

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Βασικές αρχές διοίκησης στο δημόσιο τομέα



- Δρ. Κατσαρός Κλεάνθης
- Δρ. Μανούκης Αλέξανδρος
- Δρ. Μπουρσανίδης Χρήστος
- Δρ. Παναγιωτοπούλου Καλλιόπη

Βασικές αρχές διοίκησης στο δημόσιο τομέα

1. Βαθμός συγκεντρωτισμού ή αποκέντρωσης - βαθμός άσκησης ελέγχου
2. Ιεραρχία και διαβάθμιση της εξουσίας και των επιπέδων κατανομής
3. Ενότητα των εντολών : Κάθε υφιστάμενος έχει μόνο ένα «αφεντικό»
4. Εξειδίκευση
5. Τυποποίηση και ομοιομορφία κατά την εκτέλεση κάθε έργου

(κατά Fayol)

1. Βαθμός συγκεντρωτισμού ή αποκέντρωσης - βαθμός άσκησης ελέγχου

Η γραφειοκρατική οργάνωση μέσα από τον συγκεντρωτισμό **διευκολύνει την υλοποίηση των πολιτικών, ενισχύει την εφαρμογή της στρατηγικής** όπως την είχαν επινοήσει οι εμπνευστές της, εφόσον το ίδιο άτομο ή μικρός κύκλος ατόμων διατηρεί τον γενικό έλεγχο και τέλος, **διευκολύνει τον έλεγχο των αποτελεσμάτων.**

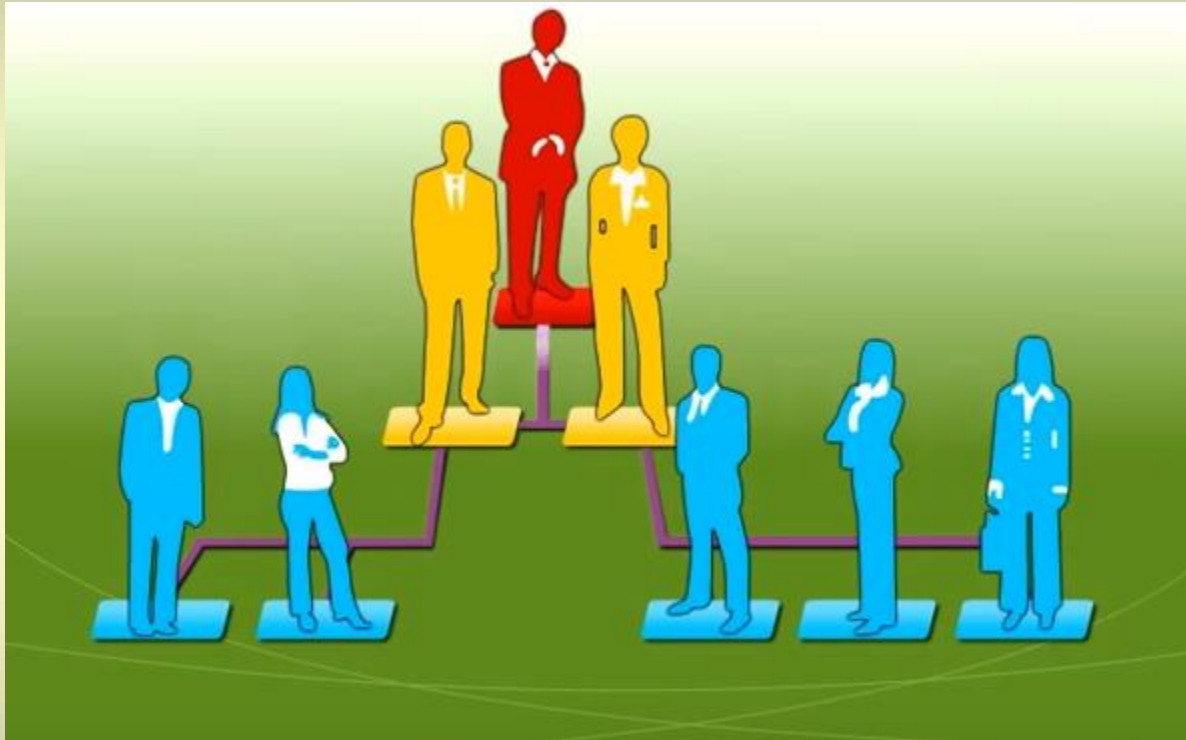
Βασικές προϋποθέσεις επιτυχίας του συγκεντρωτισμού:

- η εκχώρηση αρμοδιοτήτων
- η έγκαιρη διάχυση της πληροφόρησης,
- ο διάλογος με το προσωπικό και
- η ενσωμάτωση στοιχείων ανατροφοδότησης (feedback) από τους τελικούς αποδέκτες (εσωτερικά και εξωτερικά της οργάνωσης).

