Η ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Σήμερα (Οκτώβριος 2015), περισσότερο ίσως από κάθε άλλη φορά η ελληνική Δημόσια Διοίκηση βρίσκεται σε ένα κρίσιμο κατώφλι, αντιμετωπίζοντας μερικές από τις πιο δύσκολες προκλήσεις στην ιστορία της.

Αυτό συμβαίνει γιατί οι κυβερνήσεις των τελευταίων τριών ετών (κυρίως η συγκυβέρνηση ΝΔ-ΠΑΣΟΚ), προώθησαν μια σειρά από ρυθμίσεις που επέφεραν όχι μόνο σημαντικές αλλαγές αλλά κυρίως, με την ασυναρτησία των διαφόρων μέτρων, δημιούργησαν τεράστια σύγχυση σχετικά με το τι καθεστώς ισχύει και με το που οδηγείται η Δημόσια υπηρεσία… Καταγράφουμε τα σημαντικότερα νομοθετήματα εξ αυτών:

- Ν.4024/2011, νέο βαθμολόγιο και σύνδεσή του με το μισθολόγιο
- Ν.4048/2012, ρυθμιστική διακυβέρνηση (δεν εφαρμόζεται…)
- Ν.4057/2012, τροποποίηση πειθαρχικού δικαίου
- Ν.4093/2012, τροποποίηση ΥΚ, διαθεσιμότητες, απολύσεις, πειθαρχικά
- Ν.4178/2013, πλαίσιο για νέους οργανισμούς υπουργείων
- Ν.4250/2014, καταργήσεις δημόσιων φορέων, αξιολόγηση μέσα από προκαθορισμένες ποσοστώσεις (δεν εφαρμόζεται λόγω αποφασιστικής αντίδρασης των υπαλλήλων το ίδιο Καλοκαίρι)
- Ν.4275/2014, νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων
- Π.δ/τα 99-116, νέοι οργανισμοί 15 υπουργείων και της Γ.Γ.Επικοινωνίας (οι 10 εξ αυτών έχουν ήδη τροποποιηθεί).
- Ν.4305/2014, θέματα διοικητικών διαδικασιών, θέματα ΕΚΔΔΑ αλλά και τροποποιήσεις οργανισμών 9 υπουργείων…

Όλα τα παραπάνω πραγματοποιήθηκαν μεν μέσα σε ένα πλαίσιο κοινοτικά χρηματοδοτούμενης Διοικητικής Μεταρρύθμισης («Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013»), χωρίς όμως να το ακολουθούν. Το αποτέλεσμα ήταν να αξιοποιηθεί μόνο το 20% των 675 εκατομμυρίων ευρώ (εθνικοί και κυρίως κοινοτικοί πόροι) που είχαν διατεθεί αρχικά γι' αυτό…

Και οι κυβερνήσεις όμως που ακολούθησαν, με κορμό την αριστερά, (κυβερνήσεις ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ), από τον Ιανουάριο 2015 μέχρι και τον Αύγουστο 2015, δεν επέδειξαν κάποια ιδιαίτερη αποφασιστικότητα στην προώθηση μεταρρυθμιστικών τομών. Οι πρωτοβουλίες τους, ούτως ή άλλως ελάχιστες λόγω του περιορισμένου χρόνου, εξαντλήθηκαν στην επανόρθωση κάποιων κραυγαλέων περιπτώσεων (ν.4325/2015)[1] και σε ορισμένους ατυχείς πειραματισμούς όσον αφορά το κυβερνητικό σχήμα (10 υπερυπουργεία αρχικά, σύσταση θέσεων αναπληρωτών γενικών γραμματέων και μερικών Γενικών Γραμματειών αργότερα)[2].

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση συνεπώς σήμερα, αφενός βρίσκεται σε κατάσταση πλήρους σύγχυσης αφετέρου έχει ένα νέο κοινοτικά χρηματοδοτούμενο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα μπροστά της (το διατιθέμενο ποσό υπολογίζεται στα 480 εκατομμύρια ευρώ), ίσως το τελευταίο, από το οποίο μπορεί να επωφεληθεί για να μεταρρυθμιστεί. Και η ανάγκη αυτή μεταρρύθμισής της είναι ευθέως ανάλογη της σημασίας της μέσα στο συνολικό κρατικό μεγασύστημα.

Σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις που έχουν δει το φως της δημοσιότητας, στην περίπτωση που ο κρατικός μηχανισμός λειτουργούσε αποτελεσματικά, η χώρα δεν θα είχε πρόβλημα ελλείμματος! Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι κατά το Φθινόπωρο 2010:

1. Υπήρχαν ανείσπρακτες βεβαιωμένες οφειλές 32 δις ευρώ
2. Υπήρχε φοροδιαφυγή της τάξης των 33 δις ευρώ (9 δις από

[1] ΦΕΚ Α 47/11-5-2015 «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης, καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις»

[2] Π.δ/γμα 25/2015, συμπλήρωση σχήματος με άρθρα 6-17 ν.4320/2015 (ΦΕΚ Α 29/19-3-2015)

φοροδιαφεύγουσες εργασίες, πλέον της βασικής, κατά την Εθνική τράπεζα)

3. Το κόστος της γραφειοκρατίας ετησίως ήταν 15-16 δις ευρώ (ΟΟΣΑ)
4. Το κόστος της διαφθοράς ετησίως ήταν 8 δις ευρώ (Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς)
5. Υπήρχε εκτεταμένη (νόμιμη) σπατάλη σε ΔΕΚΟ (ΟΣΕ κλπ)

Επιπλέον, είναι γνωστό ότι:

6. Υπήρχε εκτεταμένη σπατάλη στο κύκλωμα νοσοκομεία – συνταγογράφηση - φάρμακα
7. Υπήρχε/υπάρχει εκτεταμένη σπατάλη στην διαχείριση κοινοτικών πόρων (αναθέσεις μελετών σε εταιρίες κλπ)
8. Υπήρχε/υπάρχει εκτεταμένη σπατάλη στα δημόσια έργα
9. Υπήρχε εκτεταμένη σπατάλη στη διαχείριση των ΟΤΑ α βαθμού
10. Υπήρχε υπερκοστολόγηση στην αγορά πολεμικού εξοπλισμού

Σε όλους αυτούς τους τομείς, κρατικής δραστηριότητας, είναι προφανές ότι η βελτίωση της αποτελεσματικότητας-αποδοτικότητας της Διοίκησης κατά 15-20%, θα εξαφάνιζε το έλλειμμα του 2009... Συνεπώς, μιλώντας από στενά οικονομική οπτική, η εστίαση πρέπει να επικεντρωθεί στην κατακόρυφη βελτίωση του κρατικού μηχανισμού! Καλώς κακώς, ο δρόμος για την αναβάθμιση της Διοίκησης είναι ένας και περνάει μέσα από την αποφασιστική μεταρρύθμισή της.

Πρέπει να επισημανθεί επιπλέον εδώ ότι, διευρύνοντας την οπτική μας από τα οικονομικά στα γενικότερα θέματα κρατικού/κοινωνικού ενδιαφέροντος, χωρίς αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση, δεν πρόκειται

- **ούτε αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων να έχουμε**
- **ούτε αποτελεσματική λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών**
- **ούτε πραγματική εφαρμογή του κράτους δικαίου**
- **ούτε την πλήρη εκμετάλλευση των απαραίτητων πόρων για την χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους, της οικονομικής ανάπτυξης και της προστασίας της πολιτιστικής μας κληρονομιάς...**

Ας δούμε αναλυτικά τους τομείς όπου απαιτείται να δρομολογηθούν οι κύριες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και ποιες πρέπει να είναι αυτές.

Α) Στο κυβερνητικό σχήμα

- **Υπουργεία**

Το σημερινό πληθωρικό κυβερνητικό σχήμα (τυπικά 14 υπουργεία χωρίς όμως ενιαίους οργανισμούς, 46 υπουργοί-υφυπουργοί, 74 γενικοί-ειδικοί γραμματείς), εξυπηρετεί ανάγκες πολιτικών-κομματικών ισορροπιών όχι όμως διοικητικής ορθολογικότητας, ενώ ο συντονισμός του είναι ολοφάνερο ότι δεν επιτυγχάνεται[3].

Απαιτείται αναδιοργάνωση και εξορθολογισμός για να γίνει λειτουργικό το κυβερνητικό σχήμα. Κάτι τέτοιο, ακολουθεί και τη σύγχρονη τάση που ευνοεί τα μικρά σχήματα, προκειμένου να εξασφαλίζεται καλύτερος συντονισμός του κυβερνητικού έργου.

Στη διεθνή θεωρία και εμπειρία_έχουν προταθεί διάφορα σχήματα:

Ο ΟΗΕ, ο ΟΟΣΑ και το ΔΝΤ έδω και χρόνια δέχονται τους εξής τομείς της κυβερνητικής δράσης που προτείνεται να αναλαμβάνονται από χωριστό υπουργείο (COFOG):

1. Γενικές δημόσιες υπηρεσίες

[3] Πέραν της ύπαρξης υπουργού αρμόδιου για τον συντονισμό, σχετικές επισημάνσεις μελών της προηγούμενης κυβέρνησης σε μ.μ.ε. κατά την προεκλογική εκστρατεία του Σεπτεμβρίου 2015.

2. Αμυνα
3. Δημόσια Τάξη & Ασφάλεια
4. Οικονομικά
5. Περιβαλλοντικά
6. Οικιστική και Κοινωνική μέριμνα
7. Υγεία
8. Αναψυχή, Πολιτιμσός και θρησκεία
9. Εκπαίδευση
10. Κοινωνική προστασία

Στον ελληνικό προϋπολογισμό του 2008, στον οποίο είχε επιχειρηθεί προσπάθεια εξορθολογισμού, είχαν προτιμηθεί οι εξής τομείς:

1. Δράσεις στο εξωτερικό,
2. Ειδικές δράσεις στο εσωτερικό,
3. Τοπική διακυβέρνηση,
4. Παιδεία,
5. Πολιτισμός, θρησκεία, αθλητισμός,
6. Αμυνα,
7. Δημόσια Ασφάλεια και δικαιοσύνη,
8. Οικονομικές σχέσεις και ανάπτυξη,
9. Περιβάλλον και οικισμός,
10. Υποδομές και μεταφορές,
11. Υγεία και κοινωνική πολιτική.

Με βάση τις παραπάνω ιδέες-προτάσεις, σε μια προσπάθεια προσαρμογής στην ελληνική πραγματικότητα, προτείνεται να συγχωνευθούν τα υπουργεία ως εξής (πρόταση α’ 13 υπουργεία):

1. Υπουργείο Εσωτερικών & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (συγχώνευση υπουργείων Εσωτερικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Προστασίας του Πολίτη)
2. Υπουργείο Εξωτερικών (συγχώνευση σε αυτό των Γ.Γ. Επικοινωνίας και Ενημέρωσης)
3. Υπουργείο Εθνικής Αμυνας
4. Υπουργείο Οικονομικών
5. Υπουργείο Ανάπτυξης
6. Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Περιβάλλοντος (συγχώνευση υπουργείων Γεωργίας και Περιβάλλοντος)
7. Υπουργείο Δικαιοσύνης & Θεσμών
8. Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών & Δικτύων
9. Υπουργείο Υγείας
10. Υπουργείο Εργασίας, Πρόνοιας & Κοιν. Ασφαλίσεων
11. Υπουργείο Παιδείας
12. Υπουργείο Πολιτισμού, Αθλητισμού & Τουρισμού (συγχώνευση υπουργείων Πολιτισμού και Τουρισμού)
13. Υπουργείο Ναυτιλίας, ενώ καταργείται το Υπουργείο ΜΑΘ.

Μία εναλλακτική πρόταση (β’ 10 υπουργεία), πιο ρηξικέλευθη είναι η εξής:

1. Υπουργείο Εσωτερικών & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (συγχώνευση υπουργείων Εσωτερικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Προστασίας του Πολίτη)

2. Υπουργείο Εξωτερικών (συγχώνευση σε αυτό των Γ.Γ. Επικοινωνίας και Ενημέρωσης)
3. Υπουργείο Εθνικής Αμυνας
4. Υπουργείο Οικονομικών
5. Υπουργείο Ανάπτυξης & Τουρισμού (συγχώνευση Υπουργείου Ναυτιλίας 1η επιλογή και Τουρισμού)
6. Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Περιβάλλοντος (συγχώνευση υπουργείων Γεωργίας και Περιβάλλοντος)
7. Υπουργείο Δικαιοσύνης & Θεσμών
8. Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών (χερσαίων και θαλάσσιων) & Δικτύων (συγχώνευση Υπουργείου Ναυτιλίας 2η επιλογή)
9. Υπουργείο Υγείας, Εργασίας, Πρόνοιας & Κοιν. Ασφαλίσεων (συνένωση όλων των φορέων Κοινωνικής Προστασίας)
10. Υπουργείο Παιδείας, Πολιτισμού, Αθλητισμού (συγχώνευση υπουργείων Παιδείας και Πολιτισμού όχι όμως Τουρισμού),
    ενώ καταργείται πλήρως το Υπουργείο ΜΑΘ (ενσωμάτωση δομής στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας).

Σημειώνουμε εδώ ότι κράτη με ανάλογο μέγεθος του δικού μας έχουν τον εξής αριθμό υπουργείων: Αυστρία 11, Βέλγιο 14, Ολλανδία 16, Πορτογαλία 15 και Σουηδία 9, ενώ κράτη αρκετά μεγαλύτερα έχουν Γαλλία 16, Γερμανία 14, Αγγλία 17, Ισπανία 16, Ιταλία 18[4].

Σε κάθε περίπτωση, μιλώντας για ένα υπουργείο, αυτό δεν σημαίνει μόνο ένας επικεφαλής υπουργός ή ένας υπουργός και ένας ή περισσότεροι αναπληρωτές αλλά κυρίως μια δομή στοχευμένη και λειτουργική που καθορίζεται από έναν, ενιαίο οργανισμό.

