

Η Μεταρρύθμιση του Κράτους

Διοίκηση και Διακυβέρνηση για τον 21^ο αιώνα



- I. Αποτελεσματική Διακυβέρνηση
- II. Δημόσιος Τομέας
- III. Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης
- IV. Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση
- V. Υπαλληλικό Σώμα - Πολιτική Προσωπικού
- VI. Εκσυγχρονισμός της Λειτουργίας των Υπηρεσιών
- VII. Ανεξάρτητες Αρχές

Πίνακας Περιεχομένων

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: Αποτελεσματική Διακυβέρνηση

*Διακυβέρνηση στη Δημοκρατία
Μεταρρύθμιση του Κράτους
Νέο Παράδειγμα Οργάνωσης του Κράτους
Ένα Κράτος που Ρυθμίζει και Εγγυάται
Κράτος Πλοηγός
Μετασχηματισμός του Κράτους
Αναγκαίες Μεταρρυθμίσεις
Κράτος, Κοινωνία, Οικονομία*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Δημόσιος Τομέας

*Δομή του Δημόσιου Τομέα
Κατάταξη των Κρατικών Λειτουργιών
Τι Ανήκει στο Κράτος
Τι Οφείλει το Κράτος να Εγγυάται
Τι Δεν Ανήκει στο Κράτος*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης

*Το Κράτος είναι ο Μεγάλος Ασθενής
Νέοι Στόχοι
Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις
Αναδιοργάνωση της Κυβέρνησης
Η Ευσύνοπτος Κυβέρνηση
Υπουργεία - Στρατηγεία
Επιτελικά Όργανα Διαβούλευσης και Συντονισμού*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση

*Αρχή Επικουρικότητας του Κράτους
Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση
Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: Υπαλληλικό Σώμα - Πολιτική Προσωπικού

*Πελατειακό Κράτος
Για μια Νέα Πολιτική Προσωπικού
Η Προτεραιότητα της Αξιοκρατίας
Διαγωνισμοί και Αυστηρές Αξιολογήσεις*

Μόνιμοι και Εκτακτοι
Σύγχρονο σύστημα ιεραρχίας
Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού
Σύγχρονο Μισθολόγιο
Διυπουργικοί Κλάδοι
Διοίκηση των Κλάδων
Ουδετερότητα και Αξιοκρατία

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ: Εκσυγχρονισμός της Λειτουργίας των Υπηρεσιών

Καταπολέμηση της Γραφειοκρατίας & Απλούστευση των Διαδικασιών
Διοικητική Σεισάχθεια & Κανονιστική Μεταρρύθμιση
Προς ένα Νέο Τύπο Διοίκησης για το Δημόσιο Τομέα
Μέτρηση και Αξιολόγηση Απόδοσης
Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση
Ηλεκτρονικά Προϊόντα και Υπηρεσίες
Χάρτης των Δικαιωμάτων του Πολίτη

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ: Ανεξάρτητες Αρχές

Αναγκαιότητα των Ανεξάρτητων Αρχών
Ανεξάρτητες Αρχές

1. Ο «τετραγωνισμός του κύκλου» της πολιτικής στη σύγχρονη δημοκρατία έγκειται στην ικανότητα προαγωγής τόσο της ελευθερίας και της οικονομικής ευημερίας, όσο και της κοινωνικής αλληλεγγύης και της δικαιοσύνης. Γιατί το μείζον ηθικό και φιλοσοφικό δίλημμα της διακυβέρνησης βρίσκεται σήμερα στο συνδυασμό της αποτελεσματικότητας στην άσκηση της εξουσίας με τη νομιμοποίησή της, με την συναίνεση και την αποδοχή των επιλογών από το κοινωνικό σώμα των πολιτών.
2. Οι κρίσιμες έννοιες - «κλειδιά» και οι ουσιώδεις προϋποθέσεις σε ένα νέο σύστημα διακυβέρνησης είναι επομένως η δημοκρατία, το κοινωνικό κράτος δικαίου, η κοινωνία των πολιτών, η αποτελεσματική και ποιοτική διοίκηση και η αυτοδιοίκηση. Η σύγχρονη διακυβέρνηση πρέπει σε κάθε περίπτωση να είναι διακυβέρνηση δημοκρατική, δηλαδή να ασκείται με τη συμμετοχή, τη συναίνεση και την εμπιστοσύνη των πολιτών.
3. Ένα κράτος που σέβεται την ελευθερία και την αυτονομία των πολιτών είναι ένα κράτος περιορισμένο. Μολονότι τα ακριβή όρια της δράσης του κράτους μπορεί να ποικίλουν και να αμφισβητούνται, εκείνο που δεν αμφισβητείται για την ύπαρξη της δημοκρατίας είναι η αυτονομία και η ανεξαρτησία της κοινωνίας των πολιτών από το κράτος. Η ύπαρξη, δηλαδή, μιας πλατιάς σφαίρας ελευθερίας και αυτοκαθορισμού του πολίτη, δίχως παρεμβάσεις στην προσωπική και την κοινωνική του ζωή και κατάσταση. Η διάκριση, επομένως, του κράτους από την κοινωνία των πολιτών συνιστά μια θεμελιώδη συνθήκη της σύγχρονης δημοκρατικής διακυβέρνησης.
4. Η σύγχρονη δημοκρατική διακυβέρνηση πρέπει συνάμα να ασκείται σύμφωνα με τους νόμους και τους κανόνες δικαίου που ισχύουν σε μια έννομη τάξη. Το συνταγματικό κράτος δικαίου υπαγορεύει την ύπαρξη ορίων στη δράση του κράτους, δηλαδή, πλαισίων που τίθενται και επιβάλλονται από ένα σύστημα κανόνων δικαίου. Οι κανόνες αυτοί έχουν ως στόχο και αποστολή να διασφαλίσουν τη σφαίρα της ατομικής και κοινωνικής ζωής και ελευθερίας των πολιτών εκτός του κράτους. Μια σφαίρα αυτονομίας και αυτοκαθορισμού στην οποία το κράτος δεν επιτρέπεται να επεμβαίνει ούτε να την παρεμποδίζει αλλά να εγγυάται όσο και να διευκολύνει τη συμμετοχή.
5. Συμπεραίνουμε, λοιπόν, ότι το σύγχρονο κράτος είναι ένα κράτος περιορισμένο που δεν επεμβαίνει και δεν περιορίζει την ελευθερία δράσης των πολιτών. Η ιστορική εμπειρία διδάσκει ότι μόνο έτσι μια κοινωνία μπορεί να ανανεώνεται και να αναζωογονείται. Αντιστρόφως, μια κοινωνία διαλύεται και παρακμάζει όταν υπάρχει γραφειοκρατική αποτελεσματικότητα και κυριαρχούν τα μονοπώλια και ολιγοπώλια δίχως διακρίσεις και διαχωρισμούς επιρροής και εξουσίας. Όταν υπάρχουν αυστηρές και απαρέγκλιτες ιεραρχίες στην κοινωνική ζωή, όταν εμφανίζεται μεγάλη κοινωνική δυσκαμψία, όταν σημειώνεται υπερδιόγκωση των κρατικών οργάνων και υπηρεσιών, όταν πλεονάζει η διοικητική και πολιτική αρτηριοσκλήρωση και το κράτος γίνεται στάσιμο, όταν τέλος

κυριαρχεί ο άκρατος καταναλωτισμός, που υποσκάπτει πνευματικές και ηθικές αξίες και αγαθά.

