Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης

Μια Εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης

β΄ αναθεωρημένη και εμπλουτισμένη έκδοση

Μετάφραση-Επιμέλεια Κειμένου: **Αντώνης Καρβούνης**

Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης

Μια Εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης

β΄ αναθεωρημένη και εμπλουτισμένη έκδοση

Επιμέλεια & Μετάφραση Κειμένου

ΑΝΤΩΝΗΣ ΚΑΡΒΟΥΝΗΣ

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

Επιμελητής: Florian Hauser, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση για την Απασχόληση, τις Κοινωνικές Υποθέσεις και την Ένταξη,

Copyright © European Union, 2017

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2017

Copyright © Εικόνα Εξωφύλλου: Shutterstock

ISBN 978-92-79-72146-5 doi:10.2767/483489 (στο διαδίκτυο)
ISBN 978-92-79-72147-2 doi:10.2767/072868 (έντυπο)

Copyright © για την ελληνική γλώσσα: Υπουργείο Εσωτερικών, 2019

ISBN: 978-618-84633-0-1

Μετάφραση-Επιμέλεια Κειμένου:

Δρ. Αντώνης Καρβούνης, Στέλεχος του Υπουργείου Εσωτερικών, Εθνικό Σημείο Επαφής του Ευρωπαϊκού Προγράμματος «Ευρώπη για τους Πολίτες, 2014-2020» και των Ευρωπαϊκών Ομίλων Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ), Πρόεδρος της Διυπουργικής Επιτροπής του άρθ.4 παρ.2β του ν.3345/2005. Είναι Μέλος του Συνεργαζόμενου Εκπαιδευτικού Προσωπικού του ΕΑΠ στο Προπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών 'Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα', διδάσκει Περιφερειακή Ανάπτυξη και Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών 'Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση' του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Το παρόν έργο πνευματικής ιδιοκτησίας προστατεύεται κατά τις διατάξεις του ν.2121/1993, όπως ισχύει, και τις διεθνείς συμβάσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας. Απαγορεύεται η αναδημοσίευση, η αναπαραγωγή, ολική, μερική ή περιληπτική, ή η απόδοση κατά παράφραση ή διασκευή του περιεχομένου του βιβλίου με οποιονδήποτε τρόπο χωρίς τη γραπτή άδεια των εκδοτών του.

Περιεχόμενα

Πρόλογος 1
Γιατί μια Εργαλειοθήκη για τη Δημόσια Διοίκηση; 5
Οδηγός για Αναγνώστες 11
Λίστα Συντομεύσεων 15
Αρχές και Αξίες της Χρηστής Διακυβέρνησης 19
Κεφάλαιο 1: Χάραξη Πολιτικής, Υλοποίηση και Καινοτομία 25
1.1 Ποιοτικά χαρακτηριστικά της χάραξης πολιτικής 26
1.1.1 Η Χάραξη της πολιτικής 29
1.1.2 Αξιοποίηση δεδομένων για την επίλυση προβλημάτων πολιτικής 30
1.1.3 Ο μακρόπνοος σχεδιασμός 32
1.1.4 Χρηστοκεντρική διαβούλευση και συν-υπευθυνότητα (συν-δημιουργία) 33
1.2 Εργαλεία εφαρμογής της πολιτικής 35
1.2.1 Νόμοι και το ρυθμιστικό περιβάλλον 36
1.2.2 Η επίτευξη αποτελεσμάτων, αλλάζοντας συμπεριφορά 39
1.2.3 Συμ-παραγωγή 42
1.3 Συνεχής βελτίωση και καινοτομία 43
1.3.1 Παρακολούθηση, αξιολόγηση και έλεγχος απόδοσης 44
1.3.2 Ενθαρρύνοντας τον εξωτερικό έλεγχο 49
1.3.3 Καλλιεργώντας την καινοτομία 50
1.4 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες 53
Κεφάλαιο 2: Ηθική, Διαφάνεια και Καταπολέμηση της Διαφθοράς 55
2.1 Θέσπιση του πλαισίου πολιτικής κατά της Διαφθοράς 57
2.1.1 Ηθικές αξίες και πρότυπα 58
2.1.2 Νόμοι και κανονισμοί 58
2.1.3 Συντονιστές και οργανισμοί 59
2.2 Η Διαχείριση της ακεραιότητας και της απειλής της διαφθοράς 60
2.2.1 Αξιολογώντας την απειλή 61
2.2.2 Η διαχείριση της απειλής σε οργανωτικό επίπεδο 63
2.2.3 Η διαχείριση της απειλής σε τομεακό επίπεδο 66
2.2.4 Η διαχείριση της απειλής σε εθνικό επίπεδο 67
2.3 Δημιουργία εμπιστοσύνης του κοινού μέσω της διαφάνειας και της λογοδοσίας 68

2.3.1 Η Ανοικτή Διακυβέρνηση 68
2.3.2 Εξωτερικός έλεγχος 69
2.4 Προωθώντας την ακεραιότητα και μειώνοντας το εύρος της διαφθοράς 70
2.4.1 Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων και κατάρτιση 71
2.4.2 Δημοσιοποίηση από τους δημοσίους αξιωματούχους 72
2.4.3 Απλούστευση, έλεγχοι και αυτοματισμός 73
2.5 Ανιχνεύοντας και δρώντας ενάντια της διαφθοράς 74
2.5.1 Μηχανισμοί καταγγελιών 74
2.5.2 Έρευνα, δίωξη και κυρώσεις 77
2.6 Σχεδιασμός μέτρων 78
2.7 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες 79
Κεφάλαιο 3: Κυβερνητικές δομές-Οργάνωση, Συνεργασία και Συντονισμός 81
3.1 Η εφαρμογή της Πολύ-επίπεδης Διακυβέρνησης 83
3.1.1 Η αρχή και η πρακτική της επικουρικότητας 84
3.1.2 Θεσμική χαρτογράφηση των αρμοδιοτήτων 85
3.2 Αναδιαμορφώνοντας τη διοίκηση 87
3.2.1 Αποκέντρωση vs. Συγκεντρωτισμός 88
3.2.2 Αναδιοργάνωση και περιφερειοποίηση 92
3.2.3 Συνεργασία εντός και μεταξύ επιπέδων 94
3.3 Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης 96
3.3.1 Η πρόκληση του συντονισμού 98
3.3.2 Στοιχεία ενός αποτελεσματικού Κέντρου Διακυβέρνησης 100
3.4 Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση σε έναν ολοένα συνδεδεμένο κόσμο 103
3.5 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες 104
Κεφάλαιο 4: Οργανισμοί- διαχείριση απόδοσης, ποιότητας και ανθρωπίνου δυναμικού 105
4.1 Διαχείριση επιδόσεων για παραγωγή αποτελεσμάτων 106
4.1.1 Θέτοντας στόχους και απρόβλεπτα αποτελέσματα 108
4.1.2 Συνδέοντας αποστολή, αξίες, όραμα και στρατηγική 109
4.1.3 Χρησιμοποιώντας πληροφορίες απόδοσης 110
4.2 Διαχείριση της ποιότητας στο σύστημα 114
4.2.1 Χρησιμοποιώντας μοντέλα διοίκησης ποιότητας 114
4.2.2 Τόνωση μιας κουλτούρας διοίκησης της ποιότητας 117
4.3 Διοικώντας, κινητοποιώντας και αναπτύσσοντας προσωπικό 118
4.3.1 Εκπονώντας στρατηγικές διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού και

σχεδιάζοντας το μέλλον..... 120
4.3.2 Διαχείριση ανθρωπίνων πόρων βάσει ικανοτήτων 121
4.3.3 Προσελκύοντας και επιλέγοντας το κατάλληλο προσωπικό 123
4.3.4 Βγάζοντας τον καλύτερο εαυτό των εργαζομένων..... 126
4.3.5 Προώθηση της ισότητας, της πολυμορφίας και της ενεργού γήρανσης 132
4.4 Δημιουργία επαγγελματικής ηγεσίας 133
4.4.1 Δημιουργία ενός Ανώτερου Σώματος Δημοσίων Λειτουργών 133
4.4.2 Πρόσληψη, κατάρτιση και εκπαίδευση προσωπικού 135
4.5 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες..... 137
Κεφάλαιο 5: Παροχή υπηρεσιών και ψηφιοποίηση.....139
5.1 Κατανόηση των αναγκών και των προσδοκιών των χρηστών 141
5.1.1 Άμεση επαφή με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις 141
5.1.2 Έμμεση ανατροφοδότηση και εκπροσώπηση 143
5.1.3 Αφανής πελατεία..... 145
5.1.4 Τα γεγονότα-ορόσημα της ζωής και χαρτογράφηση διαδρομής πελάτη 145
5.2 Βελτίωση των διαδικασιών προς όφελος των χρηστών των δημοσίων υπηρεσιών 147
5.2.1 Αναδιοργάνωση της διαδικασίας και συστημική σκέψη 150
5.2.2 Απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών 151
5.3 Ικανοποίηση προσδοκιών των χρηστών για εύκολη πρόσβαση στις υπηρεσίες . 152
5.3.1 Το Κέντρο Ενιαίας Εξυπηρέτησης (ΚΕΕ) 153
5.3.2 Παροχή υπηρεσιών μέσω πολλαπλών διαύλων 154
5.4 Πρόσβαση σε γρηγορότερες, φθηνότερες, καλύτερες υπηρεσίες με τη χρήση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 156
5.4.1 Πληροφορίες για την αλληλεπίδραση..... 156
5.4.2 Διαλειτουργικότητα και εφάπαξ υποβολή στοιχείων 158
5.4.3 Προχωρώντας προς την κατά εξορισμού ψηφιακή διαδικασία 161
5.5 Η δέσμευση για τα πρότυπα των υπηρεσιών και τη μέτρηση της ικανοποίησης.. 165
5.5.1 Χάρτες Υπηρεσιών..... 165
5.5.2 Μέτρηση και διαχείριση της ικανοποίησης..... 166
5.6 Διαχείριση χαρτοφυλακίων υπηρεσιών 167
5.6.1 Διαχείριση χαρτοφυλακίου δημοσίας υπηρεσίας 167
5.6.2 Εφαρμογή δημιουργικής διακοπής υπηρεσιών 168
5.6.3 Κοινή χρήση βασικών εσωτερικών υπηρεσιών 169
5.6.4 Συνεργατική ανάθεση..... 170

5.7 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες..... 171
Κεφάλαιο 6: Επιχειρηματικό περιβάλλον 173
6.1 Προτεραιότητα έχουν οι επιχειρήσεις 174
6.1.1 Εξορθολογισμός και απλούστευση της γραφειοκρατίας 175
6.1.2 Επιχειρηματοκεντρική διοίκηση..... 177
6.2 Εξορθολογισμός της διοίκησης για τις επιχειρήσεις..... 178
6.2.1 Ξεκίνημα μιας επιχείρησης..... 178
6.2.2 Λειτουργία και μεγέθυνση επιχειρήσεων 180
6.2.3 Διασυνοριακό εμπόριο 182
6.2.4 Αντιμετώπιση της αφερεγγυότητας και η δεύτερη ευκαιρία για έντιμους επιχειρηματίες..... 184
6.3 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες..... 186
Κεφάλαιο 7: Η Ποιότητα των δικαστικών συστημάτων..... 187
7.1 Αξιολόγηση και ενδυνάμωση της απόδοσης 188
7.1.1 Παρακολούθηση και αξιολόγηση..... 189
7.1.2 Διαβούλευση με τους χρήστες..... 191
7.1.3 Υιοθέτηση της διοίκησης ολικής ποιότητας..... 192
7.2 Βελτίωση πρόσβασης στη δικαιοσύνη 192
7.2.1 Εξηγώντας δικαστικές διαδικασίες και αποφάσεις..... 193
7.2.2 Η εξασφάλιση της πρόσβασης στη νομολογία 193
7.2.3 Ενίσχυση της πρόσβασης σε εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης διαφορών . 194
7.3 Εκσυγχρονισμός δικαστικών συστημάτων 196
7.3.1 Ανασχεδιασμός διαδικασιών 196
7.3.2 Μετάβαση στην ηλεκτρονική Δικαιοσύνη..... 197
7.3.3 Διασυνοριακή δικαιοσύνη..... 198
7.4 Κατάρτιση και διαρκής επαγγελματική εξέλιξη..... 198
7.4.1 Ανάλυση αναγκών κατάρτισης 199
7.4.2 Προγράμματα και σχέδια κατάρτισης 200
7.4.3 Μεθοδολογία κατάρτισης 200
7.4.4 Εργαλεία κατάρτισης για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου 201
7.4.5 Αξιολόγηση της κατάρτισης..... 201
7.5 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες..... 203

Κεφάλαιο 8: Δημόσιοι πόροι, προμήθειες και διαχείριση ενωσιακών πόρων 205
8.1 Διαχείριση δημοσίων οικονομικών 206
8.1.1 Προετοιμασία Προϋπολογισμού 206
8.1.2 Εκτέλεση Προϋπολογισμού 208
8.2 Δημόσιες προμήθειες 211
8.2.1 Απλούστευση προμηθειών 212
8.2.2 Διασυνοριακές προμήθειες 213
8.2.3 Ηλεκτρονικές προμήθειες 214
8.2.4 Στρατηγική προμήθεια (πράσινη, κοινωνικά υπεύθυνη, καινοτόμος) 216
8.3 Η Διαχείριση των ΕΔΕΤ 219
8.3.1 Δομές 219
8.3.2 Στελέχωση 220
8.3.3 Συστήματα 222
8.3.4 Διακυβέρνηση 225
8.4 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες 227
Κεφάλαιο 9: Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης – συμβάλλοντας στην υλοποίηση της θετικής αλλαγής 229
9.1 Συστατικά της μεταρρύθμισης και εμπόδια 231
9.1.1 Άρση εμποδίων 232
9.1.2 Κινητήριες δυνάμεις της μεταρρύθμισης 234
9.2 Δυνητικές προσεγγίσεις για τη μεταρρύθμιση 238
9.2.1 Λειτουργική επανεξέταση 238
9.2.2 Ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση 240
9.2.3 Σταδιακή αλλαγή 240
9.3 Πιθανές πορείες για τη μεταρρύθμιση 242
9.3.1 Το μοντέλο Kotter για βιώσιμη οργανωτική αλλαγή 243
9.3.2 Αλλαγή νοοτροπίας 246
9.3.3. Διδάγματα από προηγούμενες μεταρρυθμίσεις 248
9.4 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες 253
Μερικές Σκέψεις για τη Διαχείριση του Θεματικού Στόχου 11 255
Το πρόβλημα με τα χρήματα 255
Η διαχείριση της μεγάλης εικόνας 257
Στρατηγικά έργα ή προσκλήσεις υποβολής προτάσεων; 259
Τι θα κάνουμε πρώτα; προτεραιότητες και σειρά ενεργειών 259

Παρακολούθηση και αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων……..…….…..…….260
Συνεχής μάθηση και παραγωγή γνώσης……..……..……..261
Κατάλογος καλών πρακτικών..... 263
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ……..….…....…269

Πρόλογος της ελληνικής έκδοσης

Πρόσφατες έρευνες έχουν δείξει ότι η ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών μιας χώρας σχετίζεται με το επίπεδο εμπιστοσύνης στη δημόσια διοίκηση, την ευχέρεια άσκησης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και την κοινωνική ευημερία. Αποτελεί επίσης αξιόπιστη ένδειξη για τη γενική εύρυθμη λειτουργία ενός κράτους. Πράγματι, η δημόσια διοίκηση αντικατοπτρίζει τις θεσμικές βάσεις για τον τρόπο διακυβέρνησης των χωρών. Η δημόσια διοίκηση ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας και λειτουργεί με βάση οργανωτικές δομές, διαδικασίες, ρόλους, σχέσεις, πολιτικές και προγράμματα. Διαμορφώνει τη βιώσιμη οικονομική ευμάρεια, την κοινωνική συνοχή και την ανθρώπινη ευημερία. Επηρεάζει την κοινωνική εμπιστοσύνη και διαμορφώνει τις συνθήκες για τη δημιουργία δημόσιας αξίας. Οι θεσμοί διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στον προσδιορισμό των κατάλληλων κινήτρων, στον περιορισμό της αβεβαιότητας και στο να καταστήσουν δυνατή την ευημερία μακροπρόθεσμα. Οι αδυναμίες στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης μπορούν να δημιουργήσουν σημαντικά εμπόδια στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, στην πραγματοποίηση επενδύσεων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, καθώς και στην καινοτομία.

Ορισμένες χώρες της ΕΕ καταβάλλουν σταθερά συνειδητές προσπάθειες για να ενισχύσουν τις επιδόσεις των διοικήσεών τους· άλλες χώρες χρειάζεται να επανεξετάσουν τα δομικά στοιχεία του διοικητικού τους συστήματος. Η τρέχουσα ταχύτητα των κοινωνικών, τεχνολογικών και οικονομικών αλλαγών απαιτεί από όλες τις δημόσιες διοικήσεις να προσαρμόζονται στη νέα πραγματικότητα. Η ΕΕ στηρίζει τις προσπάθειες στον εν λόγω τομέα μέσω χρηματοδότησης, τεχνικών προτύπων και εργαλείων, ανάλυσης, ανταλλαγών μεταξύ ομοτίμων, καθοδήγησης και τεχνικής βοήθειας. Πολλές πρωτοβουλίες μεταρρύθμισης σε ολόκληρη την Ευρώπη επικεντρώνονται στην αναδιοργάνωση των επίσημων δομών και διαδικασιών. Συχνά, εκπορεύονται από τα ανώτατα κλιμάκια προς τα κάτω, αντικατοπτρίζοντας μια πολιτική ή δημοσιονομική λογική και, ορισμένες φορές, παραμελούν την ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού, την επανεξέταση της λειτουργίας του κράτους ή την αλλαγή της φιλοσοφίας διοίκησης. Τα διευθυντικά στελέχη στο δημόσιο τομέα έρχονται συχνά αντιμέτωπα με χαμηλά επίπεδα αυτονομίας. Οι θεσμοί σπάνια ενθαρρύνονται να καλλιεργήσουν εσωτερική ικανότητα προβληματισμού, να μαθαίνουν από τις αποτυχίες ή να καινοτομούν. Σε πολλές χώρες, η παρατεταμένη και έντονη φορμαλιστική αναδιάρθρωση οδήγησε σε γενικευμένη μεταρρυθμιστική κόπωση.

Σε αυτό το πλαίσιο, η χρηματοπιστωτική κρίση προκάλεσε αύξηση της δημοσιονομικής πίεσης προς τα κράτη και το δημόσιο τομέα και, ως εκ τούτου, έθεσε τη δημοσιονομική διαχείριση στο προσκήνιο της μεταρρύθμισης του δημοσίου τομέα. Οι ενέργειες για την αντιμετώπιση της κρίσης ποικίλλουν και εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από ειδικούς ανά χώρα και συγκυριακούς παράγοντες. Αν και θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι στοχευμένες περικοπές θα πρέπει να ευνοηθούν έναντι μιας αδιαφοροποίητης προσέγγισης, πολλά κράτη-μέλη επιλέγουν να υιοθετήσουν προσέγγιση αναλογικών περικοπών.

Ποιες αποτελούν μεταρρυθμιστικές προτεραιότητες στην ΕΕ μετά την κρίση; Σύμφωνα με έρευνα στελεχών του δημοσίου τομέα σε επιλεγμένα κράτη-μέλη, οι ψηφιακές υπηρεσίες ή υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κυριαρχούν στην ατζέντα, όπως ακριβώς και η βελτίωση της ευρείας συνεργασίας στο δημόσιο τομέα. Οι καλά σχεδιασμένες υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μπορούν να μεταμορφώσουν την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της παροχής δημοσίων υπηρεσιών. Επίσης, η εστίαση στη διαφάνεια, όπως και η βελτίωση των αποτελεσμάτων και ο περιορισμός της γραφειοκρατίας συνιστούν μεταρρυθμιστικές κατευθύνσεις. Αντίθετα, η ιδιωτικοποίηση, η δημιουργία φορέων και η εξωτερική ανάθεση έχασαν σε σημαντικό βαθμό τη δυναμική τους ως μεταρρυθμιστικές προτεραιότητες. Η εστίαση στη «λογοδοσία βάσει δεικτών» κατά τη μέτρηση της απόδοσης σταδιακά αντικαθίσταται από την επικέντρωση στη «μάθηση βάσει δεικτών».

Ειδικότερα, στην περίπτωση της Ελλάδας, όπου ο στρατηγικός σχεδιασμός και συντονισμός είναι ασθενέστερος σε σχέση με τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της ΕΕ, πολλές από τις παθογένειες που ταλαιπωρούν το διοικητικό σύστημά της είναι συστημικού, δομικού χαρακτήρα που εκτείνονται σε όλο το φάσμα της δημόσιας πολιτικής, αλλοιώνοντας, πολλές φορές, τις προσπάθειες των κυβερνήσεων για την εισαγωγή και εφαρμογή καινοτόμων εργαλείων στις δημόσιες υπηρεσίες. Σε αυτό το πλαίσιο, η μεταρρυθμιστική δυναμική της χώρας εξακολουθεί να παραμένει από τις χαμηλότερες στην ΕΕ.

Η παρούσα έκδοση απευθύνεται σε μια διοίκηση που «μαθαίνει να απομαθαίνει» συμπεριφορές του παρελθόντος και να ανοίγεται σε άλλους τρόπους λειτουργίας, εκείνους που επιτάσσουν τα πλέον σύγχρονα εργαλεία διοικητικής πρακτικής, τα πιο σημαντικά από τα οποία περιλαμβάνονται σε αυτήν την Εργαλειοθήκη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Με δεδομένο ότι η πίεση για περαιτέρω μεταρρυθμίσεις θα ενισχυθεί δραματικά τα επόμενα έτη προκειμένου η Ελλάδα να ανακτήσει εκ νέου την αξιοπιστία και την ανταγωνιστικότητά της στην ευρωπαϊκή οικογένεια, η δημοσίευση της εν λόγω έκδοσης στην ελληνική γλώσσα ευελπιστούμε να συνδράμει στο δημόσιο διάλογο για το παρόν και τις προοπτικές της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2019

Αντώνης Καρβούνης

Πρόλογος της αγγλικής έκδοσης

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 διάρκεια της 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 στα 17 κράτη-μέλη έχουν κατανεμηθεί 4.2 δισ. ευρώ, προερχόμενα από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, προς αυτό το σκοπό. Αρκετά άλλα ενωσιακά προγράμματα και πρωτοβουλίες υποστηρίζουν τις ανάγκες για μάθηση και ανάπτυξη κοινών λύσεων σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής, όπως η φορολογία, η δικαιοσύνη, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση κτλ. Το *Πρόγραμμα Υποστήριξης Διαρθρωτικής Μεταρρύθμισης* παρέχει τεχνική υποστήριξη για το σχεδιασμό και την παροχή θεσμικών αναπτυξιακών μέτρων.

Η Εργαλειοθήκη για την Ενωσιακή Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης ξεκίνησε τον Απρίλιο του 2015 και 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.

Από τη δημοσίευσή της, η Εργαλειοθήκη έχει ευρέως παρουσιαστεί και συζητηθεί με τα κράτη-μέλη, τις περιφερειακές και τοπικές αρχές, και τους κοινωνικούς εταίρους. Το χαλαρό στυλ της Εργαλειοθήκης την κατέστησε ιδιαιτέρως ελκυστική για το κοινό. Η ηλεκτρονική εκδοχή της ή ξεχωριστά κεφάλαια έχουν ληφθεί πάνω από 25.000 φορές.

Η έκδοση της Εργαλειοθήκης του 2017 αξιοποιεί στοιχεία των χρηστών και αιτήματα για περισσότερες πληροφορίες και ευρύτερη κάλυψη των θεματικών της. Περιλαμβάνει τις πλέον πρόσφατες εξελίξεις σε επίπεδο πολιτικών, νέες μελέτες περιπτώσεων, μερικές επιπλέον θεματικές, μεγαλύτερο βάθος σε ορισμένα πεδία ενδιαφέροντος (όπως η διαχείριση της ακεραιότητας και της διαφθοράς, η διαχείριση των επιδόσεων και των ανθρωπίνων πόρων), δύο επιπρόσθετα κεφάλαια για τις κυβερνητικές δομές (πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση) και τη διαχείριση της αλλαγής, και πάνω από 50 νέες μελέτες περιπτώσεων. Όπως και στην προηγούμενη έκδοση περιλαμβάνονται διάφορες ενωσιακές πολιτικές και διεθνή πρότυπα που αφορούν την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης σε κάθε χώρα.

Αποτυπώνει την εφαρμογή των αρχών και των εργαλείων με περισσότερα από 220 παραδείγματα από κράτη-μέλη και από ολόκληρο τον κόσμο. Η υποστήριξη και η συνεργασία των κρατών-μελών για την προετοιμασία των μελετών περίπτωσης είναι πολύτιμες για την άντληση έμπνευσης και δράσης για τη δημιουργία μιας καλύτερης διοίκησης σε ολόκληρη την Ευρώπη.

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. 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.

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* , 2014.

Συνδέοντας την πολιτική με τη χρηματοδότηση

Δεδομένης της δυνητικής συμβολής της στην οικονομική ανάπτυξη, η ενδυνάμωση της δημόσιας διοίκησης είναι μια επαναλαμβανόμενη προτεραιότητα της Ετήσιας Επισκόπησης Ανάπτυξης (Annual Growth Survey) που ξεκινά σε κάθε Ευρωπαϊκό Εξάμηνο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών-μελών, και από τις απορρέουσες ειδικές ανά χώρα συστάσεις (country-specific recommendations /CSRs) για τις πολιτικές και δικαστικές αρχές. Το Νοέμβριο του 2016, η Επιτροπή δημοσίευσε μια σειρά θεματικών ενημερωτικών δελτίων για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, συμπεριλαμβανομένου ενός δελτίου για την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης.

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 Στρατηγικής Ευρώπη 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 δυνητικά μεταβιβάσιμες στις δικές τους καταστάσεις - για να βοηθήσει τα κράτη-μέλη στην παρακολούθηση των ανά χώρα ειδικών συστάσεών (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 συγχρηματοδοτεί τα επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ) με άνω των 4 δισεκατομμυρίων ευρώ[1]. Λανθάνουσα, αλλά επίσης, σημαντική στήριξη παρέχεται, στο πλαίσιο του θεματικού στόχου 2 «ενίσχυση της πρόσβασης, 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[2].

[1]Μια περίληψη των επιχειρησιακών προγραμμάτων μπορεί να αναζητηθεί στον εξής σύνδεσμο: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7932&type=2&furtherPubs=yes
[2] Βλ. Κανονισμό (ΕΚ) 1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 9.

Πιο συγκεκριμένα, η οικοδόμηση της θεσμικής ικανότητας της διοίκησης και της δικαιοσύνης υπό το θεματικό στόχο 11 υποστηρίζεται 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 δημοσίους υπαλλήλους και δικαστές.

Πιθανές δράσεις	Παραδείγματα κάλυψης	Διαθέσιμη πηγή
Βελτίωση της διαμόρφωσης και της εφαρμογής 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.
Ανάπτυξη κατάλληλων οργανωτικών δομών.	Διαρθρωτική ανάλυση, αποκέντρωση, ανακατανομή λειτουργιών, διαχείριση μεταρρυθμίσεων, κ.λπ.	
Σχεδιασμός και εφαρμογή στρατηγικών για τους ανθρωπίνους πόρους.	Λειτουργική χαρτογράφηση και ανάλυση προσωπικού, αξιολόγηση αναγκών κατάρτισης, αξιολόγηση απόδοσης και μεθοδολογιών ανάπτυξης σταδιοδρομίας.	
Βελτίωση της παροχής και της ποιότητας 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).	
Ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (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.	
Βελτίωση της αλληλεπίδρασης των θεσμικών οργάνων.	Μηχανισμοί για τη συμμετοχή του κοινού, δράσεις για καλύτερη εφαρμογή και επιβολή του νόμου, εργαλεία για την ενίσχυση της διαφάνειας και της	
Ενίσχυση της ικανότητας των ενδιαφερόμενων φορέων να συμβάλουν στην απασχόληση, την εκπαίδευση και τις κοινωνικές.	Κοινωνικοί εταίροι και μη κυβερνητικές οργανώσεις.	ΕΚΤ (ESF). Για όλα τα κράτη-μέλη και τις περιφέρειες.
Ανάπτυξη τομεακών και εδαφικών συμφώνων.	Απασχόληση, κοινωνική ένταξη, τομείς υγείας και πρόνοιας σε όλα τα εδαφικά επίπεδα.	

Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας που σχετίζεται με εφαρμογή του ΕΤΠΑ (ERDF), (συμπεριλαμβανομένης της ΕΕΣ/ Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας/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).	΄Οπου είναι αναγκαίο, η παροχή εξοπλισμού και υποδομών για την υποστήριξη του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης.	

Η στήριξη του ΕΚΤ επικεντρώνεται 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 Δικαιοσύνη και το Πρόγραμμα Δικαιώματα, Ισότητα και Ιθαγένεια (Βλ. Παράρτημα).

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, μεταξύ άλλων. με τις αρχές και τις αξίες, της ακεραιότητας, του κράτους δικαίου, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.

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[3].

[3] Βλ. D. North (2009) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, ο οποίος ορίζει τους θεσμούς ως κανόνες που οι άνθρωποι επιβάλουν στους εαυτούς τους για να περιορίσουν τη συμπεριφορά τους, απαγορεύοντας, επιτρέποντας ή απαιτώντας συγκεκριμένες πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές δράσεις. Αντιθέτως, η έκθεση του ΟΟΣΑ (2003) προχωρά σε ευρύτερους ορισμούς, περιλαμβάνοντας την πιο συμβατική συνεισφορά των οργανώσεων στη δημόσια σφαίρα. Η έρευνα του ΟΟΣΑ ανέλυσε τον αντίκτυπο των θεσμών στα αναπτυξιακά αποτελέσματα και διαπίστωσε ότι οι θεσμοί είναι σημαντικοί και έχουν αντίκτυπο άμεσο στην ανάπτυξη, ενώ η μελέτη του ΔΝΤ (2002) για τον αντίκτυπό τους στην οικονομική ανάπτυξη

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 στα οποία 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

Βασικά, η 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.

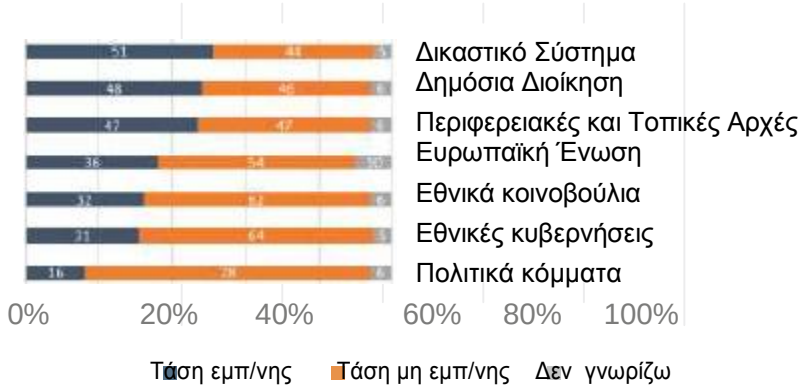
καταλήγει ότι «η εκτιμώμενη επίπτωση των θεσμών στα εισοδήματα είναι θετική και μεγάλη».

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων δέκα ετών, έρευνες του Ευρωβαρομέτρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχουν εντοπίσει μια γενική πτωτική τάση όσον αφορά την τάση του κοινού να εμπιστεύεται τα εθνικά κοινοβούλια και τις κυβερνήσεις του, η οποία 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», στερώντας 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 συμβάλει στην παρατηρούμενη μείωση της «τάσης να εμπιστεύονται», 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 επιχειρήσεις. Οι διοικήσεις μπορεί επίσης να βασιστούν στην

εμπιστοσύνη ''μικρο-επιπέδου'', στις μεμονωμένες δημόσιες υπηρεσίες[4], η οποία είναι συνήθως πολύ υψηλότερη από ό,τι η ''μακρο-εμπιστοσύνη'' στις κυβερνήσεις ως σύνολο, κάτι που μπορεί να εξηγεί το υψηλό ποσοστό στην έρευνα του Ευρωβαρόμετρου[5]. 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 ακμάζουσας κοινωνίας, ώστε 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 βάση για το σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών που αποφέρουν οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Αυτό συνεπάγεται, για παράδειγμα:

- Επανεξέταση του αντικειμένου της κυβέρνησης.
- Ανασχεδιασμός 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», &
- Βελτίωση του επιχειρηματικού κλίματος, έχοντας λιγότερους, ευφυέστερους 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 τα εξής: εξοικονόμηση δημοσίων δαπανών, βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών, μεγαλύτερη απόδοση των λειτουργιών της κυβέρνησης και αύξησ-η 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 στόχων, 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.

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 απόδοση), προτείνοντας πρακτικές, τεχνικές και εργαλεία από όλη την ΕΕ και πέραν αυτής.

[4] Βλ. για παράδειγμα, τα ποσοστά ικανοποίησης των πολιτών για τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ στο πλαίσιο της ΕΕ (Government at a Glance, 2017).

[5] Για περισσότερη ανάλυση των σχέσεων μεταξύ δημοσίων διοικήσεων και πολιτών, βλ. OECD, Trust in Government: Assessing the Evidence, Understanding the Policies, 47η Σύνοδος της Επιτροπής για τη Δημόσια Διακυβέρνηση, 25-26 Απριλίου 2013, GOV/PGC (2013).

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.

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, την εφαρμογή, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της πολιτικής (κεφάλαιο 1), την παροχή υπηρεσιών (κεφάλαιο 5) και τη διαχείριση δημοσίων οικονομικών (κεφάλαιο 8).
- Ένα κεφάλαιο εστιάζει ειδικά στη μεγάλη πρόκληση της χρηστής διακυβέρνησης, δηλαδή τη διασφάλιση δεοντολογικής συμπεριφοράς και την αντιμετώπιση της διαφθοράς (κεφάλαιο 2).

- Δύο κεφάλαια εξετάζουν τη μηχανική της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή το ρόλο των κυβερνητικών δομών σε διάφορα επίπεδα, της οργάνωσης, του συντονισμού και της συνεργασίας τους (κεφάλαιο 3) και τη διαχείριση της απόδοσης, της ποιότητας και του ανθρωπίνου δυναμικού τους, στο πλαίσιο των δημοσίων θεσμών για την ανάπτυξη και παροχή υπηρεσιών (κεφάλαιο 4).
- Δύο άλλα 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 6) και το σύστημα δικαιοσύνης (κεφάλαιο 7).
- Τέλος, το τελευταίο κεφάλαιο εξετάζει το ζήτημα της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης-πραγματοποίηση της θετικής αλλαγής (κεφάλαιο 9).

Η δομή των κεφαλαίων και των θεματικών τους παρουσιάζονται στο κάτωθι διάγραμμα. Ξεχωριστές θεματικές ενότητες δεν παρουσιάζονται αυτοτελώς. Στην πραγματικότητα, η λειτουργία ενός ολόκληρου διοικητικού συστήματος καθορίζεται από αποτελεσματικές διασυνδέσεις όλων των στοιχείων του κύκλου πολιτικής με αξίες, ανθρώπινο δυναμικό και οργανισμούς. Αρκετά θέματα συναντώνται σε περισσότερες από μία θεματικές ενότητες και επομένως επισημαίνονται με συνδέσμους στις σχετικές ενότητες 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.

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 5: Βελτίωση παροχής υπηρεσιών

- 5.1 Κατανόηση των αναγκών και των προσδοκιών του χρήστη
- 5.2 Βελτίωση των διαδικασιών προς όφελος χρηστών δημόσιας υπηρεσίας
- 5.3 Ανταπόκριση στις προσδοκίες χρήστη για εύκολη πρόσβαση σε υπηρεσίες
- 5.4 Χρήση ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για πρόσβαση σε ταχύτερες, φθηνότερες, καλύτερες υπηρεσίες
- 5.5 Δέσμευση σε πρότυπα υπηρεσιών και μέτρηση
- 5.6 Διαχείριση χαρτοφυλακίων υπηρεσιών

Κεφάλαιο 8: Δημόσιοι πόροι, προμήθειες, και ενωσιακή διαχείριση δημοσίων πόρων

- 7.1 Διαχείριση δημοσίων οικονομικών
- 7.2 Δημόσιες συμβάσεις
- 7.3 Διαχείριση Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων

Κύρια πρόκληση

Κεφάλαιο 2: Ηθική, διαφάνεια και καταπολέμηση της διαφθοράς

- 2.1 Καθιέρωση πλαισίου πολιτικής
- 2.2 Διαχείριση ακεραιότητας και κινδύνου διαφθοράς
- 2.3 Οικοδόμηση της εμπιστοσύνης του κοινού μέσω της διαφάνειας και της λογοδοσίας
- 2.4 Προώθηση της ακεραιότητας και της μείωσης της έκτασης της
- 2.5 Ανίχνευση και δράση για τη διαφθορά
- 2.6 Σχεδιασμός μέτρων

Η μηχανική της διοίκησης

Κεφάλαιο 3: Κυβερνητικές δομές – οργανισμός, συνεργασία & συντονισμός

- 3.1 Εφαρμογή πολυεπίπεδης διακυβέρνησης
- 3.2 Αναδιαμόρφωση της κυβέρνησης
- 3.3 Συντονισμός στην κεντρική δομή της κυβέρνησης
- 3.4 Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση σε έναν συνδεδεμένο κόσμο

Κεφάλαιο 4: Οργανισμοί-διαχείριση επιδόσεων, ποιότητας και ανθρωπίνου δυναμικού

- 4.1 Διαχείριση επίδοσης για αποτελέσματα
- 4.2 Διαχείριση ποιότητας στο σύστημα
- 4.3 Διαχείριση, κινητοποίηση και ανάπτυξη προσωπικού
- 4.4 Δημιουργία επαγγελματικής ηγεσίας

Εφαρμογές χρηστής διακυβέρνησης

Κεφάλαιο 6: Αναβαθμίζοντας το επιχειρηματικό περιβάλλον

- 6.1 Θέτοντας πρώτα την επιχείρηση
- 6.2 Εξορθολογίζοντας τη διοίκηση για τις επιχειρήσεις

Κεφάλαιο 7: Ενισχύοντας την ποιότητα των δικαστικών συστημάτων

- 7.1 Αξιολόγηση και αύξηση απόδοσης
- 7.2 Βελτιώνοντας την πρόσβαση στη δικαιοσύνη
- 7.3 Εκσυγχρονισμός συστημάτων δικαιοσύνης
- 7.4 Κατάρτιση και συνεχιζόμενη επαγγελματική ανάπτυξη

Κεφάλαιο 9: Μεταρρύθμιση δημόσιας διοίκησης- πραγματοποιώντας τη θετική αλλαγή

- 9.1 Συστατικά και εμπόδια της μεταρρύθμισης
- 9.2 Δυνητικές προσεγγίσεις για τη μεταρρύθμιση
- 9.3 Πιθανοί δρόμοι προς τη μεταρρύθμιση

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 «βέλτιστη πρακτική», αν και σε πολλά παραδείγματα έχουν απονεμηθεί τιμητικές διακρίσεις στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Βραβείων Δημόσιας Υπηρεσίας (European Public Service Awards (EPSA) και του επάθλου «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 εμπειρογνωμόνων (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, ενώ άλλα παραδείγματα προέρχονται από τον ευρύτερο κόσμο, τα οποία είναι ιδιαίτερα επεξηγηματικά.

Μερικές από τις βέλτιστες πρακτικές (που επισημαίνονται με ανοιχτό πράσινο) προέρχονται από υφιστάμενες μελέτες και πρακτικούς οδηγούς, αρκετοί εκ των οποίων έχουν δημοσιευθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τα τελευταία χρόνια και διατηρούν τη συνάφειά τους μέχρι σήμερα.

Οι περισσότερες (επισημαίνονται με σκούρο πράσινο) έχουν προετοιμαστεί/επικαιροποιηθεί, ελεγχθεί και συμφωνηθεί με πρωτογενείς πηγές μεταξύ του Ιουλίου και του Δεκεμβρίου του 2014 με αρκετές επικαιροποιήσεις στη διάρκεια του 2016 και 2017. Αυτές οι μελέτες περιπτώσεων περιλαμβάνουν στοιχεία επικοινωνίας που μπορούν να αξιοποιήσουν οι αναγνώστες για περαιτέρω πληροφόρηση.

Λίστα συντομεύσεων

AA	Ελεγκτική Αρχή
ABR	Μείωση διοικητικού φόρτου
ACA	Οργανισμός κατά της διαφθοράς
ADR	Εναλλακτικός τρόπος επίλυσης διαφορών
BCP	Μεθοριακό σημείο
BIs	Συμπεριφορικές προσεγγίσεις
CAF	Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
CARDS	Κοινοτική Βοήθεια για Ανοικοδόμηση, Ανάπτυξη και Σταθεροποίηση
CBA	Ανάλυση κόστους-οφέλους
CEPEJ	Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Αποδοτικότητα της Δικαιοσύνης
CESI	Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία των Ανεξάρτητων Συνδικάτων (*Confédération Européenne des Syndicats Indépendants*)
CIP	Πρόγραμμα-Πλαίσιο για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία
COG	Κέντρο Διακυβέρνησης
COM	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
COP RBM	Κοινοτική Πρακτική της Διαχείρισης Βάσει Αποτελεσμάτων
CoR	Επιτροπή των Περιφερειών
CSO	Οργάνωση της Κοινωνίας Πολιτών
CSR	Ειδική ανά χώρα σύσταση
CSS	Έρευνα για την ικανοποίηση πελάτη
CV	Βιογραφικό σημείωμα
DG AGRI	Γενική Διεύθυνση για τη Γεωργία και την Αγροτική Ανάπτυξη
DG BUDG	Γενική Διεύθυνση για τον Προϋπολογισμό
DG CNECT	Γενική Διεύθυνση για τα Δίκτυα Επικοινωνιών, Περιεχομένου και Τεχνολογίας
DG DEVCO	Γενική Διεύθυνση για τη Διεθνή Συνεργασία και Ανάπτυξη
DG DIGIT	Γενική Διεύθυνση για την Πληροφορική
DG ECFIN	Γενική Διεύθυνση για τις Οικονομικές και Χρηματοπιστωτικές Υποθέσεις
DG EMPL	Γενική Διεύθυνση για την Απασχόληση, τις Κοινωνικές Υποθέσεις και την Ένταξη
DG GROW	Γενική Διεύθυνση για την Εσωτερική Αγορά, τη Βιομηχανία, την Επιχειρηματικότητα και τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις
DG HOME	Γενική Διεύθυνση για τη Μετανάστευση και τις Εσωτερικές Υποθέσεις
DG MARE	Γενική Διεύθυνση για τις Θαλάσσιες Υποθέσεις και την Αλιεία
DG NEAR	Γενική Διεύθυνση για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας και τις Διαπραγματεύσεις για τη Διεύρυνση
DG REGIO	Γενική Διεύθυνση για την Περιφερειακή και την Αστική Πολιτική
DG RTD	Γενική Διεύθυνση για την Έρευνα και την Καινοτομία
DG TAXUD	Γενική Διεύθυνση για τη Φορολογία και την Τελωνειακή Ένωση
e-	Ηλεκτρονική
EBRD	Ευρωπαϊκή Τράπεζα για την Ανοικοδόμηση και την Ανάπτυξη
ECA	Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο
ECHR	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
ECtHR	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
ECJ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιοσύνης
EFQM	Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Διαχείριση Ποιότητας
eID	Ηλεκτρονική Ταυτοποίηση
EIPA	Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης
EIU	Μονάδα Ερευνών του ομίλου Economist
EJTN	Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δικαστικής Κατάρτισης
EPSA	Ευρωπαϊκό Βραβείο Δημοσίου Τομέα
EPSO	Ευρωπαϊκό Γραφείο Επιλογής Προσωπικού
ERDF	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ESF	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ESIF	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία

ESPD	Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης
e-TEG	Ομάδα Εμπειρογνωμόνων για τις ηλεκτρονικές προτάσεις προμηθειώ
eTS	Ηλεκτρονικές υπηρεσίες παροχής εμπιστοσύνης
EU	Ευρωπαϊκή Ένωση
EUPAE	Ευρωπαϊκοί Εργοδότες Δημόσιας Διοίκησης
EUPAN	Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης
Eurostat	Στατιστικό Γραφείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
FAQ	Συχνές Ερωτήσεις
FMC	Χρηματοπιστωτική διαχείριση και έλεγχος
G2B	Κυβέρνηση με Επιχειρήσεις
GDP	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
HLGAB	Υψηλού Επιπέδου Ομάδα Ανεξάρτητων Εταίρων για τα Διοικητικά Βάρη
HR	Ανθρώπινοι πόροι
HRD	Ανάπτυξη ανθρωπίνων πόρων
HRM	Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων
IA	Εκτίμηση αντίκτυπου
IB	Ενδιάμεσος φορέας
ICT	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνίας
ID	Ταυτότητα
IFI	Διεθνές χρηματοπιστωτικό ινστιτούτο
IMF	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
INTOSAI	Διεθνής Οργανισμός Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου
IPA	Μέσο για προενταξιακή βοήθεια
ISO	Διεθνής οργανισμός τυποποίησης
ISPA	Μέσο για προενταξιακές διαρθρωτικές πολιτικές
IT	Τεχνολογία Πληροφορικής
JASPERS	Κοινή βοήθεια για τη στήριξη σχεδίων στις ευρωπαϊκές περιφέρειες
JRC	Κοινό Ερευνητικό Κέντρο
KPIs	Σημαντικοί δείκτες απόδοσης
KW	Κιλοβατώρα
LRAs	Τοπικές και περιφερειακές αρχές
MA	Διαχειριστική Αρχή
MEAT	Πλέον Οικονομικά Συμφέρουσα Πρόταση
MLG	Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση
MP	Βουλευτής
NGO	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
OECD	Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη
OLAF	Ευρωπαϊκό Γραφείο για την Καταπολέμηση της Απάτης (*Office Européen de Lutte Antifraude*)
OP	Επιχειρησιακό πρόγραμμα
OPSI	Παρατηρητήριο για την Καινοτομία στο Δημόσιο Τομέα
OSS	Υπηρεσία μίας στάσης
PBB	Προϋπολογισμός βάσει επιδόσεων
PCP	Προεμπορική δημόσια σύμβαση
PEFA	Λογοδοσία δημοσίων δαπανών και δημοσιονομική ευθύνη
PFM	Διαχείριση δημοσίων οικονομικών
PHARE	Πολωνία και Ουγγαρία: Συνδρομή για Αναδιάρθρωση των Οικονομιών τους
PPI	Δημόσια Προμήθεια για Καινοτόμες Λύσεις
PSI	Πληροφορίες για δημόσιο τομέα
QMS	Σύστημα διαχείρισης ποιότητας
R&D	Έρευνα και ανάπτυξη
REFIT	Ρυθμιστικό Πρόγραμμα Καταλληλότητας και Απόδοσης
SAI	Ανώτατο Όργανο Ελέγχου
SAPARD	Ειδικό πρόγραμμα ένταξης για τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη
SBA	Πράξη περί μικρών επιχειρήσεων για την Ευρώπη

SCM	Τυποποιημένο υπόδειγμα κόστους
SCS	Ανώτατα Κλιμάκια Δημόσιας Διοίκησης
SG	Γενική Γραμματεία
SGMAP	Γενική Γραμματεία για τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Δράσης
SGP	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
SME	Μικρομεσαία επιχείρηση
SRSS	Υποστηρικτική Υπηρεσία για τη Διαρθρωτική Μεταρρύθμιση
SSO	Ενιαία υπογραφή
TI	Διεθνής Διαφάνεια
TNA	Ανάλυση αναγκών κατάρτισης
TO	Θεματικός στόχος
TQM	Διοίκηση ολικής ποιότητας
TUNED	Αντιπροσωπεία Συνδικάτων Εθνικής και Ευρωπαϊκής Διοίκησης
UN	Ηνωμένα Έθνη
UNCAC	Σύμβαση Ηνωμένης Εθνών κατά της Διαφθοράς
UNDP	Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Ηνωμένων Εθνών
US	Ηνωμένες Πολιτείες
VAT	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
VUCA	Αστάθεια, Αβεβαιότητα, Πολυπλοκότητας, Ασάφεια

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 την 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 στο 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 συμβουλεύεται και διαχειρίζεται τις αποφάσεις τους; Τί διέπει την πρακτική απόδοση των δημοσίων καθηκόντων σε καθημερινή βάση; Οι αρχές και οι 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 ενημέρωση 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 ουσιωδών 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 τους όρους «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, η 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.

Βλ. επίσης 2.1

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 διατύπωσης και της κοινής χρήσης 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.

Ένα αμάγαλμα 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 15 αξίες, με εναλλακτικούς ή συναφείς όρους. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. την ηλεκτρονική εκδοχή της Εργαλειοθήκης (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 άξια εμπιστοσύνης και αξιόπιστος εταίρος για τις επιχειρήσεις. Η ατομική ηθική και η εντιμότητα αποτελούν αναπόσπαστα στοιχεία. 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.

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.
Με επίκεντρο το 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 ανταποκρί- νονται, διασφαλίζει ότι οι πληροφορίες και άλλες υπηρεσίες παρέχονται εγκαί- ρως, θέτει τα πράγματα σωστά, όταν δεν πηγαίνουν καλά και δείχνει προσαρ- μοστικότητα και ευελιξία στην αντιμετώπιση κρίσεων.
Συνδεσιμότητα	Η διοίκηση θα πρέπει να είναι «αδιαίρετη», έτσι ώστε οι πολίτες και οι επιχειρήσεις να λαμβάνουν το ίδιο επίπεδο υπηρεσιών και να μπορούν να έχουν πρόσβαση σε αυτές μέσω μιας ή οποιασδήποτε ηλεκτρονικής πύλης, κατά το δοκούν. Οι διοικήσεις θα πρέπει να ακολουθήσουν την αρχή της επικουρικότητας κατά την υιοθέτηση μιας συνολικής προσέγγισης 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.
Αποτελεσματι-κότητα	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 των επιπτώσεων 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 επιδιώκοντας τη 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 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. Ως μια πρωταρχικώς ευρωπαϊκή πρωτοβουλία, οι δύο οργανισμοί που εκπροσωπούν κοινωνικούς εταίρους στην ΕΕ - Ευρωπαϊκοί

Εργοδότες Δημόσιας Διοίκησης (EUPAE) και Αντιπροσωπεία Συνδικάτων Εθνικής και Ευρωπαϊκής Διοίκησης (TUNED) – υπέγραψαν πλαίσιο συμφωνίας στις 12 Δεκεμβρίου 2012 εκ μέρους όλων των κεντρικών διοικήσεων, που μεταφράζει τις κοινές αξίες σε μια σειρά δεσμεύσεις.

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 μακρύ 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 στην πράξη (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.

Οι Αρχές Δημόσιας Διοίκησης SIGMA - μια ολιστική προσέγγιση στο πλαίσιο της διεύρυνσης της ΕΕ

Η κοινή πρωτοβουλία του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και της ΕΕ με την επωνυμία SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management- Στήριξη για τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της διαχείρισης) έχει καταλήξει στην κατάρτιση μιας σειράς Αρχών Δημόσιας Διοίκησης που είναι συναφείς με τις υποψήφιες προς ένταξη στην ΕΕ χώρες. Αυτές οι αρχές ορίζουν τί συνεπάγεται η χρηστή διακυβέρνηση στην πράξη και σκιαγραφεί τις κύριες απαιτήσεις που θα πρέπει να υιοθετηθούν από τις χώρες στη διάρκεια της ενωσιακής διαδικασίας ολοκλήρωσης. Οι αρχές επίσης περιλαμβάνουν ένα πλαίσιο παρακολούθησης, που επιτρέπει μια τακτική ανάλυση της προόδου που συντελείται κατά την εφαρμογή των αρχών και τη διατύπωση εθνικών συγκριτικών δεικτών. Παρά το συγκεκριμένο πλαίσιο διεύρυνσης, αρκετές αρχές εφαρμόζονται και μπορούν να παρέχουν χρήσιμη καθοδήγηση σε οποιαδήποτε ευρωπαϊκή διοίκηση.

Κεφάλαιο 1: Χάραξη Πολιτικής, Υλοποίηση και Καινοτομία

«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». – επιθυμητής αλλαγής στον πραγματικό κόσμο». A Practical Guide to Policy Making, Northern Ireland Executive, 2016.

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 χρηστής 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 **στρατηγικ**ή, περιγράφοντας τον τρόπο αξιοποίησης των πόρων προς επίτευξη των κυβερνητικών στόχων. Η διαμόρφωση πολιτικής επιλέγει ποιό «μονοπάτι» πρέπει να ακολουθηθεί· η στρατηγική είναι ο «οδικός χάρτης» για να φτάσει κανείς εκεί.

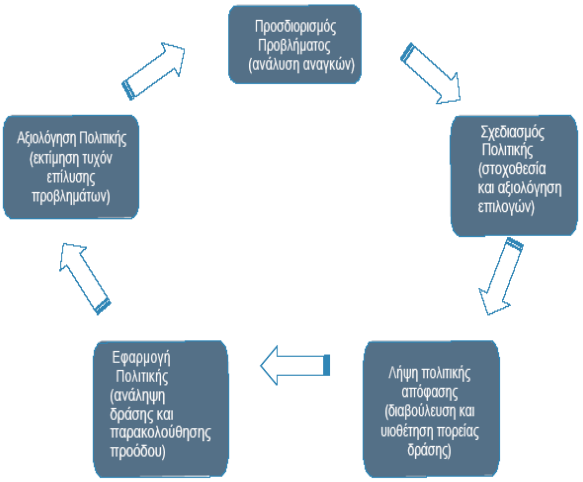
Οι πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνουν οι διοικήσεις σε όλα τα επίπεδα (υπερ-εθνικά, εθνικά, περιφερειακά και τοπικά), και η εφαρμογή τους, θα διαμορφώσει τη δυναμική της οικονομικής ανανέωσης και της κοινωνικής ευημερίας στην ΕΕ τα επόμενα έτη. Αυτό επιτάσσει την ενδυνάμωση της **χάραξης της πολιτικής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

Ερωτήσεις-κλειδιά για το κεφάλαιο 1	Τρόποι και εργαλεία
1.1 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;	➕ Θεμελιώδη εργαλεία πολιτικής. ➕ Διορατικότητα βάσει τεκμηρίωσης και οπτικοιποίηση. ➕ Μακρόπνοος σχεδιασμός. ➕ Προετοιμασία στρατηγικής. ➕ Διαβούλευση και από κοινού σχεδιασμός.
1.2 Ποια εργαλεία διαθέτουν οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής για την εκπλήρωση των στόχων της πολιτικής τους; Με ποιο τρόπο θα πρέπει να εφαρμόζεται;	➕Δημόσιες δαπάνες (βλ. ενότητα 8.1), συμπεριλαμβανομένων της παροχής δημοσίας υπηρεσίας (βλ. κεφάλαιο 5) και προμήθειες (βλ. ενότητα 8.2) και χρήση ενωσιακών πόρων (βλ. ενότητα 8.3). ➕ Νόμοι και το ρυθμιστικό πλαίσιο. ➕ Ήπια εργαλεία πολιτικής (βλ. Εργαλειοθήκη Καλύτερης Νομοθέτησης). ➕ Μεταρρυθμίσεις στις κυβερνητικές δομές

	(βλ. κεφάλαιο 3). - Συναφής πληροφόρηση. - Εφαρμογή συμπεριφορικών ιδεών. - Συμ-παραγωγή.
1.3 Πώς γνωρίζει η διοίκηση εάν η πολιτική πέτυχε; Πώς μπορεί η διοίκηση να επιδιώξει μεγαλύτερη βελτίωση της απόδοσής της και πιο δημιουργικές λύσεις σε υφιστάμενα και αναδυόμενα προβλήματα;	- Παρακολούθηση και αξιολόγηση (συμπεριλαμβανομένης της συναξιολόγησης). - Δείκτες απόδοσης. - Εξωτερικός έλεγχος. - Καινοτομία στο δημόσιο τομέα. - Δημιουργία εμπιστοσύνης.

1.1 Ποιοτικά χαρακτηριστικά της χάραξης 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.



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 του 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 επιχειρησιακών στόχων και δράσεων, αντιστοίχως.

Σε ένα αυξανόμενα ασταθές, αβέβαιο, πολύπλοκο και ασαφές περιβάλλον πολιτικής, οι κυβερνήσεις αντιμετωπίζουν το δίλημμα της χρήσης αυστηρών διαδικασιών σχεδιασμού και πόρων για 'χρηστή πολιτική', ενώ αναγκάζονται να ανταποκρίνονται στο ολοένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον πολιτικής.

Οι αποφάσεις πολιτικής δεν είναι καθαρώς τεχνικές, δηλ. βασίζονται σε σταθμισμένα θετικά στοιχεία της μιας επιλογής σε σχέση με την άλλη με σεβασμό στα πιθανά αποτελέσματα αλλά εξαρτώνται από πολιτικές προτεραιότητες (διατήρηση εξουσίας) και κανονιστικές κρίσεις (αξιακές κρίσεις και σκέψεις νομιμοποίησης). 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.

Επιπλέον, οι πολιτικές αποφάσεις σε μια συγκεκριμένη περιοχή πολιτικής μπορεί να επηρεάσει και άλλες: αλληλεπίδραση πολιτικών. Οι συνέπειες μιας πολιτικής δεν μπορούν να ειδωθούν μεμονωμένα από άλλες. Η αυξανόμενη αναγνώριση του γεγονότος ότι τα σχέδια δεν ακολουθούν μια προβλέψιμη πορεία έχει αναζωπυρώσει το ενδιαφέρον για τη συστημική σκέψη[6] και την υπολανθάνουσα φιλοσοφία 'βλέποντας τη μεγαλύτερη εικόνα'. Τα συστήματα υφίστανται σε αρκετές μορφές, π.χ. μεταφορές, υγειονομική περίθαλψη, οικονομία, ακόμα και οι ίδιες οι δημόσιες διοικήσεις. Οι συνδέσεις και οι αλληλεπιδράσεις εντός των συστημάτων και με το εξωτερικό περιβάλλον (συμπεριλαμβανομένων άλλων συστημάτων) είναι ζωτικές για τον τρόπο λειτουργίας τους, πράγμα που σημαίνει ότι, εστιάζοντας σε ατομικά συστατικά μπορεί να παραχθούν αποπροσανατολιστικά συμπεράσματα και να οδηγήσει σε μη ηθελημένες συνέπειες.

Βλ. επίσης τη θεματική ενότητα 4.2 για τη συστημική σκέψη στους δημόσιους οργανισμούς και τη θεματική ενότητα 5.2 για τη συστημική σκέψη στην παροχή υπηρεσιών.

«Παραδοσιακά οι διαμορφωτές της δημόσιας πολιτικής αντιμετώπισαν τα κοινωνικά προβλήματα μέσω συγκεκριμένων παρεμβάσεων που τοποθετούνται ιεραρχικά. Ωστόσο, αυτές μπορεί να προκαλέσουν μεταστροφές στις συνέπειες από το ένα μέρος του συστήματος στο άλλο ή να αντιμετωπίσουν τα συμπτώματα, αγνοώντας τις αιτίες … Προσεγγίζοντας ολόκληρο το σύστημα παρά τα μέρη του επιτρέπει σε κάποιον να εστιάσει εκεί όπου η αλλαγή μπορεί να επιφέρει το μέγιστο αντίκτυπο». ΟΟΣΑ, Working with Change: Systems approaches to public sector challenges, 2017.

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 (αναπαράγονται κάτωθι με μερικές μικρές προσαρμογές για τη διευκόλυνση σε μεγάλο βαθμό της μεταφοράς τους):

[6] Ένα σύστημα μπορεί να οριστεί ως ένα σύνολο αλληλεπιδρώντων ή αλληλεξάρτητων μερών που σχηματίζουν ένα ενιαίο (και τυπικά πολύπλοκο) σύνολο με ένα σκοπό. Η έννοια του συστήματος ίσως αποδίδεται καλύτερα στη φράση 'μεγαλύτερο από το άθροισμα των μερών του'.

'Θεμελιώδη 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 αξιολόγηση	✚ 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) διοίκησης; ✚ Είναι σαφές ποιός είναι ο υπεύθυνος και για τί, ποιός ορίζεται υπόλογος και με ποιό 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 απόδοση 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

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

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 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 ανεξάρτητα από τα Υπουργεία.

Καλές Πρακτικές: Το Εργαστήριο Σκέψης (Mindlab) της Δανίας.

Οι αξιωματούχοι ίσως χρειαστεί να αντλήσουν καινούριες ιδέες για την επίλυση βαθιά ριζωμένων και δυσεπίλυτων διλημμάτων 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 σκέψεις 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 νέων λύσεων για την κοινωνία, αξιοποιώντας τους με τον τρόπο αυτό στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Το Κοινό Ερευνητικό Κέντρο (JRC) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής παρέχει στις ενωσιακές πολιτικές ανεξάρτητη, τεκμηριωμένη επιστημονική και τεχνική υποστήριξη. Η καινοτομία στη διαμόρφωση της πολιτικής έχει ενισχυθεί με τη σύσταση με το ενωσιακό Εργαστήριο Πολιτικής.

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.

Βλ. επίσης τη θεματική ενότητα 1.2.1 για την αξιολόγηση του αντικτύπου.

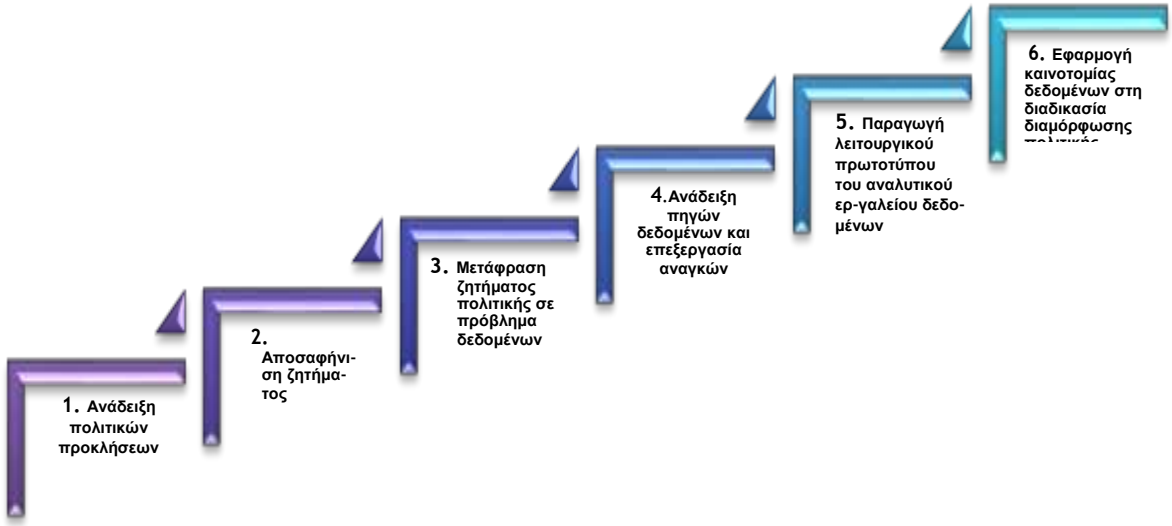
1.1.2 Αξιοποίηση Δεδομένων για την επίλυση προβλημάτων πολιτικής

Ζούμε σε μία **αυξανόμενα πλούσια σε δεδομένα κοινωνία** με την έκρηξη δεδομένων από ψηφιακές πηγές – το διαδίκτυο, τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, τα κινητά τηλέφωνα, αισθητήρες, δορυφόρους και στατικές και φορητές συσκευές. Αυτό έχει δημιουργήσει το φαινόμενο των 'μεγάλων δεδομένων', το οποίο αναφέρεται τόσο σε συλλογές δεδομένων (αριθμούς, διανύσματα, κείμενο, εικόνες), συχνά από τη σύζευξη πηγών, όσο και σε εργαλεία και μεθόδους που χρησιμοποιούνται για την εξακρίβωσή τους (αναλυτική δεδομένων). Δεν υπάρχει ένα οικουμενικό πρότυπο ή κατώφλι για τον ορισμό του 'μεγάλου', αλλά η κοινή προσέγγιση συνίσταται στην εστίαση: τόμος, πολυμορφία, ταχύτητα, ακρίβεια. Ωστόσο, δεν παρέχουν μόνο τα μεγάλα δεδομένα την κατάλληλη ενόραση, καθώς μερικά προβλήματα λύνονται και με την αξιοποίηση μικρών δεδομένων.

Οι χρήσεις της στατιστικής, της προληπτικής και προχωρημένης αναλυτικής μεθόδου, και η εξόρυξη δεδομένων σε συνδυασμό με τεχνικές οπτικοποίησης δεδομένων προσφέρουν ευκαιρίες για νέες προσεγγίσεις στα προβλήματα πολιτικής, αξιοποιώντας την πρόοδο στις ΤΠΕ για την επεξεργασία δεδομένων για τον εντοπισμό **προτύπων, συνδέσμων και σχέσεων.** Τα γνωστά παραδείγματα περιλαμβάνουν τα εξής: αύξηση της οδικής ασφάλειας και βελτίωση της αποδοτικότητας στα συστήματα μεταφορών (Γερμανία)˙ παρακολούθηση δεδομένων για την πρόληψη πλημμυρών και βελτίωση της ποιότητας των υδάτινων πόρων (Ολλανδία)˙ βελτίωση των συστημάτων αξιολόγησης για την απονομή επιχορηγήσεων για έρευνα (Ισπανία) και την αντιμετώπιση παράνομης αλιείας και υπεραλιείας σε ενωσιακό επίπεδο. Άλλοι διεθνείς οργανισμοί είναι επίσης δραστήριοι σε αυτό το πεδίο, όπως ο ΟΟΣΑ (E-Leaders), τα Ηνωμένα Έθνη (Global Pulse) και η Παγκόσμια Τράπεζα (Innovations in Big Data & Analytics for Development).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εγκαινιάσει ερευνητικές σπουδές και πιλοτικές καινοτομίες στα 'μεγάλα δεδομένα' μέσω των προγραμμάτων ISA & Horizon 2020, του Σχεδίου Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2016-2020 και την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Cloud και έχει χρηματοδοτησει την πολιτική data4policy.

Η αναλυτική μέθοδος των δεδομένων μπορεί να αποτελέσει ένα εργαλείο πολιτικής για την ανάλυση προβλημάτων και την κατάρτιση της ημερήσιας διάταξης, την εκ των προτέρων (*ex-ante*) εκτίμηση του αντικτύπου των δυνητικών πολιτικών, την παρακολούθηση της υλοποίησης των υφιστάμενων πολιτικών, ή την εκ των υστέρων (*ex-post)* αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους. Το αφετηριακό σημείο είναι να θέσουμε την εξής ερώτηση: για το συγκεκριμένο πρόβλημα πολιτικής υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα που μπορούν να μας προσφέρουν μεγαλύτερη επίγνωση στο πρόβλημα; Υπάρχει μια δυνητικά τεκμηριωμένη βάσει δεδομένων λύση; Εάν ισχύει κάτι τέτοιο, η διαδικασία μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια σειρά **έξι επαναληπτικά βήματα,** καθώς η επίγνωση βάσει δεδομένων (βήμα 6) θα πρέπει να πλαισιώσει τις προκλήσεις και τα ζητήματα πολιτικής (βήματα 1-2).



Ο σκοπός της **επεξεργασίας δεδομένων** είναι η εμβάθυνση σε ακατέργαστα και μη δομημένα δεδομένα για την εξαγωγή χρήσιμων και αξιοποιήσιμων πληροφοριών, οι οποίες μπορούν να συλλεγούν και να συγκεντρωθούν σε ένα κοινό χώρο, όπως έναν αποθηκευτικό χώρο δεδομένων. Οι διαθέσιμες τεχνικές περιλαμβάνουν τα εξής: κατανομή δεδομένων, κειμενική αξιοποίηση, ανάλυση συναισθήματος, προβλεπτική αναλυτική, ανάλυση κοινωνικού δικτύου και προτυποποίηση βάσει του φορέα. Οι επαγγελματίες μπορούν να αξιοποιήσουν μια σειρα **αναλυτικών και οπτικοποιημένων εργαλείων.** Οι πηγές δεδομένων μπορεί να είναι δημόσιες (π.χ. στατιστικές υπηρεσίες, γεωχωρικά δεδομένα) και ιδιωτικές (π.χ. οικονομικές συναλλαγές, μεταδεδομένα κινητής τηλεφωνίας, μηχανή αναζήτησης δεδομένων), συμπεριλαμβανομένων των συσκευών των ίδιων των πολιτών (π.χ. ενημερωτικές ενδείξεις για την υγεία) και των εξοπλιστικών αισθητήρων (π.χ. το διαδίκτυο των Πραγμάτων). Ωστόσο, οι αναλυτές χρειάζεται να είναι περισσότερο από ποτέ σε επαγρύπνηση σχετικά με την ποιότητα των δεδομένων και ειδικότερα για δυνητικές προσωπικές προκαταλήψεις.

Καλές Πρακτικές:
Δοκιμή περιπτώσεων για μεγάλα δεδομένα (Ολλανδία).

Τα αναδυόμενα έργα βάσει δεδομένων σε δημόσιους φορείς υποδεικνύουν **διαδικαστικές και οργανωτικές προκλήσεις:** στοιχειώδης γνώσεις για τα δεδομένα μεταξύ των διαμορφωτών πολιτικής˙ επάρκεια του προσωπικού στο πλαίσιο των οργανισμών στις μεθοδολογίες ευέλικτης διαχείρισης (agile) και στην ανάλυση μεγάλων δεδομένων (η ειδημοσύνη κοστίζει και η αγορά εργασίας του ιδιωτικού τομέα είναι άκρως ανταγωνιστική)˙ ομάδες από διάφορα επιστημονικά πεδία˙ τολμηρή πολιτική και διαδικασίες λήψης αποφάσεων ανοιχτές για την ενσωμάτωση πορισμάτων βάσει δεδομένων. Τα ηθικά ζητήματα επίσης ανακύπτουν σε σχέση με την εμπορική εμπιστευτικότητα και την προστασία της ιδιωτικότητας, που πρέπει να αντιμετωπιστούν στο πλαίσιο των νόμων για την προστασία δεδομένων και ίσως απαιτηθούν μεγαλύτερα επίπεδα επικοινωνίας και παροχής συναίνεσης κατά τη συλλογή και χρήση των δεδομένων.

Η ενωσιακά επιχορηγούμενη πρωτοβουλία DIGIWHIST έξι ευρωπαϊκών ερευνητικών ινστιτούτων υποστηρίζεται από το πρόγραμμα Horizon 2020 με σκοπό την καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα.

Τα μεγάλα δεδομένα, επίσης, χρησιμοποιούνται για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας και για την ενθάρρυνση της κοινωνικής πίεσης για αλλαγή, με την άμεση συμμετοχή επηρεαζόμενων πολιτών.

1.1.3 Ο μακρόπνοος σχεδιασμός

Καλή Πρακτική: Μελλοντολογική έκθεση της Φινλανδίας.

Οι δράσεις της πρόβλεψης και της σάρωσης του ορίζοντα του Κοινού Ερευνητικού Κέντρου συνδιαμορφώνονται τις τομεακές Γενικές Διευθύνσεις για να παράγουν την ενόραση που μπορεί να συνεισφέρει αποτελεσματικά σε συγκεκριμένες πρωτοβουλίες πολιτικής.

Όλο και περισσότερο, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις διεξάγουν μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό με ορίζοντα σε βάθος χρόνου 10-20 ετών. Ο μακρόπνοος σχεδιασμός αξιοποιεί τα τελευταία επιστημονικά στοιχεία, μελλοντολογικές αναλύσεις, συμμετοχικές μεθόδους, εμπλέκοντας όλους τους συναφείς κοινωνικο-οικονομικούς φορείς, και θέσεις άλλων οργανισμών για την αμφισβήτηση παγιωμένων απόψεων, την αντιμετώπιση πολύπλοκων θεμάτων και την παροχή στρατηγικών εναλλακτικών πολιτικής. 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 και τις συνέπειές της για τις πολιτικές έρευνας και καινοτομίας. 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 κεντρική δομής της κυβέρνησης 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 την ανάπτυξη ικανοτήτων στη δημόσια διοίκηση και στις επιχειρήσεις για έγκαιρη ανταπόκριση. Η εμπειρία της Ευρώπης από «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.

1.1.4 Χρηστοκεντρική διαβούλευση και συν-υπευθυνότητα (συν-δημιουργία)

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 πάροχοι 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.

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

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 εμπειρογνωμόνων 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. Η επαγγελματική κρίση θα απαιτείται για την ερμηνεία των ευρημάτων και των απόψεων των πολιτών, τη συμφιλίωση διλημμάτων και την εξισορρόπηση της βέλτιστης αξιοποίησης των πηγών όσο και όλων των τύπων διαμόρφωσης πολιτικής[7].

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.

Οι δημόσιες διοικήσεις χρησιμοποιούν ολοένα και περισσότερο την η**λεκτρονική συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων,** μέσω της χρήσης κυβερνητικών ιστοσελίδων και κοινωνικών μέσων δικτύωσης με σκοπό να επικοινωνήσουν τις προσδοκίες τους στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, όπως η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ECI). Ως μορφή πολιτικού ακτιβισμού, αυτές οι διαδικτυακές πλατφόρμες συχνά συνιστούν πρωτοβουλία των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών (CSOs) αλλά λειτουργούν με τη συμφωνία και την τυπική ενεργό συμμετοχή της δημόσιας διοίκησης, διαμορφώνοντας την ημερήσια διάταξη. Παραδείγματα από τις Ηνωμένες Πολιτείες περιλαμβάνουν τα εξής: Open Town Hall και online Citizen Report Cards (CRCs).

[7] Για πιο εκτεταμένη ανάλυση, βλ. E. Loeffler and S. Martin, *Citizen Engagement, in 'Public Management and Governance'*, edited by T. Bovaird and E. Loeffler, Routledge, London 2016.

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 παρόχους 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.

Καλές Πρακτικές:
Η προσέγγιση της κυβέρνησης των Βάσκων για τη στεγαστική πολιτική (Ισπανία)˙ η στρατηγική MijnBorne 2030 στην Ολλανδία.

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 **μακρόπνοο 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 ενδιαφερόμενων μερών για τη δράση των κυβερνήσεών τους και στην καλύτερη προετοιμασία τους για να συμμετάσχουν και να συνεργαστούν στη διαδικασία χάραξης πολιτικής και να διευκολύνουν την ανοιχτή διακυβέρνηση μέσω διαδικτυακών κοινοτήτων, όπως εκείνης της Επιτροπής (Joinup webpage). Οι νέες τεχνολογίες, σε συνδυασμό με αναδυόμενα καινοτόμα μοντέλα, δημιουργούν την πιθανότητα για νέους τρόπους συν-δημιουργίας (περισσότερες λεπτομέρειες στη θεματική ενότητα 1.3.3 για την υποστήριξη της καινοτομίας).

Η Επιτροπή χρηματοδότησε μελέτες για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, αναδεικνύοντας παραδείγματα ανοιχτής διακυβέρνησης. Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Cloud θα δημιουργήσει ευκαιρίες για την ανάλυση 'μεγάλων δεδομένων' προκειμένου να παραχθούν νέες πολιτικές ιδέες. Η Επιτροπή έχει δεσμευτεί να δημοσιεύσει τα δεδομένα της στη σχετική ιστοσελίδα Open Data, η οποία θα τροφοδοτεί την ευρωπαϊκή ιστοσελίδα για τα ανοιχτά δεδομένα.

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 διαφανούς, ανοιχτής και αξιόπιστης κυβέρνησης και να καταστήσουν εφικτή μια θεμελιώδη στροφή από τις προσεγγίσεις με επίκεντρο τον πολίτη (με την κυβέρνηση να προβλέπει 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), τις εξωτερικές αναθέσεις (outsourcing), τον πληθοκαταιγισμό ιδεών (crowd storming), και τα εργαστήρια.

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 για την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων. Αλλά, το καθένα συνεπάγεται, επίσης, δαπάνες και αβέβαια γεγονότα.

Βλ. κεφάλαιο 8 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.
Ήπια (soft) εργαλεία πολιτικής	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 αυτο-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.
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 ανακατανομή λειτουργιών μπορεί να επιφέρει δημοσιονομικές επιπτώσεις, ίσως να επηρεάσει την είσπραξη εσόδων και συχνά και τη διοίκηση της ρυθμιστικής αρχής.

Πληροφόρηση και εφαρμογή συμπεριφορικών προσεγγίσεων	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 στοχοποιούν συγκεκριμένες ομάδες και στον τρόπο με τον οποίο οι θεσμοί μπορούν να γίνουν περισσότερο αποτελεσματικοί κατά την επίτευξη των στόχων τους.

Οι διοικήσεις δείχνουν, επίσης, ενδιαφέρον και για τη χρήση της **συμ-παραγωγής**: 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 τις νέες όσο και τις υφιστάμενες ρυθμίσεις, 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: Εγχειρίδιο οδηγιών για την κατάρτιση νομοθεσίας στη Φινλανδία.

Οι νόμοι και οι λοιποί κανονισμοί μπορεί να αποδειχθούν προβληματικοί, εάν η προπαρασκευαστική φάση αντιμετωπιστεί χωρίς την κατάλληλη εκτίμηση των συνεπειών τους, συμπεριλαμβανομένων 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.

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.

Η Αξιολόγηση Επιπτώσεων (ΙΑ) 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:

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, την ικανότητα ανάπτυξης καινοτομίας, τη διεθνή ανταγωνιστικότητα, και την 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 (IAs) 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.

Καλές Πρακτικές: Η πρωτοβουλία «Kafka» στο Βέλγιο, η Πρωτοβουλία «Burden Hunter»στη Δανία.

Αρκετά κράτη-μέλη ιδιαιτέρως δεσμεύονται στον **εντοπισμό των απόψεων των πολιτών και των επιχειρήσεων**, αναφορικά με τον τομέα όπου διαπιστώνουν τα μεγαλύτερα βάρη. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι δημόσιοι υπάλληλοι απευθύνονται στις ίδιες τις επιχειρήσεις για να διαπιστώσουν τις συνέπειες της εφαρμογής των ρυθμίσεων, ιδίως εκείνων που εμφανίζονται ως «επαχθείς», καθώς και χρονοβόρες ή δαπανηρές. Η Μείωση των Διοικητικών Βαρών (ABR) 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.

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. Μεταξύ των ετών 2015 and 2017 άλλες 137 πρωτοβουλίες για ρυθμιστική απλούστευση εγκαινιάστηκαν, έτσι ώστε το σύνολο των ανακληθέντων νόμων να φθάσει τους 74 .

Καλή Πρακτική: Οι κατευθύνσεις του Ηνωμένου Βασιλείου για την ενσωμάτωση των ενωσιακών Οδηγιών˙ το Συμβούλιο Εφαρμογής της Δανίας.

Η πλατφόρμα REFIT επιτρέπει στις εθνικές αρχές, τους πολίτες και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς να εμπλακούν για τη βελτίωση της ενωσιακής νομοθεσίας.

Καλή Πρακτική: Το πρόγραμμα Simplegis της Πορτογαλίας.

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.

Βλ. επίσης κεφάλαια 4 και 5

1.2.2 Η επίτευξη αποτελεσμάτων αλλάζοντας συμπεριφορά

Κατά την αναζήτηση της αιτιότητας (συνδέοντας δράσεις με αποτελέσματα), οι διαμορφωτές πολιτικές μπορεί να ταλαντευτούν από την ψευδαίσθηση του 'ορθολογισμού', ιδιαίτερα στις αποκρίσεις του λαού απέναντι στις κυβερνητικές παρεμβάσεις. Η πραγματικότητα όμως είναι ότι είμαστε συναισθηματικοί και κοινωνικά όντα. Ο ανθρώπινος εγκέφαλος είναι ρυθμισμένος να λειτουργεί διαισθητικά σε αρκετές καταστάσεις, επιρρεπής σε προλήψεις και προκαταλήψεις, ευαίσθητος σε ομαδική συμπεριφορά και αγωνιζόμενος να αντιμετωπίσει την υπερφόρτωση πληροφοριών της ζωής του 21ου αιώνα, χάρη κυρίως στο διαδίκτυο.

Βλ. το έγγραφο του Κοινού Ερευνητικού Κέντρου (JRC) *Applying Behavioural Sciences to EU Policy-Making*.

Σε αρκετές περιπτώσεις, η δημόσια πολιτική δεν αφορά απλώς κυβερνήσεις 'να κάνουν πράγματα' ή στην περίπτωση κάποιων νομοθετικών πρωτοβουλιών 'να σταματήσουν πράγματα', αλλά σχετίζεται με τον **επηρεασμό συμπεριφοράς, είτε ατομικής, συλλογικής, είτε εταιρικής.** Σε κάποιες περιπτώσεις η αλλαγή συμπεριφοράς είναι ο **πρωταρχικός στόχος**, όπως εκστρατείες για να διάγουν υγιή τρόπο ζωής οι πολίτες, για να προστατεύουν το περιβάλλον, για να σχεδιάζουν τη συνταξιοδότησή τους, για να συμμετέχουν στη διαβίου εκπαίδευση κτλ. Σε άλλες περιπτώσεις, οι συμπεριφορικές συνέπειες συνιστούν **δευτερογενείς συνέπειες**, οι οποίες θα πρέπει να παραγοντοποιηθούν, π.χ. στον αντίκτυπο της παραγωγής εισοδήματος μέσω της φορολόγησης των καυσίμων και των τσιγάρων. Ωστόσο, σε άλλες περιπτώσεις, οι δράσεις της κυβέρνησης στοχεύουν σε ενδιάμεσους (π.χ. επιχειρήσεις) που αλληλεπιδρούν με τους πολίτες ως **τρίτα μέρη** (π.χ. νόμοι και κανονισμοί για την παραπλανητική διαφήμιση, τις επιγραφές στα προϊόντα κτλ.). Σε κάθε περίπτωση, η αποτελεσματικότητα της πολιτικής καθορίζεται από τις αντιδράσεις και αποκρίσεις των πολιτών.

Η συμπεριφορική επιστήμη **αμφισβητεί παλιά δόγματα περί ορθολογικής συμπεριφοράς.** Η κλασική οικονομική θεωρεί υποστηρίζει ότι τα αυτόνομα άτομα κάνουν τις καλύτερες επιλογές για το συμφέρον τους, ανεξαρτήτως των υπολοίπων. Δεν είναι μόνον τα οικονομικά. Το πλαίσιο για αρκετούς που λαμβάνουν αποφάσεις είναι να υποθέσουν ότι οι δικαιούχοι θα ανταποκριθούν ορθολογικά στα πολιτικά κίνητρα. Στον πραγματικό κόσμο, ο καθένας από εμάς έχει τα δικά του ελαττώματα και αδυναμίες. Μπορεί να είμαστε ορθολογικοί και αναστοχαστικοί, αλλά συχνά αντιδρούμε πρώτα και μετά σκεφτόμαστε[8]. Τείνουμε να χρησιμοποιούμε την εμπειρική μέθοδο ('rule of thumb') για να λαμβάνουμε αποφάσεις, παρά να ερευνούμε τις διαθέσιμες επιλογές. Είμαστε δημιουργήματα της συνήθειας, προβαίνοντας σε επαναληπτικές ενέργειες. Δεν καθοδηγούμαστε απλώς από τα ατομικά χαρακτηριστικά μας. Διαμορφωνόμαστε από κοινωνικούς κανόνες και πολιτισμικούς παράγοντες με την υπολανθάνουσα επιθυμία να συμμορφωνόμαστε, επηρεαζόμενοι από την οικογένεια, τους φίλους και τους συναδέλφους, αλλά επίσης και από τους ξένους στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης. Οι άνθρωποι έχουν την τάση να μιμούνται συμπεριφορές, απόψεις και επιλογές εκείνων που βρίσκονται γύρω τους (αποτελέσματα δικτύωσης[9]). Αυτά τα στοιχεία χαρακτηρίζονται ως ομαδικές προκαταλήψεις. Μερικά από τα κοινά χαρακτηριστικά αυτού του φαινομένου συνοψίζονται στον κάτωθι πίνακα.:

[8] Ο χαρακτηρισμός από τον Νομπελίστα ψυχολόγο, Daniel Kahneman, του 'συστήματος 1' και του 'συστήματος 2' σκέψης συνοψίζεται στο έγγραφο του JRC και αναλύεται σε βάθος στο *Thinking, Fast and Slow*.
[9] Βλ. P. Ormerod (2012) *Positive Linking: How Networks Are Revolutionising Your World*.

