

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**  
**ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**  
**ΠΜΣ ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**ΤΙΤΛΟΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ :**

**Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΚΤ**  
**ΣΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ : Δρ. Αντώνιος Καρβούνης**

**Σπουδάστρια : Αγγελική Ελευθεράκη**

**ΑΜ. 7115Μ122**

**Αθήνα, Νοέμβριος 2016**

## ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Πριν απ'όλα, οφείλω να σημειώσω ότι η εκπόνηση της παρούσας εργασίας ωφελήθηκε σε μεγάλο βαθμό από τα μαθησιακά ερεθίσματα και την παροχή υποστήριξης από τον επιβλέποντα Δρ. Αντώνιο Καρβούνη.

Η επιστημονική καθοδήγηση και η ηθική στήριξή του ήταν ιδιαίτερα πολύτιμη. Οι παρατηρήσεις, τα σχόλια και οι εν γένει τοποθετήσεις του βοήθησαν στη διαμόρφωση των κεντρικών κατευθύνσεων και στον εμπλουτισμό του προβληματισμού, όπως αυτός αποτυπώθηκε στην εργασία μου, και συνέβαλλαν στη βελτίωση της τεκμηρίωσης της.

Ασφαλώς, τα όποια λάθη και παραλείψεις της παρούσας εργασίας βαρύνουν αποκλειστικά τη γράφουσα.

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η διερεύνηση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) στο θεσμικό εξευρωπαϊσμό, δηλαδή στην ενίσχυση της λειτουργικότητας και αποτελεσματικότητας της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, όπως οργανώνεται σε εθνικό επίπεδο και πλαισιώνεται από τη σχετική ενωσιακή ενίσχυση στη διάρκεια των δύο τελευταίων προγραμματικών περιόδων (2007-2013 και 2014-2020).

Σε αυτό το πλαίσιο, η μελέτη θα εστιάσει στις έννοιες της διοικητικής σύγκλισης και ιδιαίτερα των βασικών διαστάσεων του εξευρωπαϊσμού (θεσμικό και χρηματοδοτικό), οι οποίες θέτουν το θεωρητικό πλαίσιο της παρούσας μελέτης. Σε εμπειρικό επίπεδο, αναλύονται, πρώτον, οι βασικές παράμετροι της υφιστάμενης κατάστασης του εθνικού διοικητικού συστήματος, και ειδικότερα ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί, οι διαπιστωμένες παθογένειές του, όπως και η πρόοδος που έχει συντελεστεί μέσα από τις πρόσφατες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες. Δεύτερον, προκειμένου να αναδειχθεί καλύτερα ο ρόλος του ΕΚΤ στην προσπάθεια αλλαγής αυτής της κατάστασης στη Δημόσια Διοίκηση τα τελευταία χρόνια μέσω της υιοθέτησης ευρωπαϊκών προτύπων διαχείρισης, επιλέγεται η παρουσίαση των δύο στοχευμένων στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης, Επιχειρησιακών Προγραμμάτων – των Προγραμμάτων «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» και «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-2020».

Τέλος, επιχειρείται μια αποτίμηση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, σύμφωνα με την οποία η έμφαση στο χρηματοδοτικό εξευρωπαϊσμό, έναντι του θεσμικού εξευρωπαϊσμού, σε συνδυασμό με τις εγχώριες αγκυλώσεις και παθογένειες περιορίζουν τον αντίκτυπο των παρεμβάσεων των ΕΠ του ΕΚΤ. Παράλληλα, αναπτύσσεται ο σχετικός προβληματισμός για τη μελλοντική συνδρομή του ΕΚΤ στην περαιτέρω βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης.

Λέξεις-Κλειδιά : Δημόσια Διοίκηση, σύγκλιση, εξευρωπαϊσμός, μεταρρύθμιση, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

## ABSTRACT

The objective of the present paper is to examine the impact of the contribution of the European Social Fund (ESF) to the institutional Europeanization of the Greek Public Administration, namely in enhancing functionality and efficiency, as it is organized at national level and financially supported by the EU during the last two Programming periods (2007-2013 and 2014-2020).

In this context, the essay will focus on the meaning of administrative convergence and especially the basic aspects of Europeanization (institutional and financial), which set the theoretical framework of the present paper. On an empirical level, first, the current situation of the national Administration system will be described, examining also the ways in which it operates, its' identified deficiencies and the progress made through previous reform initiatives. Second, the two Operational Programs concerning Public Administration exclusively ("Administrative Reform 2007-2013" and "Reform of the Public Sector 2014-2020") are presented, in order to better highlight the role of the ESF in the framework of the efforts made to alter the current situation in public sector by adopting European administrative standards.

Finally, an evaluation of the reform efforts is attempted, through examining whether the emphasis put solely on financial instead of institutional Europeanization, in combination with the existing national deficiencies, limit the impact of the relevant Operational Programs. Additionally, all things considered, it is debatable whether future assistance of the ESF will further improve the efficiency and effectiveness of the Public Administration.

Key-Words : Public Administration, Europeanization, convergence, reform, Operational Program, European Social Fund

## Περιεχόμενα

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ .....	7
1 <sup>ο</sup> ΜΕΡΟΣ: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	8
Κεφάλαιο 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	9
1.1. Σκοπός της μελέτης και ερευνητικά θέματα .....	9
1.2. Μεθοδολογία και ερευνητική πρόταση μελέτης.....	10
1.3. Η διάρθρωση της μελέτης .....	10
Κεφάλαιο 2. ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΝΟΠΟΙΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ .....	13
2.1. Εισαγωγή.....	13
2.2. Η σχετική αυτονομία των εθνικών διοικήσεων .....	13
2.3. Η έννοια της διοικητικής σύγκλισης .....	17
2.4. Η έννοια του «εξευρωπαϊσμού» .....	19
2.5. Συμπέρασμα .....	22
2 <sup>ο</sup> ΜΕΡΟΣ: ΕΜΠΕΙΡΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ .....	24
Κεφάλαιο 3. Η ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΕΞΕΥΡΩΠΑΙΣΜΟ .....	25
3.1 Εισαγωγή.....	25
3.2 Οι Ενωσιακές Πρωτοβουλίες για το θεσμικό εξευρωπαϊσμό.....	25
3.3 Το ΕΚΤ ως βασικός μοχλός του θεσμικού εξευρωπαϊσμού .....	27
3.4 Η αρχή της εταιρικής σχέσης.....	30
3.5 Συμπέρασμα .....	32
Κεφάλαιο 4. ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ: ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ, ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ .....	33
4.1 Εισαγωγή.....	33
4.2 Τα χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος.....	33
4.3 Η επίδραση της Πολιτικής Συνοχής .....	35
4.4 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για την οργάνωση του διοικητικού συστήματος .....	36
4.5 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης .....	39
4.6 Η ανταπόκριση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στην Πορεία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.....	41
4.7 Η Δημόσια Διοίκηση ως αποκλειστικός τομέας παρέμβασης του ΕΚΤ.....	44
4.8 Συμπέρασμα .....	48
Κεφάλαιο 5. ΤΟ ΕΠ «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ», 2007-2013 .....	49
5.1 Εισαγωγή.....	49
5.2 Παρουσίαση της υφιστάμενης κατάστασης.....	50
5.3 Διάρθρωση του ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» .....	52

5.4	Η συμβολή του ΕΚΤ.....	56
5.5	Δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν.....	60
5.6	Συμπέρασμα .....	62
Κεφάλαιο 6. ΤΟ ΕΠ «ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ», 2014-2020 .....		64
6.1	Εισαγωγή.....	64
6.2	Παρουσίαση της υφιστάμενης κατάστασης.....	65
6.3	Στόχοι του ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα».....	67
6.4	Η συμβολή του ΕΚΤ .....	72
6.5	Δράσεις που χρηματοδοτούνται - Η έως τώρα πορεία.....	77
6.6	Συμπέρασμα .....	81
Κεφάλαιο 7. ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ.....		83
7.1	Εισαγωγή.....	83
7.2	ΣΕΒ.....	83
7.3	ΕΚΔΔΑ.....	91
7.4	Συμπεράσματα.....	97
Κεφάλαιο 8. ΕΠΙΛΟΓΟΣ .....		99
8.1	Εισαγωγή.....	99
8.2	Η προστιθέμενη αξία του ΕΚΤ.....	100
8.3	Συμπέρασμα .....	103
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....		104
ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ .....		105
ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ.....		106
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....		109

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

- ♦ ΕΕ : Ευρωπαϊκή Ένωση
- ♦ ΕΟΚ : Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
- ♦ ΔΕΕ : Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- ♦ ΣυνθΕΕ : Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
- ♦ ΣυνθΛΕΕ : Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- ♦ ΑΜΣ : Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού
- ♦ ΚΠΣ : Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
- ♦ ΜΟΔ : Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης
- ♦ ΕΔΧ : Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος
- ♦ ΕΣΠΑ 2007-2013 : Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013
- ♦ ΕΣΠΑ 2014-2020: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης 2014-2020
- ♦ ΕΠ : Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
- ♦ ΕΚΤ : Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
- ♦ ΤΠΕ : Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών
- ♦ ΕΠΜ : Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων
- ♦ ΕΥΔ : Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης
- ♦ ΥΔΜΗΔ : Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- ♦ ΥπΕσΔΑ : Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης
- ♦ ΕΚΔΔΑ : Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
- ♦ ΟΟΣΑ : Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
- ♦ ΕΤΠΑ : Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
- ♦ ΜΚΟ : μη κυβερνητικές οργανώσεις

## 1<sup>ο</sup> ΜΕΡΟΣ: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ



## **Κεφάλαιο 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

### **1.1. Σκοπός της μελέτης και ερευνητικά θέματα**

Η ποιότητα της διακυβέρνησης είναι εξαιρετικά σημαντική για την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και την κοινωνική ευημερία. Ιδιαίτερα σε μία περίοδο έντονης πίεσης στις εθνικές οικονομίες, τα εθνικά διοικητικά συστήματα αντιμετωπίζουν την πρόκληση να διασφαλίσουν υπηρεσίες υψηλού επιπέδου. Με αυτό το δεδομένο, καλούνται να ενισχύσουν την αποδοτικότητά τους, επενδύοντας σε τεχνολογικές και οργανωτικές καινοτομίες. Η Ελλάδα αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα ενός συγκεντρωτικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος, που εξακολουθεί να φιλτράρει με εγχώριους όρους την προσαρμογή της στα πρότυπα και τα εργαλεία της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Επομένως, βασικός σκοπός της μελέτης είναι να διερευνήσει την ύπαρξη και την έκταση της μεταρρυθμιστικής επίδρασης της ΕΕ, και εν προκειμένω του ΕΚΤ, στις διοικητικές δομές της ελληνικής δημόσιας διοίκησης («θεσμικός εξευρωπαϊσμός»). Μέσα από την περιγραφή του τρόπου λειτουργίας του ελληνικού διοικητικού συστήματος και τον εντοπισμό των βασικότερων αδυναμιών του, αναδεικνύονται και τα σημεία παρέμβασης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ), του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ). Το ερώτημα που προκύπτει συνοψίζεται στο εάν είναι σε θέση η ελληνική Δημόσια Διοίκηση να αξιοποιήσει τους πόρους του ΕΚΤ, όπως διαρθρώνονται μέσα από τα δύο ΕΠ, όχι απλώς σε επίπεδο απορρόφησης («χρηματοδοτικός εξευρωπαϊσμός»), αλλά σε επίπεδο βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών της («θεσμικός εξευρωπαϊσμός»).

Επιπλέον, εκτός από το διαχωρισμό του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης σε θεσμικό και χρηματοδοτικό, βασική υπόθεση εργασίας της παρούσας μελέτης είναι ότι ο εξευρωπαϊσμός που επιχειρήθηκε μέσω των ΕΠ που χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΚΤ καλύτερα αποτελέσματα προσαρμογής σε χρηματοδοτικό επίπεδο σε σχέση με το θεσμικό.

## 1.2. Μεθοδολογία και ερευνητική πρόταση μελέτης

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για τη σύνταξη της μελέτης είναι βιβλιογραφική έρευνα, καθώς και μελέτη και κριτική εξέταση των σχετικών Κανονισμών και των εθνικών ΕΠ. Πιο συγκεκριμένα, μελετήθηκαν πηγές από τη σχετική νομοθεσία, την ελληνική και ξενόγλωσση βιβλιογραφία, εκθέσεις, μελέτες, και επιστημονικά άρθρα, προκειμένου να γίνει σε βάθος αντιληπτή διαχρονικά η διοικητική πραγματικότητα στην Ελλάδα και η ανάδειξη της Δημόσιας Διοίκησης σε μείζονα παράγοντα για τον καθορισμό της κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας. Πραγματοποιήθηκε, συγχρόνως, εκτεταμένη έρευνα για πηγές στο διαδίκτυο, μέσω της πρόσβασης σε διαδικτυακούς τόπους. Στο πλαίσιο αυτό έγινε έρευνα στους ιστοτόπους φορέων αρμόδιων σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, μεταξύ άλλων στον ιστοτόπο του ΕΚΤ, στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης για το ΕΣΠΑ και στην ιστοσελίδα για το ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση (τελευταία επίσκεψη στους εν λόγω ιστοτόπους διενεργήθηκε στις 7 Δεκεμβρίου 2016).

## 1.3. Η διάρθρωση της μελέτης

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω η μελέτη διαρθρώνεται ως εξής :

Στο δεύτερο κεφάλαιο του θεωρητικού μέρους επιχειρείται μία ανάλυση των δεσμεύσεων που έχουν αναλάβει τα κράτη-μέλη, στο πλαίσιο της ΕΕ και πώς εντός του συστήματος λειτουργούν και αλληλεπιδρούν με αυτό οι εθνικές διοικήσεις. Θα εξεταστεί εάν τα κράτη (απαιτείται να) συγκλίνουν και αν υπάρχει κάποια σχετική κατεύθυνση ή πρότυπο, προς το οποίο καλούνται να ανταποκριθούν. Μείζονος σημασίας είναι η διερεύνηση της έννοιας του «εξευρωπαϊσμού» των εθνικών διοικήσεων σε χρηματοδοτικό και θεσμικό επίπεδο.

Αντικείμενο του τρίτου κεφαλαίου, στο εμπειρικό πλέον μέρος της μελέτης, είναι μία συνοπτική παρουσίαση της ενωσιακής παρέμβασης και του τρόπου οργάνωσης της, μέσα από τις Προγραμματικές Περιόδους και τα ΕΠ. Συμπεριλαμβάνεται η παρουσίαση του ΕΚΤ ως βασικού χρηματοδότη των σχετικών παρεμβάσεων στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης.

Στη συνέχεια, στο επόμενο τέταρτο κεφάλαιο περιγράφονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος Δημόσιας Διοίκησης, όπως προδιαγράφουν τη συνολική εικόνα του. Κρίνεται σκόπιμο να εξεταστεί εάν η Πολιτική Συνοχής έχει επηρεάσει τον τρόπο οργάνωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (και εάν ναι, με ποιον τρόπο), όπως και να γίνει αναφορά σε μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που προηγήθηκαν. Επίσης, εξετάζεται εάν τελικά η ελληνική Δημόσια Διοίκηση έχει συνολικά ανταποκριθεί στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, στις τρεις βασικές παραμέτρους της διοικητικής πρακτικής : τον προγραμματισμό, την υλοποίηση και τον έλεγχο. Τέλος, υψηλής σημασίας είναι η ανάδειξη της Δημόσιας Διοίκησης ως αυτοτελούς πεδίου παρέμβασης κατά τις δύο τελευταίες Προγραμματικές Περιόδους, έναντι των παρεμπιπτούσων δράσεων που είχαν επιλεγεί μέχρι πρότινος.

Έτσι, στα δύο επόμενα κεφάλαια (5<sup>ο</sup> και 6<sup>ο</sup>) παρουσιάζεται, αφενός, το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», όπου περιγράφεται το αναπτυξιακό όραμα που προώθησε, οι επιμέρους Γενικοί και Ειδικό Στόχοι καθώς και ο τρόπος με τον οποίο το ΕΚΤ συνέβαλε σχετικά. Τέλος, γίνεται αναφορά σε συγκεκριμένες δράσεις και έργα που έλαβαν χρηματοδότηση την περίοδο αυτή. Αφετέρου, παρουσιάζεται το ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-2020», το οποίο βρίσκεται σε εξέλιξη. Εκεί αναλύονται οι Στόχοι που επελέγησαν γι' αυτήν την Προγραμματική Περίοδο, η προβλεπόμενη ενωσιακή συμβολή και μία πρώτη αξιολόγηση της προόδου έως τον Οκτώβριο του 2015. Τέλος, θα γίνει αναφορά σε συγκεκριμένες δράσεις που βρίσκονται σε φάση ανάπτυξης.

Με βάση τα δύο ΕΠ, στο επόμενο κεφάλαιο (7<sup>ο</sup>) διερευνώνται δύο μελέτες περίπτωσης, οι οποίες μας δίνουν μια εικόνα όσον αφορά τη μεταβολή των συνθηκών από την υλοποίηση των δύο ΕΠ. Καταρχήν, θα παρουσιαστεί η έκθεση αξιολόγησης της πράξης «Δίκτυο παρέμβασης για τη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις», η οποία χρηματοδοτήθηκε από το ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013. Ακολούθως, θα εξεταστεί η αποτελεσματικότητα της επιμόρφωσης, ως προς την επιθυμητή βελτίωση των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών μέσα από την έκθεση αποτίμησης της επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας

Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) για το έτος 2015. Οι σχετικές δράσεις κατάρτισης χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα. Τέλος, στο επιλογικό κεφάλαιο (8<sup>ο</sup>) επιχειρείται μία αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των δράσεων που υλοποιήθηκαν και συνεχίζουν να υλοποιούνται μέσα από τις παρεμβάσεις των δύο ΕΠ, ενώ κατατίθενται και προτάσεις για τη μελλοντική αξιοποίησή του ΕΚΤ προς όφελος του εκσυγχρονισμού των διοικητικών δομών.

## Κεφάλαιο 2.

### ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΝΟΠΟΙΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

#### 2.1. Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο εξετάζεται το ζήτημα της αυτονομίας των εθνικών διοικήσεων στο ενωσιακό περιβάλλον και αναλύονται σε θεωρητικό επίπεδο οι έννοιες της διοικητικής σύγκλισης και του εξευρωπαϊσμού. Μάλιστα, η έννοια του εξευρωπαϊσμού και των επιμέρους διαστάσεών του κατέχει κεντρική θέση στην ανάλυση του ρόλου του ΕΚΤ στον εκσυγχρονισμό της εθνικής διοικητικής λειτουργίας τα τελευταία χρόνια.

#### 2.2. Η σχετική αυτονομία των εθνικών διοικήσεων

Το πλαίσιο λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), από τη δημιουργία της Κοινής Αγοράς ήδη τη δεκαετία του 1950 έως σήμερα, γνώρισε διαρκή διεύρυνση και εμβάθυνση με τη συνεχή διαμόρφωση κοινών πολιτικών. Κύριος και πρώτιστος στόχος της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) ήταν η δημιουργία της Κοινής Αγοράς και η ελεύθερη κυκλοφορία εντός αυτής όλων των συντελεστών παραγωγής –εμπορεύματα, πρόσωπα, κεφάλαια, υπηρεσίες. Τον πυρήνα του ενοποιητικού εγχειρήματος αποτέλεσε η εύρυθμη λειτουργία της «εσωτερικής» αγοράς (Παπαγιάννης, 2011:18) και οι υπόλοιπες πολιτικές προστέθηκαν στην ιστορική διαδρομή με τον τομέα της οικονομίας να απασχολεί τα κράτη-μέλη κατά πρώτο λόγο, χωρίς βεβαίως να αγνοούνται και συναφείς προς την οικονομία τομείς, όπως η επαγγελματική εκπαίδευση. Ο απώτερος στόχος αυτής της προσπάθειας, όπως αναφέρεται και στο προοίμιο της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ, «*ήταν η σταθερή βελτίωση των όρων διαβίωσης και απασχόλησης των λαών*».

Σε αυτό το πλαίσιο λειτουργίας, τα κράτη-μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση αφενός της ενωσιακής πίστης και αφετέρου της καλόπιστης συνεργασίας (Παπαγιάννης, 2011:127). Η υποχρέωση ενωσιακής πίστης δεσμεύει τα κράτη-μέλη να λαμβάνουν κάθε θετικό, γενικό και ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση του συνόλου των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από τις πράξεις των οργάνων της ΕΕ ή να

απέχουν από οποιαδήποτε ενέργεια (υποχρέωση παράλειψης) που θα μπορούσε να θέσει εν κινδύνω την πραγματοποίηση των στόχων της. Ταυτόχρονα τα κράτη-μέλη βαρύνονται με την υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας με τα ενωσιακά όργανα, βασική και θεμελιώδη αρχή χωρίς την οποία η επίτευξη της κοινής πορείας θα φάνταζε αδιανόγη. Η εφαρμογή των κανόνων του ενωσιακού δικαίου σε πολύ λίγες περιπτώσεις ανατίθεται απευθείας στα όργανα της ΕΕ (πχ. εκτέλεση του ενωσιακού προϋπολογισμού, υπαλληλικές υποθέσεις, διοίκηση των διαρθρωτικών ταμείων). Αν και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εξοπλιστεί με εκτελεστικές-διοικητικές αρμοδιότητες και προΐσταται ενός τεράστιου διοικητικού μηχανισμού, εν τούτοις δε διαθέτει δικό της εκτελεστικό μηχανισμό και η εφαρμογή των κανόνων του ενωσιακού δικαίου επαφίεται κατά κανόνα σε κάθε εθνική Δημόσια Διοίκηση (Παπαγιάννης, 2011:297). Τα αρμόδια εθνικά διοικητικά όργανα είναι υποχρεωμένα σύμφωνα με το άρθρο 4 §3 Συνθήκης για την ΕΕ (ΣυνθΕΕ) «να διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της». Η Επιτροπή για την εκτέλεση του συγκεκριμένου έργου που της έχει ανατεθεί μπορεί να απευθύνεται για παροχή συνδρομής προς τα εθνικά εκτελεστικά όργανα, χωρίς όμως να μπορεί να απευθύνει και εντολές προς αυτά, καθώς δεν είναι ιεραρχικά υφιστάμενα της. Προκειμένου το ενωσιακό δίκαιο να εφαρμόζεται ορθά και με αποτελεσματικότητα, κρίνεται σαφώς αναγκαία η ανάπτυξη στενής συνεργασίας και η διασφάλιση αμφίδρομης υπηρεσιακής επικοινωνίας· οι εθνικές διοικήσεις αποτελώντας το μόνο μηχανισμό εφαρμογής θεωρούνται *οιονεί εξωτερικές υπηρεσίες* της ΕΕ (Σπανού, 2001:35). Η Συνθήκη της Λισαβόνας, στο άρθρο 197 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (ΣυνθΛΕΕ) ανήγαγε τη διοικητική συνεργασία σε διάταξη πρωτογενούς δικαίου, προβλέποντας τη στενή συνεργασία των διοικητικών υπηρεσιών για την αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.

Κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου τα κράτη-μέλη διαθέτουν θεσμική και διοικητική αυτονομία (Παπαγιάννης, 2011:301) και εφαρμόζουν την εθνική τους διοικητική διαδικασία, υπό την προϋπόθεση ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν προβλέπει συγκεκριμένη διαδικασία υλοποίησης (πχ. προθεσμίες, αποδεικτικά, προαπαιτούμενα). Στην έννομη τάξη κάθε κράτους-μέλους

εναπόκειται να προβλέψει σχετικούς κανόνες, με τους οποίους όμως δεν επιτρέπεται να καθίσταται αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερής η άσκηση των προβλεπόμενων από την ενωσιακή έννομη τάξη δικαιωμάτων. Ομοίως, οι εθνικοί διαδικαστικοί κανόνες δεν επιτρέπεται να είναι λιγότερο ευνοϊκοί από τους αντίστοιχους κανόνες που αφορούν στην εσωτερική έννομη τάξη (Παπαγιάννης, 2011:301). Γενικότερα, η ενσωμάτωση και εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων από τα κράτη-μέλη διακρίνεται σε *άμεση*, όταν πρόκειται για κανόνες άμεσης ισχύος (πχ. Κανονισμοί) και *έμμεση*, όταν απαιτείται η μεσολάβηση εθνικών μέτρων (πχ. για τη μεταφορά μιας Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο). Ιδιαίτερα για τη μεταφορά του μη άμεσα ισχύοντος ενωσιακού δικαίου, τα κράτη-μέλη εφαρμόζουν αποκλειστικά τις εθνικές τους ρυθμίσεις.

Σε κάθε περίπτωση, παρά την αναγνώριση της διοικητικής αυτονομίας, το Διοικητικό Δίκαιο των κράτη-μέλη έχει αναμφισβήτητα δεχθεί επιδράσεις και από τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ (ΔΕΕ). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υποχρέωση επιστροφής παρανόμως χορηγηθεισών ενισχύσεων, είτε από τον ενωσιακό είτε από τον κρατικό προϋπολογισμό. Η υποχρέωση αποτελεσματικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου επεκτείνεται μάλιστα και καταλαμβάνει και τις ατομικές διοικητικές πράξεις, ακόμη και τις οριστικά περαιωμένες διοικητικές υποθέσεις (ΔΕΚ C-453/00, Kühne&Heitz) και αυτό το ίδιο το δεδουλευμένο μιας δικαστικής απόφασης (ΔΕΚ C-2/06, Lucchini) (Παπαγιάννης, 2011:317).

Με μία λίγο πιο προσεκτική εξέταση της διαδικασίας υλοποίησης (implementation) των πολιτικών, εύκολα διαπιστώνει κανείς πως «*η θεσμική αυτονομία των εγχώριων διοικητικών δομών και η απουσία οποιασδήποτε ιεραρχικής σχέσης προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αμβλύνεται σημαντικά από τη λειτουργική τους αλληλεξάρτηση*» (Πασσάς, 2012:28). Η επιτυχής και επωφελής συμμετοχή κάθε κράτους-μέλους στην ΕΕ έχει ανάγκη την υποστήριξη του πολιτικο-διοικητικού του συστήματος για την ενσωμάτωση των απαιτούμενων αποφάσεων, ενεργειών και προσαρμογών. Καθώς οι εγχώριες διοικητικές δομές αποτελούν το βασικό εργαλείο για την προσέγγιση του ενοποιητικού εγχειρήματος, εύλογα γεννώνται τα ερωτήματα, αφενός εάν

διαθέτουν όλα τα κράτη-μέλη τη διοικητική ωριμότητα και δομή να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις του και αφετέρου πώς θα λειτουργήσουν αποτελεσματικά οι διαφορετικές διοικητικές και οργανωσιακές κουλτούρες και ταυτότητες των κμ. Ακριβώς επειδή οι εθνικές διοικήσεις αποτελούν τον καταληκτικό βραχίονα υλοποίησης των ενωσιακών πολιτικών χρειάζονται ενίσχυση σε αυτόν το ρόλο τους, ώστε να αποφευχθεί το «έλλειμμα εφαρμογής» (implementation deficit) (Σπανού, 2001:36). Μάλιστα, το έλλειμμα αυτό στην υλοποίηση είναι εμφανές και κατά την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στο εθνικό σύστημα και στη διαφοροποίηση της ανάπτυξης πραγματικών αποτελεσμάτων των πολιτικών, τόσο μεταξύ κρατών-μελών, όσο και μεταξύ των διαφορετικών τομέων πολιτικής (Πασσάς&Τσέκος 2009:61).

Να σημειωθεί πως υπό το αρχικό σχήμα λειτουργίας της ΕΕ, η Δημόσια Διοίκηση καθεαυτή δεν αποτέλεσε αντικείμενο αυτόνομης πολιτικής, τακτική όμως η οποία μετεβλήθη κατά την εξέλιξη του θεσμού, από αμιγώς οικονομικό σε έναν υπερεθνικό οργανισμό με αρμοδιότητες υπό διαρκή εμβάθυνση. Με βάση την αρχική αυτή θεώρηση, η εθνική Δημόσια Διοίκηση αποτελεί απλώς έναν εκτελεστικό μηχανισμό (*εργαλειακή θεώρηση*) ενώ ταυτόχρονα χαρακτηρίζεται από *πολιτικά ευαίσθητο ιδεολογικό φορτίο*, που δύσκολα δέχεται τις παρεμβάσεις από εξω-κρατικές πηγές (Σπανού, 2001:35). Οι ολοένα αυξανόμενες απαιτήσεις του ενοποιητικού εγχειρήματος ωστόσο, σύντομα έστρεψαν το ενδιαφέρον των εταίρων και στα εθνικά διοικητικά συστήματα, ως μηχανισμούς ενσωμάτωσης των κοινοτικών κανόνων και υλοποίησης των σχετικών πολιτικών. Στην ΕΕ των εικοσιοκτώ μελών, δε θα μπορούσε να παραγνωριστεί η μεγάλη ανομοιογένεια των κρατών, το καθένα με τα δικά του ιδιαίτερα χαρακτηριστικά (Σπανού, 2001:48). Οι εθνικές διοικήσεις, χαρακτηρίζονται από ετερογένεια και αρκετές παρουσιάζουν σημαντικές αδυναμίες που αποτελούν ανάχωμα εν τέλει στην ενσωμάτωση των ενωσιακών πολιτικών. Τα κράτη-μέλη, τα οποία αποτέλεσαν τον αρχικό πυρήνα της, διέθεταν διοικητικούς μηχανισμούς σε σημαντικό βαθμό ικανούς να προωθήσουν το όραμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το σχετικό έλλειμμα παρουσιάστηκε έντονα μετά την προσχώρηση των Μεσογειακών χωρών τη δεκαετία του 1980 και ενισχύθηκε έτι περαιτέρω το 2004 με την



προσχώρηση των κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (Σπανού, 2001:39) –έως τότε υπό κομμουνιστικό καθεστώς. Μάλιστα, όταν ακόμη οι εν λόγω χώρες ήταν υποψήφιες προς ένταξη, σε γνώμη που διατύπωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ιούλιος 1997-Agenda 2000) σχετικά με την ικανότητα ένταξης τους, βασική παράμετρο αξιολόγησης αποτέλεσε και η νομική και διοικητική ικανότητα τους να εφαρμόσουν το κοινοτικό κεκτημένο (Σπανού, 2001:42).

Με αυτούς τους όρους εξετάζονται στη συνέχεια οι έννοιες της διοικητικής σύγκλισης και του εξευρωπαϊσμού προκειμένου να αναδειχθεί ευχερώς στη συνέχεια ο ρόλος του ΕΚΤ στο διοικητικό εξευρωπαϊσμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

### 2.3. Η έννοια της διοικητικής σύγκλισης

Η διοικητική σύγκλιση, παρουσιάζεται συχνά ως κοινός παρονομαστής για την ανάγκη παρουσίασης συγκεκριμένων αποτελεσμάτων και την επιτυχία της προώθησης των κοινών πολιτικών της ΕΕ. Προκύπτει ωστόσο στο σημείο αυτό το εξής ερώτημα : *«σύγκλιση» προς ποια κατεύθυνση, ποιο θα είναι το πρότυπο* (Σπανού, 2001:54); Η σύγκλιση σε τί θα αφορά· στους στόχους, στο περιεχόμενο, στα μέσα, στα αποτελέσματα, στο ύφος; Μπορεί να ξεκινά κατ' ελάχιστο από τη χρήση κοινού λεξιλογίου/κοινής ορολογίας, να επεκτείνεται στη λήψη κοινών αποφάσεων και να καταλήγει στην επίτευξη κοινών αποτελεσμάτων (Radaelli, 2004:14). Η έννοια της σύγκλισης εκτείνεται σε ένα αρκετά εκτενές συνεχές και χρειάζεται να αποσαφηνιστούν τα επιθυμητά όριά της (V.Wright, όπως παρατίθεται στο Τσούκαλης, 1993:174).

Εκτιμάται ότι περιγράφεται από τις ίδιες τις απαιτήσεις του ενοποιητικού εγχειρήματος, ένα ορισμένο πλαίσιο χαρακτηριστικών, τα οποία καλούνται να αναπτύξουν οι εθνικές διοικήσεις, ώστε να ανταποκρίνονται με επάρκεια στις απαιτήσεις του· τα χαρακτηριστικά αυτά συγκροτούν ένα «λανθάνον» πρότυπο (Σπανού, 2001:50). Το πρότυπο αυτό βασίζεται σε σιωπηρές παραδοχές για τα διοικητικά συστήματα, προς τις οποίες αυτά θα πρέπει να συγκλίνουν προκειμένου να λειτουργούν με συνέπεια προς (i) τους

δεσμευτικούς ενωσιακούς κανόνες (κανονισμοί, οδηγίες), (ii) τις αυστηρές αρχές (υπεροχή του ενωσιακού δικαίου, άμεση ισχύς) και (iii). την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας (παρακολούθηση από την Επιτροπή, έλεγχος από ΔΕΕ). Εξακολουθεί μολαταύτα να μη δίδεται η δέουσα προσοχή στις άτυπες διαστάσεις που καθόρισαν ιστορικά τη μορφή των εθνικών διοικητικών μηχανισμών και οδήγησαν στη σημερινή τους μορφή και τρόπο λειτουργίας, με αποτέλεσμα να είναι δυσχερής η αποδέσμευση από το εθνικό τους πρότυπο και η συνακόλουθη προσαρμογή στις επιταγές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Σπανού, 2001:51). Όπως αναφέρεται, *«από την άποψη αυτή, μερικά διοικητικά συστήματα φαίνεται πως είναι καλύτερα εξοπλισμένα για να αντιμετωπίσουν τις ευρωπαϊκές προκλήσεις σε σχέση με άλλα»* (Toonen, 1992, όπως παρατίθεται από Σπανού, 2001:55).

Μολαταύτα, η πίεση για την προσαρμογή των εθνικών πολιτικο-διοικητικών συστημάτων στις ενωσιακές προκλήσεις δεν οδήγησε στη διαμόρφωση ενιαίου προτύπου διαχείρισης των ευρωπαϊκών πολιτικών. Αντιθέτως, εξακολουθεί να υπάρχει οργανωτική πολυμορφία στα επιμέρους κυβερνητικά και διοικητικά σχήματα, ώστε να μεσολαβεί ακόμη απόσταση μεταξύ της πραγματικότητας και της επιθυμητής κατά τα άλλα δημιουργίας ενός Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου (ΕΔΧ), ο οποίος δεν έχει ακόμη συγκροτηθεί (Πασσάς, 2012:218). Και πώς θα μπορούσε να θεωρηθεί διαφορετικά, όταν τα κράτη-μέλη δε διαθέτουν ενιαία συναντίληψη για το περιεχόμενο των κοινών πολιτικών και οι εθνικοί διοικητικοί μηχανισμοί δεν υιοθετούν συγκλίνουσες μεθοδολογίες δράσης (Πασσάς&Τσέκος, 2009:117). Σε κάθε περίπτωση ο ΕΔΧ χρήζει ερμηνείας, καθώς δεοντολογικά δε φαίνεται να υπάρχει ακριβής προσδιορισμός των χαρακτηριστικών του ή ακόμη και ιδεατό σημείο επίτευξης του. Ο ΕΔΧ αφορά στον τρόπο λειτουργίας των επιμέρους διοικητικών συστημάτων και δεν αρκείται σε τομεακές προσεγγίσεις αλλά αφορά και σε οριζόντιες λειτουργίες (πχ. διαχείριση ανθρωπίνων πόρων, μηχανισμοί έλεγχου) (Σπανού, 2001:43). Στην παρούσα φάση, θα μπορούσε με αδρότητα να περιγραφεί ως *«ένα σύνολο εθνικών διοικητικών μηχανισμών επεξεργασίας και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών που καθίστανται ικανοί να επιτυγχάνουν κοινά αποτελέσματα και δυναμικά συγκλίνουν»* (Πασσάς&Τσέκος, 2009:115). Η σύγκλιση προς την κατεύθυνση ενίσχυσης

των διοικητικών συστημάτων, οδηγεί, θεωρητικά τουλάχιστον, και στη βελτιστοποίηση της αποτελεσματικότητας τους.

Προκειμένου τα κράτη-μέλη να υπερβούν τις σχετικές δυσκολίες που ανακύπτουν κατά τη διαδικασία αυτής της προσαρμογής, προωθούνται νέες μέθοδοι διακυβέρνησης, οι οποίες προσανατολίζονται περισσότερο στην επίτευξη συναίνεσης (consensus) για την επίτευξη των στόχων. Έτσι, αποφεύγονται οι ιδιαίτερα διεξοδικές και υπερβολικά δεσμευτικές ρυθμίσεις διευκολύνοντας τη λήψη των αποφάσεων και προωθείται μεγαλύτερη ευελιξία στην υλοποίηση, λαμβάνοντας υπόψη και τις εθνικές, τοπικές και τομεακές ιδιαιτερότητες· γνώμονα αποτελούν σχετικά οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (Πασσάς, 2012:199). Υπό το πρίσμα αυτό ενθαρρύνεται και η συμμετοχή των ιδιωτικών φορέων και των κοινωνικών εταίρων (stakeholders) σε ένα περισσότερο συμμετοχικό σχήμα, από το σχεδιασμό ακόμη των πολιτικών, επιδιώκοντας την μεγαλύτερη κατά το δυνατό αποτελεσματικότητα στην υλοποίηση που ακολουθεί.

#### **2.4. Η έννοια του «εξευρωπαϊσμού»**

Σε αυτό το σημείο και η ίδια η έννοια του «εξευρωπαϊσμού» κρίνεται σκόπιμο να αποσαφηνιστεί, καθώς ο πληθωρισμός των εννοιολογήσεων του όρου δεν έχει οδηγήσει σε ακριβή προσδιορισμό του περιεχομένου ή του εύρους του (Πασσάς&Τσέκος, 2009:85). Ο όρος προσδίδει δυναμική στην αμοιβαία διαδικασία προσαρμογής και συν-εξέλιξης του εθνικού κι ευρωπαϊκού επιπέδου· δεν ταυτίζεται με την έννοια της σύγκλισης, της ολοκλήρωσης (integration) ή της ομογενοποίησης των συστημάτων (Radaelli, 2004:2). Διαφοροποιείται από τις έννοιες αυτές, κυρίως ως προς το ότι μεταφέρει το σημείο εστίασης στο εθνικό επίπεδο και στον τρόπο με τον οποίο αυτό προσαρμόζεται στην ΕΕ (Radaelli, 2004:8). Η έννοια του εξευρωπαϊσμού συμβάλλει στη κατανόηση του αντίκτυπου που έχουν οι διεθνείς πολιτικές και τα μοντέλα διεθνούς διακυβέρνησης στο εσωτερικό/εθνικό επίπεδο. Αναφέρεται στη δημιουργία, διάχυση και θεσμοθέτηση κανόνων, διαδικασιών αλλά και κοινών πεποιθήσεων, όπως προσδιορίζονται και παγιώνονται στο

πεδίο των ενωσιακών πολιτικών και εν συνεχεία ενσωματώνονται στον εγχώριο πολιτικό λόγο (λόγος ως *discourse*), τις δομές και τις πολιτικές (Radaelli, 2004:3).

