

ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΥΨΗΛΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

Εξωτερική ανάθεση εργασιών
(outsourcing) στο Δημόσιο Τομέα



High performance. Delivered.



Σύγχρονες προκλήσεις για το δημόσιο τομέα

Η σημερινή πραγματικότητα ασκεί πιέσεις στις κυβερνήσεις να επανεξετάσουν το μοντέλο λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών ώστε να προσφέρουν καλύτερες και αποδοτικότερες υπηρεσίες στο μέλλον. Πιο συγκεκριμένα, οι κυβερνήσεις καλούνται να διαχειριστούν τρεις βασικές πιέσεις:

1. **Δημοσιονομική δυσπραγία:** Ανάγκη για εξοικονόμηση πόρων και βελτίωση της οικονομικής αποδοτικότητας. Σχετική ανάλυση της Accenture έδειξε ότι σε πολλές οικονομίες το δημοσιονομικό έλλειμμα καθιστά τις υπάρχουσες πρακτικές μη βιώσιμες. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο και στις Η.Π.Α., σε περίπτωση συνέχισης των σημερινών πρακτικών σε ότι αφορά την παροχή υπηρεσιών δημόσιου τομέα μέχρι το 2025, το δημοσιονομικό έλλειμμα θα ισούται με το 5,4% και 4,4% του Α.Ε.Π. αντίστοιχα. Στις αναδυόμενες οικονομίες, όπως η Βραζιλία και η Ινδία, οι οποίες χαρακτηρίζονται από ραγδαία αύξηση των προσδοκιών των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες, το σχετικό προβλεπόμενο έλλειμμα ανέρχεται σε 1,9% και 1,5% του Α.Ε.Π. αντίστοιχα.
2. **Ανεπαρκείς υπηρεσίες:** Ανάγκη αλλαγής (βελτίωσης) των παραδοσιακών υπηρεσιών ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών. Σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα της Accenture, η οποία βασίστηκε σε στοιχεία από 10 χώρες, μόνο ένας στους τρεις πολίτες δήλωσαν ικανοποιημένοι από την ποιότητα παροχής των δημόσιων υπηρεσιών. Επιπλέον, σε άλλο ερώτημα, μόνο το ένα τρίτο των ερωτηθέντων είναι πεπεισμένοι ότι οι κυβερνήσεις τους είναι ικανές να παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες που θα ανταπεξέρχονται στις ανάγκες και τις προσδοκίες των πολιτών τους για τα επόμενα πέντε χρόνια.
3. **Παραγωγικότητα:** Ανάγκη για παροχή περισσότερων και καλύτερων δημόσιων υπηρεσιών με χρήση λιγότερων πόρων, βελτιώνοντας την αποδοτικότητα και συμβάλλοντας παράλληλα στην οικονομική ανάπτυξη. Στις Η.Π.Α., για παράδειγμα, αύξηση κατά 1% στην αποδοτικότητα της παροχής δημόσιων υπηρεσιών, θα σήμαινε εξοικονόμηση 995 δισεκατομμυρίων δολαρίων έως το 2025. Αντίστοιχη αύξηση της αποδοτικότητας θα είχε ως αποτέλεσμα την εξοικονόμηση 192 δισεκατομμυρίων δολαρίων στην Γερμανία, 177 δισεκατομμυρίων στη Γαλλία και 139 δισεκατομμυρίων στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Λόγω της πολυπλοκότητας και σοβαρότητας των πιέσεων αυτών, η επιτυχής διαχείρισή τους απαιτεί την υιοθέτηση καινοτόμων μοντέλων παροχής υπηρεσιών. Κανένα παραδοσιακό μοντέλο δεν μπορεί από μόνο του να γεφυρώσει το κενό. Οι περισσότεροι φορείς του δημοσίου σε παγκόσμιο επίπεδο αντιμετωπίζουν πιέσεις στη διαχείριση των οικονομικών τους μεγεθών. Από την άλλη μεριά, ο ιδιωτικός τομέας μπορεί να παρέχει μόνο ένα μέρος, και σε καμιά περίπτωση το σύνολο, των απαιτούμενων δημοσίων υπηρεσιών. Η απάντηση στην πρόκληση αυτή είναι ένα μοντέλο συνεργασίας το οποίο θα εκμεταλλεύεται τις δυνατότητες όλων των τομέων της οικονομίας με σκοπό την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων (Accenture, 2013).

Ειδικότερα στη σημερινή Ελλάδα, η χρήση ενός τέτοιου μοντέλου συνεργασίας για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών θα μπορούσε να αποβεί ιδιαίτερα αποδοτική και συμφέρουσα για το ίδιο το ελληνικό δημόσιο. Πιο συγκεκριμένα, το ελληνικό δημόσιο βρίσκεται αντιμέτωπο με μια ιδιαίτερα δύσκολη οικονομική κατάσταση και καλείται κατά πρώτον να περιορίσει το δημοσιονομικό του έλλειμμα και κατά δεύτερον να μπορέσει να εφαρμόσει μια βιώσιμη λύση για το χρέος. Στο πλαίσιο αυτό, ένα μοντέλο συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών, εφόσον υλοποιηθεί σωστά, μπορεί να εξοικονομήσει σημαντικούς δημόσιους πόρους και να βελτιώσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών αυξάνοντας την παραγωγικότητά του κρατικού μηχανισμού.

Χαρακτηριστικά δημοσίων τομέων υψηλής απόδοσης (high performance government)

Ενόψει των συνεχώς αυξανόμενων πιέσεων για την βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών σε ένα περιβάλλον όπου οι διαθέσιμοι πόροι συρρικνώνονται, απαιτείται η λειτουργία του δημόσιου τομέα σε νέα επίπεδα αποδόσεων.