Χαρακτηριστικό	Σύντομη εξήγηση
Βάση συλλογισμού και προσαρμογή	Οι άνθρωποι τείνουν να λαμβάνουν αποφάσεις χωρίς να γνωρίζουν το σύνολο της πληροφορίας, βασιζόμενοι σε ένα σημείο αναφοράς, τυπικά το πρώτο μέρος της πληροφορίας που λαμβάνουν, για παράδειγμα, στη διάρκεια διαπραγματεύσεων. Οι επακόλουθες αποφάσεις γίνονται, προσαρμοζόμενοι σε αυτό παρά αμφισβητώντας τη βάση του συλλογισμού.
Πλαισίωση	Οι άνθρωποι τείνουν να αντιδρούν διαφορετικά στην πληροφόρηση αναλόγως με τον τρόπο παρουσίασης της περίπτωσης. Για παράδειγμα, ανταποκρίνονται περισσότερο θετικά εάν μια ερώτηση τεθεί με τρόπο που επιτυγχάνει μια θετική απάντηση (π.χ. μια εγχείρηση έχει 90% πιθανότητες επιτυχίας, το προϊόν είναι κατά 80% μειωμένο σε λιπαρά) συγκριτικά με την αποφυγή μιας αρνητικής απάντησης (π.χ. υπάρχει 10% πιθανότητα αποτυχίας, το προϊόν περιέχει 20% λιπαρά).
Ύπαρξη προκατάληψης	Οι άνθρωποι τείνουν να αξιολογούν την πιθανότητα ή την κυριαρχία κάποιου πράγματος σε μεγαλύτερο βαθμό όταν μπορούν να φέρουν στο μυαλό τους κάποιο παράδειγμα σχετικό (π.χ. πιστεύουν ότι το ποσοστό εγκληματικότητας είναι υψηλότερο από ότι πράγματι είναι εάν διάβασαν πρόσφατα κάτι σχετικό με κλοπές). Αυτό επηρεάζει τις απόψεις των ανθρώπων για την υγεία, τους οικονομικούς κινδύνους, τις φυσικές καταστροφές, είτε σε μεγαλύτερο, είτε σε μικρότερο βαθμό, και επομένως, τις ενέργειες στις οποίες προβαίνουν (π.χ. αλλαγές στον τρόπο ζωής, ασφάλιση).
Επιβεβαίωση προκατάληψης	Οι άνθρωποι τείνουν να εστιάζουν σε πληροφορίες που επιβεβαιώνουν τις προκαταλήψεις τους και αγνοούν τα στοιχεία που τις αμφισβητούν. Αυτό γίνεται φανερό στις επιλογές τους για τα ΜΜΕ της αρεσκείας τους, συμπεριλαμβανομένων των πηγών ενημέρωσης και των ιστολογίων.
Αισιοδοξία και υπερβολική αυτοπεποίθηση	Οι άνθρωποι τείνουν να υπερεκτιμούν τις πιθανότητες ενός επιτυχούς αποτελέσματος (υπεραισιοδοξία) και της ικανότητάς τους να επηρεάζουν καταστάσεις (υπερβολική αυτοπεποίθηση) που ενθαρρύνουν την ανάληψη ρίσκου (π.χ. πιθανότητες επιχειρηματικής επιτυχίας, αποκόμισης κερδών από τυχερό παίγνιο, ολοκλήρωσης ενός έργου εντός κοινά συμπεφωνημένης προθεσμίας).
Αποτέλεσμα προικοδότησης και αποστροφή απώλειας	Οι άνθρωποι τείνουν να εκτιμούν υπερβολικά κάτι που ήδη έχουν παρά κάτι που δεν διαθέτουν ακόμη (endowment effect). Παρόμοια, οι άνθρωποι τείνουν να αποδίδουν μεγαλύτερή βαρύτητα, για παράδειγμα, να μην χάσουν 10€ παρά να κερδίσουν (loss aversion). Αυτό δείχνει, για παράδειγμα, ότι οι άνθρωποι είναι περισσότερο απρόθυμοι να πάρουν ένα δάνειο με εγγύηση υφιστάμενη περιουσία παρά νέα περιουσία.
Προκατάληψη καθεστώτος (αδράνεια)	Οι άνθρωποι τείνουν να παραμένουν σταθεροί στην υφιστάμενη κατάσταση πραγμάτων και ρέπουν σε αυτή τη στάση (π.χ. απροθυμία να αλλάξουν τραπεζικό ίδρυμα ή παρόχους υπηρεσιών δημόσιας ωφελείας όταν η αγορά αυτών των υπηρεσιών ανοίγει στον ανταγωνισμό). Αυτή η αδράνεια εξηγεί το λόγο για τον οποίο οι κυβερνήσεις ρυθμίζουν την προστασία του καταναλωτή για να διασφαλίσουν την επιλογή του παρά την αποχώρησή του από τις συμφωνίες.
Ομαδική σκέψη	Τα άτομα σε μια ομαδική διαδικασία λήψης απόφασης τείνουν να επιζητούν τη συναίνεση, να ελαχιστοποιούν τις συγκρούσεις, να καταστέλλουν τη διαφωνία, να αποφεύγουν αμφιλεγόμενα ζητήματα, να απομονώνονται από εξωτερικές επιρροές και/ή να αποτυγχάνουν να αμφισβητήσουν την κυρίαρχη άποψη, καταλήγοντας σε ανορθολογικά/δυσλειτουργικά αποτελέσματα.
Συμπεριφορά αγέλης	Η συμπεριφορά της αγέλης συμβαίνει όταν τα άτομα σε μια ομάδα λειτουργούν συλλογικά χωρίς οποιοδήποτε κεντρικό σχεδιασμό ή κατεύθυνση, π.χ. αναταραχές και χρηματιστηριακές φούσκες/καταρρεύσεις.
Ακολουθώντας το ρεύμα	Όπως υποδηλώνει το όνομα, πρόκειται για την τάση να υιοθετούμε ιδέες, πεποιθήσεις ή τάσεις, διότι οι άλλοι κάνουν το ίδιο, ανεξαρτήτως της λανθάνουσας ποιότητάς τους ('jumping on the bandwagon'). Η πιθανότητα υιοθέτησής τους αυξάνει αναλογικά με τον αριθμό εκείνων που τις έχουν ασπαστεί εξαιτίας της επιθυμίας να συμμορφωθούμε ή επειδή οι άνθρωποι λαμβάνουν πληροφορίες από άλλους ή επιθυμούν να βρίσκονται με την πλευρά του νικητή. Το πιο προφανές παράδειγμα είναι η μόδα.

Όπως στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των οργανισμών, και οι ίδιες **οι δημόσιες διοικήσεις** εξίσου επηρεάζονται από ατομικές και ομαδικές προκαταλήψεις. Η ομαδική σκέψη αποτελεί ένα διαχρονικά αβέβαιο γεγονός, εκτός εάν τα μέλη τους ενθαρρυνθούν από τη διοίκηση να εκφραστούν ανοιχτά, να προτείνουν νέες προοπτικές και κριτικές απόψεις. Χαρακτηριστικό ακραίο παράδειγμα, σύμφωνα με την Έκθεση της Επιτροπής Rogers, αποτελεί το δυστύχημα του διαστημικού λεωφορείου Challenger το 1986, το οποίο ήταν η συνέπεια μιας σειράς λαθών τόσο στην οργανωτική κουλτούρα όσο και σε τεχνικό επίπεδο.

Με αρκετούς τρόπους, οι κοινές ιδιοσυγκρασίες μας κάνουν τη συμπεριφορά των ανθρώπων τόσο προβλέψιμη όσο και ορθολογική, που αποτελεί τη βάση της 'παρότρυνσης' ('nudging') που εφαρμόζεται στη δημόσια πολιτική[10]. Όποτε η πληροφορία παρουσιάζεται στα άτομα για τη λήψη αποφάσεων περιλαμβάνει μια **'αρχιτεκτονική της επιλογής'**.

Καλή Πρακτική: 'Παρότρυνση' ως εργαλείο της Επιχειρηματικής Αρχής της Δανίας.

Παρότρυνση (nudge) είναι "*οποιαδήποτε όψη της αρχιτεκτονικής της επιλογής που μεταβάλλει τη συμπεριφορά των ανθρώπων με προβλέψιμο τρόπο χωρίς να αποκλείει οποιαδήποτε επιλογή ή ουσιαστικά να αλλάζει τα οικονομικά τους κίνητρα. Για να ληφθεί υπόψη ως παρότρυνση, η παρέμβαση θα πρέπει να είναι εύκολη και φθηνή. Οι παροτρύνσεις δεν θα πρέπει να είναι εντολές. Όταν, για παράδειγμα, φέρνεις το φρούτο στο επίπεδο του βλέμματος αυτό θεωρείται παρότρυνση. Αντίθετα η απαγόρευση του πρόχειρου φαγητού (junk food) δεν συνιστά παρότρυνση*." Richard Thaler and Cass Sunstein, Nudge, 2009.

Στην περίπτωση της δημόσιας πολιτικής, η αρχιτεκτονική της δημόσιας επιλογής συχνά προκύπτει τυχαία, και βελτιώνεται μόνον με το πέρασμα του χρόνου μέσω της μεθόδου δοκιμής και πλάνης (σε αντίθεση με αυστηρά ελεγχόμενες δοκιμές). Τώρα, οι διαμορφωτές πολιτικής αξιοποιούν συνεχώς **τις συμπεριφορικές επιστήμες για να ανανεώσουν τις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής της πολιτικής,** όπου υφίσταται ένα συμπεριφορικό στοιχείο. Αυτό μπορεί να βοηθήσει στο σχεδιασμό νέων πολιτικών, να προτείνει βελτιώσεις για τη δημιουργία νέων, ή να παρέχει *εκ των υστέρων* ερμηνείες των αποτελεσμάτων. Μπορεί να εφαρμοστεί στις δημόσιες δαπάνες, στη φορολογία, στη νομοθεσία και στην ενημέρωση. Nudging είναι απλώς μια εφαρμογή.

Το JRC δημοσίευσε την κατάσταση που προέκυψε από την εφαρμογή συμπεριφορικών πορισμάτων στη δημόσια πολιτική στα κράτη-μέλη της ΕΕ και σε 4 χώρες της ΕΖΕΣ, στο πλαίσιο πάνω από 200 πρωτοβουλιών συμπεριφορικής πολιτικής.

Καλή Πρακτική: Εφαρμόζοντας συμπεριφορικές επιστήμες στις δημόσιες πολιτικές στη Γαλλία.

Για να συνδράμει στη δόμηση της σκέψης για τις πολιτικές προσεγγίσεις, το JRC τις ταξινομεί ως συμπεριφορικά-δοκιμασμένες, συμπεριφορικά-ενημερωμένες ή συμπεριφορικά-προσαρμοσμένες. Επίσης, η **ηθική διάσταση** θα πρέπει να αναγνωριστεί, καθώς η χρήση της ψυχολογίας για την πλαισίωση της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής έχει αναδείξει ζητήματα σχετικά με τη μεταχείριση - για το εάν οι άνθρωποι ωθούνται να συμπεριφέρονται με συγκεκριμένους τρόπους. Οι παρεμβάσεις θα πρέπει να σχεδιάζονται έτσι ώστε να αφήνεται χώρος στους ανθρώπους να λαμβάνουν τις αποφάσεις (η «αρχιτεκτονική της επιλογής»), διατηρώντας και ενισχύοντας την αυτονομία τους, εκπαιδεύοντάς τους σχετικά με τις δυνητικές προκαταλήψεις, με διαφανή τρόπο και επιστρατεύοντας τολμηρές μεθόδους αξιολόγησης.

[10] Βλ. R. H. Thaler and C.R. Sunstein (2009), *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*

Το JRC έχει αναδείξει **έξι σειρές ζητημάτων για τους διαμορφωτές πολιτικής** για να λάβουν υπόψη τους όταν σκέφτονται την εφαρμογή συμπεριφορικών πορισμάτων γενικώς ή διενεργούν συγκεκριμένη συμπεριφορική μελέτη: εντοπισμός σε ποιο στάδιο θα πρέπει να εφαρμόζεται η συμπεριφορική επιστήμη στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής˙ προσδιορισμός του ρόλου της συμπεριφοράς σε μια πολιτική πρωτοβουλία˙ αναθεώρηση διαθέσιμων στοιχείων˙ εκτίμηση της προστιθέμενης αξίας μιας συμπεριφορικής μελέτης˙ συγκεκριμενοποίηση της ενότητας ανάλυσης˙ και λήψη υπόψιν των χρονικών περιορισμών.

1.2.3 Συμ-παραγωγή

Η συμπαραγωγή μπορεί να περιγραφεί ως 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 στη γνώση και υλοποίηση των πολιτικών, εργαζόμενες με πρόγραμμα και με χρήστες υπηρεσιών, τους οποίους καθιστούν ικανούς 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 του κοινού και καθίσταται δυνητικά περισσότερο βιώσιμη.

Η συμπαραγωγή συνεπάγεται τη μόνιμη ή προσωρινή συμμετοχή διαφορετικών φορέων σε διαφορετικά στάδια μιας σύνθετης διαδικασίας υλοποίησης. Σε αυτούς τους φορείς 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. Για να μην υπάρχουν αμφιβολίες, η πλήρης συμ-παραγωγή χαρακτηρίζεται από αρκετά στοιχεία: εθελοντική συμμετοχή του πολίτη˙ άνθρωποι με προσόντα ('ικανοί να συνεισφέρουν') και όχι απλώς με ανάγκες˙ η λειτουργική σχέση είναι συνεργατική ('να κάνεις πράγματα με ανθρώπους'), όχι παθητική ή πατερναλιστική ('να κάνεις πράγματα γι' αυτούς')˙ συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων˙ και ο σκοπός είναι καλύτερες υπηρεσίες και αποτελέσματα[11]. Τα δυνητικά οφέλη περιλαμβάνουν τα εξής:

Καλές Πρακτικές:
Οι κοινωνικοί συνεταιρισμοί στην Ιταλία, οι μονάδες ημερήσιας φροντίδας παιδιών στη Σουηδία.

- Ενίσχυση της υπηρεσίας με επιπλέον πόρους, με όρους γνώσης, εμπειρογνωμοσύνης, δεξιοτήτων, συνεργασίας και δέσμευσης των χρηστών των υπηρεσιών.
- Καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών, με έμφαση στα χαρακτηριστικά και στα αποτελέσματα που οι χρήστες θεωρούν πιο σημαντικά.
- Ειδικά προσαρμοσμένες, προσωποποιημένες υπηρεσίες, οι οποίες αφορούν συγκεκριμένες κοινότητες και αντιστοιχούν στις πραγματικές ανάγκες των πολιτών.
- Περισσότερο καινοτόμες ιδέες προς δοκιμή για δημόσιους φορείς, &
- Μεγαλύτερη διαφάνεια στον τρόπο παροχής των υπηρεσιών, ενθαρρύνοντας τη συμμετοχή των πολιτών και την ανοιχτή διακυβέρνηση.

Η ιδέα της συμπαραγωγής δεν είναι νέα, συζητείται 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.

[11] Για πιο εκτεταμένη ανάλυση, βλ. E. Loeffler (2016), Co-production of public services and outcomes, in 'Public Management and Governance', οπ.παρ.

Καλή Πρακτική:
«Life long living» στην περιοχή της Fredericia (Ιταλία).

Η συμπαραγωγή 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. Όλο και περισσότερο, οι πολίτες δεν περιμένουν να ερωτηθούν από τις δημόσιες διοικήσεις για να συνεισφέρουν στη συμ-παραγωγή δημοσίων υπηρεσιών, αλλά αντιθέτως κάνουν το πρώτο βήμα, και επιπροσθέτως **παίρνουν την πρωτοβουλία** μέσω των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών (CSOs). Αυτό περιλαμβάνει την προσέγγιση των διοικήσεων ή ακόμη και την παράκαμψή τους:

- **Πολίτης προς κυβέρνηση**: Σε μερικές περιπτώσεις, οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών αξιοποιούν τις δυνατότητες των σύγχρονων μέσων επικοινωνίας (π.χ. εφαρμογές κινητής τηλεφωνίας) για να απαιτήσουν μια περισσότερο αποτελεσματική ανταπόκριση από τις δημόσιες διοικήσεις, οι οποίες παρόλ' αυτά διατηρούν την πρωταρχική ευθύνη για την υπηρεσία, όπως η πλατφόρμα FixMyStreet.

- **Πολίτης προς πολίτη**: Σε άλλες περιπτώσεις, οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών παρέχουν τις δικές τους δημόσιες υπηρεσίες, υποκαθιστώντας αποτελεσματικά τις δημόσιες διοικήσεις (αν και οι κυβερνήσεις παρέχουν το σχετικό θεσμικό πλαίσιο προς τούτο), όπως το 'Lulu dans ma rue' kiosk, το οποίο συνδράμει τους ανθρώπους στην αναζήτηση εργασίας για να έλθουν σε επαφή με τον ντόπιο πληθυσμό που επιζητά μια υπηρεσία.

Προφανώς, η συμ-παραγωγή δεν είναι για όλους και οι δαπάνες/τα οφέλη από τη ζεύξη των χρηστών των υπηρεσιών και των κοινοτήτων κατά την παροχή μιας συγκεκριμένης δημόσιας υπηρεσίας θα ποικίλλουν. Για την αποτίμηση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων της συμ-παραγωγής είναι διαθέσιμες περαιτέρω μελέτες περιπτώσεων, έρευνες και πηγές από υφιστάμενους οργανισμούς, όπως το Governance International's good practice hub.

1.3 Συνεχής βελτίωση και καινοτομία

Ένα βασικό ποιοτικό χαρακτηριστικό της ορθής ανάπτυξης πολιτικής είναι η εφαρμογή της να υπόκειται σε αναθεώρηση και επανεξέταση, ώστε να αξιοποιούνται τα διδάγματα, να γίνονται οι απαραίτητες προσαρμογές ή ακόμη και να εγκαταλείπεται συγκεκριμένη πολιτική λόγω των ευρημάτων σχετικών ερευνών. Αυτό απαιτεί μεγαλύτερη διαφάνεια στους χειρισμούς της εκτελεστικής λειτουργίας, 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 διαπιστωθεί εάν η πρόοδος της εφαρμογής είναι σύμφωνη με το προβλεπόμενο σχέδιο, εάν οι πολιτικές επιτυγχάνουν τους τεθέντες υψηλούς στόχους, 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 απόδοσης

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.

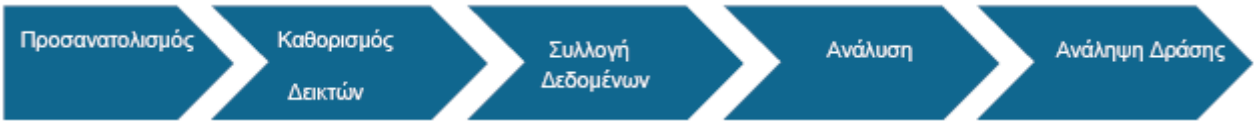
Βλ.επίσης θεματική ενότητα 4.1

Η παρακολούθηση είναι μια **συστηματική διαδικασία συλλογής δεδομένων**, προκειμένου να ελέγξει εισροές, εκροές, αποτελέσματα και τον αντίκτυπό 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. Οι βασικές διαφορές μεταξύ παρακολούθησης, αξιολόγησης και (όπου διενεργείται από ανώτατα ελεγκτικά ιδρύματα) ελέγχων επιδόσεων συνοψίζονται κάτωθι:

	Παρακολούθηση	Αξιολόγηση	Έλεγχος απόδοσης
Τί	Έλεγχος της απόδοσης και της προόδου σε σχέση με το σχεδιασμό και τους στόχους (προσδοκία).	Αξιολόγηση της συνάφειας, της συνοχής, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας, του αντικτύπου και της βιωσιμότητας των πολιτικών και των προγραμμάτων.	Έλεγχος της συνάφειας, της συνοχής, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας, του αντικτύπου 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.

** Εξαίρεση αποτελεί η εκ των προτέρων αξιολόγηση, όπου οι αξιολογητές αναμένεται να επηρεάσουν το σχεδιασμό και τη μελλοντική εφαρμογή μέσω των ανεξάρτητων ευρημάτων τους.*

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 απόδοση 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 απόδοσης ανατίθενται σε έναν αξιωματούχο ή σε μια μονάδα (συμπεριλαμβάνεται η πιθανή χρήση εξωτερικών εμπειρογνωμόνων), ενώ η υποβολή εκθέσεων 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 εξαρχής η πηγή πληροφόρησης και η συχνότητα συλλογής πληροφοριών.
Διαχείριση	Μόλις γίνει η συλλογή πληροφοριών από τον/τους αρμόδιο/ους αξιωματούχο/ους για την απόδοση 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.

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

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 ρηχότητα στις συστάσεις. Τα Κέντρα Διακυβέρνησης και τα κύρια 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. Στην καρδιά του συστήματος παρακολούθησης βρίσκεται το **δεύτερο στάδιο**: **ο σχεδιασμός των δεικτών απόδοσης** (εισροές, εκροές, αποτελέσματα, αντίκτυπος και πλαίσιο), οι οποίοι μπορεί να είναι ποσοτικοί ή ποιοτικοί. Ένας δείκτης απόδοσης μπορεί να περιλαμβάνει περίπου πέντε συνιστώσες για χάρη της πληρότητας.

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 8.3.3

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

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 απόδοσης, για παράδειγμα, τρία χρόνια αργότερα.
Όριο	Σε αρκετές περιπτώσεις, ο σκοπός του δείκτη θα είναι η παρακολούθηση της απόδοσης 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 απόδοση 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 απόδοσης, αυτές οι συγκρίσεις συνήθως αποκαλούνται 'στόχοι' που 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 προσοχή 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. 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 απόδοση.** Μια περισσότερο ολοκληρωμένη αξιολόγηση συνοδεύεται από δείκτες που ενημερώνουν τί συμβαίνει στο πεδίο της πολιτικής. Για παράδειγμα, ένα πρόγραμμα μπορεί να επιτυγχάνει το στόχο της ολοκλήρωσης 50χλμ οδικής αρτηρίας, αλλά αν ο επιβλέπων μηχανικός δεν πιστοποιήσει ότι ο δρόμος φτιάχτηκε 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.

Το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών (UNDP) έχει αναδείξει καινοτόμες προσεγγίσεις για την παρακολούθηση και αξιολόγηση, περιλαμβάνοντας σε αυτές και τη δημόσια συμμετοχή

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

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.

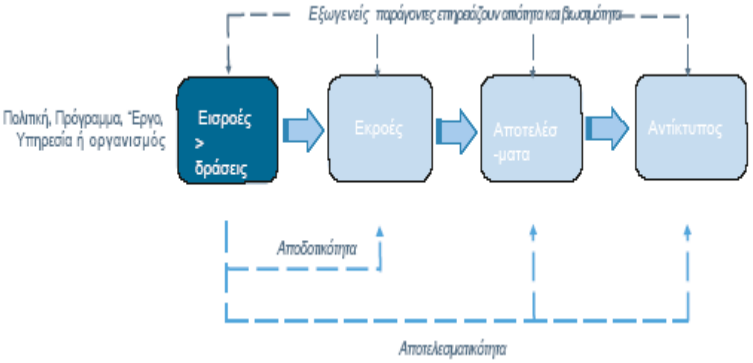
Στάδιο 4: Ανάλυση δεδομένων είναι το σημείο στο οποίο οι διοικήσεις ερμηνεύουν τις πληροφορίες για να αντλήσουν διδάγματα και εμπειρίες. Με την παρακολούθηση η ανάλυση θα πρέπει να είναι συνεχής και δυναμική, μια σειρά εσωτερικών επιθεωρήσεων με επιχειρησιακό προσανατολισμό˙ οι επίσημες αξιολογήσεις 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 απόδοσης. 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 απόδοσης είναι εξωτερικοί προς τη διοίκηση και πέραν από οποιοδήποτε έλεγχο. Το στοίχημα για τις δημόσιες διοικήσεις είναι η **εσωτερίκευση της ανάλυσης ως πάγιας πρακτικής.**

Οι διακυβερνητικοί δείκτες δημοσιεύονται από διεθνείς οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένων του Ιδρύματος Bertel-smann Foundation, του ΟΟΣΑ, της Διεθνούς Διαφάνειας, και της Παγκόσμιας Τράπεζας.

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 και χρήσιμα σημεία αναφοράς για εθνικές μεταρρυθμίσεις. Κρίσιμη είναι η διερεύνηση πίσω από τους αριθμούς και τους πίνακες κατάταξης και η δυνατότητα να τεθούν οι εξής ερωτήσεις:

- Ποιοι είναι οι παράγοντες που εξηγούν την **επίδοσή μας;** Τί 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; Τί 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: τί θα είχε συμβεί χωρίς την παρέμβαση;

Η απόφαση για τη διενέργεια ελέγχων απόδοσης μπορεί να ληφθεί μόνον από το Ανώτατο Όργανο Ελέγχου (SAI) με τη συναίνεση των κοινοβουλίων που ψηφίζουν τη χρηματοδότηση του Οργάνου.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δημοσίευσε ένα Εγχειρίδιο Ελέγχου Απόδοσης

Καλή Πρακτική:
Η πιλοτική εφαρμογή της Αστικής Αξιολόγησης της Ιταλία (βλ. ενότητα 4.5.1).

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 απόδοση. 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 απόδοση 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	✚ 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	✚ Διασφάλιση της εφαρμογής όρων για την αποτροπή οποιασδήποτε πιθανής προσπάθειας να προκύψει προαποφασισμένο αποτέλεσμα.
Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης αγνοούνται	✚ Δέσμευση μέσω νόμου ή κώδικα συμπεριφοράς για την ανάρτηση των αποτελεσμάτων των αξιολογήσεων στην ιστοσελίδα. ✚ Εισαγωγή διαδικασίας παρακολούθησης σε 'πραγματικό χρόνο', συμπεριλαμβανομένων των 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 τη **συναξιολόγηση,** την ενεργό συμμετοχή των ενδιαφερόμενων φορέων στην αξιολόγηση δημοσίων πολιτικών και προγραμμάτων.

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. 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.

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

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 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 διαστάσεις[12]:

Βλ. επίσης ενότητα 8.2

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

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 απόδοσης 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 και 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 Εμπειρογνωμόνων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Καινοτομία στο Δημόσιο Τομέα έχει αναδείξει τέσσερις ομάδες **εσωτερικών εμποδίων** που συγκρατούν τις δημόσιες διοικήσεις:

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

Εμπόδια για την Καινοτομία στο Δημόσιο Τομέα
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.
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.
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.
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.

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 δημοσίου 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.

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 συνεχή 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 δημοσίους φορείς.
Ανάπτυξη ανθρωπίνου δυναμικού	Ενθάρρυνση και δημιουργία κινήτρων για την καινοτομία, στοχεύοντας δημιουργικά ταλέντα μέσω προσλήψεων, ανάπτυξης ανθρωπίνου δυναμικού, επιβράβευσης της απόδοσης 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 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.

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. 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 αποτελεσματικά ή αποδοτικά με δικές τους καινοτόμες πρωτοβουλίες.

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

Καλές Πρακτικές:
Το MindLab της Δανίας (βλ.ενότητα 1.1.1)˙ η Ομάδα για τις Συμπεριφορικές προσεγγίσεις του Ηνωμένου Βασίλειου˙ το Εξυπνότερο Δίκτυο της Ολλανδίας.

Το Εργαστήριο Πολιτικής του Κοινού Κέντρου Ερευνών (JRC) έχει διενεργήσει μια πανευρωπαϊκή αποτύπωση των εργαστηρίων δημόσιας πολιτικής και διοργάνωσε τον Οκτώβριο του 2016 την εκδήλωση Lab Connections. Με τις διαχειριστικές αρχές και τους ενδιάμεσους φορείς διαχείρισης, η ΓΔ Περιφερειακής και Αστικής Πολιτικής και το Εργαστήριο Πολιτικής της ΕΕ σχεδίασαν από κοινού μια από τα κάτω προς τα πάνω κοινότητα για τη βελτίωση της διαχείρισης του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής.

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 μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες

Τα βασικά μηνύματα αυτού του 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 στους μηχανισμούς ανατροφοδότησης 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, ιδιαιτέρως οι πολίτες και οι επιχειρήσεις, θα γίνονται ενεργοί συμμέτοχοι 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: Ηθική, Διαφάνεια και Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Βλ.επίσης 'αρχές & αξίες'

Στο επίκεντρο της **ηθικής στάσης** του ατόμου που καθοδηγεί τη συμπεριφορά και τις αποφάσεις του, καθώς και της **ακεραιότητας** ολόκληρου του συστήματος της διοίκησης βρίσκεται η έννοια της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, παρά τα στενά προσωπικά και πολιτικά συμφέροντα.

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.

Αντιθέτως, η **διαφθορά** μπορεί να οριστεί ως η κατάχρηση δημοσίου αξιώματος ή εξουσίας για προσωπικό ή ιδιωτικό κέρδος. Η μεγάλη διαφθορά εμπλέκει τη διοίκηση στα υψηλότερα κλιμάκιά της, για παράδειγμα, στις περιπτώσεις επιχειρήσεων, ατόμων ή του οργανωμένου εγκλήματος που εξαγοράζουν ή ασκούν επιρροή κατά τη διαμόρφωση των πολιτικών και των νόμων του κράτους σύμφωνα με τα στενά συμφέροντά τους (κατάληψη του κράτους)· διοχέτευση δημοσίων πόρων σε προσωπικούς ή κομματικούς τραπεζικούς λογαριασμούς· και πολιτικά κόμματα στην εξουσία που ανταμείβουν κομματικά στελέχη με δημόσιες θέσεις (πατρωνία). Η μικρή κλίμακας διαφθορά παρατηρείται στο επίπεδο των θεσμών και των ατόμων, όπως για παράδειγμα: δωροδοκία και εκβιασμός· προνομιακή πρόσβαση σε υπηρεσίες ή αγαθά· άσκηση επιρροής σε διαδικασίες και στα αποτελέσματά τους· ή ευνοιοκρατία κατά την απονομή θέσεων εργασίας, τις προαγωγές ή τη σύναψη συμβάσεων χωρίς αξιοκρατικά κριτήρια.

Ενώ η **δωροδοκία** και οι άλλες μορφές διαφθοράς σαφώς ξεπερνούν 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.

Περισσότερο ενοχλητική, ωστόσο, είναι η έννοια της **'νόμιμης διαφθοράς'** μέσω της οποίας οι νόμοι καταρτίζονται με τρόπο που καθιστά την ανήθικη συμπεριφορά νόμιμη[13]. Για παράδειγμα, μπορεί να υιοθετηθούν κανονισμοί που επιτρέπουν προνομιακή κατανομή δημοσίων πόρων ή αλλιώς, επιτρέπει ευνοϊκή μεταχείριση των επιχειρήσεων.

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

[13] Βλ. το ενωσιακά χρηματοδοτούμενο έργο ANTICORRP καθώς και D. Kaufmann and P.C. Vicente (2005), *Legal Corruption*, World Bank; and D. Kaufmann and P.C. Vicente (2011), *Legal Corruption*, Economics & Politics 23, 195-219

Χώρες με υψηλή εισοδηματική κλίμακα διακρίνονται για τον έλεγχο της διαφθοράς, που συνιστά βασικό παράγοντα 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 ανάλυση του ενωσιακά συγχρηματοδοτούμενου έργου 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 ανθρωπίνων πόρων από την οικονομία σε περισσότερο αξιοκρατικά περιβάλλοντα.

Η διαφθορά είναι ένα πολύπλοκο φαινόμενο. Μολονότι δεν υφίσταται ένα μοναδικό σύνολο αιτιών και δεν είναι κάθε άλλο παρά 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 προστίμων), και **απουσία περιορισμών**, συμπεριλαμβανομένων της ηθικής συμπεριφοράς, αναγκαστικών νόμων και κανονισμών, αποδεκτών κανόνων, ελέγχων, έρευνας, κυρώσεων και της δημόσιας γνώμης[14].

Βασικά ερωτήματα για το κεφάλαιο 2	Τρόποι και εργαλεία
2.1 Πώς οι δημόσιες διοικήσεις θέτουν το **πλαίσιο** για την προώθηση της ακεραιότητας και την καταπολέμηση της διαφθοράς;	Σαφείς δηλώσεις των ηθικών αξιών και προτύπων. Νόμοι και Κανονισμοί. Συντονιστές για την ακεραιότητα. Φορείς κατά της διαφθοράς.
2.2 Πώς μπορούν οι διοικήσεις να διαχειριστούν την ακεραιότητα και τις **απειλές** της διαφθοράς;	Εκτιμήσεις απειλών, μήτρες απειλών, θερμικοί χάρτες απεικόνισης απειλών. Διαχείριση οργανωτικών απειλών. Διαχείριση τομεακών απειλών. Διοίκηση εθνικών απειλών.

[14] Βλ. A. Mungiu-Pippidi (2014), "Why control of corruption works – when it does", ANTICORRP, οπ.παρ.

2.3 Ποιο ρόλο διαδραματίζουν η διαφάνεια και η λογοδοσία στην επανάκτηση της **εμπιστοσύνης** του κοινού;	Ανοιχτή κυβέρνηση και πρόσβαση στις πληροφορίες. Εξωτερικός έλεγχος.
2.4 Ποια **προληπτικά** μέτρα λαμβάνουν οι διοικήσεις για την ενίσχυση της ηθικής συμπεριφοράς και της μείωσης της έκτασης της διαφθοράς;	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.
2.5 Τι μπορούν να κάνουν οι διοικήσεις για να **εντοπίσουν και να αντιμετωπίσουν** τη διαφθορά όταν προκύπτει;	Μηχανισμοί καταγραφής καταγγελιών. Έρευνα, δίωξη και κυρώσεις.
2.6 Με ποιο βέλτιστο τρόπο μπορούν να **σχεδιαστούν μέτρα** για την προώθηση της ακεραιότητας και την αντιμετώπιση της διαφθοράς;	Χαρτοφυλάκια/πακέτο μέτρων. Καινοτόμος πολιτικός σχεδιασμός. Εξισορρόπηση μέτρων βάσει κανόνων και βάσει αξιών.

2.1 Η 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 απαράβατος. 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 περίσταση: η πλέον αποτελεσματική πολιτική απάντηση εξαρτάται από τις τοπικές συνθήκες.

2.1.1 Ηθικές αξίες και πρότυπα

Καλή Πρακτική:
Οι εφτά αρχές της Δημόσιας Ζωής του Ηνωμένου Βασιλείου.

Αφετηρία της ηθικής συμπεριφοράς είναι οι στάσεις και οι αξίες στην κορυφή της διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της αποφυγής της κατάληψης του κράτους, της πατρωνίας, 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/ιδιωτικών 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.**

2.1.2 Νόμοι και κανονισμοί

Καλή Πρακτική: Η Πράξη περί Δωροδοκιών (2010) του Ηνωμένου Βασιλείου.

Βλ. ενότητα 2.4.1

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.

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 της 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 διώξεων και την επιβολή των ποινών. Άλλες συναφείς νομικές προβλέψεις περιλαμβάνουν νόμους για την **προστασία μαρτύρων**. Μερικά κράτη-μέλη έχουν επίσης νομοθεσία 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 το δικαιούχο».*

Οι συγκρούσεις συμφερόντων εμφανίζονται με διαφορετικές μορφές, στις οποίες συγκαταλέγονται και οι περιπτώσεις λειτουργών 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. 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 αυτήν 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 δυνητικά 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.

Βλ. επίσης ενότητα 2.3.1 για τη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων.

2.1.3 Συντονιστές και οργανισμοί

Μερικά κράτη-μέλη έχουν αποθέσει πόρους στο Κέντρο Διακυβέρνησης για τη διαχείριση των πολιτικών ηθικής μέσω των **συντονιστών ακεραιότητας**. Η μέχρι σήμερα εμπειρία έχει διδάξει τα εξής:

Καλή Πρακτική: Συντονισμός ακεραιότητας στη Φλαμανδική Κυβέρνηση του Βελγίου.

- 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 δομής της κυβέρνησης.
- 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 'δικανικό' έλεγχο 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, σαφής διάκριση αρμοδιοτήτων από 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 Η Διαχείριση της ακεραιότητας και της απειλής της διαφθοράς

Ενώ οι στρατηγικές για την ακεραιότητα είναι σχετικά σπάνιες, αρκετά κράτη-μέλη διαθέτουν **στρατηγικές κατά της διαφθοράς**. Σύμφωνα με τις αρχές της διαδικασίας χάραξης πολιτικής, ένα από τα βασικά συστατικά μιας καλής στρατηγικής είναι μια τεκμηριωμένη βάση δεδομένων.

Βλ. επίσης ενότητα 1.1.3 για την κατάρτιση στρατηγικής.

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.

Μερικές φορές, η διαφθορά γίνεται κανόνας, και ακόμη αποδεκτή ως τέτοια ομοίως τόσο από τους θύτες όσο και από τα θύματα, και η 'απειλή' μπορεί να φαίνεται σαν λέξη ΄λιτή' για να περιγράψει τί συμβαίνει σε καθημερινή ή τακτική βάση. Ωστόσο, η διαφθορά δεν είναι μια βεβαιότητα και μπορεί να περιοριστεί σε κατώτερο επίπεδο, ακόμη και δεν θα εξαλειφθεί ποτέ τελείως.

Η διαχείριση των απειλών είναι ένας διαχρονικός επιστημονικός κλάδος στο δημόσιο, ιδιωτικό και εθελοντικό τομέα με καθιερωμένα εργαλεία, όπως το Πρότυπο ISO 31000 του Διεθνή Οργανισμού για την Τυποποίηση, που περιλαμβάνει τέσσερα βασικά στοιχεία της διαχείρισης της απειλής: **εντοπισμός, ανάλυση, αξιολόγηση, αντιμετώπιση**. Το πρότυπο ISO επίσης αναδεικνύει τη σημασία της θέσπισης ενός πλαισίου πριν τη διενέργεια της αξιολόγησης της απειλής˙ της διασφάλισης της επικοινωνίας και της διαβούλευσης σε όλη τη διαδικασία˙ και της παρακολούθησης και της επανεξέτασης των απειλών σε τακτική βάση για τη διασφάλιση της συνεχούς επαγρύπνησης, της μάθησης και της βελτίωσης.

Η διαφθορά δεν είναι απλώς η τήρηση της ακεραιότητας. Υπάρχουν συμπεριφορές που δεν είναι παράνομες (διεφθαρμένες), αλλά είναι *ανήθικες*. Υπάρχουν συγκρούσεις συμφερόντων που, αν παραμείνουν ανεξέλεγκτες, μπορεί να γίνουν διεφθαρμένες δραστηριότητες. Υπάρχουν γκρίζες περιοχές όπου το όριο είναι δυσδιάκριτο μεταξύ σωστής και λανθασμένης ενέργειας. Γι' αυτό το λόγο το κεφάλαιο αναφέρεται σε απειλή ακεραιότητας, της οποίας η διαφθορά είναι συστατικό στοιχείο.

Τελικά, ακόμα και οι καλύτερες στρατηγικές με την πιο ισχυρή τεκμηριωμένη βάση και την πλέον ολοκληρωμένη ανάλυση απειλών είναι ασκήσεις επί χάρτου, εκτός εάν συνοδεύονται από τολμηρά σχέδια δράσης, τα οποία ακολουθεί η πραγματική **εφαρμογή.**

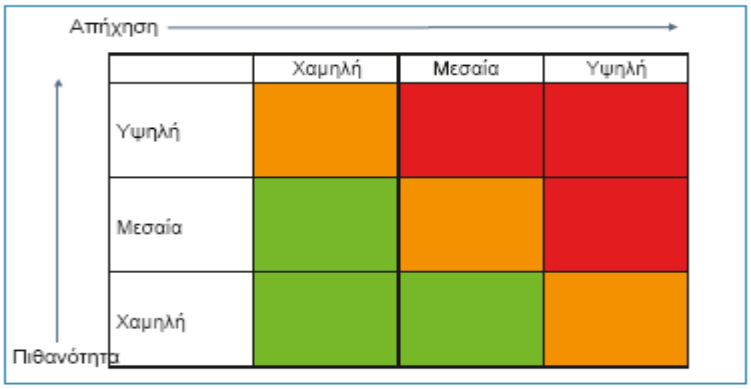
Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει τις εθνικές αρχές μέσω του προγράμματος HERCULES III της OLAF και του ειδικού εργαλείου βαθμολόγησης της απειλής ARACHNE για τα Διαρθρωτικά Ταμεία.

2.2.1 Αξιολογώντας την απειλή

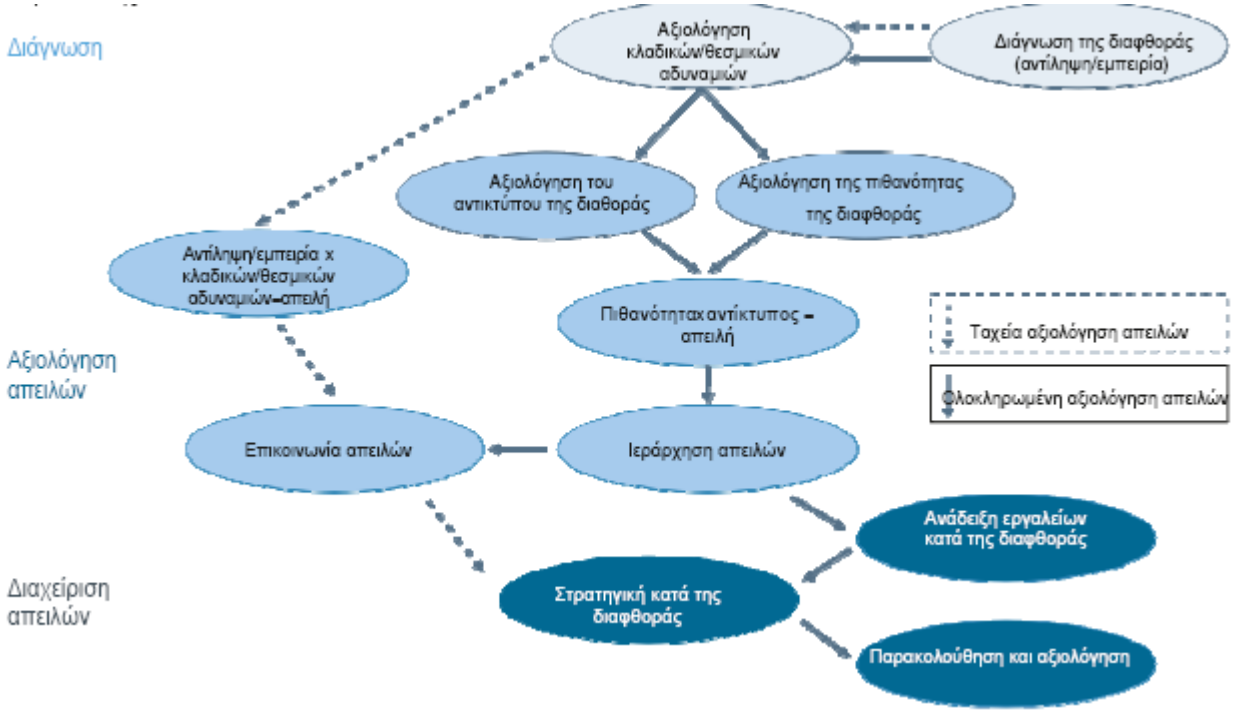
Η αξιολόγηση της απειλής τυπικά εδράζεται στο σχετικό εργαλείο της χαρτογράφησής της για την παραγωγή ενός θερμικού χάρτη και μίας μήτρας. Η **χαρτογράφηση της απειλής** μπορεί να λάβει διάφορες μορφές, αλλά βασικός σκοπός παραμένει πάντοτε ίδιος, δηλαδή η ανάδειξη των μεγαλύτερων απειλών διαφθοράς. 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 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 αξιόλογα 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.

Θερμικός χάρτης



Είτε σε επίπεδο κλαδικό, είτε σε επίπεδο 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 σκιάζονται 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 μετριοπαθή 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.



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, και επομένως σε έναν κύκλο συνεχούς μάθησης και βελτίωσης. Είναι πιθανό να διενεργούμε μια ταχεία αξιολόγηση απειλών, αλλά το ιδανικό σενάριο είναι να διενεργούμε μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση για να διασφαλίσουμε ότι η ανάλυση διαθέτει βάθος και οι λύσεις έχουν τύχει σοβαρής επεξεργασίας[15]. Πώς να θέσουμε αυτά τα εργαλεία σε εφαρμογή; Εδώ είναι χρήσιμο να αναγνωρίσουμε **τρία επίπεδα διαχείρισης απειλών ακεραιότητας**, όπως συνοψίζονται κάτωθι[16]:

Επίπεδο	Τί	Γιατί	Ποιός
Μικρο	**Οργανισμοί**	Ο κάθε οργανισμός έχει το δικό του μοναδικό χαρακτήρα και κουλτούρα και συγκεκριμένα ζητήματα που αντιμετωπίζει να προωθήσει και να προασπίσει την ακεραιότητα και να αναδείξει (ιδανικά απλώς δυνητικά και όχι μεμονωμένα) περιστατικά διαφθοράς ή σύγκρουσης συμφερόντων και να λάβει προληπτικά ή διορθωτικά μέτρα.	Ανώτατο επίπεδο διοίκησης, πρωταθλητές ακεραιότητας, ομάδες εργασίας και/ή εσωτερική αξιολόγηση – αλλά επίσης και εξωτερικοί έλεγχοι, συνήγοροι πολίτη και ειδήμονες.
Μεσο	**Τομείς** (και σε διακλαδικό επίπεδο)	Αρκετές οργανωτικές απειλές είναι κοινές σε μια σειρά τομέων πολιτικής (π.χ. υγεία, δημόσια τάξη) ή/και εντός της ίδιας διεύθυνσης ή διαδικασίας (π.χ. προμήθειες). Υπάρχουν οφέλη από κοινές προσεγγίσεις, ειδικότερα όπου υπάρχει συστημική απειλή και/ή οι οριζόντιες λύσεις είναι η βέλτιστη επιλογή (π.χ. κλαδικές συμφωνίες).	Κέντρο Διακυβέρνησης, συντονιστές ακεραιότητας, φορείς καταπολέμησης της διαφθοράς και/σε ευθυγράμμιση με υπουργεία – αλλά επίσης και κοινοβουλευτικές επιτ-ροπές, ανώτατη αρχή ελέγχου, συνήγορος του πολίτη, κλαδικές ενώσεις, ΜΚΟ, ΜΜΕ κ.α.
Μακρο	**Χώρες** (ολόκληρες διοικήσεις)	Μερικές οργανωτικές και τομεακές απειλές αντιμετωπίζονται καλύτερα στο επίπεδο ολόκληρης της διοίκησης (π.χ. κώδικες ηθικής για όλους τους δημοσίους υπαλλήλους, ειδική νομοθεσία). Επιπλέον, σε μερικές κρατικές υπηρεσίες ανάρμοστες σχέσεις είναι διάχυτες σε ολόκληρη τη διοίκηση και επομένως απαιτούνται εθνικές λύσεις.	Κέντρο Διακυβέρνησης, συντονιστές ακεραιότητας, φορείς καταπολέμησης της διαφθοράς – αλλά ιδιαίτερα το κοινοβούλιο, η ανώτατη αρχή ελέγχου, κοινωνία πολιτών, ανεξάρτητα και ερευνητικά ΜΜΕ

2.2.2 Η διαχείριση της απειλής σε οργανωτικό επίπεδο

Ως θεμέλιος λίθος της δημόσιας διοίκησης, είναι σημαντική η αντιμετώπιση της απειλής της διαφθοράς σε οργανωτική βάση. Κάθε δημόσιος φορέας διαθέτει το δικό του οργανισμό, και αν η ακεραιότητα δεν βρίσκεται στο γενετικό κώδικα του, υπάρχει πάντα η απειλή της ανήθικης συμπεριφοράς και πρακτικών. Για αρκετά χρόνια, οι δημόσιοι οργανισμοί ξεχωριστά έχουν αξιολογήσει τις απειλές που αντιμετωπίζουν από ένα εύρος οπτικών – στρατηγική, επιχειρησιακή, οικονομική κτλ.

Βλ. επίσης ενότητα 3.3 για το συντονισμό στο Κέντρο Διακυβέρνησης.

[15] Το διάγραμμα βασίζεται στο *Gateway Corruption Risk Assessment Toolbox*.

[16] Βλ. Regional Cooperation Council (2015), Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe, Comparative Study and Methodology, το οποίο προτείνει μια περαιτέρω κατηγορία των 'στοχευμένων ad hoc αξιολογήσεων', οι οποίες επικεντρώνονται σε ένα συγκεκριμένο έργο, τμήμα, λειτουργική διαδικασία, πολιτική κλπ.

Όλο και περισσότερο αυτό επεκτείνεται σε απειλή στην ακεραιότητα και γίνεται συστημική, τυπικά από τους συντονιστές ακεραιότητας και τους φορείς κατά της διαφθοράς, εφαρμόζοντας μεθοδολογίες για την απειλή στην ακεραιότητα σε κάθε θεσμό, οδηγώντας στην υιοθέτηση και εφαρμογή σχεδίων ακεραιότητας. Μια προσέγγιση ακεραιότητας θα πρέπει να εδράζεται σε **τρεις πυλώνες: πρόληψη, εντοπισμός και αντίδραση.**

Αυτές οι μεθοδολογίες (π.χ. προστασία προσωπικών δεδομένων, εντοπισμός ευαίσθητων θέσεων) είναι κυρίως γενικές αλλά μπορούν να προσαρμοστούν σε ξεχωριστές περιπτώσεις οργανισμών. Αυτό επιτρέπει τα ανώτερα στελέχη να θέσουν ως προτεραιότητα το σχεδιασμό τους για τα μέτρα προστασίας της ακεραιότητας, να κατανέμουν πόρους και να μεταβάλουν στάσεις και οργανωτική κουλτούρα. Η ανάλυση των απειλών για την ακεραιότητα, η οποία εκκινεί με τη συμπλήρωση του μητρώου των απειλών, θα πρέπει να χαρτογραφήσει δύο τύπους ευαίσθητων σημείων:

- **Γενικές απειλές** που είναι κοινές σε όλες τις διοικητικές δομές (π.χ. προσλήψεις, επιλογή και διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, δημόσιες προμήθειες, διαχείριση περιουσιακών στοιχείων κτλ.), και

- **Συγκεκριμένες απειλές,** οι οποίες σχετίζονται με ειδικότερα επιχειρησιακά ζητήματα (π.χ. στην περίπτωση των δασμών, στους φυσικούς ελέγχους στα σύνορα).

Καλές Πρακτικές:
Από τον εσωτερικό έλεγχο στην ανάλυση απειλών για την ακεραιότητα από την Αρχή Ελέγχου της Φλάνδρας (Βέλγιο).

Ποιος διενεργεί την αξιολόγηση απειλών; Η απάντηση εξαρτάται εν μέρει από το πλαίσιο, το οποίο μπορεί να τίθεται από τις αναλύσεις για την απειλή για τον τομέα πολιτικής και τη χώρα. Όπου η γενική οργανωτική απειλή είναι χαμηλή (η απειλή για τον τομέα είναι χαμηλή, οι λειτουργίες και οι διαδικασίες τείνουν να έχουν χαμηλή τρωτότητα και δεν αναφέρονται περιστατικά διαφθοράς), υπάρχει η περίπτωση για **αυτοαξιολόγηση.** Αλλά μπορεί και η ίδια να είναι απειλή, ειδικότερα σε τομείς ή θεσμούς όπου η διαφθορά είναι ενδημική. Εναλλακτικά, μερικοί οργανισμοί προσλαμβάνουν **εξωτερικούς συμβούλους** για να τους βοηθήσουν να κάνουν μια ανάλυση των απειλών για την ακεραιότητα. Ο ρόλος τους μπορεί να είναι χρήσιμος για να διευκολύνουν τη διαδικασία και να αξιοποιούν την εμπειρία από αλλού. Αφήνοντας την αξιολόγηση των απειλών τελείως σε έναν εξωτερικό σύμβουλο δεν είναι η βέλτιστη λύση, ωστόσο, καθώς δεν διαθέτουν την εσωτερική πληροφόρηση και γνώση για πιθανές παραβάσεις, περιστατικά και ενδείξεις. Τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα αυτών των δύο επιλογών χρειάζεται να σταθμιστούν.

	Πλεονεκτήματα	Μειονεκτήματα
Αυτό-αξιολόγηση	☑ Προσαρμοσμένη διαδικασία αξιολόγησης βάσει 'εσωτερικής' γνώσης του εσωτερικού περιβάλλοντος και λειτουργικών διαδικασιών.	☒ Κίνδυνος να αποτελέσει απλώς μια λίστα ελέγχου ή χαμηλής ποιότητας.
	☑ Μαθησιακή και αναπτυξιακή διαδικασία που μπορεί να αναπτύξει αυτοπεποίθηση των δημοσίων λειτουργών γι' αυτό που κάνουν καλά.	☒ Πιθανή έλλειψη επαρκούς δέσμευσης των ανώτερων στελεχών και/ή του προσωπικού.
		☒ Έλλειψη επαρκούς γνώσης ή/και εμπειρίας για τη διενέργεια της

	☑ Διενεργείται με ιδίους πόρους.	αξιολόγησης. ✗ Χρονοβόρα.
Εξωτερική αξιολόγηση	☑ Δυνητικά ευρύτερο το αντικείμενό της. ☑ Ειδικευμένη γνώση και εμπειρία στη μεθοδολογία αξιολόγησης. ☑ Αντικειμενική και ανεξάρτητη αξιολόγηση. ☑ Λιγότερο χρονοβόρος διαδικασία για το υπό αξιολόγηση αντικείμενο.	✗ Ελάχιστα σε βάθος αξιολόγηση. ✗ Πιθανή απόκρυψη συγκεκριμένων εσωτερικών ιδιαιτεροτήτων ή τρωτών σημείων από τους εξωτερικούς αξιολογητές. ✗ Υποτυπώδης ή ανεπαρκής γνώση των λειτουργικών διαδικασιών στον υπό αξιολόγηση θεσμό, τομέα ή έργο.

Πηγή: Regional Cooperation Council, οπ.παρ.

Η αυτοαξιολόγηση με ανεξάρτητη πιστοποίηση ή/και επίβλεψη μπορεί να μετριάσει ή να εξαλείψει τις βασικές ανεπάρκειες των 'εσωτερικών μόνον' και 'εξωτερικών μόνον' προσεγγίσεων. Όπου η απειλή για την ακεραιότητα είναι υψηλή, μια **μικτή προσέγγιση** που εμπλέκει εξωτερικούς εμπειρογνώμονες, οι οποίοι εργάζονται μαζί ή είναι επικεφαλής της εσωτερικής ομάδας, μπορεί να μεγιστοποιήσει την αντικειμενικότητα.

Ο συντονιστής ακεραιότητας ή ο φορέας κατά της διαφθοράς μπορεί να παρέχουν **χρήσιμη επιπλέον βοήθεια** σε όλο το εύρος των διοικήσεων μέσω, για παράδειγμα, της διάχυσης παραδειγμάτων από πραγματικές αναλύσεις απειλών της καθημερινής ζωής (λειτουργικές και διαδικαστικές αναλύσεις) και της διενέργειας τακτικών εξειδικευμένων σεμιναρίων (master class) με τη συμμετοχή οργανισμών που έχουν ολοκληρώσει αναλύσεις για τις απειλές για την ακεραιότητα.

Καλές Πρακτικές:
Ο οδικός χάρτης της Φλάνδρας και πόροι για ανάλυση απειλών για την ακεραιότητα.

Η Φλαμανδική κυβέρνηση έχει υιοθετήσει **έξι βήματα κατά τη διενέργεια μιας ανάλυσης απειλών για την ακεραιότητα,** τα οποία παρέχουν ένα χρήσιμο πλαίσιο για να ακολουθήσει ένας οργανισμός. Για οργανισμούς όπου η αυτοαξιολόγηση δεν θα ήταν αρκετή, και είτε η εξωτερική αξιολόγηση είτε η μικτή προσέγγιση δεν θα ήταν κατάλληλη, το βήμα 1 θα πρέπει να προσαρμοστεί αντιστοίχως:

- Βήμα 1: Σύστησε μια πολυεπιστημονική ομάδα εργασίας
- Βήμα 2: Υλοποίησε μια λεπτομερή εξέταση ακεραιότητας
- Βήμα 3: Συνέταξε μια μήτρα με ευάλωτα σημεία
- Βήμα 4: Κατάρτισε πίνακα και εξέτασε λεπτομερώς μέτρα
- Βήμα 5: Καθόρισε προτεραιότητες
- Βήμα 6: Κατάρτισε ένα σχέδιο δράσης

Βλ. το παράδειγμα της Φλαμανδικής πολιτικής για την ακεραιότητα στην ενότητα 2.1.3

Η υλοποίηση αυτών των μέτρων είναι καταχωρισμένη στις διαδικασίες διοίκησης και εσωτερικού ελέγχου του οργανισμού. Η ανάλυση απειλών για την ακεραιότητα θα πρέπει να επαναλαμβάνεται σε τακτική βάση για να διασφαλιστεί ότι τα μέτρα παρακολουθούν την εξέλιξη τόσο του οργανισμού όσο και της κοινωνίας. Μεταφράζοντας τα γενικά μέτρα και σημεία ενδιαφέροντος σε συγκεκριμένες δράσεις, η ανάλυση των απειλών για την ακεραιότητα παρέχει το θεμέλιο για μια συνολική πολιτική ακεραιότητας και μια προσέγγιση για την αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση της διαφθοράς.

Καλή Πρακτική:
Ορίζοντας ένα σχέδιο πολιτικής ακεραιότητας (Ολλανδία)˙ σχεδιάζοντας την ακεραιότητα (Σλοβενία)

2.2.3 Η διαχείριση της απειλής σε τομεακό επίπεδο

Ο σκοπός μιας τομεακής ανάλυσης είναι ο εντοπισμός δυνητικών απειλών που μπορούν να επαναληφθούν σε όλους τους οργανισμούς, η προετοιμασία τομεακών κατευθυντήριων γραμμών για όλους τους σχετικούς οργανισμούς, και η αναζήτηση κοινών λύσεων, ειδικότερα όπου η αποτυχία δράσης σε όλο το εύρος του τομέα μπορεί να υπονομεύσει τις προσπάθειες οποιουδήποτε οργανισμού. Η υγειονομική περίθαλψη και ο συνοριακός έλεγχος παρέχουν τα κατάλληλα παραδείγματα αυτής της αρχής, καθώς είναι αρκετά τα δυνητικά σημεία εισόδου για πρακτικές διαφθοράς και συγκρούσεις συμφερόντων, που δικαιολογούν επαρκώς την ανάγκη για μια ολοκληρωμένη και πολύπλευρη τομεακή στρατηγική. Αρκετά παραδείγματα τομεακών μελετών και κατευθυντήριων γραμμών υφίστανται (π.χ. υγειονομική περίθαλψη, εκπαίδευση, δικαστικό σύστημα, φορολογική διοίκηση, δασμοί, συνοριακός έλεγχος, δημόσιες προμήθειες), οι οποίες ακολουθούν την πρότυπη διαδικασία της διοίκησης απειλών, δηλ. του εντοπισμού, της αξιολόγησης και του σχεδιασμού μέτρων. Το πρώτο βήμα είναι η επιστροφή στον τύπο, **απειλή=ευκαιρία-περιορισμοί**, ως βάση για μια περισσότερο σε βάθος ανάλυση.

Καλές Πρακτικές:
από τον τομέα της υγείας: Ποινές για πληρωμές (Αυστρία), αποκάλυψη δωροδοκιών (Βουλγαρία, Κροατία, Λετονία)˙ διαφανείς λίστες αναμονής (Αυστρία)˙ γιατροί εναντίον της δωροδοκίας (Σλοβακία).

'Κόκκινες σημαίες' μπορούν να βοηθήσουν για την **προσδοκία 'ευκαιριών'**, όπου οι αξιωματούχοι μπορούν να καταχραστούν και να εκμεταλλευτούν την εξουσία που τους ανέθεσαν και το ρόλο τους ως θεματοφύλακες των δημοσίων πόρων: Υπάρχουν ελλείψεις στην παροχή της δημόσιας υπηρεσίας; Είναι κατακερματισμένη η βάση των χρηστών; Υπάρχει ανισορροπία πληροφόρησης μεταξύ παρόχων και χρηστών (ασυμμετρία πληροφόρησης); Είναι συγκεντρωμένη σε άτομα ή μικρές ομάδες η διαδικασία λήψης αποφάσεων; Χαρακτηρίζεται ο τομέας από μεγάλη δημόσια δαπάνη; Χαρακτηρίζεται ο τομέας από στενούς δεσμούς με επιχειρήσεις; Εκτίθενται οι αξιωματούχοι σε εγκληματικά στοιχεία; Το κεφάλαιο παρέχει παραδείγματα αποφάσεων από μια επιλογή τομέων (συνοριακοί έλεγχοι, δασμοί, εκπαίδευση, υγειονομική περίθαλψη, δικαστικό σύστημα, επιβολή του νόμου και επιθεώρηση, προμήθειες και διαχείριση δημοσίων οικονομικών) σε δύο κατηγορίες:

- **Ανεκτικές αποφάσεις** –ο δημόσιος αξιωματούχος επιτρέπει κάτι που δεν θα έπρεπε να συμβεί, και
- **Αποφρακτικές αποφάσεις** - ο αξιωματούχος αρνείται κάτι που θα πρέπει να συμβεί.

Σε αρκετές περιπτώσεις, το αποτέλεσμα ίσως απλώς να είναι απόρροια λάθους, ανικανότητας ή αμέλειας. Η ακεραιότητα γίνεται ζήτημα όταν οι ανεκτικές ή αποφρακτικές αποφάσεις είναι συνέπεια δωροδοκίας, ευνοιοκρατίας, λεηλάτησης του κράτους ή οποιασδήποτε άλλης μορφής διαφθοράς ή σύγκρουσης συμφέροντος. Το πλαίσιο για τη συμπεριφορά επίσης χρειάζεται να γίνει κατανοητό. Αυτό σημαίνει ανάλυση 'περιορισμών' (ή την απουσία τους), η οποία μπορεί να είναι νομοθετική ή κανονιστική – ιδανικά η δεύτερη περίπτωση. Ξανά υπάρχουν 'κόκκινες σημαίες' για τη διερεύνηση εάν ασθενείς περιορισμοί είναι πιθανόν να αποτελούν έναν παράγοντα στην τομεακή απειλή: Υπάρχει πίεση από ομοτίμους σε σχέση με τη διαφθορά; Χαρακτηρίζεται ο τομέας από δημόσια δυσανεξία της διαφθοράς; Οι ανταμοιβές στον τομέα είναι χαμηλότερες από τα επίπεδα της σχετικής αγοράς εργασίας; Χαρακτηρίζεται ο τομέας από ισχνή εσωτερική διαχείριση και ελέγχους;

Χαρακτηρίζεται ο τομέας από περιορισμένο εξωτερικό έλεγχο; Υπάρχει μια αίσθηση ισχνών κυρώσεων, ειδικότερα μεταξύ αξιωματούχων; ατά το σχεδιασμό **μέτρων μετριασμού** σε τομεακό επίπεδο τα Κέντρα Διακυβέρνησης θα πρέπει να έχουν υπόψη τους τα εξής:

- **Ακρίβεια:** συγκεκριμένες προτάσεις με πρακτική εφαρμογή
- **Καινοτομία:** η δράση για την αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι περίπλοκη και απαιτεί σχεδιασμό πολιτικής βάσει δεδομένων και εξεζητημένο πειραματισμό, και
- **Εφαρμογή:** σε αρκετές περιπτώσεις, υφιστάμενοι δημόσιοι φορείς θα χρειαστεί να επηρεαστούν και να κινητοποιηθούν, αλλά σε άλλους, ίσως αξίζουν νέα συστήματα και ακόμη θεσμοί (π.χ. σώμα επιθεωρητών).

Βλ. ενότητα 1.2.2 για την εφαρμογή συμπεριφορικών πορισμάτων στην πολιτική.

Το κεφάλαιο παρέχει παραδείγματα πιθανών μέτρων σε 8 επικεφαλίδες: κατάχρηση διακριτικής εξουσίας αξιωματούχων˙ έλλειψη σαφήνειας των κανόνων και των δικαιωμάτων˙ περιορισμένη πρόσβαση στην πληροφόρηση˙ αδιαφανείς δεσμοί με τον επιχειρηματικό κόσμο˙ ασθενείς εσωτερικοί έλεγχοι˙ ασθενής εξωτερική έρευνα˙ κρυμμένη διαφθορά˙ και κατανομή δημοσίων πόρων. Σε κάθε περίπτωση, τα πλεονεκτήματα, τα μειονεκτήματα και οι περιορισμοί χρειάζεται να σταθμιστούν προσεκτικά. Υπάρχει πάντοτε η απειλή η υποτιθέμενη 'θεραπεία' να μην είναι μόνον αναποτελεσματική, αλλά επίσης να έχει απρόβλεπτες και αθέλητες συνέπειες, καθιστώντας τη δημόσια υπηρεσία ελάχιστα αποδοτική, προσθέτοντας δαπάνες ή χρόνο χωρίς αντισταθμιστικά οφέλη (πρόσθετοι έλεγχοι επιβραδύνουν την παροχή υπηρεσία˙ ο αυτοματισμός εξαλείφει την ευελιξία). Όπως πάντοτε, δεν υπάρχει κανένα 'μαγικό χάπι'˙ αντίθετα ένα μίγμα μέτρων πιθανότατα θα είναι αναγκαίο, το οποίο τόσο παρακινεί όσο και μετριάζει την απειλή.

2.2.4 Η διαχείριση της απειλής σε εθνικό επίπεδο

Όταν η διαχείριση της απειλής διενεργείται ολοκληρωτικά σε κάθε επίπεδο στη δημόσια διοίκηση μπορεί να καλύψει εκατοντάδες ή χιλιάδες φορείς και ένα πλήθος εργαζομένων. Αυτό αντιπροσωπεύει μια τεράστια συλλογική προσπάθεια και απαιτεί συντονισμό, τυπικά από το Κέντρο Διακυβέρνησης. Αλλά μερικές απειλές μπορούν μόνον να γίνουν κατανοητές ή να αντιμετωπιστούν στο επίπεδο ολόκληρης της διοίκησης. Αυτό αποκαλούν οι επενδυτές ως εθνική απειλή. Εδώ υπάρχουν δύο προσεγγίσεις:

Βλ.ενότητες 2.1.3 & 3.3

- Η **αξιακή** ατζέντα θέτει τη συνολική κατεύθυνση και τον τόνο που αφορά το σύνολο της διοίκησης (π.χ. μέσω κωδίκων ηθικής ως ένα συνολικό πλαίσιο για τομεακούς κώδικες ηθικής και δηλώσεις οργανωτικών αξιών˙ ηγεσία από το ανώτερο επίπεδο διοίκησης στο θέμα της ακεραιότητας, εκφράζοντας την έλλειψη ανεκτικότητας στη διεφθαρμένη συμπεριφορά και σε ανήθικες πρακτικές˙ συμμετοχή του κοινού, με ευαισθητοποίηση και αλλαγή αντιλήψεων).
- Η **κανονιστική** ατζέντα αφορά νομοθεσία ή κανόνες (π.χ. ορίζοντας τη διαφθορά και τις συγκρούσεις συμφερόντων, θέτοντας εκτός νόμου τη δωροδοκία, προστατεύοντας τους μάρτυρες) και ολόκληρες διοικητικές πολιτικές και πρακτικές (π.χ. προσλήψεις, ρόλος της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κλπ).

Όπως επισημάνθηκε στην αρχή του κεφαλαίου, **οι στρατηγικές κατά της διαφθοράς** συχνά αποτελούν το όχημα για την άρθρωση των αξιακών και κανονιστικών προσεγγίσεων, όπως στην περίπτωση της εθνικής πολιτικής για την ακεραιότητα. Η διαχείριση απειλών σε εθνικό επίπεδο μπορεί να εφαρμοστεί σε όλες τις περιστάσεις, αλλά είναι ειδικότερα συναφής όταν η διαφθορά είναι ενδημική, ή η κύρια απειλή για τη χώρα είναι η μεγάλη διαφθορά, όπως το κράτος-λάφυρο και η πολιτική πατρωνία. Κυρίως επιδιώκει να απαντήσει στο εξής ερώτημα: **τί συμβαίνει όταν το σύστημα είναι το πρόβλημα;** Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι απαντήσεις σε επίπεδο μεμονωμένων οργανισμών ή ακόμη και τομέων είναι ανεπαρκείς. Εδώ η ανάλυση και οι λύσεις μπορεί συχνά να προέρχονται από το εξωτερικό περιβάλλον του συστήματος, είτε από μια επερχόμενη κυβέρνηση, ένα ανεξάρτητο και ενεργό νομοθετικό σώμα, είτε από δικαστική αρχή, δημόσια πίεση και/ή διεθνείς οργανισμούς (συμπεριλαμβανομένων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων). Όπου δεν υφίστανται δομές, ή όπου υπάρχουν αλλά η ακεραιότητα δεν είναι πολιτική προτεραιότητα, η **κοινωνία πολιτών** παίρνει την κατάσταση στα χέρια της. Ιδιωτικές πρωτοβουλίες μέσω των μέσων κοινωνικής δικτύωσης και των ιστοσελίδων μπορούν να εκφράσουν αυτήν την απογοήτευση.

Καλές Πρακτικές:
Η ανάλυση απειλών διαφθοράς και η κατάρτιση της στρατηγικής καταπολέμησης της διαφθοράς στη Λιθουανία.

Η μελέτη του 2013 με τίτλο 'Public Money and Corruption Risks', χρηματοδοτούμενη από το πρόγραμμα της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων για την Πρόληψη και Καταπολέμηση του Εγκλήματος και από τα Ιδρύματα Ανοικτής Κοινωνίας, εξετάζει τις απειλές της συστημικής διαφθοράς στη διαχείριση των ενωσιακών ταμείων και των κρατικών επιχειρήσεων σε 3 κράτη-μέλη.

Πρακτική προς αποφυγή:
'Έδωσα φακελάκι' (Ελλάδα)

2.3 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 εχεμύθεια (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 απόδοση μέσω των κοινοβουλευτικών οργάνων, της κοινωνίας πολιτών και της ερευνητικής δημοσιογραφίας. Η διαφάνεια λειτουργεί αποτρεπτικά και ερευνητικά, παρέχοντας προστασία έναντι των δυνητικών καταχρήσεων της εξουσίας, ρίχνοντας φως σε παραβάσεις όταν ανακύπτουν.

2.3.1 Η Ανοικτή Διακυβέρνηση

Χάρη, εν μέρει, της 24ωρης ειδησεογραφικής κάλυψης 7 ημέρες την εβδομάδα και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης φαίνεται ότι υπάρχει ένα δυναμικό 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 κινητήριος δύναμη και καταλύτης αυτού του ανοίγματος.

Καλές Πρακτικές:
Η στρατηγική OpenCoesione για την ανοικτή διακυβέρνηση της Ιταλίας˙ ο Κώδικας Διαφάνειας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση του Ηνωμένου Βασιλείου.

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, 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»**[17].

Όλα τα κράτη-μέλη έχουν συνυπογράψει την Υπουργική Διακήρυξη του 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 ενότητα 1.1.3 για τη συνευθύνη και την ενότητα 7.2.1 για τη δικαστική επικοινωνία

Εναπόκειται στις κυβερνήσεις για να αποφασίσουν πόσο φιλόδοξες επιθυμούν να είναι όταν διευρύνουν τα όρια της διαφάνειας. Η Οδηγία 2003/98 για τη την 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 της λήψης αποφάσεων κτλ.

2.3.2 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.
- **Συνήγοροι του Πολίτη,** οι οποίοι παρέχουν καταφύγιο για την υποδοχή των παραπόνων των πολιτών.
- Ανεξάρτητα και ενεργά **ΜΜΕ** για να αναδεικνύουν και να θέτουν δύσκολα ζητήματα.
- Υγιείς και αποτελεσματικές **Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ)** για την εκπρο-

[17] Βλ. Ministerial Declaration on eGovernment - the Tallinn Declaration (2017)

σώπηση των κοινωνικών συμφερόντων και πρόθυμες για τη 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. 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.

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.

2.4 *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.

2.4.1 Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων και κατάρτιση

Βλ.επίσης ενότητα 4.3

Οι συνθήκες 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 ιδιωφελών 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.

Δυνητικές Πολιτικές Διοίκησης Ανθρωπίνων Πόρων
Πρόσληψη προσωπικού, θεμελιωμένη στην αξιοκρατία σε αντίθεση προς την πολιτική πατρωνία, τις προσωπικές σχέσεις και την ευνοιοκρατία.
Πλαίσιο 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.
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 παραλλήλως 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).
Αποτελεσματικά πειθαρχικά μέτρα στη περίπτωση διάπραξης αδικήματος.

Όπως και στις στρατηγικές για την καταπολέμησή της, 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**.

Όπου η απειλή για την ακεραιότητα είναι υψηλή, οι δημόσιοι λειτουργοί μπορούν να εκπαιδεύονται στα δυνητικά διλήμματα που μπορεί να αντιμετωπίσουν και να δοκιμαστούν για να διαπιστώσουν την ανταπόκρισή τους σε διαφορετικά σενάρια. Για αποτελεσματική μάθηση, οι μικρές ομάδες συζήτησης τείνουν να λειτουργούν αποτελεσματικά σε συνδυασμό με ένα μεγάλο εύρος εναλλακτικών διλημματικών σεναρίων, έτσι ώστε ένα δείγμα σεναρίων μπορεί να επιλεγεί, προσαρμοσμένο σε ειδικό ακροατήριο. 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 επόπτες).Τέτοιες προσεγγίσεις είναι εξίσου σχετικές με το δικαστικό σώμα, του οποίου η ανεξαρτησία και η απόδοση είναι εκ των ουκ άνευ για τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνεται το κοινό την ακεραιότητα στην κοινωνία και για την επιτυχία της δικαιοσύνης σε υποθέσεις διαφθοράς.

Καλές Πρακτικές:
Ο κώδικας ηθικής και η κατάρτιση στην αστυνομία˙ δίλημμα κατάρτισης στη Φλαμανδική Κυβέρνηση.

2.4.2 Δημοσιοποίηση από τους δημοσίους αξιωματούχους

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 αιρετούς και μη δημοσίους αξιωματούχους ή αφορά μόνο αυτούς οι οποίοι ευρίσκονται σε καίριες 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, όπως για παράδειγμα η Σλοβενία, η Λετονία και η Πολωνία, έχουν αναθέσει στους φορείς κατά της διαφθοράς. 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 επουσιώδη 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 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 κρίνεται ως η πλέον αποτελεσματική.

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.

2.4.3 Απλούστευση, έλεγχοι και αυτοματισμός

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.

Βλ. ενότητα 1.2.1 για τη ρυθμιστική μεταρρύθμιση, την ενότητα 5.2 για τις βελτιώσεις στη διαδικασία και το κεφ. 6 για το επιχειρηματικό περιβάλλον.

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 ένα βήμα για τη μείωση της ευκαιρίας για διαφθορά. Αυτό είναι ιδιαιτέρως 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 εκφρασθούν 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.

Βλ. κεφ. 8 για τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών

Η ένταξη περισσότερου προσωπικού στις διαδικασίες συναλλαγών εμφανίζεται ως οπισθοδρόμηση για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, αλλά εάν εφαρμοσθεί με συνέπεια 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 περίφημων «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. ενότητα 5.4 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 αρκούντως 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.

2.5 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.

2.5.1 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 καταγγελόντων εργαζομένων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα είναι υποχρεωτικός σύμφωνα με τη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της Διαφθοράς (άρθρο 9) και ενθαρρύνεται σύμφωνα με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών (άρθρο 33).

Καλή Πρακτική:
Η Πράξη του Ηνωμένου Βασιλείου για τη Διαφάνεια του Δημοσίου Συμφέροντος (PIDA) & ο ρόλος του Κέντρου για το Δημόσιο Συμφέρον στην Εργασία (PCaW).

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 εργασίας στην ΕΕ. Τέθηκε σε ισχύ το 1999 και έχει τροποποιηθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αντανακλά 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) διαδραμάτισαν 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.

Καλή Πρακτική:
Νόμος για την προστασία της διαφάνειας (Ιρλανδία).

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 λειτουργώντας 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.

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.

2.5.2 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 για την επισφράγιση της καταπολέμησης της διαφθοράς, αλλά υπό την προϋπόθεση ότι αυτή η σχεδίαση θα οδηγήσει σε πραγματική δράση διαφορετικά θα προκαλέσει έναν κυνισμό.

Εξειδικευμένα ινστιτούτα στα κράτη-μέλη περιλαμβάνουν **υπηρεσίες για 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 κοινότυπες 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.

2.6 Σχεδιασμός Μέτρων

Η έρευνα για τα αποτελέσματα του διπλασιασμού του μισθού των τροχονόμων στη Γκάνα το 2010 διαπίστωσε ότι οι εκβιασμοί αυξήθηκαν μεταγενέστερα, υποδηλώνοντας ότι από μόνα τους περισσότερα χρήματα δεν ήταν η λύση.

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 χαρτοφυλάκιο ή 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.

Οι διαμορφωτές πολιτικής χρειάζεται να μη στέκονται στην αιτιότητα για την αναζήτηση λύσεων (οι πενιχρές απολαβές εξωθούν στο μαύρο χρήμα) και να εστιάσουν αντιθέτως τόσο στους άδηλους παράγοντες όσο και στο ευρύτερο πλαίσιο. Το παράδειγμα με την αστυνομία στη Γκάνα υποδηλώνει (μολονότι παραμένει αναπόδεικτο) ότι οι αξιωματούχοι είδαν τις υψηλότερες αμοιβές ως επιβράβευση της αξίας τους και ότι απλώς επιδείνωσε το πρόβλημα με δεδομένη την απουσία ενός ευρύτερου πακέτου μέτρων (ελέγχων και περιορισμών).

Βλ. κεφ. 1 για τη χάραξη πολιτικής

Η μελέτη του Κέντρου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς U4 με τίτλο "Διαφθορά και Συλλογική Δράση" υποστηρίζει ότι οι αποτελεσματικές πρωτοβουλίες κατά της διαφθοράς συχνά προϋποθέτουν πορίσματα και από τρεις οπτικές: πρωταρχικό φορέα, συλλογική δράση και επίλυση προβλήματος

Υποστηρίζεται ότι οι προσπάθειες κατά τη διαφθοράς μπορεί να εδράζονται σε μια ψευδή συλλογιστική. 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 συμβιωτική σχέση. Όπως υπογραμμίζει ο ΟΟΣΑ, στη μελέτη 'Towards a Sound Integrity Framework' 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	Αποτροπή ανήθικης συμπεριφοράς	Υποκίνηση ηθικής συμπεριφοράς
Έλεγχοι	Εξωτερικοί έλεγχοι	Εσωτερικοί έλεγχοι
Εργαλεία	Νομοθεσία	Κατάρτιση και επιμόρφωση
	Κώδικες συμπεριφοράς	Κώδικες ηθικής
	Καθορισμένες διαδικασίες	Σύμβουλοι ακεραιότητας

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

Η **πλήρης εκδοχή** του **Κεφαλαίου 2** παρέχει ένα **παράρτημα** για την **Υγειονομική περίθαλψη ως μελέτη περίπτωσης της διοίκησης απειλών**. Αυτή είναι μια ιδιαίτερα ευαίσθητη περιοχή όπου η έλλειψη ακεραιότητας μπορεί να έχει άμεσο αρνητικό αντίκτυπο σε ένα μεγάλο τμήμα του πληθυσμού. Το παράρτημα εφαρμόζει πολλές από τις έννοιες που παρουσιάστηκαν σε αυτό το κεφάλαιο ειδικότερα στο πλαίσιο αυτού του τομέα.

2.7 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες

Τα βασικά 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 καθοδηγητών 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 είναι άρρητοι και η προσφυγή στην επιβολή αποτελεί το τελευταίο καταφύγιο. Η χρηστή διακυβέρνηση είναι συνώνυμη της ηθικής διοίκησης.

Κεφάλαιο 3: Κυβερνητικές Δομές – Οργάνωση, Συνεργασία και Συντονισμός

Κάθε κράτος-μέλος διαθέτει τις δικές της συγκεκριμένες δομές διακυβέρνησης, περιλαμβάνοντας αρκετά επίπεδα διοίκησης – από το υπερεθνικό, όπου η κυριαρχία και οι πόροι συγκεντρώνονται για κοινά συμφέροντα (της ΕΕ, του Συμβουλίου της Ευρώπης, του ΝΑΤΟ, των Ηνωμένων Εθνών, κτλ.) μέσω του **εθνικού/ομοσπονδιακού** μέχρι του **υποεθνικού επιπέδου** (περιφέρειες, κρατίδια, επαρχίες, διαμερίσματα, κομητείες, πόλεις, δήμοι, κοινότητες, ενορίες, χωριά κτλ.). Σε ολόκληρη την ΕΕ, υπάρχουν περίπου 95.000 τοπικές και περιφερειακές αρχές (LRAs) με σημαντικές αρμοδιότητες σε βασικούς τομείς, όπως στην εκπαίδευση, στο σχεδιασμό, στις μεταφορές, στο περιβάλλον, στις κοινωνικές υπηρεσίες και στην οικονομική ανάπτυξη. Για παράδειγμα, οι LRAs είναι υπεύθυνες περίπου για το 70% των ενωσιακών δημόσιων επενδύσεων και εφαρμόζουν σχεδόν το 70% της ενωσιακής νομοθεσίας.

Η απόφαση για την ανάθεση εξουσιών προς τα πάνω, προς τα κάτω και οριζοντίως εναπόκειται στο κράτος. Εξίσου σημαντικές είναι οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ και εντός των επιπέδων διοίκησης.

Η **πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση** αναφέρεται στα πολλαπλά επίπεδα της διοίκησης, τις αρμοδιότητες και τους πόρους τους, και στον τρόπο δόμησης, οργάνωσης και κοινής εργασίας και εμπλοκής με άλλους ενδιαφερόμενους φορείς για τον εντοπισμό, την υλοποίηση και τη βελτίωση της πολιτικής και την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων για την κοινωνία.

Μόνιμο στοιχείο του πολιτικού πεδίου είναι η ανακατανομή ρόλων μεταξύ υπουργείων, καταλήγοντας σε **αναδιοργάνωση του μηχανισμού της κυβέρνησης (MOG)** σε κεντρικό επίπεδο με πρόθεση την επίτευξη καλύτερης διαμόρφωσης και υλοποίησης της πολιτικής. Αυτό οδηγεί τα υπουργεία (και τους εποπτευόμενους φορείς τους) να χάνουν ή να κερδίζουν αρμοδιότητες και στη μεταφορά προσωπικού και πόρων. Δεδομένης της αλληλεξάρτησης αρκετών πεδίων πολιτικής, το αποτέλεσμα μπορεί να είναι μηδενικού αθροίσματος - απλώς αναδιοργανώνοντας τα 'σιλό' - ή χειρότερα, εκτός εάν η αναδιοργάνωση συνδέεται με καλύτερο συντονισμό και επικοινωνία σε ολόκληρη τη διοίκηση ή οι συγκεκριμένες αλλαγές σχεδιάζονται αποκλειστικά για την παραγωγή κερδών στο πλαίσιο ενός στενού τομέα πολιτικής.

Περισσότερο ριζοσπαστικά, ενιαίες και ομοσπονδιακές κυβερνήσεις απασχολούνται επίσης με την πάροδο του χρόνου με τη **δημιουργία, τη διάσπαση ή τη συγχώνευση υποεθνικών επιπέδων** της δημόσιας διοίκησης (περιφέρειες, κομητείες, διαμερίσματα, δήμους κλπ.). Η αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί ένα επαναλαμβανόμενο ζήτημα στην Ευρώπη για αρκετά χρόνια, συνήθως με σκοπό την περικοπή του αριθμού των διοικητικών επιπέδων και φορέων που πολίτες και επιχειρήσεις θα πρέπει να συναλλάσσονται και την αύξηση του μέσου μεγέθους των διοικητικών μονάδων στην προσπάθεια βελτίωσης της αποδοτικότητας. Για το εάν αυτές οι προσπάθειες αποδεικνύονται αποτελεσματικές είναι ένα θέμα προς συζήτησης, καθώς αυτές οι πρωτοβουλίες σπανίως αξιολογούνται εκ των προτέρων ή εκ των υστέρων.

Οι συνεκτικές δομές της δημόσιας διοίκησης είναι αποδεδειγμένα 'καλό πράγμα', ιδιαίτερα σε μια εποχή δημοσιονομικών πιέσεων. Αλλά η πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση ιδιαίτερα συνδέεται με την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης για τέσσερις λόγους.

Πρώτον, οι άνθρωποι αισθάνονται περισσότερο κοντά στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής όταν οι αρμόδιοι για τη λήψη των αποφάσεων είναι περισσότερο πιθανόν να εκπροσωπούν την ταυτότητα και τα συμφέροντα της τοπικής κοινότητάς τους. Αυτή η εγγύτητα αποτυπώνεται σε πρόσφατες έρευνες του Ευρωβαρόμετρου για την εμπιστοσύνη του κοινού, οι οποίες δείχνουν ότι οι πολίτες έχουν σταθερά περισσότερη εμπιστοσύνη στις τοπικές και περιφερειακές αρχές απ' ότι στην κεντρική διοίκηση και στα ενωσιακά όργανα, μολονότι υπάρχουν μεγάλες διακυμάνσεις στην ΕΕ των 28, υποδηλώνοντας ότι οι τοπικοί παράγοντες συνδράμουν σε μεγάλο βαθμό σε αυτό.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δημοσιεύσει κατευθυντήριες γραμμές για τη διενέργεια εδαφικών αξιολογήσεων του αντικτύπου.

Δεύτερον, **ο 'τόπος' διαδραματίζει ζωτικό ρόλο στην υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής, που δεν αναγνωρίζεται πάντοτε**. Οποιοδήποτε επίπεδο διοίκησης είναι αρμόδιο, όλες οι πολιτικές μπορεί να υποστηριχθεί ότι έχουν χωρικό αντίκτυπο, ακόμη και οι γενικές πολιτικές που εφαρμόζονται καθολικά, όπως η φορολογία (ποια είδη φόρων αυξάνονται και πού) και το κράτος δικαίου (π.χ. συγκεντρώσεις εγκληματικών πράξεων, τόπος και λειτουργία δικαστηρίων). Η κεντρική διοίκηση αποφασιστικά επηρεάζει τα οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά αποτελέσματα σε διάφορα εδαφικά επίπεδα μέσω της αύξησης των μισθών, της στελέχωσης, των προμηθειών, τις μεταφορές, τις επιχορηγήσεις και τα προνοιακά επιδόματα.

Τρίτον, **αρκετές προκλήσεις πολιτικής σε όλα τα διοικητικά επίπεδα,** ωστόσο καθορίζονται, όπως οι μεταφορές, τα δίκτυα επικοινωνίας και ενεργειακής διανομής, ύδρευσης, ατμοσφαιρικής και υπόγειας μόλυνσης, τοπικές αγορές εργασίας και το αποτύπωμα των τοπικών και περιφερειακών οικονομιών.

