

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΦΑΚΕΛΟΣ ΜΑΘΗΜΑΤΟΣ(Σεμινάριο)

510423

Κοινωνική Διοίκηση και Εφαρμογές Προγραμμάτων Κοινωνικής Πολιτικής στην Ελλάδα

ΔΙΔΑΣΚΩΝ

ΛΕΚΤΟΡΑΣ ΚΩΣΤΑΣ ΔΗΜΟΥΛΑΣ

ΑΘΗΝΑ

2012

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στο Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας που ενέκρινε τη αναπαραγωγή και τη διάθεση των δημοσιευμένων κειμένων τους για μη-εμπορικούς, ερευνητικούς και εκπαιδευτικούς σκοπούς.

Ο διδάσκων

Κ. Δημουλάς

Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής

Περιεχόμενα

1. Κοινωνική Διοίκηση και Κοινωνική Πολιτική (Δημουλάς Κ.)
2. Συνήθη προβλήματα στη διοίκηση των δημόσιων οργανισμών
 - 2.1. Τι πρέπει να προσέχει κανείς όταν διοικεί (κείμενο του Καθ. Αντ. Μακρυδημήτρη στην ηλεκτρονική σελίδα του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδας)
 - 2.2. Οι μαύρες τρύπες της Δημόσιας Διοίκησης (κείμενο του Καθ. Αντ. Μακρυδημήτρη στην ηλεκτρονική σελίδα του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδας)
3. Επίσημα κείμενα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης(Ενδεικτική Επιλογή)
 - 3.1. Διοίκηση με βάση στόχους
 - 3.2. Μονάδες Ποιότητας και αξιολόγηση
 - 3.3. Το Ευρωπαϊκό πλαίσιο ποιότητας των Κοινωνικών Υπηρεσιών

Σημειώσεις για το Σεμινάριο Κοινωνική Διοίκηση και Εφαρμογές Προγραμμάτων Κοινωνικής Πολιτικής(M510423)

Κ. Δημουλάς

Η κοινωνική διοίκηση περιλαμβάνει:

Α. Τον προγραμματισμό

Βασικό στοιχείο του προγραμματισμού των κοινωνικών υπηρεσιών είναι η δομή και ο καταμερισμός τους. Σύμφωνα με τον Πωλ Σπίκερ ο καταμερισμός των κοινωνικών υπηρεσιών πραγματοποιείται με βάση τα παρακάτω κριτήρια (P. Spicker(Social Policy,2008)

1. Με βάση τις λειτουργίες: Στηρίζεται στις λειτουργίες της υπηρεσίας (υγεία, εκπαίδευση, κατοικία). Συνήθως η διάκριση λειτουργεί αποδοτικά αν και υπάρχουν προβλήματα σε περιοχές συναρμοδιότητας (π.χ. ο προσανατολισμός των παιδιών συνιστά εκπαίδευση, φροντίδα υγείας ή κοινωνική εργασία;)
2. Με βάση τις «ομάδες- πελατών»: Οι υπηρεσίες αναφέρονται σε ειδικές ομάδες ανθρώπων: παιδιά, ηλικιωμένοι ΑΜΕΑ κ.ά. Χρήσιμη είναι η διάκριση μεταξύ υπηρεσιών γενικού χαρακτήρα και σε εξειδικευμένες υπηρεσίες.
3. Κατανομή που στηρίζεται στο γεωγραφικό κριτήριο: Κατά κανόνα ισχύει για όλες τις υπηρεσίες αφού συνήθως η ευθύνη και οι αρμοδιότητες τους είναι προσδιορισμένες γεωγραφικά. Συνήθως για λόγους αποτελεσματικότητας οι γεωγραφικές περιοχές δεν ταξινομούνται με ενιαίο κριτήριο(π.χ. αστική ή νησιώτικη περιοχή).

Η γεωγραφική κατανομή αναφέρεται επίσης στη σχέση συγκέντρωσης και αποκέντρωσης των κοινωνικών υπηρεσιών. Σύμφωνα με τον Elcock, η αποκέντρωση των υπηρεσιών ακολουθεί διαφορετικά πρότυπα που δεν περιορίζονται στην αποκέντρωση για λειτουργικούς λόγους.

Βασικά είδη αποκέντρωσης είναι:

Α. Αποκέντρωση κατά τμήματα, στην οποία ένα τμήμα αποκεντρώνει τις λειτουργικές του δραστηριότητες με την εγκατάσταση γραφείων με πλήρεις αρμοδιότητες στο τοπικό επίπεδο.

Β. Συνεργατική αποκέντρωση που στηρίζεται στο συνεργατικό μανάτζμεντ σε αποκεντρωμένο επίπεδο. Αρκετά τμήματα συνεργάζονται για να δημιουργήσουν μικρόκοσμους της τοπικής εξουσίας σε συγκεκριμένες περιοχές (π.χ. κέντρα υγείας όπου συνεργάζονται πολλές ιατρικές ειδικότητες σε ισότιμη βάση)

Γ. Πολιτική αποκέντρωση όπου η έμφαση είναι στην ενδυνάμωση της κοινότητας με την εκλογή εκπροσώπων ή συμβούλων που διαχειρίζονται σε τοπική βάση τις κοινωνικές υπηρεσίες (π.χ. Τ.Α., Τοπικά Συμβούλια)

Β. Τις διαδικασίες διοίκησης

Οι διαδικασίες της διοίκησης αναφέρονται κυρίως στη διαχείριση και ικανοποίηση των αναγκών, των διεκδικήσεων και των δικαιωμάτων.

- Οι ανάγκες των ανθρώπων αλλάζουν **ανάλογα:**

α) με τον κύκλο της ζωής του ατόμου (παιδική ηλικία, γηρατειά)
 β) με τους περιορισμούς που αντιμετωπίζουν οι άνθρωποι στην άσκηση των φυσιολογικών τους δραστηριοτήτων (π.χ. ατυχήματα, ασθένεια) και
 γ) ανάλογα με τους φυσικούς και πολιτικούς κινδύνους και το βαθμό που το κάθε άτομο είναι ευάλωτο σε αυτούς (π.χ. ανεργία, φυσικές καταστροφές).

Κατά τον Τζόναθαν Μπράντσοου οι βασικές κατηγορίες κοινωνικών αναγκών μπορούν να ταξινομηθούν σε τέσσερις κατηγορίες.

- Τις **ανάγκες με βάση τους κανόνες δικαίου**, οι οποίες απορρέουν από την κρίση ειδικών επαγγελματιών (π.χ. ανάγκη κάποιου ατόμου για ειδική θεραπευτική αγωγή).
- Τις **αισθανόμενες ανάγκες**, οι οποίες δηλώνουν αυτό που αισθάνονται οι άνθρωποι και αναδεικνύεται μέσω ερευνών γνώμης ή και ποιοτικές έρευνες (π.χ. ανάγκη συμπληρωματικής διδασκαλίας στα Λύκεια ή ανάγκες για τις υπηρεσίες των ολοήμερων σχολείων).
- Τις **εκπεφρασμένες ανάγκες**, οι οποίες δηλώνουν αυτό που διεκδικούν οι άνθρωποι μέσω εκλογών, συγκεντρώσεων και διαμαρτυριών (π.χ. ανάγκη για λήψη μέτρων περιορισμού της εγκληματικότητας σε κάποια περιοχή) και τέλος
- Τις **συγκριτικές ανάγκες**, οι οποίες προκύπτουν ως αποτέλεσμα σύγκρισης με τις ανάγκες που έχουν οι «άλλοι» και συνήθως προσδιορίζονται μέσω κοινωνικών ερευνών ή και με την αξιολόγηση των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών (π.χ. παροχή γονικής άδειας με αποδοχές στην Ελλάδα με βάση τις αντίστοιχες παροχές σε άλλες χώρες της Ε.Ε.).

Βέβαια, αυτή η ταξινόμηση δεν είναι μία ταξινόμηση που ακολουθεί αυστηρά κριτήρια διάκρισης των διαφορετικών αναγκών, καθώς δεν αποκλείεται μία ανάγκη να είναι εκπεφρασμένη, συγκριτική και ταυτόχρονα αισθανόμενη ανάγκη.

Γ. Τις μεθόδους διαχείρισης της παροχής των κοινωνικών υπηρεσιών.

Οι κοινωνικές υπηρεσίες σύμφωνα με τον Ρίτσαρντ Τίμους, διακρίνονται σε **τέσσερις βασικές κατηγορίες:**

- α) αυτές που είναι μόνο προς όφελος του ατόμου και παρέχονται ανεξαρτήτως του ατομικού τρόπου ζωής των ατόμων και αδιάφορα εάν απ' αυτές τις υπηρεσίες ωφελείται ταυτόχρονα και η κοινότητα ή όχι (π.χ. υπηρεσίες φροντίδας ηλικιωμένων ατόμων στο σπίτι τους)
- β) υπηρεσίες από τις οποίες ωφελείται και το άτομο και η κοινότητα (π.χ. ιατρική φροντίδα για μολυσματικές ασθένειες)
- γ) υπηρεσίες από τις οποίες ωφελείται η κοινότητα αλλά όχι απαραίτητα και το άτομο (π.χ. υπηρεσίες επιτήρησης-επίβλεψης)
- δ) υπηρεσίες από τις οποίες θεωρούμε ότι ωφελείται γενικά η κοινότητα αλλά όχι και το άτομο, τουλάχιστον άμεσα (π.χ. αστικός και πολεοδομικός σχεδιασμός, δημιουργία χώρων πρασίνου κ.ά.)

Τρόποι καθορισμού προτεραιοτήτων και πόρων:

- Εξορθολογισμός (αντιστοίχιση προσφοράς και ζήτησης).
- Αρνήσεις(περιορισμένα ωράρια λειτουργίας, κλείσιμο υπηρεσιών ή τμημάτων κ.ά π.χ. σχολεία ή παραρτήματα νοσοκομείων).
- Φιλτράρισμα (επιλεκτικές παροχές ανάλογα με τα χαρακτηριστικά των αποδεκτών/χρηστών)
- Επιβάρυνση με μέρος του κόστους στους αποδέκτες της υπηρεσίας
- Καθυστερήσεις στην παροχή(Λίστες αναμονής)
- Μείωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών
- Δημιουργία ημι-αγοράς (Επιλογή υπηρεσίας από τον πελάτη)
- Ενδυνάμωση

Στόχοι και αρχές οργάνωσης των κοινωνικών υπηρεσιών κατά την Ε.Ε.¹

Οι κοινωνικές υπηρεσίες θεωρείται συχνά ότι πρέπει να επιτυγχάνουν έναν αριθμό ειδικών επιδιώξεων:

-Είναι υπηρεσίες που προσανατολίζονται σε συγκεκριμένα πρόσωπα, σχεδιασμένες να ανταποκρίνονται σε ζωτικές ανθρώπινες ανάγκες και ειδικότερα τις ανάγκες των χρηστών που βρίσκονται σε ευάλωτη θέση. Παρέχουν προστασία από γενικούς όσο και από ειδικούς κινδύνους της ζωής και υποστηρίζουν τα άτομα στις προσωπικές προκλήσεις και κρίσεις. Παρέχονται επίσης στις οικογένειες, στο πλαίσιο των αλλαγών των οικογενειακών προτύπων, υποστηρίζουν το ρόλο τους ως «φροντιστών» τόσο των νέων όσο και των μεγαλύτερων μελών της οικογένειας, αλλά και των αναπήρων και «αποζημιώνουν»(compensate) για τις πιθανές οικογενειακές αποτυχίες. Είναι κομβικά εργαλεία για τη διασφάλιση των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.

-Παίζουν ρόλο αποτρεπτικό προς τον κοινωνικό αποκλεισμό και ενισχύουν την κοινωνική συνοχή, η οποία αναφέρεται στο σύνολο του πληθυσμού ανεξαρτήτως από τον πλούτο και το εισόδημα.

-Συνεισφέρουν στη μη-διάκριση, την ισότητα των φύλων, την προστασία της ανθρώπινης υγείας, τη βελτίωση των επιπέδων διαβίωσης και της ποιότητας ζωής καθώς και τη διασφάλιση της δημιουργίας ίσων ευκαιριών για όλους, κι έτσι διευρύνουν την ικανότητα των ατόμων να συμμετέχουν πλήρως στην κοινωνία.

Αυτοί οι σκοποί, εκφράζονται στους τρόπους με τους οποίους αυτές οι υπηρεσίες οργανώνονται, παρέχονται και χρηματοδοτούνται:

-Για να αντιμετωπιστούν οι σύνθετες ανάγκες των ανθρώπων ως ατόμων, οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να είναι περιεκτικές και προσωποποιημένες, αντιλαμβανόμενες και παρεχόμενες με έναν ολοκληρωμένο τρόπο. Αυτές συχνά περιλαμβάνουν μία προσωπική σχέση μεταξύ του αποδέκτη της υπηρεσίας και του παρόχου της.

-Ο ορισμός και η παροχή μίας υπηρεσίας πρέπει να λαμβάνει υπόψη της την ποικιλία(τις διαφορές) των χρηστών της.

-Όταν οι κοινωνικές υπηρεσίες αποκρίνονται στις ανάγκες ευάλωτων χρηστών, οι κοινωνικές υπηρεσίες πολύ συχνά χαρακτηρίζονται από την ασυμμετρία των σχέσεων μεταξύ των παρόχων και των ωφελούμενων οι οποίες διαφέρουν από τις εμπορικές σχέσεις μεταξύ προμηθευτή και καταναλωτή.

-Καθώς αυτές οι υπηρεσίες, συχνά, στηρίζονται στις (τοπικές) πολιτισμικές παραδόσεις οι «έτοιμες λύσεις» πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες των τοπικών συνθηκών, εγγυώμενες την εγγύτητα μεταξύ του παρόχου και του

¹ European Commision, 2008, Biennial Report on Social Services of General Interest, Publication Office, <http://ec.europa.eu/social>, p.12

χρήστη, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ίση πρόσβαση στις υπηρεσίες σε όλη των έκταση της επικράτειας.

-Οι πάροχοι των υπηρεσιών χρειάζονται συχνά μεγάλο βαθμό αυτονομίας για να αντιμετωπίσουν την ποικιλία και την εξελισσόμενη φύση των κοινωνικών αναγκών.

-Αυτές οι υπηρεσίες γενικά καθοδηγούνται από την αρχή της αλληλεγγύης και είναι σε υψηλό βαθμό εξαρτημένες από τη δημόσια χρηματοδότηση προκειμένου να διασφαλίσουν την ισότητα της πρόσβασης ανεξαρτήτως από τον πλούτο και το εισόδημα.

- Μη-κερδοσκοπικοί πάροχοι καθώς και οι εθελοντές παίζουν πολύ συχνά έναν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στην παροχή των κοινωνικών υπηρεσιών, εκφράζοντας την ικανότητα της κοινωνίας των πολιτών(citizenship) να συνεισφέρουν στην κοινωνική ένταξη, την κοινωνική συνοχή των τοπικών κοινοτήτων και τη διαγεννεακή αλληλεγγύη.

Το πολιτικό πλαίσιο του εκσυγχρονισμού των κοινωνικών υπηρεσιών

Παρά τις διαφορετικές εκδοχές αναφορικά με τις αντιλήψεις και την επικέντρωση των προσπαθειών «εκσυγχρονισμού» των κοινωνικών υπηρεσιών στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τέσσερις φαίνεται πως είναι οι παράμετροι πολιτικής που διαμορφώνουν τις διαφορετικές επιλογές.

- Η πρώτη παράμετρος αναφέρεται στο ρόλο που διαδραματίζουν οι κοινωνικές υπηρεσίες στη συνολική απασχόληση καθώς είναι εντάσεως εργασίας και απασχολούν ένα ιδιαίτερα σημαντικό ποσοστό της συνολικής απασχόλησης και πολύ περισσότερο της γυναικείας απασχόλησης.
- Η δεύτερη παράμετρος αναφέρεται στη βιωσιμότητα την προσβασιμότητα και την ποιότητα της κοινωνικής προστασίας ως βασικών στόχων της πολιτικής.
- Η τρίτη παράμετρος προσδιορίζεται από τις κοινωνικές, τις δημογραφικές και τις οικονομικές αλλαγές.
- Η τέταρτη παράμετρος επικεντρώνεται στην ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής, την πολιτική νομιμοποίησης και την ενεργή συμμετοχή των πολιτών.

Το θεσμικό πλαίσιο του εκσυγχρονισμού των κοινωνικών υπηρεσιών δομείται κυρίως γύρω από **τρία στοιχεία**: α) την κατανομή των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων της κυβέρνησης, β) τον τύπο των δικαιωμάτων που συνδέονται με τις υπηρεσίες και γ) το πρότυπο οργάνωσης στην παροχή των κοινωνικών υπηρεσιών.

Το θεσμικό πλαίσιο συνήθως βασίζεται στα πολιτισμικά και κανονιστικά θεμέλια των διαφορετικών χωρών και οι όποιες επιδιωκόμενες αλλαγές είναι εξαρτώμενες από τις πολιτικές και τους θεσμούς που έχουν προηγηθεί, αλλά και από εξωτερικούς παράγοντες όπως είναι οι γενικότερες τάσεις στην οικονομία και τις πολιτικές κατάρτισης των προϋπολογισμών από τα κράτη. (Huber M, Maucher M., Sak B., 2006, “Study on Social and Health Services of General Interest in THE European Union”, DG EMPL/E/4 p.201)

Διάκριση των αρμοδιοτήτων και επίπεδα άσκησης της κυβέρνησης

Γενικά διακρίνονται τρία επίπεδα: α) Το κεντρικό εθνικό επίπεδο, β) το περιφερειακό και γ) το δημοκρατικό. (Φιλανδία-Νορβηγία-Σουηδία-Ισπανία κ.α.) Ορισμένες χώρες όμως έχουν θεσπίσει και **ένα τέταρτο επίπεδο** (Νομαρχία: Γαλλία, Ιταλία, Πολωνία-Ελλάδα πριν την καθιέρωση της Καλλικρατικής αυτοδιοίκησης το 2010). Οι κατανομές αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτών των επιπέδων διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Ωστόσο, σχεδόν σε όλες τις χώρες υπάρχουν θεσμοί κοινωνικής πολιτικής που ρυθμίζονται και διοικούνται από κεντρικές –εθνικές δομές (π.χ. κοινωνική ασφάλιση). Επιπλέον σε όλες τις χώρες το εθνικό επίπεδο καθορίζει τις βασικές πολιτικές στην υγεία, την απασχόληση και την κοινωνική προστασία, τα απαραίτητα νομοθετήματα και τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες.

Αναφορικά με τις αρμοδιότητες των περιφερειών, παρατηρούνται πολλές διαφορές μεταξύ των κρατών της Ε.Ε. Για παράδειγμα στη Γαλλία οι 22 περιφέρειες είναι εξ ολοκλήρου αρμόδιες για τα προγράμματα μαθητείας και επαγγελματικής κατάρτισης. Στην Ιταλία μετά τη συνταγματική μεταρρύθμιση του 2001 οι περιφέρειες έχουν

νομοθετική αρμοδιότητα σε όλα τα θέματα που δεν υπάγονται ρητώς στην αρμοδιότητα της κεντρικής κυβέρνησης.

Στην Πολωνία όπως και στην Ελλάδα οι περιφέρειες έχουν κυρίως αρμοδιότητες προγραμματισμού και συντονισμού της περιφερειακής ανάπτυξης στην οποία περιλαμβάνονται και η προώθηση της υγείας και της κοινωνικής φροντίδας.

Το τοπικό/δημαρχιακό ή κοινοτικό επίπεδο αποτελεί το κύριο στοιχείο(κύτταρο) του κυβερνητικού συστήματος και συνήθως οι αρμοδιότητές τους αναφέρονται στην παροχή κοινωνικής φροντίδας.

Οι βασικοί παράγοντες που χαράσσουν την κατεύθυνση των δομικών αναδιαρθρώσεων των κοινωνικών υπηρεσιών είναι κυρίως οι παρακάτω(όπ. σ.205):

- Νέες λύσεις προκειμένου να αντιμετωπιστούν νέες ή μεταβαλλόμενες ανάγκες.
- Η αναζήτηση αποδοτικών και αποτελεσματικών μηχανισμών παροχής και οι περιορισμοί του κόστους.
- Προώθηση της πρόσβασης στα κοινωνικά δικαιώματα.
- Το ζήτημα του ισχυρότερου προσανατολισμού στους χρήστες, της ενδυνάμωσης των χρηστών και η περισσότερες επιλογές για τους χρήστες.
- Το ζήτημα της βελτίωσης των κοινωνικών και αποτελεσμάτων.
- Αυτοί οι παράμετροι ασκούν παλινδρομικές επιδράσεις στα επίπεδα διοίκησης των κοινωνικών υπηρεσιών.

Για την οργάνωση των κοινωνικών υπηρεσιών, οι δημόσιες αρχές έρχονται αντιμέτωπες με διαφορετικούς συμβιβασμούς μεταξύ των διαφορετικών στόχων πολιτικής:

- Εύνοια σ την πρόσβαση στα κοινωνικά δικαιώματα και αποτίμηση της επιλεξιμότητας
- Ευνοώντας την αποκρισιμότητα στις ανάγκες.
- Έλεγχος κόστους και ισοσκελισμένοι προϋπολογισμοί
- Αποθάρρυνση της εξάρτησης από τις κοινωνικές υπηρεσίες και καλλιέργεια της ενδυνάμωσης.
- Ολοκλήρωση των υπηρεσιών για να αντιμετωπιστούν συνολικά τα προβλήματα, οι δυσκολίες των ανθρώπων και οι κοινωνικές καταστάσεις.
- Αντιμετώπιση της ασυμμετρίας πληροφόρησης, αποτροπή της κατάχρησης, διασφάλιση της προστασίας των χρηστών και ποιότητα των υπηρεσιών.(ο.π. σ. 206)

Το **Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στις κοινωνικές υπηρεσίες** εστιάζει κυρίως στην ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας με την προώθηση της αντίληψης της μέτρησης των επιδόσεων. Τα κύρια βήματα για τη μέτρηση των επιδόσεων είναι:

- Ανάπτυξη συναίνεσης στην αποστολή, τους στόχους και τους αναλυτικούς στόχους .
- Καθορισμό δεικτών επίδοσης

- Χρησιμοποίηση των πληροφοριών που απορρέουν από τη μέτρηση των επιδόσεων ως βάση για τη λήψη αποφάσεων

Συνήθως χρησιμοποιούνται τρεις τύποι εργαλείων μέτρησης των επιδόσεων στις κοινωνικές υπηρεσίες: α) Δείκτες επιδόσεων, β) συγκριτική αξιολόγηση και γ) αποτίμηση αποτελεσμάτων.

Οι τύποι συγκριτικής αξιολόγησης μπορούν να οριστούν ως μέσα αναζήτησης των βέλτιστων πρακτικών και διακρίνονται σε συγκριτική αξιολόγηση των διαδικασιών, συγκριτική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων(επιδόσεων) και συγκριτική αξιολόγηση των προδιαγραφών.

Η χρήση της αξιολόγησης για την εκτίμηση των επιδόσεων των κοινωνικών υπηρεσιών είναι ένα αντικείμενο αντιπαράθεσης γύρω από τις αξίες και τους στόχους των πολιτικών και των υπηρεσιών και τη φύση των πληροφοριών που θα συλλεχθούν(δείκτες) με σκοπό να εκτιμηθούν τα αποτελέσματα των υπηρεσιών.(ό.π. σ. 211-12)

Για παράδειγμα η ερευνητική μονάδα για τις προσωπικές κοινωνικές υπηρεσίες του Εν. Βασιλείου (Personal Social Services Research Unit)) όρισε πέντε πεδία εκτίμησης των αποτελεσμάτων των υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας:

- Διατροφή
- Προσωπική Φροντίδα
- Ασφάλεια
- Κοινωνική συμμετοχή και ένταξη
- Έλεγχος της καθημερινής ζωής.

Υπάρχει ωστόσο ο κίνδυνος όταν επικεντρωνόμαστε στις επιδόσεις να αναπτυχθεί το φαινόμενο της «αφρόκρεμας»

Συμμετοχή των χρηστών στις κοινωνικές υπηρεσίες: ποικίλες κατευθύνσεις απόψεων, συστατικών και εργαλείων.²

«Ευημερισμός» “Welfarism”	«Καταναλωτισμός» “Consumerism”	«Συμμετοχισμός» “Participationism”
-Ιεραρχική διακυβέρνηση του συστήματος -Πλήρης κάλυψη/ ενιαίες υπηρεσίες -Συμβούλια και επιτροπές για την συνεργατική διακυβέρνηση. -Συστήματα ελέγχου της ποιότητας μέσω της κρατικής επιθεώρησης. -Κοινωνικά δικαιώματα και χάρτες δικαιωμάτων των ασθενών.	-Ανταγωνισμός -Ατομική επιλογή -Έρευνα Αγοράς (από ή για τους προμηθευτές) -Κουπόνια -Προσανατολισμός στον πελάτη -Λόμπι(ομάδες συμφερόντων των καταναλωτών) -Προστασία των καταναλωτών	-Συλλογική αυτό-βοήθεια -Εθελοντισμός -Ενίσχυση των χρηστών και των παρόχων υπηρεσιών που βασίζονται στην κοινότητα. -Ενίσχυση της τοπικής εμπέδωσης(βάσης υποστήριξης). -Προσανατολισμός προς την ενδυνάμωση των χρηστών. -Περισσότερο διάλογος στις υπηρεσίες -Περισσότερο έλεγχος από τους χρήστες στο σχεδιασμό και την καθημερινή λειτουργία των υπηρεσιών.

Ως παράδειγμα «ευημερισμού» θα μπορούσε να αναφερθεί η Γαλλία όπου ενισχύθηκαν τα δικαιώματα των χρηστών των κοινωνικών υπηρεσιών μέσω της θέσπισης της υποχρέωσης των παρόχων κοινωνικών υπηρεσιών να συνάπτουν ειδικά ατομικά συμβόλαια με τους χρήστες, όπου με σαφήνεια αναγράφονται τα δικαιώματα των τελευταίων και οι υποχρεώσεις των παρόχων.

Ως, παράδειγμα «συμμετοχισμού» θα μπορούσε να αναφερθεί το παράδειγμα της Ιταλίας όπου προβλέπεται η συμμετοχή των εκπροσώπων των γονέων στον καθορισμό των προτεραιοτήτων για την ανάπτυξη δράσεων παιδικής φροντίδας.

Ως παράδειγμα «καταναλωτισμού», θα μπορούσαν να αναφερθούν η καθιέρωση «προσωπικών προϋπολογισμών»για τη μακροχρόνια φροντίδα στο Εν. Βασίλειο και η θέσπιση «κουπονιών» στην Τσεχία, την Ολλανδία, τη Γερμανία, το Εν. Βασίλειο και την Ελλάδα.

Η πρόσβαση στα κοινωνικά δικαιώματα: Επιλεξιμότητα και συνθήκες θεμελίωσης

² Huber M., Maucher M., Sak B., 2006, “Study on Social and Health Services of General Interest in the European Union.” Final Synthesis Report., DG EMPL/E/4, VC/2006/0131, p.213.

Ένας άλλος τρόπος ενίσχυσης της συμμετοχής των χρηστών με σκοπό τον εκσυγχρονισμό των κοινωνικών υπηρεσιών είναι η διασφάλιση της πρόσβασής τους στα κοινωνικά δικαιώματα.

Γενικά η πρόσβαση των χρηστών στα δικαιώματα εξαρτάται:

- Τη θεσμική κατοχύρωση των δικαιωμάτων και η ενεργοποίηση των μηχανισμών που τα κάνουν ενεργά (π.χ. νόμοι, υπουργικές αποφάσεις, εγκύκλιοι).

- Οι διεργασίες και διαδικασίες που καθιερώνονται καθώς και οι διαθέσιμοι πόροι με σκοπό την εκπλήρωση των δικαιωμάτων από τους δικαιούχους. Οι τρόποι χρηματοδότησης και οι διαθέσιμες υπηρεσίες για την πρόσβαση των δικαιούχων στις παροχές είναι κρίσιμης σημασίας. Άλλες συναφείς παράμετροι είναι οι προβλεπόμενες διαδικασίες για την πρόσβαση και την αίτηση των δικαιούχων για την ικανοποίηση των δικαιωμάτων τους, ο τρόπος που γίνεται η διαχείριση των υπηρεσιών, η οργάνωση και η κατανομή τους, ο βαθμός επικοινωνίας και συντονισμού μεταξύ των διαφορετικών τμημάτων ή υπηρεσιών.

- Την ικανότητα των διεκδικητών να διεκδικούν την εκπλήρωση των δικαιωμάτων τους.

Κύριοι τύποι παραγόντων που παρεμποδίζουν την πρόσβαση στα κοινωνικά δικαιώματα.³

Τύπος	Εμπόδια
Συγκεκριμενοποίηση των δικαιωμάτων και επάρκεια νομικών και άλλων παροχών	-Απουσία ακρίβειας στη συγκεκριμενοποίηση του δικαιώματος και της θέσπισής του. -Δικαιώματα που περιορίζονται σε ειδικά τμήματα του πληθυσμού -Κενά στο δίκτυ κοινωνικής προστασίας -Έλλειψη συγκεκριμενοποίησης ενός ελάχιστου κατωφλίου ή ελάχιστων προδιαγραφών -Αποκλειστικές συνθήκες πρόσβασης -Αναντιστοιχία μεταξύ της φύσης των παροχών και των αναγκών
Ανεπαρκής παρακολούθηση και επιβολή	-Ανεπαρκής παρακολούθηση -Ανεπαρκής προστασία ενάντια στη μη πραγμάτωση των δικαιωμάτων -Διακρίσεις ή και διαφοροποιημένη μεταχείριση -Ακατάλληλη ευθύνη στους χρήστες
Περιορισμοί πόρων	<i>Για τους παρόχους:</i> -Ανεπάρκεια σε διάφορους πόρους(χρηματοδότηση, προσωπικό, εξοπλισμοί, αναλώσιμα) -Αδυναμία διασφάλισης ή παροχής πόρων σε μακροπρόθεσμη βάση -Ανισορροπία στην κατανομή των πόρων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης <i>Για τους χρήστες ή τους διεκδικητές</i> -Ανεπάρκεια διαφόρων κατηγοριών πόρων και ικανοτήτων στις οποίες περιλαμβάνονται οι χρηματικοί πόροι, οι εκπαιδευτικές ικανότητες, οι προσωπικοί πόροι, οι κοινωνικές δεξιότητες

³ Huber M., Maucher M., Sak B., 2006, "Study on Social and Health Services of General Interest in the European Union." Final Synthesis Report., DG EMPL/E/4, VC/2006/0131, p.217-8

	και οι κοινωνικές επαφές.
Διαχείριση και διαδικαστικές διευθετήσεις	-Διάσπαση των υπηρεσιών μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης -Ακατάλληλη ενσωμάτωση ή και διαβούλευση με τις μη-κυβερνητικές οργανώσεις και τους χρήστες. -Πολυπλοκότητα των διαδικασιών -Εμπόδια που ανακύπτουν από τον τρόπο(πρότυπο) και τις πρακτικές παροχής των υπηρεσιών.
Πληροφόρηση και επικοινωνία	-Ανεπαρκή αποθέματα και ροές υψηλής ποιότητας υπηρεσιών -Ακατάλληλη μορφή και φύση των πληροφοριών που παρέχονται. - Υπο-χρησιμοποίηση «νέων» ή εναλλακτικών δρόμων επικοινωνίας και πληροφόρησης
Ψυχολογικά και κοινωνικό-πολιτισμικά εμπόδια	<i>Από την πλευρά των παρόχων:</i> -Αρνητικές προσδοκίες από – και προκαταλήψεις απέναντι σε συγκεκριμένες ομάδες -Στιγματισμός συγκεκριμένων ομάδων -Αδυναμία κατανόησης της κουλτούρας των μειοψηφικών ομάδων <i>Από την πλευρά των χρηστών ή των διεκδικητών δικαιωμάτων:</i> -Φόβος και ανασφάλεια που προκαλείται στις- και από τις δημόσιες διεργασίες και εγκαταστάσεις -Χαμηλή αυτοπεποίθηση Εμπόδια κουλτούρας
Ανεπαρκής προσοχή προς τις ευάλωτες ομάδες	<i>Ευάλωτες ομάδες:</i> -Η παρουσία ευάλωτων ομάδων οι οποίες

	ενδέχεται να μη διαθέτουν τους απαραίτητους «πόρους» για να διεκδικήσουν παροχές και υπηρεσίες. -Η παρουσία αλληλοεπικαλυπτόμενων δυσκολιών ανάμεσα σε αυτές τις ομάδες του πληθυσμού. <i>Ευάλωτες περιοχές</i> -Η παρουσία περιφερειών ή περιοχών οι οποίες είναι πολλαπλά στερημένες -Απουσία επενδύσεων σε συγκεκριμένες κοινότητες ή περιοχές -Κλιματικά και γεωγραφικά εμπόδια τα οποία διακόπτουν περιοχές ή περιφέρειες
Συμβούλιο της Ευρώπης 2002	

Σύμφωνα με τις υπηρεσίες της ΕΕ., η ποιότητα στις κοινωνικές υπηρεσίες θα πρέπει να διέπεται από τις παρακάτω άξονες αρχών:

1. Καλή διακυβέρνηση
2. Εταιρική σχέση
3. Δικαιώματα
4. Συμμετοχή
5. Επάρκεια προσόντων του προσωπικού
6. Ηθική
7. Επικεντρωμένες στα πρόσωπα
8. Περιεκτικότητα
9. Προσανατολισμένες στα αποτελέσματα

Γενικές ποιοτικές αρχές ποιότητας για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών:

- **Διαθέσιμες:** πρέπει να προσφέρεται πρόσβαση σε ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών υπηρεσιών ώστε να εξασφαλίζεται για τους χρήστες η κατάλληλη ανταπόκριση στις ανάγκες τους καθώς και, όταν αυτό είναι δυνατό, η ελευθερία επιλογής ανάμεσα στις υπηρεσίες που παρέχονται στους κόλπους της τοπικής κοινωνίας, σε χώρο που να προσφέρει τα μεγαλύτερα δυνατά οφέλη στους χρήστες και, κατά περίπτωση, στις οικογένειές τους.
- **Προσβάσιμες:** η πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να είναι εύκολη από όλους εκείνους που μπορεί να τις ζητήσουν. Η πληροφόρηση και οι αμερόληπτες συμβουλές για το φάσμα των διαθέσιμων υπηρεσιών και των παρόχων πρέπει να είναι στοιχεία προσβάσιμα σε όλους τους χρήστες. Τα άτομα με αναπηρίες πρέπει να έχουν εξασφαλισμένη πρόσβαση στο υλικοτεχνικό περιβάλλον εντός του οποίου

πραγματοποιείται η παροχή των υπηρεσιών, σε κατάλληλα μεταφορικά μέσα από και προς τον χώρο της παροχής των υπηρεσιών, καθώς και σε πληροφόρηση και ενημέρωση (συμπεριλαμβανομένων των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνίας).

