουν όρια για το βαθμό που οι κυβερνήσεις μπορούν να επηρεάσουν τις φιλοδοξίες σε μια εποχή ειδήσεων και μέσων κοινωνικής δικτύωσης 24 ώρες την εβδομάδα (24/7), οι προσδοκίες παρουσιάζουν ένα δείκτη αναφοράς βάσει του οποίου οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να βαθμολογήσουν την απόδοσή τους.

Εμπιστοσύνη στους θεσμούς μεταξύ του πληθυσμού της Ε.Ε των 28, Νοέμβριος 2016



Υπό το πρίσμα αυτό, είναι αξιοσημείωτο ότι η εμπιστοσύνη τείνει να είναι υψηλότερη κατά μέσο όρο στις περιφερειακές και τοπικές αρχές (46%) που θεωρούνται, γενικά, πιο κοντά στους πολίτες και τις επιχειρήσεις². Οι διοικήσεις μπορεί επίσης να βασιστούν στην εμπιστοσύνη "μικρο-επιπέδου", στις μεμονωμένες δημόσιες υπηρεσίες, η οποία είναι συνήθως πολύ υψηλότερη από ό,τι η "μακρο-εμπιστοσύνη" στις κυβερνήσεις ως σύνολο. Κατά μέσο όρο, σε όλα τα κράτη-μέλη του, μελέτες του ΟΟΣΑ το 2012 διαπίστωσαν ότι η εμπιστοσύνη ήταν μεγαλύτερη στις τοπικές αστυνομικές υπηρεσίες (72%), ακολουθούμενη από την υγειονομική περίθαλψη (71%), την εκπαίδευση (66 %) και τα δικαστικά συστήματα (51%), αλλά χαμηλότερη σε εθνικές κυβερνήσεις (40%).

Η απόκτηση και η διατήρηση της εμπιστοσύνης απαιτεί η δημόσια διοίκηση να τηρεί τις βασικές αρχές, όπως η νομιμότητα (κράτος δικαίου), η ακεραιότητα και η αμεροληψία, και να επιδεικνύει αξίες όπως η διαφάνεια, η αποτελεσματικότητα και η υπευθυνότητα. Για περισσότερες λεπτομέρειες, ανατρέξτε στην ενότητα «αρχές και αξίες της καλής διακυβέρνησης» της εργαλειοθήκης αυτής, η οποία υπογραμμίζει τη σημασία, όχι μόνο της έκθεσης και της ανταλλαγής αξιών καθ' όλο το εύρος των πολιτικών και δικαστικών διοικήσεων σε όλα τα επίπεδα, αλλά επίσης την εφαρμογή τους.

Αυτό σημαίνει έξυπνη μεταρρύθμιση (smart reform): δημιουργία ισχυρών και ευέλικτων διοικήσεων ικανών να κατανοούν και να ανταποκρίνονται στις άμεσες ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων, προληπτικών και κατάλληλων για το μέλλον, έτοιμων για τις ανάγκες τόσο της γηράσκουσας, όσο, ακόμη περισσότερο, και της κινητικής κοινωνίας, για να ανταποκριθούν στις προκλήσεις της κλιματικής αλλαγής και στη ψηφιοποίηση σχεδόν κάθε πτυχής της ζωής μας. Η ενίσχυση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης απαιτεί τακτικό προβληματισμό για το πώς οι θεσμοί προσθέτουν αξία, ως

² Βλ. Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 415, "Οι Ευρωπαίοι το 2014", Special Eurobarometer 415, "Europeans in 2014", http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_415_en.pdf

βάση για το σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών που αποφέρουν οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Αυτό συνεπάγεται, για παράδειγμα:

- Επανεξέταση του αντικειμένου της κυβέρνησης.
- Ανασχεδιασμό διοικητικών διαδικασιών, καθιστώντας αυτές περισσότερο εστιασμένες στο χρήστη.
- Επένδυση στην ικανότητα των δημοσίων υπαλλήλων και της κοινωνίας των πολιτών.
- Καλύτερη χρήση των ΤΠΕ για ικανοποίηση των αναγκών μιας “διαδικτυακής κοινωνίας”, και
- Βελτίωση του επιχειρηματικού κλίματος, έχοντας λιγότερους, εφύστερους νόμους.

“Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης θεωρείται συνήθως ως ένα μέσο προς ένα σκοπό, όχι αυτοσκοπός. Για να είμαστε πιο ακριβείς θα έπρεπε, ίσως, να πούμε ότι είναι δυνητικά ένα μέσο για πολλαπλούς στόχους. Αυτοί περιλαμβάνουν εξοικονόμηση δημοσίων δαπανών, βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών, μεγαλύτερη απόδοση των λειτουργιών της κυβέρνησης και αύξηση των ευκαιριών ώστε οι πολιτικές να είναι αποτελεσματικές. Στην πορεία για την επίτευξη αυτών των σημαντικών στόχων, η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης μπορεί επίσης να εξυπηρετήσει έναν αριθμό ενδιάμεσων σκοπών, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων της ενίσχυσης του ελέγχου των πολιτικών κατά της γραφειοκρατίας, της απελευθέρωσης δημοσίων υπαλλήλων από γραφειοκρατικούς περιορισμούς που αναστέλλουν τις ευκαιρίες τους για τη διαχείριση και την ενίσχυση της λογοδοσίας της κυβέρνησης στη νομοθετική εξουσία και στο σύνολο των πολιτών για τις πολιτικές και τα προγράμματά της”. Καθηγητής Christopher Pollitt και Καθηγητής Geert Bouckaert, “Μεταρρύθμιση Δημόσιας Διοίκησης: Μια Συγκριτική Ανάλυση”, 2011.

(Professor Christopher Pollitt and Professor Geert Bouckaert, “Public Management Reform: A Comparative Analysis”, 2011).

Δεν υπάρχει απλός τρόπος για τη βελτίωση της διακυβέρνησης. Κάθε χώρα και οι βαθμίδες της πολιτικής και δικαστικής διοίκησής της πρέπει να βρουν τις πιο κατάλληλες λύσεις που ταιριάζουν στις δομές και τα συστήματα και στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει. Όμοια, δεν υπάρχει ένας μοναδικός «ορθός» τρόπος για να καθορίσει τις πολιτικές κατευθύνσεις για την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης.

Η εργαλειοθήκη έχει ως στόχο να βοηθήσει τα κράτη-μέλη να κινηθούν από το προγραμματικό στο επιχειρησιακό επίπεδο: βελτίωση της ποιότητας της διοίκησης (συμπεριφορά, αποφάσεις και επίδοση), προτείνοντας πρακτικές τεχνικές και εργαλεία από όλη την ΕΕ και πέραν αυτής.

Οδηγός για αναγνώστες

Αυτή η Εργαλειοθήκη σχεδιάστηκε ως ένας χρήσιμος και πρακτικός οδηγός για τις πολιτικές και δικαστικές διοικήσεις για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της χρηστής διακυβέρνησης σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Εξετάζει τα βασικά στοιχεία της χρηστής διακυβέρνησης και τονίζει τη θετική ανταπόκριση του κοινού των κρατών-μελών σε διλήμματα για τη διοίκηση, σηματοδοτώντας τον τρόπο που οι άλλοι μπορούν επίσης να επιθυμούν να ακολουθήσουν. Αυτή είναι μόνο μια περίληψη: η πλήρης εργαλειοθήκη είναι διαθέσιμη ως ηλεκτρονική έκδοση στην εξής ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>.

Η Εργαλειοθήκη επικεντρώνεται αποκλειστικά στη διοίκηση της δημόσιας πολιτικής και των υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων τόσο των διοικητικών όσο και των δικαστικών συστημάτων. Πρόκειται για τη διακυβέρνηση ως διαδικασία. Δεν καλύπτει τις ιδιαιτερότητες των επιμέρους πολιτικών και υπηρεσιών - για παράδειγμα όσον αφορά την εκπαίδευση, τη φορολογία, την υγεία, τον ανταγωνισμό, την κατάρτιση, κλπ. Η κατεύθυνση Πολιτικής για τα θέματα αυτά, μπορεί να βρεθεί σε άλλα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών-μελών.

Το ακροατήριο

Αυτή η εργαλειοθήκη έχει σκοπό να ωφελήσει τους αρμόδιους για τη χάραξη πολιτικής των κρατών-μελών όσον αφορά τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης σε όλα τα επίπεδα - εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο - παράλληλα με τις διαχειριστικές αρχές και άλλους εμπλεκόμενους στην εφαρμογή των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ). Ταυτόχρονα, ελπίζουμε ότι η Εργαλειοθήκη απευθύνεται σε ένα ευρύτερο αναγνωστικό κοινό μεταξύ του προσωπικού στις δημόσιες αρχές, τους ακαδημαϊκούς και τους φοιτητές της δημόσιας διοίκησης, καθώς και πολίτες και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών.

Η διάρθρωση

Προκειμένου να εμπνεύσουμε μεταρρυθμίσεις με στόχο τη χρηστή διακυβέρνηση, να υποστηρίξουμε την εκπλήρωση του θεματικού στόχου 11 των ΕΔΕΤ και την ενεργοποίηση ιδεών πολιτικής, έχουμε ακολουθήσει μια θεματική διάρθρωση σε αυτή την Εργαλειοθήκη που θα πρέπει να βοηθήσει τα κράτη-μέλη στην υλοποίηση των προγραμμάτων τους και την ανταπόκριση στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις (country-specific recommendations /CSRs) :

- Τρία κεφάλαια ασχολούνται με κεντρικές λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή τη χάραξη πολιτικής και την εφαρμογή, την παρακολούθηση και την αξιολόγησή της (κεφάλαιο 1), παροχή υπηρεσιών (κεφάλαιο 4) και διαχείριση δημοσίων οικονομικών (κεφάλαιο 7).
- Ένα κεφάλαιο εστιάζει ειδικά στη μεγάλη πρόκληση της χρηστής διακυβέρνησης, δηλαδή τη διασφάλιση δεοντολογικής συμπεριφοράς και την αντιμετώπιση της διαφθοράς (κεφάλαιο 2).
- Άλλο κεφάλαιο εξετάζει τη μηχανική της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή το ρόλο των θεσμικών οργάνων και των υπαλλήλων τους στην παροχή κυβερνητικών πολιτικών και υπηρεσιών (κεφάλαιο 3).
- Τέλος, δύο κεφάλαια εξετάζουν την εφαρμογή της χρηστής διακυβέρνησης σε τομείς πολιτικής που είναι κρίσιμες για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις, δηλαδή το επιχειρηματικό περιβάλλον (κεφάλαιο 5) και το σύστημα δικαιοσύνης (κεφάλαιο 6).

Επισκόπηση Εργαλειοθήκης ανά θεματική ενότητα και αντικείμενο

Βασικές λειτουργίες

Κεφάλαιο 1: Χάραξη πολιτικής
1.1 Ιδιότητες της χάραξης πολιτικής
1.2 Εργαλεία εφαρμογής της πολιτικής
1.3 Συνεχής βελτίωση και καινοτομία
Κεφάλαιο 4: Βελτίωση παροχής υπηρεσιών
4.1 Η κατανόηση των αναγκών και των προσδοκιών του χρήστη
4.2 Βελτίωση των διαδικασιών προς όφελος χρηστών δημόσιας υπηρεσίας
4.3 Ανταπόκριση στις προσδοκίες χρήστη για εύκολη πρόσβαση σε υπηρεσίες
4.4 Χρήση ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για πρόσβαση σε ταχύτερες, φθηνότερες, καλύτερες υπηρεσίες
4.5 Δέσμευση σε πρότυπα υπηρεσιών και μέτρηση ικανοποίησης
Κεφάλαιο 7: Αποτελεσματική Διαχείριση δημοσίων πόρων
7.1 Διαχείριση δημοσίων οικονομικών
7.2 Δημόσιες συμβάσεις
7.3 Διαχείριση Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων

Κύρια πρόκληση

Κεφάλαιο 2: Ενσωμάτωση ηθικών και πρακτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς
2.1 Καθιέρωση πλαισίου πολιτικής
2.2 Οικοδόμηση της εμπιστοσύνης του κοινού μέσω της διαφάνειας και της λογοδοσίας
2.3 Προώθηση της ακεραιότητας και της μείωσης της έκτασης της διαφθοράς
2.4 Ανίχνευση και δράση για τη διαφθορά

Λειτουργία της διοίκησης

Κεφάλαιο 3: Επαγγελματικοί και εύρυθμοι θεσμοί
3.1 Διαχείριση αποτελεσμάτων
3.2 Επαγγελματική ηγεσία
3.3 Σύγχρονη πολιτική διοίκησης και διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων
3.4 Διοίκηση Ολικής Ποιότητας

Εφαρμογές χρηστής διακυβέρνησης

Κεφάλαιο 5: Αναβαθμίζοντας το επιχειρηματικό περιβάλλον	Κεφάλαιο 6: Ενισχύοντας τη ποιότητα των δικαστικών συστημάτων
5.1 Θέτοντας πρώτα την επιχείρηση	6.1 Αξιολόγηση και αύξηση απόδοσης
5.2 Εξορθολογίζοντας τη διοίκηση για τις επιχειρήσεις	6.2 Βελτιώνοντας την πρόσβαση στη δικαιοσύνη
	6.3 Εκσυγχρονισμός συστημάτων δικαιοσύνης
	6.4 Κατάρτιση και συνεχιζόμενη επαγγελματική ανάπτυξη

Μεμονωμένα κεφάλαια δεν αναλύονται αυτόνομα. Πολλά αντικείμενα αλληλοεπικαλύπτονται με περισσότερα του ενός κεφαλαίου και ως εκ τούτου τονίζονται από ηλεκτρονικούς συνδέσμους στην πλήρη ηλεκτρονική έκδοση της Εργαλειοθήκης ώστε ο αναγνώστης να μπορεί να κλικάρει και να μεταβεί στα αντίστοιχα τμήματα των άλλων κεφαλαίων.

Το στυλ

Η εργαλειοθήκη έχει ως στόχο να καθοδηγήσει τον αναγνώστη για την επισήμανση πρακτικών και χρήσιμων υλικών που μπορούν να προσαρμοστούν από τις πολιτικές και δικαστικές διοικήσεις σε όλα τα επίπεδα. Το τοπικό πλαίσιο είναι κρίσιμο εδώ: κάθε χώρα έχει το δικό της νομικό, θεσμικό και πολιτιστικό περιβάλλον. Ο οδηγός, ως εκ τούτου, φαίνεται να αντλεί μηνύματα και εμπειρίες από πραγματικές καταστάσεις. Δεν είναι ένας λεπτομερής οδικός χάρτης για την επίλυση όλων των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι διοικήσεις και οι δικαστικές αρχές, ούτε παρουσιάζει μια σειρά από οδηγίες που, αν ακολουθηθούν, θα οδηγήσουν σε νιρβάνα τη δημόσια διοίκηση.

Αναγνωρίζει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι γνωρίζουν τα δικά τους διοικητικά συστήματα και είναι σε καλύτερη θέση να αναζητούν στην εργαλειοθήκη και να εντοπίσουν αυτό που θα λειτουργήσει καλά εντός της διοικητικής τους κουλτούρας και των συνθηκών.

Αυτό που κάνει, ωστόσο, είναι να συγκεντρώσει σε ένα μέρος τρεις πολύτιμους πόρους για την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας και την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων σε διοικήσεις κρατών-μελών. Αυτά παρουσιάζονται κυρίως σε χρωματικά κωδικοποιημένα πλαίσια (αν και υπάρχουν περιστασιακές αναφορές εντός του κύριου κειμένου κάθε κεφαλαίου):

- **Κυανά πλαίσια:** Αυτά ορίζουν τη σκέψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με την παρουσίαση της πολιτικής και των πρωτοβουλιών των Γενικών Διευθύνσεων στη διυπηρεσιακή ομάδα, δηλαδή οδηγίες, κανονισμούς, μελέτες, εκθέσεις, ανακοινώσεις, ατζέντες και προγράμματα χρηματοδότησης.
- **Πράσινα πλαίσια:** Αυτά περιλαμβάνουν μελέτες περιπτώσεων από τις εμπειρίες των χωρών και έχουν ως στόχο να εμπνεύσουν ιδέες στα ίδια τα κράτη-μέλη των αναγνωστών.
- **Πορτοκαλί πλαίσια:** Αυτά συνοψίζουν τα ευρήματα των βασικών μελετών και ομιλιών, σχετικών με το αντικείμενο, τα οποία ο αναγνώστης μπορεί να βρει ενδιαφέροντα για τη στήριξη της πολιτικής και της πρακτικής σε άλλα πλαίσια.

Οι μελέτες περιπτώσεων

Σχεδόν 170 μελέτες περιπτώσεων αποτελούν τον κορμό της Εργαλειοθήκης, που προέρχονται κυρίως από χώρες της ΕΕ. Τα παραδείγματα που χρησιμοποιούνται εδώ στοχεύουν να ενημερώσουν, να εμπνεύσουν και να κατευθύνουν τις αρχές σε ελπιδοφόρες πρακτικές που μπορεί να είναι σε θέση να υιοθετηθούν και να προσαρμοστούν στις δικές τους καταστάσεις. Δεν πρόκειται για “βέλπιστα πρακτικά”, αν και σε πολλά παραδείγματα έχουν απονεμηθεί τιμητικές διακρίσεις στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Βραβείων Δημόσιας Υπηρεσίας (European Public Service Awards (EPSA) και του έπαθλου “Κρυστάλλινες Κλίμακες της Δικαιοσύνης” (“Crystal Scales of Justice” Prize). Άλλες πηγές περιλαμβάνουν:

- Χρηματοδοτούμενες από την ΕΕ μελέτες, δημοσιευμένες από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- Συνεδριάσεις του Ευρωπαϊκού Δικτύου Δημόσιας Διοίκησης EUPAN (European Public Administration Network /EUPAN) και το θεματικό έγγραφο EUPAN για την ενίσχυση της θεσμικής και διοικητικής ικανότητας,
- Συνέδρια Ποιότητας του Δημοσίου Τομέα, του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (ΚΠΑ) και άλλα ευρωπαϊκά συνέδρια.
- Έκθεση δημοσιευμένη από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ),
- Πηγές παρεχόμενες από τις υπηρεσίες της Επιτροπής, Υψηλού Επιπέδου (High-Level) ομάδες και ομάδες εμπειρογνομώνων (Expert Groups), και το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης (European Institute of Public Administration/EIPA).

Η συντριπτική πλειονότητα προέρχεται από τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές της ΕΕ των 28 κρατών-μελών, συμπεριλαμβανομένων των δικαστικών αρχών, άλλα παραδείγματα προέρχονται από τον ευρύτερο κόσμο, τα οποία είναι ιδιαίτερα επεξηγηματικά. Στην πλήρη έκδοση της εργαλειοθήκης (όχι σε αυτή την περίληψη), θα διαπιστώσετε ότι κάποια παραδείγματα, που φαίνονται σε ανοικτότερο πράσινο, έχουν ληφθεί από υπάρχουσες μελέτες και πρακτικούς οδηγούς, πολλά από τα οποία έχουν δημοσιευθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τα τελευταία χρόνια και παραμένουν εξίσου επίκαιρα. Τα περισσότερα, που φαίνονται σε πιο σκούρο πράσινο, έχουν εκπονηθεί /επικαιροποιηθεί, ελεγχθεί και συμφωνούν με τις πρωτότυπες πηγές μεταξύ Ιουλίου και Δεκεμβρίου 2014, και αντιπροσωπεύουν την πιο επίκαιρη εκδοχή σε αυτές τις δημόσιες διοικήσεις. Αυτές οι μελέτες περιπτώσεων περιλαμβάνουν ονόματα και e-mails επαφών που οι αναγνώστες μπορούν να συνεχίσουν να παρακολουθούν για εκτενέστερη πληροφόρηση.

Αρχές και Αξίες της χρηστής διακυβέρνησης

“Το πιο σημαντικό πράγμα που πρέπει να θυμάστε είναι ότι εργάζεστε για το κοινό. Εάν εξετάσετε τα πράγματα από τη σκοπιά του πολίτη, θα είναι ευκολότερο να γνωρίζετε πώς να προχωρήσετε και να καταλήξετε σε μια καλή απόφαση, ένα κατάλληλο επόμενο βήμα, ή μια προσέγγιση η οποία θα γεννήσει εμπιστοσύνη.” Σουηδικό Συμβούλιο για Ανάπτυξη Στρατηγικής Ανθρωπίνων Πόρων “Εισαγωγή στις κοινές αξίες για τους δημοσίους υπαλλήλους” (Swedish Council for Strategic Human Resources Development, “An Introduction to Shared Values for Civil Servants”).

Οι δημόσιες διοικήσεις υπάρχουν για να εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον. Οι αιρετοί εκπρόσωποι τελούν υπόλογοι απέναντι στον λαό για τις επιλογές που κάνουν και για το εάν αυτές οδηγούν σε καλύτερα αποτελέσματα για το άτομο, την οικογένεια, την κοινότητα και την κοινωνία. Αλλά τί γίνεται με τους δημοσίους υπαλλήλους που τους συμβουλευεται και διαχειρίζεται τις αποφάσεις τους; Τί διέπει την πρακτική απόδοση των δημοσίων καθηκόντων σε καθημερινή βάση; Οι αρχές και αξίες αποτελούν τα θεμέλια της χρηστής διακυβέρνησης, διαμορφώνοντας τη συμπεριφορά στη δημόσια διοίκηση, και ορίζουν μια σαφή κατεύθυνση - αλλά μόνο εάν γίνουν αποδεκτές, υιοθετούνται και εφαρμόζονται.

“Οι αξίες είναι βασικά συστατικά της οργανωτικής κουλτούρας και εργαλεία για τον καθορισμό, την καθοδήγηση και την ενθέρωση της διοικητικής συμπεριφοράς.. Για τη γραφειοκρατία, η τήρηση υψηλού επιπέδου αξιών δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να επιφέρει ουσιαστική πίστη και εμπιστοσύνη του κοινού.. Αντιστρόφως, η ελλιπής εφαρμογή των αξιών ή η προώθηση ακατάλληλων αξιών μπορεί να οδηγήσει σε μείωση αυτών των ουσιαστικών στοιχείων της δημοκρατικής διακυβέρνησης, καθώς και σε ηθικά διλήμματα και αμφιβολίες για τη λήψη αποφάσεων.” Επιτροπή της Ιρλανδίας για την Έρευνα στη Δημόσια Διοίκηση (Ireland’s Committee for Public Management Research).

Τι εννοούμε με τον όρο «αρχές» και «αξίες»;

Οι όροι συχνά χρησιμοποιούνται εναλλακτικά από τις διοικήσεις, αλλά και για τους σκοπούς αυτής της Εργαλειοθήκης, κάνουμε αυτή τη διάκριση όσον αφορά τη διαχρονικότητα:

- Οι Αρχές πρέπει να είναι θεμελιώδεις και διαρκείς. Ένα παράδειγμα είναι η τιμιότητα, οποία πρέπει να ισχύει για όλους τους δημοσίους υπαλλήλους, ανεξάρτητα από το χρόνο ή τον τόπο. Σε ορισμένες περιπτώσεις, υιοθετήθηκαν αρχές σε νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις, όπως τα δικαιώματα ή οι υποχρεώσεις σχετικά με τη διοίκηση, συμπεριλαμβανομένης της μορφής των πράξεων της δημόσιας υπηρεσίας.
- Οι Αξίες μπορεί επίσης να είναι σταθερές, αλλά εξίσου μπορεί να αναδύονται και να εξελίσσονται με την πάροδο του χρόνου, καθώς αλλάζουν οι συνθήκες. Μπορεί να φαίνονται διαχρονικές, αλλά μπορεί να προκύψουν ως προϊόν των περιστάσεων, όπως η διαφάνεια, που είναι ένα σχετικά πρόσφατα φαινόμενο.

Όλες οι αρχές είναι επίσης αξίες, αλλά δεν έχουν όλες οι αξίες καθιερωθεί ως αρχές. Επιπλέον, η έμφαση που δίνεται σε συγκεκριμένες αξίες μπορεί να μετατοπιστεί καθώς το πλαίσιο σταδιακά αλλάζει, όπως φαίνεται και από την αύξηση της λογοδοσίας (προς το κοινό) τώρα που οι διοικήσεις είναι καλά συνδεδεμένες με τους ψηφοφόρους (κοινωνικά) και η έμφαση δίνεται από τα μέτρα λιτότητας στην απόδοση. Οι αξίες μπορούν επίσης να είναι αλληλένδετες και αλληλεξαρτώμενες. Ορισμένες διοικήσεις δίνουν έμφαση στην ακεραιότητα, συνήθως με τη μορφή κωδικών δεοντολογίας ή κωδικών συμπεριφοράς. Αλλά οι διοικήσεις δεν είναι μόνο για «να κάνουν το σωστό» ή να αποφεύγουν τις συγκρούσεις συμφερόντων, υπάρχουν και πολλές άλλες πτυχές της χρηστής διακυβέρνησης, που είναι εξίσου σημαντικές, στο πλαίσιο του ρόλου της δημόσιας διοίκησης, ως θεματοφύλακα, ρυθμιστή, εργοδότη και διαμεσολαβητή.

Η αξία της επίδειξης και της διάδοσης των αξιών

Κάθε διοίκηση λειτουργεί με το δικό της σύστημα αξιών, είτε σιωπηρά, είτε ρητά, οι οποίες αποκαλύπτονται στην καθημερινή εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών και των υπηρεσιών:

➤ Σε εκείνες τις δημόσιες διοικήσεις των οποίων δεν αναγνωρίζεται η ύπαρξη, αυτές οι αξίες μπορεί να λεχθεί ότι είναι ο συνυπολογισμός της προσωπικής συμπεριφοράς και της απόδοσης κάθε υπαλλήλου, η οποία διατρέχει τον κίνδυνο της ασυνέπειας στη λήψη αποφάσεων, σημαίνοντας αβεβαιότητα για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και αστάθεια για την οικονομία και την κοινωνία.

➤ Σε άλλες, στις αρχές και τις αξίες δίδεται μια **προσοχή, διάρθρωση και δημοσιότητα** με την κωδικοποίησή τους, έτσι ώστε να είναι κοινές, όχι προσωπικές. Τέτοιες διοικήσεις συνήθως εξασφαλίζουν ότι όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι ενήμεροι και τις ακολουθούν μέσω υψηλού επιπέδου δηλώσεων και κωδικών, που ορισμένες φορές υποστηρίζονται με εργαστήρια κατάρτισης ή συζητήσεις του προσωπικού, και ενδεχομένως και εποπτικούς μηχανισμούς για να διατηρούν το σεβασμό των υπαλλήλων σε αυτά τα συστήματα αξιών. Τα συστήματα αξιών θα πρέπει να είναι σε θέση να επιβιώνουν σε αλλαγές κυβερνήσεων.

Καλές πρακτικές: Διαδεδομένες Αξίες για δημοσίους υπαλλήλους στη Σουηδία, Αρχές Χρηστής Διακυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου (Principles of Good Government)

Ένα αμάλγαμα Ευρωπαϊκών αρχών και αξιών

Η χρηστή διακυβέρνηση ξεκινά με ένα συμφωνημένο σύνολο αρχών και αξιών ευρέως αποδεκτών. Δεν υπάρχει «σωστή» ή «λάθος» διατύπωση: κάθε διοίκηση έχει τη δική της τυπολογία και ορολογία, αλλά υπάρχουν επαναλαμβανόμενα θέματα. Μια συναινετική άποψη της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης μπορεί να συνοψιστεί σε 16 αξίες, με εναλλακτικούς ή συναφείς όρους. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. την ηλεκτρονική έκδοσή της Εργαλειοθήκης (Toolbox) – <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>:

Αξία	Περιγραφή
Νομιμότητα	Η χρηστή διακυβέρνηση ξεκινά με την εφαρμογή του κράτους δικαίου. Στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διακυβέρνησης, η νομιμότητα αναφέρεται επίσης ως κανονικότητα.
Ακεραιότητα	Η χρηστή διακυβέρνηση πηγαίνει πέρα από νομικούς περιορισμούς, διασφαλίζοντας ότι η διοίκηση είναι αξια εμπιστοσύνης και αξιόπιστος εταίρος για τις επιχειρήσεις. Η ατομική ηθική και η εντιμότητα αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο. Οι δημόσιοι πόροι πρέπει να διαχειρίζονται με ορθότητα.
Αμεροληψία	Οι δημόσιες διοικήσεις θα πρέπει να εφαρμόζουν ίση μεταχείριση για όλους τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, που σημαίνει σεβασμό σε όλους, δικαιοσύνη και ισότητα, αντικειμενικότητα, στη λήψη αποφάσεων και αποφυγή των διακρίσεων.
Χωρίς αποκλεισμούς	Αυτή η αξία εκτείνεται πέραν της αμεροληψίας, διασφαλίζοντας ότι η διακυβέρνηση είναι συμμετοχική, συμπεριλαμβανομένης της συνεργασίας με τους ενδιαφερομένους, ώστε η διοίκηση να καθίσταται προσανατολισμένη στη συναίνεση.
Διαφάνεια	Η διαφάνεια επιτρέπει στους πολίτες και τις επιχειρήσεις να ανοίξουν ένα παράθυρο στην εσωτερική λειτουργία της κυβέρνησης. Η ανοικτή διακυβέρνηση προχωρεί περισσότερο, παρέχοντας πληροφορίες στο δημόσιο τομέα. Αυτή η αξία συνδέεται στενά με τη συμμετοχικότητα και τη λογοδοσία.
Επικέντρωση στον χρήστη	Οι δημόσιες διοικήσεις όλο και περισσότερο φαίνονται να είναι προσανατολισμένες προς τον πολίτη και φιλικές προς τις επιχειρήσεις. Αυτή η αξία επίσης σχετίζεται με την ένταξη και τονίζει τον επαγγελματισμό, την αξιοπιστία, το σεβασμό και την ευγένεια.
Ανταπόκριση	Η επικέντρωση στο χρήστη συνεπάγεται ότι οι δημόσιες διοικήσεις ανταποκρίνονται, διασφαλίζει ότι οι πληροφορίες και άλλες υπηρεσίες παρέχονται εγκαίρως, θέτει τα πράγματα σωστά, όταν δεν πηγαίνουν καλά και δείχνει προσαρμοστικότητα και ευελιξία στην αντιμετώπιση κρίσεων.

Αξία	Περιγραφή
Συνδεσιμότητα	Η Κυβέρνηση θα πρέπει να είναι «αδιαίρετη», έτσι ώστε οι πολίτες και οι επιχειρήσεις να λαμβάνουν το ίδιο επίπεδο φροντίδας και να μπορούν να έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες μέσω μιας ή οποιασδήποτε ηλεκτρονικής πύλης, κατά το δοκούν. Οι διοικήσεις θα πρέπει να ακολουθήσουν την αρχή της επικουρικής κατά την υιοθέτηση μιας συνολικής προσέγγισης της διοίκησης για την οργάνωση των πόρων και το συντονισμό για τη διασφάλιση της ενοποιημένης διοίκησης.
Αποδοτικότητα	Η αποδοτικότητα αφορά τη σχέση μεταξύ εισροών και εκροών, στο πλαίσιο πολιτικών, προγραμμάτων, έργων, υπηρεσιών και οργανισμών. Οι σύγχρονοι δημόσιοι οργανισμοί διαχειρίζονται τις διαδικασίες και τους διαθέσιμους πόρους τους για την επίτευξη των καλύτερων δυνατών αποτελεσμάτων για τις κοινότητές τους: καλύτερη χρήση των πόρων και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.
Αποτελεσματικότητα	Η αποτελεσματικότητα αφορά την έκταση στην οποία οι στόχοι επιτυγχάνονται ή θα πρέπει να επιτευχθούν ως απόρροια πολιτικής, προγράμματος, έργου, υπηρεσίας ή δραστηριοτήτων του οργανισμού. Όλο και περισσότερο, οι διοικήσεις αναμένεται να επιδείξουν προσανατολισμό για τα αποτελέσματα, προκειμένου να επιλέξουν και να εφαρμόσουν εργαλεία για την επίτευξη στόχων υψηλού επιπέδου και να ανταποκριθούν στις ανάγκες της κοινωνίας.
Βιωσιμότητα	Ανάλογα με το πλαίσιο, η έμφαση θα μπορούσε να δοθεί στη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων (οικονομική και / ή τεχνική) πέρα από τον κύκλο ζωής της πολιτικής παρέμβασης, ή της χρήσης των πεπερασμένων πόρων και της επίπτωσης στο φυσικό περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή, ως μέρος της κοινωνικής ευθύνης.
Όραμα	Προς το συμφέρον της αειφορίας, οι διοικήσεις πρέπει να σκέπτονται για μεσο-μακροπρόθεσμη βελτιστοποίηση, καθώς επίσης και για βραχυπρόθεσμη ικανοποίηση, η οποία απαιτεί ηγεσία.
Αναστοχασμός	Η αριστεία αμφισβητεί το status quo, αναζητώντας και προσπαθώντας για βελτίωση, πραγματοποιώντας αλλαγή μέσω συνεχούς μάθησης για να δημιουργήσει ευκαιρίες καινοτομίας.
Καινοτομία	Η επιδίωξη της βελτίωσης θα πρέπει να σημάνει άνοιγμα προς το μετασχηματισμό και τη δημιουργία συστημάτων που θα ενθαρρύνουν νέες ιδέες και δημιουργικούς τρόπους επίλυσης νέων ή υφιστάμενων προκλήσεων, τόσο εντός όσο και εκτός της διοίκησης. Για να μετατρέψουν τη θεωρία σε πραγματικότητα οι οργανισμοί του δημοσίου τομέα τομέα πρέπει να είναι ικανοί στη διαχείριση της αλλαγής.
Λογοδοσία	Τελικά, οι κυβερνήσεις και οι διοικήσεις τους είναι υπόλογες για τις αποφάσεις που λαμβάνουν (το οποίο θέτει ασφαλιστική δικλείδα για τη νομιμότητα, την ακεραιότητα και τη διαφάνεια).

Εισάγοντας αξίες στη διοικητική κουλτούρα

Πώς αυτές οι αξίες - οι οποίες είναι αναπόφευκτα αφηρημένες από τη φύση τους - ενσωματώνονται και αποκτούν βαθιές ρίζες στην κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης; Οι αξίες της Δημόσιας Διοίκησης τυπικά αναπτύσσονται σε δύο επίπεδα: σε ολόκληρη τη διοίκηση ή / και σε επιμέρους θεσμικά όργανα. Εντός ενός κοινού προτύπου που εστιάζει στις βασικές αξίες, υπάρχει ισχυρή επιχειρηματολογία για τους μεμονωμένους οργανισμούς του δημοσίου τομέα προκειμένου να εξετάσουν και να προσαρμόσουν τα δικά τους συστήματα αξιών σύμφωνα με τις συγκεκριμένες εντολές και αποστολές τους:

- Η καλή πρακτική προτείνει ότι οι αξίες αυτές θα πρέπει να αναπτυχθούν σε κάθε οργανισμό, με τη συμμετοχή του προσωπικού στην παραγωγή ενός μακρού καταλόγου αξιών και στον περιορισμό του μέσω διαλόγου και συναίνεσης ώστε να καταστούν κτήμα τους.
- Οι διακηρύξεις αξιών συνήθως περιορίζονται σε ένα σχετικά μικρό αριθμό (λιγότερες από 10), η καθεμιά με μια σύντομη περιγραφή. Το κλειδί είναι να διατηρηθεί το σύνολο των αξιών διαχειρίσιμο, ώστε οι υπάλληλοι να μπορούν εύκολα να τις ανακαλούν κατά τη διάρκεια των καθημερινών δραστηριοτήτων τους.
- Αυτές οι συνοπτικές διακηρύξεις μπορούν να αναπαραχθούν εύκολα και να δημοσιεύονται σε ενημερωτικό υλικό με στόχο τόσο το προσωπικό όσο και τους ενδιαφερόμενους φορείς, συμπεριλαμβανομένων των πολιτών και των επιχειρήσεων. Οι αξίες θα πρέπει να διαμορφώνουν τη βάση οργανωτικών στρατηγικών και χαρτών εξυπηρέτησης πελατών.

Αλλά ένας κατάλογος αξιών από μόνος του δεν σημαίνει τίποτα. Θα πρέπει να υποστηριχθεί από τα εξής:

- Η διακήρυξη αξιών μπορεί να υποστηρίζεται από κώδικες και κατευθυντήριες γραμμές, που περιέχουν περισσότερο λεπτομερή επεξεργασία των αξιών και τον τρόπο εφαρμογής τους σε διαφορετικές καταστάσεις. Η μορφή μπορεί να είναι ένας επίσημος «κώδικας συμπεριφοράς», ή ένας πιο άτυπος οδηγός, ο οποίος αρθρώνει τις αξίες σε απλή γλώσσα και μπορεί να παρέχει πραγματικά παραδείγματα που είναι συναφή με ένα ευρύ φάσμα κλάδων του δημοσίου τομέα, και μπορεί να είναι διαθέσιμος σε όλους τους υπαλλήλους.
- Οι διακηρύξεις αξιών, συνοδευόμενες από οδηγίες, μπορούν να υποστηριχθούν από εργαστήρια ευαισθητοποίησης και κατάρτισης, είτε σε υποχρεωτική είτε σε εθελοντική βάση, για την επικοινωνία αυτών των αξιών σε διαπροσωπικό επίπεδο σε ομάδες δημοσίων υπαλλήλων, προκειμένου να ικανοποιήσουν ερωτήματα και να συζητήσουν την εφαρμογή τους στην πράξη. Αυτές οι ασκήσεις είναι πιθανό να προσεγγιστούν με μεγαλύτερο ενθουσιασμό, εάν οι αξίες προκύπτουν από διαβούλευση και τις κατέχει πραγματικά το προσωπικό.
- Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν επίσης να θεσπίσουν μηχανισμούς παρακολούθησης και επιβολής, προκειμένου να θωρακίσουν αξίες, τόσο με την αναγνώρισή τους, όταν εφαρμόζονται, αλλά και την απειλή κυρώσεων σε περίπτωση που δεν τηρούνται. Αυτό είναι αναπόφευκτο αν οι αξίες είναι αρχές που έχουν διατυπωθεί ως δικαιώματα ή υποχρεώσεις του νόμου, αλλά όπου η διακηρυγμένη αξία είναι πιο αφηρημένη οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να βασίζονται σε άλλα μέσα για να ενθαρρύνουν και να καθιστούν δυνατή τη συμμόρφωση, συμπεριλαμβανομένης της πίεσης από ομότιμους, της εποπτείας των προϊσταμένων, των αξιολογήσεων απόδοσης, κ.λπ.

Πάνω απ' όλα, η ενσωμάτωση των αξιών απαιτεί ηγεσία. Τα ανώτερα στελέχη μπορούν να δώσουν το παράδειγμα και να στείλουν προς τα έξω τα σωστά μηνύματα, μέσω της ίδιας τους της συμπεριφοράς και των πράξεών τους, ότι οι αξίες είναι συναφείς με την οργάνωση. Ορισμένοι φορείς διαθέτουν επιτροπές ηθικής ή αξιών για την επίβλεψη της υλοποίησης και της παρακολούθησης του συστήματος αξιών, και ακόμη και για την επικαιροποίησή του, με την πάροδο του χρόνου, σε διαβούλευση με το προσωπικό.

Καλή Πρακτική: Αξίες σε δράση
(Νότια Αυστραλία)

Η Πολιτεία της Νοτίου Αυστραλίας είναι χαρακτηριστικό παράδειγμα των προαναφερθέντων, καθώς η Κυβέρνηση έχει υιοθετήσει ένα βασικό σύστημα οκτώ αξιών (υπηρεσία, επαγγελματισμός, εμπιστοσύνη, σεβασμός, συνεργασία και συμμετοχή, τιμιότητα και ακεραιότητα, θάρρος και επιμονή και βιωσιμότητα) για όλους τους δημοσίους θεσμούς μετά από ευρεία διαβούλευση, και παρέχει συνδρομή για τον τρόπο εφαρμογής του από κάθε οργανισμό, και ακόμη για τον τρόπο δημιουργίας και διατήρησης εξατομικευμένων συστημάτων αξιών από κάθε φορέα, εάν αυτό είναι επιθυμητό.

Κεφάλαιο 1: Καλύτερη Χάραξη της Πολιτικής





Ως χάραξη πολιτικής ορίζεται η διαδικασία κατά την οποία οι κυβερνήσεις μεταφράζουν το πολιτικό τους όραμα σε προγράμματα και δράσεις με σκοπό την παραγωγή «αποτελεσμάτων». Πρόκειται για τη θεσμική αποτύπωση των όσων πρέπει να γίνουν –εξετάζοντας το βασικό σκεπτικό και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών–, και, στη συνέχεια, την επεξεργασία του τρόπου υλοποίησης, αξιολογώντας σε συνεχή βάση το βαθμό επίτευξης των επιθυμητών αποτελεσμάτων. (A Practical Guide to Policy Making, Office of the First Minister and Deputy First Minister of Northern Ireland, 2003).

Κάθε δημόσιος λειτουργός έχει μια αντίληψη για το τί σημαίνει «(δημόσια) πολιτική» στο δικό του/της επαγγελματικό πεδίο· δεν υπάρχει, όμως, ένας επακριβής και οικουμενικά αποδεκτός ορισμός. Σε αυτό το πλαίσιο, αυτή η Εργαλειοθήκη επικεντρώνεται στην ανάδειξη των χαρακτηριστικών της ορθής πολιτικής.

Κάθε (δημόσια) πολιτική θα πρέπει να αποτελεί μια ξεκάθαρη δήλωση κατεύθυνσης. Θα πρέπει να αποτελεί το προϊόν μιας αυστηρής αξιολόγησης και επομένως διαβούλευσης επί των θετικών και αρνητικών σημείων των προτεινόμενων λύσεων, για να διευκολυνθεί η λήψη απόφασης για το μέλλον με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Η πολιτική προδιαγράφει την πορεία δράσης, που πρέπει να οδηγήσει στην παραγωγή αποτελεσμάτων, διαφορετικά οι δηλώσεις προθέσεων παραμένουν μεγάλα λόγια. Επιπλέον, η χάραξη πολιτικής θα πρέπει να είναι δυναμική, λαμβάνοντας υπόψη τις μεταβαλλόμενες συνθήκες, και αρκετά ευέλικτη ώστε να προσαρμόζεται στην εμπειρία και στα γεγονότα.

Η κατεύθυνση που δίνεται από την πολιτική, μπορεί να αναλυθεί σε μια στρατηγική, περιγράφοντας τον τρόπο αξιοποίησης των πόρων προς επίτευξη των κυβερνητικών στόχων. Η διαμόρφωση πολιτικής επιλέγει ποιο «μονοπάτι» πρέπει να ακολουθηθεί· η στρατηγική είναι ο «οδικός χάρτης» για να φτάσει κανείς εκεί.

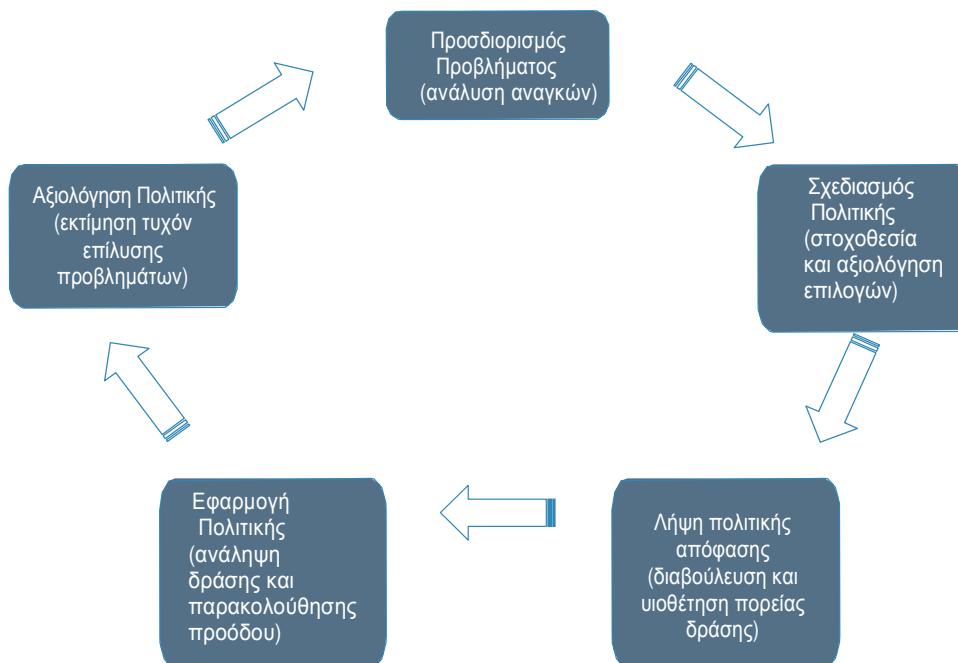
Οι πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνουν οι διοικήσεις σε όλα τα επίπεδα (υπερ-εθνικά, εθνικά, περιφερειακά και τοπικά), και η εφαρμογή τους, θα διαμορφώσει τη δυναμική της οικονομικής ανανέωσης και της κοινωνικής ευημερίας στην ΕΕ τα επόμενα έτη. Αυτό επιτάσσει την ενδυνάμωση της διαμόρφωσης της πολιτικής ως διαδικασία.

Ερωτήσεις κλειδιά για το κεφάλαιο 1	Τρόποι και εργαλεία
Πώς σχεδιάζεται η πολιτική; Τί και ποιός παρέχει πληροφόρηση για τη διαμόρφωση της πολιτικής; Πώς μπορούν οι κυβερνήσεις να μετακινηθούν από τη λήψη των εκ των υστέρων και ad hoc αποφάσεων σε έναν πιο στοχαστικό και μακροπρόθεσμο σχεδιασμό;	<ul style="list-style-type: none"> → Θεμελιώδη εργαλεία πολιτικής → Μακρόπνοος σχεδιασμός → Προετοιμασία στρατηγικής → Διαβούλευση και από κοινός σχεδιασμός
Ποια εργαλεία διαθέτουν οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής για την εκπλήρωση των στόχων της πολιτικής τους; Με ποιο τρόπο θα πρέπει να εφαρμόζεται;	<ul style="list-style-type: none"> → Δημόσιες δαπάνες (βλ. κεφ. 7.1) → Νόμοι και το ρυθμιστικό πλαίσιο → Θεσμικές δομές και μεταρρυθμίσεις → Συμπαραγωγή
Πώς γνωρίζει η διοίκηση εάν η πολιτική πέτυχε; Πώς μπορεί η διοίκηση να επιδιώξει μεγαλύτερη βελτίωση της επίδοσής της και πιο δημιουργικές λύσεις σε υφιστάμενα και αναδυόμενα προβλήματα;	<ul style="list-style-type: none"> → Παρακολούθηση και αξιολόγηση (συμπεριλαμβανομένης της συναξιολόγησης) → Έλεγχοι επίδοσης → Εξωτερικός έλεγχος → Καινοτομία στο δημόσιο τομέα

1.1 Ποιοτικά χαρακτηριστικά του σταδίου της χάραξης της πολιτικής

Ο «κύκλος της δημόσιας πολιτικής» είναι μια καθιερωμένη έννοια, η οποία διδάσκεται τυπικά ως ο ορθολογικός τρόπος προσέγγισης της διαδικασίας λήψης απόφασης και παραγωγής αποτελεσμάτων. Είναι μια **εξιδανικευμένη** θέαση της διαδικασίας παραγωγής πολιτικής, συνήθως κάτι σαν το μοντέλο εκ δεξιών: μια γραμμική, από την αρχή έως το τέλος εμπειρία, όπου το κάθε στάδιο ολοκληρώνεται πριν οδηγήσει στο επόμενο.

Κλασικό Μοντέλο Κύκλου Δημόσιας Πολιτικής



Στην πράξη, οι δημόσιοι λειτουργοί γνωρίζουν ότι η **πραγματικότητα είναι συνήθως πιο περίπλοκη**, όταν έρχεται αντιμέτωπη με σκληρές πολιτικές επιλογές, περίπλοκα σενάρια και πολύπλοκες καταστάσεις:

→ Η πολιτική σπάνια σχεδιάζεται από μηδενική βάση. Όποιο κι αν είναι το έναυσμα (πολιτική δέσμευση, νομική υποχρέωση, εκπροσώπηση συμφερόντων, άσκηση δημόσιας πίεσης, ανακύπτοντα προβλήματα, κλπ) η ανάπτυξη πολιτικής συνήθως βασίζεται σε προϋπάρχουσες ιδέες και προτάσεις.

→ Οι φάσεις του «κύκλου δημόσιας πολιτικής» είναι αλληλοεξαρτώμενες και συχνά πραγματοποιούνται στον ίδιο χρόνο. Ο σχεδιασμός πολιτικής μπορεί να ενέχει έναν αριθμό επαναλήψεων, καθώς νέα πληροφόρηση και αντιλήψεις ανατροφοδοτούν τη διαδικασία.

→ Η πολιτική επηρεάζεται από την πίεση χρόνου και την περιορισμένη πληροφόρηση. Η διαδικασία της αξιολόγησης συχνά αποτελεί την πιο αδύναμη συσχέτιση στη διαδικασία, καθώς, είτε αγνοείται είτε υπεισέρχεται πολύ αργά για να επηρεάσει τη λήψη αποφάσεων. Η διαδικασία της παρακολούθησης είναι πιο διαδεδομένη, αλλά όχι πάντοτε συστηματική. Οι αξιωματούχοι συχνά γνωρίζουν πότε μια πολιτική δεν αποδίδει, μέσω λιγότερο επίσημης ανατροφοδότησης (κοινή γνώμη, κριτική των μέσων ενημέρωσης, εκπροσώπηση συμφερόντων επιχειρήσεων), και είτε την αναπροσαρμόζουν, είτε την εγκαταλείπουν. Μια πιθανή αλλαγή κυβέρνησης ή αντικατάσταση εκλεγμένου αξιωματούχου είναι ικανή να οδηγήσει σε ξαφνικό σπάσιμο της αλυσίδας της διαδικασίας και σε μια ολότελα διαφορετική πολιτική κατεύθυνση.

Η διαμόρφωση πολιτικής δεν μπορεί ποτέ να αποτελέσει ακριβώς μια επιστήμη, καθώς το περιβάλλον συνεχώς μεταβάλλεται. Η πολιτική είναι επιρρεπής σε παράγοντες που διαφεύγουν του διοικητικού ελέγχου, και οι αποφάσεις μπορεί να έχουν απρόβλεπτες και απροσδόκητες συνέπειες. Αυτό επιβάλλει τη λογική του «υιοθετώ και προσαρμόζω»: διατήρηση διαρκώς υψηλών στόχων, αλλά και ετοιμότητας ανταπόκρισης στα ανακύπτοντα ζητήματα, καθώς και προθυμίας αναθεώρησης των λειτουργικών στόχων και δράσεων, αντιστοίχως. Η δημόσια χάραξη πολιτικής είναι επίσης συνδεδεμένη με το πολιτικό σύστημα (politics): οι εκλεγμένοι αξιωματούχοι θα πρέπει να θέτουν τη συνολική κατεύθυνση, καθώς και το πλαίσιο των διορισμένων υπαλλήλων για να παρέχουν συμβουλές σε δεοντολογικά και επαγγελματικά ζητήματα.

Επιλέγοντας να μην επικεντρωθεί στην αλληλουχία δράσεων με τις οποίες η πολιτική χαράσσεται και υλοποιείται, το βρετανικό Ινστιτούτο για την Κυβέρνηση (UK's Institute for Government) προσδιόρισε **επτά «βασικές έννοιες»** που θα πρέπει να γίνονται σεβαστές, ως ένα βαθμό, στην πολιτική διαδικασία:

Βασικές Έννοιες	Βασικά Ερωτήματα
Σαφείς στόχοι	→ Έχει προσδιοριστεί το ζήτημα επαρκώς και οριοθετηθεί με σαφήνεια; → Με ποιο τρόπο η πολιτική θα εκπληρώσει τους υψηλούς στόχους της κυβέρνησης/του υπουργείου/του δήμου;
Τεκμηριωμένες ιδέες	→ Έχει η πολιτική διαδικασία τροφοδοτηθεί με υψηλής ποιότητας και επικαιροποιημένα στοιχεία; → Έχουν ληφθεί υπόψη οι αξιολογήσεις εφαρμογής προηγούμενων πολιτικών; → Παρουσιάστηκε κάποια ευκαιρία ή άδεια για καινοτόμο σκέψη; → Οι διαμορφωτές της πολιτικής αναζήτησαν και ανέλυσαν ιδέες και εμπειρίες «πρώτης γραμμής» ή άλλων ευρωπαϊκών διοικήσεων;
Αυστηρός σχεδιασμός	→ Εξέτασαν ή τεκμηρίωσαν οι διαμορφωτές της πολιτικής εάν το σχέδιο πολιτικής είναι ρεαλιστικό, εμπλέκοντας τους εφαρμοστές και/ή τους τελικούς χρήστες/αποδέκτες της; → Αντιμετώπισαν οι διαμορφωτές πολιτικής κοινά προβλήματα εφαρμογής; → Ανθίσταται ο σχεδιασμός της πολιτικής στην προσαρμογή από τους εφαρμοστές της;
Εξωτερική δέσμευση	→ Ενεπλάκησαν στη διαδικασία οι επηρεαζόμενες ομάδες; → Έχουν οι διαμορφωτές πολιτικής προσδιορίσει και αιτιολογήσει επαρκώς τις θέσεις τους;
Λεπτομερής εκτίμηση του έργου	→ Έχουν εκτιμηθεί με ασφάλεια οι εναλλακτικές επιλογές; → Κρίνονται οικονομικά αποδοτικές στον κατάλληλο χρονικό ορίζοντα; → Είναι ανθεκτικές σε αλλαγές στο εξωτερικό περιβάλλον; → Έχουν προσδιοριστεί και σταθμιστεί τα αβέβαια γεγονότα σε αντιστοιχία με τα προσδοκώμενα οφέλη;
Σαφείς ρόλοι και αρμοδιότητες	→ Οι διαμορφωτές πολιτικής έχουν κρίνει το κατάλληλο επίπεδο εμπλοκής της (κεντρικής) κυβέρνησης; → Είναι σαφές ποιός είναι ο υπεύθυνος και για τί, ποιός ορίζεται υπόλογος και με ποιο τρόπο;
Μηχανισμοί ανατροφοδότησης	→ Υπάρχει ένα ρεαλιστικό σχέδιο για έγκαιρη λήψη ανατροφοδότησης επί της εφαρμογής της πολιτικής στην πράξη; → Επιτρέπει το πλαίσιο πολιτικής μια αποτελεσματική αξιολόγηση, ακόμη και εάν η κυβέρνηση δεν την προωθήσει;

Πηγή: "Making policy better: improving Whitehall's core business", Institute for Government.

Η Πρωτοβουλία μιας Νέας Σύνθεσης (ΝΑ) έχει αναπτύξει ένα εξελισσόμενο θεωρητικό πλαίσιο που θα βοηθήσει τις κυβερνήσεις να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των καιρών, είτε πρόκειται για πολιτικές, προγράμματα, έργα, υπηρεσίες, δομές, είτε για συστήματα. Η προσέγγιση βασίζεται στην εφαρμογή μιας σειράς τεχνικών, οι οποίες περιγράφονται συνοπτικά σε ένα ατομικό εγχειρίδιο οδηγιών για επαγγελματίες: η τοποθέτηση αφορά στην οριοθέτηση του προβλήματος πολιτικής και την ανταπόκριση, σε βαθμό που ξεπερνά την επίδοση μεμονωμένων οργανισμών («φορέων») και αναδεικνύει ευρύτερα κοινωνικά αποτελέσματα· μόχλευση, είναι η πρόθεση διάρρηξης της λειτουργίας των οργανισμών σε «σιλό», εντός και εκτός των ορίων της δημόσιας διοίκησης, και η αναζήτηση νέων τρόπων για το συντονισμό και τη συνεργασία· η δέσμευση μεταφέρει την κυβέρνηση στην ανοίκεια περιοχή της συν-υπευθυνότητας, μετασχηματίζοντας τη σχέση με τους πολίτες σε μια σχέση κοινής ευθύνης.

1.1.1 Η Χάραξη της πολιτικής

Βλ. επίσης την ενότητα 1.1.3 σχετικά με την από κοινού χάραξη πολιτικής

Η ισχύς της τεκμηρίωσης είναι το θεμέλιο μιας επιτυχούς χάραξης πολιτικής, σε συνδυασμό με την ερμηνεία της. Οι σύμβουλοι πολιτικής θα έπρεπε να διαμορφώσουν ένα ευρύ δίκτυο, αναλογιζόμενοι πιθανές πηγές τεκμηρίωσης, όπως: επίσημα στατιστικά δεδομένα, υπάρχουσες μελέτες προερχόμενες από την επιχειρηματική κοινότητα, τον ακαδημαϊκό χώρο, τις επαγγελματικές ενώσεις, τις δεξαμενές σκέψης κλπ.· πορίσματα αξιολόγησης· μελέτες, επιτροπές, και λοιπές πρωτότυπες έρευνες (εφόσον κρίνονται κατάλληλες και οικονομικά προσιτές)· μελέτες ειδικών· και τεκμηρίωση από άμεσα ενδιαφερόμενους φορείς, τόσο από ενδιαφερόμενα όσο και επηρεαζόμενα μέρη. Μια εναλλακτική αποτελεί η ανάθεση της συγκέντρωσης και αξιολόγησης της τεκμηρίωσης σε μια δημόσια αρχή, η οποία διαθέτει συγκεκριμένη ειδημοσύνη στην έρευνα και την ανάλυση που λειτουργεί ανεξάρτητη από τα Υπουργεία.

Οι αξιωματούχοι ίσως χρειαστεί να αντλήσουν καινούριες ιδέες για την επίλυση βαθιά ριζωμένων και δυσεπίλυτων διλημάτων πολιτικής. Αναζητώντας δημιουργικές λύσεις, οι δημόσιες διοικήσεις ίσως χρειαστεί να ψάξουν πέρα από την εσωτερική τους τεχνογνωσία και να αναζητήσουν λύσεις και σε ευρύτερη κλίμακα από το προσωπικό πρώτης γραμμής, τους επηρεαζόμενους άμεσα ενδιαφερόμενους, ή άλλες διοικήσεις, τον ακαδημαϊκό χώρο και τις δεξαμενές σκέψης κλπ. Η χάραξη πολιτικής μπορεί να ενσωματώσει την καινοτομία μέσω της ευρηματικότητας (διερεύνηση εντελώς νέων απόψεων) ή της σταδιακής βελτίωσης (βελτίωση μέσω της τρέχουσας πρακτικής). Οι διοικήσεις ίσως πρέπει να πειραματιστούν ώστε να βρουν δύσκολες διαδρομές προς την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων, εγκαινιάζοντας πρωτότυπες δράσεις, αξιολογώντας τις επιδόσεις τους, εξαλείφοντας ορισμένες πρακτικές και διευρύνοντας άλλες. Υπάρχουν, όμως, αβέβαια γεγονότα, καθώς το κοινό μπορεί να θεωρήσει τα «αποτυχημένα πειράματα» ως σπατάλη πόρων. Ορισμένα κράτη-μέλη έχουν θεσμοθετήσει τη λειτουργία δι-υπουργικών, δι-επιστημονικών καινοτόμων μονάδων, στις οποίες συμμετέχουν πολίτες και επιχειρήσεις στην προσπάθεια για ανεύρεση λύσεων για την κοινωνία, αξιοποιώντας τους με τον τρόπο αυτό στη διαδικασία χάραξης πολιτικής.

Βλ. επίσης την ενότητα 1.2.1 σχετικά με την ανάλυση των συνεπειών των ρυθμίσεων

Καλές πρακτικές: Το Ολλανδικό Γραφείο Ανάλυσης Οικονομικής Πολιτικής· η Επιτροπή Παραγωγικότητας της Αυστραλίας

Καλές πρακτικές: Το Εργαστήριο Σκέψης (Mindlab) της Δανίας

Ο φόβος της αποτυχίας μπορεί, επίσης, να περιοριστεί με την αυστηρή διενέργεια εκτιμήσεων για τις εναλλακτικές επιλογές πριν αναληφθούν νέα εγχειρήματα, ως ένα βασικό συστατικό της διαδικασίας εκτίμησης των συνεπειών των ρυθμίσεων. Οι εκτιμήσεις εναλλακτικών επιλογών βασίζονται σε τεχνικές ανάλυσης κόστους-οφέλους (ΑΚΟ) επί αρκετών υποθετικών σεναρίων υλοποίησης, συμπεριλαμβάνοντας τυπικά την περίπτωση της «διατήρησης της υφιστάμενης κατάστασης» («καμία ενέργεια»), την προτεινόμενη λύση και τουλάχιστον άλλη μια εναλλακτική πρόταση. Η εκτίμηση πρέπει να είναι πράγματι αντικειμενική και αδιάφορη προς επιλογές χωρίς προστιθέμενη αξία, διαφορετικά πρόκειται απλώς για μια εκ των υστέρων εκλογίκευση μιας προεπιλεγμένης μακρόπνοης πολιτικής.

1.1.2 Ο μακρόπνοος σχεδιασμός

Όλο και περισσότερο, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις διεξάγουν μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό με ορίζοντα σε βάθος χρόνου 10-20 ετών, πέραν των κοινοβουλευτικών χρονοδιαγραμμάτων. Στον κορμό της δημόσιας διοίκησης, οι μονάδες πρόβλεψης μελλοντικών προοπτικών (foresight units) αναδείχθηκαν τις δεκαετίες του 1980 και του 1990, ασχολούμενες συνήθως με την επιστημονική και τεχνολογική εξέλιξη. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δημοσιεύσει μια δέσμη αρχών, οδηγιών και καταλόγων με σημεία ελέγχου με σκοπό τη διασφάλιση ότι τέτοιες αναλύσεις μελλοντικών προοπτικών συνεισφέρουν αποτελεσματικά στην ανάπτυξη των πολιτικών («αξιοποιώντας τη διερεύνηση μελλοντικών προοπτικών για τη βελτίωση της σχέσης επιστήμης-πολιτικής»).

Καλή πρακτική:
Μελλοντολογική έκθεση της Φινλανδίας

Ορισμένα κράτη-μέλη, αντί να συστήνουν μόνιμες μονάδες, επιλέγουν να διεξάγουν μελλοντολογικές έρευνες, οι οποίες αφορούν ορισμένο χρονικό διάστημα, αλλά καλύπτουν ένα μεγάλο εύρος θεμάτων, επιλέγοντας δηλαδή να συστήσουν μια ομάδα ειδικού σκοπού με διεπιστημονικό και διοργανικό χαρακτήρα. Τα ευρήματα αυτών των ερευνών επηρεάζουν πολιτικές αποφάσεις σε όλη τη διοικητική δομή, τόσο της κεντρικής διοίκησης όσο και των δημοτικών αρχών.

Ο μακρόπνοος σχεδιασμός διαφέρει από τα υφιστάμενα πρότυπα ανάπτυξης πολιτικής και εύλογα μπορεί να συναντήσει μερικές αντιστάσεις, αλλά ο μακρόπνοος σχεδιασμός επιτρέπει να γίνουν εγκαίρως επενδύσεις στην έρευνα & στην ανάπτυξη, στις υποδομές και ανάπτυξη ικανοτήτων στη δημόσια διοίκηση και στις επιχειρήσεις για έγκαιρη ανταπόκριση. Η εμπειρία της Ευρώπης σε «σεισμικές» πολιτικές αλλαγές στο παρελθόν έχει αποδείξει ότι ο χώρος της βιομηχανίας μπορεί να βρει τις τεχνολογικές λύσεις, και να προσαρμοστεί σε επιχειρηματικά μοντέλα και σχέδια επενδύσεων, αντιστοίχως, με την προϋπόθεση ότι συντρέχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

Προετοιμάζοντας το έδαφος για το μακρόπνοο σχεδιασμό

- Πρόβλεψη μιας περιόδου διαβούλευσης και προβληματισμού, για την κατανόηση των συνεπειών που υφίστανται τα επηρεαζόμενα μέρη (συνήθως οι επιχειρήσεις).
- Σαφής πολιτική, βασισμένη σε ξεκάθαρη δήλωση προθέσεων και σταθερή δέσμευση της δημόσιας διοίκησης, η οποία απαιτεί ένδειξη ηγεσίας από την κορυφή.
- Επαρκής χρόνος προσαρμογής, για παράδειγμα, για την ανεύρεση τεχνολογικών λύσεων, την προσαρμογή επιχειρηματικών μοντέλων, πρόσβαση σε χρηματοδότηση επενδύσεων, ανάπτυξη των απαραίτητων δεξιοτήτων και ικανοτήτων, κλπ.
- Ισότιμοι όροι ανταγωνισμού για τη διασφάλιση δικαιοσύνης κατά την εφαρμογή της πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων των κυρώσεων για τη μη συμμόρφωση.

Κατά τη μετατροπή των μακροπρόθεσμων σχεδίων σε πολιτικές, τα **έγγραφα στρατηγικής** κατευθύνουν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, εντός και εκτός της διοίκησης, για να οργανώσουν τους πόρους και να προσανατολίσουν τα επιχειρησιακά σχέδια για την επίτευξη του επιθυμητού αποτελέσματος. Η Εργαλειοθήκη στο σύνολό της καθορίζει επτά κριτήρια και, συνοδευτικά, ερωτήσεις-κλειδιά για την εκτίμηση της ποιότητας και της εσωτερικής συνοχής των μεμονωμένων στρατηγικών σε σχέση με το φυσικό αντικείμενο, την ανάλυση, το όραμα, τα μέτρα, την προσαρμοστικότητα, την ιδιοκτησία και την παρουσίαση.

1.1.3 Διαβούλευση και συν-υπευθυνότητα

Οι υπεύθυνοι χάραξης δημόσιας πολιτικής ολοένα και περισσότερο αναγνωρίζουν το ρόλο που μπορούν να διαδραματίσουν οι πολίτες, οι επιχειρήσεις και οι λοιποί ενδιαφερόμενοι φορείς κατά το σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής. Οι παροχείς των δημοσίων υπηρεσιών και οι «πελάτες» τους συχνά βλέπουν πιο καθαρά από τους αξιωματούχους την κατάσταση «στην πραγματικότητα», τί χρειάζεται να γίνει, τί αποτελέσματα απέφερε στο παρελθόν και τί όχι, και γιατί. Μπορούν να εντοπίσουν πιθανές παγίδες και να απομακρύνουν τους υπαλλήλους από δαπανηρά και πρόδηλα σφάλματα κατά την εφαρμογή της πολιτικής σε επόμενη φάση.

Η «Small Business Act» (SBA, Πρωτοβουλία για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις) δεσμεύει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε διαβούλευση με τα άμεσα ενδιαφερόμενα μέρη διάρκειας τουλάχιστον 12 εβδομάδες πριν τη διατύπωση προτάσεων με συνέπειες για τις επιχειρήσεις

Η «φωνή σας στην Ευρώπη» είναι το ενιαίο σημείο πρόσβασης των πολιτών σε ένα εύρος εργαλείων προκειμένου να διαδραματίσουν έναν ενεργό ρόλο στη διαδικασία χάραξης δημόσιας πολιτικής

Τα συμφέροντα της χρηστής διακυβέρνησης εξυπηρετούνται όταν ο δικαιούχος λαμβάνει μέρος σε όλες τις φάσεις της χάραξης πολιτικής, όχι απλώς ως ο τελικός αποδέκτης των κυβερνητικών προγραμμάτων, χρηματοδοτήσεων ή υπηρεσιών. Ορισμένα κράτη-μέλη έχουν υιοθετήσει εθνικές προδιαγραφές για τη **διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών**, όπως οι «Προδιαγραφές για τη δημόσια συμμετοχή» της Αυστρίας και ο «Κώδικας Ορθής Πρακτικής για τις Διαβουλεύσεις» του Ηνωμένου Βασιλείου, μέσω διυπουργικών ομάδων εργασίας και με τη συμμετοχή των ΜΚΟ, εξωτερικών εμπειρογνομητών και ομάδων συμφερόντων. Η εμπειρία έχει δείξει ότι οι αρετές της χρήσης πολλαπλών μηχανισμών, συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών και μη μέσων ενημέρωσης, την ενθάρρυνση για συμμετοχή της Κοινότητας και τη σύνδεση με όσους περισσότερους κατοίκους είναι εφικτό.

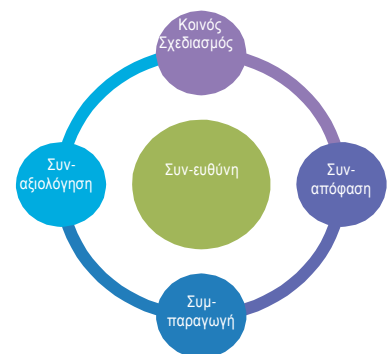
Οι δημόσιες διοικήσεις χρησιμοποιούν ολοένα και περισσότερο την **Ηλεκτρονική συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων**, μέσω της χρήσης κυβερνητικών ιστοσελίδων και των κοινωνικών μέσων δικτύωσης με σκοπό να επικοινωνήσουν τις προσδοκίες τους στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, όπως η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Οι διοικήσεις συνεχώς επιθυμούν να μεταβούν από τη διαβούλευση στη **συν-υπευθυνότητα**, αυξάνοντας την επιρροή των πολιτών και των επιχειρήσεων στη διαδικασία χάραξης πολιτικής και συμμετέχοντας στην από κοινού λήψη των πολιτικών αποφάσεων με την κοινότητα που κυρίως επηρεάζεται από αυτές. Αυτό συνεπάγεται τη μετεξέλιξη των δημοσίων αρχών, από κλειστούς, εγωκεντρικούς παροχείς υπηρεσιών σε ανοιχτές δικτυακές οργανώσεις, τις οποίες το κοινό μπορεί πλέον να εμπιστευτεί. Πολίτες και επιχειρήσεις γίνονται συν-εμπνευστές, συν-αποφασίζοντες, συμπαραγωγοί και συν-αξιολογητές. Στο πνεύμα της συν-απόφασης, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής επιδιώκουν ειδικότερα να συμμετέχουν από κοινού σε αυτήν με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις που θα επηρεαστούν από τη **νομοθεσία**, προωθώντας τις προτάσεις τους στη διαμόρφωση νέων νόμων και κανονισμών, καθώς και στο **μακροπρόθεσμο σχεδιασμό** του οράματος και των αναπτυξιακών προγραμμάτων των δημοσίων διοικήσεων.

Παρέχοντας διαχειρίσιμη πρόσβαση στις πληροφορίες της δημόσιας διοίκησης, γνωστές ως «**ανοιχτά δεδομένα**», και σύμφωνα με την Οδηγία PSI (Public Sector Information), οι διοικήσεις καλούνται να συνδράμουν στην καλύτερη ενημέρωση των άμεσα ενδιαφερομένων μερών για τη δράση των κυβερνήσεών τους και στην καλύτερη προετοιμασία τους για να συμμετάσχουν και να συνεργαστούν στη διαδικασία χάραξης πολιτικής.

Καλή πρακτική:
Διαβούλευση επί της Αναπτυξιακής Στρατηγικής 2011-2010 της Περιφέρειας Malopolska στην Πολωνία

Η Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ (2014) προτείνει οι ψηφιακές στρατηγικές των κυβερνήσεων να φέρουν τις δημόσιες διοικήσεις πιο κοντά στους πολίτες και τις επιχειρήσεις μέσω περισσότερο δια -



Καλές πρακτικές: Η προσέγγιση της κυβέρνησης της χώρας των Βάσκων στη στεγαστική πολιτική στην Ισπανία· MijnBorne 2030 στην Ολλανδία.

τις εξωτερικές αναθέσεις (outsourcing), τον πληθοκαταιγισμό ιδεών (crowd storming), και τα εργαστήρια.

φανής, ανοιχτής και αξιόπιστης κυβέρνησης και να καταστήσουν εφικτή μια θεμελιώδη στροφή από τις προσεγγίσεις με επίκεντρο τον πολίτη (με την κυβέρνηση να προβλέπουν τις ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων) σε προσεγγίσεις κατευθυνόμενες από τον πολίτη (οι πολίτες και οι επιχειρήσεις διαμορφώνουν και καθορίζουν τις ανάγκες τους σε σύμπραξη με τις κυβερνήσεις). Οι σχετικές τεχνικές περιλαμβάνουν τον πληθοπορισμό (crowdsourcing),

1.2 Εργαλεία για την εφαρμογή της πολιτικής

Η ορθή χάραξη πολιτικής λαμβάνει υπόψη τις επιπτώσεις στην εφαρμογή κατά τη φάση του σχεδιασμού της πολιτικής: μεταφράζοντας την επιθυμητή κατάσταση (τον υψηλό στόχο) σε πρακτικά βήματα και επιλέγοντας τις πιο αποτελεσματικές οδούς για την επίτευξη του στόχου της δημόσιας πολιτικής. Κάθε εργαλείο έχει τη χρησιμότητά του – το δυναμικό του, να υποκινεί συμπεριφορές, να επηρεάζει τις επιδόσεις και την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων. Αλλά, το καθένα συνεπάγεται, επίσης, δαπάνες και αβέβαια γεγονότα.

Βλ. κεφ.7 περαιτέρω για τις δημόσιες δαπάνες

Εργαλείο πολιτικής	Υπέρ και Κατά
Δημόσιες Δαπάνες	Οι δημόσιες δαπάνες μπορεί να έχουν άμεσο αντίκτυπο στις βασικές υπηρεσίες και υποδομές όπου η αγορά δεν μπορεί και δεν πρέπει να λειτουργήσει αποτελεσματικά και μπορούν να παρέμβουν θετικά για να ενεργοποιήσουν τις επιχειρήσεις, τις επενδύσεις και την καινοτομία. Οι δαπάνες μπορούν να έχουν ένα «πολλαπλασιαστικό» αποτέλεσμα ή να δημιουργήσουν όρους οικονομίας κλίμακας, τονώνοντας τις τοπικές οικονομίες, ενεργοποιώντας τις κοινότητες, διασφαλίζοντας το περιβάλλον και τα τοπικά πολιτιστικά στοιχεία και παραδόσεις, και παρέχοντας τα επιχειρηματικά κεφάλαια και τη μόχλευση για μακρο-πρόθεσμες αλλαγές. Αλλά όμως μπορεί επίσης να προκαλέσουν στρεβλώσεις στη συμπεριφορά και πάντοτε σχετίζονται με την τιμολόγηση, δεδομένου ότι οι δημόσιες δαπάνες χρηματοδοτούνται από φόρους, φόρους κατανάλωσης, τέλη, χρεώσεις και δανεισμό.
Νόμοι και Κανονισμοί	Η νομοθεσία είναι απαραίτητη σε πολλά πεδία πολιτικής, για τη διασφάλιση της ασφάλειας και προστασίας, την πρόβλεψη προδιαγραφών και προστασία των δικαιωμάτων, αλλά και του δημοσίου συμφέροντος. Μπορεί να επιφέρει ευεργετικά κίνητρα, διαμορφώνοντας την ατομική και ιδιωτική συμπεριφορά, επιτρέποντας ορισμένες δραστηριότητες και αποκλείοντας άλλες. Η παραγωγή ρυθμίσεων συχνά θεωρείται ως μια από τις πιο ελκυστικές επιλογές για τις διοικήσεις έναντι των δαπανών, ειδικά σε συνθήκες σφιχτών προϋπολογισμών, διότι μπορεί να είναι ανέξοδη. Η πραγματικότητα, βέβαια, είναι ότι πάντα υπάρχουν δαπάνες που θα πρέπει πάντοτε να λαμβάνονται υπόψη: για τη διοίκηση, οι θεσμικές επιπτώσεις της εκτέλεσης και της εφαρμογής της ρύθμισης για τους πολίτες και ιδίως για τις επιχειρήσεις, οι δαπάνες της συμμόρφωσης για το νοικοκυριό, το γραφείο, το εργοστάσιο, τις δραστηριότητες ή τη διαμετακόμιση.
Θεσμικές Μεταρρυθμίσεις	Η θεσμική αλλαγή μπορεί να έχει θετικό αντίκτυπο στην αναζήτηση καλύτερων τρόπων για την επίτευξη στόχων πολιτικής, σε οποιοδήποτε πεδίο αναφέρονται: σύσταση, κατάργηση ή συγχώνευση δημοσίων οργανισμών· κατανομή αρμοδιοτήτων με διαφορετικό τρόπο σε όλο το εύρος της διοίκησης· συγκέντρωση ή αποκέντρωση εξουσιών· άντληση πόρων από τις δημόσιες υπηρεσίες· εξωτερική ανάθεση υπηρεσιών, ιδιωτικοποιήσεις, κρατικοποιήσεις ή θέση οργανισμών υπό την κρατική εποπτεία, ή δημιουργία συμπράξεων δημοσίου-ιδιωτικού τομέα. Όπως συμβαίνει και με τη χρήση άλλων εργαλείων, κάθε επιλογή έχει πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα. Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις φέρνουν ρήξεις και έχουν βραχυπρόθεσμα κόστη κατ' ελάχιστον, τα οποία πρέπει να δικαιολογούνται βάσει των μακροπρόθεσμων οφελών. Οι αρμοδιότητες βασίζονται στους διαθέσιμους πόρους, επομένως η επανακατανομή λειτουργιών μπορεί να επιφέρει δημοσιονομικές επιπτώσεις, ίσως να επηρεάσει την είσπραξη εσόδων και συχνά και τη διοίκηση της ρυθμιστικής αρχής.

<p>Ήπια (soft) εργαλεία πολιτικής</p>	<p>Όταν οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος υποδεικνύουν ότι τα παραδοσιακά εργαλεία του ενωσιακού δικαίου (κανονισμοί, οδηγίες και αποφάσεις) δεν είναι επιθυμητά, οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής μπορούν να προσφεύγουν σε «ήπιες», περισσότερο ευέλικτες προσεγγίσεις. Τα ήπια εργαλεία πολιτικής περιλαμβάνουν τις συστάσεις, τις τεχνικές προδιαγραφές, την αυτό-ρύθμιση κ.ο.κ. Ένα μειονέκτημα αυτών των προσεγγίσεων είναι ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας τους. Επομένως, τέτοιες πολιτικές χρειάζεται να διαθέτουν ισχυρή οικειοποίηση, επικοινωνία και μηχανισμούς συμμετοχής.</p>
<p>Πληροφόρηση και εφαρμογή συμπεριφορικών προσεγγίσεων</p>	<p>Οι δημόσιες διοικήσεις συχνά επηρεάζουν τα αποτελέσματα με τον τρόπο που παρουσιάζουν την πληροφορία. Ένα ζήτημα που κατανοεί πολύ καλά η βιομηχανία της διαφήμισης (η προώθηση) φαίνεται να έχει προσελκύσει την προσοχή των διοικήσεων – πώς να επηρεαστεί η απόφαση των πολιτών με έναν αβίαστο τρόπο, κατανοώντας τα κίνητρά τους και τη συμπεριφορά τους και κατευθύνοντάς τους στο επιθυμητό αποτέλεσμα. Η εφαρμογή συμπεριφορικών προσεγγίσεων για την εφαρμογή της πολιτικής πηγαίνει πέρα από την ενημέρωση των πολιτών, των επιχειρήσεων και των άλλων φορέων της διοίκησης. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο της παροχής υπηρεσιών, αυτό το ζήτημα έχει συνέπειες στον τρόπο με τον οποίο οι νόμοι και οι κανονισμοί συντάσσονται και εφαρμόζονται, οι επιδοτήσεις, οι επιχορηγήσεις, οι φόροι και τα τέλη στοχευούν συγκεκριμένες ομάδες και στον τρόπο με τον οποίο οι θεσμοί μπορούν να γίνουν περισσότερο αποτελεσματικοί κατά την επίτευξη των στόχων τους.</p>

Οι διοικήσεις δείχνουν, επίσης, ενδιαφέρον και για τη χρήση της συμπαράγωγής: εμπλέκοντας άμεσα τους πολίτες και τις επιχειρήσεις στην εφαρμογή της νομοθεσίας για τα δημόσια αγαθά και τις υπηρεσίες.

1.2.1 Νόμοι και το ρυθμιστικό περιβάλλον

Η πρόβλεψη κανόνων και δικαιωμάτων έχει πολλαπλή συνεισφορά σε συνεκτικές κοινωνίες και ευημερούσες οικονομίες. Δημιουργώντας ένα πεδίο δράσης για τις επιχειρήσεις και διασφαλίζοντας ένα περιβάλλον θεμιτού ανταγωνισμού, η νομοθετική παραγωγή ενεργοποιεί την παραγωγικότητα, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την οικονομική ανάπτυξη. Αλλά, βεβαίως, κάθε ρύθμιση έχει και το αντίτιμό της. Για τις επιχειρήσεις, τα τρέχοντα και τα κόστη ευκαιρίας της συμμόρφωσης λαμβάνουν διάφορες μορφές, περιλαμβάνοντας το χρόνο, το προσωπικό, τις επιπλέον δαπάνες, και τη χρήση των κατάλληλων χώρων. Όλες αυτές οι προϋποθέσεις τείνουν να είναι δυσανάλογα επιβαρυντικές για τις μικρότερες εταιρείες: κατά μέσο όρο, μια μεγάλη επιχείρηση δαπανά ένα ευρώ ανά υπάλληλο προκειμένου να συμμορφωθεί σε μια ρυθμιστική απαίτηση, μια μικρομεσαία επιχείρηση ίσως χρειαστεί να δαπανήσει περί τα τέσσερα ευρώ, ενώ μια μικρή επιχείρηση μπορεί να επιβαρυνθεί με κόστος που θα αγγίξει ακόμη και τα δέκα ευρώ.

Δεδομένων των υφιστάμενων και πιθανών επιπτώσεων της ρύθμισης, οι δημόσιες διοικήσεις έχουν το σιωπηρό καθήκον να δικαιολογήσουν τόσο των νέων όσο και των υφιστάμενων ρυθμίσεων, να ελέγχουν ότι τα κόστη συμμόρφωσης δεν υπερβαίνουν τα εκτιμώμενα οφέλη για την οικονομία, την κοινωνία και το περιβάλλον, και να αναζητούν τις λιγότερο επιβαρυντικές λύσεις για την προώθηση των στόχων και προτεραιοτήτων πολιτικής.

Καλές πρακτικές:

Οι κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη συστηματική προσέγγιση της αξιολόγησης επιπτώσεων των πρωτοβουλιών, κυρίως των νομοθετικών, θέτει ποιοτικά κριτήρια και περιγράφει τη διαδικασία εκτίμησης των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Οι «Οδικοί χάρτες» πληροφορούν τους ενδιαφερόμενους φορείς σχετικά με τη συμβουλευτική υποστήριξη.

Οι νόμοι και οι λοιποί κανονισμοί μπορεί να αποδειχθούν προβληματικοί, εάν η προπαρασκευαστική φάση αντιμετωπιστεί χωρίς την κατάλληλη εκτίμηση των συνεπειών τους, συμπεριλαμβανομένου του τρόπου εφαρμογής τους και των συνεπειών της προβλεπόμενης δευτερογενούς νομοθεσίας. Ορισμένες κυβερνήσεις επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν προληπτικά το ανωτέρω ζήτημα, απευθύνοντας οδηγίες προς τη δημόσια διοίκηση, όπως την ίδια πρακτική ακολουθούν συχνά και οι ίδιοι οι ευρωπαϊκοί θεσμοί.

Η Αξιολόγηση Επιπτώσεων αποτελεί μια ιδιαίτερα αναγνωρισμένη τεχνική για τον έλεγχο της αναγκαιότητας μιας δημόσιας παρέμβασης, της ακρίβειας και της σαφήνειας του επιδιωκόμενου στόχου του νόμου ή του κανονισμού, καθώς και της πλήρους διερεύνησης των τυχόν εναλλακτικών δράσεων, συμπεριλαμβανομένης της επιλογής για μη ανάληψη τελικά πρωτοβουλίας. Η Εργαλειοθήκη στο σύνολό της επεξεργάζεται τέσσερις τεχνικές που χρησιμοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη-μέλη στο πλαίσιο αξιοποίησης της Αξιολόγησης Επιπτώσεων:

Καλές πρακτικές:

Εγχειρίδιο οδηγιών για την κατάρτιση νομοθεσίας στη Φινλανδία, Οι κατευθύνσεις για την ανάπτυξη της νομοθετικής πολιτικής στην Εσθονία έως το 2018.

Εργαλείο	Σκοπός
Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (SCM)	Μέτρηση και αξιολόγηση των δαπανών και του οφέλους που συνεπάγεται η ρύθμιση
Έλεγχος ανταγωνιστικότητας	Έμφαση σε ιδιαίτερα σημαντικούς παράγοντες για την παραγωγικότητα, δηλαδή το κόστος ανταγωνιστικότητας, η ικανότητα ανάπτυξης καινοτομίας, η διεθνής ανταγωνιστικότητα, και η καλύτερη αξιοποίηση των πόρων.
Αξιολόγηση Επιπτώσεων για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (SME Test)	Αξιολόγηση των οικονομικών επιπτώσεων των προτάσεων πολιτικής ειδικά για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, καθώς μπορεί να αποδειχθούν δυσανάλογες προς το μέγεθός τους.

Ενώ η Αξιολόγηση Επιπτώσεων εφαρμόζεται κυρίως για την αξιολόγηση προτεινόμενων νέων κανονισμών (flow) κατά την εκ των προτέρων αξιολόγηση (ex ante evaluation), οι δημόσιες διοικήσεις οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους, τους υφιστάμενους κανονισμούς (stock) κατά την εκ των υστέρων αξιολόγηση (ex post evaluation), συμπεριλαμβάνοντας πρωτογενή και δευτερογενή νομοθεσία.

Κατάλογος ελέγχου της ρυθμιστικής απογραφής	
Ερώτηση	Πρόταση
1. Προκαλεί ο νόμος ή η ρύθμιση εκτεταμένη διοικητική επιβάρυνση στις επιχειρήσεις;	Εφαρμογή της Αξιολόγησης Επιπτώσεων στο σύνολο της υφιστάμενης νομοθεσίας, πιθανώς ανά τομέα πολιτικής, έτσι ώστε ένα συνδυαστικό αποτέλεσμα σε ένα σώμα νομοθεσίας/ρυθμίσεων να μπορεί να αναλυθεί και να εφαρμοστούν διορθωτικά μέτρα συνολικά.
2. Προκύπτουν επικαλύψεις μεταξύ ενός ή περισσότερων νόμων ή ρυθμίσεων;	Εκτενής καταγραφή κατά την απογραφή της υφιστάμενης νομοθεσίας και των ρυθμίσεων, προς επιβεβαίωση της υπόθεσης ότι οι προβλέψεις δεν αλληλεπικαλύπτονται, γεγονός που θα οδηγούσε σε ασυνέπεια ή σε παρωχημένους νόμους/ρυθμίσεις (βλ. ερώτηση 5)
3. Υπάρχουν ανακολουθίες μεταξύ κανόνων που καλύπτουν έναν τομέα πολιτικής;	
4. Στις περιπτώσεις που υπάρχουν περισσότεροι του ενός νόμοι ή ρυθμίσεις, καλύπτοντας ένα πεδίο πολιτικής, εντοπίζονται κενά στις σχετικές προβλέψεις, που να δημιουργούν νομικά «τυφλά σημεία»;	Πρόταση για τροποποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας ή ρυθμίσεων, ή τη δημιουργία μιας νέας νομικής βάσης προς αντικατάσταση των παρωχημένων νόμων, εάν αυτό κριθεί απαραίτητο. Αυτό ίσως οδηγήσει σε νέες ρυθμίσεις, οι οποίες, όμως, πρέπει να κρίνονται ως προς την καταλληλότητά τους – δηλαδή να έχουν προκύψει κατόπιν σωστού σχεδιασμού και διαβούλευσης με τις επιχειρήσεις.
5. Εντοπίζονται παρωχημένοι νόμοι ή ρυθμίσεις, που παραμένουν σε ισχύ;	Υιοθέτηση νομοθεσίας για «να μπει τάξη στην κωδικοποίηση των νόμων», με βάση το αποτέλεσμα της απογραφής, ανακαλώντας παρωχημένους νόμους και ρυθμίσεις και/ή κωδικοποιώντας ή αναδιατυπώνοντας τροποποιημένους νόμους σε ένα ενιαίο κείμενο. Αποφυγή εκ νέου παρωχημένων ρυθμίσεων, και υποχρέωση των μελλοντικών νομοθετών να αποφανθούν για συνειδητή συνέχιση ή μη της ισχύος ορισμένων νόμων ή ρυθμίσεων, με την πρόβλεψη «ρητρών λήξης ισχύος» στη νέα νομοθετική παραγωγή, με την αυτόματη ανάκληση της νομοθεσίας σε ορισμένο χρόνο.

Αρκετά κράτη-μέλη ιδιαίτερος δεσμεύονται στον **εντοπισμό των απόψεων των πολιτών και των επιχειρήσεων**, αναφορικά με τον τομέα όπου εντοπίζουν τα μεγαλύτερα βάρη. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι δημόσιοι υπάλληλοι απευθύνονται στις ίδιες τις επιχειρήσεις για να διαπιστώσουν τις συνέπειες της εφαρμογής των ρυθμίσεων για τους ίδιους, ιδίως εκείνες που εμφανίζονται ως «επαχθείς», καθώς και χρονοβόρες ή δαπανηρές. Η Μείωση των Διοικητικών Βαρών αποτελεί μια κοινή προσπάθεια των ευρωπαϊκών θεσμών και των κρατών-μελών. Πρωτοβουλίες της Επιτροπής, όπως η καταγραφή και εξέταση του ενωσιακού κεκτημένου, η εκτέλεση ελέγχων καταλληλότητας, η κωδικοποίηση ή η αναδιατύπωση νόμων, επιχειρούν να αντιμετωπίσουν τα βάρη των επιχειρήσεων στη ρίζα τους. Η ανάληψη δράσης για την **πιο αποδοτική ερμηνεία και εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας** σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο θα μπορούσε να μειώσει τα διοικητικά βάρη για τις επιχειρήσεις κατά το 1/3, το οποίο ισοδυναμεί περίπου με 40 δισεκατομμύρια ευρώ.

Όλα τα κράτη-μέλη έχουν υιοθετήσει τους εθνικούς τους στόχους για τη μείωση του κόστους των επιχειρήσεων για επιβαρύνσεις διοικητικής φύσης, σε ακαθάριστη ή καθαρή βάση, συμπεριλαμβάνοντας το σύνολο της ευρωπαϊκής νομοθεσίας ή αποκλειστικά εθνικές προβλέψεις. Επίσης, ορισμένα κράτη έχουν θέσει στόχους για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων στους πολίτες, ή επικεντρώθηκαν σε συγκεκριμένες μόνο μετρήσεις, όπως του κόστους συμμόρφωσης. Ο ρόλος των στόχων είναι θέμα προς συζήτηση, αλλά διαπιστώνεται συναίνεση ότι εάν ένα υφιστάμενο βάρος κριθεί περιττό, πεπερασμένο ή αναποτελεσματικό, θα πρέπει να καταργηθεί ή να αντικατασταθεί, κάτι το οποίο απαιτεί στοχευμένη και συστηματική δράση. Αυτό που παραμένει σε ισχύ θα πρέπει να είναι εύκολα προσβάσιμο από πολίτες και επιχειρήσεις, και να ενεργοποιείται πιο αποτελεσματικά. Ορισμένα κράτη-μέλη έχουν εισαγάγει κοινές ημερομηνίες έναρξης της ισχύος των ρυθμίσεων με σκοπό τη βελτίωση της επικοινωνίας και την προβλεψιμότητα των αναγκαίων νόμων και ρυθμίσεων για τις επιχειρήσεις. Από την εισαγωγή τους, τα κράτη-μέλη έχουν ένα φάσμα επιλογών για να μετριάσουν το ρυθμιστικό βάρος κατά την εφαρμογή και την εκτέλεση της ευρωπαϊκής και της εθνικής νομοθεσίας.

1.2.2 Θεσμικές δομές και μεταρρυθμίσεις

Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης έχει εξελιχθεί σε φλέγον θέμα για την αποτελεσματική διακυβέρνηση και την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Κάθε κράτος-μέλος έχει τη δική του προσέγγιση σε ζητήματα πολυ-επίπεδης διακυβέρνησης, εκχωρώντας αρμοδιότητες και πόρους για την άσκηση κυβερνητικών καθηκόντων και αναζητώντας μεγαλύτερη αποδοτικότητα στις σχέσεις μεταξύ των δημοσίων αρχών σε κάθετο και οριζόντιο επίπεδο.

Με την πάροδο των ετών, οι κυβερνήσεις αναζήτησαν νέους τρόπους για τη βελτίωση της επίδοσης του δημοσίου τομέα και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες μέσω οργανωσιακών αλλαγών. Τυπικό χαρακτηριστικό του πολιτικού σκηνικού υπήρξε η επανακατομή ρόλων μεταξύ των Υπουργείων, καταλήγοντας σε **επαναδιοργάνωση του κυβερνητικού μηχανισμού** σε κεντρικό επίπεδο, επιδιώκοντας την καλύτερη χάραξη και εφαρμογή της πολιτικής. Δεδομένης της αλληλεξάρτησης πολλών πεδίων πολιτικής, το αποτέλεσμα της αναδιοργάνωσης θα ήταν καθαρό μηδενικό άθροισμα, εκτός εάν η αναδιάρθρωση συνδεόταν με τον καλύτερο συντονισμό και την επικοινωνία σε όλο το φάσμα της κυβέρνησης.

Καλή πρακτική: Η πρωτοβουλία «Kafka» στο Βέλγιο, η Πρωτοβουλία «Burden Hunter» στη Δανία

Καλή πρακτική: Οι κατευθύνσεις για την ενσωμάτωση των Ευρωπαϊκών Οδηγιών του Ηνωμένου Βασιλείου

Στην ημερήσια διάταξη της Επιτροπής για την Έξυπνη Νομοθεσία διακηρύσσεται παρέμβαση όπου είναι αναγκαίο, με την ενεργό συμμετοχή των άμεσα ενδιαφερόμενων μερών μέσω της διαβούλευσης και τη διατήρηση των διοικητικών επιβαρύνσεων στο ελάχιστο δυνατό βαθμό για την επίτευξη των κοινωνικών στόχων. Μεταξύ των ετών 2007 και 2012, η ΕΕ υιοθέτησε μέτρα για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων στην οικονομία κατά 25%, καλύπτοντας 72 ευρωπαϊκές νομικές πράξεις.

Καλή πρακτική: Το πρόγραμμα Simplegis της Πορτογαλίας

Βλ. επίσης κεφ. 4 & 5

Βλ. επίσης κεφ. 3 σχετικά με την οργάνωση δομών

Η Επιτροπή των Περιφερειών έθεσε προς υπογραφή το Χάρτη για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρώπη από όλες τις ευρωπαϊκές πόλεις και περιφέρειες, καλώντας τις δημόσιες αρχές σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό) να τον χρησιμοποιούν και να τον προωθούν κατά τις μελλοντικές τους δεσμεύσεις.