Τέταρτον, όλα τα επίπεδα διοίκησης αντιμετωπίζουν τα αποκαλούμενα 'σύνθετα προβλήματα' ('wicked problems'), τα οποία δεν είναι εύκολο να χαρακτηριστούν ή να επιλυθούν[18] και απαιτούνται διοργανικές προσεγγίσεις, όπως η αντιμετώπιση της μακροπρόθεσμης ανεργίας, της κλιματικής αλλαγής και της μείωσης εσωτερικών ανισοτήτων: Η μετακίνηση της βιομηχανίας, θέσεων απασχόλησης και ανθρωπίνου δυναμικού μπορεί να έχουν σημαντικές συνέπειες για τα εδάφη που αντιμετωπίζουν παρακμή και, παραδόξως, γνωρίζουν επίσης γοργή ανάπτυξη. Οι θύλακες ευημερίας και φτώχειας υπονομεύουν τη συνοχή της κοινωνίας. Αυτό είναι ιδιαίτερα αληθές, καθώς συνυπάρχουν πλησίον η μία με την άλλη. Αυτό απαιτεί καλά συντονισμένη διοργανική και πολυεπίπεδη δράση.

[18] Βλ. Rittel & Webber για τον ορισμό των 'σύνθετων προβλημάτων', βλ. επίσης ενότητα 1.1, η οποία ανέδειξε τις *«δύσκολες επιλογές, τα πολύπλοκα σενάρια και τις πολύπλοκες καταστάσεις»*.

Βασικά ερωτήματα για το κεφ. 3	Τρόποι και εργαλεία
3.1 Πώς μπορούν οι δημόσιες διοικήσεις να καθορίσουν πώς μπορεί να **εφαρμοστεί η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση** στις διοικητικές δομές;	Η αρχή και η πρακτική της επικουρικότητας. Θεσμική χαρτογράφηση των αρμοδιοτήτων.
3.2 Ποιες είναι οι επιλογές για την **επαναδιαμόρφωση της διοίκησης** και τα αντίστοιχα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα;	Αποκέντρωση. (Επανα)συγκέντρωση. Αναδιοργάνωση (δημιουργία, συγχώνευση, κατάργηση, μεταρρύθμιση). Συνεργασία.
3.3 Πώς μπορούν τα **Κέντρα Διακυβέρνησης (COGs)** να διευκολύνουν πιο αποτελεσματική συνεργασία στο πλαίσιο των διοικήσεων;	Συντονισμός.
3.4 Τι σημαίνει η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση σε έναν **αυξανόμενα συνδεδεμένο κόσμο**,στον οποίο πολίτες και επιχειρήσεις έρχονται σε επαφή με τις διοικήσεις διαδικτυακά;	Χρηστοκεντρική παροχή υπηρεσιών. Διοργανικότητα. Ηλεκτρονικό Περιβάλλον.

3.1 Η εφαρμογή της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης

Το θεσμικό τοπίο κάθε χώρας αντανακλά τις μοναδικές παραδόσεις, το θεσμικό πλαίσιο, το μέγεθος, την ιστορία και της γεωγραφία της, τις πληθυσμιακές συγκεντρώσεις, τα κέντρα οικονομικής δραστηριότητας κτλ. Παρόλ' αυτά, η αρχιτεκτονική της δημόσιας διοίκησης μπορεί είτε *να συνδράμει* είτε *να εμποδίσει* τους διαμορφωτές πολιτικής σε όλα τα επίπεδα, επιλύοντας κοινωνικά προβλήματα και δημιουργώντας ευκαιρίες για πολίτες και επιχειρήσεις – και πιο σημαντικά, με αυτούς. Κατά την αναζήτηση της άριστης δομής, οι βασικές αποφάσεις που καλούνται να λάβουν οι πολιτικοί και οι διαμορφωτές πολιτικής περιλαμβάνουν τα εξής:

- ✓ **Κάθετο επίπεδο**: είναι προτιμότερο η συγκέντρωση ή η αποκέντρωση και, εντός της κεντρικής διοίκησης, η συγκέντρωση ή η αποσυγκέντρωση;
- ✓ **Οριζόντιο επίπεδο**: Είναι καλύτερο η ενοποίηση (συγχώνευση μονάδων) ή ο διαχωρισμός (δημιουργία μικρότερων μονάδων);
- ✓ **Συνεργατικό επίπεδο**: Πώς καλύτερα μπορεί να διασφαλιστεί ότι τα διάφορα επίπεδα της διοίκησης εργάζονται μαζί αποτελεσματικά με τους άλλους ενδιαφερόμενους φορείς για την επίλυση πολιτικών προκλήσεων;
- ✓

Αυτά τα κεφαλαιώδη ερωτήματα οδηγούν αναπόφευκτα σε ένα σύνολο **δεύτερης τάξης ζητήματα,** όπως τα εξής: Θα είναι η προτεινόμενη δράση αποτελεσματική και βιώσιμη σε τοπικό επίπεδο; Έχει το τοπικό επίπεδο τις αρμοδιότητες και τα οικονομικά μέσα; Εάν όχι, μπορεί αυτό να αντιμετωπιστεί, ή είναι σε καλύτερη θέση ένα ανώτερο επίπεδο διοίκησης (περιφερειακό, κεντρικό ή ενωσιακό όργανο); Είναι η επιτυχημένη υλοποίηση της δράσης εξαρτώμενη από συμπληρωματικούς ρόλους, αρμοδιότητες ή έργα άλλων οργάνων ή επιπέδων διοίκησης ή αλληλόδραση με εταίρους και ενδιαφερόμενους φορείς, όπως η κοινωνία πολιτών;

> Η ζωτικότητα της συνεργασίας μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων της διοίκησης για την αποτελεσματική λειτουργία της ΕΕ αναγνωρίστηκε στη Διακήρυξη του Βερολίνου το 2007

Αναλογιζόμενοι αυτά τα ερωτήματα, οι διαμορφωτές πολιτικής θα πρέπει να συμφιλιώσουν την ένταση **δύο ανταγωνιστικών δυνάμεων:**

- **Κεντρομόλος (pull-in)** – αποβλέποντας στην επίτευξη αποτελεσμάτων πολιτικής με τη συγκέντρωση πόρων, που συνήθως μεταφράζεται σε συσσώρευση εξουσίας στο κέντρο (ανώτερα επίπεδα διοίκησης, είτε περιφερειακά, εθνικά/ομοσπονδιακά ή υπερεθνικά) με στόχο τις οικονομίες κλίμακας και φάσματος[19], και
- **Φυγόκεντρος (push-out)** – μεταφέροντας τη διαδικασία λήψης αποφάσεων πιο κοντά στο κοινό όπου είναι δυνατό (διαδικασία που ενσαρκώνει η αρχή της επικουρικότητας, η οποία συχνά ερμηνεύεται ως 'περισσότερο τοπικό επίπεδο'), αντανακλώντας την αίσθηση της ταυτότητας του κοινού ως άτομα, νοικοκυριά και κοινότητες, και την τάση τους να εμπιστεύονται περισσότερα τα κατώτερα επίπεδα διοίκησης που μπορούν καλύτερα να αντιληφθούν και να επηρεάσουν τόσο τους πολίτες όσο και τους ψηφοφόρους.

Η Επιτροπή των Περιφερειών (CoR) ανέλαβε την πρωτοβουλία για να διατυπώσει το όραμά της για μια περιεκτική ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης των αποφάσεων και πολιτικού διαλόγου στη Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση (2009), την οποία ακολούθησε το κείμενο 'Δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Κουλτούρας Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης' και ο Χάρτης για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρώπη.

Παράλληλα με αυτές τις συγκρουσιακές τάσεις, οι διαμορφωτές πολιτικής θα πρέπει επίσης να εσωτερικεύσουν τις συνέπειες της **πεπερασμένης επιρροής της διοίκησης**. Δεν μπορεί κάθε πρόβλημα να επιλύεται μόνο από τη διοίκηση˙ άλλοι ενδιαφερόμενοι φορείς θα πρέπει να είναι μέρος της λύσης. Οι θεσμικοί σχεδιασμοί θα πρέπει να είναι ευέλικτοι και προσαρμοζόμενοι σε όλα τα επίπεδα, από το ενωσιακό μέχρι το τοπικό. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση κατατάσσεται μεταξύ των πιο σκληρών προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι διαμορφωτές πολιτικής, και επομένως δεν αποτελεί έκπληξη που προβάλλεται ως προεξέχον στοιχείο στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο του **συντονισμού της οικονομικής πολιτικής,** στο πλαίσιο της ατζέντας για την απασχόληση και την ανάπτυξη της Στρατηγικής ΕΕ2020. Μια έρευνα των εξειδικευμένων ανά χώρα εδαφικών συστάσεων της Επιτροπής των Περιφερειών αποκάλυψε ότι υπήρχαν 12 συστάσεις το 2016, σε σχέση με τη δημόσια διοίκηση, συμπεριλαμβανομένων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, της κατανομής των αρμοδιοτήτων και της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών. Αρκετές από τις Εθνικές Εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2016) έχουν αναδείξει τον αντίκτυπο στη διακυβέρνηση του κάθετου και οριζόντιου κατακερματισμού στις δημόσιες διοικήσεις.

Η Επιτροπή των Περιφερειών ενθάρρυνε το Βαθμολόγιο της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης σε ενωσιακό επίπεδο και παρακολουθεί τις εδαφικές διαστάσεις της Στρατηγικής ΕΕ2020 και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο.

3.1.1 Η αρχή και η πρακτική της επικουρικότητας

Το κλειδί για την εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης βρίσκεται στο σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας, η οποία προβλέπεται στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ (TEU) όπου ορίζεται ότι διασφαλίζει ότι «οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο πιο κοντά είναι δυνατό στον πολίτη». Σύμφωνα με την Επιτροπή των Περιφερειών, η επικουρικότητα «*εγγυάται ότι οι πολιτικές λαμβάνονται και εφαρμόζονται στο πιο κατάλληλο επίπεδο*». Στο πλαίσιο των διοικητικών δομών του κράτους-μέλους, το 'πιο κατάλληλο επίπεδο' για τη λήψη των αποφάσεων μπορεί να είναι η ομοσπονδία, το κρατίδιο, η περιφέρεια, η επαρχία, η κομητεία, το διαμέρισμα, η πόλη, ο δήμος, η κοινότητα ή η γειτονιά.

[19] Η αποκόμιση αυτών των οφελών είναι θέμα προς συζήτηση, καθώς ανεπάρκειες μπορεί να αναδειχθούν από την απόσταση μεταξύ της διαδικασίας λήψης αποφάσεων (πιο κοντά στο κέντρο) και των αποτελεσμάτων (σε τοπικό επίπεδο).

Η προκαθορισμένη θέση είναι το χαμηλότερο επίπεδο διοίκησης, αλλά αυτή η απόφαση δεν θα πρέπει να είναι αναπόφευκτη, καθώς μερικές παρεμβάσεις θα πρέπει πράγματι να λαμβάνουν χώρα σε εθνικό ή υπερεθνικό επίπεδο. Η εξέταση της 'καταλληλότητας' θα πρέπει να είναι πολιτικά στοχευμένη. Τα ακόλουθα κριτήρια μπορούν να βοηθήσουν σε μια σταθμισμένη απόφαση:

Κριτήρια	Πιθανά ερωτήματα
Αποτελεσματικότητα	✓ Ποιο επίπεδο λήψης αποφάσεων είναι το κατάλληλο για να καθορίσει του στόχους πολιτικής και τους επιτύχει; ✓ Η ανάθεση των αρμοδιοτήτων συνδράμει στο έργο της διοίκησης να επιτύχει τα επιδιωκόμενα οφέλη της πολιτικής και να τα περιλάβει στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων;
Αποδοτικότητα	✓ Ποιο επίπεδο της διοίκησης είναι το πλέον κατάλληλο για την ελαχιστοποίηση του κόστους για τη διαμόρφωση, τη διαβούλευση, την εφαρμογή, την επιβολή, την παρακολούθηση και/ή την αξιολόγηση της πολιτικής; ✓ Έχει το προτεινόμενο επίπεδο επαρκή ικανότητα (προσωπικό, δεξιότητες, εξοπλισμό) για την άσκηση των προτεινόμενων αρμοδιοτήτων, και εάν όχι, μπορούν αυτές να ασκηθούν σε ένα λογικό χρονοδιάγραμμα; ✓ Έχει η κατανομή των αρμοδιοτήτων αποφύγει αλληλεπικαλύψεις; ✓ Μπορούν να υπάρξουν οικονομίες κλίμακας από την ανάθεση της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων σε 'ανώτερο' επίπεδο διοίκησης;
Ακεραιότητα	✓ Κινείται η ανάθεση των εξουσιών για τη λήψη των αποφάσεων προς το δημόσιο συμφέρον; ✓ Είναι σύμφωνες με τα σχέδια η διαχείριση της ακεραιότητας και της απειλής της διαφθοράς στη διοίκηση/τομέα, για παράδειγμα, σε σχέση με τη διοικητική απλούστευση (μείωση αριθμού οργανισμών και βημάτων στις διαδικασίες στο ελάχιστο αναγκαίο); ✓ Μετριάζεται η απειλή, παρέχοντας υπερβολική επιρροή στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων σε ομάδες πίεσης ή σε πελατειακά δίκτυα (διοχετεύοντας δημοσίους πόρους σε πολιτικό κόμμα ή κυβερνητική συμμαχία);
Λογοδοσία	✓ Η επιλογή του επιπέδου λήψης των αποφάσεων καθιστά τους πολίτες ικανούς να εγκαλέσουν τη διοίκηση να λογοδοτήσει για τις επιδόσεις της;

3.1.2 Θεσμική χαρτογράφηση των αρμοδιοτήτων

Η διαχείριση της σχέσης μεταξύ των επιπέδων διοίκησης έχει γίνει ολοένα και περισσότερο πολύπλοκη, καθώς οι χώρες έχουν διαμορφώσει και μεταρρυθμίσει τα συστήματα διοίκησής τους. Η θεσμική χαρτογράφηση είναι ένα πολύτιμο εργαλείο για την ξεκάθαρη ανάδειξη του ποιός είναι υπεύθυνος για ποιό πράγμα στο πεδίο μιας υπό εξέταση πολιτικής, πριν από οποιαδήποτε άλλη ενέργεια.

Βλ.επίσης ενότητα 9.2 για τις λειτουργικές επανεξετάσεις

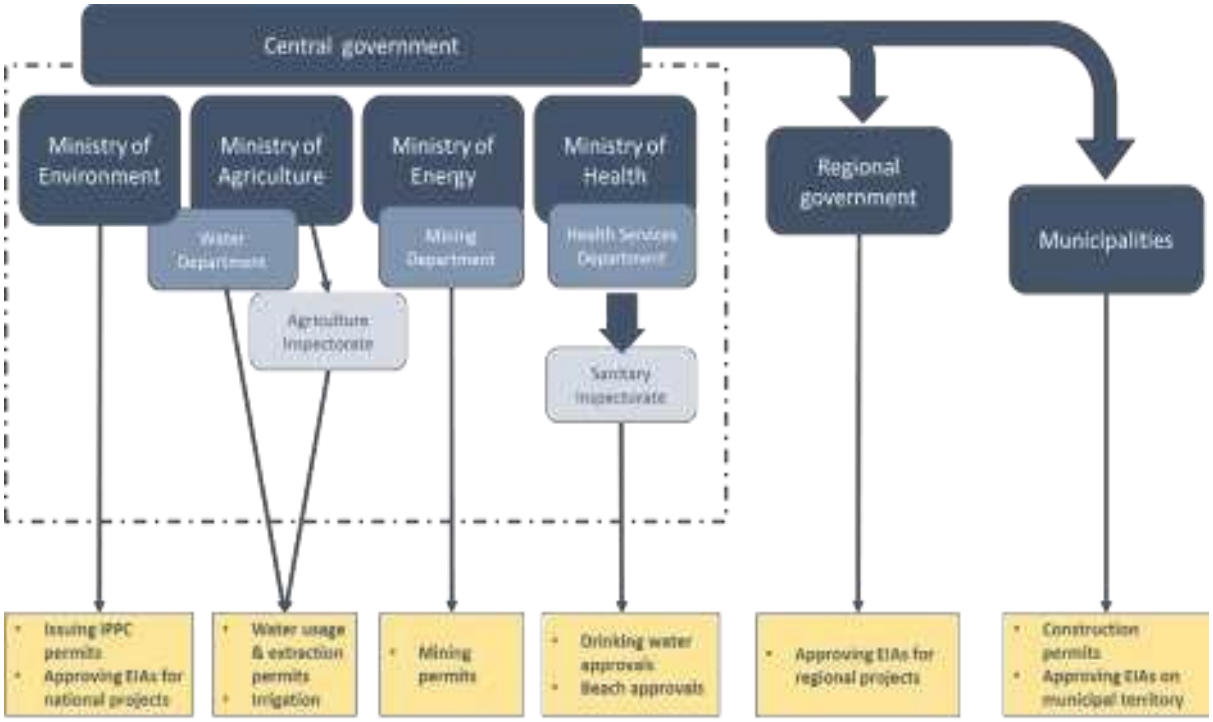
«Περισσότερο από απομονωμένοι δρώντες, οι υποεθνικές αρχές και οι κεντρικές διοικήσεις είναι αμοιβαία αλληλεξαρτώμενες…Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, ο πλήρης διαχωρισμός αρμοδιοτήτων και αποτελεσμάτων στη διαμόρφωση της πολιτικής δεν μπορεί να επιτευχθεί…Δεδομένης της αλληλεξάρτησης, ένα πρώτο βήμα είναι η διενέργεια μιας 'θεσμικής χαρτογράφησης' των ρόλων και των ευθυνών προκειμένου να ξεκαθαρίσουν οι σχέσεις τους». OECD, 2011[20].

[20] Βλ. C. Charbit (2011), *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*, OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing

Η ιστοσελίδα της Επιτροπής των Περιφερειών για τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων, βάσει της μελέτης με τον ίδιο τίτλο του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Δημόσιας Διοίκησης (EIPA), παρέχει μια έκθεση των επιπέδων θεσμικής και φορολογικής αποκέντρωσης σε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ, τις (δυνητικά) υποψήφιες χώρες και τα κράτη της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, και αποτυπώνει το θεσμικό τους πλαίσιο. Ένας διαδραστικός χάρτης παρέχει πρόσθετη πληροφόρηση στα **συστήματα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και τους μηχανισμούς επικουρικότητας** σε κάθε χώρα.

Μια ευρύτερη εικόνα δίνεται από τη μελέτη του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (CEMR) και τα μέλη του, τις εθνικές ενώσεις των τοπικών αυτοδιοικήσεων, στην έκθεση με τίτλο 'Local and Regional Governments in Europe, Structures and Competences', η οποία καλύπτει 42 χώρες, συμπεριλαμβανομένων όλων των κρατών-μελών της ΕΕ. Αυτή η μελέτη επιτρέπει μια συγκριτική προσέγγιση των τοπικών αρμοδιοτήτων και δομών από άποψη διοίκησης και πολιτικής οργάνωσης ανα χώρα με μια ματιά.

Το κάτωθι διάγραμμα των αρμοδιοτήτων για ένα ζήτημα (περιβαλλοντικές άδειες & εγκρίσεις) αποτελεί ένα παράδειγμα του τρόπου εμφάνισης της χαρτογράφησης για μια αρμοδιότητα στο πλαίσιο ενός πεδίου πολιτικής.



Ο σκοπός της θεσμικής χαρτογράφησης είναι να εκθέσει **τα κενά και τις αλληλεπικαλύψεις**. Όπου διαπιστώνονται αλληλεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων προκύπτει θέμα συντονισμού ή πιθανώς εξορθολογισμού των ευθυνών στο πλέον κατάλληλο επίπεδο και θεσμικό όργανο. Σε σχέση με τα κενά, ο ΟΟΣΑ έχει αναδείξει επτά πηγές ζητημάτων που απαιτούν συντονισμό, οι οποίες μπορούν να χρησιμεύσουν ως ένα διαγνωστικό εργαλείο για την ανάδειξη λύσεων για την υλοποίηση αποτελεσματικών πολιτικών σε πολυεπίπεδες διοικήσεις.

Καλή Πρακτική:
'Μια διοίκηση, μια αρμοδιότητα' (Ισπανία)

Κενό	Περιγραφή
Πληροφόρησης	Ανισορροπία μεταξύ επιπέδων διοίκησης κατά το σχεδιασμό και την υλοποίηση δημοσίων πολιτικών είτε σκοπίμως (κρατώντας την πληροφόρηση ως ένα 'παιχνίδι ισχύος') είτε μέσω της άγνοιας για το ρόλο του άλλου.
Ικανότητας	Ανεπάρκεια ανθρωπίνων, γνωστικών, τεχνικών πόρων και υποδομών για την άσκηση των αρμοδιοτήτων ανεξαρτήτως επιπέδου διοίκησης.
Δημοσιονομικό	Ανεπαρκή και/ή κυμαινόμενα έσοδα, ή ανελαστικές δαπάνες (π.χ.αυστηρή πρόβλεψη μεταφορών), που υπονομεύουν τις τοπικές και περιφερειακές αρχές κατά την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.
Πολιτικής	Τα βασικά υπουργεία που ασκούν την κύρια ευθύνη χάραξης πολιτικής, υιοθετούν ξεκάθαρα κάθετες προσεγγίσεις, οι οποίες υλοποιούνται σε εδαφικό επίπεδο, ενώ οι τοπικές και περιφερειακές αρχές εξετάζουν την επιδίωξη διατομεακών προσεγγίσεων που αξιοποιούν συμπληρωματικότητες μεταξύ των πεδίων πολιτικής΄ έλλειψη διυπουργικού συντονισμού για ακατάλληλους στόχους, θεματολογίες και χρονοδιαγράμματα επιβαρύνουν τις τοπικές και περιφερειακές αρχές και δημιουργούν ανακολουθίες και αντιφάσεις.
Διοικητικό	Η "αναντιστοιχία" μεταξύ πεδίων αρμοδιοτήτων (π.χ. ελάχιστα αποδοτική κλίμακα για τη διαχείριση απορριμμάτων ή υδάτινων πόρων, ελάχιστο εύρος αγορών εργασίας) και διοικητικά όρια (π.χ. δημοτική κάλυψη) οδηγούν σε αναποτελεσματικό σχεδιασμό, παρέμβαση και αποτελέσματα.
Στόχου	Οι εθνικοί και υποεθνικοί διαμορφωτές πολιτικής επιδιώκουν αντιτιθέμενες σκοπιμότητες (για παράδειγμα, λόγω πολιτικών διαφορών) παρά την εξυπηρέτηση του κοινού καλού, δημιουργώντας εμπόδια για την υιοθέτηση συγκλινουσών στρατηγικών.
Λογοδοσίας	Δυσκολίες για τη διασφάλιση της διαφάνειας των πρακτικών και πιθανόν της ακεραιότητας κατά τη διαχείριση των δημοσίων πόρων σε όλα τα επίπεδα διοίκησης και τις εκλογικές περιφέρειες.

Πηγή: C. Charbit (2011), οπ.παρ.

Αυτή η χαρτογράφηση και η ανάλυση των κενών είναι το φυσικό αντίστοιχο της διοικητικής απλούστευσης, αξιοποιώντας τεχνικές, όπως η ανάλυση 'καθοριστικών γεγονότων της ζωής' και η 'χαρτογράφηση της διαδρομής των πελατών' (CJM). Ενώ η χαρτογράφηση αφορά τη διασφάλιση μιας αποτελεσματικής και συνεκτικής διοίκησης από μια εσωτερική (διοικητική) άποψη, η CJM αφορά μια χρηστοκεντρική φιλική εμπειρία από μια εξωτερική (πολίτης και επιχείρηση) άποψη.

Βλ. επίσης κεφ.5

3.2 Αναδιαμορφώνοντας τη διοίκηση

Αρκετά κράτη-μέλη έχουν αναδιαμορφώσει τη διοικητική αρχιτεκτονική τους τα τελευταία χρόνια με σκοπό να επιτύχουν καλύτερη πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (ρητώς ή αρρήτως), και συνεχίζουν προς αυτήν την κατεύθυνση, ελάχιστα διενεργούν *εκ των προτέρων* αξιολογήσεις αντικτύπου πριν τη θέσπιση των αποφάσεών τους προκειμένου να σταθμίσουν τα οφέλη και τις ζημίες, ή *εκ των υστέρων* ανάλυση για να αναλύσουν εάν οι προσδοκίες τους ικανοποιήθηκαν. Ανεξαρτήτως του αποτελέσματος, αυτές οι αλλαγές τυπικά σημαίνουν μεγάλη αναστάτωση.

Αναζητώντας συστήματα δημόσιας διοίκησης που ακολουθούν μια περισσότερο αποτελεσματική δομή, οι κυβερνήσεις έχουν ουσιαστικά τέσσερις **βασικές επιλογές εδαφικής μεταρρύθμισης** στη διάθεσή τους[21], η καθεμιά εκ των οποίων έχει δρομολογηθεί τα τελευταία χρόνια σε κράτη-μέλη της ΕΕ, συχνά συνδυαστικά.

[21] Ο συντονισμός είναι επίσης ένα σημαντικό εργαλείο, αλλά αναλύεται ξεχωριστά από τη συνεργασία (βλ.ενότητα 3.2.3).

Σε κάθε περίπτωση, το ζητούμενο είναι η ανάθεση: αρμοδιοτήτων, δικαιωμάτων (λήψης αποφάσεων, νομοθέτησης και/ή εξουσιών άντλησης εσόδων), και πόρων (επιχορήγηση, περιουσιακά στοιχεία, ΤΠΕ και προσωπικό). Αυτοί οι τρεις παράγοντες μπορούν να συνδυαστούν με αρκετούς τρόπους.

Βασικοί τύποι εδαφικής μεταρρύθμισης

Εργαλείο	Περιγραφή	Παραδείγματα
Αποκέντρωση	Δικαιοδοσία, ευθύνη και/ή πόροι μεταφέρονται από ένα ανώτερο σε ένα κατώτερο επίπεδο αιρετής διοίκησης.	2016 μεταρρύθμιση τοπικής αυτοδιοίκησης και το Σχέδιο Αποκέντρωσης στην Πορτογαλία.
Συγκεντρωτισμός	Η κεντρική διοίκηση αφαιρεί δικαιοδοσία, αρμοδιότητες και/ή πόρους από ένα κατώτερο επίπεδο αιρετής διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων αποσυγκεντρωμένους φορείς.	Συγκεντρωτισμός αρμοδιοτήτων στην Ουγγαρία σύμφωνα με το Νόμο για τις Τοπικές Αρχές (2011).
Αναδιοργάνωση	Οι δημόσιες αρχές σε κεντρικό ή υποεθνικό επίπεδο σχηματίζονται, συγχωνεύονται και/ή καταργούνται.	Η συγχώνευση δύο αρχών στις Ιρλανδικές κομητείες Limerick και Tipperary σύμφωνα με το Νόμο του 2011˙ περιφερειακοί φορείς και κέντρα ανέλαβαν τα καθήκοντά τους από 6 πρώην επαρχίες το 2010 στη Φινλανδία.
Συνεργασία	Οι εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές συνεργάζονται στενά για την επιδίωξη του κοινού (πολιτικού) συμφέροντος, το οποίο μπορεί να περιλαμβάνει συγκέντρωση πόρων.	Προώθηση διαδημοτικής συνεργασίας σύμφωνα με το Σύνταγμα της Αυστρίας το 2011˙ υποχρεωτική συνεργασία για μικρούς δήμους, που παρέχουν εξειδικευμένες υπηρεσίες σε άτομα με ειδικές ανάγκες στην Ισλανδία από το 2012.

Στο πλαίσιο της σφαίρας της αναδιοργάνωσης, το φαινόμενο της **περιφερειοποίησης** – ο σχηματισμός ή η θέσπιση ενός ενδιάμεσου βαθμού διοίκησης μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης – μπορεί να περιλαμβάνει στοιχεία αποκέντρωσης (συμπεριλαμβανομένης της αποσυγκέντρωσης), σε συνάρτηση με το εάν οι περιφέρειες παραμένουν υπό τη δικαιοδοσία της κεντρικής διοίκησης, αντιπροσωπεύουν τα συμφέροντα των τοπικών αρχών, ή είναι άμεσα εκλεγμένες και αυτοδιοικούμενες.

Σε μερικές περιπτώσεις, το κεντρικό στοιχείο της εδαφικής μεταρρύθμισης είναι η **εξάλειψη ολόκληρου του βαθμού** της υποεθνικής αρχής, παρά μεμονωμένες οντότητες, και η ανάθεση των αρμοδιοτήτων, των πόρων και/ή της δικαιοδοσίας σε ένα άλλο επίπεδο, κάθετα ή οριζόντια. Σε άλλες περιπτώσεις, η εξάλειψη συνοδεύεται από την αντικατάσταση.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, **οι νέες μεταρρυθμίσεις έχουν ανατρέψει προηγούμενες μεταρρυθμίσεις.** Οι ανατροπές μπορεί να σηματοδοτούν επανεξέταση ως απόρροια αναθεώρησης και αναστοχασμού, αλλά μπορεί επίσης να σηματοδοτούν την έλευση μιας νέας διοίκησης που απορρίπτει την προσέγγιση των προκατόχων της ή απλώς επιζητά εξοικονόμηση πόρων.

3.2.1 Αποκέντρωση vs. Συγκεντρωτισμός

Η **αποκέντρωση** αποτελεί κυρίαρχη τάση στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στο μεγαλύτερο διάστημα των τελευταίων 30-40 ετών, με παρότρυνση της ΕΕ, βάσει της αρχής της επικουρικότητας. Μπορεί να λεχθεί ότι αυτή μπορεί να λάβει τρεις μορφές: διοικητική

(μεταφορά της εκτελεστικής λειτουργίας σε επίπεδο αρμοδιοτήτων στα κατώτερα επίπεδα διοίκησης)[22]· δημοσιονομική (μεταφορά εξουσιών για τη δαπάνη δημοσίου χρήματος και/ή του δικαιώματος και της ευθύνης για την άντληση και αξιοποίηση των δικών της εσόδων και χρηματοδοτικών πόρων)· και πολιτική (μεταφορά της διαδικασίας λήψης αποφάσεων σε αιρετούς αξιωματούχους σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο).

Η αρχή της πλήρους αποκέντρωσης στις τοπικές αρχές διατυπώθηκαν στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που υπογράφηκε από όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ και άλλων μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Βλ. επίσης την ιστοσελίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη χρηστή διακυβέρνηση.

Η πλήρης αποκέντρωση εμπεριέχει τη διοικητική, δημοσιονομική και πολιτική αποκέντρωση, είτε παράλληλα είτε με το πέρασμα του χρόνου. Προϋποθέτει τη μεταφορά από την κεντρική διοίκηση στις περιφερειακές ή τοπικές αρχές τόσο της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων όσο και των εξουσιών άντλησης πόρων. Κείμενο της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων (2012) υποστηρίζει ότι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές ενθαρρύνονται καλύτερα για να διαχειριστούν τα οικονομικά τους όταν καλύπτουν ένα μεγάλο μέρος των δαπανών τους, αυξάνοντας τους φόρους και τα τέλη, λόγω της λογοδοσίας στο ψηφοφόρο (ξεκάθαρος σύνδεσμος μεταξύ της παροχής υπηρεσίας και των φόρων που αυξάνονται για τη χρηματοδότησή τους), αυτονομίας εσόδων (αντιμετώπιση χρηματοδοτικών υποχρεώσεων) και επενδύσεων (υψηλότερα φορολογικά έσοδα εάν η δαπάνη για ποιοτικότερες υπηρεσίες συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη). Το αντεπιχείρημα σε αυτό έγκειται στο ότι λιγότερο εύπορες κοινότητες με χαμηλά εισοδήματα νοικοκυριών και πιο αδύναμες τοπικές ή περιφερειακές οικονομίες ξεκινούν με μικρότερη φορολογική βάση και επομένως μπορεί να χρειαστούν κρατικές επιδοτήσεις για την υποστήριξη της εισοδηματικής βάσης και την αφετηρία της κοινωνικο-οικονομικής τους ανάπτυξης.

Η Ένωση των Δήμων της Ολλανδίας έχει δημοσιεύσει έναν οδηγό για την ενίσχυση των επιδόσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης που αναδεικνύει εμπόδια στην αποτελεσματική αποκέντρωση.

Μερικές από τις κύριες προκλήσεις για την αποτελεσματική πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι οι εξής: ασάφεια αρμοδιοτήτων για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές· ανεπαρκείς εξουσίες και/ή ανεπαρκείς πόροι ή ικανότητες για την εκπλήρωση αυτών των ευθυνών· μη βιώσιμες εδαφικές μονάδες ή αμφισβητούμενα όρια, λόγω πολιτικών σκοπιμοτήτων που καθορίζουν τα διοικητικά όρια· τοποθετήσεις προσωπικού κατόπιν υπουργικών υποδείξεων, δημιουργώντας σύγχυση ή συγκρούσεις μεταξύ κεντρικής και τοπικής λογοδοσίας· και από τα πάνω προς τα κάτω παρεμβάσεις στην αυτοτέλεια των τοπικών και περιφερειακών αρχών.

Σύμφωνα με μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Ανάπτυξης και Συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις σχέσεις μεταξύ της τοπικής διακυβέρνησης και της ανάπτυξης (2016) «*η αποκέντρωση είναι μια εξόχως πολιτική διαδικασία*». Η πολιτική βούληση και δέσμευση είναι προϋποθέσεις για την ολοκληρωμένη μορφή της, η οποία συνοδεύεται από το **παράδοξο της αποκέντρωσης.**

«Η αποκέντρωση θέτει ένα θεμελιώδες αίνιγμα. Από τη μια μεριά, οποιοδήποτε μέτρο αποκέντρωσης τείνει να μειώνει την εξουσία και τη δικαιοδοσία που απολαμβάνουν οι εθνικοί αξιωματούχοι σε σχέση με τους αιρετούς των υποεθνικών αρχών. Από την άλλη μεριά, οι πολιτικοί της κεντρικής πολιτικής σκηνής ελέγχουν επισήμως την απόφαση για την αποκέντρωση. Τι κίνητρα έχουν οι πολιτικοί να υποστηρίξουν αλλαγές που φαίνεται, τουλάχιστον με την πρώτη ματιά, να μειώνουν τα πολιτικά προνόμιά τους;», World Bank, 2011[23].

[22] Όταν αυτό συμβαίνει στο πλαίσιο της κεντρικής διοίκησης αποδίδεται ως 'αποσυγκέντρωση'.
[23] Βλ. *The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness*

Αυτό εγείρει το εξής ζήτημα: **τί κινητοποιεί τους πολιτικούς** για τη διατήρηση ή εκχώρηση του ελέγχου; Η Παγκόσμια Τράπεζα έχει εντοπίσει τέσσερις παράγοντες, οι οποίοι μπορεί να τους επηρεάσουν οποιαδήποτε πορεία και αν διαλέξουν:

- **Εκλογικός**: οι πολιτικοί ενθαρρύνουν την αποκέντρωση όταν οι εκλογικές προοπτικές τους φαίνονται περισσότερο ενθαρρυντικές σε υποεθνικό επίπεδο.
- **Κομματικός**: η εσωτερική δυναμική των κυβερνώντων κομμάτων, η κυριαρχία των εθνικών απέναντι στους υποεθνκούς πολιτικούς και η παρουσία περιφερειακών κομμάτων στην κυβέρνηση.
- **Θεσμικός**: πιέσεις στους εθνικούς αξιωματούχους για την υπεράσπιση των αξιωμάτων τους κατά την αλληλόδραση με τις υποεθνικές αρχές.
- **Συμμαχικός:** ο αντίκτυπος των αλλαγών στις ομάδες πίεσης που τις υποστηρίζουν ή αντιστέκονται σε αυτές.

Εκτός από τα πολιτικά κίνητρα, υπάρχουν επίσης **τεχνικά ζητήματα** για τις πρακτικές διαστάσεις της αποκέντρωσης σε σχέση με το σχεδιασμό, την οικονομική αποδοτικότητα και την ισότητα, τη νομοθετική αλλαγή και εφαρμογή.

«Η αποκέντρωση δεν είναι μια άπαξ πολιτική αλλαγή. Πρόκειται για μια συνεχής διαδικασία όπου ο στόχος των υπόλογων και αποδοτικών τοπικών αρχών μπορεί να χρειαστεί αρκετές δεκαετίες για να επιτευχθεί. Επιπλέον, στη διαδικασία της θεσμικής αλλαγής, η αδράνεια και η αντίσταση μπορούν να συμβούν από εκείνους που έχουν επωφεληθεί από το προηγούμενο συγκεντρωτικό σύστημα, ειδικότερα σε επίπεδο εξουσίας, πληροφόρησης και αποφάσεων», OECD, 2011 (οπ.παρ.)

Σε κάθε περίπτωση, τα **πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα** της αποκέντρωσης αποτελούν τον καθρέφτη του επιχειρήματος για το συγκεντρωτισμό:

Αποκέντρωση	Συγκεντρωτισμός
☑ Οι αποφάσεις αναμένεται να αντανακλούν καλύτερα τις ανάγκες και τις προτιμήσεις του κοινού, καθώς οι τοπικές και οι περιφερειακές αρχές είναι πιο κοντά στους πολίτες παρά οι εθνικές αρχές (έρευνες συνεχώς αποδεικνύουν ότι η εμπιστοσύνη είναι μεγαλύτερη στις τοπικές και περιφερειακές αρχές).	☑ Οι αποφάσεις μπορεί να λαμβάνονται υπέρ των συμφερόντων ολόκληρης της χώρας και όχι μεμονωμένων τμημάτων της. Αυτό μπορεί να βοηθήσει στην αποφυγή της διακριτικής μεταχείρισης βάσει ταχυδρομικού κώδικα κατά τη διαδικασία παροχής δημοσίων υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις.
☑ Η διαδικασία σχεδιασμού της πολιτικής μπορεί να γίνει περισσότερο αποτελεσματική, καθώς τόσο ο σχεδιασμός όσο και η υλοποίηση μπορούν να προσαρμοστούν καλύτερα στις ειδικές συνθήκες, αντανακλώντας τη σε περισσότερο βάθος γνώση της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης.	☑ Ο συγκεντρωτισμός μπορεί να είναι περισσότερο οικονομικά αποδοτικός, ειδικότερα εάν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές είναι μικρές σε μέγεθος, έχουν υψηλά αναλογικά γενικά έξοδα και δεν μπορούν να πετύχουν οικονομικά αποδοτικότερους όρους για τις συμβάσεις.
☑ Η αποκέντρωση μπορεί να συμβάλει στον ανταγωνισμό μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών αρχών, ενθαρρύνοντας την καινοτομία στις πολιτικές και στις υπηρεσίες.	☑ Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές μπορούν να δυσκολευτούν να ανταγωνιστούν τις κεντρικές διοικήσεις, προσελκύοντας υψηλού βεληνεκούς προσωπικό, με αποτέλεσμα την υπονόμευση της αναλυτικής ικανότητας και της ποιότητας της παροχής υπηρεσιών.
☑ Μπορεί να επιταχύνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, καθώς μικρότερες εδαφικές ενότητες μπορεί να είναι περισσότερο αποδοτικές, ειδικότερα εάν η πληροφόρηση δεν χρειάζεται να περάσει σε μια κεντρική ιεραρχία σε εθνικό επίπεδο.	☑ Μπορεί να είναι ευκολότερη και πιο γρήγορη για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων, ειδικότερα σε καιρούς κρίσης[24].

[24] Το κείμενο εργασίας που εκπονήθηκε στο πλαίσιο του ενωσιακά χρηματοδοτούμενου έργου COCOPS για τον περιορισμός της διοίκησης υποστηρίζει ότι ο συγκεντρωτισμός είναι απόρροια της κρίσης διαχείρισης, καθώς οι εθνικές κυβερνήσεις αντιδρούν, αναθέτοντας περισσότερες εξουσίες προς το κέντρο της κυβέρνησης για την προώθηση "μηχανιστικών δομών και ιεραρχικών διαδικασιών στους οργανισμούς".

- ☑ Η λογοδοσία στο κοινό γίνεται σε μεγαλύτερο βαθμό στα κατώτερα επίπεδα διοίκησης· η αποκέντρωση μπορεί να εμπνεύσει τους πολίτες για να συμμετέχουν με τους εκπροσώπους τους και ασκούν επιρροή στην πολιτική, στους προϋπολογισμούς και στις υπηρεσίες.
- ☑ Η αποκέντρωση λειτουργεί ως μια μορφή ελέγχου απέναντι στην υπερβολική συγκέντρωση εξουσίας στο κέντρο.
- ☑ Ο συγκεντρωτισμός αποφεύγει τον σπάταλο ανταγωνισμό (π.χ. ο οποίος μπορεί να γίνει ένας άνισος αγώνας) και την πολυπλοκότητα των μυριάδων τοπικών κανονισμών και τη γραφειοκρατία.
- ☑ Μπορεί να αποφύγει τη δημιουργία πελατειακών δικτύων μεταξύ των τοπικών ελίτ και ομάδων συμφερόντων, στα οποία ανθούν οι συναλλαγές για επιρροή, θέσεις απασχόλησης και συμβάσεις[25].

Μερικές από τις **εμφανείς αδυναμίες της αποκέντρωσης μπορούν να αντιμετωπιστούν** με δράσεις στις φάσεις τόσο του σχεδιασμού όσο και της υλοποίησης μεταφοράς εξουσιών. Αυτές περιλαμβάνουν τα εξής:

Βλ. Επίσης ενότητα 1.1 (συνευθύνη), ενότητα 2.2 (απειλή για την ακεραιότητα) και ενότητα 4.3 (διαχείριση ανθρωπίνου δυναμικού).

- ✓ Ενίσχυση της **αναλυτικής ικανότητας και της ικανότητας παροχής υπηρεσιών** μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών αρχών, διασφαλίζοντας τη διαθεσιμότητα των πόρων για αποτελεσματική διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής και παροχής υπηρεσιών, και καθιστώντας τις τοπικές και περιφερειακές αρχές πιο ελκυστικούς εργοδότες στον ανταγωνισμό με τις κεντρικές διοικήσεις και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

- ✓ Ενθάρρυνση ή απαίτηση από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές **να διενεργήσουν αξιολογήσεις απειλών** και να διασφαλίσουν **τη διαφάνεια** κατά τη λειτουργία τους, παράλληλα με τους ελέγχους ενάντια στην κατάχρηση της εξουσίας.

- ✓ Ενίσχυση της **τοπικής δημοκρατίας,** ενθαρρύνοντας την ενεργό εμπλοκή της κοινωνίας πολιτών και τη χρήση του κοινού σχεδιασμού, της συμπαραγωγής και της κοινής κατάρτισης του προυπολογισμού για τη συμμετοχή των κατοίκων και των τοπικών επιχειρήσεων.

- ✓ Βελτίωση της **αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας**, μέσω είτε της αναδιοργάνωσης, είτε της συνεργασίας και των συμπράξεων.

«Δεν υπάρχει απάντηση 'ναι' ή 'όχι' στην ερώτηση εάν είναι ή δεν είναι η αποκέντρωση μια 'καλή ιδέα'. Οι συγκεντρωτικές και οι αποκεντρωτικές προσεγγίσεις μπορούν να λειτουργήσουν σχετικά καλά, ή σχετικά άσχημα, αναλόγως του ιστορικού, πολιτισμικού και πολιτικού πλαισίου μιας χώρας, καθώς και της ικανότητάς της να αξιοποιήσει τις εγγενείς δυνατότητές και να ελαχιστοποιήσει δυνητικές αδυναμίες. Η απόδοση των αποκεντρωμένων δημόσιων πολιτικών επίσης σχετίζεται σε σημαντικό βαθμό με την αποτελεσματικότητα του συντονισμού μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης». OECD, 2011 (οπ.παρ.).

[25] Βλ. επίσης κεφ.2

Ενώ υπάρχουν πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα και για τις δύο πλευρές, παρ' όλα αυτά η ιστορική **τάση παραμένει προς την αποκέντρωση.** Το έργο LocRef διαπίστωσε μια αύξηση της τοπικής αυτονομίας κατά την περίοδο μέχρι το 2005, σε πλήρη εναρμόνιση με τη μακροπρόθεση τάση αποκέντρωσης στην Ευρώπη, αλλά με μικρή απόκλιση προς περισσότερο συγκεντρωτισμό κατά την τελευταία δεκαετία. Η έρευνα έχει δείξει ότι η **αποκέντρωση** τείνει να ανταποκρίνεται στις περικοπές στις δημόσιες δαπάνες, υπονοώντας ότι η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στην υποεθνική αρχή δεν συνοδεύεται από αντίστοιχη μεταφορά πόρων. Ωστόσο, οι μεταφορές αρμοδιοτήτων συμβαίνει και προς τις δύο κατευθύνσεις.

Το έργο με τίτλο 'Μεταρρυθμίσεις Δημοσίου Τομέα σε Τοπικό Επίπεδο'(LocRef) που χρηματοδοτήθηκε από το πρόγραμμα COST, στο πλαίσιο του Horizon 2020, εξέτασε την εμπειρία 39 χωρών κατά την περίοδο 1990-2014, συμπεριλαμβανομένων των υφιστάμενων κρατών-μελών της ΕΕ.

Καθώς, σύμφωνα με την παροιμία, 'πενία τέχνας κατεργάζεται', αρκετοί δήμοι ανταποκρίθηκαν στις δημοσιονομικές πιέσεις, επιδεικνύοντας επίπεδα φαντασίας και καινοτομίας που συνήθως συνδέονται στο μυαλό του κοινού με τον ιδιωτικό τομέα και έχουν ενθαρρύνει μεγάλες **εσωτερικές μεταρρυθμίσεις** για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

Καλή Πρακτική: Βλ. την Αλλαγή στο κεφάλαιο 9

Το ενωσιακά χρηματοδοτούμενο ερευνητικό έργο με τίτλο 'Συντονίζοντας για τη Συνοχή στο Δημόσιο Τομέα του Μέλλοντος' (COCOPS) εξέτασε, μεταξύ άλλων, το μεταβαλλόμενο ρόλο της διοίκησης στην Ευρώπη από το 1980 μέχρι το 2010, συσχετίζοντας τις μεταρρυθμίσεις με την απασχόληση στο δημόσιο τομέα και τις δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ.

3.2.2 Αναδιοργάνωση και περιφερειοποίηση

Παράλληλα με την αποκέντρωση, η άλλη μεγάλη εδαφική μεταρρύθμιση σε ολόκληρη την Ευρώπη είναι οι **συνενώσεις.** Τα τελευταία 25 χρόνια, αρκετά κράτη-μέλη προχώρησαν στη συγχώνευση τοπικών και ενδιάμεσων αρχών. Οι συνενώσεις εστιάστηκαν κυρίως σε δημοτικό επίπεδο (ή χαμηλότερο επίπεδο), συχνά σε μαζική κλίμακα, για την επίτευξη οικονομιών κλίμακας και την απλούστευση της εδαφικής οργάνωσης με ξεκάθαρη κατανομή αρμοδιοτήτων σε κάθε επίπεδο διοίκησης και μείωση των αλληλοεπικαλύψεων. Η μελέτη του LocRef (οπ.παρ.) διαπίστωσε ότι ο συνολικός αριθμός των δήμων έχει μειωθεί κατά 12% από τις αρχές του 1990, μολονότι υπήρξε αύξηση σε έξι νεότερα κράτη-μέλη[26].

Η **περιφερειοποίηση** συνεπάγεται τη δημιουργία περιφερειών, ή την ενίσχυση των ρόλων και των αρμοδιοτήτων τους, για παράδειγμα, στο επίπεδο της οικονομίας και/ή στη διαχείριση των ΕΔΕΤ[27]. Οι εξουσίες μπορούν να αναδιανεμηθούν προς τα κάτω (από το κέντρο) ή προς τα πάνω (από το τοπικό επίπεδο). Σε μερικές περιπτώσεις, οι περιφέρειες αντικαθιστούν τους οργανισμούς

Η μελέτη της Επιτροπής των Περιφερειών για την Κατανομή Αρμοδιοτήτω ν (2012) περιλαμβάνει παραδείγματα από τη Γαλλία, ένα συγκεντρωτικό ενιαίο κράτος που έγινε αποκεντρωμένο κυρίως μέσω της περιφερειοποίησης, αρχής γενομένης τη δεκαετία του 1970, με περαιτέρω μεταρρυθμιστικές τομές τις δεκαετίες του 1980, του 2000 και του 2010˙ και της Ελλάδας, η οποία σύστησε 13 περιφέρειες το 1986 σε αποσυγκεντρωμένη βάση, θεσμοποίησε τη διοικητική και πολιτική αποκέντρωση το 1994 και τότε αναδιοργάνωσε/μείωσε τον αριθμό των τοπικών αρχών σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καποδίστριας το 1997, όπως και στη συνέχεια, με το Πρόγραμμα Καλλικράτης το 2010, στο πλαίσιο των περικοπών των δημοσίων δαπανών.

[26] Κροατία, Δημοκρατία της Τσεχίας, Ουγγαρία, Ρουμανία, και Σλοβακία.
[27] Αυτό το είδος της περιφερειοποίησης διαπιστώσαμε στη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιρλανδία, τη Μάλτα, την Πολωνία και τη Σλοβακία.

ενδιάμεσου επιπέδου (π.χ. κομητείες, επαρχίες και διαμερίσματα) που μπορούν να θεωρηθούν ως η ανώτερη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης[28]. Η μορφή των συγχωνεύσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση (μέσω εθελούσιων ή υποχρεωτικών συνενώσεων) και η θέσπιση της περιφερειακής διοίκησης φαίνεται να συνεχίζονται και τα τελευταία χρόνια. Από το 2012 μέχρι το 2016 υπήρξε μια καθαρή μείωση 1.750 οργανισμών στην τοπική αυτοδιοίκηση και σε ενδιάμεσες βαθμίδες διοίκησης σε ολόκληρη την ΕΕ, αλλά διαπιστώθηκε και μια καθαρή αύξηση με 16 νέες περιφερειακές αρχές[29].

Η μελέτη του Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών με τίτλο Η Αποκέντρωση σε Σταυροδρόμι: Εδαφικές μεταρρυθμίσεις στην Ευρώπη σε καιρούς κρίσεις (2013) υποστηρίζει ότι οι δημοτικές συγχωνεύσεις δεν καταλήγουν αυτόματα σε αυξημένη αποδοτικότητα και οικονομίες κλίμακας. Η μελέτη προτείνει ότι οι συγχωνεύσεις θα πρέπει να βασίζονται σε δύο στοιχεία: οικονομική δικαιολόγηση που αντανακλά τη συγκεκριμένη εδαφική κατάσταση˙ και διαβούλευση με τον τοπικό πληθυσμό για να μην θυσιαστεί η εγγύτητα προς τον πολίτη.

Επιπλέον, η αναστάτωση για τη διαχείριση, το προσωπικό και τους χρήστες των υπηρεσιών που εμπλέκονταν στην κατάργηση ή συγχώνευση δημοσίων αρχών δεν πρέπει να υποτιμώνται. Δεν είναι απλώς η περίπτωση της μεταφοράς αρμοδιοτήτων σε ένα νέο οργανισμό (ή πιθανόν σε αρκετούς, ειδικότερα εάν οι αρμοδιότητες ανατίθενται σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης)˙ οι συνέπεες γίνονται αισθητές στα ακόλουθα πεδία:

- ✓ Συμβάσεις εργασίας, οι οποίες θα χρειάζεται να αναθεωρηθούν και ίσως να επαναδιαπραγματευθούν˙
- ✓ Επίπεδα στελέχωσης, καθώς η κατάργηση ή η συγχώνευση συχνά οδηγεί σε λιγότερο προσωπικό, ειδικότερα σε διοικητικό επίπεδο και σε τεχνικές υπηρεσίες (όπως το λογιστήριο και διαχείριση ανθρωπίνων πόρων) μέσω πρόωρης συνταξιοδότησης, εθελούσιας ή υποχρεωτικής αποχώρησης, ή 'φυσικές αποχωρήσεις' (πάγωμα προσλήψεων και απόφαση μη αντικατάστασης αποχωρήσαντος προσωπικού)˙
- ✓ Κυριότητα 'κληρονομιάς', καθώς όλα τα περιουσιακά στοιχεία και οι ζημιές των προηγούμενων φορέων θα πρέπει να υπολογιστούν και να μεταφέρονται στους νέους διαχειριστές (π.χ. οι συνταξιοδοτικές υποχρεώσεις θα πρέπει να αναληφθούν από την κεντρική διοίκηση)˙
- ✓ Η τοποθεσία της παροχής υπηρεσιών, εάν η συνοδεύεται από τη δημιουργία ή τον εξορθολογισμό των υπηρεσιών μίας στάσης ή της πρόσβασης σε αγροτικές και απομακρυσμένες περιοχές, για παράδειγμα.

Καλές Πρακτικές:
Συγχώνευση Βόρειου και Νότιου Κομητειακού Συμβουλίου του Tipperary (Ιρλανδία)˙ συγχώνευση των διαμερισμάτων Judenburg & Knittelfeld (Αυστρία)˙ συγχώνευση 68 δήμων σε 3 νέους δήμους στο Ελβετικό Καντόνι Glarus.

Μια σταδιακή και σχεδιασμένη προσέγγιση καθώς και μια πειστική επικοινωνία με τους ενδιαφερόμενους φορείς μπορεί να αποτελέσουν κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας για την υλοποίηση μιας μεγάλης εδαφικής μεταρρύθμισης.

[28] Βλ. S. Kuhlmann and H. Wollmann (2014), Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe.
[29] Βλ. CEMR Local and Regional Governments in Europe, 2016 (οπ.παρ.).

Καλή Πρακτική: Συγχώνευση και εξορθολογισμός αποκεντρωμένων υπηρεσιών (Σλοβακία).

Η αναδιοργάνωση δεν είναι καθαρά ένα φαινόμενο των τοπικών και περιφερειακών αρχών μόνο, αλλά επίσης και της **κεντρικής διοίκησης**. Παραδείγματα αποτελούν τα εξής: δημιουργία οχτώ, ολοκληρωμένων 'υπερ-υπουργείων' στην Ουγγαρία μετά τις εθνικές εκλογές του 2010˙ και μείωση σε 12 υπουργεία από τη νέα σλοβενική κυβέρνηση το 2012.

Η Επιτροπή εγκαινίασε το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Ποιότητας για την Αναδιάρθρωση (QFR) το 2013 για να παρέχει κατευθυντήριες γραμμές για την αναδιάρθρωση οργανισμών, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων αρχών.

Αναγνωρίζοντας **τον αντίκτυπο της αναδιοργάνωσης του εργατικού δυναμικού,** το QFR (βλ. κυανό πλαίσιο) οδήγησε σε μια συμφωνία το 2015 μεταξύ δύο οργανισμών που αντιπροσωπεύουν κοινωνικούς εταίρους σε ενωσιακό επίπεδο – Ευρωπαϊκοί Εργοδότες Δημοσίου Τομέα (EUPAE) και Αντιπροσωπεία Συνδικάτων Εθνικής και Ευρωπαϊκής Διοίκησης Delegation (TUNED) – πάνω σε ένα γενικό πλαίσιο για την ενημέρωση και διαβούλευση δημοσίων λειτουργών και εργαζομένων των κεντρικών διοικήσεων.

3.2.3 Συνεργασία εντός και μεταξύ επιπέδων

Η συγχώνευση είναι ένα τεράστιο βήμα, αλλά αρκετά από τα οφέλη των οικονομιών κλίμακας μπορούν να επιτευχθούν περισσότερο εύκολα και φθηνά. Οι δημόσιες αρχές μπορούν επίσης παραγωγικά να συμμετέχουν σε εταιρική σχέση, συμπεριλαμβανομένων των επίσημων συμφωνιών συνεργασίας. Αυτό μπορεί να γίνει με εξουσιοδότηση, αλλά τυπικά επιτρέπεται και ενθαρρύνεται από την κεντρική διοίκηση ως εθελούσια δράση. Αυτό προσφέρει μια περισσότερο ευέλικτη προσέγγιση στην επικουρικότητα: μερικές φορές το 'πλέον κατάλληλο επίπεδο' διαπερνά διοικητικά όρια και απαιτεί οριζόντια και/ή κάθετη συνεργασία.

«Αντί για μεμονωμένους δρώντες, οι υποεθνικές αρχές και οι κεντρικές διοικήσεις είναι αμοιβαία εξαρτώμενες. Οι αλληλεξαρτήσεις μεταξύ επιπέδων διοίκησης μπορεί να είναι διαφορετικής φύσης: θεσμικές (όταν η κατανομή των ρόλων και των εξουσιών δεν είναι αποκλειστική)˙ δημοσιονομικές (όταν οι κεντρικές και οι υποεθνικές διοικήσεις είναι συγχρηγματοδότες των δημοσίων δαπανών στις περιφέρειες)˙ και κοινωνιο-οικονομικές (όταν τα ζητήματα και/ή τα αποτελέσματα δημοσίας πολιτικής σε ένα επίπεδο έχουν αντίκτυπο σε άλλες περιφέρειες και σε εθνικό επίπεδο). Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, ένας πλήρης διαχωρισμός εξουσιών και αποτελεσμάτων στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής δεν μπορεί να επιτευχθεί». OECD, 2011 (οπ. παρ.).

Η εταιρική σχέση μπορεί μερικές φορές να είναι η μόνη ρεαλιστική επιλογή για γίνουν εφικτές οι επενδύσεις σε υποδομές ή η παροχή υπηρεσιών (π.χ. σε αγροτικές ή απομακρυσμένες περιοχές). Μεμονωμένοι δήμοι μπορεί να στερούνται οικονομικούς πόρους ή δανειοληπτικής ικανότητας και συστήνουν επιχειρήσεις δημοσίας ωφελείας για να σχεδιάσουν, να δημιουργήσουν και να λειτουργήσουν περιβαλλοντικές υποδομές για αρκετούς δήμους, όπως κέντρα διαχείρισης απορριμμάτων (χώροι υγειονομικής ταφής και ανακύκλωσης) και σταθμοί επεξεργασίας λυμάτων. Λιγότερο εκτεταμένες συνεργασίες μπορούν να εντοπισθούν σε άλλα πεδία, ειδικότερα σε διασυνοριακό επίπεδο.

Η συνεργασία αποτελεί μια απόφαση για δύο ή περισσότερες δημόσιες αρχές, αναγνωρίζοντας το αμοιβαίο συμφέρον και επιλέγοντας να εργαστούν από κοινού, μέσω, για παράδειγμα, ενός μνημονίου κατανόησης, συμφώνου συνεργασίας ή σύστασης ενός κοινού φορέα. Αυτό τυπικά συνεπάγεται συγκέντρωση γνώσης, ειδημοσύνης, δικαιοδοσίας και/ή πόρων για κοινό σκοπό.

Βλ. επίσης ενότητα 8.2 για τις προμήθειες και την ενότητα 5.6 για τις κοινές υπηρεσίες.

Η **διαδημοτική συνεργασία (IMC)** μπορεί να είναι η κατάλληλη λύση όταν υφίσταται επιχειρησιακή ανάγκη, για παράδειγμα, για την προώθηση μιας μεγαλύτερης εδαφικής επικράτειας (π.χ. για την προσέλκυση τουρισμού ή επενδύσεων), με κοινές δαπάνες έρευνας και ανάπτυξης νέας υπηρεσίας, κοινή αγορά ειδικού εξοπλισμού, επιτυγχάνοντας οικονομίες κλίμακας ή αντιμετωπίζοντας διασυνοριακά προβλήματα που διαπερνούν διοικητικά όρια, όπως η περιβαλλοντική προστασία[30].

Η Ένωση Ολλανδικών Δήμων έχει δημοσιεύσει έναν εισαγωγικό οδηγό για επιτυχημένες διαδημοτικές συνεργασίες, οι οποίες είναι επίσης το θέμα ενός εγχειριδίου του Συμβουλίου της Ευρώπης, του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη (UNDP) και της Πρωτοβουλίας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση της Open Society. Η Ένωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Ηνωμένου Βασιλείου εξέδωσε έναν εύχρηστο οδηγό για την αξιοποίηση και διαχείριση κοινών υπηρεσιών.

Καλή Πρακτική: Ένωση Στεγαστικών Επιχειρήσεων (Σουηδία).

Οι κοινές υπηρεσίες έχουν γίνει ένας δημοφιλής τύπος διαδημοτικής συνεργα-σίας με σκοπό την εξοικονόμηση πόρων. Δημοτικές ενώσεις μπορούν να διαδραματίσουν έναν αξιόλογο ρόλο, φέρνοντας κοντά τα μέλη τους, ενθαρρύνοντας το σχηματισμό δικτύου και αναδεικνύοντας και ανταλλάσσοντας βιώσιμες πρακτικές. Το πρώτο μέλημα για οποιαδήποτε τοπική ή περιφερειακή αρχή που εξετάζει τη διαδημοτική συνεργασία είναι η **νομική βάση:** προβλέπεται νομικά ή, τουλάχιστον, δεν αποκλείεται είτε ρητά είτε άρρητα; Απαιτεί τη σύμφωνη γνώμη από υψηλότερο βαθμό διοίκησης; Σε περίπτωση κοινής προμήθειας, οι ενωσιακές Οδηγίες του 2014 επιτρέπουν με σαφήνεια τις διεργασίες αγοράς μεταξύ των αρχών με την προσαρμογή της κείμενης νομοθεσίας σε αυτές.

Το δεύτερο ζήτημα αποτελεί η απόφαση '**παραγωγή ή αγορά**': μπορεί οι ανάγκες της δημόσιας αρχής να ικανοποιηθούν μέσω ανάθεσης υπό μορφής υπεργολαβίας ή είναι περισσότερο αποτελεσματικό και αποδοτικό να επιλεγεί η εναλλακτική της εσωτερικής ανάθεσης, έστω και αν αυτό σημαίνει συγκέντρωση της ευθύνης και των πόρων σε συνεργασία με μια άλλη αρχή; Η στάθμιση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων της συνεργασίας (απέναντι σε εναλλακτικές επιλογές της εξωτερικής ανάθεσης και του σεναρίου να μη γίνει τίποτε) σε μια ανάλυση κόστους και οφέλους σημαίνει τον υπολογισμό βασικών παραγόντων και μεταβλητών, συμπεριλαμβανομένων του χρονοδιαγράμματος, του κοινού συμφέροντος, της εξειδίκευσης, της απειλής και της λογοδοσίας.

Καλή Πρακτική: Πρόγραμμα Room for the River (Ολλανδία).

Εάν η καταρχήν απόφαση είναι να προχωρήσει η διαδημοτική συνεργασία (παραγωγή και όχι αγορά), το επόμενο βήμα είναι **η επεξεργασία και η εφαρμογή ενός επιχειρησιακού σχεδίου,** το οποίο να ικανοποιεί λεπτομερείς πρακτικές απαιτήσεις, αναφορικά με την προετοιμασία, τη διαπραγμάτευση και την υλοποίηση. Αυτές περιλαμβάνουν εταίρους, οργανωτικό πρότυπο, οικονομικές διεργασίες και νομική μορφή.

[30] Βλ. επίσης την περίληψη του σεμιναρίου του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (2014) για την απλούστευση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη, η οποία περιελάμβανε παρουσιάσεις και συζητήσεις στο πεδίο της διαδημοτικής συνεργασίας.

Ένα παράδειγμα της αξίας της διαδημοτικής συνεργασίας για την αντιμετώπιση σοβαρής περιβαλλοντικής πρόκλησης από όλες τις διοικητικές βαθμίδες και σε διασυνοριακό επίπεδο αποτελεί το ολλανδικό πρόγραμμα με τίτλο 'Room for the River', το οποίο διαθέτει όλα τα χαρακτηριστικά μιας τεκμηριωμένη, γνωμοδοτική, διαθεσμική, διασυνοριακή και πολυεπίπεδη προσέγγιση.

3.3 Συντονισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης

Κατά την εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, μια από τις πλέον σημαντικές προκλήσεις είναι η διασφάλιση της συνοχής και της συνέπειας των προτύπων στο σχεδιασμό της πολιτικής και στην υλοποίησή της εντός και μεταξύ των επιπέδων διοίκησης. Το Κέντρο Διακυβέρνησης (COG) είναι το σώμα – ή ομάδα φορέων – εντός της δημόσιας διοίκησης που παρέχει **άμεση συμβολή και βοήθεια στο υψηλότερο επίπεδο διοίκησης,** δηλαδή στον Πρόεδρο της Κυβέρνησης (HOG) και συνήθως στο Υπουργικό Συμβούλιο επίσης, αναλόγως τις νομικές και διοικητικές δομές για τη λήψη των αποφάσεων[31]. Σε ομοσπονδιακά συστήματα, το μοντέλο της κεντρικής δομής της κυβέρνησης του Κέντρου Διακυβέρνησης μπορεί να τύχει επεξεργασίας τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο[32].

Υπάρχει μια συνεχιζόμενη συζήτηση σχετικά με το πώς μπορεί καλύτερα να οριστεί **το αντικείμενο του Κέντρου Διακυβέρνησης:** ένας στενός ορισμός υιοθετεί μια καθαρά θεσμική προσέγγιση – ποιες διοικητικές μονάδες έχουν συσταθεί αποκλειστικά στην υπηρεσία του Προέδρου της Κυβέρνησης και/ή του Υπουργικού Συμβουλίου˙ ο διασταλτικός ορισμός υιοθετεί μια λειτουργική προσέγγιση, αναδεικνύοντας τις αρμοδιότητες που μπορούν να ανατεθούν στην καρδιά της κυβέρνησης και στη συνέχεια εξετάζει ποιοι φορείς τις εκχωρούν. Για την αποτύπωση του πραγματικού εύρους και της επιρροής του Κέντρου Διακυβέρνησης, η Εργαλειοθήκη υιοθετεί μια ευρύτερη προσέγγιση και προτείνει 18 δυνητικές λειτουργίες που **το Κέντρο Διακυβέρνησης είναι αποκλειστικά ή είναι το πλέον κατάλληλο για να επιτελέσει εντός της διοίκησης**:

Βασικές δυνητικές λειτουργίες του Κέντρου Διακυβέρνησης
1.Λειτουργία του ιδιαίτερου γραφείου του Προέδρου της Κυβέρνησης, διαχείριση του ημερολογίου του/της, προετοιμασία ενημερωτικών σημειωμάτων, προετοιμασία ομιλιών, υποδοχή αντιπροσωπειών, κτλ.
2.Παροχή γραμματειακής υποστήριξης στο Υπουργικό Συμβούλιο, στις διυπουργικές επιτροπές, στις ομάδες εργασίας˙ διασφάλιση της ροής των προτάσεων, του ελέγχου και της έγκρισης της ποιότητας, της διοργάνωσης συναντήσεων κτλ.
3.Διαμόρφωση της πολιτικής ημερήσιας διάταξης του κυβερνώντος κόμματος ή του συμμαχικού σχηματισμού (π.χ. δεσμεύσεις του εκλογικού μανιφέστου), μεταφράζοντας τις εξαγγελίες σε ένα κυβερνητικό πρόγραμμα εργασίας με εντολές προς τα υπουργεία.
4.Επικοινωνία με το Κοινοβούλιο ως ενιαίο σημείο επαφής για τη διαχείριση του νομοθετικού έργου εκ μέρους ολόκληρης της κυβέρνησης.
5.Έλεγχος των σχεδίων νόμων που προτείνονται από τα υπουργεία για να διασφαλιστεί ότι συμμορφώνονται με τα ρυθμιστικά πρότυπα, συμπεριλαμβανομένων των αξιολογήσεων αντικτύπου, του προφίλ ανταγωνιστικότητας, των ελέγχων των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, κτλ.

[31] Ο Πρόεδρος της Κυβέρνησης φέρει διαφόρους τίτλους, όπως πρόεδρος, καγκελάριος, πρωθυπουργός, πρώτος υπουργός ή άλλες εναλλακτικές ονομασίες. Ο όρος 'Υπουργικό Συμβούλιο' χρησιμοποιείται, καλύπτοντας αντίστοιχα ισοδύναμους όρους, όπως Συμβούλιο Υπουργών.

[32] Η χρήση του Κέντρου Διακυβέρνησης γίνεται κυρίως για το εθνικό/ομοσπονδιακό επίπεδο, αλλά αυτές οι έννοιες μπορούν εξίσου να εφαρμοστούν σε επαρχιακό/περιφερειακό επίπεδο, ενώ ο συντονισμός της εσωτερικής πολιτικής αποτελεί επίσης θέμα σε δημοτικό επίπεδο.

6.Πρόταση προτύπων και παροχή καθοδήγησης σε ολόκληρη τη διοίκηση (π.χ. πώς να καταρτίζεται η νομοθεσία ή η μείωση της γραφειοκρατίας, η διενέργεια αξιολογήσεων αντικτύπου, η ερμηνεία των κανόνων των προμηθειών κτλ.).
7.Σχεδιασμός και παροχή κεντρικών υπηρεσιών για την υπόλοιπη (εθνική) διοίκηση, όπως παροχή ενημέρωσης, διοίκηση ανθρωπίνου δυναμικού, προμήθειες, δίκτυα ΤΠΕ & συντήρηση κτλ.
8.Λειτουργία ως το κύριο σημείο επαφής με τις άλλες κυβερνήσεις και διεθνείς οργανισμούς (συμπεριλαμβανομένων των οργάνων της ΕΕ, του Συμβουλίου της Ευρώπης, του ΟΟΣΑ, των Ηνωμένων Εθνών, της Παγκόσμιας Τράπεζας, κτλ.).
9.Επικοινωνία των εξαγγελιών της κυβέρνησης, αναπτύσσοντας και εφαρμόζοντας μια επικοινωνιακή στρατηγική και διαχειριζόμενη τις δημόσιες σχέσεις (συντονισμός των γραφείων τύπου των βασικών υπουργείων).
10.Διενέργεια καινοτόμου στρατηγικής και μακρόπνοας ανάλυσης πολιτικής για ολόκληρη την κυβέρνηση.
11.Συντονισμός υπουργείων και άλλων φορέων για την αντιμετώπιση προκλήσεων της πολιτικής που ξεπερνούν τα θεσμικά όρια (συμπεριλαμβανομένων των διατομεακών ζητημάτων, όπως η ισότητα των φύλων και η βιώσιμη ανάπτυξη).
12.Προώθηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων σε μεγάλο εύρος σε ολόκληρη την κυβέρνηση, για παράδειγμα στα πεδία της περικοπής των δημοσίων δαπανών, της εδαφικής αναδιοργάνωσης, στα κίνητρα για την ακεραιότητα και κατά της διαφθοράς, ή του εκσυγχρονισμού.
13.Διαμεσολάβηση σε διυπουργικές διαφορές και επίλυση φιλονικιών ως απόρροια εντάσεων σε πολιτικό επίπεδο ή αποκλινόντων συμφερόντων.
14.Διασφάλιση ότι οι κυβερνητικές προτεραιότητες και πόροι (προϋπολογισμός) βρίσκονται σε συγχρονισμό.
15.Παρακολούθηση της υλοποίησης του κυβερνητικού προγράμματος, ολιστικών πολιτικών και μεγάλων μεταρρυθμίσεων και παροχή συμβουλών και υποστήριξης.
16.Συμμετοχή σε αξιολογήσεις αβέβαιων γεγονότων, στο σχεδιασμό και διαχείριση φυσικών καταστροφών, συμπεριλαμβανομένης της άμεσης αντίδρασης σε κρίσεις, αξιοποιώντας τους πόρους όλης της κυβέρνησης.
17.(Στην περίπτωση των ομοσπονδιακών ή αποκεντρωμένων συστημάτων), συντονισμός με τις κυβερνήσεις και τα νομοθετικά σώματα σε υποεθνικό επίπεδο.
18. Διαχειριστής της μακροπρόθεσμης στρατηγικής της κυβέρνησης με την απειλή του παραγκωνισμού της από περισσότερο επείγουσες εσωτερικές πολιτικές πιέσεις και απρόβλεπτα γεγονότα.

Αρκετές από τις λειτουργίες του Κέντρου Διακυβέρνησης συνδυάζονται και αλληλεπιδρούν, αλλά υπάρχουν επίσης και άλλα ζητήματα.

- **Ηγεσία και επιτήρηση:** Το κοινό τείνει να θεωρεί την κεντρική δομή ως τελικά υπόλογη για τις επιδόσεις της κυβέρνησης, είτε από συνταγματική είτε από συμβατική άποψη. Υπάρχει μια εκ των πραγμάτων υποχρέωση του Κέντρου Διακυβέρνησης να θέσει τις κατευθύνσεις της πολιτικής, πλήρως επιφορτισμένη με την απόδοση της διοίκησης, να κατευθύνει το σκάφος της κυβέρνησης μέσα από εμπόδια κατά τη διαδρομή της και να κοινοποιήσει την πρόοδό της.

- **Συντονισμός μεταξύ των 'σιλό':** Οι δημόσιες διοικήσεις γενικώς οργανώνονται με κάθετη διάταξη, ειδικευόμενες σε επιμέρους τομείς πολιτικής, που αντανακλάται στο μοντέλο διοίκησης και αναφοράς 'εντολή και έλεγχος'. Συχνά μια οριζόντια προσέγγιση είναι αναγκαία, έτσι ώστε η πλειονότητα των κρατών-μελών να καταστήσουν το συντονισμό της πολιτικής ως το υπόβαθρο των αρμοδιοτήτων του Κέντρου Διακυβέρνησης.

Η μελέτη του ΟΟΣΑ σε 33 κράτη-μέλη του το 2013 διαπίστωσε ότι δύο αλληλοσυνδεόμενες αρμοδιότητες θεωρούνται ως προτεραιότητες για τα περισσότερα Κέντρα Διακυβέρνησης: λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων για την κεντρική δομή και/ή το υπουργικό συμβούλιο˙ διυπουργικός συντονισμός πολιτικής.

Η έρευνα του Ευρωπαϊκού Δικτύου Δημόσιας Διοίκησης (EUPAN) την περίοδο 2014-2015 απέπασσε απαντήσεις από 26 κράτη-μέλη, συμπεριλαμβανομένων της Νορβηγίας και της Τουρκίας, διαπιστώνοντας ότι το αντικείμενο της πλειονότητας των αρμοδιοτήτων του Κέντρου Διακυβέρνησης μπορούν να ομαδοποιηθούν σε πέντε ενότητες: συντονισμός πολιτικής (πολιτικός & τεχνικός)˙ στρατηγικός σχεδιασμός˙ παρακολούθηση επιδόσεων˙ σχέσεις με ενδιαφερόμενους φορείς και πληροφόρηση & επικοινωνία.

- **Διοικητική αποδοτικότητα:** Είναι πιο αποτελεσματικό και ορθολογικό για μερικές αρμοδιότητες (όπως οι κεντρικές υπηρεσίες, ο ορισμός προτύπων και η σύνδεση με το νομοθετικό σώμα) να αναλαμβάνονται από ένα φορέα στην καρδιά της κυβέρνησης εκ μέρους ολόκληρης της διοίκησης.

3.3.1 Η πρόκληση του συντονισμού

Κάθε κράτος-μέλος διαθέτει κεντρικό μηχανισμό – διάταξη υπουργείων, γραφείων, φορέων και άλλων δημόσιων οργανισμών στους οποίους ανατίθενται μια σειρά κρατικών λειτουργιών. Στην ολότητά της, **κάθε δημόσια διοίκηση συνιστά μια συμμαχία συμφερόντων,** μερικά εκ των οποίων αποκλίνουν. Η πρόκληση του συντονισμού επιτείνεται όταν η ίδια η κυβέρνηση αποτελεί μια πραγματική συμμαχία με ένα πολιτικό πρόγραμμα υπό συνεχή διαπραγμάτευση που ανατίθεται να υλοποιηθεί σε περισσότερα από ένα πολιτικά κόμματα.

Αρκετές κυβερνήσεις, ιδιαίτερα την επαύριον των εθνικών εκλογών, επιδιώκουν να ενισχύσουν την απόδοση των διοικήσεών τους μέσω αλλαγών στον κρατικό μηχανισμό. Ο αντίκτυπος αυτών των μεταρρυθμίσεων σπάνια αξιολογείται και, σε κάθε περίπτωση, είναι δύσκολο να εκτιμηθεί. Ωστόσο, είναι πιθανόν να **μην υπάρχει τέλεια εναρμόνιση** που να συγκεντρώνει όλα τα συνεργατικά πεδία πολιτικής σε ένα φορέα, δεδομένου ότι τόσες πολλές όψεις της δημόσιας διοίκησης επηρεάζουν η μία την άλλη. Για παράδειγμα, η οικονομία, οι μεταφορές και η ενέργεια έχουν όλες τεράστιο αντίκτυπο στο περιβάλλον. Σε μερικές περιπτώσεις, οι κεντρικές δομές έχουν δημιουργήσει υπερ-υπουργεία για να συστεγάσουν συμπληρωματικούς κλάδους πολιτικής σε ένα φορέα, αλλά ο κίνδυνος είναι πολύπλοκοι και δυσκίνητοι οργανισμοί των οποίων η εποπτεία είναι δύσκολη.

Βλ. επίσης ενότητα 1.1 για το πλαίσιο της πολιτικής

Ταυτόχρονα, ο κόσμος είναι περισσότερο 'VUCA' (ασταθής, αβέβαιος, περίπλοκος, ασαφής), ιδιαίτερα **περίπλοκος και αβέβαιος**. Οι κυβερνήσεις συχνά έχουν λιγότερο άμεσο έλεγχο στη διαδικασία υλοποίησης της πολιτικής σε σχέση με το παρελθόν εξαιτίας της αποκέντρωσης, των ιδιωτικοποιήσεων και των εξωτερικών αναθέσεων σε επιχειρήσεις και ΜΚΟ. Επιπλέον, αρκετές από τις μεγαλύτερες προκλήσεις της πολιτικής που αντιμετωπίζουν οι κυβερνήσεις στη δεκαετία του 2010 αποκαλούνται 'σύνθετα προβλήματα', τα οποία είναι περίπλοκα και πολυδιάστατα. Οι δημόσιες διοικήσεις αντιμετωπίζουν μια συνεχή πρόκληση να είναι τολμηρές και ανθεκτικές σε όσα συμβαίνουν καθημερινά. Αυτή είναι ειδικότερα η περίπτωση του σχεδιασμού φυσικών καταστροφών και της διαχείρισης αβέβαιων γεγονότων, για τα οποία το Κέντρο Διακυβέρνησης θα πρέπει να είναι αρκετά αποτελεσματικό και αποδοτικό.

Η έρευνα[33] έχει αναδείξει την **κλίμακα συντονισμού** σε επτά επίπεδα, από το χαμηλό στο υψηλό, αντανακλώντας σε κάποιο βαθμό την ισχύ του Κέντρου Διακυβέρνησης. Η βιβλιογραφία επισημαίνει ότι τα υψηλότερα επίπεδα συντονισμού αποφέρουν καλύτερες ποιοτικά πολιτικές.

[33] Βλ. M. Alessandro, M. Lafuente and C. Santiso (2013), *The Role of the Center of Government, a Literature Review*, Inter- American Development Bank (IDB), Technical Note No. IDB-TN-581

Επίπεδο συντονισμού	
1. Τα Υπουργεία λαμβάνουν ανεξάρτητες αποφάσεις σε κάθε πεδίο πολιτικής.	Χαμηλός
2. Τα Υπουργεία επικοινωνούν μεταξύ τους μέσω θεσμικών καναλιών και μοιράζονται πληροφορίες σε αποφάσεις που μπορούν να επηρεάσουν άλλα πεδία πολιτικής.	
3. Τα Υπουργεία μοιράζονται πληροφορίες, αλλά επίσης διαβουλεύονται πριν λάβουν αποφάσεις.	
4. Τα Υπουργεία ξεκινούν να δημιουργούν συνθήκες συναίνεσης μεταξύ τους και το Κέντρο Διακυβέρνησης καταφέρνει να αποφύγει δημόσιες διαφωνίες μεταξύ υπουργείων, ελέγχοντας την επικοινωνία σε γενικό επίπεδο.	
5. Το Κέντρο Διακυβέρνησης ρυθμίζει τις συγκρούσεις μεταξύ υπουργείων (αλλά ακόμη αντιδρά σε πρωτοβουλίες των ίδιων των υπουργείων).	
6. Το Κέντρο Διακυβέρνησης επιβάλει τις προτεραιότητές της και κατευθύνει το στρατηγικό προσανατολισμό των υπουργείων.	Υψηλός
7. Το Κέντρο Διακυβέρνησης συντονίζει το σχεδιασμό της πολιτικής και προσδιορίζει τις στρατηγικές προτεραιότητες για να υλοποιηθούν από τα υπουργεία.	

Ωστόσο, υπάρχει η απειλή τα υψηλότερα επίπεδα συντονισμού να οδηγούν το Κέντρο Διακυβέρνησης να υπερκεράσει την πολιτική ειδημοσύνη εντός των υπουργείων μέσω της μικρο-διαχείρισης. Ο αντίκτυπος ενός κέντρου που επεκτείνεται μπορεί να λειτουργήσει ασφυκτικά σε πρωτοβουλία και καινοτομία βασικών υπουργείων και προκαλεί δυσαρέσκεια και αντίσταση (παθητική ή ενεργητική). **Ο έλεγχος δεν είναι ο σκοπός – η συνοχή είναι το μέσο για την επίτευξη του σκοπού των καλύτερων αποτελεσμάτων πολιτικής.** Για να κατευθύνει αυτή τη διαδικασία, ο ΟΟΣΑ[34] έχει εντοπίσει οχτώ εργαλεία συνοχής στο πλαίσιο των εθνικών συστημάτων.

Εργαλεία της Συνοχής	
1.	Η δέσμευση της πολιτικής ηγεσίας είναι αναγκαία προϋπόθεση για τη συνοχή και συνιστά ένα εργαλείο για την ενίσχυσή της.
2.	Η θέσπιση ενός στρατηγικού πολιτικού πλαισίου συνδράμει στη διασφάλιση ότι ξεχωριστές πολιτικές είναι συναφείς με τους κυβερνητικούς στόχους και προτεραιότητες.
3.	Εκείνοι που λαμβάνουν αποφάσεις χρειάζονται συμβουλές βάσει μιας ξεκάθαρης και καλής ανάλυσης των ζητημάτων με σαφείς ενδείξεις πιθανών αντιφάσεων.
4.	Η ύπαρξη μιας κεντρικής εποπτείας και ικανότητας συντονισμού είναι ουσιαστική για τη διασφάλιση οριζόντιας συνάφειας μεταξύ πολιτικών.
5.	Οι μηχανισμοί για την προσδοκία, τον εντοπισμό και την επίλυση συγκρούσεων πολιτικής νωρίς στη διαδικασία βοηθούν στην ανάδειξη ασυνεπειών και στη μείωση της έλλειψης συνοχής.
6.	Η διαδικασία λήψης αποφάσεων θα πρέπει να οργανώνεται για την επίτευξη μιας αποτελεσματικής συμφιλίωσης μεταξύ των πολιτικών προτεραιοτήτων και δημοσιονομικών παραμέτρων.
7.	Οι διαδικασίες υλοποίησης και οι μηχανισμοί παρακολούθησης θα πρέπει να σχεδιάζονται για να διασφαλιστεί ότι οι πολιτικές μπορούν να προσαρμοστούν υπό το πρίσμα της προόδου, νέων πληροφοριών και μεταβαλλόμενων περιστάσεων.
8.	Μια διοικητική κουλτούρα που προωθεί διακλαδική συνεργασία και συστηματικό διάλογο μεταξύ κοινοτήτων πολιτικής συμβάλει στην ενίσχυση της πολιτικής συνοχής.

[34] Βλ. S. James and M. Ben-Gera (2004), *A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries*, Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Using New Tools for Decision-Making: Impacts on Information, Communication and Organisation, 7-8 October 2004.

Βλ. ενότητα 1.3 για την καινοτομία.

Υπάρχει μια γενική συμφωνία στην έρευνα του Κέντρου Διακυβέρνησης ότι δεν υπάρχει μοναδικό μοντέλο ως 'βέλτιστη πρακτική'. Κάθε χώρα διαθέτει τη δική της προσέγγιση, η οποία αναδεικνύεται σταδιακά μέσα από ένα μίγμα νομικής παράδοσης, προσωπικοτήτων και προτιμήσεων διαδοχικών πρωθυπουργών και συνεχίζει να εξελίσσεται και ποικίλει σε μεγάλο βαθμό. Σε κάθε περίπτωση, το Κέντρο Διακυβέρνησης είναι όπως η έδρα μιας πολυεθνικής εταιρείας: **μικρή, αλλά καθοδηγητική ενός πολύμορφου οργανισμού.** Το Κέντρο Διακυβέρνησης έχει περιορισμένους εσωτερικούς πόρους πέραν από το κύρος και τις δεξιότητες του προσωπικού της. Από αυτήν την άποψη, ο τρόπος δράσης και λειτουργίας της είναι εταιρικός με ενδιαφερόμενους φορείς εσωτερικά και εκτός της διοίκησης. Τα Κέντρα Διακυβέρνησης είναι επίσης ιδανικός τόπος για την ενθάρρυνση του πειραματισμού και της δημιουργικής σκέψης.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, το ίδιο το Κέντρο Διακυβέρνησης απορροφά σχετικά ελάχιστους πόρους, κατά μέσο όρο λιγότερο από 0,05% της κυβερνητικής δαπάνης και 0,1% του προσωπικού της κεντρικής διοίκησης.