- **Προσιτές οικονομικά:** οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται σε όλα τα άτομα που τις έχουν ανάγκη (καθολική πρόσβαση) είτε δωρεάν είτε σε τιμή που να είναι προσιτή στον λήπτη.
- **Προσωποκεντρικές:** οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να καλύπτουν εγκαίρως και με ευελιξία τις μεταβαλλόμενες ανάγκες του κάθε ατόμου με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής του αλλά και την εξασφάλιση ίσων ευκαιριών. Οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να λαμβάνουν υπόψη το φυσικό, πνευματικό και κοινωνικό περιβάλλον των χρηστών και πρέπει να σέβονται τις πολιτισμικές ιδιαιτερότητές τους. Επιπλέον, πρέπει να οργανώνονται με γνώμονα τις ανάγκες των χρηστών και, κατά περίπτωση, των εκάστοτε δικαιούχων της παρεχόμενης υπηρεσίας.
- **Περιεκτικές:** οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να σχεδιάζονται και να παρέχονται με ολοκληρωμένο τρόπο που να αντικατοπτρίζει τις πολλαπλές ανάγκες, ικανότητες και προτιμήσεις των χρηστών και, κατά περίπτωση, των οικογενειών και των φροντιστών τους, αλλά και να στοχεύει στη βελτίωση της ευεξίας τους.
- **Συνεχείς:** οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να οργανώνονται έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η αδιάλειπτη παροχή της υπηρεσίας για όσο χρονικό διάστημα υπάρχει η ανάγκη και, ιδίως όταν αντιμετωπίζονται αναπτυξιακές και μακροχρόνιες ανάγκες, σύμφωνα με μια προσέγγιση κύκλου ζωής που να επιτρέπει στους χρήστες να στηρίζονται με εμπιστοσύνη σε ένα διαρκές, αδιάλειπτο φάσμα υπηρεσιών που περιλαμβάνει από έγκαιρες παρεμβάσεις έως υποστήριξη και μεταπαρακολούθηση, ενώ παράλληλα θα αποφεύγεται ο αρνητικός αντίκτυπος από τη διακοπή της υπηρεσίας.
- **Προσανατολισμένες στο αποτέλεσμα:** οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να είναι στραμμένες κατά κύριο λόγο στα οφέλη για τους χρήστες, λαμβάνοντας υπόψη, εκεί όπου κρίνεται σκόπιμο, και τα οφέλη για τις οικογένειές τους, τους άτυπους φροντιστές τους και την κοινωνία. Η παροχή υπηρεσιών πρέπει να βελτιστοποιηθεί βάσει περιοδικών αξιολογήσεων οι οποίες, μεταξύ άλλων, πρέπει να διοχετεύουν στον φορέα τις παρατηρήσεις και τα σχόλια των χρηστών και των ενδιαφερόμενων μερών.

(Πηγή: Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας της Ε.Ε., 2010, «Εθελοντικό Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Ποιότητας για τις Κοινωνικές Υπηρεσίες», SPC/2010/10/8 τελικό)

Γραφειοκρατικό μοντέλο κοινωνικής Διοίκησης (Προσαρμογή από P. Spicker(Social Policy,2008)

Βασικά στοιχεία γραφειοκρατικού μοντέλου

1. Το προσωπικό αναλαμβάνει ειδικά καθήκοντα και θα πρέπει να διαθέτει ειδική τεχνογνωσία και γνώσεις αναφορικά με τις τυπικές δραστηριότητες της οργάνωσης
2. Αυστηρή ιεραρχία της εξουσίας με μία αλυσίδα διαταγών από το υψηλότερο προς το χαμηλότερο επίπεδο. Η επαγγελματική εξέλιξη του προσωπικού γίνεται διαμέσου της προαγωγής στην ιεραρχία. Επίσης οι αξιωματούχοι λογοδοτούν μόνο διαμέσου της ιεραρχίας και όχι προσωπικά. Κάθε υπάλληλος έχει ένα είδος ευθύνης εκπροσώπησης για την οποία είναι υπεύθυνος σε κάποιον ανώτερό του.
3. Το σύστημα κυβερνάται από κανόνες οι οποίοι είναι διατυπωμένοι με γενικούς όρους και μπορούν να εφαρμοστούν σε ειδικές περιπτώσεις.
4. Το σύστημα είναι απρόσωπο: τα αποτελέσματα σχεδιάζονται ακολουθώντας τους κανόνες και όχι τις προσωπικές σχέσεις. Υπάρχει αυστηρή διάκριση μεταξύ προσωπικών ζητημάτων και τυπικών σχέσεων

Προτέρημα: Συγκεντρώνει αποτελεσματικά τον έλεγχο στο κέντρο

Μειονέκτημα: Ο έλεγχος επιτυγχάνεται μόνο με την τμηματοποίηση του προσωπικού σε ιεραρχικά επίπεδα. Το γραφειοκρατικό μοντέλο δεν μπορεί να λειτουργήσει σε κοινωνικούς οργανισμούς που από τη φύση τους έχουν δικτυακή δομή και θα πρέπει να στηρίζονται στο συντονισμό την οριζόντια συνεργασία και την ανεξάρτητη τεχνογνωσία (Πανεπιστήμια, γιατροί στα νοσοκομεία)

Τα βασικά στοιχεία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (Τροποποίηση από το: Tage Vedung, “Four Waves of Evaluation Diffusion”, *Evaluation*, Vol.16 N.3 July 2010, pp.263-277)

Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ	Εμπιστοσύνη στην ηγεσία που σημαίνει:	Επικέντρωση στην αυξανόμενη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα
		Οι ηγέτες μπορούν να ασκήσουν την ηγεσία μέσω της αυξανόμενης χρήσης της αποκέντρωσης και της εκπροσώπησης
		Επαγγελματοποίηση της λειτουργίας της διεύθυνσης
		Πειθάρχηση της εργασίας μέσω των απαιτήσεων για παραγωγικότητα
		Οι ηγέτες εργάζονται με συμβόλαια ορισμένου χρόνου και στη βάση αιτημάτων επίδοσης καθώς και βραβείων επίδοσης
	Περισσότερη χρήση έμμεσου αντί του άμεσου ελέγχου που σημαίνει:	Ιδιωτικοποίηση, εξωτερίκευση(υπεργολαβίες)
		Μισθοί και αμοιβές στη βάση των ατομικών επιδόσεων
		Επικέντρωση στην ποιότητα και τη διασφάλιση της ποιότητας
		Εκπροσώπηση του ελέγχου και της ευθύνης
		Μάνατζμεντ μέσω στόχων
		Υπεργολαβίες
		Μοντέλα αγοραστή-πωλητή
		Σημεία αναφοράς/καλές πρακτικές (Benchmarking)
	Προσανατολισμός στον πελάτη και πολίτη που σημαίνει:	Επιλογή παρόχων από πελάτες
		Δικαιώματα πελατών
		Εγγυήσεις υπηρεσιών προς τους πελάτες
		Κουπόνια υπηρεσιών
		Ακρόαση πελατών και ικανοποίηση πελατών
		Εκπροσώπηση πελατών στη λήψη αποφάσεων
		Πάνελ πολιτών(ακρόαση)
		Ιντερνετική δημοκρατία

Βασικές αρχές του Νέου Δημόσιου Μανατζμεντ

1. Σχεδιασμός και διαμόρφωση συνθηκών λειτουργίας θεσμών «οιονεί αγοράς» στο διοικητικό σύστημα (ως μηχανισμού κατανομής και συντονισμού των διαθέσιμων πόρων)
2. Απόδοση ειδικού βάρους στη διοίκηση μέσω συμβάσεων και όχι μέσω ιεραρχίας.
3. Διάκριση μεταξύ στρατηγικών λειτουργιών και εκτελεστικών δράσεων και σύναψη συμβάσεων για την οργάνωση και τη διοίκηση τους.
4. Μετάβαση σε επίπεδες δομές με ανάλογες ρυθμίσεις για την οργάνωση και διάρθρωση του στελεχιακού δυναμικού.
5. Διαχωρισμός των δομών διοίκησης σε αυτές που «παράγουν» και αυτές που «αγοράζουν» υπηρεσίες (π.χ. υγεία).
6. Μετάβαση σε ένα σύστημα διοίκησης που λειτουργεί μέσω επιρροής των δικτύων και στρατηγικών συμμαχιών αντί μέσω της εντολής και του ελέγχου.
7. Υπηρεσίες που αξιοποιούν την ποικιλία και την ευελιξία αντί της τυποποίησης

(Πηγή: Μιχαλόπουλος Ν., Από τη γραφειοκρατία στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Παπαζήσης σελ. 163-4)

Κύρια μορφή συμβάσεων στο Ν.Δ.Μ. είναι τα «Συμβόλαια Αποδοτικότητας»

Στα Συμβόλαια Αποδοτικότητας περιλαμβάνεται:

- Στόχοι
- Προσδοκίες και υποχρεώσεις των αντι-συμβαλλόμενων
- Ποιότητα των παρεχόμενων Υπηρεσιών
- Πόροι λειτουργίας
- Οργάνωση του προσωπικού
- Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

(Πηγή: Μιχαλόπουλος Ν, ό.π., σελ. 185).

Άλλα μέσα εφαρμογής του ΝΔΜ:

- Επανεξέταση του θεσμού της ευθύνης και της λογοδοσίας
- Μέτρηση επιδόσεων –δείκτες μέτρησης –σημεία αναφοράς)(δεν μετράει το άγχος των υπαλλήλων κι έχει επιχειρησιακό και όχι αναδιανεμητικό χαρακτήρα)
- Συγκριτικές επιδόσεις(benchmarking) και άριστες πρακτικές
- Διοίκηση ολικής ποιότητας και βραβεία ποιότητας
- ISO systems
- Μέτρηση =οργανωτική μάθηση

Αντώνης Μακρυδημήτρης

Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Αποκέντρωση και Ελευθερία

I

Μία από τις πιο θεμελιώδεις συνεισφορές του *Hayek* στην κοινωνική θεωρία ήταν ότι διέγνωσε ορθά και με διορατικότητα τον εγγενή δεσμό που υφίσταται μεταξύ του ολοκληρωτισμού στην πολιτική και ιδεολογική σφαίρα και του κρατικού συγκεντρωτισμού στη δημόσια διοίκηση. Πρόκειται για έναν δεσμό που οδηγεί, όπως προφητικά επεσήμανε στο σχετικό έργο του, στον «δρόμο προς την υποτέλεια».

Αξίζει να σημειωθεί ότι αυτή η διαπίστωση και η ιδέα λαμβάνεται τώρα πολύ πιο σοβαρά υπόψη από τον καιρό που πρώτη φορά διατυπώθηκε πριν από 60 χρόνια. Πράγματι, μετά την παταγώδη κατάρρευση του συστήματος του υπαρκτού σοσιαλισμού στα τέλη της δεκαετίας του '80 και την επέκταση αυτού που χαρακτηρίστηκε ως το «τρίτο κύμα του εκδημοκρατισμού» στον κόσμο με την αντικατάσταση των ολοκληρωτικών μορφών διακυβέρνησης από πιο δημοκρατικά και αντιπροσωπευτικά συστήματα και διαδικασίες, η πρωτανεύουσα αντίληψη για την οργάνωση του κράτους τίθεται σε διαφορετική βάση.

Έτσι, ολοένα και λιγότερο γίνεται πλέον λόγος για ένα εκτεταμένο ρόλο του κράτους που αφαιρεί ζωτικό χώρο από τη σφαίρα

της ελευθερίας δράσης στην οικονομική και κοινωνική ζωή. Ενώ αποζητούνται τρόποι και μέθοδοι για τη μείωση του μεριδίου του κράτους στο ακαθάριστο προϊόν σε ποσοστά πολύ κάτω του 40 και του 50%. Ειδικότερα, η νέα πολιτικο-διοικητική «ορθοδοξία» υπαγορεύει ότι το κράτος περιορίζει δραστικά τον ρόλο του και την άμεση παρέμβασή του στους επιχειρηματικούς τομείς της οικονομικής ζωής και εστιάζει αντιθέτως το ενδιαφέρον και την προσοχή του στο ρυθμιστικό και κανονιστικό πλαίσιο. Αυτό είναι και το βαθύτερο νόημα της ιδέας για την «επανίδρυση» του κράτους σήμερα: τη μετάβαση, δηλαδή, από τη φορμαλιστική και ιεραρχική γραφειοκρατία σε μια διοίκηση που βασίζεται στη γνώση και στην αποσυγκέντρωση της εξουσίας, που αποζητά τα αποτελέσματα και προνοεί για την αντιμετώπιση προβλημάτων, προτού αυτά ανακύψουν και οξυνθούν με τρόπο επικίνδυνο.

II

Αυτό το είδος προληπτικής δράσης του κράτους και της διοίκησης υπό συνθήκες πολυπλοκότητας είναι φυσικά κάτι που δεν μπορεί να υπαχθεί σε έντονα καθετοποιημένα, γραφειοκρατικά και συγκεντρωτικά συστήματα και διαδικασίες. Δεδομένου ότι σε τελική ανάλυση «όλη η γνώση είναι τοπική», όπως υποστήριζε ο *Hayek*, γιατί αναφέρεται σε ειδικές συνθήκες και καταστάσεις, κάθε απομάκρυνση από τις εστίες, όπου είναι πιο άμεση η πληροφόρηση και η ευθύνη, γίνεται πρόξενος όχι μόνο της απόστασης του αποφασίζοντος από τα πραγματικά προβλήματα και της μείωσης της εξοικείωσής του με αυτά,

αλλά και της υπερβολικής συγκέντρωσης της εξουσίας. Γεγονός που μακροπρόθεσμα εκτρέφει τον αυταρχισμό και τη στέρηση της ελευθερίας.

Έτσι, ο συγκεντρωτικός σχεδιασμός σε συνθήκες αυξημένης πολυπλοκότητας, όπου απαιτείται προληπτική δράση και αποκέντρωση της εξουσίας, μοιάζει με καρικατούρα από τη σκοπιά της αποτελεσματικότητας, ενώ στρώνει και το έδαφος προς την οδό της υποτέλειας.

Κανείς κεντρικός σχεδιαστής δεν μπορεί να συγκεντρώσει όλη τη διαθέσιμη γνώση, ούτε το κεφάλαιο της πειθούς και της εμπιστοσύνης, που απαιτείται, για την αντιμετώπιση των σύνθετων προβλημάτων που αναφύονται στη σημερινή κοινωνική ζωή. Για τους λόγους αυτούς είναι όχι μόνο προτιμότερη, αλλά και αναγκαία η αποσυγκέντρωση της εξουσίας, της ευθύνης και της αρμοδιότητας για την αντιμετώπιση των ποικίλων ζητημάτων σε αποκεντρωμένα όργανα και θεσμούς, περιλαμβανομένης της ελεύθερης λειτουργίας της αγοράς, της κοινωνίας των πολιτών και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ανάλογα ισχύουν και στο ενδοοργανωσιακό επίπεδο μιας δημόσιας ή μη υπηρεσίας και οργανισμού. Εκείνος που διαθέτει την αναγκαία γνώση και πληροφορία για ένα ζήτημα αιχμής που αφορά τον πολίτη (ή τον πελάτη σε μια μη κρατική οργάνωση) θα πρέπει να έχει και την ανάλογη εξουσία και αρμοδιότητα για να το επιλύσει. Και όχι ο απομακρυσμένος από την άμεση γνώση των ζητημάτων πρόεδρος ή υπουργός που στέκει στην κορυφή της οργανωσιακής πυραμίδας και στα κεντρικά γραφεία σε μεγάλη απόσταση από την τοπική ή ειδική γνώση.

Η επιχειρησιακή καινοτομία και η επανάσταση στην τεχνολογία οφείλεται ακριβώς στη συνειδητοποίηση ότι όχι μόνο πρέπει να ευθαρρύνονται οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις να λειτουργούν με μεγαλύτερη ευελιξία και προσαρμοστικότητα, αλλά και ότι οι μεγάλοι επιχειρηματικοί οργανισμοί ανασυγκροτούνται εσωτερικά, με βάση τη λογική της αποκέντρωσης στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, αποφεύγοντας τα κόστη της ιεραρχικής διαδρομής στη ροή της πληροφορίας. Ευθαρρύνουν, συνάμα, την πρωτοβουλία και τη δημιουργικότητα των συντελεστών της παραγωγής στη σύνθετη οργάνωση που λειτουργεί περισσότερο σαν ορχήστρα ή μουσικό σύνολο και πολύ λιγότερο σαν ποιμνίο (δηλαδή, ζώα υποταγμένα στον βοσκό-ηγέτη) ή θάλαμο ασθενών (όπου ο ηγέτης-ιατρός τούς θεραπεύει από την άγνοιά τους).

III

Καθώς, λοιπόν, μια οικονομία, μια διοίκηση ή μια κοινωνική δομή μεταβαίνει από το στάδιο της βιομηχανικής σε αυτό της μεταβιομηχανικής οργάνωσης, με ανάλογη διεύρυνση του κεφαλαίου της γνώσης, της πληροφορίας, της συνείδησης της ελευθερίας και των δικαιωμάτων, τόσο περισσότερο αυξάνονται σε αυτήν τα περιθώρια της διακριτικής ευχέρειας και της ελευθερίας της δράσης των συντελεστών που τη συνθέτουν. Πράγμα που οδηγεί σχεδόν αναπόδραστα στην αποσυγκέντρωση της εξουσίας και στην απομάκρυνση από τα αυταρχικά και ολοκληρωτικά στις απολήξεις τους συστήματα του κρατικού συγκεντρωτισμού και της ανελευθερίας.

Το γεγονός ότι ο Χαγέκ επεσήμανε τα προβλήματα αυτά πριν από 60 χρόνια με την κυκλοφορία του πρωτοποριακού έργου του για τον «Δρόμο προς την Υποτέλεια», χωρίς να δοθεί η δέουσα προσοχή και σημασία, δείχνει τον κίνδυνο που διατρέχει μια ιδέα: όχι να χαθεί η ίδια, αλλά να φτωχύνει και να ταλαιπωρηθεί η πραγματικότητα που δεν την έκανε αποδεκτή στον καιρό της. Τούτο, εξάλλου, είναι και το βαθύτερο μυστικό της τέχνης της διακυβέρνησης: «η του καιρού διάγνωσης», όπως έλεγε ο Δημόκριτος.

«Τι πρέπει να προσέχει κανείς όταν διοικεί»

Αντώνης Μακρυδημήτρης¹

Η ΕΝΝΟΙΑ της οργάνωσης στις κοινωνικές επιστήμες αναφέρεται, συνήθως, σε ένα συγκροτημένο σύνολο ανθρωπίνων δραστηριοτήτων και υλικών στοιχείων, που συνειδητά αποσκοπεί στην παραγωγή συγκεκριμένου αποτελέσματος. Τούτο ισχύει ιδίως για μια κατηγορία σύνθετων οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στη δημόσια, ή στην επιχειρηματική, σφαίρα, στις τυπικές οργανώσεις, όπου ισχύουν ορισμένες γενικές αρχές, ορισμένοι κανόνες, κάποια αξιώματα, αλλά και κάποιες οργανωτικές, ή διοικητικές «παθολογίες», οι οποίες αντιστρατεύονται και υπονομεύουν τη συνολική οργανωτική αποτελεσματικότητα.

Οι κανόνες, οι αρχές και τα αξιώματα, εν γένει, εντοπίζονται και παρατηρούνται σε διάφορες κοινωνικές επιστήμες και ασφαλώς δεν θα μπορούσε να αποτελέσει εξαίρεση η διοίκηση, η οποία είναι τέχνη, τεχνική και επιστήμη. Ο όρος «αξίωμα» προέρχεται από το ρήμα «αξιό» και έχει διττή σημασία: αφενός, σημαίνει τον διοικητικό βαθμό που φέρει κάποιος σε ένα οργανωμένο περιβάλλον, και, αφετέρου, υποδηλώνει την αυταπόδεικτη, ή επιβεβαιωμένη, βασική θέση, ή παραδοχή μιας θεωρίας, τη μείζονα πρόταση επί της οποίας ερείδεται.

Στη θεωρία των οργανώσεων μπορούν, επίσης, να εντοπισθούν ορισμένα βασικά οργανωσιακά αξιώματα, τα οποία ισχύουν στο μέτρο που αναφέρονται σε μια φανερή και αυταπόδεικτη αλήθεια. Στο παρόν άρθρο αναφέρονται ενδεικτικώς δέκα από τα βασικότερα οργανωσιακά αξιώματα με τη βοήθεια των οποίων αντιμετωπίζονται οι οργανωσιακές παθολογίες, ενώ παράλληλα επισημαίνεται η σημασία τους στην ανάλυση των οργανώσεων². Στη συνέχεια, περιγράφονται οκτώ αρχές καλής διοίκησης.

Η ΠΑΘΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ

1. Ο νόμος του Gresham για τον προγραμματισμό και τη ρουτίνα

Σύμφωνα με τον γνωστό ως νόμο του Gresham, η *«καθημερινή ρουτίνα υπονομεύει τον στρατηγικό προγραμματισμό και την επιτελική δράση»* στις οργανώσεις. Αυτό που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως *«νόμος της οργανωσιακής βαρύτητας»*

¹ Ο Αντώνης Μακρυδημήτρης είναι καθηγητής Διοικητικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Αθηνών. Το παρόν άρθρο δημοσιεύτηκε στον Οικονομικό Ταχυδρόμο της 8^{ης} Μαΐου 2003 και αποτελεί μέρος της σειράς «Σύγχρονες Τάσεις στο Μάνατζμεντ», ένα προϊόν συνεργασίας του Οικονομικού Ταχυδρόμου και του ALBA.

² Βλέπε εκτενέστερα, Αντ. Μακρυδημήτρης: «Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων», Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2003 (υπό έκδοση).

αναφέρεται στην τάση εκείνη που φαίνεται να αναπτύσσεται συχνά για διαφόρους λόγους» στα οργανωμένα περιβάλλοντα και έχει ως αποτέλεσμα όχι μόνο τη ροπή προς την εκτελεστικότητα, αλλά και την ατροφία της επιτελικής δράσης στη διοίκηση και στις σύνθετες οργανώσεις.

Προφανώς, οι «εκτελεστικές», ή συνήθειες, διοικητικές δράσεις και αποφάσεις «ρουτίνας» είναι συχνότερες και πολυπληθέστερες σε μια σταθερή οργάνωση, αφορούν μεγαλύτερο αριθμό εργαζομένων, είναι ομοιόμορφες και επαναλαμβανόμενες, απαντώνται κατά κανόνα πλησιέστερα προς τη βάση της οργανωτικής πυραμίδας, αντιστοιχούν σε συνήθη προβλήματα, και είναι φυσικά συγκριτικά ευκολότερες, εφόσον δεν απαιτούν επανατοποθέτηση των ζητημάτων και των σεναρίων δράσης. Σε κάθε περίπτωση, η ρουτίνα ενισχύει τη σταθερότητα, την επαναληπτικότητα και την προβλεψιμότητα της συμπεριφοράς τόσο των ίδιων των στελεχών όσο και των συναλλασσομένων με αυτά. Αξίζει, επίσης, να τονισθεί ότι η άσκηση των καθηκόντων ρουτίνας αυξάνει (ή έτσι νομίζεται) το εμφανές κύρος και την αύρα εξουσίας των ιθυνόντων εκείνων (μάνατζερ) που αρέσκονται να ασχολούνται κατά κόρον με τον διαρκή και λεπτομερή έλεγχο της δράσης των υφισταμένων τους. Κοντολογίς, η οργανωτική ρουτίνα τείνει να γίνεται αποδεκτή τόσο από υφισταμένους όσο και από προϊσταμένους, μια και δεν απειλεί το ενεργειακό δυναμικό και τις προκαταλήψεις αμφοτέρων.

Το πρόβλημα, ωστόσο, με τη ρουτίνα είναι ότι τείνει να αγκυλώνει την οργανωτική ευελιξία και προσαρμοστικότητα, υπονομεύει την επιτελική δράση της οργάνωσής της και αναπαράγει παγιωμένα σχήματα, αντιλήψεις και τρόπους συμπεριφοράς, που, ενώ προσιδιάζουν σε ορισμένες καταστάσεις (τις συνήθειες), δεν αντιστοιχούν και δεν ανταποκρίνονται σε άλλες (τις ασυνήθειες και καινοφανείς). Η ρουτίνα αποτελεί πανίσχυρη δύναμη αδράνειας και έλκει όλο το σύστημα της οργάνωσης προς τη στατικότητα και τη στασιμότητα, και εν τέλει προς την ακραία γραφειοκρατικοποίησή του, με την αποφατική έννοια του όρου. Γι' αυτό και η ρουτίνα χαρακτηρίσθηκε προηγουμένως ως κάτι ανάλογο προς την οργανωσιακή «βαρύτητα».

Ο μόνος τρόπος, λοιπόν, για να αντιμετωπισθεί αυτή η περίφημη «vis inertiae», όπως τη χαρακτήρισε ο γερμανός φιλόσοφος Fichte, είναι να ενισχυθεί και να εμπλουτισθεί με τα κατάλληλα μέσα η επιτελικότητα και ο στρατηγικός προσανατολισμός της οργάνωσης και των στελεχών, ιδίως αυτών που αναλαμβάνουν ηγετικές και διευθυντικές αρμοδιότητες και δραστηριοποιούνται στα μεσαία και άνω επίπεδα του οργανωτικού πλαισίου.

Πρώτη, συνεπώς, αρχή είναι η *«αρχή της επιτελικής και στρατηγικά προσανατολισμένης διοίκησης και οργάνωσης»*, η οποία αντιστρατεύεται και θεραπεύει την οργανωτική «νόσο» του Parkinson.

2. Ο νόμος του Parkinson για την διόγκωση της οργανωσιακής πυραμίδας

Ο νόμος, ή το αξίωμα, του Parkinson περί της συνεχούς «διόγκωσης της

οργανωσιακής πυραμίδας» στηρίζεται σε ορισμένες εμπειρικά επιβεβαιωμένες υποθέσεις και διαπιστώσεις σχετικά με την εργασία, τον χρόνο και τις σχέσεις εξουσίας που εμφανίζονται αυχνά σε ευμεγέθεις και σύνθετες κοινωνικές οργανώσεις.

Η πρώτη από αυτές τις υποθέσεις είναι ότι *«κάθε εργασία τείνει να καλύψει το σύνολο του διαθέσιμου χρόνου για την ολοκλήρωσή της»*. Πράγμα που σημαίνει πως μολονότι θα μπορούσε ίσως ένα συγκεκριμένο έργο σε μια ευμεγέθη οργάνωση να ολοκληρωθεί σε χρόνο μικρότερο του προβλεπόμενου, συνήθως συμβαίνει το αντίθετο: τείνει να καλύπτεται και να εξαντλείται το σύνολο των προθεσμιών και των χρονικών οριζόντων. Οι τελευταίες μάλιστα στο Δημόσιο προσλαμβάνουν συνήθως χαρακτήρα «ενδεικτικό» - για τη διοίκηση, όμως μόνο, και όχι βέβαια για τους συναλλασσομένους με αυτήν. Η εμφάνιση αυτής της συμπτωματολογίας δείχνει ότι είτε δεν υπάρχει καλή οργάνωση και διαχείριση του χρόνου είτε ότι η εργασία τείνει να εκλαμβάνεται ως καταπίεση και εξωτερική επιβολή, που δικαιολογείται κανείς να αποφεύγει και πάντως να μην επιβαρύνει, φοβούμενος ότι η έγκαιρη ολοκλήρωση της θα επιφέρει πρόσθετη εργασία.

Το δεύτερο αξίωμα του Parkinson ορίζει ότι στις οργανώσεις που αυτό παρατηρείται όχι μόνο η εργασία τείνει να απορροφά το σύνολο του αρχικά προβλεπόμενου χρόνου για την ολοκλήρωσή της, αλλά επιπλέον *«τείνει να επεκτείνεται πέραν αυτού ζητώντας πρόσθετη διεύρυνση των χρονικών περιθωρίων»*. Το φαινόμενο της «παράτασης των προθεσμιών» αποτελεί την άμεση ορατή συνέπεια μιας οργανωτικής παθολογίας, η οποία, αν δεν ελεγχθεί, έχει την τάση να μετατρέπει τον χρόνο στη διοίκηση και στίς οργανώσεις σε ένα «πιθάρι δίχως πυθμένα» (ο πίθος των Δαναΐδων).

Από το σημείο αυτό ως το επόμενο βήμα διόγκωσης της οργανωσιακής πυραμίδας, που συνιστά και το τρίτο αξίωμα του νόμου του Parkinson, η απόσταση είναι μάλλον μικρή. Σύμφωνα με την παραδοχή αυτή, η συγκεκριμένη θέση εργασίας δεν δύναται να φέρει εις πέρας το έργο που της έχει ανατεθεί, παρά τον επιπλέον χρόνο που της χορηγήθηκε, αλλά *«χρειάζεται την ενίσχυση της με πρόσθετη θέση εργασίας»*, βοηθητική και συμπληρωματική στην πρώτη. Έτσι, αν γίνει δεκτή αυτή η εκτίμηση, προστίθεται ένα ακόμη μέλος στην οργανωτική πυραμίδα και ο κάτοχος της προηγούμενης θέσης εργασίας αναβαθμίζεται σε προϊστάμενο του νέου υφισταμένου.

Το τέταρτο αξίωμα είναι συνέπεια των δυο προηγούμενων: ο πρόσθετος χρόνος ολοκλήρωσης του έργου και οι πρόσθετες θέσεις εργασίας φυσικά συνεπάγονται κατά κανόνα *«επιπλέον δαπάνες και πρόσθετο προϋπολογισμό»* και βέβαια τη *«γενική διόγκωση της οργανωσιακής πυραμίδας»*.

Συνεπώς, στο μέτρο που ισχύουν τα παραπάνω αξιώματα και ο γενικός νόμος του Parkinson, ενώ το προβλεπόμενο έργο δεν αυξήθηκε ούτε ποιοτικά ούτε ποσοτικά, τείνουν αντιθέτως να αυξάνονται και να πολλαπλασιάζονται τόσο ο χρόνος ολοκλήρωσης της εργασίας, οι θέσεις εργασίας και ασφαλώς το συνολικό κόστος. Εξαιτίας αυτών των φαινομένων, η οργανωσιακή πυραμίδα διογκώνεται, πολλές

φορές ανεξέλεγκτα, ως ένα είδος οργανωτικού «καρκινώματος», χωρίς τούτο να είναι αναγκαίο, είτε λόγω της πραγματικής διεύρυνσης των καθηκόντων είτε λόγω αύξησης της πολυπλοκότητάς τους. Ως αντίδοτο, λοιπόν, σε αυτή την οργανωσιακοδιοικητική «παθολογία», που συντείνει στη γραφειοκρατικοποίηση του οργανωτικού πεδίου, ενδείκνυται *«η λιτή και όσο γίνεται πιο οικονομική οργάνωση, πλούσια σε γνώσεις και ευθύνες και όχι τόσο σε θέσεις και τυπικά αξιώματα»*. Και αυτή είναι η δεύτερη αρχή, η αρχή της μη ογκώδους, αλλά της *«απλής και μεστής οργάνωσης»*.

Εξάλλου, όπως ορίζει ένα άλλο συναφές αξίωμα από τη θεωρία των πολύπλοκων συστημάτων: *«τα πολύπλοκα συστήματα αυξάνουν ταχύτερα τα λειτουργικά στοιχεία τους από ό,τι τα στοιχεία της δομής τους»*. Αυξάνουν, δηλαδή, και αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στις λειτουργικές ικανότητες και στα αποτελέσματα τους και όχι τόσο στις δομές τους. Η εξέλιξη, γενικά, στο βιολογικό αλλά και στο κοινωνικό πεδίο δεν είναι τόσο ζήτημα δομικής όσο κυρίως λειτουργικής διαφοροποίησης. Έτσι, ο άνθρωπος εξελίχθηκε όχι τόσο με την αύξηση του όγκου του εγκεφάλου του, που παραμένει ουσιαστικά ο ίδιος από την εποχή του ανθρώπου των σπηλαίων ως σήμερα, αλλά κυρίως με τον αλματώδη πολλαπλασιασμό των συνάψεων και των λειτουργικών ικανοτήτων που σημειώνονται σε αυτόν.

