

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ : ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ : ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ :
«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ : ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ
ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

Πρότυπα Ποιότητας Δημόσιων Υπηρεσιών και Πιστοποίηση Δημόσιων Φορέων

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Γεώργιος Παπίδας

Αθήνα, 2022

Τριμελής Επιτροπή

Βασίλειος Κέφης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Γεώργιος Παππίδας, 2022

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Σ	: Σύνταγμα
Ν	: Νόμος
ΦΕΚ	: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
ΝΠΔΔ	: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΑΕ	: Ανώνυμη Εταιρεία
ΔΕΚΟ	: Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΟΤΑ	: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΕΕ	: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΟΗΕ	: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΟΣΑ	: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΑΣΕΠ	: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΕΚΔΔΑ	: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΣΔΔΑ	: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΙΝ.ΕΠ.	: Ινστιτούτο Επιμόρφωσης
EFQM	: European Foundation for Quality Management
CAF	: Common Assessment Framework
ΚΠΑ	: Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
ΕΛΟΤ	: Ελληνικός Οργανισμός Τυποποίησης
ISO	: International Organization for Standardization
ΜΕΕ	: Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου
COSO	: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
ΙΑ	: Institute of Internal Auditors
ΑΕΠ	: Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΔΟΠ	: Διοίκηση Ολικής Ποιότητας
ΜΒΟ	: Management by Objectives
ΠΕΕΑ	: Προγραμματισμός-Έλεγχος-Εκτέλεση-Ανάδραση

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	7
Abstract.....	9
Εισαγωγή.....	11

Μέρος Α΄

Κεφάλαιο πρώτο

Η ελληνική δημόσια διοίκηση

Ο Δημόσιος Τομέας στην Ελλάδα.....	13
Η οργάνωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.....	15

Κεφάλαιο δεύτερο

Παθογένειες – διαχρονικές δυσλειτουργίες του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος

Πολυνομία-κακονομία.....	18
Γραφειοκρατία.....	19
Οργάνωση.....	19
Σχέσεις πολιτικής εξουσίας – δημόσιας διοίκησης.....	21
Διαχείριση ανθρώπινων πόρων.....	22
Διαφθορά – σπατάλη – έλεγχος.....	23

Κεφάλαιο τρίτο

Η εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Νέες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη.....	26
Μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση.....	28
Η περίοδος 1980-2010.....	28
Η περίοδος 2010-2018.....	30
Αποτίμηση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.....	32

Μέρος Β΄

Κεφάλαιο τέταρτο

Ποιότητα – Διοίκηση Ολικής Ποιότητας – Πρότυπα Ποιότητας

Η έννοια της ποιότητας.....	35
Διοίκηση Ολικής Ποιότητας.....	38
Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....	40
Πρότυπα Ποιότητας – Διαχείριση Ποιότητας – Πιστοποίηση.....	44

Κεφάλαιο πέμπτο

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης.....	47
Αρχές του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης.....	48
Το μοντέλο του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης.....	50
Μέθοδος αξιολόγησης-βαθμολόγησης.....	53
Στάδια υλοποίησης της εφαρμογής του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης.....	54
Κριτική Προσέγγιση.....	56
Μελέτη περίπτωσης–Υπουργείο Εσωτερικών, Τομέας Μακεδονίας και Θράκης.....	60

Κεφάλαιο έκτο

Πρότυπα ποιότητας ISO

Προτυποποίηση κατά ISO.....	69
Το πρότυπο ISO 9001:2015.....	71
Κριτική προσέγγιση.....	75
Μελέτη περίπτωσης–Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.....	77

Κεφάλαιο έβδομο

Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου

Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του δημόσιου τομέα.....	84
Ο Νόμος 4795/2021	86
Η Επιτροπή C.O.S.O.....	90
Το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών.....	94
Κριτική προσέγγιση.....	101
Συμπεράσματα.....	105

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι α) η παρουσίαση των πιο γνωστών προτύπων ποιότητας που εφαρμόζονται σε δημόσιες υπηρεσίες, σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο και αποσκοπούν στη βελτίωση του τρόπου λειτουργίας και στην ενίσχυση της απόδοσης του οργανισμού σε συνδυασμό με την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας απέναντι στην κοινωνία και β) η ανάδειξη της σημασίας της πιστοποίησης του σωστού τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας κάθε δημόσιου φορέα ο οποίος διαχειρίζεται δημόσιο χρήμα και έχει ως σκοπό την παροχή υπηρεσιών και αγαθών στο κοινωνικό σύνολο.

Η εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη.

Στο Α΄ μέρος παρουσιάζεται συνοπτικά η ελληνική δημόσια διοίκηση, οι δημόσιες υπηρεσίες, οι Αρχές, τα νομικά πρόσωπα δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου που την απαρτίζουν και ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας της. Ακολουθεί η παρουσίαση των παθογενειών και των διαχρονικών δυσλειτουργιών του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος, οι οποίες, παρόλο που έχουν εντοπιστεί και επισημανθεί εδώ και εβδομήντα χρόνια, συνεχίζουν να υφίστανται και να αποτελούν ανασχετικό παράγοντα κάθε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας. Τέλος, παρουσιάζεται η πρόοδος που έχει συντελεστεί τα τελευταία 40 χρόνια σε διοικητικό-ρυθμιστικό-δημοσιονομικό επίπεδο και επιχειρείται η αποτίμηση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών και του βαθμού αξιοποίησης των οικονομικών πόρων και της τεχνογνωσίας που έχει παρασχεθεί τόσο από την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και από Διεθνείς Οργανισμούς.

Στο Β΄ μέρος παρουσιάζονται οι βασικές αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και τα πιο διαδεδομένα στον δημόσιο τομέα πρότυπα ποιότητας τα οποία συστήνονται τόσο από την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και από διεθνείς οργανισμούς όπως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης :

- Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, το οποίο αναπτύχθηκε ως μοντέλο Ολικής Διαχείρισης Ποιότητας και είναι ένα εργαλείο αυτοαξιολόγησης των δημόσιων υπηρεσιών που αποσκοπεί να συμβάλει στη χρηστή διακυβέρνηση, στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

- Η προτυποποίηση κατά ISO και συγκεκριμένα το Πρότυπο EN ISO 9001:2015, η εφαρμογή του οποίου αποσκοπεί στη προτυποποίηση των διαδικασιών, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται ότι ο οργανισμός έχει όλες τις αναγκαίες προϋποθέσεις για

την παραγωγή προϊόντων/υπηρεσιών καλής ποιότητας, που ικανοποιούν τις ανάγκες των πελατών-καταναλωτών.

- Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του σύγχρονου μοντέλου των δημόσιων διοικήσεων με στόχο την ενίσχυση της διοικητικής απόδοσης, την πρόληψη φαινομένων κακοδιαχείρισης και διαφθοράς και την προώθηση μιας κουλτούρας νομιμότητας και ακεραιότητας στη δράση της δημόσιας διοίκησης.

Παράλληλα, στο πλαίσιο της ανάλυσης των πλεονεκτημάτων που συνεπάγεται η εφαρμογή των προτύπων αυτών, παρουσιάζονται και περιπτώσεις οργανισμών που έχουν εφαρμόσει τα πρότυπα αυτά με αποτίμηση του κατά πόσο έχουν ωφεληθεί από την εφαρμογή τους.

Λέξεις – κλειδιά

Δημόσια Διοίκηση, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, Πρότυπα Ποιότητας ISO, Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου

Abstract

Quality standards for public services and certification of public bodies.

The subject of this thesis is the presentation of the best known quality standards that are applied in the public services in the European and international field and aim at the improvement of the function and the reinforcement of the organization's attribution, combined with the enrichment of transparency and accountability towards the society, as well as the emergence of the importance of the certification in the right way of organization and function of every public body that manages public funds and looks after the provision of goods and services in the community.

The thesis is consisted of two parts:

In the first part, the Greek public administration, the public services and authorities, the legal entities of public and private law are presented, as well as its way of organization and function. It is followed by the presentation of the pathogenies and all time malfunctions of the Greek political-administrative system, that, although the fact that they have been mentioned seventy years ago, they continue to exist and be retentive factor of every reformative attempt. Finally, the progress that has been made over the last forty years is presented in the administrative-regulatory-fiscal field and the appraisal of the reforms and the grade of exploitation of the economic funds and expertise that has been from the European Union and the International Organizations is attempted.

In the second part, the basic principles of the Total Quality Management are presented, as well as the most popular quality standards in the public sector that are recommended from the European Union and international bodies, such as the Organization for Economic Cooperation and Development (*OECD*):

- The Common Assessment Framework that is developed as Total Quality Management model and is a tool of self-assessment for the public services that aims at the contribution of good governance, the reform of the public administration and the best service of citizens.
- The ISO standardization and more specifically the EN ISO 9001:2015 Standard, whose application looks up to the processes' standardization in order to be assured that the organization has all the necessary conditions for the production

of goods and services of prime quality that satisfy the needs of the citizens-customers.

- The Internal Control System that consists integral part of the contemporary model of public administrations and aims at the reinforcement of the administrative competency, the prevention of mismanagement and corruption effects and the promotion of a legitimacy and integrity culture within the public administration.

At the same time, in the framework of analyzing the advantages that follow the application of these standards, there is a presentation of organizations that have tried these standards and have evaluated the degree of their benefits.

Key words:

Public Administration, Total Quality Management, Common Assessment Framework, ISO Standards, Internal Control System.

Εισαγωγή

Η βελτίωση του τρόπου λειτουργίας και η ενίσχυση της απόδοσης των δημόσιων υπηρεσιών σε συνδυασμό με την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας απέναντι στην κοινωνία αποτελεί μια διαρκή πρόκληση για τα σύγχρονα ανεπτυγμένα κράτη. Η διεθνοποίηση της οικονομίας, η εξέλιξη της τεχνολογίας, ο έντονος ανταγωνισμός αλλά και η ανάγκη παροχής όλο και καλύτερων υπηρεσιών προς τους πολίτες απαιτούν τη διαρκή εγρήγορση των δημόσιων διοικήσεων προκειμένου αυτές να είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις σχετικές απαιτήσεις. Ιδιαίτερα για τις χώρες που είναι αντιμέτωπες με υπέρογκα δημόσια χρέη και συνακόλουθα με περιορισμένους διαθέσιμους δημόσιους πόρους και οι οποίες χαρακτηρίζονται από χρόνιες παθολογίες, όπως και η χώρα μας, η πίεση είναι ακόμα πιο έντονη.

Για την κατάσταση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης έχουν, κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών, εκπονηθεί μελέτες και συνταχθεί εκθέσεις από εμπειρογνώμονες και διεθνείς οργανισμούς, οι οποίες καταδεικνύουν τα προβλήματα που αυτή αντιμετωπίζει και προτείνουν λύσεις για την αντιμετώπιση τους. Πολλά από τα προβλήματα επαναλαμβάνονται σε όλες τις μελέτες και τις εκθέσεις γεγονός που αποδεικνύει το πόσο βαθιά ριζωμένα είναι. Το ίδιο ισχύει και για τις λύσεις που προτείνονται γεγονός που με τη σειρά του αποδεικνύει την αδυναμία και σε πολλές περιπτώσεις απροθυμία για την εφαρμογή τους. Κοινός παρονομαστής όλων η απουσία επιστημονικής προσέγγισης του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αξιοποίησης των καλών πρακτικών και υιοθέτησης εργαλείων και τεχνικών που αποδεδειγμένα έχουν συμβάλει στη βελτίωση της απόδοσης οργανισμών τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα διεθνώς.

Μέρος Α΄

Κεφάλαιο πρώτο

Η ελληνική δημόσια διοίκηση

Κεφάλαιο δεύτερο

Παθογένειες – διαχρονικές δυσλειτουργίες του ελληνικού πολιτικό-
διοικητικού συστήματος

Κεφάλαιο τρίτο

Η εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Κεφάλαιο πρώτο

Η ελληνική δημόσια διοίκηση

Ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα

Ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα, ο οποίος μπορεί να καθορίζεται από τον κοινό νομοθέτη σύμφωνα με το αρ. 103 παρ. 7 του Συντάγματος, οριοθετήθηκε αρχικά με την παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/1982 (ΦΕΚ Α' 65) και επαναοριοθετήθηκε με τις ρυθμίσεις του άρθρου 51 του ν. 1892/1990, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, με σκοπό τον περιορισμό του. Ωστόσο, η έννοια του δημόσιου τομέα μπορεί να ορίζεται διαφορετικά με ειδικότερους νόμους και ανάλογα με τους σκοπούς του καθενός, όπως π.χ. στο ν. 3812/2009 «Αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις» (Α' 234), όπου στο αρ. 1 στον ορίζονται οι φορείς του δημόσιου τομέα που υπάγονται στο σύστημα προσλήψεων του ν. 2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού...», ή στο ν. 4270/2014 (Α' 143/28.6.2014) «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας...», όπου στο αρ. 14 ορίζεται η έκταση το δημόσιου τομέα όσον αφορά στη δημοσιονομική διαχείριση και στην εφαρμογή των αρχών του δημόσιου λογιστικού, καθώς επίσης και η σχετική νομολογία του Αρείου Πάγου και του Συμβουλίου της Επικρατείας που έχει αναπτυχθεί σχετικά.

Για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας, φορείς του δημόσιου τομέα νοούνται οι φορείς που περιλαμβάνονται στο Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης¹ και οι οποίοι υπάγονται στο δημόσιο τομέα, όπως:

1. Οι κάθε είδους Δημόσιες Υπηρεσίες και Αρχές που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου και εκπροσωπούνται από αυτό, δηλαδή:
 - α) Οι Ανεξάρτητες (αυτοτελείς) Υπηρεσίες της πολιτειακής ηγεσίας του Κράτους (*Προεδρία της Δημοκρατίας, Προεδρία της Κυβέρνησης κ.λπ.*).
 - β) Οι Δημόσιες Αρχές της νομοθετικής λειτουργίας του Κράτους (*υπηρεσίες της Βουλής των Ελλήνων*).
 - γ) Οι Δημόσιες Αρχές της δικαστικής λειτουργίας του Κράτους (*Συμβούλιο της Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο, 278 Πολιτικά και Ποινικά Δικαστήρια, 39 Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια κ.λπ.*).

¹ Υπουργείο Εσωτερικών – Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης, Αθήνα 2020.

- δ) Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (5 συνταγματικά κατοχυρωμένες, όπως ο *Συνήγορος του Πολίτη, το Ανεξάρτητο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού κ.λπ.* και 24 μη συνταγματικά κατοχυρωμένες, όπως η *Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας κ.λπ.*).
- ε) Τα Υπουργεία (18), με τις Γενικές Γραμματείες (47), τις Ειδικές Γραμματείες (6) και τους Διοικητικούς Τομείς, τις Περιφερειακές Υπηρεσίες (π.χ. *οι 53 Εφορείες Αρχαιοτήτων, οι 180 Λιμενικές Αρχές, οι 118 Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες, τα 94 Τελωνεία κ.λπ.*), τις Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες, τις Υπηρεσίες Εξωτερικού (π.χ. *οι 83 Πρεσβείες*) και τις Αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες τους (π.χ. *η Εθνική Μετεωρολογική Υπηρεσία, Τα Γενικά Αρχεία του Κράτους, η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας κ.λπ.*).
- στ) Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (7).

2. Τα κάθε είδους νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.):

- α) Ν.Π.Δ.Δ. της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης (κατά εποπτεύον υπουργείο, όπως τα *102 νοσοκομεία του Ε.Σ.Υ., τα 24 Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα κ.λπ.*)
- β) Ν.Π.Δ.Δ. της κατά τόπον αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α. α' βαθμού – 332 Δήμοι και Ο.Τ.Α. β' βαθμού - 13 Περιφέρειες)

3. Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) δημόσιου χαρακτήρα που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς (π.χ. *Εθνικός Οργανισμός Δημόσιας Υγείας, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, Εθνικό Θέατρο, Ολυμπιακό Αθλητικό Κέντρο Αθηνών, οι Αθλητικές Ομοσπονδίες, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος, το Ελληνικό Κέντρο Διαστήματος κ.λπ.*).

4. Οι ανώνυμες εταιρείες του Δημοσίου, οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί του δημοσίου τομέα (Δ.Ε.Κ.Ο.), καθώς και οι θυγατρικές εταιρείες όλων των ανωτέρω φορέων, εκτός των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., όπως, επίσης, οι ανώνυμες τραπεζικές εταιρείες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου (π.χ. *Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία Α.Ε., Ελληνική Εταιρεία Επενδύσεων και Εξωτερικού Εμπορίου Α.Ε., η Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε., το Αττικό Μετρό Α.Ε., η Εγνατία Οδός Α.Ε. κ.λπ.*).

Τα παραπάνω στοιχεία είναι ενδεικτικά του μεγέθους και των αρμοδιοτήτων του Δημοσίου Τομέα στην Ελλάδα, ο οποίος δρα εξουσιαστικά (*επιβολή φόρων*), ρυθμιστικά (*θέσπιση νόμων*), παροχικά (*παροχή υπηρεσιών υγείας, εκπαίδευσης κ.λπ.*) και συναλλακτικά (*συμπράξεις με ιδιωτικούς φορείς για την κατασκευή αυτοκινητοδρόμων κ.λπ.*), οργανώνοντας μέσω καθορισμένων διοικητικών διαδικασιών και κανόνων ανθρώπινους, οικονομικούς και άλλους πόρους.

Ωστόσο, η δράση αυτή δεν είναι αυθαίρετη και απεριόριστη. Διέπεται από ένα θεσμικό πλαίσιο που περιλαμβάνει τους συνταγματικούς κανόνες, τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου και του διεθνούς δικαίου που εφαρμόζονται στην εσωτερική έννομη τάξη καθώς και τους λοιπούς κανόνες δικαίου που θεσπίζονται από τη νομοθετική λειτουργία. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο και εφαρμόζοντας τις μεθόδους και τεχνικές της διοικητικής επιστήμης, η δημόσια διοίκηση, οργανώνεται και δρά, προκειμένου να εξυπηρετηθεί το δημόσιο συμφέρον.

Η οργάνωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Στην Ελλάδα συνυπάρχουν 3 συστήματα διοικητικής οργάνωσης. Το συγκεντρωτικό, το αποκεντρωτικό και η αυτοδιοίκηση σε τοπικό επίπεδο².

Κατά το συγκεντρωτικό σύστημα, οι κεντρικές διοικητικές αρχές, δηλαδή τα όργανα του Νομικού Προσώπου του Κράτους, ασκούν ειδικές αρμοδιότητες εφαρμόζοντας την κυβερνητική πολιτική σε όλη την εδαφική περιοχή στην οποία εκτείνεται η δραστηριότητα του κράτους μέσω των περιφερειακών-αποκεντρωμένων υπηρεσιών τους. Χαρακτηριστικά παραδείγματα, ο καθορισμός της φορολογικής πολιτικής, η οποία είναι αρμοδιότητα του Υπουργείου Οικονομικών, η παροχή της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης η οποία είναι αρμοδιότητα του Υπουργείου Παιδείας κ.λπ..

Κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, η χώρα διαιρείται διοικητικά σε περιφέρειες, χωρίς όμως να αποκτούν οι περιοχές αυτές ξεχωριστή νομική προσωπικότητα, τα δε περιφερειακά όργανα, τα οποία είναι οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ασκούν γενικές αποφασιστικές αρμοδιότητες για υποθέσεις γενικού κυρίως χαρακτήρα, οι οποίες μεταβιβάζονται με νόμο από την κεντρική κρατική διοίκηση. Χαρακτηριστικά παραδείγματα η εποπτεία, προστασία και εκμετάλλευση

² Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 68

δασών και δασικών εκτάσεων, για τα οποία είναι αρμόδια τα κατά τόπο Δασαρχεία, η διαχείριση των ζητημάτων νόμιμης εισόδου, νόμιμης διαμονής και εργασίας πολιτών τρίτων χωρών, για τα οποία αρμόδιες είναι οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης κ.λπ..

Τέλος, κατά το σύστημα της αυτοδιοίκησης σε τοπικό επίπεδο, συγκροτούνται οργανισμοί με νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου ξεχωριστή από αυτήν του νομικού προσώπου του κράτους, οι οποίοι έχουν δικούς τους πόρους, δικά τους όργανα και διοικητική αυτοτέλεια για υποθέσεις τοπικού κυρίως ενδιαφέροντος, που αφορούν σε συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο και στον πληθυσμό που κατοικεί στον χώρο αυτόν, όπως η κατασκευή και συντήρηση τεχνικών έργων και εγκαταστάσεων, ο έλεγχος καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, η αποκομιδή και μεταφορά αστικών απορριμμάτων, η τήρηση ληξιαρχικών βιβλίων και στοιχείων κ.λπ.. Οι οργανισμοί αυτοί είναι οι 13 Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις και οι 332 Δήμοι.

Βασικός τρόπος οργάνωσης των υπηρεσιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και αυτοδιοίκησης είναι το Βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο. Υπάρχουν αυστηρά καθορισμένοι τομείς αρμοδιότητας. Για καθέναν από αυτούς τους τομείς, ο μηχανισμός διοίκησης διαρθρώνεται σε μια κάθετη ιεραρχική διάταξη οργάνων και υπηρεσιών που προβλέπεται από σταθερούς κανόνες, οι οποίοι καθορίζουν τις αρμοδιότητες που αντιστοιχούν σε κάθε βαθμίδα της διοικητικής ιεραρχίας και σε κάθε υπάλληλο. Έτσι υπάρχει απόλυτη κατανομή αρμοδιοτήτων και ιεραρχία οργανωτικών δομών.

Όσον αφορά στον τρόπο στελέχωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, κυριαρχεί το σύστημα της σταδιοδρομίας, σύμφωνα με το οποίο οι υπάλληλοι εισέρχονται στο δημόσιο με αξιολογικό τρόπο (*κυρίως μέσω γραπτών εξετάσεων*) με μόνιμη σχέση εργασίας, η οποία έχει διάρκεια έως τη συμπλήρωση του νόμιμου ορίου ηλικίας για τη λύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης (*αρχή της μονιμότητας*) και παρέχουν εργασία που αντιστοιχεί στον κλάδο (*οικονομικού, διοικητικού, μηχανικών, γεωτεχνικών κ.λπ.*) και την κατηγορία τους (*πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, τεχνολογικής εκπαίδευσης, δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης κ.λπ.*). Το σύστημα αυτό συμπληρώνεται με το σύστημα των μετακλητών υπαλλήλων και των συγκεκριμένων θέσεων, σύμφωνα με το οποίο εξειδικευμένα στελέχη προσλαμβάνονται έπειτα από επιλογή της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας και όχι με μόνιμη σχέση εργασίας για παροχή συγκεκριμένης εργασίας σε θέσεις, οι οποίες βρίσκονται εκτός της διοικητικής ιεραρχίας. Τέλος, προβλέπεται και η δυνατότητα πρόσληψης υπαλλήλων με σχέση

εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου για την κάλυψη αναγκών σε εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για την κάλυψη πρόσκαιρων, εποχιακών, απρόβλεπτων επειγουσών κ.λπ. αναγκών.

Κεφάλαιο δεύτερο

Παθογένειες – διαγρονικές δυσλειτουργίες του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος

Πολυνομία – κακονομία

Η πολυνομία αφορά στην ποσότητα των παραγόμενων νόμων και ρυθμίσεων. Είναι η υπερβολική παραγωγή νομικών κανόνων, η υπερβολική ρύθμιση των διοικητικών θεμάτων και των θεμάτων της κοινωνικοοικονομικής ζωής. Τα αίτια της πολυνομίας είναι πολλά. Η διαφορετική προσέγγιση των θεμάτων αυτών από τις πολιτικές δυνάμεις της χώρας και η προσπάθεια παρουσίασης κυβερνητικού έργου από την κυβέρνηση συνολικά αλλά και μεμονωμένα από τα στελέχη αυτής (*υπουργούς, υφυπουργούς*), οδηγεί στη συνεχή ρύθμιση μέσω της νομοθετικής διαδικασίας, με κάθε αλλαγή κυβέρνησης και σε πολλές περιπτώσεις ακόμα και κατά τη διάρκεια της θητείας της ίδιας κυβέρνησης. Σε αυτό συμβάλλει η έλλειψη συλλογικής συνείδησης της κοινωνίας, καθώς οργανωμένες ομάδες συγκεκριμένων συμφερόντων προσπαθούν-και συνήθως επιτυγχάνουν-να εξαιρεθούν από γενικούς κανόνες με σκοπό τη διατήρηση ή απόκτηση ευνοϊκότερης θέσης απέναντι στην υπόλοιπη κοινωνία. Ταυτόχρονα όμως υπάρχουν και αντικειμενικοί λόγοι που δημιουργούν συνθήκες για αυξημένη παραγωγή νομοθετικού έργου, όπως οι υποχρεώσεις της χώρας από τη διεθνή παρουσία της και ιδιαίτερα από τη σχέση της με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η κακονομία, από την άλλη πλευρά, σχετίζεται με την ποιότητα των παραγόμενων νόμων και ρυθμίσεων και είναι μια δυσλειτουργία η οποία πολλαπλασιάζει τις αρνητικές συνέπειες της πολυνομίας και δημιουργεί την ανάγκη για νέες ρυθμίσεις. Αιτίες της κακονομίας είναι η εκούσια ή ακούσια παράκαμψη των αρχών της καλής νομοθέτησης, η ανυπαρξία ειδικού κλάδου επιστημόνων που ασχολείται με το αντικείμενο της καλής νομοθέτησης, ορισμένες δε φορές ακόμα και οι συνθήκες κάτω από τις οποίες καλούνται να νομοθετήσουν τα αρμόδια όργανα, όπως η χρονική πίεση από ένα απρόβλεπτο γεγονός, από καθυστερημένη ενσωμάτωση ενωσιακού δικαίου κ.λπ..

Τόσο η πολυνομία όσο και η κακονομία έχουν δραματικές επιπτώσεις στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Καταρχάς ένα ασαφές και δαιδαλώδες θεσμικό πλαίσιο αποθαρρύνει τις επενδύσεις και δημιουργεί γραφειοκρατία,

επιφορτίζοντας τους οικείους οικονομικούς φορείς με το μεγάλο βάρος να κατανοήσουν και να ερμηνεύσουν τις πολλές και κακές ρυθμίσεις. Η διοίκηση καθυστερεί την παραγωγή του έργου της αναμένοντας την έκδοση εγκυκλίων, οι οποίες καλούνται να ερμηνεύσουν τον νόμο. Η ύλη των δικαστηρίων διογκώνεται, γεγονός που οδηγεί στην καθυστέρηση της απονομής της δικαιοσύνης και γενικά δημιουργείται καθεστώς ανασφάλειας δικαίου η οποία μπορεί να φτάσει ακόμα και στο σημείο πλήρους αδιαφορίας και συστηματικής παραβίασης του δικαίου.

Γραφειοκρατία

Η γραφειοκρατία, ως αιτία δυσλειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί μια παθογένεια του τρόπου οργάνωσης σύμφωνα με το Βεμπεριανό μοντέλο, η οποία εμφανίζεται όταν συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις, όπως τα περίπλοκα οργανωτικά και λειτουργικά συστήματα, η πολυνομία, η κακονομία, η ασάφεια των οδηγιών, η υπερβολική εξειδίκευση της εργασίας, η έλλειψη κινήτρων για αυξημένη απόδοση των υπαλλήλων κ.λπ.. Εκδηλώνεται μέσα από τη δράση της δημόσιας διοίκησης ως τυπολατρία, δηλαδή υπερβολική προσκόλλησης στους κανόνες και τις διαδικασίες εις βάρος της αποτελεσματικότητας, υπερβολική παραγωγή εγγράφων, έλλειψη πρωτοβουλίας των υπαλλήλων κ.λπ..

Απόρροια της γραφειοκρατικής νοοτροπίας είναι και η απροθυμία-αδιαφορία για την εισαγωγή νέων μεθόδων διοίκησης και η καθυστέρηση της εφαρμογής των μεθόδων της ψηφιακής-ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Αποτέλεσμα των ανωτέρω είναι η κακή εξυπηρέτηση του πολίτη, η σπατάλη υλικών και ανθρώπινων πόρων, η αύξηση του διοικητικού κόστους που επιβαρύνει τις επιχειρήσεις και η μειωμένη παραγωγικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Οργάνωση

Ο τρόπος με τον οποίο δομείται κάθε οργανισμός έχει καθοριστική σημασία τόσο στην αποτελεσματικότητα όσο και στην αποδοτικότητα του. Ξεκινώντας από την οργάνωση της κεντρικής διοίκησης με τον διαχωρισμό των τομέων της δημόσιας πολιτικής και την ανάθεση της διαχείρισης κάθε διακριτού τομέα σε ξεχωριστό υπουργείο, θα περίμενε κανείς να υπάρχει διαχρονικά ένας σχετικά σταθερός αριθμός υπουργείων στα εκάστοτε κυβερνητικά σχήματα, με τις όποιες αυξομειώσεις να οφείλονται στις

κοινωνικές, ιδίως δε στις τεχνολογικές και οικονομικές εξελίξεις, οι οποίες αλλάζουν ταχύτατα με την πάροδο του χρόνου. Σχετικά σταθερός αντίστοιχα θα έπρεπε να είναι και ο αριθμός των πολιτικών στελεχών (*Υπουργοί, Αναπληρωτές Υπουργοί, Υφυπουργοί, Γενικοί Γραμματείς, Σύμβουλοι κ.λπ.*) στην ηγεσία των υπουργείων. Παρά ταύτα τα 30 τελευταία χρόνια και κατά τη διάρκεια των 12 κυβερνήσεων της περιόδου αυτής ο αριθμός των υπουργείων και των αντίστοιχων υπουργών κυμάνθηκε από 13-21, των αναπληρωτών υπουργών από 0-17 και των υφυπουργών από 6-30³, με σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στην αρχή της συνέχειας του Κράτους, στον χρόνο προσαρμογής των πολιτικών στελεχών στα νέα καθήκοντά τους και της προσαρμογής της διοίκησης στις μεταβολές αυτές.

Παράλληλα, η αύξηση των δομών του διοικητικού μηχανισμού που εκφράζεται μέσω του πολλαπλασιασμού των μονάδων διοίκησης όχι λόγω υπηρεσιακών αναγκών, αλλά προκειμένου να ικανοποιούνται προσωπικές φιλοδοξίες για απόκτηση θέσεων ευθύνης και περισσότερων αρμοδιοτήτων από τα διοικητικά στελέχη, επιβαρύνει δυσανάλογα τις διοικητικές διαδικασίες, προκαλώντας επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, περισσότερη γραφειοκρατία και προβλήματα συντονισμού με αποτέλεσμα χαμηλά επίπεδα αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας και φυσικά αυξημένο κόστος λειτουργίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα το γεγονός ότι στην αρχή της κρίσης (2010) ένα μεγάλο μέρος των δομών σε επίπεδο τμήματος (20%) στελεχωνόταν μόνο από τους προϊσταμένους τους χωρίς άλλους υπαλλήλους⁴.

Το ζήτημα της οργανωτικής διάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης τέθηκε ως μια από τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα μετά από το 2010 ως συνέπεια της κρίσης χρέους, σε συνάρτηση τόσο με τον στόχο του περιορισμού του κόστους του κράτους όσο και με την αποτελεσματικότητα του. Παρά ταύτα τα σχετικά στοιχεία δείχνουν ότι, ενώ στον πρώτο κύκλο (2014) της εσωτερικής αναδιοργάνωσης των διοικητικών δομών το μέγεθος των διοικητικών μονάδων των υπουργείων περιορίστηκε σημαντικά (κατά 43,92%), στον δεύτερο κύκλο (2017-2018) υπήρξε αύξηση (10-15%)⁵. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τη συνεχή μείωση της

³ Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών θεμάτων, https://gslegal.gov.gr/?page_id=776

⁴ Κ. Σπανού, (2018), Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης/επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση, ΕΛΙΑΜΕΠ, σελ. 271

⁵ Μ. Λαμπροπούλου (2020), Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (:) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, σελ. 159

απασχόλησης στον δημόσιο τομέα (έτος/σύνολο τακτικού προσωπικού : 2010/667.374 ,2014/576.856 ,2017/566.861) αποδεικνύει την εμμονή για τη συντήρηση πληθωρικών δομών με διογκωμένη κορυφή και αδύναμη βάση⁶.

Σχέσεις πολιτικής εξουσίας – δημόσιας διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί ουσιαστικά ένα πολιτικό υποκείμενο με σχετικά αυτόνομη θέση στο πολιτικό σύστημα⁷. Ο βαθμός, όμως, της αυτονομίας και ανεξαρτησίας αυτής εναπόκειται στη βούληση της πολιτικής εξουσίας και καθορίζεται από τη φύση των σχέσεων μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολιτικής εξουσίας. Η σχέση αυτή, με τη σειρά της, καθορίζει σε εξαιρετικά μεγάλο βαθμό την εύρυθμη και αποτελεσματική δράση της δημόσιας διοίκησης.

Στην Ελλάδα, όπως και σε άλλες χώρες ιδίως του ευρωπαϊκού νότου, η πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης υπήρξε ως ένα βαθμό αποτέλεσμα του κομματικού εκδημοκρατισμού της, προκειμένου να αποφεύγονται αυταρχικές παρεμβάσεις και δράσεις οι οποίες θα μπορούσαν αφενός να εμποδίζουν την αποτελεσματική λειτουργία της και αφετέρου να υποκρύπτουν ή υποθάλλουν ιδεολογήματα που παραπέμπουν σε αυταρχικές δομές⁸. Ωστόσο με την πάροδο του χρόνου το φαινόμενο αυτό κατέληξε να αποτελεί μια παθογένεια του πολιτικού συστήματος, γνωστή με τον όρο «κομματοκρατία», η οποία εκφράζεται με την προσπάθεια διείσδυσης και παρέμβασης των πολιτικών κομμάτων σε όλα τα πεδία εξουσίας και τους θεσμικούς χώρους μιας κοινωνίας, με χαρακτηριστικότερη όψη την άλωση της δημόσιας διοίκησης από το εκάστοτε κυβερνών κόμμα⁹ και την προσπάθεια ελέγχου των κορυφών της διοικητικής ιεραρχίας με σκοπό τη χρησιμοποίηση της ως μηχανισμό παραγωγής ψήφων παρά ως μηχανισμό άσκησης και εφαρμογής πολιτικής.