2. Ιεραρχία και διαβάθμιση της εξουσίας και των επιπέδων κατανομής

- Η ιεραρχία πρέπει να γίνεται σεβαστή από τους εργαζόμενους σε όλα τα επίπεδα.
- Μέσα σ' έναν οργανισμό η ιεραρχική δομή εξουσίας έχει συνήθως **σχήμα πυραμίδας**, όπου κάθε στέλεχος είναι υπεύθυνο απέναντι στους προϊσταμένους του, τόσο για τις δικές του αποφάσεις και πράξεις, όσο και για τις ενέργειες των υφισταμένων του.
- Κάθε Προϊστάμενος έχει **ορισμένο αριθμό υφισταμένων** (span of command) για να μπορεί αποτελεσματικά να ελέγχει τα αποτελέσματα τους.

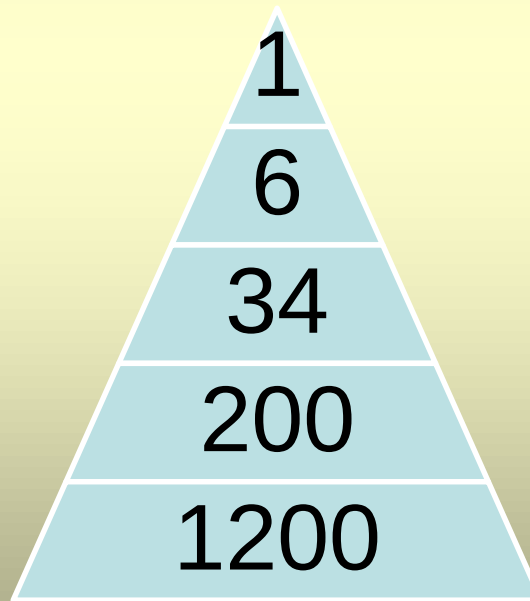
Εξουσία και υπευθυνότητα



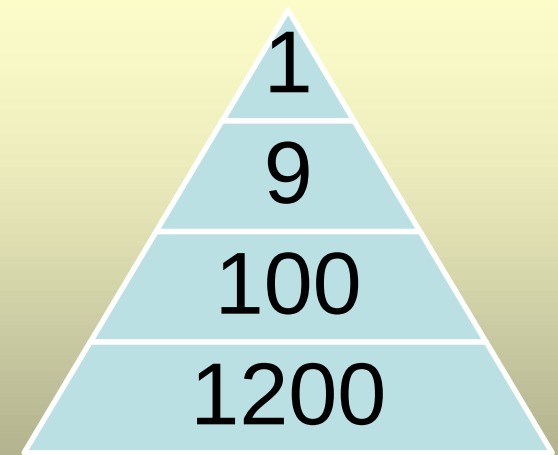
Παραδείγματα εύρους ελέγχου



Εύρος ελέγχου = 3
(Υψηλή ιεραρχική δομή)



Εύρος ελέγχου = 6



Εύρος ελέγχου = 9
(Πεπλατυσμένη ιεραρχική δομή)

Ποια είναι τα πλεονεκτήματα & μειονεκτήματα των πολλών ιεραρχικών επιπέδων

Μειονεκτήματα

- Μεγάλο διοικητικό κόστος
- Πολύπλοκη & λιγότερο αποτελεσματική επικοινωνία
- Δύσκολος ο προγραμματισμός αφού η ευθύνη και η εξουσία εντοπίζονται λιγότερο εύκολα
- Τάση των προϊσταμένων για στενό έλεγχο με αποτέλεσμα τη μείωση της αυτονομίας των υφισταμένων και της διάθεσης για απόδοση