Παρομοίως και στις οργανώσεις, η αποτελεσματικότητα τους δεν είναι τόσο ζήτημα ποσοτικής αλλά κυρίως ποιοτικής και λειτουργικής διεύρυνσης.

3. Ο νόμος του Downs περί του φθίνοντος συντονισμού και του ελέγχου

Σύμφωνα με την αρχή της απροσδιοριστίας του Χάιζενμπεργκ «ανεστραμμένη», μπορούμε να φαντασθούμε ένα λαγό μέσα σε ένα λαχανόκηπο και πίσω του έναν αναμμένο φανό που τον πλησιάζει. Κάθε φορά που τον πιάνει το φως, ο λαγός μετατοπίζεται, ώσπου να τον πλησιάσει ξανά ο φανός, για να ακολουθήσει νέα μετατόπιση και απομάκρυνση του λαγού, κ.ο.κ.

Η εικόνα αυτή θα μας βοηθήσει να κατανοήσουμε αυτό που κατά τον νόμο του Downs χαρακτηρίζεται ως η «παθολογία» του ελέγχου στις οργανώσεις. Ειδικότερα, οι διαπιστώσεις και οι παραδοχές, που συνδέονται με το φαινόμενο της παρακμής και του εκφυλισμού του ελέγχου στις σύνθετες οργανώσεις, στηρίζονται στην ακόλουθη συμπτωματολογία, που συνοπτικά παρουσιάζεται στη συνέχεια.

Σύμφωνα με αυτό που ο Downs προσφυώς χαρακτήρισε ως *«νόμο της αποφυγής του ελέγχου»*, *«κάθε προσπάθεια ελέγχου εντείνει την προσπάθεια αποφυγής του ελέγχου»*. Πράγμα που σημαίνει ότι είναι μάλλον αφελές και οργανωσιακά «αστοιχείωτο» να αναμένει κανείς πως η επίταση των ελεγκτικών μηχανισμών εξαρκεί αφεαυτής για την εξάλειψη της παραβατικότητας, είτε πρόκειται για τη φοροδιαφυγή, τη διαφθορά, την υπέρβαση των ορίων ταχύτητας στους αυτοκινητόδρομους, είτε άλλης μορφής, οργανωσιακά και διοικητικά, αθέμιτης πρακτικής. Το αξίωμα αυτό επισημαίνει πως ίσως μάλιστα η προσπάθεια που γίνεται

για έλεγχο επιφέρει όχι τα αναμενόμενα, αλλά τα αντίθετα αποτελέσματα: την επινόηση, δηλαδή, μεθόδων και τεχνικών αποφυγής και ματαίωσης του ελέγχου!

Χαρακτηριστικά παραδείγματα προσφέρουν οι κάθε μορφής κατασταλτικοί μηχανισμοί του κράτους (αστυνομία, εφορία, επιθεωρήσεις, κ.ο.κ.). Πράγμα που οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η έλλειψη εμπιστοσύνης (mistrust) δεν θεραπεύεται απλώς με τον εξωτερικό έλεγχο, όσο οργανωμένος και αν είναι αυτός. Γιατί ο ελεγχόμενος δεν θα πάψει να επινοεί μεθόδους αποφυγής αυτού του ελέγχου. Πράγμα που θα οδηγήσει σε νέο έλεγχο, κ.ο.κ. Η επισήμανση αυτή μας φέρνει κατευθείαν στο δεύτερο συναφές αξίωμα του Downs, σύμφωνα με το οποίο *«κάθε προσπάθεια ελέγχου εκτρέφει και άλλον έλεγχο»* (*«Ο νόμος του διπλασιασμού και της διαρκούς επέκτασης του ελέγχου»*). Είναι προφανές ότι το δεύτερο αξίωμα του Downs λειτουργεί συμπληρωματικά προς το πρώτο, εφόσον κάθε προσπάθεια ελέγχου δεν ενισχύει μόνο την προσπάθεια αποφυγής του ελέγχου, αλλά προξενεί επιπλέον ελέγχους όσο και ένταση των προσπαθειών αποφυγής τους, με συνέπεια να δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος δίχως να επιτυγχάνεται το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Η απώτερη συνέπεια και πιο ενδιαφέρουσα από μακροοργανωσιακής σκοπιάς είναι, σύμφωνα με το τρίτο αξίωμα του Downs, η κάμψη της γενικής όσο και εξαιρετικά πολύτιμης αρχής του συντονισμού στα σύνθετα συστήματα και στις οργανώσεις. Πράγματι, ο ασυντονισμός, ή ο νόμος του *«φθίνοντος συντονισμού»*, απορρέει εκ του γεγονότος ότι η διεύρυνση του μεγέθους μιας οργάνωσης καθιστά αναλογικά δυσχερέστερο τον συντονισμό των μερών της, είτε λόγω αύξησης του φυσικού αριθμού των μελών της, του πολλαπλασιασμού των αρμοδιοτήτων, της αύξησης της διαφοροποίησης και τελικώς της πολυπλοκότητας.

Η αντιθετική, ή αντιστρόφως ανάλογη, σχέση μεταξύ συνοχής και διαφοροποίησης οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το αναπόφευκτο, ίσως, κόστος της λειτουργικής διαφοροποίησης και της εξειδίκευσης του οργανωσιακού πεδίου είναι η χαλάρωση των παραδοσιακών συνεκτικών μεθόδων και τεχνικών ελεγκτικού και ιεραρχικού χαρακτήρα.

Συνεπώς, αν ευσταθεί ο «νόμος» του Downs περί του φθίνοντος ιεραρχικού συντονισμού και του ελέγχου στις οργανώσεις, τότε η ενδεχόμενη αποτροπή αυτού του φαινομένου ίσως πρέπει να αναζητηθεί προς την κατεύθυνση των στρατηγικών αυτοελέγχου και της εστίασης του εσωτερικού ελέγχου σε ορισμένα μόνο καλά επιλεγμένα σημεία (check points), ούτως ώστε να μην ακυρώνεται αλλά, τουναντίον, να ενισχύεται το αίσθημα πρωτοβουλίας και η λογική του αυτοελέγχου των στελεχών. Στο κάτω κάτω, η διαφορά της διοίκησης από ένα σύστημα καταναγκαστικής εργασίας εδράζεται ακριβώς στο γεγονός ότι στην πρώτη οι εργαζόμενοι με τη θέληση τους προσέρχονται σε αυτήν και παραμένουν σε έναν χώρο δημιουργίας και αυτοπραγμάτωσης. Υπό την έννοια αυτή, ευσταθεί και η καίρια επισήμανση του Ξενοφώντος στον «Οικονομικό» του ότι *«μέγα τεκμήριον άρχοντος αρετής είναι, ώ αν εκόντες πείθονται και εν τοις δεινοίς παραμένει εθέλωσιν»*.

Η αντικατάσταση, λοιπόν, ή έστω η συμπλήρωση, του εξωτερικού ελέγχου από τον «αυτοέλεγχο και την αυτοδέσμευση», αυτό που φιλοσοφικά θα χαρακτηρίζαμε ως «αυτονομία», είναι η τρίτη βασική αρχή.

4. Η αρχή του Peter περί της λειτουργικής ανικανότητας και της «γραφειοπαθολογίας»

Το αξίωμα του Peter επισημαίνει ότι πολλές φορές στις οργανώσεις *«καθένας τείνει να ανέλθει στο επίπεδο της προσωπικής του ανικανότητας»*. Η εμφάνιση αυτής της οργανωσιακής «παθολογίας» οφείλεται στην παραμορφωτική επίδραση της ιεραρχικής αρχής, και ιδίως στην αν-αντιστοιχία μεταξύ τυπικού αξιώματος και ουσιαστικής ικανότητας και επάρκειας για την άσκηση του. Η οργανωσιακή πυραμίδα χαρακτηρίζεται, ως γνωστόν, από ιεραρχία θέσεων, βαθμίδων και αξιωμάτων, η οποία σε γενικές γραμμές αντιστοιχεί στην εσωτερική κλιμάκωση του οργανωτικού πεδίου. Τα στελέχη εντάσσονται στις διάφορες βαθμίδες και αξιώματα ανάλογα με τα προσόντα, την απόδοση και τις ικανότητές τους.

Το πρόβλημα εμφανίζεται στο σημείο των προαγωγών και στην περίπτωση που με την αλλαγή βαθμού και την «άνοδο» στις κλίμακες της ιεραρχικής πυραμίδας δεν σημειώνεται ανάλογη διεύρυνση των ικανοτήτων και των ουσιαστικών προσόντων του κατόχου του οργανωτικού αξιώματος. Στο μέτρο, μάλιστα, που διατηρείται η απόκλιση μεταξύ του τυπικού βαθμού-αξιώματος και της πραγματικής ικανότητας του υπαλλήλου να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της θέσης του, παράγονται δυσκολίες και δυσλειτουργικά φαινόμενα «γραφειοπαθολογικού» χαρακτήρα (υπερβολική έμφαση στους τύπους, μπλοκάρισμα της πρωτοβουλίας των υφισταμένων, συγκεντρωτισμός, αυταρχικότητα, κλπ), που υπονομεύουν τη γενική οργανωτική αποτελεσματικότητα. Στην ακραία μορφή της, η γραφειοπαθολογική παραμόρφωση μπορεί να καταλήξει σε μια κατάσταση τέτοια ώστε ο μεν προϊστάμενος στην τυπική ιεραρχία να έχει *«ανέλθει στο επίπεδο της προσωπικής ανικανότητας του»* και συνεπώς να διαθέτει ουσιαστικές ικανότητες λιγότερες από εκείνες του τυπικά υφισταμένου του, ο δε τελευταίος να διαθέτει πλουσιότερες ικανότητες του τυπικά προϊσταμένου του, παρά την κατώτερη διαβάθμιση του στην οργανωτική και στη διοικητική ιεραρχία.

Εξαιτίας τέτοιου είδους καταστάσεων, όπου η στάθμιση των πραγματικών ικανοτήτων δεν αντιστοιχεί στην ιεραρχική διαβάθμιση των θέσεων και των καθηκόντων, δημιουργείται το γενικότερο φαινόμενο της οργανωτικής «γραφειοπαθολογίας» με την αρνητική συμπτωματολογία που αναφέρθηκε προηγουμένως. Η επίγνωση και η συνειδητοποίηση του φαινομένου αυτού οδηγούν στο διττό συμπέρασμα, ότι στις οργανώσεις που επιθυμούν να λειτουργούν ομαλά και απρόσκοπτα η έμφαση και η προσοχή πρέπει να αποδίδονται, καταρχήν, πρώτα στις ουσιαστικές ικανότητες και όχι στους τύπους, στα τυπικά αξιώματα και, δεύτερον, ότι όσο οι ικανότητες πρέπει να αντιστοιχούν στα αξιώματα, άλλο τόσο, αν όχι και περισσότερο, τα αξιώματα πρέπει να αντιστοιχούν στις ουσιαστικές ικανότητες των

φυσικών προσώπων που τα φέρουν και τα αναλαμβάνουν. Διαφορετικά, τα στελέχη θα διατρέχουν τον κίνδυνο «να *ανέρχονται στο επίπεδο της προσωπικής ανικανότητάς τους*».

Το ενδεχόμενο αυτό μπορεί, φυσικά, να προληφθεί και αντιμετωπισθεί με τις κατάλληλες διαγνωστικές μεθόδους, που θα επισημαίνουν με τρόπο αξιόπιστο τη διάσταση και τη γωνία απόκλισης μεταξύ διαθέσιμων προσωπικών ικανοτήτων και οργανωτικών και διοικητικών απαιτήσεων. Στη συνέχεια, μπορεί να ακολουθεί συστηματική εκπαιδευτική και αναπτυξιακή διαδικασία, ούτως ώστε μακροπροθέσμως και με τρόπο προγραμματισμένο να τείνουν να συγκλίνουν οι ικανότητες των προσώπων με τις προκλήσεις και τις απαιτήσεις των θέσεων που αυτά καταλαμβάνουν στην οργανωτική πυραμίδα.

ΟΚΤΩ ΑΡΧΕΣ ΚΑΛΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Αν μπορούσε κανείς να προσδιορίσει με βάση τη διαθέσιμη, εμπειρική και θεωρητική, τεκμηρίωση, όσο και τις παθολογικές εκφάνσεις της οργανώσεως, που επισημάνθηκαν προηγουμένως, ορισμένες εντελώς θεμελιώδεις όσο και «θετικές» αρχές και κανόνες περί του καλώς διοικείν και οργανώνειν, δύσκολα θα απέφευγε να αναφερθεί και στις ακόλουθες:

1. Το εύρος εποπτείας

Ο αριθμός των ατόμων που αναφέρονται απευθείας σε έναν προϊστάμενο δεν πρέπει να υπερβαίνει τον αριθμό των ατόμων που αυτός μπορεί να συντονίσει και να διευθύνει αποτελεσματικά. Προφανώς, η αρχή αυτή αναφέρεται στον επακριβή προσδιορισμό της έκτασης του «*εύρους εποπτείας*», ή του «*φάσματος ελέγχου*» στις σύνθετες οργανώσεις. Συνδέεται, επίσης, με τον κανόνα ότι σε μια καλά οργανωμένη υπηρεσία κανένας υπάλληλος δεν πρέπει να υπάγεται, να αναφέρεται και να λογοδοτεί σε πλείονες του ενός προϊσταμένου («*ενότητα διοικήσεως, ή εντολής*»). Διαφορετικά, εκτρέφεται η «*διευθυντική σύγχυση*» και η σύγκρουση καθηκόντων.

2. Η ενότητα διοικήσεως

Όλες οι οργανωτικές λειτουργίες και δραστηριότητες παραμοίας φύσεως και χαρακτήρα σωστό είναι να ανατίθενται στην ίδια οργανωτική μονάδα, ούτως ώστε να υπάγονται σε «*ενιαία διοίκηση*» και να αποφεύγονται περιττές επαναλήψεις και συγκρούσεις ενεργειών που προκαλούν σύγχυση και αργοπορίες. Ευθέως προκύπτει από αυτό ότι παρόμοιες μέθοδοι και διαδικασίες πρέπει να τηρούνται και να εφαρμόζονται όπου αυτό είναι δυνατόν, ούτως ώστε να διευκολύνονται η ομοιομορφία και η σταθερότητα της διοικητικής συμπεριφοράς.

3. Η εκχώρηση εξουσίας και ευθύνης

Η ευθύνη για τη διενέργεια ορισμένης λειτουργίας προϋποθέτει και την ύπαρξη της αναγκαίας εξουσίας και αρμοδιότητας για την εκτέλεση της. Πράγμα που σημαίνει ότι δεν μπορεί κανείς να καθίσταται υπεύθυνος και να λογοδοτεί για δραστηριότητα, ή λειτουργία, για την οποία έχει περιορισμένη μόνο εξουσιοδότηση και ουσιαστική ευθύνη. Αρα, η εξουσία και η ευθύνη εντός του οργανωσιακού πεδίου πρέπει να εκχωρούνται και μεταβιβάζονται στα άτομα και στα κλιμάκια εκείνα που είναι αρμόδια και υπεύθυνα για την πραγματική διεξαγωγή συγκεκριμένων λειτουργιών και δραστηριοτήτων. Υπονοείται, βέβαια, ότι οι ευθύνες και οι αρμοδιότητες που ανατίθενται σε μια υπηρεσιακή μονάδα πρέπει να είναι κατά το δυνατόν ειδικές και συγκεκριμένες, και όσο το δυνατόν λιγότερο αόριστες, ασαφείς και συγκεχυμένες. Έτσι, αποφεύγεται το φαινόμενο των επικαλύψεων που αποτελεί τροχοπέδη για την ομαλή λειτουργία κάθε οργάνωσης. Βασική οργανωτική αρχή της πλατωνικής «Πολιτείας» ήταν εξάλλου το αξίωμα ότι σε αυτήν «έκαστος εν πράττει» και δεν πολυπραγμονεί.

4. Η διάκριση μεταξύ επιτελικών και εκτελεστικών καθηκόντων

Από την προηγούμενη αρχή ουσιαστικά απορρέει και η επόμενη. Τουτέστιν, τα ανώτερα στελέχη στην οργανωσιακή και διοικητική πυραμίδα καλό είναι να περιορίζονται στην έκδοση των κατευθυντηρίων αρχών και γραμμών και να μην κατατρίβονται με τη θεώρηση και τον έλεγχο των τρεχουσών δραστηριοτήτων «ρουτίνας», που μπορεί και πρέπει να εκχωρούνται σε υφιστάμενα κλιμάκια στην ιεραρχία. Σύμφωνα, εξ άλλου, με το πάνιο αξίωμα της «επικουρικότητας» της διοικήσεως: «*παραβιάζεται η οργανωτική δικαιοσύνη και οικονομία, αν ό,τι μπορεί να πραγματοποιηθεί επιτυχώς από κατώτερα και υφιστάμενα επίπεδα μεταφέρεται σε ανώτερα και πιο απομακρυσμένα*». Πράγμα που σημαίνει ότι στα ανώτερα επίπεδα διοικήσεων πρέπει να μεταφέρεται μία αρμοδιότητα μόνο όταν δεν μπορεί να εκτελεσθεί επιτυχώς στα κατώτερα.

Ο «χρυσός κανών» της διοικήσεως, τέλος, όπως τον προσδιόρισε ο Peter Drucker, συμπυκνώνεται σε μία μόνο λέξη, την «κατηγορική προσταγή» «delegate»! Δηλαδή, τη γενική εκχώρηση και αποσυγκέντρωση ευθυνών και αρμοδιοτήτων κατά μήκος και πλάτος του οργανωτικού πεδίου.

5. Η αρχή της πολυπλοκότητας

Σύμφωνα με το γνωστό αξίωμα του Ross Ashby: «*Η πολυπλοκότητα καταπολεμείται με πολυπλοκότητα*». Αυτό υποδηλώνει πως, στα δυσχερή και σύνθετα προβλήματα, οι ενδεχόμενες λύσεις και απαντήσεις πρέπει να είναι ανάλογης συνθετότητας και ποικιλίας, ούτως ώστε να μην υποτιμάται η φύση του προβλήματος.

6. Συνοχή, διαφοροποίηση και περιβάλλον

Σύμφωνα με ένα πάγιο οργανωσιακό αξίωμα, όπως ήδη σημειώθηκε παραπάνω, στα σύνθετα οργανωσιακά πεδία τείνει πολλές φορές να αναπτύσσεται μία αντιστρόφου ανάλογη σχέση μεταξύ συνοχής και διαφοροποίησης. Τουτέστιν: «όσο μεγαλύτερη είναι η έκταση της λειτουργικής διαφοροποίησης εντός του οργανωτικού πεδίου τόσο εντονότερη είναι η πίεση και η αναγκαιότητα συνοχής, συντονισμού και διατήρησης της ενιαίας υπόστασης του οργανωτικού όλου». Συνεπώς, είναι εύλογο ότι κάθε οργάνωση προσπαθεί να προσδιορίσει τις κατάλληλες συνθήκες που θα εξασφαλίσουν την εξισορρόπηση μεταξύ των δύο βασικών οργανωτικών μεγεθών, τα οποία είναι εξίσου απαραίτητα για τη συνολική οργανωτική αποτελεσματικότητα.

Η σχέση μεταξύ συνοχής και διαφοροποίησης επηρεάζεται, εξ άλλου, από τη φύση και τον χαρακτήρα του συγκεκριμένου περιβάλλοντος στο οποίο λειτουργεί και δραστηριοποιείται η οργάνωση. Ειδικότερα, *«όσο πιο δυναμικό και ασταθές είναι το περιβάλλον τόσο εντονότερες είναι οι πιέσεις για οργανωτική διαφοροποίηση αλλά και συνοχή που ενασκοούνται στο εσωτερικό του οργανωσιακού πεδίου»*. Επιπλέον, *«όσο πιο δυναμικό είναι το περιβάλλον και εντονότερη η οργανωτική διαφοροποίηση τόσο πιο σύνθετες και περίπλοκες τείνουν να γίνονται οι μέθοδοι και οι διαδικασίες συνοχής, συντονισμού και συμπληρωματικότητας των στοιχείων της οργάνωσης»*.

Πράγματι, σε συνθήκες δυναμικού περιβάλλοντος, αυξάνονται οι πιέσεις για διαφοροποίηση αλλά και συνοχή, διότι παρουσιάζεται αβεβαιότητα και ιδιαίτερα αυξημένη πολυπλοκότητα, ενώ η τεχνολογία εναλλάσσεται. Ακριβώς, εξαιτίας της έντονης διαφοροποίησης, η επίτευξη της συνοχής δεν είναι απρόσκοπτη. Αντιθέτως, στο σταθερό οργανωσιακό περιβάλλον, η διαφοροποίηση είναι μικρότερη και συνεπώς η συνοχή δύναται να πραγματοποιηθεί ευκολότερα και με πιο «κλασικά», ή μάλλον συμβατικά, μέσα.

7. Οι οργανώσεις είναι συστήματα

Αν θεωρήσουμε την οργάνωση ως σύστημα, ήτοι ως οργανωμένο σύνολο ενεργειών, τότε αναφερόμαστε κατά βάση σε τρεις βασικές αρχές:

Πρώτον, ότι *«σύστημα αποτελεί ένα δίκτυο αλληλεπιδράσεων, σχέσεων και συνδέσεων μεταξύ των μερών του»*. Ετσι, άμεσα ή έμμεσα, τα μέρη ενός συστήματος σχετίζονται μεταξύ τους, ενώ τα χαρακτηριστικά του συνόλου υφίστανται μόνο σε σχέση με τα άλλα αλληλεξαρτώμενα μέρη. Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης θεώρησης, εύκολα συμπεραίνει κανείς πως, σε ένα σύστημα, η αυτονομία δράσης οιοδήποτε εκ των μερών τείνει να είναι μάλλον περιορισμένη και πάντως όχι απεριόριστη.

Δεύτερον, *«κάθε σύστημα αποτελείται από επιμέρους αλληλεξαρτώμενα συστήματα, ή μέρη, τα οποία διατάσσονται σε μια ιεραρχική δομή»* τέτοια, ώστε τα ανώτερα επίπεδα να ασκούν κατά κανόνα λειτουργίες συνοχής και εναρμόνισης των ιδιοτήτων και των λειτουργιών των κατωτέρων, τα οποία αντιθέτως προσπαθούν να κερδίσουν

σε αυτονομία και αυτοτέλεια δράσης.

Τρίτον, «τα συστήματα διαθέτουν και αναπτύσσουν προσαρμοστική ικανότητα και ευελιξία» τόσο έναντι του περιβάλλοντος όσο και στο εσωτερικό πεδίο τους. Η τελευταία, μάλιστα, έχει «ομοιοστατικό» χαρακτήρα, τείνει δηλαδή να διατηρείται σταθερή παρά τις μεταβολές του εξωτερικού περιβάλλοντος γιατί αποσκοπεί σε διατήρηση ορισμένων κρίσιμων, ή ουσιωδών, ιδιοτήτων, η υπέρβαση των οποίων θα κλόνιζε τη συνολική κατάσταση του συστήματος.

8. Η διοίκηση είναι ανθρωποκεντρική

Συμπυκνώνοντας τη σχετική επιχειρηματολογία σε μία μόνο φράση, θα λέγαμε ότι «η διοίκηση είτε θα είναι ανθρωποκεντρική είτε θα καταλήγει, αργά ή γρήγορα, να είναι απάνθρωπη». Ο ανθρωποκεντρικός χαρακτήρας και η αντίστοιχη φιλοσοφία της τέχνης του διοικείν εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από το κατά πόσον ισχύουν, γίνονται σεβαστές και τηρούνται στην πράξη οι τέσσερις θεμελιώδεις όσο και αλληλένδετες αρχές του Carl Rogers. Συγκεκριμένα:

- I. Η αρχή της «άνευ όρων αποδοχής του άλλου» («unconditional regard»), σύμφωνα με την οποία ανεξαρτήτως πράξεων και εκφράσεων ο σεβασμός προς την αξία του προσώπου κάθε ανθρώπου είναι σε κάθε περίπτωση αμείωτος.
- II. Η αρχή της «ενσυναίσθησης» («empathy»), δηλαδή της ενεργητικής και ουσιαστικής προσπάθειας να περιέλθει κανείς στη θέση του άλλου και να κατανοήσει τα εσωτερικά κίνητρα της συμπεριφοράς του, είτε συμφωνεί είτε διαφωνεί με αυτόν, ιδίως μάλιστα στη δεύτερη περίπτωση.
- III. Η αρχή της «ειλικρίνειας και της συνέπειας» λόγων και πράξεων («congruence»), ούτως ώστε να μη δημιουργούνται ψευδείς και εικονικές σχέσεις, οι οποίες μακροπροθέσμως αποτελούν θρυαλλίδα στα θεμέλια της οργανώσεως, και
- IV. Η αρχή της διαρκούς διάθεσης και επιθυμίας προς «αμφίδρομη επικοινωνία» («communicability», δηλαδή επικοινωνία με τους αντιληπτικούς διαύλους του άλλου και με προσοχή στα μηνύματα και στις απόψεις του.

Υπό αυτές τις προϋποθέσεις, μπορεί ενδεχομένως να ελπίζει κανείς πως η διοίκηση των σύνθετων οργανισμών στη νέα εποχή ίσως αποκτήσει το πραγματικό νόημα της ως ξεχωριστή όσο και δημιουργική λειτουργία του ανθρωπίνου είδους επί όσο διάστημα αυτό επακολουθήσει να υπάρχει και να ενεργεί στον μικρό μας πλανήτη.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Δ. Αργυριάδης (1998): Για μια Δημόσια Διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πολίτες, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή.
- Ch.Barnard (1966): *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Cam., Mass.
- Μ. Δεκλερής, επιμ., (1986): *Συστημική Θεωρία*, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.
- Anth. Downs (1967): *Inside Bureaucracy*, Little, Brown, Boston.
- P.F. Drucker (1995): *Managing in a Time of Great Change*, Truman Talley Books/Dutton, NY.
- D. Katz - R.L.Kahn (1978): *The Social Psychology of Organizations*, Wiley, NY.
- H. Koontz - H. Weihrich (1988): *Management*, 9th ed., McGraw - Hill, NY.
- P.R.Lawrence - J.W.Lorsch (1967): *Organization and Environment*, Harvard Business School Press, Boston.
- R.Likert, *The Human Organization, Its Management and Value*, McGraw - Hill, NY
- Αντ. Μακρυδημήτρης (2003): *Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών*, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα.
- Αντ. Μακρυδημήτρης (2003): *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Καστανιώτης, Αθήνα (υπό έκδοση).
- J.G.March - H.A.Simon (1958): *Organizations*, Wiley, NY.
- Ν.Μιχαλόπουλος (2003): *Η Διοίκηση σε μετάβαση, Από τη γραφειοκρατία στο δημόσιο management*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Γκ. Μόργκαν (2000): *Οι Όψεις της Οργάνωσης*, Εισαγωγή στη Θεωρία των οργανώσεων, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Γκ. Μόργκαν (2000): *Οι Όψεις της Οργάνωσης*, Εισαγωγή στη Θεωρία των οργανώσεων, Καστανιώτης, Αθήνα.
- C.N.Parkinson (1958): *Parkinson's Law or the Pursuit of Progress*, J.Murray, London.
- L.J.Peter - R.Hull (1970): *The Peter Principle*, Pan Books, London.
- R.Presthus (1979): *The Organizational Society*, rev. ed., Macmillan, London
- Carl R.Rogers (1961): *On Becoming a Person*, Houghton Mifflin, Boston.
- Καλ. Σπανού (2000): *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Ι. Τσιβάκου, επιμ., (1995): *Δράση και Σύστημα*, Σύγχρονες προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα

ΟΙ «ΜΑΥΡΕΣ ΤΡΥΠΕΣ» ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

I

Η επισήμανση ότι η δημόσια διοίκηση της χώρας είναι διάστικτη από «μαύρες τρύπες» ακούγεται πλέον ως κοινοτοπία. Όχι μόνο λόγω της αδιαφάνειας που συσκοτίζει τη δράση της ή της έλλειψης σαφούς κατανομής και περιγραφής αρμοδιοτήτων μεταξύ των ποικιλόνομων δημόσιων φορέων και οργανισμών, μεταξύ υπαλλήλων πάνω ή κάτω από τον βαθμό του τμηματάρχη, με συνέπεια άλλοτε τα κενά και άλλοτε τις επικαλύψεις, τη σύγχυση και τη διάχυση της ευθύνης. Ένας πρόσθετος λόγος είναι ότι η γνώση μας για τα προβλήματα αυτά, η κατανόηση και η ερμηνεία των αιτιωδών σχέσεων που τα διέπουν, παραμένει εξίσου ελλιπής και περιορισμένη.

Το να επιχειρεί, όμως, κανείς να λύσει ή να αντιμετωπίσει ένα πρόβλημα με σημαντικές συνέπειες και επιπτώσεις στην οικονομική, την κοινωνική και την πολιτική ζωή της χώρας δίχως να γνωρίζει επακριβώς τις συνθήκες και τα αίτια που το διαμορφώνουν, σημαίνει όχι μόνο ότι ματαιοπονεί. Αλλά ακόμα περισσότερο ότι δεν συνειδητοποιεί πως «η λύση είναι το πρόβλημα». Από επιστημολογικής σκοπιάς η ύπαρξη της «μαύρης τρύπας» στο πρωτογενές πεδίο του αντικείμενου της πραγματικότητας που παρατηρείται δεν υποδηλώνει παρά και ένα ανάλογο κενό ή μια μορφή απροσδιοριστίας και ασάφειας στο γνωστικό πεδίο. Η «μαύρη τρύπα» στην πράξη αντιστοιχεί και σε μια «μαύρη τρύπα» στη γνώση περί αυτής. Ούτως ώστε να μπορεί να συμπεράνει κανείς πως εάν δεν υπάρχει «μαύρη τρύπα» στη γνώση ή εάν η γνώση εισχωρήσει και διαυγάσει το κενό της, τότε δεν θα υπάρχει ενδεχομένως και στην πράξη (θα έχει «φωτιστεί» και, υπό την έννοια αυτή, θα έχει εξαφανιστεί).

Δεδομένου, εξάλλου, ότι σε τελευταία ανάλυση όλη η γνώση, ιδίως προκειμένου για τα κοινωνικά φαινόμενα, είναι κατά βάση τοπική, δηλαδή υπακούει στον κανόνα της «ιστορικής ειδικότητας», όπως τον χαρακτήρισε ο C. W. Mills, και δεν είναι δεκτική υπερβολικών γενικεύσεων και εξαιρετικά αφηρημένων καθολικοτήτων, προέχει η διερεύνηση των σχετικών ζητημάτων «εδώ και τώρα». Δεν αρκεί ούτε πρέπει η μετάθεση των ευθυνών στο παρελθόν ή στο μέλλον ούτε η μεταφορά έτοιμων προκατασκευασμένων λύσεων και συνταγών από διανοητικά υπερκαταστήματα της ημεδαπής ή συχνότερα της αλλοδαπής.

Εκείνο που χρειάζεται είναι η σοβαρή ανάλυση και ο προβληματισμός από πολλούς και από πολλές οπτικές γωνίες δίχως αποκλεισμούς και ιδεοληψίες, με βάση τη μεθοδολογική αρχή της επιλάνθους και της διαψευσιμότητας (αυτό που γίνεται δεκτό ως ορθό και αληθές δεν αποκλείεται ότι μπορεί να αποδειχθεί πως είναι λανθασμένο).

II

Στο πεδίο της αστρονομίας, οι μαύρες τρύπες είναι περιοχές του αστρικού χώρου με μεγάλη πυκνότητα μάζας που αναπτύσσουν τεράστιες ελκτικές δυνάμεις, με συνέπεια ο,τιδήποτε διέρχεται κοντά τους να το ρουφούν και να το εξαφανίζουν.

Κάτι ανάλογο, και υπό μεταφορική φυσικά έννοια, θα μπορούσε ενδεχομένως να υποστηριχθεί και για τα θέματα της διοίκησης, με χαρακτηριστικότερο ίσως παράδειγμα την ύπαρξη και τα περιθώρια της διακριτικής ευχέρειας στην άσκηση των αρμοδιοτήτων και της εκχώρησης της δυνατότητας λήψης των αποφάσεων σε υφιστάμενα επίπεδα. Το οργανωσιακό παράδοξο έγκειται στο ότι, μολονότι η αποτελεσματικότητα της δράσης προϋποθέτει -και έως έναν βαθμό συνεπάγεται- την εκχώρηση διακριτικής ευχέρειας και σχετικής αυτονομίας στη λήψη των αποφάσεων, εξ αυτού ακριβώς του λόγου περιορίζονται, αν δεν ακυρώνονται κιόλας, οι δυνατότητες συντονισμού και ελέγχου και αυξάνονται τα σχετικά προβλήματα εποπτείας και καθοδήγησης εκ των άνω.

