

Αθήνα, 16 Οκτωβρίου 2019

ΕΝΙΑΙΑ ΨΗΦΙΑΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Τροπολογία/προσθήκη στο σχέδιο νόμου «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις»

Ο Οργανισμός Ανοιχτών Τεχνολογιών (ΕΕΛΛΑΚ, www.eellak.gr) και η Διεθνής Διαφάνεια Ελλάδος (www.transparency.gr), στο πλαίσιο της συνεργασίας μας για την Ανοιχτή Διακυβέρνηση, σας υποβάλλουμε την παρούσα τροπολογία/προσθήκη για το σχέδιο νόμου «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις». Η προσθήκη αυτή εξασφαλίζει ενιαίο και χρηστικό Ψηφιακό Οργανόγραμμα-Αποτύπωση του Δημοσίου. Το ενιαίο αυτό οργανόγραμμα αποτυπώνει επακριβώς και σε πραγματικό χρόνο το σύνολο των φορέων του Δημόσιου Τομέα (στενότερου και ευρύτερου), με τις μονάδες του κάθε φορέα και τους υπηρετούντες σε κάθε μονάδα υπαλλήλους.

Πρόκειται για σημαντική νομοθετική ρύθμιση με οριζόντια εφαρμογή στο σύνολο του Δημοσίου, που αποκαθιστά μια χρόνια κακοδαιμονία και διασφαλίζει την εκ των ων ουκ άνευ υποδομή στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού για ένα σύγχρονο και λειτουργικό κράτος. Στο ενιαίο Ψηφιακό Οργανόγραμμα-Αποτύπωση θα καταγράφονται και θα διατηρούνται βασικότερα δεδομένα του Δημοσίου, απαραίτητα για τη λειτουργία του Επιτελικού Κράτους και ιδίως για την αποδοτική χρήση και συνδυαστική αξιοποίηση όλων των πόρων του.

Ιστορικό και Αιτιολόγηση της ανάγκης και δυνατότητας να ενταχθεί στο παρόν σχέδιο νόμου

Την εν λόγω τροπολογία είχε υποβάλει στις 23.11.2016 ο Οργανισμός Ανοιχτών Τεχνολογιών στη Διάρκη Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, προκειμένου να ενταχθεί στο νομοσχέδιο της Κινητικότητας (μετέπειτα Ν. 4440/2016). Την τροπολογία είχε τότε υποστηρίξει η αξιωματική αντιπολίτευση. Η αρμόδια Υπουργός δεν την αποδέχθηκε αλλά παρενέβη δηλώνοντας "είναι πολύ σοβαρό αυτό που καταθέτουν" και "θα το δούμε αμέσως μετά".

Λίγες μέρες αργότερα, στις 9.12.2016, το θέμα παρουσιάστηκε και συζητήθηκε στο Ετήσιο Συνέδριο της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδος. Γενική υπήρξε τότε η αποδοχή τόσο για την αναγκαιότητα όσο και για την πολύ σημαντική τομή που θα δημιουργούσε αυτή η εφαρμογή στη Δημόσια Διοίκηση. Επίσης, παρουσιάστηκε επί τρεις χρονιές από τον Οργανισμό Ανοιχτών Τεχνολογιών, στα 7ο, 8ο και 9ο Ετήσια Συνέδρια Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (eGovernment Forum 2017, 2018 και 2019).

Πέρασαν περισσότεροι από 34 μήνες, σε μια πολύ κρίσιμη περίοδο για τη συστηματική βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης, χωρίς αυτή η παράλειψη να αποκατασταθεί. Σήμερα, φαίνεται να έχουν καταχωριστεί 783 “Οργανογράμματα” στο <https://hr.apografi.gov.gr/organizations/browse?0>. Όμως, ούτε ένα από τα Οργανογράμματα αυτά δεν περιλαμβάνει τους υπηρετούντες υπαλλήλους (άλλωστε, αυτό ούτε ζητήθηκε από το Υπουργείο, ούτε προβλέπεται στην εφαρμογή), αντίθετα με το Άρθρο 16 του Ν. 4440/2016 που προέβλεπε ότι «*Το Οργανόγραμμα περιλαμβάνει όλες τις οργανικές μονάδες των ως άνω φορέων, τους υπηρετούντες σε κάθε οργανική μονάδα υπαλλήλους και τα αντίστοιχα περιγράμματα θέσεων εργασίας*» αλλά ουδέποτε εφαρμόστηκε. Δηλαδή, μετά από σχεδόν 10 χρόνια κρίσης και πολλαπλές παρεμβάσεις για διοικητική μεταρρύθμιση, η Ελλάδα δεν διαθέτει ακόμα ενιαίο ψηφιακό χάρτη των μονάδων του Δημοσίου με τους υπηρετούντες σε κάθε οργανική μονάδα υπαλλήλους, που θα αποτελούσε βασικό μοχλό για την οργάνωση και τη διαχείριση των πόρων του κράτους.