Η Accenture πιστεύει ότι ένας δημόσιος τομέας υψηλής απόδοσης χαρακτηρίζεται από:

Αυξημένη αίσθηση ευθύνης: Σχεδιάζει προσαρμοσμένες και ρεαλιστικές στρατηγικές για την αντιμετώπιση πολλαπλών πιέσεων και την ικανοποίηση ενός ευρέως φάσματος εμπλεκόμενων μερών. Ένας δημόσιος τομέας που επιτυγχάνει υψηλή απόδοση, χαρακτηρίζεται από μια ειλικρινή προσπάθεια να ενισχυθεί η ευημερία των πολιτών,

ενώ παράλληλα στοχεύει να βρει την σωστή ισορροπία μεταξύ αποτελεσματικών δράσεων και οικονομικής απόδοσης.

Εύκολη πρόσβαση στις υπηρεσίες: Επιδιώκει να μετασχηματίσει το επιχειρηματικό του μοντέλο, προωθώντας υπηρεσίες τύπου self-service όπου αυτό είναι δυνατό, με σκοπό την βέλτιστη αξιοποίηση των στελεχών του σε υπηρεσίες αυξημένης αξίας για τους πολίτες. Επιπλέον, επιδιώκει τη δίκαιη και ισορροπημένη εξυπηρέτηση όλων των πολιτών με βάση τις προσωπικές τους ανάγκες και προτιμήσεις.

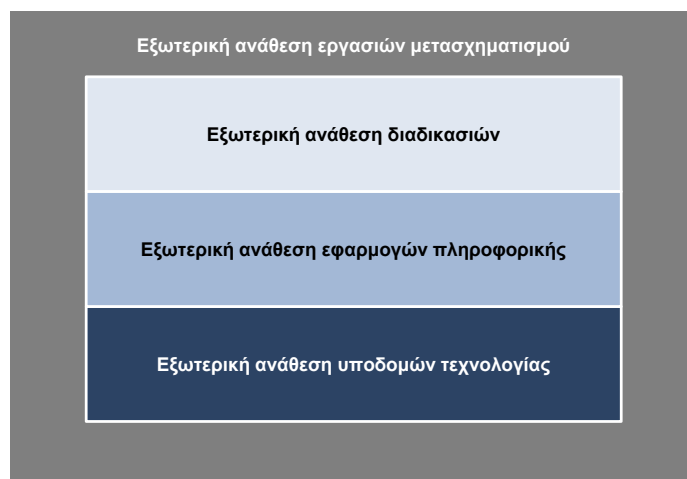
Υπευθυνότητα: Βελτιώνει την απόδοση και την οικονομική αποτελεσματικότητα των υποστηρικτικών της διαδικασιών με ελάχιστη επιβάρυνση των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Τι είναι η εξωτερική ανάθεση εργασιών (outsourcing)

Η εξωτερική ανάθεση εργασιών (outsourcing) αφορά στη συμφωνία για ανάθεση σε εξωτερικό συνεργάτη της εκτέλεσης μιας λειτουργίας ή διαδικασίας, για την οποία συχνά ο οργανισμός που έκανε την ανάθεση διατηρεί τη συνολική ευθύνη.

Διακρίνονται διάφορες μορφές εξωτερικής ανάθεσης εργασιών (Εικ. 1):

- Εξωτερική ανάθεση για την επίτευξη μετασχηματισμού στον οργανισμό (Business Transformation Outsourcing)
- Μερική ή ολική εξωτερική ανάθεση εργασιών για την εκτέλεση διαδικασιών ή λειτουργιών ενός οργανισμού (Business Processes/ Services Outsourcing)
- Εξωτερική ανάθεση εφαρμογών πληροφορικής (Application Outsourcing)
- Εξωτερική ανάθεση υποδομών τεχνολογίας (Technology Infrastructure Outsourcing)



Εικόνα 1: Τυπικές μορφές εξωτερικής ανάθεσης

Εξωτερική ανάθεση εργασιών στο δημόσιο τομέα

Οι κυβερνήσεις συχνά στρέφονται σε λύσεις εξωτερικής ανάθεσης εργασιών με σκοπό την πρόσβαση σε τεχνικά καλύτερες και οικονομικά αποδοτικότερες λύσεις με εφαρμογή στο δημόσιο τομέα. Τυπικά, το εύρος των εργασιών εξωτερικής ανάθεσης από το σύνολο του δημοσίου τομέα μίας χώρας υπολογίζεται σαν το σύνολο των εξόδων που δαπανούνται για εξωτερικές υπηρεσίες τόσο από τοπικούς όσο και από τους κεντρικούς δημόσιους φορείς. Το μέγεθος αυτό αποτελεί επίσης έναν δείκτη για το ρόλο μιας κυβέρνησης στη δημιουργία ζήτησης και εμμέσως στη δημιουργία θέσεων εργασίας εκτός του δημόσιου τομέα.

Μια κυβέρνηση μπορεί να προβεί σε εξωτερική ανάθεση εργασιών με δύο τρόπους. Ο πρώτος τρόπος αφορά την προμήθεια υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα με σκοπό την αξιοποίηση τους από το δημόσιο τομέα ως βάση για την παροχή άλλων υπηρεσιών. Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η χρήση από το δημόσιο τομέα εταιριών ιδιωτικού συμφέροντος για την εκτέλεση υποστηρικτικών διαδικασιών. Εναλλακτικά, υπάρχει η δυνατότητα μια κυβέρνηση να αποφασίσει να αναθέσει σε έναν μη δημόσιο οργανισμό ακόμη και την απευθείας παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών στον πολίτη. Αυτή η πρακτική μπορεί να περιλαμβάνει την εξωτερική ανάθεση υπηρεσιών «πρώτης γραμμής», οι οποίες στο παρελθόν εκτελούνταν από το δημόσιο. Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η παροχή υπηρεσιών υγείας από τον ιδιωτικό ή μη κερδοσκοπικό τομέα.



