

*Συνεισφορά στην συζήτηση για την
ΤΡΙΕΤΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ
στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018*

Η Δημόσια Διοίκηση ως βασική έκφραση της σύγχρονης Διακυβέρνησης

Νίκος Ταμπακίδης

Πρώην Δήμαρχος Αγίων Αναργύρων
Πρώην Γ. Γραμματέας Περιφέρειας
Ιονίων νήσων

Παύλος Ιωακείμ Ph.D

Πρώην Γ. Γραμματέας του δήμου
Σπάτων- Αρτέμιδος
Πρώην Γενικός Διευθυντής ΕΕΤΑΑ

Αθήνα, Νοέμβριος 2017

Index

Αντί εισαγωγής	2
Αρχές και Αξίες της σύγχρονης Διακυβέρνησης	5
◆ Οι διαχρονικές αρχές Nolan	7
◆ Η προσέγγιση των Ηνωμένων Εθνών για την καλή Διακυβέρνηση	9
◆ Το σύγχρονο ευρωπαϊκό ‘Πλαίσιο Αρχών και Αξιών’ για τη Διακυβέρνηση	12
◆ Η ετικέτα ‘Εξάιρετης Διακυβέρνησης’ ELoGE από το Συμβούλιο της Ευρώπης	14
Η Δημόσια Διοίκηση από την σκοπιά του πολίτη	29
◆ Τι προσδοκά ο πολίτης από τις υπηρεσίες του Δημόσιου τομέα	29
◆ Υπηρεσιακά πρότυπα προσανατολισμένα στον πολίτη	31
◆ Μια χρήσιμη μεθοδολογική προσέγγιση για τη μελέτη της διεπαφής ‘Υπηρεσίες- πολίτης’	33
◆ Οι ‘υποθετικοί πολίτες’ (personas) και η καθοριστική συνεισφορά τους στην εξατομικευμένη επίλυση των προβλημάτων των πολιτών	35
◆ Ο ρόλος των προσδοκιών του πολίτη στη διαμόρφωση του επιπέδου ικανοποίησης	37
◆ Πώς διαμορφώνονται οι προσδοκίες;	39
◆ Μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών από τη Δημόσια Διοίκηση	40
◆ Ο ρόλος και η ουσία των συμμετοχικών διαδικασιών στη σύγχρονη διακυβέρνηση	41
• Συμμετοχικές διαδικασίες: Μέσο ή σκοπός;	
• Δυνατότητες και προβλήματα	
• Οι Επιχειρησιακές αρχές για τις συμμετοχικές διαδικασίες	
Διαλειτουργικότητα: το πλέον ενδεδειγμένο μέσο εφαρμογής των Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση	49
◆ Η Δημόσια Διοίκηση ως μορφοκλασματικό σύνολο (fractal)	51
◆ Το ‘Ευρωπαϊκό πλαίσιο διαλειτουργικότητας’	53
Συνελόντι ειπείν	68
Παράρτημα I	69
Παράρτημα II	74

Αντί εισαγωγής

Πριν από λίγους μήνες, δημοσιοποιήσαμε μία συνεισφορά μας στην συζήτηση για την 'τριοετή στρατηγική μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018'. Η συνεισφορά μας αυτή είχε τη μορφή μιας μονογραφίας⁽¹⁾, η οποία κινήθηκε στους εξής άξονες:

- A. Την ανάγκη μείωσης του εννοιολογικού αστιγματισμού στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης,
- B. Την ανάγκη να σπάσουν κάποια στερεότυπα και να γίνει μία τολμηρή επαναχύτευση ορισμένων μορφών οργάνωσης και λειτουργίας της Διοίκησης σε νέα καλούπια,
- Γ. Τον προσδιορισμό του πυρήνα μιας αποτελεσματικής μεθοδολογίας για την εφαρμογή των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων (Reform engineering).

Η παρούσα μονογραφία αποτελεί, στην ουσία, μια πρόταση για έναν 'Οδικό Χάρτη', έναν 'Ταξιδιωτικό Οδηγό' με προορισμό μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση. Ο 'Οδηγός' αυτός περιλαμβάνει τόσο τον προσδιορισμό της διαδρομής (με τη μορφή των βασικών σημείων από όπου πρέπει να περάσουμε) όσο και την περιγραφή του κατάλληλου και ασφαλούς μεταφορικού μέσου (με τη μορφή της κατάλληλης μεθοδολογίας) για να φτάσουμε στον επιθυμητό προορισμό μας.

Τα βασικά στοιχεία στα οποία στηρίζεται η πρότασή μας (και στα οποία θα γίνεται συχνή αναφορά κατά την ανάπτυξη αυτής της μονογραφίας) είναι τα εξής τρία, όπως αυτά παρουσιάστηκαν στην προηγούμενη μονογραφία μας:

Το πρώτο στοιχείο της πρότασής μας είναι ο αυστηρά επιστημονικός ορισμός που προτείναμε για την έννοια της Ανάπτυξης. Σύμφωνα με τον προτεινόμενο ορισμό: ***‘Ανάπτυξη είναι η ηθελημένη- και για τους ζωντανούς οργανισμούς η συστημικά προδιαγεγραμμένη- αύξηση της δομικής και της λειτουργικής πολυπλοκότητας ενός οποιουδήποτε συστήματος’.***

Προς άρση κάθε παρεξήγησης, στο ίδιο λήμμα που δίνουμε τον επιστημονικό ορισμό της Ανάπτυξης τονίστηκε πως: *‘Το ότι η ανάπτυξη προϋποθέτει (και) αύξηση της πολυπλοκότητας δεν πρέπει να οδηγήσει στη θεοποίηση της πολυπλοκότητας: Η αύξηση της πολυπλοκότητας είναι αναγκαία αλλά δεν είναι και*

1. Ταμπακίδης Ν, Ιωακείμ Π. : *Συνεισφορά στην συζήτηση για την ΤΡΙΕΤΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018, Αθήνα Ιούνιος 2017.* Διαθέσιμη στο www.neoparatiritirio.gr

ικανή συνθήκη ανάπτυξης. Μια σύνθετη σκέψη ή πρόταση δεν υπερέχει υποχρεωτικά μιας απλής πρότασης, ούτε οτιδήποτε σύνθετο πρέπει να θεωρείται, ακρίτως, ως σωστό. Πέραν αυτού, και σε σχέση με τη λειτουργία της Διοίκησης, τονίστηκε ότι:

‘...είναι σημαντικό να αντιληφθούμε πως υπάρχει σημαντική διαφορά μεταξύ ‘απλούστευσης’ και ‘απλοποίησης’. Διοικητικές παρεμβάσεις που απλοποιούν το έργο των πολιτών είναι ευκαίεες. Όμως, η απλούστευση κάποιων διαδικασιών, ως ενέργεια, δεν είναι ανάπτυξη αλλά αποτέλεσμα της ανάπτυξης. Σήμερα, πίσω από μια επιτυχημένη απλούστευση διαδικασιών υπάρχουν, κατά κανόνα, στιβαροί υποστηρικτικοί μηχανισμοί που βασίζονται σε σύνθετα, και ιλιγγιώδους πολυπλοκότητας, συστήματα Οργάνωσης και εφαρμογών της Πληροφορικής.

Το δεύτερο στοιχείο της πρότασής μας είναι η αδήριτη ανάγκη να αποτελεί η Δημόσια Διοίκηση έναν καμβά ολοκληρωμένου αναπτυξιακού σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικών. Τα βασικά χαρακτηριστικά αυτού του καμβά πρέπει να είναι η λειτουργική συνεκτικότητα του πεδίου της Δημόσιας Διοίκησης και η παροχή της δυνατότητας πολλαπλών επιλογών τόσο στους αιρετούς, στους πολίτες και τους οργανωμένους κοινωνικούς εταίρους, όσο και στις ίδιες τις λειτουργικές μονάδες της Διοίκησης.

Θεωρούμε τη δυνατότητα πολλαπλών επιλογών ως κορυφαίο συντελεστή προώθησης της κοινωνικής, οικονομικής αλλά και πολιτικής προόδου και ανάπτυξης. Για το λόγο αυτό, ακόμα και όταν δεν αναφερόμαστε ρητά στην αξία και την ανάγκη πολλαπλών επιλογών, η όλη προσέγγιση της παρούσας πρότασης αντλεί από αυτή την επιλογή. Χαρακτηριστικά των δυνατοτήτων που παρέχουν οι πολλαπλές επιλογές δόθηκαν στην σελίδα 29 της πρώτης μας μονογραφίας όπου αναφέραμε:

***‘πολλαπλές επιλογές’
σημαίνει:***

- ***καλύτερη ποιότητα ζωής για τον πολίτη***
- ***εμβάθυνση της δημοκρατίας (μέσω της έμμεσης προστασίας της ατομικότητας)***
- ***δυνατότητες βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας των παραγωγικών μονάδων***
- ***καλύτερη αξιοποίηση ανθρώπινων και φυσικών πόρων***
- ***μεγαλύτερη δυνατότητα εξειδίκευσης πολιτικών που οδηγεί σε σημαντική μείωση του κόστους υλοποίησης μέτρων κοινωνικής ωφέλειας ή προστασίας του περιβάλλοντος***
- ***δυνατότητες συγκριτικής αξιολόγησης και ορθολογικών επιλογών***
- ***μεγαλύτερη ανθεκτικότητα ατόμων, κοινωνικών δομών, αλλά και της ίδιας της Δημόσιας Διοίκησης σε καταστάσεις μη φιλικού περιβάλλοντος.***

Στο ίδιο σημείο, τονίστηκε πως το πλέον πρόσφορο λειτουργικό χαρακτηριστικό που προωθεί την δυνατότητα παροχής πολλαπλών επιλογών είναι η δικτυακή λειτουργία.

Το τρίτο στοιχείο της παρούσας μονογραφίας αφορά στην αναζήτηση και προσδιορισμό μιας μεθοδολογίας για το πολύ σημαντικό και δύσκολο θέμα της αποτελεσματικής εφαρμογής σημαντικών μεταρρυθμίσεων (Reform engineering) στη λειτουργία και τις δομές της Δημόσιας Διοίκησης.

Η βασική παραδοχή, (βλέπε σελίδα 43 της πρώτης μονογραφίας) πάνω στην οποία στηρίζεται η προσέγγισή μας είναι ότι, στις σύνθετες, ανεπτυγμένες κοινωνίες, οι σημαντικές δράσεις Διακυβέρνησης διαμορφώνονται ως αποτέλεσμα πολλαπλών αιτιοτήτων, που προσδίδουν στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης χαρακτηριστικά χαστικού πεδίου. Σε αυτές τις περιπτώσεις, είναι γνωστό πως ακόμα και μικρές, αλλά αυστηρά οργανωμένες (με την έννοια όχι μόνον του σωστού σχεδιασμού, αλλά και της αυστηρής εφαρμογής) λειτουργίες, στο χώρο της σύγχρονης Διακυβέρνησης μπορεί να γίνουν καταλύτες για εκτεταμένες οργανωτικές μεταβολές, επιτυγχάνοντας συνολική οργανωτική αναβάθμιση του συστήματος.

Η αναφορά μας για έναν 'Ταξιδιωτικό Οδηγό' με προορισμό μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση θα αποτελέσει μια κενή περιεχομένου αοριστολογία αν δεν τονίσουμε και αναδείξουμε ότι η Δημόσια Διοίκηση⁽¹⁾ αποτελεί έναν βασικό, αν όχι το βασικότερο, εκφραστή- δηλαδή έκφανση- της σύγχρονης Διακυβέρνησης. Για να γίνει αυτό, κρίνουμε απολύτως απαραίτητη μια εισαγωγική, μια συνοπτική παρουσίαση των χαρακτηριστικών της σύγχρονης Διακυβέρνησης.

1. Όπως θα γίνει σαφές σε αυτή τη μονογραφία, θεωρούμε πως τόσο το εξελισσόμενο θεσμικό πλαίσιο σε Εθνικό και διεθνές επίπεδο, όσο και η ραγδαία ανάπτυξη των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Ενημέρωσης (ΤΠΕ) καθιστούν λειτουργικά ενιαίο το χώρο της Δημόσιας Διοίκησης ανεξαρτήτως του αν αναφερόμαστε στο χώρο μιας πόλης, μιας Περιφέρειας, μιας Χώρας ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για τον λόγο αυτό, οποιαδήποτε αναφορά μας στον όρο 'Δημόσια Διοίκηση' αφορά στις λειτουργίες και τους μηχανισμούς σε κάθε χώρο όπου ασκείται Διοίκηση από δημοσίως εκλεγμένα Όργανα ή τους εξουσιοδοτημένους εκπροσώπους αυτών των Οργάνων.

Αρχές και Αξίες της σύγχρονης Διακυβέρνησης

- ◆ Οι διαχρονικές αρχές Nolan
- ◆ Η προσέγγιση των Ηνωμένων Εθνών για την καλή Διακυβέρνηση
- ◆ Το σύγχρονο Ευρωπαϊκό 'Πλαίσιο Αρχών και Αξιών' για τη Διακυβέρνηση

Παρά το ότι η χρήση του όρου 'Διακυβέρνηση' κατά την τελευταία εικοσαετία πλησιάζει σε συχνότητα αυτήν του όρου 'Ανάπτυξη' παραμένει γεγονός ότι δεν υπάρχει ένας διεθνώς συμπεφωνημένος ορισμός της έννοιας 'Διακυβέρνηση'. Όπως είχαμε αναφέρει στην προηγούμενη μονογραφία μας, η έννοια αναφέρεται στο σύστημα δομών, σχέσεων και διαδικασιών μεταξύ των οντοτήτων που συνθέτουν μια κοινωνία σε διεθνές, εθνικό ή τοπικό επίπεδο. Μεταξύ των ευρύτερα αποδεκτών ορισμών της Διακυβέρνησης είχαμε αναφέρει τους εξής δύο:

Σύμφωνα⁽¹⁾ με το UNDP (Αναπτυξιακό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών), *'...Διακυβέρνηση είναι η άσκηση οικονομικής, πολιτικής και διοικητικής εξουσίας για την διαχείριση των διάφορων θεμάτων σε όλα τα επίπεδα ...Η Διακυβέρνηση περιλαμβάνει μηχανισμούς, διαδικασίες και θεσμούς μέσω των οποίων κοινωνικοί φορείς, πολίτες και ομάδες πολιτών εκφράζουν τα ενδιαφέροντά τους, ασκούν τα νόμιμα δικαιώματά τους, εκτελούν τις υποχρεώσεις τους και λύνουν τις διαφορές τους...'*

Θεωρούμε ιδιαίτερως ενδιαφέρουσα την κοινωνικο-κεντρική προσέγγιση για τον ορισμό της Διακυβέρνησης που δίνει ο Jon Pierre⁽²⁾: *'η Διακυβέρνηση αναφέρεται στη δημιουργία και διατήρηση του συντονισμού και της συνοχής ανάμεσα σε μια μεγάλη ποικιλία παραγόντων με διαφορετικούς σκοπούς και στόχους'*.

Η έλλειψη ενός συμπεφωνημένου ορισμού δεν σημαίνει πως η Διακυβέρνηση δεν συνιστά μία πρακτική και μεστή από νόημα έννοια, καθώς σχετίζεται με θεμελιώδη θέματα της λειτουργίας κάθε κοινωνίας και κάθε πολιτικού και κοινωνικού συστήματος. Στην πραγματικότητα, αναφέρεται σε μια οντότητα που προσδιορίζει την αναπτυξιακή δυναμική, την σταθερότητα και την απόδοση μιας κοινωνίας.

Όπως κάθε σύνθετο ανθρωπογενές σύστημα, έτσι και η κοινωνία για να λειτουργήσει εύρυθμα και αποδοτικά πρέπει να λειτουργεί μέσα σε ένα πλαίσιο

1 UN Economic and Social Council Committee of Experts on Public Administration: Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration New York, 2006

2 Pierre, Jon, Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy, Oxford University Press, 2000.

Αρχών και Αξιών που είναι ευρέως αποδεκτό. Αυτός ο όρος ισχύει στο έπακρο για την περίπτωση ενός τόσο σύνθετου πεδίου όπως είναι η Διακυβέρνηση και ανεξαρτήτως του αν αναφερόμαστε σε Δήμο, σε Περιφέρεια, σε Κράτος ή στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η αναφορά μας σε 'πλαίσιο Αρχών και Αξιών' υποδεικνύει την βεβαιότητα, αργής μεν, αναπότρεπτης δε, μεταβολής αυτού του πλαισίου. Ως γνωστόν, ο όρος 'Αρχές' (principles) χρησιμοποιείται για έννοιες με μεγάλη αντοχή στο χρόνο και τις τεχνολογικές και κοινωνικές εξελίξεις. Αντιστοίχως, ο όρος 'Αξίες' (values) χρησιμοποιείται για κοινωνικές αξιολογικές διαβαθμίσεις που έχουν μικρότερη αντοχή στο χρόνο καθώς επηρεάζονται – έστω και με βραδύ ρυθμό - από κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις. Βεβαίως, υπάρχουν και περιπτώσεις όπου είναι δύσκολο να διακρίνεις αν πρόκειται για Αρχή ή για Αξία, κάτι που ούτως ή άλλως είναι δευτερευούσης σημασίας.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα ευμεταβλητότητας των Αξιών Διακυβέρνησης είναι το αποτέλεσμα μιας μεγάλης έρευνας στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της οικονομικής κρίσης στην Ιρλανδία που έδειξε ότι η 'αποδοτικότητα' είχε ξεπεράσει κατά πολύ την αξία 'εξυπηρέτηση του πολίτη', κάτι που ήταν αδιανόητο πριν το ξέσπασμα της Οικονομικής κρίσης στην Ιρλανδία.

Σε κάθε περίπτωση, αυτό που είναι κεφαλαιώδους σημασίας είναι να συνειδητοποιήσουμε ότι οι ξεκάθαρες Αρχές και Αξίες αποτελούν το θεμέλιο της διαδικασίας για τον προσδιορισμό των στόχων ενός δημόσιου ή ιδιωτικού φορέα. Επιπλέον, μια αντικειμενική αξιολόγηση ενός φορέα (και άρα ο προσδιορισμός των απαραίτητων μέτρων για τη βελτίωσή του) είναι αδύνατη αν δεν είναι ξεκάθαρες οι Αρχές και οι Αξίες που τον διέπουν.

◆ Οι διαχρονικές αρχές Nolan

Στα μέσα της δεκαετίας του 1990 η Βρετανική Κυβέρνηση δημιούργησε την 'Επιτροπή Κανόνων στο Δημόσιο Βίο' (Committee on Standards in Public Life). Αποστολή αυτής της επιτροπής ήταν να αποτελέσει τον επίσημο σύμβουλο του εκάστοτε πρωθυπουργού για θέματα ηθικής και συμπεριφοράς φορέων και προσώπων του δημόσιου βίου στη Μεγάλη Βρετανία.

Στην πρώτη Έκθεση που κατέθεσε στον Πρωθυπουργό ο λόρδος Νόλαν, ως πρόεδρος της Επιτροπής, περιεγράφοντο επτά βασικές αρχές για το δημόσιο βίο οι οποίες, έκτοτε, αναφέρονται ως 'οι αρχές Νόλαν'. Χαρακτηριστικό του πόσο ευρείας αποδοχής έτυχαν και τυγχάνουν οι 'αρχές Νόλαν' είναι ότι σε ορισμένα κράτη (βλέπε πχ Ιρλανδία), στην αίτηση που πρέπει να συμπληρώσουν όσοι πολίτες επιθυμούν να υπηρετήσουν σε οποιαδήποτε Δημόσια Υπηρεσία η Οργανισμός υπάρχει το ερώτημα: 'αποδέχεστε τις επτά αρχές Νόλαν';.

Συνοπτικά, οι επτά αρχές Νόλαν έχουν ως εξής⁽¹⁾

1 Ανιδιοτέλεια: (Selflessness)	<p>Οι κατέχοντες δημόσια θέση οφείλουν να ενεργούν με μοναδικό γνώμονα το δημόσιο συμφέρον.</p>
2 Ακεραιότητα: (Integrity)	<p>Οι κατέχοντες δημόσια θέση δεν θα πρέπει να θέτουν τους εαυτούς τους υπό τον έλεγχο προσώπων ή οργανισμών, που θα μπορούσαν να τους επηρεάσουν αρνητικά στην εκτέλεση των καθηκόντων τους. Δεν θα πρέπει να δρουν και να λαμβάνουν αποφάσεις για να επιτύχουν οικονομικά ή άλλης φύσεως οφέλη για τους ίδιους, μέλη των οικογενειών τους ή φίλους τους. Θα πρέπει να δηλώσουν και να απαλλαγούν από τέτοιου είδους σχέσεις και επιρροές.</p>
3 Αντικειμενικότητα: (Objectivity)	<p>Οι κατέχοντες δημόσια θέση πρέπει να δρουν και να αποφασίζουν χωρίς προκαταλήψεις και μόνον επί τη βάσει αποδείξεων και αντικειμενικών κριτηρίων.</p>
4 Λογοδοσία: (Accountability)	<p>Οι κατέχοντες δημόσια θέση είναι υπόλογοι για τις αποφάσεις και πράξεις τους απέναντι στους πολίτες, και οφείλουν να θέτουν τους εαυτούς τους υπό οποιονδήποτε έλεγχο κρίνεται απαραίτητος για την υπηρεσία τους.</p>

1 <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>

5
Ανοικτή λειτουργία
(Openness)

Σήμερα, αντί του όρου openness που είχε χρησιμοποιηθεί στο κείμενο της Επιτροπής, χρησιμοποιείται ευρέως ο όρος 'διαφάνεια'. Οι κατέχοντες δημόσια θέση θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο ανοικτοί και διαφανείς σχετικά με τις αποφάσεις και ενέργειες τους. Θα πρέπει να αιτιολογούν τις αποφάσεις τους και να βάζουν περιορισμούς στην πληροφόρηση μόνο όταν αυτό εξυπηρετεί καθαρά το δημόσιο συμφέρον.

6
Τιμιότητα:
(Honesty)

Οι κατέχοντες δημόσια θέση πρέπει να είναι πάντα τίμιοι.

7
Ηγεσία:
(Leadership)

Οι κατέχοντες δημόσια θέση πρέπει να ασκούν αποτελεσματική ηγεσία με το ίδιο το παράδειγμά τους. Πρέπει να είναι πάντοτε έτοιμοι να αντιμετωπίσουν κάθε παρεκτροπή από αυτές τις αρχές.

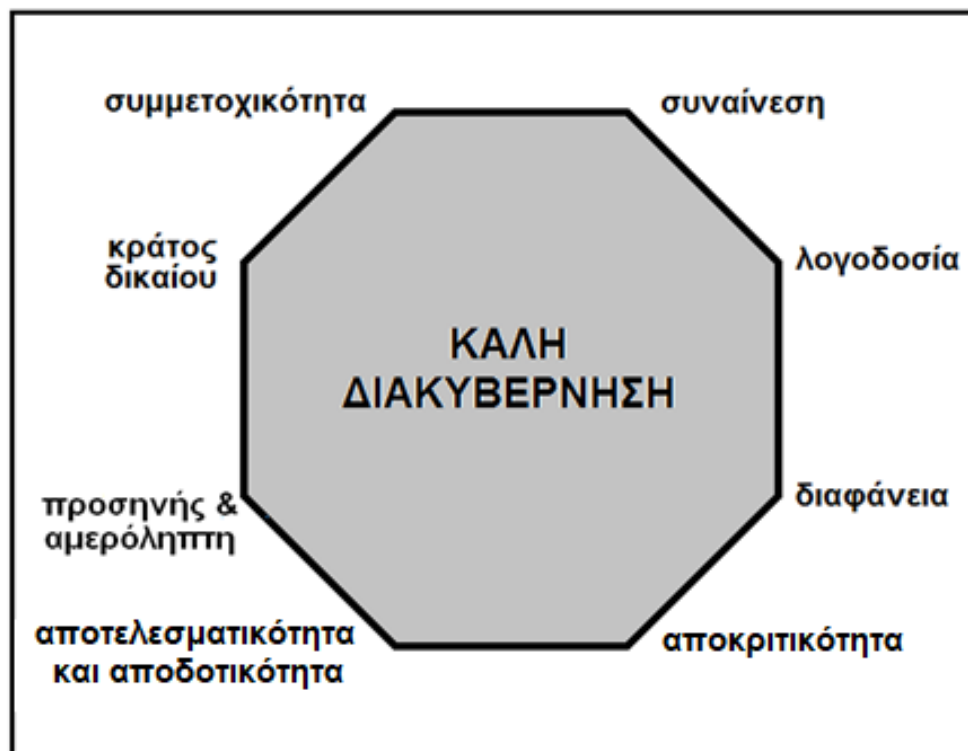
Είναι ιδιαίτερης σημασίας να τονίσουμε ότι αυτή η πρώτη εργασία της Αγγλικής Επιτροπής Κανόνων για το Δημόσιο Βίο σηματοδότησε – παγκοσμίως- την έναρξη χάραξης και βελτίωσης κανόνων που δεν αφορούν μόνο σε διαδικασίες της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και σε κανόνες συμπεριφοράς.

Επιπλέον, παρά το ότι η συνάφεια μπορεί να μην είναι προφανής, αυτή η ανακοίνωση απετέλεσε τη γέφυρα στη μετάβαση του ρόλου των Δημόσιων Υπηρεσιών από αυτό της αποκλειστικής υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών σε αυτόν της, κατ' εξοχήν, παροχής υπηρεσιών.

