

<b>Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΠΡΟΣΤΑ ΣΤΙΣ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ</b>
--

**Κων/νος Θ. Παπαδημητρίου**

-υποψήφιος διδάκτωρ Διοικητικής επιστήμης Πανεπιστημίου Αθηνών

-απόφοιτος Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης

**Ειρήνη Κομνηνού**

-MsC Διοικητικής επιστήμης

-απόφοιτος Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης

## **Α) ΚΥΡΙΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ**

Εδώ και πολλά χρόνια η Δημόσια Διοίκηση της χώρας μας, και η κεντρική και η αποκεντρωμένη, λόγω των πολλαπλών προβλημάτων που συναρτώνται με τη λειτουργία της, έχει καταγραφεί στην πολιτικοδιοικητική μας πραγματικότητα ως «ο μεγάλος ασθενής»<sup>1</sup>. Πολύ συνοπτικά, τα προβλήματα αυτά προκύπτουν επειδή αφενός η Δημόσια Διοίκηση του κράτους μας ούτε δομείται ούτε λειτουργεί σύμφωνα με τις οικείες επιστημονικές αρχές και αφετέρου γιατί δεν υφίστανται αποτελεσματικοί έλεγχοι των βασικών παραμέτρων της λειτουργίας της. Τα δυσμενή αποτελέσματα είναι ορατά τόσο στο οργανωσιακό επίπεδο όσο και προπάντων στο επίπεδο της πραγματικής λειτουργίας της, η οποία χαρακτηρίζεται από αναποτελεσματικότητα και αναξιοπιστία, συνοδευόμενες από μεγάλο κόστος...

Ας εξετάσουμε αναλυτικά αυτές τις βασικές παραμέτρους, ώστε να γίνουν εμφανή τα υφιστάμενα προβλήματα.

## **Β) ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

### **Β.1. ΟΡΓΑΝΩΣΗ**

Το 1975, σύμφωνα με τη νομοθεσία που ίσχυε τότε (ν.δ. 175/73) είχαμε 18 υπουργεία. Το 2003 το ΔΕΕ πρότεινε τη μείωσή τους σε 12-14 κάτι που

<sup>1</sup> Βλ. βιβλίο με αυτόν τον τίτλο Αντ.Μακρυδημήτρη, εκδ Παπαζήση αλλά και σύγχρονους λόγους Πρωθυπουργού, υπουργών κ.α. προσώπων της δημόσιας ζωής.

αντιμετωπίστηκε θετικά από τα δύο μεγάλα κόμματα (τη συμπεριέλαβαν στα προγράμματά τους).

Το 2004 καταργήθηκε κάπως περίεργα το Υπουργείο Τύπου και ΜΜΕ (διαλύθηκε σε δύο ΓΓ οι οποίες υπόκειντο στον Υπουργό Επικρατείας, συνεχίζοντας το ίδιο ακριβώς έργο που έκαναν και πριν...) αλλά συστάθηκε πάλι το Υπουργείο Τουρισμού, χωρίς να εξοπλιστεί με σημαντικές αρμοδιότητες...

Το 2007, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία (ν.1558/85, όπως έχει τροποποιηθεί) έχουμε τυπικά μεν 16 υπουργεία<sup>2</sup> αλλά στην πραγματικότητα αρκετά περισσότερα (υπολογίζονται σε 24-26), με αποτέλεσμα να παρατηρείται έντονη οργανωσιακή ρευστότητα, αφού όσα υπουργεία ενώθηκαν τυπικά δεν απέκτησαν ποτέ ενιαίο οργανισμό που να τα ενώνει πραγματικά, δηλαδή να ενοποιεί τις λειτουργίες τους, ώστε να γίνονται αποτελεσματικότερα. Χαρακτηριστικά:

- το ΥΠΕΧΩΔΕ είναι χωρίς ενιαίο οργανισμό από το 1985<sup>3</sup>...
- το Υπουργείο Εσωτερικών είναι χωρίς ενιαίο οργανισμό από το 1995<sup>4</sup>, που είχε ενωθεί με το Προεδρίας...
- το Ανάπτυξης χωρίς ενιαίο οργανισμό από το 1996<sup>5</sup>...
- το Οικονομίας χωρίς ενιαίο οργανισμό από το 2002<sup>6</sup>..