- **Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης ή Πρωθυπουργού**

Οι υφιστάμενες σήμερα τρεις Γενικές Γραμματείες υπό τον Πρωθυπουργό (Γ.Γ. Πρωθυπουργού, Γ.Γ. Κυβέρνησης και Γ.Γ. Συντονισμού) είναι προτιμότερο να ενσωματωθούν σε μια Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης, στην οποία ουσιαστικά να δημιουργηθεί το εντελώς απαραίτητο Κέντρο Διακυβέρνησης της χώρας. Αποστολή της θα είναι η υποβοήθηση του συντονισμού του κυβερνητικού έργου, με την διευκόλυνση της οριζόντας διασύνδεσης όλων των δημόσιων φορέων. Η έμφαση δηλαδή θα δίνεται στην υπηρεσιακή-τεχνική εργασία ανάμεσα στα διοικητικά στελέχη και όχι στον πολιτικό συντονισμό που είναι ευθύνη του πρωθυπουργού.

Η Γ.Γ.Κ. χρειάζεται να στελεχώνεται με δημοσίους υπαλλήλους υψηλών προσόντων (αποφοίτους ΕΣΔΔ κατά κύριο λόγο αλλά και άλλους με κατάλληλη εμπειρογνωμοσύνη), οι οποίοι εξετάζεται αν χρειάζεται να εντάσσονται σε έναν, διακριτό διυπουργικό κλάδο. Στελέχη του κλάδου αυτού χρειάζεται να υπηρετούν στις σχεδιαστικές υπηρεσίες κάθε φορέα εξασφαλίζοντας την ομιλία ίδιας «διοικητικής γλώσσας». Σύμφωνα πάντως με την πολύ εύστοχη διατύπωση "*τόσο οι επιτελικές λειτουργίες των υπουργείων όσο και ο μεταξύ τους συντονισμός μπορούν να βελτιωθούν μέσα από τον σχεδιασμό και την τεκμηρίωση των πολιτικών τους από αυτοτελείς μονάδες. Καθίσταται επιβεβλημένη η οργάνωση μονάδων στρατηγικού σχεδιασμού και τεκμηρίωσης σε κάθε υπουργείο προκειμένου να αναλύονται οι λειτουργίες και οι πολιτικές του, να παρακολουθείται και να αξιολογείται η εξέλιξη και η εφαρμογή των στρατηγικών προγραμμάτων και να αποσαφηνίζονται οι στόχοι με γνώμονα τους διαθέσιμους πόρους. Η βελτίωση των μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών προϋποθέτει ταυτόχρονα τον συνολικό*

[4] Αντ.Μακρυδημήτρης και Μ.Ηλ.Πραβίτα: «Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα 2014

ανακαθορισμό των λειτουργιών και των αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης. Οι διάσπαρτες σε όλα τα διοικητικά επίπεδα και συχνά επάλληλες και επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες διοίκησης και ελέγχου των υπηρεσιών είναι αναγκαίο να ανακατανεμηθούν ορθολογικά, προκειμένου να καταστεί εφικτή η αποτελεσματικότερη διοίκηση και να περιοριστεί το οικονομικό κόστος" (Κοντιάδης 2009). Υιοθετώντας αυτόν τον προβληματισμό, οδηγούμαστε στην κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους βασικές κρατικές δομές.

Β) Βασική δομή του κράτους

Μία κυβέρνηση με κορμό την αριστερά δεν μπορεί παρά να προτιμά ένα Κράτος όσο πιο λιτό και λειτουργικό γίνεται[5], το οποίο να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολιτών, να ενθαρρύνει/στηρίζει/διευκολύνει την οικονομική δραστηριότητα και προπάντων, να λογοδοτεί προς την Κοινωνία με την οποία βρίσκεται σε διαρκή σχέση αλληλεπίδρασης.

Η πρόταση συνεπώς είναι για μία λιτή δομή τριών επιπέδων, ως εξής:

- **Κεντρική Διοίκηση (ΚΔ) με κεντρικές υπηρεσίες και αποκεντρωμένες υπηρεσίες.** Καταργούνται δηλαδή οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ως ενιαίες μονάδες[6] και οι υπάλληλοι και οι πόροι τους μετακινούνται/μεταβιβάζονται ή στις ΚΔ (στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες τους) ή στις ΠΑ ως κρατικές αρμοδιότητες που τους ανατίθενται.
- **Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση (ΠΑ)**
- **Δημοτική Αυτοδιοίκηση (ΔΑ)**

Κατανομή κατά κατηγορίες κρατικών φορέων

Ο Καταστατικός Χάρτης λειτουργίας του κράτους μας (με την τροποποίησή του το 2001) παρέχει καταρχήν τα βασικά κριτήρια διαφορισμού του κρατικού έργου και κατανομής του στους ξεχωριστούς φορείς, τους οποίους και προσδιορίζει σε γενικές γραμμές. Σύμφωνα με αυτά, η κεντρική διοίκηση (ΚΔ) έχει τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο[7] καθώς και κάποια ειδικά θέματα (προφανώς μείζονος σημασίας), ενώ οι περιφερειακές υπηρεσίες, όποιες και εάν είναι αυτές, συγκεντρώνουν όλες τις άλλες λειτουργίες που συντείνουν στην επίτευξη του διοικητικού αποτελέσματος[8]. Μεταφράζοντας την ορολογία του Συντάγματος σε όρους Διοίκησης-Οργάνωσης, τα κεντρικά όργανα έχουν αρμοδιότητα σχεδιασμού και παρακολούθησης εφαρμογής πολιτικών[9] ενώ στα περιφερειακά ανατίθεται το σύνολο των ενεργειών (πράξεις νομικές, πράξεις υλικές, λήψη αποφάσεων κλπ) που υλοποιούν τις πολιτικές.

Παραδοσιακά, οι ενέργειες υλοποίησης καλούνται «εκτελεστικές[10]», όμως ο συγκεκριμένος όρος που έχει τις ρίζες του σε προηγούμενες απλουστευτικές (και

---

[5] Κ.Καστοριάδης : «Η γραφειοκρατική κοινωνία», εκδ.Υψιλον Αθήνα 1985

[6] Επ' αυτού και παρά τα υποστηριζόμενα από συγγραφείς κυρίως του συντηρητικού χώρου, δεν υφίσταται συνταγματικό κώλυμμα, γιατί το Συντ. 101 σε κανένα σημείο του («περιφερειακά όργανα») δεν απαιτεί ενιαία μορφή συγκρότησης και λειτουργίας των αποκεντρωμενων υπηρεσιών…

[7] Σύνταγμα 101 παρ.3 «…. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει».

[8] Σύνταγμα 101 παρ.3. «Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους…».

[9] Koontz-O'Donnell: «Οργάνωση και Διοίκηση», εκδ.Παπαζήσης, Αθήνα 1984, σελ. 191επ.

[10] Πέραν της κλασικής συνταγματικής ορολογίας για «εκτελεστική λειτουργία», στο εισαγωγικό του σημείωμα στην έκδοση του 1993, ο Υπουργός Προεδρίας καταγράφει πως, με το ν.2026/1992 μεταβιβάστηκαν στο Νομάρχη όλες οι εκτελεστικές αρμοδιότητες των οικείων Υπουργών... Ο όρος αυτός περικλείει σαφώς απαξιωτικό περιεχόμενο, καλλιεργεί και αναπαραγάγει τόσο σε συμβολικό όσο και σε πραγματικό επίπεδο λογικές αυταρχικές και συντηρητικές κοινωνικοπολιτικές διαιρέσεις. Αυτές τις διαιρέσεις-λογικές μια αριστερή προσέγγιση οφείλει να μεταρρυθμίσει/μεταβάλει αποφασιστικά (Καστοριάδης 1985)

προφανώς αυταρχικής εμπνεύσεως)[11] διακρίσεις μεταξύ απόφασης (του προϊσταμένου οργάνου, που διαθέτει ευχέρεια επιλογών) και εκτέλεσης (του υφισταμένου οργάνου, το οποίο «εκτελεί», δηλαδή ενεργεί μηχανικά πραγματώνοντας τις αποφάσεις-εντολές) δεν αποδίδει με ακρίβεια την πολυπλοκότητα των απαιτούμενων ενεργειών προκειμένου να υλοποιηθεί μια πολιτική. Για να πραγματοποιηθεί κάτι τέτοιο χρειάζεται μια ποικιλία ενεργειών, όπως η σύνταξη μελετών, η κατάστρωση προγραμμάτων και σχεδίων, η υιοθέτηση στρατηγικών, η συγκέντρωση πόρων και μέσων, η επιμόρφωση προσωπικού, η επιλογή και εγκατάσταση νέας τεχνολογίας κλπ[12]. Κατά συνέπεια, ο όρος «**επιχειρησιακός-ές**» είναι πιο ακριβής στην απόδοση του συμπλέγματος και του δυναμικού χαρακτήρα των μηχανισμών υλοποίησης και αυτός πρέπει να χρησιμοποιείται ως ευστοχότερος, τόσο τεχνικά όσο και πολιτικά- συμβολικά.

Στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ανήκουν καταρχήν οι τοπικές υποθέσεις του επιπέδου τους[13] και δευτερευόντως οι γενικές υποθέσεις που τους αναθέτει το κράτος[14]. Κύριο διακριτικό γνώρισμα των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης, μπορεί να υποστηριχτεί πως είναι ο έντονα αναπτυξιακός χαρακτήρας, που έχει ο δεύτερος βαθμός σε σχέση με τον περισσότερο διαχειριστικό χαρακτήρα (κυρίως αναγκών και υποθέσεων της καθημερινής ζωής) του πρώτου βαθμού. Η θέσπιση του δεύτερου βαθμού καταρχήν με το ν. 1622/1986 και η σύνδεσή του με τον δημοκρατικό προγραμματισμό, η σημερινή προσπάθεια σύνδεσής του με την υλοποίηση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (σημ. ΕΣΠΑ), οι σύγχρονες εξελίξεις με την μετατόπισή του στην Περιφέρεια από τον Νομό[15], ώστε να γίνει πιο σαφής η στόχευση και οι δυνατότητές του, συνηγορούν προς αυτήν την κατεύθυνση.

Στο επίκεντρο πάντως του προβλήματος βρίσκεται η τομή μεταξύ των κρατικών περιφερειακών οργάνων με το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης. Η σύγχρονη τάση για περιορισμό των στενά κρατικών δομών και αποσυγκέντρωση[16] εξουσίας και λειτουργιών, μας οδηγεί προς την αποδοχή ενός διευρυμένου πεδίου λειτουργίας της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης παρά οποιουδήποτε κρατικού σχήματος (αποκεντρωμένης υπηρεσίας ή υπηρεσίας της ενιαίας περιφέρειας). Αφού ο νομοθέτης δεν κωλύεται από το Σύνταγμα, μπορεί να αναθέτει κατά το δοκούν κρατικές υποθέσεις σε αυτοδιοικούμενα όργανα είτε παραχωρώντας τες είτε χαρακτηρίζοντάς τες ως «τοπικές» (ΣτΕ 3440-4/1998), μειώνοντας αντίστοιχα το διοικητικό πεδίο της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης. Η άκριτη ωστόσο εύνοια υπέρ σχημάτων αυτοδιοίκησης ανεξαρτήτως της αποτελεσματικότητας (ενδεχομένως και αποδοτικότητάς) της λειτουργίας τους, συναντά την αρνητική στάση ορισμένων συγγραφέων (Μόργκαν 2000), οι οποίοι αντιτάσσουν την ύπαρξη «ορίων», η υπέρβαση των οποίων (στην κατεύθυνση της δημιουργίας αυτοδιοικούμενων φορέων, σχετικά ανεξάρτητων από τον κεντρικό κρατικό κορμό) είναι πιθανόν να προξενήσει δυσάρεστα επακόλουθα. Ένα τέτοιο όριο φαίνεται πως χρειάζεται να τεθεί και έναντι της τάσης δημιουργίας Ανεξάρτητων Αρχών.

---

[11] Κ. Καστοριάδης: «Η γραφειοκρατική κοινωνία», εκδ.Υψιλον Αθήνα1985

[12] Koontz-O'Donnell: «Οργάνωση και Διοίκηση», εκδ.Παπαζήση, Αθήνα 1984

[13] Σύνταγμα 102 παρ. 1 «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς…».

[14] Σύνταγμα 102 παρ. 1: «…Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους».

[15] Βλ. Ακαδημίας Αθηνών, ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ, Αθήνα 2000 αλλά και ανακοίνωση Υπουργού ΕΣΔΔΑ με τίτλο «10 θέσεις για τις αρχές, τους στόχους, τις πολιτικές που θεμελιώνουν τις δομές της σύγχρονης πολιτείας Αθήνα Ιούλιος 2002».

[16] Ακαδημίας Αθηνών: «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση», Αθήνα 2000 αλλά και Αντ.Μακρυδημήτρη: «Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών», Αθήνα 2002.