Μεταρρύθμιση του Κράτους

6. Είναι καλύτερα το κράτος να κάνει λιγότερα πράγματα, αλλά να τα κάνει πραγματικά καλύτερα - δηλαδή, αποτελεσματικότερα και περισσότερο ποιοτικά. Ιδίως, το κράτος σήμερα πρέπει να σκεφτεί τι μπορεί και πρέπει να κάνει καλύτερα και να επικεντρωθεί σε αυτά. Με πολύ απλά λόγια αυτό είναι το νόημα της ιδέας για τη μεταρρύθμιση του κράτους στην εποχή μας. Ένα κράτος πιο λιτό, πιο σύγχρονο, πιο αποτελεσματικό. Γιατί δυστυχώς όπου το κράτος επεμβαίνει στην οικονομική και κοινωνική ζωή, κάνει τα πράγματα χειρότερα και όχι καλύτερα από ό,τι ήταν προτού αποφασίσει να παρέμβει. Και τούτο δεν συμβαίνει σπάνια αλλά συχνά.
7. Η κεντρική πολιτική διακύβευση στην εποχή μας δεν είναι η ύπαρξη ή μη του κράτους, αλλά η ουσιαστική μεταρρύθμιση και η αναζωογόνησή του. Η νέα οριοθέτηση και η αναδιάρθρωση της λειτουργίας του απέναντι στην οικονομία, στην κοινωνία και στον πολιτισμό.
8. Σε αυτό έγκειται και η αλλαγή «*παραδείγματος*» στην οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους: από το γραφειοκρατικό κράτος που απλά εφαρμόζει με τρόπο ατελή και μηχανιστικό έως φορμαλιστικό το «*δίκαιο*» (δηλαδή, ένα πληθωριστικό σύστημα κανόνων και διατάξεων), στο κράτος που διαχειρίζεται με τρόπο επιτελικό και στρατηγικά προσανατολισμένο τα μεγάλα προβλήματα του λαού και του τόπου σε συνθήκες αυξημένης πολυπλοκότητας και αβεβαιότητας.
9. Αντί για το στάσιμο κράτος, ένα κράτος ευφυές που αντιστοιχεί και αξιοποιεί την κοινωνία της γνώσης, που αντιμετωπίζει τα προβλήματα με τρόπο αποτελεσματικό εννοημάτων και συντονίζοντας την εθνική προσπάθεια για πρόοδο και πραγματικό ποιοτικό εκσυγχρονισμό.

Νέο Παράδειγμα Οργάνωσης του Κράτους

10. Το Θεσμικό μονοπώλιο του κρατικού συγκεντρωτισμού έχει πλέον αποκαθλωθεί σε όλα σχεδόν τα γεωγραφικά μήκη και πλάτη του πλανήτη. Ενώ μετά την κατάρρευση του συστήματος του «*υπαρκτού σοσιαλισμού*» στις αρχές του 1990, η απομάκρυνση από αυτό έχει προσλάβει παραδειγματικό χαρακτήρα. Ο κρατικός συγκεντρωτισμός - με ότι αυτό συνεπάγεται από τη σκοπιά της κρατικοποίησης των μέσων παραγωγής, της υποβάθμισης και υποταγής της κοινωνίας των πολιτών, της υπονόμευσης της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης και του καλπάζοντος γραφειοκρατισμού, λειτουργεί πλέον ως αντι-παραδείγμα, δηλαδή ως παράδειγμα προς αποφυγήν.

11. Αντίθετα, το κυρίαρχο οργανωτικό - διοικητικό πρόταγμα στην εποχή μας είναι η γενική τάση προς τη μείωση του εύρους και του όγκου (συμπεριλαμβανομένων και των δαπανών) του κράτους να συνοδεύεται με την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της λειτουργίας του, προκειμένου έτσι να καταστεί ευχερέστερη η εξυπηρέτηση των πολιτών, η πολύπλευρη προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας και η βελτίωση της ανθρώπινης κατάστασης.
12. Τούτο περιλαμβάνει, κατ' αρχήν, μια πολιτική *αποκρατικοποιήσεων*, εκχωρήσεων ή και «ιδιωτικοποιήσεων» κρατικών δραστηριοτήτων προς τον τομέα της οικονομίας της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών, προκειμένου αυτές να παρέχονται προς το κοινωνικό σώμα με μειωμένο κόστος και καλύτερα αποτελέσματα (πέρα από την κρατική γραφειοκρατία και τις παραμορφωτικές επιδράσεις πολιτικών και δημόσιο - διοικητικών πολιτικών και παραμέτρων).
13. Το κράτος παρεμβαίνει κυρίως *επικουρικά*, όταν η ιδιωτική πρωτοβουλία αδυνατεί να ικανοποιήσει τις κοινωνικές ανάγκες αποτελεσματικά, καθώς και ρυθμιστικά - ελεγκτικά, όταν τούτο επιβάλλεται για την αποκατάσταση των όρων της οικονομίας της αγοράς σε συνθήκες υγιούς ελεύθερου ανταγωνισμού. Αρμοδιότητα του κράτους είναι επίσης ο έλεγχος της παραβατικής δραστηριότητας των φορέων της ιδιωτικής οικονομίας και ο κολασμός τέτοιων φαινομένων, που λειτουργούν διαλυτικά για την κοινωνία και την αγορά. Η οικονομική και δημοσιονομική πολιτική του κράτους αποβλέπουν και αποσκοπούν στην ενίσχυση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στην οικονομική σφαίρα και στην περιφερειακή ανάπτυξη, στη διεύρυνση της απασχόλησης και στην καταπολέμηση της ανεργίας, καθώς και στην ενίσχυση των οικονομικώς ασθενέστερων συμπολιτών μας, ιδίως μέσω της παροχής υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο και της εγγύησης και βελτίωσης του κοινωνικο-ασφαλιστικού συστήματος καθώς και της ανάπτυξης της παιδείας και του πολιτισμού.
14. Συνάμα, αναπτύσσεται μια πολιτική δραστικής *αποκέντρωσης* και *αυτοδιοίκησης* εντός του ευρύτερου πεδίου του δημοσίου χώρου του κράτους και του πολιτικού συστήματος, ώστε οι λειτουργίες και οι δραστηριότητες που διατηρεί το κράτος έναντι της οικονομίας της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών να επιτελούνται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο στη διεπιφάνεια των σχέσεων του δημόσιου χώρου με την οικονομία, την κοινωνία και τον πολιτισμό.
15. Συνεπώς, όχι μόνο η ισόρροπη εθνική ανάπτυξη, αλλά και η ίδια η δημοκρατία και η κοινωνία των πολιτών προάγεται και εξυπηρετείται με την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση. Γιατί, όπως ορίζει και ένα κλασικό αξίωμα διοικητικής οργάνωσης «*βλάπτεται η δικαιοσύνη εάν ό,τι μπορεί να πραγματοποιηθεί ικανοποιητικά σε ένα χαμηλότερο και υποδεέστερο επίπεδο μεταφέρεται σε ένα ανώτερο και ισχυρότερο*».

Ένα Κράτος που Ρυθμίζει και Εγγυάται

16. Η κεντρική διοίκηση του Κράτους από *παραγωγός* μιας σειράς δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών καθίσταται *εγγυητής* (και ελεγκτής) της *παροχής* τους (και) από άλλους

οργανωμένους φορείς (δημόσιους και μη) που δραστηριοποιούνται εντός του ευρύτερου κοινωνικού πεδίου. Η κοινωνία εμπλουτίζεται από θεσμικό και οργανωτικό πλουραλισμό και πολλαπλότητα στο δημόσιο χώρο, αλλά και στη σφαίρα της οικονομίας, των κοινωνικών σχέσεων και καταστάσεων και του πολιτισμού. Η δημόσια διοίκηση, οργάνωση και υπηρεσία εγγυάται σε κάθε περίπτωση **την ποιοτική παροχή** (κι όχι μόνο την κρατική παραγωγή) αγαθών και λειτουργιών στο χώρο της παιδείας, της υγείας, των επικοινωνιών, του πολιτισμού και της ασφάλειας.

17. Αυτό είναι το διοικητικό ζητούμενο της εποχής μας. Μια διοίκηση που λειτουργεί με μεταβλητή οργανωτική δομή, αξιοποιώντας το δίκαιο και τη διαχείριση (*management*), το δίκτυο και την ιεραρχία, την οικονομία και την αποτελεσματικότητα. Μια διοίκηση που προσφέρει η ίδια ή εγγυάται την προσφορά από άλλους κοινωνικούς εταίρους μιας ποικιλίας υπηρεσιών στην κοινωνία των πολιτών. Αυτή είναι η διοίκηση του σήμερα και πολύ περισσότερο η διοίκηση του αύριο. Εγγυάται, ρυθμίζει, θέτει κανόνες και κριτήρια λειτουργίας, ελέγχει και αξιολογεί. Επικοινωνεί με τον πολίτη και την κοινωνία, διορθώνει τα λάθη της και στοχεύει με τόλμη και αποφασιστικότητα στο μέλλον.