Η οργανωσιακή ρευστότητα σε συνδυασμό με την αδικαιολόγητη κατάτμηση των υπαλλήλων, ανάλογα με την ειδικότητά τους, σε πολύ μεγάλο αριθμό διαφορετικών κλάδων (περίπου 1000 σήμερα), δημιουργούν διάφορα προβλήματα, όπως ενδεικτικά καταγράφονται :

- Ασυνεννοησία μεταξύ υπηρεσιών ίδιου υπουργείου...
- Δυσκολία μετακινήσεων. Απαιτείται μετάταξη ακόμα και μεταξύ υπηρεσιών του ίδιου Υπουργείου (π.χ. από τη Γενική Γραμματεία

---

<sup>2</sup> Μέχρι τον Σεπτέμβριο 2007 ήταν 18 αλλά μετά τις εκλογές, έγιναν 16 με τη συγχώνευση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης στο Εσωτερικών και του Υπουργείου Αιγαίου στο Εμπορικής Ναυτιλίας.

<sup>3</sup> ν.1558/1985 "Κυβέρνηση και Κυβερνητικά όργανα"

<sup>4</sup> π.δ. 373/1995

<sup>5</sup> π.δ. 27/1996

<sup>6</sup> π.δ. 81/2002

Πολεοδομίας στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων του ΥΠΕΧΩΔΕ...)

- Πολλά Υπηρεσιακά Συμβούλια. Το Υπουργείο Οικονομίας έχει 4 το Υπουργείο Γεωργίας έχει 6...
- Για να μετακινηθείς από το πρώην Εσωτερικών στο πρώην Προεδρίας είναι πρακτικά αδύνατον, γιατί το μεν πρώτο έχει κλάδο ΠΕ διοικητικού ενώ το άλλο ΠΕ διοικητικής οργάνωσης, για τους υπαλλήλους ίδιων σπουδών ...
- Σε συνδυασμό με την απουσία δομών οριζόντιας επικοινωνίας μεταξύ των υπηρεσιών αφενός και κινητικότητας των υπαλλήλων αφετέρου, ο λειτουργικός συντονισμός είναι κάτι ανύπαρκτο ανάμεσα στις υπηρεσίες οι οποίες προφανώς «δεν μιλούν ίδια γλώσσα»...

Επισημαίνεται ότι:

1) το ΣτΕ παλαιότερα σε Πρακτικό Επεξεργασίας είχε τονίσει την ανάγκη να συντάσσονται οργανισμοί με χρήση των αντίστοιχων επιστημονικών αρχών (της θεωρίας των οργανώσεων)...

2) σύμφωνα με διάταξη του ν.2190/1994, όλα τα υπουργεία είναι υποχρεωμένα να συντάξουν νέους, σύγχρονους οργανισμούς, εντός οριζόμενης προθεσμίας....Παρά το ότι η ταχθείσα προθεσμία παρατάθηκε μερικές φορές, τελικά ελάχιστα υπουργεία έχουν σήμερα νέο, σύγχρονο οργανισμό. Πάντως δεν έχει το αρμόδιο υπουργείο, το Εσωτερικών, το οποίο κατ επανάληψη αυτό το διάστημα έκανε επιμέρους αλλαγές-μπαλώματα, χωρίς όμως να συντάξει ποτέ ενιαίο οργανόγραμμα...

Πρόσφατα, η Γ.Γ.Ι. (του υπουργείου Εσωτερικών) συνέταξε τον δικό της οργανισμό, όπου δημιουργείται νέος κλάδος υπαλλήλων, ο κλάδος ΠΕ ισότητας...