Κατά συνέπεια, αφού υφίσταται τέτοια ευχέρεια κατανομών, η αναζήτηση κριτηρίων είναι εντελώς απαραίτητη. Είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη η εξασφάλιση ενός μίνιμουμ αρμοδιοτήτων της ΤΑ, τις οποίες όμως πρέπει να μπορεί να τις φέρει σε πέρας. Για το πώς θα επιτυγχάνεται κάτι τέτοιο έρχεται η διοικητική-οργανωτική θεωρία να μας συνδάμει. Ετσι, η σύμφυτη κάθε οργάνωσης έννοια, της **επιδίωξης της αποτελεσματικότητας**[17]**,** προβάλει ως το βασικό κριτήριο διαχωρισμού. Επιπλέον, η γνωστή από το κοινοτικό δίκαιο **αρχή της επικουρικότητας**[18] μπορεί να βρει εδώ γόνιμο πεδίο εφαρμογής, μεταξύ των διαφορετικών βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αρα, από τον συνδυασμό των παραπάνω, προκύπτουν ως αρχές-κριτήρια κατανομής αφενός η **ελάχιστη εξασφάλιση των απαιτήσεων του Συντάγματος** και αφετέρου η **αρχή της κρατικής αποτελεσματικότητας**. Αυτές/αυτά πρέπει να προσδιοριστούν με σαφήνεια και αναλυτικά ως εξής:

Κατανομή αρμοδιότητας κατά φορέα

Η **ΤΑ α' βαθμού**, ιστορικά, εκπροσωπεί το συλλογικό σώμα που διαβιεί σε ορισμένο χώρο και φροντίζει για την βασική αναπαραγωγή του υπό πολιτισμένες συνθήκες, την έκφρασή του (πολιτική εκπροσώπηση), την αντιμετώπιση οριακών καταστάσεων (κοινωνικών και φυσικών) και την αναπαραγωγή της (πολιτιστικής του) ταυτότητας. Ως τέτοια, έχει κατά βάση τέσσερις κατηγορίες δραστηριοποίησης:

- Πολιτική διαμεσολάβηση.. Διαμεσολαβεί μεταξύ κράτους και τοπικής κοινωνίας εκπροσωπώντας τη δεύτερη έναντι του πρώτου αλλά και το πρώτο στην δεύτερη.
- Εξασφάλιση ελάχιστων όρων ανθρώπινης διαβίωσης και υλικής αναπαραγωγής της κοινότητας. Εκτελεί έργα υποδομής για βασικά αγαθά (νερό, καθαριότητα, κοιμητήρια).
- Εξασφάλιση ελάχιστων όρων κοινωνικής συμβίωσης, αναπτύσσοντας την αλληλεγγύη και φροντίζοντας την πρόνοια (φτώχεια, ανέχεια, ευαίσθητες ομάδες κλπ). Ηδη στον ν.ΔΝΖ/1912 οριζόταν η υποχρέωση των δήμων-κοινοτήτων να εξασφαλίζουν τόσο την "διαμονήν" όσο και την "αναγκαίαν περίθαλψιν" για τους αδυνατούντες δημότες τους[19].
- Φροντίδα για την αναπαραγωγή της πολιτιστικής ταυτότητας της κοινότητας, αναπτύσσοντας πολιτιστικές δράσεις.

Παλαιότερα, αντιμετώπιζε τα έκτακτα αλλά στη σύγχρονη εποχή αυτό έχει ενταχθεί στην κρατική πολιτική.

ΚΡΙΤΗΡΙΑ κατανομής[20] συνεπώς ορίζονται κατά προτεραιότητα,

1) η **θεσμική κατάστρωση** του κράτους (τα συνταγματικά πλαίσια με την έννοια των ακραίων ορίων που δεν μπορούν να παραβιασθούν)

2) η **αποτελεσματικότητα υλοποίησης δημόσιων πολιτικών**.

Η διαφοροποίηση σε αρμοδιότητες γενικές-τοπικές κρατάει το ενδιαφέρον της στο βαθμό που οι **διαφορετικές αρμοδιότητες ελέγχονται με διαφορετικό τρόπο (πιο συνεχή και αυστηρό οι γενικές, πιο ελαστικό οι τοπικές)**. Περαιτέρω, με βάση την λειτουργία της ΤΑ ως φορέα της κοινωνίας των πολιτών μεν αλλά με το

[17] Ν. Μουζέλης: «Οργάνωση και Γραφειοκρατία», Μαθιουδάκης/Ανδρονόπουλος, 1991.
[18] Αρθρο 3Β Συνθήκης Ευρωπαϊκής Ένωσης (Μάαστριχτ).
[19] Αρθρο 134 ν. ΔΝΖ/1912
[20] Κ.Παπαδημητρίου: «Η Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ΚΔ και ΤΑ..», Αθήνα 2014

ιδιάζον χαρακτηριστικό της κοινότητας, δηλαδή της μικρής κοινωνίας που οι κοινωνοί γνωρίζονται μεταξύ τους, μπορούμε να προσθέσουμε δύο επιμέρους κριτήρια:

3) Αυτού της ενσωμάτωσης (του πολίτη στην κοινότητα) και

4) αυτού του επιπέδου ολοκλήρωσης της ασκούμενης πολιτικής.

Αυτό σημαίνει ότι κάθε δημόσια αρχή (ΚΔ, ΠΑ και ΔΑ), πρέπει καταρχήν να έχει την **ικανότητα να λειτουργεί ως αυτοτελής κρίκος μιας ενιαίας αλυσίδας**[21]. Να μπορεί δηλαδή να επιτυγχάνει δύο λειτουργίες, αφενός να υλοποιεί μέσω των οργάνων της το έργο που της ανατίθεται και αφετέρου να μπορεί μόνη της να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, να διαμορφώνει και να υλοποιεί προγράμματα-μέτρα-ενέργειες. Κάθε ξεχωριστός κρατικός φορέας δηλαδή, να μπορεί να λειτουργεί **ως ολοκληρωμένος μηχανισμός**, ως μηχανισμός δηλαδή που μπορεί να σχεδιάζει (να διαμορφώνει και να παρακολουθεί πολιτικές), να οργανώνει (να συντάσσει τις απαιτούμενες δομές), να διευθύνει (συντονίζει τις λειτουργίες των διαφορετικών οργάνων και κατευθύνει-παρακινεί τα άτομα) και να ελέγχει. Οπως πολύ εύστοχα έχει επισημάνει σύγχρονος συγγραφέας, *"η ολογραφία υποδεικνύει ότι είναι δυνατόν να δημιουργήσουμε διαδικασίες κατά τις οποίες το όλον μπορεί να καταγραφεί σε όλα τα μέρη του, έτσι ώστε το καθένα μέρος να αντιπροσωπεύει το όλον..."*(Μόργκαν 2000:105).

Η **ΚΔ** έχοντας την ευθύνη της συνολική θεώρησης του κράτους και της διαμόρφωσης πολιτικών που απευθύνονται στο σύνολο του πληθυσμού, επιπλέον έχοντας την ευθύνη και την εξουσία της ενιαίας εκπροσώπησης του κράτους τόσο προς τα έξω όσο και προς τα μέσα, παρεμβαίνει στα πεδία εκείνα που αναπτύσσονται μόνο εθνικά, που έχουν να κάνουν δηλαδή με ενιαίο τρόπο εφαρμογή σε όλα το κράτος και συνιστούν, τονίζουν και εκφράζουν αυτήν την ενιαία αντίληψη[22]. Τέτοια πεδία, παραδοσιακά είναι τα εξής:

- Εξωτερική πολιτική
- Πολίτευμα
- Εφαρμογή νόμων
- Διαμόρφωση εθνικών δημόσιων πολιτικών, οργάνωση κρατικής Διοίκησης
- Νομισματική πολιτική (έχει εκχωρηθεί στην ΕΚΤ)
- Ιθαγένεια
- Προστασία ατομικών δικαιωμάτων
- Καταπολέμηση εγκλήματος
- Κεντρική οργάνωση απονομής Δικαιοσύνης
- Ενοπλη δύναμη
- Εθνικός πολιτισμός

Για τα θέματα αυτά κατά συνέπεια, αποφασίζει πάντοτε η κεντρική εξουσία (Βουλή, Κυβέρνηση) ενώ ταυτόχρονα δεν δικαιούται ούτε να αποφασίσει κάτι κάποιος άλλος κρατικός φορέας ούτε βέβαια να αναλάβει κάποια πρωτοβουλία επ αυτών (κατά το άρθρο 102 παρ Συντάγματος). Μπορεί βέβαια, υπό όρους να εκχωρηθούν σε

[21] Κ.Παπαδημητρίου: «Η Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ΚΔ και ΤΑ..», Αθήνα 2014

[22] "Αντικείμενο της κεντρικής διοίκησης αποτελεί ο προσδιορισμός των στόχων των δημόσιων πολιτικών και η αξιολόγηση του βαθμού επίτευξής τους, προωθώντας με τον τρόπο αυτό την αποκέντρωση, τη συμμετοχή της κοινωνίας πολιτών, την αυτονομία και την καινοτομία στη δημόσια διοίκηση" Κοντιάδης: «Η ελλειματική Δημοκρατία» 2009, σελ. 244

υπερεθνικούς οργανισμούς (Σύνταγμα 27 και 28), όπως πράγματι έχει γίνει με ορισμένα εξ αυτών (Ε.Ε. κλπ).

Κατά συνέπεια, συνδυάζοντας τα πεδία με τον πολιτικοδιοικητικό τρόπο παρέμβασης, καταλήγουμε στα εξής:

Α) Η **Κεντρική Διοίκηση** έχει ως βασική της αρμοδιότητα:

1. Τον σχεδιασμό δημόσιας πολιτικής για την ασφάλεια του κράτους, για τις εξωτερικές σχέσεις, για την δημόσια τάξη, για την δημογραφική ανάπτυξη, για την οικονομική ανάπτυξη, για την προστασία του περιβάλλοντος, για την απασχόληση, για την είσπραξη των φόρων, για αποδοτική διαχείριση των δαπανών, για την πολιτιστική ανάπτυξη…….
2. Την παρακολούθηση υλοποίησης δημόσιων πολιτικών για τη δημόσια υγεία……
3. Την υλοποίηση δημόσιας πολιτικής επί του μείζονος θέματος…….
4. Τον έλεγχο της εφαρμογής εθνικών δημόσιων πολιτικών

Β) Οι **αποκεντρωμένες υπηρεσίες των υπουργείων** (όχι ως ενιαία Αποκεντρωμένη Διοίκηση, η οποία πρέπει να καταργηθεί), έχουν ως βασικές αρμοδιότητες:

1. Την παρακολούθηση της υλοποίησης των εθνικών δημόσιων πολιτικών από τους ΟΤΑ της περιοχής τους
2. Τον έλεγχο επί της υλοποίησης των εθνικών δημόσιων πολιτικών από τους ΟΤΑ της περιοχής τους

Γ) Η **ΤΑ β' βαθμού** έχοντας σαφώς αναπτυξιακό ρόλο, επωμίζεται το μέγιστο μέρος της εξειδίκευσης-υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών. Κατά συνέπεια, αυτή έχει την εξής βασική αρμοδιότητα:

Αφενός με την εξειδίκευση σε τοπικό-περιφερειακό επίπεδο και την υλοποίηση εθνικών δημόσιων πολιτικών για την ανάπτυξη της βιομηχανίας, της γεωργίας κλπ……

Αφετέρου την ανάπτυξη ιδιαίτερων περιφερειακών πολιτικών για την ανάπτυξη της οικονομίας, της προστασίας του περιβάλλοντος, την ενίσχυση της απασχόλησης…επί οποιουδήποτε πεδίου, πλην εκείνων που συνιστούν τον σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας και καταγράφηκαν παραπάνω.

Ως σκληρός πυρήνας της δικής της αρμοδιότητας, κατ ακολουθία της αντίστοιχης της Τοπικής Αυτοδιοίκηση α βαθμού σε συνδυασμό με τον ιδιαίτερο (αναπτυξιακό) ρόλο της, πρέπει να θεωρηθούν τα εξής:

1. Η πολιτική εκπροσώπηση της περιφέρειας
2. Η οικονομική ανάπτυξη της περιφέρειας
3. Η πολιτιστική ταυτότητα της περιφέρειας

Δ) Η **ΤΑ α' βαθμού** έχοντας ως αποστολή της την καθημερινότητα του πολίτη έχει ως βασική αρμοδιότητα :

- Την εξειδίκευση και υλοποίηση της εθνικής δημόσιας πολιτικής στην περιοχή της.
- Την διαμόρφωση τοπικών δημόσιων πολιτικών
- Την υλοποίηση τοπικών δημόσιων πολιτικών
- Τον έλεγχο τοπικών δημόσιων πολιτικών

Η ΤΑ μπορεί να αναλάβει υπ' ευθύνη της οποιαδήποτε πολιτική θεωρεί ότι απαιτείται προκειμένου να ικανοποιηθεί τοπικό συμφέρον πλην εκείνων που συνιστούν αποκλειστική αρμοδιότητα του κεντρικού κράτους (εξωτερικές σχέσεις, άμυνα κλπ). Υπάρχει φόβος μη τυχόν αναληφθούν πολιτικές αντίθετες με τις κυβερνητικές ωστόσο θεωρητικά τέτοιος κίνδυνος δεν υφίσταται καθότι *"διαφορά αποστολής Κράτους και ΟΤΑ δεν υπάρχει διότι πρόκειται απλώς για ¨διαφορά¨ ποσοστού κατανομής άσκησης διοικητικών αρμοδιοτήτων"* (Τάχος 1985).

Γ) ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

- **Δημόσια Πολιτική**
- **Διαλειτουργικότητα**
- **Διαδικασίες**
- **Απλουστεύσεις**

Κατά την πρώτη δεκαετία του νέου αιώνα, δρομολογήθηκαν τέσσερα Προγράμματα μεταρρύθμισης[23], σχεδόν όμοια ως προς το περιεχόμενο, τα οποία δεν απέδωσαν παρά τις εξαγγελίες και την διάθεση όλων των απαιτούμενων πόρων (τεχνογνωσία, σχέδιο, άνθρωποι, χρήματα κλπ).