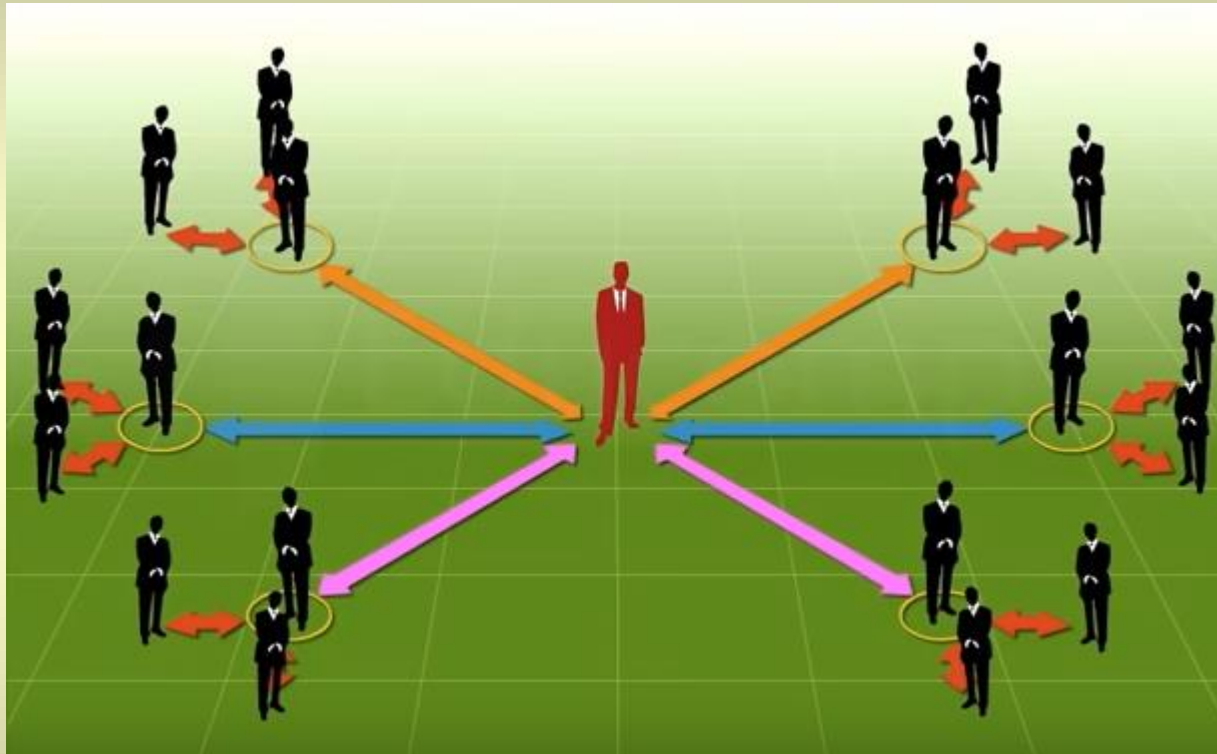
Πλεονεκτήματα

- Ο περιορισμένος αριθμός ατόμων διοικείται καλύτερα (επικοινωνία, αξιολόγηση, παρακίνηση, εκπαίδευση, καθορισμός στόχων κτλ.)
- Αποτελεσματική ομάδα=μικρός αριθμός μελών (5-7 άτομα)
- Περισσότερες ευκαιρίες προαγωγών στον οργανισμό

3. Ενότητα των εντολών : Κάθε υφιστάμενος έχει μόνο ένα «αφεντικό»

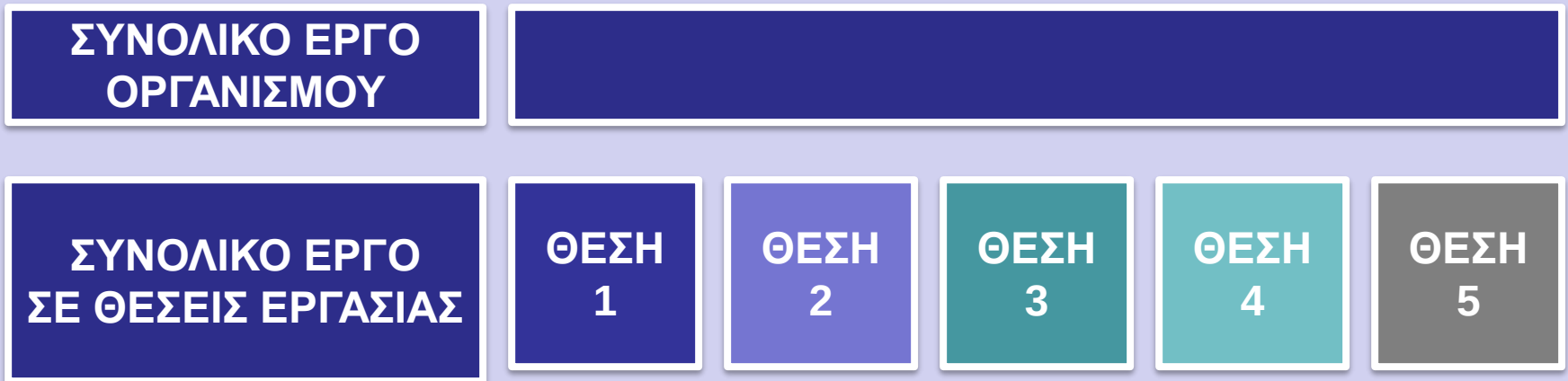
Η οργάνωση επιβάλλει ώστε ο κάθε εργαζόμενος να **αναφέρεται σε έναν προϊστάμενο ή συντονιστή**. Σε περίπτωση αναφοράς σε περισσότερους του ενός προϊσταμένους (dual command) ο εργαζόμενος αποσυντονίζεται, προκαλείται σύγχυση, έλλειψη συνοχής στην εργασία του και άρα αποτυχία στην αποστολή του.