3.3.2 Στοιχεία ενός αποτελεσματικού Κέντρου Διακυβέρνησης

Κάθε χώρα διαθέτει ένα Κέντρο Διακυβέρνησης, αλλά υπάρχουν μεγάλες αποκλίσεις σε μέγεθος, στόχευση και διάρθρωση. Επομένως, το μείζον θέμα για τις δημόσιες διοικήσεις, και ειδικότερα τους προέδρους των κυβερνήσεων, είναι πώς να ενισχυθεί καλύτερα η ικανότητα των Κέντρων Διακυβέρνησής τους να μεγιστοποιήσουν την επιρροή και τον αντίκτυπό τους. Δεν υπάρχει ένα βέλτιστο Κέντρο Διακυβέρνησης, αλλά η έρευνα του Ευρωπαϊκού Δικτύου Δημόσιας Διοίκησης υποστηρίζει ότι ένα **τυπικό Κέντρο Διακυβέρνησης** διαθέτει τις κάτωθι μονάδες, αντανακλώντας κοινά αναγνωρισμένους ρόλους και αρμοδιότητες:

- Άμεση υποστήριξη προς τον Πρόεδρο της Κυβέρνησης
- Στρατηγική
- Πολιτικός συντονισμός
- Παρακολούθηση επιδόσεων
- Τύπος, επικοινωνία και προετοιμασία ομιλιών
- Παροχή συμβουλών πολιτικής
- Νομική υποστήριξη
- Εσωτερική διοίκηση
- Προϋπολογισμός

Ενώ το τυπικό Κέντρο Διακυβέρνησης είναι σχετικά μικρό, το καθένα πρέπει να λειτουργεί με επαρκείς ικανότητες για να ασκεί τις πρωταρχικές αρμοδιότητές του και να είναι αρκετά ευέλικτο για να ανταποκρίνεται και να προσαρμόζεται σε νέες προκλήσεις. Ο γενικός κανόνας είναι ότι τα Κέντρα Διακυβέρνησης δεν θα πρέπει να παρέχουν υπηρεσίες άμεσα, εκτός από τις εσωτερικές υπηρεσίες (π.χ. διοίκηση ανθρωπίνων πόρων ή προμήθειες), που οργανώνονται καλύτερα κεντρικά για ολόκληρη τη διοίκηση.

Καλή Πρακτική:
Το Φλαμανδικό Υπουργείο Δημόσιας Διακυβέρνησης και η Καγκελαρία (Βέλγιο).

Ένα από τα μεγαλύτερα ζητήματα για την οργάνωση του Κέντρου Διακυβέρνησης είναι να επιλέξει μεταξύ του **διαχωρισμού ή της ενσωμάτωσης:** εάν θα πρέπει να οργανωθεί σε

πολλές ξεχωριστές μονάδες με διακριτά καθήκοντα, μετριάζοντας την απειλή οι αξιωματούχοι του να αναλίσκονται σε καθημερινές επιχειρησιακές και πολιτικές κρίσεις˙ ή να οργανωθεί σε πολυτομεακές ομάδες που καλύπτουν ένα μεγάλο εύρος αρμοδιοτήτων, επιτρέποντας στους αξιωματούχους να παρακολουθήσουν την πολιτική από το σχεδιασμό μέχρι την υλοποίησή της. Αυτό που είναι εξόχως σημαντικό είναι το Κέντρο Διακυβέρνησης να διαθέτει επαρκή ειδημοσύνη στα κατάλληλα πεδία πολιτικής. Τα Κέντρα Διακυβέρνησης μπορούν να οργανωθούν ευέλικτα, με κάθετες και οριζόντιες δομές σε μια **'οργάνωση δίκτυο'.**

Καλή Πρακτική:
Το Γραφείο Μεταρρύθμισης και Αποτελεσμάτων (Ιρλανδία).

Ένα αποτελεσματικό Κέντρο Διακυβέρνησης θα πρέπει να **αποφύγει την ασάφεια των αρμοδιοτήτων,** δηλαδή τα κύρια υπουργεία, εξωτερικοί φορείς και ο ίδιος ο πρόεδρος της κυβέρνησης θα πρέπει να έχουν μια σαφή εικόνα για την αρμοδιότητα του καθενός. Ταυτόχρονα, η σαφήνεια δεν ισοδυναμεί με ακαμψία. Το Κέντρο Διακυβέρνησης είναι το δυναμικό μηχανοστάσιο της διοίκησης και θα πρέπει να αντιδρά με ταχύτητα στα νέα σενάρια πολιτικής, ιδιαίτερα σε εθνικές καταστροφές ή κρίσεις. Αυτό συνεπάγεται μια επιδέξια λειτουργία που μπορεί να αξιοποιεί όλες τις μορφές πόρων του Κέντρου Διακυβέρνησης και όχι αναγκαία με ορισμένη σειρά˙ η επίλυση προβλημάτων σημαίνει παράλληλες διαδικασίες και δημιουργική σκέψη. Το Κέντρο Διακυβέρνησης επίσης χρειάζεται **να σταθμίσει μεταξύ της σταθερότητας και της ευελιξίας**, ειδικότερα σε κυβερνητικές αλλαγές. Αυτό περιλαμβάνει δύο συνιστώσες: μόνιμες (διατήρηση θεσμικής μνήμης, διασφάλιση συνέχειας των διαδικασιών, και κατάρτιση στρατηγικής για μακροπρόθεσμες προκλήσεις) και προσωρινές (παροχή πολιτικών συμβουλών στην κομματική οπτική του προέδρου της κυβέρνησης). Μερικές μονάδες ή αναθέσεις μπορεί να είναι χρονικά περιορισμένες. Ωστόσο, μερικοί πρωθυπουργοί μπορεί να κληρονομήσουν δυσλειτουργικά Κέντρα Διακυβέρνησης, καθώς η χρονοτριβή με το ξεκαθάρισμα αρμοδιοτήτων και μονάδων δημιουργούν δομές που δεν είναι κατάλληλες. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε γενικές, χωρίς διακρίσεις αναδιοργανώσεις.

Το κείμενο του προγράμματος NESTA (2014) επισημαίνει ότι τα Κέντρα Διακυβέρνησης, ως κεντρική υπηρεσία πληροφοριών της διοίκησης, χρειάζονται τις δεξιότητες της παρατήρησης, της προσοχής, της γνώσης, της δημιουργίας, της μνήμης, της κρίσης και της σοφίας.

Σαφώς, κάθε Κέντρο Διακυβέρνησης θα πρέπει να διαθέτει μια νομική βάση, έναν προϋπολογισμό για την πρόσληψη προσωπικού και να λειτουργεί ως διοικητική μονάδα. Αλλά πάνω και πέρα από νομική και χρηματοδοτική υποστήριξη, έχει ανάγκη από **πολιτική νομιμοποίηση.** Θα πρέπει να είναι ξεκάθαρο σε όλα τα υπουργεία και άλλους φορείς ότι το Κέντρο Διακυβέρνησης ομιλεί και ενεργεί κατ' εξουσιοδότηση του προέδρου της κυβέρνησης.

Η άλλη μεγάλη πηγή της εξουσίας είναι το **υψηλού βεληνεκές και κατάλληλο προσωπικό.** Πέρα από συγκεκριμένες δεξιότητες και τεχνογνωσία, θα πρέπει να είναι ικανό να επιδείξει:

- ✓ Διαπροσωπικές ικανότητες.
- ✓ Υψηλά επίπεδα ευφυΐας και ακεραιότητας.
- ✓ Ικανότητα να αντιμετωπίζει πολύμορφο φόρτο εργασίας, εξελισσόμενες περιστάσεις και νέες προκλήσεις.
- ✓ Ηρεμία όταν βρίσκεται υπό πίεση.

Τα κύρια όπλα του Κέντρου Διακυβέρνησης είναι η **πειθώ, η διαπραγμάτευση, η διαμεσολάβηση και η εντολή,** που απαιτούν γνώση τόσο της πολιτικής όσο και της διοικητικής κουλτούρας. Αυτό επίσης συνεπάγεται ισχυρή ηγεσία.

Για να είναι αξιόπιστα, τα Κέντρα Διακυβέρνησης θα πρέπει επίσης να επιλέγουν τον κατάλληλο χρόνο για τις πρωτοβουλίες τους. Αρκετά Κέντρα Διακυβέρνησης υλοποιούν πράγματα σε αργούς ρυθμούς που θα έπρεπε να γίνουν ταχύτερα, όπως η στάθμιση επιλογών πολιτικής, η λήψη αποφάσεων και η έγκαιρη ανταπόκριση. Εξίσου, μπορούν να κάνουν πράγματα γρήγορα και τα οποία απαιτούν χρόνο, όπως για παράδειγμα, η υλοποίηση μεταρρυθμίσεων ή η αλλαγή της κουλτούρας της διοίκησης.

Το κύρος και το προσωπικό του Κέντρου Διακυβέρνησης θα πρέπει να του προσδίδουν επιρροή στα βασικά υπουργεία, κάτι που συνιστά προϋπόθεση για να είναι αποτελεσματικό, αλλά που δεν είναι αρκετή από μόνη της. Θα πρέπει επίσης να παρέχει **σαφήνεια και στόχευση**. Οι κανόνες και οι διαδικασίες είναι χρήσιμες για να κατευθύνουν τις δράσεις και να αποφεύγεται η ασάφεια στους σχετικούς ρόλους. Περισσότερο σημαντικές μεταρρυθμίσεις αποκτούν ένα εκτόπισμα με τη χρήση λιγότερο τυπικών μεθόδων – διάλογος, ηγεσία και ικανότητα επιρροής και υποκίνησης, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης ισχυρής τεκμηρίωσης και επιχειρηματολογίας. Η διυπουργική συνεργασία μπορεί, επίσης, να θεωρηθεί συντελεστής για τη διαχείριση της απόδοσης της κυβέρνησης, μέσω του σχεδιασμού των στόχων σε υπουργικό και στελεχιακό επίπεδο.

Δεδομένης της πρόσβασης στον επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας, η προβλεπόμενη ρύθμιση για το Κέντρο Διακυβέρνησης (ειδικότερα το ιδιαίτερο γραφείο του προέδρου της κυβέρνησης) τείνει να είναι η επίλυση προβλημάτων και φλεγόντων ζητημάτων παρά βραδυφλεγών θεμάτων. Τα Κέντρα Διακυβέρνησης μπορούν πολύ πιο εύκολα να απορροφηθούν σε τακτικές παρά σε στρατηγικές, και να θέτουν ως προτεραιότητα το επείγον έναντι του σημαντικού. Σύμφωνα με το πρόγραμμα του Ηνωμένου Βασιλείου NESTA, οι επικεφαλής των κυβερνήσεων και τα Κέντρα Διακυβέρνησης θα πρέπει συνειδητά να δημιουργήσουν **το χρόνο και το χώρο για αναστοχασμό.** Οι εναλλακτικές περιλαμβάνουν τα εξής: θέσπιση μονάδων στρατηγικής και εξοικονόμηση χρόνου για σκέψη για τους ηγέτες. Οι δάσκαλοι έχουν μια έκφραση 'διάρκεια μη επαφής' για τις ώρες της ημέρας όταν δεν διδάσκουν τους μαθητές τους (που είναι η βασική τους απασχόληση), προκειμένου να προσδώσουν νόημα στη 'διάρκεια της επαφής'. Αυτό δεν είναι λιγότερο αλήθεια για τους κυβερνήτες, οι οποίοι θα πρέπει να εξοικονομήσουν χρόνο για συνεδρίες στρατηγικής, διακοπές, σεμινάρια και άλλους μηχανισμούς που τους απομακρύνουν από τα καθημερινά καθήκοντά τους, όσο και αν είναι δύσκολο να αντισταθούν να επιστρέψουν μετά σε αυτά.

Τα Κέντρα Διακυβέρνησης θα πρέπει επίσης **να δημιουργήσουν μια συμμαχία γύρω από το συντονισμό.** Τα κύρια υπουργεία μπορεί να δυσφορούν με τις παρεμβάσεις των Κέντρων Διακυβέρνησης στα πεδία πολιτικής τους, ενώ από την πλευρά τους τα Κέντρα Διακυβέρνησης μερικές φορές προσεγγίζουν τα βασικά υπουργεία πολύ παρωχημένα στη σκέψη τους και έχουν ανάγκη μιας ευρύτερης οπτικής των πραγμάτων. Για την αποφυγή συγκρούσεων εξαρχής, είναι σημαντικό η δημιουργία καλών λειτουργικών σχέσεων μεταξύ του Κέντρου και των υπουργείων, στη βάση μιας ανοιχτής και

Βλ.επίσης την ενότητα 1.1 για τα ποιοτικά στοιχεία στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής.

αμφίδρομης επικοινωνίας. Είναι επίσης χρήσιμο η προσέγγιση μιας ευρύτερης ομάδας ενδιαφερόμενων φορέων κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής, ειδικότερα της κοινωνίας πολιτών και εκπροσώπων επηρεαζόμενων μερών. Αυτό δεν ωφελεί απλώς στην ενίσχυση του σχεδιασμού της πολιτικής, αλλά, μέσω της κοινής οικειοποίησης της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, λειτουργεί ως καταλύτης αλλαγών που είναι δυσκολότερο να αναστραφούν, ακόμη και με μια αλλαγή κυβέρνησης.

3.4 Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση σε έναν ολοένα συνδεδεμένο κόσμο

Βλ. επίσης ενότητα 5.4 για τη διαλειτουργικότητα

Καθώς η δημόσια διοίκηση γίνεται όλο και περισσότερο 'ψηφιοποιημένη' και χρηστοκεντρική, γεννάται το ερώτημα εάν οι κυβερνητικές δομές έχουν ακόμη κάποια αξία. Η ολοένα αυξανόμενη άνοδος της παροχής υπηρεσιών διαδικτυακά επιτρέπει στους πολίτες και τις επιχειρήσεις να αλληλεπιδρούν με τη διοίκηση με την άνεσή τους σε δικό τους χρόνο και τρόπο. Οι άνθρωποι συγκεντρώνουν τις υπηρεσίες τους που υπακούουν στις ανάγκες και στην πράξη αλληλεπιδρούν σε πολλαπλά επίπεδα εντός και μεταξύ κυβερνητικών φορέων ταυτόχρονα χωρίς να το γνωρίζουν αναγκαία. Είναι η διαλειτουργικότητα τώρα η κινητήριος δύναμη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην ΕΕ;

Ως ένα βαθμό η απάντηση πρέπει να είναι 'ναι' – ή καλύτερα, 'όλο και περισσότερο ναι', καθώς τα κράτη-μέλη βρίσκονται σε διαφορετικά στάδια της ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και υπάρχουν τμήματα του πληθυσμού, τα οποία δεν έχουν πρόσβαση στο διαδίκτυο και μπορεί να μην έχουν και ποτέ στο μέλλον. Ωστόσο, η δημοφιλία των υπηρεσιών μίας στάσης και της πολυκαναλικής παροχής υπηρεσιών δείχνουν ότι οι πολιτικοί είναι ολοένα και περισσότερο ευαίσθητοι στις προσδοκίες των πολιτών και των επιχειρήσεων για αδιάκοπες υπηρεσίες, όπου η διοίκηση είναι διαλειτουργική και επομένως 'αδιαίρετη' προς το χρήστη. Όμως υπάρχουν δύο προειδοποιήσεις:

Βλ.επίσης την ενότητα 1.2 για τα εργαλεία πολιτικής

Πρώτον, οι διοικητικές δομές και αλληλεπιδράσεις θα πρέπει φανερά να σχεδιάζονται για όλο το εύρος των κυβερνητικών ρόλων, και όχι απλώς για την παροχή χρηστοκεντρικών υπηρεσιών. Οι δημόσιες διοικήσεις είναι, επίσης, οργανωμένες για την αύξηση του εισοδήματος και τη διαχείριση χρέους, να προσφέρουν κοινωνική προστασία, να παρέχουν ασφάλεια, να διασφαλίζουν τη δικαιοσύνη και το κράτος δικαίου, να δημιουργούν υποδομές, να παρέχουν σημαντικές υπηρεσίες (π.χ. υγείας, εκπαίδευσης, πρόνοιας, κοινωνικές υπηρεσίες κ.α.), να νομοθετούν και να ρυθμίζουν, συμπεριλαμβανομένων της παρακολούθησης και της επιβολής περιβαλλοντικών, εργασιακών, καταναλωτικών και άλλων νόμων. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι συναφής με όλα τα εργαλεία που βρίσκονται στη διάθεση της διοίκησης κατά την επιδίωξη των στόχων πολιτικής.

Καλές Πρακτικές: Οι ισπανικές μεταρρυθμίσεις CORA (βλ. κεφ. 9).

Δεύτερον, η διαλειτουργικότητα είναι ολοένα και περισσότερο ουσιαστική για να διασφαλίσει ότι το διοικητικό σύστημα συνολικά είναι αποτελεσματικό, κάθετα και οριζόντια. Αλλά ο σχεδιασμός του ίδιου του συστήματος πρέπει επίσης να είναι ορθολογικός, αποδοτικός και απλουστευμένος.

Η διαλειτουργικότητα είναι το φυσικό αντίστοιχο της επικουρικότητας. Εφαρμόζοντας την αρχή της επικουρικότητας σημαίνει ότι κάθε στοιχείο της διοίκησης θα πρέπει να είναι σαφές, σε σχέση με τις αρμοδιότητές του (και να λαμβάνει τους πόρους που αντιστοιχούν σε αυτές)· η διαλειτουργικότητα διασφαλίζει ότι οι συνδέσεις μεταξύ τους είναι πλήρως λειτουργικές.

3.5 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες

Τα βασικά μηνύματα αυτού του κεφαλαίου είναι τα εξής:

- Όταν αναθεωρείται η υφιστάμενη αρχιτεκτονική της δημόσιας διοίκησης, εφαρμόστε την αρχή της επικουρικότητας και ρωτήστε εάν η ορθή ισορροπία μεταξύ φυγόκεντρων και κεντρομόλων δυνάμεων έχει επιτευχθεί και εάν αρκετοί θεσμοί δημιουργούν προκλήσεις συντονισμού ή, αντιστρόφως, εάν ελάχιστοι θεσμοί δημιουργούν δυσκίνητες γραφειοκρατίες και υπονομεύουν τη σύνδεση με τους πολίτες.
- Αναθέστε νομικές εξουσίες και λειτουργικές αρμοδιότητες σε κάθε επίπεδο και οργανισμό καταλλήλως, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.
- Εφαρμόστε πλήρως τις διατάξεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας, ο οποίος ενσαρκώνει την αρχή της επικουρικότητας και μεταξύ άλλων δεσμεύει τους υπογράφοντες (συμπεριλαμβανομένων όλων των κρατών-μελών της ΕΕ) να εφαρμόζουν βασικούς κανόνες που εγγυώνται την πολιτική, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των τοπικών αρχών.
- Διασφαλίστε ότι οι διοικητικές μονάδες σε κάθε επίπεδο είναι κατάλληλες, με επαρκή κλίμακα, πόρους και ικανότητες για να είναι αποτελεσματικές.
- Ενεργοποιήστε πρακτικούς μηχανισμούς για κάθετο και οριζόντιο συντονισμό.
- Προωθήστε την εταιρική σχέση με εξωτερικούς φορείς που αντιπροσωπεύουν πολίτες, επιχειρήσεις και ΜΚΟ, είτε θεσμικά είτε με παρακίνηση, και
- Αναγνωρίστε ότι ο λαός επιθυμεί η εξουσία να εδρεύει σε δημόσιους θεσμούς που βρίσκονται πιο κοντά στις κοινότητές τους και αυτή η αυτονομία να παίρνουν πρωτοβουλίες και να ασκούν διακριτική ευχέρεια (διοικητική και δημοσιονομική αποκέντρωση) χρειάζεται να συνοδεύονται από λογοδοσία (πολιτική αποκέντρωση) και τους μηχανισμούς να επιτρέπουν στους πολίτες να εξασφαλίζουν ότι οι διοικήσεις τους είναι υπόλογες (συμπεριλαμβανομένων των ανοιχτών δεδομένων και της ανοιχτής διακυβέρνησης)[35].

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτελεί μια συστημική προσέγγιση που είναι περισσότερο από το άθροισμα των μερών της. Το πέρασμα από την πολυεπίπεδη κυβέρνηση στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση απαιτεί οι διοικητικές δομές να είναι συνεκτικές, να εφαρμόζουν με συνέπεια τις αρχές και τις αξίες της διοίκησης, και οι θεσμοί να αλληλεπιδρούν για την μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας. Οι διοικήσεις πρέπει επίσης να αντιμετωπίσουν το αναπάντεχο, που σημαίνει ότι όλα τα επίπεδα έχουν ανάγκη από ευελιξία στις λειτουργίες και στην ανταπόκριση κατά τη στελέχωσή τους.

[35] Μνημονεύοντας από τη μελέτη του 2016 της DEVCO (οπ. παρ.) “ Η λογοδοσία χωρίς εξουσία είναι κενή. Η εξουσία χωρίς λογοδοσία είναι επικίνδυνη. Η δημοκρατία – σε οποιαδήποτε κλίμακα – χρειάζεται και τις δύο”.

Κεφάλαιο 4: Οργανισμοί – διαχείριση απόδοσης, ποιότητας και ανθρωπίνου δυναμικού

Οι οργανισμοί είναι οι θεμέλιοι λίθοι της δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η ποιότητα κάθε οργανισμού έχει μεγάλη σημασία. Γι' αυτό το λόγο, οι κυβερνήσεις θέτουν πρότυπα μέσω νόμων για τη δημόσια υπηρεσία, κώδικες συμπεριφοράς, πλαίσια δεξιοτήτων και όρους και συνθήκες για τους δημοσίους λειτουργούς και αξιωματούχους. Δαπανούν πόρους για την ανάπτυξη προσωπικού σε κλαδικό και εξειδικευμένο επίπεδο μέσω προγραμμάτων για προϊσταμένους, κέντρα κατάρτισης δημοσίων λειτουργών και δικαστικών ακαδημιών. Ενθαρρύνουν δημοσίους φορείς να εισαγάγουν βέλτιστες πρακτικές, προωθώντας συστήματα διαχείρισης της ποιότητας σε ολόκληρη την πολιτική και δικαστική διοίκηση.

Ωστόσο, η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης ακόμη εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις αποφάσεις ξεχωριστών οργανισμών, την άσκηση αναθετουσών εξουσιών, πόρων και λειτουργιών, το σχεδιασμό συστημάτων και διαδικασιών, την εμπλοκή ικανού και παρακινούμενου προσωπικού, και την αλληλεπίδρασή τους με τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, την κοινωνία πολιτών και άλλες διοικήσεις. Αυτό βαραίνει την ηγεσία και την οργανωτική στρατηγική. Η ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης σημαίνει επένδυση στη διοικητική ικανότητα και στην αποτελεσματικότερη χρήση των διαθέσιμων περιουσιακών στοιχείων, ειδικότερα την ενέργεια, την ειδημοσύνη και την εμπειρία των δημοσίων αξιωματούχων.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ[36], η απόκτηση δεξιοτήτων (capacity building) είναι η διαδικασία μέσω της οποίας τα άτομα, οι ομάδες, οι οργανισμοί και οι κοινωνίες ενισχύουν τις ικανότητές τους για την εκτέλεση αρμοδιοτήτων, την επίλυση προβλημάτων, την επίτευξη στόχων, την κατανόηση και τη διαχείριση της ανάπτυξής τους σε ένα ευρύτερο πλαίσιο και με ένα βιώσιμο τρόπο.

Αυτό το κεφάλαιο αφορά κυρίως τα οργανωτικά και ατομικά επίπεδα απόκτησης διοικητικών δεξιοτήτων, με ιδιαίτερη έμφαση στα στοιχεία που συμβάλουν στην εύρυθμη και παραγωγική λειτουργία των οργανισμών δημοσίου τομέα.

Βασικά ερωτήματα για το κεφάλαιο 4	Τρόποι και εργαλεία
4.1 Γνωρίζουμε **τί** κάνουμε, **γιατί** το κάνουμε και **πώς** το κάνουμε, και κατευθύνουμε την **επίδοσή** μας προς την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων;	✚ Θέτοντας στόχους και επιδιωκόμενα αποτελέσματα ✚ Συνδέοντας αποστολή, αξίες, όραμα και στρατηγική ✚ Χρήση πληροφοριών απόδοσης
4.2 Πώς ενσωματώνουμε τη **διοίκηση ποιότητας (quality management)** και τη συνεχή βελτίωση σε μια κουλτούρα δημόσιας διοίκησης;	✚ Χρήση μοντέλων διαχείρισης ποιότητας ✚ Υποκίνηση μιας κουλτούρας διαχείρισης της ποιότητας
4.3. Πώς διαχειριζόμαστε, υποκινούμε και αναπτύσσουμε **το ανθρώπινο δυναμικό μας**;	✚ Ανάπτυξη στρατηγικών διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού και σχεδιασμός για το μέλλον ✚ Διαχείριση ικανοτήτων ✚ Προσέλκυση και επιλογή του κατάλληλου προσωπικού ✚ Παίρνοντας το καλύτερο δυνατό από το ανθρώπινο δυναμικό

[36] Βλ. OECD (2006), *The challenge of capacity development. Working towards good practice.*

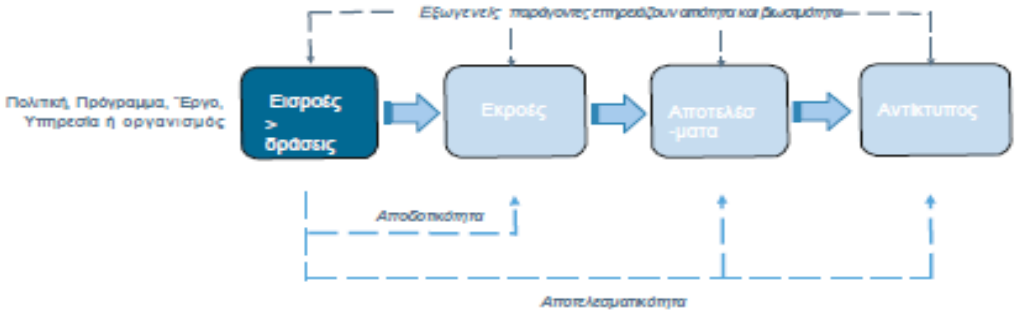
	✚ Προώθηση ισότητας, πολυμορφίας και ενεργό γήρανση
4.4 Πώς διασφαλίζουμε χρηστή και ισχυρή **ηγεσία** του δημοσίου τομέα;	✚ Δημιουργία Ανώτερης Δημόσιας Υπηρεσίας ✚ Πρόσληψη, κατάρτιση και ανάπτυξη

4.1 Διαχείριση επιδόσεων για παραγωγή αποτελεσμάτων

Κάθε διοίκηση ενδιαφέρεται για τη βελτίωση των επιδόσεών της, ιδιαίτερα όταν βρίσκεται διαχρονικά στο επίκεντρο της προσοχής των πολιτικών, του Τύπου και του κοινού. Η διαχείριση των επιδόσεων είναι κάτι περισσότερο από τη θέσπιση δεικτών, τη συλλογή δεδομένων και την αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης. Είναι μια **ατζέντα για αλλαγή** και την επίτευξη αποτελεσμάτων. Είτε σε επίπεδο οργανισμών, ολόκληρων κλάδων (π.χ. εκπαίδευσης, επιβολής νόμου), είτε ολόκληρης της διοίκησης, η διαχείριση επιδόσεων είναι τελικά ο τρόπος με τον οποίο επιτυγχάνονται καλύτερα αποτελέσματα για την κοινωνία σε μια βιώσιμη βάση.

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

Η οργανωτική απόδοση συχνά προσεγγίζεται υπό το πρίσμα μιας παραγωγικής διαδικασίας, που προγραμματίζει εισροές και δράσεις για την επίτευξη των εκροών (π.χ. αριθμός διδασκόμενων μαθητών, αριθμός ασθενών που δέχονται νοσηλεία), των αποτελεσμάτων (π.χ. αποκτημένες δεξιότητες), και του αντικτύπου (π.χ. δημιουργία θέσεων εργασίας, επιμήκυνση προσδόκιμου ζωής), χρησιμοποιώντας δεδομένα απόδοσης για την παραγωγή μέτρων αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Αυτό αποτυπώνεται συνήθως στο κάτωθι διάγραμμα[37]. Σε αυτό το πλαίσιο, 'οι δράσεις' είναι μια ευρεία αντίληψη που καλύπτει όλες τις αποφάσεις και τις πράξεις της διοίκησης.



Μια διοίκηση υψηλής απόδοσης είναι εκείνη που διαθέτει «την ικανότητα να αποδίδει και να μεταστρέφει αυτήν την ικανότητα σε εκροές και αποτελέσματα»[38]. Αυτή η διοίκηση μπορεί να βελτιώσει την ποιότητα των δράσεών της και την ποιότητα των επιτευγμάτων της.

[37] Βλ. επίσης *κεφάλαιο 1*, όπου ένα παρόμοιο διάγραμμα χρησιμοποιήθηκε για να αποτυπώσει την παρακολούθηση και αξιολόγηση της πολιτικής.
[38] Βλ. W. Van Dooren, G. Bouckaert and J. Halligan (2015) *Performance Management in the Public Sector*.

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 αλληλεπίδρασή τους δύσκολα προβλέψιμη και ελέγξιμη.

Παρόλ' αυτά, η αντίληψη της 'δημόσιας διοίκησης ως ένα εργοστάσιο' υποστηρίζει αρκετά από τα **συμβατικά εργαλεία** της διαχείρισης της απόδοσης που είναι δημοφιλή στις ημέρες μας. Γενικά εδράζονται στα εξής:

- **Θέτουν μια κατεύθυνση**-χρησιμοποιώντας στόχους κα σκοπούς.
- **Υποκινώντας συμπεριφορά μέσω κινήτρων** – χρησιμοποιώντας προβλέψεις προϋπολογισμού και πληρωμές.
- **Παρακολουθώντας και αξιολογώντας την πρόοδο** – χρησιμοποιώντας δείκτες, αξιολογήσεις και στόχους.

Ολοένα και περισσότερο εγείρονται ερωτήματα σχετικά με την αξιοποίηση και χρησιμότητα καθενός από αυτά τα εργαλεία στην εφαρμογή τους στις δημόσιες διοικήσεις. Είναι εννοιολογικά αντιληπτά; Τι συμβαίνει στον πραγματικό κόσμο; **Λειτουργούν στην πράξη**; Αυτό το θέμα, μαζί με άλλα στην Εργαλειοθήκη, εξετάζει τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των συμφωνιών απόδοσης, των προβλέψεων προϋπολογισμού, των δεικτών, των στόχων, της αξιολόγησης, των πληρωμών και των ελέγχων.

Με έμφαση σε αυτά τα συγκεκριμένα εργαλεία, είναι εύκολο να παραβλέψει κανείς τη σημασία της **δεξιότητας** και της συνεισφοράς της στην απόδοση, ή να μπερδέψει το ένα με το άλλο. Οι διοικήσεις μπορούν να πέσουν στην παγίδα, καθορίζοντας τους στόχους απόδοσης χωρίς να ληφθεί υπόψη πλήρως η δεξιότητα να τους επιτύχουν, ή χειρότερα, επιστρατεύοντας τεχνικές που επιβαρύνουν τη δεξιότητα.

Το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Ηνωμένων Εθνών αναφέρεται στην δεξιότητα ως «την ικανότητα να ασκήσεις αρμοδιότητες, να επιλύσεις προβλήματα και να θέσεις και να επιτύχεις σκοπούς». Η Σχολή Διακυβέρνησης του Hertie ταξινομεί τις δεξιότητες σε ρυθμιστικές, παροχής και συντονισμού.

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:

Βλ. επίσης κεφάλαια 3-7

- ✓ 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, καλύτερης διαχείρισης καναλιών επικοινωνίας (υπηρεσίες μιας στάσης), και συνδημιουργίας με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Όταν προσεγγίζουμε τη διαχείριση απόδοσης, η σαφήνεια του σκοπού είναι κρίσιμη (γιατί το κάνουμε, τι ελπίζουμε να επιτύχουμε) και θα πρέπει να επικοινωνείται ευρέως σε όλο το εμπλεκόμενο προσωπικό. Τα εργαλεία θα πρέπει να επιλέγονται με προσοχή για να διασφαλίσουμε ότι είναι κατάλληλα για το σκοπό μας και να λαμβάνουμε υπόψη το αποτέλεσμα στις δεξιότητες και στις δράσεις, να αποφεύγουμε 'παιχνίδια' και απρόβλεπτες συνέπειες.

4.1.1 Θέτοντας στόχους και απρόβλεπτα 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.

Καλή Πρακτική: Στρατηγική για την ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης (Σλοβενία)

Οι στόχοι προδιαγράφουν μια πορεία, λειτουργούν ως οδηγός για τους δημοσίους 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.

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 (Time-bound)	Μετατροπή των στόχων σε συγκεκριμένα σχέδια˙ οι στόχοι δεν μπορεί να είναι εντελώς προσδιορισμένος αόριστοι και γι' αυτό έχει νόημα να τίθενται ορισμένα χρονικά όρια.

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 μεγαλεπήβολους 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.

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

«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.

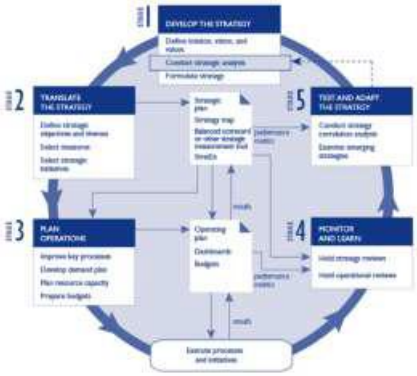
4.1.2 Συνδέοντας αποστολή, αξίες, όραμα και στρατηγική

Βλ.επίσης ενότητα 1.1 για την πολιτική και τη στρατηγική

Μπορεί οι κυβερνήσεις να καταρτίζουν την πολιτική και τη στρατηγική τους για την υγειονομική περίθαλψη, ή την επιβολή του νόμου, ή τη διοικητική μεταρρύθμιση, οι οργανισμοί μεμονωμένα πρέπει επίσης να είναι ξεκάθαροι στους στόχους τους σε αυτό το πλαίσιο. Αναλόγως των περιστάσεων, αυτό σημαίνει ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη αρκετές, συναφείς **τομεακές πολιτικές και στρατηγικές.** Για παράδειγμα, το υπουργείο παιδείας θα χρειαστεί να λάβει υπόψη του την εκπαιδευτική πολιτική και τη στρατηγική δια βίου μάθησης, και ταυτόχρονα, την κυβερνητική πολιτική για την ακεραιότητα και τη στρατηγική κατά της διαφθοράς, καθώς και τις ιδιαίτερες εσωτερικές του ανάγκες.

Καλή Πρακτική:
Ηγεσία στον Λιθουανικό Οργανισμό ESF

Ενώ η νομική βάση παρέχει σε έναν οργανισμό **την εντολή** (για ποιο λόγο υπάρχουμε;), 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.



Καλή Πρακτική:
Η Ανάπτυξη Στρατηγικής στην Άνω Αυστρία

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 ανωτέρω διάγραμμα από την ενωσιακά συχρηματοδοτούμενη πρακτική της *Διοίκησης Βάσει Αποτελεσμάτων* αποτυπώνει τον πλήρη κύκλο (βασίζεται στο έργο των Kaplan & Norton “Mastering the management system”).

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. κάτωθι το παράδειγμα του Συμβουλίου της Πόλης του Μπέλφαστ)[39]. Αυτοί οι χάρτες δείχνουν με μια ματιά τα σκοπούμενα αποτελέσματα και τις βασικές σχέσεις.

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

Ακόμη και εάν οι χάρτες στρατηγικής δεν χρησιμοποιούνται ρητά, τα σχέδια θα πρέπει να αναδεικνύουν τον τρόπο με τον οποίο ο οργανισμός επιδιώκει τις εισροές, τις διαδικασίες και τα παραδοτέα του παρόντος που θα έχουν αντίκτυπο στα αποτελέσματα του αύριο.

Καλή Πρακτική:
Η διοίκηση του καθενός – το στρατηγικό σχέδιο για τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης της Castilla y León (Ισπανία)

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. Εάν ο καθένας γνωρίζει την αποστολή του είναι πολύ πιθανόν να την εκπληρώσει. Ιδανικά, οι διοικήσεις θα πρέπει να προσεγγίσουν τους ενδιαφερόμενους φορείς τόσο εντός όσο και εκτός της διοίκησης, ιδιαίτερα πολίτες και επιχειρήσεις, κατά τη διάρκεια του στρατηγικού σχεδιασμού και της συνακόλουθης υλοποίησης και αναφοράς της.

4.1.3 Χρησιμοποιώντας πληροφορίες απόδοσης

Για να διασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων, οι οργανισμοί του δημοσίου τομέα χρειάζεται να αξιολογήσουν εάν, σε ποια έκταση, και πώς αυτοί οι σκοποί μπορούν να εκπληρωθούν. Η διαχείριση της απόδοσης περιγράφεται ως ένα «*διαχειριστικό στυλ που ενσωματώνει και χρησιμοποιεί πληροφορίες για την απόδοση κατά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων*»[40].

Η πληροφόρηση της απόδοσης εκπληρώνει οχτώ πιθανούς ρόλους[41] - αξιολόγηση, έλεγχος, προβλέψεις προϋπολογισμού, υποκίνηση, προώθηση, τελετή, μάθηση, και βελτίωση – οι οποίοι μπορεί να μειωθούν σε περαιτέρω τρεις **μετα-ρόλους**:

	1. Λογοδοσία	2. Κατεύθυνση & Έλεγχος	3. Μάθηση
Σκοπιμότητα	Επικοινωνία, εξήγηση & αιτιολόγηση της απόδοσης	Επηρεασμός και διαμόρφωση των δραστηριοτήτων	Βελτίωση πολιτικής, δεξιοτήτων και/ή των δράσεων
Εστίαση	Εξωτερικά	Εσωτερικά	Εσωτερικά
Προσανατολισμός	Παρελθόν	Παρόν	Μέλλον
Παραδείγματα εργαλείων	Πίνακες ενώσεων, ετήσιες εκθέσεις, χάρτες πολιτών, αξιολογήσεις απόδοσης	Σύμφωνα απόδοσης, προβλέψεις απόδοσης προϋπολογισμού, πληρωμή βάσει απόδοσης	Συγκριτική αξιολόγηση, χαρτογράφηση πελατειακής συμπεριφοράς, διαχείριση γνώσης

Καλή Πρακτική:
Διαχείριση στόχων & μέτρηση απόδοσης (Βέλγιο)

Διάφορα εργαλεία και κατευθυντήριες γραμμές υφίστανται για να προσανατολίσουν τους οργανισμούς δημοσίου τομέα κατά το σχεδιασμό πληροφοριακών συστημάτων για την απόδοση.

Ο Οδηγός Χρηστών του Αναπτυξιακού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για τη μέτρηση της απόδοσης της δημόσιας διοίκησης περιλαμβάνει 18 εργαλεία μέτρησης.

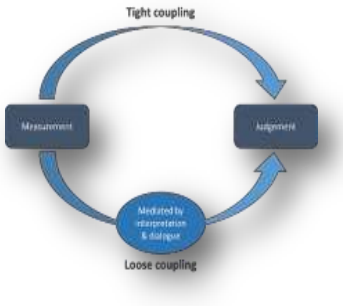
[40] Βλ. W. Van Dooren et al (2015), οπ.παρ.,καθώς και τον ανωτέρω πίνακα
[41] Βλ. R. D. Behn (2003), *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures, Public Administration* Review, 63, pp 586-606, cited in Van Dooren et al (2015), οπ.παρ.

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. 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. Καταρχήν, οι πληροφορίες για την απόδοση είναι απαραίτητες για τους υπουργούς, τους βουλευτές, τους δημοσίους λειτουργούς και τους πολίτες αλλά αυτή η φανερή συμφέρουσα για όλους στρατηγική (win/win/win/win) δεν υλοποιείται στην πράξη εξαιτίας κενών επικοινωνίας και 'αγνοούμενων συνδέσμων'.

Δυστυχώς, μερικές φορές οι διοικήσεις επικεντρώνουν **το ενδιαφέρον του σε υπερβολικό βαθμό στη μέτρηση της απόδοσης παρά στη βελτίωσή της.** Μπορούν μάλιστα να καταλήξουν, αφιερώνοντας πόρους για τη μέτρηση σε βάρος της εκπλήρωσης της αποστολής τους, και να απασχολούνται με δεδομένα απόδοσης χωρίς όραμα για το πώς θα το υλοποιήσουν. Επιπλέον, οι περισσότερες δημόσιες διοικήσεις στην πράξη τείνουν να κάνουν τα εξής: να επικεντρώνονται στη λογοδοσία, που μπορεί με ευχέρεια να γίνει μια άσκηση ανάθεσης ή αποφυγής του ψόγου για χαμηλή απόδοση˙ να προσπαθήσουν να κατευθύνουν και να ελέγξουν, αλλά συχνά διαπιστώνουν ότι τα εργαλεία που χρησιμοποιούν είναι πολύ ξεπερασμένα˙ και κατά μεγάλο μέρος αμελούν τη μαθησιακή διάσταση της γνωστικής απόδοσης.

Όταν εξετάζεται η μέτρηση της απόδοσης, το πρώτο ερώτημα θα πρέπει να είναι: ποιος είναι ο σκοπός; Είναι η λογοδοσία (εξηγώντας και δικαιολογώντας), η κατεύθυνση και ο έλεγχος (κατευθύνοντας δραστηριότητες) ή η μάθηση (βελτιώνοντας πώς γίνονται τα πράγματα); Η απάντηση θα επηρεάσει τί πληροφόρηση θα συλλεγεί και πότε, ποιος εμπλέκεται κατά τη συλλογή της και θα επωφεληθεί από τα ευρήματα, και πώς θα χρησιμοποιηθεί.

Όπως το διπλανό διάγραμμα επεξηγεί: «*Μια κρίσιμη απόφαση είναι εάν η πληροφόρηση για την απόδοση θα χρησιμοποιηθεί με 'σκληρό' ή 'ήπιο' τρόπο*», αναλόγως του τρόπου με τον οποίο συνδυάζονται πληροφόρηση και κρίση και εάν γίνει με τύπο ή με ερμηνεία. Η σκληρή χρήση, για παράδειγμα, θα είναι συμβάσεις απόδοσης που συνεπάγονται ποινές για φορείς ή ανώτερους αξιωματούχους που δεν επιτυγχάνουν τους στόχους απόδοσης, ανεξαρτήτως εξωτερικών παραγόντων από το ευρύτερο λειτουργικό περιβάλλον. Αντιθέτως, η ήπια χρήση θα αποτελούσε μια άσκηση συγκριτικής αξιολόγησης ή ανάδειξης αναγκών κατάρτισης[42].



Βλ.επίσης ενότητα 1.3 για την παρακολούθηση & αξιολόγηση

Όταν τίθενται στόχους, η μετρησιμότητα μπορεί να είναι αόριστη. Η πληροφόρηση για την απόδοση συνήθως μεταφράζεται σε ποσοτικοποίηση και σε μια αμφισβητούμενη φιλοσοφία «εάν δεν μπορείς να το μετρήσεις, δεν μπορείς να το διοικήσεις».

[42] Βλ.Van Dooren et al (op. cit.) and D. Moynihan (2008), *The dynamics of performance management: constructing information and reform.*

Ο στόχος των **δεικτών απόδοσης** είναι να συνδράμει στον έλεγχο της προόδου σχεδίων και στην κατεύθυνση της εφαρμογής της πολιτικής. Αλλά υπάρχουν, επίσης, τα διλήμματα στη διαμόρφωση και εφαρμογή δεικτών, συμπεριλαμβανομένων των εξής:

- Οι οργανισμοί τυπικά εδράζονται στη δαπάνη ως κριτήριο για τις εισροές, αλλά αυτό δεν βοηθά να αναδειχθεί το πλέον παραγωγικό κράμα ανθρώπων, δεξιοτήτων, εξοπλισμού, τεχνολογίας, άλλων πόρων και διαχείρισής τους.
- **Δείκτες απόδοσης και αποτελέσματος** αντιμετωπίζουν τις προκλήσεις της καταλληλότητας, της διαθεσιμότητας δεδομένων και των στόχων που είναι ποσοτικοί και/ή πολυδιάστατοι. Στο πλαίσιο της χρηστής διακυβέρνησης, πώς ορίζετε την απόδοση (επιτυχία) στη νομοθεσία, στην αναδιάρθρωση, στην αναδιοργάνωση, στο συντονισμό και σε άλλες άυλες διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης;

Στο δημόσιο τομέα, υπάρχουν πεδία πολιτικής όπου οι αποδόσεις και τα αποτελέσματα δεν μπορούν να **ποσοτικοποιηθούν**. Αυτό κωδικοποιείται σε τέσσερις τύπους δημοσίων οργανισμών με παραδείγματα κάτωθι[43]:

		Μπορούν να μετρηθούν τα αποτελέσματα;	
		Ναι	Όχι
Μπορεί να μετρηθεί η απόδοση;	Ναι	Ταχυδρομεία, συλλογή φόρων, ταξινόμηση αυτοκινήτων, διαχείριση απορριμμάτων, συλλογή και επεξεργασία λυμάτων	Υπηρεσίες ψυχικής υγείας και συμβουλευτικής, στρατός (σε καιρό ειρήνης), αναμορφωτήρια
	Όχι	Στρατός (σε καιρό πολέμου), κλινικές γιατρού, δασοφύλακες	Έρευνα, διπλωματία, μυστικές υπηρεσίες

Καλή Πρακτική:
Ο Πίνακας ισορροπημένης στοχοθεσίας στην Πολωνική διοίκηση για την κοινωνική ασφάλεια

Δεν υπάρχει καμία τέλεια λύση, αλλά η προσέγγιση της ισορροπημένης στοχοθεσίας συνδράμει στη συμφιλίωση μερικών διλημμάτων σχετικά με τις 'σκληρές' μετρήσεις. Ωστόσο, υπάρχει η απειλή της πληθώρας πληροφοριών, προσπαθώντας να μετρήσουμε τόσες πολλές μεταβλητές, όπου το άθροισμα είναι μικρότερο από τα επιμέρους στοιχεία. Δεδομένων των περιορισμών της προσέγγισης της ισορροπημένης στοχοθεσίας θα πρέπει να συνοδεύεται από μια έμφαση στην εξήγηση της απόδοσης μέσω της αξιολόγησης (κατανόηση βαθύτερων παραγόντων και αξιολόγηση της ποιοτικής διάστασης). Το μυστικό βρίσκεται στο όνομα και οι δείκτες είναι απλώς μια ένδειξη. Όπως οποιοσδήποτε 'διαγνωστικός έλεγχος', η αξία των δεικτών για μειωμένη απόδοση συνίσταται στη μάθηση – **κατανόηση, εξήγηση και αντιμετώπιση** αυτού που πήγε λάθος – ερμηνεύοντας τα ανεπεξέργαστα δεδομένα και λαμβάνοντας υπόψη ποιοτικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες. Σε μερικές περιπτώσεις, μπορεί να είναι ο δείκτης, και όχι η δράση, που λανθασμένα επιλέχθηκε. Στη δημόσια διοίκηση (όπως στον αθλητισμό) οι στόχοι επιδιώκεται να επιτευχθούν, και όχι να εγκαταλείπονται κάθε φορά. Είναι σκόπιμο δε να έχουμε **επίγνωση της 'τυραννίας των στόχων'**.

Βλ.επίσης ενότητα 5.2 για το σχεδιασμό στην παροχή υπηρεσιών

[43] Βλ. J.Q.Wilson (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, cited in Van Dooren et al, οπ.παρ.

Ενώ η αξία των δεικτών συνίσταται στην παροχή μιας ξεκάθαρης ένδειξης για την πρόοδο των προσπαθειών για την επίτευξή τους, οι στόχοι μπορούν να αποτελέσουν οι ίδιοι αυτοσκοπό με τρόπο που να διαστρέφει τη συμπεριφορά, να δημιουργεί αντικίνητρα και να παράγει αντιφατικά αποτελέσματα. Αυτό αντανακλά δύο φαινόμενα, γνωστά, αφενός, ως **το σύνδρομο του Hawthorne,** σύμφωνα με το οποίο οι δημόσιες διοικήσεις και οι αξιωματούχοι τους προσαρμόζουν την απόδοσή τους για να εκπληρώσουν τις προσδοκίες, και αφετέρου, ως **ο Νόμος του Goodhart**, ο οποίος μπορεί να παραφραστεί ως εξής: «Όταν ένα μέτρο γίνεται στόχος, παύει να είναι ένα καλό μέτρο». Μερικές από τις δυσλειτουργίες της μέτρησης της απόδοσης, οι οποίες εμφανίζονται ως αθέλητες παρενέργειες, συνοψίζονται στα εξής[44]:

Τάση	Περιγραφή
Στενοκεφαλιά	Επιλογή δεικτών που είναι ευχερής η ποσοτικοποίησή τους, παρά ποιοτικών δεικτών που είναι δύσκολο να μετρηθούν.
Κοντόφθαλμη στάση	Επιδίωξη βραχυπρόθεσμων στόχων σε βάρος μακροπρόθεσμων σκοπών.
Μεταδοτική επίδραση	Η τάση εκείνων που θέτουν στόχους να ρυθμίζουν τους στόχους της επόμενης περιόδου προσαυξητικά σε σχέση με εκείνους της προηγούμενης περιόδου που δίνουν κίνητρο στους διοικητές να περιορίζουν την απόδοσή τους χαμηλότερα από τις δυνατότητές τους προκειμένου να αποφύγουν να θέσουν περισσότερο μακροπρόθεσμους στόχους.
Κατώτατο όριο	Ένας ενιαίος δείκτης/στόχος απόδοσης που εφαρμόζεται σε όλες τις μονάδες ενός συστήματος δεν προσφέρει κανένα κίνητρο για την αριστεία και μπορεί αντιθέτως να ενθαρρύνει εκείνους με τις καλύτερες αποδόσεις να προσαρμοστούν στο επίπεδο του στόχου.
Διακριτική μεταχείριση	Το ζήτημα των στόχων περιορίζει την παροχή υπηρεσιών σε συγκεκριμένους πελάτες ώστε να γίνει περισσότερο πιθανό να επιτύχουν το δείκτη/στόχο (π.χ. οι πλέον καταρτισμένοι, το ελάχιστα ακριβό).
Διαστρέβλωση απόδοσης	Το ζήτημα σκοπίμως χειραγωγεί δημοσιευμένα αποτελέσματα, για παράδειγμα μέσω της ψευδούς κωδικοποίησης (ορίζοντας το προϊόν σε λάθος κατηγορία).

Βλ. ενότητα 1.2 για τις συμπεριφορικές ιδέες

Η *επιδίωξη* της απόδοσης για σκοπούς λογοδοσίας ή ελέγχου μπορεί να οδηγήσει σε χειραγώγηση των δεδομένων απόδοσης, καθώς οι δημόσιοι λειτουργοί έχουν κίνητρο να επηρεάσουν είτε τη μέτρηση είτε τον ίδιο το δείκτη. Μπορεί επίσης να οδηγήσει σε αθέλητες συνέπειες, λόγω των υπεραπλουστευμένων παραδοχών περί ορθολογικής συμπεριφοράς. Σε τελική ανάλυση, η κύρια κινητήριος δύναμη της συμπεριφοράς στη δημόσια διοίκηση πρέπει να είναι οι αρχές και οι αξίες, αλλά αυτές οι περιπτώσεις υποδηλώνουν ότι μερικές φορές η ηθική μπορεί να υπερκεραστεί από το φόβο της αποτυχίας στους στόχους βάσει των οποίων τα στελέχη κρίνονται. Μεταξύ των δυσλειτουργικών αποτελεσμάτων της στοχοθεσίας μπορεί να είναι η εξομοίωση προς τα κάτω μεταξύ εκείνων που εμφανίζουν υψηλότερες επιδόσεις. Αντί να αγωνιστούν να επιτύχουν τα βέλτιστα δυνατά αποτελέσματα, η επιβολή στόχων μπορεί να αποτελεί αντικίνητρο, ιδιαίτερα εάν προκαλεί μεταδοτικές επιδράσεις.Ιδανικά, παλαιότερες αξιολογήσεις θα πρέπει να ενημερώνουν για τη μελλοντική πρόοδο, αλλά η αναβλητικότητα προηγούμενων αποφάσεων μπορεί να συσκοτίζει τον αντικειμενικό διάλογο για τους νέους δρόμους. Οι **μαθησιακά προσανατολισμένες** προσεγγίσεις περιλαμβάνουν τα εξής:

- ✓ Το σύστημα μέτρησης της απόδοσης είναι ευέλικτο και δυναμικό.
- ✓ Σχεδιασμός δεικτών σε δίκτυα παρά στις ιεραρχίες.
- ✓ Συμμετοχή με ένα εύρος σχετικών ενδιαφερόμενων φορέων για τη δημιουργία του αισθήματος της κυριότητας (της διαδικασίας).
- ✓ Χρήση τόσο ποσοτικοποιημένης όσο και ποιοτικής πληροφόρησης.
- ✓ Τακτικές συναντήσεις και επισκόπηση της προόδου για την αλλαγή πορείας για καλύτερα αποτελέσματα.

[44] Βλ. KPMG International (2008), Holy Grail or Achievable Quest? International Perspectives on Public Sector Management.

4.2 Διαχείριση της ποιότητας στο σύστημα

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. Με μακρά παράδοση ως έννοια σε διάφορα πεδία από τη βιολογία μέχρι την ανθρωπολογία , η συστημική σκέψη αποκτά μεγαλύτερη σημασία για τη βελτίωση της απόδοσης και της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένου του πλαισίου της συναλλακτικής παροχής υπηρεσιών. Σε μερικές περιπτώσεις, η προσέγγιση των συστημάτων υπερβαίνει οργανωτικά σύνορα, σε άλλες η οργάνωση είναι το σύστημα. Τα 'σιλό' που υπάρχουν στους τυπικούς οργανισμούς που παρέχουν υπηρεσίες μπορεί να διακόψουν τη ροή πληροφοριών και την αποτελεσματική λειτουργία τους σε βάρος των χρηστών των υπηρεσιών και των ενδιαφερόμενων φορέων.

Βλ. επίσης ενότητα 5.2 για την παροχή υπηρεσιών

Η ουσία της συστημικής σκέψης είναι να λάβουμε υπόψη μας όλες τις σχέσεις εντός του συστήματος και με το εξωτερικό περιβάλλον για να γίνει κατανοητό αυτό που συμβαίνει και να χρησιμοποιηθεί αυτή η πληροφορία για να βελτιωθεί το σύστημα. Αυτή είναι επίσης η βάση της **Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (TQM)** που έχει να κάνει με τη 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.

4.2.1 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 εξακρίβωση των αιτιών του προβλήματος.
Εκτέλεση	Σχεδιασμός και εφαρμογή μιας λύσης, καθώς και η απόφαση για το δείκτη μέτρησης της αποτελεσματικότητάς τους.
Έλεγχος	Επιβεβαίωση των αποτελεσμάτων πριν και μετά τη σύγκριση των δεδομένων.
Δράση	Τεκμηρίωση των αποτελεσμάτων, ενημέρωση των άλλων σχετικά με τις αλλαγές της διαδικασίας, και υποβολή συστάσεων για την αντιμετώπιση του προβλήματος κατά τον επόμενο κύκλο PDCA.

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)˙ 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.

Καλή Πρακτική: ISO στην Αρχή Ασφάλειας Τροφίμων της Ιρλανδίας

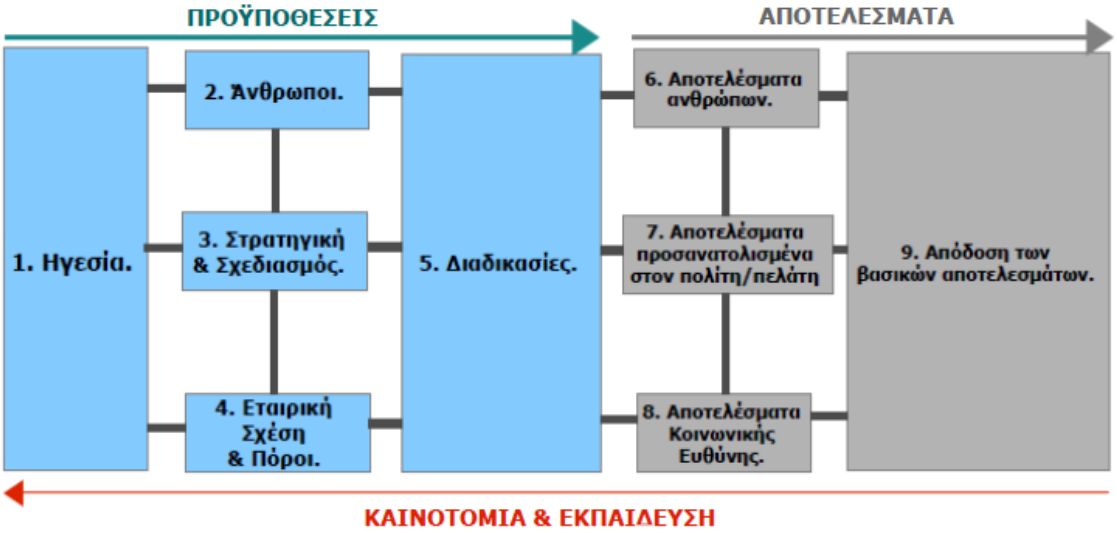
Το μοντέλο **ISO 9000** αποτελεί την οικογένεια διεθνών προτύπων διοίκησης ποιότητας και κατευθυντήριων γραμμών και είναι γενικό και εφαρμόζεται σε όλες τις χώρες και τους τομείς. Το μοντέλο ISO:9001, παρέχει το πλαίσιο στους οργανισμούς για να αποδείξουν την ικανότητά τους να παρέχουν (με συνέπεια) προϊόντα/υπηρεσίες, που βελτιώνουν την ικανοποίηση των πελατών και πληρούν τις εφαρμοστέες κανονιστικές απαιτήσεις, και ειδικότερα αυτό που απαιτείται από τον οργανισμό να κάνει[45]. Το μοντέλο ISO 9001:2015 βασίζεται σε επτά αρχές διοίκησης της ποιότητας: πελατοκεντρικό˙ ηγεσία˙ συμμετοχικότητα˙ προσέγγιση διαδικασιών˙ τεκμηριωμένη διαδικασία λήψης αποφάσεων˙ και διοίκηση σχέσεων. Η διαδικαστική προσέγγιση βασίζεται στον κύκλο ΣΕΕΔ (οι αριθμοί στο διάγραμμα ανωτέρω αναφέρονται σε ρήτρες που εφαρμόζονται στο πρότυπο). Το ISO εκδίδει μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή του ISO 9001 βάσει των κάτωθι επτά βημάτων:

Προτεινόμενα βήματα για επιτυχή εφαρμογή κατά ISO 9001
Βήμα 1: Πλήρης δέσμευση της ανώτατης διοίκησης για τα εξής: - Συμφωνία για το λόγο εφαρμογής ενός συστήματος διοίκησης ποιότητας (QMS) - Καθορισμός του πλαισίου του οργανισμού, των στρατηγικών στόχων και των επιχειρησιακών διαδικασιών - Καθορισμός αναγκών και προσδοκιών πελάτη και ενδιαφερόμενων μερών - Κατανόηση των αρχών QMS, όπως περιγράφονται στο ISO 9000. - Έλεγχος των συνεπειών της διοίκησης αβέβαιων γεγονότων - Προσδιορισμός των στόχων του οργανισμού - Περιγραφή του αντικειμένου του QMS - Προσδιορισμός της πολιτικής, & - Καθορισμός ποιοτικών στόχων
Βήμα 2: Εντοπισμός βασικών διαδικασιών - Εντοπισμός αναγκαίων διαδικασιών για την παροχή προϊόντων και υπηρεσιών - Κατανόηση των απαιτήσεων του ISO 9001 - Καθορισμός των απειλών και των ευκαιριών για τις διαδικασίες
Βήμα 3: Σχεδιασμός του QMS - Εντοπισμός των κενών στο υφιστάμενο σύστημα βάσει των απαιτήσεων του QMS - Εντοπισμός των αναγκαίων ελέγχων της διαδικασίας - Προσδιορισμός του αναγκαίου λειτουργικού περιβάλλοντος, & - Προσδιορισμός των αναγκαίων δεξιοτήτων και δομών
Βήμα 4: Καταγραφή του QMS - Καταγραφή των αναγκαίων διαδικασιών, δραστηριοτήτων και ελέγχων - Προετοιμασία των καταγεγραμμένων πληροφοριών (διαδικασιών και αρχείων) που απαιτούνται από το πρότυπο και σύμφωνα με τις οργανωτικές ανάγκες, & - Διασφάλιση ότι το QMS είναι σύμφωνο με τις απαιτήσεις του ISO 9001
Βήμα 5: Εφαρμογή του QMS - Έλεγχος παρακολούθησης και μέτρησης - Κατάρτιση εργαζομένων - Πιστοποίηση αποτελεσματικής λειτουργίας διαδικασιών
Βήμα 6: Διοίκηση του QMS - Παρακολούθηση και μέτρηση απόδοσης - Έλεγχος αποτελεσματικότητας διαδικασιών - Επικέντρωση στην ικανοποίηση του πελάτη - Διοίκηση συστήματος και λειτουργική αλλαγή - Πραγματοποίηση διαχειριστικών ελέγχων.
Βήμα 7: Βελτίωση του QMS - Πιστοποίηση/εγγραφή τρίτων - Βελτίωση του μοντέλου ISO 9004 και - Εφαρμογή ενός μοντέλου αριστείας στον οργανισμό

[45] Συνοδεύεται μεταξύ άλλων από το ISO 9004:2009 που εστιάζει στον τρόπο με τον οποίο μπορεί το σύστημα διοίκησης της ποιότητας να γίνει περισσότερο αποδοτικό και αποτελεσματικό και από το ISO 18091, το οποίο συνιστά κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή του μοντέλου ISO 9000 στην τοπική αυτοδιοίκηση. in local government

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.

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

4.2.2 Τόνωση μιας κουλτούρας διοίκησης της ποιότητας

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.

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

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.

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

Καλές Πρακτικές:
Η συγκριτική αξιολόγηση της απόδοσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ολλανδία

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.

Καλή Πρακτική:
Βραβείο Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα της Εσθονίας

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.

Βλ. επίσης κεφ.5 & 6

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.

4.3 Διοικώντας, κινητοποιώντας και αναπτύσσοντας προσωπικό

Όπως σε οποιοδήποτε οργανισμό υπηρεσιών, το πιο πολύτιμο περιουσιακό στοιχείο και ο πιο παραγωγικός πόρος κάθε δημόσιας διοίκησης είναι το 'ανρθώπινο κεφάλαιό' της: δημόσιοι λειτουργοί, συλλογική τεχνογνωσία, ατομική εφευρετικότητα και πολύμορφο υπόβαθρο, εκπαίδευση και εμπειρία. Είναι προς το συμφέρον όλων το προσωπικό να είναι ικανό, παρακινούμενο, ηθικό, αποτελεσματικό και ευέλικτο.

Οι περισσότερες χώρες της ΕΕ έχουν υιοθετήσει **νομοθεσία ή κώδικα για τη δημόσια υπηρεσία** που προβλέπει τα βασικά δικαιώματα και τις αξίες μιας ανεξάρτητης, εύρυθμης δημόσιας διοίκησης, μολονότι οι πρακτικές διαφέρουν όσον αφορά την εφαρμογή (και όχι μόνο στα χαρτιά) και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων. Κάθε κράτος-μέλος, επίσης, διακρίνεται από το μοναδικό σύστημα δημόσιας υπηρεσίας σύμφωνα με τη νομική, διοικητική και πολιτιστική παράδοσή του[46]. Τα συστήματα δημοσίων υπηρεσιών συνήθως ταξινομούνται σε δύο κατηγορίες (μολονότι αρκετές χώρες κινούνται σε ένα μίγμα): **βάσει καριέρας ή βάσει θέσης**.

Βλ. επίσης ενότητα 4.1 για τη διαχείριση της απόδοσης

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών, οι δημόσιες υπηρεσίες των κρατών-μελών της ΕΕ έχουν υλοποιήσει σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων (HRM) για τη βελτίωση της απόδοσης, κυρίως αντλώντας έμπνευση από τον ιδιωτικό τομέα. Παραδοσιακά, η δημόσια απασχόληση σε ολόκληρη την Ευρώπη ήταν ο βασικός εργοδότης, σταθερή και σίγουρη, βάσει καριέρας με πρόσληψη μετά το σχολείο ή το πανεπιστήμιο που συνοδεύεται από σταθερή εξέλιξη προς τη συνταξιοδότηση και αμοιβή και προαγωγή βάσει αρχαιότητας. Αυτή η διαδρομή έχει γίνει ολοένα και περισσότερο ξεπερασμένη. Η καρικατούρα της διοίκησης ως μονολιθική και 'ενιαίος εργοδότης' δεν είναι βέβαια το σενάριο του 21ου αιώνα. Με την αξιοποίηση φορέων και την έλευση της εργολαβίας και των ιδιωτικοποιήσεων, αρκετές θέσεις απασχόλησης μετακινούνται στον 'ημι-κρατικό' τομέα, μεταβάλλοντας τους όρους και τις συνθήκες απασχόλησης με το χρόνο προς μεγαλύτερη ευελιξία και λιγότερη προβλεψιμότητα.

Πιο πρόσφατα, οι επιπτώσεις από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική, οικονομική και δημοσιονομική κρίση έχουν οδήγησαν σε μια συρρίκνωση των δημοσίων διοικήσεων, με τη δημόσια διοίκηση στην ΕΕ να καταγράφει απώλεια 800.000 θέσεων εργασίας την περίοδο 2008-2015, που είναι ισοδύναμη με το 5% του ανθρωπίνου δυναμικού μέσω απολύσεων, πρόωρης συνταξιοδότησης και παραίτησης. Αρκετά κράτη επίσης ενθάρρυναν πάγωμα στις προσλήψεις και/ή ανάληψη μέτρων για μειώσεις σε μισθούς και επιδόματα. Υπάρχουν επίσης τάσεις για ορισμένου χρόνου συμβάσεις και μετάβαση από το status των δημοσίων

[46] Βλ. OECD (2008), *The State of the Public Service*, OECD Publishing.

υπαλλήλων σε συμβάσεις απασχόλησης (αναλόγως του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, του συμβατικού πλαισίου και του ρόλου των συνδικάτων). Ο δημοσιονομικός αντίκτυπος έγινε επίσης αισθητός και στην επένδυση για την κατάρτιση του προσωπικού. Αυτές οι περικοπές έγιναν με βιασύνη για την αντιμετώπιση των πιέσεων στους προϋπολογισμούς του δημοσίου τομέα χωρίς προηγούμενες αξιολογήσεις για την πρόβλεψη των συνεπειών στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, εγείροντας αμφιβολίες για την ικανότητα και τις επιβλαβείς συνέπειες στο ηθικό, στην ένταση της εργασίας και στο άγχος εκείνων που παρέμειναν στη θέση τους.

Εν τω μεταξύ, οι πιέσεις στην **παροχή δημοσίων υπηρεσιών** συνεχίστηκαν ακάθεκτες και σε αρκετές περιπτώσεις αυξήθηκαν. Πολίτες και επιχειρήσεις συνεχώς προσδοκούν υψηλότερα επίπεδα υπηρεσιών κατά τις συναλλαγές και επαφές με το δημόσιο. Οι περισσότερες διοικήσεις συμμετέχουν σε προγράμματα για την απλούστευση και αυτοματοποίηση των διαδικασιών τους, και καθιστούν τις υπηρεσίες προσβάσιμες μέσω υπηρεσιών μίας στάσης, διαδικτυακές πύλες ή οποιαδήποτε κανάλια κρίνονται κατάλληλα για τις συνθήκες του χρήστη. Αυτό με τη σειρά του έχει συνέπειες στον αριθμό, το χώρο και τις ικανότητες των εργαζομένων τους.

Σχολιαστές όλο και περισσότερο αναδεικνύουν **'την εμφάνιση των ρομπότ'** ως φαινόμενο[47], που θα ανατρέψει τις θέσεις εργασίας που παρέχουν υπηρεσίες στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα. Αναμένεται ότι η έλευση της επεξεργασίας μεγάλων δεδομένων και η τεχνητή νοημοσύνη θα καταστήσει τις θέσεις εργασίας που εμπλέκουν καθήκοντα ανάλυσης και λήψης αποφάσεων άνευ αντικειμένου, ακόμη και εάν βασίζονται στη γνώση. Ο συνδυασμός υπολογιστικής ισχύος, προγνωστικών αλγορίθμων, υπολογιστικού νέφους και μαζικών βάσεων δεδομένων καθιστά τους υπολογιστές 'μηχανές μάθησης' και αντικαθιστούν καθήκοντα που προβλέπουν επαναληπτικές διαδικασίες και πρότυπα και είναι επομένως προβλέψιμα. Ο γενετικός προγραμματισμός επιτρέπει στους υπολογιστές να αναπαράγουν επίσης δημιουργικότητα.

Αυτός ο συνδυασμός ενός μικρού, περισσότερο υψηλών δεξιοτήτων αλλά γηρασμένο εργατικό δυναμικό και μιας ψηφιακής κοινωνίας όπου πολίτες και επιχειρήσεις ολοένα προσδοκούν διαδικτυακές δημόσιες υπηρεσίες με την άνεσή τους δημιουργεί ένα **πολύπλοκο περιβάλλον για τη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού,** ιδιαίτερα όταν τίθεται απέναντι στην πλήρη πανοπλία των διλημμάτων πολιτικής που αντιμετωπίζουν οι διοικήσεις. Αυτές οι τάσεις δεν είναι καινούργιες αλλά ο τονισμός και η επιτάχυνση των παλαιών. Παρ' όλ' αυτά, τα κράτη-μέλη θα χρειαστεί να προσαρμοστούν σε ένα 'νέο κανόνα' και να αντιμετωπίσουν τεσσάρων επίπεδα προκλήσεις:

- Πώς **να προβλέπουν αυτές τις αλλαγές** και να προσαρμοστούν σε αυτές εκ των προτέρων, παρά απλώς να αντιδρούν σε συνθήκες που ανακύπτουν και υπάρχει απειλή να καταλειφθούν εξ απροόπτου.
- Πώς **να αναπτύξουν τα εργαλεία και τις προσεγγίσεις για μια νέα και διαφορετική διαχείριση ανθρωπίνων πόρων** – περισσότερο κατάλληλη επιλογή, περισσότερο επικέντρωση στις δεξιότητες γενικά και ειδικότερα εκείνες για τους διοικητές, περισσότερες ευκαιρίες για προσαρμογή δεξιοτήτων – και πώς να συμφιλιώσουν την έννοια μιας καριέρας στη δημόσια υπηρεσία και την ανάγκη για πολύπλευρη εμπειρία.

[47] Βλ. M. Ford (2015), *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*, Oneworld Publications˙ J. Kaplan (2015), *Humans Need Not Apply: A Guide to Wealth and Work in the Age of Artificial Intelligence*, Yale University Press

- Πώς **να ανταγωνιστούν τον ιδιωτικό τομέα στην πρόσληψη και διατήρηση προσωπικού**, δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις τυπικά διαθέτουν μεγαλύτερη ευελιξία στις αμοιβές και στις συνθήκες και απολαμβάνουν ένα απλούστερο λειτουργικό περιβάλλον, και

- Πώς **να υποκινηθεί το προσωπικό σε ένα απαιτητικό αλλά συχνά υψηλά δομημένο περιβάλλον**, τόσο σε επίπεδο αξιών όσο και σε επίπεδο κανόνων και να ενισχύσει την απόδοση των ανθρώπων χωρίς να απειλείται η ακεραιότητα.

Οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να δανειστούν τεχνικές διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού από τις επιχειρήσεις, αλλά η πολυπλοκότητα των λειτουργικών τους περιβαλλόντων και ένα περισσότερο περιοριστικό και αυστηρό νομικό πλαίσιο[48] αναδεικνύουν την ανάγκη να αναζητηθούν νέες και κατάλληλες λύσεις. Ως βιομηχανία υπηρεσιών, ωστόσο, ένα μάθημα που μπορεί να διδαχθεί είναι η αναγνώριση ότι η ικανοποίηση του χρήστη υπηρεσιών βασίζεται σε ένα εξειδικευμένο, υποκινούμενο και ικανό εργατικό δυναμικό.

«Μάθε να φροντίζεις το προσωπικό σου πρώτα και τα υπόλοιπα θα ακολουθήσουν. Εάν μεταχειρίζεσαι το προσωπικό σου καλά, θα είναι ευτυχισμένο. Το ευτυχισμένο προσωπικό είναι υπερήφανο προσωπικό, και το υπερήφανο προσωπικό θα παρέχει άριστης ποιότητας υπηρεσίες….», Sir Richard Branson, ιδρυτής και πρόεδρος του Virgin Group.

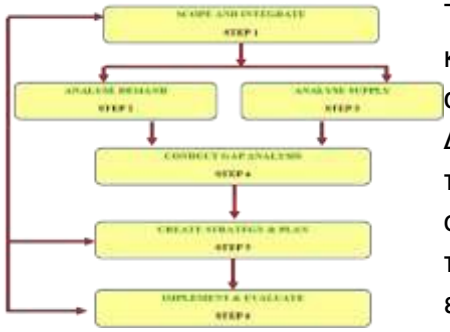
4.3.1 Εκπονώντας στρατηγικές διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού και σχεδιάζοντας για το μέλλον

Οι δημόσιες διοικήσεις σε όλη την ΕΕ αντιμετωπίζουν επίμονα ζητήματα αναφορικά με τον τρόπο βέλτιστης διοίκησης του εργατικού δυναμικού τους. Παραδοσιακά, 'η διοίκηση προσωπικού' ήταν μια αυτοτελής δραστηριότητα, νομικίστικη και προσανατολισμένη στις εισροές. Πρόσφατα, οι δημόσιες διοικήσεις κινούνται προς μια **περισσότερο στρατηγική προσέγγιση**, αναγνωρίζοντας το δεσμό μεταξύ των πολιτικών ανθρωπίνου δυναμικού και της οργανωτικής απόδοσης.

Η αναζήτηση πόρων στην πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση και ένα γερασμένο εργατικό δυναμικό αναζωπύρωσαν το ενδιαφέρον για το **σχεδιασμό εργατικού δυναμικού,** σύμφωνα με μια έρευνα (2013) του EUPAN.

Ο σχεδιασμός εργατικού δυναμικού είναι μια δομημένη και συστηματική διαδικασία που συγκεντρώνει το στρατηγικό σχεδιασμό και τη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων προκειμένου να καταστήσει τους οργανισμούς ικανούς να επιτύχουν καλύτερα τους στόχους και τις προτεραιότητές τους, διαθέτοντας τους κατάλληλους ανθρώπους με τις κατάλληλες δεξιότητες και ικανότητες στο σωστό μέρος στο σωστό χρόνο. Καλύπτει το μέγεθος, τη σύνθεση, τις δεξιότητες και τη γνώση του εργατικού δυναμικού και περιλαμβάνει όλες τις μετακινήσεις μέσα, γύρω και εκτός του οργανισμού – συμπεριλαμβανομένων της πρόσληψης, της προαγωγής, της κινητικότητας, της μαθητείας, της αναδιάταξης, της αποχώρησης και της διατήρησης.

[48] Βλ. Y. Emery et al, *Towards Innovative Public Services: A framework for the development of the innovation capability of European public administrations, January 2016*, σ. 15, και επίσης annexes



Τα μοντέλα σχεδιασμού του εργατικού δυναμικού τυπικά κατανέμουν τη διαδικασία σε μια σειρά βημάτων (βλ. αριστερά το πλαίσιο που ανέπτυξε το Υπουργείο Δημοσίων Δαπανών και Μεταρρυθμίσεων της Ιρλανδίας), το οποίο μπορεί να υλοποιηθεί από τους ίδιους τους οργανισμούς μεμονωμένα ή σε ολόκληρη της διοίκηση ταυτοχρόνως. Σε όλη τη δημόσια διοίκηση, τα σχέδια εργατικού δυναμικού βοηθούν στην ενημέρωση των διαμορφωτών πολιτικής για τα διάφορα ζητήματα ανθρωπίνου δυναμικού που ανακύπτουν σε όλο το σύστημα, όπως η διοίκηση γνώσης, ο σχεδιασμός της διαδοχής κτλ. Όπως η διαδικασία πολιτικής, ο σχεδιασμός του εργατικού δυναμικού **δεν είναι αναγκαία μια συμμετρική, διαδοχική κατά στάδια διαδικασία.** Μπορεί επίσης να ειδωθεί ως μια άσκηση σε μόνιμη εξέλιξη, όπου ολόκληρος ο οργανισμός εργάζεται σε ένα γενικό σχέδιο, αλλά οδηγείται σε διαφορετικές κατευθύνσεις, καθώς αλλάζουν οι περιστάσεις. Κρίσιμοι παράγοντες στο σχεδιασμό του εργατικού δυναμικού περιλαμβάνουν την κυριότητα, τον ορίζοντα σχεδιασμού, τη διοίκηση αβέβαιων γεγονότων, την ευθύνη, τον προϋπολογισμό, την ποιότητα δεδομένων, το ηθικό και το κίνητρο.

Κατά την εκτέλεση των σχεδίων τους, οι δημόσιες διοικήσεις αναγνωρίζουν όλο και περισσότερο τη σημασία της **διοίκησης ταλέντων** – τον εντοπισμό (και διατήρηση) των κατάλληλων ανθρώπων με τις κατάλληλες στάσεις, προσόντα και ικανότητες, ειδικότερα όταν ανταγωνίζονται ιδιώτες εργοδότες. Υπάρχουν τέσσερα συστατικά που φαίνονται στο ανωτέρω διάγραμμα. Σε αυτό το πλαίσιο, οι δημόσιες διοικήσεις συνεχώς στρέφονται σε **πλαίσια ικανοτήτων** για να αποκρυσταλλώσει το σωστό μίγμα και ισορροπία αναγκών δεξιοτήτων – επαγγελματικών, τεχνικών, νοοτροπιών και συμπεριφορικών – για την επίτευξη οργανωτικών στόχων.

4.3.2 Διαχείριση ανθρωπίνων πόρων βάσει ικανοτήτων

Με το πέρασμα του χρόνου, η διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων στην Ευρώπη έχει στραφεί από μια *νομικίστικη, μια προσέγγιση βάσει θέσης,* η οποία επικεντρώνεται γύρω από προσόντα και υπηρετούντα χρόνο, προς μια *προσέγγιση βάσει ικανοτήτων,* η οποία θεωρεί τις δεξιότητες του προσωπικού, την τεχνογνωσία και τις νοοτροπίες ικανές συνθήκες για τη μέγιστη αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού. Εκτός από τεχνικές δεξιότητες και γνώσεις, οι αποκαλούμενες 'ήπιες δεξιότητες' – όπως ο προσανατολισμός για τα αποτελέσματα, αυτενέργεια, επικοινωνία, ικανότητα συνεργασίας με άλλους, αυτοπεποίθηση, διαπραγμάτευση, προσαρμοστικότητα, ανθεκτικότητα κτλ. – θεωρούνται ολοένα και περισσότερο σημαντικές. Δεν υπάρχει ευρωπαϊκή χώρα πια που δεν έχει ξεκινήσει να διαχειρίζεται το προσωπικό του με μια περισσότερο βασισμένη στις ικανότητες προσέγγιση.

«Η διοίκηση ικανοτήτων, μερικές φορές αποκαλούμενη ως διαχείριση βάσει ικανότητας, συνεπάγεται τον εντοπισμό των ικανοτήτων που διακρίνουν εκείνους που επιτυγχάνουν υψηλές αποδόσεις από εκείνους που επιτυγχάνουν το μέσο όρο σε όλα τα πεδία της οργανωτικής δραστηριότητας, δημιουργώντας ένα πλαίσιο και χρησιμοποιώντας το ως το θεμέλιο για την πρόσληψη, επιλογή, κατάρτιση και ανάπτυξη, ανταμοιβές και άλλες όψεις της διαχείρισης του εργαζομένου». Income Data Services (IDS), Developing Competency Frameworks Study, 1997

Η διαχείριση ικανοτήτων μπορεί να συμβάλει στην ενίσχυση **της οργανωτικής απόδοσης**, εναρμονίζοντας τις ικανότητες των ανθρώπων με την αποστολή και το όραμα (κάθετα) του οργανισμού και, ταυτοχρόνως, παρέχοντας την πλατφόρμα για την ενσωμάτωση όψεων της διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού (οριζόντια) – σχεδιασμός εργατικού δυναμικού, πρόσληψη και επιλογή, διοίκηση απόδοσης, κατάρτιση και ανάπτυξη κτλ. Στρατηγικά εργαλεία όπως η δήλωση αποστολής και οργανωτικοί σκοποί θα πρέπει να τίθενται εκ των προτέρων πριν αναδειχθούν οι οργανωτικές ικανότητες.

Βλ.ενότητα 4.1 για τις οργανωτικές στρατηγικές

Σε ατομικό επίπεδο, αυτή η προσέγγιση αποβλέπει σε μια περισσότερο επαγγελματική και προσανατολισμένη στα αποτελέσματα προσέγγιση διαχείρισης της απόδοσης και ανάπτυξης του προσωπικού. Θεσπίζοντας πλαίσιο ικανοτήτων, η οργάνωση μπορεί επίσης να δημιουργήσει μια **κοινή κατανόηση** σύμφωνα με την οποία οι ικανότητες είναι σημαντικές για την επίτευξη της αποστολής και των στόχων, καθώς και για τη σημασία των διαφορετικών ικανοτήτων για τον προσδιορισμό των ρόλων και των περιγραφών θέσεων απασχόλησης. 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.

Συχνά γίνεται διάκριση μεταξύ γενικών ικανοτήτων, τις οποίες όλα τα μέλη του προσωπικού (ή εκείνοι σε μια συγκεκριμένη βαθμίδα) αναμένεται να επιδείξουν, και τεχνικών, συναφών με τη θέση εργασίας. Δεν υπάρχει σωστός ή λάθος τρόπος για το σχεδιασμό **πλαισίων ικανοτήτων**, και υπάρχουν μυριάδες παραδείγματα σε ολόκληρη την ΕΕ.

Η Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης (DG TAXUD) έχει αναπτύξει ένα ενωσιακό πλαίσιο ικανοτήτων για τους τελωνειακούς, περιλαμβάνοντας βασικές αξίες και επαγγελματικές, επιχειρησιακές και διαχειριστικές ικανότητες.

Βλ. αρχές και αξίες και κεφ.2 για την ακεραιότητα

Είναι σημαντικό να επιλέγονται ικανότητες που αντανακλούν τις **αρχές και αξίες** ολόκληρης της δημόσιας διοίκησης και του οργανισμού του ίδιου. Σε αυτό το πλαίσιο, η ηθική θα πρέπει να είναι βασικό συστατικό του οποιουδήποτε πλαισίου ικανοτήτων, καθώς όλες οι ενδείξεις υποδηλώνουν ότι η οργανωτική ακεραιότητα επηρεάζεται έντονα από διορισμούς. Είναι επίσης σημαντικό που το πλαίσιο ικανοτήτων επικαιροποιείται, τακτικά αναθεωρείται για να αντανακλά τις κυρίαρχες ανάγκες του ανθρωπίνου δυναμικού του οργανισμού. Δεδομένου του αντικτύπου της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, το πλαίσιο ικανοτήτων θα πρέπει να ενσωματώσει τις ψηφιακές δεξιότητες που θα αποτελέσουν μέρος των δημοσίων διοικήσεων. Μια επιτυχημένη υλοποίηση της διοίκησης ικανοτήτων εξαρτάται πρώτον από τη θέσπιση ενός μοντέλου που ταιριάζει στις ανάγκες της **νομικής και διοικητικής κουλτούρας.**

Η διοίκηση ικανοτήτων είναι ιδιαίτερα δημοφιλής σε εκείνα τα κράτη-μέλη που συμμετέχουν σε μια ευρύτατη αλλαγή διαδικασίας ή μεταρρύθμιση της δημόσιας υπηρεσίας. Στο ίδιο πλαίσιο, η διοίκηση ικανοτήτων μπορεί να αλλάξει την παραδοσιακή διοίκηση προσωπικού σε **μια περισσότερο στρατηγική διαχείριση ανθρωπίνου δυναμικού.** 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 περικοπές του προϋπολογισμού έχουν δημιουργήσει μια «δεξαμενή του προσωπικού», που είναι άνεργη ή πρέπει να ανακατανεμηθεί. 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.

Καλές Πρακτικές:
Η προσέγγιση του μακρόπνοου σχεδιασμού του εργατικού δυναμικού και το διυπουργικό μητρώο επαγγελμάτων (Γαλλία)

Παράγοντες επιτυχίας για την εφαρμογή της διοίκησης ικανοτήτων
✓ Οργανωτική ετοιμότητα και ανάγκη για μια ευρύτερη πολιτιστική και οργανωτική μεταρρύθμιση
✓ Δέσμευση και συμμετοχή των ενδιαφερόμενων 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.

Πηγή: *S. Op de Beeck and A. Hondeghem (2010), "Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future", OECD, Public Employment and Management Working Party*

4.3.3 Προσελκύοντας και επιλέγοντας το κατάλληλο προσωπικό

Η πρόσληψη και η επιλογή είναι το πλέον σημαντικό εργαλείο στη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού για τη διοίκηση ικανοτήτων. Είναι καλύτερα να λαμβάνεται η απόφαση εξαρχής παρά να προσπαθήσουμε να τη διορθώσουμε αργότερα. 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 παράδοσης, και οι οποίοι στερούνται των αναγκαίων ικανοτήτων και προσόντων για την εν λόγω θέση[49].

Ακόμη και πριν ένας δυνητικός υποψήφιος σκεφθεί να διεκδικήσει μια θέση, είτε σε εισαγωγικό είτε σε επιτελικό επίπεδο, θα επηρεασθεί από την **αντίληψη των δημοσίων διοικήσεων ως εργοδοτών** – παραδοσιακά παρέχουν ασφάλεια αλλά και χαμηλούς μισθούς, χαρακτηριζόμενες ως γραφειοκρατικές και τυπολατρικές. Για να ξεπεράσουν αυτές τις αρνητικές αντιλήψεις, να αναδείξουν μια πιο ελκυστική εικόνα και να προσελκύσουν τους κατάλληλους υποψηφίους, οι δημόσιες διοικήσεις θα πρέπει να λάβουν υπόψη τους τα εξής ερωτήματα:

[49] Βλ. M. Walzer, *Sphären der Gerechtigkeit, Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit*, Frankfurt/New York 2006, σ. 198.