Ακόμη περισσότερο, οι κεντρικές, οι ομοσπονδιακές και οι τοπικές κυβερνήσεις έδειξαν μεγαλύτερη προθυμία για τη δημιουργία, κατάργηση ή συγχώνευση υπο-εθνικών βαθμίδων της δημόσιας διοίκησης. Η αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης εξακολουθεί να αποτελεί επαναλαμβανόμενο θέμα στην Ευρώπη για αρκετά χρόνια, συνήθως με την πρόθεση της μείωσης των δομών που διασυνδέονται με πολίτες και επιχειρήσεις, και της αύξησης του μεσαίου μεγέθους διοικητικών μονάδων για τη βελτίωση της αποδοτικότητάς τους με οικονομίες κλίμακας.

Η διαδημοτική συνεργασία θα μπορούσε να αποτελέσει την ενδεδειγμένη λύση στην περίπτωση ενός επιχειρηματικού σχεδίου για την προώθηση μιας ευρύτερης περιοχής (π.χ. προσέλκυση τουριστικής ή επενδυτικής δραστηριότητας), με καταμερισμό του κόστους για την έρευνα και ανάπτυξη μιας νέας υπηρεσίας, από κοινού αγορά εξειδικευμένου εξοπλισμού, επιτυγχάνοντας οικονομίες κλίμακας ή αντιμετώπιση διασυνοριακών προβλημάτων που διαπερνούν διοικητικά όρια, όπως ζητήματα περιβαλλοντικής προστασίας.

Κατά τα τελευταία έτη, η παγκόσμια δημοσιονομική και οικονομική κρίση που ξέσπασε στα τέλη του 2000 προκάλεσε θεσμικές αλλαγές, οι οποίες οδήγησαν τις δημόσιες διοικήσεις να αναζητήσουν τρόπους εξοικονόμησης δαπανών λόγω της υποχώρησης των εσόδων. Ειδικότερα, οι κυβερνήσεις ανά την Ευρώπη δεσμεύτηκαν για μείωση προσωπικού και κλείσιμο διοικητικών μονάδων σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης με σκοπό την περιστολή των δημοσίων δαπανών. Η απασχόληση στο «δημόσιο τομέα» είναι δύσκολα μετρήσιμη, καθώς πολλές θέσεις εργασίας παρέχονται με όρους ελεύθερης αγοράς, αλλά εκτιμάται ότι η ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση ήταν κατά 5% μικρότερη σε σύγκριση με το 2008.

Οι έρευνες δείχνουν ότι η **αποκέντρωση** παρουσιάζει την τάση ανταπόκρισης με περικοπές στις δημόσιες δαπάνες, γεγονός που αποδίδεται στη μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική στην υπο-εθνική κυβέρνηση χωρίς την ανάλογη μεταφορά πόρων. Λειτουργικές μεταφορές, πάντως, γίνονται και στις δύο κατευθύνσεις. Καθώς «η ανάγκη τέχνας κατεργάζεται», πολλοί δήμοι ανταποκρίθηκαν στις δημοσιονομικές πιέσεις, επιδεικνύοντας τη δημιουργικότητα και **καινοτομία**, έννοιες που κατά κανόνα έχουν συνδεθεί με τον ιδιωτικό τομέα, προωθώντας εσωτερικές μεταρρυθμίσεις με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Ορισμένες διοικήσεις **συγκέντρωσαν πόρους**, αποβλέποντας στη δημιουργία οικονομικών κλίμακας, συνεργειών και εξοικονόμηση κόστους. Αυτό συνήθως γίνεται μέσω της μεταφοράς προσωπικού σε επιμερισμένες μονάδες, και περικοπές σε προσωπικό στις μονάδες της αποκεντρωμένης διοίκησης.

Σε αντίθεση με την αποκέντρωση, μελέτη ερευνητικού έργου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η εξωτερική ανάθεση (outsourcing) δεν συνέβαλε στη μείωση των συνολικών δημοσίων δαπανών ή της απασχόλησης. Η πραγματική αλλαγή σημειώνεται περισσότερο στις διευθετήσεις της διακυβέρνησης, παρά στις περικοπές των χρηματοδοτούμενων από το δημόσιο θέσεων εργασίας. Οι κυβερνήσεις μπορούν να αναθέτουν λειτουργίες και να αναζητούν τη μεταφορά των αβέβαιων γεγονότων σε ιδιώτες παρόχους υπηρεσιών μέσω συμβατικών ρυθμίσεων, οι οποίες καθορίζουν τις υποχρεώσεις για ολοκλήρωση των παραδοτέων, τα ποιοτικά κριτήρια και την κοστολόγηση. Οι κυβερνήσεις, ωστόσο, παραμένουν υπόλογες στα μάτια του εκλογικού σώματος, κάτι που σημαίνει ότι οφείλουν να διατηρήσουν την εποπτεία, και σε περίπτωση μη τήρησης των συμβατικών όρων, το αβέβαιο γεγονός και η ευθύνη επιστρέφουν στο δημόσιο τομέα. Η εξωτερική ανάθεση υπηρεσιών παρουσιάζει δύο προκλήσεις: ο πάροχος συχνά δυσκολεύεται να κοστολογήσει τις υπηρεσίες μακροπρόθεσμα και επομένως να εκτιμήσει την τιμή προσφοράς. Και είναι δύσκολο να οικοδομηθεί η ευελιξία κατά την εξειδίκευση των όρων του συμβολαίου, να εμπδωθούν οι μεταβαλλόμενες συνθήκες (π.χ. τεχνολογική πρόοδος), κατά τρόπο συγκρίσιμο προς τις παροχές του κρατικού φορέα.

Καλές πρακτικές:

Συγχώνευση των διαμερισμάτων Judenburg & Knittelfeld της Αυστρίας.
Συγχώνευση 68 δήμων και συνεταιρισμών σε τρεις νέους δήμους στο ελβετικό καντόνι Glarus

Το συγχρηματοδοτούμενο από την ΕΕ ερευνητικό έργο με τίτλο «Συντονισμός για τη Συνοχή στο δημόσιο τομέα του μέλλοντος» (COCOPS) μελέτησε μεταξύ άλλων τον μεταβαλλόμενο ρόλο της κυβέρνησης στην Ευρώπη από το 1980 έως το 2010, συσχετίζοντας τις μεταρρυθμίσεις με την απασχόληση στο δημόσιο τομέα και τις δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Καλές πρακτικές:

Συγχώνευση των διαμερισμάτων Judenburg & Knittelfeld της Αυστρίας.
Συγχώνευση 68 δήμων και συνεταιρισμών σε τρεις νέους δήμους στο ελβετικό καντόνι Glarus

Η VNG International, η οποία ιδρύθηκε από την Ένωση Δήμων της Ολλανδίας, έχει εκπονήσει έναν εισαγωγικό Οδηγό για την επιτυχή διαδημοτική συνεργασία

Καλή πρακτική: Αλλαγή στην πόλη του Mannheim (βλ. ενότητα 3.2)

Μια βρετανική μελέτη (2009) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το κοινό παρουσιάζει την τάση να θεωρεί την κεντρική κυβέρνηση υπεύθυνη για τους βασικούς άξονες επίδοσης των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά μακροπρόθεσμα δείχνει να αποδέχεται τη μεταφορά εξουσίας και λογοδοσίας σε άλλα σώματα, μόνον εφόσον κοινοποιείται ευρέως και με σαφήνεια

Σύμφωνα με μελέτη του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας (Eurofound), η αναδιοργάνωση του δημοσίου τομέα βασίστηκε σε ένα εύρος τεχνικών διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού, περιλαμβάνοντας το πάγωμα προσλήψεων και προαγωγών, αναδιάταξη προσωπικού, επιμερισμό της εργασίας, σταδιακή συνταξιοδότηση, ευέλικτο ωράριο εργασίας, άδεια άνευ αποδοχών, και αλλαγές στις δομές απασχόλησης (πχ αυξημένη χρήση συμβάσεων ορισμένου χρόνου).

Βλ. επίσης ενότητα 7.2 για τις δημόσιες προμήθειες

Η μελέτη του Eurofound με τίτλο «Καταγραφή της αναδιοργάνωσης του δημοσίου τομέα μετά την κρίση» αναλύει μελέτες-περιπτώσεων πρόσφατων μεταρρυθμίσεων του δημοσίου, οι οποίες αποτελούν εξαιρετικά παραδείγματα συγκριτικής μελέτης ώστε τα ενδιαφερόμενα κράτη-μέλη να έρθουν σε επαφή με τρόπους προσέγγισης ζητημάτων αναδιοργάνωσης σε καιρούς σε περιόδους λιτότητας

1.2.3 Συμπαράγωγη

Η συμπαράγωγη η είναι μια μορφή εξωτερικής ανάθεσης («outsourcing») που εμπλέκει πολίτες και επιχειρήσεις άμεσα κατά την εφαρμογή δημοσίων πολιτικών από τις οποίες επωφελούνται. Οι δημόσιες διοικήσεις έχουν συνειδητοποιήσει σε μεγάλο βαθμό ότι μπορούν να υπερβούν τους περιορισμούς τους στην υλοποίηση των πολιτικών, εργαζόμενες με πρόγραμμα και με χρήστες υπηρεσιών, τους οποίους εξουσιοδοτούν να αναπτύσσουν λύσεις ως ισότιμοι εταίροι. Με τον τρόπο αυτό, η πολιτική σταματά να αποτελεί ένα «μαύρο κουτί» για τους δικαιούχους, και στις περιπτώσεις συμμετοχής των πολιτών, νομιμοποιείται περισσότερο στα μάτια της κοινής γνώμης και καθίσταται δυναμικότερα περισσότερο βιώσιμη.

Η συμπαράγωγη συνεπάγεται τη μόνιμη ή προσωρινή συμμετοχή διαφορετικών φορέων σε διαφορετικά στάδια μιας ορισμένης φορές σύνθετης διαδικασίας υλοποίησης. Σε αυτούς τους φορείς

Καλές πρακτικές: Οι κοινωνικοί συνεταιρισμοί στην Ιταλία, οι μονάδες καθημερινής φύλαξης των παιδιών στη Σουηδία. («Governance International' s good practice»).

μπορεί να περιλαμβάνονται κερδοσκοπικές επιχειρήσεις ή μη κερδοσκοπικές ενώσεις σε συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα, και πολίτες που διατηρούν ρόλο στην παροχή υπηρεσιών, ατομικά ή συλλογικά. Τα δυναμικά οφέλη συμπεριλαμβάνουν:

- Την ενίσχυση της υπηρεσίας με επιπλέον πόρους, σε όρους γνώσης, εμπειρογνώμοσύνης, δεξιοτήτων, συνεργασίας και δέσμευσης των χρηστών των υπηρεσιών.
- Την καλύτερη ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, με έμφαση στα χαρακτηριστικά και στα αποτελέσματα που οι χρήστες θεωρούν πιο σημαντικά.
- Περισσότερες καινοτόμες ιδέες προς εφαρμογή από τις δημόσιες υπηρεσίες, και
- Μεγαλύτερη διαφάνεια στον τρόπο παροχής των υπηρεσιών, ενθαρρύνοντας τη συμμετοχή των πολιτών και την ανοιχτή διακυβέρνηση.

Καλή πρακτική: «Life long living» στην περιοχή της Fredericia

Η ιδέα της συμπαράγωγής δεν είναι νέα, συζητάται εδώ και περίπου 30 χρόνια. Ο συνεργατικός τρόπος οργάνωσης είναι εδραιωμένος, διατηρώντας το θετικό χαρακτηριστικό της δημοκρατικής δομής διακυβέρνησης (διασφαλίζει την ισότιμη συμμετοχή όλων), και ως νομική οντότητα, παρέχει ένα επιχειρησιακό όχημα μέσω του οποίου οι δημόσιες υπηρεσίες μπορούν να έρχονται σε συμφωνία με τους πολίτες, υποκείμενες στους κανόνες προμηθειών.

Η συμπαράγωγη συνδέεται με πολλούς τομείς πολιτικής. Οι υπηρεσίες περίθαλψης έχουν αποδειχθεί ένα εξαιρετικά γόνιμο πεδίο, όπως η φροντίδα των ηλικιωμένων, δεδομένης της τάσης της αυξημένης γήρανσης του πληθυσμού σε όλη την Ευρώπη. Σαφώς, η συμπαράγωγη δεν αποτελεί λύση για όλους, και τα οφέλη/κόστη της αξιοποίησης των υπηρεσιών των χρηστών και των κοινοτήτων στην παραγωγή συγκεκριμένων δημοσίων υπηρεσιών ποικίλλουν. Για την υποστήριξη της αξιολόγησης των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων της συμπαράγωγής και για πιθανές λύσεις, υπάρχουν πολλές μελέτες-περιπτώσεων, έρευνες και πηγές, διαθέσιμες από υφιστάμενους οργανισμούς, όπως ο κόμβος καλών πρακτικών της Διεθνούς Διακυβέρνησης.

1.3 Διαρκής βελτίωση και καινοτομία

Ένα βασικό ποιοτικό χαρακτηριστικό της ορθής ανάπτυξης πολιτικής είναι το ότι η εφαρμογή υπόκειται σε αναθεώρηση και επανεξέταση, ώστε να αξιοποιούνται τα διδάγματα, να γίνονται οι απαραίτητες προσαρμογές ή ακόμη και να εγκαταλείπεται η συγκεκριμένη πολιτική λόγω των ευρημάτων. Αυτό απαιτεί μεγαλύτερη διαφάνεια στους χειρισμούς της εκτελεστικής εξουσίας, επίδειξη ανοικτού πνεύματος εκ μέρους του εκλογικού σώματος και των αντιπροσώπων του, ενώ απαιτείται και οι δυο πλευρές να μην αποθαρρύνονται, ενστερνιζόμενοι την αξιολόγηση εναλλακτικών λύσεων, αντί να βιάζονται να λάβουν αποφάσεις. Σε αυτή την ενότητα εξετάζονται τα εξής ζητήματα: συστηματική παρακολούθηση, σχεδιασμός και διαχείριση αξιολογήσεων, καθώς και ο αυξημένος ρόλος των ελέγχων επιδόσεων προκειμένου να εξετάζεται εάν η πρόοδος της εφαρμογής είναι σύμφωνη με το προβλεπόμενο σχέδιο, εάν οι πολιτικές επιτυγχάνουν τους τεθέντες υψηλούς στόχους, και εάν κρίνονται ανταποδοτικές, και εάν ο εξωτερικός έλεγχος επιδρά θετικά στην προώθηση υψηλότερων προδιαγραφών στη δημόσια διοίκηση. Σε αυτό το πνεύμα της διαρκούς βελτίωσης, η παρούσα ενότητα εξετάζει, τέλος, την κάθε μορφής καινοτομία στο δημόσιο τομέα, καθώς και τους τρόπους ανάπτυξης μιας καινοτόμου κουλτούρας για την προώθηση νέων τρόπων εργασίας.

1.3.1 Παρακολούθηση, αξιολόγηση και έλεγχος επίδοσης

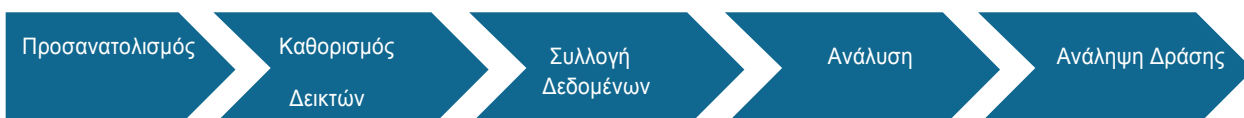
Βλ. επίσης
ενότητα 4.1

Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση συχνά θεωρήθηκε στο παρελθόν ως κάτι «επιπρόσθετο», ένας ανεπιθύμητος περισπασμός που επιβάλλεται από τους χρηματοδότες στους δικαιούχους, αλλά που όλο και περισσότερο αναγνωρίζεται αναπόσπαστο στοιχείο για την επιτυχία μιας πολιτικής. Δεδομένου ότι η διαδικασία χάραξης της πολιτικής είναι επαναλαμβανόμενη, χαρακτηρίζεται από πολύπλοκες επιλογές, δύσκολες αποφάσεις και απροσδόκητα αποτελέσματα, είναι σημαντική η ανατροφοδοτική διαδικασία. Η παρακολούθηση είναι μια συστηματική διαδικασία συλλογής δεδομένων, προκειμένου να ελέγξει εισροές, εκροές, αποτελέσματα και τον αντίκτυπο τους καθόλη τη διάρκεια της υλοποίησης και για να ενημερωθεί η διοίκηση και οι ενδιαφερόμενοι φορείς για τις επιδόσεις και την πρόοδο των έργων. Μπορεί να εφαρμοστεί στις πολιτικές, στα προγράμματα, στα έργα και στις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς επίσης και σε οργανισμούς και σε συστήματα διακυβέρνησης.

Βλ. επίσης
ενότητα 3.1.2

	Παρακολούθηση	Αξιολόγηση	Έλεγχος της επίδοσης
Τί	Έλεγχος της επίδοσης και της προόδου σε σχέση με το σχεδιασμό και τους στόχους (προσδοκία)	Αξιολόγηση της συνάφειας, της συνοχής, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας, του αντίκτυπου και της βιωσιμότητας των πολιτικών και των προγραμμάτων	Έλεγχος της συνάφειας, της συνοχής, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας, του αντίκτυπου και της βιωσιμότητας των πολιτικών και των προγραμμάτων
Γιατί	Για επιχειρησιακούς λόγους – αποκόμιση εμπειριών και λήψη διορθωτικής δράσης σε πραγματικό χρόνο, εάν απαιτείται, και συλλογή πληροφοριών για επακόλουθη αξιολόγηση	Για στρατηγικούς λόγους – διασφάλιση της πολιτικής με αποδοτικό τρόπο και αποτελεσματική αντιμετώπιση των υποδεικνυόμενων προβλημάτων και στόχων καθώς και ανάδειξη των βελτιώσεων	Για λόγους λογοδοσίας – διασφάλιση ότι οι δημόσιοι πόροι θα χρησιμοποιηθούν αποδοτικά και αποτελεσματικά και ανάδειξη βελτιώσεων, εάν είναι αναγκαίο
Πότε	Τακτικά διαλείμματα στη διάρκεια της εφαρμογής	Συνήθως σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους (πριν, κατά τη διάρκεια και μετά την εφαρμογή)	Συνήθως σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους (κατά τη διάρκεια και μετά την εφαρμογή)
Ποιός/οί	Οι διαχειριστές και το προσωπικό συμμετέχουν στη φάση της υλοποίησης	Οι διαχειριστές, το προσωπικό και οι εξωτερικοί σύμβουλοι	Συνήθως πιστοποιημένοι αξιολογητές, ανεξαρτήτως του σχεδιασμού και της εφαρμογής

Ολοένα και περισσότερο **οι διαφορές μεταξύ της παρακολούθησης και της αξιολόγησης γίνονται δυσδιάκριτες**, καθώς η αξιολόγηση διενεργείται σε πραγματικό χρόνο, κατά τη διάρκεια των πρώτων σταδίων μιας νέας πολιτικής ή ενός προγράμματος ή σε συνεχή βάση. Όλες οι διοικήσεις συμμετέχουν σε κάποια μορφή παρακολούθησης και αξιολόγησης των δράσεών τους, όπως και αν τις αποκαλούν. Το μόνο ζήτημα που τίθεται είναι αν αυτή η διαδικασία είναι περιστασιακή ή δομημένη. Ως μια συστηματική διαδικασία, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση περιλαμβάνουν πέντε στάδια:



Στάδιο 1: Ο προσανατολισμός αποτελεί την προπαρασκευαστική φάση. Τί θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο παρακολούθησης και αξιολόγησης, γιατί και πώς οι πληροφορίες θα αξιοποιηθούν; Τα βασικά συστατικά αυτού του σταδίου είναι τα εξής:

Συστατικά Στοιχεία	Σκοπός
Στόχοι	Θα πρέπει να είναι σαφής η επιδιωκόμενη πολιτική, το πρόγραμμα, το έργο, η υπηρεσία ή ο οργανισμός. Με άλλα λόγια, ξεκάθαροι στόχοι ώστε η επίδοση να μπορεί να αξιολογηθεί (η οποία μπορεί να είναι τόσο στρατηγική όσο και συγκεκριμένη/επιχειρησιακή), όσο και οι απαιτούμενες δράσεις
Ευθύνη	Ο ρόλος για τον προσδιορισμό των δεικτών, τη συλλογή δεδομένων, την ανάλυση των ευρημάτων, την αξιολόγηση της προόδου και της επίδοσης ανατίθεται σε έναν αξιωματούχο ή σε μια μονάδα (συμπεριλαμβάνεται η πιθανή χρήση εξωτερικών εμπειρογνομόνων), ενώ η υποβολή εκθέσεων να ανατίθεται στη διοίκηση και στους σχεδιαστές πολιτικής
Μεθοδολογία	Η διαδικασία της παρακολούθησης θα πρέπει να περιλαμβάνει ένα σύστημα συλλογής δεδομένων. Ως συστατικό μέρος της φάσης σχεδιασμού δεικτών, θα πρέπει να είναι γνωστή εξ αρχής η πηγή πληροφόρησης και η συχνότητα συλλογής πληροφοριών
Διαχείριση	Μόλις γίνει η συλλογή πληροφοριών από τον/τους αρμόδιο/ους αξιωματούχο/ους για την επίδοση και σε σχέση με τους δείκτες θα πρέπει να αξιολογηθούν και να εξαχθούν συμπεράσματα και να ανατροφοδοτηθεί η διαδικασία παραγωγής πολιτικής. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να αξιοποιηθούν οι πληροφορίες για την προσαρμογή της πολιτικής στα νέα δεδομένα.

Είναι σημαντικό να υπάρχει πολιτική «εξαργύρωση» της παρακολούθησης και της αξιολόγησης, να υπάρχει η πεποίθηση ότι μπορούν να εσωτερικευθούν στον οργανισμό οι εμπειρίες. Οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν επίσης να αξιοποιήσουν τη **χαρτογράφηση των αποτελεσμάτων** ως ένα συμπληρωματικό εργαλείο και μια προσέγγιση για το σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση, καθώς επικεντρώνεται στις συμπεριφορικές αλλαγές που επήλθαν από παρεμβάσεις στην κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη. Οι αξιολογήσεις μπορεί να πάσχουν από φτωχό σχεδιασμό, ο οποίος οδηγεί σε αμφισημία ως προς το σκοπό και τους στόχους, ασάφεια ως προς τον κύκλο εργασιών, έλλειψη αυστηρότητας στην ανάλυση και απόλυτη ρυχότητα στις συστάσεις. Οι φορείς της κεντρικής διοίκησης και τα υπουργεία μπορούν να βελτιώσουν τη διαχείριση της αξιολόγησης, δημοσιεύοντας **διαδικασίες** με ξεκάθαρες κατευθυντήριες γραμμές, αναφορικά με το χρόνο των αξιολογήσεων για διαφορετικούς σκοπούς, για τις προδιαγραφές που θα πρέπει να τηρούν και τις τεχνικές που θα πρέπει να χρησιμοποιούν.

Χρήσιμες οδηγίες για την προετοιμασία, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση είναι διαθέσιμες από [COP RBM](#), [OECD DAC](#), [Learning Forward](#), και από το [Civicus Toolkit](#).

Η ιστοσελίδα της Γενικής Διεύθυνσης Αστικής και Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περιλαμβάνει οδηγίες για το σχεδιασμό και την διενέργεια αξιολογήσεων, ιδιαίτερα στο πλαίσιο των ΕΔΕΤ, 2014-2020

Βλ. επίσης ενότητα 7.3.3

Στην καρδιά του συστήματος παρακολούθησης βρίσκεται το **δεύτερο στάδιο: ο σχεδιασμός των δεικτών επίδοσης** (εισορές, εκροές, αποτελέσματα, αντίκτυπος και πλαίσιο), οι οποίοι μπορεί να είναι ποσοτικοί ή ποιοτικοί. Ένας δείκτης επίδοσης μπορεί να περιλαμβάνει περίπου πέντε συνιστώσες για χάρη της πληρότητας.

Συνιστώσα	Σκοπός
Ορισμός	Ο δείκτης θα πρέπει να διατυπωθεί με σαφήνεια, έτσι ώστε να μην υπάρχει καμία αμφισημία στο μυαλό του αναγνώστη, ή πράγματι, σε εκείνων που παρέχουν ή συλλέγουν πληροφορίες, σχετικά με το περιεχόμενο και τη σημασία. Ενώ ο δείκτης μπορεί να περιγράφεται εν συντομία (όπως για παράδειγμα 'δημιουργία θέσεων απασχόλησης'), μπορεί να περιλαμβάνει επεξηγήσεις, και εάν είναι αναγκαίο, αναφορές σε επίσημους ορισμούς, στατιστικές πηγές και έγγραφα, ώστε να μπορεί ο αναγνώστης να παρακολουθήσει και να κατανοήσει πλήρως τη χρήση συγκεκριμένων όρων (π.χ. «δημιουργία θέσεων απασχόλησης» σημαίνει επιπρόσθετες θέσεις εργασίας για πρόσωπα δικαιούχων οργανισμών, που ανέλαβαν δραστηριότητα, υποστηριζόμενη από το πρόγραμμα και οι οποίοι βρίσκονταν στη θέση τους 12 μήνες μετά το πέρας της δραστηριότητας»).
Πηγή	Ξανά, ο δείκτης θα πρέπει να είναι σαφής για τον τρόπο συλλογής της πληροφορίας, είτε ποσοτικής είτε ποιοτικής. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει επίσημα αναγνωρισμένες πηγές (όπως η Eurostat, εθνικές στατιστικές υπηρεσίες, υπουργεία κτλ.) ή άλλη έγκυρη πηγή (ανατροφοδότηση από κοινωνικούς φορείς, αξιόπιστος ερευνητικός οργανισμός ακαδημαϊκό ίδρυμα, κτλ.). Ίσως πρέπει να καταστεί αναγκαία μια πρωτότυπη έρευνα, όπου η μεθοδολογία θα πρέπει να είναι αυστηρή και ιδανικά επεξεργασμένη ταυτόχρονα με το σχεδιασμό του δείκτη

Χρονοδιάγραμμα	Ο δείκτης θα πρέπει να συνοδεύεται από μια δήλωση συχνότητας για τη συλλογή και την αναφορά των πληροφοριών καθώς και για το χρονοδιάγραμμα. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να δηλώνει τα χρονικά διαστήματα συλλογής των πληροφοριών (π.χ. συνεχώς/σε πραγματικό χρόνο, μηνιαίως, κάθε τρεις μήνες, κάθε εξάμηνο, ετησίως, σε διετή βάση). Αναλόγως του δείκτη και της πηγής, αυτή μπορεί να είναι σε μεγάλο βαθμό συγκεκριμένη ως προς τις ημερομηνίες δημοσίευσης των επίσημων στοιχείων (π.χ. στις 15 Μαρτίου και στις 15 Σεπτεμβρίου κάθε έτους). Ο δείκτης θα πρέπει να δηλώνει 'από πότε μέχρι πότε'. Για παράδειγμα, θα ήταν κατάλληλο να ξεκινήσει η συλλογή πληροφοριών με την έναρξη της δραστηριότητας και να ολοκληρωθεί η αξιολόγηση της επίδοσης, για παράδειγμα, τρία χρόνια αργότερα.
Όριο	Σε αρκετές περιπτώσεις, ο σκοπός του δείκτη θα είναι η παρακολούθηση της επίδοσης μέσα στο χρόνο, στην οποία περίπτωση ο αναγνώστης χρειάζεται να γνωρίζει την αφετηρία. Τυπικά, η θέση του ορίου προσδιορίζεται ταυτόχρονα με την υιοθέτηση του δείκτη, έτσι ώστε να μην υπάρχει καμία αμφιβολία αργότερα.
Συγκρίσεις	Είτε η σύγκριση είναι μέσα στο χρόνο είτε σε σχέση με την επίδοση των ομοτίμων (άλλες χώρες, περιφέρειες, τοπικές αρχές κτλ), συνηθίζεται η θέσπιση σημείων αναφοράς. Εάν ο σκοπός είναι η επίτευξη τελικά ενός συγκεκριμένου επιπέδου ή κατωφλιού επίδοσης, αυτές οι συγκρίσεις συνήθως αποκαλούνται 'στόχοι' που συνήθως δηλώνονται με το χρόνο επίτευξής τους (π.χ. σε τρία χρόνια ή μέχρι το 2020).

Ο προσδιορισμός δεικτών γεννά έναν αριθμό ερωτημάτων: Αντανακλά ο δείκτης με ευκρίνεια το στόχο; Περιλαμβάνει ο δείκτης αυτό που προσπαθούμε να κάνουμε και να επιτύχουμε; Είναι διαθέσιμες οι πληροφορίες και οικονομικά αποτελεσματικές για τη συλλογή τους; Πέφτουμε στην παγίδα να μετρήσουμε μόνο το μετρήσιμο; Είναι η κατάσταση τόσο περίπλοκη ώστε να μην είναι εφικτή η απόδοσή της με ένα δείκτη; Ο δείκτης μας λέει πραγματικά αυτό που νομίζουμε ότι μας λέει; Η παρουσία ενός δείκτη από μόνος του είναι αναγκαία συνθήκη για την αλλαγή της συμπεριφοράς προς το καλύτερο (εστίαση της προσοχής των εφαρμοστών της πολιτικής στα πλέον σημαντικά) ή το χειρότερο (εστίαση σε αυτό που θα ικανοποιήσει το δείκτη); Μια προσεκτική επιλογή των δεικτών είναι εξίσου σημαντικό όσο και το περιεχόμενό τους. Οι δείκτες από μόνοι τους δεν αποτελούν λύσεις· είναι απλώς οδηγοί που υποδεικνύουν εάν οι προτεινόμενες λύσεις είναι οι πλέον ενδεδειγμένες και προτείνουν μελλοντικές λύσεις. Η σημασία των δεικτών αντανακλάται από την απουσία τους· χωρίς αυτούς οι δημόσιες πολιτικές καταλήγουν χωρίς προσανατολισμό.

Σχεδιάζοντας χρήσιμους δείκτες

- **Σχεδιάζοντας ένα χαρτοφυλάκιο δεικτών**, το οποίο να αποτυπώνει τις διαφορετικές παραμέτρους μιας πολιτικής πρόκλησης για τη δημιουργία μιας περισσότερο ολοκληρωμένης εικόνας, αποφεύγοντας την υπερφόρτωση πληροφοριών.
- **Μην βασίζεσαι σε δείκτες μόνον για να ενημερωθείς σχετικά με την επίδοση**. Μια περισσότερο ολοκληρωμένη αξιολόγηση συνοδεύεται από δείκτες που ενημερώνουν τι συμβαίνει στο πεδίο της πολιτικής. Για παράδειγμα, ένα πρόγραμμα μπορεί να επιτυγχάνει το στόχο της ολοκλήρωσης 50χλμ οδικής ατηρίας, αλλά αν ο επιβλέπων μηχανικός δεν πιστοποιήσει ότι ο δρόμος φτιάχτηκε με σύμφωνα με τις συμπεφωνημένες προδιαγραφές, το παραδοτέο δεν θα είναι οικονομικά αποδοτικό.
- **Πάνω απ' όλα, να δίνεται έμφαση στην υλοποίηση (στάδιο 4) και στην εφαρμογή (στάδιο 5)**. Οι δείκτες θα πρέπει να αποτελούν ένα εργαλείο διοίκησης για τη βελτίωση της διακυβέρνησης και του μελλοντικού σχεδιασμού πολιτικών, προγραμμάτων έργων/υπηρεσιών, και όχι ένα απόλυτο κριτήριο για την πιστοποίησή τους.

Καλή πρακτική: Η Ιταλική πλατφόρμα OpenCoesione platform (βλ. ενότητα 2.2.1) ως μια συμμετοχική προσέγγιση για την παρακολούθηση των επιδόσεων των ΕΔΕΤ

UNDP has identified innovative approaches to monitoring & evaluation, including increased public participation.

Χωρίς αμφιβολία, η προσέγγιση του **σταδίου 3: συλλογή δεδομένων** θα εξαρτηθεί από την πηγή και τη συχνότητα κατά την οποία οι πληροφορίες είναι διαθέσιμες. Αυτοί οι παράγοντες θα καθοριστούν όταν ο ίδιος ο δείκτης προσδιοριστεί. Οι αρχές θα πρέπει να επιδιώκουν τη λήψη τακτικών ροών πληροφοριών για πρακτικούς λόγους, ιδανικά με το μικρότερο δυνατό διοικητικό κόστος, αυτόματα παραγόμενες μέσω των καθημερινών δραστηριοτήτων, ή τακτικά συγκεντρωμένες από επίσημες πηγές. Η άμεση διαθεσιμότητα δεν θα πρέπει να αποτελεί έναν περιορισμό, αλλά οι δαπάνες της αρχικής έρευνας θα πρέπει να σταθμίζονται και να συμμετέχει ο οργανισμός κατά το σχεδιασμό.

Στάδιο 4: Ανάλυση δεδομένων είναι το σημείο στο οποίο οι διοικήσεις ερμηνεύουν τις πληροφορίες για να αντλήσουν διδάγματα και εμπειρίες. Με την παρακολούθηση η ανάλυση θα πρέπει να είναι συνεχής και δυναμική, μια σειρά εσωτερικών επιθεωρήσεων με επιχειρησιακό προσανατολισμό· οι επίσημες αξιολογήσεις θα πρέπει να είναι εξωτερικές, ένα 'στατικό' στιγμιότυπο για στρατηγικούς σκοπούς. Και στις δύο περιπτώσεις, η διοίκηση χρειάζεται να δημιουργήσει το χρόνο και το χώρο για να αναστοχαστεί πάνω στα ευρήματα της μέτρησης της επίδοσης. Στην περίπτωση των ΕΔΕΤ, οι υποχρεώσεις των ενωσιακών Κανονισμών παρέχουν το εξωτερικό κίνητρο για τη συγκέντρωση των πληροφοριών από τη διαδικασία της παρακολούθησης στις εκθέσεις υλοποίησης και για τη διενέργεια αξιολογήσεων. Παρόμοια, οι έλεγχοι επίδοσης είναι εξωτερικοί προς τη διοίκηση και πέραν από οποιοδήποτε έλεγχο. Το στοίχημα για τις δημόσιες διοικήσεις είναι η **εσωτερίκευση της ανάλυσης ως πάγια πρακτική**.

Οι διακυβερνητικοί δείκτες δημοσιεύονται από διεθνείς οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένων του Ιδρύματος Bertelsmann Foundation, του ΟΟΣΑ, της Διεθνούς Διαφάνειας, της Παγκόσμιας Τράπεζας.

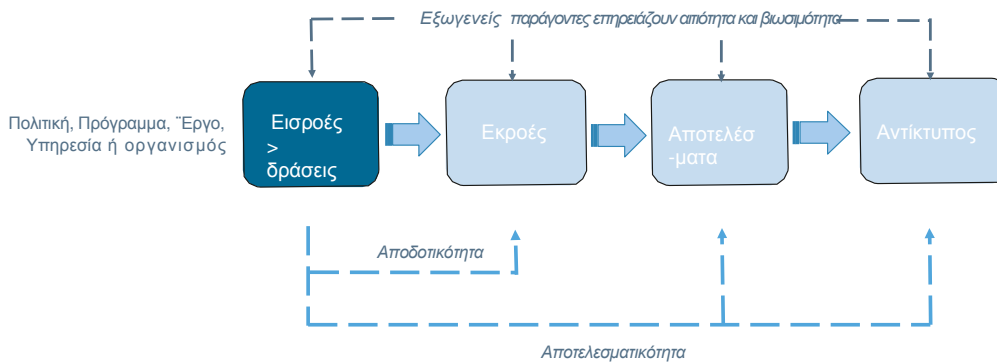
Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δημοσίευσε ένα Εγχειρίδιο Ελέγχου Επίδοσης.

Παράλληλα με την τακτική ανάλυση, οι διοικήσεις θα πρέπει επίσης να λάβουν υπόψη τους τις εμπειρίες από τους **διεθνείς διακυβερνητικούς δείκτες**, οι οποίοι δημοσιεύονται συνήθως σε ετήσια βάση. Αυτοί οι δείκτες παρέχουν ένα παγκόσμιο επιχειρησιακό πλαίσιο, αλλά επίσης προσφέρουν ενδιαφέρονται και χρήσιμα σημεία αναφοράς για εθνικές μεταρρυθμίσεις. Κρίσιμη είναι η διερεύνηση πίσω από τους αριθμούς και τους πίνακες κατάταξης και δυνατότητα να τεθούν οι εξής ερωτήσεις:

- Ποιοι είναι οι παράγοντες που εξηγούν την **επίδοσή μας**; Τι μπορούμε να μάθουμε από την ανάλυση του συγγραφέα για τις πολιτικές και τις πρακτικές μας;
- Ποιοι είναι οι λόγοι που προηγμένες χώρες επιδεικνύουν σχετικά καλύτερες επιδόσεις; Τι μπορούμε να μάθουμε από τις πολιτικές και πρακτικές τους; Υπάρχει κάτι που είναι προς υιοθέτηση;
- Εάν επιδεικνύουμε μια καλύτερη/χειρότερη θέση σταδιακά στο σχετικό πίνακα κατάταξης, αυτό οφείλεται στις αλλαγές που έχουμε επιφέρει ή όλοι έγιναν καλύτεροι/χειρότεροι; Εάν όλοι έγιναν χειρότεροι, τότε η βελτίωση δεν αποτελεί βάση για αυταρέσκεια – τί άλλο μπορούμε να βελτιώσουμε;

➤

Για **περισσότερο σοβαρές επιθεωρήσεις** σχεδίων και επιδόσεων, αφαιρώντας ένα στάδιο από την υλοποίηση, οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να συμμετέχουν σε αξιολογήσεις, βασιζόμενες σε δεδομένα διαδικασιών παρακολούθησης, όπου είναι διαθέσιμα, και διενεργώντας πρωτότυπες έρευνες (συνεντεύξεις και έρευνες) όπου δεν υπάρχουν. Τόσο η αξιολόγηση όσο και ο έλεγχος επιδόσεων περιλαμβάνουν ως βασικές έννοιες την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα, αλλά επίσης λαμβάνουν υπόψη τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων της πολιτικής και εξετάζουν την αιτιότητα και το μέγεθος των επιπτώσεων: το βαθμό στον οποίο οι πολιτικές παρεμβάσεις επέφεραν τις προσδοκώμενες επιπτώσεις ή εάν υπήρξαν εξωγενείς παράγοντες, οι οποίοι επηρέασαν τα αποτελέσματα και οδήγησαν σε ακούσιες συνέπειες. Αυτό έχει δύο συστατικά: συνεισφορά και απόδοση.



Παράγοντας	Βασικές Ερωτήσεις	Ανάλυση
Συνεισφορά	Είναι η παρέμβαση στην πραγματικότητα μια αιτία της παρατηρούμενης αλλαγής;	Να ταξινομηθεί η εκτιμώμενη παρέμβαση μεταξύ των διαφόρων αιτιών που ερμηνεύουν την παρατηρούμενη αλλαγή
Απόδοση	Σε ποιο βαθμό η παρατηρούμενη αλλαγή μπορεί στην πραγματικότητα να αποδοθεί στην αξιολογούμενη παρέμβαση;	Σχεδίασε ένα υποθετικό σενάριο: τι θα είχε συμβεί χωρίς την παρέμβαση;

Το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας είναι το **στάδιο 5: δράση**. Σε τελευταία ανάλυση, δεν έχει καμία αξία η παρακολούθηση, η αξιολόγηση ή ο έλεγχος εάν δεν έχουν κάποια επίπτωση στην επίδοση. Εάν δεν υφίσταται απόκλιση από το σχέδιο, η οποία μπορεί να είναι θετική ή αρνητική, το θέμα είναι να καταλάβουμε για ποιο λόγο να γίνουν ή να μη γίνουν προσαρμογές είτε στην πολιτική, το πρόγραμμα το έργο/υπηρεσία, είτε πράγματι στο ίδιο το σχέδιο για την επίτευξη του στόχου. Αυτό έχει ως αφετηρία τη σύνταξη της έκθεσης: τον τύπο παρουσίασης των πληροφοριών για την επίδοση στο κοινό-στόχο, το οποίο περιλαμβάνει την ομάδα διαχείρισης, αλλά συχνά και εξωτερικό κοινό, όπως τους πολιτικούς και τους πολίτες. Αυτό μπορεί να απαιτεί διαφορετικούς τρόπους και επίπεδα λεπτομέρειας. Οι αξιολογήσεις συχνά ασκούν περιορισμένη επιρροή στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής. Ο κάτωθι πίνακας παραθέτει μερικές δυνητικές απαντήσεις σε κοινές αδυναμίες.

Πρόκληση	Λύση
Η αξιολόγηση δεν είναι συστηματικό μέρος της διαδικασίας χάραξης της πολιτικής	<ul style="list-style-type: none"> → Εισαγωγή κώδικα συμπεριφοράς ή νομικού πλαισίου που να δεσμεύει τη διοίκηση να αξιολογεί πολιτικές και προγράμματα υπό την αίρεση τα προσδοκώμενα οφέλη να ξεπερνούν τις δαπάνες. → Δημοσίευση ετήσιου σχεδίου αξιολόγησης, το οποίο να θέτει τις προτεραιότητες για τις αξιολογήσεις του προσεχούς έτους με σαφή χρονοδιάγραμμα.
Η αξιολόγηση δεν είναι επαρκώς αμερόληπτη	<ul style="list-style-type: none"> → Διασφάλιση της εφαρμογής όρων για την αποτροπή οποιασδήποτε πιθανής προσπάθειας να προκύψει προαποφασισμένο αποτέλεσμα.

Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης αγνοούνται	<ul style="list-style-type: none"> → Δέσμευση μέσω νόμου ή κώδικα συμπεριφοράς για την ανάρτηση των αποτελεσμάτων των αξιολογήσεων στην ιστοσελίδα. → Εισαγωγή διαδικασίας παρακολούθησης σε 'πραγματικό χρόνο', συμπεριλαμβανομένων στοιχείων αξιολόγησης, που θα διενεργείται παράλληλα με την υλοποίηση και την εφαρμογή, και επομένως με μεγαλύτερες πιθανότητες για τον επηρεασμό της διαδικασίας χάραξης της πολιτικής.
--	---

Η διαδικασία αξιολόγησης μπορεί η ίδια να χρησιμοποιηθεί με τρόπο που να προωθεί την **οργανωσιακή μάθηση**, εμπλέκοντας τη δημόσια διοίκηση κατά την προετοιμασία και εφαρμογή της, και όχι απλώς να αποτελεί τον αποδέκτη των σχετικών εκθέσεων. Εδώ είναι πολύ σημαντικό να προβλεφθεί σχετική κατάρτιση στο προσωπικό της διοίκησης για το σχεδιασμό και την επίβλεψη των αξιολογήσεων καθώς και της χρήσης των αποτελεσμάτων της. Οι εναλλακτικοί τρόποι αξιολόγησης, πέραν της τυπικής μορφής της, περιλαμβάνουν: τις **επιθεωρήσεις ομοτίμων**, οι οποίες βασίζονται στη γνώση των ανεξάρτητων ειδημόνων, με ιδιαίτερη έμφαση των εισροών στην ενίσχυση των διαδικασιών σχεδιασμού και εφαρμογής της πολιτικής' και την **συναξιολόγηση**, την ενεργό συμμετοχή των ενδιαφερόμενων φορέων στην αξιολόγηση δημοσίων πολιτικών και προγραμμάτων.

Καλή πρακτική: Η πιλοτική εφαρμογή της Αστικής Αξιολόγησης της Ιταλίας (βλ. ενότητα 4.5.1).

1.3.2 Ενθαρρύνοντας τον εξωτερικό έλεγχο

Η διαφάνεια στην κυβέρνηση βοηθά στο σχεδιασμό της πολιτικής στις δημόσιες διοικήσεις, με τον ίδιο τρόπο που ο ανταγωνισμός ενθαρρύνει τις επιχειρήσεις να αναζητήσουν καλύτερους τρόπους για να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των καταναλωτών μέσω εξωτερικής πίεσης. **Κοινοβούλια και συνελεύσεις** έχουν ως βασική αποστολή να ελέγχουν τις κυβερνήσεις σε όλα τα επίπεδα, συνεπικουρούμενα από ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές και τους Συνηγόρους του Πολίτη που συμβατικά υποβάλουν άμεσα εκθέσεις σε αυτά. Διοχετεύουν τις απόψεις του εκλογικού σώματος και διασφαλίζουν ότι οι προσδοκίες τους βρίσκουν τρόπο έκφρασης.

Καλή πρακτική: Το Συμβούλιο για την ανάπτυξη της κοινωνίας πολιτών της Κροατίας.

Άλλοι θεσμοί εκτός του δημοσίου τομέα επίσης διαδραματίζουν σημαντικούς ρόλους. **Ανεξάρτητα και ερευνητικά ΜΜΕ**, μπορεί να μην είναι ευπρόσδεκτα από τις κυβερνήσεις, αλλά παρέχουν ένα παράθυρο εποπτείας των λειτουργιών των δημοσίων διοικήσεων και μια πηγή ελέγχου που αναβαθμίζει τις προδιαγραφές και θέτει την ηθική και την ακεραιότητα στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος. Μέσω του λόγου και της διαφωνίας, τα ΜΜΕ παρέχουν μια «ασφαλιστική βαλβίδα» που είναι ζωτική για την πολιτική σταθερότητα και την οικονομική ευημερία.

Παρόμοια, ο τρίτος τομέας των **οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών** παρέχει το βήμα στις τοπικές κοινότητες και τις ομάδες συμφερόντων με ένα συνδυασμό δυναμικής εκστρατείας ενημέρωσης και ειδημοσύνης, συχνά σε συγκεκριμένους τομείς της πολιτικής. Οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών συχνά αντιμετωπίζουν οικονομική ανασφάλεια, καθώς η πλειονότητα αυτών είναι μικρές και οργανωμένες σε τοπικό επίπεδο, αφήνοντας τον τομέα κατακερματισμένο, εύθραυστο και συνεχώς αντιμέτωπο με ένα αβέβαιο μέλλον. Εδώ οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να παρέμβουν με καλά αποτελέσματα, διατηρώντας την ανεξαρτησία των οργανώσεων, συμπεριλαμβανομένης της επιλογής χρηματοδότησής τους κυρίως από τους εθνικούς προϋπολογισμούς που ψηφίζονται από τα εθνικά κοινοβούλια. Μερικές δημόσιες διοικήσεις έχουν έλθει σε επαφές με εκπροσώπους της κοινότητας των οργανώσεων αυτών για την καλύτερη κατανόηση των αναγκών τους και για την επισημοποίηση του συμβουλευτικού τους ρόλου με την πρόβλεψη διαρκών επιτροπών, των οποίων μέλη εκλέγονται από τις ίδιες τις ΜΚΟ.

1.3.3 Καλλιεργώντας την καινοτομία

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εγκαινιάσει το Βαθμολογικό Πίνακα για την Καινοτομία στον Ευρωπαϊκό Δημόσιο Τομέα για τη μέτρηση της επίδοσης της καινοτομίας στο δημόσιο.

Βλ. επίσης ενότητα 7.2.4

Η καινοτομία είναι κεντρικό στοιχείο για την επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής ΕΕ2020 και οι δημόσιες διοικήσεις έχουν βασικό ρόλο στην προώθηση της καινοτομίας στην οικονομία μέσω της χρηματοδότησης της έρευνας και της ανάπτυξης και των δημοσίων προμηθειών. Ο ρόλος της καινοτομίας είναι εξίσου σημαντικός στο πλαίσιο των δημοσίων διοικήσεων, βελτιώνοντας τις υπηρεσίες, ενισχύοντας την παραγωγικότητα και φέρνοντας νέες ιδέες για την αντιμετώπιση παλαιών προβλημάτων. Η καινοτομία στους οργανισμούς του δημοσίου τομέα περιλαμβάνουν επτά διαστάσεις³:

Τύπος	Ταξινόμηση
Προϊόν	Ανάπτυξη νέων ή αναβαθμισμένων προϊόντων, όπως οι ηλεκτρονικές ταυτότητες, καλύτεροι νόμοι και έξυπνοι κανονισμοί.
Διαδικασία	Ανασχεδιασμός οργανωτικών διαδικασιών για τη βελτίωση της επίδοσης και της αποδοτικότητάς τους, όπως η αναδιοργάνωση των διαδικασιών υποστηρικτικών υπηρεσιών (back-office).
Υπηρεσία	Ανακάλυψη νέων τρόπων παροχής δημοσίων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, όπως μέσω έξυπνων τηλεφώνων, μέσων κοινωνικής δικτύωσης κ.α.
Θέση	Εντοπισμός νέων πλαισίων ή «καταναλωτών» για τις δημόσιες υπηρεσίες κα αύξηση της προσαρμογής και της στόχευσης σε συγκεκριμένες ομάδες και άτομα, όπως η προσφορά προσωποποιημένων διαδικτυακών υπηρεσιών (βλ. MyPage) ή επανοριοθέτηση της σχέσης κυβέρνησης και μεταναστών
Στρατηγική	Προσδιορισμός νέων στόχων ή σκοπών για τον οργανισμό, όπως ο ρόλος του δημοσίου τομέα στη συζήτηση για την αειφορία και την κοινωνική ευθύνη.
Διακυβέρνηση	Αναζήτηση νέων τύπων συμμετοχής των πολιτών και δημοκρατικών θεσμών, όπως οι συνελεύσεις περιοχής, η ηλεκτρονική συμμετοχή, οι αποκεντρωμένες διοικήσεις κτλ.
Ρητορική	Εισαγωγή νέας γλώσσας και εννοιών στη δημόσια διοίκηση, όπως η έννοια της 'διαχείρισης της συμφόρησης' στα αστικά κέντρα, ή η 'ενθάρρυνση' για την άσκηση επιρροής στη συμπεριφορά πολιτών και επιχειρήσεων για την επίτευξη πολιτικών στόχων.

Η καινοτομία στο δημόσιο τομέα κυρίως υλοποιείται μέσω αποσπασματικών και ασυντόνιστων πρωτοβουλιών παρά αποτελεί το αποτέλεσμα σκόπιμων και συστηματικών προσπαθειών. Η Ομάδα Εμπειρογνομητών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Καινοτομία στο Δημόσιο Τομέα έχει αναδείξει τέσσερις ομάδες εσωτερικών εμποδίων που συγκρατούν τις δημόσιες διοικήσεις:

Εμπόδια για την Καινοτομία στο Δημόσιο Τομέα
<ul style="list-style-type: none"> □ Ασθενείς νομιμοποιητικοί παράγοντες ή μη ευνοϊκό περιβάλλον: διάσπαρτες αρμοδιότητες, αναποτελεσματικοί κυβερνητικοί μηχανισμοί, πολύμορφες νομικές και διοικητικές κουλτούρες, περιορισμοί πόρων για την επιμόρφωση προσωπικού και ανεπαρκής συντονισμός εντός και μεταξύ των δημοσίων οργανισμών για την ανταλλαγή, διάδοση και την αύξηση των επιτυχημένων πρωτοβουλιών.
<ul style="list-style-type: none"> □ Έλλειψη καινοτόμου ηγεσίας σε όλα τα επίπεδα: προτιμώντας την επιφυλακτικότητα (αποφυγή αποτυχίας) από τη δημιουργικότητα (αναζήτηση νέων δρόμων προς την επιτυχία), οι άκαμπτοι κανόνες και οι διοικητές αποφεύγουν τις απειλές, αποθαρρύνοντας το προσωπικό και αποτρέποντας τη διάδοση καινοτόμων ιδεών.
<ul style="list-style-type: none"> □ Περιορισμένη γνώση και εφαρμογή καινοτόμων διαδικασιών και μεθόδων: συχνά απουσιάζει η πρόσβαση σε προσόντα (συστήματα, δεξιότητες, εργαλεία και μέθοδοι) και η συνεργασία (με άλλους φορείς και επίπεδα διοίκησης, επιχειρήσεις, πολίτες και οργανώσεις του τρίτου τομέα) είναι ανάγκη να καλλιεργηθεί.
<ul style="list-style-type: none"> → Ανεπαρκώς ακριβής και συστηματική χρήση των μετρήσεων και των δεδομένων: ανεπαρκής πληροφόρηση για τις πηγές νέων και βελτιωμένων προϊόντων και υπηρεσιών, έλλειψη της παρακολούθησης των ωφελειών για τα αποτελέσματα της πολιτικής.

³ Βλ. J. Hartley (2005) "Innovation in governance and public services: past and present".

Εκ φύσεως δεν υπάρχει σχέδιο για την καινοτομία. Η κύρια πρόκληση είναι η δημιουργία των όρων και του κλίματος για την άνθηση της καινοτομίας, η οποία αφορά την **οργανωσιακή κουλτούρα**. Η καινοτομία μπορεί να ενσωματωθεί σε θεσμούς, εάν το προσωπικό ενθαρρύνεται και καταστεί ικανό να λειτουργήσει ως «επιχειρηματίας» του δημόσιου τομέα. Ο σκοπός θα πρέπει να είναι η δημιουργία μιας ατμόσφαιρας, η οποία να είναι αποδεκτή και αναμενόμενη όπου οι δημόσιοι λειτουργοί μπορούν να σκέφτονται παράλληλα και ριζοσπαστικά για προτάσεις πολιτικής και να προωθούν τις ιδέες τους εσωτερικά χωρίς ενδοιασμό. Η διαδικασία χάραξης της πολιτικής επίσης έχει ανάγκη από τεκμηρίωση και αυστηρή αξιολόγηση αλλά το προσωπικό θα πρέπει ενεργά να ενθαρρύνεται για την αμφισβήτηση κατεστημένων ιδεών και πρακτικών που εκφράζουν την ορθή λειτουργία των πραγμάτων.

Βλ. επίσης ενότητα 3.2.3

Αυτό καθιστά τη δημιουργική διαδικασία ως έναν **τύπο συνεχούς 'εσωτερικής διαβούλευσης'**. Όταν οι δημόσιοι φορείς προσφεύγουν να διαβουλευτούν με τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και άλλους οργανισμούς για τις πολιτικές και τα προγράμματά τους, έχουν απεριόριστες προσδοκίες για τις αντιδράσεις που μπορεί να συναντήσουν. Όλες οι απόψεις είναι έγκυρες και πρέπει να αξιολογούνται ως προς το εφικτό και το επιθυμητό και η απόφαση να λαμβάνεται σε επόμενα στάδια. Η ίδια αρχή θα πρέπει να εφαρμόζεται εσωτερικά αλλά σε μια τακτική βάση.

Μηχανισμός	Πρόκληση
Δομές	→ Ανακήρυξη 'πρωταθλητών καινοτομίας' ή 'συντονιστών καινοτομίας' σε όλο το εύρος της διοίκησης προκειμένου να εξορμήσουν για την καινοτομία, να ενθαρρύνουν νέες ιδέες και να εντοπίσουν νέες πρακτικές (προϊόντα, διαδικασίες, υπηρεσίες κτλ.) που μπορούν να διαχυθούν σε όλο τον οργανισμό και σε άλλους δημοσίου φορείς.
Ανάπτυξη ανθρωπίνου δυναμικού	→ Ενθάρρυνση και δημιουργία κινήτρων για την καινοτομία, στοχεύοντας δημιουργικά ταλέντα μέσω προσλήψεων, ανάπτυξης ανθρωπίνου δυναμικού, επιβράβευσης της επίδοσης και προσαύξησης μισθού.

Μερικά κράτη-μέλη έχουν θεσμοποιήσει την καινοτομία, δημιουργώντας Μονάδες με συγκεκριμένη ατζέντα να σκέφτονται δημιουργικά και να ενεργούν ως συμβουλευτικά όργανα εντός της διοίκησης. Εναλλακτικά, η συνεργασία και η συνδημιουργία μπορούν να είναι προκύψουν μέσω της δημιουργίας μηχανισμών σύνδεσης των δημοσίων λειτουργών με καινοτόμες ιδέες, προερχόμενες από όλα τα επίπεδα και τα εδάφη. Απόδειξη της καινοτομίας είναι η **εφαρμογή** της. Συμπεριφορικές προσεγγίσεις υιοθετήθηκαν από συγκεκριμένους φορείς της διοίκησης προκειμένου να βοηθήσουν τις επιχειρήσεις να συνταχθούν ευκολότερα στις κανονιστικές υποχρεώσεις, όπως η συνδρομή στις επιχειρήσεις για να αποφύγουν λάθη στην υποβολή ετήσιων εκθέσεων και για τον έλεγχο των επιχειρηματικών τους δεδομένων με φιλικό προς το χρήστη τρόπο.

Καλές πρακτικές: Το MindLab της Δανίας (βλ. ενότητα 1.1.1) η Ομάδα για τις Συμπεριφορικές Προσεγγίσεις του Ηνωμένου Βασιλείου το Εξυπνότερο Δίκτυο της Ολλανδίας.

Για να σημειώσουν πρόοδο, οι διοικήσεις χρειάζονται ελευθερία για να ακολουθήσουν τη μέθοδο 'δοκιμής και λάθους', η οποία, αναπόφευκτα, θα αποφέρει τόσο επιτυχίες όσο και αποτυχίες. Επίσης, ενθαρρύνει την **προτυποποίηση** και την **ελεγχόμενη δοκιμή** για τη διαχείριση των απειλών με μικρής κλίμακας και περιοδικό πειραματισμό.

Καλές πρακτικές: Οι τυχαίες ελεγχόμενες δοκιμές αλλά και η Ευαισθητοποίηση ως ένα εργαλείο της Επιχειρηματικής Αρχής της Δανίας.

Αυτές οι ασκήσεις χρειάζεται να χρηματοδοτηθούν από δημόσιες δαπάνες. Το ιδανικό σενάριο είναι ο πειραματισμός της πολιτικής να αποτελεί συστατικό στοιχείο κατά τη διαδικασία προετοιμασίας του προϋπολογισμού, έτσι ώστε το Υπουργείο ή ο Δήμος να μπορεί να επιδοτήσει την πολιτική έρευνας και ανάπτυξης. Αυτή η αποταμίευση θα πρέπει να συνιστά το **κεφάλαιο επιχειρηματικού κινδύνου του δημοσίου τομέα**, το οποίο θα παρέχει ευκαιρίες για μακροπρόθεσμες αποδόσεις ως απόρροια καλύτερων αποτελεσμάτων των πολιτικών που να δικαιολογούν αυτήν την επένδυση.

Μια έμμεση αλλά οικονομικά αποτελεσματική εναλλακτική στις δημόσιες δαπάνες είναι η δημιουργία κινήτρων για πραγματοποίηση καινοτομιών στο ρυθμιστικό πλαίσιο, θεσπίζοντας την **αρχή του δικαιώματος στην πρόκληση**, εξαιρώντας τις δημόσιες αρχές, τις επιχειρήσεις και/ή τις οργανώσεις του τρίτου τομέα από τις επιπτώσεις της νομοθεσίας, εάν επιδείξουν ότι μπορούν να επιτύχουν τους στόχους πολιτικής περισσότερο αποτελεσματική ή αποδοτικά με δικές τους καινοτόμες πρωτοβουλίες.

Η **διάχυση** καλών πρακτικών εξαρτάται από το υψηλές βεληνεκές της ευφυΐας. Τα τελευταία χρόνια έχουν αναπτυχθεί δίκτυα, βραβεία ή ιστοσελίδες με βέλτιστες πρακτικές για τη συλλογή και τη διάχυση καινοτόμων πρακτικών, όπως το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης (EUPAN), η ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για ηλεκτρονικές πρακτικές και το Βραβείο για την Καινοτομία στις Δημόσιες Διοικήσεις (PIPA), το Παρατηρητήριο για την Καινοτομία στο Δημόσιο Τομέα του ΟΟΣΑ (OPSI) και το Ευρωπαϊκό Βραβείο για το Δημόσιο Τομέα (EPSA).

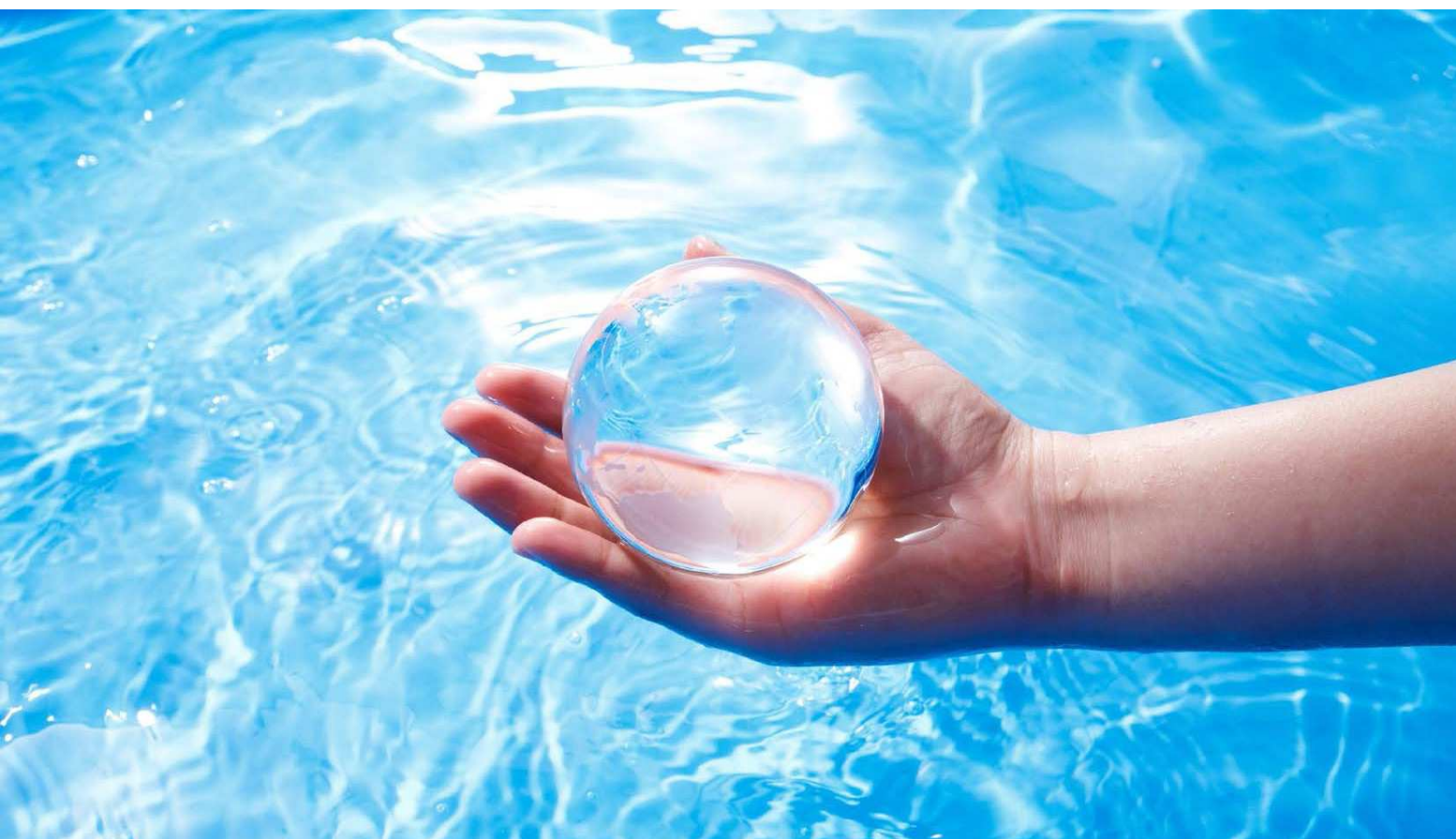
1.4 Συμπεράσματα, βασικά σημεία και έμπνευση για μελλοντική δράση

Τα βασικά σημεία του παρόντος κεφαλαίου είναι τα εξής:

- Αναγνώριση ότι η διαδικασία χάραξης της πολιτικής περιλαμβάνει αλληλεξαρτώμενα στοιχεία και ο αντίκτυπος των πολιτικών αποφάσεων δεν μπορεί ποτέ να προβλεφθεί με απόλυτο τρόπο, και επομένως, είναι αναγκαίοι οι μηχανισμοί ανατροφοδότησης για να γίνουν διορθώσεις ως προς την κατεύθυνση της πολιτικής και να επιλεγούν νέοι τρόποι, εφόσον η πολιτική παρεκκλίνει αρκετά από το στόχο της.
- Διασφάλιση ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη που επηρεάζονται περισσότερο από πολιτικές αποφάσεις, ιδιαίτερα οι πολίτες και οι επιχειρήσεις, θα γίνουν ενεργοί συμμετέχοντες στη διαδικασία χάραξης πολιτικής – πραγματικοί εταίροι.
- Στο πλαίσιο ενός ολοένα περισσότερο δικτυωμένου κόσμου, με τη συνηθισμένη ροή εξελισσόμενων και αναδυόμενων πολιτικών προκλήσεων αλλά τώρα και με τον πρόσθετο περιορισμό του υψηλού δημοσίου χρέους και τις αυξανόμενες οφειλές, απαιτείται ενίσχυση τριών μορφών ικανοτήτων, ώστε η διοίκηση να είναι κατάλληλη για την αποστολή της και την ενθάρρυνση της εφευρετικότητας μεταξύ του στελεχιακού δυναμικού.
- Ενίσχυση της αναλυτικής ικανότητας (πόροι για την ανάπτυξη μιας εύρωστης βάσης δεδομένων, συμμετοχή σε καινοτόμο και μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, και αναζήτηση νέων λύσεων σε χρόνια προβλήματα) σε όλο το εύρος της διοίκησης και επίσης εξέταση του ρόλου των ειδικευμένων οργάνων και ομάδων ειδικού σκοπού, καθώς και άντληση εξωτερικής ειδημοσύνης από εμπειρογνώμονες και/ή άλλους εταίρους (κοινός σχεδιασμός).
- Αναζήτηση του κατάλληλου αντιβάρου με την ικανότητα υλοποίησης παραδοτέων (την ευελιξία για την ανάπτυξη και προσαρμογή πρακτικών υλοποίησης για την ικανοποίηση στόχων της πολιτικής, την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών και των επιχειρήσεων και ταυτόχρονα τη μεγιστοποίηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας) σε όλες της τις μορφές – αυτεπιστασία, υπεργολαβίες και άλλα εργαλεία (πληροφόρηση/πειθώ, κανονισμός και συνδημιουργία με τους ‘πελάτες’) μέσω προσεκτικών επιλογών που αντιστοιχούν στις περιστάσεις και συνεχείς βελτιώσεις για την αναβάθμιση της παροχής υπηρεσιών, την απλούστευση διοικητικών διαδικασιών και τη μείωση του πληροφοριακού φόρτου στις επιχειρήσεις και τους πολίτες και αναζήτηση αποδοτικών αποθεμάτων.
- Εξασφάλιση της ύπαρξης επαρκούς κριτικής ικανότητας (ειδημοσύνη για τον λεπτομερή έλεγχο των πολιτικών αποφάσεων και των αποτελεσμάτων τους και δικαίωμα έκφρασης και αμφισβήτησης για τη σκοπιμότητα των αλλαγών χάριν της συνεχούς βελτίωσης), συμπεριλαμβανομένων της συναξιολόγησης και ενός υγιούς εξωτερικού ακροατηρίου των ανεξάρτητων ΜΜΕ και της κοινωνίας πολιτών.

Αυτοί οι τρεις τύποι ικανοτήτων δεν συνυπάρχουν ξεχωριστά ο ένας από τον άλλο· αλληλοεπικαλύπτονται σε σημαντικό βαθμό μεταξύ των στελεχών της διοίκησης αλλά είναι αναπόφευκτος και επιθυμητός ένας διαχωρισμός ρόλων. Οι διοικήσεις θα πρέπει να εξετάσουν προσεκτικά τις δυνατότητες και τις αδυναμίες τους και στα τρία πεδία καθώς και τη διοίκηση οργανωτικών και ανθρωπίνων πόρων προκειμένου να διασφαλίσουν ότι η θεσμική στοχοθεσία και οι πλέον ικανοί δεν συγκεντρώνονται σε ένα μόνο πεδίο (π.χ. στο στάδιο της ανάλυσης δεδομένων) σε βάρος των υπολοίπων.

Κεφάλαιο 2: Η Υιοθέτηση Κώδικα Ηθικής και Πρακτικών κατά της Διαφθοράς





Βλ. επίσης Αρχές και Αξίες της Χρηστής Διακυβέρνησης

Σύμφωνα με έρευνα του 2013, 1 στους 12 Ευρωπαίους πολίτες έχει εμπλακεί σε περίπτωση διαφθοράς τους τελευταίους 12 μήνες, 1 στους 4, δήλωσε ότι αντιμετώπισε προσωπικά τη διαφθορά στην καθημερινή ζωή του, ενώ 4 στις 10 εταιρίες διαπίστωσαν ότι η διαφθορά, η πατρωνία και ο νεποτισμός συνιστούν πρόβλημα κατά την επιχειρηματική τους δραστηριότητα

Το Νοέμβριο του 2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε ενημερωτικό δελτίο για πρακτικές κατά της διαφθοράς

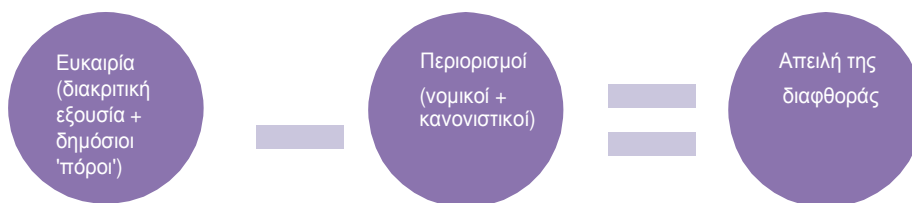
τα όρια, μερικές φορές αξιωματούχοι αντιμετωπίζουν συγκρούσεις συμφερόντων, ή άλλα διλήμματα σε καθημερινή βάση, όπου η απόφαση «να κάνεις το σωστό» δεν είναι το πλέον προφανές. Οι ηθικές αξίες θα πρέπει να μεταφραστούν σε πρακτικές σε συχνά πολύπλοκες καταστάσεις της πραγματικότητας.

Το έργο των δημοσίων διοικήσεων είναι να ρυθμίσουν τα συστήματα και τις δομές έτσι ώστε να βοηθήσουν τους αξιωματούχους να λαμβάνουν τις βέλτιστες αποφάσεις, ειδικά όταν αντιμετωπίζουν περίπλοκες αποφάσεις ηθικής φύσεως και να προσδιορίσουν με σαφήνεια το όριο της (μη) αποδεκτής δραστηριότητας.

Η ανάλυση του ενωσιακά συγχρηματοδοτούμενου προγράμματος ANTICORRP αναδεικνύει την ισχυρή συσχέτιση μεταξύ της διαφθοράς και των υπερβολικών κρατικών δαπανών, της αδυναμίας του φοροεισπρακτικού μηχανισμού, των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της χαμηλής απορρόφησης πόρων των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων. Επίσης, σχετίζεται με τη διαρροή ανθρώπινων πόρων από την οικονομία σε περισσότερο αξιοκρατικά περιβάλλοντα.

Χώρες με υψηλή εισοδηματική κλίμακα διακρίνονται για τον έλεγχο της διαφθοράς, ένας βασικός παράγοντας για τη χρηστή διακυβέρνηση. Η ενδημική διαφθορά έχει οικονομικό κόστος, αποθαρρύνει την επιχειρηματικότητα, τις επενδύσεις και την καινοτομία μέσω της αβεβαιότητάς της, διαστρεβλώνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και σφετερίζεται πόρους που οι κυβερνήσεις δεν αντέχουν να χάνουν. Η διαφθορά είναι τοξική για τη μακροπρόθεσμη οικονομική ευημερία και τα υγιή δημόσια οικονομικά. Όπου επικρατεί διαφθορά, η πρόκληση για την πολιτική είναι η μετάβαση από τη συστημική διαφθορά («εάν δεν είσαι διεφθαρμένος, είσαι χαμένος») στη σποραδική διαφθορά όπου προκύπτουν μεμονωμένα περιστατικά στη χειρότερη περίπτωση («εάν είσαι διεφθαρμένος, ξεχωρίζεις»), όπου η ακεραιότητα συνιστά τον κανόνα.

Η διαφθορά είναι ένα πολύπλοκο φαινόμενο. Μολονότι δεν υφίσταται ένα μοναδικό σύνολο αιτιών και δεν είναι κάθε άλλο αναπόφευκτη, η απειλή της διαφθοράς τείνει να είναι μεγαλύτερη όπου ελλοχεύει ευκαιρία που μπορεί να προκύψει από αξιωματούχους, οι οποίοι διαθέτουν διακριτική ευχέρεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, καθώς και προνομιακή πρόσβαση σε δημοσίους 'πόρους', οι οποίοι είναι επιθυμητοί ή απαιτούνται από το άλλο μέρος (όπως, για παράδειγμα, πόροι, κρατικά περιουσιακά στοιχεία, θέσεις απασχόλησης, νόμοι, συμβόλαια, ειδική μεταχείριση, γρηγορόσημο ή αποφυγή πληρωμών ή προστίμων), και απουσία περιορισμών, συμπεριλαμβανομένων της ηθικής συμπεριφοράς, αναγκαστικών νόμων και κανονισμών, αποδεκτών κανόνων, ελέγχων, έρευνας, κυρώσεων και της δημόσιας γνώμης⁵.



5 Βλ. Alina Mungiu-Pippidi (2014), "Why control of corruption works – when it does", ANTICORRP.

Βασικά ζητήματα	Τρόποι και εργαλεία
Πώς οι δημόσιες διοικήσεις θέτουν το πλαίσιο για την προώθηση της ακεραιότητας και την καταπολέμηση της διαφθοράς;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Σαφείς δηλώσεις των ηθικών αξιών και προτύπων ➤ Στρατηγικές αντιμετώπισης των απειλών (εκτίμηση απειλής, χαρτογράφηση απειλών) ➤ Νόμοι και Κανονισμοί ➤ Συντονιστές για την ακεραιότητα ➤ Φορείς κατά της διαφθοράς
Ποιο ρόλο διαδραματίζουν η διαφάνεια και η λογοδοσία στην επανάκτηση της εμπιστοσύνης του κοινού;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Διάφανη διακυβέρνηση και πρόσβαση στην πληροφόρηση ➤ Εξωτερικός έλεγχος
Ποια προληπτικά μέτρα λαμβάνουν οι διοικήσεις για την ενίσχυση της ηθικής συμπεριφοράς και της μείωσης της έκτασης της διαφθοράς;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Πρόσληψη με αξιοκρατικό τρόπο και άλλες τεχνικές διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού ➤ Ηθική και διλημματική κατάρτιση ➤ Κατάθεση πόθεν έσχες εισοδήματος και περιουσιακών στοιχείων ➤ Διοικητική απλούστευση, έλεγχοι και αυτοματισμοί
Τι μπορούν να κάνουν οι διοικήσεις για να εντοπίσουν και να αντιμετωπίσουν τη διαφθορά όταν προκύπτει;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Μηχανισμοί καταγραφής καταγγελιών ➤ Έρευνα, δίωξη και κυρώσεις

2.1 Θέσπιση του πλαισίου πολιτικής κατά της διαφθοράς

Η ηθική συμπεριφορά στη δημόσια ζωή θα πρέπει να συνιστά τον κανόνα, και τυπικά περνά απαρατήρητος διότι είναι απαραίτητος. Από αυτήν την άποψη, οι πολιτικές για την ακεραιότητα θα πρέπει να επιδιώκουν την αναγνώριση και επιβράβευση υψηλών προδιαγραφών μεταξύ των λειτουργών του δημοσίου τομέα και της δικαστικής εξουσίας, προκειμένου να αποτελέσουν το φωτεινό παράδειγμα για τους υπολοίπους δημοσίους λειτουργούς. Όπου αυτή εμφανίζεται, η διαφθορά συχνά αποδίδεται σε ατομικές πράξεις, οι οποίες, όμως, τυπικά προκαλούν δυσανάλογη προσοχή και αρνητική δημοσιότητα, συνοδεύοντας ολόκληρη τη δημόσια υπηρεσία ή τον οργανισμό με κακή φήμη και ανυποληψία. Ωστόσο, η συστημική διαφθορά αντιπροσωπεύει κάτι περισσότερο θεμελιώδες: την απουσία ενός έθους της δημόσιας υπηρεσίας, την έλλειψη σεβασμού των τυπικών κανόνων και την αποτυχία να ληφθεί διορθωτική δράση, διότι, είτε οι αιτίες δεν είναι κατανοητές και οι λύσεις καθόλου προφανείς, είτε διαπιστώνεται μια παθητική αποδοχή ότι η διαφθορά είναι αναπόσπαστο τμήμα της διοίκησης και κατά συνέπεια αναπόφευκτη.

Η πρόκληση για τη δημόσια διοίκηση είναι να δημιουργήσει ένα πλαίσιο πολιτικής κατά της διαφθοράς, το οποίο να είναι ικανό ταυτόχρονα να παρέχει κίνητρα ακεραιότητας, να αποτρέπει πράξεις διαφθοράς, και παράλληλα, εφόσον είναι παρούσα, να αποδομήσει τη συστημική διαφθορά. Η κινητήριος δύναμη για υψηλότερες ηθικές προδιαγραφές και πρακτικές απαιτεί **ηγεσία**: βούληση για επιδίωξη μακροπρόθεσμων και ευρέως κοινών οφελών, και στην περίπτωση της συστημικής διαφθοράς, θάρρος για την αμφισβήτηση κατεστημένων συμφερόντων. Κάθε κράτος-μέλος της ΕΕ διαθέτει το δικό του πλαίσιο για την προώθηση ηθικών προτύπων και την αντιμετώπιση της διαφθοράς, είτε μεμονωμένα, είτε με ενδημικά πρότυπα, στρατηγικές, κανονισμούς και θεσμούς. Δεν υφίσταται κάποια πρότυπη δέσμη μέτρων που μπορεί να εφαρμοστεί σε κάθε περίπτωση: η πλέον αποτελεσματική πολιτική απάντηση εξαρτάται από τις τοπικές συνθήκες.

2.1.1 Ηθικές Αξίες και Πρότυπα

Αφετηρία της ηθικής συμπεριφοράς είναι οι στάσεις και οι αξίες στην κορυφή της διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της αποφυγής της κατάλυσης του κράτους, της πατρωνείας, της ευνοιοκρατίας, της δωροδοκίας και της αποζήτησης ή της προσφοράς ρουσφετιών. Καταρχάς, αυτό αποτελεί θέμα της ίδιας της κυβέρνησης. Τα κόμματα εξουσίας θέτουν τους κανόνες λειτουργίας της διοίκησης, υπόκεινται σε επιτήρηση και επιλέγουν να διαμορφώσουν το ρυθμιστικό και διαδικαστικό πλαίσιο για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος – ή των πολιτικών/ιδι-

Καλές Πρακτικές: Οι Εφτά Αρχές της Δημόσιας Ζωής του Ηνωμένου Βασιλείου τα Πρότυπα της Επιτροπής για τη Δημόσια Υπηρεσία στην Ιρλανδία

ωτικών συμφερόντων, κάτι που αποτελεί μορφή «νόμιμης διαφθοράς», η οποία είναι ανήθικη και αντίθετη προς τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης. Όλο και περισσότερο, οι δημόσιες διοικήσεις στρέφονται σε δημόσιες διακηρύξεις οικουμενικών αξιών για την άσκηση των δημοσίων καθηκόντων, που είναι ευέλικτες ώστε να εφαρμόζονται σε όλα τα πεδία πολιτικής, τα θεσμικά περιβάλλοντα και τις αρμοδιότητες του κάθε υπαλλήλου. Οι **Κώδικες ηθικής** είναι πλέον κοινός τόπος σε ολόκληρη την Ευρώπη, στους οποίους όλοι οι δημόσιοι λειτουργοί αναμένεται και είναι υποχρεωμένοι να δεσμεύονται. **Τέτοιοι ηθικοί** κώδικες μερικές φορές βρίσκονται υπό την επίβλεψη ανεξάρτητων επιθεωρητών που τους επιτρέπουν να τους αναθεωρούν περιστασιακά για τη διασφάλιση της διαχρονικής τους συνάφειας και να τους εξετάζουν ως προς την εφαρμογή τους σε διαφορετικές όψεις της δημόσιας ζωής για επιχειρησιακούς σκοπούς.

Κατόπιν μιας μελέτης για την ηθική στα κράτη-μέλη, η Ολλανδική Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ πρότεινε τα βασικά χαρακτηριστικά ενός ηθικού πλαισίου για το δημόσιο τομέα, το οποίο υιοθετήθηκε ως ένας εθελοντικός, μη δεσμευτικός Ευρωπαϊκός Κώδικας. Αυτό το πλαίσιο κινείται πέρα από τον απλό καθορισμό των αξιών, προβλέποντας κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή αυτών των αρχών στην πράξη ως κώδικες συμπεριφοράς - κανόνες για τον τρόπο εφαρμογής τους, συμπεριλαμβάνοντας κυρώσεις για μη συμμόρφωση. Σε ορισμένες περιπτώσεις, αυτού του είδους η πρακτική καθοδήγηση της συμπεριφοράς των δημοσίων λειτουργών μορφοποιείται σε ένα **εγχειρίδιο για τους δημοσίους λειτουργούς**.

Καλές πρακτικές: «Οι Αξίες στην καθημερινή εργασία-Η Ηθική των Δημοσίων Λειτουργών» στη Φινλανδία

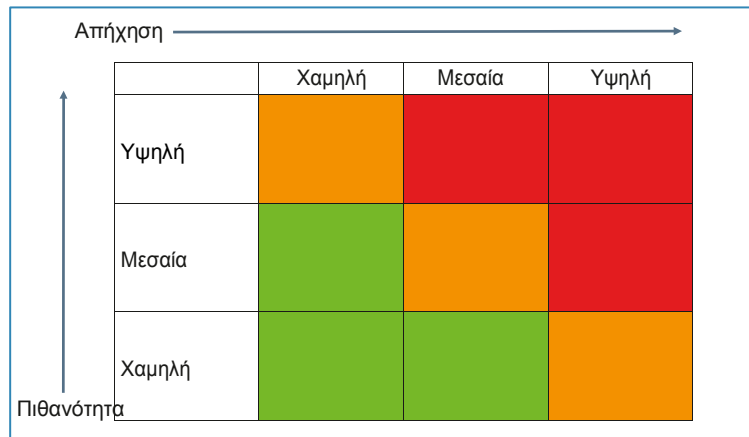
2.1.2 Οι Στρατηγικές για τη διαχείριση των απειλών

Ενώ οι στρατηγικές για την ακεραιότητα είναι σχετικά σπάνιες, αρκετά κράτη-μέλη διαθέτουν στρατηγικές κατά της διαφθοράς. Αυτές μπορεί να είναι ιδιαίτερες επωφελείς όταν η διαφθορά είναι συστημική και απαιτεί μια ξεκάθαρη, ολοκληρωμένη και κεντρικά συντονισμένη δέσμη μέτρων. Σύμφωνα με τις αρχές της διαδικασίας χάραξης πολιτικής, ένα από τα βασικά συστατικά μιας καλής στρατηγικής είναι μια τεκμηριωμένη βάση δεδομένων. Η στρατηγική θα πρέπει να εδράζεται σε μια κατανόηση των χαρακτηριστικών της διαφθοράς στα υπό εξέταση πεδία της πολιτικής, ως προάγγελος για την επιλογή των πλέον κατάλληλων εργαλείων για την αντιμετώπιση του προβλήματος στην πηγή του. Για να είναι πλέον αποτελεσματικές, η εν λόγω ανάλυση και επομένως οι στρατηγικές θα πρέπει να βασίζονται σε μια **εκτίμηση των απειλών** εκεί όπου οι ανησυχίες για την ακεραιότητα ή τη διαφθορά εστιάζονται περισσότερο αλλά και εκεί όπου υπάρχει δυνατότητα για αλλαγή. Ως προτεραιότητα, οι προσαρμοσμένες στις ιδιαίτερες συνθήκες στρατηγικές θα πρέπει να επιδιώκουν να στοχοποιήσουν σημεία όπου η πιθανότητα και η απήχηση της ανήθικης και διεφθαρμένης συμπεριφοράς κυμαίνονται σε υψηλά επίπεδα.

Ένα από τα πρότυπα εργαλεία για την αξιολόγηση κινδύνου είναι η χαρτογράφηση των απειλών (θερμικός χάρτης). Αυτό μπορεί να λάβει διάφορες μορφές αλλά βασικός σκοπός παραμένει πάντοτε ίδιος, δηλαδή η ανάδειξη των μεγαλύτερων απειλών διαφθοράς. Οι βασικές τεχνικές θα πρέπει να είναι οικείες σε οποιονδήποτε εσωτερικό και εξωτερικό ελεγκτή, καθώς εφαρμόζονται σε οποιαδήποτε μορφή απειλής: η αξιολόγηση τόσο της πιθανότητας και, εφόσον προκύψει, του αντικτύπου της διαφθοράς αποτυπώνονται σε μια ανερχόμενη κλίμακα (τυπικά χαμηλή, μεσαία, υψηλή και ακόμη πολύ υψηλή). Τα δύο στάδια της αξιολόγησης της απειλής εφαρμόζονται σε επίπεδο οργανισμού ή κλαδικό, λαμβάνοντας υπόψη κάθε δυνητική πτυχή της διαφθοράς για την απεικόνισή τους σε μια μήτρα καταγραφής απειλών (risk matrix). Αυτή (η αξιολόγηση) ξεκινά με την ανάδειξη όλων των δυνητικών απειλών, δηλαδή όπου υφίσταται ευκαιρία για διαφθορά: σε όλους τους κλάδους, θα εστιάσει σε στρατηγικά ζητήματα, τα οποία είναι αξιολογικά για την προετοιμασία στρατηγικών και των μέτρων τους για τους οργανισμούς, θα εστιάσει σε διαχειριστικά και επιχειρησιακά ζητήματα, τα οποία μπορεί να οδηγήσουν σε συγκεκριμένα σχέδια και προγράμματα για τον υπό εξέταση οργανισμό.

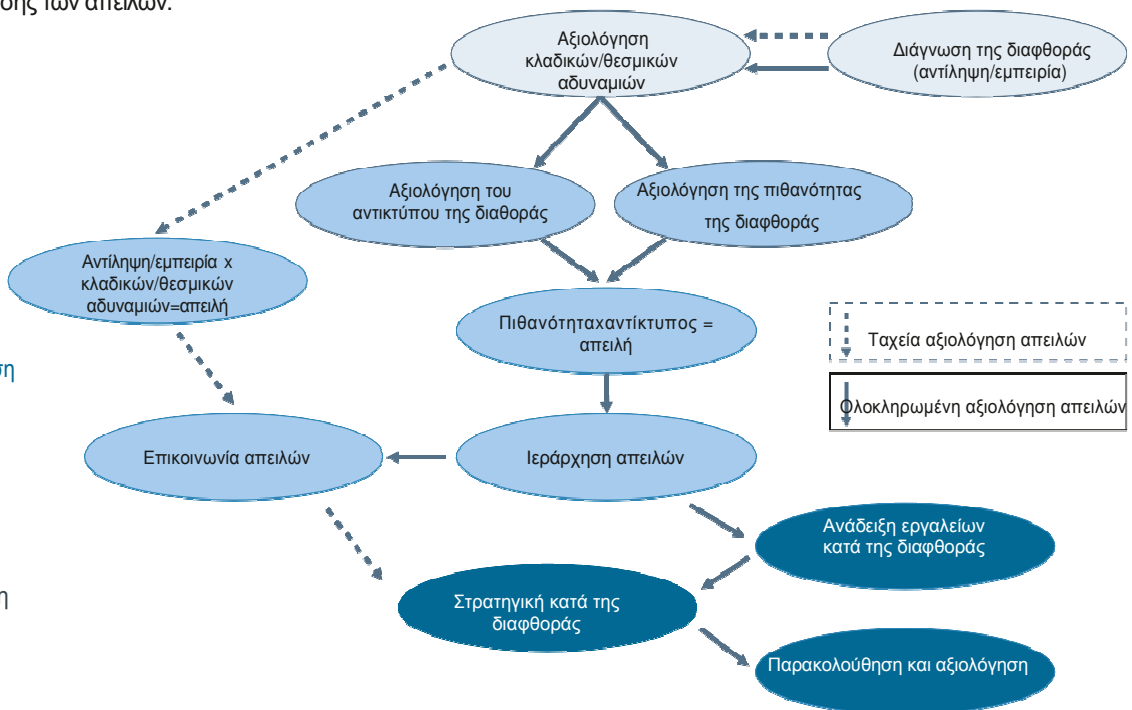
Είτε σε επίπεδο κλαδικό είτε οργανισμού, η ανάλυση μπορεί να απεικονιστεί σε ‘**θερμικό χάρτη**’, για μεγαλύτερη οπτική απήχηση. Κάθε πηγή απειλής διαφθοράς αποδίδεται στο αντίστοιχο τετράγωνο (π.χ. χαμηλή πιθανότητα, υψηλή απήχηση). Τα τετράγωνα τα οποία σκιαζονται με **κόκκινο** χρώμα απεικονίζουν την υψηλότερη απειλή και επομένως την πρώτη προτεραιότητα για τα μέτρα στο πλαίσιο στρατηγικής ή προγράμματος. Τα **πορτοκαλί** τετράγωνα αντιπροσωπεύουν μια μετριπαθή απειλή και επομένως συνιστούν χαμηλότερη προτεραιότητα. Τα σκιασμένα με **πράσινο** χρώμα τετράγωνα δεν προορίζονται για άμεση δράση. Ωστόσο, η αξιολόγηση απειλών είναι μια δυναμική διαδικασία. Θα πρέπει να αναθεωρείται σε τακτική βάση, καθώς οι συνθήκες μπορεί να αλλάζουν. Καθώς τα μέτρα μετριασμού λαμβάνονται για τις μεγαλύτερες απειλές, οι πιθανότητες να επισυμβούν θα πρέπει να λιγοστεύουν και η προσοχή μπορεί να στραφεί σταδιακά σε άλλους παράγοντες που προηγουμένως θεωρούνταν ως χαμηλής προτεραιότητας.

Θερμικός χάρτης



Η Διεθνής Διαφάνεια έχει προβλέψει τρία βασικά στάδια για τη δημιουργία μιας μήτρας απειλών (μέσω ενός θερμικού χάρτη) – διάγνωση, αξιολόγηση και διαχείριση απειλών – προς την κατεύθυνση της κατάρτισης μιας στρατηγικής κατά της διαφθοράς, περιλαμβάνοντας εργαλεία κατά της διαφθοράς, που υπάγονται σε παρακολούθηση και αξιολόγηση. Είναι πιθανό να διενεργείται μια σύντομη αξιολόγηση των απειλών, αλλά το ιδανικό σενάριο είναι η πραγματοποίηση μιας ολοκληρωμένης αξιολόγησης για τη διασφάλιση μιας σε βάθος ανάλυσης, λαμβάνοντας υπόψη τους τρόπους αντιμετώπισης των απειλών.

Διάγνωση



Αξιολόγηση απειλών

Διαχείριση απειλών

Στην πράξη, διακρίνουμε τρία επίπεδα διαχείρισης της αξιοπιστίας της απειλής: στο μικρο-επίπεδο (στους οργανισμούς), στο μεσο-επίπεδο (σε τομείς πολιτικής) και το μακρο-επίπεδο (σε χώρες και ολοκληρωμένες διοικήσεις). Σε ορισμένα κράτη-μέλη, οι φορείς που έχουν επιφορτιστεί με την καταπολέμηση της διαφθοράς έχουν αναλάβει την ανάλυση των απειλών της διαφθοράς σε θεσμικό επίπεδο, ακολουθώντας τις εθνικές πρακτικές. Σε τελική ανάλυση, ακόμη και οι πλέον καλά σχεδιασμένες στρατηγικές, με ισχυρή τεκμηρίωση και οι πλέον ολοκληρωμένη αξιολόγηση των απειλών είναι απλώς ασκήσεις επί χάρτου, εκτός εάν συνοδεύονται από την έμπρακτη εφαρμογή τους. Η ενωσιακή συγχρηματοδότηση μπορεί να στηρίζει τις εθνικές αρχές για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, της απάτης και οποιοσδήποτε άλλες παράνομες δραστηριότητες που μπορεί να επηρεάζουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ.

Καλές πρακτικές: Το σχέδιο και η μεθοδολογία ακεραιότητας της Σλοβενίας ή η ανάλυση των απειλών διαφθοράς της Λιθουανίας

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει τις εθνικές αρχές μέσω του προγράμματος HERCULES III της OLAF και του εργαλείου ARACHNE για τη βαθμολόγηση των απειλών για τους πόρους του ΕΚΤ

2.1.3 Νόμοι και Κανονισμοί

Οι ηθικές αρχές είναι τυπικά ενσωματωμένες στην εκάστοτε εθνική νομοθεσία, θέτοντας εκτός νόμου τη δωροδοκία και άλλες μορφές εγχώριας διαφθοράς μέσω της υιοθέτησης πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου. Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ αναγνωρίζει ότι η διαφθορά είναι ένα σοβαρό έγκλημα που έχει σοβαρές επιπτώσεις τόσο στο εσωτερικό όσο και πέρα από τα σύνορα της ΕΕ. Η δωροδοκία, όπως και άλλες μορφές διαφθοράς, για παράδειγμα στο δικαστικό κλάδο, μπορούν να επηρεάσουν τον ανταγωνισμό και τις επενδυτικές ροές. Οι πολυμερείς οργανισμοί έχουν διαδραματίσει καταλυτικό ρόλο τις τελευταίες δεκαετίες κατά την υπογραφή διεθνών συμβάσεων και αρχών που μπορεί να υιοθετηθούν από τα μέλη τους, κυρίως, από το Συμβούλιο της Ευρώπης, τα Ηνωμένα Έθνη και τον ΟΟΣΑ.

Καλές πρακτικές: Η Πράξη περί Δωροδοκιών (2010) του Ηνωμένου Βασιλείου

Βλ. επίσης ενότητα 2.4.1

Κάθε εθνικό σύστημα αντιπροσωπεύει τις νομικές παραδόσεις και δομές της εκάστοτε χώρας, αλλά τα περισσότερα κράτη-μέλη διαθέτουν ποινικό δίκαιο, το οποίο είναι εναρμονισμένο, όχι μόνον με την ενωσιακή νομοθεσία, αλλά επίσης με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά τη Διαφθοράς και τα πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Μερικά κράτη-μέλη αναγνωρίζουν ότι είναι υποχρέωσή τους να θέσουν **εκτός νόμου τη δωροδοκία** στο εσωτερικό και στο εξωτερικό της χώρας. Αυτό προϋποθέτει, όχι μόνον τη θέσπιση της κατάλληλης νομοθεσίας, αλλά, εξίσου σημαντικό, και την αυστηρή εφαρμογή της σε σχέση με την άσκηση δίωξεων και την επιβολή των ποινών.

Άλλες συναφείς νομικές προβλέψεις περιλαμβάνουν νόμους για την προστασία μαρτύρων.