Η «αποκομματικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης επιχειρείται κατά καιρούς να επιτευχθεί με τη λήψη διάφορων μέτρων, τα οποία «επιβάλλονται» κυρίως από εξωτερικούς παράγοντες, όπως η προσαρμογή στα ευρωπαϊκά πρότυπα και οι απαιτήσεις εναρμόνισης με το ενωσιακό δίκαιο (ιδίως στο πεδίο της ρύθμισης της αγοράς) καθώς επίσης και οι υποχρεώσεις που προβλέπονταν στα προγράμματα

⁶ Κ. Σπανού, ο.π., σελ. 271

⁷ Ξ. Κοντιάδης, Ελλειμματική Δημοκρατία-Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2009,σελ 235

⁸ Ξ. Κοντιάδης, ο.π., σελ, 55

⁹ Ξ. Κοντιάδης, ο.π., σελ, 48

οικονομικής προσαρμογής (κυρίως στο Τρίτο Μνημόνιο του Ιουλίου του 2015-N.4336/2015).

Χαρακτηριστικά παραδείγματα των παρεμβάσεων αυτών είναι η εκχώρηση σε ανεξάρτητες αρχές αρμοδιοτήτων που παραδοσιακά ασκούνταν από το κράτος (*Συνήγορος του Πολίτη, Επιτροπή Ανταγωνισμού, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας κ.λπ.*), η δημιουργία λειτουργικά αποκεντρωμένων φορέων μέσω της μεταφοράς ή εκχώρησης αρμοδιοτήτων από κεντρικές υπουργικές δομές σε φορείς με αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας (*Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, Ελληνική Στατιστική Αρχή, Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου κ.λπ.*) και η απαίτηση για ρύθμιση των σχέσεων διοίκησης-πολιτικής μέσω της από-πολιτικοποίησης των «επιτελικών στελεχών» (*Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς, επικεφαλής οργανισμών*), του επαναπροσδιορισμού της διαδικασίας επιλογής των ανώτατων διοικητικών στελεχών και της αξιοκρατικής επιλογής των υπαλλήλων στις θέσεις ευθύνης.

Ωστόσο και αυτές οι προσπάθειες υπονομεύονται με επιμέρους ρυθμίσεις, όπως η επιλογή των επικεφαλής κάποιων ανεξάρτητων αρχών από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία αντί να επιλέγονται από ένα πιο ανεξάρτητο και διακομματικό όργανο, όπως η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, η ανάθεση άσκησης καθηκόντων προϊσταμένων σε θέσεις ευθύνης αντί για την εφαρμογή του συστήματος των κρίσεων σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία κ.λπ..

Διαχείριση ανθρώπινων πόρων

Οι ανθρώπινοι πόροι αποτελούν τον πιο σημαντικό πόρο κάθε οργανισμού. Παρόλα αυτά, ο τρόπος με τον οποίο αντιμετώπισε το ελληνικό κράτος το θέμα της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων παρουσιάζει τις ίδιες αδυναμίες που χαρακτηρίζουν τον τρόπο λήψης των περισσότερων πολιτικών αποφάσεων: αποσπασματικά και χωρίς ενδιαφέρον για τη διασφάλιση της συνέχειας και των προϋποθέσεων εφαρμογής και επιτυχίας τους¹⁰. Το πιο ενδεικτικό στοιχείο της κατάστασης αυτής ήταν το γεγονός της απουσίας αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων για το σύνολο των απασχολούμενων και μισθοδοτούμενων υπαλλήλων της Γενικής Κυβέρνησης. Το ίδιο το Κράτος δηλαδή δε γνώριζε με ακρίβεια πόσοι ήταν οι υπάλληλοι που απασχολούσε ούτε ποιο ήταν το ύψος της μισθολογικής δαπάνης για το προσωπικό αυτό. Οι ελλείψεις αυτές επηρέαζαν

¹⁰ Κ. Σπανού, ο.π., σελ. 78

τη δυνατότητα του Κράτους να διαμορφώσει και να προγραμματίσει σοβαρή και συνεκτική πολιτική απασχόλησης του ανθρώπινου δυναμικού.

Το δεύτερο θέμα έχει να κάνει με την κατανομή του προσωπικού στις διάφορες υπηρεσίες του Δημοσίου. Ως αποτέλεσμα των πολιτικό-κομματικών ή πελατειακό-συντεχνιακών λογικών, υπηρεσίες με καλές συνθήκες εργασίας (*υπηρεσίες με επιτελικές κυρίως αρμοδιότητες και απουσία κοινού – π.χ. υπουργεία*) και προνομιακές αμοιβές (*επιδόματα, αμοιβόμενες επιτροπές κ.λπ.*) αποτελούσαν πόλο έλξης για τους περισσότερους υπαλλήλους και παρουσιάζονταν υπερστελεχωμένες, σε αντίθεση με υπηρεσίες οι οποίες εξυπηρετούν κοινό και στις οποίες δεν υπάρχουν ειδικές αμοιβές, οι οποίες έπασχαν διαρκώς από υποστελέχωση.

Το τρίτο θέμα σχετίζεται με την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, όπου αφήνεται στους ίδιους τους υπαλλήλους η πρωτοβουλία να επιλέγουν τα προγράμματα που επιθυμούν όταν το επιθυμούν χωρίς να υπάρχει μια συντονισμένη και στοχευμένη πολιτική επιμόρφωσης-μετεκπαίδευσης-ανάπτυξης προσωπικού από την πλευρά των φορέων.

Τέταρτο και σημαντικότερο η έλλειψη αξιοκρατίας όσον αφορά στην επιλογή στις θέσεις ευθύνης, όπου οι σχετικοί νόμοι και διαδικασίες εφαρμόζονται κατά βούληση.

Η επιτακτική ανάγκη μεταρρυθμίσεων σε αυτούς τους τομείς είχε αποτυπωθεί στην έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. από το 2010 και τροφοδότησε στη συνέχεια τις απαιτήσεις των μετέπειτα μνημονίων, με την εφαρμογή μέτρων όπως η απογραφή των δημοσίων υπαλλήλων, η σύσταση της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών και η υπαγωγή όλων των μισθοδοτούμενων σε αυτήν, η εφαρμογή συστήματος κινητικότητας, η αναμόρφωση του συστήματος επιλογής προϊσταμένων σε θέσεις ευθύνης κ.λπ.. Ωστόσο στις παρεμβάσεις αυτές κυριάρχησε μια δημοσιονομική λογική, επισκιάζοντας σημαντικές διαρθρωτικές διαστάσεις. Έτσι, αφού ικανοποιήθηκαν ποσοτικοί κυρίως στόχοι (*μείωση απασχολούμενου στο δημόσιο προσωπικού, εξορθολογισμός της μισθολογικής δαπάνης κ.λπ.*), οι υπόλοιπες διαρθρωτικές παρεμβάσεις αφέθηκαν στην πρωτοβουλία των εθνικών κυβερνήσεων με αποτέλεσμα να ατονήσουν.

Διαφθορά – σπατάλη - έλεγχος

Απόρροια και αιτία συντήρησης των υπολοίπων δυσλειτουργιών του πολιτικό-διοικητικού συστήματος με επίσης διαχρονικό χαρακτήρα είναι η διαφθορά. Η

διαφθορά είναι μια ενδογενής πολιτική παθογένεια από ιδρύσεως του ελληνικού κράτους που αντανακλά αξίες και παραδόσεις του οθωμανικού διοικητικού συστήματος, το οποίο ανεχόταν ή διευκόλυνε τοπικές εξαιρέσεις από τις γενικές ρυθμίσεις¹¹. Οι νοοτροπίες αυτές είναι τόσο βαθειά ριζωμένες στον τρόπο σκέψης και δράσης της κοινωνίας και γίνονται εμφανείς σε κάθε πεδίο της πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής δραστηριότητας. Φοροδιαφυγή, πολεοδομικές παραβάσεις, χρηματισμοί, ευνοϊκές μετακινήσεις προσωπικού, απόκτηση θέσεων χωρίς αξιοκρατικές διαδικασίες, αναθέσεις έργων-προμηθειών χωρίς επαρκή αιτιολόγηση, διείσδυση των κομμάτων σε όλους τους χώρους, κ.λπ..

Πολυάριθμοι μετακλητοί υπάλληλοι, ο αριθμός των οποίων διαρκώς αυξάνεται, στη θέση των "συμβούλων-συνεργατών" των πολιτικών-κυβερνητικών στελεχών, χωρίς να υπάρχουν λεπτομερή στοιχεία για τον ρόλο και την παρέμβαση τους στη διοίκηση¹². Με τυπικά και ουσιαστικά προσόντα που δεν εγγυώνται εξειδίκευση ή συσσωρευμένη γνώση, ενισχύουν την άποψη ότι καλούνται να διαχειριστούν «αιτήματα-ζητήματα» τα οποία δεν μπορούν να μπορούν να εισέλθουν στις υπηρεσίες μέσω της τυπικής διαδικασίας «υποβολή αίτηματος-πρωτοκόλληση-εξέταση-διεκπεραίωση». Αποτελέσματα της διαφθοράς, η κατασπατάληση δημόσιων και ιδιωτικών οικονομικών πόρων, η εξυπηρέτηση μεμονωμένων συμφερόντων εις βάρος του γενικότερου δημοσίου-κοινωνικού συμφέροντος, οι πολύ χαμηλοί ρυθμοί ανάπτυξης, η υπονόμευση της δημοκρατικής διακυβέρνησης και του κράτους δικαίου, της αρχής της ισοτιμίας και ισονομίας των πολιτών και γενικά η κατάρρευση του αξιακού συστήματος στο οποίο βασίζεται η κοινωνία και το Κράτος.

Για την πρόληψη και την καταστολή της διαφθοράς λαμβάνονται μέτρα σε όλα τα επίπεδα. Από τη ρύθμιση των κανόνων άσκησης των εξουσιών (*νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική*), τον έλεγχο άσκησης των εξουσιών αυτών μέχρι και την επιβολή κυρώσεων στις περιπτώσεις διαπίστωσης φαινομένων διαφθοράς.

Εφαρμογή συστήματος δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης και μεταβολών αυτής για πολιτικά πρόσωπα, δημόσιους υπαλλήλους και δημόσιους λειτουργούς (*Πόθεν Έσχες*), καθορισμός ασυμβίβαστων πριν, κατά τη διάρκεια ή μετά από απόκτηση συγκεκριμένων θέσεων, εφαρμογή συστήματος δημοσιοποίησης όλων των αποφάσεων (*Πρόγραμμα Διαύγεια*), εκχώρηση αρμοδιοτήτων που παραδοσιακά

¹¹ Δ. Σωτηρόπουλος, Α. Χριστόπουλος (2017), Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, διαΝΕΟσις, σελ. 118

¹² Κ. Σπανού, ο.π., σελ. 262-263

ασκούνταν από το κράτος σε ειδικά όργανα (*Ανεξάρτητες Αρχές*), δημιουργία ελεγκτικών σωμάτων (*Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικός Συντονιστής κατά της Διαφθοράς, Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, κ.λπ.*), αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου (π.χ. συμμετοχή δικαστικών λειτουργών στη σύνθεση αυτών), διεύρυνση της συμμετοχής της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς (*Ομάδα Εργασίας για τη Δωροδοκία – Ο.Ο.Σ.Α., Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης, Ομάδα Ελέγχου Εφαρμογής της Σύμβασης του Ο.Η.Ε. κατά της Διαφθοράς, Ομάδα Ειδικών για θέματα Διαφθοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹³*), εμπλουτισμός των υφιστάμενων ελεγκτικών κανόνων διαχείρισης των δημοσίων δαπανών και λογαριασμών με στοιχεία της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης πέρα από τον τυπικό έλεγχο νομιμότητας-κανονικότητας (*νόμος 3871/2010: «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», ΦΕΚ-141, Α΄*).

Παρά όμως, τις ανωτέρω προσπάθειες, οι επιμέρους δράσεις δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Μελετώντας τα πορίσματα διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών σχετικά με την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς, όπως η «Αξιολόγηση του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας» της Διεθνούς Διαφάνειας και η αντίστοιχη έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η θέση της Ελλάδας παραμένει χαμηλή σε διεθνές και σε ευρωπαϊκό επίπεδο¹⁴.

¹³ Μ. Βενετσανοπούλου, ο.π., σελ. 64

¹⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0307&from=EN>, σελ. 7

Κεφάλαιο τρίτο

Η εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Νέες τάσεις στη διοικητική επιστήμη

Από τη δεκαετία του 1980 καταγράφονται στη διοικητική ιστορία σημαντικές αλλαγές στον δημόσιο τομέα πολλών κρατών. Οι κυριότεροι παράγοντες που επηρέασαν τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, είναι η παγκοσμιοποίηση, η αμφισβήτηση της ικανότητας και της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα, η προσέγγιση της δημόσιας γραφειοκρατίας με όρους πολιτικής οικονομίας¹⁵, η εξέλιξη της τεχνολογίας και η οικονομική κρίση.

Η ολοένα και μεγαλύτερη αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση μεταξύ των κρατών κυρίως στον τομέα της οικονομίας (*εμπόριο*) αλλά και σε πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο (*άμυνα και ασφάλεια, τουρισμός, πολιτισμός κ.λπ.*) δε θα μπορούσε να αφήσει ανεπηρέαστο τον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα προκειμένου να μπορέσουν τα κράτη να προσαρμοστούν και να αποδώσουν καλύτερα στο παγκόσμιο περιβάλλον.

Η ικανότητα του κράτους και των δημόσιων υπηρεσιών, στις οποίες διαρθρώνεται και μέσω των οποίων λειτουργεί, να διαχειρίζονται αποτελεσματικά πάσης φύσεως κοινωνικά θέματα αμφισβητείται διαρκώς τα τελευταία χρόνια, τόσο ως προς την παραγωγικότητα-αποδοτικότητα όσο και ως προς την αποτελεσματικότητα, δεδομένων των προβλημάτων που έχουν δημιουργηθεί από αυτόν τον τρόπο διαχείρισης.

Η απουσία οικονομικής σκέψης κατά τη διαδικασία σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών έχει ως αποτέλεσμα τη χαμηλή αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα, δηλαδή την παραγωγή υπηρεσιών (*κυρίως*) με αυξημένο κόστος και μη ορθολογική χρήση των διαθέσιμων πόρων. Παράγοντες όπως η κατάρτιση των ετήσιων προϋπολογισμών σύμφωνα με τους προϋπολογισμούς των προηγούμενων ετών (*υπόδειγμα της αυξητικής εξέλιξης του προϋπολογισμού, Wildavsky*)¹⁶, η τάση της δημόσιας γραφειοκρατίας να μεγιστοποιεί συνιστώσες μιας δικής της συνάρτησης ευημερίας όπως μισθοί, πρόσθετες απολαβές, υπερκατανάλωση αναλωσίμων,

¹⁵ Ν. Μιχαλόπουλος, Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2003, σελ. 34

¹⁶ Γ.Σ. Βαβούρας, Ν.Η.Καραβίτης, Α.Κ. Τσούχλου, Η παραγωγική διαδικασία στο δημόσιο τομέα και η αύξηση των δημοσίων δαπανών : Η περίπτωση της Ελλάδας, Εκδ. Κριτική, Αθήνα 1990, σελ.72-73

καλύτερα γραφεία κ.λπ. (*υπόδειγμα γραφειοκρατικού τρόπου παραγωγής, Niskanen*¹⁷), το γεγονός ότι ο δημόσιος τομέας είναι εντάσεως εργασίας κάτι το οποίο συνεπάγεται τη διαχρονική αύξηση του κόστους λειτουργίας του (*θεωρία της μη ισόρροπης μεγέθυνσης της παραγωγικότητας δημοσίου-ιδιωτικού τομέα, Baumol*)¹⁸, έχουν δημιουργήσει δυσβάσταχτα δημόσια χρέη και υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείματα.

Παράλληλα αμφισβητείται διαρκώς και η αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα, δηλαδή ο βαθμός επίτευξης των επιθυμητών από την κοινωνία αποτελεσμάτων ποιοτικά και ποσοτικά. Χαρακτηριστικά παραδείγματα η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, εκπαίδευσης, υγείας, μεταφοράς προσώπων, η προστασία του περιβάλλοντος κ.λπ., τομείς στους οποίους κυριαρχεί η χαμηλή ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, η ταλαιπωρία των πολιτών κ.λπ..

Αποτέλεσμα των ανωτέρω διαπιστώσεων σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα (*με όρους ποιότητας-αποδοτικότητας-αποτελεσματικότητας*) που επιτύγχανε ο ιδιωτικός τομέας στους αντίστοιχους τομείς, είναι η αναγνώριση της σημασίας της εισαγωγής οικονομικής σκέψης και σύγχρονων μεθόδων management στον τρόπο οργάνωσης, λειτουργίας και δράσης του δημόσιου τομέα.

Η επανάσταση, επίσης, της τεχνολογίας στον τομέα της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών δε θα μπορούσε να μην εισχωρήσει και στο δημόσιο τομέα, με τις απεριόριστες εφαρμογές και τα τεράστια οφέλη στην επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών (*αποστολή μηνυμάτων μέσω email αντί μέσω ταχυδρομείου κ.λπ.*), τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας (*επεξεργασία κειμένων μέσω ηλεκτρονικού υπολογιστή αντί για χειρόγραφο σύνταξη κειμένων κ.λπ.*), τη διαχείριση πληροφοριών και στοιχείων (*ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων εφορίας, ασφαλιστικών φορέων κ.λπ.*).

Τέλος, η οικονομική κρίση των τελευταίων ετών ανάγκασε πολλά κράτη να προσαρμοστούν στα νέα δεδομένα που δημιούργησε η έλλειψη πόρων. Ενώ στο παρελθόν οι δημόσιοι φορείς επεδίωκαν τη συνεχή μεγέθυνση των προϋπολογισμών τους, τα τελευταία χρόνια αναγκάστηκαν να λειτουργούν με μειωμένους πόρους και ο μόνος τρόπος για να το πετύχουν αυτό ήταν η βελτίωση της διοικητικής αποδοτικότητας τους.

Το ζητούμενο σε κάθε περίπτωση η διοικητική μεταρρύθμιση με όποια μορφή και αν προέκυψε. Είτε με πρωτοβουλία των ίδιων των κρατών όπως στην περίπτωση

¹⁷ Ι.Σ. Βαβούρας, Ν.Η.Καραβίτης, Α.Κ. Τσούχλου, ο.π., σελ. 51-52

¹⁸ Ι.Σ. Βαβούρας, Ν.Η.Καραβίτης, Α.Κ. Τσούχλου, ο.π., σελ. 32-33

του Ηνωμένου βασιλείου και των Η.Π.Α. (και στη συνέχεια της Αυστραλίας και της Νέας Ζηλανδίας) με την εμφάνιση του "κινήματος" του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, είτε προαιρετικά μέσω της συνεργασίας κρατών με διεθνείς οργανισμούς όπως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, είτε μέσω της εκπλήρωσης υποχρεώσεων εναρμόνισης πολιτικών και πρακτικών που απορρέουν από τη συμμετοχή π.χ. ενός κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είτε με την υποχρεωτική εφαρμογή προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, όπως στην περίπτωση της Ελλάδας με τα Προγράμματα Δημοσιονομικής Προσαρμογής (*Μνημόνια*) των ετών 2010, 2012, 2015.

Μεταρρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Η Περίοδος 1980 - 2010

Στην περίπτωση της Ελλάδας η ανάγκη εκσυγχρονισμού και αναδιοργάνωσης του δημόσιου τομέα, εκφράστηκε με επιστημονικό τρόπο ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '50, με την έκθεση του καθηγητή Βαρβαρέσου «Έκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδας», σύμφωνα με την οποία «εις το μέλλον ουδεμία πραγματική βελτίωσις των οικονομικών της χώρας θα καταστεί δυνατή, εφόσον δεν αντιμετωπίζεται το βασικό τούτο πρόβλημα της πλημμελώς λειτουργούσης διοικητικής μηχανής» καθώς επίσης και στα μέσα της δεκαετίας του '60 με τη δημοσίευση της έκθεσης Langrod «Έκθεσις αφορώσα την αναδιοργάνωσιν των Δημοσίων Υπηρεσιών εν Ελλάδι»¹⁹. Παρ'όλα αυτά, τα πρώτα βήματα προς τον διοικητικό εκσυγχρονισμό ξεκίνησαν τη δεκαετία του 1980, αφού είχε προηγηθεί η είσοδος στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (νυν Ευρωπαϊκή Ένωση) το 1981, όπου επισφραγίστηκε ο ευρωπαϊκός προσανατολισμός της χώρας και η στροφή στις ευρωπαϊκές αξίες και πρακτικές. Ξεκίνησε ο εκδημοκρατισμός της διοίκησης μέσω της οργάνωσης σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, κατά το οποίο τα περιφερειακά όργανα απέκτησαν αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους²⁰. Στα μέσα της δεκαετίας του '90 και με σκοπό την κάμψη της κάθετης ιεραρχικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, ενισχύθηκε περαιτέρω ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης με την ίδρυση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης σε εφαρμογή της παρ. 1 του

¹⁹ Σ. Κτιστάκη, ο.π., σελ. 103-104

²⁰ Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986.

άρθρου 102 Σ. Παράλληλα, αξιοποιώντας τη διεθνή και ευρωπαϊκή εμπειρία και πρακτική, άρχισαν να εισάγονται θεσμοί, οι οποίοι είχαν ως σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, όπως η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (Ν.1388/1983) με σκοπό τη δημιουργία ενός σώματος εξειδικευμένων στελεχών της δημόσιας διοίκησης, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Ν.2190/1994) με σκοπό την κατοχύρωση του αδιάβλητου της διαδικασίας επιλογής του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη (Ν.2477/1997) με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Ν. 2477/1997) με σκοπό τον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση του εσωτερικού ελέγχου της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης κ.λπ..

Ποσοτικά και ρυθμιστικά, η δημιουργία τέτοιων θεσμών και η θέσπιση νόμων όσον αφορά στη λειτουργία τους διαχρονικά κινείτο σε υψηλούς ρυθμούς. Θεσμοθέτηση ολοένα και περισσότερων ανεξάρτητων αρχών, δημιουργία ολοένα και περισσότερων ελεγκτικών σωμάτων, δημιουργία δύο εθνικών σχολών και αύξηση του αριθμού των εισακτέων σε αυτές και αντίστοιχα αυξημένη νομοθετική παραγωγή στους τομείς αυτούς. Ποιοτικά όμως, η συνεισφορά των θεσμών αυτών στην αναβάθμιση της λειτουργίας του δημόσιου τομέα, παρ'όλο που ήταν αναμφισβήτητα θετική, δεν ήταν η αναμενόμενη. Κύρια αιτία η επιθυμία από την πολιτική εξουσία να διατηρεί τον έλεγχο σε κάθε περίπτωση με σκοπό την εξυπηρέτηση άλλων σκοπών εκτός του δημόσιου συμφέροντος. Ίδρυση του Α.Σ.Ε.Π., αλλά παράλληλα διατήρηση της δυνατότητας στελέχωσης του δημόσιου τομέα και με άλλους τρόπους (*συμβάσεις αορίστου-ορισμένου χρόνου κ.λπ.*). Στελέχωση του δημόσιου τομέα με εξειδικευμένα στελέχη μέσω της Ε.Σ.Δ.Δ.Α, αλλά μη αξιοποίηση τους και μη τοποθέτηση τους σε θέσεις ευθύνης (*παράκαμψη του συστήματος κρίσεων μέσω της ανάθεσης καθηκόντων*). Δημιουργία σώματος ελεγκτών, αλλά χωρίς τις απαραίτητες προϋποθέσεις ανεξάρτητης λειτουργίας (*υπαγωγή στον αρμόδιο υπουργό*) κ.λπ..

Αντίθετα, τα αποτελέσματα ήταν πιο ορατά σε τομείς όπου τίθεντο ποσοτικοί στόχοι, όπως στη δημοσιονομική διαχείριση ή στο μέγεθος του δημόσιου τομέα. Αρχικά με την είσοδο της χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση το 2001 και την επίτευξη στόχων οι οποίοι απαιτούσαν μεταξύ άλλων μια ορθολογική διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Και στην περίπτωση αυτήν όμως παρ'όλο που σημειώθηκε ποσοτική βελτίωση (*περιορισμός του δημόσιου χρέους και συγκράτηση του ελλείμματος του κρατικού προϋπολογισμού ως ποσοστά του ΑΕΠ*) απουσίασε η ποιοτική

παράμετρος (ο τρόπος επίτευξης των στόχων αυτών, η δημιουργία των προϋποθέσεων για διατήρηση των συνθηκών αυτών, η αξιοπιστία των στατιστικών στοιχείων κ.λπ.), με συνέπεια την εκ νέου επιδείνωση των δημοσιονομικών στοιχείων σε σύντομο χρονικό διάστημα και την ανάγκη λήψης νέων μέτρων για την επίλυση των προβλημάτων αυτών. Έτσι στα μέσα του 2010 και έπειτα από την υποβολή αιτήματος της Ελλάδας για διεθνή χρηματοδοτική συνδρομή, η χώρα εισήχθη σε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής σε συμφωνία από κοινού με την Ευρωπαϊκή Ένωση, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

Η περίοδος 2010-2018

Με το πρώτο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής (*Μνημόνιο Συνεννόησης - Ν. 3845/10, «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»*), τέθηκαν αρχικά βραχυπρόθεσμοι στόχοι δημοσιονομικού χαρακτήρα, με σκοπό τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείματος και στη συνέχεια του καθαρού εξωτερικού χρέους, κυρίως μέσω της εξοικονόμησης των δαπανών του δημόσιου τομέα (*περικοπές ονομαστικών μισθών και συντάξεων, αύξηση των ορίων συνταξιοδότησης κ.λπ.*). Παράλληλα καθορίστηκε ως βασικό στοιχείο του προγράμματος η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης. Η σημασία μάλιστα του στοιχείου αυτού για τη συνολική επιτυχία του προγράμματος είναι τόσο καίρια, ώστε ταχύτερη εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση θα μπορούσε να αποφέρει συντομότερα μεγαλύτερη εξοικονόμηση πόρων από ότι είχε αρχικά υπολογιστεί δεδομένων των δυνατοτήτων βελτίωσης στον τομέα αυτόν. Παρ'όλα αυτά η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης τέθηκε ως μεσοπρόθεσμος στόχος.

Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις²¹ αφορούσαν στην αναδιοργάνωση των διαδικασιών πρόσληψης, δημιουργία απλουστευμένου συστήματος πληρωμών για τους εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα (*δημιουργία ανεξάρτητης αρχής - Ενιαία Αρχή Πληρωμών*), αναμόρφωση του συστήματος δημόσιων προμηθειών, αναμόρφωση του συστήματος οικονομικής διαχείρισης στον τομέα της υγείας (*εφαρμογή συστήματος διπλογραφικού λογιστικού ελέγχου των χρήσεων σε νοσοκομεία, βελτιώσεις στους μηχανισμούς τιμολόγησης και κοστολόγησης κ.λπ.*), αναδιοργάνωση της Τοπικής

²¹ European Commission (Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα, occasional papers 61, Ιούνιος 2010, σελ. 52-60

Αυτοδιοίκησης (*συγχώνευση φορέων, μείωση του αριθμού των αιρετών κ.λπ.*), λειτουργική αξιολόγηση της δημόσιας διοίκησης σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης, εξορθολογισμός της λειτουργίας των κρατικών επιχειρήσεων και αποκρατικοποίηση, αναμόρφωση της φορολογικής διοίκησης, αναμόρφωση του συστήματος διαχείρισης ανθρώπινων πόρων (*σύνδεση των αμοιβών με την παραγωγικότητα και τα καθήκοντα κ.λπ.*).

Και σε αυτήν όμως την περίπτωση, παρ'όλο που οι ποσοτικοί στόχοι του προγράμματος επετεύχθησαν σε μεγάλο βαθμό, οι ποιοτικοί στόχοι, κυρίως σε ότι αφορά στις μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, δεν ακολούθησαν την ίδια πορεία με αποτέλεσμα να ακολουθήσουν άλλα δύο Προγράμματα Δημοσιονομικής Προσαρμογής, το 2012 (*N.4046/2012*) και το 2015 (*N. 4336/2015*). Στα προγράμματα αυτά τέθηκαν εκ νέου οι στόχοι που δεν υλοποιήθηκαν με το πρώτο πρόγραμμα²² (*δημόσιες προμήθειες, αξιοπιστία στατιστικών στοιχείων, σύστημα υγείας*) καθώς επίσης και νέοι στόχοι με απώτερο σκοπό τη δημιουργία ενός σύγχρονου κράτους και μιας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης.

Οι στόχοι του δεύτερου προγράμματος περιλάμβαναν τον καλύτερο συντονισμό του κυβερνητικού έργου, την καλύτερη νομοθέτηση, την αναβάθμιση του εκπαιδευτικού συστήματος, τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος κ.λπ..²³ Οι στόχοι του τρίτου προγράμματος περιλάμβαναν επιπλέον την αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, την αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών, τη βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων, την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, την ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση, τις καλύτερες διαδικασίες επιλογής των διευθυντικών στελεχών, ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων κ.λπ..²⁴

²² Ν. 4046/12, «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας», τεύχος Α', αρ. φύλλου 28, 14 Φεβρουαρίου 2012, σελ. 786-επ.

²³ Ν. 4046/12, ο.π., σελ 816-επ.

²⁴ Ν. 4336/15, «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης», τεύχος Α', αρ. φύλλου 94, 14 Αυγούστου 2015, σελ. 1031-επ.

Αποτίμηση μεταρρυθμιστικών προσπαθειών

Η περίοδος των Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής (2010-2018), παρ' όλες τις πολιτικές και κοινωνικές αντιδράσεις που προκλήθηκαν και τις αστοχίες στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των προγραμμάτων αυτών, είναι μια περίοδος από την οποία μπορούν να εξαχθούν εξαιρετικά χρήσιμα συμπεράσματα²⁵ για την ποιότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, δεδομένου ότι κατά την περίοδο αυτήν έλαβε χώρα η πρώτη επίσημη, οργανωμένη και συστηματική προσπάθεια αξιολόγησης και μεταρρύθμισης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Με κύριο ζητούμενο τη βελτίωση της ποιότητας και αποτιμώντας το κατά πόσο προχώρησαν οι μεταρρυθμίσεις, προς ποια κατεύθυνση άλλαξε η διοίκηση και κατά πόσο αναβαθμίστηκε η ικανότητα της, καταγράφεται ένας γενικός εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης μέσω της χρήσης αναβαθμισμένων διοικητικών εργαλείων (*ηλεκτρονική διακυβέρνηση, συλλογή και επεξεργασία δεδομένων κ.λπ.*) και ένας βαθμός εξορθολογισμού σε σειρά πεδίων (*κινητικότητα προσωπικού, πιο συνεκτική διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης των προϋπολογισμών κ.λπ.*).

Ωστόσο, παρά τις ορατές θεσμικές πλευρές των μεταρρυθμίσεων (*εντατικοποίηση νομοθετικής παραγωγής, δημιουργία νέων διοικητικών θεσμών και δομών κ.λπ.*) η ελληνική διοίκηση συνεχίζει να χαρακτηρίζεται ως «χαμηλής ικανότητας μεταρρύθμισης», παρά τις πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί και την πρόοδο που έχει συντελεστεί τα τελευταία χρόνια. Ο τρόπος λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης εξακολουθεί να μην ανταποκρίνεται στις σύγχρονες οικονομικές και κοινωνικές απαιτήσεις κυρίως λόγω των νοοτροπιών και συμπεριφορών των εμπλεκόμενων εντός και εκτός αυτής. Νοοτροπίες και συμπεριφορές, όπως η πελατειακή παράδοση κοινωνίας-πολιτικής εξουσίας και η αιχμαλωσία της δημόσιας πολιτικής από συντεχνιακά και άλλα συμφέροντα, είναι τελικά ο πιο καθοριστικός παράγοντας για την αλλαγή του τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, ο οποίος δυστυχώς δεν επιδέχεται μεταρρυθμίσεων.

Έτσι εξηγείται το γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις, οι οποίες βρίσκονταν διαρκώς στην πολιτική ατζέντα όλων των κομμάτων που άσκησαν πολιτική εξουσία χωρίς να υπάρχει εμφανής διαφωνία για την αναγκαιότητά τους, ποτέ δεν μπόρεσαν να προχωρήσουν παρά μόνο με την «επιβολή» μέσω εξωτερικών πιέσεων. Και με την

²⁵ Κ. Σπανού, ο.π., σελ. 8-12, 385-390

όποια χαλάρωση των πιέσεων αυτών, παρατηρείται αδράνεια όσον αφορά στην περαιτέρω προώθηση των μεταρρυθμίσεων (*αξιολόγηση υπαλλήλων, επιλογή σε θέσεις ευθύνης, αποπολιτικοποίηση διοίκησης κ.λπ.*) και στη χειρότερη περίπτωση διολίσθηση στην πρότερη κατάσταση (*παροχή επιδόματος υπαλλήλων Υπουργείου Οικονομικών και στους νέους υπαλλήλους ανεξαρτήτως καθηκόντων, αντί να υπάρξει σύνδεση αποδοχών όλων των υπαλλήλων με τις ευθύνες, την αποδοτικότητα κ.λπ.*).