Δεδομένου ότι η αρμοδιότητα για τη λήψη των αποφάσεων πρέπει να εκχωρηθεί εκεί που διατίθεται η σχετική γνώση και πληροφορία (αυτό επιβάλλει η λογική της αποτελεσματικότητας), οι ελεγκτικοί μηχανισμοί και τα συστήματα εποπτείας προσκρούουν σε ένα φράγμα ή κενό επικοινωνίας. Τούτο συμβαίνει ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες που οι αρμόδιοι και υπεύθυνοι για τη λήψη της απόφασης ασκούν τη διακριτική τους ευχέρεια και χειρίζονται το μερίδιο της εξουσίας που τους αναλογεί όχι με τον πλέον υποδειγματικό και άψογο τρόπο, είτε λόγω ελλειπών γνώσης είτε λόγω ανεπαρκούς ετοιμότητας εφαρμογής ή και λόγω άλλων ιδιοτελών συμφερόντων που αλλοιώνουν τον θεσμικό και θεσμικά «ορθόδοξο» τρόπο της συμπεριφοράς τους.

Για τους λόγους αυτούς δεν είναι λίγοι εκείνοι που υποστηρίζουν ότι από μια γενικότερη προσέγγιση με πολιτικο-φιλοσοφικές προεκτάσεις είναι τελικά προτιμότερο να αντικαθίστανται οι ιεραρχίες και τα συναφή με αυτές συστήματα καθετοποιημένου και συγκεντρωτικού ελέγχου από τις αγορές και τα δίκτυα, που έχουν πιο οριζόντια διάρθρωση και εμπνέονται από μια πιο έκδηλα αποκεντρωτική λογική.

Το ζήτημα είναι ότι ενώ αυτή η εναλλακτική οργανωτική στρατηγική μπορεί μεν να είναι προτιμότερη στο μακροσκοπικό επίπεδο της γενικής συγκρότησης του δημόσιου χώρου, δεν είναι ωστόσο εξίσου προφανής η εφαρμογή της στο ενδοοργανωτικό επίπεδο μιας δημόσιας αρχής, υπηρεσίας ή οργανισμού, όπου η ιεραρχική διάρθρωση διαθέτει μια πιο προφανή λογική και πιθανότητα εφαρμογής. Εξαιρουμένου, δηλαδή, του προβλήματος των κρυμμένων ή αφανών, όχι όμως για τούτο λιγότερο αποτελεσματικών, ιεραρχιών στην ίδια την αγορά ή τα δίκτυα, όπου η επίφαση της ισότητας και της ελευθερίας ίσως και να συγκαλύπτει τα πραγματικά κέντρα ισχύος και επιρροής, στις δημόσιες ή μη οργανώσεις και γραφειοκρατίες η ιεραρχική διάρθρωση έχει από καιρό δείξει τις

δυνατότητες και τις αδυναμίες της, τα πλεονεκτήματα αλλά και τα μειονεκτήματά της.

III

Τα όρια της ιεραρχίας

Τα μεγάλα «μαύρα κουτιά» της γραφειοκρατίας -περισσότερο ή λιγότερο ιεραρχικά διαρθρωμένης- μοιάζουν από πολλές απόψεις με τις «μαύρες τρύπες» από τη σκοπιά της πραγματικής λειτουργίας της διοίκησης όσο και της θεωρητικής κατανόησης και ερμηνείας της. Παρά την επίδραση της οικονομικής θεωρίας, της εξειδικευμένης στατιστικής και ποσοτικής ανάλυσης των οργανωτικών και διοικητικών δεδομένων, η πράξη της διοίκησης στη δημόσια ιδίως σφαίρα αρνείται και ακυρώνει τις πρόχειρες ή επιφανειακές ερμηνείες και αποζητά μια βαθύτερη κατανόηση του κοινωνικού, πολιτικού και πολιτιστικού υποβάθρου των συμπεριφορών.

Το να δεχθούμε πως ένα σύστημα είναι ιεραρχικά οργανωμένο δεν σημαίνει ότι *eo ipso* αποκαθίσταται η ομαλότητα της επικοινωνίας σε αυτό, ότι όλοι οι δρώντες εμπνέονται και λειτουργούν με ταυτότητα συμφερόντων και αντιλήψεων ή ότι η θεμιτή ενότητα των σκοπών υπηρετείται αδιατάρακτα και αποτελεσματικά. Αντίθετα, τόσο η εμπειρία όσο και η στοιχειώδης θεωρητική ανάλυση δείχνει πως τα άτυπα δίκτυα και τα υπαρκτά συμφέροντα μπορεί να αλλοιώνουν και να «αποικιοποιούν» την κατά τα άλλα διαυγή λογική της ιεραρχικής οργάνωσης και της γραφειοκρατίας.

Όπως είναι, άλλωστε, γνωστό η μονιμότητα ή η σταθερότητα της απασχόλησης δεν εγγυάται αφ' εαυτής την ανιδιοτελή αφοσίωση στο λειτούργημα ή το καθήκον ούτε την αгаστή και απρόσκοπτη συνεργασία μεταξύ των στελεχών, που υποτίθεται ότι θα λειτουργούν και θα συνεργάζονται «σαν μια οικογένεια».

Η διοίκηση, τα υπαλληλικά στελέχη, μολονότι θεωρητικά θα έπρεπε να λειτουργούν με τρόπο απολύτως ουδέτερο, εχέμυθο και αποτελεσματικό στην εφαρμογή των νόμων και των πολιτικών επιλογών της ηγεσίας, στην πράξη τείνουν να ανταποκρίνονται περισσότερο στα δικά τους συμφέροντα και απόψεις, στη δική τους agenda που μπορεί ενδεχομένως και να αποκλίνει περισσότερο ή λιγότερο από αυτήν των ηγετών ή προκαθημένων τους.

Οι τελευταίοι έχουν, επομένως, να αντιμετωπίσουν ένα πρόσθετο «κόστος» εφαρμογής και επιβολής, εάν θέλουν να ευθυγραμμίσουν και να εναρμονίσουν τη συμπεριφορά των υφισταμένων τους με τις επιθυμίες και τις επιλογές τους. Αυτό το «κόστος» μπορεί να περιλαμβάνει τεχνικές και μεθόδους εποπτείας και παρακολούθησης, λογοδοσίας και ελέγχου, πειθάρχησης και τιμωρίας έως πιο ήπιες πολιτικές κινήτρων και ενεργοποίησης του προσωπικού.

Το ζήτημα είναι αν και κατά πόσο τα μέτρα αυτά θα μπορούσαν να εξισορροπήσουν και να αντισταθμίσουν στη δημόσια ιδίως σφαίρα τα ιδιοτελή συμφέροντα και τις αποκλίνουσες στάσεις των στελεχών στον βαθμό που αυτές

επηρεάζονται από πρακτικές και παραδοσιακές αντιλήψεις, όπως το αποδεκτό της διαφθοράς, οι αθέμιτες συναλλαγές, οι πολιτικές ταυτίσεις, ο εφησυχασμός, η ατελής γνώση και η ανεπαρκής εκπαίδευση, η ευνοιοκρατία και οι πελατειακές σχέσεις.

IV

Η ασάφεια των σκοπών και η απροσδιοριστία της πολιτικής

Ακόμα, όμως, και αν το πρόβλημα της εναρμόνισης της συμπεριφοράς των στελεχών με τις επιλογές της ηγεσίας λυνόταν, πράγμα αμφίβολο για συστήματα μεγάλης τάξης και μεγέθους με πολλαπλότητα δρώντων και παραμέτρων, μια νέα «μαύρη τρύπα» θα ανέκυπτε στην πορεία. Αυτή θα είχε να κάνει με την ίδια την έλλειψη σαφούς στοχοθεσίας των οργανωσιακών επιδιώξεων και πολιτικών.

Συνήθως οι σκοποί και τα προγράμματα στις οργανώσεις, και πάντως στις σύνθετες δημόσιες οργανώσεις, διέπονται από μια εγγενή αοριστία και ασάφεια ως προς το ακριβές περιεχόμενό τους. Όπως συμβαίνει και με τις νομικές διατάξεις, όσο πιο έντονο είναι το αξιακό περιεχόμενο και ο προσανατολισμός μιας δράσης (λ.χ. υγεία, παιδεία, ασφάλεια, ποιότητα ζωής, κ.ο.κ.), τόσο λιγότερο είναι αυτό δεκτικό επακριβούς μέτρησης, υπολογισμού και αποτίμησης.

Είναι δε γνωστό ότι όχι σπάνια, αλλά μάλλον συχνά, οι οργανωσιακοί σκοποί είναι αόριστοι και ασαφείς, αντιφατικοί και όχι επαρκώς εξειδικευμένοι. Στις περιπτώσεις αυτές η διακριτική ευχέρεια είναι φυσικό να διευρύνεται και η γραμμή του ιεραρχικού ελέγχου και της κάθετης επικοινωνίας να διαχέεται και να συσκοτίζεται.

Μια παρεπόμενη συνέπεια και παρενέργεια αυτής της κατάστασης είναι ότι τα κριτήρια αποτίμησης της συμπεριφοράς τείνουν να διακυμαίνονται σε επίπεδα σχετικά ικανοποιητικής και όχι βελτιστοποιητικής απόδοσης. Όταν οι στόχοι δεν είναι σαφείς και ξεκάθαροι, δύσκολα μπορεί κανείς να υπολογίσει τον βαθμό επιτυχίας στην επίτευξή τους. Αντιθέτως, η προσέγγιση κάποιων δεικτών σχετικά ικανοποιητικής ή όχι εντελώς εσφαλμένης απόδοσης, η αποφυγή του μείζονος σφάλματος και της μέγιστης απόκλισης μοιάζει να προσφέρει μια πιο εύλογη και ασφαλή βάση κριτηρίων.

Η εν τοις πράγμασι αντικατάσταση του βελτιστοποιητικού από τον σχετικά ικανοποιητικό («satisficing») δείκτη απόδοσης μπορεί να πηγάζει από την ασάφεια των σκοπών, αλλά τελικά οδηγεί στην αποδοχή και τη συμφιλίωση με τη λογική της ήσσονος προσπάθειας και του «πεπερασμένου ορθολογισμού» (bounded rationality) στη διοίκηση.

Εάν τώρα είναι αναγκασμένος κανείς να κάνει αποδεκτή εντέλει τη λογική της σχετικά ικανοποιητικής (και όχι άριστης) απόδοσης που είναι εφικτή υπό συνθήκες περιορισμένης ορθολογικότητας, τότε όχι μόνο τα σφάλματα και οι ατέλειες πρέπει να αναμένονται. Αλλά είναι σαν να δέχεται ότι η πορεία της διοίκησης ισοδυναμεί με μια πορεία ανάμεσα σε «μαύρες τρύπες».

V

Το ρυθμιστικό κενό

Ένας τρόπος για να ευθυγραμμιστεί η συμπεριφορά των στελεχών και των οργανώσεων με τις κοινωνικές ανάγκες και προσδοκίες, αλλά και τις βασικές πολιτικές συντεταγμένες που διέπουν τη δράση της, είναι μέσω του επακριβούς προσδιορισμού του σχετικού κανονιστικού-ρυθμιστικού πλαισίου και των αντίστοιχων αξιακών προταγμάτων.

Δεν αναμένει κανείς από τα στελέχη και τους επαγγελματίες της διοίκησης να επιτυγχάνουν το μέγιστο της απόδοσής τους ή εν πάση περιπτώσει να λειτουργούν σύμφωνα με τα αποδεκτά στον χώρο τους κριτήρια και επίπεδα συμπεριφοράς αποκλειστικά μέσω ενός περίπλοκου και ιεραρχικά διαρθρωμένου συστήματος ελέγχου και πειθαρχίας.

Πολύ μεγαλύτερη είναι η σημασία (και η αποτελεσματικότητα) ενός πλαισίου τυπικών ή και άτυπων κανόνων ηθικής και δεοντολογίας, που έχουν εσωτερικευθεί και γίνονται γενικότερα αποδεκτοί στο σχετικό πεδίο επαγγελματικής δράσης και συμπεριφοράς.

Ο έλεγχος της δράσης των δασκάλων, των καθηγητών, των ιατρών, των δικηγόρων, των μηχανικών, κ.τ.λ. μπορεί έτσι να είναι απλούστερος και ουσιαστικότερος. Δίχως πολλή γραφειοκρατία και άλλα εξωτερικά κόστη. Γιατί η υπερβολική πειθαρχία και η δύσκαμπτη γραφειοκρατία αντιστρατεύεται και υπονομεύει την επιστημονική ελευθερία και την επαγγελματική εξειδίκευση. Η επαγγελματική-επιστημονική εξειδίκευση και αξιοπιστία δημιουργεί και προϋποθέτει συνθήκες εμπιστοσύνης που αντικαθιστούν ή περιορίζουν τον ασφυκτικά ιεραρχικό έλεγχο και την τυπολατρική γραφειοκρατία.

Υπό την έννοια αυτή, η καλλιέργεια και η διεύρυνση της αποδοχής της κατάλληλης οργανωσιακής κουλτούρας και διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας μπορεί να αποδειχθεί μακροπρόθεσμα πολύ πιο αποτελεσματική μέθοδος για τη βελτίωση της συμπεριφοράς της διοίκησης στο σύνολό της και την αποκατάσταση μεγαλύτερης διαφάνειας και εμπιστοσύνης σε αυτήν.

Το ζήτημα, εντούτοις, με τις ρυθμιστικές αρχές και αξίες, τα κανονιστικά πλαίσια και την οργανωσιακή κουλτούρα, πέρα από την εγγενή ασάφεια και αοριστία, τον χαμηλό βαθμό τυποποίησης που χαρακτηρίζει τις σχετικές έννοιες, έγκειται στο ότι τείνουν αυτές μακροπρόθεσμα να επιτείνουν την επαγγελματική αυτονομία και ανεξαρτησία του σώματος ή της κοινωνικής κατηγορίας των ατόμων που τις ενστερνίζονται. Οι γιατροί, οι δικηγόροι, οι καθηγητές, οι στρατιωτικοί, οι δικαστές, κ.λπ., ως επαγγελματικά και επιστημονικά εξειδικευμένα σώματα δημόσιων λειτουργών, υπό την ευρεία έννοια του όρου, αναπτύσσουν εν καιρώ τις δικές τους αξίες και τους κώδικες συμπεριφοράς (περιλαμβανομένων και των σχετικών προνομίων), με τρόπο ώστε ο εξωτερικός έλεγχος και οι πιέσεις να μην υπεισέρχονται εύκολα στα ενδότερα του «συστήματος», το οποίο αποκτά έτσι τη δική του αυτονομία και αυτοαναφορά.

Στις περιπτώσεις αυτές το *esprit de corps* στο συγκεκριμένο επιμέρους διοικητικό ή επαγγελματικό υποσύστημα μπορεί να μην συμπίπτει, να αποκλίνει ή και να αντιστρατεύεται την ευρύτερη *volonté générale*.

Η εσωτερική αυτοαναφορά και η ενδο-επαγγελματική («συντεχνιακή») αλληλεγγύη υποκαθιστά και υπονομεύει την κοινωνική λογοδοσία και υπευθυνότητα προς το ευρύτερο κοινωνικό σώμα και την πολιτική ηγεσία, που υποτίθεται ότι το εκφράζει. Βρίσκεται τότε αυτή ανήμπορη να διεισδύσει στη «μαύρη τρύπα» του σώματος των εξειδικευμένων και επαγγελματικά αλληλέγγυων στελεχών και υπαλλήλων.

Αξίζει, εξάλλου, να σημειωθεί ότι το «πνεύμα της συντεχνίας», που είναι η άλλη (η σκοτεινή) όψη της κοινωνίας των πολιτών, όχι μόνο δεν υποχωρεί, αλλά τείνει μάλλον να διευρύνεται στη σύγχρονη κοινωνική δομή. Ο λόγος είναι ότι βρίσκονται σε εξέλιξη οι δυναμικές τάσεις της λειτουργικής διαφοροποίησης σε διάφορους επιμέρους τομείς και διαδικασίες του κοινωνικού πράττειν, με συνέπεια να πολλαπλασιάζονται τα ποικίλα κέντρα ισχύος και επιρροής. Κέντρα που δεν είναι δεκτικά υπερβολικού εξωτερικού ελέγχου και επιτήρησης. Διαπιστώνεται, έτσι, ολοένα και περισσότερο ότι η αυτονομία και ο αυτοέλεγχος των επιστημονικών και επαγγελματικών πεδίων κοινωνικής δράσης αποτελούν το θεμιτό «κόστος» για την εξειδίκευση και την αποτελεσματικότητά τους.

Το κόστος αυτό είναι ενδεχομένως έτοιμη να πληρώσει η ευρύτερη κοινωνία, αρκεί να συνειδητοποιηθεί ότι τούτο συνεπάγεται την αναγνώριση και τη συμφιλίωση με την ιδέα μιας ακόμα «μαύρης τρύπας» στη δημόσια σφαίρα.



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

**ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ
& ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ
ΓΕΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ & ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΤΜΗΜΑΤΑ Α, Β**

Αθήνα 2/4/ 2009

Αριθ. Πρωτ:1036162/ 198/ ΔΠ&Α

ΠΟΛ. 1047

Ταχ. Δ/ση: Ερμού 23-25
Ταχ. Κωδ: 101 84, Αθήνα
Πληροφ.: Β. Αλεξοπούλου
Α. Μίτσουλη
Τηλέφωνα: 210-3222593
210-3253748
Fax: 210-3253748

ΠΡΟΣ: ΩΣ Π.Δ.

**Θέμα: Εισαγωγή Συστήματος διοίκησης μέσω στόχων - Καθορισμός
Δεικτών μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας
των Υπηρεσιών στον Τομέα Οικονομικών του Υπουργείου
Οικονομίας και Οικονομικών**

I. Γενικά:

Είναι γνωστό ότι, η αποστολή της δημόσιας διοίκησης πρέπει να διαμορφώνεται σύμφωνα με την αρχή του σεβασμού και της εξυπηρέτησης του πολίτη και να έχει κυρίαρχο προσανατολισμό όχι μόνο την διεκπεραίωση των θεσμικά καθορισμένων αρμοδιοτήτων αλλά και την παροχή υπηρεσιών ποιότητας, όπως υπαγορεύονται από τη σύγχρονη διοικητική επιστήμη και τις τάσεις που κυριαρχούν στον ευρωπαϊκό και διεθνή χώρο.

Σύμφωνα με αυτή την αντίληψη και των οριζόμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση για τον εκσυγχρονισμό και ταυτόχρονα την αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, θεσμοθετήθηκε μέσω του ν. 3230/04 η εφαρμογή στις Υπηρεσίες του Δημόσιου τομέα των Αρχών Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Ειδικότερα, καθιερώθηκε η διοίκηση μέσω στόχων, καθώς και η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των Υπηρεσιών του Δημόσιου Τομέα βάσει δεικτών μέτρησης.

II. Νομικό πλαίσιο:

1. Με τις διατάξεις του άρθρου 1, παρ. 2 του ν.3230/04 (ΦΕΚ 44/Α/11-2-2004), καθιερώθηκε η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της Δημόσιας

Διοίκησης. Σκοπός της μέτρησης είναι η αξιολόγηση των Υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης, η ενίσχυση της διαφάνειας, η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών προς όφελος των πολιτών.

2. Με το άρθρο 6 του ίδιου νόμου προβλέπεται ότι με Προεδρικό Διάταγμα συνιστώνται στα Υπουργεία μονάδες ποιότητας και αποδοτικότητας. **Με το Π.Δ. 156/2007 συστάθηκε στη Κ.Υ του Υπουργείου Οικονομίας & Οικονομικών, (Τομέας Οικονομικών), Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας**, η οποία υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης, αλλά στην αρμοδιότητα της έχει το σύνολο των Υπηρεσιακών Μονάδων του τομέα Οικονομικών, δηλαδή Φορολογική & Τελωνειακή διοίκηση, ΓΛΚ, ΓΓΠΣ και το Γενικό Χημείο του Κράτους (στο οποίο λειτουργεί σχετικό τμήμα ποιότητας και ορίζεται ανάλογη συνεργασία).

Η Διεύθυνσή Ποιότητας και Αποδοτικότητας είναι αρμόδια για τη μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, την εκτίμηση των αποτελεσμάτων και τη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων για τη βελτίωση των Υπηρεσιακών Μονάδων του τομέα Οικονομικών του Υπουργείου.

3. Επίσης σύμφωνα με το **άρθρο 1 του ν.3230/04**, αποσαφηνίζονται οι έννοιες *αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα* και ορίζονται ως εξής:

Αποτελεσματικότητα είναι η ικανότητα της Δημόσιας Διοίκησης να εκπληρώνει τους προγραμματισθέντες στόχους και

Αποδοτικότητα είναι η ικανότητα να επιτυγχάνει στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό τους στόχους αυτούς με το μικρότερο δυνατό κόστος.

4. Περαιτέρω, σύμφωνα με το **άρθρο 3 του ίδιου νόμου καθιερώνεται η διοίκηση να γίνεται μέσω στόχων και συγκεκριμένα:**

α) Η πολιτική ηγεσία καθορίζει και κατανέμει τους στρατηγικούς στόχους για κάθε επόμενο έτος.

β) Η υπηρεσιακή ηγεσία σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο καθορίζει στόχους οι οποίοι περιβάλλονται με τον τύπο απόφασης μέχρι το τέλος κάθε έτους, για να ισχύσουν κατά το επόμενο έτος

γ) Για την αποτίμηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας χρησιμοποιούνται δείκτες μέτρησης.

Όπως αναφέρεται στις διατάξεις του άρθρου 5 του ίδιου νόμου, οι δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας **χωρίζονται σε δύο κυρίως κατηγορίες:**

- α) Γενικοί δείκτες και
- β) Ειδικοί δείκτες

Οι Γενικοί δείκτες ορίζονται εκ του νομοθέτη ως:

- ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα πολιτών,
- το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται,
- η εφαρμογή νέων τεχνολογιών,
- το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών.

Οι Ειδικοί Δείκτες ορίζονται συμπληρωματικά, για κάθε Υπηρεσιακή Μονάδα και πρέπει να αντιστοιχούν στο είδος των παρεχομένων από αυτές υπηρεσιών.

5. Σύμφωνα με το άρθρο 5, παρ. 4 του ν. 3230/2004, με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού, εξειδικεύονται περαιτέρω οι γενικοί και ορίζονται οι ειδικοί δείκτες, καθορίζεται ο τρόπος της μέτρησης, η περιοδικότητα της μέτρησης και κάθε άλλο αναγκαίο θέμα.

III. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΚΑΤΑ ΤΟΝ Ν. 3230/04

Για την εφαρμογή του συστήματος «διοίκησης μέσω στόχων και μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών μέσω συγκεκριμένων δεικτών», το θεσμικό πλαίσιο καθορίζει **ετήσιο πλάνο δράσης της Διοίκησης**, στο οποίο περιλαμβάνονται οι παρακάτω ενέργειες :

1. **Ετήσιος καθορισμός στρατηγικών στόχων του φορέα:** Με απόφαση του ο Υπουργός ή το όργανο Διοίκησης κάθε φορέα γνωστοποιεί και κατανέμει στις οικείες υπηρεσίες τους στρατηγικούς στόχους για το επόμενο έτος
2. **Ανάλυση των στρατηγικών στόχων** από τους Γενικούς Δ/ντές ή Δ/ντές και **ενημέρωση** των υφιστάμενων αυτών.
3. **Εξειδίκευση και επιμερισμός των στόχων ανά Διεύθυνση και Τμήμα** κατόπιν συνεργασίας Δ/ντών και Τμηματάρχων.
4. **Κατάρτιση συγκεκριμένου προγράμματος δράσης των μονάδων σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο.** Στο πρόγραμμα αυτό, αναλύονται οι στόχοι κάθε μονάδας σε συγκεκριμένες ενέργειες, τίθεται το χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση τους και προσδιορίζεται η συμβολή κάθε υπαλλήλου στην επίτευξη των στόχων του τμήματος και κάθε τμήματος στο στόχο της Δ/νσης.
5. **Έκδοση απόφασης στοχοθεσίας κάθε Γενικής Δ/νσης ή Δ/νσης**, που εκδίδεται από το αρμόδιο όργανο διοίκησης και προσυπογράφεται από Γεν. Δ/ντές ή Δ/ντές (όπου δεν υφίστανται Γεν. Δ/νσεις) το αργότερο έως 20 Δεκεμβρίου κάθε έτους και κοινοποιείται σε όλο το προσωπικό του φορέα. Σε αυτήν καθορίζονται: ο βαθμός προτεραιότητας κάθε στόχου, οι δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους.
6. **Έκδοση κοινής απόφασης των υπουργών Εσωτερικών και Οικονομίας & Οικονομικών με την οποία καθορίζονται οι γενικοί και ειδικοί δείκτες μέτρησης της απόδοσης κάθε υπηρεσιακής μονάδας**, αναλόγως των παρεχόμενων από αυτήν υπηρεσιών. Οι προτάσεις για την θέσπιση των δεικτών απόδοσης των υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, θα υποδειχθούν στην υπό έκδοση υπουργική απόφαση κατόπιν συνεργασίας της Δ/νσης μας με τις καθ' ύλην αρμόδιες Δ/νσεις του τομέα Οικονομικών του ΥΠ.Ο.Ο.
7. **Παρακολούθηση** από τους Προϊσταμένους των Οργανικών Μονάδων σε τακτά χρονικά διαστήματα, που δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερα του τριμήνου, της **πορείας υλοποίησης** των στόχων και των αποτελεσμάτων των δεικτών μέτρησης.
8. **Αναθεώρηση και επανακαθορισμός των στόχων είτε τροποποίηση του ετήσιου χρονοδιαγράμματος υλοποίησής τους**, εφόσον επισημανθεί απόκλιση μεταξύ επιθυμητών και πραγματικών αποτελεσμάτων, είτε εφόσον προκύψουν νέες ανάγκες ή δεδομένα.

9. Αξιοποίηση της ετήσιας έκθεσης απολογισμού δράσης των Υπηρεσιών που εκδίδεται ετησίως από την Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του ΥΠΟ.Ο. με την διατύπωση **προτάσεων βελτίωσης της λειτουργίας** τους.

IV. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ Ν.3230/2004 στο ΥΠΟΙΟ

Για την πρώτη εφαρμογή του συστήματος μέτρησης απόδοσης των Υπηρεσιών του τομέα Οικονομικών του ΥΠΟΙΟ, σχεδιάζεται να ακολουθηθεί η παρακάτω μεθοδολογία δράσης:

1. Αποτύπωση της αποστολής και των επιχειρησιακών στόχων κάθε Γενικής Διεύθυνσης, που εντάσσονται στα πλαίσια των στρατηγικών στόχων του ΥΠΟΙΟ.

Κάθε Γενική Διεύθυνση καλείται να αποτυπώσει την αποστολή της (όπως προκύπτει από την περιγραφή των αρμοδιοτήτων της) και τους επιχειρησιακούς στόχους που επιδιώκει να πετύχει για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη πραγματοποίηση της αποστολής της στα πλαίσια του στρατηγικού στόχου του ΥΠΟΙΟ που της αναλογεί.

2. Περιγραφή της αποστολής και των επιμέρους/βασικών στόχων που αναλαμβάνει κάθε Διεύθυνση και των δράσεων που πραγματοποιεί για την επίτευξη των στόχων της.

Κάθε Διεύθυνση καλείται να ορίσει και να περιγράψει :

- α) Την αποστολή της** (δηλαδή τις αρμοδιότητες της και τις επιδιώξεις της στα πλαίσια των επιχειρησιακών στόχων της Γενικής Δ/σης στην οποία ανήκει)
- β) Τους στόχους που η ίδια θέτει** σε κάθε επιμέρους δράση της (οι οποίοι θα προκύψουν από τις αρμοδιότητες της, λαμβανομένου υπόψη του στρατηγικού στόχου του ΥΠΟΙΟ που την αφορά και του επιχειρησιακού στόχου της Γενικής Δ/σης στην οποία ανήκει).
- γ) Τις δράσεις (ενέργειες)** που αναλαμβάνει για την πραγματοποίηση της αποστολής και των στόχων της, οι οποίες κατανέμονται στα τμήματα της κατά την αρμοδιότητα αυτών.
- δ) Τις αρμοδιότητες** των θέσεων εργασίας για τους υπαλλήλους που απασχολεί για κάθε δράση της.
- ε) Τον δείκτη απόδοσης** για κάθε επιμέρους δράση της, δηλαδή το ενδεικτικό μέτρο που θα χρησιμοποιεί για τον προσδιορισμό του επιπέδου των αποτελεσμάτων της κάθε δράσης. (Για τα χαρακτηριστικά που πρέπει να συγκεντρώνουν οι δείκτες απόδοσης γίνεται ειδική μνεία στο συνημμένο παράρτημα).

- στ) Τα στοιχεία που πρέπει να συγκεντρώνονται και τη διαδικασία συλλογής τους** ώστε ο δείκτης απόδοσης κάθε δράσης να αποτυπώνει αξιόπιστα, μετρήσιμα και συγκρίσιμα αποτελέσματα
- ζ) Την αριθμητική αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης για κάθε δείκτη απόδοσης** (σύμφωνα με τα σημερινά διαθέσιμα στοιχεία εφόσον υπάρχουν) και τον στόχο (αριθμητικά) που επιδιώκει για το τρέχον έτος .
- η) Το χρονοδιάγραμμα για την εκπλήρωση κάθε στόχου της** που θα της επιτρέπει να αξιολογεί την απόδοση των τμημάτων (μέσα από την παρακολούθηση των δεικτών απόδοσης κάθε επιμέρους δράσης, από τους οποίους θα λαμβάνει κατευθύνσεις για διορθωτικές ενέργειες).
- θ) Έναν συνδυασμό μετρήσεων αποτελεσμάτων (δεικτών) από τις επιμέρους δράσεις (ενέργειες) της**, από τους οποίους θα μπορεί να οριστεί ένας μοναδικός δείκτης απόδοσης για την συνολική δράση της.
- ι) Πως θα παρακολουθεί το χρονοδιάγραμμα εκπλήρωσης των στόχων της.** Σύμφωνα με τα αποτελέσματα των δεικτών απόδοσης, θα αξιολογεί τη συμβολή των υπαλλήλων και θα παρεμβαίνει δίνοντας τις απαιτούμενες κατευθύνσεις σε αυτούς για την επίτευξη των στόχων.

3. Μηχανογραφική υποστήριξη του Συστήματος Διοίκησης μέσω στόχων και επεξεργασίας στοιχείων για την ανάδειξη αριθμητικών αποτελεσμάτων των δεικτών απόδοσης

Για την πραγματοποίηση του στόχου μέτρησης των ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων κάθε Υπηρεσίας σύμφωνα με τους δείκτες απόδοσης που θα οριστούν για κάθε μια Διεύθυνση, είναι απαραίτητο να αναπτυχθεί μηχανογραφική εφαρμογή από την ΓΓΠΣ που θα υποστηρίζεται από ομάδα υπαλλήλων της .

Η συγκεκριμένη εφαρμογή θα κληθεί να εξυπηρετήσει :

- Τη συλλογή ή άντληση στοιχείων σχετικών με τα αποτελέσματα των δεικτών μέτρησης που θα οριστούν για κάθε υπηρεσιακή μονάδα.
- Την επεξεργασία των στοιχείων με στόχο την εξαγωγή συμπερασμάτων για κάθε αντικείμενο δράσης και για την γενικότερη λειτουργία κάθε μονάδας σε χρονικά προσδιορισμένα διαστήματα και ετησίως .
- Την ροή πληροφοριών από τις Περιφερειακές προς τις Δ/σεις της Κ.Υ., με τελικό αποδέκτη την Δ/ση μας.

4. Ορισμός δυο υπαλλήλων-εκπροσώπων κάθε Διεύθυνσης για την εφαρμογή του συστήματος.

Οι κεντρικές Διευθύνσεις πρέπει άμεσα να ορίσουν δυο υπεύθυνους υπαλλήλους εκπροσώπους τους, με γνώση και εμπειρία του αντικειμένου της Δ/σης στο σύνολο του, οι οποίοι σε συνεργασία με την Διεύθυνση μας και την Ομάδα Έργου της ΓΓΠΣ,

θα συντονίσουν και θα προετοιμάσουν την εφαρμογή του συστήματος στην Μονάδα που υπηρετούν.

5. Ενημερωτικές ημερίδες προϊσταμένων – εκπαίδευση για την εφαρμογή του νέου συστήματος.

Για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή και την περαιτέρω αποσαφήνιση του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων και δεικτών απόδοσης, πρόκειται να διοργανωθούν με την συνεργασία της ΣΕΥΥΟ :

1. Ενημερωτικές ημερίδες για τους προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων με στόχο την ενημέρωση των συμμετεχόντων στο νέο θεσμικό πλαίσιο στις αρμοδιότητες τους στην διαδικασία στοχοθεσίας και στην παρακολούθηση υλοποίησης των στόχων της υπηρεσιακής μονάδας στην οποία προΐστανται, στις μεθόδους μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών με την καθιέρωση των ενδεδειγμένων κατά περίπτωση δεικτών, και γενικότερα την ευαισθητοποίηση τους στον νέο ρόλο που καλούνται να επιτελέσουν με βάση το νέο σύστημα.
2. Προγράμματα εκπαίδευσης, κατ' αρχήν των υπαλλήλων – εκπροσώπων που θα οριστούν από κάθε Διεύθυνση και στη συνέχεια για όλους τους υπαλλήλους, για την εφαρμογή του νέου συστήματος.

