



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ**  
**ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**  
**ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ**  
**ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**«ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ**  
**ΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Ανασχεδιασμός Διαδικασιών στη Δημόσια Διοίκηση:**  
**Η Απλούστευση των διαδικασιών ως ένα εργαλείο ποιότητας**

**Αναστάσιος Ζαφειρίδης**

ΕΠΙΒΛΕΠΟΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ  
**Δρ. Φώτιος Βούζας**

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2011

## **Ευχαριστίες**

Αρχικά θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους όσους συνέβαλαν στην πραγματοποίηση αυτού του μεταπτυχιακού. Τα προβλήματα που εμφανίστηκαν στην πορεία του προγράμματος ήταν πολλά αλλά ξεπεράστηκαν, αναδεικνύοντας το αίσθημα παιδαγωγικής ευθύνης των διδασκόντων και διοικούντων το Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

Ένα μεγάλο ευχαριστώ στον επιβλέποντα της παρούσας διπλωματικής, επίκουρο καθηγητή κ. Βούζα Φώτη για την πολύτιμη βοήθεια και καθοδήγηση καθ' όλη τη διάρκεια της συγγραφής της εργασίας.

Ευχαριστώ θερμά την Υπηρεσία μου (Γενική Γραμματεία Μακεδονίας – Θράκης) για την ενθάρρυνση και τις διευκολύνσεις που με προσέφερε όλο αυτό τον καιρό τονίζοντας τον ιδιαίτερο ρόλο της εκπαίδευσης των στελεχών στην προσπάθεια για εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης.

Ευχαριστώ γλυκά τη γυναίκα μου Γιώτα και την κόρη μου Ελένη για την υπομονή τους και τη στήριξη της προσπάθειας μου. Χωρίς την αγάπη τους θα μου ήταν αδύνατον να ολοκληρώσω όλη αυτή τη διαδικασία.

Πάνω από όλα και όλους θα ήθελα να ευχαριστήσω από τα βάθη της ψυχής μου τον Θεό που μου έδωσε τη δύναμη και την υγεία να γευτώ αυτή την υπέροχη εμπειρία.

## ***Αφιερώνεται στους***

Αλέξανδρο Μαυροκορδάτο, πρόεδρο Εκτελεστικού του 1822 - 1ης  
Επαναστατικής Κυβέρνησης του Ελληνικού Κράτους

Αθανάσιο Κανακάρη, μέλος

Αναγνώστη Παπαγιαννόπουλο – Δεληγιάννη, μέλος

Ιωάννη Ορλάνδο, μέλος

Ιωάννη Λογοθέτη, μέλος

Θεόδωρο Νέγρη, Αρχιγραμματέα της Επικράτειας – Μινίστρο των  
Εξωτερικών Υποθέσεων και πρόεδρο του συμβουλίου των Μινίστρων

Ιωάννη Κωλέττη, Μινίστρο των Εσωτερικών

Πανούτσο Νοταρά, Μινίστρο της Οικονομίας

Νότη Μπότσαρη, Μινίστρο του Πολέμου

Θεόδωρο Βλάσιο, Μινίστρο του Δικαίου

Επίσκοπο Ανδρούσης Ιωσήφ, Μινίστρο των Θρησκευτικών

Λάμπρο Νάκο, Μινίστρο της Αστυνομίας

και σε όλους όσους αγωνίστηκαν τα δύσκολα χρόνια μέχρι την αναγνώριση  
του Ελληνικού Κράτους, που μέσα από τον πόθο τους για εθνική  
ανεξαρτησία και ελευθερία θεμελίωσαν την έννοια του Ελληνικού Κράτους  
και της Δημόσιας Διοίκησης παρ' όλες τις δυσκολίες, τις αδυναμίες, τα  
πάθη, τη νοοτροπία του διχασμού και της ιδιοτέλειας στοιχεία που μας  
ακολουθούν ακόμα και μετά από 190 χρόνια.

## Περίληψη

Η αναποτελεσματικότητα της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης αποτελεί ένα από τα κύρια προβλήματα που αντιμετωπίζει η ελληνική κοινωνία και γίνεται συχνά αντικείμενο μελέτης και διαξιφισμών για πολλούς μελετητές, πολιτικούς αλλά και απλούς πολίτες. Με την παρούσα εργασία γίνεται προσπάθεια να παρουσιασθεί στον αναγνώστη η εικόνα που παρουσιάζει ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα, όχι τόσο για να αποτελέσει ένα ακόμα κείμενο κριτικής απέναντι στους διοικούντες το κράτος, αλλά κυρίως για τονισθεί η αισιόδοξη πρόταση του γράφοντα ότι υπάρχει λύση και αυτή η λύση ακούει στο όνομα «απλούστευση των διαδικασιών».

Μέσα από τη βιβλιογραφική ανάλυση σχετικών εννοιών όπως ο ανασχεδιασμός και η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, θα παρουσιαστεί αναλυτικά ο τρόπος μείωσης της γραφειοκρατίας και κατά προέκταση της αύξησης της παραγωγικότητας στο δημόσιο τομέα. Η απλούστευση των διαδικασιών είναι ένα εργαλείο ποιότητας που απευθύνεται καταρχήν στους πολίτες αλλά όπως θα φανεί παρακάτω απευθύνεται κυρίως στα στελέχη της δημόσιας διοίκησης που βιώνουν καθημερινά τη δυσλειτουργία και την απουσία κοινής λογικής στην οργάνωση του σύγχρονου ελληνικού κράτους.

**Λέξεις Κλειδιά:** Διαδικασίες, Ανασχεδιασμός διαδικασιών, Απλοποίηση/Απλούστευση διοικητικών διαδικασιών, Διοίκηση ολικής ποιότητας, Γραφειοκρατία, Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

## **Abstract**

The inefficiency of modern public administration is one of the major problems that Greek society faces and becomes usually a subject of study and dispute for many scientists, politicians and citizens as well. This thesis is an effort to present to the reader the picture of public sector in Greece, with no purpose of becoming an another critic text towards the managers of the state, but to emphasize the optimistic suggestion of the writer that there is a solution and this solution hears to "simplification of procedures".

Through bibliographic analysis of related concepts like "reengineering" and "simplification" of administrative procedures, will be presented in an analytical way the model that reduces bureaucracy and by extension increases productivity in the public sector. Process simplification is a quality tool which is addressed to citizens but mostly, as it will become clear, to public administration's executives who faces daily the impairment and the absence of common logic to the organization of the modern Greek state.

**Keywords:** Processes, Process Reengineering, Process Simplification, Total Quality Management, Bureaucracy, Greek Public Administration.

# Περιεχόμενα

Εισαγωγή .....	1
Μεθοδολογία .....	5
Μέρος Πρώτο Θεωρητική Τεκμηρίωση .....	9
1. Έννοια και Αρχές Επιχειρησιακών Διαδικασιών .....	10
Εισαγωγή .....	10
1.1. Η έννοια των «Επιχειρησιακών Διαδικασιών» .....	10
1.2. Οι διακρίσεις των Επιχειρησιακών Διαδικασιών .....	14
1.3. Γνωρίσματα Επιχειρησιακών Διαδικασιών .....	16
1.4. Εργαλεία Ανάλυσης Διαδικασιών .....	16
1.4.1. Κύκλος Διαδικασιών (Process Cycle) .....	16
1.4.2. Εσωτερικός και Εξωτερικός Έλεγχος .....	18
1.4.3. Πρότυπο Εργασίας .....	19
1.4.4. Standard Operation Procedure - SOP's.....	20
1.5. Παράγοντες Βελτίωσης της Ποιότητας των Διαδικασιών .....	20
2. Ανασχεδιασμός Διαδικασιών, Έννοια και Μεθοδολογία .....	23
Εισαγωγή .....	23
2.1. Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Διαδικασιών – Θεωρητικές Προσεγγίσεις.....	24
2.2. Διοίκηση Διαδικασιών (Business Process Management) & Βελτίωση Διαδικασιών (Business Process Improvement) .....	28
2.3. Δημόσιος Τομέας & Ανασχεδιασμός Διαδικασιών .....	32
2.4. Public Process Rebuilding .....	34
2.5. Ανασχεδιασμός Διαδικασιών με τη χρήση εργαλείων Τ.Π.Ε. ....	36
2.6. Διαχείριση Γνώσης.....	44
3. Η Απλούστευση των Διαδικασιών .....	47
Εισαγωγή .....	47
3.1. Η Απλοποίηση των Διαδικασιών .....	47
3.2. Η Απλοποίηση ως Μέθοδος Μείωσης της Διοικητικής Επιβάρυνσης .....	49
3.2.1. Νομοθετική και Διοικητική Συμμόρφωση.....	49
3.2.2. Διοικητική Επιβάρυνση.....	50
3.2.2.1. Διοικητικό Βάρος .....	50
3.2.2.2. Το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (ΤΜΚ).....	51
3.3. Στόχοι της Απλούστευσης Διαδικασιών.....	53
3.4. Τα βήματα της Απλοποίησης.....	55
3.4.1. Τεκμηρίωση Διαδικασιών .....	55

3.4.2. Προσδιορισμός των Διαδικασιών που Παρέχουν Ευκαιρίες Βελτίωσης.....	56
3.4.3. Τεχνικές Απλοποίησης .....	59
3.5. Γενικές Αρχές Απλοποίησης.....	61
3.6. Οι Πέντε Φάσεις της Απλοποίησης .....	67
4. Η Απλούστευση των Διαδικασιών στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση .....	70
Εισαγωγή .....	70
4.1. Η Έννοια της Γραφειοκρατίας.....	70
4.2. Δυσκολίες στην Πολιτική Απλούστευσης στην Ελλάδα .....	76
4.3 Η Απλούστευση των Διαδικασιών Μέσα στην Ελληνική Νομοθεσία .....	78
Μέρος Δεύτερο Έρευνα - Παρατήρηση.....	80
5. Η Απλούστευση των Διαδικασιών Μέσα από Παραδείγματα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης .....	81
Εισαγωγή .....	81
5.1. Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π) - Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης «ΕΡΜΗΣ» - Γενικό Εμπορικό Μητρώο «Γ.Ε.ΜΗ» .....	81
5.1.1. Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) .....	81
5.1.2. Διαδικτυακή Πύλη “ΕΡΜΗΣ” .....	89
5.1.3. Υπηρεσίες Μίας Στάσης (ΥΜΣ) & Γενικό Εμπορικό Μητρώο (ΓΕΜΗ).....	92
5.2. Κεντρική Επιτροπή Απλούστευσης Διαδικασιών .....	94
5.3. Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ).....	98
5.3.1. Ορισμός και Στόχοι.....	98
5.3.2. Δομή του Κ.Π.Α.....	101
5.3.3. Οι Διαδικασίες στο Κ.Π.Α. ....	103
5.3.4. Η αξιολόγηση των Διαδικασιών βάσει του Κ.Π.Α.....	105
5.4. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» .....	108
5.5. ΕΣΠΑ - Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» .....	115
Συμπεράσματα .....	125
Προτάσεις .....	133
Επίλογος.....	138
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	140
Παράρτημα Α' - Η Απλούστευση των Διαδικασιών Μέσα από τους Νόμους του Κράτους.....	146
Παράρτημα Β' - Πρακτική Εφαρμογή.....	162

## Εικόνες

Εικόνα 1: Σχηματική αναπαράσταση της έννοιας της «διαδικασίας» .....	14
Εικόνα 2: Η Αλυσίδα Αξίας του Μ. Porter .....	14
Εικόνα 3: Πλέγμα Ανταπόκρισης προς την Αλλαγή( Ανασχεδιασμός) .....	24
Εικόνα 4: Γελοιογραφία με θέμα τον ανασχεδιασμό διαδικασιών στο δημόσιο .....	32
Εικόνα 5: Σχέση στρατηγικής - εργαλείων ΤΠΕ και Ανασχεδιασμού Διαδικασιών .....	42
Εικόνα 6: Σχηματική απεικόνιση του τρόπου υπολογισμού των διοικητικών βαρών .....	52
Εικόνα 7: Μέρος από την αφίσα του Υπουργείου Εσωτερικών που αναρτήθηκε στις Δημόσιες Υπηρεσίες και αφορά στην αυτεπάγγελτη αναζήτηση πιστοποιητικών στη Δημόσια Διοίκηση που καθιερώθηκε με τις διατάξεις των ν. 3242/2004 και ν. 3448/2006 .....	70
Εικόνα 8: Μέρος από την αφίσα του Υπουργείου Εσωτερικών που αναρτήθηκε στις Δημόσιες Υπηρεσίες και αφορά τη δυνατότητα που παρέχεται στους πολίτες να έχουν πρόσβαση σε άμεση και έγκυρη διοικητική πληροφόρηση και να υποβάλουν ηλεκτρονικά αιτήσεις για την έκδοση πιστοποιητικών, τα οποία στη συνέχεια παραλαμβάνουν από το ΚΕΠ της επιλογής τους, μέσω της ηλεκτρονικής πύλης των ΚΕΠ: <a href="http://www.kep.gov.gr">www.kep.gov.gr</a> .....	85
Εικόνα 9: Διάγραμμα ικανοποίησης από τα ΚΕΠ .....	86
Εικόνα 10: Ηλεκτρονική διεκπεραίωση διοικητικών διαδικασιών .....	90
Εικόνα 11: Ο κύκλος του Deming .....	100
Εικόνα 12: Γραφική απεικόνιση της δομής του ΚΠΑ .....	102
Εικόνα 13: Διάγραμμα - Συγκριτικά στοιχεία ενταγμένων έργων από το ΕΠ Πολιτεία 2005-2010 .....	114
Εικόνα 14: Διάγραμμα - Συγκριτικά οικονομικά στοιχεία ενταγμένων έργων στο ΕΠ Πολιτεία .....	114

## Πίνακες

Πίνακας 1: Συγκριτικός πίνακας ΒΡΠ & ΒΡΡ .....	30
Πίνακας 2: Παράγοντες που αποτελούν εμπόδια στην πολιτική των διοικητικών απλουστεύσεων και μέτρα αντιμετώπισης τους. ....	68
Πίνακας 3: Συγκριτικός πίνακας από της χώρες της ΕΕ (κύκλος 15) που εφαρμόζουν πολιτική απλούστευσης διαδικασιών .....	78
Πίνακας 4: Αποτελέσματα απλούστευσης από την ΚΕΑΔ (ενδεικτικά) .....	97
Πίνακας 5: Διάρθρωση Υποπρογραμμάτων του ΕΠ Πολιτεία για 2002-2004 .....	110
Πίνακας 6: Διάρθρωση Υποπρογραμμάτων του ΕΠ Πολιτεία για 2005-2007 .....	111
Πίνακας 7: Διάρθρωση Υποπρογραμμάτων του ΕΠ Πολιτεία για 2008-2010 .....	112
Πίνακας 8: Στοιχεία ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 .....	116
Πίνακας 9: Εξειδίκευση του Ε.Π Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013...	118



## Εισαγωγή

Η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματεύεται τη λύση του μεγάλου προβλήματος της δημόσιας διοίκησης και παραπέρα της λειτουργίας του Ελληνικού κράτους που είναι η γραφειοκρατία. Η αναποτελεσματικότητα του κράτους μέσω της δημόσιας διοίκησης να ανταποκριθεί στις ανάγκες και τα προβλήματα των πολιτών δημιούργησε ένα κλίμα έντονης αμφισβήτησης της πολιτικής κατάστασης και τις επάρκειας της πολιτείας. Ενώ παγκοσμίως συντελούνται σημαντικές αλλαγές στο οικονομικό και κοινωνικό πεδίο με την αλλαγή των όρων του παιχνιδιού της οικονομικής ανάπτυξης, η ελληνική δημόσια διοίκηση παρουσιάζει σημαντική υστέρηση σε πολλά λειτουργικά ζητήματα σε αντίθεση με τον ιδιωτικό τομέα όπου υπάρχει μεγαλύτερη προσαρμογή.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιαστεί ο σημαντικός ρόλος του ανασχεδιασμού και της απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών<sup>1</sup> ως κυρίαρχες μεθόδους εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και μείωσης της γραφειοκρατίας. Προκειμένου να επιτευχθεί ο ανωτέρω σκοπός η εξελικτική πορεία της παρουσίασης του θέματος προσδιορίζεται από τους κατωτέρω στόχους:

- Ανάλυση και κατανόηση των εννοιολογικών οντοτήτων της εργασίας όπως οι επιχειρησιακές και διοικητικές διαδικασίες, ο ανασχεδιασμός, η απλούστευση των διαδικασιών, μεθοδολογικές προσεγγίσεις ανασχεδιασμού, ανασχεδιασμός με χρήση πληροφοριακής τεχνολογίας, γραφειοκρατία και αναμόρφωση δημόσιας διοίκησης.
- Παρουσίαση της σημερινής κατάστασης της δημόσιας διοίκησης με την έντονη γραφειοκρατία και τις πολυδαίδαλες διαδικασίες.
- Ανάλυση των βημάτων απλούστευσης διαδικασιών στο δημόσιο τομέα.
- Παράθεση παραδειγμάτων εφαρμογής της απλούστευσης από όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης.
- Αισιόδοξη προοπτική βελτίωσης του πλέγματος των σχέσεων και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης με τον περιορισμό της

---

<sup>1</sup> Ο όρος "Business Process Reengineering" στον ιδιωτικό τομέα ερμηνεύεται ως "Ανασχεδιασμός Επιχειρηματικών ή Επιχειρησιακών Διαδικασιών" και αντίστοιχα όταν οι διαδικασίες αφορούν τον δημόσιο τομέα ο όρος ταιριάζει καλύτερα στην μετάφραση "Ανασχεδιασμός Διοικητικών Διαδικασιών". Αυτό ισχύει και για τον όρο της "Απλούστευσης" ή "Απλοποίησης" (Simplifying)

πολυπλοκότητας της διοίκησης και την εφαρμογή της απλούστευσης των διαδικασιών.

Με τον όρο «Ανασχεδιασμός» ορίζεται κατά τους πιο έγκυρους συγγραφείς η αναθεώρηση και ο ριζικός επανασχεδιασμός των επιχειρηματικών διαδικασιών με σκοπό την επίτευξη σημαντικών βελτιώσεων για μία επιχείρηση όπως η μείωση κόστους, η βελτίωση της ποιότητας και η εξυπηρέτηση των πελατών. Η έννοια του ανασχεδιασμού αρχικά σχεδιάστηκε για τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα. Αργότερα επεκτάθηκε και στον χώρο της δημόσιας διοίκησης, ένα κατεξοχήν τομέα διατυπώσεων και γραφειοκρατικών διαδικασιών.

Η συγγραφή της διπλωματικής εργασίας επικεντρώνεται στην προσαρμογή της έννοιας του ανασχεδιασμού και της απλούστευσης στη δημόσια διοίκηση και πιο συγκεκριμένα στην Ελληνική δημόσια διοίκηση. Η διπλωματική διατριβή χωρίζεται σε 2 μέρη – ενότητες. Το πρώτο μέρος διαπραγματεύεται τη θεωρητική τεκμηρίωση του θέματος (έννοιες και μεθοδολογίες) και έπειτα προεκτείνεται σε αναφορά στην Ελληνική δημόσια διοίκηση κυρίως μέσα από την εξέλιξη και εφαρμογή της απλούστευσης στην ελληνική νομοθεσία. Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζονται μέσα από έρευνα – παρατήρηση, φορείς και θεσμοί που ενσάρκωσαν τις καλές πρακτικές της απλούστευσης και αποτέλεσαν μοχλούς διάδοσης και χρηματοοικονομικής υποστήριξης των σχετικών προγραμμάτων.

Η πραγμάτευση του θέματος γίνεται σταδιακά εισάγοντας αρχικά την έννοια των «επιχειρησιακών διαδικασιών», τις διακρίσεις αυτών, τα γνωρίσματα και τα εργαλεία ανάλυσης και διαχείρισης. Σε επόμενο στάδιο αναλύεται το θέμα του «ανασχεδιασμού των επιχειρησιακών διαδικασιών», καθώς και οι βασικές μεθοδολογίες σύμφωνα με την ξένη κυρίως βιβλιογραφία. Σε αυτό το σημείο παρουσιάζονται οι διαφορετικές απόψεις περί του θέματος του ανασχεδιασμού που διατυπώθηκαν από αναγνωρισμένους συγγραφείς και αναλύονται τα σημεία διαφορών αλλά και σύγκλισης των επιμέρους προσεγγίσεων.

Ύστερα από την παρουσίαση των ανωτέρω, γίνεται προσπάθεια ο όρος του ανασχεδιασμού των επιχειρησιακών διαδικασιών να προσαρμοστεί στις

ιδιαίτερες συνθήκες της δημόσιας διοίκησης. Αναλύεται πλήρως ο ανασχεδιασμός διαδικασιών στη δημόσια διοίκηση, οι ορισμοί και οι διάφορες μεθοδολογικές προσεγγίσεις. Βασικό στοιχείο της εργασίας αποτελεί ο σημαντικός ρόλος των εργαλείων Πληροφορικής, Τεχνολογίας και Επικοινωνιών στην προσπάθεια ανασχεδιασμού των διαδικασιών και στην αναμόρφωση της δομής των δημοσίων υπηρεσιών.

Παράλληλα με την έννοια του ανασχεδιασμού (η οποία εμπεριέχει το στοιχείο της ριζικής και καθολικής αλλαγής των διαδικασιών) γίνεται εκτενής αναφορά και στην έννοια της απλούστευσης ή απλοποίησης των διαδικασιών ως μία πιο ήπιας μορφής ανασχεδιασμού. Ο βασικός σκοπός της απλούστευσης των διαδικασιών είναι ο περιορισμός της γραφειοκρατίας και αυτό αποτελεί παράλληλα και τον ορισμό της. Αρχικά ορίζεται η έννοια, έπειτα παρουσιάζονται αναλυτικά τα βήματα της τεχνικής της απλοποίησης των διαδικασιών, οι δυσκολίες και τα προβλήματα από την εφαρμογή της. Έπειτα καταγράφεται το έντονο ενδιαφέρον των διεθνών οργανισμών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εφαρμογή και την μοντελοποίηση της πολιτικής απλούστευσης των διαδικασιών.

Η αναφορά των θεμάτων που αναλύονται χωροθετούνται στην ελληνική δημόσια διοίκηση με όλες τις εγγενείς αδυναμίες της αλλά και τις ευκαιρίες ανάπτυξης. Αφού περιγραφεί και αναλυθεί η έννοια της γραφειοκρατίας, γίνεται αναφορά στο ιδιαίτερο γραφειοκρατικό τοπίο που επικρατεί στον ελληνικό δημόσιο τομέα και εμποδίζει την βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητας.

Σε αυτό το πλαίσιο καταγράφεται η πορεία αυτής της προσπάθειας εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης μέσα από την ανάλυση των κυριότερων νόμων που εισήγαγαν την ποιότητα και την απλοποίηση των διαδικασιών από τα τέλη της δεκαετίας του 80 και έπειτα.

Τέλος παρουσιάζονται συγκεκριμένοι δημόσιοι οργανισμοί, δημόσιες υπηρεσίες, φορείς χρηματοδότησης και επιστημονικές επιτροπές (ΚΕΠ, ΚΕΑΔ, Επιχειρησιακά Προγράμματα, Διαδικτυακές Πύλες κτλ.) που σηματοδότησαν και ενσάρκωσαν τη νέα φιλοσοφία της δημόσιας διοίκησης.

Αξίζει να σημειώσουμε ότι το αντικείμενο του «Ανασχεδιασμού των επιχειρησιακών διαδικασιών» αποτελεί έναν σχετικά καινούργιο κλάδο της Διοίκησης Επιχειρήσεων (ΒΑ) και της επιστήμης της Διοίκησης Ολικής

Ποιότητας (TQM). Οι πρώτες αναφορές έγιναν στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και έπειτα βρήκαν εφαρμογή στον χώρο των επιχειρήσεων. Η σύνδεση των εννοιών αυτών με το δημόσιο τομέα έγινε αργότερα κάτω από το βάρος της δυσλειτουργίας του και των υπερβολικών οικονομικών ελλειμμάτων που δημιουργούσε. Η βιβλιογραφία πάνω στην οποία στηρίχθηκε κατά κύριο λόγο η παρούσα εργασία είναι ξενόγλωσση όσον αφορά τις βασικές έννοιες και τα μοντέλα ανασχεδιασμού. Σημαντική βοήθεια αποτέλεσαν και οι εκθέσεις ξένων οργανισμών, του ΟΟΣΑ, της Ευρωπαϊκής Ένωσης, NAPA κ.α. Η χρήση του διαδικτύου αποτέλεσε για τον συγγραφέα εξαιρετική πηγή άντλησης πληροφοριών καθώς σε κάθε χρονική στιγμή και ανέξοδα γινόταν αναζήτηση, καταγραφή και σύγκριση δεδομένων και πληροφοριών. Από την μελέτη της βιβλιογραφίας προκύπτουν μία σειρά από νέα μοντέλα λειτουργίας του δημόσιου τομέα με αξιολογες υποσχέσεις ως προς την αποτελεσματικότητά τους. Όσον αφορά την ελληνική πραγματικότητα η βιβλιογραφία και οι μελέτες σχετικά με τον ανασχεδιασμό και την απλούστευση των διαδικασιών στο δημόσιο τομέα είναι αρκετά περιορισμένες. Συνήθως οι παραπάνω έννοιες παρουσιάζονται συμπληρωματικά σε αναφορές άλλων θεμάτων όπως η Οργάνωση και Διοίκηση Επιχειρήσεων, η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, η χρήση Πληροφοριακών Συστημάτων κ.α. Οι αναφορές στην ελληνική βιβλιογραφία αφορούν κυρίως συγγραφείς που έχουν κάποια ενεργή σχέση με τη δημόσια διοίκηση, γεγονός που τους δίνει την δυνατότητα να γνωρίζουν την παθολογία του δημοσίου εκ των έσω και να προσαρμόζουν τα μοντέλα εφαρμογών τους στις ιδιαίτερες συνθήκες της ελληνικής πραγματικότητας. Τέλος αξίζει να σημειωθεί και ο ρόλος των αρμόδιων Διευθύνσεων του Υπουργείου Εσωτερικών (νυν Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης) που με μελέτες, εγκυκλίους και έγγραφα προσπαθούν να σκιαγραφήσουν τον καθοριστικό ρόλο της απλούστευσης και να υποστηρίξουν τις προσπάθειες ποιοτικής βελτίωσης των δημοσίων υπηρεσιών, και τα οποία αποτέλεσαν βασική πηγή δεδομένων για τη παρούσα εργασία.

## Μεθοδολογία

Στη βιβλιογραφία παρουσιάζεται μία ποικιλία ορισμών σχετικά με την έννοια «μέθοδος» και «μεθοδολογία». Τις περισσότερες φορές με τον όρο «μέθοδο έρευνας», οι ερευνητές εννοούν την τεχνική και τα μοντέλα που χρησιμοποιούνται για τη συλλογή, τη στατιστική ανάλυση και τη γενίκευση των ποσοτικών δεδομένων. Επίσης για πολλούς η «μεθοδολογία» συνίσταται στα διάφορα στάδια ή φάσεις της έρευνας. Καταλήγοντας σε ένα ορισμό της έννοιας της μεθόδου ή μεθοδολογίας ο Πούρκος & Δαφέρμος<sup>2</sup> την ορίζουν ως «...ο συστηματικός τρόπος έρευνας, η προγραμματισμένη πορεία για την κατάκτηση της αλήθειας, η κατευθυνόμενη διαδικασία επίλυσης ενός θεωρητικού ή πρακτικού προβλήματος στη βάση συγκεκριμένων κανόνων. Η μέθοδος συνιστά έναν ευρύτερο γνωσιολογικό και οντολογικό προβληματισμό σχετικά με την προσέγγιση της πραγματικότητας, τον τρόπο με τον οποίο οργανώνουμε τη σκέψη και τη δράση μας, προκειμένου να διερευνήσουμε, μελετήσουμε και αποκαλύψουμε τις αφανείς πτυχές ή πλευρές των φαινομένων, εντοπίζοντας τις βαθύτερες τους αιτίες ή συστοιχίες των αιτιών τους και τους μηχανισμούς τους.»

Η μελέτη της επιστημονικής βιβλιογραφίας για τον Ιωσηφίδη<sup>3</sup> είναι συνήθως μία από της δραστηριότητες που οδηγούν στην ανάληψη μίας νέας ερευνητικής προσπάθειας. Αυτό συμβαίνει για διαφόρους λόγους. Αρχικά ο εντοπισμός «κενών» στη βιβλιογραφία ή αντικειμένων που δεν καλύπτονται επαρκώς αποτελούν για τον ερευνητή μία καλή αιτία έρευνας των συγκεκριμένων κοινωνικών ζητημάτων. Ένας ακόμα λόγος είναι ότι η κριτική μελέτη και επισκόπηση της βιβλιογραφίας ενδέχεται να κατευθύνει τον ερευνητή στον εντοπισμό πλευρών της κοινωνικής πραγματικότητας που δεν έχουν μελετηθεί επαρκώς ή σε μεγάλο βάθος. Άλλωστε η δημιουργική κριτική οδηγεί σε ανάληψη ερευνητικής προσπάθειας είτε για την επιβεβαίωση των συμπερασμάτων, είτε για την διάψευση, είτε τέλος για την συμπλήρωση τους.

Για την συγγραφή της παρούσας εργασίας χρησιμοποιήθηκε κατά κύριο λόγο η βιβλιογραφική αναζήτηση και έρευνα. Η άντληση θεμάτων σχετικών

---

<sup>2</sup> Πούρκος Μ. – Δαφέρμος Μ., *Ποιοτική έρευνα στις κοινωνικές επιστήμες: Επιστημολογικά, μεθοδολογικά και ηθικά ζητήματα*, εκδόσεις Τόπος, Αθήνα, 2010. (σελ. 27)

<sup>3</sup> Ιωσηφίδης, Θ., *Ποιοτικές μέθοδοι έρευνας στις κοινωνικές επιστήμες*, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2008. (σελ.41-42)

με το θέμα και η παρουσίαση τους κατά τρόπο που να οδηγεί σταδιακά τον αναγνώστη στην κατανόηση της έννοιας του ανασχεδιασμού και της απλοποίησης των διοικητικών διαδικασιών αποτέλεσε την βασική κατεύθυνση του συγγραφέα.

Τα βασικά στάδια για μία αποτελεσματική βιβλιογραφική αναζήτηση κατά τον Webster et. al.<sup>4</sup> είναι:

1. Αναζήτηση άρθρων που πραγματεύονται όμοιο πεδίο έρευνας.
2. Ανάγνωση και ανάλυση των ανωτέρω άρθρων με σκοπό τον καθορισμό των βασικών συναφών εννοιών και των μεταξύ τους συσχετίσεων.
3. Δημιουργική σύνθεση των εννοιών και δημιουργία ενός κατανοητού εννοιολογικού πλαισίου που θα περιλαμβάνει όλα τα απαραίτητα δομικά στοιχεία.
4. Αξιολόγηση του εννοιολογικού πλαισίου μέσα από "real cases".

Η επιλογή της βιβλιογραφίας γίνεται κατά κύριο λόγο βάσει των προκαθορισμένων εννοιολογικών οντοτήτων του θέματος. Αφού εντοπιστούν τα στοιχεία-μέρη ακολουθεί η ανάλυση των εννοιών. Η ανάλυση περιλαμβάνει την σε βάθος ερμηνεία των όρων και των συνισταμένων που τους ορίζουν και την βαρύτητα τους στο γενικότερο πλαίσιο. Αργότερα κατά τρόπο συστημικό γίνεται παράθεση των εμπλουτισμένων εννοιών με σκοπό να τονιστεί και να παρουσιαστεί η σημασία της απλοποίησης των διαδικασιών στο δημόσιο τομέα ως την λύση απέναντι στην γραφειοκρατία της δημόσιας διοίκησης.

Η βιβλιογραφική αναζήτηση και η πορεία της έρευνας έγινε κατά κύριο λόγο μέσα από:

- Επιστημονικά άρθρα και μελέτες, δημοσιευμένα σε έγκυρα διεθνή και εγχώρια επιστημονικά περιοδικά (paper). Η εν λόγω πηγή πληροφοριών δίνει μία αρχική ώθηση στο συγγραφέα να ξεκινήσει τη μελέτη του θέματος αφού παρουσιάζουν συνοπτικά τις διάφορες προσεγγίσεις και τις κυρίαρχες θεωρίες του εξεταζόμενου πεδίου. Επιπλέον επιτρέπουν στον ερευνητή να ταξινομήσει την εργασία του και να θέσει το

---

<sup>4</sup> Webster J.- Watson R., *Analyzing the past to prepare for the future: Writing a literature review*, MIS Quarterly, vol. 26, June 2002, <http://ecmot.badger.ncut.edu.tw/.../.pdf>.

περίγραμμα της έρευνας. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα επιστημονικά άρθρα αποτέλεσαν την κυριότερη πηγή πληροφοριών σχετικά με την ανάλυση της έννοιας της απλούστευσης των διαδικασιών. Οι συγγραφείς αυτών των άρθρων είναι στελέχη της δημόσιας διοίκησης και αυτό αποτέλεσε σημαντικό πλεονέκτημα για την προσαρμογή του θέματος στην ελληνική πραγματικότητα. Εξίσου σημαντική πηγή πληροφόρησης αποτέλεσαν και οι μελέτες του Ο.Ο.Σ.Α και της Ε.Ε ακριβώς πάνω στην έννοια της απλούστευσης. Οι μελέτες αυτές είναι επιστημονικές εργασίες όπου με καταξιωμένα επιστημονικά εργαλεία και μεθόδους αναλύονται σε βάθος οι έννοιες και προτείνονται καλές πρακτικές.

- Επιστημονικά βιβλία. Η άντληση των επιστημονικών βιβλίων έγινε κυρίως από την βιβλιοθήκη του Πανεπιστημίου Μακεδονίας. Στο ερευνητικό πεδίο του Ανασχεδιασμού των Επιχειρησιακών Διαδικασιών η βιβλιογραφία ήταν ιδιαίτερα περιορισμένη σε σχέση με άλλα ερευνητικά πεδία της οικονομικής επιστήμης. Τα επιστημονικά βιβλία που αποτελούν και τον κορμό της θεωρίας ήταν όλα ξενόγλωσσα μιας και η έννοια του ανασχεδιασμού των επιχειρηματικών διαδικασιών προήλθε από αλλοδαπούς συγγραφείς. Υπήρξαν βέβαια και μετέπειτα εκδόσεις ελλήνων συγγραφέων με αρκετά αξιόλογες προσεγγίσεις και προσαρμογές στην ελληνική οικονομία. Όσον αφορά την έννοια της απλούστευσης δεν υπήρξε ξεχωριστό βιβλιογραφικό έργο αλλά η έννοια ήταν σε πολλές περιπτώσεις ενσωματωμένη και αποτελούσε υποκεφάλαιο του ανασχεδιασμού των διαδικασιών.
- Το διαδίκτυο. Το internet αποτελεί την πύλη για την παγκόσμια πληροφορία, γρήγορα, ανέξοδα, αποτελεσματικά και πολυποίκιλα. Μέσω των μηχανών αναζήτησης (internet explorer, Scholar Google, κτλ.) πραγματοποιήθηκε μία καθολική έρευνα με λέξεις κλειδιά τις εννοιολογικές οντότητες της εργασίας. Τα αποτελέσματα ήταν σημαντικά και επεκτάθηκαν από την εύρεση βιβλίων, μελετών, άρθρων, πρακτικά συνεδρίων μέχρι και σε ανεπίσημες πηγές όπως σημειώσεις πανεπιστημιακών μαθημάτων, διαφάνειες παρουσιάσεων που αποτέλεσαν πηγή άντληση εικόνων και σχημάτων που τοποθετήθηκαν σε καθορισμένα σημεία της εργασίας με σκοπό να τονίσουν και να δώσουν έμφαση δια της οπτικής οδού στις κεντρικές έννοιες. Τέλος πολύτιμη ήταν η συνεισφορά των επίσημων ιστοσελίδων των δημοσίων

υπηρεσιών (Υπουργείο Εσωτερικών, ΓΓΔΔ, ΕΣΠΑ, ΚΕΑΔ κ.α.) όπου και έγινε δυνατή η άντληση στατιστικών και άλλων πληροφοριακών στοιχείων.

Μάλιστα ένα ενδιαφέρον σημείο της μεθοδολογικής προσέγγισης αποτελεί και η παρουσίαση πραγματικών περιπτώσεων (real cases) μέσα από τις οποίες ενσαρκώνεται η απλούστευση των διαδικασιών στο δημόσιο τομέα. Έτσι λοιπόν εξετάστηκαν κατά τρόπο συνοπτικό αλλά εξίσου περιεκτικό διάφοροι φορείς της δημόσιας διοίκησης τόσο του στενού όσο και του ευρύτερου δημόσιου φορέα που η λειτουργία και ο σκοπός τους είναι ακριβώς το ζητούμενο για την παρούσα εργασία.

Η λειτουργία των ΚΕΠ αποτέλεσε την σημαία της προσπάθειας για την βελτίωση της ποιότητας, την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την λειτουργική διασύνδεση της δημόσιας διοίκησης.

Ο ανασχεδιασμός και η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών για τις κρατικές υπηρεσίες είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί μέσα από τη ψήφιση νόμων και κανονιστικών πράξεων σε αντίθεση με τους φορείς του ιδιωτικού τομέα που οι αποφάσεις λαμβάνονται και υλοποιούνται με ίδια μέσα και συνοπτικές αποφάσεις. Προς αυτό τον σκοπό χρησιμοποιήθηκε το μεθοδολογικό εργαλείο της απλής καταγραφής με συνοπτική παράθεση των κυριότερων νόμων του κράτους μέσα από τους οποίους ο εννοιολογικός σκοπός της εργασίας παρουσιάζεται με τον πιο καθαρό τρόπο.



**Μέρος Πρώτο**  
**Θεωρητική Τεκμηρίωση**

# 1. Έννοια και Αρχές Επιχειρησιακών Διαδικασιών

## Εισαγωγή

Η σημασία των επιχειρησιακών διαδικασιών (business processes) στην επιτυχή πορεία μίας επιχείρησης ή ενός οργανισμού αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη βαρύτητα στην επιστήμη της οργάνωσης και της διοίκησης των επιχειρήσεων (business administration). Το ιδιαίτερα ανταγωνιστικό οικονομικό περιβάλλον των επιχειρήσεων επιβάλλει την εστίαση της προσοχής των στελεχών σε αποδοτικές και ευέλικτες επιχειρησιακές διαδικασίες που θα παράγουν αξία προς τους πελάτες και θα εξασφαλίσουν την επιβίωση και την επιτυχημένη πορεία τους. Για τους δημόσιους φορείς η έννοια των επιχειρησιακών διαδικασιών καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική καθώς ο δημόσιος τομέας απευθύνεται σε ένα μεγάλο κομμάτι πολιτών - πελατών με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και πολλαπλές ανάγκες. Παρακάτω γίνεται μία αναλυτική αναφορά της έννοιας της «επιχειρησιακής διαδικασίας» από σημαντικούς επιστήμονες, στελέχη εταιριών και μεγάλων οργανισμών.

### 1.1. Η έννοια των «Επιχειρησιακών Διαδικασιών»

Σύμφωνα με τον Davenport<sup>5</sup> «διαδικασία» είναι μία καθορισμένη αλληλουχία δραστηριοτήτων μέσα στον χρόνο και στο χώρο, με αρχή και τέλος, οι οποίες περιλαμβάνουν συγκεκριμένες εισροές και εκροές. Οι διαδικασίες αποτελούν ένα μεγάλο μέρος από το σχέδιο δράσης της επιχείρησης. Είναι σημαντικό οι ενέργειες αυτές να είναι σταθερές και γνωστές σε όλους όσους εμπλέκονται στην παραγωγή (προϊόντα ή υπηρεσίες) και τέλος να μπορούν να μετρηθούν έτσι ώστε να γνωρίζει η κάθε επιχείρηση την δυνατότητα της.

Ο Ould<sup>6</sup> παραθέτει ένα περιγραφικό ορισμό της διαδικασίας παρά ένα λεκτικό συμπέρασμα. Σύμφωνα με τον Ould κάθε οργανισμός έχει ένα αριθμό διαδικασιών που επιτελεί με σκοπό να πετύχει τους αντικειμενικούς

---

<sup>5</sup> Thomas H. Davenport, *Process Innovation: Reengineering work through information technology*, Harvard Business School Press, Boston, 1993. (σελ. 5)

<sup>6</sup> Martyn. A. Ould, *Business Processes: Modeling and Analysis for Re-engineering and Improvement*, εκδόσεις John Wiley and Sons, Chichester, UK, 1995. (σελ. 1-4)

του στόχους, όπως για παράδειγμα να προσφέρει τις υπηρεσίες του στους πολίτες, να προσλάβει προσωπικό, να σχεδιάσει και να προσφέρει προϊόντα, να αναπτύξει επενδυτικές πολιτικές κα. Κάθε διαδικασία ξεχωριστά είναι ένα είδος δραστηριότητας μέσα στον οργανισμό όπου οι υπάλληλοι συνεργάζονται προκειμένου να παράγουν το επιθυμητό αποτέλεσμα (εκροή). Οι οργανισμοί έχουν διαδικασίες οι οποίες περιγράφουν τι πρέπει να γίνει σε κάθε συγκεκριμένη κατάσταση.

Οι διαδικασίες ενός Οργανισμού για την Λάσπα<sup>7</sup> είναι το σύνολο των γραπτών ενεργειών σε σχέση με τα διάφορα Τμήματα και τη Διοίκηση, οι οποίες πρέπει να εφαρμόζονται πιστά, αποτελώντας για αυτόν ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι των άλλων. Μία διαδικασία αποτελείται από δραστηριότητες οι οποίες με τη σειρά τους αποτελούνται από καθήκοντα. Η έννοια της διαδικασίας περιλαμβάνει μία τυποποιημένη έναρξη (εισροές) και μία λήξη (εκροές). Για την Λάσπα οι διαδικασίες αφορούν επαναλαμβανόμενες ενέργειες με χρονικό και ποσοτικό εναρμονισμό κάθε φορά διευκολύνοντας έτσι την τυποποίηση τους.

Η έννοια της επαναλαμβανόμενης τυποποιημένης διαδικασίας θα πρέπει να αντιπαρατεθεί με την έννοια της Διαχείρισης – Διοίκησης έργου (Project Management) που αποτελεί ένα συγκεκριμένο project με αρχή, μέση και τέλος που γίνεται και ολοκληρώνεται μόνο μια φορά. Πιο συγκεκριμένα ως «έργο» ορίζεται σύμφωνα με το PMBOK (Project Management Body of Knowledge) το «προσωρινό εγχείρημα που στοχεύει στη δημιουργία ενός μοναδικού προϊόντος ή υπηρεσίας. προσωρινό σημαίνει ότι κάθε έργο έχει καθορισμένο τέλος. Μοναδικό σημαίνει ότι το προϊόν ή υπηρεσία διαφέρει κατά διακριτό τρόπο από όλα τα υπόλοιπα παρόμοια προϊόντα ή υπηρεσίες».<sup>8</sup>

Κατά τους Tonchia & Tramontano<sup>9</sup> οι διαδικασίες μπορούν να θεωρηθούν για ένα οργανισμό ως ο κύριος παράγοντας που θα καθορίσει την ικανοποίηση του πελάτη-πολίτη. Η σωστή διαχείριση διαδικασιών βοηθάει τον οργανισμό να επιλύσει προβλήματα τα οποία σχετίζονται με την οργανωτική δομή του. Συχνά βλέπουμε διαφορετικά τμήματα και

---

<sup>7</sup> Χριστίνα Λάσπα, *Διαχείριση Διαδικασιών*, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2007. (σελ. 34)

<sup>8</sup> Rory Burke, *Διαχείριση Έργου (Project Management) – Τεχνικές σχεδιασμού και ελέγχου*, εκδόσεις Κριτική, 2002. (σελ. 16)

<sup>9</sup> Stefano Tonchia – Andrea Tramontano, *Process Management for the Extended Enterprise*, εκδόσεις Springer, Berlin, 2004. (σελ. 11-13)

διευθύνσεις του ίδιου οργανισμού να είναι αποκομμένα τελείως μεταξύ τους χωρίς καμία πληροφόρηση και κοινούς στόχους. Οι διαδικασίες έχοντας υπόψη τις λειτουργίες του οργανισμού ορίζουν, συντονίζουν και στοχοποιούν τις δραστηριότητες στην κατεύθυνση της εξυπηρέτησης του εξωτερικού πελάτη. Με αυτόν τον τρόπο ακόμα και τμήματα ή ομάδες υπαλλήλων που δεν έχουν άμεση επαφή με τους εξωτερικούς πελάτες αντιλαμβάνονται την σημασία τους και συνεργούν με άλλα τμήματα ή υπαλλήλους για τον κοινό στόχο κάτω από τις διαδικασίες του οργανισμού.

Οι Dutta & Manzoni<sup>10</sup> υποστηρίζουν ότι η επιχείρηση μπορεί να οριστεί σαν ένα σύνολο αλληλένδετων διαδικασιών οι οποίες με μία συνέχεια και λογική συμβάλουν στην πραγμάτωση των στόχων της επιχείρησης με τελικό αποδέκτη τον πελάτη. Και οι ανωτέρω συγγραφείς θέτουν τον ορισμό της διαδικασίας από την μία στην ικανοποίηση των αναγκών του πελάτη και από την άλλη στη γνωστή σχέση εισροή – διαδικασία – εκροή. Απλοποιώντας περισσότερο τον ορισμό αναφέρουν τις διαδικασίες ως τον τρόπο που μια «δουλειά γίνεται» μέσα στην επιχείρηση και γίνεται αντιληπτή από τους εργαζόμενους.

Τα προβλήματα για τον Harrington<sup>11</sup> που εντοπίζονται σε μία επιχείρηση ή ένα οργανισμό δεν οφείλονται στους εργαζόμενους όπου συχνά εργάζονται κάτω από ένα απαρχαιωμένο και δυσλειτουργικό περιβάλλον, ούτε και στους μεσαίους μάνατζερ που και αυτοί με τη σειρά τους προσπαθούν να διοικήσουν μέσα από ένα στενό πλαίσιο αντιπαραγωγικών διαδικασιών. Το κύριο και βασικό πρόβλημα που πρέπει να αντιμετωπιστεί είναι οι διαδικασίες οι οποίες προσδιορίζουν την ταυτότητα και την μορφή ενός οργανισμού. Παράλληλα με άλλους συγγραφείς ο Harrington ορίζει τις διαδικασίες ως επαναλαμβανόμενες ενέργειες που στόχο έχουν να προσδώσουν προστιθέμενη αξία στις εισροές με αποτέλεσμα την δημιουργία εκροών προσανατολισμένων στον πελάτη. Οι διαδικασίες αυτές είτε πρόκειται για παραγωγή προϊόντων στην αλυσίδα παραγωγής, είτε για άυλες υπηρεσίες πρόκειται για το ίδιο αντικείμενο μελέτης.

---

<sup>10</sup> Soumitra Dutta – Jean Francois Manzoni, *Process Re-engineering, Organizational Change and Performance Improvement*, εκδόσεις McGraw-Hill, New York, 1998. (σελ. 2-6)

<sup>11</sup> Dr. H.J Harrington, *The improvement process – How American's leading companies improve quality*, εκδόσεις MacGraw – Hill, Singapore, 1987. (σελ. 135-137).

Ο Παπαδημητρόπουλος<sup>12</sup> ορίζει τις διαδικασίες σε μία οργάνωση ως ένα σύνολο από ενέργειες που στοχεύουν σε ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα πχ. στα πλαίσια του δημόσιου τομέα το αποτέλεσμα θα μπορούσε να είναι ένα πιστοποιητικό, μία βεβαίωση, η έκδοση μίας απόφασης κτλ. Οι διαδικασίες του δημόσιου τομέα αναφέρονται και ως «διοικητικές διαδικασίες» και περιλαμβάνουν και αυτές με την σειρά τους τις τρεις κύριες φάσεις που είναι η εισροή, η επεξεργασία με την προστιθέμενη αξία και τέλος η εκροή. Κάθε διαδικασία προσδιορίζεται από τα δομικά της στοιχεία, το χρόνο που χρειάζεται για την ολοκλήρωση της και τέλος από το κόστος είτε άμεσο (χρηματικοί πόροι), είτε έμμεσο (ανθρωπόωρες).

Τέλος για τον Ζαβλάνο<sup>13</sup> διαδικασίες είναι το σύνολο των δραστηριοτήτων που έχουν ως σκοπό να πετύχουν συγκεκριμένα αποτελέσματα, τα οποία θα προσδώσουν προστιθέμενη αξία στον πελάτη. Και για τον Ζαβλάνο, διαδικασία είναι κάθε δραστηριότητα ή σύνολο δραστηριοτήτων που έχει μία είσοδο(εισροές), προσθέτει αξία στις δραστηριότητες και παρέχει μία έξοδο(τελική υπηρεσία) στον εσωτερικό ή εξωτερικό πελάτη.

Όλες οι ερμηνείες συγκλίνουν στην τοποθέτηση του πελάτη στο επίκεντρο της διαδικασίας. Η περιοχή σύγκλισης όλων των ορισμών καταγράφει τρία στάδια ανάλυσης των επιχειρησιακών διαδικασιών:

**A.** Εισροή. Αφορά πρώτες ύλες, πληροφορίες, δεδομένα που είναι απαραίτητα για την παραγωγή του τελικού προϊόντος ή υπηρεσίας.

**B.** Επεξεργασία: Είναι η διαδικασία μετασχηματισμού των εισροών σε εκροές με την παραγωγή προστιθέμενης αξίας.

**Γ.** Εκροές: Είναι τα τελικά προϊόντα ή υπηρεσίες.

Διαγραμματικά τα 3 στάδια ανάλυσης μπορούν να απεικονιστούν με το παρακάτω σχήμα:

---

<sup>12</sup> Παπαδημητρόπουλος Δημήτριος, *Διοικητική Ενημέρωση – Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, «Η Απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών – Θεωρία και πράξη» τεύχος 25, Ιανουάριος 2003. (σελ. 9)

<sup>13</sup> Μύρων Μ Ζαβλάνος. «Η ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες και τα προϊόντα», εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα, 2006. (σελ. 97-100).

**Εικόνα 1:** Σχηματική αναπαράσταση της έννοιας της «διαδικασίας»

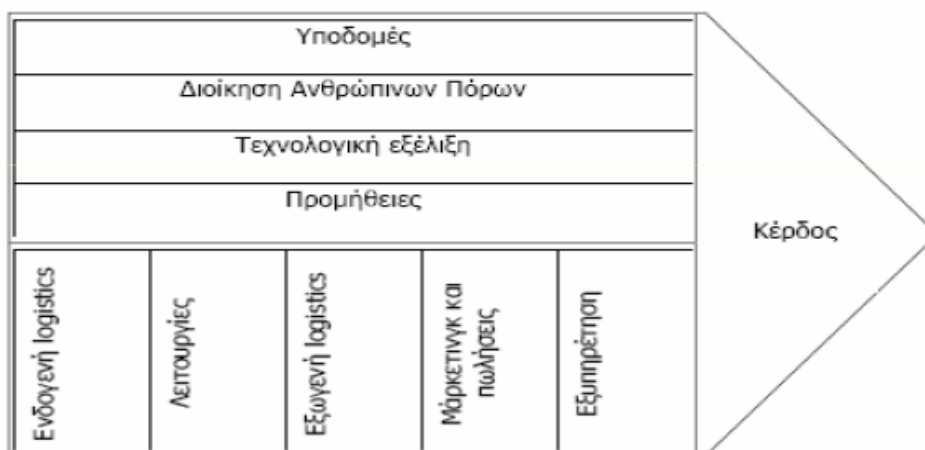


**Πηγή:** Αναδιοργάνωση στους Οργανισμούς , Εργαστήριο Συστημάτων Αποφάσεων και Διοίκησης Ε.Μ.Π., Συστήματα Διοίκησης 6ο Εξάμηνο: <http://academics.epu.ntua.gr/LinkClick.aspx?fileticket=QT69cJG6oy4%3D&tabid=379&mid=836>.

## 1.2. Οι διακρίσεις των Επιχειρησιακών Διαδικασιών

Μία σημαντική διάκριση των επιχειρησιακών διαδικασιών είναι αυτή του Porter<sup>14</sup>. Ο Porter εισάγει την έννοια της «αλυσίδας αξίας» (Μοντέλο Αλυσίδας Προστιθέμενης Αξίας-Value Chain Model) η οποία είναι η διαδικασία που χρησιμοποιεί μία εταιρεία προκειμένου να προσθέσει αξία για τους πελάτες της.

**Εικόνα 2:** Η Αλυσίδα Αξίας του M. Porter



**Πηγή:** [http://www.moke.uth.gr/3\\_4\(new\)%5BCompatibility%20Mode%5D\).pdf](http://www.moke.uth.gr/3_4(new)%5BCompatibility%20Mode%5D).pdf)

<sup>14</sup> M. Porter, *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, New York Free Press, 1985.

Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό οι επιχειρησιακές διαδικασίες χωρίζονται σε:

**A.** Κύριες διαδικασίες (primary activities).

**B.** Υποστηρικτικές διαδικασίες (support activities).

Οι κύριες διαδικασίες αφορούν την παραγωγή ενός προϊόντος ή την παροχή μιας υπηρεσίας, την πώληση, τη διανομή και τέλος την υποστήριξη του μετά την πώληση. Οι δραστηριότητες αυτές καθορίζουν ουσιαστικά την οικονομική πορεία της επιχείρησης. Τέτοιες δραστηριότητες είναι η επιμελητεία εισερχομένων με τη διαχείριση πρώτων υλών, οι λειτουργίες που αφορούν την μετατροπή των πρώτων υλών σε τελικά προϊόντα, η διαχείριση εξερχομένων που σχετίζεται με την επιμελητεία των τελικών αγαθών όπως αποθήκευση και διανομή, το marketing και οι πωλήσεις και τέλος οι υπηρεσίες μετά την πώληση.

Από την άλλη, οι δραστηριότητες υποστήριξης επικουρούν τις κύριες διαδικασίες σε όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων τους ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική διοίκηση και ο συντονισμός της επιχείρησης. Τέτοιες διαδικασίες αποτελούν αυτές που αναφέρονται στην εσωτερική δομή της επιχείρησης (χρηματοοικονομικά, διοίκηση, στρατηγικός σχεδιασμός κτλ.) , τη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού, την έρευνα και την ανάπτυξη και τέλος τις προμήθειες πρώτων υλών και συμπληρωματικών προϊόντων.

Μία άλλη διάκριση των διαδικασιών είναι αυτή του Ould<sup>15</sup> όπου διαχωρίζει τις διαδικασίες σε:

**A) Θεμελιώδης Διαδικασίες:** Επικεντρώνονται στην ικανοποίηση των εξωτερικών πελατών. Είναι με άλλα λόγια οι δραστηριότητες που έχουν υψηλή συμμετοχή στην προστιθέμενη αξία και ανήκουν στους κρίσιμους παράγοντες της ποιότητας.

**B) Υποστηρικτικές διαδικασίες:** Αναφέρονται κυρίως στην ικανοποίηση των εσωτερικών πελατών. Προσθέτουν αξία και αυτές με την σειρά τους υποστηρίζοντας τις βασικές διαδικασίες εμμέσως.

---

<sup>15</sup> Martin. A. Ould, *Business Processes, Modeling and Analysis for Re-engineering and Improvement*, op. av. παρ., 1995. (σελ. 4-6)

**Γ) Διαδικασίες μόνιτων:** Προσφέρουν ένα ορθολογικό περιβάλλον εργασίας με τις αρχές της διοίκησης να βρίσκουν εφαρμογή τόσο στις διαδικασίες κορμού όσο και στις υποστηρικτικές διαδικασίες.

### 1.3. Γνωρίσματα Επιχειρηματικών Διαδικασιών

Οι επιχειρησιακές διαδικασίες είναι συστατικό της ποιότητας και διακρίνονται από κάποια γνωρίσματα που πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη προκειμένου να εντοπιστούν οι περιοχές που παρουσιάζουν προβλήματα και να συγκεντρωθούν πληροφορίες για την αξιολόγηση του έργου ενός Οργανισμού. Τα χαρακτηριστικά αυτά είναι<sup>16</sup>:

- Η ροή της Διαδικασίας (workflow). Η ροή της διαδικασίας αποτελεί τον τρόπο που οι εισροές μετασχηματίζονται σε εκροές.
- Η αποτελεσματικότητα. Αποτελεσματική είναι μία Διαδικασία που πετυχαίνει να παράγει ακριβώς το ζητούμενο προϊόν ή υπηρεσία.
- Η αποδοτικότητα. Περιέχει την παραπάνω έννοια και προχωρά ένα βήμα παραπέρα με το να δείξει πόσο ικανοποιητικά χρησιμοποιούνται οι εισροές για την παραγωγή συγκεκριμένων αποτελεσμάτων.
- Ο κύκλος εκτέλεσης. Είναι ο χρόνος που απαιτείται για να πραγματοποιηθεί ο μετασχηματισμός από την είσοδο στην έξοδο.
- Το κόστος. Αφορά το σύνολο της παραγωγικής διαδικασίας
- Η προσαρμοστικότητα. Αλλαγές στις προτιμήσεις των πελατών, αλλαγές στο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον πρέπει να αντικατοπτρίζονται στις επιχειρηματικές διαδικασίες.