Η πορεία όμως προς τον εκσυγχρονισμό του κράτους είναι δρόμος χωρίς επιστροφή. Η Ελλάδα, με επιλογή της συνδέθηκε στην Οικονομική και Νομισματική Ενωση (ΟΝΕ) και βρέθηκε στην πρωτοπορία των ευρωπαϊκών κρατών. Κατά συνέπεια, ανέλαβε υποχρεώσεις που οφείλει να διευθετήσει με τρόπο όχι μόνο αποτελεσματικό αλλά και αποδοτικό… Με τα δεδομένα αυτά, είναι φανερό ότι η χώρα έχει δύσκολο δρόμο να διαβεί καθότι, όπως έχουν καταγραφεί σε σχετικές μελέτες και τα βιώνει σε καθημερινή βάση ο πολίτης, εξακολουθούν να υφίστανται παρά τις συνεχείς προσπάθειες διόρθωσης, ορισμένες καίριες δυσαρμονίες που καθιστούν την λειτουργία της Δημόσιας διοίκησης, έντονα προβληματική[24]. Τα προβλήματα είναι κατά σειρά βαρύτητας, πολιτικά, οργανωτικά και λειτουργικά. Λόγω των πρώτων η Διοίκηση είναι έντονα εξαρτημένη από την πολιτική βούληση και η λειτουργία της συναρτάται προεχόντως με την ύπαρξη ή μη σχετικών πολιτικών κατευθύνσεων. Λόγω των δεύτερων, η Διοίκηση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως αναπτυγμένη αλλά μάλλον ως αναπτυσσόμενη αν όχι, ως ανοργάνωτη… Σχεδόν κανένα από τα πλεονεκτήματα της οργάνωσης δεν χαρακτηρίζουν την ελληνική πραγματικότητα (συνέχεια, συνέπεια, αποτελεσματικότητα, μνήμη, μείωση αβεβαιότητας κλπ). Λόγω των τρίτων η ελληνική Διοίκηση όχι μόνο δεν αποδίδει αλλά συσσωρεύει διαρκώς εμπόδια ώστε να μπλοκάρει τη λειτουργία της (πολυνομία, ασάφειες, κακονομία, αλλοπρόσαλλες απαιτήσεις και εντολές, αποκλίσεις και έλλειψη συντονισμού κλπ)[25].

Σήμερα, περισσότερο από ποτέ απαιτείται ριζική αλλαγή των μεθόδων λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών με προσανατολισμό σε στόχους και αποτελέσματα καθώς και όρους εξασφάλισης ποιότητας. Κάθε υπηρεσιακή μονάδα πρέπει να είναι ένα κέντρο επίτευξης αποτελεσμάτων ποιοτικά ελέγξιμων, με διακριτή ευθύνη και υποχρέωση λογοδοσίας (ΔΕΕ 2003).

Πιο συγκεκριμένα, απαιτείται η μετάβαση από μια κατάσταση, που μπορεί να χαρακτηριστεί ως επιμελητεία (που απαιτεί φροντίδα εμπειρικού τύπου) και όχι ως

---

[23] Κατά σειρά, ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2001-2004, η αναθεώρηση του ως ΠΟΛΙΤΕΙΑ-10 ΘΕΣΕΙΣ το 2002 και το ΑΝΑΘΕΩΡΗΜΕΝΟ ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2004-2007 ή «επανίδρυση του κράτους». Σήμερα, πελαγοδρομεί για άλλο ένα έτος το «ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ 2007-2013», ενώ εγκρίθηκε ως πρόγραμμα του νέου ΕΣΠΑ 2014-2020, το νέο Σχέδιο Μεταρρύθμισης του Δημόσιου Τομέα...

[24] Πέραν των ετήσιων εκθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη, ιδίως στην πλέον πρόσφατη μελέτη του ΟΟΣΑ, Αθήνα 2012 (μετάφραση από Ενωση αποφοίτων ΕΣΔΔΑ)

[25] Μεταξύ πολλών, ιδίως μελέτη του ΟΟΣΑ 2012 και Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων (ΚΘΜ 2005): «Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα», σε επιμέλεια Θ.Πελαγίδη, άρθρα των Μουζέλη, Τσούκα, Καζάκου, Καζαμία, εκδ Παπαζήσης Αθήνα.

διοίκηση (που απαιτεί προγραμματισμό-οργάνωση-διεύθυνση-έλεγχο)[26], σε μια μελλοντική κατάσταση πραγματικής διοίκησης, με όργανα που θα συλλαμβάνουν απαιτήσεις, θα σχεδιάζουν, θα δρομολογούν και θα υλοποιούν μακροπρόθεσμα σχέδια, θα επανεξετάζουν και θα αναπροσαρμόζουν την σκόπιμη δράση τους προς όφελος της κοινωνίας και των πολιτών.

Η αναγκαία μεταβολή συνίσταται στην καθιέρωση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών υπό το σχήμα των **δημόσιων πολιτικών** (ΣχΔΠ) σε **περιβάλλον διαλειτουργικότητας**. Επιπροσθέτως, απαιτείται η οριοθέτηση συγκεκριμένων **διαδικασιών** εντός αποσαφηνισμένων ροών εργασίας. Κατά την οριοθέτηση αυτή, απαιτείται να πραγματοποιηθούν σημαντικές **απλουστεύσεις**. Η νέα φιλοσοφία διοίκησης («σχήμα Δημόσιας Πολιτικής -ΔΠ) πρέπει να εναρμονίζεται με τη νέα φιλοσοφία σύνταξης και υλοποίησης του κρατικού προϋπολογισμού, που θα είναι πλέον «**Προϋπολογισμός Προγραμμάτων**».

Για την επίτευξη του σκοπού αυτού, απαιτείται η ψήφιση ενός ιδιότυπου **νόμου περί λειτουργίας της Διοίκησης** που θα θέτει τους κανόνες-όρους της ορθής λειτουργίας. Τέτοιος νόμος υπήρχε κατά το παρελθόν[27] αλλά σταδιακά ξεχάστηκε και υποκαταστάθηκε από πρακτικές πολλές φορές αθέμιτες (με χαρακτηριστικότερη περίπτωση την υποκατάσταση αρμόδιων υπαλλήλων από ανεύθυνους συμβούλους). Ο νόμος αυτός πρέπει να συμπληρώνεται με σειρά πολιτικών αποφάσεων (δραστικός περιορισμός συμβούλων), οργανωτικών μέτρων (δρομολόγηση αναδιάρθρωσης κρατικών δομών, ώστε να ανταποκρίνονται στην εφαρμογή του νόμου) και επιμορφωτικών δράσεων (μέσω του ΕΚΔΔΑ).

Ενας τέτοιος, **"οργανικός" νόμος**, σύμφωνα με τον οποίο θα λειτουργούν εφαρμόζοντας αρχές και αξιοποιώντας εργαλεία της Διοικητικής Επιστήμης, όλες οι δημόσιες υπηρεσίες, είναι σήμερα εντελώς απαραίτητος. Στον νόμο αυτόν, θα καθορίζονται οι όροι διεξαγωγής ολόκληρης της εσωτερικής λειτουργίας της Διοίκησης (εξέταση υποθέσεων και καταστάσεων, τήρηση αρχείων, εισηγήσεις και σχέδια, στοχοθεσία και μετρήσεις, καταγραφή δεδομένων, προτάσεις, επεξεργασία, γνώμες, επιμέλεια θεμάτων κλπ), το internum κατά τη νομολογία (Ναυπλιώτης 1974).

Με έναν τέτοιο νόμο, είναι προφανής η οικονομία κλίμακας που θα επιτευχθεί, καθόσον θα τυποποιηθούν σε μεγάλο βαθμό παρόμοιες δραστηριότητες (που ανήκουν στην πλειοψηφία τους στις υποστηρικτικές) και επιπλέον, κατ' αυτόν τον τρόπο αφενός θα παγιοποιηθούν[28] και αφετέρου θα μπορούν ευκολότερα και να μετρηθούν και να ελέγχονται. Ακόμη κάτι πολύ σπουδαιότερο, οι υπηρεσίες θα μάθουν να μιλούν την ίδια γλώσσα και κατά συνέπεια να συνεργάζονται (κάτι ζητούμενο σήμερα..) και να συντονίζονται ευκολότερα. Ειδικά για τον οριζόντιο συντονισμό, που σήμερα βρίσκεται σε κατάσταση ανυπαρξίας, αναμένεται η κατακόρυφη βελτίωσή του καθότι θα διευκρινιστούν οι όροι υπό τους οποίους θα πραγματοποιείται η διακίνηση της διοικητικής πληροφορίας μεταξύ των ενδιαφερόμενων υπηρεσιών, κάτι που σήμερα γίνεται άτυπα και μόνο μεταξύ γνωστών ή μεταξύ ομάδων υπαλλήλων με ιδιαίτερους δεσμούς (πχ κοινής προέλευσης, όπως των αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ). Εν τέλει, όπως πολύ εύστοχα έχει επισημανθεί, *"αν η οργάνωση μειώνει την αβεβαιότητα τότε όσο πιο σαφή είναι τα διάφορα έργα-καθήκοντα των μελών της οργάνωσης, τόσο πιο μεγάλη θα είναι η επιτυχία αυτής στη μείωση της περιβαλλοντικής αβεβαιότητας. Επιπλέον, δεν είναι δυνατόν να προσπαθεί να μειώσει την αβεβαιότητα ενώ παρουσιάζει ασάφειες, άρα*

---

[26] Κ.Παπαδημητρίου: «Οι ανεπιτυχείς προσπάθειες μεταρρύθμισης της ελληνικής Δημ᾽σοιας Διοίκησης 1980-2000», ΕΔΕ 17, Αθήνα 2011

[27] Βλ. διάταγμα της Αντιβασιλείας του 1833

[28] Η ομοιομορφία στις εκροές είναι βασικό χαρακτηριστικό των γραφειοκρατικών οργανώσεων. Στην ελληνική περίπτωση ωστόσο, αυτή παραμένει ακόμα ζητούμενο για πληθώρα πράξεων, καλλιεργώντας βεβαίως την αβεβαιότητα (και όχι τη βεβαιότητα για την οποία συστήνονται οι οργανώσεις)...

εν δυνάμει αβεβαιότητες στην διάρθρωση και λειτουργία της" (Μιχαλόπουλος 2003). Εδώ μπορούμε να προσθέσουμε το σημαντικό πλεονέκτημα που θα διαθέτει ο σχεδιαστής δημόσιων πολιτικών, λόγω της εφαρμογής του προτεινόμενου νόμου. Ανάλογα με την πιστή εφαρμογή ή μη του νόμου, η οποία μπορεί εύκολα να προκύπτει από την αυτοαξιολόγηση που θα διεξάγουν οι υπηρεσίες, θα μπορεί να εκτιμά τη διοικητική ικανότητα συγκεκριμένων φορέων και να αποφασίζει έτσι, *"μετά λόγου γνώσεως"*, αν θα τους αναθέσει ή όχι κάποιο ρόλο (Τσούκας 2004) στη σχεδιαζόμενη πολιτική... Και αυτό, είναι το σπουδαιότερο όλων, καθότι αφενός θα αποφεύγονται άσκοπες μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων (άρα και σπατάλη διοικητικών πόρων) και αφετέρου θα αναβαθμίσει την πολιτική συζήτηση, η οποία πλέον θα γίνεται με ορθολογικά-ρεαλιστικά επιχειρήματα και όχι με κούφιες ρητορείες, εξωραϊσμούς και δεοντολογικές επικλήσεις (Χρυσανθάκης 2000α, Ελληνική Εταιρία Πολιτικής Επιστήμης για Νομ. Αυτοδιοίκηση 1997).

Δ) ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ

- **Κριτήρια οργάνωσης, βασικά**

Η αναδιοργάνωση ολόκληρης της Διοίκησης με σύνταξη νέων οργανισμών όλων των βασικών φορέων της είναι βασικό συστατικό της Μεταρρύθμισης. Ολοι οι νέοι οργανισμοί όμως, πρέπει να συνταχθούν χρησιμοποιώντας όμοια κριτήρια στη βάση των δεδομένων της Διοικητικής Επιστήμης, χωρίς σκοπιμότητες δημοσιονομικού ή αλλου τύπου. Κατά συνέπεια, πρέπει να βασίζονται σε μια πλήρη καταγραφή και κατανομή αρμοδιοτήτων και να περιλαμβάνουν επιθυμητές ροές και πρότυπα εργασίας, περιγραφές και αξιολόγηση θέσεων εργασίας και πλήρες καθηκοντολόγιο.

Τα **κριτήρια** που απαιτείται να χρησιμοποιηθούν είναι τα εξής:

1) Η στρατηγική του φορέα
2) Το περιβάλλον μέσα στο οποίο δραστηριοποιείται ο φορέας
3) Η ποσότητα/όγκος εργασίας που προσλαμβάνεται
4) Η υφιστάμενη τεχνολογία
5) Οι διατιθέμενοι πόροι (ανθρώπινοι και υλικοί)

- **Τρόπος-μέθοδος οργάνωσης**

Όλα τα υπουργεία όπως και τα νπδδ, χρειάζεται να αναδιοργανωθούν με βάση κεντρικές οδηγίες και προπάντων, **συνολική-συστημική μεθοδολογία**. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι η όλη προσπάθεια χρειάζεται να κινείται καταρχήν κεντρικά (προσδιορισμός αποστολής και βασικών αρμοδιοτήτων υπουργείων έπειτα από συνολική σύλληψη της κρατικής δραστηριότητας) και μετά να αναλύεται κατά φορέα στη βάση των δοσμένων κριτηρίων (επιλογή στρατηγικής, προκλήσεων περιβάλλοντος, τεχνολογικής δυνατότητας, φόρτων εργασίας και διατιθέμενων πόρων ως κριτηρίων εσωτερικής οργάνωσης) και όχι ανάποδα.

Πιο συγκεκριμένα, κάθε υπουργείο ή περιφέρεια ή δήμος ή νπδδ πρέπει να διαθέτει υπηρεσίες που θα ανταποκρίνονται στο βασικό τετράγωνο σχήμα: Υπηρεσίες **διοίκησης** (υπηρεσίες διοικητικής υποστήριξης), **σχεδιασμού** (χάραξη στρατηγικής και παρακολούθηση υλοποίησης), **επιχειρησιακές** (ανάλογα με τις αρμοδιότητες κάθε φορέα) και **ελέγχου**.

-Οι υπηρεσίες **διοίκησης** (ή Διοικητικής Υποστήριξης) θα είναι όμοιες σε κάθε φορέα και θα περιλαμβάνουν δομές Οργάνωσης & Μεθόδων, Προσωπικού, Οικονομικού και Τεχνολογικής Υποστήριξης.
-Οι υπηρεσίες **σχεδιασμού** (ή σχεδιαστικές), όπως και οι **επιχειρησιακές** θα διαφοροποιούνται σε κάθε φορέα ανάλογα με την αποστολή του.