Μερικά κράτη-μέλη έχουν επίσης νομοθετήσει για τη ρύθμιση **συγκρούσεων συμφερόντων** κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και την κατανομή δημοσίων πόρων, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων συμβάσεων και των ΕΔΕΤ.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει ορίσει τη σύγκρουση συμφερόντων ως μια κατάσταση "στην οποία ο δημόσιος λειτουργός έχει ιδιωτικό συμφέρον, που είναι ικανό να επηρεάσει ή εμφανίζεται να ασκεί επιρροή στην αμερόληπτη και αντικειμενική εκτέλεση των αρμοδιοτήτων του/της". Το ιδιωτικό συμφέρον γίνεται αντιληπτό ως "οποιοδήποτε πλεονέκτημα που καρπώνεται εκείνος ή εκείνη, η οικογένειά του/της, οι στενοί συγγενείς, φίλοι και πρόσωπα ή οργανώσεις με τον/την οποίο/α έχει επιχειρηματικές ή πολιτικές σχέσεις." Περιλαμβάνει επίσης κάθε ευθύνη, οικονομική ή πολιτική, που σχετίζεται με αυτά. Σύμφωνα με τον Κανονισμό για τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στο γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ, "σύγκρουση συμφερόντων ανακύπτει οσάκις η αμερόληπτη και αντικειμενική άσκηση των καθηκόντων δημοσιονομικού παράγοντα ή άλλου προσώπου...υπονομεύεται από οικογενειακούς ή συναισθηματικούς λόγους ή από πολιτικούς ή εθνικούς δεσμούς, από οικονομικό συμφέρον ή από οποιαδήποτε σύμπτωση συμφερόντων με τον δικαιούχο".

Οι συγκρούσεις συμφερόντων εμφανίζονται με διαφορετικές μορφές, στις οποίες συγκαταλέγονται και οι περιπτώσεις λειτουργιών ή συγγενών τους που έχουν επιχειρηματικά συμφέροντα, όπως μετοχές σε εταιρία, η οποία διεκδικεί χρηματοδότηση ή την προσδοκία μελλοντικής θέσης απασχόλησης ως παραλήπτης κυβερνητικής σύμβασης.

Βλ. επίσης ενότητα 2.3.1 για τη διαχείριση ανθρωπίνων πόρων

Η μετακίνηση του προσωπικού μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα δεν μπορεί ποτέ να τεθεί εκτός νόμου, αφού άλλωστε είναι αναγκαία για την ύπαρξη ευελιξίας σε μια οικονομία. Υπάρχουν πλεονεκτήματα και για τους δύο τομείς από αυτή την ανταλλαγή τεχνογνωσίας, αλλά επίσης και απειλές από την αποκάλυψη εμπιστευτικών πληροφοριών, όταν δημόσιοι λειτουργοί, είτε εκλεγμένοι, είτε μισθωτοί μετακινούνται σε ιδιωτικές επιχειρήσεις στα προηγούμενα πεδία ευθύνης τους. Μέρος της λύσης του προβλήματος είναι δυναμικά η επιβολή περιοριστικών ρητρών στις συμβάσεις εργασίας των υπαλλήλων με σκοπό τον περιορισμό των μετακινήσεων των δημοσίων λειτουργών μεταξύ του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα σε συναφές πεδίο.

2.1.4 Συντονιστές και οργανισμοί

Καλές πρακτικές: Συντονισμός ακεραιότητας στη Φλαμανδική Κυβέρνηση του Βελγίου

Μερικά κράτη-μέλη έχουν αποθέσει πόρους στην καρδιά της κυβερνητικής μηχανής για τη διαχείριση των πολιτικών ηθικής μέσω των **συντονιστών ακεραιότητας**. Η μέχρι σήμερα εμπειρία έχει διδάξει τα εξής:

- Η δημιουργία ενός γραφείου συντονισμού και καθοδήγησης της πολιτικής για την ακεραιότητα.
- Η σημασία της ύπαρξης ενός δικτύου επικοινωνίας σε όλο το εύρος της διοίκησης, η οποία γνωρίζει καλύτερα από τον καθένα τα νομικά της πρόσωπα, τα οποία λειτουργούν ως πρεσβευτές της πολιτικής, μεταφέροντας την οξυδέρκεια και τις ιδέες τους στην καρδιά της κεντρικής διοίκησης.
- Η έμφαση στην ενεργό και καινοτόμο προώθηση της πολιτικής μεταξύ των αξιωματούχων, συνδέοντας την ακεραιότητα με την ευημερία του διοικητικού προσωπικού.
- Ο ερευνητικός ρόλος του εσωτερικού ελέγχου κατά τη διενέργεια εξονυχιστικού ελέγχου και, εάν προκύπτουν προβλήματα, η ικανότητά του να πραγματοποιήσει 'δικανικού' ελέγχου για την σε βάθος αποκάλυψη οποιασδήποτε διεφθαρμένης συμπεριφοράς.

Αρκετά κράτη-μέλη έχουν συστήσει φορείς για την καταπολέμηση της διαφθοράς (ACAs) με σκοπό την προώθηση και εφαρμογή των πολιτικών, επιφορτισμένοι με μία ή περισσότερες από τις εξής λειτουργίες: εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση, παρακολούθηση και συντονισμός, πρόληψη, έρευνα και άσκηση διώξεων. Σύμφωνα με την ανάλυση του ΟΟΣΑ, τα κριτήρια για αποτελεσματικούς φορείς για την καταπολέμηση της διαφθοράς (εναρμονισμένα με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά τη Διαφθοράς και τις Συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης) περιλαμβάνουν τα εξής:

Κριτήρια για αποτελεσματικούς φορείς κατά της διαφθοράς
Πραγματική πολιτική βούληση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής
Διαρθρωτική και επιχειρησιακή αυτονομία σε συνδυασμό με σαφή νομική βάση και εντολή εφαρμογής για τα όργανα επιβολής του νόμου
Διαφανείς διαδικασίες για το διορισμό και την απαλλαγή του διευθυντή του φορέα, κατάλληλη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων και εσωτερικοί έλεγχοι για την πρόληψη αδικαιολόγητης παρέμβασης
Συνδυασμός ανεξαρτησίας και λογοδοσίας, μέσω της υποβολής τακτικών εκθέσεων στα εκτελεστικά και νομοθετικά σώματα και της παροχής πληροφόρησης στο δημόσιο
Αναγνώριση ότι κανένας φορέας δεν μπορεί να προωθήσει την ηθική και να αντιμετωπίσει τη διαφθορά μόνος του και επομένως συνεργασία με άλλους φορείς, την κοινωνία πολιτών και τις επιχειρήσεις
Πρόσληψη εξειδικευμένου προσωπικού με συγκεκριμένες δεξιότητες, ανάλογα με τις αρμοδιότητες του φορέα
Εξασφάλιση επαρκών υλικών και οικονομικών πόρων, συμπεριλαμβανομένης της κατάρτισης
Στην περίπτωση της επιβολής του νόμου, επαρκείς νομικές εξουσίες για τη διενέργεια ερευνών και τη συλλογή στοιχείων, σαφή διάκριση αρμοδιοτήτων με τους άλλους δημοσίους φορείς σε αυτό το πεδίο, και ομαδική εργασία μεταξύ ερευνητών, εναγόντων και άλλων ειδικών (π.χ. στα οικονομικά, στον εσωτερικό έλεγχο, στα ΤΠΕ)

Δεδομένων των ευαισθησιών της αποστολής τους, οι φορείς αυτοί διατρέχουν τον κίνδυνο να αποτελέσουν στόχο πολιτικού ελέγχου και επομένως ο πρώτοι δύο παράγοντες είναι επίσης πολύ σημαντικοί.

2.2 Δημιουργία εμπιστοσύνης του κοινού μέσω της διαφάνειας και της λογοδοσίας

Η διαφθορά μπορεί να υπονομεύσει θανάσιμα την εμπιστοσύνη του κοινού στη δημόσια διοίκηση και απορρέει από την αποτυχία να καταστούν συγκεκριμένα πρόσωπα υπόλογα για τη συμπεριφορά τους, ιδιαίτερα εάν το σύστημα αποτύχει να τους κάνει να λογοδοτήσουν. Καθώς η διαφθορά συνήθως στηρίζεται στην εχεμυθεια (εκτός εάν, στη χειρότερη περίπτωση, είναι ενδημική και επιδεικτικά προφανής), το αντίδοτο είναι η ανοικτή διακυβέρνηση, η οποία επιτρέπει στους πολίτες να ασκήσουν το δημοκρατικό τους δικαίωμα να ελέγχουν την εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία, διασφαλίζοντας στους πολίτες την πρόσβαση στην πληροφορία και διευκολύνοντας τους αντιπροσώπους των πολιτών να διερευνούν εξονυχιστικά την επίδοση μέσω των κοινοβουλευτικών οργάνων, της κοινωνίας πολιτών και της ερευνητικής δημοσιογραφίας. Η διαφάνεια λειτουργεί αποτρεπτικά και ερευνητικά, παρέχοντας προστασία έναντι των δυναμικών καταχρήσεων της εξουσίας, ρίχνοντας φως σε παραβάσεις όταν ανακλύπουν.

“Ο ελεύθερος και απτόητος Τύπος φωτίζει όπου χρειάζεται, χωρίς φόβο ή μεροληψία. Βεβαίως αυτό μπορεί να κάνει τη ζωή δύσκολη – αλλά συνδράμει στην εξάλειψη της διαφθοράς που καταστρέφει τόσες πολλές χώρες. Οι κυβερνήσεις μας χάνουν υποθέσεις στα δικαστήρια επειδή δεν ελέγχουν τα δικαστήρια. Αλλά γι’ αυτό το λόγο οι άνθρωποι επενδύουν στις χώρες μας, επειδή διαθέτουν ιδιοκτησιακά δικαιώματα και γνωρίζουν ότι θα αποζημιωθούν από το κράτος δικαίου, επειδή έχουμε δικαστές, οι οποίοι είναι τίμιοι και όχι απλώς φιλόδοξοι. Δεν είναι τυχαίο που οι πλέον επιτυχημένες χώρες στον κόσμο είναι εκείνες στις οποίες απουσιάζει η σύγκρουση ή η διαφθορά και υφίσταται ισχυρή παρουσία ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων και θεσμών”. David Cameron, Βρετανός Πρωθυπουργός, Διάγγελμα στο Κοινοβούλιο της Αυστραλίας, 14 Νοεμβρίου 2014.

2.2.1 Η Ανοικτή Διακυβέρνηση

Χάρη, εν μέρει, της 24ωρης ειδησεογραφικής κάλυψης 7 ημέρες την εβδομάδα και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης φαίνεται ότι υπάρχει ένα ανεμπόδιο κίνημα για μεγαλύτερη διαφάνεια σε κυβερνητικό και δικαστικό επίπεδο. Ο δημόσιος τομέας είναι περισσότερο από ποτέ άλλοτε ανοικτός και αρκετές διοικήσεις έχουν αποδεχτεί αυτήν την πραγματικότητα, νομοθετώντας υπέρ της ελευθερίας στην πληροφόρηση. Οι ΤΠΕ είναι ταυτόχρονα κινητήριοι δύναμη και καταλύτης αυτού του ανοίγματος.

Η ψηφιοποίηση τώρα επιτρέπει στο κοινό να παρακολουθεί το βαθμό στον οποίο οι δημόσιες διοικήσεις εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους στο θέμα της διαφάνειας και της πρόσβασης στην πληροφορία, διευκολύνοντας, για παράδειγμα, τη χρήση των πόρων των ΕΔΕΤ,

Όλα τα κράτη-μέλη έχουν συνυπογράψει την Υπουργική Διακήρυξη της Μάλμε το 2009 και του Ταλίν το 2017 για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, η οποία περιλαμβάνει το στόχο της ενίσχυσης της διαφάνειας των διοικητικών διαδικασιών και η οποία συνοδεύτηκε από το Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση της περιόδου 2016-2020. Η διαφάνεια μετριέται από το Δείκτη για την Ψηφιακή Οικονομία και Κοινωνία και είναι θέμα σε αρκετά έργα του ευρωπαϊκού προγράμματος Horizon 2020

Βλ. επίσης θεματική 1.1.3 για τη συνευθύνη και τη θεματική 6.2.1 για τη δικαστική επικοινωνία

Καλές πρακτικές: Η στρατηγική OpenCoesionne για την ανοικτή διακυβέρνηση της Ιταλίας, ο Κώδικας Διαφάνειας για την Τοπική Αυτο-διοίκηση του Ηνωμένου Βασιλείου

Καλές πρακτικές: Η στρατηγική OpenCoesionne για την ανοικτή διακυβέρνηση της Ιταλίας, ο Κώδικας Διαφάνειας για την Τοπική Αυτο-διοίκηση του Ηνωμένου Βασιλείου

ενθαρρύνοντας τη συμμετοχή του πολίτη στην παρακολούθηση της διοικητικής απόδοσης, προκαλώντας το ενδιαφέρον των ΜΜΕ, ενθαρρύνοντας τη συμμετοχή και ορθώνοντας μια ασπίδα προστασίας έναντι της διαφθοράς και της κατάχρησης του δημοσίου χρήματος.

Τα κράτη-μέλη έχουν προσφάτως επιβεβαιώσει στη Διακήρυξη του Ταλίν το 2017 ότι "το γενικό όραμα παραμένει ο αγώνας να παραμείνουν διαφανή, αποδοτικά και χωρίς αποκλεισμούς, παρέχοντας προσωποποιημένες, φιλικές προς το χρήστη ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες σε όλους τους πολίτες και τις επιχειρήσεις σε όλα τα επίπεδα διοίκησης". Εναπόκειται στις κυβερνήσεις για να αποφασίσουν πόσο φιλόδοξες επιθυμούν να είναι όταν διευρύνουν τα όρια της διαφάνειας. Η Οδηγία 2003/98 για τη περαιτέρω χρήση της πληροφορίας στο δημόσιο τομέα εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη-μέλη, αλλά αρκετές διοικήσεις ήδη παρέχουν πρόσβαση στις διαδικασίες πληροφόρησης, παρακολούθησης της διοικητικής απόδοσης, της σύναψης συμβάσεων, της χρήσης των δημοσίων πόρων στα διαφορετικά στάδια χάραξης μιας πολιτικής ή της λήψης αποφάσεων κτλ.

2.2.2 Εξωτερικός έλεγχος

Η διαφάνεια είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο αποτροπής και εντοπισμού της διαφθοράς όταν συνδυάζεται με τον εξωτερικό έλεγχο και την ενεργό συμμετοχή του κοινού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της διοίκησης. Μερικές διοικήσεις προχωρούν πέρα από την ελευθερία της πληροφόρησης και κατευνάζει τις ανησυχίες μεταξύ των πολιτών και των επιχειρήσεων σχετικά με τη διαφθορά και τις συγκρούσεις συμφερόντων, καθιστώντας τη διαφάνεια κεντρικό χαρακτηριστικό των καθημερινών λειτουργιών τους. Ο εξωτερικός έλεγχος, επίσης, απαιτεί ισχυρούς θεσμούς εκτός της εκτελεστικής και δικαστικής λειτουργίας που να είναι σε θέση να ερευνούν τη συμπεριφορά και να καθιστούν τη διοίκηση υπόλογη, περιλαμβάνοντας τα εξής:

- Ανώτατα Όργανα Ελέγχου (SAIs), πλήρως ανεξάρτητα από την εκτελεστική λειτουργία, που μπορούν να αναφέρονται στο Κοινοβούλιο και στο κοινό για την κατάχρηση δημοσίων πόρων.
- Επίτροποι Ενημέρωσης ή κάτι παρόμοιο (εάν ήδη υφίστανται) για την επιβολή της νομοθεσίας για την ελευθερία πληροφόρησης.
- Διαμεσολαβητές για την υποδοχή των παραπόνων των πολιτών.
- Ανεξάρτητα και ενεργά ΜΜΕ για να αναδεικνύουν και να θέτουν δύσκολα ζητήματα.
- Υγιείς και αποτελεσματικές ΜΚΟ για την εκπροσώπηση των κοινωνικών συμφερόντων και πρόθυμες για την διατύπωση της αλήθειας προς την εξουσία.

Οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να απευθύνονται στις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών (CSOs), ως διαμεσολαβητές μεταξύ της εκτελεστικής λειτουργίας και των πολιτών, να ενθαρρύνουν την ενεργό συμμετοχή και το ενδιαφέρον του κοινού για την παρακολούθηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και τη διασφάλιση της διαφάνειας. Η δύναμη της κοινής γνώμης μπορεί να αποτελέσει έναυσμα για δράση από τις αρχές: τα πράγματα αλλάζουν όταν οι άνθρωποι έχουν κουραστεί να βλέπουν τα ίδια. Έρευνα επισημαίνει ότι ο έλεγχος της διαφθοράς έχει ισχυρή σχέση με μια ευάριθμη κοινότητα των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών και ενεργούς πολίτες χωρίς τους οποίους δεν υφίσταται. Η Εταιρική Σχέση της Ανοικτής Διακυβέρνησης αποτελεί παράδειγμα μιας διεθνούς πρωτοβουλίας για τη διαφάνεια, η οποία παρέχει μια πλατφόρμα για τους «εγχώριους μεταρρυθμιστές», οι οποίοι είναι δεσμευμένοι να καταστήσουν τις κυβερνήσεις τους περισσότερο ανοικτές, υπόλογες και πλήρως ανταποκρίσιμες στα αιτήματα των πολιτών.

Η διαφάνεια θα πρέπει επίσης να επεκταθεί ειδικότερα στον τομέα της άσκησης επιρροής (lobbying), στο πλαίσιο της διαβούλευσης για το σχεδιασμό και την εφαρμογή δημόσιας πολιτικής. Εργοδότες, επιχειρήσεις, συνδικάτα, ενώσεις, εκκλησία, ΜΚΟ και άλλες ομάδες συμφερόντων επιζητούν να ακουστεί η φωνή τους για την πολιτική. Αυτές οι απόψεις επιζητούνται από διοικήσεις για τη διασφάλιση ότι η πολιτική τίθεται σε διάλογο με όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς, συμπεριλαμβανομένου του γενικού κοινού.

Το Ευρωπαϊκό Μητρώο Διαφάνειας παρέχει στους πολίτες πρόσβαση στις πληροφορίες σχετικά με την ταυτότητα εκείνων που συμμετέχουν σε δράσεις που επηρεάζουν τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων σε ενωσιακό επίπεδο. Η εγγραφή είναι εθελοντική, αλλά οι ενδιαφερόμενοι ενθαρρύνονται από το σύστημα ελέγχου για την πρόσβαση στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τις αυτόματες ενημερώσεις για τρέχουσες διαβουλεύσεις.

Αντιμέτωπα με την απειλή σφετερισμού της πολιτικής ή του ρυθμιστικού πλαισίου από ειδικά συμφέροντα, τα μέλη της ΕΕ δεν έχουν επιδιώξει τον περιορισμό του lobbying, και επομένως, χάνουν τα οφέλη του διαλόγου με τα ενδιαφερόμενα μέρη, αλλά δημοσιοποιούν αυτές τις δραστηριότητες όσο το δυνατό γίνεται, εισάγοντας μητρώα εκείνων που ασκούν επιρροή, είτε υποχρεωτικά, είτε εθελοντικά και δημοσιεύοντας λεπτομέρειες από τη δράση τους.

2.3 Προωθώντας την ακεραιότητα και μειώνοντας το εύρος της διαφθοράς

Κατά τον ίδιο τρόπο που τα αποδοτικά οικονομικά συστήματα χαρακτηρίζονται από χαμηλή διαφθορά, αξιωματούχοι οι οποίοι λειτουργούν με κριτήριο την εξυπηρέτηση του συμφέροντος των οργανισμών τους αποτελούν το θεμέλιο καλώς λειτουργούντων θεσμών. Αυτό από μόνο του θα έπρεπε να δημιουργήσει επαρκές κίνητρο για τις δημόσιες αρχές ώστε να προωθήσουν την ακεραιότητα στους χώρους εργασίας. Ταυτόχρονα, αναγνωρίζεται ότι είναι καλύτερα να σταματήσουμε τον καρκίνο της διαφθοράς πριν εδραιωθεί, παρά να προσπαθούμε να εμποδίσουμε την εξάπλωσή του, κάτι που θέτει ως υψηλότερη προτεραιότητα την πρόληψη μέσω μιας σειράς μέτρων κατά της διαφθοράς. Αυτό αναδεικνύει την ευαίσθητη ισορροπία, η οποία πρέπει να επιτευχθεί, ταυτόχρονα υπογραμμίζοντας τη σημασία της ηθικής, εκπέμποντας ένα προειδοποιητικό σήμα ότι η διαφθορά δεν πρόκειται να γίνει ανεκτή. Οι δημόσιες αρχές πρέπει να βαδίσουν προσεκτικά, καθώς εισάγουν μέτρα κατά της διαφθοράς, και καθώς οι αναπόδραστες υπόνοιες για διαφθορά μπορούν να δημιουργήσουν ένα κλίμα δηλητηριώδες – υποσκάπτοντας τις σχέσεις, την ατομική απόδοση και τη γενική παραγωγικότητα. Δεδομένου ότι ο ευρύτερος στόχος είναι να διασφαλιστεί ότι οι επιχειρήσεις και οι πολίτες μπορούν να εμπιστευθούν τις δημόσιες υπηρεσίες, αυτή η εμπιστοσύνη πρέπει επίσης να οικοδομηθεί μέσα στην ίδια τη δημόσια διοίκηση.

2.3.1 Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων και κατάρτιση

Βλ. επίσης ενότητα 3.3

Οι συνθήκες της εργασίας έχουν αντίκτυπο στο φάσμα τόσο της ηθικής όσο και της διεφθαρμένης συμπεριφοράς. Χαμηλές ανταμοιβές για την απόδοση (χαμηλοί μισθοί), συμβόλαια χωρίς ασφάλιση, πολιτικοποίηση και έλλειψη επαγγελματισμού, όλα αυτά συντελούν σε ένα περιβάλλον, το οποίο ενθαρρύνει την αναζήτηση της εξυπηρέτησης ιδιοφελών συμφερόντων. Αν υποθέσουμε ότι οι όροι της εργασίας είναι ακριβοδίκαιοι, το επόμενο βήμα είναι να διασφαλιστεί ότι η διοίκηση των ανθρωπίνων πόρων (HRM) θα ενσωματώνει ηθικές αξίες μέσα στις πολιτικές διαχείρισης του προσωπικού, ιδιαίτερα για τις θέσεις ευθύνης και θα παρέχει διαφάνεια όσον αφορά τους κανόνες του εργασιακού χώρου στις «γκρίζες περιοχές» της ακεραιότητας.

Δυναμικές Πολιτικές Διοίκησης Ανθρωπίνων Πόρων
Πρόσληψη προσωπικού, θεμελιωμένη στην αξιοκρατία σε αντίθεση προς την πολιτική πατρωνεία, τις προσωπικές σχέσεις και την ευνοιοκρατία.
Πλαίσια ανταγωνισμού με την ηθική ως εσωτερικό γνώρισμα
Πρακτικές προσλήψεων, οι οποίες ελέγχουν τους υποψηφίους για την ηθική τους συμπεριφορά.
Αξιολογήσεις απόδοσης, οι οποίες λαμβάνουν υπόψη, όχι μόνο τεχνικά θέματα και θέματα διαχείρισης ομάδας, αλλά επιπλέον λαμβάνουν υπόψη το καταγεγραμμένο ιστορικό σε σχέση με ηθικές προδιαγραφές.
Συνεχής επαγγελματική ανάπτυξη και διαχείριση της καριέρας, οι οποίες επιβραβεύουν τη βελτίωση στο σύστημα όσον αφορά στην αποτροπή και τον έλεγχο της διαφθοράς.
Πρόσληψη εξειδικευμένου προσωπικού με συγκεκριμένες δεξιότητες, ανάλογα με τις αρμοδιότητες του φορέα
Ξεκάθαρα όρια περί της αποδοχής δώρων από τους δημοσίους αξιωματούχους.
Περιορισμοί στις συμπληρωματικές δραστηριότητες και στα εξωτερικά ενδιαφέροντα του προσωπικού (για παράδειγμα ένας υπάλληλος της οικονομικής εφορίας δεν μπορεί παράλληλα να είναι και σύμβουλος για τους φόρους) και στη συσσώρευση διαφορετικών αρμοδιοτήτων και θέσεων, οι οποίες ενδεχομένως να εκφράζουν μια αντίθεση συμφερόντων (όπως το να είναι κανείς ταυτόχρονα διαμορφωτής πολιτικών και νομοθέτης).
Περιοριστικές ρήτρες στις συμβάσεις εργασίας όσον αφορά την κατάληψη μελλοντικών θέσεων απασχόλησης σε συναφή πεδία όπου ενδέχεται να αξιοποιηθεί η προνομιακή πρόσβαση σε πληροφορίες για την επίτευξη προσωπικού κέρδους, όπως το να υποχρεώνεται αξιωματούχος να αναζητά θέσεις μόνο στο δημόσιο τομέα ή να υποχρεώνεται σε μια χρονική περίοδο αδράνειας (περίπου για 6 ή 12 μήνες).
Αποτελεσματικές πολιτικές πειθαρχίας στη περίπτωση διάπραξης αδικήματος.

Καλές Πρακτικές: Ο κώδικας ηθικής της αστυνομίας της Σλοβενίας και σχετική κατάρτιση στη Φλαμανδική Κυβέρνηση

Όπως και στις στρατηγικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς, είναι αναγκαίο να αναδειχθούν οι πηγές και οι απειλές της διαφθοράς πριν καταλήξουμε σε μια δέσμη μέτρων διοίκησης ανθρωπίνου δυναμικού, η οποία είναι πιθανόν να είναι κλαδική. Οι πολιτικές για την ακεραιότητα εμφανίζουν τα δικά τους διλήμματα μέσα στους χώρους εργασίας. Από τη μια μεριά, οι αξιωματούχοι θα πρέπει να μιλούν ελεύθερα και να εγείρουν ενστάσεις και προβληματισμούς όταν προκύπτουν προβλήματα, αλλά από την άλλη μεριά, οι δημόσιες διοικήσεις επιθυμούν επίσης να οικοδομήσουν ένα πνεύμα ομαδικό. Οι αξιωματούχοι αντιμετωπίζουν ηθικές συγκρούσεις και αμφιβολίες γύρω από το θέμα της αφοσίωσης (προς τους συναδέλφους, τον οργανισμό, τους πολιτικούς και το κοινό) και της επικοινωνίας (στην εποχή των μέσων κοινωνικής δικτύωσης στη δουλειά και στο σπίτι), τα οποία μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσω **διλημματικής και ηθικής κατάρτισης**. Μια συγκεκριμένη μορφή που είναι συναφής με τα πεδία στα οποία η απειλή της διαφθοράς είναι υψηλότερη είναι η κατάρτιση στην οποία συμμετέχουν δημόσιοι λειτουργοί που εκπαιδεύονται και δοκιμάζονται για να διαπιστωθεί η αντίδρασή τους σε διαφορετικά σενάρια.

Η Φλαμανδική εμπειρία αποδεικνύει ότι μικρές ομάδες διαλόγου ανταποκρίνονται καλά σε συνδυασμό με ευρεία συλλογή σεναρίων διλημάτων, προσαρμοσμένα σε συγκεκριμένα ακροατήρια. Βάσει των αποτελεσμάτων της ανάλυσης απειλών, οι θεσμοί ενδεχομένως θα θελήσουν να παραμετροποιήσουν τα εκπαιδευτικά τους προγράμματα, αναπτύσσοντας συγκεκριμένες θεματικές περιοχές σχετικά με τις μονάδες υψηλού κινδύνου (όπως οι δημόσιες προμήθειες, οι συμβάσεις ή το προσωπικό πρώτης γραμμής) ή για συγκεκριμένες θέσεις ευθύνης (για παράδειγμα, οι απόπτες). Τέτοιες προσεγγίσεις είναι εξίσου σχετικές με το δικαστικό σώμα του οποίου η ανεξαρτησία και η απόδοση είναι εκ των ων ουκ άνευ για τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνεται το κοινό την ακεραιότητα στην κοινωνία και για την επιτυχία της δικαιοσύνης σε υποθέσεις διαφθοράς.

2.3.2 Δημοσιοποίηση από τους δημοσίους αξιωματούχους

Η πρωτοβουλία STAR της Παγκόσμιας Τράπεζας υποδηλώνει ότι το σύστημα διαφάνειας μπορεί να συνεισφέρει ουσιαστικά στην πρόληψη της διαφθοράς αλλά μια προσέγγιση στη βάση της ανάλυσης των απειλών για τη διαφάνεια και η στοχευμένη επαλήθευση είναι η πλέον αποτελεσματική

Ως μέτρο πρόληψης το οποίο επιπλέον παρέχει ένα υπόβαθρο για μελλοντικές έρευνες, πολλές δημόσιες διοικήσεις τώρα πια υποχρεώνουν τους δημοσίους αξιωματούχους να υποβάλλουν μια υπογεγραμμένη δήλωση περί του εισοδήματός τους, της περιουσίας τους, και των επιχειρηματικών τους συμφερόντων. Αυτή η πρακτική ενδεχομένως αφορά σε όλους τους εκλεγμένους και μη δημοσίους αξιωματούχους ή αφορά μόνο αυτούς οι οποίοι ευρίσκονται σε κρίσιμες θέσεις ευθύνης, όπως οι υπεύθυνοι διαχείρισης δημοσίων προμηθειών και συμβάσεων. Αυτό τους επιτρέπει να έχουν πρόσβαση και να αξιολογούν κάθε ανεξήγητη μεταβολή στο εισόδημα ή στην ιδιοκτησία, η οποία δεν αντιστοιχεί αναλογικά στη μισθοδοσία τους ή σε ενδεχόμενες αλλαγές, όπως η κληρονομιά, και να εντοπίσουν οποιαδήποτε

ασυμβίβαστα μεταξύ ιδιωτικού συμφέροντος και δημοσίου καθήκοντος. Το κλειδί για την επιτυχία είναι η επαλήθευση: Εντέλεια στον έλεγχο της συμμόρφωσης με τους κανόνες της δημοσιότητας, ο οποίος μπορεί να δεσμεύει αρκετούς πόρους και τον οποίο μερικά κράτη-μέλη έχουν αναθέσει στους φορείς κατά της διαφθοράς, όπως για παράδειγμα η Σλοβενία, η Λετονία και η Πολωνία.

Η αρνητική πλευρά της γνωστοποίησης είναι ο κίνδυνος αθέλητων συνεπειών: η άρρητη απουσία της εμπιστοσύνης στους δημοσίους υπαλλήλους, που δημιουργεί ένα κλίμα το οποίο παραπέμπει σε ανήθικη συμπεριφορά, αποτελεί το μέτρο σύμφωνα με το οποίο οι δημόσιοι αξιωματούχοι κρίνονται. Ως εργαλείο, η αποκάλυψη των συμφερόντων είναι απίθανο να αποκαλύπτει την εποσιώδη διαφθορά σε μικρή κλίμακα αλλά ενδεχομένως μπορεί να αποτρέπει ή να εντοπίζει περισσότερο αντιπροσωπευτικές πρακτικές, καθώς οι αξιωματούχοι με μεγάλες περιουσίες και απότομη αύξηση του εισοδήματός τους είναι πιο εύκολο να ξεχωρίσουν.

Η διαφάνεια είναι καλύτερα στοχευμένη σε περιοχές όπου μπορεί να είναι η πλέον αποτελεσματική. Υπάρχει μια εξισορρόπηση μεταξύ της κάλυψης και του αντικτύπου: είναι καλύτερο να διατηρούμε λιγότερα σε όγκο δεδομένα και ιστορικό αλλά να μπορούμε να τα παρακολουθήσουμε και να τα ελέγξουμε. Το δημόσιο συμφέρον, έχοντας πρόσβαση στα προσωπικά δεδομένα των αξιωματούχων, θα πρέπει επίσης να αντισταθμιστεί από το δικαίωμα στην ιδιωτικότητα και την προσωπική ασφάλεια. Επομένως, μια περισσότερο στοχευμένη προσέγγιση αποκτά μεγαλύτερη αξία: η εστίαση της διαφάνειας στους δημοσίους αξιωματούχους σε υψηλές θέσεις ευθύνης και η διατήρηση αυτής της πληροφορίας που χρησιμοποιείται μόνο για σκοπούς ελέγχου και παρακολούθησης και στο πλαίσιο ενός σχήματος, το οποίο είναι εύκολο να αναλυθεί με ΤΠΕ. Για τους αιρετούς, ωστόσο, υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη για πλήρη διαφάνεια και επομένως δημοσιοποίηση ώστε να επιτραπεί στους ψηφοφόρους ο δημόσιος έλεγχος.

2.3.3 Απλούστευση, έλεγχοι και αυτοματισμός

Βλ. ενότητα 1.2.1 για την κανονιστική μεταρρύθμιση, πηλάνότητα 4.2 για τις βελτιώσεις στις διαδικασίες και το κεφ.5 για το επιχειρηματικό περιβάλλον

Όταν τα προβλήματα χαρακτηρίζονται από ενδημική διαφθορά, υφίστανται κυρίως όπου οι έλεγχοι και οι εξισορροπήσεις και οι εσωτερικοί έλεγχοι είναι πιο αδύναμοι και επικεντρώνονται σε ελάχιστους τομείς, όπως η υγειονομική περίθαλψη, η δικαιοσύνη, η αστυνομία, οι δημόσιες προμήθειες, οι αδειοδοτήσεις, η φορολογία, ο έλεγχος των συνόρων και οι δασμοί. Αυτή η προβληματική τοποθετεί το σκοπό της καταπολέμησης της διαφθοράς στο επίπεδο της απομάκρυνσης της πιθανότητας για χρηματισμό, ή σε αυτό που μια αξιολόγηση των στρατηγικών της διαφθοράς περιγράφεται ως «αλλαγή των κανόνων»:

παρεμβάσεις πολιτικής, οι οποίες στόχο έχουν να αλλάξουν τις θεματικές απόψεις της ίδιας της διοίκησης ή τον τρόπο με τον οποίο η διοίκηση παρέχει τις υπηρεσίες της έτσι ώστε να υπάρχουν λιγότερες ευκαιρίες ή λόγοι για να εμπλακεί κάποιος στη διαφθορά. Αυτές οι προσεγγίσεις αποβλέπουν να βγάλουν την ανατεθειμένη εξουσία εκτός της εξίσωσης, μειώνοντας τη διακριτική ευχέρεια και εισάγοντας ελέγχους.

Η ανάλυση στην ΕΕ καταδεικνύει «μια ισχυρή σχέση μεταξύ της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς, καθώς η πολυνομία αποτελεί το κύριο εργαλείο το οποίο χρησιμοποιείται για τη μείωση της διάκρισης ανάμεσα στη γραφειοκρατία και τη διαφθορά». Ταυτόχρονα, «όσο περισσότερο τα κράτη προσφέρουν τις υπηρεσίες τους ηλεκτρονικά τόσο μειώνονται τα φαινόμενα της διαφθοράς». Η **διοικητική απλούστευση** αποτελεί βήμα για τη μείωση της ευκαιρίας για διαφθορά.

Βλ. κεφ. 7 για τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών

Αυτό είναι ιδιαίτερος αληθές για την ενίσχυση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος με όρους τόσο κανονιστικής μεταρρύθμισης όσο και μείωσης των διοικητικών βαρών: όσο λιγότερη γραφειοκρατία τόσο μικρότερη η απειλή διαφθοράς. Παρ' όλα αυτά, η απλούστευση χρειάζεται να υιοθετηθεί στο πλαίσιο ενός πεδίου εφαρμογής πολιτικής. Εάν οι διαδικασίες είναι σχετικώς συγκεκριμένες και μπορούν να εκφραστούν σε αλγόριθμο, τότε υπάρχει μεγάλη πιθανότητα για την υλοποίηση μιας διαδικασίας απλούστευσης. Ωστόσο, από τη στιγμή που οι ποιοτικές κρίσεις αποτελούν ένα ζωτικό στοιχείο της λήψης αποφάσεων (όπως αξιολογήσεις ιατρικού χαρακτήρα, νομικές διαδικασίες, υπηρεσίες προμηθειών) τότε υπάρχουν συγκεκριμένα όρια για το βαθμό στον οποίο πρέπει ή μπορεί να αφαιρεθεί η διακριτική ευχέρεια.

Καλή πρακτική:

Ερευνώντας τη διαφθορά στο χώρο της υγείας στην Καλαβρία (Ιταλία) μέσω του ελέγχου της απάτης

Η ένταξη περισσότερου προσωπικού στις διαδικασίες συναλλαγών εμφανίζεται ως οπισθοδρόμηση για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, αλλά εάν εφαρμοσθεί συνετώς σε μεμονωμένα βήματα μπορεί να επιφέρει τη μείωση της διακριτικής ευχέρειας οποιουδήποτε μεμονωμένου προσώπου όσον αφορά τη λήψη των αποφάσεων. Ένα παράδειγμα αποτελούν οι δημόσιες προμήθειες όπου η εμπλοκή προσωπικού στις διαδικασίες αξιολόγησης των προμηθειών αυξάνει το κόστος της διαφθοράς και τον κίνδυνο της σύλληψης. Αυτό συνήθως συνοδεύεται από αυστηρή χρήση των εσωτερικών ελέγχων, όπως είναι, για παράδειγμα, η αρχή των περιφλημών «τεσσάρων οφθαλμών» για τη διαδικασία της δημόσιας προμήθειας και της κατανομής της χρηματοδότησης, υποστηριζόμενη από ξεκάθαρες και διαφανείς διαδικασίες μέσω της υποστήριξης, της καθοδήγησης και της κατάρτισης, με στόχο την ελαχιστοποίηση διακριτικής ευχέρειας μέχρι το σημείο που γίνεται χρήσιμη. Ο εσωτερικός έλεγχος επίσης διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο στη παροχή ελέγχων και εξισορροπήσεων, αλλά πρέπει να χρησιμοποιείται προσεκτικά για να διασφαλίζει τη διατήρηση της αμεροληψίας, στο πλαίσιο μιας πίεσης από ομοτίμους.

Βλ. θεματική ενότητα 4.4 για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Όπου καθίσταται δυνατή η διοικητική απλούστευση και παράλληλα η ανθρώπινη διεπαφή μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών/επιχειρήσεων δεν κρίνεται απαραίτητη, η αποτελεσματικότερη λύση για την απάλειψη ή έστω τη μείωση της μυστικότητας είναι δια του αυτοματισμού. Για πολλές συναλλαγές μεταξύ των πολιτών ή των επιχειρήσεων και της δημόσιας διοίκησης, υφίσταται ένα τεράστιο πεδίο δράσης για τη συμπίεση της μεμονωμένης ατομικής λήψης αποφάσεων ή τουλάχιστον για τη διαφάνεια πάνω σε κάθε κακή πρακτική διαμέσου ηλεκτρονικών διεπαφών (ηλεκτρονική διακυβέρνηση, ηλεκτρονικές δημόσιες προμήθειες, ηλεκτρονικά εντάλματα). Είναι αρκούτως δυσκολότερο για ένα δημόσιο υπάλληλο να εμπλακεί ή να επηρεάσει το αποτέλεσμα εάν υπάρχουν κατάλληλες ασφαλιστικές δικλείδες όσον αφορά στη διαδικασία και στην ασφάλεια των δεδομένων.

2.4 Ανιχνεύοντας και δρώντας ενάντια στη διαφθορά

Ρεαλιστικά, η διαφθορά δεν θα εξαφανισθεί ολοκληρωτικά ακόμη και με την εφαρμογή των καλύτερων αποτρεπτικών συστημάτων. Οι ολοκληρωμένες μεταρρυθμιστικές στρατηγικές ενδεχομένως θα επιτύχουν να αποσυνθέσουν τα συστήματα διαφθοράς, αλλά πάντοτε θα υφίστανται μερικές επιπτώσεις της παρανομίας, οι οποίες θα υπονομεύουν την καλή διακυβέρνηση. Αυτό σημαίνει ότι το κανονιστικό και ελεγκτικό πλαίσιο θα παραμένει ενεργό, συμπεριλαμβανομένων των συστημάτων που αφορούν την ανίχνευση και τη δίωξη, τα οποία από μόνα τους πρέπει να παραμείνουν μακριά από κάθε κατηγορία, ενώ οι καταγγελίες για δυσλειτουργίες έχει αποδειχθεί ότι αποτελούν τον πιο αποτελεσματικό τρόπο της αποκάλυψης των κακών πρακτικών, που είναι υπεύθυνος για σχεδόν τις μισές απάτες οι οποίες ανακαλύπτονται στο δημόσιο τομέα, σύμφωνα με έρευνα. Καθώς η προστασία για τις καταγγελίες δυσλειτουργιών παραμένει ακόμη σχετικά αδύναμη σε όλη την Ευρώπη και η νομοθεσία αυτή καθαυτή δεν έχει βαθιά ενσωματωθεί στη δημοσιοϋπαλληλική κουλτούρα ως μια συμβολή στη καλή διακυβέρνηση, η δυναμική της δεν έχει ακόμη γίνει κατανοητή.

2.4.1 Μηχανισμοί καταγγελιών

Ο καταγγέλλων είναι κάποιος που αναφέρει ή αποκαλύπτει (κοινοποιεί) πληροφορία περί μιας απειλής για το δημόσιο συμφέρον. Στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης, ένας αξιωματούχος του δημοσίου τομέα ή της δικαιοσύνης μπορεί να εκθέσει παράνομη ή ανήθικη δραστηριότητα, ενημερώνοντας εσωτερικά τον οργανισμό (παραδείγματος χάριν, σε ένα διευθυντή ή έναν εσωτερικό ελεγκτή) ή εξωτερικά ως προς τον οργανισμό, ενημερώνοντας ένα τρίτο μέρος (όπως ένα βουλευτή που ασχολείται με τη νομοθεσία, έναν εξωτερικό ελεγκτή, ένα διαμεσολαβητή, το συντονιστή για την ακεραιότητα της διοίκησης, την υπηρεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς, τα μέσα μαζικής επικοινωνίας, κλπ). Υπάρχουν πολλά παραδείγματα όπου οι καταγγελίες για δυσλειτουργίες θα μπορούσαν να διαδραματίσουν ένα ζωτικό ρόλο στην αποτροπή σκανδάλων και θα μπορούσαν να πλήξουν τη διαφθορά σε πρώιμο στάδιο, πριν συντελεσθεί μια (πολύ σοβαρότερη) καταστροφή, συμπεριλαμβανομένων περιστατικών για τα οποία αγνοήθηκαν ακόμη και προειδοποιήσεις. Η έρευνα στις περιπτώσεις καταγγελιών για τη διαφθορά καταδεικνύει ότι στην πλειονότητα των υποθέσεων δεν γίνεται τίποτε όσον αφορά τις κακές πρακτικές και ότι πολύ συχνά ο καταγγέλλων είναι αυτός ο οποίος υποφέρει από τις επιπτώσεις της. Οι συνέπειες περιλαμβάνουν μέχρι και την απόλυση, τον υποβιβασμό, την πειθαρχική δίωξη, την παρενόχληση και τον εκφοβισμό από τους συναδέλφους ή ακόμη και την απώλεια της προοπτικής της καριέρας στον οργανισμό. Είναι ολοφάνερα μέσα στα συμφέροντα της καλής διακυβέρνησης το να αισθάνονται οι δημόσιοι υπάλληλοι ασφαλείς ώστε να διαφυλάττουν το δημόσιο συμφέρον. Η Επιτροπή των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης υιοθέτησε μια Οδηγία CM/Rec (2014) περί της προστασίας των καταγγελλόντων φαινομένων διαφθοράς στις 30 Απριλίου 2014, υλοποιώντας τις διεθνείς συνθήκες, θέτοντας 29 κατευθυντήριες αρχές για τα κράτη – μέλη όσον αφορά την αναθεώρηση της εθνικής τους νομοθεσίας ή εισάγοντας νομοθεσία και κανονισμούς ή τροποποιώντας την ήδη υφιστάμενη νομοθεσία στο πλαίσιο του νομικού τους συστήματος.

Η προστασία των καταγγελλόντων εργαζομένων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα είναι υποχρεωτικός σύμφωνο με τη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της Διαφθοράς (άρθρο 9) και ενθαρρύνεται σύμφωνα με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών (άρθρο 33)

Η Πράξη του Ηνωμένου Βασιλείου για τη Διαφάνεια του Δημοσίου Συμφέροντος (PIDA) αποτελεί μια από τις πιο ολοκληρωμένες νομοθεσίες όσον αφορά στη προστασία της καταγγελίας της διαφθοράς στο χώρο της εργασίας στην ΕΕ. Τέθηκε σε ισχύ το 1999 και έχει τροποποιηθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αντανάκλα τις αλλαγές που επήλθαν στο ρυθμιστικό πλαίσιο του Ηνωμένου Βασιλείου και να απομακρύνει την έννοια της καλής πίστης, αντικαθιστώντας τη με εξέταση του δημοσίου συμφέροντος, ενδυναμώνοντας την προστασία για τις αποκαλύψεις στα μέλη του Κοινοβουλίου (παραδείγματος χάριν, τοποθετεί τις αποκαλύψεις για τα μέλη του Κοινοβουλίου στην ίδια πλευρά με τις αποκαλύψεις για το ρυθμιστικό πλαίσιο) και αποσαφηνίζει ότι η προστασία από τις όποιες επιπτώσεις της καταγγελίας περιλαμβάνει και την προστασία από την παρενόχληση, προερχόμενη από τους συναδέλφους στον εργασιακό χώρο.

Η ανεξάρτητη Μη Κυβερνητική Οργάνωση και το Κέντρο για το Δημόσιο Συμφέρον στην Εργασία (PCaW) διαδραμάτισε έναν πρωταρχικό ρόλο στην ανάπτυξη της νομοθεσίας, παράλληλα με την *Εκστρατεία για την Ελευθερία στην Πληροφόρηση*, και την υποστήριξη της εφαρμογής της, προσφέροντας εμπιστευτικές συμβουλές στους εργαζόμενους και εμπειρογνωμοσύνη στους εργοδότες, και υπερασπιζόμενη το μηχανισμό καταγγελιών. Είναι σημαντικό να διατηρηθεί η ανεξαρτησία των συμβουλευτικών σωμάτων σε αυτές τις συνθήκες.

Μέχρι πρόσφατα, η Πράξη του Ηνωμένου Βασιλείου για τη Διαφάνεια του Δημοσίου Συμφέροντος (PIDA) ήταν το μοναδικό παράδειγμα νόμου για την προστασία της καταγγελίας της διαφθοράς στην ΕΕ η οποία εξαπλώνεται τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Η επίδραση του νόμου αυτού αφορούσε την ενθάρρυνση των εργοδοτών στην ανάπτυξη συστημάτων εσωτερικού ελέγχου της διαφθοράς, τα οποία μπορούν να προωθήσουν τη λογοδοσία και την αποτελεσματική διαχείριση της επικινδυνότητας. Η Ιαπωνία και η Νότιος Αφρική έχουν υιοθετήσει νόμους, θεμελιωμένους στο υπόδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου, καταδεικνύοντας ότι μπορεί να είναι χρήσιμοι σε πολύ διαφορετικές περιστάσεις. Το 2014 το Κοινοβούλιο της Ιρλανδίας υιοθέτησε το Νόμο για την προστασία της διαφάνειας, ο οποίος θέτει ένα σημείο αναφοράς με μια σειρά καινοτομιών (ορισμοί του εργαζομένου και των κακών πρακτικών), την περίφημη διαβαθμισμένη διαφάνεια (από την εσωτερική στην εξωτερική αναφορά, συμπεριλαμβανομένων των Μέσων Μαζικής επικοινωνίας), την αναδρομική αναφορά και τη διασφάλιση του καταγγέλλοντος μέσω ισχυρών και εμπιστευτικών εργαλείων. Η έρευνα υποστηρίζει ότι η αναφορά υπόπτων κακών πρακτικών σε ένα βουλευτή ή στα μέσα μαζικής επικοινωνίας (καταγγελία σε εξωτερική ως προς τον οργανισμό οντότητα) είναι περισσότερο αποτελεσματική από την αναφορά μιας ενδεχόμενης κακής πρακτικής στον εργοδότη (καταγγελία εσωτερικού τύπου). Όπου υφίσταται η νομοθεσία σε όλη την ΕΕ, επικρατεί η τάση της παροχής αποζημίωσης ή της επανόρθωσης απέναντι στο γεγονός της θυματοποίησης, η οποία (τάση) μόνο έμμεσα ενθαρρύνει την καταγγελία της διαφθοράς. Από μια περισσότερο θετική άποψη, οι δημόσιες διοικήσεις σε όλη την ΕΕ μπορούν να κατευθύνουν τον τρόπο μέσω της εγκαθίδρυσης εσωτερικών διαδικασιών σχετικά με τις καταγγελίες αυτές, αλλά επίσης και μέσω της εδραίωσης μιας ισχυρής κουλτούρας στους οργανισμούς τους, σύμφωνα με την οποία οι καταγγέλλοντες θεωρούνται ως συνεισφέροντες στη γενικότερη προσπάθεια, και όχι απλώς ως παραπονούμενοι. Κάθε περίπτωση πρέπει μετά να υπόκειται σε μια αυστηρή επεξεργασία για να διασφαλιστεί ότι θα αποδοθεί δικαιοσύνη και να φαίνεται ότι θα αποδοθεί τελικά, μέσω μιας ολοκληρωμένης προστασίας του καταγγέλλοντος από τη θυματοποίηση. Πράγματι, οι ασφαλιστικές δικλείδες θα πρέπει να μετακινηθούν πέρα από μια παθητική προστασία προς μια ενεργητικού τύπου επιβράβευση των καταγγελλόντων, ως ένα μέρος μιας κουλτούρας συνεχούς βελτίωσης.

Καλή πρακτική: Νόμος για την προστασία της διαφάνειας (Ιρλανδία)

Μια πολιτική ακεραιότητας θα έπρεπε να ενθαρρύνει το προσωπικό να μιλά για τέτοια θέματα ανοικτά μέσα στα τμήματα και στις οργανικές οντότητες, καθώς η διαφάνεια είναι μια ασφαλιστική δικλείδα έναντι της ανήθικης συμπεριφοράς. Παρ' όλα αυτά, εάν ένας αξιωματούχος παρατηρεί περισσότερα φαινόμενα κακοδιοίκησης θα ήταν ίσως καλύτερα για την εξυπηρέτηση του συμφέροντός του να φέρει το πρόβλημα στην επιφάνεια μέσω εμπιστευτικών διαύλων, όπως για παράδειγμα μια γραμμή επικοινωνίας για ανώνυμες καταγγελίες. Εάν το πρόβλημα παραμένει, οι αξιωματούχοι συχνά εγκαταλείπουν τη διαχείριση αυτών των υποθέσεων, κάτι που επιτρέπει την απόκρυψη των κακών πρακτικών και τη μη επίλυσή τους και έτσι χάνεται ένα ηθικό μέλος του προσωπικού. Αυτή η αντίδραση του προσωπικού μπορεί μερικές φορές να αποκαλυφθεί μέσω μιας σειράς εμπιστευτικών συνεντεύξεων από εξωτερικούς συνεργάτες, με κάποιον εκτός του τμήματος, όπως, για παράδειγμα, έναν προϊστάμενο προσωπικού ή διαφάνειας και ακεραιότητας, διαδικασία η οποία παρέχει στον υπάλληλο μια ευκαιρία για να ασχοληθεί με το υφιστάμενο σύστημα αφού παράλληλα αποφεύγεται η πιθανότητα της συνέντευξης από έναν εσωτερικό διευθυντή, ο οποίος ενδεχομένως να αποτελεί την πηγή της κακοδιοίκησης.

2.4.2 Έρευνα, δίωξη και κυρώσεις

Η επιτυχία της μετάβασης από μια κανονικότητα σε μια κατάσταση που χαρακτηρίζεται από σπανιότητα στη διαφθορά σε κάθε επίπεδο ή οργανισμό σημαίνει την υιοθέτηση μιας κοινής λογικής και αντίληψης, η οποία είναι ευρέως διαδεδομένη, ότι δηλαδή οι πιθανότητες να πιαστεί κάποιος και η πιθανότητα να τιμωρηθεί για συμπεριφορά διαφθοράς είναι πολύ μεγάλες. Η ύπαρξη μιας ακτίνας φωτός μέσα στο σκοτάδι και η σχεδίαση κυρώσεων αποτελούν απαραίτητα βήματα μιας επισφράγισης της καταπολέμησης της διαφθοράς, αλλά υπό την προϋπόθεση ότι αυτή η σχεδίαση θα οδηγήσει σε πραγματική δράση διαφορετικά θα προκαλέσει ένα σκεπτικισμό.

Εξειδικευμένα ινστιτούτα στα κράτη-μέλη περιλαμβάνουν υπηρεσίες σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς, οι οποίες είναι επιφορτισμένες με την επιβολή του νόμου και υπεύθυνες για τον έλεγχο, τη διερεύνηση και συχνά τις καταδίκες, που συνήθως χαρακτηρίζονται από μεγάλο βαθμό ανεξαρτησίας και διαφάνειας. Πρόσφατη έρευνα ανακάλυψε ότι οι χώρες μπορούν τουλάχιστον να είναι εξίσου αποτελεσματικές κατά την αντιμετώπιση της διαφθοράς μέσω των κανονικών δικαϊκών συστημάτων τους – δίωξη και δικαστική οδός - για όσο βέβαια η δικαιοσύνη αποτελεί μια ανεξάρτητη εξουσία. Η επίδραση της αποτροπής εξαρτάται από την ποιότητα και την αποδοτικότητα του συστήματος της δικαιοσύνης, καθώς ταυτόχρονα θα ικανοποιούνται τα κριτήρια της αυστηρότητας, της εντός των χρονικών προθεσμιών διεκπεραίωσης και της δικαιοσύνης καθ' όλη τη διαδικασία της έρευνας.

Για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων της μέγιστης δυνατής αποτροπής, η μεγάλη πιθανότητα να πιαστεί κάποιος θα πρέπει να ταυτίζεται με κυρώσεις **τιμωρητικού χαρακτήρα**, κάτι το οποίο απαιτεί αποτελεσματική εφαρμογή των πειθαρχικών πολιτικών και διαδικασιών μέσα στους οργανισμούς, οδηγώντας σε κυρώσεις (περιλαμβανομένων των προστίμων, της απώλειας της εργασίας και των ποινικών κυρώσεων) και πιθανότητα σε αποζημιώσεις (καθιστώντας τους δημοσίους αξιωματούχους υπεύθυνους για αποζημιώσεις έναντι της υπηρεσίας). Για παράδειγμα, οι κοινότητες αντιδράσεις απέναντι στη διαφθορά που παρατηρούνται μεταξύ των συνοριακών φυλάκων περιλαμβάνουν υποβιβασμούς, απολύσεις ή μετακινήσεις προσωπικού σε διαφορετικά τμήματα και τοποθεσίες, όπως και διώξεις, καθώς μερικά κράτη-μέλη χρησιμοποίησαν τη μέθοδο των ενημερωτικών συναντήσεων με θέμα την πειθαρχική δίωξη του συνολικού οργανικού τμήματος της υπηρεσίας αμέσως μετά την ανακάλυψη του φαινομένου της διαφθοράς έτσι ώστε οι υπόλοιποι δημόσιοι υπάλληλοι να λάβουν προειδοποιήσεις για τις συνέπειες που μπορεί να συνεπάγεται μια διεφθαρμένη συμπεριφορά. Η έρευνα και η επιβολή του νόμου δεν λειτουργούν μόνον ως εργαλεία αποτροπής της διαφθοράς για τους δημοσίους υπαλλήλους, αλλά επίσης διαφωτίζουν το κοινό για το γεγονός ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι πραγματικά λογοδοτούν για τις πράξεις τους.

2.5 Σχεδιασμός Μέτρων

Αποτελεί κοινό τόπο ότι η πλέον αποτελεσματική προσέγγιση για την προώθηση της ηθικής και της διαφάνειας και την αντιμετώπιση της διαφθοράς και της σύγκρουσης συμφερόντων είναι ένα πακέτο μέτρων. Είναι σπάνιο να εντοπιστεί το πιο αποτελεσματικό μέτρο που μειώνει τους κινδύνους διαφθοράς. Κάθε μέτρο που αναλύεται σε αυτό το κεφάλαιο είναι απίθανο να αποδειχθεί αποτελεσματικό από μόνο του. Για παράδειγμα, η αύξηση των μισθών των αστυνομικών στην Γκάνα θεωρήθηκε ως τρόπος έμμεσης αναγνώρισης της αξίας τους, κάτι όμως που δεν απέτρεψε το πρόβλημα χρηματισμού τους με την απουσία ενός ευρύτερου πακέτου μέτρων (ελέγχων και ασυμβιβάστων). Οι θεωρίες για τη διαφθορά τείνουν να προσεγγίζουν το πρόβλημα ως του 'κύριου φορέα' (τα άτομα που εξετάζουν τα οφέλη και τις ζημιές από μια διεφθαρμένη συμπεριφορά) ή της 'συλλογικής δράσης' (επιρροή από άλλα άτομα). Ωστόσο, ο καλύτερος τρόπος είναι η εξέταση της αιτίας της διαφθοράς από όλες τις απόψεις, συμπεριλαμβανομένων εκείνης του φορέα/θύματος – που συνήθως βρίσκονται σε μια συμβιοτική σχέση.

Όπως υπογραμμίζει ο ΟΟΣΑ, είναι σημαντικό να υπάρξει η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ μέτρων που εδράζονται σε κανόνες και σε αξίες. Ενώ οι κανόνες θέτουν ένα σαφές πλαίσιο για τους δημοσίους λειτουργούς, είναι εξίσου σημαντικό η αναγνώριση και η καλλιέργεια των εσωτερικών κινήτρων για μια ηθική συμπεριφορά.

Δύο Πλαίσια για Διαχείριση της Ακεραιότητας

	Συμμόρφωση σε Κανόνες	Συμμόρφωση σε Αξίες
Στόχος	Πρόληψη ανήθικης συμπεριφοράς	Υποκίνηση ηθικής συμπεριφοράς
Έλεγχοι	Εξωτερικοί έλεγχοι	Εσωτερικοί έλεγχοι
Εργαλεία	Νομοθεσία Κώδικες συμπεριφοράς Καθορισμένες διαδικασίες	Κατάρτιση Κώδικες ηθικής Σύμβουλοι ακεραιότητας

Πηγή: Timo Molainen, Office for the Government as Employer, Government of Finland

2.6 Συμπεράσματα, κεντρικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες

Τα κύρια μηνύματα αυτού του κεφαλαίου είναι τα εξής:

- Συμφωνήστε και υιοθετήστε ένα σύνολο ρητά διατυπωμένων αξιών (ηθικούς κώδικες), στο πλαίσιο του συνολικού πλαισίου των αρχών και αξιών της χρηστής διακυβέρνησης ως καθοδηγητές της συμπεριφοράς και των πράξεων.
- Προετοιμάστε και υλοποιήστε εξειδικευμένες πολιτικές και στρατηγικές, οι οποίες σχεδιάζονται γύρω από τις πηγές της απειλής της διαφθοράς – αναδεικνύοντας δυνητικές ευκαιρίες και έλλειψη περιορισμών, αξιολογώντας την πιθανότητα και τον αντίκτυπο της πραγματοποίησης της απειλής.
- Διασφαλίστε ότι αυτές οι πολιτικές και οι στρατηγικές είναι ολοκληρωμένες (ατομικά εργαλεία είναι πιθανόν να αποδειχθούν αναποτελεσματικά), συμπεριλαμβανομένων αναγκαστικών νόμων, μεγαλύτερης πρόσβασης στην ενδελεχή εξέταση, των ανεξάρτητων ΜΜΕ, της ενεργού κοινωνίας πολιτών, της αποτελεσματικής δικαστικής εξουσίας, της ηθικής διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού και των φορέων νομοθετικών αλλαγών (διοικητική απλούστευση, ηλεκτρονική διακυβέρνηση και έλεγχοι).
- Υιοθετήστε μια ισορροπημένη προσέγγιση (ενθαρρύνοντας την ηθική συμπεριφορά, αποτρέποντας και εντοπίζοντας τη διαφθορά) που οικοδομεί εμπιστοσύνη μεταξύ των στελεχών της διοίκησης αλλά και του κοινού.

Ο απώτερος σκοπός θα πρέπει να συνίσταται να φθάσουμε ένα σημείο όπου οι αξίες εσωτερικεύονται, οι κανόνες να είναι άρητοι και η προσφυγή στην επιβολή να αποτελεί το τελευταίο καταφύγιο. Η χρηστή διακυβέρνηση είναι συνώνυμη της ηθικής διοίκησης.

Κεφάλαιο 3: Επαγγελματικοί και Εύρυθμοι Θεσμοί





Οι ιστορικοί της οικονομίας έχουν από μακρόν υποστηρίξει ότι οι θεσμοί διαδραματίζουν ζωτικό ρόλο για την μακροπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη κάθε κοινωνίας και έχουν άμεσο αντίκτυπο στην ανάπτυξη.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η απόκτηση δεξιοτήτων (capacity building) είναι η διαδικασία μέσω της οποίας τα άτομα, οι ομάδες, και οι κοινωνίες ενισχύουν τις ικανότητές τους για την εκτέλεση αρμοδιοτήτων, την επίλυση προβλημάτων, την επίτευξη, την κατανόηση και τη διαχείριση της ανάπτυξής τους σε ένα ευρύτερο πλαίσιο και με ένα βιώσιμο τρόπο.

Η απόκτηση δεξιοτήτων (επίσης γνωστή και ως 'ένισχυση δεξιοτήτων' και 'ανάπτυξη δεξιοτήτων') έχει τρεις κύριες διαστάσεις:

- 1. Κοινωνική:** Η χρηστή διακυβέρνηση (good governance) βασίζεται σε ένα λειτουργικό ιστό συνδέσεων μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα σε διαφορετικά επίπεδα, και πιο σημαντικά, ένα πλήρες δίκτυο θεσμών, οι οποίοι υπηρετούν τις ανάγκες της κοινωνίας εξολοκλήρου, καθώς και μηχανισμοί για τη διασφάλιση της δημοκρατικής λογοδοσίας, την ανάδειξη προβλημάτων και την επιδίωξη της αποκατάστασής τους (κοινοβούλιο, συνήγορος του πολίτη, κοινωνία πολιτών κ.α.)
- 2. Οργανωτική:** Κάθε οργανισμός δεν είναι απλώς συναθροίσεις ανθρώπων που υπηρετούν ένα κοινό σκοπό, έχει τις δικές του εσωτερικές δυναμικές και εξωτερικές σχέσεις και επομένως όλες οι διαστάσεις του (αποστολή, στρατηγική, κουλτούρα, πόροι, διαδικασίες, πρακτικές, κ.α.) θα πρέπει να εξεταστούν.
- 3. Ατομική:** Η απόκτηση δεξιοτήτων ισχύει και για τα ίδια τα άτομα, είτε ως μέλη των ομάδων, είτε σε προσωπικό επίπεδο, στο πλαίσιο της ανάγκης τους να λειτουργήσουν αποδοτικά και αποτελεσματικά τόσο εντός του οργανωτικού περιβάλλοντος όσο και στο ευρύτερο σύστημα.

Για να είναι ολοκληρωμένη και συνεκτική, η διοικητική απόκτηση δεξιοτήτων θα πρέπει να πραγματοποιείται και στα τρία επίπεδα και να περιλαμβάνει την απόκτηση, ενίσχυση και διατήρηση δεξιοτήτων. Αυτό το κεφάλαιο αφορά τα οργανωτικά και ατομικά επίπεδα, με ιδιαίτερη έμφαση στα στοιχεία που καθιστούν τους οργανισμούς του δημοσίου τομέα εύρυθμους και αποτελεσματικούς.

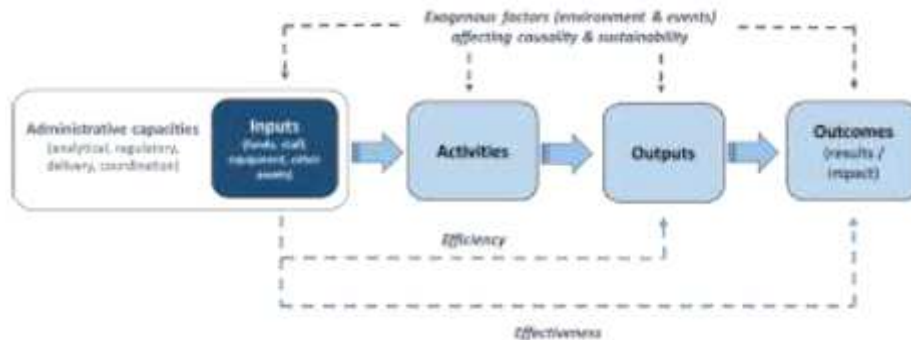
Βασικά ερωτήματα για το Κεφάλαιο 3	Τρόποι και Εργαλεία
Γνωρίζουμε τί κάνουμε, γιατί το κάνουμε και πώς το κάνουμε;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Αποστολή, όραμα και ανάπτυξη στρατηγικής ➤ Παρακολούθηση, αξιολόγηση και μάθηση ➤ Λογοδοσία και επικοινωνία
Πώς διασφαλίζουμε χρηστή και ισχυρή ηγεσία του δημοσίου τομέα;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Δημιουργία Ανώτερης Δημόσιας Υπηρεσίας ➤ Κατάρτιση και ανάπτυξη ➤ Διαχείριση αλλαγής
Πώς ενισχύουμε μια σύγχρονη πολιτική και διοίκηση ανθρωπίνων πόρων (human resource management) ;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Διοίκηση αρμοδιοτήτων ➤ Πρόσληψη και επιλογή ➤ Μάθηση και ανάπτυξη ➤ Επιβράβευση, προώθηση και ανάπτυξη επαγγελματικής εξέλιξης ➤ Ισότητα, θετικές διακρίσεις και ενεργός γήρανση
Πώς ενσωματώνουμε τη διοίκηση ποιότητας (quality management) και τη συνεχή βελτίωση σε μια κουλτούρα δημόσιας διοίκησης;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Χρήση προτύπων διοίκησης ποιότητας ➤ Υποκίνηση μιας κουλτούρας διοίκησης της ποιότητας

3.1 Διοίκηση Αποτελεσμάτων

Με δεδομένο το χρηματοπιστωτικό περιβάλλον και τις προσδοκίες από τις δημόσιες υπηρεσίες, η διοίκηση απόδοσης (performance management) δεν ήταν ποτέ περισσότερο κρίσιμη στο δημόσιο τομέα απ' ό τι σήμερα. Οι κυβερνήσεις σε ολόκληρο τον κόσμο τώρα λαμβάνουν αυτό εξαιρετικά σοβαρά υπόψη και αρκετές έχουν εισαγάγει νομοθεσία και πλαίσια για αυτόν το συγκεκριμένο σκοπό στις οργανώσεις που λογοδοτούν σε αυτές. Η απόδοση του δημοσίου τομέα μπορεί να διοικηθεί και να μετρηθεί σε μακρο-επίπεδο (εθνικό και υπερεθνικό), μεσο-επίπεδο (τομείς, δίκτυα και αλυσίδες γεγονότων) ή, σε αυτήν την περίπτωση, μικρο-επίπεδο (συγκεκριμένος οργανισμός δημοσίου τομέα και σχέση του με πολίτες, επιχειρήσεις και άλλοι φορείς για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών).

Για τους σκοπούς αυτής της Εργαλειοθήκης, απόδοση ορίζεται η επιτυχής επίτευξη των στόχων της δημόσιας διοίκησης και βελτίωσης των κοινωνικών αποτελεσμάτων (κοινωνικών, οικονομικών, περιβαλλοντικών) – όπως καλύτερη ποιότητα ζωής, αυξημένη ευημερία και λιγότερη ανισότητα, και αιεφόρος ανάπτυξη για τη διασφάλιση των μελλοντικών γενεών.

Η οργανωτική απόδοση συχνά προσεγγίζεται από το πρίσμα μιας **παραγωγικής διαδικασίας**, που προγραμματίζει εισροές και δράσεις για την επίτευξη των εκροών (π.χ. αριθμός διδασκόμενων μαθητών, αριθμός ασθενών που δέχονται νοσηλία), των αποτελεσμάτων (π.χ. αποκτημένες δεξιότητες), και του αντικτύπου (π.χ. δημιουργία θέσεων εργασίας, επιμίκυνση προσδόκιμου ζωής), χρησιμοποιώντας δεδομένα απόδοσης για την παραγωγή μέτρων αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Αυτό αποτυπώνεται συνήθως στο κάτωθι διάγραμμα.



Μια διοίκηση υψηλής απόδοσης είναι εκείνη που διαθέτει «την ικανότητα να αποδίδει και να μεταστρέφει αυτήν την ικανότητα σε...εκροές και αποτελέσματα»⁴. Αυτή η διοίκηση μπορεί να βελτιώσει την ποιότητα των δράσεων της και την ποιότητα των επιτευγμάτων της. Στην πράξη, οι κυβερνητικές υποθέσεις (ασφάλεια πολιτών, κράτος δικαίου, παραγωγή οικονομικής ανάπτυξης και απασχόλησης, προστασία περιβάλλοντος κλπ.) είναι περισσότερο εξεζητημένες και το εξωτερικό περιβάλλον περίπλοκο με μια πολυμορφία ενδιαφερόμενων φορέων που υπονομεύει την αναλογία της 'παραγωγικής διαδικασίας'. Οι δημόσιες διοικήσεις είναι **πολύπλοκα συστήματα** στο πλαίσιο ενός συνεχώς μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος. Τα 'μαύρα κουτιά' της ικανότητας και των δράσεων περιλαμβάνουν πολλές **μεταβλητές και σχέσεις** που καθιστούν την αλληλόδρασή τους δύσκολα προβλέψιμη και ελέγξιμη.

Σε τελική ανάλυση, η διοίκηση αποτελεσμάτων σημαίνει να κάνουμε τα πράγματα καλύτερα – αξιοποιώντας με τον πλέον δημιουργικό τρόπο τους διαθέσιμους πόρους όσο και ενισχύοντας τις ικανότητες μέσω επενδύσεων. Επομένως, οι βελτιώσεις στην απόδοση μπορούν να προέλθουν από τα εξής:

- Περισσότερο αποτελεσματικές δομές και σχέσεις και αποδοτική κατανομή ευθυνών σε όλα τα επίπεδα διοίκησης.
- Ανάπτυξη ενός ικανού, κινητοποιημένου και ενεργού εργατικού δυναμικού.
- Απλούστευση και εξορθολογισμός συστημάτων παροχής υπηρεσιών μέσω ανάλυσης γεγονότων, δεξιοτήτων ΤΠΕ, καλύτερη διαχείριση καναλιών επικοινωνίας (υπηρεσίες μιας στάσης), και συνδημιουργία με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

⁴ Βλ. W. Van Dooren, G. Bouckaert and J. Halligan (2015) *Performance Management in the Public Sector*.

3.1.1 Θέτοντας Στόχους και επιδιωκόμενα αποτελέσματα

Η διοίκηση αποτελεσμάτων τυπικά εκκινεί με τη στοχοθεσία, συνήθως σε ένα ευρύτερο πλαίσιο στρατηγικών ή προγραμμάτων (κυρίως το τελευταίο είναι η περίπτωση της αξιοποίησης των ενωσιακών πόρων). Η **κλιμάκωση των στόχων** από την κυβέρνηση προς τον οργανισμό, την ομάδα και το επίπεδο του ατόμου μπορεί να είναι η βάση για τη διοίκηση της απόδοσης. Οι στόχοι προδιαγράφουν μια πορεία, λειτουργούν ως οδηγός για τους δημόσιους λειτουργούς και επηρεάζουν τη συμπεριφορά τόσο εντός όσο και εκτός της διοίκησης. Συμβατικά υποθέτουμε ότι οι στόχοι θα πρέπει να είναι 'έξυπνοι' (smart): Σαφείς, μετρήσιμοι, ρεαλιστικοί, συναφείς με το προς αντιμετώπιση θέμα και εντός ορισμένου χρονικού πλαισίου. Ωστόσο, θα πρέπει να επιδειχθεί ιδιαίτερη προσοχή κατά την εφαρμογή αυτών των κριτηρίων για να αποφεύγονται δογματισμοί στην επιλογή των κατευθύνσεων. Είναι αδύνατο να αναλυθούν όλα τα πιθανά σενάρια και επομένως είναι κρίσιμο να επιδεικνύεται **ευελιξία**. Οι στόχοι συχνά επιτυγχάνονται *έμμεσα*, με μη προγραμματισμένο τρόπο και απροσδόκητα. Οι οργανισμοί που παραμένουν άκαμπτοι στα σχέδιά τους, θέτοντας μεγαλεπίβολους στόχους θα αποτύχουν στο πρώτο εμπόδιο εάν αρνηθούν να αλλάξουν πορεία. Με δεδομένες τις αβεβαιότητες και την πολυπλοκότητα, συνίσταται να τίθενται υψηλοί και φιλόδοξοι στόχοι, κάνοντας όμως μικρά βήματα και τακτικούς ελέγχους προς την επίτευξη του υπέρτατου στόχου.

Κριτήρια	Σημασία
Συγκεκριμένος (Specific)	Αποφυγή αμφισημίας, εξασφάλιση ότι ο στόχος έχει νόημα
Μετρήσιμος (Measurable)	Αντίληψη πότε 'φθάνεις στον προορισμό' σου
Ρεαλιστικός (Achievable)	Οι στόχοι πρέπει να είναι ρεαλιστικοί, όχι υποθετικοί
Συναφής (Relevant)	Τεκμηριωμένος, να αντιμετωπίζει ένα πραγματικό πρόβλημα
Χρονικά προσδιορισμένος (Time-bound)	Μετατροπή των στόχων σε συγκεκριμένα σχέδια· οι στόχοι δεν μπορεί να είναι εντελώς αόριστοι και γι' αυτό έχει νόημα να τίθενται ορισμένα χρονικά όρια.

“Δεν υπάρχουν προβλέψιμες σχέσεις μεταξύ προθέσεων και αποτελεσμάτων...Η λύση ενός προβλήματος είναι σταδιακή και προσαρμοστική...ο ανορθολογισμός βρίσκεται στην επιμονή σε μεθόδους και δράσεις που απλώς δεν αποδίδουν”, Professor John Kay, *Obliquity*, 2011

Οι δημόσιοι φορείς δυσκολεύονται να διαφοροποιήσουν τα επιθυμητά αποτελέσματα (π.χ. μειωμένα επίπεδα εγκληματικότητας) από τους επιχειρησιακούς στόχους (π.χ. πρόσληψη αστυνομικών), ειδικότερα όταν δεν είναι ευκρινή το αίτιο και το αιτιατό. Ταυτοχρόνως, δίνουν πολύ μεγάλη προσοχή στην εξειδίκευση των εισροών και των εκροών παρά στα τελικά αποτελέσματα που εξαρτώνται από την επεξεργασία των διαθέσιμων δεδομένων.

Καλές πρακτικές: Ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα της Αυστρίας και η σύνδεση στόχων με οργαντική και ατομική απόδοση.

3.1.2 Συνδέοντας αποστολή, αξίες, όραμα και στρατηγική

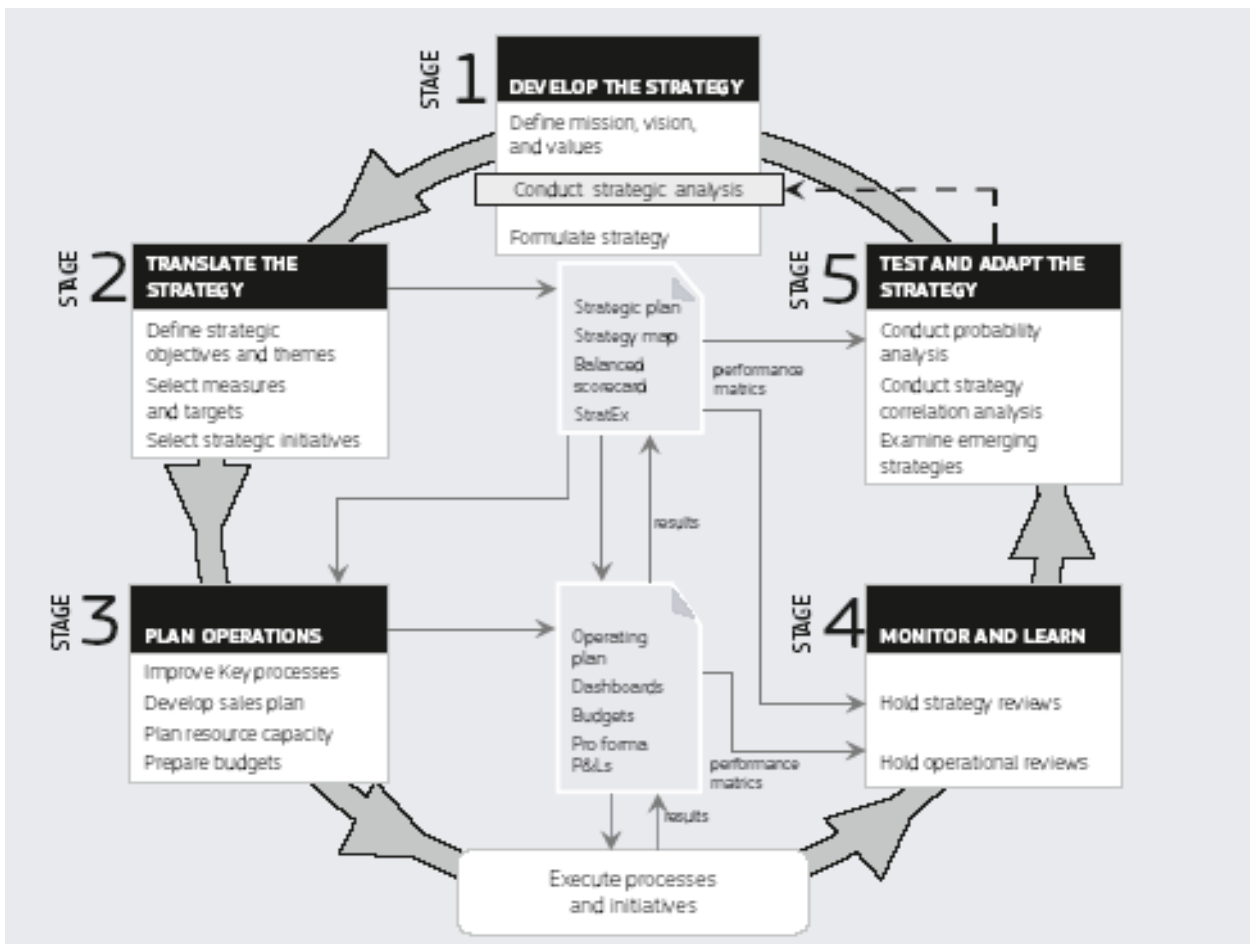
Βλ. επίσης θεματική ενότητα 1.1 για τη δημόσια πολιτική και τις στρατηγικές ικανοποίησης του καταναλωτή

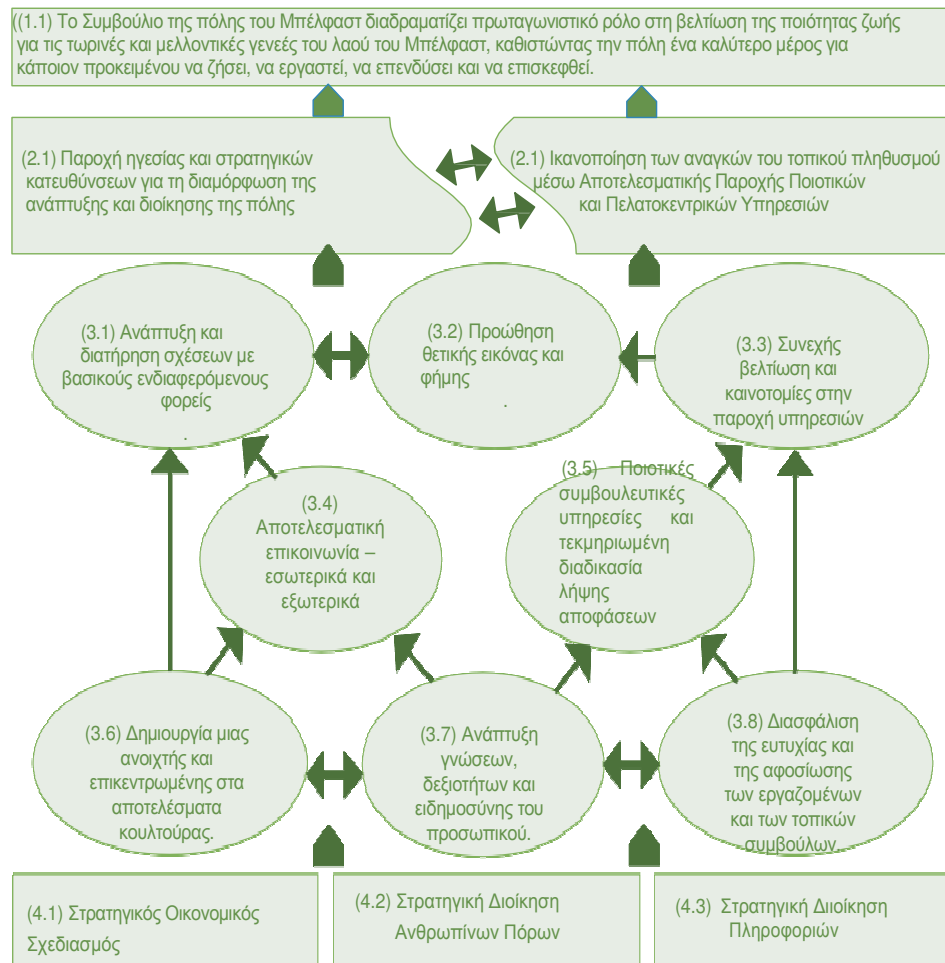
Εάν ένας οργανισμός επιθυμεί να επιτύχει τους στόχους του, θα πρέπει πρώτον να γνωρίζει ποιοί είναι αυτοί οι στόχοι. Εάν η υπέρτερη στρατηγική είναι ξεκάθαρη, ο καθένας θα μπορεί να κινηθεί προς την ίδια κατεύθυνση και είναι πολύ πιθανόν να επικεντρωθεί σε αυτό

Καλή πρακτική: Η Ανάπτυξη Στρατηγικής στην Άνω Αυστρία

Καλή πρακτική: Ηγεσία στον Λιθουανικό Οργανισμό ESF

που είναι το πιο σημαντικό και να παράγει πραγματικά αποτελέσματα. Δυστυχώς, οι δημόσιες διοικήσεις είχαν για κάποιο διάστημα τη φήμη γι' αυτήν την έλλειψη σαφήνειας. Αυτό οφείλεται ίσως στα αρκετά και συχνά συγκρουόμενα θεματολόγια (agendas) στα πολιτικά και πολυεταίρικά (multi-stakeholder) περιβάλλοντα, κάτι που διακρίνει το δημόσιο από τον ιδιωτικό τομέα. Η **ηγεσία (leadership)** διασφαλίζει ότι ο οργανισμός καθοδηγείται από μια ξεκάθαρη αποστολή (γιατί υπάρχουμε; ποιά είναι η εντολή μας;), ένα όραμα (πού επιθυμούμε να πορευθούμε; ποιά είναι η φιλοδοξία μας;) και από αξίες (τί κατευθύνει τη συμπεριφορά μας;) για τη μακροπρόθεσμη επιτυχία του, επικοινωνώντας και διασφαλίζοντας την πραγμάτωσή τους. Η υλοποίηση της αποστολής και του οράματος ενός οργανισμού του δημοσίου τομέα σημαίνει επιλογές για τη μελλοντική πορεία, για το περιεχόμενο του πολιτικού πλαισίου, για τους διαθέσιμους πόρους, και για τις ανάγκες και προσδοκίες των δικαιούχων. Βάσει της αποστολής, του οράματος και των αξιών, οι οργανωτικές στρατηγικές εκκινούν με μια σοβαρή ανάλυση, τον προσδιορισμό στρατηγικών στόχων και την κλιμάκωσή τους σε μέτρα και επιχειρησιακά σχέδια που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εκτέλεσης, παρακολούθησης, μάθησης και χρονικά σταδιακής προσαρμογής. Το διάγραμμα (κάτωθι) από την ενσωματωμένη συχρηματοδοτούμενη πρακτική Διοίκησης Βάσει Αποτελεσμάτων αποτυπώνει τον πλήρη κύκλο (βασίζεται στο έργο των Kaplan & Norton "Mastering the management system").





Για την επίτευξη των επιθυμητών τελικών αποτελεσμάτων οι οργανισμοί χρειάζεται να λάβουν υπόψη βασικούς μοχλούς κινητοποίησης, όπως τη γνώση και τις δεξιότητες των εργαζομένων, την εικόνα και τη φήμη τους, τις πληροφορίες που φυλάσσουν, τις σχέσεις με βασικούς εταίρους, τις τεχνολογικές υποδομές και τις διαδικασίες διοίκησης. Προκειμένου να μην χαθούν στη λεπτομέρεια, μερικοί οργανισμοί αντικαθιστούν έγγραφα που περιγράφουν αρτηριοσκληρωτικές διαδικασίες με ‘χάρτες δημιουργίας αξιών’, οι οποίοι περιγράφουν τη στρατηγική και τις συνιστώσες της σε ένα κομμάτι χαρτί (βλ. ανωτέρω το παράδειγμα του Συμβουλίου της Πόλης του Μπέλφαστ)⁵. Αυτοί οι χάρτες δείχνουν με μια ματιά τα σκοπούμενα αποτελέσματα και τις βασικές σχέσεις. Ακόμη και αν οι χάρτες στρατηγικής δεν χρησιμοποιούνται ρητά, τα σχέδια θα πρέπει να περιλαμβάνουν προσδοκώμενες σχέσεις αίτιου και αιτιατού.

Εάν η υπέρτερη στρατηγική είναι ξεκάθαρη, ο καθένας θα μπορεί να κινηθεί προς την ίδια κατεύθυνση και είναι πολύ περισσότερο πιθανό να επικεντρωθεί σε αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία και να παράγει πραγματικά αποτελέσματα. Η συμμετοχή των υπαλλήλων και η προσήλωσή τους σε μια στρατηγική σημαίνει την εμπλοκή τους στη διαδικασία, παρέχοντας στους μεσαίου επιπέδου διοικητές και στο προσωπικό πρώτης γραμμής μια ουσιαστική ανατροφοδότηση επικεντρωμένη στα αποτελέσματα.

⁵ Βλ. B. Marr (2009) “Strategic Performance Management in Government and Public Sector Organisations”, Advanced Performance Institute.

3.1.3 Παρακολούθηση, αξιολόγηση και μάθηση

Προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι, οι οργανισμοί δημοσίου τομέα χρειάζεται να παρακολουθούν και να αξιολογούν εάν, και σε ποιο εύρος αυτοί οι στόχοι επιτυγχάνονται. Παραδοσιακά, οι δημόσιοι φορείς έχουν δώσει ιδιαίτερη προσοχή στην αποδοτικότητα: χρησιμοποιώντας όσο το δυνατόν λιγότερους πόρους για την επίτευξη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων. Σε καιρούς λιτότητας, προτεραιότητα αρκετών οργανισμών είναι απλώς η οικονομία: μείωση των συντελεστών παραγωγής σύμφωνα με τους περιορισμούς στους προϋπολογισμούς. Για την εκπλήρωση της αποστολής τους, οι δημόσιοι οργανισμοί χρειάζεται να λαμβάνουν υπόψη τους τις στρατηγικές παραμέτρους της απόδοσής τους: της αποτελεσματικότητάς τους, της απήχησης και της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων. Αυτό απαιτεί διοίκηση επικεντρωμένη στα αποτελέσματα τόσο στην οργανωτική κουλτούρα όσο και στη χρήση τεχνικών και εργαλείων. Για ποιο λόγο χρειάζεται η αξιολόγηση της απόδοσης σε οργανισμούς του δημοσίου τομέα; Χάριν της σαφήνειας, οι λόγοι μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις κατηγορίες:

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 1.3.1 για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση

	1. Μάθηση	2. Κατεύθυνση & Έλεγχος	3. Λογοδοσία
Βασικό ερώτημα	Πώς να βελτιωθεί η πολιτική ή η διοίκηση;	Πώς να επηρεαστούν και να διαμορφωθούν οι δραστηριότητες;	Πώς να επικοινωνηθεί η απόδοση;
Επικέντρωση	Εσωτερικά	Εσωτερικά	Εξωτερικά
Προσανατολισμός	Αλλαγή/μέλλον	Έλεγχος/παρόν	Δικαιολόγηση/παρελθόν
Παραδείγματα εργαλείων	Στρατηγικός σχεδιασμός, συγκριτική αξιολόγηση (benchmarking), ανάλυση αβέβαιων γεγονότων (risk analysis), επανεκκίνηση (reengineering) επιχειρησιακής διαδικασίας	Παρακολουθήσεις και Διοίκηση δεικτών στοχοθεσίας, εκτιμήσεις απόδοσης, προβλέψεις απόδοσης προϋπολογισμού	Πίνακες Ενώσεων (league tables), χάρτες πολιτών και ετήσιες εκθέσεις, σύμφωνα απόδοσης (performance contracts)

Αφού αποφασιστεί τί και γιατί να μετρήσουμε, χρειάζεται να καθοριστεί και το πώς θα μετρήσουμε. Είναι φανερό ότι οι βασικοί δείκτες απόδοσης (KPIs) θα διαφέρουν, για παράδειγμα, σε έναν πολιτιστικό οργανισμό, μια οικονομική υπηρεσία ή έναν περιβαλλοντικό φορέα. Οι βασικοί δείκτες απόδοσης βοηθούν τους οργανισμούς να κατανοήσουν πόσο καλά αποδίδουν σε σχέση με την αποστολή και τους στόχους τους. Όπως οποιαδήποτε γενική ιατρική εξέταση, η ανάλυση της οργανωτικής υγείας δεν ολοκληρώνεται όταν τα αποτελέσματα του ελέγχου ανακοινώνονται. Τα συμπτώματα συνήθως έχουν ήδη κάνει την εμφάνισή τους στον ίδιο τον οργανισμό, αλλά οι δείκτες παρέχουν ενδείξεις πραγματικής απόδοσης κάτω του προσδοκώμενου εύρους, ως τη βάση για περαιτέρω αξιολόγηση για να γίνουν κατανοητές καλύτερα οι βαθύτερες αιτίες. Αυτή η διάγνωση μπορεί να οδηγήσει σε πρόγνωση (προβολές εάν τα πράγματα συνεχίσουν την ίδια πορεία) και στη θεραπεία εάν χρειαστεί.

Μια κρίσιμη απόφαση είναι εάν τα δεδομένα για την απόδοση θα χρησιμοποιηθούν με ένα 'αυστηρό' (hard) ή 'ήπιο' (soft) τρόπο, κάτι που εξαρτάται από το πόσο σφιχτό είναι το 'ζεύγος' της πληροφόρησης και της κρίσης⁶ εάν γίνεται χρήση υποδείγματος ή ερμηνείας⁶. Η αυστηρή χρήση, για παράδειγμα, θα ήταν η χρήση συμβάσεων απόδοσης (performance contracts) που προβλέπουν κυρώσεις για τους φορείς ή ανώτερους λειτουργούς που δεν επιτυγχάνουν τους στόχους απόδοσης, ανεξαρτήτως των εξωτερικών παραγόντων του ευρύτερου περιβάλλοντος στο οποίο λειτουργούν. Αντιθέτως, η ήπια χρήση θα ήταν μια άσκηση συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking exercise) που προϋποθέτει κάποια πληροφόρηση για την απόδοση προκειμένου να τροφοδοτήσει συζητήσεις για τον τρόπο με τον οποίο θα γίνουν τα πράγματα διαφορετικά.

Με λειτουργικούς δείκτες, είναι επιθυμητή η προσέγγιση όλο και περισσότερο σε μέτρηση σε 'πραγματικό χρόνο'. Τα στρατηγικά μέτρα είναι περισσότερο παρακολούθηση προόδου προς την επίτευξη ενός νέου και διαφορετικού επιθυμητού προορισμού (σε αντίθεση με το να κάνουμε απλώς τα πράγματα καλύτερα), και δεν αλλάζουν τόσο συχνά. Διάφορα εργαλεία και κατευθυντήριες οδηγίες υφίστανται για να καθοδηγούν τους οργανισμούς δημοσίου τομέα προκειμένου να αντλούν έμπνευση κατά το σχεδιασμό συστημάτων διοίκησης χρηστής απόδοσης και για να βρίσκουν ή να δημιουργούν τους κατάλληλους δείκτες.

⁶ Βλ. D. Moynihan (2008) "The Dynamics of Performance Management constructing Information and Reform".

3.1.4 Λογοδοσία και Επικοινωνία

Σε μια εποχή αυξημένων προσδοκιών για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών, ευρείας πρόσβασης στην πληροφόρηση και στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, η απόδοση των δημοσίων διοικήσεων και ειδικότερα τα αποτελέσματά τους χρειάζεται να επιδεικνύονται σε ένα εύρος διαφορετικών ακροατηρίων. Η έκθεση της απόδοσης απαιτεί προσαρμοσμένη προσέγγιση σε διαφορετικές ομάδες-στόχους (βλ. κάτωθι). Η χρήση διαδικτυακών 'πινάκων δεικτών' και 'πινάκων δεικτών απόδοσης' είναι ένα χρήσιμο εργαλείο τόσο για τις διοικήσεις όσο και για το κοινό, καθώς διαθέτουν το δυναμικό για να ενισχύσουν τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την εμπιστοσύνη, εφόσον η πληροφόρηση παρουσιάζεται και εξηγείται με τον καλύτερο τρόπο.