Ποιες είναι οι εργασιακές προσδοκίες της ομάδας-στόχου σας; Γνωρίζετε πώς βλέπουν οι δυνητικοί υποψήφιοι τον οργανισμό σας; Ποια κανάλια χρησιμοποιούν για να αναζητήσουν ευκαιρίες απασχόλησης; Ποια εικόνα επιθυμείτε να δημιουργήσετε ως εργοδότες; Πώς θα κρίνετε την επιτυχία;

Είτε οι νεοπροσληφθέντες προορίζονται για τον εισαγωγικό βαθμό, είτε για το μέσο της σταδιοδρομίας τους, το μικρό ποσοστό της γενιάς εκείνων που διαθέτουν αρκετά προσόντα ('**millennials**') στο εργατικό δυναμικό αναμένεται να αυξηθεί. Οι δημόσιες διοικήσεις θα πρέπει να γίνουν περισσότερο ελκυστικές σε δυνητικούς υποψηφίους όλων των ηλικιών, εάν πρόκειται να ικανοποιήσουν τη στελέχωση και τις απαιτήσεις δεξιοτήτων.

Οι επαγγελματίες των ανθρωπίνων πόρων αναφέρονται σε '**ψυχολογικά συμβόλαια'** ως τις άρρητες προσδοκίες που οι εργαζόμενοι έχουν από τους εργοδότες τους (αμοιβαίες υποχρεώσεις και προσδοκίες), οι οποίες αλλάζουν στη διάρκεια του εργασιακού τους βίου, ιδιαίτερα σε σχέση με τη μάθηση και την εργασιακή ασφάλεια. Η κατανόηση αυτών των 'συμβολαίων' είναι χρήσιμη για την προσαρμογή των μηνυμάτων πρόσληψης στις διαφορετικές δημογραφικά ομάδες, ιδιαίτερα εάν αναλύεται η λεπτομέρεια (τί θεωρείται 'ενδιαφέρουσα δουλειά', ποια είναι καλή μισθολογική απολαβή για το επάγγελμα και την περιοχή, κτλ.). Σε μια μελέτη, χρηματοδοτούμενη από το ΕΚΤ (2015) για την Λιθουανική Καγκελαρία[50], όπου περιλαμβάνονταν μια επισκόπηση της ενωσιακής βιβλιογραφίας, εξέτασε **τί προσελκύει και τί αποτρέπει** τους ανθρώπους αναφορικά με τις δημόσιες διοικήσεις ως εργοδότες:

Προσελκύει	Αποτρέπει
☑ Σταθερότητα και βιωσιμότητα εργασίας και μισθός.	☒ Δυσκολίες στην προσφορά ανταγωνιστικού μισθού.
	☒ Ιεραρχικές εργασιακές δομές.
☑ Ενδιαφέρουσα και υπεύθυνη δουλειά. (ιδιαίτερα σε επίπεδο διοίκησης).	☒ Η αρνητική δημόσια εικόνα της δημόσιας διοίκησης.
☑ Μακροπρόθεσμες κοινωνικές εγγυήσεις, &	
☑ Ευκαιρίες για διεθνή καριέρα.	

Συγκριτικά με την εικόνα της ασφαλούς αλλά βαρετής 'ισόβιας απασχόλησης' που ενδεχομένως κυριαρχεί στην κοινή γνώμη, οι περισσότερες από τις δημόσιες υπηρεσίες στην Ευρώπη σήμερα είναι περισσότερο ευέλικτες, ανοιχτές σε αλλαγές, διαφανείς και έχουν αναπτύξει αλληλεπίδραση με ενδιαφερόμενους φορείς και πολίτες. Η εργασία είναι περισσότερο συχνά εργοκεντρική παρά διαδικαστική. **Η εικόνα του ενεργού εργοδότη** σημαίνει την ανατροπή των αρνητικών ή εσφαλμένων αντιλήψεων και την προσέγγιση μελλοντικών εργαζομένων μέσω πολλαπλών μηνυμάτων και ΜΜΕ, ειδικότερα εκείνων που προσελκύουν νεότερους υποψηφίους, όπως η εξυπηρέτηση του δημοσίου καλού, σημαντική και γεμάτη προκλήσεις δουλειά, πολυμορφία και επίλυση προβλημάτων. **Τα μισθολογικά επίπεδα** είναι ένα ακανθώδες ζήτημα σε μερικά επαγγέλματα, όπου οι δημόσιες διοικήσεις δυσκολεύονται να γίνουν ανταγωνιστικές στο εισαγωγικό επίπεδο. Η έρευνα για το εάν οι δημόσιοι λειτουργοί υποκινούνται εξωτερικά από οικονομικές απολαβές (και ποινές), ή εσωτερικά, υπηρετώντας την κοινότητα – ειδικότερα στο πλαίσιο της δημιουργικότητας και της καινοτομίας – συνοψίζεται ως εξής από το NESTA: «Η ισορροπία μεταξύ εσωτερικής αμοιβής και εξωτερικών κινήτρων δεν είναι εύκολη υπόθεση»[51].

Καλή Πρακτική: Οι διορθωτές αγοράς της Μάλτας.

Καλή Πρακτική: Το σύστημα ανοιχτού ανταγωνισμού και εξέτασης της Λιθουανίας

[50] Βλ.Baltic Institute of Social Sciences & Organisation Development Academy (2015), *The Study on the Future Role and Development of the Public Administration*

[51] Βλ.J. Casebourne (2014), *Why motivation matters in public sector innovation*, NESTA

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 δεξιότητες). Ο ανοιχτός ανταγωνισμός είναι ακόμη η πιο συχνή διαδικασία, έχοντας το πλεονέκτημα ότι προσεγγίζει περισσότερο δυνητικά καλύτερους αιτούντες. 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 τη διεξαγωγή των συνεντεύξεων σε κυβερνητικές ρυθμίσεις.

Βλ. ενότητα 5.6 για τις κοινές υπηρεσίες

Τα κράτη-μέλη της ΕΕ επίσης διαφέρουν σχετικά με τη διοργάνωση των προσλήψεων και του συστήματος επιλογής, το οποίο ακολουθεί **είτε ένα κεντρικό, ένα αποκεντρωμένο, είτε ένα μικτό μοντέλο**, με ξεκάθαρη τάση προς ένα μικτό ή αποκεντρωμένο μοντέλο, αλλά επίσης και κοινές υπηρεσίες. Δεδομένων των μεγάλων προκλήσεων της δημογραφικής αλλαγής, συναφών ελλείψεων δεξιοτήτων, ανταγωνισμού με τον ιδιωτικό τομέα για την προσέλκυση προσωπικού κτλ., τί μπορεί να γίνει για την προσέγγιση των 'κατάλληλων' ανθρώπων με τα χαρακτηριστικά για τις δημόσιες υπηρεσίες;

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.
- 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 ελκυστικό περιεχόμενο της εργασίας, στην προώθηση της εργασίας για το κοινό καλό και μια καλή ισορροπία μεταξύ εργασίας και ζωής.

Βλ.επίσης ενότητα 4.4.2 για την προσ-ληψη σε θέσεις ευθύνης

Βλ.ενότητα 4.3.5 για την πολυμορφία

Σε μια ολοένα **πολύμορφη** κοινωνία, η προσέλκυση υποψηφίων από όλες τις ομάδες της κοινωνίας και ανεξαρτήτου ηλικίας, φύλου, εθνικότητας κτλ. είναι πολύ σημαντική υπόθεση. Αναφορικά με την πρόσληψη ατόμων με αναπηρίες, για παράδειγμα, υφίσταται μια τάση στα κράτη-μέλη της ΕΕ να εισάγεται το σύστημα της ποσόστωσης. Για τη διάρθρωση της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων, κάθε διοίκηση επισημοποιεί τις απαιτήσεις για την πρόσληψη προσωπικού στις **τεχνικές επιλογής,** χρησιμοποιώντας διάφορες μεθόδους (π.χ. τεστ ανάγνωσης,

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

γραφής και αριθμητικής, τεστ προσωπικότητας, ερωτήσεις πολλαπλών επιλογών, συνεντεύξεις πρόσωπο με πρόσωπο, άσκηση παιξίματος ρόλου) για να αξιολογηθεί εάν οι υποψήφιοι μπορούν να επιδείξουν τις απαραίτητες δεξιότητες και ικανότητες. Μια άλλη σημαντική μεταρρυθμιστική τάση είναι η διαφοροποίηση των διαδικασιών επιλογής για ομάδες προσωπικού. Αν και δεν υπάρχουν καθορισμένοι κανόνες σχετικά με τη χρήση των μεθόδων επιλογής, ορισμένες γενικές τάσεις μπορούν να επισημανθούν. 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 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 χρήσιμά ελάχιστα πρότυπα είναι διαθέσιμα).

Μολονότι οι απαιτήσεις για διπλώματα και προσόντα παραμένουν σημαντικές, η αξιολόγηση των **ικανοτήτων** στη διάρκεια των ανοιχτών διαγωνισμών και συνεντεύξεων κερδίζει έδαφος στην ΕΕ. Σύμφωνα με έρευνα του EUPAN, οι πιο συχνά εξεταζόμενες ικανότητες στα κράτη-μέλη είναι οι εξής: προφορική και αριθμητική λογική, ομαδική εργασία και κοινωνικές δεξιότητες, σχεδιαστικές και αναλυτικές δεξιότητες, συγκεκριμένες για θέση εργασίας ικανότητες, ηγεσία, δημιουργικότητα και πρωτοβουλία, επικοινωνία, τεχνικές δεξιότητες και γλωσσικές δεξιότητες. Η επιλογή βάσει ικανοτήτων χρησιμοποιείται επίσης όλο και περισσότερο για την πρόσληψη διευθυντικών στελεχών.

Αρκετές δημόσιες διοικήσεις έχουν ξεκινήσει να χρησιμοποιούν **τεστ ικανοτήτων βάσει υπολογιστών (CBT),** για να διασφαλιστεί η αυστηρότητα, η συνέπεια και η αποδοτικότητα, ειδικότερα στις μαζικές προσλήψεις. Το Ευρωπαϊκό Γραφείο Επιλογής Προσωπικού (EPSO) των ευρωπαϊκών οργάνων παρέχει πρωταρχικό παράδειγμα για το CBT στην πράξη. Τα κράτη-μέλη επίσης υλοποιούν τη διαδικασία επιλογής διαδικτυακά για να προσεγγίσουν ένα μεγαλύτερο κοινό, συνοδευόμενη από την επιλογή βάσει ικανοτήτων. Όταν εξετάζονται διαδικτυακές λύσεις, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το ψηφιακό χάσμα – το εύρος στο οποίο οι υποψήφιοι έχουν πρόσβαση στο ίντερνετ σε κάποιες απομακρυσμένες ή αγροτικές κοινότητες.

Καλή Πρακτική: Διαδικτυακή πρόσληψη και επιλογή (Ιρλανδία)

4.3.4 Βγάζοντας τον καλύτερο εαυτό των εργαζομένων

Για τη δημιουργία μιας βάσης δεδομένων αναφορικά με τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιοι λειτουργοί αντιλαμβάνονται την εργασία τους, τη διοίκηση, την οργάνωση και τη διαχείρισή της, τα περισσότερα κράτη-μέλη τώρα συμμετέχουν σε κάποια μορφή **έρευνας του εργατικού δυναμικού,** ιδανικά σε ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση, για τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης εικόνας και για τη διενέργεια συγκρίσεων σε όλες τις μονάδες[52]. Τέτοιες

Καλή Πρακτική: Η έρευνα για τη συμμετοχή των εργαζομένων στην Ιρλανδία

[52] Βλ. OECD (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris

έρευνες θα πρέπει να διενεργούνται σε τακτική βάση, τυπικά ως ετήσιες ασκήσεις, για την ανάλυση τάσεων. Αυτά τα δεδομένα θα πρέπει τότε να αξιοποιούνται για να ανέβει η ποιότητα των πολιτικών και των παρεμβάσεων για το ανθρώπινο δυναμικό.

Οι έρευνες του εργατικού δυναμικού μπορεί να συμβάλουν σε μεγαλύτερη **συμμετοχή των εργαζομένων,** εάν η άσκηση υποστηρίζεται από την ανώτατη διοίκηση, με σφρίγος και αυστηρότητα, και τα ευρήματα συνοδεύονται από αποφάσεις, δράσεις και επικοινωνία. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, υφίσταται ένας εμπειρικός δεσμός ανάμεσα σε περισσότερο συμμετοχικούς εργαζομένους και καλύτερα οργανωτικά αποτελέσματα (αποδοτικότητα, παραγωγικότητα, καινοτομία και δημόσια εμπιστοσύνη στους θεσμούς). Οι έρευνες εργαζομένων εξυπηρετούν την αξιολόγηση, τον εντοπισμό και τη διατήρηση της συμμετοχής.

Οι δημόσιες διοικήσεις ολοένα και περισσότερο προσδίδουν σημασία σε ένα **εργασιακό περιβάλλον υποκίνησης**. Χαρακτηριστική η περίπτωση του δανικού σχεδίου 'Ένας Πλούτος Ιδεών', στο οποίο προσωπικό υπηρεσιών πρώτης υποδοχής στο Πανεπιστημιακό Νοσοκομείο της Κοπεγχάγης καλούνται να προτείνουν τις δικές τους καινοτόμες ιδέες. Πιθανόν το πιο γνωστό παράδειγμα στην Ευρώπη είναι ο μετασχηματισμός της εργασιακής κουλτούρας στην Ομοσπονδιακή Δημόσια Υπηρεσία Κοινωνικής Ασφάλισης του Βελγίου, η οποία αναβαθμίστηκε από ελάχιστα ελκυστικός εργοδότης στο βελγικό δημόσιο τομέα το 2002 (18% των νέων υποψηφίων επιθυμούσαν να εργαστούν εκεί) στον πλέον ελκυστικό (93% το αντίστοιχο ποσοστό). Κατά τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων τους, οι οργανισμοί μπορούν να ζητήσουν τον έλεγχο, τον περιορισμό, την υποκίνηση των εργαζομένων τους. Αυτό πρόκειται για **ηγεσία** σε όλα τα επίπεδα, στο πλαίσιο μιας διοίκησης – στην επίβλεψη της εργασίας περισσότερων νεοεισερχομένων, ανταποκρινόμενοι στους πολίτες και τις επιχειρήσεις και εκπροσωπώντας τη διοίκηση απέναντι στους ενδιαφερόμενους φορείς. Καθώς μερικές διοικήσεις κινούνται πέρα από τις πυραμιδικές δομές σε ένα περισσότερο στυλ με μήτρες, η ηγεσία επεκτείνεται στη διοίκηση έργου.

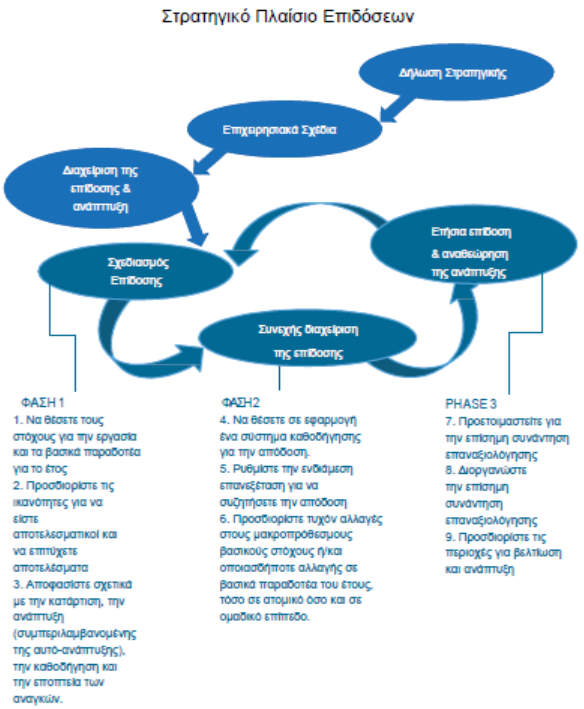
Βλ.επίσης την ενότητα 4.4 για τη δημιουργία επαγγελ-ματικής ηγεσίας

Καλή Πρακτική:
Επιτυγχάνοντας αποτελέσματα από υποκινούμενο προσωπικό (Βέλγιο).

	'Παραδοσιακή' ηγεσία	'Νέα' ηγεσία
Ρόλοι	• Διασφαλίζει σταθερότητα και συνέχεια. • Ο ηγέτης καθοδηγεί ανθρώπους μέσω κανόνων, διαδικασιών και διεργασιών ('υφισταμένους'). • Εκτελεστική ηγεσία ≠ οραματική ηγεσία • Διαχειριστική κουλτούρα: εκτέλεση και περάτωση της δουλειάς. • Διεκπαιρεωτική ηγεσία.	• Βασικός ο ρόλος του ηγέτη στις διεργασίες αλλαγής. • Ο ηγέτης λειτουργεί ως διοικητής ταλέντου. • Ο ηγέτης 'διαχειρίζεται το άγνωστο', το 'κατανοεί'. • Δίνει όραμα, κατεύθυνση, σκοπό. • Καθοδηγεί ανθρώπους μέσω κινήτρων, επικοινωνίας, συμμετοχής, έμπνευσης ('πιστοί'). • Μετασχηματιστική ηγεσία.
Δεξιότητες	• Από πάνω προς τα κάτω φορέας λήψης αποφάσεων. • Διευθυντικό στυλ, ηγεσία μόνο με εντολές. • Πρωταρχικώς ειδήμων (μέσω παλαιότητας) στο σχεδιασμό, στον προϋπολογισμό και στην οργάνωση. • Εξουσία μέσω θέσης.	• Ανοίγει το δρόμο για νέες και καινοτόμες λύσεις. • Περιεκτικό, συνεργατικό στυλ → συνεργατική διαδικασία λύσης προβλημάτων. • Διοίκηση ανθρώπων, διοίκηση αλλαγής, ομάδων, δικτύων, στρατηγικής σκέψης, αξιών και ηθικής ('κατανόηση'), επικοινωνίας. • Αρχή μέσω συμμετοχής και υποκίνησης.

Πηγή: Danielle Bossaert of the Luxembourg Government's Public Administration Observatory

Ωστόσο, η ηγεσία επίσης χρειάζεται ένα πλαίσιο, το οποίο είναι τα συστήματα υποστήριξης για **ανάδραση και ανταμοιβή της απόδοσης.** Όλοι οι εργαζόμενοι χρειάζεται και αξίζουν να γνωρίζουν πώς αποδίδουν προκειμένου να υποκινηθούν, αναδεικνύοντας τις δυνατότητές τους, να βοηθηθούν για να βελτιωθούν, επισημαίνοντας τις αδυναμίες τους για να τις αναπτύξουν, και να σηματοδοτηθεί ο χρόνος ετοιμότητάς τους για προαγωγή. Επίσης, έχουν το δικαίωμα να αναμένουν ένα πακέτο ανταμοιβής, το οποίο αντανακλά τη γνώση, την εμπειρία και τη συνεισφορά τους. Η συζήτηση στο πλαίσιο της διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων αφορά τον τρόπο θέσπισης αυτής της αλληλεπίδρασης και του συνδέσμου με την πληρωμή.



Αρκετές διοικήσεις σε ολόκληρη την ΕΕ είτε διαθέτουν συστήματα διοίκησης απόδοσης, που επικεντρώνονται στην **ανταμοιβή της απόδοσης,** είτε βρίσκονται στη διαδικασία εισαγωγής τους. Αυτό τυπικά ακολουθεί μια προκαθορισμένη μορφή (συνέντευξη ανώτερου διοικητικού στελέχους-εργαζομένου σε συμπεφωνημένο χρόνο ως απόρροια προετοιμασίας) και ένα δομημένο πρότυπο, το οποίο μπορεί να περιλαμβάνει ένα βαθμολογικό σύστημα. Ωστόσο, τα κράτη-μέλη εφαρμόζουν πολύ διαφορετικές προσεγγίσεις, σύμφωνα με **τα διοικητικά συστήματα και την κουλτούρα τους[53].**

Η τοποθέτηση της αξιολόγησης, στο πλαίσιο των συστημάτων στρατηγικής διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού, δίδεται από το κάτωθι παράδειγμα της Ιρλανδίας[54]. Με σεβασμό στην ατομική απόδοση, μπορούμε να κάνουμε διάκριση μεταξύ δύο συστημάτων. Παραδοσιακά, η επίδοση βαθμολογήθηκε βάσει μιας σειράς 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.

Καλή Πρακτική:
Από τα καθήκοντα στα ποιοτικά στοιχεία κατά την αξιολόγηση της απόδοσης (Μάλτα)

Η διαδικασία αξιολόγησης συχνά συνδέεται με **τα πλαίσια ικανοτήτων,** έτσι ώστε οι εργαζόμενοι να μην αξιολογούνται μόνο από τους προσωπικούς εργασιακούς στόχους και τους μαθησιακούς και αναπτυξιακούς στόχους, αλλά επίσης από το εύρος στο οποίο έχουν επιδείξει βασικές ικανότητες (για το βαθμό τους), όπως ομαδική εργασία, ακεραιότητα, εφαρμογή ειδημοσύνης, αποτελεσματική επικοινωνία, κτλ.

[53] Βλ.OECD (2011), *Government at a Glance*, σ. 128.
[54] Βλ. T. Bass, *Performance Assessment – Irish case study, Seminar on designing and implementing effective performance appraisal systems*, EIPA, 13-14 September 2010

Οι τεχνικές αξιολόγησης της απόδοσης συνεχώς εξελίσσονται. **Αξιοσημείωτες εξελίξεις:** ισχυρότερη εναρμόνιση των ατομικών και οργανωτικών στόχων˙ τάση προς απλούστερες και σύντομες μορφές αξιολόγησης˙ περισσότερο βασισμένες στο διάλογο, συμμετοχικές συνεντεύξεις με τους εργαζόμενους και στοχευμένες συμβάσεις˙ προώθηση της επαγγελματικής ανάπτυξης των εργαζομένων και ανάδειξη αναγκών κατάρτισης˙ χρήση της 360 μοιρών αξιολόγησης, όπου οι απόψεις για την απόδοση και την ικανότητα επιζητούνται και από τους συναδέλφους μέσα στο Υπουργείο, και/ή συναδέλφους εκτός υπουργείου, οι οποίοι έχουν συνεργαστεί με την κεντρική διοίκηση.

Όλο και περισσότερο, **ανώτερα διοικητικά στελέχη** υπόκεινται σε διαφορετικά συστήματα αξιολόγησης απ' ότι οι υπόλοιποι δημόσιοι υπάλληλοι, όσον αφορά την επίτευξη των στρατηγικών-οργανωτικών στόχων, και σε σχέση με τις διευθυντικές και τις ηγετικές τους δεξιότητες. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η χαμηλή επίδοση μπορεί ακόμη και να οδηγήσει σε καταγγελία της σύμβασης εργασίας.

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 και της διαχείρισης συγκρούσεων. Η πραγματοποίηση αξιολόγησης απόδοσης δημιουργεί τον κίνδυνο για περισσότερο γραφειοκρατία και φόρτο εργασίας, τα οποία θα πρέπει να αντισταθμιστούν σε οποιαδήποτε ανάλυση κόστους-οφέλους.

Το κείμενο της πρωτοβουλίας SIGMA (2007) για την ανταμοιβή βάσει της απόδοσης στα κράτη-μέλη της ΕΕ και του ΟΟΣΑ ανέδειξε πέντε στοιχεία του συστήματος αξιολόγησης της χρηστής απόδοσης.

Η αμοιβή βάσει της απόδοσης (PRP) είναι άλλη μια πρακτική που μεταφέρθηκε από τον ιδιωτικό τομέα από τη δεκαετία του 1980 και μετά. Αντιπροσωπεύει μια εναλλακτική στο προηγούμενο συμβατικό σύστημα της καταβολής μισθών βάσει μόνον της αρχαιότητας και των χρόνων υπηρεσίας, θεσπίζοντας ένα στοιχείο ανταμοιβής εντός του μισθολογικού πακέτου για την ατομική και/ή την ομαδική απόδοση. Η πρόθεση ήταν η εισαγωγή κινήτρων στη μισθολογική δομή και επομένως η ενθάρρυνση των αξιωματούχων να καταβάλουν περισσότερη προσπάθεια για την προώθηση των στόχων του δημοσίου οργανισμού. Ωστόσο, η αμοιβή βάσει της απόδοσης έχει επίσης αποδειχθεί αμφιλεγόμενο ζήτημα, καθώς εισάγει τον ανταγωνισμό στον εργασιακό χώρο, δεδομένου ότι μερικοί υπάλληλοι θα ανταμειφτούν στα ανώτερα επίπεδα σε σχέση με άλλους, και μερικοί ίσως δεν λάβουν τίποτε, πιθανώς ως προάγγελος του υποβιβασμού ή της απόλυσης.

Βλ.επίσης ενότητα 4.1 για τη διοίκηση βάσει αποτελεσμάτων

Βλ.επίσης κεφ. 2 για την ηθική και την καταπολέμηση της διαφθοράς

Βλ.επίσης ενότητα 4.2 για τη διοίκηση ποιότητας

Το PRP επίσης αντιμετωπίζει αρκετά **πρακτικά προβλήματα και δυσμενείς εξελίξεις**: είναι δύσκολο να τεθούν μετρήσιμοι στόχοι και η αξιολόγηση της ποιοτικής απόδοσης είναι αναπόφευκτα υποκειμενική, κάτι που εγείρει ερωτήματα δικαιοσύνης όταν επηρεάζει μισθούς και συχνά προοπτικές προαγωγής˙ υφίσταται πάντα η απειλή της 'διόγκωσης του βαθμού' (οι επιβλέποντες τείνουν να βάζουν υψηλούς βαθμούς)˙ ωστόσο, αρκετά συστήματα PRP διαθέτουν καθορισμένες πριμοδοτήσεις, και έτσι οι αξιωματούχοι βαθμολογούν σε μια φάση ώστε να υπάρχουν νικητές και χαμένοι, το οποίο μπορεί να θεωρηθεί άδικο και αντικίνητρο. Η ενστάλαξη του ανταγωνισμού μπορεί να υπονομεύσει την ομαδική εργασία για την επίτευξη των στόχων πολιτικής. Αυτό μπορεί να μετριαστεί με την τοποθέτηση της ομαδικής εργασίας ως κριτηρίου για την αξιολόγηση της βαθμολογίας του PRP, αλλά εν κατακλείδι, ο διαχωρισμός νικητών και χαμένων μπορεί να δημιουργήσει εντάσεις στον εργασιακό χώρο.

Μια μελέτη του ΟΟΣΑ (2005) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το σύστημα PRP έχει μικρή ή καθόλου επίπτωση στην υποκίνηση των δημοσίων υπαλλήλων.

Το PRP εστιάζει στη βαθμολόγηση της απόδοσης, αλλά δεν φωτίζει αναγκαία τους λόγους για τη χαμηλή απόδοση. Κανένα σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης δεν μπορεί να είναι πλήρως αντικειμενικό, καθώς όλα διαθέτουν ένα στοιχείο υποκειμενικής κρίσης. Σε δημοσίους οργανισμούς που χαρακτηρίζονται από ευνοιοκρατία, και ειδικότερα νεποτισμό, το PRP είναι πιθανό να αποδειχθεί ιδιαίτερα αναποτελεσματικό. Υπάρχει η απειλή να επιφέρει μεγαλύτερη ζημία παρά όφελος. Μερικές χώρες τώρα χρησιμοποιούν το σύστημα PRP, με φειδώ ή απομακρύνονται τελείως από αυτό, ενώ κάποιες σημαντικές ιδιωτικές επιχειρήσεις (π.χ. General Electric και Adobe) και εταιρείες συμβούλων που παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε κυβερνήσεις παγκοσμίως (Deloitte και Accenture), γυρνούν την πλάτη τους στα επίσημα συστήματα αξιολόγησης, ενώ διατηρούν τακτική επικοινωνία και λαμβάνουν ανατροφοδότηση μεταξύ ανώτερου διοικητικού στελέχους και του εργαζόμενου. Τα συστήματα διοίκησης ποιότητας που δίνουν έμφαση στη συμμετοχή του υπαλλήλου, την επικοινωνία και τη διαφάνεια, επίσης συνεισφέρουν στην αλληλεπίδραση και σε ένα περιβάλλον υποκίνησης.

Η Deloitte έχει αναπτύξει μια εναλλακτική προσέγγιση για το προσωπικό της που επικεντρώνεται στη συνεχή μάθηση και το διάλογο, χρησιμοποιώντας το 'στιγμιότυπο απόδοσης' .

Ανεξαρτήτως εάν οι διοικήσεις υιοθετούν ή όχι την αξιολόγηση απόδοσης και εάν αυτή επεκτείνεται ή όχι στο σύστημα PRP, οι ιεραρχικοί προϊστάμενοι διαδραματίζουν κρίσιμο ρόλο στην υλοποίηση του συστήματος της διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού, υποκινώντας το προσωπικό και μετατρέποντας τους οργανωτικούς στόχους σε επιχειρησιακή απόδοση. Αυτό καθιστά την πρόσληψη, επιλογή και ανάπτυξή τους επιτακτική.

Η μάθηση και η ανάπτυξη είναι φυσικό αντιστάθμισμα στην ανατροφοδότηση της απόδοσης. Στις κοινωνίες της γνώσης, η συνεχής επένδυση στις δεξιότητες των ανθρώπων σε όλα τα επίπεδα καθόλη τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους είναι μια σημαντική προϋπόθεση για τη διατήρηση και αύξηση της παραγωγικότητας. Επιπλέον, η δια βίου κατάρτιση και οι ευκαιρίες μάθησης αποτρέπουν την απαξίωση και τις αναντιστοιχίες των δεξιοτήτων και προωθούν την απασχολησιμότητα και τη λειτουργικότητα του προσωπικού μέχρι το τέλος της σταδιοδρομίας του, και, ως εκ τούτου, την ατομική και οργανωτική ικανότητα.

Δεδομένου ότι **η κατάρτιση αποτελεί στρατηγικό στοιχείο της διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων**, και ένα εργαλείο για την επίτευξη οργανωτικών όσο και προσωπικών στόχων, πρέπει να σχεδιαστεί και να συντονιστεί προσεκτικά. Στα περισσότερα κράτη-μέλη, οι ανάγκες κατάρτισης εντοπίζονται τακτικά κατά τις ετήσιες αξιολογήσεις του προσωπικού. Ως εκ τούτου, η μάθηση και η ανάπτυξη του προσωπικού γίνεται μια συνεχής διαδικασία, η οποία υποστηρίζεται συχνά από την ανάπτυξη μακροπρόθεσμων ατομικών σχεδίων κατάρτισης.

Καλές Πρακτικές:
Συμμετοχική μέθοδος για τον εντοπισμό αναγκών κατάρτισης στο Εθνικό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης (Ισπανία)˙ ανάπτυξη ικανοτήτων μέσω 'αναπτυξιακών κύκλων' στο Βέλγιο.

Στο πλαίσιο μιας προσέγγισης που βασίζεται στην προσέγγιση της διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού, ο στόχος της μάθησης και της ανάπτυξης δεν είναι μόνο η ενίσχυση της γνώσης για την υποστήριξη της απόδοσης, αλλά επίσης και η ανάπτυξη στάσεων, συμπεριφορών, και ικανοτήτων. Ως εκ τούτου, τα κράτη-μέλη **διευρύνουν το πεδίο εφαρμογής των προγραμμάτων κατάρτισης**, προσθέτοντας εγκάρσιες αρμοδιότητες (π.χ. αναλυτικές δεξιότητες, στρατηγική σκέψη, διαχείριση σχεδίων και προσωπικού κ.λπ.).

Πολλές διοικήσεις προσφέρουν παραδοσιακή κατάρτιση μέσω μιας σειράς μέσων (μάθημα διδασκαλίας, μάθηση με πρόσωπο, εξ αποστάσεως μάθηση, ηλεκτρονική εκμάθηση μέσω διαδικτύου, κλπ.), αλλά αυτό μπορεί να μην είναι αρκετό για να ικανοποιήσει πλήρως τις ανάγκες τους. Άλλοι τρόποι για την ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων και τεχνογνωσίας περιλαμβάνουν: τη βιωματική μάθηση μέσω της πράξης (συμπεριλαμβανομένων των αποσπάσεων σε άλλες μονάδες και μέρος του έργου), τις ανταλλαγές προσωπικού και τα προγράμματα κινητικότητας. Δεδομένης της γήρανσης του εργατικού δυναμικού, υπάρχει μια μετάβαση σε εργαλεία μάθησης που ενθαρρύνουν τη μεταφορά γνώσεων μεταξύ ηλικιωμένων και νεότερων εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένης της πιο παραδοσιακής καθοδήγησης και του νέου κύματος ανταλλαγών μεταξύ γενεών.

Καλή Πρακτική:
Το δίκτυο εκείνων που επιφέρουν αλλαγές στη Φινλανδία

Αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο ότι υπάρχουν όρια για το πόσο τα άτομα μπορούν να αναπτύξουν τη δική τους γνώση, καθώς η δύναμη ενός οργανισμού είναι η συλλογική τεχνογνωσία του, με αυξανόμενο ενδιαφέρον για τη μάθηση στα δίκτυα. Η ικανότητα μάθησης από άλλους έχει επισημοποιηθεί σε πολλά κράτη-μέλη της ΕΕ, όπως για παράδειγμα, το Αυστριακό Πρόγραμμα Cross-mentoring και το Δίκτυο Μάθησης Καινοτομίας του Βελγίου.

Ορισμένες διοικήσεις έχουν τοποθετήσει αυτούς τους τρόπους στο ευρύτερο πλαίσιο ενός **συστήματος διαχείρισης της γνώσης**, το οποίο περιλαμβάνει ένα σύνολο διαδικασιών για την καταγραφή, διάδοση και ανάπτυξη της συλλογικής γνώσης των εργαζομένων του οργανισμού. Είναι συχνό να θεωρείται ως η λύση στη διατήρηση της θεσμικής μνήμης, η οποία μπορεί να υποφέρει από τις αλλαγές στο προσωπικό, τις απολύσεις και τη συνταξιοδότηση, αλλά και ως ένας τρόπος προώθησης της μάθησης μεταξύ των γενεών. Δεδομένων των προκλήσεων της απόκτησης ρητής και άρρητης (έμμεσης) γνώσης, αυτό το σύστημα βρίσκεται στο συνδυασμό μεταξύ της διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού (ειδικότερα της διαχείρισης ικανότητας και του επακόλουθου σχεδιασμού) και άλλων εταιρικών κλάδων, συμπεριλαμβανομένων της διαχείρισης πληροφοριών και εγγράφων, της επικοινωνίας και της διαχείρισης αλλαγών.

Καλή Πρακτική:
Διαχείριση της γνώσης στο Υπουργείο Οικονομίας (Βέλγιο)

Η μάθηση μέσω της ανταλλαγής γνώσεων πρέπει να γίνει μέρος της διοικητικής κουλτούρας, η οποία είναι διαφανής, χαρακτηριζόμενη από ανοικτή και σαφή επικοινωνία και την ύπαρξη εργαλείων πληροφορικής για τη διευκόλυνσή της. Σύμφωνα με την έννοια της δια βίου μάθησης, τόσο η επίσημη όσο και η άτυπη μάθηση πρέπει να αποτιμώνται. Υπό το πρίσμα αυτό, ορισμένες δημόσιες διοικήσεις κινούνται προς την **πιστοποίηση της αναγνώρισης όλων των διαφορετικών μορφών μάθησης**, συμπεριλαμβανομένης της προηγούμενης επαγγελματικής εμπειρίας.

Η ικανότητά του να προσφέρει μια ποικιλία ευκαιριών μάθησης σε ολόκληρη τη διοίκηση μπορεί να γίνει μέρος του «ονόματος», της φήμης ενός δημοσίου οργανισμού, σε ανταγωνισμό με ιδιωτικές επιχειρήσεις για την πρόσληψη και διατήρηση προσωπικού. Μια **οργανωτική κουλτούρα** που είναι περισσότερο εστιασμένη στους εργαζομένους είναι επίσης ένα ελκυστικό στοιχείο της μη εγχρήματης προσφοράς που μπορούν να κάνουν οι διοικήσεις στο σημερινό και το μελλοντικό προσωπικό τους, και συγκεκριμένα στη «γενιά της χιλιετίας», συμπεριλαμβανομένων των εξής στοιχείων: λιγότερο αυστηρής ιεραρχικής εργασίας οργανισμό˙ περισσότερη ανάθεση ευθύνης και αυτονομία˙ ενθάρρυνση της καινοτομίας και μικρότερη απειλή κινδύνου˙ μεγαλύτερη συμμετοχή και δέσμευση των εργαζομένων · και ευέλικτες ρυθμίσεις εργασίας, όπως ανοιχτός χώρος, τηλεργασία, ευέλικτο ωράριο εργασίας.

Η εταιρεία Bersin Deloitte προτείνει ένα όραμα μιας 'συνεχούς μάθησης', το οποίο περιλαμβάνει τρία στοιχεία: αμεσότητα, διαμεσολάβηση και μεταβατικότητα.

Η έρευνα του Eurofound αποκάλυψε παραδείγματα εργαζομένων σε δημόσια χρηματοδοτούμενους οργανισμούς και κρατικές επιχειρήσεις όπου ενθαρρύνονται να προτείνουν καινοτόμες ιδέες για τη βελτίωση των χώρων εργασίας τους.

4.3.5 Προώθηση της ισότητας, της πολυμορφίας και της ενεργού γήρανσης

Οι δημόσιες διοικήσεις είναι ένας μικρόκοσμος της κοινωνίας. Η αύξηση της απασχόλησης των γυναικών αποτελεί σημαντική τάση του εργατικού δυναμικού, καθώς και η μείωση των εμποδίων στην απασχόληση για τα άτομα με αναπηρία. Ένα διαφορετικό και πιο αντιπροσωπευτικό εργατικό δυναμικό, το οποίο αντικατοπτρίζει καλύτερα τη σύνθεση των κοινωνιών σε σχέση με την ηλικία, το φύλο, τις αναπηρίες, την εθνοτική καταγωγή και το πολιτισμικό υπόβαθρο, θεωρείται πολύτιμος πόρος για τη βελτίωση της παροχής δημόσιων υπηρεσιών.

Καλές Πρακτικές: Η Πολιτική της Διαφορετικότητας στις δημόσιες υπηρεσίες του Βελγίου˙ Σχέδιο Δράσης Ιδιοφυίας του Ηνωμένου Βασιλείου.

Μεταξύ των ισχυρότερων μακροπρόθεσμων τάσεων σε όλη την Ευρώπη είναι ο συνδυασμός χαμηλού ποσοστού γεννήσεων και υψηλότερου ποσοστού θνησιμότητας, καθώς και η αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης. Οι δημόσιες διοικήσεις χαρακτηρίζονται από **γήρανση του εργατικού δυναμικού τους**, συχνά με υψηλότερη μέση ηλικία από το προσωπικό του ιδιωτικού τομέα. Από την ανάλυση του Eurofound, περισσότεροι από 1 στους 3 εργαζόμενους στον τομέα των δημόσιων υπηρεσιών στην Ευρώπη είναι πλέον άνω των 50 ετών. Η απαξίωση των δεξιοτήτων γίνεται μια απειλή, εάν οι ηλικιωμένοι εργαζόμενοι δεν λάβουν κατάρτιση και ευκαιρίες για μάθηση και εξέλιξη της σταδιοδρομίας τους σε όλο τον εργασιακό τους βίο και να ενισχύσουν τις αρμοδιότητές τους.

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

Κατά την τελευταία δεκαετία, τα κράτη-μέλη της ΕΕ προώθησαν μέτρα για την παράταση της ενεργού επαγγελματικής τους ζωής, συμπεριλαμβανομένης της πρόληψης των διακρίσεων. Στο πλαίσιο μακρύτερου εργασιακού βίου, η ένταση της εργασίας, ψυχοκοινωνικοί κίνδυνοι, και η διαχείριση της υγείας βρίσκονται ψηλά στην ατζέντα της διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων σε πολλές χώρες. Άλλα σημαντικά μέτρα διαχείρισης της ηλικίας για την τόνωση της παραγωγικής και της ενεργού γήρανσης στη δημόσια υπηρεσία περιλαμβάνουν τα εξής[55]:

Καλή Πρακτική: Στρατηγικό σχέδιο για την ανάπτυξη της διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων στο Trento (Ιταλία).

- ✓ 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.
- ✓ Συμφιλίωση επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής και ευελιξία του χρόνου εργασίας (ελαστικό ωράριο).
- ✓ Κινητικότητα.
- ✓ Ηγεσία συναισθανόμενη την ηλικία.
- ✓ Καλό εργασιακό περιβάλλον.

Ορισμένες διοικήσεις όχι μόνο έχουν αναγνωρίσει ότι η γήρανση του εργατικού δυναμικού είναι πραγματικότητα, την έχουν επίσης αγκαλιάσει ενεργά και έχουν χτίσει τα μελλοντικά τους σχέδια γύρω από τις φιλικές προς την ηλικία πολιτικές.

4.4 Δημιουργία επαγγελματικής ηγεσίας

Η αποτελεσματική κατεύθυνση από τα ανώτερα επίπεδα διοίκησης είναι απαραίτητη για την επίτευξη των οργανωτικών στόχων και των αποτελεσμάτων (το αντίθετο, η αδύναμη ηγεσία, έχει εμφανή αποτελέσματα στους θεσμούς που δεν έχουν πυξίδα). Μόλις καθοριστούν οι στόχοι πολιτικής, το επιχειρησιακό τους επίτευγμα απαιτεί μια διοίκηση που είναι αρμόδια και επιλεγμένη με βάση την αξία παρά την πολιτική προέλευση, με τις εξουσίες και την αυτονομία λειτουργίας (ελευθερία διαχείρισης) και την ικανότητα προσαρμογής σε συνεχώς μεταβαλλόμενα περιβάλλοντα. Η αποπολιτικοποίηση των ανώτερων επιπέδων διοίκησης των υπουργείων, των δήμων, των οργανισμών και των κρατικών επιχειρήσεων αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο σε ολόκληρη την ΕΕ (και τα επίδοξα μέλη της) ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη χρηστή διακυβέρνηση των οργανισμών.

4.4.1 Δημιουργία ενός Ανώτερου Σώματος Δημοσίων Λειτουργών

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 λειτουργών τους: στις ανώτερες μη πολιτικές θέσεις στην κυβέρνηση που διαχειρίζονται την υποβολή πολιτικών προτάσεων, λειτουργίες και παροχή υπηρεσιών.

[55] Βλ. D. Bossaert, C. Demmke and T. Moilanen (2012), 'The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors', *EIPA Working Paper*, 2012/W/01

Οι χώρες ταξινομούνται σε πέντε κατηγορίες, σύμφωνα με τις προσεγγίσεις τους προς το ανώτερο σώμα δημοσίων λειτουργών (SCS), ανάλογα με το εάν αυτό λειτουργεί υπό 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.

Καλές Πρακτικές: Επίσημο καθεστώς ενός τέτοιου σώματος δημοσίων λειτουργών σε κεντρικούς οργανισμούς και ειδικές συνθήκες σε Ολλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο.

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 συμβούλους. 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 λειτουργών 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 λειτουργών, 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.

Σε γενικές γραμμές, υπάρχουν δύο συστήματα απασχόλησης και σταδιοδρομίας γι' αυτά τα σώματα δημοσίων λειτουργών. 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 λειτουργών αξιοκρατικά. Σύμφωνα με το σύστημα της προκήρυξης βάσει θέσης (position-based), το ανώτερο σώμα δημοσίων λειτουργών 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.

Καλές Πρακτικές από υβριδικά συστήματα SCS .σε Βέλγιο και Ολλανδία.

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.

4.4.2 Πρόσληψη, κατάρτιση και εκπαίδευση

Βλ. αρχές και αξίες χρηστής διακυβέρνησης

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'.

Καλές Πρακτικές:
Κώδικας Αριστείας για ανώτερα εκτελεστικά στελέχη στη Δανία˙ Κέντρο Ηλεκτρονικής Ειδικότητας (E-Competence) ανώτερου σώματος.

Σε όλο και περισσότερες χώρες, ειδικά **πλαίσια ικανοτήτων** σχεδιάζονται για κορυφαία στελέχη. Βασικές ικανότητες και συμπεριφορές στο πλαίσιο αυτό είναι η στρατηγική σκέψη, οι δεξιότητες διοίκησης και διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού, η εξουσία λήψης αποφάσεων, η συνεργασία, ο προσανατολισμός προς τα αποτελέσματα, η ικανότητα δικτύωσης, η πολιτική ευαισθητοποίηση κ.λπ. Πολύ συχνά, αυτά τα πλαίσια ικανοτήτων χρησιμοποιούνται επίσης για την προώθηση μιας πιο ολοκληρωμένης πολιτικής με καλύτερη σύνδεση της επιλογής με την αξιολόγηση των επιδόσεων, την κατάρτιση και την ανάπτυξη του προσωπικού.

Καλή Πρακτική:
Το φινλανδικό φόρουμ για ανώτερους δημοσίους λειτουργούς και το πρόγραμμα για τους μελλοντικούς ηγέτες.

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.

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.

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.

Καλή Πρακτική:
Η εθνική σχολή διοίκησης του Ηνωμένου Βασιλείου και το Κέντρο Αριστείας για ανώτερους δημοσίους λειτουργούς της Εσθονίας.

Σε ένα σύστημα επαγγελματικής εξέλιξης, η κοινή κατάρτιση συνήθως παρέχεται σε όλους τους δημοσίους 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 προκήρυξης 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 δημοσίους 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 εκπαίδευσης προέρχονται από τα πανεπιστήμια, ανεξάρτητα ιδρύματα, δημοσίους 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 δίδακτρα καταβάλλονται για συμμετοχή σε ατομικά προγράμματα), άλλα είναι μερικώς ή στο σύνολό τους επιδοτούμενα από τις αρμόδιες δημόσιες αρχές.

4.5 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες

Τα βασικά μηνύματα αυτού του κεφαλαίου είναι τα εξής

- Διαχειριστείτε τις επιδόσεις διαμορφώνοντας και επικεντρώνοντας σε στόχους υψηλού επιπέδου, καθορίζοντας την επίτευξή τους, βήμα προς βήμα, με ανάπτυξη και χρήση δεικτών για την παρακολούθηση της προόδου και λήψη διδαγμάτων, αναγνωρίζοντας ότι οι δείκτες θα επηρεάσουν τη συμπεριφορά, συλλέγοντας πληροφορίες συναφείς με τους δείκτες και αξιολογώντας τους λόγους απόδοσης και πάντα να είστε έτοιμοι να προσαρμόσετε τα σχέδια ώστε να αντικατοπτρίζουν τις νέες πραγματικότητες, τα εξελισσόμενα και τα αναδυόμενα γεγονότα.
- Καθορίστε μια σαφή οργανωτική στρατηγική (αποστολή, όραμα, δράσεις) που ενσωματώνει και εφαρμόζει τις αξίες που οι πολιτικοί και το κοινό προσδοκούν και που τα ανώτερα στελέχη μπορούν να χρησιμοποιήσουν ενεργά στους στόχους τους και στα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, διατηρώντας παράλληλα ανοιχτό μυαλό για τα ακριβή μέσα για την επίτευξή τους.
- Χρησιμοποιήστε συστήματα σκέψης για την κατανόηση του οργανισμού σας από την οπτική γωνία ενός εξωτερικού παρατηρητή και να οικοδομήσετε μια ποιοτική κουλτούρα, χρησιμοποιώντας τεχνικές διαχείρισης της ποιότητας για να εξετάσετε τόσο προς τα μέσα όσο και προς τα έξω τρόπους για συνεχή βελτίωση, απόκτηση αναγνώρισης που αξίζει ο οργανισμός και οικοδόμηση εμπιστοσύνης του κοινού.
- Ενθαρρύνετε και εξοπλίστε κάθε υπάλληλο για να βελτιστοποιήσετε τη συμβολή της/του στην επίτευξη των στόχων και προσδοκιών της οργάνωσης και των δικών του, μέσω της πρόσληψης και ανάπτυξης βάσει ικανοτήτων, χρησιμοποιώντας καινοτόμες τεχνικές μάθησης, επενδύοντας στην ανάπτυξη ηγετών, ενισχύοντας το προσωπικό να είναι δημιουργικό, συμμετέχοντας στο συνεχή διάλογο για την επίδοση και την ανταλλαγή και τη διαχείριση των γνώσεων.
- Ανεξάρτητα από τις τάσεις και τις τελευταίες τεχνικές στη διαχείριση του δημοσίου τομέα, αναγνωρίστε ότι οι οντότητες που βασίζονται σε κανόνες και αξίες (επονομαζόμενες «Βεμπεριανές γραφειοκρατίες») αντιπροσωπεύουν τον πυρήνα των σύγχρονων δημοσίων διοικήσεων, έχοντας προκύψει ως απάντηση στις αποτυχημένες δημόσιες υπηρεσίες που βασίζονταν ιστορικά στην πατρωνία και υιοθετούν πρακτικές διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού που διασφαλίζουν την πρόληψη της κατάχρησης και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και ιεραρχούν τον επαγγελματισμό και την εμπειρογνωμοσύνη.

Κάθε δημόσιος οργανισμός αντιμετωπίζει περιστασιακά εξωτερικούς «κραδασμούς»: τα γεγονότα αλλάζουν το λειτουργικό περιβάλλον και ασκούν πίεση στη διοίκηση για να ανταποκριθεί. Τα ιδρύματα που υπερέχουν ήδη είναι συχνά πιο ισχυρά και καλύτερα εξοπλισμένα για τη διαχείριση των αλλαγών.

Κεφάλαιο 5: Παροχή υπηρεσιών και ψηφιοποίηση

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 το 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.

Στην ΕΕ, η δημιουργία της στρατηγικής της ψηφιακής ενιαίας αγοράς για την Ευρώπη (DSM)[56] παρέχει ένα περαιτέρω κίνητρο για να εξασφαλιστεί η δημιουργία μιας πραγματικής εσωτερικής αγοράς, διασφαλίζοντας δημόσιες υπηρεσίες που λειτουργούν επίσης διασυνοριακά. Οι νέες πολιτικές της ΕΕ αποσκοπούν στην άρση των υφιστάμενων ψηφιακών φραγμών και στην αποτροπή περαιτέρω κατακερματισμού που αναδύεται, στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού των δημοσίων διοικήσεων (βλ. Σχέδιο δράσης της ΕΕ για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση για το 2016-2020[57])˙ και εξασφάλιση ψηφιακών χρηστοκεντρικών δημοσίων υπηρεσιών υψηλής ποιότητας για τους πολίτες και άψογες διασυνοριακές δημόσιες υπηρεσίες για τις επιχειρήσεις (βλ. Δήλωση Υπουργών για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση - Δήλωση του Ταλίν, Οκτώβριος 2017[58]).

«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

[56] Βλ. COM(2015) 192 τελικό

[57] Βλ. EU eGovernment Action Plan 2016-2020 - Accelerating the digital transformation of government (https: // ec. europa. eu /digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action plan-2016-2020- accelerating-digital-transformation)

[58] Βλ. Δήλωση του Ταλίν (https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration).

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. Αυτό το κεφάλαιο αφορά διαύλους, όχι δομές: πώς μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση αλληλεπιδρά με τους χρήστες των υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων άλλων δημοσίων αρχών;

Βασικά ερωτήματα για το κεφάλαιο 5	Τρόποι και εργαλεία
5.1 Γνωρίζουμε τί **προσδοκούν** οι πολίτες/χρήστες από τους οργανισμούς μας σχετικά με τις υπηρεσίες και τις παροχές τους;	✦ 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. ✦ Διαβούλευση, συμμετοχή ενδιαφερόμενων φορέων, συμπαραγωγή. ✦ Πορίσματα βάσει δεδομένων από μη προσωπική ψηφιακή συμπεριφορά (π.χ. διαδίκτυο πραγμάτων, ψηφιακές υποδομές).
5.2 Πώς θα βελτιώσουμε **τα συστήματα και τις διαδικασίες μας** προκειμένου να βελτιστοποιηθεί η παροχή υπηρεσιών;	✦ Αναδιοργάνωση της διαδικασίας. ✦ Συστημική σκέψη και η «Μέθοδος της Εμπροσθοφυλακής». ✦ Οργανωτική διαλειτουργικότητα. ✦ Διοικητική απλούστευση. ✦ Εφαρμογή της αρχής «Μόνον Άπαξ» στις Δημόσιες Διοικήσεις. ✦ Διασφάλιση της ψηφιακής αλληλόδρασης μεταξύ πολιτών και δημοσίων διοικήσεων. ✦ Δημιουργία χρηστοκεντρικών δημοσίων υπηρεσιών.
5.3 Ικανοποιούνται οι απαιτήσεις των χρηστών μέσω της διασύνδεσης του **«γραφείου εξυπηρέτησης πελατών»** με τη διοίκηση;	✦ Κέντρα ενιαία εξυπηρέτησης. ✦ Πλήρης ψηφιακή παροχή υπηρεσιών. ✦ Παροχή υπηρεσιών πολλαπλών διαύλων.
5.4 Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω, αξιοποιούμε την **ηλεκτρονική διακυβέρνηση** στην παροχή αυτών των υπηρεσιών μέσω του διαδικτύου;	✦ Διαλειτουργικότητα. ✦ Τα γεγονότα-ορόσημα της ζωής του πολίτη και των επιχειρήσεων διαδικτυακά. ✦ Καίριοι καταλυτικοί παράγοντες (ηλεκτρονική ταυτότητα, ταυτοποίηση κ.τ.λ.). ✦ «Εφάπαξ» καταχώριση. ✦ Εξ ορισμού «ψηφιακά». ✦ «Εξ ορισμού ανοιχτά δεδομένα» & «συστάδες δημοσίων υπηρεσιών».
5.5. Γνωρίζουμε πόσο **ικανοποιημένοι** είναι οι χρήστες με τις υπηρεσίες μας και πώς τις παρέχουμε;	✦ Χάρτες παροχής υπηρεσιών των χρηστών. ✦ Μέτρηση της ικανοποίησης και διοίκηση. ✦ Αυτόματη ανατροφοδότηση του χρήστη.
5.6 Πώς μπορεί η διοίκηση να **διαχειριστεί καλύτερα ολόκληρο το χαρτοφυλάκιο των υπηρεσιών του;**	✦ Διαχείριση χαρτοφυλακίου δημόσιας υπηρεσίας. Εφαρμογή δημιουργικής διακοπής υπηρεσιών. ✦ Κοινή διαχείριση βασικών εσωτερικών υπηρεσιών. ✦ Συνεργατική λειτουργία.

5.1 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 στις επιθυμίες, τις συμπεριφορές και τα κίνητρα του πελάτη. Η διαβούλευση θα πρέπει να θεωρηθεί ως μία συνέχεια που ξεκινά με τον εντοπισμό των αρχικών αναγκών και προσδοκιών, ενώ, σε μεταγενέστερο χρόνο, ελέγχει και αξιολογεί εάν αυτές οι προτιμήσεις ικανοποιούνται κατά την παροχή των υπηρεσιών ή ότι έχουν εξελιχθεί.

Βλ. επίσης ενότητα 4.6 για την ικανοποίηση του πελάτη

Κατ' αρχήν, όλα τα στοιχεία που συλλέγονται μέσω των δραστηριοτήτων διαβούλευσης πρέπει να τίθενται στη διάθεση του κοινού, ιδανικά μέσω ανοικτών πυλών δεδομένων με μηχανικά αναγνώσιμες μορφές. Αυτό θα προωθήσει τη συμμετοχή των χρηστών στο σχεδιασμό και την ανάπτυξη των ψηφιακών δημοσίων υπηρεσιών και θα εξασφαλίσει μεγαλύτερη διαφάνεια και υπευθυνότητα των διοικήσεων.

Η διοίκηση ….	Δυνητικά εργαλεία ….
…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.	➕ 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.
….Αξιοποιεί στο μέγιστο τις πιο άμεσα διαθέσιμες πηγές πληροφόρησης, για να λαμβάνει ανατροφοδότηση από τους υπάρχοντες χρήστες των υπηρεσιών και τους εκπροσώπους τους.	➕ 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**
…Επενδύει σε αντικειμενικές δοκιμές της καταλληλότητας και της ισχύος της παροχής υπηρεσιών, λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψη την άποψη των χρηστών.	➕ 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.

5.1.1 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 παρακάτω[59]. 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
Πρόσωπο με πρόσωπο	☑ 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, απαντήσεις 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.
	☒ Οι προσωπικές συνεντεύξεις είναι δραστηριότητα υψηλής έντασης εργασίας, χρονοβόρα, και είναι πιθανόν να είναι ακριβότερη από τις άλλες επιλογές.
Τηλεφωνική	☑ 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).
	☒ Ορισμένες κατηγορίες ανθρώπων συστηματικά υπο-εκπροσωπούνται, ειδικά εκείνες που είναι δύσκολο να τις προσεγγίσουμε.
Ταχ/μική	☑ 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) με υψηλά ποσοστά ανταπόκρισης για τα πιο ευαίσθητα θέματα.
	☒ Προσφέρουν πολύ περιορισμένα περιθώρια για ποιοτικά ερωτήματα, ακόμα λιγότερα 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.
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
Μη ψηφιακή προσωπική συμπεριφορά	☑ Αναδυόμενες τεχνολογίες δεδομένων (προηγμένες και προβλέψιμες αναλύσεις, τεχνητή νοημοσύνη) επιτρέπουν την πραγματοποίηση πραγματικών οικονομικών, οικονομικών και ενημερωτικών στοιχείων.
	☒ Τεχνικοί περιορισμοί: Η αναδυόμενη φύση αυτών των τεχνολογιών δημιουργεί δυσκολίες στην εφαρμογή, και μεγάλες προσδοκίες με τον κίνδυνο της μη παροχής υπηρεσιών όπως αναμενόταν. Περιορισμένες δεξιότητες που διατίθενται στο δημόσιο τομέα. Πολιτικές προμηθειών που δεν επιτρέπουν την καινοτομία υλοποίησης.

[59] Βλ. Communities Scotland (2006) "Πώς να συγκεντρώσετε απόψεις σχετικά με την ποιότητα των υπηρεσιών", Κυβέρνηση της Σκοτίας, σ.72

Το κύριο μειονέκτημα των ερευνών, σε γενικές γραμμές, είναι ότι υπάρχουν περιορισμοί στη λήψη ποιοτικών απαντήσεων 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 διαφορετι-κή 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 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», διότι 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.

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

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

5.1.2 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.

Καλή Πρακτική: Τμήμα Καταγγελιών στο Μιλάνο

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

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. 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, ιστότοπος, ταχυδρομείο και φαξ) ανάλογα με την περίπτωση, για γρήγορη ανταπόκριση στις ανησυχίες που αφορούν την ποιότητα των υπηρεσιών.

Επιπλέον, οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να εισαγάγουν 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.

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

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 χάριν, 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.

5.1.3 Αφανής πελατεία

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 ιδίοις όμμασι 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 υποβάλλοντας αναφορά για τα πορίσματά τους με λεπτομερή και αντικειμενικό τρόπο. Η εν λόγω διαδικασία μπορεί να χρησιμοποιηθεί μέσω τηλεφώνου, σε προσωπικές περιπτώσεις ή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. 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".

Καλές Πρακτικές:
Η αφανής πελατεία στη βελγική υπηρεσία κοινωνικής πρόνοιας˙ αφανής πελατεία για την ενίσχυση των προτύπων και της απόδοσης (Μάλτα).

Ολόκληρη η ποιότητα και η αξία της διαδικασίας της αφανούς 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 υπονόμευε 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.

Η αφανής πελατεία είναι η τεχνική που χρησιμοποιείται στην **ετήσια μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη συγκριτική προσέγγιση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης** που εφαρμόζεται σε επτά γεγονότα-ορόσημα.

Βλ.ενότητα 5.4

5.1.4 Τα γεγονότα-ορόσημα της ζωής και η χαρτογράφηση της διαδρομής του πελάτη

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.

Βλ.επίσης ενότητα 5.4 για το 'γεγονός-ορόσημο' στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες & ενότητα 6.2 για 'γεγονότα-ορόσημα' στις επιχειρήσεις.

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 επεξεργασίας και της ισχύος της δικτύωσης των ΤΠΕ.

Η ουσία της ανάλυσης των «ιδιαίτερων γεγονότων της ζωής» ως μίας τεχνικής είναι διττή: 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
Τεκνογονία. Μετάβαση σε νοσοκομείο. Σπουδές. Αναζήτηση εργασίας. Πληρωμή φόρων εισοδήματος και κοινωνικών εισφορών. Γάμος/αλλαγή της οικογενειακής κατάστασης. Αγορά, κατασκευή, ενοικίαση ή ανακαίνιση ακινήτου. Ταξίδι σε άλλη χώρα. Μετακόμιση. Υποβολή αίτησης για άδεια οδήγησης. Κατοχή αυτοκινήτου. Καταγγελία ενός εγκλήματος. Συνταξιοδότηση. Αντιμετώπιση θανάτου ενός στενού συγγενή.	Έναρξη και εγγραφής μιας επιχείρησης. Υποβολή αίτησης για έκδοση αδειών/εγκρίσεων. Κατασκευή, αγορά, ενοικίαση ακινήτου. Πρόσληψη υπαλλήλου. Λειτουργία επιχείρησης. Πληρωμή φόρων εισοδήματος και κοινωνικών εισφορών. Διασυνοριακό εμπόριο. Κλείσιμο μιας επιχείρησης.

Αυτό οδηγεί στην έννοια της **ολοκληρωμένης παροχής υπηρεσίας**, μέσω της οποία ένα αίτημα για παροχή υπηρεσιών από τη διοίκηση ανοίγεται, προωθείται και ικανοποιείται στο ίδιο σημείο εισόδου για το χρήστη, ανεξαρτήτως του αριθμού των δημοσίων θεσμών που εμπλέκονται ή του αριθμού των υποστηρικτικών συναλλαγών που λαμβάνουν χώρα για την ικανοποίηση του αιτήματος.

Βλ.επίσης ενότητα 5.4 για τη διαλειτουργικότη-τα

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).

Ο σχεδιασμός μιας υπηρεσίας που θα εξυπηρετεί πραγματικά αυτό 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 **χαρτογραφεί 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 (πότε 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.

- **"Εργα 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 υπερηφάνεια'**: 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.).

Καλή Πρακτική: Χαρτογράφηση των κινήσεων των επιχειρήσεων στη Γαλλία.

5.2 Βελτίωση των διαδικασιών προς όφελος των χρηστών των δημοσίων υπηρεσιών

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».

Βλ. ενότητα 1.2 για τη ρυθμιστική μεταρρύθμιση.

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 και άλλους πόρους που χρησιμοποιούνται.

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

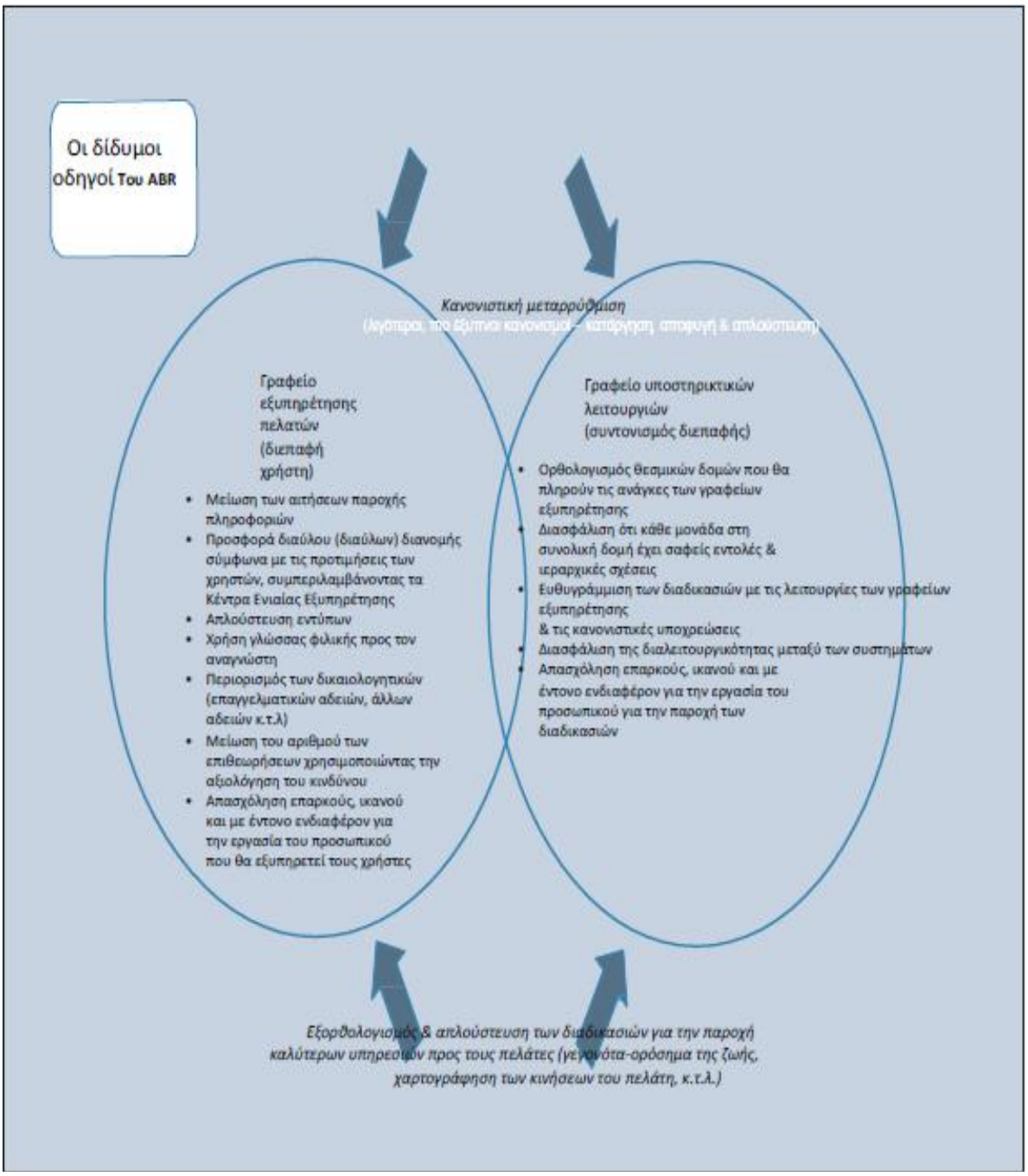
- Οι δημόσιες διοικήσεις συνήθως διαθέτουν τη **διακριτική ευχέρεια** όταν εξετάζουν αιτήσεις από πολίτες και επιχειρήσεις, μέσα στο πλαίσιο των κανόνων, κάτι που μπορεί να έχει θετικές (εμπειρογνωμοσύνη, κρίση) - αλλά και αρνητικές επιπτώσεις (κατάχρηση εξουσίας).

Βλ.επίσης ενότητα 5.4.2 για την εφάπαξ αρχή και τη διαλειτουργικότητα

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.

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

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 το χρήστη (γραφείο εξυπηρέτησης πελατών).


Οι δίδυμοι οδηγοί Του ABR
Κανονιστική μεταρρύθμιση
(λιγότεροι, τρο ξεμπνοι κανονισμοί – κατάργηση, αποφυγή & απλούστευση)
Γραφείο εξυπηρέτησης πελατών (διεπαφή χρήστη)
• Μείωση των αιτήσεων παροχής πληροφοριών
• Προσφορά διαύλου (διαύλων) διανομής σύμφωνα με τις προτιμήσεις των χρηστών, συμπεριλαμβάνοντας τα Κέντρα Ενιαίας Εξυπηρέτησης
• Απλούστευση εντύπων
• Χρήση γλώσσας φιλικής προς τον αναγνώστη
• Περιορισμός των δικαιολογητικών (επαγγελματικών αδειών, άλλων αδειών κ.τ.λ)
• Μείωση του αριθμού των επιθεωρήσεων χρησιμοποιώντας την αξιολόγηση του κινδύνου
• Απασχόληση επαρκούς, ικανού και με έντονο ενδιαφέρον για την εργασία του προσωπικού που θα εξυπηρετεί τους χρήστες
Γραφείο υποστηρικτικών λειτουργιών (συντονισμός διεπαφής)
• Ορθολογισμός θεσμικών δομών που θα πληρούν τις ανάγκες των γραφείων εξυπηρέτησης
• Διασφάλιση ότι κάθε μονάδα στη συνολική δομή έχει σαφείς εντολές & ιεραρχικές σχέσεις
• Ευθυγράμμιση των διαδικασιών με τις λειτουργίες των γραφείων εξυπηρέτησης & τις κανονιστικές υποχρεώσεις
• Διασφάλιση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των συστημάτων
• Απασχόληση επαρκούς, ικανού και με έντονο ενδιαφέρον για την εργασία του προσωπικού για την παροχή των διαδικασιών
Εξορθολογισμός & απλούστευση των διαδικασιών για την παροχή καλύτερων υπηρεσιών προς τους πελάτες (γεγονότα-ορόσημα της ζωής, χαρτογράφηση των κινήσεων του πελάτη, κ.τ.λ.)

5.2.1 Αναδιοργάνωση της διαδικασίας και συστημική σκέψη

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-ορόσημων της ζωής του; Πρόκειται για εκτιμήσεις τόσο για τα γραφεία υποστηρικτικών λειτουργιών όσο και για τα γραφεία εξυπηρέτησης πελατών, στα οποία οι ΤΠΕ 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.

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

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.

Βλ.επίσης ενότητα 1.1 για τη συστημική σκέψη στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, ενότητα 4.2 για τη διοίκηση ποιότητας και κεφ.3 για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Οι μεταρρυθμίσεις για την παροχή υπηρεσιών ολοένα και περισσότερο υποκινούνται από **συστημική σκέψη,** συμπεριλαμβανομένης της Μεθόδου Εμπροσθοφυλακής (Vanguard Method), η οποία είναι μια πελατοκεντρική προσέγγιση για τη μελέτη των οργανισμών ως συστημάτων και για την πραγματοποίηση τεκμηριωμένων επιλογών για τον ανασχεδιασμό τους. Η ιεραρχική διαχείριση και η κατακερματισμένη φύση των δημοσίων διοικήσεων δημιουργούν 'σιλό' σκέψης και διαδικασίας, το οποίο μαζί με μια στοχοκεντρική κουλτούρα, μπορεί να περιορίσουν την αποτελεσματικότητα οργανισμών απέναντι στον πελάτη, επιβαρύνοντας έτσι με επιπλέον δαπάνες και μειώνοντας τη ζήτηση (π.χ. από την επανάληψη δραστηριοτήτων και τη διόρθωση λαθών).

Η μεθοδολογία προέρχεται από τις θέσεις του W. Edward Deming, ο οποίος υποστήριζε με θέρμη τη βελτίωση της ποιότητας και του Taiichi Ohno, του αρχιτέκτονα του Συστήματος Παραγωγής της Toyota, με την προσέγγιση Έλεγχος-Σχέδιο-Υλοποίηση. Η Μέθοδος Vanguard προσεγγίζει ως λανθασμένη τη διάκριση μεταξύ των υπηρεσιών πρώτης γραμμής (front office) και των υποστηρικτικών υπηρεσιών (back office), καθώς η έμφαση θα πρέπει να δίδεται στις 'οικονομίες ροής' και πώς να σχεδιαστεί καλύτερα το συνολικό σύστημα για τη μεγιστοποίηση της αξίας στο χρήστη υπηρεσιών, θέτοντας τον οργανωτικό σχεδιασμό να προηγείται της αυτοματοποίησης.

«Τα περισσότερα προβλήματα και οι περισσότερες πιθανότητες για τη βελτίωση καταλήγουν σε αυτές τις αναλογίες: 94% προέρχονται από το σύστημα (η ευθύνη της διαχείρισης) και 6% αποδίδονται σε ειδικές αιτίες».

W. Edwards Deming

5.2.2 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 επτά τεχνικά εμπόδια στην απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών[60]. Οι ακόλουθες συμβουλές προέρχονται κατά ένα μεγάλο μέρος από αυτό το εγχειρίδιο, και συνοψίζονται ως εξής:

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

- 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.

Ως παράδειγμα **ηγεσίας** στην άρση στρατηγικών και τεχνικών εμποδίων, η Ολλανδία έλαβε μια απόφαση σε επίπεδο ηγεσίας της Κυβέρνησης και αποκάλυψε το μεγαλύτερο διοικητικό βάρος για τους πολίτες την παροχή κοινωνικής βοήθειας.

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

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»).

Καλές Πρακτικές: Πρόγραμμα απλούστευσης της Λισαβόνας, "Simplis": Αναδιοργάνωση της διαδικασίας στο Μιλάνο.

Η ΜΔΒ μπορεί να οργανωθεί σε κάθε **εδαφικό 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 την 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.

5.3 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. Όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελευθέρων Συναλλαγών έχουν συμφωνήσει ότι ο σχεδιασμός και η παροχή υπηρεσιών θα κατευθύνονται από συγκεκριμένες αρχές χρηστοκεντρικότητας. Η δέσμευση αυτή είναι μέρος της Διακήρυξης των αρμόδιων Υπουργών του Συμβουλίου της ΕΕ για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση που υπογράφηκε στο Ταλίν τον Οκτώβριο του 2017:

Αλληλεπιδρώντας με τις δημόσιες υπηρεσίες και χρησιμοποιώντας τις ψηφιακές υπηρεσίες, πολίτες και επιχειρήσεις θα πρέπει να προσδοκούν:
Ψηφιακή αλληλεπίδραση - Να έχουν την επιλογή να αλληλεπιδρούν ψηφιακά με τις διοικήσεις τους.
Προσβασιμότητα, ασφάλεια, διαθεσιμότητα και χρηστικότητα - Οι υπηρεσίες να γίνονται περισσότερο προσβάσιμες (συμπεριλαμβανομένου και εντοπίσιμες) και ασφαλείς και να υπάρχει η δυνατότητα να χρησιμοποιούνται από όλους χωρίς διακρίσεις, με την κατάλληλη βοήθεια σε περίπτωση ανάγκης. - Οι αρχές του καθολικού σχεδιασμού εφαρμόζονται στη δημιουργία υπηρεσιών και οι ιστοσελίδες τους είναι απλές στην ανάγνωση και εύχρηστες στην κατανόηση. - Η γνησιότητα των ψηφιακών δημοσίων υπηρεσιών είναι ασφαλής και μπορεί να αναγνωριστεί με σαφή τρόπο.
Μείωση του διοικητικού φόρτου - Οι δημόσιες διοικήσεις καταβάλλουν προσπάθειες για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, βελτιστοποιώντας και/ή δημιουργώντας ψηφιακές διαδικασίες και υπηρεσίες όπου χρειάζεται και είναι δυνατό και προσφέροντας προσωποποιημένες και ενεργητικές υπηρεσίες. - Μην σας ζητηθεί να παρέχετε τις ίδιες πληροφορίες σε δημόσιες υπηρεσίες περισσότερο από μία φορά, σεβόμενοι την προστασία των κανόνων και κανονισμών για τα προσωπικά δεδομένα.
Ψηφιακή παροχή δημοσίων υπηρεσιών - Οι δημόσιες υπηρεσίες μπορούν όσο είναι δυνατόν, ειδικότερα κατόπιν αιτήματος του χρήστη, να

παρέχονται διαδικτυακά, συμπεριλαμβανομένης της παροχής οποιουδήποτε στοιχείου απαιτείται για την κατοχύρωση δικαιώματος ή την εκπλήρωση υποχρεώσεων. - Η κατάσταση της παροχής υπηρεσιών μπορεί όπου χρειάζεται να ελέγχεται διαδικτυακά.
Συμμετοχή πολιτών - Τα ψηφιακά μέσα χρησιμοποιούνται για να δώσουν στους πολίτες και τις επιχειρήσεις τη δυνατότητα να εκφράσουν την άποψή τους, επιτρέποντας στους διαμορφωτές πολιτικές να συλλέξουν νέες ιδέες, να εμπλέξουν τους πολίτες περισσότερο στη δημιουργία δημοσίων υπηρεσιών και στην παροχή καλύτερων ψηφιακών δημοσίων υπηρεσιών.
Κίνητρα για τη ψηφιακή χρήση δημοσίων υπηρεσιών - Τα εμπόδια στη χρήση των ψηφιακών δημοσίων υπηρεσιών θα πρέπει να αρθούν με αποτελεσματικό τρόπο, συμπεριλαμβανομένης της επέκτασης και προώθησης των οφελών τους, όπως για παράδειγμα, υψηλότερη αυτοπεποίθηση, ταχύτητα, αποδοτικότητα και μειωμένες δαπάνες για τα άτομα που μπορούν να τις χρησιμοποιήσουν.
Προστασία προσωπικών δεδομένων και ιδιωτικότητα - Η διαχείριση των προσωπικών δεδομένων να σέβεται τον Κανονισμό για την προστασία δεδομένων και τις προϋποθέσεις της ιδιωτικότητας˙ εφόσον εφαρμόζεται, ενημέρωση των πολιτών για τη χρήση και τη φύλαξη των προσωπικών δεδομένων τους, επιτρέποντας στους πολίτες πρόσβαση και ζήτηση για τη διόρθωση και απάλειψη προσωπικών δεσμών όπου κρίνεται απαραίτητο.
Μηχανισμοί αποκατάστασης και καταγγελιών - Μηχανισμοί αποκατάστασης να είναι διαθέσιμοι διαδικτυακά και οι πολίτες και οι επιχειρήσεις να έχουν πρόσβαση στις διαδικασίες υποβολής καταγγελιών διαδικτυακά, καθώς επίσης και σε άλλα διαθέσιμα κανάλια της επιλογής τους.

5.3.1 Το Κέντρο Ενιαίας Εξυπηρέτησης (ΚΕΕ)

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»[61]. 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. 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:

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.

Βλ.επίσης ενότητα 5.4 για την Ενιαία Ψηφιακή Πύλη & κεφ. 6 για τα ΚΕΕ για τις επιχειρήσεις

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

[61] Επισημαίνεται ότι η «ενιαία εξυπηρέτηση» δεν σημαίνει «μία μόνο φορά» (βλ. ενότητα 4.4.2). Το ΚΕΕ είναι ένας μηχανισμός πρόσβασης σε πολλαπλές υπηρεσίες, αλλά δεν σημαίνει απαραιτήτως 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" καταχώρηση των δεδομένων, αυτό δεν είναι ένα χαρακτηριστικό που ορίζει ένα ΚΕΕ (μονοαπευθυντική διαδικασία).

- **'Υποδοχή'**: Ένας ρόλος σήμανσης, ο οποίος παρέχει πληροφορίες και κατευθύνει το χρήστη προς τους επιμέρους οργανισμούς και υπηρεσίες που χρειάζεται. Αυτή η διαδικασία ενέχει τον κίνδυνο «μιας ακόμα στάσης».

- **'Παθολόγος'**: 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'**: 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.

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:

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 το 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;

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.

Καλή Πρακτική: Κυβερνητικά Παράθυρα (Ουγγαρία)

5.3.2 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 αυτήν την κατεύθυνση. Σε γενικές γραμμές, ο χρήστης θέλει οι υπηρεσίες να είναι ευέλικτες, προσιτές, εύκολες και ασφαλείς. Αυτό αναγνωρίζεται από τα κράτη-μέλη της ΕΕ, σύμφωνα τις αρχές digital-by-default, χωρίς αποκλεισμούς και προσβασιμότητα, οι οποίες αποβλέπουν στη διασφάλιση ότι οι Ευρωπαίοι πολίτες και επιχειρήσεις μπορούν να

Βλ. επίσης ενότητα 5.4.3 Κινούμενοι ψηφιακά

Καλές Πρακτικές: Οι μεταρρυθμίσεις των υπηρεσιών εξυπηρέτησης πελατών στο Linz της Αυστρίας.

αλληλεπιδρούν ψηφιακά με τη δημόσια διοίκηση, εάν επιλέξουν να το κάνουν όποτε είναι εφικτό και κατάλληλο από άποψη κόστους-οφέλους και της χρηστοκεντρικής προσέγγισης[62]. 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, την ανταλλαγή μηνυμάτων, τα διαδραστικά συστήματα φωνητικής απόδοσης και τη 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:

- **Δημογραφικούς και κοινωνικο-οικονομικούς παράγοντες:** Οι παράγοντες μπορεί να περιλαμβάνουν το φύλο, την περιοχή (αστική ή αγροτική βάση, περιφέρεια) και την υγεία.
- **Στάδιο παροχής**: Για παράδειγμα, προσανατολισμός, πληροφορίες, άντληση πληροφοριών από αρχείο ή συναλλαγή.
- **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.
- **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.
- **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.

[62] Βλ. Ministerial Declaration on eGovernment - Tallinn declaration

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

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.

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.

5.4.1 Πληροφορίες για την αλληλεπίδραση

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). Οι δημόσιες διοικήσεις τώρα κινούνται πέρα από την αλληλεπίδραση σε ένα νέο στάδιο ωριμότητας της ηλεκτρονικής υπηρεσίας, όπου η υπηρεσία αυτόματα παρέχεται στο πλαίσιο ενός φαινομένου που έχει οριστεί ως ενιαίο κέντρο (no-stop shop).

Καλή Πρακτική: Χορήγηση πιστοποιητικών του δημοσίου διαδικτυακά σε παγκόσμιο επίπεδο στην Ιρλανδία.

Βλ.ενότητα 5.4.2 εφάπαξ μόνον αρχή και διαλειτουργικότητα

Ενώ οι κυβερνήσεις σε όλη την Ευρώπη επιθυμούν να αυξήσουν τη διαθεσιμότητα των διαδικτυακών υπηρεσιών, για τη δημόσια διοίκηση το ερώτημα είναι το εξής: ποιός είναι ο βέλτιστος τρόπος με τον οποίο θα προκαλέσει 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.

Η μελέτη για τη συγκριτική αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2016) των επτά 'γεγονότων-οροσήμων της ζωής' διαπιστώνει ότι το 81% των εθνικών δημόσιων υπηρεσιών είναι διαθέσιμα διαδικτυακά, μολονότι οι διασυνοριακές υπηρεσίες δεν είναι.

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:

Καλή Πρακτική: Πρόσβαση σε φορείς του δημοσίου μέσω μιας ενιαίας εθνικής σελίδας στη Γαλλία.

- Οι χρήστες γνωρίζουν τις δικές τους ανάγκες καλύτερα.
- Τα «γεγονότα-ορόσημα της ζωής» των χρηστών αλληλεπικαλύπτονται.
- Οι χρήστες επιτυγχάνουν τους στόχους των «γεγονότων-οροσήμων 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.

Ως απόρροια των ανωτέρω, οι διεπαφές χρήστη θα πρέπει να προσωποποιηθούν για πολίτες ατομικά ή συγκεκριμένες επιχειρήσεις. 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.

5.4.2 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.

Ο Κανονισμός για τις eID και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικής εμπιστοσύνης που εγκρίθηκαν το 2014 θα διευκολύνει τις διασυνοριακές υπηρεσίες και το ηλεκτρονικό επιχειρείν.

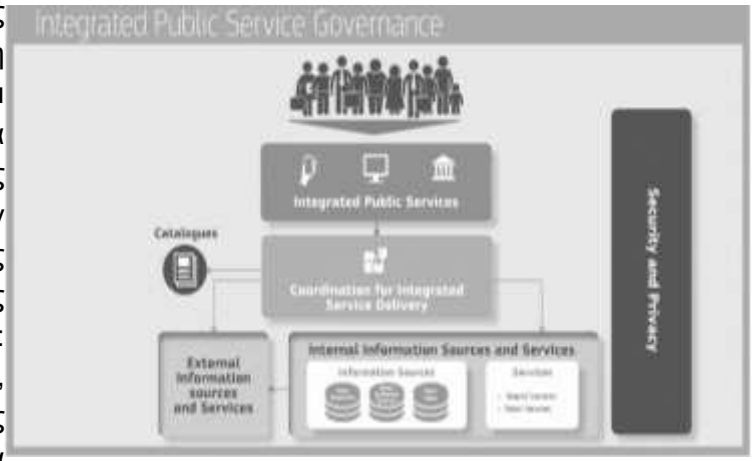
Αυτό ακριβώς συνιστά τη διαλειτουργικότητα (τεχνική, σημασιολογική, νομική και οργανωτική): την ικανότητα των συστημάτων να συλλειτουργούν, εντός ή μεταξύ των διοικητικών ορίων και των συνόρων της Ε.Ε., με σκοπό την ανταλλαγή, την ερμηνεία, τη χρήση και την επανάχρηση της πληροφορίας. Το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας θέτει 12 αρχές για τη σύσταση διαλειτουργικών δημοσίων υπηρεσιών σε ενωσιακό επίπεδο.

Γενικές αρχές για τη σύσταση διαλειτουργικών ευρωπαϊκών δημοσίων υπηρεσιών	
1. Επικουρικότητα και αναλογικότητα	7. Περιεκτικότητα και προσβασιμότητα
2. Ανοικτότητα	8. Ασφάλεια και ιδιωτικότητα
3. Διαφάνεια	9. Πολυγλωσσία
4. Επαναχρησιμοποίηση	10. Διοικητική απλούστευση
5. Τεχνολογική ουδετερότητα και φορητότητα δεδομένων	11. Προστασία πληροφοριών
6. Χρηστοκεντρικότητα	12. Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας

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.

Καλή Πρακτική: Το Ολλανδικό DigiD

Οι βασικοί συντελεστές και η διασυνοριακή διαλειτουργικότητα προωθούνται 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- βλ. επίσης https://ec.europa.eu/cefdigital)



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.

Υπάρχει ακόμη μακρύς δρόμος να διανυθεί για τη δημιουργία δημοσίων υπηρεσιών που θα λειτουργούν διασυνοριακά, 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 μεγάλης κλίμακας πιλοτικών (LSP) προγραμμάτων.

"Η αρχή εφάπαξ μόνον: οι δημόσιες διοικήσεις θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι πολίτες και οι επιχειρήσεις παρέχουν τις ίδιες πληροφορίες μόνον εφάπαξ….Τα γραφεία των δημοσίων διοικήσεων….εσωτερικά επαναχρησιμοποιούν αυτά τα δεδομένα με σεβασμό στους κανόνες της προστασίας δεδομένων, έτσι ώστε κανένα επιπρόσθετο φορτίο να μην πέφτει σε πολίτες και επιχειρήσεις (Σχέδιο Δράσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2016-2020). Η αρχή εφάπαξ μόνον εφαρμόζεται πλέον, βλ. Διακήρυξη Ταλίν .