◆ Η προσέγγιση των Ηνωμένων Εθνών για την καλή Διακυβέρνηση

Σύμφωνα με την επιτροπή UNESCAP των Ηνωμένων Εθνών, η καλή Διακυβέρνηση έχει οκτώ βασικά χαρακτηριστικά: Είναι συμμετοχική, έχει συναινετικό προσανατολισμό, λογοδοτεί, είναι διαφανής, είναι αποκριτική, είναι αποτελεσματική και αποδοτική, είναι δίκαιη και προσηνής και εξασφαλίζει κράτος δικαίου. Η καλή Διακυβέρνηση οφείλει να επιδιώκει την πάταξη και ελαχιστοποίηση της διαφθοράς, να στηρίζει την εμπλοκή των μειονοτήτων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και να είναι αποκριτική στις τρέχουσες και μελλοντικές κοινωνικές ανάγκες. Το επόμενο Σχήμα 1 απεικονίζει τα βασικά χαρακτηριστικά της καλής Διακυβέρνησης σύμφωνα με τα προαναφερθέντα.

Σχήμα 1
Τα χαρακτηριστικά της καλής Διακυβέρνησης



Προσαρμοσμένο από:

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

Συμμετοχικότητα: Όταν το ποσοστό συμμετοχής σε εθνικές εκλογές πολλών κρατών μπορεί να κυμανθεί κάτω και από 50%, η αναφορά στην ανάγκη συμμετοχικότητας στη σύγχρονη Διακυβέρνηση αναδεικνύει τη σχετικότητα του όρου 'συμμετοχικότητα'. Σε κάθε περίπτωση, η ειλικρινής προσπάθεια για ευρεία συμμετοχή, τόσο των ανδρών όσο και των γυναικών, στις διαδικασίες λήψης και υλοποίησης των αποφάσεων αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της καλής

Διακυβέρνησης. Ως συμμετοχή εννοείται τόσο η άμεση, όσο και η έμμεση -μέσω νόμιμων κοινωνικών φορέων ή εκπροσώπων. Δεδομένου ότι στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία δεν υπάρχει εγγύηση ότι θα ακουστεί η άποψη και οι ανησυχίες των πλέον ευάλωτων κοινωνικών ομάδων είναι σημαντικό η συμμετοχή να στηρίζεται σε καλή ενημέρωση και οργάνωση.

Συναίνεση: Μεταξύ των μελών μιας κοινωνίας είναι φυσικό και υγιές να υπάρχουν διαφορετικές προτεραιότητες, αντιλήψεις και προτιμήσεις. Στην καλή Διακυβέρνηση πρέπει να υπάρχει εξαντλητική προσπάθεια εξασφάλισης της ευρύτερης δυνατής συναίνεσης με κριτήριο το γενικό συμφέρον όπως αυτό διαμορφώνεται από τοπικές κοινωνικές, πολιτιστικές, οικονομικές, ιστορικές και περιβαλλοντικές ιδιαιτερότητες και μέσα στα πλαίσια των αρχών της βιώσιμης ανάπτυξης.

Λογοδοσία: Η υποχρέωση σε λογοδοσία όχι μόνο των δομών της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και όλων των πολιτικών φορέων, καθώς και του ιδιωτικού τομέα, όπως και κάθε κοινωνικού φορέα αποτελεί 'εκ των ων ουκ άνευ' χαρακτηριστικό της καλής Διακυβέρνησης.

Διαφάνεια: Αυτό σημαίνει πως οι αποφάσεις λαμβάνονται και υλοποιούνται σύμφωνα με γνωστούς σε όλους κανόνες και κανονισμούς. Σημαίνει επίσης, πως κάθε είδους πληροφορία σχετικά με τις δράσεις – ή τις παραλείψεις- των εξουσιαστικών μηχανισμών είναι διαθέσιμη στο κοινό που επηρεάζεται από την δράση. Ένα σημείο στο οποίο πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση είναι η ανάγκη να δίδεται η πληροφορία με τρόπο και χαρακτηριστικά που την καθιστούν κατανοητή και χρηστική.

Απόκριση: Η καλή Διακυβέρνηση απαιτεί μια γρήγορη και επαρκή απόκριση στα αιτήματα πολιτών και φορέων. Σε σημαντικό βαθμό, αυτός ο όρος επιβάλλει την όσο το δυνατόν ευρύτερη εισαγωγή και χρήση νέων τεχνολογιών Οργάνωσης και Επικοινωνίας καθώς και τη συνεχή επιμόρφωση του προσωπικού των Διοικητικών υπηρεσιών σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο.

Κράτος Δικαίου: Η καλή Διακυβέρνηση προϋποθέτει ένα δίκαιο νομικό πλαίσιο όπου οι νόμοι εφαρμόζονται αμερόληπτα και χωρίς διακρίσεις και όπου προστατεύονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και ιδίως αυτά των μειονοτήτων. Η αμερόληπτη απονομή δικαιοσύνης προϋποθέτει ανεξάρτητο σύστημα Δικαιοσύνης και αδιάφθορη και δίκαιη Αστυνομία.

Αποτελεσματικότητα και απόδοση: Καλή Διακυβέρνηση σημαίνει πως οι διαδικασίες και οι διοικητικές δομές των φορέων παράγουν αποτελέσματα που ανταποκρίνονται ποιοτικά και ποσοτικά στις κοινωνικές ανάγκες κάνοντας βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων πόρων. Στην έννοια περιλαμβάνεται και η βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων, καθώς και ο σεβασμός και η προστασία του περιβάλλοντος.

Στα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά της σύγχρονης διακυβέρνησης ο ΟΑΣΑ προσθέτει, επιπλέον, την **Διορατικότητα**: Πρέπει οι κοινωνικοί εταίροι που μετέχουν στις διαδικασίες της Διακυβέρνησης να έχουν αναπτύξει μεθόδους, μηχανισμούς και ικανότητες που τους επιτρέπουν να προβλέψουν επερχόμενες τάσεις, εξελίξεις και προβλήματα. Χωρίς να είναι η μοναδική, μια πολύ χρήσιμη έκφανση- δηλαδή τρόπος εκδήλωσης- της διορατικότητας είναι η ικανότητα έγκαιρης και ακριβούς πρόβλεψης των συνεπειών από τις ίδιες τις αποφάσεις των μηχανισμών διακυβέρνησης. Αυτό το χαρακτηριστικό, σε περιπτώσεις ημιχαστικών πεδίων όπως είναι τα πολύπλοκα κοινωνικά ανθρωπογενή συστήματα, απαιτεί πολύ σοβαρά υποστηρικτικά συστήματα. Τέτοια ισχυρά συστήματα Στρατηγικής και επιχειρησιακής Έρευνας παράγονται από σοβαρά Πανεπιστημιακά Κέντρα, εξειδικευμένους ερευνητικούς Φορείς και έμπειρα στελέχη και εξειδικευμένες υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης.

◆ Το σύγχρονο ‘Πλαίσιο Αρχών και Αξιών’ για τη Διακυβέρνηση

Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Καινοτομία και την καλή Διακυβέρνηση εγκρίθηκε στην Σύνοδο Υπουργών που έγινε στις 15 – 16 Οκτωβρίου 2007 στη Βαλένθια. Τον επόμενο χρόνο, η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης υιοθέτησε την απόφαση της Συνόδου Υπουργών στη Βαλένθια.

Σε γενικές γραμμές, και αγνοώντας μερικές επιμέρους διαφοροποιήσεις των μεγάλων θεσμικών φορέων που ασχολούνται με την σύγχρονη Διακυβέρνηση, είναι αρκετά ασφαλές να ισχυρισθούμε πως το ‘πλαίσιο Αρχών και Αξιών’ που τυγχάνει σήμερα ευρύτατης αποδοχής είναι αυτό που περιεγράφη στην Σύνοδο της Βαλένθια το 2007. Το πλαίσιο αυτό, που περιλαμβάνει δώδεκα Αρχές και τους στόχους που εξυπηρετούν, ωθεί τους Έλληνες μεταφραστές σε λεξιπλασία δεδομένου ότι κάποιες ιδιότητες, λειτουργίες ή νέες έννοιες δεν υπάρχουν σε επίσημα λεξικά της ελληνικής γλώσσας. Ο επόμενος Πίνακας 1 παρουσιάζει αυτές τις Αρχές.

Πίνακας 1: Οι 12 αρχές για την καλή Διακυβέρνηση

	Αρχή	Ωστε...
1	Έντιμες, αντιπροσωπευτικές, συμμετοχικές εκλογές <i>(FAIR elections, representativeness and participation of citizens)</i>	...να δοθεί πραγματικά η δυνατότητα σε όλους τους πολίτες να συμμετέχουν στα κοινά και να εκφράσουν ελεύθερα τη θέση τους για θέματα που τους αφορούν.
2	Αποκριτικότητα <i>(responsiveness)</i>	...να υπάρχει έγκαιρη απόκριση στα νόμιμα αιτήματα και προσδοκίες των πολιτών.
3	Αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα <i>(Efficiency and Effectiveness)</i>	...να επιτυγχάνονται οι στόχοι (αποτελεσματικότητα) με την, κατά το δυνατόν, μικρότερη κατανάλωση πόρων (αποδοτικότητα).
4	Έλλειψη στεγανών και διαφάνεια <i>(Openness and transparency)</i>	...να μπορούν όλοι οι πολίτες να δουν τον τρόπο λειτουργίας των οργάνων στη διαχείριση των υποθέσεων.
5	Σεβασμός και εφαρμογή των νόμων <i>(rule of law)</i>	... να εξασφαλιστεί η ισότιμη αντιμετώπιση των πολιτών και η δυνατότητα πρόβλεψης των ενεργειών της Διοίκησης.
6	Ηθική συμπεριφορά <i>(Ethical conduct)</i>	...να εξασφαλιστεί ότι το δημόσιο συμφέρον βρίσκεται πάνω από το οποιοδήποτε προσωπικό συμφέρον.
7	Επάρκεια και ικανότητα <i>(competence and capacity)</i>	...να εξασφαλιστεί ότι οι αιρετοί και τα στελέχη

		της Διοίκησης έχουν την ικανότητα να ανταποκριθούν στις ανάγκες της αποστολής τους.
8	Καινοτομία και έλλειψη αρνητισμού προς τις αλλαγές <i>(Innovation and openness to Change)</i>	... να εξασφαλιστεί η αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων από την εξέλιξη της Τεχνολογίας και την εφαρμογή νέων λειτουργικών σχημάτων.
9	Αειφορία και μακρόπνοος προσανατολισμός <i>(Sustainability and long-term orientation)</i>	...να εξασφαλιστεί η αναπτυξιακή πορεία και για τις επόμενες γενεές.
10	Σωστή οικονομική διαχείριση <i>(Sound financial management)</i>	...να διασφαλιστεί η συνετή και παραγωγική χρήση των δημόσιων πόρων.
11	Ανθρώπινα δικαιώματα, πολιτιστική ποικιλότητα και κοινωνική συνοχή <i>(Human rights, cultural diversity and social cohesion)</i>	...κανείς πολίτης να μη βιώνει διακρίσεις ή αποκλεισμό.
12	Λογοδοσία <i>(Accountability)</i>	...να εξασφαλιστεί ότι θεσμικά όργανα και διοικητικά στελέχη φέρουν την ευθύνη των ενεργειών τους.

◆ Η ετικέτα ‘Εξαιρετης Διακυβέρνησης’ ELoGE από το Συμβούλιο της Ευρώπης

Το Συμβούλιο της Ευρώπης, στην επιδίωξή του να προωθήσει τις δώδεκα βασικές αρχές καλής Διακυβέρνησης όπως αποφασίστηκαν στην Σύνοδο της Βαλένθια, (βλέπε Πίνακα 1, σελ.12) έχει προχωρήσει στη δημιουργία δικτύου στην Ευρώπη για την απονομή της ετικέτας ‘Εξαιρετης διακυβέρνησης, ELoGE’ (European Label of Governance Excellence) σε δήμους που πληρούν μια σειρά από αυστηρά κριτήρια οργάνωσης και λειτουργίας.

Η διαδικασία αξιολόγησης της ωριμότητας των Ευρωπαϊκών δήμων στην εναρμόνισή με την εφαρμογή των 12 Αρχών καλής Διακυβέρνησης προκύπτει από την αυτοαξιολόγηση που κάνουν οι υπό κρίση δήμοι, αφού διαβάσουν φόρμες που περιέχουν μια ακριβή περιγραφή κάθε μιας από τις δώδεκα Αρχές καλής Διακυβέρνησης.

Στις φόρμες αυτοαξιολόγησης, οι δήμοι μπορούν να επιλέξουν ότι ανήκουν, από άποψη ωριμότητας σεβασμού και εφαρμογής κάθε μιας από τις 12 Αρχές, σε μία από τις ακόλουθες πέντε κατηγορίες του επόμενου Πίνακα 2.

Πίνακας 2	
ΣΤΑΔΙΟ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ 12 ΑΡΧΩΝ ΚΑΛΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	
Κατηγορία	Δηλαδή:
Μηδενική ωριμότητα	0 Γνωρίζουμε τι απαιτείται να κάνουμε, αλλά επί του παρόντος δεν έχουμε ασχοληθεί καθόλου (ή πρακτικά καθόλου) με το θέμα.
Ελάχιστη ωριμότητα	1 Γνωρίζουμε τις αρχές και έχουμε ξεκινήσει να ασχολούμαστε με τον σχεδιασμό για την υλοποίηση των απαραίτητων δράσεων.
Αρχικό στάδιο προσπάθειας	2 Έχουμε προχωρήσει στον προσδιορισμό των κατευθύνσεων που πρέπει να κινηθούμε, αλλά δεν υπάρχουν ακόμα αποτελέσματα στην πράξη.
Ικανοποιητικό στάδιο δράσεων	3 Έχουμε ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης και έχουμε ήδη σε εξέλιξη ενέργειες με απτά αποτελέσματα.
Πολύ καλή εικόνα σύγχρονης Διακυβέρνησης	4 Διαθέτουμε αποδείξεις που στοιχειοθετούν καλή πρακτική στην προσπάθεια εκτεταμένης επίτευξης καλής σύγχρονης Διακυβέρνησης και εξακολουθούμε να βελτιώνουμε την προσέγγισή μας για μια επιτυχή ολοκλήρωση αυτού του στόχου.

Με βάση τον προσδιορισμό του επιπέδου ωριμότητας, σύμφωνα με τον ανωτέρω πίνακα, οι δήμοι καλούνται να συμπληρώσουν τη φόρμα που ακολουθεί και να αυτοαξιολογήσουν το επίπεδο ωριμότητας του φορέα τους.

Οι φόρμες του Συμβουλίου για την καλή Διακυβέρνηση αναλύουν κάθε μία από τις δώδεκα αρχές της Συνόδου της Βαλένθια σε πολλά επί μέρους σημεία. Με τον τρόπο αυτό, προκύπτει ένα σύνολο εκατό περίπου σημείων για την ακριβέστερη εξέταση του βαθμού ωριμότητας των Ευρωπαϊκών δήμων στην επίτευξη υψηλού επιπέδου τήρησης και εφαρμογής των 12 αρχών της Συνόδου της Βαλένθια για την καλή Διακυβέρνηση.

ΦΟΡΜΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΑΡΧΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ						
Αρχή 1: Έντιμες, νόμιμες, αντιπροσωπευτικές, συμμετοχικές εκλογές					Στάδιο	
Άξονας	Δείκτες	0	1	2	3	4
1. Οι τοπικές εκλογές διεξάγονται ελεύθερα, χωρίς περιορισμούς και νοθεία, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και τα διεθνή πρότυπα.	1. Οι εκλογές στο δήμο γίνονται νομότυπα, σύμφωνα με το νόμο και τη διεθνή πρακτική.					
2. Οι πολίτες αποτελούν τον πυρήνα των τοπικών πολιτικών και μπορούν να μετέχουν στα κοινά βάσει ξεκάθαρων διαδικασιών.	2. Υπάρχει σαφώς καθορισμένη διαδικασία διαβούλευσης, βάσει της οποίας ο δήμος δημοσιοποιεί τα σχέδιά του και καλεί πολίτες, ΜΚΟ, τοπικά ΜΜΜ και επαγγελματικούς φορείς για διαβούλευση επί αυτών των σχεδίων.					
	3. Ο δήμος φροντίζει ενεργά να βελτιώσει μέτρα και συνθήκες για την στήριξη και διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στα κοινά.					
	4. Το κοινό ενημερώνεται και καλείται για έκφραση γνώμης από την αρχική φάση μορφοποίησης ενός σχεδίου.					
3. Όλοι οι πολίτες, άνδρες και γυναίκες μπορούν να εκφράσουν γνώμη στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων είτε αμέσως, είτε μέσω νόμιμων οργάνων εκπροσώπησης. Η δυνατότητα συμμετοχής διέπεται από τις αρχές της ελευθερίας της έκφρασης γνώμης, του συνέχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι.	5. Υπάρχει ένα ενεργό πρόγραμμα επαφών εκλεγμένων στο δήμο και πολιτών στα πλαίσια των διαδικασιών λήψης αποφάσεων.					
	6. Υπάρχει ένα ενεργό πρόγραμμα προτροπής των πολιτών να συμμετέχουν στα κοινά.					
4. Όλες οι γνώμες, συμπεριλαμβανομένων των απόψεων των λιγότερο προνομιούχων και των ευπαθών ομάδων, λαμβάνονται υπόψη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, μεταξύ των οποίων και για θέματα κατανομής πόρων.	7. Υπάρχει πρόνοια για την διευκόλυνση άσκησης του δικαιώματος ψήφου, ώστε να μην βρεθούν σε μειονεκτική θέση ψηφοφόροι με κοινωνικά προβλήματα.					
	8. Υπάρχει πρόνοια για την διευκόλυνση συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων ώστε να μην βρεθούν σε μειονεκτική θέση πολίτες με κοινωνικά προβλήματα.					
5. Υπάρχει πάντα μια έντιμη απόπειρα διαμεσολάβησης μεταξύ διαφόρων νόμιμων συμφερόντων επίτευξης ευρείας συναίνεσης για το τι είναι προς το συμφέρον ολόκληρης της κοινότητας και για το πώς μπορεί να επιτευχθεί αυτό.	9. Ο δήμος έχει εντοπίσει βασικές ομάδες ενδιαφερομένων (που περιλαμβάνουν ΜΚΟ, επιχειρήσεις, τοπικά Μέσα Ενημέρωσης και άλλες ομάδες συμφερόντων). Αυτή η λίστα υπόκειται σε έλεγχο και ενημέρωση.					
	10. Ο δήμος έχει εισαγάγει τεχνικές για τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων στο δήμο (διαβούλευση, κριτική επιτροπή, προϋπολογισμός συμμετοχής κ.λπ.).					
6. Οι αποφάσεις λαμβάνονται σύμφωνα με τη βούληση των πολλών, ενώ γίνονται σεβαστά τα δικαιώματα και τα νόμιμα συμφέροντα των λίγων.	11. Η δημογραφική σύνθεση του σώματος των εκλεγμένων αξιωματούχων αντιπροσωπεύει τη δημογραφική σύνθεση του δήμου.					
Σε αυτό το δήμο, οι άνθρωποι είναι ικανοποιημένοι με τις ευκαιρίες που έχουν για να επηρεάσουν τις δημοτικές αποφάσεις που τους ενδιαφέρουν.						

ΦΟΡΜΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΑΡΧΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ						
Αρχή 2: Αποκριτικότητα					Στάδιο	
Αξονας	Δείκτες	0	1	2	3	4
1. Οι στόχοι, οι κανόνες, οι δομές και οι διαδικασίες προσαρμόζονται στις θεμιτές προσδοκίες και ανάγκες των πολιτών.	1. Υπάρχουν σαφείς κατευθυντήριες γραμμές και διαδικασίες για τους υπαλλήλους και τους εκλεγμένους αντιπροσώπους σε όλες τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.					
	2. Ο δήμος εξασφαλίζει ότι όλοι οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι έχουν στο επίκεντρο τα συμφέροντα των πολιτών.					
2. Οι δημόσιες υπηρεσίες παρέχονται και οι αιτήσεις και τα παράπονα εξετάζονται και απαντώνται σε εύλογο χρονικό διάστημα.	3. Έχει αναπτυχθεί και εφαρμόζεται μια ξεχωριστή διαδικασία καταγγελιών σχετικά με τη λειτουργία των τοπικών αρχών, με στόχο το χρόνο απόκρισης και υπάρχουν ενδείξεις ότι χρησιμοποιείται.					
	4. Οι πληροφορίες σχετικά με τις καταγγελίες σχετικά με τον δήμο και τις απαντήσεις στις καταγγελίες, συμπεριλαμβανομένων τυχόν μεταγενέστερων αλλαγών, τίθενται στη διάθεση των εργαζομένων, των εκλεγμένων αντιπροσώπων και των πολιτών.					
	5. Εάν απαιτούνται αλλαγές στην πολιτική και στην παροχή υπηρεσιών, γίνονται ως απάντηση σε έρευνες, αναφορές, διαβουλεύσεις, καταγγελίες και άλλες μεθόδους παροχής στοιχείων. Οι αλλαγές που έγιναν δημοσιοποιούνται.					
	6. Ο δήμος παρέχει καλές υπηρεσίες φροντίδας πελατών εξασφαλίζοντας ότι οι υπηρεσίες παρέχονται από καταρτισμένο και άρτια εκπαιδευμένο προσωπικό που κατανοεί τις ανάγκες του τοπικού πληθυσμού.					
Σε αυτόν τον δήμο, τα παράπονα σχετικά με την παροχή υπηρεσιών αντιμετωπίζονται με επαγγελματικό τρόπο.						

ΦΟΡΜΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΑΡΧΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ						
Αρχή 3: Αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα					Στάδιο	
Άξονας	Δείκτες	0	1	2	3	4
1. Τα αποτελέσματα πληρούν τους συμφωνημένους στόχους.	1. Ο δήμος σχεδιάζει τις δραστηριότητες και τον προϋπολογισμό του σύμφωνα με το Στρατηγικό του Σχέδιο και τα Επιχειρησιακά του σχέδια.					
2. Γίνεται η καλύτερη δυνατή χρήση των διαθέσιμων πόρων.	2. Τα στοιχεία απόδοσης συλλέγονται και επανεξετάζονται τακτικά. Ο δήμος λαμβάνει μέτρα για την αντιμετώπιση των χασμάτων μεταξύ της αναμενόμενης και της πραγματικής απόδοσης.					
3. Τα συστήματα διαχείρισης απόδοσης καθιστούν δυνατή την αξιολόγηση και την ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών.	3. Ο δήμος αναπτύσσει και εφαρμόζει ένα πλαίσιο διαχείρισης των επιδόσεων που καλύπτει όλους τους στόχους, τις υπηρεσίες και τις λειτουργίες του, συμπεριλαμβανομένων κατάλληλων δεικτών και εκθέσεων σχετικά με τις επιδόσεις και την πρόοδό του.					
	4. Ο δήμος ανταλλάσσει καλές πρακτικές με άλλους δήμους και χρησιμοποιεί αυτές τις πληροφορίες για να βελτιώσει τη δική του αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα.					
	5. Ο δήμος αναπτύσσει μια διαδικασία στρατηγικής και επιχειρησιακής αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών.					
	6. Ο δήμος λαμβάνει υπόψη τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων του προκειμένου να εφαρμόσει τις μελλοντικές δημόσιες πολιτικές του.					
4. Διενεργούνται σε τακτά χρονικά διαστήματα έλεγχοι για την αξιολόγηση και τη βελτίωση της απόδοσης του δήμου.	7. Οι διαδικασίες, οι εκθέσεις επιδόσεων και τα συστήματα πληροφοριών ελέγχονται ανεξάρτητα και τα αποτελέσματα αναφέρονται στους συμβούλους.					
	8. Όλες οι σημαντικές υπηρεσίες και λειτουργίες αναθεωρούνται ανά τακτά χρονικά διαστήματα, για να αξιολογούνται οι επιδόσεις και οι επιπτώσεις τους.					
	9. Ο δήμος τηρεί τα κατάλληλα αρχεία για να εξασφαλίσει την αναγνώριση των προτύπων και να αυξήσει την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα.					
Σε γενικές γραμμές, οι κάτοικοι αυτού του δήμου είναι αρκετά ικανοποιημένοι με τις υπηρεσίες που προσφέρει ο δήμος.						

ΦΟΡΜΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΑΡΧΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ						
Αρχή 4: Έλλειψη στεγανών και διαφάνεια					Στάδιο	
Αξονας	Δείκτες	0	1	2	3	4
1. Οι αποφάσεις λαμβάνονται και εκτελούνται σύμφωνα με τους κανόνες και τις ισχύουσες διατάξεις.	1. Ο δήμος διαθέτει ένα σαφές και κατανοητό νομικό πλαίσιο το οποίο είναι ευρέως γνωστό.					
	2. Το νομικό πλαίσιο του δήμου περιλαμβάνει ένα σαφές σύστημα εξουσιοδοτήσεων, καθορίζοντας ποιος έχει την ευθύνη να λαμβάνει κάθε απόφαση και πώς θα λαμβάνονται, θα εφαρμόζονται και θα δημοσιοποιούνται οι αποφάσεις.					
	3. Ο δήμος λαμβάνει και επιβάλλει αποφάσεις κατά τρόπο ανοιχτό, διαφανή, υπεύθυνο και έγκαιρο, σύμφωνα με τους κανόνες και τις ισχύουσες διατάξεις και ανταποκρίνεται στα διεθνή πρότυπα βέλτιστης πρακτικής.					
	4. Υπάρχει διαδικασία προσφυγής κατά αποφάσεων που είναι ευρέως διαθέσιμη και κατανοητή.					
	5. Η αντιπολίτευση έχει το δικαίωμα να εισάγει προτάσεις, τροπολογίες και ερωτήσεις. Η αντιπολίτευση έχει επίσης το δικαίωμα να ζητά συνεδριάσεις των εξεταστικών επιτροπών για ορισμένα θέματα και έχει το δικαίωμα εκπροσώπησης σε ορισμένα όργανα του δήμου.					
2. Υπάρχει δημόσια πρόσβαση σε όλες τις πληροφορίες που δεν ταξινομούνται για σαφώς καθορισμένους λόγους όπως προβλέπονται από το νόμο (όπως η προστασία της ιδιωτικής ζωής ή η διασφάλιση της δίκαιης διαδικασίας ανάθεσης συμβάσεων).	6. Ο δήμος εξασφαλίζει τακτική και εύκολη επαφή μεταξύ των πολιτών με εκλεγμένους αντιπροσώπους.					
	7. Ο δήμος ενημερώνει ενεργά τον πληθυσμό.					
	8. Οι συνεδριάσεις του δήμου είναι ανοιχτές στο κοινό και τα Μέσα Ενημέρωσης και τα θέματα ημερήσιας διάταξης και τα έγγραφα είναι διαθέσιμα στο κοινό.					
3. Οι πληροφορίες σχετικά με τις αποφάσεις, την εφαρμογή των πολιτικών και των αποτελεσμάτων διατίθενται στο κοινό κατά τρόπο που να του επιτρέπει να παρακολουθεί αποτελεσματικά και να συμβάλλει στο έργο της τοπικής αρχής.	9. Ο δήμος διαθέτει ένα πρόγραμμα εργασίας 12 μηνών, το οποίο έχει επιλεγεί από πολίτες και εκλεγμένους αντιπροσώπους, και δημοσιοποιείται ευρέως.					
	10. Οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι είναι πρόθυμοι να παράσχουν τις επιτρεπόμενες από το νόμο πληροφορίες και να ενημερώνουν τα ΜΜΕ.					
Αυτός ο δήμος δουλεύει σωστά σε θέματα ενημέρωσης των πολιτών για ζητήματα που αφορούν την τοπική πολιτική ατζέντα.						

ΦΟΡΜΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΑΡΧΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ						
Αρχή 5: Σεβασμός και εφαρμογή των νόμων					Στάδιο	
Άξονας	Δείκτες	0	1	2	3	4
1. Οι τοπικές αρχές συμμορφώνονται με τις νομικές και δικαστικές αποφάσεις	1. Ο δήμος συμμορφώνεται με όλους τους ισχύοντες νόμους και κανονισμούς.					
	2. Ο δήμος γνωστοποιεί δημόσια τυχόν δικαστικές αποφάσεις ή κυρώσεις που έχουν ληφθεί βάσει του νόμου για όλα τα αδικήματα που διέπραξε.					
2. Οι κανόνες και οι κανονισμοί εγκρίνονται σύμφωνα με διαδικασίες που προβλέπονται από το νόμο και εφαρμόζονται με αμερόληπτο τρόπο.	3. Οι κανόνες και οι κανονισμοί εγκρίνονται σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται από το νόμο.					
	4. Οι κανόνες και οι κανονισμοί εφαρμόζονται με αμερόληπτο τρόπο.					
Σε αυτό το δήμο, επικρατούν κοινά συμφέροντα όλων των κατοίκων, όχι τα ειδικά συμφέροντα.						

ΦΟΡΜΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΑΡΧΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ						
Αρχή 6: Ηθική Συμπεριφορά					Στάδιο	
Αξονας	Δείκτες	0	1	2	3	4
1. Το δημόσιο αγαθό τίθεται πριν από ατομικά συμφέροντα.	1. Οι δημόσιες πολιτικές αποφασίζονται λαμβάνοντας υπόψη τον ρόλο δήμου στη γενική ευημερία.					
	2. Το τοπικό δημόσιο συμφέρον προσδιορίζει την κατανομή των δημοσιονομικών πόρων του δήμου.					
2. Υπάρχουν αποτελεσματικά μέτρα για την πρόληψη και την καταπολέμηση όλων των μορφών διαφθοράς.	3. Οι κώδικες συμπεριφοράς καθορίζουν τα πρότυπα δεοντολογίας που αναμένονται από αιρετούς και υπαλλήλους. Αυτά περιλαμβάνουν την απαίτηση να καταγράφονται τα συμφέροντα, τα δώρα και η φιλοξενία σε διαθέσιμα στο κοινό μητρώα.					
	4. Έχουν υιοθετηθεί συγκεκριμένες διαδικασίες για αποφάσεις σε τομείς που είναι ευάλωτοι στη διαφθορά, συμπεριλαμβανομένης της προμήθειας, πώλησης δημοτικών περιουσιακών στοιχείων και χορήγησης δικαιωμάτων και αδειών.					
	5. Διεξάγεται ετήσια επισκόπηση των ρυθμίσεων κατά της διαφθοράς, για παράδειγμα μέσω εσωτερικού ή εξωτερικού ελέγχου.					
	6. Οι πολιτικές προσωπικού απαιτούν το διορισμό, την προώθηση και την ανταμοιβή προσωπικού με βάση την αξία τους ή να τιμωρηθούν μόνο σύμφωνα με εγκεκριμένες διαδικασίες.					
3. Οι συγκρούσεις συμφερόντων δηλώνονται έγκαιρα και τα εμπλεκόμενα άτομα πρέπει να μη μετέχουν σε σχετικές αποφάσεις.	7. Οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι και το προσωπικό πρέπει να δηλώνουν κάθε πιθανή σύγκρουση συμφερόντων που θα μπορούσε να επηρεάσει τη λήψη αποφάσεων και να απέχει από τη συμμετοχή στις σχετικές αποφάσεις.					
	8. Οι δήμοι εξασφαλίζουν μια αποτελεσματική και αποδοτική διαδικασία προμηθειών επί τη βάση προκαθορισμένων κριτηρίων επιλογής.					
	9. Οι δήμοι εξασφαλίζουν την ελεύθερη πρόσβαση στα έγγραφα των δημοσίων συμβάσεων και στις αποφάσεις σχετικά με την ανάθεση της σύμβασης.					
Σε αυτόν τον δήμο, όλα τα πρόσωπα απολαμβάνουν ίσης μεταχείρισης ανεξάρτητα από τις σχέσεις τους με εκλεγμένους αντιπροσώπους ή αξιωματούχους.						

ΦΟΡΜΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΑΡΧΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ						
Αρχή 7: Επάρκεια και ικανότητα					Στάδιο	
Αξονας	Δείκτες	0	1	2	3	4
1. Οι επαγγελματικές δεξιότητες εκείνων που συμμετέχουν στη διακυβέρνηση διατηρούνται και ενισχύονται συνεχώς, ώστε να βελτιωθεί το έργο και η αποτελεσματικότητά τους.	1. Ο δήμος αναγνωρίζει τις δεξιότητες που απαιτούνται για την αποτελεσματική παροχή των υπηρεσιών του και διεξάγει- ως μέρος ενός στρατηγικού σχεδίου βελτίωσης του εργατικού δυναμικού - έναν έλεγχο δεξιοτήτων για τον εντοπισμό τυχόν κενών.					
	2. Ο δήμος εφαρμόζει ένα σύστημα για την εφαρμογή σχεδίων προσωπικής ανάπτυξης για το ανθρώπινο δυναμικό του.					
2. Οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν κίνητρο να βελτιώνουν συνεχώς τις επιδόσεις τους.	3. Υπάρχουν ρυθμίσεις για την επιβράβευση των καλών επιδόσεων και τη βελτίωση των χαμηλών επιδόσεων.					
	4. Ο δήμος διαθέτει πολιτική στρατολόγησης και επιλογής προσωπικού με διαδικασίες που δημοσιοποιούνται και εφαρμόζονται με συνέπεια.					
	5. Εκπονείται, υλοποιείται και παρακολουθείται σχέδιο κατάρτισης προσωπικού για να εξασφαλίζεται η πλήρης κάλυψη των αναγκών κατάρτισης. Συνεχώς αναπτύσσονται οι επαγγελματικές δεξιότητες πριν η έλλειψή τους γίνει εμπόδιο στην αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών.					
	6. Ο δήμος ανασκοπεί θεωρεί την εφαρμογή και τα αποτελέσματα των διαδικασιών πρόσληψης, κατάρτισης και προώθησης και πραγματοποιεί βελτιώσεις με βάση αυτή την ανασκόπηση.					
3. Δημιουργούνται και χρησιμοποιούνται πρακτικές μέθοδοι και διαδικασίες για τη μετατροπή των δεξιοτήτων σε ικανότητα και για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων.	7. Τα κριτήρια επιλογής καθορίζονται για κάθε θέση και κοινοποιούνται σε όλους τους αιτούντες. Τα κριτήρια αντικατοπτρίζουν τις βασικές απαιτήσεις της εργασίας και δεν αποκλείουν οποιεσδήποτε κοινωνικές ομάδες.					
	8. Το προσωπικό λαμβάνει τακτικά εκτιμήσεις για τις επιδόσεις και την εξέλιξή του ως μέρος συστηματικής προσέγγισης της εκτίμησης της απόδοσης και της εξέλιξης της σταδιοδρομίας του.					
Οι περισσότεροι αιρετοί αυτού του δήμου είναι ικανά άτομα που (συνήθως) γνωρίζουν τι κάνουν.						

ΦΟΡΜΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΑΡΧΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ						
Αρχή 8: Καινοτομία και έλλειψη αρνητισμού για τις αλλαγές					Στάδιο	
Άξονας	Δείκτες	0	1	2	3	4
1. Επιδιώκονται νέες και αποτελεσματικές λύσεις στα προβλήματα και αξιοποιούνται σύγχρονες μέθοδοι παροχής υπηρεσιών.	1. Ο δήμος διαθέτει δομημένη προσέγγιση στην καινοτομία, την έρευνα και την ανάπτυξη. 2. Οι δήμοι αναλαμβάνουν δράση για τον εντοπισμό και την εφαρμογή παραδειγμάτων ορθής πρακτικής και νέων λύσεων.					
2. Υπάρχει η ετοιμότητα για πειραματισμό και δοκιμή νέων προγραμμάτων καθώς και αξιοποίηση της εμπειρίας άλλων δήμων.	3. Ο δήμος συμμετέχει ενεργά σε πιλοτικό σχέδιο καλής διακυβέρνησης.					
3. Έχει δημιουργηθεί ένα κλίμα ευνοϊκό για την αλλαγή, προκειμένου να επιτευχθούν καλύτερα αποτελέσματα.	4. Οι αιρετοί και το προσωπικό έχουν δεσμευτεί σαφώς να αναλάβουν δράση για να εξασφαλίσουν ότι θα ωφεληθεί ο δήμος από νέες λύσεις και ορθές πρακτικές.					
<i>Σε αυτόν τον δήμο υπάρχουν καλές διαδικασίες για την αντιμετώπιση των προτάσεων των πολιτών για τη βελτίωση της παροχής δημόσιων υπηρεσιών.</i>						

ΦΟΡΜΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΑΡΧΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ						
Αρχή 9: Αειφορία και μακρόπνοος προσανατολισμός					Στάδιο	
Αξονας	Δείκτες	0	1	2	3	4
1. Οι τρέχουσες πολιτικές λαμβάνουν υπόψη τους τις ανάγκες των μελλοντικών γενεών.	1. Ο δήμος διαθέτει διαρθρωμένη προσέγγιση για τη μακρόπνοη ανάπτυξη.					
	2. Αποτελεί διαδικασία ρουτίνας, οι ανάγκες της μελλοντικής γενιάς να λαμβάνονται υπόψη στη διαδικασία σχεδιασμού.					
2. Η βιωσιμότητα της κοινότητας λαμβάνεται συνεχώς υπόψη. Γίνεται προσπάθεια οι αποφάσεις να ενσωματώσουν όλο το κόστος και να μη μεταφέρουν σε μελλοντικές γενιές προβλήματα και περιβαλλοντικές, διαρθρωτικές, οικονομικές, ή κοινωνικές εντάσεις.	3. Υπάρχει σαφώς αποδεδειγμένη δέσμευση υψηλού επιπέδου από τους πολιτικούς και τα ανώτερα στελέχη για την επίτευξη εταιρικής βιωσιμότητας.					
	4. Η διασφάλιση της βιωσιμότητας αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της ανάπτυξης πολιτικής και στρατηγικής, του σχεδιασμού δράσης και του καθορισμού στόχων σε όλα τα Τμήματα, λειτουργίες και τομείς υπηρεσιών					
	5. Υπάρχουν ειδικοί πόροι και υποχρεώσεις επηρεάζονται για την ενσωμάτωση της βιωσιμότητας στις δράσεις (για παράδειγμα, σε μια πολυλειτουργική ομάδα εργασίας).					
	6. Διασφαλίζεται ότι οι διαδικασίες του δήμου, όπως η διαχείριση των επιδόσεων, οι εσωτερικές ακροάσεις και οι λεπτομερείς έλεγχοι, παρέχουν μηχανισμούς ανάδρασης για την πρόκληση πραγματικής αειφορίας.					
3. Υπάρχει μια ευρεία και μακροπρόθεσμη αντίληψη για την προοπτική για το μέλλον της τοπικής κοινότητας μαζί με μια αίσθηση του τι χρειάζεται για μια τέτοια ανάπτυξη.	7. Υπάρχει μια συμμετοχική προσέγγιση στη λήψη αποφάσεων για μια βιώσιμη ανάπτυξη.					
	8. Υπάρχει σχέδιο κεφαλαιακής χρηματοδότησης που διασφαλίζει τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα της υποδομής και των περιουσιακών στοιχείων του δήμου.					
4. Υπάρχει κατανόηση της ιστορικής, πολιτισμικής και κοινωνικής πολυπλοκότητας στην οποία στηρίζεται αυτή η προοπτική.	9. Υπάρχει δομημένη προσέγγιση για το πώς θα διατηρηθούν τα ιστορικά, πολιτισμικά, και κοινωνικά στοιχεία του δήμου.					
Σε αυτό το δήμο οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων εμπλέκουν τους πολίτες σε προσπάθειες επίλυσης τοπικών προβλημάτων και βιωσιμότητας.						

ΦΟΡΜΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΑΡΧΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ										
Αρχή 10: Σωστή οικονομική διαχείριση					Στάδιο					
Άξονας	Δείκτες	0	1	2	3	4				
1. Οι χρεώσεις δεν υπερβαίνουν το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών και δεν μειώνουν υπερβολικά τη ζήτηση, ιδίως στην περίπτωση σημαντικών δημοσίων υπηρεσιών.	1. Οι αιρετοί είναι σαφείς σχετικά με το σκεπτικό και τη βάση που προσδιορίζει τις χρεώσεις για υπηρεσίες.									
2. Υπάρχει σύνεση στη δημοσιονομική διαχείριση, συμπεριλαμβανομένης της σύναψης και χρήσης δανείων, στην εκτίμηση των πόρων, των εσόδων των αποθεματικών και στη χρήση έκτακτων εσόδων.	2. Πάγιες οικονομικές οδηγίες προσδιορίζουν τις οικονομικές ευθύνες που ισχύουν για όλους όσους εργάζονται στον δήμο.									
	3. Μια λειτουργία εσωτερικού ελέγχου ελέγχει τις χρηματοοικονομικές συναλλαγές για να εξασφαλίσει τη συμμόρφωση με εγκεκριμένες εσωτερικές διαδικασίες.									
	4. Παρουσιάζονται τακτικές εκθέσεις σε υπαλλήλους και εκλεγμένους εκπροσώπους που συγκρίνουν τα πραγματικά έσοδα και τις δαπάνες με τον προϋπολογισμό.									
	5. Οι λογαριασμοί ελέγχονται από πρόσωπα ανεξάρτητα από το δήμο.									
	6. Οι εξωτερικοί έλεγχοι και οι ετήσιοι έλεγχοι δημοσιοποιούνται.									
	7. Ο ετήσιος έλεγχος περιλαμβάνει ανασκόπηση της σχέσης αξίας - χρημάτων στην παροχή υπηρεσιών από τον δήμο.									
	3. Καταρτίζονται πολυετή σχέδια προϋπολογισμού με διαβούλευση με το κοινό.	8. Οι ετήσιοι και οι πολυετείς προϋπολογισμοί εγκρίνονται πριν από την έναρξη της σχετικής περιόδου. Οι προϋπολογισμοί πρέπει να περιγράφουν τις βασικές διατάξεις των πόρων και τις δεσμεύσεις τους.								
9. Η διαδικασία προετοιμασίας του προϋπολογισμού περιλαμβάνει εκτεταμένες διαβουλεύσεις με εξωτερικούς παράγοντες.										
10. Οι εγκεκριμένοι προϋπολογισμοί, οι φορολογικοί συντελεστές και η ετήσια έκθεση που περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τα αποτελέσματα και τα αποτελέσματα των υπηρεσιών δημοσιοποιούνται.										
11. Μια σύνοψη του προϋπολογισμού και των φόρων διατίθεται σε όλους τους πολίτες.										
4. Οι κίνδυνοι εκτιμώνται και διαχειρίζονται σωστά, μεταξύ άλλων με τη δημοσίευση ενοποιημένων λογαριασμών και, στην περίπτωση συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, μέσω της ρεαλιστικής κατανομής των κινδύνων.	12. Ο δήμος αναγνωρίζει και διαχειρίζεται τους κινδύνους χρηματοδότησης και παράδοσης υπηρεσιών είτε: <ul style="list-style-type: none"> • αποδεχόμενος και αναγνωρίζοντας τους κινδύνους, • με αποφυγή των κινδύνων (π.χ. μεταβίβαση δραστηριότητας σε άλλη οντότητα) · • με τη μεταφορά των κινδύνων (π.χ. μέσω εταιρικών σχέσεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα ή την εξασφάλιση εμπορικής ασφάλισης) · ή • το να μοιράζεται τους κινδύνους (π.χ. συνεργαζόμενος με έναν άλλο δήμο). 									
5. Η τοπική αρχή συμμετέχει σε ρυθμίσεις για τη διακοινοτική αλληλεγγύη, δίκαιη κατανομή των βαρών και των οφελών και μείωση των κινδύνων (συστήματα εξισορρόπησης, διαδημοτική συνεργασία και αμοιβαιότητα των κινδύνων).	13. Η διαδημοτική προσέγγιση αποτελεί παράγοντα προόδου στη διαχείριση του Δήμου.									
	14. Ο δήμος συμμετέχει σε διαδημοτική οργάνωση προκειμένου να βελτιώσει τις επιδόσεις του και τις υπηρεσίες του στους πολίτες.									
Αυτός ο δήμος κάνει καλή ενημέρωση των πολιτών για το τι παίρνουν οι φορολογούμενοι για τους φόρους και τα τέλη που πληρώνουν.										

ΦΟΡΜΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΑΡΧΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ						
Αρχή 11: Ανθρώπινα δικαιώματα, πολιτισμική ποικιλότητα και κοινωνική συνοχή					Στάδιο	
Άξονας	Δείκτες	0	1	2	3	4
1. Στο πλαίσιο της επιρροής της τοπικής αρχής, τα ανθρώπινα δικαιώματα γίνονται σεβαστά, προστατεύονται και εφαρμόζονται και καταπολεμούνται οι διακρίσεις για οποιοδήποτε λόγο.	1. Ο δήμος διασφαλίζει ότι συμμετέχουν όλες οι διαφορετικές ομάδες και εφαρμόζει μέτρα κατά των διακρίσεων και έχει καθορίσει στόχους που εφαρμόζονται σε όλους τους τομείς πολιτικής.					
	2. Ο δήμος λαμβάνει μέτρα για την προστασία όλων των πολιτών από τις διακρίσεις και τον αποκλεισμό.					
2. Η πολιτισμική ποικιλότητα αντιμετωπίζεται ως πλεονέκτημα και καταβάλλονται συνεχείς προσπάθειες για να διασφαλιστεί ότι όλοι θα συμμετέχουν στην τοπική κοινότητα, θα ταυτίζονται με αυτήν και δεν θα αισθάνονται αποκλεισμένοι.	3. Ο δήμος προωθεί ενεργά την ποικιλότητα και τη συνοχή προς το συμφέρον όλων των πολιτών, διαθέτοντας πόρους, υποστηρίζοντας και επιχορηγώντας τις δραστηριότητες μη κυβερνητικών φορέων, προωθώντας τον διάλογο και ενθαρρύνοντας τις συμπράξεις μεταξύ διαφόρων βασικών κοινωνικών παραγόντων.					
3. Προωθείται η κοινωνική συνοχή και η ένταξη των μειονεκτικών περιοχών.	4. Ο δήμος έχει θέσει σαφείς στόχους για τη βελτίωση της κοινωνικής συνοχής και τη μεγιστοποίηση του δυναμικού της πολιτιστικής πολυμορφίας, ενθαρρύνοντας μεγαλύτερη διαπολιτισμική ανάμειξη και αλληλεπίδραση.					
	5. Ο δήμος έχει υιοθετήσει μεμονωμένα σχέδια για συγκεκριμένες μειονεκτούσες ομάδες (δηλαδή Σχέδιο για αυτόρκεια, Σχέδιο για τα δικαιώματα των παιδιών και της νεολαίας, άλλα).					
4. Εξασφαλίζεται η πρόσβαση στις βασικές υπηρεσίες, ιδίως για τα πλέον μειονεκτούντα τμήματα του πληθυσμού.	6. Οι πολιτικοί και το προσωπικό εξασφαλίζουν, μαζί με όλους τους στρατηγικούς εταίρους, ότι οι στόχοι της ισότητας ενσωματώνονται και μεταφράζονται σε στρατηγικές, χωροταξικά σχέδια και παροχή δημόσιων υπηρεσιών.					
Σε αυτόν τον δήμο γίνονται σεβαστά τα ανθρώπινα δικαιώματα και η εφαρμογή τους αφορά σε όλα τα τμήματα του πληθυσμού.						

ΦΟΡΜΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΩΡΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΑΡΧΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ						
Αρχή 12: Λογοδοσία					Στάδιο	
Αξονας	Δείκτες	0	1	2	3	4
1. Όλοι οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων, συλλογικοί και ατομικοί, αναλαμβάνουν την ευθύνη για τις αποφάσεις τους.	1. Όλοι οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων είναι σαφείς σχετικά με τις συλλογικές και ατομικές ευθύνες τους για τις αποφάσεις που λαμβάνουν και αυτές είναι σαφώς καθορισμένες σε ένα νομικό πλαίσιο και στις περιγραφές θέσεων εργασίας τους.					
2. Οι αποφάσεις αναφέρονται, εξηγούνται και μπορεί να επιφέρουν κυρώσεις.	2. Το Δημοτικό Συμβούλιο εκπονεί τακτικές δημόσιες εκθέσεις (τουλάχιστον ετησίως) για να λογοδοτεί για τις αποφάσεις που έχουν λάβει.					
	3. Το νομικό πλαίσιο του δήμου περιλαμβάνει λεπτομέρειες σχετικά με τις αποφάσεις υποβολής εκθέσεων, εξήγησης και επιβολής κυρώσεων, οι οποίες είναι κατανοητές από τους εκλεγμένους αντιπροσώπους, τους υπαλλήλους και τους πολίτες.					
	4. Οι εκθέσεις και τα άλλα έγγραφα είναι προσιτά και διαθέσιμα.					
3. Υπάρχουν αποτελεσματικά μέτρα αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης και των ενεργειών των τοπικών αρχών που παραβιάζουν τα δικαιώματα του πολίτη.	5. Ο δήμος διαθέτει ένα διαφανές και ανεξάρτητο σύστημα ελέγχου, όπως ορίζεται στο νομικό πλαίσιο. Οι ρυθμίσεις ελέγχου τηρούνται και θεωρούνται ανεξάρτητες και πραγματοποιούνται χωρίς φόβο ή υπέρ κάποιου.					
	6. Οι ελεγκτές είναι σαφείς ποιος πρέπει να θεωρηθεί υπεύθυνος για κάθε απόφαση και οι σχετικοί λήπτες αποφάσεων παρουσιάζονται πρόθυμα για δημόσια εξέταση.					
	7. Ο δήμος διαθέτει μια ισχυρή διαδικασία, όπως ορίζεται στο νομικό του πλαίσιο, για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και των ενεργειών των τοπικών αρχών που παραβιάζουν τα πολιτικά δικαιώματα, σύμφωνα με τους υπάρχοντες κανόνες, τους κανονισμούς και τις βέλτιστες πρακτικές.					
Σε αυτό το δήμο οι αιρετοί ανταποκρίνονται ικανοποιητικά στην υποχρέωσή τους να λογοδοτούν στους πολίτες για τις αποφάσεις τους						

Η 'ετικέτα εξαιρετής Διακυβέρνησης' που προωθεί το Συμβούλιο της Ευρώπης, αποτελεί ένα στοιχείο κρίσιμου ενδιαφέροντος για την Αυτοδιοίκηση. Χρησιμοποιούμε τη φράση 'κρίσιμου ενδιαφέροντος' για να τονίσουμε emphaticά ότι το πνεύμα της διαδικασίας απόκτησης αυτής της ετικέτας αποτελεί βασική συνιστώσα του πυρήνα της παρούσας μονογραφίας!

Μέσα από τα εκατό περίπου σημεία που ζητά να βαθμολογηθούν η προτεινόμενη διαδικασία συγκριτικής αξιολόγησης, αναδεικνύονται εναργώς οι απαραίτητοι σταθμοί στην πορεία προς την ποιοτική αναβάθμιση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης! Σημειωτέον πως παρά το ότι η ετικέτα ELoGE αφορά στους δήμους, η πρόταση καλύπτει, εννοιολογικά, οποιαδήποτε υπηρεσία της Δημόσιας Διοίκησης.

Παρά την σημαντικότερη χρησιμότητα της διαμόρφωσης των 12 αρχών καλής Διακυβέρνησης στην σύνοδο υπουργών στη Βαλένθια, πρέπει να επισημάνουμε ότι δεν μπορεί παρά να αποτελούν ένα τμήμα μόνον της απαιτούμενης συνολικής προσπάθειας για την εξασφάλιση 'Καλής Διακυβέρνησης'. Υπάρχουν ακόμα δύο πολύ σημαντικές συνιστώσες, που μαζί με τις 12 αρχές καλής Διακυβέρνησης, συνιστούν αποτελεσματικούς παράγοντες Καλής Διακυβέρνησης.