### 1.4. Εργαλεία Ανάλυσης Διαδικασιών

#### 1.4.1. Κύκλος Διαδικασιών (Process Cycle)

Ο Harrington<sup>17</sup> εισάγει την έννοια του Κύκλου Διαδικασιών (**Process Cycle**) και της Ομάδας Έργου που θα αναλάβει την υλοποίηση του. Ο

<sup>16</sup> Μύρων Μ Ζαβλάνος, *Η ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες και τα προϊόντα*, οπ. αν. παρ., 2006.

<sup>17</sup> Dr. H.J Harrington, *The improvement process – How American's leading companies improve quality*, οπ. αν. παρ., 1987. (σελ135-143)



αντικειμενικός σκοπός του «Κύκλου Διαδικασιών» είναι να καθορίσει τις δραστηριότητες, να τις τεκμηριώσει, να προάγει μία σταθερή απόδοση στο παραδοτέο αυτών και τέλος να εισάγει την έννοια της βελτίωσης. Ο σκοπός του εργαλείου αυτού είναι οι διαδικασίες να παράγουν αποτέλεσμα που να ικανοποιεί τις απαιτήσεις του πελάτη. Οι φάσεις του Κύκλου Διαδικασιών είναι οι εξής τέσσερις:

**Φάση 1<sup>η</sup>:** Η απόδοση της διαδικασίας είναι εκτός ελέγχου. Ο σκοπός της ομάδας βελτίωσης είναι να ανακαλύψει τους λόγους αυτής της απόκλισης από το επιθυμητό επίπεδο και να εφαρμόσει συστήματα ελέγχου σε κάθε φάση της διαδικασίας.

**Φάση 2<sup>η</sup>:** Σταθεροποίηση της απόδοσης της διαδικασίας. Στην φάση αυτή υπάρχει μία στατιστική σταθερότητα του παραγόμενου προϊόντος ή υπηρεσίας αλλά ακόμα δεν υπάρχει η μεγιστοποίηση της απόδοσης της επιχείρησης μέσω της συγκεκριμένης διαδικασίας εργασιών.

**Φάση 3<sup>η</sup>:** Βήμα προς βήμα βελτίωση. Αφού υπάρχει μία σταθερή ροή, η Ομάδα θα πρέπει να αναλύσει και να θέσει σε προτεραιότητα πιθανές βελτιώσεις σε όρους κόστους, χρόνου, φιλικής εφαρμογής, και τελικού παραδοτέου. Οι μικρές κάθε φορά βελτιώσεις πάνω στις Διαδικασίες θα επιτρέψουν την επιχείρηση να αναπτυχθεί χωρίς ιδιαίτερους κινδύνους και δυσκολίες.

**Φάση 4<sup>η</sup>:** Ικανοποίηση πελάτη και συνεχή βελτίωση. Ο πελάτης που είναι ικανοποιημένος σήμερα με ένα προϊόν ή υπηρεσία δεν σημαίνει ότι θα είναι το ίδιο ικανοποιημένος σε έξι μήνες καθώς οι απαιτήσεις των πελατών αυξάνονται συνεχώς.

Ο Harrington ορίζει τον «υπεύθυνο ή μάνατζερ διαδικασιών» ως εκείνο το στέλεχος που θα έχει την ευθύνη επιτήρησης και ελέγχου των διαδικασιών ενός οργανισμού. Για κάθε διαδικασία κορμού θα πρέπει να υπάρχει και ένας υπεύθυνος συντονισμού. Ο ρόλος του είναι να διασφαλίσει το ενδιαφέρον της επιχείρησης στην εφαρμογή των διαδικασιών σε όλες της δομές της, την αξιολόγηση της και την εκκίνηση ενεργειών βελτίωσης όπου παρουσιάζονται δυσλειτουργίες. Ο μάνατζερ διαδικασιών είναι επίσης υπεύθυνος να οργανώσει την «Ομάδα Διαδικασιών» μέσα στον Οργανισμό αποτελούμενη από στελέχη από όλα τα τμήματα και τις διευθύνσεις. Η ομάδα αυτή θα έχει ως ευθύνη να:

- Αποτυπώσει με διάγραμμα ροής τις διαδικασίες του Οργανισμού.
- Καθιερώσει δείκτες μέτρησης των στόχων και μεθόδους ανάδρασης.
- Εισάγει την ποιότητα στις διαδικασίες.
- Παρουσιάσει προγράμματα βελτίωσης.
- Αυξήσει την παραγωγικότητα.
- Τεκμηριώσει όλα τα παραπάνω έτσι ώστε να αποτελούν την πνευματική περιουσία του Οργανισμού που θα είναι προσβάσιμη σε όλα τα στελέχη.

### **1.4.2. Εσωτερικός και Εξωτερικός Έλεγχος**

Για την Λάσπα<sup>18</sup> η αρχιτεκτονική των διαδικασιών γίνεται περισσότερο σαφής με τα εργαλεία ανάλυσης διαδικασιών βάσει των οποίων οι διαδικασίες κωδικοποιούνται σε διαγράμματα ή σε αναλυτική συλλογή οδηγιών. Το πλεονέκτημα αυτής της προσέγγισης είναι ότι μπορούμε να καταγράψουμε τις φάσεις διεκπεραίωσης μίας διαδικασίας, την ανάλυση της ροής των εργασιών, το σχηματισμό και την ανάλυση σεναρίων, την πρόληψη σφαλμάτων και επικαλύψεων, τη μέτρηση, τον έλεγχο και τελικά την εφαρμογή των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Η μέτρηση και ο έλεγχος των διαδικασιών γίνεται με δύο διαφορετικούς τρόπους, τον **α)** εσωτερικό και **β)** εξωτερικό έλεγχο. Ο εσωτερικός έλεγχος πραγματοποιείται από την επιχείρηση καθημερινά και αφορά το σύνολό της ποιότητας των διαδικασιών, τα αποτελέσματα, τις βελτιώσεις, τις αναθεωρήσεις και τέλος τις μετρήσεις. Από την άλλη ο εξωτερικός έλεγχος ή επιθεώρηση σκοπό έχει την «έξωθεν καλή μαρτυρία» του οργανισμού από συγκεκριμένους φορείς που ειδικεύονται σε αυτού του είδους την αξιολόγηση (TUV, ΕΛΟΤ). Οι λόγοι για τους οποίους ένας οργανισμός θα καταφύγει σε εξωτερική αξιολόγηση είναι πολλοί και όσον αφορά τον δημόσιο τομέα ο λόγος είναι κυρίως η διαχείριση ευρωπαϊκών προγραμμάτων.

Οι έλεγχοι των διαδικασιών στον δημόσιο τομέα εστιάζονται κυρίως στην τήρηση της νομιμότητας, της κανονικότητας και στη εφαρμογή των οδηγιών της πολιτικής ηγεσίας μέσω εγκυκλίων και κανονιστικών διαταγμάτων. Σε ένα πιο επιστημονικό επίπεδο αρχίζει να αναπτύσσεται η

---

<sup>18</sup> Χριστίνα Λάσπα, *Διαχείριση Διαδικασιών*, οπ. αν. παρ., 2007. (σελ.40-41)

έννοια της αξιολόγησης της δημόσιας διοίκησης βάσει των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνει. Αυτό αποτελεί κατά τον Μιχαλόπουλο<sup>19</sup> μία γενικότερη θεώρηση της δημόσιας διοίκησης με άξονα προτεραιότητας τα αποτελέσματα σε σχέση με τους στόχους των δημοσίων φορέων, την εξυπηρέτηση του πολίτη και των επιχειρήσεων και τέλος την οικονομική ανάπτυξη.

### 1.4.3. Πρότυπο Εργασίας

Η Διαδικασία είναι μία σειρά από επαναλαμβανόμενες ενέργειες στα πλαίσια της λειτουργίας της επιχείρησης ή μίας δημόσιας υπηρεσίας. Η καταγραφή της ροής της διαδικασίας προϋποθέτει την ανάλυση και τον προσδιορισμό της κάθε φάση της από την αρχή μέχρι το τέλος. Επίσης θα πρέπει να καταγραφεί η καλύτερη δυνατή εκδοχή της διαδικασίας, με όλα εκείνα τα στοιχεία ποιότητας που θα τη μεταμορφώσουν σε μία καλή πρακτική.

Η Τυποποίηση των διαδικασιών περικλείει την έννοια του **“Προτύπου Εργασίας”**. Το Πρότυπο σύμφωνα με τον Ζαβλάνο<sup>20</sup> είναι μία τυποποιημένη μέθοδος υλοποίησης μίας διαδικασίας, δραστηριότητας ή καθήκοντος. Ο σκοπός του Προτύπου είναι:

- Να κάνει την εργασία ευκολότερη για τους υπαλλήλους
- Να μπορεί εύκολα να διδαχθεί σε νέους υπαλλήλους
- Να προβλεφθούν σφάλματα και επικαλύψεις καθώς και να εξασφαλιστεί ασφαλής λειτουργία των διαδικασιών
- Να εντοπιστούν εύκολα τα προβλήματα και να λυθούν οριστικά

Τα χαρακτηριστικά ενός προτύπου εργασίας είναι η σαφήνεια, η ρεαλιστικότητα και η ευκολία κατανόησης. Διευκρινίζει το τι, πότε, πως από ποιόν και γιατί πραγματοποιείται μια διαδικασία και περικλείει την συνολική αποδοχή από τον φορέα και τους υπαλλήλους. Τέλος για να ολοκληρωθεί μία Πρότυπη ή Τυποποιημένη διαδικασία θα πρέπει:

- Η υπηρεσία να καταλήξει ποια είναι η ποιοτικότερη διαδικασία σε σχέση με άλλες εναλλακτικές

---

<sup>19</sup> Μιχαλόπουλος Νίκος, *Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2007.

<sup>20</sup> Μύρων Μ Ζαβλάνος, *Η ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες και τα προϊόντα*, οπ. αν. παρ., 2006. (σελ. 107-108)

- Να γίνει τυποποίηση της διαδικασίας με διαγράμματα ροής, περιγραφές καθηκόντων και ότι άλλο μπορεί να τεκμηριωθεί σε έγγραφο.
- Οι υπάλληλοι να εκπαιδευτούν στην νέα αυτή διαδικασία
- Αρχικά να γίνει μία πιλοτική εφαρμογή και μέσω του feedback να ελεγχθεί η επιτυχία της και οι τρόποι βελτίωσης της.

#### **1.4.4. Standard Operation Procedure - SOP's**

Κάθε διαδικασία<sup>21</sup> μπορεί να μετασχηματιστεί σε εταιρικά έγγραφα(τεκμηρίωση). Ο μετασχηματισμός αυτός αποτελεί για τις επιχειρήσεις μία μέθοδος ανάλυσης και βελτίωσης της ποιότητας εργασίας. Η τεκμηρίωση των διαδικασιών αποτελεί επίσης απαραίτητο στάδιο για την ορθή και λειτουργική τυποποίηση τους. Η τυποποίηση αφορά γραπτές διαδικασίες, περιγραφές θέσεων εργασίας και διαγράμματα ροής που κατηγοριοποιούν τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες των εμπλεκομένων σε μία διαδικασία . Η τυποποίηση των διαδικασιών αποτελεί μία καλή πρακτική καθώς συμβάλει στην ανάπτυξη **Προτύπων Διαδικασιών Λειτουργίας (Standard Operating Procedures-SOP's)**. Τα SOPs είναι έγγραφα, αρχεία ή ηλεκτρονικά δεδομένα στα οποία είναι καταχωρημένες πληροφορίες που σχετίζονται με την λειτουργία και τις μεθόδους ενός τμήματος. Με άλλα λόγια είναι 'standards' ποιότητας ενσωματώνοντας την τεχνογνωσία (know how) και τις πληροφορίες της επιχείρησης. Η τεκμηρίωση και τυποποίηση των διαδικασιών και κατά προέκταση τα SOP's, αποτελούν για την Λάσπα βασικό συστατικό ποιότητας που «προωθούν ένα περιβάλλον με ελάχιστη διακύμανση». Συμβάλουν στην σωστή εκπαίδευση των νεοδιοριζόμενων και στην σαφήνεια των καθηκόντων. Κάθε SOP περιγράφει με ακρίβεια τη διαδικασία, πρέπει να είναι διαθέσιμο σε κάθε υπάλληλο ως ένα πρότυπο αρχείο υπογεγραμμένο (επίσημη μορφή) και υποκείμενο σε αλλαγές όταν οι συνθήκες το επιβάλλουν.

### **1.5. Παράγοντες Βελτίωσης της Ποιότητας των Διαδικασιών**

Η βελτίωση της απόδοσης και της ποιότητας των διαδικασιών θα πρέπει να είναι στις προτεραιότητες της ηγεσίας του οργανισμού. Οι κρίσιμοι

---

<sup>21</sup> Χριστίνα Λάσπα, Διαχείριση Διαδικασιών, οπ. αν. παρ., 2007 (σελ.71-73)

παράγοντες (crucial factors) βελτίωσης της ποιότητας των Διαδικασιών για τον Ζαβλάνο<sup>22</sup> είναι:

Η εξάλειψη επικαλυπτόμενων δραστηριοτήτων που γίνεται με ανασκόπηση της διαδικασίας. Σε περίπτωση που μία συγκεκριμένη δραστηριότητα πραγματοποιείται σε διαφορετικά μέρη της διαδικασίας ή από διαφορετικά άτομα, η επικαλυπτόμενη ή επαναλαμβανόμενη διεργασία οφείλει να καταργηθεί γιατί προσθέτει επιπλέον κόστος τόσο στον πελάτη όσο και στον οργανισμό.

Ο δραστικός περιορισμός γραφειοκρατικών κανόνων. Στόχος θα πρέπει να είναι η εξάλειψη των μη αναγκαίων διοικητικών κανόνων, η εξάλειψη των πολλών και μη αποδοτικών καναλιών επικοινωνίας και μία πιο ευέλικτη δομή οργανισμού.

Η εστίαση στην προστιθέμενη αξία κάθε διαδικασίας. Χαρακτηριστικά αναφέρει ο Ζαβλάνος ότι «ο πελάτης είναι πρόθυμος να πληρώσει τις δραστηριότητες που προσθέτουν σε αυτόν πραγματική αξία». Έτσι θα λέγαμε ότι τον πελάτη/πολίτη δεν τον ενδιαφέρουν οι εσωτερικές διαδικασίες ενός οργανισμού και πως αυτές αλληλεπιδρούν αλλά η ποιότητα της υπηρεσίας που λαμβάνει.

Η απλούστευση διαδικασιών. Απλές, κατανοητές, εφαρμόσιμες και φιλικές διαδικασίες πρέπει να αποτελεί την φιλοσοφία στον δημόσιο τομέα. Παρακάτω θα γίνει αναλυτική παρουσίαση του θέματος.

Η μείωση της χρονικής διάρκειας εκτέλεσης της διαδικασίας. Παρατεταμένες χρονικά διαδικασίες αυξάνουν το κόστος σε ανθρωπώρες και παράγουν δυσφορία τόσο στους υπαλλήλους όσο και στον πολίτη και τελικά δεν προάγουν το δημόσιο συμφέρον.

Η αναβάθμιση.

Η τυποποίηση. Βασικό στοιχείο για μία ποιοτική διαδικασία είναι η τυποποίηση όπως αναφερθήκαμε παραπάνω.

Η συνεργασία με τους προμηθευτές. Βέβαια στον δημόσιο τομέα η έννοια του προμηθευτή είναι πιο ευρεία και περιλαμβάνει τις αλληλοσχετιζόμενες Υπηρεσίες, τους πολίτες κα.

---

<sup>22</sup> Μ Ζαβλάνος. *Η ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες και τα προϊόντα, οπ. αν. παρ., 2006. (σελ. 109-111)*

Η αυτοματοποίηση. Ανεκτίμητη η σημασία των εργαλείων της Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Επικοινωνίας στον ανασχεδιασμό των διαδικασιών ενός φορέα. Το στοιχείο που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι της εφαρμογής εργαλείων ΤΠΕ προηγείται ο ανασχεδιασμός των διαδικασιών έτσι ώστε να μεγιστοποιηθεί το όφελος. Διαφορετικά για τον Ζαβλάνο «αν αυτοματοποιήσουμε μία ελαττωματική διαδικασία , θα παραχθεί επίσης ένα ελαττωματικό αποτέλεσμα , μόνο που θα πραγματοποιείται πιο γρήγορα» .

## **2. Ανασχεδιασμός Διαδικασιών, Έννοια και Μεθοδολογία**

### **Εισαγωγή**

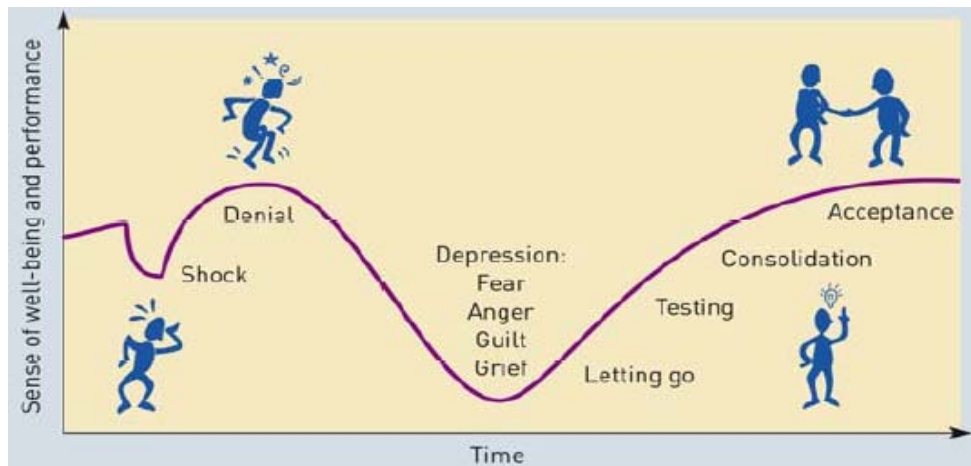
Η έννοια του «Ανασχεδιασμού Επιχειρηματικής Διαδικασίας» (Business Process Reengineering) παρουσιάζεται ολοένα και περισσότερο στην βιβλιογραφία του μάνατζμεντ λόγω της προσπάθειας των επιχειρήσεων να βρουν ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα στο παγκοσμιοποιημένο οικονομικό περιβάλλον το οποίο χαρακτηρίζεται από συνεχή αλλαγές, και έντονο ανταγωνισμό. Την τελευταία δεκαετία εισάγεται η παραπάνω έννοια και στο Δημόσιο τομέα ένα κατεξοχήν χώρο κανόνων και διαδικασιών.

Οι περισσότερες επιχειρήσεις στην Ελλάδα συνεχίζουν να είναι οργανωμένες με οικογενειακά πρότυπα και αντιπαραγωγικές μορφές εργασίας και μία έντονη καθετοποίηση της ιεραρχικής τους δομής. Οι δομές αυτές δεν ανταποκρίνονται πλέον στις ανάγκες της σύγχρονης επιχείρησης. Τα στελέχη των οργανισμών προκειμένου να οδηγήσουν τις εταιρίες τους στην οικονομική ανάπτυξη, αναδιαρθρώνουν τον σκελετό των διαδικασιών τους. Η προσέγγιση της αλλαγής της δομής και της φιλοσοφίας της επιχείρησης, με στόχο την ευελιξία, την καινοτομία και την προσαρμοστικότητα στις ολοένα και μεγαλύτερες απαιτήσεις τις αγοράς καλείται «ανασχεδιασμός επιχειρησιακών διαδικασιών».

Στην βιβλιογραφία βρίσκουμε μία πληθώρα ορισμών της έννοιας του ανασχεδιασμού επιχειρηματικών διαδικασιών (Business Process Reengineering) οι οποίοι διαμορφώνονται και επηρεάζονται από τις ιδιαίτερες εμπειρίες και ερεθίσματα της εργασιακής πορείας των συγγραφέων. Υπάρχουν επίσης και αρκετές μεθοδολογίες που αντιστοιχούν στις διαφορετικές προσεγγίσεις της. Οι διάφορες μεθοδολογίες προέρχονται από τον ακαδημαϊκό χώρο (με κύριο εκφραστή τον Davenport), από τον χώρο των συμβούλων επιχειρήσεων ( Hammer and Champy) και τέλος από τους τελικούς χρήστες που συνήθως αφορούν μεγάλες πολυεθνικές εταιρίες που σχεδίασαν και υλοποίησαν με ίδια μέσα των ανασχεδιασμό των εταιρικών διαδικασιών τους. Οι επικρατέστερες μεθοδολογίες είναι αυτές των Hammer & Champy και του Davenport για τις οποίες θα γίνει ανάλυση παρακάτω. Κάτω από τις ιδιαίτερες συνθήκες του κάθε οργανισμού

διατυπώθηκαν παραλλαγές των ανωτέρω μεθοδολογιών με αρκετά κοινά σημεία αλλά και σημαντικές διαφορές. Τέλος θα αναλυθούν τα διάφορα θεωρητικά μοντέλα ανασχεδιασμού των διαδικασιών προσαρμοσμένα στην πραγματικότητα της δημόσιας διοίκησης.

**Εικόνα 3:** Πλέγμα Ανταπόκρισης προς την Αλλαγή( Ανασχεδιασμός)



**Πηγή:** Διαδικτυακός τόπος

[tm.uom.gr/public\\_files/File/lectures/.../Change\\_Management.ppt](http://tm.uom.gr/public_files/File/lectures/.../Change_Management.ppt), 2011.

## 2.1. Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Διαδικασιών – Θεωρητικές Προσεγγίσεις

Την έννοια του Re-engineering την παρουσίασε με αρκετά λεπτομερή τρόπο ο M. Hammer στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Σύμφωνα με τον Hammer and Champy<sup>23</sup> «**Ανασχεδιασμός**» είναι η «θεμελιώδης αναθεώρηση και ο ριζοσπαστικός επανασχεδιασμός των επιχειρηματικών διαδικασιών με σκοπό την επίτευξη σημαντικών βελτιώσεων στους κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας για μία επιχείρηση όπως το κόστος, η ποιότητα, η εξυπηρέτηση και η ταχύτητα». Με τον όρο θεμελιώδης αναθεώρηση εννοείται ότι η επιχείρηση αποφασίζει την πλήρη κατάργηση της εφαρμοζόμενης διαδικασίας που ακολουθεί και την πρόθεση της να αποδεχτεί την νέα. Ο ριζοσπαστικός επανασχεδιασμός αναφέρεται στην εκ βάθρων αλλαγή όλων των διαδικασιών. Ο ανασχεδιασμός αφορά την επινόηση μίας νέας επιχειρηματικής διαδικασίας και όχι τη βελτίωση ή την τροποποίηση της υπάρχουσας. Τέλος οι θεαματικές βελτιώσεις αφορούν σημαντικές βελτιώσεις στο παραγόμενο προϊόν της επιχείρησης και όχι

<sup>23</sup> Michael Hammer – James Champy, *Reengineering the corporation: a manifesto for business revolution*, N. Brealey Publ., London, 1993. (σελ.32)



οριακές βελτιώσεις που μπορούν να γίνουν με καλύτερη διαχείριση των υφιστάμενων διαδικασιών.

Για τον Hammer δύο ερωτήσεις πρέπει να γίνουν σε μία επιχείρηση που θέλει να αλλάξει τις διαδικασίες λειτουργίας της με σκοπό τον εκσυγχρονισμό της:

**γιατί** εφαρμόζουμε αυτές τις διαδικασίες;

**γιατί** τις εφαρμόζουμε με αυτό τον τρόπο;

Με τον τρόπο αυτό ο Hammer προσπαθεί να προτρέψει τα στελέχη ενός οργανισμού να σκεφτούν τους σιωπηρούς κανόνες και τις διαδικασίες λειτουργίας της επιχείρησης και τον τρόπο με τον οποίο θα επαναπροσδιορίσουν τις ανωτέρω θεμελιώδεις ερωτήσεις.

Για τον Davenport<sup>24</sup> «ανασχεδιασμός διαδικασιών» είναι ο οραματισμός νέων στρατηγικών εργασιών, ο σχεδιασμός πραγματικών δραστηριοτήτων και η υλοποίηση της αλλαγής σε όλες τις πολύπλοκες τεχνολογικές, ανθρώπινες και οργανωτικές διαστάσεις. Η προσέγγιση μέσω των διαδικασιών υπονοεί ότι έχει υιοθετηθεί η άποψη του τελικού καταναλωτή. Οι διαδικασίες είναι οι δομές με τις οποίες μία οργάνωση κάνει ότι είναι απαραίτητο για να παράγει αξία στους πελάτες της.

Καθοριστική σημασία στην αναδιοργάνωση και τον εκσυγχρονισμό της επιχείρησης για τον Davenport κατέχουν οι Τεχνολογίες της Πληροφορικής και της Επικοινωνίας (ΤΠΕ) από τα απλά συστήματα μηχανοργάνωσης μέχρι τα Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα. Ο ανασχεδιασμός διαδικασιών για τον Davenport είναι ένα μέρος αλλά και βασικό προαπαιτούμενο για την αλλαγή της μορφής της επιχείρησης στην προσπάθεια της να υιοθετήσει μία καινούργια στρατηγική.

Η μεθοδολογία του Davenport μπορεί να καταγραφεί συνοπτικά στα παρακάτω βήματα και στόχους:

1. Επιλογή διαδικασιών για ανασχεδιασμό. Επικέντρωση στις κεντρικές διαδικασίες του οργανισμού.
2. Προσδιορισμός συντελεστών αλλαγής. Επιλογή του κατάλληλου συστήματος πληροφοριακής τεχνολογίας που θα υιοθετηθεί και θα

---

<sup>24</sup> Thomas H. Davenport. *Process Innovation: Reengineering work through information technology, οπ. αν. παρ., 1993. (σελ. 7).*

εφαρμοστεί. Επιλογή άλλων οργανωτικών παραγόντων που θα υποστηρίξουν τον ανασχεδιασμό.

3. Δημιουργία οράματος και στοχοθεσίας. Καθορισμός του πλαισίου για τις διαδικασίες σε σχέση με την αποστολή και το γενικό σκοπό της επιχείρησης. Προσδιορισμός στόχων που πρέπει να επιτευχθούν.
4. Κατανόηση υφιστάμενων διαδικασιών. Μέτρηση της αποτελεσματικότητας και λειτουργίας των επιλεγμένων διαδικασιών. Διενέργεια συγκριτικών μετρήσεων.
5. Σχεδιασμός λειτουργικού «πρωτοτύπου» της νέας αναθεωρημένης διαδικασίας.
6. Ένταξη και εφαρμογή της ανασχεδιασμένης διαδικασίας. Εφαρμογή του πρωτοτύπου σε λειτουργική βάση.

Η αντίθεση των εννοιών και των μεθοδολογιών ανασχεδιασμού του Hammer και του Davenport εστιάζεται στο γεγονός ότι οι πρώτοι υποστηρίζουν τη ριζική αλλαγή των επιχειρησιακών διαδικασιών μίας επιχείρησης σε αντίθεση με τον Davenport που θεωρεί ότι μία βελτίωση των διαδικασιών στη βάση των ήδη υπάρχοντων αποτελεί την πιο συμφέρουσα λύση.

Πιο αναλυτικά για τον Hammer η επιχείρηση θα πρέπει να επανασχεδιάσει τις διαδικασίες της από την αρχή, να ζωγραφίσει σε «λευκό χαρτί». Ο ανασχεδιασμός δεν αφορά οριακές ή επιμέρους βελτιώσεις στις διαδικασίες αλλά ολικό επανασχεδιασμό κυρίως στις θεμελιώδεις διαδικασίες (core processes). Ο ανασχεδιασμένος οργανισμός θα πρέπει να μεταβληθεί σε ένα φορέα όπου:

- οι διαδικασίες αναγνωρίζονται και ονοματίζονται (τεκμηρίωση).
- το κάθε στέλεχος είναι γνώστης των διαδικασιών.
- εφαρμόζονται μετρήσεις της απόδοσης των διαδικασιών.
- η διοίκηση των διαδικασιών αποτελεί κυρίαρχο ζήτημα για τους μετόχους της επιχείρησης.

Η μεθοδολογία των Hammer & Champy συνοψίζεται στα παρακάτω:

1. Εισαγωγή στον επιχειρησιακό ανασχεδιασμό: Η έναρξη της διαδικασίας ξεκινάει από την ανώτατη ιεραρχία. Το όραμα παρουσιάζεται στους υπαλλήλους.
2. Προσδιορισμός επιχειρησιακών διαδικασιών. Καταγραφή και τεκμηρίωση των διαδικασιών, των αλληλεπιδράσεων και των επιδόσεων τους έτσι ώστε να αποτελέσουν συγκριτικά στοιχεία αργότερα.
3. Επιλογή επιχειρησιακών διαδικασιών. Επιλογή των διαδικασιών που παρέχουν προστιθέμενη αξία στο παραγόμενο προϊόν και παρέχουν μεγάλες ευκαιρίες βελτίωσης (έντονα γραφειοκρατικές, υψηλό κόστος, μη αποτελεσματικές, συχνά παράπονα κτλ.) .
4. Κατανόηση επιλεγμένων επιχειρησιακών διαδικασιών. Τρέχουσα απόδοση διαδικασιών σε αντίθεση με την απόδοση μετά τον ανασχεδιασμό.
5. Επανασχεδιασμός επιλεγμένων επιχειρησιακών διαδικασιών. Αναζήτηση εναλλακτικών επιλογών και τρόπων σκέψης.
6. Εφαρμογή των ανασχεδιασμένων διαδικασιών. Εφαρμογή του προγράμματος ανασχεδιασμού των επιχειρησιακών διαδικασιών. Δοκιμαστική περίοδος εφαρμογής των αλλαγών. Εκπαίδευση του προσωπικού στις νέες εφαρμογές.

Για τους Hammer & Champy η προσπάθεια ριζικού ανασχεδιασμού της επιχείρησης θα πρέπει να είναι προσεκτικά σχεδιασμένη έτσι ώστε να ελαχιστοποιηθούν οι παράγοντες αποτυχίας. Τα «κρίσιμα σημεία επιτυχίας» για τους ανωτέρω μπορούν να συνοψιστούν στις κατωτέρω αρχές του ανασχεδιασμού:

- Ανασχεδιασμός του πλάνου εργασίας, δραστικός περιορισμός της κατακερματισμένης εργασίας και δημιουργία λειτουργικού καθηκοντολογίου που θα επιτρέψει τον συντονισμό και τον περιορισμό των χρόνων εκτέλεσης της εργασίας. Πολλές εργασίες συγχωνεύονται σε μία.
- Δυνατότητα λήψης αποφάσεων από όλα τα στελέχη της επιχείρησης. Η τυπική ιεραρχική δομή λήψεως αποφάσεων με τα ανώτερα και μεσαία στελέχη να λαμβάνουν αποφάσεις και η γραμμή υπάλληλων να τις

ακολουθεί πρέπει να καταργηθεί και να δοθεί η δυνατότητα πρωτοβουλίας σε όλα τα στελέχη στα πλαίσια των καθηκόντων τους. Παράλληλα θα πρέπει να καθιερωθούν τομείς ευθύνης σε όλο το εύρος των διαδικασιών έτσι ώστε η διοίκηση της επιχείρησης ή ακόμα και ο πελάτης να γνωρίζει που να απευθυνθεί όταν ανακύψουν σχετικά θέματα. Κατά προέκταση κάθε πελάτης εξυπηρετείται από ένα σημείο επαφής.

- Τα βήματα των διαδικασιών εκτελούνται με την φυσιολογική τους σειρά και πολλές εργασίες εκτελούνται ταυτόχρονα.
- Περιορισμό των επικαλύψεων, των ελέγχων και των επαληθεύσεων που ουσιαστικά δεν προσθέτουν τίποτα στην αξία του παραγόμενου αγαθού. Ο έλεγχος του προϊόντος ενσωματώνεται στην διαδικασία παραγωγής και δεν αποτελεί ξεχωριστό στάδιο (Διοίκηση Ολικής Ποιότητας). Με αυτόν τον τρόπο μειώνεται το κόστος και ο χρόνος ανταπόκρισης της παραγωγής.
- Έμφαση στην αποκέντρωση των λειτουργιών. Η απαγκίστρωση από την συνεχή επίβλεψη των κεντρικών γραφείων της επιχείρησης, η εκτέλεση των εργασιών και η λήψη των αποφάσεων σε περιφερειακό επίπεδο κάνει την επιχείρηση πιο λειτουργική και αποτελεσματική αφού οι διαδικασίες εκτελούνται κοντά στον πελάτη λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες προτιμήσεις του. Η αποκέντρωση όμως θα πρέπει να είναι σωστά σχεδιασμένη έτσι ώστε να υπάρχουν ενιαίοι κανόνες και η επιχείρηση να εκμεταλλεύεται πλήρως τις οικονομίες κλίμακας που δημιουργούνται.

## **2.2. Διοίκηση Διαδικασιών (Business Process Management) & Βελτίωση Διαδικασιών (Business Process Improvement)**

Παράλληλα με τον Ανασχεδιασμό Επιχειρηματικής Διαδικασίας (BPR) οι Lee & Dale <sup>25</sup>(1998) παρουσιάζουν μία πιο διευρυμένη έννοια επιχειρηματικής βελτίωσης την «**Διοίκηση Επιχειρηματικής Διαδικασίας**» (Business Process Management – BPM) ως μία εναλλακτική προσέγγιση του θέματος.

---

<sup>25</sup> R. Lee – B Dale, *Business process management: a review and evaluation*, *Business Process Management Journal*, τεύχος 4, 1998. (σελ.214-225)

Η έννοια του ανασχεδιασμού κατά τον Hammer, εμπεριέχει την καθολική και ριζική αλλαγή των διαδικασιών ενός οργανισμού. Σε αντίθεση η έννοια της διαχείρισης ή διοίκησης περιλαμβάνει μικρότερης κλίμακας αλλαγές και βελτιώσεις μίας επιχειρηματικής διαδικασίας και ουσιαστικά επικεντρώνεται στο σωστό και αποδοτικό συντονισμό των διαδικασιών και λειτουργιών της επιχείρησης.

Για τους Tonchia & Tramontano<sup>26</sup> το μάνατζμεντ διαδικασιών μπορεί να εφαρμοστεί με διαφορετικά επίπεδα έντασης, από μία απλή «διόρθωση» δραστηριοτήτων μέχρι τον καθολικό «ανασχεδιασμό» (BPR). Πιο αναλυτικά το μάνατζμεντ διαδικασιών αποτελεί την ορθολογικοποίηση των διαδικασιών με σκοπό την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα ενσωματώνοντας παράλληλα την έννοια της απλοποίησης των διαδικασιών. Από την άλλη ο ανασχεδιασμός των διαδικασιών αποτελείται από το ριζικό επανασχεδιασμό των διαδικασιών με πιο ισχυρή την ανάγκη για απλοποίηση και καθολική εφαρμογή στην επιχείρηση.

Πολλοί συγγραφείς όπως Johansson et al.<sup>27</sup>, προτιμούν να διακρίνουν την έννοια της σταδιακής «**Βελτίωσης Διαδικασιών**» (Business Process Improvement - BPI) με τον ριζικό ανασχεδιασμό τους. Ο σκοπός του ανασχεδιασμού είναι να χτίσει νέες δομές διαδικασιών στη λειτουργία της επιχείρησης ενώ από την άλλη ο σκοπός της βελτίωσης (Improvement) των διαδικασιών είναι να βελτιώσει σε μικρό αλλά εμφανή βαθμό την υπάρχουσα δομή τους. Στη μία περίπτωση γίνεται λόγος για στρατηγικό επαναπροσδιορισμό της επιχείρησης ή του οργανισμού ενώ στην άλλη περίπτωση μιλάμε για επιμέρους αλλαγές

Σύμφωνα με τον Harrington<sup>28</sup> και οι δύο μορφές διαχείρισης διαδικασιών (Business Improvement & Business Reengineering) έχουν ως αναφορά τον πελάτη. Και στις δύο μεθοδολογίες το αντικείμενο είναι η αλλαγή των διαδικασιών καθώς και οι αναδιάρταξη αυτών των στοιχείων που τις καθορίζουν. Και οι δύο απαιτούν την συμμετοχή της ανώτερης Διοίκησης του οργανισμού και την προσπάθεια όλων των στελεχών για σωστή

---

<sup>26</sup> Stefano Tonchia - Andrea Tramontano, *Process Management for the Extended Enterprise*, εκδόσεις Springer, Berlin, 2004. (σελ. 20)

<sup>27</sup> Johansson H. J., McHugh P., Pendlebury A. J., Wheeler W. A., *Business Process Reengineering-Breakpoint strategies for market dominance*, εκδόσεις John Wiley & Sons, Chichester, UK, 1993.

<sup>28</sup> Dr. H. J. Harrington, *"Business Process Improvement: The Breakthrough strategy for total quality, productivity and competitiveness"*, εκδόσεις McGraw-Hill, New York, 1991. (σελ. 26-54)

εφαρμογή, με την BPR να απαιτεί την καθολική υποστήριξη της ηγεσίας σε αντίθεση με την BPI που μπορεί να πραγματοποιηθεί και με μικρότερη προσπάθεια. Στην BPR η παρέμβαση γίνεται περισσότερο στις οργανωτικές δομές και διαδικασίες και δεν επικεντρώνεται στην εφαρμογή της τεχνολογίας ως την μοναδική λύση στο πρόβλημα. Και στις δύο μεθόδους οι διαδικασίες ονοματίζονται επακριβώς και καταγράφονται στον «Χάρτη των διαδικασιών». Τέλος η χρησιμοποίηση δεικτών απόδοσης καθίσταται επιτακτική διότι μέσω της ανατροφοδότησης η επιχείρηση γνωρίζει την πορεία της μετά από τη διαδικασία των αλλαγών.

Παρά τις ομοιότητες των δύο μεθόδων υπάρχουν και σημαντικές διαφορές. Στον παρακάτω πίνακα απεικονίζονται οι διαφορές τους κατά αντιστοιχία:

**Πίνακας 1:** Συγκριτικός πίνακας BPI & BPR

<b>Business Process Improvement</b>	<b>Business Process Reengineering</b>
Σταδιακή προσέγγιση της αλλαγής	Ριζική προσέγγιση της αλλαγής
Απουσία επείγουσας ανάγκης για αλλαγή	Ισχυρή ανάγκη για αλλαγή
Περιορισμένη/έμμεση εξάρτηση από την επιχειρηματική στρατηγική	Άμεσο και καθοριστικό ρόλο στον στρατηγικό προγραμματισμό της επιχείρησης
Ικανότητα να εκμεταλλευτεί ακόμα και την πιο μικρή ευκαιρία	Ανάληψη μεγάλων ρίσκων για ενδεχόμενες μεγάλες ευκαιρίες
Συμμετοχή σε οριοθετημένες διαδικασίες	Συμμετοχή σε μεγαλύτερες και καθοριστικές αλλαγές στο σύνολο των διαδικασιών
Εμπειρική αναγνώριση των ευκαιριών	Πλήρες και αναλυτικό σχέδιο ανασχεδιασμού
Bottom – up (εργαζόμενοι προς διοίκηση) διαδικασία αλλαγών	Top–down(διοίκηση προς εργαζομένους) οργανωσιακή αλλαγή
Χαμηλό κόστος	Υψηλό κόστος
Μικρό χρονικό διάστημα εφαρμογής των αλλαγών	Μεγάλο χρονικό διάστημα υιοθέτησης και εφαρμογής των αλλαγών

**Πηγή:** Προσαρμοσμένος πίνακας από Stefano Tonchia – Andrea Tramontano, «Process Management for the Extended Enterprise»

Για τους Tonchia και Tramontano είναι αρκετά δύσκολο στην πράξη να καθοριστεί εκ των προτέρων ποια μέθοδος είναι η πιο συμφέρουσα, η βελτίωση δηλαδή μίας διαδικασίας ή η ριζική αναδιάρθρωση των

διαδικασιών ενός οργανισμού. Η BPR έχει μία ισχυρή επίπτωση στο ανθρώπινο δυναμικό και στο τρόπο με τον οποίο αυτοί εργάζονται, επικοινωνούν, αντιμετωπίζουν τα προβλήματα τους και βρίσκουν λύσεις. Οι ριζικές αλλαγές μπορούν πράγματι να αναστατώσουν τους εργαζόμενους, να τους κάνουν «άνω-κάτω» και αυτό να έχει σαν αποτέλεσμα οι υπάλληλοι να αντιμετωπίζουν με σκεπτικισμό ή με φόβο τις ριζικές αλλαγές και να αντιτίθενται εξαρχής σε οποιαδήποτε κουβέντα για ανασχεδιασμό των διαδικασιών στην επιχείρησή τους.

Σύμφωνα με τους Dutta & Manzoni<sup>29</sup> υπάρχει μία αδιάρρηκτη σχέση μεταξύ της ανάγκης για αλλαγή στις διαδικασίες και του ρίσκου της «αναστάτωσης» που προκύπτει κυρίως από δύο παράγοντες: α) την έλλειψη ενημέρωσης του προσωπικού για το θετικό ρόλο του ανασχεδιασμού των διαδικασιών στην ποιότητα των υπηρεσιών και τελικά στις συνθήκες εργασίας των υπαλλήλων και β) στην θεώρηση ότι η BPR είναι μία προσπάθεια που αποσκοπεί σε μία γενικότερη αλλαγή στρατηγικής του Οργανισμού που ενδεχομένως θα βλάψει τους εργαζόμενους. Χαρακτηριστικά οι ανωτέρω διατυπώνουν ότι η BPR είναι «ένα μονοπάτι με κατεύθυνση την ποιότητα και συγκεκριμένα ένας αγώνας χωρίς τέλος». Ο ανασχεδιασμός των διαδικασιών για μία επιχείρηση ή έναν οργανισμό είναι ένα πολύ δύσκολο εγχείρημα για το λόγο ότι οι ριζικές αλλαγές θα πρέπει να πραγματοποιηθούν καθώς η επιχείρηση λειτουργεί. Δυστυχώς στις περισσότερες περιπτώσεις δεν υπάρχει η πολυτέλεια να αναστείλει η επιχείρηση την λειτουργία της με σκοπό να ανασχεδιάσει τη δομή και τις διαδικασίες. Ο ανασχεδιασμός αναγκαστικά θα γίνει καθώς η επιχείρηση λειτουργεί γεγονός που τον καθιστά ιδιαίτερα δύσκολο. Οι συγγραφείς παρομοιάζουν την διαδικασία του ανασχεδιασμού με πλήρη λειτουργία της επιχείρησης σαν «να προσπαθεί κάποιος να αλλάξει τροχό σε ένα αυτοκίνητο που τρέχει στον δρόμο».

Κατά τον Hall et al.<sup>30</sup> είναι ιδιαίτερα σημαντικό να καθοριστούν από πριν οι αντιστάσεις αλλαγών από το ανθρώπινο δυναμικό που οφείλονται στους κατωτέρω παράγοντες:

---

<sup>29</sup> *Soumitra Dutta – Jean Francois Manzoni, Process Re-engineering, Organizational Change and Performance Improvement, οπ. αν. παρ., 1998. (σελ. 2-12)*

<sup>30</sup> *Hall G., Rosenthal J., Wade D., How to make reengineering really work, Harvard Business Review, τεύχος 71, 1993. (σελ. 119-131)*

- Φόβος της καινοτομίας λόγω της διατάραξης της σιγουριάς του ισχύοντος περιβάλλοντος.
- Ανησυχία οικονομικής φύσεως (θα διατηρηθούν τα κεκτημένα επιδόματα, extra πληρωμές κτλ.);).
- Ο φόβος της απώλειας δύναμης και επηρεασμού από ορισμένους κύκλους υπαλλήλων.
- Η δυσκολία αλλαγής συνηθειών και νοοτροπίας.
- Προβλήματα ανθρώπινης φύσεως (άγχος, απογοήτευση κτλ).
- Προηγούμενες αποτυχημένες εμπειρίες αλλαγών.
- Νομικές δυσκολίες προσαρμογής των νέων διαδικασιών (καινούργιοι νόμοι, ΠΔ, Υπουργικές αποφάσεις κα. για τη δημόσια διοίκηση).

## 2.3. Δημόσιος Τομέας & Ανασχεδιασμός Διαδικασιών

**Εικόνα 4:** Γελοιογραφία με θέμα τον ανασχεδιασμό διαδικασιών στο δημόσιο



**Πηγή:** Διαδικτυακός τόπος [www.savagechickens.com](http://www.savagechickens.com), cartoons by Savage Doug, 2011

Έχοντας ως βάση αναφοράς τον ορισμό του Hammer, ο «ανασχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών» στον δημόσιο τομέα έχει ως στόχο το θεμελιώδη και ριζικό επαναπροσδιορισμό των διαδικασιών που θα οδηγήσει σε σημαντικές βελτιώσεις την δημόσια διοίκηση σε τομείς όπως η αποτελεσματικότητα, το κόστος, η ποιότητα, η εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου και του δημόσιου συμφέροντος. Στη βιβλιογραφία και



ιδιαίτερα στα διεθνή επιστημονικά περιοδικά ο ανασχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών (δημόσιος τομέας) αποτελεί υποσύνολο του ανασχεδιασμού επιχειρησιακών διαδικασιών (ιδιωτικός τομέας) με σημαντικές ομοιότητες αλλά και διαφορές που πηγάζουν από τους ιδιαίτερους κανόνες λειτουργίας του δημοσίου.

Ο ανασχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών για τον δημόσιο τομέα λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές του Davenport περιλαμβάνει την εξέλιξη της αρχιτεκτονικής δομής των δημοσίων φορέων, η οποία θα συνδέσει την στρατηγική ενός οργανισμού με τις διοικητικές του διαδικασίες έτσι ώστε να εκπληρώνονται οι στόχοι και τα οράματα τους.

Ο Andersen<sup>31</sup> θέτει τρία βασικά ερωτήματα για την σχέση του ανασχεδιασμού επιχειρηματικών διαδικασιών (BPR) και του Δημοσίου τομέα:

### **A) Μπορεί ο ανασχεδιασμός να εφαρμοστεί στον Δημόσιο τομέα;**

Παραδοσιακά ο δημόσιος τομέας χαρακτηρίζεται από σταθερότητα και αποφυγή κινδύνου. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την επιφυλακτική στάση των δημοσίων υπαλλήλων όταν έγινε γνωστή η ιδέα του ανασχεδιασμού. Το επιχείρημα που χρησιμοποιήθηκε ήταν ότι η λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών στηρίζεται σε ένα πλαίσιο νόμων και κανόνων που δεν αφήνουν περιθώρια για σημαντικές αλλαγές σε αντίθεση με τον ιδιωτικό τομέα. Η γραφειοκρατία είναι αμείλικτη για όλους και για όλα. Κάθε προσπάθεια εκσυγχρονισμού θα αντιμετώπιζε πολλές νομικές δυσκολίες και θα έβλαπτε το δημόσιο συμφέρον. Ευτυχώς η νοοτροπία των πολιτών και των δημοσίων λειτουργών έχει αλλάξει αρκετά ώστε να γίνεται πλέον λόγος για επιτακτική ανάγκη αλλαγών στις διαδικασίες λειτουργίας του δημοσίου τομέα.

Η εφαρμογή του ανασχεδιασμού στην ελληνική δημόσια διοίκηση μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω καινούργιων νόμων, κανονιστικών πράξεων, υπουργικών αποφάσεων και ενδοϋπηρεσιακών αλλαγών με την παράλληλη και συνδυασμένη χρήση των εργαλείων ΤΠΕ, αρκεί να υπάρχει η πολιτική βούληση και ένα συντονισμένο σχέδιο αλλαγών.

---

<sup>31</sup> K. V. Andersen, *Reengineering public sector organizations using Information Technology, Comparative Public Administration: The Essential Reading – Research in Public Analysis and Management*, τεύχος 15, Elsevier, 2006. (σελ. 617-620)

**Β) Πρέπει ο Ανασχεδιασμός να εφαρμοστεί στην Δημόσια Διοίκηση;**

Η απάντηση εξαρτάται από τις παρακάτω επιμέρους ερωτήσεις:

- i. Λειτουργεί ο δημόσιος τομέας έτσι όπως οι πολίτες θα ήθελαν να λειτουργεί;
- ii. Εξασφαλίζεται η μέγιστη απόδοση των ανθρώπων που εργάζονται στην εξυπηρέτηση του πολίτη;
- iii. Το οικονομικό αποτέλεσμα των διαδικασιών(κόστος, έσοδα, φόρους κτλ.) είναι σε ικανοποιητικό επίπεδο;
- iv. Εφαρμόζονται ποιοτικές διαδικασίες;
- v. Μπορεί το κράτος να κάνει περισσότερα και καλύτερα;

Η απάντηση στα πρώτα τέσσερα ερωτήματα για την ελληνική πραγματικότητα είναι αρνητική. Το τελευταίο ερώτημα είναι καθαρά υποκειμενικό. Πολλοί υποστηρίζουν ότι ναι μπορούμε (Yes we can ! σύμφωνα με το προεκλογικό σλόγκαν του νυν προέδρου των ΗΠΑ).

**Γ) Εφαρμόζεται ο Ανασχεδιασμός Διαδικασιών στον Δημόσιο τομέα;**

Η απάντηση πρέπει να είναι προσεκτική και σωστά διατυπωμένη έτσι ώστε να μην αδικείται η προσπάθεια πολλών ανθρώπων που έχουν δουλέψει για την εισαγωγή της έννοιας της Ποιότητας στο Δημόσιο. Μέσα από τις δυνατότητες της σημερινής τεχνολογίας, της πληροφορικής και των συστημάτων επικοινωνίας και την πολύχρονη οικονομική βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης η Ελληνική δημόσια διοίκηση βρίσκεται σε ένα μεταβατικό στάδιο εκσυγχρονισμού και αλλαγών με την παράλληλη συνύπαρξη πολύπλοκων γραφειοκρατικών δομών που δυσκολεύουν την προσπάθεια. Όπως θα αναλύσουμε και παρακάτω η προσπάθεια επανίδρυσης του κράτους μέσα από την εισαγωγή της ποιότητας είναι ένας δύσκολος δρόμος που χρειάζεται την συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων, ιδιαίτερα όμως την πολιτική βούληση και την αφοσίωση της διοικητικής ιεραρχίας.

## 2.4. Public Process Rebuilding

Προχωρώντας πιο πέρα ο Andersen<sup>32</sup> προτείνει έναν εναλλακτικό όρο του Ανασχεδιασμού των Επιχειρηματικών Διαδικασιών για το δημόσιο τομέα που τον αναφέρει ως **Public Process Rebuilding (PUPREB)** ή Ανοικοδόμηση των Διαδικασιών στο Δημόσιο. Αν και η έννοια αυτή βασίζεται στις αρχές τις BPR, περικλείει μία διαφορετική προσέγγιση των ζητημάτων και των αρχών αναδιοργάνωσης του δημόσιου τομέα. Συγκρίνοντας τις δύο ανωτέρω έννοιες μπορούμε να θεωρήσουμε ότι η έννοια της PUPREB είναι πιο μετριοπαθής στις υποσχέσεις της σχετικά με τις αλλαγές στο δημόσιο τομέα βάζοντας την εφαρμογή των Πληροφοριακών Συστημάτων και γενικότερα των εφαρμογών της τεχνολογίας και της πληροφορικής στο επίκεντρο της προσπάθειας

Η έννοια της PUPREB σύμφωνα με τον Andersen αναζητεί τρόπους να μειώσει το ρίσκο και να μεγιστοποιήσει τα οφέλη από τις πρωτοβουλίες αναδιοργάνωσης των διαδικασιών με τρόπο τέτοιο που να συναντά τις ανάγκες της Δημόσιας Διοίκησης. Έτσι θα λέγαμε ότι αποτελεί μία πιο προσαρμοσμένη εκδοχή της BPR στον δημόσιο τομέα. Γενικά η προσέγγιση της PUPREB περιλαμβάνει τρία κυρίαρχα συστατικά:

- I. Την απαραίτητη αναγνώριση του πολιτικού περιβάλλοντος στο οποίο διαδραματίζεται η δράση της Δημόσιας Διοίκησης και έρχεται σε αντίθεση με ορθολογικές και επιστημονικές αποφάσεις που ενδεχομένως είναι απαραίτητες. Σε αντιδιαστολή με άλλες προσεγγίσεις που δε λαμβάνουν υπόψη τις πολιτικές διεργασίες σε μία κοινωνία, η ανωτέρω προσέγγιση θεωρεί ότι η παράλειψη αυτή έχει καταστροφικές συνέπειες στην προσπάθεια του ανασχεδιασμού και της «συνέχειας του Κράτους».
- II. Η PUPREB ισορροπεί μεταξύ του ιδιωτικού και του συλλογικού συμφέροντος. Στην κοινωνία υπάρχει μία γκάμα από ιδιώτες που επηρεάζονται αναλόγως από τις αποφάσεις της πολιτικής εξουσίας. Στην έννοια του ιδιώτη περιλαμβάνονται οι πολίτες, οι δημόσιοι λειτουργοί, οι εργαζόμενοι, οι ψηφοφόροι, οι φορολογούμενοι, οι καταναλωτές κτλ. Από την άλλη έχουμε τις συλλογικές ομάδες ατόμων από μικρούς συλλόγους και σωματεία μέχρι πολιτικά κόμματα,

---

<sup>32</sup>Κ. V. Andersen, Reengineering public sector organizations using Information Technology, *οπ. αν.παρ.*, 2006. (σελ.628-634)

δημόσιους οργανισμούς και διεθνής φορείς. Η προσπάθεια του ανασχεδιασμού των διαδικασιών στον δημόσιο τομέα με τη πληροφοριακή τεχνολογία να αποτελεί το βασικό εργαλείο της PUPREB, οφείλει να λάβει σοβαρά υπόψη τις σύνθετες ανάγκες και των δύο ομάδων. Το εγχείρημα είναι πολύ δύσκολο αλλά η ισορροπία είναι απαραίτητη προκειμένου να μη διαταραχτεί η κοινωνική συνοχή.

- III. Τον προσανατολισμό των διαδικασιών στην ικανοποίηση του πελάτη-πολίτη. Σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση ο τελικός καταναλωτής-πολίτης θα κρίνει αν η Ανοικοδόμηση των Διαδικασιών στο δημόσιο ήταν επιτυχής. Αυτό δεν σημαίνει βέβαια ότι οι αποφάσεις της πολιτικής ηγεσίας θα πρέπει να έχουν ένα ευκαιριακό και δημαγωγικό μόνο τόνο, να ικανοποιήσουν τον πελάτη-πολίτη που σε πολλές περιπτώσεις οι επιθυμίες του έρχονται σε αντίθεση με την έννοια του δημόσιου συμφέροντος (π.χ οι φορολογούμενοι πάντα ζητούν χαμηλότερους φόρους σε αντίθεση με την ανάγκη του κράτους να έχει επαρκείς οικονομικούς πόρους για να ασκήσει κοινωνική πολιτική). Εντούτοις η προτεραιότητα θα πρέπει να είναι πολίτης και σίγουρα όχι τα συντεχνιακά συμφέροντα μεμονωμένων ομάδων που οδηγούν στον αποπροσανατολισμό της δημόσιας πολιτικής.

Στη περίπτωση του δημόσιου τομέα όπου θα πρέπει να κρατηθούν ισορροπίες τόσο μέσα στο Δημόσιο Φορέα όσο και στην κοινωνία γενικότερα, μία διαδικασία βελτιώσεων (BPI) ίσως να βοηθούσε τη διαδικασία αλλαγών. Όπως γνωρίζουμε η δημοσιοϋπαλληλική κουλτούρα έχει εγγενή στοιχεία και χαρακτηρίζεται κυρίως από τον φόβο αλλαγών στην εργασία, στις δομές ιεράρχησης, στα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και σε μία σειρά από άλλους παράγοντες, κατάλοιπα κυρίως προηγούμενων εποχών δημοσιοϋπαλληλίας όπου ο κομματικός παράγοντας κατείχε προεξέχοντα ρόλο. Σε αυτήν την περίπτωση μία προσπάθεια σταδιακών αλλαγών ίσως να ήταν προτιμότερη και περισσότερο εφαρμόσιμη χωρίς ιδιαίτερες αντιστάσεις από το προσωπικό. Υπάρχει όμως αυτή η πολυτέλεια χρόνου για την Ελληνική δημόσια διοίκηση;

## **2.5. Ανασχεδιασμός Διαδικασιών με τη χρήση εργαλείων Τ.Π.Ε.**

Ο ανασχεδιασμός των επιχειρησιακών διαδικασιών αν και αρχικά είχε αναπτυχθεί ως θέμα για τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, η εφαρμογή των αρχών του στη δημόσια διοίκηση γίνεται ολοένα και πιο επιτακτική. Σε αυτήν την προσπάθεια τα εργαλεία της Τεχνολογίας, της Πληροφορικής και της Επικοινωνίας (ΤΠΕ) ή αλλιώς γνωστά και ως Πληροφοριακή Τεχνολογία (Information Technology – IT) διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην προσπάθεια αναδιοργάνωσης και εκσυγχρονισμού του κράτους.