Εικόνα 2: Φάσμα επιλογών ανάθεσης εργασιών

Βαθμοί εξωτερικής ανάθεσης

Ανάλογα με το βαθμό ελέγχου/ επίβλεψης που επιθυμεί να διατηρήσει το κράτος επί συγκεκριμένων λειτουργιών του δημόσιου τομέα, έχει τη δυνατότητα να επιλέξει ανάμεσα σε διαφορετικούς βαθμούς εξωτερικής ανάθεσης (Εικ. 2):

Εσωτερική ανάθεση (in-house sourcing): Σε περίπτωση που ένας δημόσιος οργανισμός θέλει να διατηρήσει τον μέγιστο έλεγχο επί μίας λειτουργίας, μπορεί να δημιουργήσει μια μονάδα για την εκτέλεση της λειτουργίας από το υπάρχον προσωπικό. Στην περίπτωση αυτή, παρότι δεν αξιοποιεί της εμπειρία ενός τρίτου οργανισμού, ο φορέας διατηρεί τον πλήρη έλεγχο επί της διαδικασίας και διασφαλίζει την απουσία διαμαρτυριών των συνδικαλιστικών φορέων. Μία συνήθης εφαρμογή εσωτερικής ανάθεσης είναι για τη δημιουργία κέντρων εξυπηρέτησης.

Στελέχωση από κοινού ή μερική εξωτερική ανάθεση (co-sourcing): Για την επίτευξη της στελέχωσης από κοινού απαιτείται η συνεργασία του δημόσιου φορέα με έναν μη δημόσιο οργανισμό, για την εκτέλεση των διαδικασιών από το υπάρχον προσωπικό σε συνδυασμό με εξωτερική βοήθεια. Η επιλογή αυτή ενδείκνυται συνήθως για περιπτώσεις στις οποίες ο δημόσιος οργανισμός διαθέτει αριθμητικά το ανθρώπινο δυναμικό για να εκτελέσει την επιλεγμένη διαδικασία, αλλά απουσιάζουν οι ειδικές γνώσεις και η σχετική εμπειρία.

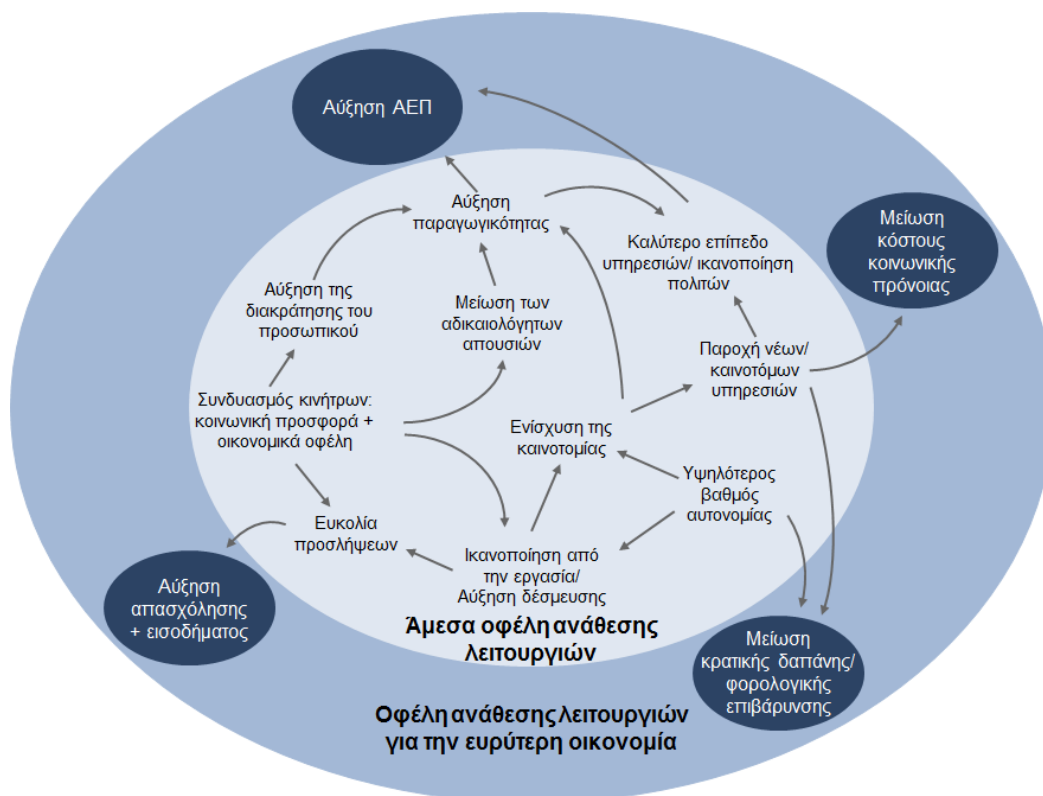
Δημιουργία κοινοπρακτικού σχήματος (Public/ Private Joint Venture): Μέσω της δημιουργίας ενός κοινοπρακτικού σχήματος, ένας δημόσιος φορέας μπορεί να μετριάσει ακόμα περισσότερο το ρίσκο που σχετίζεται με την εκτέλεση πολύπλοκων λειτουργιών, αξιοποιώντας σε μεγαλύτερο βαθμό τη σχετική εμπειρία από τον ιδιωτικό ή μη κερδοσκοπικό τομέα και διατηρώντας παράλληλα έλεγχο στο νέο σχήμα.

Δημιουργία υβριδικών σχημάτων αμοιβαίας συνεργασίας (Mutuals): Παρότι λιγότερο γνώριμα στην Ελλάδα, τέτοια σχήματα εμφανίζονται όλο και περισσότερο σε χώρες του εξωτερικού, όπου τμήματα του δημόσιου τομέα αποκόπτονται και λειτουργούν αυτόνομα προσφέροντας τις υπηρεσίες τους στους πολίτες.

Ολική εξωτερική ανάθεση (Business Process Outsourcing): Στο μοντέλο αυτό, ο δημόσιος τομέας σταματά την εκτέλεση μιας λειτουργίας ή διαδικασίας και την αναθέτει σε εξωτερικό οργανισμό ο οποίος την εκτελεί με δικό του προσωπικό. Στην περίπτωση αυτή ο έλεγχος του δημοσίου επί της διαδικασίας συνήθως επικεντρώνεται αποκλειστικά στο παραγόμενο αποτέλεσμα, τυπικά μέσω της παρακολούθησης της τήρησης του συμφωνημένου επιπέδου παρεχόμενης υπηρεσίας (Service Level Agreement – SLA).

Λειτουργίες που τυπικά προσφέρονται για εξωτερική ανάθεση

Τα βασικά κριτήρια που στοιχειοθετούν την καταλληλότητα κάποιας λειτουργίας για εξωτερική ανάθεση είναι η ύπαρξη σημαντικών οικονομιών κλίμακας και η σχετικά περιορισμένη στρατηγική της σημασία για τον εκάστοτε οργανισμό/ φορέα. Τυπικό παράδειγμα λειτουργίας που ανατίθεται σε εξωτερικούς συνεργάτες είναι η διαχείριση υποδομών, ενώ



Εικόνα 3: Ενδεικτικά οφέλη από την ανάθεση λειτουργιών

από την άλλη συνήθως αποφεύγεται η ανάθεση της χάραξης πολιτικών, της διαχείρισης του κανονιστικού πλαισίου και η παρακολούθηση της συμμόρφωσης σε αυτό.

Οφέλη της εξωτερικής ανάθεσης εργασιών για το κράτος και την οικονομία

Η διεθνής εμπειρία έχει αποδείξει ότι η υιοθέτηση μοντέλων εξωτερικής ανάθεσης από το κράτος προσφέρει πλήθος άμεσων ωφελειών τόσο για το δημόσιο όσο και για το σύνολο της οικονομίας. Πιο συγκεκριμένα, η διεθνής πρακτική καταδεικνύει μια σειρά από άμεσα οφέλη, όπως, για παράδειγμα, τα παρακάτω:

1. **Η καινοτομία στην υπηρεσία του πολίτη:** Η ανάθεση λειτουργιών σε μη δημόσιους οργανισμούς συχνά εξαλείφει αγκυλώσεις του δημοσίου και αυξάνει το βαθμό αυτονομίας του, συμβάλλοντας έτσι στη βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη μέσω της καινοτομίας. Η αυξημένη αυτονομία προσδίδει στους συνεργαζόμενους οργανισμούς την ευελιξία να αφουγκραστούν τις ανάγκες των πολιτών, να ξετάσουν τα επίπεδα των παρεχόμενων υπηρεσιών, αλλά και να εκτιμήσουν τη ζήτηση με σκοπό την αύξηση και βελτιστοποίηση των παρεχόμενων υπηρεσιών καθώς και τον περιορισμό του κόστους. Στο πλαίσιο αυτό, πολλοί συνεργάτες καταφεύγουν στην καινοτομία, είτε για να βελτιώσουν εσωτερικές διαδικασίες και να αυξήσουν την παραγωγικότητα, είτε για να παρέχουν νέες, καινοτόμες υπηρεσίες στους πολίτες.
2. **Βελτίωση της απόδοσης των εργαζομένων:** Τα σχήματα ανάθεσης εργασιών του δημοσίου σε εξωτερικούς οργανισμούς συνδυάζουν σε μεγάλο βαθμό τα πλεονεκτήματα τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα. Ειδικότερα, η αποδοτικότητα των εργαζομένων ενισχύεται μέσω ενός συγκερασμού κινήτρων, που δημιουργούνται τόσο από το αίσθημα ικανοποίησης λόγω προσφοράς στο κοινωνικό σύνολο, όσο και από τις οικονομικές ανταμοιβές που επιβραβεύουν την υψηλή απόδοση. Ως αποτέλεσμα, με βάση τη διεθνή εμπειρία, οι εργαζόμενοι εμφανίζουν μεγαλύτερα επίπεδα ικανοποίησης από την εργασία τους, με συνέπεια να αυξάνεται η παραγωγικότητά τους και να μειώνεται ο αριθμός αδικαιολόγητων απουσιών. Επιπρόσθετα, η βελτίωση των

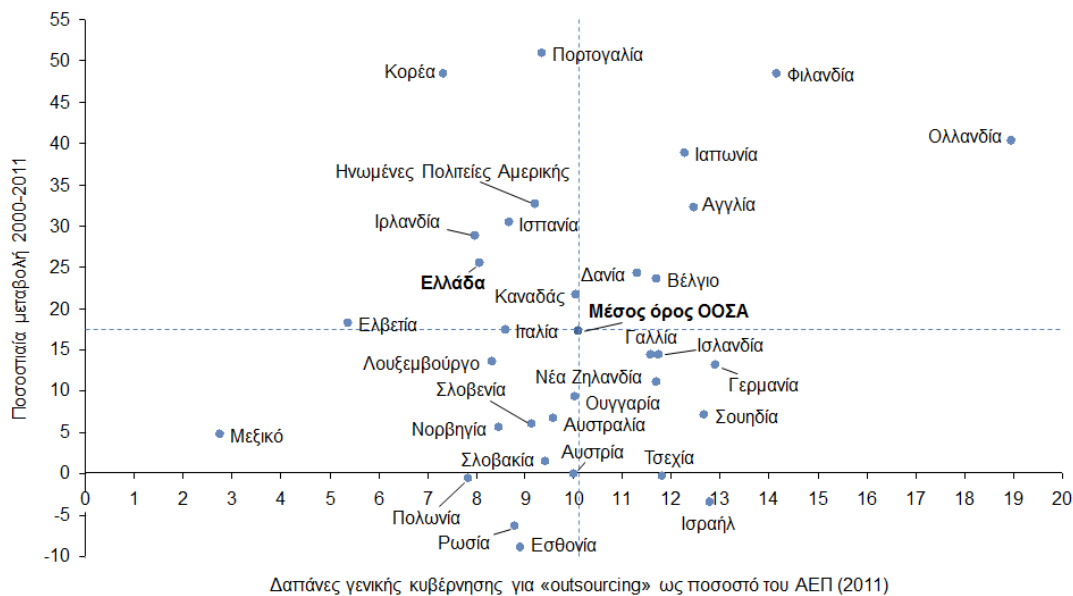
προσφερόμενων κινήτρων αυξάνει την προσφορά για τις αντίστοιχες θέσεις, με αποτέλεσμα την καλύτερη πρόσβαση σε ταλαντούχο προσωπικό.

- 3. Διαφοροποίηση πηγών εσόδων:** Η δραστηριοποίηση των συνεργαζόμενων οργανισμών σε λειτουργίες του δημοσίου τομέα συμβάλλει στην ανάπτυξη των οργανισμών αυτών και στη δημιουργία ευκαιριών για επιπρόσθετες πηγές εσόδων πέραν των εσόδων από το κράτος. Ενδεικτικά, τέτοιες πηγές μπορεί να είναι είτε συνεργασίες για την παροχή αντίστοιχων υπηρεσιών σε δημόσιους φορείς του εξωτερικού, είτε παροχή αντίστοιχων υπηρεσιών σε εταιρίες του ιδιωτικού τομέα, κλπ.

Όπως διαφαίνεται και από τα παραπάνω, πέρα από τα άμεσα οφέλη που προκύπτουν από τέτοια μοντέλα συνεργασίας, τα οφέλη μπορεί να είναι πολύ ευρύτερα και για το σύνολο της οικονομίας. Ενδεικτικά, η αύξηση της παραγωγικότητας σε συνδυασμό με τη βελτίωση των υπηρεσιών μπορούν να συμβάλουν θετικά στην αύξηση του Α.Ε.Π.. Επιπλέον, το άνοιγμα για συνεργασία του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα τονώνει τον ανταγωνισμό μεταξύ των ενδιαφερόμενων οργανισμών και οδηγεί έτσι σε μείωση στο κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών, που τελικά μεταφράζεται σε μείωση των κρατικών δαπανών. Αντίστοιχη επίπτωση έχει και η εφαρμογή καινοτόμων λύσεων για την βελτίωση των υπηρεσιών και τη συγκράτηση του κόστους. Συμπερασματικά, η συνεργασία του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα μπορεί όχι μόνο να οδηγήσει σε καλύτερες και αποδοτικότερες υπηρεσίες, αλλά και να συμβάλει σημαντικά στην συνολική αναζωογόνηση της οικονομίας της χώρας.

Παγκόσμιες τάσεις σχετικά με την εξωτερική ανάθεση εργασιών στο δημόσιο τομέα

Η πλειοψηφία των κυβερνήσεων ανά τον κόσμο, βλέποντας τα πολλαπλά οφέλη της εξωτερικής ανάθεσης εργασιών, έχουν αυξήσει τις σχετικές κυβερνητικές δαπάνες^{1,2} (Εικ. 4). Συγκρίνοντας τις δαπάνες των διαφόρων κυβερνήσεων σε ότι αφορά την εξωτερική ανάθεση εργασιών την τελευταία δεκαετία, παρατηρείται ότι οι κυβερνητικές δαπάνες για την



Εικόνα 4: Δαπάνες γενικών κυβερνήσεων για «outsourcing» ως ποσοστό του ΑΕΠ (2011) σε σχέση με την μεταβολή των δαπανών για «outsourcing» μεταξύ 2000-2011¹

¹ OECD (2013), "Production costs and outsourcing of general government", in Government at a Glance 2013, OECD Publishing.

² Ως δαπάνες εξωτερικής ανάθεσης ορίζονται οι δαπάνες για ανάθεση υποστηρικτικών λειτουργιών, όπως για παράδειγμα η πληροφορική, καθώς και η χρηματοδότηση εξωτερικών οργανισμών για απευθείας παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, όπως για παράδειγμα η παροχή υπηρεσιών υγείας από φορείς του ιδιωτικού τομέα που αποπληρώνονται μέσω των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης (OECD, 2013).

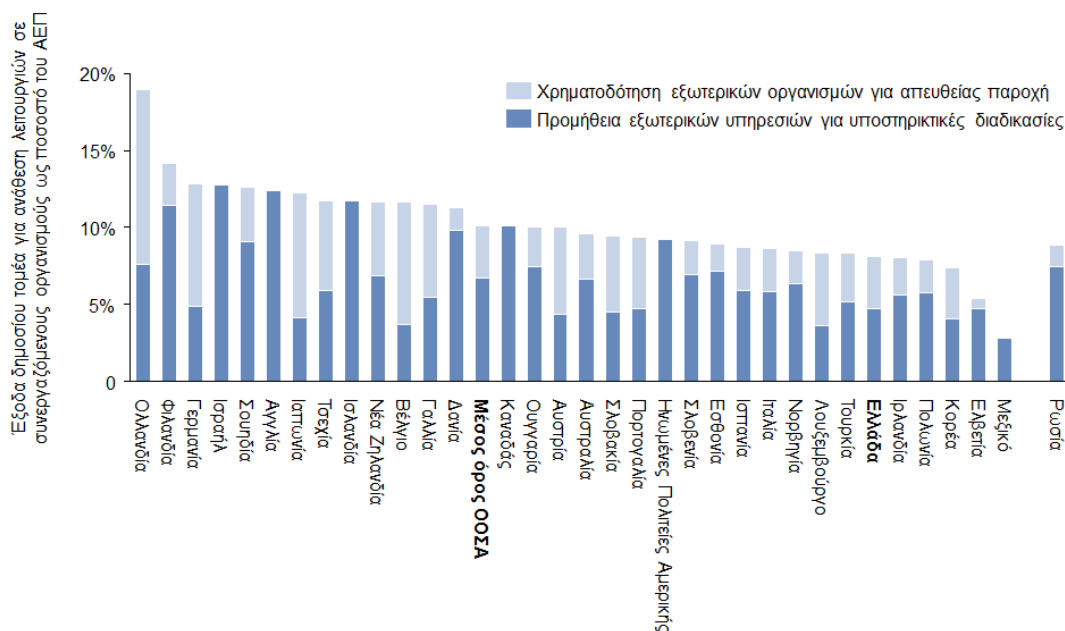
παροχή εξωτερικών υπηρεσιών αυξήθηκαν κατά μέσο όρο από το 8,6% στο 10,1% του Α.Ε.Π. των μελών του ΟΟΣΑ, σημειώνοντας αύξηση 17%¹. Χώρες όπως η Ολλανδία και η Φιλανδία πρωτοστάτησαν σε αυτές τις πρακτικές αυξάνοντας τις κυβερνητικές δαπάνες τους για την εξωτερική ανάθεση εργασιών σε ποσοστό μεγαλύτερο του 40%. Στον αντίποδα, χώρες όπως η Ρωσία και η Εσθονία μείωσαν τις αντίστοιχες δαπάνες τους. Η Ελλάδα, ακολουθώντας σε έναν βαθμό την τάση των περισσότερων χωρών, αύξησε τις κυβερνητικές της δαπάνες για την εξωτερική ανάθεση εργασιών κατά 25%, από το 6,4% στο 8% του Α.Ε.Π..

Τα πρωτεία στην εξωτερική ανάθεση υποδομών τεχνολογίας (Technology Infrastructure Outsourcing) και εφαρμογών πληροφορικής (Application Outsourcing) κατέχουν οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής. Ενδεικτικά, η πολιτεία της Georgia έχει συνάψει οκταετή σύμβαση ύψους \$873 εκατομμυρίων για την εξωτερική ανάθεση του συνόλου των υποδομών τεχνολογίας της πολιτείας, ενώ το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Πρόνοιας της πολιτείας του New Hampshire ανέθεσε σε ιδιωτική εταιρεία την υλοποίηση εφαρμογής πληροφορικής για την ηλεκτρονική εγγραφή και τιμολόγηση εργασίας των δημοσίων παρόχων φροντίδας ανηλίκων (childcare providers).

Ταυτόχρονα, επιτυχημένα παραδείγματα εξωτερικής ανάθεσης υποστηρικτικών υπηρεσιών, καθώς και υπηρεσιών «πρώτης γραμμής» έχει καταγραφεί στους τομείς της υγείας, των μεταφορών και της εθνικής άμυνας σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία και η Φιλανδία. Το Εθνικό Σύστημα Υγείας του Ηνωμένου Βασιλείου (NHS) έχει αναθέσει έως σήμερα σε εξωτερικούς παρόχους το 38% των υποστηρικτικών διαδικασιών του, ενώ η Γερμανική ομοσπονδιακή κυβέρνηση ανέθεσε προ ετών σε εξωτερικό πάροχο την ανάπτυξη και εγκατάσταση ενός ηλεκτρονικού συστήματος διοδίων μέσω δορυφόρου, βάσει του οποίου υπολογίζονται, παρακολουθούνται και συλλέγονται τα διόδια των φορτηγών που χρησιμοποιούν το γερμανικό οδικό δίκτυο και εντοπίζονται περιπτώσεις μη συμμόρφωσης. Τέλος, το Υπουργείο Άμυνας της Φιλανδίας έχει προβεί σε εξωτερική ανάθεση των υπηρεσιών τροφοδοσίας, ένδυσης, συντήρησης και μεταφορών του υπουργείου.

Υφιστάμενη κατάσταση εξωτερικής ανάθεσης εργασιών διεθνώς

Με βάση τα πιο πρόσφατα στοιχεία (2011) για τα μέλη του ΟΟΣΑ, η εξωτερική ανάθεση εργασιών στο δημόσιο τομέα αντιπροσωπεύει το 10% του Α.Ε.Π. των χωρών μελών¹ (Εικ 5.). Το μέγεθος αυτό διαφέρει από χώρα σε χώρα, καθώς σε κράτη-μέλη όπως το Μεξικό και η Ελβετία παρατηρείται ότι μόνο ένα μικρό ποσοστό των κυβερνητικών διαδικασιών ανατίθενται σε εξωτερικούς οργανισμούς, που ισοδυναμούν με το 2,8% και 5,4% του Α.Ε.Π. αντίστοιχα. Στην αντίπερα όχθη, σε χώρες όπως η Φιλανδία και η Ολλανδία, συναντάται εκτενέστερη ανάθεση εργασιών σε εξωτερικούς οργανισμούς, που ισοδυναμούν με το 14,2% και 19% του Α.Ε.Π. αντίστοιχα. Σε ότι αφορά τους λόγους ανάθεσης, σε χώρες όπως το Βέλγιο, η Ιαπωνία και η Γερμανία, η εξωτερική ανάθεση εργασιών χρησιμοποιείται κυρίως για την άμεση παροχή υπηρεσιών στους πολίτες (πάνω από 60% των συνολικών εξόδων για την ανάθεση υπηρεσιών σε εξωτερικούς οργανισμούς), ενώ αντίθετα, σε χώρες όπως η Ελβετία, η Φιλανδία και η Δανία, η εξωτερική ανάθεση εργασιών χρησιμοποιείται για την παροχή υποστηρικτικών διαδικασιών στον δημόσιο τομέα (πάνω από το 80% των συνολικών εξόδων για την εξωτερική ανάθεση εργασιών), με το κράτος να διατηρεί τον έλεγχο των παρεχόμενων υπηρεσιών.



Εικόνα 5: Έξοδα γενικών κυβερνήσεων για ανάθεση λειτουργιών σε συνεργαζόμενους οργανισμούς ως ποσοστό του ΑΕΠ¹

Σε σύγκριση με τα υπόλοιπα μέλη του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα βρίσκεται στις τελευταίες θέσεις σε ότι αφορά τη χρησιμοποίηση εξωτερικών υπηρεσιών ανάθεσης στο δημόσιο τομέα (8% του Α.Ε.Π.). Όπως δείχνουν τα σχετικά στοιχεία, το 60% των εξωτερικών υπηρεσιών ανάθεσης αφορά την προμήθεια υποστηρικτικών λειτουργιών για υπηρεσίες του δημόσιου τομέα.

Βέλτιστες πρακτικές στην εξωτερική ανάθεση εργασιών

Η Accenture, εξετάζοντας τις πρακτικές εξωτερικής ανάθεσης εργασιών στους δημόσιους τομείς διαφόρων κρατών, προσδιόρισε μία σειρά από βέλτιστες πρακτικές που συνδέονταν με μεγαλύτερη επιτυχία κάποιων κρατών στη διαχείριση των πρωτοβουλιών εξωτερικής ανάθεσης:

Διαμόρφωση του κατάλληλου πλαισίου συνεργασίας: Η εμπειρία δείχνει ότι η αποτελεσματική εξωτερική ανάθεση εργασιών στο δημόσιο τομέα προϋποθέτει την θεσμοθέτηση σαφούς στρατηγικής και καθαρών στόχων, τόσο για τους εμπλεκόμενους φορείς όσο και για τον εξωτερικό οργανισμό. Πριν τη διενέργεια διαγωνισμού, ένας φορέας ενδείκνυται να εξερευνεί το σύνολο των πιθανών επιλογών και να λαμβάνει υπόψη ανάλογες εμπειρίες από αντίστοιχους φορείς. Ιδανικά, ένας δημόσιος φορέας θα πρέπει να στοχεύει στη δημιουργία ενός καινούργιου επιχειρηματικού μοντέλου, το οποίο θα διασφαλίζει παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου στον φορέα και μελλοντικές χρηματοροές στον συνεργαζόμενο εξωτερικό οργανισμό.

Διενέργεια αποτελεσματικών διαπραγματεύσεων και συμβάσεων: Σύμφωνα με την πολυετή εμπειρία της Accenture, η διαχείριση μιας συμφωνίας εξωτερικής ανάθεσης εργασιών, η οποία βασίζεται αποκλειστικά στην κατά γράμμα τήρηση των όρων της αρχικής σύμβασης, οδηγεί σε υπηρεσίες χαμηλότερου επιπέδου. Τα πιο έμπειρα στελέχη των δημόσιων φορέων αξιοποιούν τη φάση των διαπραγματεύσεων πριν τη σύναψη της σύμβασης για τον καθορισμό του επιθυμητού πλαισίου συνεργασίας. Πολύ σημαντικός παράγοντας στη διαδικασία αυτή είναι η ανάληψη της ευθύνης για τις διαπραγματεύσεις από στελέχη των δημόσιων φορέων, τα όποια πρέπει όχι μόνο να διασφαλίσουν τα συμφωνημένα επίπεδα παροχής υπηρεσιών (SLAs) που θα προδιαγραφούν με σαφήνεια στο συμβόλαιο, αλλά και το σχεδιασμό του συμφωνητικού με γνώμονα την μελλοντική συνεργασία των δύο πλευρών, συμπεριλαμβάνοντας αξίες και αρχές για το γενικότερο πλαίσιο συνεργασίας.

Διαχείριση των θεμάτων του εργατικού δυναμικού: Η σωστή διαχείριση των θεμάτων ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί σήμα κατατεθέν μιας ώριμης συμφωνίας εξωτερικής ανάθεσης. Έμπειρα στελέχη του δημόσιου τομέα τονίζουν ότι σε όλη τη διαδικασία είναι απαραίτητη η στενή συνεργασία και η συνεχής επικοινωνία με εκπροσώπους των συνδικάτων των εργαζομένων, για την διασφάλιση της ομαλής συνέχειας των λειτουργιών του εκάστοτε φορέα. Επιπλέον, τονίζεται ότι η υιοθέτηση ενός συνετού ρυθμού υλοποίησης του νέου μοντέλου συμβάλει στην ελαχιστοποίηση πιθανών επιπλοκών κατά το μεταβατικό στάδιο.

Συνεχής διαχείριση των σχέσεων: Η διατήρηση των σε εξέλιξη σχέσεων απαιτεί από τα εμπλεκόμενα στελέχη πέραν από την απλή διαχείριση του συμβολαίου, υψηλές ηγετικές ικανότητες και ικανότητες διαχείρισης σχέσεων. Κατά τη διάρκεια της συνεργασίας ενδείκνυται η ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις δομές χρηματοδότησης, καθώς συνεισφέρουν στη δημιουργία ισχυρών θεμελίων για τη συνέχεια της συνεργασίας. Επιπλέον, η δημιουργία ξεκάθαρης δομής διακυβέρνησης, βοηθάει στην επίλυση των όποιων προβλημάτων ή συγκρούσεων μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών, αξιοποιώντας τα σαν ευκαιρία βελτίωσης της συνεργασίας.

Διασφάλιση της υψηλής απόδοσης: Το πρώτο συστατικό για τη διασφάλιση αποτελεσμάτων υψηλού επιπέδου είναι η συνεργασία με τον εξωτερικό οργανισμό για τη δημιουργία ενός εφικτού πλάνου που στοχεύει στην παράδοση άρτιων αποτελεσμάτων, τα οποία κατά τη διάρκεια του έργου θα παρακολουθούνται ποιοτικά και ποσοτικά, βάσει ενός σαφούς συμφωνητικού παροχής υπηρεσιών. Επιπροσθέτως, εφόσον ο φορέας θα διατηρεί τη συνολική ευθύνη για το έργο, η εποπτεία του έργου δεν πρέπει να εκχωρηθεί αποκλειστικά στον πάροχο. Σε κάθε περίπτωση συνίσταται η επιλογή δοκιμασμένων μεθοδολογιών και λύσεων υλοποίησης.

Θεσμοθέτηση της ευελιξίας και της καινοτομίας: Η εξωτερική ανάθεση εργασιών, ιδιαίτερα σε ευμετάβλητες συνθήκες, απαιτεί τη θεσμοθέτηση της ευελιξίας και της καινοτομίας ως μέρος της διαδικασίας. Τα εμπλεκόμενα στελέχη οφείλουν να εκφράζουν τις προσδοκίες τους για καινοτομία και να καθορίζουν τους δείκτες για την επίτευξη των σχετικών στόχων. Κατά τη διάρκεια του έργου η ανοιχτή επικοινωνία και η ανταλλαγή απόψεων με άλλους φορείς τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα συνεισφέρει στη δημιουργία καινοτόμων λύσεων.

Ενδεικτικό μοντέλο υλοποίησης εξωτερικής ανάθεσης εργασιών

Η επιτυχής μετάβαση σε ένα καινοτόμο μοντέλο εξωτερικής ανάθεσης εργασιών προϋποθέτει τη σωστή οριοθέτηση των σχέσεων μεταξύ του δημοσίου, των συνεργαζόμενων οργανισμών και των τελικών αποδεκτών των υπηρεσιών (πολίτες, επιχειρήσεις κλπ.) (Εικ. 6). Το δημόσιο οφείλει να διασφαλίσει ένα ελάχιστο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών από τον εκάστοτε συνεργάτη ώστε να διασφαλίζονται τα επιθυμητά επίπεδα εξυπηρέτησης του πολίτη. Για το σκοπό αυτό, μεταξύ των συνεργαζόμενων μερών ενδείκνυται να υπογράφονται Συμβόλαια Διασφάλισης Επιπέδου Ποιότητας (Service Level Agreement - SLA), που ορίζουν ρητά το είδος της συνεργασίας και το συμφωνημένο επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Πέρα από την θέσπιση Συμβολαίων Διασφάλισης Επιπέδου Ποιότητας, έναν εξίσου σημαντικό παράγοντα επιτυχίας του όλου εγχειρήματος αποτελεί η ενσωμάτωση στοιχείων μετασχηματισμού στην όλη διαδικασία της μετάβασης στο νέο αυτό μοντέλο. Πρακτικά, η μετάβαση δεν θα πρέπει να αποτελεί απλά εκχώρηση ή ανάθεση υπηρεσιών στο συνεργαζόμενο οργανισμό αλλά μια πρώτης τάξεως ευκαιρία για το μετασχηματισμό και την αναδιοργάνωση των δομών και των υποδομών. Χαρακτηριστικότερα παραδείγματα τέτοιας υλοποίησης εξωτερικής ανάθεσης εργασιών αποτελούν ο εκσυγχρονισμός των τεχνολογικών υποδομών με τη χρήση καινοτόμων και σύγχρονων λύσεων τεχνολογίας («Digital»), η χρήση της καινοτομίας για τη βελτίωση του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά και την εισαγωγή νέων, καθώς και η μετάβαση σε πιο κεντροποιημένα μοντέλα των υπηρεσιών ανάθεσης («shared services») που κατά κανόνα συνεπάγεται σημαντικές οικονομίες κλίμακας. Σε κάθε περίπτωση, ο συνδυασμός εξωτερικής ανάθεσης και μεταρρυθμίσεων μεγιστοποιεί τα οφέλη τόσο για το ίδιο το δημόσιο όσο και για την ευρύτερη οικονομία.

Τέλος, ένας ακόμη παράγοντας που δυναμικά μπορεί να καταστήσει το όλο εγχείρημα ελκυστικότερο σχετίζεται με την διευθέτηση των πιθανών πηγών χρηματοδότησης του συνεργαζόμενου οργανισμού. Για την κάλυψη των χρηματοδοτικών αναγκών του σχήματος, εκτός από την κρατική χρηματοδότηση, ένα μέρος της χρηματοδότησης θα μπορούσε να προέλθει από κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω των προγραμμάτων στήριξης. Επιπρόσθετα, η



Εικόνα 6: Νοητό μοντέλο εξωτερικής ανάθεσης δημοσίων λειτουργιών

παροχή ευελιξίας στο συνεργαζόμενο φορέα για την ανεύρεση επιπρόσθετων πηγών εσόδων από τη διεθνή ή και την εγχώρια αγορά μπορεί να συμβάλει στην μείωση του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών προς το δημόσιο λόγω οικονομίας κλίμακας.

Επίλογος

Η εξωτερική ανάθεση εργασιών αποτελεί μια μεγάλη ευκαιρία για το δημόσιο, ενώ οι όποιοι πιθανοί κίνδυνοι σχετίζονται κυρίως με κακές πρακτικές κατά την υλοποίηση. Προκειμένου να διασφαλιστεί η επιτυχής μετάβαση στο νέο μοντέλο και να αποφευχθούν λάθη του παρελθόντος το δημόσιο οφείλει, κατά πρώτον, να αξιοποιήσει το πλήθος επιτυχημένων πρακτικών του εξωτερικού και με διαφάνεια να προχωρήσει στην υλοποίηση του εγχειρήματος. Κατά δεύτερον, καθ' όλη τη διαδικασία του μετασχηματισμού το δημόσιο και δη η κεντρική διοίκηση οφείλει να είναι σε στενή συνεργασία και συνεχή επικοινωνία με τους εργαζόμενους ώστε να γίνουν και οι ίδιοι κοινωνοί του όλου εγχειρήματος και να αποφευχθούν οι συγκρούσεις του παρελθόντος. Με άλλα λόγια, είναι ιδιαίτερως σημαντικό η μετάβαση στο νέο μοντέλο να θωρακιστεί μέσω μιας καλά διαμορφωμένης στρατηγικής διαχείρισης αλλαγής.

Εν κατακλείδι, η σωστή υλοποίηση σε συνεννόηση με τους εργαζόμενους, μπορεί να διασφαλίσει την επιτυχή μετάβαση στο νέο μοντέλο συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα αποδίδοντας ιδιαίτερα σημαντικά οφέλη τόσο για τους πολίτες όσο και για την ευρύτερη οικονομία της χώρας.