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, έχοντας περάσει από μια παρατεταμένη περίοδο αξιολογήσεων, μεταρρυθμίσεων και προσαρμογών και έχοντας σημειώσει όποια πρόοδο έχει σημειώσει, έχει πλέον να επιλέξει μεταξύ δυο κατευθύνσεων. Ή θα εξακολουθήσει να αντιμετωπίζει το ζήτημα του εξορθολογισμού της οργάνωσης και λειτουργίας της αποσπασματικά και επιφανειακά, παραμένοντας δέσμια των νοοτροπιών και συμπεριφορών του παρελθόντος που οδηγούν αποδεδειγμένα σε αναποτελεσματική διαχείριση και προϋποθέτουν την παροχή εξωτερικής βοήθειας (*και συνεπώς εποπτείας*), προκειμένου να δημιουργούνται όποιες συνθήκες βιωσιμότητας, με αρνητικές όμως συνέπειες για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη ακόμα και για την εθνική κυριαρχία της χώρας. Ή θα αξιοποιήσει περαιτέρω τις πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί και την πρόοδο που έχει συντελεστεί, προκειμένου να διατηρήσει και να ενισχύσει τις συνθήκες υγιούς οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας μέσω του εξορθολογισμού του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της.

Τα σημαντικότερα εργαλεία που μπορούν να αξιοποιηθούν περαιτέρω είναι η εφαρμογή των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, προκειμένου να υπάρξει στροφή προς μια κουλτούρα ποιότητας, η αξιοποίηση της τεχνικής βοήθειας που έχει παρασχεθεί και των καλών πρακτικών που εφαρμόζονται σε άλλες χώρες μέσω της καθιέρωσης και εφαρμογής προτύπων ποιότητας για όλες τις διαδικασίες και η δημιουργία ενός μηχανισμού αξιολόγησης της δημόσιας διοίκησης, μέσω του οποίου θα πιστοποιείται η ορθολογική της λειτουργία.

Μέρος Β΄

Κεφάλαιο τέταρτο

Ποιότητα – Διοίκηση Ολικής Ποιότητας – Πρότυπα Ποιότητας

Κεφάλαιο πέμπτο

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης

Κεφάλαιο έκτο

Πρότυπα ποιότητας ISO

Κεφάλαιο έβδομο

Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου

Κεφάλαιο τέταρτο

Ποιότητα – Διοίκηση Ολικής Ποιότητας – πρότυπα ποιότητας

Η έννοια της ποιότητας

Στο σύγχρονο περιβάλλον της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας, των ραγδαίων τεχνολογικών εξελίξεων και των ολοένα και αυξανόμενων κοινωνικών αναγκών, ο μετασχηματισμός του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης έχει πάψει να αποτελεί πρόκληση και πλέον αποτελεί επιτακτική ανάγκη προκειμένου να αποκτήσει η δημόσια διοίκηση τη στρατηγική θέση που επιβάλλεται να έχει και να μπορεί να διαδραματίσει τον ρόλο που οφείλει να ασκεί.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση σήμερα, ούσα 40 χρόνια μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και είκοσι χρόνια μέλος της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, με ό,τι αυτά συνεπάγονται όσον αφορά στην παροχή οικονομικής και τεχνικής βοήθειας και έπειτα από δέκα σχεδόν χρόνια επίπονων μεταρρυθμίσεων με τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, θα περίμενε κανείς να έχει ξεπεράσει τα προβλήματα και τις παθογένειες του παρελθόντος. Κάτι τέτοιο όμως δεν έχει συμβεί, παρά την πρόοδο που έχει συντελεστεί σε αρκετούς τομείς. Η δημοσιονομική προσέγγιση των μέχρι τώρα μεταρρυθμιστικών προσπαθειών ανέδειξε για μια ακόμα φορά την αναγκαιότητα της παρουσίας μιας επιπλέον διάστασης των σύγχρονων πρακτικών διοίκησης, της ποιότητας, η οποία είναι ο καθοριστικός παράγοντας προκειμένου να υπάρξει σταθερή και ουσιαστική πρόοδος σε όλα τα επίπεδα.

Εστιάζοντας μόνο σε όρους αποτελεσματικότητας-αποδοτικότητας-παραγωγικότητας, μπορούν να επιτευχθούν στόχοι. Για παράδειγμα, αυξάνοντας τον αριθμό των ασθενών σε ένα νοσοκομείο με την τοποθέτηση κρεβατιών στους διαδρόμους, είναι δυνατόν να πάρουν εξιτήριο περισσότεροι ασθενείς και έτσι να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα του οργανισμού αυτού. Αντίστοιχα, μειώνοντας τον αριθμό των δασκάλων σε ένα σχολείο και αυξάνοντας τους μαθητές μιας τάξης,, αυξάνεται η αποδοτικότητα του σχολείου αυτού. Ποιο θα είναι όμως το επίπεδο της ποιότητας παροχής των υπηρεσιών αυτών και κατά πόσο θα είναι αυτό επιθυμητό από το κοινωνικό σύνολο;

Συνεπώς, πέρα από τους τρεις βασικούς τρόπους μέτρησης της διοικητικής συμπεριφοράς, η ποιότητα τόσο του τρόπου διοίκησης όσο και των εκροών ενός

οργανισμού θα πρέπει πλέον να είναι ο απώτερος στόχος και είναι αυτή η οποία θα καθορίσει τους όρους επιβίωσης κάθε οργανισμού και κάθε κοινωνίας.

Ποια είναι όμως η έννοια της ποιότητας; Οι διαφορετικοί ορισμοί της ποιότητας που έχουν προταθεί κατά καιρούς αναδεικνύουν την δύσκολη υπόθεση του εννοιολογικού καθορισμού της.

Η ποιότητα είναι μια έννοια που γίνεται αντιληπτή ως κάτι το θετικό, χωρίς ωστόσο να ορίζεται με απόλυτη ακρίβεια, δεδομένης της υποκειμενικότητας που εμπεριέχει κάθε τέτοια προσπάθεια, καθώς εξαρτάται από τον εκάστοτε κριτή. Επίσης, οι εκάστοτε τεχνολογικές και κοινωνικές συνθήκες δίνουν ένα ιδιαίτερα δυναμικό περιεχόμενο στην έννοια της ποιότητας. Για παράδειγμα, πριν από μερικά χρόνια ένας πολίτης θα μπορούσε να χαρακτηρίσει ποιοτική μια δημόσια υπηρεσία στην οποία θα είχε εξυπηρετηθεί σε σύντομο χρονικό διάστημα από τη στιγμή της προσέλευσης του σε αυτήν. Σήμερα, η ανάγκη και μόνο προσέλευσης σε μια δημόσια υπηρεσία θεωρείται μη ποιοτική συνθήκη, δεδομένου ότι υπάρχει και η δυνατότητα εξυπηρέτησης μέσω διαδικτύου.

Συνδυάζοντας ορισμούς που έχουν κατά καιρούς διατυπωθεί («*Η καταλληλότητα για χρήση*»-Juran 1964, «*Η συμμόρφωση με προδιαγραφές*»-Juran 1968, «*Η συμμόρφωση με απαιτήσεις*»-Crosby 1979, «*Η στόχευση στις ανάγκες των πελατών, παρούσες και μελλοντικές*»-Deming 1986, «*Ο βαθμός στον οποίο ένα σύνολο έμφυτων χαρακτηριστικών ικανοποιεί απαιτήσεις*»-ISO 9000:2000 κ.λπ.), μπορούν να καθοριστούν τέσσερις παράμετροι στις οποίες αφορά η ποιότητα ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας²⁶:

- Η ικανοποίηση των σκοπών των διατάξεων που διέπουν την κατασκευή ή τη διάθεση του/της.
- Η ασφάλεια και η λειτουργικότητα του/της.
- Η εξυπηρέτηση του σκοπού για τον οποίο δημιουργήθηκε
- Η ικανοποίηση του κοινού προς το οποίο απευθύνεται.

Αντίστοιχα μπορούμε να διακρίνουμε δύο διαστάσεις της ποιότητας, μια εσωτερική-ενδογενή και μια εξωτερική-εξωγενή. Σύμφωνα με την εσωτερική διάσταση, η ποιότητα γίνεται αντιληπτή με την ανταπόκριση του προϊόντος/της υπηρεσίας σε προκαθορισμένες προδιαγραφές και πρότυπα, ενώ η εξωτερική διάσταση

²⁶ Βασίλης Ν. Κέφης, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας-θεωρία και πρότυπα, Εκδ. Κριτική, 2^η έκδοση, Αθήνα 2014, σελ. 45-47

εκφράζει τον βαθμό ανταπόκρισης του προϊόντος/της υπηρεσίας στις προσδοκίες και τις επιθυμίες των πελατών-πολιτών²⁷.

Τα οφέλη από την ύπαρξη ποιότητας διαχέονται προς όλες τις κατευθύνσεις και γίνονται αντιληπτά τόσο στο εξωτερικό όσο και στο εσωτερικό περιβάλλον του οργανισμού, με αποτέλεσμα την ικανοποίηση τόσο των εξωτερικών πελατών (καταναλωτών-πολιτών) όσο και των εσωτερικών πελατών (υπάλληλοι, προμηθευτές, συνεργάτες κ.λπ.).

Εξίσου σημαντικό όμως είναι και το κόστος από τη μη ύπαρξη ποιότητας, το οποίο διαχέεται αντίστοιχα προς όλες τις κατευθύνσεις. Προκαλεί προβλήματα στην εύρυθμη λειτουργία του οργανισμού, μείωση της απόδοσης στο εσωτερικό περιβάλλον και εγκατάλειψη από το εξωτερικό περιβάλλον. Το κόστος αυτό διακρίνεται σε διορθωτικό και προληπτικό. Το διορθωτικό κόστος είναι αυτό που προκύπτει αφού έχει προχωρήσει η παραγωγή του προϊόντος/υπηρεσίας και μπορεί να είναι είτε εσωτερικό (πριν φτάσει στον πελάτη/πολίτη) είτε εξωτερικό (αφού φτάσει στον πελάτη/πολίτη). Αντίθετα, το προληπτικό κόστος είναι το κόστος που αναλαμβάνει ο οργανισμός προκειμένου να διασφαλίσει την ποιότητα του παραγόμενου προϊόντος/παραγόμενης υπηρεσίας και πρόκειται για ένα επιθυμητό κόστος για τους οργανισμούς που επιδιώκουν την ποιότητα και τη συνεχή βελτίωση²⁸.

Σε όρους δημόσιας διοίκησης, η ποιότητα των θεσμών (μεταξύ των οποίων και η δημόσια διοίκηση) συνιστά τον βασικό προσδιοριστικό παράγοντα για την ευημερία μιας χώρας. Η ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών αποτελεί ένδειξη εύρυθμης λειτουργίας του κράτους και σχετίζεται με το επίπεδο εμπιστοσύνης στη δημόσια διοίκηση, την ευχέρεια άσκησης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και την κοινωνική ευημερία. Σύμφωνα με τον καθηγητή Francis Fukuyama (*Πολιτική Τάξη και Πολιτική Σήψη, 2014*) : «Πολύ πιο σημαντικό από το μέγεθος της διοίκησης είναι η ποιότητά της... Υπάρχει μια πολύ ισχυρή συσχέτιση μεταξύ της ποιότητας της διοίκησης και των καλών οικονομικών και κοινωνικών αποτελεσμάτων», θέση την οποία ασπάζεται πλήρως και η Ευρωπαϊκή Ένωση²⁹.

²⁷ Δημήτρης Μπουραντάς, Μανατζμεντ, Εκδ. Μπένου, Αθήνα 2002, σελ. 514

²⁸ Βασίλης Ν. Κέφης, ο.π., σελ. 51-53

²⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Η ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης – Μια εργαλειοθήκη για τους επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης», β' έκδοση, Υπηρεσία εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο 2017, σελ. 1-4.

Διοίκηση Ολικής Ποιότητας

Η επιστημονική προσέγγιση της ποιότητας επιχειρείται με την εφαρμογή των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, η οποία ως έννοια διατυπώθηκε τη δεκαετία του 1950 (*Deming*) και πλέον είναι από τις βασικότερες διοικητικές τεχνικές σε ολόκληρο τον κόσμο. Θεμελιώθηκε πάνω στις οκτώ κύριες αρχές του ιαπωνικού τρόπου διοίκησης, τη μόνιμη απασχόληση, τη στρατολόγηση, την εκπαίδευση, τη βασισμένη στην εμπειρία αμοιβή, τις συλλογικές αποφάσεις, την ευημερία, τον συνδικαλισμό και τους κύκλους ποιότητας, στοιχεία αρκετών από τις οποίες συναντάμε σε δημόσιες διοικήσεις πολλών χωρών με αρκετές βέβαια ποιοτικές διαφοροποιήσεις.

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αποτελεί ένα ολοκληρωμένο και δυναμικό σύστημα διαχείρισης που έχει στρατηγικό στόχο την ικανοποίηση του πελάτη-πολίτη και τη συνεχή βελτίωση των επιχειρησιακών και παραγωγικών διαδικασιών ενός οργανισμού, εμπλέκοντας όλους τους εργαζομένους από τον κατώτερο ως τα ανώτερα διοικητικά στελέχη.

Τα βασικά χαρακτηριστικά ενός συστήματος Διοίκησης Ολικής Ποιότητας είναι³⁰:

- Η δέσμευση των διοικητικών στελεχών για συνεχή υποστήριξη οποιασδήποτε προσπάθειας οδηγεί στην εξασφάλιση της ποιότητας
- Η γνώση, με την έννοια της συνεχούς επιμόρφωσης και εκπαίδευσης των εμπλεκόμενων στη διαδικασία της ποιοτικής ανεύρεσης, ώστε να αποφεύγονται λάθη, παραλείψεις και παρατυπίες
- Η συμμετοχή όλων των εργαζομένων στην ανεύρεση των προβλημάτων, στην ανάλυση τους, στις προτάσεις επίλυσης, στη στοχοθεσία και, όπου είναι εφικτό, στη λήψη των αποφάσεων.

Οι αντικειμενικοί σκοποί της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας είναι³¹:

- Η καλύτερη ποιότητα των αγαθών και υπηρεσιών
- Η γρηγορότερη ανταπόκριση στην επεξεργασία των αναγκών των καταναλωτών-πελατών
- Η μεγαλύτερη ευελιξία στην προσαρμογή των εναλλασσόμενων απαιτήσεων

³⁰ Βασίλης Ν. Κέφης, ο.π. σελ.60

³¹ Βασίλης Ν. Κέφης, ο.π. σελ. 59

- Το χαμηλότερο κόστος μέσω της βελτίωσης της ποιότητας και της εξάλειψης των χρονοβόρων διαδικασιών που δεν προσθέτουν αξία
- Η βελτίωση της αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού του οργανισμού
- Η αύξηση της ικανότητας του οργανισμού για καινοτομίες
- Η ευελιξία, η ελαστικότητα και η προσαρμογή στις μεταβολές του περιβάλλοντος
- Η αύξηση του βαθμού αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών
- Η ανάπτυξη στους εργαζομένους της μόνιμης νοοτροπίας ότι η προσπάθεια επίτευξης των στόχων λαμβάνει χώρα ως φυσιολογική έκφραση της οργανωτικής κουλτούρας της επιχείρησης.

Σε αντίθεση με τον παραδοσιακό τρόπο διοίκησης, όπου :

- υπάρχουν αυστηρά κάθετες δομές
- οι αποφάσεις λαμβάνονται μέσω πάγιων διαδικασιών
- οι εντολές κατευθύνονται από την κορυφή της ιεραρχίας προς τη βάση
- υπάρχει προσανατολισμός προς τη μαζική παραγωγή
- ο έλεγχος γίνεται στα τελικά στάδια ή ακόμα και μετά από την ολοκλήρωση του έργου

μέσω της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας :

- ενισχύονται οι οριζόντιες δομές, η επικοινωνία και η συνεργασία μεταξύ όλων των τμημάτων του οργανισμού
- στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων συνεισφέρουν όλα τα επίπεδα διοίκησης
- εκχωρείται-μεταβιβάζεται μέρος της εξουσίας και των αρμοδιοτήτων για την καλύτερη διεκπεραίωση του διοικητικού έργου
- εκτός από την ποσότητα του παραγόμενου έργου υπάρχει μέριμνα και για την ποιότητα
- ο έλεγχος είναι συνεχής και αφορά σε όλα τα στάδια της παραγωγικής διαδικασίας

Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και ελληνική δημόσια διοίκηση

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η διοικητική ικανότητα αναγνωρίζεται ως απαραίτητη προϋπόθεση για την υλοποίηση των υποχρεώσεων και των στόχων της Συνθήκης της ΕΕ και για αυτόν τον λόγο η ενδυνάμωσή της υποστηρίζεται με σειρά μέτρων. Αναγνωρίζοντας την αξία της ΔΟΠ, ως ολοκληρωμένης και δομημένης προσέγγισης για την οργανωτική διαχείριση, η Ευρωπαϊκή Ένωση την κατατάσσει ανάμεσα στα "εργαλεία" που μπορούν να αξιοποιήσουν οι δημόσιες διοικήσεις προκειμένου να μπορέσουν να προσαρμοστούν στις προκλήσεις του μέλλοντος και να δημιουργήσουν ευημερούσες, δίκαιες και ανθεκτικές κοινωνίες³².

Μετά από μια μακρά περίοδο δημοσιονομικής προσαρμογής και εξορθολογισμού του μεγέθους του κράτους, η έμφαση πλέον δίνεται στις καθολικής εμβέλειας αλλαγές υπό το πρίσμα της ΔΟΠ, όπου το ειδικό βάρος καθορίζεται από την ικανότητα των διοικητικών συστημάτων να λειτουργούν όχι μόνο με ποσοτική επάρκεια, αλλά και με ποιοτική ικανοποίηση των αιτημάτων των πολιτών-πελατών³³.

Ειδικά για την περίπτωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, υπάρχουν πολλοί λόγοι που καθιστούν την υιοθέτηση των αρχών της διοίκησης ολικής ποιότητας αναγκαία για την αναμόρφωση του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της. Η ανάγκη για αποδοτικότερη χρησιμοποίηση των περιορισμένων πλέον πόρων τόσο των οικονομικών όσο και των ανθρώπινων, η τοποθέτηση του πολίτη στο επίκεντρο της διοικητικής δράσης, οι αυξανόμενες κοινωνικές και οικονομικές απαιτήσεις, η εξέλιξη της τεχνολογίας, η αναποτελεσματικότητα των παραδοσιακών συστημάτων ελέγχου, η ανυπαρξία δεικτών μέτρησης των διοικητικών επιδόσεων και η ανυπαρξία της κατάλληλης υποδομής που θα οδηγεί στη συνεχή και ποιοτική (όχι μόνο ποσοτική) βελτίωση της διοικητικής επίδοσης, είναι μερικοί από αυτούς.

Ωστόσο, η εφαρμογή των αρχών της ΔΟΠ στη δημόσια διοίκηση δεν είναι εύκολη υπόθεση. Η κουλτούρα και το σύστημα αξιών που επικρατεί, αλλά και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αποτελούν εμπόδια, η παράκαμψη των οποίων απαιτεί επίμονη και συστηματική προσπάθεια, ώστε να μπορέσουν να αναδειχθούν οι θετικές επιπτώσεις της ΔΟΠ.

³² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ο.π., σελ. 114

³³ Ν. Μιχαλόπουλος, ο.π. σελ. 261

Καταρχάς, το γεγονός ότι ο δημόσιος τομέας είναι εντάσεως εργασίας και αφορά στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων στην παροχή υπηρεσιών. Η διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού δεν είναι μια απλή διαδικασία που μπορεί να διεκπεραιωθεί από τον οποιοδήποτε υπάλληλο. Ο δρόμος για τη ΔΟΠ περνά μέσα από την αναβάθμιση της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού. Συνεπώς, η διοίκηση του προσωπικού και όλες οι επιμέρους διαδικασίες αυτής (*προγραμματισμός, επιλογή, αξιοποίηση, αξιολόγηση, επιβράβευση, διά βίου εκπαίδευση, ανάπτυξη κ.λπ.*), πρέπει να αναμορφωθούν ριζικά. Αντίστοιχα, η παροχή υπηρεσιών είναι πολύ πιο δύσκολο να τύχει διαχείρισης σε σχέση με την παραγωγή προϊόντων. Προϋποθέτει την ύπαρξη του κατάλληλου προσωπικού ποσοτικά και ποιοτικά. Επίσης, η διαδικασία καθορισμού σχετικών δεικτών και η μέτρηση των διοικητικών επιδόσεων στους τομείς παροχής υπηρεσιών είναι πιο δύσκολη από ό,τι στην παραγωγή προϊόντων.

Δεύτερον, ο ρόλος της πολιτικής εξουσίας και η θεσμική της σχέση με τη δημόσια διοίκηση. Η δημόσια διοίκηση λειτουργεί μέσα στο κανονιστικό-θεσμικό πλαίσιο που ορίζεται από την πολιτική εξουσία και καλείται να υλοποιήσει το πρόγραμμα και να πετύχει τους στόχους που θέτει η εκάστοτε κυβέρνηση-πολιτική ηγεσία (*όταν πρόκειται π.χ. για Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης*). Η πολιτική εξουσία στις περιπτώσεις αυτές οφείλει να αξιοποιεί τη δημόσια διοίκηση ως σύμβουλο και να χρησιμοποιεί τη συσσωρευμένη εμπειρία και γνώση αυτής, κάτι το οποίο δεν συμβαίνει συχνά. Στις περισσότερες περιπτώσεις αναγνωρίζει στη δημόσια διοίκηση μόνο τον ρόλο του εκτελεστή των αποφάσεων της, αναθέτοντας τον ρόλο του συνδιαμορφωτή σε εξωθεσμικούς παράγοντες (*σύμβουλοι κ.λπ.*) και πολλές φορές παρεμβαίνει ακόμα και στον τρόπο λειτουργίας αυτής. Έτσι, ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αντί να είναι μια τεχνοκρατική διαδικασία, καταλήγει να είναι μια πολιτική πράξη. Καθορίζονται δύσκαμπτες διαδικασίες, οι οποίες αφενός δεν προσφέρουν κάτι ουσιαστικό στη διοικητική δράση, αφετέρου είναι δύσκολο να αλλάζουν και να προσαρμόζονται στις πραγματικές ανάγκες και δυνατότητες όσο συχνά χρειάζεται. Οι στόχοι που τίθενται συχνά είναι μη εφικτοί, αντικρουόμενοι και αμφισβητούμενης χρησιμότητας, με αποτέλεσμα να μην προκύπτει ένα ξεκάθαρο όραμα για την αποστολή του κάθε οργανισμού. Υπάρχει εστίαση στο βραχυχρόνιο αποτέλεσμα της δράσης της διοίκησης προκειμένου να ικανοποιηθούν πολιτικοί στόχοι (*ικανοποίηση ψηφοφόρων*), χωρίς να δίνεται σημασία στη δημιουργία σταθερών και ισχυρών βάσεων στο εσωτερικό αυτής (*δομές - εσωτερικές διαδικασίες*).

Άλλοι λόγοι είναι η μονοπωλιακή θέση του δημόσιου τομέα απέναντι στον πολίτη, η οποία καθιστά την επιβίωση του δεδομένη χωρίς να χρειάζεται να προσαρμόζεται άμεσα στις ανάγκες του πολίτη, όπως συμβαίνει με μια επιχείρηση του ιδιωτικού τομέα, η οποία είναι διαρκώς εκτεθειμένη στον ανταγωνισμό. Επίσης, η δεδομένη χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό, η οποία αποτελεί αντικίνητρο για την αποδοτικότερη χρησιμοποίηση των πόρων και την ανάλυση της σχέσης εισροών-εκροών, η αναποτελεσματικότητα ή/και η αδυναμία των παραδοσιακών ελεγκτικών μηχανισμών (*ελεγκτικά σώματα, μονάδες ποιότητας, τμήματα εσωτερικού ελέγχου κ.λπ.*) να διασφαλίσουν ένα ικανοποιητικό επίπεδο ποιότητας κ.λπ..

Στην Ελλάδα έχουν γίνει κατά καιρούς προσπάθειες εισαγωγής ποιοτικών παραμέτρων και στοιχείων ΔΟΠ στην οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Η πρώτη προσπάθεια έγινε με τον Ν.2880/2001 «Πρόγραμμα Πολιτεία – για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», με βασικούς άξονες³⁴ τη βελτίωση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, την επέκταση της χρήσης των νέων τεχνολογιών, την αναπροσαρμογή και βελτίωση των διοικητικών λειτουργιών και μεθόδων, τη βελτίωση των σχέσεων της διοίκησης με τον πολίτη και την παροχή της σχετικής τεχνικής βοήθειας προς τους φορείς και σημαντικότερες τομές τη λειτουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών, τη δημιουργία του δικτύου «Σύζευξις» κ.λπ..

Εξίσου σημαντική είναι η προσπάθεια εισαγωγής στοιχείων Διοίκησης μέσω Στόχων (*management by objectives -MBO*) με το Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», με τον οποίο καθιερώθηκε η μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της διοίκησης μέσω δεικτών μέτρησης, η σύσταση μονάδων ποιότητας και αποδοτικότητας σε κάθε υπουργείο και σε κάθε περιφέρεια, η αναβάθμιση της Μονάδας Αποδοτικότητας του (*πρώην*) Υπ. Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης σε Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας και η ενίσχυση του ρόλου της³⁵ κ.λπ..

³⁴ Ν. 2880/01, «Πρόγραμμα Πολιτεία – για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», τεύχος Α΄, αρ. φύλλου 9, 30 Ιανουαρίου 2001

³⁵ Ν. 3230/2004, «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», τεύχος Α΄, αρ. φύλλου 44, 11 Φεβρουαρίου 2004

Επίσης, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» (ΕΠΔΜ)³⁶, με συνολικό προϋπολογισμό 675 εκ. ευρώ, στο πλαίσιο της Δ΄ Προγραμματικής Περιόδου, το οποίο αποσκοπούσε στην ενίσχυση των δομών της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης καθώς και της τοπικής αυτοδιοίκησης, στις μεταρρυθμίσεις στο θεσμικό πλαίσιο της οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, στην κατάρτιση των στελεχών του δημόσιου τομέα και στην ενίσχυση της παρουσίας των γυναικών στα κέντρα λήψης αποφάσεων. Το Πρόγραμμα επικεντρωνόταν ιδίως στην αναβάθμιση του θεσμικού περιβάλλοντος της δημόσιας διοίκησης και στον εξορθολογισμό των υφιστάμενων διοικητικών δομών με γνώμονα την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, την απλούστευση και επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών και την εν γένει αναδιοργάνωση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Συνολικός στόχος ήταν ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης προκειμένου αυτή να γίνει πιο αποτελεσματική και λειτουργικά προσανατολισμένη στον πολίτη.

Αποτέλεσμα όλων αυτών των προσπαθειών εισαγωγής ποιοτικών στοιχείων σε συνδυασμό με όλες τις υπόλοιπες που έχουν κατά καιρούς λάβει χώρα (*πρόγραμμα "Διάγνωση"-N.3861/10, Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση-N.3979/11, Ανοικτή Διακυβέρνηση-N.4305/14, Ψηφιακή Διακυβέρνηση-N.4727/20 κ.λπ.*) είναι αναμφισβήτητα η αναβάθμιση του επίπεδου της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Χωρίς όμως να έχει υπάρξει μια γενικότερη στροφή προς τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, οι θετικές τους επιπτώσεις σε πολλές περιπτώσεις ατόνησαν με την πάροδο του χρόνου και η εφαρμογή τους κατέληξε να γίνει μια γραφειοκρατική διαδικασία απομακρυσμένη από την ουσία του αρχικού τους σχεδιασμού.

Καταλήγοντας, θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι η διοίκηση ολικής ποιότητας, χωρίς να αποτελεί τη μια και μοναδική λύση σε όλες τις παθογένειες των διοικητικών συστημάτων, έχει ωφελήσει οργανισμούς τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα, ως ένα ολοκληρωμένο σύστημα διοίκησης που ενσωματώνει το σύνολο των γνωστών αρχών του μάνατζμεντ. Εφαρμόζοντας τις αρχές της, η ελληνική δημόσια διοίκηση θα μπορούσε όχι μόνο να ενισχύσει τις επιδόσεις της μέσω αλλαγών τεχνικής φύσεως, αλλά και να αλλάξει ριζικά την κουλτούρα και το σύστημα αξιών της, κάτι το οποίο μεταφράζεται σε έναν νέο τρόπο συμπεριφοράς και λειτουργίας με θετικές και μακροχρόνιες συνέπειες.

³⁶ <https://www.ypes.gr/dioikitiki-metarrhythmisi-2007-2013>, τελευταία επίσκεψη 25.11.2021.

Πρότυπα ποιότητας – διαχείριση ποιότητας - πιστοποίηση

Η φιλοσοφία της ποιότητας, κερδίζει συνεχώς έδαφος στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον και ιδιαίτερα σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Για να αποκτήσει ουσία η έννοια της ποιότητας απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη τριών διαδικασιών, της προτυποποίησης, της εφαρμογής συστήματος διαχείρισης και της πιστοποίησης.

Η προτυποποίηση της ποιότητας αφορά στην καθιέρωση συγκεκριμένων και μετρήσιμων δεικτών και προδιαγραφών. Ως πρότυπα νοούνται τα έγγραφα που έχουν εκδοθεί από αναγνωρισμένους φορείς και περιέχουν κανόνες, κατευθυντήριες οδηγίες και τεχνικές προδιαγραφές που εξασφαλίζουν την ανταπόκριση των αγαθών/υπηρεσιών στον σκοπό για τον οποίο προορίζονται και κυρίως την καθιέρωση των διαδικασιών που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί³⁷.

Η εφαρμογή συστήματος διαχείρισης της ποιότητας αφορά στο σύνολο των δραστηριοτήτων με βάση τις οποίες ένας οργανισμός προσδιορίζει τους στόχους του και καθορίζει τις διεργασίες και τους πόρους που απαιτούνται για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων³⁸. Η καθιέρωση ενός τέτοιου συστήματος είναι αναγκαία σε κάθε επιχείρηση ανεξαρτήτως μεγέθους και οδηγεί στη βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων/υπηρεσιών, στην έγκαιρη διάγνωση των λαθών, στην αύξηση της παραγωγικότητας και στη μείωση του κόστους.

Η πιστοποίηση της ποιότητας είναι η διαδικασία μέσω της οποίας επιβεβαιώνεται επίσημα από ανεξάρτητο φορέα αναγνωρισμένου κύρους ότι το σύστημα ενός οργανισμού είναι σύμφωνο με τις αρχικές προδιαγραφές, εφαρμόζεται αποτελεσματικά και ικανοποιεί συγκεκριμένες απαιτήσεις.

Η εφαρμογή και εξέλιξη των συστημάτων ποιότητας ξεκίνησε από τον ιδιωτικό τομέα. Η ανάγκη ύπαρξης μιας κοινής γλώσσας όσον αφορά στις προδιαγραφές των υλικών-προϊόντων-υπηρεσιών μέσω της καθιέρωσης κοινά αποδεκτών προτύπων, η ενίσχυση της δυνατότητας επιβίωσης μέσα στο ολοένα και πιο ανταγωνιστικό περιβάλλον που προσφέρει ένα σύστημα διαχείρισης ποιότητας, οι εγγυήσεις που παρέχει η πιστοποίηση προς τον πελάτη/χρήστη ότι ο πιστοποιημένος οργανισμός είναι σε θέση να προσφέρει αυτά που υπόσχεται και ότι τα προϊόντα/υπηρεσίες του πληρούν συγκεκριμένες ποιοτικές προδιαγραφές, η επιθυμία

³⁷ Βασίλης Ν. Κέφης, ο.π. σελ. 188

³⁸ TÜV HELLAS/ TÜV NORD CERT GmbH, Εκπαίδευση Επικεφαλής Επιθεωρητών ISO 2001:2015, (Σεμινάριο-9/2020).

απόκτησης μεγαλύτερου μεριδίου της αγοράς, η προσπάθεια εισόδου σε νέες αγορές και η υποχρέωση συμμόρφωσης με τους κανόνες που θέτει το κράτος αποτελούν μερικούς από τους παράγοντες οι οποίοι ώθησαν τις ιδιωτικές επιχειρήσεις να εφαρμόσουν και να εξελίσσουν τις πρακτικές αυτές.

Μέσα σε αυτό το δυναμικό περιβάλλον, ο δημόσιος τομέας δεν μπορεί να παραμένει αμέτοχος συντηρώντας αναχρονιστικές πρακτικές διοίκησης. Πόσο μάλλον όταν, αναγνωρίζοντας άμεσα ή έμμεσα την αξία τους, απαιτεί από τον ιδιωτικό τομέα να υιοθετεί ολοένα και περισσότερο τις πρακτικές αυτές, προκειμένου να ασκεί την επιχειρηματική του δραστηριότητα γενικά (π.χ. *απαίτηση ύπαρξης σήμανσης CE από τη νομοθεσία της Ε.Ε. για τη διασφάλιση συγκεκριμένου επιπέδου ποιότητας των αγαθών και υπηρεσιών που κυκλοφορούν ελεύθερα μεταξύ των κρατών-μελών, ενεργειακή ετικέτα κ.λπ.*) και, ακόμα ειδικότερα, όταν συναλλάσσεται με το ίδιο το κράτος (π.χ. *αυστηρότερες προϋποθέσεις συμμετοχής σε διαγωνιστικές διαδικασίες του δημόσιου τομέα π.χ. άρ. 55 «Σήματα» και 56 «Εκθέσεις δοκιμών, πιστοποίηση και άλλα αποδεικτικά μέσα» του Ν. 4412/2016 περί Δημοσίων Συμβάσεων Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, ενίσχυση δαπανών ανάπτυξης και πιστοποίησης συστημάτων κατά τα διεθνή πρότυπα ISO 9001, 22000, 45001, κ.λπ., όπως προβλέπεται στον νέο Αναπτυξιακό Νόμο 4399/2016 κ.λπ.*).