-Οι υπηρεσίες **Ελέγχου** φαίνεται προτιμότερο να αναληφθούν από ειδικό Σώμα (ΣΕΕΔΔ/ΓΕΔΔ).

Αναλυτικά και διευκρινιστικά, οι αρμοδιότητες κατά τη θεωρία διακρίνονται σε:

- **Αρμοδιότητες υποστήριξης (υποστηρικτικές)**. Πρόκειται για εκείνες τις αρμοδιότητες που αποσκοπούν στην αναπαραγωγή της ίδιας της οργάνωσης και στην εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της. Αρα, πρέπει να εμπεριέχουν τον προγραμματισμό, την οργάνωση, τη διεύθυνση προσωπικού και τον έλεγχο. Πέραν του προγραμματισμού που θα ανατίθεται σε κάποιον κεντρικό φορέα, μπορούμε να ξεχωρίσουμε τις εξής επιμέρους: Οργάνωσης και Μεθόδων (ή δομών και διαδικασιών), που θα χειρίζεται τα θέματα οργάνωσης/αναδιοργάνωσης και επανεξέτασης των διαδικασιών σε κατεύθυνση απλούστευσης και (προπάντων) συνέργειας. Προσωπικού, που θα χειρίζεται όλα τα ζητήματα πολιτικής προσωπικού, δηλαδή στελέχωσης, αξιολόγησης, σταδιοδρομίας και προαγωγών, επιμόρφωσης κλπ. Οικονομικού, που θα χειρίζεται τον προϋπολογισμό προγραμμάτων και όλες τις πληρωμές της οργάνωσης. Τεχνολογικής Υποστήριξης, που θα χειρίζεται όλα τα ζητήματα της μηχανοργάνωσης και της μέσω αυτής βελτίωσης των διαφόρων λειτουργιών.
- **Αρμοδιότητες σχεδιασμού και παρακολούθησης πολιτικών (σχεδιαστικές)**. Πρόκειται για όλες εκείνες τις ενέργειες που πραγματοποιούνται προκειμένου να συλλεχθούν και να ταξινομηθούν τα απαραίτητα δεδομένα, να τύχουν επεξεργασίας και εξ αυτών να μορφοποιηθούν εναλλακτικές προτάσεις δράσης. Να διευκρινιστούν οι σκοποί και οι στόχοι και να προσδιοριστούν οι τρόποι μέτρησής τους. Να εκτιμηθούν συνδυαστικά, οι δυνάμεις και οι αδυναμίες του οργανισμού, οι ενδεχόμενες ευκαιρίες αλλά και οι απειλές του περιβάλλοντος. Να προσδιοριστεί η κατάλληλη στρατηγική για την επιτυχή εκμετάλλευση των ευκαιριών και αποφυγή των απειλών μέσω της αξιοποίησης των δυνάμεων και υπέρβασης των αδυναμιών. Επιπλέον, όλες οι ενέργειες που γίνονται κατά την παρακολούθηση της πορείας μιας δημόσιας πολιτικής, δηλαδή πάλι η συλλογή στοιχείων, η επεξεργασία τους με βάση δείκτες, η αξιολόγησή τους, η εισήγηση για λήψη μέτρων διόρθωσης κλπ. Πέραν των εσωτερικών ενεργειών που αναφέρθηκαν, συμπεριλαμβάνονται και οι ενέργειες που γίνονται για την ορθή καθοδήγηση των υφιστάμενων-εποπτευόμενων υπηρεσιών, οι ενέργειες αποκατάστασης της ορθής πορείας (έκδοση αποφάσεων διόρθωσης) και οι ενέργειες προβολής-γνωστοποίησης, ενώ συμπεριλαμβάνεται και ρυθμιστική δυνατότητα, τόσο κανονιστική όσο και ατομική (έκδοση διαταγμάτων και αποφάσεων).
- **Αρμοδιότητες υλοποίησης πολιτικών (επιχειρησιακές)**. Επειδή η υλοποίηση συνιστά υποταγμένη μεν αλλά πάντως αυτοτελή (αν και στενά συνδεόμενη) διοικητική δραστηριότητα-λειτουργία, γι' αυτό περιλαμβάνει σχεδιασμό και επιλογή επιχειρησιακής στρατηγικής με χρήση σύγχρονων μεθόδων (όπως πχ η κάρτα ισορροπημένων επιδόσεων), συγκέντρωση-επεξεργασία και χρήση στοιχείων (πχ διάφορα μητρώα), αξιολογήσεις, προσδιορισμούς δεικτών μέτρησης, ρυθμιστική δυνατότητα τόσο κανονιστική όσο και ατομική, εκπόνηση και δρομολόγηση επιχειρησιακών σχεδίων και προγραμμάτων δράσης αλλά και μεγάλη γκάμα μηχανισμών για πραγματοποίηση υλικών ενεργειών, τυποποιημένων ή μη.
- **Αρμοδιότητες ελέγχου (ελεγκτικές)**. Ο έλεγχος πρέπει να είναι ξεχωριστός καθότι συνιστά κάτι διαφορετικό από την αξιολόγηση που περιλαμβάνεται στις σχεδιαστικές και σύμφωνα με παλαιά επισήμανση, *"ο διοικητικός έλεγχος και η αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών πρέπει να είναι διαχωρισμένοι, αν πρόκειται να αποφευχθεί ο κίνδυνος να αλλοιωθούν αμοιβαίως"* (Chevallier 1993:574). Επιπλέον, ιδιαίτερα σε χώρες με υψηλό δείχτη διαφθοράς (Νικολοπούλου 1998, Λαμπροπούλου

2011), οι ελεγκτικοί μηχανισμοί και οι αντίστοιχες διαδικασίες έρχονται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος (ΓΕΔΔ 2012), αναπτύσσονται περισσότερο και αποκτούν ειδικό βάρος[29].
Σύμφωνα με τον πιο εμπεριστατωμένο ορισμό[30], μία ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ συνίσταται αφενός από το πεδίο κρατικής δράσης και αφετέρου τη διοικητική εξουσία-λειτουργία που δικαιούται να πραγματοποιήσει. Στη δεύτερη αυτή συνιστώσα συμπεριλαμβάνονται τόσο οι ενέργειες διοικητικής φύσεως όσο και οι νομικές πράξεις.

Ενέργειες **διοικητικού τύπου** είναι ιδίως οι εξής:

- Η παραλαβή αιτημάτων
- Η επεξεργασία δεδομένων-πληροφοριών
- Η δόμηση-διατύπωση προβλήματος προς επίλυση
- Η σύνταξη εκθέσεων-προτάσεων
- Η έκφραση γνώμης
- Η εισήγηση για λήψη μέτρων
- Η εισήγηση για έκδοση αποφάσεων
- Η εξέταση αναφορών πολιτών και έκφραση γνώμης επ' αυτών
- Ο σχεδιασμός-προγραμματισμός
- Η οργάνωση (επιλογή καταλληλότερης οργανικής δομής, υφιστάμενης μονάδας ή σύσταση ΟΔΕ και ανάθεση συγκεκριμένου έργου, ορισμός ροής εργασίας)
- Η διεύθυνση, (προσδιορισμός του κατάλληλου προσωπικού και τρόπος εξεύρεσής του)
- Η τοποθέτηση του προσωπικού σε θέσεις και η ανάθεση ρόλων
- Ο έλεγχος πολιτικής (προσδιορισμός μηχανισμών αξιολόγησης της πορείας υλοποίησης)
- Ο έλεγχος τήρησης κανόνων και συμφωνημένων όρων και επιβολή κυρώσεων
- Η σύσταση και διατήρηση βάσεων δεδομένων (πχ μητρώων)
- Η μέριμνα για επικαιροποίηση διοικητικών πληροφοριών
- Η διενέργεια ελέγχων
- Η λήψη (διάφορων) πρακτικών μέτρων κ.οκ.

Οι βασικές **νομικές ενέργειες** που μπορούν να πραγματοποιηθούν είναι:

- η έκδοση κανονιστικών πράξεων (γενική ρύθμιση)
- η έκδοση ατομικών πράξεων (ατομική ρύθμιση ή εξατομίκευση)
- η σύναψη συμφωνιών-συμβάσεων (συμβατική ή συναλλακτική ικανότητα)
- η απ' ευθείας παροχή αγαθών και υπηρεσιών (παροχική ικανότητα)
- η εξασφάλιση της παροχής από άλλους αγαθών και υπηρεσιών (εγγυητική ικανότητα).

Επεξεργαζόμενοι περαιτέρω τις παραπάνω εργασίες στις οποίες προβαίνει μια δημόσια υπηρεσία, μπορούμε να τις διακρίνουμε-τυποποιήσουμε σε τέσσερις μείζονες κατηγορίες στις οποίες αντιστοιχούν σειρά ολόκληρη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων:
-Σε **διοικητικής διαδικασίας** (σχεδιασμός, προγραμματισμός, εισήγηση, γνώμη, επεξεργασία, τεκμηρίωση, έρευνα, κατάρτιση, αξιολόγηση, εκπόνηση κλπ).

[29] Σε παρόμοια τυπολογία είχαν καταλήξει και άλλοι συγγραφείς, κυρίως οι Νάντλερ-Τούσμαν (2005) και από τους Ελληνες Ν.Μιχαλόπουλος 1994:171-172, όπου γίνεται λόγος για στρατηγικές-διοικητικές-επιχειρησιακές αποφάσεις και για στρατηγικό-συντονιστικό και επιχειρησιακό υποσύστημα...
[30] Κ.Παπαδημητρίου: «Η κατανομή αρμοδιοτήτων…», Αθήνα 2014

-Σε **νομικής φύσεως** (εκτελεστές πράξεις κάθε τύπου, απαιτούμενες γνωμοδοτήσεις).
-Σε **εξειδικευμένης-τεχνικής φύσεως** (σύνταξη αρχιτεκτονικών-πολεοδομικών σχεδίων από μηχανικούς, μελέτη ανάπλασης δάσους από δασολόγους, εξέταση γονιμότητας γης από γεωπόνους, παροχή οδηγιών πλοήγησης από λιμενικούς, θεραπευτική αγωγή από γιατρούς-νοσηλευτές, διδασκαλία μαθήματος από εκπαιδευτικούς κλπ).
-Σε **υλικές ενέργειες** (έλεγχος οχημάτων, αποκομιδή απορριμάτων, αποθήκευση, αστυνόμευση, φυσικές μετρήσεις κλπ) είτε τυποποιημένες είτε όχι.

Από αυτές, οι **διοικητικής φύσεως** μπορούν περαιτέρω, να διακριθούν σε Α) διοικητικής φύσεως εξωστρεφούς διαδικασίας και σε Β) διοικητικής φύσεως εσωστρεφούς διαδικασίας.

Για την διεξαγωγή εκείνων που ανήκουν στη εξωστρεφή κατηγορία (Α) απαιτείται **νομοθετημένη διαδικασία** (πχ κατάρτιση Μητρώων Αρρένων ή έκδοση απόφασης επί διοικητικής προσφυγής) είτε στη βάση κάποιου γενικού νόμου (πχ Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας) είτε ειδικών νόμων για επιμέρους διαδικασίες (αίτηση ενδιαφερόμενου για κάποια αδειοδότηση, επεξεργασία, εξέταση, τήρηση αρχείων, απάντηση, ένσταση, έκδοση πράξης κλπ). Κάτι ανάλογο δεν υφίσταται για τη Β κατηγορία, γιατί πολλές τέτοιες δραστηριότητες (στον βαθμό που αναπτύσσονται...), είτε θεωρούνται αυτονόητες λόγω της γραφειοκρατικής οργάνωσης της Διοίκησης είτε προβλέπονται σε κανονιστικά κείμενα (πχ σε οργανισμούς κρατικών φορέων).

Για το σύνολο των διοικητικών εργασιών της εσωστρεφούς (Β) κατηγορίας, χρειάζεται να ψηφιστεί **νόμος, ο «οργανικός»** που καταγράψαμε προηγούμενα, όπου θα ορίζεται αναλυτικά το τυποποιημένο πλαίσιο εσωτερικής εργασίας για όλες τις υπηρεσίες και θα συμπεριλαμβάνει όλες τις ενέργειες που συνιστούν την άσκηση διοίκησης ("διοικητικού τύπου", δηλαδή σχεδιασμό, προγραμματισμό, οργάνωση και ενδεχόμενη αναδιοργάνωση δομών και διαδικασιών, διεύθυνση προσώπων και διαχείριση μέσων, συντονισμό, έλεγχο και όλες τις επιμέρους εκφάνσεις τους). Επ' αυτού απαιτείται σημαντική εργασία ανάλυσης ώστε να καταγραφούν διεξοδικά όλες οι απαιτούμενες ενέργειες στις οποίες αναλύονται οι βασικές λειτουργίες[31], να καθορίζεται ο τρόπος επιλογής στόχων κατά οργανική μονάδα και συνάμα ο τρόπος προσδιορισμού κατάλληλων δεικτών, ώστε αυτές να αξιολογούνται[32]. Επιπλέον, ευκταίο θα ήταν, να καθορίζεται η υποχρέωση των υπηρεσιών για τακτική αυτοαξιολόγηση με χρήση του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (ΚΠΑ). Ακόμη, θα μπορούσαν να προσδιοριστούν και κάποιες, πρώτες, προδιαγραφές ποιότητας. Σε ένα τέτοιο νόμο, θα μπορούσαν να δίνονται εξουσιοδοτήσεις για σύνταξη διαταγμάτων με τους τρόπους και όρους[33] επικοινωνίας των φορέων της Διοίκησης μεταξύ τους, κάτι ιδιαίτερα σημαντικό σήμερα με την πρόοδο των ΤΠΕ (διευρυμένη χρήση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, αναμενόμενη χρήση ψηφιακής υπογραφής κλπ), καθώς και κανονισμών δεοντολογίας των επαγγελματιών της δημόσιας υπηρεσίας (Διοικητικό Επιμελητήριο 2004).