Απαραίτητο να επισημανθεί πως ζήτημα εξευρωπαϊσμού προκύπτει σε όσες περιπτώσεις παρατηρείται ασυμβατότητα μεταξύ των προβλεπόμενων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και των αντίστοιχων ρυθμίσεων που ισχύουν σε εγχώριο επίπεδο. Αυτή η ασυμβατότητα είναι μεν αναγκαία, αλλά όχι επαρκής συνθήκη, για να προκύψει σχετικό ζήτημα· απαιτείται και η παρουσία επιμέρους παραγόντων που θα αντιδράσουν στις πιέσεις προσαρμογής. Μάλιστα, η ασυμβατότητα αυτή παρουσιάζεται ευθέως ανάλογη της ασκούμενης πίεσης προσαρμογής (Börzel&Risse, 2000:5). Όσο μεγαλύτερη είναι η ασυμβατότητα, τόσο μεγαλύτερη πίεση προσαρμογής εκ των πραγμάτων ασκείται. Οι άμεσα ενδιαφερόμενοι παράγοντες κατά τη διαδικασία αυτή ενδέχεται να προβάλουν τάσεις ανάλογες των υποκειμενικών τους συμφερόντων. Πιο συγκεκριμένα, δύο αντίρροπες τάσεις : είτε να παρουσιάσουν αυξημένη αντίσταση στην αλλαγή («βέτο»), είτε να έλκονται από τις νέες ευκαιρίες που παρουσιάζονται αυξάνοντας και τις πιθανότητες υλοποίησης της αλλαγής (Börzel&Risse, 2000:2). Αναλόγως της δυναμικής αυτής της διαδικασίας πίεσης και προσαρμογής, ο εξευρωπαϊσμός στα κράτη-μέλη μπορεί να εκδηλωθεί είτε ως *απορρόφηση* -όταν αυτά χωρίς να μεταβάλλουν ουσιαδώς το θεσμικό πλαίσιο ενσωματώνουν τις ευρωπαϊκές πολιτικές και υλοποιούν τυπικές προσαρμογές του θεσμικού τους πλαισίου- είτε ως *διευκόλυνση* -όταν αυτά προσαρμόζουν τις υπάρχουσες διαδικασίες και δομές χωρίς να μεταβάλουν ουσιαδώς χαρακτηριστικά ή τη λογική τους- είτε ως *μετασχηματισμός*, όταν αυτά αντικαθιστούν τις υπάρχουσες διαδικασίες και πολιτικές με νέες, διαφορετικές και σηματοδοτούν μία συνακόλουθη αλλαγή νοοτροπίας (Börzel&Risse, 2000:10).

Η συζήτηση για τον εξευρωπαϊσμό, η οποία ενδιαφέρεται κυρίως για το διαφορετικό τρόπο προσαρμογής των εθνικών φορέων στην Ευρώπη, συμπληρώνει την προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Hooghe and Marks 2001· Marks 1993), παρέχοντας τα μέσα με τα οποία η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση υλοποιείται, προσεγγίζοντας την ΕΕ ως ένα

δυναμικό διαπραγματευτικό σύστημα, εμπλέκοντας διάφορες βαθμίδες διοίκησης και μια πολυμορφία φορέων με αποτέλεσμα οι αρμοδιότητες να είναι κατανεμημένες σε διαφορετικές βαθμίδες διοίκησης σε βάρος των κεντρικών μηχανισμών λήψης αποφάσεων (Pollack 2005, σ.384).

Η συνεισφορά επομένως της έννοιας του εξευρωπαϊσμού έγκειται στο ότι δεν αποτυπώνει μία στατική ή μηχανιστική «αντίδραση» των κρατών-μελών στην ΕΕ, κατά την οποία ενσωματώνουν τις ενωσιακές πολιτικές στο εθνικό τους πλαίσιο, αλλά προχωρά στη δημιουργική αξιοποίηση της ενωσιακής διαδικασίας (Radaelli, 2004:7). Ο εντοπισμός όμως της πραγματικής επίδρασης της ΕΕ δεν είναι ευχερής, ή τουλάχιστον η επίδραση αυτή δεν είναι ευχερώς μετρήσιμη, καθώς στο πολιτικό πεδίο συνεπιδρούν και άλλες παράμετροι, όπως οι εθνικοί συσχετισμοί δυνάμεων, η παγκοσμιοποίηση ή οι εσωτερικές διεργασίες διαμόρφωσης πολιτικών που ούτως ή άλλως «τρέχουν» (Radaelli, 2004:9).

Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, υποθέτουμε ότι δύο είδη εξευρωπαϊσμών κατέχουν κεντρική θέση στην επιρροή του ΕΚΤ, μέσω των σχετικών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, στο ελληνικό διοικητικό σύστημα: ο *χρηματοδοτικός εξευρωπαϊσμός* παρουσιάζεται κυρίαρχος σε σχέση με το *θεσμικό εξευρωπαϊσμό*, ο οποίος αποτελεί διακηρυκτικό στόχο των εξεταζόμενων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των δύο υπό εξέταση Προγραμματικών Περιόδων.

Σχηματικά, ο *χρηματοδοτικός εξευρωπαϊσμός* προηγείται, παραδόξως, του *θεσμικού* στη διαδικασία υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, αφού αφορά ενέργειες μέχρι την πλήρη ένταξη ενός έργου και την έναρξη υλοποίησής του και μετράται ως προς το βαθμό απορρόφησης ενωσιακών πόρων και το ύψος προϋπολογιζόμενων έργων. Από την άλλη μεριά, ο *θεσμικός εξευρωπαϊσμός*, ο οποίος θα έπρεπε να αποτελεί προϋπόθεση του χρηματοδοτικού, κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικός και αποτελεί ζητούμενο σε όλες τις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες των εξεταζόμενων δύο προγραμματικών περιόδων, και σχετίζεται με θέματα εκσυγχρονισμού δομών, προσωπικού, διαδικασιών, απεξάρτησης από το πολιτικό προσωπικό (Knill 2001: 20-35).

Η παρούσα μελέτη αναδεικνύει αυτήν την παραδοξότητα και το διαχωρισμό, αντί τη συμπληρωματικότητα, αυτών των δύο διαστάσεων του εξευρωπαϊσμού.

## 2.5. Συμπέρασμα

Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, και προκειμένου να προαχθεί ο στόχος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (integration), τα κράτη-μέλη καλούνται ταυτόχρονα να αναπτύξουν μηχανισμούς εναρμόνισης των εθνικών τους νομοθεσιών και διοικητικών συστημάτων, ώστε να είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις προκλήσεις των κοινοτικών πολιτικών. Άλλωστε, οι σχέσεις της εθνικής προς την ενωσιακή έννομη τάξη διέπονται από μία αυτονόητη αρχή (self-evident principle), σύμφωνα με την οποία αναλαμβάνουν την υποχρέωση να τροποποιήσουν την εσωτερική τους λειτουργία, ώστε να είναι σε θέση να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν (Παπαγιάννης, 2011:304). Η αρχή *pacta sunt servanda* επιβεβαιώθηκε επανειλημμένα από το ΔΕΕ απορρίπτοντας αιτήματα των κρατών-μελών να επικαλούνται αδυναμίες ή ιδιαιτερότητες της εσωτερικής τους οργάνωσης προκειμένου να δικαιολογήσουν την αναποτελεσματικότητά τους (Πασσάς&Τσέκος, 2009:62).

Το ασφαλές και, ει δυνατόν, ομοιόμορφο περιβάλλον, το οποίο γίνεται προσπάθεια να εδραιωθεί, αποτελεί απαραίτητο όρο ώστε και τα ίδια τα κράτη-μέλη να καθίστανται ικανά να αξιοποιήσουν στο μέγιστο βαθμό τις δυνατότητες που τους παρέχονται στο ενωσιακό πλαίσιο. Άλλωστε, οι έννοιες της σύγκλισης και του εξευρωπαϊσμού δε λειτουργούν τόσο στενά περιοριστικά ως προς το περιεχόμενο, το ρυθμό και τους μηχανισμούς υλοποίησης της αλλαγής και δεν αφορούν μόνο στην ανάγκη υιοθέτησης θεσμικών μεταρρυθμίσεων αλλά και άτυπων προσαρμογών. Λόγου χάριν, είναι αναντίρρητο πως διαμορφώνεται σταδιακά μία κοινή αντίληψη βασιζόμενη σε κοινές αρχές και πρακτικές της Δημόσιας Διοίκησης, όπως εμφανίζονται στις σύγχρονες δημοκρατικές χώρες (Σπανού, 2001:43)· ως τέτοιες αναγνωρίζονται το κράτος δικαίου και επιμέρους αρχές η νομιμότητα, η προβλεψιμότητα, η διαφάνεια, η λογοδοσία, η αποδοτικότητα και η

αποτελεσματικότητα. Φαίνεται επί του παρόντος πως η ΕΕ αποτελεί μία «πλατφόρμα» μέσω της οποίας δυνητικά μεταβιβάζονται καλές πρακτικές από ένα κράτος-μέλος σε άλλο. Σε διαφορετική περίπτωση, χωρίς την προσέγγιση έστω, των διοικητικών συστημάτων η Ένωση που διευρύνεται συνεχώς και από αμιγώς οικονομικός χώρος μεταβάλλεται προοδευτικά σε πολιτικό, δε θα μπορούσε να προχωρήσει καθώς διακυβεύεται εν τέλει η ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων της (Παπαγιάννης, 2011:323). Η πλημμελής συμμετοχή στις ενωσιακές διαδικασίες, από τη διαμόρφωση έως την υλοποίηση των πολιτικών συνιστά, αφενός, κριτήριο για τον τρόπο και την ποιότητα ανταπόκρισης της εθνικής διοίκησης στις απαιτήσεις συμμετοχής στο ενωσιακό οικοδόμημα, και αφετέρου, πράξη εδραίωσης της ενωσιακής έννομης τάξης (Πασσάς&Τσέκος, 2009:72).

Ο «εξευρωπαϊσμός», σε χρηματοδοτικό και σε θεσμικό επίπεδο, επεκτείνεται και στο πεδίο των Δημόσιων Διοικήσεων, όχι με την ίδια ένταση και την ίδια έκταση με την επιρροή της ενοποιητικής διαδικασίας σε άλλους τομείς, και μάλιστα, περισσότερο με τρόπο ανταγωνιστικό, παρά συμπληρωματικό, ως προς τις επιμέρους συνιστώσες του.

## 2° ΜΕΡΟΣ: ΕΜΠΕΙΡΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ



## **Κεφάλαιο 3. Η ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟ**

### **3.1 Εισαγωγή**

Οι ενωσιακές πρωτοβουλίες για το θεσμικό εξευρωπαϊσμό των εθνικών διοικήσεων, και πιο συγκεκριμένα, ο ρόλος του ΕΚΤ προς αυτήν την κατεύθυνση, αποτελούν το αντικείμενο του παρόντος κεφαλαίου.

### **3.2 Οι Ενωσιακές Πρωτοβουλίες για το θεσμικό εξευρωπαϊσμό**

Από τις ιδρυτικές συνθήκες της Κοινότητας ακόμη, τέθηκε ο στόχος «ενίσχυσης της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής» και οι απαραίτητες δράσεις σύγκλισης και μείωσης των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διάφορων περιοχών ενισχύθηκαν μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕΠ) και άλλων υφιστάμενων χρηματοδοτικών μηχανισμών. Πρακτικά η ΕΕ παρουσιάζεται υποστηρικτική κατά τη διαδικασία αυτή, πχ. με την υποβοήθηση στο συντονισμό των εθνικών πολιτικών και την ανταλλαγή πληροφοριών, την προώθηση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων και την παροχή χρηματοοικονομικής υποστήριξης. Σε κάθε περίπτωση, η δράση της Ένωσης είναι συμπληρωματική προς τη δράση των κρατών-μελών -δεδομένου ότι οι θεθέντες στόχοι δεν μπορούν να επιτευχθούν ικανοποιητικά από αυτά λόγω της έκτασης των διαφορών και του ορίου των δημοσιονομικών πόρων, και μπορούν συνεπώς να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο (αρχή επικουρικότητας ως τεκμήριο υπέρ της κατώτερης βαθμίδας (Παπαγιάννης, 2011:97) - και συνδυάζεται με ενίσχυση της συμμετοχής διάφορων τύπων εταίρων, στο πλαίσιο ενίσχυσης της εταιρικής σχέσης.

Η ενωσιακή συνδρομή οργανώνεται ανά Προγραμματικές Περιόδους με τη στοχοθεσία να τίθεται στο υψηλότερο πολιτικό επίπεδο κατόπιν διαπραγμάτευσης και συμφωνίας μεταξύ των κρατών-μελών και με τη συνδρομή πακέτων χρηματοοικονομικής στήριξης. Κατά το στάδιο της υλοποίησης και εξειδίκευσης πλέον ανά κράτος-μέλος των στόχων της Προγραμματικής Περιόδου, υιοθετούνται πολυετή ΕΠ, τα οποία αποτελούν

ολοκληρωμένα στρατηγικά σχέδια ανάπτυξης με απώτερο σκοπό τη βελτίωση των κοινωνικοοικονομικών διαρθρωτικών ανισοτήτων. Το σχετικό Σχέδιο κάθε χώρας περιέχει τη στρατηγική και τις προτεραιότητες δράσης των Ταμείων και εκάστου κράτους-μέλους, τους ειδικούς στόχους, την προβλεπόμενη συμμετοχή των Ταμείων και τους λοιπούς χρηματοδοτικούς πόρους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την απορρόφηση των πόρων που έχουν συμφωνηθεί σε μια συγκεκριμένη χρονιά (χρονιά «n»), δίνει τη δυνατότητα στις χώρες να ολοκληρώνουν τα έργα και να υποβάλουν αιτήματα πληρωμών μέχρι και δύο χρόνια μετά την έγκριση του προϋπολογισμού τους (κανόνας n+2).

Συνοπτικά, την αφετηρία άσκησης Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής με την οργάνωση σε Προγραμματικές Περιόδους σήμανε το Α΄ ΚΠΣ (1986-1993), υιοθετώντας διαχρονικούς και μακροχρόνιους στόχους, όπως η σύγκλιση, η ισότιμη και ισόρροπη ανάπτυξη, η καταπολέμηση των ανισοτήτων και η περιβαλλοντική προστασία. Εν συνεχεία, το Β΄ΚΠΣ (1993-1999) χαρακτηρίζεται από τη στροφή στα μεγάλα έργα υποδομής εθνικής εμβέλειας (πχ. οδικοί άξονες, λιμενικά έργα, εκσυγχρονισμός σιδηροδρομικών δικτύων, ενεργειακά έργα, τηλεπικοινωνίες, κ.α.), που ενίσχυσαν την εξωστρέφεια της οικονομίας των κρατών-μελών και τη γενικότερη διασύνδεσή τους, μέσα από ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας, της αναβάθμισης του περιβάλλοντος και της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης στα αστικά κέντρα. Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της περιόδου είναι η προετοιμασία των μελών για την ολοκλήρωση της Νομισματικής Ένωσης. Προς ενίσχυση της προσπάθειας, δημιουργήθηκε αυτή την Προγραμματική Περίοδο, σχετική δομή για την παροχή υποστήριξης που το υπάρχον διοικητικό σύστημα άλλως δε θα ήταν σε θέση να προσφέρει. Η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του ΚΠΣ (ΜΟΔ), καθώς το υπάρχον διοικητικό σύστημα δεν ήταν σε θέση να προσφέρει την αναγκαία τεχνογνωσία (Σπανού, 2001:71), επιφορτίστηκε με τη μέριμνα για την κάλυψη των αναγκών σε εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και τη μεταφορά τεχνογνωσίας για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των δομών που κλήθηκαν να υλοποιήσουν τα συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ προγράμματα. Την περίοδο 2000-2006, το Γ΄ΚΠΣ αποτέλεσε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα

προκειμένου τα κράτη-μέλη να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του ανταγωνισμού και της αειφορίας, αποβλέποντας στην ολοκλήρωση έργων και παρεμβάσεων καθοριστικής σημασίας. Την περίοδο αυτή δημιουργήθηκε Διαχειριστική Αρχή για την παρακολούθηση και συντονισμό στην εφαρμογή των επιμέρους ΕΠ σε υπουργεία και περιφέρειες. Η προηγούμενη περίοδος 2007-2013 ήταν η Δ΄ Προγραμματική Περίοδος και το εθνικό κείμενο προγραμματισμού είναι πλέον το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ 2007-2013), μέσω του οποίου η χώρα αποσκοπεί στην προώθηση μιας ανταγωνιστικής και δυναμικής οικονομίας, βασισμένης στη γνώση, ικανής να επιδιώξει την πλήρη απασχόληση με τη δημιουργία ποιοτικών θέσεων εργασίας. Τέλος, για την Ε΄ Προγραμματική Περίοδο (2014-2020) το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ 2014-2020) αποτελεί το βασικό στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης της χώρας προς αντιμετώπιση των διαρθρωτικών αδυναμιών που συνετέλεσαν στην εμφάνιση της οικονομικής κρίσης αλλά και των προβλημάτων, οικονομικών και κοινωνικών, που αυτή δημιούργησε. Προκειμένου να δημιουργηθούν συνθήκες σταθερότητας που θα επιτρέψουν την ανάταξη και αναβάθμιση του παραγωγικού και κοινωνικού ιστού, πρέπει να εφαρμοστούν γενναίες μεταρρυθμίσεις οι οποίες να απαντούν στις προκλήσεις της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης έναντι των θεσμών διακυβέρνησης, της υποστήριξης της καινοτομίας και της ανταγωνιστικής επιχειρηματικότητας, της προώθησης της βιώσιμης ανάπτυξης.

### **3.3 Το ΕΚΤ ως βασικός μοχλός του θεσμικού εξευρωπαϊσμού**

Το ΕΚΤ είναι το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο μέσω του οποίου η ΕΕ επενδύει στον πολυτιμότερο πόρο της, τον άνθρωπο. Είναι ένα από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ που στόχο έχει την υποστήριξη της απασχόλησης με τη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας και τη διασφάλιση πιο δίκαιων ευκαιριών απασχόλησης για όλους τους πολίτες. Το ΕΚΤ ιδρύθηκε το 1957 με τη Συνθήκη της Ρώμης, με σκοπό να βελτιώσει τις ευκαιρίες εργασίας, προωθώντας την απασχόληση και αυξάνοντας τη γεωγραφική και επαγγελματική κινητικότητα των εργαζομένων. Πενήντα και

πλέον χρόνια αργότερα, η ενίσχυση του ανθρωπίνου δυναμικού εξακολουθεί να αποτελεί πρώτη προτεραιότητα.

*Χρηματοδότηση* από το ΕΚΤ διατίθεται μέσω των κρατών-μελών και των περιφερειών για τη συγχρηματοδότηση τοπικών, περιφερειακών και εθνικών έργων. Τα προγράμματα υλοποιούνται μέσω επιμέρους έργων που διαχειρίζονται οι συμμετέχοντες οργανισμοί, οι οποίοι είναι διαφόρων τύπων : περιλαμβάνουν δημόσιες υπηρεσίες, εταιρίες, ΜΚΟ (μη κυβερνητικές οργανώσεις) και κοινωνικούς εταίρους που δραστηριοποιούνται στους τομείς της απασχόλησης και της κοινωνικής ένταξης. Στο ΕΚΤ αντιστοιχεί πάνω από το 10% του συνολικού ενωσιακού προϋπολογισμού και η χρηματοδότησή του προβλέπεται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και συνδυάζεται με εθνικές συνεισφορές. Για την περίοδο 2007-2013, ο προϋπολογισμός του ΕΚΤ ανήλθε σε 75 δις € ή, περίπου, 10 δις € το χρόνο.

Να διευκρινισθεί στο σημείο αυτό πως για τις περιφέρειες οι οποίες έλαβαν σημαντική βοήθεια πριν από την τελευταία διεύρυνση, έχουν θεσπιστεί *προσωρινά καθεστώτα ενίσχυσης*, προκειμένου να αποφευχθούν οι απότομες αλλαγές μεταξύ δύο Προγραμματικών Περιόδων. Οι περιφέρειες των οποίων το κατά κεφαλή ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕγχΠ) είναι κατώτερο από το 75 % του κοινοτικού μέσου όρου, είναι επιλέξιμες για τον στόχο «σύγκλιση». Στις περιφέρειες που θα ήταν επιλέξιμες για τον στόχο «σύγκλιση» αν το κατώτατο όριο είχε μείνει στο 75 % του μέσου ΑΕΠ της ΕΕ των δεκαπέντε κρατών-μελών (και όχι των 25), εφαρμόζεται μεταβατικό καθεστώς με φθίνουσα κλίμακα («phasing-out»). Τέλος, παρέχεται μεταβατική στήριξη με φθίνουσα κλίμακα («phasing-in») και στις περιφέρειες που καλύπτονταν από τον πρώην στόχο 1, αλλά των οποίων το ΑΕΠ υπερβαίνει το 75 % του μέσου ΑΕΠ της ΕΕ των δεκαπέντε κρατών-μελών. Για την Ελλάδα, στις Περιφέρειες Σύγκλισης εντάσσονται η Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, η Θεσσαλία, η Ήπειρος, η Δυτική Ελλάδα, η Πελοπόννησος, τα Ιόνια Νησιά, η Κρήτη και το Βόρειο Αιγαίο, στις Περιφέρειες Σταδιακής Εξόδου η Κεντρική Μακεδονία, η Δυτική Μακεδονία και η Αττική και στις Περιφέρειες Σταδιακής Εισόδου η Στερεά Ελλάδα και το Νότιο Αιγαίο.

Οι *τομείς παρεμβάσεων* που συγχρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ στην Ελλάδα, κάλυψαν και συνεχίζουν να καλύπτουν ευρύτατο πεδίο δράσεων, που απευθύνονται σε μεγάλο αριθμό ομάδων στόχου. Ενδεικτικά, συγχρηματοδοτούνται δράσεις για την ποιοτική αναβάθμιση και την προσαρμογή του ανθρωπίνου δυναμικού και των επιχειρήσεων, την καταπολέμηση των διακρίσεων και του κοινωνικού αποκλεισμού, την αναβάθμιση της ποιότητας της εκπαίδευσης και της αρχικής επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, την ενίσχυση της δια βίου μάθησης, την προαγωγή της έρευνας και της καινοτομίας, τη βελτίωση της ποιότητας της Δημόσιας Διοίκησης για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Κατά την περίοδο 2014-2010, το ΕΚΤ θα επικεντρωθεί στους κατωτέρω τέσσερις άξονες προτεραιότητας με βάση τον Κανονισμό 1304/2013, (αρ.3§1), προκειμένου να έχει πραγματικό αντίκτυπο στην αντιμετώπιση των βασικών προκλήσεων και επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης στα κράτη-μέλη. Όπως αναφέρεται και στο προοίμιο του Κανονισμού, την τρέχουσα Προγραμματική Περίοδο οι χρόνιες διαρθρωτικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ (οικονομική παγκοσμιοποίηση, τεχνολογική αλλαγή, γηράσκον εργατικό δυναμικό, αυξανόμενες ελλείψεις σε δεξιότητες και εργατικό δυναμικό) ασκούν έτι εντονότερες πιέσεις λόγω της πρόσφατης οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης που οδήγησε σε αυξημένα επίπεδα ανεργίας, πλήττοντας ειδικότερα νεαρά άτομα και άλλες μειονεκτούσες ομάδες πληθυσμού, όπως οι μετανάστες και οι μειονότητες.

Καταρχήν, το ΕΚΤ στηρίζει *την απασχόληση και την καταπολέμηση της ανεργίας* (30 δις.€), μέσω δράσεων για την εκπαίδευση και κατάρτιση ενός ανταγωνιστικού ευρωπαϊκού εργατικού δυναμικού, την ενίσχυση των μακροχρόνια ανέργων, τη βιώσιμη ένταξη στην αγορά εργασίας, την ενεργό και υγιή γήρανση και την ενίσχυση των δεξιοτήτων προς τις ανάγκες της αγοράς εργασίας.

Επίσης, παρέχει υποστήριξη *της εκπαίδευσης και της δια βίου μάθησης* (26 δις.€), για να διασφαλίσει ότι οι νέοι θα ολοκληρώνουν την εκπαίδευσή τους (μείωση της πρόωρης εγκατάλειψης) και θα αποκτούν τις δεξιότητες που τους καθιστούν πιο ανταγωνιστικούς στην αγορά εργασίας (βελτίωση των

ευκαιριών επαγγελματικής και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, βελτίωση της συνάφειας των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης με την αγορά εργασίας).

Περαιτέρω, συνεισφέρει στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού (21,3 δις.€), με έμφαση στις δράσεις ενεργού ένταξης για τις ευάλωτες ομάδες, πχ. τα άτομα με χαμηλές δεξιότητες, τις εθνοτικές μειονότητες, τους ηλικιωμένους, τις μονογονεϊκές οικογένειες ή τους μετανάστες.

Τέλος, εστιάζει στη στήριξη της μεταρρύθμισης του Δημόσιου Τομέα (3,6 δις.€), προωθώντας την ενίσχυση των θεσμικών δυνατοτήτων των κρατών-μελών σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης με στόχο την υποστήριξη των επιδιωκόμενων μεταρρυθμίσεων.

Σε συνδυασμό με την ειδική χρηματοδότηση για την Πρωτοβουλία για την Απασχόληση των Νέων (Κεφάλαιο IV του Κανονισμού 1304/2013, άρθρα 16-23), αυτό σημαίνει ότι πάνω από 86 δισεκατομμύρια EUR θα επενδυθούν στους πολίτες της Ευρώπης κατά την επόμενη επταετία. Σχετικές δράσεις ενδεικτικά αποτελούν τα προγράμματα αρχικής και συνεχιζόμενης επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, οι δομές φύλαξης και κοινωνικής φροντίδας παιδιών και ηλικιωμένων, τα προγράμματα επιδότησης της απασχόλησης ανέργων, οι δράσεις στήριξης επιχειρηματιών, η αναμόρφωση των προγραμμάτων σπουδών, η χρηματοδότηση ερευνητικών προγραμμάτων, οι δράσεις στήριξης μειονεκτούντων ατόμων, οι δράσεις εκσυγχρονισμού των δημοσίων υπηρεσιών.

### **3.4 Η αρχή της εταιρικής σχέσης**

Ειδικότερα για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, έχει εγκριθεί ο *Ευρωπαϊκός Κώδικας Δεοντολογίας για την Αρχή της Εταιρικής Σχέσης (Κανονισμός 240/2014)*: ένα κοινό σύνολο προτύπων, αποσκοπώντας στη βελτίωση της διαβούλευσης και την ενίσχυση της συνεργασίας με τους κοινωνικούς εταίρους, όπως οι περιφερειακές, τοπικές, αστικές και άλλες

δημόσιες αρχές, τα εργατικά και εργοδοτικά συνδικάτα, οι ΜΚΟ και οι φορείς που είναι υπεύθυνοι κατά τον σχεδιασμό, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των έργων που χρηματοδοτούνται από τα ΕΔΕΤ, του ΕΚΤ συμπεριλαμβανομένου. Ο τελικός στόχος είναι να διευκολυνθεί η ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών, αποτελεσμάτων και καλών πρακτικών και, με τον τρόπο αυτό, να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική χρήση αυτών των κονδυλίων. Σύμφωνα με δήλωση και του αρμόδιου Επιτρόπου, η βούληση της Επιτροπής είναι να εξασφαλιστεί «..... *επικοινωνιακή συνεργασία των κρατών μελών με τους αντιπροσωπευτικούς φορείς κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων που χρησιμοποιούν κονδύλια από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Και Επενδυτικά Ταμεία, ώστε να μεγιστοποιηθεί ο αντίκτυπος αυτών των πόρων*». Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στη συμπερίληψη ομάδων που μπορεί να επηρεαστούν μεν από τα προγράμματα, αλλά δυσκολεύονται από την πλευρά τους να τα επηρεάσουν, και ιδιαίτερα στις πλέον ευάλωτες και περιθωριοποιημένες κοινότητες, οι οποίες αντιμετωπίζουν τον μεγαλύτερο κίνδυνο διακρίσεων ή κοινωνικού αποκλεισμού.

Συναφώς, όπως προκύπτει από τον ανωτέρω Κανονισμό, κατά τη χρηματοδότηση των δράσεων από το ΕΚΤ, τα κράτη-μέλη απολαμβάνουν ευελιξίας κατά την οργάνωση του τρόπου συμμετοχής των εταίρων στα διάφορα στάδια του προγραμματισμού αλλά οφείλουν ταυτόχρονα να σέβονται ορισμένες γενικές αρχές. Ειδικότερα, *οφείλουν να προβαίνουν με διαφάνεια στην επιλογή των εταίρων* που πρόκειται να διοριστούν ως τακτικά μέλη των επιτροπών παρακολούθησης των προγραμμάτων και οι οποίοι εκπροσωπούν περιφερειακές, τοπικές και άλλες δημόσιες αρχές, κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους και φορείς που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών. Επίσης, *οφείλουν να παρέχουν στους εταίρους τις κατάλληλες πληροφορίες και επαρκή χρόνο*, ως προϋπόθεση για τη σωστή διεξαγωγή των διαδικασιών διαβούλευσης, *υποστηρίζοντας την ανάπτυξη των ικανοτήτων και των δεξιοτήτων τους* με στόχο την ενεργό συμμετοχή. Ομοίως, τα κράτη-μέλη έχουν την υποχρέωση να *μεριμνούν για την αποτελεσματική συμμετοχή των εταίρων* σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, δηλαδή από την προετοιμασία και κατά τη διάρκεια της εφαρμογής, της παρακολούθησης και

της αξιολόγησης. Τέλος, *οφείλουν να δημιουργήσουν πλατφόρμες* για την αμοιβαία μάθηση και την ανταλλαγή ορθών πρακτικών και καινοτόμων προσεγγίσεων.

### 3.5 Συμπέρασμα

Από τη συμμετοχή στις δράσεις του ΕΚΤ ωφελούνται άμεσα οι πολίτες (πχ. λαμβάνοντας νέες δεξιότητες ή υποστήριξη για εύρεση απασχόλησης ή στήριξη για κοινωνική ένταξη), αλλά και επιχειρήσεις ή οργανισμοί (πχ. καταρτίζοντας το προσωπικό τους ή εφαρμόζοντας νέες μορφές οργάνωσης εργασίας). Μέσω της επένδυσης στο ανθρώπινο κεφάλαιο του κάθε κράτους-μέλους, σημαντική είναι η συμβολή του ΕΚΤ στην κοινωνική ευημερία.

Ταυτόχρονα, οι πόροι που διαθέτει το ΕΚΤ αξιοποιούνται για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των οργανισμών του δημοσίου τομέα, με απώτερο σκοπό να καταστούν περισσότερο προσανατολισμένες προς τον τελικό τους αποδέκτη, που δεν είναι άλλος από τον κάθε πολίτη. Η ανάπτυξη της θεσμικής ικανότητας των συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης, δεν περιορίζεται σε μία τεχνική πρόσληψη των δράσεων (πχ. αναδιοργάνωση των δομών ή κατάρτιση δημοσίων υπαλλήλων). Αντιθέτως, καταλαμβάνει και την αλληλεπίδραση των δημοσίων υπηρεσιών με τις επιχειρήσεις και τους πολίτες, συνθέτοντας πλέον την *έννοια της «καλής διακυβέρνησης»*. Σε μία προσπάθεια να προάγει την αριστεία, το ΕΚΤ προσδιόρισε τις παραμέτρους της καλής διακυβέρνησης και μεταξύ αυτών βρίσκονται ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα, η εστίαση στον πολίτη-πελάτη, η διαρκής καινοτομία και βελτίωση, η ανάπτυξη συνεργιών και η κοινωνική ευθύνη.



## Κεφάλαιο 4. ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ: ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ, ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ

### 4.1 Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο αναλύονται τα βασικά χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος, οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες αλλά και οι παθογένειές του που φιλτράρουν τις σχετικές πρωτοβουλίες και ακυρώνουν σε μεγάλο βαθμό τη δυναμική τους.

### 4.2 Τα χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα καθορίστηκε από την ταραγμένη πολιτική ζωή της χώρας, τον εμφύλιο πόλεμο, τον πολιτικό αυταρχισμό των μεταπολεμικών κυβερνήσεων. Χαρακτηρίζεται έντονα συγκεντρωτικό, τόσο σε χωρικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο, με μία κρατική εξουσία αδύναμη να επιβάλει τις επιλογές της, καθώς οι τυπικές δομές και διαδικασίες παρακάμπτονται από τους δρώντες μέσω άτυπων πρακτικών και διαδικασιών (Σπανού, 2001:49). Περιγράφεται ως ένα κράτος με βεμπεριανά μεν μορφολογικά χαρακτηριστικά (ως σύστημα οργάνωσης βασιζόμενο στο νόμο με χαρακτηριστικά την εξειδίκευση της εργασίας, τη λειτουργία βάσει κανόνων, την αυστηρή εφαρμογή της ιεραρχίας και των λειτουργιών, την υπαλληλική ιδιότητα των στελεχών, τον απρόσωπο χαρακτήρα της οργάνωσης), αλλά όχι και αντίστοιχη λειτουργία (Σπανού, 2001:62). Εν τέλει, προσομοιάζει προς το βεμπεριανό ιδεότυπο, χωρίς να λειτουργεί αντιστοίχως, ούτε να παράγει τα αντίστοιχα αποτελέσματα. Συνοπτικά, οι παθογένειες της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης φαίνεται να εντοπίζονται στους κατωτέρω βασικούς τομείς.

Σε επίπεδο *οργανωσιακής δομής*, αυτή καθορίζεται από τις συλλογικές επιδιώξεις πολιτικού και διοικητικού προσωπικού, αντί των επιχειρησιακών αναγκών (Πασσάς&Τσέκος, 2009:119). Επιδιώκονται πελατειακής φύσεως προτεραιότητες, επιβάλλοντας στους υπηρεσιακούς παράγοντες να ενεργούν με τρόπους και με ρυθμό που δεν αιτιολογούνται από τη φυσιολογική ροή της υπηρεσιακής λειτουργίας.

Παρατηρείται έντονη αδυναμία προγραμματισμού, ελέγχου και αξιολόγησης. Βάσει και όσων υπό τα ανωτέρω σημεία αναπτύχθηκαν, ο *διοικητικός προγραμματισμός* είναι αδύνατον να επιτευχθεί σε μακροχρόνιο ορίζοντα, καθώς οι πελατειακές στοχεύσεις είναι εξ ορισμού συγκυριακού χαρακτήρα, βραχυπρόθεσμες και δεν ευνοούνται από ελεγκτικές διαδικασίες (Πασσάς&Τσέκος, 2009:121).

Επιπρόσθετα, η *διοικητική λειτουργία* χαρακτηρίζεται από επιφυλακτικότητα, αμυντική στάση απέναντι στα υπερεθνικά όργανα και έντονη εσωστρέφεια. Παρατηρούνται ισχυρές άτυπες πρακτικές, οι οποίες αγνοούν ή ακόμη και εναντιώνονται σε τυπικούς κανόνες και έντονες φυγόκεντρες πολιτικές δυνάμεις που αντιτάσσονται στις προσπάθειες εκσυγχρονιστικών μεταρρυθμίσεων. Ομοίως, η καθημερινή *διοικητική πρακτική* διαπνέεται από σχολαστική τυπολατρία και ταυτόχρονα αυξημένη ανοχή στην παρατυπία (Πασσάς&Τσέκος, 2009:120). Η έμφαση στους κανόνες εξειδικεύεται με την υπερπαραγωγή ρυθμίσεων, εξαιρέσεων και υποπεριπτώσεων. Ως εκ τούτου, οι δημόσιοι οργανισμοί δε στοχεύουν ως επί το πλείστον στα αποτελέσματα τα οποία διακηρύσσουν ότι επιδιώκουν, αλλά στην προσκόλληση στη διοικητική διαδικασία και το χρονικό προγραμματισμό.

Τέλος, η *πολιτική ανθρωπίνου δυναμικού* υπαγορεύεται από πελατειακές σχέσεις και όχι από τις επιχειρησιακές ανάγκες του εκάστοτε φορέα (Πασσάς&Τσέκος, 2009:119). Η πρακτική αυτή βέβαια οδηγεί σε φαινόμενα υποστελέχωσης και ανισοκατανομής προσωπικού. Οι υπαλληλικές θέσεις διαφοροποιούνται και ιεραρχούνται μεν, αλλά δεν αντιστοιχίζονται σε περιγεγραμμένο προφίλ δεξιοτήτων, το οποίο με τη σειρά του θα εξυπηρετεί τις συγκεκριμένες τυπικές λειτουργίες που το προσωπικό καλείται να επιτελέσει.

Από τη σύντομη αυτή περιγραφή προκύπτει με σαφήνεια και το μέγεθος του εγχειρήματος, που προϋποθέτει εκ βάθρων αναθεώρηση του τρόπου λειτουργίας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, ώστε να υπηρετήσει το στόχο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Σπανού, 2001:63). Για τη μετάβαση προς ένα βεμπεριανού τύπου πρότυπο γραφειοκρατίας, απαιτείται ενίσχυση των μηχανισμών συντονισμού και σχεδιασμού, επαναπροσδιορισμός των

σχέσεων πολιτικής και διοίκησης, διασφάλιση της συνέχειας της Δημόσιας Διοίκησης, σεβασμός των τυπικών κανόνων και υποχρεώσεων, αποκέντρωση και φυσικά ενίσχυση της διαφάνειας και των μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου.

### 4.3 Η επίδραση της Πολιτικής Συνοχής

Η Πολιτική Συνοχής της ΕΕ ενθαρρύνει την ανάπτυξη ενός αποκεντρωμένου μοντέλου διακυβέρνησης, συνδέεται στενά με την έννοια της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» και συμβάλλει στην υιοθέτηση περισσότερο αποτελεσματικών αναπτυξιακών πολιτικών (Andreou, 2006:242). Μελετώντας την ελληνική περίπτωση προκύπτει ερώτημα σχετικά με το ρόλο της στη διαμόρφωση της οργάνωσης του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Ποιες ήταν οι εξελίξεις σε επίπεδο διαδικασιών και θεσμών; Συνδέονται με την Πολιτική Συνοχής, κι αν ναι, με ποιο τρόπο; Ποια η επιρροή της αρχής της επικουρικότητας;

Χρήσιμο θα ήταν να διερευνηθεί εάν και πώς η Πολιτική Συνοχής της ΕΕ έχει εσωτερικευθεί στο εθνικό πλαίσιο· δεδομένου πως η πίεση προσαρμογής δεν οδηγεί αυτοδικαίως σε εσωτερικές αλλαγές, θα πρέπει να συν-εξεταστεί το σημείο αφετηρίας και τα χαρακτηριστικά του συστήματος αλλά και η δυναμική των θεσμών και δρώντων στους οποίους αφορά. Η Πολιτική Συνοχής δεν συνίσταται απλώς στην αντίδραση μιας χώρας στις ενωσιακές επιταγές αλλά αποτελεί τη συνισταμένη μίας διαρκούς αλληλεπίδρασης μεταξύ μίας σειράς δρώντων : αλληλεπιδρούν κατά τη διαμόρφωση και την υλοποίηση της το υπερεθνικό, το εθνικό και το υποεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης, όπως και οι τοπικές και άλλες ομάδες ενδιαφερομένων (Andreou, 2006:243).