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 7.1.2 για την παρουσίαση των οικονομικών στοιχείων

Χρήστης	Χρήση
Διοικητές (Managers)	Οι ανώτεροι διοικητές ενδιαφέρονται περισσότερο για τα στρατηγικά δεδομένα προκειμένου να γνωρίσουν τους σκοπούς (που οδηγούν στο στρατηγικό σχεδιασμό, στη συγκριτική ανάλυση (benchmarking), στην ανάλυση αβέβαιων γεγονότων, στην επιχειρησιακή διαδικασία επανεκκίνησης), ενώ οι μεσαίου επιπέδου διοικητές και επιθεωρητές μπορεί επίσης να χρησιμοποιήσουν τα δεδομένα για παροχή κατευθύνσεων/άσκηση ελέγχου της επιχειρησιακής απόδοσης (όπως εκτιμήσεις απόδοσης, συμβάσεις βάσει απόδοσης κτλ.)
Υπουργοί	Για τα μέλη της εκτελεστικής εξουσίας, η λογοδοσία είναι αρκετά σημαντική, ιδιαίτερα σε χώρες, οι οποίες δημοσιοποιούν δείκτες και/ή στόχους για κυβερνητικούς φορείς, οργανισμούς εκπαίδευσης και υγείας κτλ. Η λογοδοσία αποκτά κατευθυντήριο και ελεγκτικό ρόλο όταν οι δείκτες απόδοσης κωδικοποιηθούν σε συμβάσεις απόδοσης με τον Υπουργό. Οι Υπουργοί, επίσης, θα πρέπει να χρησιμοποιούν τις πληροφορίες για την απόδοση ως εισροές για την ανάπτυξη νέων ή περισσότερο πολιτικά εστιασμένων προγραμμάτων, αλλά αυτό προϋποθέτει μια κανονική ροή παρακολούθησης δεδομένων και συνεχών αξιολογήσεων.
Βουλευτές	Ο ΟΟΣΑ διαπίστωσε από έρευνα σε 27 από τα 30 κράτη-μέλη του ότι τα 24 παρέχουν πληροφόρηση για τα αποτελέσματα στα κοινοβούλια αλλά οι βουλευτές τη χρησιμοποιούν για τη λήψη αποφάσεων μόνον σε 5 και οι επιτροπές προϋπολογισμού για την κατανομή των πόρων μόνον σε 2. Οι λόγοι για τους οποίους η πληροφόρηση για την απόδοση δεν χρησιμοποιείται περισσότερο είναι οι εξής: η έλλειψη αξιοπιστίας των εκθέσεων, η υπερφόρτωση πληροφόρησης, οι χρονικοί περιορισμοί, και/ή οι εκθέσεις ακολουθούν τη λογική του φορέα ή του υπουργείου και όχι τις ανάγκες των βουλευτών προκειμένου να εξετάσουν εξονυχιστικά την απόδοση και να την εξηγήσουν στο κοινό.
Πολίτες	Χωρίς αμφιβολία, το κοινό είναι πρόθυμο να κρίνει του δημοσίου οργανισμούς αλλά οι διοικήσεις συχνά παραπονιούνται για την έλλειψη ενδιαφέροντος του κοινού για πληροφορίες αναφορικά με την απόδοση εκτός αν τα πράγματα δεν πάνε καλά. Μια ελκυστική προσέγγιση για την άμβλυση του προβλήματος είναι να καταστεί η μέτρηση περισσότερο επικεντρωμένη στη ζήτηση, κάτι που συνεπάγεται μεγαλύτερη ανάμιξη των πολιτών στον ορισμό της απόδοσης καθώς και στην επίκλησή τους ως πελάτες των δημοσίων υπηρεσιών.
MME	Τα MME είναι ένας σημαντικός χρήστης των πληροφοριών για την απόδοση σε διαφορετικούς τύπους, συμπεριλαμβανομένων των εθνικών πινάκων (league tables) και των τάσεων για τα επίπεδα υπηρεσιών αλλά είναι δύσκολο να προβλεφθεί ποια τμήματα των πληροφοριών για την απόδοση θα αποσπαστούν από τα πορίσματα και πιθανόν από το πλαίσιο. Επίκαιρα, απροσδόκητα, ξαφνικά, αρνητικά, σαφή, προσωπικά και συγκρουσιακά γεγονότα είναι μερικά από τα ελάχιστα κριτήρια που συνήθως τίθενται προκειμένου να κάνουν την επιλογή τους τα MME. Οι πληροφορίες για την απόδοση χρειάζεται να προσαρμόζονται κάθε φορά για την ενίσχυση της ειδησεογραφικής αξίας της και μπορεί, για παράδειγμα, να προσωποποιούνται μέσω μιας περίπτωσης ή ενός μάρτυρα, προσαρμοζόμενες στον ειδησεογραφικό κύκλο των έντυπων και ηλεκτρονικών Μέσων. Θα πρέπει να υπάρχει μια συνεπής αφήγηση πίσω από τους αριθμούς και η προσοχή να επικεντρώνεται σε απροσδόκητα αποτελέσματα.

Οι διοικήσεις θα πρέπει να υιοθετήσουν μια ενεργητική στάση απέναντι στη λογοδοσία και την επικοινωνία, προσεγγίζοντας τους ενδιαφερόμενους φορείς εντός και εκτός του χώρου της διοίκησης, ιδιαίτερα τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, καθόλη της διάρκεια του στρατηγικού κύκλου (σχεδιασμός, υλοποίηση και συνεχείς αναφορές)⁷.

Καλή πρακτική: Η διοίκηση μέσω στόχων και ο Πίνακας Ισορροπημένης Στοχοθεσίας στην Πολωνική Διοίκηση για την Κοινωνική Ασφάλεια

Καταρχήν, οι πληροφορίες για την απόδοση είναι απαραίτητες για τους υπουργούς, τους βουλευτές, τους δημοσίους λειτουργούς και τους πολίτες αλλά αυτή η φανερότερη συμφέρουσα για όλους στρατηγική (win/win/win/win) δεν

υλοποιείται στην πράξη εξαιτίας κενών επικοινωνίας και 'αγνοούμενων συνδέσμων'. Οι ετήσιες εκθέσεις είναι για τους ειδικούς: αποτελούν ένα πολύ καλό εργαλείο για τις αναφορές προς τους ενδιαφερόμενους φορείς και τις ομάδες συμφερόντων αλλά είναι απίθανο ότι έχουν την παραμικρή απήχηση στο κοινό. Η προφορική επικοινωνία είναι κατάλληλη στις αναφορές προς τα μεσαία και ανώτερα στελέχη της διοίκησης όπως και οι πίνακες απόδοσης. Τα δελτία Τύπου και η δημοσιότητα είναι εργαλεία για να προσεγγισθεί το ευρύ κοινό μέσω των ΜΜΕ.

Ο Οδηγός Χρηστών του UNDP για τη Μέτρηση της Απόδοσης της Δημόσιας Διοίκησης περιγράφει 18 εργαλεία μέτρησης που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για το σχεδιασμό δεικτών.

Καλή Πρακτική: Η διοίκηση του καθενός – το στρατηγικό σχέδιο για τον εκσυγχρονισμό της πόλης Castilla y Leon στην Ισπανία.

⁷ Βλ. D. Moynihan (2008) "The dynamics of performance management: constructing information and reform

3.2. Επαγγελματική Ηγεσία

Η αποτελεσματική διεύθυνση από το ανώτερο επίπεδο διοίκησης είναι ουσιαστικό στοιχείο για την επίτευξη οργανωτικών στόχων και αποτελεσμάτων (το αντίθετο, αδύναμη ηγεσία, έχει ορατές συνέπειες σε ακυβέρνητους θεσμούς). Μόλις τεθούν οι πολιτικοί στόχοι, η επιχειρησιακή επίτευξή τους προϋποθέτει διοίκηση, η οποία είναι ικανή και έχει επιλεγεί αξιοκρατικά και όχι με πολιτικές διασυνδέσεις, με εξουσίες και αυτονομία για να λειτουργήσει (ελευθερία να διοικεί) και την ικανότητα να προσαρμόζεται σε ένα ολοένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Η αποπολιτικοποίηση του ανωτέρου επιπέδου διοίκησης των υπουργείων, των δήμων, των οργανισμών και των κρατικών επιχειρήσεων είναι ευρέως αναγνωρισμένη στην ΕΕ (και σε υποψήφια μέλη της) ως αναγκαία προϋπόθεση για τη χρηστή διακυβέρνηση των οργανισμών.

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 2.3 για το ρόλο της διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων στην ηθική και κατά της διαφθοράς

3.2.1 Δημιουργία ενός Ανώτερου Σώματος Δημοσίων Λειτουργιών

Για την παροχή σταθερότητας και επαγγελματισμού αλλά επίσης και μιας πλατφόρμας για μεγαλύτερη ευελιξία, υπάρχει η τάση σε αρκετά κράτη-μέλη να δίνουν ιδιαίτερη προσοχή στην ανώτερη βαθμίδα των δημοσίων λειτουργιών τους: στις ανώτερες μη πολιτικές θέσεις στην κυβέρνηση που διαχειρίζονται την υποβολή πολιτικών προτάσεων, λειτουργίες και παροχή υπηρεσιών. Οι χώρες ταξινομούνται σε πέντε κατηγορίες σύμφωνα με τις προσεγγίσεις τους προς το ανώτερο σώμα δημοσίων λειτουργιών (SCS), ανάλογα με το εάν αυτό λειτουργεί υπό

Καλές Πρακτικές: επίσημο καθεστώς ενός τέτοιου σώματος δημοσίων λειτουργιών σε κεντρικούς οργανισμούς και ειδικές συνθήκες σε Ολλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο

ειδικές συνθήκες στα θέματα της πρόσληψης και της αμοιβής, της αναγνώρισης με επίσημο καθεστώς και της υποστήριξης αυτού του επίσημου καθεστώτος από μια κεντρική υπηρεσία.

Η δημιουργία αυτού του σώματος βοηθά στη διάρρηξη της μονολιθικής δομής της δημόσιας υπηρεσίας. Δημιουργώντας ένα ιεραρχικό καθεστώς στο πλαίσιο της δημόσιας υπηρεσίας ενισχύονται οι διαχωριστικές γραμμές με τους πολιτικούς, προσδιορίζοντας ένα ανώτερο επίπεδο (μη αιρετών) επαγγελματιών και με υψηλά προσόντα συμβούλων. Αυτό το σώμα βοηθά, επίσης, στη δημιουργία ενός πνεύματος πίστης και αφοσίωσης (*esprit de corps*) στο πλαίσιο αυτόνομων οργανισμών που εδράζεται σε κοινές αξίες σε ολόκληρο τον κλάδο της διοίκησης και διευκολύνει την κινητικότητα. Ένα ξεχωριστό σώμα ανώτερων δημοσίων λειτουργιών δεν δημιουργεί από μόνο του μια εταιρική κουλτούρα για τα μέλη του. Άλλοι συναφείς παράγοντες περιλαμβάνουν το μέγεθος αυτού του σώματος, τις ευκαιρίες για δικτύωση και ανταλλαγή ιδεών και την κινητικότητα ανωτέρων δημοσίων λειτουργιών στο πλαίσιο και μεταξύ υπουργείων – κάτι που αποτελεί τη βασική λογική πίσω από τη δημιουργία ενός τέτοιου σώματος. Περαιτέρω, αυτό το σώμα μπορεί επίσης να διευκολύνει την ευελιξία των συνθηκών απασχόλησης, ειδικότερα τις μισθολογικές και συμβατικές σχέσεις (συμπεριλαμβανομένων το χρονικό διάστημα της θητείας, τη σύνδεση μισθού με αποτελέσματα) και να προσελκύσει τους καλύτερους και πιο ευφυείς, ακόμη και από τον ιδιωτικό τομέα.

Καλές Πρακτικές από υβριδικά συστήματα SCS σε Βέλγιο και Ολλανδία

Σε γενικές γραμμές, υπάρχουν δύο συστήματα απασχόλησης και σταδιοδρομίας γι' αυτά τα σώματα δημοσίων λειτουργιών. Στο σύστημα βάσει επαγγελματικής εξέλιξης (*career-based*), οι κοινοί δημόσιοι λειτουργοί έχουν την ευκαιρία να 'ανεβαίνουν στην ιεραρχία' και να προάγονται στο ανώτερο σώμα των δημοσίων λειτουργιών αξιοκρατικά. Σύμφωνα με το σύστημα της προκήρυξης βάσει θέσης (*position-based*), το ανώτερο σώμα δημοσίων λειτουργιών διορίζεται με ανοιχτή διαδικασία τόσο για τους εσωτερικούς (της υπηρεσίας) όσο και τους εξωτερικούς υποψηφίους, σύμφωνα με την καταλληλότητά τους για τη θέση. Αυτό το σύστημα προβλέπει μια ευρεία επιλογή υποψηφίων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων με ειδικές δεξιότητες, προωθεί τον ανταγωνισμό, την ανανέωση της κουλτούρας και την προσαρμογή της δημόσιας υπηρεσίας. Επίσης, αυτό το σύστημα καθιστά ευκολότερη την προσαρμογή του τρόπου επιλογής των υπαλλήλων στις ανάγκες για συγκεκριμένες ειδικότητες σε διαφορετικές δραστηριότητες, τη διαφοροποίηση του μισθολογικού καθεστώτος και άλλων συνθηκών απασχόλησης σε συμφωνία με τις συνθήκες της αγοράς, και την επίτευξη ενός ισχυρού προσανατολισμού προς την απόδοση. Τα κράτη-μέλη έχουν αρχίσει να συνδυάζουν στοιχεία σε υβριδικά συστήματα.

Όπου υφίστανται κεντρικές υπηρεσίες, αυτές είναι αρμόδιες για τις προσλήψεις ή την επιθεώρηση αυτών, διασφαλίζοντας ότι γίνονται με πλήρως ανταγωνιστικές διαδικασίες. Αυτές οι υπηρεσίες μπορεί να λογοδοτούν είτε στο Κοινοβούλιο, στον Πρόεδρο, στον Πρωθυπουργό, είτε στον αρμόδιο Υπουργό, αλλά είναι σημαντική η ανεξάρτητη καθημερινή επιχειρησιακή τους λειτουργία, αποδεχόμενες ότι μια εύρυθμη δημόσια υπηρεσία είναι δημόσιο αγαθό παρά μια επέκταση της κομματικής πολιτικής.

3.2.2 Πρόσληψη, κατάρτιση και εκπαίδευση

Δεδομένου του επιπέδου και του εύρους του δημοσίου τομέα, οι επικεφαλής της δημόσιας διοίκησης είναι εξόχως σημαντικοί. Η παραδοσιακή προσέγγιση της διοίκησης της δημόσιας υπηρεσίας – όπως ορίζεται από την εντολή και τον έλεγχο, την ιεραρχία, τη συμμόρφωση και την εξουσία βάσει της ιεραρχικής θέσης – μετασχηματίζεται από πολιτιστικές αξίες, όπως η διαφάνεια, η ευρύτητα αντιλήψεων, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα. Σήμερα η διοικητική ιεραρχία αποδίδεται από το ‘τί κάνεις’ και όχι απλώς από το ‘ποιός είσαι’.

Βλ. αρχές και αξίες
χρηστής διακυβέρνησης

Καλές Πρακτικές: Κώδικας Αριστείας για ανώτερα εκτελεστικά στελέχη στη Δανία· Κέντρο Ηλεκτρονικής Ειδικότητας (E-Competence) ανώτερου σώματος δημοσίων λειτουργών στην Εσθονία

Καλή Πρακτική: το φινλανδικό φόρουμ για ανώτερους δημοσίου λειτουργούς και το πρόγραμμα για τους μελλοντικούς ηγέτες

Καλή Πρακτική: η εθνική σχολή διοίκησης του Ηνωμένου Βασιλείου και το Κέντρο Αριστείας για ανώτερους δημοσίου λειτουργούς της Εσθονίας

Υπάρχουν αρκετοί τρόποι για να διασφαλιστεί ότι οι επικεφαλής του δημοσίου τομέα έχουν τις αναγκαίες γνώσεις και δεξιότητες. Δεν μπορούν όλοι να εκπαιδευτούν και γι’ αυτό το λόγο τα βιογραφικά ικανοτήτων θα πρέπει να χρησιμοποιούνται στη διαδικασία πρόσληψης προκειμένου να προσδιορίζονται οι ανάγκες για συγκεκριμένες κενές θέσεις ή για μια ομάδα θέσεων σε συγκεκριμένο επίπεδο. Αυτές μπορούν να αφορούν όχι μόνον μια κατηγορία δεξιοτήτων αλλά πιο συγκεκριμένα, την καινοτομία, τη συναισθηματική νοημοσύνη, τον αυτοέλεγχο και όλο και περισσότερο την ικανότητα διοίκησης μιας πολυπολιτισμικής ομάδας και γνώση των διεθνών υποθέσεων, ειδικότερα, των ευρωπαϊκών θεμάτων. Η άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων μπορεί να βελτιωθεί ή να αναπτυχθεί περαιτέρω μέσω δραστηριοτήτων κατάρτισης και εκπαίδευσης για άτομα ή ομάδες. Τα περισσότερα κράτη-μέλη εκπαιδεύουν τα ανώτερα σώματα δημοσίων λειτουργών σε δεξιότητες ηγεσίας και διαφορετικές διοικητικές δεξιότητες, ειδικότερα στην ευπροσάρμοστη ηγεσία για την καλύτερη διαχείριση της αντίστασης στην αλλαγή σε ταραχώδεις καιρούς. Μερικά άλλα ενδιαφέροντα θέματα τα οποία διδάσκονται από τα κράτη-μέλη είναι τα εξής: ηθική και πρόληψη διαφθοράς· διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση· συνεργασία με το πολιτικό προσωπικό· ποιότητα, καινοτομία και εκσυγχρονισμός· επικοινωνία με τα ΜΜΕ· και ενωσιακοί κανόνες και κανονισμοί.

Σε ένα σύστημα επαγγελματικής εξέλιξης, η κοινή κατάρτιση συνήθως παρέχεται σε όλους τους δημοσίου λειτουργούς, αλλά κυρίως στους νεο-εισερχόμενους στην υπηρεσία υπαλλήλους προκειμένου ο καθένας να διαθέτει το ίδιο επίπεδο γενικών γνώσεων και δεξιοτήτων. Αντίθετα, σε ένα σύστημα προκύρξης θέσεων οι υποψήφιοι επιλέγονται κυρίως βάσει της προηγούμενης εξειδίκευσής τους και είναι απίθανο η πραγματοποίηση της κατάρτισης στη διάρκεια της υπηρεσίας εκτός από το αρχικό στάδιο. Παρ’ όλα αυτά, οι ευκαιρίες υφίστανται για τους ανώτερους δημοσίου λειτουργούς να παρακολουθήσουν σεμινάρια στη διάρκεια της υπηρεσίας τους, να εγγραφούν για σεμινάρια εξωτερικής κατάρτισης, να λάβουν ατομική καθοδήγηση ή διδασκαλία ή να ενταχθούν σε πρόγραμμα ανταλλαγής προσωπικού με άλλους οργανισμούς.

Οι βασικοί πάροχοι της κατάρτισης και της εκπαίδευσης προέρχονται από τα πανεπιστήμια, ανεξάρτητα ιδρύματα, δημοσίου φορείς με εξ’ αποστάσεως μαθήματα από υπουργεία ή εθνικές σχολές που διατηρούν στενές σχέσεις με την κεντρική κυβέρνηση. Μερικοί φορείς λειτουργούν με όρους αγοράς (τα διδάκτρα καταβάλλονται για συμμετοχή σε ατομικά προγράμματα), άλλα είναι μερικώς ή στο σύνολό τους επιδοτούμενα από τις αρμόδιες δημόσιες αρχές.

Μια έρευνα του EUPAN το 2012 διαπίστωσε τα κάτωθι εργαλεία, μεταξύ άλλων, ως πλέον σημαντικά για τα ανώτερα διοικητικά στελέχη: καθοδήγηση· συμμετοχή σε δίκτυα και πλατφόρμες ανταλλαγής εμπειριών για προϊσταμένους· κινητικότητα και διαφοροποιημένη επαγγελματική σταδιοδρομία (μετάθεση, υποτροφία)· ατομικά εκπαιδευτικά προγράμματα· σύμφωνα διοίκησης· αποτελεσματικά εργαλεία αξιολόγησης της απόδοσης.

3.2.3 Διοίκηση της Αλλαγής

Προς το παρόν, η διοίκηση της αλλαγής είναι μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν όχι μόνον οι οργανισμοί αλλά επίσης και κρατικοί αξιωματούχοι που θα πρέπει να επιφέρουν αλλαγές ή επηρεάζονται από αυτές. Αυτές μπορεί να περιλαμβάνουν τα εξής: ανάθεση νέων καθηκόντων στους οργανισμούς, που οδηγούν σε αναδιοργάνωση ή εκχώρηση αρμοδιοτήτων στον ιδιωτικό τομέα⁸ εσωτερική αναδιοργάνωση ή επαναπροσανατολισμός, όπως η επανεκκίνηση της διαδικασίας παροχής υπηρεσιών⁹ ή η εισαγωγή νέων διοικητικών συστημάτων ή πρακτικών για τους ανθρώπινους πόρους.

Καλή Πρακτική: το έργο Αλλαγή στη γερμανική πόλη του Μανχάιμ

Υπάρχει μια πληθώρα προτύπων και μεθοδολογιών που μπορούν να εφαρμοστούν, αλλά σε γενικές γραμμές, οι περισσότερες πρωτοβουλίες θα πρέπει να αναπτυχθούν σύμφωνα με τις βασικές φάσεις της κατάρτισης της στρατηγικής: προσδιορισμός στόχων¹⁰ ανάπτυξη μιας στρατηγικής¹¹ εκκίνηση της οργανωτικής αλλαγής¹² και υποστήριξη και ενίσχυση της διαδικασίας της αλλαγής.

Ο μετασχηματισμός δεν μπορεί να επιβληθεί επιτυχημένα από πάνω προς τα κάτω, αλλά χρειάζεται να γίνει κατανοητός από όλους όσοι συμμετέχουν στην ελαχιστοποίηση των αντιστάσεων στην αλλαγή. Για τον κρατικό αξιωματούχο η αλλαγή μπορεί να αντιπροσωπεύει περισσότερο από μια 'μετάβαση' και να αποτελεί δύναμη απειλής για τη θέση του ή ακόμα και μείωση μισθού εάν αυτή συνεπάγεται την απώλεια θέσεων απασχόλησης. Κάθε διαδικασία αλλαγής διέρχεται επτά στάδια που συνδέονται άμεσα με τις αντιδράσεις των στελεχών των οργανισμών και στη διάρκεια των οποίων αργά αρχίζουν να αναπροσαρμόζουν τις αντιλήψεις και τη συμπεριφορά τους στη νέα κατάσταση και τη διαφορετική πραγματικότητα: κλονισμός, άρνηση, αντίληψη της πραγματικότητας, αποδοχή, πειραματισμός, κατανόηση και ενσωμάτωση.

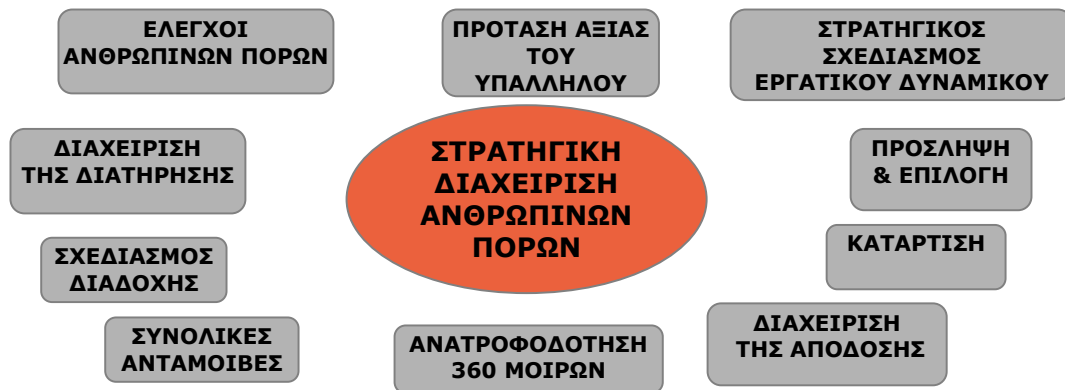
Η ηγεσία διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στο σχεδιασμό, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και διατήρηση των διαδικασιών αλλαγής. Στο πλαίσιο του δημοσίου τομέα, η ηγεσία κυρίως θεωρείται ως μια αποκλειστική δραστηριότητα του επικεφαλής του φορέα αλλά έχει απόλυτη συνάφεια και η ομαδική, κοινή ηγεσία. Τα διαφορετικά βήματα και ο ρόλος που οι ηγέτες μπορούν να διαδραματίσουν για τη διαδικασία αλλαγής προκειμένου να είναι επιτυχημένη και αποτελεσματική περιγράφονται κάτωθι¹³.

Επιτυχημένη υλοποίηση της οργανωτικής αλλαγής στο δημόσιο τομέα

- **Διασφάλιση της ανάγκης:** οι διοικητικοί ηγέτες πρέπει να επιβεβαιώσουν και πειστικά να επικοινωνήσουν την ανάγκη για αλλαγή.
- **Πρόβλεψη ενός σχεδίου:** οι διοικητικοί ηγέτες πρέπει να καταρτίσουν έναν οδικό χάρτη ή μια στρατηγική για την υλοποίηση της αλλαγής.
- **Δημιουργία όρων εσωτερικής υποστήριξης και άμβλυση της αντίστασης:** οι διοικητικοί ηγέτες πρέπει να δημιουργήσουν τις συνθήκες για την εσωτερική υποστήριξη και να μειώσουν την αντίσταση για αλλαγή μέσω μαζικής συμμετοχής στη διαδικασία αλλαγής.
- **Διασφάλιση της υποστήριξης από το ανώτερο επίπεδο διοίκησης και της δέσμευσης:** ένα άτομο ή μια ομάδα στον οργανισμό θα πρέπει να προασπίσει τη δικαιολογητική βάση για την αλλαγή.
- **Δημιουργία όρων εξωτερικής υποστήριξης:** οι διοικητικοί ηγέτες πρέπει να καλλιεργήσουν και να διασφαλίσουν την υποστήριξη από πολιτικούς και κύριους εξωτερικούς ενδιαφερόμενους φορείς.
- **Παροχή πόρων:** η επιτυχημένη αλλαγή απαιτεί επαρκείς πόρους για την υποστήριξη της διαδικασίας αλλαγής.
- **Θεσμοποίηση αλλαγής:** οι διοικητές και οι υπάλληλοι πρέπει να θεσμοποιήσουν αποτελεσματικά τις αλλαγές.
- **Επιδίωξη ολοκληρωτικής αλλαγής:** οι διοικητικοί ηγέτες πρέπει να εκπονήσουν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την αλλαγή που να επιτυγχάνει συμφωνία με το υποσύστημα.

⁸ Βλ. S. Fernandez, & H. Rainey (2006) Managing Successful Organisational Change in the Public Sector: An Agenda for Research and Practice, Public Administration Review, 66/2

3.3. Η σύγχρονη πολιτική και διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων



Οι οικονομικοί περιορισμοί ασκούν πίεση στις δημόσιες υπηρεσίες ώστε να κάνουν αποτελεσματική χρήση των σπάνιων πόρων για να βελτιώσουν το σχεδιασμό του εργατικού δυναμικού, καθώς και να συστήσουν συστήματα για το ανθρώπινο δυναμικό (HR) που προωθούν τις ευκαιρίες στη μάθηση και την εξέλιξη της σταδιοδρομίας. Επιπλέον, οι επαγγελματικές στρατηγικές του ανθρωπίνου δυναμικού είναι επίσης το κλειδί για την προσέλκυση του πιο ικανού προσωπικού στην αγορά εργασίας για τους ρόλους της δημόσιας διοίκησης, και την υλοποίηση της χρηστής διακυβέρνησης που είναι αναγκαίες συνθήκες για την οικονομική ευημερία. Αυτό περιλαμβάνει λύσεις εκτός των αμοιβών, όπως απαιτητικές αναθέσεις και ευέλικτες συνθήκες εργασίας (ελαστικό ωράριο, τηλεργασία, εργασία από απόσταση, κλπ).

Μία από τις βασικές προϋποθέσεις για την πολιτική ανθρωπίνου δυναμικού του δημοσίου τομέα είναι η ανάπτυξη, η εφαρμογή και η διατήρηση του νομοθετικού πλαισίου ή του Υπαλληλικού Κώδικα (ανάλογα με το νομικό σύστημα), που καθορίζει τα βασικά δικαιώματα και τις αξίες μιας ανεξάρτητης, και εύρυθμα λειτουργικής δημόσιας διοίκησης.

Σχεδόν όλες οι χώρες της Ε.Ε. έχουν υιοθετήσει νομοθεσία για τις δημόσιες υπηρεσίες, αλλά οι πρακτικές διαφέρουν όσον αφορά την εφαρμογή (και όχι μόνο στα χαρτιά) και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων. Οι δημόσιες διοικήσεις σε όλη την Ε.Ε. αντιμετωπίζουν ζητήματα σε στρατηγικό και επιχειρησιακό επίπεδο, όπως: Πώς οργανώνεται η πρόσληψη και η επιλογή (του προσωπικού); Πόσο δημοφιλής, ως εργοδότης, είναι ο δημόσιος τομέας; Πώς μπορούμε να προσελκύσουμε και να αναπτύξουμε άτομα για εξειδικευμένα (υψηλών προσόντων) προφίλ; Μια σημαντική τάση της μεταρρύθμισης στη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού στις εθνικές δημόσιες υπηρεσίες είναι η μετάβαση από μια προσέγγιση με κριτήριο την κατάσταση του ατόμου (status based approach), η οποία χαρακτηρίζεται από την πρόσληψη και την προαγωγή ανάλογα με το επίπεδο εκπαίδευσης και του χρόνου προϋπηρεσίας, προς μια προσέγγιση βάσει των ικανοτήτων (competences based approach), η οποία στοχεύει στη μέγιστη αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού. Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για τη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού συνδέει την κατάρτιση με το σύστημα αξιολόγησης και προαγωγών, την επαγγελματική εξέλιξη και την πρόοδο. Θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην ανάπτυξη και την εφαρμογή της πολιτικής ανθρωπίνου δυναμικού σε σημαντικά οριζόντια θέματα: ποικιλομορφία, ισότητα των φύλων, μη-διακρίσεις, θετική διάκριση και ενεργός γήρανση.

3.3.1. Διοίκηση ικανοτήτων

Παραδοσιακά, η «διαχείριση προσωπικού» στη δημόσια διοίκηση ήταν μια αυτόνομη δραστηριότητα καθαρά νομικίστικη, με εισροές προσανατολισμένες στην προσέγγισή της, χωρίς ωστόσο να συνδέονται με την οργανωτική στρατηγική. Ήδη, από την δεκαετία του 1990, όλο και περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες έχουν θεσπίσει πλαίσια ικανοτήτων σε κεντρικό ή αποκεντρωμένο επίπεδο, περιγράφοντας αυτές τις δεξιότητες, τις στάσεις, τις συμπεριφορές και τις ικανότητες που είναι το κλειδί για την επίτευξη των οργανωτικών στόχων. Η επικέντρωση στις ικανότητες μεταβάλλει τόσο τις νοοτροπίες όσο και τις μεθοδολογίες.

Λειτουργική Προσέγγιση	Προσέγγιση Ικανοτήτων
Περιγραφή (θέσης) εργασίας - Τί υλοποιείται; - Άθροισμα των βασικών καθηκόντων και λειτουργικών απαιτήσεων (γνώσεις, δεξιότητες, ευθύνη).	Προφίλ ικανοτήτων - Τί γίνεται, γιατί και πώς; - Άθροισμα βασικών καθηκόντων και απαιτήσεων επάρκειας (γνώσεις, δεξιότητες, προσωπικότητα, συμπεριφορά/στάση, αξίες, πρότυπα και κίνητρα).
Επιλογή - Πώς είναι το άτομο (που επιλέγεται); - Επιλογή προκειμένου να γίνει ταύτιση μεταξύ της υπηρεσίας και του ατόμου - Επιλογή για την πλήρωση κενής θέσης - Κριτήρια επιλογής με βάση την τρέχουσα αρμοδιότητα. - Κριτήρια επιλογής με επίκεντρο τη γνώση, την προσωπικότητα και τη συμπεριφορά.	Επιλογή - Πώς λειτουργεί το άτομο; - Επιλογή προκειμένου να γίνει ταύτιση μεταξύ του ατόμου και του οργανισμού. - Επιλογή με σκοπό την ενίσχυση και την ανάπτυξη ενός οργανισμού μακροπρόθεσμα. - Κριτήρια επιλογής με βάση το μέλλον. - Κριτήρια επιλογής: γνώσεις, προσωπικότητα και στάση, αλλά επίσης δεξιότητες, αξίες και συμπεριφορά.
Ανάπτυξη - Ανάπτυξη γνώσης - Αποβλέπει σε ιεραρχική ανέλιξη - Με σκοπό την ενίσχυση των δεξιοτήτων εργασίας	Ανάπτυξη - Ανάπτυξη των γνώσεων, της ικανότητας και της προθυμίας. - Στοχεύοντας στην οριζόντια κινητικότητα. - Στοχεύοντας στη μέγιστη αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού. - Οπτική ανάπτυξης των δεξιοτήτων και της συμπεριφοράς.
Αξιολόγηση - Εστίαση στη λειτουργία κατά τη διάρκεια του εργασιακού χρόνου εργασίας. - Εστίαση στην αφοσίωση.	Αξιολόγηση - Εστίαση στην λειτουργία της εργασίας, τις επιδόσεις, τα αποτελέσματα και το δυναμικό. - Εστίαση στη συμπεριφορά.
Ανταμοιβή - Πληρωμή σύμφωνα με το επάγγελμα. - Η σχετική σημασία της αρμοδιότητας καθορίζει και τον μισθό - Εστίαση στην ευθύνη, τη γνώση και την προμηθευσιμότητα.	Ανταμοιβή - Πληρωμή ανάλογα με την εργασία. - Οι απαιτούμενες ικανότητες για ένα οργανισμό καθορίζουν και τον μισθό. - Εστίαση στο αποτέλεσμα.

Πηγή: Op de Beeck S., Hondelghem A. (2010) Managing Competencies in Government: State of the art practices & Issues at stake for the future, O.E.C.D.

Καλές Πρακτικές: Η προς τα εμπρός προσέγγιση του σχεδιασμού για το εργατικό δυναμικό και η διυπουργική καταχώρηση των επαγγελματιών στη Γαλλία

Η διοίκηση ικανοτήτων μπορεί να συμβάλλει σε μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων, συνδέοντας την επιλογή, την αξιολόγηση, την κατάρτιση και την επιμόρφωση, όπως και μια ισχυρότερη ευθυγράμμιση των ικανοτήτων των επιλεγέντων ανθρώπων με την οργανωτική αποστολή και το όραμα. Στην πράξη, η διοίκηση ικανοτήτων ποικίλλει στα κράτη – μέλη της Ε.Ε. Τα πλαίσια μπορούν να εφαρμοστούν σε ορισμένες ή και σε όλες τις διαδικασίες επιλογής του ανθρωπίνου δυναμικού, οπότε και η περαιτέρω ανάπτυξη

των εργαζομένων έχει ήδη μια ισχυρή βάση επάρκειας. Το ίδιο πλαίσιο μπορεί να εφαρμοστεί σε όλους τους δημοσίου υπαλλήλους της κεντρικής δημόσιας διοίκησης ή σε συγκεκριμένες ομάδες μόνο. Συχνά λαμβάνει χώρα μια διάκριση μεταξύ των γενικών ικανοτήτων που έχουν όλα τα μέλη του προσωπικού που αναμένεται να καταδεικνύονται (συμπεριλαμβανομένης της πρακτικής εφαρμογής των αξιών) και στόχος του οποίου είναι να ενσωματώσει το προσωπικό γύρω από τις βασικές αξίες και τις τεχνικές, τις ικανότητες που σχετίζονται με το αντικείμενο εργασίας. Η προστιθέμενη αξία του προφίλ της θέσης εργασίας, βασισμένο στις ικανότητες, συνίσταται στην προαγωγή ενός κοινού λεξιλογίου, την προώθηση της

διαφάνειας και την ενίσχυση της προβολής των ευκαιριών σταδιοδρομίας.

Η διοίκηση ικανοτήτων μπορεί να γίνει ένα χρήσιμο εργαλείο για ένα πιο αποτελεσματικό σχεδιασμό του εργατικού δυναμικού, ιδίως σε περιόδους δημογραφικής αλλαγής, περισσότερο περιορισμένων πόρων, υψηλότερων ποσοστών συνταξιοδότησης, λιγότερων προσλήψεων και γερασμένου εργατικού δυναμικού, ή που η αναδιοργάνωση εξυγίανσης ή οι περιοχές του προϋπολογισμού έχουν δημιουργήσει μια “δεξαμενή του προσωπικού”, που είναι άνεργη ή πρέπει να ανακαταμετρηθεί. Ομοίως, ένας αυξανόμενος αριθμός οργανισμών εντοπίζει ικανότητες για την κάλυψη κενών ηγετικών θέσεων, οι οποίες εν συνέχεια χρησιμοποιούνται για την κατάταξη των υποψηφίων για κάθε θέση. Οι ικανότητες χρησιμοποιούνται επίσης για να εντοπιστούν τα κενά μεταξύ των τρεχόντων και των επιθυμητών ικανοτήτων κατά τη διάρκεια των αξιολογήσεων και για την εφαρμογή αναπτυξιακών σχεδίων.

Ουσιαστικά, η διοίκηση ικανοτήτων καθίσταται ιδιαίτερα «δημοφιλής» στις χώρες εκείνες, οι οποίες έχουν δρομολογήσει μια εκτεταμένη διαδικασία αλλαγών ή μια μεταρρύθμιση των δημοσίων υπηρεσιών. Σημαντικά διδάγματα μέχρι στιγμής δείχνουν ότι, παράγοντες όπως η δέσμευση των πολιτικών και της διοικητικής ηγεσίας, η συμμετοχή των ενδιαφερομένων φορέων (stakeholders), η τακτική παρακολούθηση και επανεξέταση του συστήματος, καθώς επίσης και μια ολιστική προσέγγιση μακροπρόθεσμα, συνιστούν το κλειδί για μια αποτελεσματική και επιτυχή εφαρμογή της διοίκησης ικανοτήτων. Η μελέτη του Ο.Ο.Σ.Α. (2011) με τίτλο “Οι δημόσιοι υπάλληλοι ως εταίροι για την ανάπτυξη” αναγνωρίζει επτά παράγοντες επιτυχίας για την υλοποίηση της διοίκησης ικανοτήτων:

Παράγοντες επιτυχίας για την εφαρμογή της διοίκησης ικανοτήτων

- Οργανωτική ετοιμότητα και ανάγκη για μια ευρύτερη πολιτιστική και οργανωτική μεταρρύθμιση.
- Δέσμευση και συμμετοχή των ενδιαφερομένων φορέων.
- Ενσωμάτωση των αξιών ειδικά για το δημόσιο τομέα, όπως η ακεραιότητα και η αφοσίωση.
- Προσαρμοστικότητα στις ανάγκες σε επίπεδο οργανισμού ειδικότερα αναφορικά με τις τεχνικές ικανότητες.
- Συμμόρφωση με τις τρεις διαστάσεις της ολοκληρωμένης διοίκησης ικανοτήτων (ευθυγράμμιση με τη στρατηγική και την ολοκλήρωση διαφορετικών διαδικασιών ανθρωπίνου δυναμικού και εφαρμογή αυτών).
- Σχεδιασμός για τις μελλοντικές ικανότητες.
- Επανεξέταση και συνεχές ενδιαφέρον.

3.3.2. Πρόσληψη και επιλογή

Η δημιουργία ενός δίκαιου, διαφανούς και ανοικτού συστήματος προσλήψεων και επιλογής είναι το κλειδί για μια επαγγελματική δημόσια υπηρεσία. Οι κενές θέσεις θα πρέπει να διατεθούν μόνο σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια (π.χ. αξίες, προσόντα, ικανότητες) και μία τυποποιημένη διαδικασία. Οι πολίτες δεν πρέπει να εκτίθενται σε δημοσίους υπαλλήλους, στους οποίους δίνονται θέσεις εργασίας εξαιτίας προσωπικών λόγων, οικογενειακών δεσμών ή παραδοσης, και οι οποίοι στερούνται των αναγκαίων ικανοτήτων και προσόντων για την εν λόγω θέση. Τα κράτη - μέλη χρησιμοποιούν διαφορετικά συστήματα σύμφωνα με τις νομικές, πολιτισμικές και διοικητικές τους παραδόσεις, τα οποία εμπίπτουν σε δύο γενικές κατηγορίες:

Καλή Πρακτική: Το σύστημα ανοικτού ανταγωνισμού και εξέτασης της Λιθουανίας

- ➔ Στα συστήματα που βασίζονται στη σταδιοδρομία, όπου οι δημόσιοι υπάλληλοι τυπικά προσλαμβάνονται για μια σαφώς προκαθορισμένη επαγγελματική σταδιοδρομία, εισερχόμενοι σε μια δημόσια υπηρεσία μετά το σχολείο ή το Πανεπιστήμιο. Οι διαδικασίες προσλήψεων υπογραμμίζουν τον προσανατολισμό σε κανόνες, στην ίση πρόσβαση και στην αντικειμενικότητα. Στο παρελθόν, η πρόσβαση στο μέσο της σταδιοδρομίας σε θέσεις δημοσίων υπηρεσιών ή η επιλογή των επαγγελματιών από τον ιδιωτικό τομέα ήταν σχεδόν αδύνατο, αν και αυτό αλλάζει στο πλαίσιο της ζήτησης για πιο συγκεκριμένες ικανότητες (π.χ. γνώση τεχνολογιών πληροφορικής, εμπορικές ή διοικητικές ικανότητες).
- ➔ Οι δημόσιοι υπάλληλοι σε συστήματα που βασίζονται στην περιγραφή της θέσης εργασίας τους, υποβάλουν αίτηση για μια σαφώς καθορισμένη θέση εργασίας και πρέπει να προσέξουν οι ίδιοι την εξέλιξη της σταδιοδρομίας τους. Σε τέτοια συστήματα, η τεχνική της συνέντευξης χρησιμοποιείται συχνά για την επιλογή του πλέον επιτυχημένου υποψηφίου. Καθώς οι συνεντεύξεις είναι πιο ευάλωτες στην υποκειμενικότητα και τον κίνδυνο της ευνοιοκρατίας, είναι πολύ σημαντικό για λόγους ισότητας και ίσης μεταχείρισης, να τεθούν κανόνες για την διεξαγωγή των συνεντεύξεων σε κυβερνητικές ρυθμίσεις.

Τα κράτη - μέλη της Ε.Ε. διαφέρουν μεταξύ τους, επίσης, αναφορικά με το βαθμό στον οποίο η ευθύνη για τη διαδικασία (προκήρυξη κενών θέσεων, εξέταση των βιογραφικών σημειωμάτων, καθώς και η διαδικασία επιλογής) διεξάγεται από ένα κεντρικό Υπουργείο/υπηρεσία ή έχει εκχωρηθεί στον οργανισμό όπου υφίσταται κενή θέση. Σε τυπικά μικτά μοντέλα, ένας κεντρικός οργανισμός είναι υπεύθυνος για τη

μεθοδολογία και το σχεδιασμό και ο αρμόδιος για την πρόσληψη οργανισμός για την περιγραφή των θέσεων εργασίας και την επιλογή. Τα αποκεντρωμένα συστήματα μπορεί να είναι πιο ευέλικτα, αλλά απαραίτητη προϋπόθεση είναι απόλυτα επαγγελματικά Τμήματα Ανθρωπίνου Δυναμικού, τα οποία μπορούν να εγγυηθούν μια δίκαιη και αξιοκρατική διαδικασία. Τόσο τα συστήματα βασισμένα στην καριέρα όσο και τα συστήματα βασισμένα στη θέση (εργασίας) έχουν υποστεί εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις, λόγω των δημογραφικών αλλαγών, των ελλείψεων δεξιοτήτων, του ανταγωνισμού με τον ιδιωτικό τομέα για την προσέλκυση ικανότερου προσωπικού και της αρχής «καλύτερα με λιγότερα». Η πρόκληση για τον εντοπισμό των κατάλληλων ανθρώπων για την αντίστοιχη θέση εργασίας έχει μεγαλύτερη σημασία όταν τα επίπεδα απασχόλησης έχουν παγώσει ή μειωθεί.

Χρήσιμα εργαλεία, για την προσέλκυση των 'κατάλληλων' ανθρώπων

- Ανάπτυξη ενός ελκυστικού προφίλ της θέσης εργασίας με βάση τις ικανότητες και την εξασφάλιση επαρκών στοιχείων για το περιεχόμενο της εργασίας.
- Δημοσίευση όλων των κενών θέσεων στα πιο σημαντικά έντυπα Μέσα Μαζικής επικοινωνίας, μέσα κοινωνικής δικτύωσης και κεντρικές ιστοσελίδες των κυβερνήσεων, με στόχο την προσέγγιση όλων των σχετικών ομάδων-στόχων.
- Επένδυση σε εκστρατείες προώθησης της εικόνας, εκθέσεις σταδιοδρομίας, εκστρατείες μάρκετινγκ.
- Συνεργασία με γραφεία ευρέσεως εργασίας, για τη δημοσίευση των κενών θέσεων εργασίας προκειμένου να απευθυνθούν σε όσο το δυνατόν περισσότερα άτομα που αναζητούν εργασία.
- Έλεγχος της διαφημιστικής εκστρατείας για όλα τα τμήματα της κοινωνίας, ανεξαρτήτως ηλικίας, φύλου, εθνικότητας και σωματικής ικανότητας.
- Βεβαίωση ότι οι διαδικασίες πρόσληψης δεν είναι υπερβολικά χρονοβόρες (ιδίως σε σύγκριση με τον ιδιωτικό τομέα).
- Έμφαση σε ενδιαφέρουσες προοπτικές σταδιοδρομίας, στο προκλητικό περιεχόμενο της εργασίας, στην προώθηση της εργασίας για το κοινό καλό και μια καλή ισορροπία μεταξύ εργασίας και ζωής.

Αν και τα προαπαιτούμενα του πτυχίου και τα προσόντα παραμένουν σημαντικά, η αξιολόγηση των ικανοτήτων κατά τη διάρκεια ανοικτών διαγωνισμών και συνεντεύξεων κερδίζει σε σπουδαιότητα στο σύνολο των χωρών της Ε.Ε. Σύμφωνα με έρευνα του Ευρωπαϊκού Δικτύου Δημόσιας Διοίκησης (EUPAN), οι συχνότερα δοκιμασμένες ικανότητες στα κράτη-μέλη είναι οι εξής: προφορική και αριθμητική συλλογιστική, η ομαδική εργασία και οι κοινωνικές δεξιότητες, ο σχεδιασμός και οι αναλυτικές δεξιότητες, η εργασία βάσει ειδικών ικανοτήτων, η ηγεσία, η δημιουργικότητα και η προληπτική δράση, η επικοινωνία, οι τεχνικές και οι γλωσσικές δεξιότητες. Για τα κορυφαία διοικητικά στελέχη, οι βασικές ικανότητες είναι η στρατηγική σκέψη, η διοίκηση, οι δεξιότητες για τη διαχείριση ανθρωπίνου δυναμικού, η εξουσία της λήψης αποφάσεων, η συνεργασία, ο προσανατολισμός στο αποτέλεσμα, η ικανότητα δικτύωσης και η πολιτική ευαισθητοποίηση.

Καλή Πρακτική: Σύστημα προσλήψεων, βασισμένο στις ικανότητες στην Ομοσπονδιακή Δημόσια Υπηρεσία του Βελγίου

Αν και δεν υπάρχουν καθορισμένοι κανόνες σχετικά με τη χρήση των μεθόδων επιλογής, ορισμένες γενικές τάσεις μπορούν να παρατηρηθούν. Για παράδειγμα, τα κέντρα αξιολόγησης και τα τεστ ικανοτήτων τείνουν να χρησιμοποιούνται περισσότερο για ανώτερες και ηγετικές θέσεις, ενώ οι (πιο πρακτικές) εξετάσεις πολλαπλών επιλογών χρησιμοποιούνται κυρίως για τα χαμηλότερα επίπεδα του προσωπικού, εξετάσεις μέσω ηλεκτρονικού υπολογιστή μπορεί να χρησιμοποιηθούν για διαφορετικά επίπεδα για την ευχερή επεξεργασία των αποτελεσμάτων. Τα τεστ προσωπικότητας που χρησιμοποιούνται μόνο ως ένα επιπρόσθετο εργαλείο για θέσεις υψηλού επιπέδου ή για συγκεκριμένα επαγγέλματα (αστυνομία, υπηρεσίες ασφαλείας).

Τα ψυχολογικά τεστ χρησιμοποιούνται σπάνια και, όπου είναι εφικτό, πάντα σε συνδυασμό με άλλες εξετάσεις. Σε κάποιες χώρες, οι εξεταστικές επιτροπές υποβάλλονται σε αυστηρότερους κανόνες σχετικά με την εξειδίκευση, τη σύνθεση και τα καθήκοντά τους (μερικά χρήσιμα ελάχιστα πρότυπα είναι διαθέσιμα).

3.3.3. Μάθηση και Ανάπτυξη

Η συνεχής επένδυση στις δεξιότητες των ανθρώπων σε όλα τα επίπεδα αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη διατήρηση και την αύξηση της παραγωγικότητας. Η δια βίου μάθηση αποτρέπει την απαξίωση των δεξιοτήτων και την αναντιστοιχία αυτών, προωθώντας (παράλληλα) την απασχολησιμότητα του προσωπικού μέχρι το τέλος της σταδιοδρομίας, και συνεπώς, την ατομική και θεσμική ικανότητα.

Καλή Πρακτική: Δόμηση των ικανοτήτων μέσω των «κύκλων ανάπτυξης» στο Βέλγιο

Στο παρελθόν, η μάθηση και η ανάπτυξη θεωρήθηκε ως μια αυτόνομη δραστηριότητα, στοχεύοντας πρωταρχικά στην προώθηση και τη μεταφορά της γνώσης. Η εκπαίδευση, θεωρείται στις μέρες μας ως ένα σημαντικό στοιχείο της στρατηγικής διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού, καθώς και ως ένα εργαλείο για την επίτευξη των οργανωτικών στόχων, και συνδέεται όλο και περισσότερο με τα επαγγελματικά προφίλ και τις περιγραφές των θέσεων εργασίας.

Οι ανάγκες με γνώμονα τη ζήτηση και την εργασία βάσει της κατάρτισης πρέπει να σχεδιαστούν και να συντονιστούν προσεκτικά, όταν καθορίζουν τις απαιτήσεις της μάθησης, σχεδιάζουν και παρέχουν κατάρτιση και αξιολογούν τα αποτελέσματα και τις εκροές. Όλες οι δραστηριότητες μάθησης και

Καλή Πρακτική: Η συμμετοχική μέθοδος για τον εντοπισμό των αναγκών κατάρτισης στο Εθνικό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης της Ισπανίας

κατάρτισης πρέπει να υπαγορεύονται από μια ανάλυση των αναγκών κατάρτισης. Στα περισσότερα κράτη - μέλη, οι ανάγκες κατάρτισης προσδιορίζονται τακτικά κατά τη διάρκεια της ετήσιας αξιολόγησης του προσωπικού. Ως εκ τούτου, η μάθηση και η επιμόρφωση του προσωπικού καθίστανται μια συνεχής διαδικασία, η οποία συχνά τροφοδοτείται από την ανάπτυξη των μακροπρόθεσμων σχεδίων ατομικής κατάρτισης.

Καλή Πρακτική: Η μεταφορά γνώσης από τους παλαιότερους στους νεότερους δημοσίους υπαλλήλους στο Βέλγιο

Στο πλαίσιο της προσέγγισης της διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων βάσει των ικανοτήτων, ο στόχος της μάθησης και της ανάπτυξης είναι η ενίσχυση της τεχνογνωσίας, καθώς δεν είναι μόνο οι εμπειρίες και τα προσόντα που ενισχύουν τις επιδόσεις, αλλά επίσης και οι στάσεις, οι ικανότητες και οι συμπεριφορές. Τα μαθήματα καλύπτουν συνεχώς εγκάρσιες ικανότητες, όπως η αναλυτική, η ηγεσία, η πληροφορική, η επικοινωνία, η δικτύωση, οι διαπολιτισμικές και κοινωνικές ικανότητες, η στρατηγική σκέψη, η επίτευξη στόχων, και η διοίκηση έργου. Τόσο η

τυπική όσο και η άτυπη μάθηση εκτιμώνται όλο και περισσότερο, κάτι που αναγνωρίζεται στη (σχετική) πιστοποίηση.

Η ανάπτυξη του προσωπικού δεν περιορίζεται πλέον στη μεταφορά της γνώσης σε μια αίθουσα διδασκαλίας, αλλά μέσα από ένα πλήθος μεθόδων, όπως τα προγράμματα ηλεκτρονικής μάθησης και η καθοδήγηση κατά τη διάρκεια του χρόνου εργασίας. Καθώς προσαρμόζονται στο άτομο, τα προγράμματα κατάρτισης μπορούν επίσης να απευθύνονται σε συγκεκριμένες ομάδες του εργατικού δυναμικού. Στο πλαίσιο ενός γερασμένου εργατικού δυναμικού, τα εργαλεία μάθησης που ενθάρρυναν τις μεταφορές γνώσεων μεταξύ παλαιότερων και νεότερων εργαζόμενων θα γίνουν περισσότερο αισθητά, συμπεριλαμβανομένων τόσο των πιο παραδοσιακών καθοδηγήσεων και του νέου κύματος διαγενεακών ανταλλαγών. Οι εργαζόμενοι μεγαλύτερης ηλικίας (45+) δεν είναι λιγότερο δεκτικοί στην εκπαίδευση εκ φύσεως, αλλά αναζητούν διαφορετικές προσεγγίσεις για την ενίσχυση και επέκταση των ικανοτήτων τους.

3.3.4. Αξιολόγηση, προαγωγές και εξέλιξη της σταδιοδρομίας

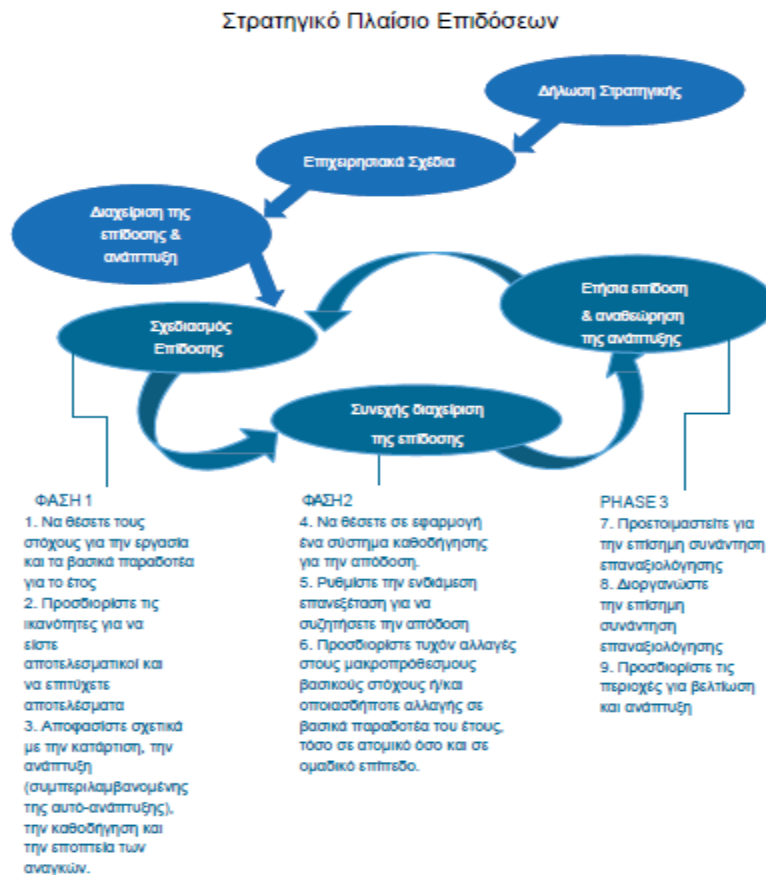
Παραδοσιακά, οι αξιολογήσεις της απόδοσης θεωρούνται συχνά ασήμαντες και ένα πρόσθετο ετήσιο διοικητικό φόρτο, καθώς οι υπάλληλοι προσδοκούν (περισσότερο ή λιγότερο) αυτόματη βαθμολογική και μισθολογική εξέλιξη. Η αξιολόγηση τόσο από το διοικητή όσο και από τα μέλη του προσωπικού δεν εκτιμάται ότι διαθέτει μεγάλη αξία και κινδυνεύει να καταλήξει μια τυπική. Οι διοικητές, συχνά, ήταν απρόθυμοι να αποδώσουν κακή βαθμολογία αλλά και να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τη χαμηλή απόδοση. Ο λόγος ήταν συστημικός: οι αξιολογήσεις έλαβαν χώρα σε ένα τυποποιημένο σύστημα διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού, στο οποίο όλοι είχαν την ίδια αντιμετώπιση. Από την εισαγωγή των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια υπηρεσία, τη δεκαετία του 1980, τα συστήματα αξιολόγησης ουσιαστικά έχουν μετασχηματιστεί στις περισσότερες χώρες, και έχουν καταστεί μια βασική συνιστώσα της βελτίωσης των επιδόσεων του προσανατολισμού στα αποτελέσματα και τα κίνητρα. Ωστόσο, τα κράτη - μέλη εφαρμόζουν πολύ διαφορετικά συστήματα, ανάλογα με τα διοικητικά συστήματα και την κουλτούρα τους.

Παραδείγματα των εργαλείων που χρησιμοποιούνται στα διάφορα εθνικά πλαίσια

- Συνεντεύξεις στο προσωπικό με στόχο την υποκίνηση, την επικοινωνία και τη συμφωνία με «έξυπνους» (soft) στόχους.
- Συμφωνίες επιδόσεων, οι οποίες συχνά συνδέονται με την προσανατολισμένη στις αμοιβές απόδοση.
- Αξιολογήσεις της ομάδας.
- Ανατροφοδότηση 360 μοιρών.
- Οι επαγγελματικοί κύκλοι ανάπτυξης με ιδιαίτερη εστίαση στην ανάπτυξη ικανοτήτων και την ανατροφοδότηση.
- Αυτό - αξιολόγηση.

Η τοποθέτηση της αξιολόγησης στο πλαίσιο των συστημάτων στρατηγικής διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού δίδεται από το κάτωθι παράδειγμα της Ιρλανδίας. Με σεβασμό στην ατομική απόδοση, μπορούμε να διακρίνουμε βασικά μεταξύ δύο συστημάτων. Παραδοσιακά, η επίδοση

βαθμολογήθηκε με βάση μια σειρά κριτηρίων και δεικτών, και σε μια κλίμακα (π.χ. 1 - 5 ή Α - Ε). Εναλλακτικά, οι αξιολογήσεις χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό των στόχων που πρέπει να επιτευχθούν κατά το επόμενο έτος από το προσωπικό. Σε ένα τέτοιο σύστημα, ο εργαζόμενος αξιολογείται βάσει της επίτευξής τους, στο πλαίσιο των ατομικών σκοπών και στόχων. Σε πολλές χώρες, εφαρμόζεται ένας συνδυασμός των δύο (προαναφερόμενων) συστημάτων. Ενώ, σε ορισμένα κράτη – μέλη ο κύριος στόχος των αξιολογήσεων είναι η προώθηση της επικοινωνίας και της υποκίνησης, εντούτοις η αξιολόγηση των επιδόσεων σε άλλους είναι το κλειδί για την λήψη αποφάσεων αναφορικά με την προώθηση και την αμοιβή των μεμονωμένων υπαλλήλων, και ως εκ τούτου, τις προοπτικές σταδιοδρομίας τους.



Όλο και περισσότερο, ανώτερα διοικητικά στελέχη υπόκεινται σε διαφορετικά συστήματα αξιολόγησης απ' ό,τι οι υπόλοιποι δημόσιοι υπάλληλοι, όσον αφορά την επίτευξη των στρατηγικών-οργανωτικών στόχων, και σε σχέση με τις διευθυντικές και ηγετικές τους δεξιότητες. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η χαμηλή επίδοση μπορεί ακόμη και να οδηγήσει σε καταγγελία της σύμβασης εργασίας. Από τις αρχές αυτού του αιώνα, η εισαγωγή της αμοιβής βάσει της απόδοσης (PRP) στη δημόσια υπηρεσία είναι ευρέως διαδεδομένη. Κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας, η εισαγωγή της αμοιβής βάσει της απόδοσης, έχει εισαχθεί σε πολλά κράτη-μέλη της Ε.Ε. ώστε να αυξήσουν την απόδοση και την υποκίνηση. Ωστόσο, δεν θα πρέπει να υπερεκτιμάται η θετική της επίδραση στην πραγματικότητα. Κατ' αρχάς, οι αμοιβές δεν είναι το μόνο στοιχείο που τονώνει το κίνητρο για την εργασία, αλλά και άλλοι παράγοντες, όπως το αντικείμενο της εργασίας, η ευθύνη του έργου, το περιβάλλον εργασίας και η συνεργασία. Δεύτερον, η εισαγωγή της αμοιβής βάσει της απόδοσης ενδέχεται να υπονομεύσει την ομαδική εργασία, την εμπιστοσύνη, να προκαλέσει ζήλια, συγκρούσεις και λιγότερη συνεργασία, αν δεν εφαρμοστεί με επαγγελματικό τρόπο και αν δεν υπάρχουν σαφείς κανόνες και κριτήρια αξιολόγησης, επεξηγηματικές οδηγίες καθώς και εκπαίδευση των διευθυντικών στελεχών.

Σε πολλά κράτη - μέλη, η απόδοση των ετήσιων αξιολογήσεων παραμένει μια πρόκληση για τα ανώτερα διοικητικά στελέχη (managers), κατά μείζονα λόγο, εφόσον συνδέονται με την αμοιβή και την ασφάλεια της εργασίας. Συγκριτικά με το παρελθόν, οι αξιολογήσεις, έχουν γίνει πιο απαιτητικές και εντατικές. Η ρύθμιση, η επικοινωνία και η μέτρηση των στόχων, η επίτευξη της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας, η διαχείριση της χαμηλής απόδοσης (η οποία δεν μπορεί πλέον να αγνοηθεί), καθώς και το στυλ που βασίζεται περισσότερο στο διάλογο, απαιτούν ένα συγκεκριμένο σύνολο ικανοτήτων από τα ανώτερα διοικητικά στελέχη (managers), συμπεριλαμβανομένων των διαπροσωπικών και κοινωνικών δεξιοτήτων, της διαχείρισης συγκρούσεων, της επιβολής και των ακουστικών δεξιοτήτων.

3.3.5. Ισότητα, θετική διάκριση και ενεργός γήρανση

Όπως το σύνολο της οικονομίας, έτσι και οι δημόσιες διοικήσεις πρέπει να ανταποκριθούν στις δημογραφικές τάσεις, συμπεριλαμβανομένου του αυξανόμενου μέσου όρου ηλικίας του εργατικού δυναμικού. Ο δημόσιος τομέας στο μέλλον, θα πρέπει να διαχειριστεί λιγότερους και μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένους. Ήδη, τα κράτη-μέλη έχουν αρχίσει την προώθηση μέτρων που αποσκοπούν στην παράταση του ενεργού εργασιακού τους βίου, συμπεριλαμβανομένων τα εξής:

- Διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων, με ευαισθησία στην ηλικία, καθόλη τη διάρκεια της επαγγελματικής σταδιοδρομίας.
- Ποικίλες σταδιοδρομίες και ενδιαφέρουσες θέσεις εργασίας.
- Ανάπτυξη καριέρας μέχρι το τέλος της σταδιοδρομίας.
- Δια βίου μάθηση και συμμετοχή στην κατάρτιση, σε όλες τις ηλικίες.
- Αυτονομία και ευθύνη.
- Συνδυασμός ιδιωτικής και επαγγελματικής ζωής.
- Ευελιξία του χρόνου εργασίας (ελαστικό ωράριο).
- Κινητικότητα.
- Ηγεσία συναισθανόμενη την ηλικία.
- Καλό εργασιακό περιβάλλον.

Καλή Πρακτική: Εξέταση των νόμων βάσει των πρακτικών ηλικιακών διακρίσεων στο Αμβούργο της Γερμανίας

Καλή Πρακτική: Η Πολιτική της Διαφορετικότητας στις δημόσιες υπηρεσίες του Βελγίου, Σχέδιο Δράσης Ιδιοφυίας του Ηνωμένου Βασιλείου

Μια, επιπλέον, σημαντική τάση είναι ο αυξανόμενος αριθμός των γυναικών που απασχολούνται στις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και η τάση να προσλαμβάνονται άτομα με ειδικές ανάγκες. Τα κράτη - μέλη της Ε.Ε. όλο και περισσότερο υιοθετούν μια στρατηγική προσέγγιση απέναντι στην πολυμορφία, με παράλληλη εδραίωση συγκεκριμένων σχεδίων δράσης και στόχων. Ένα ποικιλόμορφο εργατικό δυναμικό, σταδιακά θεωρείται ως πολύτιμος πόρος για τη βελτίωση της παροχής δημοσίων υπηρεσιών. Ο σκοπός είναι ένα περισσότερο αντιπροσωπευτικό εργατικό δυναμικό της δημόσιας υπηρεσίας που να αντικατοπτρίζει καλύτερα τη σύνθεση των κοινωνιών σε σχέση με την ηλικία, το φύλο, την αναπηρία, την εθνοτική καταγωγή και το πολιτισμικό υπόβαθρο. Η εξέλιξη αυτή αναμένεται ότι θα έχει ως αποτέλεσμα ένα μίγμα δεξιοτήτων, ικανοτήτων, προοπτικών και εμπειριών που

ενισχύουν την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της κυβέρνησης, μέσω καινοτόμων τρόπων εργασίας, ενδυναμώνουν την ικανότητά της να αντιμετωπίζει τις ελλείψεις δεξιοτήτων.

3.4 Διοίκηση Ολικής Ποιότητας

Η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, είναι σημαντική για την οικονομική ανταγωνιστικότητα και την κοινωνική ευημερία. Στο πλαίσιο των αυξανόμενων απαιτήσεων και της μείωσης των πόρων, οι οργανισμοί του δημοσίου τομέα χρειάζεται να γίνουν πιο αποτελεσματικοί και αποδοτικοί. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (TQM) έχει να κάνει με την μόνιμη κινητοποίηση όλων των πόρων για τη βελτίωση όλων των πτυχών ενός οργανισμού, την ποιότητα των παρεχομένων αγαθών και υπηρεσιών, την ικανοποίηση των ενδιαφερομένων μερών και την ένταξή της στο περιβάλλον.

3.4.1. Χρησιμοποιώντας μοντέλα διοίκησης ποιότητας

Η διοίκηση ολικής ποιότητας (Total Quality Management) είναι μια ολοκληρωμένη και δομημένη προσέγγιση για την οργανωτική διαχείριση, η οποία χαρακτηρίζεται από τρέχουσες βελτιώσεις στην απόκριση σε συνεχή ανατροφοδότηση. Η εστίαση εντοπίζεται στην αναγνώριση του ρόλου του καθενός στον οργανισμό και την ομαδική εργασία. Η αρχή της συνεχούς βελτίωσης έχει επιχειρησιακά συγκεκριμενοποιηθεί σε Σ.Ε.Ε.Δ. (PDCA): σχέδιο, εκτέλεση, έλεγχος και δράση.

Στάδια του Κύκλου Σ.Ε.Ε.Δ.	
Σχέδιο	Καθορισμός του προβλήματος που πρέπει να αντιμετωπιστεί, συλλογή των σχετικών στοιχείων, και η εξακρίβωση των αιτιών του προβλήματος.
Εκτέλεση	Σχεδιασμός και εφαρμογή μιας λύσης, καθώς και η απόφαση για το δείκτη μέτρησης της αποτελεσματικότητας τους.
Έλεγχος	Επιβεβαίωση των αποτελεσμάτων πριν και μετά την σύγκριση των δεδομένων.
Δράση	Τεκμηρίωση των αποτελεσμάτων, ενημέρωση των άλλων σχετικά με τις αλλαγές της διαδικασίας, και η υποβολή συστάσεων για την αντιμετώπιση του προβλήματος κατά τον επόμενο κύκλο PDCA.

Καλή Πρακτική: ISO στην Αρχή Ασφάλειας Τροφίμων της Ιρλανδίας

Οι οργανισμοί που επιθυμούν να υιοθετήσουν συστήματα διοίκησης ποιότητας (QMS) συνήθως επιλέγουν ένα από τα εξής τρία σενάρια: ικανοποίηση καθιερωμένων προτύπων πιστοποίησης, όπου ο Διεθνής Οργανισμός Τυποποίησης (ISO) είναι παγκοσμίως αναγνωρισμένος οργανισμός· χρήση του Μοντέλου Αριστείας από το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Διοίκηση Ποιότητας (EFQM)· ή υιοθέτηση του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (Κ.Π.Α.), που δημιουργήθηκε από το Δίκτυο Δημοσίων Υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUPAN), για το δημόσιο τομέα το 2001, εμπνευσμένο από το Μοντέλο Αριστείας.

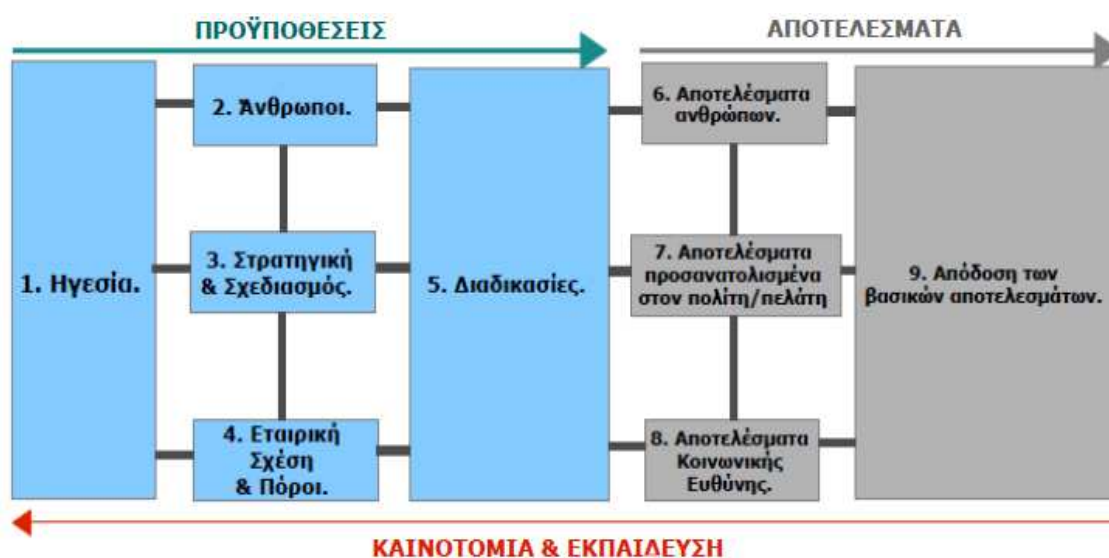
Το μοντέλο ISO:9001, παρέχει το πλαίσιο στους οργανισμούς για να αποδείξουν την ικανότητά τους να παρέχουν (με συνέπεια) προϊόντα/υπηρεσίες, που βελτιώνουν την ικανοποίηση των πελατών και πληρούν τις εφαρμοστέες κανονιστικές απαιτήσεις. Βασίζεται σε πέντε κύρια στοιχεία που φαίνονται στο διάγραμμα: γενικές απαιτήσεις (συμπεριλαμβανομένης της τεκμηρίωσης)· ευθύνη της διαχείρισης (δέσμευση, εστίαση στον πελάτη, πολιτική ποιότητας, σχεδιασμός και επικοινωνία)· διαχείριση των πόρων· δημιουργία του προϊόντος/υπηρεσίας· και μέτρηση, ανάλυση και βελτίωση. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές του ISO, μερικά βήματα στη διαδικασία εφαρμογής μπορεί να πραγματοποιηθούν ταυτοχρόνως.



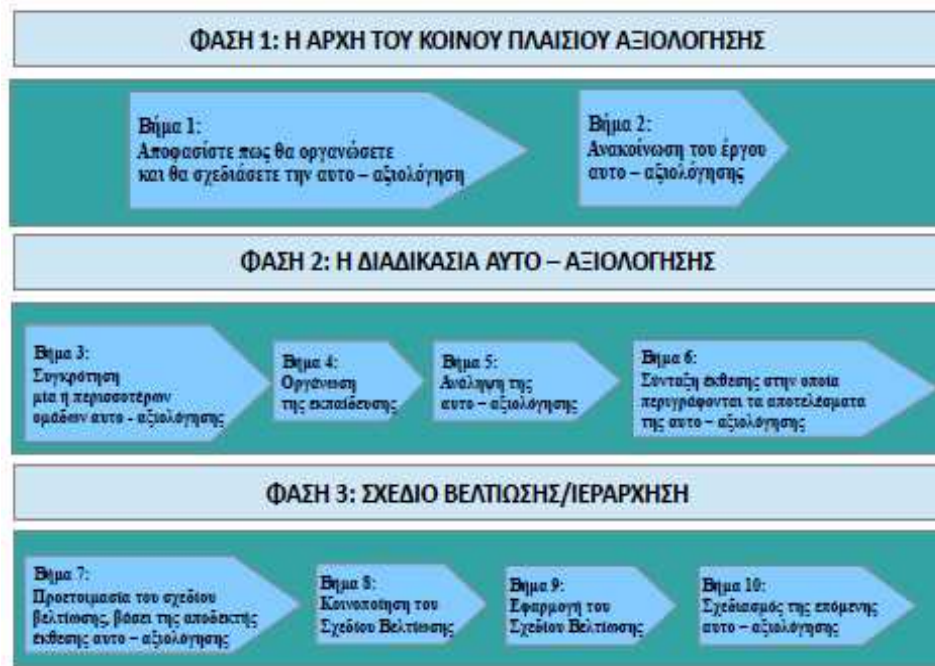
Προτεινόμενα στάδια για την επιτυχή εφαρμογή κατά ISO: 9001 με βάση Σ.Δ.Π.	
Φάση 1: Πλήρης δέσμευση της ανώτατης διοίκησης για τον προσδιορισμό:	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Λόγων εφαρμογής του ISO 9001 με βάση ΣΔΠ. ➤ Αποστολής, οράματος και αξιών του οργανισμού. ➤ Ενδιαφερομένων του Οργανισμού: πελάτες, προμηθευτές, μέτοχοι, εργαζόμενοι, κοινωνία, κ.λπ. ➤ Πολιτικής ποιότητας και, ➤ Οργανωτικών και ποιοτικών στόχων αναφορικά με προϊόντα/ υπηρεσίες.
Φάση 2: Προσδιορισμός των βασικών διεργασιών και των αλληλεπιδράσεων που απαιτούνται για την κάλυψη των ποιοτικών στόχων.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Προσδιορισμός των διεργασιών του οργανισμού. ➤ Σχεδιασμός της διαδικασίας. ➤ Εφαρμογή και μέτρηση της διαδικασίας, ➤ Ανάλυση της διαδικασίας. ➤ Διορθωτική ενέργεια και τη βελτίωση της διαδικασίας.
Φάση 3: Εφαρμογή και διοίκηση του ΣΔΠ και των διαδικασιών της	
Φάση 4: Δημιουργία του ISO:9001 με βάση το Σ.Δ.Π.	
Φάση 5: Διοίκηση του ISO:9001 με βάση το ΣΔΠ	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Εστίαση στην ικανοποίηση του πελάτη. ➤ Παρακολούθηση και μέτρηση της λειτουργίας του ΣΔΠ. ➤ Προσπάθεια για συνεχή βελτίωση. ➤ Εξετάστε την εφαρμογή μοντέλων επιχειρηματικής αριστείας στις διαδικασίες του οργανισμού.
Φάση 6: Εάν είναι απαραίτητο, επιδίωξη για πιστοποίηση από τρίτο φορέα του ΣΔΠ	

Τα μοντέλα ποιοτικής αριστείας, μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την αυτο- αξιολόγηση ή ως βάση της εξωτερικής αξιολόγησης. Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (CAF) είναι λιγότερο απαιτητικό από το Μοντέλο Αριστείας, οπότε είναι και κατάλληλο για τους οργανισμούς που ξεκινούν με την εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, αλλά και λιγότερο συστηματικό.

“Το μοντέλο του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης”



Τα βήματα είναι ακριβώς όπως αποτυπώνονται στο Διάγραμμα παρακάτω:



Όλο και περισσότεροι δημόσιοι οργανισμοί εργάζονται με τα εργαλεία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Με αυτόν τον τρόπο, βελτιώνουν βήμα – βήμα τη λειτουργία των οργανώσεών τους και μπορούν να αποδείξουν ότι βελτιώθηκαν τα αποτελέσματά τους κατά τη διάρκεια των ετών, από την άποψη της αποδοτικότητας και της ποιότητας.

3.4.2. Τόνωση μιας κουλτούρας διοίκησης της ποιότητας

Καλή Πρακτική:
Χρησιμοποιώντας το Κ.Π.Α. στην Γερμανία, την Αυστρία, το Βέλγιο και τη Νορβηγία

Καλή Πρακτική:
Στρατηγική Κ.Π.Α. στην Ιταλία 2012 – 2015 στην εκπαίδευση και την κατάρτιση

Καλή Πρακτική:
Διοίκηση της Ποιότητας στα Έγγραφα Στρατηγικής Πολιτικής & τα Προγράμματα των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) στην Πολωνία

Καλή Πρακτική:
Βραβείο Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα της Εσθονίας

Στον ιδιωτικό τομέα, ορισμένοι πελάτες θέτουν ως όρο να διαθέτουν οι προμηθευτές τους Σύστημα Διοίκησης Ποιότητας, εντούτοις παραμένει σχετικά σπάνιο για τις κυβερνήσεις να απαιτούν από τους δημοσίους οργανισμούς ρητά να τηρούν τις αρχές διοίκησης ποιότητας. Οι διοικήσεις έχουν κάθε λόγο να προσθέσουν το Σύστημα στην αποστολή τους, ωστόσο, έχουν τη δυνατότητα να βελτιώσουν τα κίνητρα, να αυξήσουν την καινοτομία και τα πρότυπα ποιότητας και παροχής των υπηρεσιών. Εν απουσία εξωτερικού ερεθίσματος, η Δ.Ο.Π. είναι ανάγκη να ενθαρρύνεται και να υλοποιείται από τη δημόσια διοίκηση.

Το **πρώτο βήμα** είναι η ευαισθητοποίηση της σημασίας της και της προστιθέμενης αξίας. Η χρήση της Δ.Ο.Π. μπορεί να προκληθεί από την εισαγωγή και την ενσωμάτωσή του στο πλαίσιο της πολιτικής ως μέρος των εγγράφων του στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού. Η κεντρική κυβέρνηση, μπορεί, επίσης, να δημιουργήσει πρωτοβουλίες για την τόνωση της διοίκησης της ποιότητας στον τομέα της περιφερειακής και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Διάφορα κράτη - μέλη έχουν επίσης επενδύσει στην υποστήριξη δημοσίων οργανισμών με τη χρήση εργαλείων της Δ.Ο.Π. για παράδειγμα μέσω: δημοσιεύσεων, εγχειριδίων και κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τη διοίκηση της ποιότητας, της εκπαίδευσης των εκπαιδευτών και της τεχνικής βοήθειας, της σύστασης στήριξης και της δομής συντονισμού, καθώς και της δικτύωσης με τον ιδιωτικό τομέα και την ακαδημαϊκή κοινότητα.

Η ανταλλαγή των γνώσεων που αποκτώνται κατά τη συγκριτική αξιολόγηση των δημοσίων υπηρεσιών μπορεί να ενισχύσει την ταχύτητα της μαθησιακής διαδικασίας, εντούτοις δεν είναι ένα απλό θέμα. Καθώς η σύγκριση των επιδόσεων των δημοσίων οργανισμών μπορεί να είναι πολύ

περίπλοκη διαδικασία και η μέτρηση των κοινωνικών στόχων συχνά δύσκολη, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η πολιτική και διοικητική κουλτούρα στους δημοσίους οργανισμούς.

Μπορούν επίσης να προβλεφθούν τρόποι για την ενθάρρυνση της επιδίωξης της διοίκησης ποιότητας, μέσω της αναγνώρισης και της επιβράβευσης των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται. Αυτό μπορεί να γίνει μέσω πιστοποιητικών, σημάτων, επιλογής καλών και βέλτιστων πρακτικών, καθώς και παρουσιάσεων σε συνέδρια. Σε αρκετές περιπτώσεις, τα βραβεία ποιότητας βασίζονται στα πρότυπα ποιότητας της αριστείας, προσδιορίζοντας τους δημοσίους φορείς, οι οποίοι υπερέχουν σε κάποιο τομέα και προβάλλοντας τους παράγοντες της επιτυχίας τους σε άλλους οργανισμούς. Τέτοια βραβεία λειτουργούν, κατά κάποιο τρόπο, ως υποκατάστατα του ανταγωνισμού στο δημόσιο τομέα, όπου δεν υπάρχει αγορά, με την ανταγωνιστική διαδικασία να παρακινεί τις δημόσιες υπηρεσίες να αυξήσουν την οργανωτική τους ποιότητα. Σε περίπτωση που κερδίσουν το βραβείο είναι πιθανό να λειτουργήσουν ως πρότυπο για άλλες οργανώσεις: σε αντίθετη περίπτωση, ευελπιστούν να αντληθούν διδάγματα για το πώς να γίνουν οι δημόσιες υπηρεσίες καλύτερες στο μέλλον, συμπεριλαμβανομένης της μάθησης, η μία από την άλλη. Αυτό σημαίνει ότι, υπάρχει, επίσης, ένα συνεργατικό στοιχείο, το οποίο είναι ίσως η πιο σημαντική λειτουργία των βραβείων ποιότητας, εάν πρόκειται να καταστούν ένα εργαλείο για την προώθηση της καινοτομίας και της ποιότητας στο δημόσιο τομέα.

Καλή Πρακτική: Η συγκριτική αξιολόγηση της απόδοσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ολλανδία

3.5. Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντική δράση

Τα βασικά συμπεράσματα από το κεφάλαιο είναι τα εξής:

- Βεβαιωθείτε ότι το θεσμικό σύστημα στο σύνολό του είναι ολοκληρωμένο και συνεκτικό, αλληλένδετο με σχέσεις διακυβέρνησης σε όλες τις οργανώσεις, είτε επίσημα ως μέρος της διοίκησης είτε εκτελώντας λειτουργίες για λογαριασμό της.
- Να επιτραπεί σε κάθε οργανισμό να λειτουργήσει στο υψηλότερο επίπεδο, θέτοντας σε εφαρμογή την αποτελεσματική ηγεσία, τη διοίκηση, τις δομές, το προσωπικό και τις διαδικασίες που είναι πλήρως κατάλληλα για τον σκοπό αυτό, και συνεχώς εξελίσσεται με το περιβάλλον και τις προσδοκίες των πολιτών και των επιχειρήσεων.
- Συμφωνία και υιοθέτηση των αξιών μαζί με το προσωπικό, και ενσωμάτωση αυτών στη διοικητική κουλτούρα, στην αξιολόγηση των επιδόσεων και την προώθηση της όταν είναι ισχυρή, με διόρθωση της όταν είναι φτωχή.
- Οικοδόμηση μιας κουλτούρας ποιότητας, καθώς και τεχνικών διοίκησης της ποιότητας, εξετάζοντας εσωτερικούς και εξωτερικούς τρόπους για τη συνεχή βελτίωση, απόκτηση της αναγνώρισης που αξίζει στον οργανισμό, και την οικοδόμηση της εμπιστοσύνης του κοινού.
- Ενθάρρυνση και επιμόρφωση κάθε ατόμου μέσα σ' αυτούς τους οργανισμούς, ώστε να βελτιστοποιηθεί η συμβολή τους στην επίτευξη των στόχων και των προσδοκιών τους.

Κάθε δημόσιος οργανισμός βρίσκεται αντιμέτωπος με τα εξωτερικά ερεθίσματα από καιρό σε καιρό: γεγονότα αλλάζουν το λειτουργικό περιβάλλον και ασκούν πίεση για να ανταποκριθεί η διοίκηση. Οι θεσμοί που διατρέπουν ήδη είναι συχνά πιο ισχυροί και καλύτερα εξοπλισμένοι για τη διαχείριση της αλλαγής.



Κεφάλαιο 4: Βελτίωση της παροχής υπηρεσιών





Οι δημόσιες υπηρεσίες δεν περιλαμβάνουν μόνο τις υπηρεσίες εκείνες που έχουν μεγάλη δημόσια προβολή (υγεία, εκπαίδευση, αστυνομικές αρχές, πρόνοια) αλλά και κάθε περίπτωση κατά την οποία οι πολίτες, οι επιχειρήσεις και άλλοι φορείς έρχονται σε επαφή με τη διοίκηση, και λαμβάνει χώρα κάποια μορφή οικονομικής συναλλαγής ή ανταλλαγής πληροφοριών: Καταχώρηση αιτήματος, χορήγηση άδειας, υποβολή αιτήσεων, πληρωμές, δανεισμός, έναρξη έρευνας κ.τ.λ.

Το συγκεκριμένο κεφάλαιο επικεντρώνεται περισσότερο στον τρόπο που οι υπηρεσίες δρομολογούνται και παρέχονται και λιγότερο στις ίδιες τις υπηρεσίες. Το κίνητρο για τη βελτίωση της παροχής υπηρεσιών μπορεί να είναι οι απαιτήσεις από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις για καλύτερη ποιότητα και μεγαλύτερη προσβασιμότητα ή πιο αποδοτικούς τρόπους εργασίας και καλύτερη οργάνωση προκειμένου να επιτυγχάνεται το "βέλτιστο με τα λιγότερα διαθέσιμα" στο σημερινό οικονομικό κλίμα. Η παγκοσμιοποίηση, η ψηφιακή κοινωνία, τα δίκτυα των μέσων ενημέρωσης και τα κοινωνικά δίκτυα επί 24ώρου βάσης, 7 ημέρες την εβδομάδα άνοιξαν τα μάτια των πολιτών και των επιχειρήσεων σχετικά με το τί μπορεί να επιτευχθεί. Έχοντας πλέον αποκτήσει εμπειρίες από τον εμπορικό τομέα, πολίτες και επιχειρήσεις ζητούν δημόσιες υπηρεσίες καλύτερες, γρηγορότερες, φθηνότερες, και σε πολλές περιπτώσεις, ζητούν περισσότερα πράγματα από τους δημοσίους λειτουργούς τους. Οι Τεχνολογίες της Πληροφορίας και της Επικοινωνίας σήμερα έχουν αναλάβει τον ρόλο του μετασχηματιστή στο σχεδιασμό και την παροχή υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης. Η εμφάνιση της "ψηφιακής κοινωνίας" έχει καλλιεργήσει υψηλές προσδοκίες για την παροχή των ηλεκτρονικών υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

"Πρόκειται να αλλάξουμε ριζικά τη σχέση ανάμεσα στη δημόσια διοίκηση και τους πολίτες. Θέλουμε η δημόσια διοίκηση να κινείται στον ίδιο ρυθμό και να μιλά την ίδια γλώσσα με τους χρήστες της. Η προσέγγιση των πολλών διοικήσεων εξακολουθεί να εστιάζει σε μεγάλο βαθμό σε υποχρεώσεις και διαδικασίες και ελάχιστα στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών." Marianna Madia, Υπουργός Δημόσιας Διοίκησης και Απλούστευσης της Ιταλίας, διάσκεψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Τετάρτη, 1 Οκτωβρίου 2014

Κάθε χώρα οργανώνει τις δημόσιες υπηρεσίες της με το δικό της τρόπο, σύμφωνα με τους θεσμούς, τον τρόπο ζωής, τις παραδόσεις και τις επιλογές της όσον αφορά τα όρια μεταξύ των δημοσίων και των ιδιωτικών παροχών, και τα όρια του κράτους, της κοινότητας και του ατόμου. Αυτή η θεματική ενότητα αφορά διαύλους, όχι δομές: πώς μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση αλληλεπιδρά με τους χρήστες των υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων άλλων δημοσίων αρχών;

Βασικά ερωτήματα για τη θεματική ενότητα 4	Τρόποι & εργαλεία για την ενίσχυση της ικανότητας
Γνωρίζουμε τί προσδοκούν οι πολίτες/χρήστες από τους οργανισμούς μας σχετικά με τις υπηρεσίες και τις παροχές τους;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Άμεση επαφή (έρευνες, πάνελ και ομάδες εστίασης) ➤ Έμμεση ανατροφοδότηση και εκπροσώπηση ➤ Αφανής πελατεία ➤ Ανάλυση των "ιδιαίτερων γεγονότων της ζωής" του πελάτη & χαρτογράφηση των κινήσεων του πελάτη
Πώς θα βελτιώσουμε τις διαδικασίες μας προκειμένου να βελτιστοποιηθεί η παροχή υπηρεσιών;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Αναδιοργάνωση της διαδικασίας ➤ Διοικητική απλούστευση
Ικανοποιούνται οι απαιτήσεις των χρηστών μέσω της διασύνδεσης του "γραφείου εξυπηρέτησης πελατών" με τη διοίκηση;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Κέντρα Ενιαίας Εξυπηρέτησης ➤ Παροχή υπηρεσιών πολλαπλών διαύλων
Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω, αξιοποιούμε την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην παροχή αυτών των υπηρεσιών μέσω των διαδικτυακών διαύλων;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Διαλειτουργικότητα ➤ Τα γεγονότα-ορόσημα της ζωής του χρήστη διαδικτυακά ➤ Καίριοι καταλυτικοί παράγοντες (ηλεκτρονική ταυτότητα, ταυτοποίηση κ.τ.λ.) ➤ "Εφάπαξ" καταχώριση ➤ Εξ ορισμού "ψηφιακά" ➤ "Εξ ορισμού ανοιχτά δεδομένα" & "συστάδες δημοσίων υπηρεσιών"
Γνωρίζουμε πόσο ικανοποιημένοι είναι οι χρήστες με τις υπηρεσίες μας και πώς τις παρέχουμε;	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Χάρτες παροχής υπηρεσιών των χρηστών ➤ Μέτρηση της ικανοποίησης και διοίκηση

4.1 Κατανόηση των αναγκών και των προσδοκιών των χρηστών

Ως προς το σχεδιασμό και την παροχή υπηρεσιών, οι δημόσιες διοικήσεις δεν πρέπει να βασίζονται μόνο στην ειδημοσύνη και τις γνώσεις τους. Οι χρήστες των δημοσίων υπηρεσιών θα πρέπει να συμμετέχουν στην έκφραση των αναγκών και των προσδοκιών τους, οι οποίες συνεχώς αυξάνονται. Μπορούν να χρησιμοποιούνται διαφορετικοί τρόποι και μέσα για να καταγράφονται - η επιλογή εξαρτάται από την περίπτωση την οποία αντιμετωπίζει ο χρήστης από τον πάροχο της υπηρεσίας. Οι ακόλουθες επιλογές είναι συμπληρωματικές, δεν αλληλοαναιρούνται, η καθεμία παρέχει τις δικές της ιδέες στα θέλω, τις συμπεριφορές και τα κίνητρα του πελάτη. Η διαβούλευση θα πρέπει να θεωρηθεί μία συνέχεια που ξεκινά με τον εντοπισμό των αρχικών αναγκών και προσδοκιών, ενώ σε μεταγενέστερο χρόνο ελέγχει και αξιολογεί την ικανοποίηση ότι αυτές οι προτιμήσεις ικανοποιούνται κατά την παροχή των υπηρεσιών ή ότι έχουν εξελιχθεί.

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 4,6 σχετικά με την ικανοποίηση των πελατών

Η διοίκηση	Διευνητικά εργαλεία
<p>...Διαθέτει το χρόνο και τους πόρους για να ξεκινήσει μια πρωτότυπη έρευνα του πελάτη, και, κατά συνέπεια, έχει άμεση επαφή με πραγματικούς και δυνητικούς χρήστες των υπηρεσιών.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Διεξαγωγή έρευνας των χρηστών για να τεθούν ερωτήματα άμεσα στους πολίτες και τις επιχειρήσεις σχετικά με τις προτιμήσεις και τις εμπειρίες τους ➤ Δημιουργία ομάδων εστίασης για μια πιο δημιουργική έρευνα ➤ Δημιουργία πάνελ πολιτών/χρηστών για ποιοτικό διάλογο και συνέχεια
<p>...Αξιοποιεί στο μέγιστο τις πιο άμεσα διαθέσιμες πηγές πληροφόρησης, για να λαμβάνει ανατροφοδότηση από τους υπάρχοντες χρήστες των υπηρεσιών και τους εκπροσώπους τους.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Αναζήτηση γνώσεων/διορατικότητας που προκύπτουν από το προσωπικό πρώτης γραμμής (ανατροφοδότηση που λαμβάνουν από χρήστες που δηλώνουν ανάγκες) ➤ Διενέργεια ανάλυσης των σχολίων και των παραπόνων που εκφράζονται από τους υπάρχοντες χρήστες των υπηρεσιών ➤ Δημιουργία επίσημων και ανεπίσημων επαφών με τα αντιπροσωπευτικά όργανα
<p>...Επενδύει σε αντικειμενικές δοκιμές της καταλληλότητας και της ισχύος της παροχής υπηρεσιών, λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψη την άποψη των χρηστών.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Χρήση των "αφανών πελατών" για την ανεξάρτητη αξιολόγηση της εμπειρίας των υπηρεσιών ➤ Εκτέλεση της "χαρτογράφησης των κινήσεων του πελάτη", που συνήθως βασίζεται στα "γεγονότα-ορόσημα της ζωής του πελάτη", για να ακολουθήσει τα βήματα που οι χρήστες πρέπει να ακολουθήσουν για να λάβουν τις υπηρεσίες

4.1.1 Άμεση επαφή με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις

Μπορεί να γίνει μια άμεση προσέγγιση των σημερινών και των δυνητικών πελατών σχετικά με τις απόψεις και τις ιδέες τους. Η κύρια ισχύς των **ερευνών χρήστη** είναι ότι δίνουν τη δυνατότητα μαζικής συλλογής πληροφοριών κι επομένως είναι ιδιαίτερα χρήσιμες για τη δημιουργία μιας ολοκληρωμένης εικόνας με τη χρήση ποσοτικών δεδομένων. Εάν γίνουν σωστά οι έρευνες, οι πληροφορίες αυτές θα πρέπει να αντιπροσωπεύουν τον πληθυσμό ως σύνολο, είτε οι χρήστες είναι πολίτες είτε είναι επιχειρήσεις. Τέσσερα είδη των ερευνών χρήστη είναι εφικτά, στο πλαίσιο δύο βασικών κατηγοριών:

- Εκείνες που διεξάγονται από το αρμόδιο πρόσωπο που διενεργεί τη συνέντευξη, είτε προσωπικά είτε τηλεφωνικώς.
- Εκείνες όπου απαιτείται από τους ερωτηθέντες να συμπληρώνουν οι ίδιοι τα έγγραφα του ερωτηματολογίου, είτε μέσω ταχυδρομείου είτε διαδικτυακά.

Τα αντίστοιχα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα αυτής της διαδικασίας παρουσιάζονται παρακάτω⁹. Η επιλογή της μορφής της έρευνας θα πρέπει να προσαρμόζεται στους σκοπούς και το κοινό, αναλύοντας εκ των προτέρων το συνολικό πληθυσμό των χρηστών.

