

Στρατηγική για τη συμβολή του επιχειρησιακού προγράμματος στη στρατηγική της Ένωσης για την έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και την επίτευξη οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής

Υφιστάμενη Κατάσταση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα

Το νέο ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020», εντάσσεται στο συνολικό αναπτυξιακό όραμα και στη στρατηγική προσέγγιση της χώρας για τα έτη 2014-2020 και στόχο έχει την αποδοτική χρήση των διαρθρωτικών Ταμείων και ειδικότερα του ΕΚΤ και του ΕΤΠΑ. Αποτελεί ένα από τα τέσσερα (4) Εθνικά Επιχειρησιακά Προγράμματα της χώρας του ΕΣΠΑ 2014-2020.

Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα σήμερα λειτουργεί μέσα σε ένα αβέβαιο και ρευστό περιβάλλον, με ταχύτατες και σημαντικές αλλαγές στο οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό σύστημα. Οι συνθήκες, όπως έχουν διαμορφωθεί, παρουσιάζουν ενδεικτικά τις ακόλουθες προκλήσεις:

- Ρευστότητα στο οικονομικό σύστημα, το οποίο παραμένει εξαιρετικά ευάλωτο στις διεθνείς εξελίξεις.
- Ένταση της κρίσης εμπιστοσύνης και αμφισβήτησης των θεσμών από πλευράς πολιτών, γεγονός το οποίο καθιστά δυσχερέστερη την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών.

Η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης έχει επιπτώσεις και συνέπειες συνολικά στη χώρα και ιδιαίτερα στην ανάπτυξη. Η σωστή της λειτουργία αποτελεί προϋπόθεση δημιουργίας ευνοϊκού περιβάλλοντος ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων του τόπου, παρέχοντας τους την ευκαιρία να αξιοποιήσουν στο μέγιστο βαθμό τις δυνατότητές τους στο πλαίσιο της προσπάθειας εξόδου της Ελλάδας από την οικονομική κρίση. Η επανέναρξη της αναπτυξιακής διαδικασίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ικανότητα προσαρμογής της δημόσιας διοίκησης στα νέα δεδομένα και την πλήρη ανταπόκρισή της στις ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» δημοσίευσε τις επιδόσεις των κρατών μελών σε βασικούς τομείς πολιτικής, ώστε να καταστεί ευκολότερη η σύγκριση μεταξύ τους και παράλληλα να καθορίσει τις οικονομικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση στο σύνολό της. Στις θεματικές περιλήψεις κάθε τομέα παρουσιάζεται η επίδοση κάθε κράτους μέλους βασισμένο σε ένα πλαίσιο δεικτών. Στον τομέα «ποιότητα της δημόσιας διοίκησης» η Ελληνική δημόσια διοίκηση εμφανίζει πολύ χαμηλούς δείκτες απόδοσης σε σχέση με τους αντίστοιχους δείκτες του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ειδικότερα, στην αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης η Ελλάδα κατέχει μόλις την 26η θέση σε σύνολο 28 χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο δείκτη χρηστοκεντρικότητας (συνυπολογίζει 4 δείκτες: online διαθεσιμότητα, χρηστικότητα, ταχύτητα στη χρήση και ευκολία στη χρήση) των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε 7 διαφορετικούς τομείς διακυβέρνησης η χώρα βαθμολογείται με 50 (κλίμακα 0-100) με τον μέσο όρο της ΕΕ να είναι 72. Τέλος στη χρήση στρατηγικής

διοίκησης των ανθρώπινου δυναμικού στην Κεντρική Κυβέρνηση η Ελλάδα καταλαμβάνει την προτελευταία θέση.¹