Εστιάζοντας ειδικότερα στη συσχέτιση της Πολιτικής για τη Συνοχή με τις αλλαγές στην περιφερειακή οργάνωση της χώρας, θα μπορούσε να ειπωθεί πως συνέβαλε μεν στην ανάπτυξη και ενδυνάμωση θεσμών υποεθνικού επιπέδου, σε καμία περίπτωση όμως οι ενέργειες προσαρμογής του θεσμικού πλαισίου δε χαρακτηρίζονταν ως -ή συνοδεύονταν από- ενέργειες αλλαγής της διοικητικής κουλτούρας των υποεθνικών επιπέδων διακυβέρνησης στο

πρότυπο της εταιρικής σχέσης (Andreou, 2006:250). Ο αντίκτυπός της Πολιτικής για τη Συνοχή δεν παρήγαγε κατ'ουσίαν θεσμικές προσαρμογές (Σπανού, 2001:66) και το πραγματικό κίνητρο ήταν η ανάγκη συμμόρφωσης με τις προϋποθέσεις εφαρμογής που απαιτούσε το εκάστοτε χρηματοδοτικό πλαίσιο, όπως αποδεικνύεται κατωτέρω και από την ιστορική αναδρομή των κυριότερων μεταρρυθμίσεων του διοικητικού συστήματος οργάνωσης της χώρας.

#### **4.4 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για την οργάνωση του διοικητικού συστήματος**

Χάριν συντομίας παρουσιάζονται στη συνέχεια μόνο οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις του διοικητικού συστήματος οργάνωσης της χώρας που επιχειρήθηκαν από την ένταξη της στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Οι πρώτες αλλαγές εισήχθησαν στο σύστημα οργάνωσης τη δεκαετία του '80, περίοδο που συμπίπτει χρονικά με την ένταξη της χώρας στην Κοινότητα. Η εισαγωγή νέων επιπέδων διακυβέρνησης και η οικονομική και διοικητική αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης της περιόδου 1982-1986, δε συνδέθηκε από τη νεοεκλεγείσα Κυβέρνηση με την ανάγκη προσαρμογής στις ενωσιακές διαδικασίες (Andreou, 2006:244). Αντιθέτως, ταυτίστηκε με την προεκλογική δέσμευση της εθνικής κυβέρνησης για αποκέντρωση εξουσιών και αρμοδιοτήτων, ως στοιχείο άμεσης δημοκρατίας και προαγωγής της πολιτικής συμμετοχής. Ωστόσο, ελάχιστες αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν σε θέση να αξιοποιήσουν τις νέες ευκαιρίες που τους παρουσιάστηκαν ενώ οι περιφερειακές αρχές δεν ήταν καν άμεσα εκλεγμένες.

Τροποποίηση του πλαισίου αυτού επήλθε την περίοδο 1985-1986, όταν οι δεκατρείς διοικητικές περιφέρειες κλήθηκαν να διαχειριστούν τους οικονομικούς πόρους των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ). Οι περιφέρειες αποτέλεσαν στην ουσία αναγωγή των παλαιότερων νομών σε ευρύτερη γεωγραφική έκταση. Φαινομενικά, δεν υπήρχαν λειτουργικά αίτια για τη διαίρεση της χώρας σε ένα επιπλέον διοικητικό επίπεδο, καθώς οι ανθρώπινοι και οικονομικοί πόροι, όπως και οι

αρμοδιότητες υλοποίησης και ελέγχου ήταν εξαιρετικά περιορισμένοι (Σπανού, 2001:67). Με μία λίγο βαθύτερη ανάγνωση διαπιστώνει κανείς τα πραγματικά ελατήρια· οι περιφέρειες είχαν *μία* σημαντική αρμοδιότητα και αυτή ήταν η διαχείριση των ΜΟΠ. Κατά τα λοιπά, το νέο επίπεδο διακυβέρνησης παρείχε στην Κυβέρνηση δυνατότητες επέκτασης της επιρροής και ισχύος της, καθώς διατηρούσε την αρμοδιότητα του οικονομικού προγραμματισμού ενώ παρείχε περιορισμένη πρόσβαση σε επιλεγμένες ομάδες τοπικών συμφερόντων. Το Υπουργείο Οικονομικών διατήρησε τον έλεγχο, παρότι και αυτό το ίδιο παρουσίαζε ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό και τεχνογνωσία στο πεδίο· το σημαντικότερο όμως είναι πως και η συνεργασία του με τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες ήταν περιορισμένη (Andreou, 2006:248).

Αρμοδιότητες προγραμματισμού και εφαρμογής της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης της περιοχής τους, δόθηκε στις περιφέρειες με τον ν.2503/1997, ο οποίος συνέβαλε στην ενδυνάμωση του υποεθνικού επιπέδου. Η σχετική νομοθεσία ωστόσο, χαρακτηριζόταν από ασάφεια και επικαλύψεις στη κατανομή των ρόλων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης και το δημοσιονομικό σύστημα παρέμεινε συγκεντρωτικό. Η τροποποίηση αυτή, εισήγαγε έναν ορισμένο βαθμό πλουραλισμού σε ένα κράτος που κατ'ουσίαν παρέμεινε συγκεντρωτικό (Σπανού, 2001:69).

Ευρείας κλίμακας μεταρρύθμιση του συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης υλοποιήθηκε με το Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας (ν.2539/1997), με το οποίο επιχειρήθηκε οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αποκτήσουν επαρκή αποτελεσματικότητα και να αποκτήσει ουσιαστική εφαρμογή η αρχή της επικουρικότητας. Παρά την κριτική που χωρεί για την εφαρμογή του Προγράμματος, είναι σαφές ότι έδωσε στους Δήμους τη δυνατότητα να έχουν αποτελεσματικότερη διαχείριση των υποδομών, καλύτερες δομές και νέες κοινωνικές υπηρεσίες (Μαϊστros, 2009:227). Σε καμία περίπτωση δε θα πρέπει να παραγνωρίζεται όμως, ότι για να επέλθει μία διοικητική μεταρρύθμιση, δεν αρκεί μία χωροθέτηση ορίων (ως διοικητική συνένωση οργανισμών) και ένας νόμος, ο οποίος θα ακολουθηθεί από εξουσιοδοτικές διατάξεις για την περαιτέρω εφαρμογή. Χωρίς Επιχειρησιακό Σχέδιο

εφαρμογής, χωρίς οικονομικούς και ανθρωπίνους πόρους, χωρίς διοικητικά μέτρα υποστήριξης (αρμοδιότητες, οργάνωση, σύγχρονη τεχνολογία κλπ.) παρέτεινε τις δυσκαμψίες του παρελθόντος (Μαΐστρος, 2009:227).

Το 2010 ξεκίνησε η εφαρμογή για το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (ν.3852/2010) με το οποίο μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας το 2011 και επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους. Βασικές πτυχές του προγράμματος ήταν η μείωση του αριθμού των δήμων και των νομικών τους προσώπων κατά περίπου 2/3, η αντικατάσταση των νομαρχιών ως δευτεροβάθμιων ΟΤΑ από τις δεκατρείς Περιφέρειες, η σύσταση των επτά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, οι αλλαγές στον τρόπο χρηματοδότησης των ΟΤΑ, η αύξηση της θητείας των αυτοδιοικητικών οργάνων σε πέντε έτη και η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων κάθε βαθμού. Δυστυχώς για το εγχείρημα η μέχρι σήμερα εμπειρία δε δικαίωσε σχεδόν κανένα άλλο στόχο εκτός από τον περιορισμό των δαπανών που επιβλήθηκε ούτως ή άλλως, στο πλαίσιο των μνημονιακών δεσμεύσεων της χώρας. Οι κυριότεροι λόγοι ήταν, αφενός, η οικονομική κρίση και η πολιτική του αυστηρού δημοσιονομικού ελέγχου που έπληξαν κατά προτεραιότητα τους ΟΤΑ, και αφετέρου, δομικά προβλήματα του προγράμματος που εκκινούσαν κυρίως από την ταχύτητα με την οποία σχεδιάστηκε και επιβλήθηκε (δεν προηγήθηκε διαβούλευση με τις τοπικές κοινωνίες ούτε αποτίμηση και αξιολόγηση του προγράμματος «Καποδίστριας», οι περισσότερες αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν χωρίς κοστολόγηση, πόρους και υλικοτεχνική υποδομή).

Όπως προκύπτει, οι μεταρρυθμιστικές απόπειρες, εστίασαν επί το πλείστον στην αποτελεσματική αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων και στην αναβάθμιση της διαχειριστικής ικανότητας του υποεθνικού επιπέδου και (Σπανού, 2001:68). Το αποτέλεσμα ήταν οι εσωτερικές δομές, οι λειτουργίες και η εξέλιξη των μονάδων αυτών να διαμορφώνονται από τους εγχώριους δρώντες μεν, με την προϋπάρχουσα νοοτροπία δε (Andreou, 2006:246). Η λογική που επικράτησε είχε με τη σειρά της ως επακόλουθο την αδυναμία δυστυχώς των

άμεσα ενδιαφερομένων να αναλάβουν τις ευθύνες που απορρέουν από την εταιρική σχέση.

#### 4.5 Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης

Ήδη από τα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης (1975-2010) έγιναν αρκετές αλλά αποσπασματικές αλλαγές και επιμέρους μεταρρυθμίσεις για τη Δημόσια Διοίκηση, που δεν μετασχημάτισαν τον πυρήνα, ούτε τις σχέσεις της με την πολιτική και την κοινωνία. Σε κάθε περίπτωση όμως, συν-διαμόρφωσαν τη σημερινή εικόνα της Δημόσιας Διοίκησης και θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για την εκκίνηση μιας σύγχρονης μεταρρυθμιστικής διαδικασίας (Μαΐστρος, 2014α:3 ). Καταρχήν, τη δεκαετία του '80 εισήχθησαν οι θεσμοί της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το ΕΚΔΔΑ, τη δεκαετία του '90 το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) και τα ηλεκτρονικά δίκτυα ΣΥΖΕΥΞΙΣ και TAXIS και τέλος, η συγκρότηση των Ανεξάρτητων Αρχών, ο εκσυγχρονισμός των ΔΕΚΟ και οι διοικητικές αλλαγές που επήλθαν με ορισμένες σημαντικές οικονομικές ή τομεακές δημόσιες πολιτικές.

Την περίοδο που ακολούθησε το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης -μετά το 2011 δηλαδή- και σε μία προσπάθεια περιστολής των δημοσίων δαπανών, υιοθετήθηκε μια πολιτική μείωσης των δομών του Δημοσίου μέσω της αλλαγής οργανογραμμάτων και της κατάργησης οργανικών μονάδων. Καθώς όμως της διαδικασίας αυτής δεν προηγήθηκε ορθολογική αξιολόγηση των φορέων σε συνάρτηση με την αποστολή τους και με παραμέτρους τη σκοπιμότητα των υπηρεσιών, την αποτελεσματικότητα των λειτουργιών και την αποδοτικότητα στη χρήση των πόρων, η μέθοδος αυτή αποδείχθηκε αναποτελεσματική (Μαΐστρος, 2014β:3). Ως επόμενη και συμπληρωματική επιλογή ακολούθησε η λήψη οριζόντιων μέτρων «διαθεσιμότητας» δημοσίων υπαλλήλων.

Αναφορικά με τις αλλαγές που επιχειρήθηκαν κατά καιρούς, θα μπορούσαν να εντοπιστούν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά (Μαΐστρος, 2015β: 3).

Καταρχήν, εστίασαν στο *μέγεθος και τη διάρθρωση του δημόσιου τομέα*, αντί να επιχειρείται η βελτίωση της διοικητικής ικανότητας. Η Δημόσια Διοίκηση κατέχει επιτελικό ρόλο σχεδιάζοντας, παρακολουθώντας και ελέγχοντας με δημοκρατικό τρόπο και αποτελεσματικά την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών και αυτήν την παράμετρο όφειλαν να αξιολογήσουν και να επιχειρήσουν να ενισχύσουν οι πολιτικές ηγεσίες. Συναφώς, στην προσπάθεια αυτή για τη μείωση του μεγέθους του δημοσίου τομέα, διακήρυσσαν *αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων*, προς ενίσχυση της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης, χωρίς καν η ίδια η υπηρεσία να έχει προδιαγράψει το δικό της πρόγραμμα εφαρμογής και χωρίς να υπάρχουν τα απαιτούμενα περιγράμματα θέσεων εργασίας (Μαΐστρος, 2015β:13). Μοναδική σχετική πρωτοβουλία ο ν.3230/2044 για την καθιέρωση Διοίκησης μέσω Στόχων, ο οποίος όμως παρέμεινε ανεφάρμοστος.

Επιπλέον, επέμειναν στις *διαρκείς τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου*, χωρίς να συνοδεύονται από αντίστοιχο πρόγραμμα εφαρμογής (επαρκές και σχετικά καταρτισμένο προσωπικό, τεχνική υποδομή και εξοπλισμό, τεχνογνωσία και συμβουλευτική υποστήριξη, ανάπτυξη συνεργιών και δικτύωσης, μηχανισμούς ανατροφοδότησης κατά την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου) (Μαΐστρος, 2015β:8). Στην ίδια λογική της νομοθετικής παρέμβασης, εξήγγειλαν *«ξεκαθάρισμα» αρμοδιοτήτων* μεταξύ των δημόσιων φορέων, αγνοώντας το γεγονός πως η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί ένα ενιαίο διοικητικό σύστημα, τα επίπεδα εξουσίας του οποίου απαιτείται να συλλειτουργούν και συστημικά να συντονίζονται, στο πλαίσιο ενός συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Μαΐστρος, 2015β:12). Ως αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής ενισχύθηκε έτι περαιτέρω η «νομομανία», περιπλέκοντας το ήδη δαιδαλώδες νομοθετικό πλαίσιο.

Προέτασαν την *ενίσχυση της διαφάνειας*, χωρίς να εξορθολογίσουν το υπάρχον κανονιστικό πλαίσιο, με αποτέλεσμα να προβλέπονται αλληπάλληλοι έλεγχοι, οι οποίοι κατέληγαν σε χρονικές καθυστερήσεις και απώλεια εν τέλει της ευθύνης λόγω των πολλών επιπέδων που είχαν μεσολαβήσει.



Ταυτόχρονα, η έννοια της λογοδοσίας προϋποθέτει σύστημα μέτρησης αποτελεσμάτων, ως μέτρο σύγκρισης για την «απόδοση λόγου» και μία κοινωνία πολιτών καλά πληροφορημένη και ενεργή. Οι προτεραιότητες αυτές στράφηκαν κυρίως προς τη δημιουργία νέων μηχανισμών ελέγχου και απόδοσης ευθύνης, όπως οι ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, το πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ».

Το διακύβευμα για την περίοδο 2014-2020 –και ας μην ξεχνάμε πως βρισκόμαστε ήδη στα μισά της Προγραμματικής Περιόδου- είναι η αξιοποίηση των ευκαιριών που παρέχονται μέσα από τη συνδρομή της ΕΕ, μαθαίνοντας πλέον από την αποτίμηση των προηγούμενων περιόδων. Το πολιτικό σύστημα, φαίνεται να έχει απολέσει το κέντρο βάρους των παρεμβάσεων και παρότι έχει την τυπική πολιτική νομιμοποίηση, εξακολουθεί να μην απολαμβάνει την ευρύτερη κοινωνική στήριξη, επειδή θεωρείται πως έχει τη βασική ευθύνη γι' αυτές τις εξελίξεις· παράλληλα, η Τρόικα και η Task Force δεν έχουν προσαρμοσμένα στην ελληνική πραγματικότητα επιχειρησιακά εργαλεία και έχουν αρνητική νοηματοδότηση στην κοινωνική συνείδηση (Μαϊστρος, 2014β: 4). Προαπαιτούμενο αποτελεί βέβαια οι μεταρρυθμίσεις να εφαρμοστούν με αντικειμενικά κριτήρια, διαφάνεια, οδικό χάρτη και επαγγελματισμό και να συνοδευτούν από εσωτερική αναδιοργάνωση και λειτουργικό εκσυγχρονισμό. Ένα ολοκληρωμένο Σχέδιο για να υποστηριχθεί και να αλλάξει τον προσανατολισμό των μεταρρυθμιστικών μέτρων, κρίνεται σκόπιμο να υπηρετεί ποιοτικούς και όχι αποκλειστικά ποσοτικούς στόχους. Εν τούτοις, μία τέτοια οπτική εμπεριέχει υψηλό ρίσκο πολιτικού κόστους με αποτέλεσμα και πάλι να τίθεται εν αμφιβόλω η εναλλακτική αυτή.

#### **4.6 Η ανταπόκριση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στην Πορεία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης**

Διερευνώντας συνολικά την ανταπόκριση της Δημόσιας Διοίκησης προς τις ενωσιακές επιταγές και λαμβάνοντας υπόψη τις ανωτέρω απαραίτητες αποσαφηνίσεις, το ερώτημα συνοψίζεται στο *εάν και κατά πόσον η ελληνική συμμετοχή στην ενωσιακή διαδικασία μετέβαλλε ή τουλάχιστον επηρέασε την κατάσταση*, όπως περιγράφεται. Υλοποιούνται μεν δομολειτουργικές αλλαγές,

αλλά περαιτέρω ανάλυσης χρήζει η εξέταση των επιπτώσεων των εν λόγω αλλαγών· είναι ουσιαστικές ή απλά μορφολογικές; Επιφέρουν εν τέλει τα επιθυμητά αποτελέσματα; Προκειμένου να απαντηθούν τα σχετικά ερευνητικά ερωτήματα, επιβάλλεται η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων κατά τα τρία βασικά στάδια της διοικητικής πρακτικής : τον προγραμματισμό, την εκτέλεση και τον έλεγχο (Πασσάς&Τσέκος, 2009:122) .

Σε επίπεδο *προγραμματισμού*, ο σχεδιασμός των δημόσιων πολιτικών εξακολουθεί να είναι συνήθως «δαισθητικός» και συγκυριακός (Πασσάς&Τσέκος, 2009:122), χωρίς την αναζήτηση της προστιθέμενης αξίας που θα προκύψει από την υιοθέτηση των εκάστοτε δράσεων. Καθώς ο μέχρι σήμερα προσανατολισμός της χώρας υπήρξε παραδοσιακά εσωστρεφής, οι όποιες προσπάθειες μεθοδολογικών εργαλείων και πρακτικών υιοθετήθηκαν, περιορίστηκαν σε διοικητικό μιμητισμό, και καθώς αγνοείται η άτυπη δυναμική της διοικητικής πραγματικότητας (Σπανού, 2001:49) δεν επιτυγχάνονται τα επιθυμητά αποτελέσματα. Η αποσπασματικότητα αυτή αποδίδεται στη βραχύβια συνήθως θητεία των πολιτικών ηγεσιών σε συνδυασμό με τη συγκρουσιακή πολιτική κουλτούρα. Η λήψη των αποφάσεων συνδέεται με τον υψηλό βαθμό συγκεντρωτισμού και κομματικοποίησης της διαδικασίας (Σπανού, 2001:70), οι αποφάσεις λαμβάνονται από τις εκάστοτε πολιτικές ηγεσίες και τους συνεργάτες τους σε κλειστό κύκλο, εξυπηρετώντας όχι σπάνια πελατειακές σχέσεις. Το σύστημα βασίζεται σε ad hoc συναντήσεις και αποδίδει λιγότερο ή περισσότερο αποτελεσματικά αναλόγως του ειδικού βάρους των πολιτικών προσώπων που καταλαμβάνουν τις σχετικές θέσεις, αντί να αποτελεί βασική παράμετρο ο αντίστοιχος θεσμικός μηχανισμός (Πασσάς&Τσέκος, 2009:168). Χαρακτηριστικό είναι λόγω χάρη πως, ενώ των προγραμμάτων προηγούνται αναλύσεις ευκαιριών και κινδύνων (swot analysis), τα προτεινόμενα μέτρα δεν συνδέονται λογικά με αυτές. Φυσικό επόμενο είναι να μην αναπτύσσεται σχετική διοικητική τεχνογνωσία που θα υποστηρίζει τις πολιτικές επιλογές και να αποδεικνύεται προβληματική η λειτουργία της αρχής της συνέχειας στη Δημόσια Διοίκηση (Πασσάς&Τσέκος, 2009:124). Η αποσπασματικότητα αυτή που χαρακτηρίζει τις εθνικές πολιτικές οδηγεί σε χαμηλό βαθμό νομιμοποίησης και θεσμοποίησης (Σπανού, 2001:62).

Σε επίπεδο *υλοποίησης*, η δράση της Δημόσιας Διοίκησης εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από έμφαση στην τυπολατρική τήρηση των κανόνων και άγνοια για τα πρακτικά αποτελέσματα των δράσεων. Οι Κεντρικές Υπηρεσίες εκτιμούν πως ο ρόλος τους εξαντλείται με την ενσωμάτωση των θεματικών Οδηγιών της ΕΕ και την κοινοποίηση τους στις εποπτευόμενες υπηρεσίες, χωρίς να μεριμνούν εν τέλει για την ομοιόμορφη εφαρμογή του περιεχομένου τους (Πασσάς&Τσέκος, 2009:130). Το αποτέλεσμα είναι μακροπρόθεσμα να δαιωνίζονται οι άτυπες διοικητικές πρακτικές -ειδικότερα να υπάρχουν διάσπαρτες επιμέρους ρυθμίσεις των αρμόδιων φορέων χωρίς την υπαγωγή σε ενιαίο πλαίσιο. Η προσπάθεια προσαρμογής στο πεδίο της υλοποίησης είναι κοπιώδης, ιδιαίτερα αφ' ης στιγμής συνειδητοποιήσει κανείς πως οι διοικητικές δυσλειτουργίες δε χαρακτηρίζονται απλά ως τέτοιες, αλλά αποτελούν ενδεχομένως στρατηγικές των συλλογικών υποκειμένων που επωφελούνται από αυτή τη διοικητική αναποτελεσματικότητα (Πασσάς&Τσέκος, 2009:132). Ακριβώς επειδή η μεταφορά των προτύπων γίνεται επιφανειακά (όπως κατά το στάδιο του προγραμματισμού αναπτύχθηκε) οι μηχανισμοί επιχειρησιακού σχεδιασμού εξακολουθούν να είναι ατροφικοί, δίδοντας έμφαση σε τυπικές προβλέψεις, επιζητώντας την απορρόφηση των κονδυλίων και αγνοώντας την ουσιαστική αποτίμηση των αποτελεσμάτων. Δυστυχώς, η σχετική πρακτική δεν περιγράφει τη διοίκηση ενός κράτους-μέλους που διατηρεί την αυτονομία επιλογής αλλά ένα διοικητικό μηχανισμό η ικανότητα του οποίου υπόκειται σε διαρκή και λεπτομερή αξιολόγηση και έλεγχο επίδοσης.

Όσον αφορά ακολούθως στις διαδικασίες *ελέγχου*, το σύστημα αναλώνεται στον έλεγχο των επιβεβλημένων ενωσιακών διαδικασιών, προκειμένου μία επιχειρησιακή δράση να καταστεί τυπικά επιλέξιμη (τυπικές προϋποθέσεις συμμετοχής στα χρηματοδοτικά προγράμματα, συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις χορήγησης χρηματοδότησης κλπ.), χωρίς να ερευνάται η ουσία και η σκοπιμότητά της. Οι πρακτικές αυτές, πέραν των όποιων σκοπιμοτήτων, μπορούν να αποδοθούν σε ελλιπές ή/και χαμηλού επιπέδου στελεχιακό δυναμικό, μη εξοικειωμένο με τη λογική της ΕΕ αλλά και στην απουσία της απαιτούμενης διοικητικής τεχνογνωσίας. Το αποτέλεσμα είναι να δημιουργούνται χρονικές καθυστερήσεις και ενόψει των απαιτητικών

χρονοδιαγραμμάτων και της απειλής απώλειας των ενωσιακών πόρων, οι προβλεπόμενοι έλεγχοι να γίνονται ακόμη πιο ελαστικοί ως προς τα κριτήρια ουσίας (Πασσάς&Τσέκος, 2009:135). Η έλλειψη της σχετικής κουλτούρας επεκτείνεται στους ex-post ελέγχους, οι οποίοι περιορίζονται στην εξέταση της συμμόρφωσης αντί της αξιολόγησης αποτελεσμάτων. Βεβαίως, προαπαιτούμενο για έναν ουσιαστικό έλεγχο επιπτώσεων θα ήταν η ύπαρξη σχετικών εργαλείων μέτρησης της αποτελεσματικότητας των δράσεων (δείκτες απόδοσης, performance indicators) (Πασσάς&Τσέκος, 2009:136). Εν τούτοις, η εισαγωγή σχετικών συστημάτων διοίκησης στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση δεν ευδοκίμησε, με αποτέλεσμα παρά την εισαγωγή του ν.3230/2004 για Διοίκηση Μέσω Στόχων βασισμένη σε δείκτες απόδοσης, ο τελευταίος να παραμένει ανενεργός.

#### **4.7 Η Δημόσια Διοίκηση ως αποκλειστικός τομέας παρέμβασης του ΕΚΤ**

Η βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας των Υπηρεσιών του δημόσιου τομέα είναι σε κάθε χρονική περίοδο καθοριστικής σημασίας για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων και την καλή διακυβέρνηση. Άλλωστε, η ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης είναι συχνά το κλειδί για την ικανότητα ανάπτυξης μιας περιφέρειας ή ενός κράτους-μέλους.

Λαμβάνοντας υπόψιν ως δεδομένα την ανάγκη επίτευξης των τεθειμένων στόχων και υλοποίησης των ενωσιακών πολιτικών, τη μη αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης (και τη συνακόλουθη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών) και την πολυμορφία που χαρακτηρίζει τις εθνικές διοικητικές οργανωσιακές κουλτούρες και ταυτότητες, προκύπτει το ζήτημα υιοθέτησης της καταλληλότερης στρατηγικής και μεθοδολογίας για τον περιορισμό τουλάχιστον του εν λόγω ελλείμματος. Πολλά κράτη-μέλη, μεταξύ αυτών και η Ελλάδα, όπως προαναφέρθηκε, χαρακτηρίζονται από χρόνιες παθογένειες: ανεπάρκεια σε πόρους (ανθρωπίνους και φυσικούς), έλλειμμα οργάνωσης, έλλειμμα εμπειρογνωμοσύνης, έλλειμμα νομικού και διοικητικού πολιτισμού, επικράτηση συγκρουσιακής κουλτούρας αντί κουλτούρας συναίνεσης.

Το έλλειμμα υλοποίησης που προκύπτει στο ενωσιακό σύστημα (implementation deficit) έχει κατά καιρούς απασχολήσει έντονα, τόσο την ίδια την Ένωση, όσο και τα κράτη-μέλη, καθώς η διαδικασία υλοποίησης έχει εξίσου πολιτικό χαρακτήρα, όπως και ο σχεδιασμός της πολιτικής (Πασσάς, 2012:177). Έτσι, χώρες και περιφέρειες καλούνται διαρκώς να ενισχύσουν τις Δημόσιες Διοικήσεις και τις υπηρεσίες τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Ακόμη πιο επιβεβλημένη θεωρείται η αύξηση της παραγωγικότητας και της ποιότητας της εργασίας στο δημόσιο τομέα μεσούσης της κρίσης, ώστε να συνεχιστούν και να επιταχυνθούν οι μεταρρυθμίσεις. Όπως αναφέρει και ο F.Lamoureaux (όπως παρατίθεται στο Σπανού, 2001:41) η «καλή διοίκηση» -με υψηλό επίπεδο διοικητικής ικανότητας- αποτελεί βασική προϋπόθεση για την επιτυχή εκπλήρωση των υποχρεώσεων των κρατών, ώστε να συμμορφώνονται προς το κοινοτικό κεκτημένο και να αποφευχθεί ο κίνδυνος υπονόμησης των πολιτικών της ΕΕ σε κρίσιμους τομείς, όπως η εσωτερική αγορά, το περιβάλλον, οι κοινωνικές υποθέσεις, τα διαρθρωτικά ταμεία (Σπανού, 2001:41).

Αξιοσημείωτο είναι, ότι παρεμβάσεις μέσω ΕΠ με στόχους προσανατολισμένους στις Δημόσιες Διοικήσεις είχαν αποσπασματικά υλοποιηθεί κατά τη διάρκεια των προγραμματικών περιόδων που προηγήθηκαν. Ενδεικτικά αναφέρεται κατά τη 2η προγραμματική περίοδο το ΕΠ Κλεισθένης (1994-1999) το οποίο αποτέλεσε την πρώτη μαζική και συστηματική προσπάθεια εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης με αιχμή την εισαγωγή πληροφορικής και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, προωθώντας μια «μεταρρυθμιστική δυναμική». Μια από τις κύριες αδυναμίες του ΕΠ ήταν ότι σχεδιάστηκε και άρχισε να εκτελείται σε μια περίοδο που η μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης δεν είχε υψηλή θέση στην πολιτική ατζέντα και ως εκ τούτου δε φαίνεται να σχεδιάστηκε ως ένα εργαλείο μιας συνεκτικής μακροχρόνιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας (πχ. εισαγωγή Πληροφοριακών Συστημάτων χωρίς να έχει προηγηθεί λειτουργική-διοικητική αναδιοργάνωση τους, χωρίς επαρκείς δράσεις κατάρτισης προσωπικού). Επίσης, η 3η προγραμματική περίοδος περιέλαβε έμμεσα παρεμβάσεις ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης μέσω δράσεων εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων που

χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΠ «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση» (πχ. αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων που συμμετέχουν σε προεισαγωγική εκπαίδευση, δημιουργία της Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έμφαση στην επιμόρφωση σε ΤΠΕ και στην αξιοποίηση των ΤΠΕ στην εκπαιδευτική διαδικασία, περιφερειακή ανάπτυξη των δομών του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης) και μέσω της ενίσχυσης υποδομών και δικτύων στον τομέα της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης που χρηματοδοτήθηκε από το ΕΠ «Κοινωνία της Πληροφορίας» 2000-2006.

Δεδομένων όλων των ανωτέρω, την Προγραμματική περίοδο 2007-2013 σχεδιάστηκε για πρώτη φορά ΕΠ αποκλειστικά στοχευμένο προς την αντιμετώπιση αυτής της καίριας ανάγκης, το Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση». Την τρέχουσα περίοδο 2014-2020, οι δράσεις μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης χρηματοδοτούνται από το ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα». Διερευνώντας λίγο περαιτέρω τα αίτια της πολιτικής αυτής, συνοπτικά θα μπορούσε να ειπωθεί πως είναι πλέον αναντίρρητη η διαρκής και αυξανόμενη αλληλεπίδραση και η διείσδυση στην ενωσιακή πολιτική διαδικασία ολοένα και περισσότερων φορέων και τμημάτων της εθνικής διοίκησης (Πασσάς, 2012:43). Τα θεματικά Υπουργεία καλούνται να συμμετάσχουν στις ενωσιακές διαδικασίες προγραμματισμού και υλοποίησης των πολιτικών της αρμοδιότητάς τους. Ταυτόχρονα η διαδικασία αυτή έχει και αντίστροφη όψη· τα ζητήματα που εμπíπτουν στην αρμοδιότητά τους αποκτούν ενωσιακές διαστάσεις και όχι μόνο διευρύνονται αλλά αποκτούν και αυξανόμενη βαρύτητα. Οι διεργασίες αυτές καθιστούν σχετικά ασαφή την παραδοσιακή διάκριση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής, καθώς μεταξύ των δύο μερών αναπτύσσονται συνεχώς σημεία επαφής. Στην όλη διαδικασία παρατηρούνται και έμμεσες επιδράσεις, σηματοδοτώντας νέα πεδία εντός των οποίων είναι αναγκαία η προώθηση ενωσιακών δράσεων, πχ. αλλαγή κουλτούρας του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος μέσω της συμμετοχής σε σχετικά ευρωπαϊκά δίκτυα και της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών, δημιουργία ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών ως μέρος της διαδικασίας εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου (ενδεικτικά αναφέρεται η ρυθμιστική αρχή ενέργειας λόγω της απελευθέρωσης του σχετικού τομέα της οικονομίας), δημιουργία υπηρεσιών σχεδιασμού σε

περιφερειακό επίπεδο και συνακόλουθα αιτήματα εκδημοκρατισμού των σχετικών δομών χάριν της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ.

Με τη νέα πραγματικότητα, και στο πλαίσιο των νέων μεθόδων διακυβέρνησης που προαναφέρθηκαν, χαρακτηριστική είναι η επιλογή της *Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού* (ΑΜΣ) μεταξύ των ενωσιακών και εθνικών θεσμών για την προώθηση της ενοποιητικής διαδικασίας, η οποία είναι μη νομικά δεσμευτική (Πάσσας, 2012:201). Στο πλαίσιο της θεσμικής αυτονομίας, τα κράτη-μέλη διαθέτουν ευρύ πεδίο πρωτοβουλίας να επιλέξουν τους τρόπους και τα αντίστοιχα μέσα μεταφοράς του ενωσιακού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη, που τα ίδια κρίνουν καταλληλότερα για το αντίστοιχο εθνικό διοικητικό σύστημα. Σε κάθε περίπτωση, η ΑΜΣ για να φέρει αποτελέσματα χρειάζεται υποστηρικτικά δίκτυα μεταξύ των ενδιαφερομένων (stakeholders), μία ισχυρή κοινωνία των πολιτών και μία Δημόσια Διοίκηση ικανή να προσαρμόσει την ενωσιακή εμπειρία στα εθνικά δεδομένα (Πασσάς&Τσέκος, 2009:174). Κατά συνέπεια, η επίδραση της ΑΜΣ αποδυναμώνεται όταν η εθνική μεταρρυθμιστική δυναμική είναι ασθενής (Radaelli, 2004:13). Παράλληλα, η ΕΕ προτείνει εναλλακτικές μεθόδους επίτευξης των σχετικών προαπαιτούμενων και προωθείται και η χρήση εργαλείων, μεταξύ των οποίων ενδεικτικά αναφέρονται η υιοθέτηση ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών, η συγκριτική ανάλυση των εθνικών πρωτοβουλιών (benchmarking), η δημοσιότητα των εθνικών επιδόσεων και η συγκριτική αξιολόγηση (name or shame mechanism και scoreboards αντίστοιχα) και η ανάδειξη των βέλτιστων πρακτικών. Υπό αυτό το πρίσμα, πέραν των θεσμικών μεταρρυθμίσεων που φαίνονται προφανείς, προϋπόθεση είναι να διασφαλιστούν και επιμέρους οριζόντιες λειτουργίες που θα καταστήσουν αποτελεσματικά τα εθνικά διοικητικά συστήματα, όπως η διαχείριση ανθρωπίνων πόρων, η επιχειρησιακή ικανότητα των φορέων που καλούνται να υλοποιήσουν τις πολιτικές, οι μηχανισμοί ελέγχου και διόρθωσης (Πασσάς, 2012:205).

## 4.8 Συμπέρασμα

Συνοψίζοντας, το ελληνικό διοικητικό πρότυπο δε φαίνεται να επηρεάζεται αισθητά από τη συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ. Οι όποιες προσαρμογές στην πραγματικότητα «φιλτράρονται» από την ελληνική πολιτικο-διοικητική και κοινωνική παράδοση. Η αντίληψη αυτή ήταν κυρίαρχη από τις πρώιμες φάσεις της ενοποιητικής διαδικασίας, πλέον όμως δε δικαιολογείται η παραμονή της χώρας στο εν λόγω μεταβατικό στάδιο. Όπως αναφέρει και ο Τσέκος (Πασσάς & Τσέκος, 2009: 139) *«αυτό που εν τέλει συνέβη, είναι ότι οι επείσακτες μέθοδοι προσαρμόστηκαν στο εγχώριο διοικητικό γίγνεσθαι και όχι το αντίθετο»*. Το αποτέλεσμα βεβαίως είναι η προστιθέμενη αξία των δράσεων να προκύπτει πλημμελώς στην περίπτωση που συναντά τις δυσκαμψίες του διοικητικού συστήματος ή ακόμη και να ακυρώνεται εντελώς όταν προκύπτει σύγκρουση με αυτό. Η αλλαγή που χρειάζεται να οικοδομηθεί σταδιακά δε θα πρέπει να αντιμετωπιστεί ως αμιγώς τεχνικό ζήτημα αλλά πολύ περισσότερο ως ζήτημα πολιτικής φύσης. Είναι κατά κύριο λόγο ποιοτική και εντοπίζεται, αφενός, στην ανάγκη σαφούς προσδιορισμού των προτεραιοτήτων και ενός ικανοποιητικού βαθμού συντονισμού, και αφετέρου, σε ένα περισσότερο συναινετικό ύφος πολιτικής (σε συνάρτηση και με το ενωσιακό πρότυπο εταιρικότητας).

Στα επόμενα κεφάλαια επιχειρείται η αποτίμηση της επιρροής των ΕΠ του ΕΚΤ στο εθνικό διοικητικό σύστημα κατά τις τελευταίες δύο προγραμματικές περιόδους.



## Κεφάλαιο 5.

### ΤΟ ΕΠ «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ», 2007-2013

#### 5.1 Εισαγωγή

Από το ίδιο το κείμενο του ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση», αναγνωρίζεται ο καθοριστικός ρόλος που το εθνικό διοικητικό σύστημα διαδραματίζει για τη διαμόρφωση κατάλληλων συνθηκών που θα ευνοούν την οικονομική και κοινωνική πρόοδο της χώρας. Η τρέχουσα κατάσταση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, κατά κοινή εκτίμηση, αποτελεί έναν από τους κυριότερους ανασταλτικούς παράγοντες για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας. Παρά τις διαδοχικές προσπάθειες, εξακολουθούν να υφίστανται βασικές αδυναμίες (πολύπλοκο και συχνά αντιφατικό νομοθετικό πλαίσιο, χρονοβόρες διαδικασίες, έλλειψη σύνδεσης του διοικητικού έργου με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, τήρηση χρονοδιαγραμμάτων) και ακόμα καταγράφονται ελλείψεις εξοπλισμού και εκπαίδευσης υπαλλήλων, καθώς και προώθησης ενεργειών για την ανάπτυξη υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, παρά τις σημαντικές προσπάθειες που έχουν καταβληθεί για την εισαγωγή των σύγχρονων εργαλείων και ΤΠΕ. Διαπιστώνονται επίσης, αντιστάσεις στον εκσυγχρονισμό των δομών και συστημάτων που, κατά κανόνα, απαιτούν αλλαγές στην οργάνωση της εργασίας, νέες γνώσεις και δεξιότητες και προσκρούουν σε πρακτικές που θεωρούνται κεκτημένα από τους δημοσίους υπαλλήλους. Τέλος, αντιστάσεις συναντώνται και στην εισαγωγή σύγχρονων ρυθμίσεων στον τομέα του ανθρωπίνου δυναμικού.