Με την καθιέρωση προτύπων λειτουργιών-διαδικασιών-ποιότητας, την εφαρμογή συστήματος διαχείρισης της ποιότητας και την πιστοποίηση, ο δημόσιος τομέας μπορεί, κατ'αντιστοιχία με τον ιδιωτικό τομέα, να αναμορφώσει ριζικά τον τρόπο λειτουργίας του.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω της «Εργαλειοθήκης για την ποιότητα της Ενωσιακής Διοίκησης», η οποία έχει ως στόχο να υποστηρίξει-καθοδηγήσει-ενθαρρύνει-εμπνεύσει τα κράτη-μέλη και τους επαγγελματίες της διοίκησης προτείνοντας τεχνικές, πρακτικές και εργαλεία από όλη την Ε.Ε. και πέραν αυτής, συστήνει ως καλές πρακτικές³⁹:

³⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ο.π., σελ. 114

A) την υιοθέτηση του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (*KΠΑ*) – Common Assessment Framework (*CAF*) του Ευρωπαϊκού Δικτύου Δημόσιας Διοίκησης – European Public Administration Framework (*EUPAN*).

και

B) την ικανοποίηση των καθιερωμένων προτύπων πιστοποίησης του Διεθνούς Οργανισμού Πιστοποίησης – International Organization for Standardization (*ISO*).

Κεφάλαιο πέμπτο

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης

Το ΚΠΑ (*CAF – Common Assessment Framework*) είναι ένα εργαλείο αυτοαξιολόγησης των δημόσιων υπηρεσιών, το οποίο αρχικά αναπτύχθηκε και εξελίχθηκε ως μοντέλο Ολικής Διαχείρισης Ποιότητας βασισμένο στο μοντέλο αριστείας EFQM του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διαχείριση Ποιότητας (*European Foundation for Quality Management*). Ο απώτερος σκοπός του είναι να συμβάλει στη χρηστή διακυβέρνηση, στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Το ΚΠΑ, το οποίο εισήχθη από το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης (*European Public Administration Network*) τον Μάιο του 2000, σχεδιάστηκε ειδικά για τον δημόσιο τομέα και αναπτύχθηκε από τον ίδιο τον δημόσιο τομέα. Έχει μεταφραστεί σε περισσότερες από είκοσι οκτώ (28) γλώσσες και έχει εξαπλωθεί και εκτός Ευρώπης, γεγονός που καθιστά ακόμα ευρύτερο τον αντίκτυπό του (*το 2019 υπήρχαν περίπου 4.100 εγγεγραμμένοι χρήστες του ΚΠΑ στην Ευρώπη και 151 εκτός Ευρώπης⁴⁰*). Από τη θεσμοθέτηση του έχει αναθεωρηθεί πέντε φορές, προκειμένου να ευθυγραμμίζεται διαρκώς με τις εξελίξεις στην οικονομία, την κοινωνία και τη δημόσια διοίκηση, ενσωματώνοντας τις εμπειρίες των χρηστών και των εθνικών εκπροσώπων του από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η τελευταία έκδοση του (*ΚΠΑ 2020*) εστιάζει στην ψηφιοποίηση, την ευελιξία, τη βιωσιμότητα και την πολυμορφία, όσον αφορά στη σύνδεση των λειτουργικών με τα στρατηγικά επίπεδα, για τη στήριξη της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων.

Οι πέντε βασικοί στόχοι του είναι οι εξής:

1. να εισάγει τις δημόσιες διοικήσεις στην κουλτούρα της αριστείας και στις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας,
2. να τις οδηγήσει προοδευτικά σε έναν ολοκληρωμένο κύκλο ποιότητας (*ΠΙΕΕΑ*), ο οποίος αποτελείται από τα στάδια του Προγραμματισμού, της Εκτέλεσης, του Ελέγχου και της Ανάδρασης,

⁴⁰ ΔΣΣΚ/ΤΜΠΠ/Φ.2/6992/31.3.2021 εγκύκλιος της Διεύθυνσης Στρατηγικού Σχεδιασμού και Καινοτομίας της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών

3. να διευκολύνει την αυτοαξιολόγηση μιας δημόσιας οργάνωσης, ώστε να αποτυπωθεί επαρκώς η υφιστάμενη κατάσταση και να προσδιοριστούν δράσεις βελτίωσης,
4. να αποτελέσει τη γέφυρα μεταξύ των διαφορετικών προτύπων που χρησιμοποιούνται στη διοίκηση ποιότητας και στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα,
5. να διευκολύνει τη συγκριτική μάθηση μεταξύ των οργανώσεων του δημόσιου τομέα.

Αρχές του ΚΠΑ ⁴¹

Ως εργαλείο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, το ΚΠΑ ενστερνίζεται τις θεμελιώδεις αρχές της αριστείας, όπως αυτές προσδιορίστηκαν αρχικά από το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Διοίκηση Ποιότητας. Το ΚΠΑ τις μεταφέρει στον δημόσιο τομέα και αποσκοπεί στη βελτίωση των επιδόσεων των δημόσιων οργανώσεων σε αυτήν τη βάση. Η εφαρμογή αυτών των αρχών κάνει τη διαφορά μεταξύ των παραδοσιακών γραφειοκρατικών δημόσιων οργανώσεων και εκείνων που είναι προσανατολισμένες στην κουλτούρα της ποιότητας των επιδόσεων.

Αρχή 1: Προσανατολισμός στα αποτελέσματα

Η οργάνωση επικεντρώνεται στα αποτελέσματα. Επιτυγχάνονται αποτελέσματα τα οποία ικανοποιούν όλους τους εμπλεκόμενους με την οργάνωση φορείς (*αρχές, πολίτες/πελάτες, εταίροι και ανθρώπινο δυναμικό που εργάζεται στην οργάνωση*) σε σχέση με τους στόχους που έχουν τεθεί.

Αρχή 2: Εστίαση στον πολίτη/πελάτη

Η οργάνωση επικεντρώνεται στις ανάγκες τόσο των υφιστάμενων όσο και των δυνητικών πολιτών/πελατών, καθώς τους εμπλέκει στην ανάπτυξη προϊόντων και υπηρεσιών και στη βελτίωση των επιδόσεών της.

Αρχή 3: Ηγεσία και σταθερότητα σκοπού

Αυτή η αρχή συνδυάζει μια ηγεσία με όραμα, που αποτελεί πηγή έμπνευσης με τη διατήρηση της σταθερότητας του σκοπού σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Οι

⁴¹ Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα, Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, Αθήνα/Οκτώβριος 2020, σελ.7-8

ηγέτες ορίζουν σαφώς την αποστολή, το όραμα και τις αξίες της οργάνωσης. Επίσης, δημιουργούν και διατηρούν το εσωτερικό περιβάλλον στο οποίο οι άνθρωποι μπορούν να συμμετέχουν πλήρως στην υλοποίηση των στόχων της οργάνωσης.

Αρχή 4: Διαχείριση διαδικασιών και δεδομένων

Η αρχή αυτή καθοδηγεί την οργάνωση από την άποψη ότι το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα επιτυγχάνεται αποτελεσματικότερα, όταν η διαχείριση των σχετικών πόρων και δραστηριοτήτων αντιμετωπίζεται ως μία διαδικασία και οι αποτελεσματικές αποφάσεις βασίζονται στην ανάλυση των δεδομένων και των πληροφοριών.

Αρχή 5: Ανάπτυξη και συμμετοχή του προσωπικού

Το ανθρώπινο δυναμικό σε όλα τα επίπεδα αποτελεί το σημαντικότερο πόρο της οργάνωσης και η πλήρης συμμετοχή του καθιστά δυνατή την αξιοποίηση των ικανοτήτων του προς όφελός της. Η συμβολή των εργαζομένων θα πρέπει να μεγιστοποιηθεί μέσω της ανάπτυξης και της συμμετοχής τους και με τη δημιουργία ενός εργασιακού περιβάλλοντος κοινών αξιών και μιας κουλτούρας εμπιστοσύνης, διαφάνειας, ενδυνάμωσης και αναγνώρισης.

Αρχή 6: Συνεχής μάθηση, καινοτομία και βελτίωση

Η αριστεία θέτει υπό αμφισβήτηση την υφιστάμενη κατάσταση και φέρνει την αλλαγή μέσω της συνεχούς μάθησης για τη δημιουργία ευκαιριών καινοτομίας και βελτίωσης. Συνεπώς, η συνεχής βελτίωση θα πρέπει να αποτελεί μόνιμο στόχο της οργάνωσης.

Αρχή 7: Ανάπτυξη των συνεργασιών

Οι οργανώσεις του δημόσιου τομέα, προκειμένου να επιτυγχάνουν τους στόχους τους, θα πρέπει να αναπτύσσουν και να διατηρούν συνεργασίες προστιθέμενης αξίας. Μια οργάνωση και οι προμηθευτές της είναι αλληλεξαρτώμενοι και η διαμόρφωση μιας αμοιβαία επωφελούς σχέσης ενισχύει τη δυνατότητα δημιουργίας αξίας και για τους δύο.

Αρχή 8: Κοινωνική ευθύνη

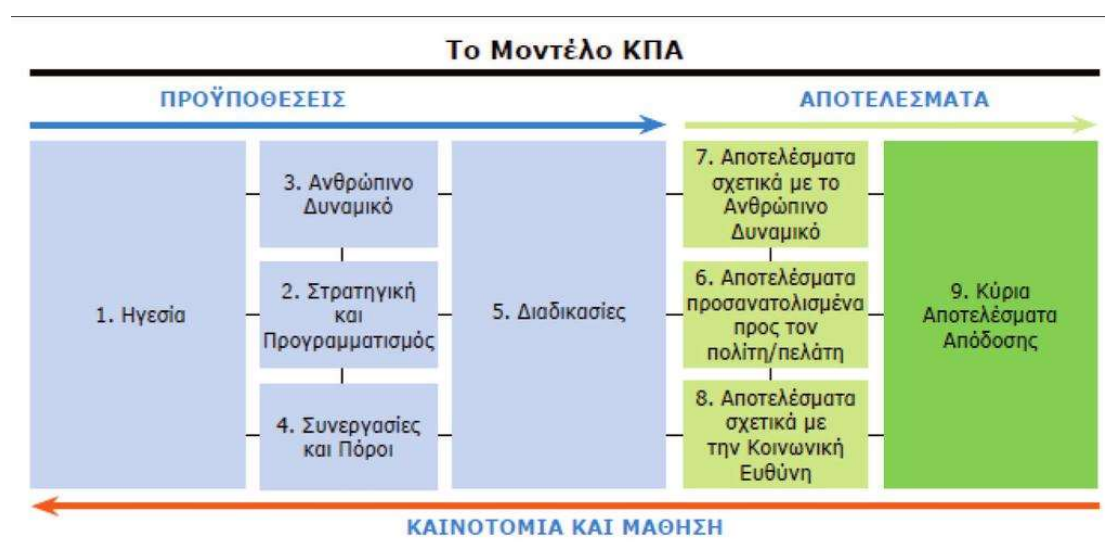
Οι οργανώσεις του δημόσιου τομέα οφείλουν να αντιληφθούν τη σημασία και να αναπτύξουν την κοινωνική ευθύνη τους, να σέβονται την οικολογική βιωσιμότητα και να προσπαθούν να ικανοποιήσουν τις μεγάλες προσδοκίες και τις απαιτήσεις της τοπικής και της παγκόσμιας κοινότητας. Αυτές οι αρχές αριστείας έχουν ενσωματωθεί

στη δομή του ΚΠΑ και, με την πάροδο του χρόνου, η συνεχής βελτίωση των εννέα κριτηρίων του μοντέλου θα οδηγήσει μακροπρόθεσμα την οργάνωση σε υψηλό επίπεδο ωριμότητας. Για κάθε αρχή έχουν καθοριστεί τέσσερα επίπεδα ωριμότητας, ώστε μια οργάνωση να μπορεί να έχει μια εικόνα για την πορεία της προς την αριστεία.

Το ΚΠΑ μπορεί να εφαρμοστεί σε όλο τον δημόσιο τομέα (σε ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο) ανεξαρτήτως του μεγέθους του. Ανάλογα όμως με το μέγεθος της οργάνωσης, το ΚΠΑ μπορεί να εφαρμοστεί στο σύνολό της ή σε μεμονωμένους τομείς της δομής της. Σε οργανώσεις με έως 150 υπαλλήλους το ΚΠΑ μπορεί να εφαρμοστεί αποτελεσματικά στο σύνολο της οργάνωσης. Σε μεγαλύτερες οργανώσεις, ειδικά σε όσες έχουν ευρεία δομή οργανικών μονάδων, συνιστάται η ξεχωριστή εφαρμογή στους επιμέρους τομείς της δομής της.

Καθοριστικής σημασίας για την αποτελεσματική εφαρμογή του ΚΠΑ αποτελεί η δέσμευση της πολιτικής ηγεσίας για την έμπρακτη, διαρκή και συστηματική υποστήριξη του εγχειρήματος και η οργανωσιακή κουλτούρα του οργανισμού.

Το μοντέλο ΚΠΑ ⁴²



Η δομή των εννέα κριτηρίων του ΚΠΑ προσδιορίζει τα κύρια σημεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη σε οποιαδήποτε οργανωσιακή ανάλυση.

Τα κριτήρια 1 έως 5 αφορούν τις διοικητικές πρακτικές μιας οργάνωσης, τις λεγόμενες προϋποθέσεις. Αυτές καθορίζουν τι κάνει η οργάνωση και πώς προσεγγίζει τα καθήκοντά της για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων.

⁴² Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, ο.π. σελ. 11-38

Στα κριτήρια 6 έως 9 υπολογίζονται, με τη χρήση εκτιμήσεων και μετρήσεων της απόδοσης, τα αποτελέσματα που επιτυγχάνει η δημόσια οργάνωση ως προς τους πολίτες/πελάτες, το ανθρώπινο δυναμικό, την κοινωνική ευθύνη και τους σημαντικούς τομείς της απόδοσης.

Τα 9 κριτήρια χωρίζονται σε 28 υπο-κριτήρια, τα οποία προσδιορίζουν τα κύρια ζητήματα που πρέπει να ληφθούν υπόψη, όταν αξιολογείται μια οργάνωση. Με την τελευταία αναθεώρηση του 2020, τα 9 κριτήρια και 28 υποκριτήρια του ΚΠΑ δεν έχουν μεταβληθεί, κάποια από αυτά όμως έχουν αναδιατυπωθεί προκειμένου να γίνουν πιο κατανοητά. Σημαντικές αλλαγές έχουν εισαχθεί ως προς τα παραδείγματα, τα οποία έχουν αναθεωρηθεί, με μείωση των περιγραφών και του αριθμού τους.

ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ				
Κριτήριο 1 Ηγεσία	Κριτήριο 2 Στρατηγική και προγραμματισμός	Κριτήριο 3 Ανθρώπινο δυναμικό	Κριτήριο 4 Συνεργασίες και πόροι	Κριτήριο 5 Διαδικασίες
Υποκριτήριο 1.1 Να παρέχει στην οργάνωση κατευθύνσεις για την ανάπτυξη της αποστολής, του οράματος και των αξιών της	Υποκριτήριο 2.1 Να προσδιορίζει τις ανάγκες και τις προσδοκίες των ενδιαφερόμενων μερών, το εξωτερικό περιβάλλον και τις σχετικές με τη διοίκηση πληροφορίες	Υποκριτήριο 3.1 Να διαχειρίζεται και να βελτιώνει το ανθρώπινο δυναμικό για τη στήριξη της στρατηγικής της οργάνωσης	Υποκριτήριο 4.1 Να αναπτύσσει και να διαχειρίζεται σχέσεις με ομοειδείς οργανώσεις	Υποκριτήριο 5.1 Να σχεδιάζει και να διαχειρίζεται τις διαδικασίες, προκειμένου να εξασφαλίζει την αύξηση της αξίας τους για τους πολίτες/ πελάτες
Υποκριτήριο 1.2 Να διοικεί την οργάνωση, την απόδοσή της και την συνεχή βελτίωσή της	Υποκριτήριο 2.2 Να αναπτύσσει στρατηγική και σχεδιασμό, λαμβάνοντας υπόψη τις πληροφορίες που έχουν συλλεχθεί	Υποκριτήριο 3.2 Να αναπτύσσει και να διαχειρίζεται τις δεξιότητες του ανθρώπινου δυναμικού	Υποκριτήριο 4.2 Να αναπτύσσει συνεργασίες με τους πολίτες και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών	Υποκριτήριο 5.2 Να παρέχει προϊόντα και υπηρεσίες για τους καταναλωτές, τους πολίτες, τα ενδιαφερόμενα μέρη και την κοινωνία
Υποκριτήριο 1.3 Να εμπνέει, να κινητοποιεί την οργάνωση και να λειτουργεί ως πρότυπο	Υποκριτήριο 2.3 Να επικοινωνεί, να εφαρμόζει και να αξιολογεί τη στρατηγική και το σχεδιασμό	Υποκριτήριο 3.3 Να ενεργοποιεί τη συμμετοχή και ενδυνάμωση του προσωπικού και να υποστηρίζει την ευημερία του	Υποκριτήριο 4.3 Να διαχειρίζεται τα οικονομικά	Υποκριτήριο 5.3 Να συντονίζει τις διαδικασίες σε όλη την οργάνωση και σε συνεργασία με άλλες συναφείς οργανώσεις

Υποκριτήριο 1.4 Να διαχειρίζεται αποτελεσματικά τις σχέσεις με την πολιτική ηγεσία και άλλους μετόχους	Υποκριτήριο 2.4 Να διαχειρίζεται την αλλαγή και την καινοτομία, ώστε να εξασφαλίζεται η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα της οργάνωσης		Υποκριτήριο 4.4 Να διαχειρίζεται την πληροφορία και τη γνώση	
			Υποκριτήριο 4.5 Να διαχειρίζεται την τεχνολογία	
			Υποκριτήριο 4.6 Να διαχειρίζεται τις εγκαταστάσεις	

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ			
Κριτήριο 6 Αποτελέσματα προσανατολισμένα στον πολίτη/πελάτη	Κριτήριο 7 Αποτελέσματα σχετικά με το ανθρώπινο δυναμικό	Κριτήριο 8 Αποτελέσματα σχετικά με την κοινωνική ευθύνη	Κριτήριο 9 Κύρια αποτελέσματα απόδοσης
Υποκριτήριο 6.1 Η μέτρηση της αντίληψης των πολιτών για την οργάνωση	Υποκριτήριο 7.1. Η μέτρηση της αντίληψης του ανθρώπινου δυναμικού για την οργάνωση	Υποκριτήριο 8.1 Η μετρήση της αντίληψης για την οργάνωση	Υποκριτήριο 9.1 Εξωτερικά αποτελέσματα: εκροές και δημόσια αξία
Υποκριτήριο 6.2 Η μέτρηση της απόδοσης της οργάνωσης	Υποκριτήριο 7.2. Η μέτρηση της απόδοσης της οργάνωσης	Υποκριτήριο 8.2 Η μέτρηση της απόδοσης της οργάνωσης	Υποκριτήριο 9.2 Εσωτερικά αποτελέσματα: επίπεδο αποτελεσματικότητας

Το περιεχόμενο κάθε υπο-κριτηρίου επεξηγείται μέσω **παραδειγμάτων**. Κάθε παράδειγμα αναφέρεται σε ένα πεδίο της διοικητικής πρακτικής, ώστε να διερευνηθεί πώς η διοίκηση ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που απορρέουν από το εκάστοτε υποκριτήριο. Στα παραδείγματα αυτά αποτυπώνεται ένας μεγάλος αριθμός καλών πρακτικών από όλη την Ευρώπη. Παρά το ότι όλα τα κριτήρια δεν αφορούν στο σύνολο των οργανώσεων, πολλά από αυτά χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής κατά τη διάρκεια της αυτοαξιολόγησης. Η ενσωμάτωση των συμπερασμάτων από την αξιολόγηση των κριτηρίων των Προϋποθέσεων και των Αποτελεσμάτων στις διοικητικές πρακτικές αποτελεί τον αέναο κύκλο **της καινοτομίας και της μάθησης** που συνοδεύει τις οργανώσεις στην πορεία τους προς την αριστεία.

Μέθοδος αξιολόγησης - βαθμολόγησης ⁴³

Η βαθμολόγηση κάθε υπο-κριτηρίου και κριτηρίου του μοντέλου ΚΠΑ έχει τέσσερις βασικούς στόχους:

1. Να παράσχει πληροφορίες και να δώσει μια ένδειξη για την κατεύθυνση και τις προτεραιότητες που πρέπει να έχουν οι δράσεις βελτίωσης,
2. Να μετρήσει την πρόοδο της ίδιας της δημόσιας οργάνωσης, εφόσον εφαρμόζεται το ΚΠΑ. Η διεξαγωγή αξιολόγησης βάσει του ΚΠΑ προτείνεται να διενεργείται σε τακτική βάση, περίπου ανά διετία,
3. Να εντοπιστούν οι Καλές Πρακτικές, όπως προκύπτει από την υψηλή βαθμολόγηση για τις Προϋποθέσεις και τα Αποτελέσματα. Η υψηλή βαθμολογία στην κατηγορία των Αποτελεσμάτων αποτελεί συνήθως ένδειξη για την ύπαρξη Καλών Πρακτικών στον τομέα των Προϋποθέσεων,
4. Να βοηθήσει στην αναζήτηση κατάλληλων εταίρων, από τους οποίους μπορούμε να μάθουμε μέσω της συγκριτικής μάθησης.

Το ΚΠΑ προβλέπει δύο μεθόδους βαθμολόγησης: τον κλασικό τρόπο βαθμολόγησης και την παραμετροποιημένη βαθμολόγηση. Όσον αφορά στις Προϋποθέσεις, ο κύκλος ΠΕΕΑ (*Προγραμματισμός– Εκτέλεση – Έλεγχος – Ανάδραση*) αποτελεί τη βάση και των δύο. Ο «κλασικός» τρόπος βαθμολόγησης του ΚΠΑ δίνει μια συνολική εκτίμηση κάθε υπο-κριτηρίου, υποδεικνύοντας τη φάση ΠΕΕΑ στην οποία βρίσκεται το υπο-κριτήριο. Η μέθοδος της «παραμετροποιημένης βαθμολόγησης» του ΚΠΑ αποδίδει την ανάλυση με περισσότερες λεπτομέρειες σε κάθε υπο-κριτήριο. Δίνει τη δυνατότητα να βαθμολογούνται ταυτόχρονα και ανεξάρτητα για κάθε υπο-κριτήριο όλες οι φάσεις του Κύκλου Ποιότητας ΠΕΕΑ.

- **Ο κλασικός τρόπος βαθμολόγησης ΚΠΑ**

Ο αθροιστικός αυτός τρόπος βαθμολόγησης βοηθά την οργάνωση να εξοικειωθεί με τον κύκλο ΠΕΕΑ και την κατευθύνει με μεγαλύτερη ακρίβεια προς μια προσέγγιση της ποιότητας

- **Παραμετροποιημένη βαθμολογία ΚΠΑ**

⁴³ Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, ο.π. σελ. 39-45

Η παραμετροποιημένη βαθμολογία είναι ένας τρόπος βαθμολόγησης που προσεγγίζει περισσότερο την πραγματικότητα στην οποία, για παράδειγμα, πολλές δημόσιες οργανώσεις υλοποιούν δράσεις (ΕΚΤΕΛΕΣΗ), αλλά μερικές φορές χωρίς σαφές στάδιο σχεδιασμού (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ) ή χωρίς να ακολουθεί κάποιος έλεγχος σχετικά με την επίτευξή τους. Αυτός ο τρόπος βαθμολόγησης παρέχει περισσότερες πληροφορίες για τους τομείς στους οποίους η βελτίωση είναι περισσότερο αναγκαία.

Στον πίνακα των προϋποθέσεων η έμφαση δίνεται στο κύκλο ΠΕΕΑ και η πρόοδος παρουσιάζεται ως μια σπείρα, όπου σε κάθε στροφή του κύκλου θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί βελτίωση σε κάθε στάδιο. Στον πίνακα αποτελεσμάτων γίνεται διάκριση μεταξύ της τάσης των αποτελεσμάτων και της επίτευξης των στόχων. Η διάκριση αυτή δείχνει σαφώς αν πρέπει να ενδυναμωθεί η τάση ή να δοθεί έμφαση στην επίτευξη των στόχων.

Για τη διευκόλυνση των δημόσιων οργανώσεων να εφαρμόσουν το ΚΠΑ έχει δημιουργηθεί επίσης ένα ερωτηματολόγιο το οποίο αποσκοπεί α) στο να διερευνηθεί η υφιστάμενη διοικητική επιχειρησιακή λειτουργία και πρακτική και β) να καταγραφεί ο τρόπος αντίληψης της λειτουργίας τους από το προσωπικό τους, τους πολίτες και κοινωνικούς φορείς, που έρχονται σε επαφή με τις υπηρεσίες τους. Το ερωτηματολόγιο βασίζεται στα παραδείγματα κάθε υπο-κριτηρίου του μοντέλου και είναι προσαρμοσμένο στην πραγματικότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Στάδια υλοποίησης της εφαρμογής του ΚΠΑ⁴⁴

Για την εφαρμογή του ΚΠΑ προτείνεται ένα σχέδιο 4 σταδίων:

Στάδιο 1: Καθορισμός δομής προγραμματισμού υλοποίησης

- Προσδιορισμός της εφαρμογής του ΚΠΑ-Ανάθεση ρόλων
- Σύνταξη Σχεδίου Επικοινωνίας
- Ενημέρωση του προσωπικού

Λήψη απόφασης από την ηγεσία του οργανισμού για την εφαρμογή του ΚΠΑ, οργάνωση και προγραμματισμός αυτής. Ορισμός του πεδίου εφαρμογής, κατά πόσο δηλαδή η αυτοαξιολόγηση πρέπει να διενεργηθεί σε ολόκληρη την οργάνωση ή σε

⁴⁴ Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα, Οδηγός Εφαρμογής του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης, 6^η έκδοση Αθήνα/Μάρτιος 2021, σελ. 12-15

ξεχωριστές μονάδες, όπως τμήματα ή διευθύνσεις και του τρόπου προσέγγισης, δηλαδή του τρόπου βαθμολόγησης που θα χρησιμοποιηθεί. Ορισμός επικεφαλής έργου και εξοικείωση των εμπλεκόμενων μερών με την ορολογία του ΚΠΑ. Σύνταξη σχεδίου επικοινωνίας, προκειμένου να αποκτήσουν όλα τα εμπλεκόμενα μέρη πλήρη εικόνα του σκοπού της, της βελτίωσης δηλαδή των συνολικών επιδόσεων της οργάνωσης. Και ενθάρρυνση συμμετοχής μέσω προσωπικών κινήτρων.

Στάδιο 2: Αυτοαξιολόγηση

- Καθορισμός Ομάδας Αυτοαξιολόγησης
- Εκπαίδευση
- Έναρξη διαδικασίας Αυτοαξιολόγησης
- Υλοποίηση Αυτοαξιολόγησης- Διαδικασία επίτευξης συναίνεσης
- Σύνταξη έκθεσης Αυτοαξιολόγησης

Ενημέρωση και διανομή του απαραίτητου έντυπου υλικού στους συμμετέχοντες. Κατανομή μελών σε υπο-ομάδες αξιολόγησης και εσωτερική κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των μελών κάθε υπο-ομάδας. Προσδιορισμός των στοιχείων τεκμηρίωσης της βαθμολογίας (*νομοθεσία, κανονιστικές και άλλες διοικητικές πράξεις, διάφορα έγγραφα των οργανικών μονάδων κ.λπ.*) και καθορισμός του τρόπου συλλογής τους. Προσδιορισμός των υπαλλήλων που θα κληθούν να απαντήσουν στα δομημένα ερωτηματολόγια και σύνταξη δελτίου των εν λόγω στοιχείων.

Στάδιο 3: Σχέδιο δράσης

- Σχεδιασμός Έκθεσης Βελτιωτικών Μέτρων
- Σύνταξη έκθεσης Βελτιωτικών Μέτρων

Διενέργεια συνεντεύξεων, συμπλήρωση δομημένων ερωτηματολογίων από τις ομάδες έργου. Επεξεργασία των δομημένων ερωτηματολογίων, συλλογή και ταξινόμηση των στοιχείων τεκμηρίωσης της βαθμολογίας. Συγγραφή και συζήτηση των επιμέρους προσχεδίων της έκθεσης αξιολόγησης ανά Κριτήριο -Υποκριτήριο, όπου εξετάζονται τα συγκεντρωμένα στοιχεία και αξιολογούνται τα αποτελέσματα των απαντήσεων του ερωτηματολογίου. Οριστικοποίηση της Έκθεσης αξιολόγησης και βαθμολόγηση.

Στάδιο 4 : Υλοποίηση Βελτιωτικών Μέτρων

- Υλοποίηση Βελτιωτικών Μέτρων με βάση το ΚΠΑ
- Διαρκής παρακολούθηση της υλοποίησης των βελτιωτικών μέτρων

Εξαγωγή συμπερασμάτων και συλλογή πληροφοριών με την καταγραφή των δυνατών-αδύνατων σημείων ανά Κριτήριο-Υποκριτήριο, καθώς και κάθε άλλου στοιχείου από την Έκθεση Αξιολόγησης, προκειμένου να δημιουργηθεί η βάση για το σχεδιασμό μεσο-μακροπρόθεσμου προγράμματος διοικητικής βελτίωσης και προσδιορισμός της σειράς προτεραιότητας των πεδίων πολιτικής τα οποία χρήζουν βελτιωτικών παρεμβάσεων. Καθορισμός και ταξινόμηση συγκεκριμένων εξειδικευμένων-ανά πεδίο- δράσεων βελτίωσης των επιδόσεων της Δημόσιας Οργάνωσης σε δέσμες ενεργειών που ακολουθούν τη Δομή του ΚΠΑ σε Κριτήρια και Υποκριτήρια και προσδιορισμός σχετικού χρονοδιαγράμματος.

Μετά την εφαρμογή του ΚΠΑ, ο οργανισμός μπορεί να αναπτύξει περαιτέρω την πολιτική για την ποιότητα στη λειτουργία της, σε συνεργασία με τη Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού και Καινοτομίας του Υπουργείου Εσωτερικών, καθώς και με το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης για τη διαμόρφωση πλαισίου συνεργασίας και την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών με άλλες εθνικές και ευρωπαϊκές υπηρεσίες, οι οποίες έχουν εφαρμόσει το ΚΠΑ.

Κριτική προσέγγιση

Η ευρωπαϊκή εμπειρία από την εφαρμογή του έχει αποδείξει ότι το ΚΠΑ μπορεί και πρέπει να αποτελέσει ένα από τα εργαλεία για την εισαγωγή των Δημόσιων Οργανώσεων στα συστήματα ποιότητας, καθώς θα τις οδηγήσει με μαθηματική ακρίβεια στη βελτίωση σε όλο το φάσμα της διοικητικής τους δραστηριότητας. Εκτός από τις πολυάριθμες εσωτερικές βελτιώσεις, που μπορούν να επιτύχουν οι οργανώσεις με την εφαρμογή του, το ΚΠΑ παρουσιάζει και τα ακόλουθα πλεονεκτήματα:

- Έχει σχεδιαστεί ειδικά για τις ανάγκες των δημόσιων διοικήσεων, αφού αναπτύχθηκε από τις δημόσιες διοικήσεις για τις δημόσιες διοικήσεις.
- Δεν επιβαρύνει τον φορέα με εξωτερικό κόστος. Όλα τα έγγραφα και οι μέθοδοι του ΚΠΑ διατίθενται δωρεάν.

- Δημιουργείται μια κοινή προσέγγιση και μια κοινή διοικητική γλώσσα που επιτρέπει στο προσωπικό και τη διοικητική ιεραρχία της οργάνωσης να επικοινωνούν με πιο εποικοδομητικό τρόπο για τα οργανωτικά θέματα.
- Ενισχύεται η οργανωσιακή μάθηση. Ο οργανισμός μαθαίνει να αξιοποιεί τα δεδομένα και να αυτοαξιολογείται σε τακτική βάση, προκειμένου να βελτιώνει τα αποτελέσματα του.
- Ενισχύεται η επιστημονική προσέγγιση του τρόπου διοίκησης, δεδομένου ότι η όλη διαδικασία της αυτοαξιολόγησης βασίζεται σε τεκμηριωμένο υλικό και σε μετρήσεις.
- Βελτιώνεται η διαδικασία του προγραμματισμού και του σχεδιασμού των δράσεων. Ο οργανισμός έχει στη διάθεση του δεδομένα και στοιχεία σχετικά με τις δυνατότητες και τις αδυναμίες του και γενικά τη διοικητική του επάρκεια και έτσι μπορεί να γνωρίζει ποια σχέδιά του μπορούν να υλοποιηθούν και ποια όχι.
- Η ικανοποίηση των πολιτών αυξάνεται λόγω των βελτιωμένων υπηρεσιών που παρέχονται σε αυτούς.
- Ενισχύεται η συμμετοχή και η υπευθυνότητα του προσωπικού και ο ρόλος του από διεκπεραιωτικός γίνεται πιο ουσιαστικός.

Στη χώρα μας το ΚΠΑ πέρασε από διάφορες περιόδους: την περίοδο άνθησης και εφαρμογής του από έναν ικανό αριθμό δημόσιων υπηρεσιών⁴⁵, οι οποίες πίστεψαν στη συμβολή του στη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των οργανισμών. Σε αυτό συνέβαλε σημαντικά η τότε Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του πρώην Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, η οποία είχε ως όραμα μέσα από τη διοργάνωση επιμορφωτικών σεμιναρίων σε όλη τη χώρα να εξοικειώσει τους φορείς με αυτό το εργαλείο διοίκησης ολικής ποιότητας και να τους κάνει κοινωνούς των αρχών διοίκησης ολικής ποιότητας.