Στο κέντρο των ανασχεδιασμένων διαδικασιών τοποθετείται η σωστή διαχείριση της πληροφορίας μέσα από ένα εξελιγμένο πληροφοριακό σύστημα. Για τους Οικονόμου & Γεωργόπουλο<sup>33</sup> «Πληροφοριακό Σύστημα» είναι ένα επιχειρησιακό σύστημα, το οποίο επεξεργάζεται δεδομένα από το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον της επιχείρησης/οργανισμού και παρέχει πληροφορίες στη διοίκηση της, έτσι ώστε να ληφθούν γρήγορα σωστές και έγκυρες αποφάσεις.

Με τα κυβερνητικά κονδύλια για την εγκατάσταση και την εφαρμογή πληροφοριακών συστημάτων, τη βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων όπως του Ε.Π «Κοινωνία της Πληροφορίας», του Ε.Π «Ψηφιακή Σύγκλιση» και του Ε.Π «Διοικητική Μεταρρύθμιση» από το ΕΣΠΑ 2007-2013, οι μέτοχοι του δημόσιου τομέα επιθυμούν απτά ποιοτικά και ποσοτικά ανταποδοτικά οφέλη από αυτή την επένδυση. Τα οφέλη για τους μετόχους αφορούν: α) την εξοικονόμηση κόστους μέσω της μείωσης ανθρωποωρών εργασίας β) τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών τόσο για τους εξωτερικούς όσο και για τους εσωτερικούς πελάτες και γ) την αύξηση του εύρους των προσφερομένων υπηρεσιών.

Δυστυχώς παρά τις μεγάλες χρηματοδοτήσεις για ζητήματα πληροφοριακών συστημάτων στο δημόσιο τομέα, ο πολίτης διακρίνει ένα πρόβλημα λειτουργικής διασύνδεσης μεταξύ τους και απουσία ενός προγράμματος ανασχεδιασμού που θα επιτρέψει στα πληροφοριακά συστήματα να εκμεταλλευτούν πλήρως τις δυνατότητες τους χωρίς να προσκρούουν στο ήδη διοικητικά επιβαρυνόμενο γραφειοκρατικό καθεστώς.

Η σημασία της Πληροφοριακής Τεχνολογίας (IT) στον ανασχεδιασμό αναφέρεται με έμφαση στην έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής

---

<sup>33</sup> Οικονόμου Γ. – Γεωργόπουλος Ν, Πληροφοριακά Συστήματα για τη Διοίκηση Επιχειρήσεων, Γ΄ έκδοση, εκδόσεις Μπένου, Αθήνα, 2004.

Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)<sup>34</sup> που την θεωρεί ως το μέσο με το οποίο η επιχείρηση/οργανισμός θα λάβει τα μεγαλύτερα πλεονεκτήματα οργανωσιακής αλλαγής. Η χρησιμοποίηση της τεχνολογίας στον ανασχεδιασμό και την βελτίωση των διαδικασιών καθίσταται καθοριστική λόγω των υψηλών δυνατοτήτων οργάνωσης και καινοτομίας.

Η επίδραση της πληροφοριακής τεχνολογίας για τον Hammer<sup>35</sup> είναι καθοριστική στην προσπάθεια των επιχειρήσεων να ανασχεδιάσουν τις επιχειρηματικές τους διαδικασίες. Οι μάντζερ μπορούν να επωφεληθούν πλήρως από τα πλεονεκτήματα της πληροφορικής αρκεί να αμφισβητήσουν τις υπάρχουσες διαδικασίες, την νοοτροπία και την κουλτούρα των υπαλλήλων στην επιχείρηση. Η χρησιμότητα των υπολογιστών δεν έγκειται στην αυτοματοποίηση των ήδη υπαρχόντων διαδικασιών αλλά αποτελεί ένα αξιόλογο εργαλείο ανασχεδιασμού. Χαρακτηριστικά αναφέρεται στο παράδειγμα της αυτοκινητοβιομηχανίας FORD που απασχολούσε 400 υπαλλήλους-λογιστές ενώ στην αντίστοιχη της MAZDA που είχε αυτοματοποιημένες και ανασχεδιασμένες διαδικασίες εργαζόταν μόνο 5 λογιστές. Για τον Hammer ο ανασχεδιασμός συνίσταται στην ανατρεπτική σκέψη η οποία θέτει στο περιθώριο παλιές διαδικασίες και συμπεριφορές. Αν δεν γίνει αυτό η εισαγωγή της πληροφορικής αποτελεί μόνο «επανατοποθέτηση των καθισμάτων στο κατάρωμα του 'Τιτανικού'».

Σύμφωνα με τον Davenport<sup>36</sup> «η Πληροφοριακή Τεχνολογία θα πρέπει να εστιαστεί ως κάτι παραπάνω από μία αυτόματη και μηχανιστική δύναμη. Η Πληροφοριακή Τεχνολογία μπορεί να επανασχεδιάσει εκ βάθρων τον τρόπο που γίνεται μία εργασία». Αναλύοντας ο Davenport κατηγοριοποιεί την επίδραση της πληροφοριακής τεχνολογίας στη διαδικασία της καινοτομίας αναφέροντας 9 κατηγορίες εφαρμογών:

- Αυτοματοποίηση. Περιορισμός της ανθρώπινης παρέμβασης στην διαδικασία.
- Πληροφοριακή διαχείριση. Η διαχείρισης της πληροφορίας στην κατανόηση των διαδικασιών.

<sup>34</sup> *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Governance in transition. Public management reforms in OECD countries, Paris, 1995.*

<sup>35</sup> *M. Hammer, Reengineering work: Don't automate obliterate, Harvard Business Review, τεύχος 90, Ιούλιος-Αύγουστος 1990.*

<sup>36</sup> *Thomas H. Davenport. Process Innovation: Reengineering work through information technology, οπ. αν. παρ., 1993. (σελ. 12-50)*

- Ακολουθία διαδικασιών. Αλλαγή της διαδοχής (workflow) των διαδικασιών με σκοπό την ομαλή ροή και την αποτελεσματικότητα.
- Εντοπισμός. Πιο κοντινή παρακολούθηση του καθεστώσ της διαδικασίας και των στόχων.
- Ανάλυση. Βελτίωση της ανάλυσης των πληροφοριών για καλύτερες αποφάσεις.
- Γεωγραφική συνεργασία. Συντονισμός των διαδικασιών ανεξάρτητα της απόστασης πομπού και δέκτη.
- Ολοκλήρωση. Συντονισμός μεταξύ καθηκόντων και διαδικασιών.
- Διαχείριση γνώσης. Καταγραφή και διασπορά της γνώσης.
- Διαμεσολάβησης. Περιορισμός των παραγόντων διαμεσολάβησης που αυξάνουν το κόστος και την πολυπλοκότητα των διαδικασιών.

Για τον Davenport<sup>37</sup> τα αποτελέσματα από την BPR εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την πληροφοριακή τεχνολογία λέγοντας χαρακτηριστικά ότι «αν υποθέσουμε ότι η επανασχεδίαση των διαδικασιών αναπτύσσεται ανεξάρτητα από τα πληροφοριακά συστήματα ή άλλες υποστηρικτικές διαδικασίες είναι σαν να αγνοούμε πολύτιμα εργαλεία για την διαμόρφωση των διαδικασιών».

Συμπεραίνουμε λοιπόν ότι η πληροφοριακή τεχνολογία είναι πράγματι ένα εργαλείο, ένα μέσο για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Η αλλαγή των διαδικασιών είναι παράλληλα ένας κρίσιμος παράγοντας επιτυχημένης εφαρμογής της πληροφοριακής τεχνολογίας. Επομένως η σχέση της BPR & IT είναι αμφίδρομα αλληλοεξαρτώμενες μέσα σε ένα οργανισμό.

Για την National Academy of Public Administration <sup>38</sup> υπάρχουν 6 παράγοντες που οδηγούν σε ένα επιτυχημένο ανασχεδιασμό διαδικασιών.

---

<sup>37</sup> T. Davenport – J. Short, *The new industrial engineering: Information technology and business process redesign*, Sloan Management Review, 1990.

<sup>38</sup> National Academy of Public Administration (NAPA), *Reinventing Government*, Washington DC, 1996. Διαθέσιμο στο [www.napawash.org](http://www.napawash.org).

Ο Andersen<sup>39</sup> προσαρμόζοντας αυτούς τους παράγοντες στην βάση της PUPREB κατέληξε στα παρακάτω.

**A)** Το ζητούμενο στην όλη διαδικασία ανασχεδιασμού δεν είναι η πληροφοριακή τεχνολογία και η εφαρμογή των ΟΠΣ. Αυτά είναι μόνο εργαλεία που θα βοηθήσουν μία δημόσια οργάνωση να βελτιώνει συνεχώς τις διαδικασίες και τις υπηρεσίες που προσφέρει, να εκπληρώνει τελικά το όραμα και τους στόχους που είχε προδιαγράψει αρχικά και τέλος να διευθύνει αποτελεσματικά τον οργανισμό.

**B)** Η διοίκηση οφείλει να γνωρίζει τη φύση και το μέγεθος του προβλήματος μέσα στον οργανισμό και κατά πόσο είναι επιβεβλημένη η χρησιμοποίηση της ανοικοδόμησης των διαδικασιών. Η μέθοδος αυτή συνεπάγεται σημαντικές αλλαγές στη λειτουργία του δημόσιου οργανισμού, άλλοτε θετικές από μία επιτυχημένη εφαρμογή και άλλοτε αρνητικές από τη μη σωστή οργάνωση του όλου εγχειρήματος. Η χρησιμοποίηση της PUPREB με την χρήση IT προϋποθέτει ισχυρή βούληση της πολιτικής ηγεσίας και της ανώτατης διοικητικής ιεραρχίας προκειμένου να μπορέσει να ξεκινήσει, να στηριχθεί και τέλος να προσδώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Διαφορετικά η IT και η οριακή μέθοδος αλλαγών που θα εφαρμοστεί θα μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο για μικρές βελτιώσεις του υπάρχοντος συστήματος διαδικασιών κάτι που είναι μεν σημαντικό αλλά όχι καθοριστικό για την αναβάθμιση του δημόσιου οργανισμού. Καταλήγοντας διαπιστώνουμε ότι δεν είναι όλοι οι φορείς του δημόσιου τομέα έτοιμοι για την ανοικοδόμηση των διαδικασιών τους.

**Γ)** Καθίσταται ιδιαίτερα σημαντικό πριν την εφαρμογή της ανοικοδόμησης των διαδικασιών στις δημόσιες υπηρεσίες με την χρήση πληροφοριακών συστημάτων να είναι γνωστός ο λόγος ύπαρξης (αποστολή) αυτού του δημόσιου οργανισμού, οι στόχοι του, η φιλοσοφία και η ομάδα στην οποία απευθύνεται. Σε δεύτερο στάδιο θα πρέπει να είναι ήδη γνωστές οι διαδικασίες που εφαρμόζει (καταγραφή και τυποποίηση) έτσι ώστε να εφαρμοστούν οι αρχές της ανοικοδόμησης πιο εύκολα και αποτελεσματικά. Η εφαρμογή της ανοικοδόμησης χωρίς τις ανωτέρω προϋποθέσεις εγκυμονεί σοβαρούς κινδύνους και τα αποτελέσματα της θα βασίζονται περισσότερο στην τύχη παρά σε κάποια προδιαγεγραμμένη διαδικασία.

---

<sup>39</sup>K. V. Andersen, *Reengineering public sector organizations using Information Technology*, *οπ. αν.παρ.*, 2006 (σελ.629-630)



**Δ)** Η μέτρηση των διοικητικών διαδικασιών είναι μία εξαιρετικά επίπονη διαδικασία λόγω της ιδιαίτερης φύσης των παρεχόμενων υπηρεσιών. Επιπλέον οι προσδοκίες των μετόχων (πολίτες, επιχειρηματίες, δημόσιοι υπάλληλοι κτλ.) πρέπει να αναγνωριστούν και να αποτελέσουν πυξίδα των επερχόμενων αλλαγών. Η προσπάθεια ανοικοδόμησης των διαδικασιών με την εφαρμογή της IT στο δημόσιο πρέπει να σχεδιαστεί με τέτοιο τρόπο που να μην επηρεάζεται από τις διάφορες αλλαγές του πολιτικού περιβάλλοντος. Αυτό σημαίνει ότι το project του ανασχεδιασμού οφείλει να περιβληθεί από ένα πλαίσιο αρχών και κανόνων και από ένα αυστηρό χρονοδιάγραμμα που δεν θα μπορεί να αμφισβητηθεί από κανέναν. Και αυτό γιατί πολλές φορές στο παρελθόν με την αλλαγή μιας κυβέρνησης, ολόκληρα εγχειρήματα καταργούνται και τίθενται στο περιθώριο για μικροπολιτικούς λόγους. Ακόμα και στην περίπτωση του ανασχηματισμού της κυβέρνησης του ίδιου κόμματος παρατηρούμε ανακολουθίες του προγράμματος που βασίζονται περισσότερο σε προσωπικές πολιτικές εκτιμήσεις παρά σε αντικειμενικές πολιτικές.

**Ε)** Η προσπάθεια ανοικοδόμησης του δημοσίου πρέπει να συμπεριλάβει όλα τα στελέχη του δημόσιου τομέα. Η απόφαση εκκίνησης λαμβάνεται από την πολιτική ηγεσία αλλά χωρίς τη συμμετοχή των στελεχών η προσπάθεια είναι καταδικασμένη να αποτύχει. Η συμμετοχή όμως των υπαλλήλων θα πρέπει να εξασφαλιστεί με συναίνεση, διεξοδική συζήτηση, εκπαίδευση και συνδιαμόρφωση του project. Οποιαδήποτε προσπάθεια γίνει με απειλές είναι αυτονόητο ότι δεν θα έχει μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα. Τέλος η συμμετοχή στελεχών στην προσπάθεια είτε ατομικά είτε ως ομάδες εργασίας πρέπει να επαινείται και να ενθαρρύνεται. Μόνο με την αναγνώριση της συμβολής του καθενός, η δημοσιουπάλληλια θα καταφέρει να απεγκλωβιστεί από τις παρωχημένες αντιλήψεις της αδράνειας και να προχωρήσει σε καινοτόμες προτάσεις.

Την παράλληλη πορεία του ανασχεδιασμού των διοικητικών διαδικασιών με την εφαρμογή της πληροφοριακής τεχνολογίας τονίζουν και οι Αποστολάκης et. al.<sup>40</sup> αναφέροντας την αμφίδρομη σχέση τους. Για τους ανωτέρω η πλήρης αξιοποίηση των διευκολύνσεων που προσφέρει η πληροφοριακή τεχνολογία προϋποθέτει ένα περιβάλλον εργασίας απλό,

---

<sup>40</sup> *Ι. Αποστολάκης- Ε. Λουκής- Ι. Χαλάρης, Ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση: Οργάνωση, τεχνολογία και εφαρμογές, Παπαζήσης, 2008.*

λειτουργικό, απαλλαγμένο από γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και παρωχημένες πρακτικές. Από την άλλη ο στρατηγικός στόχος του ανασχεδιασμού των διοικητικών διαδικασιών επιτυγχάνεται μόνο με την εφαρμογή και λειτουργία ενός εύχρηστου, φιλικού και διαλειτουργικού πληροφοριακού συστήματος.

Σύμφωνα με την έκθεση της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Λογιστηρίου των Η.Π.Α<sup>41</sup>, οι επιχειρησιακές διαδικασίες, οι πληροφοριακές δυνατότητες και η τεχνολογία είναι έννοιες αλληλένδετες. Όταν ένα πρόγραμμα ανασχεδιασμού οδηγεί σε νέες πληροφοριακές ανάγκες, είναι απαραίτητο να αποκτήσει ο οργανισμός νέα τεχνολογικά μέσα που θα υποστηρίξουν τις καινούργιες απαιτήσεις. Χαρακτηριστικά η έκθεση αναφέρει ότι η υιοθέτηση νέας τεχνολογίας δεν σημαίνει ότι ο οργανισμός ανασχεδίασε τις διαδικασίες του. Η τεχνολογία είναι ένας διευκολυντής της διαδικασίας του ανασχεδιασμού και όχι ένα υποκατάστατο αυτής. Αν το παραπάνω δεν γίνει κατανοητό από αυτούς που θα πάρουν τις κρίσιμες αποφάσεις για ένα οργανισμό, ενδέχεται να οδηγήσει σε κακές επενδύσεις και τελικά σε αποτυχία. Το παρακάτω σχήμα δείχνει με αναλυτικό τρόπο την συσχέτιση της στρατηγικής του ανασχεδιασμού με την τεχνολογία:

**Εικόνα 5:** Σχέση στρατηγικής - εργαλείων ΤΠΕ και Ανασχεδιασμού Διαδικασιών



**Πηγή:** Αναδιοργάνωση στους Οργανισμούς, Εργαστήριο Συστημάτων Αποφάσεων και Διοίκησης Ε.Μ.Π., Συστήματα Διοίκησης 6ο εξάμηνο <http://academics.epu.ntua.gr/LinkClick.aspx/.../=379&mid=836>

<sup>41</sup> United States General Accounting Office, Accounting and Information Management Division : "Business Process Reengineering-Assessment Guide", 1997.

Καταγράφοντας τα προβλήματα της εφαρμογής των επενδύσεων πληροφορικής στο δημόσιο τομέα και προτείνοντας μέτρα αντιμετώπισης τους, συνοψίζονται ενδεικτικά τα παρακάτω<sup>42</sup>:

- Συχνές αλλαγές κυβερνήσεων, υπουργών και συνακόλουθα διοικητικών προϊσταμένων έχει ως συνέπεια τη καθυστέρηση ή και την απαξίωση των επενδυτικών έργων πριν αυτά ολοκληρωθούν. Η χάραξη ενιαίας γραμμής επενδύσεων πληροφορικής η οποία θα προέλθει από διαβούλευση όλων των κομμάτων και των ενδιαφερόμενων μερών εξασφαλίζει τη συνέχεια και τη βιωσιμότητα των έργων.
- Η προτίμηση των μεγάλων έργων πληροφορικής στο δημόσιο λόγω του ότι μπορούν πιο εύκολα να αξιοποιηθούν πολιτικά στην αντιμετώπιση σοβαρών προβλημάτων στο δημόσιο τομέα οδηγεί πολλές φορές στην υπερβολική αύξηση του κινδύνου αποτυχίας. Αντίθετα προτείνεται η υιοθέτηση μικρότερων έργων, εύκολα διαχειρίσιμων, με ορατά αποτελέσματα και με την απαραίτητη διασύνδεση μεταξύ τους.
- Συχνά ο τρόπος προμηθειών των συστημάτων πληροφορικής (οικονομικότερη προσφορά) μπορεί να προκαλέσει δυσλειτουργίες στο όλο εγχείρημα καθώς δύναται να οδηγήσει στην επιλογή ενός όχι και τόσο αξιόπιστου συστήματος. Η χρήση μίας σύγχρονης πολυπαραμετρικής μεθοδολογίας αξιολόγησης των προσφορών σε ένα διαγωνισμό εξασφαλίζει σε κάποιο βαθμό την σωστή επιλογή. Επιπλέον ο συνδυασμός της προσαρμογής του συστήματος στις ιδιαίτερες απαιτήσεις και ιδιομορφίες του δημόσιου οργανισμού με την δοκιμασμένη χρήση του λογισμικού σε άλλους δημόσιους φορείς στην Ελλάδα και στο εξωτερικό εξασφαλίζει σε μεγάλο ποσοστό την επιτυχή έκβαση του έργου.
- Η εφαρμογή των κανόνων και αρχών της «Διοίκησης Έργων Πληροφορικής» ως ένα συστηματοποιημένο εγχείρημα εντοπισμού και διαχείρισης κινδύνων δεν εφαρμόζεται επαρκώς σε όλες τις περιπτώσεις λόγω της ιδιαίτερης μορφής της δημόσιας διοίκησης. Η επιμονή των διοικούντων για μείωση του κόστους και τήρηση των προθεσμιών και άλλων γραφειοκρατικών διατυπώσεων οδηγεί σε αποπροσανατολισμό

---

<sup>42</sup> Παρατηρητήριο για την Κοινωνία της Πληροφορίας, *Μελέτη Βελτίωσης Αποδοτικότητας των Επενδύσεων σε Τεχνολογίες Πληροφορικής στη Δημόσια Διοίκηση, ΕΠΙΣΕΥ-ΕΜΠ, 2<sup>η</sup> έκδοση, 2007. (σελ.21-24). Διαθέσιμο στο: [www.odservatory.gr](http://www.odservatory.gr) – Αρχείο Μελετών.*

των στελεχών από τον έλεγχο της ποιότητας του παραδοτέου. Σε αυτή την περίπτωση η σύσταση ομάδων έργου από εξειδικευμένους υπαλλήλους με επικεφαλή ανώτερο στέλεχος της δημόσιας διοίκησης με αποκλειστικό καθήκον τη διεξαγωγή του διαγωνισμού, την επίβλεψη του έργου, και τη διαχείριση των σχέσεων με τους προμηθευτές με την ανάλογη ανάληψη ευθύνης εγγυάται την επιτυχή πορεία της προσπάθειας. Η βοήθεια ενός τεχνικού συμβούλου κρίνεται πολλές φορές αναγκαία λόγω της πολυπλοκότητας πολλών έργων.

- Η ανάπτυξη εφαρμογών πληροφορικής από εξειδικευμένα στελέχη του δημόσιου τομέα δυστυχώς δεν ενθαρρύνεται και προτιμάται συχνά η εύκολη λύση της ανάθεσης, ακόμα και για πολύ μικρά έργα. Η πρόσληψη εξειδικευμένων στελεχών πληροφορικής (στην Ελληνική δημόσια διοίκηση υπάρχουν ήδη αξιόλογα στελέχη πληροφορικής), η συνεχής εκπαίδευσή τους, η σωστή διαχείριση και διάχυση της γνώσης και τις εμπειρίας στην διοίκηση έργων πληροφορικής, η ικανοποιητική αποζημίωση τους βάσει των αποτελεσμάτων που παράγουν, αποτελούν μερικές προτάσεις για τον αποτελεσματικότερο προγραμματισμό των έργων πληροφορικής στο δημόσιο τομέα.
- Τέλος θα πρέπει να επισημανθούν και οι περιορισμοί που υπάρχουν στην υιοθέτηση μίας συγκεκριμένης πληροφοριακής τεχνολογίας από έναν οργανισμό. Η ομάδα έργου εκσυγχρονισμού των δημοσίων υπηρεσιών οφείλει να εξετάσει τη δομή των ήδη υπάρχοντων πληροφοριακών συστημάτων, όπως αν αυτά αναφέρονται σε ξεπερασμένη τεχνολογία, το ποσό της επένδυσης που χρειάστηκε για να εγκατασταθούν, το κόστος ετήσιας λειτουργίας, το ενδεχόμενο αναβάθμισης των ήδη υπάρχοντων συστημάτων, την δυνατότητα μετάπτωσης των βάσεων δεδομένων σε νέες εφαρμογές, τη σύμβαση έργου με τις υποχρεώσεις του οργανισμού και τέλος το γενικότερο περιβάλλον πληροφοριακής τεχνολογίας.

## 2.6. Διαχείριση Γνώσης

Σύμφωνα με τον Garvin<sup>43</sup> “Διαχειριστική γνώση” είναι η γνώση που χρησιμοποιείται σε σύνδεση με τις λειτουργίες υποστήριξης ενός

<sup>43</sup>David. Garvin, *The processes of organization and management*, MIT Sloan Management Review, τεύχος 39-No 4, 1998. (σελ. 2-7)

οργανισμού. Επιπλέον η επιστημονική διαχείριση της γνώσης σε ένα οργανισμό θεωρείται από πολλούς ως στοιχείο του ενεργητικού μιας εταιρείας. Ο March<sup>44</sup> θεωρεί τη γνώση ως κρίσιμο παράγοντα για τη μείωση της μεταβλητότητας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων, των διεργασιών και των διαδικασιών καθιστώντας το αποτέλεσμα της εργασίας πιο ποιοτικό και αποδεκτό.

Οι Παπαβασιλείου et. al.<sup>45</sup> θεωρούν ότι στις περισσότερες προσπάθειες διαχείρισης της γνώσης χρειάζεται μία γενικότερη βελτίωση της ποιότητας στην οργανωσιακή προσέγγιση του φορέα και στην επιχειρηματική κουλτούρα, καθιερώνοντας τη διαχείριση της γνώσης ως ένα τμήμα του ανασχεδιασμού διαδικασιών.

Στις μέρες μας τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα δεν υπάρχει ένα συγκεκριμένο πλαίσιο που να αναγνωρίζει τη γνώση ως ένα οργανωσιακό εργαλείο στο πλαίσιο των διαδικασιών μίας επιχείρησης ή ενός δημόσιου οργανισμού. Η χρήση της Πληροφοριακής Τεχνολογίας στη διαχείριση της γνώσης είναι καθοριστική με ευρεία εφαρμογή στη δημόσια διοίκηση όπου τα δεδομένα πληροφοριών είναι πολλά και πολύπλοκα. Στις μέρες μας στην καλύτερη περίπτωση οι προσεγγίσεις για τη διαχείριση της γνώσης στη δημόσια διοίκηση αποτυπώνονται από τα μοντέλα ροών εργασίας (workflow), από περιγραφές καθηκόντων, τη τεκμηρίωση των διαδικασιών κα. τα οποία είναι χρήσιμα και απαραίτητα.

Η ιδέα της διάχυσης της γνώσης σε όλα τα στελέχη ενός δημόσιου οργανισμού είναι σημαντική από την στιγμή που οι υπάλληλοι που χειρίζονται ένα συγκεκριμένο αντικείμενο δεν έχουν την ίδια εκπαίδευση και εμπειρία. Η σαφή και ασαφή γνώση και η διασπορά της σε όλο τον οργανισμό εξασφαλίζει ότι όμοιες αποφάσεις θα ληφθούν κάτω από όμοιες συνθήκες. Επιπλέον η ποιοτική διαχείριση της νέας γνώσης που προέρχεται από τροποποιήσεις νόμων, αποφάσεις δικαστηρίων κτλ. προλαμβάνει τυχόν λάθη προσαρμογής στις διάφορες αποφάσεις της διοίκησης. Αξίζει να σημειώσουμε ότι με την αποτελεσματική διαχείριση της γνώσης ενισχύεται η νομική εγκυρότητα των αποφάσεων και η διαφάνεια στη λήψη των

---

<sup>44</sup>James G. March, *Exploration and exploitation in organizational learning*, *Organization Science*, τεύχος 2- No 1, 1991. (σελ.71-87)

<sup>45</sup>Giorgos Papavassiliou, Spyridon Ntioudis, Andreas Abecker, Gregoris Mentzas, *Knowledge and Process Management, Supporting Knowledge-Intensive Work in Public Administration Processes*, τεύχος 3 -No 3, 2003. (σελ. 164-174)

αποφάσεων. Όλη η προϋπάρχουσα γνώση , οι νόμοι, η νομολογία και το αρχείο παρόμοιων υποθέσεων συγχρονίζεται κάτω από τη σκέπη μιας κοινής βάσης δεδομένων (IT) για όλη την επικράτεια. Οι αποφάσεις που υποστηρίζονται από τα σύγχρονα εργαλεία διαχείρισης της γνώσης ενισχύουν την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του οργανισμού.

### **3. Η Απλούστευση των Διαδικασιών**

#### **Εισαγωγή**

Ο ανασχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών αποτελεί την απάντηση απέναντι στα φαινόμενα της γραφειοκρατίας και της δυσλειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Στο κεφάλαιο αυτό αναλύεται διεξοδικά η έννοια της απλοποίησης των διοικητικών διαδικασιών ως μία έννοια παράλληλη του διοικητικού ανασχεδιασμού με κύρια έμφαση στην προσπάθεια εκσυγχρονισμού και απλοποίησης του πολύπλοκου συστήματος διοίκησης του ελληνικού κράτους.

#### **3.1. Η Απλοποίηση των Διαδικασιών**

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD)<sup>46</sup> ορίζει την απλοποίηση των διαδικασιών ως τον περιορισμό της γραφειοκρατίας. Η γραφειοκρατία παράγεται από υπερβολική ρύθμιση των θεμάτων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής η οποία μπορεί να αποτελέσει ανασταλτικό παράγοντα ανάπτυξης. Η γραφειοκρατία συνήθως επιβάλλει επίπονες διαδικασίες διαδικαστικού χαρακτήρα όπως συμπλήρωση εντύπων, προσκόμιση δικαιολογητικών, έκδοση αδειών και βεβαιώσεων. Η πρόκληση για τις κυβερνήσεις είναι από τη μία να περιορίσουν την ανάγκη να καταφεύγουν σε πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες σαν εργαλείο εφαρμογής μιας δημόσιας πολιτικής και από την άλλη όπου αυτό δεν γίνεται να περιορίσουν τα κόστη εφαρμογής των διαδικασιών για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις αλλά και για την ίδια τη Δημόσια Διοίκηση. Η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών βρίσκεται στο επίκεντρο πολλών κυβερνητικών πολιτικών των αναπτυγμένων χωρών γιατί αποτελεί μία αποτελεσματική μέθοδο καταπολέμησης της γραφειοκρατίας και του πληθωρισμού. Οι κυβερνήσεις στις μέρες μας λόγω της παγκοσμιοποίησης αντιμετωπίζουν πολύπλοκα ζητήματα που απαιτούν πολύπλοκες λύσεις. Σε αυτό το σημείο έρχεται η απλούστευση να περιορίσει τις αρνητικές συνέπειες και να προσφέρει ένα ευνοϊκό περιβάλλον ανάπτυξης όπου: η καινοτομία ενθαρρύνεται, η επιχειρηματικότητα στηρίζεται, το κόστος

---

<sup>46</sup> Organisation For Economic Co-Operation And Development (OECD), *Overcoming barriers to administrative simplification strategies: Guidance for policy makers*, Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2009. (σελ. 5-8)

λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης μειώνεται, οι επενδύσεις αυξάνονται με συνέπεια τον περιορισμό της ανεργίας και την αντιμετώπιση του κράτους από τους πολίτες ως σύμμαχο και όχι ως δυνάστη.

Για τον Παπαδημητρόπουλο<sup>47</sup> απλούστευση διαδικασιών είναι « η συνεχής και συστηματική αναθεώρηση των νομοθετικών και γενικότερα των κανονιστικών ρυθμίσεων καθώς και των διοικητικών πρακτικών που καθορίζουν διοικητικές διαδικασίες, ώστε να είναι συμβατές με τις αρχές αποτελεσματικής νομοθέτησης και της αποτελεσματικής – αποδοτικής λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών με βάση την εξυπηρέτηση του πολίτη τον οποίο αφορούν». Η απλοποίηση των διαδικασιών έχει ως στόχο να οργανώσει κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο τις διοικητικές διαδικασίες των υπηρεσιών του κράτους έτσι ώστε από την μία να ικανοποιούν την αποστολή τους, το σκοπό δηλαδή για τον οποίο υπάρχουν και από την άλλη να περιορίσουν σε σημαντικό βαθμό τις προσπάθειες (κόστος, χρόνος, κτλ.) που καταβάλουν οι πολίτες, οι επιχειρήσεις καθώς και οι άλλες δημόσιες υπηρεσίες για την διεκπεραίωση των υποθέσεων τους.

Για την Ραμματά<sup>48</sup> η έννοια της απλούστευσης των διαδικασιών προσεγγίζει τον πολίτη ως φορολογούμενο , ως καταναλωτή και ως ψηφοφόρο. Ως φορολογούμενο λόγω του ότι τελικά οι απλοποιημένες διαδικασίες μειώνουν το κόστος διοίκησης και κατά συνέπεια την φορολογική επιβάρυνση, ως καταναλωτή γιατί οι αναθεωρημένες διαδικασίες θέτουν στο επίκεντρο τον πελάτη-πολίτη και τέλος ως ψηφοφόρο γιατί η απλούστευση διασφαλίζει τη διαύγεια, τον έλεγχο, τη συμμετοχικότητα και τελικά τη δημοκρατία. Η έννοια της ποιότητας με επίκεντρο τον πολίτη μέσω των απλοποιημένων διαδικασιών επικεντρώνεται για την Ραμματά στο τι μπορεί να κάνει η Δημόσια Διοίκηση ώστε να μπορέσει ο πολίτης, ο εκπρόσωπος της επιχείρησης ή μία άλλη δημόσια υπηρεσία:

1. να εξυπηρετηθεί όσο το δυνατόν πιο γρήγορα.
2. να βρει τον αρμόδιο υπάλληλο εύκολα και γρήγορα.
3. να μειώσει το χρόνο αναμονής.

---

<sup>47</sup> Παπαδημητρόπουλος Δημήτριος, *Διοικητική Ενημέρωση, Τριμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τεύχος 46, Ιούλιος-Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2008. (σελ. 6)

<sup>48</sup> Ραμματά Μαρία, *Διοικητική Ενημέρωση-Τριμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Πρακτικές απλούστευσης διοικητικών διαδικασιών υπο το φως της εμπειρίας των Ευρωπαϊκών χωρών*, τεύχος 37, Απρίλιος-Μάιος-Ιούνιος 2006. (σελ. 28-30)



4. να μειώσει την γεωγραφική απόσταση και να βελτιώσει τη συνεργασία των φορέων του δημοσίου, όταν για ένα θέμα απαιτείται η συνέργεια πολλών τμημάτων ή υπηρεσιών.
5. να εξυπηρετηθούν μέσα από το internet τόσο για την εύρεση πληροφοριών όσο και για μία ολοκληρωμένη συναλλαγή.

## **3.2. Η Απλοποίηση ως Μέθοδος Μείωσης της Διοικητικής Επιβάρυνσης**

### **3.2.1. Νομοθετική και Διοικητική Συμμόρφωση**

Ο βαθμός συμμόρφωσης των πολιτών και των επιχειρήσεων σε μία ρύθμιση (κανόνες και υποχρεώσεις που προκύπτουν από ένα νόμο, Π.Δ, Υ.Α) σύμφωνα με τον OECD<sup>49</sup> εξαρτάται από 3 παράγοντες:

- i. από το βαθμό γνώσης και κατανόησης της ρύθμισης από αυτούς που ο νόμος απευθύνεται.
- ii. από το βαθμό προθυμίας συμμόρφωσης, η οποία μπορεί να προέρχεται είτε από οικονομικά κίνητρα είτε από την επικρατούσα κουλτούρα συμμόρφωσης, είτε από τη δυνατότητα της πολιτείας να επιβάλει τις ρυθμίσεις της.
- iii. το βαθμό ικανότητας της ομάδας στόχου να συμμορφωθεί με τις ρυθμίσεις. Για την Ελλάδα οι ανωτέρω παράγοντες δυστυχώς έχουν μία αρνητική χροιά με αποτέλεσμα την έλλειψη ενός πλαισίου ρυθμίσεων ικανών να επιβληθούν και να ικανοποιήσουν τους επιδιωκόμενους στόχους.

Η κλασική μέθοδος επιβολής μίας ορισμένης συμπεριφοράς στους πολίτες από την πολιτική ηγεσία είναι η νομοθεσία. Οι εναλλακτικές προτάσεις εφαρμογής μίας συγκεκριμένης πολιτικής από μία κυβέρνηση σύμφωνα με την μελέτη Mandelkern<sup>50</sup> είναι οι παρακάτω:

---

<sup>49</sup> Organisation For Economic Co-Operation And Development (OECD), *Reducing the risk of policy failure-Challenges for regulatory compliance*, 2000. (σελ. 7)

<sup>50</sup> Mandelkern Group on better regulation, *Final Report, European Union*, 2001. Διαθέσιμο στο: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu). (σελ. 15-16)

- i. Να μην κάνει η πολιτεία τίποτα και τα πράγματα να οδηγηθούν από μόνα τους στην επιδιωκόμενη πολιτική.
- ii. Η χρησιμοποίηση μηχανισμών που θα παρακινήσουν τους πολίτες. Μέσα από ενημερωτικές καμπάνιες ενημέρωσης οι πολίτες και οι επιχειρήσεις γνωρίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους με συνέπεια να οδηγούνται προς μία συγκεκριμένη συμπεριφορά. Προς αυτή τη κατεύθυνση διάφορα οικονομικά εργαλεία άσκησης πολιτικής μπορεί να συμβάλουν στην πριμοδότηση της επιδιωκόμενης συμπεριφοράς π.χ με επιδότηση ενεργειακών συσκευών με μείωση του ΦΠΑ, επιπλέον φορολογική επιβάρυνση για ενεργοβόρα αυτοκίνητα κτλ.
- iii. Αυτορρύθμιση και αυτοδέσμευση των μετόχων. Αυτό προϋποθέτει την καλλιέργεια μίας σύγχρονης κουλτούρας συνέπειας και κοινωνικής ευαισθησίας απαλλαγμένη από μικροπολιτικές πρακτικές.
- iv. Σύναψη συμβολαίων μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Αυτό χρησιμοποιείται ευρέως στις ιδιωτικές επιχειρήσεις ως μέσω επίτευξης στόχων.
- v. Μηχανισμοί που διασφαλίζουν την ανάληψη ευθύνης χωρίς να είναι απαραίτητα κρατικοί π.χ μηχανισμοί ασφαλιστικής κάλυψης σε περίπτωση τροχαίου ατυχήματος.
- vi. Βελτίωση της υπάρχουσας νομοθεσίας.

### **3.2.2. Διοικητική Επιβάρυνση**

Οι πολύπλοκες διαδικασίες, το αντίθετο δηλαδή των απλοποιημένων διαδικασιών, δημιουργούν πολυδιάστατα προβλήματα. Πολλές φορές νέοι νόμοι κάνουν πιο περίπλοκο το διοικητικό περιβάλλον και αυξάνουν την γραφειοκρατία. Σε γενικές γραμμές η δυσάρεστη πλευρά των μεταρρυθμίσεων η οποία οφείλεται σε ένα κακοσχεδιασμένο ρυθμιστικό πλαίσιο ονομάζεται διοικητική επιβάρυνση.

#### **3.2.2.1. Διοικητικό Βάρος**

Σύμφωνα με το επίσημο εγχειρίδιο<sup>51</sup>, «το διοικητικό βάρος αποτελεί έμμεσο κόστος συμμόρφωσης σε νομικές υποχρεώσεις ή υποχρεώσεις που θεσπίζονται από τη διοίκηση για παροχή πληροφόρησης στο δημόσιο ή σε τρίτους, το οποίο οι υποκείμενοι επωμίζονται μόνο επειδή είναι νομικά ή διοικητικά υποχρεωμένοι να το κάνουν, ενώ σε διαφορετική περίπτωση δεν θα συμμορφώνονταν». Η μέτρηση και ο περιορισμός των διοικητικών βαρών αποτελεί κυρίαρχο στοιχείο για την πολιτική της «Καλής Νομοθέτησης – Better Regulation». Πολλές χώρες της ΕΕ ξεκίνησαν προγράμματα μέτρησης και μείωσης των διοικητικών βαρών απλοποιώντας και βελτιώνοντας το νομοθετικό περιβάλλον για τις επιχειρήσεις και τους πολίτες.

Για τον Χριστόπουλο<sup>52</sup> οι διοικητικές επιβαρύνσεις αποτελούν «ένα είδος κρυφού κόστους» το οποίο αναλαμβάνει η κάθε επιχείρηση στα πλαίσια των υποχρεώσεων της από το νόμο. Οι επιβαρύνσεις προκύπτουν για τις επιχειρήσεις και τους πολίτες από τη σπατάλη ανθρώπινων πόρων που χρησιμοποιούνται για την παρακολούθηση και συμμόρφωση με τις γραφειοκρατικές διαδικασίες. Το κόστος προκύπτει έμμεσα από όλες εκείνες τις δραστηριότητες που σχετίζονται με την παροχή πληροφοριών-δικαιολογητικών σε τρίτους (διαδικασίες έναρξης, αδειών και λειτουργίας, λογιστικές υποχρεώσεις, διαδικασίες ασφαλιστικής τακτοποίησης κτλ.). Το έμμεσο κόστος σε ορισμένες περιπτώσεις ξεπερνάει το άμεσο που συνίσταται στην πληρωμή παράβολων και άλλων χρηματικών τελών που επιβάλλονται από τη νομοθεσία.

### **3.2.2.2. Το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (ΤΜΚ)**

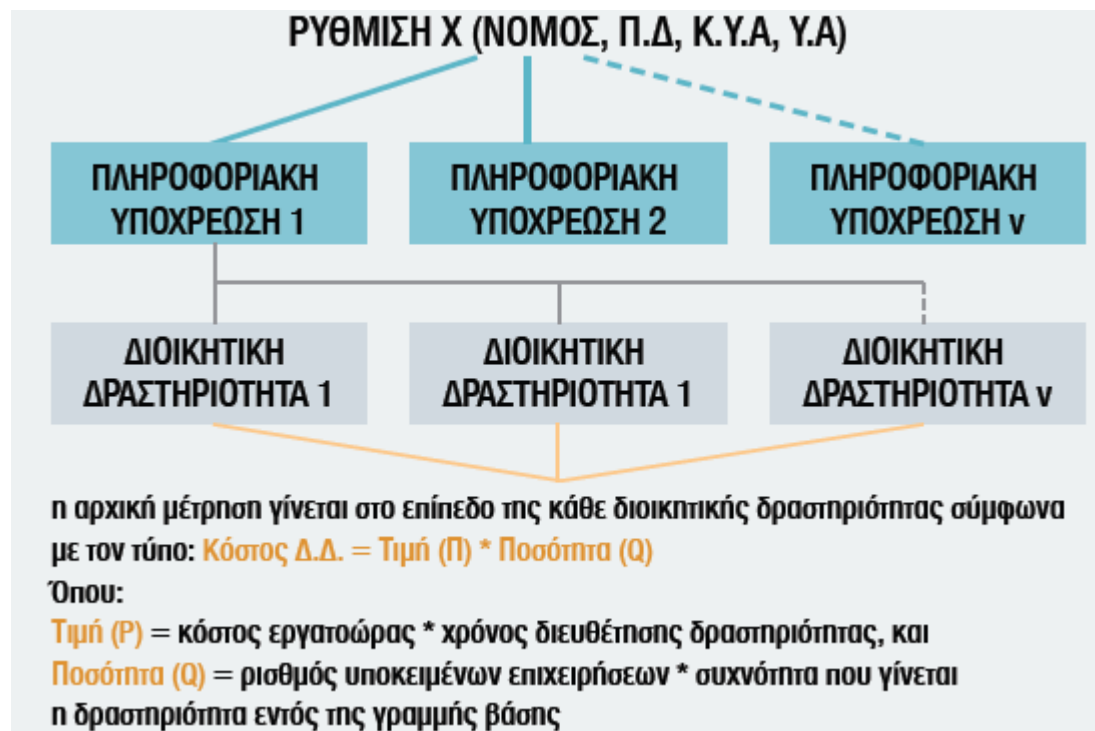
Το ΤΜΚ σύμφωνα με το επίσημο εγχειρίδιο βασίζεται στην υπόθεση ότι οι νόμοι και οι κανονιστικές πράξεις παράγουν μία σειρά από ρυθμίσεις για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, οι οποίες περιλαμβάνουν ένα άμεσο και ένα έμμεσο κόστος, μέρος του οποίου είναι και τα διοικητικά βάρη. Το ΤΜΚ προσπαθεί να ποσοτικοποιήσει το κόστος που βαρύνει τις επιχειρήσεις και τους πολίτες και βασίζεται στη μέτρηση των υποχρεώσεων πληροφόρησης που προκύπτουν από τη νομοθεσία. Η μέτρηση βασίζεται στην χρηματική

<sup>51</sup> Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ΓΓΔΔ και ΗΔ, *Εγχειρίδιο Χρήσης Μεθοδολογίας Μέτρησης Διοικητικών Βαρών*, Αθήνα, 2010.

<sup>52</sup> Λεωνίδας Χριστόπουλος, *Δημόσιος Τομέας, Μείωση διοικητικών επιβαρύνσεων-Ανασχεδιάζοντας την απλούστευση διαδικασιών*, τεύχος 250, Απρίλιος 2008. (σελ. 26-29)

αποτίμηση κάθε διοικητικής δραστηριότητας που πρέπει να διεκπεραιωθεί για να υπάρξει συμμόρφωση με την υποχρέωση πληροφόρησης. Το σύνολο του κόστους (χρηματική αποτίμηση) όλων των διοικητικών δραστηριοτήτων αποτελεί και το διοικητικό βάρος της ρύθμισης.

**Εικόνα 6:** Σχηματική απεικόνιση του τρόπου υπολογισμού των διοικητικών βαρών



**Πηγή:** Διαδικτυακός τόπος [www.administrativeburdens.gr](http://www.administrativeburdens.gr), Ενημερωτικό Δελτίο Νο 1, Η εφαρμογή του ΤΜΚ στη Ελλάδα, Μάρτιος 2010.

Η Ελλάδα<sup>53</sup> από το 2007, αποτελεί μέλος του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Μείωσης Διοικητικών Βαρών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το Πρόγραμμα έχει ως στόχο τη μείωση κατά 25% των διοικητικών βαρών που απορρέουν από την Κοινοτική νομοθεσία, μέχρι το 2012. Για την Ελλάδα έχει υπολογιστεί ότι τα διοικητικά βάρη αποτελούν το 6,8% του εθνικού Α.Ε.Π. και έχει θέσει έναν αντίστοιχο εθνικό στόχο μείωσης κατά 25% μέχρι το 2012. Ο στόχος αυτός εξειδικεύτηκε πρόσφατα στο Μνημόνιο δανεισμού όπου προβλέπεται ότι μέχρι το 3ο τρίμηνο του 2011 «Η Κυβέρνηση θα διασφαλίσει την πλήρη εφαρμογή της ατζέντας για την Καλύτερη Νομοθέτηση σχετικά με τη μείωση των διοικητικών βαρών κατά 20% σε σύγκριση με το 2008 και θα καταθέσει έκθεση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή».

<sup>53</sup> Διαδικτυακός τόπος [www.administrativeburdens.gr](http://www.administrativeburdens.gr)

Με την έγκριση του Ε.Σ.Π.Α. και πιο συγκεκριμένα του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» προβλέφθηκε και σχεδιάστηκε ο μηχανισμός της επιχειρησιακής υλοποίησης των μετρήσεων για την επίτευξη του εθνικού στόχου, ο οποίος μεταφέρθηκε στο 2013 για να ταυτίζεται με τη λήξη της Τέταρτης Προγραμματικής Περιόδου. Το σχετικό έργο του ΕΣΠΑ «Μελέτη και Εφαρμογή Ανασχεδιασμού Διαδικασιών για τη Μείωση των Διοικητικών Επιβαρύνσεων και του Διοικητικού Κόστους» πραγματοποιείται από το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, το Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου σε συνεργασία με την IntracomITServices.

### **3.3. Στόχοι της Απλούστευσης Διαδικασιών**

Οι επιπτώσεις από την απλοποίηση των διαδικασιών εντοπίζονται στους πολίτες, στις επιχειρήσεις και στην καθημερινή εργασία των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα. Επομένως το πλαίσιο εφαρμογής της απλούστευσης διαδικασιών θα πρέπει να είναι προσεχτικά σχεδιασμένο, συγκεκριμένο στους στόχους και τα αποτελέσματα του και χρονικά να μην επεκτείνεται σε βάθος χρόνου αλλά να έχει μία μεσοπρόθεσμη προοπτική.

Οι στόχοι της απλοποίησης διαδικασιών είναι για τη Ραμματά<sup>54</sup> οι κάτωθι:

- Η απάλειψη των γραφειοκρατικών διατυπώσεων και εντύπων. Η διεκπεραίωση της υπόθεσης ενός πολίτη προϋποθέτει αρκετές φορές τη συμπλήρωση μίας αίτησης που μερικές φορές είναι δυσνόητη και δεν περιέχει τις απαραίτητες πληροφορίες. Την αίτηση πρέπει να συνοδεύουν μία πλειάδα δικαιολογητικών που ορισμένες φορές χρειάζεται να υποβληθούν περισσότερες από μία φορές αν χρειάζεται να εμπλακούν πολλές δημόσιες υπηρεσίες. Ο σκοπός της απλοποίησης είναι ο ανασχεδιασμός των αιτήσεων με γνώμονα τη χρηστικότητα και φιλικότητα προς τον πολίτη και ο επαναπροσδιορισμός της φιλοσοφίας των δικαιολογητικών που απαιτούνται για τη διενέργεια μίας πράξης.
- Η αποκέντρωση των διοικητικών ενεργειών και η υλοποίηση τους πλησιέστερα στον χρήστη με κατάλληλο συνδυασμό δράσεων και αρμοδιοτήτων. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται η παραχώρηση

---

<sup>54</sup>Ραμματά Μαρία, *Διοικητική Ενημέρωση-Τριμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, οπ. αν. παρ. , 2006.

αρμοδιότητας από την κεντρική διοίκηση σε περιφερειακές υπηρεσίες και η εξυπηρέτηση του πολίτη από ένα υπάλληλο (front desk) καθώς και η κατάλληλη αναδιάταξη ακόμα και των χώρων του κτηρίου μιας δημόσιας υπηρεσίας.

- Ομαλοποίηση των διοικητικών ροών (workflow) στο πλαίσιο της υπάρχουσας δομής (οργανογράμματα) και των κανόνων των υπηρεσιών.
- Η αντιστοίχιση της κάθε διαδικασίας με την αποστολή, το σκοπό και την ομάδα πολιτών που απευθύνεται. Συχνά παρατηρείται το φαινόμενο διαδικασίες που αναφέρονται σε ευπαθείς ομάδες πολιτών (άποροι, ηλικιωμένοι, άνεργοι) να είναι υπερβολικά περίπλοκες και να απαιτούν μεγάλο αριθμό δικαιολογητικών και ενεργειών τη στιγμή που αυτές οι ομάδες είναι περισσότερο ευάλωτες και λιγότερο ικανές να διεκπεραιώσουν αυτό το πλήθος των ενεργειών. Κατά αναλογία οι επενδυτικές δραστηριότητες μικρού και μεσαίου μεγέθους είναι εξαιρετικά επιβαρημένες αυξάνοντας το κόστος επένδυσης την στιγμή που αυτές οι κατηγορίες των επενδύσεων γίνονται από επιχειρήσεις που δεν έχουν τις δυνατότητες να ανταπεξέλθουν στο πολυδαίδαλο γραφειοκρατικό σύστημα, σε αντίθεση με τις μεγάλες επιχειρήσεις και τις πολυεθνικές που επενδύουν στην ελληνική αγορά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το νομοσχέδιο του "fast truck" για την προσέλκυση μεγάλων επενδύσεων στην χώρα που απλοποιεί τις διαδικασίες έγκρισης μεγάλων επενδυτικών σχεδίων και εγκατάστασης των αναδόχων επιχειρηματικών ομίλων αλλά αφήνει από έξω τις μικρομεσαίες επενδύσεις που αποτελούν και τον πυρήνα της οικονομίας.
- 
- Η μείωση του βαθμού αυτονομίας και των αποσπασματικών δράσεων των φορέων δημόσιου τομέα που πολλές φορές κάνουν πιο πολύπλοκο το διοικητικό πλαίσιο παρά την πρόθεση απλοποίησης του.
- Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης με την εισαγωγή εργαλείων Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Επικοινωνίας (ΤΠΕ). Η ευρεία χρήση των Η/Υ, η εγκατάσταση Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων, η τηλεδιάσκεψη, η ηλεκτρονική υποβολή αιτήσεων και η διαδικτυακή παροχή βεβαιώσεων αποτελούν λύσεις για ένα λειτουργικό

και απλοποιημένο διοικητικό περιβάλλον. Με τις μεθόδους αυτές η δημόσια υπηρεσία μειώνει τον αριθμό των επισκεπτών, των λαθών και των ωρών εργασίας και παράλληλα ενισχύει την αποτελεσματικότητα, τη διαφάνεια, και τη νομιμότητα της δράσης της.

### 3.4. Τα βήματα της Απλοποίησης

#### 3.4.1. Τεκμηρίωση Διαδικασιών

Το πρώτο βήμα στη διαδικασία της απλοποίησης αποτελεί η πλήρης καταγραφή των διαδικασιών μιας υπηρεσίας, κύριων και δευτερευόντων. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω οι κύριες διαδικασίες είναι αυτές στις οποίες θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη σημασία χωρίς όμως να παραγκωνίζονται και οι υποστηρικτικές που είναι εξίσου σημαντικές. Τα προβλήματα στην εσωτερική και διατμηματική συνεργασία μίας υπηρεσίας αντικατοπτρίζονται στις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες.

Τα πλεονεκτήματα της καταγραφής των διοικητικών διαδικασιών σύμφωνα με τον Παπαδημητρόπουλο<sup>55</sup> είναι πολλαπλά με κυριότερο το γεγονός ότι διευκολύνει την έναρξη της πολιτικής απλούστευσης των διαδικασιών. Πιο συγκεκριμένα:

- Έγκυρη και έγκαιρη πληροφόρηση για όλες τις διαδικασίες που απαιτούνται για την διεκπεραίωση υποθέσεων των πολιτών.
- Ενιαίος και κεντρικός έλεγχος από τις επιτελικές υπηρεσίες με επικαιροποίηση των βασικών διαδικασιών για τους πολίτες.
- Ενιαία πληροφόρηση για διοικητικά θέματα τόσο από τα ΚΕΠ όσο και από τις αντίστοιχες θεματικές υπηρεσίες.
- Κατάργηση των άτυπων διαδικασιών που επιβαρύνουν γραφειοκρατικά τους πολίτες.
- Έμφαση στη διαφάνεια των διοικητικών αποφάσεων (χαρακτηριστικό αποτελεί το «Πρόγραμμα Διαύγεια»<sup>56</sup>).
- Παροχή πιστοποιημένων διαδικασιών.

<sup>55</sup> Παπαδημητρόπουλος Δημήτριος, *Διοικητική Ενημέρωση – Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Η Απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών – Θεωρία και πράξη, σπ. αν. παρ., 2003. (σελ. 27)*

<sup>56</sup> Διαδικτυακός τόπος [www.diaugeia.gov.gr](http://www.diaugeia.gov.gr)

- Οικονομίες κλίμακας στα στοιχεία υπερβολικού κόστους των υπηρεσιών.
- Δημιουργία ευνοϊκού κλίματος για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

### **3.4.2. Προσδιορισμός των Διαδικασιών που Παρέχουν Ευκαιρίες Βελτίωσης**

Η απλούστευση του νομοθετικού πλαισίου των κανόνων και αρχών που καθορίζει τις διοικητικές διαδικασίες είναι ένα από τα επιτακτικά αιτήματα των πολιτών και των επιχειρήσεων. Ο έλεγχος για το ποιες διοικητικές διαδικασίες και με ποια σειρά θα πρέπει να απλοποιηθούν βασίζεται στη μορφή της κάθε διαδικασίας, σε ποιους απευθύνεται και σε μία σειρά άλλων κριτηρίων που θα αναφέρουμε παρακάτω. Είναι βασικό να επισημάνουμε ξανά ότι τόσο οι κύριες όσο και οι υποστηρικτικές διαδικασίες χρίζουν απλούστευσης. Σύμφωνα με την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης<sup>57</sup> (Διεύθυνση Απλούστευσης Διαδικασιών και Παραγωγικότητας) τα κριτήρια για τον εντοπισμό των προβληματικών διαδικασιών που χρίζουν απλούστευσης, από το σύνολο των καταγεγραμμένων διαδικασιών είναι:

- Η πολυπλοκότητα
- Η Φιλικότητα
- Η οικονομικότητα
- Η αναγκαιότητα
- Η καταλληλότητα
- Η διαφάνεια

Πιο αναλυτικά:

**α) Πολυπλοκότητα.** Μία διοικητική διαδικασία χαρακτηρίζεται πολύπλοκη όταν απαιτεί την εμπλοκή πολλών συναρμόδιων φορέων (υπουργείων, περιφέρειας, δήμων κα) ή τμημάτων της ίδιας υπηρεσίας ή τέλος πολλών υπαλλήλων του ίδιου τμήματος. Επιπλέον η πολυπλοκότητα μίας διαδικασίας αποτυπώνεται και στο παρωχημένο νομοθετικό πλαίσιο που δεν

---

<sup>57</sup> Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης-Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης-Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών/Διεύθυνση Απλούστευσης Διαδικασιών και Παραγωγικότητας-Τμήμα Μεθόδων Εργασίας και Διαδικασιών ΔΙΑΔΠ/ΦΑ1/17445/10-08-2001.



ανταποκρίνεται στις σύγχρονες κοινωνικές απαιτήσεις καθώς θέτει πολυάριθμες προϋποθέσεις και δικαιολογητικά.