Κράτος Πλοηγός

18. Το νέο πρόταγμα πολιτικής και διοικητικής μεταρρύθμισης στην μετάβαση προς τον 21^ο αιώνα υπαγορεύει μία νέα **κατανομή** και **διάκριση** των λειτουργιών μεταξύ κράτους, οικονομίας (της αγοράς) και κοινωνίας (των πολιτών), αλλά και εντός του ίδιου του κράτους (μεταξύ των κεντρικών και περιφερειακών του μονάδων). Μια κατανομή και διάκριση που κάνει αισθητή τη μετατόπιση του πολιτικού και διοικητικού βάρους προς κατευθύνσεις αντίθετες προς τον κρατικό συγκεντρωτισμό. Δηλαδή, κατευθύνσεις και επιλογές που κάνουν πράξη τον **οργανωτικό και θεσμικό πλουραλισμό** και την **πολλαπλότητα** και αντιμάχονται **τα θεσμικά μονοπώλια ισχύος και αρμοδιότητας**.

19. Η κυρίαρχη πολιτική στρατηγική είναι αυτή της «**μεταρρύθμισης**» ή επανενοιολόγησης του κράτους με τρόπο που να αντιστοιχεί στις προκλήσεις και απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής. Η γενική κατεύθυνση για την μεταρρύθμιση και τον αληθινό εκσυγχρονισμό του κράτους υπογραμμίζει τον **συντονιστικό και τον ρυθμιστικό** του ρόλο. Κεντρική διοίκηση και διακυβέρνηση σημαίνει, όπως λέει και η λέξη στα ελληνικά, χάραξη πορείας και έλεγχο ότι αυτή η πορεία ακολουθείται: «**πλοήγηση και όχι κωπηλασία**» αυτός είναι ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης.

20. Ο ρόλος του κράτους πρέπει να είναι επιτελικός, ρυθμιστικός (χωρίς κρατικό διευθυντισμό), και κατευθυντήριο με τον προσδιορισμό σαφών στόχων και κανόνων πλαισίου. Πρέπει να είναι επικουρικός, υποστηρικτικός και ελεγκτικός - διορθωτικός. Το έντιμο και αμερόληπτο κράτος δικαίου είναι προϋπόθεση για την ποιοτική ανάπτυξη, την ισότητα των ευκαιριών και την κοινωνική συνοχή. Ώστε το κράτος και η δημόσια διοίκηση να τίθενται στην υπηρεσία του πολίτη και όχι ο πολίτης στην υπηρεσία του κράτους, όπως συχνά συμβαίνει ακόμα και σήμερα στον τόπο μας.

Μετασχηματισμός του Κράτους

21. Η μετατροπή και ο μετασχηματισμός του κράτους από άμεσο παραγωγό σε εγγυητή, ρυθμιστή και ελεγκτή της παροχής μιας σειράς δημοσίων λειτουργιών και υπηρεσιών δεν είναι φυσικά απλή ή εύκολη υπόθεση. Η προοπτική της «*μεταρρύθμισης*» του δημόσιου διοικητικού πεδίου είναι πολύ πιο σύνθετη και απαιτητική στην πράξη από διάφορες απλουστευτικές εκδοχές περί «*ελάχιστου κράτους*».
22. Αντίθετα, στο πλαίσιο της μετριοπαθούς και ρεαλιστικής πολιτικής στρατηγικής, που εμείς αποδεχόμαστε και προτείνουμε στην ελληνική κοινωνία, η κεντρική διοίκηση διαδραματίζει ένα ρόλο καταλύτη, γενικού συντονιστή και ενορχηστρωτή, αλλά και ρυθμιστή και ελεγκτή της καταλληλότητας και της λειτουργικής επάρκειας του δικτύου δημοσίων κοινωνικών, οικονομικών θεσμών και οργάνων. Φυσικά, πρόκειται για ένα πολύ πιο σύνθετο και απαιτητικό ρόλο από την παραδοσιακή αντίληψη και λειτουργία της κεντρικής δημόσιας γραφειοκρατίας, του νομικισμού και της παθητικότητας. Με μία φράση, η βασική αλλαγή είναι ότι το κράτος και η κεντρική διοίκηση θα διαδραματίζει ένα πολύ πιο νευραλγικό ρόλο στην οργάνωση, τη διαχείριση και τον έλεγχο της *παροχής* δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, θα αναμειγνύεται πολύ λιγότερο στην άμεση - συγκεντρωτική και μονοπωλιακή - *παραγωγή* τους.

Αναγκαίες Μεταρρυθμίσεις

23. Μια σειρά από συγκεκριμένα μέτρα που θα μπορούσαν να συμβάλουν άμεσα και δραστικά στη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών της χώρας είναι και τα ακόλουθα:
- a. Αντί για τα υπεράριθμα και αδρανή υπουργεία να υπάρξουν *λίγα και καλά* υπουργεία με *ενιαία ευθύνη και σφαιρική αρμοδιότητα*. Ο υπερβολικός αριθμός των υπουργείων, των υπουργών και υφυπουργών και άλλων τόσων γενικών γραμματέων προξενεί διάχυση της ευθύνης και της αρμοδιότητας και για το λόγο αυτό πρέπει να περικοπεί και να περιοριστεί δραστικά.
 - b. Αντί για το υπέρβαρο και υδροκέφαλο κράτος με τον τεράστιο όγκο και την πολύ περιορισμένη ικανότητα, χρειάζεται *ένα κράτος ευέλικτο, λιγότερο δαπανηρό και περισσότερο επιτελικό*, που δεν παρεμβαίνει στην οικονομία και στην κοινωνία, ούτε στη ζωή των πολιτών, παρά μόνο στρατηγικά και επικουρικά, όταν και όπου αυτό είναι χρήσιμο ή αναγκαίο. Με την εφαρμογή ενός τολμηρού προγράμματος *αποσυγκέντρωσης* και *αποκρατικοποίησης* το κράτος θα πρέπει να περιοριστεί στα βασικά του και αναπαλλοτρίωτα καθήκοντα και υποχρεώσεις. Ίσως να αποδεσμευτεί η δημιουργικότητα, η ελευθερία και ο δυναμισμός της οικονομίας, της κοινωνίας και των πολιτών.
 - c. Αντί για την εντελώς ασυνήθιστη στις αναπτυγμένες χώρες υπερσυγκέντρωση του συνόλου σχεδόν των αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων στην υδροκέφαλη πρωτεύουσα, επιβάλλεται η ουσιαστική *εκχώρηση αρμοδιοτήτων και η γενναία μεταβίβαση πόρων στις*

αποκεντρωμένες και αυτοδιοικούμενες μονάδες του κράτους. Στα κεντρικά όργανα θα διατηρηθούν μόνον οι σημαντικές αποφάσεις εθνικής εμβέλειας, καθώς και η αρμοδιότητα διασφάλισης της συνοχής του κράτους και συντονισμού της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης. Αν θέλουμε να αποφύγουμε την περαιτέρω ερήμωση της υπαίθρου, πρέπει αντί η περιφέρεια να έρχεται στο κράτος, το κράτος να πηγαίνει στην περιφέρεια, και η διοίκηση να είναι κοντά στον πολίτη, όταν τη χρειάζεται, εκεί όπου βρίσκεται η ανάγκη και η άμεση γνώση των προβλημάτων.