Τα βασικά μητρώα, σε συνδυασμό με τη διαλειτουργικότητα, επιτρέπουν να εκτοξευθούν τα οφέλη από τη δικτύωση, κάτι που συμπεριλαμβάνει την εφαρμογή της αρχής «μόνον άπαξ» 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 «μόνον άπαξ» 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 εφαρμογή της «μόνον άπαξ» υποβολής προσωπικών στοιχείων[63]
✚ 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 «μόνον άπαξ» 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 «μόνον άπαξ» 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.

Καλή Πρακτική: Το Εσθονικό X-Road

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εγκαινιάσει ένα πιλοτικό έργο μεγάλης κλίμακας για την εφαρμογή της εφάπαξ υποβολής στοιχείων αρχής (TOOP – ιστοσελίδα) σε διασυνοριακό επίπεδο στο πεδίο επιχείρηση-κυβέρνηση και θα αξιολογήσει την πιθανότητα να εφαρμοσθεί η ανωτέρω αρχή σε πολίτες σε διασυνοριακό επίπεδο (SCOOP4C), με σεβασμό στην προστασία προσωπικών δεδομένων και την ιδιωτικότητα.

Η τελευταία γενιά παροχής υπηρεσιών αξιοποιεί τη διαλειτουργικότητα για την εισαγωγή της έννοιας των αυτοματοποιημένων υπηρεσιών (no-stop shop) με την έννοια ότι οι πολίτες και οι επιχειρήσεις λαμβάνουν τις υπηρεσίες που χρειάζονται αυτόματα χωρίς να τις απαιτούν, αξιοποιώντας δημιουργικά την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ των υποστηρικτικών υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης που δημιουργήθηκαν για να λειτουργήσει η αρχή της «μόνον άπαξ». Οι δημόσιοι οργανισμοί παραμένουν σε μεγάλο βαθμό οργανώσεις βασισμένες σε κανόνες, γεγονός που συχνά τις αφήνει περιορισμένες από τη γραφειοκρατική σκέψη και όχι από τον προσανατολισμό στην αναζήτηση λύσης. Πολλές δημόσιες διοικήσεις, που πλήττονται από την αδράνεια των παραδοσιακών πρακτικών απαιτούν από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις να παρέχουν τεκμηριωμένα έγγραφα για την πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες, και, σε ορισμένες περιπτώσεις, προσυπογεγραμμένα από συμβολαιογράφους.

Καλή Πρακτική: παροχή ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και αυτοεξυπηρέτηση (Εσθονία)

Καλή Πρακτική: Χορήγηση παιδικού επιδόματος χωρίς αίτηση (Αυστρία).

[63] 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"

Το σκεπτικό είναι ότι η τεκμηρίωση απαιτείται από το νόμο, αλλά αυτό είναι όλο και πιο ξεπερασμένο σε μια ψηφιακή κοινωνία και έχει ξεπεραστεί γρήγορα από την ηλεκτρονική ταυτοποίηση (eID). Εκτός του ότι είναι δαπανηρή και χρονοβόρα αυτή η τεκμηρίωση, μεταδίδει επίσης την έλλειψη εμπιστοσύνης στο χρήστη υπηρεσιών, η οποία στη συνέχεια μεταφράζεται σε αμοιβαία έλλειψη εμπιστοσύνης στη δημόσια διοίκηση. Οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να κάνουν άλματα, σκεπτόμενες με «δεδομένα» και όχι με «έγγραφο»: με άλλα λόγια, θέτοντας το ερώτημα «πώς μπορούν να βρεθούν πιο εύκολα οι απαραίτητες πληροφορίες» και θεωρώντας τις πηγές δεδομένων ως σημείο εκκίνησης - ευέλικτες και ανοιχτές για επαναχρησιμοποίηση σε πιθανές πολλές εναλλακτικές καταστάσεις.

«Στη χώρα που γνωρίζω καλύτερα, καταλάβαμε ότι, εξαιτίας ηλεκτρονικών υπογραφών - ψηφιακών υπογραφών - κατορθώσαμε να εξοικονομήσουμε 1 εργάσιμη εβδομάδα κατά τη διάρκεια του έτους. Σημαίνει το 2% του ΑΕΠ μας, το οποίο ισούται με τις αμυντικές δαπάνες μας. Έτσι, οι αμυντικές δαπάνες στην Εσθονία προέρχονται από ηλεκτρονικές υπογραφές». Ευρωπαίος Επίτροπος, κ. Andrus Ansip[64].

5.4.3 Προχωρώντας προς την κατά εξορισμού ψηφιακή διαδικασία

Εξ ορισμού ψηφιακός χαρακτήρας ('Digital by default') σημαίνει ότι η ηλεκτρονική υπηρεσία (e-Service) είναι τόσο ευρέως διαθέσιμη, προσβάσιμη και ελκυστικότερη από ό,τι οι υπάρχουσες παραδοσιακές (δια ζώσης, τηλεφωνικώς ή ταχυδρομικώς), ώστε ο χρήστης να αναμένεται να επιλέξει αυτήν, εφόσον δεν είναι υποχρεωμένος να κάνει αλλιώς. Παράλληλα με τα οφέλη των χρηστών, η εξ ορισμού ψηφιακή διαδικασία, τυπικά, παρουσιάζει εξοικονόμηση πόρων για τη διοίκηση, σε σχέση με άλλους τρόπους διοικητικής διεκπεραίωσης. Με άλλα λόγια, τουλάχιστον ένας ψηφιακός δίαυλος θα πρέπει να είναι διαθέσιμος για πρόσβαση και χρήση μιας δεδομένης δημόσιας υπηρεσίας. Επιπλέον, οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται μέσω ενός ενιαίου σημείου επαφής ή ενός ενιαίου κέντρου εξυπηρέτησης και μέσω διαφορετικών καναλιών. Εκτός από τα οφέλη για τους χρήστες, «ο εξ ορισμού ψηφιακός χαρακτήρας» παρουσιάζει συνήθως εξοικονόμηση κόστους για τη διοίκηση, σε σύγκριση με άλλα κανάλια παροχής υπηρεσιών.

Για να βρεθεί σε κατάσταση ετοιμότητας, η δημόσια διοίκηση χρειάζεται να έχει ήδη εμπεδώσει τη 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 διαθεσίμων 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.

[64] Βλ. European Commission Vice-President for the Digital Single Market and former Prime Minister of Estonia, 'From ISA to ISA[2]' Conference, 3 March 2016, Brussels, https://ec.europa.eu/isa2/isa2conference_en

Αυτό που απαιτείται δεν είναι **ψηφιοποίηση της γραφειοκρατίας.** Η ψηφιοποίηση δημοσίων υπηρεσιών και η παροχή τους με τη ψηφιακή διαδικασία απαιτεί αλλαγές στον οργανισμό, στην κουλτούρα σχεδιασμού, στη δημιουργία, την παροχή και χρήση των υπηρεσιών και τελικά τη διαχείριση δεδομένων βάσει προτύπων στην υποστηρικτική υπηρεσία της διοίκησης.

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 κάνει 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.

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 σχετιζομένων 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.

Αναφορικά με τις δεξιότητες, η Επιτροπή εγκαινίασε μια πολυπαραγοντική σύμπραξη, τη Συμμαχία Ψηφιακών Δεξιοτήτων και Θέσεων Εργασίας, για την ανάπτυξη μιας μεγάλης δεξαμενής ψηφιακών ταλέντων και για τη διασφάλιση ότι τα άτομα και το εργατικό δυναμικό στην Ευρώπη είναι εφοδιασμένα με επαρκείς ψηφιακές δεξιότητες.

Η επιτυχία της «κατά προτεραιότητα ψηφιακής» προτίμησης στηρίζεται στην προθυμία και την ικανότητα πρόσβασης σε διαδικτυακές υπηρεσίες. Το ένα πέμπτο (20%) των Ευρωπαίων πολιτών 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 βοηθείας, 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.

Βλ.επίσης ενότητα 1.2 για τα συμπεριφορικά συμπεράσματα

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 εμπλεκομένων, την κατάρτισή τους, καθώς και ειδικές εφαρμογές λογισμικού. 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.

Ανοικτότητα και διαφάνεια είναι επίσης η βάση αρκετών έργων του προγράμματος Horizon 2020, όπως τα εξής: DigiWhist, YourDataStories & OpenBudget.eu.

Παρέχοντας τους θεμελιώδεις λίθους της διαδικτυακής πληροφόρησης, οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να παραχωρήσουν χώρο σε τρίτα μέρη (άλλες διοικήσεις, επιχειρήσεις και άτομα) για να εκκινήσουν τις δικές τους λύσεις – **Κυβέρνηση ως μια Πλατφόρμα (GaaP)**. Αυτό θα τις καταστήσεις ικανές να συνδυάσουν δομικές υπηρεσίες σε νέες, προσωποποιημένες, φιλικές στο χρήστη και καινοτόμες ηλεκτρονικές υπηρεσίες, που χαρακτηρίζονται από μια μελέτη ενωσιακά χρηματοδοτούμενη ως το 'νέφος 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. Οι θεμέλιοι λίθοι αυτής της πλατφόρμας περιλαμβάνουν τα εξής:

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

Η Επιτροπή λειτουργεί την Πύλη Δεδομένων EU Open, το οποίο θα τροφοδοτεί την Ευρωπαϊκή Πύλη Δεδομένων.

- **Πύλες ανοιχτών δεδομένων**, διαδικτυακές πύλες που χρησιμοποιούνται από δημόσιες διοικήσεις για να δημοσιοποιήσουν μεγάλους όγκους και πολυμορφία δεδομένων, χωρίς το φόρτο της υποχρέωσης ανταπόκρισης σε ατομικά αιτήματα. Αυτά καθιστούν ευκολότερο τον εντοπισμό επαναχρησιμοποιούμενων δεδομένων με τη συνδρομή λειτουργιών αναζήτησης. Οι πύλες μπορούν επίσης να προσφέρουν διεπαφές προγραμμάτων εφαρμογής (APIs) που επιτρέπουν άμεση πρόσβαση σε δεδομένα για εφαρμογές λογισμικού.
- **Κατάλογοι προτύπων**, όπως ο Ευρωπαϊκός Κατάλογος προτύπων ΤΠΕ και τεχνικές προδιαγραφές, που συγκεντρώνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως ένας πανευρωπαϊκός πόρος για δημοσίους προμηθευτές, οι οποίοι προετοιμάζονται για τις προσκλήσεις υποβολής προσφορών σε διαγωνισμούς.
- **Κατάλογοι υπηρεσιών**, όπως ο ενωσιακός Κατάλογος Δημοσίων Υπηρεσιών, μια πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον εντοπισμό κοινών χαρακτηριστικών υπηρεσιών ή παραμέτρων περιγραφών που μπορούν να επιτρέψουν στους χρήστες να εντοπίσουν παρόμοιες διαδικτυακές δημόσιες υπηρεσίες σε άλλα κράτη-μέλη.

Καλή Πρακτική:
Stelselcatalogus (Ολλανδία)

Η πλατφόρμα GaaP επιτρέπει στις διοικήσεις να δημιουργήσουν ένα ανοιχτό περιβάλλον στο οποίο η δημιουργικότητα πολιτών και επιχειρήσεων μπορεί να ανθίσει, καθώς ενθαρρύνονται να χρησιμοποιήσουν τη δημόσια πληροφόρηση (ανοιχτά δεδομένα και άλλα περιεχόμενα) και εργαλεία (εφαρμογές, καταχωρημένα πρότυπα και υπηρεσίες κτλ) για να προκύψει νέα κοινωνική αξία, η οποία μπορεί επίσης άμεσα να είναι επωφελής για τους ίδιους τους δρώντες.

Καλή Πρακτική:
Διοικητική απλούστευση και ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην Επιτροπή για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης (Ισπανία).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα δημιουργήσει μια πλατφόρμα για τις δημόσιες αρχές προκειμένου να καταθέσουν τα δεδομένα και τις υπηρεσίες τους, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Νέφους, δημιουργώντας μια Κυβέρνηση ως Υπηρεσία βάσης για την ΕΕ.

Ο συνδυασμός αυτών των διαφορετικών εργαλείων και τεχνικών ανοίγει νέες δυνατότητες για ένα **ολοκληρωμένο πακέτο** μέτρων οργανωτικής διακυβέρνησης, ρυθμιστικών, υποδομών και απλούστευσης για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της χρηστοκεντρικότητας.

5.5 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.

5.5.1 Χάρτες Υπηρεσιών

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 πληρεξουσιότητας 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, ναι μεν 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.

Καλές Πρακτικές:
Χάρτες για τους χρήστες υπηρεσιών φροντίδας στην Ολλανδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο.

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 - ορόσημων» (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.

5.5.2 Μέτρηση και διαχείριση της ικανοποίησης

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

- **Ποσοτικές** τεχνικές έρευνας: μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την καλύτερη κατανόηση του τρόπου με τον οποίο αντιλαμβάνονται τη δομή οι πελάτες, και τη σε βάθος διερεύνηση της εμπειρίας που αυτοί αποκόμισαν, καθώς και των προσδοκιών τους.
- **Ποιοτικές** τεχνικές έρευνας: μπορεί να δώσουν το αριθμητικό μέτρο της ικανοποίησης των πελατών και αντιπροσωπευτικά συμπεράσματα, στατιστικού χαρακτήρα, με σκοπό την αξιολόγηση της απόδοσης μιας δομής και να αποφέρουν πληροφορίες που θα οδηγήσουν στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.

Η ενδελεχής, 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 το σχεδιασμό της μέτρησης ικανοποίησης
- 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 σας;

Καλές Πρακτικές:
Η ποιότητα των υπηρεσιών στη διοίκηση της Γάνδης (Βέλγιο). Η χρήση του Net Promoter Score στην Ολλανδία.

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 των λεπτομερειών ή τον επανασχεδιασμό των παρεχομένων υπηρεσιών, σύμφωνα με τις απαντήσεις του πολίτη-χρήστη.

Βλ. επίσης ενότητα 5.1 για τις ερευνητικές μεθόδους

Καλές Πρακτικές:
Αξιολόγηση πολιτών για τις ιταλικές τοπικές κοινωνικές υπηρεσίες˙ μετρώντας την ικανοποίηση του πολίτη στο ΕΚΤ της Λιθουανίας.

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). 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 ενδελεχούς 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 ενδιάμεσους φορείς να βελτιώσουν την ικανότητά των δικαιούχων.

5.6 Διαχείριση χαρτοφυλακίων υπηρεσιών

Ο σχεδιασμός και η παροχή δημόσιων υπηρεσιών δεν παραμένει σταθερά. Με την πάροδο του χρόνου, η ουσία της αλληλεπίδρασης (εγγραφή, πιστοποίηση κ.λπ.) και τα «γεγονότα –ορόσημα της ζωής» μπορεί να παραμείνουν τα ίδια, αλλά οι τρόποι και τα μέσα όχι. Οι διοικήσεις είναι όλο και περισσότερο υποχρεωμένες να εξετάζουν τί προσφέρουν, πώς οργανώνουν την παράδοση και ποιοί εμπλέκονται. Πρέπει να προσαρμόζονται, όχι μόνο στις αναδυόμενες προτιμήσεις καναλιών (π.χ. σε απευθείας σύνδεση), αλλά επίσης και στις προσδοκίες του περιεχομένου. Ως σημαντικοί παράγοντες, υπεύθυνοι για τεράστια χαρτοφυλάκια υπηρεσιών, οι δημόσιες διοικήσεις πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο γρήγορες με την καινοτομία των υπηρεσιών. Αυτό μπορεί να σημαίνει την κατάργηση ή την αντικατάσταση υπηρεσιών που δεν είναι πλέον κατάλληλες ή, όπου υπάρχουν καλύτερες εναλλακτικές λύσεις, και τη συμμετοχή πολιτών και επιχειρήσεων στο σχεδιασμό νέων υπηρεσιών για προμήθειες.

5.6.1 Διαχείριση χαρτοφυλακίου δημόσιας υπηρεσίας

Όπως και ο Ιανός, ο μυθικός ρωμαϊκός θεός που θα μπορούσε να κοιτάξει σε δύο αντίθετες κατευθύνσεις ταυτόχρονα, οι σύγχρονες δημόσιες διοικήσεις θα πρέπει να έχουν τόσο εξωτερική όσο και εσωτερική άποψη στη διαχείριση των δημοσίων υπηρεσιών. Η κύρια εστίαση είναι οι εξωτερικές σχέσεις: ο καλύτερος τρόπος εξυπηρέτησης του «πελάτη», είτε πρόκειται για πολίτη, επιχείρηση, είτε για άλλη διοίκηση. Ωστόσο, οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν επίσης να σκεφτούν πιο ολιστικά, αντλώντας από την έννοια των **χαρτοφυλακίων υπηρεσιών**, η οποία συλλαμβάνει εσωτερικές εισροές, καθώς και αλληλεπιδράσεις με παρόχους τρίτων. Η έννοια αυτή περιλαμβάνει τρία στοιχεία:

- ✓ **'Αγωγός' υπηρεσιών** –υπηρεσίες που δεν έχουν ακόμη δρομολογηθεί και βρίσκονται υπό ανάπτυξη ή δοκιμή.
- ✓ **'Καταχωρημένη' υπηρεσία**- ενεργές υπηρεσίες, εσωτερικές και εξωτερικές, και
- ✓ **'Αποσυρόμνες' υπηρεσίες** – υπηρεσίες, οι οποίες έχουν υπερβεί τη χρησιμότητά τους.

Η διαχείριση χαρτοφυλακίου δημοσίων υπηρεσιών (PSPM) μπορεί να αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο προκειμένου να σκεφτεί κανείς τον κύκλο ζωής των δημόσιων υπηρεσιών και τις συνέργιες και διασυνδέσεις μεταξύ τους.

Καλή Πρακτική: Επιθεωρώντας και καταργώντας υπηρεσίες απασχόλησης (Γερμανία)

Ενώ οι τεχνικές, όπως η ανάλυση γεγονότων-οροσήμων της ζωής και η χαρτογράφηση της πορείας του πελάτη, εξετάζουν τις δημόσιες υπηρεσίες από την πλευρά του χρήστη, το PSPM ξεκινά από τη θέση του παρόχου. Και στις δύο περιπτώσεις, η διεπαφή χρήστη-παρόχου είναι κρίσιμη. Σε πολλές περιπτώσεις, η «κακοδιαχείριση» του χαρτοφυλακίου μπορεί να συμβεί ασυνείδητα. Όπως διαπιστώθηκε στη μελέτη για την Εσθονία, ο κύκλος ζωής των δημοσίων υπηρεσιών καθορίζεται συχνά με νομοθετική ρύθμιση - νέες υπηρεσίες δημιουργούνται, αναμορφώνονται και καταργούνται με αλλαγές στη νομοθεσία. Αλλά η κατάρτιση νομοθεσίας και ο σχεδιασμός και η παροχή υπηρεσιών είναι συχνά εντελώς ξεχωριστές διαδικασίες, που εκτελούνται από διαφορετικούς ανθρώπους. Υπάρχει περίπτωση για **τακτικές επιθεωρήσεις του χαρτοφυλακίου υπηρεσιών**, για να ελεγχθεί εάν: οι υπηρεσίες (ακόμη) ευθυγραμμίζονται με τους στόχους πολιτικής ή / και τις ανάγκες των χρηστών˙ οι υπηρεσίες υλοποιούνται όπως προβλέπεται˙ είναι αποτελεσματικές ή επιβαρύνονται από νομοθετικούς περιορισμούς˙ και εάν παραμένουν χρήσιμες ή πρέπει να καταργηθούν. Αυτό απαιτεί **μια κοινή γλώσσα για την περιγραφή των δημοσίων υπηρεσιών**, ιδίως για τη διαλειτουργικότητα των ηλεκτρονικών υπηρεσιών, εντός και μεταξύ των θεσμών, των επιπέδων (π.χ. εθνικό, περιφερειακό και τοπικό) και συνόρων, όπως το βασικό ενωσιακό λεξιλόγιο για τη δημόσια υπηρεσία (CPSV), καθώς και οι κατάλογοι προτύπων. Η παροχή υπηρεσιών απαιτεί επίσης την τεκμηριωμένη επιλογή ενός διαύλου, είτε σε διαπροσωπικό επίπεδο (πρόσωπο με πρόσωπο), τηλεφωνικά, είτε ηλεκτρονικά.

Το 2013-2014, το Γραφείο του Πρωθυπουργού της Εσθονία ανέθεσε στην PwC την πραγματοποίηση μιας μελέτης για το PSPM, εστιάζοντας στις διαδραστικές υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης με την υποστήριξη του ενωσιακά χρηματοδοτούμενου από το ΕΚΤ Ιδρύματος Έξυπνων Αποφάσεων.

5.6.2 Εφαρμογή δημιουργικής διακοπής υπηρεσιών (Creative decommissioning)

Το φιλανθρωπικό ίδρυμα για την καινοτομία, NESTA, επινόησε τη φράση «εφαρμογή δημιουργικής διακοπής υπηρεσιών» για να νοηματοδοτήσει την έννοια της διακοπής εκείνων των υπηρεσιών που δεν εξυπηρετούν πλέον ικανοποιητικά τον αρχικό τους σκοπό και, με τον τρόπο αυτό, απελευθερώνονται πόροι για πιο αποτελεσματικές αντικαταστάσεις. Αυτό μπορεί να είναι αμφισβητήσιμο και δύσκολο, καθώς η αλλαγή βρίσκει αντιστάσεις από τους καθιερωμένους προμηθευτές υπηρεσιών και παρεμποδίζεται από τις συνεπαγόμενες και μακρόπνοες δαπάνες. Για να είναι επιτυχής, τα δύο σκέλη - δημιουργική και διακοπή - θα πρέπει να συνδεθούν και να ενισχυθούν αμοιβαία. Η δυσαρέσκεια θα πρέπει να οδηγήσει στη ζήτηση για καλύτερες προσεγγίσεις, γεγονός που με τη σειρά του αυξάνει τη δυσαρέσκεια με το status quo. Οι πρώτες επιτυχίες μέσω των δοκιμών θα πρέπει να δημιουργήσουν ώθηση. Η κατάλληλη προετοιμασία και ο προγραμματισμός αποδίδουν, καθώς η διαδικασία απαιτεί χρόνο και μια ειδική ομάδα, και σφυρηλάτηση νέων συμμαχιών. Η NESTA προσδιορίζει επτά ομάδες δραστηριοτήτων για να συμβεί η δημιουργική διακοπή, μερικές από τις οποίες μπορούν να συμβούν ταυτόχρονα: πρόκληση˙ συμμετοχή και κατανόηση˙ επίδειξη αδυναμίας της

Η μελέτη της NESTA για τη δημιουργική διακοπή υπηρεσιών, βασισμένη στην ανάλυση πάνω

Σε έρευνα του 2016 από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης (EUPAN) διαπιστώθηκε ότι οι κεντρικές διοικήσεις των περισσοτέρων κρατών-μελών είτε παρείχαν κοινές υπηρεσίες, είτε προσδοκούσαν να τις ενσωματώσουν στις μεταρρυθμιστικές ατζέντες τους.

τρέχουσας παροχής˙ δημιουργία οράματος και κινητοποίηση γύρω από αυτό˙ σχέδιο για τη διακοπή˙ επισημοποίηση και κλιμάκωση· αποδιοργάνωση, μεταφορά και αναδιάταξη.

5.6.3 Κοινή χρήση βασικών εσωτερικών υπηρεσιών

Η προοπτική «συνολικής εξυπηρέτησης» του PSPM προϋποθέτει την εξέταση του τρόπου της καλύτερης οργάνωσης και προσανατολισμού της εσωτερικής παροχής υπηρεσιών. Το μοντέλο των **κοινών υπηρεσιών** περιλαμβάνει την ενοποίηση των λειτουργιών των υποστηρικτικών υπηρεσιών που χρησιμοποιούνται από πολλά μέρη του ίδιου οργανισμού ή από μια ομάδα οργανισμών (π.χ. υπουργεία, δήμους, νοσοκομεία, αστυνομικές δυνάμεις, πανεπιστήμια) για την παροχή μιας κοινής υπηρεσίας ως ενιαίος πάροχος σε συγκεκριμένο τομέα, συνήθως στη διαχείριση ανθρώπινων πόρων (π.χ. πρόσληψη, μισθοδοσία), σε τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών (π.χ. συντήρηση), στη χρηματοδότηση (π.χ. λογιστήριο) ή/και στις προμήθειες.

Βλ.ενότητα 3.2 για τη διαδημοτική συνεργασία

Καλή Πρακτική: Κοινές υπηρεσίες στις ΤΠΕ, στα οικονομικά και στη διαχείριση ανθρωπίνων πόρων (Δανία)

Δεν υπάρχει ένα ενιαίο μοντέλο. Τα κέντρα κοινών υπηρεσιών (SSC) μπορούν να βρίσκονται απευθείας υπό την εποπτεία της κυβέρνησης ή να συγκροτούνται ως ανεξάρτητοι οργανισμοί. Το πεδίο εφαρμογής τους μπορεί να καλύπτει ολόκληρη τη διοίκηση ή όλες τις οργανικές μονάδες ενός μεμονωμένου υπουργείου. Οι κοινές υπηρεσίες είναι επίσης ολοένα και πιο δημοφιλείς μεταξύ των δημοτικών αρχών, που μερικές φορές αντιμετωπίζονται ως εναλλακτική λύση στην εξωτερική ανάθεση ή οργανώνονται σε «υβριδική» βάση, ως κοινοπραξία με έναν ιδιωτικό πάροχο. Το βασικό επιχείρημα υπέρ των κοινών υπηρεσιών αφορά την αποδοτικότητα, τις οικονομίες κλίμακας, την προτυποποίηση, την εξειδίκευση και την προσδοκία εξοικονόμησης δαπανών. Τα SSC γίνονται ένας εσωτερικός πάροχος υπηρεσιών και οι πόροι τους μοιράζονται, χρησιμοποιώντας είτε έναν τύπο επιστροφής των χρημάτων για τους «πελάτες» που κάνουν χρήση, είτε μια γενική δαπάνη ολόκληρης της διοίκησης. Συνήθως, οι επιδόσεις των SSC παρακολουθούνται με τη χρήση βασικών δεικτών, όπως η χωρητικότητα, το κόστος ανά μονάδα, η εγκαιρότητα κ.λπ.

Παρ' όλα αυτά, οι κοινές υπηρεσίες δεν είναι χωρίς δυνητικά μειονεκτήματα: η σύσταση των SSC μπορεί να αποδιοργανώσει τη ροή εργασιών κατά τη διάρκεια της σύστασης και της μεταφοράς και ενδεχομένως να αποθαρρύνει το εργατικό δυναμικό˙ συγκεντρώνοντας όλη την εμπειρογνωμοσύνη σε μια κεντρική μονάδα, οι κοινές υπηρεσίες μπορούν να απομακρύνουν χρήσιμες δεξιότητες που χρειάζονται «προς τα κάτω» (π.χ. χάνοντας δεξιότητες διαχείρισης οικονομικών σε λογιστικές κοινές υπηρεσίες, οι οποίες μπορεί να είναι ανεκτίμητες για την κατάρτιση προϋπολογισμού σε αποκεντρωμένες μονάδες)˙ το αρχικό κόστος σύστασης μπορεί να είναι δύσκολο να προσδιοριστεί ποσοτικά στην ανάλυση κόστους-οφέλους και οι SSC ενδέχεται να χρειαστούν περισσότερο χρόνο από ό,τι το αναμενόμενο χρονοδιάγραμμα˙ η αναμενόμενη καθαρή εξοικονόμηση απόδοσης και τα κέρδη απόδοσης δεν υλοποιούνται πάντα όπως προβλέφθηκε. Οι κοινές υπηρεσίες μπορούν ακόμη και να οδηγήσουν σε μείωση της ποιότητας των υπηρεσιών, εάν αποσυνδεθούν από τις επιχειρησιακές ανάγκες των συγκεκριμένων φορέων που εξυπηρετούν, οι υποχρεώσεις και των δύο μερών να είναι ασαφείς, ή δύναται να υπάρχει ανεπαρκής εποπτεία ή ανεπαρκές προσωπικό. Η έννοια των κοινών υπηρεσιών βρήκε επίσης τους επικριτές της μέσα στους υποστηρικτές της συστημικής σκέψης, καθώς η «απλοποίηση, τυποποίηση, συγκέντρωση» μπορεί να εμποδίσουν το σύστημα να απορροφήσει την πολυμορφία[65].

[65] Βλ. J. Seddon (2010), "*Why do we believe in economies of scale*".

Τα συμπεράσματα από μια έρευνα ανάλυσης κόστους-οφέλους της Δυτικής Αυστραλίας σχετικά με την απόσυρση από κοινές υπηρεσίες πληροφορικής προσδιόρισαν τα διδάγματα από αυτήν την εμπειρία: προτού ξεκινήσετε να μοιράζεστε υπηρεσίες, διεξάγετε μια αξιολόγηση αβέβαιων γεγονότων σχετικά με τα πιθανά αποτελέσματα και δοκιμάστε όλες τις παραδοχές˙ μια σταδιακή προσέγγιση, βασισμένη σε μεγάλο βαθμό σε υφιστάμενα συστήματα είναι πιθανό να είναι λιγότερο επικίνδυνη από μια προσέγγιση «big-bang» που εφαρμόζει νέα συστήματα (π.χ. νέο λογισμικό)˙ να εξασφαλίσετε ισχυρές συμφωνίες επιπέδου υπηρεσιών (SLA) που καθορίζουν τα αναμενόμενα πρότυπα υπηρεσιών, δηλώνουν σαφώς τις ευθύνες των πελατών και καθορίζουν τους δείκτες απόδοσης - και παρακολουθούν τις επιδόσεις τους ώστε να εξασφαλίζεται η λογοδοσία˙ και να διασφαλίσετε τη διαμόρφωση χρηστών διακυβερνητικών ρυθμίσεων με ορισμένο άτομο που είναι υπεύθυνο για τα SSC και ένα διαφανή ρόλο του διοικητικού οργάνου στις επιχειρησιακές αποφάσεις.

Καλή Πρακτική: Συγκεντρωτικότητα κρατικών κοινών υπηρεσιών στην Εσθονία

5.6.4 Συνεργατική ανάθεση

Ο ρόλος των πολιτών και των επιχειρήσεων εξελίσσεται από τους παθητικούς αποδέκτες έως τους ενεργούς συμμετέχοντες στο σχεδιασμό, την παράδοση και την ανατροφοδότηση των υπηρεσιών - με πρόσκληση της διοίκησης ή ως αποτέλεσμα της ίδιας της πρωτοβουλίας των πολιτών. Ωστόσο, όσον αφορά τη συμμετοχή τους στις δημόσιες συμβάσεις, οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να περιοριστούν μέσω συμβατικών προσεγγίσεων όσον αφορά την ανάθεση υπηρεσιών και συμβάσεων.

Βλ. επίσης ενότητα 8.2 για τις δημόσιες συμβάσεις

Για το μέλλον, ο ΟΟΣΑ[66] επέστησε την προσοχή στη «συνεργατική ανάθεση» ως εργαλείο για τη συμμετοχή των παρόχων υπηρεσιών και ιδιαίτερα των χρηστών υπηρεσιών στα προπαρασκευαστικά στάδια πριν από την έναρξη της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων.

Καλή Πρακτική: Πολίτες συμμετέχουν στην ανάθεση υπηρεσιών υγείας (Ηνωμένο Βασίλειο).

[66] Βλ. M. Daglio, D. Gerson and H. Kitchen, Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation, Background Paper prepared for the OECD Conference 'Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact', Paris, 12-13 November 2014

5.7 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και προτάσεις για μελλοντικές ενέργειες

Τα βασικά μηνύματα αυτού του κεφαλαίου είναι τα εξής:

- Συγκεντρώστε πληροφορίες σχετικά με τις ανάγκες και τις προσδοκίες των εξυπηρετούμενων, προκειμένου να τελειοποιηθούν οι υπηρεσίες σας και οι δίαυλοι, μέσω 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, όπου 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, συμμετέχοντας στη συστημική προσέγγιση σκέψης.
- Δεσμευτείτε σε πρότυπα υπηρεσιών που ανταποκρίνονται στην ικανοποίηση του χρήστη, σύμφωνα με την ανατροφοδότηση που θα σας παρέχει, και
- Εξετάστε ολόκληρο το χαρτοφυλάκιο των υπηρεσιών, εάν τα συστήματα παραμένουν συναφή ή θα μπορούσαν να αναβαθμιστούν με το διάλογο με τις επιχειρήσεις, τους πολίτες και τους εκπροσώπους της κοινωνίας πολιτών.

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

Κεφάλαιο 6: Επιχειρηματικό περιβάλλον

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.

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

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.

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 δυνητικά 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.

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.

Βασικά ερωτήματα για το κεφάλαιο 6	Τρόποι και εργαλεία
6.1 Πώς μπορούμε να κάνουμε τη συμμόρφωση με τη **«γραφειοκρατία»** να γίνεται όσο το δυνατόν ανώδυνα για όλες τις επιχειρήσεις;	Προγράμματα διοικητικής απλούστευσης. Μέτρα ανακούφισης για μείωση των επιπτώσεων των βαρών (εξαιρέσεις, μεταβατικές περίοδοι, απλουστευμένη υλοποίηση και επιβολή, κλπ). Ευαισθητοποίηση και αποσαφήνιση βασικών κανόνων. Πιστοποίηση καλών δημοσίων υπηρεσιών.
6.2 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;	«Συμπαγής» κυβέρνηση. Ενιαία Σημεία Επαφής και άλλα "Καταστήματα" μίας Στάσης. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση για τις επιχειρήσεις (G2B).
6.2.1 Τι μπορούν να κάνουν οι διοικήσεις για να ενθαρρύνουν τους **φιλόδοξους επιχειρηματίες**, μειώνοντας το κόστος, το	Αφαίρεση ελαχίστων κεφαλαιακών απαιτήσεων. Απλούστευση εγγραφής μέσω

χρόνο και τα βήματα για την εκκίνηση των επιχειρήσεων;	διϋπηρεσιακής συνεργασίας, ηλεκτρονικές υπηρεσίες & εξάλειψη διαδικαστικών σταδίων. Μείωση του στατιστικού φόρτου για τις νεοφυείς επιχειρήσεις.
6.2.2 Πώς μπορούν οι διοικήσεις να υποστηρίξουν καλύτερα **υπάρχουσες επιχειρήσεις** ώστε να λειτουργούν, να προσλαμβάνουν και να επεκτείνονται, εάν αυτό είναι επιθυμητό;	Ενοποίηση παροχής εταιρικών δεδομένων (φορολογικών και στατιστικών). Ευκολότερη ενδυνάμωση των μεσαζόντων. Λιγότερο συχνές δηλώσεις φόρου και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Ηλεκτρονική κατάθεση και ηλεκτρονική πληρωμή των φόρων των επιχειρήσεων. Φορολογικοί έλεγχοι με βάση τα αβέβαια γεγονότα. Εκθέσεις εργοδότη, απλούστερες & σε απευθείας σύνδεση. Διαδραστικά διαδικτυακά εργαλεία και τυποποιημένα πρότυπα για την εκπλήρωση εργασιακών και καθηκόντων υγιεινής & ασφάλειας. Εξορθολογισμός των αιτήσεων για έκδοση άδειας. Απλούστευση και αυτοματοποίηση καταγραφής της ακίνητης περιουσίας. Μείωση της συχνότητας των καθυστερήσεων πληρωμών.
6.2.3 Πώς οι αρχές **διεξάγουν εμπόριο**, ιδιαίτερα πέρα από τα σύνορα της ΕΕ, όσο το δυνατόν αόρατα για τις επιχειρήσεις;	Μείωση ορίων αναφοράς για τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Απλούστευση των διαδικασιών εισαγωγής, εξαγωγής και διέλευσης. Εισαγωγή συστημάτων πιστοποίησης σε εμπόριο fast-track. Επιθεωρήσεις αγαθών με βάση τα αβέβαια γεγονότα. Επένδυση σε e-τελωνεία. Ίδρυση της «ενιαίας θυρίδας» σε όλα τα κράτη-μέλη.
6.2.4 Αντιμετωπίζοντας **την πτώχευση** και το κλείσιμο των επιχειρήσεων, ποιός 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.

6.1 Προτεραιότητα έχουν οι 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.

Βλ.επίσης ενότητα 1.2 για τη ρυθμιστική μεταρρύθμιση

Ουσιαστικά, πρόκειται για ένα θέμα αντίληψης: την αλλαγή της στάσης, έτσι ώστε κάθε πραγματική και δυνητική 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.

6.1.1 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 ουσιώδους 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.

Καλές Πρακτικές:
Επιχειρηματικό Forum Δανίας για καλύτερη ρύθμιση˙ Επιτροπή Διοικητικής απλούστευσης Γαλλίας˙ 'Simple Lombardy' Ιταλίας.

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 **το μετριασμό του διοικητικού φόρτου** για τις επιχειρήσεις, ιδίως για τις πολύ μικρές επιχειρήσεις (με προσωπικό μικρότερο 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.

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 σε μεταβατικές περιόδους κατά τις οποίες εξαιρούνται επιχειρήσεις 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 αβέβαιων γεγονότων.
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 το στόχο της πολιτικής του μέσω εθελοντικών μέσων, είτε για όλες τις επιχειρήσεις, είτε για επιχειρήσεις κάτω από ένα ορισμένο όριο μεγέθους (μικρές ή ΜΜΕ).

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 δημοσίους 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.

6.1.2 Επιχειρηματοκεντρική διοίκηση

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

Η δημιουργία ενός ευνοϊκού επιχειρηματικού κλίματος δεν είναι μόνο θέμα της κανονιστικής μεταρρύθμισης, αλλά και της βελτίωση 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.

Καλή Πρακτική: Η Αυστριακή Επιχειρηματική Πύλη

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).

Τα ΣΕΕ υποστηρίζονται από εργαλεία πληροφορικής και τεχνολογίας μέσω του έργου SPOCS και αξιολογούνται συγκριτικά στον Πίνακα Επιδόσεων της Ενιαίας Αγοράς. Σε εναρμόνιση με το Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2016-2020, μεταξύ άλλων, η Επιτροπή εγκαινιάζει ένα πιλοτικό έργο μεγάλης κλίμακας για την εφαρμογή της αρχής «άπαξ μόνον» για τις υπηρεσίες «επιχειρήσεις προς κυβέρνηση» σε διασυνοριακό επίπεδο και θα συνεχίσει να συνεργάζεται με τα κράτη-μέλη για τη διασύνδεση των επιχειρηματικών μητρώων. Τα ΣΕΕ θα γίνουν μέρος της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης (βλ.ενότητα 5.4).

Καλή Πρακτική: Τράπεζα σταυροδρόμι για επιχειρήσεις του Βελγίου

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 υπηρεσίες[67] .

[67] Για τη διαφορά μεταξύ των σημείων ενιαίας στάσης και της «εφάπαξ» καταχώρησης δεδομένων, παρακαλούμε βλ. κεφάλαιο 5

6.2 Εξορθολογισμός της διοίκησης για τις επιχειρήσεις

Καλή Πρακτική:
Βελτίωση του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος (Λετονία)

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 εμπορεύονται 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 εμπλεκομένων φορέων, του χρόνου που απαιτείται και του κόστους αυτών των βασικών διαδικασιών. Αυτές οι μετρήσεις παρακολουθούνται και συγκρίνονται τακτικά σε παγκόσμιο επίπεδο, κυρίως, στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης 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 αποτελεσματικές[68]. Στην πράξη, βέβαια, πολλές από αυτές τις μεταρρυθμίσεις σχεδιάζονται και υλοποιούνται παράλληλα, συχνά ως ένα πακέτο.

6.2.1 Ξεκίνημα μιας επιχείρησης

Οι νεοφυείς 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. Εμπεριέχει 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 μελέτη για τη συγκριτική αξιολόγηση για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση της Γενικής Διεύθυνσης Επικοινωνιακών Δικτύων (DG CNECT) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εντόπισε έως 24 πιθανά βήματα πριν και κατά τη διάρκεια της εγγραφής, τα οποία ομαδοποιήθηκαν σε οκτώ ομάδες.

[68] 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.

Σύσταση Νεοφυών Επιχειρήσεων: Δυνητικά απαιτούμενα βήματα

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, eGovernment Benchmarking Report, 2012

Εκτός από γρήγορες και φθηνές διαδικασίες, οι υποψήφιοι επιχειρηματίες χρειάζονται ένα υποστηρικτικό οικοσύστημα για τις νεοφυείς 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.

Καλή Πρακτική: StartUpGreece

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 2014, ο μέσος χρόνος για να ξεκινήσει μια επιχείρηση στην ΕΕ είχε πέσει στις 3,5 ημέρες, το μέσο κόστος είχε πέσει στα 313 ευρώ, και 23 κράτη-μέλη λειτουργούν ΣΕΣ. Αλλά υπάρχει ακόμα αρκετός δρόμος: μόνο πέντε χώρες συμμορφώνονται πλήρως με τους τρεις στόχους σε επίπεδο ΕΕ. Ο στόχος του κόστους 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.

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.

Μία από τις πιο συχνές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων ετών ήταν η μείωση ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, η αφαίρεση του νόμιμου ελαχίστου 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 διϋπηρεσιακής συνεργασίας και/ή την κατάργηση συγκεκριμένων βημάτων, εφαρμόζοντας την αρχή της «εφάπαξ» εισαγωγής δεδομένων για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών, ενεργητικά και αυτοματοποιημένα.

Καλές πρακτικές: Εισαγωγή μιας απλούστερης μορφή ενσωμάτωσης για νεοφυείς στην Ελλάδα΄‘On-the-Spot Firm’ (Πορτογαλία).

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.

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.

6.2.2 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 ασυνεχή 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.

Καλή Πρακτική: Απλοποιημένη εταιρική πληροφόρηση στην Πορτογαλία˙ Ενιαίο Σημείο Εισόδου στη Βουλγαρία.

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, τη δομή και τους συντελεστές, ο στόχος της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να είναι να καταστήσει ευχερές 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 οποιεσδήποτε 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 προ-συμπληρωμένες φορολογικές δηλώσεις.

Η Επιτροπή έχει πραγματοποιήσει μελέτες και έργα για τη φορολογική εναρμόνιση για τη βελτίωση των συνθηκών για τις ΜΜΕ

Καλή Πρακτική: Διαδικτυακές Υπηρεσίες Εσωτερικών Προσόδων στη Μάλτα.

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

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 αβέβαιων γεγονότων για το **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 ότι επισκιάζει τα οφέλη της επέκτασης. Ένα σαφές πλαίσιο δικαιωμάτων στο χώρο εργασίας είναι απαραίτητο. Το βασικό ερώτημα είναι πώς οι κανονισμοί εργασίας εφαρμόζονται και επιβάλλονται.

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.

Δεν χρειάζεται κάθε επιχείρηση να υποβάλει **αίτηση για άδειες** εκτέλεσης των επιχειρηματικών της 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:

Δυνητικές 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 αβέβαιων γεγονότων, ώστε απλούστερες και λιγότερο επικίνδυνες κατασκευές να 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 συντόμευση της διαδικασίας, τη μείωση του κόστους, τη μετάβαση από τον εκ των προτέρων στον εκ των υστέρων έλεγχο, και την υλοποίηση της διαδικασίας υποβολής αιτήσεων σε απευθείας σύνδεση. 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.

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

Καλή Πρακτική:
Ψηφιοποίηση και αυτοματοποίηση των καταχωρήσεων στη Δανία.

Καλή Πρακτική:
Αδειοδότηση μεταποιητικών δραστηριοτήτων στην Ελλάδα.

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 σε 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.

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 περιστάσεις.

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

6.2.3 Διασυνοριακό εμπόριο

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.

Καλή Πρακτική:
Αύξηση ορίων αναφοράς στη Γερμανία.

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

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.

Καλή Πρακτική:
Σύστημα ελέγχου εμπορίου βάσει εντοπισμού κινδύνων στην Τουρκία

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 αβέβαιων γεγονότων, 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 Ειδικοί φόροι χωρίς έγγραφα στο Λουξεμβούργο

Η λύση για την ομαλότερη διαχείριση και διυπηρεσιακή συνεργασία είναι το ηλεκτρονικό τελωνείο (e-Customs), το οποίο 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 Αβέβαιων Γεγονότων και του ολοκληρωμένου δασμολογικού περιβάλλοντος. Ωστόσο, τα πλήρη οφέλη αυτού του Καταστήματος Μιας 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 διασυνδεδεμένη[69].

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.

[69] Παρακαλώ σημειώστε: Το Κατάστημα μίας Στάσης δεν είναι το ίδιο με το «εφάπαξ» (βλέπε ενότητα 5.3.1). Το ΚΜΣ είναι ένας μηχανισμός για να αποκτήσετε πρόσβαση σε πολλαπλές υπηρεσίες, αλλά δεν σημαίνει κατ 'ανάγκην 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.

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 (2014) με τίτλο Όχι μεταφορά, όχι εμπόριο, οι δημόσιες διοικήσεις αρχίζουν να γίνονται ευαίσθητες στα πιθανά εμπόδια από την τοπική αποθήκευση και την «επιβολή τοπικότητας», το απόρρητο των δεδομένων και την προστασία τους.

6.2.4 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 των 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 οι επιχειρήσεις θα ήταν πιο δύσκολο και πιο δαπανηρό να έχουν πρόσβαση σε χρηματοδότηση, προμήθειες και υπηρεσίες.

Το ένα τέταρτο των περιπτώσεων αφερεγγυότητας της ΕΕ είναι διασυνοριακές (τα στοιχεία του ενεργητικού ή του παθητικού του οφειλέτη βρίσκονται σε περισσότερα από ένα κράτος ή ο οφειλέτης υπόκειται στη δικαιοδοσία των δικαστηρίων από δύο ή περισσότερα κράτη). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε νέα Οδηγία για προληπτικά πλαίσια αναδιάρθρωσης, δεύτερης ευκαιρίας και μέτρα για την αύξηση της αποδοτικότητας της αναδιάρθρωσης, της αφερεγγυότητας, η οποία είναι ο λόγος για τον Κανονισμό του Συμβουλίου περί πτωχεύσεως. Ο Κανονισμός 848/2015 της ΕΕ για τις διαδικασίες αφερεγγυότητας υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να συστήσουν εθνικά μητρώα αφερεγγυότητας από το 2018. Η Επιτροπή θα δημιουργήσει μια ηλεκτρονική διασύνδεση της αφερεγγυότητας, που θα είναι διαθέσιμη στην Ευρωπαϊκή Πύλη Ηλεκτρονικής Δικαιοσύνης.

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.

Σε μία έρευνα του 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.

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.

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

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, και 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 εμπεριέχονται 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 αφερεγγυότητας, 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 ειλικρινών πρώην ιδιοκτητών από τη χρεοκοπία και να τους επιτραπεί η εκκίνηση επιχειρήσεων και πάλι. Η Επιτροπή προτείνει μέγιστη περίοδο τριών ετών.

6.3 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και προτάσεις για μελλοντικές ενέργειες

Τα βασικά μηνύματα αυτού του κεφαλαίου (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 σημειώστε 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 7: Η Ποιότητα των δικαστικών συστημάτων

Ένα αποτελεσματικό σύστημα δικαιοσύνης αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα των πολιτών, καθώς και για τη στήριξη της επιχειρηματικής εμπιστοσύνης, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την οικονομική ανάπτυξη. Η διευκόλυνση των επιχειρηματιών να προστατεύουν τα δικαιώματά τους, να διευθετούν τις συμβάσεις τους και να ανακτούν τα χρέη τους είναι ζωτικής σημασίας για τις επιχειρήσεις, τις επενδύσεις, την καινοτομία και τον θεμιτό ανταγωνισμό. Σε ολόκληρη την ΕΕ, η αμοιβαία κατανόηση και η εμπιστοσύνη στα συστήματα δικαιοσύνης - η ποιότητα, η ανεξαρτησία και η αποτελεσματικότητά τους - είναι απαραίτητα για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Η ποιότητα, η ανεξαρτησία και η αποτελεσματικότητα αποτελούν τα βασικά συστατικά για ένα αποτελεσματικό σύστημα δικαιοσύνης, 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. Αποτελεσματικά συστήματα δικαιοσύνης δημιουργούν 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. 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. Όποιο και αν είναι το πρότυπο του εθνικού συστήματος δικαιοσύνης ή η νομική παράδοση στην οποία εδράζεται, η ανεξαρτησία, η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα αποτελούν τις βασικές παραμέτρους ενός αποτελεσματικού συστήματος δικαιοσύνης και πρέπει να διασφαλιστούν.

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

Η αμεσότητα του αποτελέσματος είναι ουσιαστική για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη, η οποία 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. Το κεφάλαιο εξετάζει πώς αξιολογούν οι δικαστικές αρχές τη λειτουργία τους, ποσοτικά και ποιοτικά, για να ενημερώνονται για τις συνεχιζόμενες βελτιώσεις και καινοτομίες.

Βλ. Πίνακα Αποτελεσμάτων της Δικαιοσύνης – ένα ενημερωτικό εργαλείο για την επίτευξη περισσότερο αποτελεσματικής δικαιοσύνης, παρέχοντας αντικειμενικά, αξιόπιστα και συγκρητικά στοιχεία για τα δικαστικά συστήματα σε όλα τα κράτη-μέλη σε ετήσια βάση.

Από την άποψη αυτή, είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι κάθε μεταρρύθμιση του τομέα της δικαιοσύνης θα πρέπει να υποστηρίζει το κράτος δικαίου και να συμμορφώνεται με τα ευρωπαϊκά πρότυπα για την ανεξαρτησία του δικαστικού σώματος.

Βασικά ερωτήματα για το κεφάλαιο 7	Τρόποι και εργαλεία για την ενίσχυση της δικαστικής ικανότητας
7.1 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;	✚ Παρακολούθηση των επιδόσεων και η υποβολή εκθέσεων γι' αυτές. ✚ Ομάδες ποιότητας ✚ Έρευνες για την ικανοποίηση & άλλες τεχνικές διαβούλευσης ✚ Συστήματα διαχείρισης της ποιότητας
7.2 Πώς μεγιστοποιούν οι δικαστικές αρχές την **πρόσβαση** στη δικαιοσύνη, βάσει του αστικού και εμπορικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένης και της ευρωπαϊκής νομολογίας;	✚ Πληροφορίες για τους δικαστηριακούς χρήστες ✚ Σχέσεις με τα ΜΜΕ ✚ Δικαστηριακοί συντονιστές & νομολογιακή βάση δεδομένων ✚ Εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης αντιδικίας (διαιτησία και διαμεσολάβηση)
7.3 Πώς **εκσυγχρονίζονται** τα νομικά συστήματα, ώστε να επιτευχθεί καλύτερη, ταχύτερη και πιο αποδοτική δικαστική διαδικασία, ιδίως κατά μήκος του ευρωπαϊκού δικαστικού χώρου;	✚ Ανασχεδιασμός της διαδικασίας ✚ Ηλεκτρονική Δικαιοσύνη ✚ e-CODEX ✚ e-SENS
7.4 Πώς μπορούν οι δικαστές, οι εισαγγελείς, οι δικαστικοί διοικητικοί υπάλληλοι και άλλοι νομικοί, να ενημερώνονται για τις τελευταίες νομοθετικές εξελίξεις και τις αλλαγές στο περιβάλλον που λειτουργούν, μέσω **κατάρτισης και συνεχούς επαγγελματικής ανάπτυξης**;	✚ Ανάλυση των αναγκών κατάρτισης ✚ Αναλυτικά προγράμματα εκπαίδευσης ✚ Μεθοδολογίες κατάρτισης ✚ Εργαλεία κατάρτισης για την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ ✚ Αξιολόγηση της κατάρτισης

7.1 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 ενότητα 1.3 για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση

Αναβάθμιση Προτύπων
✚ Ανταποκρίνεται το δικαστικό σύστημα στις προσδοκίες τους, επιδεικνύοντας αποτελεσματικότητα και παρέχοντας ποιοτικά αποτελέσματα; ✚ Εάν όχι, τί 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.

7.1.1 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 δικαστικής δραστηριότητας είναι συνηθισμένη σε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ, σύμφωνα με τον πίνακα αποτελεσμάτων της ΕΕ για το 2016. 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:

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 5.1 για την ηλεκτρονική Διακυβέρνηση & τη θεματική ενότητα 7.3 για την ηλεκτρονική Δικαιοσύνη.

Καλή Πρακτική:
Η Αποθήκευση Δικαστικών Δεδομένων & ο Πίνακας Έργων του Προέδρου (Σλοβενία)˙ διαχείριση αποδοτικότητας στο δικαστικό σύστημα – το έργο Statis-ECRIS (Ρουμανία).

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

Η αποδοτικότητα του δικαστικού συστήματος μπορεί να υπολογισθεί βάσει δύο σύνθετων συνιστωσών που προκύπτουν από τον αριθμό των εισερχομένων, επιλυόμενων και ανολοκλήρωτων υποθέσεων, δηλαδή κυρίως των ποσοστών εκκαθάρισης και του χρόνου διάθεσης. Η διαχείριση της απόδοσης 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 καταθέσει 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.

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, κτλ.

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

Αυτονόητα, 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	✓ Η διαδικασία ήταν ανοιχτή και διαφανής και για τα δύο μέρη. ✓ Ο δικαστής ενεργεί ανεξάρτητα και αμερόληπτα. ✓ Οι διαδικασίες έχουν οργανωθεί με πρόσφορο τρόπο. ✓ Έχουν ληφθεί δραστικά μέτρα ώστε να ενθαρρύνεται ο εξωδικαστικός διακανονισμός των μερών. ✓ Η διαδικασία είναι ενεργητική και αποτελεσματική (τόσο στο τυπικό μέρος όσο και στο ουσιαστικό). ✓ Η όλη διαδικασία σχεδιάζεται και εκτελείται με τέτοιο τρόπο ώστε να επιβαρύνει με το ελάχιστο δυνατό ποσό τα εμπλεκόμενα μέρη. ✓ Οι διαδικασίες οργανώνονται με ευέλικτο τρόπο. ✓ Οι διαδικασίες είναι ανοικτές προς το κοινό, όταν αυτό είναι εφικτό. ✓ Οι διαδικασίες είναι διαδραστικές.
Η απόφαση	✓ Η απόφαση είναι δίκαιη και νόμιμη. ✓ Οι αιτιολογήσεις των αποφάσεων οφείλουν να πείθουν τα εμπλεκόμενα μέρη, δικηγόρους και τους μελετητές του δικαίου για τη νομιμότητα τους. ✓ Οι λόγοι είναι διαφανείς. ✓ Οι λόγοι είναι λεπτομερείς και συστηματικοί. ✓ Η αιτιολόγηση της απόφασης είναι κατανοητή. ✓ Η απόφαση θα πρέπει να είναι ορθά δομημένη, γλωσσικά και τυπογραφικά ορθή. ✓ Η προφορική απόφαση θα πρέπει να αναγγέλλεται με τρόπο ώστε να γίνεται κατανοητή.
Η αντιμετώπιση των εμπλεκομένων μερών και του κοινού	✓ Οι συμμετέχοντες στη διαδικασία και το κοινό πρέπει κάθε στιγμή να αντιμετωπίζονται με σεβασμό. ✓ Η παροχή κατάλληλων συμβουλών στους συμμετέχοντες στη διαδικασία, δεν επηρεάζει την αμεροληψία και ισοτιμία του δικαστηρίου. ✓ Η παροχή συμβουλευτικών κι άλλων υπηρεσιών ξεκινά με την άφιξη στο δικαστηριακό χώρο. ✓ Οι συμμετέχοντες στη διαδικασία εφοδιάζονται με όλες τις απαραίτητες πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία. ✓ Οι ανακοινώσεις και οι δημόσιες σχέσεις του δικαστηρίου είναι επιβεβλημένες, εφόσον αυτό κριθεί απαραίτητο. ✓ Οι πολιτικές πιέσεις στο Δικαστήριο είναι εναρμονισμένες με τις ιδιαίτερες ανάγκες των ομάδων διαφόρων πελατών.
Η αμεσότητα των διαδικασιών	✓ Οι υποθέσεις εξετάζονται εντός βέλτιστου χρόνου επεξεργασίας έτσι όπως αυτός καθορίζεται για την οργάνωση του δικαστικού έργου. ✓ 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. ✓ Επιπροσθέτως, τα μέρη αισθάνονται ότι οι διαδικασίες είναι άμεσες και ότι οι προθεσμίες που έχουν οριστεί ή έχουν συμφωνηθεί, τηρούνται.
Ικανότητα και επαγγελματικές δεξιότητες του δικαστή	✓ Οι δικαστές μεριμνούν για τη συντήρηση των δεξιοτήτων και ικανοτήτων τους. ✓ Οι δικαστές παρευρίσκονται σε συνεχείς εκπαιδευτικές συνεδρίες. ✓ Η εκπαιδευτική συμμετοχή των δικαστών αποτελεί αντικείμενο συμφωνίας στην ετήσια διαπραγμάτευση για την προσωπική ανάπτυξη. ✓ Το δικαστήριο έχει εξειδικευμένους δικαστές. ✓ Οι διάδικοι και οι δικηγόροι θα πρέπει να σχηματίζουν την εντύπωση ότι ο δικαστής έχει προετοιμαστεί καταλλήλως για την υπόθεση και την κατανοεί. ✓ 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)	✓ Η οργάνωση και διαχείριση της επιδίκασης έχει γίνει με επαγγελματισμό και υποστηρίζεται η απαλλαγή των δικαστικών καθηκόντων. ✓ Η χρέωση των νέων υποθέσεων στους δικαστές είναι μεθοδική και εκτελείται με αξιόπιστο τρόπο. ✓ Η εξειδίκευση των δικαστών, επιπλέον χρησιμοποιείται στην επεξεργασία των υποθέσεων. ✓ Η επιδίκαση έχει οργανωθεί τοιουτοτρόπως, ώστε η ενισχυμένη σύνθεση να είναι εκ των πραγμάτων δυνατή. ✓ Προσωπικές αξιολογήσεις πραγματοποιούνται για κάθε δικαστή και σε ετήσια βάση, ✓ 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. ✓ Η ασφάλεια των συμμετεχόντων στη δίκη και του δικαστικού προσωπικού είναι εγγυημένη. ✓ 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.

7.1.2 Διαβούλευση με τους χρήστες

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». Άπαξ 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 να 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:

- Ποιες είναι 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, διάδικοι, μάρτυρες, τα μέλη των ενόρκων, συγγενείς, διερμηνείς, εμπειρογνώμονες, εκπρόσωποι των κρατικών υπηρεσιών κλπ.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την αποδοτικότητα της δικαιοσύνης του Συμβουλίου της Ευρώπης (CEPEJ) εκπόνησε ένα μοντέλο έρευνας και μεθοδολογικές κατευθυντήριες οδηγίες

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 λήφθηκε 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;

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».

Βλ. επίσης θεματική ενότητα 5.1 σχετικά με τις ανάγκες των χρηστών και τις προσδοκίες, και τη θεματική ενότητα 5.5 για την ικανοποίηση του πελάτη

7.1.3 Υιοθέτηση της διοίκησης ολικής ποιότητας

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.

Βλ.επίσης ενότητα 4.2 για ΔΟΠ

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

7.2 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 ασκήσουν τα καθήκοντά τους. 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.

7.2.1 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:
Επικοινωνιακή Στρατηγική για το Λιθουανικό δικαστικό σύστημα˙ 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.

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 προσδοκώμενων χρονοδιαγραμμάτων. Το πρώτο βήμα είναι να προσφέρουν διαδικτυακή πρόσβαση σε νόμους, διαδικασίες, έντυπα και έγγραφα, και στη συνέχεια, να συμβάλουν ώστε να διευκολύνεται η πρόσβαση των πολιτών στα δικαστήρια και να κατανοούν καλύτερα τις διαδικασίες και τους ρόλους των κύριων παραγόντων τους.

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.

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.

7.2.2 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.

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 προσβάσιμης μέσω διαδικτύου, και συνοδεύεται από την κατάρτιση των δικαστών και, ενδεχομένως, με τακτικές συνεδριάσεις του δικτύου.

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

Περαιτέρω, 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, 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.

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.

7.2.3 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 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 ποτέ 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 εμπλεκομένους, περισσότερη ευελιξία επί της διαδικασίας, μεγαλύτερη ιδιωτικότητα και έλεγχο για τους εμπλεκομένους, γρηγορότερη επίλυση διαφωνιών και διακανονισμό σε λύσεις που ικανοποιούν τα συμφέροντα και των δύο πλευρών.

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.

Για το δικαστικό κλάδο, η ΕΕΔ απελευθερώνει δικαστικό χρόνο και εξοικονομεί πόρους. Υπάρχει μια αυξανόμενη επιχειρηματολογία για αναδιατύπωση 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 εξωδικαστικές μεθόδους. 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.

Ωστόσο, 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.

Καλή Πρακτική: Η διαμεσολάβηση στη Δανία

Μία 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.

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 το Φεβρουάριο του 2016.

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

7.3 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.

7.3.1 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 ενότητα 5.3

Καλή Πρακτική:
Το πρόγραμμα ESF της Ιταλίας «Διάχυση βέλτιστης πρακτικής στα Δικαστικά Γραφεία» και ο μετασχηματισμός, οργανωτικός & διαδικασιών του Δικαστηρίου της Monza˙ αναδιοργάνωση των επιχειρησιακών διαδικασιών στη Σλοβενία μέσω του έργου Triage.

- Ανάλυση και ανασχεδιασμός μιας μεμονωμένης διαδικασίας.
- Ανασχεδιασμός εντύπων ώστε να είναι φιλικά προς το χρήστη (π.χ. ενσωματώνοντας γραμμωτούς κώδικές 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 πλατφορμών (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.

7.3.2 Μετάβαση στην ηλεκτρονική Δικαιοσύνη

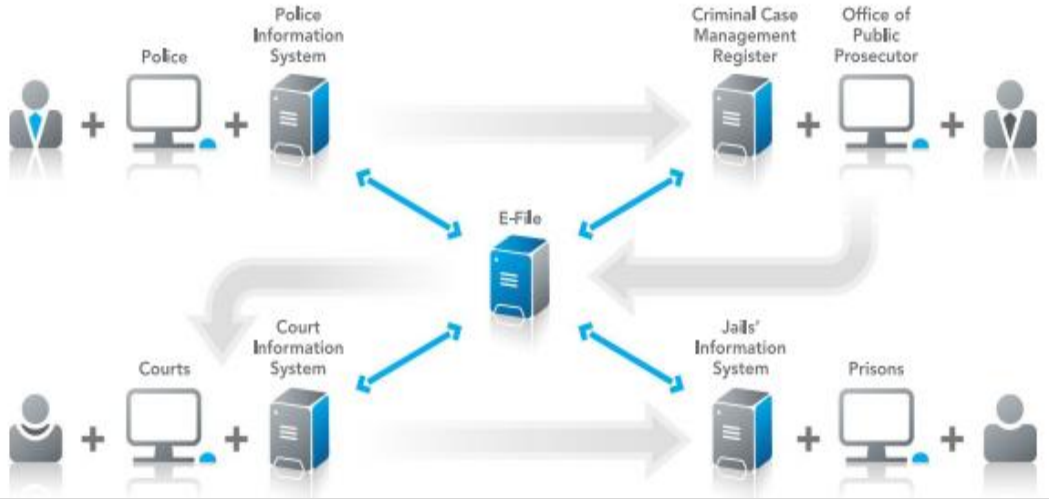
Βλ. επίσης ενότητα 5.4

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

Καλή Πρακτική: Πρόσβαση σε πληροφορία και αποφάσεις δικαστηρίων στην Πολωνία

- 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.

Το αρχικό Σύστημα Η-Φακέλων της Εσθονίας



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, εισαγγελείς, 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.

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

7.3.3 Διασυνοριακή δικαιοσύνη

Η δυναμική των ΤΠΕ 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 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.

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 συνεργαζόμενου) που στοχεύει να επιτύχει δια-λειτουργικότητα μεταξύ εθνικών δικαστικών συστημάτων, ξεκινώντας από τρεις διαδικασίες που στηρίζονται αποκλειστικά στο χαρτί: μικροδιαφορές, την Ευρωπαϊκή Οδηγία Πληρωμών και το Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης. Πλέον αναπτύσσεται στο πλαίσιο της ιστοσελίδας www.esens.eu.

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, 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 εξελίσσονται».[70] 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.

7.4 Κατάρτιση και διαρκής επαγγελματική εξέλιξη

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.

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 εμπλεκομένους όσο και στο κοινό, εφαρμόζοντας την ΕΕΔ, αξιοποιώντας την πληροφορική και τη δυνατότητα ηλεκτρονικής δικαιοσύνης σε διασυνοριακό επίπεδο.

[70] Βλ. Έκθεση Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Μέτρηση Απόδοσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για το 2014 (οπ.π.)

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 2016 του CEPEJ, λιγότερο από 1% του προϋπολογισμού των δικαστηρίων δαπανήθηκε για κατάρτιση δικαστικού περιεχομένου στην Ευρώπη το 2014.

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 ενίσχυσαν τη δυναμική ενίσχυσης της ευρωπαϊκής δικαστικής κατάρτισης, όπως επίσης και τις ομότιμες ανταλλαγές εμπειριών και εξειδικευμένων ορθών πρακτικών. Το 50% του στόχου είναι επιτεύξιμο μέσα από κοινές προσπάθειες και κοινή ευθύνη όλων των εμπλεκομένων φορέων: κράτη-μέλη, δικαστικά συμβούλια, ευρωπαϊκά και εθνικά δικαστικά σώματα κατάρτισης, και τα ίδια τα νομικά επαγγέλματα σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η Επιτροπή διεξήγαγε ένα πιλοτικό σχέδιο για τον εντοπισμό των βέλτιστων πρακτικών στον τομέα της κατάρτισης νομικών σε θέματα δικαίου της ΕΕ και εθνικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων, οδηγώντας σε ένα εργαστήριο και σε ενημερωτικά δελτία.

Τον Ιούνιο του 2016, το Ευρωπαϊκό Δίκτυο για τη Δικαστική Κατάρτιση (EJTN) υιοθέτησε «εννέα αρχές δικαστικής κατάρτισης» που με σαφήνεια διατυπώνουν τις διαφορετικές αρμοδιότητες των εμπλεκομένων φορέων για την κατάρτιση των δικαστών και των εισαγγελέων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεσμεύτηκε στην αύξηση της διαθέσιμης χρηματοδότησης για την ευρωπαϊκή δικαστική κατάρτιση ως προτεραιότητα στο πλαίσιο του δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020.

7.4.1 Ανάλυση αναγκών κατάρτισης

Η ανάλυση αναγκών κατάρτισης (TNA) 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 TNA αξιολογεί τις απαιτήσεις ικανοτήτων, συγκρίνοντας τις υφιστάμενες δεξιότητες με το ζητούμενο επίπεδο ικανοτήτων και προσδιορίζει το κενό γνώσης που πρέπει να καλυφθεί.

Βλ.επίσης ενότητες 5.1 & 7.1

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 TNA: έρευνες (άμεσης επαφής, τηλεφωνικές, γραπτές, ηλεκτρονικές), στοχευμένες ομάδες συζήτησης και ανατροφοδότηση 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.

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.

Η ΤΝΑ 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 ΤΝΑ θα πρέπει να επανεξετάζεται τακτικά, ώστε να διασφαλίζεται ότι το πρόγραμμα παραμένει επίκαιρο ή να ενημερώνεται.

7.4.2 Προγράμματα και σχέδια κατάρτισης

Καλή Πρακτική: Συνδυάζοντας διεπιστημονικούς κλάδους στην κατάρτιση δικαστών (Ιταλία)· κατάρτιση βοηθών δικαστών (Ουγγαρία)

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 (συμπεριλαμβανομένων της ηγεσίας και των δεξιοτήτων τεχνολογιών πληροφορικής). Όλο και περισσότερο, η δικαστική κατάρτιση αξιοποιεί **διεπιστημονικές τεχνικές** (που προέρχονται από την οικονομική επιστήμη, 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.

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

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.

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

Όπως και με τη συνεχώς εξελισσόμενη νομική βάση, οι δικαστές και οι διοικητικοί υπάλληλοι 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 ύφος ορισμένων δικαστών, εισαγγελέων ή διοικητικών, όπως εντοπίστηκαν στην ΤΝΑ. 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.

7.4.3 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 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.

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

7.4.4 Εργαλεία κατάρτισης 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.

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 διασυνοριακά 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.

Καλή Πρακτική: Το σύστημα Ευρωπαϊκός Γάιος στην Ιταλία

7.4.5 Αξιολόγηση της κατάρτισης

Η αξιολόγηση της εμπειρίας των επωφελούμενων, 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 TNA 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

7.5 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες

Τα βασικά μηνύματα αυτού του κεφαλαίου είναι τα εξής:

- 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, εμπλεκομένους 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 τη διαρκή επαγγελματική εξέλιξη.

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 5).

Κεφάλαιο 8: Δημόσιοι πόροι, προμήθειες και διαχείριση ενωσιακών 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. 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.

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

Βασικά ερωτήματα για το κεφάλαιο 8	Τρόποι και εργαλεία για την ενίσχυση ικανοτήτων
Πώς οι δημόσιες διοικήσεις διασφαλίζουν ότι πληρούνται οι αρχές της δημοσιονομικής διακυβέρνησης **κατά τη διαχείριση των δαπανών;**	✚ Κατάρτιση του προϋπολογισμού βάσει των εισροών έναντι βάσει της απόδοσης ✚ Αξιολογήσεις δαπανών ✚ Συνεργατική κατάρτιση προϋπολογισμού ✚ Ετήσιος έναντι πολυετούς προϋπολογισμού ✚ Οικονομική διαχείριση και έλεγχοι ✚ Πληροφοριακά συστήματα προϋπολογισμού ✚ Δημόσιος έλεγχος, εσωτερικός & εξωτερικός έλεγχος
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;	✚ Απλουστευμένες διαδικασίες ✚ Διασυνοριακές προμήθειες ✚ Ηλεκτρονικές προμήθειες ✚ Πράσινες δημόσιες προμήθειες ✚ Κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες προμήθειες, προ-εμπορικές προμήθειες (PCP), δημόσια προμήθεια καινοτόμων λύσεων (PPI) & ✚ Συμπράξεις καινοτομίας
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;	✚ Εξορθολογισμός, ανάθεση, συντονισμός και συνέχεια ✚ Διαχείριση ανθρωπίνων πόρων για τα ΕΔΕΤ ✚ Προετοιμασία και επιλογή έργων ✚ Συμβουλές για τις δημόσιες προμήθειες και τη βαθμολόγηση κινδύνου ✚ Παρακολούθηση προγράμματος και έργου ✚ Διακυβέρνηση των ΕΔΕΤ

8.1 Διαχείριση δημοσίων οικονομικών

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 αποδοτική χρήση των πόρων για την παροχή υπηρεσιών. Μέσω επαναλαμβανόμενων αξιολογήσεων, είναι ικανό να περιγράφει αλλαγές των επιδόσεων στην πάροδο του χρόνου.

8.1.1 Προετοιμασία Προϋπολογισμού

Κάθε κράτος-μέλος διαθέτει εσωτερικά συστήματα 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.

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».

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. 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.

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. Αλλά υπάρχουν κριτικές ότι δεν ανταποκρίνεται σε αυτήν την υπερβολή.

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

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 υπεύθυνου φορέα 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.
Χρήση της αξιολόγησης της πολιτικής για τον έλεγχο παρελθουσών επιδόσεων και μελλοντικών σχεδίων κατά τη διάρκεια της διαπραγμάτευσης στην κατάρτιση του προϋπολογισμού. Αυτή η διαδικασία εδράζεται σε ολοκληρωμένη και υψηλής ποιότητας πληροφόρηση, η οποία είναι περισσότερο επεξεργασμένη και ποιοτική συγκριτικά με τα ακατέργαστα δεδομένα στους δείκτες παρακολούθησης.
Συμπλήρωση 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.

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 τα εξής: 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.

8.1.2 Εκτέλεση Προϋπολογισμού

Μετά την έγκριση του προϋπολογισμού, το επίκεντρο της προσοχής μετατοπίζεται στην εκτέλεση, δηλαδή αν οι «πιστώσεις» (ψηφισθέντες 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 στην οικονομία. 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, στις οποίες λειτουργούν **πολυετείς προϋπολογισμοί**, που έχουν σχεδιαστεί για να αποφευχθούν «σπατάλες» στο τέλους 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» (έλεγχο), 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.

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.

Βλ. επίσης αρχές και αξίες

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. Το 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 ελέγχου) του έως και τις τροποποιήσεις του.

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

Καλή Πρακτική:
Ο κώδικας δημοσίων δαπανών της Ιρλανδίας.

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 συμβάλει επίσης στην 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 μεταφορές 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 διοίκησης. Μια επιλογή είναι η οργάνωση εσωτερικού ελέγχου σε διάφορους δήμους ώστε να μοιράζονται τα έξοδα και την εμπειρογνωμοσύνη.

Βλ. επίσης ενότητα 2.2.2 για τον εξωτερικό έλεγχο

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

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 συμβάλουν καθοριστικά 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.

Βλ. επίσης ενότητα 1.3.1 για τον έλεγχο απόδοσης

8.2 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).

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

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.

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 ότι η διαδικασία έμοιαζε υπερβολικά γραφειοκρατική ή επαχθής, ενώ το 16% δήλωσε ότι τα κριτήρια ήταν φωτογραφικά για ορισμένους συμμετέχοντες.

Οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής και οι ασκούντες επαγγελματική δραστηριότητα καλούνται ολοένα και περισσότερο να καταστήσουν απλούστερες τις δημόσιες συμβάσεις για όλα τα μέρη, διατηρώντας παράλληλα διασφαλίσεις για την προστασία των δημοσίων κονδυλίων και αξιοποιώντας πλήρως τη μόχλευσή τους για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων. Αυτό απαιτεί την ανάπτυξη ικανοτήτων και τον επαγγελματισμό των προμηθειών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει τα κράτη μέλη που έχουν δημιουργήσει ικανότητες και έχει ξεκινήσει μια δέσμη δημοσίων συμβάσεων τον Οκτώβριο του 2017 για να υποστηρίξει την ανάπτυξη πιο σύγχρονων, ψηφιακών και επαγγελματικών δημοσίων συμβάσεων στα κράτη-μέλη, με έμφαση στη διαφάνεια, την απλότητα, τη βιωσιμότητα και την αξία των πολιτών από την τιμή μόνο.

8.2.1 Απλούστευση προμηθειών

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 περιστάσεις. Οι Οδηγίες έχουν περιορίσει τον ελάχιστο κύκλο εργασιών που απαιτούνται για να λάβει ένας προμηθευτής μέρος σε ένα δημόσιο διαγωνισμό.

Κάθε κράτος-μέλος διαθέτει το δικό του εθνικό σύστημα δημοσίων προμηθειών, που συχνά διέπεται από περίπλοκους κανόνες που είναι ασαφείς για τον υποψήφιο προμηθευτή. 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.

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».

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.

Καλή Πρακτική: Κατάλογοι προϊόντων που παράχθηκαν από το Ökokauf Wien στην Αυστρία

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 συμμορφώνονται προς την περιβαλλοντική νομοθεσία και τις καλές πρακτικές. Από την άποψη αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναπτύξει έναν ευρωπαϊκό κατάλογο προτύπων ΤΠΕ για τις δημόσιες συμβάσεις.

8.2.2 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 για 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.

Οι διασυνοριακές δημόσιες προμήθειες έχουν δύο μορφές: 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˙ εγχώριοι 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 εταιρίες 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 οικονομιών 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.

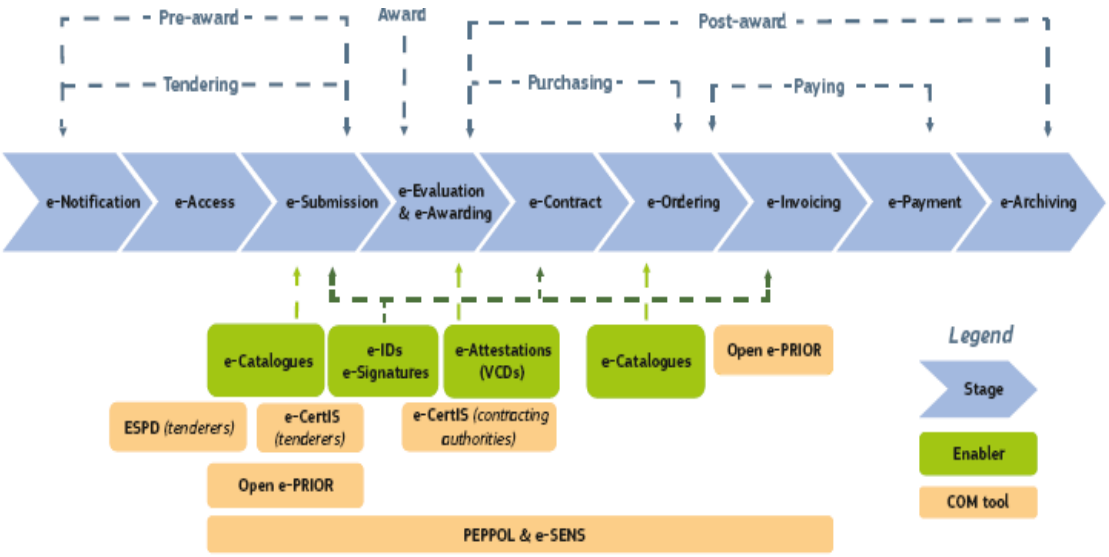
8.2.3 Ηλεκτρονικές προμήθειες

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.

Βλ.επίσης ενότητα 5.4 για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση

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



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 προετοιμασθούν οι προσφορές. Και οι δύο είναι εν γένει διαθέσιμες σε όλη την ΕΕ.

Καλή Πρακτική:
Το Φιλανδικό ηλεκτρονικό κανάλι HILMA για τη δημοσίευση των προκηρύξεων διαγωνισμών.

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 **ηλεκτρονική αξιολόγηση (e-Evaluation)** των υποβληθεισών 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.

Καλή Πρακτική:
Η ηλεκτρονική αγορά (e-Marketplace) της Ιταλικής διοίκησης· διαδικτυακή προμήθεια μέσω της ηλεκτρονικής αγοράς της Δημοκρατίας της Σλοβακίας.

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-Orders),** 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.

Θα αναπτυχθεί ένα νέο ευρωπαϊκό πρότυπο βάσει της Οδηγίας 2014 για την ηλεκτρονική τιμολόγηση.

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).

Η βάση δεδομένων e-CERTIS είναι ένα δωρεάν, σε απευθείας σύνδεση εργαλείο πληροφόρησης που μπορεί να βοηθήσει τις πιστοποιημένες επιχειρήσεις και τις αναθέτουσες αρχές.

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 εφαρμόζονταν υποχρεωτικά στα κράτη-μέλη για προμήθειες προϋπολογισμού άνω των θεσπισθέντων από την ΕΕ ορίων.

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» ('Golden Book of e-Procurement')

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%.

Καλές Πρακτικές:
Η υποχρεωτική εφαρμογή των ηλεκτρονικών προμηθειών στην Πορτογαλία· το ελεύθερο σύστημα των ηλεκτρονικών προμηθειών για όλες τις αναθέτουσες αρχές στην Κύπρο.

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**.

Η Επιτροπή σε συνεργασία με τα κράτη-μέλη έχει δραστηριοποιηθεί στην παραγωγή εργαλείων ΤΠΕ που μπορούν να υιοθετηθούν ευρύτερα, συμπεριλαμβανομένων των e-PRIOR/ e-Submission, PEPPOL και e-SENS.

8.2.4 Στρατηγική προμήθεια (πράσινη, κοινωνικά υπεύθυνη, καινοτόμος)

Πολλά κράτη-μέλη εκμεταλλεύονται τώρα την αγοραστική τους δύναμη για να επιτύχουν **ευρύτερους κοινωνικο-οικονομικούς στόχους**, που ενθαρρύνονται και ενεργοποιούνται από πρωτοβουλίες της ΕΕ και τώρα από τις Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις του 2014. Οι πράσινες δημόσιες συμβάσεις (GPP) είναι μια διαδικασία κατά την οποία οι δημόσιες αρχές επιδιώκουν να προμηθεύονται αγαθά, υπηρεσίες και έργα με μειωμένες περιβαλλοντικές επιπτώσεις καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους σε σύγκριση με αγαθά, υπηρεσίες και έργα με την ίδια κύρια λειτουργία που διαφορετικά θα προμηθευόταν[71].

Οι Οδηγίες καθιστούν δυνατή την ενσωμάτωση της προστασίας του περιβάλλοντος, της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής και άλλες συνεισφορές στην αειφόρο ανάπτυξη ως κοινωνικοί στόχοι στη διαδικασία προμηθειών. Οι τεχνικές περιλαμβάνουν τον υπολογισμό του κύκλου ζωής για τον προσδιορισμό της οικονομικά συμφέρουσας προσφοράς.

Βλ. Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2015) 'Closing the Loop' αναφορικά με τις δράσεις προώθησης πράσινων δημοσίων προμηθειών και τη σχετική ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως οδηγός για τις πράσινες προμήθειες, συμπεριλαμβανομένου του Εγχειριδίου 'Buying Green!'.

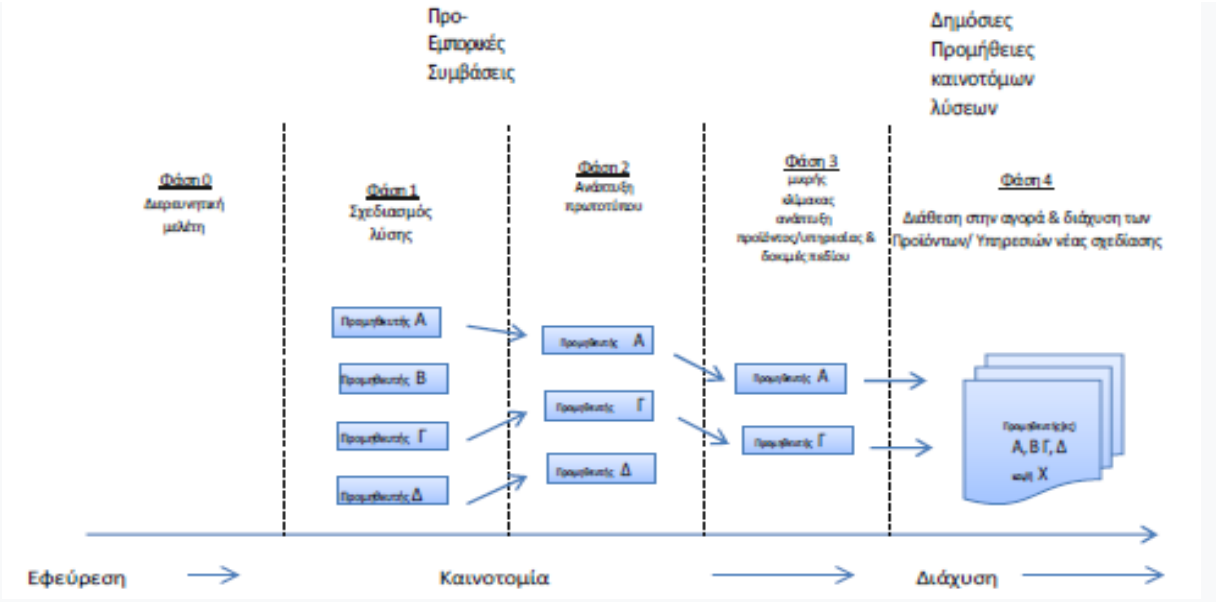
Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε μια μελέτη για τη στρατηγική χρήση των δημοσίων προμηθειών για την προώθηση πράσινων, κοινωνικών και καινοτόμων πολιτικών.

[71] Βλ. Communication (COM (2008) 400) "Public procurement for a better environment"

Οι **κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις (SRPP)** μπορούν να ενσωματώσουν κοινωνικές πτυχές, όπως ευκαιρίες απασχόλησης, αξιοπρεπή εργασία, συμμόρφωση με τα κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα, κοινωνική ένταξη (συμπεριλαμβανομένων των ατόμων με αναπηρία), ίσες ευκαιρίες, προσβασιμότητα και σχεδιασμό για όλα εκείνα που λαμβάνουν υπόψη τα κριτήρια βιωσιμότητας, δεοντολογικά ζητήματα εμπορίου και ευρύτερη εθελοντική συμμόρφωση με την εταιρική κοινωνική ευθύνη.

Όποτε η προμήθεια προορίζεται για τη χρήση προσώπων, είτε πρόκειται για το κοινό είτε για το προσωπικό της αναθέτουσας αρχής, είναι τώρα υποχρέωση να θεσπιστούν τεχνικές προδιαγραφές που να λαμβάνουν υπόψη τα κριτήρια προσβασιμότητας για τα άτομα με αναπηρίες ή σχεδιασμό για όλα τα κριτήρια. Η **καινοτόμος προμήθεια** συμβάλει στην επίλυση των προκλήσεων της κοινωνίας με τις τεχνολογίες του αύριο. Ταυτόχρονα, τονώνει την επιχειρηματική βάση ώστε να είναι δημιουργική. Όλο και περισσότερο, οι δημόσιες διοικήσεις εκμεταλλεύονται την αγοραστική τους δύναμη για την προώθηση της καινοτομίας, χρησιμοποιώντας δύο μέσα που ακολουθούν από κοινού το κλασικό μοντέλο της εφεύρεσης-καινοτομία-διάχυση των νέων τεχνολογιών.

Η καθοδήγηση είναι διαθέσιμη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω του Εγχειριδίου 'Buying Social', το οποίο ανανεώθηκε το 2017.



Οι **προ-εμπορικές προμήθειες (PCP)** επενδύουν στην έρευνα και ανάπτυξη πριν από την κυκλοφορία ενός νέου προϊόντος ή υπηρεσίας στην αγορά. Η δημόσια διοίκηση αγοράζει έρευνα και ανάπτυξη από διάφορους εναλλακτικούς προμηθευτές ταυτοχρόνως και στη συνέχεια συγκρίνει και αξιολογεί τις λύσεις με τη βέλτιστη σχέση ποιότητας / τιμής σε κάθε φάση επικύρωσης, μειώνοντας τον αριθμό των συμμετεχόντων προμηθευτών κάθε φορά. Οι υπηρεσίες έρευνας και ανάπτυξης εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά εξακολουθούν να ισχύουν οι αρχές της Συνθήκης της ΕΕ και οι κανόνες ανταγωνισμού.