Εν τούτοις, η ανάγκη για μια ικανή διοίκηση που διαμορφώνει και υλοποιεί με πραγματικά αποτελέσματα δημόσιες πολιτικές (street level implementation), επιτάσσει διαρθρωτικές παρεμβάσεις τόσο στο θεσμικό και ρυθμιστικό πλαίσιο όσο και στο επίπεδο της εφαρμογής, ώστε τα παρεχόμενα αγαθά και υπηρεσίες να είναι υψηλής ποιότητας, με ορατά αποτελέσματα στην ευημερία και την ισότητα ευκαιριών για όλο το κοινωνικοοικονομικό δυναμικό της χώρας.

## 5.2 Παρουσίαση της υφιστάμενης κατάστασης

Σύμφωνα με πάγια αρχή της διοικητικής επιστήμης, κάθε μεταρρυθμιστικό εγχείρημα πρέπει να ξεκινά με μία αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης. Το ΕΠ πράγματι περιλαμβάνει μία εν γένει εμπειριστατωμένη διάγνωση και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, η οποία παραθέτει την πλειοψηφία των προβλημάτων που αναδεικνύονται από το δημόσιο διάλογο. Για την ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης σε ότι αφορά την καλή διακυβέρνηση, χρησιμοποιήθηκαν δύο παραπλήσια πρότυπα ορισμού της καλής διακυβέρνησης, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Διεθνούς Τράπεζας αντίστοιχα, και σχετικές πηγές αναφοράς οι οποίες επιτρέπουν τη σύγκριση της χώρας με το Ευρωπαϊκό και το διεθνές περιβάλλον.

Το πρώτο πρότυπο περιλαμβάνει τα κριτήρια της καλής διακυβέρνησης, τα οποία υποδεικνύονται από το ΕΚΤ, στο πλαίσιο του στόχου υποστήριξης της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης στην περίοδο 2007-2013. Τα κριτήρια αυτά εντάσσονται σε δύο ευρείς στρατηγικούς στόχους, αφενός για μια αποτελεσματική και αποδοτική Δημόσια Διοίκηση και αφετέρου για μια ανοιχτή, δίκαιη και συμμετοχική Δημόσια Διοίκηση. Το δεύτερο πρότυπο περιλαμβάνει πέντε κριτήρια καλής διακυβέρνησης που χρησιμοποιεί η Διεθνής Τράπεζα για τις τακτικές συγκρίσεις που πραγματοποιεί σε παγκόσμια κλίμακα. Τα κριτήρια αυτά είναι η συμμετοχή και λογοδοσία, η αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης, η ποιότητα ρυθμίσεων, η εφαρμογή της νομιμότητας και ο έλεγχος της διαφθοράς.

Η στόχευση του ΕΠ διαρθρώθηκε γύρω από τρεις παραμέτρους που συνιστούν την έννοια της διοικητικής ικανότητας, τις δομές, το ανθρώπινο δυναμικό και το κανονιστικό πλαίσιο. Στην ενότητα 1 του ΕΠ για την «Ανάλυση της κατάστασης κατά την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού» παρουσιάζονται οι βασικότερες δυσλειτουργίες στις τρεις αυτές βασικές παραμέτρους.

Σε επίπεδο *δομών*, εντοπίζεται καταρχήν οριζόντια ανάπτυξη της ιεραρχικής πυραμίδας σε υπερβολικό αριθμό οργανικών μονάδων, με αποτέλεσμα την

πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων, τον πολλαπλασιασμό των θέσεων ευθύνης και τον κατακερματισμό της οργάνωσης των υπηρεσιών· ως εκ τούτου προκύπτει αδυναμία προσαρμογής των δημοσίων οργανισμών προς τις μεταβαλλόμενες ανάγκες. Επίσης, παρατηρείται πλήρης απουσία καθηκοντολογίου και περιγραφών εργασίας και συναφώς παρατηρείται αδυναμία στοχοθεσίας, παρακολούθησης και μέτρησης αποτελεσμάτων. Περαιτέρω, εντοπίζεται περιορισμένη αξιοποίηση ΤΠΕ σε σχέση με την εσωτερική λειτουργία των υπηρεσιών και τις συναλλαγές με πολίτες και επιχειρήσεις. Τέλος, παρουσιάζονται εκτεταμένα φαινόμενα διαφθοράς σε ευρύ φάσμα υπηρεσιών και διοικητικών συναλλαγών (πχ. φορολογία και τελωνεία, πολεοδομίες, αδειοδότηση επιχειρήσεων κλπ.), τα οποία, παρά τα θεσμικά μέτρα, έχουν αποκτήσει ενδημικό χαρακτήρα.

Αναφορικά με την παράμετρο του *ανθρωπίνου δυναμικού*, εξακολουθούν να υφίστανται εγγενείς, παραδοσιακά διαμορφωμένες δυσλειτουργίες, όπως είναι η απουσία άσκησης σύγχρονου management από στελέχη που κατέχουν θέσεις ευθύνης (Γενικοί Διευθυντές, Προϊστάμενοι Διευθύνσεων και Τμημάτων) που συνοδεύεται βεβαίως από μειωμένη υποκίνηση και προσήλωση στις ιεραρχικές σχέσεις, η ελλιπής αξιοποίηση προσωπικού με βάση τα προσόντα, ο ανεπαρκής επιτελικός σχεδιασμός και η τυπολατρική εφαρμογή του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου σε βάρος του περιεχομένου και της ποιότητας των παραγόμενων υπηρεσιών. Ιδιαίτερης βαρύτητας κρίνεται στο πεδίο αυτό η δυσκολία αποτελεσματικής και δημιουργικής συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα με βάση το πρότυπο της εταιρικής σχέσης.

Τέλος, σε σχέση με το *κανονιστικό πλαίσιο*, και παρά τα μέτρα απλούστευσης των διαδικασιών, εξακολουθούν να υφίστανται δυσλειτουργίες, όπως είναι η πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων που χαρακτηρίζονται από ασάφειες και αντιφάσεις. Η απουσία κωδικοποίησης συντελεί στη διατήρηση απαρχαιωμένων ρυθμίσεων, μη προσαρμοσμένων στα σύγχρονα τεχνολογικά δεδομένα και τις κοινωνικοοικονομικές απαιτήσεις.

Βάσει των ανωτέρω, και με τα στοιχεία της έκθεσης της Διεθνούς Διαφάνειας του 2005, η Ελλάδα βρισκόταν χαμηλά σε ότι αφορά το επίπεδο καλής διακυβέρνησης, ανοικτής, δίκαιης και συμμετοχικής Δημόσιας Διοίκησης και

ταυτόχρονα δεν παρουσίαζε καλές επιδόσεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα παραγωγής του διοικητικού προϊόντος.

### 5.3 Διάρθρωση του ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση»

Η «Αναπτυξιακή Στρατηγική για την περίοδο 2007-2013» αναπτύσσεται στην Ενότητα 2 του ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση». Μέσω του ΕΠ προωθείται το αναπτυξιακό όραμα για μία «πολιτοκεντρική, αποτελεσματική, ανοιχτή και ευέλικτη διακυβέρνηση με στόχο τη μετάβαση από μία Δημόσια Διοίκηση διαχείρισης αρμοδιοτήτων προς μία διοίκηση πολιτικών, αποτελεσμάτων και υπηρεσιών».

Οι στόχοι του ΕΠ έπρεπε να βρίσκονται σε συνεκτικότητα με τις εθνικές και κοινοτικές πολιτικές και τις συναφείς αναπτυξιακές παρεμβάσεις. Το ΕΠ παρουσίαζε πάρα πολύ υψηλό βαθμό συνάφειας και με το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-08, στοχεύοντας «στην αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας και την εξασφάλιση της μακροχρόνιας βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών.....στη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων πολιτικών.....στον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου ρύθμισης της δημόσιας δράσης και των δομών και διαδικασιών λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών.....στην ενίσχυση της ανοιχτής διοίκησης.....στην αντιμετώπιση της διαφθοράς και της γραφειοκρατίας.....στη μείωση του κόστους συναλλαγής των επιχειρήσεων με τη Δημόσια Διοίκηση σε όλα τα επίπεδα..... στη διοικητική οργάνωση και λειτουργία και στην αναβάθμιση και πιστοποίηση των προσόντων και των δεξιοτήτων του ανθρωπίνου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης» και επιδιώκοντας «να συμβάλουν άμεσα ή έμμεσα στην εξομάλυνση υφιστάμενων αγκυλώσεων της αγοράς, στην ανάπτυξη εξωστρεφούς επιχειρηματικότητας, στην τόνωση του υγιούς ανταγωνισμού και στην αντιμετώπιση μονοπωλιακών καταστάσεων και στην προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων».

Ομοίως, παρουσίαζε συνέργια με την Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006-2008 επιδιώκοντας να καταστήσουν από κοινού την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και

της φτώχειας ως ένα από τα κεντρικά στοιχεία του εκσυγχρονισμού του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου. Στο πλαίσιο αυτό, η προώθηση της κοινωνικής ένταξης, κατέστη ουσιαστικός άξονας της νέας στρατηγικής να γίνει η ΕΕ έως το 2010, η πλέον ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης παγκοσμίως, με δυνατότητες επίτευξης μιας διαρκούς οικονομικής ανάπτυξης η οποία θα συνοδεύεται από ποιοτική και ποσοτική βελτίωση της απασχόλησης και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή, πχ. τα κράτη-μέλη εκπονούν ανά διετία τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη (ΕΣΔΕΝ) με δράσεις σε τομείς όπως η απασχόληση, η πρόνοια, η παιδεία, η υγεία, η Δημόσια Διοίκηση, στο πλαίσιο μιας πολυδιάστατης αντιμετώπισης ιδιαίτερα σύνθετων κοινωνικών προβλημάτων.

Ως στρατηγικός στόχος του ΕΠ τέθηκε «η βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανώσεων, καθώς και την ενίσχυση της λογοδοσίας και της επαγγελματικής ηθικής μέσω της διεύρυνσης της κοινωνικής διαβούλευσης και συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων». Οι παρεμβάσεις, υιοθέτησαν ολοκληρωμένη προσέγγιση για την αντιμετώπιση χρόνιων και ενδημικών δυσλειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης και αναπτύχθηκαν σε τομείς δημόσιας πολιτικής, οι οποίοι επιτελούν καθοριστικό ρόλο για την προώθηση της ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής, ενώ επίσης συνδέονται με την παροχή των πλέον κρίσιμων υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Οι τομείς στους οποίους στόχευσαν οι επιμέρους παρεμβάσεις περιλάμβαναν την ενίσχυση της Επιχειρηματικότητας (ενδεικτικά : δημόσιες συμβάσεις, αδειοδότηση μεταποιητικών επιχειρήσεων), των Ελεγκτικών Μηχανισμών (ενδεικτικά : σύστημα εποπτείας της αγοράς τροφίμων, ενίσχυση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης), της Κοινωνικής Ασφάλισης (ενδεικτικά : μείωση του χρόνου απονομής σύνταξης, αναδιοργάνωση του Ταμείου «Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών»), της Αγροτικής Πολιτικής (ενδεικτικά : προσαρμογή των δομών του Υπουργείου σύμφωνα με τις ανάγκες εφαρμογής της νέας Αγροτικής Πολιτικής), της Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ενδεικτικά : οργάνωση και υποστήριξη του νέου

συστήματος προμηθειών των νοσοκομείων, υποστήριξη του δικτύου πρωτοβάθμιας Φροντίδας), της Μεταναστευτικής Πολιτικής (ενδεικτικά : αναδιοργάνωση των υπηρεσιών Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, επιτάχυνση της διαδικασίας των μετακλήσεων, ενίσχυση των δομών κοινωνικής ένταξης των μεταναστών), της Δικαιοσύνης (ενδεικτικά : αναβάθμιση της Διοικητικής Ικανότητας του Υπουργείου, βελτίωση της εξυπηρέτησης μέσω αξιοποίησης των ΤΠΕ,) και της Ενδυνάμωσης της Πολιτικής Προστασίας (προσδιορίστηκε ως όγδοη θεματική προτεραιότητα, κατόπιν των πυρκαγιών του καλοκαιριού 2007 στη βάση κοινής συμφωνίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή).

Για τη διαμόρφωση των γενικών και Ειδικών Στόχων του ΕΠ προηγήθηκε swot analysis για τον εντοπισμό των δυνατών σημείων και των αδυναμιών, των ευκαιριών και των απειλών που παρουσίαζε το κοινωνικο-οικονομικό περιβάλλον, προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η καίρια παρέμβαση των δράσεων. Οι διαπιστώσεις και οι αστοχίες/τα διδάγματα από την υλοποίηση συναφών δράσεων και πολιτικών κατά τις προηγούμενες περιόδους αλλά βεβαίως και οι απόψεις και προτάσεις που εκφράστηκαν στο πλαίσιο της διαδικασίας σχεδιασμού ανέδειξαν τέσσερις Γενικούς Στόχους, οι οποίοι αναπτύσσονται στην Ενότητα 3 του ΕΠ.

Ως *Γενικός στόχος 1* ορίζεται η «*Αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών μέσω του εκσυγχρονισμού του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της Δημόσιας Διοίκησης*», ο οποίος εξειδικεύθηκε μέσω τεσσάρων Ειδικών Στόχων. Ο Ειδικός Στόχος 1 αφορούσε στην «*Ενδυνάμωση των μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών*» και επιδρά και στα τρία επίπεδα διοίκησης (κεντρικό, περιφερειακό, τοπικό). Κομβικής σημασίας είναι η άρση των επικαλύψεων και συναφώς καλή πρόταση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί η μείωση του αριθμού των σχετικών δημοσίων φορέων, εξετάζοντας πρωτίστως τις συναρμοδιότητες των υπηρεσιών, όταν αυτές συναντώνται σε πάγια βάση. Στη θεματική αυτή εμπίπτει και η επιδιωκόμενη Διοίκηση Μέσω Στόχων (ν.3230/2004), για την αποτελεσματική εφαρμογή της οποίας προϋπόθεση θα αποτελούσε η εξάλειψη της «σύγχυσης» μεταξύ της διαχείρισης και της διαμόρφωσης πολιτικών. Ο Ειδικός Στόχος 2 αφορούσε στην «*Πρώθηση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας*». Το ΕΠ

επιδίωξε τον εκσυγχρονισμό του συστήματος προϋπολογισμού και δημοσιονομικής διαχείρισης, διαδικασία κατά την οποία θα υιοθετείται στοχευμένος προγραμματισμός, θα μεταρρυθμιστεί και ο τρόπος εκτέλεσης και στη βάση αυτού θα εκδίδεται εν συνεχεία ο απολογισμός. Επιπλέον, αξιοποιήσιμα αποδεικνύονται και τα πορίσματα των ελεγκτικών σωμάτων και του Συνηγόρου του Πολίτη στις οικείες πολιτικές προκειμένου να επέλθουν οι ρυθμιστικές και οργανωτικές αλλαγές. Ο Ειδικός Στόχος 3 αφορούσε στη «Βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων», καθώς η καλή νομοθέτηση αποτελεί προαπαιτούμενο για την όποια μεταρρύθμιση της Διοίκησης. Στο πεδίο του στόχου αυτού εμπίπτει και η αναγκαία κωδικοποίηση του ρυθμιστικού πλαισίου της δημόσιας δράσης, η οποία με τη σειρά της θα μπορούσε να βοηθήσει στην απλούστευση του ρυθμιστικού πλαισίου. Θετική θα ήταν σχετικά και η πρόβλεψη για περιοδική αξιολόγηση των νόμων και του τρόπου εφαρμογής τους. Ο Ειδικός Στόχος 4 αφορούσε στη «Βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων», μέσα από την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων και του διοικητικού κόστους. Ο στόχος αυτός χαρακτηρίστηκε από μεγάλη συνάφεια με τη καλή νομοθέτηση και τη κωδικοποίηση του νομοθετικού πλαισίου.

Ακολούθως, ο *Γενικός στόχος II* για την «*Ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης*», αναγνώρισε ως βασικό παράγοντα επιτυχίας κάθε προγράμματος διοικητικής μεταρρύθμισης τους ανθρώπινους πόρους. Το Γενικό Στόχο υποστήριξαν δύο Ειδικόί Στόχοι. Ο Ειδικός Στόχος 1 «*Ενίσχυση της πολιτικής ανάπτυξης των ανθρωπίνων πόρων στη Δημόσια Διοίκηση*», στόχευσε στην προώθηση ενός περισσότερο αποδοτικού και αξιοκρατικού συστήματος, μέσω διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών. Χαρακτηριστική, αν και όχι επαρκή, δράση αποτελεί η ανάπτυξη ενός συστήματος περιγραμμάτων θέσεων εργασίας· χρήσιμο θα ήταν η εν λόγω πρωτοβουλία να συνδέεται με τις δράσεις ευρύτερου προγραμματισμού του ανθρωπίνου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης (αριθμός και ποιότητα στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης, όπως και αξιολόγηση τους). Ο Ειδικός Στόχος 2 εστίασε στη «*Βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας*

του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας και την υποστήριξη των διαρθρωτικών-θεσμικών αλλαγών στη Δημόσια Διοίκηση». Ως επιμέρους παράμετροι του συστήματος κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων νοούνται βεβαίως η ποιότητα σχεδιασμού και εφαρμογής των σχετικών προγραμμάτων και η ενδυνάμωση των δεξιοτήτων και της τεχνογνωσίας που απαιτούνται για την προσαρμογή στις διαρθρωτικές και θεσμικές αλλαγές που προκύπτουν.

Οριζόντια διάσταση προσδόθηκε στο *Γενικό Στόχο III* για την «*Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των φύλων σε όλο το εύρος της Δημόσιας Διοίκησης*». Οι δύο επιμέρους Ειδικοί Στόχοι αφορούσαν στη «Βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών ισότητας, και των μηχανισμών και δομών εφαρμογής, παρακολούθησης και αξιολόγησης για θέματα ισότητας των φύλων» και στην «Ενδυνάμωση της θέσης των γυναικών στο δημόσιο και κοινωνικό τομέα».

Τέλος, οι δράσεις πλαισιώθηκαν από το *Γενικό Στόχο IV* για την «*Τεχνική υποστήριξη της εφαρμογής*», με ειδικούς στόχους τη Δημιουργία μηχανισμών υποστήριξης της διοικητικής αλλαγής και την Υποστήριξη του προγράμματος (δράσεις τεχνικής υποστήριξης).

#### **5.4 Η συμβολή του ΕΚΤ.**

Το ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση συγχρηματοδοτήθηκε από το ΕΚΤ κατά την διάρκεια της τέταρτης προγραμματικής περιόδου. Κατά τον προγραμματισμό των Διαρθρωτικών Ταμείων σε εθνικό επίπεδο και στο πλαίσιο της νέας Στρατηγικής προσέγγισης για την Πολιτική Συνοχής, το ΕΣΠΑ «.....εξασφαλίζει ότι η συνδρομή από τα Ταμεία συμβαδίζει με τις κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για την συνοχή και προσδιορίζει το σύνδεσμο μεταξύ των Κοινοτικών Προτεραιοτήτων αφενός και του ΕΠΜ αφετέρου».

Το Πρόγραμμα εξέφραζε την αναγκαιότητα του εκσυγχρονισμού της δομής και των διαδικασιών της Δημόσιας Διοίκησης. Το ΕΚΤ υπέδειξε συγκεκριμένες κατευθύνσεις για την πολιτική βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας,



*προσδιορίζοντας ένα πρότυπο καλής διακυβέρνησης, όπως προαναφέρθηκε. Το πρότυπο αυτό χαρακτηρίζεται από οκτώ διακριτούς, αλλά βασικούς συντελεστές και ειδικότερα «Συμμετοχή» (Participation), «Συναίνεση» (Consensusorientation), «Κράτος Δικαίου» (Rule of law), «Διαφάνεια» (Transparency), «Ανταπόκριση» (Responsiveness), «Ισονομία και αρχή της μη διάκρισης» (Equitability and inclusiveness), «Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα» (Effectiveness and efficiency) και «Λογοδοσία» (Accountability).*

Σύμφωνα με τον Κανονισμό αριθ. 1081/2006 για την προγραμματική περίοδο 2007-13, το ΕΚΤ συμβάλλει στις προτεραιότητες της ΕΕ όσον αφορά στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής με τη βελτίωση της απασχόλησης και των ευκαιριών εργασίας (υψηλό επίπεδο απασχόλησης, δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας), στηρίζοντας δράσεις για τις ακόλουθες προτεραιότητες. Στο αρ.3, § 1 του Κανονισμού και συγκεκριμένα στο πλαίσιο των στόχων «Σύγκλιση» και «Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση» ενισχύονται η αύξηση της προσαρμοστικότητας των εργαζομένων, των επιχειρήσεων και των επιχειρηματιών, η πρόσβαση στην απασχόληση και η δυνατότητα διαρκούς ένταξης στην αγορά εργασίας, η κοινωνική ένταξη μειονεκτούντων ατόμων, το ανθρώπινο κεφάλαιο και η προώθηση εταιρικών σχέσεων με δικτύωση των σχετικών ενδιαφερόμενων φορέων. Στο αρ.3, § 2 του Κανονισμού και στο πλαίσιο του στόχου «Σύγκλιση» ενισχύονται η επέκταση και βελτίωση της επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο και οι θεσμικές δυνατότητες και η αποτελεσματικότητα των Δημόσιων Διοικήσεων.

Για την *εκτίμηση του βαθμού συνάφειας* του ΕΠ με τους άξονες προτεραιότητας του ΕΚΤ εκφράζονται θετικά συμπεράσματα και ειδικότερα το ΕΠ εμφανίζει το μέγιστο βαθμό συνάφειας με το Στόχο 2β του ΕΚΤ «Ενίσχυση των θεσμικών δυνατοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης», ο οποίος αποτελεί το προνομιακό πεδίο αναφοράς του Προγράμματος και τον οποίο το ΕΠ ουσιαστικά εξειδικεύει σε επίπεδο εθνικής στρατηγικής. Ο Στόχος εξυπηρετείται, με υψηλής έντασης συνάφεια, από όλους τους άξονες, συγκεντρώνοντας το σύνολο της διαθέσιμης δαπάνης. Σε σχέση με τους

Στόχους 1α («Αύξηση προσαρμοστικότητας») και 1δ («Ενίσχυση ανθρωπίνου κεφαλαίου») του ΕΚΤ προς την επίτευξη των οποίων συμβάλλει το σύνολο των αξόνων προτεραιότητας του ΕΠ, συγκεντρώνοντας και το σύνολο της διαθέσιμης δημόσιας δαπάνης, διαπιστώνεται εξαιρετικά ισχυρή συνάφεια. Ο Στόχος υποστηρίζεται στο ΕΠ, με υψηλής έντασης συνάφεια, κυρίως με την ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης και τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου, ενώ επίσης υποστηρίζεται, με μέσης έντασης συνάφεια, και από τους άξονες, που αφορούν στη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων πολιτικών και την ενίσχυση της ανοικτής διοίκησης. Ο στόχος 1δ υποστηρίζεται στο ΕΠ από όλους τους άξονες και μάλιστα με υψηλής έντασης συνάφεια. Ανάλογα ισχυρή συνάφεια εμφανίζει το ΕΠ και ως προς τον Στόχο 2α («Επέκταση επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο») του ΕΚΤ, ο οποίος υποστηρίζεται με υψηλής έντασης συνάφεια, συγκεντρώνοντας το σύνολο της διαθέσιμης δημόσιας δαπάνης. Ικανοποιητική συνάφεια εμφανίζει το ΕΠ ως προς τον Στόχο 1β του ΕΚΤ, για την «Τόνωση της πρόσβασης στην απασχόληση και της διαρκούς ένταξης στην αγορά εργασίας, πρόληψη της ανεργίας», συγκεντρώνοντας ποσοστό 60,8% της συνολικής διαθέσιμης δαπάνης. Ικανοποιητική συνάφεια εμφανίζει το ΕΠ και ως προς τον Στόχο 1γ του ΕΚΤ («Ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης μειονεκτούντων ατόμων»). Τέλος, μέση συνάφεια εμφανίζει και ως προς τον Στόχο 1ε του ΕΚΤ, που αφορά στην προώθηση εταιρικών σχέσεων. Το ποσοστό των διαθέσιμων πόρων του ΕΠ που κατευθύνεται προς την εξυπηρέτηση του Στόχου ανέρχεται στο 41,2% της συνολικής δημόσιας δαπάνης.

Ειδικότερα, το ΕΚΤ υποστήριξε δράσεις ευθυγραμμισμένες προς την επίτευξη πλήρους απασχόλησης, βελτίωσης της ποιότητας και παραγωγικότητας στο χώρο εργασίας, προώθησης της ισότητας ανδρών και γυναικών, κοινωνικής ένταξης -συμπεριλαμβανομένης και της πρόσβασης των μειονεκτούντων ατόμων στην απασχόληση- και προς τη μείωση των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών ανισοτήτων όσον αφορά την απασχόληση. Σημαντικό για το ΕΠ, ώστε να εγκριθεί η συγχρηματοδότηση από το ΕΚΤ για τα επιμέρους έργα, ήταν να προσδίδεται, τόσο στον προγραμματικό σχεδιασμό όσο και στην υλοποίηση, οριζόντια διάσταση σε θέματα, όπως η ισότητα των δύο φύλων, η

πολιτική προστασία, θέματα που αφορούν ειδικές ομάδες του πληθυσμού (ΑΜΕΑ, μετανάστες, άλλες ευπαθείς κοινωνικές ομάδες) κλπ. Τα ζητήματα αυτά απαιτούν ειδικούς χειρισμούς ώστε να εξασφαλισθεί η επιτυχής έκβαση, η ενίσχυση του στόχου της ανοικτής διοίκησης και της ισότιμης και δίκαιης μεταχείρισης των πολιτών, αλλά και η ενίσχυση του κοινωνικού προσώπου της Δημόσιας Διοίκησης. Τέλος, εκτιμάται ως σημαντικό να τονισθεί η αναγκαιότητα τήρησης του οριζόντιου χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων από όλες τις μονάδες διοίκησης στο κατάλληλο επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες των περιοχών.

Για τη διαχείριση του ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» συστήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών ειδική υπηρεσία (ΕΥΔ : Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης, ν.3614/2007, άρ.5α), η οποία κατόπιν τροποποιήσεων του νομοθετικού της πλαισίου στελεχώθηκε με συνολικά πενήντα πέντε (55) άτομα. Όσον αφορά στα χρηματοοικονομικά στοιχεία του ΕΠ, όπως περιλαμβάνονται στην ετήσια απολογιστική έκθεση του 2014 από την οικεία ΕΥΔ, για την υλοποίηση διατέθηκαν συνολικά 435.701.631€, από τα οποία το ΕΚΤ διέθεσε 370.346.383 € και η εθνική συμμετοχή ανήλθε σε 65.355.248 €. Η ΕΥΔ πραγματοποίησε επιτόπιες επαληθεύσεις σε υποέργα που είχαν εγκριθεί και είχαν ενταχθεί στη χρηματοδότηση του ΕΚΤ. Το έτος 2014, προτελευταίο έτος υλοποίησης του Προγράμματος βάσει του κανόνα n+2, έγιναν διορθωτικές κινήσεις εξορθολογισμού του προϋπολογισμού και των έργων του προγράμματος ως συνέπεια των αναθεωρήσεων και προβλημάτων που είχαν διαπιστωθεί τα προηγούμενα έτη. Σε κάθε περίπτωση, η αξιολόγηση του ΕΠ δε θα πρέπει να περιοριστεί σε ανάλυση των ποσοτικών δεικτών (απορρόφηση κονδυλίων, ποσοστό υλοποίησης) αλλά να επεκταθεί και να συμπεριλάβει περισσότερες παραμέτρους (δείκτες αποτελέσματος, ποιοτική αξιολόγηση μέσω ερευνών κοινής γνώμης, εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, το ποσοστό επίτευξης των στόχων που είχαν τεθεί, λειτουργικότητα του προγράμματος). Λόγου χάριν, για τη σύνταξη της απολογιστικής έκθεσης του ΕΚΤ της περιόδου 2007-2013 η Επιτροπή διενήργησε έως 27 Απριλίου 2016 δημόσια διαβούλευση μεταξύ stakeholders, η οποία θα λειτουργήσει συμπληρωματικά.

## 5.5 Δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν.

Παρότι, το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» δεν κατόρθωσε να ολοκληρώσει το αρχικό του όραμα για *«μία πολιτοκεντρική, αποτελεσματική, ανοιχτή και ευέλικτη διακυβέρνηση με στόχο τη μετάβαση από μία Δημόσια Διοίκηση διαχείρισης αρμοδιοτήτων προς μία διοίκηση πολιτικών, αποτελεσμάτων και υπηρεσιών»*, στο πλαίσιο του οποίου χρηματοδοτήθηκαν σημαντικές δράσεις εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης και ανάπτυξης υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, βελτίωσης της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και της διοικητικής ανασυγκρότησης (ολοκλήρωση του νέου Αυτοδιοικητικού χάρτη της χώρας). Παρατίθενται κατωτέρω ενδεικτικά, δύο δράσεις που υλοποιήθηκαν την περίοδο 2007-2013 στο πλαίσιο του ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση και χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΚΤ.

Καταρχήν, στο πλαίσιο χρηματοδότησης των δράσεων μεταφοράς τεχνογνωσίας, την περίοδο 2012-2015 χρηματοδοτήθηκε η *«Μεταφορά τεχνογνωσίας για την υποστήριξη των προτεραιοτήτων της Διοικητικής Μεταρρύθμισης»*, με δικαιούχο το ΕΚΔΔΑ και αρχικό προϋπολογισμό του έργου τα 2.000.000 €. Αντικείμενο του προγράμματος ήταν η υλοποίηση επιμορφωτικών προγραμμάτων με τεχνική υποστήριξη από διεθνείς εμπειρογνώμονες εγνωσμένου κύρους σε βέλτιστες πρακτικές (ανάδειξη μεθοδολογίας, προβλήματα εφαρμογής, αποτελέσματα δράσεων που υλοποιήθηκαν σε διεθνές επίπεδο). Στο πλαίσιο του έργου επιμορφώθηκαν περίπου 13.000 δημόσιοι υπάλληλοι και η προστιθέμενη αξία των δράσεων εντοπίζεται στη γνώση της νέας αυτής μεθοδολογίας υλοποίησης σε μορφή εκπαιδευτικών ενοτήτων (modules) με στόχο από τη γενική στην ειδική κατάκτηση γνώσεων και δεξιοτήτων. Ενδεικτικά, αναφέρεται το 2014 η υλοποίηση σχετικής δράσης για την Ειδική Γραμματεία Υδάτων (ΥΠΕΚΑ). Η Ειδική Γραμματεία Υδάτων, δημιουργήθηκε το 2013 για την εφαρμογή και την αξιολόγηση των υπηρεσιών ύδατος, τελώντας υπό την αιγίδα του Υπουργείου Περιβάλλοντος. Κρίθηκε απαραίτητη, μετά από προπαρασκευαστικές συναντήσεις η «θεσμική ενδυνάμωσή» της με την ανάληψη ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων, η εσωτερική αναδιάρθρωση και η αύξηση του αριθμού των υπηρετούντων υπαλλήλων με παράλληλη επιμόρφωση σε θέματα του πεδίου

αρμοδιοτήτων της ρυθμιστικής δομής, προκειμένου να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στα καθήκοντά τους. Φορείς παροχής της τεχνογνωσίας ήταν ως ομόλογοι φορείς του εξωτερικού η Ρυθμιστική Αρχή Υδάτων της Σκωτίας (Water Industry Commission for Scotland), και η Ρυθμιστική Αρχή Υπηρεσιών Ύδατος της Αγγλίας και Ουαλίας (OfWat). Στο πλαίσιο αυτό, κατά το έτος 2014 υλοποιήθηκαν τρία επιμορφωτικά προγράμματα, τα οποία συνιστούσαν ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα επιμόρφωσης των υπαλλήλων της Ειδικής Γραμματείας, σχεδιασμένο από κοινού με τη συμμετοχή του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης, της Ειδικής Γραμματείας και με τη συνδρομή των εμπειρογνομόνων της Task Force for Greece και παρασχέθηκε από ξένους εμπειρογνώμονες-στελέχη των ομόλογων φορέων του εξωτερικού. Προϋπολογίσθηκε ποσό 12.000 € και ο συνολικός απολογισμός ανήλθε σε 11.162,99 € και στις δράσεις συμμετείχαν συνολικά πενήντα τέσσερα στελέχη της Ειδικής Γραμματείας.

Επίσης, την περίοδο 2009-2010 υλοποιήθηκε με δικαιούχο το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΥΔΜΗΔ) το έργο *«Ανασχεδιασμός Διαδικασιών για τη Μείωση των Διοικητικών Επιβαρύνσεων και του Διοικητικού Κόστους»* (αρχικός προϋπολογισμός 619.320 €). Αντικείμενο του έργου ήταν η εκπόνηση μεθοδολογίας μέτρησης διοικητικών βαρών, βασιζόμενης στο Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους, το οποίο ακολουθείται από αρκετά κράτη-μέλη και την ίδια την Επιτροπή. Το Μοντέλο, αφού προσαρμόστηκε στα ελληνικά δεδομένα, είχε απώτερο σκοπό τον ανασχεδιασμό των διαδικασιών και τη μείωση των διοικητικών βαρών στα αναγκαία επίπεδα για τη λειτουργία της αγοράς. Στο πλαίσιο του έργου δημιουργήθηκε πρότυπο, το οποίο εφαρμόστηκε σε δεκατρείς τομείς πολιτικής και μάλιστα αποτέλεσε τη βάση για τη δημιουργία του toolkit 2 του ΟΟΣΑ (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης). Με τη δημιουργία των απαραίτητων διαδικασιών και της σχετικής υποδομής για τη μέτρηση και συνακόλουθη μείωση των διοικητικών βαρών στους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, διευκολύνθηκε η λειτουργία των επιχειρήσεων, μειώθηκε το λειτουργικό κόστος και εξοικονομήθηκε ποσοστό του ΑΕΠ.

## 5.6 Συμπέρασμα

Κατά την υλοποίηση του ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση για τη διαπιστώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις που είχαν ως αποτέλεσμα τη μη ολοκλήρωση σημαντικών έργων διοικητικής μεταρρύθμισης στο πλαίσιο του προγράμματος (πχ. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση τώρα, Εφαρμογή της Μεταρρύθμισης του Δημοσιονομικού Συστήματος στην Κεντρική Διοίκηση και την λοιπή Γενική Κυβέρνηση). Να σημειωθεί σε αυτό το σημείο πως αρκετά από τα επιμέρους έργα, κρίνονται υπέρμετρα φιλόδοξα (πχ. έκδοση σύνταξης σε μία ημέρα). Χωρίς να λαμβάνουν υπόψη το σημείο αφετηρίας της Δημόσιας Διοίκησης, ήταν εκ των πραγμάτων μη υλοποιήσιμα.

Εν συντομία, οι καθυστερήσεις οφείλονται κατά κύριο λόγο στη δυσκολία εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών δράσεων, αφού είναι οριζόντιου, συστημικού χαρακτήρα και απαιτούν την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου συντονισμού και αποτελεσματικής συνεργασίας, τόσο κατά τον σχεδιασμό τους όσο και κατά την υλοποίηση των έργων. Επίσης, αρκετοί μεταξύ των αρμόδιων φορέων δυσκολεύτηκαν να ανταποκριθούν στην επίτευξη των στόχων μετουσιώνοντας τις επιδιωκόμενες μεταρρυθμίσεις της αρμοδιότητάς τους και των επιχειρησιακών τους αναγκών σε ολοκληρωμένες παρεμβάσεις και λειτουργικά έργα. Η σχετική δυσκολία, εκτός των άλλων, οφείλεται και στην έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού σε αρκετούς από τους φορείς του δημοσίου τομέα. Επιπλέον, ορισμένες σημαντικές μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης εξ ανάγκης υλοποιήθηκαν με ιδίους πόρους χωρίς τη συνδρομή του ΕΠ. Πέραν των εθνικών ελλειμμάτων ωστόσο, δε θα έπρεπε να παραγνωρισθεί και το γεγονός πως οι διαδικασίες που απαιτούνται από το ενωσιακό πλαίσιο προς διασφάλιση της ακεραιότητας των χρηματοδοτήσεων, απαιτούν ως επί το πλείστον αυξημένο διαχειριστικό κόστος τόσο για τους Δικαιούχους όσο και για την ΕΥΔ. Τέλος, κατά τη διάρκεια αξιολόγησης των διαγωνισμών παρατηρήθηκαν σημαντικές χρονικές καθυστερήσεις.

Επιχειρώντας έναν απολογισμό των ενεργειών που επιχειρήθηκαν για την άρση των προβλημάτων και την επιτάχυνση υλοποίησης του προγράμματος, ενισχύθηκε το ανθρώπινο δυναμικό της ΕΥΔ, κατόπιν ανοικτής πρόσκλησης ενδιαφέροντος. Περαιτέρω, η ΕΥΔ κατανοώντας την ανάγκη υποστήριξης των

φορέων με εξειδικευμένους τεχνικούς συμβούλους για ταχεία ωρίμανση δράσεων παρείχε τη δυνατότητα προσθήκης υποέργου για παροχή υπηρεσιών εξειδικευμένου συμβούλου προκειμένου να υποστηριχθεί ο φορέας στην εξειδίκευση των τεχνικών προδιαγραφών του έργου, τροποποίησε κατάλληλα Πρόσκληση που είχε εκδώσει παρέχοντας τη δυνατότητα εκπόνησης μελετών ωρίμανσης έργων στο πλαίσιο του ΕΠ και υιοθέτησε συνεχή διαδικασία τυποποίησης των ενεργειών και των ροών τόσο μεταξύ των Μονάδων της ΕΥΔ όσο και με τους δικαιούχους, λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς.