- d. Αντί για τη *χοάνη της δημόσιας υπαλληλοκρατίας* των περίπου 650.000 ανθρώπων, που αμείβονται ελάχιστα και παράγουν στην πλειοψηφία τους ακόμα λιγότερο έργο, χρειάζεται μια διοίκηση με λιγότερους και καλύτερους υπαλλήλους. Υπαλλήλους που επιλέγονται αξιολογικά, εντάσσονται σε διυπουργικούς κλάδους, εργάζονται εντατικά, αμείβονται κατάλληλα, εκπαιδεύονται και ενημερώνονται συνεχώς και υπηρετούν τους πολίτες.
- e. Αντί για τους χιλιάδες περίπλοκους και στην πλειοψηφία τους περιττούς και αναποτελεσματικούς νόμους και κανονιστικά κείμενα, που στην τελευταία μόνο τριακονταετία έφθασαν στον εξωφρενικό αριθμό των 35.000, χρειάζονται λίγοι και καλοί νόμοι. Η πολυνομία σημαίνει, κατά κανόνα, κακονομία. Άρα, εκείνο που επείγει είναι η δραστική απλούστευση, η κατάργηση των ανενεργών και η κωδικοποίηση των απαραίτητων ρυθμίσεων κατά κατηγορίες κοινωνικών προγραμμάτων - *μια γενναία νομοθετική σεισάχθεια* - ώστε ο μιν πολίτης να γνωρίζει με σαφήνεια τα δικαιώματά και τις υποχρεώσεις του, η δε διοίκηση τις ευθύνες και τις αρμοδιότητές της. Ο αυτοπεριορισμός του κράτους θα συμβάλει συνάμα στην ουσιαστική ενδυνάμωση της *κοινωνίας των πολιτών*, την ενίσχυση των κινήσεων και φορέων συλλογικής έκφρασης και πρωτοβουλίας των πολιτών στην οικονομική, την κοινωνική και την πολιτισμική σφαίρα.
- f. Χρειάζεται, τέλος, ένα νέο σύστημα, μια νέα μεθοδολογία, νοοτροπία και φιλοσοφία *διοίκησης και οργάνωσης* πέρα από τη γραφειοκρατία και τον νομικισμό, την παθητικότητα και την αδράνεια, τη διαφθορά και την υποκρισία. Μια μέθοδος και τέχνη του διοικείν που βασίζεται στους στόχους και τα αποτελέσματα, στην οικονομία των μέσων, στις νέες τεχνολογίες, στη νέα γνώση και στην ποιότητα των επιτευγμάτων, στην αποσυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων και την ανάληψη πρωτοβουλιών, στον επιμερισμό των ευθυνών και τον συστηματικό έλεγχο και την αξιολόγηση, στη διεύρυνση της δημοκρατίας, στην αποκατάσταση της δικαιοσύνης και της αξιοκρατίας, στη διαρκή εξυπηρέτηση και τη διευκόλυνση της ζωής του πολίτη.
- g. Η ποιότητα της δημοκρατίας πάνω απ' όλα σημαίνει σεβασμό στον πολίτη και προστασία των *δικαιωμάτων* του, γιατί ο πολίτης αποτελεί το *θεμέλιο λίθο της δημοκρατίας*. Κι αν ο πολίτης είναι ανίσχυρος να επιβάλει κριτήρια και όρους συμπεριφοράς, και η διοίκηση δεν έχει τη διάθεση να το κάνει αυτό από μόνη της, τότε αναγκαστικά πάσχει η ποιότητα και υποβαθμίζεται το περιεχόμενο της ίδιας της δημοκρατίας.

24. Η στρατηγική της «**μεταρρύθμισης**» του κράτους και της διοίκησης στον 21^ο αιώνα προϋποθέτει πάνω απ' όλα την παραδειγματική στροφή και την αλλαγή των σχέσεων απέναντι στην οικονομία (της αγοράς) και την κοινωνία (των πολιτών). Μια στρατηγική αλλαγών που θα **υπερβαίνει τις παραδοσιακές μορφές του κρατικού συγκεντρωτισμού**, θα προωθή τη μείωση της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία και την κοινωνία, θα καταπολεμά τη γραφειοκρατία στη διοίκηση και θα ενισχύει την αποκέντρωση, την αυτοδιοίκηση, την αποτελεσματικότητα, την ποιότητα και την αξιοπιστία στη λειτουργία της.
25. Η πρόκληση της **αναδιοργάνωσης και της ουσιαστικής και ριζικής μεταρρύθμισης του δημόσιου διοικητικού τοπίου** με όρους σύγχρονους και δημιουργικούς (μία διοίκηση μικρότερη σε μέγεθος και πλουσιότερη σε ικανότητες και αξία) αποτελεί το κεντρικό ζητούμενο στη λειτουργία του κράτους στην εποχή μας. Ενός κράτους ήπιου, δημοκρατικού, αλλά και αποτελεσματικού, περισσότερο μετριοπαθούς στους σκοπούς και στις επιδιώξεις του, καθώς και στα μέσα που χρησιμοποιεί. Ενός κράτους που ό,τι κάνει το κάνει καλύτερα, δηλαδή περισσότερο ποιοτικά. Καταλήγουμε ότι το κράτος είναι αναγκαίο, όπως αναγκαία είναι και η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός του, η «επανάδρωση», η επανενηνοiolόγηση και η θεμελίωσή του σε νέες βάσεις.
26. Δεύτερον, το σύγχρονο κράτος δεν μπορεί να είναι **στάσιμο**. Το «**στάσιμο**» κράτος είναι: πελατειακό, συγκεντρωτικό, διεφθαρμένο, γραφειοκρατικό, δαπανηρό και βέβαια αναποτελεσματικό. Αντίθετα, το σύγχρονο κράτος είναι δημιουργικό, δίκαιο, αποτελεσματικό. Ένα κράτος που αναπτύσσει μια νέα σχέση με την οικονομία και την κοινωνία των πολιτών. Το σύγχρονο κράτος δεν είναι έμπορος ούτε επιχειρηματίας, άρα πρέπει να είναι μικρότερη η παρέμβασή του στην οικονομία και να εστιάζεται σε ένα ρόλο ρυθμιστικό (θέσπισης κανόνων και κριτηρίων), εγγυητικό και ελεγκτικό.
27. Το σύγχρονο κράτος είναι έντιμο και συνεπές. Αυτά που λέει τα κάνει πράξη - διαφορετικά δεν υπόσχεται και δεν μοιράζει φρούδες ελπίδες εξαπατώντας το λαό. Αυτό είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την εξασφάλιση της εμπιστοσύνης και της συναίνεσης του λαού στις πολιτικές που θα κρίνει σκόπιμο ή αναγκαίο να εφαρμόσει.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Δημόσιος Τομέας

Όρια του Δημόσιου Τομέα

28. Αυτό που αποκαλείται «*δημόσιος τομέας*» στην Ελλάδα σήμερα είναι ένα τεράστιο σε όγκο, κόστος, νομικές ρυθμίσεις και προσωπικό πολιτικο-διοικητικό μάρφωμα, του οποίου η παραγωγικότητα είναι κατά κανόνα αρνητική και η οργάνωσή του ετερόκλητη και γραφειοκρατική. Πολλά δημόσια νομικά πρόσωπα εξακολουθούν να επιδιώκουν σκοπούς των οποίων το αντικείμενο έχει εξαντληθεί ή έχει ξεπερασθεί από τις κοινωνικές εξελίξεις, άλλα ιδρύονται χωρίς μελέτη σκοπιμότητας, σχεδόν όλα στελεχώνονται πληθωρικά και με τρόπο πελατειακό, πολλά υποφέρουν από συγκρούσεις και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, η λειτουργία των περισσοτέρων είναι κατά κανόνα ελλειμματική. Η συνέπεια είναι ότι η απορρόφηση και η σπατάλη δημοσίου χρήματος γίνεται σχεδόν ανεξέλεγκτη, ενώ ο όρος «*δημόσιος τομέας*» έχει καταλήξει να αποτελεί μια έννοια ασαφή και στρεβλή.

29. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι χρειάζεται μια γενναία, τολμηρή και μακροπρόθεσμη μεταρρυθμιστική τομή. Μια τομή που να θέτει την όλη κατάσταση του ***δαιδαλώδους δημόσιου τομέα*** σε εντελώς νέα βάση και κατεύθυνση με σκοπό την μείωση του εύρους, την καλύτερη οργάνωση και τον εξορθολογισμό της λειτουργίας του.

30. Η νέα οριοθέτηση του δημοσίου τομέα, η κατανομή του έργου μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής - επιχειρηματικής σφαίρας της οικονομίας, ο προσδιορισμός του νέου ρυθμιστικού, ελεγκτικού ρόλου και εγγυητικού ρόλου του κράτους, καθώς και του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των κοινωφελών επιχειρήσεων και οργανισμών αποτελεί αναγκαία παράμετρο της συνολικής στρατηγικής για την ριζική μεταρρύθμιση του κράτους.