Επιπροσθέτως, αυτή η χαρτογράφηση του Δημοσίου θα αποτελέσει εμβληματικό βήμα Διαφάνειας, καθοριστικό για την εδραίωση της εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτών, δημόσιας διοίκησης και πολιτικού συστήματος. Το γεγονός ότι ακόμα ουδείς γνωρίζει έστω και τον αριθμό των υπαλλήλων που υπηρετούσαν σε συγκεκριμένες θέσεις μια συγκεκριμένη ημερομηνία, φανερώνει πόσο οξύ είναι το πρόβλημα. Ιδίως αν συνεκτιμηθεί ότι για βέλτιστη αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων, χρειάζεται συχνά να εξετάζονται ατομικά οι εναλλακτικές δυνατότητες, ώστε να αξιοποιούνται και τα ιδιαίτερα ουσιαστικά προσόντα κάθε υπαλλήλου, πέρα από τις σπουδές ή άλλα τυπικά προσόντα.

Το πολυνομοσχέδιο περιλαμβάνει ήδη προβλέψεις για πολλά Υπουργεία και για διάφορα ψηφιακά Μητρώα (Ενιαίος Ψηφιακός Χάρτης, Εθνικό Μητρώο Υποδομών, μητρώο παραβατών για την αδήλωτη εργασία, Γ.Ε.ΜΗ. πληροφοριακό σύστημα ΕΡΓΑΝΗ, κτλ) καθώς και ποικίλα θέματα Ψηφιακής Διακυβέρνησης. Μεταξύ αυτών είναι και το «Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών» και η «Σύσταση Παρατηρητηρίου Γραφειοκρατίας στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης», για τη συστηματική προσέγγιση των οποίων είναι εκ των ων ουκ άνευ η προτεινόμενη χαρτογραφική υποδομή,

Συγκεκριμένα, προτείνεται να προστεθεί στο μέρος ΙΑ΄ ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ κεφάλαιο με τίτλο: “Ενιαία Ψηφιακή Αποτύπωση της Δομής και της Στελέχωσης του Δημοσίου” και άρθρο με τίτλο: “Ενιαίο Ψηφιακό Οργανόγραμμα-Αποτύπωση των φορέων του Δημοσίου”.

Το κατωτέρω κείμενο είναι επικαιροποιημένο το κείμενο της τροπολογίας που είχε υποβληθεί στις 23.11.2016 από τον Οργανισμό Ανοιχτών Τεχνολογιών. Θα πρέπει να ελεγχθούν και ενδεχομένως να προσαρμοστούν στα τρέχοντα οι νομικές αναφορές της προτεινόμενης πρώτης παραγράφου. Πάντως, με την πρώτη αυτή παράγραφο είχε επιδιωχθεί το 2016 να διασφαλιστεί ότι το ενιαίο οργανόγραμμα θα περιλαμβάνει όλους ανεξαιρέτως τους φορείς για τους οποίους δαπανάται δημόσιο χρήμα. Αυτό εξασφαλίζει ότι παράλληλα θα δημιουργηθεί και θα ενημερώνεται σε πραγματικό χρόνο και λεπτομερής χάρτης των κρατικών δαπανών.

ΜΕΡΟΣ ΙΑ΄
ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ##

ΕΝΙΑΙΑ ΨΗΦΙΑΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ ΔΟΜΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Άρθρο ##