Ωστόσο, η δημοσιονομική κρίση που ακολούθησε δεν άφησε περιθώρια στη δημόσια διοίκηση για την εφαρμογή εργαλείων διοίκησης ολικής ποιότητας. Οι περιορισμοί που επέβαλλαν τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, κυρίως σε προσωπικό, έδρασαν καταλυτικά για την περιθωριοποίηση εργαλείων όπως το ΚΠΑ, αφού οι υπηρεσίες αναγκάζονταν να διαθέτουν το ανθρώπινο δυναμικό τους για

⁴⁵ Στη διαδικτυακή εφαρμογή του ΚΠΑ <https://e-quality.ydmed.gov.gr/hc-caf-implementations.php/>, έχουν καταχωριστεί 24 έντυπες εφαρμογές του ΚΠΑ, εντούτοις οι υπηρεσίες που εφάρμοσαν το ΚΠΑ την περίοδο 2007-2010 ήταν πολύ περισσότερες σύμφωνα με στοιχεία που τηρούνται στα αρχεία της τότε αρμόδιας Διεύθυνσης Ποιότητας και Αποδοτικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών.

τη διεκπεραίωση των καθημερινών υποθέσεων τους χωρίς να μένει χρόνος για ενασχόληση με πιο επιτελικές λειτουργίες.

Τα χρόνια που ακολούθησαν τη δημοσιονομική κρίση και την προσπάθεια εξόδου της χώρας από αυτήν η χρήση εργαλείων ποιότητας, όπως η εφαρμογή του ΚΠΑ, τέθηκαν ως ζητήματα άμεσης προτεραιότητας για την ελληνική δημόσια διοίκηση. Σε αυτό συντέλεσε και η βασική ενωσιακή κατεύθυνση, ότι όλες οι διοικητικές διαδικασίες πρέπει να εντάσσονται σε ένα σύστημα ποιότητας⁴⁶. Για τον σκοπό αυτό, ξεκίνησε, μεταξύ άλλων, μια προσπάθεια του πρώην Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης⁴⁷ (αρμόδιου τότε υπουργείου για την εφαρμογή συστημάτων διοίκησης ολικής ποιότητας στις δημόσιες υπηρεσίες) για την επαναπροώθηση του ΚΠΑ μέσα από τον καθορισμό μονάδων ή υπηρεσιών όλων των φορέων της δημόσιας διοίκησης, στις οποίες θα εφαρμοστεί το ΚΠΑ και τον προσδιορισμό του σχετικού χρονοδιαγράμματος εφαρμογής του.

Εντούτοις, οι υπηρεσίες που ανταποκρίθηκαν ήταν ελάχιστες, γεγονός που καταδεικνύει την αποσπασματική εφαρμογή του ΚΠΑ, αλλά και την υφιστάμενη διοικητική κουλτούρα για την ενσωμάτωση των αρχών, τεχνικών και προτύπων διοίκησης ολικής ποιότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Στο πλαίσιο αυτό και για την περαιτέρω διάδοση αλλά και διευκόλυνση των υπηρεσιών να εφαρμόσουν το ΚΠΑ, το πρώην Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης δημιούργησε το 2018⁴⁸ διαδικτυακή εφαρμογή⁴⁹, μέσα από την οποία παρεχόταν στους φορείς η δυνατότητα ηλεκτρονικής αποστολής των ερωτηματολογίων προς τους συμμετέχοντες στην εφαρμογή του ΚΠΑ, η συλλογή και παρακολούθηση της πορείας συμπλήρωσής τους, η αυτόματη εξαγωγή της βαθμολογίας και η ηλεκτρονική επισύναψη αρχείων, όπως η απόφαση συγκρότησης της ομάδας αυτοαξιολόγησης. Στόχος αυτής της προσπάθειας ήταν να γίνει το ΚΠΑ πιο ελκυστικό για τις δημόσιες υπηρεσίες και η εφαρμογή του πιο εύκολη, γρήγορη και προσιτή στον χρήστη. Επίσης, το γεγονός ότι το δικαίωμα πρόσβασης στη διαδικτυακή εφαρμογή παρέχεται από το Τμήμα Ποιότητας και Προτύπων του Υπουργείου Εσωτερικών (πρώην Υπουργείο Διοικητικής

⁴⁶ ΔΣΣΚ/ΤΠΠ/οικ.43400/20.11.2018 εγκύκλιος της Διεύθυνσης Στρατηγικού Σχεδιασμού και Καινοτομίας του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

⁴⁷ ΔΙΟΜ/13815/18.5.2016 εγκύκλιος της Διεύθυνσης Στρατηγικού Σχεδιασμού και Καινοτομίας του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

⁴⁸ ΔΣΣΚ/ΤΠΠ/οικ.43400/20.11.2018 εγκύκλιος της Διεύθυνσης Στρατηγικού Σχεδιασμού και Καινοτομίας του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

⁴⁹ <https://e-quality.minadmin.gov.gr>

Ανασυγκρότησης), δίνει τη δυνατότητα στο αρμόδιο Υπουργείο να γνωρίζει πόσες και ποιες υπηρεσίες εφαρμόζουν το ΚΠΑ, με ποια συχνότητα και κυρίως εάν τηρούνται όλα τα στάδια της διαδικασίας, από τη συγκρότηση της ομάδας αυτοαξιολόγησης, τη συλλογή και επεξεργασία των ερωτηματολογίων μέχρι την έκθεση αυτοαξιολόγησης και τις προτάσεις μέτρων βελτίωσης.

Αναφορικά με τον αριθμό των φορέων που καταχωρίζουν την εφαρμογή του ΚΠΑ στον εν λόγω διαδικτυακό τόπο, τα στοιχεία μέχρι σήμερα δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικά. Συγκεκριμένα, από το 2018 που δημιουργήθηκε η βάση υπάρχουν μόνο δύο συνολικά καταχωρημένες ηλεκτρονικές εφαρμογές του ΚΠΑ, η πρώτη από το Γενικό Νοσοκομείο Αθηνών «Λαϊκό», όπου εφαρμόστηκε στις Μονάδες Εμφραγμάτων, Εντατικής Θεραπείας, Μεταμόσχευσης Νεφρού και Χειρουργικής Νεφροπαθών και η δεύτερη από το Υπουργείο Εσωτερικών, Τομέας Μακεδονίας-Θράκης.

Για τον λόγο αυτόν, εξετάζεται στο μέλλον ακόμα και η θεσμοθέτηση της υποχρεωτικής εφαρμογής του ΚΠΑ⁵⁰, ώστε να λειτουργεί πλέον σε ένα δομημένο πλαίσιο και να διασφαλίζεται με σαφή και συγκεκριμένο τρόπο η πιστοποίηση ενός οργανισμού για την καλή εφαρμογή του, παρ' όλο που η φιλοσοφία πάνω στην οποία χτίστηκε το ΚΠΑ είναι η εθελοντική εφαρμογή του.

Ακόμα όμως και σε αυτήν την περίπτωση, αν δε δημιουργηθεί η κατάλληλη κουλτούρα εντός του οργανισμού, ο υποχρεωτικός χαρακτήρας του θα οδηγήσει σε μια διεκπεραιωτική και όχι ουσιαστική εφαρμογή του. Η αλλαγή της κουλτούρας όμως δεν είναι απλή υπόθεση. Είναι μια μακροχρόνια διαδικασία, η οποία προϋποθέτει τη συνειδητοποίηση της ανάγκης για την υιοθέτηση νέων συμπεριφορών και όχι την απλή συμμόρφωση σε άνωθεν εντολές. Και η ύπαρξη αυτής της κουλτούρας απαιτείται τόσο στο επίπεδο της πολιτικής όσο και στο επίπεδο της διοίκησης, κάτι που μέχρι σήμερα δεν έχει αναπτυχθεί ιδιαίτερα ούτε στο ένα επίπεδο ούτε στο άλλο. Επομένως η θεσμοθέτηση της υποχρεωτικότητας της εφαρμογής του ΚΠΑ θα μπορούσε να αποτελέσει την εκκίνηση της διαδικασίας εφαρμογής, δεδομένου ότι ήδη έχει χαθεί πολύτιμος χρόνος, αλλά σε κάθε περίπτωση αυτό θα πρέπει να υποστηριχθεί με παράλληλες δράσεις που θα οδηγήσουν στην υιοθέτηση μιας νέας κουλτούρας, όπως η

⁵⁰ ΔΣΣΚ/ΤΜΠΠ/Φ.2/6992/31.3.2021 εγκύκλιος της Διεύθυνσης Στρατηγικού Σχεδιασμού και Καινοτομίας του Υπουργείου Εσωτερικών.

διαρκής εκπαίδευση-επιμόρφωση των υπαλλήλων και η υιοθέτηση αρχών διοίκησης ολικής ποιότητας.

Μελέτη περίπτωσης : Υπουργείο Εσωτερικών - Τομέας Μακεδονίας και Θράκης⁵¹

Ο φορέας της Κεντρικής Υπηρεσίας του Τομέα Μακεδονίας και Θράκης του Υπουργείου Εσωτερικών (*πρώην ΥΜΑΘ*) έχει ως αποστολή την πρότυπη περιφερειακή ανάπτυξη της Μακεδονίας και της Θράκης, την προστασία και ανάδειξη της φυσικής, αρχιτεκτονικής και πολιτιστικής κληρονομιάς και την προώθηση της συνεργασίας με τις χώρες της Βαλκανικής και του Εύξεινου Πόντου σε θέματα περιβάλλοντος, έργων υποδομής, πολιτιστικής κληρονομιάς, τουριστικής ανάπτυξης και απόδημου ελληνισμού⁵².

Ο φορέας έχει έδρα τη Θεσσαλονίκη και οι υπηρεσίες του διαρθρώνονται ως ακολούθως:

α) Πολιτικό Γραφείο Υφυπουργού.

β) Γενική Διεύθυνση, η οποία αποτελείται από τη Δ/ση Οικονομικών Υπηρεσιών (*με 3 Τμήματα*), τη Δ/ση Διοικητικής Υποστήριξης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (*με 3 Τμήματα*), τη Δ/ση Περιβάλλοντος, Πολιτισμού και Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Αθλητισμού (*με 3 Τμήματα*), τη Διεύθυνση Ιδιωτικών Επενδύσεων (*με 4 Τμήματα*), τη Διεύθυνση Διεθνών Σχέσεων και Περιφερειακής Πολιτικής (*με 3 Τμήματα*) και το Αυτοτελές Τμήμα Πολιτικής Σχεδίασης και Υποστήριξης Σχεδίων Εκτάκτου Ανάγκης (*ΠΣΕΑ*).

γ) Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, που λειτουργεί σε επίπεδο αυτοτελούς τμήματος υπαγόμενου στον Υφυπουργό.

δ) Αυτοτελές Τμήμα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και Κοινοβουλευτικού Ελέγχου, υπαγόμενο στον Υφυπουργό.

⁵¹ <https://e-quality.ydmed.gov.gr/caf-implementations.php>

⁵² Εφαρμογή Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης, Υπουργείο Εσωτερικών – Τομέας Μακεδονίας και Θράκης, Έκθεση Αυτοαξιολόγησης και Έκθεση Μέτρων Βελτίωσης, Ομάδα Αυτοαξιολόγησης, Μάρτιος 2021, σελ. 13

ε) Αυτοτελές Τμήμα Περιφερειακού Τύπου και Εθιμοτυπίας, υπαγόμενο στον Υφυπουργό.

Στον φορέα λειτουργούν επίσης, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις:

α) Γραφείο Νομικού Συμβούλου του Κράτους.

β) Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κατά τη φάση εκπόνησης των Εκθέσεων α) Αυτοαξιολόγησης και β) Μέτρων Βελτίωσης, ο Φορέας απασχολούσε 107 άτομα προσωπικό (85 ως μόνιμο προσωπικό και 22 με σχέση εργασίας αόριστου χρόνου).

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε περιγράφεται στον παρακάτω πίνακα:

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	
ΤΟΜΕΑΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ - ΘΡΑΚΗΣ	
ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΣΤΑΔΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ	
ΣΤΑΔΙΟ 1	
Προσδιορισμός της εφαρμογής του ΚΠΑ-Ανάθεση ρόλων	Στις 10.10.2019 ξεκίνησε η εφαρμογή του ΚΠΑ με την έκδοση της σχετικής απόφασης ⁵³ (όπως τροποποιήθηκε και ίσχυε), με την οποία αποφασίστηκε η εφαρμογή στο σύνολο των οργανικών μονάδων του φορέα (εκτός από το Αυτ. Τμ. Πολιτικής Σχεδίασης και Υποστήριξης Σχεδίων Εκτάκτου Ανάγκης (ΠΣΕΑ), διότι οι αρμοδιότητες του εν λόγω τμήματος αναλύονται σε σχέδια και δράσεις, οι οποίες λαμβάνουν χώρα κατόπιν εντολών του Γενικού Επιτελείου Εθνικής Άμυνας) και στη συγκρότηση της ομάδας εργασίας στην οποία συμμετείχαν 11 υπάλληλοι.
Προγραμματισμός	Στις 15.10.19 πραγματοποιήθηκε η πρώτη συνεδρίαση της ομάδας εργασίας και δόθηκαν οι κατευθύνσεις για τη διαδικασία εφαρμογής του στον φορέα.
Ενημέρωση του προσωπικού	Στις 23.10.19 αποφασίστηκε η αποστολή ενημερωτικού έγγραφου προς όλο το προσωπικό του φορέα, προκειμένου να ενημερωθούν όλοι οι υπάλληλοι για τη σχετική δράση και τους σκοπούς της, καλώντας τους παράλληλα να συνδράμουν στην προσπάθεια αυτήν.

⁵³ απόφαση με αρ. πρωτ. 6161/10.10.2019 του Προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών (Τομέας Μακεδονίας & Θράκης)

ΣΤΑΔΙΟ 2	
Σχεδιασμός έργου	<p>Στις 7.11.2019 αποφασίστηκε ο τρόπος ανάλυσης των εννέα (9) κριτηρίων και των είκοσι οκτώ (28) υποκριτηρίων του ερωτηματολογίου καθώς και ο προσδιορισμός των τεκμηρίων. Αναλύθηκαν διεξοδικά όλα τα ερωτήματα και καταγράφηκε το τεκμηριωτικό υλικό καθώς και η πηγή προέλευσής του. Αποφασίστηκε να δημιουργηθεί κοινόχρηστος ηλεκτρονικός φάκελος για την καταχώρηση υλικού σχετικού με την εφαρμογή του ΚΠΑ και η καταγραφή σε πίνακα excel των τεκμηρίων, καθώς και η δημιουργία ηλεκτρονικών φακέλων ανά Διεύθυνση και Αυτοτελές Τμήμα, εντός των οποίων θα καταχωρούνταν στη συνέχεια ηλεκτρονικά τα τεκμήρια εκάστου υποκριτηρίου. Για την έρευνα θα γινόταν χρήση της ηλεκτρονικής πλατφόρμας e-quality.ydmed.gov.gr.</p>
	<p>Στις 12.3.2020 ολοκληρώθηκε η ανάλυση των ερωτήσεων και των εννέα (9) κριτηρίων, καθώς και η καταγραφή των τεκμηρίων.</p>
	<p>Στις 6.5.20 αποφασίστηκε η ηλεκτρονική διανομή των ερωτηματολογίων και ο καθορισμός των προθεσμιών απάντησης :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Οι υπηρεσίες του φορέα έπειτα από ενημερωτικό έγγραφο από τις 25.5.20 – 22.6.20 • Οι πολίτες κατά την επίσκεψη τους στην υπηρεσία και εφόσον δέχονται να απαντήσουν, από τους οποίους ζητείται να συμπληρώσουν το ερωτηματολόγιο ή στους οποίους στέλνεται μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου μαζί με ενημερωτικό σημείωμα, από την 1^η.6.20 – 29.6.20 • Οι φορείς που συναλλάσσονται με τον οργανισμό μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και έπειτα από ενημερωτικό έγγραφο, από την 1^η.6.20 – 29.6.20.
ΣΤΑΔΙΟ 3	
<p>Συλλογή αποτελεσμάτων – Συμπλήρωση ερωτηματολογίου - Κατανομή κριτηρίων στα μέλη της Ομάδας Αξιολόγησης</p>	<p>Πρώτη βαθμολόγηση του ερωτηματολογίου σύμφωνα με την αντίληψη που είχε για τη δημόσια οργάνωση και καταχώριση αυτής μέσω της ηλεκτρονικής εφαρμογής έπειτα από την οριστικοποίησή της.</p> <p>Στις 17.09.20 αποφασίστηκε η κατανομή των κριτηρίων στα μέλη, προκειμένου να συντάξουν τις εκθέσεις αξιολόγησης των</p>

	κριτηρίων ανά υποκριτήριο, λαμβάνοντας υπόψη το τεκμηριωτικό υλικό ανά υποκριτήριο εκάστου κριτηρίου, αποτυπώνοντας τόσο τα δυνατά σημεία όσο και τους τομείς που χρήζουν βελτίωσης και αιτιολογώντας την τελική βαθμολογία με βάση το τεκμηριωτικό υλικό.
ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΚΠΑ ΜΕ ΤΗΝ ΚΑΤΑΧΩΡΙΣΗ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΠΛΑΤΦΟΡΜΑ e-quality.ydmed.gov.gr. ΣΤΙΣ 31.3.2021	

Όσον αφορά στη διάρκεια του έργου, υπάρχει υπέρβαση κατά πολύ του χρονικού διαστήματος των 4 μηνών που ορίζει, για κάθε κύκλο εφαρμογής, ο οδηγός εφαρμογής του ΚΠΑ αλλά σε αυτό συντέλεσαν οι διαδοχικές εφαρμογές περιοριστικών μέτρων και οι γενικότερες δυσκολίες εξαιτίας της πανδημίας του covid 19.

Κατά τη διαδικασία της αυτοαξιολόγησης συγκεντρώθηκαν 46 ερωτηματολόγια από τους υπαλλήλους του φορέα (ποσοστό 47,42% του συνολικού αριθμού των υπαλλήλων), 31 ερωτηματολόγια από πολίτες και συνεργαζόμενους φορείς (ποσοστό 13,83% του συνολικού αριθμού που εστάλησαν) και 12 ερωτηματολόγια από την ομάδα αυτοαξιολόγησης. Για την τελική βαθμολογία αποφασίστηκε να χρησιμοποιηθεί το σύστημα της απλής βαθμολόγησης (*C.A.F. classical scoring*) των κριτηρίων στη βαθμολόγηση σύμφωνα με την κλίμακα μέτρησης του κύκλου ποιότητας του Demming⁵⁴. Για κάθε κριτήριο και υποκριτήριο, εκτός από την έκθεση αξιολόγησης, γίνεται αναλυτική αναφορά στο υλικό τεκμηρίωσης (νομοθεσία, αποφάσεις, υπηρεσιακά έγγραφα, πρακτικά συσκέψεων, e-mail, υπηρεσιακά σημειώματα κ.λπ.), στα πεδία όπου παρατηρείται αποτελεσματική λειτουργία καθώς επίσης και στα πεδία που χρήζουν βελτίωσης.

Η τελική βαθμολογία κάθε υποκριτηρίου και κάθε κριτηρίου παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα⁵⁵ :

⁵⁴ Εφαρμογή Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης, Υπουργείο Εσωτερικών – Τομέας Μακεδονίας και Θράκης, ο.π., σελ. 35.

⁵⁵ Εφαρμογή Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης, Υπουργείο Εσωτερικών – Τομέας Μακεδονίας και Θράκης, ο.π., σελ. 37-185.

ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ				
Κριτήριο 1 Ηγεσία	Κριτήριο 2 Στρατηγική και προγραμματισμός	Κριτήριο 3 Ανθρώπινο δυναμικό	Κριτήριο 4 Συνεργασίες και πόροι	Κριτήριο 5 Διαδικασίες
ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗ Υ.Τ. 2,26 ΥΠ. 3,73	ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗ Υ.Τ. 2,54 ΥΠ. 3,71	ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗ Υ.Τ. 2,27 ΥΠ. 3,52	ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗ Υ.Τ. 2,53 ΥΠ. 3,69	ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗ Υ.Τ. 1,81 ΥΠ. 3,52
Υποκριτήριο 1.1 Τι κάνει η ηγεσία του οργανισμού για να δώσει μια σαφή κατεύθυνση στον φορέα, αναπτύσσοντας την αποστολή, το όραμα και τις αξίες του	Υποκριτήριο 2.1 Τι κάνει ο οργανισμός για να συλλέξει πληροφορίες για τις παρούσες και τις μελλοντικές ανάγκες των μετόχων καθώς και πληροφορίες σχετικές με τη διοίκηση.	Υποκριτήριο 3.1 Τι κάνει ο οργανισμός για να προγραμματίσει, διοικήσει και βελτιώσει το ανθρώπινο δυναμικό με διαφάνεια σε συνάρτηση με τη στρατηγική και τον προγραμματισμό του.	Υποκριτήριο 4.1 Τι κάνει ο οργανισμός για να αναπτύξει και να διαχειριστεί συνεργασίες με άλλες ομοειδείς οργανώσεις.	Υποκριτήριο 5.1 Τι κάνει ο οργανισμός για να προσδιορίζει, σχεδιάζει, διαχειρίζεται και εισάγει καινοτομίες στις διαδικασίες σε συνεχή βάση, εμπλέκοντας τα ενδιαφερόμενα μέρη.
ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,33 ΥΠ. 3,76	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,67 ΥΠ. 3,66	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,57 ΥΠ. 3,54	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,63 ΥΠ. 3,46	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 1,80 ΥΠ. 3,56
Υποκριτήριο 1.2 Τι κάνει η ηγεσία του οργανισμού για να διοικήσει τον Οργανισμό, την απόδοσή του και τη συνεχή βελτίωσή του.	Υποκριτήριο 2.2 Τι κάνει ο οργανισμός για να αναπτύξει τη στρατηγική και τον προγραμματισμό λαμβάνοντας υπόψη τις πληροφορίες που έχουν συλλεχθεί.	Υποκριτήριο 3.2 Τι κάνει ο οργανισμός για να προσδιορίσει, αναπτύξει και χρησιμοποιήσει τις ικανότητες των υπαλλήλων, εναρμονίζοντας τις ατομικές επιδιώξεις με τους σκοπούς της οργάνωσης.	Υποκριτήριο 4.2 Τι κάνει ο οργανισμός για να αναπτύξει και να εφαρμόσει συνεργασίες με τους πολίτες/πελάτες.	Υποκριτήριο 5.2 Τι κάνει ο οργανισμός για να αναπτύσσει και παρέχει υπηρεσίες και προϊόντα προσανατολισμένα προς τον πολίτη/πελάτη.
ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,37 ΥΠ. 3,72	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,67 ΥΠ. 3,68	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,38 ΥΠ. 3,56	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 1,80 ΥΠ. 3,44	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 1,83 ΥΠ. 3,41
Υποκριτήριο 1.3 Τι κάνει η ηγεσία του οργανισμού για να υποστηρίξει τους υπαλλήλους της Οργάνωσης και να	Υποκριτήριο 2.3 Τι κάνει ο οργανισμός για να διαδώσει και να εφαρμόσει τη στρατηγική και τον προγραμματισμό σε	Υποκριτήριο 3.3 Τι κάνει ο οργανισμός για να ενεργοποιήσει τη συμμετοχή του προσωπικού μέσω της ανάπτυξης του	Υποκριτήριο 4.3 Τι κάνει ο οργανισμός για να διαχειρίζεται τα οικονομικά.	Υποκριτήριο 5.3 Τι κάνει ο οργανισμός για να συντονίζει τις διαδικασίες στο σύνολο της Οργάνωσης και με

<p>λειτουργήσει ως πρότυπο.</p> <p>ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,22 ΥΠ. 3,63</p>	<p>όλη τη Δημόσια Οργάνωση και να την αναθεωρεί σε τακτική βάση.</p> <p>ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,40 ΥΠ. 3,79</p>	<p>ανοικτού διαλόγου και της ενίσχυσης του προσωπικού προκειμένου να ενισχυθεί η ευημερία του.</p> <p>ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 1,86 ΥΠ. 3,47</p>	<p>ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,11 ΥΠ. 3,72</p>	<p>άλλες σχετικές οργανώσεις.</p> <p>ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 1,80 ΥΠ. 3,60</p>
<p>Υποκριτήριο 1.4</p> <p>Τι κάνει η ηγεσία του οργανισμού για να διαχειρίζεται αποτελεσματικά τις σχέσεις με την πολιτική ηγεσία και τους άλλους μετόχους.</p> <p>ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,12 ΥΠ. 3,81</p>	<p>Υποκριτήριο 2.4</p> <p>Τι κάνει ο οργανισμός για να σχεδιάσει, εφαρμόσει και επικαιροποιήσει το πρόγραμμα για την καινοτομία και την αλλαγή.</p> <p>ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,40 ΥΠ. 3,72</p>		<p>Υποκριτήριο 4.4</p> <p>Τι κάνει ο οργανισμός για να διαχειρίζεται την πληροφορία και τη γνώση.</p> <p>ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 1,83 ΥΠ. 3,76</p>	
			<p>Υποκριτήριο 4.5</p> <p>Τι κάνει ο οργανισμός για να διαχειρίζεται την τεχνολογία.</p> <p>ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 3,33 ΥΠ. 3,73</p>	
			<p>Υποκριτήριο 4.6</p> <p>Τι κάνει ο οργανισμός για να διαχειρίζεται τις εγκαταστάσεις της.</p> <p>ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 3,50 ΥΠ. 4,01</p>	

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

<p align="center">Κριτήριο 6 Αποτελέσματα προσανατολισμένα στον πολίτη/πελάτη</p> <p align="center">ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗ Υ.Τ. 2,04 ΠΟΛ. 4,44 ΥΠ. 3,39</p>	<p align="center">Κριτήριο 7 Αποτελέσματα για το ανθρώπινο δυναμικό</p> <p align="center">ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗ Υ.Τ. 2,13 ΥΠ. 3,60</p>	<p align="center">Κριτήριο 8 Αποτελέσματα σχετικά με την κοινωνία</p> <p align="center">ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗ Υ.Τ. 2,68 ΠΟΛ. 4,42 ΥΠ. 3,66</p>	<p align="center">Κριτήριο 9 Κύρια αποτελέσματα επίδοσης του οργανισμού</p> <p align="center">ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗ Υ.Τ. 2,37 ΥΠ. 3,70</p>
<p align="center">Υποκριτήριο 6.1</p> <p>Ποια αποτελέσματα έχει πετύχει ο οργανισμός για να ανταποκριθεί στις ανάγκες και τις προσδοκίες των πολιτών/πελατών μέσω των αποτελεσμάτων των μετρήσεων της αντίληψης των πολιτών/πελατών για τον Οργανισμό.</p> <p align="center">ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,40 ΠΟΛ. 4,44</p>	<p align="center">Υποκριτήριο 7.1.</p> <p>Ποια αποτελέσματα έχει πετύχει ο οργανισμός για να ανταποκριθεί στις ανάγκες και τις προσδοκίες του ανθρώπινου δυναμικού μέσω των αποτελεσμάτων των μετρήσεων της αντίληψης των εργαζομένων του για την Οργάνωση.</p> <p align="center">ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,26 ΠΟΛ. 3,64</p>	<p align="center">Υποκριτήριο 8.1</p> <p>Τι επιτυγχάνει ο οργανισμός σχετικά με την κοινωνική ευθύνη του μέσω των αποτελεσμάτων των μετρήσεων Κοινωνικής Αντίληψης.</p> <p align="center">ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,60 ΠΟΛ. 4,50 ΥΠ. 3,69</p>	<p align="center">Υποκριτήριο 9.1</p> <p>Αποτίμηση των αποτελεσμάτων που έχουν επιτευχθεί από τον οργανισμό σε σχέση με τις εξωτερικές επιδόσεις: εκροές και αποτελέσματα σε στόχους.</p> <p align="center">ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,33 ΠΟΛ. 3,66</p>
<p align="center">Υποκριτήριο 6.2</p> <p>Ποια αποτελέσματα έχει πετύχει ο οργανισμός για να ανταποκριθεί στις ανάγκες και τις προσδοκίες των πολιτών/πελατών μέσω των αποτελεσμάτων των μετρήσεων της απόδοσης του Οργανισμού.</p> <p align="center">ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 1,67 ΥΠ. 3,39</p>	<p align="center">Υποκριτήριο 7.2.</p> <p>Ποια αποτελέσματα έχει πετύχει ο οργανισμός για να ανταποκριθεί στις ανάγκες και τις προσδοκίες του ανθρώπινου δυναμικού μέσω των δεικτών αποτελεσματικότητας του ανθρώπινου δυναμικού.</p> <p align="center">ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,00 ΥΠ. 3,55</p>	<p align="center">Υποκριτήριο 8.2</p> <p>Τι κάνει ο οργανισμός σχετικά με την κοινωνική ευθύνη του, μέσω των μετρήσεων απόδοσης σχετικά με την κοινωνία.</p> <p align="center">ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,75 ΠΟΛ. 4,34 ΥΠ. 3,62</p>	<p align="center">Υποκριτήριο 9.2</p> <p>Αποτίμηση των αποτελεσμάτων που έχουν επιτευχθεί από τον οργανισμό σε σχέση με τις εσωτερικές επιδόσεις: επίπεδο της αποδοτικότητας.</p> <p align="center">ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ Υ.Τ. 2,40 ΥΠ. 3,75</p>

Από την τελική βαθμολογία (έπειτα από αναγωγή στην εκατοστιαία κλίμακα) προκύπτει ότι :

- Όσον αφορά στην ομάδα αυτοαξιολόγησης, ο μέσος όρος της βαθμολογίας κυμάνθηκε από 27,20% - 44,6%. Επειδή ως βάση για τη βαθμολόγηση χρησιμοποιήθηκε τεκμηριωτικό υλικό, όπου απουσίαζαν μετρήσιμα στοιχεία και δεδομένα, η ομάδα επέλεξε να βαθμολογήσει αυστηρά, αντί να στηριχθεί στην αντίληψη της για τα αποτελέσματα της δράσης του οργανισμού.
- Όσον αφορά στους υπαλλήλους του οργανισμού, ο μέσος όρος της βαθμολογίας τους κυμάνθηκε από 58,8% - 65,6%. Η βαθμολογία αυτή ήταν υψηλότερη από αυτήν της ομάδας αυτοαξιολόγησης και αυτό οφείλεται στο ότι οι υπάλληλοι στηρίχθηκαν στην αντίληψή τους για τον οργανισμό και όχι σε κάποιο τεκμηριωτικό υλικό καθώς επίσης και στο γεγονός ότι ήταν επιφυλακτικοί για την προστασία των προσωπικών δεδομένων τους. Η επιφυλακτικότητα αυτή επηρέασε τόσο τη συμμετοχή τους (47,42% επί του συνόλου των υπαλλήλων) όσο και την ειλικρίνεια τους (όπως αποδείχθηκε από το τεκμηριωτικό υλικό).
- Όσον αφορά στους πολίτες και στους συνεργαζόμενους φορείς, η άποψη τους ήταν ιδιαίτερα ενθαρρυντική με μέσο όρο 79,8% και 79,4%, αλλά πρέπει να ληφθεί υπόψη το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής στο σύνολο των ερωτηθέντων (13,83%), καθώς επίσης και το γεγονός ότι μπορεί να ήταν επηρεασμένοι από τις υπηρεσίες που λάμβαναν τη συγκεκριμένη στιγμή που συμπλήρωναν το ερωτηματολόγιο.

Από τη διαδικασία αυτήν, μέσω της βαθμολογίας που προέκυψε και σύμφωνα με την κλίμακα μέτρησης του κύκλου ποιότητας του Demming⁵⁶ (σχεδιασμός-plan, εκτέλεση-do, έλεγχος-check, δράση-act), ο οργανισμός μπόρεσε να αποτυπώσει την υφιστάμενη κατάστασή του στο εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον. Για τα 4 πρώτα κριτήρια (ηγεσία, στρατηγική και προγραμματισμός, ανθρώπινο δυναμικό, συνεργασίες και πόροι) προέκυψε ότι ο οργανισμός βρίσκεται στη φάση της υλοποίησης-εκτέλεσης ενεργειών, δηλαδή έχει σχεδιάσει και εφαρμόζει τις επιμέρους δράσεις, χωρίς όμως να ελέγχει την αποτελεσματικότητά τους και χωρίς να προβαίνει σε διορθωτικές ενέργειες για τη βελτίωση των αποτελεσμάτων αυτών. Για το 5^ο κριτήριο (διαδικασίες), όπου σημειώθηκε και η πιο χαμηλή βαθμολογία, ο οργανισμός βρίσκεται στην πρώτη φάση,

⁵⁶ Εφαρμογή Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης, Υπουργείο Εσωτερικών – Τομέας Μακεδονίας και Θράκης, ο.π., σελ. 35.

αυτή του προγραμματισμού, απουσιάζει δηλαδή η καταγραφή των διαδικασιών, ήτοι η δράση του βασίζεται στην εμπειρική εκτέλεση των διάφορων αρμοδιοτήτων. Επίσης από τη διαδικασία αυτήν ο οργανισμός πέτυχε, για κάθε κριτήριο και υποκριτήριο ξεχωριστά, να καταγράψει τα πεδία εκείνα που χρήζουν βελτίωσης και να προτείνει συγκεκριμένους τρόπους βελτίωσης για καθένα από αυτά, καθορίζοντας τις αρμόδιες για κάθε περίπτωση οργανικές μονάδες και το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής των δράσεων βελτίωσης⁵⁷. Τέλος, η εφαρμογή του ΚΠΑ συντέλεσε σημαντικά στην απόκτηση γνώσεων και τεχνογνωσίας από τα μέλη της ομάδας εργασίας καθώς επίσης και στη διάχυση μιας νέας κουλτούρας εντός του οργανισμού.