## **B.2. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ**

Την περίοδο 2003-2007 συζητήθηκε και προετοιμάστηκε σχετικό σχέδιο, η ίδρυση 5 μειζόνων Περιφερειών που θα αναλάμβαναν τη διαχείριση του Δ ΚΠΣ. Τελικά δεν έγινε κάτι τέτοιο αλλά προτιμήθηκαν άλλοι δρόμοι (σύσταση εταιριών υποστήριξης κλπ). Οι 13 Περιφέρειες έμειναν ως είχαν... Οργανισμοί

συστάθηκαν αλλά δεν είχαν παντού επιτυχία και σήμερα αρκετοί είναι σε διαδικασία αναθεώρησης (πχ Αττικής).

Οι αρμοδιότητες της Περιφέρειας καταγράφηκαν αναλυτικά, εκδόθηκαν σε μερικούς τόμους αλλά είναι εξαιρετικά δύσχρηστη η λειτουργία τους..... Επιπλέον, μεταβάλλονται πολύ εύκολα... Πχ Το υπουργείο Τουρισμού απέκτησε Διευθύνσεις Τουρισμού στην Περιφέρεια (2004) για να τις χάσει προς όφελος του ΕΟΤ μόλις άλλαξε ο υπουργός....Προφανώς, εδώ δεν χρησιμοποιήθηκαν ορθολογικά κριτήρια, όπως απαιτείται...

Στα σημερινά τους προβλήματα

### **B.3. Α Υ Τ Ο Δ Ι Ο Ι Κ Η Σ Η**

Η πρόταση του Δ.Ε.Ε. έλεγε για μεταφορά του β βαθμού Αυτοδιοίκησης στην περιφέρεια με τον νομό να μένει ως διαμέρισμα της νέας περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Δεν έγινε τίποτα τέτοιο το 2006 αλλά μετατέθηκε για το 2010... Σήμερα, η ιδέα αυτή έχει κερδίσει έδαφος τόσο στην ΚΕΔΚΕ όσο και στην ΕΝΑΕ!

- Δημοτικά κτηματολόγια
- Επιχειρήσεις ΟΤΑ
- Οικονομική ρύθμιση χρεών ΟΤΑ
- Εξορθολογισμός φορολογικών
- Μητροπολιτικές περιοχές
- Κακοδιοίκηση και διαφθορά

Στα επιμέρους της ΤΑ δεν φαίνεται να έχει αλλάξει ουσιαστικά τίποτα!

Ψηφίστηκαν αρκετοί νόμοι, χωρίς όμως να πετύχουν κάποια μείζονα αλλαγή!

Ο νέος Δ.Κ.Κ. (ν.3463/2006, εφαρμογή από 2007), συνιστά μια απλή αλλαγή εργαλείου και όχι μια μεταρρύθμιση άξια λόγου....

Ένα από τα τελευταία νομοθετήματα που ψήφισε η Βουλή πριν διαλυθεί για τις εκλογές του Μαρτίου 2004, ήταν ο νόμος τομή στα ελληνικά διοικητικά πράγματα, ο 3230/2004<sup>7</sup>, με τον οποίο θεσπίστηκαν διαδικασίες στοχοθεσίας και μέτρησης της απόδοσης των υπηρεσιών μέσω δεικτών, προκειμένου να αναβαθμιστεί η «στρατηγική λειτουργία» και η αποτελεσματικότητα της Διοίκησης. Ο νόμος συνιστά μεν ένα κορυφαίο βήμα

<sup>7</sup> Βλ. ΦΕΚ 44 Α'/11-2-04 : Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις.

προς τον εξορθολογισμό της λειτουργίας και συνεπώς προς τη βελτίωση τη Διοίκησης, συμπεριλαμβάνει δε γνώσεις-τεχνικές που οι προηγμένες χώρες έχουν εδώ και 10-20 χρόνια εφαρμόσει με επιτυχία! Μετά την ψήφισή και δημοσίευσή του ο νόμος αγνοήθηκε για μεγάλο διάστημα (...), ενώ αργότερα έγιναν προσπάθειες υλοποίησής του, οι οποίες όμως ακόμα, τέσσερα χρόνια μετά, δεν έχουν καρποφορήσει... Παρότι κατ'επιταγή του νόμου συστάθηκαν σε όλες τις υπηρεσίες υπουργείων και περιφερειών οργανωτικές μονάδες αποδοτικότητας, παρότι γίνονται συνέχεια σχετικά σεμινάρια-συνέδρια κλπ ενέργειες προβολής, παρότι η αρμόδια Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης έχει εκδώσει 4 αναλυτικές εγκυκλίους, με τις οποίες μάλιστα γινόταν σχετικό μάθημα (...) στους αγνοούντες τους σύγχρονους επιστημονικούς όρους υπαλλήλους, η υλοποίηση του νόμου εξακολουθεί ουσιαστικά να μην επιτυγχάνεται....