Ενιαίο Ψηφιακό Οργανόγραμμα-Αποτύπωση του Δημοσίου

1. Δημιουργείται Ψηφιακό Μητρώο Οργανογράμματος της Δημόσιας Διοίκησης, στο οποίο αποτυπώνονται η διάρθρωση και η καθημερινή στελέχωση όλων των φορέων του δημόσιου τομέα, όπως αυτός είχε οριοθετηθεί με το άρθρο 1 παρ. 6 του ν. 1256/1982 πριν τεθεί σε ισχύ το άρθρο 51 του ν. 1892/1990, συμπεριλαμβανομένων όλων των φορέων που απαριθμούνται ειδικότερα στο άρθρο 14 παρ. 1 του ν. 2190/1994 και μη εξαιρουμένων των περιπτώσεων που απαριθμούνται στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 1 του ν. 3812/2009. Το Οργανόγραμμα περιλαμβάνει τυποποιημένη δομική αποτύπωση του Δημοσίου, με όλες τις οργανικές μονάδες των ως άνω φορέων και με το κάθε φύσεως και με οποιαδήποτε υπηρεσιακή σχέση δημοσίου δικαίου ή σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικό.
2. Σε κάθε οργανική μονάδα αποδίδεται μοναδικός Αναγνωριστικός Κωδικός Μονάδας (ΑΚΜ), ενώ για κάθε υπάλληλο χρησιμοποιείται ως αναγνωριστικός κωδικός ο Αριθμός Φορολογικού Μητρώου (ΑΦΜ) του. Κάθε οργανική μονάδα συναρτάται με την ιεραρχικά ανώτερή της και κάθε άτομο με τη μονάδα στην οποία υπηρετεί.
3. Οι ΑΚΜ και ΑΦΜ θα συναρτώνται στο εξής σε οποιαδήποτε ψηφιακά δεδομένα αναφέρονται σε οργανική μονάδα ή υπάλληλο αντιστοίχως, ως δυνατότητα διασύνδεσης πρόσθετων στοιχείων με το Ψηφιακό Οργανόγραμμα-Αποτύπωση.
4. Τα περιγράμματα θέσεων εργασίας της κάθε οργανικής μονάδας συναρτώνται με τον ΑΚΜ της. Αυτά αποτελούν πρόσθετο αναπόσπαστο μέρος του Ψηφιακού Οργανογράμματος αλλά η προσάρτησή τους είναι ανεξάρτητη από τη δημιουργία του και κατ' ουδένα τρόπο επηρεάζει, καθυστερεί ή παρακωλύει την πλήρη αποτύπωση της δομής και της στελέχωσης των μονάδων.
5. Το Οργανόγραμμα-Αποτύπωση τηρείται σε κεντρικό ιστότοπο με τρόπο ώστε να είναι ευχερώς προσβάσιμο στον μέσο χρήστη διαδικτύου και να επιτρέπει την αναζήτηση πληροφοριών, σύμφωνα με τις αρχές των ανοικτών δεδομένων. Αποτυπώνει πάντοτε, επακριβώς και πλήρως τη δομή ολόκληρης της Δημόσιας Διοίκησης, έως το επίπεδο του κάθε ατόμου. Την ευθύνη της διαχείρισης της υπολογιστικής υποδομής του ψηφιακού Οργανογράμματος έχει το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης σε συνεργασία με το

Υπουργείο Οικονομικών και με το Υπουργείο Εσωτερικών, προκειμένου να εξασφαλιστεί η απαραίτητη διαλειτουργικότητα.

6. Οι κατά περίπτωση αρμόδιες για τα θέματα οργάνωσης μονάδες του κάθε φορέα ή, ελλείψει αυτών, οι Διευθύνσεις ή Τμήματα Διοικητικής υποστήριξης, είναι αρμόδιες για τις καταχωρίσεις στο ψηφιακό οργανόγραμμα-αποτύπωση. Υπεύθυνος ορίζεται ο προϊστάμενος της αρμόδιας για τις καταχωρίσεις μονάδας. Ο προϊστάμενος μπορεί να εξουσιοδοτήσει εγγράφως άλλους υπαλλήλους για την καθημερινή εγγραφή / επιβεβαίωση δεδομένων. Η εισαγωγή στοιχείων στο σύστημα θα γίνεται μέσω πιστοποιημένης πρόσβασης, από ατομικό, αυστηρά προσωπικό, λογαριασμό για κάθε υπεύθυνο ή εξουσιοδοτημένο υπάλληλο.

7. Για λόγους εθνικής ασφάλειας επιτρέπεται να τίθενται αιτιολογημένοι περιορισμοί προσβασιμότητας σε συγκεκριμένα τμήματα του Ψηφιακού Οργανογράμματος-Αποτύπωσης.

8. Η δημιουργία του Ψηφιακού Οργανογράμματος-Αποτύπωσης πρέπει να έχει ολοκληρωθεί εντός εξαμήνου από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου.