Είδος έρευνας	Υπέρ και κατά
Διαπροσωπική	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Οι έρευνες που διενεργούνται πρόσωπο με πρόσωπο δίνουν τη δυνατότητα να συλλέξουν πληρέστερα και πιο περίπλοκα στοιχεία. ➤ Η χρήση ενός προσώπου που διενεργεί τη συνέντευξη δίνει περισσότερο έλεγχο παντά στα ερωτήματα. Αυτό είναι σημαντικό με αυστηρά στατιστικά αντιπροσωπευτικά σχέδια δειγματοληψίας. ➤ Αν σχεδιαστούν με προσοχή και διευθετηθούν σωστά, θα έχουν σε γενικές γραμμές καλύτερα ποσοστά ανταπόκρισης συγκριτικά με άλλα είδη ερευνών.
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Οι προσωπικές συνεντεύξεις είναι δραστηριότητα υψηλής έντασης εργασίας, χρονοβόρα, και είναι πιθανόν να είναι ακριβότερη από τις άλλες επιλογές.
Τηλεφωνική	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Η μορφή αυτή είναι πολύ αποδοτική, εάν η έρευνα είναι σχετικά σύντομη και απλή ➤ Κατάλληλη για έρευνες με συγκεκριμένες υπηρεσίες όπου υπάρχει ένας αριθμός επαφών για κάθε άτομο από το οποίο θα ληφθεί ένα δείγμα (προϋπόθεση).
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ορισμένες κατηγορίες ανθρώπων συστηματικά υπο-εκπροσωπούνται, ειδικά εκείνες που είναι δύσκολο να τις προσεγγίσουμε.
Ταχυδρομική	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Όπως και οι τηλεφωνικές, αυτές οι συνεντεύξεις πρέπει να είναι πιο σύντομες από τις προσωπικές συνεντεύξεις και να χρησιμοποιούν κατά κύριο λόγο απλά "κουτάκια" για τα είδη των ερωτημάτων προκειμένου να επιτευχθεί ένα λογικό ποσοστό ανταπόκρισης. ➤ Μπορούν να είναι πολύ αποδοτικές (χωρίς μεγάλο κόστος για να συσταθούν) ποσοστά ανταπόκρισης για τα πιο ευαίσθητα θέματα.
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Προσφέρουν πολύ περιορισμένα περιθώρια για ποιοτικά ερωτήματα, ακόμα λιγότερο και από τις τηλεφωνικές έρευνες. ➤ Τα ποσοστά ανταπόκρισης συνήθως είναι χαμηλά, για παράδειγμα μόνο το 10-20% του ερωτηματολογίου επιστρέφεται συμπληρωμένο. Αυτό πρέπει να προγραμματιστεί κατά το σχεδιασμό της έρευνας. ➤ Υπάρχει μεγάλος κίνδυνος κάποιες ομάδες πολιτών να εκπροσωπηθούν σε μεγαλύτερο ή μικρότερο ποσοστό, όπως τα άτομα με δυσκολίες στη γλώσσα, μαθησιακές

⁹ Χορηγούσα αρχή Communities Scotland (2006) "Πώς να συγκεντρώσετε απόψεις σχετικά με την ποιότητα των υπηρεσιών", Κυβέρνηση της Σκωτίας, σ.72

Διαδικτυακή	➤ Οι ηλεκτρονικές έρευνες μπορούν να είναι πολύ αποδοτικές με υψηλά ποσοστά ανταπόκρισης για χρήστες που θα συμμετάσχουν εύκολα μέσω διαδικτύου, όπως για παράδειγμα, οι επαγγελματίες, οι δημόσιοι οργανισμοί, ακόμα και οι επιχειρήσεις.
	➤ Προς το παρόν, οι διαδικτυακές έρευνες ή οι έρευνες μέσω ηλεκτρονικών μηνυμάτων έχουν περιορισμένη αξία στην έρευνα πελατών σε περιβάλλοντα των δημοσίων υπηρεσιών, επειδή η πρόσβαση στο διαδίκτυο δεν είναι κοινή σε όλες τις κατηγορίες του πληθυσμού.

Το κύριο μειονέκτημα των ερευνών, σε γενικές γραμμές, είναι ότι υπάρχουν περιορισμοί στη λήψη ποιοτικών εντυπώσεων από τους χρήστες, ακόμα και με τις προσωπικές συνεντεύξεις. Αυτή η τεχνική μπορεί να δημιουργήσει νέες απόψεις μέσα από αρκετούς γύρους και επίπεδα υποβολής ερωτήσεων, αλλά με κόστος τα λιγότερα θέματα και μια μικρότερη ομάδα δείγματος από ό,τι θα επέτρεπαν οι ποσοτικές έρευνες. Ένας πιο κατάλληλος μηχανισμός για μια πιο σε βάθος ποιοτική έρευνα μπορεί να είναι τα εξής:

- Οι *Ομάδες εστίασης* – που συγκεντρώνουν μια μικρή αλλά διαφορετική ομάδα από πραγματικούς ή δυνητικούς χρήστες για μία ειδική συζήτηση. Ή
- Τα *πάνελ χρηστών* – μια ομάδα χρηστών υπηρεσιών, οι οποίοι αντιπροσωπεύουν ευρέως ολόκληρο τον πληθυσμό και που έχει συναινέσει να λαμβάνει μέρος σε περιοδικές ερευνητικές εργασίες και ασκήσεις άντλησης πληροφοριών.

Το κύριο πλεονέκτημα των πάνελ χρηστών είναι η συνέχειά τους, η οποία επιτρέπει να αναπτυχθεί ο διάλογος και να δοκιμαστούν διαφορετικά σενάρια με την πάροδο του χρόνου. Η σύστασή τους αντιπροσωπεύει το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών, αλλά τα πάνελ πρέπει επίσης να παρακολουθούνται ενεργά και να ανανεώνονται για να διατηρήσουν το επιθυμητό επίπεδο "αντιπροσωπευτικότητας", γιατί δεν είναι απρόσβλητα από όλα τα κοινά προβλήματα της ερευνητικής κόπωσης που είναι εμφανή σε άλλες προσεγγίσεις. Σε τοπικό επίπεδο, υπάρχουν περιθώρια τα πάνελ των πολιτών-χρηστών να γίνουν κάτι περισσότερο από "μηχανισμοί παρακολούθησης", εάν ο δήμος επιλέξει να τους δώσει έναν επίσημο συμβουλευτικό ρόλο, ή ακόμα και εξουσίες συναπόφασης στις επιδοτήσεις και τις πρωτοβουλίες.

Όποιες και αν είναι οι άμεσες τεχνικές που θα χρησιμοποιηθούν, θα πρέπει να "εξυπηρετούν το σκοπό". Η δημιουργία ιστοτόπων που θα εστιάζουν περισσότερο στον χρήστη, για παράδειγμα, θα κάνει τις δημόσιες διοικήσεις να μπορούν να ερευνούν αυτό που *πραγματικά* κάνουν οι χρήστες όταν κάνουν κλικ στον ιστοτόπο, και όχι αυτό που λένε ότι κάνουν.

Καλή Πρακτική:
Ιστότοπος του Δημοτικού Συμβουλίου του Λίβερπουλ που εστιάζει σε συγκεκριμένα έργα

4.1.2 Έμμεση ανατροφοδότηση και εκπροσώπηση

Η εμπιστοσύνη στις δημόσιες υπηρεσίες ξεκινά με τη διαφάνεια, που σημαίνει προθυμία να δεχτούμε την ανατροφοδότηση ακόμα και όταν είναι επικριτική, και να μάθουμε από αυτήν. Τα **συστήματα εξέτασης** σχολίων, προτάσεων και παραπόνων αποτελούν πολύτιμες πηγές πληροφόρησης για τις δημόσιες διοικήσεις ως προς τη συνάφεια και τις ποιοτικές προδιαγραφές των υπηρεσιών τους.

Καλή Πρακτική: Το Ολλανδικό Μοντέλο Άτυπης Προδραστικής Προσέγγισης (IPAM)

Καλή Πρακτική: Τμήμα Καταγγελιών στο Μιλάνο

Αυτά τα συστήματα έχουν την τάση να καταγράφουν επίσημες καταγγελίες στα οποία ο χρήστης των υπηρεσιών επιδιώκει ρητή προσφυγή. Είναι πολύ σημαντικό να παρακολουθούνται τακτικά και να γίνονται οι κατάλληλες ενέργειες σχετικά με αυτές τις ανησυχίες, με τη χρήση διαφόρων διαύλων (κέντρο επαφής, ιστοτόπος, ταχυδρομείο και φαξ) ανάλογα με την περίπτωση, για γρήγορη ανταπόκριση στις ανησυχίες που αφορούν την ποιότητα των υπηρεσιών.

Καλή Πρακτική:
Βελτίωση της πρόσβασης στη φορολογική υπηρεσία του Łódź–Bałuty στην Πολωνία

Επιπλέον, οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να εισάγουν πολιτικές στο σύνολο της κυβέρνησης σχετικά με το χειρισμό των καταγγελιών και την επίλυση των διενέξεων. Αυτή η προσέγγιση ξεκινά με την παραδοχή ότι η διαδικασία (συμπεριλαμβανομένων των ενδεχόμενων προσφυγών) επιβάλλει υψηλά κόστη και για τη διοίκηση και για τους πολίτες/επιχειρήσεις, και ως εκ τούτου, ο καλύτερος τρόπος για να αυξηθούν τα επίπεδα ικανοποίησης είναι να αναλαμβάνουν οι αρμόδιοι την πρωτοβουλία και να έχουν άμεση και γρήγορη επαφή με τους καταγγέλλοντες.

Πολλές άτυπες προτάσεις ενδέχεται να μην καταγράφονται σε συστήματα εξετάσεως σχολίων και καταγγελιών, μπορούν όμως να παρέχουν πολύτιμες ιδέες στις απόψεις των χρηστών των υπηρεσιών.

Συμβουλές για μέγιστη αξιοποίηση των επίσημων καταγγελιών και των ανεπίσημων σχολίων/παρατηρήσεων:

- Εξετάστε όλα τα πιθανά μέσα με τα οποία μπορεί να συγκεντρωθεί η ανατροφοδότηση, και οι εμπειρίες του ιδιωτικού τομέα, ο οποίος ολοένα και περισσότερο χρησιμοποιεί τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης ως κύριο δίαυλο – αλλά ο οποίος απαιτεί επίσης εφαρμοζόμενα συστήματα για να αντιμετωπίζει γρήγορα το δυνητικό όγκο.
- Εκπαιδεύστε το προσωπικό για να εντοπίζει τις ανεπίσημες "καταγγελίες", να τις θεωρείτε σημαντικές και να τις καταγράφετε με συνέπεια.
- Λάβετε υπόψη τους ορισμούς - τί πραγματικά σημαίνει μια καταγγελία. Εάν, για παράδειγμα, οι χρήστες των υπηρεσιών στην πραγματικότητα ζητούν πληροφορίες, οι πληροφορίες όμως αυτές μπορούν να καταγραφούν μόνο ως "καταγγελίες", τα στατιστικά στοιχεία ενδέχεται να είναι παραπλανητικά.
- Ελέγχετε τα συστήματα καταγγελιών ώστε να εξασφαλιστεί η σαφήνεια και η συνέπεια στην καταγραφή (συμπεριλαμβανομένων των άτυπων καταγγελιών), την κατάταξή τους στον οργανισμό και την ανάλυσή τους από τη διοίκηση. Διασφαλίστε επίσης ότι αυτή η διεργασία δεν απαιτεί μεγάλη γραφειοκρατία και δεν είναι επαχθής για το προσωπικό.
- Να είστε έτοιμοι να δώσετε μια άμεση απάντηση, αλλά να διαθέσετε εξίσου τον απαραίτητο χρόνο προκειμένου να διερευνάται η ουσία μιας καταγγελίας προκειμένου να γίνεται αντιληπτό το τι έχει συμβεί και να εξάγονται τα ευρύτερα συμπεράσματα.
- Να συλλέγετε λεπτομερείς πληροφορίες που θα βοηθήσουν στην αναγνώριση προτύπων και αιτιών των καταγγελιών σε σχέση με τις γεωγραφικές περιοχές ή τα χαρακτηριστικά των χρηστών των υπηρεσιών.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι διοικήσεις θα πρέπει να εστιάζουν τις έρευνές τους σε συγκεκριμένες ομάδες-στόχους που αντιμετωπίζουν υψηλότερο κίνδυνο αποκλεισμού από την πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες, εάν οι ιδιαίτερες προσωπικές συνθήκες δεν λαμβάνονται επαρκώς υπόψη. Παραδείγματος χάρη, η περίπτωση των ατόμων με αναπηρία τα οποία απευθύνονται στα όργανα εκπροσώπησής τους και εντοπίζουν βελτιώσεις τόσο στην πρόσβαση επικοινωνίας όσο και στη φυσική πρόσβαση.

4.1.3 Αφανής πελατεία

Καλή Πρακτική: Η αφανής πελατεία στη βελγική υπηρεσία κοινωνικής πρόνοιας

Κάποιες φορές, ο καλύτερος τρόπος για να κατανοήσουμε την παροχή υπηρεσιών από την πλευρά των χρηστών και να εντοπίσουμε ευκαιρίες για βελτίωση είναι η αποστολή ενός εκπροσώπου στο πεδίο για να διαπιστώσει ίδιους όμματα τί συμβαίνει.

Η "αφανής πελατεία" είναι μια τεχνική ευρέως καθιερωμένη στον ιδιωτικό τομέα που μετέφερε στις δημόσιες υπηρεσίες: η χρήση ατόμων που είναι έμπειροι κι έχουν εκπαιδευτεί να παρατηρούν, να αξιολογούν κάθε διαδικασία εξυπηρέτησης πελατών, ενεργώντας ως πελάτες οι ίδιοι και δίνοντας αναφορά για τα πορίσματά τους με λεπτομερή και αντικειμενικό τρόπο. Η εν λόγω διαδικασία μπορεί να χρησιμοποιηθεί μέσω τηλεφώνου, σε προσωπικές περιπτώσεις ή μέσω e-mail. Η άσκηση περιλαμβάνει τη λήψη αποφάσεων σε κατάλληλα σενάρια - τυπικές περιπτώσεις ή θέματα που ενδέχεται να παρουσιάσουν οι χρήστες των υπηρεσιών, κάτι σαν τις "συχνές ερωτήσεις".

Ολόκληρη η ποιότητα και η αξία της διαδικασίας της αφανής πελατείας εξαρτάται από το σχεδιασμό και την εκτέλεση των σεναρίων που χρησιμοποιούνται για να δοκιμαστεί η παροχή υπηρεσιών:

- Μην είστε υπερβολικά αισιόδοξοι -οι προγραμματισμένες αλλά απλές προσεγγίσεις είναι πιθανόν να είναι πιο αποτελεσματικές.
- Να είστε προσεκτικοί για να εξασφαλίσετε την ηθική συμπεριφορά και όχι τον εγκλωβισμό - είναι σημαντικό να διασφαλιστεί ότι το προσωπικό και τα άλλα αρμόδια μέλη, όπως τα συνδικάτα, γνωρίζουν ότι έχει προγραμματιστεί η αφανής πελατεία, αν και δεν θα πρέπει να γνωρίζουν ακριβώς πού και πότε πρόκειται να συμβεί, καθώς αυτό θα υπονόμει τη διαδικασία.
- Να επικεντρωθείτε στο να βγάλετε συμπεράσματα, και όχι να αποδώσετε ευθύνες, (όπως η χρήση καταγγελιών ως ανατροφοδότηση): το κρίσιμο ζήτημα είναι η κουλτούρα του οργανισμού, πράγμα που σημαίνει ότι η ταυτότητα των μελών που συμμετέχουν δεν είναι το κύριο ζήτημα. Και
- Να παρέχετε ανατροφοδότηση στο προσωπικό σχετικά με τα πορίσματα και τις προγραμματισμένες ενέργειες παρακολούθησης, έτσι ώστε να δουν τις ενέργειες της όλης διαδικασίας από την αρχή μέχρι το τέλος.

4.1.4 Τα γεγονότα-ορόσημα της ζωής του πελάτη και η χαρτογράφηση των κινήσεων του πολίτη

Βλ. επίσης τη θεματική ενότητα 4,4 για τις Ηλεκτρονικές Υπηρεσίες των "Ιδιαίτερων γεγονότων της ζωής" & τη θεματική ενότητα 5,2 σχετικά με τα "γεγονότα-ορόσημα της ζωής" των επιχειρήσεων

Ενώ οι μεμονωμένες υπηρεσίες μπορούν να αξιολογηθούν σε συγκεκριμένα σημεία του κύκλου ζωής τους, μια πιο δυναμική αναλυτική προσέγγιση είναι η αξιολόγηση των εμπειριών των "γεγονότων της ζωής ή των καθοριστικών γεγονότων στη ζωή" των χρηστών, κοινές, σημαντικές στιγμές ή φάσεις στη ζωή των πολιτών ή κατά τη διάρκεια της ζωής μιας επιχείρησης. Για το χρήστη, η πρόσβαση στην υπηρεσία που δικαιούται ή υποχρεούται να την λαμβάνει τυπικά περιλαμβάνει πολλαπλές επαφές με περισσότερες από μία διοικήσεις. Συχνά τα επιμέρους στοιχεία της υπηρεσίας των "ιδιαίτερων γεγονότων της ζωής" κατακερματίζονται σε μονάδες μέσα σε έναν οργανισμό ή σε αρκετούς

διαφορετικούς θεσμούς, σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί από την εκτελεστική εξουσία. Η προσέγγιση των "ιδιαίτερων γεγονότων της ζωής" είναι ταυτόχρονα ένα εργαλείο ανάλυσης καθώς και η βάση για την οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, ιδίως των διαδικτυακών, με την αξιοποίηση της επτεξεργασίας και της ισχύος της δικτύωσης των ΤΠΕ..

Η ουσία της ανάλυσης των "ιδιαίτερων γεγονότων της ζωής" ως μίας τεχνικής είναι διπλή: η κατανόηση όλων των επιμέρους σταδίων που απαιτούνται για την επίτευξη του επιθυμητού αποτελέσματος, και ο εντοπισμός όλων των θεσμικών οργάνων και των μονάδων ή των υπηρεσιών τους που συμμετέχουν κατά την πορεία. Η προοπτική εστιάζει τόσο στο χρήστη όσο και στο σύνολο της κυβέρνησης, με την κατανόηση της κάθε περίπτωσης όπως την βλέπει ο πολίτης ή η επιχείρηση, την ανακάλυψη των σημείων όπου εκτιμώνται περισσότερο ή λιγότερο οι υπηρεσίες, και την αξιολόγηση της εμπειρίας του συνόλου των υπηρεσιών που προέρχονται από πολλαπλούς οργανισμούς. Δεν υπάρχει καθολικά αποδεκτός ορισμός ή κατάλογος των "ιδιαίτερων γεγονότων της ζωής", αλλά ο παρακάτω πίνακας δείχνει τυπικά παραδείγματα.

Οι Πολίτες-χρήστες	Οι Επιχειρήσεις-χρήστες
<input type="checkbox"/> Τεκνογονία <input type="checkbox"/> Μετάβαση σε νοσοκομείο <input type="checkbox"/> Σπουδές <input type="checkbox"/> Αναζήτηση εργασίας <input type="checkbox"/> Πληρωμή φόρων εισοδήματος και κοινωνικών εισφορών <input type="checkbox"/> Γάμος / αλλαγή της οικογενειακής κατάστασης <input type="checkbox"/> Αγορά, κατασκευή, ενοικίαση ή ανακαίνιση ακινήτου <input type="checkbox"/> Ταξίδι σε άλλη χώρα <input type="checkbox"/> Μετακόμιση <input type="checkbox"/> Υποβολή αίτησης για άδεια οδήγησης <input type="checkbox"/> Κατοχή αυτοκινήτου <input type="checkbox"/> Καταγγελία ενός εγκλήματος <input type="checkbox"/> Συνταξιοδότηση	<input type="checkbox"/> Έναρξη και εγγραφή μιας επιχείρησης <input type="checkbox"/> Υποβολή αίτησης για έκδοση αδειών και εγκρίσεων <input type="checkbox"/> Κατασκευή, αγορά, ενοικίαση ή ανακαίνιση ακινήτου <input type="checkbox"/> Πρόσληψη υπαλλήλου <input type="checkbox"/> Λειτουργία επιχείρησης <input type="checkbox"/> Πληρωμή φόρων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης <input type="checkbox"/> Διασυνοριακό εμπόριο <input type="checkbox"/> Κλείσιμο μιας επιχείρησης

Σε ορισμένες περιπτώσεις, θα υπάρχουν συνδέσεις μεταξύ των επιμέρους "ιδιαίτερων γεγονότων της ζωής", ειδικά με τις διασυνοριακές υπηρεσίες (π.χ. η μετακίνηση σε άλλη χώρα μπορεί να είναι επακόλουθο της αίτησης για μια θέση εργασίας ή της πρόβλεψης για σπουδές σε αυτή τη χώρα και περιλαμβάνει επίσης την τακτοποίηση της περιουσίας, την καταχώριση, κ.τ.λ.).

Καλή Πρακτική:

Χαρτογράφηση των κινήσεων των επιχειρήσεων στη Γαλλία

Ο σχεδιασμός μιας υπηρεσίας που θα εξυπηρετεί πραγματικά αυτόν το σκοπό απαιτεί τη διεξαγωγή μιας σε βάθος διερεύνηση των σημείων συμφόρησης κατά τη διαδικασία - πού βρίσκονται και πώς μπορούν να αντιμετωπιστούν προκειμένου να προκύψουν οι βέλτιστες κινήσεις και οι πιο ικανοποιητικές εμπειρίες για το χρήστη.

Πρόκειται για τις επιπρόσθετες μεθοδολογίες, όπως η χαρτογράφηση των κινήσεων του πελάτη, η οποία σκιαγραφεί τα βήματα του χρήστη κατά την αλληλεπίδραση (την παροχή εγγράφων, το άνοιγμα φακέλων της υπόθεσης, την τήρηση χρονοδιαγραμμάτων και προθεσμιών, κ.τ.λ.) καθώς και τις συναισθηματικές αντιδράσεις που οι μεθοδολογίες αυτές προκαλούν (τότε οι χρήστες αισθάνονται ικανοποιημένοι και γιατί;). Σε γενικές γραμμές, μπορούν να εφαρμοστούν τρεις διαφορετικές τεχνικές:

- **"Συνάψτε φιλικές σχέσεις"**: Ο αξιολογητής συνοδεύει έναν πελάτη και το μέλος του προσωπικού πρώτης γραμμής που διέρχεται από την ίδια διαδικασία ή σύστημα, βιώνει τα πράγματα ακριβώς όπως είναι, επισημαίνει τις ενέργειες που έγιναν και τα επίπεδα ικανοποίησης και από τις δύο πλευρές, και συγκρίνει τις εσωτερικές και εξωτερικές εμπειρίες.
- **"Έργα και όχι λόγια"**: Όπως και στην αφανή πελατεία, ο αξιολογητής παίρνει τη θέση των χρηστών, βρίσκει χρόνο να κάνει ο ίδιος προσωπικά όλες τις κινήσεις του συστήματος/πελάτη βήμα προς βήμα, κρατά λεπτομερείς σημειώσεις ως προς τον χρόνο που απαιτείται, τις διπλές εργασίες, τα σημεία υψηλής και χαμηλής απόδοσης, και αντιπαραθέτει απόψεις με τους συναδέλφους του.
- **"Αντιγράψτε με υπερφάνεια"**: Ο αξιολογητής προσδιορίζει τους οργανισμούς/επιχειρήσεις/φορείς παροχής υπηρεσιών που έχουν συστήματα παρόμοια με εκείνα που έχουν χαρτογραφηθεί, τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, και θέτει τα ακόλουθα ερωτήματα: Τί κάνουν με διαφορετικό τρόπο; Ποια μέρη του συστήματος είναι καλύτερα/χειρότερα; Τι μπορείτε να αποκομίσετε και να χρησιμοποιήσετε στο δικό σας σύστημα;

Τα κύρια "καυτά σημεία" μπορούν να προσδιοριστούν με τη συγκέντρωση και την από κοινού αξιοποίηση της χαρτογράφησης των σχολίων (π.χ. υποδοχή ανεπαρκούς ποιότητας κατά την είσοδο, έλλειψη πληροφοριών, διαδικασίες πολύ περίπλοκες για να ολοκληρωθούν, ασυνέπεια, κ.τ.λ.).

4.2 Βελτίωση των διαδικασιών προς όφελος των χρηστών των δημοσίων υπηρεσιών

Βλ. θεματική ενότητα 1,2 για την κανονιστική μεταρρύθμιση

Τα διοικητικά βάρη κοστίζουν στις επιχειρήσεις και τους πολίτες τη συμμόρφωση με την υποχρέωση πληροφόρησης που προκύπτει από τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις. Κατά την παροχή δημοσίων υπηρεσιών τον 21ο αιώνα που πληρούν τις προσδοκίες του χρήστη, ένας από τους βασικούς μοχλούς πολιτικής υπήρξε η επιθυμία για την επίτευξη της μείωσης του διοικητικού βάρους (ΜΔΒ), η γνωστή "μείωση της γραφειοκρατίας".

Οι κανονισμοί καθορίζουν ποια έγγραφα απαιτούνται, τί έλεγχοι γίνονται, ποια παρακολούθηση είναι απαραίτητη. Η κανονιστική μεταρρύθμιση έχει άμεσο αντίκτυπο στην παροχή υπηρεσιών, καθώς επηρεάζει όχι μόνο το *τί* κάνουν οι θεσμοί αλλά και *πώς* το κάνουν (καθώς και το *πότε*, *πού* και, σε ορισμένες περιπτώσεις, και τα *ποσά* που χρεώνουν). Δημιουργεί μια διοικητική απλούστευση για την ίδια καθώς και το κατάλληλο κλίμα για να γίνουν περισσότερα πράγματα. Αλλά αυτή είναι μία μόνο πτυχή της συνολικής εικόνας:

- Οι κανονισμοί είναι συχνά ανοιχτοί σε ερμηνείες από τις διοικήσεις, σε σχέση με τον τρόπο που εφαρμόζονται. Οι δημόσιες διοικήσεις έχουν **επιλογές** σχετικά με το πώς υποβάλλονται οι αιτήσεις για πληροφορίες, οι επιθεωρήσεις και άλλες διαδικασίες.
- Οι δημόσιες διοικήσεις πρέπει επίσης να λαμβάνουν **αποφάσεις** σε κάθε περίπτωση σχετικά με την οργάνωση των υπηρεσιών, την τοποθεσία των εγκαταστάσεων, τα κανάλια διανομής που προσφέρονται στους χρήστες, τον αριθμό των υπαλλήλων που προσλαμβάνονται, εκπαιδεύονται, και υποκινούνται, καθώς και την Τεχνολογία της Πληροφορίας (ΤΠ) και άλλους πόρους που χρησιμοποιούνται.
- Οι δημόσιες διοικήσεις συνήθως διαθέτουν τη **διακριτική ευχέρεια** όταν εξετάζουν αιτήσεις από πολίτες και επιχειρήσεις, μέσα στο πλαίσιο των κανόνων, κάτι που μπορεί να έχει θετικές (εμπειρογνωμοσύνη, κρίση) - αλλά και αρνητικές επιπτώσεις (κατάχρηση εξουσίας).

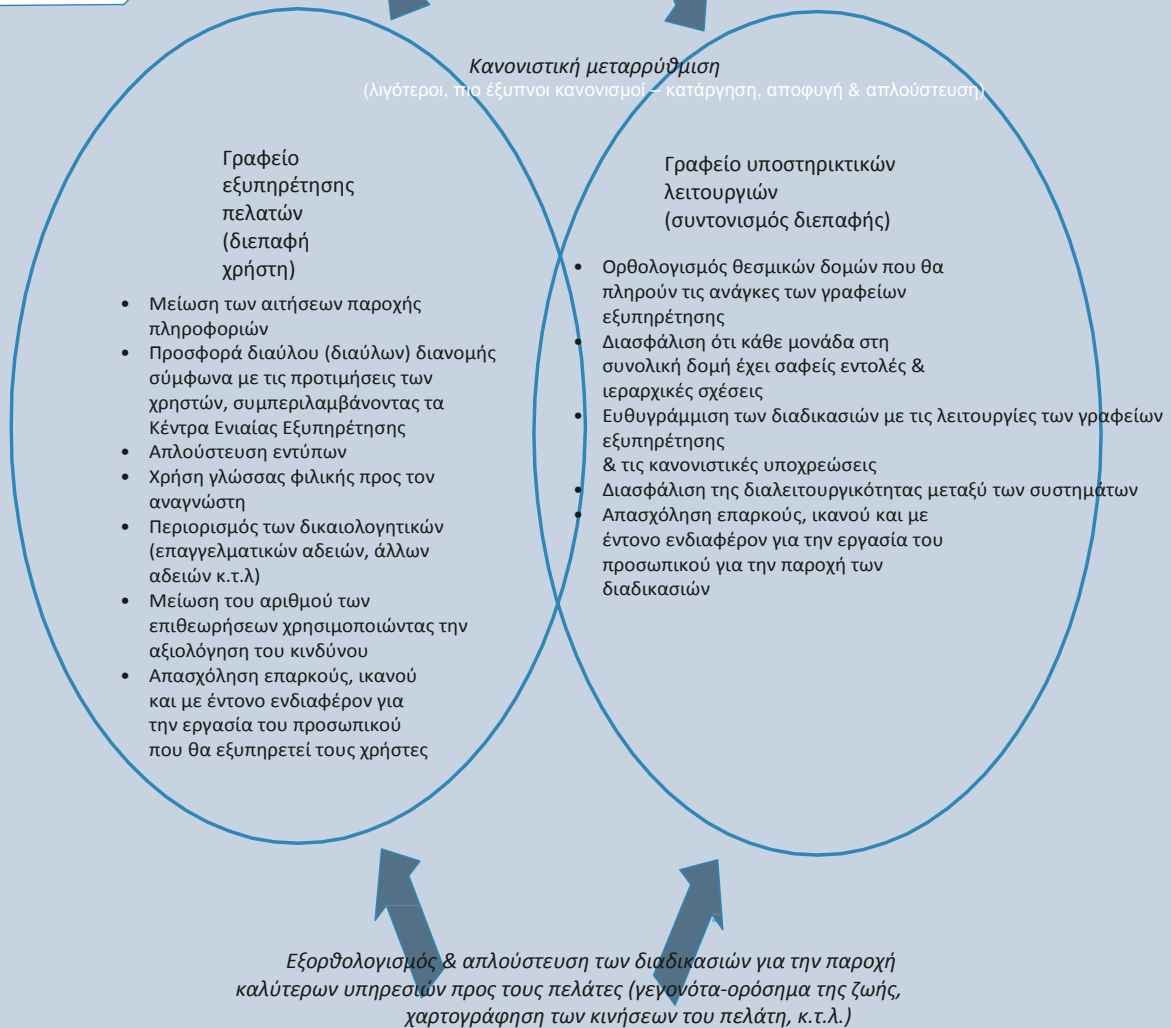
Βλ. επίσης τη θεματική ενότητα 2.3 σχετικά με τη μείωση των ευκαιριών για διαφθορά

Καλή Πρακτική:
Μείωση του διοικητικού φορτίου για τους πολίτες της Αυστρίας

Όλοι αυτοί οι παράγοντες επηρεάζουν την εμπειρία του χρήστη των υπηρεσιών. Ακόμα και χωρίς ρυθμιστικές αλλαγές, οι δημόσιες διοικήσεις έχουν τη δυνατότητα **εξορθολογισμού και απλούστευσης των διαδικασιών** για να μειώσουν την επιβάρυνση για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, καθώς και την απελευθέρωση των πόρων και την υλοποίηση των αποταμιεύσεων. Η χαρτογράφηση των κινήσεων του πελάτη μπορεί να αποτελεί έμπνευση.

Προκειμένου να εξισορροπηθούν οι απαραίτητες γραφειοκρατικές δαπάνες συμμόρφωσης προς τα κάτω, οι διοικήσεις πρέπει να κατανοήσουν, να διαχειριστούν και να βελτιώσουν τις εσωτερικές διαδικασίες εργασίας τους (γραφεία υποστηρικτικών λειτουργιών) και τη διεπαφή με τον χρήστη (γραφείο εξυπηρέτησης πελατών).

Οι δίδυμοι
οδηγοί Του ABR



4.2.1 Αναδιοργάνωση της διαδικασίας

Οι διαδικασίες κάνουν τους θεσμούς να λειτουργούν. Είναι το σύνολο των δραστηριοτήτων που μετατρέπουν τις εισροές σε εκροές για την επίτευξη πολιτικών και επιχειρησιακών στόχων. Ενώ ο χρήστης έχει ένα στόχο υψηλού επιπέδου (π.χ. να βρει μια θέση εργασίας), πρώτα πρέπει να επιτύχει μια σειρά από ενδιάμεσους στόχους. Κάθε "ιδιαίτερο γεγονός της ζωής" (π.χ. η εύρεση εργασίας) αποτελεί μια **συνισταμένη** των *επιμέρους δημοσίων υπηρεσιών* (π.χ. προσφορά βοήθειας στην αναζήτηση κενών θέσεων εργασίας), καθεμία από τις οποίες συνήθως αποτελείται από διάφορες *διαδικασίες* (καταγραφή ενδιαφέροντος στις υπηρεσίες απασχόλησης), και κάθε διαδικασία με τη σειρά της περιλαμβάνει περισσότερες από μία *λειτουργίες* (π.χ. εύρεση του τοπικού γραφείου απασχόλησης, συνάντηση με ένα σύμβουλο, συμπλήρωση μιας φόρμας με τα προσωπικά στοιχεία και τις φιλοδοξίες, κ.τ.λ).

Από τη σκοπιά της διοίκησης, η πρόκληση είναι η εξής: πόσο αποτελεσματικές και αποδοτικές (σε χρόνο και χρήμα) μπορούμε να κάνουμε τις λειτουργίες μας, και πώς μπορούμε να τις συνενώσουμε σε μια διαδικασία εύκολα προσβάσιμη για το χρήστη ως υπηρεσία, στο πλαίσιο του συνόλου των γεγονότων-οροσήμων της ζωής του; Πρόκειται για εκτιμήσεις τόσο για τα γραφεία υποστηρικτικών λειτουργιών όσο και για τα γραφεία εξυπηρέτησης πελατών, στα οποία οι ΓΠΕ διαδραματίζουν σήμερα καθοριστικό ρόλο.

Η βελτιστοποίηση της ροής της διαδικασίας επιφέρει σημαντικά βήματα προόδου στην παροχή υπηρεσιών άμεσης προτεραιότητας, όπως στη δημιουργία εφάπαξ υπηρεσιών και στην παροχή υπηρεσιών διαδικτυακά. Στο πλαίσιο αυτό, οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να μάθουν από επιτυχημένες πρακτικές για να βελτιώσουν τη ροή της διαδικασίας στον ιδιωτικό τομέα, όπως οι τεχνικές της "**λιτής σκέψης**" από την αυτοκινητοβιομηχανία.

Η αναδιοργάνωση της διαδικασίας συνεπάγεται επίσης την εξέταση του τρόπου με τον οποίο βιώνεται η διεπαφή με τη διοίκηση από την πλευρά του τελικού χρήστη, αλλά και την προσαρμογή των διαδικασιών των "γραφείων υποστηρικτικών λειτουργιών" που θα καταστήσουν την παροχή υπηρεσιών όσο το δυνατόν φιλικότερη προς το χρήστη. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσω της **«συνδημιουργίας»**: τη συνεργασία με τους τελικούς χρήστες που αναπτύσσουν νέες ή καλύτερες λύσεις καθώς και τη συνεργασία μεταξύ των διοικήσεων.

Καλή Πρακτική: Χρήση της συνδημιουργίας για την ανάπτυξη φιλικών προς το χρήστη ψηφιακών υπηρεσιών στη Δανία

4.2.2 Απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών

Η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών έχει σχεδιαστεί για να μειώσει την κανονιστική περιπλοκότητα και αβεβαιότητα, καθώς και τις περιττές επιβαρύνσεις που δημιουργούν η γραφειοκρατία και το πλήθος εγγράφων. Δεν υπάρχει ένα μοναδικό μοντέλο που μπορεί να εφαρμοστεί παντού, ωστόσο ο ΟΟΣΑ έχει καθορίσει τους παράγοντες επιτυχίας για να αντιμετωπίσει πέντε στρατηγικά και κατά τεχνικά εμπόδια στην απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών¹⁰. Οι ακόλουθες συμβουλές προέρχονται κατά ένα μεγάλο μέρος από αυτό το εγχειρίδιο, και συνοψίζονται ως εξής:

- Θέσπιση ενός ολοκληρωμένου προγράμματος με βασικές προτεραιότητες πολιτικής.
- Εφαρμογή μιας επί του "συνόλου της κυβέρνησης" προσέγγισης.
- Απόκτηση ισχυρής υποστήριξης από μια ιδιαίτερα ορατή πολιτική προσωπικότητα.
- Διασφάλιση ότι η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών ανεξαρτητοποιείται από τον εκλογικό κύκλο.
- Θέση προτεραιοτήτων βάσει στοιχείων.
- Λογοδοσία των θεσμών.
- Χρήση καλών πρακτικών και "πρώιμων επιτυχιών".
- Εφαρμογή μιας "επικεντρωμένης στο χρήστη" προσέγγισης.
- Προώθηση μιας νοοτροπίας "μεταρρυθμίσεων και καινοτομιών".
- Υιοθέτηση μιας διεπιστημονικής προσέγγισης
- Ανάπτυξη κατευθυντήριων γραμμών και παροχή υπηρεσιών γραφείου τεχνικής υποστήριξης.
- Εντοπισμός των "πρωταθλητών" της απλούστευσης που δρουν ως πρεσβευτές του προγράμματος
- Προώθηση της συμμετοχής και της δυναμικής των χρηστών.
- Ένταξη των οφελών της ΜΔΒ για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις εντός του πλαισίου της διοίκησης.

Καλή Πρακτική: Η απλούστευση των γραφειοκρατικών διαδικασιών της κοινωνικής βοήθειας στην Ολλανδία

¹⁰ Βλ. ΟΟΣΑ (2009) "Άρση των εμποδίων για τις στρατηγικές απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών: οδηγίες για τους φορείς χάραξης πολιτικής"

Καλή Πρακτική:
Πρόγραμμα απλούστευσης της Λισσαβόνας, "Simplis": Αναδιοργάνωση της διαδικασίας στο Μιλάνο

Ως παράδειγμα **ηγεσίας** στην άρση στρατηγικών και τεχνικών εμποδίων, η Ολλανδία έλαβε μια απόφαση σε επίπεδο ηγεσίας της Κυβέρνησης και ανακάλυψε το μεγαλύτερο διοικητικό βάρος για τους πολίτες την παροχή κοινωνικής βοήθειας. Μια ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα διάσταση του ολλανδικού προγράμματος ήταν η προσέγγιση της "αποπλάνησης και της υποστήριξης", όπου οι δήμοι παρασύρονταν ο ένας από τις επιτυχίες του άλλου ("αποπλάνηση"), ενώ παράλληλα, οι περιφερειακοί σύμβουλοι, για να μειώσουν τη γραφειοκρατία, ήταν πρόθυμοι να παρέχουν πρακτική βοήθεια ("υποστήριξη"). Η ΜΔΒ μπορεί να οργανωθεί σε κάθε **εδafικό επίπεδο** της δημόσιας διοίκησης και σε κάθε τομέα. Το πρόγραμμα απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών Simplex της Πορτογαλίας, το οποίο διοργανώθηκε σε εθνικό επίπεδο υπό την ευθύνη του Υπουργού Προεδρίας του Συμβουλίου Υπουργών από το 2006 έως το 2009, επεκτάθηκε στους δήμους ως μια συνεργασία με τη κεντρική κυβέρνηση το 2008. Σε ένα παράδειγμα από την Ιταλία, το επίκεντρο της απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών στο Μιλάνο ήταν η καταχώριση και η στέγαση των μεταναστών. Οι λύσεις βρέθηκαν σε ένα μείγμα οργανωσιακών μεταρρυθμίσεων, εντός και εκτός του δήμου και με την απλούστευση των απαιτήσεων πληροφόρησης.

4.3 Ικανοποίηση προσδοκιών των χρηστών για εύκολη πρόσβαση στις υπηρεσίες

Η προσβασιμότητα είναι μια κρίσιμη πτυχή της παροχής υπηρεσιών και μπορεί να είναι φυσική αλλά και αφανής. Εντούτοις, η βασική αρχή εδώ είναι η ευθυγράμμιση με τις προσδοκίες του χρήστη, ακόμα και αν αυτό σημαίνει μια προσαρμογή στη διοικητική προσέγγιση, με την επιφύλαξη της προσιτότητας και των διαθέσιμων πόρων.

4.3.1 Το Κέντρο Ενιαίας Εξυπηρέτησης (ΚΕΕ)

Καλές Πρακτικές:
Τα Κέντρα Ενιαίας Εξυπηρέτησης: στην Κύπρο, το Burgerburo στην περιοχή Reutte της Αυστρίας, το Κέντρο Αναμετάδοσης Δημοσίων Υπηρεσιών στο Ardennes στα σύνορα Γαλλίας-Βελγίου

Το Κέντρο Ενιαίας Εξυπηρέτησης (ΚΕΕ) είναι ένας ενιαίος δίαυλος (γραφείο ή ιστοσελίδα), όπου προσφέρονται πολλαπλές υπηρεσίες και ως εκ τούτου ο πελάτης μπορεί να βρίσκει τις πληροφορίες που χρειάζεται και τυπικά να διενεργεί συναλλαγές σε ένα μέρος, είτε φυσικά είτε "εικονικά"¹¹. Το ΚΕΕ συνήθως περιγράφεται ως η υπηρεσία που προσφέρει ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών κάτω από την ίδια στέγη. Αυτό το σενάριο είναι δημοφιλές μεταξύ των δήμων σε πολλές χώρες, όπως, για παράδειγμα, όσον αφορά την παροχή μιας σειράς από λειτουργίες ή τμήματα σε μια ενιαία τοποθεσία, ως εναλλακτική λύση στο δημαρχείο. Τα ΚΕΕ μερικές φορές δημιουργούνται με σκοπό την εξυπηρέτηση των χρηστών σε απομακρυσμένες (καθώς και σε αστικές) περιοχές, οι οποίες διαφορετικά θα είχαν αποκλειστεί, συμπεριλαμβάνοντας τη δημιουργία κινητών ΚΕΕ. Τα ΚΕΕ μπορούν επίσης να παρέχουν διασυνοριακές υπηρεσίες σε παραμεθόριες διασυνοριακές περιοχές.

Καλές Πρακτικές:
Εκτελεστικές Υπηρεσίες στη Ρουμανία. Κτηματολόγιο και το "Έτοιμο Σπίτι" στην Πορτογαλία

Τα ΚΕΕ μπορούν επίσης να δημιουργηθούν για **συγκεκριμένες υπηρεσίες** που σχετίζονται με τα γεγονότα-ορόσημα της ζωής των χρηστών, όπως η φορολογική διοίκηση, ή η αγορά ή η πώληση ενός ακινήτου. Δεν υπάρχει πρότυπο για το σχεδιασμό ενός ΚΕΕ, η μορφή σε γενικές γραμμές ακολουθεί τη λειτουργία του. Σε γενικές γραμμές, τα ΚΕΕ εμπίπτουν σε τρεις κατηγορίες, αν και τα μεμονωμένα ΚΕΕ στην πράξη μπορούν να συνδυάσουν στοιχεία από την καθεμία:

- **"Υποδοχή":** Ένας ρόλος σήμανσης, ο οποίος παρέχει πληροφορίες και κατευθύνει τον χρήστη προς τους επιμέρους οργανισμούς και υπηρεσίες που χρειάζεται. Αυτή η διαδικασία ενέχει τον κίνδυνο "μιας ακόμα στάσης".
- **"Παθολόγος" (Surgery):** Τα ΚΕΕ είναι σαν τον παθολόγο, είναι σε θέση να κάνουν τη διάγνωση, την ανατροφοδότηση και να ασχοληθούν με κοινές περιπτώσεις. Θα αναφερθούμε όμως σε ειδικούς για τη θεραπεία πιο περίπλοκων περιπτώσεων.
- **"Πολυκλινική" (Multiclinic):** Αυτό το μοντέλο παρέχει όλες τις λειτουργίες, είναι σε θέση να διαχειριστεί την υπόθεση από την αρχή ως το τέλος, από την πρώτη ιατρική επίσκεψη μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας με όλες τις εξειδικευμένες συμβουλές που παρέχονται κατά την πορεία.

¹¹ Επισημαίνεται ότι η "ενιαία εξυπηρέτηση" δεν σημαίνει "μία μόνο φορά" (βλέπε θεματική ενότητα 4.4.2). Το ΚΕΕ είναι ένας μηχανισμός πρόσβασης σε πολλαπλές υπηρεσίες, αλλά δεν σημαίνει απαραίτητα ότι οι πληροφορίες του χρήστη θα μοιραστούν μεταξύ των διοικητικών μονάδων και δεν θα ζητηθούν ποτέ ξανά. Παρότι ορισμένα ΚΕΕ προσφέρουν πράγματι "μόνο μία φορά" καταχώριση των δεδομένων, αυτό δεν είναι ένα χαρακτηριστικό που ορίζει ένα ΚΕΕ (μονοαπευθυντική διαδικασία).

Τα περισσότερα ΚΕΕ μπορούν να θεωρηθούν ότι εμπίπτουν στο μοντέλο του παθολόγου ή της πολυκλινικής, ή σε κάποιο συνδυασμό των δύο αυτών συγκεκριμένων τομέων. Κατά τον προγραμματισμό ενός έργου του ΚΕΕ ή κατά την εκτέλεση ενός υφιστάμενου, πρέπει να εξετάσουμε κάποια ερωτήματα, τα οποία αναλύονται περαιτέρω στην πλήρη ηλεκτρονική εργαλειοθήκη: Μόλις δημιουργηθεί, το ΚΕΕ μπορεί επίσης να παρέχει πολύτιμες πληροφορίες σχετικά με την περαιτέρω απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, προκειμένου να εντοπισθούν οι πιο δυσκίνητες διαδικασίες.

Εκτιμήσεις για την έναρξη ή την εφαρμογή των ΚΕΕ

- Υπάρχουν νομικά εμπόδια για τη σύσταση του ΚΕΕ;
- Αποτελεί το ΚΕΕ απλά ένα "παράθυρο" στη διοίκηση ή συνεπάγεται μια πιο ουσιαστική ανακατάταξη ή αναδιοργάνωση των πόρων;
- Τα ΚΕΕ έχουν την αρμοδιότητα να λαμβάνουν αποφάσεις;
- Τα ΚΕΕ αποτελούν στην ουσία ένα νέο και επιπρόσθετο οργανισμό;
- Εάν το ΚΕΕ είναι ένας φυσικός χώρος, είναι προσβάσιμος και ορατός;
- Είναι το προσωπικό αρμόδιο για τον χειρισμό του ρόλου των ΚΕΕ;
- Έχει κοστολογηθεί σωστά το ΚΕΕ κι έχουν αξιολογηθεί τα οφέλη του για να δικαιολογήσουν τη δαπάνη και την αναταραχή, και είναι βιώσιμο;
- Το ΚΕΕ συνοδεύεται από την απλούστευση της διοικητικής διαδικασίας;

4.3.2 Παροχή υπηρεσιών μέσω πολλαπλών διαύλων

Σήμερα οι χρήστες θέλουν η επικοινωνία τους να είναι άνετη, και προτιμούν να είναι διαδικτυακή παρά να περιμένουν στην ουρά. Για να ικανοποιήσουν την προσδοκία αυτή, οι διοικήσεις πρέπει να αναπτύξουν διάφορους διαύλους που θα επιτρέψουν στους χρήστες να καταναλώνουν τις υπηρεσίες τους οπουδήποτε και με οποιονδήποτε τρόπο. Οι υπηρεσίες θα πρέπει να προσαρμόζονται στις ανάγκες του κάθε χρήστη μεμονωμένα, όσο είναι αυτό δυνατό. Η τμηματοποίηση των χρηστών είναι ένα βήμα προς αυτή την κατεύθυνση.

Καλές Πρακτικές:

Οι μεταρρυθμίσεις των υπηρεσιών εξυπηρέτησης πελατών στην Πόλη Linz της Αυστρίας

Σε γενικές γραμμές, ο χρήστης θέλει οι υπηρεσίες να είναι ευέλικτες, προσιτές, εύκολες και ασφαλείς. Οι προτιμήσεις ενός χρήστη για το δίαυλο επηρεάζονται από τις περιστάσεις, όπως από τη φύση της υπηρεσίας που απαιτείται, ή την ανάγκη του για άμεση διαπροσωπική επικοινωνία. Τα σενάρια κυμαίνονται από τους παραδοσιακούς διαύλους, όπως η θυρίδα συναλλαγών και το τηλέφωνο, ως τους ηλεκτρονικούς διαύλους, όπως το διαδίκτυο, τα ηλεκτρονικά μηνύματα, τα SMS, η ανταλλαγή μηνυμάτων, τα διαδραστικά συστήματα φωνητικής απόδοσης και η ψηφιακή τηλεόραση. Καθένα από αυτά έχει τα πλεονεκτήματά του, σύμφωνα με προηγούμενη μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τα οποία αναλύονται στην πλήρη ηλεκτρονική εργαλειοθήκη. Μια στρατηγική πολλαπλών διαύλων μπορεί να αντιμετωπίσει δύο στόχους, τους οποίους καλούνται να αντιμετωπίσουν οι δημόσιοι οργανισμοί σήμερα: τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους χρήστες της κοινότητας και/ή τη μείωση του κόστους της παροχής των υπηρεσιών αυτών. Η κάθε διοίκηση θα πρέπει να ξέρει τις προτιμήσεις του κάθε τμήματος των χρηστών της σε σχέση με τις υπηρεσίες και τα είδη των συναλλαγών που απαιτούνται. Οι προτιμήσεις διαφέρουν σημαντικά ανάλογα με:

- Τους *δημογραφικούς και κοινωνικο-οικονομικούς παράγοντες*: Οι παράγοντες μπορεί να περιλαμβάνουν το φύλο, την περιοχή (αστική ή αγροτική βάση, περιφέρεια) και την υγεία.
- Τα *στάδια παροχής*: Για παράδειγμα, προσανατολισμός, πληροφορίες, άντληση πληροφοριών από αρχείο ή συναλλαγή.
- Την *πολυπλοκότητα*: Οι έρευνες έχουν δείξει ότι ο δίαυλος μέσω του οποίου οι χρήστες αναζητούν πληροφορίες είναι συχνά και ο δίαυλος τον οποίο προτιμούν στα επόμενα βήματα παροχής υπηρεσιών, παρότι οι χρήστες προτιμούν τους άμεσους διαύλους (ειδικά μέσω τηλεφώνου) για τις πολύπλοκες αλληλεπιδράσεις.
- Την *προσωπική ή απρόσωπη επαφή*: Οι χρήστες που προτιμούν την προσωπική επαφή όταν αναζητούν γενικές πληροφορίες συνήθως δεν είναι διατεθειμένοι να χρησιμοποιήσουν το τηλέφωνο ή το διαδίκτυο στα επόμενα βήματα της διαδικασίας. Οι χρήστες όμως που χρησιμοποιούν το τηλέφωνο είναι περισσότερο διατεθειμένοι να στραφούν στο διαδίκτυο.
- Το *είδος της υπηρεσίας*: Για παράδειγμα, οι έρευνες δείχνουν ότι οι γυναίκες στην ΕΕ χρησιμοποιούν, σε γενικές γραμμές, το διαδίκτυο λιγότερο από τους άνδρες, αλλά είναι πιο πιθανό να το χρησιμοποιήσουν για την αναζήτηση πληροφοριών σχετικά με θέματα υγείας.

Οι προτιμήσεις των πελατών δεν είναι οριστικές, εντούτοις, και η τεχνολογία δεν παύει να εξελίσσεται. Οι πάροχοι θα πρέπει να βρουν καινοτόμες λύσεις μεσοπρόθεσμα μέσω του διαλόγου με τους χρήστες των υπηρεσιών.

4.4 Πρόσβαση σε γρηγορότερες, φθηνότερες υπηρεσίες με τη χρήση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Ο στόχος του Σχεδίου Δράσης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης είναι ότι, μέχρι το 2015, το 50% των πολιτών της ΕΕ και το 80% των επιχειρήσεων της ΕΕ θα πρέπει να χρησιμοποιούν τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων των διασυνοριακών υπηρεσιών.

Τα κέρδη της απόδοσης στο δημόσιο τομέα είναι μία από τις κινητήριες δυνάμεις παραγωγικότητας που δημιουργούν την οικονομική ανάπτυξη. Ως ένας τομέας υψηλής έντασης εργασίας, η δημόσια διοίκηση έχει περιοριστεί κατά το παρελθόν από τα όρια της τεχνολογίας. Όχι πια. Το μείγμα της επεξεργαστικής ισχύος των ΤΠΕ και οι δυνατότητες ευελιξίας και δικτύωσης έχουν ελευθερώσει ανεκμετάλλευτο δυναμικό για καλύτερη, πιο γρήγορη και φθηνότερη παροχή υπηρεσιών. Αυτή η εξέλιξη δεν συνεπάγεται μόνο την τεχνολογική καινοτομία. Αντανακλά και απαιτεί μια ριζική αλλαγή στον τρόπο σκέψης όσον αφορά τις λειτουργίες του γραφείου

υποστηρικτικών λειτουργιών, καθώς και τη διεπικοινωνία μεταξύ της διοίκησης και του χρήστη, είτε πρόκειται για τον πολίτη, την επιχείρηση είτε άλλους υπαλλήλους της διοίκησης. Η ψηφιοποίηση της δημόσιας διοίκησης δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά ένα μέσο για βελτίωση της αποδοτικότητας, αύξηση της χρηστικότητας και της προσβασιμότητας, καθώς και της προώθησης των ηθικών πρακτικών και της μείωσης των ευκαιριών για διαφθορά.

4.4.1. Από την Πληροφορία στην Αλληλεπίδραση

Καλή Πρακτική:

Χορήγηση πιστοποιητικών του δημοσίου διαδικτυακά σε παγκόσμιο επίπεδο στην Ιρλανδία

Καλή Πρακτική:

Πρόσβαση σε φορείς του δημοσίου μέσω μιας ενιαίας εθνικής σελίδας στη Γαλλία

Μια μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2014) δείχνει ότι τα τρία τέταρτα των εθνικών δημοσίων υπηρεσιών είναι διαθέσιμες στο διαδίκτυο, λιγότερες όμως από το ήμισυ των διασυνοριακών υπηρεσιών.

Ολοένα και περισσότερο, οι δημόσιες διοικήσεις και η δικαιοσύνη χρησιμοποιούν το διαδίκτυο για να φέρουν τις υπηρεσίες πιο κοντά στους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Αυτή η διαδικασία εξελίχθηκε γρήγορα από παθητική (μονόδρομη πρόσβαση σε βασικές πληροφορίες του δημοσίου) σε διαδραστική (αμφίδρομη δέσμευση, που επιτρέπει να λαμβάνουν χώρα εξελιγμένες συναλλαγές). Ενώ οι κυβερνήσεις σε όλη την Ευρώπη επιθυμούν να αυξήσουν τη διαθεσιμότητα των διαδικτυακών υπηρεσιών, για τη δημόσια διοίκηση το ερώτημα είναι: ποιός είναι ο βέλτιστος τρόπος με τον οποίο θα προκαλέσει η ζήτηση μεταξύ των επιχειρήσεων και των πολιτών, διασφαλίζοντας ότι ο χρήστης απολαμβάνει την καλύτερη ποιότητα, τόσο σε εθνικό όσο και σε διασυνοριακό επίπεδο; Η απάντηση μάς πηγαίνει πίσω στα "γεγονότα-ορόσημα της ζωής" των πολιτών και των επιχειρήσεων. Η πρόκληση για τα συστήματα πληροφορικής των συμμετεχόντων φορέων είναι να συνεργαστούν (ή να "διαλειτουργήσουν") για την απρόσκοπτη παροχή των ηλεκτρονικών υπηρεσιών.

Προς το παρόν, οι κινήσεις που απαιτούνται για τα καθοριστικά γεγονότα-ορόσημα της ζωής των χρηστών σπάνια ολοκληρώνονται από την αρχή ως το τέλος χωρίς διακοπές, πράγμα που συνεπάγεται ελλιπή διαθεσιμότητα των διαδικτυακών υπηρεσιών. Οι δικτυακές πύλες συνήθως είναι ανεπαρκείς

σε χώρες όπου παρέχονται ελάχιστες ηλεκτρονικές υπηρεσίες. Κατά την προσέγγιση των παροχών υπηρεσιών από την πλευρά ενός "ιδιαίτερου γεγονότος της ζωής", οι δημόσιες διοικήσεις θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους ακόλουθους παράγοντες:

- Οι χρήστες γνωρίζουν τις δικές τους ανάγκες καλύτερα.
- Τα "γεγονότα-ορόσημα της ζωής" των χρηστών αλληλεπικαλύπτονται.
- Οι χρήστες επιτυγχάνουν τους στόχους των "γεγονότων-οροσμήμων της ζωής τους" με ένα μείγμα δημοσίων και ιδιωτικών υπηρεσιών.
- Οι χρήστες λαμβάνουν μια "εξατομικευμένη" προσέγγιση για την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων γεγονότων της ζωής τους, που εστιάζεται σε μια σειρά από διακριτές δραστηριότητες, χωρίς να ακολουθείται ένα συστηματικό πρόγραμμα από την αρχή ως το τέλος.

Καλή Πρακτική:

Πρόσβαση σε κυβερνητικές δομές από μια μόνο, εθνική ηλεκτρονική σελίδα στη Γαλλία.

Μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2014) δείχνει πως σχεδόν τα τρία τέταρτα των εθνικών δημοσίων υπηρεσιών είναι διαθέσιμες διαδικτυακά και λιγότερες από τις μισές διασυνοριακά. Κατά συνέπεια, η διασύνδεση θα πρέπει να είναι εξατομικευμένη για κάθε ένα χρήστη - πολίτη ή επιχείρηση. Η διαδικτυακή πρόσβαση θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη ότι οι χρήστες αρέσκονται να μπαίνουν και να βγαίνουν από κυβερνητικούς δικτυακούς τόπους καθώς συγκεντρώνουν τα απαιτούμενα για τη δέσμη των δημοσίων υπηρεσιών που χρειάζονται για να διαχειριστούν τα γεγονότα - ορόσημα της ζωής τους, προσπαθώντας να προσανατολιστούν (τί χρειάζομαι;) και να κατευθυνθούν (πού θα το βρω;). Η μέγιστη πρόκληση είναι να σχεδιαστούν πακέτα διαδικτυακών υπηρεσιών που να είναι πλήρως επικεντρωμένα στο χρήστη: επαρκώς περιεκτικά ώστε να καλύπτουν κάθε ενδεχόμενο, και αρκετά ευέλικτα ώστε οι χρήστες να μπορούν να επιλέγουν την κατάλληλη διαδρομή για την εξυπηρέτηση της υπόθεσής τους.

Προκλήσεις για τις δημόσιες διοικήσεις

- Διασφάλιση ότι ο χρήστης δεν θα χρειαστεί να διακόψει τη διαδικασία διοικητικής διεκπεραίωσης σημαντικών υποθέσεων επειδή βρέθηκε σε αδιέξοδο.
- Παροχή βοήθειας στο χρήστη για να επιλέξει τη διαδρομή που του ταιριάζει περισσότερο, ανεξαρτήτως του σημείου εκκίνησης.
- Εξασφάλιση ότι ο χρήστης δεν πρόκειται να χαθεί κατά τη διάρκεια της διαδρομής.

Αυτό οδηγεί στην αναπτυσσόμενη τάση για συνεργατικές ηλεκτρονικές υπηρεσίες, όπως επίσης και για την απλούστευση των διοικητικών πρακτικών. Κάθε ξεχωριστή κυβερνητική υπηρεσία χρειάζεται ξεκάθαρες παραμέτρους (κανόνες, απαιτούμενες πληροφορίες, και ροή των διαδικασιών), και ορολογία, η οποία να μεταφράζει τη νομική και διοικητική ιδιόλεκτο (αργκό) του δημοσίου τομέα σε γλώσσα με την οποία θα είναι εξοικειωμένοι οι πολίτες και οι επιχειρήσεις.

4.4.2 Διαλειτουργικότητα και εφάπαξ υποβολή στοιχείων

Η μεταβολή στη σχέση ανάμεσα στη διοίκηση και στο χρήστη της υπηρεσίας μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μπορεί να συμβεί εφόσον οι θεσμοί το επιθυμούν και είναι σε θέση να συνεργαστούν. Αυτό ακριβώς συνιστά τη διαλειτουργικότητα (τεχνική, σημασιολογική, νομική και οργανωτική): την ικανότητα των συστημάτων να συλλειτουργούν, εντός ή μεταξύ των διοικητικών ορίων και των συνόρων της Ε.Ε., με σκοπό την ανταλλαγή, την ερμηνεία, τη χρήση και την επανάχρηση της πληροφορίας.

Οι κυβερνήσεις μπορούν να θέσουν τα θεμέλια για την επίτευξη του σκοπού αυτού με την απελευθέρωση της πρόσβασης στις μη ευαίσθητες πληροφορίες, σύμφωνα με την οδηγία PSI, και να βασίσουν την ανάπτυξη και την παροχή των διαδικτυακών υπηρεσιών σε προδιαγραφές που θα ευνοούν την ιδέα της ανοικτής πρόσβασης. Οι κυβερνήσεις θα πρέπει επίσης να αναλάβουν δράση προκειμένου να τοποθετηθούν οι βασικοί συντελεστές που θα επιτρέψουν στις δημόσιες διοικήσεις να προσφέρουν ασφαλείς και αδιάκοπες ηλεκτρονικές υπηρεσίες στους πολίτες και στις επιχειρήσεις: ηλεκτρονική ταυτοποίηση (e-ID), σύστημα μοναδικής υπογραφής (S.S.O.), ηλεκτρονικά έγγραφα και πιστοποιητικά, πρωτογενείς πηγές (βασικά μητρώα) και ηλεκτρονικά αποθετήρια.

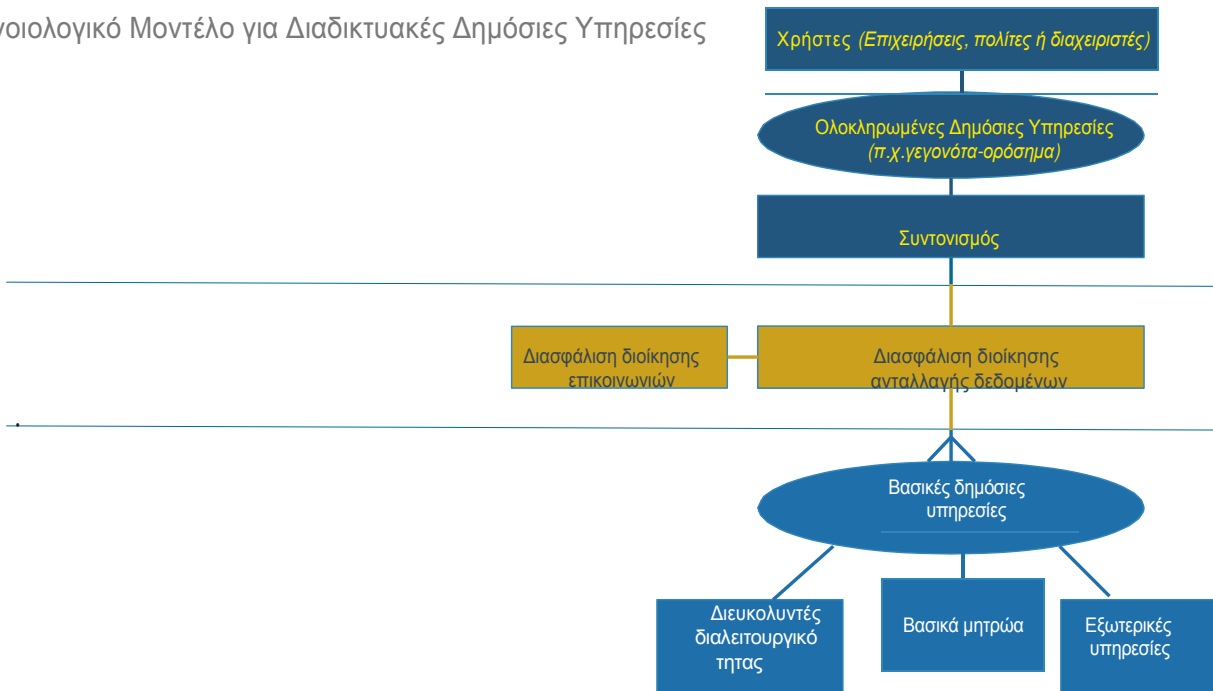
Ωστόσο, αυτοί οι βασικοί συντελεστές έχουν τεθεί σε εφαρμογή μόνο στο 49% των διαδικασιών που αφορούν τα γεγονότα - ορόσημα στην Ε.Ε., εκεί όπου θα μπορούσαν να είχαν χρησιμοποιηθεί. Ρύθμιση για ηλεκτρονική ταυτοποίηση (e-ID) & υπηρεσίες ηλεκτρονικής πίστης, η οποία υιοθετήθηκε το 2014, θα διευκολύνει τις διασυνοριακές υπηρεσίες και το ψηφιακό επιχειρείν. Όσο πιο προχωρημένη είναι η ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, τόσο μεγαλύτερη είναι η μείωση του διοικητικού φόρτου για τις επιχειρήσεις και τους πολίτες. Η πορεία προς την πλήρη ηλεκτρονική εξυπηρέτηση του χρήστη, έτσι ώστε να μπορεί να συναλλάσσεται άμεσα με τη διοίκηση διαδικτυακά, να παρέχει δεδομένα και να διαχειρίζεται την ενημέρωση και τον τρόπο χρήσης, απαιτεί αναπόφευκτα και τη διαλειτουργικότητα και την ενεργοποίηση των βασικών συντελεστών.

Οι βασικοί συντελεστές και η διασυνοριακή διαλειτουργικότητα θα προωθηθούν κατά την περίοδο 2014 - 2020, με την υποστήριξη της Ε.Ε., στις Υποδομές των Ψηφιακών Υπηρεσιών (DSIs) από τη δομή Συνδέοντας την Ευρώπη [Connecting Europe Facility (CEF)] και την Ψηφιακή Ατζέντα για την Ευρώπη (Digital Agenda for Europe).

Καλή Πρακτική:
Το Ολλανδικό DigiD

Καλή Πρακτική:
Το Εσθονικό X-Road

Εννοιολογικό Μοντέλο για Διαδικτυακές Δημόσιες Υπηρεσίες

**Σύνθετες υπηρεσίες**

Ένας αριθμός από βασικές υπηρεσίες ομαδοποιούνται για να εμφανίζονται ως μία υπηρεσία, προς τους χρήστες. Στο παρασκήνιο, οι συναλλαγές μπορούν να εφαρμόζονται διασυννοριακά, σε διάφορους τομείς και διοικητικά επίπεδα, μέσω μηχανισμών που είναι φτιαγμένοι σύμφωνα με συγκεκριμένες απαιτήσεις.

Ασφαλής ανταλλαγή δεδομένων

Αφορά στην πρόσβαση σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες. Η επίσημη πληροφορία θα πρέπει να διέρχεται από επίπεδα, ασφαλή, εναρμονισμένα και ελεγχόμενα (η ασφάλεια είναι εν δυνάμει ένα φράγμα στη διαλειτουργικότητα αν δεν εφαρμοστεί με έναν συντονισμένο τρόπο μεταξύ των οργανισμών). Οι ασφαλείς ανταλλαγές δεδομένων απαιτούν αρκετές διοικητικές λειτουργίες, οι οποίες περιλαμβάνουν τη διαχείριση των υπηρεσιών, την εγγραφή και τη διαδικασία πρόσβασης.

Ατομικές δημόσιες υπηρεσίες

Οι ευρωπαϊκές διαδικτυακές δημόσιες υπηρεσίες είναι δομημένες πάνω σε τρία θεμελιώδη συστατικά:

- Βασικά μητρώα - αξιόπιστες πηγές βασικών πληροφοριών (ατομικών, εταιρικών, οχήματα, άδειες, κ.λ.π.), υπό τον νομικό έλεγχο των δημοσίων διοικήσεων -οι οποίες και τα συντηρούν, αλλά δομημένες έτσι ώστε να είναι διαθέσιμες για επανάχρηση με την αρμόζουσα ασφάλεια και τη λήψη μέτρων προστασίας της ιδιωτικότητας.
- Διευκολυντές της διαλειτουργικότητας - εξασφάλιση υπηρεσιών όπως η μετάφραση μεταξύ διαφορετικών πρωτοκόλλων, τύπων και γλωσσών ή λειτουργία ως διαμεσολαβητές της πληροφορίας.
- Εξωτερικές υπηρεσίες - π.χ. πληρωμές υπηρεσιών που παρέχονται από οικονομικά ιδρύματα, ή τέλη συνδεσιμότητας σε παρόχους τηλεπικοινωνιών.

Υπάρχει ακόμη μακρύς δρόμος να διανυθεί για τη δημιουργία δημοσίων υπηρεσιών που θα λειτουργούν διασυννοριακά, ώστε να γίνουν πιο εύχρηστες για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, οι οποίες επιθυμούν να μετακινηθούν, να δραστηριοποιηθούν ή να ξεκινήσουν τις δραστηριότητές τους σε μια άλλη χώρα της Ε.Ε. Για να δώσει ώθηση στα πράγματα, η Επιτροπή έχει υποστηρίξει μεγάλης κλίμακας πιλοτικά προγράμματα [Large Scale Pilot (LSP)] για να σχεδιάσει και να δοκιμάσει πρακτικές λύσεις σε πραγματικά επιχειρησιακά περιβάλλοντα, διευρωπαϊκά: το STORK για e-ID (ηλεκτρονική ταυτοποίηση), PEPPOL για e-Procurement (ηλεκτρονικές προμήθειες), SPOCS για e-Business (ηλεκτρονική επιχειρηματικότητα), epSOS για e-Health (ηλεκτρονικές υπηρεσίες υγείας), e-CODEX για e-Justice (ηλεκτρονική δικαιοσύνη) και e-SENS για την περαιτέρω επέκταση των διαθέσιμων λύσεων μέσω Large Scale Pilot (LSP) προγραμμάτων.

Τα βασικά μητρώα, σε συνδυασμό με τη διαλειτουργικότητα, επιτρέπουν να εκτοξευθούν τα οφέλη από τη δικτύωση, κάτι που συμπεριλαμβάνει την εφαρμογή της αρχής της εφάπαξ υποβολής προσωπικών στοιχείων: πολίτες και επιχειρήσεις δεν θα χρειάζεται να παρέχουν την ίδια βασική πληροφόρηση (π.χ. διεύθυνση, αριθμό ταυτότητας) στη δημόσια διοίκηση πολλές φορές. Αφού έχει δηλωθεί μια φορά σε μια αρχή, δεν θα ζητηθεί ξανά. Αυτό σημαίνει ότι όλες οι σχετιζόμενες αρχές θα πρέπει να συνεργαστούν, να αναλάβουν δράση για να αποθηκεύσουν και να διαμοιράσουν αυτά τα δεδομένα με ασφάλεια, θέτοντας στο επίκεντρο το χρήστη. Ενώ η αρχή της εφάπαξ υποβολής προσωπικών στοιχείων είναι εύκολο να γίνει αντιληπτή ως ιδέα, ωστόσο, είναι δυσκολότερο να υλοποιηθεί στην πράξη. Η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει νομικά, θεσμικά και τεχνολογικά εμπόδια και σημαντικές επιφυλάξεις για την προστασία δεδομένων και την ιδιωτικότητα. Για παράδειγμα, σε μερικές χώρες υφίσταται νομικός περιορισμός στο να διαμοιράζονται δεδομένα πολιτών, κάτι το οποίο μπορεί να επιλυθεί με την συναινετική δήλωση των πολιτών σχετικά με τη διαμοίραση των δεδομένων τους.

Παράγοντες που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη στην παρουσίαση της εφάπαξ υποβολής προσωπικών στοιχείων¹²

- Ένα εύρωστο νομικό πλαίσιο είναι ουσιώδες, ειδικά αναφορικά με την ιδιωτικότητα και την προστασία των δεδομένων.
- Τα προσωπικά δεδομένα των πολιτών και των επιχειρήσεων ανήκουν στους ίδιους -θα πρέπει να μπορούν να εμπιστευθούν την εχεμύθεια της διοίκησης, να αποφασίζουν ποιος θα έχει πρόσβαση σε αυτά, και να αναλαμβάνουν διορθωτικές δράσεις εάν αντιληφθούν ότι τα δεδομένα αυτά είναι λανθασμένα ή μη ασφαλή.
- Η προστασία των δεδομένων σημαίνει πιστοποίηση [χρήση ηλεκτρονικής ταυτότητας (e-ID) για να επικυρώνεται και να επαληθεύεται η ταυτότητα].
- Η εφάπαξ υποβολή προσωπικών στοιχείων απαιτεί τη συνεργασία των υποστηρικτικών υπηρεσιών, όχι μία εσωτερική λειτουργία όπου κάποια τμήματα της διοίκησης αναθέτουν σε άλλα την ανταλλαγή δεδομένων.
- Η καλή τεχνολογία δεν είναι αρκετή, είναι απαραίτητη και η αλλαγή νοοτροπίας.

Σε μερικές χώρες, η εφάπαξ υποβολή προσωπικών στοιχείων δεν αποτελεί απλώς δυνατότητα για τους πολίτες, αλλά έχει καθιερωθεί ως δικαίωμα με ρητή νομική πρόβλεψη και, ως εκ τούτου, ως υποχρέωση της διοίκησης. Ενώ πολλές χώρες στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν σε διαφορετικό βαθμό υιοθετήσει την αρχή της εφάπαξ υποβολής προσωπικών στοιχείων, το πεδίο είναι ήδη ξεκάθαρο για τα διευρωπαϊκά οφέλη των πολιτών και των επιχειρήσεων που λειτουργούν ή μετακινούνται διασυνοριακά και επιθυμούν τα δεδομένα τους να τους ακολουθούν. Από μόνη της η εφάπαξ υποβολή προσωπικών στοιχείων είναι δυνατόν να προκαλέσει μία καθαρή αύξηση στις δημόσιες δαπάνες, μια που τα οφέλη, κατά κύριο, λόγο συγκεντρώνονται στις επιχειρήσεις και στους πολίτες, ενώ οι εκ των προτέρων δαπάνες βαρύνουν τη διοίκηση. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο συνήθως η εφαρμογή αυτή αποτελεί μέρος ενός γενικότερου προγράμματος ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

¹² Ανακτήθηκε από EY & DTI (2014) "Μελέτη για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και τη μείωση του διοικητικού βάρους, τελική αναφορά: Μια μελέτη που συντάχθηκε για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τη Γενική Διεύθυνση Επικοινωνιακών Δικτύων, Περιεχομένων και Τεχνολογίας"

4.4.3 Προχωρώντας προς την κατά εξορισμού ψηφιακή διαδικασία

Εξ ορισμού “ψηφιακή” σημαίνει ότι η ηλεκτρονική υπηρεσία (e-Service) είναι τόσο ευρέως διαθέσιμη, προσβάσιμη και ελκυστικότερη από ό,τι οι εναλλακτικές, ώστε ο χρήστης να αναμένεται να επιλέξει αυτήν, παρά τις παραδοσιακές (δια ζώσης, τηλεφωνικώς ή ταχυδρομικώς), εφόσον δεν είναι υποχρεωμένος να κάνει αλλιώς. Παράλληλα με την ωφέλεια των χρηστών, η εξ ορισμού ψηφιακή διαδικασία, τυπικά, παρουσιάζει εξοικονόμηση πόρων για τη διοίκηση, σε σχέση με άλλους τρόπους διοικητικής διεκπεραίωσης.

Για να βρεθεί σε κατάσταση ετοιμότητας, η δημόσια διοίκηση χρειάζεται να έχει ήδη εμπεδώσει την νοοτροπία του «σκέπτεσθαι ψηφιακά» και να έχει επιτύχει έναν υψηλό βαθμό ωριμότητας στη διαδικτυακή εξυπηρέτηση. Η εφάπαξ υποβολή προσωπικών στοιχείων εντάσσεται σε αυτή τη λογική, αν και δεν συνιστά αναγκαστική προϋπόθεση. Οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν περάσει από ένα στάδιο εξέλιξης με σκοπό να καταστούν φθηνότερες, γρηγορότερες, καλύτερες. Η εξέλιξη αυτή θα δημιουργήσει μία τεράστια έξαρση της ζήτησης για ψηφιακές υπηρεσίες, η οποία θα πρέπει να συμβαδίζει με τη χωρητικότητα των διαθέσιμων δίσκων (servers) και τις δυνατότητες συντήρησης των ψηφιακών συστημάτων. Επίσης, θα ελέγξει την ποιότητα αυτών των επικοινωνιακών - διεκπεραιωτικών διαύλων, την ικανότητά τους να ανταποκριθούν στις ανάγκες των πολιτών, και την ανταπόκριση των υποστηρικτικών υπηρεσιών στα αιτήματα των χρηστών. Η επικέντρωση στο χρήστη θα πρέπει να συμβαδίζει με τη ζήτηση.

Βλ. θεματική ενότητα 4.2 για τη διοικητική απλοποίηση

Οι περισσότερες χώρες υιοθετούν μια σταδιακή προσέγγιση, εκκινώντας από τις πιο προηγμένες ηλεκτρονικές υπηρεσίες, εκεί όπου η υιοθέτηση της διαδικτυακής εξυπηρέτησης είναι ήδη υψηλή ή οι υπηρεσίες έχουν το μεγαλύτερο αριθμό χρηστών. Οι στρατηγικές με σκοπό την ταχεία ανάπτυξη φαίνεται να έχουν τα καλύτερα αποτελέσματα, αφού η τάση για το «κατά προτεραιότητα ψηφιακό» δημιουργεί τη δική της ανεπίστροφη δυναμική. Η εμπειρία των κρατών-μελών δείχνει ότι οι παράγοντες επιτυχίας περιλαμβάνουν: τη δόμηση της υπόθεσης εργασίας στο πλαίσιο των θεμάτων που αφορούν κόστη ή οφέλη, τη διασφάλιση της πολιτικής εντολής, την ευθυγράμμιση με το νόμο, την επένδυση στο μελλοντικό σχεδιασμό με ένα ρεαλιστικό χρονοδιάγραμμα, την εμπλοκή όλων των σχετιζόμενων μερών ήδη από τα αρχικά στάδια της διαδικασίας, την εξασφάλιση αποτελεσματικού συντονισμού, και ειδικότερα, την επιδίωξη της εμπιστοσύνης των χρηστών, με την αξιοποίηση της διαβούλευσης μαζί τους - αλλά και με τις επιχειρήσεις- από τα αρχικά στάδια, την κοινοποίηση των προθέσεων της διοίκησης, καθώς και των χρονοδιαγραμμάτων που θα πρέπει να αναμένονται. Το κοινό θα πρέπει να είναι εταίρος στην αλλαγή.

Καλή Πρακτική: Η Ψηφιακή Στρατηγική στο Ηνωμένο Βασίλειο και το “Πρότυπο του εξ Ορισμού Ψηφιακού”.

Μια διαδικτυακή έρευνα του 2012 επεσήμανε ότι το 33% των πολιτών πίστευε στις νέες τεχνολογίες και είχε χρησιμοποιήσει διαδικτυακές δημόσιες υπηρεσίες και θα εξακολουθούσε να κάνουν το ίδιο, ενώ το 16% ήταν “υψηλών δυνατοτήτων” που δεν είχε χρησιμοποιήσει ακόμα τις υπηρεσίες αυτές, αν και θα ήθελε. Ωστόσο, το 13% δήλωνε “απογοητευμένο” από τις ηλεκτρονικές δημόσιες υπηρεσίες και δεν είχε πρόθεση να τις χρησιμοποιήσει ξανά, ενώ το 38% δεν πίστευε σε αυτές και δεν επρόκειτο να τις χρησιμοποιήσει ούτε τώρα ούτε στο μέλλον.

Η επιτυχία της «κατά προτεραιότητα ψηφιακής» προτίμησης στηρίζεται στην προθυμία και την ικανότητα πρόσβασης σε διαδικτυακές υπηρεσίες. Ένα πέμπτο (20%) των Ευρωπαίων δεν είχε χρησιμοποιήσει ποτέ το διαδίκτυο το 2013, ενώ το ποσοστό αυτό προσεγγίζει το 40% σε ορισμένα κράτη-μέλη. Σε μια έρευνα σχετικά με τους χρήστες του διαδικτύου, το κατεξοχήν κίνητρο για τη χρήση διαδικτυακών δημοσίων υπηρεσιών διαπιστώθηκε ότι είναι η ευκολία: εξοικονόμηση χρόνου και ευελιξία στο χρόνο και τον τόπο. Ωστόσο, περισσότερο από το 50% των ερωτηθέντων πολιτών της ΕΕ δήλωσε ότι δεν είναι σε θέση ή δεν επιθυμεί να υιοθετήσει τη διαδικτυακή παροχή υπηρεσιών από το δημόσιο, παρ’ όλο που ένα υψηλό ποσοστό πολιτών χρησιμοποιεί το διαδίκτυο σε καθημερινή βάση. Τί επηρεάζει τη συμπεριφορά τους; Ποια είναι τα εμπόδια που τους αποτρέπουν ή τους αποθαρρύνουν από τη χρήση των διαδικτυακών πυλών (portals) της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης;

Υποθέτοντας ότι οι δημόσιες υπηρεσίες είναι διαδικτυακές και, για το λόγο αυτό διαθέσιμες, οι δημόσιες διοικήσεις αντιμετωπίζουν πέντε βασικούς δυνητικούς φραγμούς, αναζητώντας λύσεις κατά το σχεδιασμό της πολιτικής τους σχετικά με την προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης:

Εμπόδιο	Κρίσιμη ερώτηση
Προσβασιμότητα	Έχουν οι πολίτες και οι επιχειρήσεις πρόσβαση στο διαδίκτυο, και αν όχι, πώς μπορεί να αυτή να εξασφαλιστεί;
Ευαισθητοποίηση	Οι επιχειρήσεις και (κυρίως) οι πολίτες γνωρίζουν επαρκώς το διαδικτυακό επικοινωνιακό δίαυλο, ως επιλογή για την επικοινωνία τους με τη δημόσια διοίκηση;
Ικανότητα	Υπάρχουν φυσικά εμπόδια στη χρήση διαδικτυακών υπηρεσιών, όπως προβλήματα στην όραση, άλλα φυσικά μειονεκτήματα, διανοητική επάρκεια, και αν ναι, πώς μπορούν οι υποψήφιοι χρήστες να βοηθηθούν στην πρόσβασή τους σε αυτές;
Δεξιότητα	Οι δυνητικοί χρήστες κατανοούν και έχουν τις δεξιότητες για να αξιοποιήσουν το διαδικτυακό επικοινωνιακό δίαυλο, και αν όχι, πώς μπορούν να βοηθηθούν στην πρόσβασή τους;
Στάση	Υπάρχει προκατάληψη των χρηστών απέναντι στη χρησιμοποίηση διαδικτυακών υπηρεσιών, και αν είναι έτσι, ποιοί είναι οι λόγοι;

Οι αντιδραστικές στάσεις μπορεί να καταστούν το πλέον άκαμπτο εμπόδιο, είτε διότι οι πολίτες προτιμούν τη διαπροσωπική επαφή, είτε διότι θεωρούν ότι οι άλλοι επικοινωνιακοί δίαυλοι μπορούν να είναι πιο εύκολοι ή πιο γρήγοροι, είτε διότι πιστεύουν πως οι προσωπικές επισκέψεις ή η υποβολή εγγράφων θα απαιτηθούν ούτως ή άλλως ή διότι δεν εμπιστεύονται την υπηρεσία, λόγω των ανησυχιών που διατηρούν για την προστασία και την ασφάλεια των προσωπικών τους δεδομένων.

Δυνητικά Μέτρα για τη βελτίωση της υιοθέτησης της διαδικτυακής εξυπηρέτησης

- Αυξήστε γενικά τη διαφάνεια της δημόσιας διοίκησης.
- Εξασφαλίστε το απαιτούμενο επίπεδο ασφάλειας των δεδομένων κατά την ηλεκτρονική ταυτοποίηση (e-ID με ασφαλή τεκμηρίωση)
- Αναγνωρίστε την ποικιλομορφία των πελατών-πολιτών με βάση την ηλικία, την απασχόληση, την εκπαίδευση, τις δεξιότητες, και των επιχειρήσεων με βάση την αρχαιότητα ή τη φάση στην οποία βρίσκονται, το μέγεθός τους, τον τομέα δραστηριοποίησής τους και προσαρμόστε τόσο τα προωθητικά μηνύματα όσο και τις πραγματικές υπηρεσίες στις ανάγκες τους, αναλόγως.
- Κάντε την αξιοπιστία της υπηρεσίας πρωταρχικό μέλημα.
- Εξασφαλίστε υποστηρικτικές υπηρεσίες προς τους πελάτες, ώστε να βοηθηθούν στην αναζήτηση λύσεων για τα προβλήματά τους, όταν αυτά προκύψουν. Τέτοιες λύσεις μπορούν να είναι τηλεφωνικές γραμμές βοήθειας, διαδικτυακά forum συζήτησης και διαδικτυακοί τόποι ζωντανής συζήτησης (live chat), όπως επίσης, και πιο συμβατικές μορφές επικοινωνίας και Συχνές Ερωτήσεις, ώστε να μπορείτε να εισπράττετε την ανατροφοδότησή τους.

Μερικές διοικήσεις λαμβάνουν μέτρα, αφενός μεν, για να διαβεβαιώσουν με ενεργό τρόπο τους πολίτες και τις επιχειρήσεις ότι τα δεδομένα τους είναι ασφαλή, αφετέρου δε, για να εξασφαλίσουν συνδεσιμότητα με τη χρήση ευρυζωνικών συνδέσεων υψηλής ταχύτητας, οι οποίες υποστηρίζονται από δράσεις σχετικής εκπαίδευσης των εμπλεκόμενων, την κατάρτισή τους, καθώς και ειδικές εφαρμογές λογισμικού.

Καλές πρακτικές: Η ιταλική πολιτική και υπηρεσία για την προστασία της ιδιωτικότητας, και το "W!Ladecans. Viladecans Smart City", στην Ισπανία

Τουλάχιστον στο βραχυ-μεσοπρόθεσμο διάστημα, θα υπάρξει ένα μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού που δεν θα είναι σε θέση ή δεν θα θέλει να υιοθετήσει ως πρακτική τη διαδικτυακή εξυπηρέτηση. Για την αποφυγή αυτού του ψηφιακού

αποκλεισμού, θα πρέπει η διοίκηση να εστιάσει στο κοινό αυτό και να λάβει μέτρα που θα διασφαλίζουν ότι εναλλακτικές δίοδοι επικοινωνίας ή προσωπικής καθοδήγησης είναι διαθέσιμες (π.χ. τηλεφωνικές γραμμές βοήθειας ή κέντρα εξυπηρέτησης με φυσική παρουσία - «drop-in»).

Η διαλειτουργικότητα και η αυξανόμενη συνδεσιμότητα διευρύνει επίσης την οδό για την υλοποίηση της δυνατότητας της εξ ορισμού ανοικτής πρόσβασης, η οποία αποσκοπεί στην αύξηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Σύμφωνα με αυτήν τα δεδομένα που συλλέγονται από το δημόσιο θεωρείται εκ των προτέρων ότι πρέπει να είναι διαθέσιμα σε όλους - δωρεάν, προσβάσιμα και σε μορφότυπους που να αναγνωρίζονται με τη χρήση υπολογιστών, εκτός εάν υπάρχει επιτακτικός λόγος για να κρατηθούν εμπιστευτικά. Η αρχή αυτή μπορεί να επεκταθεί περαιτέρω, με το να προσφέρονται, επίσης, διαδικτυακές υπηρεσίες για ευρεία επανάχρηση των δεδομένων, κάτι που μπορεί να ονομαστεί "ψηφιακός χώρος των δημοσίων υπηρεσιών". Με τον τρόπο αυτόν, θα μπορούσε εν τέλει να ικανοποιηθεί η προσδοκία των πολιτών και των επιχειρήσεων να είναι σε θέση να εντοπίζουν τις λύσεις που αναζητούν μέσα από συγκεκριμένες δέσμες εξατομικευμένων υπηρεσιών, οι οποίες θα ανταποκρίνονται στις ανάγκες που προκύπτουν από τα γεγονότα - ορόσημά τους, σε χρόνο και τόπο της επιλογής τους, με τη χρήση διαδικτυακών εφαρμογών που θα προσφέρονται από τη δημόσια υπηρεσία ή από κάποιον τρίτο.

4.5 Η δέσμευση για τα πρότυπα των υπηρεσιών και τη μέτρηση της ικανοποίησης

Το τελικό κριτήριο της παροχής καλών υπηρεσιών είναι το κατά πόσον έχουν ανταποκριθεί στις ανάγκες και στις προσδοκίες του χρήστη. Η αντίληψη αυτή μας επαναφέρει στο πρώτο βήμα, δηλαδή στην κατανόηση των επιθυμιών των χρηστών. Οι διοικήσεις έχουν δύο δυνητικά εργαλεία για να προσδιορίσουν και να ελέγξουν τις επιδόσεις τους: την κωδικοποίηση των επιθυμιών του χρήστη με τη μορφή υπηρεσιακών - διαδικαστικών διαγραμμάτων, και τη μέτρηση της ικανοποίησης των χρηστών, με σκοπό τη διασφάλιση των επιπέδων εξυπηρέτησης που έχουν ήδη επιτευχθεί, και στην ιδανική περίπτωση, την υπέρβασή τους. Και στις δύο περιπτώσεις, τα εργαλεία αυτά μπορούν να καταστούν καταλύτες για την ανάληψη δράσεων και την περαιτέρω υιοθέτηση καινοτόμων πρακτικών.

4.5.1 Χάρτες Υπηρεσιών

Καλές πρακτικές: Χάρτες για τους χρήστες υπηρεσιών φροντίδας στην Ολλανδία και στο Ηνωμένο υγείας

Ένας *Χάρτης πολίτη* ή *χρήστη* συνιστά μια μονομερή δήλωση του φορέα παροχής δημόσιας υπηρεσίας σχετικά με τους κανόνες για τις υπηρεσίες που παρέχει, εντός του πλαισίου της πληρεξουσιότητάς και των καθηκόντων του, όπως καθορίζονται από τη νομοθεσία. Το νόημα

του ορισμού αυτού μπορεί να συνοψιστεί σε τρία σημεία: την υιοθέτηση πελατοκεντρικών προτύπων, την επικοινωνία και τη δέσμευση. Η ριζοσπαστική ιδέα είναι να παραχωρηθούν δικαιώματα στους χρήστες των δημοσίων υπηρεσιών που, και μάλιστα δεν είναι θεσμοθετημένα, αλλά η «πίεση» της διαβεβαίωσης - δέσμευσης που ήδη παρείχε ο οργανισμός να είναι τέτοια, ώστε να πρέπει να υπερβεί τον εαυτό του για να εκπληρώσει τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει.

Οι Χάρτες αυτοί μπορεί να περιλαμβάνουν μια «ελαστική» δέσμευση (π.χ. "θα σας αντιμετωπίσουμε με φιλικότητα και σεβασμό"), αλλά πιο σημαντικές δεσμεύσεις είναι οι απτές και μετρήσιμες (π.χ. "θα βοηθηθείτε μέσα σε 15 λεπτά" και όχι "αυτό που ζητήσατε θα είναι έτοιμο σε λίγα λεπτά"). Οι δεσμεύσεις θα πρέπει επίσης να διαμορφώνονται, έχοντας κατά νου την οπτική κάθε επιμέρους χρήστη (π.χ. "μπορείτε να περιμένετε να λάβετε απάντηση από εμάς μέσα σε δύο εβδομάδες", παρά "το 95 τοις εκατό των επιστολών διεκπεραιώνονται μέσα σε δύο εβδομάδες"). Θα πρέπει επίσης να αφορούν όλο το φάσμα των υπηρεσιών, κάτι το οποίο μπορεί να φέρει τους χρήστες του Χάρτη πλησιέστερα στις προσεγγίσεις που σχετίζονται με τις έννοιες των «γεγονότων - οροσήμων» (life events) και "διοικητικής διαδρομής του αιτήματος του χρήστη" (customer journey).

Οι Χάρτες χρηστών είναι κατάλληλοι για όλες τις οργανικές μονάδες που έρχονται σε άμεση επαφή με τους εξυπηρετούμενους, αλλά ταυτόχρονα δεσμεύουν και τους υπαλλήλους πρώτης γραμμής (front office), όπως και τη διοίκηση. Οι Χάρτες αυτοί υποχρεώνουν τη διοικητική δομή για την υλοποίηση των προτύπων για τα οποία έχει δεσμευθεί και καταδεικνύουν σαφώς τις συνέπειες που θα υποστεί η ίδια αν αποτύχει να υλοποιήσει τις δεσμεύσεις της. Όπως και οι εσωτερικές λύσεις σε παρόμοια προβλήματα, οι επιλογές της διοίκησης στην περίπτωση αυτή περιλαμβάνουν επιστολές συγγνώμης και απόδοση μικρών αποζημιώσεων, πράξεις που την αναγκάζουν να λογοδοτεί, και θα μπορούσε να ειπωθεί, ότι ορίζουν ένα σημείο αναφοράς για την αξιολόγηση των επιδόσεών της.

4.5.2 Μέτρηση και διαχείριση της ικανοποίησης

Καλές πρακτικές: Η αξιολόγηση από τους πολίτες στις υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ιταλία.

Στο πλαίσιο της βελτίωσης των υπηρεσιών, η μέτρηση και η διαχείριση της ικανοποίησης των χρηστών αποτελεί βασικό

Βλ. θεματική ενότητα 4.1 για ερευνητικές μεθόδους

στρατηγικό εργαλείο. Μπορεί να εξασφαλίσει στις διοικητικές δομές καλύτερη κατανόηση των καθοριστικών παραγόντων που μπορούν

πραγματικά να τις βελτιώσουν (σε σύγκριση με την απλή αυτοαντίληψή τους ή αυτήν που διαμορφώνουν τα μέσα μαζικής επικοινωνίας, πάνω στα οποία έχουν ελάχιστο έλεγχο), και επιτρέπει να παρακολουθούνται οι επιδόσεις και η εξέλιξη των υπηρεσιών με την πάροδο του χρόνου. Οι εμπειρίες των χρηστών των υπηρεσιών μπορούν να διερευνηθούν με διαφόρους τρόπους:

- Τεχνικές **ποιοτικής έρευνας** μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την καλύτερη κατανόηση του τρόπου με τον οποίο αντιλαμβάνονται τη δομή οι πελάτες, και να διερευνηθεί σε βάθος η εμπειρία που αυτοί αποκόμισαν, καθώς και οι προσδοκίες τους.
- Η **ποσοτική έρευνα** μπορεί να δώσει το αριθμητικό μέτρο της ικανοποίησης των πελατών και αντιπροσωπευτικά συμπεράσματα, στατιστικού χαρακτήρα, με σκοπό την αξιολόγηση της απόδοσης μιας δομής και να παρέχει πληροφορίες που θα οδηγήσουν στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.

Η ενδεδειγμένη, εκ των προτέρων, εξέταση του τί θέλει να επιτύχει η διοικητική δομή με τη μέτρηση της ικανοποίησης των χρηστών είναι σημαντική, προκειμένου να αποφασιστεί το είδος των μεθοδολογικών εργαλείων και των τεχνικών μέτρησης που θα εφαρμοστούν, αλλά και σε ποιες ομάδες χρηστών θα εφαρμοστούν:

Σημαντικές ερωτήσεις που τίθενται για τον σχεδιασμό της μέτρησης ικανοποίησης είναι οι εξής:

- Τί θέλεις να μάθεις;
- Γιατί θέλεις να το γνωρίζεις αυτό;
- Θα έπρεπε οι πελάτες να ομαδοποιηθούν (π.χ. ανά τομέα, τοποθεσία, συχνότητα επαφής), και ακολούθως, θα πρέπει να εφαρμοστούν διαφορετικές μετρήσεις ή τεχνικές μετρήσεων για κάθε ομάδα;
- Υπάρχει μια βάση αναφοράς (από προηγούμενες μετρήσεις) για τη σύγκριση των επιδόσεων και της προόδου, διαχρονικά;
- Υπάρχουν καταγεγραμμένα πρότυπα στην επίτευξη των οποίων θα αποσκοπεί η λήψη μέτρων (π.χ. Χάρτες παρεχομένων υπηρεσιών);
- Ποιό είναι το κίνητρο για τη μέτρηση της ικανοποίησης (εκθέσεις, μεταρρυθμίσεις), και πώς αυτό επηρεάζει το πώς μπορούν να συλλεχθούν και να αντληθούν οι πληροφορίες;
- Η ίδια η διαδικασία της μέτρησης και η επιλογή των ειδικών μεθοδολογικών εργαλείων λειτουργούν ως στοιχείο ενδυνάμωσης των σχέσεων με τους χρήστες;

Οι διοικήσεις μπορούν να χρησιμοποιούν πολλαπλές μεθόδους μέτρησης, όπως τα ερωτηματολόγια προσωπικής συνέντευξης ή δια τηλεφώνου, αλλά και την αξιοποίηση της μεθόδου του αφανούς ελεγκτή (mystery shopper), ώστε να συλλέξουν το απαραίτητο υλικό για τη βελτίωση στις λεπτομέρειες ή τον επανασχεδιασμό των παρεχόμενων υπηρεσιών, σύμφωνα με τις απαντήσεις του πολίτη-χρήστη. Η διαδικασία αυτή είναι δυνατόν να περιλαμβάνει και την εφαρμογή «Net Promoter Score», η οποία εμφανίζει τη διαφορά μεταξύ των πολιτών και των επιχειρήσεων που βαθμολογούν τη δημόσια υπηρεσία με υψηλή βαθμολογία: «υποστηρικτές» (promoters), και αυτών που βαθμολογούν κάτω από το αποδεκτό επίπεδο: «δυσφημιστές» (detractors).