Ενότητα εντολών

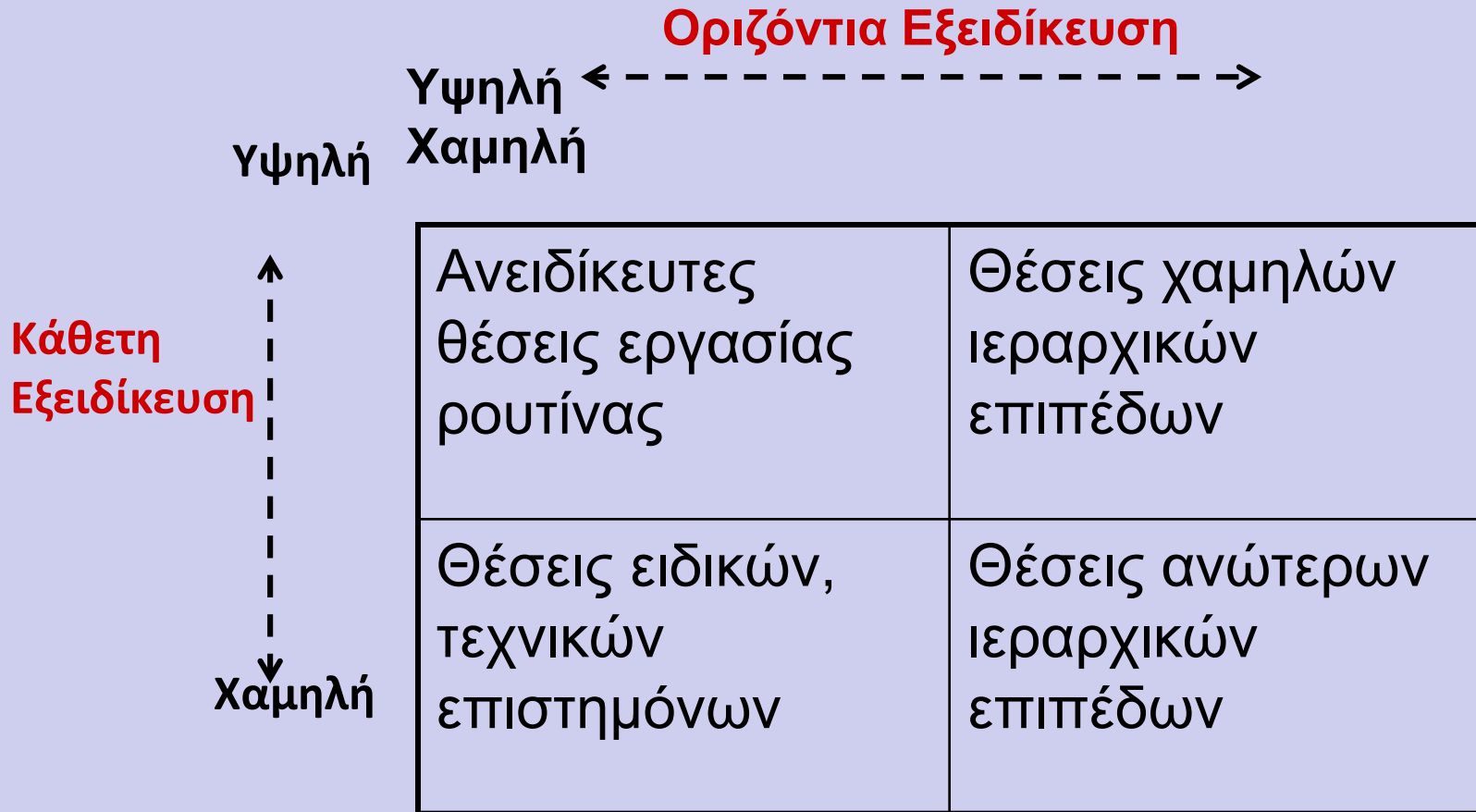


4. Εξειδίκευση

- Η εξειδίκευση των ευθυνών και αρμοδιοτήτων, **τόσο οριζόντια**, όσο και **κάθετα στο πλαίσιο του οργανισμού** αποτελούν εχέγγυα για την επιτυχημένη οργάνωση των εργασιών, για την επιλογή και αξιολόγηση του προσωπικού.
- Ο καταμερισμός εργασίας συνήθως γίνεται βάσει ειδικοτήτων και σταδίων της διαδικασίας η οποία επιτελείται για την επίτευξη των στόχων.



Τύποι εξειδίκευσης



Πως προσδιορίζεται η εξειδίκευση;

Τύποι εξειδίκευσης

Οριζόντια εξειδίκευση

- Αναφέρεται στο εύρος της ποικιλίας των καθηκόντων που περιλαμβάνει μια θέση εργασίας
- Μπορεί να μετρηθεί με αριθμό επαναλήψεων της εκτέλεσης μιας συγκεκριμένης εργασίας σε συγκεκριμένο χρόνο
- Όσο μεγαλύτερη η ποικιλία των καθηκόντων τόσο μικρότερη η οριζόντια εξειδίκευση

Κάθετη εξειδίκευση

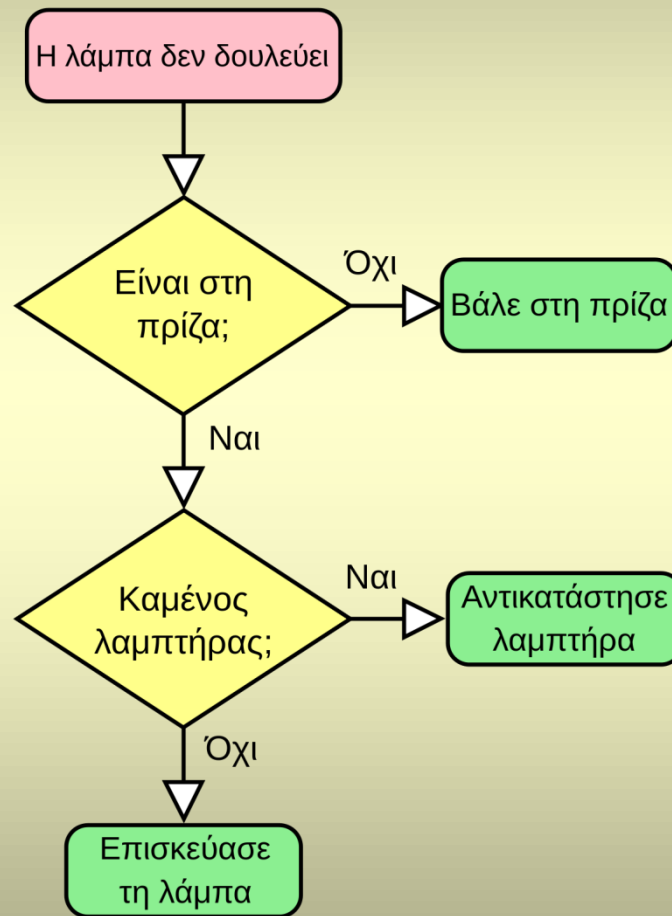
- Αναφέρεται στη διακριτική ευχέρεια ή τον έλεγχο ή το δικαίωμα για λήψη αποφάσεων σχετικά με τα καθήκοντα της θέσης
- Όσο πιο διευρυμένο είναι αυτό το δικαίωμα τόσο μικρότερη η κάθετη εξειδίκευση