⁵⁷ Εφαρμογή Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης, Υπουργείο Εσωτερικών – Τομέας Μακεδονίας και Θράκης, ο.π., σελ. 191-220.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο

Προτυπα ποιότητας ISO

Προτυποποίηση κατά ISO

Τα πρότυπα ISO δημιουργήθηκαν από τον Διεθνή Οργανισμό Τυποποίησης ISO (*International Organization for Standardization*), ο οποίος είναι η παγκόσμια ομοσπονδία των εθνικών φορέων τυποποίησης (*μη κυβερνητικός οργανισμός*) με έδρα τη Γενεύη της Ελβετίας και απαρτίζεται από τους εθνικούς οργανισμούς τυποποίησης από 165 χώρες⁵⁸. Επίσημα ξεκίνησε τις εργασίες του στις 23 Φεβρουαρίου 1947 έπειτα από πρωτοβουλία 25 χωρών, οι οποίες αποφάσισαν να ιδρύσουν έναν οργανισμό που θα είχε κύριο σκοπό τον συντονισμό και τη δημιουργία κοινών διεθνών βιομηχανικών προτύπων για την προαγωγή και την ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου. Η ονομασία του οργανισμού προέρχεται από την ελληνική λέξη «ίσος», δηλώνει την επιδίωξη καθορισμού ενιαίων και ομοιογενών προτύπων και αποδεικνύει ότι τα πρότυπα απευθύνονται σε όλους τους χρήστες εξίσου, ανεξάρτητα από το μέγεθος, τα αγαθά, τις υπηρεσίες ή τη χώρα στην οποία είναι εγκατεστημένος ο οργανισμός. Η εφαρμογή των προτύπων ISO δίνει στους οργανισμούς που τα υιοθετούν ένα πολύ σημαντικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για την, με υγιείς όρους, επιβίωση και ανάπτυξή τους και προσφέρει στους καταναλωτές βεβαιότητα για την ποιότητα, ασφάλεια και αξιοπιστία των προϊόντων/υπηρεσιών που βασίζονται στα πρότυπα αυτά⁵⁹.

Τα πρότυπα ISO συντάσσονται από ειδικούς του τεχνικού και επιχειρηματικού τομέα και είναι εθελοντικά, ωστόσο πολλά από αυτά, λόγω της παγκόσμιας αναγνώρισης τους και της εξάπλωσης της εφαρμογής τους, έχουν υιοθετηθεί από αρκετές χώρες είτε παράλληλα με τις εθνικές τους νομοθεσίες είτε ως αναπόσπαστο μέρος αυτών, αποτελώντας την τεχνολογική και επιστημονική βάση για τη βελτίωση σειράς τομέων όπως η διοίκηση, η παροχή υπηρεσιών υγείας, η περιβαλλοντική προστασία, οι συνθήκες ασφαλείας κ.λπ..

Έτσι, κατ'αντιστοιχία με τις εφαρμογές των προτύπων ISO στον ιδιωτικό τομέα και στα βιομηχανικά προϊόντα, ο δημόσιος τομέας μαθαίνει να λειτουργεί και ως επιχείρηση και ο πολίτης/λήπτης των υπηρεσιών προσεγγίζεται και ως πελάτης/αγοραστής. Τα πρότυπα ISO προσδίδουν στη δράση των δημόσιων

⁵⁸ <https://www.iso.org/members.html>

⁵⁹ Βασίλης Ν. Κέφης, ο.π. σελ. 187-195

οργανισμών έναν χαρακτήρα επιστημονικότητας, ακρίβειας, μεθοδικότητας και ουδετερότητας, έξω από πολιτικές προτεραιότητες και οι δημόσιοι οργανισμοί που πιστοποιούνται με ISO αποκτούν την επικύρωση ενός καλού τρόπου διοίκησης και λειτουργίας και τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα που αυτό συνεπάγεται και μετατρέπονται σε παρόχους υπηρεσιών διεθνών προδιαγραφών, ξεπερνώντας τα εγχώρια στάνταρντς τα οποία συνήθως καθυστερούν να προσαρμοστούν στις ανάγκες της οικονομίας και της κοινωνίας⁶⁰.

Το πιο γνωστό πρότυπο είναι η σειρά ISO 9000 για τη διασφάλιση της ποιότητας και την ικανοποίηση των αναγκών των καταναλωτών, η οποία καθιερώθηκε το 1987 και περιλάμβανε πέντε Διεθνή Πρότυπα Διασφάλισης της Ποιότητας, γνωστά ως standards ISO 9000.

Η σειρά αυτή περιλάμβανε τα έντυπα συστημάτων ποιότητας ISO 9001, 9002, 9003, τα οποία αποτελούν υποδείγματα διασφάλισης της ποιότητας και τα έντυπα οδηγιών ISO 9000, 9004. Βασικός σκοπός των συστημάτων αυτών ήταν η διασφάλιση της ποιότητας σε συγκεκριμένα τμήματα και δράσεις, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται ότι ο οργανισμός έχει όλες τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την παραγωγή προϊόντων/υπηρεσιών καλής ποιότητας, χωρίς αυτό να σημαίνει απαραίτητα και την υψηλή ποιότητα των αγαθών/υπηρεσιών αυτών. Όσον αφορά τα έντυπα οδηγιών, αυτά περιλάμβαναν μόνο οδηγίες για την επιλογή μοντέλου διασφάλισης ποιότητας σύμφωνα με συγκεκριμένη συμβατική σχέση επιχείρησης-πελατών, αλλά όχι απαιτήσεις βάσει των οποίων γίνεται η πιστοποίηση των συστημάτων ποιότητας, και για τον λόγο αυτόν εξασφάλιζαν μέχρι ένα βαθμό την ποιότητα των προϊόντων/υπηρεσιών.

Τα πρότυπα αυτά από τη στιγμή που καθιερώθηκαν έχουν τροποποιηθεί αρκετές φορές, προκειμένου να ικανοποιούν κάθε είδος και μέγεθος οργανισμού, να έχουν απλή γλώσσα, για να είναι όσο πιο κατανοητά γίνεται και να είναι συμβατά με άλλα πρότυπα, όπως της περιβαλλοντικής διαχείρισης. Ο στόχος είναι η συνεχής βελτίωση των προϊόντων/υπηρεσιών, η ικανοποίηση του πελάτη και η κατεύθυνση του οργανισμού προς τη διαχείριση Ολικής Ποιότητας. Στη σημερινή τους μορφή τα πρότυπα αυτά έχουν αντικατασταθεί από ένα ενιαίο πρότυπο.

⁶⁰ Μ. Μαρκαντωνάτου (2011), Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις καλές πρακτικές και την ISO-Προτυποποίηση, Θέσεις-Τριμηνιαία επιθεώρηση, τεύχος 116/2011

Το πρότυπο ISO 9001:2015

Η τελευταία έκδοση του ενιαίου προτύπου (5η) είναι το Πρότυπο EN ISO 9001:2015⁶¹, το οποίο εκπονήθηκε από την Τεχνική Επιτροπή ISO/TC 176 «Διαχείριση της ποιότητας και διασφάλιση της ποιότητας» και εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Τυποποίησης (CEN) στις 14.9.2015.

Η έκδοση αυτή περιλαμβάνει και τον όρο «υπηρεσίες» (σε αντίθεση με την προηγούμενη έκδοση που χρησιμοποιούσε μόνο τον όρο «προϊόντα»), με σκοπό να επισημάνει τις διαφορές μεταξύ προϊόντων και υπηρεσιών κατά την εφαρμογή ορισμένων απαιτήσεων με κύριο χαρακτηριστικό το γεγονός ότι στις υπηρεσίες μέρος τουλάχιστον των αποτελεσμάτων πραγματοποιείται κατά την επαφή με τον πελάτη και συνεπώς δεν μπορεί να επιβεβαιώνεται πριν από την παροχή της υπηρεσίας.

Το πρότυπο EN ISO 9001:2015 βασίζεται στις αρχές διαχείρισης της ποιότητας που περιγράφονται στο ISO 9000 (εστίαση στον πελάτη, ηγεσία, ενεργός συμμετοχή του προσωπικού, διεργασιακή προσέγγιση, βελτίωση, λήψη αποφάσεων βάσει τεκμηρίων, διαχείριση σχέσεων με ενδιαφερόμενα μέρη) και χρησιμοποιεί τη διεργασιακή προσέγγιση, η οποία ενσωματώνει τη μεθοδολογία του κύκλου βελτίωσης «Σχεδιάζω-Εκτελώ-Ελέγχω-Βελτιώνω» (Plan-Do-Check-Act) και την προσέγγιση διακινδύνευσης.

- Η διεργασιακή προσέγγιση δίνει τη δυνατότητα στον Οργανισμό να σχεδιάζει τις διεργασίες του και τις αλληλεπιδράσεις τους με τέτοιο τρόπο, ώστε να βελτιώνονται οι συνολικές επιδόσεις του.
- Ο κύκλος βελτίωσης δίνει τη δυνατότητα στον Οργανισμό να διασφαλίζει ότι οι διεργασίες του διαθέτουν επαρκείς πόρους, οι οποίοι υπόκεινται σε κατάλληλη διαχείριση και οι ευκαιρίες για βελτίωση εντοπίζονται και αξιοποιούνται. Η μεθοδολογία του περιλαμβάνει τον σχεδιασμό (καθιέρωση των στόχων του συστήματος και των διεργασιών και των πόρων που είναι απαραίτητοι για την επίτευξη των αποτελεσμάτων σύμφωνα με τις απαιτήσεις των πελατών και την πολιτική του οργανισμού και εντοπισμός ευκαιριών-απειλών), την εκτέλεση (εφαρμογή αυτών που έχουν σχεδιαστεί), τον έλεγχο (παρακολούθηση των διεργασιών και μέτρηση των εκροών, σύγκριση με τους στόχους και αναφορά) και τη δράση (βελτίωση όπου χρειάζεται).

⁶¹ ΕΛΟΤ, Συστήματα Διαχείρισης της Ποιότητας – Απαιτήσεις ISO 9001:2015 (Ελληνική έκδοση), 2015

- Η προσέγγιση της διακινδύνευσης δίνει τη δυνατότητα α) στον Οργανισμό να προσδιορίζει τις παραμέτρους που θα μπορούσαν να προκαλέσουν αποκλίσεις από τα προβλεπόμενα αποτελέσματα των διεργασιών του και β) στο σύστημα διαχείρισης της ποιότητας να εφαρμόζει προληπτικούς ελέγχους για την ελαχιστοποίηση των αρνητικών επιδράσεων και να αξιοποιεί πλήρως τις ευκαιρίες που προκύπτουν.

Οι βασικοί στόχοι του προτύπου EN ISO 9001:2015 είναι να μπορεί ο οργανισμός⁶²:

α) να αποδεικνύει την ικανότητα του να παρέχει με συνέπεια προϊόντα και υπηρεσίες, τα οποία ικανοποιούν τις απαιτήσεις των πελατών και τις εφαρμοστέες νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις

και

β) να επιδιώκει την ενίσχυση της ικανοποίησης των πελατών μέσω της αποτελεσματικής εφαρμογής του συστήματος, το οποίο συμπεριλαμβάνει διεργασίες για τη συνεχή βελτίωση και τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις των πελατών και τις εφαρμοστέες νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις,

Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων, προδιαγράφονται οι παρακάτω βασικές ενότητες και οι απαιτήσεις τους⁶³:

1. Το πλαίσιο λειτουργίας του οργανισμού.

- Προσδιορισμός εσωτερικών και εξωτερικών, θετικών και αρνητικών παραμέτρων που αφορούν και επηρεάζουν τον οργανισμό.
- Κατανόηση των αναγκών και των προσδοκιών των ενδιαφερόμενων μερών.
- Καθορισμός του πεδίου εφαρμογής του συστήματος διαχείρισης της ποιότητας.
- Καθορισμός των αναγκαίων διεργασιών και της σχέσης τους με το σύστημα διαχείρισης ποιότητας.

2. Η ηγεσία.

- Καθιέρωση πολιτικής ποιότητας, δέσμευση για το σύστημα διαχείρισης ποιότητας του οργανισμού και ανάληψη ευθύνης για την αποτελεσματικότητά του.

⁶² ΕΛΟΤ, ο.π.

⁶³ ΕΛΟΤ, ο.π.

- Επικοινωνία της πολιτικής ποιότητας.
- Προαγωγή της εφαρμογής της διεργασιακής προσέγγισης και της προσέγγισης διακινδύνευσης.
- Παρακίνηση, καθοδήγηση και υποστήριξη του προσωπικού.
- Μέριμνα για την εξασφάλιση των απαιτούμενων πόρων.

3. Ο σχεδιασμός.

- Εντοπισμός απειλών και ευκαιριών και σχεδιασμός ενεργειών για την αντιμετώπιση και αξιοποίηση τους.
- Καθιέρωση μετρήσιμων στόχων ποιότητας, συμβατών με την πολιτική ποιότητας και τις απαιτήσεις των πελατών.
- Στοχοθεσία, προγραμματισμός απαιτούμενων πόρων και κατανομή αρμοδιοτήτων.

4. Η υποστήριξη.

- Προσδιορισμός απαιτούμενων πόρων και λήψη απόφασης για το ποιους θα έχει στην κατοχή του και ποιους θα προμηθεύεται από εξωτερικούς συνεργάτες.
- Προσδιορισμός και διαχείριση των ανθρώπινων πόρων.
- Καθορισμός και διασφάλιση της επαγγελματικής επάρκειας του προσωπικού.
- Προσδιορισμός των απαραίτητων γνώσεων που απαιτούνται για την παραγωγική διαδικασία και συνεχής επικαιροποίηση τους.
- Προσδιορισμός και διαχείριση απαραίτητων υποδομών.
- Παρακολούθηση και μέτρηση των απαιτούμενων πόρων για την παραγωγική διαδικασία
- Δημιουργία κατάλληλου περιβάλλοντος για την παραγωγική διαδικασία.
- Προσδιορισμός αναγκών εσωτερικής και εξωτερικής επικοινωνίας
- Προσδιορισμός των τεκμηριωμένων πληροφοριών που απαιτούνται για τη διασφάλιση του συστήματος διαχείρισης ποιότητας και συνεχής επικαιροποίηση τους.

5. Η λειτουργία.

- Σχεδιασμός, λειτουργία και έλεγχος των διεργασιών.

- Επικοινωνία με τους πελάτες για την παροχή πληροφοριών, διεκπεραίωση αιτημάτων, διαχείριση παραπόνων κ.λπ..
- Διασφάλιση των απαιτήσεων των κανονισμών, των πελατών, του ίδιου του οργανισμού κατά την παραγωγική διαδικασία και διαχείριση μη συμμορφούμενων αποτελεσμάτων.
- Σχεδιασμός και ανάπτυξη προϊόντων και υπηρεσιών.
- Έλεγχος των παρεχόμενων, από τους εξωτερικούς συνεργάτες, προϊόντων-υπηρεσιών ως προς την συμμόρφωση τους με τις απαιτήσεις.
- Ικανοποίηση απαιτήσεων σχετικά με την ταυτοποίηση και την ιχνηλασιμότητα.

6. Η αξιολόγηση επιδόσεων.

- Προσδιορισμός των προς παρακολούθηση και μέτρηση στοιχείων και των μεθόδων παρακολούθησης και μέτρησης.
- Ανάλυση δεδομένων και αξιολόγηση των επιδόσεων.
- Διενέργεια εσωτερικών επιθεωρήσεων.
- Τήρηση των τεκμηριωμένων πληροφοριών.
- Παρακολούθηση βαθμού ικανοποίησης των πελατών
- Ανασκόπηση συστήματος διαχείρισης ποιότητας.

7. Η συνεχής βελτίωση.

- Αναγνώριση και αξιοποίηση ευκαιριών βελτίωσης του συστήματος διαχείρισης ποιότητας.
- Διόρθωση-πρόληψη-μείωση ανεπιθύμητων επιδράσεων.

Το πρότυπο αυτό δίνει επίσης τη δυνατότητα στον οργανισμό να εναρμονίζει το σύστημα του με τις απαιτήσεις άλλων πρότυπων συστημάτων διαχείρισης, η υιοθέτηση των οποίων κρίνεται από χρήσιμη έως απαραίτητη για φορείς του δημόσιου τομέα, όπως το Σύστημα Διαχείρισης Περιβάλλοντος ISO 14001, το οποίο αποσκοπεί μεταξύ άλλων στη διαρκή βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων του οργανισμού μέσω της ελαχιστοποίησης της κατανάλωσης φυσικών πόρων, το Σύστημα Διαχείρισης κατά της Δωροδοκίας ISO 37001, το ISO 18091, το οποίο συνιστά κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή ενός μοντέλου διαχείρισης ποιότητας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, το Σύστημα Διαχείρισης για τη Βιωσιμότητα ενός οργανισμού ISO 9004 το οποίο

εστιάζει στον τρόπο με τον οποίο μπορεί ένα σύστημα διαχείρισης ποιότητας να γίνει ακόμα πιο αποδοτικό και αποτελεσματικό κ.λπ..

Κριτική προσέγγιση

Η λογική που διέπει την προτυποποίηση κατά ISO είναι η λογική της συμμόρφωσης με τις διαδικασίες σε συνδυασμό με την αποτελεσματική χρήση των πόρων του οργανισμού, προκειμένου να επιτυγχάνονται οι στόχοι του. Η ελληνική δημόσια διοίκηση και αυτοδιοίκηση είναι ούτως η άλλως οργανωμένη με βάση ένα γραφειοκρατικό μοντέλο (*Βεμπεριανό*). Η προσήλωση στις διαδικασίες είναι δεδομένη σε τέτοιο βαθμό, που η αποτελεσματική χρήση των πόρων να έρχεται σε δεύτερη μοίρα και πολλές φορές να απειλείται η δυνατότητα επίτευξης των στόχων. Μέσω της εφαρμογής των προτύπων ISO επιτυγχάνεται ο εξορθολογισμός των διαδικασιών σε ενδοοργανωτικό επίπεδο, έτσι ώστε αφενός να τηρείται το κανονιστικό πλαίσιο και αφετέρου να επιτυγχάνεται η ορθολογική χρήση των πόρων και οι στόχοι που έχουν τεθεί.

Οι αλλαγές που επιφέρει η εφαρμογή των προτύπων ISO αφορούν στο σύνολο του οργανισμού και έχουν ως αποτέλεσμα τη λειτουργία του με έναν σταθερό και υποδειγματοποιημένο τρόπο και τη βελτίωση της απόδοσης του.

Μέσω της διαδικασίας αυτής:

- Ενισχύεται η πολιτική υπευθυνότητα. Η ηγεσία του οργανισμού αναγκάζεται να καθορίσει συγκεκριμένους στόχους ποιότητας. Η στοχοθεσία κυρίως ως προς την ποιότητα είναι κάτι που απουσιάζει από τους περισσότερους οργανισμούς και στην πλειονότητα των περιπτώσεων που εφαρμόζεται αφορά γενικές εξαγγελίες και κατευθύνσεις. Έτσι δεν υπάρχει δέσμευση για συγκεκριμένα ποιοτικά αποτελέσματα και καθίσταται δύσκολη η αξιολόγηση της απόδοσης του οργανισμού. Η καθιέρωση στόχων ποιότητας αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να εφαρμοσθεί ένα σύστημα ISO.
- Ενισχύεται η επιστημονικότητα. Μέσω της καθιέρωσης δεικτών και εφαρμογής συστημάτων μέτρησης της απόδοσης διαμορφώνεται ένα σύστημα μέσω του οποίου μπορεί να αξιολογείται ο τρόπος λειτουργίας του οργανισμού βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Τα στελέχη του οργανισμού μπορούν να παρακολουθούν τον βαθμό προόδου των αποτελεσμάτων της διοικητικής

λειτουργίας βάσει δεδομένων και στοιχείων. Έτσι μπορεί να εκτιμηθεί το κατά πόσο ένας οργανισμός λειτουργεί καλά και ποιες είναι οι επιπτώσεις του στο κοινωνικό σύνολο.

- Ενισχύεται η ορθολογική χρήση των πόρων και περιορίζεται η σπατάλη. Η μη ορθολογική κατανομή και διαχείριση των ανθρώπινων πόρων και η σπατάλη των υλικών πόρων ήταν και παραμένει βασικό πρόβλημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η διαχείριση και ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων και η μείωση του παραγωγικού κόστους μέσω της βέλτιστης χρήσης των υλικών πόρων αποτελούν βασικούς στόχους της εφαρμογής ενός συστήματος διαχείρισης ποιότητας.
- Ενισχύεται η διαφάνεια και η πληροφόρηση. Τα προδιαγεγραμμένα πρότυπα συγκεκριμενοποιούν τις σχέσεις δημόσιας διοίκησης-κοινωνίας και οι υπηρεσίες αυτοδεσμεύονται ως προς το τι μπορεί να αναμένει ο πολίτης, όταν επικοινωνεί ή συναλλάσσεται με αυτήν. Η υποδειματοποίηση και πιστοποίηση των διοικητικών διαδικασιών ενός οργανισμού μέσω της εφαρμογής των προτύπων ISO αποτελεί μια επιστημονική ένδειξη, αν όχι εγγύηση, ότι ο οργανισμός λειτουργεί αποδοτικά. Η πληροφόρηση αυτή είναι χρήσιμη τόσο για τον πολίτη, ο οποίος μπορεί να διαμορφώσει μια αντικειμενική εκτίμηση της διοικητικής απόδοσης όσο και για τις ηγεσίες του οργανισμού (νύν και μελλοντικές) σχετικά με τη διοικητική επάρκεια και τις δυνατότητες υλοποίησης μελλοντικών σχεδίων από τον οργανισμό.
- Ενισχύεται η λογοδοσία. Σε αντίθεση με άλλα συστήματα διοίκησης ποιότητας, όπως το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, όπου η αξιολόγηση γίνεται από το εσωτερικό του οργανισμού, μέσω της πιστοποίησης με ISO ο οργανισμός πιστοποιείται από ανεξάρτητο εξωτερικό φορέα πιστοποίησης, ελαχιστοποιώντας την πιθανότητα μεροληπτικής κρίσεως. Έτσι ενισχύεται η λογοδοσία του οργανισμού απέναντι στην κοινωνία.
- Ενισχύεται η ροπή προς μια κουλτούρα ποιότητας και συνεχούς βελτίωσης. Η στροφή στην προτυποποίηση κατά ISO δηλώνει την προσανατολισμό του δημόσιου φορέα στη λογική της συνεχούς βελτίωσης. Δεδομένου του προαιρετικού της χαρακτήρα, οι δημόσιοι φορείς που επιλέγουν να την υιοθετήσουν, αφού έχουν ικανοποιήσει τα προβλεπόμενα στάνταρντς που καθορίζει η εθνική νομοθεσία, προσπαθούν να τα ξεπεράσουν και να λειτουργούν σύμφωνα με τα κορυφαία διεθνή δεδομένα.

- Ενισχύεται η ικανότητα του οργανισμού να μαθαίνει. Η εφαρμογή ενός συστήματος διαχείρισης ποιότητας συμβάλλει καταλυτικά στην ενίσχυση της οργανωτικής μάθησης. Ο οργανισμός μαθαίνει τα δυνατά του σημεία στα οποία μπορεί να στηριχθεί και να αναπτύξει ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα και τα αδύνατα σημεία που πρέπει να βελτιώσει. Μαθαίνει να συλλέγει, να αναλύει και να αξιοποιεί πληροφορίες από το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον.

Μελέτη περίπτωσης : Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης είναι ο εθνικός φορέας ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης που έχει σαν όραμα να συμβάλλει στην ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, η οποία θα εξασφαλίζει υψηλής ποιότητας υπηρεσίες προς τους πολίτες και θα προάγει την κοινωνική αλληλεγγύη⁶⁴.

Όργανα διοίκησης του ΕΚΔΔΑ είναι ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και το Διοικητικό Συμβούλιο. Η οργανωτική διάρθρωση του ΕΚΔΔΑ περιλαμβάνει τρεις Εκπαιδευτικές - Επιστημονικές Μονάδες (*την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης και το Ινστιτούτο Τεκμηρίωσης, Έρευνας και Καινοτομιών*), τρεις Διευθύνσεις (*τη Δ/ση Αποδοτικότητας, Πιστοποίησης και Νέων Τεχνολογιών με 3 Τμήματα, τη Δ/ση Ανθρώπινου Δυναμικού με 4 Τμήματα και τη Δ/ση Οικονομικών Υπηρεσιών με 4 Τμήματα*) που υπάγονται στη Γεν. Δ/ση Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών, δύο Αυτοτελή Τμήματα (*Διοικητικής Υποστήριξης Προέδρου και Συλλογικών Οργάνων και Επικοινωνίας, Διεθνών και Δημοσίων Σχέσεων*), τη Νομική Υπηρεσία και τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου και απασχολεί περίπου 140 άτομα ως μόνιμο προσωπικό.

Στο πλαίσιο της αποστολής του :

- δημιουργεί στελέχη επιτελικού και αναπτυξιακού χαρακτήρα.
- αναβαθμίζει το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης μέσα από τη διαρκή εκπαίδευση και την πιστοποιημένη επιμόρφωση.
- συμβάλλει στον εκσυγχρονισμό και στη βελτίωση της οργάνωσης και της αποδοτικότητας του Δημοσίου και των φορέων του μέσω της έρευνας, της τεκμηρίωσης και της καινοτομίας.

⁶⁴ Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης - www.ekdd.gr

- Στηρίζει και εναρμονίζει τις εθνικές και ευρωπαϊκές δημόσιες πολιτικές, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση και υλοποίηση τους.

Η Διοίκηση του ΕΚΔΔΑ δεσμεύεται για την προσφορά ποιοτικών υπηρεσιών και τη συνεχή αναβάθμιση τόσο των εκπαιδευτικών και επιμορφωτικών προγραμμάτων όσο και των διαδικασιών υλοποίησής τους.

Ως μέσο για τη βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχει ο οργανισμός χρησιμοποιείται από την περίοδο 1999-2000 Σύστημα Διαχείρισης Ποιότητας σύμφωνα με το πρότυπο ISO 9001, το οποίο αποτελεί εργαλείο εφαρμογής Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Η υιοθέτησή του αποφασίστηκε στο πλαίσιο του τότε ευρύτερου στρατηγικού και επιχειρησιακού του σχεδιασμού, το οποίο περιλάμβανε:

- Οργανωτικό ανασχεδιασμό
- Σύστημα Διασφάλισης Ποιότητας κατά το πρότυπο ISO (*στον σχεδιασμό και την υλοποίηση επιμορφωτικών προγραμμάτων*) και
- Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα.

Το διοικητικό κόστος της υιοθέτησης Συστήματος Διαχείρισης Ποιότητας κατά το πρότυπο ISO για το Ε.Κ.Δ.Δ.Α. είναι διαχρονικά μεταβαλλόμενο. Κατά την περίοδο της αρχικής εφαρμογής του ήταν αναλογικά μεγαλύτερο, αλλά με την εξοικείωση των στελεχών στην υποστήριξή του μειωνόταν και αυξανόταν προσωρινά μόνο στις περιπτώσεις αλλαγών στελέχωσης σε θέσεις ευθύνης⁶⁵.

Οι δυσκολίες που παρουσιάστηκαν ήταν κατά την έναρξη εφαρμογής του, δεδομένου ότι η σημαντικότερη προϋπόθεση υιοθέτησης και υποστήριξης ενός τέτοιου Συστήματος διαχρονικά είναι η δημιουργία της κατάλληλης κουλτούρας εντός του Οργανισμού. Η ανάπτυξη αυτής της κουλτούρας από τον μεγαλύτερο αριθμό στελεχών, αν όχι όλων ανεξαιρέτως, απαιτεί προσπάθεια, επιμονή και προσήλωση στον στόχο. Σημαντικότερη υποστήριξη προς την κατεύθυνση αυτή αποτέλεσε και η σχεδόν ταυτόχρονη εγκατάσταση του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος. Η ύπαρξη πληροφοριακής υποδομής, η οποία καλύπτει τη συντριπτική πλειοψηφία των εκτελούμενων καθημερινά διαδικασιών και διεργασιών, είναι αναγκαία συνθήκη για τη βιωσιμότητα ενός Συστήματος Διασφάλισης Ποιότητας⁶⁶.

⁶⁵ Πεγλιβανίδης Ηλίας, Προϊστάμενος Γεν. Δ/σης Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

⁶⁶ Πεγλιβανίδης Ηλίας, ο.π.

Τα οφέλη από την υιοθέτηση και τη διαρκή υποστήριξη του Συστήματος μέχρι σήμερα είναι πολλαπλά. Επιγραμματικά έχουν ως εξής⁶⁷:

- Η αποτύπωση των διαδικασιών στις οποίες βασίζεται η άσκηση των αρμοδιοτήτων και η εκπλήρωση των υποχρεώσεων των Οργανικών Μονάδων (Τμημάτων) έχει ως αποτέλεσμα ένα νέο στέλεχος που έρχεται στον Οργανισμό να μπορεί να ενταχθεί ευκολότερα στις απαιτήσεις της Οργανικής Μονάδας.
- Εξασφαλίζεται η δυνατότητα ελέγχου των διαδικασιών και διευκολύνεται πιθανός ανασχεδιασμός τους, όταν διαπιστωθεί σχετική ανάγκη.
- Δίνεται η δυνατότητα ανάλυσης του εξωτερικού και εσωτερικού περιβάλλοντος του Οργανισμού με σκοπό την κατανόηση του πλαισίου λειτουργίας του και τον εντοπισμό των ενδιαφερομένων μερών (εσωτερικών και εξωτερικών) που έχουν σχέση με τις δραστηριότητες του ΕΚΔΔΑ (με χρήση της διεθνώς καταξιωμένης μεθοδολογίας *SWOT ANALYSIS – Ανάλυση Δυνατών - Αδυνάτων Σημείων, Ευκαιριών και Απειλών*).
- Από την πιο πάνω ανάλυση, δίνεται επίσης η δυνατότητα εντοπισμού πιθανών Απειλών και Ευκαιριών, προκειμένου να αξιολογηθεί η σημαντικότητα / επικινδυνότητά (*Risk Assessment*) τους και, συνεπώς, η ενσωμάτωση ενεργειών διαχείρισής τους στο Σύστημα.
- Η υιοθέτηση του Συστήματος Διασφάλισης Ποιότητας έδωσε τη δυνατότητα στον Οργανισμό να αποκτήσει έγκαιρα «Πιστοποίηση Διαχειριστικής Επάρκειας» για την ανάληψη Έργων τόσο από το προηγούμενο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (*ΕΣΠΑ*) όσο και από το τρέχον.

Με την υιοθέτηση του Συστήματος Διασφάλισης Ποιότητας δόθηκε επίσης η δυνατότητα στον οργανισμό να εφαρμόσει Σύστημα Στοχοθεσίας (*Διοίκησης Μέσω Στόχων*) με την υιοθέτηση κατάλληλων Δεικτών. Τα στελέχη του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. ήταν ήδη εξοικειωμένα με την υιοθέτηση στόχων και δεικτών παρακολούθησης και η όλη διαδικασία διευκολύνθηκε ακόμα περισσότερο.

Έτσι, από το έτος 2013 καθορίστηκαν, με Υπουργική Απόφαση⁶⁸, δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται ορισμένοι από αυτούς :

⁶⁷ Πεχλιβανίδης Ηλίας, ο.π.

⁶⁸ Αριθμ.Πρωτ.:ΔΙΠΑ/Φ.4.2.1/12616/30.4.2013 Απόφαση του Υπ. Διοικητικής Μεταρρύθμισης και

**ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΔΕΙΚΤΩΝ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ
ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΕΝΤΡΟΥ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΓΕΝΙΚΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ

<p align="center">ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Βαθμός ικανοποίησης από τη χρησιμότητα των επιμορφωτικών προγραμμάτων. • Βαθμός ικανοποίησης για τις φάσεις σπουδών Προεισαγωγικής εκπαίδευσης που έχουν ολοκληρωθεί. • Ποσοστό απορρόφησης ετήσιας επιχορήγησης συγχρηματοδοτούμενων πράξεων. • Ποσοστό ανάπτυξης νέων ψηφιακών υπηρεσιών του Ε.Κ.Δ.Δ.Α.
----------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ΕΙΔΙΚΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ

<p align="center">Δ/ΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Αριθμός των υπαλλήλων που επιμορφώθηκαν προς του συνόλου των υπαλλήλων του Φορέα. • Ποσοστό απεσταλμένων ενημερωτικών ηλεκτρονικών εγγράφων προς ενημέρωση του προσωπικού του ΕΚΔΔΑ. • Μέσος χρόνος εσωτερικής διανομής εγγράφων.
<p align="center">ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Μέσος χρόνος έκδοσης και κοινοποίησης αποφάσεων Διοικητικού και Επιστημονικού Συμβουλίου. • Μέσος χρόνος ανταπόκρισης σε αιτήματα που απευθύνονται σε Γενικό Γραμματέα και Πρόεδρο Δ.Σ.
<p align="center">Δ/ΝΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Μέσος όρος εκκαθάρισης προς τρίτους. • Μέσος όρος έκδοσης βεβαιώσεων αποδοχών και αποζημιώσεων.
<p align="center">Δ/ΝΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ποσοστό κάλυψης αιτημάτων προσαρμογής των πληροφοριακών συστημάτων του ΕΚΔΔΑ για τις υπηρεσιακές του ανάγκες. • Μέσος χρόνος ανταπόκρισης επί των ψηφιακά υποβαλλόμενων αιτημάτων προς την βιβλιοθήκη. • Αριθμός ανάπτυξης νέων ψηφιακών υπηρεσιών.