**β) Φιλικότητα.** Μία μη φιλική διοικητική διαδικασία μπορεί να δημιουργεί προβλήματα τόσο στους πολίτες όσο και στους υπαλλήλους που τη διεκπεραιώνουν. Σε μία μη φιλική διαδικασία για τους πολίτες παρατηρούνται τα εξής χαρακτηριστικά: Συγκέντρωση συχνών παραπόνων που αναφέρονται στη δυσκολία κατανόησης των υποχρεώσεων των πολιτών, φυσική παρουσία του ενδιαφερόμενου στην υπηρεσία με απουσία εναλλακτικών τρόπων διεκπεραίωσης (μέσω internet) και δυσκολία στο να αντιληφθούν οι πολίτες το σκοπό αυτών των διαδικασιών. Ακόμα μία μη φιλική διαδικασία προκαλεί συχνά διαφορές με επακόλουθο τη συχνή προσφυγή των πολιτών στα διοικητικά δικαστήρια, τη συχνή παρέμβαση του Συνηγούρου του Πολίτη και των Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης. Τέλος πολλές δυσλειτουργικές διαδικασίες γίνονται συχνά αντικείμενο αρνητικών σχολίων από τα ΜΜΕ ακόμα και από τους ίδιους τους υπαλλήλους και την πολιτική ηγεσία. Από την άλλη πλευρά η μη φιλική διαδικασία χαρακτηρίζεται από τα συχνά υπηρεσιακά λάθη, από καθυστερήσεις, από την αδυναμία χειρισμού υποθέσεων από το μέσο υπάλληλο και από τα συχνά ερωτήματα προς την προϊστάμενη αρχή και το Νομικό Συμβούλιο. Αρκετές φορές τέτοιες διαδικασίες έχουν επισημανθεί ως δυσλειτουργικές από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και άλλα ελεγκτικά όργανα.

**γ) Οικονομικότητα.** Η οικονομική αρχή της ανάλυσης κόστους – οφέλους μπορεί να βρει εφαρμογή και στο δημόσιο με τον περιορισμό όμως των ιδιαίτερων συνθηκών που χαρακτηρίζουν τα δημόσια αγαθά. Μία διαδικασία θα μπορούσε να χαρακτηριστεί αντί-οικονομική όταν προκαλεί δυσανάλογο κόστος για την δημόσια διοίκηση, δεν εκμεταλλεύεται τις οικονομίες κλίμακας που δημιουργούνται και δεν παρέχει στην κοινωνία τα αναμενόμενα οφέλη.

**δ) Αναγκαιότητα.** Αν δεν υφίστανται οι λόγοι για τους οποίους θεσπίστηκε μία διαδικασία τότε αυτή πρέπει να καταργηθεί, ειδάλλως θα πρέπει να εκσυγχρονιστεί και να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα. Η επιλογή της απορρύθμισης, του ανασχεδιασμού ή της βελτίωσης μίας διαδικασίας οφείλει να λάβει υπόψη και το δημόσιο συμφέρον της πολιτείας όπως αυτό εκφράζεται από την χρησιμότητα των δημοσίων αγαθών όπως η

δημόσια παιδεία, η ασφάλεια, η προστασία του περιβάλλοντος, η κοινωνική αλληλεγγύη κτλ.

**ε) Καταλληλότητα.** Μία διαδικασία είναι κατάλληλη για τον σκοπό που θεσπίζεται αν ανταποκρίνεται επακριβώς στις ανάγκες της κοινωνίας σε σχέση με άλλες συγκρίσιμες διαδικασίες. Αν οι διαδικασίες που εφαρμόζονται είναι παρωχημένες πρέπει άμεσα να αλλάξουν χρησιμοποιώντας και παραδείγματα παρόμοιων διαδικασιών από άλλες διοικητικά αναπτυγμένες χώρες (benchmarking).

**στ) Διαφάνεια.** Μία διαδικασία που έχει καθοριστεί με διαφάνεια, με διαβούλευση των εμπλεκόμενων μερών και έχει λάβει δημοσιότητα τότε η διαδικασία αυτή είναι συνήθως μία φιλική, εφαρμόσιμη και απλουστευμένη διαδικασία. Σε αντίθετη περίπτωση μία διαδικασία που επιβλήθηκε μονομερώς κάτω από συνθήκες αδιαφάνειας, έχει μεγάλες πιθανότητες να μη μπορεί να ανταποκριθεί ικανοποιητικά στην πράξη, να είναι πολύπλοκη και ασαφής και να πρέπει να ανασχεδιαστεί ή να καταργηθεί γρήγορα.

Μετά τη καταγραφή των διαδικασιών που παρέχουν ευκαιρίες βελτίωσης το έργο της απλούστευσης περιλαμβάνει την επιλογή αυτών των διαδικασιών που χρήζουν άμεσα τροποποίηση. Η επιλογή μπορεί να γίνει κατά προτεραιότητα σύμφωνα με τα κατωτέρω κριτήρια<sup>58</sup>:

- Οι υποψήφιος προς αλλαγή διαδικασίες θα πρέπει να αφορούν μεγάλο αριθμό πολιτών.
- Να αγγίζουν ευαίσθητες ομάδες της κοινωνίας (ΑΜΕΑ, άνεργους κτλ.).
- Να αφορούν την ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας.
- Η μεγάλη χρήση των συγκεκριμένων διαδικασιών από τους πολίτες να δικαιολογεί την ενασχόληση της πολιτείας και τη διάθεση χρηματικών πόρων και ανθρώπινου κεφαλαίου.
- Να υπάρχει έντονη αναποτελεσματικότητα (μεγάλες χρονικές καθυστερήσεις, σοβαρά λάθη, υπερβολική οικονομική επιβάρυνση) με σοβαρές κοινωνικές, οικονομικές και υπηρεσιακές επιπτώσεις.
- Να είναι κομβικής σημασίας ώστε τα αποτελέσματα από την αναθεώρηση τους να έχουν πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις σε άλλες διαδικασίες και την κοινωνία γενικότερα.

<sup>58</sup> Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών, ΔΙΑΔΠ 17445 οπ. αν. παρ.2001.

### 3.4.3. Τεχνικές Απλοποίησης

Χρησιμοποιώντας τα κριτήρια επιλογής των προβληματικών διαδικασιών που αναφέρθηκαν παραπάνω, εφαρμόζεται κατά προτεραιότητα η διαδικασία απλοποίησης η οποία μπορεί να πάρει πολλές μορφές. Οι τεχνικές και το περιεχόμενο της απλούστευσης μπορεί να γίνει με διάφορες μεθόδους οι οποίες δεν είναι δεσμευτικές και μπορούν να προσαρμόζονται στις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε φορά. Έτσι μπορούμε να έχουμε<sup>59 60 61</sup>:

- Κατάργηση της διοικητικής διαδικασίας κατά την έννοια της απορρύθμισης ή αποπαρεμβατισμού αν η διαδικασία δεν χρειάζεται πλέον.
- Περιορισμός των εμπλεκόμενων δημόσιων υπηρεσιών, φορέων και υπαλλήλων.
- Εφαρμογή της «υπηρεσίας μίας στάσης» ή «one stop shop» κατά την οποία ο πολίτης ή ο επιχειρηματίας θα συνδιαλέγεται με ένα μόνο φορέα ή υπάλληλο ο οποίος θα αναλαμβάνει να έρθει σε επαφή με άλλες υπηρεσίες αν αυτό είναι αναγκαίο.
- Κατάργηση της διαδικασίας (π.χ. αδειοδότησης ) και αντικατάσταση από απλή κατάθεση ενημερωτικού σημειώματος από τον πολίτη στην υπηρεσία. Η υπηρεσία από την πλευρά της θα είναι σε θέση να ελέγξει εκ των υστέρων την συμμόρφωση του πολίτη/επιχειρηματία με το θεσμικό πλαίσιο και να επιβάλει κυρώσεις αν αυτό απαιτείται.
- Σιωπηρή έγκριση αιτήματος στην περίπτωση που περάσει άπρακτη μία συγκεκριμένη προθεσμία και η υπηρεσία δεν έχει αποφανθεί αρνητικά για αυτή την αίτηση.
- Κατάργηση περιπτώσεων δικαιολογητικών που η ύπαρξη τους δεν προσθέτει τίποτα ουσιαστικό στη διαδικασία ή όταν αυτά έχουν κατατεθεί σε άλλη δημόσια υπηρεσία.

<sup>59</sup> Παπαδημητρόπουλος Δημήτριος, Διοικητική Ενημέρωση – Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, οπ. αν. παρ. 2003. (σελ.17-18)

<sup>60</sup> ΔΙΑΔΠ/ΦΑ1/17445/10-8-2001

<sup>61</sup> ΚΥΑ Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών ΔΙΑΔΠ/ΦΑ1/18613 «Απλούστευση Διαδικασιών για την πρόσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών και την άσκηση της, σε εκτέλεση του αρθρ. 6 του Ν3844/2010(ΦΕΚ 63/Α/3-5-2010).

- Ευρεία χρήση της Υ.Δ του Ν. 1599/86 κυρίως σε αντικατάσταση δικαιολογητικών.
- Αύξηση της διάρκειας ισχύος (ή επ' αόριστον) των βεβαιώσεων και δικαιολογητικών που εκδίδουν οι δημόσιες υπηρεσίες και επέκταση της χρήσης τους όπου αυτό είναι εφικτό.<sup>62</sup>
- Αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών από την υπηρεσία με την χρήση των συστημάτων πληροφορικής. Η αναζήτηση γίνεται κατόπιν εξουσιοδότησεως από τον ενδιαφερόμενο, είτε αυτεπάγγελτα από την υπηρεσία. Η διαμόρφωση ενός εύχρηστου και αυτοματοποιημένου πλαισίου αναζήτησης δικαιολογητικών από τις υπηρεσίες του δημοσίου και η καθολική επέκταση του για όλα τα δικαιολογητικά θα συμβάλει στην αναμόρφωση της σχέσης κράτους-πολίτη.
- Ενοποίηση εντύπων και αιτήσεων, συντόμευση του χρόνου διεκπεραίωσης και καθορισμός αποκλειστικών προθεσμιών.
- Αναδιάρθρωση των σταδίων αδειοδότησης, μείωση των περιπτώσεων σημείων ελέγχου και ομαδοποίηση ενός μέρους αδειών και εγκρίσεων.
- Χρησιμοποίηση του διαδικτύου για τη διενέργεια διοικητικών πράξεων, αναζήτησης δικαιολογητικών, έκδοσης βεβαιώσεων και παροχής πληροφοριών. Με την χρήση του διαδικτύου οι υπηρεσίες μπορούν να επικοινωνούν άμεσα και χωρίς κανένα κόστος (Πύλη «Ερμής», Πρόγραμμα «Σύσσειξ»). Η χρήση των δυνατοτήτων της τεχνολογίας όπως το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο (email), το φαξ, η τηλεδιάσκεψη, αυξάνουν την απόδοση της δημόσιας διοίκησης και δημιουργούν ένα φιλικό και απλουστευμένο περιβάλλον εργασίας.
- Χρησιμοποίηση της τηλεφωνικής γραμμής 1502 του ΟΤΕ<sup>63</sup> για την έκδοση δικαιολογητικών και ενσωμάτωση καινούργιων διαδικασιών με χαμηλό κόστος. Κάτι ανάλογο είναι και η γραμμή 1500 (τηλεφωνικό κέντρο εξυπηρέτησης πελατών των ΚΕΠ). Υπενθυμίζεται ότι η Ελλάδα έχει κερδίσει το 2003 το Βραβείο του Ο.Η.Ε στην κατηγορία «Βελτίωση στην παροχή υπηρεσιών» για την τηλεφωνική υπηρεσία εξυπηρέτησης του Πολίτη «1502» Ο ΟΗΕ έχει θεσμοθετήσει από το 2003 το

<sup>62</sup>Εγκύκλιος ΔΙΑΔΠ/ΦΑ1/10336/09-05-2001.

<sup>63</sup> Η πρόβλεψη της τηλεφωνικής εξυπηρέτησης εμφανίζεται στο άρθρο 3 του Ν.2690/1999 και με μεταγενέστερες Υπουργικές Αποφάσεις καθορίστηκαν οι λεπτομέρειες υποβολής τηλεφωνικών αιτήσεων των πολιτών.

Πρόγραμμα Βράβευσης Φορέων που παρέχουν υπηρεσίες προς τους πολίτες και αυτό αποτελεί την πιο έγκυρη διεθνή αναγνώριση αριστείας Φορέα στην παροχή υπηρεσιών<sup>64</sup>.

- Διοικητική αποκέντρωση. Αυτό σημαίνει παραχώρηση αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές υπηρεσίες (Υπουργεία) στις αποκεντρωμένες δομές (Περιφέρειες, Δήμοι, περιφερειακές υπηρεσίες) που βρίσκονται πιο κοντά στον συναλλασσόμενο. Επιπλέον η εξουσιοδότηση υπογραφής από ένα προϊστάμενο όργανο σε ένα υφιστάμενο βοηθάει στην αποσυμφόρηση των υποθέσεων που χειρίζονται λίγα άτομα και μοιράζει αποτελεσματικά την εργασία σε περισσότερους υπαλλήλους γεγονός που αυξάνει την ταχύτητα διεκπεραίωσης των αιτημάτων των ενδιαφερόμενων και βελτιώνει τις συνθήκες εργασίας των υπαλλήλων.

### **3.5. Γενικές Αρχές Απλοποίησης**

Στα πλαίσια της συνεδρίασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Λισσαβόνα το 2001 και στους στόχους που έθεσε για αύξηση της ανταγωνιστικότητας και τη δημιουργία μίας δυναμικής οικονομίας που θα βασίζεται στη γνώση, συγκροτήθηκε μία ομάδα ειδικών με πρόεδρο τον Dieudonne Mandelkern η οποία κατέθεσε εμπειριστατωμένη έκθεση (Final Report) που συνοψίζει την καλύτερη νομοθέτηση και κατά προέκταση την απλούστευση ως ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία ανάπτυξης.

Η νομοθεσία, οι κανονισμοί και οι ρυθμίσεις αποτέλεσαν το βασικό εργαλείο για την εκτελεστική εξουσία στην προσπάθεια της να επιβάλει την βούληση της στην κοινωνία παρέχοντας παράλληλα μία μεγάλη γκάμα δημοσίων αγαθών σύμφωνα με τις επικρατούσες οικονομικές και κοινωνικές αξίες. Καθώς όμως οι οικονομικές, τεχνολογικές και κοινωνικές συνθήκες αλλάζουν με γοργούς ρυθμούς (παγκοσμιοποίηση) και γίνονται πιο απαιτητικές από την άποψη της ανταγωνιστικότητας, το παλιό σύστημα ρυθμίσεων γίνεται παρωχημένο και υπερβολικά επιβαρυντικό για τις επιχειρήσεις και την κοινωνία γενικότερα. Οι κυβερνήσεις καλούνται λοιπόν να επικαιροποιήσουν τη νομοθεσία, να μειώσουν τις διοικητικές επιβαρύνσεις και να απλοποιήσουν το πολυδαίδαλο σύστημα διαδικασιών του δημοσίου τομέα.

---

<sup>64</sup> Έγγραφο ΔΙΠΑ/Φ.7.1/25798/2712016-11-2009 του Υπουργείου Εσωτερικών.

Σύμφωνα με την κατευθυντήριες αρχές της μελέτης<sup>65</sup>, απλοποίηση δε σημαίνει ότι θα πρέπει να αγνοηθεί η πολυπλοκότητα της κοινωνίας. Η πολύπλοκη κοινωνία απαιτεί εκ των πραγμάτων ανάλογους και προσαρμοσμένους νόμους και ρυθμίσεις για να εξασφαλίσει μια ποιότητας ζωής. Η απλούστευση των ρυθμίσεων και των διαδικασιών δε σημαίνει τη δημιουργία ενός κόσμου λιγότερου σύνθετου αλλά περισσότερο την υιοθέτηση διαδικασιών περισσότερο αποτελεσματικών, φιλικών και εφαρμόσιμων για τους πολίτες. Η λύση είναι να επιλέγονται πάντα οι λιγότερο επιβαρυντικές και ορθολογικοποιημένες διαδικασίες. Οι υπερβολικά σύνθετες διαδικασίες δεν εφαρμόζονται στην πράξη και ενισχύουν τα φαινόμενα κακοδιαχείρισης και αδιαφάνειας. Αν οι διοικούμενοι θεωρούν εύκολη την εφαρμογή των νόμων και των κανονισμών είναι πιθανότερο να συμμορφωθούν σε αντίθεση με τις πολύπλοκες νομοθεσίες που πιθανόν να αγνοήσουν.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να διευκρινιστεί, σύμφωνα με τη μελέτη το γεγονός ότι απλοποίηση (simplification) δεν σημαίνει από-ρύθμιση (deregulation). Η από-ρύθμιση αναφέρεται στην κατάργηση των ρυθμιστικών κανόνων σε ένα τομέα. Παράδειγμα αποτελεί η πλήρης ιδιωτικοποίηση ενός κλάδου με δραστικό περιορισμό της παρέμβασης του κράτους και πλήρη λειτουργία των νόμων της αγοράς. Σε αυτή τη περίπτωση το κράτος έχει ένα διακριτικό ρόλο επικουρικότητας και επίβλεψης. Από την άλλη η απλοποίηση θεωρείται ένα πιο εξελιγμένο στάδιο στη διαχείριση των ρυθμίσεων που σκοπό έχει να διατηρήσει την ύπαρξη των κανόνων σε ένα τομέα κάνοντας τους παράλληλα περισσότερο αποτελεσματικούς, λιγότερο πολύπλοκους και εύκολα κατανοήσιμους και εφαρμόσιμους. Η πολυπλοκότητα των κανονισμών και των διαδικασιών που προέρχεται από την επιθυμία του νομοθέτη να προασπίσει το δημόσιο συμφέρον, να προστατεύσει τις ασθενείς κοινωνικές ομάδες και να παρέχει υπηρεσίες που να προστατεύουν τη δημόσια υγεία, το περιβάλλον και το ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης δεν αναιρούν την εφαρμοσιμότητα της απλοποίησης που θεωρεί τα παραπάνω αγαθά σημαντικά απλώς τα προσεγγίζει από μία διαφορετική προοπτική.

Η εφαρμογή της πολιτικής απλούστευσης των διαδικασιών μπορεί να πάρει διάφορες μορφές. Δεν υπάρχει συγκεκριμένο μοντέλο εφαρμογής

---

<sup>65</sup> Mandelkern Group on better regulation, Final Report, *op. av. παρ.*, 2001. (σελ 32-33)

κατάλληλο για όλες τις χώρες. Η απλούστευση μπορεί να πάρει τη μορφή μίας περιορισμένης εξατομικευμένης πολιτικής αντιμετωπίζοντας ad hoc προβλήματα και δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης. Η άλλη οπτική της απλούστευσης είναι μία συντονισμένη κεντρική πολιτική απλοποίησης με συγκεκριμένους στόχους και μεθοδολογία.

Σύμφωνα και με την έκθεση Mandelkern<sup>66</sup> για να είναι αποτελεσματική μία πολιτική για την απλούστευση των διαδικασιών θα πρέπει να εφαρμοστούν οι παρακάτω γενικές αρχές:

1. Η απλοποίηση δεν θα πρέπει να είναι μία εφ' άπαξ προσπάθεια αλλά μία συνεχή διαδικασία. Η απλούστευση δεν είναι ένα project που τελειώνει με τη παράδοση του έργου αλλά μία συνεχής διαδικασία με συνεχής παρεμβάσεις, εποπτεία και αλλαγές. Οι κανόνες θα πρέπει να εξετάζονται συστηματικά σύμφωνα με τις αρχές της καλής νομοθέτησης όχι μόνο από την πλευρά του νομοθέτη αλλά και από την πλευρά των ενδιαφερομένων που επηρεάζονται από αυτές τις ρυθμίσεις με σκοπό να εξασφαλίζονται οι ανάγκες και οι επιθυμίες των μετόχων έγκυρα και αποτελεσματικά.
2. Η απλούστευση απαιτεί τη συνεχή υποστήριξη της πολιτικής ηγεσίας. Λόγω της δυσκολίας στην αναμόρφωση της νομοθεσίας με όρους απλοποίησης εξαιτίας των αντιδράσεων ή της αδράνειας, η απλούστευση θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη και το κοινωνικό πλαίσιο δεδομένου ότι θα αρχίσει και θα συνεχιστεί με την σύμπραξη των πολιτών και των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης. Για αυτό τον λόγο προτείνεται η θεσμική οργάνωση της προσπάθειας να βρίσκεται σε ισχυρά πολιτικά κέντρα π.χ υπουργεία ή ακόμα και στο γραφείο του πρωθυπουργού.

---

<sup>66</sup> Mandelkern Group on better regulation, Final Report, *op. av. παρ.*, 2001.

3. Η προσπάθεια της απλοποίησης οφείλει να έχει εθνική εμβέλεια με καθαρούς στόχους και πλαίσιο για εφαρμογή. Αν ένα πρόγραμμα απλοποίησης δεν έχει στόχευση τότε είναι σίγουρο ότι θα ατονήσει και θα καταργηθεί στην πράξη. Το ερώτημα είναι αν η κοινωνία χρειάζεται οριακές αλλαγές δηλαδή βελτίωση των διαδικασιών της στα πρότυπα της Βελτίωσης Επιχειρηματικών Διαδικασιών (BPI) ή ριζική αναδιάρθρωση των διαδικασιών(BPR); Η απάντηση σε αυτό το ερώτημα εξαρτάται από τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες κάθε χώρας , την κατάσταση της δημόσιας διοίκησης καθώς και την πολιτική κουλτούρα του λαού που θα κληθεί να εφαρμόσει την απλοποίηση.
4. Το πλαίσιο αρχών και βημάτων της απλοποίησης καθίσταται μία προσπάθεια που χρίζει διεπιστημονικής προσέγγισης. Δικηγόροι, οικονομολόγοι, νομικοί, στελέχη με διοικητική εμπειρία πρέπει να συνεργαστούν στο πρόγραμμα για να παράγουν ικανοποιητικά αποτελέσματα. Η καλύτερη νομοθέτηση θα πρέπει να ιδωθεί ως ένα νομικό εργαλείο με οικονομικές προεκτάσεις στο δημόσιο τομέα και την κοινωνία.
5. Ολοκλήρωση του πλαισίου αναθεώρησης με την καθιέρωση νέων σύγχρονων πρακτικών και μεθόδων βελτίωσης των υφιστάμενων διαδικασιών με την χρησιμοποίηση διαφόρων εργαλείων όπως την Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων(AKE), την ανάλυση κόστους οφέλους, τη δημόσια διαβούλευση κ.α. Η παράλληλη προώθηση καινούργιων διαδικασιών και βελτίωσης των παλαιότερων αποτελεί τη καλύτερη λύση από άποψη χρονικού ορίζοντα και αποτελεσματικότητας.
6. Η μέτρηση των αποτελεσμάτων είναι ζήτημα καθοριστικό για την επιτυχία της απλοποίησης. Είναι σημαντικό να μπορεί η δημόσια



διοίκηση να μετρήσει αρχικά το μέγεθος της αλλαγής και αργότερα τα αποτελέσματα της απλοποίησης. Η μέτρηση των αποτελεσμάτων μπορεί να λειτουργήσει τόσο ως ένα εργαλείο management όσο και ως ένα εργαλείο επικοινωνίας δίνοντας την δυνατότητα στα στελέχη της διοίκησης και την κοινωνίας να διαπιστώσουν με ένα τρόπο αδιαμφισβήτητο τα αποτελέσματα της απλούστευσης.

7. Η ανάγκη για μία στρατηγική εφαρμογή και επαναπληροφόρηση. Είναι βασικό στοιχείο να γίνεται μία εκτίμηση της πορείας υλοποίησης σε τακτά χρονικά διαστήματα σχετικά με την πολιτική της απλούστευσης, την ταχύτητα εφαρμογής, την επιλογή των διαδικασιών που χρίζουν αλλαγής κ.α. Οι αλλαγές θα πρέπει να γίνονται μέσα στο συνταγματικό πλαίσιο της κάθε χώρας λαμβάνοντας υπόψη τα ρίσκα των εκάστοτε επιλογών. Είναι ακόμα απαραίτητο να υπάρχει και ένας ανεξάρτητος οργανισμός που να εποπτεύει το σύνολο της προσπάθειας ανά την χώρα και να προσφέρει μία αντικειμενική και ανεξάρτητη ματιά. Αυτός ο οργανισμός θα πρέπει να υπάγεται απευθείας σε υψηλά κυβερνητικά κλιμάκια (πρωθυπουργός) και οι αποφάσεις του να γίνονται σεβαστές.
8. Διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Σε κάθε πρόγραμμα απλοποίησης ο διάλογος με τα ενδιαφερόμενα μέρη είναι σημαντικός. Κάθε επηρεαζόμενη ομάδα θα πρέπει να εκφράζει τη γνώμη της για την πολιτική της απλούστευσης και οι αποφάσεις που θα λαμβάνονται θα πρέπει να είναι προϊόν διαβούλευσης που θα πραγματοποιείται με όρους διαφάνειας. Η εμπλοκή πολλών προσώπων-φορέων σε μία διαδικασία διαβούλευσης δεν θα πρέπει να αποτελέσει παράγοντα καθυστέρησης της προσπάθειας ή τροχοπέδη της αλλαγής.

9. Οικονομική υποστήριξη του προγράμματος απλοποίησης διαδικασιών.
- Είναι γνωστό ότι κάθε τι που γίνεται απαιτεί οικονομικούς πόρους. Στην δεδομένη προσπάθεια, στοιχεία κόστους θα αποτελέσουν οι διάφορες μελέτες που θα πρέπει να γίνουν εκ των προτέρων, οι αμοιβές των τεχνικών συμβούλων, οι αποζημιώσεις των επιστημονικών επιτροπών και το κόστος εφαρμογής των αλλαγών.
10. Η έννοια της απλοποίησης περιέχει και τον όρο της τεκμηρίωσης των διαδικασιών και κατά προέκταση της τυποποίησης τους όπως αναφέρθηκε και παραπάνω. Συνώνυμο με την καταγραφή είναι και η Κωδικοποίηση (codification) των νόμων η οποία συμβάλει στην δημιουργία ενός κατανοητού νομικού περιβάλλοντος αυξάνοντας την εφαρμοσιμότητα. Με αυτόν τον τρόπο η διοίκηση επιτυγχάνει την σταθεροποίηση των αλλαγών και την πλήρη και πιστή εφαρμογή τους από τους ενδιαφερόμενους.
11. Η απλοποίηση σε μερικές περιπτώσεις επιβάλλει την κατάργηση νόμων και κανονισμών που πλέον δεν εξυπηρετούν κάποιο σκοπό, δεν είναι συμβατοί με τη νομοθεσία και τις Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το κόστος διατήρησης και εφαρμογής τους είναι δυσανάλογο των ωφελημάτων τους. Πολλοί από αυτούς τους νόμους υποθάλπουν συνθήκες αδιαφάνειας, στρέβλωσης του ανταγωνισμού και κοινωνικής ανισότητας.
12. Η χρησιμοποίηση των εργαλείων Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) αποτελούν τις βάσεις πάνω στις οποίες θα στηριχτεί ο ανασχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι η πληροφοριακή τεχνολογία έπεται του σχεδιασμού

αλλαγών και ριζικής αναδιοργάνωσης ή οριακής βελτίωσης των διαδικασιών και ουσιαστικά εξυπηρετεί τις αποφάσεις που σχεδιάστηκαν.

### 3.6. Οι Πέντε Φάσεις της Απλοποίησης

Οι στρατηγικές απλοποίησης σχεδιάζονται για να βελτιώσουν την αποδοτικότητα των συναλλαγών με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, χωρίς να συμβιβάζονται με τις κατεστημένες αντιλήψεις και τις γραφειοκρατικές πρακτικές. Οι στρατηγικές απλούστευσης όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο ΟΟΣΑ<sup>67</sup> είναι σύνθετα σχέδια τα οποία έχουν μακροπρόθεσμους στόχους και μία συνολική κυβερνητική πολιτική. Οι στρατηγικές απλούστευσης συνήθως περιλαμβάνουν 5 διαδοχικές φάσεις:

**1<sup>η</sup> φάση. Προγραμματισμός:** Αυτή είναι η πρώτη φάση της διαδικασίας καθιέρωσης μίας στρατηγικής για την διοικητική απλοποίηση. Ο προγραμματισμός απαιτεί μία προκαταρκτική έρευνα των κυβερνητικών στόχων, των οικονομικών πηγών, των ικανοτήτων και εργαλείων που θα χρησιμοποιηθούν. Σε αυτή τη φάση το επιτελείο της κυβέρνησης θα πρέπει να χαράξει μία ξεκάθαρη πορεία για το πώς εννοεί την πολιτική απλοποίησης, ποια μέσα θα χρησιμοποιήσει, πώς θα το πετύχει και με πιο κόστος.

**2<sup>η</sup> φάση. Διαβούλευση:** Πριν από την υλοποίηση του στρατηγικού σχεδίου για την απλούστευση είναι απαραίτητη η διαβούλευση με τους μετόχους του δημόσιου τομέα (πολίτες, επιχειρήσεις, φορείς, συλλόγους και σωματεία, κόμματα κ.α.) προκειμένου να υπάρξει η απαραίτητη κοινωνική και πολιτική συναίνεση. Η διαβούλευση δεν είναι απαραίτητη μόνο γιατί απηχεί τις απόψεις των μετόχων αλλά και γιατί κάνει το σχέδιο βιώσιμο στο μέσο-μακροπρόθεσμο διάστημα και οδηγεί σε ένα δικαιότερο καθεστώς στο οποίο έχουν λόγο όλοι οι κοινωνικοί εταίροι.

**3<sup>η</sup> φάση. Σχεδιασμός:** Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να καταγραφούν ξεκάθαρα οι στόχοι, το χρονοδιάγραμμα και οι διάθεση πόρων. Η πολιτική των μετρήσεων των αποτελεσμάτων οφείλει να ενσωματωθεί καθορίζοντας

---

<sup>67</sup> *Organization For Economic Co-Operation And Development (OECD), Overcoming barriers to administrative simplification strategies: Guidance for policy makers, Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2009. (σελ. 15-30)*

μεταβλητές (δείκτες) οι οποίες θα παρουσιάσουν με ξεκάθαρο τρόπο την επίτευξη των στόχων.

**4η φάση. Εφαρμογή:** Σε αυτή τη φάση το εγχείρημα της απλούστευσης των διαδικασιών ξεκινάει σύμφωνα με τον επιτελικό σχεδιασμό. Τα εργαλεία μπαίνουν σε εφαρμογή. Οι δυσκολίες που παρουσιάζονται αντιμετωπίζονται σύμφωνα με το σχέδιο που υπάρχει από την προηγούμενη φάση.

**5η φάση. Παρακολούθηση και αξιολόγηση:** Αποτελεί απαραίτητο στάδιο προκειμένου οι υπεύθυνοι των σχεδίων να διαπιστώσουν αν οι εφαρμοζόμενες πολιτικές έχουν αποτελέσματα σύμφωνα με το σχέδιο. Σε αυτή τη φάση η διοίκηση έχει στα χέρια της αναφορές, πίνακες μετρήσεων, κατάλογο προβλημάτων που αφορούν την προσπάθεια εφαρμογής της πολιτικής. Το επιτελείο αξιολογεί και δίνει λύσεις κατά ένα συστηματικό και ενοποιημένο τρόπο.

Η διαδικασία της απλοποίησης των διαδικασιών στον δημόσιο τομέα δεν είναι ένα εύκολο εγχείρημα. Κατά τον ΟΟΣΑ η πορεία προς την επίτευξη του στόχου είναι επίπονη με αρκετά εμπόδια και δυσκολίες. Παρακάτω παρατίθενται οι παράγοντες που αποτελούν τροχοπέδη στην πολιτική απλούστευσης καθώς και επιλογές αντιμετώπισης τους.

**Πίνακας 2:** Παράγοντες που αποτελούν εμπόδια στην πολιτική των διοικητικών απλουστεύσεων και μέτρα αντιμετώπισης τους.

Στρατηγικά Εμπόδια	Ενέργειες και Προσεγγίσεις
Έλλειψη διαρκούς πολιτικής υποστήριξης	<ol style="list-style-type: none"> <li>Χρησιμοποίηση δοκιμασμένων μικρών εγχειρημάτων - «ξεκίνα απλά»</li> <li>Συνολική κυβερνητική προσέγγιση.</li> <li>Υποστήριξη από τα υψηλά κλιμάκια ιεραρχίας ακόμα και ο ίδιος ο πρωθυπουργός.</li> <li>Ποσοτικοποίηση του κόστους και των ωφελημάτων σε βάθος χρόνου</li> <li>Απαραίτητη η πολιτική στήριξη αλλά όχι επαρκής.</li> </ol>
Έλλειψη συντονισμού	<ol style="list-style-type: none"> <li>Πολιτική συντονισμού από τον υπεύθυνο φορέα υλοποίησης του ανασχεδιασμού (πχ. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης).</li> <li>Θεματοφύλακας στην καρδιά της κυβέρνησης πχ. υπουργός</li> </ol>

Αντίσταση στην αλλαγή	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Επικοινωνιακή πολιτική και διαφάνεια.</li> <li>2. Προβολή επιτυχημένων προγραμμάτων.</li> <li>3. Καθορισμός καθαρών και μετρήσιμων στόχων</li> </ol>
Έλλειψη μίας διοικητικής στρατηγικής απλούστευσης διαδικασιών	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Σχεδιασμός-προγράμματα δράσης.</li> <li>2. Διαβούλευση</li> <li>3. Εξατομίκευση προγραμμάτων</li> </ol>
Περιορισμένοι πόροι υποστήριξης	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Κέρδη αποτελεσματικότητας από την εφαρμογή</li> <li>2. Κατηγοριοποίηση δράσεων προς απλούστευση ανάλογα με την αναγκαιότητα.</li> </ol>
<b>Τεχνικά Εμπόδια</b>	<b>Ενέργειες και Προσεγγίσεις</b>
Υπερβολική νομοθεσία και ρύθμιση	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων (όχι απορύθμιση).</li> <li>2. Διεπιστημονική προσέγγιση των νομοθετικών ρυθμίσεων</li> </ol>
Έλλειψη γνώσεων και εμπειρίας για την τεχνική της απλούστευσης από τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Εκπαίδευση</li> <li>2. Διεπιστημονική προσέγγιση και εστίαση στο συγκεκριμένο αντικείμενο</li> <li>3. Δημιουργική προσέγγιση, αλλαγή συμπεριφορών</li> </ol>
Έλλειψη οργανωσιακής κουλτούρας	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Επικοινωνία και κατάλληλη επιμόρφωση των στελεχών της δημόσιας διοίκησης αλλά και του κοινού</li> </ol>
Απουσία πληροφοριών και δεδομένων	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ανάπτυξη δράσεων συλλογής δεδομένων-στοιχείων προς ανάλυση μέσω ερευνών και ενεργής συμμετοχής των πολιτών.</li> <li>2. Διεθνής συνεργασία</li> </ol>
Ψηφιακό χάσμα	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ελάττωση του χάσματος μέσω κατάλληλης ενημερωτικής και εκπαιδευτικής πολιτικής.</li> </ol>
Έλλειψη τυποποίησης διαδικασιών	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Καλύτερη νομοθέτηση.</li> <li>2. Τεκμηρίωση διαδικασιών.</li> </ol>
Απουσία μηχανισμών μέτρησης της αποτελεσματικότητας της Δ.Δ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Εισαγωγή δεδομένων σε κατάλληλες βάσεις.</li> <li>2. Δείκτες απόδοσης</li> <li>3. Συγκριτική αξιολόγηση</li> <li>4. Δημιουργία εποπτικού φορέα</li> </ol>

**Πηγή:** Organization For Economic Co-Operation And Development (OECD), " Overcoming barriers to administrative simplification strategies: Guidance for policy makers", Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2009. (σελ. 33-34)

## 4. Η Απλούστευση των Διαδικασιών στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

### Εισαγωγή

Από τα μέσα της δεκαετίας του '80 η Ελληνική Πολιτεία άρχισε να αισθάνεται έντονα την ανάγκη να περιορίσει τη γραφειοκρατία και να προωθήσει ένα πακέτο νομοθετικών μέτρων που θα άλλαζε την εικόνα του κράτους και θα απλοποιούσε τις διαδικασίες. Για το σκοπό αυτό ψηφίστηκαν νόμοι καθώς και άλλες κανονιστικές πράξεις με τις οποίες έγιναν αρκετά βήματα προόδου που άλλαξαν σε κάποιο βαθμό τη μορφή της δημόσιας διοίκησης. Αρχικά θα αναλυθεί η έννοια της γραφειοκρατίας και πως ο συγκεκριμένος τρόπος οργάνωσης βοήθησε στις αρχές του αιώνα τη συγκρότηση των σύγχρονων κρατών. Έπειτα θα γίνει αναφορά στα δομικά προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που εμποδίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή μίας πολιτικής απλούστευσης. Τέλος θα γίνει συνοπτική παρουσίαση των κυριότερων νόμων που εισήγαγαν την έννοια της απλούστευσης στο σύγχρονο ελληνικό κράτος.

**Εικόνα 7:** Μέρος από την αφίσα του Υπουργείου Εσωτερικών που αναρτήθηκε στις Δημόσιες Υπηρεσίες και αφορά στην αυτεπάγγελτη αναζήτηση πιστοποιητικών στη Δημόσια Διοίκηση που καθιερώθηκε με τις διατάξεις των ν. 3242/2004 και ν. 3448/2006



**Πηγή:** Διαδικτυακός τόπος Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: [www.gspa.gr](http://www.gspa.gr), 2011.

### 4.1. Η Έννοια της Γραφειοκρατίας

Ο ορισμός της έννοιας της γραφειοκρατίας μπορεί να συνοψιστεί στις τέσσερις παρακάτω ετυμολογίες της<sup>68</sup>:

1. το φαινόμενο στο οποίο μία οργάνωση λειτουργεί με ιεραρχική διοίκηση και κάθε θέση έχει αυστηρά προσδιορισμένες αρμοδιότητες.
2. διοίκηση μέσω γραφείων.
3. (μεταφορικά) η εμφάνιση περίπλοκων και μπερδεμένων διαδικασιών για την έκδοση ενός πιστοποιητικού, βεβαίωσης, άδειας ή άλλου δημόσιου ή οιονεί δημόσιου χαρτιού.
4. (μεταφορικά) καθυστέρηση διεκπεραίωσης υποθέσεων.

Πατέρας της «γραφειοκρατίας» είναι ο Max Weber (1864-1920) όπου στους δύο τόμους του έργου του «Οικονομία και Κοινωνία» αναπτύσσει την έννοια της γραφειοκρατίας, τα χαρακτηριστικά της και τις ιδιαίτερες διευκολύνσεις που παρέχει στα σύγχρονα αστικά κράτη για να οργανώσουν τις λειτουργίες τους.

Ο Weber<sup>69</sup> υποστηρίζει ότι δεδομένης της πολυπλοκότητας και του μεγέθους των σύγχρονων κοινωνιών (μαζικής διοίκησης) μόνο ο γραφειοκρατικός τρόπος οργάνωσης διασφαλίζει ότι τα μέσα που τελικά θα χρησιμοποιηθούν θα είναι κατάλληλα και αποτελεσματικά για την επίτευξη των κοινωνικών σκοπών, χαρακτηρίζοντας την γραφειοκρατία ως την πλέον ορθολογική αλλά και μόνη δυνατή λύση στις ανάγκες και τα προβλήματα των σύγχρονων μαζικών κοινωνιών. Ένα βασικό εργαλείο της γραφειοκρατίας για τον Weber είναι η «θέσπιση επίσημων τομέων αρμοδιοτήτων-γραφείων» οι οποίοι ρυθμίζονται από κανόνες που είναι σταθεροί, γνωστοί και εξαντλητικοί. Οι κανόνες αυτοί μπορεί να είναι νόμοι, διοικητικές διατάξεις ή και γραπτές συμφωνίες. Στην γραφειοκρατία οι τυπικοί κανόνες (τυποκρατία) ορίζουν επακριβώς τις ενέργειες, τις πράξεις, και τις διαδικασίες που πρέπει να περιέλθει η διοίκηση προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι του κράτους. Ο απρόσωπος χαρακτήρας της οργάνωσης με τους κανόνες να εφαρμόζονται αμερόληπτα

<sup>68</sup> Διαδικτυακός τόπος : <http://el.wiktionary.org/wiki/%CE%...%CE%B1>, 2011

<sup>69</sup> Max Weber, Οικονομία και Κοινωνία, Α' τόμος : Κοινωνιολογικές έννοιες, μτφρ-επιμέλεια. Θ. Γκιούρας, εκδόσεις Σαββάλας, 2000.

σε όλες ανεξαιρέτως τις περιπτώσεις αποτελούν τις δικλίδες ασφαλείας του συστήματος απέναντι στη μεροληψία, την ευνοιοκρατία και την κακοδιαχείριση. Οι δημόσιοι υπάλληλοι για τον Weber πρέπει να είναι μόνιμοι και να απολαμβάνουν ένα σταθερό μισθό με όλα τα εργασιακά δικαιώματα λόγω του ότι η μονιμότητα εξασφαλίζει την απρόσκοπτη εκτέλεση των καθηκόντων τους χωρίς υποκειμενικές εκτιμήσεις και εξωτερικές πιέσεις. Η πειθαρχημένη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων εξασφαλίζει τους στόχους του κράτους και την κοινωνική ευταξία. Σημαντική θέση στην έννοια της γραφειοκρατίας κατέχει η «ιεραρχία» που σημαίνει ότι η κάθε θέση-γραφείο στην διοικητική ιεραρχία καταλαμβάνει συγκεκριμένη ξεχωριστή διαβάθμιση με προϊστάμενη και υφιστάμενη αρχή και καθετοποιημένη εξάρτηση. Η ιεραρχική οργάνωση είναι αυστηρή και προάγει την πειθαρχία και τον έλεγχο και παρέχει κίνητρα στους υπαλλήλους να τηρούν τους κανόνες της οργάνωσης δίνοντας δυνατότητα εξέλιξης στη διοικητική ιεραρχία. Ακόμα μια βασική αρχή για το γραφειοκρατικό μοντέλο είναι και ο λεπτομερής, κατακερματισμένος προσδιορισμός των καθηκόντων, ο καταμερισμός της εργασίας δηλαδή, που οδηγεί στην εξειδίκευση των υπαλλήλων, την αύξηση της παραγωγικότητας και τέλος στην ευδιάκριτη λογοδοσία και ανάληψη ευθύνης ή και επαίνου.

Ο Weber θεωρούσε την γραφειοκρατική αντίληψη ως την πλέον αποτελεσματική και δίκαιη μορφή διοίκησης που γνώρισε ποτέ η ανθρωπότητα. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει « η ακρίβεια, η ταχύτητα, η σαφήνεια, η γνώση των αρχείων, η συνέχεια, η διακριτικότητα, η ενότητα, η αυστηρή υποταγή, η μείωση προστριβών και υλικού και προσωπικού κόστους ανέρχονται στο βέλτιστο σημείο στην αυστηρά γραφειοκρατική διοίκηση». Ταυτόχρονα αναφέρεται και σε επιφυλάξεις ως προς τις κοινωνικές της συνέπειες κυρίως σε ότι αφορά την ελευθερία της ανθρωπίνης ύπαρξης. Οι απρόσωποι κανόνες της γραφειοκρατίας αναστέλλουν τον αυθορμητισμό, τη δημιουργικότητα και την ατομική πρωτοβουλία των υπαλλήλων στην καθημερινή εργασία τους.

Τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες του θεωρητικού μοντέλου που πρότεινε ο Weber εμφανίστηκαν πολύ γρήγορα κατά την πρακτική εφαρμογή του στις κοινωνίες των διαφόρων κρατών και έγιναν αντικείμενο



σχολιασμού από διάφορους θεωρητικούς<sup>70</sup>. Έτσι στη πράξη το γραφειοκρατικό μοντέλο<sup>71</sup> έδειξε ότι προκαλεί φαινόμενα τυπολατρίας, απραγίας, και αδιαφορίας από την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων προς τις υποθέσεις των πολιτών και της υπηρεσίας γενικότερα. Οι άνθρωποι που καλούνται να εργαστούν μέσα στο γραφειοκρατικό μοντέλο, στο συγκεκριμένο τόπο, με τα συγκεκριμένα μέσα σε ένα προδιαγεγραμμένο ωράριο ενδιαφέρονται μόνο οι ενέργειες τους να είναι σύμφωνα με τον τύπο ακόμα και αν προδήλως γίνεται φανερό ότι είναι αναποτελεσματικές ή προς τη λάθος κατεύθυνση. Έτσι έχουμε το σύνηθες φαινόμενο των επαναλαμβανόμενων γραφειοκρατικών διατυπώσεων (red tape) με τους πολίτες να ταλαιπωρούνται σε ένα γιγάντιο χαρτοβασίλειο διατυπώσεων, βεβαιώσεων και διαδικασιών και τους δημόσιους φορείς να αποτυγχάνουν να εκπληρώσουν τους σκοπούς και τους στόχους τους, διευκολύνοντας παράλληλα τους πολίτες και την κοινωνία.

Το άλλο στοιχείο του γραφειοκρατικού μοντέλου σύμφωνα με τον Selznick<sup>72</sup>, ο καταμερισμός της εργασίας, στην πράξη οδήγησε στην προβληματική διοίκηση των φορέων λόγω της απομόνωσης των εργαζομένων από την γενικότερη εικόνα λειτουργίας του φορέα και τη μη συμμετοχή τους στους συνολικό τελικό αγαθό. Αυτό οφείλεται στο ότι η καθημερινή δραστηριότητα (έντονα καταμερισμένη) των υπαλλήλων επικεντρώνεται στη διαχείριση μικρών, συγκεκριμένων και κατακερματισμένων διαδικασιών και εμποδίζει τους υπαλλήλους να καταλάβουν το σκοπό των ενεργειών τους ή να κατανοήσουν τα προβλήματα που δημιουργούνται ανάλογα με την περίπτωση και να δράσουν πιο αποτελεσματικά. Ως αποτέλεσμα υπήρξε η δημιουργία άτυπων δομών μέσα στο αυστηρά καθορισμένο σύστημα, οι οποίες αναλάμβαναν να υπερασπίσουν την αυτονομία των ανθρώπινων συντελεστών της παραγωγής.

Οι P. M Blau & M.W Meyer<sup>73</sup> θεωρούν την ιεραρχία, ως ένα παράγοντα αποτυχίας κατά την εφαρμογή του γραφειοκρατικού μοντέλου. Η αυστηρή τήρηση της κάθετης ιεραρχίας, και οι απόλυτοι κανόνες εξέλιξης των

---

<sup>70</sup> Max Weber, «Οικονομία και Κοινωνία», Α' τόμος : Κοινωνιολογικές έννοιες, οπ. αν. παρ., 2000.

<sup>71</sup> Merton R., *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, 1952.

<sup>72</sup> Max Weber, «Οικονομία και Κοινωνία», Α' τόμος : Κοινωνιολογικές έννοιες, οπ. αν. παρ., 2000.

<sup>73</sup> P. M Blau & M.W Meyer, *Bureaucracy in modern society*, Random House, 1971

υπαλλήλων δημιουργούν μία σειρά από αγκυλώσεις στη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, Κατ' αρχήν η τήρηση του πρωτοκόλλου συμπεριφοράς και εργασίας ως ένα προαπαιτούμενο προαγωγής και όχι η επίτευξη των γενικών στόχων του οργανισμού εμποδίζει τα στελέχη να αναπτύξουν συμπεριφορές αποτελεσματικές που να βρίσκουν λύσεις στα σύνθετα και πολυποίκιλα προβλήματα που ανακύπτουν καθημερινά. Αντίθετα ο περιορισμός πρωτοβουλίας και η άμεση εξάρτηση από τις εντολές του προϊστάμενου δημιουργεί υπαλλήλους δύσκαμπτους, αναποτελεσματικούς με συνέπεια ούτε τα αποτελέσματα του φορέα να επιτυγχάνονται ούτε και οι πολίτες να εξυπηρετούνται. Έπειτα η πράξη έδειξε ότι η ανάμειξη της κομματοκρατίας στις δομές και λειτουργίες της γραφειοκρατίας επιτάχυνε τη δυσλειτουργία και την αναποτελεσματικότητα. Ο διορισμός της διοικητικής ιεραρχίας από το κυβερνών κόμμα, άτυπα αλλά καθοριστικά, προάγει την αναξιοκρατία και εμποδίζει την υποκίνηση των άλλων υπαλλήλων αφού αποσυνδέει την σχέση απόδοσης – εξέλιξης στην ιεραρχία.

Η εξέλιξη της ιστορίας των σύγχρονων κρατών σε όλο τον κόσμο έδειξε ότι οι αρχές και το σύστημα διοίκησης του Weber αποτέλεσε μία κοινωνική αναγκαιότητα παρά τα αρνητικά στοιχεία και την αναποτελεσματικότητα της γραφειοκρατίας να ανταποκριθεί επακριβώς στις ανάγκες και τις απαιτήσεις των πολιτών. Η γραφειοκρατία για τους μεταβεμπεριανούς σχολιαστές παραμένει απαραίτητο εργαλείο για την επιβίωση των σύγχρονων κρατών, δεδομένης της μαζικής κλίμακας και της πολυπλοκότητας των κοινωνιών. Το ερώτημα για τον Γκιούρα<sup>74</sup> που αντιμετωπίζει κάθε σύγχρονη κοινωνία δεν αφορά τη «διατήρηση ή την κατάργηση της γραφειοκρατίας, αλλά τις οργανωτικές προσαρμογές ή μεταρρυθμίσεις στις οποίες πρέπει να προβούν οι σύγχρονες οργανώσεις προκειμένου να υπερκερασθούν οι όποιες δυσλειτουργικές ή αναποτελεσματικές όψεις και ενέργειες της γραφειοκρατικής διοίκησης». Με άλλα λόγια στο μέτρο που η γραφειοκρατία δεν τίθεται σε αμφισβήτηση οι προσπάθειες πρέπει να επικεντρωθούν στο πώς αυτός ο μηχανισμός μπορεί να γίνει πιο ποιοτικός και αποτελεσματικός.

---

<sup>74</sup> Max Weber, *Οικονομία και Κοινωνία, Α' τόμος : Κοινωνιολογικές έννοιες, μτφρ-επιμέλεια. Θ. Γκιούρας, οπ. αν, παρ., 2000. (σελ 69)*

Τα τελευταία χρόνια για τον Μιχαλόπουλο<sup>75</sup> καταγράφεται ένα «έλλειμμα προσαρμογής» το οποίο μεταφράζεται ως το χάσμα ή το κενό ανάμεσα στις ατομικές και κοινωνικές ανάγκες και στις δημόσιες οργανώσεις που οφείλεται στο γεγονός ότι οι δημόσιες υπηρεσίες είναι σχεδιασμένες (Weber) για την περίοδο της βιομηχανικής παραγωγής. Κατά προέκταση ενώ ο δημόσιος τομέας είναι υποχρεωμένος να λειτουργεί σε συνθήκες αβεβαιότητας, ποικιλίας και συνθετότητας προβλημάτων, ετερογένειας, αστάθειας και ταχύτατων αλλαγών, είναι δομημένος με αρμοδιότητες της περιόδου που χαρακτηρίζονταν από ομοιογένεια, σταθερότητα και απουσία αλλαγών.

Η συμβολή της γραφειοκρατίας στο σύγχρονο κράτος για τον Φαναριώτη<sup>76</sup> είναι σημαντική διότι μπορεί να εισηγηθεί τα απαραίτητα μέτρα σε ότι αφορά την προστασία του περιβάλλοντος, την άρση των ανισοτήτων που προκύπτουν από τις επιπτώσεις της ελεύθερης οικονομίας και του ανταγωνισμού και τέλος την ισόρροπη ανάπτυξη της οικονομίας της χώρας. Η ραγδαία ανάπτυξη των εργαλείων ΤΠΕ δημιουργούν ένα διαφορετικό πλαίσιο λειτουργίας της γραφειοκρατίας. Χρόνιες αδυναμίες του συστήματος βελτιώνονται με τις ευκολίες και τις δυνατότητες της τεχνολογίας και της πληροφορικής κάνοντας πιο αποτελεσματική την άσκηση της δημόσιας διοίκησης. Τέλος για τον Φαναριώτη η γραφειοκρατία πρέπει να εξελιχθεί σε ένα σύγχρονο τεχνοκρατικό μηχανισμό που να ανταποκρίνεται ικανοποιητικά στα πολλαπλά προβλήματα που δημιουργούν οι νέες εξελίξεις. Αυτό συνεπάγεται για τον ανωτέρω θεμελιώδης αλλαγή των οργανωτικών δομών, νέα συστήματα λήψης αποφάσεων και αλλαγή της νοοτροπίας με ιδιαίτερη έμφαση στον ανθρώπινο παράγοντα και προσήλωση στην αξιοκρατία, την αίσθηση του καθήκοντος και της συνολικής κοινωνικής ευθύνης. Η σύγχρονη γραφειοκρατία προϋποθέτει την πλήρη αποδέσμευση της από τον ασφυκτικό εναγκαλισμό της πολιτικής εξουσίας και της κομματοκρατίας.

Ολοκληρώνοντας την περιγραφή του γραφειοκρατικού φαινομένου αξίζει να τονισθεί ότι για τον Μιχαλόπουλο η μετεξέλιξη του γραφειοκρατικού συστήματος διοίκησης αποτελεί δρόμο ανάπτυξης και εκσυγχρονισμού.

---

<sup>75</sup> Ν. Μιχαλόπουλος, *Οργανωτικός σχεδιασμός στο πλαίσιο της θεωρίας των οργανώσεων*, Σάκκουλας, Αθήνα, 1994.

<sup>76</sup> Π. Φαναριώτης, *Δημόσια διοίκηση, αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση*, εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα, 1999. (σελ. 97-146).

Τονίζει ότι το γραφειοκρατικό κράτος έχει ολοκληρώσει τον κύκλο ζωής του, από τις αρχές του αιώνα συνεισφέροντας μεταπολεμικά στην οικονομική ανοικοδόμηση και αποτελώντας το μοναδικό μέσο προγραμματισμού και διανομής αγαθών και υπηρεσιών κοινωνικής φύσης σε ιδιαίτερα δύσκολες συνθήκες για το ελληνικό κράτος. Οι συνθήκες όμως άλλαξαν και το παιχνίδι της ανάπτυξης παίζεται με διαφορετικούς κανόνες. Το γραφειοκρατικό κράτος έχει γίνει αναποτελεσματικό, σπάταλο, αργόσυρτο και δυσκίνητο που δεν μετρά τα αποτελέσματά του.

## **4.2. Δυσκολίες στην Πολιτική Απλούστευσης στην Ελλάδα**

Τα νέα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά δεδομένα διαφοροποίησαν τους παγκόσμιους όρους του παιχνιδιού και παράλληλα τις απαιτήσεις και τα προαπαιτούμενα για μία αποτελεσματική διοίκηση. Τα μικρά βήματα βελτίωσης δεν είναι πλέον αρκετά καθώς οι εξελίξεις τρέχουν και η Ελλάδα βρίσκεται σε δυσάρεστη θέση λόγω των δημοσιονομικών της προβλημάτων. Οι πολίτες και η πολιτική ηγεσία το αντιλαμβάνονται ολοένα και περισσότερο. Παρ' όλα αυτά στην Ελλάδα η πολιτική εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα η πολιτική της απλούστευσης των διαδικασιών αποτελεί ένα επίπονο εγχείρημα λόγω των διαχρονικών δυσλειτουργιών του κράτους και της ιδιάζουσας κουλτούρας. Το πλαίσιο εφαρμογής της υπολείπεται σημαντικά της ανάγκης άμεσης εφαρμογής της. Η τεχνολογία ενώ θα έπρεπε να έχει λύσει πλέον τα προβλήματα βλέπουμε να έχει βοηθήσει μεν στην βελτίωση των διαδικασιών και στη μείωση της ταλαιπωρίας του πολίτη αλλά συνολικά να μην έχει οδηγήσει στην αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης.

Σύμφωνα με τον Καρκατσούλη<sup>77</sup> η πολιτική απλοποίησης των διαδικασιών έχει εγκλωβιστεί τα τελευταία χρόνια σε ένα νομικό φορμαλισμό και επικεντρώνεται στη νομική μορφή που μπορεί να λάβει ο ανασχεδιασμός των διαδικασιών. Η εμμονή των δημοσίων υπηρεσιών σε διαδικασίες που εκ των πραγμάτων είναι δυσλειτουργικές και απίστευτα γραφειοκρατικές δημιουργεί εξαιρετικό πρόβλημα στην αποδοτικότητα των εργαζομένων και δεν αφήνει περιθώρια βελτίωσης. Από την άλλη οι επιμέρους φορείς είναι

---

<sup>77</sup>Καρκατσούλης Παναγιώτης, *Οικονομικό Περιοδικό για τον Δημόσιο Τομέα, Η απλούστευση των διαδικασιών ως δημόσια πολιτική*, τεύχος 207, Μάιος 2004.

διστακτικοί να αναλάβουν την πρωτοβουλία για ένα ένα εκ βάθρων ανασχεδιασμό των διαδικασιών τους ή έστω για μία πολιτική βελτίωσης λόγω της γενικότερης τάσης αδράνειας που επικρατεί και της τυπολατρίας. Η λύση πρέπει να επικεντρωθεί στην αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου που επιτρέπει τις αλλαγές στις διοικητικές διαδικασίες με έμφαση την απλούστευση και την αποτελεσματικότητα.