31. Για το σκοπό αυτό είναι αναγκαία η κατάταξη των λειτουργιών και των δραστηριοτήτων που αναπτύσσει σήμερα το κράτος και ο επακριβής προσδιορισμός εκείνων που επιβάλλεται κατά το Σύνταγμα να παραμείνουν σε αυτό, εκείνων για τις οποίες το κράτος διατηρεί έναν πρωτευόντως εγγυητικό και ρυθμιστικό ρόλο, καθώς και εκείνων που μπορούν και πρέπει να μεταβιβαστούν στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη παροχή τους προς τον πολίτη και την κοινωνία.

Κατάταξη των Κρατικών Λειτουργιών

32. Μια βασική κατάταξη και χρηστική κατηγοριοποίηση των κρατικών λειτουργιών, που επιτρέπει την ακριβέστερη κατανομή της άσκησής τους μεταξύ δημοσίων και μη φορέων και οργανισμών, είναι η ακόλουθη:

33. Λειτουργίες που είναι σύμφυτες με την ***υπόσταση του κράτους***, ανάγονται στην ***οργάνωση της πολιτείας*** και στη διασφάλιση των γενικότερων ***συμπερόντων του κράτους*** και αναφέρονται, ιδίως:

- i. στην ευνομία, στην δημόσια τάξη και ασφάλεια, στη διοίκηση και στην απονομή της δικαιοσύνης και στην εν γένει ακώλυτη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος
- ii. στην εξωτερική ασφάλεια, την άμυνα και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας,
- iii. στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη,
- iv. στην διασφάλιση ζωτικών κοινωνικών αγαθών, της κοινωνικής ειρήνης, συνοχής και αλληλεγγύης στην προστασία από κινδύνους που δημιουργούνται εξαιτίας φυσικών, τεχνολογικών και βιολογικών καταστροφών.

34. Συναφούς αλλ' όχι ταυτόσημου χαρακτήρα με τις παραπάνω λειτουργίες είναι αυτές που αναφέρονται στη διασφάλιση της ακώλυτης *άσκησης των ατομικών δικαιωμάτων* των πολιτών, τα οποία το κράτος οφείλει να εγγυάται και να προστατεύει, θέτοντας συνάμα και κάποιους περιορισμούς ούτως ώστε να μην αντιστρατεύονται άλλους δημόσιους σκοπούς και αγαθά που αναγνωρίζονται στο Σύνταγμα, όπως, λ.χ., η προστασία του περιβάλλοντος. Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται οι κρατικές αρμοδιότητες ρυθμιστικού και ελεγκτικού χαρακτήρα επί των ιδιωτικών δραστηριοτήτων.

35. Μια τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει τις λειτουργίες συντονισμού των *οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων*. Σε αυτές περιλαμβάνονται η εγγύηση του νομισματικού συστήματος, η τήρηση των κανόνων της αγοράς, ο κοινωνικός διάλογος, η παροχή κινήτρων για τις επενδύσεις και την επαγγελματική κατάρτιση, καθώς και ο προσανατολισμός και προγραμματισμός της οικονομικής δραστηριότητας.

36. Οι λειτουργίες που τείνουν στη διασφάλιση των *κοινωνικών δικαιωμάτων*, όπως η οργάνωση και η παροχή υπηρεσιών παιδείας, υγείας, κοινωνικής προστασίας και ασφάλισης, παροχής αγαθών και υπηρεσιών κοινωφελούς χαρακτήρα, ενημέρωσης και ψυχαγωγίας, πολιτιστικής ανάπτυξης, αποτελούν σημαντικούς τομείς μέριμνας και προστασίας.

37. Μια πρόσθετη όσο και ευρεία έως προσφάτως κατηγορία περιλαμβάνει λειτουργίες που συνδέονται με την ανάληψη από το δημόσιο καθαρά *επιχειρηματικών δραστηριοτήτων* που ανήκουν στον παραγωγικό και τον ανταγωνιστικό τομέα της οικονομίας, όπως, λ.χ., οι ποικίλες «*προβληματικές*» επιχειρήσεις που κατά το παρελθόν απασχόλησαν την χώρα.

Τι Ανήκει στο Κράτος

38. Με βάση την παραπάνω κατηγοριοποίηση προκύπτει ότι οι λειτουργίες που ανάγονται στον *πυρήνα της δράσης του κράτους* και ασκούνται με μεθόδους *δημόσιας εξουσίας* πρέπει να ασκούνται *κατ' αποκλειστικότητα από το κράτος* ή και από άλλους δημόσιους φορείς, εκτός από τις περιπτώσεις εκείνες που η διεξαγωγή ορισμένων υλικών ενεργειών μπορεί να αποτελεί αντικείμενο συμβάσεων παραχώρησης.

39. Στην ενότητα αυτή ανήκουν προφανώς οι λειτουργίες που κατηγοριοποιήθηκαν υπό τα στοιχεία α, β, και γ στην πιο πάνω κατάταξη. Πρόκειται, επομένως, για τις λειτουργίες που:

- i. είναι σύμφυτες με την **υπόσταση του κράτους**, ανάγονται στην **οργάνωση της πολιτείας** και στη διασφάλιση των γενικότερων **συμφερόντων του κράτους**.
- ii. αναφέρονται στη διασφάλιση της ακώλυτης **άσκησης των ατομικών δικαιωμάτων** των πολιτών.
- iii. σχετίζονται με το συντονισμό **των οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων**.

Τι Οφείλει το Κράτος να Εγγυάται

40. Για τις λειτουργίες που συνίστανται στην **πραγμάτωση των κοινωνικών δικαιωμάτων** των πολιτών, και ανήκουν στην κατηγορία δ της πιο πάνω κατάταξης, ενώ **το κράτος** δεν μπορεί να απεκδυθεί των σχετικών ευθυνών του και αρμοδιοτήτων, **δεν διαθέτει** όμως από την άλλη πλευρά **μονοπώλιο και αποκλειστικό προνόμιο** στην άσκησή τους. Κατά συνέπεια δεν μπορεί να αποκλεισθεί από τον τομέα αυτόν η ιδιωτική πρωτοβουλία και η μη κρατική δραστηριότητα. Η κύρια ευθύνη του κράτους για τις λειτουργίες αυτής της κατηγορίας είναι ότι οφείλει να **εγγυάται** όχι την άμεση από το ίδιο ή από δημοσίους φορείς παραγωγή τους, αλλά την **ποιοτική και συνεχή παροχή** τους είτε άμεσα από το ίδιο είτε και από ιδιωτικούς ή μη κρατικούς φορείς και οργανώσεις της οικονομίας της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών.

41. Σύμφωνα, λοιπόν, με την νέα αντίληψη για τον παροχικό και εγγυητικό ρόλο του κράτους, αφού καθοριστούν οι στόχοι και οι προδιαγραφές ενός έργου ή υπηρεσίας, η παραγωγή της θα μπορεί να ανατίθεται και σε ιδιώτες, όταν και μόνο με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται καλύτερο αποτέλεσμα και χαμηλότερο κόστος. Επομένως τα κριτήρια βάσει των οποίων θα αποφασίζεται αν η παραγωγή θα γίνεται από το κράτος ή από ιδιώτες δεν στηρίζονται σε μια εκ των προτέρων υποτιθέμενη υπεροχή του ενός έναντι του άλλου, αλλ' αντίθετα θα πρέπει να συνυπολογίζονται ζητήματα όπως (ενδεικτικά):

- i. εξασφάλιση εγγυήσεων που να αφορούν την εθνική κυριαρχία σε περίπτωση ιδιωτικοποίησης. Σε περίπτωση αδυναμίας εξασφάλισης παραμονή υπό κρατική ιδιοκτησία.
- ii. αποφυγή υπερβολικής συγκέντρωσης ιδιοκτησίας σε χέρια ολιγάριθμων ιδιωτών, ώστε να αποφευχθούν κίνδυνοι να καταντήσει η δημοκρατία κενή περιεχομένου. Αν αυτό δεν μπορεί να αποφευχθεί αποφυγή ιδιωτικοποίησης.
- iii. πραγματικά αποτελεσματική διαχείριση από μέρους των ιδιωτών τόσο βραχυχρονίως όσο και μακροχρονίως σε περίπτωση ιδιωτικοποίησης.
- iv. η απόφαση για δυνατότητα ιδιωτικοποίησης ή όχι θα συναρτάται από την πραγματική και όχι φαινομενική δυνατότητα από μεριάς του κράτους ουσιαστικού ελέγχου, παρέμβασης και ρύθμισης. Σε περίπτωση που αυτή

είναι δύσκολη ή/ και αδύνατη είναι προτιμότερη η διατήρηση των επιχειρήσεων υπό κρατική ιδιοκτησία.