Την περίοδο 2007-2013 μέσω του ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση σημαντικές διαρθρωτικές αλλαγές έχουν σχεδιαστεί ή βρίσκονται σε φάση υλοποίησης, ωστόσο δεν έχουν ακόμα αποκτήσει την κρίσιμη μάζα που απαιτείται για να μετασχηματίσουν τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης καθιστώντας την πιο αποτελεσματική, ανοικτή και ευέλικτη. Συνοπτικά σε αυτή τη φάση, θα μπορούσε να ειπωθεί πως η συνολική εικόνα της Δημόσιας Διοίκησης δε βελτιώθηκε σημαντικά από την αξιοποίηση των πόρων που διατέθηκαν μέσα από το ΕΚΤ.

## Κεφάλαιο 6.

### ΤΟ ΕΠ «ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ», 2014-2020

#### 6.1 Εισαγωγή

Κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020, και παρότι προηγήθηκε το ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση την περίοδο 2007-2013, η συνολική επίδοση της Δημόσιας Διοίκησης εξακολουθεί να είναι σαφώς κατώτερη από τον μέσο όρο της ΕΕ, όσον αφορά, στην εφαρμογή της πολιτικής και στην ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών. Πρόσφατες πρωτοβουλίες δεν εντάχθηκαν ξεκάθαρα σε ένα συνεκτικό και ολοκληρωμένο πλαίσιο, το οποίο θα επέτρεπε πραγματικά σε ένα Κέντρο Διακυβέρνησης, να λειτουργήσει αποτελεσματικά και να υποστηρίξει τις επείγουσες μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται. Επομένως, χρειάζεται πρωτίστως να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα της ηγεσίας για να προωθηθούν μεταρρυθμίσεις, μεταξύ των οποίων το απαραίτητο στρατηγικό όραμα, η λογοδοσία, ο σχεδιασμός, η συνοχή πολιτικών και η συλλογική δέσμευση και η επικοινωνία.

Επειδή η αδυναμία εφαρμογής μιας μεγάλης και ολοκληρωμένης μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τις ευρύτερες μεταρρυθμίσεις που είναι αναγκαίες για να επανέλθει η Ελλάδα σε πορεία βιώσιμης ανάπτυξης, και ιδίως για να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις μείζονες αναπτυξιακές προκλήσεις για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, τα Ταμεία θα πρέπει να στηρίξουν ως *«άμεση προτεραιότητα τη διοικητική μεταρρύθμιση»*, που περιλαμβάνει και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος. Ωστόσο, καθώς από την εμπειρία του ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, αποδεικνύεται δύσκολο να εφαρμοστούν στην πράξη επενδύσεις, θα πρέπει να υπάρξει η κατάλληλη προσαρμογή της υλοποίησης των σχετικών επενδύσεων για τη νέα περίοδο.



## 6.2 Παρουσίαση της υφιστάμενης κατάστασης

Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα σήμερα εξακολουθεί να λειτουργεί μέσα σε ένα αβέβαιο και ρευστό περιβάλλον, με ταχύτατες και σημαντικές αλλαγές στο οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό σύστημα. Στο πλαίσιο προσπάθειας εξόδου της χώρας από την οικονομική κρίση, η επανέναρξη της αναπτυξιακής διαδικασίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ικανότητα προσαρμογής της Δημόσιας Διοίκησης στα νέα δεδομένα και την πλήρη ανταπόκρισή της στις ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων. Στο Κεφάλαιο 1 του ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα, παρουσιάζεται η υφιστάμενη κατάσταση στη χώρα και επιχειρείται η σύνδεση της Στρατηγικής του ΕΠ με της Στρατηγική της ΕΕ για *«έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και την επίτευξη οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής»*.

Πλήθος αλλαγών που ήδη υλοποιήθηκαν και άλλων που επιβάλλεται να ολοκληρωθούν συνδέονται και με τις βασικές δεσμεύσεις του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής. Συστάθηκε η *Γενική Γραμματεία Συντονισμού*, υπαγόμενη απευθείας στον πρωθυπουργό, η οποία καταρτίζει, παρακολουθεί, συντονίζει και εποπτεύει το πρόγραμμα εφαρμογής του κυβερνητικού έργου και των μεταρρυθμίσεων. Αν και πρόοδος έχει επιτευχθεί σε ό,τι αφορά στη *μείωση του λειτουργικού κόστους* του δημοσίου τομέα (πχ. μείωση του μισθολογικού κόστους, εφαρμογή του ενιαίου μισθολογίου, μείωση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα, κατάργηση οργανικών θέσεων που πλεονάζουν, πρόγραμμα κινητικότητας, εισαγωγή του θεσμού της εργασιακής εφεδρείας, ισχύς του κανόνα μίας πρόσληψης για κάθε δέκα αποχωρήσεις δημοσίων υπαλλήλων), η χώρα έχει αναλάβει τη δέσμευση να μειώσει έτι περαιτέρω την απασχόληση στο δημόσιο τομέα, λαμβάνοντας υπόψη ταυτόχρονα την ανάγκη πρόσληψης νέων υπαλλήλων με υψηλά προσόντα, σε τομείς προτεραιότητας (φορολογική διοίκηση, ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές, οικονομικοί τομείς). Ως εκ τούτου, απαιτείται μια πιο στοχοθετημένη προσέγγιση, ώστε να αναβαθμιστεί *το ανθρώπινο δυναμικό*, οι δεξιότητες και οι επιδόσεις της Δημόσιας Διοίκησης. Αντιστοίχως, ενέργειες έχουν γίνει για τη *μείωση του μεγέθους του κράτους*, (πχ. αξιολόγησης των δομών των Υπουργείων, μείωση του συνολικού αριθμού οργανικών μονάδων, ολοκλήρωση των νέων οργανισμών των υπηρεσιών,

αναδιοργάνωση υπηρεσιών με κατάργηση και συγχώνευσή τους κατά τουλάχιστον 30%). Το 2012, το Κοινοβούλιο εισήγαγε τις αρχές του ΟΟΣΑ για την καλύτερη νομοθέτηση, με σκοπό τη μείωση των διοικητικών δαπανών και την ανακούφιση από την πολυπλοκότητα των συνήθως δυσνόητων κανονιστικών κειμένων και ρυθμίσεων. Ταυτόχρονα, έχει ξεκινήσει ένα σχέδιο για τη μείωση κατά 20% των διοικητικών βαρών που απορρέουν από ισχύοντες κανονισμούς σε σημαντικούς τομείς της οικονομίας, όπως η ενέργεια, οι δημόσιες συμβάσεις, το εταιρικό δίκαιο, το περιβάλλον. Στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, κυρίως κατά την τελευταία προγραμματική περίοδο, έγινε σημαντική προσπάθεια υιοθέτησης ψηφιακών τεχνολογιών, πχ. λειτουργία της κεντρικής διαδικτυακής πύλης (ΕΡΜΗΣ), εφαρμογή του προγράμματος «Διαύγεια», σύστημα παροχής οικονομικών υπηρεσιών TAXIS, σημαντική πρόοδος του συστήματος ΣΥΖΕΥΞΙΣ II.

Συνοψίζοντας την παρουσίαση της υφιστάμενης κατάστασης, το ΕΠ καταλήγει ότι η ελληνική Δημόσια Διοίκηση καλείται για άλλη μία προγραμματική περίοδο να αντιμετωπίσει ζητήματα ανεπαρκούς οργάνωσης και διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού, καθώς και την ανεπαρκή κατάρτιση αυτού σε ένα περιβάλλον με διαρκώς αυξανόμενα καθήκοντα και μειούμενα κίνητρα. Στο διοικητικό περιβάλλον παρατηρείται επίσης έντονη ανεπάρκεια στην επικοινωνία και στο συντονισμό εντός και μεταξύ υπουργείων, όπως και έλλειψη σύγχρονων πρακτικών εργαλείων, νοοτροπίας και ικανότητας της κεντρικής διοίκησης να καινοτομεί αλλά και να εφαρμόζει συνεκτικές πολιτικές. Σε επίπεδο οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης παρατηρείται κατάτμηση των διοικητικών δομών, η οποία έχει ως επακόλουθο την ύπαρξη αλληλεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων. Η περιγραφή αυτή συνδέεται έντονα και με την προβληματική λειτουργία των μηχανισμών ελέγχου και την ύπαρξη ισχυρών φαινομένων διαφθοράς. Επιπρόσθετα, το νομικό πλαίσιο χαρακτηρίζεται πολύπλοκο, με διαδικασίες υπερβολικά μηχανιστικές και εστιασμένο στον τύπο μάλλον παρά στα αποτελέσματα. Τέλος, την κατάσταση δεν υποβοηθά η απουσία συστηματικής συλλογής και διαχείρισης δεδομένων -απαραίτητων για την εφαρμογή τεκμηριωμένων μεταρρυθμίσεων- και η μειωμένη πολιτική και επιτελική προσήλωση για την εφαρμογή ΤΠΕ και την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση.

### 6.3 Στόχοι του ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα»

Το όραμα που προωθεί το ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα είναι μέσα στα επόμενα επτά χρόνια, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση να καταστεί «*συνεκτική, καλά συντονισμένη, ευέλικτη, εξωστρεφής και αποτελεσματική αποκαθιστώντας τη σχέση εμπιστοσύνης του κράτους με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, παρέχοντας πολιτοκεντρικές και συνεχώς αναβαθμιζόμενες υπηρεσίες, αποτελώντας έτσι έναν από τους βασικούς πυλώνες για την ανάκαμψη της χώρας*». Οι μεταρρυθμιστικές ανάγκες που εντοπίζονται, αφορούν, είτε αλλαγές σε οριζόντιους τομείς που διατρέχουν το σύνολο του δημόσιου τομέα (αναδιοργάνωση διοικητικών δομών, εξορθολογισμός βασικών διοικητικών λειτουργιών, βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού, ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας) είτε αλλαγές σε κάθετους τομείς πολιτικής (υγεία, δικαιοσύνη, κοινωνική ασφάλιση). Το όραμα αυτό, εναρμονισμένο με το ΕΠΜ, το θεματολόγιο για τη Στρατηγική Ευρώπη 2020 καθώς και το κείμενο θέσεων της ΕΕ για τη χώρα αποτυπώνεται με τους εξής τρεις διακριτούς στρατηγικούς στόχους, οι οποίοι με τη σειρά τους εξειδικεύονται σε επτά ειδικούς στόχους.

Ο πρώτος Στρατηγικός στόχος αφορά στην «*Ενίσχυση της οργανωτικής, θεσμικής και επιχειρησιακής ικανότητάς της Δημόσιας Διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσω του εκσυγχρονισμού τους, σύμφωνα με τις αρχές της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας και της βελτίωσης του συντονισμού του δημόσιου τομέα, με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων*». Ο εν λόγω Στρατηγικός Στόχος διαρθρώνεται σε τρεις Ειδικούς Στόχους. Ο Ειδικός Στόχος 1 για την «*Αύξηση των τομέων δημόσιας δράσης στους οποίους εφαρμόζονται νέα συστήματα και διαδικασίες για την ενίσχυση του επιτελικού χαρακτήρα της Δημόσιας Διοίκησης*» υιοθέτησε ως βασικό σκοπό την ενίσχυση της ευελιξίας και του συντονισμού, ώστε η Δημόσια Διοίκηση να ανταποκρίνεται στις τρέχουσες και να προσαρμόζεται στις μελλοντικές ανάγκες. Το ζητούμενο είναι οι Κυβερνητικοί Θεσμοί να αναδειχθούν σε μηχανισμούς σχεδιασμού, παρακολούθησης και ελέγχου δημόσιων πολιτικών, ώστε η εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων να μεταφερθεί σε αποκεντρωμένες δομές. Ο υπ' αριθμόν 2 Ειδικός Στόχος για την «*Αύξηση των*

φορέων του δημοσίου τομέα στους οποίους εφαρμόζονται σχέδια λειτουργικής αναδιοργάνωσης και απλοποίησης διοικητικών διαδικασιών», αφορά στον εκσυγχρονισμό των δομών, στην απλοποίηση και προτυποποίηση εσωτερικών διαδικασιών, κανόνων λειτουργίας των υπηρεσιών που παρέχονται σε πολίτες (πχ. κατάλληλη τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου, σχεδιασμός νέων διαδικασιών, υπηρεσιών και εργαλείων εξυπηρέτησης των πολιτών). Τέλος, ο Ειδικός Στόχος 3 για την «Αύξηση των φορέων του δημοσίου τομέα που εφαρμόζουν συστήματα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και εσωτερικού ελέγχου για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση» εστάζει στην υιοθέτηση μεθοδολογίας για την αξιολόγηση της εφαρμογής δημόσιων πολιτικών και στην εφαρμογή συστημάτων διοίκησης μέσω στόχων. Παράλληλα, η ενδυνάμωση των διαδικασιών και μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης, σε συνδυασμό με την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών θα οδηγήσει στην ενίσχυση της διαφάνειας, της διαβούλευσης και της λογοδοσίας και στην καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα.

Βασικές κατηγορίες δράσεων υλοποίησης του *Στρατηγικού Στόχου 1* αποτελούν η ενίσχυση του συντονισμού του κυβερνητικού έργου και των δημόσιων φορέων, η κωδικοποίηση της νομοθεσίας, η αναδιοργάνωση φορέων, η υλοποίηση δράσεων μείωσης διοικητικών βαρών και προτυποποίησης, η ανάπτυξη και εφαρμογή σύγχρονων συστημάτων διοίκησης, η ενίσχυση του εσωτερικού ελέγχου και της λογοδοσίας με τη συμμετοχή των πολιτών.

Ο *Στρατηγικός στόχος 2*, «*Ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο Δημόσιο Τομέα, σε συνδυασμό με συστημικές δράσεις και πολιτικές, συμβάλλοντας στο μετασχηματισμό των υφιστάμενων διαδικασιών και την αναβάθμιση των παρεχομένων υπηρεσιών, καθιστώντας τη Δημόσια Διοίκηση αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη*» υποστηρίζεται από δύο Ειδικούς Στόχους. Ο Ειδικός Στόχος 1 για την «Αύξηση των φορέων και συστημάτων, όπου εντείνεται η χρήση αποτελεσματικών μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης», αφορά στη βελτίωση της εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας των φορέων με τη βέλτιστη αξιοποίηση των ΤΠΕ, καθώς και στην

ενίσχυση της διαλειτουργικότητας αυτών, προς όφελος υπηρεσιών και συναλλασσομένων. Ο Εδικός Στόχος 2 για την «Αύξηση των υπηρεσιών, εφαρμογών και συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που παρέχονται προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις» αφορά στην παροχή ολοκληρωμένων ηλεκτρονικών υπηρεσιών, οι οποίες θα αλλάξουν την καθημερινότητά των συναλλαγών με το Δημόσιο και θα ενισχύουν την ισότιμη και ενεργή συμμετοχή στο σχεδιασμό, την άσκηση και τον έλεγχο δημοσίων πολιτικών. Συνολικά, οι δράσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που προωθεί ο *Στρατηγικός Στόχος 2* αποτελούν βασικό όχημα για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, λειτουργώντας συμπληρωματικά και υποστηρικτικά στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, ενισχύοντας την προσβασιμότητα και συμβάλλοντας δραστικά στην αναβάθμιση του επιπέδου των δημόσιων υπηρεσιών.

Βασικές κατηγορίες δράσεων υλοποίησης του *Στρατηγικού Στόχου 2* αποτελούν η ανάπτυξη, αναβάθμιση και λειτουργία συστημάτων για την υποστήριξη της καλύτερης οργάνωσης και λειτουργίας του Δημόσιου Τομέα, της ασφάλειας και της διαλειτουργικότητας δεδομένων και συστημάτων. Επίσης θα δοθεί έμφαση σε δράσεις παροχής ηλεκτρονικών υπηρεσιών, προσβάσιμες σε όλους τους πολίτες, καθώς και ενιαίας εξυπηρέτησης των πολιτών.

Ο υπ' αριθμόν 3 *Στρατηγικός Στόχος* εστιάζει στο ανθρώπινο δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης και μάλιστα στην «*Ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού του δημόσιου τομέα, μέσω της βελτίωσης της διαχείρισης του προσωπικού, της ορθολογικής κατανομής των ανθρώπινων πόρων, της ενίσχυσης του ρόλου, της σημασίας και της διαχείρισης των υψηλόβαθμων στελεχών καθώς και της παροχής αναβαθμισμένων υπηρεσιών κατάρτισης/εκπαίδευσης, με στόχο την ατομική ανάπτυξη των υπαλλήλων και την ανταπόκρισή τους στις ανάγκες των διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών των μεταρρυθμίσεων*». Στο πλαίσιο του Ειδικού Στόχου 1 για την «Αύξηση των φορέων, όπου εφαρμόζονται νέα συστήματα αξιολόγησης και ορθολογικής διοίκησης ανθρωπίνου δυναμικού», θα εφαρμοστεί ενιαίο και ολοκληρωμένο σύστημα πολιτικών διαχείρισης ανθρώπινων πόρων (ορθή κατανομή, βέλτιστη

διαχείριση, αξιολόγηση ανθρωπίνου δυναμικού), με συμμετοχή όλων των κύριων δρώντων και ιδιαίτερη έμφαση στη διαχείριση των υψηλόβαθμων στελεχών. Συμπληρωματικά, ο Ειδικός Στόχος 2 για την «Αύξηση του αριθμού στελεχών με πιστοποιημένες διοικητικές ικανότητες» αφορά στην ανάπτυξη δράσεων στοχευόμενης κατάρτισης για τη στήριξη της ατομικής ανάπτυξης των υπαλλήλων, ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν στις ανάγκες των πολιτών και του συνεχώς μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος. Οι προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει το ανθρωπινό δυναμικό είναι μεγάλες και το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τη διαρκή συρρίκνωση του δημοσίου τομέα οδηγεί στην αύξηση των ευθυνών με τις οποίες επιφορτίζεται.

Βασικές κατηγορίες δράσεων υλοποίησης του *Στρατηγικού Στόχου 3* αποτελούν η βελτίωση των πολιτικών προσωπικού και η ανάπτυξη και εφαρμογή συστημάτων διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού. Θα υλοποιηθούν οριζοντιες και τομεακές δράσεις ανάπτυξης γνώσεων και δεξιοτήτων ανθρωπίνου δυναμικού, καθώς και δράσεις βελτίωσης της ποιότητας των προγραμμάτων σπουδών και του συνοδευτικού εκπαιδευτικού υλικού.

Στο πλαίσιο του ΕΠ προβλέπεται η ενεργοποίηση μεταρρυθμιστικών δράσεων που χαρακτηρίζονται εμβληματικά («*έργα σημαία*» αποκαλούνται στο κείμενο του ΕΠ) και προσανατολίζονται στις βασικές προτεραιότητες της προγραμματικής περιόδου. Εντός τριμήνου από την υπογραφή του ΕΠ, το αρμόδιο για την άσκηση πολιτικής Υπουργείο (ΥΔΜΗΔ τότε) σε συνεργασία με τις υπηρεσίες της ΕΕ και τη Διαχειριστική Αρχή κατήρτισε τη λίστα των εν λόγω έργων σε επίπεδο Ειδικού Στόχου. Τα εννέα έργα σημαία για το ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα εντάσσονται στους τομείς της *Δημοσιονομικής Διαχείρισης* (μεταρρύθμιση του δημοσιονομικού συστήματος στην κεντρική διοίκηση), της *Δικαιοσύνης* (βελτίωση της αποδοτικότητας και ταχύτητας των λειτουργιών, βελτιστοποίηση της ροής των διαδικασιών), της *Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας* (ανάπτυξη σχετικού Πληροφοριακού Συστήματος, αναδιάρθρωση παρεχόμενων υπηρεσιών), της *Τοπικής Αυτοδιοίκησης* (ενίσχυση της αποτελεσματικότητας άσκησης των δημόσιων πολιτικών, παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών), της *Κοινωνικής Ασφάλισης*

(μείωση χρόνου απονομής σύνταξης από το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ μέσω αξιοποίησης ΤΠΕ), της *Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας* (διευκόλυνση και επιτάχυνση της σχετικής διαδικασίας, διαθεσιμότητα προς το ευρύ κοινό με πρότυπα ανοιχτών δεδομένων και φιλικών προς τους χρήστες υπηρεσιών), της *Ενίσχυσης της Διαλειτουργικότητας* (ανάπτυξη υπηρεσιών διαδικτύου μεταξύ των Πληροφοριακών Συστημάτων και δημιουργία πλαισίου ενιαίας λειτουργίας και συνεργασίας μεταξύ των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης), της *Διαχείρισης του Ανθρωπίνου Δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης* (συντονισμένες νομικές, επιχειρησιακές και τεχνολογικές παρεμβάσεις για την υποστήριξη ενιαίας πολιτικής) και της *βελτίωσης εξυπηρέτησης των πολιτών* (ανάπτυξη Πληροφοριακών Συστημάτων και υποδομών).

Οι παρεμβάσεις του ΕΠ πλαισιώνονται από Τεχνική Υποστήριξη για την Εφαρμογή / Υλοποίηση των δράσεων ΕΚΤ, μέσω της οποίας επιδιώκεται η ενίσχυση των συστημάτων και των διαδικασιών της ΕΥΔ, των υποστηρικτικών δομών του συστήματος καθώς και των Δικαιούχων και λοιπών εμπλεκόμενων με στόχο την αποτελεσματική εφαρμογή του ΕΠ. Μέσω των παρεμβάσεων αυτών καλύπτονται οι ανάγκες αναβάθμισης των συστημάτων και εργαλείων οργάνωσης της διαχείρισης και παρακολούθησης του ΕΠ, καθώς και οι ανάγκες διενέργειας ελέγχων, επιθεωρήσεων, πιστοποιήσεων και αξιολόγησης σύμφωνα με τις διατάξεις των Κανονισμών της νέας προγραμματικής περιόδου. Επίσης καλύπτονται οι ανάγκες πρόσθετης τεχνικής συνδρομής (μελέτες/εμπειρογνωμοσύνες, τεχνικοί σύμβουλοι) που ενδέχεται να προκύψουν για τη βελτιστοποίηση της υλοποίησης και την υποστήριξη της διαχείρισης και της παρακολούθησης των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων. Αποσκοπούν επίσης στην υλοποίηση των προβλεπόμενων ενεργειών πληροφόρησης, προβολής και δημοσιότητας που απευθύνονται τόσο σε ενδιαφερόμενους φορείς, όσο και στην κοινή γνώμη σχετικά με τους γενικούς και ειδικούς στόχους του ΕΠ και την πρόσβαση σε αυτό. Στις ενέργειες αυτές συμπεριλαμβάνονται και πληροφορίες σχετικές με τη χρονική στιγμή υλοποίησης του προγραμματισμού και των οποιωνδήποτε διαδικασιών διαβούλευσης, την ενημέρωση των δυνητικών δικαιούχων σχετικά με ευκαιρίες χρηματοδότησης, καθώς και η εξειδίκευση και εφαρμογή Στρατηγικών Επικοινωνίας και

Επικοινωνιακών Σχεδίων Δράσης, με σκοπό τη δημοσιοποίηση του ΕΠ, των έργων του και των αποτελεσμάτων του, στην ελληνική οικονομία και κοινωνία.

#### 6.4 Η συμβολή του ΕΚΤ

Ο συνολικός προϋπολογισμός δημόσιας δαπάνης του ΕΠ ανέρχεται σε 486.913.888 €, εκ των οποίων 377.228.416 € είναι η συμμετοχή της ΕΕ και 109.685.472 ευρώ η εθνική συμμετοχή. Στη χρηματοδότηση συμμετέχουν από κοινού δύο διαρθρωτικά ταμεία, το ΕΚΤ και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), ως εξής:

Πίνακας 1 : Χρηματοδότηση ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα

Ταμείο	Κοινοτική Συνδρομή (€)	Σύνολο Δημόσιας Δαπάνης (€)
ΕΚΤ	200.478.028	259.592.839
ΕΤΠΑ	176.750.388	227.321.049
<b>Σύνολο</b>	<b>377.228.416</b>	<b>486.913.888</b>

Πηγή : <http://www.epdm.gr/index.php?obj=1a65f2c99c6ee7e7>

Για τον υπολογισμό της χρηματοδότησης, δηλαδή της υποστήριξης της Ένωσης για κάθε θεματικό στόχο και επενδυτική προτεραιότητα του ΕΠ, πραγματοποιήθηκε σύνθεση δύο μεθόδων.

Η πρώτη αφορά στην από πάνω προς τα κάτω (top-down) ανάλυση της στρατηγικής του ΕΠ. Σύμφωνα με αυτήν, οι Στρατηγικοί Στόχοι 1 και 3, που αφορούν στη «Διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση για την αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του Δημοσίου Τομέα», και στη «Βελτίωση της διαχείρισης και ανάπτυξης του ανθρωπίνου δυναμικού του Δημοσίου Τομέα» αντίστοιχα, χρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ. Ο δεύτερος Θεματικός Άξονας «Ενίσχυση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης» χρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ. Κριτήριο για τον υπολογισμό της χρηματοδότησης ανά θεματικό στόχο και επενδυτική προτεραιότητα αποτέλεσε η μέχρι τούδε εμπειρία αναφορικά κατά πρώτον με τη συμβολή



δράσεων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (δράσεις ΕΤΠΑ) και συστημικών δράσεων (δράσεις ΕΚΤ) στο εγχείρημα της διοικητικής μεταρρύθμισης. Σύμφωνα με αυτήν, η σχετική αναλογία ανέρχεται σε περίπου 50% για δράσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και 50% για συστημικές δράσεις. Κατά δεύτερον, αξιολογήθηκε η εμπειρία από τη συμβολή δράσεων ΕΚΤ στους δύο θεματικούς άξονες που αναφέρθηκαν παραπάνω. Σύμφωνα με αυτήν η σχετική αναλογία ανέρχεται σε περίπου 45% για δράσεις ανάπτυξης του ανθρωπίνου δυναμικού και 55% για τις υπόλοιπες δράσεις ΕΚΤ.

Η δεύτερη μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε για τον υπολογισμό της χρηματοδότησης ανά θεματικό στόχο και επενδυτική προτεραιότητα αφορά στην από κάτω προς τα πάνω (bottom-up) ανάλυση, δηλαδή με βάση τη «ζήτηση» έργων – δράσεων και την αντιστοίχιση αυτών με τη στρατηγική του προγράμματος. Για τον υπολογισμό της ζήτησης πηγές άντλησης δράσεων και έργων αποτέλεσαν ενδεικτικά τα μεταφερόμενα έργα από τα ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και «Ψηφιακή Σύγκλιση» της περιόδου 2007-2013 τα οποία κρίνονται ώριμα, επίκαιρα και σχετικά, τα νέα οριζόντια συστημικά έργα μεταρρύθμισης και τα νέα οριζόντια έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης (πρώην ΥΔΜΗΔ), τα προγραμματιζόμενα έργα των φορέων παροχής εκπαίδευσης στον δημόσιο τομέα (πχ. έργα ΕΚΔΔΑ), τα προγραμματιζόμενα κάθετα έργα των φορέων άσκησης πολιτικής σε τομείς προτεραιότητας (φορολογική και δημοσιονομική διοίκηση, υγεία, δικαιοσύνη, κοινωνική ασφάλιση και τοπική αυτοδιοίκηση αναφορικά με την εφαρμογή του προγράμματος «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»).

Οι επενδυτικές προτεραιότητες του ΕΚΤ για την περίοδο 2014-2020 περιγράφονται από τον Κανονισμό 1304/2013, (αρ.2 §1) και μπορούν να ομαδοποιηθούν όπως προαναφέρθηκε, σε τέσσερις βασικούς άξονες για την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής.

Ο πρώτος άξονας αφορά στην *ένταξη στην απασχόληση*. Το ΕΚΤ θα στηρίξει οργανισμούς για την υλοποίηση έργων με στόχο την κατάρτιση και την εύρεση απασχόλησης. Επίσης, θα χρηματοδοτηθούν πρωτοβουλίες που στηρίζουν επιχειρηματίες με αρχικό κεφάλαιο, και εταιρίες που πρέπει να

αντιμετωπίσουν την αναδιάρθρωση ή την έλλειψη καταρτισμένων εργαζόμενων. Η συμβολή στην είσοδο των νέων στην αγορά θα αποτελέσει κορυφαία προτεραιότητα.

Ο δεύτερος άξονας αφορά στην *προώθηση της κοινωνικής ένταξης*. Το ΕΚΤ θα συνεχίσει να χρηματοδοτεί έργα που βοηθούν όσους αντιμετωπίζουν δυσκολίες ή προέρχονται από μειονεκτούσες ομάδες να αποκτήσουν δεξιότητες, να βρουν εργασία και να έχουν τις ίδιες ευκαιρίες με όλους τους άλλους.

Ο τρίτος άξονας αφορά στην *παροχή καλύτερης εκπαίδευσης*. Το ΕΚΤ χρηματοδοτεί πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της εκπαίδευσης και κατάρτισης, με στόχο να διασφαλίσει ότι οι νέοι θα ολοκληρώνουν την εκπαίδευση και θα αποκτούν δεξιότητες, που τους καθιστούν πιο ανταγωνιστικούς στην αγορά εργασίας. Η μείωση του ποσοστού πρόωρης εγκατάλειψης είναι προτεραιότητα, όπως και η βελτίωση ευκαιριών επαγγελματικής και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Ο τέταρτος και τελευταίος άξονας αφορά σε μία *ισχυρότερη Δημόσια Διοίκηση*. Το ΕΚΤ θα συνδράμει τις προσπάθειες των κρατών-μελών για τη βελτίωση ποιότητας της Δημόσιας Διοίκησης και διακυβέρνησης, και συνεπώς των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, παρέχοντας τις απαιτούμενες διοικητικές και θεσμικές ικανότητες. Ωστόσο στα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη-μέλη και περιφέρειες, οι δημόσιες υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για την ανάπτυξη των στρατηγικών απασχόλησης και την υλοποίησή τους, ενδέχεται να μη διαθέτουν τις ικανότητες για τη σωστή και αποτελεσματική εκτέλεση του έργου αυτού. Η προτεραιότητα για την ενίσχυση της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να καταστεί ικανή να εκπληρώσει τον ανωτέρω σκοπό, διαρθρώνεται σε δύο κατευθύνσεις, αφενός ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας των θεσμών και αφετέρου υποστήριξης των συμπράξεων. Για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των θεσμών απαιτείται ενίσχυση της ποιότητας μιας μεγάλης γκάμας υπηρεσιών που παρέχονται σε πολίτες, εργαζόμενους και άτομα που αναζητούν εργασία στις πόλεις και τις περιφέρειες τους. Οι εκπαιδευτές προσωπικού στους δημόσιους φορείς μπορούν να αποκτήσουν νέα προγράμματα μαθημάτων, τεχνογνωσία και μεθόδους για να συμβάλλουν

στη βελτίωση των δεξιοτήτων. Το ΕΚΤ υποστηρίζει προγράμματα κατάρτισης για δημοσίους υπαλλήλους, που τους παρέχουν τις δεξιότητες για την υλοποίηση σύγχρονων διαχειριστικών συστημάτων και υπηρεσιών προσανατολισμένων στον πελάτη. Μεγάλο μέρος αυτής της βοήθειας παρέχεται από διεθνικά έργα του ΕΚΤ, όπου επαγγελματίες από τις πιο αναπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ παρέχουν συμβουλές και στήριξη για τα μέτρα που έχουν αποτέλεσμα και για το τι πρέπει να αποφευχθεί (μεταφορά τεχνογνωσίας, μεταβίβαση καλών πρακτικών). Προς την έτερη κατεύθυνση, αυτή της ενίσχυσης των συμπράξεων για πρόοδο, παρέχεται υποστήριξη για τη συνεργασία δημοσίων αρχών και ενδιαφερομένων, όπως οι ΜΚΟ, για το σχεδιασμό και την υλοποίηση επιτυχημένων προγραμμάτων. Πέραν των δημοσίων υπηρεσιών για την απόκτηση ικανοτήτων και δεξιοτήτων προς ενίσχυση της απασχόλησης, το ΕΚΤ βοηθάει επίσης και άλλους οργανισμούς, όπως εκπαιδευτικά ιδρύματα, οργανισμούς εργαζομένων, ΜΚΟ που ασχολούνται με την απασχόληση, την κοινωνική ένταξη και τις ευάλωτες ομάδες. Η ύπαρξη ενός υψηλού επιπέδου δεξιοτήτων σε αυτούς τους παράγοντες της κοινωνίας των πολιτών είναι ζωτικής σημασίας, ιδιαίτερα καθώς καλούνται συχνά να συμπράξουν για τη μεταρρύθμιση των συστημάτων απασχόλησης και βεβαίως κατά την υλοποίηση των πολιτικών.

Εν συντομία, για την ενίσχυση της Δημόσιας Διοίκησης, το ΕΚΤ χρηματοδοτεί δράσεις για τη βελτίωση του συντονισμού και της ανάληψης ευθύνης σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων σε όλους τους τομείς πολιτικής και δημιουργίας σταθερού και ευνοϊκού επενδυτικού περιβάλλοντος, για την απλούστευση διαδικασιών και αναβάθμιση παρεχομένων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, για την αποτελεσματική και αποδοτική αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης, για τη βελτίωση της ικανότητας των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού για το σχεδιασμό πολιτικών, για την αναβάθμιση των προβλεπόμενων από τον ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ θεσμών διαβούλευσης και συμμετοχής του πολίτη, για τη βελτίωση της διαχείρισης εσόδων και δημόσιων δαπανών, για τη μεταρρύθμιση του συστήματος δημόσιας υγείας και για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος απονομής δικαιοσύνης.

Για την *εκτίμηση του βαθμού συνάφειας* του ΕΠ με τους άξονες προτεραιότητας του ΕΚΤ εκφράζονται θετικά συμπεράσματα. Εξαιρετικά ισχυρή συνάφεια παρουσιάζει ο Στρατηγικός στόχος 1 συνολικά, μέσω και των τριών ειδικών στόχων (ενίσχυση επιτελικού χαρακτήρα Δημόσιας Διοίκησης, λειτουργική αναδιοργάνωση και απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών, στοχοθεσία-αξιολόγηση-εσωτερικός έλεγχος), προς την προτεραιότητα του ΕΚΤ για μία ισχυρότερη Δημόσια Διοίκηση και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Εξαιρετικά ισχυρή συνάφεια παρουσιάζει επίσης ο Στρατηγικός Στόχος 3β («αύξηση του αριθμού στελεχών με πιστοποιημένες διοικητικές ικανότητες») προς την προτεραιότητα του ΕΚΤ για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, μέσω των προγραμμάτων κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων. Το ΕΠ εμφανίζει ικανοποιητική συνάφεια με την προτεραιότητα του ΕΚΤ για την «ένταξη στην απασχόληση», όπως και προς την προτεραιότητα για την «ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης». Ικανοποιητική συνάφεια παρουσιάζεται επιπλέον μεταξύ του Στόχου 3β και της προτεραιότητας του ΕΚΤ για την παροχή καλύτερης εκπαίδευσης.

Το νέο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου εν συγκρίσει με αυτό της προηγούμενης Προγραμματικής Περιόδου, χαρακτηρίζεται περισσότερο αυστηρό και απαιτητικό. Η σχετική αξιολόγηση μπορεί να είναι επιχειρησιακού ή στρατηγικού χαρακτήρα και ακολουθεί τους σχετικούς Κανονισμούς και τις κατευθύνσεις μεθοδολογικών εγγράφων που εκδίδουν οι αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής. Μπορεί να διενεργείται πριν (*ex-ante*), κατά τη διάρκεια (*on-going*) και μετά την υλοποίηση (*ex-post*) των προγραμμάτων.

Ιδιαίτερη θέση κατέχουν οι εκ των προτέρων *αιρεσιμότητες*, συγκεκριμένες προϋποθέσεις δηλαδή οι οποίες πρέπει να θεωρούνται εκπληρωμένες για να αποτελέσουν τη βάση για την υλοποίηση των προγραμμάτων· ενδεικτικά αναφέρεται η ανάπτυξη συστημάτων διαχείρισης ποιότητας, η ύπαρξη ρυθμίσεων για την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων δημοσίων συμβάσεων. Εξαιρετικά επιτακτική ανάγκη αποτελεί η λειτουργία και παρουσίαση στην Επιτροπή ενός στατιστικού συστήματος και σχετικών δεικτών αποτελέσματος. Η χώρα έχει υποχρέωση να προβαίνει στην έγκαιρη

συλλογή και συγκέντρωση στατιστικών δεδομένων, να έχει ένα αποτελεσματικό σύστημα δεικτών, εκροών και αποτελεσμάτων, να έχει μηχανισμούς στατιστικής επικύρωσης και να προβλέπει τη δημόσια διάθεση των στοιχείων. Η αιρεσιμότητα εφαρμόζεται οριζόντια σε όλα τα ΕΠ και τυχόν σοβαρή ανεπάρκεια -εφ' όσον φυσικά κάτι τέτοιο διαπιστωθεί για την ποιότητα και την αξιοπιστία των δεδομένων- μπορεί να οδηγήσει ακόμη και στην αναστολή πληρωμών. Να σημειωθεί σε αυτό το σημείο ωστόσο πως, προκειμένου να είναι σε θέση να ανταποκριθούν οι επιμέρους δικαιούχοι φορείς του Δημοσίου σε αυτά τα πρότυπα, (προ)απαιτείται η ενίσχυση της διοικητικής και διαχειριστικής τους ικανότητας.

#### **6.5 Δράσεις που χρηματοδοτούνται - Η έως τώρα πορεία**

Στο πεδίο χρηματοδότησης του ΕΠ προτάσεις μπορούν να υποβάλλουν φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ στους ωφελούμενους συμπεριλαμβάνονται οι δημόσιοι υπάλληλοι, δημόσιοι λειτουργοί, πολίτες, κοινωνικοί εταίροι, επιχειρήσεις. Επισημαίνεται ότι οι δράσεις είναι *ενδεικτικές*· αυτό σημαίνει ότι μπορεί να προστεθούν και άλλες που συνάδουν με τους στόχους του προγράμματος ή να μην υπάρξει πρόσκληση για κάποιες από αυτές. Σε αυτό το πλαίσιο, εμπίπτουν δράσεις αναβάθμισης των διαδικασιών σχεδιασμού, εφαρμογής και παρακολούθησης δημοσίων πολιτικών, αναδιοργάνωσης φορέων της Δημόσιας Διοίκησης, κωδικοποίησης της νομοθεσίας, ανάπτυξης και εφαρμογής συστημάτων στοχοθεσίας και αξιολόγησης, ανασχεδιασμού και απλούστευσης διοικητικών διαδικασιών, ενίσχυσης ελεγκτικών μηχανισμών, προώθησης αρχών διαφάνειας και καταπολέμησης της διαφθοράς, εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, εκπαίδευσης και κατάρτισης δημοσίων υπαλλήλων.