Παράλληλα η Ελλάδα παρουσιάζει υστέρηση στο 72% των δεικτών του Ευρωπαϊκού ψηφιακού θεματολογίου², γεγονός που απηχεί χαμηλές επιδόσεις στη διείσδυση της ευρυζωνικότητας, την τακτική χρήση του διαδικτύου, τη χρήση ηλεκτρονικών συναλλαγών και ηλεκτρονικών προμηθειών. Σύμφωνα με την τελευταία έκθεση αξιολόγησης της χώρας και το βαθμολόγιο του ψηφιακού θεματολογίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2013 το 36% των Ελλήνων πολιτών δεν έχει χρησιμοποιήσει ποτέ το διαδίκτυο, ενώ ο αντίστοιχος μέσος όρος της ΕΕ είναι 21%. Επίσης για την ίδια περίοδο 36% των Ελλήνων έχουν χρησιμοποιήσει υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κατά τους τελευταίους 12 μήνες με τον αντίστοιχο μέσο όρο της ΕΕ να είναι 41%.

Το 2012 η Ελλάδα πέτυχε το ανώτατο επίπεδο για επτά (7) από τις είκοσι (20) βασικές υπηρεσίες Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην ΕΕ. Όμως, σε ότι αφορά το ποσοστό παροχής ολοκληρωμένων ηλεκτρονικών υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις εντός ΕΕ το 2010 έχει καταταχθεί στην τελευταία θέση.

Σε σχέση με το μέγεθος της χώρας και της οικονομίας της, ο δημόσιος τομέας της Ελλάδας είναι ένας από τους μεγαλύτερους και πιο δαπανηρούς της Ευρώπης. Υπολείπεται σε μέγεθος κρατών της βόρειας Ευρώπης, οι οποίοι όμως χαρακτηρίζονται από πολύ καλύτερη ποιότητα κοινωνικών υπηρεσιών και άλλων αγαθών κοινής ωφέλειας. Το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ κατατάσσει την Ελλάδα σε εξαιρετικά χαμηλά επίπεδα, αναφορικά με την ποιότητα των προσφερόμενων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Η χαμηλή ποιότητα σε συνδυασμό με την υψηλή δημόσια δαπάνη, καταδεικνύει την αναποτελεσματικότητα του ελληνικού δημόσιου τομέα.³

Η ριζική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης έχει αρχίσει, αλλά έχει ακόμη δρόμο για να αντιμετωπίσει τις σοβαρές ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα. Οι μεταρρυθμίσεις στοχεύουν στη δημιουργία ενός ισχυρού και επιτελικού κεντρικού κράτους με αποκεντρωμένες εκτελεστικές περιφερειακές διοικήσεις και τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού, με σύγχρονες δημόσιες υπηρεσίες προσανατολισμένες στα αποτελέσματα, προσβάσιμες σε όλους τους πολίτες και προσανατολισμένες στην εξυπηρέτηση πολιτών, στη διαχείριση διαδικασιών, στην ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού και στην κοινωνική ευθύνη. Προκειμένου να δημιουργηθούν συνθήκες σταθερότητας που θα επιτρέψουν τη βιώσιμη ανάπτυξη πρέπει να εφαρμοστούν γενναίες διοικητικές μεταρρυθμίσεις οι οποίες να απαντούν στις νέες προκλήσεις της διοίκησης σήμερα. Οι προκλήσεις αυτές εμφανίζονται σε τέσσερα βασικά επίπεδα, το επίπεδο αποκατάστασης της εμπιστοσύνης έναντι των θεσμών διακυβέρνησης, την υποστήριξη της επιχειρηματικής δράσης, την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, την

¹ QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION, European Committee

² Digital Scoreboard, Παρατηρητήριο για τη ΔΜ, ΚτΠ ΑΕ, 2012

³ Η Ελλάδα 10 Χρόνια Μπροστά, Προσδιορίζοντας το νέο Μοντέλο Ανάπτυξης της Ελλάδας, McKinsey & Company, Ιούνιος 2012

ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και την αναβάθμιση του επιπέδου εξυπηρέτησης των πολιτών.