Καλές πρακτικές: Η ποιότητα των υπηρεσιών στη διοίκηση της πόλης Ghent του Βελγίου. Η χρήση του Net Promoter Score στην Ολλανδία

Πελατοκεντρικοί οργανισμοί θεωρούν τη μέτρηση της ικανοποίησης του εξυπηρετούμενου κοινού περισσότερο ως εργαλείο – μέσο, παρά ως στόχο, ως ένα μέρος του κύκλου της συνεχούς βελτίωσης στην παροχή υπηρεσιών, και ως μέρος μίας ευρύτερης εργαλειοθήκης τεχνικών ενδεδειγμένης εξέτασης του χρήστη, με σκοπό να εστιάσουν στο χρόνο και στους πόρους τους πιο αποτελεσματικά. Αυτό ισχύει εξίσου για τη χρήση των κονδυλίων της ΕΕ, δεδομένου ότι η καταμετρημένη απόδοση του έργου είναι ζωτικής σημασίας για την επιτυχία των ΕΔΕΤ, και αυτό το είδος της ανατροφοδότησης μπορεί να βοηθήσει τη διαχειριστική αρχή και τους ενδιαμέσους φορείς να βελτιώσουν την ικανότητά των δικαιούχων.

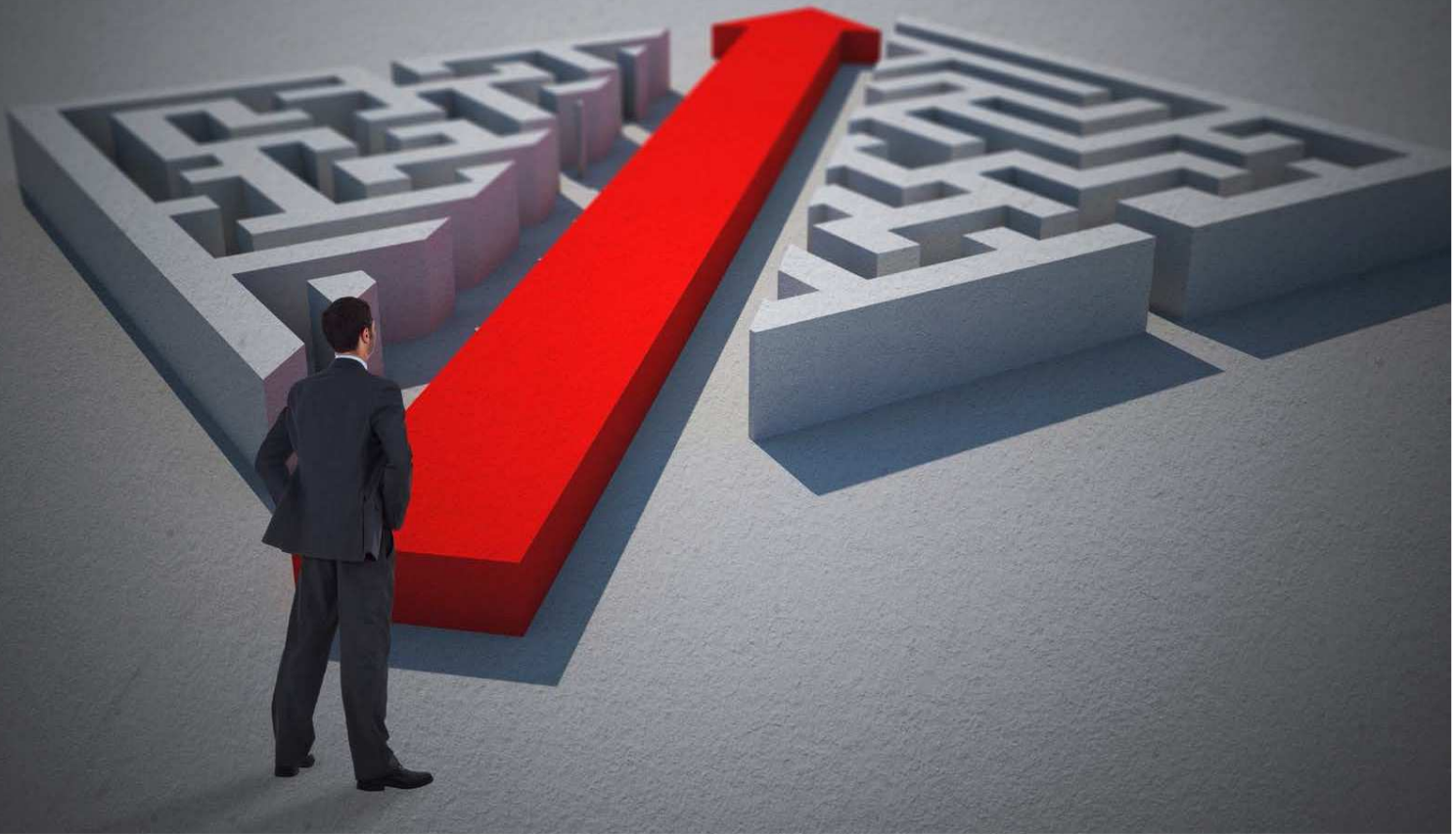
4.6. Συμπεράσματα, τα βασικά μηνύματα και προτάσεις για μελλοντική ανάληψη δράσης

Τα κύρια μηνύματα από το εξεταζόμενο κεφάλαιο είναι τα εξής:

- Συγκεντρώστε πληροφορίες σχετικά με τις ανάγκες και τις προσδοκίες των εξυπηρετούμενων, προκειμένου να τελειοποιηθούν οι υπηρεσίες σας και οι δίαυλοι διαμέσου των οποίων προσφέρονται, με την αξιοποίηση ερωτηματολογίων, ομαδικών συζητήσεων, σχολίων, παραπόνων, με την ενεργοποίηση αφανών ελεγκτών (mystery shoppers) και φορέων εκπροσώπησης των χρηστών.
- Ερμηνεύστε την κατανόηση των χρηστών στο πλαίσιο της έννοιας των γεγονότων - οροσήμων τους, και της πορείας των διοικητικών διαδικασιών, με βάση τα βήματα που οι πολίτες και οι επιχειρήσεις κάνουν πραγματικά, όχι το τι πιστεύει η διοίκηση ότι κάνουν (συμπεριλαμβανομένων των συμπληρωματικών επαφών με μη-δημόσιες υπηρεσίες), και εντοπίστε τα σημεία συμφόρησης, τα αδιέξοδα, τις παρακάμψεις, τα επαναλαμβανόμενα αιτήματα παροχής πληροφοριών, και τέλος, εντοπίστε τους χαμένους κρίκους της διαδικασίας.
- Αναγνωρίστε την αυξανόμενη προτίμηση των χρηστών να εξυπηρετούνται διαδικτυακά και όχι να στέκονται στην ουρά, και την αυξανόμενη τάση τους να ελαχιστοποιούν τις δια ζώσης επαφές τους με τη διοίκηση (ιδανικά μια δικτυακή πύλη για όλες τις ανάγκες). Αναγνωρίστε επίσης και τις διάφορες περιστάσεις στις οποίες βρίσκονται και τη διαφοροποιούμενη πολυπλοκότητα των επαφών τους με τη διοίκηση, σε τέτοιο βαθμό που το σενάριο της εφάπαξ υποβολής προσωπικών στοιχείων και της εξ ορισμού ψηφιακότητας να μπορεί να είναι προτεραιότητα, ενώ η προσωπική επαφή και η δια ζώσης βοήθεια να πρέπει να παραμένουν διαθέσιμες.
- Διασφαλίστε μία πλήρη και κατανοητή ψηφιακή παροχή υπηρεσιών, έτσι ώστε κάθε πολίτης και επιχείρηση να μπορεί να συγκεντρώσει το πλήρως εξατομικευμένο, και βασισμένο στις ψηφιακές βάσεις δεδομένων, πακέτο που ταιριάζει στην ειδική κατάστασή του, και το οποίο θα βασίζεται σε υποστηρικτικές υπηρεσίες, όπως χρειάζεται.
- Κάντε αυτή τη ριζική μετατροπή των σχέσεων μεταξύ των δημοσίων αρχών και των χρηστών των υπηρεσιών να συμβεί με τον επανασχεδιασμό των υπηρεσιών υποστήριξης και των λειτουργιών των υπηρεσιών άμεσης εξυπηρέτησης, διασφαλίζοντας τη διαλειτουργικότητα μεταξύ των διοικητικών συστημάτων, και με την επίτευξη μιας απροβλημάτιστης διεπαφής, και
- Δεσμευτείτε σε πρότυπα υπηρεσιών που ανταποκρίνονται στην ικανοποίηση του χρήστη, σύμφωνα με την ανατροφοδότηση που θα σας παρέχει.

Αυτή η φιλόδοξη ατζέντα αντιπροσωπεύει μια τεράστια πρόκληση, την κατά βήμα παρακολούθηση της εξέλιξης των πολιτών και των επιχειρήσεων και την επίτευξη της ταχύτητας εξυπηρέτησης που προσδοκούν στην ψηφιακή εποχή. Η εμπειρία από τα κράτη-μέλη δείχνει ότι η δημόσια διοίκηση όλο και περισσότερο πλησιάζει στο στόχο αυτό.

Κεφάλαιο 5: Αναβάθμιση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος





Η έκθεση του 2014 για την ευρωπαϊκή ανταγωνιστικότητα "Στήριξη των επιχειρήσεων για να αναπτυχθούν" δείχνει τον αντίκτυπο της αποδοτικής δημόσιας διοίκησης στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και διαπίστωσε ότι οι αδυναμίες της φορολογικής διοίκησης, της διαφθοράς και της αναποτελεσματικής δικαιοσύνης είναι τα πιο επιζήμια στοιχεία για την ανάπτυξη των εταιρειών.

Η χρηστή διακυβέρνηση δημιουργεί ένα ευνοϊκό κλίμα για την ανάπτυξη των επιχειρήσεων: παρέχοντας εμπιστοσύνη σε φιλόδοξους επιχειρηματίες να διακινδυνεύσουν χρόνο και χρήματα για να δημιουργήσουν νέες επιχειρήσεις, καλλιεργώντας ευνοϊκές συνθήκες για την ανάπτυξη των επιχειρήσεων, και διοχετεύοντας πόρους σε δημόσιες υπηρεσίες που η αγορά δεν μπορεί να παρέχει αποτελεσματικά ή καθόλου. Οι κυβερνήσεις έχουν καθήκον να διαφυλάσσουν το δημόσιο συμφέρον και να εξασφαλίζουν ισχυρό και θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ όλων των επιχειρήσεων, αλλά επίσης και να εξαλείψουν τα δυναμικά εμπόδια στην επιχειρηματική πρωτοβουλία, τις επενδύσεις και την καινοτομία. Οι επιτυχημένες οικονομίες έχουν ισχυρούς δημοσίους θεσμούς που ρυθμίζουν όπου είναι απαραίτητο και διευκολύνουν στο μέτρο του δυνατού.

Σημαντικές ερωτήσεις κεφαλαίου 5	Μέθοδοι και εργαλεία
Πώς μπορούμε να κάνουμε τη συμμόρφωση με τη «γραφειοκρατία» να γίνεται όσο το δυνατόν ανώδυνα για όλες τις επιχειρήσεις;	<input type="checkbox"/> Προγράμματα διοικητικής απλούστευσης <input type="checkbox"/> Μέτρα ανακούφισης για μείωση των επιπτώσεων των βαρών (εξαιρέσεις, μεταβατικές περίοδοι, απλουστευμένη υλοποίηση και επιβολή, κλπ) <input type="checkbox"/> Ευαισθητοποίηση και αποσαφήνιση βασικών κανόνων <input type="checkbox"/> Πιστοποίηση καλών δημοσίων υπηρεσιών
Πώς μπορούν οι δημόσιες διοικήσεις να εξασφαλίζουν εύκολη, γρήγορη και φθηνή πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες για να βοηθήσουν τις επιχειρήσεις σε όλα τα στάδια του κύκλου ζωής τους;	<input type="checkbox"/> «Συμπαγής» κυβέρνηση <input type="checkbox"/> Ενιαία Σημεία Επαφής και άλλα "Καταστήματα" μίας Στάσης <input type="checkbox"/> Ηλεκτρονική διακυβέρνηση για τις επιχειρήσεις (G2B)
Τι μπορούν να κάνουν οι διοικήσεις για να ενθαρρύνουν τους φιλόδοξους επιχειρηματίες, μειώνοντας το κόστος, το χρόνο και τα βήματα για την εκκίνηση των επιχειρήσεων;	<input type="checkbox"/> Αφαίρεση ελαχίστων κεφαλαιακών απαιτήσεων <input type="checkbox"/> Απλούστευση εγγραφής μέσω διύπηρεσιακής συνεργασίας, ηλεκτρονικές υπηρεσίες & εξάλειψη διαδικαστικών σταδίων <input type="checkbox"/> Μείωση του στατιστικού φόρτου για τις νεοσύστατες επιχειρήσεις
Πώς μπορούν οι διοικήσεις να υποστηρίξουν καλύτερα υπάρχουσες επιχειρήσεις ώστε να λειτουργούν, να προσλαμβάνουν και να επεκτείνονται εάν αυτό είναι επιθυμητό;	<input type="checkbox"/> Ενοποίηση παροχής εταιρικών δεδομένων (φορολογικών και στατιστικών) <input type="checkbox"/> Ευκολότερη ενδυνάμωση των μεσαζόντων <input type="checkbox"/> Λιγότερο συχνές δηλώσεις φόρου και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης <input type="checkbox"/> Ηλεκτρονική κατάθεση και ηλεκτρονική πληρωμή των φόρων των επιχειρήσεων <input type="checkbox"/> Φορολογικοί έλεγχοι με βάση τα αβέβαια γεγονότα <input type="checkbox"/> Εκθέσεις εργοδότη απλούστερες & σε απευθείας σύνδεση <input type="checkbox"/> Διαδραστικά διαδικτυακά εργαλεία και τυποποιημένα πρότυπα για την εκπλήρωση εργασιακών και καθηκόντων υγιεινής & ασφάλειας <input type="checkbox"/> Εξορθολογισμός των αιτήσεων έκδοσης άδειας <input type="checkbox"/> Απλούστευση και αυτοματοποίηση καταγραφής της ακίνητης περιουσίας <input type="checkbox"/> Μείωση της συχνότητας των καθυστερήσεων πληρωμών
Πώς οι αρχές διεξάγουν εμπόριο, ιδιαίτερα πέρα από τα σύνορα της ΕΕ, όσο το δυνατόν αόρατα για τις επιχειρήσεις;	<input type="checkbox"/> Μείωση ορίων αναφοράς για τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές <input type="checkbox"/> Απλούστευση των διαδικασιών εισαγωγής, εξαγωγής και διέλευσης <input type="checkbox"/> Εισαγωγή συστημάτων πιστοποίησης σε εμπόριο Fast-Track <input type="checkbox"/> Επιθεωρήσεις αγαθών με βάση τα αβέβαια γεγονότα <input type="checkbox"/> Επένδυση σε e-τελωνεία <input type="checkbox"/> Ίδρυση της «ενιαίας θυρίδας» σε όλα τα κράτη-μέλη

Αντιμετωπίζοντας την πτώχευση και το κλείσιμο των επιχειρήσεων, ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος για να προστατεύσει τα συμφέροντα όλων των μερών και να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για να προκύψουν νέες ή αναδιαμορφωμένες επιχειρήσεις;

- Προώθηση της διάσωσης και της αναδιάρθρωσης στο πτωχευτικό δίκαιο
- Διάθεση μεσολαβητών για βοήθεια στις διαπραγματεύσεις και την αναδιοργάνωση των αφερέγγυων επιχειρήσεων (βλέπε κεφάλαιο 6)
- Διασφάλιση δεύτερης ευκαιρίας στους έντιμους επιχειρηματίες που πτώχευσαν
- Βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας στις διαδικασίες αφερεγγυότητας.

Οι Μικρο-μεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ) απολαμβάνουν ιδιαίτερης προσοχής, λόγω της συμβολής τους στην οικονομία και των συνθηκών που αντιμετωπίζουν. Οι ΜΜΕ αποτελούν τη συντριπτική πλειονότητα της επιχειρηματικής κοινότητας, δημιουργούν το μεγαλύτερο μέρος των καθαρών νέων θέσεων απασχόλησης, εξασφαλίζουν τη ροή νέων ιδεών στην οικονομία, και επιτρέπουν στις μεγάλες επιχειρήσεις να πετύχουν ως προμηθευτές, πάροχοι υπηρεσιών και υπεργολάβοι, καθώς και ως εταίροι σε συνεργατικά εγχειρήματα. Αλλά, επίσης, γενικά τους λείπουν οι οικονομίες κλίμακας και οι δυνατότητες διαχείρισης που απολαμβάνουν οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις.

Η Small Business Act αποτελεί μια ολοκληρωμένη πολιτική ατζέντα η οποία, μεταξύ άλλων, έχει ως στόχο να συνδέσει τη φιλοσοφία «Σκέψου πρώτα σε μικρή κλίμακα» στη χάραξη της πολιτικής και τη μείωση του διοικητικού φόρτου.

Ο Πίνακας Αποτελεσμάτων της Δημόσιας Διοίκησης (Public Administration Scoreboard), μέρος της Έκθεσης Ανταγωνιστικότητας των κρατών-μελών του 2014 (Member States' Competitiveness Report 2014), είναι η πρώτη πανευρωπαϊκή προσπάθεια για να αναλύσει την ικανότητα των Διοικήσεων ως προς την προώθηση της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας.

5.1 Βάζοντας πρώτα τις επιχειρήσεις

Η μελλοντική οικονομική επιτυχία της ΕΕ θα βασιστεί πάνω στα θεμέλια μιας δυναμικής επιχειρηματικής βάσης, παρέχοντας προϊόντα και υπηρεσίες που ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πελατών και ικανές να ανταγωνίζονται στις παγκόσμιες αγορές. Το «**Σκέψου πρώτα σε μικρή κλίμακα**» (TSF) έχει οδηγήσει τις κυβερνήσεις προς την κατεύθυνση λιγότερων και εξυπνότερων κανονισμών, θέτοντας το πλαίσιο για την ελάφρυνση του διοικητικού φόρτου για τις επιχειρήσεις. Ουσιαστικά, πρόκειται για ένα θέμα αντίληψης: την αλλαγή της στάσης, έτσι ώστε κάθε πραγματική και δυναμική αλληλεπίδραση να προσεγγίζεται από την πλευρά των επιχειρήσεων, λαμβάνοντας υπόψη τις συνέπειες των κανόνων και των κανονισμών ιδίως για τις ΜΜΕ. Καθώς οι μικρές επιχειρήσεις δεν διαθέτουν χρόνο και πόρους για να περιηγούνται στις γραφειοκρατίες, σε σχέση με τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις, η αρχή TSF γίνεται διαχρονική.

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 1.2 της μεταρρύθμισης ρυθμιστικού πλαισίου

Καλές πρακτικές:

Επιχειρηματικό Forum Δανίας για καλύτερη ρύθμιση· Επιτροπή Διοικητικής απλούστευσης Γαλλίας· 'Simple Lombardy' Ιταλίας

5.1.1 Εξορθολογισμός και απλούστευση της γραφειοκρατίας

Η υπερβολική γραφειοκρατία λειτουργεί αποπροσανατολιστικά για τις επιχειρήσεις και εξαντλεί τους πόρους που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν πιο παραγωγικά. Σε ολόκληρη την ΕΕ, οι κυβερνήσεις σε όλα τα επίπεδα ασχολούνται συντονισμένα για τον εξορθολογισμό του κανονιστικού πλαισίου, ιδίως όσον αφορά τις ΜΜΕ. Σε πολλές περιπτώσεις, τα κράτη-μέλη έχουν ξεκινήσει προγράμματα διοικητικής απλούστευσης, τα οποία περιλαμβάνουν ελάφρυνση των υφιστάμενων επιβαρύνσεων για τις επιχειρήσεις, σε συνεννόηση με τις επιχειρήσεις και τους εμπειρογνώμονες από τη βιομηχανία και τη διοίκηση, καθώς και τον προσδιορισμό ενός σχεδίου δράσης για τη συστηματική μείωση της μη ουσιαστικής γραφειοκρατίας. Οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στα κράτη-μέλη με αποκεντρωμένα συστήματα διοίκησης αντιμετωπίζουν ένα πολύ κατακερματισμένο κανονιστικό περιβάλλον σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, γεγονός που αυξάνει την πολυπλοκότητα και το κόστος της συμμόρφωσης. Ορισμένα κράτη-μέλη επιδιώκουν να εξορθολογιστεί και να εναρμονιστεί αυτό το πλαίσιο, για παράδειγμα, η νομοθεσία της Ισπανίας σχετικά με την Εγγύηση Ενότητας της αγοράς.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι δημόσιες διοικήσεις μειώνουν το φόρτο, στο πλαίσιο μιας αλλαγής κατεύθυνσης στην πολιτική, είτε από σχεδιασμό, είτε από προεπιλογή. Στις περισσότερες περιπτώσεις, ωστόσο, ο βασικός στόχος της πολιτικής είναι προαποφασισμένος και η πρόκληση είναι να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση με ελαχιστοποίηση του κόστους, ιδιαίτερα για τις νέες και τις μικρές επιχειρήσεις. Αυτό επιτρέπει συχνά ένα «ελαφρύτερο άγγιγμα» που πρέπει να εφαρμόζεται στις πολύ μικρές επιχειρήσεις ή τις ΜΜΕ, όπου αυτό δικαιολογείται από την εκτίμηση των επιπτώσεων. Η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να εξετάσει μια προσέγγιση που βασίζεται στην εκτίμηση αβέβαιων γεγονότων, με στόχο νομοθετικές διατάξεις για επιχειρήσεις που αποτελούν το μεγαλύτερο αβέβαιο γεγονός, συνήθως ανά τομέα ή και ανά μέγεθος. Η χρήση των κριτηρίων που σχετίζονται με το μέγεθος θα πρέπει να προσεγγιστεί με προσοχή, ωστόσο, αν το αποτέλεσμα είναι υπερβολικά μεγάλο, τα οφέλη για τις μικρές επιχειρήσεις μπορεί να αντισταθμιστούν από το αντικίνητρο για να προχωρήσουν σε μεγαλύτερο μέγεθος, και να εμποδίσουν την ανάπτυξη των επιχειρήσεων.

Με βάση την εμπειρία τόσο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και τα κράτη-μέλη, οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να επιλέξουν εννέα τύπους μέτρων για την ανακούφιση του διοικητικού φόρτου για τις επιχειρήσεις, ιδίως για τις πολύ μικρές επιχειρήσεις (με προσωπικό λιγότερους από 10 εργαζόμενους) ή όλες τις ΜΜΕ. Αυτά μπορούν να εισαχθούν στο ίδιο το νομικό κείμενο κατά τη διάρκεια της σύνταξης ή της αναδιατύπωσης, ή να εφαρμοστούν στην πρακτική εφαρμογή, ανάλογα με τη δικαστική και διοικητική κουλτούρα.

Πολλά κράτη-μέλη έχουν επίσης επωφεληθεί από τις μειώσεις (derogations) της νομοθεσίας της ΕΕ για να ελαφρύνουν τις απαιτήσεις και στις δικές τους ΜΜΕ, να προσαρμόσουν ανάλογα τη νομοθεσία τους, και να απλοποιήσουν την εφαρμογή ή τον έλεγχο. Μόλις εγκριθεί ένας βασικός κανονισμός, η διοίκηση μπορεί να κάνει τη ζωή ευκολότερη για τις επιχειρήσεις μέσω της ευαισθητοποίησης για τους νέους κανόνες και την παροχή διευκρινίσεων, χρησιμοποιώντας γλώσσα επικοινωνίας και εργαλεία φιλικά προς τις επιχειρήσεις. Οι δημόσιες διοικήσεις πρέπει να προσδιορίζουν τις συνέπειες, ιδίως στην περίπτωση πολύπλοκων νομοθετικών πράξεων που απαιτούν εξηγήσεις ή νομικές γνώσεις. Οι κυβερνήσεις μπορούν επίσης να ενθαρρύνουν τους δημοσίου φορείς να ενισχύσουν τις υπηρεσίες τους προς τις επιχειρήσεις με την παροχή πιστοποίησης σε δημόσιες διοικήσεις που επιτυγχάνουν ορισμένες προδιαγραφές που έχουν συμφωνηθεί με τους εκπροσώπους των επιχειρήσεων.

Καλή πρακτική: 'Σήμα Καλών Υπηρεσιών' στην Ολλανδία

Δυνητικό μέτρο	Περιγραφή
Προσαρμοσμένη νομοθεσία	Η νομοθεσία (ξανά) συντάσσεται, έτσι ώστε να προβλέψει ειδικές ρυθμίσεις για επιχειρήσεις διαφόρων μεγεθών.
Μόνιμες εξαιρέσεις	Ο νόμος ορίζει ότι επιχειρήσεις κάτω από συγκεκριμένα όρια μεγέθους (π.χ. μικροεπιχειρήσεις ή ΜΜΕ) δεν θα πρέπει να συμμορφώνονται σε συγκεκριμένες υποχρεώσεις, εφόσον αυτό δεν αναιρεί τον αρχικό σκοπό της νομοθεσίας, και δεν υπάρχει κίνδυνος στρέβλωσης της αγοράς. Αυτές οι εξαιρέσεις θα μπορούσαν να εφαρμοστούν σε όλη τη νομοθεσία ή μέρος αυτής.
Προσωρινές εξαιρέσεις	Επιτρέπονται στις επιχειρήσεις μεταβατικές περίοδοι κατά τις οποίες εξαιρούνται από τις διατάξεις του νόμου για να τους δώσουν χρόνο για να προσαρμοστούν (και πάλι, υπό τις ίδιες επιφυλάξεις ως μόνιμες εξαιρέσεις). Η διάταξη αυτή θα μπορούσε να περιοριστεί σε επιχειρήσεις κάτω από συγκεκριμένα όρια μεγέθους (πολύ μικρές επιχειρήσεις ή ΜΜΕ).
Επέκταση μεταβατικών περιόδων	Αυτό είναι παρόμοιο με τις προσωρινές εξαιρέσεις, εκτός από το ότι ισχύει για τις προτεινόμενες μεταβατικές περιόδους για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη και τις επεκτείνει περαιτέρω στην περίπτωση των επιχειρήσεων κάτω από ορισμένα όρια μεγέθους, για να τους προσφέρει ακόμα περισσότερο χρόνο για να προσαρμοστούν.
Κανόνες 'De minimis'	Οι απαλλαγές εφαρμόζονται κάτω από ένα συγκεκριμένο όριο, το οποίο δεν συνδέεται ειδικά με το μέγεθος της επιχείρησης, αλλά τείνει να ευνοεί τις πολύ μικρές επιχειρήσεις και κάποιες ΜΜΕ (για παράδειγμα, κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, οι οποίοι δεν εφαρμόζονται κάτω των 200.000 ευρώ ενίσχυσης στις περισσότερες περιπτώσεις).
Απλουστευμένη υλοποίηση	Η νέα ή αναδιατυπωμένη νομοθεσία καθιστά τη συμμόρφωση λιγότερο επαχθή και δαπανηρή με την ελάφρυνση των υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων σχετικά με ορισμένες ή όλες τις επιχειρήσεις, μέσω, για παράδειγμα, της μείωσης της συχνότητας υποβολής εκθέσεων στο ελάχιστο αναγκαίο για την επίτευξη των ουσιαστικών στόχων της νομοθεσίας, της ευθυγράμμισης της συχνότητας υποβολής εκθέσεων σχετικά με τη νομοθεσία, όπου αυτό είναι δυνατόν, των αναγκαίων αρχείων που θα τηρούνται για μικρότερο χρονικό διάστημα, της εισαγωγής της υποχρεωτικής/εθελοντικής χρήσης ταχύτερων, φθηνότερων διαδικτυακών καναλιών για την ανταλλαγή πληροφοριών με μείωση του κόστους, της χρησιμοποίησης δειγματοληψίας για τη συλλογή δεδομένων, αντί να απαιτείται από κάθε επιχείρηση να υποβάλει αναφορές στατιστικών στοιχείων.
Απλουστευμένη επιβολή	Η νέα ή αναδιατυπωμένη νομοθεσία καθιστά την επιβολή λιγότερο επαχθή και δαπανηρή, μειώνοντας τη συχνότητα των επιθεωρήσεων και ελέγχων, και/ή την απλούστευση της διαδικασίας, με την εφαρμογή τεχνικών διαχείρισης κινδύνου.
Χρηματική αποζημίωση	Προκειμένου η πρόταση να είναι «ουδέτερη από άποψη κόστους» για τις επηρεαζόμενες επιχειρήσεις, η νομοθεσία θα μπορούσε να περιλαμβάνει διατάξεις για την αντιμετώπιση ορισμένων επηρεαζόμενων επιχειρήσεων (π.χ. ΜΜΕ) οικονομικά σε σχέση με τα κανονιστικά έξοδα, εφόσον αυτό είναι συμβατό με την ισχύουσα νομοθεσία (π.χ. κρατικές ενισχύσεις), μειώνοντας τέλη και δικαιώματα.
Εθελοντικές διευθετήσεις	Ο νόμος επιδιώκει να επιτύχει τον στόχο της πολιτικής του μέσω εθελοντικών μέσων, είτε για όλες τις επιχειρήσεις ή για επιχειρήσεις κάτω από ένα ορισμένο όριο μεγέθους (μικρές ή ΜΜΕ).

5.1.2 Επιχειρηματοκεντρική διοίκηση

Καλή Πρακτική: Επιχειρηματικοί πρεσβευτές του προγράμματος LOTS στο Δήμο Hultsfred (Σουηδία)

Καλή Πρακτική: Η Αυστριακή Επιχειρηματική Πύλη

Σημεία Ενιαίας Επαφής υποστηρίζονται από εργαλεία πληροφορικής του προγράμματος SPOCS, και αξιολογούνται συγκριτικά στο Πίνακα αποτελεσμάτων της Ενιαίας Αγοράς (Single Market Scoreboard)

Καλή Πρακτική: Τράπεζα σταυροδρόμι για επιχειρήσεις του Βελγίου

Η δημιουργία ενός ευνοϊκού επιχειρηματικού κλίματος δεν είναι μόνο θέμα της κανονιστικής μεταρρύθμισης, αλλά και της βελτίωσης της ανταπόκρισης της διοίκησης, η οποία έχει σχέση με τη νοοτροπία και τις δομές. Το TSF είναι ένα ήθος (ethos) για το σύνολο της κυβέρνησης, σε όλα τα επίπεδα, με τις δημόσιες διοικήσεις να προσφέρουν απρόσκοπτες υπηρεσίες που βελτιώνουν, και δεν εμποδίζουν, την απόδοση της επιχείρησης. Η κυβέρνηση θα πρέπει να είναι «αδιαίρετη»: οι επιχειρήσεις θα πρέπει να αναμένουν την ίδια υψηλή ποιότητα και την πελατοκεντρική εξυπηρέτηση σε όποιο γραφείο συναλλάσσονται.

Πολλά κράτη-μέλη προσπάθησαν να ενισχύσουν την εμπειρία των υπηρεσιών πρώτης γραμμής (front-office), με τη δημιουργία καταστημάτων μιας στάσης για τις επιχειρήσεις ώστε να βελτιώσουν τη δημόσια-ιδιωτική διασύνδεση. Αυτά περιλαμβάνουν τα Σημεία Ενιαίας Επαφής (ΣΕΕ) υπό την Οδηγία Υπηρεσιών 2006/123 ΕΚ. Η προτεραιότητα είναι να αυξάνονται οι διαδικτυακές υπηρεσίες «Κυβέρνηση-προς-Επιχειρήσεις» (G2B). Καθώς η χρήση του διαδικτύου είναι περισσότερο διαδεδομένη μεταξύ της επιχειρηματικής κοινότητας από το γενικό πληθυσμό, η στροφή προς τις καλύτερες, ταχύτερες, φθηνότερες e-Services είναι επ' ωφελεία ιδιαίτερα των ΜΜΕ. Οι ειδικές πύλες e-Business είναι πλέον διαδεδομένες σε όλη την Ευρώπη, βασιζόμενες σε «γεγονότα-ορόσημα της ζωής» του επιχειρηματικού κύκλου. Στην ιδανική περίπτωση, υπάρχει μόνο μια «ενιαία πύλη» για πρόσβαση σε όλες τις υπηρεσίες που χρειάζονται οι επιχειρήσεις. Ο εξορθολογισμός του front-office συνήθως συμπληρώνεται

από μεταρρυθμίσεις των υποστηρικτικών λειτουργιών (back-office), για τη βελτίωση του επαγγελματισμού και της ανταπόκρισης των δημοσίων υπηρεσιών στις ανάγκες των ΜΜΕ. Οι επιχειρήσεις πάντα θα επιθυμούν να ελαχιστοποιείται η επαφή τους με τις διοικήσεις σε καθαρά πρακτικά θέματα, και ως εκ τούτου η «εφάπαξ» καταχώρηση των δεδομένων είναι η συνταγή της επιτυχίας για φιλικές προς τις επιχειρήσεις δημόσιες υπηρεσίες¹³.

¹³ Για τη διαφορά μεταξύ των σημείων ενιαίας στάσης και της «εφάπαξ» καταχώρησης δεδομένων, παρακαλούμε βλ. κεφάλαιο 4

5.2 Εξορθολογισμός της διοίκησης για τις επιχειρήσεις

Για τις δημόσιες διοικήσεις, η μείωση της επιβάρυνσης των επιχειρήσεων δεν είναι μόνο θέμα του αριθμού και της φύσης των κανονισμών, αλλά και του τρόπου διαχείρισης της δημόσιας-ιδιωτικής διεπαφής σε κάθε στάδιο του κύκλου ζωής των επιχειρήσεων. Μερικές αλληλεπιδράσεις θα είναι πάντα απαραίτητες, κατά την αρχική εγκατάσταση, τη λειτουργία και το κλείσιμο μιας επιχείρησης ώστε αυτή να συμμορφωθεί με το εταιρικό και το εργατικό δίκαιο, τους κανόνες φορολογίας και κοινωνικής ασφάλισης, την κατασκευή και τους περιβαλλοντικούς κανονισμούς, κλπ. Για τις επιχειρήσεις που επιθυμούν να εμπορευτούν και να επενδύουν διασυνοριακά, υπάρχουν τελωνειακοί κανονισμοί που πρέπει να ληφθούν υπόψη, αλλά και η προοπτική της ύπαρξης διαφορετικών διοικητικών νοοτροπιών. Υπάρχει τεράστια διακύμανση σε όλη την ΕΕ στον αριθμό των βημάτων, των εμπλεκόμενων φορέων, του χρόνου που απαιτείται και του κόστους αυτών των βασικών διαδικασιών. Αυτές οι μετρήσεις παρακολουθούνται και συγκρίνονται τακτικά σε παγκόσμιο επίπεδο, κυρίως με την ετήσια έκθεση Doing Business της Παγκόσμιας Τράπεζας. Τα παρακάτω θέματα περιλαμβάνουν όλα τα γεγονότα-ορόσημα του κύκλου ζωής των επιχειρήσεων και παρουσιάζουν τρόπους με τους οποίους τα κράτη-μέλη προσπάθησαν να κάνουν τις διαδικασίες πιο αποδοτικές και αποτελεσματικές¹⁴. Στην πράξη, βέβαια, πολλές από αυτές τις μεταρρυθμίσεις σχεδιάζονται και υλοποιούνται παράλληλα, συχνά ως ένα πακέτο.

Καλή Πρακτική: Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος (Λετονία)

5.2.1 Ξεκίνημα μιας επιχείρησης

Οι νεοσύστατες επιχειρήσεις δημιουργούν θέσεις εργασίας και εισάγουν νέες επενδύσεις, ιδέες και πρωτοβουλία στην οικονομία. Μπορούν επίσης να ασκήσουν πίεση στις καθιερωμένες επιχειρήσεις να καινοτομήσουν, να βελτιώσουν την ποιότητα των προϊόντων και των υπηρεσιών, και να αυξήσουν την παραγωγικότητά τους. Η απόφαση για τη δημιουργία μιας εταιρείας σπάνια λαμβάνεται πρόχειρα. Εμπειριέχει οικονομική δέσμευση, προσωπικό κίνδυνο για τους ιδιοκτήτες, καθώς και ένα αβέβαιο μέλλον.

“Το ξεκίνημα μιας νέας επιχείρησης περιλαμβάνει πολλά αναπόφευκτα εμπόδια, αλλά η έντονη γραφειοκρατία δεν θα πρέπει να είναι ένα από αυτά”, Παγκόσμια Τράπεζα, Doing Business 2014.

Υπάρχουν πιθανώς πολλά βήματα πριν κάποιος περάσει το κατώφλι της ίδρυσης: κατ’ ελάχιστον, την καταχώριση της επιχείρησης και την εμπλοκή με τις φορολογικές αρχές. Η συγκριτική μελέτη για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (2012) της Γενικής Διεύθυνσης Επικοινωνιακών Δικτύων (DG CNECT) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εντόπισε έως 23 πιθανά βήματα πριν και κατά τη διάρκεια της εγγραφής, τα οποία ομαδοποιήθηκαν σε οκτώ ομάδες.

Σύσταση Νεοφυών Επιχειρήσεων: Δυνητικά απαιτούμενα βήματα



¹⁴ Μερικές από τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι εγκατεστημένες επιχειρήσεις έχουν επίσης σημασία και για τις νέες, όπως οι φόροι, η απασχόληση και η περιουσία: η έννοια «γεγονότα-ορόσημα της ζωής» θα πρέπει να αντιμετωπίζεται με ευέλικτο τρόπο.

Εκτός από γρήγορες και φθηνές διαδικασίες, οι υποψήφιοι επιχειρηματίες χρειάζονται ένα υποστηρικτικό οικοσύστημα για τις νεοσύστατες επιχειρήσεις. Οι επιχειρηματίες προτίθενται να ιδρύσουν νέες επιχειρήσεις, είτε από επιθυμία, είτε από ανάγκη. Είτε έτσι, είτε αλλιώς, το σημείο εκκίνησης είναι η δυνατότητα εκκίνησης ως επιλογή, καθώς και η γνώση, οι δεξιότητες και η χρηματοδότηση, ώστε η επιχειρηματική ιδέα να αποδώσει καρπούς.

Στο Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας του Μαΐου 2011, τα κράτη-μέλη υπέγραψαν ένα στόχο τριών ημερών και 100 ευρώ κόστος για την έναρξη λειτουργίας μιας εταιρείας περιορισμένης ευθύνης, που μπορεί να επιτευχθεί μέσω ενός καταστήματος μιας στάσης

Καλές Πρακτικές: το “Barcelona Activa” Επιχειρηματικό Κέντρο StartUpGreece

Το Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας του Μαΐου 2011, κάλεσε τα κράτη-μέλη να μειώσουν το χρόνο για απόκτηση επιχειρηματικών αδειών μέχρι 90 ημέρες.

Καλή Πρακτική: Πρωτοβουλία μηδενικής αδειοδότησης στην Πορτογαλία

Καλές Πρακτικές: Παρουσιάζοντας μια απλούστερη μορφή ενσωμάτωσης για τις νεοσύστατες επιχειρήσεις στην Ελλάδα Έταιρείες «επιτόπου» στην Πορτογαλία

Υπάρχει ένα τεράστιο οικονομικό θέμα για μεταρρυθμίσεις στις διαδικασίες εκκίνησης: η σύσταση νέας επιχείρησης συνδέεται στενά με συνεχή αύξηση της παραγωγικότητας, της απασχόλησης και της ανάπτυξης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει διαδραματίσει ενεργό ρόλο, και υπήρξε μεγάλη πρόοδος από τα κράτη-μέλη τα τελευταία χρόνια. Μέχρι το 2013, ο μέσος χρόνος για να ξεκινήσει μια επιχείρηση στην ΕΕ είχε πέσει στις 4,2 ημέρες, το μέσο κόστος είχε πέσει στα 315 ευρώ, και 20 κράτη-μέλη λειτουργούν ΣΕΣ. Αλλά υπάρχει ακόμα αρκετός δρόμος: μόνο πέντε χώρες συμμορφώνονται πλήρως με τους τρεις στόχους σε επίπεδο ΕΕ.

Ο στόχος κόστος είναι ίσως ο πιο απόμακρος, καθώς απαιτεί ότι δικηγόροι και συμβολαιογράφοι δεν είναι πλέον απαραίτητοι για τη διαδικασία. Η Σλοβενία είναι η μόνη χώρα στην ΕΕ, όπου το κόστος της δημιουργίας μιας εταιρείας περιορισμένης ευθύνης είναι μηδέν ευρώ.

Μία από τις πιο συχνές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων ετών ήταν η μείωση ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, η αφαίρεση του νόμιμου ελάχιστου κεφαλαίου που απαιτείται για την ίδρυση μιας εταιρείας περιορισμένης ευθύνης. Πολλά κράτη-μέλη έχουν σημειώσει σημαντική πρόοδο στην απλούστευση της καταχώρισης και, συνεπώς, την τόνωση εκκίνησης επιχειρήσεων κατά το πρόσφατο παρελθόν. Συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις αφορούν τη

βελτίωση της διύπηρεσιακής συνεργασίας και/ή την κατάργηση συγκεκριμένων βημάτων, εφαρμόζοντας την αρχή της «εφάπαξ» εισαγωγής δεδομένων για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών, ενεργητικά και αυτοματοποιημένα. Πολλά κράτη-μέλη της ΕΕ έχουν υιοθετήσει σημαντικές μεταρρυθμίσεις για την απλούστευση και τον εξορθολογισμό των διαδικασιών για τις αιτήσεις άδειας άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας, όπως η μετάβαση από την εκ των προτέρων έγκριση στους εκ των υστέρων ελέγχους.

5.2.2 Λειτουργία και μεγέθυνση επιχειρήσεων

Όταν η επιχείρηση είναι σε πλήρη λειτουργία, η ομαλή αλληλεπίδραση με το δημόσιο τομέα είναι ζωτικής σημασίας για να διατηρήσει τα κρυμμένα κόστη της διοίκησης επιχειρήσεων όσο το δυνατόν χαμηλότερα. Η άμεση διασύνδεση των ιδιωτικών επιχειρήσεων με τις δημόσιες αρχές αφορά πληροφορίες, εγγραφή, εφαρμογή και πληρωμή και στις δύο κατευθύνσεις. Αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως μία ασυνεχής σειρά αλληλεπιδράσεων, μερικές από τις οποίες κάποιες είναι τακτικές (π.χ. επιστροφές ΦΠΑ, υποβολή ελεγμένων λογαριασμών), και κάποιες άλλες περιοδικές. Στην ιδανική περίπτωση, όλες οι σχέσεις με τη δημόσια διοίκηση θα πρέπει να διαχειρίζονται μέσα από ένα γραφείο ή μία πύλη, με κάθε αλληλεπίδραση με τη μέγιστη άνεση και το ελάχιστο κόστος για την επιχείρηση, που περιλαμβάνει τα λιγότερα δυνατόν βήματα.

Οι επιχειρήσεις απαιτείται από το νόμο να αποκαλύψουν τα εταιρικά τους στοιχεία για μια σειρά από λόγους: για στατιστικούς σκοπούς, ώστε να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική οικονομική ανάλυση και ο σχεδιασμός των δημοσίων οικονομικών, μεταξύ άλλων, για φορολογικούς υπολογισμούς, ως προπομπός για φορολογικές απαιτήσεις και πληρωμές, και για την προστασία επενδυτών και δανειστών. Ορισμένα κράτη-μέλη έχουν ενοποιήσει με επιτυχία τη νομική υποχρέωση παροχής λογιστικών, φορολογικών και στατιστικών πληροφοριών σε διαφορετικούς δημοσίους φορείς, έτσι ώστε να γίνεται μόνο εφάπαξ, ηλεκτρονικά, φθηνά και γρήγορα.

Ανεξάρτητα από το φορολογικό σύστημα, δομή και συντελεστές, ο στόχος της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να είναι να καταστήσει εύκολο να πληρώνονται οι φόροι των επιχειρήσεων, είτε άμεσοι είτε έμμεσοι, με ελάχιστο κόστος και χρόνο. Μια από τις απλούστερες μεταρρυθμίσεις είναι να μειωθεί η συχνότητα με την οποία οι εταιρείες είναι υποχρεωμένες να καταθέτουν και να πληρώνουν φόρους και εισφορές (π.χ. από μηνιαία σε τριμηνιαία), αν και δημιουργεί ένα κενό χρηματοδότησης των λειτουργιών του δημοσίου που πρέπει να συμπληρωθούν από άλλες πηγές. Μια πιο ριζική μεταρρύθμιση είναι να προχωρήσουμε σε ηλεκτρονικά συστήματα για τη συμπλήρωση και την καταβολή φόρων, η οποία επιταχύνει τη διαδικασία, ανεξάρτητα από τη συχνότητα. Το σύστημα θα πρέπει επίσης να είναι αρκετά ευέλικτο ώστε να εξασφαλιστεί ότι τα λάθη μπορούν να διορθωθούν και να επιστραφούν οποιοσδήποτε υπερ-πληρωμές. Όπου τα συστήματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι αρκετά προηγμένα για να εφαρμόσουν την αρχή της εφάπαξ εισαγωγής των δεδομένων, ανοίγει επίσης το πεδίο για προσυμπληρωμένες φορολογικές δηλώσεις.

Οι διοικήσεις διατηρούν το δικαίωμα φυσικής επιθεώρησης των αρχείων και των συστημάτων των φορολογουμένων εταιρειών. Όπως και με άλλους τομείς της κανονιστικής εφαρμογής, τα στελέχη έχουν τη δυνατότητα να εφαρμόζουν τεχνικές αξιολόγησης των κινδύνων για τον φορολογικό έλεγχο. Η πλειονότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων είναι ατομικές επιχειρήσεις που δεν απασχολούν προσωπικό. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ρύθμιση αυτή ταιριάζει στον επιχειρηματία ή το επιχειρηματικό μοντέλο του κλάδου (αυτοαπασχόληση), αλλά σε άλλους είναι μια συνειδητή επιλογή, επειδή το επιπλέον κόστος που συνδέεται με τη γραφειοκρατία (παρακρατούμενοι φόροι, κοινωνικές εισφορές, υποχρεώσεις για την υγεία και την ασφάλεια, απαιτήσεις πληροφόρησης και διαβούλευσης) θεωρείται από τον επιχειρηματία ως υπερκαλυπτικό των ωφελημάτων της επέκτασης. Ένα σαφές πλαίσιο δικαιωμάτων στο χώρο εργασίας είναι απαραίτητο. Το βασικό ερώτημα είναι πώς οι κανονισμοί εργασίας εφαρμόζονται και επιβάλλονται.

Δεν χρειάζεται κάθε επιχείρηση να υποβάλει αίτηση για άδειες εκτέλεσης των επιχειρηματικών τους δραστηριοτήτων, αλλά μπορεί να είναι μια αποθαρρυντική και χρονοβόρα διαδικασία για εκείνους που την κάνουν. Για παράδειγμα, οι έλεγχοι κτιρίων είναι απαραίτητοι για τη διασφάλιση της δημόσιας ασφάλειας και την ενίσχυση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, αλλά η υπερβολική γραφειοκρατία και οι καθυστερήσεις στη χορήγηση αδειών κατασκευής μπορεί να ενθαρρύνουν την παράνομη και ανήθικη δραστηριότητα. Διάφορες επιλογές μεταρρύθμισης είναι διαθέσιμες, συμπεριλαμβανομένων τα εξής:

Καλή Πρακτική: Απλοποιημένη εταιρική πληροφόρηση στην Πορτογαλία

Η μελέτη της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων του 2007 καθορίζει τις ορθές πρακτικές για την απλούστευση και τον εξορθολογισμό των διαδικασιών φορολογικής συμμόρφωσης για τις ΜΜΕ

Καλή Πρακτική: Διαδικτυακές Υπηρεσίες Εσωτερικών Προσόδων στη Μάλτα

Καλή Πρακτική: Οι επιθεωρήσεις 'Fair Play' του 1ου έτους λειτουργίας στην Αυστρία

Καλή Πρακτική: Το Palkka.fi, της Φιλανδίας, το οποίο βοηθά τις μικρές επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά να εκπληρώσουν όλες τις εργοδοτικές υποχρεώσεις ηλεκτρονικά και διαδραστικά

Πιθανές μεταρρυθμίσεις έκδοσης οικοδομικών αδειών

- Διασφάλιση ότι οι κατασκευαστικοί κανόνες είναι συνεκτικοί και κατανοητοί
- Προσανατολισμός του συστήματος προς τα αποτελέσματα (απαιτήσεις απόδοσης), αντί των εισροών
- Εξορθολογισμός του αριθμού των φορέων που εμπλέκονται στην έγκριση και τον έλεγχο, συμπεριλαμβανομένης της μεθόδου του Καταστήματος μιας στάσης.
- Χρήση συστημάτων εκτίμησης κινδύνου, ώστε απλούστερες και λιγότερο επικίνδυνες κατασκευές απαιτούν λιγότερες επιθεωρήσεις από τις πιο σύνθετες ή υψηλού κινδύνου κατασκευές (όπως τα ξενοδοχεία)
- Η μετάβαση σε παθητική έγκριση για κατασκευές χαμηλού κινδύνου, που απαιτεί μόνο κοινοποίηση ότι η κατασκευή έχει αρχίσει, αντί της ενεργητικής έγκρισης εκ των προτέρων
- Η μείωση των βημάτων για την απόκτηση εγκρίσεων, με την εξάλειψη των απαιτήσεων ή μέσω της συγχώνευσης των διαδικασιών, έτσι ώστε να εκτελούνται παράλληλα
- Καθορισμός χρονικών ορίων για τη λήψη αποφάσεων από τη διοίκηση, καθώς και η εφαρμογή της αρχής ότι η σιωπή σημαίνει συναίνεση.

Ένας άλλος ειδικός τομέας είναι η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων, καθώς και η παρακολούθηση των υποχρεώσεων συμμόρφωσης και ελέγχου. Ανάλογα με το νομοθετικό πλαίσιο και τα ειδικά περιβαλλοντικά μέσα μαζικής επικοινωνίας, αυτό μπορεί να συνεπάγεται ένα περίπλοκο και συγκεχυμένο δίκτυο φορέων σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Ομοίως, θα πρέπει να είναι εφικτή η απλούστευση και ο εξορθολογισμός του καθεστώτος αδειοδότησης για τη μεταποιητική βιομηχανία, με τη συντόμηση της διαδικασίας, τη μείωση του κόστους, τη μετάβαση από τον εκ των προτέρων στον εκ των υστέρων έλεγχο, και η υλοποίηση της διαδικασίας υποβολής αιτήσεων σε απευθείας σύνδεση.

Καλή Πρακτική: Το Αυστριακό EDM μια cloud-based, λύση ηλεκτρονικής διακυβέρνησης

Καλή Πρακτική: Αδειοδότηση μεταποιητικών δραστηριοτήτων στην Ελλάδα

Καλή Πρακτική: Ψηφιοποίηση και αυτοματοποίηση των καταχωρήσεων στη Δανία

Η Οδηγία καθυστερημένης καταβολής 2011/7 ΕΕ έθεσε ένα όριο 30 ημερών για όλες τις πληρωμές από δημόσιες αρχές, για να προμηθεύονται αγαθά και υπηρεσίες, ή 60 ημερών σε πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις.

Περίπου το 50% των επιχειρήσεων της ΕΕ αναμένουν περιορισμένες προοπτικές ανάπτυξης λόγω των καθυστερημένων πληρωμών. Ο δημόσιος τομέας παραμένει ο αργότερος πληρωτής, με μέση διάρκεια πληρωμής τις 58 ημέρες (Ευρωπαϊκός Δείκτης Πληρωμών 2014).

Για νέες ή υφιστάμενες επιχειρήσεις που αγοράζουν γη ή κτίρια, η ευκολία δήλωσης των περιουσιακών στοιχείων είναι σημαντική ώστε να εξασφαλιστεί ότι το περιουσιακό στοιχείο μπορεί να τεθεί σε παραγωγική χρήση όσο το δυνατόν γρηγορότερα, και να διασφαλίσει το μέλλον της πρόσβασης σε πιστώσεις σαν εχέγγυο. Η ταχεία καταχώρηση απαιτεί μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, συγκλίνουσα με ένα επίσης αποτελεσματικό και υψηλής ποιότητας δικαστικό σύστημα, μειώνοντας τα βήματα σε κάθε διαδικασία και τα χρονοδιαγράμματα αντίστοιχα. Όπως στις αιτήσεις έκδοσης άδειας, χρειάζεται καθορισμός των νομικών χρονικών περιορισμών που απαιτούνται. Υπάρχει περιθώριο για τη χρήση Καταστημάτων μιας Στάσης ώστε να παρουσιαστεί ένα κοινό «front office», εξορθολογίζοντας τις διαδικασίες γραφείου, αφαιρώντας τα αιτήματα για έγγραφα και τα στάδια έγκρισης, συνδυάζοντας τα βήματα, τη ψηφιοποίηση και την εναρμόνιση των μητρώων, και επιτρέποντας την απευθείας σύνδεση κατάθεση και μεταφορά εγγράφων. Η ηλεκτρονική επεξεργασία ενισχύει επίσης την ασφάλεια του τίτλου, καθιστώντας πιο εύκολο να εντοπιστούν λάθη και επικαλύψεις τίτλων. Η διαδικασία προοδευτικής προσαρμογής μπορεί να διαρκέσει αρκετά

χρόνια για την επίτευξη μεγάλων αλλαγών.

Η αντιμετώπιση των καθυστερημένων πληρωμών είναι ψηλά στην ατζέντα της ΕΕ. Οι καθυστερήσεις πληρωμών δημιουργούν προβλήματα ρευστότητας που εμποδίζουν τις επενδύσεις επέκτασης, αλλά πιο ουσιαστικά, θέτουν σε κίνδυνο την ύπαρξη της ίδιας της επιχείρησης, ιδίως των ΜΜΕ. Οι δημόσιες αρχές δεν μπορούν να έχουν καμία δικαιολογία για την καθυστέρηση των πληρωμών, εκτός από κακό δημοσιονομικό σχεδιασμό και εκτέλεση, ιδίως όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, και όμως το πρόβλημα είναι διαδεδομένο. Για να συνοδεύσουν την ενημερωτική εκστρατεία κατά των καθυστερημένων πληρωμών της ΕΕ, ορισμένα κράτη-μέλη έχουν θεσπίσει εθνικούς δικτυακούς τόπους για τις καθυστερημένες πληρωμές, ώστε να δοθεί προτεραιότητα στις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα (τόκους & αποζημιώσεις). Αρκετές χώρες έχουν υιοθετήσει συγκεκριμένα μέτρα για την επιτάχυνση της πληρωμής των ληξιπρόθεσμων οφειλών, όπως η διάθεση επιπλέον πόρων στις οντότητες του οφειλέτη σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

5.2.3 Διασυνοριακό εμπόριο

Καλή Πρακτική: Αύξηση ορίων αναφοράς στη Γερμανία

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 2.3 για την αντιμετώπιση της διαφθοράς μέσω της απλούστευσης διαδικασιών

Καλή Πρακτική: Σύστημα ελέγχου εμπορίου βάσει εντοπισμού κινδύνων στην Τουρκία

Η αποτελεσματική διευκόλυνση του εμπορίου στα σημεία διέλευσης των συνόρων είναι ένας κρίσιμος παράγοντας για την απόδοση των επιχειρήσεων στις διεθνείς αγορές. Οι επιχειρήσεις που δρουν εντός της Τελωνειακής Ένωσης της ΕΕ ωφελούνται από μια εσωτερική αγορά περίπου 500 εκατομμυρίων ανθρώπων, και αντιμετωπίζουν πολύ λίγες πρόσθετες διοικητικές απαιτήσεις σε σχέση με τις εθνικές εμπορικές αγορές. Η κύρια εξαίρεση είναι η συλλογή στατιστικών στοιχείων ενδοκοινοτικού εμπορίου, το οποίο μπορεί να απλοποιηθεί στο μέτρο του δυνατού.

Κοιτάζοντας πέρα από τα όρια της ΕΕ, το 80% του παγκόσμιου εμπορίου διενεργείται μέσα σε παγκόσμιες αλυσίδες αξίας που συντονίζονται από πολυεθνικές εταιρείες (Trans-National Corporations-TNC), σύμφωνα με τη Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών

για το Εμπόριο και την Ανάπτυξη (UNCTAD). Η υπερβολική γραφειοκρατία και οι υπερβολικά περίπλοκες διαδικασίες έγκρισης που ανεβάζουν το κόστος δεν είναι μόνο ενοχλητικές, αλλά επίσης αποτελούν εμπόδιο για τις επενδύσεις, καθώς οι πολυεθνικές εταιρείες θα επιλέξουν να εγκαταστήσουν τις δραστηριότητές τους και να προμηθευτούν τις προμήθειές τους από αλλού ώστε να εξασφαλιστεί ότι θα παραμένουν ανταγωνιστικές. Ορισμένα κράτη-μέλη έχουν επιδιώξει να επιταχύνουν και να απλοποιήσουν τις διασυνοριακές συναλλαγές, με τον εξορθολογισμό των διαδικασιών και τη μείωση του αριθμού των εγγράφων που απαιτούνται για εισαγωγές-εξαγωγές και τη διαμετακόμιση, ή επενδύουν σε φυσικές και πληροφορικές υποδομές στα σημεία διέλευσης των συνόρων. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές μειώνουν όχι μόνο την προετοιμασία και τους χρόνους αναμονής για τους εμπόρους, αλλά επίσης μειώνουν την πιθανότητα για ανήθικη συμπεριφορά.

Ο υπολογισμός για τους υπευθύνους χάραξης πολιτικής αφορά στην εύρεση του καλύτερου τρόπου για να διασφαλιστεί η ομαλή ροή του διασυνοριακού εμπορίου, χωρίς να θυσιάζονται άλλα συμφέροντα πολιτικής, όπως η αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος, της παράνομης μετανάστευσης, του λαθρεμπορίου και της εμπορίας ανθρώπων, της προστασίας της εθνικής ασφάλειας και της πρόληψης της εξάπλωσης ασθενειών ανθρώπων, ζώων και φυτών. Η απάντηση βρίσκεται στην ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων με ισχυρή διυπηρεσιακή συνεργασία της αστυνομίας των συνόρων, τον έλεγχο των θεωρήσεων, τελωνειακή διοίκηση, και επιθεωρήσεις ανθρώπων, φυτών και ζώων. Οι επιθεωρήσεις προϊόντων μπορούν επίσης να εξορθολογιστούν με τη χρήση τεχνικών διαχείρισης κινδύνου, για να καταστεί δυνατή η αποτελεσματικότερη χρήση των τελωνειακών πόρων με την επικέντρωση σε «υψηλού κινδύνου» κινήσεις εμπορευμάτων και κάνοντας τον εκτελωνισμό πιο προβλέψιμο.

Καλή Πρακτική: Τελωνεία και Ειδικό φόρο χωρίς έγγραφα στο Λουξεμβούργο

Το πολυετές στρατηγικό σχέδιο (MASP) καθορίζει τους τρόπους με τους οποίους η Επιτροπή και τα κράτη-μέλη θα δημιουργούν ασφαλή, ολοκληρωμένα, διαλειτουργικά και προσβάσιμα ηλεκτρονικά τελωνειακά συστήματα για την ανταλλαγή δεδομένων.

Η λύση για την ομαλότερη διαχείριση και διυπηρεσιακή συνεργασία είναι το ηλεκτρονικό τελωνείο (e-Customs), η οποία έχει προχωρήσει σε πολλά κράτη-μέλη. Οι τρέχουσες εξελίξεις στο πλαίσιο της MASP προσφέρουν πολλά πλεονεκτήματα σε επιχειρηματίες σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης σε Πύλη Πληροφοριών Τελωνείων της ΕΕ, την ευκαιρία για απλουστευμένες διαδικασίες στο πλαίσιο του συστήματος Εγκεκριμένου Οικονομικού Φορέα (ΕΟΦ), τη δυνατότητα να τύχουν προτιμησιακών δασμολογικών τιμών ως Εγγεγραμμένοι Εξαγωγείς, και τη διαθεσιμότητα ενός διαδικτυακού καταστήματος μίας στάσης για τις τελωνειακές διαδικασίες, μέσω Ενιαίου Ηλεκτρονικού Σημείου Πρόσβασης (ΣΔΑΕ). Τα οφέλη αυτών των υπηρεσιών πρώτης γραμμής στηρίζονται από μη ορατές διαδικασίες που ενισχύουν τις υποστηρικτικές λειτουργίες, συμπεριλαμβανομένης του Πλαισίου Διαχείρισης Κινδύνων και του ολοκληρωμένου δασμολογικού περιβάλλοντος. Ωστόσο, τα πλήρη οφέλη αυτού του Καταστήματος Μίας Στάσης θα γίνουν αισθητά μόνο όταν οι φορείς σε ολόκληρη την ΕΕ είναι επίσης σε θέση να απολαμβάνουν «εφάπαξ» υποβολή όλων των κανονιστικών εγγράφων που στη συνέχεια μεταφέρονται απρόσκοπτα σε όλες τις σχετικές υπηρεσίες, μέσω της ενιαίας θυρίδας, η οποία δεν θα είναι πλήρης έως ότου κάθε εθνική ενιαία θυρίδα θα είναι λειτουργική και διασυνδεδεμένη¹⁵.

¹⁵ Όπως και το εμπόριο αγαθών, οι διασυνοριακές ροές δεδομένων σε απευθείας σύνδεση είναι όλο και περισσότερο ζωτικής σημασίας για τις δραστηριότητες των επιχειρήσεων. Όπως δείχνει η μελέτη του Σουηδικού Επιμελητηρίου Εμπορίου με τίτλο "Όχι μεταφορά, όχι εμπόριο", οι δημόσιες διοικήσεις αρχίζουν να γίνονται ευαίσθητες για τα πιθανά εμπόδια από την τοπική αποθήκευση και την «επιβολή τοπικότητας», το απόρρητο των δεδομένων και την προστασία τους.

¹⁵ Παρακαλώ σημειώστε: Το Κατάστημα μίας Στάσης δεν είναι το ίδιο με το «εφάπαξ» (βλέπε ενότητα 4.4.2). Το ΚΜΣ είναι ένας μηχανισμός για να αποκτήσετε πρόσβαση σε πολλαπλές υπηρεσίες, αλλά δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι οι πληροφορίες χρήστη θα διαμοιραστούν κατά μήκος των διοικητικών μονάδων και δεν θα ξαναζητηθούν πάλι. Ενώ μερικά ΚΜΣ προσφέρουν επίσης «εφάπαξ» εγγραφή των δεδομένων, αυτό δεν είναι σίγουρα ένα χαρακτηριστικό τους.

5.2.4 Αντιμετώπιση της αφερεγγυότητας και η δεύτερη ευκαιρία για έντιμους επιχειρηματίες

Επιχειρήσεις βγαίνουν εκτός λειτουργίας συνεχώς, λόγω καλύτερων ανταγωνιστών, οικονομικής ύφεσης, συρρίκνωσης των αγορών, παρωχημένων προϊόντων, υπερ-ταχείας επέκτασης από τον επιχειρηματία, προβλήματα πρόσβασης σε χρηματοδότηση, ή από πολλούς άλλους παράγοντες. Αυτό συμβαίνει κυρίως με τις νέες επιχειρήσεις και τους νεαρούς επιχειρηματίες: το ήμισυ περίπου των επιχειρήσεων επιβιώνουν λιγότερο από πέντε χρόνια. Το έναυσμα για την κατάρρευση μιας επιχείρησης είναι σχεδόν πάντα η αδυναμία της να εξοφλήσει τις οφειλές της: είναι η αφερεγγυότητα ταμειακών ροών.

Ορισμένοι επιχειρηματίες προβλέπουν αυτήν την κατάσταση προτού να προκύψει, και προσπαθούν να διαχειριστούν την επιχείρηση πριν καταρρεύσει. Άλλοι αντιμετωπίζουν πιο άμεση οικονομική δυσχέρεια και πρέπει να ασχοληθούν με τους πιστωτές τους, είτε εθελοντικά, είτε μετά από νομικές ενέργειες. Όλες οι χώρες έχουν νόμους και θεσμούς για να χειριστούν την αφερεγγυότητα, που παρέχουν συνήθως ένα ευρύ φάσμα επιλογών τόσο για τον πιστωτή όσο και για τον οφειλέτη για να αναλάβουν δράση. Όλα τα συστήματα επιδιώκουν τη διασφάλιση των πιστωτών σε κάποια μορφή, αλλιώς επιχειρήσεις θα ήταν πιο δύσκολα και πιο δαπανηρά να έχουν πρόσβαση σε χρηματοδότηση, προμήθειες και υπηρεσίες.

Είναι συνήθως προς το συμφέρον του κάθε μέρους οι επιχειρήσεις να εξακολουθούν να λειτουργούν ως συνεχιζόμενες δραστηριότητες, αν μπορούν να καταστούν βιώσιμες και πάλι. Αυτό μεταφέρει το βάρος στην εργασία και όχι στις φήμες. Αυτή η προσέγγιση στις διαδικασίες αφερεγγυότητας θέτει ως προτεραιότητα την αναδιάρθρωση επιχειρήσεων που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες και την επαναφορά τους στην οικονομική υγεία. Ορισμένα κράτη-μέλη θεσπίζουν διατάξεις, σε περίπτωση αφερεγγυότητας για να δοθούν κίνητρα για τη διάσωση των επιχειρήσεων και την αναδιοργάνωσή τους. Άλλοι έχουν πάει ένα βήμα παραπέρα με τη λήψη προληπτικών μέτρων: καλύτερα να παρέμβεις νωρίς, όταν η επιχείρηση αρχίζει να αντιμετωπίζει δυσκολίες, και να τη βοηθήσεις να κατευθυνθεί ξανά στη βιωσιμότητα. Την ίδια στιγμή, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής πρέπει να αναγνωρίσουν ότι δεν μπορούν να σωθούν όλες οι επιχειρήσεις, έτσι πρέπει να υπάρχει ένας μηχανισμός που να επιτρέπει το ομαλό κλείσιμό τους, και αυτή η διαδικασία θα πρέπει να είναι εξίσου αποτελεσματική, διαφανής και κατανοητή για όλες τις πλευρές. Δεδομένου του κόστους, του χρόνου και του άγχους που εμπιέρονται σε δικαστικές υποθέσεις, είναι προτιμότερο να αναζητούνται εξωδικαστικές λύσεις, όπου αυτό είναι δυνατό. Ορισμένα κράτη-μέλη έχουν εισαγάγει μεταρρυθμίσεις τα τελευταία έτη για να επιταχυνθεί η διαδικασία της πτώχευσης, για να αποφευχθεί η σπατάλη χρόνου σε απαιτήσεις και ανταπαιτήσεις από τους πιστωτές και τους οφειλέτες, ώστε να απελευθερωθούν τα περιουσιακά στοιχεία των επιχειρήσεων για την πιο παραγωγική χρήση.

Οι νόμοι πρέπει να δίνουν κίνητρα για την ορθή επιχειρηματική πρακτική και να αποθαρρύνουν την ανεντιμότητα και την απερισκεψία. Αλλά οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής θα πρέπει επίσης να διασφαλίσουν ότι οι διαδικασίες αφερεγγυότητας είναι δίκαιες και δεν αποθαρρύνουν την επιχειρηματική ατμόσφαιρα. Όπως και τα πιθανά προσωπικά κόστη, υπάρχει ένα κοινωνικό στίγμα στην πτώχευση. Σε περίπτωση κλεισίματος, θα πρέπει να υπάρχει μια αναλογική, όχι τιμωρητική, χρονική στιγμή απαλλαγής των ελλεικρινών πρώην ιδιοκτητών από τη χρεοκοπία και να τους επιτραπεί η εκκίνηση επιχειρήσεων και πάλι. Η Επιτροπή προτείνει μέγιστη περίοδο τριών ετών.

Το ένα τέταρτο των περιπτώσεων αφερεγγυότητας της ΕΕ είναι διασυνοριακές (τα στοιχεία του ενεργητικού ή του παθητικού του οφειλέτη που βρίσκονται σε περισσότερα από ένα κράτος ή ο οφειλέτης υπόκειται στη δικαιοδοσία των δικαστηρίων από δύο ή περισσότερα κράτη), η οποία είναι ο λόγος για τον Κανονισμό του Συμβουλίου περί πτώχευσης.

Το 2014, η ΓΔ Δικαιοσύνης δημοσίευσε μια συγκριτική επισκόπηση των διαδικασιών στα κράτη-μέλη με στόχο τη διάσωση εταιρειών και ιδιωτών που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες.

Καλές	Πρακτικές:	Ενίσχυση
αναδιοργάνωσης	στο πλαίσιο	αφερεγγυότητας
στη Τσεχία & Ιταλία	σύστημα	έγκαιρης προειδοποίησης της
Δανίας	βελτίωση	διαδικασιών
		αφερεγγυότητας στη Λετονία.

Σε μία έρευνα 2012 το 43% των Ευρωπαίων υποστήριξε ότι το ρίσκο της χρεοκοπίας τους φόβιζε από το να ξεκινήσουν μία επιχείρηση και το 82% πιστεύει ότι οι έντιμοι επιχειρηματίες θα πρέπει να έχουν μία δεύτερη ευκαιρία.

5.3 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και προτάσεις για το μέλλον

Τα βασικά μηνύματα από αυτό το κεφάλαιο (στο ευρύτερο πλαίσιο των κεφαλαίων 1, 2, 4 και 6) είναι τα εξής:

- Αναγνώριση της ορθής θέσης των κανονισμών μεταξύ των μέσων πολιτικής για τον επηρεασμό της συμπεριφοράς των επιχειρήσεων (για τον ανταγωνισμό, την πρόληψη της ρύπανσης, τα πρότυπα, την προστασία των επενδυτών, τους καινοτόμους επιχειρηματίες, τους εργολάβους και τους πιστωτές), αλλά και το κόστος συμμόρφωσης. Δεν δημιουργούνται ή αφαιρούνται κανονισμοί, χωρίς να ληφθούν υπόψη οι συνέπειες.
- Διενέργεια αξιολόγησης επιπτώσεων (συμπεριλαμβανομένων των δοκιμών θωράκισης της ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ από το κεφάλαιο 1) σχετικά με την κανονιστική ροή, και τους ελέγχους καταλληλότητας για το ρυθμιστικό απόθεμα, προκειμένου να μετριάσουν τον κίνδυνο της ύπαρξης υπερβολικών κανόνων για τις επιχειρήσεις.
- Καθώς οι διοικήσεις αντιμετωπίζουν επιλογές στην εκτέλεση και επιβολή των κανόνων που είναι αναγκαίοι, δεσμεύονται στην τελειότητα κατά την παροχή υπηρεσιών, στην απλούστευση της εφαρμογής τους όσο το δυνατόν περισσότερο, και στην επιλογή καναλιών διανομής που να ταιριάζουν με τον τρόπο που οι επιχειρήσεις λειτουργούν, για την ελαχιστοποίηση της επιβάρυνσης.
- Υιοθετήστε μια στάση υπέρ των επιχειρήσεων, με συμπάθεια στο σκοπό της επιχειρηματικότητας, διατηρώντας παράλληλα την αντικειμενικότητα και την αμεροληψία.
- Διαθέστε τις υπηρεσίες προς τις επιχειρήσεις μέσω των Καταστημάτων Μιας Στάσης, συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης του δικτύου των Σημείων Ενιαίας Επαφής, και δημιουργήστε πρόοδο σχετικά με τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες για τα γεγονότα-ορόσημα ζωής, με δεδομένο ότι η συντριπτική πλειονότητα των επιχειρήσεων έχει πρόσβαση στο διαδίκτυο και οι αλληλεπιδράσεις είναι λιγότερο πολύπλοκες από ό,τι για τους πολίτες.

Όπως και οι πολίτες, κάθε επιχείρηση είναι μοναδική. Ένα ευνοϊκό περιβάλλον προσαρμόζει τις υπηρεσίες στις συνθήκες της επιχείρησης, παρά στην ευκολία της διοίκησης.

Κεφάλαιο 6: Αναβάθμιση της ποιότητας του δικαστικού συστήματος





Βλ. Ατζέντα της ΕΕ Περί Δικαιοσύνης για την Ευρώπη 2020, και το ευρωπαϊκό πρόγραμμα «Δικαιοσύνη» της Επιτροπής για την περίοδο 2014-2020

Η ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας από τη νομοθετική (κοινοβούλιο) και την εκτελεστική (κυβέρνηση) είναι απαραβίαστη αρχή σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά, επίσης, η δικαστική εξουσία θεωρείται πως αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της Πολιτείας, καθώς παρέχει

ουσιαστική δημόσια υπηρεσία. Η πρόσβαση σε ένα αποτελεσματικό δικαστικό σύστημα αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα των πολιτών που κατοχυρώνεται στο άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και στο άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η εμπιστοσύνη στη δικαιοσύνη ενισχύει την επιχειρηματικότητα, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την οικονομική ανάπτυξη. Ενισχύοντας το κράτος δικαίου δημιουργείται το κατάλληλο κλίμα για επιχειρήσεις, επενδύσεις και καινοτομία, διασφαλίζεται ο θεμιτός ανταγωνισμός και απομειώνονται τα κόστη συναλλαγών και δανεισμού, καθώς επιτρέπεται στους επιχειρηματίες να προστατεύουν τα δικαιώματά τους, να διευθετούν τα ζητήματα συμβάσεων και να αποπληρώνουν τα χρέη τους.

Βλ. Πίνακα Αποτελεσμάτων της Δικαιοσύνης της ΕΕ

Κάθε κράτος – μέλος της ΕΕ έχει τη δική του νομική παράδοση και το μοναδικό σύστημα δικαιοσύνης με το οποίο διαχειρίζεται ζητήματα αστικού, ποινικού και διοικητικού δικαίου. Ταυτοχρόνως, η αμοιβαία κατανόηση

και εμπιστοσύνη στα αμφότερα δικαστικά συστήματα είναι το θεμέλιο της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς καθώς παρέχει κλίμα ασφάλειας για τις επιχειρήσεις κατά τη σύστασή τους, την πρόσληψη προσωπικού και τη διενέργεια εμπορίου και για την κυκλοφορία, την εργασία και τις συναλλαγές του κοινού σε διασυνοριακό επίπεδο.

Η αμεσότητα του αποτελέσματος είναι ουσιαστική για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη, το οποίο για να επιτευχθεί απαιτεί αποδοτικότητα («η καθυστερημένη δικαιοσύνη είναι ανύπαρκτη δικαιοσύνη»). Από την άλλη, με το να δοθεί πολύ μεγάλη έμφαση στην ταχύτητα με την οποία ολοκληρώνεται η διαδικασία μπορεί να οδηγήσει σε δικαστικές πλάνες («η εσπευσμένη δικαιοσύνη είναι θαμμένη δικαιοσύνη»). Προκειμένου το δικαστικό σύστημα να είναι αποτελεσματικό οφείλει στη λειτουργία του να έχει ενσωματώσει τρεις ουσιαστικές πτυχές: ποιότητα, ανεξαρτησία και αποδοτικότητα.

Βασικά ερωτήματα για το κεφάλαιο 6 Τρόποι και εργαλεία για την ενίσχυση της δικαστικής ικανότητας	
Πώς μπορεί, αντλώντας πληροφορίες μέσα κι έξω από το δικαστικό σύστημα, να αξιολογηθεί η απόδοση αυτού και να ενισχυθεί η ποιότητα και η αποτελεσματικότητά του, ώστε να ανταποκριθεί στις προσδοκίες των πολιτών και τρίτων;	<input type="checkbox"/> Παρακολούθηση των επιδόσεων και η υποβολή εκθέσεων αυτών <input type="checkbox"/> Αξιολόγηση των επιδόσεων <input type="checkbox"/> Ομάδες ποιότητας <input type="checkbox"/> Έρευνες για την ικανοποίηση & άλλες τεχνικές διαβούλευσης <input type="checkbox"/> Συστήματα διαχείρισης της ποιότητας
Πώς μεγιστοποιούν οι δικαστικές αρχές την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, βάσει του αστικού και εμπορικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένης και της Ευρωπαϊκής νομολογίας;	<input type="checkbox"/> Πληροφορίες για τους δικαστηριακούς χρήστες <input type="checkbox"/> Σχέσεις με τα ΜΜΕ <input type="checkbox"/> Δικαστηριακοί συντονιστές & νομολογιακή βάση δεδομένων <input type="checkbox"/> Εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης αντιδικίας (διαιτησία και διαμεσολάβηση)
Πώς εκσυγχρονίζονται τα νομικά συστήματα, ώστε να επιτευχθεί καλύτερη, ταχύτερη και πιο αποδοτική δικαστική διαδικασία, ιδίως κατά μήκος του ευρωπαϊκού δικαστικού χώρου;	<input type="checkbox"/> Ανασχεδιασμός της διαδικασίας <input type="checkbox"/> Ηλεκτρονική Δικαιοσύνη <input type="checkbox"/> e-CODEX <input type="checkbox"/> e-SENS
Πώς μπορούν οι δικαστές, οι εισαγγελείς, οι δικαστικοί διοικητικοί υπάλληλοι και άλλοι νομικοί, να ενημερώνονται με τις τελευταίες νομοθετικές εξελίξεις και τις αλλαγές στο περιβάλλον που λειτουργούν, μέσω κατάρτισης και συνεχούς επαγγελματικής ανάπτυξης;	<input type="checkbox"/> Ανάλυση των αναγκών κατάρτισης <input type="checkbox"/> Αναλυτικά προγράμματα εκπαίδευσης <input type="checkbox"/> Μεθοδολογίες κατάρτισης <input type="checkbox"/> Εργαλεία κατάρτισης για την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ <input type="checkbox"/> Αξιολόγηση της κατάρτισης

6.1. Αξιολόγηση και ενδυνάμωση της απόδοσης

Η κατανόηση της επίδοσης ενός συστήματος (πλεονεκτήματα, σημεία έμφασης και συμφόρησης) είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την ενίσχυση της ποιότητάς του. Προκειμένου να αναβαθμιστούν τα πρότυπα, σημείο αφετηρίας είναι η εύρεση της παρούσας θέσης και των παραγόντων που οδήγησαν εκεί, η χρήση αυτής της πληροφορίας στο μελλοντικό σχεδιασμό και η πραγματοποίηση αλλαγών σε βάθος χρόνου. Όλα τα κράτη-μέλη πλέον καταφεύγουν σε κάποια μορφή μέτρησης και παρακολούθησης της απόδοσης, χρησιμοποιώντας δείκτες – ιδίως αυτούς που αναφέρονται στις ΤΠΕ – ώστε να συγκεντρώνουν και να αναλύουν πληροφορίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος. Ολοένα και περισσότερο, η εκτίμηση στρέφεται από ποσοτικά σε ποιοτικά κριτήρια, βάσει εσωτερικού και εξωτερικού διάλογου με τους χρήστες του δικαστικού συστήματος, οι οποίοι καλούνται να απαντήσουν στα ερωτήματα:

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 1.3 σχετικά με την παρακολούθηση και την αξιολόγηση

Αναβάθμιση Προτύπων

- Ανταποκρίνεται το δικαστικό σύστημα στις προσδοκίες τους, επιδεικνύοντας αποτελεσματικότητα και παρέχοντας ποιοτικά αποτελέσματα;
- Εάν όχι, τι θα πρέπει να αλλάξει;

Τα πρωτογενή στοιχεία είναι σημαντικά, αλλά χρήζουν ερμηνείας. Αυτό οδήγησε το νομικό σύστημα στη χρήση τεχνικών, όπως η δημιουργία ομάδων ποιότητας μέσα από το σύστημα (δικαστές, εισαγγελείς και δικαστικοί υπάλληλοι), για την παροχή συμβουλών προς πολίτες και άλλους χρήστες των δικαστηρίων (δικηγόρους, συμβολαιογράφους, ειδικούς μάρτυρες κλπ) και την καθιέρωση συστημάτων διαχείρισης της ποιότητας έτσι όπως απαντώνται στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, κάτι που τονίζει μία συνεχή διαδικασία ανατροφοδότησης, συλλογισμού και βελτίωσης.

6.1.1. Παρακολούθηση και Αξιολόγηση

Η χρήση των δεδομένων απόδοσης για την αξιολόγηση και βελτίωση της αποδοτικότητας των δικαστικών συστημάτων από τα κράτη-μέλη της ΕΕ συνεχώς αυξάνεται. Η τακτική παρακολούθηση της καθημερινής δικαστηριακής δραστηριότητας αποτελεί σύνηθες φαινόμενο, σύμφωνα με την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Αξιολόγηση της Αποτελεσματικότητας της Δικαιοσύνης (CEPEJ) για το έτος 2014, «Ευρωπαϊκά δικαστικά συστήματα: αποδοτικότητα και ποιότητα της δικαιοσύνης».

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Αξιολόγηση της Αποτελεσματικότητας της Δικαιοσύνης (CEPEJ) είναι μια αξιόπιστη ειδική πηγή των δεικτών δικαστικής απόδοσης.

Η συντριπτική πλειονότητα χρησιμοποιεί αυτά τα στοιχεία και άλλες πληροφορίες ειδικά για διαχειριστικούς σκοπούς, όπως την ταυτοποίηση των **δεικτών απόδοσης** με την εκτίμηση της ορθής λειτουργίας των δικαστηρίων, συμπεριλαμβανομένων και κάποιων από τα κάτωθι:

- Αριθμός εισερχομένων υποθέσεων
- Διάρκεια της δικαστικής διαδικασίας
- Αριθμός ολοκληρωμένων υποθέσεων
- Εκκρεμούσες υποθέσεις
- Παραγωγικότητα δικαστών και δικαστικών υπαλλήλων.

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 4.1 για την ηλεκτρονική Διακυβέρνηση & τη θεματική ενότητα 6.3 για την ηλεκτρονική Δικαιοσύνη.

Η αποδοτικότητα του δικαστικού συστήματος μπορεί να υπολογιστεί προκύπτουν από τον αριθμό των εισερχομένων, επιλυόμενων, ή εκτελεσμένων υποθέσεων, ο αριθμός των κριτών των ποσοστών εκκαθάρισης και του χρόνου διάθεσης.

Η διαχείριση της ποιότητας σε πραγματικό χρόνο, βασίζεται στην άμεση πρόσβαση σε αξιόπιστες πληροφορίες. Οι ΤΠΕ πρωτοπορούν στη συλλογή, τον έλεγχο και τη διάδοση πληροφοριών. Αντί των παλαιών γραφειοκρατικών χειρόγραφων συστημάτων -όπου δημοσιεύονταν σε ένα κεντρικό σημείο για χειροκίνητη καταχώρηση σε βάση δεδομένων- οι ΤΠΕ επιτρέπουν σε κάθε δικαστήριο να υποβάλει άμεσα και αυτόματα πληροφορίες που υπόκεινται σε στατιστικό ποιοτικό έλεγχο. Η διαδικτυακή επεξεργασία των δεδομένων μπορεί να είναι ιδιαίτερα δυναμική και ευέλικτη, καθώς δύναται να χρησιμοποιηθεί για αναλυτικές εκθέσεις ανάλογα με το τί θα ζητηθεί κάθε φορά.

Καλή Πρακτική: Η Αποθήκευση Δικαστικών Δεδομένων της Σλοβενίας & ο Πίνακας Έργων του Προέδρου

Στην περίπτωση της σλοβενικής μελέτης, η φράση κλειδί είναι «από τη στατιστική ενημέρωση στη στρατηγική διαχείριση». Η αξία των δεικτών απόδοσης προέρχεται από την **ερμηνεία** τους. Οι δείκτες αποτελεσματικότητας

χρησιμοποιούνται για στιγμιαίες συγκρίσεις (διατομεακές), ή παρακολουθούνται σε βάθος χρόνου για την εξέταση των τάσεων και των συνεπειών των αλλαγών (χρονοσειρές). Ωστόσο, τυχόν συγκρίσεις οφείλουν να γίνονται με υπευθυνότητα και να αντιμετωπίζονται με προσοχή. Δεδομένου ότι δεν λαμβάνεται υπόψη η ποικιλία ή η πολυπλοκότητα των μεμονωμένων περιπτώσεων, τα διαθέσιμα νομικά μέσα (συμπεριλαμβανομένων των απλουστευμένων διαδικασιών) ή ευρύτεροι περιβαλλοντικοί παράγοντες, όπως η αύξηση της εγκληματικότητας, η τάση για επίλυση των διαφορών και η εισαγωγή νέων νόμων, οι μετρήσεις της επικεφαλίδας οφείλουν να αξιολογούνται.

Καλή Πρακτική: «Ποιότητα Έργου» στα δικαστήρια του Ροβανιέμι, Φινλανδία

Αυτονότητα, η επίδοση του συστήματος δικαιοσύνης είναι πιο σημαντική από την αποδοτικότητά του. Η δικαιοσύνη δεν είναι απλά υπόθεση έγκαιρων αλλά έγκυρων, καλά τεκμηριωμένων και δίκαιων αποφάσεων. Ποιοτικά

κριτήρια που ενσωματώνουν όλες τις πτυχές της δικαστικής διαδικασίας μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επανεξέταση και τον έλεγχο των επιδόσεων, με τη δημιουργία ομάδων εργασίας για την ποιότητα (δικαστές, διαχειριστές δικαστηρίου, εισαγγελείς και το προσωπικό τους) σε μια διαδικασία αξιολόγησης και βελτίωσης.

Παράδειγμα Δεικτών Ποιότητας	
Πτυχή	Ποιοτικά κριτήρια
Η διαδικασία	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Η διαδικασία ήταν ανοιχτή και διαφανής και για τα δύο μέρη. <input type="checkbox"/> Ο δικαστής ενεργεί ανεξάρτητα και αμερόληπτα. <input type="checkbox"/> Οι διαδικασίες έχουν οργανωθεί με πρόσφορο τρόπο. <input type="checkbox"/> Έχουν ληφθεί δραστικά μέτρα ώστε να ενθαρρύνεται ο εξωδικαστικός διακανονισμός των μερών. <input type="checkbox"/> Η διαδικασία είναι ενεργητική και αποτελεσματική (τόσο στο τυπικό μέρος όσο και στο ουσιαστικό) <input type="checkbox"/> Η όλη διαδικασία σχεδιάζεται και εκτελείται με τέτοιο τρόπο ώστε να επιβαρύνει με το ελάχιστο δυνατό ποσό τα εμπλεκόμενα μέρη <input type="checkbox"/> Οι διαδικασίες οργανώνονται με ευέλικτο τρόπο <input type="checkbox"/> Οι διαδικασίες είναι ανοικτές προς το κοινό, όταν αυτό είναι εφικτό. <input type="checkbox"/> Οι διαδικασίες είναι διαδραστικές
Η απόφαση	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Η απόφαση είναι δίκαιη και νόμιμη <input type="checkbox"/> Οι αιτιολογήσεις των αποφάσεων οφείλουν να πείθουν τα εμπλεκόμενα μέρη, δικηγόρους και τους μελετητές του δικαίου για τη νομιμότητά τους <input type="checkbox"/> Οι λόγοι είναι διαφανείς. <input type="checkbox"/> Οι λόγοι είναι λεπτομερείς και συστηματικοί. <input type="checkbox"/> Η αιτιολόγηση της απόφασης είναι κατανοητή. <input type="checkbox"/> Η απόφαση θα πρέπει να είναι ορθά δομημένη, γλωσσικά και τυπογραφικά ορθή. <input type="checkbox"/> Η προφορική απόφαση θα πρέπει να αναγγέλλεται με τρόπο ώστε να γίνεται κατανοητή
Η αντιμετώπιση των εμπλεκόμενων μερών και του κοινού	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Οι συμμετέχοντες στη διαδικασία και το κοινό πρέπει κάθε στιγμή να αντιμετωπίζονται με σεβασμό. <input type="checkbox"/> Η παροχή κατάλληλων συμβουλών στους συμμετέχοντες στη διαδικασία, δεν επηρεάζει την αμεροληψία και ισοτιμία του δικαστηρίου. <input type="checkbox"/> Η παροχή συμβουλευτικών κι άλλων υπηρεσιών ξεκινά με την άφιξη στο δικαστηριακό χώρο. <input type="checkbox"/> Οι συμμετέχοντες στη διαδικασία εφοδιάζονται με όλες τις απαραίτητες πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία. <input type="checkbox"/> Οι ανακοινώσεις και οι δημόσιες σχέσεις του δικαστηρίου είναι επιβεβλημένες, εφόσον αυτό κριθεί απαραίτητο. <input type="checkbox"/> Οι πολιτικές πιέσεις στο Δικαστήριο είναι εναρμονισμένες με τις ιδιαίτερες ανάγκες των ομάδων διαφόρων πελατών.

Η αμεσότητα των διαδικασιών	<input type="checkbox"/> Οι υποθέσεις εξετάζονται εντός βέλτιστου χρόνου επεξεργασίας έτσι όπως αυτός καθορίζεται για την οργάνωση του δικαστικού έργου. <input type="checkbox"/> Η σπουδαιότητα της υπόθεσης για τα εμπλεκόμενα μέρη και η διάρκεια των διαδικασιών κατά τα πρώτα στάδια θα πρέπει να έχουν ληφθεί υπόψη στον καθορισμό του χρονοδιαγράμματος της υπόθεσης. <input type="checkbox"/> Επιπροσθέτως, τα μέρη αισθάνονται ότι οι διαδικασίες είναι άμεσες και ότι οι προθεσμίες που έχουν οριστεί ή έχουν συμφωνηθεί, τηρούνται.
------------------------------------	--

Παράδειγμα δεικτών ποιότητας	
Πτυχή	Ποιοτικά κριτήρια
Ικανότητα και επαγγελματικές δεξιότητες του δικαστή	<input type="checkbox"/> Οι δικαστές μεριμνούν για τη συντήρηση των δεξιοτήτων και ικανοτήτων τους. <input type="checkbox"/> Οι δικαστές παρευρίσκονται σε συνεχείς εκπαιδευτικές συνεδρίες <input type="checkbox"/> Η εκπαιδευτική συμμετοχή των δικαστών αποτελεί αντικείμενο συμφωνίας στην ετήσια διαπραγμάτευση για την προσωπική ανάπτυξη. <input type="checkbox"/> Το δικαστήριο έχει εξειδικευμένους δικαστές. <input type="checkbox"/> Οι διάδικοι και οι δικηγόροι θα πρέπει να σχηματίζουν την εντύπωση ότι ο δικαστής έχει προετοιμαστεί καταλλήλως για την υπόθεση και την κατανοεί. <input type="checkbox"/> Η τακτική και ενεργός συμμετοχή των δικαστών σε διάφορες συνεδριάσεις με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας καθώς και σε άλλες εργασίες των Ομάδων Εργασίας Ποιότητας.
Οργάνωση & διοίκηση δικαστικής απόφασης (επιδίκασης)	<input type="checkbox"/> Η οργάνωση και διαχείριση της επιδίκασης έχει γίνει με επαγγελματισμό και υποστηρίζεται η απαλλαγή των δικαστικών καθηκόντων. <input type="checkbox"/> Η χρέωση των νέων υποθέσεων στους δικαστές είναι μεθοδική και εκτελείται με αξιόπιστο τρόπο. <input type="checkbox"/> Η εξειδίκευση των δικαστών, επιπλέον χρησιμοποιείται στην επεξεργασία των υποθέσεων. <input type="checkbox"/> Η επιδίκαση έχει οργανωθεί τουοιοτρόπως ώστε η ενισχυμένη σύνθεση να είναι εκ των πραγμάτων δυνατή. <input type="checkbox"/> Προσωπικές αξιολογήσεις πραγματοποιούνται για κάθε δικαστή και σε ετήσια βάση, <input type="checkbox"/> Το δικαστήριο θα πρέπει να έχει αναπτύξει ένα μεθοδικό σύστημα για την ενεργητική παρακολούθηση της προόδου της υπόθεσης και για τη λήψη μέτρων ώστε να επιταχυνθούν καθυστερημένες περιπτώσεις. <input type="checkbox"/> Η ασφάλεια των συμμετεχόντων στη δίκη και του δικαστηριακού προσωπικού είναι εγγυημένη. <input type="checkbox"/> Η ευθύνη της διοίκησης του δικαστηρίου απέναντι στους δικαστές και στο υπόλοιπο προσωπικό ώστε να μην τους υπερφορτώσει με όγκο εργασίας.

Σημείωση: Αυτή η λίστα είναι μια περίληψη από τα δικαστήρια του Ροβανιέμι Φινλανδίας, μη διεξοδική.

6.1.2. Διαβούλευση με τους πολίτες

Ως δημόσια υπηρεσία, η δικαιοσύνη τελικά είναι υπόλογη απέναντι στους πολίτες. Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ), «η εμπιστοσύνη του κοινού στο δικαστικό σύστημα ... είναι σαφώς μία από τις κύριες συνιστώσες της πολιτείας που βασίζεται στο κράτος δικαίου». Απαξ και το κοινό χάσει την πίστη του στο δικαστικό σύστημα, εξαιτίας της λήψης ασυνεπών αποφάσεων ή της διατήρησης της διαφθοράς (ιδιαίτερα της συστημικής), είναι δύσκολο αυτή η εμπιστοσύνη να αποκατασταθεί. Συνεχώς ολοένα, οι ευρωπαϊκές δικαστικές αρχές αναγνωρίζουν την αξία του διαλόγου στη διατήρηση της συναίνεσης πως η δικαιοσύνη πρέπει αποδίδεται και να φαίνεται πως απονέμεται. Εάν υλοποιούνται εύλογες ανησυχίες, τότε διορθωτικά μέτρα μπορούν να λαμβάνονται εγκαίρως. Αυτό απαιτεί την εξωστρέφεια των δικαστηρίων και τη θεώρηση της απονομής δικαιοσύνης ως υπηρεσίας προς το κοινό. Ουσιαστικά αυτό εγείρει τρία ερωτήματα:

Καλή Πρακτική: «Ποιότητα Έργου» στα δικαστήρια του Ροβανιέμι, Φινλανδία

- Ποιες οι προσδοκίες των χρηστών του δικαστικού συστήματος;
- Ποιο είναι το επίπεδο παροχής υπηρεσιών που τα δικαστήρια θα πρέπει να θέσουν;
- Ανταποκρίνεται η υπηρεσία σε αυτά τα πρότυπα;

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση και πέραν αυτής, οι έρευνες ικανοποίησης που σχετίζονται με το σύστημα και τη διαδικασία (πριν, κατά τη διάρκεια και μετέπειτα) αποτελούν κοινό σημείο, ενώ φυσικά η έκβαση των

δικαστικών αποφάσεων δεν αποτελεί αντικείμενο μελέτης. Παρόμοιες έρευνες έχουν ως βάση άντλησης στοιχείων άτομα που εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα στις δικαστικές διαδικασίες: δικαστές, δικαστικοί υπάλληλοι, εισαγγελείς, δικηγόροι, διάδοχοι, μάρτυρες, τα μέλη των ενόρκων, συγγενείς, διερμηνείς, εμπειρογνώμονες, εκπρόσωποι των κρατικών υπηρεσιών κλπ.