5. Τυποποίηση και ομοιομορφία κατά την εκτέλεση κάθε έργου

Όλες οι ενέργειες διέπονται από **ένα σύστημα κανόνων και κανονισμών** με αποτέλεσμα την επίτευξη της ομοιομορφίας των ενεργειών καθώς και την εξυπηρέτηση της αρχής της ισότητας κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών.



Αλγοριθμική τυποποίηση



Αλγοριθμική ροή Έκτακτου Περιστατικού στα

ΤΕΠ

ΤΕΠ

Ιατρική Επίσκεψη
Κλινική Εξέταση

Άμεση Ιατρική
Βοήθεια

Πιθανή Διάγνωση

ΕΞΟΔΟΣ ΧΩΡΙΣ
ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ
ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ

ΕΞΟΔΟΣ ΜΕ ΑΓΩΓΗ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

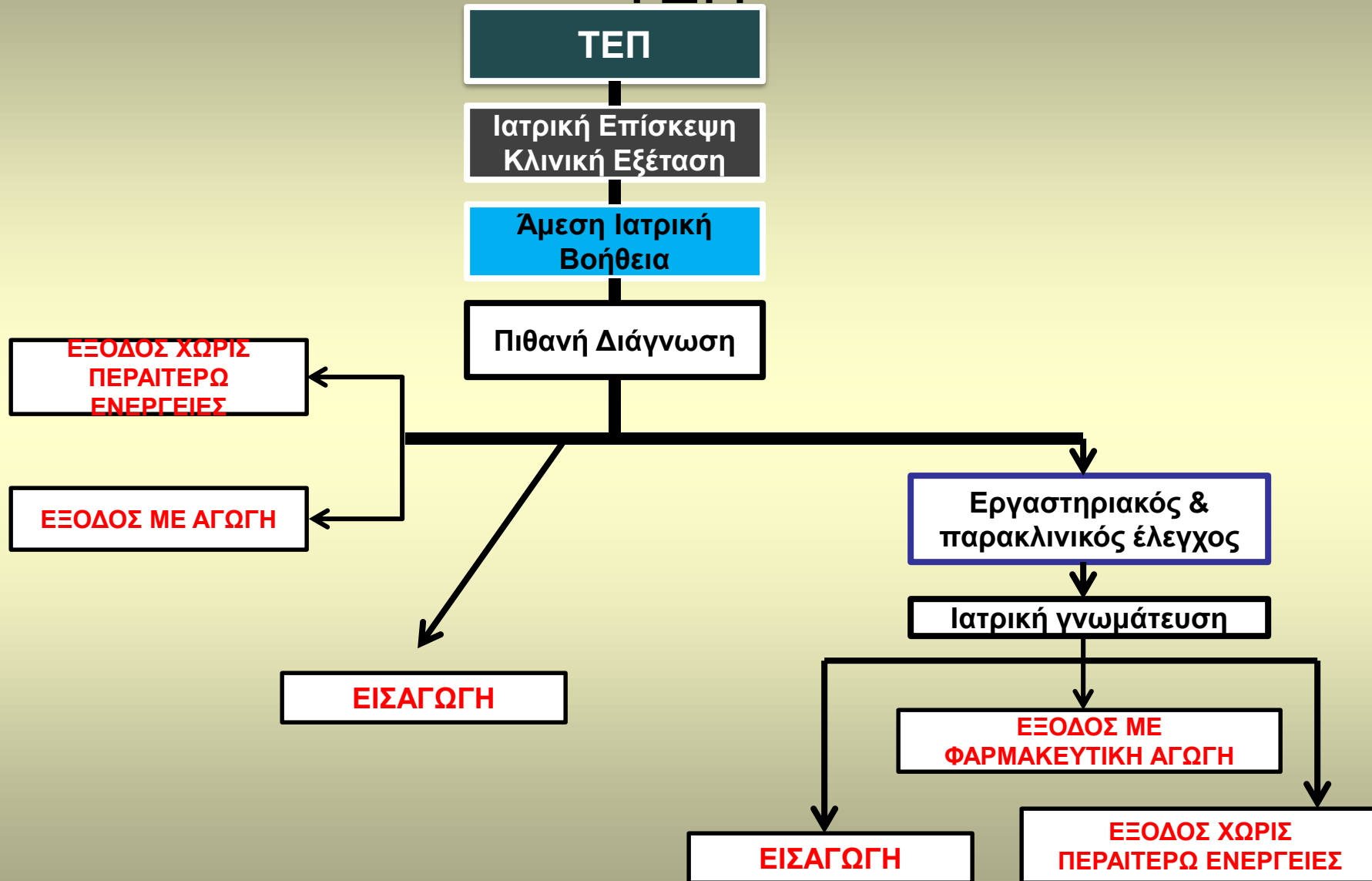
Εργαστηριακός &
παρακλινικός έλεγχος

Ιατρική γνωμάτευση

ΕΞΟΔΟΣ ΜΕ
ΦΑΡΜΑΚΕΥΤΙΚΗ ΑΓΩΓΗ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΕΞΟΔΟΣ ΧΩΡΙΣ
ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ



Βασικές αρχές καλής διοίκησης και εμπιστοσύνη των πολιτών

- Αποτελεί συνταγματική δέσμευση ότι «οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους, υπηρετούν μόνο το Λαό και οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία» (άρ. 103 &1 Σ).
- Η δράση τους θα πρέπει να εναρμονίζεται με τους **κανόνες** και τη **δέσμευση** των δημοσίων λειτουργών να υπηρετήσουν το **δημόσιο συμφέρον**, ενώ κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, θα πρέπει να λειτουργούν με **ουδετερότητα** και **αντικειμενικότητα** και να απέχουν από οποιαδήποτε πρωτοβουλία είναι δυνατόν να θέσει σε κίνδυνο τον ρόλο τους ως φερέφωνο της δημόσιας εξουσίας, την ανεξαρτησία και την ουδετερότητά τους.

Βασικές αξίες

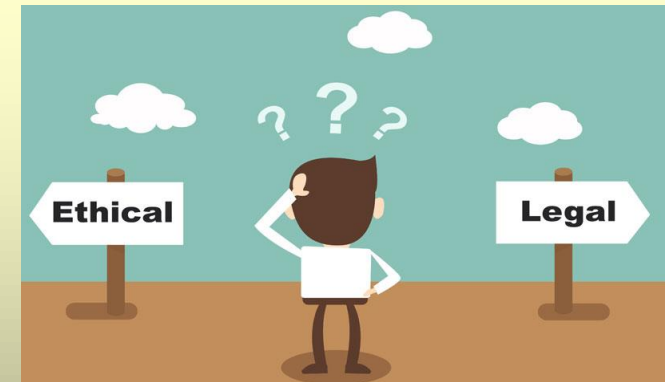