Για την αναβάθμιση των δημοσίων υπηρεσιών και την αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του πολίτη έχουν δημοσιευθεί προσκλήσεις ύψους 0,5 δις. € και ήδη ενεργοποιούνται δράσεις μεταξύ άλλων για τη δημιουργία 30 Κέντρων Ενημέρωσης Δανειοληπτών που θα παρέχουν οικονομικές και νομικές συμβουλές και υπηρεσίες διαμεσολάβησης (15 εκ. €), την ψηφιακή

αναβάθμιση και διασύνδεση των νοσοκομείων, τη μεταρρύθμιση στην ψυχική υγεία και τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών (40 εκ. €) και την απλοποίηση και τον εξορθολογισμό διαδικασιών μέσω της μείωσης του απαιτούμενου χρόνου για την έκδοση σύνταξης και μέσω βελτίωσης της ροής στη Δικαιοσύνη και κωδικοποίησης της νομοθεσίας (13,4 εκ. €).

Όσον αφορά ειδικότερα στην πρόοδο εξειδίκευσης του ΕΠ, βάσει της παρουσίασης της ΕΥΔ (Οκτώβριος 2016), η εξειδίκευση ορισμένων Ειδικών Στόχων του Προγράμματος (1.2 : «Αύξηση των φορέων του δημοσίου τομέα στους οποίους εφαρμόζονται σχέδια λειτουργικής αναδιοργάνωσης και απλοποίησης διοικητικών διαδικασιών» και 1.3 : «Αύξηση των φορέων του δημοσίου τομέα που εφαρμόζουν συστήματα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και εσωτερικού ελέγχου για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση») υπολείπεται άλλων. Εν τούτοις, αναμένεται η εικόνα να βελτιωθεί, σύμφωνα με τις προτάσεις του Υπουργείου Υγείας για την υποστήριξη της μεταρρύθμισης στον τομέα της πρωτοβάθμιας υγείας και με την εντονότερη ενεργοποίηση των οριζόντιων δράσεων στοχοθεσίας, αξιολόγησης και βελτίωσης της διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση, αντίστοιχα.

Όσον αφορά στην εξειδίκευση των κάθετων τομέων προτεραιότητας, αν και αναμένονται περαιτέρω προτάσεις για τους τομείς της υγείας και της κοινωνικής ασφάλισης, τα διαθέσιμα δεδομένα που παρατίθενται κατωτέρω καλύπτουν το διάστημα έως τον Οκτώβριο του 2016.

Στον τομέα «Φορολογία-δημοσιονομική διαχείριση», έχουν εξειδικευτεί έξι δράσεις συνολικού προϋπολογισμού 41.896.512,00 € (10,01% του συνολικού προϋπολογισμού εξειδίκευσης) και στον τομέα «Δικαιοσύνη», έχουν εξειδικευτεί έξι δράσεις συνολικού προϋπολογισμού 41.810.617,23 € (11,91% του συνολικού προϋπολογισμού εξειδίκευσης), Πέντε δράσεις συνολικού προϋπολογισμού 17.605.607,00 € (4,21% του συνολικού προϋπολογισμού εξειδίκευσης), έχουν εξειδικευτεί στον τομέα «Υγεία» και στον τομέα «Κοινωνική Ασφάλιση», έχουν εξειδικευτεί τέσσερις δράσεις συνολικού προϋπολογισμού 19.713.963,50 € (4,71% του συνολικού προϋπολογισμού εξειδίκευσης). Τέλος, στον τομέα «Τοπική Αυτοδιοίκηση», έχουν εξειδικευτεί

επτά δράσεις συνολικού προϋπολογισμού 35.670.000,00 € (8,53% του συνολικού προϋπολογισμού εξειδίκευσης).

Επιπλέον, όσον αφορά στην ενεργοποίηση των έργων-σημαία, αναμένεται αλλαγή του τίτλου του έργου «Μείωση του χρόνου απονομής σύνταξης από το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ με τη χρήση ηλεκτρονικών υπηρεσιών». Συνοπτικά, το σύνολό τους έχει εξειδικευτεί: τρία έργα χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ και αναμένεται η ικανοποίηση σχετικής αιρεσιμότητας, για πέντε έργα έχουν εκδοθεί προσκλήσεις για υποβολή αιτήματος χρηματοδότησης (εκ των οποίων για ένα του τομέα Δικαιοσύνης έχει ήδη εκδοθεί απόφαση ένταξης) και για δύο έργα έχει κατατεθεί αίτημα χρηματοδότησης, το οποίο αξιολογείται από την ΕΥΔ.

Όσον αφορά ειδικότερα σε συγκεκριμένες δράσεις που υλοποιούνται με πόρους του ΕΚΤ για το ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-2020, αναφέρονται οι κάτωθι. Καταρχήν, το πιλοτικό πρόγραμμα της *ηλεκτρονικής συνταγογράφησης* συνεχίζει το έργο που ξεκίνησε να χρηματοδοτείται από το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και παράλληλα δημιουργεί προστιθέμενη αξία και πολλαπλασιαστικά οφέλη στις μεταρρυθμιστικές δράσεις που υλοποιήθηκαν κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013, καθώς ως ώριμο, επίκαιρο και σχετικό με την στρατηγική του ΕΠ «Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα» χρηματοδοτείται πλέον από αυτό. Το έργο έφερε μια νέα εποχή στον τομέα της υγείας, καθώς έθεσε τις βάσεις για την πανελλαδική διάδοση ενός συστήματος με ουσιαστικό αντίκτυπο στη δημόσια υγεία και στα δημόσια οικονομικά. Για το σχεδιασμό του συστήματος, που πραγματοποιήθηκε με τη συνεργασία της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικής Ασφάλισης, μελετήθηκαν οι επιχειρησιακές και τεχνικές απαιτήσεις, σχηματίστηκαν ομάδες εργασίας, έγιναν δράσεις ενημέρωσης και πιλοτική εφαρμογή του συστήματος κατά την οποία παρεχόταν υποστήριξη στους χρήστες του. Σήμερα το 98% των συνταγογραφήσεων, δηλαδή περίπου 5 εκ. συνταγές το μήνα γίνονται πλέον μέσω του συστήματος, στο οποίο έχουν ενταχθεί τα μεγαλύτερα ασφαλιστικά ταμεία της χώρας.

Επίσης, στο πλαίσιο του Ειδικού Στόχου 3.2 «Αύξηση του αριθμού στελεχών/υπαλλήλων της Δημόσιας Διοίκησης με πιστοποιημένες

δεξιότητες/διοικητικές ικανότητες», χρηματοδοτείται η *κατάρτιση υπαλλήλων του Δημοσίου* σε όλα τα επίπεδα διοίκησης. Το ΕΚΤ υποστηρίζει προγράμματα κατάρτισης για δημόσιους υπαλλήλους, που τους παρέχουν τις δεξιότητες για την υλοποίηση σύγχρονων διαχειριστικών συστημάτων και υπηρεσιών προσανατολισμένων στον πελάτη. Σημαντικό τμήμα αυτής της βοήθειας παρέχεται από διεθνικά έργα στο πλαίσιο μεταφοράς τεχνογνωσίας, όπως ανωτέρω αναπτύχθηκε. Μία από τις προϋποθέσεις για την επίτευξη της αποτελεσματικότητας της παρέμβασης είναι η αξιολόγηση της παρεχόμενης κατάρτισης, με την έννοια της αντιστοίχισης του περιεχομένου της κατάρτισης με τις ανάγκες της Διοίκησης. Σκοπός είναι να αξιοποιηθούν στο μέγιστο οι εκπαιδευτικές υπηρεσίες που παρέχονται από την κύρια εκπαιδευτική δομή της Δημόσιας Διοίκησης, που είναι το ΕΚΔΔΑ, και οι οποίες αποτελούν αντικείμενο σημαντικών Πράξεων του ΕΠ. Η σπουδαιότητα των εν λόγω Πράξεων κρίνεται τόσο από πλευράς προϋπολογισμού, όσο και από πλευράς περιεχομένου και προσδοκώμενων επιπτώσεων στις γνώσεις, δεξιότητες, στάσεις και συμπεριφορές του βασικού μοχλού της Δημόσιας Διοίκησης που είναι το ανθρώπινο δυναμικό της. Επιμέρους παράμετροι που χρήζουν αξιολόγησης προκειμένου να αναζητηθεί η προστιθέμενη αξία των δράσεων είναι η προεισαγωγική εκπαίδευση στελεχών, η εισαγωγική εκπαίδευση νεοδιοριζομένων, η συνεχιζόμενη κατάρτιση των υπηρετούντων στελεχών. Η μελέτη θα πρέπει να καλύψει όλο το φάσμα σχεδιασμού και παροχής των εν λόγω εκπαιδευτικών υπηρεσιών, δηλαδή την εφαρμοζόμενη από το ΕΚΔΔΑ μεθοδολογία ανίχνευσης εκπαιδευτικών αναγκών, τη μεθοδολογία κατάρτισης του ετησίου προγραμματισμού του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης, τη διαδικασία σχεδιασμού εκπαιδευτικών τίτλων και ανάπτυξης αντίστοιχου εκπαιδευτικού υλικού και υλικού πιστοποίησης γνώσεων και δεξιοτήτων, τη διαδικασία υλοποίησης των επιμορφωτικών προγραμμάτων, τη διαδικασία αξιολόγησης των συνιστωσών κάθε εκπαιδευτικού προγράμματος (επιλογής εισηγητών, εκπαιδευομένων, υποδομών, εκπαιδευτικών μέσων), την επαγγελματική εξέλιξη των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Από το ίδιο το έργο επισημαίνεται πως σε κάθε περίπτωση οι αριθμητικοί δείκτες κατά τη διαδικασία αξιολόγησης (πχ. αριθμός υπαλλήλων που συμμετείχαν στην εκπαίδευση) δεν επαρκούν και θα πρέπει να συνεκτιμηθούν και οι ανωτέρω περιγραφόμενες παράμετροι.



Σχετικά έχει προκηρυχθεί μελέτη αξιολόγησης (Ιούλιος 2016), η οποία θα ολοκληρωθεί το Μάρτιο του 2017. Η προτεινόμενη μεθοδολογία είναι η χρήση ερωτηματολογίων, συνεντεύξεις με εμπλεκόμενα στελέχη (πχ. του ΕΚΔΔΑ, της ΕΥΔ, φορέων της Δημόσιας Διοίκησης), καθώς και η κατάλληλη επεξεργασία της πληθώρας των διαθέσιμων στοιχείων που αφορούν το αντικείμενο της μελέτης. Τα στοιχεία προέρχονται από το πληροφοριακό σύστημα του ΕΚΔΔΑ, από την αξιολόγηση των σπουδαστών/εκπαιδευομένων της παρεχόμενης εκπαιδευτικής υπηρεσίας και από στοιχεία του ΥΠΕΣΔΑ.

## 6.6 Συμπέρασμα

Ο ρόλος που το ΕΠ καλείται να αναλάβει για τις επιδιωκόμενες μεταρρυθμίσεις κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικός. Σχετικά, είναι αναγκαία για την αποτελεσματικότητα κατά την εφαρμογή των δράσεων και η εξασφάλιση του πολιτικού συντονισμού μεταξύ των δράσεων διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (Μαϊστρος, 2015α:5). Άλλωστε, η σύνδεση μεταξύ των δύο τομεακών προτεραιοτήτων του ΕΠ –διοικητική μεταρρύθμιση και ηλεκτρονική διακυβέρνηση, οι οποίες χρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ και το ΕΤΠΑ αντιστοίχως- επιβάλλεται, δεδομένου ότι ο σχεδιασμός του ΕΠ βασίστηκε στο Ψηφιακό Θεματολόγιο για την Ευρώπη, ως μία από τις επτά εμβληματικές πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στο πλαίσιο της στρατηγικής Ευρώπη 2020 για την προώθηση έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη.

Ωστόσο, ενώ το επίπεδο εξειδίκευσης του Προγράμματος και πιστοποίησης δαπανών για το ΕΚΤ αξιολογείται ως ικανοποιητικό, σε επίπεδο πλέον υλοποίησης και άντλησης δαπανών αποδεδειγμένα υστερεί. Η διαδικασία υλοποίησης είναι επιτακτική ανάγκη να επιταχυνθεί, καθώς η σταδιακή κινητοποίηση των δικαιούχων που παρατηρείται δεν είναι επαρκής, αν αναλογιστεί κανείς πως πλησιάζουμε ήδη στο μέσον της Προγραμματικής Περιόδου. Κατά την έναρξη της περιόδου, υπήρξαν μεγάλες καθυστερήσεις και επιλέχθηκαν προς ένταξη στο ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα, μόνο έργα απολύτως ώριμα και από διαχειριστικής και από πολιτικής απόψεως. Ενδεικτική είναι η περίπτωση του τομέα της υγείας, στον οποίο η πρώτη

εξειδίκευση παρουσιάστηκε τον Οκτώβριο του 2016, ενώ ο σχετικός τομέας αποτελεί σημαντικό άξονα του προγράμματος και με δράσεις που αποτελούν έργα-σημαία του ΕΠ. Στην πραγματικότητα, έως το α'εξάμηνο του 2016, μόνον το ΕΚΔΔΑ και η Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργιών είχαν ξεκινήσει την άντληση πόρων από το ΕΠ.

Διαχειριστικά, απαιτείται η μέγιστη δυνατή υποστήριξη των δικαιούχων, καθώς, όπως με σαφήνεια προκύπτει και από την εμπειρία της προηγούμενης Προγραμματικής Περιόδου, η πλειονότητα των φορέων δε διαθέτει την απαιτούμενη επάρκεια (διοικητική, διαχειριστική, επιχειρησιακή, χρηματοοικονομική). Η αδυναμία αυτή έχει ως επακόλουθο μεγαλύτερη χρονική καθυστέρηση και την απώλεια οικονομικών πόρων. Επίσης, από το διαχειριστικό πλαίσιο και τις υποκατηγορίες των δράσεων προκύπτει κατάτμηση των έργων, ενώ αντιθέτως η ομαδοποίηση τους σε υποέργα μίας πράξης θα διευκόλυνε την ενιαία προκήρυξη τους και τη σύμβαση εφαρμογής τους (Μαΐστρος, 2015α:5).

Όπως κατατέθηκε και στις δύο προηγούμενες Συνεδριάσεις της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΕΠ, απαιτείται ο σαφής διαχωρισμός των δράσεων των δύο περιόδων. Υπάρχουν αναλύσεις, εκθέσεις και γνώση περί των αναγκών και δυστυχώς απουσιάζει η υλοποίηση στο πεδίο, ώστε να καταστεί το αποτέλεσμα λειτουργικό.

## Κεφάλαιο 7.

### ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

#### 7.1 Εισαγωγή

Κατωτέρω, προκειμένου να διερευνηθεί η αποτελεσματικότητα των προσπαθειών βελτίωσης των δημοσίων υπηρεσιών μέσω του ΕΚΤ, παρουσιάζονται παρεμβάσεις, που χρηματοδοτήθηκαν μέσω των σχετικών ΕΠ κατά την προηγούμενη και την τρέχουσα Προγραμματική Περίοδο. Σε πρώτη σειρά παρουσιάζεται το «Δίκτυο παρέμβασης για τη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών προς τους πολίτες», που χρηματοδοτήθηκε από το ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση και εν συνεχεία ερευνάται η αποτελεσματικότητα των δράσεων κατάρτισης του ΕΚΔΔΑ, που χρηματοδοτούνται πλέον από το ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα.

#### 7.2 ΣΕΒ

Η δράση «*Δίκτυο Παρέμβασης για τη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις*», εντάχθηκε στην Πρόσκληση 18, 1481/14.07.2009 της ΕΥΔ Διαχείρισης του ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση με Δικαιούχο την Ανώνυμη Εταιρεία Αναπτυξιακών Δράσεων «Στέγη της Ελληνικής Βιομηχανίας». Η Πράξη εντάσσεται στον Άξονα Προτεραιότητας 01 (Αναβάθμιση της ποιότητας των δημοσίων πολιτικών με τη βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου και τον ανασχεδιασμό δομών και διαδικασιών) για το σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών και προγραμμάτων που άπτονται των ανθρωπίνων πόρων και χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΚΤ. Τα στοιχεία που παρουσιάζονται αφορούν έως και το Β' εξάμηνο του 2013.

Στόχος της προτεινομένης Πράξης ήταν η βελτίωση της ικανότητας του ΣΕΒ να παρακολουθεί και να αξιολογεί τις σχέσεις των επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες με απώτερο σκοπό την ανίχνευση προβλημάτων και τη διατύπωση προτάσεων πολιτικής για ένα αποτελεσματικό ρυθμιστικό επιχειρηματικό περιβάλλον. Για τη δημιουργία του αποτελεσματικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος, η Πράξη στόχευσε στη μείωση διοικητικών επιβαρύνσεων και διοικητικού κόστους στις επιχειρήσεις, στο πλαίσιο

βελτίωσης της θεσμικής ικανότητας των κοινωνικών εταίρων. Για την επίτευξη των στόχων, προβλέφθηκαν τρία συνδεδεμένα μεταξύ τους, Υποέργα.

Το πρώτο υποέργο αφορά στη δημιουργία μηχανισμού παρέμβασης για την *ανίχνευση, επεξεργασία και αξιολόγηση διοικητικών εμποδίων* που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις. Το Υποέργο αφορά στην υποστήριξη της ΣΤΕΓΗΣ ως δικαιούχου και του ΣΕΒ ως φορέα λειτουργίας για την ανάπτυξη Μηχανισμού Παρέμβασης για τη καταγραφή και επεξεργασία προβλημάτων διοικητικής φύσης, που αντιμετωπίζουν οι ελληνικές επιχειρήσεις στις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες. Σε δεύτερη φάση θα πραγματοποιεί αξιολόγηση των προβλημάτων, διατύπωση προτάσεων και διαβούλευση με τη Δημόσια Διοίκηση για τη λήψη μέτρων. Τέλος σε τρίτη φάση θα παρακολουθεί την ποιότητα των σχέσεων με τη διεξαγωγή ερευνών γνώμης. Παραδοτέα προβλέφθηκαν :

- Εφαρμογή Πληροφοριακών Δεδομένων: 1
- Ετήσιες εκθέσεις του Μηχανισμού: 4
- Πληροφοριακά Δελτία : 12
- Εργαστήρια στελεχών επιχειρήσεων και Δημόσιας Διοίκησης : 17
- Θεματικές Μελέτες : 6
- Περιοδικές Εκθέσεις Βαρομέτρου : 4

Το δεύτερο υποέργο αφορά στην *Έρευνα και εκπόνηση χάρτη διαδρομών σχέσεων επιχειρήσεων - Δημόσιας Διοίκησης*, στα σημαντικότερα πεδία παροχής δημοσίων υπηρεσιών διοικητικής φύσης. Με το Υποέργο θα επιδιωχθεί ο προσδιορισμός των βασικών διαδρομών (από τη φάση της ίδρυσης έως την περίοδο της κανονικής λειτουργίας καθώς και τη φάση της διακοπής λειτουργίας των επιχειρήσεων) και η ταυτοποίηση των κυριότερων προβληματικών περιοχών στις σχέσεις κράτους- επιχειρήσεων. Παραδοτέα προβλέφθηκαν :

- Μελέτη-Χάρτης διαδρομών επιχειρήσεων-Δημόσιας Διοίκησης : 1
- Εργαστήρια στελεχών επιχειρήσεων και Δημόσιας Διοίκησης : 1

Το τρίτο υποέργο αφορά στη δημιουργία *Μηχανισμού υποστήριξης και μεταφοράς τεχνογνωσίας για τη βελτίωση της επικοινωνίας του*

επιχειρηματικού κόσμου με τη Δημόσια Διοίκηση. Το Υποέργο αυτό αναμενόταν να πραγματώσει την ενδυνάμωση του θεσμικού ρόλου του ΣΕΒ και να θεμελιώσει το ρόλο του ως φορέα που θα συντηρούσε και θα αξιοποιούσε το έργο που θα παραγόταν. Παραδοτέα προβλέφθηκαν τα εξής:

- Δράσεις ωρίμανσης του σχεδιασμού των υποέργων
- Δράσεις θεσμικής ενδυνάμωσης : 8 εκθέσεις
- Διάδοση αποτελεσμάτων : 2 εκδόσεις, 2 εργαστήρια
- Πρότυπο τεύχος ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων στην επιχειρηματικότητα
- Τεύχος μεθοδολογίας στοχευμένης διαβούλευσης με την επιχειρηματικότητα και σύστημα για τη συλλογή και επεξεργασία δεδομένων των επιχειρήσεων.
- Οργάνωση έξι εργαστηρίων στελεχών επιχειρήσεων για την αποτίμηση των συνεπειών ρυθμίσεων
- Σύntαξη έξι Εκθέσεων Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων
- Δράσεις διάδοσης αποτελεσμάτων (3 εκδόσεις διάδοσης-πληροφόρησης αποτελεσμάτων)

Κατά την έρευνα τέθηκαν τα ακόλουθα αξιολογητικά ερωτήματα.:

◆ Σε ποιό βαθμό η δράση βελτίωσε την ικανότητά του ΣΕΒ να παρακολουθεί και να αξιολογεί με βιώσιμο τρόπο και πρότυπη μεθοδολογία τις σχέσεις των επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες, ώστε τα προβλήματα να ανιχνεύονται με δομημένο και συστηματικό τρόπο, και να διατυπώνονται προτάσεις για ένα αποτελεσματικό επιχειρηματικό περιβάλλον;

◆ Σε ποιο βαθμό η δράση βελτίωσε την ουσιαστική συμμετοχή του ΣΕΒ ως κοινωνικού εταίρου στην παραγωγή των δημοσίων πολιτικών; Σε ποιο βαθμό βελτιώθηκαν οι «ειδικές δεξιότητες» που απαιτούνται (ικανότητα ανάλυσης και δόμησης προβλημάτων, διαβούλευσης και κυρίως εκτενής και συστηματική πληροφόρηση για τα πραγματολογικά δεδομένα του πεδίου ενδιαφέροντος) προκειμένου να καταστεί εφικτή η ουσιαστική συμμετοχή του ΣΕΒ ως κοινωνικού εταίρου στην παραγωγή των δημοσίων πολιτικών;

- ◆ Σε ποιο βαθμό τα «εργαστήρια» αποτέλεσαν βήμα διαβούλευσης και προώθησης / διάδοσης των αποτελεσμάτων της δράσης; Πώς αποτιμάται η οριζόντια διάχυση και η χρηστικότητα παραδοτέων, οδηγιών, εκδόσεων κλπ;

- ◆ Πώς αξιοποιούνται τα «εργαλεία» που δημιουργούνται από το Δικαιούχο και με ποιο τρόπο διασφαλίζεται η βιώσιμη λειτουργία της δράσης μετά τη λήξη της χρηματοδότησης της Πράξης;

- ◆ Αξιολόγηση του «μηχανισμού παρέμβασης» για την ανίχνευση καταγραφή και επεξεργασία των διοικητικών εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις στις συναλλαγές τους με τους δημόσιους φορείς .

- ◆ Αξιολόγηση του «βαρομέτρου ποιότητας» των σχέσεων κράτους και επιχείρησης.

- ◆ Αξιολόγηση του «χάρτη διαδρομών» στις σχέσεις επιχειρήσεων και Δημόσιας Διοίκησης στα σημαντικότερα πεδία παροχής υπηρεσιών διοικητικής φύσης από τη φάση της ίδρυσης έως την περίοδο της κανονικής λειτουργίας και ανάπτυξης καθώς και τη φάση της διακοπής λειτουργίας των επιχειρήσεων.

- ◆ Αξιολόγηση του «μηχανισμού υποστήριξης και μεταφοράς τεχνογνωσίας» για τη βελτίωση της επικοινωνίας του επιχειρηματικού κόσμου με τις δημόσιες υπηρεσίες.

- ◆ Πώς ξεπεράστηκαν ενδεχόμενα προβλήματα που ανέκυψαν κατά την υλοποίηση της παρέμβασης;

Στόχοι της έρευνας αποτέλεσαν :

1. Η αποτίμηση της οργάνωσης, επάρκειας, βιωσιμότητας και εξωστρέφειας του «μηχανισμού παρέμβασης» που προβλέπεται στην Πράξη.

2. Η αποτίμηση των ειδικών ερευνών και μελετών της Πράξης, προκειμένου να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις τους στις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες σχετικά με το ευρύτερο επιχειρηματικό περιβάλλον και τις παραμέτρους που το προσδιορίζουν.

3. Η αποτίμηση του «βαρομέτρου ποιότητας «σχέσεων κράτους και επιχειρήσεων», με στόχο τη διαχρονική παρακολούθηση της ποιότητας των σχέσεων των επιχειρήσεων με τη Δημόσια Διοίκηση.

4. Η αποτίμηση του «χάρτη διαδρομών» στις σχέσεις επιχειρήσεων και Δημόσιας Διοίκησης στα σημαντικότερα πεδία παροχής δημοσίων υπηρεσιών διοικητικής φύσης.

5. Η αποτίμηση του μηχανισμού υποστήριξης και μεταφοράς τεχνογνωσίας.

6. Η αποτίμηση της διαβούλευσης, διάδοσης και διάχυσης των αποτελεσμάτων των Παραδοτέων. Αξιολόγηση της οργάνωσης, αποτελεσματικότητας και προώθησης των αποτελεσμάτων των εργαστηρίων.

Στην έρευνα συμμετείχαν στελέχη επιχειρήσεων και στελέχη του ΣΕΒ. Για τη μέτρηση της απόδοσης της Πράξης, η έρευνα ανέτρεξε στους στόχους όπως είχαν αρχικά τεθεί στο Τεχνικό Δελτίο Πράξης.

Όσον αφορά στο *οικονομικό αντικείμενο*, ο συνολικός προϋπολογισμός του έργου ανέρχεται στο 1.995.000 €. Η κατανομή των δαπανών αλλά και η απορροφητικότητα των κονδυλίων αναλύεται στον πίνακα 1.

Πίνακας 2 : Πρόοδος οικονομικού αντικείμενου της δράσης «Δίκτυο παρέμβασης για τη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις»

<b>Α/Α, ΥΠΟΕΡΓΟ</b>	<b>ΑΠΟΡΡΟΦΗΣΗ</b>	<b>ΠΡΟΫΠ.ΣΜΟΣ</b>	<b>ΠΟΣΟΣΤΟ</b>
1. Δημιουργία μηχανισμού παρέμβασης για την ανίχνευση, επεξεργασία και αξιολόγηση διοικητικών εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις.	357.926,31 €	1.193.087,70 €	30%
2. Έρευνα και εκπόνηση χάρτη διαδρομών σχέσεων επιχειρήσεων Δημόσιας Διοίκησης στα σημαντικότερα πεδία παροχής Δημοσίων Υπηρεσιών Διοικητικής Φύσης.	164.205 €	164.205 €	100%
3. Μηχανισμός Υποστήριξης και μεταφοράς τεχνογνωσίας για τη βελτίωση της επικοινωνίας του επιχειρηματικού κόσμου με τις δημόσιες υπηρεσίες.	417.239,07 €	637.707,30 €	65,43%

Πηγή: Έρευνα πεδίου για την Πράξη «Δίκτυο παρέμβασης για τη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις»

Μελετώντας τα στοιχεία του πίνακα παρατηρείται ικανοποιητική απορροφητικότητα κονδυλίων, η οποία κατά μέσο όρο αγγίζει το 65%. Ένα υποέργο έχει ολοκληρώσει την απορρόφηση ενώ τα δύο υπόλοιπα βρίσκονται στο 30% και 65% αντίστοιχα. Με μία λίγο πιο προσεκτική ματιά εν τούτοις,

παρατηρεί κανείς πως όταν πρόκειται για συγκεκριμένες δράσεις εφαρμογής και υλοποίησης (και όχι απλά για σχεδιασμό), η υλοποίηση υπολείπεται αισθητά.

Όσον αφορά στο *φυσικό αντικείμενο* της Πράξης, η συνολική εκτέλεση ανέρχεται στο 53,19% (έτος αναφοράς 2013, Β' εξάμηνο). Για να αξιολογηθεί η αποδοτικότητα, οι τιμές συγκρίθηκαν με τις αντίστοιχες του Δελτίου Παρακολούθησης Προόδου Πράξης. Ακολούθως παρουσιάζονται τα αποτελέσματα για κάθε μία κατηγορία.

Πίνακας 3 : Πρόοδος φυσικού αντικείμενου της δράσης «Δίκτυο παρέμβασης για τη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις»

Δείκτης	Τρέχουσα τιμή	Τιμή στόχου	Ποσοστό
Θέσεις εργασίας που δημιουργούνται κατά τη διάρκεια υλοποίησης της πράξης (ισοδύναμα ανθρωποέτη).	10,18	22,5	45.24%
Ποσοστό του προϋπολογισμού του ΕΠ που διατέθηκε στους κοινωνικούς εταίρους.	0,9	2	45%
Αριθμός σχεδίων ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας των οργανώσεων των κοινωνικών εταίρων και των ΜΚΟ.	1	1	100%
Μελέτες-εμπειρογνωμοσύνες -έρευνες-αξιολογήσεις.	15	29	51.72%
Εργαστήρια/workshops.	6	25	24%

Πηγή: Έρευνα πεδίου για την Πράξη «Δίκτυο παρέμβασης για τη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις»

Μελετώντας τα στοιχεία που παρέχει ο πίνακας 2, καταλήγει κάποιος στις ίδιες διαπιστώσεις, όπως ανωτέρω. Ο δείκτης εκπόνησης σχεδίων αγγίζει το 100% της υλοποίησης, ενώ οι υπόλοιποι δείκτες είναι περίπου στο 50% και έτσι συνολικά εξάγεται ένας ικανοποιητικός μέσος όρος.

Στην παρούσα ενότητα, αναλύονται οι *απόψεις των συμμετεχόντων στα εργαστήρια*, όπως αυτές καταγράφηκαν από την έρευνα πεδίου: Ικανοποιητική χαρακτηρίζεται η πορεία των εργαστηρίων από την συντριπτική πλειονότητα του δείγματος (71,43%). Το υπόλοιπο ποσοστό των



ερωτηθέντων την χαρακτήρισε άριστη. Η *θεματική* των εργαστηρίων ικανοποίησε απολύτως τις προσδοκίες καθώς το σύνολο των ερωτηθέντων δήλωσε ότι το αντικείμενο ήταν όπως περίμενε. Παρομοίως το σύνολο του δείγματος συμφώνησε ότι τα εργαστήρια ήταν αρκετά ενδιαφέρον ώστε να το παρακολουθήσουν ως το τέλος, γεγονός που καταδεικνύει το υψηλό επίπεδο και την απόλυτη επιτυχία του εγχειρήματος. Ελαφρώς χαμηλότερη αξιολόγηση έλαβε η *επάρκεια και η χρησιμότητα / καταλληλότητα του εκπαιδευτικού υλικού* καθώς ικανοποιητική την χαρακτήρισε το 85,71% του δείγματος. Αντίθετα την υψηλότερη βαθμολογία (άριστη) έδωσε μόλις το 14,29% των ερωτηθέντων. Εξίσου μοιρασμένο εμφανίστηκε το δείγμα αναφορικά με το *βαθμό βελτίωσης της συμμετοχής του ΣΕΒ ως κοινωνικού εταίρου* στην παραγωγή δημοσίων πολιτικών μέσω των εργαστηρίων. Χωρίς βέβαια να καταγράφονται αρνητικές αξιολογήσεις το 50% του δείγματος χαρακτήρισε το βαθμό βελτίωσης πολύ σημαντικό και το 50% αρκετά σημαντικό. Το 66,67% των ερωτηθέντων θεώρησε ότι το εργαστήριο βελτίωσε σε πολύ μεγάλο βαθμό την *ικανότητά του ΣΕΒ να παρακολουθεί και να αξιολογεί με βιώσιμο τρόπο τις σχέσεις των επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες*, ώστε να ανιχνεύονται τα προβλήματα και να διατυπώνονται προτάσεις πολιτικής για ένα αποτελεσματικό επιχειρηματικό περιβάλλον. Η *συνολικά θετική αποτίμηση* της Δράσης από τους συμμετέχοντες του εργαστηρίου αποτυπώνεται στο γεγονός ότι δεν επισημάνθηκαν αρνητικά στοιχεία σε σχέση με την υλοποίηση της. Το θετικότερο στοιχείο της Δράσης, ήταν η καταγραφή και η ποσοτικοποίηση των δυσχερειών που παρουσιάζει το εθνικό επιχειρηματικό περιβάλλον για την ιδιωτική επιχειρηματικότητα. Με άλλα λόγια, η αναλυτική καταγραφή και κατηγοριοποίηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις στο ελληνικό περιβάλλον. Αναφορικά με τις *προτάσεις βελτίωσης* που επισημάνθηκαν από του συμμετέχοντες στην έρευνα, αυτές αφορούν στο σύνολό τους την υιοθέτηση από πλευράς Πολιτείας των προτάσεων του Παρατηρητηρίου και γενικότερα την ευρύτερη εφαρμογή των αποτελεσμάτων της Δράσης.

Στην παρούσα ενότητα, αναλύονται οι *απόψεις των στελεχών του ΣΕΒ*, όπως αυτές καταγράφηκαν από την έρευνα πεδίου. Όσον αφορά στην *ικανότητά του ΣΕΒ να παρακολουθεί και να αξιολογεί με βιώσιμο τρόπο τις σχέσεις των*

επιχειρήσεων με τη Δημόσια Διοίκηση, ώστε τα προβλήματα να ανιχνεύονται και να διατυπώνονται προτάσεις πολιτικής για ένα αποτελεσματικό επιχειρηματικό περιβάλλον, στο συγκεκριμένο κριτήριο καταγράφηκε συνολικά υψηλή επίδοση. Το 66,67% του δείγματος θεωρεί ότι η δράση βελτίωσε πάρα πολύ την ικανότητά του ΣΕΒ, το 16,67% δήλωσε πολύ και το 16,67% αρκετά. Εξίσου υψηλή αξιολόγηση έλαβε η Πράξη για τη *βελτίωση των ειδικών δεξιοτήτων του ΣΕΒ* (ικανότητα ανάλυσης και δόμησης προβλημάτων, διαβούλευσης και κυρίως εκτενής και συστηματική πληροφόρηση για τα πραγματολογικά δεδομένα του πεδίου ενδιαφέροντος) προκειμένου να καταστεί εφικτή η ουσιαστική συμμετοχή του ως κοινωνικού εταίρου στην παραγωγή των δημοσίων πολιτικών. Συγκεκριμένα, το 80% του δείγματος χαρακτήρισε το βαθμό πάρα πολύ σημαντικό και το 20% πολύ σημαντικό. Το 60% του δείγματος θεωρεί ότι η δράση βελτίωσε σε πάρα πολύ μεγάλο βαθμό την *ουσιαστική συμμετοχή του ΣΕΒ ως κοινωνικού εταίρου* στην παραγωγή των δημοσίων πολιτικών. Το υπόλοιπο 40% δήλωσε πολύ. Ακόμη υψηλότερη επίδοση σημειώθηκε στην *αξιολόγηση των εργαστηρίων* καθώς το 83,33% του δείγματος δήλωσε ότι τα εργαστήρια αποτέλεσαν βήμα διαβούλευσης και προώθησης / διάδοσης των αποτελεσμάτων της δράσης σε πάρα πολύ μεγάλο βαθμό. Το υπόλοιπο 16,67% του δείγματος δήλωσε πολύ. Εξαιρετική χαρακτήρισε το 33,33% του δείγματος την οριζόντια *διάχυση των παραδοτέων* του προγράμματος ενώ η πλειονότητα του δείγματος τη χαρακτήρισε ικανοποιητική. Σύμφωνα με την άποψη των στελεχών του ΣΕΒ στα θετικά σημεία της Πράξης συμπεριλαμβάνονται τα καινοτόμα και άμεσα αξιοποιήσιμα παραδοτέα, τα σημαντικά αποτελέσματα και η αξιοσημείωτη διάχυση των εργαστηρίων. Δεν καταγράφηκαν αρνητικά σημεία παρά μόνο αναφέρθηκαν δυσκολίες σε κάποιες περιπτώσεις κινητοποίησης των εμπλεκομένων. Οι προτάσεις βελτίωσης περιλαμβάνουν τη διεύρυνση της εμβέλειας τόσο γεωγραφικά όσο και θεματικά, αλλά και εξατομίκευση των λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης σε σχέση με τις υπηρεσίες που παρέχει στις επιχειρήσεις.

Συνολικά, ως προς τα *προσδοκώμενα οφέλη* από την Πράξη, αυτά επιτεύχθηκαν σε σημαντικό βαθμό. Ως συνολικά επιτυχημένη θα μπορούσε να χαρακτηριστεί η Δράση, καθώς απέσπασε *ιδιαίτερα υψηλή αξιολόγηση* στο

σύνολο των ερευνητικών ερωτημάτων. Σημαντικό σημείο επιτυχίας της Πράξης αποτελεί ο υψηλός βαθμός βελτίωσης της ικανότητάς του ΣΕΒ να παρακολουθεί και να αξιολογεί με βιώσιμο τρόπο τις σχέσεις των επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες, ώστε τα προβλήματα να ανιχνεύονται και να διατυπώνονται προτάσεις πολιτικής για τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος, καθώς τόσο από τους συμμετέχοντες τα εργαστήρια όσο και από τα ίδια τα στελέχη του ΣΕΒ προέκυψε ανάλογο εύρημα. Ως επακόλουθο σε εξίσου υψηλό βαθμό αναβαθμίστηκε η θέση του ΣΕΒ ως κοινωνικός εταίρος στην παραγωγή των δημοσίων πολιτικών. Τα εργαστήρια με τη σειρά τους αποτέλεσαν σημαντικό βήμα διαβούλευσης και προώθησης των αποτελεσμάτων της Πράξης και γόνιμο έδαφος συζήτησης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Με άριστα βαθμολογήθηκαν ο μηχανισμός παρέμβασης για την ανίχνευση, καταγραφή και επεξεργασία των διοικητικών εμποδίων που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις στις συναλλαγές τους με τους δημόσιους φορείς (μέσος όρος 4,67 με άριστα το 5), το βαρόμετρο ποιότητας των σχέσεων κράτους και επιχείρησης (μέσος όρος 4,5), ο χάρτης διαδρομών στις σχέσεις επιχειρήσεων και Δημόσιας Διοίκησης (μέσος όρος 4,33) και τέλος ο μηχανισμός υποστήριξης και μεταφοράς τεχνογνωσίας (μέσος όρος 4,17). Σε κάθε περίπτωση οι βαθμολογίες ήταν άνω του 4, δηλαδή άνω της τιμής «καλή».