Η προσπάθεια απλούστευσης των διαδικασιών για τον Καρκατσούλη αντικρούεται ακόμα και από αυτούς που θεωρητικά αφορά. Αυτό σημαίνει ότι η ανάπτυξη πολύπλοκων και άτυπων μηχανισμών συνεχίζει να υφίσταται. Επιπλέον η πολιτική απλούστευσης δεν συνδέεται με μία συνολική πολιτική διασφάλισης της ποιότητας των ρυθμίσεων ενώ αντίθετα γίνεται εμπειρικά και αποσπασματικά. Πολλές φορές ενώ κάτι απλοποιείται επανέρχεται ξανά στο προσκήνιο με Προεδρικό Διάταγμα ή Υπουργική Απόφαση πιο πολύπλοκο από ότι ήταν προηγουμένως. Η δυνατότητα πολλών νόμων για την απλούστευση να εξαιρούν διαδικασίες συγκεκριμένων φορέων, άλλοτε δικαιολογημένα και άλλοτε όχι, οδηγεί σε καταστρατήγηση των νέων νομοθετικών πρωτοβουλιών. Τέλος η αποσπασματική εκμετάλλευση της πληροφοριακής τεχνολογίας από το δημόσιο αποτελεί τροχοπέδη εφαρμογής μίας συνολικής πολιτικής. Είναι γνωστό ότι τα εκάστοτε Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα δεν συνεργάζονται πλήρως και θεσμικά κάτω από μία αρχή με γνώμονα την διαλειτουργικότητα, αλλά διάσπαρτα και ex post προσπαθούν να λύσουν τα προβλήματα που παρουσιάζονται. Το αρνητικό στοιχείο είναι ότι καταβάλλονται πολυέξοδες προσπάθειες να προσαρμοστεί η τεχνολογία και τα πληροφοριακά συστήματα στο βαρύ, πολύπλοκο γραφειοκρατικό καθεστώς χωρίς να προηγηθεί ο ανασχεδιασμός των διαδικασιών που θα προετοίμαζε το έδαφος για μία αποτελεσματική αλλαγή της μορφής και της λειτουργίας ενός δημόσιου οργανισμού.

Σύμφωνα με τον κατωτέρω πίνακα η Ελλάδα παρουσιάζει μία πολιτική απλούστευσης διαδικασιών, με κεντρικό συντονιστή το τέως Υπουργείο Εσωτερικών, νυν Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης<sup>78</sup>, ενώ δεν υπάρχει κάποιος ξεχωριστός φορέας που να

---

<sup>78</sup> Π.Δ 65/2011 (ΦΕΚ 147/Α/27-6-2011). Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης αποτελεί την μετεξέλιξη της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε επίπεδο Υπουργείου και την ανασύσταση του τέως Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης. Στο Υπουργείο αυτό εντάσσονται τα ΚΕΠ, το

αναλαμβάνει την ευθύνη και το συντονισμό της προσπάθειας. Τέλος το γραφείο του πρωθυπουργού δεν έχει ενεργό ανάμιξη παρά μόνο την ευρύτερη πολιτική υποστήριξη του εγχειρήματος.

**Πίνακας 3:** Συγκριτικός πίνακας από της χώρες της ΕΕ (κύκλος 15) που εφαρμόζουν πολιτική απλούστευσης διαδικασιών

	ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗΣ		ΑΡΜΟΔΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑ		
	Υπάρχει	Δεν υπάρχει	Γραφείο Πρωθυπουργού	Τομεακά Υπουργεία	Ειδικές Υπηρεσίες
ΑΥΣΤΡΙΑ	1			1	
ΒΕΛΓΙΟ	1		1	1	
ΔΑΝΙΑ	1			1	
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ		1		1	
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	1			1	
ΕΛΛΑΔΑ	1			1	
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ		1			
ΙΡΛΑΝΔΙΑ		1		1	
ΙΤΑΛΙΑ	1		1		
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	1			1	
ΙΣΠΑΝΙΑ	1			1	
ΣΟΥΗΔΙΑ		1		1	
ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ	1			1	

**Πηγή:** Hellenic Presidency of the European Union, Ad Hoc of Experts on better regulation, Report to the Ministers responsible for public administration on the progress of the implementations of the Mandelkern Report's Action Plan on Better Regulation, Ministry of Interior, Public Administration and Decentralization, Athens-Rhodes, 2003. Διαθέσιμο στο [www.inerpost.gr/attached/KARKATSOULIS\\_BACKGROUND\\_READING.pdf](http://www.inerpost.gr/attached/KARKATSOULIS_BACKGROUND_READING.pdf)<sup>79</sup>

### 4.3 Η Απλούστευση των Διαδικασιών Μέσα στην Ελληνική Νομοθεσία

Στο «ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α» γίνεται συνοπτική παρουσίαση των νόμων που εισήγαγαν την έννοια και την πολιτική της απλούστευσης των διαδικασιών στην Ελλάδα από τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Αξίζει να σημειωθεί ότι η ανάγκη για εκσυγχρονισμό του κράτους ξεκινάει από παλαιότερα (Έκθεση Βαρβαρέζου στις αρχές της δεκαετίας του '50, G. Langrod στα μέσα του '60 ) αλλά από τη δεκαετία του '80 γίνονται τα πρώτα μεγάλα βήματα εκσυγχρονισμού και μηχανογράφησης των διοικητικών

Εθνικό Τυπογραφείο, η ΕΥΣΣΕΑΠ, το ΕΚΔΔΑ, ο ΑΣΕΠ κα. Πλέον στην εργασία όπου γίνεται λόγος για Υπουργείο Εσωτερικών νοείται το νυν Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης.

<sup>79</sup>Καρκατσούλης Π., Το κράτος σε μετάβαση: Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη διακυβέρνηση, εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, 2004.

διαδικασιών. Η αναφορά των νόμων είναι ενδεικτική και δεν περιλαμβάνει όλη τη νομοθετική πρωτοβουλία αλλά δείχνει καθαρά την ακολουθητέα πολιτική.

**Μέρος Δεύτερο**  
**Έρευνα - Παρατήρηση**



## **5. Η Απλούστευση των Διαδικασιών Μέσα από Παραδείγματα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης**

### **Εισαγωγή**

Η θεωρητική ανάλυση της απλούστευσης των διαδικασιών αποτελεί την «αναγκαία» συνθήκη για την επιτυχία του προγράμματος εκσυγχρονισμού. Την «ικανή» όμως συνθήκη για την πραγματική επανίδρυση του κράτους αποτελεί η εφαρμογή των θεωρητικών πολιτικών και μεθόδων απλούστευσης στην δομή και καθημερινή λειτουργία της διοίκησης με άμεσο αντίκτυπο την εξυπηρέτηση του πολίτη και των επιχειρήσεων. Παρακάτω παρουσιάζονται αναλυτικά δράσεις – σημαίες στην δημόσια διοίκηση που σηματοδότησαν και ενσάρκωσαν την έννοια της απλούστευσης των διαδικασιών στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

### **5.1. Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π) - Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης «ΕΡΜΗΣ» - Γενικό Εμπορικό Μητρώο «Γ.Ε.ΜΗ»**

#### **5.1.1. Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)**

Η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα και η απουσία μίας ενιαίας γραμμής για την διεκπεραίωση των διαδικασιών αποτελούσε ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα του ελληνικού κράτους. Η δημιουργία ενός φορέα άμεσης εξυπηρέτησης του πολίτη αποτελούσε μία συνεχή απαίτηση για πολλά χρόνια. Η έννοια της «Υπηρεσίας Μίας Στάσης-one stop shop» στη δημόσια διοίκηση κυριαρχούσε στην οργάνωση πολλών αναπτυγμένων κρατών και αποτελούσε αξιόλογο παράδειγμα για το ελληνικό κράτος. Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)<sup>80</sup> δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων «Κοινωνία της Πληροφορίας», «Πολιτεία» και «Αστερίας» με σκοπό να αποτελέσουν ένα εθνικό δίκτυο υπηρεσιών μίας στάσης. Έτσι με τον Νόμο 3013/2002 η Ελληνική Πολιτεία δημιούργησε τα Κέντρα Εξυπηρέτησης

---

<sup>80</sup> Διαδικτυακός τόπος [www.gspa.gr](http://www.gspa.gr), & [www.kep.gov.gr](http://www.kep.gov.gr)

Πολιτών (ΚΕΠ). Η αποστολή των κέντρων αυτών σύμφωνα με τον ιδρυτικό τους νόμο<sup>81</sup> είναι:

- i. Η ενημέρωση και η πληροφόρηση των πολιτών για τις ενέργειες που απαιτούνται για τις διάφορες διοικητικές διαδικασίες.
- ii. Παραλαβή αιτήσεων πολιτών για μία σειρά από διοικητικές πράξεις.
- iii. Έλεγχος της πληρότητας των αιτήσεων των πολιτών και αναζήτηση διαφόρων δικαιολογητικών από τις αρμόδιες υπηρεσίες.
- iv. Διαβίβαση των φακέλων στις αρμόδιες υπηρεσίες για την διεκπεραίωση των υποθέσεων.
- v. Επικύρωση διοικητικών εγγράφων.
- vi. Θεώρηση του γνησίου υπογραφής.
- vii. Χορήγηση παραβόλων, Υπεύθυνων Δηλώσεων.
- viii. Χορήγηση φορολογικής ενημερότητας.

Με την λειτουργία των ΚΕΠ οι φορείς της διοίκησης αποφασίζουν πλέον συντονισμένα να τυποποιήσουν τις διοικητικές διαδικασίες. Βάσει του ιδρυτικού νόμου, με Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΥΠΕΣ & αρμόδιων Υπουργείων) που εκδίδεται, καθορίζονται οι διαδικασίες, τα έντυπα και τα δικαιολογητικά που είναι απαραίτητα για κάθε διαδικασία, ο χρόνος ανταπόκρισης στο αίτημα καθώς και όλες οι απαραίτητες προϋποθέσεις που είναι απαραίτητες για τη διενέργεια μίας πράξης από τα ΚΕΠ. Οι διαδικασίες που υποστηρίζονται είναι ενιαίες και ομοιόμορφες για όλα τα ΚΕΠ της χώρας (υπολογίζεται ότι οι πιστοποιημένες διαδικασίες ξεπερνούν τις 1000). Επιπλέον οι διαδικασίες έχουν την ίδια δομή (έντυπα, δικαιολογητικά, χρόνος διεκπεραίωσης κτλ.) είτε ο πολίτης απευθύνεται στα ΚΕΠ είτε στην αρμόδια υπηρεσία. Είναι πολύ σημαντικό να υπάρχει μία πολιτική τυποποίησης των διοικητικών διαδικασιών που να εφαρμόζεται από όλους τους φορείς. Δυστυχώς παλαιότερα παρουσιαζόταν έντονα το φαινόμενο για την ίδια διαδικασία ακόμα και στον ίδιο φορέα να εφαρμόζονται διαφορετικές τακτικές εξυπηρέτησης ανάλογα με το γραφείο της ίδιας υπηρεσίας ανά την χώρα. Η αρχή της ενοποίησης των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, η αρχή της ισότητας των πολιτών και η αρχή της

---

<sup>81</sup> Ν. 3013/2002 (ΦΕΚ 102/Α/01-05-2002) «Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις».

αποτελεσματικότητας επιβάλουν ένα σταθερό πλαίσιο κανόνων και ρυθμιστικού πλαισίου για την δημόσια πολιτική.

Η συνεχή αναθεώρηση και ο εμπλουτισμός της βάσης πληροφοριών των ΚΕΠ σχετικά με τις διοικητικές διαδικασίες αποτελεί μία απαραίτητη ενέργεια διατήρησης της αξιοπιστίας των πληροφοριών που τα ΚΕΠ παρουσιάζουν στο κοινό. Ο ιδρυτικός νόμος αναθέτει την ευθύνη, τον συντονισμό και την λειτουργία των ΚΕΠ καθώς και την παρακολούθηση του διοικητικού χάρτη στην αρμόδια Διεύθυνση του (τέως) Υπουργείου Εσωτερικών – Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης (Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών). Οι επιμέρους Διευθύνσεις των υπουργείων και φορέων του κράτους που έχουν επωμιστεί ανάλογο ρόλο οφείλουν να παρακολουθούν ξεχωριστά η κάθε μία τις αλλαγές που επέρχονται στις διαδικασίες τους και να ενημερώνουν την αρμόδια διεύθυνση του ΥΠΕΣ έτσι ώστε αν πρόκειται μάλιστα και για διαδικασία που ολοκληρώνεται μέσω ΚΕΠ να υπάρχει άμεσα η αντίστοιχη ενημέρωση και ομοιόμορφη προσαρμογή. Με το άρθρο 15 του Ν.3448/2006 ορίζεται ότι «στη Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης συνιστάται Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.), η οποία είναι αρμόδια για την οργάνωση, την εποπτεία, την παρακολούθηση και το συντονισμό της λειτουργίας των ΚΕΠ, με σκοπό την εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας τους και της περαιτέρω ανάπτυξής τους για την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων».

Η ΔΟΛ- ΚΕΠ. αποτελείται από τα ακόλουθα επιμέρους Τμήματα: α) Τμήμα Λειτουργίας των ΚΕΠ β) Επιχειρησιακό Κέντρο ΚΕΠ γ) Τμήμα Πληροφοριακών Συστημάτων ΚΕΠ.

Η πορεία των ΚΕΠ και η εμπιστοσύνη του κοινού στο νέο αυτό θεσμό συνέβαλε στον πολλαπλασιασμό των αρμοδιοτήτων τους τόσο σε γενικά θέματα όσο και ειδικότερα ζητήματα. Τα ΚΕΠ σε όλη την επικράτεια της χώρας προσπαθούν να εξυπηρετήσουν τον πολίτη σε κάθε αίτημα του προς την δημόσια διοίκηση και να λύσουν κάθε πρόβλημα που θα δημιουργηθεί στην πορεία επικοινωνώντας με τους αρμόδιους φορείς. Η βασική ιδέα συμπυκνώνεται στο σύνθημα «διακινούνται τα έγγραφα και όχι οι

πολίτες». Ο πολίτης πλέον δεν είναι αναγκασμένος να μετακινείται προκειμένου να διεκπεραιώσει την υπόθεση του αποτελώντας των μεσάζοντα μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών ούτε είναι υποχρεωμένος να αναζητήσει ο ίδιος τα διάφορα δικαιολογητικά από τις υπηρεσίες.

Η λειτουργία των ΚΕΠ συνδέεται άμεσα με την υποδομή τους σε τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ), στον εξοπλισμό και στην παραγωγική λειτουργία, στην οργάνωση, στην ανανέωση καθώς και στον εμπλουτισμό της υπάρχουσας δημόσιας πληροφορίας σε ψηφιακή μορφή έτσι ώστε να επιτρέπεται η περαιτέρω ταξινόμησή της σε ολοκληρωμένες βάσεις δεδομένων, προσπελάσιμες μέσω διαδικτύου. Η καινοτομία των ΚΕΠ αφορά την αξιοποίηση των τεχνολογιών Internet και των σύγχρονων προσαρμοσμένων λογισμικών και εφαρμογών με σκοπό να αποτελέσουν ένα εκτεταμένο δίκτυο διανομής πληροφοριών και υπηρεσιών. Η πλατφόρμα του «Ερμή» συνδέεται λειτουργικά με την ιστοσελίδα των ΚΕΠ αποτελώντας μία έγκαιρη και έγκυρη πηγή ενημέρωσης.

Η καθιέρωση της Τηλεφωνικής Γραμμής Εξυπηρέτησης του πολίτη «1500» αποτελεί ένα καθοριστικό εργαλείο ποιότητας στην διάθεση των πολιτών. Μέσα από τη γραμμή αυτή παρέχεται η δυνατότητα στους πολίτες να γνωρίσουν και να χρησιμοποιήσουν τις δυνατότητες της τηλεφωνικής συναλλαγής με το Δημόσιο. Με χρέωση μίας αστικής μονάδας και πανελλήνιο αριθμό κλήσης (1500), μέσω συστήματος IVR (interactive voice response) δηλ. φωνητική πύλη, ο πολίτης μπορεί να ενημερωθεί και να ζητήσει πληροφορίες και κατευθύνσεις για την διεκπεραίωση του αιτήματός του. Διεκπεραιώνονται τηλεφωνικά συγκεκριμένες πιστοποιημένες διαδικασίες των Κ.Ε.Π., οι οποίες δεν απαιτούν δικαιολογητικά από πλευράς του πολίτη ή των επιχειρήσεων ή απαιτούν δικαιολογητικά που μπορούν να αναζητηθούν αυτεπάγγελτα υπηρεσιακώς. Οι συναλλαγές αυτές ολοκληρώνονται είτε μέσω Web Services που λειτουργούν σε φορείς της Δημόσιας Διοίκησης είτε με την επιλογή της παραλαβής του πιστοποιητικού από το ΚΕΠ της αρεσκείας του πολίτη. Μάλιστα κατά την αίτηση ο πολίτης μπορεί και να δηλώσει τον αριθμό του κινητού τηλεφώνου και όταν η διαδικασία ολοκληρωθεί να του αποσταλεί SMS για την παραλαβή της βεβαίωσης από το ΚΕΠ που δήλωσε αρχικά

στην αίτηση του.<sup>82</sup> (λόγω έλλειψης κονδυλίων η δυνατότητα αυτή δεν ισχύει προσωρινά).

**Εικόνα 8:** Μέρος από την αφίσα του Υπουργείου Εσωτερικών που αναρτήθηκε στις Δημόσιες Υπηρεσίες και αφορά τη δυνατότητα που παρέχεται στους πολίτες να έχουν πρόσβαση σε άμεση και έγκυρη διοικητική πληροφόρηση και να υποβάλουν ηλεκτρονικά αιτήσεις για την έκδοση πιστοποιητικών, τα οποία στη συνέχεια παραλαμβάνουν από το ΚΕΠ της επιλογής τους, μέσω της ηλεκτρονικής πύλης των ΚΕΠ: [www.kep.gov.gr](http://www.kep.gov.gr)

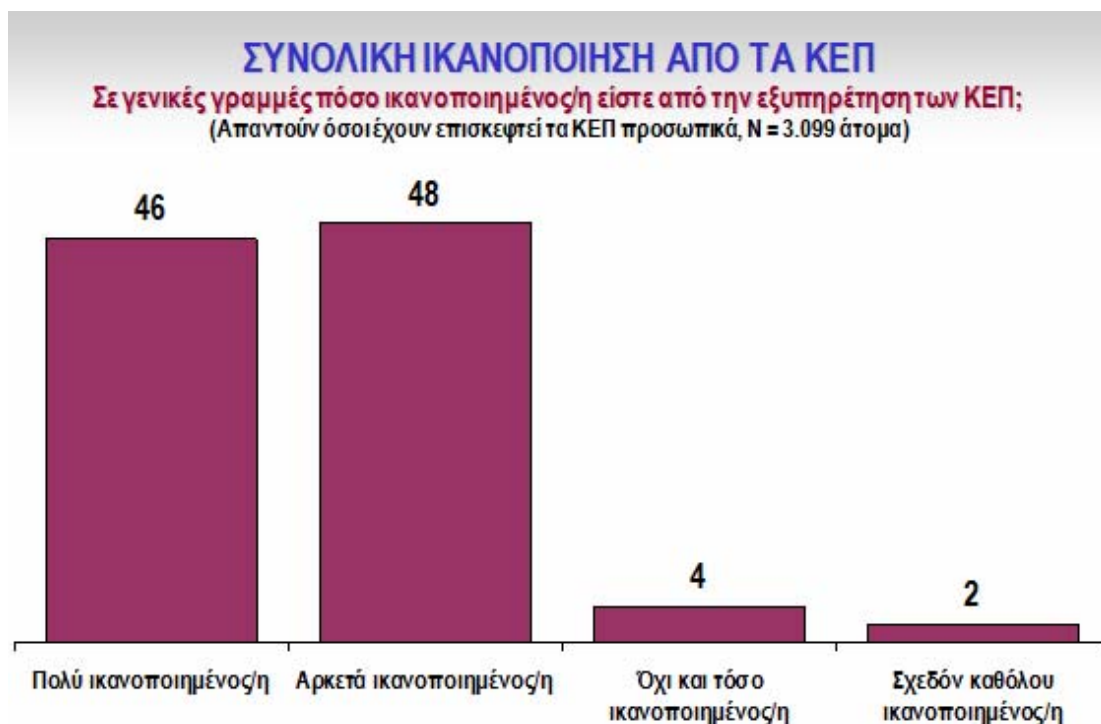


**Πηγή:** Διαδικτυακός τόπος Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης; [www.gspa.gr](http://www.gspa.gr), 2011.

Οι απλουστευμένες διαδικασίες που εφαρμόζονται στα ΚΕΠ επικεντρώνονται στην αναβάθμιση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων (Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση). Η εξοικονόμηση κόστους από οικονομίες κλίμακας, η άμεση, έγκαιρη και γεωγραφικά ανεξάρτητη πληροφόρηση και το πλεονέκτημα της αμφίδρομης πληροφόρησης, συμβάλουν ουσιαστικά στη μείωση του χρόνου παροχής ολοκληρωμένων υπηρεσιών και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής. Σε όλη τη επικράτεια λειτουργούν 1100 ΚΕΠ<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> Στα πλαίσια της εργασίας έγινε προσπάθεια να αποτυπωθεί η υπηρεσία τηλεφωνικής εξυπηρέτησης των ΚΕΠ. Δυστυχώς κατά το διάστημα τέλη Ιουλίου - Αυγούστου η υπηρεσία δεν ήταν διαθέσιμη. Σύμφωνα με πληροφορίες υπαλλήλων των ΚΕΠ η τηλεφωνική εξυπηρέτηση σταμάτησε να λειτουργεί ελλείψει κονδυλίων. Το ίδιο συμβαίνει και με την αποστολή SMS για την ειδοποίηση παραλαβής των βεβαιώσεων από τα ΚΕΠ.

<sup>83</sup> Διαδικτυακός τόπος [www.ermis.gov.gr](http://www.ermis.gov.gr).

**Εικόνα 9:** Διάγραμμα ικανοποίησης από τα ΚΕΠ

**Πηγή:** Ποσοτική έρευνα για τη Χρήση Διοικητικών Υπηρεσιών και την Αναγνωρισιμότητα / Ικανοποίηση από τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), με τηλεφωνικές συνεντεύξεις στα νοικοκυριά των ερωτημένων και χρήση δομημένου ερωτηματολογίου από την εταιρεία Ινστιτούτου VPRC για λογαριασμό του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης-Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το 2005. Διαθέσιμο στο [www.gsra.gr](http://www.gsra.gr)

Σύμφωνα με έρευνα του ΥΠΕΣ<sup>84</sup> τα ΚΕΠ αποτελούν ένα επιτυχημένο θεσμό, που απολαμβάνει σήμερα την καθολική αποδοχή των ελλήνων πολιτών λόγω της αποτελεσματικής και ταχύτατης εξυπηρέτησης μιας σειράς συναλλαγών με το κράτος και το δημόσιο διοικητικό σύστημα. Τόσο ο γενικός Δείκτης Ικανοποίησης όσο και οι επιμέρους θεματικοί δείκτες ικανοποίησης κατέγραψαν υψηλά θετικά ποσοστά. Πιο αναλυτικά:

- Η ικανοποίηση από την ταχύτητα εξυπηρέτησης από τα ΚΕΠ ανήλθε αθροιστικά το 92% (Πολύ ικανοποιημένοι 49%, αρκετά ικανοποιημένοι 43%).
- Η ικανοποίηση από την ταχύτητα παραλαβής των πιστοποιητικών/εγγράφων που ζητήθηκαν από τα ΚΕΠ έφτασε

<sup>84</sup> Ποσοτική έρευνα για τη Χρήση Διοικητικών Υπηρεσιών και την Αναγνωρισιμότητα / Ικανοποίηση από τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), με τηλεφωνικές συνεντεύξεις στα νοικοκυριά των ερωτημένων και χρήση δομημένου ερωτηματολογίου από την εταιρεία Ινστιτούτο VPRC για λογαριασμό του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλ.. Διακυβέρνησης. το 2005. Διαθέσιμο στο [www.gsra.gr](http://www.gsra.gr).

αθροιστικά το 85% (Πολύ ικανοποιημένοι 46%, αρκετά ικανοποιημένοι 39%).

- Η ικανοποίηση από τις πληροφορίες που άντλησαν από τα ΚΕΠ (σαφήνεια οδηγιών, έγκυρη και πλήρη πληροφόρηση) έφτασε το 90% (Πολύ ικανοποιημένοι 50%, αρκετά ικανοποιημένοι 40%).
- Η ικανοποίηση από την εξυπηρέτηση των υπαλλήλων των ΚΕΠ έφτασε το 93%(Πολύ ικανοποιημένοι 59%, αρκετά ικανοποιημένοι 34%).
- Η ικανοποίηση από τις ώρες λειτουργίας των ΚΕΠ έφτασε το 77% (Πολύ ικανοποιημένοι 41%, αρκετά ικανοποιημένοι 36%).
- Η ικανοποίηση από τον τεχνικό εξοπλισμό και την χωροθεσία των ΚΕΠ καταγράφηκε στο 86% (Πολύ ικανοποιημένοι 42%, αρκετά ικανοποιημένοι 44%).
- Η ικανοποίηση από την ευκολία πρόσβασης στα ΚΕΠ (εγγύτητα στη γειτονιά /εργασία, γεωγραφική διασπορά) καταγράφηκε στο 91% (Πολύ ικανοποιημένοι 56%, αρκετά ικανοποιημένοι 35%).
- Η ικανοποίηση από τη σαφήνεια και την απλότητα των εγγράφων που χρησιμοποιούνται στα ΚΕΠ έφτασε το 84% (Πολύ ικανοποιημένοι 40%, αρκετά ικανοποιημένοι 44%).
- Τέλος, η ικανοποίηση από τον αριθμό των διοικητικών διαδικασιών που διενεργούνται από τα ΚΕΠ φτάνει το 66% (Πολύ ικανοποιημένοι 26%, αρκετά ικανοποιημένοι 40%).

Παρά τα προβλήματα<sup>85</sup> που οφείλονται τόσο στην έλλειψη ενός ανασχεδιασμένου και διοικητικά απλοποιημένου πλαισίου της δημόσιας διοίκησης γενικότερα, την έλλειψη προσωπικού των ΚΕΠ και τις αδυναμίες του υπάρχοντος πληροφοριακού συστήματος (προβλήματα όσον αφορά την ηλεκτρονική υπογραφή – επέκταση των ψηφιακών πιστοποιητικών, υποχρεωτική φυσική παρουσία του πολίτη στα ΚΕΠ για πολλές διαδικασίες), η παρουσία των ΚΕΠ θεωρείται επιτυχημένη. Για τον

---

<sup>85</sup> Ενδιαφέρον παρουσιάζει ο διάλογος πολιτών – υπαλλήλων ΚΕΠ στην επίσημη σελίδα της δημόσιας διαβούλευσης για τον νόμο του «Καλλικράτη» όπου αναπτύσσονται τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο θεσμός των ΚΕΠ. [www.opengov.gr/types/?p=403#comments](http://www.opengov.gr/types/?p=403#comments).

Καρκατσούλη<sup>86</sup> ο θεσμός των ΚΕΠ αποτελεί την πιο δημοφιλή μεταρρύθμιση της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης παρά τα προβλήματα που αντιμετωπίζει και μπορούν συνοπτικά να αναφερθούν ως κατωτέρω:

- Η ίδρυση των ΚΕΠ αποτέλεσε ένα βήμα προς την «ποιότητα» χωρίς να συνοδευτεί από λειτουργικές και οργανωτικές απλουστεύσεις των μηχανισμών νομοθέτησης και παραγωγής διοικητικών κανόνων οι οποίες αποτελούν την πηγή της γραφειοκρατίας.
- Η έλλειψη ενός κατάλληλου θεσμικού πλαισίου που θα προσφέρει όλες εκείνες τις εγγυήσεις ασφάλειας προκειμένου να υπάρξει μια μεταστροφή της συμπεριφοράς του πολίτη απέναντι στο κράτος και παράλληλα των δημοσίων υπαλλήλων μεταξύ τους.
- Το δίκτυο καταστημάτων των ΚΕΠ πανελλήνια είναι δυσκίνητο, απαιτεί μεγάλα χρηματικά ποσά για την λειτουργία του (τα οποία είναι σαφώς μικρότερα από άλλες άσκοπες κρατικές δαπάνες που τίποτα δεν προσφέρουν στην κοινωνία) και τέλος είναι δύσκολο να διοικηθεί είτε σε κεντρικό επίπεδο είτε αποκεντρωμένα.
- Το ηλεκτρονικό δίκτυο των ΚΕΠ δεν ανταποκρίνεται πλήρως στις υπάρχουσες προσδοκίες των πολιτών λόγω των γενικότερων προβλημάτων ηλεκτρονικής διοίκησης του κράτους και της απουσίας διαλειτουργικότητας των ΟΠΣ των κρίσιμων δημοσίων υπηρεσιών.
- Η πολύπλοκη δομή διοίκησης των ΚΕΠ στην οποία συμμετέχει το Υπουργείο Εσωτερικών (ΓΓΔΔ και ΗΔ), το Υπουργείο Οικονομικών, οι διαχειριστικές αρχές των ευρωπαϊκών προγραμμάτων, τεχνικοί σύμβουλοι και τέλος οι δομές διοίκησης και λειτουργίας των ΟΤΑ δημιουργούν προβλήματα συντονισμού και αποτελεσματικότητας.
- Η στελέχωση των ΚΕΠ με συμβασιούχους δημιουργεί επιπλέον λειτουργικά προβλήματα στο δίκτυο. Η ανομοιογένεια των υπαλλήλων των ΚΕΠ (μόνιμοι, συμβασιούχοι, με παροχή υπηρεσιών «μπλοκάκια») έχει ως αποτέλεσμα την έλλειψη μίας ενιαίας κουλτούρας και τη μη αξιοποίηση της εμπειρίας και της γνώσης των ήδη υπηρετούντων συμβασιούχων υπαλλήλων. (λόγω της δημοσιονομικής στενότητας πλέον οι συμβάσεις εργασίας έχουν περιοριστεί ή εξαλειφτεί σε

---

<sup>86</sup> Καρκατσούλης Παναγιώτης, *Οικονομικό Περιοδικό για το Δημόσιο Τομέα, Η ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών ως δημόσια πολιτική, τεύχος 208, Ιούνιος 2004.*



κάποιους τομείς του δημόσιου τομέα με αποτέλεσμα σε κάποιες δομές να παρουσιάζεται ουσιαστική έλλειψη προσωπικού)

Αξίζει τέλος να αναφέρουμε ότι πέρα από τον πολίτη υπάρχουν και οι επιχειρήσεις ως μία νομική έννοια που εμπλέκονται και αυτές με την σειρά τους στη οικονομική και κοινωνική ζωή. Στις μέρες μας υπάρχει διάχυτη η απόφαση να περιοριστεί η γραφειοκρατία απέναντι στις επιχειρήσεις και να δημιουργηθεί ευνοϊκό επενδυτικό κλίμα σε μια εξαιρετικά δύσκολη οικονομική συγκυρία. Προς αυτή την κατεύθυνση δημιουργούνται τα Ενιαία Κέντρα Εξυπηρέτησης (ΕΚΕ) (βλέπε σχετικό νόμο -ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α) με σκοπό την ποιοτική, άμεση και έγκυρη εξυπηρέτηση των επιχειρήσεων στις συναλλαγές τους με το δημόσιο<sup>87</sup> σύμφωνα με την 123/2006 Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### **5.1.2. Διαδικτυακή Πύλη “ΕΡΜΗΣ”**

Ο διαδικτυακός τόπος «Ερμής»<sup>88</sup> αποτελεί την ενιαία κυβερνητική διαδικτυακή πύλη της δημόσιας διοίκησης για την παροχή πληροφοριών σε πολίτες και επιχειρήσεις και την ασφαλή διεκπεραίωση ηλεκτρονικών υπηρεσιών από ένα κεντρικό σημείο (e-Government Portal). Ο «Ερμής» αποσκοπεί στο γενικότερο εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και στην παροχή υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας προς τον πολίτη αποτελώντας ένα «ηλεκτρονικό πολυκατάστημα». Μέσα από ένα κεντρικό σημείο προσφέρεται ολοκληρωμένη ενημέρωση στους πολίτες και τις επιχειρήσεις σχετικά με όλες τις συναλλαγές τους με το δημόσιο (φυσικές ή ηλεκτρονικές), καθώς και επιλεγμένες υπηρεσίες ηλεκτρονικών συναλλαγών μέσω των οποίων ο κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί ηλεκτρονικά πλέον να εξυπηρετηθεί από την Δημόσια Διοίκηση.

Ο «Ερμής» σύμφωνα με την επίσημη ιστοσελίδα κινείται σε τρεις βασικούς άξονες που αφορούν:

- την ολοκληρωμένη έγκυρη παροχή πληροφοριών για το μεγαλύτερο πλήθος των διοικητικών διαδικασιών.
- τη διαλειτουργικότητα των εθνικών Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων.

<sup>87</sup> Διαδικτυακός τόπος [www.tovima.gr](http://www.tovima.gr), «50 νέα ΚΕΠ για εξυπηρέτηση επιχειρήσεων και νέες επενδύσεις», 31-12-2010.

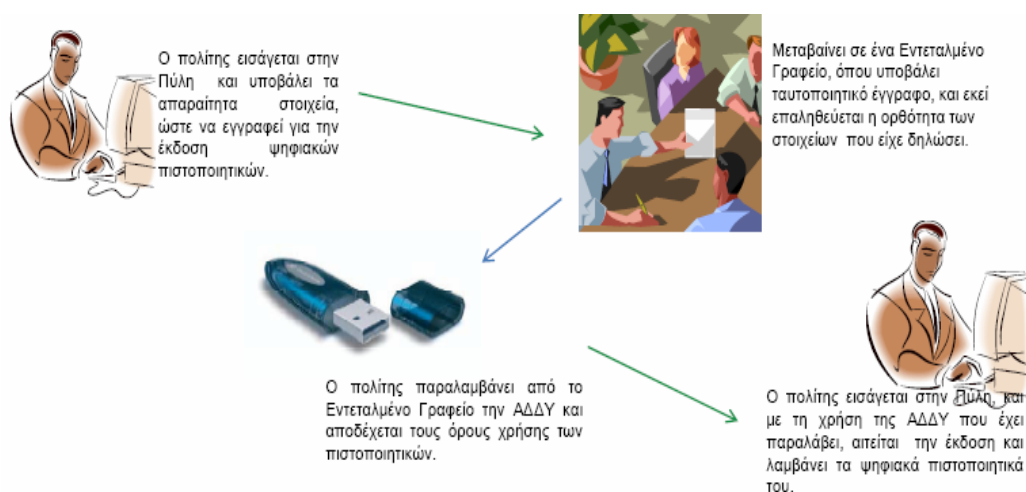
<sup>88</sup> Διαδικτυακός τόπος : [www.ermis.gov.gr](http://www.ermis.gov.gr) – Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης

- ασφάλεια συναλλαγών με τη χρήση κλιμακούμενων μεθόδων ψηφιακής αυθεντοποίησης.

Μέσω του «Ερμή» ο πολίτης ή η επιχείρηση πέρα από το συνολικό πακέτο πληροφοριών που μπορεί να αναζητήσει, μπορεί να πραγματοποιήσει συναλλαγές με το δημόσιο και να λάβει βεβαιώσεις και πιστοποιητικά είτε μέσω της δυνατότητας της ηλεκτρονικής αίτησης είτε τέλος μέσα από την συνολική διεκπεραίωση του αιτήματος ηλεκτρονικά.

▪

**Εικόνα 10:** Ηλεκτρονική διεκπεραίωση διοικητικών διαδικασιών



**Πηγή:** Ημερίδα με θέμα «Διαφάνεια και Ανάπτυξη μέσω της μείωσης των διοικητικών επιβαρύνσεων» στις 11-4-2008 που συνδιοργανώθηκε από το ΥΠΕΣ, την Ομάδα Ε.Π Διοικητικής Μεταρρύθμισης 2007-2013 και το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Διαδικτυακός τόπος [http://www.ypesdda.gov.gr/\(2713682987358252\)/documents/CF%82.pdf](http://www.ypesdda.gov.gr/(2713682987358252)/documents/CF%82.pdf)

Στην περίπτωση της παροχής πληροφοριών η εφαρμογή βρίσκεται σε πολύ καλό επίπεδο καλύπτοντας ένα μεγάλο μέρος των διοικητικών διαδικασιών μέσω της συστηματικής και αναλυτικής καταγραφής τους και την παροχή όλων εκείνων των επικουρικών πληροφοριών που θα προσανατολίσουν τον πολίτη (αναφορά των σχετικών νόμων που προβλέπουν αυτές τις διαδικασίες, το κόστος της διαδικασίας, ονόματα αρμόδιων υπηρεσιών, διευθύνσεις, τηλέφωνα κτλ.).

Όσον αφορά την δυνατότητα «ηλεκτρονικής αίτησης» (βλέπε ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β) ο Ερμής παρέχει εκείνες τις φόρμες στοιχείων όπου ο ενδιαφερόμενος μπορεί να συμπληρώσει και να στείλει ηλεκτρονικά το αίτημα του παρέχοντας εξουσιοδότηση στην αρμόδια υπηρεσία να κάνει αυτεπάγγελτη

αναζήτηση δικαιολογητικών όπου αυτό απαιτείται. Το αποτέλεσμα όμως της διαδικασίας (βεβαίωση, πιστοποιητικό κτλ.) ο πολίτης θα το παραλάβει ο ίδιος από το ΚΕΠ της επιλογής του. Για παράδειγμα, τέτοιες υπηρεσίες είναι ενδεικτικά (σύμφωνα με την επίσημη ιστοσελίδα):

- Βεβαίωση για τον χρόνο επιδότησης ανεργίας από τον ΟΑΕΔ.
- Βεβαίωση περί μη ασφάλισης στον ΟΑΕΕ.
- Βεβαίωση χορήγησης επιδόματος σε απροστάτευτα τέκνα.

Σε ένα πιο προχωρημένο στάδιο, συγκεκριμένες παρεχόμενες υπηρεσίες εκτελούνται μέσω του διαδικτύου και ολοκληρώνονται on-line (βλέπε ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β). Το προϊόν της υπηρεσίας (βεβαίωση / πιστοποιητικό) αποθηκεύεται στην ηλεκτρονική θυρίδα του ενδιαφερομένου για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα όπου και είναι προσβάσιμο μέσω ειδικών κωδικών που παρέχονται. Η μόνη φυσική παρουσία του ενδιαφερόμενου είναι η επιβεβαίωση των σχετικών στοιχείων ταυτοποίησης που γίνεται μόνο κατά την πρώτη συναλλαγή στο ΚΕΠ της επιλογής του. Ενδεικτικές ολοκληρωμένες on-line υπηρεσίες:

- Χορήγηση πιστοποιητικού οικογενειακής κατάστασης
- Χορήγηση αντιγράφου ληξιαρχικής πράξης γεννήσεως
- Απόσπασμα ατομικού λογαριασμού ασφάλισης ΙΚΑ (ένσημα)
- Ληξιαρχική πράξη γάμου

Τέλος η ιστοσελίδα «Ερμής» παρέχει όλες εκείνες τις πληροφορίες που απαιτούνται για την ίδρυση και εγκατάσταση κοινοτικών επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών στα πλαίσια της εφαρμογής της 123/2006 Οδηγίας της ΕΕ.

Ο διαδικτυακός τόπος «Ερμής» εντάχθηκε στο έργο «Μελέτη και Ανάπτυξη της Κεντρικής Κυβερνητικής Διαδικτυακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης για την Πληροφόρηση & Ασφαλή Διεκπεραίωση Ηλεκτρονικών Συναλλαγών των Πολιτών & Επιχειρήσεων» με φορέα υλοποίησης την Κοινωνία της Πληροφορίας ΑΕ (ΚτΠ ΑΕ) και φορέα λειτουργίας και χρηματοδότησης το Υπουργείο Εσωτερικών – Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Το Έργο χρηματοδοτήθηκε

από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας», στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ, σε ποσοστό 80% από την Ευρωπαϊκή Ένωση και 20% από Εθνικούς Πόρους.

### **5.1.3. Υπηρεσίες Μίας Στάσης (ΥΜΣ) & Γενικό Εμπορικό Μητρώο (ΓΕΜΗ)**

Το Γενικό Εμπορικό Μητρώο<sup>89</sup> θεσπίστηκε το 2005 με τον νόμο 3419/2005 που προέβλεπε τη δυνατότητα ηλεκτρονικής πρόσβασης των Επιμελητηρίων και των επιχειρήσεων στο ΓΕΜΗ. Ο παραπάνω νόμος τροποποιήθηκε από τον πιο πρόσφατο Ν. 3853/2010. Η λειτουργία του Γ.Ε.ΜΗ (Γενικού Εμπορικού Μητρώου Επιχειρήσεων) θεωρείται απαραίτητη προϋπόθεση για την απλοποίηση της διαδικασίας σύστασης εταιρειών, αποτελεί υποχρέωση που έχει αναλάβει η Ελλάδα και συνδέεται ευθέως με την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας.

Το ΓΕΜΗ είναι ένα σύστημα ενοποίησης και απλούστευσης των εμπορικών δραστηριοτήτων, το οποίο καλύπτει οποιασδήποτε μορφής εμπορική δραστηριότητα, για ημεδαπά ή αλλοδαπά, φυσικά ή νομικά πρόσωπα μέσα από μια βάση ηλεκτρονικών δεδομένων.

Σύμφωνα με την επίσημη ανακοίνωση του τ. ΥΠΟΙΑΝ (νυν Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας) στην επίσημη ιστοσελίδα του υπουργείου ([www.mindev.gov.gr](http://www.mindev.gov.gr)) με την υποστήριξη ενός μεγάλου δικτύου σημείων επαφής για τις επιχειρήσεις που αριθμεί 59 καταστήματα εμπορικών επιμελητηρίων, 3.200 συμβολαιογραφικά γραφεία και στην επόμενη φάση 52 επιλεγμένα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, θα διεκπεραιώνονται κατά την έννοια των Υπηρεσιών μίας Στάσης (ΥΜΣ) όλες οι απαραίτητες ενέργειες που απαιτούνται για να αποκτήσουν οι εμπορικές εταιρείες νομική προσωπικότητα και να ασκήσουν οικονομική δραστηριότητα. Η διαδικασία διαρκεί περίπου μία ώρα και εξασφαλίζει τη σύσταση επιχείρησης και την έναρξη οικονομικής δραστηριότητας σε μία ημέρα ή το αργότερο την επόμενη εργάσιμη. Η ίδρυση μίας ΕΠΕ μέσω της νέας διαδικασίας θα γίνεται σε ένα μόνο σημείο αντί για οκτώ, με μία και μοναδική διαδικασία αντί για 11 και σε μία μέρα αντί για 38. Θα πρέπει να τονισθεί ότι προϋπόθεση για την ολοκλήρωση της διαδικασίας είναι οι

---

<sup>89</sup> Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (ΥΠΟΙΑΝ), Διαδικτυακός τόπος [www.mindev.gov.gr](http://www.mindev.gov.gr), 3 Απριλίου 2011.

ιδρυτές της εταιρίας να μην έχουν εκκρεμότητες με το ελληνικό δημόσιο (π.χ. να έχουν φορολογική και ασφαλιστική ενημερότητα). Σε πρώτο στάδιο, η Υπηρεσία Μίας Στάσης θα αφορά Α.Ε και Ε.Π.Ε, οι οποίες θα απευθύνονται στους συμβολαιογράφους, καθώς και Ο.Ε και Ε.Ε, οι οποίες θα μπορούν να απευθύνονται κατευθείαν στα Επιμελητήρια και τα ΚΕΠ. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω για την εφαρμογή της ΥΜΣ ήταν απαραίτητη η ολοκλήρωση του Γενικού Εμπορικού Μητρώου. Μέσα από τη ηλεκτρονική διασύνδεση των Υπηρεσιών μιας στάσης με το ΓΕΜΗ, όλες οι ελληνικές επιχειρήσεις αποκτούν για πρώτη φορά έναν μοναδικό αριθμό μητρώου, τον αριθμό ΓΕΜΗ, που θα αποτελεί την ταυτότητά τους και θα τις προσδιορίζει μοναδικά. Με αυτό τον τρόπο πραγματοποιείται μία σημαντική μετάπτωση δεδομένων και αρχείων στην Κεντρική Βάση Δεδομένων του ΓΕΜΗ που διαθέτει κάθε Επιμελητήριο για τα μέλη του.

Η εφαρμογή της ΥΜΣ αποτελεί ένα σημαντικό βήμα για τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος φιλικού προς τις επιχειρήσεις. Για το τέως ΥΠΟΙΑΝ ([www.mindev.gov.gr](http://www.mindev.gov.gr)) τα οφέλη για τον πολίτη, τον επιχειρηματία και τη δημόσια διοίκηση είναι σημαντικά και πολυδιάστατα:

- Μείωση της γραφειοκρατίας και των διοικητικών επιβαρύνσεων: Για παράδειγμα, για τη σύσταση μιας απλής Ο.Ε τα βήματα που απαιτούνται μειώνονται από 9 σε 1, χωρίς να απαιτείται σε κανένα από αυτά απευθείας επαφή με τις δημόσιες υπηρεσίες, παρά μόνο στο τελικό σημείο μιας στάσης.
- Μείωση του κόστους σύστασης επιχειρήσεων. Καταργείται το τέλος προελέγχου επωνυμίας και τα τέλη δημοσίευσης στο ΦΕΚ για τις ΑΕ και ΕΠΕ. Για παράδειγμα, για σύσταση ΕΠΕ με κεφάλαιο 4.500 ευρώ στο ΕΒΕΑ το κόστος σήμερα είναι 786 ευρώ. Με τη λειτουργία της ΥΜΣ το κόστος δηλαδή μειώνεται κατά 235 Ευρώ (-33%).
- Αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα και περιορισμός του διοικητικού κόστους: Οι υπάλληλοι που απελευθερώνονται από τα μέχρι σήμερα πολλαπλά σημεία εξυπηρέτησης για τη σύσταση επιχειρήσεων στο Δημόσιο, μπορούν πλέον να απασχοληθούν σε άλλες δραστηριότητες και υπηρεσίες.
- Περιορισμός της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης που ταλαιπωρούν τους πολίτες και τους επιχειρηματίες λόγω των πολύπλοκων και

αδιαφανών διαδικασιών: Με αυτόν τον τρόπο η δημόσια διοίκηση συνεργάζεται και διαλειτουργεί για την ίδρυση μιας επιχείρησης μέσω αυτοματοποιημένων διαδικασιών, χωρίς εμπλοκή του ανθρώπινου παράγοντα, παρά μόνο στο τελικό σημείο μίας στάσης. Παράλληλα, όλα τα τέλη αποπληρώνονται μέσω του τραπεζικού συστήματος.

- Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της εθνικής μας οικονομίας. Πλέον το επενδυτικό κλίμα γίνεται ελκυστικό με την εισαγωγή νέων πρακτικών στο Δημόσιο τομέα με έμφαση στην εξυπηρέτηση του επιχειρηματιών.

Προβλέπεται άμεσα η ένταξη στις ΥΜΣ και των διαδικασιών αδειοδότησης των επιχειρήσεων, η ένταξη παραπέρα και των ατομικών επιχειρήσεων, η επέκταση της υπηρεσίας σε όλα τα ΚΕΠ καθώς και η δημιουργία διαδικτυακής υπηρεσίας μιας στάσης για τη σύσταση εξαγωγικών επιχειρήσεων. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι για την ανάπτυξη του ΓΕΜΗ και της Υπηρεσίας Μίας Στάσης, συνεργάστηκαν συνολικά 71 φορείς της Δημόσιας Διοίκησης και νομικά πρόσωπα.

## **5.2. Κεντρική Επιτροπή Απλούστευσης Διαδικασιών**

Η Κεντρική Επιτροπή Απλούστευσης Διαδικασιών (ΚΕΑΔ) συστάθηκε με πρωτοβουλία του τότε Υπουργείου Εσωτερικών με αποστολή την συστηματική αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας του δημόσιου τομέα<sup>90</sup>. Ιδρύθηκε το 2004 με το άρθρο 10 του Ν. 3242/04<sup>91</sup> και υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με σκοπό την προαγωγή του έργου της απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών. Η ΚΕΑΔ αποτελεί διυπουργικό όργανο με αποστολή τη συνεχή αντιμετώπιση των γραφειοκρατικών φαινομένων των δημόσιων υπηρεσιών, της πολυπλοκότητας και της μη φιλικότητας των διοικητικών διαδικασιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις φαινόμενα που επιβαρύνουν την δημόσια διοίκηση με υπέρμετρο κόστος και αποτελούν τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες. Επιπλέον στόχος είναι η εισαγωγή της ποιότητας σε όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης εφαρμόζοντας μία πολιτική

<sup>90</sup> Διαδικτυακός τόπος ΚΕΑΔ, [www.kead.gr](http://www.kead.gr)

<sup>91</sup> Ν. 3242/2001 «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους ΟΤΑ» (ΦΕΚ102/Α/24-5-2004).

απλοποίησης των διαδικασιών. Η ΚΕΑΔ χρηματοδοτήθηκε από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία».

Η ΚΕΑΔ αποτελείται σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο που αργότερα συμπληρώθηκε από τον Ν. 3448/2008 από:

- i. Τον Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ως Πρόεδρο.
- ii. Τον Γενικό Διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών του Υπουργείου Εσωτερικών
- iii. Δύο στελέχη της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών.
- iv. Ένα μέλος ΔΕΠ ΑΕΙ ή νομικό αναγνωρισμένου κύρους
- v. Ένα εκπρόσωπο του Συνηγόρου του Πολίτη.
- vi. Ένα εκπρόσωπο του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.
- vii. Ένα εκπρόσωπο των Υπουργείων Οικονομίας και Οικονομικών, Ανάπτυξης, Χωροταξίας, Περιβάλλοντος και Δημοσίων Έργων και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Γενικό Διευθυντή ή Διευθυντή.
- viii. Ένα εκπρόσωπο του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών
- ix. Ένα εκπρόσωπο του Σ.Ε.Β

Η επιτροπή προκειμένου να ανταποκριθεί στο έργο της μπορεί να καλεί στις συνεδριάσεις της Γενικούς Διευθυντές και Διευθυντές άλλων Υπουργείων και ΝΠΔΔ, εκπροσώπους φορέων και συλλόγων εργαζομένων, ειδικούς επιστήμονες και όποιον άλλον κρίνει ότι μπορεί να βοηθήσει στο έργο της.

Αποστολή της ΚΕΑΔ σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο είναι:

- Ο προγραμματισμός, η παρακολούθηση της εφαρμογής και η αξιολόγηση των προγραμμάτων απλούστευσης περίπλοκων και πολύπλοκων νομοθετικών και διοικητικών διαδικασιών που

δημιουργούν ένα δυσάρεστο κλίμα στους πολίτες και τις επιχειρήσεις και γενικά σε όλους τους μετόχους της δημόσιας διοίκησης.

- Η εφαρμογή κατάλληλων μεθοδολογικών εργαλείων για την επιτυχή εφαρμογή της απλούστευσης των διαδικασιών.
- Η αλλαγή και η εφαρμογή κατάλληλων οργανωτικών δομών για την υποστήριξη της πολιτικής της απλούστευσης.
- Η γνωμοδότηση για νόμους και κανονιστικές πράξεις σχετικά με τις διοικητικές επιπτώσεις που αυτές επιφέρουν στην ποιότητα των διαδικασιών.
- Η εκπαίδευση και η επιμόρφωση των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης σχετικά με ζητήματα ποιότητας και απλοποίησης των διαδικασιών.

Βασικές κατευθύνσεις της ΚΕΑΔ<sup>92</sup> αποτελούν η απλούστευση (simplifying), ο ανασχεδιασμός (reengineering) και ο εξορθολογισμός (rationalization) των διαδικασιών που οδηγούν σε μείωση των απαιτούμενων δικαιολογητικών για τη διενέργεια μίας διοικητικής πράξης, τη συντόμευση του χρόνου ολοκλήρωσης των διαδικασιών και διεκπεραίωσης των αιτημάτων των πολιτών και ο περιορισμός των συναρμοδιοτήτων και των επικαλύψεων υπουργείων, φορέων και υπηρεσιών.

Η μεθοδολογία με την οποία η ΚΕΑΔ υλοποιεί τους στόχους της μπορεί να συνοψιστεί στα κάτωθι βήματα σύμφωνα με την επίσημη ιστοσελίδα της:

- Εντοπισμός προβληματικών διαδικασιών που επιβαρύνουν υπέρμετρα το διοικητικό τοπίο και δημιουργούν πολλαπλά προβλήματα στους συναλλασσομένους. Ο εντοπισμός των προβληματικών περιοχών μπορεί να γίνει από την ίδια την επιτροπή ή ύστερα από προτάσεις και προσκλήσεις άλλων φορέων του δημοσίου.
- Συστηματική μελέτη των διαδικασιών που επιλέγει να ανασχεδιάσει με τον εξής τρόπο:
  - i. *Διεξαγωγή διαβουλεύσεων.* Η διαβούλευση γίνεται με όλους τους εμπλεκόμενους τόσο από την πλευρά των πελατών των δημόσιων υπηρεσιών (πολίτες, επιχειρήσεις, άλλοι φορείς) όσο και από την πλευρά των στελεχών της δημόσιας διοίκησης

---

<sup>92</sup> Διαδυκτιακός τόπος [www.kead.gr](http://www.kead.gr)



- ii. *Καταγραφή δυσλειτουργιών και παθογενειών.* Αφορά την καταγραφή της υπάρχουσας προβληματικής κατάστασης με τη βοήθεια της διαβούλευσης με τους φορείς, όσο και από άλλες πηγές όπως ερωτηματολόγια, συνεντεύξεις, επιτόπιες επισκέψεις, έρευνες υπαλλήλων και εξωτερικών συμβούλων.
- iii. *Ανάλυση προτάσεων βελτίωσης.* Έχοντας υπόψη την προϋπάρχουσα κατάσταση η ΚΕΑΔ προτείνει ένα σύνολο προτάσεων που αναβαθμίζουν το επίπεδο των υπηρεσιών, απλοποιούν τις διαδικασίες σύμφωνα με τις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Οι προτάσεις μπορεί να έχουν χαρακτήρα ριζικού ανασχεδιασμού των διαδικασιών οπότε συνήθως απαιτείται νόμος ή ΠΔ ή να αφορά επιμέρους λειτουργικές περιοχές με απλές διοικητικές βελτιώσεις με την μορφή Υπουργικών Αποφάσεων ή Αποφάσεων Διοικητών για ΝΠΔΔ.
- Υποβολή προτάσεων στις αρμόδιες υπηρεσίες. Από την στιγμή που ολοκληρώνεται η πρόταση η ΚΕΑΔ τις υποβάλει στον αρμόδιο ή στους αρμόδιους υπουργούς και παρακολουθεί την διαδικασία υλοποίησής τους.
  - Δημοσιοποίηση προτάσεων. Το τελικό στάδιο αφορά την δημοσιοποίηση των προτάσεων και των ενεργειών εφαρμογής.

Η επιτροπή στο σύντομο χρόνο λειτουργίας της επέδειξε αξιόλογο έργο. Ένας ενδεικτικός πίνακας των ενεργειών και αποτελεσμάτων της επιτροπής είναι ο παρακάτω:

**Πίνακας 4:** Αποτελέσματα απλούστευσης από την ΚΕΑΔ (ενδεικτικά)

Διαδικασία	Απλούστευση	Φορείς	Αποτελέσματα
Αναγνώριση μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών ΑΕΙ Ελλήνων Υποτρόφων του ΙΚΥ από το ΔΟΑΤΑΠ	Κατάργηση δικαιολογητικών	Υπουργείο Παιδείας	15-5-2008 Δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 971/Α/30-5-2008 (ΔΙΑΔΠ/Α/12993/2008)
Απλούστευση της διαδικασίας απονομής σύνταξης από το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ	Κατάργηση δικαιολογητικών, Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών,	Υπουργείο Απασχόλησης Υπουργείο Παιδείας	11-8-2008 ΦΕΚ 1689/Β/21-8-2008 (ΔΙΑΔΠ/Α/21955/2008)

	Ανασχεδιασμός εντύπου αίτησης για απονομή σύνταξης με χρήση της ΥΔ σε αντικατάσταση δικαιολογητικών		
Απλούστευση διαδικασιών έκδοσης αδειών για την ίδρυση φροντιστηρίων	Κατάργηση δικαιολογητικών, Καθορισμός αποκλειστικών προθεσμιών διεκπεραίωσης της διαδικασίας	Υπουργείο Παιδείας	ΦΕΚ 327/Β/28-2-2008
Απλούστευση της διαδικασίας απονομής σύνταξης από το ΜΤΠΥ	Κατάργηση δικαιολογητικών, Υποχρεωτική αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών, Ανασχεδιασμός εντύπου αίτησης για απονομή σύνταξης με χρήση της ΥΔ σε αντικατάσταση δικαιολογητικών	Υπουργείο Οικονομίας	ΦΕΚ 1046/Β/5-6-2008 (ΔΙΑΔΠ/Α/12993/2008)
Απλούστευση της διαδικασίας επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών από τον ΟΑΕΔ	Κατάργηση δικαιολογητικών και υπηρεσιακή αναζήτηση	Υπουργείο Απασχόλησης	ΦΕΚ 1621/Β/13-8-2008 (ΔΙΑΔΠ/Α/20999/2008)

**Πηγή:** Διαδικτυακός τόπος Κεντρικής Επιτροπής Απλούστευσης Διαδικασιών [www.kead.gr](http://www.kead.gr), 2011.

## 5.3. Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ)

### 5.3.1. Ορισμός και Στόχοι

Το ΚΟΙΝΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ (Κ.Π.Α) ή COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK(CAF)<sup>93</sup>, είναι ένα εργαλείο ποιότητας με χαρακτηριστικά γνωρίσματα από το Πρότυπο Αριστείας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διοίκηση Ποιότητας (European Foundation Quality Management-EFQM) και το πρότυπο του Γερμανικού Πανεπιστημίου Διοικητικών Επιστημών Speyer.