- v. στην περίπτωση των κρατικών επιχειρήσεων θα πρέπει να διασφαλίζεται επίσης ότι η παραγωγή θα γίνεται με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο, χωρίς τις συνήθεις πελατειακού, κλπ τύπου σπατάλες. Κατάλληλα όργανα και ρυθμιστικές αρχές πρέπει και εδώ να επιφορτίζονται με τον έλεγχο και την συμμόρφωση, ενώ κριτήρια επίτευξης στόχων πρέπει να αναπτυχθούν, ώστε να αποφευχθεί η επανάληψη των γνωστών δυσλειτουργιών. Σε περίπτωση συστηματικής αποτυχίας θα πρέπει να εξετάζεται σοβαρά η πιθανότητα ιδιωτικοποίησης.
- vi. Στην περίπτωση ιδιωτικοποιήσεων επίσης, δεσμεύεται ο ιδιώτης για την τήρηση των θεμελιωδών διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας, προκειμένου να διασφαλιστεί η ακώλυτη άσκηση των συνταγματικά κατοχυρωμένων εργασιακών και συνδικαλιστικών δικαιωμάτων των εργαζομένων.

Τι Δεν Ανήκει στο Κράτος

- 42. Όσον αφορά, τέλος, την πέμπτη κατηγορία λειτουργιών στην πιο πάνω κατάταξη, η διεξαγωγή **δημοσίων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων** μπορεί να συνεχιστεί εκεί όπου και στο μέτρο που συνδέεται με την **εθνική άμυνα** ή με **οικονομικά συμφέροντα της κοινωνίας**.
- 43. Από την άλλη πλευρά, το κράτος αποσύρεται από την άσκηση της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας που εντάσσεται στον καθαρά επιχειρηματικό και ανταγωνιστικό τομέα της οικονομίας. Στις περιπτώσεις κρατικής υποχώρησης και αποκρατικοποίησης στον τομέα αυτόν έχει ιδιαίτερη σημασία για την αξιοπιστία των αποφάσεων να διασφαλίζονται τόσο η διαφάνεια των σχετικών μεθόδων και διαδικασιών όσο και η εξασφάλιση των ζωτικών συμφερόντων του Δημοσίου. Αποκρατικοποιήσεις δεν πρέπει να γίνονται ούτε για ταμειακούς/εισπρακτικούς λόγους ούτε για να βοηθήσουν τον πλουτισμό ορισμένων επιχειρηματιών που διατηρούν προνομιακές σχέσεις με την εξουσία. Η απαίτηση στρατηγικού σχεδίου ανάπτυξης της αποκρατικοποιούμενης επιχείρησης και επένδυσης του αγοραστή ιδιώτη, είναι απαραίτητη για την εξασφάλιση ενός μίνιμουμ αξιοπιστίας.
- 44. Θα πρέπει επίσης να τονισθεί ότι σε όλους τους τομείς από τους οποίους το κράτος αποσύρεται ως φορέας άμεσης διαχείρισης (αποκλειστικός ή μη), διατηρεί την ευθύνη της ρυθμιστικής και εγγυητικής λειτουργίας, θέτει δηλαδή το πλαίσιο άσκησης των δραστηριοτήτων και οργανώνει κατάλληλα συστήματα ελέγχου, τα οποία να μπορούν να είναι αποτελεσματικά και όχι διακοσμητικά.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης

Το Κράτος είναι ο «Μεγάλος Ασθενής»

45. Την πορεία του τόπου προς το μέλλον φαλκιδεύει ένα τεράστιο, σπάταλο, αναποτελεσματικό και αδιαφανές κράτος. Αχίλλειος πτέρνα κάθε προσπάθειας για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό, την πρόοδο και την ανάπτυξη, αποτελεί η γραφειοκρατικοποίηση του κράτους και των δημοσίων υπηρεσιών. Τούτο το διαπιστώνει καθημερινά ο πολίτης σε κάθε επαφή του με τους κρατικούς οργανισμούς και υπηρεσίες. Διαφθορά, αναξιοκρατία και ακραίος κομματισμός, στελέχη πολλές φορές στερημένα από ικανότητες και αρμοδιότητες αλλά και δυνατότητες πρωτοβουλίας, που λειτουργούν σε ένα πλαίσιο ισοπεδωτικού εξισωτισμού, είναι το δράμα της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας. Το κράτος σήμερα δεν ανταποκρίνεται στην αποστολή του, καθώς αντί να λειτουργεί ως αρωγός, γίνεται χειραγωγός της πρωτοβουλίας των ιδιωτών και στραγγαλίζει τη δημιουργικότητα της κοινωνίας και των πολιτών.

46. Η Ελλάδα βρίσκεται μπροστά στην πρόκληση του 21^{ου} αιώνα. Για να μη καταστεί ουραγός των εξελίξεων η χώρα χρειάζεται ένα σύγχρονο κράτος και μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, ικανή να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των καιρών. Όλοι οι Έλληνες γνωρίζουν και απαιτούν το αυτονόητο: ότι πρέπει να ληφθούν άμεσα και συγκεκριμένα μέτρα, ώστε να επιτευχθεί η ριζοσπαστική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, ώστε να αποκτήσει νέες δομές και προοπτικές, αλλά και στελέχη με ικανότητες υψηλού επιπέδου.

47. Ειδικότερα αποτελεί υψίστης προτεραιότητας ανάγκη για την οικονομική και την κοινωνική ευημερία και την ανάπτυξη:

- i. Η προώθηση της **ποιότητας** σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες.
- ii. Η προώθηση της **οικονομίας**, της **αποδοτικότητας** και της **αποτελεσματικότητας** με στόχο τη μείωση του μεγέθους και του κόστους της δημόσιας διοίκησης.
- iii. Η **αξιοκρατία** στις προσλήψεις, τις μετακινήσεις και τις προαγωγές, αλλά και τις αμοιβές και γενικά στην πολιτική προσωπικού της διοίκησης.
- iv. Η **διαφάνεια και η ηθική** στη δράση του κράτους και των δημοσίων υπηρεσιών.
- v. Η αποκατάσταση της **εμπιστοσύνης** του πολίτη προς τους θεσμούς.

48. Προκειμένου να καταστεί τούτο εφικτό πρέπει να αντιμετωπισθούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τα χρόνια και διαρθρωτικά προβλήματα που μαστίζουν τη διοίκηση της χώρας. Τα κυριότερα από αυτά είναι τα ακόλουθα:

- i. Το μεγάλο μέγεθος του δημόσιου τομέα και η κρατική υπερδιόγκωση, με την έννοια της λειτουργίας μιας σπάταλης και αντιπαραγωγικής διοίκησης.
- ii. Το **υψηλό κόστος** των δημοσίων υπηρεσιών και η ελλιπής αποτίμηση αυτού του κόστους.

- iii. Η *κακή οργάνωση* και η ελλειματική στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών με συνέπεια την υπονόμηση της παραγωγικότητάς τους.
- iv. Η *χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών* με αποτέλεσμα την κακή εξυπηρέτηση και την ταλαιπωρία των πολιτών.
- v. Η *αδυναμία δημιουργίας συνθηκών ασφάλειας* και η *έλλειψη εμπιστοσύνης* των πολιτών στις κρατικές υπηρεσίες και λειτουργίες.