Συνήθως, ξεκινώντας με ανώνυμες πληροφορίες για να καθοριστεί ο ρόλος του ερωτώμενου στη διαδικασία (συμπεριλαμβάνοντας αν είναι ο ενάγων ή ο εναγόμενος, αν η απόφαση παρήχθη υπέρ του), παραδείγματα ερωτήσεων για τους άμεσους χρήστες των δικαστηρίων δύνανται να περιλαμβάνουν τα εξής:

Πιθανές ερωτήσεις της έρευνας για τους άμεσους χρήστες του δικαστηρίου

- Πόσο προσβάσιμο ήταν το δικαστήριο (πρόσβαση, σήμανση, συνθήκες αναμονής);
- Ήταν οι διαδικασίες σαφείς;
- Πόσο ικανοποιημένοι είστε με τις πληροφορίες σχετικά με το δικαστικό σύστημα ή / και τα δικαιώματά σας;
- Πόσο γρήγορα η υπόθεση εξετάστηκε (χρονικό διάστημα μεταξύ κλητεύσεων και ακροάσεων, συνέπεια της διαδικασίας, απόφαση, κ.λπ.);
- Ποια ήταν η εμπειρία σας αναφορικά με το δικαστή, τους εισαγγελείς και τους μη δικαστικούς υπαλλήλους του δικαστηρίου (συμπεριφορές, ευγένεια, ικανότητα);
- Ανεξάρτητα από το αποτέλεσμα, ήταν η δικαστική διαδικασία αμερόληπτη;
- Ήταν η απόφαση και η αιτιολογία πλήρως αιτιολογημένες;
- Σε ποιο βαθμό εμπιστεύεστε το σύστημα δικαιοσύνης;
- Ενημερωθήκατε σχετικά με το πώς η απόφαση που εκδόθηκε θα εφαρμοστεί;

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 4.1 σχετικά με τις ανάγκες των χρηστών και τις προσδοκίες, και τη θεματική ενότητα 4.5 για την ικανοποίηση του πελάτη

Καλή Πρακτική: Η στρατηγική εξυπηρέτησης πολιτών στα δικαστήρια της Ιρλανδίας

Ορισμένα νομικά συστήματα επιλέγουν συγκεκριμένα μέτρα από έναν αρκετά ευρύ κατάλογο μέτρων που λαμβάνονται από τις δημόσιες διοικήσεις αναφορικά με την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της παροχής των υπηρεσιών από την πλευρά του χρήστη. Τέτοια είναι οι ομάδες χρηστών και επιτροπών, η άσκηση ελέγχου με αφανή πελάτη, τα σχόλια και οι διαδικασίες υποβολής καταγγελιών. Αυτό επιτρέπει στο δικαστήριο να αποκτήσει μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα της εμπειρίας του χρήστη. Όπως καταδεικνύει το παράδειγμα της Ιρλανδίας, υπάρχει επίσης η δυνατότητα των δικαστικών αρχών να συνομολογήσουν σε προκαθορισμένα πρότυπα μέσω της «Χάρτας εξυπηρέτησης πελάτη».

6.1.3. Υιοθέτηση της διοίκησης ολικής ποιότητας

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 3.4 για ΔΟΠ

Καλή Πρακτική: Εφαρμογή και αξιολόγηση της ποιότητας της παροχής υπηρεσιών στα δικαστήρια της Λιθουανίας

Τα κριτήρια ποιότητας, ο εσωτερικός διάλογος μέσα από τις ομάδες εργασίας για την ποιότητα, καθώς και η εξωτερική διαβούλευση σχετικά με την απόδοση των υπηρεσιών, είναι όλα δομικά στοιχεία για τη συνολική διαχείριση της ποιότητας (ΔΟΠ) εντός των οργανισμών. Από κοινού με πολλές δημόσιες διοικήσεις σε όλη την Ευρώπη, οι δικαστικές αρχές της ΕΕ στρέφονται προς τα συστήματα διαχείρισης ποιότητας (QMS) για την ενίσχυση της παροχής των υπηρεσιών τους και τη διαχείριση πόρων. Οι δικαστικές διοικήσεις εφαρμόζουν μοντέλα όπως το ISO 9001, το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης και το Πρότυπο Εξυπηρέτησης Πελάτη, για τη βελτίωση της ποιότητας, και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς τους.

6.2. Βελτίωση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη

Η πρόσβαση σε ένα αποτελεσματικό σύστημα δικαιοσύνης αποτελεί θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα σύμφωνα με το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και της ΕΣΔΑ, καθώς και μιας λειτουργικής δημοκρατίας και ευημερούσας οικονομίας. Αυτή η προσβασιμότητα τίθεται σε κίνδυνο όταν οι δικαστικές διαδικασίες λειτουργούν εκφοβιστικά, είναι δυσνόητες, δαπανηρές και χρονοβόρες. Ακόμη θεωρείται πως υπονομεύεται η προσβασιμότητα όταν οι νομικοί εκπρόσωποι των πολιτών και επιχειρήσεων δεν μπορούν εύκολα να λάβουν την πλήρη νομολογία που θα τους επιτρέψει να εκπληρώσουν. Η καλή πρακτική υπαγορεύει ότι οι δικαστικές αρχές αναζητούν τρόπους για να γίνεται κατανοητή η δικαστηριακή διαδικασία και απόφαση, για να καθιστά ενήμερους τους δικηγόρους σχετικά με νομικά προηγούμενα, και να προωθήσει εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης διαφορών σε σχέση με δικαστικές διαδικασίες που είναι δυνητικά ταχύτεροι,

φθηνότεροι και πιο διαλλακτικοί στην υπηρεσία της δικαιοσύνης.

6.2.1. Εξηγώντας δικαστικές διαδικασίες και αποφάσεις

Οι δικαστικές αρχές εξελίσσονται να λειτουργούν περισσότερο προληπτικά, δίνοντας βάρος στην ακρόαση των πολιτών, στην ανάπτυξη και εφαρμογή επικοινωνιακών πολιτικών ώστε να ενημερώνουν, να αποσαφηνίζουν και να εκπαιδεύουν. Οι πολιτικές αυτές αφορούν στις σχέσεις με το κοινό, τα μέσα μαζικής επικοινωνίας και τους άμεσα εμπλεκόμενους στις δικαστικές διαδικασίες και υπήρξαν αντικείμενο έρευνας για τις Προτάσεις για τη Δικαιοσύνη και την Κοινωνία, που δημοσιεύτηκαν από το Συμβουλευτικό Συμβούλιο Ευρωπαίων Δικαστών το 2005.

Καλές Πρακτικές: Το Γραφείο Παροχής Υπηρεσιών στο Περιφερειακό Δικαστήριο της Βαρσοβίας, η διαδικτυακή Πύλη των δικαστικών αρχών της Εσθονίας (www.kohus.ee), η διαβούλευση για τη βελτίωση των επιδόσεων στο Εφετείο της Δυτικής Σουηδίας

Καλές Πρακτικές: Οι σχέσεις των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας και των δικαστηρίων της Baden-Württemberg της Γερμανίας, η δικαστηριακή επικοινωνία με τα μέσα μαζικής επικοινωνίας και το κοινό στην Πολωνία

Η ποιότητα των αποφάσεων επηρεάζεται από μια σειρά παραγόντων, όπως η πρόθυμη συμμετοχή των πολιτών - που μπορεί να θεωρήσουν τη δικαστική διαδικασία ως μια αποθαρρυντική προοπτική. Όλο και περισσότερο, οι χώρες βρίσκουν τρόπους να παρέχουν εκ των προτέρων πληροφορίες στους δικαστηριακούς χρήστες αναφορικά με τις δικαστικές και νομικές διαδικασίες, τους συναφείς νόμους, συμπεριλαμβανομένων και των προσδοκώ-μενων χρονοδιαγραμμάτων. Το πρώτο βήμα είναι να

προσφέρουν διαδικτυακή πρόσβαση σε νόμους, διαδικασίες, έντυπα και έγγραφα, και στη συνέχεια, να συμβάλλουν ώστε να διευκολύνεται η πρόσβαση των πολιτών στα δικαστήρια και να κατανοούν καλύτερα τις διαδικασίες και τους ρόλους των κύριων παραγόντων τους.

Μια πτυχή της βελτίωσης της επικοινωνίας αποτελεί η σχέση του δικαστηρίου με τα μέσα επικοινωνίας -ως συνδετικός κρίκος με το κοινό- και η διασφάλιση της πρόσβασης του Τύπου και των άλλων μέσων ενημέρωσης σε πληροφορίες, ώστε να επιτυγχάνεται η λογοδοσία του δικαστικού σώματος. Ομοίως, θα πρέπει να υπάρχει μια κίνηση για να εξηγήσει τις αποφάσεις σε μια πιο φιλική προς το χρήστη γλώσσα και να διασφαλιστεί ότι οι δικαστικές αποφάσεις είναι απόλυτα κατανοητές από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη.

6.2.2 Η εξασφάλιση της πρόσβασης στη νομολογία

Η Δικαιοσύνη υπηρετείται καλύτερα όταν:

- Οι νόμιμοι εκπρόσωποι έχουν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για να παρουσιάσουν πλήρως τα επιχειρήματά τους και να εκπροσωπήσουν τα συμφέροντα των πελατών τους
- Οι δικαστές είναι πλήρως ενημερωμένοι με τη σχετική ευρωπαϊκή νομολογία πριν καταλήξουν στην ετυμηγορία τους.

Καλές Πρακτικές: Το μοντέλο Eurinfra της Ολλανδίας και το αντίστοιχο EuroQuod της Ρουμανίας

Η νομολογία της ΕΕ αλλάζει το εθνικό δίκαιο στους τομείς του διοικητικού, εργατικού, αστικού και εμπορικού δικαίου. Αρκετά κράτη-μέλη έχουν δημιουργήσει τις υποδομές για τη συλλογή και διάδοση της ευρωπαϊκής νομολογίας στα εθνικά τους δικαστικά συστήματα. Τυπικά, κυρίαρχο

στοιχείο είναι ένα δίκτυο δικαστικών συντονιστών που ενεργούν ως βασικά σημεία αναφοράς. Το δίκτυο συμπληρώνεται με μια ψηφιακή βάση δεδομένων και νομολογίας, συνήθως προσβάσιμη μέσω διαδικτύου, και συνοδεύεται από την κατάρτιση των δικαστών και, ενδεχομένως, με τακτικές συνεδριάσεις του δικτύου.

Ακόμη, τα ενωσιακά δικαστήρια και τα κράτη-μέλη έχουν βοηθηθεί από τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Νομολογία (ECLI), που στοχεύει στην ομοιομορφία της διαδικασίας του προσδιορισμού της νομολογίας στις διάφορες εθνικές βάσεις δεδομένων,

Το Συμβούλιο Υπουργών της ΕΕ κάλεσε τα κράτη-μέλη να υιοθετήσουν τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό ECLI για να καταστεί ευκολότερη και γρηγορότερη η διαδικασία αναζήτησης αποφάσεων ευρωπαϊκών και εθνικών δικαστηρίων.

παράλληλα με την ελάχιστη δέσμη ενιαίων μεταδεδομένων για τη νομολογία και τη βελτίωση της δυνατοτήτων αναζήτησης. Κάθε κράτος-μέλος αποφασίζει εάν, και σε ποιο βαθμό, θα χρησιμοποιήσει το σύστημα ECLI (για παράδειγμα, θα μπορούσε να εφαρμόσει αναδρομικά τα ιστορικά αρχεία), τον αριθμό των

συμμετεχόντων δικαστηρίων (όλα τα δικαστήρια, Άρειος Πάγος κλπ). Το ECLI αποτελεί μια καθαρά εθελοντική συμφωνία, αλλά τα οφέλη αυξάνουν σημαντικά όσο περισσότερα είναι τα κράτη-μέλη που συμμετέχουν.

6.2.3. Ενίσχυση της πρόσβασης σε εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης διαφορών

Η εναλλακτική επίλυση διαφορών (ΕΕΔ) σημαίνει ότι οι υποθέσεις επιλύονται χωρίς τη διαδικασία του δικαστηρίου και παίρνει κυρίως τη μορφή της διαιτησίας ή της διαμεσολάβησης. Αμφότερες έχουν εθελοντικό χαρακτήρα και συγκεκριμένη δομή και εμπλέκουν ένα τρίτο μέρος που λειτουργεί σαν ενδιάμεσος: ο διαιτητής λειτουργεί στην ουσία ως ένας δικαστής αλλά έξω από το δικαστικό σύστημα, ακούγοντας τα επιχειρήματα και

Μια έρευνα του Ευρωβαρομέτρου το 2013 διαπίστωσε ότι περίπου 9 στα 10 άτομα που βρίσκονται σε διαμάχη με μια επιχείρηση, μια δημόσια υπηρεσία ή άλλον πολίτη θα αναζητούσε μια συμφωνία εκτός δικαστηρίου, αν υφίστατο τέτοια δυνατότητα.

Η Οδηγία Διαμεσολάβησης έχει εφαρμογή σε μια ευρεία γκάμα διασυνοριακών διαφορών που αφορούν όλες τις αστικές και εμπορικές υποθέσεις, με συγκεκριμένες εξαιρέσεις και αποκλεισμούς. Δημιουργεί υποχρεώσεις στα κράτη-μέλη στο πεδίο εφαρμογής της.

Καλή Πρακτική: Η διαμεσολάβηση στη Δανία

Η Οδηγία 2013/11/ΕΕ σε ΕΕΔ καταναλωτών έπρεπε να εφαρμοστεί μέχρι την 9η Ιουλίου 2015 σε όλα τα κράτη-μέλη. Ο Κανονισμός 524/2013 περί Διαδικτυακής Επίλυσης Διαφορών (ΔΕΔ) - Online Dispute Resolution (ODR) τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2016.

των δύο πλευρών και προτείνοντας ένα διακανονισμό που είναι επίσημα δεσμευτικός, αλλά σε εξαιρετικές περιπτώσεις δύναται να είναι αποκλειστικά συμβουλευτικός –ο διαμεσολαβητής προσπαθεί να επιτύχει μια συμβιβαστική επίλυση και μπορεί να θέσει στο τραπέζι μια δική του πρόταση διακανονισμού, αλλά αυτό είναι κάτι που σπτό δεν επιβάλλεται –είναι προνόμιο των διαδίκων να συμφωνήσουν στο δρόμο που θα ακολουθήσουν.

Η ΕΕΔ μπορεί να υποκινηθεί από τα εμπλεκόμενα μέρη είτε πριν το δικαστήριο είτε μετά την έναρξη της δίκης. Επί της αρχής, η ΕΕΔ έχει πολλά **πλεονεκτήματα** σε σχέση με τη δίκη σε αστικές, εμπορικές ή διοικητικές υποθέσεις, και συνηθέστερα: περιορισμό εξόδων για τους εμπλεκόμενους, περισσότερη ευελιξία επί της διαδικασίας, μεγαλύτερη ιδιωτικότητα και έλεγχο για τους εμπλεκόμενους, γρηγορότερη επίλυση διαφωνιών και διακανονισμό σε λύσεις που ικανοποιούν τα συμφέροντα και των δύο πλευρών. Για το δικαστικό κλάδο, η ΕΕΔ απελευθερώνει δικαστικό χρόνο και εξοικονομεί πόρους. Υπάρχει μια αυξανόμενη επιχειρηματολογία για αναδιτύπωση της ΕΕΔ ως «κατάλληλης» επίλυσης διαφορών, η οποία περικλείει όλες τις δυνητικές επιλογές για επίλυση συγκρούσεων, και που προσδίδει ισοτιμία στις δικαστικές διαμάχες και σε μεθόδους εκτός δικαστηρίου. Η

διαμεσολάβηση μπορεί να είναι ιδιαίτερα πρόσφορη σε διασυνοριακές διαφορές, όπως ακριβώς σε οικογενειακές διαμάχες μεταξύ κατοίκων διαφορετικών χωρών της ΕΕ ή σε εμπορικές διαφωνίες εισαγωγών-εξαγωγών, όπου ένας φιλικός διακανονισμός είναι προτιμότερος από μια μακροχρόνια και χρονοβόρα δικαστική διαμάχη. Δίχως την ΕΕΔ, τέτοιες υποθέσεις αντιμετωπίζουν ένα δυνητικό κίνδυνο, όπου οι διάδικοι και οι νομικοί τους εκπρόσωποι μπορεί να εμπλακούν σε δαπανηρές δίκες με αντικρουόμενα νομικά συστήματα, εξαιτίας γλωσσικών διαφορών, άγνοιας, αβεβαιότητα του αποτελέσματος, κλπ.

Οστόσο, επί του παρόντος, η εφαρμογή στην πράξη της διαμεσολάβησης σε όλη την ΕΕ παραμένει αρκετά περιορισμένη. Μια έρευνα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επεσήμανε ότι η διαμεσολάβηση αστικών και εμπορικών υποθέσεων ακόμα αξιοποιείται σε λιγότερο από 1% των περιπτώσεων, παρά τα αποδεδειγμένα οφέλη της. Ένα από τα λίγα κράτη-μέλη με πολύχρονη εμπειρία στη διαμεσολάβηση είναι η Δανία, η οποία την εισήγαγε ως μια επιλογή για αστικού τύπου υποθέσεις το 2008. Ακόμα και στη Δανία, η διαμεσολάβηση αποτελεί μόνο το 2% των αστικών υποθέσεων, αλλά έχει αποδειχτεί σε ένα χρήσιμο εργαλείο ακόμη και όταν τα δύο μέρη δεν καταλήγουν σε συμφωνία, αφού ξεκαθαρίζονται γεγονότα και νομικά και προσωπικά ζητήματα που επιτρέπουν στο δικαστήριο να κλείσει την υπόθεση αρκετά σύντομα μετά την ολοκλήρωση της διαμεσολάβησης.

Η ΕΕΔ σε όλη την ΕΕ θα λάβει μια ώθηση όταν η Οδηγία για ΕΕΔ καταναλωτών εφαρμοστεί, έτσι ώστε οι

Μια έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2010-2011 διαπίστωσε ότι περισσότερες από επτά στις δέκα επιχειρήσεις που είχαν αξιοποιήσει την ΕΕΔ ήταν ικανοποιημένες από την εμπειρία τους, πάνω από οκτώ στις δέκα θα την ξαναχρησιμοποιούσαν και επτά στις δέκα θα προτιμούσαν την ΕΕΔ από το να πηγαίνουν στο δικαστήριο για να διευθετούν τις διαφορές.

«οντότητες ΕΕΔ» (πάροχοι υπηρεσιών) να είναι σε θέση να επιλύουν διαφορές μεταξύ καταναλωτών και επιχειρήσεων μετά από την αγορά αγαθών και υπηρεσιών, παραδοσιακά ή ηλεκτρονικά, και διασυνοριακά. Ούτε οι επιχειρήσεις ούτε οι καταναλωτές θα υποχρεούνται να χρησιμοποιούν την ΕΕΔ με βάση αυτή την Οδηγία, αλλά κάθε κράτος-μέλος θα πρέπει να διασφαλίσει ότι η ΕΕΔ θα είναι διαθέσιμη εάν ένα ή και τα δύο μέρη συμφωνούν να τη χρησιμοποιήσουν για

διαφορές σε οποιοδήποτε τομέα του λιανικού εμπορίου.

Ως συμπληρωματική πρωτοβουλία, η ΔΕΔ εντέλει την Επιτροπή να εγκαινιάσει ένα διαδικτυακό κόμβο που να καλύπτει όλη την ΕΕ για διαφορές που ανακύπτουν από διαδικτυακές συναλλαγές: ένα διαδραστικό ιστότοπο που παρέχει ένα μοναδικό σημείο εισόδου στους καταναλωτές και στους εμπόρους. Θα επιτρέπει στους καταναλωτές και στους εμπόρους να υποβάλλουν τις υποθέσεις τους μέσω μιας ηλεκτρονικής φόρμας παραπόνων, που θα είναι διαθέσιμη σε όλες τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ και να επισυνάπτουν σχετικά έγγραφα. Θα δρομολογεί τις διαφορές σε μια αρμόδια οντότητα ΕΕΔ, η οποία θα είναι ικανή να ασχοληθεί με τη διαμάχη.

6.3. Εκσυγχρονισμός δικαστικών συστημάτων

Όπως οι κυβερνήσεις, έτσι και οι δικαστικοί βρίσκουν τρόπους να απλοποιούν και να επιταχύνουν τη διοίκηση, να ανασχεδιάζουν τις διαδικασίες της, να αξιοποιούν τις νέες τεχνολογίες (την υπολογιστική και δικτυακή ισχύ), προκειμένου να διαχειρίζονται τη δικαστική διαδικασία καλύτερα, γρηγορότερα και πιο αποτελεσματικά από άποψη κόστους. Όπως με τους πολίτες που ταξιδεύουν και εργάζονται σε άλλες χώρες της ΕΕ, και με τις επιχειρήσεις που επενδύουν και εμπορεύονται, η δικαιοσύνη επεκτείνεται πέρα από τα σύνορα, και ως εκ τούτου η διασυνοριακή δικαιοσύνη είναι ένα αναπόσπαστο και ενισχυτικό στοιχείο για τον εκσυγχρονισμό των δικαστικών συστημάτων.

6.3.1. Ανασχεδιασμός διαδικασιών

Όπως οι ομόλογοί τους στην κυβέρνηση, οι δικαστικοί εξετάζουν όλο και περισσότερο δημιουργικές λύσεις για να κάνουν τις διοικητικές τους διαδικασίες πιο αποδοτικές, αλλά επίσης και πιο «πελατο-κεντρικές». Η διοικητική απλούστευση και ο ανασχεδιασμός διαδικασιών αποτελούν αμφότερες ένα ενδιάμεσο βήμα προς την ηλεκτρονική δικαιοσύνη, και ορισμένες φορές έναν αυτοσκοπό που εξοικονομεί χρόνο και χρήμα. Ορισμένοι δικαστικοί έχουν αξιοποιήσει τα αποτελέσματα των μετρήσεων απόδοσης για να δρομολογήσουν ουσιαστικές αλλαγές σε διαδικασίες. Ο αναστοχασμός μπορεί να είναι καταλύτης στην προώθηση καλών πρακτικών μεταξύ των δικαστηρίων όλων των κρατών-μελών, κάτι που οδηγεί στον ανασχεδιασμό και τη μηχανοργάνωση συστημάτων και λειτουργιών, που περιλαμβάνουν τα εξής:

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 4.3

- Ανάλυση και ανασχεδιασμός μιας μεμονωμένης διαδικασίας.
- Ανασχεδιασμός εντύπων ώστε να είναι φιλικά προς το χρήστη (π.χ. ενσωματώνοντας γραμμωτούς κώδικες για ψηφιακή επεξεργασία).
- Ηλεκτρονική παρακολούθηση φακέλων και αποστολή ειδοποιήσεων στα εμπλεκόμενα μέρη αναφορικά με την εξέλιξη κάθε υπόθεσης μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και SMS.
- Δημιουργία ιστότοπων και άλλων ψηφιακών πλατφόρμων (κοινωνικά δίκτυα) για επικοινωνία με πολίτες και επιχειρήσεις,
- Ενδυνάμωση των συμφωνιών συνεργασίας με άλλους θεσμούς και οργανισμούς της κοινωνίας των πολιτών.

Τέτοιες ενέργειες μπορούν να επιφέρουν **αξιοσημείωτα αποτελέσματα**, βελτιώνοντας τη συνεργασία μεταξύ εισαγγελέων, δικαστών και γραμματέων και εγκαταλείποντας μη-ουσιώδεις δραστηριότητες, ώστε με αυτόν τον τρόπο να εξαλειφθούν καθυστερήσεις, να μειωθεί ο χρόνος αναμονής και να αυξηθεί η εμπιστοσύνη στο δικαστικό σύστημα.

Καλή Πρακτική: Το πρόγραμμα ESF της Ιταλίας «Διάχυση βέλτιστης πρακτικής στα Δικαστικά Γραφεία» και ο μετασχηματισμός, οργανωτικός & διαδικασιών, του Δικαστηρίου της Monza

6.3.2 Μετάβαση στην ηλεκτρονική Δικαιοσύνη

Οι ΤΠΕ διαδραματίζουν έναν πρωταρχικό ρόλο στη διοίκηση της δικαιοσύνης και στην παροχή της υπηρεσίας. Συνολικά, ένα ποσοστό 3,3% του προϋπολογισμού των δικαστηρίων των ευρωπαϊκών μελών διατέθηκε στη μηχανοργάνωση το 2012, σύμφωνα με το CEPEJ. Όπως

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 4.4

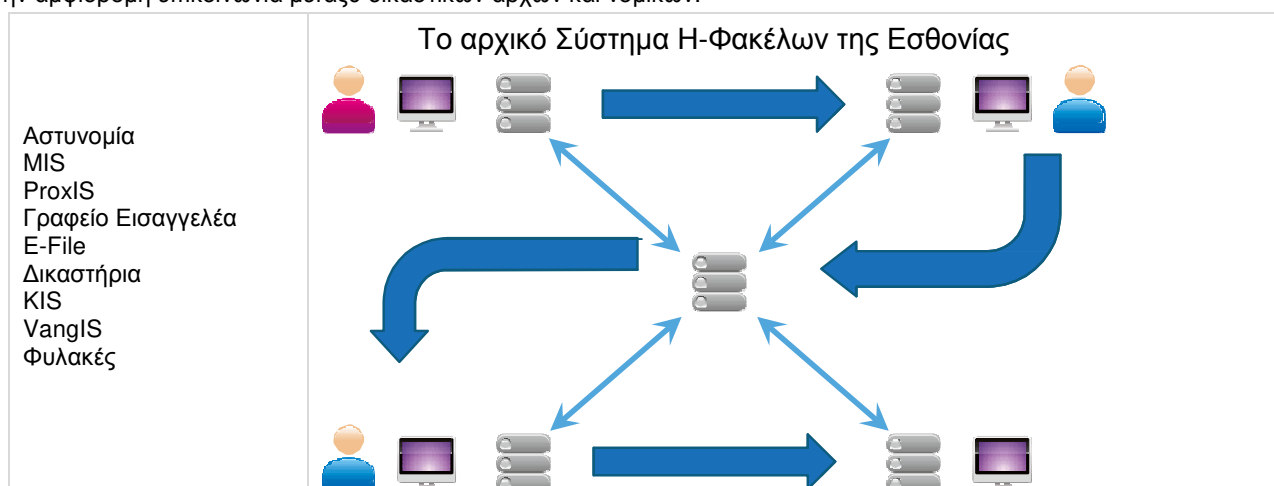
και η συνεισφορά της πληροφορικής στην παρακολούθηση της απόδοσης, διαχείρισης και επικοινωνίας με το κοινό, οι βασικές εφαρμογές των τεχνολογιών επικοινωνιών-πληροφορικής μέσα στο ευρωπαϊκό δικαστικό σύστημα έχουν εντοπιστεί από το CEPEJ σε τρεις διακριτούς τομείς:

- Εξοπλισμός Η/Υ που χρησιμοποιείται για να βοηθήσει άμεσα δικαστές και δικαστικούς γραμματείς.
- Ηλεκτρονικά συστήματα για την καταχώρηση και τη διαχείριση υποθέσεων.
- Ασφαλή ηλεκτρονική επικοινωνία και ανταλλαγή πληροφορίας μεταξύ δικαστηρίων και του περιβάλλοντός τους.

Καλή Πρακτική: Πρόσβαση σε πληροφορία και αποφάσεις δικαστηρίων στην Πολωνία

Καλές Πρακτικές: Η κεντρική βάση δεδομένων E-File και το σύστημα διαχείρισης υποθέσεων της Εσθονίας, το σύστημα e-Notifications Lexnet της Ισπανίας

Η ηλεκτρονική αποθήκευση, η επεξεργασία και η μεταφορά πληροφορίας μπορεί να επιφέρει τεράστια εξοικονόμηση χρόνου και κόστους σε σχέση με τα συστήματα που βασίζονται στο χαρτί. Τα κράτη-μέλη έχουν επιδείξει τα οφέλη διασύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων (ΠΣ) πολλαπλών αρχών επιβολής του νόμου μέσα στη διοίκηση (π.χ. δικαστήρια, εισαγγελίες, αστυνομία και υπηρεσίες φυλακών), καθώς επίσης και των υπηρεσιών στατιστικής, με την υποχρέωση να επιτύχουν τη δια-λειτουργικότητα των διαφόρων ΠΣ, κατοχυρώνοντας την ασφάλεια των δεδομένων. Τα οφέλη της διασύνδεσης μπορούν επίσης να επεκταθούν εκτός των ορίων της διοίκησης, όπως στην αμφίδρομη επικοινωνία μεταξύ δικαστικών αρχών και νομικών.



6.3.3 Διασυνοριακή δικαιοσύνη

Η δυναμική των τεχνολογιών επικοινωνιών-πληροφορικής επεκτείνεται πέρα από τη συνδυασμένη διοίκηση (**joined-up**) μιας χώρας. Περίπου 10 εκατομμύρια πολίτες της ΕΕ έχουν ήδη εμπλακεί σε διασυνοριακές αστικές δικαστικές υποθέσεις, που μπορεί να αποδεικνύονται σε μια απογοητευτική εμπειρία. Η ηλεκτρονική δικαιοσύνη μπορεί να διευκολύνει τη διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ ευρωπαϊκών δικαστικών αρχών, ώστε να βοηθηθούν πολίτες, επιχειρήσεις και κυβερνήσεις για να ξεπεράσουν τα εμπόδια και τις συμφορήσεις στην πρόσβαση της δικαιοσύνης σε άλλους τομείς δικαιοδοσίας.

Ένα καλό παράδειγμα είναι οι **διαδικασίες μικροδιαφορών**, οι οποίες αποτελούν ένα δυνητικό «γεγονός ορόσημο» για τους πολίτες, που μπορεί να εμπλέκει επτά μεμονωμένες δημόσιες υπηρεσίες από τον προσανατολισμό (καθορισμό δικαιωμάτων, τρόπο διεκδίκησης) και την έναρξη κοινοποίησης στοιχείων/εγγράφων, την παρακολούθηση της υπόθεσης,

Η πύλη <https://e-Justice.europa.eu> ανήκει από κοινού στην Επιτροπή και σε κάθε κράτος-μέλος με πληροφορίες, οδηγίες, δικτυακές φόρμες και κατευθύνσεις για πολίτες, δικηγόρους και νομικές αρχές.

Η ιστοσελίδα www.e-codex.eu είναι ένα έργο ηλεκτρονικής δικαιοσύνης με τη συμμετοχή 14 κρατών-μελών (και 1 συνεργαζόμενο) που στοχεύει να επιτύχει δια-λειτουργικότητα μεταξύ εθνικών δικαστικών συστημάτων, ξεκινώντας από τρεις διαδικασίες που στήριζονται αποκλειστικά στο χαρτί: μικροδιαφορές, την Ευρωπαϊκή Οδηγία Πληρωμών και το Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης. Πλέον αναπτύσσεται στο πλαίσιο της ιστοσελίδας www.esens.eu.

την ανάκτηση της ετυμηγορίας και την έφεση.

Διασυνοριακές αξιώσεις μέχρι 2.000€ έχουν απλοποιηθεί και επιταχυνθεί από την Ευρωπαϊκή Διαδικασία Μικροδιαφορών, η οποία περιλαμβάνει και την ηλεκτρονική διεκπεραίωση – οι αποφάσεις αναγνωρίζονται και είναι εκτελεστές σε άλλα κράτη-μέλη. Ωστόσο, «λίγες χώρες δίνουν τη δυνατότητα στους πολίτες να εκκινούν αυτή τη διαδικασία ηλεκτρονικά και να ανταλλάσσουν με ασφάλεια πληροφορίες με τις δικαστικές αρχές. Επί του παρόντος υφίσταται ο κίνδυνος οι πολίτες να μην μπορούν να εντοπίσουν με ικανοποιητικό τρόπο αυτό που ψάχνουν, ούτε να το καταλαβαίνουν. Οι δικαστικές διαδικασίες μπορεί να είναι μακρόχρονες και περίπλοκες, κάνοντας ακόμα πιο σημαντική τη διαχείριση των προσδοκιών των πολιτών στο να εκκινούν τέτοιες διαδικασίες και το να τους καθοδηγούν όσο οι διαδικασίες αυτές εξελίσσονται¹⁶». Το E-CODEX μπορεί να δρα ως μια ασφαλής και αξιόπιστη πλατφόρμα για ανταλλαγή εγγράφων και δεδομένων μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων, κυβερνήσεων και δικαστικών αρχών σε εθνικό και διασυνοριακό επίπεδο.

6.4. Κατάρτιση και διαρκής επαγγελματική εξέλιξη

Ο καθοριστικός παράγοντας για την ποιότητα του δικαστικού συστήματος θα είναι πάντα η γνώση και η ικανότητα δικαστών, εισαγγελέων, δικαστικών διοικητικών και άλλων επαγγελματιών του νομικού κλάδου. Οι ευρωπαίοι δικαστικοί αντιμετωπίζουν μια διαρκή πρόκληση να είναι πάντα ενημερωμένοι με τις τελευταίες εξελίξεις του νόμου, είτε πρόκειται για εθνική νομοθεσία είτε για ευρωπαϊκούς κανονισμούς, οδηγίες ή νομολογία. Οι ίδιοι άνθρωποι θα πρέπει επίσης να διαχειριστούν ή να επιφέρουν ριζικές αλλαγές στο επιχειρησιακό περιβάλλον, που ανακύπτουν μέσα από τη διαχείριση απόδοσης, διασφαλίζοντας έγκαιρες διαδικασίες, εξηγώντας το νόμο με κατανοητό τρόπο τόσο στους εμπλεκόμενους όσο και στο κοινό, εφαρμόζοντας την ΕΕΔ, αξιοποιώντας την πληροφορική και τη δυνατότητα ηλεκτρονικής δικαιοσύνης σε διασυνοριακό επίπεδο. Σε αυτό το κλίμα, η εκπαίδευση σε όλα τα επίπεδα και στάδια, συμπεριλαμβανομένης της διαρκούς επαγγελματικής ανάπτυξης (ΔΕΑ), αποτελεί ένα ζωτικό εργαλείο για τον εκσυγχρονισμό της δικαστικής αρχής στην υπηρεσία του κοινού. Ωστόσο, σύμφωνα με την έκθεση του 2014 του CEPEJ, λιγότερο από 1% του προϋπολογισμού των δικαστηρίων δαπανήθηκε για κατάρτιση δικαστικού περιεχομένου στην Ευρώπη το 2012, κάτι που δεν βελτιώθηκε τις προηγούμενες περιόδους που μελετήθηκαν από το CEPEJ.

Το 2011, η Επιτροπή έθεσε έναν ελάχιστο στόχο 50% των επαγγελματιών του νομικού κλάδου (700.000) να καταρτιστούν στη νομοθεσία της ΕΕ μέχρι το 2020. Πάνω από 220.000 έχουν λάβει μέρος κατά τα έτη 2011-2013.

Η σημασία της δικαστικής κατάρτισης στην ανάπτυξη κοινού αισθήματος εμπιστοσύνης μεταξύ διαφορετικών δικαστικών συστημάτων αναγνωρίστηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας, στο Πρόγραμμα Στοκχόλμη 2010 και στην Ατζέντα για τη Δικαιοσύνη της ΕΕ για την Ευρώπη 2020. Η Ανακοίνωση του Σεπτεμβρίου 2011 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ενίσχυσε τη δυναμική ενδυνάμωσης για την Ευρωπαϊκή δικαστική κατάρτιση, όπως επίσης και τις ομότιμες συναλλαγές εμπειριών και εξειδικευμένων ορθών πρακτικών. Το 50% του στόχου είναι επιτεύξιμο μέσα από κοινές προσπάθειες και κοινή ευθύνη όλων των εμπλεκόμενων φορέων: κράτη-μέλη, δικαστικά συμβούλια, ευρωπαϊκά και εθνικά δικαστικά σώματα κατάρτισης, και τα ίδια τα νομικά επαγγέλματα σε εθνικό επίπεδο.

6.4.1. Ανάλυση αναγκών κατάρτισης

Η ανάλυση αναγκών κατάρτισης αποτελεί την πρώτη φάση του κύκλου κατάρτισης και είναι μια δομημένη και συστηματική διαδικασία, η οποία μπορεί να εφαρμοστεί σε οργανισμούς, λειτουργίες (π.χ. αστικά δικαστήρια, προέδρους δικαστηρίων, διαμεσολαβητές) και/ή σε άτομα. Η ΑΕΑ αξιολογεί τις απαιτήσεις ικανοτήτων, συγκρίνοντας τις υφιστάμενες δεξιότητες με το ζητούμενο επίπεδο ικανοτήτων και προσδιορίζει το κενό γνώσης που πρέπει να καλυφθεί.

Πολλές από τις τεχνικές που χρησιμοποιούνται για την εκτίμηση των προσδοκιών αναφορικά με τις προσφερόμενες υπηρεσίες πολίτη-πελάτη ή την εμπειρία αυτών με το δικαστικό σύστημα μπορούν να χρησιμοποιηθούν και για την ΑΕΑ: έρευνες

Βλ. επίσης θεματικές ενότητες 4.1 και 6.1

Καλή Πρακτική: Χρήση από την Ακαδημία του Ευρωπαϊκού Δικαίου (ERA) και του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Δημόσιας Διοίκησης (EIPA) των προ-εκπαιδευτικών ερωτηματολογίων για εντοπισμό αναγκών, για προσαρμογή του προγράμματος και για τη διεξαγωγή ενδιάμεσων αξιολογήσεων.

¹⁶ Βλ. Έκθεση Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Μέτρηση Απόδοσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για το 2014 (σ.π.)

(άμεσης επαφής, τηλεφωνικές, γραπτές, ηλεκτρονικές), στοχευμένες ομάδες συζήτησης και αναπληροφόρηση από προηγούμενες δραστηριότητες κατάρτισης. Η ανάλυση των ατομικών απαντήσεων δυνητικών συμμετεχόντων μπορούν να τοποθετηθούν σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, συνομιλώντας με αντιπροσωπευτικές ενώσεις που μελετούν σε πραγματικό χρόνο επαγγελματικές πρακτικές σε δικαστήρια και διοικητικές υπηρεσίες και/ή προβλέποντας νομικές και τεχνολογικές εξελίξεις (όπως η αύξηση της συμμετοχικότητας των πολιτών, της επικοινωνίας και της χρήσης τεχνολογιών πληροφορικής) που διεγείρουν νέους τρόπους σκέψης για την ανάπτυξη δεξιοτήτων.

Η ΑΕΑ θα πρέπει να αποτελεί τη βάση για το σχεδιασμό προσαρμοσμένων προγραμμάτων κατάρτισης, που περιλαμβάνουν τους στόχους, το περιεχόμενο και τη μορφή (διάρκεια, δομή, ύφος, κλπ.) και να παρέχει κριτήρια για την αξιολόγησή τους. Με την πάροδο του χρόνου, η ΑΕΑ θα πρέπει να επανεξετάζεται τακτικά, ώστε να διασφαλίζεται ότι το πρόγραμμα παραμένει επίκαιρο ή να ενημερώνεται.

6.4.2. Προγράμματα σπουδών και σχέδια κατάρτισης

Έχοντας εντοπίσει τις ανάγκες, η επόμενη φάση του κύκλου κατάρτισης είναι να μετατρέψει αυτές σε περιεχόμενο που περιλαμβάνει το εύρος, τη δομή και τη διαδοχή των δραστηριοτήτων, συνδυάζοντας θεωρία και πρακτική, νομικές και μη-νομικές οπτικές (συμπεριλαμβανομένου της ηγεσίας και των δεξιοτήτων τεχνολογιών πληροφορικής).

Όλο και περισσότερο, η δικαστική κατάρτιση αξιοποιεί διεπιστημονικές τεχνικές (που προέρχονται από την οικονομική, την ιατρική, τη ψυχολογία, κλπ.) για να υπογραμμίσουν τα κεντρικά στοιχεία των προγραμμάτων, και να παρέχουν ένα ευρύτερο κοινωνικοοικονομικό και πολιτισμικό πλαίσιο, σε συμφωνία με τη Σύσταση 12 του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη δικαστική κατάρτιση που δημοσιεύτηκε το 2010. Άλλες τεχνικές περιλαμβάνουν: τοποθετήσεις («externships») σε σώματα με κάποιο ρόλο στη νομοθετική διαδικασία κατά τη διάρκεια της αρχικής κατάρτισης, και προσομοιώσεις και ανασχηματισμούς που εξομοιώνουν τις «πραγματικές» συνθήκες.

Τα κράτη-μέλη έχουν επίσης αναζητήσει δημιουργικές προσεγγίσεις για κατάρτιση μεγάλης κλίμακας, για παράδειγμα όταν έχει συντελεστεί μια μεγάλη νομοθετική εξέλιξη η οποία χρειάζεται να γίνει γνωστή άμεσα, αποτελεσματικά και αποδοτικά. Όπως και με την συνεχώς εξελισσόμενη νομική βάση, οι δικαστές και οι διοικητικοί των δικαστηρίων αντιμετωπίζουν ένα μεταβαλλόμενο εργασιακό περιβάλλον, με δεδομένες τις εξελίξεις στην παρακολούθηση της απόδοσης, τη διαβούλευση με το κοινό, τη διαχείριση της ποιότητας, την αποτελεσματικότερη επικοινωνία και τη μηχανογράφηση των δικαστικών διαδικασιών. Αυτό αποδίδει περισσότερη σημασία στις ηγετικές ικανότητες και στη διαχείριση των αλλαγών. Όπως και σε πολλά άλλα επαγγέλματα, η τεχνική επάρκεια σε μια θέση δεν μεταφράζεται αυτόματα σε ικανότητα διαχείρισης. Η άριστη επάρκεια στο δικαστήριο δεν κάνει αναγκαστικά ένα δικαστή ικανό διαχειριστή έργων, ανθρώπων ή οικονομικών. Η διαχείριση της κατάρτισης εφαρμόζεται επίσης σε κάποια κράτη-μέλη μέσω καθοδήγησης και συμβουλευτικής, η οποία μπορεί να ταιριάζει καλύτερα στο ύψος ορισμένων δικαστών, εισαγγελέων ή διοικητικών, όπως εντοπίστηκαν στην ΑΕΑ. Άλλη διαχείριση κατάρτισης εστιάζει σε συγκεκριμένες ευθύνες ή εργασίες, για παράδειγμα, στη διοίκηση έργου, η οποία είναι χρήσιμη στο σχεδιασμό σύνθετων επενδύσεων σε τεχνολογίες πληροφορικής ή στην εισαγωγή συστημάτων διαχείρισης της ποιότητας.

Καλή Πρακτική: Αρχική εκπαίδευση δικαστών στην Ιταλία· εκπαίδευση βοηθών δικαστών στην Ουγγαρία

Καλή Πρακτική: Επανεκπαίδευση των δικαστικών στη Ρουμανία σε τέσσερις νέους νομικούς κώδικες

Καλή Πρακτική: Η ηγεσία και η διαχείριση της κατάρτισης στη Γαλλία

6.4.3 Μεθοδολογία κατάρτισης

Ταυτόχρονα με το περιεχόμενο της κατάρτισης, οι δικαστικοί των κρατών-μελών έχουν την ευκαιρία να είναι δημιουργικοί με το στυλ της κατάρτισης, όπου η προσωπική επαφή είναι ουσιώδης στα αποτελέσματα της μάθησης (για παράδειγμα, εκπαίδευση εκπαιδευτών, διερεύνηση, διαμεσολάβηση, καταδίκη), και/ή σε τεχνικές μάθησης εξ αποστάσεως (όπως τα podcast και οι τηλεδιασκέψεις) που είναι

Καλές Πρακτικές: Η ολοκληρωμένη διαδικτυακά στρατηγική ηλεκτρονικής μάθησης στη Βουλγαρία, η τεχνική της Χιονόμπαλας στην Αγγλία και την Ουαλία

οικονομικά αποδοτικές, ευέλικτες και μπορούν να είναι προσαρμοσμένες στα μέτρα ατομικών αναγκών κατάρτισης και περιστάσεων. Άλλες τεχνικές αξιοποιούν εξαιρετικά καινοτόμες μεθόδους για να καταστήσουν ικανές μεγάλες ομάδες για να διυλίσουν σύνθετη σκέψη ή να συνεργαστούν για να εντοπίσουν κοινά σύνολα

επιλογών ή ιδεών.

6.4.4. Εκπαιδευτικά εργαλεία για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου

Είναι ευρέως αποδεκτό ότι οι εθνικοί δικαστές και εισαγγελείς πρέπει να είναι γνώστες του ενωσιακού δικαίου μέσα στον ευρωπαϊκό δικαστικό χώρο, κάτι που έχει γίνει αποδεκτό ότι είναι ένα μεγάλο κενό που πρέπει να καλυφθεί. Πολλά κράτη-μέλη χρησιμοποιούν πλέον δίκτυα συντονιστών και αρκετά έχουν πρόσβαση σε ολοκληρωμένες βάσεις δεδομένων, ώστε να διασφαλίσουν την ύπαρξη σημείων αναφοράς στη νομοθεσία της ΕΕ, και, στην καλύτερη περίπτωση, στη νομοθεσία άλλων κρατών-μελών, η οποία να μπορεί να είναι προσβάσιμη στο δικαστικό σύστημα των χωρών τους. Αυτοί οι καθημερινοί μηχανισμοί διάχυσης πληροφορίας υποστηρίζονται καλύτερα από τη δικαστική κατάρτιση, ώστε να προσλαμβάνουν ευρύτερη ευαισθητοποίηση και βαθύτερη κατανόηση, όπως επιδιώκεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και του στόχου του 2020 (το 50% των ασκούντων νομικά επαγγέλματα να είναι καταρτισμένοι στο ενωσιακό δίκαιο). Το πρωτοποριακό μοντέλο της ολλανδικής Eurinfra των αρχών της δεκαετίας του 2000 αντανακλάται και στις πρακτικές των άλλων χωρών.

Καλή Πρακτική: Το σύστημα Ευρωπαϊκός Γάιος στην Ιταλία

Όλο και περισσότερο, το ενωσιακό δίκαιο δεν διδάσκεται μεμονωμένα ως ξεχωριστό αντικείμενο, αλλά ως ένα αναπόσπαστο κομμάτι της εθνικής νομοθεσίας, με διασταυρούμενες αναφορές στις Οδηγίες και τους Κανονισμούς της ΕΕ. Διάφορες τεχνικές έχουν επίσης δοκιμαστεί για να συσσωματώσουν διασυννορικά τη δικαστική κατάρτιση, μέσα από κοινά προγράμματα μεταξύ γειτονικών χωρών ή περιοχών, και να συνδυάσουν τη νομική με τη γλωσσική κατάρτιση, προερχόμενα από την Ισπανία, ώστε να κάνουν ευκολότερη την κατανόηση των νόμων και των παραδόσεων άλλων κρατών-μελών στους δικαστές, εισαγγελείς και δικηγόρους.

6.4.5. Αξιολόγηση της κατάρτισης

Η αξιολόγηση της εμπειρίας των επωφελομένων, αναφορικά με την κατάρτιση και/ή την επίδραση των εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων, ολοκληρώνει τον εκπαιδευτικό κύκλο. Επιτρέπει στον εκπαιδευτή να ελέγξει αν οι στόχοι και τα επίπεδα ικανοποίησης έχουν επιτευχθεί, οι δεξιότητες έχουν βελτιωθεί, οι αρχικές ανάγκες έχουν καλυφθεί, και εν προκειμένω, τί έχει δουλέψει σωστά και τί όχι τόσο σωστά, και τί θα μπορούσε να γίνει διαφορετικά την επόμενη φορά, συμπεριλαμβανομένου του εντοπισμού νέων αναγκών κατάρτισης. Τα παραδείγματα ERA και EIPA της ΑΕΑ περιλαμβάνουν στοιχεία παρακολούθησης και προβληματισμού αναφορικά με τα ευρήματα. Το πιλοτικό σχέδιο επικαλείται το μοντέλο Kirkpatrick, το οποίο κατηγοριοποιεί τέσσερα επίπεδα της εκπαιδευτικής αξιολόγησης, και συγκεκριμένα εργαλεία και μεθόδους που είναι κατάλληλα για την εφαρμογή τους:

1. Αντίδραση καταρτιζομένων: τί νόμιζαν και πίστευαν σχετικά με την κατάρτιση
2. Μάθηση: η προκύπτουσα αύξηση στη γνώση ή την ικανότητα
3. Συμπεριφορά: η έκταση της βελτίωσης στη συμπεριφορά και την ικανότητα και η εφαρμογή αυτής
4. Αποτελέσματα: οι επιπτώσεις στην επιχείρηση ή το περιβάλλον εξαιτίας της απόδοσης του καταρτιζομένου.

Η αξιολόγηση συνεισφέρει στη διαρκή βελτίωση – το πρώτο βήμα είναι να διασφαλιστεί η ανατροφοδότηση. Αρκετά κράτη-μέλη έχουν επινοήσει καινοτόμα εργαλεία αξιολόγησης για να ελέγξουν τη συμπεριφορική αλλαγή και την πραγματική επίδραση της κατάρτισης, η οποία πάλι μπορεί να τροφοδοτήσει την ανάλυση αναγκών για σχεδιασμό μελλοντικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων.

Καλές Πρακτικές: Ο Εισηγητής στο Βέλγιο και η Ανάλυση Νομολογίας στην Εσθονία

6.5 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντική δράση

Τα βασικά μηνύματα από αυτό το κεφάλαιο είναι τα εξής:

- Αξιοποίηση της διοίκησης ολικής ποιότητας, υιοθετώντας την οπτική του «πελάτη» και προσπαθώντας ενεργά για διαρκή βελτίωση της υπηρεσίας (δίκαιες, αμερόληπτες και έγκαιρες δικαστικές αποφάσεις).
- Βελτίωση της απόδοσης μέσω αξιολόγησης και κατανόησης αυτής, εστιάζοντας πρώτα στο πώς τα ευρήματα θα χρησιμοποιηθούν πριν αποφασιστεί τί μετριέται (βασικοί δείκτες απόδοσης) και πώς αυτό παρακολουθείται (κάνοντας βέλτιστη χρήση των ΤΠΕ για αποδοτική συλλογή και αποτελεσματική παρουσίαση), και απλοποιώντας την ερμηνεία «σκληρών» δεδομένων με ποιοτικά κριτήρια.
- Επειδή η ποιότητα είναι κάτι σχετικό, δεν θα πρέπει να βασιζόμαστε στις μετρήσεις αλλά θα πρέπει να συμβουλευόμαστε τακτικά τη διοίκηση και τους «πελάτες» (νομικούς, εμπλεκόμενους και κοινό), χρησιμοποιώντας τεχνικές, όπως τις ομάδες ποιότητας, τις έρευνες, τα πάνελ, την αθέατη αξιολόγηση, και τη θέσπιση προτύπων (χάρτες υπηρεσιών) ως δείκτες για τη μέτρηση των προσδοκιών των χρηστών και της λογοδοσίας.
- Αξιοποίηση αυτών των εισροών για την αναβάθμιση ικανοτήτων, δυνατοτήτων και δεξιοτήτων σε κάθε φάση της δικαστικής διαδικασίας: στο σημείο εισόδου (εξηγήσεις της λειτουργίας του δικαστηρίου, εύκολη πρόσβαση σε έντυπα και εγκαταστάσεις, σωστή επιλογή των μηχανισμών επίλυσης διαφορών, ηλεκτρονικές επικοινωνίες και αρχειοθέτηση υποθέσεων), κατά τη διάρκεια της δίκης (γνώση του δικαίου της ΕΕ, βοηθήματα ηλεκτρονικής δικαιοσύνης, εποπτεία απόδοσης), και στην κατάληξη της υπόθεσης (επικοινωνία αποφάσεων και δημοσιότητα αυτών στο διαδίκτυο),
- Υποστήριξη του δικαστικού συστήματος μέσα από τις συνεχιζόμενες σχέσεις με τα μέσα μαζικής επικοινωνίας, τις πελατο-κεντρικές διαδικασίες και της διαρκούς επαγγελματικής εξέλιξης.

Βλ. επίσης τα συμπεράσματα για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση (κεφάλαιο 1), την προαγωγή της δεοντολογίας και την καταπολέμηση της διαφθοράς (κεφάλαιο 2), την οργανωτική ανάπτυξη (κεφάλαιο 4) και τον ανασχεδιασμό διαδικασιών (κεφάλαιο 4).

Κεφάλαιο 7: Αποτελεσματική διαχείριση δημοσίων πόρων





Σε μια εποχή που απαιτεί τα βέλτιστα αποτελέσματα με τη χρήση ελάχιστων πόρων, οι διοικήσεις επιφορτίζονται με το πιεστικότερο από ποτέ καθήκον της καλύτερης αξιοποίησης των διαθέσιμων δημοσίων οικονομικών πόρων, οι οποίοι αποτελούν σχεδόν το ήμισυ του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών πόρων υποχρεώνει τις κυβερνήσεις να κάνουν επιλογές, θέτοντας προτεραιότητες μέσω ενός τακτικού κύκλου προϋπολογισμού, ο οποίος περιλαμβάνει σχεδιασμό, διαπραγμάτευση και εφαρμογή.

Βλ. επίσης κεφάλαιο 2 σχετικά με τη δεοντολογία και μέτρα ενάντια στη διαφθορά

Η μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων δαπανών νοείται ως η διασφάλιση αποτελεσμάτων μέγιστης αξίας από τις αποφάσεις που αφορούν σε δαπάνες, εφαρμογή ελέγχων και αποφυγή απωλειών, λαθών, απάτης και διαφθοράς. Το γεγονός ότι οι δημόσιες προμήθειες αποτελούν σχεδόν το 40% των δημοσίων δαπανών, αναδεικνύει την κρισιμότητα της τήρησης των αρχών, οι οποίες προβλέπονται στους Κανονισμούς προμηθειών της ΕΕ και περιλαμβάνουν τόσο την ισότιμη και αμερόληπτη αντιμετώπιση των οικονομικών φορέων όσο και τη διαφάνεια και αναλογικότητα στις εφαρμοζόμενες διαδικασίες.

Τα ΕΔΕΤ μπορεί να ανέλθουν από το 4% του ΑΕΠ έως και στο 100% των δημοσίων επενδύσεων ενός κράτους-μέλους σε κάποιους τομείς της πολιτικής. Περίπου 4.750 εκατομμύρια ευρώ διατέθηκαν για την περίοδο 2014-2020 για την επίτευξη του θεματικού στόχου 11 σε 17 κράτη-μέλη με συνολικό πληθυσμό περίπου 183 εκατομμύρια, συνεισφέροντας τα μέγιστα στη θέσπιση χρηστής δημόσιας διακυβέρνησης.

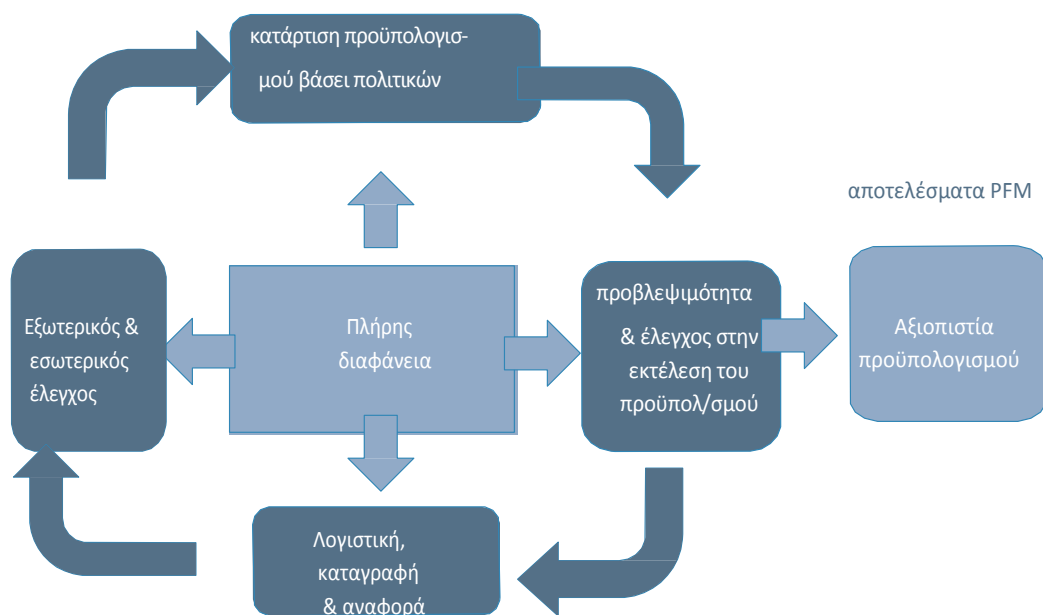
Ερωτήσεις κλειδιά	Μέθοδοι και εργαλεία για την ενίσχυση των δεξιοτήτων
<p>Πώς οι δημόσιες διοικήσεις διασφαλίζουν ότι πληρούνται οι αρχές της δημοσιονομικής διακυβέρνησης κατά τη διαχείριση των δαπανών;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Κατάρτιση του προϋπολογισμού βάσει των εισροών έναντι βάσει της απόδοσης <input type="checkbox"/> Αξιολογήσεις δαπανών <input type="checkbox"/> Συνεργατική κατάρτιση του προϋπολογισμού <input type="checkbox"/> Ετήσιος έναντι πολυετούς προϋπολογισμού <input type="checkbox"/> Οικονομική διαχείριση και έλεγχοι <input type="checkbox"/> Πληροφοριακά συστήματα προϋπολογισμού <input type="checkbox"/> Δημόσιος έλεγχος, εσωτερικός & εξωτερικός έλεγχος
<p>Λαμβάνοντας υπόψη το υψηλό μερίδιο των δημοσίων δαπανών που κατέχουν οι δημόσιες προμήθειες, πώς μπορεί η δημόσια διοίκηση να είναι πιο αποδοτική και προσβάσιμη, ιδίως για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις αλλά και σε διασυνοριακό επίπεδο, και να δράσει ως μοχλός για την προώθηση της καινοτομίας;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Απλοποιημένες διαδικασίες <input type="checkbox"/> Διασυνοριακές προμήθειες <input type="checkbox"/> «End to end» ηλεκτρονικές προμήθειες <input type="checkbox"/> Εμπορικές προμήθειες (PCP), δημόσια προμήθεια καινοτόμων λύσεων (PPI) & Συμπράξεις Καινοτομίας
<p>Λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ποιός είναι ο βέλτιστος τρόπος για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας για τη διαχείριση των ΕΔΕΤ και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Εξορθολογισμός, ανάθεση, συντονισμός και συνέχεια <input type="checkbox"/> Διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων για τα ΕΔΕΤ <input type="checkbox"/> Προετοιμασία και επιλογή των έργων <input type="checkbox"/> Συμβουλές για τις δημόσιες προμήθειες και τη βαθμολόγηση κινδύνου <input type="checkbox"/> παρακολούθηση σχεδίων και έργων <input type="checkbox"/> Διακυβέρνηση των ΕΔΕΤ

7.1. Δημόσια οικονομική διαχείριση

Προκειμένου να διασφαλίζεται η συνετή διαχείριση των δημοσίων οικονομικών, οι πολιτικές και δικαστικές διοικητικές υπηρεσίες στην ΕΕ έχουν προβλέψει διαδικασίες για το σχεδιασμό, την εκτέλεση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο του προϋπολογισμού. Αυτές οι διαδικασίες διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών (PFM) πρέπει πάντοτε να διέπονται από τις αρχές της χρηστής οικονομικής διακυβέρνησης, να εφαρμόζονται σε όλους τους τομείς της πολιτικής και των θεσμών, να διασφαλίζουν την ακεραιότητα και την αποτελεσματικότητα του συστήματος PFM στο σύνολό του.

Το πλαίσιο απόδοσης Δημοσίων Δαπανών και Δημοσιονομικής Ευθύνης (PEFA) είναι ένα υψηλού επιπέδου αναλυτικό εργαλείο που βασίζεται σε καθιερωμένα διεθνή πρότυπα και κώδικες, και άλλες αναγνωρισμένες καλές πρακτικές στην PFM, και εκτιμά αν μία χώρα διαθέτει τα εργαλεία για να επιτύχει τρία κύρια δημοσιονομικά αποτελέσματα: συνολική δημοσιονομική πειθαρχία, στρατηγική κατανομή των πόρων και την αποδοτική χρήση των πόρων για την παροχή υπηρεσιών. Μέσω επαναλαμβανόμενων αξιολογήσεων, είναι ικανό να περιγράφει αλλαγές των επιδόσεων στην πάροδο του χρόνου.

Κύκλος προϋπολογισμού



7.1.1 Προετοιμασία Προϋπολογισμού

Κάθε κράτος-μέλος διαθέτει εσωτερικά συστήματα των δημοσίων δαπανών, εσόδων και διαχείρισης του χρέους. Για τη διασφάλιση υγιών δημοσίων οικονομικών ως ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος σε ολόκληρη την ΕΕ, τα παραπάνω λειτουργούν στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Κάθε Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναλύει τις δημοσιονομικές και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις πολιτικών κάθε κράτους-μέλους. Πέρα από τις συστάσεις και τις αποφάσεις που συνδέονται με την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ, οι ειδικές συστάσεις ανά χώρα (Country – specific recommendations - CSR's) μπορεί επίσης να προτείνουν διαρθρωτικές βελτιώσεις, όπως η αντιμετώπιση των αδυναμιών των εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων. Αυτές συνήθως περιλαμβάνουν: εθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες με αριθμητικούς στόχους για επιλεγμένα στοιχεία, ανεξάρτητους δημοσιονομικούς θεσμούς, διαδικασίες προϋπολογισμού και συντονισμό μεταξύ των επιπέδων της διοίκησης.

Η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων (DG ECFIN) έχει καθορίσει τα βασικά στοιχεία των δημοσιονομικών κανόνων, τα οποία περιλαμβάνουν: νομική βάση διατάξεων, πολυετές χρονικό πλαίσιο, χρήση του λογιστικού συστήματος ESA95, αποτελεσματική παρακολούθηση, μηχανισμούς εκτέλεσης, προκαθορισμένες κυρώσεις και «ρήτρες διαφυγής».

Τα περισσότερα κράτη-μέλη λειτουργούν εντός των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πλαισίων (MTBFs), αφού τα δημοσιονομικά μέτρα περιλαμβάνουν τυπικά δεσμεύσεις οι οποίες υπερβαίνουν τα όρια του ετήσιου κύκλου, συμπεριλαμβανομένου του πολυετούς προγραμματισμού βάσει των ΕΔΕΤ. Κατά τη λήψη της απόφασης για την καλύτερη κατανομή των σπανίων πόρων, πολλά κράτη-μέλη έχουν επίσης στραφεί σε άλλα εργαλεία σχεδιασμού του προϋπολογισμού που μπορεί να αποδώσουν προστιθέμενη αξία.

Ένα βασικό μοντέλο προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων παρέχεται σε τεχνικό υπόμνημα από το Τμήμα Δημοσιονομικών Υποθέσεων του ΔΝΤ, το οποίο περιλαμβάνει και σύντομες μελέτες περιπτώσεων.

Το πλεονέκτημα του **προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων (PBB)**, γνωστού ως «προϋπολογισμού προγράμματος», είναι ότι αναδεικνύει μια ξεκάθαρη σχέση μεταξύ των στόχων πολιτικής, των δημοσίων δαπανών και των αποτελεσμάτων της πολιτικής. Σε αντίθεση με τον προϋπολογισμό βάσει εισροών, όπου τα προγράμματα δαπανών προετοιμάζονται βάσει εισροών (μισθοί, εξοπλισμός, αναλώσιμα κλπ) για κάθε κρατική υπηρεσία (προϋπολογισμός δικαιούχου), ο PBB επιτρέπει καλύτερους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων για τις εναλλακτικές επιλογές δαπανών, διευκολύνει την καλύτερη πληροφόρηση των διαπραγματεύσεων με το υπουργείο Οικονομικών, και προσφέρει στα άλλα υπουργεία και στους λοιπούς δικαιούχους του προϋπολογισμού περισσότερη ελευθερία και ευελιξία στη διαχείριση των δικών τους δαπανών.

Σκέψεις για την εισαγωγή του προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων (PBB)

□ Διάκριση του ρόλου και της συμβολής κάθε πλευράς, ώστε να διασφαλίζεται η λογοδοσία. Προγράμματα στα οποία εμπλέκονται περισσότερα από ένα υπουργεία ή υπηρεσίες μπορεί να οδηγήσουν σε έλλειψη ενός φορέα υπεύθυνου για την επίτευξη των στόχων και των αποτελεσμάτων, εμποδίζοντας τη διαφάνεια στη διασύνδεση της πολιτικής με τους πόρους.

□ Προσοχή στην υπερβολική χρήση των δεικτών παρακολούθησης για την αξιολόγηση των επιδόσεων, και την αποτυχία των ποσοτικών προσδιορισμών (με τη μέτρηση των ποσοτικών χαρακτηριστικών), η οποία μπορεί να δημιουργήσει στρεβλά κίνητρα (κατεύθυνση των πόρων προς στους στόχους, αντί να αποφέρουν εξαιρετικά προγράμματα και υπηρεσίες).

□ Αποφυγή συγκάλυψης λειτουργικών δαπανών στον προϋπολογισμό του προγράμματος. Μπορεί να είναι δύσκολο να εκτιμηθεί εάν ο δικαιούχος του προϋπολογισμού είναι αποδοτικός στην κατανομή των πόρων του, ειδικά αν τα γενικά έξοδά του είναι υψηλά αλλά κρυμμένα, επειδή έχουν κατανεμηθεί σε όλα τα προγράμματά του. Για μέγιστη χρησιμότητα και διαφάνεια, η κατάρτιση του προϋπολογισμού του προγράμματος θα πρέπει να αποκαλύπτει τις άμεσες και έμμεσες δαπάνες, να διασυνδέει τις εισροές με τα αποτελέσματα, και εάν είναι απαραίτητο να περιλαμβάνει ένα ανεξάρτητο πρόγραμμα εντοπισμού των παρεκκλίσεων.

□ Αξιολόγηση της πολιτικής για την αναθεώρηση των προηγούμενων επιδόσεων και των μελλοντικών σχεδίων κατά τη διαπραγμάτευση για τον προϋπολογισμό. Η διαδικασία αυτή στηρίζεται σε περιεκτικές και υψηλής ποιότητας πληροφορίες, οι οποίες είναι πιο αδρές και ποιοτικές, και όχι ανεπεξέργαστα πρωτογενή δεδομένα δεικτών παρακολούθησης.

□ Ενίσχυση του PBB με ένα ευρύτερο μεταρρυθμιστικό πακέτο, προσανατολισμένο στη διοίκηση βάσει αποτελεσμάτων, που να συμπεριλαμβάνει την κινητοποίηση και τα κίνητρα στους υπαλλήλους, την εστίαση στην παροχή υπηρεσιών, τη βελτίωση του συντονισμού και την εποπτεία για την ενίσχυση της δημόσιας λογοδοσίας για τις επιδόσεις.

Οι αφανείς δαπάνες των προγραμμάτων αποτελούν πηγές ανησυχίας ιδίως σε καιρούς δημοσιονομικής λιτότητας, και μπορεί να οδηγήσουν σε οριζόντιες περικοπές, οι οποίες υπερβαίνουν την αποδοτική εξοικονόμηση και υπονομεύουν την εφαρμογή πολιτικών, απλώς και μόνο επειδή δεν είναι εφικτό να διαχωριστούν οι άμεσες από τις έμμεσες εισροές. Αναγνωρίζοντας την εγκυρότητα αυτής της κριτικής, κάποια έμπειρα κράτη-μέλη επιδίωξαν να αλλάξουν κατεύθυνση και να αναμορφώσουν το σύστημα - διατηρώντας τα καλύτερα στοιχεία του προϋπολογισμού προγραμμάτων, εξαλείφοντας παράλληλα την αδιαφάνεια και βελτιώνοντας τον έλεγχο.

Καλή Πρακτική: υπευθυνότητα και κατάρτιση προϋπολογισμού στην Ολλανδία

Μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων (GD ECFIN) για την επισκόπηση δαπανών αναδεικνύει παράγοντες επιτυχίας, οι οποίοι περιλαμβάνουν την πολιτική δέσμευση, το αίσθημα ιδιοκτησίας από τη διοίκηση, τη σαφήνεια των στόχων και της διακυβέρνησης, την ολοκληρωμένη διαδικασία του προϋπολογισμού, την προσδοκία της εφαρμογής, και την οικοδόμηση της ικανότητας μετασχηματισμού και της κουλτούρας απόδοσης σε όλα τα επίπεδα.

Οι προϋπολογισμοί βάσει επιδόσεων μπορούν να προετοιμάζονται και να συμφωνούνται αποτελεσματικά αν στοιχειοθετούνται καλά από: ισχυρά οικονομικά στοιχεία που αφορούν στα προηγούμενα επίπεδα δαπανών και στις μέλλουσες δεσμεύσεις (πραγματικές και ενδεχόμενες υποχρεώσεις)· ένα τεκμηριωμένο πλαίσιο πολιτικής· και ένα συνεκτικό διαπραγματευτικό πλαίσιο. Σε κάποιες χώρες, αυτά τα τρία στοιχεία έχουν ενσωματωθεί στις αξιολογήσεις δαπανών. Το κλασσικό μοντέλο είναι η «επιστροφή στις γραμμές βάσης» (baselines), και η υποχρέωση των

υπουργείων και των λοιπών φορέων να δικαιολογήσουν κάθε ευρώ των δαπανών τους, ως μια άσκηση από τη βάση προς τα πάνω. Η διαδικασία αυτή θα πρέπει να οδηγήσει σε μια νέα ιεράρχηση της δημόσιας χρηματοδότησης, και μια ανανεωμένη δέσμευση στις επιλεγμένες δημόσιες υπηρεσίες.

Καλή Πρακτική: Δημοτικό Συμβούλιο Λισαβόνας «Συνεργατικός Προϋπολογισμός 2.0»

Στο πνεύμα της διαδικασίας συν-απόφασης, ορισμένα κράτη-μέλη έχουν επίσης διερευνήσει την από κοινού με τους πολίτες κατάρτιση προϋπολογισμού σε δημοτικό επίπεδο, για παράδειγμα, με την ανάθεση λήψης απόφασης στους πολίτες για ποσοστό του προϋπολογισμού (π.χ. 5%) για τη λήψη αποφάσεων από το δημόσιο. Αυτή μπορεί να είναι μια πλήρως συμμετοχική διαδικασία, με τη χρήση διαδικτυακών και μη εργαλείων, με τους πολίτες να εμπλέκονται τόσο στην προετοιμασία των προτάσεων για τη διάθεση των πόρων, όσο και στην ψηφοφορία για τα έργα.

7.1.2 Εκτέλεση Προϋπολογισμού

Μετά την έγκριση του προϋπολογισμού, το επίκεντρο της προσοχής μετατοπίζεται στην εκτέλεση, δηλαδή αν οι «πιστώσεις» (ψήφισθέντες πόροι) βασίζονται στις εισροές ή στα προγράμματα. Η αποτελεσματική εκτέλεση του προϋπολογισμού σχετίζεται με την ευθύνη των κυβερνήσεων για τη διαχείριση των χρημάτων των φορολογουμένων, τις επιπτώσεις στους χρήστες δημοσίων υπηρεσιών και της οικονομίας. Η χρηστή οικονομική διακυβέρνηση θα πρέπει να διεισδύσει σε όλη τη δημόσια διοίκηση, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις νόμου για τον προϋπολογισμό,

Πολλά κράτη-μέλη εξακολουθούν να λειτουργούν με ετήσιους προϋπολογισμούς, και ως εκ τούτου οι εγκρίσεις προϋπολογισμού γίνονται ετησίως κάθε φορά, παρόλο που τυπικά οι υποχρεώσεις μπορούν να εκτείνονται σε περισσότερα έτη. Ωστόσο, τα περισσότερα κράτη-μέλη, ακόμη και με μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο (MTBFs) δεν επιτρέπουν αδιάθετα κονδύλια («αποταμίευση») να μεταφερθούν από το ένα έτος στο επόμενο.

Εξαιρέσεις αποτελούν περιπτώσεις που λειτουργούν **πολυετείς προϋπολογισμούς**, οι οποίοι έχουν σχεδιαστεί για να αποφευχθούν «σπατάλες» στο τέλος του έτους, όπου οι χρήστες του προϋπολογισμού προσπαθούν να αποδείξουν μια τεχνητή «ζήτηση» για χρηματοδότηση στον προϋπολογισμό του επόμενου γύρου (εκμεταλλεύεσαι ή χάνεις). Το μειονέκτημα στην περίπτωση αυτή είναι η πιθανή συγκάλυψη συστημικής υπο-δαπάνης, με τη δέσμευση των κονδυλίων του προϋπολογισμού σε χρήστες που δεν τα χρειάζονται πραγματικά, η οποία μπορεί να διαπιστωθεί πολύ αργά ώστε να μην είναι πλέον εφικτή η χρηματοδότηση των πιο παραγωγικών χρήσεων. Ο πολυετής προϋπολογισμός, μπορεί να είναι λιγότερο προβλέψιμος από τον ετήσιο κύκλο του προϋπολογισμού, και ως εκ τούτου τείνει να είναι καταλληλότερος για τα κράτη-μέλη που μπορούν να αντιμετωπίσουν τις διακυμάνσεις των εσόδων και των δαπανών στη διάρκεια του οικονομικού κύκλου, και ενδυναμώνει τη δημοσιονομική διαχείριση και τον έλεγχο.

Έξι βήματα εκτέλεσης προϋπολογισμού



Το κύριο εμπόδιο για κάθε χρήστη του προϋπολογισμού είναι ο «**ολικός έλεγχος**» (ή το «όριο ελέγχου»), το ανώτατο όριο των επιτρεπόμενων δαπανών. Το σύστημα εκτέλεσης του προϋπολογισμού θα πρέπει να περιορίζει τους δικαιούχους από την παραβίαση αυτών των ορίων (υπερβολικές δαπάνες), εάν οι εσωτερικοί έλεγχοι λειτουργούν. Τα συστήματα προϋπολογισμού μπορεί να έχουν διακριτά όρια ελέγχου για τα κεφάλαια και τις τρέχουσες δαπάνες, τα διοικητικά και μη διοικητικά έξοδα, και να αντιμετωπίζουν διαφορετικά τις δαπάνες που εξαρτώνται από τη ζήτηση και δεν μπορούν να προβλεφθούν. Τα ανώτατα όρια δαπανών μπορεί να κατανέμονται εκ νέου (μεταφορά πιστώσεων) μεταξύ των κωδικών του προϋπολογισμού ή των φορέων. Ο μηχανισμός έγκρισης και προσαρμογής θα πρέπει να θεσμοθετηθεί και να ορίζεται εκ των προτέρων, έτσι ώστε οι κανόνες – σχετικά με το είδος των δαπανών, καθώς και το μέγεθος και τον προορισμό των ανακατανομών – να είναι σαφείς σε όλους τους χρήστες του προϋπολογισμού. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα κράτη-μέλη μπορούν να επιβάλλουν «κυκλικούς-φράχτες» (ring fences) στις δαπάνες, οι οποίοι επιτρέπουν ανακατανομές στο πλαίσιο του προϋπολογισμού, αλλά όχι έξω από αυτό.

Η μετάβαση από την έγκριση των δαπανών στην πραγματική δέσμευση αποτελεί την πιο κρίσιμη φάση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η δημοσιονομική πειθαρχία δεν αφορά μόνο στη διαχείριση των σχεδίων δαπανών εντός των ελεγκτικών ορίων. Οι χρήστες του προϋπολογισμού έχουν επίσης ευθύνη για την εκτέλεση των δαπανών σύμφωνα με τις τρεις αναγνωρισμένες αρχές της **χρηστής δημοσιονομικής διακυβέρνησης**: τη νομιμότητα, την ορθή και την αποδοτική χρήση των πόρων. Η οικονομική διαχείριση και έλεγχος (FMC) δεν πρέπει να εξαντλείται στον «C» (έλεγχος), αλλά θα πρέπει να ξεκινά με το «M» (διαχείριση). Όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι είναι αρμόδιοι να προτείνουν, να ενεργούν, να θεωρούν και/ή να εγκρίνουν δαπάνες, θα πρέπει να καθοδηγούνται από τις παραπάνω αρχές στην καθημερινή τους πράξη. Αυτό απαιτεί από τους υπαλλήλους και κυρίως από τις διοικήσεις να ασκούν την κριτική τους ικανότητα.

Η αποδοτική εκτέλεση του προϋπολογισμού απαιτεί την καλή λειτουργία των οικονομικών μηχανισμών και τη διασφάλιση της έγκαιρης μεταφοράς των εγκεκριμένων κονδυλίων για την κάλυψη υποχρεώσεων για το προσωπικό, τους εργολάβους, τους χρήστες των υπηρεσιών, τους αποδέκτες προνοιακών και άλλων επιχορηγήσεων, καθώς και άλλους δικαιούχους των δημοσίων δαπανών. Αδυναμίες στην εκτέλεση του προϋπολογισμού αναδεικνύονται συχνά στο πλαίσιο κακών πολιτικών που οφείλονται σε καθυστερημένη χρηματοδότηση των υπηρεσιών πρώτης γραμμής, και των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (SMEs) που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσχέρειες, οι οποίες προκύπτουν από καθυστερημένες πληρωμές. Η αποτελεσματική εκτέλεση του προϋπολογισμού συνεπάγεται επίσης **πληροφοριακά συστήματα (IS)** υψηλής ποιότητας, τα οποία παρέχουν στους χρήστες την παρακολούθηση της προόδου του προϋπολογισμού - ιδανικά σε πραγματικό χρόνο - όσον αφορά στις δαπάνες, στις επιδόσεις στην αξιοποίηση κονδυλίων ως εργαλείο διαχείρισης, συμπεριλαμβανομένου και του προγραμματισμού των ταμειακών ροών. Τα πληροφοριακά συστήματα επιτρέπουν στους διαχειριστές να γνωρίζουν εάν οι πόροι πρέπει να ανακατανεμηθούν με τη δημιουργία ενός βρόχου ανάδρασης από τον προϋπολογισμό και την εκτέλεσή (και έλεγχο) του έως και τις τροποποιήσεις του.

Σύμφωνα με το πρόγραμμα δημοσίων δαπανών και δημοσιονομικής ευθύνης (PEFA), τα πληροφοριακά συστήματα προϋπολογισμού παρέχουν στοιχεία και δίνουν στις κυβερνήσεις τη δυνατότητα να αποδείξουν την αξιοπιστία του προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένων των αποκλίσεων, έναντι του ψηφισθέντος αρχικά. Η δημοσιοποίηση των πληροφοριών των δημοσίων δαπανών συμβάλλει επίσης στη ενίσχυση της λογοδοσίας, επιτρέποντας τόσο στους πολίτες όσο και στις επιχειρήσεις να ελέγχουν το πώς αναπτύσσονται οι φόροι και άλλες πηγές εσόδων. Η διαφάνεια από μόνη της δεν είναι αρκετή, ωστόσο. Τα πρωτογενή ανεπεξέργαστα δεδομένα από μόνα τους δεν είναι πάντα χρήσιμα, αποτελούν απλώς ένα σύνολο μεγάλων αριθμών. Οι αναγνώστες χρειάζονται βοήθεια για την κατανόηση των στοιχείων, των σημείων αναφοράς, επεξηγηματικών πληροφοριών και κειμένων, κατά τρόπο που αποσκοπεί στην αποφυγή είτε προκαταλήψεων στην ερμηνεία του κοινού είτε υπεραπλουστευμένων αναλύσεων σε ένα σύνθετο πεδίο πολιτικής.

Η δημοσιονομική αξιοπιστία υποστηρίζεται επίσης από τον αυστηρό έλεγχο των ελεγκτών, τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης. Με τον τρόπο αυτό θα προσδιοριστούν οι δαπάνες που είναι ευάλωτες σε ανεπαρκείς ελέγχους και στη διαφθορά, σε σχέση με τη μισθοδοσία, τις δημόσιες προμήθειες, τις μεταφροές πληρωμών (π.χ. πρόνοια) και τις επιδοτήσεις. Ο εσωτερικός έλεγχος μπορεί να καλύψει τη νομιμότητα, την αξιοπιστία, την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα των δαπανών, την ακεραιότητα των επιχειρησιακών πληροφοριών, καθώς και την απόδοση των απαιτούμενων ελέγχων. Οι μονάδες εσωτερικού ελέγχου είναι μέρος του ιστού της κεντρικής κυβέρνησης σε όλη την ΕΕ, αλλά λιγότερο καλά εδραιωμένες στα χαμηλότερα επίπεδα της κυβέρνησης. Μια επιλογή είναι η οργάνωση εσωτερικού ελέγχου σε διάφορους δήμους ώστε να μοιράζονται τα έξοδα και την εμπειρογνώμοσύνη.

Βλ. επίσης Αρχές και Αξίες
χρηστής διακυβέρνησης

Το Συμβούλιο του ΟΟΣΑ έχει υιοθετήσει μία σειρά αρχών -ως συστάσεις για τις χώρες-μέλη- για την αποτελεσματικότητα των δημοσίων επενδύσεων με σκοπό την ενίσχυση των επιδόσεων σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης.

Καλή Πρακτική: Ο κώδικας δημοσίων δαπανών της Ιρλανδίας.

Καλή Πρακτική: Το πληροφοριακό σύστημα για τον προϋπολογισμό της Αυστρίας.

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 2.2.2 για τον εξωτερικό έλεγχο

Καλή Πρακτική: συνεργασία για τον εσωτερικό έλεγχο στη Ρουμανική τοπική αυτοδιοίκηση

Βλ. επίσης τη θεματική ενότητα 1.3.1 για τον έλεγχο απόδοσης

Τα ανώτατα όργανα ελέγχου (SAIs) θα πρέπει να είναι πλήρως ανεξάρτητα από την κυβέρνηση και να αναφέρονται απευθείας στο κοινοβούλιο. Οι δημοσιονομικοί έλεγχοι εξετάζουν, μεταξύ άλλων, τη νομιμότητα και την ορθότητα των συναλλαγών, καθώς και τη λειτουργία των εσωτερικών ελέγχων και την αξιοπιστία των οικονομικών καταστάσεων που είναι διαθέσιμες στο κοινό. Τα SAIs συμβάλλουν καθοριστικά τόσο στον εντοπισμό της σπατάλης και τους τρόπους με τους οποίους οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να λειτουργήσουν καλύτερα. Τα πορίσματα των ελέγχων πρέπει να υποβάλλονται στο κοινοβούλιο και να δημοσιοποιούνται, παρέχοντας τις απαραίτητες διαβεβαιώσεις προς τους πολίτες.

7.2 Δημόσιες προμήθειες

Το σύνολο των δημοσίων δαπανών για προμήθειες, υπηρεσίες και έργα στην ΕΕ αποτιμάται σε περισσότερα από δύο τρισεκατομμύρια ευρώ. Για το λόγο αυτό οι δημόσιες προμήθειες κατέχουν κομβική σημασία στην αλληλεπίδραση με

την επιχειρηματική κοινότητα και αποτελούν εργαλείο για τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών. Παράλληλα, η αγοραστική δύναμη αποτελεί μια δυνητική πηγή σύγκρουσης συμφερόντων και διαφθοράς. Η αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων προμηθειών μπορεί να συμβάλει σημαντικά στους στόχους της Ευρώπης 2020 για την ανάπτυξη και την αξιοποίηση των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων (ESIF).

Σύμφωνα με μελέτη του 2013 για τις επιχειρήσεις στην ΕΕ, το 21% των εταιρειών που δεν είχαν συμμετάσχει σε δημόσιο διαγωνισμό τα τελευταία τρία χρόνια, δήλωσε η διαδικασία έμοιαζε υπερβολικά γραφειοκρατική ή επαχθής, ενώ το 16% δήλωσε ότι τα κριτήρια ήταν φωτογραφικά για ορισμένους συμμετέχοντες.

Το 2014, η «κλασική Οδηγία» και η «τομεακή Οδηγία» της ΕΕ αναθεωρήθηκαν & εκδόθηκε νέα Οδηγία σχετικά με την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης. Τα κράτη-μέλη πρέπει την ενσωματώσουν στη νομοθεσία τους έως τον Απρίλιο του 2016 και τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις έως τον Οκτώβριο 2018.

Περίπου ένα στα πέντε ευρώ που δαπανάται για τις δημόσιες προμήθειες, αξίας 425 δισεκατομμυρίων ευρώ, υπερβαίνει τα κατώτατα όρια βάσει του ενωσιακού δικαίου. Οι Οδηγίες του 2014 διατηρούν την ελευθερία κάθε κράτους-μέλους να επιλέξει τον τρόπο οργάνωσης των δημοσίων έργων ή υπηρεσιών, είτε με ίδια μέσα, είτε με ανάθεση (περίπτωση στην οποία εφαρμόζονται οι κανόνες για τις δημόσιες προμήθειες και τις εκχωρήσεις), και να παρέχουν μεγαλύτερη νομική ασφάλεια. Περιέχουν επίσης δύο σημαντικές αλλαγές στην προσέγγιση για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων:

αποσαφήνιση του ορισμού της «πλέον συμφέρουσας οικονομικά προσφοράς» ως κριτήριο για την ανάθεση προμηθειών και μεγαλύτερη ευελιξία κατά την επιλογή της διαδικασίας, όπως οι διαπραγματεύσεις με τους πιθανούς παρόχους πάνω στους όρους της σύμβασης.

Το νέο πλαίσιο καθορίζει το σκηνικό για τις εθνικές και διασυνοριακές αλλαγές στους κανόνες για την απλούστευση των προμηθειών, και προβλέπει δύο προσεγγίσεις για καταστάσεις, όταν ένας δημόσιος αγοραστής χρειάζεται μια καινοτόμο λύση που δεν υπάρχει ακόμη στην αγορά. Η σύγκρουση συμφερόντων είναι σαφώς καθορισμένη, παρέχονται συγκεντρωτικά στοιχεία για τη διαφθορά, την απάτη και τη σύγκρουση συμφερόντων, αυστηρότεροι κανόνες που διέπουν την τροποποίηση των συμβάσεων, ευρύτερα κριτήρια αποκλεισμού, και την παρακολούθηση των συμβάσεων που έχουν συναφθεί.

7.2.1 Απλούστευση προμηθειών

Κάθε κράτος-μέλος διαθέτει το δικό του εθνικό σύστημα δημοσίων προμηθειών, τα οποία συχνά διέπονται από περίπλοκους κανόνες που είναι ασαφείς για τον προσφέροντα. Η μείωση της άσκοπης πολυπλοκότητας αποτελεί μέρος της διαδικασίας μείωσης του διοικητικού φόρτου. Οι διαδικασίες προμηθειών θα πρέπει να είναι «φιλικές προς τις επιχειρήσεις» στο πλαίσιο της κείμενης νομοθεσίας ιδίως προς τις ΜΜΕ, οι οποίες τείνουν να υποεκπροσωπούνται στις δημόσιες προμήθειες. Οι κανόνες θα πρέπει να εξασφαλίζουν ότι οι διαγωνισμοί, η σύναψη συμβάσεων και οι αποζημιώσεις είναι διαφανείς, γρήγορες και αποδοτικές για όλα τα μέρη, ενθαρρύνουν το θεμιτό ανταγωνισμό και επιτυγχάνουν αποτελέσματα υψηλής αξίας.

Οι νέες Οδηγίες εγκαινιάζουν μια σειρά απλουστευμένων και τυποποιημένων διαδικασιών, με λιγότερη γραφειοκρατία, ευκολότερη πρόσβαση στις αγορές δημοσίων προμηθειών, καθώς και τον εκσυγχρονισμό μέσω ηλεκτρονικών προμηθειών. Το αναμενόμενο αποτέλεσμα είναι ευκολότερη και λιγότερο δαπανηρή συμμετοχή στις διαδικασίες προμηθειών, η οποία θα πρέπει να ανοίξει ευκαιρίες υποβολής προσφορών, στις οποίες θα μπορούν να συμμετάσχουν και οι μικρο-μεσαίες επιχειρήσεις.

Το νέο πλαίσιο μειώνει επίσης το φόρτο για τις αναθέτουσες αρχές, ιδίως τις υπο-εθνικές αρχές (περιφερειακές και τοπικές αρχές), οι οποίες θα είναι σε θέση να δημοσιεύουν τις προμήθειές τους μέσω προκαταρκτικών προκηρύξεων, αντί των ευρωπαϊκών προκηρύξεων διαγωνισμών. Οι τοπικές αρχές μπορούν να επωφεληθούν από το νέο απλοποιημένο καθεστώς για τις κοινωνικές, υγειονομικές, πολιτιστικές κ.ο.κ. υπηρεσίες.

Η έκταση της αγοράς δημοσίων προμηθειών έρχεται σε αντίθεση με τον κατακερματισμό του συστήματος προμηθειών, το οποίο περιλαμβάνει περίπου 270.000 αναθέτουσες αρχές και φορείς σε ολόκληρη την ΕΕ. Οι δημόσιες διοικήσεις πρέπει να αναζητήσουν τρόπους για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και των οικονομικών επιπτώσεων των προμηθειών μέσω ρυθμίσεων συνεργασίας. Το πλαίσιο του 2014 λήγει κάθε νομική αβεβαιότητα όσον αφορά στη συνεργασία μεταξύ των δημοσίων αρχών, καθιστώντας ευκολότερο για τις αναθέτουσες αρχές να ομαδοποιήσουν τις αγορές τους πάνω από τα κατώτατα όρια της ΕΕ, χρησιμοποιώντας κοινές διαδικασίες ανάθεσης προμηθειών ή την αγορά μέσω ενός κεντρικού φορέα προμηθειών. Αυτό μπορεί να γίνει σε εθνικό ή διασυνοριακό επίπεδο, επιτυγχάνοντας μέγιστη ωφέλεια από την ενιαία αγορά.

Οι νέες Οδηγίες καλύπτουν, επίσης, περιπτώσεις όπου οι αναθέτουσες αρχές συνάπτουν συμβάσεις μεταξύ τους χωρίς τη δημιουργία «ελεγχόμενης επιχείρησης». Για παράδειγμα, πολλοί δήμοι μπορούν να αποφασίσουν να συγκεντρώσουν τους πόρους τους, με τους συμμετέχοντες δήμους να παρέχουν ειδικές υπηρεσίες για όλα τα μέλη της συνεργασίας. Οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν επίσης να προσδοκούν τις μελλοντικές προμήθειες και να προετοιμαστούν, επενδύοντας στον προσδιορισμό και τη δημοσίευση των προτύπων, τα οποία διασφαλίζουν ότι τα τεύχη δημοπράτησης συμμορφούνται προς την περιβαλλοντική νομοθεσία και τις καλές πρακτικές.

Οι επιχειρήσεις θα αντιμετωπίσουν λιγότερη γραφειοκρατία στις διαδικασίες υποβολής προσφορών με τη χρήση του ευρωπαϊκού ενιαίου εγγράφου για τις δημόσιες προμήθειες (ESPD), το οποίο βασίζεται σε υπεύθυνες δηλώσεις. Οι αναθέτουσες αρχές ενθαρρύνονται στη διάσπαση μεγάλων συμβάσεων σε μικρότερα τμήματα, και μπορούν να συντομεύσουν τις προθεσμίες σε ορισμένες περιπτώσεις. Οι Οδηγίες έχουν περιορίσει τον ελάχιστο κύκλο εργασιών που απαιτούνται για να λάβει ένας προμηθευτής μέρος σε ένα δημόσιο διαγωνισμό.

Καλές Πρακτικές: Προμήθεια λύσεων τεχνολογιών πληροφορίας και επικοινωνίας (ΤΠΕ) για όλα τα υπουργεία και τις δημόσιες επιχειρήσεις στην Καταλονία, αγορά τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών για πάνω από 800 καταλανικούς δήμους μέσω «Localret»

Καλή Πρακτική: κατάλογοι προϊόντων που παράχθηκαν από το ÖkoKauf Wien στην Αυστρία

7.2.2 Διασυνοριακές προμήθειες

Η διαδικασία διαγωνισμών στο πλαίσιο των εθνικών συστημάτων είναι αρκετά περίπλοκη, ωστόσο, η κατάσταση είναι δυσκολότερη όταν οι προμηθευτές επιθυμούν να επωφεληθούν από την ενιαία αγορά να συνάψουν συμβάσεις και σε άλλες χώρες της ΕΕ. Είναι συμφερότερο για όλα τα κράτη-μέλη να ανοίξουν τις προμήθειες στον ανταγωνισμό σε επίπεδο ΕΕ, ιδίως στο πλαίσιο των περιορισμένων δημοσίων οικονομικών, προκειμένου να επιτευχθεί εξοικονόμηση πόρων και, πιο σημαντικό, να διευκολυνθεί η πρόσβαση στις ποιοτικότερες λύσεις.

Σύμφωνα με μελέτη του 2011, μόλις το 1,6% όλων των δημοσίων αναθέσεων (3,5% σε αξία) αφορούν σε άμεσες διασυνοριακές προμήθειες και το 11,4% σε έμμεσες.

Στις διασυνοριακές δημόσιες προμήθειες οι αντισυμβαλλόμενοι του δημοσίου μπορεί να είναι επιχειρήσεις που λειτουργούν τόσο στην εγχώρια αγορά όσο και στις αγορές των άλλων κρατών-μελών (άμεση), και άλλες που συμμετέχουν στις διαδικασίες διαγωνισμών μέσω θυγατρικών εγχώριων πλειοδότες, που περιλαμβάνουν ξένους υπεργολάβους ξένες εταιρείες που υποβάλουν προσφορές σε κοινοπραξία με τις τοπικές επιχειρήσεις, προκειμένου να συμμετάσχουν σε ανταγωνιστικές προμήθειες, ή με εγχώριες εταιρείες εισαγωγής εμπορευμάτων (έμμεση). Ορισμένες υπηρεσίες είναι εκ φύσεως «μη εμπορεύσιμες» (τοπικές και επομένως λιγότερο κατάλληλες για εισαγωγές-εξαγωγές). Σε άλλες περιπτώσεις, το διεθνές εμπόριο μπορεί να καταστεί βιώσιμο όταν η αξία των προμηθειών είναι μεγάλη ώστε να υπερκεράζεται το κόστος συναλλαγών, όπως στην περίπτωση των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης και υπηρεσιών κράτησης. Υπάρχουν δύο επιλογές για την τόνωση των διασυνοριακών προμηθειών:

- Μείωση των φραγμών εισόδου στην αγορά της αναθέτουσας χώρας, οι οποίοι απορρέουν από νομικές απαιτήσεις, όπως ειδικές άδειες ή διαδικασίες για την παροχή υπηρεσιών στο εξωτερικό.
- Συνέργειες για τις δημόσιες προμήθειες, είτε αγοράζοντάς από τις κεντρικές αρχές προμηθειών άλλων κρατών-μελών είτε αναθέτοντας από κοινού δημόσιες προμήθειες, με σκοπό την επίτευξη οικονομικών κλίμακας, που θα καταστήσουν τις διασυνοριακές προμήθειες περισσότερο ελκυστικές.

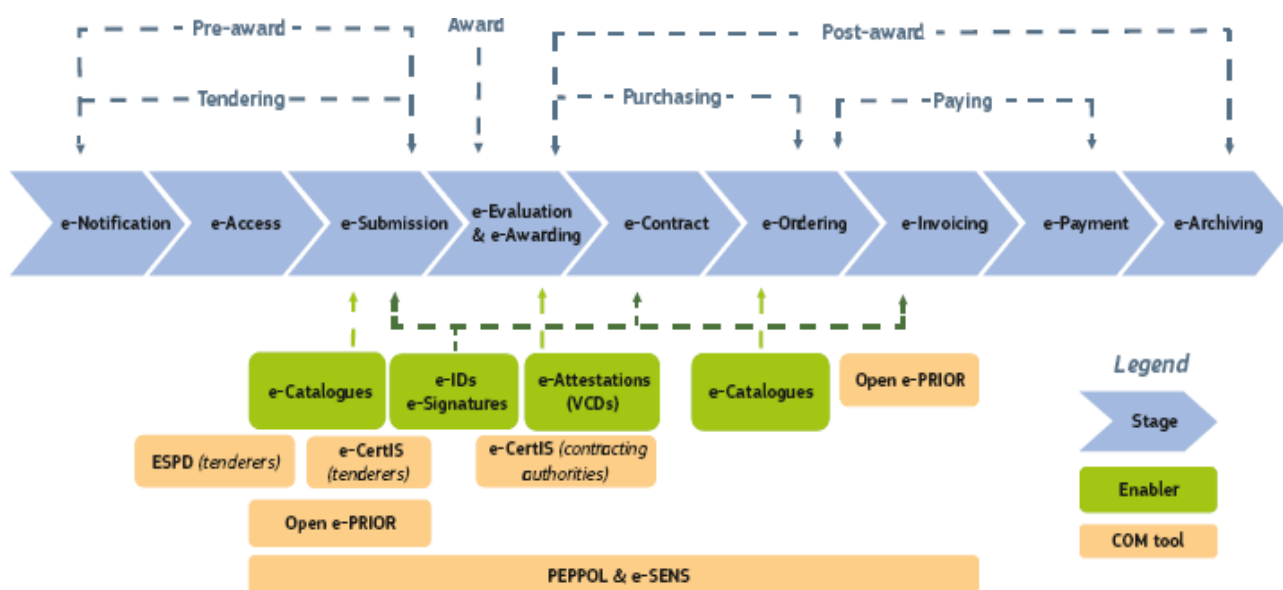
Η διασυνοριακή δραστηριότητα μπορεί επίσης να ενεργοποιηθεί καλύτερα μέσω των ηλεκτρονικών προμηθειών, οι οποίες είναι υποχρεωτικές για αγορές άνω των θεσμοθετημένων από την ΕΕ ορίων στο νέο πλαίσιο οδηγιών, και μέσω των ανοιχτών προτύπων ΤΠΕ στις δημόσιες προμήθειες, για παράδειγμα.

7.2.3. Ηλεκτρονικές προμήθειες (e-προμήθειες)

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 4.4 για την ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Η ψηφιοποίηση της δημόσιας διοίκησης οδηγεί στον εξορθολογισμό και την επιτάχυνση των εθνικών συστημάτων, μέσω της ηλεκτρονικής υποβολής προσφορών, τιμολόγησης και πληρωμής. Οι ηλεκτρονικές προμήθειες παρέχουν τεράστιες δυνατότητες για την επίτευξη πολλαπλών στόχων παράλληλα: την εξοικονόμηση πόρων, τη βελτίωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των προμηθειών, την αύξηση της διαφάνειας και την εξάλειψη της διακριτικής ευχέρειας, το άνοιγμα του ανταγωνισμού, την αύξηση της πρόσβασης σε ευκαιρίες υποβολής προσφορών από μικρο-μεσαίες επιχειρήσεις, προς όφελος της εφαρμογή των ΕΔΕΤ. Όπως και η ίδια η αγοραστική διαδικασία, οι ηλεκτρονικές προμήθειες μπορεί να αναλύονται σε διάφορες φάσεις. Η ηλεκτρονική ανταλλαγή πληροφοριών και οι συναλλαγές μπορεί να εφαρμόζονται σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας προμηθειών.

Τα δυνητικά στάδια στις ηλεκτρονικές προμήθειες



Καλή Πρακτική: Το Φιλανδικό ηλεκτρονικό κανάλι HILMA για τη δημοσίευση των προκηρύξεων διαγωνισμών

Η **e-ανακοίνωση (e-Notification)** είναι η διαδικτυακή πρόσκληση υποβολής προσφορών μέσω της δημοσίευσης των κατάλληλων προκαταρκτικών προκηρύξεων (PINs) και διακηρύξεων σε ηλεκτρονική μορφή, ενώ η **e-πρόσβαση (e-Access)** προϋποθέτει ότι η αναθέτουσα αρχή παρέχει ηλεκτρονική πρόσβαση σε όλες τις πληροφορίες ώστε να προετοιμαστούν οι προσφορές. Και οι δύο είναι εν γένει διαθέσιμες σε όλη την ΕΕ. Η **e-Υποβολή (e-Submission)** αποτελεί την πιο κρίσιμη φάση ιδίως για την εμπλοκή των μικρο-μεσαίων επιχειρήσεων στον τομέα των δημοσίων προμηθειών, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης του ενιαίου εγγράφου σύναψης συμβάσεων (ESPD), στο πλαίσιο των οδηγιών 2014, ενώ η **e-ανάθεση (e-Awarding)** περιλαμβάνει το άνοιγμα και την αξιολόγηση (**e-Evaluation**) των υποβληθέντων ηλεκτρονικών προσφορών, και την ανάθεση της σύμβασης στον ανάδοχο με την καλύτερη προσφορά με βάση τα κριτήρια επιλογής και ανάθεσης. Οι διαδικασίες υποβολής και αξιολόγησης μπορεί να επαναληφθούν αρκετές φορές και δυνητικά να υπάρξει αλληλοεπικάλυψη και επαναληπτική διαδικασία γι' αυτά τα δύο στάδια.

Μετά την ανάθεση, η **e-σύμβαση (e-Contract)** είναι η σύναψη συμφωνίας μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του αναδόχου με ηλεκτρονικά μέσα. Η παρακολούθηση περιλαμβάνει την υποβολή από τον ανάδοχο ηλεκτρονικών δεδομένων επίδοσης, συνοδευόμενα ενδεχομένως από ένα **e-τιμολόγιο** για να ελεγχθούν από την αναθέτουσα αρχή, αν και θα εξακολουθούν να εφαρμόζονται επιτόπιες επισκέψεις για τον έλεγχο της συμμόρφωσης με τους όρους της σύμβασης. Στην περίπτωση των εντολών αγοράς, αυτές μπορούν να εκδίδονται μέσω **e-Παραγγελιών (e-Ordering)**, συμπεριλαμβανομένης, για παράδειγμα, της αγοράς μικρών ποσοτήτων των προμηθειών από την αναθέτουσα αρχή.

Μόλις τα έργα, οι υπηρεσίες ή ο εφοδιασμός είναι σε εξέλιξη, η επικέντρωση μετατοπίζεται προς την υλοποίηση. Η **e-τιμολόγηση (e-Invoicing)** είναι η προετοιμασία, η διαβίβαση και η παραλαβή πληροφοριών για τη χρέωση και πληρωμή μεταξύ αγοραστή και του παρόχου σε δομημένη ηλεκτρονική μορφή, η οποία επιτρέπει την αυτόματη και ηλεκτρονική επεξεργασία και οδηγεί στην ηλεκτρονική πληρωμή. Ορισμένα κράτη-μέλη έχουν καταστήσει την ηλεκτρονική τιμολόγηση υποχρεωτική.

Η κίνηση προς τις ηλεκτρονικές δημόσιες προμήθειες, ειδικά κατά μήκος των συνόρων της ΕΕ, υποβοηθείται από την ανάπτυξη «βασικών κινητήριων μοχλών», συμπεριλαμβανομένης της **ηλεκτρονικής ταυτοποίησης (e-ID)** και των ηλεκτρονικών εγγράφων (πχ. Το ESPD). Άλλοι σημαντικοί μοχλοί είναι οι ηλεκτρονικές υπογραφές, οι ηλεκτρονικές βεβαιώσεις (απόδειξη της συμμόρφωσης με τα κριτήρια επιλογής και αποκλεισμού) και οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι (εγκεκριμένων προμηθευτών και των προϊόντων τους).

Οι **e-προμήθειες** αποτελούν επί του παρόντος μόνο το 5-10% των διενεργούμενων προμηθειών σε ολόκληρη την ΕΕ. Σύμφωνα με τις Οδηγίες περί δημοσίων προμηθειών το 2014, έως το Σεπτέμβριο του 2018 οι ηλεκτρονικές προμήθειες θα εφαρμόζονται υποχρεωτικά στα κράτη-μέλη για προμήθειες προϋπολογισμού άνω των θεσπισθέντων από την ΕΕ ορίων. Τα κράτη-μέλη ως κύριοι μέτοχοι στην εφαρμογή της διαδικασίας των e-προμηθειών από την αρχή έως το τέλος της, θα πρέπει να θεσπίσουν και να εφαρμόσουν στρατηγικές για τη μετάβαση και την αντιμετώπιση των επιχειρησιακών ζητημάτων που θα προκύψουν. Ο απώτερος στόχος είναι η εφαρμογή σε όλα τα στάδια από τη διακήρυξη έως την αποζημίωση του προμηθευτή να διεξάγεται διαδικτυακά. Οι λύσεις μπορεί να επιφέρουν αρχικές πρόσθετες δαπάνες, ωστόσο, η εμπειρία δείχνει ότι αυτές θα αποσβεστούν σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα, και θα εξασφαλίσουν μια ισχυρή απόδοση της επένδυσης σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα. Τα κράτη-μέλη ανέφεραν μείωση του κόστους από 5% έως 20%.

Για να επιτευχθούν πλήρως τα οφέλη των δημοσίων e-προμηθειών σε ολόκληρη την ενιαία αγορά, είναι απαραίτητη η αποτελεσματική διοικητική συνεργασία, η οποία, ωστόσο, παρεμποδίζεται από την πολυπλοκότητα διασύνδεσης: σήμερα υπάρχουν περίπου 300 συστήματα δημοσίων e-προμηθειών στην Ευρώπη. Όπως και με άλλες πρωτοβουλίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, το θεμέλιο των ηλεκτρονικών προμηθειών είναι η διαλειτουργικότητα.

Καλή Πρακτική: η ηλεκτρονική αγορά της Ιταλικής Δημόσιας Διοίκησης

Θα αναπτυχθεί ένα νέο ευρωπαϊκό πρότυπο βάσει της Οδηγίας 2014 για την ηλεκτρονική τιμολόγηση.

Η βάση δεδομένων e-CERTIS είναι ένα δωρεάν, σε απευθείας σύνδεση εργαλείο πληροφόρησης που μπορεί να βοηθήσει τις πιστοποιημένες επιχειρήσεις και τις αναθέτουσες αρχές.

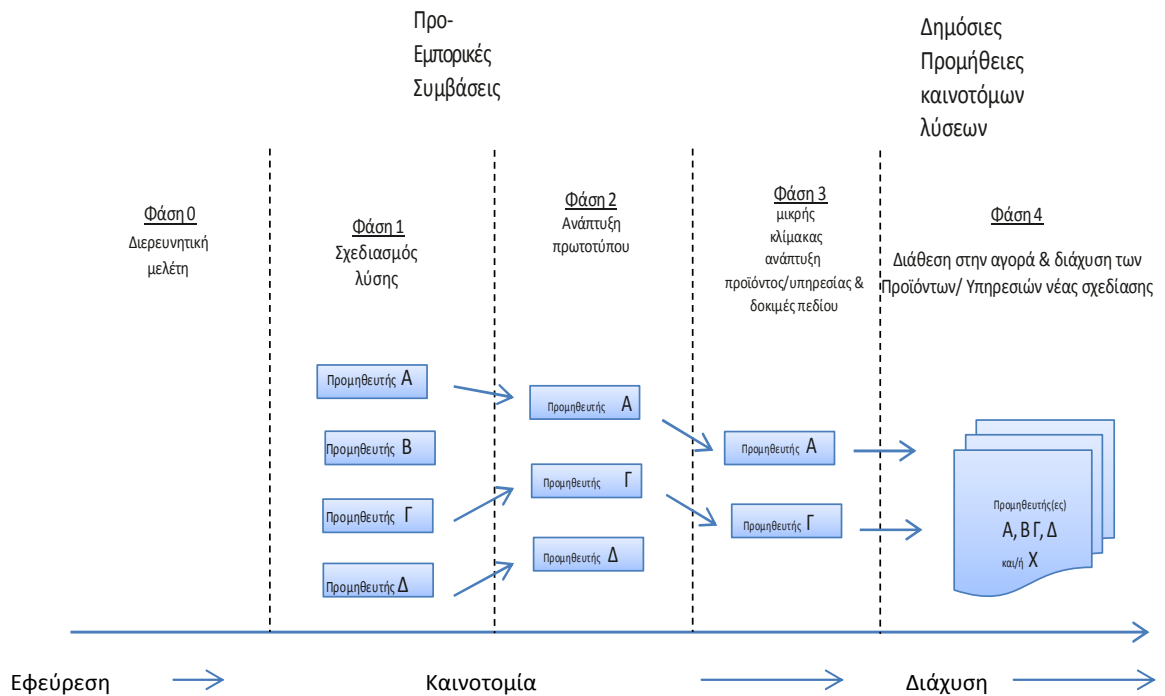
Η Επιτροπή έχει εμπλακεί σε μεγάλο βαθμό στη διευκόλυνση των ηλεκτρονικών προμηθειών, δίνοντας το παράδειγμα και την παρουσίαση καλών και κακών πρακτικών στη «Χρυσή Βίβλο των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων»

Καλή Πρακτική: Η υποχρεωτική εφαρμογή των ηλεκτρονικών προμηθειών στην Πορτογαλία, το ελεύθερο σύστημα των ηλεκτρονικών προμηθειών για όλες τις αναθέτουσες αρχές στην Κύπρο.

Η Επιτροπή σε συνεργασία με τα κράτη-μέλη έχει δραστηριοποιηθεί στην παραγωγή εργαλείων ICT που μπορούν να υιοθετηθούν ευρύτερα, συμπεριλαμβανομένων των e-PRIOR/ e-Submission, PEPPOL και e-SENS

7.2.4. Προμήθειες για καινοτομίες

Προοδευτικά, οι δημόσιες διοικήσεις εκμεταλλεύονται την αγοραστική τους δύναμη για την προώθηση της καινοτομίας χρησιμοποιώντας δύο μέσα. Οι εμπορικές δημόσιες προμήθειες επενδύουν στον τομέα της Έρευνας και Ανάπτυξης (R&D) προτού ένα νέο προϊόν ή υπηρεσία κυκλοφορήσει στην αγορά. Οι δημόσιες προμήθειες καινοτόμων λύσεων υποστηρίζουν την εμπορευματοποίηση και την έγκαιρη υιοθέτηση αγοραίων προϊόντων, διαδικασιών ή υπηρεσιών. Τα δύο αυτά όργανα ακολουθούν το κλασικό μοντέλο της εφεύρεσης-καινοτομίας-διάχυσης των νέων τεχνολογιών.



Δυνάμει των εμπορικών δημοσίων προμηθειών (PCP), η δημόσια διοίκηση αγοράζει υπηρεσίες έρευνας και ανάπτυξης από διαφόρους εναλλακτικούς προμηθευτές ταυτόχρονα, και, στη συνέχεια, συγκρίνει και αξιολογεί

Καλές Πρακτικές: Το Λομβαρδικό Σύστημα Υγείας της Ιταλίας. CHARM PCP, μια συνεργασία από το Βέλγιο, τις Κάτω Χώρες & το Ηνωμένο Βασίλειο

Καλές Πρακτικές: Η προθεσμιακή δέσμευση Συμβάσεων του Ηνωμένου Βασιλείου (HAPPI) μια κοινή δημόσια προμήθεια καινοτόμων λύσεων που καλύπτει τη Γαλλία, το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο & το Ηνωμένο Βασίλειο.

την συμφερότερη τιμή σε κάθε φάση της επικύρωσης, μειώνοντας τον αριθμό των συμμετεχόντων προμηθευτών κάθε φορά. Οι υπηρεσίες έρευνας και ανάπτυξης εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών περί δημοσίων προμηθειών της ΕΕ, ωστόσο, οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες και οι κανόνες του ανταγωνισμού εξακολουθούν να ισχύουν.

Η **Δημόσια προμήθεια καινοτόμων λύσεων (PPI)** βασίζεται στην εμπειρία του ιδιωτικού τομέα στη διαχείριση της εφοδιαστικής αλυσίδας. Ο πελάτης είναι ένας μεγάλος αγοραστής ή ομάδα αγοραστών, με αρκετό όγκο των αγορών ώστε η μαζική παραγωγή να δημιουργεί συνθήκες βιωσιμότητας για τους προμηθευτές. Αυτή η

«κρίσιμη μάζα» της ζήτησης προκαλεί δυνητικούς προμηθευτές να κάνουν τις απαραίτητες επενδύσεις για την προσαρμογή/αναβάθμιση των δραστηριοτήτων τους ώστε να πληρούνται οι απαιτήσεις επίδοσης και τιμής για την ανάπτυξη της μαζικής αγοράς. Προτού αποτελέσει πανευρωπαϊκή πρωτοβουλία, πολλά κράτη-μέλη είχαν ήδη πρωτοπορήσει στον τομέα της δημόσιας προμήθειας καινοτόμων λύσεων.

Συμβουλές για την εφαρμογή PPI	
Δώστε χρόνο στην εφοδιαστική αλυσίδα για καινοτομίες	<ul style="list-style-type: none"> → Σκεφτείτε μακροπρόθεσμα → Σηματοδοτείστε τη μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη "κατεύθυνση του ταξιδιού σας" στην αγορά → Γνωστοποιείτε τις επικείμενες ανάγκες σας και τα σχέδια προμηθειών εκ των προτέρων
Δώστε χώρο για καινοτομίες	<ul style="list-style-type: none"> → Γνωστοποιείτε τις ανάγκες σας με όρους αποτελεσμάτων. → Διατυπώστε αυτό που θέλετε και όχι αυτό που νομίζετε ότι είναι διαθέσιμο ή προσιτό. → Αναζητήστε τη σταδιακή βελτίωση και τη μελλοντική θωράκιση
Ενθαρρύνετε ανατροφοδότηση από την αλυσίδα εφοδιασμού	<ul style="list-style-type: none"> → Η βολιδοσκόπηση της αγοράς και η διαβούλευση με την αγορά, επιτρέπει να ελέγξετε τις απαιτήσεις σας και να διευθετήσετε τα προβλήματα πριν από την πρόσκληση υποβολής προσφορών.
Διευκόλυνση της επικοινωνίας μεταξύ των προμηθευτών	<ul style="list-style-type: none"> → Εργαστήρια διαβούλευσης, επιτόπιες επισκέψεις και δημοσίευση καταλόγου των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων.

Οι Οδηγίες του 2014 για τις δημόσιες προμήθειες διατηρούν την απαλλαγή των υπηρεσιών έρευνας & ανάπτυξης η οποία επιτρέπει στα κράτη-μέλη να συνάπτουν εμπορικές δημόσιες συμβάσεις και να προμηθεύονται υπηρεσίες έρευνας και ανάπτυξης, και προβλέπουν μια ειδική διαδικασία PPI στη συνέχεια για την ανάπτυξη των τελικών προϊόντων. Οι νέες Οδηγίες περιέχουν επίσης μια νέα διαδικασία που ονομάζεται **σύμπραξη καινοτομίας**, η οποία συνδυάζει την αγορά R&D και τα αποτελέσματα αυτής με την ίδια διαδικασία.

Η ΕΕ στηρίζει την PCP και PPI μέσω του ευρωπαϊκού προγράμματος έρευνας & της καινοτομίας Horizon 2020.

7.3 Η Διαχείριση των ΕΔΕΤ

Για να επιτύχουν στη διαχείριση ΕΔΕΤ, τα κράτη-μέλη πρέπει να οργανώσουν τους πόρους τους ώστε να πετύχουν τρεις θεμελιώδεις στόχους: να μεγιστοποιήσουν το ποσοστό εφαρμογής (δαπανώντας πλήρως τους διαθέσιμους πόρους), να ελαχιστοποιήσουν τις παρατυπίες (καταναλώνοντάς τους με ορθό τρόπο), και το πιο σημαντικό, να μεγιστοποιήσουν την επίδραση και τη βιωσιμότητα (καταναλώνοντάς τους στρατηγικά). Η επιδίωξη της επίτευξης του κάθε στόχου δεν πρέπει να σημαίνει την υποβάθμιση της επίτευξης των υπολοίπων. Αν δίνεται υπερβολικό βάρος στη γρήγορη δαπάνη χωρίς κατάλληλη προσοχή σε συστήματα και δικλίδες ασφαλείας, υπάρχει κίνδυνος ανεπαρκειών και λαθών. Χωρίς μια συνεκτική και καλά μελετημένη στρατηγική για τη χρήση των πόρων, τα κοινωνικο-οικονομικά οφέλη θα είναι περιορισμένα και μη βιώσιμα. Ομοίως, μια υπερβολική έμφαση σε ελέγχους και μηχανισμούς συμμόρφωσης μπορεί να καθυστερήσει την εφαρμογή και να θέσει την επίδραση σε κίνδυνο. Αυτή είναι συχνά η μεγαλύτερη απειλή που αντιμετωπίζουν θεσμοί που δεν διαθέτουν εμπειρία. Τέλος, οι στρατηγικοί στόχοι δεν μπορούν να επιτευχθούν πλήρως αν τα κράτη-μέλη αποτύχουν να εκταμιεύσουν πόρους, αν εστιάσουν υπερβολικά στη χρηματοοικονομική πρόοδο, ή αν πρέπει να αναπληρώσουν εσφαλμένες ή δόλιες πληρωμές. Η ισορροπία πρέπει να διατηρηθεί, αλλά τελικώς αυτοί οι στόχοι θα πρέπει να είναι αμοιβαίως ενισχυτικοί.



Η 6η Έκθεση Συνοχής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εντοπίζει πολλές δυσκολίες κατά τη διαχείριση προγραμμάτων της Πολιτικής Συνοχής, ως διοικητικής φύσεως, και σχετιζόμενες με ανθρώπινους πόρους, συστήματα διοίκησης, συντονισμό μεταξύ διαφορετικών φορέων, και με κατάλληλη εφαρμογή δημοσίων συμβάσεων.

7.3.1 Δομές

Οι Κανονισμοί για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 όρισαν ένα νέο επιχειρησιακό περιβάλλον για τα ΕΔΕΤ, στους οποίους τα κράτη-μέλη έπρεπε γρήγορα να προσαρμοστούν για να εφαρμόσουν τα Επιχειρησιακά Προγράμματα επιτυχώς. Όπως με προηγούμενες χρηματοδοτικές προσεγγίσεις, οι Κανονισμοί επιτρέπουν στις δημόσιες διοικήσεις ευελιξία να αναγνωρίσουν την πιο κατάλληλη σύσταση διαχειριστικών αρχών (ΔΑ), ενδιάμεσων φορέων (ΕΦ), αρχών πιστοποίησης (ΑΠ) και ελεγκτικών αρχών (ΕΑ) που θα ταιριάζει με τα εθνικά διοικητικά συστήματα. Στη νέα προγραμματική περίοδο, υπάρχει αύξηση στο συνολικό αριθμό των προγραμμάτων, με ισχυρή περιφερειοποίηση σε κάποια κράτη-μέλη. Κάποια κράτη-μέλη διαθέτουν μεγάλο αριθμό ΕΦ σε «κλιμακούμενη» ή αλληλοεξαρτώμενη βάση, που ξεπερνά και τους 100 φορείς για ορισμένα προγράμματα. Ενώ η σταθερότητα του συστήματος ελέγχου και διαχείρισης είναι ένας από τους παράγοντες-κλειδιά για επιτυχή εφαρμογή, η πραγματικότητα είναι ότι αυτές οι δομές δεν είναι αυστηρά καθορισμένες, όπως δεν είναι και οι σχέσεις μεταξύ των φορέων. Η διοικητική αρχιτεκτονική που περιγράφεται σε προγραμματικά έγγραφα συχνά εξελίσσεται κατά την πάροδο του χρόνου εξαιτίας πολιτικών παραγόντων (συμπεριλαμβανομένων κυβερνητικών αλλαγών μετά από εκλογικές διαδικασίες) ή παραγόντων επίδοσης (συνήθως ως αποτέλεσμα αξιολογήσεων που καθιστούν την υπάρχουσα ρύθμιση αναποτελεσματική ή ανεπαρκώς αποτελεσματική). Διάφορα μοντέλα έχουν δοκιμαστεί και εξεταστεί στα κράτη-μέλη, ειδικά όσων αφορά τις δυναμικές των συμφωνιών ΔΑ-ΕΑ και ΔΑ-ΑΠ, καθώς και τους ρόλους των συντονιστικών οργάνων, όπου αυτοί έχουν καθοριστεί. Από την εμπειρία προηγούμενων χρηματοδοτικών προσεγγίσεων έχουν προκύψει διδάγματα που συνοψίζονται σε τέσσερα κύρια μηνύματα:

Οδηγίες για τη διοίκηση των δομών για τα ΕΔΕΤ	
Εξορθολογισμός	Αποφεύγετε περιπλοκές δομές, που προσθέτουν υπερβολικά στρώματα διοίκησης και πολύπλοκες γραμμές επικοινωνίας. Αυτό δεν σημαίνει ότι το βέλτιστο μοντέλο είναι μόνο μία αρχή διοίκησης-πιστοποίησης χωρίς ΕΦ. Η έμφαση θα πρέπει να δίνεται σε δομές που ταιριάζουν στο σκοπό και ισορροπούν μεταξύ της κατάλληλης ανάθεσης αρμοδιοτήτων και της επίτευξης μέγιστης απλούστευσης.
Ανάθεση	Ορίστε ξεκάθαρα το διαχωρισμό και την ανάληψη εργασιών μεταξύ ΔΑ και ΕΦ, και μεταξύ διάφορων επιπέδων ΕΦ (1ο και 2ο επίπεδο). Αν ακολουθείται αυτό το μοντέλο εφαρμογής, οι ΔΑ είναι αρμόδιες για τη διαχείριση των προγραμμάτων: μπορούν να αναθέτουν συγκεκριμένες λειτουργίες και εργασίες σε ΕΦ, και να αποφεύγουν επαναληπτική εργασία, αλλά τελικώς η ευθύνη παραμένει πάντα στις ΔΑ.
Συντονισμός	Να εξασφαλίζετε ότι οποιοσδήποτε συντονιστικός φορέας έχει επαρκή εξουσία και αξιώματα για την ανάληψη του ρόλου αυτού. Σε μερικά κράτη-μέλη, κάθε Ταμείο έχει μία μόνο ΔΑ που είναι επίσης αρμόδια για τον συντονισμό των δράσεων των ΕΦ, ενώ σε άλλα, υπάρχουν διάφορες ΔΑ ανά Ταμείο. Κάποια κράτη-μέλη έχουν ορίσει έναν πρωτεύοντα συντονιστικό φορέα, τυπικά σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, με ρόλο επίβλεψης όλων των ΔΑ και/ή των ΕΔΕΤ. Αυτός ο φορέας συνήθως ενεργεί ως η κύρια διεπαφή πολιτικής με την Επιτροπή. Θα πρέπει να παρακινείται μια συνεχής ανταλλαγή εμπειριών και τεχνογνωσίας μεταξύ/με ΔΑ και - σε αυτήν τη βάση - εργασίας για την απλούστευση διαδικασιών και εθνικών κανονισμών που μπορεί να εμποδίζουν την εφαρμογή.
Συνέχεια	Να μελετάτε προσεκτικά οποιαδήποτε θεμελιώδη ανακατανομή αρμοδιοτήτων: είναι σημαντικό να σταθμίσετε τα κόστη και το χρόνο έναντι των προσδοκώμενων οφελών στη διαχείριση των ΕΔΕΤ. Τα κράτη-μέλη μπορεί να χρειαστεί να μεταβάλουν τις δομές εφαρμογής αν «τα πραγματικά γεγονότα» αλλάξουν. Αν οι αρμοδιότητες ανακατανομηθούν διοικητικά για πολιτικούς λόγους, ένας θεσμός υποφέρει από σοβαρή αποτελεσματικότητα, ή η σχέση μεταξύ δύο ή περισσότερων θεσμών δεν λειτουργεί, η προσαρμογή της αρχιτεκτονικής μπορεί να είναι αναπόφευκτη. Ωστόσο, τα κόστη δεν είναι μόνο χρηματοοικονομικά, αλλά δυνητικά και σε επίπεδο παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας. Οποιαδήποτε απώλεια θεσμικής μνήμης και/ή ατομικής εμπειρογνομοσύνης, μπορεί να παράξει βραχυ-μεσοπρόθεσμες ανεπάρκειες που μπορεί καθ' ελάχιστον να ακυρώσουν οποιαδήποτε πιο μακροπρόθεσμα οφέλη απόδοσης.

7.3.2. Στελέχωση

Βλ. επίσης κεφάλαιο 3

Η πρόσληψη, η διατήρηση και η ανάπτυξη ικανού προσωπικού για τον προγραμματισμό, τη διαχείριση και την εφαρμογή των ΕΔΕΤ, είναι ένα πολύπλοκο ζήτημα, ειδικά εντός του πλαισίου της ευρύτερης διοίκησης. Για να εκτελεστεί ένα ευρύ φάσμα διαχειριστικών λειτουργιών των ΕΔΕΤ, τα κράτη-μέλη πρέπει να εξασφαλίσουν πλήρως το απαιτούμενο προσωπικό για τις ΔΑ, ΕΦ, ΑΠ, και ΕΑ, για να καλύψουν τουλάχιστον τις ακόλουθες εργασίες:

Ελάχιστες απαιτήσεις στελέχωσης για τα ΕΔΕΤ

- Προετοιμασία στρατηγικών και προγραμμάτων εντός του ρυθμιστικού πλαισίου της ΕΕ
- Σχεδιασμός και επίβλεψη εφαρμογής για αποφυγή αποδέσμευσης και μεγιστοποίηση αντικτύπου
- Προώθηση των ΕΔΕΤ σε δυνητικούς δικαιούχους, επικοινωνία με το κοινό και διασφάλιση ότι ακολουθούνται οι οδηγίες περί δημοσιότητας
- Ανάπτυξη και λειτουργία διαδικασιών για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τους Κανονισμούς της ΕΕ και τους εθνικούς κανόνες
- Παραγωγή, εκτίμηση, και επιλογή έργων σε όλο το φάσμα των πεδίων πολιτικής που καλύπτεται από τα πέντε Ταμεία
- Έλεγχος και επεξεργασία αξιώσεων πληρωμής από δικαιούχους και προς την Επιτροπή
- Παρακολούθηση έργων και απόδοσης του προγράμματος
- Επίβλεψη διεξαγωγής και χρήσης των εκ των προτέρων και ενδιάμεσων αξιολογήσεων
- Διαχείριση της απόδοσης και αρτιότητας όλου του συστήματος των ΕΔΕΤ, και διατήρηση υψηλών ηθικών προτύπων
- Ανάπτυξη και χρήση εργαλείων ΤΠΕ για τη στήριξη της διαχείρισης προγράμματος και λειτουργιών.

Κατά την ανάθεση όλων των ευθυνών για την εφαρμογή των ΕΔΕΤ, τα κράτη-μέλη πρέπει επίσης να αναπτύξουν τις αναγκαίες αρμοδιότητες για να συμμορφωθούν με τους συγκεκριμένους κανόνες της ΕΕ, όπως η χρηματοοικονομική διαχείριση, η κρατική επιχορήγηση και η περιβαλλοντική νομοθεσία. Αυτό απαιτεί καλά αναπτυγμένη Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού (ΔΑΔ) για τα ΕΔΕΤ, μέσα σε ένα ευρύτερο συνολικό πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης: ηγεσία, στελέχωση, αποζημίωση, κατάρτιση και ανάπτυξη προσωπικού, κλπ.. Προγράμματα που θέλουν να επενδύσουν σε καινοτομία, οπότε και χρειάζεται να απασχολήσουν όλο και περισσότερο προσωπικό για να διαχειριστούν το πρόγραμμα,

θα πρέπει να σκεφτούν προσεκτικά πώς να ανταποκριθούν σε αυτή την πρόκληση. Ίσως να απαιτείται επιπλέον χρηματοδότηση από εθνικές πηγές. Μια άλλη εναλλακτική είναι να χρηματοδοτηθούν έμπιστοι μεσάζοντες που

Η ΓΔ Αστικής και Περιφερειακής Πολιτικής δημοσίευσε ένα πλαίσιο αρμοδιοτήτων στα τέλη του 2015 για αποτελεσματική διαχείριση και εφαρμογή του ΕΤΠΑ και Ταμείου Συνοχής (ΤΣ), για να βοηθήσει τα κράτη-μέλη και τις περιφέρειες να διαρθρώσουν τις διοικήσεις τους με πιο αποδοτικό τρόπο, να αναγνωρίσουν κενά σε αρμοδιότητες και ικανότητες του προσωπικού, καθώς και να ορίσουν εκπαιδευτικές και στελεχιακές ανάγκες.

Ένα πιλοτικό πρόγραμμα ανταλλαγής με τίτλο REGIO PEER2PEER, ξεκίνησε μέσα στο 2015 για μια περίοδο δύο ετών, και χρηματοδοτεί έως 100 βραχυπρόθεσμες ανταλλαγές δημοσίων λειτουργιών που διαχειρίζονται το ΕΤΠΑ και το ΤΣ στα κράτη-μέλη, για να μεταφέρουν πρακτική εμπειρία και καλές πρακτικές σε συγκεκριμένα ζητήματα.

μπορεί να παρέχουν γενική υποστήριξη καινοτομίας, συμπεριλαμβανομένου προς δυνητικούς δικαιούχους των ΕΔΕΤ. Ένας υψηλός ρυθμός εναλλαγής προσωπικού μπορεί να είναι ιδιαίτερα τοξικός για τη διαχείριση των ΕΔΕΤ, καθώς η εξειδικευμένη γνώση που συσσωρεύεται με την πάροδο του χρόνου μέσω της «πρακτικής μάθησης» χάνεται, υπονομεύοντας τη θεσμική μνήμη. Έτσι τα κράτη-μέλη θα επιβαρυνθούν με κόστη και χρόνο για να προσλάβουν και να επιμορφώσουν τους αναπληρωτές, οι οποίοι μπορεί και οι ίδιοι να φύγουν μέσα σε μικρό χρονικό διάστημα. Όλα τα κράτη-μέλη χρησιμοποιούν την τεχνική βοήθεια της ΕΕ για να συγχρηματοδοτήσουν μισθούς, και πολλά επίσης απονέμουν επιδόματα και ανταμοιβές. Σε κάποιες περιπτώσεις, υψηλότερη ανταμοιβή, μεταξύ άλλων, έχει βοηθήσει να μειωθεί ο ρυθμός εναλλαγής του προσωπικού. Τα κράτη-μέλη χρειάζεται επίσης να δημιουργήσουν επαρκείς ικανότητες-κλειδιά, ειδικότερα αναλυτική και προγραμματική επάρκεια, για να αναπτύξουν και να παραδώσουν προγράμματα προσανατολισμένα στα αποτελέσματα. Ένα πρόγραμμα στρατηγικής κατάρτισης σε νέους Κανονισμούς για ΔΑ, ΑΠ, και ΕΑ υπό την Επιτροπή, έχει ήδη ξεκινήσει με την πρώτη κατάρτιση στις προκλήσεις της νέας προγραμματικής περιόδου.

7.3.3 Συστήματα

Οι δημόσιες διοικήσεις πρέπει επίσης να διασφαλίσουν ότι έχουν τα συστήματα, τις διαδικασίες και τον εξοπλισμό για να ανταποκριθούν στους διαχειριστικούς ρόλους των ΕΔΕΤ. Θα πρέπει να κάνουν βέλτιστη χρήση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης για να μειώσουν το διοικητικό βάρος των δικαιούχων, να μοιραστούν δεδομένα και να βελτιώσουν τη διαφάνεια. Καθώς η προγραμματική φάση της περιόδου 2014-2020 οδεύει στο τέλος της, η προσοχή θα στραφεί στην προετοιμασία και την επιλογή έργων. Αυτή είναι πάντα μια μεγάλη πρόκληση για τη διοίκηση των κρατών-μελών καθώς δεν υπάρχει εύκολη επιλογή για απλή αντικατάσταση των υπαρχουσών εγχώριων δαπανών. Υπό αυτό το πρίσμα, τα έργα των ΕΔΕΤ μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτουν σε δύο κύριες κατηγορίες, βάσει πρακτικών που έχουν αναγνωριστεί από την χρηματοδοτούμενη από την Επιτροπή Κοινότητα Πρακτικής της Διοίκησης Αποτελεσμάτων (ΚΠ ΔΑ).

Τύπος	Ρόλος
Ενισχυτικός	Τα ΕΔΕΤ επιτρέπουν στα κράτη-μέλη να επεκτείνουν τις υπάρχουσες δραστηριότητές τους πέραν των περιορισμών της διαθέσιμης χρηματοδότησης, και να κάνουν σταδιακές βελτιώσεις. Ως εκ τούτου, τα κράτη-μέλη μπορούν να αξιοποιήσουν σε καθιερωμένες αλλά και σε νέες λύσεις, και ό,τι αποδίδει να το βελτιώσουν και να προσπαθήσουν να το κάνουν καλύτερα. Με αυτόν τον τρόπο, η συγχρηματοδότηση των ΕΔΕΤ είναι μία εισροή επιπλέον πόρων, που δίνει νέα ώθηση σε καλές πρακτικές.
Καινοτόμος	Ως επιπρόσθετα σε εθνικές και τοπικές δαπάνες, τα ΕΔΕΤ προσφέρουν την ευκαιρία για δημιουργία και δοκιμή νέων λύσεων στις προκλήσεις της βιώσιμης οικονομικής και κοινωνικής συνοχής για τόνωση της ανάπτυξης, θέσεων εργασίας και ένταξης, και βελτίωση της δημόσιας διακυβέρνησης. Με αυτόν τον τρόπο, η συγχρηματοδότηση από τα ΕΔΕΤ είναι μια μορφή κεφαλαίων κινδύνου, εντός του πλαισίου χρηστής χρηματοοικονομικής και προσανατολισμένης στα αποτελέσματα διοίκησης. Η καινοτομία μπορεί να εφαρμοστεί στο επίπεδο ξεχωριστών δημοσίων συστημάτων ή ολοκληρωμένων συστημάτων.

Η διαμόρφωση, η επιλογή, η διαχείριση, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των έργων, θα είναι ριζικά διαφορετική, εξαρτώμενη από το εάν ένα πρόγραμμα επιδιώκει να μεγεθύνει, να καινοτομήσει σε διακριτές υπηρεσίες, ή να καινοτομήσει συστηματικά, όπως περιγράφεται στο εγχειρίδιο της ΚΠ ΔΑ.

Καλή Πρακτική: Παροχή βοήθειας βάσει εκρών για στήριξη από τα ΕΔΕΤ προγραμμάτων για τη φροντίδα παιδιών βάσει εργοδοτών στη Δημοκρατία της Τσεχίας.

Η ΓΔ Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης προωθεί καλές πρακτικές στην περιφερειακή ανάπτυξη, και αναδεικνύει πρωτότυπα & καινοτόμα έργα που θα μπορούσαν να είναι ελκυστικά & καλές πρακτικές για άλλες περιφέρειες, μέσω των ετήσιων βραβείων RegioStars.

Η ανάπτυξη και η αξιολόγηση έργων, είναι αυταπόδεικτα οι πιο σημαντικές φάσεις της εφαρμογής των ΕΔΕΤ, καθώς καθορίζουν το κατά πόσο το κράτος-μέλος είναι σε θέση να κάνει πλήρη χρήση της ευρωπαϊκής και εθνικής συγχρηματοδότησης, να επιτύχει τους στρατηγικούς στόχους που περιγράφονται στα έγγραφα του προγράμματός τους, και να δημιουργήσουν τα επιθυμητά μακροπρόθεσμα αποτελέσματα. Είναι ευθύνη των ΔΑ να σχεδιάσουν, και μετά από έγκριση της επιτροπής παρακολούθησης να εφαρμόσουν τις κατάλληλες διαδικασίες για επιλογή λειτουργιών, που θα παρέχουν επίσης τη βάση για την καθοδήγηση των αιτούντων. Το κανονιστικό πλαίσιο για την περίοδο 2014-2020 περιέχει διάφορες τυπικές

λεπτομέρειες που επιτρέπουν στις ΔΑ, στους ΕΦ και στους δικαιούχους να επιδιώξουν ολοκληρωμένες προσεγγίσεις για την εδαφική συνοχή.

Επιλογή τρόπων μετατροπής ιδεών σε επιχειρησιακές λειτουργίες στα ΕΔΕΤ 2014-2020

- Υποστήριξη μεμονωμένων έργων που επιλέχθηκαν μετά από προσκλήσεις υποβολής προτάσεων ή από προγράμματα επιχορήγησης που διαχειρίζονται ενδιάμεσοι φορείς. Τα έργα μπορεί να είναι χρονικά περιορισμένα ή σε κυλιόμενη βάση, με τις εφαρμογές των έργων να αξιολογούνται έναντι κριτηρίων επιλογής σε ανταγωνιστική βάση.
- Δέσμευση επιπλέον δαπανών σε υφιστάμενα ή νέα δημόσια προγράμματα από τις εθνικές αρχές (για να ενισχύσουν τις παροχές ή την καινοτομία)
- Χρηματοδότηση μεγάλων επενδύσεων υποδομής μέσω μεγάλων έργων, εγκεκριμένων από την Επιτροπή, μετά από επιλογή από τις εθνικές αρχές
- Χρηματοδότηση ολοκληρωμένων εδαφικών επενδύσεων, ως εγκριθείσες από την Επιτροπή και υλοποιηθείσες από καθορισμένους ΕΦ.
- Χρηματοδότηση κοινών σχεδίων δράσης, εγκεκριμένων από την Επιτροπή και υλοποιηθέντων από εγκεκριμένους δικαιούχους
- Χρηματοδότηση ανάπτυξης με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων, επιλεγείσα από μια επιτροπή που έχει συσταθεί από το κράτος-μέλος ή τη ΔΑ, και υλοποιηθείσα από εγκεκριμένες τοπικές ομάδες δράσης.
- Συνεισφορά σε χρηματοοικονομικά εργαλεία (αποπληρωτέα στήριξη για επενδύσεις μέσω δανείων, εγγυήσεων, κινητών αξιών και άλλων εργαλείων που ενέχουν κίνδυνο), συμπεριλαμβανομένων των διαθέσιμων πόρων των Ταμείων
- Χρηματοδότηση μισθολογικού κόστους με προγράμματα Τεχνικής Βοήθειας και προτεραιότητες

Το Κέντρο Έρευνας Ευρωπαϊκών Πολιτικών έχει διεξάγει έρευνα σε προσεγγίσεις που προσανατολίζονται στα αποτελέσματα μέσω του IQ-Net, ένα δίκτυο 15 αρχών προγραμμάτων από 13 Κράτη-μέλη.

Καλή Πρακτική: Τροποποίηση του προτύπου του φορολογικού πιστοποιητικού στη Ρουμανία.

Οι Υπηρεσίες της Επιτροπής που είναι αρμόδιες για τα ΕΔΕΤ και τη ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ έχουν σχηματίσει μια κοινή Ομάδα Τεχνικής Εργασίας για δημόσιες συμβάσεις με την ΕΤΕ, που καταλήγει σε διάφορα σχέδια δράσης για συγκεκριμένες χώρες και αναπτύσσει καθοδήγηση προς επαγγελματίες.

Κάθε ένας από τους τρόπους αυτούς έχει τη δική του λογική και κανόνες. Οι ΔΑ/ΕΦ θα έπρεπε κανονικά να ικανοποιούνται με την επιχειρησιακή καταλληλότητά της ως προς τα συμφωνηθέντα κριτήρια επιλογής, συμπεριλαμβανομένων της ορθότητας, της επιλεξιμότητας, της συνέπειας/στρατηγικής προσαρμογής, της ποιότητας, της πληρότητας, της ικανότητας, του κινδύνου και της χρηματοδότησης. Τυπικά, αυτό εμπλέκει τη ΔΑ και τον ΕΦ που συγκροτούν την επιτροπή αξιολόγησης με την κατάλληλη τεχνονομία, που μπορεί να περιλαμβάνει εσωτερικό ή/και εξωτερικό προσωπικό, και γραπτές διαδικασίες. Η εφαρμογή των κριτηρίων τείνει να διαχωρίζεται σε δύο ομάδες: εμπόδια (που απαιτούν απλές απαντήσεις ναι/όχι) και κατώφλια (λειτουργίες βαθμολόγησης έναντι κάθε ξεχωριστού κριτηρίου και φθίνουσα σειρά κατάταξης τους, μέχρι να φτάσουμε στον διαθέσιμο προϋπολογισμό). Ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα στην προγραμματική περίοδο 2014-2020 θα επηρεάσει την επιλογή των έργων, καθώς κάθε προτεραιότητα θα κριθεί από τη συνολική επίτευξη των δεικτών απόδοσης, που εκφράζονται ως στόχοι, σε όλες

τις συγχρηματοδοτούμενες λειτουργίες. Αναμένεται ότι οι δυνητικοί δικαιούχοι θα χρειαστεί να δηλώσουν

πώς σχεδιάζουν να συμβάλλουν στην επίτευξη στόχων σε επίπεδα μέτρων με τις προτεινόμενες επιχειρησιακές λειτουργίες.

Όπως και με άλλες πλευρές της δημόσιας διοίκησης, οι ΔΑ και οι ΕΦ μπορούν να αναζητήσουν τρόπους που διευκολύνουν τους δυνητικούς δικαιούχους να ανταποκριθούν σε προσκλήσεις υποβολής προτάσεων, απλοποιώντας την υποχρέωση πληροφόρησής τους. Κάθε φορέας που εμπλέκεται στην διαχείριση ταμείων της ΕΕ είναι νομικά υποχρεωμένος να εμποδίζει ανωμαλίες που επηρεάζουν τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Εξαρτώμενη από τη σοβαρότητα του λάθους, η ύπαρξη συστημικών ανωμαλιών μπορεί να οδηγήσει σε χρηματοοικονομικές διορθώσεις έως και στο 100% της κατανεμηθείσας ενωσιακής συγχρηματοδότησης, που σημαίνει ότι οι εγχώριοι προϋπολογισμοί θα πρέπει να αναπληρώσουν το έλλειμμα των πραγματικών δαπανών. Περισσότερες από μισές από τις παρατηρηθείσες ανωμαλίες του ΕΤΠΑ σχετίζονται με δημόσιες προμήθειες που συνοδεύονται από κανόνες επιλεξιμότητας και κρατική ενίσχυση.

Πολλά κράτη-μέλη αναθέτουν έργα σε εξωτερικούς συμβούλους, για να παρέχουν ικανότητα, τεχνογνωσία και/ή αντικειμενικότητα. Ωστόσο, υπάρχουν πολλά περιστατικά όπου οι ΔΑ, οι ΕΦ και άλλοι φορείς εξαρτώνται υπερβολικά από συμβούλους. Ο κίνδυνος είναι ότι τα οφέλη από την ανάπτυξη ικανοτήτων, ειδικά από τη μάθηση μέσω της πράξης, προστίθενται μόνο στους συμβούλους, και όχι στην ίδια τη δημόσια διοίκηση.

Πρακτικές συμβουλές για να αξιοποιήσετε όσο το δυνατόν καλύτερα τους συμβούλους

→ Διασφαλίστε ότι ο σύμβουλος έχει αναμφίβολη εξειδίκευση (όροι αναφοράς), ώστε να μην υπάρχει σύγχυση περί των προσδοκιών των αντισυμβαλλομένων μερών, συμπεριλαμβανομένου ενός ξεκάθαρα διαχωρισμού αρμοδιοτήτων.

→ Παράλληλα, αφήστε κάποια ευελιξία στο σύμβουλο να φέρει τη δική του τεχνογνωσία και εμπειρία. Μην υπερεξειδικεύετε καθεμία δραστηριότητα και αποτέλεσμα, κατά τη διάρκεια της σύμβασης.

→ Μη βλέπετε τους συμβούλους σαν «μαύρο κουτί», που λειτουργεί ανεξάρτητα από τον πελάτη και αποδίδει παραδοτέα στην ολοκλήρωση. Εργαστείτε κοντά στο σύμβουλο, ώστε η δημόσια διοίκηση να μην είναι απλώς ένας παθητικός παραλήπτης παραδοτέων, αλλά να είναι και ενεργός συμμετέχων στην αναπτυξιακή διαδικασία.

→ Πριν κάνετε προσφορές, διασφαλίστε ότι είστε έτοιμοι για την ανάθεση, με την κυριότητα και τους πόρους για να «απορροφήσετε» την παροχή συμβουλών (συμπεριλαμβανομένων του χρόνου που απαιτείται για να συναντηθείτε και να εργαστείτε με τον σύμβουλο, και των αποτελεσμάτων).

→ Παρακολουθείτε από κοντά τη σχέση αγοραστή – προμηθευτή. Ο πελάτης θα πρέπει να είναι λογικός και φυσικά ηθικός ως προς τις προσδοκίες του, αλλά είναι τελικά αυτός που έχει την ευθύνη και αποφασίζει τί αγοράζει. Διασφαλίστε ότι οι σύμβουλοι προσαρμόζουν τις λύσεις τους στις τρέχουσες συνθήκες.

Οι δημόσιες προμήθειες είναι επιρρεπείς προς συγκρούσεις συμφερόντων, διαφθορά, και απάτη, όπως είναι και η επιλογή έργων, η διαχείριση συμβάσεων, η πιστοποίηση και οι πληρωμές. Παρόλο που η επίδραση στον προϋπολογισμό της πολιτικής συνοχής είναι σχετικά μικρή, ο κίνδυνος για το κύρος είναι πολύ μεγαλύτερος, οπότε η Επιτροπή προτείνει εμφατικά οι ΔΑ να λαμβάνουν αποτελεσματικά και αναλογικά μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης. Η συμμόρφωση πρέπει να πιστοποιείται από την ΕΑ. Σύμφωνα με την εκτίμηση συστημικού κινδύνου και περιστασιακούς ελέγχους, οι ΔΑ θα πρέπει να αντιμετωπίζουν ειδικές καταστάσεις που μπορεί να προκύψουν στο επίπεδο της εφαρμογής λειτουργιών με την περαιτέρω ανάπτυξη ειδικών δεικτών απάτης («κόκκινες σημαίες») και με τη διασφάλιση αποτελεσματικής συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ ΔΑ, ΕΑ και ερευνητικών φορέων. Τα προληπτικά μέτρα δεν μπορούν να παρέχουν απόλυτη προστασία έναντι της απάτης, οπότε οι ΔΑ χρειάζονται και τεχνικές ανάλυσης όπως επεξεργασία δεδομένων που επισημαίνει ανωμαλίες, για να ανιχνεύουν δόλιες συμπεριφορές εγκαίρως.

Σχετικά με τη χρηματοοικονομική διαχείριση και έλεγχο (ΧΔΕ), των ΕΔΕΤ, οι Κανονισμοί της περιόδου 2014-2020 έχουν απλοποιημένες διαδικασίες για να μειώνουν την επιβάρυνση σε δικαιούχους και να επιταχύνουν την αποζημίωση, συμπεριλαμβανομένων ενός ενιαίου συντελεστή αποζημίωσης για όλους τους συμμετέχοντες σε ένα ερευνητικό έργο, ενός ίσου συντελεστή για έμμεσες δαπάνες, και μια βραχύτερη προθεσμία για πληρωμές σε δικαιούχους (90 ημέρες). Τα κράτη-μέλη μπορούν επίσης να επωφεληθούν των διατάξεων που έχουν διατηρηθεί από προηγούμενους Κανονισμούς, όπως η ελευθερία να καταβάλουν

Η Επιτροπή έχει εκδόσει μια κατευθυντήρια Οδηγία για την Εκτίμηση Κινδύνου Απάτης και για τα Αποτελεσματικά και Αναλογικά Μέτρα για την Καταπολέμηση της Απάτης.

Το εργαλείο μέτρησης κινδύνου ARACHNE είναι διαθέσιμο για να βοηθά τα κράτη-μέλη να αναγνωρίζουν τα έργα μεγαλύτερου κινδύνου, δικαιούχους, συμβάσεις και εργολάβους που είναι δυνητικά ευάλωτοι σε λάθη και απάτη.

προκαταβολές στους δικαιούχους.

Οι αξιώσεις πληρωμών αντιπροσωπεύουν ένα βασικό στοιχείο δεδομένων απόδοσης. Για να βελτιωθεί η αποδοτικότητα και η ποιότητα μεταβίβασης πληροφοριών, οι νέοι Κανονισμοί των ΕΔΕΤ εισάγουν από το 2016 σε όλα τα κράτη-μέλη την ηλεκτρονική ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ των δικαιούχων και των ΔΑ, όπου επιτρέπουν σε δικαιούχους να υποβάλλουν δεδομένα μόνο μια φορά και να διατηρούν όλα τα έγγραφα σε ηλεκτρονική μορφή (e-Cohesion). Καθώς οι Κανονισμοί των ΕΔΕΤ καθορίζουν ειδικές απαιτήσεις για τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής (συμπεριλαμβανομένων του ρόλου του πλαισίου απόδοσης, των επιτροπών παρακολούθησης, των διαχειριστικών αρχών, των ετήσιων εκθέσεων εφαρμογής και άλλων στοιχείων), αυτές οι ρυθμίσεις θα πρέπει να εμπίπτουν στο εθνικό σύστημα παρακολούθησης και εκτίμησης της απόδοσης της δημόσιας πολιτικής, ως ένα αναπόσπαστο στοιχείο και να βασίζονται σε καινοτόμες τεχνικές.

Καλές Πρακτικές: Ο «Οίκος Εκκαθάρισης» WEFO στο ΗΒ. Η πλατφόρμα OpenCoesion της Ιταλίας (βλ. θεματική ενότητα 2.2.1)

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 1.3.1 περί παρακολούθησης και αξιολόγησης

7.3.4 Διακυβέρνηση

Όπως κάθε άλλο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, η διοίκηση των ΕΔΕΤ θα πρέπει να υπόκειται σε χρηστή διακυβέρνηση, με τους διαχειριστές έργων να αναλαμβάνουν την ευθύνη για την απόδοση των προγραμμάτων, να επιτυγχάνουν τους στόχους των προγραμμάτων και τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, να μεγιστοποιούν τις συνέργιες μεταξύ εθνικών, ΕΔΕΤ και άλλων πόρων της ΕΕ, να συνεργάζονται στενά με την κοινωνία πολιτών και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, να διασφαλίζουν τη διαφάνεια και υψηλά ηθικά πρότυπα, να προλαμβάνουν τη διαφθορά, και να αποφεύγουν την αδικαιολόγητη πολιτική επιρροή σε διορισμούς προσωπικού και στην επιλογή των έργων. Πάνω από όλα, τα κράτη-μέλη, επιδιώκοντας τους στόχους της Ευρώπης 2020 και ακολουθώντας τις συστάσεις ανά συγκεκριμένη χώρα του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, είναι αναγκαίο να διασφαλίζουν το συντονισμό σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο και τη συνοχή μεταξύ ταμείων και προγραμμάτων, καθώς και να αποφεύγουν επικαλύψεις και κενά στις δαπάνες. Αυτό είναι ιδιαίτερα απαραίτητο δεδομένης της συνολικής αύξησης του αριθμού των περιφερειακών προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020.

Το 2014, η Επιτροπή δημοσίευσε Οδηγία για τις συνέργιες στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα Horizon 2020 και σε άλλα προγράμματα της ΕΕ που σχετίζονται με την έρευνα, την καινοτομία και την ανταγωνιστικότητα, καθώς και έναν κατάλογο ελέγχου για πρόσβαση στις ενωσιακές χρηματοδοτήσεις.

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 4.4 περί ηλεκτρονικής διακυβέρνησης

Η χρηματοοικονομική στήριξη από τα ΕΔΕΤ, μπορεί να λάβει τη μορφή επιχορηγήσεων, βραβείων, αποπληρωτέας βοήθειας και χρηματοοικονομικών εργαλείων. Η επιλογή της χρηματοδοτικής στήριξης εξαρτάται από στόχους, κανόνες και συνθήκες. Για να μεγιστοποιηθεί η μόχλευση από τα ΕΔΕΤ, τα κράτη-μέλη θα πρέπει να αναζητήσουν συμπληρωματικότητες με άλλους πόρους της ΕΕ που μοιράζονται έναν κοινό σκοπό. Σε μερικά κράτη-μέλη, η διαχείριση των ΕΔΕΤ έχει εξελιχθεί σε ένα παράλληλο σύστημα, συχνά λόγω της προέλευσής τους από προενταξιακή χρηματοδότηση. Αυτές οι χώρες αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο των ανεπαρειών (επικάλυψη δραστηριοτήτων, απώλεια οικονομιών κλίμακας), αλλά και το ότι οι καλές πρακτικές στη διαχείριση εθνικών πόρων ή των ΕΔΕΤ είναι απομονωμένες η μία από την άλλη.

Ωστόσο, υπάρχει, επίσης, σκοπός για τη μεταφορά καλών πρακτικών μεταξύ εθνικών δαπανών και των συστημάτων διαχείρισης των ΕΔΕΤ, και προς τις δύο κατευθύνσεις. Το ιστορικό της εισαγωγής συστήματος διαχείρισης των ΕΔΕΤ σε νέα κράτη-μέλη έχει δείξει ότι, σε κάποια πεδία, τα εθνικά συστήματα επωφελούνται από τις προσαρμογές που είναι απαραίτητες για να συμμορφωθούν με τους Κανονισμούς της ΕΕ, όπως η εισαγωγή πολυετών προϋπολογισμών, εσωτερικού ελέγχου και ειδικών ελέγχων κατά των ανωμαλιών και της απάτης στη χρηματοοικονομική διαχείριση. Ως κράτη- μέλη, ωστόσο, σκοπός είναι να επωφελούνται των εθνικών καινοτομιών, όπως η ηλεκτρονική διακυβέρνηση και η αρχή της «μίας μόνον φοράς ή του εφάπαξ».

Η Επιτροπή θα διαδραματίσει ένα ρόλο διευκολυντή για την ανάπτυξη τεχνογνωσίας και διάδοσης, ως αγωγού ανταλλαγής καλών πρακτικών, με προτυποποίηση της διαχείρισης πόρων (χαρτογράφηση αρμοδιοτήτων και οργανισμού) για να βοηθήσουν τα κράτη-μέλη να βελτιώσουν την απόδοση, και θα ξεκινήσει μια ανεπίσημη Πλατφόρμα Ανταλλαγής για ΔΑ και ΕΦ, σε συντονισμό με άλλες πλατφόρμες, όπως η INTERACT και η JASPERS.

7.4 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντική δράση

Τα βασικά μηνύματα από αυτό το κεφάλαιο είναι τα εξής:

- Να τεθούν ως προτεραιότητες οι αρχές της νομιμότητας, της ακεραιότητας και της οικονομικής αποδοτικότητας, δεδομένου ότι οι δημόσιες δαπάνες αποτελούν σχεδόν το ήμισυ της οικονομίας της ΕΕ και είναι ένα βασικό εργαλείο πολιτικής.
- Επιδιώξτε να εντάξετε τους πολίτες άμεσα στη διαδικασία διαχείρισης πόρων, μέσω συμμετοχικού προϋπολογισμού, ώστε να νιώθουν την κυριότητα, καθώς και το όφελος των αποφάσεων δαπανών.
- Αναζητήστε την κατάλληλη ισορροπία μεταξύ, από τη μια μεριά, της επιβολής προφύλαξης και ελέγχων για τη διασφάλιση του σεβασμού των κανόνων και του μετριασμού των κινδύνων διαφθοράς, και από την άλλη μεριά, της πολύπλοκης εκτέλεσης των προϋπολογισμών και της καθυστέρησης της εκταμίευσης πόρων, που μπορεί να είναι καταστροφικές για τις ΜΜΕ, αν αυτό καταλήγει σε καθυστέρηση πληρωμών.
- Εξετάστε τον ρόλο των ΤΠ στα συστήματα πληροφορικής για να παρακολουθείτε την απόδοση, να εντοπίζετε τις συμφορήσεις, να επιταχύνετε τη διαδικασία, και να παραδίδετε τα δεδομένα που επιτρέπουν διεξοδικό έλεγχο, μέσω διαφάνειας.
- Επικεντρώστε τις προσπάθειές σας στην προώθηση της ηθικής συμπεριφοράς και στην απομάκρυνση ευκαιριών διαφθοράς στις προμήθειες, χρησιμοποιώντας εθνικούς πόρους και τα ΕΔΕΤ. Η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών και η υιοθέτηση του συστήματος των ηλεκτρονικών προμηθειών, θα βοηθήσει να απομακρυνθεί κάποια διακριτική ευχέρεια επί αποφάσεων και ως εκ τούτου η προοπτική κακοδιαχείρισης των χρημάτων.
- Διερευνήστε τις δυνατότητες από τις ΠΠ, τις ΔΠΚ και τις συνεργασίες καινοτομίας για να ενθαρρύνετε τη δημιουργικότητα και έτσι να βελτιώσετε την εθνική παραγωγικότητα, αξιοποιώντας τα οφέλη από τις νέες Οδηγίες περί προμηθειών.
- Ενσωματώστε τη διαχείριση των ΕΔΕΤ στα εθνικά συστήματα διοίκησης για να διασφαλίσετε την προσθετικότητα και τη συμπληρωματικότητα των δαπανών, αντιμετωπίζοντας τα μέτρα των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής ως ευκαιρία μεγέθυνσης ή καινοτομίας.

Ο θεμελιώδης στόχος της διαχείρισης των πόρων των ΕΔΕΤ - δαπανείστε στρατηγικά - αρμόζει εξίσου καλά στην υλοποίηση των πολύ μεγαλύτερων προϋπολογισμών των κεντρικών, των περιφερειακών και των τοπικών αρχών, όπως και στο πολύ συγκεκριμένο πλαίσιο του θεματικού στόχου 11.

Μερικές Σκέψεις για τη Διαχείριση του Θεματικού Στόχου 11

Οι αρχές για την καλή διαχείριση των ΕΔΕΤ που αποτυπώθηκαν στο κεφάλαιο 7, βεβαίως και βρίσκουν εφαρμογή και στο θεματικό στόχο 11 (ΘΣ11) για την «ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των δημοσίων αρχών και των εταιρών και της αποδοτικής δημόσιας διοίκησης». Ταυτοχρόνως ο ΘΣ11 μπορεί να είναι πιο συγκεκριμένος. Οι ακόλουθες συμβουλές για τους επαγγελματίες της διοίκησης ίσως συνδράμουν στην παραγωγή αποτελεσμάτων στο πλαίσιο του ΘΣ11 και θα πρέπει να διαβαστούν σε συνδυασμό με τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁷.

Το πρόβλημα με τα χρήματα

Τα χρήματα έχουν σημασία – πάντοτε. Τα μέτρα για την υποστήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, την κατάρτιση των ανέργων, ή τη δημιουργία υποδομών μπορούν να υλοποιηθούν μόνο με χρήματα. Εξίσου υπάρχει συχνά και η ανάγκη για χρηματοδότηση της βελτίωσης της ποιότητας της διοίκησης – αλλά αυτό είναι λιγότερο φανερό. Καλύτερος συντονισμός μεταξύ των θεσμικών φορέων, βελτιστοποίηση των λειτουργιών και αμφισβήτηση παγιωμένων νοοτροπιών για ένα ισχυρότερο υπηρεσιακό έθος που ίσως απαιτεί περισσότερο μια αλλαγή στη σκέψη και στην κουλτούρα παρά περισσότερα χρήματα. Πράγματι, η βελτιστοποίηση των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης ίσως στην πραγματικότητα εξοικονομήσει πάρα πολλά χρήματα. Θα πρέπει να σκεφθεί κανείς όλους τους τρόπους και τα μέσα με τα οποία μπορεί να βελτιωθεί ως άτομο, ως οργανισμός ή θεσμικό σύστημα χωρίς να δυνατότητα οποιασδήποτε ενωσιακής χρηματοδότησης. Υπάρχουν πολλά που θα μπορούσαν να γίνουν και να επιτευχθούν.

Το πρόβλημα της σκέψης προσφυγής στην ενωσιακή χρηματοδότηση παρά στην επιθυμητή αλλαγή είναι το αφηρητικό σημείο του εξής: Μην επικεντρώνεσαι στο ποιος λαμβάνει τα χρήματα αλλά σκέψου τη στρατηγική συνεισφορά κάθε έργου.

Στην πράξη, η παροχή των διαθέσιμων πόρων, παρά ένα ισχυρό εσωτερικό ή εξωτερικό αίτημα για αλλαγή συχνά κατευθύνει την επεξεργασία μεταρρυθμιστικών στρατηγικών και προγραμμάτων. Αυτή η παροχικά υποκινούμενη προσέγγιση αλλάζει την έμφαση από το ποιός (ποιος θεσμός;) λαμβάνει τα χρήματα και πόσα – και καθιστά ασαφές τί θα πρέπει πραγματικά να επιτευχθεί. Με τον ίδιο τρόπο, τα χρήματα συχνά καθοδηγούν τις δράσεις (τι πρόκειται να αγοράσουμε;) παρά κινητοποιούν τους διοικητές προγραμμάτων να επικεντρωθούν στο επιθυμητό αποτέλεσμα.

Με την παροχικά υποκινούμενη και εποκεντρωμένη στις δράσεις προσέγγιση, υπάρχει η απειλή του πιασμού, δηλαδή: Ξεκίνα με τον προϋπολογισμό (τι μπορούμε να δαπανήσουμε;). Αποφάσισε για μερικές δράσεις (είναι επιλέξιμες και θα εξαντλήσουν το διαθέσιμο προϋπολογισμό;). Επίλεξε μερικούς στόχους που φαίνεται να δικαιολογούν τις εν λόγω δράσεις (είναι αληθοφανείς;). Δημιούργησε το όραμα, συγχωνεύοντας διαφορετικούς στόχους (φαίνεται πειστικό;). Εντόπισε μερικούς δείκτες που φαίνεται ότι εξυπηρετούν αυτό το όραμα (είναι αυτά τα πράγματα τα οποία μπορούμε να μετρήσουμε και να συλλέξουμε δεδομένα;). Το προϊόν αυτών των διαδικασιών είναι ένας μακρύς κατάλογος αποσπασματικών πρωτοβουλιών, χωρίς συνοχή, και πιθανότητα με περιορισμένο αντίκτυπο.

Επιτυχημένα προγράμματα είναι εκείνα που έχουν ως αφετηρία ένα ισχυρό όραμα και στη συνέχεια ακολουθούν μια αλυσίδα λογικής που εξετάζει επιλογές δημιουργικών και οικονομικά αποτελεσματικών λύσεων για την υλοποίηση αυτού του οράματος. Τα προγράμματα που είναι παροχικά υποκινούμενα και επικεντρωμένα σε δράσεις είναι λιγότερο επικεντρωμένα στο τελικό αποτέλεσμα.

¹⁷ Οι κατευθυντήριες γραμμές διακρίνουν τη χρηματοδότηση για την κατάρτιση διοικητικού προσωπικού υπό το Θεματικό Στόχο 11 και τη χρηματοδότηση για τεχνική βοήθεια στη διαχείριση των ΕΔΕΤ.

Αντιθέτως, μια στρατηγική προσέγγιση έχει διαφορετικό αφετηριακό σημείο (τί χρειάζεται να γίνει), θέτοντας τις εξής ερωτήσεις:

- Ποια είναι τα κοινωνικά αποτελέσματα που επιθυμούμε να επιτύχουμε (π.χ. καλύτερα αμοιβόμενες θέσεις εργασίας, μια περισσότερο ακμάζουσα οικονομία, υψηλότερα επίπεδα διαβίωσης, καλύτερη ποιότητα ζωής, λιγότερη φτώχεια, κτλ.);
- Ποια επιρροή έχουμε σε αυτά τα αποτελέσματα, θετικά και αρνητικά; Ποια συμπεριφορά και επίδοση μπορούμε να διαμορφώσουμε και με ποια μέσα και εργαλεία (π.χ. πληροφόρηση, κανονισμό, υπηρεσίες, υποδομές, επιχορηγήσεις, δασμούς, συνευθύνη, κτλ.);
- Από όλες τις επιλογές, μετά τη στάθμιση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων και κάνοντας μια **τεκμηριωμένη επιλογή**, ποια εργαλεία απαιτούν πρόσθετες δαπάνες και ποια απαιτούν αλλαγές στις πρακτικές ή στην κατεύθυνση χωρίς επιπρόσθετο κόστος; Περαιτέρω, ποιες αλλαγές θα εξοικονομήσουν πόρους, είτε άμεσα είτε ύστερα από την προκαταβολική επένδυση;
- Για τα **επιλεγόμενα εργαλεία που απαιτούν πόρους**, ανταποκρίνονται στο διαθέσιμο προϋπολογισμό του προγράμματος (σε επίπεδο μέτρων) ή υπάρχει έλλειμμα πόρων που θα πρέπει να αναζητηθούν από κάπου αλλού; Υπάρχει πλεόνασμα στον προϋπολογισμό, και εάν ναι, θα μπορούσε να γίνουν περισσότερα με τις επιλεγόμενες επιλογές ή αυτό θα αντιπροσώπευε μη αποδοτική επένδυση χρημάτων;

Στο πλαίσιο των ΕΔΕΤ, η στρατηγική λογική έχει μια περαιτέρω διάσταση: είναι η προτεινόμενη δαπάνη στο πλαίσιο του προγράμματος ενός διαρθρωτικού και επενδυτικού ταμείου επιπρόσθετη σε ό,τι μπορεί να χρηματοδοτηθεί από εθνικούς πόρους; Συμβάλει στην αναβάθμιση του προγράμματος ή αποφέρει καινοτομία; Περαιτέρω, η **εκ των προτέρων αιρεσιμότητα** για το ΘΣ11 απαιτεί το οποιοδήποτε επιχειρησιακό πρόγραμμα, που στο σύνολό του ή ένα μέρος του αφορά το ΘΣ11, βασίζεται σε μια υποκείμενη στρατηγική μεταρρυθμίσεων που έχει αναπτυχθεί και βρίσκεται στο στάδιο υλοποίησης. Η πρόκληση είναι να εναρμονιστεί πλήρως το πρόγραμμα με τη στρατηγική. Σε ορισμένες χώρες, το επιχειρησιακό πρόγραμμα είναι το μοναδικό μέσο για την υλοποίηση της στρατηγικής. Ωστόσο, πιθανόν η στρατηγική να περιλαμβάνει άλλα μέτρα (για παράδειγμα, μη χρηματικά ή πολιτικά) που συμπληρώνουν το πρόγραμμα.

Εφαρμόζοντας την προσέγγιση της ζήτησης στη συγκεκριμένη περίπτωση του Θεματικού Στόχου 11, οι επιλογές για χρηματοδοτικά εργαλεία περιορίζονται ουσιαστικά σε σχέση με τους άλλους στόχους των ΕΔΕΤ σε δύο κατηγορίες:

- **Γνώση:** Αυτό βασικά σημαίνει ανθρώπους: η αξιοποίηση των ειδημόνων/των συμβούλων, η προσωρινή απασχόληση προσωπικού (εάν αυτό επιτρέπεται) και/ή η κατάρτιση και άλλες δράσεις επιμόρφωσης προσωπικού. Ενώ η εκμίσωση προσωπικού από εταιρίες ενοικίασης εργαζομένων ή προσωρινά απασχολούμενων θα είναι πιθανόν ουσιαστική προϋπόθεση για το σχεδιασμό και την υλοποίηση σημαντικών έργων, ωστόσο, θα χρειαστείτε έναν βασικό κορμό ανθρώπινου δυναμικού για να υπάρχει το όραμα και η ηγεσία προκειμένου να επέλθει η συστημική αλλαγή που επιθυμείτε να επιτύχετε.
- **Εξοπλισμός:** στις περισσότερες περιπτώσεις αυτός αφορά κυρίως τις ΤΠΕ. Θα πρέπει να αντισταθείτε στην πρόκληση να αγοράσετε τεχνολογικά συστήματα, όταν αυτά πιθανόν να υπάρχουν διαθέσιμα ελεύθερα σε ένα ανοιχτό περιβάλλον (βλ. για παράδειγμα τα εργαλεία διαλειτουργικότητας που είναι διαθέσιμα δωρεάν από την πρωτοβουλία της Επιτροπής 'Joinup'). Επιπλέον, προκειμένου να αποφευχθεί η απογοήτευση, είναι σημαντικό πρώτα να αντιμετωπιστεί η οργανωτική βελτιστοποίηση πριν την εγκατάσταση ενός συστήματος ΤΠΕ ώστε το νέο ή επικαιροποιημένο σύστημα να αποφέρει τα προσδοκώμενα οφέλη αποδοτικότητας, αντί απλώς να ψηφιοποιηθεί η γραφειοκρατία. Η εφαρμογή της «οπτικής των αποτελεσμάτων» απαιτεί αποτελεσματική οργάνωση και συντονισμός όλων των εμπλεκόμενων οργανωτικών μονάδων, καθώς και ένα ξεκάθαρο και ισχυρό συντονισμό μεταξύ του θεματικού στόχου 2 (ψηφιακή ατζέντα) και θεματικού στόχου 11.

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 7.3 για τη συνεργασία με συμβούλους

Καλή πρακτική: Συστήματα διοίκησης ποιότητας για την κεντρική διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση της Πολωνίας

Τα «βασικά μηνύματα» στο τέλος κάθε κεφαλαίου προτείνουν τρόπους με τους οποίους η καθοδήγηση πολιτικής κάθε θεματικής ενότητας μπορεί να μεταφραστεί σε παρεμβάσεις για το θεματικό στόχο 11 και να συνεισφέρει σε συγκεκριμένες συστάσεις ανά χώρα.

Η διαχείριση της μεγάλης εικόνας

Η επιτυχής εφαρμογή των προγραμμάτων του θεματικού στόχου 11 προϋποθέτει ένα αριθμό συστατικών και ενεργό διαχείριση σε ολόκληρη την προγραμματική περίοδο.

Εστιάστε στα πραγματικά αποτελέσματα και όχι σε προτυποποιημένες αλλαγές. Μειώστε το χάσμα υλοποίησης.

Πρώτον, είναι σημαντικό να έχετε όραμα για τη διοικητική μεταρρύθμιση, αρθρωμένο στη στρατηγική σας, αλλά το όραμα θα υλοποιηθεί μόνον εάν συνοδεύεται από ηγεσία. Στις περιπτώσεις όπου διαπιστώνεται έλλειψη γνήσιας δέσμευσης στις προτεινόμενες από το επιχειρησιακό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεις, υπάρχει ξανά ο κίνδυνος μιας προσέγγισης, επικεντρωμένης σε δράσεις. Αυτό σημαίνει οργανωμένες δράσεις, σπατάλη χρημάτων, αλλά στο τέλος, ελάχιστες απτές αλλαγές στην απόδοση των υπηρεσιών. Προκειμένου να επισυμβεί η αλλαγή θα πρέπει να εμπνευστεί η μεταρρυθμιστική ορμή από την κορυφή σε όλες τις οργανικές μονάδες ώστε η **κουλτούρα** να αλλάξει μαζί με τα συστήματα και τις πρακτικές. Για παράδειγμα, η απλή εφαρμογή ενός «συστήματος ποιότητας» δεν οδηγεί πραγματικά σε βελτιωμένη ποιότητα υπηρεσιών, όπως παρατηρείται από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, εάν δεν υφίσταται μια κοινή δέσμευση για καλύτερες υπηρεσίες και εάν οι δημόσιοι λειτουργοί δεν αισθάνονται υποκίνηση για να σχεδιάσουν και να παρέχουν υπηρεσίες σε στενή συνεργασία με τους χρήστες. Είναι αναγκαίο να υπάρχουν ξεκάθαρα εσωτερικά και εξωτερικά κίνητρα για να επέλθουν αλλαγές.

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 3.4

Δεύτερον, οι μεταρρυθμίσεις δεν θα πρέπει να είναι αποσπασματικές και ασύνδετες μεταξύ τους. Το σύνολο θα πρέπει να είναι μεγαλύτερο από τα επιμέρους μέρη – πώς διασφαλίζεται **συνοχή**, ώστε όλα τα μέρη (ατομικά μέτρα) ταιριάζουν μεταξύ τους για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων; Η καθημερινή εφαρμογή είναι σημαντική αλλά είναι σημαντικό να διατηρηθούν υψηλοί στόχοι και προσήλωση στη «μεγάλη εικόνα» (κοινωνικά αποτελέσματα) και όχι το τέλμα σε μικρές λεπτομέρειες των διαδικασιών του προγράμματος. Τα επιτυχημένα προγράμματα μεταρρυθμίσεων πάντοτε καθοδηγούνται από στρατηγική σκέψη.

Τρίτον, σημαντικό να έχετε τους πολίτες με το μέρος σας. Αυτό σημαίνει κάτι περισσότερο από τη διαβούλευση κατά τη διάρκεια του προγράμματος ή την προετοιμασία του έργου, αλλά γνήσια εμπλοκή σε συνεχόμενη βάση και όπου κρίνεται κατάλληλη. Ένας τακτικός στρατηγικός διάλογος – και συναίνεση – κατά τη διαχείριση του προγράμματος απαιτείται να περιλαμβάνει τους βασικούς ενδιαφερόμενους φορείς σε πολιτικό επίπεδο, τη διοικητική ηγεσία και τις συναφείς ομάδες συμφερόντων (συνδικάτα, επιχειρηματικούς φορείς και οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών).

Τέλος, προσοχή στο χάσμα!

Τελικά, οι στρατηγικές και τα προγράμματα δεν σημαίνουν τίποτε χωρίς την εφαρμογή τους. Να θέσετε σημεία αναφοράς, ανοιχτά επικοινωνώντας τα προσδοκώμενα αποτελέσματα – επικοινωνώντας αυτό που επιθυμείτε να επιτύχετε με έναν ανοιχτό και διαφανή τρόπο, μπορείτε να δημιουργήσετε προδοκίες και πίεση για την προώθηση των επιδόσεων. Επικοινωνήστε σε μια ομάδα ευρύτερου συμφέροντος αυτό που έχετε υλοποιήσει, αυτό που έχετε επιτύχει και τα προβλήματα που αντιμετωπίζετε. Μέσω αυτής της ανοιχτής μορφής επικοινωνίας και της διασφάλισης ότι οι πρωτοβουλίες σας συνδέονται με τη μεταρρυθμιστική στρατηγική σας, θα συνεισφέρετε επίσης στη μείωση του **χάσματος εφαρμογής** (την υπόθεση ότι οι στρατηγικές συχνά μόνο εν μέρει υλοποιούνται).

Στρατηγικά έργα ή προσκλήσεις υποβολής προτάσεων;

Η πλειονότητα των πόρων των ΕΔΕΤ διατίθενται μέσω επιδοτήσεων βάσει της δημοσίευσης προσκλήσεων υποβολής προτάσεων. Εκτός από τη δημιουργία τοπικών κοινοτήτων ή την υποστήριξη των ανέργων, η δημόσια διοίκηση μιας χώρας είναι ένα συνολικό σύστημα όπου τα μέρη του αλληλοσυνδέονται. Οι διοικήσεις τείνουν ακόμη να λειτουργούν σε 'σίλο' από μια ατομική οργανωτική οπτική (π.χ, ένα υπουργείο, ένας φορέας, ένας δήμος), όπου πολίτες και επιχειρήσεις απλώς προσδοκούν να τους παρασχεθεί μια υπηρεσία ανεξαρτήτως οργανωτικής προέλευσης. Ο στόχος επομένως πρέπει να μεταστραφεί στην χρηστοκεντρική οπτική. Αυτή είναι η βάση για την παροχή πιο αποδοτικών και αποτελεσματικών υπηρεσιών – οι οποίες είναι τελικά περισσότερο βιώσιμες, καθώς λαμβάνουν την εκτίμηση και αποδοχή του 'πελάτη'.

Αυτό σημαίνει επίσης ότι αρκετές υπηρεσίες θα σχεδιαστούν στη βάση διυπουργικών και διοργανωτικών διευθετήσεων. Αντίστοιχα, η λογική της παροχής χρηματοδότησης σε έναν οργανισμό δεν μπορεί να είναι πλέον κατάλληλη. Δυστυχώς, αρκετοί διαχειριστές προγραμμάτων σκέφτονται με όρους απονομής χρηματοδοτήσεων σε οργανισμούς. Αυτό μπορεί να είναι χρήσιμο για τη διανομή πόρων αλλά σε έναν κόσμο δικτυωμένο και επικεντρωμένο στις υπηρεσίες δεν θα αποφέρει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

Στρατηγικά έργα είναι πιθανόν να είναι πιο σημαντικά για την επίτευξη συστημικών αλλαγών.

Για παράδειγμα, εάν μια χώρα επιθυμεί να αναπτύξει ένα ηλεκτρονικό σύστημα δικαιοσύνης (e-Justice system), είναι απίθανο αυτό να επιτευχθεί μέσω μιας πρόσκλησης υποβολής προτάσεων, η οποία επιτρέπει στα τοπικά δικαστήρια να αγοράσουν εξοπλισμό Η/Υ. Αντιθέτως, αυτό προϋποθέτει ένα στρατηγικό σχέδιο για την ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος, στο οποίο όλα τα δικαστήρια της χώρας θα συνδεθούν στη βάση κοινών προδιαγραφών.

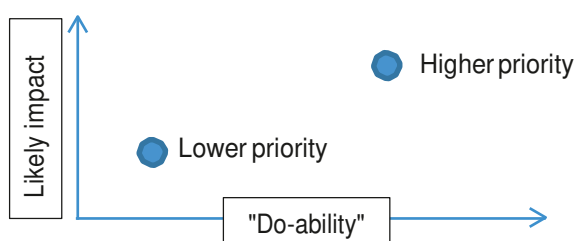
Τί θα κάνουμε πρώτα; – προτεραιότητες και ακολουθία ενεργειών

Αρκετά κράτη-μέλη που διαθέτουν επιχειρησιακά προγράμματα συναφή με το θεματικό στόχο 11 έχουν τόσες πολλές ανάγκες και έχουν ήδη οραματιστεί συγκεκριμένες δράσεις που είναι δύσκολο να αποφασίσουν τι να αντιμετωπίσουν σε πρώτη φάση. Ταυτόχρονα, εάν δεν υπάρχει ξεκάθαρη σειρά προτεραιοτήτων, και η διαχειριστική αρχή προσπαθεί να ξεκινήσει όλες τις δράσεις παράλληλα, η υπερφόρτωση μπορεί να οδηγήσει στην παράλυση και κατά συνέπεια στην επιβράδυνση ή τη μη υλοποίηση. Επομένως, η απόφαση τι να γίνει και με ποια σειρά είναι κεφαλαιώδης.

Επίσης, είναι εύκολο να πέσει κανείς στην παγίδα να υλοποιήσει τα ώριμα, αλλά χαμηλής προτεραιότητας έργα που αποφέρουν αποτελέσματα εύκολα επιτεύξιμα, αλλά επειδή είναι οικεία και εύκολα στην οργάνωση θα έχουν μικρές συνέπειες στη 'μεγαλύτερη εικόνα'.

Υπάρχουν δύο τεχνικές, οι οποίες μπορούν να αποδειχθούν χρήσιμες:

Η πρώτη είναι η **ταξινόμηση μέτρων** (και μεμονωμένες δράσεις σε αυτά, εφόσον κρίνονται κατάλληλες) σύμφωνα τόσο με το βαθμό επίτευξής τους – πόσο εύκολο μπορούν να ξεκινήσουν και να υλοποιηθούν – όσο και με την προσδοκώμενη απήχησή τους. Η κάτωθι μήτρα αντανακλά την πιθανή απήχηση ενός μέτρου σύμφωνα με την προσδοκώμενη ευκολία επίτευξης αποτελεσμάτων. Μέτρα ή δράσεις που θεωρούνται ότι θα επιφέρουν τον υψηλότερο αντίκτυπο και είναι πιθανόν να αποφέρουν αποτελέσματα στο δεδομένο πλαίσιο της χώρας θα πρέπει να τίθενται σε προτεραιότητα και να ταξινομούνται αντιστοίχως.



Η δεύτερη τεχνική είναι η ακολουθία ενεργειών (path dependency): είναι μερικά μέτρα ή δράσεις προϋποθέσεις για άλλα που προηγούνται ή τουλάχιστον να προηγηθούν αυτών; Σε αυτήν την περίπτωση, η ταξινόμηση των υλοποιήσιμων μέτρων και της απήχησης είναι ακόμη έγκυρη αλλά η σειρά στην οποία θα εκκινήσουν τα μέτρα ίσως χρειαστεί να προσαρμοστεί αναλόγως. Εδώ εισέρχεται η στρατηγική της διοικητικής μεταρρύθμισης, καθώς η σειρά υλοποίησης των μέτρων θα πρέπει να γίνει σύμφωνα με στρατηγική οπτική.

Ας πάρουμε το υποθετικό παράδειγμα των πρωτοβουλιών κατά της διαφθοράς: η υλοποίηση ενός προγράμματος κατάρτισης για την ηθική ίσως είναι η ευκολότερη από τις δράσεις αλλά ανεξάρτητα - χωρίς τα άλλα μέτρα να έχουν προηγηθεί ή να συμβαδίζουν – ίσως επιτύχει ελάχιστα από το προτιθέμενο ή επιθυμητό αντίκτυπο. Από την άλλη μεριά, εάν τα εργαστήρια επιμόρφωσης του προσωπικού έχουν προγραμματιστεί και συντονιστεί με άλλες δράσεις σε συγκεκριμένο πλαίσιο, βάσει της εκτίμησης κινδύνου, την πρόληψη και τον εντοπισμό, το κοινό μπορεί να είναι καλύτερα προετοιμασμένο για τα μηνύματα που θα διαχυθούν και τα ωφέλη θα είναι πολύ μεγαλύτερα.

Παρακολούθηση και αξιολόγηση μεταρρυθμίσεων

Ως μέρος του προγραμματισμού των ΕΔΕΤ 2014-2020, τα επιχειρησιακά σας προγράμματα θα περιλαμβάνουν δείκτες αποτελεσμάτων. Αυτοί οι δείκτες σχεδιάζονται για να αποτυπώσουν τη συνεισφορά της ενωσιακής χρηματοδότησης στη γενικότερη αλλαγή που επιτυγχάνεται μεμονωμένα ή σε συστημικό επίπεδο. Προκειμένου να υπάρξει μια ξεκάθαρη σύνδεση με τη χρηματοδότηση, αυτοί οι δείκτες κυρίως επικεντρώνονται στο επίπεδο των παραδοτέων (output level-παρατηρήσιμη αλλαγή στον υποστηριζόμενο φορέα).

Ωστόσο, κυρίως ενδιαφερόμαστε για τα παραδοτέα που επιφέρουν πραγματικό αντίκτυπο και αλλαγή που την αντιλαμβάνονται οι πολίτες και οι επιχειρήσεις (με όρους παροχής καλύτερων υπηρεσιών κ.ο.κ.). Ο προσδοκώμενος αντίκτυπος θα πρέπει να αποτυπωθεί σε δείκτες στην αντίστοιχη στρατηγική μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης (ως μέρος της εκ των προτέρων αιρεσιμότητας για το θεματικό στόχο 11). Επομένως, η πρόκληση συνίσταται στη σύνδεση του συστήματος παρακολούθησης των ΕΔΕΤ με τη στρατηγική. Μια ιδιαίτερα σημαντική παράμετρος είναι η αποτύπωση της συνοχής της παρακολούθησης και αξιολόγησης του επιχειρησιακού προγράμματος από τη μια μεριά, και των επιδόσεων της στρατηγικής από την άλλη. Καθώς οι δείκτες ενός επιχειρησιακού προγράμματος των ΕΔΕΤ κυρίως αφορούν παραδοτέα και αποτελέσματα που μπορούν άμεσα να αναχθούν στη χρηματοδότηση, είναι σημαντικό η στρατηγική να είναι σαφής και επικεντρωμένη στα αποτελέσματα με όρους πραγματικής απήχησης (οι αξιολογήσεις μπορούν να εντοπίσουν τη συνεισφορά της χρηματοδότησης των ΕΔΕΤ στην επίτευξη των αποτελεσμάτων της στρατηγικής). Σε αυτό το πλαίσιο δεν είναι πολύ χρήσιμο να υφίστανται χωριστά συστήματα παρακολούθησης και αξιολόγησης για τη στρατηγική (μια εκ των προτέρων αιρεσιμότητα) και για το επιχειρησιακό πρόγραμμα των ΕΔΕΤ αλλά να επιτευχθεί μια αποτελεσματική εναρμόνιση.

Συνεχής μάθηση και παραγωγή γνώσης

Η ανάγκη για συνεχή μάθηση και παραγωγή γνώσης μπορεί να αποτελεί προφανές συμπέρασμα αλλά στην πράξη είναι εξόχως προβληματικό. Η εμπειρία μας έχει δείξει ότι οι διοικήσεις συχνά μαστίζονται από μετακινήσεις προσωπικού, ελάχιστη θεσμική μνήμη και ανεπαρκή συστήματα καταγραφής της εμπειρίας.

Τα ΕΔΕΤ και η διεθνής κοινότητα διαθέτουν αρκετά δίκτυα που διευκολύνουν τη μάθηση και την ανταλλαγή τεχνογνωσίας. Αλλά η επικέντρωση στα αποτελέσματα σε αρκετά από αυτά τα δίκτυα δείχνει ελάχιστα αναπτυγμένη. Αντί της απλής ανταλλαγής απόψεων, τα δίκτυα θα πρέπει να υιοθετήσουν μια προοπτική αμοιβαίας υποστηρικτικής αλλαγής' για παράδειγμα, τα μέλη των δικτύων θα μπορούσαν να συμφωνήσουν σε τρόπους και μέσα για το πώς μπορούν να εφαρμόσουν αυτά που έχουν μάθει στο πλαίσιο των διοικήσεών τους, και να εκθέσουν αυτήν την πρόοδο στα δίκτυα. Έτσι, η δικτύωση, η οποία παράγει και εφαρμόζει μια σειρά μικρών έργων που εξετάζονται από ομοτίμους των δικτύων και των οποίων τα αποτελέσματα γίνονται αντικείμενο συζήτησης, είναι πολύ πιθανόν να αποκτήσει μέγιστη αξία στη μάθηση και την παραγωγή γνώσης.

Αρκετά κράτη-μέλη, που διαθέτουν επιχειρησιακά προγράμματα για το θεματικό στόχο 11 για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, έχουν ήδη λάβει ενωσιακή χρηματοδότηση για τη διοικητική μεταρρύθμιση της περιόδου 2007-2013. Ωστόσο, ενώ δεν υπάρχουν παρά ελάχιστες ενδείξεις για την επιτυχία αυτών των προγραμμάτων, φαίνεται να έχει επιδειχθεί μικρή προσοχή για την αποτίμηση ενόψει της νέας περιόδου. Ενώ οι ομάδες προγραμματισμού και υλοποίησης πιστεύουν ότι όλα θα είναι νέα και διαφορετικά αυτή τη φορά, είναι πολύ πιθανό η δυναμική των νέων προγραμμάτων να παραμένει σταθερή. Είναι επομένως αναγκαίο να αναπτυχθούν ισχυρά συστήματα διοίκησης γνώσεων και μια κουλτούρα μάθησης από τα λάθη του παρελθόντος. Οι διοικητές των προγραμμάτων χρειάζεται συνεχώς να ερωτούν (και να αποκρίνονται) στους εαυτούς τους και στις ομάδες τους: **Τι θα γίνει καλύτερα αυτή τη φορά, και γιατί;** Ένα καλό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης θα συμβάλλει σε αυτήν την κατεύθυνση, αλλά μια χρηστή ηλεκτρονική πλατφόρμα αποθήκευσης δεδομένων που αποτυπώνει και ποιοτικά στοιχεία (καλές πρακτικές) θα συνδράμει εξίσου από αυτήν την άποψη.







Η ποιότητα των θεσμών, τόσο των διοικητικών όσο και των δικαστικών, συνιστά το βασικό προσδιοριστικό παράγοντα για την ευημερία μιας χώρας. Η διοικητική ικανότητα ευρέως αναγνωρίζεται ως προϋπόθεση για την υλοποίηση των υποχρεώσεων και των στόχων της Συνθήκης της ΕΕ, όπως η δημιουργία αειφόρου ανάπτυξης και θέσεων απασχόλησης. Η ΕΕ υποστηρίζει τις διοικήσεις των κρατών-μελών μέσω των ΕΔΕΤ και της διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου προκειμένου να προσαρμοστούν στις προκλήσεις του μέλλοντος. Αυτή η Εργαλειοθήκη για την Ενωσιακή Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης αποβλέπει στην υποστήριξη, την καθοδήγηση, την ενθάρρυνση και την έμπνευση εκείνων που επιθυμούν να θεμελιώσουν δημόσιες διοικήσεις, οι οποίες θα δημιουργήσουν ευημερούσες, δίκαιες και ανθεκτικές κοινωνίες. Η Εργαλειοθήκη συγκεντρώνει διάφορες υφιστάμενες ενωσιακές πολιτικές και διεθνή πρότυπα που αφορούν την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης σε οποιαδήποτε χώρα, όπως αποτυπώνεται στις 170 μελέτες περιπτώσεων που προέρχονται από τα κράτη-μέλη και τον υπόλοιπο κόσμο.

Αυτή η συνοπτική έκδοση της Εργαλειοθήκης (η πλήρης έκδοσή της βρίσκεται στην εξής ιστοσελίδα: <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>) αποτυπώνει τις αρχές και τις αξίες της χρηστής διακυβέρνησης, συνοψίζει 7 θεματικά κεφάλαια (χάραξη πολιτικής, ηθική και πρακτικές κατά της διαφθοράς, εύρυθμοι θεσμοί, παροχή υπηρεσιών, επιχειρηματικό περιβάλλον, δικαστικά συστήματα και διαχείριση δημοσίων οικονομικών) και διατυπώνει σκέψεις για τη διαχείριση του θεματικού στόχου 11 των ΕΔΕΤ.