Η οργανωτική διάρθρωση πρέπει να γίνεται κατά τέτοιο τρόπο, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα κριτήρια και την περιγραφείσα λογική, ώστε να μπορεί να βασίζεται σε αυτήν η υλοποίηση του **Προϋπολογισμού Προγραμμάτων**[34], που

---

[31] Σημειώνουμε ιδιαιτέρως τη λειτουργία του σχεδιασμού που απουσιάζει σήμερα από την ελληνική διοικητική πραγματικότητα, καθότι, *"ο σχεδιασμός δημιουργεί εφικτά μετρήσιμα εργασιακά καθήκοντα"* σε Νάντλερ-Τούσμαν 2005: 41

[32] Σε αυτό το θέμα θα αντικαταστήσει τον (μη εφαρμοζόμενο ακόμα και σήμερα...) ν.3230/2004

[33] Κάτι που η απουσία του είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστική σήμερα που ο χρόνος απάντησης ενός δημόσιου φορέα σε ερώτημα άλλου δεν είναι προσδιορισμένος (δεν ισχύει μεταξύ των υπηρεσιών η προθεσμία του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας..) με αποτέλεσμα τρομερές καθυστερήσεις και βέβαια, υποβάθμιση της ποιότητας του διοικητικού έργου... Ας μην μιλήσουμε για τον χρόνο μεταφοράς ενός φακέλου από ένα υπουργείο σε άλλο σε απόσταση λίγων στάσεων με το λεωφορείο... (ΓΕΔΔ ετήσιες εκθέσεις 2010 και 2011)

[34] J. Chevallier: «Διοικητική Επιστήμη», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1993

πρέπει να είναι ο νέος, σύγχρονος (και απαιτητικός τρόπος) κατάστρωσης του κρατικού προϋπολογισμού.

Ε) Καθεστώς Προσωπικού-σταδιοδρομία

Είναι εντελώς απαραίτητο επιτέλους να καθιερωθεί και να υλοποιείται **πολιτική ανάπτυξης και αξιοποίησης του προσωπικού,** κάτι που μέχρι σήμερα δεν έχει υπάρξει (ΔΕΕ 2014). Οι προαγωγές, οι μεταθέσεις, οι αμοιβές, η εκπαίδευση και η αξιολόγηση των στελεχών, πρέπει να εντάσσονται σε ένα σύστημα διοίκησης προσωπικού, που θα προάγει την αξιοκρατία, την αποτελεσματικότητα, τη διαφάνεια, την ενεργοποίηση και την υπευθυνότητα των στελεχών, την κινητικότητα και την επιβράβευση των ικανοτέρων, ενώ παράλληλα θα λαμβάνει μέριμνα για τις ανθρώπινες ανάγκες τους.

- **Σώματα υπαλλήλων**

Ολοι οι πολιτικοί υπάλληλοι της Εκτελεστικής εξουσίας του Κράτους προτείνεται να χαρακτηρίζονται ως κρατικοί υπάλληλοι και να διακρίνονται στις εξής μείζονες κατηγορίες που αντιστοιχούν σε διαφορετικά καθεστώτα/σταδιοδρομίες:

-Υπάλληλοι Διοίκησης και νπδδ
-Υπάλληλοι των περιφερειών
-Υπάλληλοι των δήμων
-Υπάλληλοι των Δικαστηρίων
-Εκπαιδευτικοί
-Γιατροί ΕΣΥ
-Διπλωματικοί

Στις βασικές κατηγορίες συνιστώνται οι **διυπηρεσιακοί/διυπουργικοί κλάδοι**:

- Διοικητικών,
- μηχανικών,
- πληροφορικών,
- γεωπόνων,
- ιατρών αλλά πιθανώς και
- νομικών,
- οικονομολόγων,
- (ενδεχομένως) επιτελικών στελεχών κ.α.

Η διοίκηση των κλάδων πρέπει να γίνεται από ιδιαίτερο (κλαδικό) **Υπηρεσιακό Συμβούλιο** που να συγκροτείται και να λειτουργεί σε συγκεκριμένο υπουργείο, όπως των διοικητικών από το Υπουργείο Εσωτερικών & ΗΔ, των μηχανικών από το Υπουργείο Υποδομών, των γεωπόνων από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης κλπ. Τα Συμβούλια αυτά, προτείνεται να είναι 5μελή, απαρτιζόμενα από 2 γενικούς διευθυντές ή διευθυντές που υπηρετούν στο υπουργείο αναφοράς του κλάδου, έναν εκπρόσωπο του επιστημονικού/κοινωνικού φορέα αναφοράς του κλάδου (ΤΕΕ για τους μηχανικούς, Πανελλήνιος Ιατρικός Σύλλογος για τους γιατρούς, Οικονομικό Επιμελητήριο για τους οικονομολόγους, Ενωση Κοινωνιολόγων κ.α.) και 2 εκλεγμένους από το σύνολο των υπαλλήλων του κλάδου.

- **Βαθμολόγιο**

Απαιτείται να επιλυθεί το βασικό πρόβλημα της σταδιοδρομίας των υπαλλήλων και της λογικής της πυραμίδας που συνεπάγεται (με τη συμπίεση των υπαλλήλων προς τον περιορισμένο αριθμό των διατιθέμενων θέσεων ευθύνης-

διοίκησης) με την καθιέρωση μιας δεύτερης, παράλληλης σταδιοδρομίας, η οποία θα οδηγεί στην τεχνοκρατική εξειδίκευση (=εμπειρογνωμοσύνη).

Η παράλληλη αυτή σταδιοδρομία, θα βρίσκεται σε συνεχή σχέση με την άλλη σταδιοδρομία (των θέσεων διοίκησης) και ο υπάλληλος θα μπορεί να μεταπηδά, υπό κάποιες προϋποθέσεις αξιολόγησης, από τη μία σταδιοδρομία στην άλλη. Αν πάλι δεν το επιθυμεί (να διεκδικήσει θέση ευθύνης), θα συνεχίζει την πορεία του, είτε εξειδικεύοντας τις γνώσεις και δεξιότητές του είτε αλλάζοντας πεδίο εργασίας είτε απλά μένοντας στάσιμος.

Α ν α λ υ τ ι κ ά:
Στις βασικές κατηγορίες των υπαλλήλων Διοίκησης & νπδδ, περιφερειών, δήμων και Δικαστηρίων, το βαθμολόγιο μπορεί να αρθρώνεται ως εξής:
ΠΕ και ΤΕ: Δόκιμος (1 έτος), εισηγητής (4 έτη), ειδικός εισηγητής (3 έτη) ◇
ΔΕ: Δόκιμος (2 έτη), γραμματέας β' (4 έτη), γραμματέας α' (4 έτη), εισηγητής (4 έτη)◇ κρίση σε θέσεις προϊσταμένου γραμματείας
ΥΕ: Δόκιμος (2 έτη), …., επιμελητής
Οπου ◇ η δυνατότητα είτε κρίσης για θέση προϊσταμένου είτε εξειδίκευσης με επιμόρφωση (στο ΕΚΔΔΑ ή σε κάποιον πανεπιστημιακό φορέα)
Εάν κρίση ≥ προϊστάμενος τμήματος για 4 έτη ◇ προϊστάμενος για άλλα 4 έτη ∞
Εάν εξειδίκευση ≥ εξειδικευμένος, εργασία για 3 έτη+επιμόρφωση ◇
Οπου ◇ δυνατότητα είτε κρίσης για θέση προϊσταμένου είτε περαιτέρω εξειδίκευσης
∞ Εάν κρίση ≥ προϊστάμενος διεύθυνσης για 4 έτη ∞
◇ Εάν εξειδίκευση ≥ εμπειρογνώμονας, εργασία για 3 έτη+επιμόρφωση ∞
∞ Εάν κρίση ≥ γενικός διευθυντής για 4 έτη ∞
Μεταξύ του συνόλου των γενικών διευθυντών, θα επιλέγεται ο **γενικός γραμματέας** από τον αρμόδιο υπουργό ή όποιον άλλο πολιτικό προϊστάμενο.

• Σύστημα Αξιολόγησης

Η Αξιολόγηση τόσο της αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών όσο και της απόδοσης του προσωπικού, αφενός εντάσσεται σε λογική κοινωνικής λογοδοσίας και αφετέρου πρέπει να συντελείται με όσο το δυνατόν πιο ορθολογικό και αντικειμενικό τρόπο (ΔΕΕ 2014). Σε αυτήν την κατεύθυνση αξιοποιείται το γνωστό σύστημα Διοίκησης μέσω Στόχων (Management by Objectives-MbO)[35]. Η σχετική νομοθεσία (ν.3230/2004) απαιτείται να συμπληρωθεί και να βελτιωθεί, ώστε να μπορεί άμεσα να εφαρμόζεται. Στην κατεύθυνση της σύνταξης των αποφάσεων στοχοθεσίας και της επινόησης των δεικτών μέτρησης, μπορούν να αξιοποιούνται αφενός οι εκπαιδευμένοι στα σχετικά θέματα, απόφοιτοι ΕΣΔΔΑ και επιμορφωθέντες από το ΙΝΕΠ και αφετέρου οι εκπαιδευόμενοι στην ΕΣΔΔΑ στο πλαίσιο της πρακτικής εκπαίδευσής τους.

Για την Αξιολόγηση της απόδοσης του προσωπικού και την ανάδειξη των ικανότερων-καταλληλότερων σε θέσεις ευθύνης, απαιτείται να εφαρμόζεται ένα σύστημα που να συνδυάζει (τουλάχιστον) τρία κριτήρια (ανάλογα με αυτά του ΥΚ αλλά με σαφή βελτίωσή τους):
Α) **Προσόντα τυπικά** (γνώσεις εκπαιδευτικού συστήματος, ειδικές επαγγελματικές γνώσεις και δεξιότητες). Υπολογίζονται τα πτυχία, μεταπτυχιακά, διδακτορικά μεταδιδακτορικά, οι ειδικές επαγγελματικές γνώσεις και οι αποδεικνυόμενες

[35] Περισσότερα για το σύστημα αυτό, το οποίο από τη δεκαετία του '70 κυριαρχεί στις προηγμένες διοικητικά χώρες καθώς και στις υπηρεσίες της ΕΕ, σε P.Drucker: «Το Μάνατζμεντ στην πράξη», J. Chevallier: «Διοικητική Επιστήμη», εκδ. Παπαζήση 1993, Koontz-O'Donnell: «Οργάνωση και Διοίκηση», Παπαζήσης 1984, ενώ στην ίδια κατεύθυνση και οι Ελληνες συγγραφείς Α.Μακρυδημήτρης, Χ.Τσούκας, Δ.Μπουραντάς, Χ.Κανελλόπουλος, Ν.Παπαλεξανδρή, Β.Κέφης, Μ.Ζαβλανός, Δ.Παπούλιας, Ν.Σκουλάς, Κ.Τζωρτζάκης, Μ.Ραμματά κ.α.

δεξιότητες ή ειδική εμπειρία, οι επιμορφώσεις). Προφανώς και δεν πρέπει να μετρούν οι πλήρως πλασματικοί βαθμοί που έλαβε κάποτε κάποιος ως φοιτητής.
Β) **Στοιχεία απόδοσης** που προκύπτουν από την ετήσια προσμέτρηση των δεικτών της προαναφερθείσας διαδικασίας (ΔμΣ)
Γ) **Συνέντευξη** δημόσια ενώπιον επιτροπής του Ανώτατου Συμβουλίου Δημόσιας Διοίκησης (ΑΣΔΔ). Η συνέντευξη προτείνεται να διεξάγεται σε τρία επίπεδα: Δομημένη (απαντήσεις επί συγκεκριμένου πλαισίου συζήτησης), ελεύθερη και με εξέταση προγράμματος (παρουσίαση τρόπου προσέγγισης συγκεκριμένου ζητήματος-προβλήματος μετά από περιορισμένο χρόνο εξέτασής του από τον συνεντευξιαζόμενο).

Τα τρία κριτήρια απαιτείται να έχουν διαφορετική βαρύτητα για την επιλογή σε κάθε θέση ευθύνης. Ετσι,
για τη θέση προϊσταμένου Τμήματος να επηρεάζουν κατά **40%-50%-10%** τα Α, Β και Γ κριτήρια αντίστοιχα.
Για τη θέση προϊσταμένου Διεύθυνσης κατά **30%-50%-20%** τα Α,Β, Γ αντίστοιχα.
Για τη θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης κατά **20%-50%-30%** αντίστοιχα.

Υπηρεσιακά και κλαδικά Συμβούλια

Η αρμοδιότητα για τις κάθε είδους προαγωγές και την αξιολόγηση των υπαλλήλων, ανήκει στα κατά φορέα Υπηρεσιακά Συμβούλια Υπαλλήλων (Υ.Σ.Υπ.). Αυτά προτείνεται να είναι 5μελή και να συγκροτούνται από τον Γενικό Διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης του συγκεκριμένου φορέα, 2 Διευθυντές που επιλέγονται με κλήρωση (κατά προτίμηση ένας από τις επιτελικές υπηρεσίες και ένας από τις επιχειρησιακές) και 2 εκλεγμένους εκπροσώπους του συνόλου των υπαλλήλων του φορέα (ολομέλεια υπαλλήλων). Καθήκοντα εισηγητή θα εκτελεί ο διευθυντής Διοίκησης.