Την ίδια στόχευση με τον παραπάνω νόμο είχε και η καθιέρωση (με τον νέο Κώδικα Δήμων & Κοινοτήτων<sup>8</sup>) της υποχρέωσης των ΟΤΑ α) βαθμού, να συντάσσουν και να υλοποιούν επιχειρησιακά προγράμματα<sup>9</sup> τετραετούς ορίζοντα. Για την άμεση υλοποίηση των σχετικών διατάξεων εκδόθηκαν ένα π.δ/γμα και μία υπουργική απόφαση, η οποία επέβαλε καταληκτική χρονική προθεσμία για την εκπόνηση των προγραμμάτων την 31<sup>η</sup> Οκτωβρίου 2007<sup>10</sup>. Η συνέχεια που επακολούθησε καταδεικνύει εναργέστατα τις πολλές αδυναμίες ολόκληρου του συστήματος. Οι μεν υπόχρεοι ΟΤΑ είτε δεν μπόρεσαν (καθόλου περίεργο με τα δεδομένα του προσωπικού τους και την επικρατούσα νοοτροπία...) είτε δεν θέλησαν να ανταποκριθούν, οπότε δεν συνέταξαν επιχειρησιακά προγράμματα. Το δε Υπουργείο αντί να στηρίξει και υπο-στηρίξει με κατάλληλα μέτρα τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια<sup>11</sup>, αρκέστηκε στο να ανανεώνει διαρκώς την καταληκτική προθεσμία υποβολής, η οποία μεταφέρθηκε καταρχήν για την 31<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2007<sup>12</sup>, μετά πήγε στις 30 Απριλίου 2008<sup>13</sup> και τώρα βρίσκεται στις 31 Ιουλίου 2008<sup>14</sup>...

<sup>8</sup> Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α 114 /8-6-2006) με πλήρη εφαρμογή από 1/1/2007

<sup>9</sup> Άρθρα 203-207 ν.3463/2006 και π.δ. 185/2007

<sup>10</sup> Απόφαση Υπουργού Εσωτερικών 18183/2-4-2007

<sup>11</sup> Τέτοια μέτρα μπορούσαν να είναι 1) διάθεση στους Δήμους ομάδων αποφοίτων ΕΣΔΔ, από τους πολλούς που έχει το Υπουργείο Εσωτερικών, ώστε να καταρτιστούν τεχνικά τα προγράμματα. 2) πρόβλεψη κύρωσης στους Δήμους που δεν λάμβαναν τις απαραίτητες αποφάσεις κλπ