Η δεύτερη συνιστώσα του εν λόγω τρίπτυχου είναι να εξετάσουμε την Δημόσια Διοίκηση από την πλευρά του πολίτη. Χρειάζεται να προσδιορίσουμε τη διαλεκτική σύνδεση αφενός των λειτουργικών χαρακτηριστικών των Δημόσιων υπηρεσιών και αφετέρου τη σχέση τους με τον πολίτη. Σε κωδικοποιημένη μορφή, πρέπει να προσδιορίσουμε:

- Τι περιμένει ο πολίτης από τη Δημόσια Διοίκηση
- Πότε είναι ευχαριστημένος ο πολίτης από τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης
- Ποιοι είναι οι παράγοντες που προσδιορίζουν το είδος και την έκταση των προσδοκιών/ απαιτήσεων του πολίτη από τη Δημόσια Διοίκηση

Αυτά ακριβώς τα θέματα πραγματεύεται το επόμενο Κεφάλαιο.

Τέλος, από την ανάλυση των στοιχείων των πολιτικών αρχών που πρέπει να διέπουν τη Δημόσια Διοίκηση και την ανταπόκρισή τους στις προσδοκίες των πολιτών είναι βέβαιο, ότι θα προκύψει η ανάγκη κάποιων σημαντικών αλλαγών, κάποιων μεταρρυθμίσεων.

Προσδιορισμός προβλημάτων και λύσεων χωρίς συγκεκριμένο μέσο εφαρμογής των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων μετατρέπει την μεταρρυθμιστική προσπάθεια σε απλό ευχολόγιο. Αντικείμενο του τρίτου Κεφαλαίου αυτής της Μονογραφίας είναι ο προσδιορισμός και η περιγραφή του μέσου για εφαρμογή των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων. Εν ολίγοις, στο τελευταίο τρίτο Κεφάλαιο αναλύεται η τρίτη σημαντική συνιστώσα που είναι ο προσδιορισμός του μέσου για την εφαρμογή των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων.

Η Δημόσια Διοίκηση από τη σκοπιά του πολίτη

- ◆ Τι προσδοκά ο πολίτης από τις υπηρεσίες του Δημόσιου τομέα
- ◆ Υπηρεσιακά πρότυπα προσανατολισμένα στον πολίτη
- ◆ Μια χρήσιμη μεθοδολογική προσέγγιση για τη μελέτη της διεπαφής 'Υπηρεσίες- πολίτης'
- ◆ Οι 'υποθετικοί πολίτες' (personas) και η καθοριστική συνεισφορά τους στην εξατομικευμένη επίλυση των προβλημάτων των πολιτών.
- ◆ Ο ρόλος των προσδοκιών του πολίτη στη διαμόρφωση του επιπέδου ικανοποίησης
- ◆ Μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών από τη Δημόσια Διοίκηση

Η παροχή υπηρεσιών είναι πάντοτε ένα δίπολο, του οποίου οι πόλοι έχουν διαφορετικά ενδιαφέροντα, απαιτήσεις και ανάγκες. Μια σύγχρονη Διοίκηση, αν θέλει να ανταποκριθεί στον απαιτητικό ρόλο του σημαντικού συντελεστή κοινωνικής ανάπτυξης και προόδου, οφείλει να εξετάζει τις ανάγκες και τις απαιτήσεις και των δύο πόλων.

Σε αυτό το πλαίσιο, οποιαδήποτε διοικητική μονάδα δεν μπορεί να είναι εσωστρεφής και αυτάρεσκη. Πρέπει να χρησιμοποιεί μεθόδους και μέσα που θα της επιτρέπουν να καταγράφει, να γνωρίζει, ακόμα και να μετρά ποσοτικά χαρακτηριστικά της εικόνας που έχει ο πολίτης για τη λειτουργία της.

◆ Τι προσδοκά ο πολίτης από τις υπηρεσίες του Δημόσιου τομέα

Πρέπει, κατ' αρχάς, να γίνει σαφές ότι οι εξελίξεις της τεχνολογίας και οι προσφορές των μεγάλων οικονομικών φορέων, με τη συνδρομή του παγκόσμιου ανταγωνισμού, έχουν υψώσει τον πήχη όσον αφορά την αποδεκτή από τον πολίτη ποιότητα υπηρεσιών από τη Δημόσια Διοίκηση τόσο της Κεντρικής πολιτικής εξουσίας όσο και της Αυτοδιοίκησης.

Βέβαια, δεν είναι ούτε εφικτό -και μερικές φορές ούτε νόμιμο- οι πολίτες να παίρνουν πάντοτε αυτό που θέλουν. Παρά ταύτα, παραμένει γεγονός ότι εάν θέλουμε οι προσφερόμενες από τη Διοίκηση υπηρεσίες να αξιοποιηθούν και να διευκολυνθεί η εφαρμογή των πολιτικών πρέπει η Διοίκηση να προσεγγίσει το κοινό υπό τους δικούς του όρους και να διαχειριστεί στην πορεία πιο ξεκάθαρα τις ανάγκες και τις προσδοκίες του.

Ως εκ τούτου, η κατανόηση και η μέτρηση της ικανοποίησης πρέπει να αποτελούν κεντρικό μέλημα των υπηρεσιών και η Διοίκηση οφείλει να έχει το επίπεδο ικανοποίησης των προσδοκιών του πολίτη ως σημείο εκκίνησης των ενεργειών της. Ο προσδιορισμός αυτού του αισθήματος ικανοποίησης συνδέεται τόσο με τον έλεγχο των αγαθών και υπηρεσιών όσο και με την κατεύθυνση των προσδοκιών και των αντιλήψεων του πολίτη.

Παρά τις πραγματικές δυσκολίες που υπάρχουν στη μέτρηση αλλά και στην ερμηνεία των τυπικών προσεγγίσεων της αξιολόγησής της, η ικανοποίηση είναι μία ευρέως αποδεκτή έννοια. Οι σημαντικότερες από τις δυσκολίες για τη κατανόηση και χειρισμό της έννοιας 'ικανοποίηση' είναι οι ακόλουθες:

- **Η ικανοποίηση είναι μια έννοια πολύπλοκη, καθώς είναι το αποτέλεσμα της σύνθεσης εμπειριών πριν, κατά τη διάρκεια και μετά το σημείο μέτρησης της.**
- **Η ικανοποίηση του πολίτη είναι ευμετάβλητη, είναι μια έννοια εξόχως δυναμική καθώς αλλάζει με την πάροδο του χρόνου: νέες εμπειρίες και επίπεδα επίγνωσης θα μεταβάλουν τα ενδεχόμενα επίπεδα ικανοποίησης που θα μπορούσαν να επιτευχθούν.**
- **Συμβαίνει σε κοινωνικά πλαίσια που ποικίλουν και μεταβάλλονται και ενδέχεται να αποδειχτούν απρόβλεπτα στον χρήστη των υπηρεσιών.**
- **Μπορεί να είναι δύσκολο να εκφραστούν οι αιτίες που οδηγούν στην ικανοποίηση - και ιδίως όταν εξετάζονται οι λιγότερο απτές διαστάσεις των υπηρεσιών (ευγένεια, προθυμία, κατανόηση κλπ).**
- **Κατά κανόνα, είναι πολύ πιο εύκολο να εκφραστούν οι αιτίες της δυσαρέσκειας παρά της ικανοποίησης - και κυρίως εάν πρόκειται για τη βέλτιστη κατάσταση.**
- **Η έλλειψη κατανόησης των αιτιών της ικανοποίησης εγκυμονεί τον κίνδυνο να θεωρήσουμε ένα 'καλό αποτέλεσμα' λόγο να μην αλλάξουμε τίποτα.**

◆ Υπηρεσιακά πρότυπα προσανατολισμένα στον πολίτη

Ένας φορέας που επιδιώκει ειλικρινά την στήριξη και εξυπηρέτηση του πολίτη δεν μπορεί να αρκείται σε μια δήλωση προθέσεων. Η λειτουργία του οφείλει να χαρακτηρίζεται από πολύ συγκεκριμένα στοιχεία.

Υπάρχουν τρία στοιχεία ιδιαίτερης χρησιμότητας για τη διαμόρφωση των προτύπων που πρέπει να έχουν οι υπηρεσίες στην επαφή τους με τους πολίτες.

Τα στοιχεία αυτά είναι:

- **Υπηρεσιακά πρότυπα (service standards) προσανατολισμένα στον πολίτη.**
- **Επικοινωνία- διάλογος με τους πολίτες.**
- **Έλεγχος – παρακολούθηση – αξιολόγηση- βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών**

- Το πρώτο στοιχείο αφορά στη συνέπεια της υπηρεσίας προς τις δεσμεύσεις της. Αν, για παράδειγμα, δεσμευτεί ότι η έκδοση διαβατηρίου θα γίνεται σε 72 ώρες, τότε αυτή η δέσμευση θα πρέπει να τηρείται απαρεγκλίτως.

Το ίδιο ισχύει αν ένας δήμος δεσμευτεί ότι κάθε Παρασκευή θα συλλέγει τα ογκώδη οικιακά απόβλητα από μια περιοχή. Αν η υπηρεσία είναι ασυνεπής προς τις δεσμεύσεις της τότε σύντομα οι πολίτες θα μιμηθούν την πρακτική της και θα βγάζουν τα ογκώδη απορρίμματα κατά το δοκούν. Όσοι έχουν μελετήσει τη συμπεριφορά των Δημοτικών υπηρεσιών στο εξωτερικό γνωρίζουν με πόση ευλάβεια οι Δημοτικές υπηρεσίες τηρούν τις δεσμεύσεις τους.

- Το δεύτερο σημείο είναι η ανάγκη οι υπάλληλοι και η ηγεσία της Διοίκησης να βάζουν τον εαυτό τους στη θέση των πολιτών που συναλλάσσονται με την υπηρεσία. Λίγο – πολύ ο κάθε πολίτης θέλει:

- ✓ Να αντιμετωπισθεί από τον υπάλληλο ως ειλικρινής και όχι ως εν δυνάμει απατεώνας.
- ✓ Την εσωτερική μετακίνηση των εγγράφων και την συλλογή των αναγκαίων υπογραφών να την κάνει αυτομάτως η υπηρεσία και όχι να τρέχει ο πολίτης από Γραφείο σε Γραφείο.
- ✓ Σταθερότητα των διαδικασιών μεταξύ ομοειδών λειτουργιών. Δεν μπορεί να υπάρχουν διαφορετικές υπηρεσιακές διαδικασίες μεταξύ διαφορετικών αστυνομικών τμημάτων, ή μεταξύ διαφορετικών παραρτημάτων των Ασφαλιστικών Ταμείων.
- ✓ Ισονομία. Δεν υπάρχουν πολίτες δεύτερης κατηγορίας και η τήρηση της προτεραιότητας δεν αποτελεί αντικείμενο της διάθεσης του υπαλλήλου που εξυπηρετεί τους πολίτες. Το ίδιο ισχύει ως προς την επιλογή των κριτηρίων.
- ✓ Απρόσκοπτη και συνεχή παροχή υπηρεσιών. Το 'ωράριο μητέρας' και η 'άδεια

κύησης' είναι πρόβλημα που πρέπει να μπορεί να αντιμετωπίσει η υπηρεσία και όχι ο πολίτης με δεύτερη και τρίτη επίσκεψη στην υπηρεσία. Δεν υπάρχει τίποτα το έκτακτο και το απρόβλεπτο στο 'ωράριο μητέρας.'

- Το τρίτο σημείο είναι η ευρεία γνωστοποίηση των δεσμεύσεων της υπηρεσίας για το είδος και την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών της. Η έκδοση ενός ενημερωτικού φυλλαδίου είναι ένας συνηθισμένος τρόπος γνωστοποίησης των δεσμεύσεων της υπηρεσίας. Κατά κανόνα, το φυλλάδιο αυτό θα πρέπει να είναι εύκολο να εντοπισθεί στο χώρο που παρέχονται οι υπηρεσίες στον πολίτη καθώς και να είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της υπηρεσίας.

♦ **Μια χρήσιμη μεθοδολογική προσέγγιση για τη μελέτη της διεπαφής
‘Υπηρεσίες- πολίτης’**

Υπάρχουν πολλοί τρόποι μελέτης για την αποτύπωση και σύνθεση της εικόνας που έχει ο πολίτης για μια υπηρεσία. Μια χρήσιμη μεθοδολογική προσέγγιση της διεπαφής Υπηρεσίες- πολίτης είναι η μελέτη των εξής βασικών παραγόντων:

- A. Παρακολούθηση- καταγραφή - επεξεργασία εμπειριών του προσωπικού ‘πρώτης γραμμής’.
- B. Χαρτογράφηση των διαδρομών των πολιτών (citizen journey mapping).
- Γ. Έλεγχος και ανάλυση χρηστικότητας.

Παρακολούθηση- καταγραφή - επεξεργασία εμπειριών του προσωπικού ‘πρώτης γραμμής’: Είτε πρόκειται για ζωντανή επαφή, είτε για επαφή μέσω διαδικτύου, με τον όρο ‘πρώτης γραμμής’ εννοούμε το προσωπικό που έρχεται σε συχνή επαφή με τους πολίτες. Είναι προφανές ότι το προσωπικό αυτό αποτελεί μια εξαιρετική πηγή εμπειριών και η παρακολούθηση- καταγραφή - επεξεργασία εμπειριών του προσωπικού ‘πρώτης γραμμής’ είναι πολύ σημαντική για να σχηματίσουμε μια αντικειμενική εικόνα του πώς βλέπει και αξιολογεί ο πολίτης το έργο των υπηρεσιών.

Χαρτογράφηση των διαδρομών των πολιτών (citizen journey mapping): Με τον όρο ‘χαρτογράφηση’ δεν περιοριζόμαστε μόνον στη χωρική αποτύπωση των διαδρομών που κάνουν οι πολίτες για να επιλύσουν κάποιο πρόβλημά τους.

Σε πολλές χώρες, η χαρτογράφηση περιλαμβάνει στοιχεία όπως η ψυχολογική διαδρομή που περνά ο πολίτης μεταξύ αναμονής, αναζήτησης, επιδίωξης και τελικού αποτελέσματος καθώς και οποιοδήποτε άλλο στοιχείο μπορεί να συμβάλει στον ποιοτικό προσδιορισμό των προσφερόμενων υπηρεσιών.

Επιπλέον, η ‘χαρτογράφηση’ δεν περιορίζεται στην ενδοϋπηρεσιακή Οδύσσεια, αλλά περιλαμβάνει και τις δια-υπηρεσιακές επαφές που χρειάστηκε να κάνει ο πολίτης.

Έλεγχος και ανάλυση χρηστικότητα: Μια σύγχρονη Διοίκηση εφαρμόζει πάντοτε έλεγχο και ανάλυση χρηστικότητα όταν προτίθεται να εισαγάγει μια καινούργια υπηρεσία για τους πολίτες. Η δράση αυτή είναι ιδιαίτερος απαραίτητη για τις περιπτώσεις νέων online υπηρεσιών. Στην περίπτωση αυτή, ο έλεγχος εστιάζεται στο πόσο εύκολα και αποδοτικά μπορεί ο πολίτης να χρησιμοποιήσει ένα μέσο ή μια διαδικασία (π.χ ιστοσελίδα, ηλεκτρονική διεπαφή, μια καινούργια συσκευή κλπ).

Η διεθνής εμπειρία από τους ελέγχους χρηστικότητα δείχνει ότι πολύ συχνά διάφοροι ειδικοί στο χώρο της Πληροφορικής δεν είναι καθόλου 'ειδικοί' σε θέματα διευκόλυνσης και εξυπηρέτησης του μέσου πολίτη. Είναι ευθύνη της ηγεσίας της Διοίκησης να βεβαιωθεί ότι η εισαγωγή νέων τεχνολογιών και διαδικασιών ικανοποιεί με τον καλύτερο και εξυπνότερο τρόπο τις ανάγκες των πολιτών κάθε ηλικίας και μορφωτικού επιπέδου.

◆ Οι ‘υποθετικοί πολίτες’ (personas) και η καθοριστική συνεισφορά τους στην εξατομικευμένη επίλυση των προβλημάτων των πολιτών

Αποτελεί, βεβαίως, κοινοτυπία η διαπίστωση ότι η σύγχρονη ψηφιακή τεχνολογία και τα κοινωνικά δίκτυα έχουν αλλάξει άρδην τις απαιτήσεις και τις προσμονές των πολιτών από μια δημόσια υπηρεσία της Κεντρικής εξουσίας ή της Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ένας από τους πλέον αποδοτικούς τρόπους ικανοποίησης των αυξημένων ποιοτικών απαιτήσεων των πολιτών από τις Υπηρεσίες είναι η κατά το δυνατόν εξατομικευμένη αντιμετώπιση των προβλημάτων- και εν γένει των απαιτήσεων – των πολιτών. Μια τέτοια προσέγγιση όχι μόνον ανταποκρίνεται στις σύγχρονες κοινωνικές απαιτήσεις, αλλά βοηθά και στη μείωση του συνολικού κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών στα πλαίσια της βασικής αρχής ότι ‘όσο πιο εξειδικευμένο το φάρμακο, τόσο μικρότερη η απαιτούμενη δόση’.

Βεβαίως, για τα εκατομμύρια πολιτών κάθε χώρας δεν νοείται ότι θα υπάρχουν από Κεντρική και Τοπική Διοίκηση και εκατομμύρια προσαρμοσμένων παρεμβάσεων. Αλλά, οι Διοικητικές Υπηρεσίες μπορούν και πρέπει να οργανώσουν την μελέτη και την εφαρμογή των διαδικασιών τους προσδιορίζοντας διάφορα αντιπροσωπευτικά πρότυπα πολιτών, αυτών που διεθνώς αποκαλούνται υποθετικοί πολίτες (personas).

Η δημιουργία των personas προέκυψε ως ενδιαφέρουσα προσέγγιση από τις έρευνες Ινστιτούτων και ερευνητικών Κέντρων υψηλού κύρους που ασχολούνται διεθνώς με πειραματικές προσεγγίσεις λύσεων για τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών. Μερικά από τα πιο γνωστά Κέντρα τέτοιων ερευνών είναι το the Human Experience Lab στην Σιγκαπούρη, το MindLab στη Δανία, η Nesta Public Service Lab στο Ηνωμένο Βασίλειο και το περίφημο OPM Innovation Lab στις Ηνωμένες Πολιτείες.

Το πιο γνωστό, ίσως, παράδειγμα χρήσης υποθετικού πολίτη είναι η ‘Linda’ που συναντάμε στο USA.gov web ⁽¹⁾ ή σε έξυπνη αναζήτηση της Google. Η ‘Linda’ είναι μια πενήνταχρονη χήρα χωρίς παιδιά, που έχασε πρόσφατα τη δουλειά της επειδή η επιχείρηση που εργαζόταν προέβη σε σημαντική μείωση προσωπικού. Στο Παράρτημα II, υπάρχουν περισσότερες περιγραφές για personas, όπως ο James, ένας εξηνταπεντάχρονος συνταξιούχος δάσκαλος, ή η Jennifer, μια Οικονομική αναλύτρια που εργάζεται σε μια τράπεζα.

(1) <https://www.digitalgov.gov/2015/08/12/journey-mapping-the-customer-experience-a-usa-gov-case-study/>

Το πόσο κατανοητό είναι για τον πολίτη το σχεδιαζόμενο σύστημα, το πόσο ασφαλές είναι και το πόσο κατανοητή και εύκολη είναι η πλοήγηση γίνεται με συγκεκριμένες τεχνικές και κριτήρια. Οι απαιτήσεις για τον έλεγχο χρησιμότητας ξεπερνούν κατά πολύ την συμπλήρωση ξεκάρφων και ανοηματικών ερωτηματολογίων που συναντάμε, με αυξανόμενη συχνότητα, σε διάφορες 'μελέτες' και διπλωματικές εργασίες για την 'αξιολόγηση' δομών και υπηρεσιών.

Σε σχέση με τα διατυπωθέντα στο προηγούμενο εδάφιο για *'Χαρτογράφηση των διαδρομών των πολιτών'* και *'Έλεγχος και ανάλυση χρησιμότητας'* κάθε 'Linda', 'James' και 'Jennifer', απαιτούν το δικό τους εξειδικευμένο σχεδιασμό από την Υπηρεσία. Η εξειδίκευση αυτή όχι μόνο παράγει αίσθημα υπεύθυνης αντιμετώπισης του πολίτη, αλλά μειώνει και το πραγματικό κόστος εξυπηρέτησης. Επιπλέον, παράγει έναν πολύ καλό μηχανισμό ανάδρασης για λειτουργική βελτίωση διαδικασιών και μεγιστοποίηση του κοινωνικού κέρδους.

◆ Ο ρόλος των προσδοκιών του πολίτη στη διαμόρφωση του επιπέδου ικανοποίησης

Όπως είναι προφανές, το επίπεδο ικανοποίησης των πολιτών από τη Διοίκηση εξαρτάται, εν πολλοίς, από το τι προσδοκά ο πολίτης από τη Διοίκηση. Με τη σειρά τους, οι προσδοκίες του πολίτη καθορίζονται από ένα ευρύ φάσμα παραγόντων, όπως για παράδειγμα κατώτατο - ανεκτό - αποδεκτό επίπεδο υπηρεσιών σε παραμέτρους όπως ο χρόνος, η ευχέρεια, η σαφήνεια κ.α.

Στην εποχή της παγκοσμιοποίησης της γνώσης θέλει ιδιαίτερη προσοχή η αναφορά σε κάποιο εθνικό πλαίσιο Δημόσιας Διοίκησης ως μέτρο σύγκρισης ενός άλλου εθνικού πλαισίου Διοίκησης. Γενικά, οι δημόσιες υπηρεσίες στα Ευρωπαϊκά κράτη έχουν διαφορετικές ρίζες και διαφορετική ιστορική εξέλιξη. Αυτό αποτυπώνεται τόσο στη διαφορετική δομή τους όσο και σε σημαντικές διαφορές στον τύπο υπηρεσιών που προσφέρουν. Καθώς ο Δημόσιος τομέας εποπτεύεται από την εκάστοτε εκλεγμένη Κυβέρνηση, ακόμα και μέσα στο ίδιο Κράτος παρατηρούνται διαφοροποιήσεις που αντανakλούν τις ιδεοπολιτικές διαφορές μεταξύ διαφορετικών κομμάτων όταν εναλλάσσονται στην εξουσία. Στα κράτη που η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση έχει σημαντικές αρμοδιότητες αυτές οι διαφορές είναι ορατές ακόμα και μεταξύ Περιφερειών της ίδιας χώρας.

Αυτό που πρέπει να τονιστεί είναι ότι οι διαφορές στις δομές μεταξύ υπηρεσιών, ακόμα και αν είναι φαινομενικά σημαντικές, δεν συνεπάγονται και σημαντικές διαφορές στις βασικές λειτουργίες. Αυτός είναι και ο λόγος που η μεταφορά τεχνολογίας είναι εφικτή και αποδοτική ακόμα και μεταξύ διαφορετικών δομών.

Η έλλειψη ενιαίου τύπου υπηρεσιών και ενιαίας θεσμικής εικόνας δεν είναι υποχρεωτικά κάτι το κακό ούτε για τον Ευρωπαϊκό χώρο, ούτε σε κλίμακα κράτους. Βεβαίως, κάτι τέτοιο προκαλεί ρίγη αποτροπιασμού σε χώρους συγκεντρωτικών αντιλήψεων περί διοίκησης και κεντρικού ελέγχου, αλλά η ιστορία έχει δικαιώσει αυτούς που όχι μόνο δέχονται, αλλά και στηρίζουν τον πλουραλισμό σαν πηγή ελευθερίας και κοινωνικού και ατομικού δικαιώματος. **Η χρησιμότητα του πλουραλισμού των επιλογών είναι κάτι που έχει, εμφανικά, αναφερθεί στην προηγούμενη μονογραφία μας.**

Βεβαίως, η εικόνα του πλουραλισμού δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχει κοινή κατεύθυνση αλλαγών και υιοθέτησης κοινών μέσων καταγραφής και αξιολόγησης για τον προσδιορισμό της ικανοποίησης των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες της χώρας τους.

Κατά την τελευταία δεκαετία, πολλές ευρωπαϊκές χώρες (π.χ Αυστρία, Φινλανδία, Γερμανία κ.ά) είχαν πάρει συγκεκριμένες και σαφείς πρωτοβουλίες στον τομέα της βελτίωσης της ικανοποίησης των πολιτών από τις παρεχόμενες από το Δημόσιο υπηρεσίες. Σε συνέχεια αυτών των πρωτοβουλιών, και κατά τη διάρκεια της Πορτογαλικής Προεδρίας (2007 Β), εκρίθη απαραίτητο να πραγματοποιηθεί μία αρχική έρευνα στα Κράτη- μέλη για το θέμα της ικανοποίησης των πολιτών από το έργο των Δημόσιων υπηρεσιών. Η Πορτογαλική Προεδρία ζήτησε από το

EIPA (The European Institute of Public Administration)- το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης – να αναλύσει τα αποτελέσματα της προαναφερθείσας έρευνας για λογαριασμό της Προεδρίας. Στην έρευνα απήντησαν στο σχετικό ερωτηματολόγιο 26 Ευρωπαϊκές χώρες.

Μέσα στο πλαίσιο αυτών των προβληματισμών το EIPA εξέδωσε το 'Αλφαβητάρι της διαχείρισης της ικανοποίησης του πολίτη' για τη Δημόσια Διοίκηση, επιλεγμένα τμήματα του οποίου χρησιμοποιούνται εδώ.⁽¹⁾

1. (EIPA (2008) European Primer on CUSTOMER SATISFACTION MANAGEMENT

◆ Πώς διαμορφώνονται οι προσδοκίες;

Δεδομένης της καθοριστικής σημασίας των προσδοκιών στη διαμόρφωση του επιπέδου ικανοποίησης του πολίτη, είναι σημαντικό να κατανοήσουμε τους βασικούς παράγοντες που υπεισέρχονται σε αυτό το μηχανισμό.