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.

Οι **Δημόσιες Προμήθειες καινοτόμων λύσεων (PPI)** υποστηρίζουν την εμπορευματοποίηση και την έγκαιρη υιοθέτηση προϊόντων, διαδικασιών ή υπηρεσιών κοντά στην αγορά, αξιοποιώντας την εμπειρία του ιδιωτικού τομέα στη διαχείριση της αλυσίδας εφοδιασμού. Ο πελάτης είναι ένας μεγάλος αγοραστής ή ένας όμιλος αγοραστών, με όγκο αγορών που αρκεί για τη βιωσιμότητα της μαζικής παραγωγής για τους προμηθευτές. Αυτή η «κρίσιμη μάζα» της ζήτησης ενθαρρύνει πιθανούς προμηθευτές να πραγματοποιήσουν τις απαραίτητες επενδύσεις για να προσαρμόσουν / να διευρύνουν τις δραστηριότητές τους και να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις απόδοσης και τιμών για την ανάπτυξη της μαζικής αγοράς. Προτού γίνει μια πρωτοβουλία σε επίπεδο ΕΕ, οι PPI ήταν ήδη πρωτοπόρες σε πολλά κράτη- μέλη.

Η ΕΕ στηρίζει τις PCP και PPI μέσω του ευρωπαϊκού προγράμματος έρευνας & καινοτομίας Horizon 2020.

Συμβουλές για την εφαρμογή PPI	
Δώστε χρόνο στην εφοδιαστική αλυσίδα για καινοτομίες	Σκεφτείτε μακροπρόθεσμα. Σηματοδοτείστε τη μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη «κατεύθυνση του ταξιδιού σας» στην αγορά. Επικοινωνήστε τις επικείμενες ανάγκες σας και τα σχέδια προμηθειών εκ των προτέρων.
Δώστε χώρο για καινοτομίες	Επικοινωνήστε 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	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	Εργαστήρια διαβούλευσης, επιτόπιες επισκέψεις και δημοσίευση καταλόγου των ενδιαφερομένων 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.

Οι Οδηγίες για τις PCP και PPI, συμπεριλαμβανομένων των εργαλείων για τους υπεύθυνους για τη χάραξη πολιτικής και τους επαγγελματίες, διατίθενται στον δικτυακό τόπο της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την Ευρωπαϊκή Βοήθεια για Καινοτόμες Προμήθειες (eafip). Η ΓΔ Περιφερειακής και Αστικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δημοσίευσε κατευθυντήριες γραμμές για τους υπεύθυνους για τη χάραξη πολιτικής και τους φορείς υλοποίησης για τη δημιουργία συνεργειών μεταξύ των ΕΔΕΤ, του προγράμματος «Ορίζοντας 2020» και άλλων προγραμμάτων έρευνας, καινοτομίας και ανταγωνιστικότητας της ΕΕ.

8.3 Η Διαχείριση των ΕΔΕΤ

Για να επιτύχουν στη διαχείριση των 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 6η Έκθεση Συνοχής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εντοπίζει πολλές δυσκολίες κατά τη διαχείριση προγραμμάτων της Πολιτικής Συνοχής, ως διοικητικής φύσεως, και σχετιζόμενες με ανθρωπίνους πόρους, συστήματα διοίκησης, συντονισμό μεταξύ διαφορετικών φορέων, και με κατάλληλη εφαρμογή δημοσίων συμβάσεων.

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 δικλείδες 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.

8.3.1 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 ταιριάξουν με τα εθνικά διοικητικά συστήματα. Στην τρέχουσα 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 περίπλοκες 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 διαφόρων 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 το συντονισμό των δράσεων των ΕΦ, ενώ σε άλλα, υπάρχουν διάφορες ΔΑ ανά Ταμείο. Κάποια κράτη-μέλη έχουν ορίσει έναν πρωτεύοντα συντονιστικό φορέα, τυπικά στο Κέντρο Διακυβέρνησης, 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 σταθμίζετε 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 ανακατανεμηθούν διοικητικά για πολιτικούς λόγους, ένας θεσμός υποφέρει από σοβαρή αναποτελεσματικότητα, 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 εμπειρογνωμοσύνης, μπορεί να οδηγήσει σε βραχυ-μεσοπρόθεσμες ανεπάρκειες που μπορεί καθ' ελάχιστον να ακυρώσουν οποιαδήποτε πιο μακροπρόθεσμα οφέλη απόδοσης.

8.3.2 Στελέχωση

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.

Βλ. επίσης κεφάλαιο 4

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 τα 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. ✚ Ανάπτυξη και χρήση εργαλείων ΤΠΕ για τη στήριξη της διαχείρισης προγράμματος και λειτουργιών. ✚ Διαχείριση της απόδοσης και αρτιότητας όλου του συστήματος των ΕΔΕΤ, και διατήρηση υψηλών ηθικών προτύπων.

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 Ανθρωπίνου 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 αυτήν την πρόκληση. Ίσως να απαιτείται επιπλέον χρηματοδότηση από εθνικές πηγές. Μια άλλη εναλλακτική είναι να χρηματοδοτηθούν έμπιστοι μεσάζοντες που μπορεί να παρέχουν γενική υποστήριξη καινοτομίας, συμπεριλαμβανομένου προς δυνητικούς δικαιούχους των ΕΔΕΤ.

Η ΓΔ Περιφερειακής και Αστικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δημοσίευσε ένα πλαίσιο αρμοδιοτήτων στα τέλη του 2015 για την αποτελεσματική διαχείριση και εφαρμογή του ΕΤΠΑ και του 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.

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.

Ένα πιλοτικό πρόγραμμα ανταλλαγής με τίτλο REGIO PEER2PEER, ξεκίνησε μέσα στο 2015 για μια περίοδο δύο ετών, και χρηματοδότησε έως 100 βραχυπρόθεσμες ανταλλαγές δημοσίων λειτουργών που διαχειρίζονται το ΕΤΠΑ και το ΤΣ στα κράτη-μέλη, για να μεταφέρουν πρακτική εμπειρία και καλές πρακτικές σε συγκεκριμένα ζητήματα.

Τα κράτη-μέλη χρειάζεται επίσης να δημιουργήσουν **επαρκείς ικανότητες-κλειδιά**, ειδικότερα την 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.

8.3.3 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. 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.

Καλή Πρακτική:
Παροχή βοήθειας βάσει εκροών για στήριξη από τα ΕΔΕΤ προγραμμάτων για τη φροντίδα παιδιών βάσει εργοδοτών στη Δημοκρατία της Τσεχίας.

Η ΓΔ Περιφερειακής και Αστικής Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 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.

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 επιχορηγήσεων 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.

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 τους ως προς τα συμφωνηθέντα **κριτήρια επιλογής**, συμπεριλαμβανομένων της ορθότητας, της επιλεξιμότητας, της συνάφειας/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 τεχνογνωσία, 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).

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.

Η ΓΔ Αστικής και Περιφερειακής Πολιτικής και η ΓΔ για τον Ανταγωνισμό Συμφώνησαν σε ένα κοινό σχέδιο δράσης για την ενίσχυση της ικανότητας των οργάνων του ΕΚΤ στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων.

Οι Υπηρεσίες της Επιτροπής που είναι αρμόδιες για τα ΕΔΕΤ και η 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.

Ο **προσανατολισμός στα αποτελέσματα** στην προγραμματική περίοδο 2014-20 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 συμβάλουν στην επίτευξη στόχων σε επίπεδα μέτρων με τις προτεινόμενες επιχειρησιακές λειτουργίες.

Κάθε φορέας που εμπλέκεται στη 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. Η απειλή συνίσταται στο 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 ξεκάθαρου 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.

Η Επιτροπή έχει εκδώσει 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.

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.

Προκειμένου να διαφυλαχθεί έναντι της απάτης και της διαφθοράς, η ΓΔ Περιφερειακής και Αστικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διενεργεί πιλοτικές συμφωνίες ακεραιότητας στα έργα των ΕΔΕΤ.

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 προκαταβολές στους δικαιούχους.

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 αξιολόγησης** της απόδοσης της δημόσιας πολιτικής, ως ένα αναπόσπαστο στοιχείο και να βασίζονται σε καινοτόμες τεχνικές.

Βλ.ενότητα 1.3.1 για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση.

Καλές Πρακτικές: Ο «Οίκος Εκκαθάρισης» WEFO στο ΗΒ. Η πλατφόρμα OpenCoesione της Ιταλίας (βλ. θεματική ενότητα 2.2.1).

8.3.4 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 ιδιαιτέρως 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.

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 ανεπαρκειών (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».

Βλ. ενότητα 5.4 για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα διαδραματίσει ένα ρόλο συντονιστή για την ανάπτυξη τεχνογνωσίας και διάδοσης, ως αγωγού ανταλλαγής καλών πρακτικών, με προτυποποίηση της διαχείρισης πόρων (χαρτογράφηση αρμοδιοτήτων και οργανισμού) για να βοηθηθούν 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.

8.4 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες

Τα βασικά μηνύματα αυτού του κεφαλαίου 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.

Κεφάλαιο 9: Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης - συμβάλλοντας στην υλοποίηση της θετικής αλλαγής

Η «μεταρρύθμιση» δεν είναι ίδια με την «αλλαγή», αν και πρέπει να οδηγήσει η μία στην άλλη: **η μεταρρύθμιση είναι μια διαδικασία, η θετική αλλαγή θα πρέπει να είναι το αποτέλεσμα**. Το κεφάλαιο αυτό αφορά τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και όχι τις μεταρρυθμίσεις στους τομείς πολιτικής (π.χ. συντάξεις, μεταφορές).

«Η μεταρρύθμιση της διακυβέρνησης δεν αποτελεί αυτοσκοπό - αποτελεί ένα μέσο για την επίτευξη αποτελεσμάτων δημόσιας πολιτικής για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις αποδοτικά και αποτελεσματικά ... Η χρηστή διακυβέρνηση αφορά την ενίσχυση της εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση, στα θεσμικά της όργανα, στην ποιότητα των υπηρεσιών και των αποφάσεών της, επειδή γίνονται αντιληπτές ότι υλοποιούνται για το γενικό δημόσιο συμφέρον», ΟΟΣΑ, Public Governance Review, Ισπανία, 2014[72]

Όπως υπογράμμισε ο ΟΟΣΑ[73], υπάρχουν δύο τρόποι διαχείρισης της αλλαγής: προγραμματισμένος και συστηματικός· ή να ανταποκρίνεται σε γεγονότα για τα οποία οι οργανισμοί έχουν ελάχιστο άμεσο έλεγχο. Στην πράξη, φυσικά, η πραγματικότητα παρεμβαίνει και στα καλύτερα καταρτισμένα σχέδια. Είναι επίσης σαφές ότι η μεταρρύθμιση των δημοσίων διοικήσεων είναι συχνά μια δύσκολη και περίπλοκη πρόκληση, τόσο από τεχνική όσο και από πολιτική άποψη, που συνήθως συνεπάγεται θεμελιώδεις αλλαγές στους «κανόνες του παιχνιδιού» για πολλούς δημοσίους υπαλλήλους αλλά και ιδιώτες[74].

Το κεφάλαιο αυτό δεν αφορά την ενεργό αλλαγή, αλλά τη **σκόπιμη διαδικασία μεταρρύθμισης**, στην οποία οι δημόσιες διοικήσεις επιδιώκουν να αντιμετωπίσουν τις αδυναμίες τους και να βελτιώσουν την απόδοσή τους για να επιτύχουν καλύτερα κοινωνικά αποτελέσματα. Ειδικότερα, αφορά **βιώσιμες μεταρρυθμίσεις** - πώς μπορούμε να διασφαλίσουμε ότι η θετική αλλαγή είναι εσωτερική και ενσωματωμένη, παρά εύθραυστη και φευγαλέα.

Οι μεταρρυθμίσεις λαμβάνουν χώρα σε ένα **ευρύτερο πολιτικό, οικονομικό και δημοσιονομικό πλαίσιο**, το οποίο εξακολουθεί να προκαλεί βαθιές αλλαγές στο τοπίο των κυβερνήσεων σε ολόκληρη την ΕΕ. Πολλά από τα κυριότερα μεταρρυθμιστικά κινήματα στην Ευρώπη και σε παγκόσμιο επίπεδο έχουν ως στόχο τη βελτίωση των επιδόσεων των δημόσιων διοικήσεων[75] - από τη στιγμή που οι κοινωνικοί μεταρρυθμιστές στράφηκαν στην εξέταση εργαλείων για την καλύτερη κατανόηση των προβλημάτων της κοινωνίας.

Υπήρξε επίσης μια πιο **θεμελιώδης μεταλλαγή του υποκείμενου μοντέλου δημόσιας διοίκησης**, η οποία έλαβε χώρα και επιταχύνθηκε τα τελευταία 30-40 χρόνια και όντως έχει διαμορφώσει αυτές τις μεταρρυθμίσεις. Αυτή έχει χαρακτηριστεί από τους σχολιαστές με δύο όρους, αν και στην πράξη είναι αλληλένδετοι:

[72] Βλ. OECD Public Governance Reviews (2014), Spain: From Administrative Reform To Continuous Improvement, GOV/PGC(2014)4/ANN1

[73] Βλ. O. Huerta Melchor (2008), *Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework*, OECD Working Paperson Public Governance, No. 12, OECD publishing

[74] Βλ. World Bank (2000), *Reforming public institutions and strengthening governance*.

[75] Βλ. W. Van Dooren, G. Bouckaert and J. Halligan (2015), *Performance Management in the Public Sector*, 2nd edition, Routledge Masters in Public Management

- Το παραδοσιακό μοντέλο οργάνωσης που επικράτησε για το μεγαλύτερο μέρος του 20ού αιώνα περιγράφεται ως **βεμπεριανή γραφειοκρατία**, μια νομικιστική, μονολιθική και ιεραρχική διοίκηση υπεύθυνη για όλες τις πτυχές τόσο της ανάπτυξης πολιτικής όσο και της παροχής δημόσιων υπηρεσιών.
- Ένα ολοένα και πιο κυρίαρχο δόγμα από τη δεκαετία του '80 και μετά έχει ονομαστεί «**νέο δημόσιο μάνατζμεντ**» (NPM), που περιλαμβάνει μια επανεξέταση του ρόλου και του μεγέθους του κράτους (μετά την επέκταση του κράτους πρόνοιας) και εισάγει κλάδους του ιδιωτικού τομέα και ημι- μηχανισμούς της αγοράς για να προσπαθήσουν να καταστήσουν τις γραφειοκρατίες πιο «επιχειρηματικές» και ως εκ τούτου πιο αποδοτικές.

Καθώς η ορθοδοξία του ΝΔΜ εξαπλώθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο, τις ΗΠΑ, την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία στην ηπειρωτική Ευρώπη, πέρασε τα όρια των **νομικών παραδόσεων και των διοικητικών πολιτισμών**, οι οποίες συνοψίζονται ως αγγλοσαξονικά, ηπειρωτικά, κεντρο-ευρωπαϊκά, και νοτιο- ανατολικά μοντέλα[76] Πολλές από τις πρόσφατες καινοτόμες μεταρρυθμίσεις προέρχονται ως δάνεια από τις επιχειρήσεις, όπως η διοίκηση βάσει στόχων (MBO) και οι συμφωνίες απόδοσης, οι μετρήσεις και οι πληρωμές. Ταιριάζουν ευκολότερα σε ένα αγγλοσαξονικό σύστημα «δημοσίου συμφέροντος» από ό, τι σε άλλες κουλτούρες που βασίζονται σε κανόνες. Επιπλέον, το λειτουργικό πλαίσιο για όλες τις δημόσιες διοικήσεις είναι πιο περίπλοκο – διαφορετικοί στόχοι και ακροατήρια, δημοκρατική συγκατάθεση για σημαντικές αλλαγές και νομικές και διαδικαστικές δυσκαμψίες.

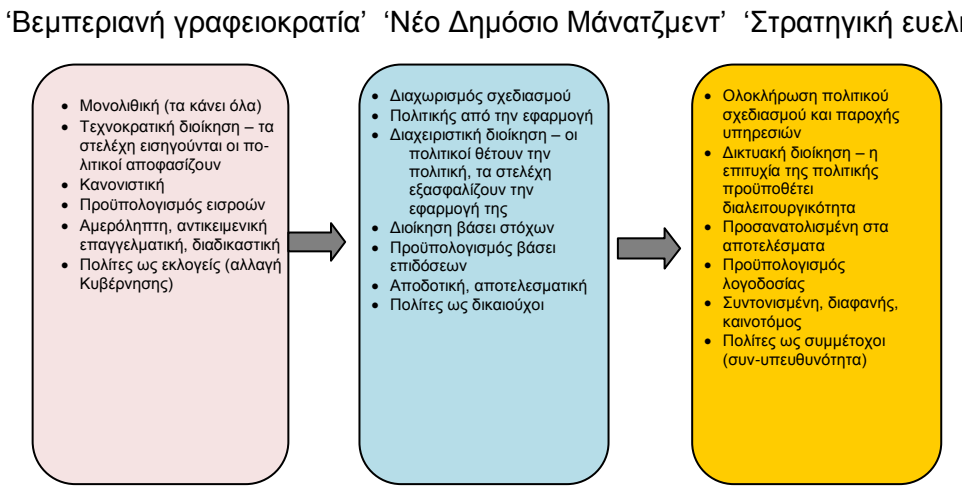
Μέσα σε αυτό το περίπλοκο περιβάλλον, οι δημόσιες διοικήσεις πρέπει όλο και περισσότερο να προσαρμόζουν τον τρόπο λειτουργίας τους σε **νέες πραγματικότητες και έννοιες**, μεταξύ των οποίων: η αναγνώριση της χάραξης πολιτικής χαρακτηρίζεται από δύσκολες επιλογές, πολύπλοκα σενάρια και πολύπλοκες καταστάσεις· αναγνωρίζοντας ότι οι πραγματικοί τρόποι με τους οποίους ενεργούν οι άνθρωποι και ανταποκρίνονται στην πολιτική αντανακλούν τη συναισθηματική και κοινωνική μας συμπεριφορά· επικεντρώνοντας όλο και περισσότερο σε προσεγγίσεις δικτύωσης για την επίτευξη στόχων μέσω συντονισμού· αναζητώντας οργανωτικές λύσεις, βασισμένες σε συστήματα σκέψης και διαλειτουργικότητας· αντιμετωπίζοντας τις δημογραφικές αλλαγές (γήρανση και διαφοροποίηση του εργατικού δυναμικού) και τη ψηφιακή ατζέντα· καθιστώντας εφικτές την υπευθυνότητα και τον πολιτικό ακτιβισμό, μεταξύ άλλων, μέσω της ανοικτής κυβέρνησης και των ανοικτών δεδομένων· και ασπαζόμενοι την αμοιβαία ευθύνη στη λήψη των αποφάσεων.

Το τελευταίο κίνημα και η εναλλακτική προσέγγιση της μεταρρύθμισης των δημόσιων διοικήσεων είναι η **«στρατηγική ευελιξία»**, έννοια που προέρχεται από τον ιδιωτικό τομέα, γεγονός που αντανακλά την πίεση στις υπεύθυνες διοικήσεις να καταστούν ισχυρές, ανθεκτικές και προσαρμοστικές. Αναγνωρίζει ότι οι υπάρχουσες δομές και τα συστήματα, με επίκεντρο κυρίως την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα, έχουν δημιουργήσει «σιλοειδή σκέψη» και συχνά γίνονται υπερβολικά δύσκαμπτα ή χαρακτηριζόμενα από την οργανωτική αδράνεια για να ανταποκριθούν στην μεταβαλλόμενη κοινωνία, το περιβάλλον και την τεχνολογία. Στο παρελθόν, η στρατηγική τείνει να μειώνει τους κινδύνους και όχι να προσαρμόζεται στις εξωτερικές προκλήσεις.

> Το Φινλανδικό Ταμείο Καινοτομίας (SITRA) και η INSEAD Business School χαρακτήρισαν την στρατηγική ευελιξία ως «την ικανότητα ενός οργανισμού να εντοπίζει και να ανταποκρίνεται προληπτικά στις αναδυόμενες πολιτικές προκλήσεις, ώστε να αποφεύγονται άσκοπες κρίσεις και να εκτελεί στρατηγικές και διαρθρωτικές αλλαγές με τακτικό και έγκαιρο τρόπο».

[76] Βλ. S. Kuhlmann and H. Wollmann (οπ.παρ.), οι οποίοι επίσης διακρίνουν το 'Ναπολεόντειο' & το 'Ομοσπονδιακό' μοντέλο, στο πλαίσιο του μοντέλου της Ηπειρωτικής Ευρώπης και ένα 'Σκανδιναβικό μοντέλο' μεταξύ των Σκανδιναβικών χωρών.

Αυτή η **εξέλιξη της σκέψης** από το παραδοσιακό γραφειοκρατικό μοντέλο σε μια προσέγγιση προσανατολισμένη στο αποτέλεσμα και στο χρήστη συνοψίζεται περιληπτικά από το ακόλουθο διάγραμμα:



Στην πράξη, τα **όρια μεταξύ αυτών των οργανωτικών μοντέλων** είναι θολά. Οι διοικήσεις βασίζονται σε πτυχές και των τριών. Η χρηστή διακυβέρνηση εξακολουθεί να εξαρτάται από τα θεμελιώδη βεμπεριανά αξιώματα και αξίες[77], «οι νόμοι περί δημοσίων υπηρεσιών, η δέουσα διαδικασία και η απουσία διαφθοράς»[78]. Η μεταρρύθμιση δεν συμβαίνει μεμονωμένα, αλλά διαμορφώνεται από τις επικρατούσες αρχές και αξίες της διοίκησης.

Βασικά ερωτήματα για το κεφάλαιο 9	Τρόποι και εργαλεία
9.1 Ποια είναι τα **συστατικά και τα εμπόδια** της μεταρρύθμισης;	✚ Λόγοι για τη μεταρρύθμιση ✚ Εμπόδια για τη μεταρρύθμιση
9.2 Ποιες είναι οι **δυνητικές προσεγγίσεις** για τη μεταρρύθμιση;	✚ Λειτουργικές προσεγγίσεις ✚ Ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση ✚ Σταδιακή αλλαγή
9.3 Ποιους **πιθανούς δρόμους για τη μεταρρύθμιση** μπορούν οι διοικήσεις να ακολουθήσουν;	✚ Το μοντέλο Kotter για βιώσιμη οργανωτική αλλαγή ✚ Αλλαγή νοοτροπιών ✚ Διδάγματα από προηγούμενες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες

9.1 Συστατικά της μεταρρύθμισης και εμπόδια

Η μεταρρύθμιση δεν συμβαίνει σε κενό. Υπάρχουν πολλοί παράγοντες που μπορούν να εμπνεύσουν, να επιτρέψουν ή να προσκαλέσουν δράση - ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, να την απαιτήσουν. Ομοίως, μπορεί να υπάρχουν αντισταθμιστικές δυνάμεις οι οποίες μπορούν να λειτουργήσουν ως φρένο στην πρόοδο, να αντισταθούν στη μεταρρύθμιση ή να διατηρήσουν τον τρόπο λειτουργίας μέσω της αδράνειας.

[77] Βλ. B.G. Peters and J. Pierre (2017), *Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research*. Governance, 30: 11–16.
[78] Βλ. S. Van de Walle (2016), *In Europe, Weber still rules*

9.1.1 Άρση εμποδίων

«Οι μεταρρυθμίσεις του δημοσίου τομέα είναι περίπλοκες, σε πολλές περιπτώσεις αντιδημοφιλείς, αμφισβητούμενες, γεμάτες με κίνδυνο και απαιτούν πολύ χρόνο για να παράγουν αποτελέσματα και να αποδείξουν τα οφέλη τους ... Μπορούν να υποστηριχθούν ή να αντιταχθούν από τους ανθρώπους ανάλογα με την άποψή τους· μπορεί να οδηγήσουν σε ακούσια αποτελέσματα· μπορεί να είναι δύσκολο να εφαρμοστούν· μπορεί να δημιουργήσουν την ανάγκη για περαιτέρω μεταρρυθμίσεις· ή απλά δεν μπορεί να λειτουργήσουν καθόλου θέτοντας σε κίνδυνο την επιβίωση και τη νομιμότητα των δημόσιων οργανισμών και της διαχειριστικής και πολιτικής ηγεσίας τους». OECD[79].

Μερικοί από τους κύριους παράγοντες που παρεμποδίζουν την εξέλιξη παρουσιάζονται παρακάτω. Αυτά τα στοιχεία αντίστασης δεν αλληλοαποκλείονται. Σε πολλές περιπτώσεις, μπορούν να τοποθετηθούν περισσότερα από ένα εμπόδια στη διαδρομή, με αποτέλεσμα να μειωθεί η πιθανότητα οι μεταρρυθμίσεις να εκκινήσουν ή να ολοκληρωθούν. Ο τρόπος με τον οποίο αυτοί οι παράγοντες αλληλεπιδρούν θα εξαρτηθεί από το πλαίσιο.

Παράγοντας	Περιγραφή
Νομικοί περιορισμοί & επιπλοκές	Το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων ενδέχεται να μην είναι εφικτό, διότι το νομικό και κανονιστικό πλαίσιο περιορίζει ή απαγορεύει την προτεινόμενη πρωτοβουλία. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η λύση θα είναι απλά η αλλαγή του νόμου, ο οποίος μπορεί να επιβραδύνει το ρυθμό της αλλαγής, αντί να τον σταματήσει τελείως.
Έλλειψη πολιτικής βούλησης	Ανεξάρτητα από τα μεμονωμένα κίνητρα, όμως, όλοι οι πολιτικοί αντιμετωπίζουν ένα θεμελιώδες δίλημμα σε μια δημοκρατία, τουλάχιστον περιστασιακά: Να κάνουμε ό,τι είναι απαραίτητο για να εκφράσουμε τις προτιμήσεις των ψηφοφόρων ή να κάνουμε το σωστό για την κοινωνία και ό,τι είναι βιώσιμο, ακόμη και εάν αυτό θέσει σε κίνδυνο την επανεκλογή μας. Σε πολλές περιπτώσεις, δεν υπάρχει σύγκρουση μεταξύ του τί είναι αμέσως δημοφιλές και του μακροπρόθεσμου δημοσίου συμφέροντος, αλλά μερικές φορές αποκλίνουν.
Αδύναμος πολιτικός ανταγωνισμός	Η έλλειψη πολιτικής βούλησης μπορεί να αντανακλά το φτωχό πολιτικό ανταγωνισμό. Η ρητορική της μεταρρύθμισης κατά τη διάρκεια των προεκλογικών εκστρατειών μπορεί να εξαερωθεί μετά τις εκλογές, εκτός εάν το κόμμα που αναλαμβάνει την εξουσία αισθάνεται άλλες πιέσεις, όπως από την κοινωνία των πολιτών.
Συναινετικά πολιτικά συστήματα	Στα πλειοψηφικά και ανταγωνιστικά πολιτικά συστήματα, οι ριζοσπαστικές μεταρρυθμίσεις μπορούν να κατευθυνθούν και να γίνουν γρήγορα, ενώ πιο συναινετικές ρυθμίσεις (π.χ. συμμετοχή κυβερνήσεων συνασπισμού) μπορεί να διαρκέσουν περισσότερο και οι στόχοι ή οι επιπτώσεις να εξαλειφθούν ή η διαδικασία να εγκαταλειφθεί λόγω πολιτικών διαπραγματεύσεων ή καθυστερήσεων. Είναι πιο πιθανό οι μεταρρυθμίσεις να αναθεωρηθούν μέσω διαλόγου και διαπραγμάτευσης, αν και τελικά δεν θα είναι λιγότερο αποτελεσματικές. Μπορεί να είναι περισσότερο, αν δοκιμαστούν και υποβληθούν σε ένα ευρύτερο φάσμα εισροών και γνώσεων.
Ενδημική διαφθορά	Εάν η κυβέρνηση χαρακτηρίζεται από μεγάλη διαφθορά, αυτό θα τείνει να καταρρεύσει σε χαμηλότερη αντίσταση στην αλλαγή. Αυτό το modus operandi μπορεί να συστηματοποιηθεί ως «νόμιμη διαφθορά», εάν οι νομοθέτες καταχραστούν την εξουσία τους για να περιορίσουν τους κανόνες προς όφελός τους, έτσι ώστε η ανάθεση συμβάσεων και θέσεων εργασίας να βασίζονται στην ευνοιοκρατία, για παράδειγμα (βλ. κεφάλαιο 2).
	Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης - Μια Εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες
Επιρροή κατεστημένων συμφερόντων	Σε μια δημοκρατία, οι ομάδες συμφερόντων πρέπει να έχουν μια φωνή και να είναι σε θέση να «μιλούν την αλήθεια στην εξουσία». Αυτή η αρχή βρίσκεται πίσω από την ενθάρρυνση της κοινωνίας των πολιτών και τη διαδικασία διαβούλευσης με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις σχετικά με τις προθέσεις και τα μέσα πολιτικής (νομοθεσία, δαπάνες κ.λπ.)[80]. Ωστόσο, σε ποιο σημείο η νόμιμη εκπροσώπηση

[79] Βλ. O. Huerta Melchor, οπ.παρ.

[80] Δύο πρόσφατες μελέτες από διαφορετικές πηγές υποστηρίζουν ότι οι σχέσεις εξουσίας και οι ασυμμετρίες στην κοινωνία διαδραματίζουν πρωταρχικό ρόλο για τις μεταρρυθμίσεις. Βλ. World Bank (2017) World Development Report *Governance and the*

	διασχίζει την κόκκινη γραμμή και μετατρέπεται σε αδικαιολόγητη επιρροή και, τελικά, σε κατάληψη του κράτους; (βλ. κεφάλαιο 2).
Η μάχη των ιδεών	Ορισμένες φωνές μιλούν πιο δυνατά από άλλες. Αξιωματούχοι και εσωτερικοί παράγοντες τείνουν να έχουν μεγαλύτερη επιρροή απ' ό,τι οι εξωτερικοί φορείς. Αλλά η επιρροή τους επικρατεί όταν η κοσμοθεωρία τους γίνεται η «συμβατική σοφία», αποδεκτή από το μεγαλύτερο μέρος της κοινωνίας γενικά[81].
Δημόσια απάθεια	Η απουσία μεταρρυθμιστικής δραστηριότητας μπορεί να αντανακλά μια παθητική αποδοχή του status quo στην κοινωνία, για παράδειγμα πληθυσμοί που υποβαθμίζονται από τη συστηματική διαφθορά («τίποτα δεν μπορεί να γίνει»).
Διοίκηση που αποστρέφεται τον κίνδυνο	Η ομάδα εμπειρογνωμόνων της Επιτροπής για την καινοτομία του δημοσίου τομέα επισήμανε την αποστροφή έναντι του κινδύνου ως ένα διοικητικό περιορισμό της δημιουργικότητας στη δημόσια διοίκηση. Η αρχή αυτή ισχύει και για τις εσωτερικές μεταρρυθμίσεις.
Αντιγραφή χωρίς το πλαίσιο	Κάποιες διοικήσεις προσπάθησαν να βελτιώσουν το δανεισμό πρακτικών από τις διοικήσεις άλλων χωρών ή από τον ιδιωτικό τομέα (βλ. κεφάλαιο 4). Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε αυτό που ονομάζεται ισομορφικό μιμητισμό: «η εμφάνιση αλλαγής, με ελάχιστη πραγματική πρόοδο: μια γραφειοκρατία αναδιοργανώνεται για να μοιάζει με εκείνες από προηγμένες χώρες, αλλά η γραφειοκρατική αποτελεσματικότητα βελτιώνεται ελάχιστα»[82].
Υπερ-απλούστευση	Οι δημόσιες διοικήσεις είναι πολύπλοκα συστήματα, με πολλαπλά στρώματα και μονάδες, οργανωμένα κάθετα και οριζόντια (βλ. κεφάλαιο 3 για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση). Υπάρχει ο κίνδυνος να πραγματοποιηθούν αποσπασματικές μεταρρυθμίσεις που δεν λαμβάνουν υπόψη τις ενώσεις και τις διασυνδέσεις σε ολόκληρο το διοικητικό σύστημα.
Υπερβολική αντίδραση	«Οι βραχυπρόθεσμες πιέσεις των ΜΜΕ και του κοινού στους πολιτικούς 'να κάνουν κάτι' είναι ακόμα πιο οξείς από πριν. Βραχυπρόθεσμα, μια αναδιοργάνωση μπορεί να είναι το μόνο πράγμα, ή τουλάχιστον το λιγότερο δύσκολο πράγμα που μπορεί να κάνει ένας υπουργός. Σε ορισμένες χώρες, τα ΜΜΕ έγιναν πράγματι σημαντικοί υποστηρικτές της μεταρρύθμισης, ζητώντας συγκεκριμένους τύπους λύσεων και έντονα επιτίθενται σε μορφές μεταρρύθμισης που δεν εγκρίνουν»[83].
Απουσία οράματος	Η διαδικασία μεταρρύθμισης μπορεί να υπονομευθεί, εκτός εάν υπάρχει σαφής εικόνα του επιθυμητού τελικού προορισμού στα μάτια των υπευθύνων λήψης αποφάσεων. Θα πρέπει να υπάρχει ένας σκοπός και ένας στόχος που να είναι συνεπής και συναρπαστικός.
Από πάνω προς τα κάτω εντολή	Το όραμα πρέπει να συνδυάζεται με ευφυή εκτέλεση. Τα καλύτερα σχεδιασμένα σχέδια είναι απίθανο να είναι αποτελεσματικά, εκτός αν στηρίζονται στην κατανόηση της επί τόπου κατάστασης, στις διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη και ιδανικά στην κοινή ιδιοκτησία των διοικητικών αλλαγών. Εάν επιβληθεί μεταρρύθμιση στους υπαλλήλους, μπορεί να οδηγήσει σε παθητική ή ακόμα και ενεργητική αντίσταση.
Ανελαστική διακυβέρνηση	Οι περισσότερες δημόσιες διοικήσεις τείνουν να ακολουθούν εσωτερικά ένα μοντέλο «διοίκησης και ελέγχου», αλλά μπορεί να έχουν μια τάση για «μηχανισμούς της αγοράς» (outsourcing, ενθάρρυνση του ανταγωνισμού και εισαγωγή επιχειρηματικής διαχείρισης) ή εναλλακτικά περισσότερο συναινετικές 'δικτυακές' προσεγγίσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Η μεταρρυθμιστική όρεξη των δημοσίων διοικήσεων μπορεί να κατασταλεί εάν είναι πολύ συνδεδεμένοι με μια προσέγγιση (βλ. ενότητα 9.3.3 για τη μετα-διακυβέρνηση).
Ομαδική σκέψη	Η πραγματικότητα της ανθρώπινης συμπεριφοράς δεν είναι πάντα «ορθολογική», είμαστε επιρρεπείς σε γνωσιακές και συναισθηματικές προκαταλήψεις και επιρροής από άλλους. Οι άνθρωποι τείνουν να υποτάσσουν τις απόψεις τους στην κυρίαρχη ή τη μέση άποψη της ομάδας, αντί να ομιλούν και να ξεχωρίζουν, κινδυνεύουν να χάσουν την προσωπικότητά τους, ή να υποταχθούν στη στάση του ηγέτη της ομάδας (βλ. ενότητα 1.2.2 σχετικά με τις συμπεριφορικές γνώσεις).

Law & Duncan Green (2016) *How Change Happens.*

[81] Βλ. D. Rodrik (2014), When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 28, Number 1, Winter 2014, σσ. 189–208.

[82] Βλ. M. Andrews (2013), *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*, Cambridge University Press.

[83] Βλ. C. Pollitt (2010), What can we learn from 30 years of public management reform? Paper to support presentation at the SSPA-SDA Bocconi Conference 'Reforming the public sector: how to make a difference', Rome, 2-3 December 2010.

Ανεπαρκής ικανότητα ή πόροι	Οι δημόσιες διοικήσεις συχνά καθορίζονται από τη διαχείριση των επιδόσεων όταν προτείνουν μεταρρυθμίσεις, χωρίς όμως να λαμβάνουν πλήρως υπόψη τη συμβολή της ικανότητας (βλ. κεφάλαιο 4). Οι ανεπαρκείς πόροι μπορούν επίσης να περιορίσουν τη μεταρρύθμιση. Η αποσυγκέντρωση λειτουργιών χωρίς την αντίστοιχη χρηματοδότηση, για παράδειγμα, μπορεί να είναι αντιπαραγωγική (βλ. κεφάλαιο 3 για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση).
Ασθενής συντονισμός	Δεδομένου ότι οι διοικήσεις είναι πολύπλοκοι οργανισμοί σε πολλαπλά επίπεδα, η διαδικασία μεταρρύθμισης συχνά απαιτεί μια «άποψη ελικοπτέρου» τόσο στη σύλληψη όσο και στην εφαρμογή, όπου το Κέντρο Διακυβέρνησης (COG) διαδραματίζει κάποιο ρόλο, υποθέτοντας ότι διαθέτει τις εξουσίες και το ανθρώπινο δυναμικό (βλ. ενότητα 3.3 για το συντονισμό του Κέντρου Διακυβέρνησης).
Δαπάνες μετάβασης	Ακόμη και αν η αλλαγή είναι πλήρως δικαιολογημένη και υποστηριχθεί, η μεταρρύθμιση μπορεί να αποτύχει στο απλό θέμα του κόστους. Αυτό είναι πιθανότερο να αποτελέσει εμπόδιο στην περίπτωση που η μεταρρύθμιση απαιτεί μακρόπνοες επενδύσεις (νέο σύστημα ΤΠΕ, κατάρτιση προσωπικού κ.λπ.), οπότε θα υπάρξει μια περίοδος διακοπής της διαδικασίας ή της υπηρεσίας ή/και θα υπάρξει εκτεταμένος χρόνος μετάβασης πριν τα οφέλη γίνουν εμφανή. Ακόμα και η αντίληψη του κόστους μπορεί να δημιουργήσει αδράνεια γύρω από τις καθιερωμένες πρακτικές.
Νικητές και ηττημένοι	Οι συνέπειες της μεταρρύθμισης δεν είναι πάντα ομοιόμορφες, με τα οφέλη που προκύπτουν σε ορισμένες ομάδες στο εργατικό δυναμικό ή την κοινωνία και τα έξοδα/απώλειες που επωμίζονται άλλοι. Από μόνο του, αυτό μπορεί να δημιουργήσει αντίσταση, ειδικά εάν οι «ηττημένοι» εντοπιστούν και οργανωθούν, αλλά ειδικά αν αντιληφθούν ότι έχουν αντιμετωπιστεί με δίκαιο τρόπο. Η ευθύνη για τους μεταρρυθμιστές είναι να γνωστοποιήσει τους λόγους πίσω από την αλλαγή και να πείσει για το δίκαιο χαρακτήρα της.
Αβεβαιότητα	Αν υπάρχουν κάποιοι «χαμένοι» ή ακόμη και 100% «νικητές», η αντίσταση στη μεταρρύθμιση είναι πιθανό να αυξηθεί εάν τα εμπλεκόμενα μέρη παραμείνουν ανενημέρωτα για μια σημαντική περίοδο σχετικά με τις πιθανές επιδράσεις, καλές ή κακές, δημιουργώντας φόβο για το άγνωστο. Και πάλι, η επικοινωνία είναι κρίσιμη.
Μεταρρυθμιστική κούραση	Μια ατελείωτη σειρά ανακοινώσεων για τη μεταρρύθμιση μπορεί να διακινδυνεύσει την αποξένωση των εμπλεκομένων μερών, που βλέπουν τη διαδικασία χωρίς σκοπό. Αυτό μπορεί να επιδεινωθεί από την υπερβολική επικοινωνία των δυνητικών οφελών ως «επανάσταση» της δημόσιας υπηρεσίας και τη δημιουργία σκεπτικισμού γύρω από τις νέες πρωτοβουλίες,

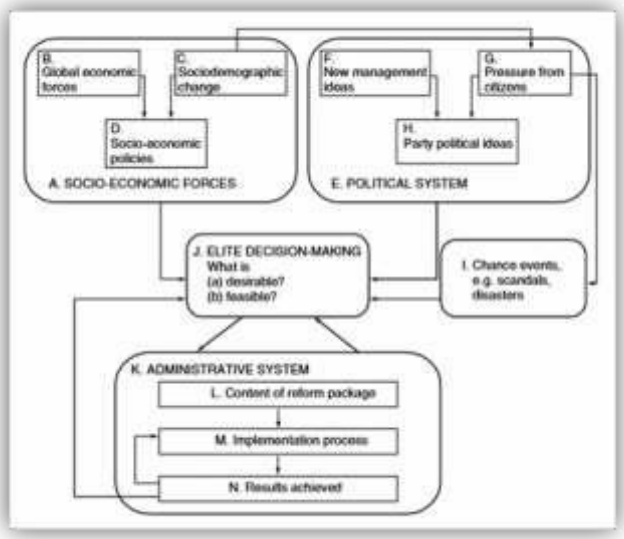
Αυτές οι πηγές αντίστασης μπορούν να οδηγήσουν τη πολιτικο-διοικητική ελίτ **να χαλιναγωγήσει τις φιλοδοξίες της**, επιλέγοντας τι μπορεί να επιτευχθεί σε σχέση με το βέλτιστο: «Οι μεταρρυθμιστές συχνά θέλουν κάτι περισσότερο από αυτό που πραγματικά προτείνουν, αλλά «λογοκρίνουν» τις δικές του φιλοδοξίες για το σχεδιασμό ενός μικρότερου πακέτου που να έχει περισσότερες πιθανότητες να γίνει δεκτό»[84]. Η αδράνεια μπορεί επίσης να αποτελέσει η ίδια εμπόδιο. Μόλις υπάρξει θεσμός, σύστημα ή πρακτική, τείνει να δικαιολογεί τη συνεχιζόμενη υπόστασή του.

9.1.2 Κινητήριες δυνάμεις της μεταρρύθμισης

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα δυνητικά εμπόδια, ποιές είναι οι πηγές που μπορούν να εμπνεύσουν και να επιτύχουν την αλλαγή; Η μεταρρύθμιση μπορεί να προέλθει από την κορυφή, η οποία κατευθύνεται από τους πολιτικούς ως εκλεγμένοι αξιωματούχοι που προσβλέπουν κοινωνικά αιτήματα ή αναζητούν μια εντολή μεταρρύθμισης από το κοινό. Εναλλακτικά, η πρωτοβουλία μπορεί να προέρχεται από την ίδια τη διοίκηση, από ανώτερα ή μεσαία στελέχη, εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων τους ως εισηγητών και εκτελεστών.

Βλ.επίσης αρχές και αξίες

[84] Βλ. C. Pollitt and G. Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd edition, Oxford University Press



Μερικές φορές, (η μεταρρύθμιση) αντικατοπτρίζει μια ακαταμάχητη αίσθηση πίεσης για αλλαγή από την κοινωνία των πολιτών - οι πολίτες δίνουν εντολή στους πολιτικούς μέσω της κάλπης ή απαιτούν μεταρρύθμιση μεταξύ των εκλογών μέσω λαϊκής πίεσης.

Από τις μελέτες τους[85], οι καθηγητές Christopher Pollitt και Geert Bouckaert έχουν παρατηρήσει τρία κύρια κίνητρα: εξοικονόμηση χρημάτων, αντιμετώπιση χαμηλών επιδόσεων (βελτιώνοντας την παραγωγικότητα, την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών και την εμπιστοσύνη του κοινού)· και αναζητώντας νέους μηχανισμούς για την ενίσχυση της δημόσιας λογοδοσίας και των προτύπων στη δημόσια ζωή.

Οι Pollitt και Bouckaert διαμόρφωσαν ένα μοντέλο μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης (αναπαράγεται δεξιά) ως μια προσέγγιση των «ευρύτερων δυνάμεων που λειτουργούσαν τόσο ως κινητήριες δυνάμεις όσο και ως αναχαιτιστές της αλλαγής»[86]. Το κεντρικό χαρακτηριστικό είναι η διαδικασία της «ελιτίστικης λήψης αποφάσεων», ως αναγνώριση ότι οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις έχουν ξεκινήσει, ή τουλάχιστον, υλοποιούνται από πολιτικούς και/ή ανώτερους δημόσιους υπαλλήλους. Ωστόσο, το μοντέλο αναγνωρίζει επίσης ότι αυτές οι πολιτικο-διοικητικές ελίτ μπορεί να «επηρεαστούν σε μεγάλο βαθμό από ιδέες και πιέσεις, προερχόμενες από αλλού». Στις περισσότερες περιπτώσεις, αυτό περιλαμβάνει τον εντοπισμό των μέσων και των τεχνικών που επιλέγονται για να προχωρήσουν σε αλλαγές - μια διάκριση ανάμεσα στις μεταρρυθμίσεις που είναι επιθυμητές από εκείνες που είναι βιώσιμες.

Όσον αφορά αυτούς τους παράγοντες επηρεασμού, 12 πιθανές **κινητήριες δυνάμεις** αλλαγής μπορούν να εντοπιστούν μέσα στις δημόσιες διοικήσεις - ένας συνδυασμός εσωτερικών και εξωτερικών ερεθισμάτων, που μπορούν να προκαλέσουν τόσο αντιδραστική όσο και ενεργητική συμπεριφορά και να λειτουργούν ως αντίβαρο στα εμπόδια της μεταρρύθμισης[87].

1. **Πολιτικός ανταγωνισμός**: Οι καλά λειτουργούσες και πλουραλιστικές δημοκρατίες επιτρέπουν στα πολιτικά κόμματα της αντιπολίτευσης να προσφέρουν ένα ανταγωνιστικό όραμα για το κοινό, συμπεριλαμβανομένου ενός ενισχυμένου κράτους δικαίου και μιας αποτελεσματικότερης διοίκησης.

[85] Βλ. C. Pollitt and G. Bouckaert (2003), *Evaluating Public Management Reforms: An International Perspective* in 'Evaluation in Public-Sector Reform', edited by Hellmut Wollmann
[86] Βλ. C. Pollitt and G. Bouckaert (2011), οπ.παρ.
[87] Αυτές δεν περιλαμβάνουν κοινωνικο-οικονομικές δυνάμεις, καθώς αυτές οι δυνάμεις είναι εξωγενείς. Όπου έχουν άμεση επίπτωση στην ίδια τη διοίκηση, ενσωματώνονται ως εξωγενείς κινητήριες δυνάμεις.

2. **Έλεγχος των ΜΜΕ:** Μεταξύ των σημαντικότερων ελέγχων και εξισορροπήσεων της πολιτικής εξουσίας είναι ένα ελεύθερο και ανεξάρτητο μέσο ενημέρωσης που μπορεί να ελέγχει τις κυβερνητικές αποφάσεις και την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης και να ρίχνει φως στις κυβερνητικές ενέργειες.

3. **Συμμετοχή του κοινού και ακτιβισμός:** Η κοινωνία των πολιτών μπορεί να ασκήσει ισχυρή πίεση προς τα πάνω για να απαιτήσει μεταρρύθμιση, η οποία μπορεί να προκληθεί από δυσαρέσκεια και δυσπιστία στην αναποτελεσματική αντίδραση της κυβέρνησης σε μια κρίση. Μπορεί επίσης να προκύψει πιο οργανικά από τη συμμετοχή του κοινού στη χάραξη πολιτικής. Η μακρόχρονη τάση προς την αποσυγκέντρωση αντανακλά την αντίληψη ότι οι άνθρωποι εμπιστεύονται τις αποφάσεις που λαμβάνονται πιο κοντά στις κοινότητές τους. Με άλλα λόγια, οι πολίτες (και οι επιχειρήσεις) απαιτούν όλο και περισσότερο την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών και, ως εκ τούτου, τη διοίκηση να λειτουργεί ισότιμα με τον ιδιωτικό τομέα, ιδιαίτερα στο διαδίκτυο – σύμφωνα με το ρυθμό και τον τόπο διευκόλυνσης του χρήστη.

Βλ.επίσης ενότητα 1.1 για τη συν-υπευθυνότητα και το κεφάλαιο 3 για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση & κεφάλαιο 5 για την παροχή υπηρεσιών

4. **Νέα πολιτική ηγεσία:** Προκειμένου οι ιδέες να υπερκεράσουν κατεστημένα συμφέροντα θα πρέπει να ισχύει το εξής: «Οι επιχειρηματίες παρατηρούν και εκμεταλλεύονται αυτά τα χαλαρά σημεία στη δομή των ιδεών, των θεσμών και των κινήτρων ... Το δημόσιο πρόσωπο της πολιτικής αλλαγής μπορεί να είναι ό,τι ενός τρελού, ενός πνευματικού ή ενός ακαδημαϊκού συγγραφέα. Όποια και αν είναι η μορφή αυτών των ηγετών, είναι πολιτικοί επιχειρηματίες - άνθρωποι των οποίων οι ιδέες και οι δράσεις επικεντρώνονται στην παραγωγή αλλαγής»[88]. Οι κρίσεις μπορούν να αποτελέσουν παράδειγμα τέτοιων «χαλαρών σημείων» (βλέπε 12.).

5. **Επαγγελματική και αποπολιτικοποιημένη δημόσια υπηρεσία:** Η ίδια η δημόσια διοίκηση μπορεί να είναι ένα αντιστάθμισμα της κατάχρησης εξουσίας και ενός φορέα για την προώθηση της αλλαγής, εάν οι εργαζόμενοι δεν εξαρτώνται από την πολιτική πατρωνία για διορισμό και προαγωγή, αλλά επιλέγονται ανάλογα με την αξία τους. Αυτό καθιστά πιο πιθανό οι δημόσιοι υπάλληλοι να εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον.

6. **Τεχνολογία ως κινητοποιητής:** Οι δυνατότητες επεξεργασίας και δικτύωσης των ΤΠΕ καθιστούν την ηλεκτρονική διακυβέρνηση παράγοντα για την «αλλαγή του παιχνιδιού», με δυνατότητα να ανοίξει: νέες μεθόδους εργασίας εντός και μεταξύ των διοικήσεων μέσω της διαλειτουργικότητας· νέες πηγές γνώσης μέσω των αποκαλούμενων «μεγάλων δεδομένων»· και τους τρόπους σύνδεσης με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις για τη συν-δημιουργία πολιτικής και υπηρεσιών.

Βλ.επίσης κεφάλαιο 1 για την συν-υπευθυνότητα & τα αναλυτικά στοιχεία των μεγάλων δεδομένων, το κεφάλαιο 3 για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση &theme 3 on MLG & το κεφάλαιο 5 για τη διαλειτουργικότητα και τη συν-δημιουργία υπηρεσιών.

[88] Βλ. W. Leighton and E. López (2013), *Madmen, Intellectuals, and Academic Scribblers: The Economic Engine of Political Change*, Stanford University Press.

7. **Η δημογραφία του εργατικού δυναμικού:** Οι δημόσιες διοικήσεις είναι μικρόκοσμοι της κοινωνίας (ή θα έπρεπε να είναι) και επομένως οι ευρύτερες δημογραφικές τάσεις μπορούν να αποκαλυφθούν στο μεταβαλλόμενο χαρακτήρα του, καθώς γερνά και γίνεται περισσότερο πολύμορφο. Αυτό δημιουργεί ευκαιρίες, καθώς το προσωπικό φέρει ένα ευρύτερο φάσμα εμπειριών στον εργασιακό χώρο, αλλά και προκλήσεις σε μια εποχή όπου οι ψηφιακές δεξιότητες εξίσου ζητούνται και είναι σπάνιες.

Βλ.ενότητα 4.3 για τη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού

8. **Εξωτερικοί πόροι οικονομικής και τεχνικής υποστήριξης:** Οι δημόσιες διοικήσεις έχουν εμπειρία από την παραλαβή κεφαλαίων με συνημμένους όρους (π.χ. δανεισμό από τα διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, προϋπολογισμός απόδοσης και δημοσιονομικές μεταβιβάσεις). Σε επίπεδο ΕΕ, 17 κράτη-μέλη λαμβάνουν σήμερα πόρους από τα ΕΔΕΤ, στο πλαίσιο του θεματικού στόχου 11, με την προϋπόθεση ότι θα υιοθετήσουν ένα στρατηγικό πλαίσιο πολιτικής για την ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας (εκ των προτέρων) και την απόδειξη των επιδόσεων με τους δείκτες αποτελεσμάτων και αποτελεσμάτων (εκ των υστέρων). Η ΕΕ έχει, επίσης, επιρροή μέσω της τεχνικής βοήθειας (SRSS και άλλων υπηρεσιών της Επιτροπής), ενώ άλλοι φορείς (π.χ. ΟΟΣΑ) διενεργούν αξιολογήσεις από ομοτίμους για να συμβάλουν στην ενίσχυση της δημόσιας διακυβέρνησης.

9. **Εξωτερική πολιτική καθοδήγηση:** Οι διεθνείς πηγές συμβουλών πολιτικής μπορούν επίσης να διαμορφώσουν ιδέες και πρωτοβουλίες στα κράτη μέλη. Σε πολλές περιπτώσεις, η καθοδήγηση μπορεί να είναι γενική και να απευθύνεται σε συγκεκριμένες χώρες ή ιδρύματα, αλλά να έχει υψηλό προφίλ και αντίκτυπο. Στις πηγές περιλαμβάνονται η ΕΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης, ο ΟΟΣΑ, το ΔΝΤ και η Παγκόσμια Τράπεζα.

10. **Διεθνή σημεία αναφοράς:** Ορισμένες κυβερνήσεις αναφέρονται σε παγκόσμιους συγκριτικούς δείκτες για να καθορίσουν τους δικούς τους στόχους επίδοσης. Αυτοί επίσης εμφανίζονται συχνά στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, ασκώντας πίεση στους πολιτικούς για να εξηγήσουν και να δικαιολογήσουν τη θέση της χώρας στο σχετικό πίνακα. Τα σημεία αναφοράς χρησιμοποιούνται μερικές φορές και σε υποεθνικό επίπεδο (π.χ. σύγκριση δημοτικών επιδόσεων, αποτελέσματα υγείας σε διάφορες περιοχές ή αποτελέσματα εξέτασης από το σχολείο). Αυτοί οι δείκτες μπορούν να είναι χρήσιμοι εάν προκαλέσουν μια θετική συζήτηση σχετικά με τους λόγους πίσω από την απόδοση και τα διδάγματα που μπορούν να αντληθούν από τα «επιτυχημένα» συστήματα και πρακτικές και την κατανόηση του πλαισίου και των αιτιών.

Βλ.ενότητα 1.3 για τους παγκόσμιους δείκτες & την ενότητα 4.1 για τη διαχείριση επιδόσεων

11. **Ισομορφισμός:** Ορισμένες δημόσιες διοικήσεις επιδιώκουν να μιμούνται άλλες διοικήσεις - ή να αντιγράφουν πτυχές τους - οι οποίες θεωρούνται (περισσότερο) επιτυχείς είτε για να ικανοποιήσουν τις απαιτήσεις των δανειστών (καταναγκαστικός ισομορφισμός), είτε για να προσπαθήσουν να αντιγράψουν τις δομές και τους παράγοντες επιτυχίας (παγκοσμιοποιημένος ισομορφισμός) ή επειδή τέτοιες μεταρρυθμίσεις υλοποιούνται από άλλους που έχουν θέσει αποτελεσματικά ένα πρότυπο που πρέπει να ακολουθηθεί (κανονιστικός ισομορφισμός).

12. **Ανταπόκριση στην κρίση:** Η εμφάνιση μιας κρίσης - είτε οικονομικής, χρηματοπιστωτικής, φυσικής καταστροφής, είτε άλλης αιτίας - μπορεί να προκαλέσει μια θεμελιώδη επανεξέταση του τρόπου λειτουργίας και οργανώσεως της δημόσιας διοίκησης, σε ορισμένες περιπτώσεις εξ ανάγκης.

Αυτές οι κινητήριες δυνάμεις θέτουν το σκηνικό για το επόμενο θέμα: πώς τα καταφέρνουν οι δημόσιες διοικήσεις που είναι διατεθειμένες να μεταρρυθμίσουν;

9.2 Δυνητικές μεταρρυθμιστικές προσεγγίσεις

Στο πλαίσιο των συστατικών και των εμποδίων της μεταρρύθμισης, πώς μπορούν οι διοικήσεις να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες και να παρακάμψουν τα εμπόδια; Υπάρχουν τρία σενάρια που εκτίθενται εδώ, τα οποία βασίζονται σε εμπειρίες μεταρρύθμισης των τελευταίων 20-30 ετών. Το καταλληλότερο σενάριο για οποιαδήποτε διοίκηση θα εξαρτηθεί εν μέρει από το πολιτικό, νομικό και πολιτιστικό της πλαίσιο.

9.2.1 Λειτουργική επανεξέταση

Οι λειτουργικές επανεξετάσεις εμφανίστηκαν ως μέσο μεταρρύθμισης σε μεγάλο βαθμό στο πλαίσιο των χωρών που βρίσκονταν σε προενταξιακή διαδικασία, κατά τη δεκαετία του 1990 και στη μετάβασή τους σε μια σύγχρονη οικονομία της αγοράς. Τα συστήματα δημόσιας διοίκησης ήταν υψηλά πολιτικοποιημένοι μηχανισμοί για την εφαρμογή πολιτικής και για την αυστηρή εφαρμογή του νόμου παρά για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών. Κάθε υπουργείο ήταν υπεύθυνο για ένα συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, η διοίκηση συνολικά λειτουργούσε κάθετα σε σιλό και ήταν επικεντρωμένη στον έλεγχο και την επιβολή, και όχι στη χάραξη πολιτικής. Τόσο ο συντονισμός όσο και η διοχέτευση των κοινωνικών συμφερόντων ήταν ο τομέας της διοίκησης του κόμματος, και όχι της δημόσιας διοίκησης[89].

Τα χαρακτηριστικά αυτά έρχονται σε αντίθεση με την προσδοκία της ποιοτικής δημόσιας διοίκησης να είναι **επαγγελματική, προσανατολισμένη στην πολιτική, συνεκτική και να ανταποκρίνεται** στο κοινό και στην κοινωνία εν γένει. Οι άμεσες πολιτικές συνταγές μετά το 1990 - που χαρακτηρίστηκαν από το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών (UNDP) πρώτα ως «μεταρρύθμιση με νόμο», και στη συνέχεια, «μεταρρύθμιση με περικοπές σε όλη τη διοίκηση» - ήταν αναποτελεσματικές και μάλιστα αντιπαραγωγικές για αδύναμες δομές.

Οι λειτουργικές επανεξετάσεις επικεντρώνονται σε συστημικούς και θεσμικούς στόχους και επιδιώκουν να δημιουργήσουν προϋποθέσεις για τον εκσυγχρονισμό των διοικήσεων ώστε να λειτουργούν πιο αποτελεσματικά μακροπρόθεσμα. Η διαδικασία της λειτουργικής επανεξέτασης αρχίζει πάντα με μια προσπάθεια να διευκρινιστούν οι ρόλοι, οι αποστολές και οι στόχοι των υπό μελέτη διοικητικών οργάνων και να αντληθούν από αυτές σχετικές λειτουργικές απαιτήσεις.

[89] Βλ. United Nations Development Programme (2001), *Rebuilding state structures: methods and approaches*, UNDP/RBEC Policy Advocacy Papers

Οι λειτουργικές επανεξετάσεις αντιπροσωπεύουν μια προσεγμένη και ολιστική προσέγγιση, όχι μια «γρήγορη και βρώμικη» ανάλυση, βασισμένη σε αυστηρή αξιολόγηση και απόψεις των εμπειρογνωμόνων. Λαμβάνουν τη μορφή, είτε **κάθετης, οριζόντιας, είτε συστημικής** θεώρησης, με τέσσερις δυνητικούς στόχους:

- ✓ Κατάργηση περιττών λειτουργιών.
- ✓ Μείωση της αλληλοεπικάλυψης μεταξύ και εντός των θεσμών.
- ✓ Πρόσθεση λειτουργιών που λείπουν, και / ή
- ✓ Εξορθολογισμός της κατανομής των λειτουργιών.

Η κριτική της χρήσης και της χρησιμότητας των λειτουργικών επανεξετάσεων στο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών αναδεικνύει τη σημασία της **υποκίνησης.** Όταν οι επανεξετάσεις είναι αποκλειστικά καθοδηγούμενες από δανειστές, η προσέγγισή τους τείνει να είναι αποσπασματική και τα αποτελέσματά τους συχνά χαμηλής ποιότητας, καθώς υλοποιούνται περισσότερο ως τυπικότητα – ως μέρος της συμφωνίας. Όταν καθοδηγούνται από μια γνήσια επιθυμία των κυβερνήσεων «*να προκαλέσουν μια επανάσταση στη μεταρρύθμιση των συστημάτων δημόσιας διοίκησης, τα οποία είχαν γίνει ένα εμπόδιο για επιτυχημένη οικονομική μεταρρύθμιση….οι διαδικασίες αναθεώρησης συχνά έχουν βοηθήσει να θέσουν τα μέτρα μεταρρύθμισης που προηγουμένως δεν μπορούσαν να ληφθούν υπόψη ως τέτοια στην πολιτική ατζέντα, και συνέβαλαν σε μια ριζοσπαστική και πολύ αναγκαία αλλαγή στη διοικητική οργάνωση και πρακτική.* Για να χρησιμοποιήσουμε μια παλιά φράση: για να αλλάξεις, θα πρέπει να επιθυμείς να αλλάξεις.

Τα 10 διδάγματα που αντλήθηκαν από τη μελέτη του UNDP, η οποία περιελάμβανε ανάλυση των λειτουργικών επανεξετάσεων σε τρεις χώρες που είναι σήμερα κράτη-μέλη της ΕΕ (Βουλγαρία, Λετονία και Σλοβακία), καθώς και σε τρεις χώρες γειτονικών χωρών:

1. Συμφωνείστε σε σαφή στόχο μεταξύ των βασικών παικτών
2. Αναθέστε το συντονισμό σε κυβερνητικό οργανισμό
3. Καθορίστε και ακολουθήστε ένα σχέδιο δράσης
4. Παρέχετε επαρκή εκπαίδευση
5. Επικοινωνείτε τακτικά με υπηρεσίες της κυβέρνησης και με οποιουσδήποτε συμβούλους της λειτουργικής επανεξέτασης.
6. Να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες της εξεταζόμενης κατάστασης
7. Καθιέρωση μηχανισμών παρακολούθησης
8. Σχέδιο για τη χρήση των ελευθερωμένων πόρων
9. Τακτική, στοχευμένη ανακεφαλαίωση
10. Να τεθεί η επανεξέταση σε μια ευρύτερη ατζέντα μεταρρυθμίσεων.

9.2.2 Ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση

Οι λειτουργικές επανεξετάσεις μπορούν να αποτελέσουν το εφαλτήριο για τις θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις. Εκτεταμένες ασκήσεις μπορούν επίσης να προκύψουν από μια αίσθηση «κρίσης». Το πρόγραμμα Copernicus αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα μιας συνολικής δέσμης μεταρρυθμίσεων που αναδύεται από μια περίοδο δημόσιας δυσαρέσκειας για την κρατική διοίκηση. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο των βελγικών πολιτικών δομών, ο Κοπέρνικος ασχολήθηκε αποκλειστικά με το ομοσπονδιακό, όχι το περιφερειακό/κοινοτικό ή το δημοτικό επίπεδο. Η επίσημη διάρκεια ζωής του ήταν την περίοδο 1999-2003, αλλά συνέχισε να έχει επιπτώσεις πέρα από τον επίσημο τερματισμό του. Τόσο οι προθέσεις του όσο και οι περιορισμοί μπορούν να δώσουν διδάγματα σε άλλες διοικήσεις που σκέπτονται παρόμοιες αναδιοργανώσεις.

Καλή Πρακτική: Μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα 'Copernicus' (Βέλγιο)

Βλ.επίσης κεφάλαιο 3 για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Εκτός από τις ριζικές και οι ολοκληρωμένες μεταρρυθμίσεις μπορεί να είναι **από πάνω προς τα κάτω**, φθάνοντας σε κάθε εδαφικό επίπεδο των δομών της χώρας, κάθετα και οριζόντια. Ίσως το πιο σύγχρονο παράδειγμα είναι η απόφαση της ισπανικής κυβέρνησης να εγκαινιάσει την Επιτροπή για τη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης (CORA) το 2012, ως μια συνολική διοικητική προσέγγιση. Θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μηδενικής βάσης προσέγγιση, καθώς έθεσε βαθιά υπαρξιακά ερωτήματα σχετικά με την τρέχουσα οργάνωση, και δεν ήταν τίποτε εκτός ατζέντας για την επαναξιολόγηση των δομών και την ενίσχυση των συστημάτων της. Περιγράφεται από την Επιθεώρηση Δημόσιας Διακυβέρνησης του ΟΟΣΑ ως «μια από τις πλέον φιλόδοξες διαδικασίες μεταρρύθμισης της διακυβέρνησης» μεταξύ των μελών της. Το μεταρρυθμιστικό πακέτο είναι «ουσιαστικό, τεκμηριωμένο και συνεπές με τη συνεχιζόμενη διαδικασία εκσυγχρονισμού» και «το αποτέλεσμα μιας αυστηρής διαδικασίας συλλογής δεδομένων, διαλόγου μεταξύ των επαγγελματιών και διάγνωσης των αδυναμιών των δημοσίων διοικήσεων της Ισπανίας».

9.2.3 Σταδιακή αλλαγή

Οι 'επαναστατικές' (bing bang) μεταρρυθμίσεις τείνουν να αποτελούν την εξαίρεση παρά τον κανόνα[90]. Πολύ πιο χαρακτηριστικές είναι οι μικρότερης κλίμακας μεταρρυθμίσεις, μερικές εκ των οποίων έχουν αναδειχθεί ως καλές πρακτικές στην Εργαλειοθήκη. Υπάρχει η περίπτωση για **μόνιμη εξέλιξη** στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, η οποία μπορεί να είναι περισσότερο αποτελεσματική μακροπρόθεσμα. Όπως έχει παρατηρήσει ο ΟΟΣΑ: «*Μια σταδιακή προσέγγιση, με πρόβλεψη για ανατροφοδότηση και προσαρμογή σε όλη την πορεία, μπορεί να μειώσει την αβεβαιότητα και επομένως την αντίσταση*». Αυτή η διαδικασία της συνεχούς αλλαγής ταιριάζει με την έννοια της 'απόκλισης', η οποία αναγνωρίζει ότι οι στόχοι συχνά επιτυγχάνονται έμμεσα, όχι όπως προβλέπεται.

Βλ. ενότητα 4.1 για τη διοίκηση βάσει αποτελεσμάτων

[90] Όπως οι Pollitt and Bouckaert (2011) υποστηρίζουν: «*Οι μεταρρυθμιστές προσπαθούν να βελτιώσουν ένα θεσμό ή ένα πρόγραμμα, ή μερικές φορές ένα ολόκληρο τομέα (υγεία, παιδεία), αλλά σπάνια προσπαθούν να αναδιαρθρώσουν το σύνολο των θεσμών του δημόσιου τομέα με μια προσπάθεια*».

Ανώτεροι δημόσιοι λειτουργοί, είτε αιρετοί, είτε διορισμένοι, θέτουν τους μεταρρυθμιστικούς στόχους ως τη γενική κατεύθυνση του ταξιδιού, η διοίκηση κάνει βήματα προς τον επιθυμητό προορισμό, και ακολουθεί τα πιο κατάλληλα μονοπάτια σε αυτή τη διαδρομή, μαθαίνοντας από την εμπειρία: δεν υπάρχει ακριβής οδικός χάρτης για το μέλλον.

Η εμπειρία από τις χώρες μέλη του ΟΟΣΑ είναι ότι η διοικητική μεταρρύθμιση «*επιτυγχάνεται όταν δεν θεωρείται ως εφάπαξ άσκηση, αλλά ως μια διαδικασία συνεχούς βελτίωσης για να εντοπίζει συνεχώς τα προβλήματα, τις αδυναμίες και τις ευκαιρίες να κάνουν τα πράγματα καλύτερα...οι διεθνείς εμπειρίες δείχνουν ότι η πολιτική στήριξη αποδυναμώνεται με το χρόνο, ζητώντας συγκέντρωση πόρων και πολιτική ηγεσία. Η ιεράρχηση των προτεραιοτήτων οφείλεται επίσης στην καλύτερη αξιοποίηση των πολιτικών, οικονομικών και ανθρωπίνων πόρων και στην επικέντρωσή τους στις μεταρρυθμίσεις που επιτυγχάνουν την καλύτερη ισορροπία μεταξύ κόστους και οφέλους*», OECD Public Governance Review Spain, 2014 (οπ.παρ.)

Η μεταρρύθμιση μπορεί να λάβει πολλές μορφές και μπορεί να συμβεί με **διαφορετικές ταχύτητες, συμπεριλαμβανομένων των υπερβολικά γρήγορων και πολύ αργών**. Οι δημόσιες διοικήσεις μπορεί να είναι υποτονικές όσον αφορά την προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες προσδοκίες της κοινωνίας (όπως η διατήρηση συστημάτων έγχαρτων συναλλαγών και μακρών ουρών στα μετρητά, που απαιτούν επαναλαμβανόμενες αποδείξεις βασικών προσωπικών πληροφοριών) ή μπορούν να σπεύσουν σε ριζικές αλλαγές χωρίς να αντανακλούν πλήρως τις συνέπειες των περικοπών στο προσωπικό ή της κατάργησης ολόκληρων επιπέδων υποεθνικής διοίκησης). Μερικές φορές, η μεταρρύθμιση οδηγείται αποκλειστικά από χρονοδιαγράμματα εκλογών και πολιτικούς διορισμούς. Υπάρχει πάντοτε ο κίνδυνος μεταρρύθμισης για χάρη της μεταρρύθμισης. Ομοίως, ορισμένες μεταρρυθμίσεις είναι μόνο ρητορικές, διακηρύξεις που δεν γίνονται ποτέ πραγματικότητα.

Κατ' αρχήν, η αλληλεπίδραση του «πολιτικού - δημόσιας διοίκησης - κοινωνίας των πολιτών» σε μια ακμάζουσα δημοκρατία θα πρέπει να λειτουργήσει ως **έλεγχος ασφαλείας** για την αλλαγή, επιταχύνοντας την αργή πορεία της προόδου όταν απαιτείται, λειτουργώντας ταυτόχρονα ως ένα φρένο ενάντια στις υπερβολικά επιθετικές και ακατάλληλες μεταρρυθμίσεις. Στην πράξη, η διασφάλιση αυτή βασίζεται στο ότι και τα τρία μέρη είναι πλήρως σε θέση να διαδραματίσουν το ρόλο τους:

- ✓ **Οι πολιτικοί** χρειάζεται να εστιάσουν στις πολιτικές αποφάσεις και στρατηγικές, παρά σε λεπτομέρειες των καθημερινών λειτουργιών, και θα πρέπει να είναι πλήρως ενημερωμένοι για τις διαθέσιμες επιλογές που απαιτούν τεκμηριωμένες εισηγήσεις από τα στελέχη.

Στο πλαίσιο των **διοικήσεων**, ανώτερα και μεσαία στελέχη χρειάζονται τη γνώση και την ειδημοσύνη για την υλοποίηση των εντολών των πολιτικών, αλλά επίσης και επαρκή ανεξαρτησία για να αισθάνονται ότι μπορούν να προσφέρουν αμερόληπτες συμβουλές.

- ✓ Το **κοινό** χρειάζεται να μπορεί να εκφράσει και υπερασπίσει τα συμφέροντά του, να έχει πρόσβαση στους αιρετούς εκπροσώπους του προκειμένου να τους μεταφέρει τις προσδοκίες του και να εμπιστευτεί ότι οι αιρετοί και οι διορισμένοι δημόσιοι λειτουργοί θα ενεργήσουν με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον.

Αυτό που είναι σαφές είναι ότι αυτό το **πλαίσιο είναι κρίσιμο**: η νομική παράδοση, οι διοικητικές δομές και το σύστημα κάθε χώρας, καθώς και τα πολιτισμικά χαρακτηριστικά της συμβάλουν σημαντικά τόσο στην υποκίνηση όσο και στον αντίκτυπο των μεταρρυθμίσεων. Για παράδειγμα, η κατάργηση του καθεστώτος της μονιμότητας της «δημόσιας υπηρεσίας» θα μπορούσε να έχει δύο αντίθετα αποτελέσματα, ανάλογα με τις συνθήκες: μπορεί να επιτρέψει στη διοίκηση να φέρει νέο ταλαντούχο προσωπικό σε ανώτερο επίπεδο, με διαφορετικές εμπειρίες και νέες προοπτικές, ή θα μπορούσε να προκαλέσει αστάθεια, εξαλείφοντας την εργασιακή ασφάλεια και να ενθαρρύνει την ευνοιοκρατία με πολιτικούς-κομματικούς διορισμούς και το νεποτισμό κατά τις προσλήψεις και τις προαγωγές.

Η έκταση στην οποία η κοινωνία πολιτών εμπλέκεται με πολιτικούς και δημόσιες διοικήσεις επηρεάζεται από **πολιτισμικές διαστάσεις,** οι οποίες ενσαρκώνονται στο μοντέλο Hofstede, που αξιολογεί τα χαρακτηριστικά της χώρας, χρησιμοποιώντας έξι δείκτες: ατομικισμός έναντι κολεκτιβισμού, αποφυγή αβεβαιότητας, αρρενωπότητα έναντι θηλυκότητας, μακροπρόθεσμος έναντι βραχυπρόθεσμου προσανατολισμού, και επιείκεια έναντι συγκράτησης. Αυτά τα πολιτισμικά χαρακτηριστικά δείχνουν το βαθμό στον οποίο οι πολίτες τείνουν να δέχονται ή να απορρίπτουν την εξουσία των πολιτικών και να εμπιστεύονται τις δημόσιες διοικήσεις και να ανταποκρίνονται στα μέσα μεταρρύθμισης που χρησιμοποιούν (π.χ. νόμοι και κανονισμοί, εξωτερικές αναθέσεις κ.λπ.). Σηματοδοτούν, επίσης, το βαθμό στον οποίο προσδοκούν να συμμετέχουν σε διαβούλευση κατά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων ή ακόμη και να συν-δημιουργήσουν τις λύσεις τους και την προθυμία τους να ασκήσουν πίεση για αλλαγή. Ενώ οι κουλτούρες μπορεί να εξελίσσονται με την πάροδο του χρόνου, αυτές οι τάσεις είναι χρήσιμοι οδηγοί στο βαθμό που η μεταρρύθμιση θα ενθαρρυνθεί και θα ενσωματωθεί και θα αποτελέσει δείκτη των πιο καρποφόρων προσεγγίσεων.

9.3 Πιθανές πορείες μεταρρύθμισης

Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης μπορεί να λάβει πολλές μορφές. Μπορεί να επιδιώξει τη βελτίωση των κανόνων, της καθημερινότητας, των διαδικασιών, των διεργασιών, του ανθρωπίνου δυναμικού και των πρακτικών. Μπορεί να επιδιώξει να επηρεάσει πολιτικές και προτεραιότητες. Μπορεί να στραφεί στην αλλαγή νοοτροπίας, να διαμορφώσει στάσεις και να κατευθύνει τη συμπεριφορά. Πιο θεμελιωδώς, μπορεί να καθορίσει ή να εξευγενίσει τις αξίες. Μπορεί να φιλοδοξεί να αλλάξει τη διοικητική κουλτούρα.

Ανάλογα με το στόχο, η μεταρρύθμιση μπορεί να επιδιώξει την επίτευξη οποιωνδήποτε ή και όλων αυτών των αλλαγών. Αυτό που είναι σαφές και δίνει εντολή για μια ευρεία συναίνεση είναι ότι δεν υπάρχει μια λύση για τη μεταρρύθμιση που να ταιριάζει παντού, δεν υπάρχει ασημένια σφαίρα, δεν υπάρχει μαγικό ραβδί. Η εμπειρία δείχνει ότι η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης είναι ένα «μαύρο κουτί» που περιέχει πολλές διαφορετικές ενέργειες, κίνητρα και αποτελέσματα. Δεν υπάρχει μόνο ένα σημείο εισόδου στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, υπάρχουν πολλά. Το ερώτημα είναι: τί ταιριάζει με την κατάσταση; Σε ολόκληρη την ΕΕ, υπάρχει μια μεγάλη ποικιλία νομικών παραδόσεων, διοικητικών συστημάτων και κουλτούρας, τα οποία έχουν τεράστια επίδραση στις πιθανότητες επιτυχίας. Αυτό το θέμα καθορίζει μερικούς από τους τρόπους προς τα εμπρός, με βάση την συσσωρευμένη γνώση.

9.3.1 Το μοντέλο Kotter για βιώσιμη οργανωτική αλλαγή

Η μεταρρύθμιση μπορεί να συμβεί σε όλα τα επίπεδα, με το χαμηλότερο να αφορά μεμονωμένους οργανισμούς. Ο καθηγητής John Kotter από το Harvard Business School πρότεινε ένα μοντέλο οκτώ σταδίων για διαρκή αλλαγή, που αναπτύσσεται παρακάτω[91]. Ο Kotter τόνισε ότι οι πιο επιτυχημένες περιπτώσεις διέρχονται και τα οκτώ στάδια, τα οποία μπορεί να διαρκέσουν πολύ, αλλά «η παράλειψη των σταδίων δημιουργεί μόνο τη ψευδαίσθηση της ταχύτητας και ποτέ δεν παράγει ικανοποιητικό αποτέλεσμα». Επιπλέον, τα κρίσιμα σφάλματα σε οποιαδήποτε φάση μπορεί να έχουν «καταστροφικό αποτέλεσμα, επιβραδύνοντας την ορμή και αναιρώντας τα σκληρά αποκομιζόμενα κέρδη[92].

Βήμα	Περιγραφή
Δημιουργήστε μια αίσθηση του επείγοντος	Η επιφυλακτικότητα είναι ο εχθρός της αλλαγής, ενώ ο επείγων χαρακτήρας διεγείρει τις προσπάθειες για μεταρρύθμιση. Αυτό το επείγον μπορεί να προέλθει από μέσα - από μια ανάλυση της κατάστασης που αντιμετωπίζει η διοίκηση, αξιοποιώντας τα διαθέσιμα δεδομένα και αναλύοντας τα στοιχεία. Με τα λόγια του Kotter, η αλλαγή προκαλείται όταν κάποιος (είτε άτομο είτε ομάδα) «διευκολύνει μια ειλικρινή συζήτηση δυνητικά δυσάρεστων γεγονότων». Οι μετρήσεις απόδοσης ενδέχεται να περιλαμβάνουν τα σχόλια των χρηστών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών, την ανάλυση του διοικητικού φόρτου, τη διαφθορά που καταγγέλλεται κλπ. Ωστόσο, είναι συχνά ευκολότερο να προέρχονται αυτά τα μηνύματα από έξω, είτε από τα μέσα ενημέρωσης, τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, τις ομάδες προβληματισμού, διεθνή συγκρίσιμα στοιχεία, νέες πολιτικές ηγεσίες/αλλαγή κυβέρνησης (χωρίς τις παρακαταθήκες της προκατόχου της), είτε από τις επιπτώσεις της κρίσης. Και στις δύο περιπτώσεις, ο στόχος πρέπει να είναι να μετακινηθούν οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων (ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι) από τις «ζώνες της άνεσής τους», για να αντιμετωπίσουν την πραγματικότητα του λειτουργικού τους περιβάλλοντος. Το status quo θα πρέπει να εκλαμβάνεται πιο ριψοκίνδυνο απ' ότι η μεταρρύθμιση.
Δημιουργία ενός συνασπισμού για αλλαγή	Για να αποφευχθεί η απομόνωση των βασικών φορέων λήψης αποφάσεων, είναι σημαντικό να υποστηρίζονται από μια αξιόπιστη, με κύρος, ικανή και συνεργατική ομάδα που μπορεί να τους καθοδηγήσει, να ενισχυθούν (όπου ενδείκνυται) από έναν ευρύτερο συνασπισμό συμφερόντων της κοινωνίας των πολιτών, χρηστών υπηρεσιών και άλλων ενδιαφερομένων μερών. Αυτή η ομάδα υποστήριξης μπορεί να τους τροφοδοτήσει με πληροφορίες και γνώσεις, να διαδώσει το μήνυμα, να διατηρήσει τη δυναμική και σε μερικές περιπτώσεις (η ευρύτερη συμμαχία) να «βγάλει τα κάστανα από τη φωτιά» για να διασφαλίσει ότι η μεταρρύθμιση υλοποιείται. Οι απειλές της 'ομαδικής σκέψης' μπορούν να μετριαστούν, συγκεντρώνοντας διαφορετικές προσωπικότητες . Οι ηγέτες θα χρειαστεί να συντονίσουν και να συμβιβάσουν, να έχουν επίγνωση της πάλης για την εξουσία, να χρησιμοποιήσουν δομημένες συζητήσεις και διάλογο προκειμένου να οικοδομηθεί μια ηθική της ομάδας, να παρέχουν τακτική ανατροφοδότηση στην ομάδα αναφορικά με την πρόοδο και να παρουσιάζουν αποτελέσματα αμέσως μόλις προκύπτουν.

[91] Το υλικό επεξεργάστηκε η Sylvia Archmann (τότε Εθνική Εμπειρογνώμονας στο EIPA) και ο Jens Qvesel, (Ανώτερο Σύμβουλο στη Γραμματεία Διαχείρισης των Δανικών Περιφερειών) για το σεμινάριο του EIPA με τίτλο '*Managing Change in Public Administration*', το οποίο πραγματοποιούνταν τακτικά από το 2006 μέχρι το 2013. Βλ. επίσης S. Fernandez and H. G. Rainey (2006) *Managing Successful Organisational Change in the Public Sector: An Agenda for Research and Practice*, Public Administration Review, 66/2, για μια εναλλακτική αλλά παρόμοια οπτική με αρκετά κοινά στοιχεία.