<sup>12</sup> Βλ Απόφαση Υπουργού Εσωτερικών 45038/8-8-2007

<sup>13</sup> Βλ Απόφαση Υπουργού Εσωτερικών 71841/21-12-2007

<sup>14</sup> Βλ απόφαση Υπουργού Εσωτερικών 16422/17-4-2008

Παρόμοιο αποτέλεσμα είχε κατά το παρελθόν, ανάλογη «τολμηρή» προσπάθεια με του οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης α) βαθμού. Με διάταξη του ν.2839/2000<sup>15</sup> υποχρεώθηκαν να στέλνουν στοιχεία για μια σειρά από «δείκτες αποδοτικότητας» (τακτικά έσοδα, έκτακτα έσοδα, επιχορηγήσεις, ίδια κεφάλαια, έξοδα κλπ). Τα στοιχεία αναλάμβανε να τα συγκεντρώνει και να επεξεργάζεται το αρμόδιο υπουργείο Εσωτερικών. Γι αυτό το λόγο εκδόθηκε και σχετική υπουργική απόφαση προκειμένου να εφαρμοστεί χωρίς προβλήματα η διάταξη<sup>16</sup>. Σήμερα, οχτώ χρόνια μετά, μπορεί εύκολα κανείς να διαπιστώσει τη δραματική κατάσταση! Στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών<sup>17</sup> υπάρχει πεδίο όπου πρέπει να καταγράφονται οι δείκτες αυτοί για κάθε δήμο. Σε κανέναν όμως δεν υπάρχουν στοιχεία παρά σημειώνεται μονάχα το στερεότυπο «0, 0, 0, 0...». Για την ειρωνεία του πράγματος υπάρχει η υποσημείωση: «*Η συλλογή των στοιχείων έγινε με ευθύνη των ΟΤΑ σύμφωνα με το Ν. 2839/2000 και την Υ.Α. 6233/2001*»...

## Γ) Σ Η Μ Ε Ρ Ι Ν Η Κ Α Τ Α Σ Τ Α Σ Η

Συγκριτικά, ανάμεσα στις 28 χώρες (27 της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την Τουρκία), η Ελλάδα βρίσκεται, στην 20<sup>η</sup> θέση στην εφαρμογή της νομιμότητας και στην 23<sup>η</sup> στην αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης και στην ποιότητα των νομικών ρυθμίσεων<sup>18</sup>....

Όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, σύμφωνα με τους οικονομικούς αναλυτές, είμαστε σταθερά πίσω, στην 49η θέση το 2006, λίγο

<sup>15</sup> Βλ ΦΕΚ 196 Α'/12-9-00 : Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις.

<sup>16</sup> Βλ Απόφαση Υπουργού Εσωτερικών 6233/2001

<sup>17</sup> Βλ ιστοτόπο [www.ypes.gr/OTA](http://www.ypes.gr/OTA) α) βαθμού/ δείκτες αποδοτικότητας

<sup>18</sup> Βλ παράρτημα 2, Η θέση της Ελλάδας μεταξύ των 25 χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των τριών υποψήφιων προς ένταξη χωρών σε 5 κριτήρια καλής διακυβέρνησης (2005) του «Επιχειρησιακού Προγράμματος Διοικητικής Μεταρρύθμισης 2007-2013»

χειρότερα φέτος (2008), με κυρίαρχη αιτία την “γραφειοκρατία” και τα συνακόλουθά της. Το κόστος από αυτήν υπολογίστηκε πρόσφατα σε 16 δις ευρώ!

Αντίστοιχα, όσον αφορά τον δείκτη διαφθοράς<sup>19</sup>, η Ελλάδα σήμερα βρίσκεται στην 54η θέση (με βαθμό 4,4) από την 36η που ήταν το 1998 και την 42η που είμαστε το 2001...Τα χρόνια αυτά υπάρχει ένα σταθερό κατρακύλισμα...

Κατά το Τ.Ε.Ε. (μελέτη που παρουσιάστηκε το 2005), ο ετήσιος τζίρος της διαφθοράς, μόνο στο χώρο των δημοσίων έργων, φτάνει τα 300 εκατ ευρώ!

Κατά τις ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (2004,2005,2006,2007), η ΤΑ είναι σταθερά πρωταθλητής κακοδιοίκησης αλλά εδώ μπορεί κανείς να επισημάνει τα εξής:

Μεμονωμένα ο αριθμός των εξετασθεισών αναφορών δεν μπορεί να στοιχειοθετήσει δείγμα (δεν είναι ούτε επαρκής ούτε έχει τα κατάλληλα ποιοτικά στοιχεία) ούτε για την α)βάθμια ούτε για την β)βάθμια Αυτοδιοίκηση αλλά στοιχειοθετεί μια πρόσθετη ένδειξη.

Αυτός ο αριθμός που έχει σημασία να εκτιμηθεί, είναι ο αριθμός των εγκρίσεων της εποπτεύουσας αρχής της ΤΑ (και των δύο βαθμών), δηλαδή της Περιφέρειας. Αναδεικνύεται λοιπόν, πως όλες οι παράνομες πράξεις της ΤΑ είχαν τη «νομιμοποίηση» της Περιφέρειας!