### **7.3 ΕΚΔΔΑ**

Σε μία προσπάθεια να διερευνηθούν τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων, παρουσιάζεται έρευνα των επιπτώσεων της επιμόρφωσης στο πλαίσιο των δράσεων κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων στο ΕΚΔΔΑ. Το χρονικό διάστημα αναφοράς της Έκθεσης αποτίμησης εκτείνεται από 3.07.2013 έως 23.12.2015 και για τη συγκέντρωση και αποδελτίωση των δεδομένων έγινε χρήση ειδικού Πληροφοριακού Συστήματος που έχει αναπτυχθεί. Οι δράσεις επιμόρφωσης εντάσσονται στη γενικότερη προσπάθεια βελτίωσης της θεσμικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης και χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΚΤ μέσω του ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» για το διάστημα 3.07-

31.12.2013 και από το ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα» (πράξεις «Δράσεις Συνεχιζόμενης Κατάρτισης 2014-2018») για το διάστημα 1.01.2014-23.12.2015.

Το ΕΚΔΔΑ, επιπλέον της αξιολόγησης ενός επιμορφωτικού προγράμματος από τους συμμετέχοντες αμέσως μετά την ολοκλήρωση της παρακολούθησης, έχει καθιερώσει και την *αποτίμηση της αποτελεσματικότητας της εκπαιδευτικής παρέμβασης* στην ίδια την υπηρεσία. Μετά το πέρας της επιμόρφωσης (δύο έως τέσσερις μήνες θεωρείται εύλογο χρονικό διάστημα για την τυχόν αξιοποίηση των γνώσεων και δεξιοτήτων), οι εκπαιδευόμενοι καλούνται να αποτυπώσουν, μέσω ενός on line ερωτηματολογίου την αποτελεσματικότητα της ως προς την ατομική ανάπτυξη γνώσεων και δεξιοτήτων και την ικανότητα αποτύπωσης πρότασης ή και εφαρμογής οργανωτικών και λειτουργικών αλλαγών στον τομέα ευθύνης τους. Βασικό ζητούμενο είναι η βελτίωση της απόδοσης του ανθρωπίνου δυναμικού που συμμετείχε στην επιμόρφωση, η οποία επιτυγχάνεται, όταν νέες γνώσεις και ικανότητες μεταφέρονται και χρησιμοποιούνται στο εργασιακό περιβάλλον. Η ειδικότερη έρευνα αποτίμησης της αποτελεσματικότητας των εκπαιδευτικών προγραμμάτων, αποσκοπεί στο να εμπλουτίσει ακόμη περισσότερο την αντίστοιχη έρευνα αξιολόγησης, δίδοντας τη δυνατότητα να διερευνηθεί κατά πόσο εφαρμόστηκαν αλλαγές, κατά πόσο αντιμετωπίστηκαν δυσλειτουργίες, κατά πόσο υπήρξε βελτίωση γενικά ως αποτέλεσμα. Παράλληλα, όμως, ακόμη και η τυχόν αδυναμία αξιοποίησης των γνώσεων και δεξιοτήτων έχει τη δική της βαρύτητα με την αποτύπωση των λόγων που απετέλεσαν εμπόδιο για κάτι τέτοιο.

Η Έκθεση ενσωματώνει δεδομένα που αφορούν σε 6.137 επιμορφωτικά προγράμματα, στα οποία συμμετείχαν 129.991 επιμορφούμενοι και εξ' αυτών οι 69.052 έλαβαν μέρος συμπληρώνοντας το διαδικτυακό ερωτηματολόγιο αποτίμησης. Επομένως, το υφιστάμενο ποσοστό κάλυψης ανέρχεται σε 53,12%. Η επεξεργασία των απαντήσεων έχει πραγματοποιηθεί σε αναλυτικό επίπεδο (ανά συγκεκριμένο κωδικό επιμορφωτικού προγράμματος), σε συγκεντρωτικό επίπεδο (ανά τίτλο προγράμματος) και σε γενικό συγκεντρωτικό επίπεδο (σύνολο τίτλων).

Στο 1<sup>ο</sup> Μέρος της έρευνας διερευνάται ο βαθμός ικανοποίησης από τη συμμετοχή στην εκπαιδευτική διαδικασία, ο οποίος διαμορφώνεται από δύο επιμέρους συνιστώσες, τη συνάφεια του επιμορφωτικού προγράμματος με την εργασία των συμμετεχόντων και την ικανοποίηση των εκπαιδευτικών αναγκών των υπαλλήλων. Βάσει των απαντήσεων, το επιμορφωτικό πρόγραμμα που παρακολούθησαν οι συμμετέχοντες κρίνεται ότι σε πάρα πολύ μεγάλο βαθμό είχε σχέση με την εργασία τους (ποσοστό 57,37%) και σε πάρα πολύ μεγάλο βαθμό ικανοποίησε τις εκπαιδευτικές τους ανάγκες (ποσοστό 50,11%).

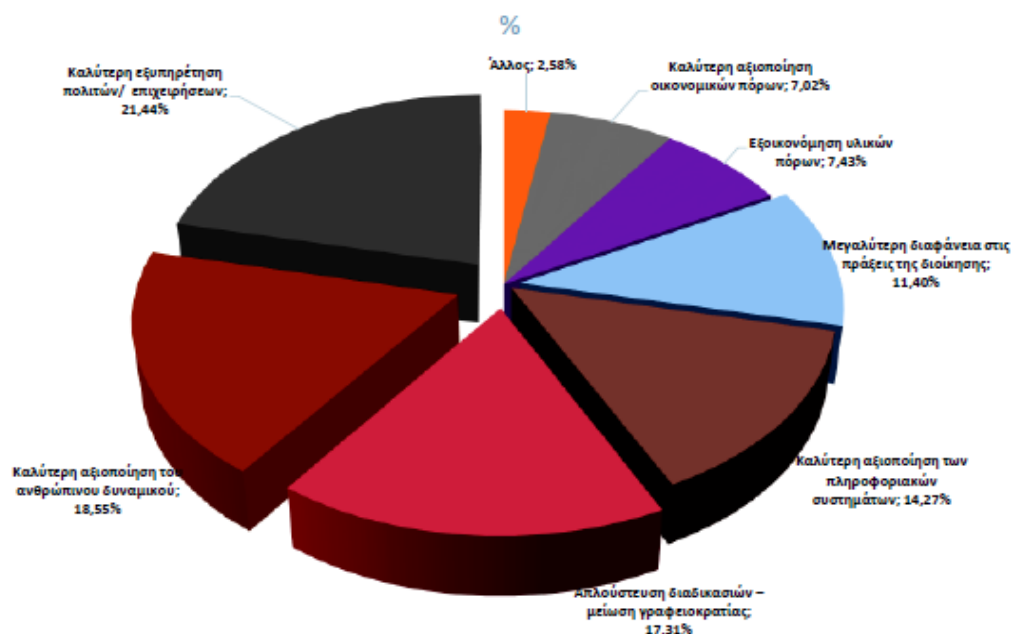
Σε επιμέρους ερωτήματα που αφορούν στη διάρκεια του προγράμματος ποσοστό περίπου 70% θεωρεί τη διάρκεια ικανοποιητική, αλλά ένα σημαντικό ποσοστό του 26,71% θεωρεί ότι ήταν μικρότερη απ'όσο θα έπρεπε.

Οι ενέργειες που έκαναν οι συμμετέχοντες προκειμένου να μεταφέρουν την εμπειρία από το επιμορφωτικό πρόγραμμα στην Υπηρεσία τους, προξένησαν σε μικρό βαθμό («επαρκώς») το ενδιαφέρον της Υπηρεσίας. Περαιτέρω, το 51% περίπου απάντησε ότι μετέφερε την εμπειρία από το επιμορφωτικό πρόγραμμα στην Υπηρεσία με προσωπική πρωτοβουλία και αυτό έγινε κυρίως (περίπου 39% των απαντήσεων) με προφορικές συζητήσεις ή με διάθεση του εκπαιδευτικού υλικού που διανεμήθηκε (ποσοστό 22,40%). Μόνο στο 20,55% των απαντήσεων υπήρξε σχετικό ενδιαφέρον διάχυσης της επιμόρφωσης από τον Προϊστάμενο. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα, οι συμμετέχοντες εκτιμούν πως η εμπειρία που αποκόμισαν από τη συμμετοχή τους είναι εφαρμόσιμη στην Υπηρεσία, επηρέασε πολύ την επαγγελματική τους απόδοση και συνέβαλε στη βελτίωση των γνώσεων και δεξιοτήτων τους.

Στο 2ο Μέρος εξετάζεται η εφαρμογή αλλαγών ως αποτέλεσμα της εκπαίδευσης. Το συγκεκριμένο ερώτημα αποτελεί το κέντρο βάρους της έρευνας. Στο ερώτημα κατά πόσο οι επιμορφούμενοι εφήρμοσαν κάποια αλλαγή στην Υπηρεσία τους με βάση τις γνώσεις και δεξιότητες που αποκόμισαν, προκύπτει ότι μόνο το 37,79% των συμμετεχόντων έχει εφαρμόσει σχετική αλλαγή. Οι τομείς στους οποίους είχε θετικό αντίκτυπο η εφαρμογή είναι η καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, η καλύτερη αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού, η απλούστευση των διαδικασιών και

η μείωση της γραφειοκρατίας, η καλύτερη αξιοποίηση των πληροφοριακών συστημάτων, η μεγαλύτερη διαφάνεια, η εξοικονόμηση υλικών πόρων και η καλύτερη αξιοποίηση αυτών.

Γράφημα 1 : Αντίκτυπος της επιμόρφωσης, τομείς που εφαρμόστηκαν αλλαγές

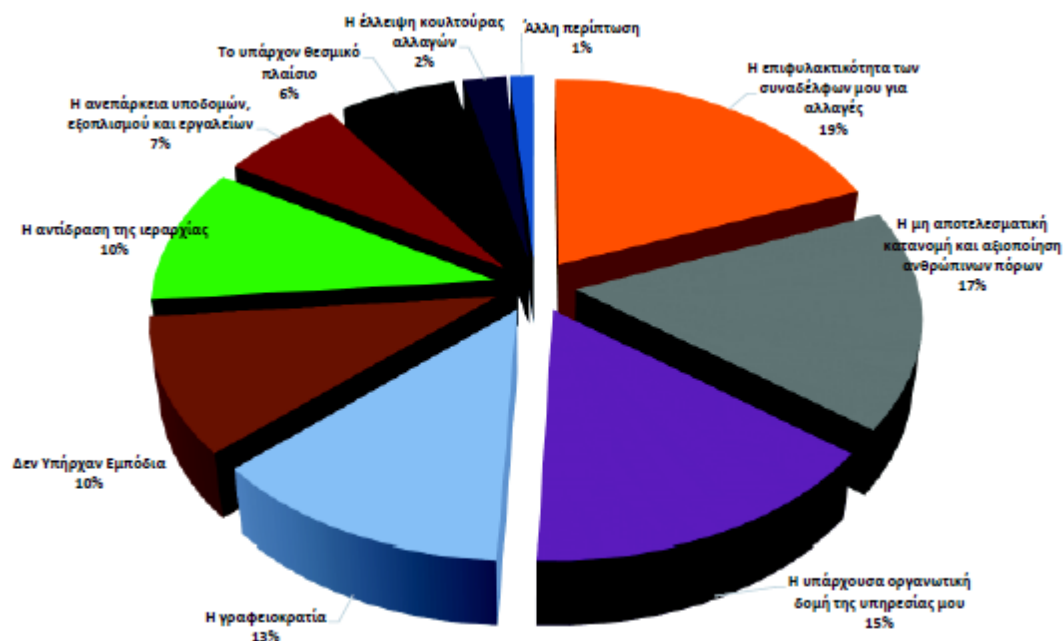


Πηγή : ΕΚΔΔΑ, «Έρευνα Αποτίμησης των Επιπτώσεων της Επιμόρφωσης», Δεκέμβριος 2015

Στην εξειδίκευση του ερωτήματος, πόσο συχνά χρησιμοποιούν τις σχετικές γνώσεις και δεξιότητες, μόνο το 8% δηλώνει πως δεν τις χρησιμοποιεί καθόλου, ενώ το υπόλοιπο ποσοστό με συχνότητα από καθημερινά έως μία με τρεις φορές το μήνα.

Στο Μέρος 3ο διερευνώνται τυχόν εμπόδια εφαρμογής όσων αποκόμισαν από την επιμόρφωση και προοπτική αξιοποίησης γνώσεων και δεξιοτήτων στο μέλλον. Σύμφωνα με τα εν λόγω αποτελέσματα, μόνο το 10% περίπου απάντησε ότι δεν υπήρχαν εμπόδια. Το 90% περίπου εντόπισε εμπόδια εφαρμογής όσων διδάχθηκαν στο επιμορφωτικό πρόγραμμα και αυτά κατά φθίνουσα σειρά ήταν η επιφυλακτικότητα των συναδέλφων για αλλαγές, η μη αποτελεσματική αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων στις δημόσιες υπηρεσίες, η υπάρχουσα οργανωτική δομή, η γραφειοκρατία, η αντίδραση της ιεραρχίας, η ανεπάρκεια υποδομών, εξοπλισμού και εργαλείων, το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο, η έλλειψη κουλτούρας αλλαγών ή άλλη περίπτωση.

Γράφημα 2 : Εμπόδια που δυσκολεύουν την εφαρμογή όσων αποκόμισαν από επιμορφωτικό πρόγραμμα



Πηγή : ΕΚΔΔΑ, «Έρευνα Αποτίμησης των Επιπτώσεων της Επιμόρφωσης», Δεκέμβριος 2015

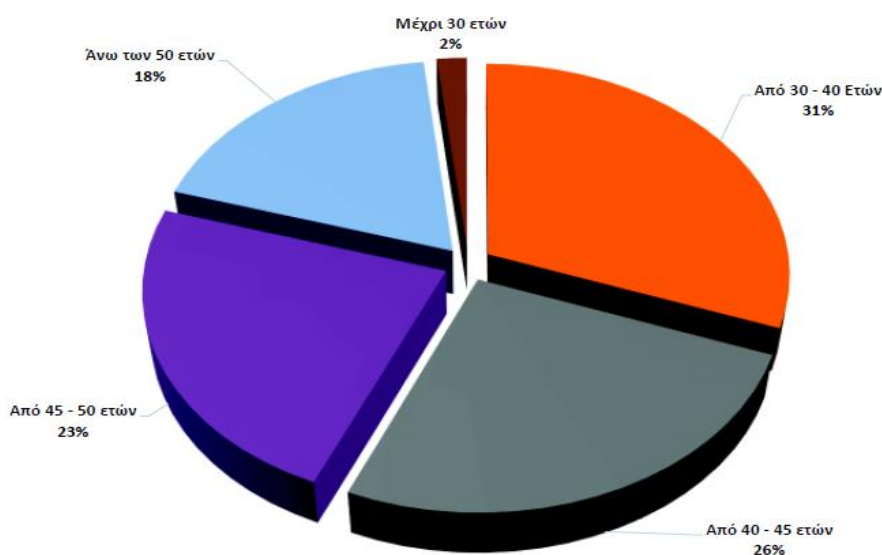
Από τα στοιχεία επίσης προκύπτει ότι κατά 57,48%, υπάρχει θετική προοπτική εφαρμογής αλλαγών στο μέλλον, και κατά 42,52% δε γνωρίζουν ή δε θεωρούν ότι υπάρχει προοπτική αξιοποίησης.

Στο 4ο Μέρος παρουσιάζεται η κατανομή ανά επίπεδο σπουδών όσων εφήρμοσαν τις αλλαγές. Από την επεξεργασία των στοιχείων προκύπτει ότι τα στελέχη που είναι κάτοχοι Πτυχίου ΑΕΙ, οι κάτοχοι Μεταπτυχιακού Τίτλου Σπουδών, οι Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, οι Κάτοχοι Διδακτορικού και τέλος οι κάτοχοι Πτυχίου ΑΤΕΙ είναι αυτοί που αναλογικά εφάρμοσαν αλλαγές.

Στο Μέρος 5ο παρουσιάζεται η ηλικιακή κατανομή των συμμετεχόντων. Από όσους απάντησαν ότι όντως έχουν εφαρμόσει αλλαγές στις Υπηρεσίες τους, το μεγαλύτερο ποσοστό ανήκει στην ηλικιακή κατηγορία 30-40 ετών (30,60%) και ακολουθούν κατά σειρά οι ευρισκόμενοι στην κατηγορία 40-45 ετών, οι ανήκοντες στην κατηγορία 45-50 ετών και οι άνω των 50 ετών. Στην τελευταία θέση κατάταξης είναι οι νεότερης ηλικίας μέχρι 30 ετών (1,77%). Από όσους απάντησαν ότι δεν έχουν εφαρμόσει αλλαγές στις Υπηρεσίες τους, το

μεγαλύτερο ποσοστό ανήκει στην ηλικιακή κατηγορία 30-40 ετών και ακολουθούν κατά σειρά οι ευρισκόμενοι στην κατηγορία 40-45 ετών, οι ανήκοντες στην κατηγορία 45-50 ετών και οι άνω των 50 ετών. Στην τελευταία θέση κατάταξης είναι οι νεότερης ηλικίας μέχρι 30 ετών (1,74%). Συμπερασματικά, στην κατηγορία μέχρι 30 ετών σχεδόν ισοκατανέμονται όσοι εφάρμοσαν αλλαγές με όσους δεν εφάρμοσαν αλλαγές. Στην κατηγορία 30-40 ετών υπερτερούν αυτοί που δεν εφάρμοσαν αλλαγές, όπως και στην κατηγορία 40-45 ετών. Αντιθέτως, στην κατηγορία των 45-50 ετών υπερτερούν όσοι εφάρμοσαν αλλαγές, όπως και στην κατηγορία άνω των 50 ετών.

Γράφημα 3 : Ηλικιακή κατανομή όσων εφάρμοσαν αλλαγές



Πηγή : ΕΚΔΔΑ, «Έρευνα Αποτίμησης των Επιπτώσεων της Επιμόρφωσης», Δεκέμβριος 2015

Στο 6ο Μέρος, περιλαμβάνονται επιμέρους χρήσιμα στοιχεία για την εκπαιδευτική στρατηγική που ακολουθεί το ΕΚΔΔΑ. Σε ερώτηση σχετικά με την αντίδραση του Προϊσταμένου στο αίτημα συμμετοχής σε επιμορφωτικό πρόγραμμα, από την επεξεργασία των απαντήσεων προκύπτει πως στο 70% των ενδιαφερόμενων περίπτωσης ήταν θετική ή πολύ θετική, ενώ μόλις στο 4% ήταν αρνητική ή πολύ αρνητική. Όπως προκύπτει από την επεξεργασία των απαντήσεων σχετικά με τον κύριο λόγο συμμετοχής σε επιμορφωτικό πρόγραμμα, κατά 31% ήταν αποτέλεσμα προσωπικού ενδιαφέροντος, κατά



25% προέκυψε από την επιθυμία για την αύξηση των τυπικών προσόντων των ενδιαφερόμενων, κατά 20% αποδίδεται στην έλλειψη αναγκαίων γνώσεων και δεξιοτήτων για την επιτέλεση του έργου και κατά 18% στην οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση της Υπηρεσίας τους. Όπως προκύπτει από την επεξεργασία των απαντήσεων, με μέσο όρο 8,31 οι ενδιαφερόμενοι θεωρούν ότι η επιμόρφωση στο δημόσιο τομέα σημαίνει αναβάθμιση των ίδιων των Υπηρεσιών του δημοσίου και με τον ίδιο μέσο όρο διαρκή αναβάθμιση των προσόντων των στελεχών. Όλες οι λοιπές απαντήσεις (πχ. δυσλειτουργία υπηρεσιών λόγω απουσιών του προσωπικού, επιβάρυνση του προσωπικού που θα πρέπει να ανταπεξέλθει σε εργασία και επιμόρφωση, παροχή ευκαιριών για εξέλιξη στην ιεραρχία, θεσμικά επιβεβλημένη συμμετοχή χωρίς να υπάρχουν πραγματικές ανάγκες) συγκεντρώνουν χαμηλούς μέσους όρους. Όσον αφορά στην αξιολόγηση του συνολικού έργου του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης, σημαντικό ποσοστό των συμμετεχόντων (της τάξης του 54,52%) θεωρεί πως το Ινστιτούτο συμβάλλει σημαντικά στην αποτελεσματικότερη επιτέλεση του έργου των δημοσίων υπαλλήλων. Ταυτόχρονα ένα αξιοσημείωτο ποσοστό του 26% εκτιμά πως θα μπορούσε να συμβάλλει περισσότερο.

#### **7.4 Συμπεράσματα**

Η παρουσίαση των δύο μελετών, μία από κάθε Προγραμματική Περίοδο, στοχεύει στη βαθύτερη κατανόηση του πλαισίου και των επιδράσεων του προγράμματος και βεβαίως στη διερεύνηση του βαθμού επίτευξης των στόχων. Κάθε δράση αξιοποιώντας τη χρηματοδότηση του ΕΚΤ επιδιώκει τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών στοχεύοντας σε διαφορετικό τομέα της Δημόσιας Διοίκησης κάθε φορά.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας αξιολόγησης που απαιτείται να ακολουθεί κάθε φορά την υλοποίηση, είναι απαραίτητο να γίνεται προσπάθεια να εκτιμηθεί η επίτευξη των στόχων που είχαν τεθεί από κάθε δράση, η επίτευξη των ποσοτικών δεικτών όπως ορίζονται στο Τεχνικό Δελτίο, η λειτουργικότητα και η αποτελεσματικότητα του προγράμματος και τα μειονεκτήματα και πλεονεκτήματα του προγράμματος

Σε κάθε περίπτωση, η απόπειρα αποτίμησης δεν είναι ευχερής καθώς δεν αρκούν σε καμία περίπτωση οι ποσοτικοί δείκτες, αλλά απαιτείται να συνεκτιμηθούν, όπως επανειλημμένα τονίζεται, και ποιοτικοί δείκτες. Οι δύο μελέτες εστιάζουν στο φυσικό και οικονομικό αντικείμενο που χρηματοδοτούνται και φυσικά στο ποσοστό απορρόφησης της ενωσιακής συνδρομής. Ενδιαφέρον θα είχε να προηγηθεί μελέτη υφιστάμενης κατάστασης, να υλοποιηθεί η παρέμβαση και ακολούθως να πραγματοποιηθεί νέα μελέτη μέτρησης των ίδιων δεικτών, πχ. στην πρώτη περίπτωση για τον ΣΕΒ, αφού διαπιστωθούν τα εμπόδια διοικητικής φύσεως και μετρηθεί το κόστος που προκαλούν στις επιχειρήσεις σε απώλεια χρόνου και οικονομικών πόρων, να υλοποιηθούν οι δράσεις μείωσης των διοικητικών επιβαρύνσεων και να μετρηθούν εκ νέου οι σχετικοί δείκτες. Σε κάθε περίπτωση δε θα πρέπει να αγνοείται πως για τις παρεμβάσεις διοικητικής μεταρρύθμισης απαιτείται χρόνος, προκειμένου να αναδειχθούν με σαφήνεια τα αποτελέσματά τους.

## Κεφάλαιο 8. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

### 8.1 Εισαγωγή

Η αξιολόγηση των έργων και των παρεμβάσεων των Ταμείων αναφορικά με τα αποτελέσματά τους στην αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα κράτη-μέλη, αποτελεί μία από τις κύριες προτεραιότητες της ΕΕ, καθώς καλείται να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή των ενωσιακών πολιτικών και στην αποδοτικότερη χρησιμοποίηση των πόρων. Η αξιολόγηση προσφέρει μια κρίση σχετικά με τη συνάφεια, την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και την προστιθέμενη αξία των παρεμβάσεων που υλοποιούνται μέσω των ΕΠ. Ουσιαστικά αποτελεί εργαλείο που αποσκοπεί στην τεκμηρίωση της λήψης αποφάσεων και στην ενδεχόμενη τροποποίηση σχετικά με στρατηγικές προτεραιότητες και κατανομή πόρων, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της λογικής συνέπειας της συνδρομής των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Το δυσχερές του εγχειρήματος επιτείνεται, ιδίως αν ληφθεί υπόψη πως οι περισσότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες ταυτίζονται πλέον στη συλλογική συνείδηση με τις «μνημονιακές υποχρεώσεις» της χώρας. Οι πιεστικότερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ελλάδα για μία ακόμη προγραμματική περίοδο, συνδέονται με την αναποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης η οποία αποτελεί τροχοπέδη για την αναπτυξιακή προοπτική της χώρας, σε συνδυασμό με ένα μη βιώσιμο οικονομικό μοντέλο που στερείται ανταγωνιστικότητας. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα την υψηλή ανεργία, τον αυξανόμενο κοινωνικό αποκλεισμό και τη φτώχεια, την ανεπάρκεια επενδύσεων υποδομής για την προώθηση της ανάπτυξης και της απασχόλησης.

Στο επιλογικό κεφάλαιο, εκτός από την αποτίμηση του ρόλου του ΕΚΤ στην προσαρμογή της εθνικής διοίκησης στο ενωσιακό περιβάλλον, επιχειρούνται και κάποιες συστάσεις για τη μελλοντική περαιτέρω αξιοποίησή του στο θεσμικό εξευρωπαϊσμό της δημόσιας διοίκησης.

## 8.2 Η προστιθέμενη αξία του ΕΚΤ

Μείζονος σημασίας αποδεικνύεται η *αναζήτηση της αποτελεσματικότητας και της προστιθέμενης αξίας στις παρεμβάσεις του ΕΚΤ*, έτι περαιτέρω κατά την περίοδο 2014-2020 καθώς ο ρόλος του ενισχύεται. Στόχος της Αξιολόγησης είναι να εντοπίσει τα σημεία του προγραμματισμού που ενδεχομένως χρειάζονται αναπροσανατολισμό προκειμένου να εξασφαλισθεί η μεγαλύτερη δυνατή επίτευξη των αρχικών στόχων. Το ΕΚΤ εστιάζει τις παρεμβάσεις του σε περιορισμένο αριθμό προτεραιοτήτων, προκειμένου να διασφαλίσει μια επαρκώς υψηλή κρίσιμη μάζα χρηματοδότησης («χρηματοδοτικός εξευρωπαϊσμός») που θα συμβάλλει ουσιαστικά στην αντιμετώπιση των βασικών προκλήσεων των κρατών-μελών. Η έννοια της «*προστιθέμενης αξίας*» που επισταμένα αναφέρεται, είναι ενδεικτική της μεταστροφής της αντίληψης που θα πρέπει να επικρατήσει για την αξιοποίηση των πόρων. Τα έργα απαιτείται να έχουν αποδεδειγμένα ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα στην κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη της χώρας και δεν αρκεί η διασφάλιση του «φυσικού και οικονομικού» αντικειμένου, όπως απαιτείται από το ενωσιακό διαχειριστικό πλαίσιο. Η αποτίμηση της συνεισφοράς του Ταμείου είναι εφικτή και παράμετροι που οφείλουμε να αξιολογούμε επιπλέον της απορρόφησης είναι η πρόσβαση στην πληροφορία, η δικτύωση που καλλιεργείται κατά την προετοιμασία και υλοποίηση των έργων –ιδίως με τους άμεσα ενδιαφερόμενους κοινωνικούς εταίρους- και η ενίσχυση των ικανοτήτων («*θεσμικός εξευρωπαϊσμός*»). Ιδιαίτερα χρήσιμο κρίνεται να συνυπολογίζονται οι ανωτέρω επιμέρους παράμετροι ήδη από τα πρώτα στάδια της υλοποίησης.

Η *εξειδίκευση* του ΕΠ και της συνακόλουθης προστιθέμενης αξίας που προκύπτει από τη χρηματοδότηση του ΕΚΤ είναι μία δυναμική διαδικασία, η έκταση και ο βαθμός της οποίας προσδιορίζεται ανάλογα με τα κάθε φορά δεδομένα υλοποίησης. Η εξειδίκευση έχει γίνει και συνεχίζει να γίνεται σταδιακά στη βάση του επιπέδου ωριμότητας των προτεινόμενων παρεμβάσεων, της διαθέσιμης δημόσιας δαπάνης για την επιλογή πράξεων στους Άξονες Προτεραιότητας που αφορούν, της ιεράρχησης των αναγκών κάλυψης των δεικτών και στόχων του ΕΠ συνεκτιμώντας τους αντικειμενικούς περιορισμούς. Το κυριότερο χαρακτηριστικό της διαδικασίας αυτής είναι ότι οι

σχετικές δράσεις μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης χαρακτηρίζονται στη συντριπτική τους πλειοψηφία *οριζόντιες συστημικές*, δηλαδή μη χωροθετημένες, και έχουν άμεση επίπτωση σε όλες τις περιφέρειες της χώρας. Μολονότι, η κεντρική κυβέρνηση εδρεύει κατά κύριο λόγο στην Αττική, επειδή το αποτέλεσμα των δράσεων αφορά και επηρεάζει τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων όλης της χώρας, η χρηματοδότησή τους επιμερίζεται στο σύνολο της Επικράτειας. *Ως εκ τούτου οι νομικές δεσμεύσεις καθώς και τα παραδοτέα τους δεν είναι ευχερές να ποσοτικοποιηθούν και να χωροθετηθούν διακριτά.*

Αξιοποιώντας όμως ακριβώς αυτό το χαρακτηριστικό των δράσεων βελτίωσης της Δημόσιας Διοίκησης ως *«οριζόντιων συστημικών»*, το προηγούμενο και το παρόν ΕΠ θα μπορούσαν να προσεγγιστούν εργαλειακά και να υπηρετήσουν οριζόντια και τις συστημικές δράσεις των υπολοίπων ΕΠ του ΕΣΠΑ. Υπό αυτό το πρίσμα, η βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών δεν μπορεί να χαρακτηριστεί τομεακή πολιτική (Μαϊστρος, 2014γ:4). Η «βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης», όπως διατυπώνεται ο 11ος στόχος του ΕΣΠΑ 2014-2020, δεν μπορεί να είναι αυτοσκοπός αλλά σκόπιμο κρίνεται να αποτελέσει το μέσον για να υπηρετήσει τις λοιπές τομεακές πολιτικές.

Σε γενικές γραμμές η εικόνα της Δημόσιας Διοίκησης παραμένει αναλλοίωτη. Η Δημόσια Διοίκηση δεν υπέστη το θεσμικό εξευρωπαϊσμό που φιλοδοξούσαν να της επιφέρουν οι μεταρρυθμίσεις. Τα διδάγματα από την προηγούμενη εμπειρία εφαρμογής μεταρρυθμιστικών δράσεων (προγράμματα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ» και «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση») δεν αξιοποιήθηκαν δημιουργικά. Όπως αναφέρεται (Μαϊστρος, 2014γ:1) τα ΕΠ χαρακτηρίζονται ως «πρόγραμμα» ενώ περιέχουν μόνο κανονιστικές ρυθμίσεις, χωρίς να συνοδεύονται από πρόγραμμα εξειδίκευσης της εφαρμογής (οργάνωση των δομών και λειτουργιών, καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό, σύγχρονη τεχνολογία, επιστημονική και τεχνική υποστήριξη). Οι επιμέρους υποστηρικτικές ρυθμίσεις έρχονται εκ των υστέρων, μόνο όταν καλούνται να καλύψουν τα κενά που διαπιστώνονται

κατά την εφαρμογή, με αποτέλεσμα να υπάρχει περαιτέρω απώλεια χρόνου και πόρων. Ταυτόχρονα, διακηρύσσεται ως «μεταρρύθμιση» το άθροισμα αποσπασματικών αλλαγών, που ικανοποιούν τις ανάγκες της τρέχουσας συγκυρίας, χωρίς όμως να διασφαλίζεται η συμβατότητα των αποτελεσμάτων με τους επιδιωκόμενους σκοπούς, ο προϋπολογισμός ευρύτερων επιπτώσεων και ότι οι αλλαγές δεν κινδυνεύουν να αναιρεθούν. Οι σχετικές δράσεις αναζητούν αποκλειστικά χρηματοδότη, τον «χρηματοδοτικό εξευρωπαϊσμό» χωρίς να εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλάνο λειτουργικού εκσυγχρονισμού των δημόσιων φορέων, αντιθέτως διατηρούν με τη λογική αυτή την αποσπασματικότητα των παρεμβάσεων και την κατάρτηση της Δημόσιας Διοίκησης.

Αντίθετα, τα κύρια χαρακτηριστικά που εξακολουθούν να υπονομεύουν τη μεταρρύθμιση, όντας κυρίαρχα στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, είναι η ελλιπής προετοιμασία, η ανύπαρκτη εκ των υστέρων υποστήριξη, η πρόσκρουση στον πυρήνα της γενικής κουλτούρας του πολιτικού και διοικητικού συστήματος, η έλλειψη πολιτικής και η έλλειψη βούλησης για αλλαγή της κουλτούρας αυτής. *Μία ολιστική προσέγγιση αντιθέτως θα προήγαγε τη διαλεκτική αλληλεπίδραση του διοικητικού συστήματος με το πολιτικό σύστημα και με την κοινωνία ταυτόχρονα* (Μαΐστρος, 2009:311), προωθώντας τη μεταρρύθμιση και των τριών, στο εσωτερικό τους και στις μεταξύ τους σχέσεις έτσι, ώστε να αποτελούν ένα ενιαίο σύστημα. Μία τέτοια προσέγγιση προϋποθέτει τη *διασφάλιση της συναίνεσης* όλων των εμπλεκόμενων μερών, πολιτικών και κοινωνικών δρώντων, εγχείρημα ιδιαίτερα απαιτητικό, καθώς το εθνικό διοικητικό σύστημα διατρέχει συγκρουσιακή κουλτούρα.

Η κυριότερη ενδεχομένως εκ των αδυναμιών της εθνικής Δημόσιας Διοίκησης εστιάζεται ακριβώς στο έλλειμμα συντονισμού και στρατηγικής κατεύθυνσης, τη στιγμή που ο αποτελεσματικός συντονισμός αποτελεί αναγκαιότητα για την ανάπτυξη διαδικασίας υλοποίησης (Πασσάς&Τσέκος, 2009:60), μειώνοντας τα επιμέρους σημεία απόφασης και προσδίδοντας στην προσπάθεια την επιθυμητή ολιστική προσέγγιση. Τα επιμέρους έργα υλοποιούνται, αξιοποιώντας την ενωσιακή χρηματοδότηση («χρηματοδοτικός

εξευρωπαϊσμός»), χωρίς να αναζητείται η προστιθέμενη αξία που θα προκύψει από αυτά («θεσμικός εξευρωπαϊσμός»).