<sup>93</sup> «Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης: Βελτιώνοντας μία δημόσια οργάνωση μέσω της αυτό-αξιολόγησης ΚΠΑ 2006» Εγχειρίδιο που εκδόθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας, μετάφραση Όλγα Γραβάνη, επιμέλεια Δρ. Νίκος Μιχαλόπουλος, ΑΘΗΝΑ, 2007.

Το ΚΠΑ προέκυψε από την προσπάθεια να εισαχθούν οι αρχές Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στους δημόσιους φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το μοντέλο έχει σχεδιαστεί από την Ομάδα Καινοτόμων Δημοσίων Υπηρεσιών (Innovation Public Services Group), λειτουργεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνιστά ένα ιδιαίτερα ήπιο, αλλά ταυτόχρονα απλό και εύχρηστο εργαλείο αυτοαξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών.

Η εφαρμογή του ΚΠΑ στον ελληνικό δημόσιο τομέα ξεκίνησε το 2005 ύστερα από σχετική εγκύκλιο του αρμόδιου υπουργείου που για την Ελλάδα είναι το Υπουργείο Εσωτερικών (νύν Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης). Υπεύθυνος φορέας για την εφαρμογή του στη Δημόσια Διοίκηση είναι η ΔΙΠΑ (Γενική Δ/νση Διοικητικού Εκσυγχρονισμού - Δ/νση Ποιότητας και Αποδοτικότητας) του ΥΠ.ΕΣ. Η εφαρμογή του ΚΠΑ για κάθε δημόσια υπηρεσία ξεχωριστά ανατέθηκε στα Τμήματα Ποιότητας που συστάθηκαν με τον Ν.3230/2004 στα Υπουργεία, τις Περιφέρειες, στις Ν.Α και τους Δήμους. Σύμφωνα με τις εγκυκλίους του αρμόδιου Υπουργείου οι Υπηρεσίες και οι φορείς του Ελληνικού Δημοσίου υποχρεούνται να ενημερώνουν την ΔΙΠΑ για την εφαρμογή και τα αποτελέσματα της εφαρμογής του ΚΠΑ. Για την Ελλάδα το ΚΠΑ έχει συνδεθεί με το Εθνικό Βραβείο Ποιότητας για Υπηρεσίες του Δημοσίου και αποτελεί το κριτήριο αξιολόγησης των υποψήφιων Υπηρεσιών. Η εφαρμογή του ξεκίνησε και παραμένει σε εθελοντική βάση.

Το ΚΠΑ ορίζει ότι τα άριστα αποτελέσματα ως προς την οργανωτική δομή και απόδοση, τους πολίτες-πελάτες και την κοινωνία καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό από την ηγεσία, τη στρατηγική και τον προγραμματισμό, το ανθρώπινο στοιχείο, τις συνεργασίες και τους πόρους και τέλος τις διοικητικές διαδικασίες που θα μας απασχολήσουν ιδιαίτερα παρακάτω.

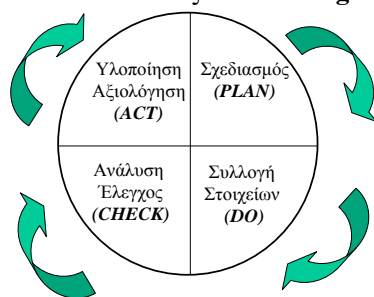
Το ΚΠΑ είναι ένα εργαλείο που βοηθάει τις Υπηρεσίες του δημόσιου τομέα να αποτυπώσουν την υπάρχουσα κατάσταση, την απόδοση και τα προβλήματα τους, με σκοπό μέσω της ανατροφοδότησης να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν ένα σχέδιο που θα τις βοηθήσει να βελτιώσουν την παραγωγικότητα και να ενσωματώσουν ποιοτικές μεταρρυθμίσεις. Το ΚΠΑ είναι εννοιολογικά παρόμοιο με το EFQM αλλά έχει δομηθεί αποκλειστικά για τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, λαμβάνοντας υπόψη το ξεχωριστό περιβάλλον λειτουργίας τους.

Το ΚΠΑ έχει **4 στόχους**:

**ΣΤΟΧΟΣ 1<sup>ος</sup>**. Να εισάγει στη φιλοσοφία της δημόσιας διοίκησης την έννοια της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και μέσα από την αυτοαξιολόγηση να την οδηγήσει σε άριστες πρακτικές. Στόχος είναι η δημόσια υπηρεσία από τη συνήθεια της απλής εκτέλεσης πρόχειρα προγραμματισμένων ενεργειών να οδηγηθεί σε ένα ολοκληρωμένο κύκλο ποιότητας αποτελούμενο από Προγραμματισμό-Εκτέλεση-Έλεγχο-Ανάδραση. Ο κύκλος αυτός της ποιότητας που αναπτύχθηκε από τον William Edwards Deming<sup>94</sup> (1986) γνωστός και ως PDCA Cycle μπορεί να επικεντρωθεί και στη Διοίκηση Διαδικασιών ως ακολούθως:

**Εικόνα 11:** Ο κύκλος του Deming

**Διοίκηση Ολικής Ποιότητας  
Ο Κύκλος του Deming**



**Πηγή:** [dtps.unipi.gr/files/notes/2003-2004/.../tqm-mathhma\\_12o.ppt](https://dtps.unipi.gr/files/notes/2003-2004/.../tqm-mathhma_12o.ppt)

**Plan:** Προγραμματισμός και καθιέρωση στόχων και διαδικασιών που είναι απαραίτητες προκειμένου ο οργανισμός να πετύχει αποτελέσματα που να αναφέρονται στις απαιτήσεις του πελάτη και στην πολιτική του Οργανισμού.

**Do:** Εφαρμογή της διαδικασίας.

**Check:** Παρακολούθηση και μέτρηση των διαδικασιών και των εκροών σε σχέση με τους αντικειμενικούς στόχους και αναφορά των αποτελεσμάτων.

**Act:** Λήψη μέτρων για την συνεχή βελτίωση ή αναθεώρηση των διαδικασιών του οργανισμού.

<sup>94</sup> William Edwards Deming, "Out of the crisis", MIT Press, USA, 1986.

**ΣΤΟΧΟΣ 2<sup>ος</sup>.** Να διευκολύνει την αυτοαξιολόγηση μιας δημόσιας υπηρεσίας έτσι ώστε να υπάρξει μία καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης και να προγραμματιστούν ενέργειες βελτίωσης και ποιοτικής αναβάθμισης.

**ΣΤΟΧΟΣ 3<sup>ος</sup>.** Να αποτελέσει την γέφυρα μεταξύ των διαφορετικών μοντέλων ποιότητας και να προσαρμόσει την ορολογία του ιδιωτικού τομέα στην πραγματικότητα του δημόσιου.

**ΣΤΟΧΟΣ 4<sup>ος</sup>.** Να διευκολύνει τη συγκριτική μάθηση μεταξύ των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα.

### **5.3.2. Δομή του Κ.Π.Α**

Το ΚΠΑ αποτελείται από:

- εννέα κριτήρια και είκοσι οκτώ υποκριτήρια και αντίστοιχα παραδείγματα διοικητικής φύσης τα οποία βαθμολογούνται δίνοντας την τελική αξιολόγηση. Τα 9 κριτήρια έχουν διαφορετική διαβάθμιση σημαντικότητας με διαφορετική στατιστική αξία στη διαμόρφωση του τελικού αποτελέσματος
- τις κατευθυντήριες αρχές για τη λειτουργία της αυτοαξιολόγησης και τον τρόπο οργάνωσης της Ομάδας εφαρμογής
- τις οδηγίες για την υλοποίηση έργων διοικητικών βελτιώσεων μέσω του ΚΠΑ
- το γλωσσάριο

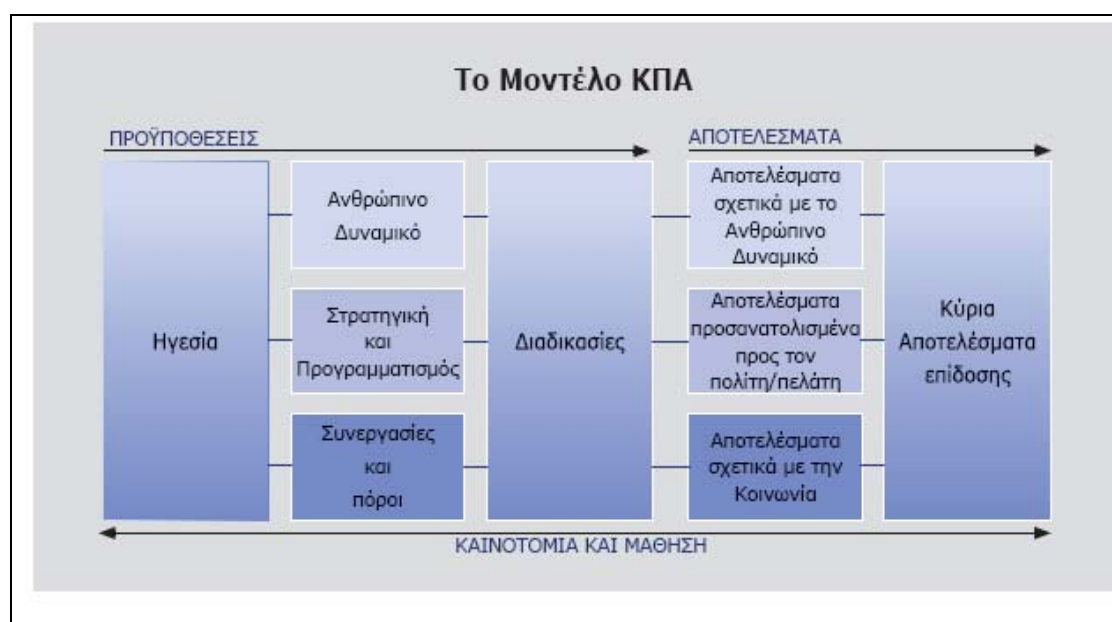
Με τον τρόπο αυτό σύμφωνα με τον Μιχαλόπουλο<sup>95</sup> ακτινογραφείται η λειτουργία μιας οργάνωσης, εντοπίζονται παθολογίες, καταγράφονται αστοχίες ή παραλήψεις και διαγράφονται περιθώρια βελτίωσης. Η τελική βαθμολογία καταδεικνύει τον βαθμό προόδου που έχει επιτύχει ο αξιολογούμενος φορέας και κατευθύνει τους διοικούντες σε σωστές αποφάσεις. Η εφαρμογή του ΚΠΑ θεωρεί ότι, όταν δεν μετριοούνται τα αποτελέσματα, δεν μαθαίνονται οι αστοχίες ενώ παράλληλα τονίζει τη

---

<sup>95</sup> Μιχαλόπουλος Ν., *Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, οπ. αν. παρ., 2007 σελ (204-232)

σημασία της διοίκησης μέσω «δεδομένων μέτρησης αποτελεσμάτων και όχι βάσει της διαίσθησης». Το ΚΠΑ έχει εφαρμογή σε όλο το εύρος του δημοσίου τομέα ανεξάρτητα από το επίπεδο λειτουργίας σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Η εφαρμογή μπορεί να γίνει είτε σε όλο τον οργανισμό είτε σε ένα επιλεγμένο Τμήμα, Διεύθυνση ή Γενική Διεύθυνση.

**Εικόνα 12:** Γραφική απεικόνιση της δομής του ΚΠΑ



**Πηγή:** «Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης: Βελτιώνοντας μία δημόσια οργάνωση μέσω της αυτό-αξιολόγησης ΚΠΑ 2006», Υπουργείο Εσωτερικών, 2007.

Τα κριτήρια **1** έως **5** (**Ηγεσία, Ανθρώπινο δυναμικό, Στρατηγική και Προγραμματισμός, Συνεργασίες και πόροι, Διαδικασίες**) αφορούν τις προϋποθέσεις λειτουργίας μίας οργάνωσης. Οι προϋποθέσεις ορίζουν το τι κάνει η δημόσια Υπηρεσία και πώς προσεγγίζει τις αρμοδιότητες που της έχουν ανατεθεί, ώστε να πετύχει τα επιθυμητά αποτελέσματά. Τα κριτήρια **6** έως **9** (**Αποτελέσματα σχετικά με το ανθρώπινο δυναμικό, Αποτελέσματα προσανατολισμένα προς τον πολίτη/πελάτη, Αποτελέσματα σχετικά με την κοινωνία, Κύρια αποτελέσματα επίδοσης**) αφορούν τα αποτελέσματα που πετυχαίνει η δημόσια υπηρεσία για την ικανοποίηση του υπηρετούντος προσωπικού, την ικανοποίηση των πελατών της από την κατανάλωση της υπηρεσίας που προσφέρει και τη στάση της κοινωνίας γενικότερα απέναντι στο ρόλο της. Η χρήση δεικτών

μέτρησης κατέχει ιδιαίτερη αξία καθώς μέσω αυτών διαφαίνονται τα βασικά αποτελέσματα από την λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας.

### **5.3.3. Οι Διαδικασίες στο Κ.Π.Α.**

Το Κριτήριο 5, «Διαδικασίες», στο Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης» πραγματεύεται το σημαντικό ρόλο των διαδικασιών στην επιτυχημένη λειτουργία ενός φορέα<sup>96</sup>. Ως διαδικασίες ορίζεται «ο τρόπος με τον οποίο η δημόσια οργάνωση εντοπίζει, διαχειρίζεται, βελτιώνει και αναπτύσσει τις βασικές της διαδικασίες ώστε να υποστηρίζει τη στρατηγική και τον προγραμματισμό της». Γίνεται φανερό από τον παραπάνω ορισμό ότι η καινοτομία και η δημιουργία προστιθέμενης αξίας για τους πολίτες-πελάτες και τις επιχειρήσεις είναι δύο από τους σημαντικότερους παράγοντες βελτίωσης των διαδικασιών. Κάθε δημόσια υπηρεσία ακολουθεί μία σειρά από διαδικασίες είτε ακούσια (άτυπες) είτε εν γνώσει της (τυπικές-γραπτές). Στο ΚΠΑ κάθε διαδικασία αποτελείται από μία σειρά δραστηριοτήτων που μετατρέπουν τους πόρους από εισροές σε εκροές και έτσι παράγουν προστιθέμενη αξία. Εδώ παρατηρείται ξανά ο κλασικός ορισμός των Διαδικασιών που αναλύθηκε παραπάνω (εισροές - προστιθέμενη αξία - εκροές). Με κριτήριο την ίδια τη φύση της διαδικασίας και σε ποιους απευθύνονται, οι διαδικασίες μπορούν να ταξινομηθούν σε:

- i. Βασικές διαδικασίες (άμεση εξάρτηση με την τελική παροχή προϊόντων ή υπηρεσιών),
- ii. Διαδικασίες διαχείρισης (αναφέρονται στην εσωτερική οργάνωση του οργανισμού) και
- iii. Διαδικασίες υποστήριξης (παρέχουν τους απαραίτητους πόρους για την ομαλή λειτουργία).

Από αυτές τις τρεις κατηγορίες μόνο οι πιο σημαντικές διαδικασίες (κύριες διαδικασίες) αποτελούν αντικείμενο αξιολόγησης του ΚΠΑ. Τα στοιχεία που καθορίζουν, εντοπίζουν και αξιολογούν τις κύριες Διαδικασίες είναι πόσο αποτελεσματικά αυτές συνεισφέρουν στην επίτευξη των στόχων της οργάνωσης.

---

<sup>96</sup> «Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης: Βελτιώνοντας μία δημόσια οργάνωση μέσω της αυτό-αξιολόγησης ΚΠΑ 2006» οπ. αν. παρ. (σελ. 24)

Η μορφή των Διαδικασιών στις δημόσιες υπηρεσίες είναι πολυποίκιλη. Από γραφειοκρατικές δραστηριότητες υποστηρικτικής σημασίας χωρίς άμεσο όφελος για τον πολίτη μέχρι δραστηριότητες που στοχεύουν στην παραγωγή της τελικής υπηρεσίας που τελικά θα καταναλωθεί. Η υπηρεσία οφείλει να αναγνωρίζει τις κύριες διαδικασίες που επιτελεί, προκειμένου να είναι σε θέση να ανταποκριθεί αποτελεσματικά, αποδοτικά και ποιοτικά λαμβάνοντας υπόψη τις προσδοκίες των πολιτών-πελατών και των μετόχων γενικότερα.

Οι πολίτες στο πλέγμα των σχέσεων τους με την δημόσια διοίκηση έχουν την δυνατότητα (τουλάχιστον θεωρητικά) να συμμετέχουν μέσω των θεσμοθετημένων ενώσεων, επιμελητηρίων και συλλόγων στο σχεδιασμό των υπηρεσιών και των προϊόντων του δημόσιου τομέα. Επίσης οι πολίτες μέσα από την συνεργασία με τους φορείς του δημοσίου μπορούν να ενδυναμώσουν τη φωνή και τη προτίμηση τους. Σε αυτό το σημείο έρχεται το ΚΠΑ να καταδείξει τον ρόλο των πολιτών στη διαμόρφωση πολιτικής σε μία δημόσια υπηρεσία.

Παραδείγματα διαδικασιών δημόσιας διοίκησης όπως αναφέρονται και στο επίσημο εγχειρίδιο του ΚΠΑ είναι τα παρακάτω:

- η παροχή βασικών υπηρεσιών που σχετίζονται με την αποστολή της οργάνωσης.
- η προσφορά υπηρεσιών προς τον πολίτη μέσω της επεξεργασίας των ερωτημάτων.
- η διαμόρφωση και εφαρμογή του προγράμματος του δημόσιου φορέα.
- οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων.
- η κατάρτιση πλάνου οικονομικής διαχείρισης και προϋπολογισμού.
- οι διαδικασίες για την σωστή διαχείριση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού.

Είναι καθοριστικό για την λειτουργία του δημόσιου τομέα, σύμφωνα με την φιλοσοφία του ΚΠΑ, να αναθεωρούνται συνεχώς οι Διαδικασίες καθώς η καινοτομία, οι νέες τεχνολογίες και οι απαιτήσεις της κοινωνίας και των πολιτών αλλάζουν. Πλέον οι πολίτες απαιτούν άμεση ανταπόκριση και ποιότητα στις υπηρεσίες που λαμβάνουν.



### **5.3.4. Η αξιολόγηση των Διαδικασιών βάσει του Κ.Π.Α.**

Η αξιολόγηση των φορέων του δημοσίου μέσω του Κ.Π.Α γίνεται βάσει ορισμένων αρχών και κανόνων που αναφέρονται αναλυτικά στον Οδηγό Εφαρμογής<sup>97</sup> και στις μελέτες που έχουν εκπονηθεί για τον συγκεκριμένο<sup>98</sup> αντικείμενο. Τα στελέχη των Υπηρεσιών καλούνται να απαντήσουν σε μία σειρά από στοχευμένα και κατάλληλα διαμορφωμένα ερωτήματα (σύμφωνα με ένα δομημένο ερωτηματολόγιο) και να προσπαθήσουν να τεκμηριώσουν τις απαντήσεις τους με σχετικά αποδεικτικά στοιχεία. Το κυρίαρχο ερώτημα που κατευθύνει την αυτοαξιολόγηση σύμφωνα με το εγχειρίδιο αφορά την μελέτη των αποδεικτικών στοιχείων σχετικά με το **π** **κάνει η δημόσια οργάνωση για να:**

#### **A. (Κριτήριο 5.1) Προσδιορίσει, σχεδιάσει, διαχειριστεί και βελτιώσει τις διαδικασίες σε συνεχόμενη βάση.**

Παρακάτω παρατίθενται ορισμένα ενδεικτικά παραδείγματα (εγχειρίδιο ΚΠΑ) που απαντούν στο παραπάνω ερώτημα του υποκριτηρίου:

- Προσδιορισμός, περιγραφή και τεκμηρίωση σε εταιρικά έγγραφα των κύριων διαδικασιών σε διαρκή βάση.
- Καθορισμός υπευθύνων των διαδικασιών και ανάθεση καθηκόντων σε αυτούς.
- Συμμετοχή των υπαλλήλων και των άλλων εξωτερικών μετόχων στο σχεδιασμό και ανάπτυξη των κύριων διαδικασιών (core processes).
- Διασπορά των πόρων στις διαδικασίες βάσει της σημασίας και της συμβολής τους στην επίτευξη των στρατηγικών στόχων της οργάνωσης
- Συλλογή, καταγραφή και κατανόηση των νομικών όρων και των άλλων ρυθμίσεων που σχετίζονται με τις διαδικασίες της οργάνωσης, αναλύοντας αυτές και καταθέτοντας προτάσεις για την απλοποίηση των διαδικασιών υπερβαίνοντας τα διοικητικά εμπόδια και περιορίζοντας την γραφειοκρατία.

<sup>97</sup> «Οδηγός εφαρμογής του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης», Εγχειρίδιο που εκδόθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας, Αθήνα 2007. (σελ. 7-11, 13-16, 34-36). [www.gspra.gr](http://www.gspra.gr).

<sup>98</sup> Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης: Βελτιώνοντας μία δημόσια οργάνωση μέσω της αυτό-αξιολόγησης ΚΠΑ 2006» οπ. αν. παρ., 2006 (σελ 24-25)

- Εφαρμογή δεικτών απόδοσης σχετικών με τις διαδικασίες με προσανατολισμό τον πολίτη και καθιέρωση της στοχοθεσίας ως εργαλείο διοίκησης.
- Συντονισμός και συγχρονισμός των διαδικασιών.
- Έλεγχος και αξιολόγηση των συνεπειών των εφαρμογών της τεχνολογίας (μηχανοργάνωση, ΟΠΣ, διαδικτυακή διοίκηση, τηλεδιάσκεψη κα.) επί των διαδικασιών της οργάνωσης (π.χ. αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, ποιότητα).
- Βελτίωση των διαδικασιών (process improvement) βάσει της μέτρησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των αποτελεσμάτων σε συνδυασμό με τους κύριους μετόχους.
- Ανάλυση και αξιολόγηση των κύριων διαδικασιών, των κινδύνων και κρίσιμων παραγόντων επιτυχίας (crucial success factors) σε σχέση με την στοχοθεσία της υπηρεσίας και το γενικότερο πολιτικό περιβάλλον.
- Προσδιορισμός, σχεδιασμός και εφαρμογή των αλλαγών των διαδικασιών που οδηγούν σε υπηρεσίες μίας στάσης (ΥΜΣ) για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους άλλους φορείς.
- Μέτρηση και επιθεώρηση των αλλαγών των διαδικασιών και εφαρμογή του «benchmarking» με άλλες όμοιες υπηρεσίες τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό.

***B. (Κριτήριο 5.2) Αναπτύσσει και παρέχει υπηρεσίες και προϊόντα προσανατολισμένα προς τον πολίτη-πελάτη.***

Παρακάτω παρατίθενται ορισμένα ενδεικτικά παραδείγματα (εγχειρίδιο ΚΠΑ) που απαντούν στο παραπάνω ερώτημα του υποκριτηρίου:

- Συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό και τη βελτίωση των υπηρεσιών με τη χρήση μέσων όπως στατιστικές έρευνες, διαδικασίες ανάδρασης, ομάδες εργασίας μεταξύ πολιτών, φορέων και στελεχών της δημόσιας διοίκησης.
- Συμμετοχή των πολιτών και άλλων μετόχων (Συλλόγων, Σωματείων πολιτών, επαγγελματικών Επιμελητηρίων) στην ανάπτυξη ποιοτικών προδιαγραφών για τις υπηρεσίες, τα προϊόντα και τις πληροφορίες.

- Ανάπτυξη κατευθυντηρίων γραμμών και κανονισμών χρησιμοποιώντας κατανοητή γλώσσα.
- Συμμετοχή των μετόχων στο σχεδιασμό και την εφαρμογή μέσω πληροφόρησης και επικοινωνίας.
- Εξασφάλιση της διαθεσιμότητας των κατάλληλων και φιλτραρισμένων πληροφοριών για τη βοήθεια και την εξυπηρέτηση των πολιτών.
- Βελτίωση της πρόσβασης στην δημόσια υπηρεσία π.χ. ευέλικτο ωράριο έναρξης εργασίας (στα πρότυπα της απογευματινής εργασίας που εφαρμόστηκε πιλοτικά σε ορισμένες ΔΟΥ), τυποποιημένα και απλουστευμένα έντυπα αιτήσεων, ηλεκτρονική εξυπηρέτηση, συστήματα Braille για τυφλούς κα .
- Καθιέρωση της ηλεκτρονικής εξυπηρέτησης (μέσα από διαλειτουργικές ιστοσελίδες) και επικοινωνίας με τους πολίτες (e-mail).

### **Γ. (Κριτήριο 5.3) Καινοτομεί ως προς τις διαδικασίες με τη συμμετοχή πολιτών-πελατών**

Παρακάτω παρατίθενται ορισμένα ενδεικτικά παραδείγματα (εγχειρίδιο ΚΠΑ) που απαντούν στο παραπάνω ερώτημα του υποκριτηρίου:

- Ενεργή προσέγγιση για εκμάθηση από καινοτομίες άλλων δημοσίων φορέων στην Ελλάδα και στην Ευρώπη (bench learning).
- Συμμετοχή των μετόχων στις συζητήσεις δημιουργίας καινοτόμων διαδικασιών πχ. πιλοτικές εφαρμογές ανασχεδιασμένων διαδικασιών, ριζική απλοποίηση γραφειοκρατικών δομών κα.
- Συμμετοχή των μετόχων στις νέες καινοτόμες διαδικασίες, με καθιέρωση θεσμικού ρόλου.(πχ. στο ΙΚΑ λειτουργούν επιτροπές αξιολόγησης των ενστάσεων των πολιτών και των επιχειρήσεων που συμμετέχουν εκπρόσωποι από διάφορους φορείς όπως το Εργατικό Κέντρο, το Εμπορικό Επιμελητήριο κα.)
- Εξασφάλιση των απαραίτητων πόρων κυρίως χρηματικών και ανθρώπινου δυναμικού για καινοτομίες στις διαδικασίες.
- Εντοπισμός, ανάλυση και αντιμετώπιση των προβλημάτων που εμφανίζονται στην προσπάθεια εφαρμογής των καινοτομιών.

Ύστερα από την υπ.αρ.9381/8-5-2006 Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Οικονομίας και Οικονομικών (ΦΕΚ1020/Β/28-7-2006) για την καθιέρωση ειδικών βραβείων για τις δημόσιες υπηρεσίες, το 2007 το Υπουργείο Εσωτερικών ενεργοποίησε για πρώτη φορά τη διαδικασία απονομής Εθνικού Βραβείου Ποιότητας Δημοσίων Υπηρεσιών. Ως κριτήριο για την αξιολόγηση των δημοσίων υπηρεσιών καθορίστηκε η επιτυχής εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (Κ.Π.Α.). Το 1ο Βραβείο απέσπασε η Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών Ελέγχου Προϊόντων του ΕΟΦ, το 2ο Βραβείο το Βυζαντινό και Χριστιανικό Μουσείο και το 3ο Βραβείο η Διεύθυνση Οργάνωσης και Λειτουργίας των ΚΕΠ της ΓΓΔΔΗΔ του Υπουργείου Εσωτερικών και τα ΚΕΠ Δ. Γαλασίου, Δ. Περιστερίου, Δ. Χανίων, Ν.Α. Θεσσαλονίκης, Επαρχείου Καλύμνου. Για την Βόρεια Ελλάδα αξιολογη διάκριση πέτυχε η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονία όπου και βραβεύθηκε το 2009 με το Α΄ Βραβείο Ποιότητας για την εφαρμογή του ΚΠΑ.

#### **5.4. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»**

Η πολιτεία αντιλαμβανόμενη την επιτακτική ανάγκη για εκσυγχρονισμό του κράτους προσπάθησε να οργανώσει ένα σύστημα χρηματοδότησης σχεδίων και δράσεων για την αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης. Έτσι θεσμοθέτησε το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία» με τον Ν. 2880/2001 το οποίο αποτελείται από ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη δημόσια διοίκηση. Εκπονείται κάθε τρία χρόνια από το Υπουργείο Εσωτερικών και εγκρίνεται από το υπουργικό συμβούλιο ύστερα από τη διατύπωση γνώμης του Εθνικού Συμβουλίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και περιλαμβάνει χρηματοδοτούμενες δράσεις που αποσκοπούν στη διαρκή βελτίωση του δημοσίου τομέα με την εισαγωγή νέων μεθόδων λειτουργίας, την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών, την επιμόρφωση και τη βέλτιστη χρήση του ανθρώπινου δυναμικού (άρθρο 1). Αξίζει να τονίσουμε ότι επιχειρησιακά και χρηματοδοτικά το Ε.Π Πολιτεία είναι ανεξάρτητο από τα άλλα επιχειρησιακά προγράμματα. Την πρώτη περίοδο αποτελούσε το βασικό εργαλείο του Υπουργείου Εσωτερικών για την πολιτική αναμόρφωσης του Δημοσίου Τομέα. Με την έλευση των ΚΠΣ, τα οποία και επωμίστηκαν το κύριο βάρος της προσπάθειας αυτής, το ΕΠ Πολιτεία

πέρασε σε υποστηρικτικό ρόλο. Πλέον ο ρόλος του ΕΠ Πολιτεία είναι συμπληρωματικός και υποστηρικτικός του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» του ΕΣΠΑ.

Το πρόγραμμα Πολιτεία διαρθρώνεται σε **Υποπρογράμματα** (τα οποία δεν είναι σταθερά αλλά προσαρμόζονται ανάλογα με τις ανάγκες του κάθε Εθνικού Σχεδίου Δράσεων). Ενδεικτικά αναφέρεται ότι την περίοδο 2002-2004 για την περίπτωση της απλούστευσης αναφέρονταν το 3<sup>ο</sup> Υποπρόγραμμα «Αναπροσαρμογή και βελτίωση των διοικητικών λειτουργιών και μεθόδων» στο οποίο περιλαμβάνονταν μέτρα όπως ο έλεγχος των παραγόμενων αποτελεσμάτων, η κωδικοποίηση και απλούστευση της νομοθεσίας, η καθιέρωση μίας αποτελεσματικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων και η διοικητική αναδιάρθρωση.

Κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας, το πρόγραμμα Πολιτεία μετά την έγκριση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης χωριζόταν σε Κεντρικά και Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Από την τριετία 2005-2007 αυτό καταργήθηκε και πλέον υφίσταται ένα ενιαίο Εθνικό Σχέδιο Δράσης.

Στον Ν. 3345/2005 «Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων» (ΦΕΚ138/Α/16-6-2005) και συγκεκριμένα στο άρθρο 17, γίνεται μνεία για την προσαρμογή της Δημόσιας Διοίκησης στις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επανακαθορίζονται τα θεματικά Υποπρογράμματα καθώς και πολλά οργανωτικά και διοικητικά θέματα. Με την υπ. αρ. 15453 ΚΥΑ του Υπουργού Εσωτερικών και Οικονομικών (ΦΕΚ 1120/Β/8-8-2005) εγκρίθηκε ο «Κανονισμός Εφαρμογής του Προγράμματος Πολιτεία» ο οποίος τροποποιήθηκε με την ΔΙΔΜ/Φ30/6/13271 (ΦΕΚ900/Β/6-6-2007) όπου καθορίζονται με κάθε λεπτομέρεια

- η διαδικασία, ο τρόπος και ο χρόνος κατάρτισης του προγράμματος Πολιτεία.
- τα όργανα διοίκησης, η συγκρότηση, ο τρόπος λειτουργίας και οι αρμοδιότητες των οργάνων διοίκησης.
- τα κριτήρια και η διαδικασία ένταξης των έργων-δράσεων στο πρόγραμμα.
- οι χρηματοδοτούμενες δαπάνες.

- ο ορισμός τεχνικού συμβούλου

Οι πόροι του προγράμματος προέρχονται είτε από χρηματοδότηση από τον Τακτικό Προϋπολογισμό, είτε από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, είτε τέλος από τη συμμετοχή του 50% του καθαρού ετήσιου οικονομικού αποτελέσματος των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης. Στη πράξη όμως η χρηματοδότηση προέρχεται από τον Τακτικό Προϋπολογισμό και τα ΠΤΑ. Το τελευταίο μάλιστα με την εφαρμογή του «Καλλικράτη» παραμένει ρευστό ως προς τον καθορισμό νέων δικαιούχων του προγράμματος (Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ή Αιρετές Περιφέρειες ή και τα δύο). Τα ΠΤΑ, με το νέο νόμο του Καλλικράτη, εντάχθηκαν στις Αιρετές Περιφέρειες. Αξίζει να σημειώσουμε ότι το πρόγραμμα Πολιτεία χρηματοδοτείται αποκλειστικά από εθνικούς πόρους σε αντίθεση με τα μεγάλα Επιχειρησιακά Προγράμματα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2003» και «Ψηφιακή Σύγκλιση» που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση

### **Α΄ ΠΕΡΙΟΔΟΣ: 2002-2004**

Αποτελεί την αρχική εφαρμογή του προγράμματος Πολιτεία. Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για εκείνη την περίοδο διακλαδώνονταν σε τέσσερις κατευθύνσεις σύμφωνα με τον κατωτέρω πίνακα.

***Πίνακας 5:** Διάρθρωση Υποπρογραμμάτων του ΕΠ Πολιτεία για 2002-2004*

<b>Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία» 2002-2004</b>
<b>Τίτλος Υποπρογράμματος</b>
1. Αναβάθμιση ανθρώπινου δυναμικού
2. Επέκταση της χρήσης των τεχνολογιών και βελτίωση των υποδομών
3. Αναπροσαρμογή και βελτίωση των διοικητικών λειτουργιών και μεθόδων
4. Βελτίωση των σχέσεων της διοίκησης με τους πολίτες

***Πηγή:** Κανελλίδης Κων/νος, «Η διοικητική μεταρρύθμιση στα πλαίσια του Προγράμματος ΠΟΛΙΤΕΙΑ και απόψεις για αυτή», Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών- Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ([www.pspa.uoa.gr](http://www.pspa.uoa.gr))*

Τα παραπάνω Υποπρογράμματα εξειδικεύονταν σε επιμέρους θεματικά Μέτρα και Δράσεις<sup>99</sup>. Η υπό μελέτη περιοχή της απλούστευσης διαδικασιών

<sup>99</sup> Κανελλίδης Κων/νος, *Η διοικητική μεταρρύθμιση στα πλαίσια του Προγράμματος ΠΟΛΙΤΕΙΑ και απόψεις για αυτή*, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών- Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης. Διαθέσιμο στο [www.pspa.uoa.gr](http://www.pspa.uoa.gr).

περιλαμβάνονταν στο 3<sup>ο</sup> Υποπρόγραμμα. Σε αυτό το Υποπρόγραμμα, το 4<sup>ο</sup> Μέτρο «Απλούστευση των διαδικασιών και αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών», αναφέρονταν στην απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών με περιορισμό της αναγκαιότητας των διοικητικών εγγράφων, μέσω νομοθετικών ρυθμίσεων, με αντικατάσταση πιστοποιητικών από ΥΔ, με ενοποίηση και ψηφιοποίηση εντύπων καθώς και με οποιοδήποτε άλλο πρόσφορο τρόπο. Στο 5<sup>ο</sup> Μέτρο «Απλούστευση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας», γινόταν αναφορά στο εξαιρετικά σημαντικό εργαλείο της Κωδικοποίησης της νομοθεσίας με την καθιέρωση κριτηρίων για τη βελτίωση των κανονιστικών ρυθμίσεων, των μεθόδων Κωδικοποίησης, την παροχή όλων των βοηθητικών ηλεκτρονικών εργαλείων και τέλος την υποστήριξη της νομικής προεργασίας για το αποτέλεσμα της Κωδικοποίησης. Τέλος με το 6<sup>ο</sup> Μέτρο «Λειτουργία ομάδων άμεσης παρέμβασης», προβλεπόταν η λειτουργία συγκεκριμένων ομάδων στελεχών της δημόσιας διοίκησης που θα έχουν ως αντικείμενο την αναζήτηση της βέλτιστης διοικητικής λύσης για την απλούστευση σύνθετων διοικητικών διαδικασιών.

### **Β' ΠΕΡΙΟΔΟΣ: 2005-2007**

Για την περίοδο 2005-2007 το πρόγραμμα «Πολιτεία» εγκρίθηκε με την Πράξη υπ. αρ. 8/6-4-2005 του Υπουργικού Συμβουλίου, ύστερα από τη διατύπωση γνώμης από το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και τη σχετική εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών.

Για την περίοδο 2005-2007 οι κατευθύνσεις της πολιτικής για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης αποτυπώνονται στη θέσπιση των παρακάτω Υποπρογραμμάτων<sup>100</sup>:

**Πίνακας 6:** Διάρθρωση Υποπρογραμμάτων του ΕΠ Πολιτεία για 2005-2007

<b>Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία» 2005-2007</b>
<b>Τίτλος Υποπρογράμματος</b>
1. Εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων
2. Νέα συστήματα οργάνωσης και διοίκησης δημοσίων υπηρεσιών
3. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση
4. Ενδυνάμωση ανθρώπινου δυναμικού
5. Διαφάνεια και αξίες χρηστής διακυβέρνησης
6. Διαχείριση φυσικών καταστροφών

<sup>100</sup> Διαδικτυακός τόπος Προγράμματος Πολιτεία [www.politeia.gov.gr](http://www.politeia.gov.gr) , «Απολογιστική Έκθεση του Προγράμματος Πολιτεία για το έτος 2005».

## 7. Τεχνική βοήθεια

**Πηγή:** «Απολογιστική Έκθεση του Προγράμματος Πολιτεία για το έτος 2005» [www.politeia.gov.gr](http://www.politeia.gov.gr)

Στην προγραμματική περίοδο 2005-2007 η πολιτικής της απλούστευσης των διαδικασιών και γενικότερα η εισαγωγή της ποιότητας επεκτείνεται σε όλα τα Υποπρογράμματα και Μέτρα, με το 1<sup>ο</sup> και 2<sup>ο</sup> Υποπρόγραμμα να εξειδικεύονται περισσότερο στο υπό έρευνα θέμα. Μέτρα όπως η ανάπτυξη και ενίσχυση των υπηρεσιών μίας στάσης (one stop shop), η ενίσχυση των ΚΕΠ, η εξυπηρέτηση ΑΜΕΑ, η μείωση της γραφειοκρατίας (cut red tape) και ο ανασχεδιασμός διοικητικών διαδικασιών αποτελούσαν συστατικά στοιχεία του 1<sup>ου</sup> Υποπρογράμματος. Από την άλλη στο 2<sup>ο</sup> Υποπρόγραμμα, γίνονταν αναφορά για μέτρα που συμβάλλουν στην αναδιοργάνωση της κεντρικής διοίκησης, στην περιφερειακή πολιτική, στην καθιέρωση συστημάτων ISO και Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (αυτοαξιολόγησης), σε μετρήσεις απόδοσης και τέλος σε εφαρμογή του στρατηγικού προγραμματισμού στη δημόσια διοίκηση.

### **Γ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ: 2008-2010**

Για την περίοδο 2008-2010 το Ε.Π «Πολιτεία» εγκρίθηκε με την Πράξη υπ. αρ. 10/23-6-2008 του Υπουργικού Συμβουλίου. Η διάρθρωση περιλάμβανε 5 Υποπρογράμματα και 15 Μέτρα, ενώ ανά Μέτρο κλιμακώνονται κατηγορίες Δράσεων<sup>101</sup>. Όλα τα Υποπρογράμματα περιέχουν το στοιχείο της ποιοτικής αναβάθμισης του Δημοσίου και η έννοια της απλούστευσης διαδικασιών με όλες τις μορφές της κατέχει ξεχωριστό ρόλο.

**Πίνακας 7:** Διάρθρωση Υποπρογραμμάτων του ΕΠ Πολιτεία για 2008-2010

<b>Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία» 2008-2010 Τίτλος Υποπρογράμματος</b>
1. Σύγχρονη διακυβέρνηση
2. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση
3. Πολιτική προστασία
4. Ενδυνάμωση ανθρώπινου δυναμικού
5. Τεχνική βοήθεια

**Πηγή:** Διαδυκτιακός τόπος [www.gsra.gr](http://www.gsra.gr) Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία 2008-2010 «Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση 2008-2010», ΓΓΔΔ & ΗΔ, 2008

<sup>101</sup> Διαδυκτιακός τόπος [www.gsra.gr](http://www.gsra.gr) Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία 2008-2010 «Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση 2008-2010», ΓΓΔΔ & ΗΔ, 2008 (σελ. 18-95)



Σύμφωνα με την ανωτέρω μελέτη κατά την τριετία 2008-2010, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα είχε ως βασικούς στόχους: α) την υλοποίηση μικρότερων δράσεων, με την προϋπόθεση ότι αυτές θα οδηγήσουν σε ορατά και άμεσα αποτελέσματα, β) την υλοποίηση έργων υποστήριξης μεγάλων έργων που εντάσσονται στα δύο μεγάλα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ (Διοικητική Μεταρρύθμιση και Ψηφιακή Σύγκλιση), με μελέτες ωρίμανσης, σύνταξη Τευχών προκηρύξεως ή Τεχνικών Προδιαγραφών, κλπ.

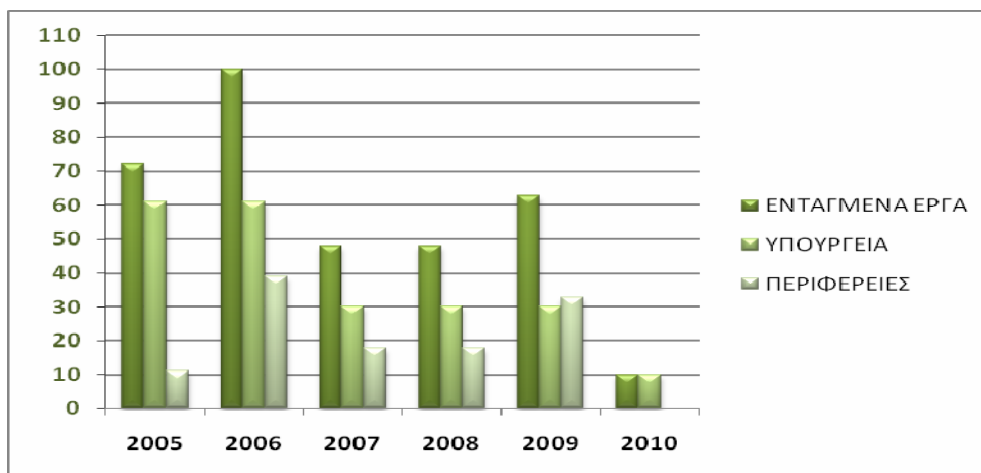
Στα πλαίσια του 1<sup>ου</sup> Υποπρογράμματος «Σύγχρονη Διακυβέρνηση», θεσπίστηκε το 3<sup>ο</sup> Μέτρο, «Εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων» που έχει ως στόχο την καθιέρωση μίας νέας φιλοσοφίας διακυβέρνησης και ενός διαφορετικού τρόπου λειτουργίας των οργανισμών της Δημόσιας Διοίκησης με την παράλληλη αναδιοργάνωση των διοικητικών μηχανισμών με βάση τις ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων. Η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών περιλαμβάνει και το γενικότερο πλαίσιο της απλούστευσης.

Η απλούστευση του πολύπλοκου κανονιστικού πλαισίου της δημόσιας διοίκησης αποτελούσε αίτημα όλων των πολιτών και των επιχειρηματιών και αποτελεί ένα από τους πιο βασικούς στόχους του προγράμματος «Πολιτεία». Τα Μέτρα του Υποπρογράμματος που καταρτίστηκαν προσβλέπουν, όπως χαρακτηριστικά αναφέρονται στην έκθεση, στην:

- Ποιοτική εξυπηρέτηση των πολιτών με έμφαση στα ΑΜΕΑ
- Συστήματα απλούστευσης διαδικασιών με την κατάργηση των δικαιολογητικών, προθεσμίες εξυπηρέτησης, απλοποίηση των διοικητικών εντύπων, αύξηση της «φιλικότητας» τους κτλ.
- Καλύτερη οργάνωση των Δημόσιων Υπηρεσιών.
- Αύξηση της παραγωγικότητας.
- Διατομεακή συνεργασία των φορέων του δημοσίου.
- Μείωση του χρόνου εξυπηρέτησης.
- Μείωση του κόστους.
- Προώθηση του θεσμού των ΚΕΠ.
- Επιβράβευση των καλών πρακτικών που εφαρμόζονται στο Δημόσιο.

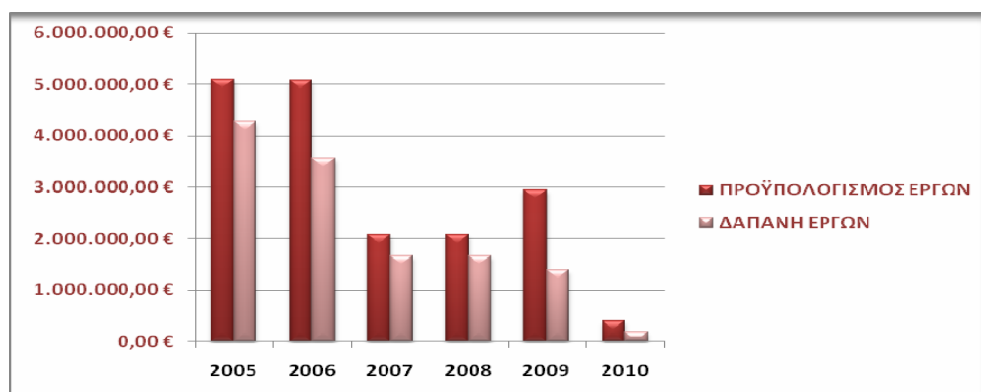
Παρακάτω παρατίθενται ενδεικτικά, στοιχεία σχετικά με το σύνολο των ενταγμένων έργων στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία», στο σύνολο των υπουργείων και στις περιφέρειες, για τα έτη 2005-2010 (**Διάγραμμα 1**) καθώς επίσης και για τους προϋπολογισμούς και τις δαπάνες των έργων για την ίδια χρονική περίοδο (**Διάγραμμα 2**).

**Εικόνα 13:** Διάγραμμα - Συγκριτικά στοιχεία ενταγμένων έργων από το ΕΠ Πολιτεία 2005-2010



**Πηγή:** Ομάδα Έργου του ΣΤΥ ΠΟΛΙΤΕΙΑ

**Εικόνα 14:** Διάγραμμα - Συγκριτικά οικονομικά στοιχεία ενταγμένων έργων στο ΕΠ Πολιτεία



**Πηγή:** Ομάδα Έργου του ΣΤΥ ΠΟΛΙΤΕΙΑ

Τα στοιχεία αφορούν την εικόνα, όπως αυτή διαμορφώνεται κατά την παρούσα φάση<sup>102</sup>. Η εικόνα αυτή είναι δυναμική, και μεταβάλλεται, ακόμη και για τα παλαιότερα έργα. Αυτό συμβαίνει γιατί οι πληρωμές για ένα έργο

<sup>102</sup> Ομάδα Έργου του ΣΤΥ ΠΟΛΙΤΕΙΑ (Βρακατσέλης Κων/νος), [www.politeia.gov.gr](http://www.politeia.gov.gr)

είναι δυνατό λογιστικά να επεκτείνονται και πέρα του έτους στο οποίο εντάχθηκε.

Αξίζει να αναφερθεί ότι το μέγεθος του προϋπολογισμού και της τελικής δαπάνης από την ένταξη των έργων στο πρόγραμμα κυμαίνεται σε χαμηλά επίπεδα σε σχέση και κατά αναλογία με άλλες δαπάνες (μη παραγωγικές) του κράτους. Μάλιστα διακρίνεται και μία πτωτική τάση που οφείλεται κυρίως στην παράλληλη λειτουργία του Ε.Π «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» ή του Ε.Π «Ψηφιακή σύγκλιση» και στον καινούργιο υποστηρικτικό και συμπληρωματικό ρόλο του Ε.Π Πολιτεία σε συνδυασμό βέβαια με το έντονο δημοσιονομικό πρόβλημα της χώρας. Άλλωστε η χρηματοδότηση αφορά μόνο εθνικούς πόρους και δεν περιλαμβάνεται χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η συσχέτιση και η συνάφεια αυτών των άλλων συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων με το πρόγραμμα «Πολιτεία» καθίσταται επιτακτική έτσι ώστε να λειτουργούν συμπληρωματικά σε Δράσεις και Έργα με κοινό σκοπό την προώθηση και επιτάχυνση των μεγάλων έργων εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Ο ρόλος αυτός έχει θεσμοθετηθεί με το Εθνικό Σχέδιο Δράσης 2008-2010 και αναμένεται να επαναβεβαιωθεί και την περίοδο 2011-2013.

## **5.5. ΕΣΠΑ - Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013»**

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013<sup>103</sup> <sup>104</sup>  
<sup>105</sup> αποτελεί το κομμάτι εκείνο του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) που επικεντρώνεται στην «αναβάθμιση του θεσμικού περιβάλλοντος της Δημόσιας Διοίκησης και τον εξορθολογισμό των υφιστάμενων διοικητικών δομών, με γνώμονα την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, την απλούστευση και επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών και την εν γένει αναδιοργάνωση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, της Περιφερειακής διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

Σύμφωνα με τις επιταγές της Στρατηγικής της Λισσαβόνας (αντιμετώπιση χρόνιων διαρθρωτικών προβλημάτων, αύξηση παραγωγικότητας, ανάπτυξη

---

<sup>103</sup> Μελέτη: «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013-Επιτελική Σύνοψη, Προγραμματική Περίοδος 2007-2013, Αθήνα 2007, [www.gspa.gr](http://www.gspa.gr)

<sup>104</sup> Μελέτη: «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013-Αναλυτική», Προγραμματική Περίοδος 2007-2013, Αθήνα Οκτώβριος 2007, [www.gspa.gr](http://www.gspa.gr)

<sup>105</sup> Διαδικτυακός τόπος ΕΥΔ Ε.Π Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, [www.epdm.gr](http://www.epdm.gr)

επιχειρηματικού περιβάλλοντος κα.) το Ε.Π Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 με φορέα χρηματοδότησης το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) έχει ως σκοπό:

- Τον περιορισμό των αδυναμιών της διοικητικής δράσης και την άρση των εμποδίων διοικητικής αποτελεσματικότητας.
- Την ενσωμάτωση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων στο ανθρώπινο δυναμικό, στο θεσμικό πλαίσιο και στην οργάνωση και λειτουργία όλης της δημόσιας διοίκησης.

Το **αναπτυξιακό όραμα** του προγράμματος σύμφωνα με τον επίσημο φορέα , είναι «η δημιουργία μιας πολιτοκεντρικής, αποτελεσματικής, ανοιχτής και ευέλικτης διακυβέρνησης, με στόχο την μετάβαση από τη διαχείριση αρμοδιοτήτων και διαδικασιών στην διοίκηση πολιτικών, αποτελεσμάτων και υπηρεσιών». Κατά προέκταση ο **στρατηγικός στόχος** είναι η «βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανώσεων, καθώς και την ενίσχυση της λογοδοσίας και της επαγγελματικής ηθικής μέσω της διεύρυνσης της κοινωνικής διαβούλευσης και συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων».

Τα στοιχεία του ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» προσδιορίζονται από την ενότητα 1 του Παραρτήματος XVIII του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 του ΕΣΠΑ όπως τροποποιήθηκε από τον 832/2010 της 17-9-2010.

**Πίνακας 8:** Στοιχεία ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013

ΣΧΕΤΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ	12ος Γενικός Στόχος ΕΣΠΑ: «Η βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων πολιτικών και η αποτελεσματική εφαρμογή τους για την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών και τη διευκόλυνση της επιχειρηματικής δράσης».
ΣΧΕΤΙΚΟΣ ΕΠΙΛΕΞΙΜΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	4η Θεματική Προτεραιότητα ΕΣΠΑ: «Θεσμικό Περιβάλλον»
ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ	2007-2013
ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ (ΑΡΙΘ. CCI)	2007GR05UP0003
ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013

**Πηγή:** Ειδική Γραμματεία για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013», Ετήσια Έκθεση 2010, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του Ε.Π. «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013» Αθήνα, Μάιος 2011, Διαθέσιμο στο [www.epdm.gr](http://www.epdm.gr), 4η Επιτροπή Παρακολούθησης, Ιούνιος 2011.

Ο στρατηγικός στόχος του Ε.Π εξειδικεύεται σε τέσσερις **Γενικούς Στόχους**, με βάση τους οποίους διαρθρώνεται σε **Άξονες**. Οι Γενικοί Στόχοι έχουν ως εξής:

- **Γενικός στόχος I:** Αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών μέσω του εκσυγχρονισμού του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της δημόσιας διοίκησης.
- **Γενικός στόχος II:** Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης.
- **Γενικός στόχος III:** Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των φύλων σε όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης.
- **Γενικός στόχος IV:** Τεχνική υποστήριξη της εφαρμογής.

Το ΕΠ διαρθρώνεται σε δώδεκα **Άξονες Προτεραιότητας**, τρεις Άξονες για κάθε ένα από τους τέσσερις Γενικούς Στόχους που καλύπτουν τις τρεις κατηγορίες περιφερειών της χώρας (σύμφωνα με την προ Καλλικράτη χωροθέτηση των Περιφερειών):

- **Περιφέρειες σύγκλισης:** Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, Θεσσαλία, Ήπειρος, Δυτική Ελλάδα, Ιόνια Νησιά, Πελοπόννησος, Κρήτη, Βόρειο Αιγαίο.
- **Περιφέρειες σταδιακής εξόδου:** Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία, Αττική.
- **Περιφέρειες σταδιακής εισόδου:** Στερεά Ελλάδα, Νότιο Αιγαίο.

Οι ενέργειες και οι πολιτικές του συγκεκριμένου ΕΠ αφορούν την αντιμετώπιση των χρόνιων δυσλειτουργιών του δημόσιου τομέα που χαρακτηρίζεται από έντονη γραφειοκρατία και αναποτελεσματικότητα. Αξίζει να αναφέρουμε ότι με την υπογραφή της δανειακής σύμβασης της Ελλάδας με το ΔΝΤ και την ΕΕ οι προτεραιότητες του προγράμματος αναμορφώθηκαν και προσαρμόστηκαν στις ιδιαίτερες ανάγκες του μνημονίου. Πιο συγκεκριμένα οι δράσεις που εντάσσονται στο **Γενικό Στόχο I** αφορούν στην αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών της δημόσιας δράσης, τα συστήματα και τις λειτουργικές δομές της, καθώς και στην προώθηση της διαφάνειας, της διαβούλευσης και γενικότερα της δίκαιης και συμμετοχικής δημόσιας διοίκησης. Οι δράσεις που εντάσσονται στο

**Γενικό Στόχο II** αφορούν στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που περιορίζουν την ανάπτυξη των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης και ως αποτέλεσμα με τις δράσεις αυτές επιτάσσουν την εφαρμογή των αρχών της διοίκησης ανθρωπίνων πόρων. Οι δράσεις που εντάσσονται στο **Γενικό Στόχο III** αφορούν στην ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της δημόσιας δράσης και τέλος οι δράσεις που εντάσσονται στο **Γενικό Στόχο IV** στοχεύουν στην εξασφάλιση των τεχνικών προϋποθέσεων που θα εγγυηθούν την επιτυχία των στόχων του ΕΠ και μακροπρόθεσμα και την ανάπτυξη της ικανότητας οργανωτικής αλλαγής του δημοσίου από ίδιες προσπάθειες.

Προτεραιότητα κατά την υλοποίηση του Ε.Π αποτελεί ο Γενικός Στόχος I (Άξονας Προτεραιότητας IA, IB, IG), λόγω του συστημικού χαρακτήρα του. Η πορεία υλοποίησης των παρεμβάσεων που ειδικεύονται στον 1<sup>ο</sup> Γενικό Στόχο λειτουργεί πολλαπλασιαστικά προς τις παρεμβάσεις και τα αποτελέσματα των άλλων Γενικών Στόχων και καθορίζει συνολικά την επιτυχία όλου του ΕΠ. Έως σήμερα, η επικαιροποιημένη εξειδίκευση του Ε.Π. ανέρχεται σε 631.000.000 ευρώ δηλαδή στο 100% της Δημόσιας Δαπάνης, σύμφωνα με τον παρακάτω πίνακα:

**Πίνακας 9:** Εξειδίκευση του Ε.Π Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013

<b>ΓΕΝΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ/ ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ</b>	<b>ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΟΣΟ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΑΝΑ ΓΕΝΙΚΟ ΣΤΟΧΟ</b>	<b>ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΑΝΑ ΓΕΝΙΚΟ ΣΤΟΧΟ</b>
ΓΕΝΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ 1 (ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ 1,2,3)	327.488.999	100%
ΓΕΝΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ 2 (ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ 4,5,6)	213.271.002	100%
ΓΕΝΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ 3 (ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ 7,8,9)	64.999.999	100%
ΓΕΝΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ 4 (ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ 10,11,12)	25.240.000	100%
<b>ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΟΣΟ</b>	<b>631.000.000</b>	<b>100%</b>

**Πηγή:** ΕΥΔ Ε.Π. «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013», Ετήσιο Πρόγραμμα Ενέργειών της ΕΥΔ του Ε.Π. «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013» για το έτος 2011, Διαθέσιμο στο [www.epdm.gr](http://www.epdm.gr), 4η Επιτροπή Παρακολούθησης, Ιούνιος 2011.