Μεταρρυθμίσεις και αδυναμίες στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης

Για την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, περιλαμβανομένης της τοπικής αυτοδιοίκησης, αναδεικνύονται δύο σημαντικές ανάγκες: α) οριζόντιες, που διατρέχουν το σύνολο της δημόσιας διοίκησης περιλαμβανομένης της τοπικής αυτοδιοίκησης και αφορούν στη δημιουργία ενός ισχυρού επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης με αποκεντρωμένες περιφερειακές υπηρεσίες, βελτιωμένες δομές και διαδικασίες που θα εφαρμόζονται από ενδυναμωμένο και εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό, και β) επιμέρους τομεακές ανάγκες που αφορούν στην υποστήριξη μεταρρυθμίσεων εστιασμένων σε τομείς όπως: φορολογική-δημοσιονομική μεταρρύθμιση, δικαστική μεταρρύθμιση (βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των διαδικασιών της αστικής δικαιοσύνης), υγεία (οργανωτική και λειτουργική αναμόρφωση του υγειονομικού χάρτη της χώρας) και κοινωνική ασφάλιση (βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς ασφαλισμένους).⁴

Πλήθος αλλαγών που έχουν επέλθει στον τομέα της δημόσιας διοίκησης απορρέουν από την υλοποίηση των βασικών δεσμεύσεων του Μνημονίου Οικονομικής & Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής. Το «Μνημόνιο» είναι ένα πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα με στόχο την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης και προέκυψε στο πλαίσιο συμφωνίας μεταξύ της Ελληνικής Κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Μια πρώτη συμφωνία προέκυψε μετά από αίτημα της Ελλάδας τον Απρίλιο του 2010. Η δεύτερη συμφωνία υπεγράφη το Μάρτιο του 2012.⁵

Η Ελλάδα βρίσκεται σε φάση σημαντικών αλλαγών στο πεδίο της διοικητικής μεταρρύθμισης. Σημαντική πρόοδος έχει επιτευχθεί σε ό,τι αφορά στη μείωση του λειτουργικού κόστους του δημοσίου τομέα αλλά σημαντικές είναι οι προκλήσεις που παραμένουν. Μια σειρά από μεταρρυθμίσεις έχουν τεθεί σε εφαρμογή για τη μείωση του μεγέθους του κράτους, σε μεσοπρόθεσμο διάστημα, που περιλαμβάνουν την ανάσχεση και τη μείωση του μισθολογικού κόστους στο δημόσιο τομέα και τη μείωση, κατόπιν αξιολόγησης των δομών.. Στο πλαίσιο του μνημονίου έχει συμφωνηθεί μείωση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα ενώ για την αντιμετώπιση ανεπαρκούς στελέχωσης υπηρεσιών έχει αναπτυχθεί ένα «πρόγραμμα κινητικότητας». Σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης αναμένεται η ολοκλήρωση της εφαρμογής των ΠΔ που αφορούν στους νέους οργανισμούς των Υπουργείων μέσω των οποίων προβλέπεται μεσοσταθμική μείωση 30-40% του συνολικού αριθμού οργανικών μονάδων Υπουργείων και ανάλογη συρρίκνωση του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Συστάθηκε η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, υπαγόμενη απευθείας στον πρωθυπουργό, η οποία καταρτίζει, παρακολουθεί και συντονίζει το πρόγραμμα

⁴ Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020 (Μάιος 2014)

⁵<http://www.minfin.gr/portal/el/resource/contentObject/contentTypes/genericContentResourceObject,fileResourceObject,arrayOfFileResourceTypeObject/topicNames/economicPolicyProgram/pageNumber/1/resourceRepresentationTemplate/contentObjectListAlternativeTemplate>