<p>ΑΥΤ. ΤΜ. ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ, ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ποσοστό των υποβληθέντων φακέλων σχεδιασμού επιμορφωτικών προγραμμάτων που έχουν ελεγχθεί στο πλαίσιο του συστήματος. • Ποσοστό εσωτερικών επιθεωρήσεων που διενεργούνται στις υπηρεσίες του ΕΚΔΔΑ επί του αριθμού των εσωτερικών επιθεωρήσεων που προγραμματίστηκαν.
<p>ΑΥΤ. ΤΜ. ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ, ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Αριθμός μνημονίων συνεργασίας με φορείς του εξωτερικού που προετοιμάζονται. • Αριθμός ενημερωτικών δελτίων που εκδίδονται στο πλαίσιο της ενημέρωσης της κοινής γνώμης.
<p>ΝΟΜΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ποσοστό του αριθμού των αιτημάτων παροχής νομικών απαντήσεων που διεκπεραιώθηκαν προς τον αριθμό των αιτημάτων παροχής νομικών απαντήσεων που υποβλήθηκαν. • Ποσοστό του αριθμού των εισηγήσεων προς το Δ.Σ. για έλεγχο νομιμότητας, των διακηρύξεων και των συμβάσεων του ΕΚΔΔΑ που διεκπεραιώθηκαν προς τον αριθμό των αιτημάτων παροχής νομικών απαντήσεων που υποβλήθηκαν. • Ποσοστό του αριθμού των δικαστικών και εν γένει νομικών υποθέσεων του ΕΚΔΔΑ που διεκπεραιώθηκαν προς τον αριθμό των εκκρεμών δικαστικών και εν γένει νομικών υποθέσεων του ΕΚΔΔΑ.
<p>ΜΟΝΑΔΑ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ποσοστό του αριθμού των διαβουλεύσεων, προσκλήσεων, ανακοινώσεων που αναρτήθηκαν προς τον αριθμό των διαβουλεύσεων, προσκλήσεων, ανακοινώσεων που υποβλήθηκαν. • Μέσος χρόνος ανάρτησης των διαβουλεύσεων, προσκλήσεων, ανακοινώσεων από την ημερομηνία οριστικής υποβολής τους. • Αριθμός αναρτηθέντων τεκμηρίων προς το συνολικό αριθμό των υποβληθέντων τεκμηρίων στο φόρουμ και το αποθετήριο.

<p>ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Μέσος όρος χρόνου αποστολής στοιχείων παρακολούθησης του προγράμματος σπουδών από τους σπουδαστές μέσω συστήματος ωρομέτρησης. • Μέσος όρος αξιολόγησης που παρέχεται στους διδάσκοντες της ΕΣΔΔΑ. • Πλήθος μαθημάτων που πραγματοποιήθηκαν και αξιολογήθηκαν εκ μέρους των σπουδαστών τουλάχιστον ως «καλό» / Πλήθος μαθημάτων που πραγματοποιήθηκαν και αξιολογήθηκαν εκ μέρους των σπουδαστών. • Πλήθος διδασκόντων που αξιοποιήθηκαν και αξιολογήθηκαν εκ μέρους των σπουδαστών τουλάχιστον ως «καλοί» / Πλήθος διδασκόντων που αξιοποιήθηκαν και αξιολογήθηκαν εκ μέρους των σπουδαστών.
<p>ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗΣ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ποσοστό υλοποιηθέντων προγραμμάτων αρχικού προγραμματισμού. • Πλήθος φακέλων προς επικαιροποίηση επιμορφωτικών προγραμμάτων. • Ποσοστό ικανοποίησης από την παρεχόμενη επιμόρφωση. • Πλήθος εκπαιδευόμενων στελεχών δημόσιας διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η μέτρηση των δεικτών γίνεται σε εξαμηνιαία και ετήσια βάση και «τροφοδοτεί» παράλληλα το Σύστημα Διαχείρισης Ποιότητας. Διαχρονικά, από την εφαρμογή του Συστήματος Στοχοθεσίας μέχρι και σήμερα, οι στόχοι αυτοί επιτυγχάνονται στο μεγαλύτερο ποσοστό τους και σε ορισμένες περιπτώσεις απόλυτα και σε αυτό έχει διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο η εφαρμογή συστήματος διαχείρισης ποιότητας. Ακόμα όμως και στην περίπτωση μη επίτευξης ενός στόχου, η εφαρμογή συστήματος διαχείρισης ποιότητας δίνει τη δυνατότητα να εντοπίζονται οι παράγοντες που έχουν συντελέσει σε αυτό, είτε προέρχονται από το εσωτερικό περιβάλλον (*λοιπές οργανικές μονάδες*) είτε από το εξωτερικό περιβάλλον (*τρίτοι Φορείς δημόσιας διοίκησης κ.λπ.*). Και αυτή η ανάλυση και ο εντοπισμός έχει προστιθέμενη αξία για κάθε επόμενη χρονική περίοδο μέτρησης ⁶⁹.

Πλέον, το σύστημα διαχείρισης ποιότητας που εφαρμόζει το Ε.Κ.Δ.Δ.Α. αναφορικά με τις δραστηριότητες σχεδιασμού, διαχείρισης και παροχής υπηρεσιών

⁶⁹ Πεχλιβανίδης Ηλίας, ο.π.

εκπαίδευσης και επιμόρφωσης είναι το διεθνές πρότυπο ΕΛΟΤ EN ISO 9001:2015. Η μετάβαση από το ISO 9001:2008 ολοκληρώθηκε στις 25 Ιουνίου 2019, οπότε και ολοκληρώθηκε η τελική πιστοποίηση από διαπιστευμένο φορέα (*Αρ. Πιστοποιητικού MIRTEC1-017222CER11.1061900296*), η οποία θα ισχύει μέχρι τις 25 Ιουνίου 2022. Το συνολικό κόστος για τη μετάβαση από το ISO 9001:2008 στο νέο διεθνές πρότυπο ISO 9001:2015 ανήλθε σε 4.836 € (*συμπ. ΦΠΑ*)⁷⁰ και αφορούσε στην παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών α) ανασχεδιασμού των διεργασιών/διαδικασιών του, β) προσαρμογής στο νέο πρότυπο και γ) υποστήριξης του μέχρι την τελική πιστοποίηση από διαπιστευμένο φορέα.

⁷⁰ Σύμβαση υπ'αρ. Α/7/2019 (ΚΗΜΔΗΣ : 19SYMV4717367) – Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

Κεφάλαιο έβδομο

Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου

Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα

Ο Εσωτερικός Έλεγχος αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του σύγχρονου μοντέλου των δημόσιων διοικήσεων με στόχο την πρόληψη φαινομένων κακοδιαχείρισης και διαφθοράς, την προώθηση μιας κουλτούρας νομιμότητας και ακεραιότητας και την ενίσχυση της διοικητικής απόδοσης.

Τα τελευταία χρόνια αναπτύσσεται όλο και μεγαλύτερος προβληματισμός γύρω από το ζήτημα αυτό, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, αναπτύσσοντας σχετική πρωτοβουλία από το 2002, δημιούργησε την πλατφόρμα «Δημόσιος Εσωτερικός Έλεγχος» (Public Internal Control - PIC), με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών και ορθών πρακτικών μεταξύ των δημόσιων διοικήσεων στα κράτη μέλη της ΕΕ, με έμφαση στις κατάλληλες ρυθμίσεις διακυβέρνησης και ελέγχου.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υπογραμμίζοντας τη σημασία του ορθού ελέγχου και της χρήσης πρότυπων βέλτιστων πρακτικών, επισημαίνει ότι «...σε μια εποχή που ασκούνται έντονες πιέσεις στα δημόσια οικονομικά σε όλα τα επίπεδα στο εσωτερικό της ΕΕ, περισσότερο από κάθε άλλη φορά οι φορολογούμενοι σε κάθε κράτος μέλος προσδοκούν τη βέλτιστη δυνατή αξιοποίηση των χρημάτων τους και ο δημόσιος τομέας θεωρείται υπόλογος για τη χρηστή και αποδοτική διαχείριση των κονδυλίων που τίθενται στη διάθεσή του. Ο δημόσιος τομέας πρέπει να αποδεικνύει ότι οι πόροι δαπανώνται κατά τρόπο αποδοτικό και ότι οι εκροές και τα επακόλουθα είναι αποτελεσματικά. Υπό αυτές τις συνθήκες, η εφαρμογή υπερσύγχρονων πλαισίων και προτύπων στον δημόσιο τομέα είναι ύψιστης σημασίας»⁷¹.

Αντίστοιχα, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, στο πλαίσιο του Προγράμματος «Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (2017)» εκπόνησε Τεχνική Έκθεση, διά της οποίας προτείνονται λύσεις για τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου της ελληνικής κεντρικής δημόσιας διοίκησης για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Συγκεκριμένα και αφού διαπιστώθηκαν οι ελλείψεις του υφιστάμενου Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου σε

⁷¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: σύστημα δημόσιου εσωτερικού ελέγχου:
https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/public-internal-control_en

όλα τα επίπεδα προτείνεται οι δημόσιοι οργανισμοί να υιοθετήσουν το δικό τους ολοκληρωμένο σύστημα εσωτερικού ελέγχου, το οποίο να επιτελεί ισχυρή εποπτική λειτουργία συνοδευόμενη από μια αποτελεσματική λειτουργία εσωτερικού ελέγχου, προκειμένου οι διαδικασίες εξωτερικού ελέγχου όσο και οι κεντρικές ελεγκτικές υπηρεσίες να παρακολουθούν προληπτικά την αποτελεσματικότητα, τη διαφθορά, την κακή διαχείριση και την κατάχρηση.⁷²

Στον βαθμό που η λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου έχει την εξουσία και την επάρκεια για να ασκεί σωστά το ρόλο της, μπορεί να παρέχει την απαραίτητη πληροφόρηση εντός του οργανισμού, έτσι ώστε να μπορεί και αυτός με τη σειρά του να βελτιώνει τη λειτουργία του και να λογοδοτεί στην κοινωνία, στους πολίτες και σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Ο ρόλος των αντίστοιχων διοικητικών οργάνων (ελεγκτών) είναι η υποστήριξη της διακυβέρνησης του οργανισμού στις λειτουργίες της εποπτείας, της κατανόησης και της πρόβλεψης⁷³.

Εποπτεία : Ενισχύεται η δυνατότητα άσκησης εποπτείας από την ηγεσία του οργανισμού σχετικά με το κατά πόσο οι οργανικές μονάδες ασκούν νόμιμα, ορθολογικά, αποδοτικά και αποτελεσματικά τις καθορισμένες λειτουργίες τους.

Κατανόηση : Τα όργανα που λαμβάνουν τις αποφάσεις μπορούν, στηριζόμενα στην αντικειμενική και με επιστημονικό τρόπο πληροφόρηση, να αποκτήσουν βαθιά γνώση και αντίληψη των καταστάσεων, να εξάγουν συμπεράσματα με βάση μετρήσιμα στοιχεία, να επιλύουν υφιστάμενα προβλήματα και να βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα των δράσεων του οργανισμού.

Πρόβλεψη : Η ηγεσία του οργανισμού και τα όργανα που λαμβάνουν αποφάσεις μπορούν να κοιτάζουν μπροστά διαβλέποντας τάσεις, έτσι ώστε να αξιοποιούν ευκαιρίες και να αντιμετωπίζουν απειλές.

Η πρώτη προσπάθεια εισαγωγής του εσωτερικού ελέγχου στην ελληνική δημόσια διοίκηση έγινε με τον ν.3492/06 (ΦΕΚ Α' 210, 5.10.2006). Με την πάροδο του χρόνου όμως κρίθηκε απαραίτητη η νομοθέτηση ενιαίων αρχών, κανόνων και οδηγιών ως προς τη λειτουργία των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των φορέων του δημόσιου τομέα σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα ελέγχου. Στην Τεχνική Έκθεση που εκπόνησε το 2017 ο Ο.Ο.Σ.Α. σε συνεργασία με το Υπουργείο Δικαιοσύνης και τη

⁷² Ο.Ο.Σ.Α., Πρόγραμμα Ελλάδα – Ο.Ο.Σ.Α., Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, Τεχνική Έκθεση για τον Εκσυγχρονισμό του Εσωτερικού Ελέγχου: Χαρτογράφηση και Ανάλυση Αποκλίσεων, 2017.

⁷³ Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών Ελλάδας, Εσωτερικός Έλεγχος και ο ρόλος του στη διακυβέρνηση του δημόσιου τομέα, Αθήνα 2017, σελ.6-8.

Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς προτείνονται συγκεκριμένα ο εκσυγχρονισμός του νομοθετικού πλαισίου και η κωδικοποίηση του, η αναβάθμιση του ρόλου των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και η αποκλειστική ενασχόληση τους με το αντικείμενο του εσωτερικού ελέγχου, η αποσαφήνιση των σχέσεων πολιτικής ηγεσίας–Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου με σκοπό την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της, η εφαρμογή από όλες τις υπηρεσίες καταστατικού χάρτη ελέγχου και η ανάπτυξη ετήσιων πλάνων ελέγχων και η δημιουργία ανεξάρτητης Επιτροπής Ελέγχου σε κάθε φορέα που θα διασφαλίζει την ανεξαρτησία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου⁷⁴.

Ο Νόμος 4795/2001

Μέσα στο πλαίσιο αυτό, ψηφίστηκε από την Ελληνική Βουλή ο Νόμος 4795/2021 με τίτλο : «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» (*ΦΕΚ Α΄, αρ. φύλλου 62, 17.4.2021*). Βασικός σκοπός του νόμου είναι η ενιαία ρύθμιση θεμάτων που αφορούν στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και η λειτουργία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στον δημόσιο τομέα, προκειμένου να ενισχυθούν οι μηχανισμοί λογοδοσίας και ακεραιότητας των δημόσιων φορέων, συμβάλλοντας στην επίτευξη των στόχων του δημόσιου τομέα βάσει των αρχών της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα⁷⁵.

Ως εσωτερικός έλεγχος ορίζεται η ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, η οποία είναι σχεδιασμένη να προσδίδει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες του φορέα, βοηθώντας τον να επιτύχει τους αντικειμενικούς του στόχους, με την υιοθέτηση μιας συστηματικής, επαγγελματικής προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και των διαδικασιών διακυβέρνησης⁷⁶.

⁷⁴ Ο.Ο.Σ.Α., Πρόγραμμα Ελλάδα – Ο.Ο.Σ.Α., Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, ο.π., σελ. 13

⁷⁵ Ν. 4795/2021, «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» τεύχος Α΄, αρ. φύλλου 62, 17.4.2021, άρθρο 1.

⁷⁶ Ν. 4795/2021, ο.π., άρθρο 3.

Ως Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου ορίζεται το πλέγμα των λειτουργιών, διαδικασιών και υιοθετούμενων δικλίδων ελέγχου, οι οποίες είναι σχεδιασμένες για να παρέχουν εύλογη διαβεβαίωση για την επίτευξη των στόχων του φορέα σχετικά με την:

- α) αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρησιακών του λειτουργιών,
- β) αξιοπιστία των οικονομικών και λοιπών αναφορών,
- γ) συμμόρφωση με τους νόμους, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του⁷⁷.

Η σύσταση Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου είναι υποχρεωτική για όλους τους φορείς (*πλην της Προεδρίας της Δημοκρατίας και της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών*). Στα Υπουργεία συστήνεται ως οργανική μονάδα. Στους υπόλοιπους φορείς συστήνεται οργανική μονάδα, εφόσον συντρέχουν ορισμένα κριτήρια (*αριθμός υπηρετούντων υπαλλήλων – ύψος προϋπολογισμού*). Για τους φορείς που δεν πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις προβλέπεται η από κοινού σύσταση Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου μεταξύ δύο ή περισσότερων φορέων ή η ανάθεση σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο με σύμβαση παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών ή η υπαγωγή στη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου του εποπτεύοντος φορέα τους. Προβλέπεται επίσης η δυνατότητα υποστήριξης της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου από εξωτερικούς συνεργάτες με τεχνογνωσία, μέσω σύμβασης παροχής υπηρεσιών⁷⁸.

Για τη λειτουργική ανεξαρτησία της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου ο νομοθέτης επέλεξε την οργανωτική υπαγωγή της απευθείας στον επικεφαλής του φορέα και την απαγόρευση ανάθεσης στους εσωτερικούς ελεγκτές και άσκησης από αυτούς οποιασδήποτε άλλης δραστηριότητας σχετικής με τη διοίκηση του φορέα. Επιπλέον προβλέπεται (*για τους μεγαλύτερους φορείς, ανάλογα με τον αριθμό των υπηρετούντων υπαλλήλων και του ύψους του προϋπολογισμού τους*) η σύσταση και λειτουργία τριμελούς Επιτροπής Ελέγχου, τα μέλη της οποίας δεν πρέπει να έχουν σχέση εξαρτημένης εργασίας με τον φορέα που εμπίπτει στις αρμοδιότητες της, η οποία εγγυάται την ανεξαρτησία της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου μέσω της παρακολούθησης των εργασιών και της ποιότητας του έργου της και της διασφάλισης ότι οι συστάσεις της λαμβάνονται δεόντως υπόψη από τον επικεφαλής του φορέα⁷⁹.

⁷⁷ Ν. 4795/2021, ο.π., άρθρο 4

⁷⁸ Ν. 4795/2021, ο.π., άρθρο 9

⁷⁹ Ν. 4795/2021, ο.π., άρθρα 7,8

Οι προϊστάμενοι και οι υπάλληλοι που υπηρετούν στις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου και ασκούν καθήκοντα εσωτερικού ελεγκτή, εκτός από τα λοιπά τυπικά προσόντα, υποχρεούνται να λάβουν Πιστοποιητικό Ελεγκτικής Επάρκειας Εσωτερικού Ελεγκτή από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης εκτός αν διαθέτουν ήδη διαπίστευση ή πιστοποίηση συναφή με τον εσωτερικό έλεγχο.

Οι αρμοδιότητες της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου είναι οι εξής⁸⁰:

α) συντάσσει και αναθεωρεί το *(εγκεκριμένο από τον επικεφαλής του φορέα)* Εγχειρίδιο Εσωτερικών Ελέγχων.

β) καταρτίζει Ετήσιο ή Πολυετές Πρόγραμμα Εργασιών, λαμβανομένων υπόψη των στρατηγικών και επιχειρησιακών προτεραιοτήτων του φορέα, καθώς και της αξιολόγησης των κινδύνων και των ευκαιριών του φορέα.

γ) σχεδιάζει και διενεργεί προγραμματισμένους και έκτακτους ελέγχους επί του συνόλου των υπηρεσιών του φορέα, των λειτουργιών, των συλλογικών οργάνων αυτού, των διαδικασιών του, των εκτελούμενων έργων, καθώς και των πληροφοριακών του συστημάτων, όπως αυτά εντοπίζονται μέσω της διαδικασίας αξιολόγησης και ιεράρχησης των κινδύνων που απειλούν τη λειτουργία τους, σύμφωνα με τις πιθανότητες εκδήλωσης του κινδύνου και τις ενδεχόμενες συνέπειές του.

δ) παρέχει συμβουλευτικά έργα επί του συνόλου των υπηρεσιών του φορέα, των λειτουργιών, των συλλογικών οργάνων αυτού, των διαδικασιών του, των εκτελούμενων έργων, καθώς και των πληροφοριακών του συστημάτων.

ε) ελέγχει και παρέχει διαβεβαίωση περί της επάρκειας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου του φορέα και προτείνει βελτιώσεις.

στ) παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες.

ζ) αξιολογεί τη λειτουργία του φορέα βάσει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

η) ελέγχει την ορθή εφαρμογή των διαδικασιών εκτέλεσης του προϋπολογισμού, σύνταξης και αποστολής στο Υπουργείο Οικονομικών των δημοσιονομικών και λοιπών αναφορών, καθώς και διενέργειας των δαπανών και διαχείρισης της περιουσίας του οικείου φορέα για τον εντοπισμό τυχόν ενδείξεων φαινομένων κακοδιοίκησης,

⁸⁰ Ν. 4795/2021, ο.π., άρθρο 10

κακοδιαχείρισης, κατάχρησης, σπατάλης ή απάτης, καθώς και εάν ο φορέας αναπτύσσει κατάλληλες δικλίδες για την αποτροπή τους στο μέλλον.

θ) ελέγχει και αξιολογεί τις διαδικασίες κατάρτισης των οικονομικών και μη αναφορών του φορέα.

ι) αξιολογεί τις διαδικασίες σχεδιασμού και εκτέλεσης των λειτουργιών και των προγραμμάτων του φορέα.

ια) ελέγχει τη συμμόρφωση του φορέα προς την ισχύουσα νομοθεσία, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του.

ιβ) ελέγχει τα πληροφοριακά συστήματα ως προς την αποτελεσματικότητά τους για την επίτευξη των στόχων του φορέα.

ιγ) παρακολουθεί, αξιολογεί και επιβεβαιώνει τις διορθωτικές ή βελτιωτικές ενέργειες που πραγματοποιούνται από τις υπηρεσίες του φορέα σε συμμόρφωση με τις προτάσεις του εσωτερικού ελέγχου, μέχρι την οριστική υλοποίησή τους.

ιδ) καταρτίζει Ετήσια Έκθεση με Γνώμη.

ιε) γνωστοποιεί αμελλητί στις αρμόδιες υπηρεσίες και στον πειθαρχικό Προϊστάμενο, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, τυχόν ενδείξεις απάτης ή έλλειψης ακεραιότητας ή πειθαρχικής ευθύνης υπαλλήλων.

ιστ) μεριμνά για την εκπαίδευση και την επιμόρφωση των εσωτερικών ελεγκτών.

Τέλος, ο συντονισμός, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου ανατίθεται, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους⁸¹:

α) στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η οποία αναλαμβάνει τον συντονισμό, την υποστήριξη και την αξιολόγηση του συνόλου των ΜΕΕ,

β) στο Υπουργείο Οικονομικών (*Γεν. Γραμμ. Δημοσιονομικής Πολιτικής – Γενικό Λογιστήριο του Κράτους*), το οποίο συνεκτιμά την επάρκεια του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και το έργο της ΜΕΕ σε σχέση με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και

⁸¹ Ν. 4795/2021, ο.π., άρθρο 22

γ) στο Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο αξιολογεί την αποτελεσματικότητα του συστήματος εσωτερικού ελέγχου καθώς και την επάρκεια των ΜΕΕ των φορέων που εμπίπτουν στο πεδίο ελέγχου του.

Για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου οφείλει να λαμβάνει υπόψη του τα διεθνή πρότυπα εσωτερικού ελέγχου όπως το Πλαίσιο Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Επιτροπής C.O.S.O., και τις βέλτιστες πρακτικές που διαμορφώνονται από φορείς όπως η Επιτροπή C.O.S.O. (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - C.O.S.O.*) και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (*Institute of Internal Auditors - I.I.A.*).

Η Επιτροπή C.O.S.O

Η Επιτροπή C.O.S.O. (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) είναι η αρχή η οποία ανέπτυξε και εφάρμοσε τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου στη λειτουργία των επιχειρήσεων στις Η.Π.Α. από το 1992, με την έκδοση ενός πλήρους επαγγελματικού πλαισίου δικλίδων ελέγχου το οποίο χαρακτηρίστηκε ως το καλύτερο πλαίσιο σχετικά με τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και τη διαχείριση των στόχων των οργανισμών. Το πλαίσιο αυτό αναθεωρήθηκε το 2013, προκειμένου να προσαρμοστεί στις καθημερινά μεταβαλλόμενες συνθήκες του επιχειρηματικού περιβάλλοντος παγκοσμίως και στις ισχυρές πιέσεις που δέχονται οι οργανισμοί. Σύμφωνα με το αναθεωρημένο πρότυπο διοικητικής πρακτικής «Internal control-Integrated Framework 2013», όπως αποτυπώνεται στον παρακάτω πίνακα⁸², το σύστημα εσωτερικού ελέγχου, ως δομική διάρθρωση, αποτελείται από 5 πυλώνες και 17 αρχές που προσαρμόζονται στις επιχειρησιακές ανάγκες του κάθε φορέα:

1^ο ΠΥΛΩΝΑΣ – ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΕΛΕΓΧΟΥ		
		Χαρακτηριστικά:
	Δέσμευση στην ακεραιότητα και στις ηθικές αξίες	<ul style="list-style-type: none"> • Δέσμευση και στάση του επικεφαλής ως διοικητική συμπεριφορά. • Αποτύπωση προτύπων συμπεριφοράς σε έναν κώδικα δεοντολογίας και ηθικής. • Συμμόρφωση με τα πρότυπα συμπεριφοράς.

⁸² Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης – Ινστιτούτο Επιμόρφωσης, ο.π., σελ. 12-20

Αρχές	Εποπτεία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου	<p style="text-align: center;">Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Εποπτεία των λειτουργιών της διακυβέρνησης της διαχείρισης κινδύνων και των πρακτικών του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου από τον επικεφαλής του φορέα. • Ευθύνη για την εφαρμογή του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου από τη διοίκηση. • Επίβλεψη των λειτουργιών και δικλίδων του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου από τον προϊστάμενο της οργανικής μονάδας στον τομέα αρμοδιότητας του.
	Καθορισμός δομών, εξουσιών και ευθυνών	<p style="text-align: center;">Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Σχεδιασμός δομών διαχείρισης και εποπτείας που καλύπτουν όλες τις πολιτικές και τις δραστηριότητες του φορέα. • Ανάθεση καθηκόντων και αρμοδιοτήτων. • Γραμμές αναφοράς που εξασφαλίζουν τις ευθύνες, την υποχρέωση λογοδοσίας και τη ροή της πληροφορίας για το σύνολο του φορέα.
	Δέσμευση στις ικανότητες	<p style="text-align: center;">Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Καθορισμός γνώσεων και επαγγελματικών δεξιοτήτων για κάθε θέση εργασίας μέσω των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας. • Μέριμνα για την εκπαίδευση και την επαγγελματική εξέλιξη των υπαλλήλων. • Εφαρμογή του συστήματος της εσωτερικής κινητικότητας για την ισορροπία μεταξύ συνέχειας και ανανέωσης του προσωπικού. • Ανάπτυξη σχεδίων διαδοχής και αναπλήρωσης των υπηρετούντων σε επιτελικές θέσεις για τη διασφάλιση της συνέχειας της διοίκησης
	Λογοδοσία	<p style="text-align: center;">Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Καθορισμός ρόλων και ευθυνών για τους υπαλλήλους και κατοχύρωση ευθύνης αυτών για την εφαρμογή των διεργασιών ελέγχου. • Αξιολόγηση της απόδοσης της συμπεριφοράς και επιβράβευση για την επίτευξη των στόχων.
2^{ΟΣ} ΠΥΛΩΝΑΣ – ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ		
	Προσδιορισμός κατάλληλων στόχων	<p style="text-align: center;">Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ξεκάθαροι υπηρεσιακοί στόχοι συνδεδεμένοι με τα καθήκοντα εργασίας σε όλα τα επίπεδα της ιεραρχίας. • Σαφείς και επικαιροποιημένοι στόχοι για το σύνολο των δραστηριοτήτων του φορέα. • Χρησιμοποίηση της στοχοθεσίας ως βάση για τη σωστή κατανομή των διαθέσιμων πόρων.

Αρχές		<ul style="list-style-type: none"> • Αναφορές οικονομικών στοιχείων σύμφωνα με τις δημοσιονομικές αρχές. • Αναφορές μη οικονομικών στοιχείων προκειμένου να υπάρχει ακριβής πληροφόρηση για την ορθή διαχείριση σε κάθε επίπεδο. • Καθορισμός αποδεκτών επιπέδων απόκλισης από τους στόχους. • Επίβλεψη της απόδοσης του φορέα βάσει δεικτών και μετρήσεων.
	Εντοπισμός και ανάλυση κινδύνων	<p>Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Συνεκτίμηση εξωτερικών και εσωτερικών παραγόντων για τον εντοπισμό πιθανών κινδύνων. • Αξιολόγηση των κινδύνων που έχουν εντοπιστεί και καθορισμός του τρόπου αντιμετώπισής τους.
	Αξιολόγηση κινδύνων απάτης/διαφθοράς	<p>Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Εντοπισμός όλων των πιθανών κινήτρων, πιέσεων, ευκαιριών, αντιλήψεων που ενδέχεται να οδηγήσουν σε οποιασδήποτε μορφή απάτης και διαφθοράς. • Ανάπτυξη δομημένης στρατηγικής κατά της απάτης και ένταξη στο συνολικό στρατηγικό σχέδιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς.
	Εντοπισμός και ανάλυση σημαντικών αλλαγών	<p>Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Εντοπισμός αλλαγών στο εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον, στις πολιτικές και στις επιχειρησιακές προτεραιότητες καθώς και στην αντίληψη της διοίκησης για το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου.
3^{ΟΣ} ΠΥΛΩΝΑΣ – ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ (ΔΙΚΑΙΩΣΕ) ΕΛΕΓΧΟΥ		
	Επιλογή και ανάπτυξη δικλίδων ελέγχου	<p>Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Θέσπιση δραστηριοτήτων ελέγχου για τον μετριασμό του αντίκτυπου των κινδύνων. • Έλεγχος κατανομής καθηκόντων σύμφωνα με τα περιγράμματα θέσεων εργασίας προκειμένου να μειωθεί ο κίνδυνος λαθών και απάτης. • Ανάπτυξη και εφαρμογή σχεδίων για την αδιάλειπτη λειτουργία του φορέα σε περιπτώσεις κρίσεων, θεσμικών κινδύνων κ.λπ..
	Επιλογή και ανάπτυξη δικλίδων ελέγχου στα πληροφοριακά συστήματα	<p>Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Διασφάλιση ότι η τεχνολογία και η σχετική υποδομή που χρησιμοποιείται είναι αξιόπιστη, αναπτύσσεται και συντηρείται. • Διασφάλιση της ακεραιότητας των συστημάτων πληροφορικής, ιδίως όσον αφορά στην προστασία των δεδομένων, το επαγγελματικό απόρρητο, την εμπιστευτικότητα και τη διαθεσιμότητα.

Αρχές		
	Εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών και διαδικασιών	<p>Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Εκτέλεση δραστηριοτήτων ελέγχου προκειμένου να διασφαλίζεται η επίτευξη των στόχων. Διασφάλιση της επαρκούς και αποτελεσματικής λειτουργίας τους. • Αναφορά αποκλίσεων από τις δραστηριότητες ελέγχου μέσω των ευρημάτων ελέγχου.
4^{ΟΣ} ΠΥΛΩΝΑΣ – ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ		
Αρχές	Χρήση ποιοτικής και επαρκούς πληροφορίας	<p>Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Επεξεργασία, μέσω των πληροφοριακών συστημάτων, των δεδομένων που συλλέγονται από εσωτερικές και εξωτερικές πηγές για να αποκτηθούν οι επιθυμητές πληροφορίες.
	Επικοινωνία των πληροφοριών στο εσωτερικό του φορέα	<p>Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Εσωτερική κοινοποίηση των στόχων που έχουν τεθεί. • Θέσπιση μηχανισμών ώστε να εξασφαλιστεί η απρόσκοπτη ροή της επικοινωνίας.
	Επικοινωνία εξωτερικά του φορέα	<p>Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Υπεύθυνη και στοχευμένη εξωτερική επικοινωνία των οργανικών μονάδων σύμφωνα με τις αρμοδιότητές τους. • Επικοινωνία με εξωτερικούς φορείς σχετικά με το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου.
5^{ΟΣ} ΠΥΛΩΝΑΣ – ΔΙΕΡΓΑΣΙΕΣ ΕΠΙΤΗΡΗΣΗΣ		
Αρχές	Διεξαγωγή συνεχών και στοχευμένων αξιολογήσεων	<p>Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Διενέργεια διαρκών ή και στοχευμένων αξιολογήσεων για τη διασφάλιση της σωστής λειτουργίας και απόδοσης του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου. • Το προσωπικό που διενεργεί τις αξιολογήσεις διαθέτει επαρκείς γνώσεις και πληροφορίες.
	Αξιολόγηση και επικοινωνία των ανεπαρειών του συστήματος εσωτερικού ελέγχου	<p>Χαρακτηριστικά:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Αναφορά των ελλείψεων που παρατηρούνται στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου. • Έγκαιρη λήψη διορθωτικών μέτρων.

Το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών

Το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (*Institute of Internal Auditors – IIA*), το οποίο ιδρύθηκε το 1941 με έδρα τις Η.Π.Α., είναι ένας οργανισμός παγκόσμιας εμβέλειας αναφορικά με την εκπαίδευση, την παροχή προτύπων, την καθοδήγηση και την πιστοποίηση του επαγγέλματος του Εσωτερικού Ελεγκτή.

Μέσω του Διεθνούς Πλαισίου Επαγγελματικής Εφαρμογής (*International Professional Practices Framework – IPPF*), το οποίο αποτελεί το διεθνές πρότυπο για την επαγγελματική εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου, θέτει τις κατευθυντήριες υποχρεωτικές και προαιρετικές γραμμές για την επαγγελματική εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου.

Σύμφωνα με τον σχετικό ορισμό του Διεθνούς Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών, τα πρότυπα (*standards*) είναι μια επαγγελματική διακήρυξη δημοσιευμένη από το Συμβούλιο των Προτύπων Εσωτερικού Ελέγχου (*International Internal Audit Standards Board – IIASB*), η οποία περιγράφει τις απαιτήσεις για την άσκηση ευρέος φάσματος δραστηριοτήτων εσωτερικού ελέγχου και την αξιολόγηση της απόδοσης του εσωτερικού ελέγχου.

Σκοπός των προτύπων είναι να καθοδηγήσουν στην εφαρμογή των υποχρεωτικών στοιχείων του Διεθνούς Πλαισίου Επαγγελματικής Εφαρμογής, να παράσχουν ένα πλαίσιο για την εφαρμογή και προώθηση ενός ευρέος φάσματος προστιθέμενης αξίας υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου, να θέσουν τη βάση για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας αυτών των υπηρεσιών και να προωθήσουν βελτιωμένες επιχειρησιακές διαδικασίες και λειτουργίες⁸³. Η συμμόρφωση με τα διεθνή πρότυπα για την επαγγελματική εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου και τον κώδικα ηθικής (*ακεραιότητα, αντικειμενικότητα, εμπιστευτικότητα, επάρκεια*) είναι θεμελιώδης προκειμένου να μπορούν οι εσωτερικοί ελεγκτές να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους.