Οι πιο κοινοί παράγοντες - 'κλειδιά' είναι οι εξής:

Ατομικές ανάγκες: Κάθε χρήστης μιας Υπηρεσίας έχει αυτό που θεωρείται ένα σύνολο καίριων βασικών αναγκών, τις οποίες ο πολίτης αναμένει να του καλύψει η Υπηρεσία. Προφανώς αυτές διαφέρουν από υπηρεσία σε υπηρεσία και από πολίτη σε πολίτη. Η πλήρης κατανόηση αυτών των αναγκών είναι απαραίτητη για τον σχεδιασμό της κατάλληλης προσφοράς υπηρεσίας.

Προηγούμενη εμπειρία: Πολλοί πολίτες θα έχουν ήδη έρθει σε επαφή στο παρελθόν με την ίδια υπηρεσία ή παρόμοια υπηρεσία άλλου φορέα. Η εμπειρία τους θα επηρεάσει εν μέρει τις μελλοντικές τους προσδοκίες από αυτές τις υπηρεσίες. Σημειωτέον ότι η προηγούμενη εμπειρία από ιδιωτικές εταιρείες επηρεάζει τις προσδοκίες του πολίτη από τις αντίστοιχες δημόσιες υπηρεσίες.

Φήμη: Πολύ συχνά, οι προσδοκίες διαμορφώνονται βάσει πληροφοριών που δεν προέρχονται από τον πάροχο της υπηρεσίας. Η πηγή αυτών των πληροφοριών μπορεί να είναι η οικογένεια, οι φίλοι και οι συνεργάτες, και πιο ευρέως τα Μέσα Ενημέρωσης και άλλοι φορείς, όπως τα social media.

Σαφείς υποσχέσεις: Δηλώσεις από το προσωπικό ή από φυλλάδια ή από άλλο δημοσιευμένο υλικό μπορούν να επηρεάσουν σε σημαντικό βαθμό τις προσδοκίες των πολιτών. Το φαινόμενο φυλλαδίων, κυρίως από το χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που σε προεκλογική περίοδο υπόσχονται με αφροσύνη λαγούς με πετραχήλια είναι λίγο-πολύ γνωστό σε όλους. Και αυτό δεν αποτελεί Ελληνική αποκλειστικότητα.

Υποκρυπτόμενες υποσχέσεις: Παρά το ότι οι χώροι που λειτουργούν οι Διοικητικές υπηρεσίες κεντρικής Κυβέρνησης και Αυτοδιοίκησης δεν διακρίνονται για την πολυτέλεια και την μοντέρνα αισθητική..., υπάρχουν περιπτώσεις που ένα πολυτελές και εντυπωσιακό ενημερωτικό φυλλάδιο δημιουργεί, επαγωγικά, την προσδοκία πολυτελούς, σύγχρονης και υψηλού επιπέδου εξυπηρέτησης.

◆ Μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών από τη Δημόσια Διοίκηση

Ένα επιτυχημένο - και χρησιμοποιούμενο παγκοσμίως - μέσο μέτρησης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών μέσω της εκτίμησης των προσδοκιών και της ικανοποίησης του πολίτη από τις υπηρεσίες είναι το σύστημα SERVQUAL. Το όνομα του μοντέλου προέρχεται από τα αρχικά των λέξεων SERVice (υπηρεσία) και QUALity (ποιότητα).

Στην εφαρμογή του, το μοντέλο ξεκινά από τον προσδιορισμό του χάσματος που συνήθως υπάρχει μεταξύ προσδοκιών και ικανοποίησης του πολίτη για μία συγκεκριμένη υπηρεσία. Οι περισσότερες δημοσκοπήσεις και συναφείς έρευνες τόσο του Δημόσιου όσο και του Ιδιωτικού Τομέα, εστιάζουν την προσπάθειά τους στην αποτύπωση και καταγραφή της ικανοποίησης των πολιτών/ πελατών, αλλά παραλείπουν την έρευνα για την καταγραφή – αποτύπωση των προσδοκιών των πολιτών από την υπηρεσία. Η ίδια όμως η φύση της έννοιας της ικανοποίησης είναι διαλεκτικά συνδεδεμένη με τις προσδοκίες από αυτό το προϊόν. **Συνεπώς, ο προσδιορισμός αυτών των χάσμάτων μεταξύ προσδοκίας και αποτελέσματος είναι κρίσιμος στη διαχείριση της ποιότητας.**

Το μοντέλο που στηρίζει αυτή την προσέγγιση της ικανοποίησης είναι η θεωρία της ‘μη επιβεβαίωσης’, η οποία υποδεικνύει ότι η ικανοποίηση που προσφέρει στους πολίτες μια υπηρεσία σχετίζεται με την εμπειρία από τη ‘μη επιβεβαίωση’ - όπου η ‘μη επιβεβαίωση’ σχετίζεται με τις αρχικές προσδοκίες του ατόμου. Εάν η βιωματική επαφή με την υπηρεσία υπερβεί κατά πολύ τις προσδοκίες των πελατών/πολιτών, τότε ο βαθμός ικανοποίησης θα είναι υψηλός, και αντίστροφα.

Λεπτομέρειες για το SERVQUAL υπάρχουν στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι.

Σε γενικές γραμμές, τα βασικά **χάσματα** που συνήθως υπάρχουν και πρέπει να αναλυθούν είναι τα εξής:

Χάσμα 1: Μεταξύ των προσδοκιών του πολίτη και του πώς αντιλαμβάνεται η Διοίκηση τις προσδοκίες του πολίτη.

Χάσμα 2: Μεταξύ του πώς αντιλαμβάνεται η πολιτική ηγεσία τις προσδοκίες του πολίτη και των ποιοτικών προδιαγραφών λειτουργίας της υπηρεσίας.

Χάσμα 3: Μεταξύ των ποιοτικών προδιαγραφών εντός της υπηρεσίας και εξυπηρέτησης που τυγχάνει ο πολίτης.

Χάσμα 4: Μεταξύ εξυπηρέτησης του πολίτη και εσωτερικής επικοινωνίας μεταξύ των υπηρεσιών.

Χάσμα 5: Μεταξύ βαθμού ικανοποίησης και προσδοκιών του πολίτη.

◆ Ο ρόλος και η ουσία των συμμετοχικών διαδικασιών στη σύγχρονη διακυβέρνηση

- Συμμετοχικές διαδικασίες: Μέσο ή σκοπός;
- Δυνατότητες και προβλήματα
- Οι Επιχειρησιακές αρχές

Σε μία χώρα, η Κεντρική Κυβέρνηση, η Περιφέρεια ή ο Δήμος δεν είναι οι μοναδικές κοινωνικές δομές. Υπάρχουν επαγγελματικοί Σύλλογοι, Επιμελητήρια και Συνδικαλιστικές οργανώσεις. Υπάρχει η Εκκλησία, οι Εθελοντικές οργανώσεις και οι ΜΚΟ. Υπάρχουν, πάνω από όλα, οι πολίτες. Όλοι αυτοί οι συντελεστές στις οργανωμένες και προηγμένες κοινωνίες είναι εταίροι σε αυτό που λέγεται κοινωνικό όραμα και βούληση.

Ως γνωστόν, το δόγμα για τη βιώσιμη ανάπτυξη έχει αποκτήσει σήμερα παγκόσμια δυναμική και σχεδόν καθολική αποδοχή. Μία από τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την υλοποίηση της βιώσιμης ανάπτυξης είναι η κοινωνική συμμετοχή. Η διαδικασία αυτή, στηρίζεται στην έννοια της Εταιρικής Σχέσης που ορίζει και το πλαίσιο ενεργειών και πολιτικών για την συμμετοχική ανάπτυξη. Μαζί με την Αρχή της Επικουρικότητας, η Εταιρική σχέση αποτελεί το βασικό πλαίσιο λειτουργίας της Διακυβέρνησης σε όλες τις ανεπτυγμένες κοινωνίες του κόσμου.

Ως έννοια, η Εταιρική σχέση είναι απλή και σοφή: Η Εταιρική σχέση αναγνωρίζει πως όλοι, άτομα και φορείς, έχουν ρόλο στη διοίκηση και προαγωγή της κοινωνίας. Στην πραγματικότητα, η εταιρική σχέση είναι η πιο αποδοτική και έξυπνη αναπτυξιακή επιλογή που ακολουθούν διάφορες ανθρώπινες κοινωνίες εδώ και χιλιάδες χρόνια!

Με την εφαρμογή της Αρχής αυτής ένα (ανομοιογενές) άθροισμα ατόμων ή ομάδων μετατρέπεται σε (λειτουργικό και δυναμικό) σύνολο που λέγεται ανθρώπινη κοινωνία. Γίνεται ένα σύνολο με κοινές επιδιώξεις και στόχους.

Η εφαρμογή της Εταιρικής Σχέσης:

- απελευθερώνει και αξιοποιεί τις ανθρώπινες δυνάμεις,
- προωθεί τη συνέργια,
- ενισχύει την κοινωνική συνοχή,
- βοηθά στη μείωση των ενδοκοινωνικών τριβών,
- βελτιώνει την εκμετάλλευση των τοπικών προϊόντων,

Η διαπίστωση αυτή έχει σοβαρές πολιτικές, κοινωνικές και επιστημονικές επιπτώσεις καθώς οδηγεί σε νέες προσεγγίσεις για την Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, τον Προγραμματισμό των ενεργειών και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για όλους τους κοινωνικούς εταίρους.

Ένα σημείο ιδιαίτερης κοινωνικής και πολιτικής σημασίας είναι η ισότητα των επιπτώσεων της εταιρικής σχέσης. Εάν ένα άτομο μετέχει σε μια κοινή κοινωνική επιδίωξη τότε δικαιούται και μερίδιο των κερδών από αυτή την προσπάθεια. Η πρόσφατη οικονομική κρίση ανέδειξε ότι οι τραπεζίτες, επί παραδείγματι, πιστεύουν πως τα κέρδη από την τραπεζική δραστηριότητα ανήκουν στις τράπεζες και τα μεγαλοστελέχη της, ενώ τις ζημιές και τα λάθη του τραπεζικού συστήματος (π.χ από την αχαλίνωτη παροχή επισφαλών δανείων από τις Τράπεζες), πρέπει να τις πληρώνει το κοινωνικό σύνολο. Αυτή η αντίληψη είναι προκλητικά ετεροβαρής, δεν λέγεται και δεν είναι κοινωνική εταιρικότητα.

• Συμμετοχικές διαδικασίες: Μέσο ή σκοπός;

***Θα μπορούσε να διατυπωθεί η υποψία πως η Δημοκρατία εκδικείται αυτούς που την φαλκιδεύουν. Η τάση πολλών διοικούντων να μη διαβουλεύονται με τους πολίτες και τους κοινωνικούς φορείς έχει σαν παρενέργεια να μη γίνεται γνωστό το παραγόμενο έργο!
Η (συχνή) διαπίστωση: ‘ο κόσμος δεν γνωρίζει το έργο μας’ ίσως αποτυπώνει την ‘εκδίκηση’ της συμμετοχικής δημοκρατίας σε αυτούς που την αποφεύγουν!***

Η συμμετοχική διαδικασία χρησιμοποιείται άλλοτε ως μέσο και άλλοτε ως σκοπός.

Χωρίς να μπορούμε να διακρίνουμε πάντοτε ξεκάθαρα τις διαφορές, στην πρώτη περίπτωση, η συμμετοχή είναι μια λειτουργία όπου η τοπική κοινωνία και οι τοπικοί φορείς ‘χρησιμοποιούνται’ για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας μιας διαδικασίας που σχεδιάστηκε εκτός κοινωνικού διαλόγου. Η αξία και η σημασία του έργου θεωρείται δεδομένη από τους αρχικούς σχεδιαστές και η συμμετοχική διαδικασία έχει έντονα τα στοιχεία της ενημέρωσης της κοινής γνώμης και λιγότερο τα στοιχεία της διαβούλευσης.

Στη δεύτερη περίπτωση η συμμετοχική διαδικασία προσεγγίζεται ως σκοπός, με την έννοια ότι αποτελεί προϋπόθεση πληρότητας και ορθότητας του σχεδιασμού. Επί πλέον η, θεώρηση αυτή εκφράζει το πολιτικό δόγμα ‘η κοινωνία αποφασίζει για το είδος της ανάπτυξης και της διοίκησης που επιθυμεί’.

Στις δεκαετίες του 1970 και του ‘80 ανεπτύχθη, σε παγκόσμιο επίπεδο, μια εκτεταμένη συζήτηση για την έννοια και τη φύση της κοινωνικής συμμετοχής. Δύο

χαρακτηριστικές προσεγγίσεις που επηρέασαν την προσέγγιση για την εφαρμογή της κοινωνικής συμμετοχής είναι αυτές των Cohen and Uphoff αφενός και των Pearse and Stifel, αφετέρου.

Σύμφωνα με τους Cohen and Uphoff ⁽¹⁾ :...‘**Η συμμετοχή περιλαμβάνει την εμπλοκή της κοινωνίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, στην εφαρμογή των αναπτυξιακών προγραμμάτων, στη συμμετοχή στα κέρδη από τις αναπτυξιακές δράσεις και τη συμμετοχή στις διαδικασίες αξιολόγησης των δράσεων...**’.

Σύμφωνα με τους Pearse and Stifel ⁽²⁾ : ... ‘**Η συμμετοχή αφορά... σε προσπάθεια να αυξηθεί ο κοινωνικός έλεγχος σε πόρους και διοικητικούς φορείς σε συγκεκριμένες καταστάσεις για λογαριασμό κοινωνικών ομάδων...**’.

Είναι προφανές, πως η προσέγγιση των Cohen and Uphoff's αφορά στην ανάδειξη των βασικών φάσεων σχεδιασμού, ανάπτυξης και εφαρμογής πολιτικών. Εάν στον ορισμό των Cohen and Uphoff προστεθεί η συμμετοχή στα ρίσκα από τις αποφάσεις που θα ληφθούν με συμμετοχικές διαδικασίες, τότε η προσέγγισή τους αποτελεί μια περιγραφή της **εταιρικής σχέσης** με τη σύγχρονη εφαρμογή της. Η προσέγγιση των Cohen and Uphoff δεν περιορίζεται στην πρακτική των αναπτυξιακών διαδικασιών. Είναι περισσότερο δομική και επικεντρωμένη στην πολιτική σημασία των διαδικασιών συμμετοχής.

• **Δυνατότητες και προβλήματα από τις συμμετοχικές διαδικασίες**

Οι συμμετοχικές διαδικασίες λύνουν, αλλά και δημιουργούν προβλήματα. Είναι προφανές, πως το θέμα έχει σοβαρή πολιτική διάσταση και οι διάφορες θέσεις απεικονίζουν συχνά τη διαφορετική εκκίνηση αυτών που προβάλλουν τα θετικά ή αρνητικά επιχειρήματα. Γενικώς:

Επιχειρήματα υπέρ των συμμετοχικών διαδικασιών:

- Η συμμετοχή τοπικών φορέων αξιοποιεί την εξειδικευμένη γνώση που έχουν άτομα και φορείς για τις τοπικές ιδιαιτερότητες.
- Οι συμμετοχικές διαδικασίες βελτιώνουν την ικανότητα των τοπικών φορέων να ενημερώνονται πληρέστερα, να σχεδιάζουν και να διεκδικούν.
- Οι συμμετοχικές διαδικασίες μειώνουν το κόστος της αναπτυξιακής δράσης καθώς αξιοποιούν τοπικούς πόρους.
- Οι συμμετοχικές διαδικασίες μειώνουν τις αδικαιολόγητες τριβές, καθώς η τελική απόφαση αποτελεί σύνθεση θέσεων.

Cohen J, Uphoff N. "Participation's place in rural development: seeking clarity through specificity" *World Development*. 1980;8:213–235

Pearse, A., & Stifel, M. (1979). *Inquiry into Participation—A Research Approach*, Popular Participation Program. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

- Οι συμμετοχικές διαδικασίες αποτελούν, ούτως ή άλλως, δημοκρατική υποχρέωση που στηρίζει την εκπροσώπηση ασθενών κοινωνικών ομάδων και δίνουν φωνή στους απλούς πολίτες.
- Οι συμμετοχικές διαδικασίες ενισχύουν τις κοινωνικές μικροδομές, που αποτελούν ισχυρή αντίσταση σε μεγάλα, εξωθεσμικά κέντρα αποφάσεων.

Επιχειρήματα εναντίον των συμμετοχικών διαδικασιών:

- Η σύγχρονη Διοίκηση απαιτεί εξειδικευμένες γνώσεις, που δεν έχουν οι περισσότεροι από τους πολίτες.
- Στις συμμετοχικές διαδικασίες το μερικό επιβάλλεται του γενικού.
- Οι συμμετοχικές διαδικασίες κοστίζουν σε χρόνο και χρήμα, και αυτό το κόστος θα βαρύνει, τελικά, τους αποδέκτες του έργου.
- Στις συμμετοχικές διαδικασίες, υπάρχουν συχνά οι προσωπικές φιλοδοξίες προβολής, που θεωρούν τη διαδικασία ευκαιρία για υλοποίηση αυτών των προσωπικών φιλοδοξιών.

Παρά τον προκλητικό και ακραίο τίτλο (*Συμμετοχή: μια καινούργια τυραννία;*) , το βιβλίο των Cooke B και Kothari U⁽¹⁾ έχει ενδιαφέρον υλικό σχετικά με τα ποικίλα προβλήματα που μπορεί να δημιουργηθούν από συμμετοχικές διαδικασίες.

• Οι Επιχειρησιακές αρχές για αποδοτικές συμμετοχικές διαδικασίες

Η διεθνής εμπειρία δείχνει πως πολλές φορές, κάποιοι βαφτίζουν 'συμμετοχική διαδικασία' μια απλή πρόσκληση για διάλογο ή ακόμα και μια απλή διατύπωση γνώμης ή αντιρρήσεων. Βεβαίως, μια τέτοια δράση είναι τμήμα της συμμετοχικής διαδικασίας, αλλά αν σταματήσει εκεί, τότε πρόκειται είτε για έκφραση απόλυτης άγνοιας του όρου 'συμμετοχική ανάπτυξη' είτε αποτελεί χονδροειδή προσπάθεια παραπλάνησης με σκοπό την κοινωνική νομιμοποίηση του διοικητισμού.

Είναι προφανές, πως οι συμμετοχικές διαδικασίες δεν μπορεί να περιορίζονται σε μια απλή πρόσκληση για διάλογο ή ακόμα και σε απλή διατύπωση απόψεων ή αντιρρήσεων. Είναι απολύτως απαραίτητο, πριν από την έναρξη των διαδικασιών, να χαραχθεί μια στρατηγική που θα προωθεί και υλοποιεί την πραγματική και αποτελεσματική συμμετοχική διαδικασία.

¹ Cooke B, Kothari U, editors. Participation: the new tyranny? London: Zed Books, Ltd.; 2001.

Έχει διαπιστωθεί σε πολλές περιπτώσεις, πως η αδυναμία των κοινωνικών φορέων να συμμετάσχουν σε μια συνεπή, συνεχή και αποδοτική συμμετοχική διαδικασία δεν αποτελεί εσκεμμένη δράση αποφυγής του διαλόγου, αλλά οφείλεται, ακριβώς, σε έλλειψη αρχικής στρατηγικής για τη στήριξη αυτών των διαδικασιών. Δεν αρκούν η καλή πρόθεση, η δημοκρατικότητα και μια γενικόλογη ιδέα.

Η κωδικοποίηση των επιχειρησιακών αρχών για τις συμμετοχικές διαδικασίες μπορεί να αποτυπωθεί ως εξής :

1. Υπάρχει μεγάλη διαφορά μεταξύ των όρων 'συμμετοχή στην διαδικασία' και 'συμμετοχική διαδικασία'. Ο δεύτερος όρος στηρίζεται στην εταιρική σχέση, ενώ ο πρώτος αναφέρεται, απλώς, στις συνιστώσες μιας διαδικασίας.
2. Στη αρχή κάθε συμμετοχικής διαδικασίας πρέπει να αναλυθούν οι παράγοντες του πεδίου που επηρεάζουν τη διαδικασία. Πρέπει να γίνει ξεκάθαρο πως οι συμμετοχικές διαδικασίες δεν γίνονται εν κενώ, αλλά σε ένα σύνθετο πεδίο επιδράσεων. Το πλαίσιο της ανάλυσης πρέπει να καθορίζεται ξεκάθαρα ως πλαίσιο εταιρικής σχέσης.
3. Η προώθηση των συμμετοχικών διαδικασιών προϋποθέτει την ύπαρξη προσωπικού με εξειδικευμένες γνώσεις σε αυτό το πεδίο. Η μεθοδολογία και οι τεχνικές που θα εφαρμοστούν θα επηρεάσουν άμεσα και καθοριστικά την αποτελεσματικότητα, την αποδοχή και την πορεία της συμμετοχικής διαδικασίας. Για παράδειγμα, αν δεν υπάρχει προσωπικό που να γνωρίζει πως μετράται, παρακολουθείται, βελτιώνεται και αξιολογείται η συμμετοχή, τότε η διαδικασία θα αποτελεί περισσότερο μια πρόφαση και λιγότερο έναν ειδοποιό παράγοντα της συμμετοχικής διαδικασίας.

Μία στρατηγική που προτείνουν τα Ηνωμένα Έθνη για την προώθηση των συμμετοχικών διαδικασιών είναι η ανάγκη να επικεντρωθεί ο αρχικός σχεδιασμός σε τέσσερα σημεία:

α. Τις αρχικές ερωτήσεις

β. Τις βασικές αρχές συμμετοχής

γ. Την συμμετοχή σαν αλληλουχία δράσεων

δ. Τον προσδιορισμό των βασικών φάσεων της συμμετοχικής διαδικασίας

α. Οι αρχικές ερωτήσεις

- Ποια είναι τα τοπικά κοινωνικά, ιστορικά, πολιτικά και οικονομικά χαρακτηριστικά που πρέπει να συνυπολογιστούν στη διαμόρφωση της συγκεκριμένης πολιτικής / αναπτυξιακής πρότασης;
- Ποιες κοινωνικές ομάδες αναμένεται να επηρεαστούν περισσότερο από την προτεινόμενη πολιτική ή αναπτυξιακή πρωτοβουλία;
- Ποιοι είναι οι τοπικοί φορείς που πρέπει να κληθούν να συμμετάσχουν στις διαδικασίες διαβούλευσης, συζήτησης και κατάθεσης προτάσεων;
- Ποια είναι η εμπειρία αυτών των φορέων σε συμμετοχικές διαδικασίες;
- Πόσο αποδεκτή είναι – κατ αρχήν – στην περιοχή η αντίληψη πως το γενικό πρέπει να σέβεται τις τοπικές ιδιαιτερότητες, αλλά και το τοπικό πρέπει να σέβεται την ανάγκη για ολοκληρωμένες παρεμβάσεις;
- Ποιες αναμένεται να είναι οι κυριότερες αντιρρήσεις και ενστάσεις στην προτεινόμενη πολιτική ή αναπτυξιακή πρωτοβουλία;
- Τι θα μπορούσε να αμβλύνει αυτές τις αντιρρήσεις;
- Τι δυνατότητες σε ανθρώπινο δυναμικό, σε εμπειρία και μέσα έχει ο φορέας για να προωθήσει να στηρίξει και να συντηρήσει τον κοινωνικό διάλογο; Δεν επιτρέπεται ούτε η υπεραισιοδοξία, ούτε η υπεραπλούστευση. 'Θέλω' και 'μπορώ' δεν είναι έννοιες ταυτόσημες και η ταύτιση τους αποτελεί στόχο και όχι δεδομένο.

β. Οι βασικές αρχές συμμετοχής

Οι ερωτήσεις γίνονται για να απαντώνται. Μετά τις απαντήσεις στις προηγούμενες ερωτήσεις, έρχεται το στάδιο προσδιορισμού των βασικών αρχών που θα διέπουν την συμμετοχική διαδικασία.

Σύμφωνα με τη μεγάλη εμπειρία των Ηνωμένων Εθνών σε θέματα αναπτυξιακού σχεδιασμού, οι αρχές που έχουν αποδώσει περισσότερο είναι οι εξής:

1. Προτεραιότητα στις ανθρώπινες ανάγκες και προβλήματα. Οι διοικούντες το έργο δεν θα ασχολούνται με τον παράγοντα 'άνθρωπος' όποτε και όταν τους βολεύει.
2. Αξιοποίηση των γνώσεων και των δεξιοτήτων της τοπικής κοινωνίας. Μια αναπτυξιακή δράση που δεν περιλαμβάνει αυτή τη διάσταση όχι μόνο αφήνει

αναξιοποίητο έναν τοπικό πόρο, αλλά είναι πολύ πιθανό να αυξήσει το κόστος του έργου και να προκαλέσει στρεβλώσεις στην τοπική οικονομία. Επί πλέον, μη συμμετοχή του τοπικού δυναμικού στην αναπτυξιακή δράση θα στερήσει τους τοπικούς πολίτες από μια πιθανή πηγή βελτίωσης των δεξιοτήτων τους. Εξ ορισμού, αυτό είναι αντιαναπτυξιακή προσέγγιση.

3. Προώθηση της ισότητας των φύλων μέσω των συμμετοχικών διαδικασιών. Η ανάπτυξη δεν είναι 'ανδρική υπόθεση'. Η εμπειρία είναι πως όταν αυξάνεται η συμμετοχή των γυναικών, το συνολικό αποτέλεσμα είναι πολύ μεγαλύτερο σε κοινωνικό, πολιτικό και θεσμικό επίπεδο.

4. Προσπάθεια διεύρυνσης της αυτόνομης δράσης και ρεαλιστικής μείωσης του κεντρικού ελέγχου. Ακόμα και το πιο τεχνοκρατικό έργο ανάπτυξης πρέπει να συμβάλλει στην αύξηση των αυτοδιοικητικών ικανοτήτων της τοπικής κοινωνίας. Η αναπτυξιακή δράση θα έχει (πιθανόν μη μετρήσιμα, αλλά σημαντικά) πραγματικά οφέλη αν με το πέρας της δράσης έχει αφήσει ικανές δομές παραγωγής τοπικών πολιτικών ή διοίκησης έργου στην τοπική οικονομία.