### 8.3 Συμπέρασμα

Η ουσία του διοικητικού προτύπου της χώρας δεν έχει επηρεαστεί σοβαρά παρά τις απαραίτητες προσαρμογές που μεσολάβησαν. (Πασσάς&Τσέκος, 2009:139). Η συνδρομή του ΕΚΤ, μέσω των δύο ΕΠ τα οποία στόχευσαν στη βελτίωση της συνολικής απόδοσης και εικόνας της Δημόσιας Διοίκησης, θα μπορούσε να ειπωθεί πως *οριακά συνέβαλε στη μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος, χωρίς να προχωρήσει σε εύρος η αναδιάπλασή της και ο θεσμικός εκσυγχρονισμός της*. Η μονομερής ανάπτυξη της χρηματοδοτικής διάστασης και η περιορισμένη ανάδειξη της θεσμικής διάστασης του εξευρωπαϊσμού του ελληνικού διοικητικού συστήματος αποδεικνύεται και από την υιοθέτηση επαναλαμβανόμενων στόχων, όπως είναι η κωδικοποίηση της νομοθεσίας, ο ανασχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών και η μείωση των διοικητικών βαρών προς όφελος πολιτών και επιχειρήσεων, η ενδυνάμωση σχεδιασμού και εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών, η ενίσχυση των ηλεκτρονικών υπηρεσιών. Η επιζητούμενη αλλαγή, αξιοποιώντας στο έπακρο τις δυνατότητες που παρέχει το ενωσιακό πλαίσιο, προϋποθέτει ισχυρή πολιτική βούληση προσανατολισμένη πρωτίστως στη μεταστροφή της κουλτούρας του Δημοσίου και στην αναχάραξη των ορίων μεταξύ πολιτικής και διοίκησης, καθώς πολλά από αυτά που σχεδιάζονται στις μεταρρυθμίσεις, εν τέλει εφαρμόζονται ανεπαρκώς. Η προκύπτουσα παραδοξότητα, δηλαδή ο θεσμικός εξευρωπαϊσμός να μην αποτελεί την προϋπόθεση για τον αποδοτικό χρηματοδοτικό εξευρωπαϊσμό, αποτελεί ασφαλώς ζήτημα για περαιτέρω έρευνα και μελέτη στο πεδίο της άσκησης της περιφερειακής πολιτικής στη χώρα μας αλλά και σε ενωσιακό επίπεδο.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ◆ Axt, H.J., 1993, «Αποτελεσματική διοίκηση ως προϋπόθεση συνεπούς ευρωπαϊκής πολιτικής», σε Λ. Τσούκαλης, 1993, «Η Ελλάδα στην ΕΚ : Η Πρόκληση της Προσαρμογής», Αθήνα : Παπαζήσης
- ◆ Hooghe, L. and Marks, G., 2001. *Multi-level Governance and European Integration*, Boulder: Rowman & Littlefield
- ◆ Knill, C., 1993, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence (Themes in European Governance)*, Cambridge: Cambridge University Press
- ◆ Marks, G., 1993, «Structural policy and multi-level governance in the EC» σε Cafruny, A. & Rosenthal, G. (επιμ.) *State of European community*, vol.2. Boulder Colorado: Lynne Rienner and London: Logman. σσ. 391-410.
- ◆ Pollack, M.A. 1995, 'The New Institutionalism and EC Governance; The Promise, and Limits, of Institutional Analysis', Paper presented at the American Political Science Association Meeting, Chicago.
- ◆ Wright, V. 1993, «Το διοικητικό σύστημα και η ρύθμιση της αγοράς στην ΕΚ : Εντάσσοντας την ελληνική περίπτωση», σε Λ. Τσούκαλης, 1993, «Η Ελλάδα στην ΕΚ : Η Πρόκληση της Προσαρμογής», Αθήνα : Παπαζήσης
- ◆ Παπαγιάννης, Δ., 2011, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Αθήνα : Αντ.Ν.Σάκκουλα
- ◆ Πασσάς Α., 2012, «Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση Στην Ευρωπαϊκή Ενωσηιακή Πολιτική Διαδικασία», Αθήνα : Παπαζήσης
- ◆ Πασσάς, Α. & Τσέκος, Θ., 2009, «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση-Η Ελληνική Εμπειρία», Αθήνα : Παπαζήσης
- ◆ Σπανού, Κ., 2001, «Ελληνική Διοίκηση Και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Αθήνα : Παπαζήσης
- ◆ Στεφάνου, Κ. «Ο συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής στην Ελλάδα» σε Λ. Τσούκαλης, 1993, «Η Ελλάδα στην ΕΚ : Η Πρόκληση της Προσαρμογής», Αθήνα : Παπαζήσης
- ◆ Τσούκαλης Λ., 1993, «Η Ελλάδα στην ΕΚ : Η Πρόκληση της Προσαρμογής», Αθήνα : Παπαζήσης



## ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

- ◆ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1081/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2006
- ◆ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2006
- ◆ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013
- ◆ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1304/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013
- ◆ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 240/2014 της Επιτροπής της 7<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2014

## ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

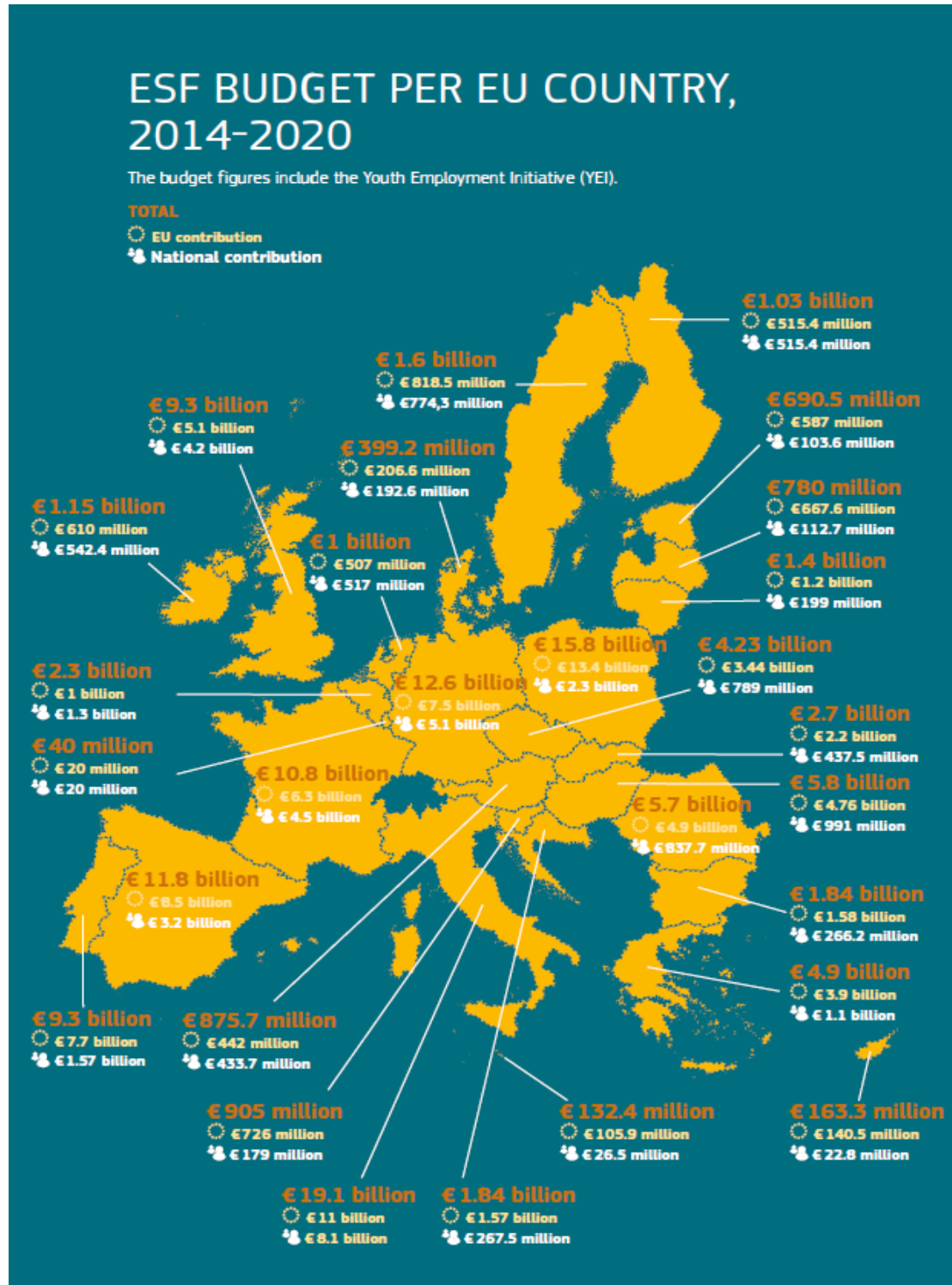
- ◆ <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=en>
- ◆ <http://www.esfhellas.gr/el/Pages/Default.aspx>
- ◆ [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/funds\\_en.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_en.htm)
- ◆ Andreou, G., 2006, “*EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of Governance and Europeanization*”, South European Society and Politics, 11: 2, 241 — 259, διαθέσιμο στο <http://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA113/andreou.pdf>
- ◆ C.M.Radaelli, 2004, “*Europeanisation : Solution or problem?*”, διαθέσιμο στο <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf>
- ◆ European Commission, February 2015, “*Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners*” διαθέσιμο στο <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&pubType=434>
- ◆ European Commission-ESF Thematic Paper (January 2014), “*Promoting Good Governance*” διαθέσιμο στο <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&pubType=434>
- ◆ European Commission-Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion-Unit F1, 2016, “*The European Social Fund, Investing in people*” διαθέσιμο στο <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=en>
- ◆ Börzel, T.A., & Risse, T., 2000, “*When Europe Hits Home : Europeanization And Domestic Change*”, διαθέσιμο στο <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>
- ◆ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ της Επιτροπής Παρακολούθησης του Ε.Π. «ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ» κατά τη 1η Συνεδρίαση της 30 Ιουνίου 2015, διαθέσιμο στο [http://www.epdm.gr/Uploads/Files/Epitropes\\_Parakolouthisis/EPPA\\_MDT/1h\\_EPPA/Apofasi1hEPPAMDT\\_300615.pdf](http://www.epdm.gr/Uploads/Files/Epitropes_Parakolouthisis/EPPA_MDT/1h_EPPA/Apofasi1hEPPAMDT_300615.pdf)
- ◆ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ της Επιτροπής Παρακολούθησης του Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα» κατά τη 2η Συνεδρίαση της 11ης Οκτωβρίου 2016, διαθέσιμο στο [http://www.epdm.gr/Uploads/Files/Epitropes\\_Parakolouthisis/EPPA\\_MDT/2h\\_EPPA/2hEPPA\\_Apofasi.pdf](http://www.epdm.gr/Uploads/Files/Epitropes_Parakolouthisis/EPPA_MDT/2h_EPPA/2hEPPA_Apofasi.pdf)

- ◆ ΕΚΔΔΑ, Δεκέμβριος 2015, «Έρευνα Αποτίμησης των Επιπτώσεων της Επιμόρφωσης», διαθέσιμο στο [http://www.ekdd.gr/ekdda/images/aksiologisi\\_apotimisi/2015\\_ekthesi\\_apotimisi.pdf](http://www.ekdd.gr/ekdda/images/aksiologisi_apotimisi/2015_ekthesi_apotimisi.pdf)
- ◆ ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 διαθέσιμο στο [http://2007-2013.espa.gr/elibrary/Episimo\\_Keimeno\\_EP\\_Dioik\\_Metarrithmisi.pdf](http://2007-2013.espa.gr/elibrary/Episimo_Keimeno_EP_Dioik_Metarrithmisi.pdf)
- ◆ ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-2020 διαθέσιμο στο <https://www.espa.gr/el/Pages/staticOPMetarythmisiDimosiouTomea.aspx>
- ◆ ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-20: Λογική της παρέμβασης με τη χρήση του Logical Framework διαθέσιμο στο <http://www.epdm.gr/index.php?obj=e04ff7431bae7f10>
- ◆ Έρευνα πεδίου για την Πράξη «Δίκτυο Παρέμβασης Για Τη Βελτίωση Της Ποιότητας Των Δημοσίων Υπηρεσιών Προς Τις Επιχειρήσεις» (ΕΕΟ Group, Eurotec-Σύμβουλος αξιολόγησης κατά τη διάρκεια υλοποίησης του ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 -Αύγουστος 2014) διαθέσιμο στο <http://www.esfhellas.gr/el/Documents/%CE%91%CE%BE%CE%B9%CE%BF%CE%BB%CF%8C%CE%B3%CE%B7%CF%83%CE%B7/%CE%95%CE%A3%CE%A0%CE%91/%CE%94%CE%AF%CE%BA%CF%84%CF%85%CE%BF%20%CF%80%CE%B1%CF%81%CE%AD%CE%BC%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B7%CF%82%20%CF%80%CE%BF%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%20%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%AF%CF%89%CE%BD%20%CF%85%CF%80%CE%B7%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%B9%CF%8E%CE%BD.pdf>
- ◆ ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2014-ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΠ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ, 2015
- ◆ Μαϊστρος Π., 2009, «Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]», Αθήνα : Παπαζήσης, διαθέσιμο στο <http://p-maistros.gr/book.pdf>
- ◆ Μαϊστρος Π., 12 Μαΐου 2014, «Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ 1975–2010, Οι διοικητικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης», διαθέσιμο στη <http://p-maistros.gr/dimosiaDioikissi1975-2010.pdf>

- ◆ Μαΐστρος Π., 15 Μαΐου 2014, «*Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ 2011–2013, Μπορούμε να βασιστούμε στη Θεσμική Μνήμη;*», διαθέσιμο στη <http://p-maistros.gr/dimosiaDioikissi2011-2013.pdf>
- ◆ Μαΐστρος Π., 18 Μαΐου 2014, «*Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ 2014–2020, Θα αξιοποιήσουμε την ευκαιρία της νέας προγραμματικής περιόδου;*», διαθέσιμο στη <http://p-maistros.gr/dimosiaDioikissi2014-2020.pdf>
- ◆ Μαΐστρος Π., Μάρτιος 2015, «*Πρόταση για την εξειδίκευση και την υποστήριξη της εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014–2020*, διαθέσιμο στη <http://p-maistros.gr/ESPA.pdf>
- ◆ Μαΐστρος Π., Σεπτέμβριος 2015, «*Οι 7 «ελληνικοί μύθοι» διοικητικής μεταρρύθμισης και η απομυθοποίηση τους*», διαθέσιμο στη <http://p-maistros.gr/7MythoiTisDioikitikisMetarrythmisis.pdf>
- ◆ Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Δελτίο Τύπου, 7 Ιανουαρίου 2014, «*Διαρθρωτικά και επενδυτικά Ταμεία: Η Επιτροπή ενισχύει τον ρόλο των εταίρων στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των έργων*», Βρυξέλλες διαθέσιμο στο [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-5\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-5_el.htm)
- ◆ Παρουσιάσεις 2<sup>ης</sup> συνεδρίασης της Επιτροπής Παρακολούθησης του Ε.Π. «*Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020*» (11 Οκτωβρίου 2016), διαθέσιμες στο <http://www.epdm.gr/index.php?obj=ef0e1d56faee5d19>
- ◆ Πρόταση εξειδίκευσης του ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα διαθέσιμο στο <http://www.epdm.gr/index.php?obj=ef0e1d56faee5d19>

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

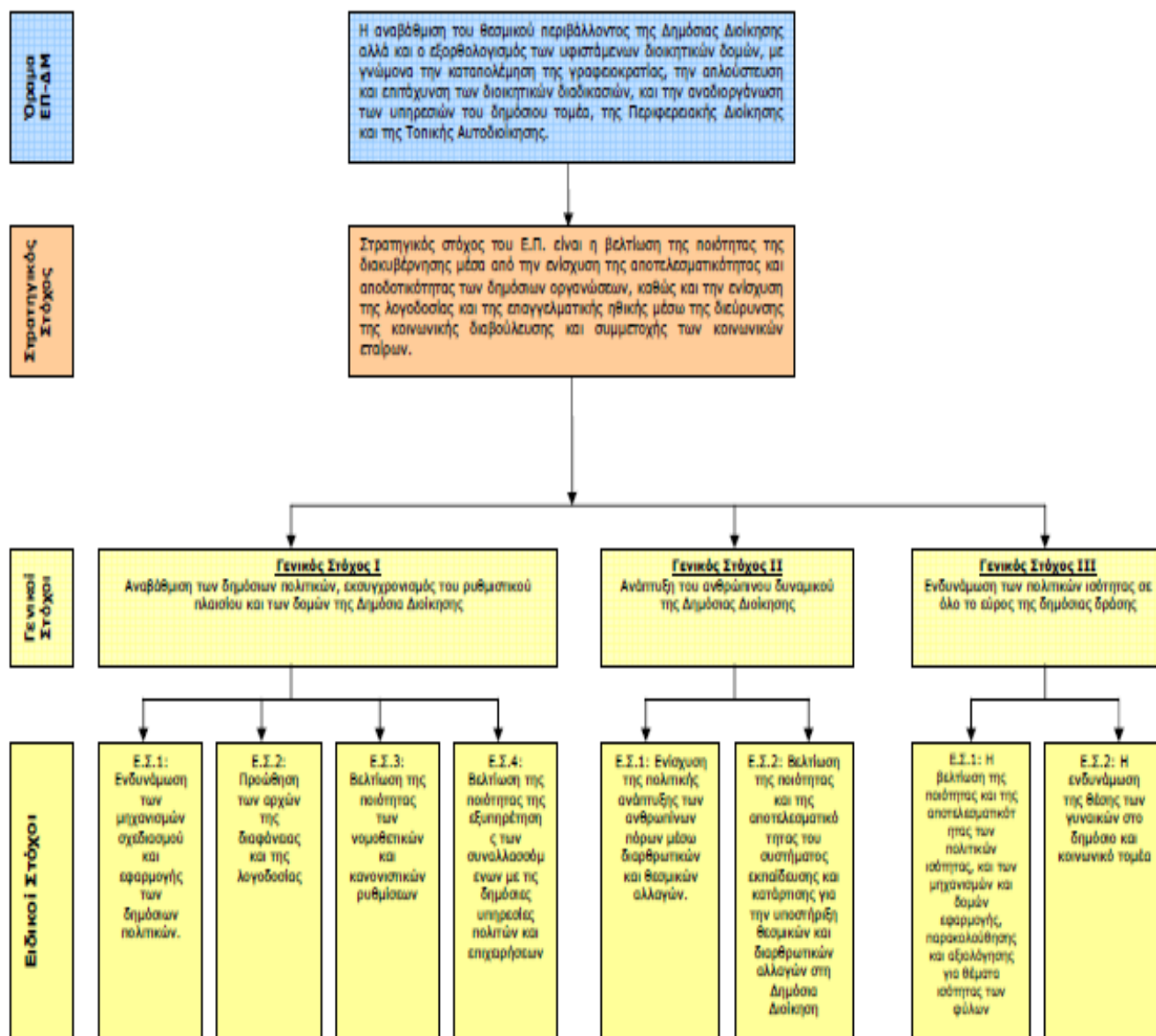
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1 : ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΕΚΤ ΑΝΑ ΚΡΑΤΟΣ-ΜΕΛΟΣ



ΠΗΓΗ : The European Social Fund - Investing in people (03/10/2016)

## ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2 : Διαγραμματική απεικόνιση του ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση

Διάγραμμα στόχων του ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 (Ε.Π. ΔΜ)



ΠΗΓΗ : ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1 : Ανταπόκριση των προτεραιοτήτων του ΕΠ Διοικητική  
Μεταρρύθμιση με τις κατευθύνσεις του ΕΚΤ**

<b>Κατευθύνσεις του ΕΚΤ για την πολιτική βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων</b>	<b>Άξονες προτεραιότητας του ΕΠ</b>		
	<b>Άξονες Ια, Ιβ, Ιγ Αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών, εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της Δημόσιας Διοίκησης</b>	<b>Άξονες ΙΙα, ΙΙβ, ΙΙγ Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης</b>	<b>Άξονες ΙΙΙα, ΙΙΙβ, ΙΙΙγ Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της δημόσιας δράσης</b>
Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα	✓	✓	✓
Ανταπόκριση	✓	✓	✓
Ισονομία και ενσωμάτωση	✓		✓
Συναίνεση	✓		
Συμμετοχή	✓		
Διαφάνεια	✓		
Λογοδοσία	✓		
Εφαρμογή του Νόμου	✓		

Σημείωση 1 - Δεν περιλαμβάνεται αναφορά στον Άξονα Προτεραιότητας IV- Τεχνική Υποστήριξη εφαρμογής, δεδομένου ότι έχει οριζόντιο υποστηρικτικό ρόλο για όλο το εύρος των στόχων του ΕΠ.

Σημείωση 2 - ✓: Εκτιμώμενη άμεση και σημαντική συμβολή - συνέργεια, (✓): εκτιμώμενη έμμεση συμβολή

ΠΙΝΑΚΑΣ 2 : Χρηματοοικονομικά στοιχεία του Ε.Π. «ΔΜ 2007-2013»

ΤΑΜΕΙΟ	Άξονας Προτεραιότητας	Περιγραφή Άξονα Προτεραιότητας	Συνολική χρηματοδότηση του ΕΠ (Ενωση και εθνικό επίπεδο)	Βάση υπολογισμού της ενωσιακής συνεισφοράς (Δημόσιο ή συνολικό κόστος)	Συνολικό ποσό των πιστοποιηθεισών επιλέξιμων δαπανών που καταβλήθηκαν από δικαιούχους	Αντίστοιχη δημόσια συνεισφορά	Ποσοστό υλοποίησης %
ΕΚΤ	01	Αναβάθμιση της ποιότητας των δημόσιων πολιτικών με τη βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου και τον ανασχεδιασμό δομών και διαδικασιών – στις 8 περιφέρειες σύγκλισης	132.496.530	132.496.530	116.041.933,87	116.041.933,87	87,58
ΕΚΤ	02	Αναβάθμιση της ποιότητας των δημόσιων πολιτικών με τη βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου και τον ανασχεδιασμό δομών και διαδικασιών – στις 3 περιφέρειες σταδιακής εξόδου	87.045.034	87.045.034	88.809.461,63	88.809.461,63	102,02
ΕΚΤ	03	Αναβάθμιση της ποιότητας των δημόσιων πολιτικών με τη βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου και τον ανασχεδιασμό δομών και διαδικασιών – στις 2 περιφέρειες σταδιακής εισόδου	2.396.020	2.396.020	7.565.143,13	7.565.143,13	315,73
ΕΚΤ	04	Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης – στις 8 περιφέρειες σύγκλισης	40.905.059	40.905.059	28.823.402,06	28.823.402,06	70,46
ΕΚΤ	05	Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης – στις 3 περιφέρειες σταδιακής εξόδου	50.938.324	50.938.324	44.901.088,86	44.901.088,86	88,14
ΕΚΤ	06	Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης – στις 2 περιφέρειες σταδιακής εισόδου	4.047.043	4.047.043	3.425.925,63	3.425.925,63	84,65
ΕΚΤ	07	Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της Δημόσιας Διοίκησης - στις 8 περιφέρειες σύγκλισης	48.235.348	48.235.348	43.516.273,41	43.516.273,41	90,21
ΕΚΤ	08	Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της Δημόσιας Διοίκησης -	41.147.810	41.147.810	38.109.411,73	38.109.411,73	92,61



ΤΑΜΕΙΟ	Άξονας Προτεραιότητας	Περιγραφή Άξονα Προτεραιότητας	Συνολική χρηματοδότηση του ΕΠ (Ενωση και εθνικό επίπεδο)	Βάση υπολογισμού της ενωσιακής συνεισφοράς (Δημόσιο ή συνολικό κόστος)	Συνολικό ποσό των πιστοποιηθεισών επιλέξιμων δαπανών που καταβλήθηκαν από δικαιούχους	Αντίστοιχη δημόσια συνεισφορά	Ποσοστό υλοποίησης %
		στις 3 περιφέρειες σταδιακής εξόδου					
ΕΚΤ	09	Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της Δημόσιας Διοίκησης - στις 2 περιφέρειες σταδιακής εισόδου	11.062.398	11.062.398	10.737.961,14	10.737.961,14	97,06
ΕΚΤ	10	Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής - στις 8 περιφέρειες σύγκλισης	7.577.418	7.577.418	7.302.305,11	7.302.305,11	96,36
ΕΚΤ	11	Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής - στις 3 περιφέρειες σταδιακής εξόδου	9.271.195	9.271.195	10.300.400,63	10.300.400,63	111,10
ΕΚΤ	12	Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής - στις 2 περιφέρειες σταδιακής εισόδου	579.452	579.452	568.533,66	568.533,66	98,11
		<b>ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>435.701.631</b>	<b>435.701.631</b>	<b>400.101.840,86</b>	<b>400.101.840,86</b>	<b>91,83</b>

ΠΗΓΗ : Ετήσια έκθεση 2014, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα»

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3 : ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα-Λογική της παρέμβασης με τη χρήση του Logical Framework-Θεματικός Άξονας Ι**

ΘΕΜΑΤΙΚΟΣ ΑΞΟΝΑΣ Ι : ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΥΞΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΙΟΤΗΤΑΣ 1, 2, 3)						
Θεματικός Στόχος	Επενδυτική Προτεραιότητα	Ειδικοί Στόχοι	Δείκτες αποτελέσματος	Κατηγορίες Δράσεων	Δείκτες εκροών	
11. Βελτίωση της Θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης (ΕΚΤ)	11.1: Επένδυση στη Θεσμική ικανότητα και στην αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης και των Δημοσίων Υπηρεσιών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο με στόχο τις μεταρρυθμίσεις, την καλύτερη κανονιστική ρύθμιση και την ορθή διακυβέρνηση	Ειδικός στόχος 1.1.1:  Αύξηση των τομέων δημόσιας δράσης στους οποίους εφαρμόζονται νέα συστήματα και διαδικασίες για την ενίσχυση του επιτελικού χαρακτήρα της δημόσιας διοίκησης	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Αριθμός τομέων δημόσιας πολιτικής στους οποίους εφαρμόστηκε κωδικοποίηση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, η οποία διατίθεται από το διαδίκτυο</li> <li>✦ Αριθμός επιτελικών λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης που ενισχύονται</li> <li>✦ Αριθμός λειτουργικών περιοχών στις οποίες εφαρμόζεται επαναοριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ των τεσσάρων επιπέδων διοίκησης</li> </ul>	1.1.1.1: Δράσεις ενίσχυσης της στρατηγικής ικανότητας και των επιτελικών λειτουργιών των φορέων του Δημοσίου τομέα, καθώς και του συντονισμού του κυβερνητικού έργου και των δημοσίων φορέων για την ανάπτυξη και την παρακολούθηση της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Αριθμός έργων επαναοριοθέτησης αρμοδιοτήτων των τεσσάρων επιπέδων διοίκησης</li> <li>✦ Αριθμός έργων ενίσχυσης επιτελικών λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης, περιλαμβανομένων μηχανισμών και συστημάτων παρακολούθησης εφαρμογής δημοσίων πολιτικών</li> <li>✦ Αριθμός έργων Δημιουργίας Παρατηρητηρίου για την Περιφερειακή Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση</li> </ul>	
		Ειδικός στόχος 1.1.2:  Αύξηση των φορέων του δημοσίου τομέα στους οποίους εφαρμόζονται σχέδια λειτουργικής αναδιοργάνωσης και απλοποίησης διοικητικών διαδικασιών	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Αριθμός φορέων του δημοσίου τομέα που εφαρμόζουν απλοποιημένες εσωτερικές διαδικασίες</li> <li>✦ Αριθμός τομέων στους οποίους εφαρμόζεται απλοποίηση διαδικασιών και προτυποποίηση υπηρεσιών προς τους πολίτες</li> </ul>	1.1.2.1: Δράσεις εφαρμογής αναδιοργανώσεων των φορέων του Δημοσίου Τομέα και βελτίωσης της λειτουργίας τους	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Αριθμός εποπτευόμενων φορέων δημοσίου τομέα που αξιολογούνται</li> <li>✦ Αριθμός έργων απλοποίησης εσωτερικών διαδικασιών φορέων του δημοσίου τομέα</li> <li>✦ Αριθμός έργων απλοποίησης εσωτερικών διαδικασιών φορέων του δημοσίου τομέα</li> </ul>	
		Ειδικός στόχος 1.1.3:  Αύξηση των φορέων του δημοσίου τομέα που εφαρμόζουν συστήματα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και εσωτερικού ελέγχου για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Αριθμός φορέων που εφαρμόζουν συστήματα στοχοθεσίας και αξιολόγησης</li> <li>✦ Αριθμός φορέων του δημοσίου τομέα που εφαρμόζουν συστήματα εσωτερικού ελέγχου</li> <li>✦ Αριθμός ελεγκτικών φορέων στους οποίους εφαρμόζονται δράσεις αναβάθμισης της λειτουργίας τους</li> </ul>	1.1.2.2: Δράσεις μείωσης διοικητικών βαρών, απλούστευσης και προτυποποίησης υπηρεσιών προς τους πολίτες	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Αριθμός έργων απλοποίησης διαδικασιών και προτυποποίησης υπηρεσιών προς τους πολίτες</li> </ul>	
					1.1.3.1: Δράσεις ανάπτυξης και εφαρμογής συστημάτων στοχοθεσίας και αξιολόγησης των δημοσίων φορέων	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Αριθμός έργων εισαγωγής συστημάτων στοχοθεσίας και αξιολόγησης σε φορείς του δημοσίου τομέα</li> </ul>
					1.1.3.2: Δράσεις ενίσχυσης του εσωτερικού ελέγχου στους φορείς του δημοσίου τομέα, της διαφάνειας και της καταπολέμησης της διαφθοράς	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Αριθμός συστημάτων εσωτερικού ελέγχου φορέων του δημοσίου τομέα που δημιουργούνται ή αναβαθμίζονται</li> <li>✦ Αριθμός έργων για τον επαναπροσδιορισμό των πεδίων ευθύνης και την αντιμετώπιση επικαλύψεων των ελεγκτικών φορέων και σωματίων επιθεώρησης</li> <li>✦ Αριθμός σχεδίων αναβάθμισης της λειτουργίας ελεγκτικών φορέων</li> </ul>
					1.1.3.3: Δράσεις βελτίωσης των σχέσεων της δημόσιας διοίκησης με την κοινωνία και ενίσχυσης της αμφίδρομης επικοινωνίας και της συμμετοχής των πολιτών, μέσω και της ενίσχυσης της διαβούλευσης και της λογοδοσίας	<ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Αριθμός έργων που αφορούν στην ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών</li> </ul>

ΠΗΓΗ : [http://www.epdm.gr/Uploads/Files/files\\_for\\_content/EPMDT-Logical\\_Framework\\_Final.pdf](http://www.epdm.gr/Uploads/Files/files_for_content/EPMDT-Logical_Framework_Final.pdf)

## ΠΙΝΑΚΑΣ 4 : ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα-Λογική της παρέμβασης με τη χρήση του Logical Framework-Θεματικός Άξονας III

ΘΕΜΑΤΙΚΟΣ ΑΞΟΝΑΣ 3: ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ 7,8,9)					
Θεματικός Στόχος	Επενδυτική Προτεραιότητα	Ειδικοί Στόχοι	Δείκτες αποτελέσματος	Κατηγορίες Δράσεων	Δείκτες εκροών *
11. Βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης (ΕΚΤ)	11.i: Επένδυση στη θεσμική ικανότητα και στην αποτελεσματικότητα της Δημοσίας Διοίκησης και των Δημοσίων Υπηρεσιών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο με στόχο τις μεταρρυθμίσεις, την καλύτερη κανονιστική ρύθμιση και την ορθή διακυβέρνηση	Ειδικός στόχος 3.1.1:  Αύξηση των φορέων της δημόσιας διοίκησης όπου εφαρμόζονται νέες οριζόντιες πολιτικές ανθρώπινου δυναμικού	*Αριθμός φορέων δημόσιας διοίκησης που εφαρμόζουν νέες οριζόντιες πολιτικές διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού	3.1.1.1: Δράσεις βελτίωσης των πολιτικών προσωπικού και εφαρμογής τους και δράσεις ανάπτυξης και εφαρμογής συστημάτων διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού	*Αριθμός έργων δημιουργίας και εφαρμογής ενιαίου συστήματος ψηφιακής διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης  *Αριθμός μελετών για τη βελτίωση των πολιτικών ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα
		Ειδικός στόχος 3.1.2:  Αύξηση του αριθμού στελεχών / υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης με πιστοποιημένες δεξιότητες / διοικητικές ικανότητες	*Αριθμός δημοσίων υπαλλήλων που πιστοποιήθηκαν μετά την παρακολούθηση προγραμμάτων κατάρτισης  *Αριθμός στελεχών ταχείας εξέλιξης που καταρτίστηκαν και τοποθετήθηκαν σε θέσεις του Δημοσίου Τομέα	3.1.2.1: Δράσεις ανάπτυξης γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου Τομέα  3.1.2.2: Δράσεις βελτίωσης της ποιότητας σχεδιασμού των προγραμμάτων σπουδών και του εκπαιδευτικού υλικού	*Αριθμός δημοσίων υπαλλήλων που συμμετέχουν σε προγράμματα κατάρτισης για την ανάπτυξη δεξιοτήτων / διοικητικών ικανοτήτων  *Αριθμός δημοσίων υπαλλήλων που συμμετέχουν σε προγράμματα εξ αποστάσεως εκπαίδευσης  *Αριθμός προγραμμάτων κατάρτισης για μεσαία και υψηλόβαθμα διοικητικά στελέχη της δημόσιας διοίκησης  *Αριθμός στελεχών που παρακολουθεί προγράμματα ταχείας εξέλιξης  *Αριθμός προγραμμάτων σπουδών / πακέτων εκπαιδευτικού υλικού που δημιουργούνται ή αναβαθμίζονται

\* Όλοι οι δείκτες εκροών που αφορούν σε άμεσα ωφελούμενους θα πρέπει οπωσδήποτε να παρακολουθούνται και ανά φύλο στο στάδιο της υλοποίησης του ΕΠ. Στο στάδιο του σχεδιασμού, τέτοια διάκριση πρέπει να γίνεται όπου αυτό απαγορεύεται από την λογική της παρέμβασης.

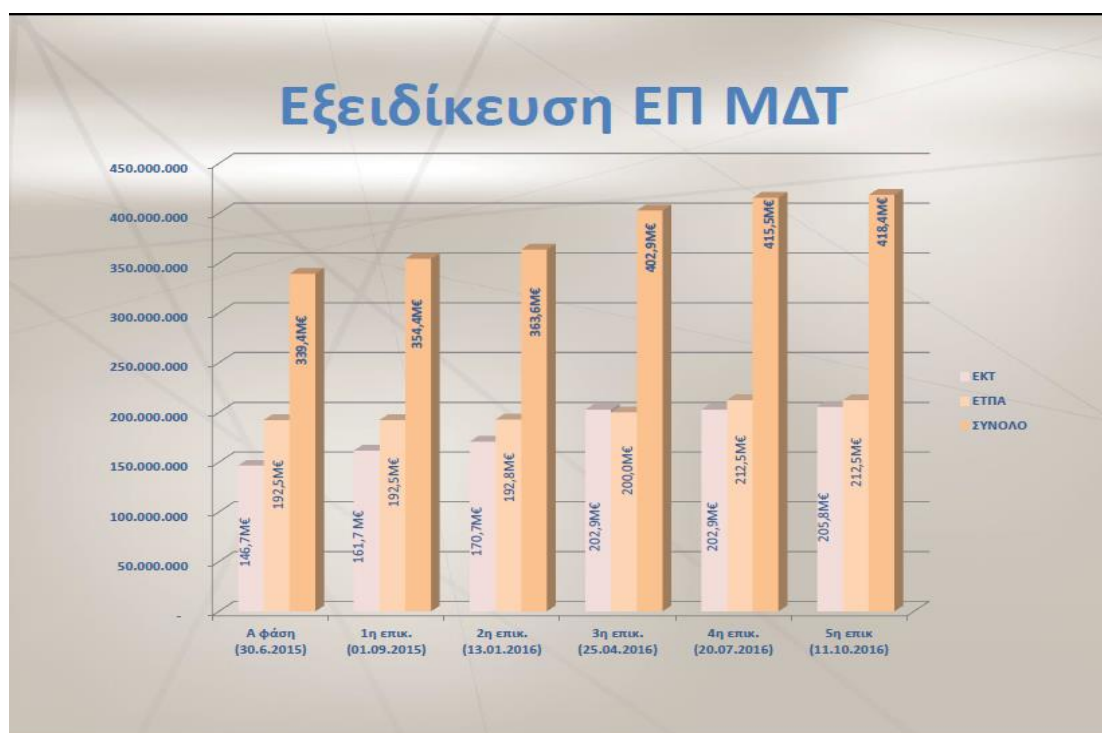
ΠΗΓΗ : [http://www.epdm.gr/Uploads/Files/files\\_for\\_content/EPMDT-Logical\\_Framework\\_Final.pdf](http://www.epdm.gr/Uploads/Files/files_for_content/EPMDT-Logical_Framework_Final.pdf)

## ΠΙΝΑΚΑΣ 4 : ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα-Λογική της παρέμβασης με τη χρήση του Logical Framework-Θεματικός Άξονας IV

ΘΕΜΑΤΙΚΟΣ ΑΞΟΝΑΣ 4: ΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ / ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΕΚΤ ΤΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ 10,11,12)					
Θεματικός Στόχος	Επενδυτική Προτεραιότητα	Ειδικοί Στόχοι	Δείκτες αποτελέσματος	Κατηγορίες Δράσεων	Δείκτες εκροών
		Ειδικός στόχος 4.1:  Ενίσχυση των συστημάτων και των διαδικασιών διοίκησης και εφαρμογής του ΕΠ	*Ποσοστό δεκτών πλαισίου επίδοσης του ΕΠ που επιτυγχάνονται  *Ποσοστό δαπανών του ΕΠ στις οποίες έχει διενεργηθεί έλεγχος  *Ποσοστό πληροφόρησης (ανακοινώσεων, προσκλήσεων, προκηρύξεων) σχετικά με τις ευκαιρίες χρηματοδότησης από το ΕΠ που παρέχεται ηλεκτρονικά	4.1.1: Δράσεις για την εφαρμογή, την διαχείριση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο του Επιχειρησιακού Προγράμματος  4.1.2: Πληροφόρηση και δημοσιότητα  4.1.3: Αξιολόγηση, Μελέτες, Εμπειρογνομosύνες, Τεχνικοί Σύμβουλοι	*Αριθμός έργων για την βελτίωση των συστημάτων και των διαδικασιών διοίκησης και εφαρμογής του ΕΠ.  *Αριθμός ελέγχων και επιθεωρήσεων σε πράξεις του ΕΠ  *Αριθμός Επικοινωνιακών Σχεδίων Δράσης  *Δράσεις ενημέρωσης των δυνητικών δικαιούχων σχετικά με τους στόχους και τις δυνατότητες χρηματοδότησης από το ΕΠ  *Αριθμός μελετών, εμπειρογνομosύσεων, ερευνών, αξιολογήσεων, έργων τεχνικής υποστήριξης

ΠΗΓΗ : [http://www.epdm.gr/Uploads/Files/files\\_for\\_content/EPMDT-Logical\\_Framework\\_Final.pdf](http://www.epdm.gr/Uploads/Files/files_for_content/EPMDT-Logical_Framework_Final.pdf)

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3 : Εξειδίκευση του ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα



ΠΗΓΗ : Παρουσιάσεις 2ης συνεδρίασης της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4 : Εξειδίκευση του ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα

Θεματικός Άξονας	Τίτλος Θεματικού Άξονα	Ταμείο	Ποσοστό Εξειδίκευσης (%)
Α	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ	ΕΚΤ	68,17%
Β	ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	ΕΤΠΑ	93,70%
Γ	ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	ΕΚΤ	92,71%
Δ	ΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ / ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΔΡΑΣΕΩΝ ΕΚΤ	ΕΚΤ	83,11%
Ε	ΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ/ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΔΡΑΣΕΩΝ ΕΤΠΑ	ΕΤΠΑ	83,13%
<b>ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ</b>			<b>85,92%</b>

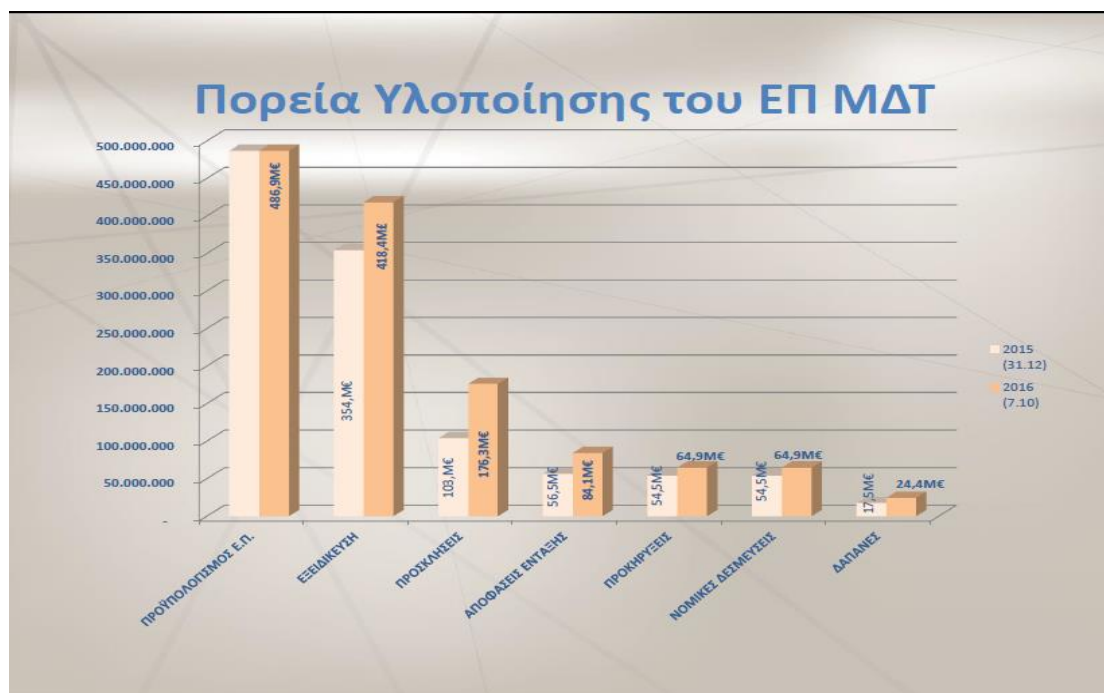
ΠΗΓΗ : Παρουσιάσεις 2ης συνεδρίασης της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5 : Η συνεισφορά των κάθετων τομέων πολιτικής στην εξειδίκευση του ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα



ΠΗΓΗ : Παρουσιάσεις 2ης συνεδρίασης της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6 : Πορεία υλοποίησης του ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα



ΠΗΓΗ : Παρουσιάσεις 2ης συνεδρίασης της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα