

# ΓΝΩΜΗ της Ο.Κ.Ε.

«Δημόσια Διοίκηση»

*Αθήνα, 22 Δεκεμβρίου 2008*



## Διαδικασία

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος αποφάσισε να εκδώσει Γνώμη Πρωτοβουλίας με τίτλο "Δημόσια Διοίκηση", με βάση το άρθρο 4 του Νόμου 2232/1994, σύμφωνα με το οποίο "η Ο.Κ.Ε. μπορεί με δική της πρωτοβουλία να εκφράζει γνώμη και για άλλα θέματα κοινωνικοοικονομικής πολιτικής".

Για τη έκδοση της Γνώμης μετά από απόφαση της Εκτελεστικής Επιτροπής της Ο.Κ.Ε., ορίστηκε Επιτροπή Εργασίας, αποτελούμενη από τους κ.κ. **Νίκο Σκορίνη, Νίκο Αντζινά, Κώστα Παπαντωνίου, Ηλία Ηλιόπουλο και Ιωάννη Σωτηρίου**. Πρόεδρος της Επιτροπής ορίστηκε ο κ. **Κώστας Παπαντωνίου**.

Στην Επιτροπή συμμετείχαν επίσης ως εμπειρογνώμονες η κα **Λήδα Κοντογιάννη** και οι κ.κ. **Θεόδωρος Τσέκος, Νικόλαος Χλέπας και Σπύρος Κεφαλληνός**. Επιστη-

μονική στήριξη παρείχαν η επιστημονική συνεργάτις της ΟΚΕ, κα **Μαρία Ιωαννίδου** και ο επιστημονικός σύμβουλος της Ο.Κ.Ε., Δρ. **Αθανάσιος Παπαϊωάννου**, ο οποίος είχε και τον επιστημονικό συντονισμό της ομάδας. Από πλευράς Ο.Κ.Ε. στήριξη επίσης παρείχαν η κα **Δήμητρα Λαμπροπούλου**, οικονο-μολόγος και ο υποψ. Δρ. **Απόστολος Ξυράφης**.

Η Ομάδα Εργασίας ολοκλήρωσε τις εργασίες της σε έξι (6) συνεδριάσεις. Η Εκτελεστική Επιτροπή διαμόρφωσε την εισήγησή της προς την Ολομέλεια στη συνεδρίαση της 15ης Δεκεμβρίου 2008. Η Ολομέλεια της Ο.Κ.Ε., στην οποία εισηγητής ήταν ο κ. Παπαντωνίου, αφού ολοκλήρωσε τη συζήτηση για το θέμα στη συνεδρίαση της **22ας Δεκεμβρίου 2008**, διατύπωσε την υπ' αριθμ. **209 Γνώμη** της.



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

### Περίληψη

#### Κεφάλαιο Α΄

##### Τα βασικά γνωρίσματα που πρέπει να έχει η Δημόσια Διοίκηση

#### Κεφάλαιο Β΄

##### Η υφιστάμενη κατάσταση

1. Σχέση Δημόσιας Διοίκησης και πολιτικής εξουσίας
2. Η διάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης
3. Προγραμματισμός και στοχοθεσία στη Δημόσια Διοίκηση
4. Έλεγχος και αξιολόγηση της υλοποίησης του προγραμματισμού
5. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση
6. Προβλήματα πρόσβασης στις παρεχόμενες δημόσιες υπηρεσίες
7. Διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού
8. Δημοσιονομική διαχείριση και διαφάνεια
9. Νομοπαρασκευαστική διαδικασία
10. Η Δημόσια Διοίκηση και η συμμετοχή στις ευρωπαϊκές διαδικασίες

#### Κεφάλαιο Γ΄

##### Προτάσεις της Ο.Κ.Ε. για μια σύγχρονη και αποτελεσματική

##### Δημόσια Διοίκηση

1. Η εσωτερική δομή και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης
2. Για ένα ορθολογικό και αξιολογούμενο προγραμματισμό
3. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση-Πρόσβασιμότητα
4. Για την αποτελεσματικότερη στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης
5. Οικονομικά ζητήματα
6. Ειδικά θέματα
  - 6.1 Νομοπαρασκευαστική διαδικασία
  - 6.2. Για μια ουσιαστικότερη συμμετοχή στις ευρωπαϊκές διαδικασίες



## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στη Γνώμη αυτή περιγράφεται η σημερινή κατάσταση της Δημόσιας Διοίκησης και κατατίθενται οι προτάσεις της Ο.Κ.Ε. για την αναβάθμιση του τρόπου λειτουργίας της.

Στο **Κεφάλαιο Α΄** με τίτλο "**Τα βασικά γνωρίσματα που πρέπει να έχει η Δημόσια Διοίκηση**" υπογραμμίζεται ότι η Δημόσια Διοίκηση σε μια σύγχρονη δημοκρατία πρέπει να αποτελεί το κατάλληλο εργαλείο για την υλοποίηση των πολιτικών που αποφασίζει η δημοκρατικά συντεταγμένη Πολιτεία με διπλό στόχο: να βελτιώσει το βιοτικό επίπεδο των πολιτών της και να προάγει τις σχέσεις και τη συνεργασία της χώρας με τις άλλες χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς. Στον ευρύτερο αυτό στόχο μπορεί κανείς να υπαγάγει επιμέρους επιδιώξεις που αποτελούν και τα μέσα υλοποίησής του:

- 1.τον επιτελικό προγραμματισμό της Δημόσιας Διοίκησης συνοδευόμενο από μια συνοχή και συνέχεια στη λειτουργία της.
- 2.τη φιλικότητα της Δημόσιας Διοίκησης προς το διοικούμενο, τόσο τον πολίτη όσο και τις επιχειρήσεις, αλλά και προς τους εργαζόμενους σε αυτή.
- 3.την ανάγκη αποκεντρωμένης λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, προκειμένου οι αποφάσεις να ανταποκρίνονται περισσότερο στις πραγματικές ανάγκες.
- 4.τη διασφάλιση ικανοποιητικών συνθηκών στο εσωτερικό της Δημόσιας Διοίκησης, όσον αφορά θέματα εργασίας και αμοιβής, κίνητρα για ανέλιξη και περιθώρια για ανάληψη πρωτοβουλιών των εργαζομένων.
- 5.την ανάγκη οι αρμοδιότητες και οι διαδικασίες λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης να διέπονται από σαφήνεια, διαφάνεια, συνέχεια και θεσμική μνήμη.

Στο **Κεφάλαιο Β΄** με τίτλο "**Η υφιστάμενη κατάσταση**" τονίζεται η παράδοση κομματικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης σε συ-

γκεκριμένα πεδία (προσλήψεις, σχέσεις με τον πολίτη, τήρηση της νομιμότητας κ.α.).

Επίσης, στο πλαίσιο αυτό περιγράφεται η διάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης όσον αφορά τις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες, τους εποπτευόμενους φορείς και την τοπική αυτοδιοίκηση. Στη συνέχεια γίνεται λόγος για τα προβλήματα δομικού σχεδιασμού και σχεδιασμού των διοικητικών διαδικασιών στην ελληνική διοίκηση. Χαρακτηριστικό είναι ότι ο δομικός σχεδιασμός παρουσιάζει έναν πρωθύστερο χαρακτήρα: προηγείται αντί να έπεται της ανάλυσης δημόσιας πολιτικής δεδομένου πεδίου και του αντίστοιχου στρατηγικού σχεδιασμού.

Στο ίδιο κεφάλαιο αποτυπώνεται η έλλειψη επιχειρησιακού προγραμματισμού στη χώρα μας κι επιπλέον σημειώνεται ότι σύμφωνα με την υφιστάμενη νομοθεσία, ο έλεγχος και η αξιολόγηση του επιχειρησιακού προγραμματισμού είτε δεν προβλέπεται είτε παραμένει τυπικός.

Σε ό,τι αφορά την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, μέσω και της κοινοτικής ώθησης, αναπτύχθηκαν ποικίλες πρωτοβουλίες από πολλά υπουργεία στα δύο τελευταία ΚΠΣ/ΕΣΠΑ. Μάλιστα, τα σημαντικά διατιθέμενα κοινοτικά κονδύλια υποκίνησαν τις ελληνικές εταιρείες πληροφορικής να εμπλακούν σε σχετικά έργα.

Από την άλλη όμως, η όποια υφιστάμενη ηλεκτρονική πρόσβαση στις υπηρεσίες δε συνοδεύεται σήμερα από την κατάλληλη εκπαίδευση και την εμπλοκή του συνόλου του προσωπικού, τις κατάλληλες κτιριακές υποδομές, τη χωροθέτηση των υπηρεσιακών δραστηριοτήτων και ιδιαίτερα των σημείων εξυπηρέτησης του κοινού.

Επίσης, στο πλαίσιο καταγραφής της υφιστάμενης κατάστασης, περιλαμβάνονται τα ζητήματα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, της δημοσιονομικής διαχείρισης και

της αδιαφάνειας που επιδρούν αρνητικά στον τρόπο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.

Απαιτείται όμως, μια συνολική μεταρρύθμιση του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης, το οποίο θα επιτύχει να ενισχύσει αποτελεσματικά τόσο την επιτελική και διαχειριστική ικανότητα της διοίκησης όσο και κυρίως το επίπεδο διαφάνειας της κρατικής λειτουργίας.

Εντούτοις, ουσιαστική και διατηρήσιμη εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών μπορεί να συντελεστεί μόνο εφόσον υλοποιείται με συνέπεια ένα συνολικό πρόγραμμα εξορθολογισμού των σχετικών δαπανών, ανακατανομής του προσωπικού στις περιπτώσεις υπερβάσεων και αντίστοιχων ελλείψεων, καθώς και με τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης με δραστικό περιορισμό της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου.

Επιπλέον, απαιτείται να επανεξετασθεί η νομοπαρασκευαστική διαδικασία προκειμένου να είναι δυνατή η έγκαιρη εκτίμηση του αντίκτυπου που ένα μελετώμενο νομοθέτημα θα έχει στην οικονομία και την κοινωνία. Δεδομένου ότι η νομοπαρασκευαστική διαδικασία εξακολουθεί να πάσχει και οδηγεί σε αυτό που όλοι βιώνουμε: πολυνομία, μη εφαρμογή της νομοθεσίας, ασάφεια, συχνές αλλαγές της, αδρανοποίηση των διατάξεων λόγω μη έκδοσης των πολλών αναγκαίων κανονιστικών πράξεων κ.λπ.

Τέλος, ο λεγόμενος "εξευρωπαϊσμός" της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης κατά τις τελευταίες δεκαετίες έχει προχωρήσει άνισα στα επιμέρους τμήματά της. Οι εμφανείς δυσχέρειες ανταπόκρισης του διοικητικού μας μηχανισμού στις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης δεν οφείλονται τόσο στην έλλειψη στελεχών ή τεχνογνωσίας όσο στην γενικότερη ελλιπή ρυθμιστική/καθοδηγητική ικανότητα του ελληνικού κράτους.

Το **Κεφαλαίο Γ'** έχει τίτλο "**Προτάσεις για μια σύγχρονη και αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση**" και περιλαμβάνει αναλυτικά τις σχετικές προτάσεις αρθρώνοντάς τις ανά-

λογα με τη διάρθρωση του κεφαλαίου για την περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης. Οι βασικές επιδιώξεις είναι οι ακόλουθες:

1. Η απελευθέρωση της εσωτερικής δομής και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης από κομματικές και άλλου τύπου εξαρτήσεις. Ειδικότερα, προτείνονται:

- Καθιέρωση του θεσμού των επί θητεία γενικών και ειδικών γραμματέων στα Υπουργεία, οι οποίοι θα επιλέγονται ανάμεσα σε υπηρεσιακούς παράγοντες που θα διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα.

- Επιλογή προϊστάμενων οργανικών μονάδων από το επίπεδο της διεύθυνσης και άνω, με τετραετή θητεία, από σώμα με την ευρύτερη δυνατή αντιπροσωπευτικότητα με ανοικτή προκήρυξη και διαδικασία βάσει φακέλου (τυπικά προσόντα) και συνέντευξης με ειδικά κριτήρια που θα ορίσει ο νόμος.

- Ανάλογης αντιπροσωπευτικότητας συγκρότηση των λοιπών υπηρεσιακών/πειθαρχικών συμβουλίων (ως προς τα 2/3 που πρέπει κατά το Σύνταγμα να είναι δημόσιοι υπάλληλοι) και δημοσίευση των αποφάσεών τους.

- Δημιουργία διυπουργικών κλάδων στους τομείς που απαιτείται διυπουργική συνεργασία, ώστε να παρακάμπνεται τα πολιτικά προβλήματα που δημιουργούνται, όταν δύο ή περισσότερα υπουργεία καλούνται να συνεργασθούν.

Από κει και πέρα, θα πρέπει να υπάρξουν οι ακόλουθες δομές στη δομή και διάρθρωσή της Δημόσιας Διοίκησης και συγκεκριμένα: η κρατική διοίκηση, η τοπική αυτοδιοίκηση και η διάρθρωση των επιμέρους δημοσίων υπηρεσιών.

2. Ένας ορθολογικός και αξιολογούμενος επιχειρησιακός προγραμματισμός.

Προκειμένου να αναβαθμιστεί και να επεκταθεί ο θεσμός του επιχειρησιακού προγραμματισμού στη Δημόσια Διοίκηση προτείνονται τα εξής:

- σταδιακή επέκταση/υλοποίηση του θεσμού των επιχειρησιακών σχεδίων/προ-



γραμμάτων (σε τετραετή βάση) σε όλους τους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης, όπως υπουργεία, περιφέρειες, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΑΕΙ, ΤΕΙ, Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, Οργανισμοί κ.ά.)

- μεγαλύτερη εξειδίκευση και ολοκλήρωση ρυθμίσεων, προδιαγραφών και διαδικασιών στη σχετική νομοθεσία, κατά το πρότυπο των επιχειρησιακών σχεδίων των δήμων
- εισαγωγή διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης σε όλα τα επιχειρησιακά σχέδια/προγράμματα, κάτι που ήδη προβλέπεται για τον προγραμματισμό των Ο.Τ.Α.
- εφαρμογή της στοχοθεσίας βάσει δεικτών σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες, σε συνδυασμό με τα επιχειρησιακά τους σχέδια/προγράμματα.

Παράλληλα, θα πρέπει να λειτουργήσει ένα σύστημα ελέγχου και αξιολόγησης του επιχειρησιακού προγραμματισμού στη Δημόσια Διοίκηση και προς την κατεύθυνση αυτή προτείνεται:

- Η καθιέρωση θεσμών και διαδικασιών όχι μόνον εσωτερικού, αλλά και εξωτερικού ελέγχου και αξιολόγησης της υλοποίησης των επιχειρησιακών σχεδίων με υποβολή και σχετικών προτάσεων βελτίωσης.
- Η συγκρότηση διαδικασιών διαβούλευσης με φορείς της κοινωνίας των πολιτών και χρήστες υπηρεσιών όχι μόνον για την έγκριση, αλλά και για τον έλεγχο και την αξιολόγηση της υλοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων.
- Η συγκέντρωση πορισμάτων αξιολογήσε-

ων και ελέγχων της υλοποίησης επιχειρησιακών σχεδίων από κεντρικούς φορείς που θα αναλάβουν τη διατύπωση γενικών κατευθύνσεων και προδιαγραφών υλοποίησης.

3. Η προσαρμογή της διοίκησης στις τεχνολογίες της πληροφορίας και των επικοινωνιών και η αξιοποίηση των εργαλείων της ψηφιακής διοίκησης και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και η πρόσβασιμότητα των παρεχομένων υπηρεσιών.

4. Η αποτελεσματικότερη στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης με ετήσιο προγραμματισμό από ένα κεντρικό όργανο με θεσμικά κατοχυρωμένη ανεξαρτησία, ανάλογα με τις ετήσιες αποχωρήσεις και τις ανάγκες που διαμορφώνονται.

5. Η μεταρρύθμιση του τρόπου κατάρτισης, εκτέλεσης και αξιολόγησης του προϋπολογισμού, με βάση τις σύγχρονες πρακτικές λογιστικής παρακολούθησης και ταυτόχρονα η ενίσχυση της διαχειριστικής ικανότητας όσων εκ των υφισταμένων μηχανισμών της διοίκησης (ειδικές υπηρεσίες, διευθύνσεις, όργανα, αρχές, κ.λπ.) εμπλέκονται με τη σύνταξη, την εκτέλεση και τον έλεγχο της υλοποίησής του.

6. Η καθιέρωση των αρχών της καλής νομοθέτησης. Προς την κατεύθυνση αυτή, κάθε νομοθετική πρωτοβουλία θα πρέπει να συνοδεύεται από έκθεση αξιολόγησης που θα συντάσσεται από μία επιτροπή που θα είναι εκτός των δομών των υπουργείων, ώστε να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία της, αλλά και η δυνατότητά της να βλέπει σφαιρικά το εκάστοτε ζήτημα.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

### ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΓΝΩΡΙΣΜΑΤΑ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΕΧΕΙ Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

*Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή δεν είχε την ευκαιρία κατά το παρελθόν να γνωμοδοτήσει συνολικά για το ρόλο και τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας. Οι Γνώμες που έχει μέχρι σήμερα εκδώσει για σχετικά ζητήματα (κυρίως με αφορμή συγκεκριμένα Σχέδια Νόμου) αφορούσαν επιμέρους θέματα της Δημόσιας Διοίκησης<sup>1</sup>. Έχοντας επίγνωση του σημαντικού ρόλου που διαδραματίζει η Δημόσια Διοίκηση στην οικονομία μιας χώρας και στην ποιότητα της δημοκρατίας και της ζωής των πολιτών της, αποφάσισε να εκδώσει μια Γνώμη Πρωτοβουλίας που θα αφορά σφαιρικά τα ζητήματα της Δημόσιας Διοίκησης, περιγράφοντας τη σημερινή κατάσταση και καταθέτοντας τις προτάσεις της για την αναβάθμιση του τρόπου λειτουργίας της.*

*Εισαγωγικά, κρίνεται σκόπιμο να καταγραφούν τα χαρακτηριστικά εκείνα που η Ο.Κ.Ε. θεωρεί ότι πρέπει να έχει μια Δημόσια Διοίκηση, ώστε στη συνέχεια να είναι δυνατή η διαπίστωση των υστερήσεων και η διατύπωση αντίστοιχων προτάσεων. Μπορεί ορισμένα από τα χαρακτηριστικά που διατυπώνονται στη συνέχεια να θεωρηθούν αυτονόητα, πλην όμως πρέπει να τα έχει κανείς υπόψη του, γιατί δεν έχουν κατακτηθεί προς το παρόν.*

*Η Δημόσια Διοίκηση σε μια σύγχρονη δημοκρατία πρέπει να αποτελεί το κατάλληλο εργαλείο για την υλοποίηση των πολιτικών που αποφασίζει η δημοκρατικά συντεταγμένη Πολιτεία και να χαρακτηρίζεται από απο-*

*τελεσματικότητα που, εν προκειμένω, έχει διπλό περιεχόμενο: να βελτιώσει το βιοτικό επίπεδο των πολιτών της, να αναβαθμίσει την ποιότητα ζωής τους και να διασφαλίσει τα ατομικά τους δικαιώματα, να συμβάλει στη δημιουργία ευρύτερης οικονομικής ανάπτυξης και να προάγει τις σχέσεις και τη συνεργασία της χώρας με τις άλλες χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς.*

*Στον ευρύτερο αυτό στόχο μπορεί κανείς να υπαγάγει επιμέρους επιδιώξεις που αποτελούν και τα μέσα υλοποίησής του:*

*1. Βασικό γνώρισμα μιας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης είναι ο επιτελικός προγραμματισμός συνοδευόμενος από μια συνοχή και συνέχεια στη λειτουργία της. Οι διοικητικές ενέργειες πρέπει να εντάσσονται σε ένα συλλογικό προγραμματισμό που δε θα ανατρέπεται από απλές αλλαγές προσωπών, θα ακολουθούν συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα και θα πρέπει να συνοδεύονται από ενδιάμεση και τελική αξιολόγηση της υλοποίησης του προγραμματισμού.*

*Στην κατάρτιση, αλλά και την αξιολόγηση αυτού του προγραμματισμού θα πρέπει να ακολουθούνται συμμετοχικές διαδικασίες, δηλαδή να ζητείται και η συμβολή των ίδιων των στελεχών της Διοίκησης, αλλά και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών.*

*2. Η Διοίκηση οφείλει να είναι φιλική προς το διοικούμενο, τόσο τον πολίτη όσο και τις επιχειρήσεις. Ο διοικούμενος πρέπει να γνωρίζει για ποια προβλήματα μπορεί να απευ-*

<sup>1</sup> Πρόκειται για τις Γνώμες Ο.Κ.Ε. υπ' αριθμ.:

α) 81 "Ρυθμίσεις για τους εργαζόμενους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου (Σχέδιο Π.Δ., Οκτώβριος 2002)

β) 93 "Διοίκηση με στόχους, αξιολόγηση και σταδιοδρομία των δημοσίων υπαλλήλων, μετατάξεις και άλλες διατάξεις (Σχέδιο Νόμου, Ιούλιος 2003),

γ) 106 "Ρυθμίσεις για τους εργαζόμενους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα" (Σχέδιο Νόμου, Μάιος 2004),

δ) 107 "Μερική απασχόληση στο Δημόσιο, στους ΟΤΑ και στα ΝΠΔΔ" (Σχέδιο Νόμου, Ιούνιος, 2004),

ε) 111 "Περί τροποποίησης του Π.Δ. 81/2003 - Ρυθμίσεις για τους εργαζόμενους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου" (Σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος, 2004),

στ) 125 "Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου και των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα & για τους ΟΤΑ" (Σχέδιο Νόμου, Ιανουάριος 2005),

ζ) 155 "Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης" (κυβερνητική πρόταση, Ιούνιος 2006).

θυνθεί σε αυτήν και σε ποια υπηρεσία. Και πρέπει αυτή η επαφή να γίνεται με το μικρότερο δυνατό κόστος σε χρόνο και σε χρήμα, απαλλαγμένη από περιττές γραφειοκρατικές διαδικασίες.

3. Συναφές με το θέμα της φιλικότητας προς τον πολίτη είναι η ανάγκη αποκεντρωμένης λειτουργίας της διοίκησης, προκειμένου οι αποφάσεις να ανταποκρίνονται περισσότερο στις πραγματικές ανάγκες και να έχουν ρεαλιστικότερες προοπτικές υλοποίησης.

4. Η Διοίκηση πρέπει παράλληλα, να είναι και φιλική προς τους εργαζόμενους που τη στελεχώνουν. Να διασφαλίζει ικανοποιητικές συνθήκες εργασίας και αμοιβής, κίνητρα για ανέλιξη, περιθώρια για ανάληψη πρωτοβουλιών και να εμπεδώνει το αίσθημα της αντικειμενικότητας στην

υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων.

5. Οι αρμοδιότητές της και οι διαδικασίες λειτουργίας της είναι ανάγκη να διέπονται από σαφήνεια. Η νομοθεσία που καλείται να εφαρμόσει πρέπει να είναι κατανοητή από τους εφαρμοστές της (και φυσικά από τους πολίτες), να διέπεται από απλότητα, τόσο ως προς την ουσία των διατάξεών της όσο και ως προς τα διαδικαστικά ζητήματα της εφαρμογής της και κωδικοποιημένη στο μέγιστο δυνατό βαθμό.

6. Η διαφάνεια πρέπει να είναι αναπόσπαστο χαρακτηριστικό της σε ό,τι αφορά, τόσο τις ακολουθούμενες πολιτικές όσο και τις οικονομικές πτυχές της λειτουργία της.

7. Η Δημόσια Διοίκηση πρέπει να διέπεται από συνέχεια στις δράσεις της και να διαθέτει θεσμική μνήμη.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

### Η ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

#### 1. Σχέση δημόσιας διοίκησης και πολιτικής εξουσίας

Η Ελλάδα χαρακτηρίζεται ως ένα κράτος, το οποίο δημιούργησε με πολύ μεγάλη καθυστέρηση μια "επαγγελματική" Δημόσια Διοίκηση. Πράγματι, το ελληνικό κράτος, ενώ υπήρξε το πρώτο ανεξάρτητο εθνικό κράτος που δημιουργήθηκε στη βαλκανική χερσόνησο, απέκτησε γρήγορα σύγχρονους πολιτειακούς θεσμούς και ανέπτυξε ισχυρή κοινοβουλευτική παράδοση ήδη από τον 19ο αιώνα, δεν διέθετε μόνιμο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα με ισχυρές υπηρεσιακές παραδόσεις. Η "λαφυραγώγηση" των θέσεων και αξιωμάτων στη Δημόσια Διοίκηση από το εκάστοτε κυβερνών κόμμα, τερματίστηκε συνταγματικά κατά το 1911. Ο θεσμός της μόνιμότητας όμως στην πράξη άρχισε να σταθεροποιείται μόλις μετά τον υπαλληλικό κώδικα του 1951 και μάλιστα επιλεκτικά και προσωρινά, ενώ εφαρμόστηκε με συνέπεια μόλις στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία.

Υπάρχει συνεπώς, και εν μέρει συνεχίζεται, μια ισχυρότατη παράδοση κομματικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, που σε συνδυασμό με προσωπικά, τοπικιστικά και συντεχνιακά δίκτυα καθυποτάσσει τον υπηρεσιακό μηχανισμό, ματαιώνοντας στην πράξη τη θεμελιώδη αρχή της αμεροληψίας με γνώμονα το γενικό δημόσιο συμφέρον.

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, ορισμένοι νέοι θεσμοί, όπως το ΑΣΕΠ, ο Συνήγορος του Πολίτη, άλλες ανεξάρτητες αρχές, ειδικά σώματα και υπηρεσίες ελέγχων κ.ά. περιόρισαν, εν μέρει, την κομματική ή άλλου είδους πελατειακή επιρροή στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης σε συγκεκριμένα πεδία (προσλήψεις, σχέσεις με τον πολίτη, τήρηση της νομιμότητας κ.ά.). Ωστόσο, κριτήρια που δεν έχουν να κάνουν με την αξιοκρατία και την αντικειμενικότητα εξακολουθούν να χαρακτηρίζουν τη στελέχωση,

αλλά και τη διαδικασία εσωτερικών ελέγχων εντός της Δημόσιας Διοίκησης. Η κυριαρχία της πολιτικής επί της διοίκησης δημιουργεί πολυδιάστατους φαύλους κύκλους, αφού η πολιτική ηγεσία αντιμετωπίζει με δυσπιστία τον υπηρεσιακό μηχανισμό, ο οποίος με τη σειρά του αναπτύσσει τεχνικές και ελιγμούς επιβίωσης και επιρροής, με αποτέλεσμα να συγκροτείται ένα πλαίσιο αδιαφάνειας, αμοιβαίας δυσπιστίας και υπονόμησης.

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται από ασυνέχεια και απουσία θεσμικής μνήμης που συνδέονται με τις συχνές αλλαγές όχι μόνον των πολιτικών προσώπων, αλλά και της υπηρεσιακής ή μετακλητής ηγεσίας (γενικοί γραμματείς, επί συμβάσει σύμβουλοι κ.ά.) διοικητικής ηγεσίας που ακολουθεί, εν πολλοίς, τον πολιτικό τους κύκλο. Επιπλέον, η απουσία ευρυθμίας και λειτουργικών ισορροπιών στις σχέσεις πολιτικής και διοικητικών στελεχών, προκαλεί σημαντικές απώλειες γνώσης και πληροφόρησης, αφού οι εκ των πραγμάτων προσωρινοί πολιτικοί προϊστάμενοι αδυνατούν ή δεν θέλουν να αξιοποιήσουν την υπηρεσιακή γνώση.

#### 2. Η διάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης

##### 2.1 Η κρατική διοίκηση: κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες, εποπτευόμενοι φορείς

Η διάρθρωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης διακρίνεται από πολυπλοκότητα και κατακερματισμό. Ήδη στο επίπεδο της κυβέρνησης, αναπτύσσεται μεγάλος αριθμός υπουργείων, τα οποία με τη σειρά τους περιλαμβάνουν πολλές θέσεις υφυπουργών, γενικών και ειδικών γραμματέων. Έτσι, διευρύνεται και επιτείνεται ο πολιτικός έλεγχος στην δημόσια διοίκηση, ενώ από την άλλη πλευρά διατηρείται το φαινόμενο να "υπουργοποιείται" ή "υφυπουργοποιείται" περίπου

το ένα τρίτο της κοινοβουλευτικής ομάδας του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος με σοβαρές συνέπειες και στρεβλώσεις στην λειτουργία τόσο της εκτελεστικής όσο και της νομοθετικής εξουσίας, αλλά και του κοινοβουλευτισμού γενικότερα. Το φαινόμενο αυτό, παράλληλα, καθιστά εξαιρετικά δυσχερές το έργο του διυπουργικού συντονισμού, παρά την ενίσχυση των υπηρεσιακών και γενικότερων υποστηρικτικών δομών του πρωθυπουργού.

Τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα (υπουργικό συμβούλιο, κυβερνητική επιτροπή, ΚΥΣΕΑ, διάφορες επιτροπές κ.ά.) αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσχέρειες εν όψει της απουσίας παραδόσεων διακλαδικής συνέργειας, της δομικής πολυπλοκότητας, αλλά και των απαιτήσεων σε χρόνο και συχνότητα συνεδριάσεων. Η εσωτερική πολυπλοκότητα και ο υδροκεφαλισμός των υπουργικών δομών αναπαράγεται και στο επίπεδο των υπηρεσιακών θέσεων ευθύνης, με τη δημιουργία υπερβολικά μεγάλου αριθμού γενικών διευθύνσεων, διευθύνσεων και διαφόρων αυτοτελών οργανικών μονάδων.

Ο οργανωτικός κατακερματισμός επεκτείνεται ακόμη περισσότερο με την ίδρυση και λειτουργία μεγάλου αριθμού κρατικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ, καθ' ύλη αυτοδιοίκηση με δικά της συμβούλια και διευθυντικά όργανα), σημαντικό μέρος των οποίων εποπτεύεται από τα ίδια τα Υπουργεία. Σε αυτά θα πρέπει να προστεθούν και πολλά κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) με διοικητική ή κοινωφελή (όχι επιχειρηματική) αποστολή. Τέλος, παρατηρείται και συνωστισμός προσωπικού στις κεντρικές υπηρεσίες, αφού περίπου το 50% των μόνιμων υπαλλήλων του κράτους υπηρετεί σε αυτές (χωρίς να υπολογίζονται στρατιωτικοί, σώματα ασφαλείας, λιμενικοί, εκπαιδευτικοί, δικαστικοί, κληρικοί και ιατροί)<sup>2</sup>, ενώ παρόμοια είναι η εικόνα στα κρατικά νομικά πρόσωπα (στα ΝΠΔΔ, λ.χ., το 30% του προσωπικού απασχολείται στις κεν-

τρικές τους υπηρεσίες). Έτσι, καθίσταται ανάγλυφη η επέκταση των κρατικών υπηρεσιών σε μεγάλο εύρος μη επιτελικών καθηκόντων, που είναι καρπός ενός ακραίου συγκεντρωτισμού.

Πέραν αυτών, παρατηρείται και το φαινόμενο των συνεχών και ανανεούμενων αποσπάσεων από τη μία υπηρεσία στην άλλη, αποσπάσεις που συνήθως δεν καλύπτουν αντικειμενικές ανάγκες, αλλά υπηρετούν άλλες σκοπιμότητες και οι οποίες δεν επιτρέπουν ένα σωστό προγραμματισμό των αναγκών και των δυνατοτήτων της κάθε υπηρεσίας.

Κατακερματισμός παρατηρείται και ως προς την περιφερειακή οργάνωση του κράτους. Έτσι, ενώ κατά το 1997 οι 13 Γενικές Περιφέρειες ανασυγκροτήθηκαν και αναβαθμίστηκαν ως βασική μονάδα οργάνωσης της περιφερειακής κρατικής διοίκησης, έχουν αναπτυχθεί ισχυρότατες τάσεις πολυδιάσπασης της περιφερειακής οργάνωσης, με την δημιουργία Ειδικών Περιφερειών και περιφερειακών υπηρεσιών από σημαντικά Υπουργεία και κλάδους (λ.χ. Εκπαίδευση, Υγεία-Πρόνοια, Περιβάλλον κ.ά.). Σε αυτές θα πρέπει να προστεθούν και αρκετοί ειδικευμένοι φορείς με αποκεντρωμένη δομή (λ.χ. ο ΕΦΕΤ), καθώς και οι περιφερειακές υπηρεσίες ορισμένων υπουργείων που κατά το παρελθόν δεν είχαν ενταχθεί ή είχαν εξέλθει από την ενιαία περιφερειακή συγκρότηση του κράτους (λ.χ. Εφορίες Αρχαιοτήτων, Οικονομικές και Δημοσιονομικές υπηρεσίες κ.ά.).

## 2.2 Η τοπική αυτοδιοίκηση

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα οργανώνεται σε δύο βαθμίδες, από τις οποίες την υψηλότερη συγκροτούν οι 50 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (47 "απλές" και 3 "Ενιαίες" που υποδιαιρούνται σε 7 αυτοτελή "Νομαρχιακά Διαμερίσματα"). Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις χαρακτηρίζονται από μεγάλες διακυμάνσεις μεγεθών (οι μικρότερες έχουν λιγότερους από 30.000 κατοίκους και

<sup>2</sup> Βλ. αναλυτικά Υπουργείο Εσωτερικών, Δελτίο Στατιστικών Στοιχείων ετήσιας απογραφής δημόσιου τομέα, Αθήνα 2007.

οι μεγαλύτερες ξεπερνούν το εκατομμύριο), ενώ αντιμετώπισαν σοβαρά προβλήματα αμφισβήτησης αρμοδιοτήτων και χρηματοδότησης.

Ο πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται σήμερα από 1034 δήμους και κοινότητες που υποδιαιρούνται, στις περισσότερες περιπτώσεις, σε "δημοτικά" (στις μεγάλες πόλεις) ή "τοπικά" (στους "καποδιστριακούς" ΟΤΑ) διαμερίσματα χωρίς αξιόλογους πόρους και αρμοδιότητες. Ακόμη και σήμερα, μετά τις συνενώσεις της δεκαετίας του '90 (που εξαίρεσαν τις μητροπολιτικές περιοχές Αττικής και Θεσσαλονίκης), η μεγάλη πλειονότητα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (περίπου 700 μονάδες) υπολείπεται του ορίου των 10.000 κατοίκων, ενώ παρουσιάζει μεγάλες ελλείψεις ως προς την υπηρεσιακή στελέχωση. Από την άλλη πλευρά, αξίζει να σημειωθεί ιδιαίτερα το γεγονός ότι η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση διαθέτει μεγάλο αριθμό θυγατρικών φορέων και ειδικότερα περί τα 1500 περίπου ΝΠΔΔ (κυρίως ΚΑΠΗ και παιδικούς σταθμούς), καθώς και αντίστοιχο αριθμό δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων (που αναμένεται να μειωθούν σημαντικά βάσει των διατάξεων του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων).

Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση έχει αναβαθμιστεί σημαντικά κατά τις τελευταίες δεκαετίες, με την ανάληψη πολλών νέων αρμοδιοτήτων (κυρίως αδειοδοτικών και κοινωνικών) και την αξιοποίηση ευρωπαϊκών πόρων και προγραμμάτων. Ωστόσο, σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, η συμμετοχή της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στις δημόσιες δαπάνες και τις διοικητικές ευθύνες παραμένει σε πολύ χαμηλό ποσοστό (με 3% του ΑΕΠ, οι δαπάνες της είναι οι χαμηλότερες στην Ε.Ε., μαζί με την Πορτογαλία). Αρκετά προβληματική είναι και η στελέχωσή της, αφού παρουσιάζει ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό συμβασιούχων κάθε είδους και χαμηλό ποσοστό υπαλλήλων με πανεπιστημιακή εκπαίδευση. Όλα αυτά, σε συνδυασμό με τοπικιστικού ή πολιτικού χαρακτήρα σκοπι-

μότητες οδηγεί σε αρνητικά φαινόμενα που συχνά στηλιτεύονται σε εκθέσεις ελεγκτικών μηχανισμών. Αρνητικά επίσης επιδρά α) το ότι δεν ελέγχουν οι ίδιοι τις χρηματοδοτικές τους εισροές που παρουσιάζουν απρόβλεπτες διακυμάνσεις και β) οι εξαιρετικά περιορισμένες φορολογικές ευθύνες, αφού οι αιρετοί διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα για το οποίο δεν λογοδοτούν εκλογικά στις τοπικές τους κοινωνίες, οι οποίες με τη σειρά τους δεν είναι σε θέση να διακρίνουν πηγές, δυνατότητες και κόστος χρηματοδότησης των δημοτικών τους υπηρεσιών.

### **2.3 Το θεσμικό πλαίσιο για την οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών**

Το θεσμικό πλαίσιο για τη δημιουργία των ειδικότερων οργανωτικών δομών της ελληνικής διοίκησης είναι ισχύον και ατελές. Περιορίζεται κατ' ουσία σε ένα μόνο άρθρο ενός προ δεκαετίας θεσπισθέντος νόμου (άρθρο 20 του ν. 2503/1999). Σύμφωνα με αυτό η εσωτερική οργανωτική διάρθρωση, των Υπουργείων και των Ν.Π.Δ.Δ. καθορίζεται με τους Οργανισμούς τους. Οι Οργανισμοί καταρτίζονται με Π.Δ. (Προεδρικά Διατάγματα), που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού.

Με τους Οργανισμούς καθορίζονται:

- Η αποστολή του φορέα,
- Η διάρθρωση των υπηρεσιών του σε οργανικές μονάδες (Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Τμήματα Αυτοτελή ή μη και Αυτοτελή Γραφεία).
- Ο τίτλος, η έδρα και η κατανομή των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργανικών μονάδων
- Οι κλάδοι και οι ειδικότητες προσωπικού και η κατανομή των οργανικών θέσεων στους κλάδους και στις ειδικότητες αυτές, καθώς και τα τυπικά προσόντα διορισμού ή πρόσληψης στις θέσεις αυτές.
- Η περιγραφή προσόντων και καθηκόντων

της κάθε θέσης ευθύνης

- Οι κλάδοι ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ, των οποίων οι υπάλληλοι κρίνονται για την κατάληψη θέσεων προϊσταμένων.
- Με τους οργανισμούς επιτρέπεται η μεταφορά οργανικών θέσεων από υφιστάμενους κλάδους σε άλλους υπάρχοντες ή νέους κλάδους της ίδιας ή άλλης κατηγορίας, η κατάργηση κενών οργανικών θέσεων, η κατάταξη των υπηρετούντων υπαλλήλων σε συγχωνευόμενους ή συνιστώμενους νέους κλάδους της οικείας κατηγορίας<sup>3</sup>. Αντίθετα, με τους οργανισμούς δεν επιτρέπεται η σύσταση νέων οργανικών θέσεων.

#### **2.4 Προβλήματα δομικού σχεδιασμού στην ελληνική διοίκηση**

Στην ελληνική διοίκηση παρατηρούνται χρόνια προβλήματα στον σχεδιασμό των δομών.

Κατ' αρχήν, ο δομικός σχεδιασμός παρουσιάζει έναν πρωθύστερο χαρακτήρα: προηγείται αντί να έπεται της ανάλυσης δημόσιας πολιτικής δεδομένου πεδίου και του αντίστοιχου στρατηγικού σχεδιασμού. Η αντιμετώπιση οποιουδήποτε δημόσιου προβλήματος επιχειρείται με όρους κατάργησης ή δημιουργίας οργάνων και ανακατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ διοικητικών επιπέδων, χωρίς να έχει προηγηθεί ένας συστηματικός στρατηγικός σχεδιασμός των επιθυμητών αποτελεσμάτων και των αναγκών γι' αυτό επιχειρησιακών και διαδικαστικών παρεμβάσεων.

Το γεγονός αυτό προκαλεί εν συνεχεία αδυναμία ολοκληρωμένου προσδιορισμού της αποστολής του φορέα και των υπο-μονάδων του, κάτι που έχει σημαντικές επιπτώσεις στη συγκρότηση και λειτουργία των υπηρεσιών.

Η έμφαση δίδεται στη διαδικαστική και όχι στην παραγωγική διάσταση του οργανω-

τικού ρόλου, με αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνεται ολοκληρωμένος προσδιορισμός της αποστολής τέτοιος που θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως οδηγός δράσης και βάση αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του φορέα.

Ο οργανωτικός σχεδιασμός επιχειρείται χωρίς χρήση ειδικής μεθοδολογίας και χωρίς συνυπολογισμό του επιτελούμενου έργου και των αναγκών γι' αυτό λειτουργιών. Η συγκρότηση των οργανικών μονάδων δεν προκύπτει από συστηματική ανάλυση και ομαδοποίηση των ενεργειών βάση συγκεκριμένων λειτουργικών κριτηρίων και εκτίμησης του φόρτου εργασίας, οδηγώντας έτσι σε ασαφή κατανομή, επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων, διασπορά ομοειδών αντικειμένων μεταξύ διαφορετικών δομών, πλασματικά αντικείμενα, ανισοκατανομή προσωπικού και δυσχέρειες οριζόντιου συντονισμού, εσωτερική πολυδιάσπαση των υπηρεσιών με υπερ-κατάτμηση των μονάδων.

Τέλος η οργανωτική έμφαση δίδεται στις περισσότερες περιπτώσεις στο επίπεδο του Τμήματος, του οποίου οι αρμοδιότητες περιγράφονται αναλυτικά, ενώ οι υπερκείμενες μονάδες (Διευθύνσεις, Γενικές Διευθύνσεις) γίνονται αντιληπτές ως απλό άθροισμα των συστατικών τους υπο-μονάδων, δηλαδή σε τελική ανάλυση των Τμημάτων. Η δε περιγραφή των θέσεων εργασίας αγνοείται παντελώς στην ελληνική διοίκηση.

#### **2.5 Προβλήματα σχεδιασμού των διοικητικών διαδικασιών στην ελληνική διοίκηση**

Η παραγωγή των διαδικασιών δεν γίνεται με συστηματικό τρόπο στην ελληνική διοίκηση. Η διαμόρφωσή τους είναι αδόμητη και η επίδραση της συγκυρίας και άλλων μη ορθολογικών παραγόντων είναι καθοριστικές. Δεν υπάρχει εξειδικευμένος κεντρικός μηχανισμός σχεδιασμού των διαδικασιών ούτε μηχανισμός παροχής τεχνογνωσίας για τον

<sup>3</sup> Σημειώνεται ότι η αναδιάταξη κλάδων δεν μπορεί να οδηγήσει στην απόλυση ή τον υποβιβασμό υπαλλήλων. Όσοι υπάλληλοι πλεονάζουν καταλαμβάνουν αυτοδίκαια προσωποπαγείς (προσωρινές οργανικές) θέσεις στον οικείο κλάδο που καταργούνται με την έξοδο από την υπηρεσία των υπαλλήλων που τις κατέχουν.

σχεδιασμό. Οι διαδικασίες παράγονται τελείως εμπειρικά, συνήθως από το μεσαίο στελεχιακό δυναμικό χωρίς τη συνδρομή ειδικών. Δεν προβλέπονται όργανα αρμόδια για τον έλεγχο ποιότητας των διαδικασιών ούτε σύστημα περιοδικής αξιολόγησης και βελτίωσής τους. Η τυποποίηση τους είναι ανεπαρκής και οι διαδικαστικές διακυμάνσεις -συνηθέστατες μεταξύ ομοειδών υπηρεσιών- παράγουν αυξημένη διοικητική αβεβαιότητα που συνιστά ένα εκ των δραστηκών συστατικών της κακοδιοίκησης.

Οι πολιτικοί προϊστάμενοι που θα μπορούσαν να επιβάλουν την εισαγωγή σχεδιαστικών αλλαγών, συνήθως δεν αποδίδουν τη δέουσα βαρύτητα σε πάγια δομο-λειτουργικά στοιχεία με βάθος χρόνου λόγω του περιορισμένου πολιτικού ορίζοντα που βλέπουν να έχουν στη συγκεκριμένη υπηρεσία. Προσπάθειες τυποποίησης και ανασχεδιασμού των διαδικασιών έχουν υπάρξει ήδη από την δεκαετία του '80 παραμένοντας ωστόσο πιλοτικές, περιθωριακές και ανορθόδοξες. Η κατάσταση παραμένει συνεπώς στην ουσία της αμετάβλητη και η διασφάλιση τυποποίησης και της απλούστευσης των κρίσιμων διαδικασιών εξακολουθεί να συνιστά ζητούμενο.

Συνοψίζοντας, μπορεί να ειπωθεί ότι η απουσία κατάλληλης οργανωσιακής δομής και επαρκών διαδικασιών μειώνει την αποτελεσματικότητα και μακροχρόνια υποσκάπτει το κύρος και την κοινωνική λειτουργία των δημόσιων φορέων.

### **3. Προγραμματισμός και στοχοθεσία στη Δημόσια Διοίκηση**

Ο Επιχειρησιακός Προγραμματισμός στη χώρα μας δεν έχει ακόμη θεσμοθετηθεί και υλοποιηθεί στην έκταση που είναι γνωστή σε άλλες χώρες. Πράγματι, μέχρι πρόσφατα ο προγραμματισμός της δημόσιας διοίκησης περιοριζόταν σε αναπτυξιακό προγραμματισμό που επικεντρώνονταν στη διαχείριση πό-

ρων και την πραγματοποίηση δράσεων, όπως έργων, παροχής υπηρεσιών κλπ. Παλαιότερα, βασικό πλαίσιο λειτουργίας αυτού του προγραμματισμού ήταν το ετήσιο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, το οποίο αργότερα συμπληρώθηκε και συνδυάστηκε με τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης. Στο επίπεδο των επιμέρους Υπουργείων και άλλων φορέων της δημόσιας διοίκησης δεν είχε καθιερωθεί ούτε υλοποιηθεί κάποια διαδικασία επιχειρησιακού σχεδιασμού, με την εξαίρεση του προϋπολογισμού, ο οποίος όμως έθετε επιχειρησιακούς στόχους απλά και μόνο με παραδοσιακό τρόπο και μόνον ως προς την οικονομική διαχείριση.

Με το ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α 44) "Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις", καθιερώθηκε, ιδίως με το άρθρο 3, μια διαδικασία καθορισμού των στόχων της δράσης της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή ένα είδος επιχειρησιακού προγραμματισμού. Ειδικότερα προβλεπόταν, ότι "με απόφασή του ο Υπουργός ή το όργανο διοίκησης κάθε φορέα γνωστοποιεί και κατανέμει στις οικείες υπηρεσίες τους στρατηγικούς στόχους για το επόμενο έτος", ενώ στη συνέχεια οι προϊστάμενοι θα καθόριζαν τους ειδικότερους στόχους σε κατώτερα επίπεδα, μέχρι ακόμη και τον κάθε υπάλληλο με καθορισμό "ατομικών στόχων". Σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο οι στόχοι επρόκειτο να καθορίζονται και να αποτυπώνονται σε συγκεκριμένο πρόγραμμα δράσης. Κάθε στόχος επρόκειτο να αναλύεται σε συγκεκριμένες ενέργειες, που η υλοποίησή τους είναι χρονικά προσδιορισμένη. Αυτού του τύπου ο επιχειρησιακός προγραμματισμός με βάση συγκεκριμένη στοχοθεσία δεν εφαρμόστηκε τελικά μέχρι σήμερα.

Αργότερα, ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), με την εισαγωγή του θεσμού των *επιχειρησιακών προγραμμάτων* επιχείρησε την *υποχρεωτική καθιέρωση τακτικών διαδικασιών αυτο-αξιολόγησης και ολοκληρωμένου προγραμματισμού* σε ορι-



σμένους δήμους στη χώρα μας<sup>4</sup>. Έτσι, ενώ μέχρι πρόσφατα ο προγραμματισμός περιορίζονταν σε επιμέρους τομείς και συχνά είχε τυπικό χαρακτήρα (λ.χ. μέσω του αναπτυξιακού προγραμματισμού, του τεχνικού προγράμματος, του προϋπολογισμού), με το νέο θεσμικό πλαίσιο παρέχεται η δυνατότητα ενός συνολικού, διατομεακού και πολυδιάστατου σχεδιασμού. Οι σχετικές όμως προβλέψεις στην πράξη δεν έχουν υλοποιηθεί σε σημαντικό βαθμό, καθώς ελλείπουν σημαντικές προϋποθέσεις, όπως η συστηματική καταγραφή και αξιολόγηση της υπάρχουσας κατάστασης ως προς το δήμο, τις δημοτικές πολιτικές και την ίδια την οργανωτική λειτουργία των δημοτικών μηχανισμών. Αυτό καθιστά αναγκαία την πλήρη και συστηματοποιημένη συγκέντρωση ενός μεγάλου όγκου πληροφοριών και στοιχείων που αφορούν το δήμο και σήμερα, εάν υπάρχουν, είναι πάντως διάχυτα και ασυστηματοποίητα.

Αξίζει τέλος, να σημειωθεί ότι με τον πρόσφατο νόμο 3697/2008 "για την ενίσχυση της διαφάνειας του κρατικού προϋπολογισμού, τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών κλπ." προβλέπεται η υποχρέωση των "φορέων γενικής κυβέρνησης" στους οποίους ο νομοθέτης συμπεριλαμβάνει και τους οργανισμούς ασφάλισης και πρόνοιας, καθώς και τις δημοσίες μονάδες υγείας, να καταρτίζουν επιχειρησιακά σχέδια τριετούς διάρκειας. Τα εν λόγω επιχειρησιακά σχέδια περιλαμβάνουν στόχους και δραστηριότητες για κάθε διαχειριστική περίοδο και συνολικά για όλη τη διάρκειά τους, αλλά και στόχους για δείκτες απόδοσης και αποτελεσματικότητας.

Ειδικότερα, σε κάθε επιχειρησιακό σχέδιο:

- Παρατίθενται οι συγκεκριμένες ενέργειες που προορίζονται για την επίτευξη των

στόχων και οι προϋποθέσεις και παραδοχές επίτευξης των στόχων αυτών

- Οι στόχοι που επιδιώκονται για καθένα από τα έτη διάρκειάς του εκφράζονται σε ποσά και ποσοστά
- Αναφέρονται οι ετήσιοι χρηματοοικονομικοί, ποιοτικοί και ποσοτικοί δείκτες
- Περιγράφονται οι εσωτερικές διαδικασίες παρακολούθησης της πορείας υλοποίησης των παραπάνω στόχων.

#### 4. Έλεγχος και αξιολόγηση της υλοποίησης του προγραμματισμού

Σύμφωνα με την υφιστάμενη νομοθεσία, ο έλεγχος και η αξιολόγηση της υλοποίησης του επιχειρησιακού προγραμματισμού είτε δεν προβλέπεται είτε παραμένει τυπικός. Ειδικότερα, ως προς τον προϋπολογισμό (που αποτελεί οιονεί επιχειρησιακό προγραμματισμό παλαιού τύπου) και την εκτέλεσή του προβλέπεται σειρά νομικών-τυπικών ελέγχων από δημόσιες υπηρεσίες και το ελεγκτικό συνέδριο (το τελευταίο ως προς το σκέλος των δαπανών). Όπως μάλιστα έχει ήδη επισημανθεί σε παλαιότερη Γνώμη της ΟΚΕ<sup>5</sup>, η εκτέλεση του ετήσιου προϋπολογισμού συχνά δυσχεραίνεται από το συγκεκριμένο σύστημα ελέγχων και εγκρίσεων από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το οποίο πάσχει από συμφόρηση και αδυνατεί να ανταποκριθεί ουσιαστικά και έγκαιρα στα ελεγκτικά του καθήκοντα.

Ως προς τα επιχειρησιακά σχέδια των δήμων, ο έλεγχος υλοποίησης περιορίζεται σε έλεγχο πρόβλεψης πιστώσεων των δράσεων για τις οποίες δίδεται χρηματοδότηση στο επιχειρησιακό σχέδιο του δήμου, χωρίς όμως να είναι σαφές κατά πόσο σε περίπτωση μη εκπλήρωσης αυτής της προϋπόθεσης

<sup>4</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 204 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), υποχρέωση εκπόνησης επιχειρησιακών προγραμμάτων έχουν οι Δήμοι με πληθυσμό άνω των δέκα χιλιάδων (10.000) κατοίκων και Δήμοι πρωτευουσών νομών, καθώς και οι Δήμοι που προέρχονται από εθελούσια συνένωση. Επιπλέον είναι δυνατόν να προστεθούν και άλλοι Δήμοι που καλύπτουν τις προϋποθέσεις, οι οποίες καθορίζονται με απόφαση του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. και μετά από γνώμη της Κ.Ε.Δ Κ.Ε.

<sup>5</sup> Γνώμη Ο.Κ.Ε. υπ' αριθμ. 157 "Για την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (Έκθεση του άρθρου 18 του ν. 3304/2005 για το έτος 2005, Ιούλιος 2006).

η σχετική δαπάνη θα είναι παράνομη και πώς αυτό θα κρίνεται πρακτικά. Κατά τα άλλα, ο νόμος προβλέπει ετήσια παρακολούθηση και αξιολόγηση της υλοποίησης του δημοτικού επιχειρησιακού, η οποία όμως θα γίνεται εσωτερικά, με κίνδυνο εκφυλισμού της σε τυπική διαδικασία.

Εξάλλου, ως προς την παρακολούθηση της υλοποίησης των στόχων που τίθενται από τις υπηρεσίες, στο πλαίσιο της "διοίκησης με στόχους" (ν. 3230/2004), το άρθρο 4 του νόμου προβλέπει ότι "σε τακτά χρονικά διαστήματα, που δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερα του τριμήνου, ελέγχεται από τους προϊστάμενους των οργανικών μονάδων η πορεία υλοποίησης των στόχων". Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 6 του ίδιου νόμου, συνιστώνται στους φορείς "μονάδες ποιότητας και αποδοτικότητας" που θα είναι αρμόδιες για τη μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, την εκτίμηση των αποτελεσμάτων και τη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας των υπηρεσιών. Ωστόσο, όπως ήδη επισημάνθηκε, ο εν λόγω νόμος δεν έχει εφαρμοστεί.

Τέλος, ως προς τα επιχειρησιακά σχέδια των "φορέων γενικής κυβέρνησης", ο σχετικός πρόσφατος νόμος, προβλέπει απλά την υποβολή οικονομικών στοιχείων σε μια διυπουργική επιτροπή που τα ελέγχει και όχι κάποια διαδικασία και κριτήρια ελέγχου και αξιολόγησης της υλοποίησης ολόκληρου του επιχειρησιακού σχεδίου.

## 5. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Η έμμεση πίεση προς την ελληνική διοίκηση να αναπτύξει δράσεις στα πλαίσια της ενωσιακής πολιτικής για την ηλεκτρονική Ευρώπη οδήγησε στην ανάπτυξη ποικίλων πρωτοβουλιών από πολλά υπουργεία, στα δύο τελευταία ΚΠΣ/ΕΣΠΑ. Παράλληλα τα σημαντικά κονδύλια που διατίθενται για την εφαρμογή των σχετικών δράσεων υποκίνησαν τις ελληνικές εταιρείες πληροφορικής να εμπλακούν σε σχετικά έργα.

Οι πρωτοβουλίες αυτές, τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα εμφανίζουν χαρακτηριστικά που υπαγορεύονται από την γενικότερη ελληνική διοικητική και παραγωγική κουλτούρα:

- ανεπαρκή χρήση μεσο-μακροπρόθεσμου σχεδιασμού και ευκαιριακότητα των στοχεύσεων και των ενεργειών,
- περιορισμένο οριζόντιο συντονισμό με αποτέλεσμα περιορισμένες συνέργειες, επικαλύψεις δράσεων και απώλεια πόρων,
- σύγχυση μεταξύ ενδιάμεσων εκροών και τελικών επιθυμητών επιπτώσεων, με αποτέλεσμα την απώλεια του ουσιαστικού τελικού αποτελέσματος και την υποκατάστασή του από τα ενδιάμεσα παραδοτέα,
- έλλειψη ενδιάμεσης παρακολούθησης και ελέγχων.

Τα δομικά και λειτουργικά αυτά χαρακτηριστικά συνδυάζονται με άλλα προβλήματα που αφορούν όσους καλούνται να συνεργασθούν στα πλαίσια των προγραμμάτων και έργων ηλεκτρονικής διοίκησης και διακυβέρνησης:

- Τα στελέχη του δημοσίου που απαιτείται να συμπράξουν ουσιαστικά στον σχεδιασμό, την παρακολούθηση, τη βελτίωση, την αξιολόγηση και χρήση των παραδοτέων τους, σε πολλές περιπτώσεις δεν είναι κατάλληλα εξοπλισμένα για το σκοπό αυτόν.
- Τα ζητήματα της αξιοποίησης των νέων ΤΠΕ γίνονται αντιληπτά ως αποκλειστικότητα των τεχνικών υπαλλήλων, ενώ οι διοικητικοί, οικονομικοί και λοιποί εξειδικευμένοι υπάλληλοι δεν εμπλέκονται όσο θα έπρεπε στον σχεδιασμό.
- Η ανάλυση των εργασιακών διαδικασιών γίνεται αποκλειστικά από πληροφορικούς, δηλαδή από μη ειδικούς στο περιεχόμενο της εργασίας που αγνοούν τη σκοπιμότητα των ενεργειών, τις δυσχέρειες και τα επιθυμητά αποτελέσματά τους.
- Οι παραγωγοί και εισαγωγείς υποδομών και λογισμικού ΤΠΕ στην Ελλάδα, δίνουν

έμφαση στην επιτάχυνση και μεγιστοποίηση του οικονομικού οφέλους μέσω της αποφυγής κοστοβόρων διαδικασιών ανάλυσης και ανάπτυξης των εφαρμογών, με αποτέλεσμα την ελάχιστη δυνατή παραμετροποίηση και ελαχιστοποίηση των εξωτερικευμένων λύσεων.

Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι η δημιουργία πληροφοριακών συστημάτων, τα οποία δεν ανταποκρίνονται πλήρως στις πραγματικές ανάγκες των υπηρεσιών, δεν υποστηρίζουν διαδικασίες που καλούνται να διεκπεραιώσουν και δεν διασφαλίζουν τις επιθυμητές εκροές (outputs) και επιπτώσεις (outcomes). Τα συστήματα αυτά έχουν πάρα πολλές πιθανότητες να υπο-αξιοποιηθούν, να αδρανοποιηθούν ή ακόμα και να μην ενεργοποιηθούν καθόλου.

## 6. Προβλήματα πρόσβασης στις παρεχόμενες δημόσιες υπηρεσίες

Η όποια υφιστάμενη ηλεκτρονική πρόσβαση στις υπηρεσίες δε συνοδεύεται σήμερα από τις κατάλληλες κτιριακές υποδομές, τη χωροθέτηση των υπηρεσιακών δραστηριοτήτων και ιδιαίτερα των σημείων εξυπηρέτησης του κοινού, καθώς και τους όρους ενημέρωσης, προσανατολισμού, αναμονής και φυσικής μετακίνησης των συναλλασσομένων.

Οι συνθήκες σ' αυτό το επίπεδο, παρ' όλες τις σημειακές βελτιώσεις της τελευταίας δεκαετίας στο κτιριολογικό κατά βάση σκέλος, επιδέχονται σημαντική αναβάθμιση. Η αρχική πληροφόρηση και ο προσανατολισμός των συναλλασσομένων στις περισσότερες υπηρεσίες βρίσκονται σε εμβρυακό στάδιο:

- Ανεκπαίδευτο σε θέματα επικοινωνίας, πληροφόρησης και συμπεριφοράς προς το κοινό, προσωπικό θυρωρείων συγκρο-

τεί το σημείο πρώτης επαφής του κοινού με την υπηρεσία

- Μη συστηματικά σχεδιασμένη, πρόχειρα και ανομοιόμορφα εκτελεσμένη και συχνά μη κατανοητή από το ευρύ κοινό σήμανση επιχειρεί ανεπιτυχώς να προσανατολίσει το κοινό εντός των κτιρίων (π.χ. σε ΔΟΥ το γραφείο φόρου μεταβίβασης ακινήτων, χωροθετείται σε τμήμα που σημαίνεται "Κεφάλαιο" και σε γκισέ που σημαίνεται "Φ.Μ.Α")
- Μη γενικευμένη χρήση συστημάτων διαχείρισης συναλλασσομένων (ραντεβού, ηλεκτρονικό σύστημα προτεραιότητας)
- Ανεπαρκείς σε επιφάνεια και ποιότητα χώροι αναμονής
- Μη συντήρηση των συστημάτων προσανατολισμού και διαχείρισης που εγκαθίστανται (ηλεκτρονικά συστήματα που δεν λειτουργούν, χειρόγραφες "πινακίδες" κλπ)

## 7. Διαχείριση ανθρωπίνου δυναμικού

Βασικός παράγοντας για την εύρυθμη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού είναι ο ανθρωπίνος. Ωστόσο η διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού στην ελληνική διοίκηση δεν ακολουθεί τις αρχές της διοικητικής επιστήμης και τις πρακτικές της ορθολογικής διοίκησης. Στα θέματα των προσλήψεων παρά την προσπάθεια τυποποίησης και κεντρικού ελέγχου των διαδικασιών επιλογής προσωπικού δια της θέσπισης του ΑΣΕΠ με τον νόμο 2190/1994 αναπτύσσονται διαρκώς νέοι δί-αυλοι παράκαμψης των αντικειμενικών αυτών διαδικασιών. Το προσωπικό αυτό προσλαμβάνεται κατά κανόνα με προσωπική επιλογή, σε διαφορετική θέση, αλλά ασκεί καθήκοντα άλλης θέσης συνήθως παγίων αναγκών, συγκροτεί σταδιακά γενιές συμβασιούχων, η μονιμοποίηση των οποίων οδηγεί

σε νέο κύμα "προσωρινών" προσλήψεων. Μία άλλη πλημμυρής ελεγχόμενη είσοδος στη δημόσια υπηρεσία αποτελεί η πλήρωση ποσοστού των εκάστοτε προκηρυσσόμενων θέσεων από άτομα με ειδικές ανάγκες, εξαιρεση οπωσδήποτε θεμιτή και σκόπιμη, αλλά υλοποιούμενη μέσω ΟΑΕΔ και χωρίς έλεγχο από το ΑΣΕΠ. Άλλωστε ο έλεγχος του ΑΣΕΠ βαίνει γενικότερα διαρκώς συρρικνούμενος, καθώς όλο και περισσότεροι φορείς διασφαλίζουν νομοθετικά εξαιρέσεις. Τέλος το ΑΣΕΠ εξακολουθεί να ελέγχει αποκλειστικά και μόνο την τυπική νομιμότητα της εν γένει διαδικασίας χωρίς να διαθέτει ούτε την αρμοδιότητα ούτε την τεχνογνωσία ελέγχου της σκοπιμότητας των προσλήψεων μέσω της διερεύνησης και τεκμηρίωσης των αναγκών των φορέων σε προσωπικό με δόκιμες επιστημονικές μεθόδους.

Αντίστοιχες πρακτικές ακολουθούνται και στα θέματα των προαγωγών και της πλήρωσης των θέσεων προϊσταμένων. Κυριαρχεί ευρύτερα η αντίληψη της ανάγκης πολιτικού ελέγχου, όχι μόνο των θέσεων εκείνων που εμπλέκονται στον στρατηγικό σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών, όπως θα ήταν το θεμιτό και το σκόπιμο, αλλά των κάθε είδους θέσεων ευθύνης ακόμη και σε καθαρά εκτελεστικού χαρακτήρα και ήσσονος βαρύτητας μονάδες. Η προτεραιότητα αυτή οδηγεί στην παράκαμψη στην πράξη των αντικειμενικών μεθόδων επιλογής μέσω π.χ. του ελεύθερου συνυπολογισμού και όχι της δεσμευτικά σταθμισμένης μοριοδότησης των κριτηρίων, της χρήσης της προσωπικής αξιολόγησης των υποψηφίων χωρίς επιστημονικά δόκιμη μεθοδολογία, την κατα διακριτική ευχέρεια τοποθέτηση των προακτέων σε θέσεις ευθύνης χωρίς αξιοποίηση των μεθόδων της περιγραφής και αξιολόγησης των θέσεων και των "σχεδίων σταδιοδρομίας" κλπ. Η γενικευμένη πολιτικοποίηση των θέσεων ευθύνης και η προκύπτουσα ανάγκη διασφάλισης θέσεων προϊσταμένων και για πρόσωπα τα οποία υπό αντικειμενικές συνθήκες δεν θα μπορούσαν να τις διεκδικήσουν, οδηγεί συχνά στον πολλαπλασιασμό

των θέσεων αυτών, ο οποίος συνεπιφέρει και τον πολλαπλασιασμό των αντίστοιχων οργανικών μονάδων. Θεσπίζονται με τον τρόπο αυτόν οργανικές μονάδες χωρίς επιστημονικό σχεδιασμό, χωρίς εφαρμογή λειτουργικών κριτηρίων τμηματοποίησης, χωρίς εκτίμηση του φόρτου εργασίας, οδηγώντας έτσι σε επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, πλασματικά αντικείμενα, ακατάλληλη κατανομή του προσωπικού και ανεπαρκή συντονισμό.

Τέλος, η μη αξιοποίηση των μεθόδων αξιολόγησης των θέσεων και η μη σύνδεση των αποδοχών με αντικειμενικά και πάλι κριτήρια, όπως ο βαθμός κινδύνου και ευθύνης των καθηκόντων, η πολυπλοκότητα των ενεργειών, ο φόρτος εργασίας, η ένταση της απαιτούμενης προσπάθειας κλπ, αλλά και η απουσία ενιαίων διυπηρεσιακών κριτηρίων προσδιορισμού των αποδοχών που αποτυπώνεται ως διαρκής ανατροπή στην πράξη του ενιαίου μισθολογίου, παράγουν μια μισθολογική ανισορροπία. Η ενίσχυση των αποδοχών τους πραγματοποιείται συνήθως δια της επιδοματικής οδού, μέθοδο που δεν εγγυάται τη μισθολογική δικαιοσύνη και διαφάνεια.

Συνολικά, μπορεί κανείς να πει ότι οι άνθρωποι που στελεχώνουν την ελληνική Δημόσια Διοίκηση,

- δε νιώθουν εργασιακή ικανοποίηση,
- δεν μπορούν να αναπτύξουν πρωτοβουλία,
- νιώθουν και είναι απόμακτρα από τα κέντρα των αποφάσεων,
- δεν τους παρέχονται ολοκληρωμένα και με ουσιαστική συνέχεια προγράμματα συνεχούς κατάρτισης
- δεν αξιολογούνται ουσιαστικά ή όταν αξιολογούνται, αυτό γίνεται χωρίς εγγυήσεις αντικειμενικότητας
- σε ορισμένες υπηρεσίες ή ειδικότητες πλεονάζουν και σε άλλες δεν επαρκούν για να φέρουν σε πέρας το έργο που τους ανατίθεται.

Τα ζητήματα αυτά, και άλλα των οποίων η εξαντλητική απαρίθμηση δεν είναι δυνατή στο πλαίσιο της παρούσας Γνώμης, επιδρούν αρνητικά στον τρόπο λειτουργίας της Διοίκησης.

## 8. Δημοσιονομική διαχείριση και διαφάνεια

Καμία προσπάθεια εκσυγχρονισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δεν μπορεί να εννοηθεί αποκομμένη από τον παράλληλο ή προϋποτιθέμενο, ριζικό μετασχηματισμό του ευρύτερου δημοσιονομικού συστήματος. Δηλαδή του τρόπου με τον οποίο το κράτος προχωρά στον προγραμματισμό, τη διαχείριση και την υλοποίηση των λειτουργιών του.

Δεν παραγνωρίζονται τα βήματα που έχουν γίνει σε μια προσπάθεια εκσυγχρονισμού της δημοσιονομικής διαχείρισης της διοίκησης, όπως η συνταγματική αναθεώρηση που μετέβαλε τον τρόπο συζήτησης και ψήφισης του Προϋπολογισμού ή οι σχετικές διατάξεις του Ν. 3697/2008 "Ενίσχυση της διαφάνειας του κρατικού προϋπολογισμού, έλεγχος των δημοσίων δαπανών, μέτρα φορολογικής δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις" που εντάσσονται σε αυτό το πλαίσιο και αποτελούν ένα ακόμη βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση.

Απαιτείται όμως, μια συνολική μεταρρύθμιση του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης, το οποίο θα επιτύχει να ενισχύσει αποτελεσματικά, τόσο την επιτελική και διαχειριστική ικανότητα της διοίκησης όσο και κυρίως το επίπεδο διαφάνειας της κρατικής λειτουργίας.

Εντούτοις ουσιαστική και διατηρήσιμη εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών μπορεί να συντελεστεί μόνο εφόσον υλοποιείται με συνέπεια ένα συνολικό πρόγραμμα α) μείωσης του απολύτου κόστους των κρατικών δαπανών, β) αύξησης της αποδοτικότητας των δημοσίων δαπανών και γ) διεύρυνσης της φορολογικής βάσης με δραστικό περιορισμό της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου. Δηλαδή ένα συνολικό πρόγραμμα δημοσιονομικής διαχείρισης, το οποίο να αποτυπώνεται με σαφήνεια στον κρατικό προϋπολογισμό και να εφαρμόζεται με συνέπεια από τη διοίκηση.

## 9. Νομοπαρασκευαστική διαδικασία

Στη χώρα μας, η Δημόσια Διοίκηση διαδραματίζει ένα ολοένα και μεγαλύτερο ρόλο στη θέσπιση νόμων για λόγους που είτε συντρέχουν και σε άλλες χώρες είτε αποδίδονται σε ιδιαιτερότητες του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Η αυξανόμενη εξειδίκευση του αντικειμένου των νόμων, η ταχύτητα με την οποία αυτοί παράγονται, ο έλεγχος των κοινοβουλευτικών διαδικασιών από κυβερνήσεις που διαθέτουν αυτοδύναμη πλειοψηφία στη Βουλή και μια σειρά άλλοι παράγοντες που δεν είναι του παρόντος να αναλυθούν, οδηγούν στον περιορισμό του ρόλου της Βουλής επί του περιεχομένου των νόμων και στην αύξηση της σημασίας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Αυτή η διαδικασία αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της Δημόσιας Διοίκησης, αφού και όταν η σύνταξη νόμων ανατίθεται σε τρίτους παράγοντες (τεχνοκράτες εκτός δημόσιας διοίκησης, ακαδημαϊκούς, πολιτικά πρόσωπα), η τροφοδότηση των αντίστοιχων επιτροπών με στοιχεία και η υποστήριξη της λειτουργίας τους αποτελεί κρίσιμο κομμάτι της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Το ζήτημα της βελτίωσης της νομοθετικής διαδικασίας δεν είναι καινούριο ούτε αφορά μόνο τη χώρα μας. Ο ΟΟΣΑ έχει εδώ και πολλά χρόνια τονίσει την ανάγκη που υπάρχει σε όλες τις χώρες μέλη του να επανεξετασθεί η νομοπαρασκευαστική διαδικασία προκειμένου να είναι δυνατή η έγκαιρη εκτίμηση του αντίκτυπου ("impact assessment") που ένα μελετώμενο νομοθέτημα θα έχει στην οικονομία και την κοινωνία.

Αλλά και στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει συναφώς επισημάνει το 2002 ότι το ρυθμιστικό πλαίσιο της Ε.Ε. θα πρέπει να απλουστευθεί και να βελτιωθεί<sup>6</sup>, ενώ πιο πρόσφατα, το 2005, ανακοίνωσε την πρότασή της για την υιοθέτηση μιας κοινοτικής μεθοδολογίας

<sup>6</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής, Σχέδιο δράσης "Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος", COM/2002/0278.

εκτίμησης του διοικητικού κόστους που δημιουργείται από τα διάφορα νομοθετήματα<sup>7</sup>.

Στη χώρα μας, έχουν γίνει αρκετές προσπάθειες στο παρελθόν<sup>8</sup> χωρίς όμως να έχουν παράγει ορατά αποτελέσματα.

Η εγκύκλιος όμως αυτή δε φαίνεται να έχει τηρηθεί ή, σε κάθε περίπτωση, τα αποτελέσματα της όποιας αξιολόγησης δε γίνονται κτήμα δημόσιου διαλόγου<sup>9</sup>.

Έτσι, η νομοπαρασκευαστική διαδικασία εξακολουθεί να πάσχει και οδηγεί σε αυτό που όλοι βιώνουμε: πολυνομία, μη εφαρμογή της νομοθεσίας, ασάφεια ως προς την ερμηνεία της, συχνές αλλαγές της ακόμη και σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα μετά την ψήφιση ενός νόμου, αδρανοποίηση των διατάξεων λόγω μη έκδοσης των πολλών αναγκαίων κανονιστικών πράξεων κ.λπ. Η κατάσταση αυτή επιδρά αρνητικά σε κάθε πτυχή της οικονομικής και κοινωνικής ζωής του τόπου, αφού δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου, ευνοεί την παρανομία εκ μέρους κάποιων πολιτών, αλλά και την αυθαιρεσία εκ μέρους των οργάνων της διοίκησης, αποτρέπει επενδύσεις και αποδυναμώνει τα αποτελέσματα των μέτρων κοινωνικής πολιτικής που νομοθετούνται.

## 10. Η Δημόσια Διοίκηση και η συμμετοχή στις Ευρωπαϊκές Διαδικασίες

Αποτελεί κοινό τόπο το γεγονός, ότι ο λεγόμενος "εξευρωπαϊσμός" της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά τις τελευταίες δεκαετίες έχει προχωρήσει άνισα στα επιμέρους τμήματά της. Οι εμφανείς δυσχέρειες ανταπόκρισης του διοικητικού μας μηχανισμού

στις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης (συμμετοχή στις διαδικασίες παραγωγής ευρωπαϊκών πολιτικών και ρυθμίσεων, εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με την ευρωπαϊκή, υλοποίηση ευρωπαϊκών πολιτικών και εφαρμογή ευρωπαϊκών ρυθμίσεων-κανόνων, προγραμματισμός κ.ά.) δεν οφείλονται τόσο στην έλλειψη στελεχών ή τεχνογνωσίας όσο στην γενικότερη ελλιπή ρυθμιστική/καθοδηγητική ικανότητα του ελληνικού κράτους

Αυτή είναι ιδιαίτερα αισθητή ως προς τη διαμόρφωση και το συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής της χώρας μας, καθώς και ιδίως ως προς την εκπροσώπησή της στα κοινοτικά όργανα. Οι αποφάσεις στην ΕΕ δεν είναι προϊόν κάποιας συνεδρίασης ενός Συμβουλίου, αλλά η κατάληξη μιας μακρόχρονης διαπραγμάτευσης μεταξύ πολλών παραγόντων, όπου το κύριο βάρος πέφτει στα διοικητικά στελέχη που τροφοδοτούν την καθημερινή λειτουργία του συστήματος. Η ελλιπής εκπροσώπηση συνεπάγεται το να περιορίζεται η χώρα μας σε εκ των υστέρων ευκαιριακές αντιδράσεις σε πρωτοβουλίες άλλων, τις οποίες ούτως ή άλλως δυσκολεύεται να ανατρέψει και εν όψει του μικρού οικονομικού-πολιτικού της βάρους στην Ένωση.

Η ανταπόκριση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στις απαιτήσεις των ευρωπαϊκών πολιτικών εμφανίζεται καθυστερημένη, αποσπασματική και βραχυπρόθεσμη. Η κινητοποίηση του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού είναι, βέβαια, περισσότερο έντονη, όταν πρόκειται για την κατάρτιση και υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων και πλαισίων, όπως ιδίως των ΚΠΣ παλαιότερα και, σήμερα, του ΕΣΠΑ, όπου αναγκάζεται να κατα-

<sup>7</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με μια κοινή μεθοδολογία της Ε.Ε. για την εκτίμηση του διοικητικού κόστους που δημιουργεί η νομοθεσία, COM (2005) 518 τελικό. Η ανακοίνωση αυτή εκδόθηκε σε συνέχεια σχετικής εντολής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 22-23 Μαρτίου 2005.

<sup>8</sup> Βλ. ενδεικτικά, τη δημιουργία ειδικής προς τούτο νομοπαρασκευαστικής επιτροπής υπό την προεδρία του κ. Βροντάκη που λειτούργησε το 2002-2003 αλλά τα πορίσματά της δεν υλοποιήθηκαν.

Πιο πρόσφατο παράδειγμα είναι η με αριθμό πρωτ. Υ190/18.7.2006 εγκύκλιος του Πρωθυπουργού προς τους Υπουργούς (επισυνάπτεται ως Παράρτημα) στην οποία περιγράφεται η διαδικασία "καλής νομοθέτησης" που θα πρέπει να τηρείται σε κάθε υπουργείο.

<sup>9</sup> Βλ. και εισήγηση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου προς την Κυβερνητική Επιτροπή, που δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών.

φεύγει σε συγκεντρωτικές δομές και διαδικασίες σε συνδυασμό με τη δημιουργία ειδικευμένων φορέων, οργάνων και υπηρεσιών με κυρίαρχο το ρόλο του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Με την αυστηροποίηση διαδικασιών και προδιαγραφών, καθώς και το συγκεντρωτισμό δομών και αποφάσεων που αφορούν τον αναπτυξιακό προγραμματισμό και την υλοποίησή του, η χώρα μας επιχειρεί να υπερβεί τα προβλήματα που αναδείχθηκαν μέσα από την εμπειρία των

παλαιότερων ΚΠΣ, όταν ο πολυεπίπεδος και πολυδιάστατος κατακερματισμός των πολιτικο-διοικητικών δομών και, εν τέλει, της κοινωνίας της χώρας, οδήγησε σε υπερβολικά μεγάλο αριθμό έργων και δράσεων, μικρού - κατά κανόνα - μεγέθους και αποδοτικότητας, δηλαδή εν τέλει και σε κατακερματισμό των αναπτυξιακών επιλογών, του προγραμματισμού και της υλοποίησής του, καθώς και σε αντίστοιχες "σπατάλες κλίμακας".

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

### ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε. ΓΙΑ ΜΙΑ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή θεωρεί ότι η παραπάνω περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης, δεν προδιαγράφει αρνητικά το μέλλον της Δημόσιας Διοίκησης. Αντίθετα, δείγματα όπως η λειτουργία της κατά την προετοιμασία και την τέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων, αλλά και η διαχείριση του τεράστιου έργου που συνεπάγονται γι' αυτήν και τα στελέχη της τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς, δείχνουν τις δυνατότητες που υπάρχουν και που, εάν αξιοποιηθούν συστηματικά, μπορούν να καταστήσουν τη Δημόσια Διοίκηση ικανή να ανταποκριθεί στις προσδοκίες της κοινωνίας, όπως αυτές περιγράφηκαν στο πρώτο κεφάλαιο της Γνώμης αυτής.

Σε μια προσπάθεια συμβολής στο δημόσιο διάλογο που πρέπει να γίνει γύρω από τον κοινό στόχο μιας αποτελεσματικότερης Δημόσιας Διοίκησης, η Ο.Κ.Ε. διατυπώνει τις ακόλουθες προτάσεις, αρθρώνοντάς τις, προς διευκόλυνση του αναγνώστη, ανάλογα με τη διάρθρωση του κεφαλαίου για την περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης.

#### 1. Η εσωτερική δομή και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης

Αφετηριακή προϋπόθεση για να δομηθεί και να λειτουργήσει αποτελεσματικά η Δημόσια Διοίκηση είναι να απελευθερωθεί από κομματικές και άλλου τύπου εξαρτήσεις και προς την κατεύθυνση αυτή προτείνονται τα εξής:

- Καθιέρωση του θεσμού των επί θητεία γενικών και ειδικών γραμματέων στα Υπουργεία, οι οποίοι θα επιλέγονται ανάμεσα σε υπηρεσιακούς παράγοντες που θα διαθέ-

τουν τα απαραίτητα προσόντα.

- Επιλογή προϊστάμενων οργανικών μονάδων από το επίπεδο της διεύθυνσης και άνω, με τετραετή θητεία, από σώμα με την ευρύτερη δυνατή αντιπροσωπευτικότητα, με ανοικτή προκήρυξη και διαδικασία βάσει φακέλου (τυπικών προσόντων) και συνέντευξης με ειδικά κριτήρια που θα ορίσει ο νόμος. Τα μη αιρετά μέλη θα πρέπει να είναι είτε τα αρχαιότερα είτε να επιλέγονται με κλήρωση μεταξύ ατόμων που θα έχουν τα σχετικά τυπικά προσόντα για να μετέχουν στη σύνθεση.
- Ανάλογης αντιπροσωπευτικότητας συγκρότηση των λοιπών υπηρεσιακών/ πειθαρχικών συμβουλίων (ως προς τα 2/3 που πρέπει κατά το Σύνταγμα να είναι δημόσιοι υπάλληλοι). Δημοσίευση των αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων (χωρίς φυσικά αναγραφή του ονόματος του παραπεμφθέντος υπαλλήλου) στην αντίστοιχη ιστοσελίδα της δημόσιας υπηρεσίας.
- Δημιουργία διυπουργικών κλάδων στους τομείς που απαιτείται διυπουργική συνεργασία, ώστε να παρακάμπονται τα πολιτικά προβλήματα που δημιουργούνται όταν δύο ή περισσότερα υπουργεία καλούνται να συνεργασθούν.

Από κει και πέρα, θα πρέπει να υπάρξουν οι ακόλουθες δομές στη δομή και διάρθρωσή της Δ.Δ. (Δημόσιας Διοίκησης) και συγκεκριμένα:

#### 2.1 Η κρατική διοίκηση

Είναι προφανές ότι η προγραμματιζόμενη διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει να συμπεριλάβει μέτρα ολοκλήρωσης και απλοποίησης των οργανωτικών δομών της κρατι-



κής διοίκησης, ώστε με την δραστική εξοικονόμηση πόρων, χρόνου, διαδικασιών και αναγκών συντονισμού να αυξηθεί τόσο η αποδοτικότητα όσο και η αποτελεσματικότητά της. Ειδικά ως προς τις Περιφέρειες, θα πρέπει να μειωθεί ο αριθμός τους, να ισορροπήσουν -κατά το δυνατό- τα μεγέθη τους και να ενταχθούν σε αυτές όσο το δυνατόν περισσότερες από τις διάσπαρτες σήμερα, περιφερειακές δομές του κράτους και των νομικών του προσώπων.

## 2.2 Η τοπική αυτοδιοίκηση

Το ζήτημα του εκσυγχρονισμού της διάρθρωσης των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, αποτελεί ένα εξαιρετικά σημαντικό θέμα για το οποίο η Ο.Κ.Ε. επιφυλάσσεται να τοποθετηθεί μελλοντικά με άλλη, ειδική για το θέμα, Γνώμη. Στο σημείο όμως αυτό πρέπει να τονισθεί ότι η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης γενικότερα θα καταστεί πιο αποτελεσματική με την περαιτέρω συνένωση πρωτοβάθμιων όσο και των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, υπό την προϋπόθεση ότι αυτή θα συνοδευτεί με τη μεταφορά ανάλογων πόρων και θα γίνει με ενιαία κριτήρια αποτελεσματικότητας. Η συνένωση επίσης θα διευκολύνει την αποσυγκέντρωση πολλών ευθυνών, την άσκηση νέων αρμοδιοτήτων "κοντά στον πολίτη" και την αποσυμφόρηση του κράτους που αποτελούν κεντρικά ζητούμενα της διοικητικής μεταρρύθμισης στη χώρα μας.

## 2.3 Η διάρθρωση των επιμέρους δημοσίων υπηρεσιών

Βασικό αξίωμα του οργανωτικού ανασχεδιασμού είναι η αρχή "Ό,τι λειτουργεί επαρκώς δεν μεταβάλλεται". Συνεπεία της εν λόγω αρχής:

**α.** Η τεκμηρίωση της κατεύθυνσης και της έκτασης των επιχειρούμενων οργανωτικών αλλαγών βάσει συστηματικής μελέτης και ανάλυσης των υφιστάμενων δυσλειτουργιών συνιστά μεθοδολογικό προαπαιτούμενο κάθε ανασχεδιαστικής διαδικασίας

**β.** Επιβάλλεται οι επιχειρούμενες αλλαγές να ανταποκρίνονται με ακρίβεια στα διαγνωσθέντα προβλήματα.

Κατά τον ανασχεδιασμό της αναδιάρθρωσης θα πρέπει να αποφεύγεται να συρράπτονται και να συμπαρατίθενται ατάκτως διαφορετικές λογικές και διαφορετικές στοχεύσεις, διότι το πεδίο εφαρμογής (εν προκειμένω το εκάστοτε υπουργείο ή νομικό πρόσωπο) αποτελεί ενιαίο σύστημα και ελλοχεύει ο κίνδυνος, αν οι δρομολογούμενες αλλαγές δεν είναι συνεκτικές μεταξύ τους, να αλληλοεξουδετερώνονται ή να προκαλούν παρενέργειες σε άλλα σημεία του συστήματος.

Τέλος, ο εντοπισμός και η ανάλυση των δυσλειτουργικών πεδίων και η επεξεργασία λύσεων απαιτεί την ουσιαστική συμμετοχή όλων των συνεμπλεκόμενων στην άσκηση των λειτουργιών αυτών, συλλογικών υποκειμένων: εργαζομένων, συναλλασσόμενων, συνεργαζόμενων υπηρεσιών, προμηθευτών κλπ.

Προς την κατεύθυνση αυτή, προτείνονται:

**α.** ο οργανωτικός σχεδιασμός να ξεκινά από το σαφή και αναλυτικό προσδιορισμό της κοινωνικής αποστολής και του αναπτυξιακού οράματος του δημόσιου φορέα

**β.** προηγουμένως να γίνεται μία πρώτη επεξεργασία σε στρατηγικό επίπεδο της ακολουθητέας πολιτικής και ο προσδιορισμός του ρόλου που θα κληθεί να παίξει στα πλαίσιά της ο υπό συγκρότηση ή αναδιοργάνωση φορέας, με έμφαση στα μεσο-μακροπρόθεσμα αποτελέσματα που αναμένεται να διασφαλίσει.

**γ.** το περιεχόμενο των διαδικασιών να επικαθορίζεται από τα επιθυμητά χαρακτηριστικά της παρεχόμενης υπηρεσίας, τα οποία θα πρέπει να εναρμονίζονται με τις ανάγκες και τα χαρακτηριστικά των υποομάδων στόχων προς τις οποίες απευθύνεται η συγκεκριμένη υπηρεσία.

Για να εφαρμοσθούν οι ανωτέρω αρχές διαδικαστικού σχεδιασμού στην ελληνική

διοίκηση, θα απαιτηθεί κατ' αρχήν ένας Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, ο οποίος θα ενσωματώνει κανόνες σχεδιασμού διαδικασιών, καθώς και τις ελάχιστες ποιοτικές προδιαγραφές που θα πρέπει να τηρούνται κατά τον σχεδιασμό, ενώ παράλληλα θα προβλέπει και ένα μηχανισμό εμπέδωσης των κανόνων αυτών.

**δ.** Η εκτίμηση των αναγκαίων θέσεων εργασίας ανά ιεραρχικό επίπεδο και ειδικότητα, πρέπει να ακολουθεί τα εξής βήματα:

1. Με βάση την αποστολή και το όραμα του οργανισμού προσδιορίζονται σε προγενέστερο στάδιο (προγραμματισμός) οι επιθυμητές επιπτώσεις (outcomes) και εκροές (outputs) από την δράση του οργανισμού.
2. Καθορίζονται οι βασικές διαδικασίες που οδηγούν στις επιθυμητές εκροές.
3. Μέσα από αυτές εντοπίζονται οι αναγκαίες δεξιότητες, οι οποίες ενοποιούνται σε γενικές κατηγορίες δραστηριοτήτων.
4. Σχεδιάζονται οι ροές εργασίας (δραστηριότητες, ενέργειες) για κάθε εκροή.
5. Εκτιμώνται και αθροίζονται οι μέσοι αναγκαίοι χρόνοι των βημάτων κάθε ροής για την παραγωγή μιας μονάδας αποτελέσματος που εμπίπτουν σε κάθε κατηγορία δραστηριοτήτων.
6. Πολλαπλασιάζονται οι μέσοι αναγκαίοι χρόνοι ανά μονάδα αποτελέσματος με τον εκτιμώμενο όγκο εκροών σε ετήσια βάση.
7. Ο συνολικά αναγκαίος εργασιακός χρόνος ανά κατηγορία δραστηριοτήτων που προέκυψε, έτσι διαιρείται με το νόμιμο ωράριο και προκύπτουν οι αναγκαίες θέσεις εργασίας ανά ειδικότητα στο επίπεδο εφαρμογής (δηλαδή την παραγωγική βάση της οργάνωσης).
8. Οι θέσεις αυτές θα πρέπει να υποδιαιρούνται σε οργανωτικές υπο-μονάδες με κριτήριο τον αριθμό υφισταμένων που δύναται και πρέπει να εποπτεύσει ένας προϊστάμενος. Βασικοί παράμετροι που καθορίζουν τον αριθμό αυτό είναι η πολυπλο-

κότητα του εργασιακού αντικειμένου, η βαρύτητα των εκροών και επιπτώσεων από τη δραστηριότητα της οργάνωσης, ο βαθμός σταθερότητας του περιβάλλοντος της οργάνωσης και τυποποίησης των διαδικασιών, η έκταση συγκέντρωσης ή αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων και της ενδο-οργανωτικής εξουσίας, η ποιότητα της επικοινωνίας μέσα στη μονάδα και το επίπεδο εμπειρίας και εκπαίδευσης του προσωπικού

## **2. Για ένα ορθολογικό και αξιολογούμενο προγραμματισμό**

Προκειμένου να αναβαθμιστεί και επεκταθεί ο θεσμός του επιχειρησιακού προγραμματισμού στη Δημόσια Διοίκηση προτείνονται τα εξής:

- Η σταδιακή επέκταση/υλοποίηση του θεσμού των επιχειρησιακών σχεδίων/προγραμμάτων (σε τετραετή βάση) σε όλους τους φορείς της δημόσιας διοίκησης, όπως υπουργεία, Περιφέρειες, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΑΕΙ, ΤΕΙ, Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, Οργανισμοί κ.ά.)
- Η μεγαλύτερη εξειδίκευση και ολοκλήρωση ρυθμίσεων, προδιαγραφών και διαδικασιών στη σχετική νομοθεσία, κατά το πρότυπο των επιχειρησιακών σχεδίων των δήμων.
- Εισαγωγή διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης σε όλα τα επιχειρησιακά σχέδια/προγράμματα, κάτι που ήδη προβλέπεται για τον προγραμματισμό των Ο.Τ.Α. Σύμφωνα και με τη διεθνή εμπειρία, αυτού του είδους οι διαδικασίες μπορούν να συμβάλουν αποφασιστικά στη συλλογή κρίσιμων πληροφοριών ως προς τα προβλήματα, τις προτεραιότητες, τις τάσεις και τις προσδοκίες που χαρακτηρίζουν την τοπική κοινωνία, ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα, αλλά και η αποτελεσματικότητα των δημοτικών δημόσιων πολιτικών, να αυξηθεί σημαντικά η αποδοχή των όποιων δημοτικών αποφάσεων και να αυξηθεί η διαφάνεια.

- Η εφαρμογή της στοχοθεσίας βάσει δεικτών σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες σε συνδυασμό με τα επιχειρησιακά τους σχέδια/προγράμματα.

Παράλληλα, θα πρέπει να λειτουργήσει ένα σύστημα ελέγχου και αξιολόγησης του επιχειρησιακού προγραμματισμού στη Δ.Δ. και προς την κατεύθυνση αυτή προτείνεται:

- Η καθιέρωση θεσμών και διαδικασιών όχι μόνον εσωτερικού, αλλά και εξωτερικού ελέγχου και αξιολόγησης της υλοποίησης των επιχειρησιακών σχεδίων με υποβολή και σχετικών προτάσεων βελτίωσης
- Η συγκρότηση διαδικασιών διαβούλευσης με φορείς της κοινωνίας των πολιτών και χρήστες υπηρεσιών, όχι μόνον για την έγκριση, αλλά και για τον έλεγχο και την αξιολόγηση της υλοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων
- Η συγκέντρωση πορισμάτων αξιολογήσεων και ελέγχων της υλοποίησης επιχειρησιακών σχεδίων από κεντρικούς φορείς που θα αναλάβουν τη διατύπωση γενικών κατευθύνσεων και προδιαγραφών υλοποίησης

Στο πλαίσιο αυτό είναι αναγκαία ή δημιουργία σταθερών θεσμών πολυεπίπεδης συνεργασίας των εμπλεκόμενων φορέων τόσο στις επιτελικές όσο και στις εκτελεστικές λειτουργίες, ώστε να αποφευχθούν συνθήκες ανισοκατανομής του πολιτικού και οικονομικού κόστους. Στο μεν επίπεδο του επιτελικού κεντρικού κράτους (υπουργεία):

- θα παράγονται τα μακροπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα στρατηγικά σχέδια,
- θα τίθενται προδιαγραφές τελικών αποτελεσμάτων, καθώς και ενδιαμέσων και τελικών παραδοτέων
- θα τίθενται ποσοτικοποιημένοι στόχοι και θα επιλέγονται οι κατάλληλοι δείκτες μέτρησης
- θα γίνονται οι τελικές αξιολογήσεις των δημοσίων πολιτικών.

Στο επίπεδο φορέων υλοποίησης (ΝΠΔΔ & ΝΠΙΔ, ΟΤΑ κλπ):

- ο κεντρικός σχεδιασμός θα προσαρμόζεται στις τοπικές ή τομεακές ιδιαίτερες συνθήκες
- θα υλοποιούνται οι συνολικές κατευθύνσεις και πολιτικές και θα πραγματοποιούνται οι μετρήσεις απόδοσης.

Σε κάθε φάση θα πρέπει ασφαλώς να προβλεφθούν οι κατάλληλες διαδικασίες διαβούλευσης με συμμετοχή των "τελικών δικαιούχων" των πάσης φύσεως δημοσίων πολιτικών (πολίτες, επιχειρήσεις, ενώσεις πολιτών κλπ.) και τους οργανωμένους φορείς εκπροσώπησής τους.

Τέλος, είναι ανάγκη κάποιοι δημόσιοι υπάλληλοι να απαλλάσσονται από τα τρέχοντα καθήκοντά τους και να τους ανατίθεται ο προγραμματικός σχεδιασμός και η παρακολούθηση του προγραμματισμού αυτού.

### **3. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση-Πρόσβασιμότητα**

Οι δημόσιοι φορείς συνιστούν κύριους παραγωγούς και χρήστες μαζικής πληροφορίας.

Το σύνολο πρακτικά, των παραγομένων δημοσίων προϊόντων έχει πληροφοριακό χαρακτήρα. Ελάχιστες δημόσιες δραστηριότητες έχουν υλικές, μη πληροφοριακές, εκροές. Ενδεικτικά αναφέρονται οι υποδομές και τα δίκτυα, οι μεταφορές, η ιατρική και νοσηλευτική πράξη, στο βαθμό βεβαίως που οι φορείς παραγωγής τους διατηρούν -το διαρκώς περιοριζόμενο διεθνώς- δημόσιο χαρακτήρα.

Το νέο περιβάλλον δημόσιας δράσης παρουσιάζει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: αυξημένη πολυπλοκότητα, αυξημένες και εξελισσόμενες κοινωνικές ανάγκες και απαιτήσεις, διαφοροποίηση καταστάσεων και αιτημάτων, ανοιχτό -ανταγωνιστικό περιβάλλον, άρα δυναμική συγκρισιμότητα μεταξύ χωρών και πεδίων πολιτικής.

Μέσα σε ένα τέτοιο περιβάλλον η δημόσια δράση απαιτείται να διασφαλίζει προϋποθέσεις διάδρασης μεταξύ κράτους και κοινωνίας των πολιτών, όπως: συμμετοχή,

διαφάνεια, επαύξηση των δυνατοτήτων λογοδοσίας και κοινωνικού ελέγχου, αύξηση της δυναμικής παροχής πληροφοριών, περιορισμό της απαιτούμενης λήψης πληροφοριών, απλούστευση διαδικασιών, περιορισμό της φυσικής μετακίνησης, και εξειδίκευση και διαφοροποίηση υπηρεσιών, παροχών και αντιμετώπισης περιπτώσεων.

Η προσαρμογή της διοίκησης στις τεχνολογίες της πληροφορίας και των επικοινωνιών (ΤΠΕ) και η αξιοποίηση των εργαλείων της ψηφιακής διοίκησης και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δεν πρέπει, ωστόσο να θεωρείται ως αποκλειστικά τεχνολογικό ζήτημα. Πρόκειται κυρίως για θέμα ανθρώπινου παράγοντα, ανανέωσης της διοικητικής κουλτούρας και βελτίωσης των οργανωσιακών δομών και λειτουργιών.

### **3.1 Ο οργανωτικός σχεδιασμός ως προϋπόθεση εισαγωγής των ΤΠΕ**

Ο οργανωτικός και λειτουργικός ανασχεδιασμός αποτελεί προϋπόθεση εισαγωγής νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών και αυτοματισμών γραφείου.

Ο ανασχεδιασμός αυτός θα στοχεύει να αποκαθάρει τις τρέχουσες λειτουργίες από κάθε ενέργεια διεκπεραίωσης και ελέγχου, η αναγκαιότητα της οποίας δεν τεκμηριώνεται από τα επιδιωκόμενα τελικά αποτελέσματα.

Παράλληλα θα εντάσσει στις διοικητικές διαδικασίες νέα βήματα που θα επιτρέπουν:

- τη διαρκή καταγραφή των πραγματικών - εκπεφρασμένων ή συναγόμενων- αναγκών του χρήστη των υπηρεσιών
- τον καθορισμό προδιαγραφών των αναμενόμενων αποτελεσμάτων (διοικητικών εκρμών) με βάση τις πραγματικές ανάγκες του χρήστη των υπηρεσιών
- την ομογενοποίηση, τυποποίηση και τεκμηρίωση των διοικητικών ενεργειών με τρόπο που να εγγυάται την διαφάνεια και την αντικειμενικότητα της όλης διαδικασίας
- τη στοχοθεσία και αξιολόγηση των διοικη-

τικών δραστηριοτήτων με βάση ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες αποτελεσμάτων.

- τον εξορθολογισμό των διαδικασιών λήψης των αποφάσεων σχεδιασμού και θέσπισης κανονιστικών πλαισίων

Οι παρακάτω μεθοδολογίες διοικητικού ανασχεδιασμού θα μπορούσαν, μεταξύ άλλων, να αποδειχθούν ιδιαίτερα χρήσιμες για την επίτευξη των ανωτέρω επιδιώξεων.

### **3.2 Τεχνικές αναδιάταξης διαδικασιών**

Οι διαδικασίες δια των οποίων κάθε δημόσιος φορέας ασκεί τις αρμοδιότητές του, θα πρέπει να διέπονται από πνεύμα όχι καθετοποιημένης εξειδίκευσης, αλλά οριζόντιας συμπληρωματικότητας και συνεργασίας και μεταξύ των συναρμόδιων μονάδων (διευθύνσεων και τμημάτων), έτσι ώστε να εξαλειφθούν τα διαδικαστικά εμπόδια της διατμηματικής επικοινωνίας και συνεργασίας. Μόνο μια τέτοια "συνεργασιακή" αναδιάταξη των εσωτερικών διοικητικών διαδικασιών θα επιτρέψει στη συνέχεια την ψηφιακή ανάπτυξη αυτοματοποιημένων ροών εργασίας (workflows) με βάση εφαρμογές δικτύων.

### **3.3 Τεχνικές διασφάλισης ποιότητας**

Παράλληλα θα πρέπει, όπου αυτό είναι εφικτό, να ενσωματώνονται πρακτικές διασφάλισης ποιότητας (quality assurance) που θα βελτιστοποιούν την επικοινωνία με τον πολίτη και θα ομαλοποιούν και σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού τις ενδο-υπηρεσιακές επικοινωνίες.