Για τις μεταθέσεις, την επιμόρφωση και τα ειδικότερα θέματα των διυπουργικών κλάδων αρμόδια πρέπει να είναι τα **Συμβούλια Διοίκησης των κλάδων (ΣΔ κλάδου)**, τα οποία προτείνεται να είναι 5μελή, απαρτιζόμενα από 2 γενικούς διευθυντές ή διευθυντές που υπηρετούν στο υπουργείο αναφοράς του κλάδου, έναν εκπρόσωπο του επιστημονικού/κοινωνικού φορέα αναφοράς του κλάδου (ΤΕΕ για τους μηχανικούς, Πανελλήνιος Ιατρικός Σύλλογος για τους γιατρούς, Οικονομικό Επιμελητήριο για τους οικονομολόγους, Ενωση Κοινωνιολόγων κ.α.) και 2 εκλεγμένους από το σύνολο των υπαλλήλων του κλάδου.

Ολομέλεια Διεύθυνσης

Για λόγους ανάπτυξης της δημοκρατικής-συμμετοχικής λειτουργίας των διαφόρων δημοσίων οργανισμών-υπηρεσιών, απαιτείται σε κάθε Διεύθυνση, να συσταθεί ως ξεχωριστό συλλογικό όργανο, η ολομέλεια της Διεύθυνσης (ΟλΔ), την οποία θα απαρτίζουν όλοι οι τοποθετημένοι σε αυτήν υπάλληλοι ανεξαρτήτως κατηγορίας, κλάδου ή ειδικότητας. Η ολομέλεια θα συγκαλείται τουλάχιστον μία φορά στις 15 ημέρες, τις τελευταίες ώρες της Παρασκευής και έκτακτα όταν υπάρξουν ιδιαίτερες ανάγκες.

Στη συνεδρίασή της, απαρτία θα υπάρχει όταν παρίστανται τα 2/3 των εργαζομένων. Θα προεδρεύει ο διευθυντής ή σε απουσία του, ο τμηματάρχης αναπληρωτής του.

Σε αυτήν θα γίνονται όλες οι υπηρεσιακές ανακοινώσεις που αφορούν τη λειτουργία της υπηρεσίας ή το προσωπικό. Επιπλέον, θα εξετάζονται όποια θέματα απασχολούν τους εργαζόμενους και επηρεάζουν την απόδοσή τους, τα οποία θα προτείνονται είτε με πρωτοβουλία του διευθυντή είτε των υφισταμένων. Μπορεί πχ

να συζητηθεί η επιβολή πειθαρχικής κύρωσης από έναν προϊστάμενο σε έναν υφιστάμενο και να αξιολογηθεί το δίκαιο της επιβολής ή όχι.

Η συζήτηση θα είναι προφορική και ελεύθερη, τηρουμένων πάντα των ορίων ευπρέπειας, ενώ καθένας θα δικαιούται χρόνου για να αναπτύξει τις απόψεις του.

Στις περιπτώσεις που συμφωνηθεί (έγκριση 50%+1 των παρόντων), θα λαμβάνονται αποφάσεις, οι οποίες θα διατυπώνονται εγγράφως και θα προωθούνται στα αρμόδια όργανα, με μέριμνα του διευθυντή. Οι αποφάσεις αυτές, θα έχουν τον χαρακτήρα έκφρασης γνώμης ή εισήγησης προς άλλα όργανα. Ένα από τα θέματα που οπωσδήποτε θα εξετάζεται από την Ολομέλεια είναι ο ιδιαίτερος κώδικας δεοντολογίας που μπορεί να υιοθετεί η Διεύθυνση.

Στα πρακτικά που θα τηρούνται με μέριμνα του διευθυντή, θα σημειώνονται μόνο οι ημερομηνίες συνάντησης και τα θέματα, ενώ θα καταγράφονται μόνο οι περιπτώσεις λήψης κάποιας απόφασης (=εισήγηση για κάποιο άλλο όργανο ή απλή έκφραση γνώμης).

- **Μισθολόγιο**

Το μισθολόγιο πρέπει να διαμορφώνεται κατά βάση από το Υπουργείο Εσωτερικών σε συνδυασμό με το Υπουργείο Οικονομικών. Θα είναι ένα ενιαίο στη σύλληψή του σύστημα, πολυπαραγοντικό, με κλίμακες θέσεων και σχέσεις μεταξύ τους, στο οποίο να εφαρμόζονται ίδιες οριζόντιες αρχές. Το σύστημα (που θα συνθέτει το Υπουργείο Εσωτερικών) πρέπει να είναι λειτουργικό ανεξαρτήτως του ποσού το οποίο θα κατανέμεται και θα προσδιορίζεται από το Υπουργείο Οικονομικών. Οι αρχές στις οποίες πρέπει να βασίζεται είναι οι εξής:

1) Αμείβεται η συνεισφορά του εργαζόμενου, ως σύνολο τυπικών γνώσεων-δεξιοτήτων που αυτός κατέχει
2) Αμείβεται το βαθμολογικό επίπεδο γιατί αυτό δείχνει την εμπειρία και την αυξημένη συνεισφορά
3) Αμείβεται η θέση, ανάλογα με τη βαρύτητά της στην συνολική ροή εργασίας και της βαρύτητας των ευθυνών που συνεπάγεται
4) Αμείβεται η πρόσθετη εργασία που ο εργαζόμενος αναλαμβάνει (υπερωρίες, μετακινήσεις εκτός έδρας)
5) Ενδεχομένως να αμείβεται η αυξημένη απόδοση, σε ένα μικρό ποσοστό (όχι πάνω του 10% κατ' ανώνατο όριο), με βάση τη γενικότερη, αυξημένη απόδοση της υπηρεσίας, στον βαθμό που αυτή υπολογίζεται με στόχους-δείκτες
6) Συνυπολογίζεται η οικογενειακή κατάσταση του εργαζόμενου.
7) Συνυπολογίζεται η ύπαρξη δυσμενών παραγόντων/ειδικών συνθηκών (όπως η απομακρυσμένη θέση κλπ).

- **Πειθαρχικό δίκαιο**

Η υπευθυνότητα αποτελεί κύριο χαρακτηριστικό της εργασίας του επαγγελματία. Κατά συνέπεια, η ευθύνη συνιστά βασική όψη της υπαλληλικής εργασίας στον βαθμό που οι κρατικοί υπάλληλοι αποτελούν ειδική κατηγορία επαγγελματιών και η εργασία τους χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό κοινωνικής ευθύνης.

Το κεφάλαιο του Υπαλληλικού Κώδικα (ΥΚ) περί Πειθαρχικού δικαίου απαιτείται να τροποποιηθεί προς τέσσερις κατευθύνσεις:

1) **Εμπέδωσης της εφαρμογής του επί όλων ανεξαιρέτως.**

Μέχρι τώρα, η πειθαρχική διαδικασία ήταν στα χέρια κάθε φορέα. Συνεπώς, ήταν επιρρεπής στον συσχετισμό των πολιτικοσυνδικαλιστικών δυνάμεων του συγκεκριμένου χώρου. Από εδώ και εμπρός η πειθαρχική διαδικασία κάποιας βαρύτητας πρέπει να αποτελεί αρμοδιότητα του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο θα εγγυάται την πλήρη και ομοιόμορφη εφαρμογή των σχετικών κανόνων, χωρίς καμία εξαίρεση.

2) Δικαιοσύνης κατά την απονομή του

Η εφαρμογή της πειθαρχικής διαδικασίας από έναν φορέα, στη βάση ενιαίων κανόνων και υπό την εποπτεία ενός κέντρου, θα επιτύχει την εφαρμογή ενιαίων πρακτικών και ορίων και την όμοια αντιμετώπιση των όμοιων περιπτώσεων, ενώ σταδιακά, με την τακτική δημοσίευση των διαφόρων αποφάσεων, τη δημιουργία ενός χρηστικού σώματος σχετικών δεδομένων. Η αναδρομή σε αυτό το σώμα δεδομένων θα αποδεικνύει εύκολα τι κατά πόσον αντιμετωπίστηκαν με όμοιο τρόπο όμοιες περιπτώσεις και θα αναδεικνύει την ποιότητα της απονεμόμενης Δικαιοσύνης. Κατ' αυτόν τον τρόπο, όταν ο υπάλληλος θα είναι βέβαιος για την ορθή αντιμετώπισή του, θα αποτρέπεται η προσφυγή του στα Δικαστήρια (που ως δυνατότητα εννοείται πως θα υπάρχει πάντα), κάτι που σήμερα συνιστά τη μόνη διέξοδο.

3) Απεξάρτησής του από πολιτικές ή άλλες παρεμβάσεις

Η ανάληψη της αρμοδιότητας από ξεχωριστό Σώμα, που θα λειτουργεί χωρίς εξάρτηση από τα υπουργεία και τους υπουργούς, ενώ παράλληλα θα είναι κατάλληλα στελεχωμένο από υπαλλήλους που θα λογοδοτούν προς τον Πρωθυπουργό, τη Βουλή και το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης[36], θα απομακρύνει τις αρνητικές επιρροές, τις αθέμιτες πρακτικές και τις κάθε είδους παρεμβάσεις.

4) Διασφάλισης των στοιχειωδών δικαιωμάτων των υπαλλήλων

Όλα τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα για τους πολίτες (ισότητας, προηγούμενης ακρόασης, φυσικού δικαστή, αναλογικότητας) πρέπει να εξασφαλίζονται και για τους δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι πέραν του να μπορούν να παρίστανται με δικηγόρο κατά τις σχετικές πράξεις ή συζητήσεις, θα μπορούν να απευθύνονται στην Ολομέλεια της Διεύθυνσής τους για τα αδικήματα τύπου Α.

Σε εφαρμογή των παραπάνω αρχών, **το σύστημα του Πειθαρχικού δικαίου** προτείνεται να διακρίνεται σε δύο υποσυστήματα που θα αντιστοιχούν στη διάκριση των πειθαρχικών παραπτωμάτων-αδικημάτων σε τύπο Α), δηλαδή εκείνα που σχετίζονται με την εκπλήρωση και τον τρόπο υλοποίησης των υπηρεσιακών καθηκόντων και τύπου Β) δηλαδή εκείνα που σχετίζονται με τη γενικότερη υπηρεσιακή στάση και συμπεριφορά. Αυτά τα τελευταία είναι όσα αντιστοιχούν σε ποινικά κολάσιμες συμπεριφορές (έλλειψη σεβασμού στο Σύνταγμα, απιστία, παράβαση καθήκοντος, απείθεια κλπ).

Τα **αδικήματα της κατηγορίας Α** (πχ αργοπορημένη προσέλευση, παραβίαση σειράς πρωτοκόλλου, κάπνισμα εντός της υπηρεσίας κ.α.) θα εξετάζονται εντός της υπηρεσίας (από τους προϊσταμένους και τον Διευθυντή Διοίκησης), με γρήγορη-λιτή διαδικασία και θα τιμωρούνται με κυρώσεις τύπου Α, ενώ τα αδικήματα της Β κατηγορίας θα εξετάζονται από φορέα εκτός υπηρεσίας (το ΣΕΕΔΔ και το Πειθαρχικό Συμβούλιο), με γραπτή-πλήρη διαδικασία και θα τιμωρούνται με κυρώσεις τύπου Β.

[36] Θεσμοθετημένο όργανο συμβουλευτικού χαρακτήρα, με συμμετοχή πολλών κοινωνικών φορέων που δικαιούται να το συγκαλεί ο αρμόδιος για τη Μεταρρύθμιση υπουργός

Ειδικά το αδίκημα της «ανάρμοστης συμπεριφοράς εντός ή εκτός υπηρεσίας» θα εξετάζεται ως αδίκημα τύπου Α αν πρόκειται για συμπεριφορά εντός υπηρεσίας, ενώ αν πρόκειται για «εκτός υπηρεσίας» θα εξετάζεται μόνο αν πρόκειται για ποινικά κολάσιμη συμπεριφορά. Σε κάθε περίπτωση, απαιτείται να εξετάζεται η στάση του υπαλλήλου σε σχέση με τον Κώδικα Δεοντολογίας του κλάδου ή του φορέα του.

Διαδικασία τύπου Α:
Ολοι οι προϊστάμενοι (τμηματάρχες, διευθυντές, γενικοί διευθυντές) θα κατέχουν και πειθαρχική εξουσία έναντι των άμεσων υφισταμένων τους, η οποία θα συνίσταται στην επισήμανση της παράβασης, στη συζήτηση με τον υποπέσαντα σε αυτήν και στην τυχόν επιβολή κύρωσης αν πρόκειται για αδίκημα τύπου Α. Αν πρόκειται για αδίκημα τύπου Β, όλοι οι προϊστάμενοι θα αναφέρουν στον Διευθυντή Διοίκησης. Ο Διευθυντής αυτός, ή θα ασκεί ο ίδιος δίωξη ή θα παραπέμπει στο ΣΕΕΔΔ για διεξαγωγή ΕΔΕ για τα αδικήματα που θα εκτιμά ως σοβαρότερα, οπότε έχουμε διαδικασία τύπου Β.
Διαδικασία τύπου Β:
Θα ξεκινά μετά από υπηρεσιακή αναφορά ή καταγγελία πολίτη προς το ΣΕΕΔΔ.
Θα διεξάγεται από εντεταλμένο Επιθεωρητή του ΣΕΕΔΔ ο οποίος θα έχει καθήκοντα προανακριτή. Με το πέρας της ΕΔΕ, θα εισάγεται στο Πειθαρχικό Συμβούλιο του φορέα (με εισήγηση του αρμόδιου επιθεωρητή) το οποίο και θα αποφασίζει.
Σε κάθε περίπτωση ανάληψης υπόθεσης από το ΣΕΕΔΔ, ο αρμόδιος προϊστάμενος Επιθεωρητής θα μπορεί να διατάξει τη θέση του διωκόμενου σε αργία, ενώ στις περιπτώσεις κατηγορίας για κακούργημα ή για πλημμέλημα που σχετίζεται με τη γενετήσια αξιοπρέπεια και μόνο, η αργία πρέπει να είναι αυτοδίκαιη.