[92] Βλ. J. P. Kotter (1995), *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail*, Harvard Business Review, March - April 1995

Ανάπτυξη ενός οράματος	Η καθοδηγητική ομάδα θα πρέπει να αναπτύξει μια τολμηρή, αισιόδοξη εικόνα του μέλλοντος - τον προορισμό που επιδιώκει να επιτύχει η διοίκηση. Το όραμα αφορά την κατεύθυνση (όχι τους προϋπολογισμούς και τους στόχους), πρέπει να επικοινωνηθεί εύκολα και να απευθύνεται ευρέως στο προσωπικό και τους ενδιαφερόμενους φορείς. Εάν η διοίκηση στηρίζεται αντ' αυτού σε διαδικασίες και οδηγίες για να προωθήσει την αλλαγή, η ώθηση είναι πιθανό να εξαλείψει την ερμηνεία και τη σύγχυση. Το αρχικό περίγραμμα του οράματος μπορεί να είναι θολό και μπορεί να χρειαστεί χρόνο και αρκετές επαναλήψεις για να εστιάσει στο στόχο, προτού φτάσει στην τελική του μορφή και επικυρωθεί. Αυτό θα περιλαμβάνει «σκληρή αναλυτική σκέψη και λίγο όνειρο», σύμφωνα με Kotter, και στρατηγικές για την επίτευξη του οράματος.
Επικοινωνήστε το όραμα για να το κάνετε αποδεκτό	Είναι ζωτικής σημασίας να μην υποτιμάτε τη σημασία της επικοινωνίας. Η υλοποίηση του οράματος και της στρατηγικής στην πράξη θα απαιτήσει την ενεργό συμμετοχή, την οικειοποίηση και την ένταξη πολλών δημοσίων υπαλλήλων, ειδικά εάν επηρεάζουν θέσεις εργασίας ή ρόλους. Όλα τα διαθέσιμα κανάλια θα πρέπει να χρησιμοποιούνται δημιουργικά και συχνά, με απλή γλώσσα, ιστορίες, μεταφορές και παραδείγματα όπου είναι χρήσιμα, μεταφέροντας άμεσα μηνύματα στο προσωπικό και αντιμετωπίζοντας κάθε σκεπτικισμό ή παρελκυστική συμπεριφορά. Οι εργαζόμενοι θα πρέπει να αισθάνονται ότι τυχόν αρνητικές όψεις και το προσωπικό θα αντιμετωπίζονται δίκαια. Εάν τα ανώτερα στελέχη βρεθούν να επιδιώκουν εξαιρέσεις από το όραμα, οι λόγοι πρέπει να εξηγηθούν στο προσωπικό για να αποφύγουν την έλευση του κυνισμού. Όταν τα διευθυντικά στελέχη αρχίζουν να προβαίνουν σε πράξεις και γίνονται ζωντανή ενσάρκωση της αλλαγής που επιδιώκεται, γίνονται παραδείγματα στους άλλους εργαζόμενους.
Ενίσχυση των ενεργειών για την υλοποίηση του οράματος	Αφού το όραμα συμφωνηθεί και οικειοποιηθεί, όλο και περισσότεροι άνθρωποι θα πρέπει να συμμετέχουν στη διαδικασία μετασχηματισμού του, καθώς αυτό ξεκινάει να υλοποιείται. Σε αυτό το στάδιο, οι εργαζόμενοι θα πρέπει να ενθαρρύνονται να επιδεικνύουν πρωτοβουλία και να καινοτομούν, υπό την προϋπόθεση ότι θα παραμείνουν εντός των παραμέτρων του ίδιου του οράματος. Αυτό θα απαιτήσει κάτι περισσότερο από την ενεργοποίηση του προσωπικού, αλλά σημαίνει επίσης την άρση των εμποδίων. Αυτά μπορεί να περιλαμβάνουν, για παράδειγμα, υπερβολικά επιφυλακτικές νοοτροπίες, άκαμπτες οργανωτικές δομές, τυπικές διαδικασίες, περιοριστικές ταξινομήσεις θέσεων εργασίας, ανεπαρκής κατάρτιση ή ανεπαρκή πληροφοριακά συστήματα. Το χειρότερο από όλα, κατά την άποψη του Kotter, είναι οι προϊστάμενοι που εμποδίζουν την αλλαγή μέσω της συμπεριφοράς τους, τηρώντας απλώς τις διαδικασίες, κάτι που μπορεί να συμβεί όταν οι διευθυντές δεν πείθονται από την πρωτοβουλία ή αισθάνονται ότι απειλούνται από αυτήν. Είτε έτσι, είτε αλλιώς, χρειάζεται να αντιμετωπιστεί πριν γίνει μοιραίο για τη μεταρρύθμιση, αποθαρρύνοντας το προσωπικό, για τη διατήρηση της αξιοπιστίας της διαδικασίας αλλαγής.
Σχέδιο για βραχυπρόθεσμα οφέλη	Για να διατηρηθεί ο επείγων χαρακτήρας, η διοίκηση και το προσωπικό χρειάζεται να δουν τα οφέλη της αλλαγής να εμφανίζονται σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα, οπότε τα «πρώιμα κέρδη» θα πρέπει να σχεδιάζονται από την ομάδα καθοδήγησης. Οι άνθρωποι πρέπει να αρχίσουν να βλέπουν ορατά αποτελέσματα μέσα σε 1-2 χρόνια (ή νωρίτερα, ιδανικά μέσα σε 6 μήνες), ανάλογα με το μέγεθος και την πολυπλοκότητα της διαδικασίας αλλαγής. Αυτή η ανατροφοδότηση θα ενθαρρύνει τους ηγέτες της αλλαγής ότι το όραμα είναι έγκυρο και η στρατηγική είναι στο σωστό δρόμο και στέλνει ένα μήνυμα στους υπαλλήλους - είτε υποστηρικτές είτε αντιπάλους των μεταρρυθμίσεων - καθώς και σε άλλους ενδιαφερόμενους φορείς. Αυτό απαιτεί συνειδητή προσπάθεια, ώστε η στρατηγική (βήμα 3) να ενσωματώσει βραχυπρόθεσμες δράσεις που αποσκοπούν στην εξασφάλιση «προγραμματισμένων» επιτυχιών, με την προϋπόθεση της αναπόφευκτης αβεβαιότητας για το περιβάλλον στο οποίο λειτουργούν οι δημόσιες διοικήσεις. Αυτά τα επιτεύγματα θα πρέπει να προωθηθούν σε μεγάλο βαθμό, στο πλαίσιο της επικοινωνιακής εκστρατείας. Η ανατροφοδότηση βοηθά, επίσης, να αναδείξει εκείνους τους εργαζόμενους που συνέβαλαν στην επιτυχία, και να ενθαρρύνει και άλλους.
Μη χαλαρώσετε	Με τα γρήγορα κέρδη, είναι σημαντικό να γιορτάσουμε την επιτυχία, αλλά να μην δηλώσουμε «νίκη» πολύ νωρίς, προτού οι μεταρρυθμίσεις καταλάβουν

	πλήρως τη διοικητική κουλτούρα. Στον επιχειρηματικό κόσμο, ο Kotter εκτιμά ότι αυτό μπορεί να διαρκέσει από πέντε έως δέκα χρόνια. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, οι νέοι τρόποι και διαδικασίες μπορεί να είναι εύθραυστες, οι «παραδοσιακές» προοπτικές μπορούν εύκολα να ανακάμψουν και πάλι και η πρόοδος μπορεί ενδεχομένως να αντιστραφεί. Αντ' αυτού, χρησιμοποιήστε την αξιοπιστία των πρώιμων κερδών για την αντιμετώπιση ακόμη μεγαλύτερων προβλημάτων. Βραχυπρόθεσμες επιτυχίες παρέχουν την κάλυψη για τον απολογισμό, την παγίωση, την εξάλειψη περιττών συστημάτων και δομών, την παράκαμψη των αποθαρρυντικών δραστηριοτήτων και τη διατήρηση της μεταρρυθμιστικής δυναμικής.
Εμπέδωση της αλλαγής	Η τελική φάση είναι η επίτευξη πολιτισμικών αλλαγών, η ενσωμάτωση της μεταρρύθμισης στις κοινές αξίες και, σύμφωνα με τον Kotter, «τον τρόπο που κάνουμε τα πράγματα εδώ». Καταβάλλετε μια συνειδητή προσπάθεια για να δείξετε στο προσωπικό ότι οι προσεγγίσεις και οι συμπεριφορές βοήθησαν στη βελτίωση των επιδόσεων. Μην τα αφήνετε μόνα τους για να κάνετε τις συνδέσεις, καθώς οι άνθρωποι μπορούν μερικές φορές να αναζητούν δεσμούς στις ενέργειες μεμονωμένων χαρισματικών ηγετών, αντί να δουν μια συστημική αλλαγή. Και πάλι, αυτό απαιτεί αποτελεσματική επικοινωνία. Πάρτε αρκετό χρόνο για να βεβαιωθείτε ότι η επόμενη γενιά ανώτατων στελεχών ενσαρκώνει αυτήν την αλλαγή, διαφορετικά η απειλή της οπισθοδρόμησης σε παλιές πρακτικές παραμένει. Οι αξίες και οι συνήθειες (τα πρότυπα συμπεριφοράς) τείνουν να είναι βαθιά ριζωμένα στους ανθρώπους, επομένως είναι πιθανό να είναι το τελευταίο πράγμα που πρέπει να αλλάξει. Ωστόσο, είναι σημαντικό οι αλλαγές να είναι ενσωματωμένες στην κουλτούρα σας, γεγονός που μπορεί να συνεπάγεται αλλαγές σε προσωπικό, αν τα άτομα διαπιστώσουν ότι δεν μπορούν να προσαρμοστούν.

Καλή Πρακτική:
Το έργο CHANGE[2] στην πόλη Μανχάιμ (Γερμανία)

Οι συνολικές μεταρρυθμίσεις στο Mannheim απεικονίζουν μια πρωτοβουλία χωρίς αποκλεισμούς με πολλές πτυχές του μοντέλου Kotter. Μια επικείμενη δημοσιονομική κρίση ήταν η αιτία για την εκ νέου αναζήτηση τρόπων με τους οποίους η πόλη διαχειριζόταν τους πόρους της, ενώ ο δήμαρχος παρουσίαζε ένα όραμα μετασχηματισμού, βασισμένο σε επτά στρατηγικούς στόχους, ανοίγοντας το διάλογο με τους εργαζομένους και δίνοντας έμφαση στην αμφίδρομη επικοινωνία, επιτυγχάνοντας μια αλλαγή κουλτούρας προς την κατεύθυνση της συνεργασίας, διαρρηγνύοντας τα εσωτερικά διοικητικά σιλό και αναπτύσσοντας μια εταιρική σχέση με τη συμμετοχή πολιτών, επιχειρήσεων και πανεπιστημίων. Η αρχική πενταετής φάση μετασχηματισμού έχει πλέον μεταφερθεί σε μια περαιτέρω πενταετή φάση παγίωσης.

Καλή Πρακτική:
Συνεχής μετασχηματισμός και διαχείριση ποιότητας (Γερμανία)

Με παρόμοιο τρόπο, η διοίκηση της Έσσης για τη διαχείριση της γης και τη γεωπληροφορική υπέστη εκτεταμένη μεταστροφή τις τελευταίες δύο δεκαετίες, εστιάζοντας μόνο στις βασικές της δραστηριότητες, εδραιώνοντας τα γραφεία της και περικόπτοντας το προσωπικό της. Κατά το διάστημα αυτό, μπόρεσε να αυξήσει την παραγωγικότητά της μέσω της διαχείρισης των ΤΠΕ και της γνώσης. Καθ' όλη αυτή τη μεταρρυθμιστική περίοδο, συνέχισε να επενδύει στην ανάπτυξη του προσωπικού, να προάγει την ισορροπία επαγγελματικής-οικογενειακής ζωής και να χρησιμοποιεί τη διαχείριση της ποιότητας για να ενισχύσει μια κουλτούρα συνεχούς βελτίωσης.

Η **ηγεσία** διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στο σχεδιασμό, την εφαρμογή, την παρακολούθηση και τη διατήρηση των διαδικασιών αλλαγής. Στο πλαίσιο του δημοσίου τομέα, η ηγεσία θεωρείται ως αποκλειστική δραστηριότητα του επικεφαλής του οργανισμού, αλλά η μεταρρύθμιση βασίζεται, επίσης, στην κατανεμημένη, κοινή και ηγετική ομάδα.

Οι οργανωτικές αλλαγές αφορούν τελικά το ανθρώπινο δυναμικό - τους ίδιους τους δημόσιους αξιωματούχους. Οι αλλαγές μπορεί να περιλαμβάνουν, για παράδειγμα, τα εξής: την εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε οργανισμούς ή μέσω της ανάθεσης σε εξωτερικούς συνεργάτες· εσωτερικό επαναπροσανατολισμό κατά την επανασχεδίαση της παροχής υπηρεσιών· θέσπιση νέων πρακτικών διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων· και/ή αλληλεπίδραση με διαδικτυακά συστήματα.

Όπως υπογραμμίζει το μοντέλο Kotter, ο επιτυχημένος μετασχηματισμός δεν μπορεί να «επιβληθεί» από το ανώτατο επίπεδο προς τα κάτω, αλλά πρέπει να γίνει κατανοητός και να υιοθετηθεί από όλους τους εμπλεκομένους. Για το άτομο, η αλλαγή μπορεί να αντιπροσωπεύει κάτι περισσότερο από μια μετάβαση και μπορεί να αποτελέσει απειλή για την κατάστασή του ή ακόμα και για το εισόδημα, ειδικά αν έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια θέσεων εργασίας. Κάθε διαδικασία αλλαγής τείνει να υποβληθεί σε μια σειρά φάσεων που συνδέονται άμεσα με τις αντιδράσεις των μελών του οργανισμού, τη διαδικασία κατά την οποία σιγά-σιγά αρχίζουμε να αναπροσαρμόζουμε τις αντιλήψεις και τις συμπεριφορές μας στη νέα κατάσταση και στη μεταβαλλόμενη πραγματικότητα με την οποία ερχόμαστε αντιμέτωποι. Η **«καμπύλη αλλαγής»**[93] είναι οι επτά συναισθηματικές ή ψυχολογικές φάσεις που οι άνθρωποι τείνουν να περάσουν όταν αντιμετωπίζουν αναταραχές και οι οποίες έχουν επίσης επεκταθεί και από ορισμένους αναλυτές σε οργανισμούς: σοκ, άρνηση, αντίληψη, αποδοχή, πειραματισμός, κατανόηση και ενσωμάτωση[94].

9.3.2 Αλλαγή νοοτροπίας

Όπως δείχνει το μοντέλο Kotter, η επίτευξη της αλλαγής δεν είναι απλώς θέμα πρακτικών, όπως η αναδιοργάνωση διοικητικών δομών και συστημάτων, η αναθεώρηση διεργασιών και διαδικασιών ή η επένδυση σε ανθρώπινο δυναμικό και τεχνολογία. Πρόκειται συχνά για την τροποποίηση της νοοτροπίας των δημοσίων υπαλλήλων, είτε αιρετών, είτε μονίμων. Αυτό απαιτεί χρόνο, αλλά συχνά συνεπάγεται την ενσωμάτωση νέων εννοιών - ιδιαίτερα αρχών και αξιών, όπως η ακεραιότητα, η αποτελεσματικότητα, η διαφάνεια, η πολιτο-κεντρικότητα κ.λπ.

Η καινοτομία του δημόσιου τομέα συχνά παρεμποδίζεται από την αποστροφή έναντι της απειλής, δηλαδή από μια διοικητική νοοτροπία που εξισώνει τη λογοδοσία των υπαλλήλων στο κοινό με «την ασφάλεια πρώτα». Οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις δεν είναι απερίσκεπτες. Πρόκειται για το άνοιγμα του νου σε εναλλακτικές επιλογές και σενάρια. Για παράδειγμα, μια αλλαγή στην νοοτροπία είναι απαραίτητη για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, τόσο για να δει όσο και για να αξιοποιήσει τις ευκαιρίες που προσφέρουν οι ΤΠΕ - να καταστήσει απλούστερη τη δουλειά για τις διοικήσεις, ευκολότερη τη ζωή για τους πολίτες και το εμπόριο καλύτερο για τις επιχειρήσεις. Μπορεί να αποδοθεί στη φράση: σκεφτείτε δεδομένα, όχι χαρτί. Εξίσου σημαντικό είναι να σκεφτόμαστε στρατηγικά τις δυνατότητες των δημοσίων συμβάσεων, αναγνωρίζοντας τους εργολάβους ως αναπόσπαστο στοιχείο της «αλυσίδας αξίας» που συμβάλει στην επίτευξη αποτελεσμάτων και ότι το αποτέλεσμα μόχλευσης των δημοσίων δαπανών (20% του ΑΕΠ της ΕΕ) είναι δυνητικά τεράστιο για την επίτευξη καλύτερων κοινωνικών αποτελεσμάτων.

[93] Βασίζεται στην 'καμπύλη θλίψης' που αρχικά προτάθηκε σε 5 στάδια από την Ελβετίδα ψυχίατρο Elisabeth Kübler-Ross το 1969.

[94] Υπάρχουν μεταβλητές αυτού του μοντέλου. Βλ. επίσης, για παράδειγμα, UK Cabinet Office, Government Communication Service, το οποίο βασίζεται στο έργο του John Fisher *Process of Personal Transition.*

Ομοίως, οι υπάλληλοι πρέπει να είναι ανοιχτοί για το πώς αλληλεπιδρούν μεταξύ τους και με τους εξωτερικούς ενδιαφερομένους φορείς. Ο όρος **μετα-διακυβέρνηση**[95] ενσαρκώνει την ιδέα των δημοσίων υπαλλήλων να είναι σε θέση και να ενθαρρύνονται να επιλέγουν, να συνδυάζουν ή να μετακινούνται μεταξύ του πλέον κατάλληλου τρόπου διακυβέρνησης, ανάλογα με την περίσταση, καθένας από τους οποίους έχει τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα:

- **Ιεραρχίες (Η)**: Η προσέγγιση της επίλυσης προβλημάτων με εντολή και έλεγχο, που βασίζεται σε κανόνες, μπορεί να ταιριάζει καλύτερα σε καταστάσεις όπου απαιτείται σταθερότητα και τάξη και ιδιαίτερα σε περιόδους σαφώς καθορισμένων προβλημάτων και καταστάσεων κρίσης (όπως διαχείριση καταστροφών), αλλά μπορεί να είναι λιγότερο αποτελεσματική ενόψει της πολυπλοκότητας και της αβεβαιότητας.

- **Αγορές (Μ)**: Η χρήση του ανταγωνισμού και των συμβάσεων, που βασίζονται σε κίνητρα και δείκτες, μπορεί να είναι αποδοτική στην αντιμετώπιση των καθημερινών και μηχανιστικών ζητημάτων, αλλά είναι λιγότερο κατάλληλη όταν απαιτείται συνεργασία και όπου υπάρχει ένα φυσικό μονοπώλιο (ένα «δημόσιο καλό») ή η απειλή της συμβατικής αποτυχίας.

- **Δίκτυα (Ν)**: Η χωρίς αποκλεισμούς διαδικασία επίλυσης προβλημάτων, η διυπουργική συνεργασία και η προσέγγιση προς τους μη κρατικούς φορείς μπορεί να είναι πολύτιμη για την οικοδόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης και την επίτευξη συναινετικών λύσεων σε περίπλοκα ζητήματα, αλλά είναι σπάνια βιώσιμη σε καταστάσεις κρίσης, όταν πρέπει να ληφθούν ταχείες αποφάσεις.

Οι διοικητικές κουλτούρες έχουν μια τάση προς έναν από τους τρεις τρόπους διακυβέρνησης και, ως εκ τούτου, μπορεί να απαιτηθεί μια συνειδητή και αποφασιστική πράξη να υιοθετήσουν μια εναλλακτική στάση έναντι του προτιμώμενου μοντέλου ενόψει φυσικής αντίστασης. Ένα μίγμα στυλ που αντικατοπτρίζει την κατάσταση μπορεί να είναι πιο κατάλληλο, μολονότι η σύγκλιση μπορεί, επίσης, να δημιουργήσει συγκρούσεις, για παράδειγμα: αξιοπιστία (Η) έναντι ευελιξίας (Μ)· ανταγωνισμός (Μ) έναντι συνεργασίας (Ν)· και αποφασιστικότητα (Η) έναντι συζήτησης (Ν).

Ως παράδειγμα της μετα-διακυβέρνησης που βρίσκεται σε εξέλιξη, ο συνασπισμός για αλλαγή, στο πλαίσιο του μοντέλου Kotter, θα λειτουργεί συνήθως εκτός των τακτικών δομών «εντολής και ελέγχου», ακόμη και σε μια κανονικά ιεραρχική οργάνωση.

Βλ.επίσης ενότητες 1.1, 3.2 & 5.2

[95] Για περισσότερες πληροφορίες για τη μετα-διακυβέρνηση, βλ. L. Meuleman (2008), *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*· L. Meuleman (2010), *The Cultural Dimension of Metagovernance. Why Governance Doctrines May Fail*, Public Organization Review, Volume 10, Number 1 / March 2010, σσ. 49-70· και L. Meuleman (2015), *Owl meets beehive: how impact assessment and governance relate*, Impact Assessment and Project Appraisal.

Ως εκ τούτου, γι' αυτή τη φάση της μεταρρύθμισης, ο οργανισμός θα πρέπει τυπικά να παρακολουθεί πιο στενά το δικτυακό (N) τρόπο μετα-διακυβέρνησης, τουλάχιστον πριν από την απαιτούμενη διαδικασία λήψης της απόφασης, σε ποιο σημείο της ιεραρχίας (H) είναι πιθανό να κυριαρχήσει. Τελικά, η διαδικασία μεταρρύθμισης κινείται στην εφαρμογή, όταν όλοι οι τρόποι - H, M και N - πρέπει να βρίσκονται στο τραπέζι, ανάλογα με τα μέτρα που υιοθετούνται και εκτελούνται.

Τέλος, αυτή η ικανότητα να σταθούμε πίσω και να δούμε ολόκληρη την εικόνα είναι ενδεικτική της **σκέψης των συστημάτων**, η οποία αμφισβητεί το συμβατικό τρόπο να εξετάσουμε μεμονωμένα προβλήματα πολιτικής, οργανισμούς και την παροχή υπηρεσιών. Αντίθετα, απαιτεί να λάβουμε υπόψη όλες τις δυναμικές μέσα σε μια πολιτική, έναν οργανισμό ή μια υπηρεσία και την αλληλεπίδραση με εξωτερικούς παράγοντες. Ανεξάρτητα από εξειδικευμένα εργαλεία και τεχνικές, η σκέψη των συστημάτων είναι μια πολύτιμη πειθαρχία για την εξέταση της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης από όλες τις οπτικές γωνίες.

9.3.3. Διδάγματα από προηγούμενες μεταρρυθμίσεις

Η βάση τεκμηρίωσης σχετικά με την επιτυχία ή την αποτυχία των προηγούμενων μεταρρυθμίσεων είναι δυστυχώς πολύ μικρή. Ελάχιστες χώρες έχουν αναθέσει αξιολογήσεις ή ελέγχους των μεταρρυθμιστικών δραστηριοτήτων τους. Παρ' όλα αυτά, η ανασκόπηση του Pollitt[96], μαζί με τις εμπειρίες από το πρόγραμμα Copernicus, το μοντέλο Kotter, το εκτεταμένο έργο του ΟΟΣΑ για τη μεταρρύθμιση και την καινοτομία[97], τα τρία εργαστήρια Peer2Peer της Ευρωπαϊκής Επιτροπής/ΟΟΣΑ και τα δύο σεμινάρια για την Εργαλειοθήκη[98] της Επιτροπής, προσφέρουν έναν εύχρηστο οδηγό από εμπειρίες μεταρρύθμισης που συνοψίζονται παρακάτω ως 10 διδάγματα.

Α. Διάγνωση πριν τις συστάσεις

Εάν η μεταρρύθμιση είναι «μεγάλης έκτασης» ή σταδιακή, περιορίζεται σε έναν οργανισμό ή επεκτείνεται σε ολόκληρη τη διοίκηση, εστιάζεται σε ένα «στενό» πεδίο (π.χ. διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, διοικητική απλούστευση) ή στοχεύει στην πλήρη κάλυψη, το σημαντικότερο δίδαγμα είναι το εξής: **να καταλάβετε τί κάνετε και γιατί, προτού ξεκινήσετε την αλλαγή**. Η μεταρρύθμιση δεν είναι άνευ κινδύνου και δεν υπάρχει καμία εγγύηση ότι η αλλαγή θα είναι θετική. Δεν πρέπει να βασίζεται σε ευρείες εντυπώσεις. Η σωρευτική ανάλυση, πληροφόρηση και ερμηνεία πρέπει να παρουσιάζονται κατά τρόπο εύκολα κατανοητό για τους μη ειδήμονες και να μην είναι υπερβολικός σε πλήθος στοιχείων (να είναι στρατηγικός και οικονομικός στη χρήση των δεδομένων). Εάν η διαδικασία μεταρρύθμισης περιλαμβάνει εκτίμηση των επιπτώσεων, πρέπει να διεξάγεται αυστηρά, να μην αντιμετωπίζεται ως άσκηση τύπου κουίζ και να απορρίπτεται εάν δεν τηρούνται τα πρότυπα.

[96] Βλ. C. Pollitt (2010) οπ.παρ. και C. Pollitt (2013), *What do we know about public management reform? Concepts, models and some approximate guidelines*. Paper supporting a presentation to the conference and workshop, 'Towards a Comprehensive Reform of Public Governance', Lisbon, 28-30 January 2013.
[97] Βλ.προηγούμενες αναφορές, και επιπροσθέτως OECD (2010), *Making Reform Happen: Structural Priorities in Times of Crisis*
[98] Βλ. 'Modernising Public Administration - Working Together to Achieve Results, A Policy Discussion with Member States' (Βρυξέλλες, 1-2 Οκτωβρίου 2014) και 'Making Positive Change Happen' (Βρυξέλλες, 21-22 Σεπτεμβρίου 2016).

Β. Προσεγγίστε τη μεταρρύθμιση ως παράθυρο ευκαιρίας

Οι μεγάλης έκτασης μεταρρυθμίσεις τείνουν να προκαλούνται από κρίσεις, σκάνδαλα ή καταστροφές, οι οποίες επιτρέπουν στην (συχνά νέα) κυβέρνηση να επιδιώξει ριζοσπαστικά και πρωτοποριακά μέτρα. Οι ηγέτες των μεταρρυθμίσεων μπορούν να χρησιμοποιήσουν τη γλώσσα των κρίσεων για να ενισχύσουν τα επιχειρήματά τους[99]. Πρέπει να ληφθεί μέριμνα για να αποφευχθεί η αύξηση των προσδοκιών σε υψηλά επίπεδα, καθώς οι νηφάλιες διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι συνήθως λιγότερο επαναστατικές στον αντίκτυπο σε σχέση με τη πομπώδη ρητορική. Αυτό εξακολουθεί να είναι λιγότερο κατάλληλο με τη σταδιακή αλλαγή. Η διοικητική μεταρρύθμιση δεν είναι απλώς τόσο συναρπαστική για το κοινό, συγκριτικά με τις μεταρρυθμίσεις πολιτικής, όπως στην εκπαίδευση και την υγειονομική περίθαλψη. Παρ' όλα αυτά, οι διοικήσεις μπορούν να δημιουργήσουν εσωτερική επείγουσα ανάγκη, χρησιμοποιώντας μια τεκμηριωμένη ανάλυση για να επισημάνουν τις ελλείψεις στους υπευθύνους για τη λήψη αποφάσεων ή για να εντοπίσουν μεταβαλλόμενες περιστάσεις πριν ή όταν προκύπτουν. Μπορεί να είναι πιο ρεαλιστικό να αντιμετωπίζουμε επειγόντως τα εξωτερικά γεγονότα και να ενθαρρύνουμε την αποφασιστικότητα· στην περίπτωση αυτή, το σύνθημα «μην χαραμίσεις μια καλή κρίση» ισχύει. Όταν μειώθηκαν τα εμπόδια για τις μεταρρυθμίσεις, οι «διοικητικοί μεταρρυθμιστές» - είτε οι πολιτικοί, είτε οι υπάλληλοι, είτε άλλοι εξωτερικοί παράγοντες - μπορούν να αξιοποιήσουν τη στιγμή αυτή.

Γ. Διασφάλισε την ηγεσία – από το κέντρο…και από παντού

Για να γίνει αντιληπτή, η μεταρρύθμιση δεν μπορεί να είναι μια αφηρημένη αντίληψη, θα πρέπει να αρθρωθεί και να εφαρμοστεί από τους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους, ακόμη και αν ξεκινήσει από εξωτερικούς παράγοντες. Η σπίθα και τα κίνητρα μπορεί να προέλθουν από τους «διοικητικούς μεταρρυθμιστές», αλλά πέρα από αυτό, πώς κερδίζει έδαφος η μεταρρύθμιση; Ο ΟΟΣΑ υποστηρίζει ότι ένα ισχυρό *Κέντρο Διακυβέρνησης* μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο καθοδήγησης. Στην περίπτωση των μεγάλων μεταρρυθμίσεων, είναι σχεδόν απαραίτητο, αλλά οι ηγέτες χρειάζονται σε όλα τα επίπεδα, ειδικά καθώς οι μεταρρυθμίσεις ξεκινούν να εξελίσσονται. Από τη φύση της, η διαδοχική αλλαγή μπορεί να είναι μια παρατεταμένη διαδικασία. Εάν η διαδικασία μεταρρύθμισης απαιτεί μια σειρά μικρότερων βελτιώσεων, η διοίκηση μπορεί να τονώσει την αλλαγή, αλλά κάθε εργαζόμενος πρέπει επίσης να συμμετάσχει, να εμπλακεί και να την οικειοποιηθεί, εξουσιοδοτημένος να λαμβάνει αποφάσεις.

Δ. Ξεκίνα και παρέμεινε πιστός σε ένα ολιστικό όραμα

Η σημασία του οράματος ισχύει εξίσου και στην περίπτωση που η μεταρρύθμιση είναι ολοκληρωμένη και «ταυτόχρονα» ή εάν προορίζεται να αναπτυχθεί με την πάροδο του χρόνου. Τόσο οι μεταρρυθμίσεις του Copernicus όσο και του CORA είχαν στην καρδιά τους μια συνεκτική αντίληψη τόσο για την κατεύθυνση όσο και για τον προορισμό, με όλα τα επιμέρους συστατικά να σχηματίζουν ένα συνεκτικό σύνολο. Αυτή η αλληλεξάρτηση αυξάνει τον κίνδυνο «αποτυχίας» στην εφαρμογή ή τουλάχιστον των μη βέλτιστων αποτελεσμάτων, αλλά αυτή η σαφήνεια του οράματος είναι πολύτιμη για το επόμενο μάθημα - φέρει όλα τα θιγόμενα μέρη κατά τη διάρκεια της διαδρομής.

---

[99] *«Ανακοινώστε την αποκάλυψη, κάντε το αδιανόητο δυνατό, αμφισβητήστε τις γενικά συμφωνημένες αρχές της οργάνωσης, φέρτε την άβυσσο πιο κοντά. Ή με άλλα λόγια, ορίστε την πλατφόρμα καύσης για τη μεταρρύθμιση»,* Βέλγος Υπουργός Van den Bossche, ο οποίος εγκαινίασε το πρόγραμμα Copernicus.

Ε. Δημιουργήστε μια συμμαχία γύρω από τη μεταρρύθμιση

Η μεταρρύθμιση δεν μπορεί να αφεθεί μόνο στους «ηγέτες», ακόμη και αν καθοδηγείται από ένα Κέντρο Διακυβέρνησης που στελεχώνεται από τα πιο λαμπρά και καλύτερα στελέχη. Σε περίπτωση ιδιαίτερα μεγάλων μεταρρυθμίσεων, η επιτυχία απαιτεί μια συμμαχία στήριξης, μεταξύ πολιτικών, αξιωματούχων και άλλων ενδιαφερομένων φορέων. Για παράδειγμα, η ευθραυστότητα του προγράμματος Copernicus αναδείχθηκε όταν άρχισε να αντιμετωπίζει τις πρώτες προκλήσεις του, καθώς δεν έτυχε κάποιας συναίνεσης πέρα από ένα μικρό πυρήνα, που σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε ως διαδικασία από τη βάση προς τα κάτω και θεωρήθηκε από τους ανώτερους αξιωματούχους ότι βασίστηκε στη δυσπιστία απέναντί τους. Οι εκτεταμένες διαβουλεύσεις με τους υπαλλήλους που επηρεάζονται από τη μεταρρύθμιση τους εντάσσουν στον προγραμματισμό και στην εκτέλεσή του. Ομοίως, η συμμετοχή του κοινού συμβάλει στην οικοδόμηση μιας ευρείας συναίνεσης αναγκαιότητας και αποφέρει την προσέγγιση των χρηστών υπηρεσιών και τις πολύτιμες γνώσεις τους ως εξωτερικών φορέων. Εάν το σχέδιο συνεπάγεται κόστος/απώλειες σε ορισμένα μέρη, είναι ευκολότερο να τις αντέξουν εάν η ίδια η διαδικασία θεωρείται δίκαιη. Ο χώρος και ο χρόνος θα πρέπει να δημιουργηθούν για να επιτρέψουν τη σωστή αλληλεπίδραση, εάν η πρόθεση είναι να δημιουργηθεί μια πραγματική εταιρική σχέση για αλλαγή.

ΣΤ. Διασφαλίστε ότι η μεταρρύθμιση έχει γερά νομικά θεμέλια

Οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να στηρίζονται σε νομική βάση για να διασφαλιστεί ότι μπορούν να πραγματοποιηθούν. Αυτό το σημείο είναι ιδιαίτερα σημαντικό στο πλαίσιο της διοικητικής κουλτούρας όλων των κρατών-μελών της ΕΕ. Τα περισσότερα κράτη-μέλη λειτουργούν σύμφωνα με τις λεγόμενες παραδόσεις του "Rechtsstaat"/κράτους δικαίου που βασίζονται σε κανόνες και ως εκ τούτου η νομοθεσία αποτελεί την ελάχιστη απαίτηση για την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Ωστόσο, η νομική στήριξη αποτελεί απλώς μια ***αναγκαία αλλά ανεπαρκή προϋπόθεση*** για την εφαρμογή της πραγματικής αλλαγής. Για παράδειγμα, η δημιουργία μιας επαγγελματικής δημόσιας υπηρεσίας, ικανής να συμβουλεύει τους υπουργούς εμπειρικά και αμερόληπτα, απαιτεί ένα νόμο που να προβλέπει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι ουδέτεροι, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι θα συμβεί αν δεν ακολουθηθούν κώδικες, κατευθυντήριες γραμμές, ευαισθητοποίηση, κατάρτιση κλπ. και όλα αυτά διατυπωμένα εμπράκτως σε πλαίσια δεξιοτήτων, διαχείριση συμπεριφοράς κλπ. Η νομοθεσία δεν πρέπει να είναι υπερβολικά κανονιστική και να θέτει περιορισμούς στην εφαρμογή που αντιβαίνουν στο πνεύμα της μεταρρύθμισης.

Ζ. Μην κάνετε περίπλοκα πράγματα

Ακριβώς όπως το όραμα πρέπει να είναι σαφές και εύκολο να επικοινωνηθεί, η στρατηγική που προκύπτει από αυτό πρέπει να είναι εξίσου απλή. Υπάρχει κίνδυνος οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις να είναι άσκοπα περίπλοκες, με υπερενισχυμένες δομές και συστήματα που θα καλύπτουν όλα τα ενδεχόμενα (όπως το ‘εικονικό πλέγμα’ του Copernicus), γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε σύγχυση σχετικά με το ποιος είναι ακριβώς ο υπεύθυνος για ποιο πράγμα και στην άμεση μη παραγωγική παρέμβαση. Η δημιουργία νέων οργάνων μπορεί να αποδειχθεί αξιόλογη, αλλά εάν δεν είναι σωστά σχεδιασμένη, μπορεί να γίνουν βάρος, καθώς θα επιδιώκουν να δικαιολογήσουν τη δική τους ύπαρξη. Η κατάργηση των ιδρυμάτων είναι πολύ πιο δύσκολη από τη σύστασή τους. Τελικά, ένας από τους στόχους της μεταρρύθμισης θα πρέπει να είναι ο εξορθολογισμός και τα χρηστο-κεντρικά συστήματα, όπου οι λειτουργικές επανεξετάσεις αποτελούν χρήσιμο εργαλείο.

Η. Προβλέψτε τα αρνητικά

Η μεταρρύθμιση μπορεί να έχει απροσδόκητες συνέπειες - ή ακόμη και εμπρόθετες που πιθανόν να συναντήσουν αντίσταση. Οι ηγέτες της αλλαγής χρειάζεται να δοκιμάσουν τα σχέδιά τους και να εξετάσουν όλα τα πιθανά μειονεκτήματα, ιδίως οποιοδήποτε κλονισμό της εμπιστοσύνης μεταξύ των υπαλλήλων, των πολιτών ή των επιχειρήσεων και οποιαδήποτε αποδυνάμωση της εσωτερικής ικανότητας που μπορεί να αναγκάσει τη διοίκηση να υπολείπεται της κρίσιμης μάζας της για να αναλύσει, να εφαρμόσει, να ρυθμίσει, να κάνει προμήθειες, κλπ. Οι αρνητικές εξελίξεις μπορούν, επίσης, να προέλθουν από τις ανεκπλήρωτες προσδοκίες. Η οικοδόμηση ενός συνασπισμού υποστήριξης απαιτεί επικοινωνία, αλλά υπάρχει ο κίνδυνος να γίνει «πολύ μεγάλος, πολύ νωρίς» στις απαιτήσεις μελλοντικών επιπτώσεων. Υπάρχουν κίνδυνοι στις μεγάλες εκθέσεις των ΜΜΕ εξαρχής.

Θ. Εξασφαλίστε επαρκή ικανότητα υλοποίησης

Αυτό είναι ίσως το πιο προφανές δίδαγμα, αλλά είναι εύκολο να αγνοηθεί και η αποτυχία να προβλεφθεί μπορεί να είναι δαπανηρή για να αντιμετωπιστεί. Αυτό αφορά πολλούς τομείς της δημόσιας διοίκησης, ιδίως τον προγραμματισμό των πόρων και τον προϋπολογισμό και τη διασφάλιση των κατάλληλων ατόμων με τις κατάλληλες δεξιότητες την κατάλληλη στιγμή, είτε αφορούν ηγεσία, ψηφιακές ικανότητες, διενέργεια διαγωνισμών ή υπογραφή συμβάσεων, είτε ό,τι είναι πλέον κατάλληλο. Εάν η διοίκηση δεν διαθέτει ακόμη τις δεξιότητες, πώς μπορούν να αποκτηθούν γρήγορα; Η τάση είναι να κοιτάξουμε έξω για να γεμίσουμε το κενό. Οι εξωτερικοί εμπειρογνώμονες μπορούν να φέρουν εξειδικευμένες γνώσεις, μια νέα προσέγγιση και συναφή εμπειρία από αλλού και να βοηθήσουν σε βραχυπρόθεσμες αυξήσεις της δραστηριότητας. Αλλά οι άνθρωποι οι οποίοι γνωρίζουν περισσότερα για τον οργανισμό είναι ήδη μέσα σε αυτό. Οι δημόσιες διοικήσεις μπορούν να δημιουργήσουν μια «κουλτούρα εξάρτησης» από τους ξένους, αν αναθέσουν σε εξωτερικούς συνεργάτες την τεχνογνωσία τους και χάσουν την εσωτερική τους ικανότητα. Η ισορροπία μπορεί να επιτευχθεί, συνδυάζοντας την εισαγόμενη τεχνογνωσία με την εσωτερική μάθηση, η οποία θα πρέπει να συνεχιστεί. Αυτό απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή και αλληλεπίδραση.

Βλ.ενότητα 8.3 για την εξωτερική ανάθεση σε συμβούλους

Ι. Λιγότερη βιασύνη, περισσότερη βιωσιμότητα

Οι μεταρρυθμίσεις χρειάζονται χρόνο για να επιτευχθούν, ειδικά αν ο στόχος είναι μια αλλαγή νοοτροπίας, αξιών και κουλτούρας, έτσι ώστε να συμβάλει στον καθορισμό και την επικοινωνία ρεαλιστικών προσδοκιών σχετικά με το χρονοδιάγραμμα. Θα πρέπει επίσης να είναι μια διαδικασία μάθησης. Αυτό μπορεί να συνεπάγεται περισσότερους από έναν εκλογικούς κύκλους, κάτι που συνηγορεί υπέρ ενός συνασπισμού υποστήριξης που διαπερνά πολιτικά σύνορα, έτσι ώστε η διαδικασία να μην τίθεται σε κίνδυνο ή να εγκαταλείπεται από μια νέα κυβέρνηση - επιτυγχάνεται ευκολότερα εάν οι αλλαγές είναι τεχνοκρατικές ή/και επωφελείς για μια ευρεία κοινότητα συμφερόντων (π.χ. εισαγωγή ηλεκτρονικών υπηρεσιών για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις). Οι μεταρρυθμίσεις θα μπορούσαν να ξεκινήσουν με συνθήματα από αξιωματούχους (π.χ. «επανεφεύρουμε την κυβέρνηση», «φέρνουμε την εξουσία πιο κοντά στο λαό», «μειώνουμε τις γραφειοκρατικές επιβαρύνσεις»), αλλά η θερμή ρητορική αντιμετωπίζει σύντομα τη ψυχρή πραγματικότητα ότι οι περισσότερες αλλαγές περιλαμβάνουν λεπτομερείς συζητήσεις και αποφάσεις, υφίστανται τα προκαταρκτικά έξοδα για την εξασφάλιση μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων αποδόσεων και μπορεί να συνεπάγονται δύσκολες επιλογές.

Η μεταρρυθμιστική ατζέντα μπορεί να χάσει γρήγορα την υποστήριξη πολιτικών που υπόκεινται σε ανταγωνιστικές απαιτήσεις, πολιτών και επιχειρήσεων που αναμένουν ταχέως αποτελέσματα και των δημοσίων υπαλλήλων που υποφέρουν από κόπωση μεταρρυθμίσεων. Πώς να διατηρήσετε τη δυναμική της αλλαγής; Δεν υπάρχει υποκατάστατο για τον αυστηρό προγραμματισμό, αλλά η λύση έγκειται εν μέρει στον εντοπισμό των «γρήγορων κερδών» όπου είναι δυνατόν - ενδιάμεσα ορόσημα που αποδεικνύουν ότι το ταξίδι αξίζει να συνεχιστεί.

Ίσως ο σημαντικότερος παράγοντας επιτυχίας στη διαχείριση της αλλαγής είναι η **υπομονή**. Η επιτυχής διαρθρωτική μεταρρύθμιση απαιτεί πολλές προσπάθειες. Μην την εγκαταλείπετε.

«Πολλές από τις μεγαλύτερες μεταρρυθμιστικές επιτυχίες που αναλύθηκαν στο έργο της γραμματείας ακολούθησαν παλαιότερες αποτυχίες και οι λιγότερο επιτυχείς προσπάθειες μεταρρύθμισης μπορούν συχνά να επισημανθούν εκ των υστέρων για να βοηθήσουν να τεθούν οι βάσεις για μεταγενέστερες και ενίοτε εκτεταμένες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, συχνά εμβαθύνοντας την κατανόηση των σχετικών προβλημάτων», OECD ‘Making Change Happen’, 2010.

9.4 Συμπεράσματα, βασικά μηνύματα και έμπνευση για μελλοντικές ενέργειες

Τα βασικά μηνύματα αυτού του κεφαλαίου είναι τα εξής:

- Αναγνωρίστε τη θεσμική ρύθμιση κάθε χώρας ως προϊόν πολιτικών επιλογών εντός του συνταγματικού πλαισίου και ότι ελάχιστες δημόσιες διοικήσεις ή μεμονωμένοι οργανισμοί παραμένουν άθικτες από την αλλαγή με την πάροδο του χρόνου - η μεταρρύθμιση είναι η συνήθης κατάσταση.

- Αντιμετωπίστε τη δυνατότητα μεταφοράς των διδαγμάτων από άλλες διοικήσεις με προσοχή, καθώς ακόμη και στην ίδια χώρα, η επιτυχία (ή αλλιώς) των εμπειριών αλλού είναι τυπικά συγκεκριμένη για το περιβάλλον και οι συνθήκες υπό τις οποίες εμφανίστηκαν δεν θα είναι ποτέ πανομοιότυπες.

- Αντλήστε έμπνευση και εμπιστοσύνη από τα πρότυπα που προκύπτουν από τα στοιχεία της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης με την πάροδο των ετών και ενώ οι παράγοντες και οι δυνάμεις εναντίον της μεταρρύθμισης μπορεί να φαίνονται συντριπτικές (ειδικά όταν παρατίθενται σε λίστα), η θετική αλλαγή συνεχίζεται - όπως δείχνουν τα πολλά παραδείγματα στην Εργαλειοθήκη - επειδή η επιθυμία και οι κινητήριοι μοχλοί για θετική αλλαγή είναι εξίσου, αν όχι περισσότερο, ισχυροί με την πάροδο του χρόνου

- Εξετάστε τις εναλλακτικές οδούς για τη μεταρρύθμιση, καθώς τα μεγάλα πακέτα αλλαγών σε επίπεδο χώρας (π.χ. CORA της Ισπανίας) ή πόλεις και κοινότητες (π.χ. CHANGE2 του Mannheim) είναι εντυπωσιακά και ενθαρρυντικά, αλλά τις περισσότερες φορές η μεταρρύθμιση αφορά «οριακές» αλλαγές που ενδέχεται να εμφανίζονται μικρές και μεμονωμένες περιπτώσεις, αλλά μπορεί να έχουν εξίσου σημαντική επίδραση στους δικαιούχους τους

- Αξιοποιήστε τις ευκαιρίες από τις διάφορες μορφές υποστήριξης που παρέχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα κράτη-μέλη σε όλα τα επίπεδα διοίκησης για την επίτευξη των μεταρρυθμιστικών τους φιλοδοξιών, συμπεριλαμβανομένης της χρηματοδοτικής συνδρομής από τα ΕΔΕΤ, στο πλαίσιο των θεματικών στόχων 2 και 11, της τεχνικής βοήθειας από την Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (SRSS), και των πρωτοβουλιών των Υπηρεσιών της Επιτροπής σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής, όπως η ψηφιακή ατζέντα και η συνδεσιμότητα (CNECT), το πλαίσιο διαλειτουργικότητας και τα εργαλεία ΤΠΕ (DIGIT), ο προϋπολογισμός και η διαχείρισή του (ECFIN), η κανονιστική μεταρρύθμιση, οι δημόσιες συμβάσεις και το επιχειρηματικό περιβάλλον (GROW), η καταπολέμηση της διαφθοράς (HOME) και ένα ποιοτικό δικαστικό σύστημα (JUST).

Εν κατακλείδι, πάνω απ' όλα, επαναλάβετε το απόσπασμα από το κεφάλαιο 2 «τα πράγματα αλλάζουν όταν οι άνθρωποι έχουν αρκετά».

Μερικές Σκέψεις για τη Διαχείριση του Θεματικού Στόχου 11

Οι αρχές για την καλή διαχείριση των ΕΔΕΤ που αποτυπώθηκαν στο κεφάλαιο 8, βεβαίως και βρίσκουν εφαρμογή και στο θεματικό στόχο 11 (ΘΣ11) για την «ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των δημοσίων αρχών και των εταίρων 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 Επιτροπής[100].

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 τη δυνατότητα οποιασδήποτε ενωσιακής χρηματοδότησης.

Το πρόβλημα της σκέψης προσφυγής στην ενωσιακή χρηματοδότηση παρά στην επιθυμητή αλλαγή είναι το αφετηριακό σημείο του εξής: Μην επικεντρώνεσαι στο ποιος λαμβάνει τα χρήματα αλλά σκέψου τη στρατηγική συνεισφορά κάθε έργου.

Υπάρχουν πολλά που θα μπορούσαν να γίνουν και να επιτευχθούν. 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 επικεντρωμένη στις δράσεις προσέγγιση, υπάρχει η απειλή του πισωγυρίσματος, δηλαδή: Ξεκίνα με τον προϋπολογισμό (τι μπορούμε να δαπανήσουμε;). Αποφάσισε για μερικές δράσεις (είναι επιλέξιμες και θα εξαντλήσουν το διαθέσιμο προϋπολογισμό;).

[100] 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, η οποία επίσης είναι ζήτημα των κατευθυντήριων γραμμών της τεχνικής βοήθειας.

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.

Αντιθέτως, **βάσει προσφοράς 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 αμειβόμενες 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 εκμίσθωση 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 ανθρωπίνου δυναμικού για να υπάρχει το όραμα και η ηγεσία προκειμένου να επέλθει η συστημική αλλαγή που επιθυμείτε να επιτύχετε.

Βλ. επίσης ενότητα 8.3 για τη συνεργασία με συμβούλους

- ***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.

Τα καταληκτικά «βασικά μηνύματα» στο τέλος κάθε κεφαλαίου προτείνουν τρόπους με τους οποίους η καθοδήγηση πολιτικής κάθε κεφαλαίου μπορεί να μεταφραστεί σε παρεμβάσεις για το θεματικό στόχο 11 και να συνεισφέρει σε συγκεκριμένες συστάσεις ανά χώρα.

Καλή Πρακτική:
Συστήματα διοίκησης ποιότητας για τις Πολωνικές κεντρικές και τοπικές αρχές (βλ.ενότητα 4.2)

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.

Βλ. επίσης ενότητα 4.2

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 εμπεδωθεί 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.

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, είναι 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 προσδοκίες 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).

Η Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μπορεί να βοηθήσει τα κράτη-μέλη στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των μεταρρυθμιστικών έργων τους, και με αυτόν τον τρόπο να διευκολύνει της υλοποίηση του Θεματικού Στόχου 11. Βλ. https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support-service_en

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 'σιλό' από μια ατομική οργανωτική οπτική (πχ. 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.

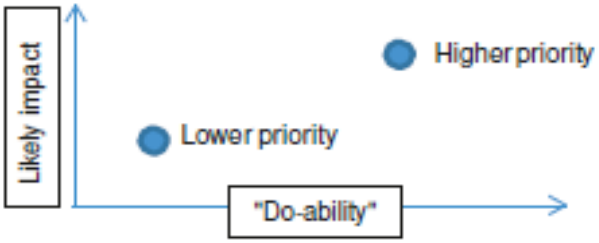
Τί θα κάνουμε πρώτα; – προτεραιότητες και σειρά ενεργειών

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 εύκολα 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 τονυψηλότερο 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 υπεισέρχεται 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 οφέλη 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).

Βλ. επίσης ενότητα 1.3 για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση.

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.

Το Διεθνές Δίκτυο για τη Διακυβέρνηση και τη Δημόσια Διοίκηση του ΕΚΤ συζητά τις προκλήσεις και τις ευκαιρίες του σχεδιασμού και της υλοποίησης μεταρρυθμιστικών στρατηγικών και προγραμμάτων. Βλ. https://ec.europa.eu/esf/transnationality/forums/governance-public-administration

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: **Τί θα γίνει καλύτερα αυτή τη φορά, και γιατί;** Ένα καλό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης θα συμβάλει 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.

Κατάλογος καλών πρακτικών

1	Κοινές αξίες για δημοσίους υπαλλήλους	Σουηδία	
2	Αρχές χρηστής διοίκησης	Ηνωμένο Βασίλειο	
3	Αξίες στην πράξη	Αυστραλία	
4	Γραφείο για την Ανάλυση της Οικονομικής Πολιτικής	Ολλανδία	1.1.1
5	Επιτροπή Παραγωγικότητας	Αυστραλία	1.1.1
6	MindLab	Δανία	1.1.1
7	Δοκιμή περιπτώσεων για μεγάλα δεδομένα	Ολλανδία	1.1.2
8	Κυβερνητική Έκθεση για το Μέλλον	Φινλανδία	1.1.3
9	Malopolska 2020: απεριόριστες ευκαιρίες-απεριόριστη συζήτηση	Πολωνία	1.1.4
10	Χώρα των Βάσκων – Δημιουργώντας μαζί τη στέγαση	Ισπανία	1.1.4
11	Mijn Borne 2030	Ολλανδία	1.1.4
12	Οδηγίες στους αξιωματούχο υς για την κατάρτιση νόμων	Φινλανδία	1.2.1
13	Πρωτοβουλία Kafka	Βέλγιο	1.2.1
14	'Burden hunter' – μέθοδοι μείωσης διοικητικού φόρτου και γραφειοκρατίας, με τη συμμετοχή τελικών χρηστών	Δανία	1.2.1
15	Κατευθύνσεις για την ενσωμάτωση ενωσιακών Οδηγιών	Ηνωμένο Βασίλειο	1.2.1
16	Συμβούλιο Εφαρμογής	Δανία	1.2.1
17	Πρόγραμμα 'Simplegis'	Πορτογαλία	1.2.1
18	Παρακίνηση (Nudging)	Δανία	1.2.2
19	Εφαρμογή συμπεριφορικών επιστημών στις δημόσιες πολιτικές	Γαλλία	1.2.2
20	Κοινωνικές συνεργατικότητες	Ιταλία	1.2.3
21	Συνεργατικότητες για ημερήσια φροντίδα παιδιών	Σουηδία	1.2.3
22	«Επιβίωση δια βίου» σε Fredericia και πέραν αυτής	Δανία	1.2.3
23	Ενθάρρυνση δομημένου διαλόγου με την κοινωνία	Κροατία	1.3.2
24	Ομάδα συμπεριφορικών πορισμάτων	Ηνωμένο Βασίλειο	1.3.2
25	Το Εξυπνότερο Δίκτυο	Ολλανδία	1.3.2
26	Πρόγραμμα απασχόλησης για την καινοτομία μέσω τυχαίων ελεγχόμενων δοκιμών	Δανία	1.3.2
27	Αρχές Δημόσιας Ζωής και Επιτροπή Προτύπων	Ηνωμένο Βασίλειο	2.1.1
28	Θέτοντας εκτός νόμου την εγχώρια και αλλοδαπή δωροδοκία	Ηνωμένο Βασίλειο	2.1.2
29	Συντονισμός ακεραιότητας στη Φλαμανδική Κυβέρνηση	Βέλγιο	2.1.3
30	Από τον εσωτερικό έλεγχο στην ανάλυση της απειλής στην ακεραιότητα με το Σώμα Ορκωτών της Φλάνδρας	Βέλγιο	2.2.2
31	Φλαμανδικός οδικός χάρτης & πόροι για την ανάλυση της απειλής στην ακεραιότητα	Βέλγιο	2.2.2
32	Προσδιορισμός ενός σχεδίου πολιτικής για την ακεραιότητα	Ολλανδία	2.2.2
33	Σχέδια για την ακεραιότητα	Σλοβενία	2.2.2
34	Ανάπτυξη μιας στρατηγικής καταπολέμησης της διαφθοράς	Λιθουανία	2.2.4
35	Ανάλυση της απειλής της διαφθοράς	Λιθουανία	2.2.4
36	Έδωσα φακελάκι	Ελλάδα	2.2.4
37	Στρατηγική OpenCoesione για την ανοικτή διακυβέρνηση	Ιταλία	2.3.1
38	Κώδικας Διαφάνειας Τοπικής Αυτοδιοίκησης	Ηνωμένο Βασίλειο	2.3.1
39	Εφαρμογή ηθικής και ακεραιότητας	Σλοβενία	2.4.1
40	Δίλημμα κατάρτισης στη Φλαμανδική Κυβέρνηση	Βέλγιο	2.4.1
41	Εντοπισμός διαφθοράς στην υγεία στην Καλαβρία μέσω 'ελέγχου απάτης'	Ιταλία	2.4.3
42	Έκφραση ειλικρινών ανησυχιών στο χώρο εργασίας αναφορικά με ατασθαλίες σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος	Ηνωμένο Βασίλειο	2.5.1
43	Πράξη περί Προστατευόμενων Αποκαλύψεων 2014	Ιρλανδία	2.5.1

44	Ποινές για πληρωμές	Αυστρία	Παράρτημα
45	Έκθεση δωροδοκίας	Βουλγαρία	Παράρτημα
46	Έκθεση δωροδοκίας	Κροατία	Παράρτημα
47	Έκθεση δωροδοκίας	Λετονία	Παράρτημα
48	Διαφανείς λίστες αναμονής	Αυστρία	Παράρτημα
49	Γιατροί εναντίον δωροδοκίας	Σλοβακία	Παράρτημα
50	'Μία διοίκηση, μία αρμοδιότητα'	Ισπανία	3.1.2
51	Συγχώνευση Βορείων και Νότιων Κομητειακών Συμβουλίων του Tipperary	Ιρλανδία	3.2.2
52	Συγχώνευση διαμερισμάτων του Judenburg και Knittelfeld	Αυστρία	3.2.2
53	GL2011	Ελβετία	3.2.2
54	Συγχώνευση και εξορθολογισμός αποσυγκεντρωμένων γραφείων	Σλοβακία	3.2.2
55	SABO's Kombohus-Ένωση Στεγαστικών Επιχειρήσεων	Σουηδία	3.2.3
56	Πρόγραμμα 'Δωμάτιο για το Ποτάμι'	Ολλανδία	3.2.3
57	Φλαμανδικό Υπουργείο Δημόσιας Διακυβέρνησης & η Καγκελαρία	Βέλγιο	3.3.2
58	Μεταρρύθμιση και Γραφείο Υλοποίησης	Ιρλανδία	3.3.2
59	Ηλεκτρονικός Δείκτης	Λετονία	3.4
60	Στρατηγική για την ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης	Σλοβενία	4.1.1
61	Προσανατολισμός στο αποτέλεσμα	Αυστρία	4.1.1
62	Συνδέοντας τους στόχους με την οργανωτική και ατομική επίδοση	Αυστρία	4.1.1
63	Ηγεσία στον Οργανισμό του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου	Λιθουανία	4.1.2
64	Ανάπτυξη στρατηγικής στο Γραφείο της Κυβέρνησης της Άνω Αυστρίας	Αυστρία	4.1.2
65	Χάρτης δημιουργίας αξίας στο Δημοτικό Συμβούλιο του Μπέλφαστ	Ηνωμένο Βασίλειο	4.1.2
66	Η διοίκηση του καθενός – το στρατηγικό σχέδιο για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης της Castilla y León	Ισπανία	4.1.2
67	Διαχείριση στόχων και μέτρηση επιδόσεων	Βέλγιο	4.1.3
68	Ισορροπημένος πίνακας επιδόσεων	Πολωνία	4.1.3
69	ISO για την Αρχής της Ασφάλειας Τροφίμων	Ιρλανδία	4.2.1
70	Εφαρμογή του ΚΠΑ	Αυστρία	4.2.1
71	Εφαρμογή του ΚΠΑ	Γερμανία	4.2.1
72	Εφαρμογή του ΚΠΑ	Βέλγιο	4.2.1
73	Εφαρμογή του ΚΠΑ	Νορβηγία	4.2.1
74	Διοίκηση ποιότητας σε στρατηγικά έγγραφα πολιτικής	Πολωνία	4.2.2
75	Στρατηγικά ΚΠΑ 2012-2015 στους τομείς της εκπαίδευσης και της κατάρτισης	Ιταλία	4.2.2
76	Συγκριτική αξιολόγηση επίδοσης τοπικής αυτοδιοίκησης	Ηνωμένο Βασίλειο	4.2.2
77	Συγκριτική αξιολόγηση επίδοσης τοπικής αυτοδιοίκησης	Ολλανδία	4.2.2
78	Βραβείο Ποιότητας για το Δημόσιο Τομέα της Εσθονίας	Εσθονία	4.2.2
79	Σχεδιασμός εργατικού δυναμικού στην Αρχή Εγγραφής Ακινήτων	Ιρλανδία	4.3.1
80	Η προσέγγιση του μακρόπνοου σχεδιασμού του εργατικού δυναμικού	Γαλλία	4.3.2
81	Διυπουργικό μητρώο επαγγελμάτων	Γαλλία	4.3.2
82	Διορθώσεις αγοράς	Μάλτα	4.3.3
83	Σύστημα ανοιχτού ανταγωνισμού και εξέτασης	Λιθουανία	4.3.3
84	Πρόσληψη βάσει ικανοτήτων στην Ομοσπονδιακή Δημόσια Υπηρεσία	Βέλγιο	4.3.3
85	Διαδικτυακή πρόσληψη και επιλογή	Ιρλανδία	4.3.3
86	Έρευνα συμμετοχής εργαζομένων	Ιρλανδία	4.3.4
87	Επίτευξη αποτελεσμάτων με ενδυνάμωση προσωπικού	Βέλγιο	4.3.4

88	Στροφή από τα καθήκοντα στα ποιοτικά στοιχεία κατά την αξιολόγηση της επίδοσης προσωπικού	Μάλτα	4.3.4
89	Μια αποτελεσματική και συμμετοχική μέθοδος για τον εντοπισμό αναγκών κατάρτισης	Ισπανία	4.3.4
90	Συνεχής μάθηση και ανάπτυξη μέσω κύκλων ανάπτυξης	Βέλγιο	4.3.4
91	Δίκτυο φορέων αλλαγής	Φινλανδία	4.3.4
92	Διοίκηση γνώσης στο Υπουργείο Οικονομικών	Βέλγιο	4.3.4
93	Πολιτική πολυμορφίας στις βελγικές δημόσιες υπηρεσίες	Βέλγιο	4.3.5
94	Σχέδιο Δράσης για Ταλέντα-απομακρύνοντας τα εμπόδια προς την επιτυχία	United Kingdom	4.3.5
95	Εξέταση των νόμων σύμφωνα με τις μορφές διακρίσεων ηλικίας στην πόλη του Αμβούργου	Γερμανία	4.3.5
96	Στρατηγικό σχέδιο για την ανάπτυξη της διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού	Ιταλία	4.3.5
97	Ανώτερες δημόσιες υπηρεσίες	Ολλανδία	4.4.1
98	Ανώτερες δημόσιες υπηρεσίες	Ηνωμένο Βασίλειο	4.4.1
99	Υβριδικές τοποθετήσεις	Βέλγιο	4.4.1
100	Υβριδικές τοποθετήσεις	Ολλανδία	4.4.1
101	Σύστημα εντολών/συμβάσεις επιδόσεων για ανώτερα στελέχη	Βέλγιο	4.4.1
102	Σύστημα εντολών/συμβάσεις επιδόσεων για ανώτερα στελέχη	Ολλανδία	4.4.1
103	Ο κώδικας για την ανώτατη εκτελεστική εξουσία	Δανία	4.4.2
104	Κέντρο Ηλεκτρονικών Ικανοτήτων για ανώτερα στελέχη	Εσθονία	4.4.2
105	Το Φόρουμ των Ανώτερων Στελεχών & το Πρόγραμμα για τους Ηγέτες του Μέλλοντος	Φινλανδία	4.4.2
106	Η Εθνική Σχολή Διοίκησης	Ηνωμένο Βασίλειο	4.4.2
107	Το Κέντρο Αριστείας για Ανώτερα Στελέχη της Εσθονίας	Εσθονία	4.4.2
108	Ο ιστότοπος του δημοτικού συμβουλίου του Λίβερπουλ που εστιάζει σε έργα	Ηνωμένο Βασίλειο	5.1.1
109	Γραφείο Παραπόνων για την ποιότητα των υπηρεσιών	Ιταλία	5.1.2
110	Το μοντέλο της άτυπης προληπτικής προσέγγισης	Ολλανδία	5.1.2
111	Βελτίωση της πρόσβασης στην εφορία του Łódź–Bałuty	Πολωνία	5.1.2
112	Μέθοδος ‘αφανούς πελατείας’ για την κοινωνική πρόνοια	Βέλγιο	5.1.3
113	Μέθοδος ‘αφανούς πελατείας’ για την ενίσχυση των προτύπων και των επιδόσεων	Μάλτα	5.1.3
114	Από τη μέτρηση της πολυπλοκότητας με σημαντικά γεγονότα της ζωής στη χαρτογράφηση της διαδρομής των επιχειρήσεων	Γαλλία	5.1.4
115	Μείωση των διοικητικών βαρών για τους πολίτες	Αυστρία	5.2
116	Χρήση της συνδημιουργίας για την ανάπτυξη φιλικών προς τους χρήστες ψηφιακών υπηρεσιών	Δανία	5.2.1
117	Γραφειοκρατική απλούστευση κοινωνικής βοήθειας	Ολλανδία	5.2.2
118	‘Simplis’, το πρόγραμμα απλούστευσης της Λισαβόνας	Πορτογαλία	5.2.2
119	Διοικητική απλούστευση και αναδιοργάνωση διεργασιών στο Μιλάνο	Ιταλία	5.2.2
120	Κέντρα Ενιαίας Εξυπηρέτησης στην υπηρεσία των πολιτών	Κύπρος	5.3.1
121	Όλα σε μία στο διαμέρισμα Reutte του Τιρόλο	Αυστρία	5.3.1
122	Αναμετάδοση δημόσιας υπηρεσίας στο Ardennais	Γαλλία	5.3.1
123	Ιδιαίτερο γραφείο	Ρουμανία	5.3.1
124	Εξυπηρέτηση στο Σπίτι	Πορτογαλία	5.3.1
125	Κυβερνητικά παράθυρα	Ουγγαρία	5.3.1
126	Τρία κανάλια στην πόλη του Linz	Αυστρία	5.3.2
127	Αγορά ηλεκτρονικών δημοσίων πιστοποιητικών σε παγκόσμιο επίπεδο	Ιρλανδία	5.4.1
128	Πρόσβαση στους κυβερνητικούς φορείς μέσω ενιαίας εθνικής σελίδας	Γαλλία	5.4.1

129	DigiD	Ολλανδία	5.4.2
130	X-Road	Εσθονία	5.4.2
131	Βοήθημα παιδιού χωρίς αίτηση	Αυστρία	5.4.2
132	Παροχή ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και αυτοεξυπηρέτησης	Εσθονία	5.4.2
133	“Τόσο καλές ψηφιακές υπηρεσίες που οι άνθρωποι προτιμούν να χρησιμοποιούν”	Ηνωμένο Βασίλειο	5.4.3
134	Ιδιωτικότητα & προστασία δεδομένων για τον προσανατολισμό της δημόσιας διοίκησης στους πολίτες	Ιταλία	5.4.3
135	Ψηφιακή πόλη – έξυπνη πόλη	Ισπανία	5.4.3
136	Stelselcatalogus	Ολλανδία	5.4.3
137	Διοικητική απλούστευση & ηλεκτρονική διακυβέρνηση στο έργο CORA	Ισπανία	5.4.3
138	Χάρτες χρήστη στην υγειονομική φροντίδα	Ολλανδία	5.5.1
139	Χάρτες χρήστη στην υγειονομική φροντίδα	Ηνωμένο Βασίλειο	5.5.1
140	Η ποιότητα της υπηρεσίας στη δημοτική διοίκηση της Γάνδης	Βέλγιο	5.5.1
141	Ο καθαρός δείκτης προώθησης για το δημόσιο τομέα	Ολλανδία	5.5.2
142	Οι πολίτες αξιολογούν τις τοπικές υπηρεσίες και εγκαταστάσεις	Ιταλία	5.5.2
143	Μετρώντας την ικανοποίηση του πελάτη στο ΕΚΤ	Λιθουανία	5.5.2
144	Ορίζοντας το κοινό λεξιλόγιο για την περιγραφή των δημοσίων υπηρεσιών	Εσθονία	5.6.1
145	Υπηρεσίες επιθεώρησης εργασίας και συνταξιοδότησης	Γερμανία	5.6.1
146	Κοινές υπηρεσίες στις υπηρεσίες πληροφορικής και τεχνολογίας, οικονομικών και ανθρωπίνου δυναμικού	Δανία	5.6.3
147	Συγκέντρωση κρατικών κοινών υπηρεσιών	Εσθονία	5.6.3
148	Οι άνθρωποι που τοποθετούνται στον τομέα της υγείας	Ηνωμένο Βασίλειο	5.6.4
149	Επιχειρηματικό Φόρουμ για Καλύτερη Νομοθέτηση	Δανία	6.1.1
150	Επιτροπή διοικητικής απλούστευσης	Γαλλία	6.1.1
151	'Simple Lombardy'	Ιταλία	6.1.1
152	Το έργο ‘LOTS’ του δήμου Hultsfred	Σουηδία	6.1.2
153	Ο διαδικτυακός τόπος της υπηρεσίας για τις επιχειρήσεις	Αυστρία	6.1.2
154	Τράπεζα για τις Επιχειρήσεις Crossroads	Βέλγιο	6.1.2
155	Βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος	Λετονία	6.2
156	StartUpGreece	Ελλάδα	6.2.1
157	Εισαγωγή απλούστερης μορφής ενσωμάτωσης για νεοφυείς επιχειρήσεις	Ελλάδα	6.2.1
158	Επιτόπου Επιχείρηση	Πορτογαλία	6.2.1
159	Πρωτοβουλία μηδενικής χορήγησης αδειών	Πορτογαλία	6.2.1
160	Απλοποιημένες εταιρικές πληροφορίες	Πορτογαλία	6.2.2
161	Ενιαίο σημείο εισόδου για φορολογικές και στατιστικές πληροφορίες	Βουλγαρία	6.2.2
162	Διαδικτυακές εσωτερικές υπηρεσίες εισοδήματος	Μάλτα	6.2.2
163	Δίκαιο έργο –πρώτη επιχειρηματική χρονιά	Αυστρία	6.2.2
164	Palkka.fi – διευκολύνοντας την εκπλήρωση των υποχρεώσεων του εργοδότη	Φινλανδία	6.2.2
165	Περιβάλλον ενεργοποιημένου διαχειριστή ανάπτυξης (EDM)	Αυστρία	6.2.2
166	Αδειοδότηση παραγωγικών δραστηριοτήτων	Ελλάδα	6.2.2
167	Ψηφιοποίηση και αυτοματοποίηση της εγγραφής	Δανία	6.2.2
168	Αυξάνοντας τα όρια αναφοράς	Γερμανία	6.2.3
169	Σύστημα ελέγχου του εμπορίου βάσει κινδύνου	Τουρκία	6.2.3
170	Χωρίς χαρτιά τελωνεία και φορολογικές υπηρεσίες	Λουξεμβούργο	6.2.3
171	Ενίσχυση της αναδιοργάνωσης στο πλαίσιο της διαδικασίας αφερεγγυότητας	Δημοκρατία της Τσεχίας	6.2.4
172	Ενίσχυση της αναδιοργάνωσης στο πλαίσιο της διαδικασίας αφερεγγυότητας	Ιταλία	6.2.4

173	Σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης	Δανία	6.2.4
174	Βελτίωση της διαδικασίας της αφερεγγυότητας	Λετονία	6.2.4
175	Η Αποθήκευση Δικαστικών Δεδομένων & ο Πίνακας Έργων του Προέδρου	Σλοβενία	7.1.1
176	Διοίκηση αποδοτικότητας στο δικαστικό σύστημα-το έργο Statis-ECRIS	Ρουμανία	7.1.1
177	'Έργο Ποιότητας' στα δικαστήρια του Rovaniemi	Φινλανδία	7.1.1
178	Εφαρμογή και αξιολόγηση παροχής ποιοτικής υπηρεσίας στα δικαστήρια	Ιρλανδία	7.1.2
179	Εφαρμογή και αξιολόγηση παροχή ποιοτικής υπηρεσίας στα δικαστήρια	Λιθουανία	7.1.3
180	Επικοινωνιακή στρατηγική του δικαστικού συστήματος	Λετονία	7.2.1
181	Γραφείο υπηρεσιών χρηστών	Πολωνία	7.2.1
182	Δικτυακή πύλη για τη δικαιοσύνη	Εσθονία	7.2.1
183	Διάλογος για τη βελτίωση της επίδοσης των δικαστηρίων στη Δυτική Σουηδία	Σουηδία	7.2.1
184	Επικοινωνία από τα δικαστήρια της Baden-Württemberg	Γερμανία	7.2.1
185	Επικοινωνία δικαστηρίου με ΜΜΕ και το κοινό	Πολωνία	7.2.1
186	Μοντέλο Eurinfra	Ολλανδία	7.2.2
187	Μοντέλο EuRoQuod	Ρουμανία	7.2.2
188	Ανοιχτή πρόσβαση στη νομολογία	Ρουμανία	7.2.2
189	Διαμεσολάβηση	Δανία	7.2.3
190	Οργανωτικός και διαδικαστικός μετασχηματισμός στο δικαστήριο της Μόντσα	Ιταλία	7.3.1
191	Αναδιοργάνωση των επιχειρησιακών διεργασιών μέσω του έργου Triage	Σλοβενία	7.3.1
192	Πρόσβαση σε πληροφορίες και δικαστικές αποφάσεις	Πολωνία	7.3.2
193	Δικτυακή πύλη ηλεκτρονικών υπηρεσιών δικαστηρίου	Λετονία	7.3.2
194	EVIP – κόμβοι επικοινωνίας για την εφοδιαστική των δικαστηρίων	Σλοβενία	7.3.2
195	Πρωτόκολλα ήχου στα δικαστήρια	Λετονία	7.3.2
196	Όλα διέρχονται από τον ηλεκτρονικό φάκελο	Εσθονία	7.3.2
197	Ανάλυση αναγκών κατάρτισης σε πανευρωπαϊκούς θεσμούς κατάρτισης	Πολλές χώρες	7.4.1
198	Συνδυασμός κλάδων στην παροχή εκπαίδευσης	Ιταλία	7.4.2
199	Εκπαίδευση βοηθών δικαστών	Ουγγαρία	7.4.2
200	Μεγάλης κλίμακας δομημένη κατάρτιση με τη χρήση πολλαπλών τρόπων παράδοσης	Ρουμανία	7.4.2
201	Ηγεσία και διοίκηση κατάρτισης	Γαλλία	7.4.2
202	Ολοκληρωμένη διαδικτυακή στρατηγική ηλεκτρονικής μάθησης	Βουλγαρία	7.4.3
203	Η τεχνική της χιονόμπαλας	Ηνωμένο Βασίλειο	7.4.3
204	Ευρωπαϊκό Σύστημα GAIUS	Ιταλία	7.4.4
205	Ο εισηγητής	Βέλγιο	7.4.5
206	Ανάλυση νομολογίας	Εσθονία	7.4.5

207	Μεταρρυθμίσεις για Προϋπολογισμό βάσει Επιδόσεων	Ολλανδία	8.1.1
208	Συνεργατικός προϋπολογισμός 2.0	Πορτογαλία	8.1.1
209	Κώδικας Δημοσίων Δαπανών	Ιρλανδία	8.1.2
210	Πληροφοριακό Σύστημα για τον Προϋπολογισμό	Αυστρία	8.1.2
211	Σύμπραξη για εσωτερικό οικονομικό έλεγχο σε τοπικές αρχές	Ρουμανία	8.1.2
212	Μια καινοτόμος διαδικασίας προμηθειών μέσων της συνεργασίας δημοσίου-ιδιωτικού τομέα στην Καταλονία	Ισπανία	8.2.1
213	Σύστημα 'Localret' για την αγορά τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών στην Καταλονία	Ισπανία	8.2.1
214	Ökokauf Wien	Αυστρία	8.2.1
215	HILMA – Κεντρικό ηλεκτρονικό κανάλι για τη δημοσιοποίηση συμβατικών ανακοινώσεων	Φινλανδία	8.2.3
216	Ηλεκτρονική αγορά δημόσιας διοίκησης	Ιταλία	8.2.3
217	Διαδικτυακή προμήθεια μέσω της ηλεκτρονικής αγοράς	Σλοβακία	8.2.3
218	Πορτογαλικό σχέδιο did IT	Πορτογαλία	8.2.3
219	Συνολική λύση ηλεκτρονικής προμήθειας	Κύπρος	8.2.3
220	Προεμπορική προμήθεια για την υγειονομική φροντίδα της Λομβαρδίας	Ιταλία	8.2.3
221	Προεμπορική προμήθεια CHARM	Πολλές χώρες	8.2.3
222	Προμήθεια ανάληψης υποχρεώσεων	Ηνωμένο Βασίλειο	8.2.3
223	HAPPI	Πολλές χώρες	8.2.3
224	Χρήση τεχνικής βοήθειας για το ΕΚΤ για την υποστήριξη εργοδότη για τη φροντίδα παιδιών	Δημοκρατία της Τσεχίας	8.3.3
225	Η 'Υπηρεσία Διεκπεραίωσης' WEFO	Ηνωμένο Βασίλειο	8.3.3
226	Μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα 'Copernicus'	Βέλγιο	9.2.2
227	Ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης	Ισπανία	9.2.2
228	CHANGE² στην πόλη Μάνχαϊμ – επιτυγχάνοντας περισσότερα μαζί	Γερμανία	9.3.1
229	Συνεχής μετασχηματισμός και διοίκηση ποιότητας	Γερμανία	9.3.1

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΕΥΡΩΠΗ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ, 2014-2020

Περίληψη

Το πρόγραμμα στοχεύει στην προώθηση της ενεργού ευρωπαϊκής ιδιότητας του πολίτη και τη μείωση του χάσματος μεταξύ πολιτών και της ΕΕ, μέσα από τη χρήση χρηματοδοτικών εργαλείων. Σκοπός του είναι η ενθάρρυνση της συνεργασίας πολιτών-οργανισμών από διάφορες χώρες και η προώθηση της Ευρωπαϊκής συνοχής. Το πρόγραμμα απευθύνεται στην ανάγκη για γνήσιες συζητήσεις σε θέματα που αφορούν την Ένωση σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, που μπορούν να μεταφερθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Περιγραφή Προγράμματος

Το Πρόγραμμα αποτελείται από τους ακόλουθους δύο πυλώνες:

"Ευρωπαϊκή Μνήμη" – στοχεύει στη στήριξη οργανισμών για την προώθηση συζητήσεων και δραστηριοτήτων σε θέματα Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ιστορίας σε διακρατικό επίπεδο.

"Δημοκρατική Δέσμευση και Συμμετοχή των πολιτών" – στοχεύει στην ανάπτυξη της κατανόησης των πολιτών και της ικανότητας για συμμετοχή στη λήψη πολιτικών της Ένωσης και την ανάπτυξη ευκαιριών για δημοκρατική συμμετοχή, εθελοντισμός και αλληλεγγύη.

Οι δύο αυτοί πυλώνες συμπληρώνονται από οριζόντιες δράσεις ανάλυσης, διάχυσης και αξιοποίησης των αποτελεσμάτων των έργων.

Συνολικός Προϋπολογισμός: €185,470,000

Εθνικό Σημείο Επαφής:

Δρ. Αντώνιος Καρβούνης
Υπουργείο Εσωτερικών
Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων
Τηλ.: 213 136 1114
Ιστοσελίδα: https://www.ypes.gr/eyropi-gia-toys-polites/nea-programmatos
E-mail: a.karvounis@ypes.gr, antonioskarvounis@gmail.com

ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ 2020

Περίληψη

Ο «Ορίζοντας 2020» έχει ως γενικό στόχο την οικοδόμηση μιας κοινωνίας και παγκοσμίως πρωτοπόρας οικονομίας βασιζόμενης στη γνώση και την καινοτομία σε ολόκληρη την Ένωση, συμβάλλοντας παράλληλα στη βιώσιμη ανάπτυξη. Στηρίζει τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» και άλλες πολιτικές της Ένωσης, καθώς και την επίτευξη και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας (ΕΧΕ).

Περιγραφή Προγράμματος

Ο γενικός στόχος του Ορίζοντα 2020 είναι να συμβάλει στην οικοδόμηση μιας κοινωνίας και μιας οικονομίας βασιζόμενης στη γνώση και την καινοτομία σε ολόκληρη την Ένωση, προσελκύοντας επιπλέον έρευνα, ανάπτυξη και χρηματοδότηση στην καινοτομία και συμβάλλοντας στην επίτευξη των στόχων της έρευνας και της ανάπτυξης, συμπεριλαμβανομένου του στόχου του 3% του ΑΕΠ για την έρευνα και την ανάπτυξη σε ολόκληρη την Ένωση έως το 2020. Έτσι, στηρίζει την εφαρμογή της στρατηγικής Ευρώπη 2020 και των άλλων πολιτικών της Ένωσης, καθώς και την επίτευξη και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας (ERA).

Ο Ορίζοντας 2020 είναι ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα που καλύπτει το σύνολο της χρηματοδότησης της έρευνας και της καινοτομίας που παρείχετο μέσω του Προγράμματος Πλαισίου για την Έρευνα και την Τεχνολογική Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία (CIP) και το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Καινοτομίας και Τεχνολογίας (EIT) κατά την προηγούμενη Προγραμματική Περίοδο 2007-2013. Οι διάφοροι τύποι χρηματοδότησης που παρέχονταν από τα προηγούμενα προγράμματα έχει συγκεντρωθεί σε ένα ενιαίο και συνεκτικό, ευέλικτο πλαίσιο που στόχο έχει να παράσχει χρηματοδότηση για κάθε στάδιο της διαδικασία της καινοτομίας από τη βασική έρευνα στην αφομοίωση από την αγορά.

Το πρόγραμμα Ορίζοντας 2020 αποτελείται από τα ακόλουθα μέρη:

- Επιστήμη Αριστείας (Προϋπολογισμός: 24.441 εκ. ευρώ)
  - Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας (ΕΣΕ)
  - Μελλοντικές και αναδυόμενες τεχνολογίες (MAT)
  - Δράσεις Marie Skłodowska-Curie
  - Ερευνητικές υποδομές
- Βιομηχανική υπεροχή (Προϋπολογισμός: 17.016 εκ. ευρώ)
  - Υπεροχή στις γενικής εφαρμογής και βιομηχανικές τεχνολογίες
  - Τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας
  - Νανοτεχνολογίες, προηγμένα υλικά, προηγμένη κατασκευή και μεταποίηση, και βιοτεχνολογία
  - Διάστημα

- Πρόσβαση σε κεφάλαια κινδύνου
- Καινοτομία στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις

- Κοινωνικές Προκλήσεις (Προϋπολογισμός: 29.679 εκ. ευρώ)
  - Υγεία, δημογραφική μεταβολή και ευεξία
  - Επισιτιστική ασφάλεια, βιώσιμη γεωργία και δασοκομία, έρευνα στον τομέα της θάλασσας, της ναυτιλίας και των εσωτερικών υδάτων, και βιοοικονομία
  - Ασφαλής, καθαρή και αποδοτική ενέργεια
  - Έξυπνες, οικολογικές και ενοποιημένες μεταφορές
  - Δράση για το κλίμα, περιβάλλον, αποδοτικότητα της χρήσης των πόρων και πρώτες ύλες
  - Η Ευρώπη σε ένα μεταβαλλόμενο κόσμο – πολυδεκτικές, καινοτόμες και στοχαστικές κοινωνίες
  - Ασφαλείς κοινωνίες – προάσπιση της ελευθερίας και εγγύηση της ασφάλειας της Ευρώπης και των πολιτών της.

Συνολικός Προϋπολογισμός: €77,030,000,000

Εθνικό Σημείο Επαφής

ΔΙΚΤΥΟ ΠΡΑΞΙΣ
Ιστοσελίδα: http://www.praxinetwork.gr
τηλ.: 210 3607690

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ, ΙΣΟΤΗΤΑ, ΚΑΙ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ, 2014-2020

Rights, Equality and Citizenship Programme 2014-2020

Περίληψη

Το πρόγραμμα Δικαιώματα και Ιθαγένεια αποτελεί συνέχεια των τριών προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013: Θεμελιώδη δικαιώματα, Daphne III, και του προγράμματος Απασχόλησης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (PROGRESS), τμήματα “Καταπολέμηση των διακρίσεων και Διαφορετικότητα” και “Ισότητα των φύλων”.

Περιγραφή Προγράμματος

Το πρόγραμμα υποστηρίζει δράσεις όπως:

- Ανάλυση δεδομένων, στατιστικών, ανάπτυξη κοινών μεθοδολογιών, δεικτών, μελετών, ερευνών, αξιολόγησης αντίκτυπου κλπ.
- Δράσεις κατάρτισης όπως για παράδειγμα ανταλλαγές προσωπικού, εργαστήρια, σεμινάρια κλπ.
- Δράσεις αμφίδρομης μάθησης, συνεργασίας, διάχυσης, ανταλλαγές, καινοτομικές προσεγγίσεις κτλ.
- Παρέχει υποστήριξη σε κύριους εταίρους όπως είναι τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν την ενωσιακή νομοθεσία και πολιτικές.

Συνολικός Προϋπολογισμός: €439,470,000

ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

Περίληψη

Το πρόγραμμα υποστηρίζει τις προσπάθειες της Επιτροπής για τη δημιουργία ενός πανευρωπαϊκού τομέα για τη δικαιοσύνη και τα δικαιώματα, με έμφαση σε δραστηριότητες με αυξημένη προστιθέμενη αξία σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το πρόγραμμα Δικαιοσύνη αποτελεί συνέχεια των προγραμμάτων Αστική Δικαιοσύνη, Ποινική Δικαιοσύνη και πρόληψη της τοξικομανίας και προγράμματα πληροφόρησης (Civil Justice, Criminal Justice and Drug Prevention and Information Programmes).

Περιγραφή Προγράμματος

Ο γενικός στόχος του προγράμματος Δικαιοσύνη είναι να βοηθήσει στη δημιουργία ενός πραγματικά ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης, με βάση την αμοιβαία εμπιστοσύνη. Προωθεί τη δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, βοηθά στην εκπαίδευση των δικαστών, των εισαγγελέων και άλλων νομικών επαγγελματιών, και στηρίζει τη δράση της ΕΕ για την καταπολέμηση των ναρκωτικών. Η νομοθεσία της Ένωσης για τον τομέα του αστικού και ποινικού δικαίου καλύπτει ένα ευρύ φάσμα, από το συμβατικό δίκαιο και αφερεγγυότητα σε δικονομικά δικαιώματα και τα δικαιώματα των θυμάτων. Το Πρόγραμμα Δικαιοσύνη θα ενισχύσει την αποτελεσματική και συνεπή εφαρμογή τους, και θα εξασφαλίσει πρόσβαση στη δικαιοσύνη για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις στην Ευρώπη.

Συνολικός Προϋπολογισμός: €378,000,000

ΣΥΝΔΕΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

CEF programme

Περίληψη

Το Πρόγραμμα Συνδέοντας την Ευρώπη (ΔΣΕ), υποστηρίζει έργα στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας και αξιολογεί τη δυνατότητα πιθανών συνεργιών μεταξύ των τομέων αυτών.

Περιγραφή Προγράμματος

Το πρόγραμμα Συνδέοντας την Ευρώπη (ΔΣΕ) καθιστά δυνατή την προετοιμασία και υλοποίηση έργων κοινού ενδιαφέροντος, στο πλαίσιο της πολιτικής των διευρωπαϊκών δικτύων στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας. Ειδικότερα, το ΔΣΕ υποστηρίζει την υλοποίηση εκείνων των έργων του κοινού ενδιαφέροντος που στοχεύουν στην ανάπτυξη και κατασκευή νέων υποδομών και υπηρεσιών, ή στην αναβάθμιση υφιστάμενων υποδομών και υπηρεσιών, στους τομείς των μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας. Δίνεται προτεραιότητα στους ελλείποντες κρίκους στον τομέα των μεταφορών. Το ΔΣΕ συνεισφέρει επίσης στην υποστήριξη έργων με Ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία και σημαντικά κοινωνικά οφέλη τα οποία δεν λαμβάνουν ικανοποιητική χρηματοδότηση από την αγορά. Οι πιο κάτω γενικοί στόχοι εφαρμόζονται στους τομείς των μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας:

(α) συμβάλουν στην έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, σύμφωνα με τη Στρατηγική Ευρώπης 2020, αναπτύσσοντας μοντέρνα και υψηλής απόδοσης Ευρωπαϊκά δίκτυα τα οποία λαμβάνουν υπόψη αναμενόμενες μελλοντικές κυκλοφοριακές ροές, ωφελώντας κατά συνέπεια ολόκληρη την Ευρώπη σε σχέση με τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας στην παγκόσμια αγορά και οικονομία, κοινωνική και περιφερειακή συνοχή στην εσωτερική αγορά και δημιουργίας ενός περιβάλλοντος ευνοϊκότερου για δημόσιες ή ιδιωτικές επενδύσεις ή συμπράξεις δημόσιων – ιδιωτικών επενδύσεων, μέσω ενός συνδυασμού χρηματοδοτικών εργαλείων και της άμεσης στήριξης της Ένωσης όπου έργα θα μπορούσαν να επωφεληθούν από τέτοιους συνδυασμούς εργαλείων και ανάλογες συνέργειες αξιοποίησης διαμέσου των τομέων.

(β) καθιστούν δυνατή στην Ένωση την επίτευξη βιώσιμων αναπτυξιακών στόχων, που περιλαμβάνουν ελάχιστο ποσοστό μείωσης κατά 20% των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου από τα επίπεδα του 1990 και μιας αύξησης στην ενεργειακή απόδοση του 20%, καθώς και αύξησης του μεριδίου ανανεώσιμων πηγών ενέργειας του 20% μέχρι του 2020, συνεισφέροντας με αυτό τον τρόπο στους μεσοπρόθεσμούς και μακροχρόνιους στόχους της Ένωσης για απεξάρτηση από τον άνθρακα και παράλληλα διασφαλίζοντας μεγαλύτερη αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών-μελών.

Συνολικός Προϋπολογισμός: €21,936,759,000

Εθνικό Σημείο Επαφής

Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων
Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού της Εφαρμογής (ΕΥΣΕ)
Τηλ: 210 3332546, 3332577, E-mail: scos@mnec.gr

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 220 και πλέον 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 της αρχές και τις αξίες της χρηστής διακυβέρνησης, συνοψίζει 9 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.

Συγχρηματοδοτείται από το πρόγραμμα "Ευρώπη για τους πολίτες" της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ
ΕΘΝΙΚΟ ΣΗΜΕΙΟ ΕΠΑΦΗΣ
«ΕΥΡΩΠΗ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ, 2014-2020»