### **3.4 Τροποποίηση Οργανισμών**

Όπου επίσης καθίσταται εφικτό, ο λειτουργικός αυτός ανασχεδιασμός θα πρέπει να βρίσκει και την οργανογραμματική του απεικόνιση με ανακατασκευή των οργανικών μονάδων, περιγραφή θέσεων εργασίας στους οργανισμούς κλπ. Σχετική τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου θα διευκόλυνε ενδεχομένως την επιτυχία τέτοιων εγχειρημάτων.

### 3.5 Προσβασιμότητα

Σημαντική παράμετρο της διοικητικής ποιότητας αποτελεί η προσβασιμότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, ήτοι οι όροι υπό τους οποίους ο συναλλασσόμενος καλείται να προσεγγίσει φυσικά το φορέα παροχής των υπηρεσιών αυτών<sup>10</sup>. Η καταλληλότητα των υποδομών, ο σχεδιασμός τους με στόχο την ελαχιστοποίηση και διευκόλυνση των μετακινήσεων του κοινού, η εργονομία, η λειτουργικότητα, ακόμη και αυτή η αισθητική των χώρων, αποτελούν δραστικά συστατικά της ποιότητας εξυπηρέτησης.

Η οργανωτική αναδιάταξη των υπηρεσιών, η απλούστευση και αυτοματοποίηση των διαδικασιών, θα πρέπει να αναζητήσουν την ολοκλήρωσή τους στη λειτουργικότητα και ποιότητα των χώρων.

Το πεδίο αυτό θα μπορούσε να συμπεριλάβει δράσεις, όπως:

- η αναχωροθέτηση των διοικητικών υποδομών, κυρίως στις επαρχιακές πόλεις, με δημιουργία διοικητηρίων ή διοικητικών κέντρων,
- ο εργονομικός και λειτουργικός ανασχεδιασμός υφισταμένων κτιρίων ή και μεταγκατάσταση υπηρεσιών σε κτίρια ειδικού σχεδιασμού με στόχο την ευκολότερη πρόσβαση και τη διευκόλυνση των μετακινήσεων του κοινού.
- η αναβάθμιση των χώρων υποδοχής και αναμονής του κοινού σε συνδυασμό με την εγκατάσταση συστημάτων ηλεκτρονικής διαχείρισης της προτεραιότητας.
- η δημιουργία υποδομών πρόσβασης για άτομα με ειδικές ανάγκες
- η αναβάθμιση των υποδομών πληροφόρησης του κοινού τόσο δια ζώσης με δημιουργία ειδικών γκισέ με κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό, σε μεγάλες κυρίως υπηρεσίες, αλλά και την εσωτερική και εξωτερική σηματοδότηση των κτιρίων, όσο και ηλεκτρονικά μέσω κεντρικού κυ-

βερνητικού portal, των ιστοσελίδων των υπηρεσιών, αλλά και εντός των υπηρεσιών με ηλεκτρονικές οθόνες ανακοινώσεων, τερματικά με οθόνες αφής κλπ.

- Η δημιουργία κινήτρων προς τους διοικούμενους, ώστε να χρησιμοποιούν τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες στις συναλλαγές τους με τη Δ.Δ.
- Η παροχή της δυνατότητας να απασχοληθούν με εξατομικευμένες ρυθμίσεις κατηγορίες εργαζομένων, όπως τα άτομα με ειδικές ανάγκες ή οι νέες μητέρες.
- Η διασφάλιση της διαλειτουργικότητας των πληροφοριακών συστημάτων εκεί που εμπλέκονται περισσότερες της μιας δημόσιες αρχές.
- Δημιουργία πιστοποίησης και εγγύησης της ασφάλειας των ηλεκτρονικών συναλλαγών με τη Δ.Δ. (π.χ. εφαρμογή ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου, θέσπιση ηλεκτρονικής υπογραφής, ώστε να είναι δυνατή η εφαρμογή ηλεκτρονικών υπηρεσιών 4ου και 5ου επιπέδου.

## 4. Για την αποτελεσματικότερη στελέχωση της Δ.Δ.

### 4.1 Πρόσληψη στελεχών

Η στελέχωση του Δημόσιου Τομέα πρέπει να γίνεται με ετήσιο προγραμματισμό από ένα κεντρικό όργανο με θεσμικά κατοχυρωμένη ανεξαρτησία, ανάλογα με τις ετήσιες αποχωρήσεις και τις ανάγκες που διαμορφώνονται. Το κεντρικό αυτό όργανο πρέπει να υποστηρίζεται με αντίστοιχα θεσμοθετημένα όργανα ανά Υπουργείο, ώστε το κάθε όργανο χωριστά να προγραμματίζει και να εισηγείται σε αυτό τις ανάγκες του κάθε Υπουργείου σε προσωπικό, ώστε με αυτό τον τρόπο να διασφαλίζεται ο σωστός προγραμματισμός, οι αναγκαίες προσλήψεις και ό,τι αυτά συνεπάγονται.

Άμεσα, πρέπει να ενισχυθεί (θεσμικά)

<sup>10</sup> Στο κεφάλαιο Γ' αναπτύχθηκε, μεταξύ άλλων, το ζήτημα της εργονομικής αναδιάταξης των χώρων εργασίας από την πλευρά των εργαζομένων στη Δημόσια Διοίκηση. Στο παρόν κεφάλαιο, το θέμα προσεγγίζεται από την πλευρά της εξυπηρέτησης των πολιτών που συναλλάσσονται με τη Διοίκηση.

ο ρόλος του Α.Σ.Ε.Π., καταργουμένων όλων των εξαιρέσεων, εκτός αν επιβάλλονται από εξαιρετικές και απρόβλεπτες περιπτώσεις, οι οποίες πρέπει να αναφέρονται σε συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση. Παράλληλα - στο Α.Σ.Ε.Π. - να ικανοποιηθούν οι ανάγκες του σε προσωπικό αριθμητικά και ποιοτικά, ώστε να ανταποκρίνεται το συντομότερο στο ρόλο του με διαφάνεια και αντικειμενικότητα. Επιβάλλεται η απλούστευση των διαδικασιών για τις προσλήψεις.

#### **4.2 Περιγραφή Έργου και Θέσης**

Οι οργανισμοί των Υπουργείων πρέπει το ταχύτερο δυνατόν να αντικατασταθούν με νέους, σύγχρονους, προσαρμοσμένους στις σημερινές υπηρεσιακές, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές συνθήκες και ανάγκες. Σε αυτούς, πρέπει να προβλέπονται οι θέσεις και τα προσόντα που απαιτούνται, άρα είναι απαραίτητη η περιγραφή της κάθε θέσης και η περιγραφή του έργου ανά οργανωτική μονάδα, προκειμένου να υπάρξει ουσιαστικός σχεδιασμός για το ανθρώπινο δυναμικό.

#### **4.3 Επιμόρφωση και Εξειδίκευση**

Παράλληλα με την στελέχωση της Δ.Δ., εξίσου σοβαρό θέμα είναι και η επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων καθ' όλη τη διάρκεια του επαγγελματικού τους βίου και ειδικότερα, όταν αναλαμβάνουν θέσεις ευθύνης.

Σύμφωνα με το άρθρο 47 του υπαλληλικού κώδικα, η εισαγωγική εκπαίδευση είναι υποχρεωτική τόσο για την υπηρεσία όσο και για τον υπάλληλο. Γίνεται κατά την πρώτη διετία από τον διορισμό του και σαν στόχο έχει τη γνώση των αντικειμένων της υπηρεσίας του και ειδικότερα στη χρήση και καλύτερη αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών. Η εκπαίδευση αυτή πρέπει να αποτελέσει προϋπόθεση για την πρώτη προαγωγή του. Θα πρέπει να αφορά, όχι τόσο στη απόκτηση ορισμένων ακόμη γνώσεων όσο στην απόκτηση της λεγόμενης διοικητικής κουλτού-

ρας. Η γενική εκπαίδευση των υπαλλήλων σύμφωνα με το προηγούμενο άρθρο πρέπει να γίνεται στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.).

Τα στελέχη της Δ.Δ., ανά κατηγορία, επιβάλλεται να επιμορφώνονται σε επιμέρους θεματικά σεμινάρια (Διοίκηση Προσωπικού, Διοίκηση με Στόχους, Επικοινωνία-Δημόσιες Σχέσεις κ.λ.π.) στα πλαίσια του Εθνικού Κέντρου, ώστε να είναι σε θέση να ελέγχουν, αξιολογούν, αξιοποιούν, εμπνέουν και να παραδειγματίζουν τους συνεργάτες-υφισταμένους.

Προκειμένου να υπάρξουν καλύτερα αποτελέσματα, προτείνεται η θεσμοθέτηση Παραρτημάτων του Εθνικού Κέντρου ανά Υπουργείο για την παροχή εξειδικευμένης επιμόρφωσης ανάλογα με το αντικείμενο δράσης του και τις ανάγκες που αναφέρονται, όπως η Σχολή Επιμόρφωσης Υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών.

Κάθε είδους υπηρεσιακή μεταβολή πρέπει να στηρίζεται αποκλειστικά και μόνο σε ειδικές αντικειμενικές, διαγωνιστικές δοκιμασίες στις οποίες όλοι έχουν ίση πρόσβαση και κρίνονται κατ' αξίαν. Διαγωνισμοί και δοκιμασίες να διεξάγονται υπό τον αυστηρό έλεγχο και την εποπτεία του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημόσιας Διοίκησης ως Ανεξάρτητη Αρχή.

#### **4.4 Προγραμματισμός Δράσης - Καθιέρωση Στόχων - Υλοποίηση**

Πέραν της σωστής πρόσληψης και της διαρκούς επιμόρφωσης των Δημοσίων Υπαλλήλων, εξίσου σημαντική είναι και η ιεραρχική τους εξέλιξη, η οποία συναρτάται με την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και την ποιότητα του παραγόμενου έργου. Τα στοιχεία αυτά πρέπει να προκύπτουν μέσα από ένα αντικειμενικό σύστημα μέτρησης της ποιότητας και αποδοτικότητας από τη βάση ως την κορυφή του διοικητικού συστήματος, για κάθε υπηρεσία και θέση εργασίας. Γίνεται συστηματικός προγραμματισμός με συγκεκριμένη στοχοθεσία για κάθε μονάδα.

Καθιερώνονται κοινά αποδεκτοί και μετρήσιμοι δείκτες που θα καταγράφουν την αποδοτικότητα της Δ.Δ. στο οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι και θα προσανατολίζονται στην επίτευξη των στόχων.

#### **4.5 Ιεραρχική Εξέλιξη - Δομή Δημόσιας Διοίκησης**

Στο ισχύον σύστημα της υπαλληλικής ιεραρχίας με τις καθιερωμένες θέσεις ευθύνης (Τμηματάρχης - Διευθυντής - Γενικός Διευθυντής) προτείνεται η θεσμοθέτηση δύο εισαγωγικών βαθμών της διοικητικής ιεραρχίας (Γραμματέας - Εισηγητής), οι οποίοι θα αποτελέσουν τον προθάλαμο για τη σωστή προετοιμασία των υπαλλήλων, ώστε να εισέλθουν στην 2η ιεραρχική βαθμίδα (Τμηματάρχης, Διευθυντής, Γενικός Διευθυντής).

Το σύστημα εξέλιξης των υπαλλήλων οφείλει:

- Να ικανοποιεί την ύπαρξη συνεκτικής ιεραρχίας
- Να διασφαλίζει τη συνέχεια της διοίκησης στα κρίσιμα επίπεδα άσκησης καθηκόντων
- Να διασφαλίζει τον ελάχιστο απαιτούμενο χρόνο εμπειρίας, αλλά και την προετοιμασία των υπαλλήλων με την παροχή ευκαιριών διεύρυνσης των γνώσεών τους
- Να διασφαλίζει την προώθηση στους οργανικούς βαθμούς μόνο στα στελέχη εκείνα που έχουν αποδείξει στην πράξη, δηλαδή με επαρκή άσκηση καθηκόντων, την ικανότητά τους
- Να διασφαλίζει ότι η ιεραρχική εξέλιξη γίνεται με βάση τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, μέσα από αδιάβλητα, αξιοκρατικά και μετρήσιμα κριτήρια
- Να υιοθετεί σύστημα επιλογής με βάση τις σύγχρονες μεθόδους και πρακτικές που εφαρμόζονται και στις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Να διασφαλίζει τη δημόσια διεξαγωγή συνέντευξης, η οποία κρίνεται σκόπιμο να είναι υποχρεωτική για τις θέσεις ευθύνης (προϊσταμένων)

- Να περιέχει αξιοπρεπή επιδόματα θέσης
- Να διασφαλίζει την ανεξαρτησία των Υπηρεσιακών Συμβουλίων όσον αφορά τον τρόπο σύνθεσης και λειτουργίας προς την κατεύθυνση της αντικειμενικότητάς

Τα προαναφερόμενα πρέπει να συνοδεύονται από ένα ενιαίο, δίκαιο μισθολόγιο με σύνδεση του μισθού με τις γνώσεις, τα καθήκοντα και την αξιολόγηση των υπαλλήλων. Θα πρέπει οι επιπλέον γνώσεις που είναι συναφείς με το αντικείμενο εργασίας (μεταπτυχιακές σπουδές και διδακτορικό) να αντανακλώνται με ουσιαστικές προσαυξήσεις (τα σημερινά ποσά είναι μηδαμινά), όπως επίσης και η κατοχή θέσης ευθύνης.

#### **4.6 Αποσπάσεις - μετατάξεις**

Θα πρέπει να τεθεί ένα τέλος στη γενικευμένη χρήση του θεσμού των αποσπάσεων. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει αυτές να μην είναι ανανεώσιμες, εκτός εάν συντρέχει λόγος μετάταξης.

Ως προς τις μετατάξεις, αυτές μπορούν να λειτουργήσουν θετικά εφ' όσον γίνει προηγουμένως η καταγραφή των αναγκαίων θέσεων εργασίας για την οποία έγινε λόγος ανωτέρω. Θα πρέπει όμως να υπάρχει ένα όριο στο ποσοστό των μετατασσόμενων σε μια υπηρεσία και βεβαίως να διασφαλίζεται στην πράξη ότι οι μετατασσόμενοι έχουν τα τυπικά προσόντα για τις αντίστοιχες θέσεις.

#### **4.7 Συνθήκες εργασίας**

Παρά τη βελτίωση που σημειώθηκε με την ευκαιρία των Ολυμπιακών Αγώνων, πολλές από τις δημόσιες υπηρεσίες λειτουργούν σε συνθήκες που προσβάλλουν τόσο τους υπαλλήλους που εργάζονται σε αυτές όσο και τους πολίτες που προσέρχονται σε αυτές.

Είναι ανάγκη να υπάρξει μία μελέτη για τις συνθήκες που θα πρέπει να επικρατούν στους χώρους εργασίας. Ζητήματα, όπως η επιφάνεια του κάθε γραφείου, ο αριθμός των εργαζομένων σε κάθε γραφείο, παράμετροι της υγιεινής και ασφάλειας όπως η

φωτεινότητα, ο εξαερισμός, ο τρόπος αποθήκευσης εγγράφων και φακέλων, τα γραφεία που χρησιμοποιούνται στις δημόσιες υπηρεσίες και εν γένει η εργονομία των χώρων, όπου στεγάζονται θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο ειδικής μελέτης που θα είναι κοστολογημένη και στη συνέχεια θα πρέπει να συνοδευτεί από ένα συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα εφαρμογής ανά υπουργείο και υπηρεσία<sup>11</sup>.

### 5. Οικονομικά ζητήματα

Για τον λόγο αυτό απαιτείται α) να πραγματοποιηθεί άμεσα η μεταρρύθμιση του τρόπου κατάρτισης, εκτέλεσης και αξιολόγησης του προϋπολογισμού, με βάση τις σύγχρονες πρακτικές λογιστικής παρακολούθησης και ταυτόχρονα β) να ενισχυθεί η διαχειριστική ικανότητα όσων εκ των υφιστάμενων μηχανισμών της διοίκησης (ειδικές υπηρεσίες, διευθύνσεις, όργανα, αρχές, κ.λπ.) εμπλέκονται με τη σύνταξη, την εκτέλεση και τον έλεγχο της υλοποίησης του.

Προς την κατεύθυνση αυτή, προτείνεται:

- Ο προϋπολογισμός βάσει προγράμματος που θα αποτελέσει τον πυρήνα της μεταρρύθμισης για τη Δημόσια Διοίκηση και να εισάγει συνολικά μια ευρύτερη πρακτική σχεδιασμού και διαχείρισης των προγραμμάτων του δημόσιου τομέα. Δηλαδή μια μεθοδολογία που θα βασίζεται σε συνεχείς βελτιώσεις της απόδοσης, στο οικονομικό όφελος, στην αξία του χρήματος που δαπανάται και σε υπηρεσίες προς τον πολίτη και τις επιχειρήσεις.
- Να υιοθετηθούν ουσιαστικά τα Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα για το Δημόσιο.
- Το κοινοβούλιο επιβάλλεται να αναλάβει μεγαλύτερο και ουσιαστικότερο ρόλο στην κατάρτιση και την υλοποίηση του προϋπολογισμού. Καλό παράδειγμα προς μελέτη αποτελεί το Γραφείο Προϋ-

πολογισμού που λειτουργεί στο αμερικανό Κογκρέσο.