## **Ειδικοί Στόχοι**

Μέσα στα πλαίσια των Γενικών Στόχων εξειδικεύονται οι δράσεις και οι ενέργειες, οι **Ειδικοί Στόχοι** δηλαδή, που σκοπό έχουν να κατευθύνουν σε εκείνο το σημείο τις προσπάθειες την αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης έτσι ώστε να επιτευχθεί σε ένα σημαντικό βαθμό ο στόχος του συγκεκριμένου ΕΠ σύμφωνα με το αρχικό όραμα. Η έννοια της ποιότητας και της αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης βάσει των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο σε όλο το εύρος του ΕΠ. Παρακάτω συνοπτικά αναφέρονται οι Ειδικοί Στόχοι ανά κατηγορία και επιχειρείται μεγαλύτερη ανάλυση του **ΕΣ 1.4** λόγω του ότι η έννοια του ανασχεδιασμού των διαδικασιών κατέχει κυρίαρχο ρόλο.

### **ΓΕΝΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ Ι**

**Ειδικός Στόχος 1.1:** *Ενδυνάμωση των μηχανισμών σχεδιασμού, εφαρμογής και ελέγχου των δημόσιων πολιτικών.*

**Ειδικός Στόχος 1.2:** *Πρώθηση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας.*

**Ειδικός Στόχος 1.3:** *Βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων*

**Ειδικός Στόχος 1.4:** *Βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων.*

(Δράσεις απλοποίησης διοικητικών διαδικασιών, σχεδιασμός και εφαρμογή συστημάτων πληροφορικής, σχεδιασμός και εφαρμογή των απαραίτητων οργανωτικών αλλαγών).

### **ΓΕΝΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ ΙΙ**

**Ειδικός Στόχος 2.1:** *Ενίσχυση της πολιτικής ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων μέσω διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών.*

**Ειδικός Στόχος 2.2:** *Βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης για την υποστήριξη θεσμικών και διαρθρωτικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση.*

**ΓΕΝΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ ΙΙΙ**

**Ειδικός Στόχος 3.1:** *Η βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών ισότητας, και των μηχανισμών και δομών εφαρμογής, παρακολούθησης και αξιολόγησης για θέματα ισότητας των φύλων.*

**Ειδικός Στόχος 3.2:** *Η ενίσχυση της θέσης των γυναικών στο δημόσιο και κοινωνικό τομέα.*

**ΓΕΝΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ ΙV**

**Ειδικός Στόχος 4.1:** *Δημιουργία μηχανισμών υποστήριξης της διοικητικής αλλαγής.*

**Ειδικός Στόχος 4.2:** *Δράσεις τεχνικής υποστήριξης του προγράμματος*

**ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ - Ε.Σ. 1.4** *« Βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων».*

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως ο ΕΣ 1.4 εμπεριέχει σε μεγάλο ποσοστό την έννοια του ανασχεδιασμού των διοικητικών διαδικασιών και συνακόλουθα την απλοποίηση ως μέσο επίτευξης της διοικητικής αποτελεσματικότητας στα πλαίσια της επίτευξης των στόχων του ΕΠ. Η επιτυχία των δράσεων του Ειδικού Στόχου 1.4 εξασφαλίζεται με τη συνέργεια των Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» και «Ψηφιακή Σύγκλιση 2007-2013». Υπό τον ειδικό αυτό στόχο προβλέπονται δράσεις απλοποίησης διοικητικών διαδικασιών που οδηγούν σε μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων και του διοικητικού κόστους για τις επιχειρήσεις, και δράσεις σχεδιασμού και εφαρμογής των απαραίτητων οργανωτικών αλλαγών σε δημόσιες υπηρεσίες που έχουν ή πρόκειται να εγκατασταθούν συστήματα Πληροφοριακής Τεχνολογίας. Επίσης περιλαμβάνονται δράσεις που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, ιδίως σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

**ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΠΡΑΞΕΩΝ**



**1.4.1.** «Δράσεις απλούστευσης διοικητικών διαδικασιών που οδηγούν σε μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων και του διοικητικού κόστους για τις επιχειρήσεις».

Για τη μείωση του διοικητικού φόρτου απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η δέσμευση τόσο της πολιτικής ηγεσίας όσο και της διοικητικής ιεραρχίας. Από εκεί και πέρα η διαβούλευση με όλα τα εμπλεκόμενα μέρη εξασφαλίζει σε μεγάλο βαθμό τη βιωσιμότητα και την αποτελεσματικότητα των αλλαγών που θα προκύψουν από τα έργα ανασχεδιασμού στα πλαίσια του συγκεκριμένου Ε.Π. Η διαφάνεια, η ορθολογικότητα και η απλοποίηση αποτελούν βασικές έννοιες των έργων-δράσεων και συμβάλλουν σημαντικά στην καθοδήγηση της διαδικασίας μείωσης του φόρτου, χωρίς να επηρεάζονται οι στόχοι της κείμενης νομοθεσίας.

**1.4.2.** «Σχεδιασμός και εφαρμογή συστημάτων πληροφορικής σε δημόσιες υπηρεσίες, για την εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων<sup>106</sup>»

Ο συγκεκριμένος τομέας δράσεων περιλαμβάνει χρηματοδοτήσεις έργων που αφορούν την απλούστευση διαδικασιών και την εφαρμογή της πληροφοριακής τεχνολογίας ως καταλύτη επίτευξης των στόχων του προγράμματος. Το συγκεκριμένο υποπρόγραμμα αναφέρεται και στις τρεις κατηγορίες Περιφερειών (σύγκλισης, σταδιακής εξόδου και σταδιακής εισόδου) και θέτει ως προτεραιότητα κατηγορίες πράξεων που αφορούν τον σχεδιασμό και την εφαρμογή συστημάτων πληροφορικής σε δημόσιες υπηρεσίες, για την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων. Οι δράσεις του Ειδικού στόχου πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την κατεύθυνση της απλούστευσης που έχει δοθεί με μία σειρά από νόμους και κανονιστικές πράξεις (Ν.3230/04, 3242/04, 3613/07, 3844/10 κτλ.) καθώς και τις 20 βασικές δημόσιες υπηρεσίες που ορίστηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (i-2010): Φορολογία Εισοδήματος, Αναζήτηση Εργασίας, Κοινωνική Πρόνοια (Επίδομα Ανεργίας, Επίδομα Τέκνων, Ιατροφαρμακευτικές Δαπάνες, Υποτροφίες Σπουδαστών), Προσωπικά Έγγραφα (Διαβατήριο, Άδεια Οδήγησης), Τέλη Κυκλοφορίας, Οικοδομικές Άδειες, Αστυνομικές Δηλώσεις, Δημόσιες Βιβλιοθήκες, Πιστοποιητικά (Γέννησης και Οικογενειακής Κατάστασης), Εγγραφές σε ΑΕΙ, Ανακοίνωση Αλλαγής

<sup>106</sup> Η 29<sup>η</sup> Πρόσκληση για υποβολή προτάσεων στο Ε.Π Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013, «Απλούστευση Διαδικασιών» (010203.13.04.02.03.3<sup>η</sup>) αρ. 835/28-03-2011.

Διεύθυνσης Κατοικίας, Υπηρεσίες Υγείας, Ασφάλιση Εργαζομένων, Φορολογία Επιχειρήσεων, ΦΠΑ, Έναρξη Επιχείρησης, Υποβολή Δεδομένων σε ΕΣΥΕ, Δηλώσεις Τελωνείου, Περιβαλλοντική Αδειοδότηση, Προμήθειες Δημοσίου, με σκοπό την ανάπτυξη συστημάτων πληροφορικής στο πλαίσιο της Ψηφιακής Στρατηγικής 2006-2013 και του παρόντος Ε.Π.

**1.4.3.** *«Σχεδιασμός και εφαρμογή των απαραίτητων οργανωτικών αλλαγών σε δημόσιες υπηρεσίες στις οποίες έχουν εγκατασταθεί συστήματα ΤΠΕ, για την εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων»*

Οι δράσεις που προβλέπονται σε αυτό τον κωδικό αφορούν τη συμβολή της πληροφορικής τεχνολογίας στην προσπάθεια ανασυγκρότησης των δομών και των διαδικασιών στις δημόσιες υπηρεσίες. Ενδεικτικές δράσεις αποτελούν η βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών από τις υπηρεσίες πολεοδομίας και ολοκληρωμένες παρεμβάσεις για την ανάπτυξη της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας.

Ο αριθμός των ενταγμένων έργων ανέρχεται, την παρούσα χρονική στιγμή, σε 444 και ο αριθμός των δικαιούχων σε 133<sup>107</sup>. Ενδεικτικοί δικαιούχοι για τα παραπάνω προγράμματα συνολικά (για κάθε άξονα προτεραιότητας υπάρχει μεγαλύτερη εξειδίκευση των δικαιούχων ανάλογα με τους στόχους των Προσκλήσεων) είναι:

- Η Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής Προγραμμάτων ΚΠΣ του ΥΠΕΑ&ΗΔ.
- Η Διοικητική Αναδιοργάνωση ΑΕ (πρώην ΚτΠ ΑΕ).
- Δημόσιες Υπηρεσίες και εποπτευόμενοι φορείς.
- Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.
- Ανεξάρτητες Αρχές.
- ΟΤΑ (α' και β' βαθμού).
- Κοινωνικοί εταίροι.
- Η Βουλή των Ελλήνων.

---

<sup>107</sup>ΕΥΔ Ε.Π. «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013», Ετήσιο Πρόγραμμα Ενεργειών της ΕΥΔ του Ε.Π. «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013» για το έτος 2011, Διαθέσιμο στο [www.epdm.gr](http://www.epdm.gr), 4<sup>η</sup> Επιτροπή Παρακολούθησης, Ιούνιος 2011.

- Ν.Π.Ι.Δ. μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.
- Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις.
- Εταιρικές σχέσεις μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων για τη διεξαγωγή καινοτόμων δράσεων.

### **ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ Ε.Π ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013<sup>108</sup>**

- i. Εθνική Αρχή Συντονισμού.
- ii. Ειδική Γραμματεία Διαχείρισης (ΕΥΔ) Ε.Π ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013 ( Στη Ειδική Γραμματεία για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση» προΐσταται Ειδικός Γραμματέας και διαρθρώνεται σε 6 λειτουργικές Μονάδες με ξεχωριστές αρμοδιότητες η κάθε μία<sup>109</sup>).
- iii. Επιτροπή Παρακολούθησης.

### **ΠΟΡΕΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΟΥ Ε.Π ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007 – 2013**

Η πορεία υλοποίησης του έργου σύμφωνα με τα στοιχεία της αρμόδιας υπηρεσίας συνοπτικά καταγράφεται παρακάτω<sup>110</sup>:

- Εξειδικεύτηκε το 100% της συνολικής δημόσιας δαπάνης του Ε.Π. που ανέρχεται στο συνολικό ποσό των 631.000.000 Ευρώ.
- Εκχωρήθηκαν συνολικά 91.400.000,00 Ευρώ στους δύο από τους τρεις Ενδιάμεσους Φορείς Διαχείρισης (ΕΥΣΣΕΠ/ΓΓΔΔ & ΗΔ και την ΕΥΕ/ΓΓΙΦ).
- Εκδόθηκαν 54 προσκλήσεις συνολικού προϋπολογισμού 503.982.000 Ευρώ, δηλαδή ποσοστό ενεργοποίησης του Ε.Π. κατά 79,87%.
- Υπογράφηκαν Αποφάσεις ένταξης συνολικής δημόσιας δαπάνης 259.128.681,90 Ευρώ που σημαίνει ποσοστό ενεργοποίησης του Ε.Π. κατά 41,07%.

<sup>108</sup> Διαδικτυακός τόπος [www.epdm.gr](http://www.epdm.gr)

<sup>109</sup> Οργανόγραμμα Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, διαθέσιμο στο [www.gspa.gr](http://www.gspa.gr).

<sup>110</sup> 4<sup>η</sup> Επιτροπή Παρακολούθησης Ε.Π Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 (20-6-2011), Περιεχόμενα φακέλου 4<sup>ης</sup> Συνεδρίασης Επ. Πα. , Πορεία Εφαρμογής (Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης), Διαθέσιμο στο [www.epdm.gr](http://www.epdm.gr), 2011.

- Βρίσκονται σε διαδικασία προκήρυξης έργα συνολικής δημόσιας δαπάνης 131.106.000,16 Ευρώ δηλαδή ποσοστό ενεργοποίησης του Ε.Π. κατά 20,78%.
- Υπογράφηκαν νομικές δεσμεύσεις συνολικού προϋπολογισμού 82.865.058 Ευρώ που σημαίνει ποσοστό ενεργοποίησης του Ε.Π. κατά 13,13%.
- Πιστοποιήθηκαν δαπάνες ύψους 42.147.993,88 Ευρώ δηλαδή ποσοστό ενεργοποίησης του Ε.Π. κατά 6,68%.

## Συμπεράσματα

Ο σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας και παράλληλα η αποτελεσματική και ποιοτική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης μέσω του ανασχεδιασμού και της απλοποίησης των διαδικασιών της. Για τον σκοπό αυτό παρουσιάστηκε στο κυρίως μέρος της διπλωματικής με τρόπο αναλυτικό η έννοια και οι μέθοδοι ανασχεδιασμού των διαδικασιών, έγινε η συσχέτιση της έννοιας με τις λειτουργίες του δημοσίας διοίκησης και παρουσιάστηκαν σχετικά παραδείγματα που ενσωματώνουν την έννοια της απλούστευσης. Πριν καταγραφούν τα συμπεράσματα της εργασίας θα ήταν σκόπιμο να γίνει μία συνοπτική αποτίμηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του δημοσίου τομέα. Πολλοί συγγραφείς παρουσιάζουν λύσεις και μεθόδους εκσυγχρονισμού της κρατικής διοίκησης παίρνοντας υπόψη μόνο θεωρίες και πρακτικές που έχουν εφαρμοστεί επιτυχώς στον ιδιωτικό τομέα. Η εφαρμογή από μόνη της των ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων χωρίς την κατάλληλη προσαρμογή τους στην σύγχρονη δομή της δημόσιας διοίκησης και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της ελληνικής δημοσιουπαλληλίας κάνει την προσπάθεια ιδιαίτερα ευάλωτη και μη εφαρμόσιμη.

Τα ιδιαίτερα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης ξεκινάνε από την γενικότερη δομή και ιεραρχία και καταλήγουν στις ιδιαίτερες σχέσεις διοίκησης ενός οργανισμού ξεχωριστά. Σύμφωνα με τον Ζιανίκα<sup>111</sup> η δημόσια διοίκηση έχει να αντιμετωπίσει καταρχήν τις εγγενείς τις αδυναμίες που είναι:

- Οι πολιτικές επιρροές και οι εξωϋπηρεσιακές παρεμβάσεις. Συχνά η αδυναμία χάραξης μίας σταθερής πολιτικής στο θέμα της αναδιοργάνωσης του δημοσίου οφείλεται στο γεγονός ότι τα πολιτικώς προϊστάμενα πρόσωπα που αποφασίζουν δεν διατηρούν για μεγάλο διάστημα την θέση τους (ακόμα και στην ίδια κυβέρνηση) και κατά συνέπεια δεν υπάρχει συνέχεια στην υλοποίηση του προγράμματος.
- Η κατάτμηση των Υπηρεσιών στο δημόσιο σε αντίθεση με ότι συμβαίνει στον ιδιωτικό τομέα έχει ως αποτέλεσμα τα στελέχη του δημοσίου να

---

<sup>111</sup> Ζιανίκας Χ., *Διοικητική επιστήμη και πρακτική στο δημόσιο*, εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, 1996.

μην μπορούν να κατανοήσουν τον ρόλο και τον βαθύτερο νόημα της εργασίας τους.

- Το καθεστώς προσλήψεων, προαγωγών και ανέλιξης στο δημόσιο σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί αποτελεσματικό ως προς την επιλογή των ικανότερων και των κατάλληλων για μία θέση υπαλλήλων. Συχνά ικανά προϊστάμενα στελέχη καλούνται να λειτουργήσουν σε ιδιαίτερα απαιτητικές θέσεις με συνεργάτες για τους οποίους δεν ρωτήθηκαν και αναγκαστικά τοποθετήθηκαν χωρίς να έχουν τα κατάλληλα προσόντα.
- Οι δημοσιονομικές δυσχέρειες ανέκαθεν επηρέαζαν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης πόσο μάλλον αυτή την περίοδο της βαθιάς κρίσης χρέους και ελλειμμάτων που αντιμετωπίζει η Ελλάδα.
- Το μεγάλο πρόβλημα της σχολαστικής και πιστής τήρησης των τύπων και της διαδικασίας ακόμα και αν αυτό είναι προδήλως αναποτελεσματικό συνιστά το μεγάλο αγκάθι της γραφειοκρατίας σε αντίθεση με τον ιδιωτικό τομέα όπου είναι πιο ευέλικτος σε τέτοια θέματα.
- Οι δυσχέρειες προσαρμογής των δομών στις νέες απαιτήσεις. Είναι γνωστό ότι τα οργανογράμματα των υπηρεσιών εκδίδονται μόνο με Προεδρικά Διατάγματα με μεγάλες χρονικές καθυστερήσεις.
- Η απουσία στοχευμένης εκπαίδευσης και διαχείριση της γνώσης τόσο κατά τα αρχικά στάδια ανάληψης υπηρεσίας όσο και αργότερα.

Το ανωτέρω μείγμα χαρακτηριστικών του δημοσίου τομέα κάνει την εύρεση λύσης πιο επιτακτική από ποτέ, σε μια περίοδο όπου ο εξορθολογισμός και η αποτελεσματικότητα του κράτους όχι μόνο διατυπώνεται ως ευχή αλλά επιτάσσεται από την δανειακή σύμβαση της Ελλάδας (Μνημόνιο) με τους πιστωτές της (ΔΝΤ & ΕΕ). Ακόμα και σε περιόδους ραγδαίας ανάπτυξης της οικονομίας της χώρας ο συναλλασσόμενος πολίτης ταλαιπωρούνταν από το κράτος, οι επιχειρήσεις έβρισκαν εμπόδια στην λειτουργία τους και στην διευθέτηση των υποχρεώσεων τους και γενικά το φαινόμενο της γραφειοκρατίας και της πολυπλοκότητας των διαδικασιών έδινε χώρο στην αναξιοκρατία, την

αδιαφάνεια, την διαπλοκή και γενικότερα στην δημιουργία ενός νοσηρού κλίματος. Αλλά τότε τα πράγματα παγκοσμίως ήταν πολύ διαφορετικά, τα δάνεια προς την χώρα έρεαν άφοβα, και η διοίκηση ξόδευε περισσότερα από ότι μπορούσε να διαχειριστεί. Έτσι υπήρχε μία περίεργη ανοχή απέναντι στην δημόσια διοίκηση.

Αξίζει να επισημανθεί ακόμα μία απώλεια ευκαιρίας του Ελληνικού κράτους να οργανωθεί και να καταπολεμήσει την γραφειοκρατία μία και καλή. Με την είσοδο της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση μεγάλος όγκος χρηματοδοτήσεων εισέρευσε στα κρατικά ταμεία με σκοπό την αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης. Αντικειμενικά συντελέστηκαν σημαντικά βήματα προς τον εκσυγχρονισμό του κράτους. Οι υποδομές, η υλικοτεχνική υποδομή, η εισαγωγή της πληροφορικής με την προμήθεια ηλεκτρονικών υπολογιστών συντέλεσε στη μηχανοργάνωση αρκετών υπηρεσιών και ικανοποίησε το αίτημα των πολιτών για την εισαγωγή της τεχνολογίας στο δημόσιο. Το λάθος όμως που έγινε στην προκειμένη περίπτωση ήταν η έλλειψη στρατηγικής και προγραμματισμού των αλλαγών που συντελέστηκαν. Δυστυχώς οι διοικούντες αντιμετώπισαν το θέμα πρόχειρα, περιστασιακά και αποκομμένα από τη γενικότερη προσπάθεια. Το μεγαλύτερο σφάλμα ήταν η προσπάθεια να ενσωματώσουν τη νέα τεχνολογία, τη μηχανοργάνωση και τα πληροφοριακά συστήματα στις υπάρχουσες επιβαρυνμένες γραφειοκρατικές δομές. Το αποτέλεσμα ήταν βέβαια αυτό που βιώνουμε σήμερα, την συνύπαρξη δηλαδή γραφειοκρατίας και μηχανοργάνωσης.

Η ζωή είναι πολύπλοκη και θα ήταν λάθος να το αγνοήσει κανείς. Παρ' όλα αυτά το να προσπαθεί κανείς να αποτυπώσει τις κοινωνικές ανάγκες και αλληλεξαρτήσεις με τρόπο πολύπλοκο μόνο προβλήματα μπορεί να δημιουργήσει. Υπάρχουν δημόσιες υπηρεσίες που πραγματικά αποτελούν την κοιλίδα της γραφειοκρατίας (υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης, οικονομικές εφορίες, πολεοδομίες κτλ). Σε αυτή την περίπτωση όσοι υπάλληλοι και αν τοποθετηθούν εκεί (ρητορική υπόθεση γιατί πλέον ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων μειώνεται δραστικά λόγω μνημονίου), και όσες μηχανογραφικές εφαρμογές λειτουργήσουν, η κατάσταση θα παραμείνει η ίδια. Δηλαδή αναποτελεσματικότητα (εισφοροδιαφυγή, φοροδιαφυγή κτλ) και ταλαιπωρία του πολίτη, ακόμα και των ίδιων των

υπαλλήλων, για τον λόγο ότι οι διοικητικές πολύπλοκες διαδικασίες παραμένουν ίδιες και अपαράλλακτες.

Η παρούσα διπλωματική εργασία προσπαθεί να καταδείξει ότι η λύση εδράζεται στην αλλαγή των διαδικασιών στο δημόσιο, στην ουσία δηλαδή, και όχι στο περίβλημα. Μόνο με τον ανασχεδιασμό των διοικητικών διαδικασιών ή ακόμα και με την απλοποίηση τους θα μπορέσει η ελληνική κοινωνία να περιορίσει την γραφειοκρατία, να αυξήσει την παραγωγικότητα και την διαφάνεια, οι πολίτες να βελτιώσουν το βιοτικό τους επίπεδο και οι επιχειρήσεις να βρουν ανταπόκριση στις ανάγκες τους για οικονομική ευημερία.

Σύμφωνα με την Ραμματά<sup>112</sup> οι θετικές επιπτώσεις τις απλούστευσης μπορούν να συγκεντρωθούν σε 4 μεγάλες κατηγορίες:

**A)** Με τις απλοποίηση οι πολίτες εξοικειώνονται άμεσα στις νέες αναμορφωμένες διαδικασίες γιατί είναι απλές, κατανοητές και εύκολα εφαρμόσιμες κυρίως για τις ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες που χρειάζονται ιδιαίτερη πρόβλεψη. Τα έντυπα αιτήσεων γίνονται φιλικά προς το χρήστη και οι πληροφορίες που περιέχονται σε αυτά ουσιαστικές (ενσωμάτωση πάνω στην αίτηση κειμένου εξουσιοδότησης κ.α.). Η ανάγκη προσέλευσης των πολιτών στις υπηρεσίες μειώνεται και ενώ για το ίδιο θέμα παλαιότερα χρειαζόταν η επανειλημμένη προσέλευση στην υπηρεσία, με την εφαρμογή της πληροφορικής η ανάγκη αυτή εκπίπτει. Αυτό έχει ως συνέπεια να αυξάνεται ο ελεύθερος χρόνος των πολιτών, να μειώνεται η ανάγκη χορήγησης άδειας από την εργασία τους για την διεκπεραίωση προσωπικών γραφειοκρατικών θεμάτων και να μειώνονται σημαντικά οι μετακινήσεις. Ο πολίτης ξέρει ότι θα λάβει τελικά την υπηρεσία που επιθυμεί άμεσα, γρήγορα και με τις συγκεκριμένες προδιαγραφές και το λιγότερο κόπο. Αυτό από την μία αυξάνει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς το κράτος και από την άλλη επιβεβαιώνεται ο σεβασμός του κράτους προς τον πολίτη.

**B)** Για τις επιχειρήσεις η απλοποίηση των διαδικασιών θέτει τις βάσεις για την δημιουργία ενός κλίματος που ευνοεί την επιχειρηματικότητα και παράλληλα ενισχύει την ανταγωνιστικότητα. Είναι πλέον γνωστό ότι η

---

<sup>112</sup>Ραμματά Μαρία, *Διοικητική Ενημέρωση-Τριμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, οπ. αν παρ., 2006.*



ανάπτυξη της οικονομίας μέσω της αύξησης των επενδύσεων και της παραγωγικής λειτουργίας των επιχειρήσεων έμμεσα εξαρτάται από την ανταποκρισιμότητα και την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών.

**Γ)** Με την απλοποίηση των διαδικασιών τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης μπορούν να επικεντρωθούν στην πραγματική ουσία της εργασίας τους και σε ζητήματα που προσθέτουν αξία στον πολίτη και την κοινωνία. Όσο πιο πολυδαίδαλες είναι οι διαδικασίες τόσο πιο δύσκολη γίνεται και η δουλειά για τους υπαλλήλους από την «άλλη πλευρά του γκισέ». Με την απλοποίηση η εργασία επικεντρώνεται σε στοχευμένες δράσεις, αποτελεσματικές πολιτικές και άμεσα μετρήσιμα αποτελέσματα.

**Δ)** Για τις ίδιες τις δημόσιες υπηρεσίες η απλοποίηση των διαδικασιών συνοδεύεται από αναδιοργάνωση στη δομή και τη λειτουργία τους. Αυτό σημαίνει νέα οργανογράμματα και καλλιέργεια μιας νέας κουλτούρας που να ανταποκρίνεται στο απλοποιημένο περιβάλλον. Η αλλαγή οδηγεί σε αύξηση της παραγωγικότητας των υπαλλήλων που πλέον επικεντρώνονται στους ετήσιους στόχους και τα αποτελέσματα που έχουν θέσει εξ αρχής με άμεση συνέπεια την αύξηση της απόδοσης της υπηρεσίας. Η πληροφορία διαχέεται στο σύνολο της αναδιάρθρωμένης υπηρεσίας, η οικονομική διαχείριση γίνεται πιο ορθολογικά, οι διαδικασίες δεν απαιτούν τη φυσική παρουσία των πολιτών και κατά συνέπεια η εξαντλητική συναλλαγή με τους πολίτες περιορίζεται σημαντικά εξοικονομώντας χρόνο και δυνάμεις. Τέλος οι διοικητικές δράσεις γίνονται με διαφάνεια και με πλήρη νομιμότητα χωρίς παραλήψεις και επικαλύψεις.

**Ριζικός ανασχεδιασμός ή απλοποίηση;** Όπως αναφέρθηκε στο κυρίως μέρος της εργασίας ριζικός ανασχεδιασμός σημαίνει «ξεκινάω και αλλάζω όλα από την αρχή, ριζικά και με τρόπο καθολικό». Με τον όρο αυτό η διοίκηση αποφασίζει την πλήρη κατάργηση της εφαρμοζόμενης διαδικασίας που ακολουθεί και την πρόθεση της να αποδεχτεί μία νέα μορφή οργάνωσης και διαδικασιών. Ο ανασχεδιασμός αφορά την επινόηση μίας νέας διοικητικής διαδικασίας και όχι την βελτίωση ή την τροποποίηση της υπάρχουσας. Τέλος οι θεαματικές βελτιώσεις αφορούν σημαντικές βελτιώσεις στο παραγόμενο προϊόν του οργανισμού και όχι οριακές

βελτιώσεις που μπορούν να γίνουν με καλύτερη διαχείριση των υφιστάμενων διαδικασιών.

Από την άλλη η έννοια της Απλούστευσης εμπεριέχει μία πιο ήπια ένταση στην διαδικασία των αλλαγών. Σημαίνει τη διατήρηση της υπάρχουσας δομής διοίκησης (ή ένα μέρος αυτής) και των διαδικασιών πάνω στις οποίες δομείται και πάνω σε αυτή την απλοποίηση, ορθολογικοποίηση και καλύτερη οργάνωση των διαδικασιών. Εμπεριέχει και αυτή με την σειρά της αλλαγές, αρκετά σημαντικές που καμιά φορά μπορούν να αλλάξουν την όψη ενός οργανισμού και το πώς οι πολίτες είχαν συνηθίσει να συμπεριφέρονται.

Η αναφορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση θα πρέπει να γίνει με όρους κατάλληλα προσαρμοσμένους στην πραγματικότητα και ιδιαίτερα στην εξαιρετικά δύσκολη κατάσταση που η χώρα διέρχεται. Μία διαδικασία βελτιώσεων κατά την έννοια του process improvement ίσως να βοηθούσε στην παρούσα φάση τη διαδικασία αναδιοργάνωσης του κράτους καθώς είναι περισσότερο εφαρμόσιμη χωρίς ιδιαίτερες αντιστάσεις. Όπως γνωρίζουμε η δημοσιοϋπαλληλική κουλτούρα έχει εγγενή στοιχεία και χαρακτηρίζεται κυρίως από τον φόβο αλλαγών στην εργασία, στις δομές ιεράρχησης, στα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και σε μία σειρά άλλων παραγόντων, κατάλοιπα κυρίως προηγούμενων εποχών όπου ο κομματικός παράγοντας κατείχε προεξέχοντα ρόλο. **Υπάρχει όμως αυτή η πολυτέλεια χρόνου για την Ελληνική δημόσια διοίκηση;**

Δυστυχώς η πίστωση χρόνου (εκτός από την πίστωση χρημάτων) έχει τελειώσει. Εκ των πραγμάτων η ελληνική δημόσια διοίκηση πρέπει να αλλάξει άμεσα και σε μεγάλο βαθμό, καταρχήν για να μειώσει τα χρηματοοικονομικά ελλείμματα και κατά δεύτερο για να αυξήσει την αποτελεσματικότητά της. Ριζικές αλλαγές ανασχεδιασμού ή επιμέρους βελτιώσεις πρέπει να εφαρμοστούν από την κάθε δημόσια υπηρεσία ή οργανισμό ξεχωριστά, ανάλογα με την κατάσταση στην οποία βρίσκεται, τις ιδιαίτερες συνθήκες λειτουργίας και την θέση της στην κοινωνική και πολιτική ζωή του τόπου.

Είναι γεγονός ότι ένα μέρος από τις δημόσιες υπηρεσίες στην Ελλάδα βρίσκονται στην πρώτη γραμμή της κριτικής από τους πολίτες, τους επιχειρηματίες, τους πολιτικούς, τους ξένους φορείς και τους διεθνείς

οργανισμούς. Τα αποτελέσματα αυτών των φορέων είναι τραγικά τόσο στον οικονομικό τους απολογισμό όσο και στη χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρουν. Συνήθως είτε πρόκειται για τον στενό δημόσιο τομέα είτε πρόκειται για τον ευρύτερο αυτοί οι φορείς αποτελούν εστίες οικονομικών ελλειμμάτων και κακοδιαχείρισης και οι ανάγκες τους για χρηματοδότηση από τον τακτικό προϋπολογισμό ή από επιχορηγήσεις ολοένα και αυξάνεται. Αρκεί να επισκεφτεί κανείς αυτές τις υπηρεσίες για να αποδείξει με τον πιο γλαφυρό τρόπο την πολυπλοκότητα των διαδικασιών, την έλλειψη προσωπικού για την στήριξη αυτής της υπέρμετρης γραφειοκρατίας, και τέλος την απαξίωση της υπηρεσίας στα μάτια των συναλλασσόμενων αλλά και των ίδιων των υπαλλήλων. Σε αυτές τις περιπτώσεις είναι προτιμότερο να εφαρμοστεί μία πολιτική ριζικού ανασχεδιασμού των διαδικασιών που θα επιτρέψει την οριστική ίαση των αρνητικών φαινομένων, την αναδιοργάνωση και την επίτευξη του σκοπού ύπαρξης του οργανισμού με μία αίσθηση ευθύνης για το δημόσιο συμφέρον. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω η πολιτική του ανασχεδιασμού των διαδικασιών δεν είναι μία εύκολη υπόθεση. Απαιτεί ισχυρή πολιτική βούληση και υπέρμετρη προσπάθεια. Μόνο αν αυτή η πολιτική οριστεί ως «εθνική πολιτική» και υποστηριχθεί πολιτικά από όλα τα κόμματα θα μπορέσει να εφαρμοστεί και να αποδώσει γρήγορα τα αποτελέσματά της. Σε αντίθετη περίπτωση αν ο ανασχεδιασμός προχωρήσει πρόχειρα και βιαστικά για επικοινωνιακούς λόγους και χωρίς τις κατάλληλες προϋποθέσεις το εγχείρημα είναι καταδικασμένο να αποτύχει με σοβαρούς κινδύνους για την ομαλή ροή της κοινωνικής συνοχής και της λειτουργίας του κράτους.

Από την άλλη υπάρχουν δημόσιοι φορείς όπου η κατάσταση χαρακτηρίζεται μεν από γραφειοκρατικά φαινόμενα αλλά η νέα δομή τους, τα στελέχη και η εφαρμογή εξελιγμένων πληροφοριακών συστημάτων έχουν βελτιώσει την απόδοση της υπηρεσίας και την φιλικότητα των διαδικασιών τους. Σε αυτές τις περιπτώσεις η καλύτερη επιλογή είναι η εφαρμογή ενός συνολικού πακέτου απλοποίησης διαδικασιών που να επιτρέπει στα στελέχη του φορέα να αυξήσουν την παραγωγικότητα και την ποιότητα των υπηρεσιών τους με μικρό κόστος, ελάχιστο κίνδυνο αποτυχίας και εγγυημένα αποτελέσματα.

Η αξιοπιστία της δημόσιας διοίκησης τελικά διαμορφώνεται από την αποτελεσματικότητα της και όχι από την συμμόρφωση της σε τύπους και γραφειοκρατικές δομές<sup>113</sup>. Μία τέτοια μορφή διοίκησης είναι αποδεδειγμένη από τη γραφειοκρατία και η δράση της προσανατολίζεται στην επιτυχία και όχι στη αποφυγή του λάθους. Λειτουργικά μία οργάνωση που ενδιαφέρεται μόνο για την αποφυγή του λάθους και τιμωρεί την παρατυπία καταλήγει στην απραξία και την κοινωνική απαξίωση. Το προϊόν μίας τέτοιας διοίκησης είναι μεν γραφειοκρατικά αποδεκτό αλλά καθόλου λειτουργικό για τους πολίτες και την κοινωνία. Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση διορθώνει τα λάθη της και επικεντρώνεται στην ποιότητα. Θέτει στόχους και διαμορφώνει κατάλληλα τον προγραμματισμό της. Οι ενέργειες της δεν στηρίζονται απλά στην διαίσθηση αλλά αποτελούν μέρος μίας γενικότερης στρατηγικής προσέγγισης.

---

<sup>113</sup> Μιχαλόπουλος Ν., *Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, οπ. αν. παρ., 2007.(σελ.359)

## Προτάσεις

Συνοπτικά και κατά τρόπο περιγραφικό και αριθμημένο παρουσιάζονται προτάσεις για τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης με κύριο άξονα την πολιτική ανασχεδιασμού και απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών. Οι προτάσεις βέβαια είναι ενδεικτικές και αποτελούν ένα μικρό μέρος από το πακέτο λύσεων που μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωση της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης:

1. Σύσταση Εθνικής Επιτροπής Ανασχεδιασμού της Δημόσιας Διοίκησης. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω η πολιτική ανασχεδιασμού, απλοποίησης και αναμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης πρέπει να περιλαμβάνει το χαρακτηριστικό της εθνικής συνεννόησης και συνεργασίας. Δηλαδή να αποτελεί μία συνεχή διαδικασία. Για το σκοπό αυτό προτείνεται η επιτροπή αυτή να εξουσιοδοτείται από το μεγαλύτερο μέρος των πολιτικών κομμάτων και τα στελέχη της επιτροπής να περιλαμβάνουν από την μία πολιτικά πρόσωπα και από την άλλη τεχνοκράτες που θα δουλεύουν κάτω από ένα συμφωνημένο, σταθερό και ακριβώς προσδιορισμένο πρόγραμμα ανασχεδιασμού. Προτείνεται μάλιστα ο πρόεδρος της επιτροπής να είναι ένα κοινώς αποδεκτό πρόσωπο που θα εξασφαλίζει με την παρουσία του την εφαρμογή της πολιτικής πέρα από τις όποιες πολιτικές αλλαγές. Ο βαθμός του προέδρου οφείλει να εμπνέει κύρος (υπουργός, υφυπουργός) και να απευθύνεται κατευθείαν στον πρωθυπουργό.
2. Συντονισμός και καλύτερη αξιοποίηση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων που αφορούν τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Το ΕΣΠΑ και πιο συγκεκριμένα το ΕΠ Διοικητική μεταρρύθμιση 2007-2013, το πρόγραμμα Πολιτεία, το ΕΠ Ψηφιακή Σύγκλιση καθώς και άλλα συσχετιζόμενα προγράμματα θα πρέπει να συνεργαστούν στενά κάτω από μία ενιαία προγραμματική συμφωνία έτσι ώστε η δημόσια διοίκηση να απολαμβάνει συνολικά τα οφέλη της χρηματοδότησης.
3. Συνεχή εκπαίδευση των στελεχών της δημόσιας διοίκησης με στοχευμένες δράσεις που θα ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες της δημόσιας διοίκησης. Από εκεί και ύστερα ο κάθε φορέας χωριστά θα πρέπει να εφαρμόσει ένα αποτελεσματικό σύστημα διαχείρισης της γνώσης που θα εξασφαλίζει τα μέγιστα αποτελέσματα από την

- εκπαίδευση προς όφελος του ίδιου του υπαλλήλου αλλά και του δημόσιου φορέα γενικά.
4. Ενίσχυση του θεσμού λειτουργίας των ΚΕΠ. Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των ΚΕΠ ώστε στην πράξη να μετατραπούν σε ολοκληρωμένες υπηρεσίες εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρηματιών θα πρέπει να αποτελεί την κατεύθυνση του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Η πλήρης αναβάθμιση των ΚΕΠ σε Ενιαία Κέντρα Εξυπηρέτησης θα αποτελέσει σημαντικό γεγονός καθώς θα περιβάλει τον θεσμό με αυξημένες αρμοδιότητες σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η οικονομική στήριξη του θεσμού με την συνεχή στελέχωση και εκπαίδευση εξειδικευμένου προσωπικού και η εφαρμογή σύγχρονων και ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων εγγυάται την επιτυχημένη πορεία.
  5. Εφαρμογή των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Η υιοθέτηση της φιλοσοφία της ΔΟΠ στη δημόσια διοίκηση προσφέρει εκείνες τις προϋποθέσεις για την επιτυχή εφαρμογή ενός προγράμματος ανασχεδιασμού. Η ενίσχυση (σε εξειδικευμένο προσωπικό) των Διευθύνσεων ή των Τμημάτων Ποιότητας, η εφαρμογή εργαλείων ΔΟΠ (ιστογράμματα, ISO, ψαροκόκαλο, Servqual, SWOT analysis κτλ.), η καθολική και υποχρεωτική εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης και η ενίσχυση του θεσμού βραβεύσεων των ποιοτικών υπηρεσιών θα δημιουργήσει μία κουλτούρα ποιότητας στο δημόσιο τομέα
  6. Η συμμετοχή των στελεχών της δημόσιας διοίκησης που βρίσκονται στην περιφέρεια της χώρας θα βοηθήσει σημαντικά το δύσκολο έργο του καθολικού ανασχεδιασμού των διοικητικών διαδικασιών. Η συμμετοχή όλων των υπαλλήλων πανελλήνια θα οδηγήσει στο μοίρασμα της εργασίας και στην εξειδίκευση των μερών γεγονός που θα συντελέσει στον επιτυχημένο ανασχεδιασμό. Τα μέσα επικοινωνίας και τεχνολογίας (τηλεδιασκέψεις, e-mail κτλ.) μπορούν να συμβάλλουν στον συντονισμό της προσπάθειας ανεξάρτητα από την γεωγραφική απόσταση.
  7. Νέες μορφές διοίκησης του κράτους κατά την έννοια της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (e - government). Οι νέες πρακτικές διοίκησης με την χρήση της τεχνολογίας οδηγούν σε καλύτερα αποτελέσματα, σε μείωση

του κόστους λειτουργίας και κυρίως στην εξάλειψη της ταλαιπωρίας του πολίτη. Σημαντικό ρόλο έχει η εφαρμογή των μέσων της Πληροφοριακής Τεχνολογίας (IT) παράλληλα με την διαδικασία αλλαγών στις διοικητικές διαδικασίες, κάτω από ένα εθνικό στρατηγικό πλάνο. Επιτακτική καθίσταται η ανάγκη της καθολικής λειτουργικής διασύνδεσης των ΟΠΣ των υπηρεσιών (διαλειτουργικότητα) και το γεγονός ότι τα καινούργια συστήματα δεν θα πρέπει να στηριχθούν στις προϋπάρχουσες πολύπλοκες και γραφειοκρατικές διαδικασίες αλλά σε νέες απλοποιημένες και εύχρηστες λειτουργίες.

8. Η διαμόρφωση μίας νέας κουλτούρας στο δημόσιο όπου θα χαρακτηρίζεται από τη συνείδηση του ρόλου των υπαλλήλων και το σεβασμό του πολίτη. Η εσωτερική αυτή αλλαγή του τρόπου συμπεριφοράς των υπαλλήλων της διοίκησης μπορεί να προέλθει μέσω της παιδείας κυρίως, αλλά και από το φωτεινό παράδειγμα της πολιτικής και διοικητικής ιεραρχίας. Η εφαρμογή ενός πλαισίου ουσιαστικής αξιολόγησης όπου θα συνδέει την παραγωγικότητα με την κλιμάκωση των αμοιβών, η αξιοκρατία και η παροχή κινήτρων ανέλιξης μπορεί να βοηθήσει στην αλλαγή της στάσης των υπαλλήλων. Η κουλτούρα δεν είναι κάτι που μπορεί να διαμορφώσει κάποιος από την μία μέρα στην άλλη. Άλλωστε τα ελαττώματα και τα αρνητικά χαρακτηριστικά της διοίκησης κατάγονται εκ συστάσεως του νεοελληνικού κράτους και παραδόθηκαν ως δυσάρεστη κληρονομιά στις μέρες μας. Είναι ένα στοιχείο που κερδίζεται σταδιακά από όλους μαζί αλλά και από κάθε ένα χωριστά.
9. Η εφαρμογή κατά τρόπο συστηματικό του εργαλείου της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ) για όλες τις νομοθετικές-κανονιστικές πράξεις ως μία προσαρμοσμένη μέθοδος ανάλυσης κόστους – οφέλους προσαρμοσμένη στο δημόσιο τομέα. Ο προληπτικός έλεγχος των ρυθμίσεων (νόμοι, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις) δεν θα πρέπει να περιορίζεται μόνο στην συνταγματικότητα τους και την επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού (όπως γίνεται ) αλλά θα πρέπει να επεκτείνεται και στις συνέπειες ή επιβαρύνσεις που μπορεί να έχει αυτή η ρύθμιση στο γενικότερο πλαίσιο της γραφειοκρατίας, στην απασχόληση, στην επιχειρηματική δραστηριότητα και γενικότερα στην οικονομική ανάπτυξη. Η μέτρηση των διοικητικών βαρών μέσω του

ΤΜΚ για ένα μεγάλο μέρος των διοικητικών διαδικασιών θα αποτελέσει πυξίδα για τον περιορισμό της γραφειοκρατικής επιβάρυνσης.

10. Ενίσχυση των Υπηρεσιών Μιας Στάσης (ΥΜΣ) τόσο στη γενική (ΚΕΠ, ΓΕΜΗ κτλ.) όσο και στη ειδική τους μορφή σε κάθε υπηρεσία ξεχωριστά. Οι ΥΜΣ θα πρέπει να συνοδεύονται και από δραστικές περικοπές-απλοποίηση του ρυθμιστικού πλαισίου. Σε αντίθετη περίπτωση θα αποτελέσουν ακόμα ένα πυροτέχνημα γραφειοκρατίας.
11. Ο περιορισμός της πολυνομίας και η εφαρμογή ενός προγράμματος «καλύτερης νομοθέτησης – κανονιστικής μεταρρύθμισης» μπορεί υπό κατάλληλες προϋποθέσεις να οδηγήσει σε μία πιο αποτελεσματική διοίκηση, σε κοινωνική δικαιοσύνη, οικονομική ανάπτυξη και σημαντική απογραφειοκρατικοποίηση. Σε αυτό το σημείο χρειάζεται να τονιστεί η σοβαρή διευκόλυνση που μπορούν να προσφέρουν οι «Κωδικοποιήσεις» σημαντικών τομέων της νομοθεσίας προσφέροντας έναν οδηγό και ένα σταθερό σημείο αναφοράς για τους πολίτες, τους επιχειρηματίες και τους δημόσιους υπαλλήλους.
12. Εφαρμογή ενός αναθεωρημένου και ολοκληρωμένου πλαισίου στοχοθεσίας για όλους τους δημόσιους φορείς. Στην πράξη η διαδικασία της καταγραφής στόχων και δεικτών απόδοσης αποτελεί για τους διοικούντες μία διαδικασία ρουτίνας. Η αλλαγή του πλαισίου εφαρμογής της στοχοθεσίας και ο τρόπος αξιολόγησης μίας υπηρεσίας και των υπαλλήλων της από τα αποτελέσματα της στοχοθεσίας με πραγματικούς όρους αποτελεί μία ακόμα λύση που μπορεί να προωθήσει την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα.
13. Η Διαβούλευση των ενδιαφερομένων πριν από την έκδοση ενός νόμου ή μιας κανονιστικής διάταξης μπορεί να προλάβει σοβαρές δυσλειτουργίες στην οικονομική δραστηριότητα και την κοινωνία γενικότερα. Για παράδειγμα πριν από την έκδοση μιας εγκυκλίου ή μιας ρύθμισης για ασφαλιστικά θέματα, ο αρμόδιος φορέας οφείλει να λάβει υπόψη του τις απόψεις και τις προτάσεις των μετόχων της διαδικασίας (εργοδότες – ασφαλισμένοι – υπάλληλοι σε ασφαλιστικούς φορείς κτλ.) έτσι ώστε το αποτέλεσμα (νόμος, ΥΑ, εγκύκλιος) να είναι εφαρμόσιμο και να εξυπηρετεί το σκοπό για το οποίο θεσπίστηκε. Η συμμετοχή των επιστημονικών Επιμελητηρίων και των Ενώσεων από όλα το φάσμα της



κοινωνίας (Οικονομικό Επιμελητήριο, ΤΕΕ, ΓΕΩΤΕ, ΣΕΒ, ΑΔΕΔΥ κτλ. ) στο διάλογο για την αναμόρφωση του δημοσίου τομέα προσφέρει σημαντικά οφέλη κυρίως στη περιοχή της κοινωνικής συναίνεσης απέναντι στις επιδιωκόμενες αλλαγές.

14. Επαναλειτουργία της Κεντρικής Επιτροπής Απλούστευσης Διαδικασιών με παράλληλη ενίσχυση της σε εξειδικευμένο προσωπικό και ουσιαστικές αρμοδιότητες. Η χρηματοδότηση του φορέα (είτε από ευρωπαϊκά προγράμματα, είτε από εθνικούς πόρους) θα πρέπει να είναι συνεχής και σε βαθμό που να εξασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία της. Η συμμετοχή των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης (ακόμα και από τις περιφερειακές υπηρεσίες των υπουργείων και των φορέων) θα βοηθήσει στο σημαντικό αυτό έργο.

## Επίλογος

Στα πλαίσια αυτής της διπλωματικής εργασίας έγινε φανερό ότι ο εκσυγχρονισμός της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι περισσότερο επίκαιρος και επιτακτικός όσο ποτέ. Τα «επιτεύγματα» της διοίκησης του κράτους έφεραν την Ελληνική κοινωνία και τα δημόσια οικονομικά σε μία αδιέξοδη κατάσταση με αποτέλεσμα την χειροτέρευση του βιοτικού επιπέδου του μέσου Έλληνα που διαπιστώνει καθημερινά τους περιορισμούς και τα εμπόδια που του εμφανίζονται στην προσπάθεια του να εξασφαλίσει μια ποιοτική ζωή.

Η οριστικές λύσεις σε αυτά τα προβλήματα, απαιτούν μεγάλες και ανατρεπτικές αποφάσεις και καθολική ρήξη με το παρελθόν. Στα πλαίσια αυτών των λύσεων εντάσσεται ο ριζικός και θεμελιώδης ανασχεδιασμός της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Για την Ελλάδα δυστυχώς δεν υπάρχει η πολυτέλεια χρόνου να προωθήσει ένα ήπιο σχέδιο αλλαγών και παρεμβάσεων. Η απόφαση για τον συνολικό ανασχεδιασμό των διοικητικών διαδικασιών επιβάλλεται να παρθεί σύντομα και να υποστηριχτεί από όλες τις πολιτικές δυνάμεις ως ένα «Εθνικό σχέδιο σωτηρίας». Σκοπός του σχεδίου θα πρέπει να είναι το κτίσιμο της δημόσιας διοίκησης μέσα από την στόχευση στην αποτελεσματικότητα, την απλούστευση των διαδικασιών και την εισαγωγή της ποιότητας από το πρώτο μέχρι το τελευταίο πράγμα στο δημόσιο.

Δυστυχώς τα πράγματα δεν είναι καθόλου ενθαρρυντικά. Η κατάσταση για μεγάλο χρονικό διάστημα ακόμα και σήμερα βρίσκεται στην κόψη του ξυραφιού με το ενδεχόμενο χρεοκοπίας να πλησιάζει απειλητικά. Ακόμα μια φορά στην ιστορία της η Ελλάδα ουσιαστικά κρέμεται από τη βούληση των ξένων χωρών. Η αλλαγή νοοτροπίας δυστυχώς δεν μπορεί να προέλθει από τη μία μέρα στην άλλη. Απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχημένη έκβαση της εθνικής αυτής προσπάθειας είναι η πίστη και η επιμονή ότι μπορούμε να τα καταφέρουμε σαν λαός, ατενίζοντας με αισιοδοξία το μέλλον της πατρίδας μας. Άλλωστε όπως όλοι τραγουδούσαμε:

*Των εχθρών τα φουσάτα πέρασαν  
σαν τον λίβα που καίει τα σπαρτά.  
Με κανόνια τις πόλεις χαλάσαν,  
μας ανάψαν φωτιές στα χωριά.  
**Η Ελλάδα ποτέ δεν πεθαίνει,**  
δεν τη σκιάζει φοβέρα καμιά.*

*Μόνο λίγο καιρό ξαποσταίνει  
και ξανά προς τη δόξα τραβά.  
Μα οι εχθροί μας πια τώρα σκορπίσαν  
και ξανάρθε σε μας λευτεριά.  
Για να φτιάξουμε τα όσα γκρεμίσαν,  
ας κοιτάξουμε τώρα μπροστά.*

-----Ο-----

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

4η Επιτροπή Παρακολούθησης Ε.Π Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 (20-6-2011), Περιεχόμενα φακέλου 4ης Συνεδρίασης Επ. Πα. , Πορεία Εφαρμογής (Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης), Διαθέσιμο στο [www.epdm.gr](http://www.epdm.gr), 2011.

Blau M. P. & M.W Meyer, *Bureaucracy in modern society*, Random House, 1971.

Burke Rory, *Διαχείριση Έργου (Project Management) – Τεχνικές σχεδιασμού και ελέγχου*, εκδόσεις Κριτική, 2002.

Chandler J.A., *Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική Ανάλυση*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2000.

Davenport H. Thomas, *Process Innovation: Reengineering work through information technology*, Harvard Business School Press, Boston, 1993.

David. Garvin, *The processes of organization and management*, MIT Sloan Management Review, τεύχος 39-No 4, 1998.

Deming E. William, *“Out of the crisis”*, MIT Press, USA, 1986.

Dr. H. J. Harrington, *“Business Process Improvement: The Breakthrough strategy for total quality, productivity and competitiveness”*, εκδόσεις McGraw-Hill, New York, 1991.

Dr. H.J Harrington, *The improvement process – How American’s leading companies improve quality*, εκδόσεις MacGraw – Hill, Singapore, 1987.

Hall G., Rosenthal J., Wade D., *How to make reengineering really work*, Harvard Business Review, τεύχος 71, 1993.

Hammer Michael – James Champy, *Reengineering the corporation: a manifesto for business revolution*, N. Brealey Publ., London, 1993.

James G. March, *Exploration and exploitation in organizational learning*, Organization Science, τεύχος 2- No 1, 1991.

Johansson H. J., McHugh P., Pendlebury A. J., Wheeler W. A., *Business Process Reengineering-Breakpoint strategies for market dominance*, εκδόσεις John Wiley & Sons, Chichester , UK, 1993.

K. V. Andersen, *Reengineering public sector organizations using Information Technology*, Comparative Public Administration: The Essential Reading – Research in Public Analysis and Management, τεύχος 15, Elsevier, 2006.

M. Hammer, Reengineering work: Don't automate obliterate, Harvard Business Review, τεύχος 90, Ιούλιος-Αύγουστος 1990.

Mandelkern Group on better regulation, Final Report, European Union, 2001.

National Academy of Public Administration (NAPA), Reinventing Government, Washington DC, 1996 .

Organization For Economic Co-Operation And Development (OECD), Overcoming barriers to administrative simplification strategies: Guidance for policy makers, Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2009.

Organization For Economic Co-Operation And Development (OECD), Reducing the risk of policy failure-Challenges for regulatory compliance, 2000.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Governance in transition. Public management reforms in OECD countries, Paris, 1995.

Organization For Economic Co-Operation And Development (OECD), Overcoming barriers to administrative simplification strategies: Guidance for policy makers, Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2009.

Ould Martin, Business Processes: Modeling and Analysis for Re-engineering and Improvement, εκδόσεις John Wiley and Sons, Chichester, UK, 1995.

Papavassiliou Giorgos, Ntioudis Spyridon, Abecker Andreas, Mentzas Gregoris, Knowledge and Process Management, Supporting Knowledge-Intensive Work in Public Administration Processes, τεύχος 3 -No 3, 2003.

Porter M., Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance, New York Free Press, 1985.

R. Lee – B. Dale, Business process management: a review and evaluation, Business Process Management Journal, τεύχος 4, 1998.

Soumitra Dutta – Jean Francois Manzoni, Process Re-engineering, Organizational Change and Performance Improvement, εκδόσεις McGraw-Hill, New York, 1998.

T. Davenport – J. Short, The new industrial engineering: Information technology and business process redesign , Sloan Management Review, 1990.

Tonchia Stefano – Andrea Tramontano, Process Management for the Extended Enterprise, εκδόσεις Springer, Berlin, 2004.

United States General Accounting Office, Accounting and Information Management Division: "Business Process Reengineering-Assessment Guide", 1997.

Weber Max, Οικονομία και Κοινωνία, Α' τόμος: Κοινωνιολογικές έννοιες, μετάφραση-επιμέλεια. Θ. Γκιούρας, εκδόσεις Σαββάλας, 2000.

Webster J.- Watson R., Analyzing the past to prepare for the future: Writing a literature review, MIS Quarterly, vol. 26, June 2002, <http://ecmot.badger.ncut.edu.tw/..../.pdf>.

Αποστολάκης Ι. - Λουκής Ε. - Χαλάρης Ι., Ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση: Οργάνωση, τεχνολογία και εφαρμογές, Παπαζήσης, 2008.

Ειδική Γραμματεία για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013», Ετήσια Έκθεση 2010, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του Ε.Π. «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013» Αθήνα, Μάιος 2011, 4η Επιτροπή Παρακολούθησης, Ιούνιος 2011.

Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του Ε.Π. «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013», Ετήσιο Πρόγραμμα Ενεργειών της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης του Ε.Π. «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013» για το έτος 2011, 4η Επιτροπή Παρακολούθησης, Ιούνιος 2011.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013-Αναλυτική», Προγραμματική Περίοδος 2007-2013, Αθήνα Οκτώβριος 2007.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013-Επιτελική Σύνοψη, Προγραμματική Περίοδος 2007-2013, Αθήνα 2007.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία 2008-2010 «Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση 2008-2010», ΓΓΔΔ & ΗΔ, 2008.

Ζαβλάνος Μύρων, Η ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες και τα προϊόντα, εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα, 2006.