Θέτουμε υπόψη σας ότι η αξιολόγηση των κρατικών δράσεων βάση δεικτών απόδοσης, αποτελεί ταυτόχρονα το εργαλείο της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης που προωθεί το ΥΠΟΙΟ για την μετάβαση στο νέο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης μέσω του «Προϋπολογισμού Προγραμμάτων Απόδοσης». Στο πλαίσιο αυτό, οι φορείς πρόκειται να αποτυπώνουν:

- α) τους βασικούς τους στόχους σε επίπεδο προγραμμάτων και δράσεων,
- β) τις βασικές ενέργειες που θα επιτελούν για την επίτευξη των στόχων τους βάση της χρηματοδότησης τους και
- γ) θα προτείνουν δείκτες αξιολόγησης των αποτελεσμάτων τους.

Αυτονόητο είναι, ότι οι δείκτες απόδοσης θα παρέχουν την αναγκαία πληροφόρηση ώστε να διευκολύνεται η λήψη αποφάσεων για την ορθότερη κατανομή και αξιοποίηση των δημόσιων πόρων κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού, με στόχο τον εξορθολογισμό των δημόσιων δαπανών, τον περιορισμό εκείνων με χαμηλή αποδοτικότητα και τον αποτελεσματικότερο έλεγχο της δημόσιας διαχείρισης.

V. Χρονοδιάγραμμα εφαρμογής του συστήματος

Το σύστημα ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΣΤΟΧΩΝ θα εφαρμοστεί σταδιακά στον Τομέα Οικονομικών του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Η εφαρμογή του, θα αρχίσει από τις Κεντρικές Διευθύνσεις με στόχους και δείκτες για τα εποπτευόμενα αντικείμενα ευθύνης τους που υλοποιούνται μέσω των περιφερειακών υπηρεσιών, με στόχο να επεκταθεί στην όλη λειτουργία του συνόλου των αρμοδιοτήτων τόσο των κεντρικών όσο και των Περιφερειακών Μονάδων σε χρονικό ορίζοντα διετίας.

Συνεπώς, οι Γενικές Διευθύνσεις, τα εποπτευόμενα ΝΠΔΔ και τα συλλογικά όργανα αρμοδιότητας του Τομέα Οικονομικών προς τους οποίους απευθύνεται το παρόν, καλούνται να μεριμνήσουν με ευθύνη τους για την εφαρμογή των διαδικασιών που περιγράφονται παραπάνω στις Διευθύνσεις ή στον τομέα ευθύνης τους, εντός δυο μηνών από την υπογραφή του παρόντος.

Ειδικότερα, κάθε Δ/ση πρέπει να προσδιορίσει τους στόχους της, να καθορίσει τους δείκτες απόδοσης των δράσεων της και να υποδείξει τα στοιχεία εκείνα που επιδέχονται συλλογή και επεξεργασία για την ανάδειξη μέτρου σε κάθε δείκτη απόδοσης.

Σε κάθε περίπτωση όπου είναι εφικτό, να αποτυπώσει αριθμητικά τον δείκτη μέτρησης προσδιορίζοντας την υφιστάμενη κατάσταση κατά το χρόνο έναρξης, σε κάθε δείκτη που θα καθορίσει, προκειμένου να είναι συγκρίσιμα τα μεγέθη αυτού στο τέλος του πρώτου έτους και να είναι δυνατή η εξαγωγή αποτελεσμάτων.

Επιπλέον, να ορίσει αριθμητικούς στόχους δείκτες σε κάθε δράση – στόχο οι οποίοι θα είναι εφαρμοστέοι για το 2010. Τέλος, να ορίσει τους υπαλλήλους –εκπροσώπους της που θα συντονίσουν τις ενέργειες σε συνεργασία με την Δ/ση μας και την ΓΓΠΣ. Όλες οι ενέργειες θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί από τις Διευθύνσεις εντός του διμήνου, με αποδέκτη κάθε Γενική Διεύθυνση ή το όργανο Διοίκησης του ΝΠΔΔ ή του συλλογικού οργάνου κατά περίπτωση, που θα αναλάβουν την αποστολή τους στην Διεύθυνση μας για την επεξεργασία, σύνταξη και προώθηση της κοινής Υπουργικής Απόφασης των κ. κ. Υπουργών ΥΠΟΙΟ & ΥΠΕΣΔΑ που θα καθιερώσει δείκτες για τις υπηρεσίες του ΥΠΟΙΟ.

Επισημαίνουμε ότι, σύμφωνα με το Ν.3230/ 2004, η διαδικασία καθορισμού της στοχοθεσίας ολοκληρώνεται το δίμηνο Νοέμβριο – Δεκέμβριο του προηγούμενου έτους για κάθε επόμενο έτος, ενώ ως χρόνος καθορισμού των δεικτών ορίζεται το πρώτο δίμηνο κάθε έτους, με στόχο την έκδοση των σχετικών υπουργικών αποφάσεων στις ενδεδειγμένες προθεσμίες κάθε φορά. Οι διαδικασίες που θα ακολουθούνται ετησίως μετά την πρώτη εφαρμογή του συστήματος θα συντονίζονται από την Δ/ση μας με σχετικές εγκυκλίου.

Τα αποτελέσματα των δεικτών απόδοσης θα παρακολουθούνται από την κάθε Δ/ση και την Δ/ση μας, η οποία έχει την κατά νόμο αρμοδιότητα για την επεξεργασία των αποτελεσμάτων των μετρήσεων και την υποβολή σε ετήσια βάση σχετικών αποτελεσμάτων αξιολόγησης και απολογισμού δράσης των Υπηρεσιών. Οι εκθέσεις αυτές θα υποβάλλονται στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών και θα κοινοποιούνται στην Δ/ση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Είμαστε στη διάθεση σας για κάθε διευκρίνιση και πληροφορία σχετικά με την εφαρμογή των προαναφερομένων.

Για τη διευκόλυνση των Υπηρεσιών, παραθέτουμε παράρτημα με διευκρινήσεις, οδηγίες, πίνακες, ενδεικτικούς στόχους, δείκτες και υποδείγματα που εκτιμούμε ότι θα βοηθήσουν αποτελεσματικά κατά την πρώτη εφαρμογή του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων.

Ο ΓΕΝ. ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΣΚΟΡΔΑΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΔΙΑΝΟΜΗΣ :

- A)
- | | | |
|-----|---|---|
| 1. | » | Γεν. Διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης |
| 2. | » | Γεν. Διευθυντή Φορολογίας |
| 3. | » | Γεν. Διευθυντή Φορολογικών Ελέγχων |
| 4. | » | Γεν. Διευθυντή Τελωνείων & ΕΦΚ |
| 5. | » | Γεν. Διευθυντή ΓΧΚ |
| 6. | » | Γεν. Διευθυντή Οικ. Επιθεώρησης |
| 7. | » | Γεν. Διευθυντή Δημόσιας Περιουσίας & Εθνικών Κληροδοτημάτων |
| 8. | » | Γεν. Διευθυντή ΚΕΠΥΟ |
| 9. | » | Γεν. Διευθυντή Θησαυροφυλακίου & Προϋπολογισμού |
| 10. | » | Γεν. Διευθυντή Διοίκησης Ελέγχων συγχρηματ/νων Προγ/των |
| 11. | » | Γεν. Διευθυντή Μισθών & Συντάξεων |
| 12. | » | Γεν. Διευθυντή Δημοσιονομικών Ελέγχων |

- B) Όλες τις Διευθύνσεις των κεντρικών Υπηρεσιών και τα μόνιμα συλλογικά όργανα, αρμοδιότητας των ανωτέρω Γενικών Διευθύνσεων

ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ:

1. Γραφείο Υπουργού κ. Γ. Παπαθανασίου
2. Γραφείο Υφυπουργού κ. Αντ. Μπέζα
3. Γραφείο Υφυπουργού κ. Ν. Λέγκα
4. Γραφείο Γεν. Γραμματέα Φορολ/κών & Τελων/κών Θεμάτων
5. » Γεν. Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής
6. » Γεν. Γραμματέα Πληροφ/κων Συστημάτων
7. » Ειδ. Γραμματέα ΥΠΕΕ

ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ

ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ & ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

α) ΤΜΗΜΑ Α΄

β) ΤΜΗΜΑ Β΄

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

- 1. ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΟΣ ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΜΕ: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥΣ ΣΤΟΧΟΥΣ – ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥΣ ΣΤΟΧΟΥΣ-ΔΡΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΟΥ ΥΠΟΙΟ.**
- 2. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΔΕΙΚΤΩΝ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ**
- 3. ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΔΕΙΚΤΩΝ**
 - I. Δ/ΝΣΗ ΕΛΕΓΧΩΝ**
 - II.Δ/ΝΣΗ ΦΠΑ**
- 4. ΒΟΗΘΗΤΙΚΑ ΕΝΤΥΠΑ**

1. ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΟΣ ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ

**{ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ –ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ -
ΔΡΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΔΕΙΚΤΩΝ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΤΟΥ ΥΠΟΙΟ}**

1. Ενδεικτικοί στρατηγικοί στόχοι του ΥΠΟΙΟ.

- Καλύτερη εξυπηρέτηση των φορολογουμένων πολιτών/πελατών
- Διαφανές – δίκαιο και λειτουργικό φορολογικό σύστημα
- Καλύτερη λειτουργία των Υπηρεσιών για την ορθή εκτέλεση του Προϋπολογισμού.
- Αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου - Διεύρυνση της φορολογικής βάσης.
- Καλύτερη αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας
- Εισαγωγή νέων τεχνολογιών για τη εξυπηρέτηση του πολίτη και βελτίωση των υποδομών για ταχύτερες και αποτελεσματικότερες διασταυρώσεις.

2. Ενδεικτικοί επιχειρησιακοί στόχοι των Γενικών Δ/σεων και Δράσεις των Δ/σεων σε σχέση με τους στρατηγικούς στόχους του ΥΠΟΙΟ.

- Μείωση της παραβατικότητας της φορολογικής νομοθεσίας, μέσω π.χ. στοχευμένων φορολογικών ελέγχων και διασταυρώσεων για την εφαρμογή της.
- Βελτίωση της αποτελεσματικότητας του ελεγκτικού μηχανισμού, μέσω π.χ. στρατηγικής εκπαίδευσης και αξιολόγησης προσωπικού ελεγκτικών υπηρεσιών, εφαρμογής συστήματος αντικειμενικότητας και διαφάνειας της ελεγκτικής δράσης κλπ.
- Αύξηση της παραγωγικότητας των Υπηρεσιών, μέσω πχ ανάπτυξης συστήματος διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού-αξιολόγησης και αξιοποίησης του, ανάπτυξης συστήματος μετρήσεων αποτελεσματικότητας υπηρεσιών, διοικητικής αναδιάρθρωσης με στόχο την άρση επικαλύψεων και περιορισμού συναρμοδιοτήτων των υπηρεσιών, εφαρμογή Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης.
- Ενίσχυση της εμπιστοσύνης των φορολογουμένων στο φορολογικό σύστημα, μέσω π.χ. ανάπτυξης συστήματος εσωτερικού ελέγχου που διασφαλίζει την ισότιμη μεταχείριση των φορολογουμένων, θέσπισης κώδικα δεοντολογίας υπαλλήλων ΥΠΟΙΟ.
- Ενθάρρυνση της οικειοθελούς συμμόρφωσης, μέσω π.χ. απλούστευσης διαδικασιών, κωδικοποίησης νομοθεσίας, εκστρατείας ενημέρωσης πολιτών, υιοθέτησης συστήματος παροχής κινήτρων στους φορολογούμενους.
- Αύξηση του βαθμού εξυπηρέτησης των πολιτών, μέσω π.χ. αξιοποίησης του συστήματος ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για την μείωση του αριθμού των αιτουμένων πιστοποιητικών, ανάπτυξης μηχανογραφικών συστημάτων ηλεκτρονικών συναλλαγών,

εφαρμογής πολιτικών μείωσης του χρόνου συναλλαγών, λειτουργίας τηλεφωνικού κέντρου υποστηριζόμενου από κατάλληλη μηχανογραφική εφαρμογή για την παροχή απαντήσεων και διευκρινήσεων σε συνήθη ερωτήματα εφαρμογής νομοθεσίας, ανάπτυξη συνεργασίας με Κ.Ε.Π.

- Αύξηση του ποσοστού βεβαίωσης και είσπραξης εσόδων, μέσω π.χ. διεύρυνσης της φορολογικής βάσης, στόχευσης βάση κριτηρίων των επιχειρήσεων που ελέγχονται, μείωσης των υποθέσεων διαφορών που προσφεύγουν για επίλυση στα δικαστήρια, μείωσης αριθμού επισφαλών απαιτήσεων του Δημοσίου.
- Καθιέρωση σταθερού φορολογικού συστήματος, μέσω π.χ. μελέτης και εντοπισμού αδυναμιών φορολογικής νομοθεσίας και λήψης μέτρων βελτίωσης.
- Αύξηση εσόδων από την διαχείριση δημόσιας περιουσίας, μέσω π.χ. καταγραφής και αξιοποίησης ακίνητης δημόσιας περιουσίας.

3. Ενδεικτικές μετρήσεις στοιχείων και δείκτες απόδοσης επιχειρησιακών και επιμέρους στόχων:

I. Φορολογικός Τομέας

- Σχέση άμεσων – έμμεσων φόρων
- Σχέση προϋπολογισθέντων – υπολογισθέντων – εισπραχθέντων φόρων
- Σχέση εισπραχθέντων – βεβαιωθέντων εσόδων
- Κόστος διαχείρισης ανά φόρο & φορολογούμενο
- Συνολικός αριθμός επιχειρήσεων ανά κατηγορία τήρησης βιβλίων (Α, Β, Γ Κατηγορία βιβλίων), ανά τύπο νομικού προσώπου (ΑΕ, ΕΠΕ, ΟΕ,ΕΕ, Συνεταιρισμοί, Αλλοδαπές, Λοιποί υπόχρεοι), φυσικά πρόσωπα και αποτελέσματα ελέγχου
- Συνολικός αριθμός ενάρξεων, διακοπών, μεταβολών των επιχειρήσεων ανά κατηγορία τήρησης βιβλίων (Α, Β, Γ Κατηγορία βιβλίων), ανά τύπο νομικού προσώπου (ΑΕ, ΕΠΕ, ΟΕ,ΕΕ, Συνεταιρισμοί, Αλλοδαπές, Λοιποί υπόχρεοι), φυσικά πρόσωπα, σε σχέση με την εξέταση της βελτίωσης των παρεχομένων υπηρεσιών και του φορολογικού συστήματος
- Συνολικός αριθμός επιχειρήσεων που ελέγχονται και αποτελέσματα ελέγχου ανά μήνα και προοδευτικά καθ όλη τη διάρκεια του έτους, ανά ελεγκτική υπηρεσία, ανά περιφέρεια, ανά εποπτεία, ανά ελεγκτή
- Εκκρεμείς φορολογικές υποθέσεις για τις οποίες υπάρχουν στοιχεία παραβάσεων και χρόνος ελέγχου
- Ποσοστιαία αύξηση φορολογικών εσόδων σε προκαθορισμένο χρονικό διάστημα (μήνας, τρίμηνο, έτος), σε σχέση με διενεργηθέντες ελέγχους ή διασταυρώσεις
- Αριθμός υποθέσεων στις οποίες έχουν ληφθεί μέτρα διασφάλισης του Δημοσίου
- Αριθμός φορολογικών επιθεωρήσεων με στόχο την αποκάλυψη της παραοικονομίας
- Αριθμός ελέγχων και διαπιστωθείσες παραβάσεις κατά τομέα προληπτικού ελέγχου (επιχειρήσεις, διακίνηση, ενδοκοινοτικές συναλλαγές, ειδικές ομάδες επιχειρήσεων κ.λπ.)
- Έλεγχοι με βάση καταγγελίες ανώνυμες, επώνυμες και αποτελέσματα αυτών.

- Ύψος διαφυγόντων εσόδων από φορολογική απάτη (ανά τομέα δραστηριότητας)
- Συχνότητα λαθών (κατά τη συμπλήρωση δηλώσεων ή καταστάσεων ή άλλων ενεργειών) που εντοπίζονται από της υπηρεσίες σε σχέση με την ενημέρωση των πολιτών, τις οριζόμενες οδηγίες και την όλη λειτουργία των σχετικών διατάξεων
- Αριθμός υποθέσεων που διεκπεραιώνονται / ανά Υπηρεσία / ανά τμήμα / ανά εργαζόμενο
- Αριθμός υποβαλλομένων δηλώσεων σε σχέση με τον πληθυσμό της χώρας, τους εργαζόμενους, τις επιχειρήσεις, σε σχέση με διεθνή στατιστικά στοιχεία
- Αριθμός υποβαλλομένων δηλώσεων μέσω διαδικτύου σε σχέση με το σύνολο (ΦΠΑ, Εισοδήματος, καταστάσεων κ.λπ.) και το στόχο αύξησης των ηλεκτρονικά υποβαλλομένων δηλώσεων
- Δηλώσεις εισοδήματος μηδενικές ως προς το φόρο. Εξέταση σε σχέση με το σύνολο και στόχο μείωσης της φοροδιαφυγής.
- Αριθμός ζητούμενων δηλώσεων και καταστάσεων σε επίπεδο κάθε αντικειμένου, κάθε φορολογούμενου φυσικού ή νομικού προσώπου σε σχέση με το στόχο μείωσης ή συγχώνευσης εντύπων και καταστάσεων
- Αριθμός εκδιδόμενων αποφάσεων κατά έτος και κατά αντικείμενο, σε σχέση με το στόχο της σταθερότητας του νομοθετικού περιβάλλοντος
- Αριθμός τροποποιητικών δηλώσεων σε σχέση με το στόχο μείωσης αυτών και ανεύρεσης της αιτίας υποβολής τους σε σχέση με την βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη
- Αριθμός πιστωτικών δηλώσεων ΦΠΑ σε σχέση με ποσοστό και την συχνότητα ελέγχου των επιχειρήσεων αυτών
- Αριθμός επιτηδευματιών τα βιβλία των οποίων κρίνονται ανεπαρκή ή ανακριβή σε σχέση με το σύνολο των επιχειρήσεων και το γενικότερο στόχο της εφαρμογής του νόμου
- Αριθμός παραβατών και παραβάσεων (ανά ΔΟΥ, ανά περιφέρεια, ανά κατηγορία βιβλίων, συμβιβασμοί, προσφυγές, αριθμός δικαστικών αποφάσεων υπέρ του Δημοσίου, κατά του Δημοσίου, ποινικές υποθέσεις, υποθέσεις με μέτρα διασφάλισης συμφερόντων του Δημοσίου, διάκριση των παραβάσεων σε υποθέσεις απόκρυψης εσόδων και σε λοιπές παραβάσεις) Εξαγωγή και καθορισμός δεικτών εντός των σχέσεων των αριθμών αυτών.
- Μη εκπλήρωση υποχρεώσεων και χρόνος ειδοποίησης του πολίτη, εκ μέρους της υπηρεσίας για την εκπλήρωση της υποχρέωσης τους. Ποσοστό συμμόρφωσης αυτών. Χρόνος ελέγχου των υπολοίπων.
- Ποσοστό συμμόρφωσης μετά την ειδοποίηση της υπηρεσίας για μη εκπλήρωση υποχρέωσης, σε τηλεφωνική, σε γραπτή κλήση
- Θεματικές ενότητες και ώρες εκπαίδευσης υπαλλήλων ανά έτος & ανά υπηρεσιακή μονάδα
- Της αύξησης των υπηρεσιών ηλεκτρονικής εξυπηρέτησης των φορολογουμένων – πολιτών σε σχέση με το συνολικό αριθμό των υποβαλλομένων δηλώσεων, καταστάσεων, ζητούμενων και χορηγούμενων στοιχείων.

Τομέας: Εξυπηρέτηση του πολίτη :

- Αριθμός παραπόνων των φορολογουμένων ανά έτος / ανά υπηρεσιακή μονάδα
- Μέσος χρόνος για την επεξεργασία παραπόνων πολιτών
- Μέσος χρόνος αναμονής ανά υπηρεσιακή μονάδα
- Μέση Διάρκεια διεκπεραίωσης της φορολογικής κ.λπ. διαδικασίας

- Αριθμός διαδικασιών που έχουν απλουστευθεί
- Αριθμός εντύπων, η υποβολή των οποίων έχει εξαιρεθεί, λόγω της απλούστευσης διαδικασιών
- Αριθμός οικονομικών υπηρεσιών που είναι προσβάσιμες σε ΑΜΕΑ
- Αριθμός ζητούμενων διαδικασιών και παροχή δυνατότητας στον πολίτη να εκπληρώσει αυτή μέσω διαδικτύου
- Αριθμός φορολογικών δηλώσεων και πράξεων που έχουν υποβληθεί μέσω διαδικτύου σε σχέση με το σύνολο
- Μέσος χρόνος καθυστέρησης για την επιστροφή φόρου

II. Τελωνειακός Τομέας

- Συνολικός αριθμός ελέγχων και αποτελέσματα ελέγχου ανά τρίμηνο ανά Τελωνείο
- Έλεγχοι που πραγματοποιήθηκαν με βάση καταγγελίες ανώνυμες, επώνυμες σε σχέση με το σύνολο των καταγγελιών και αποτελέσματα αυτών
- Αριθμός υποθέσεων που εκκρεμούν στο δικαστικό τμήμα
- Αριθμός υποθέσεων για τις οποίες έχουν ληφθεί μέτρα διασφάλισης του Δημοσίου
- Αριθμός υποθέσεων για τις οποίες έχουν ζητηθεί πληροφορίες μέσω αμοιβαίας συνδρομής
- Συνολικός αριθμός κατασχέσεων ναρκωτικών ουσιών κατ'έτος ανά Τελωνείο
- Συνολική ποσότητα κατασχεθέντων ναρκωτικών ουσιών ανά είδος κατ'έτος ανά Τελωνείο
- Συνολικός αριθμός κατασχέσεων όπλων και εκρηκτικών υλών κατ'έτος ανά Τελωνείο
- Συνολικές ποσότητες κατασχεθέντων όπλων και εκρηκτικών υλών κατ'έτος ανά Τελωνείο
- Αριθμός ελέγχων σε εγκαταστάσεις επιχειρήσεων που ασχολούνται με πρόδρομες ουσίες παρασκευής ναρκωτικών ουσιών, ανά είδος κατ'έτος ανά Τελωνείο
- Συνολικός αριθμός ελεγχθέντων οχημάτων ανά είδος οχήματος (επιβατικών, φορτηγών, λεωφορείων αμαξοστοιχιών) σε σχέση με τον συνολικό αριθμό διερχομένων οχημάτων ανά είδος, κατ'έτος ανά συνοριακό Τελωνείο
- Συνολικός αριθμός αναζητήσεων στη βάση δεδομένων SCHENGEN κατ'έτος ανά Τελωνείο
- Συνολικός αριθμός εντοπισθέντων αναζητούμενων αντικειμένων (οχήματα, έγγραφα κλπ) στη βάση δεδομένων SCHENGEN κατ'έτος ανά Τελωνείο
- Αριθμός ελέγχων κατόπιν σχετικών πληροφοριών, αναφορικά με προϊόντα διττής χρήσης κατ'έτος ανά Τελωνείο
- Συνολικός αριθμός ελέγχων που πραγματοποιούν οι σκύλοι ανιχνευτές σε σχέση με αποτελέσματα ελέγχων ανά τρίμηνο ανά Τελωνείο
- Συνολικός αριθμός ελέγχων που πραγματοποιούνται μέσω των μηχανημάτων X-RAYS σε σχέση με τα αποτελέσματα ελέγχων ανά τρίμηνο ανά Τελωνείο

- Συνολικός αριθμός ελέγχων που πραγματοποιούνται μέσω των συστημάτων ανίχνευσης ραδιενέργειας σε σχέση με αποτελέσματα ελέγχου ανά τρίμηνο ανά Τελωνείο
- Συνολικός αριθμός ελέγχων που πραγματοποιούν τα αντιλαθρεμπορικά σκάφη της Τελωνειακής Υπηρεσίας σε σχέση με τα αποτελέσματα ελέγχου ανά τρίμηνο ανά Τελωνείο.
- Συνολικός αριθμός φυσικών ελέγχων εμπορευμάτων (υψηλού κινδύνου) σε σχέση με τα αποτελέσματα τους ανά τρίμηνο ανά Τελωνείο ανά εποπτεία ανά ελεγκτή
- Συνολικός αριθμός ελέγχων επισυναπτόμενων εγγράφων (μεσαίου κινδύνου) σε σχέση με τα αποτελέσματα τους ανά τρίμηνο ανά Τελωνείο ανά εποπτεία ανά ελεγκτή
- Συνολικός αριθμός τελωνισμένων κατά δήλωση εμπορευμάτων (χαμηλού κινδύνου) ανά τρίμηνο ανά Τελωνείο
- Συνολικός αριθμός μηνυμάτων αμοιβαίας συνδρομής (AM) σε σχέση με τα αποτελέσματα τους ανά έτος
- Αριθμός μηνυμάτων αμοιβαίας συνδρομής (AM) ανά είδος και χώρα εισαγωγής σε σχέση με τις διαπιστωθείσες παραβάσεις
- Χρόνος διεκπεραίωσης υποθέσεων από την λήψη του μηνύματος μέχρι το κλείσιμο τους
- Αριθμός ελέγχων σε σχέση με διαπιστωθείσες περιπτώσεις λαθρεμπορίας τσιγάρων ανά μήνα ανά Τελωνείο
- Αριθμός ελέγχων σε σχέση με διαπιστωθείσες παραβάσεις στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές είτε σε σχέση με τις συναλλαγές προερχόμενες από τρίτες χώρες
- Διαπιστωθείσες λαθρεμπορίες τσιγάρων (ανά μάρκα / ανά εταιρεία / γνήσια – παραποιημένα)
- Αριθμός ελέγχων με βάση καταγγελίες για λαθρεμπορία τσιγάρων σε σχέση με τα αποτελέσματα τους.

2. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΔΕΙΚΤΩΝ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

ΕΙΔΙΚΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Οι δείκτες επιδόσεων της διοικητικής δράσης είναι ένα χρήσιμο εργαλείο, που παρέχει την αναγκαία πληροφόρηση για να εκτιμηθεί η πρόοδος ως προς την επίτευξη των στόχων ενός δημόσιου οργανισμού, και αποσκοπούν στο να υποβοηθήσουν την ανάπτυξη μακροπρόθεσμων πολιτικών ή την λήψη των κατάλληλων διορθωτικών μέτρων στη λειτουργία του φορέα με αξιολογικά κριτήρια.

ΕΙΔΗ ΔΕΙΚΤΩΝ

Οι δείκτες μέτρησης διαφοροποιούνται ανάλογα με το κριτήριο των επιδόσεων που καλούνται να μετρήσουν και τις πληροφορίες που αποτυπώνουν σε ποσοτικούς και ποιοτικούς.

Ποσοτικοί όταν πρόκειται να παρουσιάσουν την ποσοτική εκτίμηση μιας διαδικασίας ή λειτουργίας

Ποιοτικοί όταν πρόκειται να μετρήσουν την απόδοση της δράσης σε σχέση με ποιοτικές προδιαγραφές που έχει θέσει η υπηρεσία.

Επιπλέον, οι δείκτες μέτρησης διαφοροποιούνται ανάλογα με το επίπεδο διοίκησης και σε αντιστοιχία του στόχου που μετρούν σε επιπτώσεων και αποτελεσμάτων.

Οι στόχοι και οι δείκτες **επιπτώσεων** μετρούν τα αποτελέσματα ενός προγράμματος ή μιας πολιτικής που αποτελεί στρατηγικό στόχο για τον φορέα. Αντιστοιχούν στα ανώτερα διοικητικά επίπεδα κι επιδιώκουν να αναδείξουν το αποτέλεσμα σε σχέση με τις προσδοκίες από την εφαρμογή ενός προγράμματος ή μιας πολιτικής, αποτιμώντας την δράση ενός διοικητικού τομέα που έχει αναλάβει την πραγματοποίηση ενός στρατηγικού στόχου. Οι δείκτες επιπτώσεων αποσκοπούν να δώσουν περιεκτική πληροφόρηση στις κοινωνικές ομάδες (π.χ. για μια γενική διεύθυνση στόχο και δείκτη επίπτωσης μπορεί να αποτελεί η μέτρηση της ωφέλειας από την εφαρμογή ενός νέου νομοθετικού μέτρου)

Αντίθετα, οι στόχοι και δείκτες **αποτελεσμάτων** αντιστοιχούν σε μεγέθη που αποτυπώνουν τα αποτελέσματα (τις επιδόσεις) από την λειτουργία μιας συγκεκριμένης υπηρεσιακής μονάδας (π.χ. Δ/νσης)

Οι δείκτες που θα επιλεγούν για κάθε διοικητική δράση μπορούν να είναι:

Δείκτες αποτελεσματικότητας δηλαδή να μετρούν την ωφελιμότητα (τον βαθμό ικανοποίησης από την παρεχόμενη υπηρεσία) ή την ποσότητα των αποτελεσμάτων

Δείκτες αποδοτικότητας δηλαδή να μετρούν το κόστος λειτουργίας της υπηρεσιακής μονάδας σε σχέση με τα αποτελέσματα αυτής (π.χ. κόστος ανά μονάδα εκροής)

Δείκτες παραγωγικότητας δηλαδή να μετρούν τα αποτελέσματα της λειτουργίας (εκροές) σε σχέση με τον χρόνο που διατίθεται κατά μονάδα αποτελέσματος ή σε σχέση με τους υπαλλήλους που υπηρετούν στην μονάδα.

ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΔΕΙΚΤΩΝ

Οι δείκτες επιδόσεων που θα επιλεγούν για κάθε υπηρεσιακή μονάδα, προκειμένου να συγκεντρώνουν αξιόπιστη και χρήσιμη πληροφόρηση για την πορεία επίτευξης κάθε στόχου, πρέπει να είναι ΚΑΤΑΛΛΗΛΟΙ ώστε να μπορούν να μετρήσουν το

αποτέλεσμα του επιδιωκόμενου στόχου, ΑΚΡΙΒΕΙΣ ώστε να επιβεβαιώνεται το αποτέλεσμα που δίνουν, ΞΕΚΑΘΑΡΟΙ ΚΑΙ ΑΠΛΟΙ ώστε να είναι κατανοητό το αποτέλεσμα τους, ΕΛΕΓΞΙΜΟΙ ώστε να μπορεί να ελέγχεται η πορεία και η υλοποίηση του στόχου, ΣΧΕΤΙΚΟΙ με τον στόχο , ΜΟΝΑΔΙΚΟΙ ώστε να αποκαλύπτουν την απόδοση του συγκεκριμένου στόχου, ΣΥΓΚΡΙΣΙΜΟΙ ώστε διαχρονικά να παρακολουθείται το αποτέλεσμα τους, ΕΦΙΚΤΟΙ ώστε να μπορούν να συγκεντρώσουν τα στοιχεία που χρειάζονται για τη μέτρηση της απόδοσης κάθε δραστηριότητας, ΑΥΣΤΗΡΑ ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΟΙ, ώστε το αποτέλεσμα τους να έχει ουσιαστική επίδραση κατά εφαρμογή πολιτικών είτε την λήψη διορθωτικών μέτρων από την πολιτική ηγεσία και διοικητική ιεραρχία, ΑΡΙΘΜΗΤΙΚΑ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΟΙ, ώστε να μην αναλώνονται οι υπηρεσίες σε μετρήσεις και επεξεργασία στοιχείων που δεν έχουν ουσιαστικό αποτέλεσμα σε σχέση με τον επιδιωκόμενο στόχο, ΚΟΣΤΟΛΟΓΗΜΕΝΟΙ, ώστε το κόστος εργασίας που απαιτείται για την μέτρηση των στοιχείων να μην είναι μεγαλύτερο από την σημασία του αποτελέσματος που αναδεικνύουν.

ΣΥΝΗΘΗ ΣΦΑΛΜΑΤΑ

Επισημαίνουμε ότι, κατά τη διαδικασία καθορισμού στόχων και δεικτών η διοικητική εμπειρία έχει καταδείξει τα παρακάτω αναφερόμενα σφάλματα από τους φορείς, τα οποία πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τον σχεδιασμό του συστήματος μέτρησης της απόδοσης των υπηρεσιών, και να ληφθεί μέριμνα για την αποφυγή τους:

1. Σχεδιάζονται δείκτες για τις ευκολότερα μετρήσιμες διαδικασίες και όχι για εκείνες που έχουν την μεγαλύτερη αξία.
2. Χρησιμοποιούνται δείκτες που μετρούν μόνο τους βραχυπρόθεσμους στόχους ενώ πρέπει να υπάρχει ισορροπία στη μέτρηση μεταξύ βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων.
3. Οι μετρήσεις επικεντρώνονται μόνο σε μια κατηγορία σε βάρος κάποιας άλλης π.χ. ποσοτικές μετρήσεις σε βάρος των ποιοτικών.
4. Διαστρεβλώνονται τα στοιχεία των μετρήσεων έτσι ώστε η υπηρεσία να φαίνεται πιο αποδοτική.
5. Επιλέγονται από τις υπηρεσίες υπερβολικά εξειδικευμένοι δείκτες, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το ενδιαφέρον των πολιτών για το αποτέλεσμα που αναδεικνύουν.
6. Οι συγκρίσεις πολλές φορές γίνονται σε ανόμοια στοιχεία ή μεγέθη μέτρησης.
7. Οι δείκτες δεν αναθεωρούνται σε τακτά χρονικά διαστήματα ώστε να ανταποκρίνονται στις αλλαγές των στρατηγικών στόχων ή στις διαδικασίες δράσης της διοίκησης. Επομένως είναι αναγκαία η καθιέρωση συστήματος αξιολόγησης δεικτών με στόχο την διαρκή αναθεώρηση και επικαιροποίηση τους.

3. ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΔΕΙΚΤΩΝ:

- I. Δ/ΝΣΗ ΕΛΕΓΧΩΝ**
- II. Δ/ΝΣΗ ΦΠΑ**

Ι.ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΔΕΙΚΤΩΝ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ, ΤΗΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ ΕΛΕΓΧΟΥ.

Διεύθυνση Ελέγχου

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ (σε επίπεδο Υπουργείου):

- **Αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής.**

ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ (σε επίπεδο Γεν. Δ/νσης) :

- **Βελτίωση της αποτελεσματικότητας του Ελεγκτικού μηχανισμού.**
- **Βελτίωση κλίματος οικειοθελούς φορολογικής συμμόρφωσης .**

ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΣΤΟΧΟΙ (σε επίπεδο Διεύθυνσης Ελέγχου) :

- **Ορθολογική στόχευση ελέγχων και βελτίωση των αποτελεσμάτων ποσοτικά και ποιοτικά.**
- **Πρωώθηση μέτρων αύξησης φορολογικής συνείδησης.**

(πιθανοί) ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ:

- **Αριθμός και αποτελέσματα διενεργηθέντων ελέγχων σε σχέση με το συνολικό αριθμό , ανά ομάδα ή κατηγορία φορολογουμένων.**
- **Αριθμός υλοποιηθέντων ελέγχων και αποτελέσματα, ανά Ελεγκτική Υπηρεσία (Δ.Ο.Υ, ΠΕΚ, ΔΕΚ), σε σχέση με το σύνολο των προγραμματισθέντων ελέγχων.**
- **Αριθμός και αποτελέσματα διενεργηθέντων ελέγχων, ανά Περιφέρεια και συνολικά σε επίπεδο Χώρας, σε σχέση με τον αριθμό των ελεγκτών που απασχολήθηκαν.**
- **Ποσά φόρου που βεβαιώθηκαν των πραγματοποιηθέντων ελέγχων σε σχέση με το σύνολο των εκκρεμών υποθέσεων.**

**ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΔΕΙΚΤΩΝ ΜΕΤΡΗΣΗΣ
ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ ΦΠΑ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΕΝΑΝ ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΟ
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΣΤΟΧΟ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ**

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ ΥΠΟΙΟ

- Αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής

ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ (σε επίπεδο Γεν. Δ/σης)

- Καθιέρωση σταθερού φορολογικού συστήματος
- Μείωση της παραβατικότητας της φορολογικής νομοθεσίας
- Αύξηση της οικειοθελούς συμμόρφωσης των φορολογουμένων
- Αύξηση του ποσοστού ορθής και ομοιόμορφης εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας

ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΣΤΟΧΟΙ (σε επίπεδο Δ/σης ΦΠΑ)

- Μεγιστοποίηση του βαθμού ενσωμάτωσης της Κοινοτικής στην Εθνική νομοθεσία (μέσω της εισήγησης και παραγωγής νομοθετικού έργου)
- Αύξηση του ποσοστού ορθής και ομοιόμορφης εφαρμογής της νομοθεσίας ΦΠΑ (μέσω π.χ. της μελέτης και εισήγησης έκδοσης εγχειριδίου ή οδηγιών για την εφαρμογή της νομοθεσίας από τους υπαλλήλους τμημάτων ΦΠΑ, σχεδιασμού και εισήγησης κατάλληλων εκπαιδευτικών προγραμμάτων υπαλλήλων ΦΠΑ, δημοσιοποίησης διοικητικών λύσεων επί ερωτημάτων εφαρμογής νομοθεσίας ΦΠΑ)
- Μείωση της φοροδιαφυγής στον ΦΠΑ εγχώριων και ενδοκοινοτικών συναλλαγών (μέσω π.χ. μελέτης και εισήγησης προς την Δ/ση ελέγχων για την έκδοση εγκυκλίου παροχής κατευθύνσεων και οδηγιών ελέγχου ΦΠΑ, παροχής πληροφοριών στις ελεγκτικές υπηρεσίες για τις τάσεις που διαπιστώνονται στην απάτη ΦΠΑ στις εγχώριες και ενδοκοινοτικές συναλλαγές, εισήγησης προς την ΓΓΠΣ για την ανάπτυξη μηχανογραφικών εφαρμογών ελεγκτικών διασταυρώσεων και επαληθεύσεων στις δηλώσεις ΦΠΑ, αξιοποίησης της διοικητικής συνεργασίας των Κ-Μ για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, αξιοποίησης και μεταφοράς τεχνογνωσίας από την ευρωπαϊκή και διεθνή εμπειρία από τους υπαλλήλους-συμμετέχοντες σε επιτροπές-όργανα ΕΕ και διεθνείς οργανισμούς)
- Αύξηση του ποσοστού οικειοθελούς συμμόρφωσης των φορολογουμένων στις διατάξεις ΦΠΑ (μέσω π.χ. τυποποίησης και απλοποίησης διαδικασιών, ανάπτυξης μηχανογραφικών συστημάτων διευκόλυνσης των φορολογικών υποχρεώσεων, εισήγησης παροχής κινήτρων για την οικειοθελή συμμόρφωση, εκστρατείας ενημέρωσης και καθοδήγησης των φορολογουμένων για τις υποχρεώσεις της νομοθεσίας ΦΠΑ, εκπαίδευσης επαγγελματιών ομάδων)
- Αύξηση των εσόδων από τον ΦΠΑ (μέσω π.χ. παροχής κατευθύνσεων για τις ελεγκτικές διασταυρώσεις πριν την απόδοση επιστροφών ΦΠΑ, βελτίωσης

στην διαχείριση αιτήσεων επιστροφών ΦΠΑ της 8^{ης} οδηγίας, παροχής οδηγιών και εποπτεία στη δράση των υπηρεσιών για τον εντοπισμό κυκλωμάτων κυκλικής απάτης στο ενδοκοινοτικό ΦΠΑ, μελέτης και εφαρμογής αξιόπιστου συστήματος επεξεργασίας στατιστικών στοιχείων ΦΠΑ και ιδίων πόρων)

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

1. Ποσοστό αύξησης εσόδων φπα κατ'έτος σε σχέση με το προηγούμενο.
2. Αριθμός μέτρων που προωθήθηκαν από την διεύθυνση για την οικειοθελή συμμόρφωση των φορολογούμενων
3. Αριθμός δηλώσεων ΦΠΑ που υποβάλλονται ηλεκτρονικά σε σχέση με το σύνολο των δηλώσεων
4. Αριθμός υποθέσεων φοροδιαφυγής που εντοπίστηκαν σε σχέση με τον αριθμό ελέγχων που διενεργήθηκαν στα πλαίσια της αμοιβαίας συνδρομής.

4. ΒΟΗΘΗΤΙΚΑ ΕΝΤΥΠΑ



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ
ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ
ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΕΡΕΥΝΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΡΗΣΕΩΝ
ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Ταχ. Δ/υση: Βασ. Σοφίας 15
106 74, Αθήνα
Πληροφορίες: Ι. Σπηλιωτόπουλος
Ερ. Παπαθανάκου
Νίκος Παπαηλιού
Τηλέφωνα: 210 3393396
210 3393327
210 3393328
Fax : 210 3393329

Αθήνα, 13 Σεπτεμβρίου 2006

Αριθμ. Πρωτ.: ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.20260

Αποστολή με ηλεκτρ. ταχυδρομείο

ΠΡΟΣ :

Όπως ο Πίνακας Αποδεκτών

Θέμα : Σύνταξη και Υποβολή Εκθέσεων Απολογισμού Δράσης και Εκθέσεων Αποτελεσμάτων επί μέρους αξιολογήσεων /μετρήσεων (ν. 3230/2004)

1. Με τις προηγούμενες εγκυκλίους του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.), με αριθμ. ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.26397/27.12.2005 και ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.7323/5.4.2006, σας έχουμε ενημερώσει ότι με τις διατάξεις των άρθρων 1-9, του ν. 3230/2004 (ΦΕΚ 44 Α', 11.2.2004), καθιερώθηκε το σύστημα *Διοίκησης μέσω Στόχων* καθώς και οι *Δείκτες Μέτρησης της Αποδοτικότητας και Αποτελεσματικότητας των Δημοσίων Υπηρεσιών*.

2. Με την παρούσα εγκύκλιο παρέχονται διευκρινίσεις αναφορικά με τις προβλεπόμενες στην παρ. 5, άρθρο 6 & παρ. 4, άρθρο 8 του ν. 3230/2004 εκθέσεις:

- *Απολογισμού Δράσης (σε ετήσια βάση)*
- *Αποτελεσμάτων επί μέρους αξιολογήσεων/μετρήσεων*

3. Συγκεκριμένα, στις παρ. 4-7 αυτής της εγκυκλίου προσδιορίζονται οι αρμόδιες μονάδες για τη σύνταξη και υποβολή τόσο των Ετήσιων Εκθέσεων Απολογισμού όσο και των Εκθέσεων Αποτελεσμάτων για επί μέρους αξιολογήσεις/μετρήσεις. Στις παρ. 8-12 προσδιορίζεται η βασική δομή και διάρθρωση που θα πρέπει να διέπει τις Εκθέσεις Απολογισμού. Στην παρ. 13 προσδιορίζεται η βασική δομή και διάρθρωση που θα πρέπει να διέπει τις Εκθέσεις Αποτελεσμάτων για

επί μέρους αξιολογήσεις/μετρήσεις των Φορέων. Στις παρ. 14-18 παρέχονται γενικού τύπου οδηγίες αναφορικά με την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του ν. 3230/2004. Τέλος, στο παράρτημα αυτής της εγκυκλίου παρέχονται ειδικότερες οδηγίες για τον καλύτερο σχεδιασμό και σύνταξη των προαναφερθεισών εκθέσεων.

I. Αρμόδιες Μονάδες για τη σύνταξη και υποβολή Εκθέσεων Απολογισμού δράσης και Εκθέσεων Αποτελεσμάτων για επί μέρους αξιολογήσεις/μετρήσεις

4. Σύμφωνα με την παρ. 5, άρθρο 6 του ν. 3230/2004, **στα Υπουργεία και τις Περιφέρειες** της χώρας, αρμόδιες για τη σύνταξη και υποβολή Εκθέσεων Αποτελεσμάτων για επί μέρους αξιολογήσεις, σε ετήσια δε βάση Εκθέσεων Απολογισμού της δράσης του Φορέα, είναι οι μονάδες Ποιότητας και Αποδοτικότητας, οι οποίες συστήνονται με Προεδρικά Διατάγματα κατ' εξουσιοδότηση των παρ. 1-2 του ως άνω άρθρου και νόμου. Οι εκθέσεις αυτές υποβάλλονται στον οικείο Υπουργό και συγχρόνως διαβιβάζονται στη Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

5. Επισημαίνεται ότι σε όσα Υπουργεία και Περιφέρειες δεν υφίστανται μονάδες Ποιότητας και Αποδοτικότητας, καθώς και στους λοιπούς Φορείς του Δημόσιου Τομέα στους οποίους εφαρμόζεται το Σύστημα Στοχοθεσίας αλλά δεν προβλέπεται η σύσταση μονάδων Ποιότητας και Αποδοτικότητας (Ανεξάρτητες Αρχές, Αυτοτελείς Υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού), αρμόδιες για τη σύνταξη των εκθέσεων είναι οι Διευθύνσεις Διοικητικού/ Προσωπικού χωρίς να αποκλείεται η συνεργασία με άλλες οργανικές μονάδες του οικείου Φορέα, οι οποίες ασκούν συναφείς αρμοδιότητες με αυτές των μονάδων Ποιότητας και Αποδοτικότητας.

6. **Ειδικά όσον αφορά στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού στους οποίους εφαρμόζονται οι διατάξεις περί δεικτών μέτρησης** μετά την έκδοση Απόφασης του Υπουργού ΕΣ.Δ.Δ.Α., σύμφωνα με τις παρ. 1 & 3, άρθρο 8 του ν. 3230/2004, αρμόδια για τη σύνταξη και υποβολή των Εκθέσεων Αποτελεσμάτων για επί μέρους μετρήσεις και, σε ετήσια βάση, Εκθέσεων Απολογισμού της δράσης τους είναι η υπηρεσιακή μονάδα που, με απόφαση των δημοτικών, κοινοτικών και νομαρχιακών συμβουλίων, ορίζεται ή συνιστάται για την εφαρμογή της διαδικασίας μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

7. Οι προαναφερθείσες εκθέσεις υποβάλλονται στο αρμόδιο όργανο Διοίκησης (Νομάρχη, Δήμαρχο, Πρόεδρο Κοινότητας) και κοινοποιούνται, αντίστοιχα, στο νομαρχιακό, δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, εντός ενός μηνός από την υποβολή τους. Επίσης, οι ανωτέρω εκθέσεις διαβιβάζονται στην Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και την Ε.Ν.Α.Ε., κατά περίπτωση, στη Γενική Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και στη Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (παρ. 4, άρθρο 8 του ν. 3230/2004).

II. Δομή Ετήσιων Εκθέσεων Απολογισμού Δράσης

8. Η ετήσια Έκθεση Απολογισμού της δράσης των φορέων αποτελείται από τέσσερεις ενότητες:

- Α. Εισαγωγή
- Β. Παρουσίαση Στόχων Φορέα
- Γ. Παρουσίαση Μετρήσεων
- Δ. Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων – Προτάσεις Βελτίωσης

9. Η *ενότητα Α* της έκθεσης, με τίτλο *Εισαγωγή*, περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

A1. Συνοπτική Παρουσίαση Φορέα

Περιγράφεται η αποστολή-σκοπός του Φορέα σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, οι βασικές του δραστηριότητες και οι υπηρεσίες που προσφέρονται στους πολίτες, με παράθεση, όπου είναι δυνατόν, και ποσοτικών στοιχείων (π.χ. αριθμός εξυπηρετούμενων πολιτών ανά έτος κλπ.).

10. Στην *ενότητα Β* της έκθεσης, με τίτλο *Παρουσίαση Στόχων Φορέα*, περιλαμβάνονται:

B1. Πρόγραμμα Στοχοθεσίας Φορέα

Παρουσιάζεται αναλυτικά το πρόγραμμα Στοχοθεσίας της Υπηρεσίας, όπως αυτό έχει ήδη περιβληθεί τον τύπο Απόφασης της παρ. 3, άρθρο 3 του ν. 3230/2004.

Το χρησιμοποιούμενο, στην περίπτωση αυτή, «**ΕΝΤΥΠΟ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ**» επισυνάπτεται στο παράρτημα. Επισημαίνεται ότι το συγκεκριμένο έντυπο μπορεί να χρησιμοποιηθεί και *ανεξάρτητα* από τις Εκθέσεις Απολογισμού και Αποτελεσμάτων, ως υπόδειγμα για τη διευκόλυνση των Υπηρεσιών κατά τη σχεδίαση και τον καθορισμό του προγράμματος Στοχοθεσίας τους.

11. Η *ενότητα Γ* της έκθεσης, η οποία φέρει τίτλο *Παρουσίαση Μετρήσεων*, αποτελείται από:

Γ1. Αναλυτική Περιγραφή Δεικτών Μέτρησης

Παρουσιάζονται αναλυτικά οι δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας που τυχόν έχουν καθοριστεί και προσδιορίζεται η σύνδεσή τους με συγκεκριμένους στόχους της εν λόγω Υπηρεσίας, στην αξιολόγηση της προόδου εφαρμογής των οποίων συμβάλλουν.

Στην περίπτωση αυτή γίνεται χρήση του εντύπου του παραρτήματος με τίτλο «**ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΔΕΙΚΤΗ ΜΕΤΡΗΣΗΣ**».

Επισημαίνεται, πάντως, ότι ο μη καθορισμός δεικτών μέτρησης δεν αναιρεί την έκδοση και εφαρμογή της Απόφασης για τη Στοχοθεσία (βλ. σχετική εγκύκλιο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.26397/27.12.2005).

Γ2. Αναλυτική Παρουσίαση Αποτελεσμάτων Μετρήσεων

Παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των μετρήσεων που έλαβαν χώρα, συνοδευόμενα, ενδεχομένως, από επεξηγηματικούς πίνακες/διαγράμματα και συγκριτικές αναφορές ως προς τους στόχους που είχαν αρχικά τεθεί και αναλύθηκαν στην υποενότητα Γ1 της εν λόγω έκθεσης.

Στην περίπτωση αυτή χρησιμοποιείται το έντυπο «**ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΜΕΤΡΗΣΕΩΝ**» του παραρτήματος.

12. Στην *ενότητα Δ* της έκθεσης, με τίτλο *Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων-Προτάσεις Βελτίωσης*, περιέχονται:

Δ1. Αίτια Αποκλίσεων από τους στόχους-Προτάσεις Εξάλειψης Αποκλίσεων από τους στόχους

Στην υποενότητα αυτή γίνεται αναζήτηση των αιτίων που οδήγησαν σε αποκλίσεις από τους ποσοτικούς στόχους που είχαν αρχικά τεθεί και προσδιορίζονται οι διορθωτικές-βελτιωτικές δράσεις που είναι απαραίτητες για να καταστεί δυνατή η εξάλειψη τους. *Ενδεικτικά*, οι δράσεις αυτές μπορούν να σχετίζονται με επανακαθορισμό των στόχων που είχαν αρχικά σχεδιαστεί και των οποίων η επίτευξη δεν είναι εφικτή ή με διαφοροποιήσεις στη μεθοδολογία μέτρησης των αντίστοιχων δεικτών, χωρίς να αποκλείεται και το ενδεχόμενο κατάργησης κάποιων εξ' αυτών.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση γίνεται χρήση του εντύπου «**ΑΙΤΙΑ ΑΠΟΚΛΙΣΕΩΝ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΕΞΑΛΕΙΨΗΣ ΑΠΟΚΛΙΣΕΩΝ**» του παραρτήματος.

Δ2. Προτάσεις Βελτίωσης Λειτουργίας του Φορέα

Συνοπτική περιγραφή *συγκεκριμένων και εφικτών* προτάσεων και προγραμμάτων δράσης -ως έκφραση βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Οργάνωσης- που αποσκοπούν στην αποτελεσματικότερη εν γένει λειτουργία του συγκεκριμένου Φορέα και στη βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών.

III. Δομή Εκθέσεων Αποτελεσμάτων για επί μέρους αξιολογήσεις των Φορέων

13. Η δομή των Εκθέσεων Αποτελεσμάτων για επί μέρους αξιολογήσεις/μετρήσεις των Φορέων είναι ίδια με αυτή των Εκθέσεων Απολογισμού. Η διαφορά έγκειται στο ότι οι Εκθέσεις Αποτελεσμάτων αφορούν δράσεις που λαμβάνουν χώρα σε χρονικό ορίζοντα μικρότερο του έτους και αποτυπώνουν με συνοπτικό τρόπο την πορεία εκτέλεσης και εφαρμογής των ασκούμενων πολιτικών. Για τη σύνταξη των εν λόγω εκθέσεων μπορούν να χρησιμοποιηθούν τα έντυπα του παραρτήματος, όπως αναλύθηκαν για την περίπτωση των Εκθέσεων Απολογισμού.

IV. Γενικές Οδηγίες

14. Επισημαίνεται ότι τα επί μέρους κεφάλαια τόσο των Εκθέσεων Απολογισμού όσο και των Εκθέσεων Αποτελεσμάτων, μπορούν να εμπλουτιστούν βάσει των ιδιαίτερων αναγκών/χαρακτηριστικών της κάθε Υπηρεσίας, χωρίς, ωστόσο, να επέλθει αλλοίωση της εν γένει δομής της έκθεσης, όπως αυτή αναπτύχθηκε στις ανωτέρω παραγράφους. Κατ' αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται ότι τα στοιχεία που περιέχονται στις ως άνω εκθέσεις είναι συγκρίσιμα, εύκολα επεξεργάσιμα και, ως εκ τούτου, αξιοποιήσιμα για το σύνολο του Δημόσιου Τομέα.

15. Οι προαναφερθείσες εκθέσεις υποβάλλονται στην Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α **και** σε ηλεκτρονική μορφή, προκειμένου κατ' αυτόν τον τρόπο να καταστεί ευχερέστερη η επεξεργασία τους και η εξαγωγή συμπερασμάτων για το σχεδιασμό δημοσίων πολιτικών. Θεωρείται αυτονόητο ότι θα πρέπει να υπάρχει **απόλυτη ταύτιση** μεταξύ έντυπης και ηλεκτρονικής μορφής των εν λόγω εκθέσεων.

16. Με βάση τα ανωτέρω, παρακαλούμε να προβείτε στις απαραίτητες ενέργειες ώστε να καταρτίζονται και να υποβάλλονται αρμοδίως οι σχετικές εκθέσεις. Επισημαίνεται ότι οι **Εκθέσεις Απολογισμού της δράσης** των Δημοσίων Υπηρεσιών υποβάλλονται σε ετήσια βάση, τους μήνες Οκτώβριο/Νοέμβριο, πριν, δηλαδή, τον καθορισμό της στοχοθεσίας του επόμενου έτους, όπως προβλέπεται στις διατάξεις του εδ. 3, παρ. 3, άρθρο 3, του ν. 3230/2004. Όσον αφορά στις **Εκθέσεις Αποτελεσμάτων για επί μέρους αξιολογήσεις/μετρήσεις** των Φορέων, υποβάλλονται κάθε τρίμηνο, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του άρθρου 4 του ν. 3230/2004 που ορίζει ότι *σε τακτά χρονικά διαστήματα που δε μπορεί να είναι μεγαλύτερα του τριμήνου, ελέγχεται από τους προϊσταμένους των οργανικών μονάδων η πορεία υλοποίησης των στόχων*.

17. Η παρούσα εγκύκλιος (σε μορφή αρχείου Acrobat Reader .pdf) καθώς και η *ηλεκτρονικά επεξεργάσιμη* έκδοση των συνημμένων εντύπων (σε μορφή Microsoft Excel .xls), βρίσκονται στο διαδικτυακό τόπο της Υπηρεσίας μας www.gspa.gr, στη διαδρομή *Δημόσια Διοίκηση/ Εκσυγχρονισμός/ Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας/ Σύστημα Στοχοθεσίας*. Για διευκρινίσεις επί του περιεχομένου της εγκυκλίου, οι ενδιαφερόμενες Υπηρεσίες θα απευθύνονται στη Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

18. Οι Διευθύνσεις Διοικητικού/ Προσωπικού των Υπουργείων, Γενικών και Ειδικών Γραμματειών, Περιφερειών, σε συνεργασία με τις Διευθύνσεις/ Τμήματα Ποιότητας και Αποδοτικότητας, όπου υφίστανται, παρακαλούνται να κοινοποιήσουν την παρούσα εγκύκλιο στις Διευθύνσεις Διοικητικού/ Προσωπικού των φορέων που εποπτεύουν καθώς επίσης, η Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας Ο.Τ.Α. του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού.

Ο Υπουργός

Προκόπιος Παυλόπουλος

ΠΙΝΑΚΑΣ ΑΠΟΔΕΚΤΩΝ

1. Όλα τα Υπουργεία
 - α) Διευθύνσεις / Τμήματα Ποιότητας και Αποδοτικότητας
 - β) Διευθύνσεις Διοικητικού / Προσωπικού
2. Όλες τις Γενικές και Ειδικές Γραμματείες
Διευθύνσεις Διοικητικού / Προσωπικού
3. Όλες τις Ανεξάρτητες Αρχές
Διευθύνσεις Διοικητικού / Προσωπικού
4. Όλες τις Περιφέρειες
Διευθύνσεις Διοικητικού / Προσωπικού
5. Όλες τις Ν.Α.
Διευθύνσεις Διοικητικού / Προσωπικού
6. ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.
Διεύθυνση Οργάνωσης & Λειτουργίας Ο.Τ.Α.

ΚΟΙΝ:

- 1.Γραφείο κ. Πρωθυπουργού
- 2.Γραφεία κ.κ. Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών
- 3.Γραφεία κ.κ. Γενικών και Ειδικών Γραμματέων Υπουργείων και Γενικών Γραμματειών
- 4.Γραφεία κ.κ. Γενικών Γραμματέων Περιφερειών
- 5.Γραφεία κ.κ. Νομαρχών
- 6.Α.Δ.Ε.Δ.Υ.
- 7.Π.Ο.Ε. Ο.Τ.Α.

Εσωτερική Διανομή :

- 1.Γραφείο κ. Υπουργού
- 2.Γραφεία κ.κ. Υφυπουργών
- 3.Γραφεία κ.κ. Γενικών Γραμματέων
- 4.Γραφεία κ.κ. Γενικών Διευθυντών
- 5.Γραφεία κ.κ. Διευθυντών
- 6.Γραφείο Τύπου και Δημοσίων Σχέσεων
- 7.Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Επεξεργασίας Στοιχείων (προκειμένου να εισαχθεί η παρούσα εγκύκλιος στην ιστοσελίδα της Γ.Γ.Δ.Δ.Η.Δ. στη διαδρομή Δημόσια Διοίκηση / Εκσυγχρονισμός / Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΕΝΤΥΠΟ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ - ΕΤΗΣΙΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΦΟΡΕΑ	
ΦΟΡΕΑΣ: ⁽¹⁾	
A/A ⁽²⁾	ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ⁽³⁾

(1): Συμπληρώνεται η ονομασία του Φορέα που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ν.3230/2004

(2): Αύξων Αριθμός για κάθε Στρατηγικό Στόχο

(3): Αναγράφονται οι Στρατηγικοί Στόχοι του Φορέα, όπως αυτοί έχουν προκύψει από το Στρατηγικό Προγραμματισμό.

ΕΝΤΥΠΟ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ - ΕΠΙΜΕΡΙΣΜΟΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΤΟΥ ΦΟΡΕΑ ΣΤΙΣ ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ⁽¹⁾	
ΦΟΡΕΑΣ: ⁽²⁾	
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ: ⁽³⁾	
A/A ⁽⁴⁾	ΣΤΟΧΟΙ ⁽⁵⁾

(1): **Προσοχή:** Ο συγκεκριμένος πίνακας συμπληρώνεται για κάθε Γενική Διεύθυνση χωριστά και **μόνο** στην περίπτωση που υφίστανται Γενικές Διευθύνσεις. Σε περίπτωση που ο αριθμός των στόχων που τέθηκαν υπερβαίνει τους υπάρχοντες κενούς χώρους, η καταχώρηση συνεχίζεται σε νέο έντυπο.

(2): Συμπληρώνεται η ονομασία του Φορέα

(3): Συμπληρώνεται η ονομασία της Γενικής Διεύθυνσης

(4): Αύξων Αριθμός για κάθε Στόχο που έχει τεθεί

(5): Αναγράφονται οι στόχοι της Γενικής Διευθύνσης όπως αυτοί έχουν προκύψει από την ανάλυση των Στρατηγικών Στόχων του Φορέα.

ΕΝΤΥΠΟ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ - ΕΠΙΜΕΡΙΣΜΟΣ ΣΤΟΧΩΝ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ⁽¹⁾	
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ: ⁽²⁾	
ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ: ⁽³⁾	
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ: ⁽⁴⁾	
ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ: ⁽⁵⁾	
A/A ⁽⁶⁾	ΣΤΟΧΟΙ ⁽⁷⁾

(1): **Προσοχή:** Ο συγκεκριμένος πίνακας συμπληρώνεται για κάθε Διεύθυνση χωριστά. Σε περίπτωση που ο αριθμός των στόχων που τέθηκαν υπερβαίνει τους υπάρχοντες κενούς χώρους, η καταχώρηση συνεχίζεται σε νέο έντυπο.

(2): Συμπληρώνεται η ονομασία της Γενικής Διεύθυνσης

(3): Συμπληρώνεται το όνομα του Προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης

(4): Συμπληρώνεται η ονομασία της Διεύθυνσης

(5): Συμπληρώνεται το όνομα του Προϊσταμένου της συγκεκριμένης Διεύθυνσης

(6): Αύξων Αριθμός για κάθε Στόχο που έχει τεθεί

(7): Αναγράφονται οι στόχοι της Γενικής Διεύθυνσης όπως αυτοί έχουν επιμεριστεί σε κάθε Διεύθυνση

ΕΝΤΥΠΟ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ - ΕΠΙΜΕΡΙΣΜΟΣ ΣΤΟΧΩΝ ΤΗΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ ΣΤΑ ΤΜΗΜΑΤΑ ⁽¹⁾	
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ: ⁽²⁾	
ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ: ⁽³⁾	
ΤΜΗΜΑ: ⁽⁴⁾	
ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ ΤΜΗΜΑΤΟΣ: ⁽⁵⁾	
A/A ⁽⁶⁾	ΣΤΟΧΟΙ ⁽⁷⁾

(1): **Προσοχή:** Ο συγκεκριμένος πίνακας συμπληρώνεται **μόνο** στην περίπτωση που η Διεύθυνση συγκροτείται από Τμήματα και για κάθε Τμήμα χωριστά. Σε αντίθετη περίπτωση συμπληρώνεται ο πίνακας της επόμενης σελίδας. Σε περίπτωση που ο αριθμός των στόχων που τέθηκαν υπερβαίνει τους υπάρχοντες κενούς χώρους, η καταχώρηση συνεχίζεται σε νέο έντυπο.

(2): Συμπληρώνεται η ονομασία της Διεύθυνσης

(3): Συμπληρώνεται το όνομα του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης

(4): Συμπληρώνεται η ονομασία του Τμήματος

(5): Συμπληρώνεται το όνομα του Προϊσταμένου του Τμήματος

(6): Αύξων Αριθμός για κάθε Στόχο που έχει τεθεί

(7): Αναγράφονται οι στόχοι της Διεύθυνσης όπως αυτοί έχουν επιμεριστεί σε κάθε Τμήμα

ΕΝΤΥΠΟ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ - ΣΥΝΟΛΟ ΣΤΟΧΩΝ ΤΗΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ ⁽¹⁾	
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ: ⁽²⁾	
ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ: ⁽³⁾	
A/A ⁽⁴⁾	ΣΤΟΧΟΙ ⁽⁵⁾

(1): **Προσοχή:** Ο συγκεκριμένος πίνακας συμπληρώνεται **μόνο** στην περίπτωση που η Διεύθυνση **δεν** συγκροτείται από Τμήματα. Σε αντίθετη περίπτωση συμπληρώνεται ο πίνακας της προηγούμενης σελίδας. Σε περίπτωση που ο αριθμός των στόχων που τέθηκαν υπερβαίνει τους υπάρχοντες κενούς χώρους, η καταχώρηση συνεχίζεται σε νέο έντυπο.

(2): Συμπληρώνεται η ονομασία της Διεύθυνσης

(3): Συμπληρώνεται το όνομα του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης

(4): Αύξων Αριθμός για κάθε Στόχο που έχει τεθεί

(5): Αναγράφονται οι στόχοι της Διευθύνσεως συνολικά.

ΕΝΤΥΠΟ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ - ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΤΟΧΩΝ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ⁽¹⁾					
ΤΜΗΜΑ: ⁽²⁾					
ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ ΤΜΗΜΑΤΟΣ: ⁽³⁾					
ΣΤΟΧΟΣ: ⁽⁴⁾					
A/A ⁽⁵⁾	ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ⁽⁶⁾	ΥΠΕΥΘΥΝΟ ΠΡΟΣΩΠΟ ⁽⁷⁾	ΛΟΙΠΟΙ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΟΙ (ΕΝΤΟΣ ΤΟΥ ΦΟΡΕΑ) ⁽⁸⁾	ΑΛΛΟΙ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ⁽⁹⁾	ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ⁽¹⁰⁾

(1): **Προσοχή:** Ο συγκεκριμένος πίνακας συμπληρώνεται στην περίπτωση που η Διεύθυνση συγκροτείται από Τμήματα. Σε περίπτωση που η Διεύθυνση **δε** συγκροτείται από Τμήματα, συμπληρώνεται ο επόμενος πίνακας. Ο παρών πίνακας συμπληρώνεται μία φορά **για κάθε στόχο** που έχει τεθεί. Στην περίπτωση που ο αριθμός των επιμέρους ενεργειών υπερβαίνει τους υπάρχοντες κενούς χώρους, η ανάλυση συνεχίζεται σε νέο έντυπο.

(2): Συμπληρώνεται η ονομασία του Τμήματος

(3): Συμπληρώνεται το όνομα του Προϊσταμένου του Τμήματος

(4): Αναγράφεται ο στόχος που το Τμήμα θα πρέπει να υλοποιήσει στο πλαίσιο του Στρατηγικού Προγραμματισμού του Φορέα. Ο στόχος θα πρέπει να γίνεται αντιληπτός ως προγραμματισμένη, μεγάλης κλίμακας, πάγια δραστηριότητα του Τμήματος (δεν αναγράφονται οι έκτακτες και εντελώς διεκπεραιωτικές δραστηριότητες)

(5): Αύξων Αριθμός για κάθε επιμέρους ενέργεια

(6): Αναλύονται οι επιμέρους ενέργειες στις οποίες οι υπάλληλοι του Τμήματος θα πρέπει να προβούν προκειμένου να υλοποιηθεί ο στόχος που έχει τεθεί, όπως αυτός προσδιορίζεται στην (4) του παρόντος πίνακα.

(7): Συμπληρώνεται το ονοματεπώνυμο του/των υπαλλήλου/ων του Τμήματος που έχει/έχουν χρεωθεί την υλοποίηση της συγκεκριμένης ενέργειας

(8): Αναγράφονται τα ονόματα άλλων **υπαλλήλων** ή μονάδων του **εν λόγω Φορέα** που ενδεχομένως εμπλέκονται στη συγκεκριμένη ενέργεια

(9): Αναγράφονται υπηρεσίες εκτός του συγκεκριμένου Φορέα που ενδεχομένως εμπλέκονται στην υλοποίηση της συγκεκριμένης ενέργειας

(10): Προσδιορίζεται το **απώτατο** χρονικό όριο για την ολοκλήρωση υλοποίησης της συγκεκριμένης ενέργειας.