5. Ανοχή και σεβασμό στον τοπικό αυθορμητισμό. Είναι βέβαιο πως δεν υπάρχει καμία μελέτη και καμία τεχνοκρατική ανάλυση που να μην επιδέχονται βελτίωση. Πολύ συχνά, στην πορεία του έργου οι τοπικοί συντελεστές πρόλαβαν πολύ σοβαρά μελετητικά λάθη βαρύγδουπων μελετητών...

6. Οι συμμετοχικές διαδικασίες πρέπει να στοχεύουν στην τοπική συμμετοχή και όχι στην τοπική αποδοχή. Η συμμετοχή οδηγεί (πολλαπλώς) στην παραγωγή προστιθέμενης αξίας στο έργο, η τοπική αποδοχή πολύ λιγότερο ή και καθόλου.

γ. Η συμμετοχή σαν αλληλουχία δράσεων

Η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στις λειτουργίες της σύγχρονης διακυβέρνησης είναι μια συνεχής και δυναμική διεργασία, που αναπτύσσεται και εξελίσσεται δυναμικά, μέσα από μια αλληλουχία δράσεων, μαζί με την εφαρμογή των πολιτικών ή την πρόοδο του έργου. Η διαδικασία είναι συνεχής και προσθετική.

Αυτή η αλήθεια δεν είναι πάντοτε αντιληπτή από αυτούς που παίρνουν την τελική απόφαση για τη χάραξη μιας πολιτικής, ή ενός σημαντικού αναπτυξιακού έργου. Διοικούν το αναπτυξιακό έργο. Υπάρχει η τάση να θεωρούν την κοινωνική συμμετοχή ως ένα απλό και αρχικό input στη φάση της προετοιμασίας του έργου. Με την έναρξη υλοποίησης οι σχεδιαστές εισάγουν - από τις σημειώσεις τους - κάποια σημεία που είχαν υποδειχθεί από τους κοινωνικούς εταίρους στην πρώτη φάση των διαβουλεύσεων. Αυτό δεν είναι συμμετοχή στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη.

δ. Ο προσδιορισμός των βασικών φάσεων της συμμετοχικής διαδικασίας

Στο σχεδιάγραμμα που ακολουθεί, παρουσιάζεται η παράλληλη διαδρομή του αναπτυξιακού έργου και της συμμετοχικής διαδικασίας.

Φάσεις της δράσης	Είδος συμμετοχής				
	Πληροφόρηση	Συμβούλευση	Διαβούλευση	Ενεργός εμπλοκή	Εξουσιοδότηση
Προσδιορισμός του προβλήματος	●	●	●	●	●
Προσέγγιση του προβλήματος	●	●	●	●	●
Σχεδιασμός	●	●	●	●	●
Υλοποίηση	●	●	●	●	●
Παρακολούθηση	●	●	●	●	●
Αξιολόγηση αποτελεσμάτων	●	●	●	●	●

Είναι αυταπόδεικτο πως άλλες ενέργειες Πληροφόρησης χρειαζόμαστε στη φάση προσδιορισμού του προβλήματος και άλλες στη φάση υλοποίησης. Το ίδιο ισχύει για κάθε φάση της δράσης. Ο σχεδιασμός πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα σημεία του διαγράμματος. Επί πλέον, οι λεπτομέρειες των συμμετοχικών διαδικασιών πρέπει να επικαιροποιούνται ανάλογα με την πρόοδο ή τις μεταβολές της δράσης.

Με την ανάδειξη στο παρόν Κεφάλαιο ορισμένων σημαντικών εννοιών, πιστεύουμε πως επιβάλλεται μια δεύτερη ανάγνωση της φόρμας της ετικέτας που παρουσιάστηκε στο προηγούμενο Κεφάλαιο. Είναι βέβαιο, πως μέσα από την πολυπλοκότητα των βασικών εννοιών που έγινε στο παρόν Κεφάλαιο, κάποιες έννοιες της ετικέτας αναδεικνύονται σε πιο σύνθετες και καθοριστικές για την επίτευξη καλής Διακυβέρνησης.

Διαλειτουργικότητα: το πλέον ενδεδειγμένο μέσο εφαρμογής των Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση

- ◆ Η Δημόσια Διοίκηση ως μορφοκλασματικό σύνολο (fractal)
- ◆ Το ‘Ευρωπαϊκό πλαίσιο διαλειτουργικότητας’

Όπως είναι φυσικό, οποιαδήποτε Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων δεν μπορεί παρά να περιλαμβάνει και συγκεκριμένη προσέγγιση για τον τρόπο των Μεταρρυθμίσεων, ώστε να μην περιοριστεί σε επίπεδο άσκησης επί χάρτου.

Ένα πρώτο σημείο εκκίνησης για την αναζήτηση της πλέον πρόσφορης Στρατηγικής για την εφαρμογή των Μεταρρυθμίσεων είναι η αναφορά μας στην προηγούμενη μονογραφία ότι *‘... Το κυρίαρχο χαρακτηριστικό της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης είναι ότι αποτελεί- μέσω των δομών και των διαδικασιών λειτουργίας της -ένα πολύτιμο και απαραίτητο συνεκτικό χώρο, έναν καμβά ανάπτυξης και διασύνδεσης των συγκλινουσών δράσεων που απαιτούνται για την υλοποίηση ολοκληρωμένων πολιτικών..... Αυτή η συνεκτικότητα του χώρου εφαρμογής πολιτικών από τη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση παράγεται, εν πολλοίς, από τη λειτουργική συνεκτικότητα των δομικών στοιχείων της Δημόσιας Διοίκησης.’*

Αυτή η συνεκτικότητα των δομικών στοιχείων της Δημόσιας Διοίκησης είναι ζητούμενο και όχι εγγενές χαρακτηριστικό των δημόσιων υπηρεσιών. Επί παραδείγματι έχουμε δηλώσει πως:

..... Όσοι έχουν μια ευρύτερη εικόνα της λειτουργίας των φορέων Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας γνωρίζουν πως οι διάφοροι Δήμοι και Περιφέρειες συλλέγουν, επεξεργάζονται, ταξινομούν και αξιολογούν τα επιχειρησιακά, κοινωνικά περιβαλλοντικά, οικονομικά και χωρικά στοιχεία της περιοχής τους με διαφορετικό τρόπο. Σε πολλές περιπτώσεις, οι διαφορές της μεθοδολογίας συλλογής και επεξεργασίας στοιχείων είναι τόσο σημαντικές που καθιστούν πρακτικά αδύνατη οποιαδήποτε σύγκριση ή ομαδοποίηση και αξιοποίηση των λειτουργικών στοιχείων.

.... Οι διαφορές αυτές παρατηρούνται τόσο μεταξύ δήμων όσο και μεταξύ Περιφερειών. **Σε ορισμένες περιπτώσεις υπάρχουν σημαντικές διαφορές στον τρόπο ορισμού παραμέτρων και μεθοδολογίας συλλογής στοιχείων ακόμα και μεταξύ υπηρεσιών του ίδιου δήμου ή του ίδιου υπουργείου!**

.... Αποτελεί δήλωση του προφανούς, ότι η μη συγκρισιμότητα στατιστικών στοιχείων που οφείλεται σε διαφορετικές θεσμικές και λειτουργικές διαδικασίες μεταξύ υπηρεσιών αποτελεί σημαντικότατο αναπτυξιακό πρόβλημα. Με την πανσπερμία μεθοδολογιών και αυθαίρετων – ακόμα και ανοηματικών - κριτηρίων εμποδίζεται η εμπέδωση της απαραίτητης εγκυρότητας, συνοχής και συγκρισιμότητας που οδηγούν στη δημιουργία του απαραίτητου αναπτυξιακού καμβά που πρέπει να παρέχει μια σύγχρονη Διοίκηση.

Όπως μας υπενθυμίζει η πρόσφατη Ανακοίνωση της Κομισιόν COM(2017) 134 (και στην οποία θα αναφερθούμε αρκετά διεξοδικά στο αμέσως επόμενο λήμμα) :

‘... Ταυτόχρονα οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ένωση προϋποθέτουν κοινές απαντήσεις πολιτικής από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή, μέσω της νομοθεσίας της ΕΕ που απαιτεί αλληλεπίδραση σε διασυνοριακό επίπεδο και μεταξύ των τομέων πολιτικής. Αυτό συνεπάγεται επίσης τη δημιουργία και λειτουργία διαλειτουργικών συστημάτων. Αυτά τα συστήματα, όπως περιγράφονται στη στρατηγική για την ψηφιακή ενιαία αγορά, αποσκοπούν στη διασφάλιση της αποτελεσματικής επικοινωνίας μεταξύ ψηφιακών στοιχείων όπως συσκευών, δικτύων και αποθετηρίων δεδομένων. Παρέχουν επίσης πιο αποτελεσματικές συνδέσεις πέραν των συνόρων, μεταξύ κοινοτήτων και μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών και δημοσίων αρχών.’

Βεβαίως, η επίτευξη διαλειτουργικότητας τόσο μεταξύ υπηρεσιών του ίδιου φορέα όσο και υπηρεσιών διαφορετικών εθνικών ή διασυνοριακών φορέων είναι πολύ σύνθετο θέμα, αλλά στην πραγματικότητα, όπως εξηγείται αμέσως μετά, είναι λιγότερο δύσκολη από όσο ακούγεται, λόγω της ιδιότητας της αυτό-ομοιότητας (self similarity) που έχει η φύση της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών!

◆ Η Δημόσια Διοίκηση ως μορφοκλασματικό σύνολο (fractal)

Είναι προφανές πως η Κίνα του 1,4 δισεκατομμυρίων κατοίκων, οι ΗΠΑ των 323 εκατομμυρίων κατοίκων και η Δανία των 5.5 εκατομμυρίων κατοίκων ανήκουν σε διαφορετικές κλίμακες από άποψη πληθυσμιακού μεγέθους. Παρά ταύτα, τα υπουργεία Υγείας της Κίνας, των ΗΠΑ και της Δανίας μπορούν να έχουν- και στην πραγματικότητα έχουν- παρόμοια αρχιτεκτονική στη δομή τους.

Τίποτα το περίεργο σε αυτή την ομοιότητα: τα Υπουργεία στις ανεπτυγμένες χώρες έχουν επιτελικό ρόλο και ό,τι βασικές λειτουργίες έχει να κάνει το υπουργείο Υγείας της Κίνας έχουν να κάνουν και τα υπουργεία Υγείας των δύο άλλων χωρών. Βεβαίως, μπορεί το υπουργείο Υγείας των ΗΠΑ να έχει υπό τις οδηγίες του εκατό φορές περισσότερα Νοσοκομεία από ό,τι το υπουργείο της Δανίας. Αλλά οι λειτουργίες των δύο υπουργείων για αυτή την εποπτεία είναι ίδιες, απλώς το ένα χρειάζεται πολύ περισσότερους υπαλλήλους. Αλλά όχι διαφορετική αρχιτεκτονική όχι διαφορετικές δομές.

Αυτή η ιδιότητα, το να παραμένει το ίδιο οργανωτικό σχήμα ενός συστήματος παρά τη μεγέθυνση ή σμίκρυνση της κλίμακας καλείται αυτό-ομοιότητα (self similarity) και είναι βασικό χαρακτηριστικό των fractals (ελληνιστί: μορφοκλάσματα, ή μορφοκλασματικά σύνολα).

Η αυτό-ομοιότητα είναι μια ιδιότητα που εκμεταλλεύεται η ίδια η φύση ώστε από το χάος να δημιουργήσει (μέσω της αυτοποίησης) οργανωμένες οντότητες αντιγράφοντας απλές δομές. Στην πραγματικότητα, τα fractal αποτελούν μια από τις δημιουργικές δυνάμεις στη φύση, υπό την έννοια της αυτο-ομοιότητας που υπάρχει, άλλοτε εμφανώς και άλλοτε σε αφαιρετικό επίπεδο, σε πολλά δημιουργήματα στη φύση. Επί παραδείγματι, σε πολλές περιπτώσεις ένα κλαδί ενός δένδρου είναι όμοιο με το δένδρο ή μια δομική λεπτομέρεια ενός βουνού είναι όμοια με τη δομή του βουνού. Μια δομή που συναντάμε πολύ συχνά σε πανεπιστημιακά εκπαιδευτικά συγγράμματα για τα fractals είναι το μπρόκολο, όπου κάθε κλαδάκι του έχει ακριβώς την ίδια μορφή με το συνολική δομή. Ακόμη και αν κόψουμε ένα τμήμα από ένα κλάδο του μπρόκολου, πάλι θα έχουμε την ίδια δομή με αυτήν του ολόκληρου μπρόκολου.

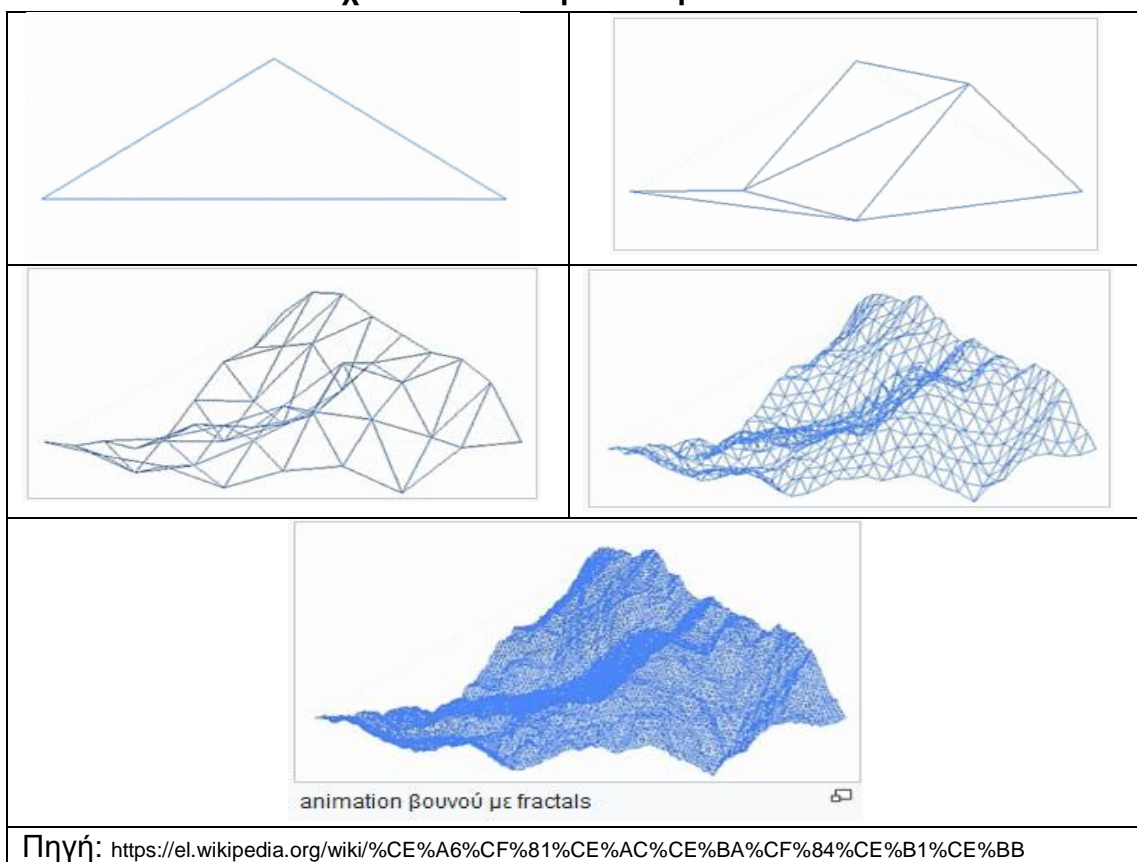
Ρομανέσκο:(συγγενικό με το μπρόκολο): Είναι εμφανής η φράκταλ δομή του: Το μπρόκολο αποτελείται από πολλά , 'υπο-μπρόκολα' και το κάθε υπο-μπρόκολο από πολλά υπο-υπο-μπρόκολα. κοκ.



Παρά το ότι οι ιδιότητες και η μελέτη των fractals ανήκουν στην Μαθηματική επιστήμη, τα fractals έχουν σήμερα ευρύτατες εφαρμογές στη Φυσική, τη Χημεία, τις κατασκευές, την Πληροφορική και την μετάδοση δεδομένων, στην κινητή τηλεφωνία και γενικά στις Επικοινωνίες, τη Διοίκηση, τη Βιολογία, την Γεωφυσική και την Οικονομία. Η βασική τους αξία έγκειται στο ότι μπορούμε με την επανάληψη πολύ απλών οργανωτικών σχημάτων να επιτύχουμε εξαιρετικά σύνθετες οντότητες.

Το επόμενο Σχήμα 2 δείχνει πως με τη χρήση ενός μόνον απλού δομικού σχήματος (ενός τριγώνου), μπορούμε να φτάσουμε στη μελέτη και απεικόνιση της σύνθετης επιφάνειας ενός βουνού.

Σχ2. Animation βουνού με fractals



Αυτός είναι ο εννοιολογικός πυρήνας της πρότασής μας: Λόγω της ιδιότητας της αυτό-ομοιότητας που ουσιαστικά έχει η Δημόσια Διοίκηση, αν οργανώσουμε σωστά τη δομή του Ελληνικού δήμου -βάσει των απαιτήσεων της σύγχρονης διακυβέρνησης που περιγράψαμε - ΚΑΙ παρακολουθήσουμε συστηματικά την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στην καθημερινή λειτουργία των δήμων τότε έχουμε το αποτελεσματικότερο σύστημα εφαρμογής των Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση.

Το 'Ευρωπαϊκό πλαίσιο διαλειτουργικότητας'

Πριν από μερικούς μήνες, (τον Μάρτιο του 2017) η Κομισιόν εξέδωσε την Ανακοίνωση COM(2017) 134 με τίτλο: 'Ευρωπαϊκό πλαίσιο διαλειτουργικότητας-Στρατηγική εφαρμογής'. Τόσο η Ανακοίνωση της Επιτροπής, όσο και το παράρτημα Ι αυτής της Ανακοίνωσης {SWD (2017) 112 final, SWD (2017) 113 final – Σχέδιο δράσης για τη διαλειτουργικότητα} αφορούν στη Δημόσια Διοίκηση στον ευρωπαϊκό χώρο και έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Αυτό που επιδιώκει η Επιτροπή με την προαναφερθείσα Ανακοίνωση είναι ακριβώς αυτό που αναδείξαμε στο προηγούμενο λήμμα: να προωθήσει την αρχιτεκτονική ενιαίων χαρακτηριστικών- δηλαδή αρχιτεκτονική fractal για τη Δημόσια Διοίκηση στην Ευρώπη!

Όπως αναφέρεται στο κείμενο της Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας (ΕΠΔ) είναι μια από κοινού συμφωνημένη προσέγγιση για την παροχή ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών με διαλειτουργικό τρόπο. Ορίζει τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές για τη διαλειτουργικότητα με τη μορφή κοινών αρχών, μοντέλων και συστάσεων.

Κατά την Ανακοίνωση, σκοπός του ΕΠΔ είναι:

- να εμπνεύσει τις ευρωπαϊκές δημόσιες διοικήσεις στην προσπάθειά τους να σχεδιάσουν και να παρέχουν απρόσκοπτες ευρωπαϊκές δημόσιες υπηρεσίες προς άλλες δημόσιες διοικήσεις, πολίτες και επιχειρήσεις που, στο μέτρο του δυνατού, είναι εκ προεπιλογής ψηφιακές (δηλαδή παρέχουν υπηρεσίες και δεδομένα κατά προτίμηση μέσω ψηφιακών διαύλων), εκ προεπιλογής διασυννοριακές (δηλαδή προσβάσιμες για όλους τους πολίτες στην ΕΕ) και εκ προεπιλογής ανοικτές (δηλαδή επιτρέπουν την περαιτέρω χρήση, συμμετοχή/πρόσβαση και διαφάνεια).
- να παρέχει κατευθύνσεις προς τις δημόσιες διοικήσεις όσον αφορά τον σχεδιασμό και την επικαιροποίηση των εθνικών πλαισίων διαλειτουργικότητας (NIF) ή των εθνικών πολιτικών, στρατηγικών και κατευθυντήριων γραμμών που προωθούν τη διαλειτουργικότητα.
- να συμβάλει στην καθιέρωση της ψηφιακής ενιαίας αγοράς, προωθώντας τη διασυννοριακή και διατομεακή διαλειτουργικότητα για την παροχή ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών.

Το ΕΠΔ προορίζεται να είναι πλαίσιο γενικής εφαρμογής που μπορεί να εφαρμοστεί σε όλες τις δημόσιες διοικήσεις στην ΕΕ. Προβλέπει τις βασικές προϋποθέσεις για την επίτευξη της διαλειτουργικότητας, ενεργώντας ως κοινός παρονομαστής για συναφείς πρωτοβουλίες σε όλα τα επίπεδα,

συμπεριλαμβανομένου του ευρωπαϊκού, εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου, ενσωματώνοντας δημόσιες διοικήσεις, πολίτες και επιχειρήσεις.

Το πεδίο εφαρμογής του ΕΠΔ καλύπτει τρία είδη αλληλεπιδράσεων:

- A2A: Administration to Administration (Διοίκηση προς Διοίκηση), που αφορά αλληλεπιδράσεις μεταξύ δημόσιων Διοικήσεων (π.χ. κράτος μέλος ή θεσμικά όργανα της ΕΕ).
- A2B: Administration to Business (Διοίκηση προς Επιχείρηση), που αφορά αλληλεπιδράσεις ανάμεσα σε δημόσιες Διοικήσεις (σε κράτος μέλος ή θεσμικό όργανο της ΕΕ) και επιχειρήσεις.
- A2C: Administration to Citizen (Διοίκηση προς Πολίτη), που αφορά αλληλεπιδράσεις ανάμεσα σε δημόσιες Διοικήσεις (σε κράτος μέλος ή θεσμικό όργανο της ΕΕ) και πολίτες.

Σε γενικές γραμμές- όπως τονίζεται με απόλυτη σαφήνεια στην Ανακοίνωση COM(2017) 134 της Επιτροπής- υπάρχουν οι εξής τέσσερις βασικές συνιστώσες της διαλειτουργικότητας στο επίπεδο εφαρμογής της στις Δημόσια Διοίκηση:

- **Νομική διαλειτουργικότητα**

Κάθε Δημόσια Υπηρεσία που συμβάλλει στην παροχή ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών λειτουργεί σύμφωνα με το εθνικό νομικό πλαίσιο της χώρας της. Η νομική διαλειτουργικότητα διασφαλίζει ότι είναι δυνατή η συνεργασία μεταξύ οργανισμών που λειτουργούν σε διαφορετικά νομικά πλαίσια, πολιτικές και στρατηγικές. Αυτό μπορεί να προϋποθέτει ότι η νομοθεσία δεν εμποδίζει την εγκατάσταση ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών εντός και μεταξύ κρατών μελών και ότι υπάρχουν σαφείς συμφωνίες σχετικά με τον τρόπο αντιμετώπισης των διαφορών ως προς τη νομοθεσία σε διασυνοριακό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένης της επιλογής θέσπισης νέας νομοθεσίας.

Το πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση της νομικής διαλειτουργικότητας είναι η διεξαγωγή «ελέγχων διαλειτουργικότητας» που εξετάζουν την ισχύουσα νομοθεσία για να εντοπίσουν φραγμούς στη διαλειτουργικότητα: τομεακούς ή γεωγραφικούς περιορισμούς στη χρήση και αποθήκευση δεδομένων, διαφορετικά και ασαφή μοντέλα χορήγησης άδειας χρήσης δεδομένων, υπερβολικά περιοριστικές υποχρεώσεις για τη χρήση ειδικών ψηφιακών τεχνολογιών ή τρόπων παροχής δημόσιων υπηρεσιών, αντιφατικές απαιτήσεις για τις ίδιες ή παρόμοιες επιχειρησιακές διαδικασίες, παρωχημένες ανάγκες που αφορούν την ασφάλεια και την προστασία των δεδομένων κ.λπ.

Η συνοχή μεταξύ νομοθετικών πράξεων, όσον αφορά τη διασφάλιση της διαλειτουργικότητας, θα πρέπει να αποτιμάται πριν από την έγκριση και μέσω της τακτικής αξιολόγησης της επίδοσής τους μετά τη θέση τους σε εφαρμογή.

• **Οργανωτική διαλειτουργικότητα**

Η οργανωτική διαλειτουργικότητα αφορά στον τρόπο εναρμόνισης των επιχειρησιακών διαδικασιών, των ευθυνών και των προσδοκιών των δημόσιων διοικήσεων προκειμένου να επιτύχουν από κοινού συμφωνημένους και αμοιβαίως ωφέλιμους στόχους. Πρακτικά, η οργανωτική διαλειτουργικότητα συνεπάγεται τεκμηρίωση και ενοποίηση ή εναρμόνιση επιχειρησιακών διαδικασιών και ανταλλαγή συναφών πληροφοριών. Η οργανωτική διαλειτουργικότητα αποσκοπεί επίσης στην ικανοποίηση των απαιτήσεων της κοινότητας χρηστών, καθιστώντας τις υπηρεσίες διαθέσιμες, εύκολα αναγνωρίσιμες, προσβάσιμες και με επίκεντρο τον χρήστη.

• **Σημασιολογική διαλειτουργικότητα**

Η σημασιολογική διαλειτουργικότητα διασφαλίζει ότι, καθ' όλη τη διάρκεια των ανταλλαγών μεταξύ μερών, διατηρείται και γίνεται κατανοητή η ακριβής μορφή και η σημασία των δεδομένων και των πληροφοριών που ανταλλάσσονται, δηλαδή «αποστέλλεται ό,τι γίνεται κατανοητό». Στο ΕΠΔ η σημασιολογική διαλειτουργικότητα καλύπτει τόσο σημασιολογικές όσο και συντακτικές πτυχές:

- Η σημασιολογική πτυχή αναφέρεται στη σημασία των στοιχείων των δεδομένων και τη σχέση μεταξύ αυτών. Περιλαμβάνει την ανάπτυξη λεξιλογίων και σχημάτων για την περιγραφή των ανταλλαγών δεδομένων και διασφαλίζει ότι τα στοιχεία δεδομένων γίνονται κατανοητά με τον ίδιο τρόπο από όλα τα συνδιαλεγόμενα μέρη.
- Η συντακτική πτυχή αναφέρεται στην περιγραφή της ακριβούς μορφής των πληροφοριών που ανταλλάσσονται όσον αφορά τη γραμματική και τον μορφότυπο.