Ζιανίκας Χ., Διοικητική επιστήμη και πρακτική στο δημόσιο, εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, 1996.

Ιωσηφίδης, Θ., Ποιοτικές μέθοδοι έρευνας στις κοινωνικές επιστήμες, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2008.

Κανελλίδης Κων/νος, Η διοικητική μεταρρύθμιση στα πλαίσια του Προγράμματος ΠΟΛΙΤΕΙΑ και απόψεις για αυτή, Εθνικό και

Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών- Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης .

Καρκατσούλης Π., Το κράτος σε μετάβαση: Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη διακυβέρνηση, εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, 2004.

Καρκατσούλης Παναγιώτης, Οικονομικό Περιοδικό για το Δημόσιο Τομέα, Η ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών ως δημόσια πολιτική, τεύχος 208, Ιούνιος 2004.

Καρκατσούλης Παναγιώτης, Οικονομικό Περιοδικό για τον Δημόσιο Τομέα, Η απλούστευση των διαδικασιών ως δημόσια πολιτική, τεύχος 207, Μάιος 2004.

Λάσπα Χριστίνα, Διαχείριση Διαδικασιών, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2007.

Λεωνίδας Χριστόπουλος, Δημόσιος Τομέας, Μείωση διοικητικών επιβαρύνσεων-Ανασχεδιάζοντας την απλούστευση διαδικασιών, τεύχος 250, Απρίλιος 2008.

Merton R., Reader in Bureaucracy, Glencoe, 1952.

Μιχαλόπουλος Νίκος, Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2007.

Ν. Μιχαλόπουλος, Οργανωτικός σχεδιασμός στο πλαίσιο της θεωρίας των οργανώσεων, Σάκκουλας, Αθήνα, 1994.

Οδηγός εφαρμογής του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης Εγχειρίδιο που εκδόθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας, Αθήνα 2007.

Οικονόμου Γ. – Γεωργόπουλος Ν, Πληροφοριακά Συστήματα για τη Διοίκηση Επιχειρήσεων, Γ' έκδοση, εκδόσεις Μπένου, Αθήνα, 2004.

Π. Φαναριώτης, Δημόσια διοίκηση, αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση, εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα, 1999.

Παπαδημητρόπουλος Δημήτριος, Διοικητική Ενημέρωση – Τετραμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, «Η Απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών – Θεωρία και πράξη» τεύχος 25, Ιανουάριος 2003.

Παπαδημητρόπουλος Δημήτριος, Διοικητική Ενημέρωση, Τριμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τεύχος 46, Ιούλιος-Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2008.

Παρατηρητήριο για την Κοινωνία της Πληροφορίας, Μελέτη Βελτίωσης Αποδοτικότητας των Επενδύσεων σε Τεχνολογίες Πληροφορικής στη Δημόσια Διοίκηση, ΕΠΙΣΕΥ-ΕΜΠ, 2η έκδοση, 2007.

Ποσοτική έρευνα για τη Χρήση Διοικητικών Υπηρεσιών και την Αναγνωρισιμότητα - Ικανοποίηση από τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), με τηλεφωνικές συνεντεύξεις στα νοικοκυριά των ερωτωμένων και χρήση δομημένου ερωτηματολογίου από την εταιρεία Ινστιτούτου VPRC για λογαριασμό του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης - Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το 2005.

Πούρκος Μ. - Δαφέρμος Μ., Ποιοτική έρευνα στις κοινωνικές επιστήμες: Επιστημολογικά, μεθοδολογικά και ηθικά ζητήματα, εκδόσεις Τόπος, Αθήνα, 2010.

Ραμματά Μαρία, Διοικητική Ενημέρωση-Τριμηνιαία Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Πρακτικές απλούστευσης διοικητικών διαδικασιών υπο το φως της εμπειρίας των Ευρωπαϊκών χωρών, τεύχος 37, Απρίλιος-Μάιος-Ιούνιος 2006. (σελ. 28-30)

Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης: Βελτιώνοντας μία δημόσια οργάνωση μέσω της αυτό-αξιολόγησης ΚΠΑ 2006, Εγχειρίδιο που εκδόθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας, μετάφραση Όλγα Γραβάνη, επιμέλεια Δρ. Νίκος Μιχαλόπουλος, ΑΘΗΝΑ, 2007.

Υπουργείο Εσωτερικών - Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης, Απολογιστική Έκθεση του Προγράμματος Πολιτεία για το έτος 2005. Διαδικτυακός τόπος Προγράμματος Πολιτεία [www.politeia.gov.gr](http://www.politeia.gov.gr)

Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ΓΓΔΔ και ΗΔ, Εγχειρίδιο Χρήσης Μεθοδολογίας Μέτρησης Διοικητικών Βαρών, Αθήνα, 2010.

### **Δικτυακοί τόποι**

<http://.el.wiktionary.org> (Βικιλεξικό - Το ελεύθερο λεξικό)

[www.diavgeia.gov.gr](http://www.diavgeia.gov.gr) (Εθνικό Πρόγραμμα «Διαύγεια»)

[www.gspa.gr](http://www.gspa.gr), (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης - Γενική Γραμματεία

Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης)



[www.kep.gov.gr](http://www.kep.gov.gr) (Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών)

[www.ermis.gov.gr](http://www.ermis.gov.gr) ( Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης)

[www.mindev.gov.gr](http://www.mindev.gov.gr). (Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας)

[www.epdm.gr](http://www.epdm.gr) (ΕΥΔ Ε.Π Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013)

[www.kead.gr](http://www.kead.gr) (Κεντρική Επιτροπή Απλούστευσης Διαδικασιών)

[www.napawash.org](http://www.napawash.org) (National Academy of Public Administration)

[www.odservatory.gr](http://www.odservatory.gr) (Παρατηρητήριο για την Κοινωνία της Πληροφορίας)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org) (Organisation For Economic Co-Operation And Development)

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu). (European Commission)

[www.politeia.gov.gr](http://www.politeia.gov.gr) (Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία»)

[www.administrativeburdens.gr](http://www.administrativeburdens.gr) («Μελέτη και Εφαρμογή Ανασχεδιασμού Διαδικασιών για τη Μείωση των Διοικητικών Επιβαρύνσεων και του Διοικητικού Κόστους»)

## Παράρτημα Α'

-

### Η Απλούστευση των Διαδικασιών Μέσα από τους Νόμους του Κράτους

**N.1599/1986 (ΦΕΚ 75/τΑ/11-06-1986)** «Σχέσεις κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις».

Ο νόμος 1599/86 αποτελεί ουσιαστικά τον εναρκτήριο νόμο εφαρμογής μίας διαφορετικής πολιτικής όσον αφορά τις σχέσεις του κράτους με τον πολίτη. Εισάγει σε ένα αρχικό στάδιο στοιχεία ποιότητας που θα αποτελέσουν την αφετηρία για τη βελτίωση, τον ανασχεδιασμό και την απλούστευση των διαδικασιών στο δημόσιο.

Στο άρθρο 7 καθιερώνεται η αποδεικτική δύναμη των στοιχείων της ταυτότητας. Με το άρθρο 8 εφαρμόζεται η αρχή ότι γεγονότα ή στοιχεία που δεν αποδεικνύονται από το δελτίο ταυτότητας αποδεικνύονται με Υπεύθυνη Δήλωση (ΥΔ) του ενδιαφερόμενου. Με το άρθρο 9 επιχειρείται κάποιας μορφής τυποποίησης των διαδικασιών με την καθιέρωση των υπηρεσιών να χρησιμοποιούν έντυπα αιτήσεων με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά που διευκολύνουν και πληροφορούν τόσο τους πολίτες όσο και τους υπαλλήλους. Το σημαντικό στοιχείο που καθιερώνεται με το συγκεκριμένο νόμο είναι αυτό του άρθρου 10, του περιορισμού δηλαδή των δικαιολογητικών. Με αυτό το άρθρο έγινε προσπάθεια να περιοριστούν τα δικαιολογητικά στα απολύτως απαραίτητα με Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις. Μάλιστα έθεσε μία προθεσμία 4 μηνών για την έκδοση αυτών των αποφάσεων. Όποια δικαιολογητικά δεν αναφέρονταν ή τροποποιούνταν σύμφωνα με τις αποφάσεις θα έπαυαν να ισχύουν. Στην πράξη βέβαια εκδόθηκε μία πληθώρα αποφάσεων διατήρησης δικαιολογητικών και εξαίρεσης από αυτήν τη διαδικασία αλλά το πρώτο βήμα είχε γίνει. Πολλές διαδικασίες επανεξετάστηκαν και βελτιώθηκαν και υπήρξε μία έννοια συντονισμού των υπηρεσιών σε όλη την Ελλάδα. Σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες η συγκεκριμένη πρακτική έδωσε σημαντικά και ριζοσπαστικά αποτελέσματα στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας. Με το άρθρο 12 αναφέρεται η υποχρέωση των δημοσίων υπηρεσιών να χορηγούν αμέσως πιστοποιητικά και βεβαιώσεις ή σε ορισμένη προθεσμία. Επίσης γίνεται

μνεία και για συγκεκριμένη αντιμετώπιση των υποθέσεων(χρέωση υποθέσεων, παροχή εξηγήσεων για τους λόγους καθυστέρησης κα.) προασπίζοντας τα συμφέροντα των πολιτών. Τέλος με το άρθρο 13 εισάγεται η αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών από τις δημόσιες υπηρεσίες, δράση η οποία θα καθιερωθεί αργότερα και θα αποτελέσει μία καλή πρακτική.

**N. 1892/1990 (ΦΕΚ 101/τ Α/ 31-7-1990) «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις»**

Με το άρθρο 80 γίνεται σύσταση μονάδων «Στρατηγικού σχεδιασμού και ανάλυσης πολιτικής» στα εκάστοτε επιτελικά υπουργεία. Οι μονάδες αυτές σκοπό έχουν να εισάγουν την έννοια του στρατηγικού προγραμματισμού στην πολιτική των δημοσίων υπηρεσιών έτσι ώστε να υπάρχει μια μακρόπνοη πολιτική στις αποφάσεις αναδιοργάνωσης του κράτους.

Οι πολλές υπογραφές που απαιτούνταν για την σύνταξη ενός εγγράφου ή την έκδοση μίας διοικητικής πράξης αποτελούσαν κυρίαρχη αιτία γραφειοκρατικής επιβάρυνσης . Το άρθρο 81 εισάγει τον περιορισμό των δύο προσυπογραφών (το μέγιστο ) και την τελική εγκριτική πράξη του αρμοδίου οργάνου για την έκδοση κάθε διοικητικής πράξης, αποσκοπώντας στην επιτάχυνση της διοικητικής διαδικασίας. Βέβαια ο νόμος προέβλεψε και την εξαίρεση διαδικασιών που από την φύση τους ήταν αδύνατο να περιοριστούν στον ανωτέρω περιορισμό υπογραφών. Μάλιστα έθεσε και ένα χρονικό διάστημα 4 μηνών για την έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων που θα εξαιρούσαν τις προαναφερθείσες διαδικασίες. Η εξαίρεση αυτή ήταν δικαιολογημένη για κάποιου τύπου έγγραφα λόγω του ότι χωρίς να γίνει ανασχεδιασμός των διαδικασιών έγινε προσπάθεια μείωσης των υπογραφών δηλ. των σταδίων ελέγχου έτσι όπως ο νόμος πολλές φορές το επιβάλλει. Σε άλλες περιπτώσεις η ευθυνοφοβία ήταν αυτή που επικράτησε και οδήγησε σε άνευ λόγου εξαιρέσεις.

**N.1943/1991 (ΦΕΚ 50/ τ Α/ 11-4-1991) « Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις».**

Πολύ σημαντικές ρυθμίσεις ποιοτικής σχεδίασης των διαδικασιών έφερε ο ανωτέρω νόμος. Η πολιτεία με το άρθρο 5 του νόμου εισήγαγε συγκεκριμένες προθεσμίες διεκπεραίωσης των αιτημάτων των πολιτών από όλους τους φορείς του δημοσίου. Συγκεκριμένα καθιέρωσε το χρονικό όριο των 60 ημερών για ένα σύνολο αιτημάτων των πολιτών. Όσον αφορά πληροφορίες, πιστοποιητικά, δικαιολογητικά και βεβαιώσεις ορίστηκε η άμεση ανταπόκριση της υπηρεσίας ή όπου αυτό δεν ήταν δυνατόν το αργότερο μέσα σε 10 ημέρες. Λόγω της αδυναμίας της δημόσιας διοίκησης να ολοκληρωθούν στην προθεσμία των 60 ημερών λόγω διαρθρωτικών προβλημάτων ο νόμος προέβλεψε ακόμα μία φορά τη δυνατότητα εξαιρέσεων συγκεκριμένων διαδικασιών μέσω ΚΥΑ. Κάποιες διαδικασίες ήταν ολοφάνερα αδύνατον να ανταποκριθούν στην προθεσμία των 60 ημερών, όπως για παράδειγμα η χορήγηση συντάξεων. Με την παράγραφο 7 του ίδιου άρθρου καθιερώθηκε και χρηματική αποζημίωση για τον πολίτη που δεν εξυπηρετήθηκε από μία δημόσια υπηρεσία. Με το άρθρο αυτό ο νομοθέτης προσπαθεί να εισάγει την έννοια της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας για τη δημόσια διοίκηση που πλέον δεν είναι απρόβλεπτη ως προς την συμπεριφορά της, αλλά περιορίζεται από χρονικά όρια και ποιοτικές συμπεριφορές. Επιπλέον με το άρθρο 6 έγινε μνεία για τη δημοσιότητα της διοικητικής δράσης με σκοπό τη διαφάνεια της δημόσιας διοίκησης, την ενίσχυση της λογοδοσίας και τη σωστή διαχείριση των δημοσίων θεμάτων. Τέλος με το άρθρο 7 περί «Μεταβίβασης εξουσίας υπογραφής- Περιορισμός συναρμοδιοτήτων» επιχειρήθηκε ο περιορισμός των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και κατά προέκταση και ο περιορισμός των υπογραφών στα διοικητικά έγγραφα καθώς και η διοικητική αποκέντρωση με τη μεταβίβαση εξουσίας ιεραρχικά προς τα κάτω για την έκδοση αποφάσεων κανονιστικού χαρακτήρα. Η πρακτική αυτή εφαρμόζεται σε μεγάλο βαθμό και στις μέρες μας ( υπογραφή «Με εντολή.....») και έχει βοηθήσει αρκετά στην αποσυμφόρηση του όγκου εργασίας των επιτελικών κλιμακίων από δουλειές καθημερινής συναλλαγής.

**N. 2539/1997 (ΦΕΚ 244/ΤΑ/4-12-1997)** *«Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης»*

Με το άρθρο 22 εισήχθη μία καινοτομία για τη δημόσια διοίκηση με τη δυνατότητα που δίνεται στους πολίτες να λάβουν πιστοποιητικά και βεβαιώσεις μέσω τηλεφώνου (ΟΤΕ). Ο σχεδιασμός της ποιοτικής αυτής υπηρεσίας προήλθε από την εκμετάλλευση των δυνατοτήτων της τεχνολογίας, όπως η δυνατότητα επικοινωνίας με τηλεομοιοτύπο, η χρήση Η/Υ κα. Νέες διαδικασίες δημιουργήθηκαν με γνώμονα την απλούστευση και την διευκόλυνση του πολίτη. Η συγκεκριμένη πρακτική βραβεύτηκε από τον ΟΗΕ ως "best practice" για την εξυπηρέτηση του πολίτη. Με το άρθρο 25 παράγραφος 1 επιχειρήθηκε να δημιουργηθεί ένα νέο πλαίσιο για τις «Κωδικοποιήσεις» με την έκδοση μόνο Προεδρικών Διαταγμάτων ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών. Η Κωδικοποίηση όπως αναφέρθηκε και παραπάνω αποτελεί ένα ισχυρό μέτρο απλούστευσης των διαδικασιών. Με την παράγραφο 13 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και των καθ' ύλην αρμόδιων υπουργών, μπορεί να απλουστεύεται ή να τροποποιείται μια διοικητική διαδικασία, και επιπλέον να μειώνεται η προθεσμία διοικητικής ενέργειας. Η ρύθμιση αυτή προσέφερε επιτάχυνση στην αναμόρφωση και απλούστευση των διαδικασιών για το λόγο ότι δεν ήταν πλέον απαραίτητη η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος ή ψήφιση νόμου για την τροποποίηση των απλών διοικητικών διαδικασιών.

**N.2672/1998 (ΦΕΚ 290/ΤΑ/ 28-12-1998) «Οικονομικοί πόροι της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις»**

Με το άρθρο 14 περί «Διακίνησης εγγράφων με ηλεκτρονικά μέσα(τηλεομοιοτυπία- ηλεκτρονικό ταχυδρομείο» επιτρέπεται η διακίνηση εγγράφων μεταξύ των φορέων του δημοσίου, του δημοσίου και των πολιτών τόσο με Φαξ όσο και με e-mail. Την περίοδο εκείνη η τεχνολογία είχε φτάσει σε αρκετά ικανοποιητικό επίπεδο έτσι ώστε να παρέχει εκείνες τις εγγυήσεις που διασφαλίζουν στο μέγεθος του εφικτού τα δικαιώματα των πολιτών από την ευρεία χρήση της τεχνολογίας. Το πλαίσιο διακίνησης των εγγράφων συμπληρώθηκε με την έκδοση του υπ. αρ. Π.Δ 150/01 και Π.Δ 342/02 που διευρύνουν ανάμεσα σε άλλα θέματα, τις κατηγορίες των διοικητικών εγγράφων που μπορούν να διακινούνται μέσω e-mail. Βέβαια ακόμα και στις μέρες μας η ψηφιακή υπογραφή αποτελεί ακόμα ζητούμενο, αλλά έχει προχωρήσει αρκετά η απλοποίηση των διαδικασιών με τη

βοήθεια της τεχνολογίας και τις δυνατότητες που αυτή προσφέρει για διάχυση της πληροφορίας.

**N. 2690/1999 (ΦΕΚ 45/A/09-03-1999)** *«Κύρωση του κώδικα διοικητικής διαδικασίας».*

Με το νόμο περί «Κύρωσης του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» επιχειρήθηκε μέσα από την «Κωδικοποίηση» νόμων και άλλων κανονιστικών διατάξεων η γρήγορη και αποτελεσματική διοίκηση από την πλευρά των φορέων του δημοσίου, η αμεροληψία, η διαφάνεια και ο σεβασμός της προσωπικότητας του πολίτη. Στον Κώδικα περιλαμβάνεται ακόμα και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ουσιαστικά στο νόμο αυτό γίνεται μία επανάληψη με πιο ξεκάθαρο τρόπο των ζητημάτων απλοποίησης των διαδικασιών που έθεσαν προηγούμενοι νόμοι. Έτσι γίνεται λόγος για θέματα που αφορούν αιτήσεις των πολιτών προς την διοίκηση, προθεσμίες διεκπεραίωσης υποθέσεων των πολιτών, πρόσβαση σε έγγραφα, αποδεικτική αξία των στοιχείων της ταυτότητας, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης των ενδιαφερομένων, η επικύρωση αντιγράφων και η βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής, η αμεροληψία της δημόσιας διοίκησης, η ιεραρχική εξουσιοδότηση και τέλος το πλαίσιο λειτουργίας των Συλλογικών οργάνων με σκοπό την απλούστευση του τρόπου λειτουργίας τους.

**N. 2880/2001 (ΦΕΚ 9/A/30-01-2001)** *«Πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις».*

Η πολιτεία αντιλαμβανόμενη την επιτακτική ανάγκη για εκσυγχρονισμό του κράτους προσπάθησε να οργανώσει ένα σύστημα χρηματοδότησης εκσυγχρονιστικών ενεργειών-δράσεων για τη δημόσια διοίκηση. Έτσι θεσμοθέτησε το πρόγραμμα «Πολιτεία» το οποίο εξετάστηκε στο κυρίως μέρος της εργασίας.

**N. 3013/2002 (ΦΕΚ 102/A/01-05-2002)** *«Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις»*

Με το άρθρο 31 περί «Σύστασης Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών» πραγματοποιήθηκε η σύσταση ΚΕΠ στις Περιφέρειες, στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, στα Νομαρχιακά Διαμερίσματα, στους Δήμους και τις Κοινότητες. Σύμφωνα με τον νόμο η αποστολή των ΚΕΠ είναι η παροχή πληροφοριών που αφορούν τη δημόσια διοίκηση και η διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών από την υποβολή της αίτησης μέχρι την έκδοση της τελικής πράξης σε συνεργασία με τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες. Το θέμα εξετάστηκε στο κυρίως μέρος της εργασίας.

**N.3200/2003 (ΦΕΚ 281/A/9-12-2003)** *«Τροποποιήσεις του Ν.1388/1983, Ίδρυση εθνικού κέντρου δημόσιας διοίκησης», ίδρυση εθνικής σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις»*

Με το άρθρο 25, παράγραφος 4 του ανωτέρω νόμου ενσωματώθηκαν στοιχεία που βοηθάνε την προσπάθεια απλοποίησης των διαδικασιών και καθιστούν τον πολίτη υπεύθυνο και αξιόπιστο. Συγκεκριμένα ορίζεται ότι πιστοποιητικά ή άλλα έγγραφα με τα οποία αποδεικνύονται πραγματικά περιστατικά, στοιχεία ή έννομες σχέσεις και που είναι απαραίτητα για την διεκπεραίωση των αιτημάτων των πολιτών αντικαθίστανται με καταφατική ή αρνητική δήλωση που αναζητείται και γίνεται μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών. Η διαδικασία της αναζήτησης και διαβίβασης της δήλωσης μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών καθώς και το πλήθος των πιστοποιητικών ή των άλλων εγγράφων που αντικαθίστανται με δήλωση ρυθμίζονται με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών. Το σημείο που αξίζει να τονιστεί εδώ είναι ότι πλέον ο πολίτης δεν αντιμετωπίζεται από το κράτος με καχυποψία και με αίσθημα αντιπαράθεσης αλλά θεωρείται εκ βάσεως αξιόπιστος και για το λόγο αυτό η δήλωση του έχει και πλέον βαρύνουσα σημασία στη διεκπεραίωση των διοικητικών διαδικασιών. Ως αποτέλεσμα έχουμε την επιτάχυνση των διαδικασιών και τη μείωση της ταλαιπωρίας του πολίτη που στο παρελθόν αποτελούσε τον ενδιάμεσο κρίκο μεταξύ των υπηρεσιών για διακίνηση εγγράφων και πληροφοριών.

**N. 3230/2004 (ΦΕΚ 44/Α/11-02-2004) «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»**

Ο νόμος 3230/2004 περί «Καθιέρωσης συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» εισάγει στο άρθρο 1 την έννοια της «Διοίκησης μέσω στόχων» με την οποία επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη λειτουργία του δημόσιου τομέα και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης. «Διοίκηση μέσω στόχων» ή απλά «στοχοθεσία» ορίζεται η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων-επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και κατά προέκταση η διάχυση αυτών των γενικότερων επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων στα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα. Προβλέπεται σε κάθε επίπεδο τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης να δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων, λαμβανομένων υπόψη και των δεικτών αποδοτικότητας. Καθιερώνεται επίσης η μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας ως το στοιχείο εκείνο που δείχνει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες επιτυγχάνουν το σκοπό ύπαρξής τους (συγκεκριμένους και προκαθορισμένους στόχους) και το επιτυγχάνουν με τον πιο αποδοτικό τρόπο (μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων). Επίσης σκοπός της μέτρησης είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της διοίκησης με την οποία επιδιώκεται η εξυπηρέτηση του πολίτη, η επαύξηση της εμπιστοσύνης και της ικανοποίησης του, η ενίσχυση της διαφάνειας, η πληρέστερη αξιοποίηση των πόρων και γενικότερα η άσκηση πολιτικής βάσει της ποιότητας. Το άρθρο 3 ορίζει τη διαδικασία εφαρμογής της Διοίκησης μέσω Στόχων η οποία περιβάλλεται τον τύπο της Υπουργικής Απόφασης ή απόφασης του ανώτατου οργάνου για κάθε άλλη μορφή δημοσίου φορέα. Οι στρατηγικοί στόχοι αναλύονται και εξειδικεύονται καθώς προχωράμε προς τα κάτω την ιεραρχική κλίμακα μέχρι να αναλυθούν σε ατομικούς στόχους. Το άρθρο 5 περιγράφει την έννοια των «Δεικτών». Πέρα από το νόμο μπορούμε να ορίσουμε ως Δείκτες απλούστευσης τους αριθμούς εκείνους που μας παρουσιάζουν με τρόπο μετρήσιμο την πρόοδο που έχει κάνει μία δημόσια υπηρεσία στην απλοποίηση των διοικητικών της διαδικασιών. Οι δείκτες είναι εργαλεία αξιολόγησης που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να



ορίσουν τη θέση της δημόσιας υπηρεσίας στο διοικητικό χάρτη και επιπλέον οι δείκτες είναι ένα μέσο σύγκρισης των δημοσίων υπηρεσιών μεταξύ τους (benchmarking). Τέτοιοι δείκτες θα μπορούσαν να είναι η μείωση των λαθών στην έκδοση αποφάσεων, η μείωση των προσφυγών των πολιτών σε διοικητικές πράξεις, η μείωση των δικαιολογητικών, ο χρόνος έκδοσης βεβαιώσεων, ο ρυθμός μείωσης των αυτοπρόσωπων παρουσιών των πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες κ.α.

Με το άρθρο 6 & 7 δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα σε ζητήματα Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και καθιερώνεται η σύσταση στα Υπουργεία και στις Περιφέρειες μονάδων ποιότητας και αποδοτικότητας. Παράλληλα δημιουργείται στο Υπουργείο Εσωτερικών η Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας. Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» τα Αυτοτελή Τμήματα Ποιότητας & Αποδοτικότητας στις Περιφέρειες καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν από τα Τμήματα Εσωτερικού Ελέγχου. Δυστυχώς η έννοια του «ελέγχου» αντικατέστησε την έννοια της «ποιότητας». Το άρθρο 9 προτείνει την βράβευση των τμημάτων εκείνων των υπηρεσιών που εφαρμόζουν εργαλεία ποιότητας και διακρίνονται για την αποδοτικότητα τους και την ποιότητα των υπηρεσιών τους προς τους πολίτες.

Ένα εξίσου βασικό άρθρο αυτού του νόμου είναι το άρθρο 10 περί «Απλούστευσης διαδικασίας εκδόσεως διοικητικών πράξεων». Με το άρθρο αυτό ορίζεται ότι με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών και του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργού μπορεί να απλουστεύεται η προβλεπόμενη διαδικασία εκδόσεως διοικητικών πράξεων, ιδίως με καθορισμό προθεσμίας ή με σύντμηση της ήδη υπάρχουσας, με την κατάργηση πιστοποιητικών ή άλλων δικαιολογητικών που προβλέπονται για την απόδειξη γεγονότων ή έννομων σχέσεων, με την αντικατάσταση αυτών των δικαιολογητικών με Υπεύθυνη Δήλωση του πολίτη και τέλος με την αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών από τις υπηρεσίες. Επιπλέον η απαίτηση υποβολής πιστοποιητικών ή άλλων δικαιολογητικών επιτρέπεται μόνον εφόσον αυτά προβλέπονται σε διατάξεις νόμων ή άλλων κανονιστικών πράξεων της διοίκησης. Με όμοιες υπουργικές αποφάσεις καθορίζονται ακόμα οι διοικητικές πράξεις οι οποίες τεκμαίρετε ότι έχουν εκδοθεί σύμφωνα με το σχετικό αίτημα, εάν έχει παρέλθει άπρακτη συγκεκριμένη προθεσμία από

την υποβολή της αίτησης και υπό την προϋπόθεση ότι οι σχετικές πράξεις δεν δημοσιεύονται στην εφημερίδα της Κυβέρνησης.

Εισάγεται ακόμα η έννοια της συνδιάσκεψης των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την έκδοση των επιμέρους πιστοποιητικών, γνωμών ή άλλων διοικητικών πράξεων όταν για την έκδοση μίας πράξης απαιτείται η σύμπραξη περισσότερων δημοσίων υπηρεσιών. Σε συμπλήρωση προηγούμενων νόμων αναφέρει ότι τα έγγραφα που διακινούνται με φαξ μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών επιτρέπεται να επικυρώνονται από υπάλληλο της υπηρεσίας προς την οποία αποστέλλονται και να έχουν ισχύ ακριβούς αντιγράφου. Αυτή η διευκόλυνση απλοποίησε σε μεγάλο βαθμό την συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Στο άρθρο 11 ο νομοθέτης επικεντρώνεται στη συμπλήρωση ή και στην αντικατάσταση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας με την μείωση της προθεσμίας διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών από 60 ημέρες σε 50 ημέρες και άλλες συναφείς διατάξεις.

**N. 3242/2004 (ΦΕΚ 102/A/24-5-2004) «Ρυθμίσεις για τη οργάνωση και λειτουργία της κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και άλλες διατάξεις»**

Στο άρθρο 5 παράγραφος 6 αναφέρεται ότι για τη διεκπεραίωση υποθέσεων πολιτών όπου απαιτούνται δικαιολογητικά, πιστοποιητικά ή στοιχεία, που η έκδοση τους δεν προϋποθέτει τη σύμπραξη του πολίτη και τα οποία δεν συνυποβάλλονται με την αίτηση του, η αρμόδια υπηρεσία τα αναζητεί από τις οικείες δημόσιες υπηρεσίες για την ολοκλήρωση της διαδικασίας. Για τον λόγο αυτόν παρέχεται σχετική εξουσιοδότηση από τον ενδιαφερόμενο στο έντυπο της αίτησης. Το ποιά δικαιολογητικά μπορούν να αναζητηθούν αυτεπαγγέλτως και ποια όχι καθώς και κάθε άλλη λεπτομέρεια θα ορίζεται με ΚΥΑ του υπουργού Εσωτερικών και του αρμόδιου υπουργού.

Με το άρθρο 6 γίνεται πάλι αναφορά για την προθεσμία των 50 πλέον ημερών για την ολοκλήρωση της διαδικασίας υποθέσεων των πολιτών, για την ημερομηνία έναρξης της προθεσμίας που ορίζεται από την ημέρα κατάθεσης της αίτησης στην υπηρεσία ή στα ΚΕΠ και οι σχετικές εξαιρέσεις. Αν η αίτηση του πολίτη υποβληθεί σε αναρμόδια υπηρεσία τότε

ο φορέας και όχι ο πολίτης είναι υποχρεωμένος να την διαβιβάσει στη σωστή υπηρεσία. Και σε αυτόν το νόμο γίνεται μνεία για την διαδικασία εξαίρεσης από την προθεσμία των 50 ημερών για ειδικές περιπτώσεις με ΚΥΑ του Υπουργού Εσωτερικών και του αρμόδιου Υπουργού. Στη συνέχεια επαναλαμβάνεται η υποχρέωση επικοινωνίας της υπηρεσίας με τον πολίτη σε περίπτωση αδυναμίας τήρησης της προθεσμίας των 50 ημερών προκειμένου να γνωστοποιήσει τους λόγους που δεν καθιστούν εφικτή την ολοκλήρωση της διαδικασίας. Ένα άλλο στοιχείο ποιότητας που προβλέπει αυτός ο νόμος είναι και το γεγονός ότι η υπηρεσία στην οποία υποβάλλει αίτηση ο πολίτης οφείλει να χορηγεί απόδειξη παραλαβής όπου αναφέρεται ο αριθμός πρωτοκόλλου, η προθεσμία της διοίκησης για απάντηση και η υποχρέωση του δημοσίου να αποζημιώσει τον πολίτη σε περίπτωση υπέρβασης της προθεσμίας. Ακόμα καταργείται η υποχρέωση υποβολής δικαιολογητικών όταν αυτά έχουν ήδη κατατεθεί σε άλλη υπηρεσία για την απόφαση της οποίας (απόφαση, βεβαίωση κτλ.) ήταν απαραίτητο το συγκεκριμένο δικαιολογητικό. Κατά προέκταση δικαιολογητικά για την ανανέωση αδειών που έχουν υποβληθεί κατά την αρχική χορήγηση και δεν τεκμαίρετε ότι υπήρξαν αλλαγές στις καταστάσεις που περιγράφουν, καταργούνται.

Στην παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι με Π.Δ καθορίζεται η διαδικασία υποχρεωτικής ανασύστασης φακέλου ο οποίος έχει απολεσθεί με υπαιτιότητα της υπηρεσίας και στον οποίο εμπεριέχονται πιστοποιητικά και δικαιολογητικά που έχουν υποβληθεί από τον ενδιαφερόμενο. Επειδή είχε παρατηρηθεί ορισμένες φορές η απώλεια φακέλων, λόγω της απουσίας σύγχρονων μεθόδων αρχειοθέτησης των δημοσίων υπηρεσιών, η παραπάνω παράγραφος έδωσε λύση στο αδιέξοδο των πολιτών όταν ο σχετικός τους φάκελος χανόταν και έπρεπε να προσκομίσουν ξανά οι ίδιοι τα στοιχεία. Τέλος στην παράγραφο 13 εισάγεται η έννοια της τηλεδιάσκεψης με τη χρήση της σύγχρονης τεχνολογίας ακολουθώντας το παράδειγμα των άλλων ευρωπαϊκών κρατών. Συγκεκριμένα ορίζεται ότι τα συλλογικά όργανα είναι δυνατόν να συνεδριάζουν και με την χρήση ηλεκτρονικών μέσων (τηλεδιάσκεψη) σύμφωνα με λεπτομέρειες που καθορίζονται με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών. Η δυνατότητα που δίνουν τα σύγχρονα μέσα της τεχνολογίας είναι σημαντικά και ήρθε η ώρα να εφαρμοστούν και στο ελληνικό δημόσιο καθιερώνοντας μία νέα αίσθηση

του καθήκοντος σύμφωνα με το παράδειγμα άλλων ευρωπαϊκών κρατών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρώην υπουργός πολιτισμού της Σουηδίας Margot Wallstrom. Την περίοδο που διετέλεσε υπουργός περιόρισε τις ημέρες παραμονής της στην πρωτεύουσα σε Τρίτη και Πέμπτη, περνώντας το υπόλοιπο της εβδομάδας στο σπίτι με τα δύο μικρά παιδιά της ή σε ένα τοπικό γραφείο κοντά στο σπίτι της, 273 χλμ. δυτικά της Στοκχόλμης. Διατηρούσε επαφή μέσω συστημάτων τηλεπικοινωνίας που είχε εγκαταστήσει στο σπίτι της, δίνοντας το παράδειγμα υπέρ των γυναικών που συνδυάζουν σταδιοδρομία και οικογένεια καθώς και την έμπρακτη αποκέντρωση του κράτους<sup>114</sup>.

Με το άρθρο 10 συνίσταται Κεντρική Επιτροπή Απλούστευσης Διαδικασιών (ΚΕΑΔ) στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με σκοπό την προαγωγή του έργου της απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών όπως παρουσιάστηκε στο κυρίως μέρος της διπλωματικής εργασίας.

**N.3613/2007 (ΦΕΚ 263/A/23-11-2007)** «*Ρυθμίσεις θεμάτων ανεξάρτητων αρχών, γενικού επιθεωρητή δημόσιας διοίκησης, σώματος επιθεωρητών ελεγκτών δημόσιας διοίκησης και λοιπόν ζητημάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών*»

Με το άρθρο 12 περί «Απλούστευσης διαδικασιών» δίνεται η δυνατότητα στον Υπουργό Εσωτερικών και τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό η τροποποίηση εξουσιοδοτικών διατάξεων, προκειμένου, αντί της έκδοσης κανονιστικού διατάγματος (βλέπε Π.Δ) να προβλέπεται η έκδοση κανονιστικής πράξης από άλλο όργανο της Διοίκησης (βλέπε Υπουργό, Διοικητή Δημόσιου φορέα κτλ.), όταν πρόκειται για ρύθμιση ειδικότερου θέματος ή θέματος με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Το παρών άρθρο βοήθησε στην επιτάχυνση της διαδικασίας ανασχεδιασμού των διαδικασιών.

**N.3844/2010 (ΦΕΚ 63/A/3-5-2010)** «*Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2006/123 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του*

---

<sup>114</sup>Chandler J.A., Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική Ανάλυση, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2000.

*Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά και άλλες διατάξεις»*

Ο σκοπός του νόμου σύμφωνα με το άρθρο 1 είναι η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2006/123 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ε.Ε σχετικά με τις «υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά». Με την έννοια «υπηρεσία» νοείται κάθε μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα που παρέχεται έναντι αμοιβής από φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει την ιθαγένεια κράτους-μέλους της ΕΕ ή για τις επιχειρήσεις εγκατάσταση της έδρας σε κράτος μέλος της. Σκοπός του νόμου σύμφωνα με την Οδηγία είναι η απελευθέρωση της προσφοράς υπηρεσιών (με κάποιες εξαιρέσεις) σε όλη την επικράτεια της ΕΕ από επιχειρήσεις/φυσικά πρόσωπα και η ελευθερία και διευκόλυνση εγκατάστασης επιχειρήσεων ή επιτηδευματιών γενικά σε όλα τα κράτη-μέλη.

Στο Κεφάλαιο Β'(ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ) στο άρθρο 6 (που αναφέρεται στο άρθρο 5 της Οδηγίας 2006/123) «Απλούστευση των διαδικασιών», γίνεται μνεία για την υποχρέωση της πολιτείας να εξετάζει το πλαίσιο εφαρμογής της απελευθέρωσης των υπηρεσιών και όπου οι διαδικασίες και οι διατυπώσεις δεν είναι απλές να τις απλουστεύουν. Ορίζεται το Υπουργείο Εσωτερικών υπεύθυνος φορέας υλοποίησης της απλούστευσης των διαδικασιών.

Με τον νόμο αυτό οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να δέχονται ως επαρκή, πιστοποιητικά, βεβαιώσεις ή άλλα έγγραφα όλων των κρατών-μελών της ΕΕ και να μην επιβάλλουν την προσκόμιση πρωτοτύπων, επικυρωμένων αντιγράφων ή επικυρωμένων μεταφράσεων εγγράφων από άλλα κράτη-μέλη με ορισμένες εξαιρέσεις.

Με το άρθρο 7 (που αναφέρεται στο άρθρο 6 της Οδηγίας 2006/123) καθιερώνονται τα «Ενιαία Κέντρα Εξυπηρέτησης». Με τα ΕΚΕ τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δραστηριοποιούνται στην παροχή υπηρεσιών στην ΕΕ θα μπορούν να διεκπεραιώνουν ηλεκτρονικά και από απόσταση το σύνολο των διαδικασιών και διατυπώσεων που είναι απαραίτητες για την πρόσβαση στις αντίστοιχες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών στην Ελλάδα. Επιπλέον θα μπορούν να προβαίνουν μέσω των ΕΚΕ σε όλες τις αναγκαίες δηλώσεις, κοινοποιήσεις και αιτήσεις για χορήγηση άδειας από τις αρμόδιες

αρχές. Επιπλέον τα ΕΚΕ θα διεκπεραιώνουν τις σχετικές αιτήσεις για την καταχώρηση των επιχειρήσεων σε μητρώα επιμελητηρίων και βάσεις δεδομένων ή την εγγραφή σε επαγγελματικούς φορείς και συλλόγους.

Η λειτουργία των ΕΚΕ θα στηριχθεί στις δομές των ΚΕΠ τα οποία θα μπορούν να λειτουργούν στο σύνολο τους ή μέρος αυτών και ως ΕΚΕ με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών.

Με το άρθρο 8 γίνεται αναφορά στο δικαίωμα των «παρόχων» υπηρεσιών να ενημερώνονται για:

- Το σύνολο των απαιτήσεων ( διαδικασίες, διατυπώσεις κα.) για την πρόσβαση και την άσκηση των δραστηριοτήτων.
- Τις δυνατότητες επικοινωνίας των ενδιαφερόμενων με τις αρμόδιες ελληνικές αρχές (τηλέφωνα, διευθύνσεις, email ) καθώς και τις αρμοδιότητες των εκάστοτε Υπηρεσιών.
- Τα μέσα και τις προϋποθέσεις πρόσβασης σε ελληνικά δημόσια μητρώα και βάσεις δεδομένων.
- την δυνατότητα διαφωνίας και προσφυγής σε περίπτωση που υπάρξει σχετικό πρόβλημα με τις δημόσιες αρχές.
- ενημέρωση για τα στοιχεία επικοινωνίας συναφών Ενώσεων ή Οργανώσεων

Επιπλέον οι ενδιαφερόμενοι έχουν το δικαίωμα να ζητούν ενημέρωση για τον συνήθη τρόπο ερμηνείας και εφαρμογής των απαιτήσεων με την παροχή ενός «βήμα προς βήμα» οδηγού συμβουλών. Όλα τα παραπάνω τα ΕΚΕ οφείλουν να τα παρέχουν και ηλεκτρονικά (μέσω της ιστοσελίδας- [www.ermis.gov.gr](http://www.ermis.gov.gr) & [www.eu-go.gr](http://www.eu-go.gr)) και αν είναι δυνατόν και σε άλλες κοινοτικές γλώσσες.

Με το άρθρο 9 αποτυπώνεται ρητά η υποχρέωση όλων των φορέων του δημοσίου να δίνουν την δυνατότητα διεκπεραίωσης των υποθέσεων τους ηλεκτρονικά και από απόσταση μέσω των ΕΚΕ. Γι αυτό τον λόγο προβλέπεται η έκδοση ΚΥΑ που να αναφέρουν αναλυτικά τις διαδικασίες υλοποίησης από τα ΕΚΕ.

Με την ΚΥΑ Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών ΔΙΑΔΠ/ΦΑ1/18613 «Απλούστευση Διαδικασιών για την πρόσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών και την άσκηση της, σε

εκτέλεση του αρ. 6 του Ν3844/2010(ΦΕΚ 63/Α/3-5-2010) δόθηκαν οδηγίες για την επιτάχυνση της προσαρμογής των Υπηρεσιών στην Οδηγία 123/2006 της ΕΕ.

Έχουν δημοσιευτεί<sup>115</sup> τριάντα μία Κ.Υ.Α, που αφορούν σε ενενήντα τέσσερις διαδικασίες παροχής υπηρεσιών, οι οποίες διεκπεραιώνονται και ηλεκτρονικά μέσω Ε.Κ.Ε. ενώ δρομολογείται και η ένταξη 48 επιπλέον διαδικασιών. Με την ολοκλήρωση των ανωτέρω ΚΥΑ, υπολογίζεται ότι θα έχουν απλουστευτεί και ενταχθεί στο σύστημα διεκπεραίωσης των Ε.Κ.Ε, περίπου το 70% του συνόλου των διαδικασιών που αφορούν στην εγκατάσταση παρόχων υπηρεσιών στην Ελλάδα και εμπίπτουν στην 123/2006. Στο Μνημόνιο δανειακής σύμβασης η Ελλάδα δεσμεύτηκε ότι έως το τέλος του 3<sup>ου</sup> τριμήνου του 2011 πρέπει να έχουν εκπληρωθεί οι απαιτήσεις της Οδηγίας 123/2006 (μόνιμη εγκατάσταση παρόχων υπηρεσιών & διασυνοριακή-προσωρινή παροχή υπηρεσιών ήδη εγκατεστημένων σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ παρόχων υπηρεσιών).

**Ν.3853/2010 (ΦΕΚ 90/Α/2010).** *«Απλοποίηση διαδικασιών σύστασης προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιριών και άλλες διατάξεις»*

Σύμφωνα με το πρώτο άρθρο σκοπός του νόμου είναι η απλοποίηση των διαδικασιών σύστασης Ομόρρυθμων και Ετερόρρυθμων Εταιριών κάθε μορφής καθώς και η σύσταση Ανώνυμων και Εταιριών Περιορισμένης Ευθύνης. Ως «Υπηρεσία μίας Στάσης» (ΥΜΣ) ορίζεται ο φορέας εκείνος που αναλαμβάνει να διεκπεραιώσει όλες τις διατυπώσεις που είναι απαραίτητες για την σύσταση των ανωτέρω εταιριών. Υπηρεσία μία Στάσης ορίζεται για τις ΟΕ και ΕΕ οι αρμόδιες υπηρεσίες του Γενικού Εμπορικού Μητρώου (ΓΕΜΗ) όπως αυτές καθορίστηκαν με τον Ν. 3419/2005 και τροποποιήθηκαν με τον παραπάνω νόμο, καθώς και τα ΚΕΠ που λαμβάνουν ειδική πιστοποίηση. Για τις ΑΕ και ΕΠΕ ορίζεται ΥΜΣ ο πιστοποιημένος συμβολαιογράφος. Στο άρθρο 4 ορίζεται ότι οι ΥΜΣ είναι υπεύθυνες για τη:

- Παραλαβή των απαραίτητων εγγράφων.

---

<sup>115</sup> Εγκύκλιος ΔΙΑΔΠ Φ.Α 2.3/13646/11-7-2011

- Την καταχώρηση των στοιχείων στο ΓΕΜΗ (μετά από προέλεγχο επωνυμίας), εγγραφή και απόδοση μοναδικού αριθμού για την επιχείρηση.
- Τη χορήγηση ΑΦΜ από τις ΔΟΥ και την απόκτηση ΑΜΚΑ από τους αρμόδιους ασφαλιστικούς οργανισμούς.
- Την απόκτηση ασφαλιστικής και φορολογικής ενημερότητας για τους ιδρυτές της επιχείρησης.
- Την είσπραξη των τελών και φόρων σύστασης και απόδοσης τους στους αρμόδιους φορείς.
- Παράδοση των σχετικών εγγράφων σύστασης στους ενδιαφερόμενους.
- Όλες τις ενέργειες που απαιτούνται από τον νόμο (εγγραφή σε επιμελητήρια).

Το ΓΕΜΗ διοικείται από το Εποπτικό Συμβούλιο που εδρεύει στην Αθήνα. Είναι αρμόδιο για τον συντονισμό των τμημάτων και υπηρεσιών του ΓΕΜΗ και των ΥΜΣ. Οι υπηρεσίες ΓΕΜΗ των Επιμελητηρίων και το τμήμα ΓΕΜΗ του ΥΠΟΙΑΝ έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα να προβαίνουν σε καταχωρίσεις στο σύστημα. Κατ' εξαίρεση οι ΥΜΣ δύναται να προβαίνουν και αυτές σε καταχωρίσεις στις περιπτώσεις σύστασης εταιρειών ΟΕ, ΕΕ, ΑΕ και ΕΠΕ. Τέλος αξίζει να αναφερθεί ότι για το ΓΕΜΗ προβλέπεται διαδικτυακός τόπος που θα αποτελεί το Ελληνικό ηλεκτρονικό «Εθνικό Δελτίο Εμπορικής Δημοσιότητας» σύμφωνα και με την 101/2009 Οδηγία της ΕΕ.

**Ν. 3979/2011 (ΦΕΚ 138/Α/16-6-2011) «Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις».**

Με τον ανωτέρω νόμο ρυθμίζονται κατά τρόπο συστηματικό τα θέματα της ηλεκτρονικής διοικητικής διαδικασίας στις σχέσεις κράτους – πολίτη και επιχειρήσεων. Σύμφωνα με το πρώτο άρθρο σκοπός του νόμου είναι:

α) η αναγνώριση του δικαιώματος των μετόχων της διοίκησης να επικοινωνούν και να συναλλάσσονται με το δημόσιο με την χρήση ΤΠΕ.

β) η ρύθμιση της χρήσης των ΤΠΕ από τις δημόσιες υπηρεσίες εντός του πλαισίου για τις ανάγκες λειτουργίας τους.



Πιο συγκεκριμένα με τον νόμο αυτό καθορίζονται οι γενικές αρχές της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και γίνεται αναφορά στα διάφορα άρθρα σε μία σειρά από λειτουργικά αλλά και ουσιαστικά ζητήματα όπως:

Οι πληροφοριακές υποχρεώσεις των φορέων της δημόσιας διοίκησης.

Τα θέματα προστασίας και επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Το δικαίωμα ηλεκτρονικής επικοινωνίας και χρήσης ΤΠΕ.

Η έκδοση ηλεκτρονικών εγγράφων (κύρος και αποδεικτική ισχύ, ακριβή φ/α), η δημιουργία ηλεκτρονικών αρχείων, η τήρηση ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου και η διακίνηση εγγράφων μεταξύ υπηρεσιών.

Επικοινωνία της δημόσιας διοίκησης με τους πολίτες, η υποβολή ηλεκτρονικών αιτήσεων, δηλώσεων και δικαιολογητικών.

Προθεσμίες διεκπεραίωσης ηλεκτρονικών συναλλαγών και δυνατότητα ηλεκτρονικών πληρωμών.

Κανόνες αυθεντικοποίησης (επιβεβαίωση της ταυτότητας) του συναλλασσόμενου με την διοίκηση.

Ζητήματα ηλεκτρονικής υπογραφής.

Για την εφαρμογή αυτού του νόμου προβλέπεται η σύσταση Ομάδας Έργου σε κάθε φορέα του δημοσίου που θα αναλάβει όλα τα διαδικαστικά και τεχνικά ζητήματα. Ακόμα σε κάθε υπουργείο συστήνεται Γενική Διεύθυνση ή Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης καθώς και μία Διυπουργική Επιτροπή με ανάλογο περιεχόμενο. Το βασικό μειονέκτημα του νόμου αυτού είναι ότι για πολλά ζητήματα (τεχνικά και διαδικαστικά) προβλέπει την ρύθμιση τους με Π.Δ που θα εκδοθούν αργότερα γεγονός που αναβάλλει την εφαρμογή του νόμου για το μέλλον.

## Παράρτημα Β΄

### -

## Πρακτική Εφαρμογή

**Σκοπός:** Εξέταση βαθμού αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας για τον πολίτη της Εθνικής Πύλης Δημόσιας Διοίκησης «Ερμής» στο σκέλος της ηλεκτρονικής διεκπεραίωσης συναλλαγών.

**Υποκείμενο μελέτης:** Ο συγγραφέας

**Εργαλεία – μέθοδος:** Μέσω της προσωπικής αλληλεπίδρασης με τις απαιτήσεις-διαδικασίες του συστήματος «Ερμής».

**Περίοδος:** Μέσα Ιουλίου – Αρχές Αυγούστου.

### ΠΡΟΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΑ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Ηλεκτρονικός Υπολογιστής

Σύνδεση Internet

Στοιχειώδη γνώση υπολογιστών και περιήγησης στο διαδίκτυο.

### ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ ΚΑΙ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

- i. Περιήγηση στο site του «Ερμή» . Πληροφορίες περιήγησης: Εξαιρετικά καλές

Εγγραφή στο σύστημα: Εισαγωγή προσωπικών στοιχείων και στοιχείων username & password. Χρόνος εισαγωγής στοιχείων: Ελάχιστος (περίπου 1 λεπτό).

Ταυτοποίηση των προσωπικών στοιχείων στο ΚΕΠ. (μόνο κατά την πρώτη συναλλαγή).

Μετάβαση στο πλησιέστερο ΚΕΠ: περίπου 10 λεπτά (ο χρόνος εξαρτάται από το μέσο μετάβασης και την απόσταση του πλησιέστερου ΚΕΠ).

Χρόνος αναμονής και εξυπηρέτησης: 30 λεπτά

Ποιότητα εξυπηρέτησης: αρκετά καλή

## **A. ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΜΕ ΠΛΗΡΗ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΣΗ**

### **ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΑΙΤΗΣΗ**

Μετάβαση στην ιστοσελίδα του «Ερμή». Εισαγωγή των κωδικών. Επιλογή Ηλεκτρονικών Συναλλαγών με πλήρη ηλεκτρονική διεκπεραίωση (online). Επιλογή της επιθυμητής συναλλαγής. Εκτέλεση συναλλαγής (τα στοιχεία του αιτούντα προεκτυπώνονται αυτόματα).

Χρόνος ηλεκτρονικής υποβολής της αίτησης: περίπου 3 λεπτά.

### **ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΣΥΝΑΛΛΑΓΗΣ**

**(Θεωρητικά)** Έκδοση ηλεκτρονικού πιστοποιητικού (υπέχει θέση γνήσιου διοικητικού εγγράφου) και αποστολή του στην προσωπική ηλεκτρονική θυρίδα του συστήματος «Ερμής».

Κατά την εφαρμογή της συγκεκριμένης ηλεκτρονικής υπηρεσίας δεν ήταν δυνατή η διενέργεια κάποιας συναλλαγής. Οι υπηρεσίες που είχαν σχέση με το υποκείμενο της έρευνας είναι:

- 1. Απόσπασμα Ατομικού Λογαριασμού Ασφάλισης** (ένσημα ΙΚΑ). Δεν ήταν δυνατή η ταυτοποίηση του ΑΜΑ ασφαλισμένου λόγω τεχνικού προβλήματος και κατά προέκταση δεν ήταν διαθέσιμη η συγκεκριμένη εφαρμογή.
- 2. Έκδοση ΕΚΑΑ από τον ΟΠΑΔ.** Κατά την είσοδο στην εφαρμογή υπήρχε ενημερωτικό περί της μη διαθεσιμότητας της υπηρεσίας.
- 3. Έκδοση πιστοποιητικών δημοτικής κατάστασης** (πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης, γέννησης, ληξιαρχικές πράξεις κτλ.). Σε αυτή τη περίπτωση θα έπρεπε να έχει ενταχθεί ο Δήμος στο Εθνικό Δημοτολόγιο (ο Δήμος Θεσσαλονίκης δεν έχει ενταχθεί) και οι ληξιαρχικές πράξεις περιορίζονται μόνο σε αυτές του Ειδικού ληξιαρχείου.

## **ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

Σε αυτό το σημαντικό σκέλος της διοικητικής διαδικασίας δεν υπήρξε αποτελεσματικότητα για τον πολίτη. Το σύνολο των συναλλαγών με πλήρη διεκπεραίωση online ανέρχεται στις 13, μερικές από τις οποίες αφορούν διαδικασίες που αναφέρονται σε ειδικές κατηγορίες πολιτών (ειδικό ληξιαρχείο κ.α). Ο αριθμός αυτός είναι εξαιρετικά μικρός σε σχέση με το σύνολο των διοικητικών συναλλαγών που είναι υποχρεωμένος ο πολίτης και οι επιχειρήσεις να διεκπεραιώνουν ετήσια.

## **Β. ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΜΕ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΥΠΟΒΟΛΗ ΑΙΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΛΑΒΗΣ ΤΟΥ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΤΙΚΟΥ ΑΠΟ ΤΑ ΚΕΠ**

### **ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΑΙΤΗΣΗ**

Μετάβαση στην ιστοσελίδα του «Ερμή». Εισαγωγή των κωδικών. Μετάβαση στις Υπηρεσίες με ηλεκτρονική υποβολή της αίτησης. Επιλογή της επιθυμητής συναλλαγής. Εκτέλεση συναλλαγής (τα στοιχεία του αιτούντα προτυπώνονται αυτόματα). Δήλωση του ΚΕΠ παραλαβής του πιστοποιητικού και προαιρετική συμπλήρωση προσωπικών στοιχείων που αφορούν την αίτηση. Ηλεκτρονική υποβολή της αίτησης.

Χρόνος ηλεκτρονικής υποβολής της αίτησης: περίπου 3 λεπτά.

### **ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΤΟ ΚΕΠ ΓΙΑ ΠΑΡΑΛΑΒΗ ΤΟΥ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΤΙΚΟΥ**

1. Μετάβαση στο πλησιέστερο ΚΕΠ: περίπου 15 λεπτά (ο χρόνος εξαρτάται από το μέσο μετάβασης και την απόσταση του πλησιέστερου ΚΕΠ).
2. Χρόνος αναμονής και εξυπηρέτησης: περίπου 10 λεπτά
3. Ποιότητα εξυπηρέτησης: αρκετά καλή
4. Χρόνος που απαιτήθηκε για την έκδοση: Το πιστοποιητικό εκδόθηκε από τον αρμόδιο φορέα την επόμενη εργάσιμη και απεστάλη με φαξ στο ΚΕΠ όπου και επικυρώθηκε.

5. Κόστος: Μηδέν.

### **ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

Στην ανωτέρω διαδικασία (ηλεκτρονική υποβολή αιτήματος) περιλαμβάνονται 94 διοικητικές διαδικασίες, σαφώς περισσότερες από τις αντίστοιχες στο Α μέρος (υπηρεσίες με πλήρη ηλεκτρονική διεκπεραίωση) αλλά ακόμα αποτελούν ένα μικρό ποσοστό από τις συνήθης διοικητικές διαδικασίες. Η υποβολή της αίτησης έγινε Σάββατο και η παραλαβή του πιστοποιητικού έγινε στις επόμενες εργάσιμες το απόγευμα (λεπτομέρεια αρκετά σημαντική που δείχνει ότι η τάση για εξυπηρέτηση του πολίτη πρέπει να είναι όλες τις ημέρες 24 ώρες το 24ωρο. Η επικοινωνία για την παραλαβή έγινε τηλεφωνικά και όχι με αποστολή SMS όπως γινόταν παλαιότερα λόγω έλλειψης κονδυλίων για την συγκεκριμένη υπηρεσία.