Τις οποίες καλούνται να υπηρετήσουν οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι :

- Η αρχή της νομιμότητας
- Η λήψη των κατάλληλων μέτρων ανάλογα και σε συνάφεια με τον επιδιωκόμενο σκοπό
- Η τεκμηρίωση των αποφάσεων
- Ουδετερότητα και ισότητα κατά την άσκηση των καθηκόντων
- Η διαφάνεια και η λογοδοσία της διοικητικής δράσης τους

Βασικές αξίες

Η αρχή της νομιμότητας

- Η **αρχή της νομιμότητας** είναι συνέπεια των **αρχών της λαϊκής κυριαρχίας** και του αντιπροσωπευτικού συστήματος (τεκμήριο αρμοδιότητας νομοθετικού οργάνου, που συγκροτείται από αντιπροσώπους εκλογικού σώματος)
- Η **αρχή της νομιμότητας** συνιστά **εγγύηση**, αφενός, για την **προστασία** των διοικουμένων από ενδεχόμενες αυθαιρεσίες των διοικητικών οργάνων, αφετέρου για την **εύρυθμη λειτουργία** της δημόσιας διοίκησης, της οποίας η δράση δεν επαφίεται στην πρωτοβουλία των οργάνων της, αλλά καθορίζεται από συγκεκριμένο **νομοθετικό καθεστώς**.



Βασικές αξίες

Η λήψη των κατάλληλων μέτρων ανάλογα
και σε συνάφεια με τον σκοπό

Κριτήρια:

- Καταλληλότητα
- Αναγκαιότητα
- Αναλογικότητα



Βασικές αξίες

Η τεκμηρίωση των αποφάσεων

- Η τεκμηρίωση των δράσεων της δημόσιας διοίκησης **υλοποιείται με βάση το εκάστοτε θεσμικό πλαίσιο** και κατ'εφαρμογή των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999 όπως ισχύει σήμερα).
- Με την τεκμηρίωση επιδιώκεται η **παράθεση** των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την έκδοση της συγκεκριμένης πράξης, και η **διαπίστωση** ότι τα πραγματικά περιστατικά υπάγονται στον κανόνα δικαίου που επιλέχθηκε και οδηγούν τη διοίκηση στην έκδοση ή μη της πράξης.