Λόγω των διαφορετικών γλωσσικών, πολιτιστικών, νομικών και διοικητικών περιβαλλόντων στα κράτη μέλη, αυτό το επίπεδο διαλειτουργικότητας θέτει σημαντικές προκλήσεις. Ωστόσο, αν δεν ωριμάσουν οι προσπάθειες τυποποίησης στο σημασιολογικό επίπεδο διαλειτουργικότητας, είναι δύσκολο να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη ανταλλαγή πληροφοριών, η ελεύθερη κυκλοφορία δεδομένων και η φορητότητα των δεδομένων μεταξύ των κρατών μελών για την υποστήριξη μιας ψηφιακής ενιαίας αγοράς στην ΕΕ.

Παρά την αναφορά της Επιτροπής για τις σημασιολογικές διαφορές μεταξύ κρατών είναι εύκολο να διαπιστώσουμε ότι στη χώρα μας αυτό ισχύει και μεταξύ διαφορετικών αλλά ομοειδών φορέων. Είναι γνωστό ότι μεταξύ των ελληνικών δήμων υπάρχουν σημαντικές σημασιολογικές διαφορές για το τι είναι 'πράσινο' για το συνιστά ατύχημα σε ένα σχολείο ή για το ποιες είναι οι απαραίτητες φάσεις στη Διαβούλευση!

- **Τεχνική διαλειτουργικότητα**

Η εν λόγω διαλειτουργικότητα καλύπτει εφαρμογές και υποδομές που συνδέουν συστήματα και υπηρεσίες. Οι πτυχές της τεχνικής διαλειτουργικότητας περιλαμβάνουν τις προδιαγραφές διεπαφών, τις υπηρεσίες διασύνδεσης, τις υπηρεσίες ενοποίησης δεδομένων, την παρουσίαση και την ανταλλαγή δεδομένων και τη διασφάλιση πρωτοκόλλων επικοινωνίας.

Μείζον εμπόδιο για τη διαλειτουργικότητα προκύπτει από τα κληροδοτημένα συστήματα. Παραδοσιακά, οι εφαρμογές και τα πληροφοριακά συστήματα στις δημόσιες διοικήσεις αναπτύσσονταν από κάτω προς τα πάνω, προσπαθώντας να επιλύσουν ειδικά τομεακά και τοπικά προβλήματα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα κατακερματισμένες νησίδες ΤΠΕ που δύσκολα καθίστανται διαλειτουργικές.

Λόγω του μεγέθους της Δημόσιας Διοίκησης και του κατακερματισμού των λύσεων ΤΠΕ, η πληθώρα των κληροδοτημένων συστημάτων δημιουργεί επιπλέον εμπόδιο για τη διαλειτουργικότητα στο τεχνικό επίπεδο.

Η τεχνική διαλειτουργικότητα θα πρέπει να διασφαλίζεται, όποτε είναι δυνατό, μέσω της χρήσης αυστηρών τεχνικών προδιαγραφών.

Βάσει των ανωτέρω, η προτεινόμενη εισαγωγή μηχανισμών επιβολής διαλειτουργικότητας στις μονάδες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης είναι ένας σύνθετος και απαιτητικός στόχος. Η διασφάλιση της διαλειτουργικότητας κατά την κατάρτιση νομικών πράξεων, επιχειρησιακών διαδικασιών των οργανισμών, ανταλλαγής πληροφοριών, υπηρεσιών και στοιχείων που υποστηρίζουν δημόσιες υπηρεσίες είναι μια συνεχής εργασία.

Πολύ συχνά, η διαλειτουργικότητα διακόπτεται από αλλαγές στο περιβάλλον, δηλαδή στη νομοθεσία, τις ανάγκες επιχειρήσεων ή πολιτών, την οργανωτική δομή των δημόσιων διοικήσεων, τις επιχειρησιακές διαδικασίες και από την εμφάνιση νέων τεχνολογιών. Απαιτεί, μεταξύ άλλων, οργανωτικές δομές και ρόλους και ευθύνες για την παροχή και τη λειτουργία δημόσιων υπηρεσιών, συμφωνιών επιπέδου υπηρεσιών, σύναψη και διαχείριση συμφωνιών διαλειτουργικότητας, διαδικασίες διαχείρισης αλλαγών και σχέδια συνέχισης των δραστηριοτήτων και ποιότητας των δεδομένων. Αλλά πρέπει να γίνει!

Στην Ανακοίνωση COM(2017) 134 της Επιτροπής επαναδιατυπώνονται οι βασικές αρχές διαλειτουργικότητας των ευρωπαϊκών υπηρεσιών που υπήρχαν και στο προηγούμενο ΕΠΔ. Οι εν λόγω αρχές της διαλειτουργικότητας, περιγράφουν το πλαίσιο σχεδιασμού και εφαρμογής των ευρωπαϊκών Δημόσιων Υπηρεσιών. Στην ουσία, είναι ένας οδικός χάρτης που αναδεικνύει τις θεμελιώδεις πτυχές λειτουργικών χαρακτηριστικών για τη δημιουργία διαλειτουργικών ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών.

Κατά την ως άνω Ανακοίνωση, οι δώδεκα βασικές αρχές του ΕΠΔ ομαδοποιούνται σε τέσσερις κατηγορίες:

1. Αρχή που καθορίζει το πλαίσιο των δράσεων της ΕΕ για τη διαλειτουργικότητα (αριθ. 1).
 2. Βασικές αρχές διαλειτουργικότητας (αριθ. 2 έως 5).
 3. Αρχές που αφορούν τις γενικές ανάγκες και προσδοκίες των χρηστών (αριθ. 6 έως 9).
 4. Θεμελιώδεις αρχές για τη συνεργασία μεταξύ δημόσιων διοικήσεων (αριθ. 10 έως 12).
- Οι Αρχές παρουσιάζονται στο διάγραμμα που ακολουθεί.

Αρχές του Ευρωπαϊκού Πλαισίου Διαλειτουργικότητας

1: Επικουρικότητα και αναλογικότητα
2: Ανοικτός χαρακτήρας
3: Διαφάνεια
4: Δυνατότητα επαναχρησιμοποίησης
5: Τεχνολογική ουδετερότητα και φορητότητα των δεδομένων
6: Λειτουργία με επίκεντρο τον χρήστη
7: Ένταξη και προσβασιμότητα
8: Ασφάλεια και προστασία της ιδιωτικής ζωής
9: Πολυγλωσσία
10: Διοικητική απλούστευση
11: Διατήρηση των πληροφοριών
12: Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας

Βασική αρχή 1: Επικουρικότητα και αναλογικότητα

Η αρχή της Επικουρικότητας προϋποθέτει τη λήψη των αποφάσεων της ΕΕ όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη. Με άλλα λόγια, η ΕΕ δεν λαμβάνει μέτρα αν αυτό δεν είναι πιο αποτελεσματικό από τη λήψη των μέτρων σε εθνικό επίπεδο. Η αρχή της αναλογικότητας περιορίζει τις δράσεις της ΕΕ στις αναγκαίες για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών.

Σύσταση 1:

Διασφαλίζετε ότι τα εθνικά πλαίσια διαλειτουργικότητας και οι στρατηγικές διαλειτουργικότητας ευθυγραμμίζονται με το ΕΠΑ και, εφόσον χρειάζεται, τα προσαρμόζετε και τα επεκτείνετε προκειμένου να αντιστοιχούν στο εθνικό πλαίσιο και στις αντίστοιχες ανάγκες.

Βασική αρχή 2: ανοικτός χαρακτήρας

Στο πλαίσιο διαλειτουργικών δημόσιων υπηρεσιών, η έννοια του ανοικτού χαρακτήρα αφορά κυρίως δεδομένα, προδιαγραφές και λογισμικό.

Τα ανοικτά δημόσια δεδομένα (στην Ανακοίνωση αναφέρονται απλώς ως «ανοικτά δεδομένα») αναφέρονται στην ιδέα ότι όλα τα δημόσια δεδομένα θα πρέπει να διατίθενται ελεύθερα για χρήση και περαιτέρω χρήση από άλλους, εφόσον δεν ισχύουν περιορισμοί π.χ. για την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, για λόγους απορρήτου ή για δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας.

Οι δημόσιες διοικήσεις συλλέγουν και παράγουν τεράστιο όγκο δεδομένων. Τα εν λόγω δεδομένα θα πρέπει να δημοσιεύονται με όσο το δυνατόν λιγότερους περιορισμούς και με σαφείς άδειες για τη χρήση τους, προκειμένου να επιτρέπεται ο αποτελεσματικότερος έλεγχος των διαδικασιών λήψης αποφάσεων από τις διοικήσεις και να εφαρμόζεται η διαφάνεια στην πράξη.

Σύσταση 2:

Δημοσιεύετε τα δεδομένα που κατέχετε ως ανοικτά δεδομένα, εφόσον δεν ισχύουν συγκεκριμένοι περιορισμοί.

1. Να σημειωθεί ότι η Ανακοίνωση χρησιμοποιεί τη (σωστή) διατύπωση: «Η αρχή της Επικουρικότητας **προϋποθέτει** τη λήψη των αποφάσεων της ΕΕ όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη» - και όχι «Η αρχή της Επικουρικότητας **είναι** η λήψη των αποφάσεων της ΕΕ όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη». Αυτό, για όσους (πολλούς) συγχέουν την έννοια του ορισμού με την έννοια το όρου.

Το επίπεδο του ανοικτού χαρακτήρα μιας προδιαγραφής/ενός προτύπου είναι καθοριστικό για την περαιτέρω χρήση στοιχείων λογισμικού που υλοποιούν την εν λόγω προδιαγραφή. Αυτό ισχύει επίσης σε περίπτωση που αυτά τα στοιχεία χρησιμοποιούνται για τη δημιουργία νέων ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών. Αν η αρχή του ανοικτού χαρακτήρα εφαρμόζεται στο ακέραιο:

- όλοι οι ενδιαφερόμενοι έχουν τη δυνατότητα να συμβάλλουν στην εκπόνηση των προδιαγραφών και η δημόσια επανεξέταση αποτελεί μέρος της διαδικασίας λήψης αποφάσεων·
- η προδιαγραφή είναι διαθέσιμη σε όλους προς μελέτη·
- τα δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας που αναφέρονται στην προδιαγραφή χορηγούνται υπό όρους FRAND⁽¹⁾ με τρόπο που επιτρέπει την εφαρμογή τόσο σε ιδιόκτητο λογισμικό όσο και σε λογισμικό ανοικτής πηγής.

Ο ανοικτός χαρακτήρας συνεπάγεται την παροχή της δυνατότητας σε πολίτες και επιχειρήσεις να συμμετέχουν στον σχεδιασμό νέων υπηρεσιών, να συμβάλλουν στη βελτίωση των υπηρεσιών και να υποβάλλουν παρατηρήσεις σχετικά με την ποιότητα των υφιστάμενων δημόσιων υπηρεσιών.

Λόγω του θετικού τους αντίκτυπου στη διαλειτουργικότητα, η χρήση ανοικτών προδιαγραφών έχει προωθηθεί σε πολλές δηλώσεις πολιτικής και ενθαρρύνεται όσον αφορά την παροχή ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών. Τα θετικά αποτελέσματα των ανοικτών προδιαγραφών αποδεικνύονται επίσης από το οικοσύστημα του διαδικτύου.

Σύσταση 3:

Προτιμάτε ανοικτές προδιαγραφές, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη την κάλυψη λειτουργικών αναγκών, την ωριμότητα και την υποστήριξη της αγοράς και την καινοτομία.

Βασική αρχή 3: διαφάνεια

Η διαφάνεια στο πλαίσιο του ΕΠΔ αναφέρεται στα εξής:

- Στη δυνατότητα προβολής εντός του διοικητικού περιβάλλοντος μιας Δημόσιας Διοίκησης⁽²⁾. Αυτή συνίσταται στο να έχουν οι άλλες δημόσιες διοικήσεις, πολίτες και επιχειρήσεις τη δυνατότητα να παρακολουθούν και να κατανοούν διοικητικούς κανόνες, διαδικασίες, δεδομένα, υπηρεσίες και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.
- Στη διασφάλιση της διαθεσιμότητας διεπαφών με εσωτερικά πληροφοριακά συστήματα. Οι Δημόσιες Διοικήσεις διαχειρίζονται μεγάλο αριθμό -συχνά ανομοιογενών και διάσπαρτων- πληροφοριακών

¹ FRAND: δίκαιοι, εύλογοι και αμερόληπτοι.

² Για παράδειγμα, με τη θέσπιση της ενιαίας ψηφιακής πύλης.

συστημάτων που υποστηρίζουν τις εσωτερικές διαδικασίες τους. Η διαλειτουργικότητα εξαρτάται από τη διασφάλιση της ύπαρξης διεπαφών με αυτά τα συστήματα και με τα δεδομένα που χειρίζονται. Με τη σειρά της, η διαλειτουργικότητα διευκολύνει την περαιτέρω χρήση συστημάτων και δεδομένων, και επιτρέπει την ενσωμάτωσή τους σε μεγαλύτερα συστήματα.

- iii. Στη διασφάλιση του δικαιώματος προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, με τήρηση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου για τους μεγάλους όγκους δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των πολιτών που τηρούν και διαχειρίζονται οι δημόσιες διοικήσεις.

Σύσταση 4:

Διασφαλίζετε την εσωτερική προβολή και την ύπαρξη εξωτερικών διεπαφών για ευρωπαϊκές δημόσιες υπηρεσίες.

Βασική αρχή 4: δυνατότητα επαναχρησιμοποίησης

Η επαναχρησιμοποίηση σημαίνει ότι οι δημόσιες διοικήσεις που αντιμετωπίζουν συγκεκριμένο πρόβλημα επιδιώκουν να επωφεληθούν από την εργασία άλλων φορέων, αναζητώντας τι είναι διαθέσιμο, αξιολογώντας τη χρησιμότητα ή τη συνάφειά του με το υπό εξέταση πρόβλημα και, κατά περίπτωση, υιοθετώντας λύσεις που έχουν αποδειχτεί αποτελεσματικές σε άλλες περιστάσεις. Αυτό προϋποθέτει ότι η Δημόσια Διοίκηση είναι ανοικτή στην ανταλλαγή λύσεων, εννοιών, πλαισίων, προδιαγραφών, εργαλείων και στοιχείων διαλειτουργικότητας με άλλους φορείς.

Η δυνατότητα επαναχρησιμοποίησης λύσεων ΤΠ (π.χ. στοιχείων λογισμικού, διεπαφών προγραμματισμού εφαρμογών, προτύπων), πληροφοριών και δεδομένων αποτελεί καταλύτη διαλειτουργικότητας και βελτιώνει την ποιότητα, διότι παρατείνει τη λειτουργική χρήση αλλά και συντελεί στην εξοικονόμηση κόστους και χρόνου.

Σύσταση 5:

Επαναχρησιμοποιείτε και ανταλλάσσετε λύσεις και συνεργάζεστε για την ανάπτυξη κοινών λύσεων κατά την παροχή ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών.

Σύσταση 6:

Επαναχρησιμοποιείτε και ανταλλάσσετε πληροφορίες και δεδομένα κατά την παροχή ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών εφόσον δεν εφαρμόζονται περιορισμοί προστασίας της ιδιωτικής ζωής ή εμπιστευτικότητας

Βασική αρχή 5: τεχνολογική ουδετερότητα και φορητότητα των δεδομένων

Οι δημόσιες διοικήσεις θα πρέπει να παρέχουν τη δυνατότητα πρόσβασης και επαναχρησιμοποίησης των δημόσιων υπηρεσιών και δεδομένων τους ανεξάρτητα από συγκεκριμένες τεχνολογίες ή προϊόντα.

Σύσταση 7:

Δεν συνιστάται η επιβολή σε πολίτες, επιχειρήσεις και λοιπές διοικήσεις τεχνολογικών λύσεων που αφορούν συγκεκριμένη τεχνολογία ή είναι δυσανάλογες προς τις πραγματικές ανάγκες τους.

Η λειτουργία της ψηφιακής ενιαίας αγοράς προϋποθέτει τη δυνατότητα εύκολης μεταφοράς δεδομένων μεταξύ διαφορετικών συστημάτων, ώστε να αποφεύγεται ο εγκλωβισμός, καθώς και την υποστήριξη της ελεύθερης κυκλοφορίας των δεδομένων.

Σύσταση 8:

Διασφαλίζετε τη φορητότητα δεδομένων, δηλαδή τη δυνατότητα εύκολης μεταφοράς των δεδομένων μεταξύ συστημάτων και εφαρμογών που υποστηρίζουν την εφαρμογή και την εξέλιξη των ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών χωρίς αδικαιολόγητους περιορισμούς, αν είναι δυνατό από νομική άποψη.

Βασική αρχή 6: λειτουργία με επίκεντρο τον χρήστη

Ως χρήστες ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών νοούνται δημόσιες διοικήσεις, πολίτες ή επιχειρήσεις που έχουν πρόσβαση σε αυτές τις υπηρεσίες και επωφελοούνται από τη χρήση τους. Οι ανάγκες των χρηστών θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον καθορισμό των δημόσιων υπηρεσιών που θα πρέπει να παρέχονται και του τρόπου παροχής τους.

Επομένως, στο μέτρο του δυνατού, οι ανάγκες και οι απαιτήσεις των χρηστών θα πρέπει να διέπουν τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη δημόσιων υπηρεσιών, σύμφωνα με τις παρακάτω προσδοκίες:

- Μια προσέγγιση πολυκαναλικής παροχής υπηρεσιών, η οποία συνεπάγεται τη διαθεσιμότητα εναλλακτικών διαύλων, φυσικών και ψηφιακών, για την πρόσβαση σε μια υπηρεσία, αποτελεί σημαντικό μέρος του σχεδιασμού μιας δημόσιας υπηρεσίας, δεδομένου ότι οι χρήστες μπορεί να προτιμούν διαφορετικούς διαύλους αναλόγως με τις περιστάσεις και τις ανάγκες τους·
- Ένα ενιαίο σημείο επαφής θα πρέπει να καθίσταται διαθέσιμο σε χρήστες, προκειμένου να καλύπτει την εσωτερική διοικητική πολυπλοκότητα και να διευκολύνει την πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες, π.χ. όταν πρέπει να συνεργαστούν πολλοί φορείς για την παροχή μιας δημόσιας υπηρεσίας·
- Οι παρατηρήσεις που υποβάλλουν οι χρήστες θα πρέπει να συγκεντρώνονται, να αξιολογούνται και να χρησιμοποιούνται συστηματικά για τον σχεδιασμό νέων δημόσιων υπηρεσιών και την περαιτέρω βελτίωση των υφιστάμενων υπηρεσιών·
- Στο μέτρο του δυνατού, βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας, οι χρήστες θα πρέπει να μπορούν να παρέχουν δεδομένα μόνο μία φορά, και οι διοικήσεις θα πρέπει να είναι σε θέση να ανακτούν και να ανταλλάσσουν αυτά τα δεδομένα για να εξυπηρετούν τον χρήστη, σύμφωνα με τους κανόνες για την προστασία των δεδομένων⁽¹⁾
- Θα πρέπει να ζητείται από τους χρήστες να παρέχουν μόνο τις πληροφορίες που είναι απολύτως απαραίτητες προκειμένου να λάβουν μια συγκεκριμένη δημόσια υπηρεσία.

1. Θεωρούμε αυτή την επισήμανση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα και χαρακτηριστικό δείγμα του τι μπορεί να προσφέρει η διαλειτουργικότητα ως επιλογή για την Οργάνωση και βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης. Ήδη, στην Πορτογαλία ξεκίνησαν από το Σεπτέμβριο του 2015 την πρωτοβουλία **Simplificar** (www.simplificar.gov.pt). Μία από τις βασικές αρχές του Simplificar είναι η «Ask only once» (= το ζητάμε μόνο μια φορά). Σύμφωνα με αυτή την Αρχή, δεν μπορεί - από το Μάιο 2015- να ζητηθεί από τους πολίτες της Πορτογαλίας να υποβάλουν στοιχεία που είναι ήδη διαθέσιμα σε κάποια υπηρεσία στη Δημόσια Διοίκηση της χώρας (πχ Δημοτολόγιο και αστυνομική ταυτότητα ή διαβατήριο ή Φορολογική δήλωση και αίτηση στο δήμο για υπηρεσία ή επίδομα με εισοδηματικά κριτήρια. Ο δήμος ανατρέχει στα αρχεία της εφορίας και όχι ο πολίτης για έκδοση της φορολογικής του δήλωσης).

Σύσταση 9 :

Χρησιμοποιείτε πολλαπλούς διαύλους για την παροχή ευρωπαϊκής δημόσιας υπηρεσίας, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι χρήστες μπορούν να επιλέγουν τον δίαυλο που ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες τους.

Σύσταση 10:

Παρέχετε ενιαίο σημείο επαφής προκειμένου να καλύπτεται η εσωτερική διοικητική πολυπλοκότητα και να διευκολύνεται η πρόσβαση των χρηστών σε ευρωπαϊκές δημόσιες υπηρεσίες.

Σύσταση 11:

Θέτετε σε εφαρμογή μηχανισμούς για τη συμμετοχή των χρηστών στην ανάλυση, τον σχεδιασμό, την αξιολόγηση και την περαιτέρω ανάπτυξη ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών.

Σύσταση 12:

Στο μέτρο του δυνατού, βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας, συνιστάται να ζητούνται από τους χρήστες ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών μόνο συναφείς πληροφορίες και μόνο μία φορά.

Βασική αρχή 7: ένταξη και προσβασιμότητα

Η ένταξη αφορά τη δυνατότητα που πρέπει να δοθεί στον καθένα να αξιοποιεί πλήρως τις ευκαιρίες που προσφέρουν οι νέες τεχνολογίες για πρόσβαση και χρήση ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών, ώστε να αίρεται το κοινωνικό και οικονομικό χάσμα και ο αποκλεισμός.

Η προσβασιμότητα διασφαλίζει ότι άτομα με αναπηρίες, ηλικιωμένοι και λοιπές ομάδες μειονεκτούντων ατόμων μπορούν να χρησιμοποιούν δημόσιες υπηρεσίες σε επίπεδα συγκρίσιμα με τα επίπεδα υπηρεσιών που παρέχονται σε άλλους πολίτες.

Η ένταξη και η προσβασιμότητα συνήθως συνεπάγονται πολυκαναλική παροχή υπηρεσιών. Η παραδοσιακή έντυπη ή κατ' ιδίαν παροχή υπηρεσίας μπορεί να χρειαστεί να συνυπάρξει με την ηλεκτρονική παροχή.

Σύσταση 13:

Διασφαλίζετε ότι όλες οι ευρωπαϊκές δημόσιες υπηρεσίες είναι προσβάσιμες σε όλους τους πολίτες, περιλαμβανομένων ατόμων με αναπηρίες, ηλικιωμένων και λοιπών ομάδων μειονεκτούντων ατόμων. Όσον αφορά τις ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες, οι δημόσιες διοικήσεις θα πρέπει να συμμορφώνονται με τις προδιαγραφές ηλεκτρονικής προσβασιμότητας που είναι ευρέως αποδεκτές σε ευρωπαϊκό ή διεθνές επίπεδο.

Βασική αρχή 8: ασφάλεια και προστασία της ιδιωτικής ζωής

Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις πρέπει να αισθάνονται εμπιστοσύνη ότι όταν αλληλεπιδρούν με δημόσιες αρχές το πράττουν σε ασφαλές και αξιόπιστο περιβάλλον και σε πλήρη συμμόρφωση με τους συναφείς κανονισμούς, π.χ. τον κανονισμό και την οδηγία για την προστασία δεδομένων⁽¹⁾ και τον κανονισμό σχετικά με την ηλεκτρονική ταυτοποίηση και τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης⁽²⁾. Οι δημόσιες διοικήσεις πρέπει να εγγυώνται την ιδιωτική ζωή των πολιτών και την εμπιστευτικότητα, τη γνησιότητα, την ακεραιότητα και τη μη άρνηση αναγνώρισης των πληροφοριών που υποβλήθηκαν από πολίτες και επιχειρήσεις.

Σύσταση 14:

Ορίζετε ένα κοινό πλαίσιο ασφάλειας και ιδιωτικής ζωής και θεσπίζετε διαδικασίες για δημόσιες υπηρεσίες προκειμένου να διασφαλίζεται η ασφαλής και αξιόπιστη ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ δημόσιων διοικήσεων και σε αλληλεπιδράσεις με πολίτες και επιχειρήσεις.

1. Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών.

Οδηγία (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από αρμόδιες αρχές για τους σκοπούς της πρόληψης, διερεύνησης, ανίχνευσης ή δίωξης ποινικών αδικημάτων ή της εκτέλεσης ποινικών κυρώσεων.

2. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 910/2014 σχετικά με την ηλεκτρονική ταυτοποίηση και τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης για ηλεκτρονικές συναλλαγές στην εσωτερική αγορά.

Βασική αρχή 9: πολυγλωσσία

Οι ευρωπαϊκές δημόσιες υπηρεσίες μπορούν δυνητικά να χρησιμοποιηθούν από οποιονδήποτε σε όλα τα κράτη μέλη. Επομένως, η πολυγλωσσία χρειάζεται προσεκτική εξέταση κατά τον σχεδιασμό. Οι πολίτες σε ολόκληρη την Ευρώπη συχνά αντιμετωπίζουν προβλήματα με την πρόσβαση και χρήση ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών, αν αυτές δεν είναι διαθέσιμες στις γλώσσες που μιλούν.