ΕΝΤΥΠΟ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ - ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΤΟΧΩΝ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ ⁽¹⁾					
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ: ⁽²⁾					
ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ: ⁽³⁾					
ΣΤΟΧΟΣ: ⁽⁴⁾					
A/A ⁽⁵⁾	ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ⁽⁶⁾	ΥΠΕΥΘΥΝΟ ΠΡΟΣΩΠΟ ⁽⁷⁾	ΛΟΙΠΟΙ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΟΙ (ΕΝΤΟΣ ΤΟΥ ΦΟΡΕΑ) ⁽⁸⁾	ΑΛΛΟΙ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ⁽⁹⁾	ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ⁽¹⁰⁾

(1): **Προσοχή:** Ο συγκεκριμένος πίνακας συμπληρώνεται **μόνο** στην περίπτωση που η Διεύθυνση **δε** συγκροτείται από Τμήματα. Σε κάθε άλλη περίπτωση συμπληρώνεται ο προηγούμενος πίνακας. Ο πίνακας συμπληρώνεται μία φορά **για κάθε στόχο** που έχει τεθεί. Στην περίπτωση που ο αριθμός των επιμέρους ενεργειών υπερβαίνει τους υπάρχοντες κενούς χώρους, η ανάλυση συνεχίζεται σε νέο έντυπο.

(2): Συμπληρώνεται η ονομασία της Διεύθυνσης

(3): Συμπληρώνεται το όνομα του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης

(4): Αναγράφεται ο στόχος που η Διεύθυνση θα πρέπει να υλοποιήσει στο πλαίσιο του Στρατηγικού Προγραμματισμού του Φορέα. Ο στόχος θα πρέπει να γίνεται αντιληπτός ως προγραμματισμένη, μεγάλης κλίμακας, πάγια δραστηριότητα της Διεύθυνσης (δεν αναγράφονται οι έκτακτες καθώς και εντελώς διεκπεραιωτικές δραστηριότητες)

(5): Αύξων Αριθμός για κάθε επιμέρους ενέργεια

(6): Αναλύονται οι επιμέρους ενέργειες στις οποίες οι υπάλληλοι της Διεύθυνσης θα πρέπει να προβούν προκειμένου να υλοποιηθεί ο στόχος που έχει τεθεί, όπως αυτός προσδιορίζεται στην (4) του παρόντος πίνακα.

(7): Συμπληρώνεται το ονοματεπώνυμο του/των υπαλλήλου/ων της Διεύθυνσης που έχει/έχουν χρεωθεί την υλοποίηση της συγκεκριμένης ενέργειας

(8): Αναγράφονται τα ονόματα άλλων υπαλλήλων ή μονάδων του **εν λόγω Φορέα** που ενδεχομένως εμπλέκονται στη συγκεκριμένη ενέργεια

(9): Αναγράφονται υπηρεσίες εκτός του συγκεκριμένου Φορέα που ενδεχομένως εμπλέκονται στην υλοποίηση της συγκεκριμένης ενέργειας

(10): Προσδιορίζεται το **απώτατο** χρονικό όριο για την ολοκλήρωση υλοποίησης της συγκεκριμένης ενέργειας.

ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΔΕΙΚΤΗ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ⁽¹⁾				
A/A ⁽²⁾		Όνομασία Δείκτη Μέτρησης ⁽³⁾ :		
Περιγραφή Δείκτη Μέτρησης ⁽⁴⁾ :				
Συχνότητα Διεξαγωγής Μέτρησης ⁽⁵⁾ :		Μονάδα Μέτρησης ⁽⁶⁾ :		Ποσοτικός Στόχος Δείκτη Μέτρησης ⁽⁷⁾ :
Επεξήγηση Στόχου Δείκτη Μέτρησης ⁽⁸⁾ :				
Μέθοδος Υπολογισμού ⁽⁹⁾ :				

(1): Ο συγκεκριμένος πίνακας συμπληρώνεται για κάθε Δείκτη Μέτρησης

(2): Αύξων Αριθμός Δείκτη Μέτρησης. **Προσοχή:** πρέπει να υπάρχει ταύτιση με τον Αύξοντα Αριθμό του συγκεκριμένου Δείκτη Μέτρησης στο έντυπο **"ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΜΕΤΡΗΣΕΩΝ"**

(3): Συμπληρώνεται η ονομασία του Δείκτη Μέτρησης όπως αυτή περιέχεται στην Απόφαση Στοχοθεσίας του συγκεκριμένου Φορέα

(4): Παρέχονται περαιτέρω διευκρινίσεις, εφόσον κρίνονται απαραίτητες, σε σχέση με τη λειτουργία και την επιδίωξη του συγκεκριμένου Δείκτη Μέτρησης

(5): π.χ. Κάθε μήνα, κάθε εξάμηνο, ετησίως κλπ.

(6): π.χ. Ανθρωποώρες, χιλιόμετρα κλπ.

(7): Συμπληρώνεται ο επιθυμητός **ποσοτικός** στόχος που ο Φορέας θέτει για το συγκεκριμένο Δείκτη Μέτρησης

(8): Παρέχονται διευκρινιστικές πληροφορίες και επεξηγήσεις επί του ποσοτικού στόχου του Δείκτη Μέτρησης που τέθηκε ανωτέρω, εφόσον αυτό κρίνεται σκόπιμο

(9): Προσδιορίζονται λεπτομερώς όλα τα επί μέρους στάδια της διαδικασίας που ακολουθείται για τον υπολογισμό του συγκεκριμένου Δείκτη Μέτρησης (π.χ. Μέθοδος συλλογής στοιχείων, μέθοδος επεξεργασίας αυτών κλπ.)

[illegible]

(1): Αύξων Αριθμός Δείκτη Μέτρησης. **Προσοχή:** πρέπει να υπάρχει ταύτιση με τον Αύξοντα Αριθμό του **συγκεκριμένου** Δείκτη Μέτρησης όπως αυτός εμφανίζεται στο έντυπο **"ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΔΕΙΚΤΗ ΜΕΤΡΗΣΗΣ"**

(2): Συμπληρώνεται η ονομασία κάθε Δείκτη Μέτρησης όπως αυτή περιέχεται στην Απόφαση Στοχοθεσίας του συγκεκριμένου Φορέα

(3): Συμπληρώνεται ο **επιθυμητός ποσοτικός** στόχος που ο Φορέας θέτει για κάθε Δείκτη Μέτρησης

(4): Συμπληρώνεται το αποτέλεσμα που προέκυψε από τη μέτρηση κάθε Δείκτη Μέτρησης

(5): Προκύπτει από τον ακόλουθο τύπο: {Στήλη (4) - Στήλη (3)}*100/Στήλη (4)

ΑΙΤΙΑ ΑΠΟΚΛΙΣΕΩΝ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΔΙΟΡΘΩΣΗΣ ⁽¹⁾				
A/A ⁽²⁾		Ονομασία Δείκτη Μέτρησης: ⁽³⁾		
Ποσοτικός Στόχος Δείκτη Μέτρησης: ⁽⁴⁾		Αποτέλεσμα Μέτρησης: ⁽⁵⁾		Απόκλιση (Ποσοστό): ⁽⁶⁾
Αιτίες Απόκλισης:				
Διορθωτικές Δράσεις:				

(1): Ο πίνακας συμπληρώνεται μόνον για τις περιπτώσεις εκείνες που εμφανίζεται απόκλιση μεταξύ του στόχου που η Υπηρεσία έχει θέσει για το συγκεκριμένο Δείκτη Μέτρησης και του αποτελέσματος που προέκυψε από τη μέτρηση.

(2): Αύξων Αριθμός Δείκτη Μέτρησης. **Προσοχή:** θα πρέπει να υπάρχει ταύτιση με τον αύξοντα αριθμό που αντιστοιχεί στο συγκεκριμένο Δείκτη Μέτρησης στο έντυπο **"ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΔΕΙΚΤΗ ΜΕΤΡΗΣΗΣ"**

(3): Συμπληρώνεται η ονομασία του Δείκτη Μέτρησης όπως αυτή περιέχεται στην Απόφαση Στοχοθεσίας του συγκεκριμένου Φορέα

(4): Συμπληρώνεται ο **επιθυμητός ποσοτικός** στόχος που ο Φορέας θέτει για το συγκεκριμένο Δείκτη Μέτρησης, όπως αυτός έχει ήδη δηλωθεί στο έντυπο **"ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΔΕΙΚΤΗ ΜΕΤΡΗΣΗΣ"**

(5): Συμπληρώνεται το αποτέλεσμα της μέτρησης του συγκεκριμένου Δείκτη Μέτρησης από τη Στήλη (4) του εντύπου **"ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΜΕΤΡΗΣΕΩΝ"**

(6): Προκύπτει από τη στήλη (5) του εντύπου **"ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΜΕΤΡΗΣΕΩΝ"** για το συγκεκριμένο Δείκτη Μέτρησης



**ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

**Βρυξέλλες, 16 Νοεμβρίου 2010 (22.11)
(OR. en)**

16319/10

**SOC 759
COMPET 365
MI 454
CONSOM 105**

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας : Γενική Γραμματεία

Αποδέκτης : Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων (1ο Τμήμα)/ Συμβούλιο (EPSCO)

Θέμα : Ένα εθελοντικό Πλαίσιο Ποιότητας για τις κοινωνικές υπηρεσίες

Επισυνάπτεται, για τις αντιπροσωπίες, το ως άνω έγγραφο όπως εγκρίθηκε από τον Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας κατά τη συνεδρίασή της στις 6 Οκτωβρίου 2010.



ΕΘΕΛΟΝΤΙΚΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αυτό το εθελοντικό ευρωπαϊκό πλαίσιο ποιότητας στοχεύει στη διαμόρφωση μιας κοινής αντίληψης για την ποιότητα των κοινωνικών υπηρεσιών εντός της ΕΕ μέσα από τον προσδιορισμό των ποιοτικών αρχών στις οποίες οι εν λόγω υπηρεσίες πρέπει να ανταποκρίνονται. Επιπλέον, με την εισήγηση ενός συνόλου μεθοδολογικών κατευθυντήριων γραμμών, το πλαίσιο ποιότητας θα βοηθήσει επίσης τις δημόσιες αρχές που είναι αρμόδιες για την οργάνωση και τη χρηματοδότηση των κοινωνικών υπηρεσιών να αναπτύξουν στο κατάλληλο επίπεδο συγκεκριμένα εργαλεία για τον καθορισμό, τη μέτρηση και την αξιολόγηση της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών. Έτσι, θα χρησιμεύσει ως σημείο αναφοράς για τον καθορισμό, τη διασφάλιση, την αξιολόγηση και τη βελτίωση της ποιότητας αυτών των υπηρεσιών.

Η εφαρμογή αυτού του πλαισίου ποιότητας είναι εθελοντική. Το πλαίσιο αποτυπώνει τη συναίνεση στους κόλπους της επιτροπής κοινωνικής προστασίας μετά τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 2009¹, το οποίο κάλεσε τα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να «συνεχίσουν τις εργασίες στο πλαίσιο της επιτροπής κοινωνικής προστασίας για εθελοντικού πλαισίου ποιότητας για τις κοινωνικές υπηρεσίες».

Αυτό το πλαίσιο είναι αρκετά ευέλικτο και μπορεί να εφαρμοστεί στο εθνικό, στο περιφερειακό και στο τοπικό πλαίσιο σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και σε ποικίλες μορφές κοινωνικών υπηρεσιών. Επιδιώκει να είναι συμβατό και συμπληρωματικό προς τις υπάρχουσες εθνικές προσεγγίσεις σε θέματα ποιότητας στον συγκεκριμένο τομέα.

¹ Βλ. συμπεράσματα του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 2009 σχετικά με τις κοινωνικές υπηρεσίες ως εργαλείο για ενεργητική ένταξη, ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και ως τομέα με ευκαιρίες για απασχόληση.

Η επιτροπή κοινωνικής προστασίας πιστεύει ότι οι δημόσιοι φορείς που τηρούν τις ποιοτικές αρχές όπως προσδιορίζονται σε αυτό το εθελοντικό πλαίσιο και παρακολουθούν τη συμμόρφωση με αυτές τις αρχές χρησιμοποιώντας κυρίως τα προτεινόμενα ποιοτικά κριτήρια μπορούν να ενισχύσουν κατά πολύ την ικανότητά τους στη διοργάνωση και την παροχή υψηλής ποιότητας κοινωνικών υπηρεσιών.

Δεδομένου ότι οι περισσότερες κοινωνικές υπηρεσίες εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη δημόσια χρηματοδότηση², η συναίνεση για την ποιότητα των κοινωνικών υπηρεσιών στις παρούσες συνθήκες, όπου οι δημόσιες αρχές των κρατών μελών αντιμετωπίζουν αυξανόμενους οικονομικούς περιορισμούς, θα βοηθήσει τους σχεδιαστές της πολιτικής να δώσουν προτεραιότητα σε επενδύσεις που προωθούν τη συνεχή ανάπτυξη τόσο της ποιότητας όσο και της οικονομικής αποδοτικότητας της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών.

Η ανάπτυξη ενός τέτοιου πλαισίου θα ανταποκριθεί επίσης στο αυξανόμενο ενδιαφέρον που επιδεικνύουν οι δημόσιες αρχές, οι φορείς παροχής υπηρεσιών, οι κοινωνικοί εταίροι, οι χρήστες και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη στο πλαίσιο της συζήτησης για την ποιότητα των κοινωνικών υπηρεσιών. Αυτό το ενδιαφέρον σχετίζεται άμεσα με τις μεταρρυθμιστικές διαδικασίες τις οποίες έχουν ξεκινήσει τα κράτη μέλη σε αυτό τον τομέα κατά τις τελευταίες δεκαετίες και ειδικότερα με την αυξανόμενη εξωτερική ανάθεση της παροχής των κοινωνικών υπηρεσιών σε ποικίλους φορείς. Τούτο αναδεικνύει την ευθύνη των δημόσιων αρχών για καλύτερο ορισμό της εκάστοτε υπηρεσίας και των αναμενόμενων ποιοτικών απαιτήσεων, καθώς και την ανάγκη για ενίσχυση της υποχρέωσης λογοδοσίας όσον αφορά τις δημόσιες δαπάνες.

Ο καλύτερος ορισμός της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών ανταποκρίνεται επίσης στην ανάγκη να καλυφθεί η ζήτηση για κοινωνικές υπηρεσίες που γίνεται πιο περίπλοκη και πολύμορφη, καθώς και στην ανάγκη να προστατευτούν εκείνοι οι χρήστες κοινωνικών υπηρεσιών που είναι περισσότερο ευάλωτοι και να βελτιωθούν τα αποτελέσματα των κοινωνικών υπηρεσιών για τους χρήστες και για άλλα ενδιαφερόμενα μέρη. Οι χρήστες απαιτούν με ολοένα μεγαλύτερη επίταση να έχουν περισσότερο έλεγχο όσον αφορά τη δική τους ζωή και τις υπηρεσίες από τις οποίες επωφελούνται.

² Βλ. Διετής έκθεση για τις κοινωνικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, SEC(2008) 2179 τελικό της 2ας Ιουλίου 2008, σημείο 2.2.1.

Επιπλέον, καθώς η ποιότητα της υπηρεσίας σχετίζεται στενά με τις δεξιότητες και τις εργασιακές συνθήκες των εργαζόμενων σε αυτό τον τομέα³, η συζήτηση για την ποιότητα των κοινωνικών υπηρεσιών μπορεί να βοηθήσει στον προσδιορισμό δεξιοτήτων, αναγκών κατάρτισης και στη βελτίωση του εργασιακού περιβάλλοντος, συμβάλλοντας έτσι στην περαιτέρω ανάπτυξη του τομέα των «λευκών θέσεων εργασίας»⁴.

Τέλος, η διασυννοριακή παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, η οποία είναι μεν πολύ περιορισμένη σήμερα αλλά αναμένεται να αυξηθεί, ιδίως στον τομέα της μακροχρόνιας φροντίδας, θα απαιτήσει αυξημένα επίπεδα συγκρισιμότητας και διαφάνειας των υπηρεσιών καθώς και νέες μορφές προστασίας τόσο για τους χρήστες όσο και για τους εργαζόμενους.

Το εθελοντικό ευρωπαϊκό πλαίσιο ποιότητας αποτελεί καρπό έμπνευσης από διάφορες πρωτοβουλίες σχετικά με την ποιότητα των κοινωνικών υπηρεσιών: α) τα πλαίσια και τα εργαλεία που έχουν θέσει σε εφαρμογή οι δημόσιες αρχές των κρατών μελών, β) τις πρωτοβουλίες που έχουν ήδη αναλάβει τα ενδιαφερόμενα μέρη της ΕΕ, γ) την πρωτοβουλία για την ενεργητική ένταξη⁵, δ) τα αποτελέσματα οκτώ έργων που χρηματοδοτήθηκαν από το πρόγραμμα PROGRESS για την ποιότητα της κοινωνικής υπηρεσίας, ε) το έγγραφο θέσεων που εξέδωσε τον Νοέμβριο του 2007 η ομάδα υψηλού επιπέδου για την αναπηρία, στο οποίο παρέχονται κατευθύνσεις σχετικά με τους τρόπους προώθησης ποιοτικών κοινωνικών υπηρεσιών που να καλύπτουν τις ιδιαίτερες ανάγκες των ατόμων με αναπηρία.

³ Εκτός από τους εργαζόμενους σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς παροχής υπηρεσιών (στους δεύτερους περιλαμβάνονται φορείς κερδοσκοπικού και μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα), στον τομέα αυτό δραστηριοποιείται και μια σειρά εθελοντών (δηλ. άμισθο προσωπικό, το οποίο συμβάλλει γενικά στις υπηρεσίες) και άτυπων φροντιστών (δηλ. άτομα που παρέχουν μη αμειβόμενη φροντίδα σε ασθενείς, ευπαθείς ή ανάπηρο μέλος της οικογένειας, φίλο ή σύντροφο εκτός επαγγελματικού ή επίσημου πλαισίου). Αν και αυτές οι τρεις κατηγορίες ατόμων που δραστηριοποιούνται στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών δεν συγχέονται μεταξύ τους, όλες τους συμβάλλουν με διάφορους τρόπους στην παροχή υψηλής ποιότητας κοινωνικών υπηρεσιών.

⁴ Αξίζει να σημειωθεί ότι οι κοινωνικές υπηρεσίες έχουν σημαντικό μερίδιο απασχόλησης και αποτελούν σημαντική πηγή δημιουργίας θέσεων εργασίας στην ΕΕ. Το μερίδιο της απασχόλησης στις ιατροφαρμακευτικές και κοινωνικές υπηρεσίες αυξήθηκε από το 8,7% στο 10% κατά την περίοδο 2000-2009, πράγμα που σημαίνει ότι σχεδόν 4,2 εκατομμύρια νέες θέσεις εργασίας στον τομέα των υπηρεσιών υγείας και των κοινωνικών υπηρεσιών δημιουργήθηκαν κατά την περίοδο αυτή (στοιχεία της EUROSTAT που ανέλυσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά την εκπόνηση της 2^{ης} *διετούς έκθεσης για τις κοινωνικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος*). Η ανάλυση αυτή βασίζεται σε στοιχεία που καλύπτουν συγκεντρωτικά τόσο τις υπηρεσίες υγείας όσο και τις κοινωνικές υπηρεσίες, δεδομένου ότι οι πληροφορίες για τους διάφορους επιμέρους τομείς σπανίζουν).

⁵ Βλ. τη σύσταση της Επιτροπής, της 3ης Οκτωβρίου 2008, σχετικά με την «Ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας», (2008/867/EK), η οποία δημοσιεύτηκε στην ΕΕ της 18.11.2008 (L 307, σ.11), τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της 17.12.2008 σχετικά με κοινές αρχές ενεργητικής ένταξης για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της φτώχειας, καθώς και το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 6ης Μαΐου 2009 για την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας (2008/2335(INI)).

Επιπλέον, κατά τη σύνταξη αυτού του πλαισίου, οι εμπειρογνώμονες που όρισαν τα κράτη μέλη επωφελήθηκαν από την εμπειρία και έλαβαν υπόψη τις προσδοκίες των διάφορων ενδιαφερόμενων μερών (κοινωνικοί εταίροι που δραστηριοποιούνται στον τομέα, οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών που εκπροσωπούν και υπερασπίζονται τα συμφέροντα των χρηστών και των φορέων παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, καθώς και ευρωπαϊκές κεντρικές οργανώσεις που εκπροσωπούν οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης).

Το έγγραφο αποτελείται από τρία μέρη: α) εισαγωγή στην έννοια των κοινωνικών υπηρεσιών (**κεφάλαιο 2**), β) ένα σύνολο ποιοτικών αρχών που καλύπτουν διάφορες πτυχές της παροχής υπηρεσιών (**κεφάλαιο 3**), γ) στοιχεία για μια μεθοδολογία με σκοπό την ανάπτυξη εργαλείων ποιότητας (**κεφάλαιο 4**).

2. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Δεν υπάρχει γενικός ορισμός για τις «κοινωνικές υπηρεσίες» στα έγγραφα της ΕΕ. Εντούτοις, η ανακοίνωση της Επιτροπής για τις κοινωνικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος (κοινής ωφελείας) του Απριλίου του 2006⁶ παρέχει τον ακόλουθο ορισμό των κοινωνικών υπηρεσιών:

[Υ]πάρχουν δύο μεγάλες κατηγορίες κοινωνικών υπηρεσιών:

- τα συστήματα υποχρεωτικής και συμπληρωματικής κοινωνικής ασφάλισης, με τις διάφορες μορφές τους οργάνωσης (αμοιβαίας ή επαγγελματικής), που καλύπτουν τους θεμελιώδεις κινδύνους, όπως αυτοί που έχουν σχέση με την υγεία, το γήρας, τα επαγγελματικά ατυχήματα, την ανεργία, τη σύνταξη, την αναπηρία·

⁶ Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισαβόνας: κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2006) 177 τελικό.

- άλλες σημαντικές υπηρεσίες που παρέχονται απευθείας στα πρόσωπα. Οι υπηρεσίες αυτές που διαδραματίζουν ένα ρόλο πρόληψης και κοινωνικής συνοχής παρέχουν εξατομικευμένη βοήθεια για να διευκολυνθεί η ένταξη προσώπων στην κοινωνία και για να εξασφαλιστεί η άσκηση των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων. Περιλαμβάνουν κατά κύριο λόγο τη βοήθεια σε πρόσωπα για την αντιμετώπιση άμεσων προβλημάτων της ζωής ή κρίσεων (όπως τα χρέη, η ανεργία, η τοξικομανία, η ρήξη των οικογενειακών δεσμών). Δεύτερον, περιλαμβάνουν δραστηριότητες με στόχο να εξασφαλιστεί στους ενδιαφερόμενους η απόκτηση των αναγκαίων ικανοτήτων για την πλήρη τους ένταξη στην κοινωνία (αποκατάσταση, γλωσσική κατάρτιση για μετανάστες) και κυρίως στην αγορά εργασίας (επαγγελματική κατάρτιση και επανένταξη). Οι υπηρεσίες αυτές συμπληρώνουν και υποστηρίζουν το ρόλο των οικογενειών με τις φροντίδες που παρέχουν κυρίως στους νεότερους και στους πιο ηλικιωμένους. Τρίτον, στις υπηρεσίες αυτές ανήκουν επίσης οι δραστηριότητες που αποσκοπούν να εξασφαλίσουν την ένταξη των προσώπων που έχουν μακροπρόθεσμα ανάγκες λόγω αναπηρίας ή προβλημάτων υγείας. Τέταρτον, περιλαμβάνεται η κοινωνική στέγαση, με την οποία παρέχεται στέγη σε μειονεκτούντα άτομα ή σε λιγότερο ευνοούμενες κοινωνικές ομάδες.

Αυτό το εθελοντικό πλαίσιο ποιότητας της ΕΕ αναφέρεται ιδίως στις βασικές υπηρεσίες που παρέχονται απευθείας στα άτομα. Πολύ συχνά, αυτές οι υπηρεσίες, που είναι ενσωματωμένες στα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας των κρατών μελών, θεωρούνται από τις δημόσιες αρχές των κρατών μελών ότι είναι υπηρεσίες γενικού συμφέροντος και άρα υπόκεινται σε συγκεκριμένες απαιτήσεις που διέπουν μια δημόσια υπηρεσία. Παραδείγματα κοινωνικών υπηρεσιών είναι οι υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, η μακροχρόνια φροντίδα, η παιδική φροντίδα, οι υπηρεσίες απασχόλησης και κατάρτισης, οι προσωπικοί βοηθοί και η κοινωνική στέγαση.

Μολονότι το πεδίο εφαρμογής και η οργάνωσή τους ποικίλλουν σε μεγάλο βαθμό ανάλογα με τις ιστορικές, γεωγραφικές, κοινωνικές και πολιτιστικές ιδιαιτερότητες, αυτές οι κοινωνικές υπηρεσίες είναι ουσιώδεις για την εκπλήρωση βασικών στόχων της ΕΕ, όπως είναι η επίτευξη κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής, η κοινωνική ένταξη, το υψηλό επίπεδο απασχόλησης και οικονομικής ανάπτυξης. Αποτελούν βασικά μέσα για τη διαφύλαξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και συμβάλλουν στη διασφάλιση της δημιουργίας ίσων ευκαιριών για όλους, ενισχύοντας έτσι την ικανότητα των ατόμων να συμμετέχουν πλήρως στην κοινωνία. Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι οι κοινωνικές υπηρεσίες διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού⁷.

⁷ Βλ. το έγγραφο «Πώς οι κοινωνικές υπηρεσίες βοηθούν στην ενεργοποίηση του εργατικού δυναμικού και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Βασικές πληροφορίες.», το οποίο παρουσιάστηκε στην υπουργική διάσκεψη με θέμα «Κοινωνικές υπηρεσίες – ένα εργαλείο για την ενεργοποίηση του εργατικού δυναμικού και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής» που διοργάνωσε η τσεχική προεδρία της ΕΕ στην Πράγα, 22-23 Απριλίου 2009.

Οι φορείς παροχής κοινωνικών υπηρεσιών του τρίτου τομέα συνιστούν αξία για αυτό τον τομέα, δεδομένου ότι εκφράζουν την ικανότητα ενεργού και υπεύθυνης συμμετοχής στα κοινά και συμβάλλουν στην κοινωνική ένταξη και στην κοινωνική συνοχή των τοπικών κοινωνιών.

Στην ανακοίνωση που εξέδωσε τον Νοέμβριο του 2007 σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος και τις κοινωνικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος⁸, η Επιτροπή προσδιόρισε ένα σύνολο οργανωτικών στόχων και αρχών όσον αφορά τις κοινωνικές υπηρεσίες (βλ. το πλαίσιο που ακολουθεί).

Στόχοι και αρχές της οργάνωσης των κοινωνικών υπηρεσιών

Οι κοινωνικές υπηρεσίες αποσκοπούν συχνά να εκπληρώσουν κάποιους συγκεκριμένους στόχους:

- είναι υπηρεσίες προσανατολισμένες στο άτομο, σχεδιασμένες να ανταποκρίνονται σε ζωτικές ανθρώπινες ανάγκες, ιδιαίτερα στις ανάγκες χρηστών που βρίσκονται σε ευάλωτη κατάσταση·
- προσφέρουν προστασία από γενικούς καθώς και ειδικούς κινδύνους του βίου και βοηθούν στις περιπτώσεις προσωπικών προβλημάτων ή κρίσεων·
- παρέχονται επίσης σε οικογένειες σε ένα πλαίσιο αλλαγής του οικογενειακού προτύπου, υποστηρίζουν τον ρόλο τους μεριμνώντας τόσο για τα νεαρά όσο και τα ηλικιωμένα μέλη της οικογένειας καθώς επίσης και για άτομα με αναπηρία και αντισταθμίζουν ενδεχόμενες ελλείψεις στις οικογένειες·
- αποτελούν βασικά εργαλεία διαφύλαξης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας·
- διαδραματίζουν προληπτικό και κοινωνικά συνεκτικό ρόλο, ο οποίος απευθύνεται στο σύνολο του πληθυσμού, ανεξαρτήτως του πλούτου ή του εισοδήματος·

⁸ *Υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, περιλαμβανομένων των κοινωνικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος: Μια νέα ευρωπαϊκή δέσμευση, COM(2007) 725 τελικό.*

- συμβάλλουν στη μη διακριτική μεταχείριση, στην ισότητα των φύλων, στην προστασία της υγείας του ανθρώπου, στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και της ποιότητας της ζωής και στη διασφάλιση της δημιουργίας ίσων ευκαιριών για όλους, βελτιώνοντας έτσι την ικανότητα των ατόμων για πλήρη συμμετοχή στην κοινωνία.

Οι στόχοι αυτοί αντικατοπτρίζονται στους τρόπους με τους οποίους είναι οργανωμένες οι υπηρεσίες αυτές, καθώς και στον τρόπο με τον οποίο παρέχονται και χρηματοδοτούνται:

- για τη αντιμετώπιση των πολλαπλών αναγκών των ανθρώπων ως ατόμων, οι κοινωνικές υπηρεσίες θα πρέπει να είναι περιεκτικές και εξατομικευμένες, να έχουν μελετηθεί και να παρέχονται με ολοκληρωμένο τρόπο·
- συχνά συνεπάγονται μια προσωπική σχέση μεταξύ του αποδέκτη και του παρέχοντος την υπηρεσία·
- ο ορισμός και η παροχή μιας υπηρεσίας οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη την ποικιλομορφία των χρηστών·
- όταν ανταποκρίνονται στις ανάγκες ευάλωτων χρηστών, οι υπηρεσίες χαρακτηρίζονται συχνά από ασύμμετρη σχέση μεταξύ παρόχων και αποδεκτών που είναι διαφορετική από μια σχέση εμπορικού προμηθευτή/ καταναλωτή·
- καθώς οι εν λόγω υπηρεσίες είναι συχνά ριζωμένες σε (τοπικές) πολιτιστικές παραδόσεις, επιλέγονται ατομικά διαμορφωμένες λύσεις που λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες της τοπικής κατάστασης, εγγυώνται την εγγύτητα μεταξύ του παρόχου της υπηρεσίας και του χρήστη της ενώ διασφαλίζεται ισότιμη πρόσβαση σε υπηρεσίες ανά την επικράτεια·
- οι πάροχοι υπηρεσιών συχνά χρειάζονται ευρεία αυτονομία για να αντιμετωπίσουν την ποικιλία και την εξελισσόμενη φύση των κοινωνικών αναγκών·
- οι υπηρεσίες αυτές γενικά υπαγορεύονται από την αρχή της αλληλεγγύης και εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη δημόσια χρηματοδότηση για την εξασφάλιση ισότητας πρόσβασης, ανεξαρτήτως του πλούτου ή του εισοδήματος·

- πάροχοι μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα καθώς και εθελοντές εργαζόμενοι διαδραματίζουν συχνά σημαντικό ρόλο στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, εκφράζοντας με τον τρόπο αυτό την ικανότητα του πολίτη να συμμετέχει στα κοινά και συμβάλλοντας στην κοινωνική ένταξη, στην κοινωνική συνοχή των τοπικών κοινωνιών και στην αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών.

3. ΠΟΙΟΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζονται γενικές ποιοτικές αρχές για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών (σημείο 3.1), καθώς και ποιοτικές αρχές για τις ακόλουθες διαστάσεις της παροχής υπηρεσιών: α) οι σχέσεις μεταξύ παρόχων υπηρεσιών και χρηστών (σημείο 3.2), β) οι σχέσεις μεταξύ παρόχων υπηρεσιών, δημόσιων αρχών και άλλων ενδιαφερόμενων μερών (σημείο 3.3), και γ) ανθρώπινο και φυσικό κεφάλαιο (σημείο 3.4). Για κάθε ποιοτική αρχή που αφορά τις διαστάσεις της παροχής υπηρεσιών έχουν προσδιοριστεί λειτουργικά κριτήρια που ενδέχεται να βοηθήσουν στην παρακολούθηση και την αξιολόγηση της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών.

Αυτές οι ποιοτικές αρχές είναι έκφραση κοινών αξιών και στοχεύουν στη διαμόρφωση μιας κοινής αντίληψης για την ποιότητα των κοινωνικών υπηρεσιών, καθώς και στη διευκόλυνση της ανταλλαγής εμπειριών και ορθών πρακτικών. Απευθύνονται στις δημόσιες αρχές που είναι αρμόδιες, συνήθως σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, για την ανάπτυξη, την οργάνωση, τη χρηματοδότηση και την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Απευθύνονται επίσης στους παρόχους υπηρεσιών στον βαθμό που αφορούν την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών αλλά και στους χρήστες, για τους οποίους αποτελούν σημαντική πηγή πληροφόρησης σχετικά με την ποιότητα των κοινωνικών υπηρεσιών που μπορούν να προσδοκούν. Αυτές οι αρχές σχετίζονται επίσης άμεσα με τους εργαζόμενους και τους εργοδότες του τομέα.