Βασικές αξίες

Ουδετερότητα και ισότητα κατά την άσκηση των καθηκόντων

Η **ουδέτερη και ισότιμη** προσέγγιση των υποθέσεων όλων των πολιτών ανεξαρτήτως φύλου, φυλής, θρησκείας ή πιστεύω, εθνικότητας, εθνικής ή κοινωνικής προέλευσης, σεξουαλικού προσανατολισμού, έγγαμης ή μη προσωπικής κατάστασης ή άλλων οπτικών της προσωπικής τους κατάστασης.

Βασικές προϋποθέσεις:

- Η απροσωπώληπτη δράση
- Ο αποκλεισμός των προσωπικών εκτιμήσεων



Βασικές αξίες

Η διαφάνεια και η λογοδοσία της διοικητικής δράσης τους

- Οι αποφάσεις και η λειτουργία των οργάνων της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να διέπονται από τη βασική αρχή της **διαφάνειας, της τεκμηρίωσης και της καταγραφής των πεπραγμένων**.
- Ο **Κανονισμός Επικοινωνίας των Δημοσίων υπηρεσιών** επεξηγεί αναλυτικά τις βασικές αρχές που πρέπει να τηρούν οι δημόσιοι υπάλληλοι κατά την επικοινωνία τους με το κοινό.



Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα

Με τον όρο **αποτελεσματικότητα (effectiveness)** αναφερόμαστε στο μέγεθος εκείνο της οργάνωσης που χαρακτηρίζει την ικανότητα και τη δυνατότητά της να πραγματοποιεί το σκοπό της, με άλλα λόγια η αποτελεσματικότητα είναι **η σχέση στόχων και αποτελεσμάτων – εκροών.**

Με τον όρο **αποδοτικότητα (efficiency)** του οργανισμού ορίζεται η δυνατότητα να πραγματοποιείται ο στόχος ενός οργανισμού κατά τρόπο απόλυτα αποτελεσματικό και με το ελάχιστο δυνατό κόστος σε φυσικούς και ανθρώπινους πόρους και συνεπώς είναι το **ratio πόρων και αποτελεσμάτων.**

Η αποτελεσματικότητα επιδιώκεται:

- α) με την ολοκλήρωση του σκοπού :
υλοποίηση και άρα **σχετική
αποτελεσματικότητα**, και
- β) την χρονική υλοποίηση : το χρονικό
δηλαδή διάστημα εντός του οποίου
υλοποιήθηκαν οι σκοποί και άρα **απόλυτη
αποτελεσματικότητα** του οργανισμού.

Μορφές ελέγχου της δράσης της δημόσιας διοίκησης

- Εσωτερικός έλεγχος
- Εξωτερικός έλεγχος
- Ενδιάμεσος έλεγχος



Εσωτερικός (διοικητικός αυτοέλεγχος)

Ο **εσωτερικός έλεγχος** της δράσης της δημόσιας διοίκησης γνωστός και ως **διοικητικός αυτοέλεγχος** ασκείται από την ίδια τη διοίκηση, ανεξάρτητα αν τα προβλεπόμενα ελεγκτικά όργανα εντάσσονται ή όχι στην ιεραρχική υπαλληλία αυτής, και περιλαμβάνει :

- Τον ιεραρχικό έλεγχο,
- Τον ενδικοφανή έλεγχο,
- Την άσκηση διοικητικής εποπτείας ή δημοσιονομικό έλεγχο

Εξωτερικός έλεγχος

Ο εξωτερικός ασκείται από τρίτα όργανα τα οποία δεν ανήκουν στη διοίκηση (άρ. 25 Σ.), όπως είναι ο κοινοβουλευτικός και ο δικαστικός έλεγχος.

Ενδιάμεσος έλεγχος

Ο ενδιάμεσος έλεγχος ασκείται επίσης μέσα από τη **δράση των Ελεγκτικών Σωμάτων:**

α) των Υπουργείων :

(Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπ. Μεταφορών και Επικοινωνιών, Ειδική Υπηρεσία Επιθεώρησης Περιβάλλοντος)

β) του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης

γ) των Ανεξάρτητων Αρχών (Συνταγματικά κατοχυρωμένων και μη, όπως του Συνηγόρου του Πολίτη, της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, κ.ά.).

Στο πλαίσιο της άσκησης εσωτερικού ελέγχου

- στο πλαίσιο της άσκησης εσωτερικού ελέγχου έχει προστεθεί:
- ο έλεγχος των εξωτερικών αξιολογητών (εταιρειών Audit) ή ακόμη και ο έλεγχος που ασκείται από μέλη της ίδιας της κοινωνίας (μέσα από την υποβολή αιτήσεων θεραπείας, ιεραρχικών προσφυγών, κ.ά.).
- και η διαδικασία άσκησης της διαβούλευσης διά μέσω της οποίας η πρόσβαση των ομάδων συμφερόντων και εκπροσώπων της κοινωνίας στα υπό επεξεργασία νομοθετικά κείμενα, κατά το προνομοθετικό στάδιο, αναμένεται να μειώσει σημαντικά το διαπιστωμένο δημοκρατικό έλλειμμα, την έλλειψη έγκαιρης πληροφόρησης των ομάδων πολιτών που σχετίζονται με τις εκάστοτε δημόσιες πολιτικές, την ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας της δημόσιας διοίκησης. Μιλάμε σήμερα, όλο και πιο έντονα, για την αυξημένη διακυβέρνηση η οποία τείνει να αντικαταστήσει την έννοια της κυβέρνησης.

Από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση



Ορίζοντας τη διακυβέρνηση

- Ως διακυβέρνηση ορίζεται ο τρόπος με τον οποίο σε μία χώρα ασκείται η εξουσία με τα οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα της χώρας αυτής και με στόχο την επίτευξη της ανάπτυξης.
- Η διακυβέρνηση καθορίζει το ποιος έχει την εξουσία, ποιος και με ποια διαδικασία λαμβάνει τις αποφάσεις, πως εκτελούνται οι αποφάσεις αυτές και πως ασκείται ο έλεγχος και η λογοδοσία.

Αρχές χρηστής διακυβέρνησης

- διαφάνεια,
- συμμετοχή,
- λογοδοσία,
- αποτελεσματικότητα και
- συνοχή

Ευρωπαϊκή Επιτροπή,
Λευκή Βίβλος 2001

Παράδειγμα διακυβέρνησης

Είναι η ενσωμάτωση των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία παραγωγής πολιτικής και η διαβούλευση των θεσμικών παραγόντων με μία σειρά οικονομικών, επαγγελματικών και άλλων ομάδων συμφερόντων (κατά το προνομοθετικό στάδιο) σε ένα επίπεδο δικτύωσης που λαμβάνει χώρα κατά την διαμόρφωση, επικύρωση και παροχή των δημόσιων πολιτικών προς την κοινωνία.

Από τη διακυβέρνηση στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση



Ορίζοντας την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνιστά μια δυναμική που χαρακτηρίζεται από **οριζόντια και εγκάρσια διάσταση**, όπου η πολιτική ευθύνη δεν διαχέεται, αλλά προωθείται η υιοθέτηση της από κοινού απόφασης και εφαρμογής.

Συνεπώς, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αντιπροσωπεύει ένα **πολιτικό πλέγμα οργάνωσης** της δράσης μάλλον, παρά έναν νομικό μηχανισμό και δεν μπορεί να νοηθεί αποκλειστικά υπό το πρίσμα του καταμερισμού των αρμοδιοτήτων.

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Συντονισμός εντός και μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης

Τομέας πολιτικής

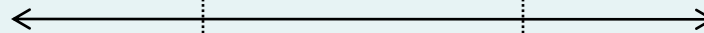
Επίπεδο
κυβέρνησης

Παιδεία

Μεταφορές

Περιβάλλον

Εθνικό



Συντονισμός εντός του
ίδιου επιπέδου

Περιφερειακό

Τοπικό



Συντονισμός
μεταξύ
διαφορετικών
επιπέδων

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση Για παράδειγμα

Σε εθνικό επίπεδο, για να χαραχθεί μια ολοκληρωμένη πολιτική για την παιδεία, το Υπουργείο Παιδείας θα πρέπει να είναι σε διαρκή συνεννόηση με:

- Διευθύνσεις πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.
- Συλλόγους γονέων και μαθητών.
- Συνδικαλιστικά όργανα εκπαιδευτικών.
- Προμηθευτές ιδιωτικού τομέα.
- Ειδήμονες επί εκπαιδευτικών θεμάτων.

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Για παράδειγμα

Σε διεθνές επίπεδο, η χάραξη μίας ολοκληρωμένης παγκόσμιας πολιτικής για το περιβάλλον απαιτεί τη συνεννόηση μεταξύ οργανισμών και φορέων όπως:

- Ευρωπαϊκή Ένωση
- ΟΗΕ
- G20
- ΔΝΤ

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Πλεονεκτήματα

Ρεαλιστικό ενδιαφέρον
για την εξεύρεση λύσεων
μέσω διαπραγματεύσεων
και αμοιβαίων
συμβιβασμών μεταξύ των
εμπλεκόμενων
συμφερόντων

Μειονεκτήματα

Πολύπλοκη μορφή
διακυβέρνησης. Ασκείται
από ομάδες
συμφερόντων που
αντιστέκονται στον
δημοκρατικό έλεγχο

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στοχασμός

Στις 16 Ιανουαρίου 2018 υπεγράφη προγραμματική συμφωνία μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών, της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ για την απλούστευση λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ως φορέας υλοποίησης του προγράμματος θα επιλεχτεί η ΕΕΤΑΑ. Η συγκεκριμένη Δράση, προϋπολογισμού 3,3 εκατ. ευρώ, εντάσσεται στο «Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 325 Δήμων και των 13 Περιφερειών», συνολικού προϋπολογισμού 30,5 εκατ. ευρώ, το οποίο θα χρηματοδοτηθεί από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» του ΕΣΠΑ 2014–2020.

Ποια επίπεδα δημόσιας διοίκησης διακρίνετε;

Η πρόκληση: Πώς θα μπορέσουν, να συνεργαστούν αποτελεσματικά και αποδοτικά τα τρία επίπεδα διοίκησης;

Ανακεφαλαιώνοντας