49. Τα σημαντικότερα αίτια της διοικητικής κακοδαιμονίας του τόπου είναι τα εξής:

- i. Ο έντονος κρατικός παρεμβατισμός, ο οποίος διευκόλυνε υπέρμετρα τη διόγκωση του κράτους. Η τάση αυτή κορυφώθηκε, κυρίως από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, όταν το κράτος άρχισε σταδιακά να αναμιγνύεται σε κάθε είδους επιχειρηματική δραστηριότητα,
- ii. Οι πελατειακές σχέσεις που αναπτύχθηκαν μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων, φαινόμενο που ταλανίζει την ελληνική δημόσια διοίκηση διαρκώς από το δεύτερο ήμισυ του 19^{ου} αιώνα, έχει δε αποδειχτεί εντυπωσιακά χαλκέντερο, δεδομένου του γεγονότος ότι οι όποιες προσπάθειες αντιμετώπισής του, που έχουν κατά καιρούς επιχειρηθεί, δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα. Η παράδοση του *ρουσφετιού* υπήρξε η βάση αυτών των πελατειακών σχέσεων, οι οποίες οδήγησαν σε αδιαφανείς, αναξιοκρατικές και υπερβολικές προσλήψεις, με αποτέλεσμα την υπερφόρτωση του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, συμβάλλοντας παράλληλα και στην καχεξία της ελληνικής οικονομίας.
- iii. Ο απροκάλυπτος κομματικός νεποτισμός που εξέθρεψε τις πελατειακές και ακραιφνώς κομματικές σχέσεις με τις αθρόες προσλήψεις εκατοντάδων χιλιάδων περιττών συνήθως υπαλλήλων με καθαρώς κομματικά κριτήρια, την εγκαθίδρυση ενός καθεστώτος αναξιοκρατίας και αδιαφάνειας και τη συγκάλυψη του πραγματικού μεγέθους της ανεργίας.
- iv. Οι πελατειακές αυτές σχέσεις, περαιτέρω, προσδιορίζουν, τις περισσότερες φορές τον τρόπο εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων στην διοικητική ιεραρχία, εκτρέφοντας έτσι ακόμα περισσότερο τα φαινόμενα αναξιοκρατίας και αδιαφάνειας, συντελώντας, σε τελευταία ανάλυση, στην δημιουργία μιας διοίκησης αντιοικονομικής και αντιφατικής, μιας διοίκησης που δεν έχει την δυνατότητα να προσαρμοστεί στις γενικότερες επιταγές της εποχής και να ανταποκριθεί στον κύριο ρόλο της
- v. Η απουσία ελέγχου και κυρώσεων για τις παραβιάσεις της αρχής της νομιμότητας, με παράλληλη, εν πολλοίς, αδιαφορία για την τήρηση της αρχής της χρηστής διοίκησης, με συνέπεια να ανθούν η διαφθορά και οι παράνομες συναλλαγές, η κακοδιοίκηση αλλά και η παραβίαση στοιχειωδών, πολλές φορές, δικαιωμάτων του πολίτη, (διοικούμενου).

50. Προκειμένου να καταστεί δυνατή η έξοδος της δημόσιας διοίκησης από την κρίση στην οποία έχει περιέλθει με σειρά άστοχων και αδόκιμων παρεμβάσεων είναι αναγκαίο να δοθεί μια νέα έμφαση στην ουσιαστική μεταρρύθμιση του κράτους, και τον πραγματικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων υπηρεσιών υπό την έννοια του ουσιαστικού μετασχηματισμού των δομών και της λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού. Ιδίως προέχει:

- i. Η **ποιοτική αναβάθμιση** των δημοσίων υπηρεσιών, των θεσμών και των λειτουργιών του κράτους.
- ii. Η βελτίωση της **αποτελεσματικότητας** και η ενίσχυση της **αποδοτικότητας** των δημοσίων υπηρεσιών.
- iii. Η εφαρμογή της **αρχής της αξιοκρατίας** και των ίσων ευκαιριών για όλους, πέρα και έξω από κάθε πελατειακή λογική, καθώς και η χορήγηση κινήτρων απόδοσης και η επιβράβευση των στελεχών ανάλογα με την απόδοση και τα αποτελέσματα.
- iv. Η κατοχύρωση της **ηθικής** και της **διαφάνειας** στο δημόσιο βίο για την **καταπολέμηση της διαφθοράς**.
- v. Η ενίσχυση της **εμπιστοσύνης του πολίτη** στους δημόσιους θεσμούς, με άμεση προτεραιότητα στην κατοχύρωση της **ασφάλειας της ζωής** και της **περιουσίας του**.
- vi. Η απαρέγκλιτη τήρηση των αρχών της νομιμότητας σε συνδυασμό με τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου
- vii. Η **Εξυπηρέτηση του πολίτη** ως βασικό κριτήριο αξιολόγησης του έργου που παράγει η δημόσια διοίκηση.

Μεταρρυθμιστικές Προτάσεις

51. Η Ελλάδα χρειάζεται ένα σύγχρονο κράτος και μια αποτελεσματική διοίκηση, ικανή να διαχειρίζεται υπεύθυνα τα δημόσια προβλήματα και να επιτελεί το ρόλο της για την ανάπτυξη του τόπου και την εξυπηρέτηση του πολιτών. Αξιοματική προϋπόθεση για την κοινωνική αυτή ανάγκη είναι **ο ουσιαστικός μετασχηματισμός της δομής και λειτουργίας του κράτους**, ούτως ώστε να διαμορφωθεί ένα κυβερνητικό και διοικητικό σύστημα που λειτουργεί επιτελικά στο επίπεδο των κεντρικών υπηρεσιών και εκτελεστικά στο επίπεδο των αποκεντρωμένων μονάδων. Η στρατηγική επιδίωξη του προγράμματος για την μεταρρύθμιση του κράτους είναι η δημιουργία ενός κράτους - στρατηγείου που κατευθύνει επιτελικά, ενορχηστρώνει και συντονίζει τη γενική προσπάθεια για την ποιοτική ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της οικονομικής και κοινωνικής ζωής του τόπου.

52. Βασικοί παράγοντες που περιορίζουν τη δυνατότητα του Υπουργικού Συμβουλίου να ανταποκριθεί στο ρόλο και την αποστολή που του αναγνωρίζει το Σύνταγμα ως του πρωταρχικού αποφασιστικού και συντονιστικού οργάνου διακυβέρνησης της χώρας είναι, κυρίως:

- i. Η διεύρυνση του αριθμού των μελών του, που κατά καιρούς έφθασε να αριθμεί έως 60 μέλη.
- ii. Η χρησιμοποίησή του για νομιμοποιητικούς ή συμβολικούς και μόνο σκοπούς.
- iii. Η παραβίαση του ενιαίου και συλλογικού του χαρακτήρα και η υποκατάστασή του από διάφορα ολιγομελή κυβερνητικά όργανα και επιτροπές.

53. Η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας της κυβέρνησης προϋποθέτει, συνεπώς, την αποκατάσταση του ρόλου της ως του ύπατου συλλογικού οργάνου διακυβέρνησης της χώρας και για το σκοπό αυτό πρέπει να αναδιοργανωθεί καταλλήλως το σύνολο του κυβερνητικού μηχανισμού.

54. Προκειμένου να μπορέσει να τελεσφορήσει το νέο μοντέλο διακυβέρνησης της χώρας είναι αναγκαίος ο περιορισμός του αριθμού των Υπουργείων και η αναδιοργάνωση του κυβερνητικού μηχανισμού, ο περιορισμός της έκτασης του Δημοσίου Τομέα, καθώς και η ολοκλήρωση του προγράμματος μηχανοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών και η διεύρυνση των συστημάτων ηλεκτρονικής διοίκησης και διακυβέρνησης. Ειδικότερα, ο περιορισμός του αριθμού των υπουργείων θα επιτευχθεί με την παράλληλη διασφάλιση του επιτελικού ρόλου τους, ώστε να συντονίζονται καλύτερα και να λειτουργούν αποτελεσματικότερα, να αποφεύγονται συγκρούσεις, συγχύσεις και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων.

55. Παράλληλα ο περιορισμός της έκτασης του δημοσίου τομέα θα πραγματοποιηθεί με βάση ένα μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα μείωσης και συγχώνευσης νομικών προσώπων και υπηρεσιών. Στόχος είναι η λειτουργία ενός κράτους με την μικρότερη δυνατή επέμβαση στην οικονομική σφαίρα, (επικουρικά και όπου και όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο), καθώς και με την καλύτερη και αποτελεσματικότερη επέμβαση στην κοινωνική σφαίρα.