Οι **πειθαρχικές κυρώσεις** θα διακρίνονται αναλογικά σε δύο είδη, στις τύπου Α και στις τύπου Β.
Κυρώσεις τύπου Α θα είναι η επιβολή μορίων ποινής, από 1-3 οι τμηματάρχες, από 1-5 οι διευθυντές και από 1-7 οι γενικοί διευθυντές. Επιπλέον, ο Διευθυντής Διοίκησης θα μπορεί να επιβάλλει κύρωση έγγραφης επίπληξης και στέρησης αποδοχών μέχρι 1/3 του μήνα. Τα μόρια ποινής (ΜΟΠ) θα αθροίζονται και όταν συμπληρωθούν τα 12, ο υπάλληλος θα στερείται αυτοδικαίως του δικαιώματος προαγωγής. Σε περίπτωση υποτροπής, θα επιβάλλεται η κύρωση της στέρησης αποδοχών και σε τυχόν νέα υποτροπή, θα παραπέμπεται στο ΠΣ.
Κυρώσεις τύπου Β θα είναι οι αναφερόμενες στον ΥΚ και θα επιβάλλονται από το ΠΣ.

Τα **Πειθαρχικά Συμβούλια** προτείνεται να συγκροτούνται από τρία μέλη ως εξής:
-Τον γενικό διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης του οικείου φορέα,
-τον εκπρόσωπο του ΝΣΚ στον φορέα και
-έναν υπάλληλο εκλεγμένο από το σύνολο των υπαλλήλων του φορέα. Καθήκοντα εισηγητή θα εκτελεί επιθεωρητής του ΣΕΕΔΔ. Στην αρμοδιότητα του ΠΣ θα ανήκει η εξέταση και απόφανση επί αδικημάτων τύπου Β και η τελεσίδικη απόφανση επί αδικημάτων τύπου Α.
Το **Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο** προτείνεται να είναι ένα και να συγκροτείται από πέντε μέλη ως εξής:
-Τον γενικό διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης του Υπουργείου Εσωτερικών & ΗΔ,
-δύο διευθυντές Διοικητικής Υποστήριξης υπουργείων που θα ορίζονται με κλήρωση μεταξύ όλων των ομολόγων τους,
-έναν εκπρόσωπο του ΝΣΚ που θα ορίζεται από αυτό και
-έναν εκπρόσωπο της ΑΔΕΔΥ που θα ορίζεται από αυτήν.
Καθήκοντα εισηγητή θα εκτελεί επιθεωρητής του ΣΕΕΔΔ.

Στην αρμοδιότητά του προτείνεται να ανήκει η εξέταση και τελεσίδικη απόφανση επί αδικημάτων τύπου Β, που θα έρχονται σε αυτό κατόπιν ένστασης του ηττηθέντος μέρους στο πρωτοβάθμιο ΠΣ (είτε του ΣΕΕΔΔ είτε του κατηγορουμένου υπαλλήλου).

Αρμοδιότητα Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης -ΓΕΔΔ

Η αρμοδιότητα ελέγχου και δίωξης των πειθαρχικών αδικημάτων προτείνεται να διενεργείται από ειδικό κλάδο υπαλλήλων που θα στελεχώνει τις δομές Ελέγχου των διαφόρων φορέων, ενώ τον γενικό συντονισμό των δομών αυτών και τον τελικό έλεγχο να έχει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ως προϊστάμενος του Σώματος Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης, Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.).

Στο **Σώμα Επιθεώρησης Ελέγχου ΔΔ** προτείνεται να εντάσσονται υπάλληλοι με σημαντική προϋπηρεσία, κατόπιν ειδικής διαδικασίας (προκήρυξης, επιλογής από ΑΣΕΠ) και σχετικής επιμόρφωσης. Οι υπάλληλοι αυτοί, οι Επιθεωρητές, θα εντάσσονται στο ενιαίο Σώμα Ελέγχου Επιθεώρησης της Δημόσιας Διοίκησης υπό τον Γενικό Επιθεωρητή, συνιστώντας ειδικό διυπηρεσιακό κλάδο («Επιθεωρητές»).

Το **Σώμα Επιθεώρησης Ελέγχου Δημόσιας Διοίκησης υπό τον μετακλητό Γενικό Επιθεωρητή,** προτείνεται να συνιστά ειδικό σώμα της Διοίκησης, που θα υπάγεται **στον Πρωθυπουργό,** με την έννοια ότι δεν θα εξαρτάται από τα υπουργεία και τους υπουργούς. Αυτό σημαίνει μεν ότι ο ΓΕΔΔ θα αναφέρεται απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό αλλά ο διορισμός του θα γίνεται βάσει ειδικής διαδικασίας και συμφωνίας μεταξύ των πολιτικών κομμάτων, ώστε αυτός να είναι πάντα πρόσωπο ευρείας εμπιστοσύνης και συναίνεσης.

Ο **ΓΕΔΔ** θα είναι υποχρεωμένος να λογοδοτεί για τα αποτελέσματα του έργου του αφενός προς τον Πρωθυπουργό και αφετέρου προς τη Βουλή και το Εθνικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, με το οποίο θα συνεργάζεται.

Στην **αρμοδιότητα του ΓΕΔΔ/ΣΕΕΔΔ** προτείνεται να υπάγονται, α) οι έκτακτοι έλεγχοι για την τήρηση της νομιμότητας/χρηστής διοίκησης, β) οι έλεγχοι για την αποδοτική χρήση των πόρων εκ μέρους των δημοσίων υπηρεσιών (δηλαδή πέραν των γνωστών ελέγχων νομιμότητας θα διεξάγει και τη μέτρηση της αποδοτικότητας και τον υπολογισμό του κόστους λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, τη σύνταξη αναλύσεων κόστους-οφέλους και κόστους-αποτελεσματικότητας κτλ[37]) αλλά και γ) η πειθαρχική εξέταση και διαδικασία των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία συναρτάται με την τήρηση των προηγούμενων κανόνων.

Το έργο του ΣΕΕΔΔ/ΓΕΔΔ χρειάζετια να ενισχύεται με τη χρήση των κατάλληλων τεχνοκρατικών εργαλείων που υφίστανται σήμερα και αξιοποιούνται από τις προηγμένες Διοικήσεις (πχ διεθνές πρόγραμμα CIRCA, θέσπιση κατάλληλων δεικτών ελέγχου[38] κλπ).

• Υπεύθυνος/οι Διοικητικής Μεταρρύθμισης

Επειδή στη χώρα μας, (όχι άδικα) υφίσταται έντονη αμφιβολία σχετικά με τις πραγματικές προθέσεις των διάφορων μεταρρυθμιστών, ενώ από την άλλη μεριά η αξιοπιστία-εμπιστοσύνη είναι εντελώς απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία

[37] Υπηρεσίες με αρμοδιότητες αντίστοιχες του νέου ΣΕΕΔΔ είναι στις ΗΠΑ το *Congressional Budget Office* (http://www.cbo.gov/) και το *Office of Management and Budget* (http://www.whitehouse.gov/omb), ενώ στην Αγγλία το *Her Majesty's Treasury* (http://www.hm-treasury.gov.uk/data_greenbook_index.htm) εκδίδει το λεγόμενο *Green Book* για να εξασφαλίσει ότι «*public funds are spent on activities that provide the greatest benefits to society, and that they are spent in the most efficient way*». Στη Γαλλία σχετικός είναι ο ρόλος του *Inspection Générale des Finances* (https://www.igf.minefi.gouv.fr).

[38] Μελέτη Δ.Ε.Ε. για ΓΕΔΔ, Αθήνα 2006

οπουδήποτε τέτοιου εγχειρήματος[39], γι' αυτό το καλύτερο είναι τη συνολική ευθύνη για την πορεία της Μεταρρύθμισης να την αναλάβει ένα Συμβούλιο, αποτελούμενο κατά βάση από εμπειρογνώμονες και εκπροσώπους των συλλόγων εργαζομένων. Το Συμβούλιο αυτό, που μπορεί να **ονομάζεται Ανώτατο Συμβούλιο Δημόσιας Διοίκησης (ΑΣΔΔ)** και απαιτείται να είναι αυτό που θα έχει την ευθύνη της σύνταξης των βασικών αξόνων-σχεδίων Μεταρρύθμισης και την παρακολούθηση της υλοποίησής τους, σε συνδυασμό με το αντίστοιχο Πρόγραμμα ΔΜ 2015-2020.

Το **ΑΣΔΔ** μπορεί να είναι 7μελές και να αποτελείται από τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών ως πρόεδρο, τον αρμόδιο για τη ΔΜ Γενικό Διευθυντή του ίδιου υπουργείου, τρεις εμπειρογνώμονες εκτός Διοίκησης (καθηγητές Διοικητικής Επιστήμης ΑΕΙ ή ΑΤΕΙ ή πρώην διοικητές ΔΕΚΟ κ.α. δημοσίων φορέων) που θα επιλεγούν με ανοιχτή διαδικασία που θα διεξαγάγει το ΕΚΔΔΑ και δύο εκπροσώπους της ΑΔΕΔΥ (εκ των οποίων ο ένας να έχει προσόντα εμπειρογνώμονα και να οριστεί από το Κοινωνικό Πολύκεντρο).

Επιπλέον, προτείνεται η σύσταση **Συμβουλίων Κοινωνικού Ελέγχου** σε κάθε υπουργείο. Στα Συμβούλια αυτά χρειάζεται να συμμετέχουν οι βασικοί συλλογικοί κοινωνικοί φορείς κάθε χώρου (οι λεγόμενοι stakeholders). Ετσι, στο Υπουργείο Υποδομών θα συμμετέχουν το ΤΕΕ και το Γεωτεχνικό Επιμελητήριο, στο Υγείας οι Σύλλογοι Ιατρών και Νοσηλευτών, στο Παιδείας η ΟΛΜΕ, η ΔΟΕ, η ΠΟΣΔΕΠ, στο Εσωτερικών το ΔΕΕ, στο Δικαιοσύνης η Ενωση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου κοκ. Η υποχρέωση διαβούλευσης που τάσσει ο νόμος περί ρυθμιστικής διακυβέρνησης, υφίσταται πρώτα και κύρια για αυτούς τους φορείς.

Επιπλέον, προτείνεται να συσταθεί και να λειτουργεί υπό την ευθύνη του ΕΚΔΔΑ, **Παρατηρητήριο** για τη μέτρηση της γνώμης-ικανοποίησης των πολιτών από τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Το Παρατηρητήριο θα θεσπίζει κανόνες διενέργειας σφυγμομετρήσεων της κοινής γνώμης και θα διεξάγει τακτικά και έκτακτα τέτοιες έρευνες. Τα αποτελέσματά τους θα είναι βέβαια δημόσια.

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Η ΑΝΑΓΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ είναι δεδομένη. Πρέπει να γίνει όμως με την υιοθέτηση της κατάλληλης στρατηγικής ώστε να εξασφαλίζεται η επιτυχία[40]. Συνεπώς προτείνεται, η Διοικητική Μεταρρύθμιση να γίνει:

- Με σκοπό την ισχυροποίηση του Κράτους και βελτίωσης της ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ του σε εσωτερικό και εξωτερικό.
- Η ισχυροποίηση αυτή θα επιτευχθεί με αναβάθμιση της διοικητικής του ικανότητας!
- Αυτό θα γίνει από επιτελείο-ομάδα ανθρώπων-ηγετών που θα πάρουν πάνω τους την προσπάθεια.
- Με εφαρμογή Σχεδίου με σαφείς στόχους τόσο μακροπρόθεσμους (στρατηγικούς) όσο και άμεσους
- Με ενιαία σύλληψη-αντιμετώπιση των προβλημάτων και των γνωστών εμποδίων (κομματισμός, πελατειακή νοοτροπία, περιορισμένη επαγγελματική συνείδηση κλπ).
- Με αξιοποίηση της επιστημονικής γνώσης και της πλούσιας σχετικής εμπειρίας από τις προηγούμενες, αποτυχημένες προσπάθειες.
- Με δημιουργία συνασπισμού μεταρρυθμιστών (κατηγοριών στελεχών) που θα εργαστούν αποφασιστικά προς την επιτυχία της.

---

[39] Ιδίως Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων (ΚΘΜ 2005): «Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα», σε επιμέλεια Θ.Πελαγίδη, άρθρα των Μουζέλη, Τσούκα, Καζάκου, Καζαμία, Παπαζήσης Αθήνα αλλά και σε Χ.Τσούκας: «Η τραγωδία των κοινών», εκδ.Ικαρος Αθήνα 2015.

[40] Χ.Τσούκας: «Η τραγωδία των κοινών», εκδ. Ικαρος, Αθήνα 2015

- Με πλήρη ενημέρωση και ει δυνατόν, συστράτευση όλων των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε να μειωθούν οι αντιστάσεις και οι αδράνειες.
- Με ευαισθητοποίηση τόσο των πολιτών όσο και των φορέων της κοινωνίας και της οικονομίας.

Ολοκληρώνοντας απαιτείται να επισημανθεί ιδιαίτερα πως ο διατιθέμενος χρόνος είναι ελάχιστος και όλα τα παραπάνω απαιτείται να αποφασιστούν, να αναληφθούν και να πραγματοποιηθούν με ταχείς ρυθμούς, ώστε να αποδώσουν σύντομα κάποιους αρχικούς καρπούς που θα συμβάλουν στη διευκόλυνση της περαιτέρω προώθησης και ολοκλήρωσης της γενικότερης, φιλόδοξης προσπάθειας. Ακόμα πιο αυστηρά όμως απαιτείται να τονιστεί πως, ουδεμία δικαιολογία για αναβολές ή αυτοσχεδιασμούς μπορεί να σταθεί, καθότι και η αναγκαιότητα της μεταρρύθμισης είναι πολλαπλά αναγνωρισμένη και η σχετική εμπειρία, έπειτα από τέσσερα τουλάχιστον ανεπιτυχή εγχειρήματα είναι και τεράστια και πολύ εποικοδομητική, για όποιον θέλει να την αξιοποιήσει.

Κώστας Παπαδημητρίου
Πρόεδρος ΔΣ του Δ.Ε.Ε.
31 Οκτωβρίου 2015