3.1 Γενικές ποιοτικές αρχές για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών:

- **Διαθέσιμες:** πρέπει να προσφέρεται πρόσβαση σε ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών υπηρεσιών ώστε να εξασφαλίζεται για τους χρήστες η κατάλληλη ανταπόκριση στις ανάγκες τους καθώς και, όταν αυτό είναι δυνατό, η ελευθερία επιλογής ανάμεσα στις υπηρεσίες που παρέχονται στους κόλπους της τοπικής κοινωνίας, σε χώρο που να προσφέρει τα μεγαλύτερα δυνατά οφέλη στους χρήστες και, κατά περίπτωση, στις οικογένειές τους.

- **Προσβάσιμες:** η πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να είναι εύκολη από όλους εκείνους που μπορεί να τις ζητήσουν. Η πληροφόρηση και οι αμερόληπτες συμβουλές για το φάσμα των διαθέσιμων υπηρεσιών και των παρόχων πρέπει να είναι στοιχείο προσβάσιμα σε όλους τους χρήστες. Τα άτομα με αναπηρίες πρέπει να έχουν εξασφαλισμένη πρόσβαση στο υλικοτεχνικό περιβάλλον εντός του οποίου πραγματοποιείται η παροχή των υπηρεσιών, σε κατάλληλα μεταφορικά μέσα από και προς τον χώρο της παροχής των υπηρεσιών, καθώς και σε πληροφόρηση και ενημέρωση (συμπεριλαμβανομένων των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνίας).
- **Προσιτές οικονομικά:** οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται σε όλα τα άτομα που τις έχουν ανάγκη (καθολική πρόσβαση) είτε δωρεάν είτε σε τιμή που να είναι προσιτή στον λήπτη.
- **Προσωποκεντρικές:** οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να καλύπτουν εγκαίρως και με ευελιξία τις μεταβαλλόμενες ανάγκες του κάθε ατόμου με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής του αλλά και την εξασφάλιση ίσων ευκαιριών. Οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να λαμβάνουν υπόψη το φυσικό, πνευματικό και κοινωνικό περιβάλλον των χρηστών και πρέπει να σέβονται τις πολιτισμικές ιδιαιτερότητές τους. Επιπλέον, πρέπει να οργανώνονται με γνώμονα τις ανάγκες των χρηστών και, κατά περίπτωση, των εκάστοτε δικαιούχων της παρεχόμενης υπηρεσίας.
- **Περιεκτικές:** οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να σχεδιάζονται και να παρέχονται με ολοκληρωμένο τρόπο που να αντικατοπτρίζει τις πολλαπλές ανάγκες, ικανότητες και προτιμήσεις των χρηστών και, κατά περίπτωση, των οικογενειών και των φροντιστών τους, αλλά και να στοχεύει στη βελτίωση της ευεξίας τους.
- **Συνεχείς:** οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να οργανώνονται έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η αδιάλειπτη παροχή της υπηρεσίας για όσο χρονικό διάστημα υπάρχει η ανάγκη και, ιδίως όταν αντιμετωπίζονται αναπτυξιακές και μακροχρόνιες ανάγκες, σύμφωνα με μια προσέγγιση κύκλου ζωής που να επιτρέπει στους χρήστες να στηρίζονται με εμπιστοσύνη σε ένα διαρκές, αδιάλειπτο φάσμα υπηρεσιών που περιλαμβάνει από έγκαιρες παρεμβάσεις έως υποστήριξη και μεταπαρακολούθηση, ενώ παράλληλα θα αποφεύγεται ο αρνητικός αντίκτυπος από τη διακοπή της υπηρεσίας.
- **Προσανατολισμένες στο αποτέλεσμα:** οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να είναι στραμμένες κατά κύριο λόγο στα οφέλη για τους χρήστες, λαμβάνοντας υπόψη, εκεί όπου κρίνεται σκόπιμο, και τα οφέλη για τις οικογένειές τους, τους άτυπους φροντιστές τους και την κοινωνία. Η παροχή υπηρεσιών πρέπει να βελτιστοποιηθεί βάσει περιοδικών αξιολογήσεων οι οποίες, μεταξύ άλλων, πρέπει να διοχετεύουν στον φορέα τις παρατηρήσεις και τα σχόλια των χρηστών και των ενδιαφερόμενων μερών.

3.2 Ποιοτικές αρχές για τις σχέσεις μεταξύ παρόχων υπηρεσιών και χρηστών:

- **Σεβασμός των δικαιωμάτων των χρηστών:** οι πάροχοι υπηρεσιών πρέπει να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες που απαριθμούνται σε εθνικές, ευρωπαϊκές⁹ και διεθνείς¹⁰ νομικές πράξεις για τα δικαιώματα του ανθρώπου, καθώς και την αξιοπρέπεια των χρηστών. Επιπλέον, πρέπει να προωθούν και να εφαρμόζουν τα δικαιώματα των χρηστών από την άποψη των ίσων ευκαιριών, της ισότιμης μεταχείρισης, της ελευθερίας επιλογής, του αυτοπροσδιορισμού, του ελέγχου της δικής τους ζωής και του σεβασμού της ιδιωτικής τους ζωής. Πρέπει να παρέχονται οι κατάλληλες υπηρεσίες χωρίς διάκριση με βάση το φύλο, τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, τη θρησκεία ή τις πεποιθήσεις, την αναπηρία, την ηλικία ή τον σεξουαλικό προσανατολισμό. Η σωματική, ψυχολογική και οικονομική κακοποίηση των ευάλωτων χρηστών πρέπει να αποτρέπεται και να τιμωρείται με τις δέουσες κυρώσεις.

Ποιοτικά κριτήρια

- ✓ *παροχή - στους πιθανούς και υφιστάμενους χρήστες κοινωνικών υπηρεσιών και, όπου χρειάζεται, στις οικογένειές τους - σαφών, επακριβών και προσβάσιμων πληροφοριών, προσαρμοσμένων στις ιδιαιτερότητες κάθε στοχευόμενης ομάδας, ιδίως για τα είδη, τη διαθεσιμότητα, την έκταση και τους περιορισμούς της παρεχόμενης υπηρεσίας. Οι πληροφορίες πρέπει επίσης να περιλαμβάνουν ανεξάρτητες εκθέσεις αξιολόγησης και εκτίμησης ποιότητας·*
- ✓ *εξασφάλιση πρόσβασης των ατόμων με αναπηρίες σε μέσα πληροφόρησης και επικοινωνίας που να είναι προσαρμοσμένα στις ανάγκες τους·*
- ✓ *εφαρμογή διαφανών, προσβάσιμων και εύχρηστων διαδικασιών παροχής συμβουλών και υποβολής καταγγελιών για τους χρήστες·*
- ✓ *θέσπιση κανονιστικών πλαισίων και ελεγκτικών μηχανισμών για την αποφυγή σωματικής, ψυχολογικής ή οικονομικής κακοποίησης και για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης με τους κανόνες υγείας και ασφάλειας·*

⁹ Βλ. τον Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

¹⁰ Βλ. κυρίως τη σύμβαση του ΟΗΕ για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία και τη σύμβαση του ΟΗΕ για τα δικαιώματα του παιδιού.

- ν παροχή - στους εργαζόμενους και στους εθελοντές που ασχολούνται με την παροχή υπηρεσιών - επαρκούς κατάρτισης σε θέματα παροχής υπηρεσιών καθημερινής φροντίδας με βάση τα δικαιώματα και με προσωποκεντρικό χαρακτήρα, αποφυγής των διακρίσεων και συνειδητοποίησης των ιδιαιτεροτήτων των ομάδων ατόμων στις οποίες παρέχουν υπηρεσίες·
 - ν προώθηση της ένταξης των χρηστών στην κοινωνία·
 - ν εξασφάλιση του απορρήτου και της ασφάλειας των δεδομένων που αφορούν τους χρήστες και τις υπηρεσίες που τους παρέχονται στο πλαίσιο ενός συστήματος που να επιτρέπει την κοινοχρησία των δεδομένων, όταν χρειάζεται, ανάμεσα σε διαφορετικούς απασχολούμενους παρόχους υπηρεσιών και παράλληλα να συμμορφώνεται πλήρως με τη νομοθεσία περί προστασίας των δεδομένων.
- Συμμετοχή και ενδυνάμωση:** οι πάροχοι υπηρεσιών πρέπει να ενθαρρύνουν την ενεργό συμμετοχή των χρηστών και, όπου χρειάζεται, των οικογενειών τους ή κάποιων έμπιστων προσώπων και των άτυπων φροντιστών τους στις αποφάσεις για τον προγραμματισμό, την παροχή και την αξιολόγηση των υπηρεσιών. Η παροχή υπηρεσιών πρέπει να ενδυναμώνει τους χρήστες για να καθορίζουν τις προσωπικές ανάγκες τους και πρέπει να στοχεύει στην ενίσχυση ή διατήρηση των ικανοτήτων τους με παράλληλη εξασφάλιση του μεγαλύτερου δυνατού ελέγχου από τους ίδιους τους χρήστες στη δική τους ζωή.

- ν εξασφάλιση συμμετοχής των χρηστών και, όπου χρειάζεται, των εκπροσώπων τους¹¹, των οικογενειών τους ή των προσώπων που εμπιστεύονται και των άτυπων φροντιστών τους στον προγραμματισμό, την ανάπτυξη, την παροχή, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της υπηρεσίας, όταν υπάρχει ανάγκη και με την παροχή επαρκών μέσων, συμπεριλαμβανομένης της υποστηριζόμενης λήψης αποφάσεων και της συνηγορίας·

- ν *έναρξη διαλόγου με οργανώσεις που εκπροσωπούν τους χρήστες και ένταξή τους στο σύστημα λήψης αποφάσεων·*
- ν *θέσπιση περιοδικής ανασκόπησης της ικανοποίησης των χρηστών από τις παρεχόμενες υπηρεσίες.*

3.3 Ποιοτικές αρχές για τις σχέσεις ανάμεσα στους παρόχους υπηρεσιών, τις δημόσιες αρχές, τους κοινωνικούς εταίρους και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη:

- **Σύμπραξη:** η ανάπτυξη της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών απαιτεί την ενεργό συμμετοχή και τη συνεργασία όλων των ενδιαφερόμενων μερών τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα: αυτοδιοικητικές αρχές, χρήστες υπηρεσιών, οι οικογένειές τους και οι άτυποι φροντιστές, οργανώσεις χρηστών, πάροχοι υπηρεσιών και οι οργανώσεις εκπροσώπησής τους, κοινωνικοί εταίροι και οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών που δραστηριοποιούνται στην τοπική κοινωνία. Αυτή η σύμπραξη έχει μεγάλη σημασία για τη δημιουργία ενός συνεκτικού συνόλου κοινωνικών υπηρεσιών που θα ανταποκρίνεται στις τοπικές ανάγκες, για την αποτελεσματική χρήση των πόρων και της πείρας, καθώς και για την επίτευξη της κοινωνικής συνοχής.

Ποιοτικά κριτήρια

- ν *παγίωση συνεργιών μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων μερών της κοινωνίας σχετικά με τη χάραξη πολιτικής, τον προσδιορισμό των αναγκών, τον προγραμματισμό, την ανάπτυξη, την παροχή, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των υπηρεσιών με σκοπό να εξασφαλιστεί η αδιάλειπτη παροχή της κοινωνικής υπηρεσίας για όσο χρονικό διάστημα θα παρίσταται η ανάγκη, να διευκολυνθεί η πρόσβαση των χρηστών σε ένα ολοκληρωμένο φάσμα κοινωνικών υπηρεσιών και να διασφαλιστεί η συμβολή της υπηρεσίας στη διαμόρφωση μιας κοινωνίας χωρίς αποκλεισμούς·*
- ν *προώθηση της εγγύτητας της υπηρεσίας που έχουν ανάγκη οι χρήστες·*
- ν *υποστήριξη του συντονισμού μεταξύ παρόχων υπηρεσιών ώστε να επιτευχθεί μια περιεκτική και ολοκληρωμένη παροχή κοινωνικών υπηρεσιών.*

- **Χρηστή διακυβέρνηση:** οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να λειτουργούν με βάση τη δημοσιότητα και τη διαφάνεια, τον σεβασμό απέναντι στην ευρωπαϊκή, εθνική, περιφερειακή και τοπική νομοθεσία, την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και την υποχρέωση λογοδοσίας σε σχέση με τις οργανωτικές, κοινωνικές και οικονομικές επιδόσεις της παροχής υπηρεσιών. Η προσφορά υπηρεσιών πρέπει να βασίζεται στον συντονισμό των αρμόδιων δημόσιων αρχών, των κοινωνικών εταίρων και των ενδιαφερόμενων μερών κατά τον σχεδιασμό, την κατάλληλη χρηματοδότηση (συμπεριλαμβανομένης της ιεράρχησης των πόρων στο πλαίσιο του διαθέσιμου προϋπολογισμού) και την παροχή της υπηρεσίας.

Ποιοτικά κριτήρια

- ✓ *σαφής καθορισμός ρόλων, αρμοδιοτήτων και διασυνδέσεων μεταξύ των φορέων που συμμετέχουν στον προγραμματισμό, την ανάπτυξη, τη χρηματοδότηση, την παροχή, την υποστήριξη, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της υπηρεσίας·*
- ✓ *εξασφάλιση διαδικασιών τακτικού προγραμματισμού και επανεξέτασης και εφαρμογή μηχανισμών για συστηματική διαρκή βελτίωση·*
- ✓ *συγκέντρωση σε περιοδική βάση σχολίων και παρατηρήσεων για την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της παροχής υπηρεσιών από χρήστες, χρηματοδότες και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, αλλά και από πιθανούς χρήστες που ενδέχεται να αποκλειστούν από την υπηρεσία·*
- ✓ *θέσπιση τακτικής ανεξάρτητης επιθεώρησης των διαδικασιών, των αποτελεσμάτων και της ικανοποίησης των χρηστών, και δημοσίευση των σχετικών διαπιστώσεων και πορισμάτων·*
- ✓ *εφαρμογή διαφανών, προσβάσιμων και εύχρηστων διαδικασιών παροχής συμβουλών και υποβολής καταγγελιών για τους χρήστες·*
- ✓ *διοργάνωση συμμετοχικών πλαισίων διαλόγου με τη συμμετοχή των χρηστών των υπηρεσιών και των δικτύων τους, των δημόσιων αρχών, των κοινωνικών εταίρων, των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών και άλλων ενδιαφερόμενων μερών στην αξιολόγηση της απόδοσης των παρόχων των υπηρεσιών μέσα στο δεδομένο πλαίσιο της ακολουθούμενης πολιτικής.*

3.4 Ποιοτικές αρχές για το ανθρώπινο και το υλικό κεφάλαιο:

Καλοί όροι εργασίας και καλό εργασιακό περιβάλλον/επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο: οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται από ειδικευμένους και ικανούς εργαζομένους μέσα σε αξιοπρεπείς και σταθερές εργασιακές συνθήκες¹² και με βάση έναν διαχειρίσιμο φόρτο εργασίας. Τα δικαιώματα των εργαζομένων πρέπει να γίνονται σεβαστά, ιδίως όσον αφορά τις αρχές του απορρήτου, της δεοντολογίας και της επαγγελματικής αυτονομίας που είναι σύμφυτες με τις σχέσεις στο πλαίσιο των κοινωνικών υπηρεσιών. Επαρκείς δεξιότητες και υποστηρικτικό περιβάλλον πρέπει να εξασφαλίζονται και για τους εθελοντές και τους άτυπους φροντιστές.

Ποιοτικά κριτήρια

- ✓ εξασφάλιση απόλυτου σεβασμού των αρχών της αξιοπρεπούς εργασίας στον τομέα, όπου περιλαμβάνεται η αποφυγή των διακρίσεων, η κοινωνική προστασία, η προστασία της υγείας και της ασφάλειας, ο κοινωνικός διάλογος, οι αξιοπρεπείς αμοιβές και η ισότητα των φύλων και, ειδικότερα, η ίση αμοιβή για εργασία ίσης αξίας·
- ✓ προσδιορισμός των αναγκών σε δεξιότητες και καθορισμός των προφίλ σταδιοδρομίας·
- ✓ προώθηση πολιτικών πρόσληψης και διατήρησης που επιτρέπουν την επιλογή προσοντούχων εργαζόμενων που διαθέτουν τις απαιτούμενες γνώσεις, δεξιότητες και ικανότητες·
- ✓ καθιέρωση συμπράξεων μεταξύ των εκπαιδευτικών συστημάτων και των παρόχων υπηρεσιών ώστε να περιληφθούν περίοδοι πρακτικής άσκησης κατά τη διάρκεια των σπουδών και προγράμματα καθοδήγησης από πεπειραμένους εργαζόμενους·
- ✓ θέσπιση προγραμμάτων κατάρτισης, προγραμμάτων δια βίου μάθησης, καθοδήγησης από πεπειραμένους εργαζόμενους και πιστοποίησης ικανοτήτων για εργαζόμενους αλλά και, όπου κρίνεται σκόπιμο, για εθελοντές και για άτυπους φροντιστές γύρω από τις αναγκαίες επαγγελματικές και διαπροσωπικές δεξιότητες, καθώς και γύρω από την προσβασιμότητα και την τεχνολογία υποβοήθησης·

¹² Βλ. τα συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την αξιοπρεπή εργασία για όλους, Βρυξέλλες 30 Νοεμβρίου-1 Δεκεμβρίου 2006.

- ν πρόβλεψη συμμετοχής των χρηστών και των κοινωνικών εταίρων στη διαμόρφωση των προγραμμαμάτων κατάρτισης·
- ν προώθηση του κοινωνικού διαλόγου σε όλα τα επίπεδα με σκοπό να ενθαρρυνθούν οι εργαζόμενοι και οι συνδικαλιστικές ενώσεις ώστε να συμμετέχουν ενεργά στην ανάπτυξη, την παροχή και την αξιολόγηση των υπηρεσιών, με πρόβλεψη για συμμετοχή και των εθελοντών ανάλογα με την περίπτωση.

Επαρκής υλικοτεχνική υποδομή: οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται μέσα σε επαρκείς υλικοτεχνικές υποδομές που να πληρούν τις προδιαγραφές υγείας και ασφάλειας για τους χρήστες, τους εργαζόμενους και τους εθελοντές, τις προδιαγραφές προσβασιμότητας με γνώμονα τον «σχεδιασμό για όλους», καθώς και τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις.

Ποιοτικά κριτήρια

- ν εξασφάλιση πλαισίου που εγγυάται ότι οι υλικοτεχνικές υποδομές είναι επαρκείς και συμμορφώνονται τόσο με τις προδιαγραφές υγείας και ασφάλειας για τους χρήστες, τους εργαζόμενους και τους εθελοντές όσο και με τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις·
- ν προώθηση προδιαγραφών προσβασιμότητας με γνώμονα τον «σχεδιασμό για όλους»·
- ν εξασφάλιση πλαισίου που εγγυάται ότι όλοι οι χρήστες, συμπεριλαμβανομένων των ατόμων με αναπηρία, έχουν εύκολη πρόσβαση στις υλικοτεχνικές υποδομές όπου πραγματοποιείται η παροχή των υπηρεσιών και σε επαρκή μέσα μεταφοράς από και προς τις υποδομές αυτές.

4. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

Στόχος του παρόντος κεφαλαίου είναι η παροχή μεθοδολογικών στοιχείων που θα μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν οι δημόσιες αρχές και όλοι οι συναφείς φορείς των κρατών μελών στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών για την ανάπτυξη, στο κατάλληλο επίπεδο, εργαλείων ποιότητας (προτύπων, δεικτών, κριτηρίων λειτουργίας ...) για τον ορισμό, τη μέτρηση και την αξιολόγηση της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών. Αυτά τα εργαλεία ποιότητας μπορεί να βοηθήσουν κυρίως στην πραγμάτωση των ποιοτικών αρχών που απαριθμούνται στο προηγούμενο σημείο.

Αν και αυτά τα μεθοδολογικά στοιχεία μπορεί να είναι χρήσιμα για τις δημόσιες αρχές και όλους τους συναφείς φορείς των κρατών μελών στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών, εναπόκειται κυρίως σε αυτές τις αρχές και αυτούς τους φορείς να αναπτύξουν και να χρησιμοποιήσουν τα εργαλεία ποιότητας σύμφωνα με τις ανάγκες τους και τις ιδιαίτερες περιστάσεις, τους εθνικούς κανονισμούς και τα καθιερωμένα συστήματα ποιότητας.

Αυτά τα μεθοδολογικά στοιχεία βασίζονται κυρίως στον προβληματισμό για τους δείκτες και τις στατιστικές που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο της ΑΜΣ¹³. Σύμφωνα με την προσέγγιση που ακολουθήθηκε στο εν λόγω πλαίσιο¹⁴, επισημαίνονται τα ακόλουθα μεθοδολογικά κριτήρια:

- ένα εργαλείο ποιότητας πρέπει να περικλείει την ουσία αυτού που επιδιώκεται με την υπηρεσία και να διαθέτει σαφή και αποδεκτή πρότυπη ερμηνεία·
- ένα εργαλείο ποιότητας πρέπει να είναι ανθεκτικό και στατιστικά επικυρωμένο·
- ένα εργαλείο ποιότητας πρέπει να παρέχει επαρκές επίπεδο συγκρισιμότητας μεταξύ χωρών, στον βαθμό που είναι δυνατό με τη χρήση διεθνώς εφαρμοσμένων ορισμών και προτύπων συλλογής δεδομένων·
- ένα εργαλείο ποιότητας πρέπει να στηρίζεται σε διαθέσιμα βασικά δεδομένα, να είναι επίκαιρο και να επιδέχεται αναθεώρηση·
- ένα εργαλείο ποιότητας πρέπει να έχει απαντητικότητα σε παρεμβάσεις της ακολουθούμενης πολιτικής, αλλά να μην επιδέχεται λαθροχειρίες.

¹³ Βλ. τη *Δέσμη γενικών δεικτών και ευθυγραμμισμένες δέσμες κοινωνικής ένταξης, συντάξεων και υγείας*, που ενέκρινε η επιτροπή κοινωνικής προστασίας τον Ιούνιο του 2006, και τη *Δέσμη δεικτών για την παρακολούθηση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη – επικαιροποίηση 2009*, που ενέκρινε η επιτροπή κοινωνικής προστασίας τον Σεπτέμβριο του 2009.

¹⁴ Αξίζει να σημειωθεί ότι οι δείκτες που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της ΑΜΣ στοχεύουν στην αξιολόγηση της πολιτικής των κρατών μελών. Μολονότι το παρόν πόνημα αφορά μεθοδολογικά στοιχεία για την ανάπτυξη εργαλείων που θα χρησιμοποιηθούν για τον ορισμό και τη μέτρηση της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών, η προσέγγιση που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο της ΑΜΣ προσφέρει χρήσιμα στοιχεία που μπορούν να εμπνεύσουν και για τους σκοπούς του προκείμενου πονήματος.

Επιπλέον, τα μεθοδολογικά στοιχεία προτείνονται στο πλαίσιο των ακόλουθων έξι διαστάσεων: α) ορισμός, β) πεδίο εφαρμογής, γ) εγκυρότητα, δ) συγκρισιμότητα μεταξύ χωρών, ε) διαθεσιμότητα δεδομένων, και στ) απαντητικότητα.

4.1 Ορισμός

- Τα εργαλεία ποιότητας πρέπει να καλύπτουν τους στόχους της παροχής υπηρεσιών σε ένα δεδομένο πλαίσιο συνθηκών και να αντανakλούν με ακρίβεια τις ιδιαιτερότητες αυτού του πλαισίου.
- Η διατύπωση ενός σαφούς και αποδεκτού λειτουργικού ορισμού των εργαλείων ποιότητας απαιτεί τη σε βάθος ανάλυση των συγκεκριμένων ζητημάτων που αφορούν την παροχή υπηρεσιών.
- Ανάλογα με τη φύση τους, τα εργαλεία ποιότητας που ορίζονται από τις δημόσιες αρχές και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να είναι αντικειμενικά ή υποκειμενικά, ποσοτικά ή ποιοτικά.
- Ο ορισμός ενός εργαλείου ποιότητας πρέπει να είναι σαφής προκειμένου να αποφευχθούν οι αμφισημίες που ενδέχεται να προκύψουν ειδικά στην περίπτωση ποιοτικών ή υποκειμενικών εργαλείων, και πρέπει να είναι κοινής αποδοχής, ώστε να δίνει τη δυνατότητα για συνεπή συλλογή των δεδομένων και για τη συγκρισιμότητά τους μεταξύ χωρών.

4.2 Πεδίο εφαρμογής

- Η ανάλυση των συλλεχθέντων δεδομένων μέσα από ένα συγκριτικό πρίσμα οδηγεί στον εντοπισμό δυναμικών πτυχών, όπως τάσεων, δυνατών και αδύναμων σημείων, προσέγγισης ορίων, κενών στον αδιάλειπτο χαρακτήρα (εισροές), καθιστώντας έτσι δυνατό τον καθορισμό στόχων, την ιεράρχηση προτεραιοτήτων και τη χάραξη στρατηγικής για κανονιστική ή διορθωτική δράση (διαδικασία), καθώς επίσης και την παρακολούθηση και αξιολόγηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των εφαρμοζόμενων ενεργειών (αποτελέσματα). Τα ακόλουθα είδη εργαλείων ποιότητας ενδέχεται να συλλάβουν την αλληλεπίδραση ανάμεσα στους διάφορους παράγοντες που επηρεάζουν την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών:

- ✓ **τα συναφή με τις εισροές εργαλεία ποιότητας** αξιολογούν τα χαρακτηριστικά της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών. Αντιπροσωπεύουν αναγκαίες συνθήκες για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών υψηλής ποιότητας, αλλά δεν εξασφαλίζουν τη διαπίστωση ότι διενεργούνται οι κατάλληλες διαδικασίες ή ότι επιτυγχάνονται ικανοποιητικά αποτελέσματα·
- ✓ **τα συναφή με τη διαδικασία εργαλεία ποιότητας** μετρούν την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και προσφέρουν αξιολόγηση της ποιότητάς τους βάσει τεκμηρίων. Έτσι, αντιπροσωπεύουν την πλησιέστερη προσέγγιση της πραγματικής παροχής υπηρεσιών·
- ✓ **τα συναφή με τα αποτελέσματα εργαλεία ποιότητας** αξιολογούν τον βαθμό στον οποίο η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών αντιμετωπίζει τις ανάγκες των χρηστών και επηρεάζει την ευεξία τους. Ωστόσο, τα συναφή με τις εκροές εργαλεία μπορεί να επηρεαστούν από άλλους παράγοντες άσχετους με την ποιότητα της προσφοράς κοινωνικών υπηρεσιών, παράγοντες οι οποίοι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη με προσαρμογή στον κίνδυνο.

4.3 Εγκυρότητα

- Τα εργαλεία ποιότητας πρέπει να είναι ανθεκτικά και στατιστικώς επικυρωμένα και πρέπει να διαμορφώνονται σύμφωνα με τις βέλτιστες μεθοδολογικές πρακτικές.
- Οι μέθοδοι συλλογής δεδομένων πρέπει να ελαχιστοποιούν τα σφάλματα που προκύπτουν από διαφορούμενες ερωτήσεις, παραπλανητικούς ορισμούς, μεροληπτικά αποτελέσματα λόγω μη απάντησης και λάθη του συνεντευξιαστή ή του κωδικοποιητή.
- Τα εργαλεία ποιότητας πρέπει να είναι στατιστικώς αξιόπιστα σε βάθος χρόνου και πρέπει να αποφεύγουν τις αυξομειώσεις εξαιτίας απρόβλεπτων παραγόντων ή αυθαίρετης προσαρμογής.
- Τα εργαλεία ποιότητας πρέπει να υπόκεινται σε διαδικασία επικύρωσης η οποία αξιολογεί την αξιοπιστία τους, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις διαθέσιμες πηγές πληροφόρησης.

4.4 Συγκρισιμότητα μεταξύ χωρών

- Τα εργαλεία ποιότητας πρέπει να είναι μετρήσιμα με γνώμονα τη συγκρισιμότητα ώστε να υπάρχει η δυνατότητα για αξιολόγηση από ομοτίμους και για εθελοντικές ανταλλαγές ορθών πρακτικών σχετικά με την προσφορά κοινωνικών υπηρεσιών εντός και μεταξύ των κρατών μελών, ενώ παράλληλα θα γίνεται σεβαστή η κοινωνική και θεσμική τους πολυμορφία. Για να υπάρχουν περιθώρια για ένα επαρκές επίπεδο συγκρισιμότητας μεταξύ χωρών, τα εργαλεία ποιότητας πρέπει να εκφράζονται με συνεπή τρόπο. Αυτό θα δώσει τη δυνατότητα για στατιστικούς υπολογισμούς που μπορεί να βελτιώσουν τη χρησιμότητα των εργαλείων και την αξιοπιστία των δεδομένων.
- Λόγω της κοινωνικής και θεσμικής πολυμορφίας των κρατών μελών, πρέπει να αποφεύγονται τα εργαλεία ποιότητας που είναι υπερευαίσθητα στη δομική διακύμανση ή προκαλούν ιδιαίτερα προβλήματα στη συλλογή και την ερμηνεία των δεδομένων.

4.5 Διαθεσιμότητα δεδομένων

- Η διαθεσιμότητα πηγών και δεδομένων είναι ζωτικής σημασίας, αφού η ανάπτυξη ορισμένων εργαλείων εξαρτάται από την παγίωση συγκρίσεων σε βάθος χρόνου, ενώ η συλλογή δεδομένων για εργαλεία που δεν μετρώνται σε τακτική βάση σε όλα τα κράτη μέλη μπορεί να είναι χρονοβόρα και να απαιτεί σημαντικούς πόρους. Για την ανάπτυξη εργαλείων ποιότητας πρέπει, όπου και όταν αυτό είναι δυνατό, να γίνεται χρήση πληροφοριών που έχουν ήδη παρασχεθεί από εθνικά, ευρωπαϊκά και διεθνή θεσμικά όργανα και οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένων των φορέων των κοινωνικών εταίρων. Σε περίπτωση που χρειάζονται νέες πληροφορίες, αυτές πρέπει να αποκτώνται στο μέτρο του δυνατού με τη χρήση υφιστάμενων μέσων συλλογής δεδομένων και στο επίπεδο που βρίσκεται πλησιέστερα στους χρήστες των υπηρεσιών.
- Μεταξύ των χρήσιμων πηγών δεδομένων περιλαμβάνονται: επίσημες στατιστικές που έχουν καταρτιστεί από εθνικά στατιστικά ιδρύματα, διεθνείς οργανισμούς, φορείς των κοινωνικών εταίρων και από τη Eurostat, συλλογές διοικητικών δεδομένων σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, μελέτες, εκθέσεις και αξιολογήσεις που έχουν χρηματοδοτηθεί από την Επιτροπή και/ή έχουν εκπονηθεί από ομάδες συνηγορίας, οργανώσεις χρηστών, φορείς των κοινωνικών εταίρων, ομίλους προβληματισμού, ΜΚΟ και δίκτυα ειδικών, αξιολογήσεις από ομοτίμους και τακτικές ανταλλαγές πληροφοριών σχετικά με βέλτιστες πρακτικές, έρευνες που έχουν διενεργηθεί από εθνικά στατιστικά ιδρύματα, από ινστιτούτα σφυγμομέτρησης της κοινής γνώμης, από φορείς των κοινωνικών εταίρων ή από το Ευρωβαρόμετρο.

- Η συλλογή δεδομένων από δειγματοληπτικές έρευνες πρέπει να γίνεται σύμφωνα με τις βέλτιστες πρακτικές της μεθοδολογίας των στατιστικών ερευνών και πρέπει να ελαχιστοποιεί τα σφάλματα που προκύπτουν από διφορούμενες ερωτήσεις, παραπλανητικούς ορισμούς, μεροληπτικά αποτελέσματα λόγω μη απάντησης και λάθη του συνεντευξιαστή/κωδικοποιητή.

4.6 Απαντητικότητα

Τα εργαλεία ποιότητας πρέπει να μετρούν με ακρίβεια τη συνάφεια και την αποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων ενεργειών σε σχέση με τους στόχους που επιδιώκονται βάσει των ποιοτικών αρχών, τον βαθμό στον οποίο αντιμετωπίζουν τις ανάγκες των χρηστών και τον βαθμό έκθεσής τους σε κινδύνους, επιβαρύνσεις και απειλές που ενδέχεται να επηρεάσουν τη διάρκεια της προσφοράς των υπηρεσιών. Ταυτόχρονα, τα εργαλεία ποιότητας δεν πρέπει να επιδέχονται εύκολα λαθροχειρίες μέσω τεχνητών παρεμβάσεων στο πλαίσιο της ακολουθούμενης πολιτικής.

4.7 Συμπεράσματα

Η υιοθέτηση αυτής της μεθοδολογικής προσέγγισης πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη ενός συνόλου εργαλείων ποιότητας που τηρούν ένα κοινό πρότυπο ταυτοποίησης, ώστε να εξασφαλίζεται η συγκρισιμότητα μεταξύ χωρών:

- Ονομασία και ορισμός
- Κλίμακα (αριθμητική, λογική ή κατηγορική, για την οποία έχει υπάρξει εκ των προτέρων συμφωνία όσον αφορά τις μονάδες των μετρήσεων και το εύρος των απαντήσεων)
- Πεδίο εφαρμογής (που συλλαμβάνει πτυχές σχετικές με τις εισροές, τη διαδικασία ή τα αποτελέσματα της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών)
- Πηγές δεδομένων