Χρειάζεται να βρεθεί μια ισορροπία μεταξύ των προσδοκιών των πολιτών και των επιχειρήσεων ώστε να εξυπηρετούνται στη γλώσσα τους ή την προτιμώμενη γλώσσα τους και της ικανότητας των δημόσιων διοικήσεων των κρατών μελών να προσφέρουν υπηρεσίες σε όλες τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ. Μια κατάλληλη ισορροπία θα μπορούσε να επέλθει με τη διαθεσιμότητα των ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών στις γλώσσες των αναμενόμενων τελικών χρηστών, δηλαδή ο αριθμός των γλωσσών αποφασίζεται με βάση τις ανάγκες των χρηστών, όπως το επίπεδο στο οποίο η υπηρεσία είναι καθοριστική για την υλοποίηση της ψηφιακής ενιαίας αγοράς ή εθνικών πολιτικών ή το μέγεθος του αντίστοιχου κοινού.

Η πολυγλωσσική πτυχή της διαλειτουργικότητας επανέρχεται επίσης στο προσκήνιο όταν οι δημόσιες υπηρεσίες απαιτούν ανταλλαγή μεταξύ πληροφοριακών συστημάτων πέρα από γλωσσικά σύνορα, δεδομένου ότι πρέπει να διατηρηθεί το νόημα των ανταλλασσόμενων πληροφοριών.

Σύσταση 15:

Κατά τη δημιουργία ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών χρησιμοποιείτε πληροφοριακά συστήματα και τεχνικές αρχιτεκτονικές που ανταποκρίνονται στις ανάγκες της πολυγλωσσίας. Καθορίζετε το επίπεδο υποστήριξης της πολυγλωσσίας με βάση τις ανάγκες των αναμενόμενων χρηστών.

Βασική αρχή 10: διοικητική απλούστευση

Όπου είναι εφικτό, οι δημόσιες διοικήσεις θα πρέπει να επιδιώκουν τον εξορθολογισμό και την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών τους βελτιώνοντας ή εξαλείφοντας τις διαδικασίες που δεν παρέχουν προστιθέμενη αξία στους πολίτες. Η διοικητική απλούστευση μπορεί να συμβάλει στη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης επιχειρήσεων και πολιτών όσον αφορά τη συμμόρφωση με τη νομοθεσία της ΕΕ ή με εθνικές υποχρεώσεις. Επίσης, οι δημόσιες διοικήσεις θα πρέπει να δημιουργήσουν ευρωπαϊκές δημόσιες υπηρεσίες που υποστηρίζονται από ηλεκτρονικά μέσα, περιλαμβανομένων των αλληλεπιδράσεων τους με άλλες δημόσιες διοικήσεις, πολίτες και επιχειρήσεις.

Η ψηφιοποίηση δημόσιων υπηρεσιών θα πρέπει να πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τις εξής έννοιες:

- εκ προεπιλογής ψηφιακές, εφόσον κριθεί σκόπιμο, ώστε να υπάρχει τουλάχιστον ένας ψηφιακός δίαυλος διαθέσιμος για πρόσβαση και χρήση συγκεκριμένης ευρωπαϊκής δημόσιας υπηρεσίας·
- κατά προτεραιότητα ψηφιακές, που σημαίνει ότι δίνεται προτεραιότητα στη χρήση δημόσιων υπηρεσιών μέσω ψηφιακών διαύλων ενώ συνυπάρχει η εφαρμογή της έννοιας της πολυκαναλικής παροχής και της πολιτικής «καμία λάθος πόρτα» («no wrong door»), δηλαδή συνυπάρχουν οι φυσικοί και οι ψηφιακοί δίαυλοι.

Σύσταση 16:

Απλουστεύετε τις διαδικασίες και χρησιμοποιείτε ψηφιακούς διαύλους, όπου κρίνεται απαραίτητο, για την παροχή ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών, με σκοπό την άμεση και υψηλής ποιότητας ανταπόκριση σε αιτήματα των χρηστών και τη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης σε δημόσιες διοικήσεις, επιχειρήσεις και πολίτες.

Βασική αρχή 11: διατήρηση των πληροφοριών

Η νομοθεσία προβλέπει ότι οι αποφάσεις και τα δεδομένα αποθηκεύονται και η πρόσβαση σε αυτά είναι δυνατή για καθορισμένο χρονικό διάστημα. Αυτό σημαίνει ότι αρχεία⁽¹⁾ και πληροφορίες σε ηλεκτρονική μορφή που τηρούνται από δημόσιες διοικήσεις για τον σκοπό της τεκμηρίωσης διαδικασιών και αποφάσεων πρέπει να διατηρούνται και να μετατρέπονται, όποτε είναι απαραίτητο, σε νέα μέσα, όταν τα παλαιά μέσα καθίστανται παρωχημένα. Ο στόχος είναι να διασφαλιστεί ότι τα αρχεία και οι λοιπές μορφές πληροφοριών παραμένουν αναγνώσιμα, αξιόπιστα και διατηρούν την ακεραιότητά τους, καθώς και ότι η πρόσβαση σε αυτά είναι δυνατή για όσο διάστημα χρειάζεται σύμφωνα με τις διατάξεις για την ασφάλεια και την προστασία της ιδιωτικής ζωής.

1. Όπως ορίζεται από τη δεύτερη έκδοση των πρότυπων απαιτήσεων για τη διαχείριση ηλεκτρονικών αρχείων (MoReq2): αρχείο είναι «πληροφορίες που δημιουργούνται, παραλαμβάνονται και διατηρούνται ως αποδεικτικό στοιχείο και πληροφορίες από οργανισμό ή πρόσωπο, κατ' εφαρμογή νομικών υποχρεώσεων ή στο πλαίσιο συναλλαγών επιχειρήσεων.

Σύσταση 17:

Καταρτίζετε μακροπρόθεσμη πολιτική διατήρησης των πληροφοριών που αφορούν ευρωπαϊκές δημόσιες υπηρεσίες, ιδίως για πληροφορίες που ανταλλάσσονται σε διασυνοριακό επίπεδο.

Βασική αρχή 12: αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας

Υπάρχουν πολλοί τρόποι να αποτιμηθεί η αξία των διαλειτουργικών ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων πτυχών όπως είναι οι αποδόσεις της επένδυσης, το συνολικό κόστος κυριότητας, το επίπεδο ευελιξίας και προσαρμοστικότητας, η μειωμένη διοικητική επιβάρυνση, η αποδοτικότητα, ο μειωμένος κίνδυνος, η διαφάνεια, η απλούστευση, οι βελτιωμένες μέθοδοι εργασίας και το επίπεδο ικανοποίησης των χρηστών.

Στην προσπάθεια διασφάλισης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών θα πρέπει να αξιολογούνται διάφορες τεχνολογικές λύσεις⁽¹⁾.

Σύσταση 18:

Αξιολογείτε την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα διαφορετικών λύσεων διαλειτουργικότητας και τεχνολογικών επιλογών που λαμβάνουν υπόψη τις ανάγκες των χρηστών, την αναλογικότητα και την ισορροπία μεταξύ κόστους και ωφέλειας.

1. πχ. υπολογιστικό νέφος, Διαδίκτυο των Πραγμάτων, μαζικά δεδομένα και λογισμικό ως υπηρεσία (SAAS).

ΣΥΝΕΛΟΝΤΙ ΕΙΠΕΙΝ:

Θεωρούμε πως τα εκτιθέμενα στην παρούσα μονογραφία- και σε συνδυασμό με τα εκτεθέντα στην πρώτη μας μονογραφία - μπορεί να συμπυκνωθούν στα εξής σημεία:

- **Παρά τη συχνότατη χρήση τους, πολλές βασικές έννοιες που αφορούν στη Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση χρησιμοποιούνται, με αυξανόμενη συχνότητα, με τρόπο που δημιουργεί συνθήκες απαράδεκτης ασάφειας. Μεταξύ αυτών, περιλαμβάνονται θεμελιώδεις έννοιες όπως η Αποκέντρωση, η Διακυβέρνηση, η Ανάπτυξη και η Επικουρικότητα! Είναι πολύ σημαντικό να απαλλαγούμε από αυτόν τον εννοιολογικό αστιγματισμό.**
- **Είναι απαραίτητο να κάνουμε τη Δημόσια Διοίκηση ένα λειτουργικό καμβά ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής εφαρμογής πολιτικών.**
- **Πρέπει να περιγράψουμε με σαφήνεια και να επιλέξουμε τις μεταρρυθμίσεις που διευκολύνουν και προωθούν τον 'πολιτισμό' πολλαπλών επιλογών και Καινοτομίας στη Διοίκηση. Η επιλογή αυτή καθορίζει μια σειρά λειτουργικών και οργανωτικών αλλαγών για τις δημόσιες υπηρεσίες.**
- **Ο προσδιορισμός της μεθοδολογίας για την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων είναι εκ των ων ουκ άνευ στοιχείο για την επιτυχία της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων.**
- **Λόγω της ημιχαοτικής φύσης που αναπόφευκτα έχει η σημερινή Δημόσια Διοίκηση, θεωρούμε ως μη ενδεδειγμένη επιλογή την αναζήτηση ολιστικών λύσεων. Αντιθέτως, αυστηρά εφαρμοζόμενες επιμέρους οργανωτικές παρεμβάσεις μπορούν να δράσουν 'ενζυματικά' για τη συνολική οργανωτική αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης.**
 Ως το πλέον ενδεδειγμένο και υποσχόμενο μέσο εφαρμογής των απαραίτητων Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση θεωρούμε την αυστηρή εφαρμογή των Αρχών διαλειτουργικότητας των Υπηρεσιών Δημόσιας Διοίκησης. Η εφαρμογή θα πρέπει να περιλαμβάνει τη διαλειτουργικότητα τόσο μεταξύ των υπηρεσιών του ίδιου φορέα όσο και μεταξύ φορέων διαφορετικών τοπικών, περιφερειακών και εθνικών φορέων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Το σύστημα SERVQUAL

Όπως αναφέρθηκε στη σελίδα 40, το σύστημα SERVQUAL είναι ένα μέσο μέτρησης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών μέσω της εκτίμησης των προσδοκιών και της ικανοποίησης του πολίτη από τις υπηρεσίες.

Κατά κανόνα, οι δημοσκοπήσεις και συναφείς έρευνες της αγοράς εστιάζουν την προσπάθειά τους στην αποτύπωση και καταγραφή της ικανοποίησης των πολιτών/ πελατών, αλλά παραλείπουν την έρευνα για την καταγραφή – αποτύπωση των προσδοκιών των πολιτών από την υπηρεσία. Η ίδια όμως η φύση της έννοιας της ικανοποίησης είναι διαλεκτικά συνδεδεμένη με τις προσδοκίες από αυτό το προϊόν. Συνεπώς, ο προσδιορισμός αυτών των χάσμάτων μεταξύ προσδοκίας και αποτελέσματος είναι κρίσιμος στη διαχείριση της ποιότητας. Στο Σχήμα 3 της επόμενης σελίδας αποτυπώνονται τα χάσματα που συνήθως υπάρχουν και πρέπει να αναλυθούν.

Χάσμα 1:

Μεταξύ προσδοκιών του πολίτη και του πώς αντιλαμβάνεται η Διοίκηση της υπηρεσίας τις προσδοκίες του πολίτη.

Οφείλεται κυρίως σε έλλειψη έρευνας αγοράς ή/και υπερβολικά μεγάλο αριθμό διοικητικών επιπέδων μέσα στην υπηρεσία.

Χάσμα 2:

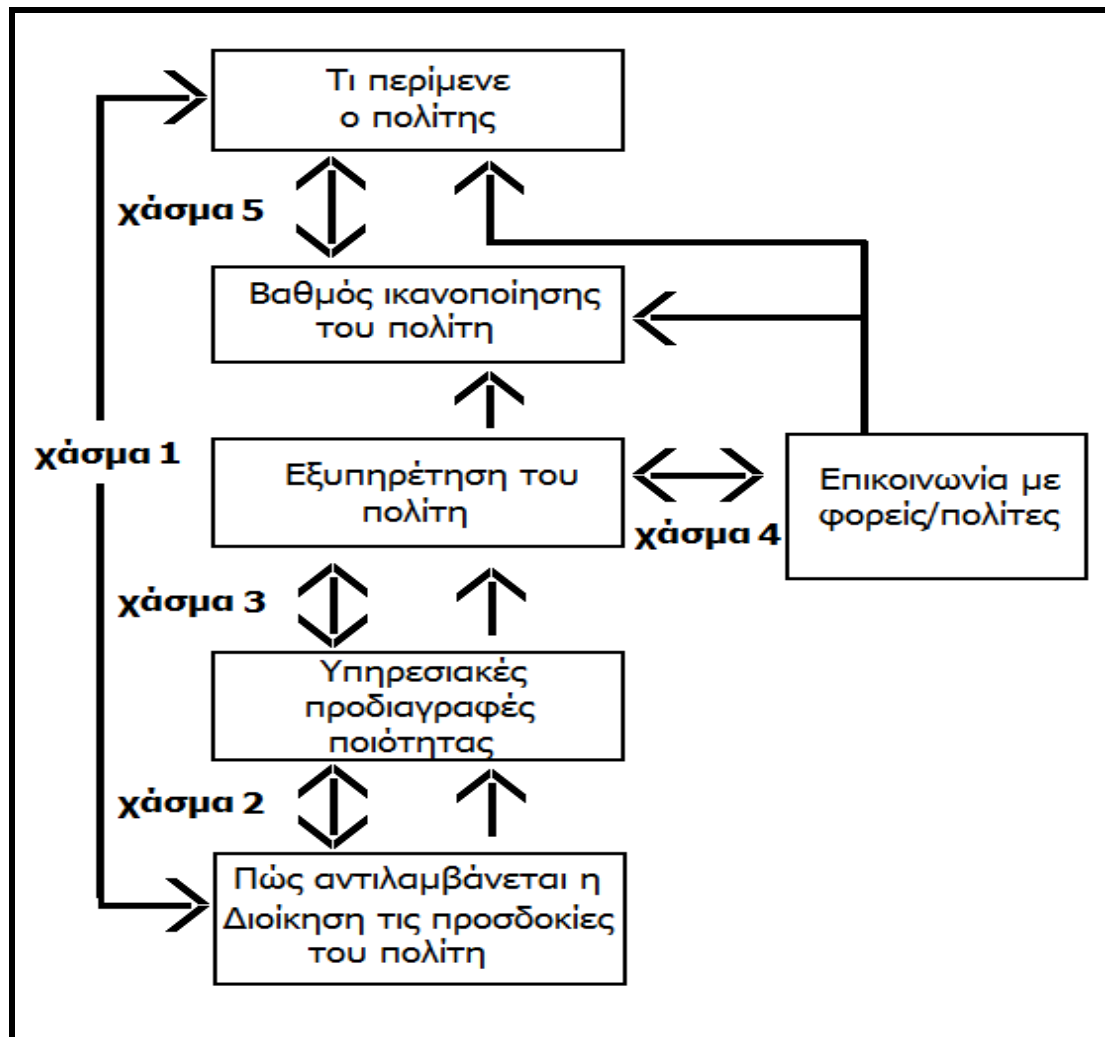
Μεταξύ του πώς αντιλαμβάνεται η Διοίκηση της υπηρεσίας τις προσδοκίες του πολίτη και των ποιοτικών προδιαγραφών εντός της υπηρεσίας. Οφείλεται κυρίως σε ανεπαρκή δέσμευση της υπηρεσίας σε θέματα διαχείρισης της ποιότητας, σε ενδοϋπηρεσιακή έλλειψη σαφών στόχων ή/και σε ελλιπή προσδιορισμό ευθυνών και αρμοδιοτήτων εντός των τμημάτων της υπηρεσίας.

Χάσμα 3:

Μεταξύ των ποιοτικών προδιαγραφών εντός της υπηρεσίας και εξυπηρέτησης του πολίτη.

Οφείλεται κυρίως σε ανεπαρκή εκπαίδευση του προσωπικού, ακατάλληλο ή ανεπαρκές σύστημα ενδοϋπηρεσιακού ελέγχου, αδιαφορία του προσωπικού, έλλειψη ομαδικότητας ή/και ανεπαρκή τεχνολογικά μέσα.

Σχήμα 3: Διαγραμματική απεικόνιση των ουσιαστικών χασμάτων κατά το μοντέλο SERVQUAL



Χάσμα 4:

Μεταξύ εξυπηρέτησης του πολίτη και εσωτερικής επικοινωνίας.

Οφείλεται κατά κανόνα σε ελλιπή οριζόντια ενδοϋπηρεσιακή επικοινωνία και στην τάση να γίνονται υπερβολικές δεσμεύσεις από μέρους της Υπηρεσίας.

Χάσμα 5:

Μεταξύ βαθμού ικανοποίησης και προσδοκιών του πολίτη.

Οφείλεται σε πολλούς παράγοντες όπως η ιδιαιτερότητα του κάθε πολίτη, ενδοϋπηρεσιακές λειτουργικές και οργανωτικές αδυναμίες, ή/και περιγραφές και

προτροπές άλλων πολιτών που είχαν προηγούμενη επαφή με την υπηρεσία.

Το μοντέλο SERVQUAL είναι ένα σύστημα 'βαθμολόγησης' των ως άνω χασμάτων παρέχοντας μια χρήσιμη δομή προσδιορισμού των στοιχείων στα οποία η επιτελική ομάδα που καθορίζει στρατηγικές επιλογές θα δώσει έμφαση και στη φυσιογνωμία και στην ουσία του έργου της υπηρεσίας.

Οι ορίζουσες, δηλαδή οι καθοριστικοί συντελεστές (determinants) που επηρεάζουν την διαμόρφωση του επιπέδου ικανοποίησης του πολίτη αποτυπώνονται στον ακόλουθο Πίνακα 3.

Πίνακας 3: Οι βασικοί παράγοντες (ορίζουσες) της ποιότητας στο σύστημα SERVQUAL

Ορίζουσα	Παράδειγμα
ΠΡΟΣΒΑΣΗ:	<ul style="list-style-type: none"> ● Τοπικά Γραφεία ● 24ωρη τηλεφωνική γραμμή ανταπόκρισης ● Εξυπηρέτηση μιας στάσης
ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ:	<ul style="list-style-type: none"> ● Απλά και κατανοητά ενημερωτικά φυλλάδια ● Ενημερωμένη ιστοσελίδα ● Πολύγλωσσα φυλλάδια σε περιοχές με πολύγλωσση πληθυσμιακή σύνθεση
ΙΚΑΝΟΤΗΤΑ:	<ul style="list-style-type: none"> ● Σωστή επιλογή προσωπικού ανάλογα με τη φύση της υπηρεσίας ● Ουσιαστική εκπαίδευση του προσωπικού
ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑ:	<ul style="list-style-type: none"> ● Ευγενική και πολιτισμένη συμπεριφορά ● Προσεκτικό λεξιλόγιο ● Όχι ενασχόληση του προσωπικού με ατομικά/οικογενειακά θέματα την ώρα της υπηρεσίας
ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑ:	<ul style="list-style-type: none"> ● Σε βάθος γνώση του αντικειμένου και έμπειρο προσωπικό στα σημεία εξυπηρέτησης των πολιτών
ΕΓΚΥΡΟΤΗΤΑ:	<ul style="list-style-type: none"> ● Δημιουργία καλής φήμης στην ευρύτερη περιοχή και τον τομέα εργασίας
ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ:	<ul style="list-style-type: none"> ● Ταχεία διεκπεραίωση των θεμάτων

	<ul style="list-style-type: none"> ● Δυνατότητα ραντεβού
ΥΠΟΣΤΑΣΗ:	<ul style="list-style-type: none"> ● Στολές προσωπικού όπου ενδείκνυται ● Σύγχρονος και εξοπλισμός
ΚΑΤΑΝΟΗΣΗ:	<ul style="list-style-type: none"> ● Επίδειξη κατανόησης προς τα προβλήματα ή τις ιδιαιτερότητες του πολίτη ● Ιδιαίτεροι χώροι συζήτησης για προσωπικά/ ευαίσθητα θέματα

Μετά από αναλυτική έρευνα το EIPA (The European Institute of Public Administration) κατέληξε ότι οι ανωτέρω ορίζουσες μπορεί να ομαδοποιηθούν / τροποποιηθούν στις εξής πέντε ορίζουσες:

1. Υπόσταση
2. Αξιοπιστία
3. Ανταπόκριση
4. Εγκυρότητα
5. Συμμερισμός, ταύτιση (empathy)

Τα ανωτέρω, το σύστημα τα μετέφρασε σε 22 σημεία ελέγχου τα οποία προσδιορίζουν τόσο την ικανοποίηση όσο και τις προσδοκίες που είχε ο πολίτης για την υπό εξέταση υπηρεσία.

Τα σημεία ελέγχου 1-4 αφορούν στον παράγοντα υπόσταση

Τα σημεία ελέγχου 5-9 αφορούν στον παράγοντα αξιοπιστία

Τα σημεία ελέγχου 10-13 αφορούν στον παράγοντα ανταπόκριση

Τα σημεία ελέγχου 14-17 αφορούν στον παράγοντα εγκυρότητα

Τα σημεία ελέγχου 18-22 αφορούν στον παράγοντα ταύτιση

Τα σημεία ελέγχου είναι τα ακόλουθα:

1. Η υπηρεσία/φορέας έχει σύγχρονο εξοπλισμό
2. Η υπηρεσία/φορέας έχει ευχάριστες/ σύγχρονες εγκαταστάσεις

3. Η υπηρεσία/φορέας έχει ευπαρουσίαστο προσωπικό
4. Η υπηρεσία/φορέας παρέχει ελκυστικό/ προσεγμένο ενημερωτικό υλικό
5. Η υπηρεσία/φορέας τηρεί τις χρονικές δεσμεύσεις της
6. Η υπηρεσία/φορέας εκπαιδεύει καλά το προσωπικό της
7. Η υπηρεσία/φορέας έχει ενημερωμένα και αξιόπιστα αρχεία
8. Η υπηρεσία/φορέας έχει προσωπικό που ξέρει τη δουλειά του
9. Η υπηρεσία/φορέας έχει έντυπες οδηγίες για πολλά θέματα
10. Η υπηρεσία/φορέας έχει σύστημα εξυπηρέτησης με ραντεβού
11. Η υπηρεσία/φορέας ασχολείται αμέσως με το πρόβλημά σου
12. Η υπηρεσία/φορέας παρέχει εξυπηρέτηση μιας στάσης
13. Οι υπάλληλοι της υπηρεσίας/φορέα δεν έχουν ποτέ βαριεστημένο ύφος
14. Η υπηρεσία/φορέας έχει προσωπικό που εμπνέει εμπιστοσύνη
15. Όταν επισκέπτεσαι την υπηρεσία/φορέα έχεις αίσθημα ασφάλειας
16. Όσοι επισκέφτηκαν την υπηρεσία έμαθα ότι έφυγαν ικανοποιημένοι
17. Η υπηρεσία/φορέας έχει ορατό σύστημα παραπόνων
18. Οι υπάλληλοι της υπηρεσίας/φορέα ακούνε προσεκτικά τον πολίτη
19. Η υπηρεσία/φορέας έχει ωράριο λειτουργίας που εξυπηρετεί τους πολίτες
20. Η υπηρεσία/φορέας έχει διακριτικό προσωπικό
21. Η υπηρεσία/φορέας έχει ευγενικό προσωπικό
22. Το προσωπικό της υπηρεσίας προσπαθεί να σου βρει λύση

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

Από: <https://www.digitalgov.gov/2015/04/06/using-personas-to-better-understand-customers-usa-gov-case-study/> , Retrieved 21.9.2017

Complete a transaction (or find information to prepare to complete a transaction)

James is a retired school teacher who lives with his wife and oldest son, Carlos. Carlos has a steady job, but also has a good amount of credit card debt. Carlos needs to buy a new car and wants James to co-sign on the car loan from the local credit union. James thinks he should check his credit report and score before co-signing the loan because he was a victim of identity theft a few years ago.

Because of the identity theft, James is afraid of scams. He likes getting information directly from the government because then he knows it's official, but he isn't sure where to start. He likes to be thorough when researching new things so he goes to the library to ask for help. The librarian pulls up USA.gov and tells him to start there.

Needs:

- Official, trusted information
- Thorough information on a topic
- The steps to getting his credit report and score

“ Wanting to get a free copy of my credit report without getting scammed. ”



James

65 years old

Lives in Waco, Texas

Married with three children

Find specific information on a known topic

Jennifer works for a large bank as a financial analyst. She is currently on maternity leave and staying at home with her one month old daughter. She constantly uses her iPhone to check the Internet for tips and tricks for nursing and how to get her baby to sleep.

Jennifer dreads going back to work because she is tired of being expected to work long days and on weekends. She wants a new job so she can spend more time with her child and heard that federal government jobs might be a good fit. She opens Google on her phone and starts to look for information that explains the basics.

Needs:

- Information she can easily access from her iPhone
- A quick overview of how to look for a federal job and the hiring process
- To find government job openings in her area

“ I was looking for information regarding governmental jobs and how one can obtain them. I found all I was looking for very easily. ”



Jennifer

28 years old

Lives in San Francisco, California

Married with one child

Browse information or learn more on a general topic

Linda's husband passed away two years ago and she's been struggling to make ends meet ever since he died. She was working as a contact center representative, but recently lost her job because her company downsized. She is worried about how she will support herself and is frantically looking for financial assistance until she can get a new job.

A friend of Linda's told her to look for government grants. Linda uses a computer for email and Facebook, but isn't great at finding information online. She did a Google search for government grants and clicked on the first result. Linda is confused about what grants are available to her.

Needs:

- Help finding information online
- Easy to understand information
- Financial support from the government to help pay her bills

“Have not figured out if there are any benefits available to help me with my situation at the present time.”



Linda

50 years old

Lives in Tallahassee, Florida

Widowed with no children