8. Το ιστορικό των αλλαγών δομής και στελέχωσης θα διατηρείται στο σύστημα, ευχερώς προσβάσιμο στον μέσο χρήστη διαδικτύου, με τρόπο που να επιτρέπει την εμφάνιση του Οργανογράμματος για οποιαδήποτε ημερολογιακή ημέρα καθώς και τον εντοπισμό των μεταβολών του μεταξύ δύο ημερομηνιών.

9. Στο Οργανόγραμμα καταχωρίζονται αμελλητί, και πάντως όχι αργότερα από μία εβδομάδα από την έκδοση της αντίστοιχης πράξης, οι αλλαγές στη δομή των φορέων και στην κατανομή των υπηρετούντων υπαλλήλων, με μέριμνα του οργάνου που τις εξέδωσε. Σε περίπτωση συναρμοδιότητας η μεταβολή καταχωρίζεται με μέριμνα των συναρμοδίων. Σε κάθε καταχώριση μεταβολής αποδίδεται ένας Αριθμός Καταχώρισης στο Οργανόγραμμα (ΑΚΟ), ο οποίος παράγεται αλγοριθμικά (κατ' αναλογία με τον ΑΔΑ της Διαύγειας) και την πιστοποιεί. Κάθε καταχώριση περιλαμβάνει χρονοσήμανση και εγκεκριμένη ψηφιακή υπογραφή.

10. Ο ΑΚΟ αποτελεί προϋπόθεση ισχύος οιασδήποτε μεταβολής σε δομή ή σε στελέχωση φορέα.

11. Για λόγους ακεραιότητας και αξιοπιστίας των δεδομένων, το Ψηφιακό Οργανόγραμμα-Αποτύπωση θα διατηρείται σε μοναδικό κεντρικό αποθετήριο, με τις απαραίτητες τεχνολογικές προβλέψεις διασφάλισης των στοιχείων του. Οργανόγραμμα οιασδήποτε φορέα ή μονάδας (συμπεριλαμβανομένων των οργανογραμμάτων του ν. 3861/2010 που αναρτώνται υποχρεωτικά στους ιστοτόπους των υπηρεσιών) θα αντλείται αποκλειστικά από το κεντρικό Ψηφιακό Οργανόγραμμα-Αποτύπωση με χρήση ειδικής προς τούτο πιστοποιημένης διαδικτυακής εφαρμογής.

12. Με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης, που εκδίδεται εντός τριών (3) μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος, ρυθμίζονται τα λεπτομερειακά και τεχνικά

θέματα για την εφαρμογή του παρόντος νόμου, ιδίως αυτά που αφορούν την τυποποίηση της δομής των πληροφοριών του οργανογράμματος, την έκδοση Αναγνωριστικού Κωδικού Μονάδας (ΑΚΜ) και Αριθμού Καταχώρισης στο Οργανόγραμμα (ΑΚΟ) για κάθε μεταβολή της, τις τεχνικές λεπτομέρειες της καταχώρισης στο οργανόγραμμα, την ίδρυση και λειτουργία του δικτυακού τόπου του Ψηφιακού Οργανογράμματος-Αποτύπωσης, την τήρηση κεντρικού αρχείου με τις καθημερινές αποτυπώσεις της δομής και της στελέχωσης του Δημοσίου.

13. Μετά τη δημιουργία του Οργανογράμματος, θα αποτελεί προϋπόθεση για την κανονικότητα κάθε δαπάνης (χρηματοδότηση φορέων, μισθοδοσία, προμήθειες, προβλέψεις στον προϋπολογισμό, κτλ), η καταχώριση στα στοιχεία της δαπάνης του σχετικού με τη δαπάνη ΑΚΟ, οργανικής μονάδας ή υπαλλήλου.

14. Η μη τήρηση των προβλέψεων του παρόντος άρθρου συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα.

Σημείωση:

Η προτεινόμενη προσθήκη είναι τεχνικά απλή. Υπάρχει ήδη στο σύστημα “Διαύγεια” ανάλογη κωδικοποίηση μονάδων και υπαλλήλων καθώς και συνάρτηση της κάθε μονάδας με όσους έχουν (ή είχαν) δικαίωμα να υπογράφουν τα έγγραφά της. Συνεπώς, θα είναι πλεονεκτικό ως προς το κόστος, την ταχύτητα και τη διαλειτουργικότητα αν το προτεινόμενο σύστημα δημιουργηθεί κατ’ επέκταση του συστήματος “Διαύγεια”.