Τα πρότυπα περιλαμβάνουν δύο κατηγορίες :

Α) Τα Πρότυπα Χαρακτηριστικών, τα οποία αφορούν στα χαρακτηριστικά των οργανισμών και των ατόμων που εφαρμόζουν εσωτερικό έλεγχο

και

⁸³ Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης – Ινστιτούτο Επιμόρφωσης, ο.π., σελ. 55.

Β) Τα Πρότυπα Διεξαγωγής, τα οποία αφορούν στη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται μερικά από τα Πρότυπα αυτά, οι κωδικοί και τα βασικά τους χαρακτηριστικά⁸⁴ τα οποία θα μπορούσαν να υιοθετηθούν από το σύστημα εσωτερικού ελέγχου του ελληνικού δημόσιου τομέα, δεδομένων των ιδιαιτεροτήτων που αυτός παρουσιάζει:

ΠΡΟΤΥΠΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΩΝ	
Κωδικός	Τίτλος Περιγραφή
1100	Ανεξαρτησία και Αντικειμενικότητα Η λειτουργία εσωτερικού ελέγχου πρέπει να είναι απαλλαγμένη από συνθήκες που εμποδίζουν την εκτέλεση της με αμερόληπτο τρόπο και οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να ασκούν τα καθήκοντά τους όπως πιστεύουν οι ίδιοι και να μη δέχονται συμβιβασμούς ως προς την ποιότητά τους.
1120	Ατομική Αντικειμενικότητα Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να τηρούν μια απροκατάληπτη, αμερόληπτη στάση και να αποφεύγουν συγκρούσεις συμφερόντων.
1130	Παρεμπόδιση Ανεξαρτησίας ή Αντικειμενικότητας Εφόσον η ανεξαρτησία ή η αντικειμενικότητα παρεμποδίζεται, πραγματικά ή φαινομενικά, οι λεπτομέρειες της παρεμπόδισης πρέπει να κοινοποιούνται στα αρμόδια όργανα.
1210	Επαγγελματική Επάρκεια Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να διαθέτουν τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τις λοιπές ικανότητες που απαιτούνται για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους. Η λειτουργία εσωτερικού ελέγχου πρέπει συλλογικά να κατέχει ή να αποκτήσει τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τις λοιπές ικανότητες που απαιτούνται για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών της.
1230	Συνεχής Επαγγελματική Επιμόρφωση Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να βελτιώνουν τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τις λοιπές ικανότητές τους μέσω συνεχούς επαγγελματικής επιμόρφωσης.
1300	Πρόγραμμα Διαβεβαίωσης και Βελτίωσης Ποιότητας Ο επικεφαλής εσωτερικού ελέγχου πρέπει να αναπτύσσει και να διατηρεί ένα πρόγραμμα διαβεβαίωσης και βελτίωσης ποιότητας.

⁸⁴ Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών Ελλάδας, Διεθνή Πρότυπα για την επαγγελματική εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου, Αθήνα 2017, σελ. 4-23.

1310	Απαιτήσεις του Προγράμματος Διαβεβαίωσης και Βελτίωσης Ποιότητας Το πρόγραμμα διαβεβαίωσης και βελτίωσης ποιότητας πρέπει να περιλαμβάνει τόσο εσωτερικές όσο και εξωτερικές αξιολογήσεις.
1311	Εσωτερικές Αξιολογήσεις Οι εσωτερικές αξιολογήσεις θα πρέπει να περιλαμβάνουν τη διαρκή παρακολούθηση της απόδοσης της λειτουργίας εσωτερικού ελέγχου και περιοδικές αυτοαξιολογήσεις ή αξιολογήσεις από άτομα εντός του οργανισμού που διαθέτουν επαρκή γνώση των πρακτικών εσωτερικού ελέγχου.
1312	Εξωτερικές Αξιολογήσεις Οι εξωτερικές αξιολογήσεις πρέπει να διεξάγονται τουλάχιστον μία φορά κάθε πέντε χρόνια από έναν πιστοποιημένο ανεξάρτητο αξιολογητή ή ομάδα αξιολόγησης εκτός του οργανισμού.
1320	Υποβολή Αναφοράς για το Πρόγραμμα Διαβεβαίωσης και Βελτίωσης Ποιότητας Ο επικεφαλής εσωτερικού ελέγχου πρέπει να γνωστοποιεί τα αποτελέσματα του προγράμματος διαβεβαίωσης και βελτίωσης ποιότητας στο συμβούλιο.
ΠΡΟΤΥΠΑ ΔΙΕΞΑΓΩΓΗΣ	
Κωδικός	Τίτλος Περιγραφή
2000	Διαχείριση της Λειτουργίας Εσωτερικού Ελέγχου Ο επικεφαλής εσωτερικού ελέγχου πρέπει να διοικεί αποτελεσματικά τη λειτουργία εσωτερικού ελέγχου, έτσι ώστε να εξασφαλίζει ότι η λειτουργία προσθέτει αξία στον οργανισμό.
2010	Προγραμματισμός Ο επικεφαλής εσωτερικού ελέγχου πρέπει να καταρτίζει ένα πρόγραμμα ελέγχων με βάση την εκτίμηση κινδύνων, με σκοπό να προσδιορίσει τις προτεραιότητες της λειτουργίας εσωτερικού ελέγχου, σύμφωνα με τους στόχους του οργανισμού.
2030	Διαχείριση Πόρων Ο επικεφαλής εσωτερικού ελέγχου πρέπει να εξασφαλίζει ότι οι πόροι του εσωτερικού ελέγχου είναι κατάλληλοι, επαρκείς και αξιοποιούνται αποτελεσματικά, ώστε να επιτυγχάνεται το εγκεκριμένο πρόγραμμα.
2070	Πάροχος Εξωτερικών Υπηρεσιών και Ευθύνη του Οργανισμού για τον Εσωτερικό Έλεγχο Όταν ένας εξωτερικός φορέας παρέχει υπηρεσίες για τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου, είναι υποχρεωμένος να επισημαίνει ότι ο οργανισμός είναι υπεύθυνος για τη διατήρηση μίας αποτελεσματικής δραστηριότητας εσωτερικού ελέγχου.

2100	<p style="text-align: center;">Φύση των Εργασιών</p> <p>Η λειτουργία εσωτερικού ελέγχου πρέπει να αξιολογεί και να συμβάλλει στη βελτίωση της διακυβέρνησης, της διαχείρισης κινδύνων και των διαδικασιών ελέγχου του οργανισμού, υιοθετώντας μια συστηματική, πειθαρχημένη και βάσει κινδύνων προσέγγιση. Η αξία και η αξιοπιστία του εσωτερικού ελέγχου ενισχύονται, όταν οι εσωτερικοί ελεγκτές δρουν προληπτικά και οι εκτιμήσεις τους παρέχουν καινοτόμες ιδέες και λαμβάνουν υπόψη μελλοντικές επιπτώσεις.</p>
2110	<p style="text-align: center;">Διακυβέρνηση</p> <p>Η λειτουργία εσωτερικού ελέγχου πρέπει να αξιολογεί και να υποβάλλει κατάλληλες εισηγήσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας διακυβέρνησης του οργανισμού σχετικά με τη λήψη στρατηγικών και λειτουργικών αποφάσεων, την εποπτεία της διαχείρισης κινδύνων και των μηχανισμών ελέγχου, την προώθηση των κατάλληλων ηθικών αρχών και αξιών μέσα στον οργανισμό κ.λπ..</p>
2120	<p style="text-align: center;">Διαχείριση Κινδύνων</p> <p>Η λειτουργία εσωτερικού ελέγχου πρέπει να εκτιμά την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων και να συμβάλλει στην βελτίωσή τους.</p>
2130	<p style="text-align: center;">Μηχανισμοί Ελέγχου</p> <p>Η λειτουργία εσωτερικού ελέγχου πρέπει να βοηθά τον οργανισμό να διατηρεί αποτελεσματικούς μηχανισμούς ελέγχου, αξιολογώντας την αποτελεσματικότητά τους και την αποδοτικότητά τους και προωθώντας τη διαρκή βελτίωσή τους.</p>
2200	<p style="text-align: center;">Σχεδιασμός Έργου</p> <p>Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να αναπτύσσουν και να αποτυπώνουν τον σχεδιασμό κάθε έργου, ο οποίος θα περιλαμβάνει τους αντικειμενικούς σκοπούς, το εύρος, το χρονοδιάγραμμα και την κατανομή των πόρων και θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις στρατηγικές του οργανισμού, καθώς και τους σκοπούς και κινδύνους που σχετίζονται με το έργο.</p>
2230	<p style="text-align: center;">Διάθεση Πόρων στο Έργο</p> <p>Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να καθορίσουν τους κατάλληλους και επαρκείς πόρους που απαιτούνται για την επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών του έργου, με βάση μία εκτίμηση της φύσης και της πολυπλοκότητας κάθε έργου, των χρονικών περιορισμών και των διαθέσιμων πόρων.</p>
2310	<p style="text-align: center;">Εντοπισμός Πληροφοριών</p> <p>Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να εντοπίζουν επαρκείς, αξιόπιστες, σχετικές και χρήσιμες πληροφορίες, έτσι ώστε να επιτυγχάνουν τους αντικειμενικούς σκοπούς του έργου.</p>
2320	<p style="text-align: center;">Ανάλυση και Αξιολόγηση</p> <p>Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να βασίζονται στα συμπεράσματα και τα αποτελέσματα των έργων σε κατάλληλες αναλύσεις και αξιολογήσεις.</p>
2330	<p style="text-align: center;">Καταγραφή Πληροφοριών</p>

	Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να καταγράφουν επαρκείς, αξιόπιστες, σχετικές και χρήσιμες πληροφορίες για την υποστήριξη των συμπερασμάτων και των αποτελεσμάτων των έργων.
2400	Κοινοποίηση Αποτελεσμάτων Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να κοινοποιούν τα αποτελέσματα των έργων.
2420	Ποιότητα των Κοινοποιήσεων Οι κοινοποιήσεις πρέπει να είναι ακριβείς, αντικειμενικές, σαφείς, περιεκτικές, εποικοδομητικές, ολοκληρωμένες και έγκαιρες.
2431	Αποκάλυψη μη Συμμόρφωσης Έργου Όταν η μη συμμόρφωση με τον Κώδικα Ηθικής ή τα Πρότυπα επηρεάζει ένα συγκεκριμένο έργο, η κοινοποίηση των αποτελεσμάτων πρέπει να αποκαλύπτει τα στοιχεία με τα οποία δεν προέκυψε πλήρης συμμόρφωση, τους λόγους της μη συμμόρφωσης και την επίδραση της μη συμμόρφωσης στο έργο και τα κοινοποιηθέντα αποτελέσματα του έργου.
2500	Παρακολούθηση Προόδου Ο επικεφαλής εσωτερικού ελέγχου πρέπει να καθιερώσει και να διατηρεί ένα σύστημα παρακολούθησης της τακτοποίησης των αποτελεσμάτων που κοινοποιούνται στη διοίκηση.

Τα Πρότυπα αυτά αναλύονται περαιτέρω με τα Πρότυπα Εφαρμογής, τα οποία παρέχουν τις απαιτήσεις που έχουν εφαρμογή σε υπηρεσίες διαβεβαίωσης ή σε συμβουλευτικές υπηρεσίες.

Κριτική προσέγγιση

Η μέχρι σήμερα εμπειρία έχει καταδείξει ότι ο εσωτερικός έλεγχος στον δημόσιο τομέα έχει εφαρμοστεί κατά τρόπο αποσπασματικό και ελλιπή, με αποτέλεσμα να μην έχει επιφέρει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα στη Δημόσια Διοίκηση. Το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο χαρακτηριζόταν από κατακερματισμό των ρυθμίσεων εξαιτίας του οποίου προέκυπταν εννοιολογικές αντιφάσεις, κενά δικαίου, επικαλύψεις και σύγκρουση αρμοδιοτήτων διάφορων εποπτικών φορέων. Πολλοί φορείς δεν έχουν προχωρήσει στη σύσταση Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου και σε πολλές περιπτώσεις, όπου αυτές έχουν συσταθεί, δεν έχουν επαρκώς στελεχωθεί και δεν έχουν

σαφείς αρμοδιότητες⁸⁵. Τα βασικότερα προβλήματα που έχουν διαπιστωθεί και από διεθνείς οργανισμούς, για την υπέρβαση των οποίων απαιτούνται συστημικές και θεσμικές αλλαγές, είναι η ελλιπής κατανόηση της έννοιας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και των συνιστωσών του από τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης, η ανάγκη αποσαφήνισης των αρμοδιοτήτων και των υποχρεώσεων των ΜΕΕ και καθοδήγησης αυτών όσον αφορά στη λειτουργία τους και η ανάγκη παροχής οδηγιών και κατευθύνσεων, και περαιτέρω επιμόρφωσης των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης σε θέματα εσωτερικού ελέγχου⁸⁶.

Με τη θέσπιση του ν.4795/2021 επιδιώκεται για πρώτη φορά η ενιαία και συστηματική ρύθμιση των θεμάτων που αφορούν στη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου. Η εφαρμογή του επεκτείνεται στο σύνολο του δημόσιου τομέα (*πλην της Προεδρίας της Δημοκρατίας και της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών*) και ο ρόλος του επεκτείνεται πέρα από τον μέχρι πρότινος δημοσιονομικό και χρηματοοικονομικό προσανατολισμό του, ο οποίος περιόριζε την αξία του ως εργαλείου διακυβέρνησης.

Με τις νέες ρυθμίσεις επιδιώκεται η συμβολή της λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου στα ακόλουθα⁸⁷:

(α) προστασία του δημόσιου συμφέροντος και παροχή ποιοτικών δημόσιων υπηρεσιών στους πολίτες, τηρώντας τις αρχές της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης (*αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας*)

(β) επίτευξη των στρατηγικών στόχων του φορέα

(γ) συνολική μείωση της πιθανότητας διάπραξης απάτης και διαφθοράς.

Η υιοθέτηση διεθνών προτύπων και βέλτιστων πρακτικών, τα οποία θα λαμβάνονται υπόψη για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του συστήματος εσωτερικού ελέγχου καθώς επίσης και η διαδικασία πιστοποίησης των υπαλλήλων (*στο εξής : εσωτερικών ελεγκτών*) που θα επιφορτιστούν με τα συγκεκριμένα καθήκοντα, δηλώνει την αναγνώριση της αξίας αφενός των διαδικασιών προτυποποίησης-πιστοποίησης και

⁸⁵ Βουλή των Ελλήνων, Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του σχεδίου νόμου με τίτλο «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση», Απρίλιος 2021, σελ. 56

⁸⁶ Βουλή των Ελλήνων, ο.π., σελ. 56

⁸⁷ Βουλή των Ελλήνων, ο.π., σελ. 73

αφετέρου της υιοθέτησης επιστημονικών-επαγγελματικών κριτηρίων ως βάση για την ανάπτυξη μιας συγκεκριμένης διοικητικής δράσης.

Η οργανωτική και λειτουργική ανεξαρτησία της ΜΕΕ είναι απαραίτητη προϋπόθεση, προκειμένου να μπορεί να παρέχει αντικειμενική και αμερόληπτη διαβεβαίωση ότι τα επιμέρους στοιχεία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου λειτουργούν αποτελεσματικά. Με τον ν.4795/2021 αναγνωρίζεται η σημασία της ανεξαρτησίας αυτής, η οποία διασφαλίζεται με διάφορες δικλίδες ασφαλείας, όπως η λειτουργία των Επιτροπών Ελέγχου καθώς επίσης και η άσκηση εποπτικών, συντονιστικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, το Υπουργείο Οικονομικών και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σχετικοποιείται όμως με ρυθμίσεις όπως η παρ. 1 του αρ. 14 του ν. 4795/21, σύμφωνα με την οποία ο επικεφαλής του φορέα εγκρίνει το Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών που καταρτίζεται από τον Προϊστάμενο της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου⁸⁸. Με τη ρύθμιση αυτήν, στην περίπτωση κατά την οποία το Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών δεν εγκριθεί από τον επικεφαλής του φορέα, ο Προϊστάμενος της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου υποχρεούται να προβεί σε τροποποιήσεις και στην υποβολή εκ νέου του αναθεωρημένου (από τον επικεφαλής του φορέα) προγράμματος. Με αυτόν τον τρόπο, στην περίπτωση της μη έγκρισης αμφισβητείται έστω έμμεσα η επιστημονική επάρκεια της άποψης των στελεχών της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, τα οποία θεωρείται ότι έχουν εξειδικευμένη και πιστοποιημένη γνώση επί του θέματος, από τον επικεφαλής του φορέα, ο οποίος είναι συνήθως πολιτικό πρόσωπο, που ενδέχεται να μην έχει επαρκή γνώση, διοικητική εμπειρία κ.λπ.. Θα μπορούσε παρ' όλα αυτά να προβλέπεται μόνο συμπλήρωση/επέκταση του Ετήσιου Προγράμματος Εργασιών στην περίπτωση που το κρίνει σκόπιμο ο επικεφαλής του φορέα.

Θετική επίσης κρίνεται και η δυνατότητα ανάθεσης παροχής υπηρεσιών – συνεργασίας με ιδιώτες εμπειρογνώμονες σχετικούς με το ελεγκτικό έργο, αξιοποιώντας τις γνώσεις και την εμπειρία του ιδιωτικού τομέα στο αντικείμενο αυτό.

Αποτίμηση των αποτελεσμάτων του νέου νόμου είναι νωρίς να γίνει, δεδομένου ότι οι περισσότερες υπηρεσίες δεν έχουν προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα. Εκτός από τους φορείς της κεντρικής διοίκησης (π.χ. Υπουργεία), όπου έχει προβλεφθεί

⁸⁸ Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων, «Εκθεση επι του Νομοσχεδίου -Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση», Αθήνα - 13 Απριλίου 2021, σελ. 17

με το αρ. 39 του ν. 4622/19 η σύσταση των αντίστοιχων μονάδων, οι υπόλοιποι φορείς, ιδίως της γενικής κυβέρνησης (π.χ. Δήμοι, Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις), στην πλειονότητα των περιπτώσεων δεν έχουν συγκροτήσει τις αντίστοιχες μονάδες, όπως προβλέπει ο ν. 4795/21.

Αντίστοιχα δεν έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία στελέχωσης με το κατάλληλο προσωπικό και η διαδικασία επιμόρφωσής του. Η προσαρμοσμένη στα νέα δεδομένα διαδικασία εκπαίδευσης και πιστοποίησης ξεκίνησε από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. σε συνεργασία με την Εθνική Αρχή Διαφάνειας μετά από την ψήφιση του σχετικού νόμου και θα συνεχιστεί και το επόμενο έτος. Ήδη μέσα στο Α΄ εξάμηνο του 2022, περίοδος στην οποία προβλέπεται ότι θα έχουν συγκροτηθεί ακόμα περισσότερες Μονάδες στους διάφορους δημόσιους φορείς, έχει προβλεφθεί η εκπαίδευση και πιστοποίηση άλλων 200 στελεχών⁸⁹.

Για να αξιολογηθούν οι συνέπειες της ρύθμισης θα πρέπει να περάσει μεγάλο χρονικό διάστημα, ιδιαίτερα για τους φορείς της γενικής κυβέρνησης, δεδομένου ότι θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί όλα τα στάδια της διαδικασίας (*σύσταση, στελέχωση, επιμόρφωση-πιστοποίηση, λειτουργία, κατάρτιση ετήσιου σχεδίου δράσης, αξιολόγησή του και λήψη διορθωτικών μέτρων*) για να αποδώσει καρπούς το εγχείρημα αυτό. Ωστόσο δεν παύει να αποτελεί μια πολλά υποσχόμενη ρύθμιση, η οποία, αν τύχει και της ανάλογης πολιτικής υποστήριξης, θα βελτιώσει σημαντικά τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων φορέων με απώτερο στόχο τη διασφάλιση της παροχής στον πολίτη υψηλής ποιότητας υπηρεσιών με τη χαμηλότερη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, σε ένα περιβάλλον που διασφαλίζεται η τήρηση των αρχών της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης.

⁸⁹ www.ekdd.gr/απονομή πιστοποιητικών στους 42 πρώτους Εσωτερικούς Ελεγκτές και Συμβούλους Ακεραιότητας της Δημόσιας Διοίκησης/

Συμπεράσματα

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, παρά την πρόοδο που έχει σημειώσει τα τελευταία είκοσι χρόνια σε πολλούς τομείς, συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από συγκεκριμένες παθογένειες, οι οποίες έχουν διαχρονικό χαρακτήρα και την εμποδίζουν να αντιμετωπίζει αποτελεσματικά τα δημόσια ζητήματα, να παρέχει υψηλής ποιότητας υπηρεσίες στους πολίτες και να αξιοποιεί ορθολογικά τους δημόσιους πόρους.

Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που έχουν επιχειρηθεί κατά καιρούς έχουν εφαρμοστεί με αποσπασματικό και επιφανειακό τρόπο και επειδή στην πλειονότητα των περιπτώσεων αποτελούσαν προαπαιτούμενα για την κατάκτηση-απόκτηση ενός πολιτικού ή οικονομικού οφέλους (*είσοδος στην Ε.Ο.Κ., είσοδος στην Ο.Ν.Ε., πρόσβαση σε ευρωπαϊκούς πόρους, εξασφάλιση χρηματοδοτικής βοήθειας κ.λπ.*) και όχι μια συνειδητή προσπάθεια αναμόρφωσης του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας, δεν κατάφεραν να δημιουργήσουν τις απαραίτητες προϋποθέσεις για να μπορέσει η ελληνική δημόσια διοίκηση να λειτουργήσει με έναν σταθερό και επιστημονικά ενδεδειγμένο τρόπο.

Με την εφαρμογή των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και την υιοθέτηση προτύπων ποιότητας που έχουν αναπτυχθεί πάνω στη φιλοσοφία της, η ελληνική δημόσια διοίκηση μπορεί να ωφεληθεί τα μέγιστα. Πέρα από την ενίσχυση των επιδόσεων μέσω αλλαγών τεχνικής φύσεως, η σημαντικότερη συνεισφορά της ΔΟΠ είναι η αλλαγή της κουλτούρας και του συστήματος αξιών του οργανισμού ο οποίος αποφασίζει να υιοθετήσει τις αρχές της, κάτι το οποίο μεταφράζεται σε έναν νέο τρόπο συμπεριφοράς και λειτουργίας με θετικές και μακροχρόνιες συνέπειες.

Η υιοθέτηση συστημάτων διοίκησης ποιότητας από τις δημόσιες διοικήσεις ενθαρρύνεται ιδιαίτερα και από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Συγκεκριμένα, μέσω της «Εργαλειοθήκης για την ποιότητα της Ενωσιακής Διοίκησης», η οποία έχει ως στόχο να υποστηρίξει και να καθοδηγήσει τα κράτη-μέλη και τους επαγγελματίες της διοίκησης προτείνοντας τεχνικές, πρακτικές και εργαλεία από όλη την Ε.Ε. και πέραν αυτής, η Ευρωπαϊκή Ένωση συστήνει ως καλές πρακτικές την υιοθέτηση του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (*ΚΠΑ*) του Δικτύου Δημοσίων Υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ικανοποίηση των καθιερωμένων προτύπων πιστοποίησης του Διεθνούς Οργανισμού Πιστοποίησης (*ISO*).

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, ως εργαλείο αυτοαξιολόγησης των δημόσιων υπηρεσιών, το οποίο σχεδιάστηκε ειδικά για τον δημόσιο τομέα και

αναπτύχθηκε από τον ίδιο τον δημόσιο τομέα, είναι ένα πρότυπο το οποίο μπορεί να εφαρμοστεί σε οποιοδήποτε δημόσιο οργανισμό ανεξαρτήτως μεγέθους ή επιπέδου διοίκησης. Η εφαρμογή του δεν επιφέρει εξωτερικό κόστος στον οργανισμό, αφού όλα τα έγγραφα και η παροχή τεχνικής βοήθειας για τις μεθόδους εφαρμογής του διατίθενται δωρεάν. Επιπλέον αξιοποιείται άλλο ένα εργαλείο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, αυτό της συγκριτικής προτυποποίησης, μέσω της ανταλλαγής γνώσεων και επιτυχημένων πρακτικών μεταξύ των οργανώσεων του δημόσιου τομέα από διαφορετικές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και όχι μόνο.

Η πιο σημαντική συνεισφορά του όμως στον οργανισμό είναι η ενίσχυση της οργανωσιακής μάθησης. Ο οργανισμός μαθαίνει να αυτοαξιολογείται σε τακτική βάση, αξιοποιώντας εσωτερικά και εξωτερικά δεδομένα με επιστημονικό τρόπο, χρησιμοποιώντας τεκμηριωμένο υλικό και μετρήσεις, προκειμένου να βελτιώνει τα αποτελέσματά του. Χωρίς αυτοαξιολόγηση δεν μπορεί να γίνει σωστή αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης, η οποία είναι το πρώτο βήμα προκειμένου να κατανοήσει ο οργανισμός τις δυνατότητες και τις αδυναμίες του και να μπορέσει στη συνέχεια να θέσει στόχους που μπορεί να πετύχει.

Με την εφαρμογή των προτύπων ISO ο δημόσιος τομέας μαθαίνει να λειτουργεί και ως επιχείρηση και ο πολίτης/λήπτης των υπηρεσιών προσεγγίζεται και ως πελάτης/αγοραστής. Η λειτουργία του οργανισμού αποκτά έναν χαρακτήρα επιστημονικότητας, αξιοποιώντας την εμπειρία και τις καλές πρακτικές των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα. Σε σχέση με την εφαρμογή του ΚΠΑ, η διαφορά είναι ότι ενισχύεται ακόμα περισσότερο το στοιχείο της ουδετερότητας-αμεροληψίας. Οι μικροπολιτικές σκοπιμότητες και παρεμβάσεις δεν είναι εύκολο να βρουν θέση μέσα σε μια τέτοια διαδικασία, η οποία ολοκληρώνεται με την πιστοποίηση του καλού τρόπου διοίκησης και λειτουργίας από ανεξάρτητο εξωτερικό φορέα.

Όσον αφορά στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, με τη θέσπιση του ν. 4795/21 ο δημόσιος τομέας αποσκοπεί στο να αξιοποιήσει ένα σύγχρονο εργαλείο διοίκησης το οποίο, εάν εφαρμοστεί όπως έχει σχεδιαστεί, θα τον βοηθήσει να παρακολουθεί προληπτικά την ορθή διαχείριση των πόρων του, να αναγνωρίζει και να προλαμβάνει φαινόμενα διαφθοράς και να εξασφαλίζει την αποτελεσματικότητα των δράσεών του και των υπηρεσιών που προσφέρει.

Ωστόσο με τις υφιστάμενες μονάδες εσωτερικού ελέγχου σε πολύ πρώιμο στάδιο ανάπτυξης, τις περισσότερες υπηρεσίες υποστελεχωμένες και την αμφίβολη πολιτική βούληση, το εγχείρημα αυτό φαντάζει αρκετά φιλόδοξο. Αν εξαιρέσουμε τους

φορείς της κεντρικής διοίκησης, στους οποίους υπάρχει μια στοιχειώδης υποδομή, στους υπόλοιπους φορείς της γενικής κυβέρνησης για να αποκτήσει υπόσταση και να αποδώσει καρπούς θα απαιτηθεί μεγάλο χρονικό διάστημα για να αποκτήσει υπόσταση και να αποδώσει καρπούς υπό την απαραίτητη προϋπόθεση ότι θα έχει και την ανάλογη υποστήριξη από την ηγεσία του κάθε φορέα.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, έχοντας χάσει πολύτιμο χρόνο και έχοντας να αντιμετωπίσει όλο και περισσότερες προκλήσεις με περιορισμένους πλέον πόρους, οφείλει να αξιοποιήσει εργαλεία και μεθόδους του σύγχρονου μάνατζμεντ, τα οποία έχουν ωφελήσει αποδεδειγμένα οργανισμούς του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα διεθνώς, όπως το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης, τα πρότυπα ISO και ο Εσωτερικός Έλεγχος, προκειμένου να λειτουργήσει όπως οφείλει να λειτουργεί ένας δημόσιος οργανισμός : παρέχοντας υψηλής ποιότητας υπηρεσίες στους πολίτες, με τη χαμηλότερη δυνατή επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, σε ένα περιβάλλον όπου διασφαλίζονται οι αρχές της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης.

Πηγές - Βιβλιογραφία

Πηγές

Α΄ Εκθέσεις – Μελέτες

European Commission (*Directorate-General for Economic and Financial Affairs*, Το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα, occasional papers 61, Ιούνιος 2010

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Η ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης – Μια εργαλειοθήκη για τους επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης», β΄ έκδοση, Υπηρεσία εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο 2017 (*copyright για την ελληνική γλώσσα – Υπουργείο Εσωτερικών, 2019*)

Δ. Σωτηρόπουλος, Λ. Χριστόπουλος (2017), Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, διαΝΕΟσις

Κ. Σπανού, (2018), Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης/επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση, ΕΛΙΑΜΕΠ

Ο.Ο.Σ.Α., Πρόγραμμα Ελλάδα – Ο.Ο.Σ.Α., Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, Τεχνική Έκθεση για τον Εκσυγχρονισμό του Εσωτερικού Ελέγχου: Χαρτογράφηση και Ανάλυση Αποκλίσεων, 2017

Οδηγός για το πρότυπο ISO 9001:2015 – Ερμηνεία των απαιτήσεων του προτύπου ISO 9001:2015, Ειδική Έκθεση της ΤΥΨ HELLAS (*TΨV NORD*), 2016

Εφαρμογή Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης, Υπουργείο Εσωτερικών – Τομέας Μακεδονίας και Θράκης, Έκθεση Αυτοαξιολόγησης και Έκθεση Μέτρων Βελτίωσης, Ομάδα Αυτοαξιολόγησης, Μάρτιος 2021

Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών Ελλάδας, Εσωτερικός Έλεγχος και ο ρόλος του στη διακυβέρνηση του δημόσιου τομέα, Αθήνα 2017

Β΄ Νόμοι

Ν. 3845/10, «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο», τεύχος Α΄, αρ. φύλλου 65, 6 Μαΐου 2010.

Ν. 4046/12, «Εγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας», τεύχος Α΄, αρ. φύλλου 28, 14 Φεβρουαρίου 2012.

Ν. 4336/15, «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης», τεύχος Α΄, αρ. φύλλου 94, 14 Αυγούστου 2015.

Ν. 2880/01, «Πρόγραμμα Πολιτεία – για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», τεύχος Α΄, αρ. φύλλου 9, 30 Ιανουαρίου 2001

Ν. 3230/2004, «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», τεύχος Α΄, αρ. φύλλου 44, 11 Φεβρουαρίου 2004

Ν. 4795/2021, «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» τεύχος Α΄, αρ. φύλλου 62, 17 Απριλίου 2021

Βουλή των Ελλήνων, Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του σχεδίου νόμου με τίτλο «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση», Απρίλιος 2021

Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων, «Έκθεση επί του Νομοσχεδίου - Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη

δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση», Αθήνα - 13 Απριλίου 2021.

Γ΄ Άρθρα

Μ. Μαρκαντωνάτου (2011), Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις καλές πρακτικές και την ISO-Προτυποποίηση, Θέσεις-Τριμηνιαία επιθεώρηση, τεύχος 116/2011

Μ. Λαμπροπούλου (2019), Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (;) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τόμος 45/2019

Δ΄ Εκπαιδευτικό υλικό - Παρουσιάσεις

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης – Ινστιτούτο Επιμόρφωσης, Εκπαιδευτικό υλικό του προγράμματος «Πιστοποίηση Ελεγκτικής Επάρκειας Εσωτερικού Ελεγκτή Δημόσιου Τομέα» (κωδικός 741), Αθήνα 2021.

Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών Ελλάδας, Διεθνή Πρότυπα για την επαγγελματική εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου, Αθήνα 2017,

TÚV HELLAS/ TÚV NORD CERT GmbH, Εκπαίδευση Επικεφαλής Επιθεωρητών ISO 2001:2015, (Σεμινάριο-9/2020).

Ε΄ Υπουργικές Αποφάσεις

Αριθμ.Πρωτ.:ΔΙΠΑ/Φ.4.2.1/12616/30.4.2013 Απόφαση του Υπ. Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΑΔΑ : BEN3X-27A)

Ζ΄ Ιστοσελίδες

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών θεμάτων :
https://gslegal.gov.gr/?page_id=776

Ευρωπαϊκή Επιτροπή :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0307&from=EN>

Υπουργείο Εσωτερικών :

<https://www.ypes.gr/dioikitiki-metarrythmisi-2007-2013>

International Organization for Standardization :

<https://www.iso.org/standards.html>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή: σύστημα δημόσιου εσωτερικού ελέγχου:

https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/public-internal-control_en

Υπουργείο Εσωτερικών :

<https://e-quality.ydmed.gov.gr/caf-implementations.php>

Βιβλιογραφία

Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014

Ξ. Κοντιάδης, Ελλειμματική Δημοκρατία-Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα 2009

Μ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση – Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014

Ν. Μιχαλόπουλος, Απο τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2003

Ι.Σ. Βαβούρας, Ν.Η.Καραβίτης, Α.Κ. Τσούγλου, Η παραγωγική διαδικασία στο δημόσιο τομέα και η αύξηση των δημοσίων δαπανών : Η περίπτωση της Ελλάδας, Εκδ. Κριτική, Αθήνα 1990

Βασίλης Ν. Κέφης, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας-θεωρία και πρότυπα, Εκδ. Κριτική, 2^η έκδοση, Αθήνα 2014

Δημήτρης Μπουραντάς, Μανατζμεντ, Εκδ. Μπένου, Αθήνα 2002

ΕΛΟΤ, Συστήματα Διαχείρισης της Ποιότητας – Απαιτήσεις ISO 9001:2015 (*Ελληνική έκδοση*), 2015