εφαρμογής του κυβερνητικού έργου και εποπτεύει την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Το 2012, το Κοινοβούλιο εισήγαγε τις αρχές του ΟΟΣΑ για την καλύτερη νομοθέτηση, με σκοπό τη μείωση των διοικητικών δαπανών και την ανακούφιση από την πολυπλοκότητα των συνήθως δυσνόητων κανονιστικών κειμένων και ρυθμίσεων. Έχει ξεκινήσει ένα σχέδιο για τη μείωση κατά 20% των διοικητικών βαρών που απορρέουν από τους ισχύοντες κανονισμούς σε 13 σημαντικούς τομείς της οικονομίας, όπως η ενέργεια, οι δημόσιες συμβάσεις, το εταιρικό δίκαιο, ο ΦΠΑ και το περιβάλλον καθώς και ορισμένες ακόμα διαρθρωτικές αλλαγές που έχουν σχεδιαστεί ή βρίσκονται σε φάση υλοποίησης, ωστόσο δεν έχουν ακόμα αποκτήσει την κρίσιμη μάζα που απαιτείται για να μετασχηματίσουν τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης καθιστώντας την πιο αποτελεσματική, ανοικτή και ευέλικτη.

Κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013 διαπιστώθηκαν ορισμένες αδυναμίες στην υλοποίηση μεταρρυθμίσεων διοικητικής μεταρρύθμισης, όπως η αδυναμία προσήλωσης στους στόχους της εθνικής στρατηγικής (όπως αποτυπώνονταν στο ΕΠΜ), ο ελλιπής επιχειρησιακός συντονισμός, ο σχεδιασμός μεταρρυθμίσεων χωρίς παράλληλη μέριμνα σχεδιασμού δράσεων αναβάθμισης της επιχειρησιακής λειτουργίας των αρμόδιων επιχειρησιακών μονάδων, των φορέων άσκησης πολιτικής και του ανθρώπινου δυναμικού τους και η έλλειψη κεντρικού πολιτικού συντονισμού για την εφαρμογή των απαιτούμενων αλλαγών στη δημόσια διοίκηση.

Το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση (ΕΠ ΔΜ) 2007--2013» δεν κατόρθωσε να ολοκληρώσει το αρχικό του όραμα που συνοψιζόταν στη «δημιουργία μιας πολιτο-κεντρικής, αποτελεσματικής, ανοιχτής και ευέλικτης διακυβέρνησης» με στόχο την μετάβαση «από τη διαχείριση αρμοδιοτήτων και διαδικασιών στην διοίκηση πολιτικών, αποτελεσμάτων και υπηρεσιών». Παρόλ' αυτά, στο πλαίσιο του ΕΠΔΜ χρηματοδοτήθηκαν δράσεις:

- Εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και ανάπτυξης υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης,
- Βελτίωσης της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων
- Βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της διοικητικής ανασυγκρότησης για την ολοκλήρωση του νέου Αυτοδιοικητικού χάρτη της χώρας.

Σημαντικό λόγο καθυστέρησης στην εφαρμογή του ΕΠΔΜ αποτέλεσε η μη έγκαιρη ωρίμανση του τρόπου υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων με αποτέλεσμα να υστερούν διαχρονικά σε ενέργειες και απορρόφηση και σταδιακά κατά τις αναθεωρήσεις του Προγράμματος να απολέσουν πόρους, , προς όφελος άλλων παρεμβάσεων (πχ ισότητα φύλων, κατάρτιση δημοσίων υπαλλήλων). Βασικές αιτίες των παραπάνω αδυναμιών αποτελούν:

- Η απουσία συγκεκριμένων μετρήσιμων στόχων και οι σημαντικές καθυστερήσεις στην υιοθέτηση του τρόπου υλοποίησης της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων
- Η εμμονή σε εσωτερικές αλλαγές στη Δημόσια Διοίκηση χωρίς αυτό να συνεπάγεται και ταυτόχρονη βελτίωση της εξυπηρέτησης και της σχέσης με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις

- Η επιμονή για αλλαγή μόνο με νόμους, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις και εγκυκλίους.
- Η επιβολή, λόγω του μνημονίου, ασφυκτικών χρονοδιαγραμμάτων υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων οδήγησε στη χρήση ιδίων πόρων για την υλοποίησή τους

Ο σχεδιασμός και η ένταξη στο Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-13» σημαντικών έργων που αφορούν σε μεταρρυθμιστικές δράσεις άμεσης προτεραιότητας, των οποίων η υλοποίηση κατ' ουσίαν θα μεταφερθεί στην περίοδο 2014-2020 δεδομένου ότι για την συντριπτική πλειοψηφία τους αναμένεται η ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών (υπογραφή νομικών δεσμεύσεων) τους όπως ενδεικτικά τα έργα ERP δημόσιας διοίκησης, CRM Ενιαίο Σύστημα εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων, συστημικά έργα Υπουργείου Δικαιοσύνης κλπ, διασφαλίζουν την έγκαιρη και αποτελεσματική εφαρμογή υλοποίησή των μεταρρυθμίσεων. Επισημαίνεται ότι η οριστικοποίηση του καταλόγου των ενταγμένων πράξεων, του ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση 2007 – 2013» για την ολοκλήρωση των οποίων θα απαιτηθεί χρηματοδότηση από το ΕΠΜΔΤ, θα πραγματοποιηθεί εντός τριμήνου από την έγκριση του ΕΠ.

Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ), αξιοποιώντας την εμπειρία από την προγραμματική περίοδο 2007–2013, εκπόνησε έγκαιρα δύο Στρατηγικά Σχέδια, ένα για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση και ένα για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, που συνοδεύονται από σχέδια δράσης με ώριμα έργα. Επισημαίνεται ότι και τα δύο στρατηγικά κείμενα έχουν λάβει την έγκριση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης (ΚΣΜ). Η «Εθνική στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση, 2014-2015» δομείται σε 4 πυλώνες ενίσχυσης της θεσμικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης: α) αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, β) βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, γ) εξορθολογισμός βασικών διοικητικών λειτουργιών και δ) ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Το στρατηγικό σχέδιο για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση αναπτύσσεται σε δύο διαδοχικές φάσεις προγραμματισμού και υλοποίησης, μέσω της σταδιακής μετάβασης προς την επίτευξη του στρατηγικού στόχου με μεσοπρόθεσμες (ορίζοντας υλοποίησης 24 μήνες) και μακροπρόθεσμες (ορίζοντας υλοποίησης 2-7 έτη) δράσεις.

Αξιοσημείωτο είναι ότι οι αρχές, οι αξίες καθώς και οι στρατηγικές κατευθύνσεις του κειμένου της «Εθνικής στρατηγικής για τη διοικητική μεταρρύθμιση», είναι ευθυγραμμισμένες με τη δεκαετή αναπτυξιακή στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Ευρώπη 2020».

Αντίστοιχα το κείμενο στρατηγικής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση 2014 – 2020 διαρθρώνεται σε 3 στρατηγικές κατευθύνσεις: α) εκσυγχρονισμός κράτους και διοίκησης, β) επανασύνδεση πολίτη με κράτος και Δημόσια Διοίκηση και γ) συντονισμός οριζόντιων πολιτικών ΤΠΕ στη Δημόσια Διοίκηση. Επίσης, το ΥΔΜΗΔ καταρτίζει Σχέδιο Δράσης έργων διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για την περίοδο 2014-2020, στο οποίο θα αποτυπώνεται η συνέργεια, η συμπληρωματικότητα και ο χρονισμός των παρεμβάσεων και θα καθορίζονται οριζόντιες και κάθετες δράσεις, το οποίο θα υποβληθεί για έγκριση στο ΚΣΜ. Για τη διοίκηση του σχεδίου δράσης θα συσταθεί δομή, η οποία θα έχει την κεντρική ευθύνη και την αρμοδιότητα της διαχείρισής του και της πρότασης δράσεων προς υλοποίηση.