- Οι προϋπολογισμοί να καταρτίζονται με διάρκεια μεγαλύτερη του έτους και να συμβαδίζουν με το δημοσιονομικό πρόγραμμα τριετίας που υποβάλλεται στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.
- Να ενοποιηθεί η διαδικασία σύνταξης του Τακτικού Προϋπολογισμού και του προγράμματος Δημοσίων επενδύσεων
- Να αλλάξει το σύστημα ταξινόμησης όλων των δαπανών και το νέο σύστημα κωδικοποίησης και ταξινόμησης των δαπανών με βάση πρόγραμμα, να γίνει πιο αναλυτικό.
- Να βελτιωθεί η διαδικασία συλλογής και επεξεργασίας των στατιστικών δεδομένων.
- Να πραγματοποιείται η τήρηση των λογαριασμών, όχι με βάση τις χρηματικές εκταμιεύσεις, αλλά με βάση τα πραγματοποιηθέντα έσοδα και δαπάνες και να αναπτυχθεί το κατάλληλο πληροφοριακό σύστημα για να το υποστηρίξει.
- Να δημοσιεύεται σε συγκεκριμένα χρονικά διαστήματα η εξέλιξη των εσόδων και των δαπανών του προϋπολογισμού. Δηλαδή θα πρέπει να διατίθενται δημόσια όλα τα επιμέρους στοιχεία του προϋπολογισμού με κατανοητό τρόπο και να υποβάλλονται εκθέσεις για τον τρόπο διαχείρισης του δημόσιου χρήματος και τα έως τότε αποτελέσματα επίτευξης των στόχων που έχουν τεθεί.
- Να αλλάξει το δημοσιονομικό θεσμικό πλαίσιο δηλαδή της διαχείρισης τόσο των δαπανών όσο και των εσόδων.
- Η δημοσιονομική διαχείριση πρέπει να εστιάζεται εξίσου τόσο στην περιστολή των δαπανών όσο και στην εξασφάλιση των προβλεπόμενων εσόδων.
- Στο σκέλος των εσόδων η έμφαση πρέπει

<sup>11</sup> Για το θέμα αυτό, ιδωμένο από τη σκοπιά των αναγκών των εξυπηρετούμενων πολιτών βλ. ανωτέρω σελ. 29



να δοθεί στην αύξησή τους όχι μέσω της επιβολής νέων φόρων, αλλά της σύλληψης της φορολογητέας ύλης. Πιο συγκεκριμένα αυτό συνεπάγεται ότι η αποτελεσματική καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της εισφοροδιαφυγής θα πρέπει να αποτελέσει βασικό πυλώνα της δημοσιονομικής διαχείρισης. Για το λόγο αυτό η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής πρέπει να εντάσσεται σε ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα με πολυετή χρονικό ορίζοντα και να αποτυπώνει με σαφήνεια το μέγεθος της εισφοράς του αναμενόμενου οφέλους στον κρατικό προϋπολογισμό.

- Ειδικότερα κάθε υπουργείο πρέπει να αναπτύξει επαρκή μηχανισμό τεκμηρίωσης και δημοσιονομικής διαχείρισης ικανό να πραγματοποιεί με αποτελεσματικότητα τη διαχείριση των δαπανών και εσόδων του, αλλά και των εποπτευόμενων φορέων και νομικών προσώπων. Αυτό θα επιτρέψει ένα μεγαλύτερο περιθώριο κατανομής και ανακατανομής δαπανών ενός Υπουργείου στο πλαίσιο του εγκεκριμένου προϋπολογισμού του.
- Να εκσυγχρονισθούν τόσο σε επίπεδο τεχνολογικών μέσων όσο και σε επίπεδο κατάρτισης στελεχών οι μηχανισμοί συλλογής των φόρων με γνώμονα και τον περιορισμό του κόστους.
- Το Ελεγκτικό Συνέδριο θα πρέπει να προβεί στις απαραίτητες θεσμικές και διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις, ώστε να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις εκτέλεσης προϋπολογισμού βάσει προγράμματος.
- Να αναβαθμιστεί άμεσα η λειτουργία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, ώστε να ανταποκρίνεται στις αυξημένες διαχειριστικές απαιτήσεις που επιβάλλει ο σχεδιασμός και η εκτέλεση προϋπολογισμού βάσει προγράμματος.
- Να ενισχυθεί η ικανότητα των αρμοδίων υπηρεσιών που εμπλέκονται στην κατάρτιση του προϋπολογισμού, ώστε να προβαίνουν στην κατάρτιση μακροοικονομικών

κών μοντέλων και βελτιστοποίησης δημοσιονομικών εσόδων δαπανών.

- Να καταρτιστούν υποχρεωτικά τριετή επιχειρησιακά σχέδια και ετήσιος δημόσιος προϋπολογισμός, ισολογισμός και απολογισμός για όλους του ΟΤΑ (α και β βαθμού), καθώς και να τηρούνται οι αρχές του Διπλογραφικού Λογιστικού Συστήματος.
- Απαιτείται να αναπτυχθούν και να εφαρμοστούν συστήματα εσωτερικού ελέγχου (internal audit) .
- Είναι απαραίτητο να εφαρμοστούν συστήματα εξωτερικού ελέγχου των οικονομικών καταστάσεων και εκθέσεων των Υπουργείων, των ΝΠΔΔ, Δ.Ε.Κ.Ο και λοιπών εποπτευόμενων και δημόσιων φορέων
- Να ενισχυθούν οι δομές διαφάνειας και λογοδοσίας, καθώς και να αναδειχτεί σε βασικό στάδιο της διαδικασίας κατάρτισης και έγκρισης του προϋπολογισμού ο θεσμός της διαβούλευσης για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών.

Ιδιαίτερη σημασία πρέπει να αποδοθεί στο σχεδιασμό του προγράμματος μετάβασης από την υφιστάμενη μεθοδολογία κατάρτισης και εκτέλεσης προϋπολογισμού στην νέα μεθοδολογία του προϋπολογισμού βάσει προγράμματος.

Για το λόγο αυτό είναι αναγκαίο να υπάρξει

- i) εκτενής και λεπτομερής παρουσίαση του υφιστάμενου προγραμματισμού, και
- ii) ανοιχτή και διευρυμένη δημόσια συζήτηση για τα επιμέρους ζητήματα που ανακύπτουν. Η αλλαγή του τρόπου σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού αποτελεί τη μεγαλύτερη ίσως μεταρρυθμιστική προσπάθεια των τελευταίων ετών και ως εκ τούτου επιβάλλει διευρυμένη συναίνεση και ισχυρή πολιτική και κοινωνική δέσμευση, ώστε να υλοποιηθεί στην πράξη.

## 6. Ειδικά θέματα

### 6.1 Νομοπαρασκευαστική διαδικασία<sup>12</sup>

Κάθε νομοθετική πρωτοβουλία θα διέπεται από τις αρχές της καλής νομοθέτησης. Προς την κατεύθυνση αυτή, θα πρέπει να συνοδεύεται από έκθεση αξιολόγησης η οποία:

1. Θα προσδιορίζει το προς διευθέτηση πρόβλημα.
2. Θα απαντά στο ερώτημα, εάν η θέσπιση ενός νέου νόμου είναι αναγκαία και θα πρέπει να κάνει μια αποτίμηση εφαρμογής της υφιστάμενης για το θέμα αυτό νομοθεσίας.
3. Θα διευρευνά την καταλληλότητα των λύσεων που δίνει το νομοθέτημα, εάν δηλαδή οι διατάξεις του νόμου θα πετύχουν τον επιδιωκόμενο στόχο.
4. Θα εκτιμά τις παρενέργειες που ο νόμος αυτός μπορεί να επιφέρει σε άλλους τομείς, όπως η ανάπτυξη, η απασχόληση, η κοινωνική συνοχή, το περιβάλλον, η περιφερειακή συνοχή.
5. Φυσικά αναπόσπαστο τμήμα της διαδικασίας αυτής είναι η εκτίμηση του δημοσιονομικού κόστους του νομοθετήματος που να μην έχει ανατεθεί από το Σύνταγμα στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, πλην όμως είναι κοινή η διαπίστωση ότι στην πράξη (είτε λόγω δομικών αδυναμιών είτε λόγω ασφυκτικών προθεσμιών) οι σχετικές εκθέσεις έχουν πολλά κενά.
6. Η έκθεση θα πρέπει να δημοσιοποιείται και στη συνέχεια να δίνεται χρόνος για τον αναγκαίο κοινωνικό διάλογο με τους εμπλεκόμενους φορείς, αλλά και τα θεσμικά όργανα κοινωνικού διαλόγου, όπως η Ο.Κ.Ε. Κατά τη διαβούλευση αυτή, θα πρέπει να υπάρχει επαρκής πληροφόρηση των εμπλεκόμενων σχετικά με τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή της η Δημόσια Διοίκηση.

Η έκθεση θα πρέπει να συντάσσεται από μία επιτροπή που θα είναι εκτός των δομών των υπουργείων, ώστε να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία της αλλά και η δυνατότητά της να βλέπει σφαιρικά το όλο ζήτημα και όχι από τη μεμονωμένη σκοπιά του κάθε Υπουργείου.

Συμπληρωματικά σε όλα αυτά που αφορούν στη νομοπαρασκευαστική νομοθεσία, θα πρέπει να προβλεφθούν και τα εξής:

- α. Το κάθε νομοθέτημα να συνοδεύεται από συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα εφαρμογής (έκδοση κανονιστικών πράξεων, χρηματοδότηση κ.λπ.).
- β. Περιοδική (π.χ. ανά τριετία) αξιολόγηση των νόμων και του τρόπου εφαρμογής τους.
- γ. Κωδικοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας. Η σχετική διαδικασία θα βοηθήσει και το νομοθέτη να επισημάνει αντιφάσεις και να τις άρει, αλλά και στους εφαρμοστές του νόμου να γνωρίζουν τι πράγματι ισχύει.

### 6.2 Η αναβάθμιση της συμμετοχής στις ευρωπαϊκές διαδικασίες

Προκειμένου να βελτιωθεί σημαντικά η συμμετοχή της χώρας μας στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών, καθώς και η ανταπόκριση της δημόσιας διοίκησης στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις και προδιαγραφές, προτείνονται τα εξής:

- Ο εκσυγχρονισμός και ανασχεδιασμός των διαδικασιών προγραμματισμού και υλοποίησής του,
- Η λειτουργία μονάδων-παρατηρητηρίων (τεκμηρίωση, αξιολόγηση, συστηματοποίηση-διάχυση πληροφόρησης) ευρωπαϊκής πολιτικής στα Υπουργεία, ενδεχομένως σε συνεργασία με αντίστοιχες μονάδες των ΑΕΙ της χώρας.
- Η διαρκής επιμόρφωση των διοικητικών στελεχών που εκπροσωπούν τη χώρα και

<sup>12</sup> Η Ο.Κ.Ε. έχει διατυπώσει ανάλογες προτάσεις και στο πλαίσιο της Γνώμης υπ' 197 "Προτάσεις της Ο.Κ.Ε. στο νέο κύκλο της Στρατηγικής της Λισαβόνας 2007-2013". Η σημασία που έχει η Δημόσια Διοίκηση για τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία επιβάλλει την παράθεση των σχετικών προτάσεων και στο πλαίσιο της παρούσας Γνώμης.

η καθιέρωση/τήρηση υποχρέωσής τους για σύνταξη εμπεριστατωμένων σχετικών εκθέσεων που θα κοινοποιούνται σε όλα τα συναρμόδια όργανα και όχι μόνο στον προϊστάμενο Υπουργό.

- Η αναβάθμιση των διαδικασιών διαβούλευσης με τους κοινωνικούς φορείς στο πλαίσιο του αναπτυξιακού σχεδιασμού

και της υλοποίησής του, με βασικούς στόχους την αναβάθμιση της ποιότητάς τους, αφενός, και αφετέρου, την αποφυγή κοινωνικών συγκρούσεων και αντιδράσεων.

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε.**

*Χρήστος Πολυζωγόπουλος*



Στην Ολομέλεια της 22<sup>ας</sup> Δεκεμβρίου 2008 παρέστησαν τα κάτωθι Μέλη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής:

### ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Πολυζωγόπουλος Χρήστος

### ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΙ

Στεφάνου Ιωάννης  
Εκπρόσωπος ΣΕΒ

Παπαντωνίου Κωνσταντίνος  
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

Λιόλιος Νικόλαος  
Μέλος Δ.Σ. ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.

### Α΄ ΟΜΑΔΑ

Κοντογιάννη Λήδα  
Εκπρόσωπος ΣΕΒ  
σε αναπλήρωση του  
Κυριαζή Χάρη  
Εκπροσώπου ΣΕΒ

Μπαρδάνη Ρένα  
Εκπρόσωπος ΣΕΒ

Αντζινάς Νικόλαος  
Εκπρόσωπος Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.

Λέντζος Δημήτριος  
Β΄ Αντιπρόεδρος Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.

Ντουντούμης Γεώργιος  
Εκπρόσωπος Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.  
σε αναπλήρωση του  
Ασημακόπουλου Δημητρίου  
Προέδρου Δ.Σ. Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.

Σκορίνης Νικόλαος  
Γενικός Γραμματέας Δ.Σ. Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.

Ψαρουδάκης Εμμανουήλ  
Μέλος Δ.Σ. Ε.Σ.Ε.Ε.  
σε αναπλήρωση του  
Αρμενάκη Δημητρίου  
Προέδρου Δ.Σ. Ε.Σ.Ε.Ε.

Κεφάλας Χαράλαμπος  
Εκπρόσωπος Ε.Σ.Ε.Ε.

Αμβράζης Γεώργιος  
Εμπορικός Διευθυντής Π.Ο.Ξ.

Τσατήρης Γεώργιος  
Ένωση Ελληνικών Τραπεζών

Αλέπης Μιχάλης  
Αντιπρόεδρος Δ.Σ. Σ.Α.Τ.Ε.

### Β΄ ΟΜΑΔΑ

Βουλγαράκης Δημήτριος  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Γκουτζαμάνης Κωνσταντίνος  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Κολεβέντης Φώτης  
Γ.Σ.Ε.Ε.  
σε αναπλήρωση του  
Πουπάκη Κώστα  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Κουτσιμπογιώργος Γεώργιος  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Λαναρά Ζωή  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Πεπόνης Εμμανουήλ  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Κωνσταντινίδης Ιωάννης  
Γ.Σ.Ε.Ε.  
σε αναπλήρωση του  
Πολίτη Δημήτρη  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Πούπκος Ιωάννης  
Γ.Σ.Ε.Ε.  
σε αναπλήρωση του  
Παναγόπουλου Ιωάννη  
Προέδρου Γ.Σ.Ε.Ε.

Ταυρής Φίλιππος  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Τούσης Αθανάσιος  
Γ.Σ.Ε.Ε.

Αποστολόπουλος Αναστάσιος  
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

Ηλιόπουλος Ηλίας  
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

Σπανού Δέσποινα  
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.  
σε αναπλήρωση του  
Βρεττάκου Ηλία  
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

Ξενάκης Βασίλειος  
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.

### Γ΄ ΟΜΑΔΑ

Καφύρας Χαράλαμπος  
Μέλος Γ.Σ. ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.  
σε αναπλήρωση του  
Καραμίχα Τζανέτου  
Προέδρου Δ.Σ. ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.

Σωτηρακόπουλος Βασίλειος  
Μέλος Δ.Σ. Π.Ι.Σ.

Οικονομίδης Δημήτριος  
Εκπρόσωπος Ο.Ε.Ε.  
σε αναπλήρωση του  
Γιαννόπουλου Παρασκευά  
Αντιπροέδρου Ο.Ε.Ε.

Δροσοπούλου Σοφία  
Σύμβουλος Δ.Σ.Α.

Γαζή Γιώτα  
Μέλος Δ.Σ. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

Γιαννακόπουλος Βασίλειος  
Εκπρόσωπος Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

Σωτηρίου Ιωάννης  
Εκπρόσωπος Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

### ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

Παπανίκος Γρηγόριος

**ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ & ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε.**

Για κάθε πληροφορία σχετικά με το έργο και τη λειτουργία της Ο.Κ.Ε. είναι στη διάθεσή σας το Τμήμα Δημοσίων & Διεθνών Σχέσεων της Επιτροπής, υπό τη διεύθυνση της Δρ. Μάρθας Θεοδώρου.

Τηλ.: 210 9249510-2, Fax: 210 9249514, e-mail: [ipr@oke-esc.eu](mailto:ipr@oke-esc.eu)