Κατά τις ετήσιες Εκθέσεις του ΓΕΔΔ, η ΤΑ αναδεικνύεται σε πρωταθλητή κακοδιοίκησης και παρανομιών...

Κατά τις ετήσιες Εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ομοίως η ΤΑ έχει έντονα προβλήματα...

Κατά την εμπειρία του Συνηγόρου του Παιδιού, η επιβολή τροφείων σε βρεφονηπιακούς σταθμούς Δήμων, πουθενά δεν έγινε νόμιμα....

#### **Δ. ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ**

Σήμερα (Ιούνιος 2008), περισσότερο ίσως από κάθε άλλη φορά η ελληνική Δημόσια Διοίκηση βρίσκεται σε ένα κρίσιμο κατώφλι, αντιμετωπίζοντας

<sup>19</sup> Βλ Εκθεση 2006 Διεθνούς Διαφάνειας, επίσημη παρουσίαση τον Σεπτέμβριο 2007

μερικές από τις πιο δύσκολες προκλήσεις στην ιστορία της. Ας δούμε τις βασικές όψεις κάθε μίας από αυτές:

#### **Δ.1. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ Δ ΚΠΣ («Ε.Σ.Π.Α.»)**

Η διαχείριση του Γ ΚΠΣ, έχει πολλαπλά αποδειχθεί προβληματική (απορρόφηση αλλά όχι αξιοποίηση..) παρά την πλειάδα των υπηρεσιών που αναμίχθηκαν, των υπαλλήλων που στελέχωσαν τις ειδικές υπηρεσίες (ΜΟΔ και Διαχειριστικές Αρχές) και των χρημάτων που ξοδεύτηκαν...

Το Δ ΚΠΣ (γνωστό ως Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς, Ε.Σ.Π.Α.) συνιστά την τελευταία ευκαιρία της χώρας να εκσυγχρονιστεί. Αν η διαχείρισή του δεν ανατεθεί σε οργανώσεις αποτελεσματικές και (προπάντων) σε πρόσωπα υπεύθυνα & κατάλληλα, οι συνέπειες κατά πάσα πιθανότητα θα είναι δραματικές....

Με πρόσθετο δεδομένο ότι το πρόγραμμα “αναθεωρημένο ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2004-2007” δεν πέτυχε τους στόχους του, άρα απέτυχε, σήμερα έχει ήδη αρχίσει η εφαρμογή του νέου μεταρρυθμιστικού σχεδίου («Επιχειρησιακό Σχέδιο 2007-2013»). Στο νέο αυτό σχέδιο όμως δεν προβλέπεται πως θα ξεπεραστούν οι προβληματικές στάσεις της πολιτική ηγεσίας και πως θα υπερνικηθούν οι γνωστές γραφειοκρατικές αγκυλώσεις που οδήγησαν σε αποτυχία όλα τα προηγούμενα αντίστοιχα σχέδια...

#### **Δ.2. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ**

Κατά την παρελθούσα δεκαετία, πραγματοποιήθηκαν σημαντικές δομικές μεταβολές. Καθιερώθηκαν στη θέση των κρατικών νομαρχιών οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις<sup>20</sup>, ανασυγκροτήθηκαν και ενδυναμώθηκαν οι περιφέρειες<sup>21</sup>, ενώ συνενώθηκαν σε 1.033 ΟΤΑ α) βαθμού οι τότε υφιστάμενοι 5.552<sup>22</sup>... Οι πραγματοποιηθείσες μεταβολές δεν φαίνεται να βοήθησαν όσο αναμενόταν στη βελτίωση της συνολικής κρατικής λειτουργίας. Αντίθετα, ήταν και είναι πολλές οι κριτικές φωνές, τόσο για τον τρόπο που καταστρώθηκαν και δρομολογήθηκαν οι μεταρρυθμίσεις όσο και για τις μείζονες επιλογές τους. Σήμερα πάντως, από πολλούς τονίζεται η ανάγκη περαιτέρω συνενώσεων δήμων όσο και η ανάγκη για ριζική μεταβολή της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

<sup>20</sup> Με τους ν. 2218/1994 και 2240/1994 καταρχήν, με πολλούς άλλους στη συνέχεια...

<sup>21</sup> Με τους ν. 2503/1997 και 2647/1998 κυρίως

<sup>22</sup> Με το ν.2539/1997 κυρίως



και της περιφέρειας<sup>23</sup>... Ηδη έχουν κατατεθεί σχετικές προτάσεις και έχει ξεκινήσει η δημόσια συζήτηση<sup>24</sup>. Εχοντας κατά νου όμως την προηγηθείσα εμπειρία, τα ερωτήματα ορθώνονται αμείλικτα:

- Ποιός θα συντάξει τα νέα σχέδια;
- Ποιός και πώς θα τα εφαρμόσει;
- Πως θα συνεννοηθούν μεταξύ τους οι διαφορετικές υπηρεσίες που «δεν μιλούν την ίδια γλώσσα» ;
- Αν, τόσο η διαμόρφωση όσο και η υλοποίηση δεν ανατεθούν σε κατάλληλο προσωπικό, τότε πρέπει να θεωρείται προφανές πως όλο το μεγαλεπήβολο σχέδιο δεν θα αποδώσει...

### **Δ.3. ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ**

Από το πολύ φιλόδοξο πρόγραμμα “Κοινωνία της πληροφορίας” του Γ ΚΠΣ, σήμερα μόνο οι εφορίες (Δ.Ο.Υ.) έχουν ολοκληρώσει την εφαρμογή και λειτουργούν αξιοποιώντας τη νέα τεχνολογία... Όλα τα άλλα υπο-προγράμματα ταλαιπωρούνται από πολλά προβλήματα και βρίσκονται σε κατάσταση ημιστασιμότητας (έτσι η δικτυακή πύλη “ΕΡΜΗΣ”, το «Σύζευξις», η διαλειτουργικότητα, η ψηφιακή υπογραφή κλπ που προβλέπονταν στο «αναθεωρημένο Πολιτεία»...).

Η πλέον χαρακτηριστική εφαρμογή, η ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων στη Διοίκηση ακόμα αργεί... Στο ίδιο το Υπουργείο Εσωτερικών έχει ολοκληρωθεί, έχει γίνει η πιλοτική εφαρμογή αλλά δεν εφαρμόζεται... Την αιτία της κωλλυσιεργείας πρέπει κανείς να την αναζητήσει μάλλον στους μη γνωρίζοντες η/υ γενικούς διευθυντές και διευθυντές του υπουργείου...

Πολύ πρόσφατα, η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, δρομολόγησε ένα νέο πρόγραμμα με την ονομασία «ΑΔΩΝΙΣ» για την υποστήριξη των υπηρεσιών σε εφαρμογές απλούστευσης διαδικασιών και μοντελοποίησης. Η πλήρης επιχειρησιακή ενεργοποίησή του πάντως αναμένεται....

<sup>23</sup> Μεταξύ άλλων βλ. Κ.Παπαδημητρίου «στην περιφέρεια και όχι στο νομό ο β βαθμός Αυτοδιοίκησης» στο Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης 14 και την ανάλογη σχετική μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τις προτάσεις του οποίου έχει υιοθετήσει η ΚΕΔΚΕ

<sup>24</sup> Βλ. Χωροταξικό Σχέδιο του ΥΠΕΧΩΔΕ που κάνει πρόταση για Τ.Α. και περιφέρειες καθώς και σχετικές ανακοινώσεις του Υπουργού Εσωτερικών

#### **Δ.4. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ**

Η Ελλάδα είναι 23<sup>η</sup> μεταξύ των 28 χωρών, στην ποιότητα κανονιστικών ρυθμίσεων<sup>25</sup> και έχει αναλάβει την υποχρέωση (σύμφωνα με την ευρωπαϊκή συμφωνία του 2000, στη Λισσαβόνα) να λάβει δραστικά μέτρα, ώστε να βελτιώσει τόσο την ποιότητα των νέων ρυθμίσεων όσο και να τακτοποιήσει τις παλαιότερες (με κωδικοποιήσεις κλπ). Μέχρι σήμερα πάντως δεν καταγράφεται καμία ουσιαστική βελτίωση... Το αντίθετο μάλιστα, φαίνεται να γίνονται αντιφατικές κινήσεις που προβληματίζουν έντονα. Χαρακτηριστικά, παρότι το 2006 εκδόθηκε σχετική Εγκύκλιος Πρωθυπουργού<sup>26</sup> και έγιναν κάποιες επίσημες ανακοινώσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, έκτοτε ούτε η εγκύκλιος εφαρμόζεται ούτε καν έγινε γνωστή σε πολλές υπηρεσίες... Στους περισσότερους από τους νόμους που επακολούθησαν δεν ανιχνεύεται η τήρηση των αρχών της πρωθυπουργικής εγκυκλίου... Κορυφαίο (αντι)παράδειγμα συνιστά ο νόμος 3613/2007<sup>27</sup> τον οποίο προώθησε το Υπουργείο Εσωτερικών (...), ο οποίος σε 31 άρθρα ρυθμίζει με ευκαιριακό τρόπο και χωρίς καμιά εσωτερική συνοχή, 20 διαφορετικά θέματα που αφορούν το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης (Ανεξάρτητες Αρχές, ελεγκτικούς μηχανισμούς, μετατάξεις προσωπικού, εγκατάσταση σε παραμεθόριες περιοχές, προσλήψεις, απλούστευση διαδικασιών, λειτουργία πολιτικών γραφείων Κυβέρνησης, καθεστώς στελεχών ΕΥΠ, ΕΚΔΔΑ και εκπαίδευση, θέματα Κοινωνικού Πολύκεντρου ΑΔΕΔΥ, Πολιτικής Προστασίας, Συνοριακών Σταθμών, γεωγραφικών ονομάτων, μετανάστευσης, θέσης αιρετών Τ.Α., οδοιπορικών νομαρχιακών υπαλλήλων, επιχειρήσεων των δήμων, οικονομικών των Δήμων, κοινωνικών δομών των δήμων, ακόμα και στέγασης των αστυνομικών υπηρεσιών..), υποστασιοποιώντας αυτό που έχει προσδιοριστεί από άλλους ως «νόμος σκούπα» και από άλλους ως “νόμος κουρελού”...

<sup>25</sup> Βλ παράρτημα 2, Η θέση της Ελλάδας μεταξύ των 25 χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των τριών υποψήφιων προς ένταξη χωρών σε 5 κριτήρια καλής διακυβέρνησης (2005) του «Επιχειρησιακού Προγράμματος Διοικητικής Μεταρρύθμισης 2007-2013»

<sup>26</sup> Βλ Πρωθυπουργική εγκύκλιος «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων» (Υ190/18.7.2006)

<sup>27</sup> Βλ ΦΕΚ 263 Α/23-11-2007 : Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών.

Μετά από όλα τα παραπάνω, πιστεύω πως έχει αναδειχτεί τόσο η υφιστάμενη στασιμότητα όσο και η κρισιμότητα των περιστάσεων. Καλώς κακώς, ο δρόμος για την αναβάθμιση της Διοίκησης είναι ένας και περνάει μέσα από την αποφασιστική μεταρρύθμισή της. Και το ερώτημα σήμερα, έπειτα από μια εικοσαετία άστοχων προσπαθειών, δεν είναι εάν μπορούμε αλλά εάν θέλουμε να πραγματοποιηθεί η μεταρρύθμιση. Έτσι, για να ξαναθυμηθούμε τον καθηγητή Βαρβαρέσσο, που πολύ προφητικά το 1952 είχε επισημάνει: **ΜΟΝΟ «αν πραγματικά θέλουμε μπορούμε να μεταβάλλουμε τη Δημόσια Διοίκηση..»<sup>28</sup>**.

---

<sup>28</sup> “Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998”, επιμ. Α.Μακρυδημήτρη-Ν.Μιχαλόπουλου, Παπαζήσης Αθήνα 1998.