56. Η σύγχρονη διακυβέρνηση της χώρας χρειάζεται μια **αποτελεσματική, επιτελική και ολιγομελή Κυβέρνηση**, που λειτουργεί συλλογικά και συντονισμένα ώστε να αντιμετωπίζει με τρόπο σφαιρικό και προγραμματισμένο τα μείζονα προβλήματα του τόπου και του ελληνισμού. Οι Υπουργοί πρέπει έχουν την ύπατη ευθύνη και αρμοδιότητα διοίκησης των Υπουργείων των οποίων προϊστανται, να συντονίζουν και να εποπτεύουν το έργο των Υφυπουργών και των Γενικών Γραμματέων. Οι θέσεις των Υπουργών Αναπληρωτών είναι στις περισσότερες των περιπτώσεων περιττές, όπως και οι αυτοτελείς Γραμματείες.

57. Σύμφωνα με το νέο μοντέλο διακυβέρνησης, τα Υπουργεία έχουν κυρίως επιτελική, σχεδιαστική και ελεγκτική αποστολή. Για το λόγο αυτό ενισχύονται αποτελεσματικά οι αντίστοιχες Διευθύνσεις, ενώ οι εκτελεστικές αρμοδιότητές τους εκχωρούνται σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή καθ' ύλην αρμόδια κρατικά νομικά πρόσωπα.

58. Η αναδιοργάνωση της Κυβέρνησης θα επιτευχθεί με τη μείωση του αριθμού των υπουργείων, την εστίαση και το ξεκαθάρισμα των αρμοδιοτήτων τους, πράγμα που θα επιτρέψει και την ανάδειξη του επιτελικού, σχεδιαστικού και ελεγκτικού τους ρόλου. Ειδικότερα, τα υφιστάμενα 18 υπουργεία θα μπορούσαν να μειωθούν σημαντικά ώστε η κυβέρνηση να καταστεί ευσύνοπτος και αποτελεσματική. Ενδεικτικά, τούτο θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί με τα εξής μέτρα:

- i. Την κατάργηση του Υπουργείου Ανάπτυξης και την υπαγωγή των περισσότερων αρμοδιοτήτων του (*Γ.Γ. Βιομηχανίας, Γ.Γ. Εμπορίου, Γ.Γ. Καταναλωτή, Γ.Γ. Τουρισμού, ΕΟΤ, Ειδική Γραμματεία για την Ανταγωνιστικότητα*), στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών. Παράλληλα οι αρμοδιότητες για την Ενέργεια και τους Φυσικούς Πόρους μεταφέρονται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, [Χωροταξίας] και Φυσικών Πόρων, ενώ η Γενική Γραμματεία Έρευνας & Τεχνολογίας στο Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Τεχνολογίας.
- ii. Την ενσωμάτωση των υπουργείων Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης και Δημόσιας Τάξης, στο Υπουργείο Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης, ή τη διατήρησή τους ως ξεχωριστά Υπουργεία.
- iii. Την κατάργηση του υπουργείου Τύπου & Μ.Μ.Ε. με τη διατήρηση μόνο της θέσης του Κυβερνητικού Εκπροσώπου. Συναφώς, η αρμοδιότητα για τη διεθνή ενημέρωση, (η υφιστάμενη Δ/ση Υπηρεσιών Εξωτερικού), θα πρέπει να μεταφερθεί στο υπουργείο Εξωτερικών, και αυτή για τον έλεγχο των ηλεκτρονικών Μ.Μ.Ε., στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Περαιτέρω οι αρμοδιότητες της υφιστάμενης Δ/σης Εποπτείας, όπως και της Δ/σης Αναλύσεων και Τεκμηρίωσης, μεταφέρονται στο Υπουργείο Πολιτισμού και ΜΜΕ. Στο γραφείο, τέλος του Κυβερνητικού Εκπροσώπου παραμένουν οι αρμοδιότητες της υφιστάμενης Δ/σης Πληροφόρησης
- iv. Τη διάχυση του αντικειμένου του υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας στα υπουργεία Οικονομίας & Οικονομικών, (*στήριξη θαλάσσιου τουρισμού, ναυτιλιακή πολιτική, έλεγχος εμπορικών πλοίων και εταιριών*), Μεταφορών, Επικοινωνιών & Υποδομών, (*ασφάλεια ναυσιπλοΐας, εξυπηρέτηση θαλάσσιων συγκοινωνιών*) και Δημόσιας Τάξης ή Εσωτερικών & Δημόσιας Διοίκησης, (*Εφαρμογή νομοθεσίας σε θάλασσα, λιμάνια και ακτές, αστυνόμευση πλοίων, λιμένων, θαλάσσιου χώρου και συνόρων, έρευνα & διάσωση*), Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων, (*εποπτεία οργανισμών, ιδρυμάτων και ταμείων κοινωνικής πρόνοιας και ασφάλισης ναυτικών*) και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Φυσικών Πόρων, (*προστασία θαλάσσιου περιβάλλοντος*).
- v. Τη μεταφορά του αντικειμένου της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του νυν υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ στο υπουργείο Μεταφορών, Επικοινωνιών και Υποδομών,

- vi. Το μετασχηματισμό και τη μετονομασία του νυν υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ σε υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Φυσικών Πόρων με τη μεταφορά σε αυτό των αρμοδιοτήτων σχετικών με τα δάση, την ενέργεια, τον ηλεκτρισμό, τα μεταλλεία, το φυσικό αέριο και τους υδάτινους πόρους από τα αντίστοιχα υπουργεία Ανάπτυξης, Γεωργίας, κ.λπ.,
- vii. Την κατάργηση των «οριζόντιων» κατά χώρο οργανωμένων κενών ουσιαστικού αντικειμένου περιφερειακών υπουργείων Μακεδονίας - Θράκης και Αιγαίου.

Η Ευσύνοπτος Κυβέρνηση

59. Αντί λοιπόν της υφιστάμενης κυβερνητικής δομής που είναι ως ένα βαθμό αναχρονιστική και αναποτελεσματική¹, το νέο σύστημα διακυβέρνησης του τόπου θα λειτουργήσει καλύτερα με ένα απλούστερο, πιο σύγχρονο και αποτελεσματικό κυβερνητικό σχήμα που θα αντιστοιχεί προς τους βασικούς τομείς άσκησης της δημόσιας πολιτικής και θα προσδιορίζει τα υπουργεία σύμφωνα με τον κύριο σκοπό που εξυπηρετούν. Το σχήμα αυτό μπορεί να έχει τη ακόλουθη μορφή:

- i. Υπουργείο Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης
- ii. Υπουργείο Δικαιοσύνης
- iii. Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Ασφάλειας
- iv. Υπουργείο Εθνικής Άμυνας
- v. Υπουργείο Εξωτερικών
- vi. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών
- vii. Υπουργείο Περιβάλλοντος και Φυσικών Πόρων
- viii. Υπουργείο Μεταφορών, Επικοινωνιών και Υποδομών
- ix. Υπουργείο Γεωργίας
- x. Υπουργείο Υγείας, Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
- xi. Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Τεχνολογίας
- xii. Υπουργείο Πολιτισμού και μ.μ.ε.
 - Κυβερνητικός Εκπρόσωπος

Σημείωση: Σύμφωνα με μια άλλη άποψη που συνιστά παραλλαγή της παραπάνω, το Υπουργείο Εσωτερικών ενσωματώνεται με το Δημόσιας Τάξης ενώ παραμένουν ως ξεχωριστά Υπουργεία τα Υγείας και Πρόνοιας αφενός και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων αφετέρου.

¹ Ως γνωστόν, η υφιστάμενη κυβερνητική δομή αναπτύσσεται σε ένα εκτεταμένο φάσμα 18 υπουργείων: Οικονομίας & Οικονομικών, Εξωτερικών, Εθνικής Άμυνας, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων, Εθνικής Παιδείας & Θρησκευμάτων, Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υγείας & Πρόνοιας, Γεωργίας, Δικαιοσύνης, Πολιτισμού, Μεταφορών & Επικοινωνιών, Δημόσιας Τάξης, Εμπορικής Ναυτιλίας, Τύπου & Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, Μακεδονίας - Θράκης, και Αιγαίου.

60. Τον επιτελικό ρόλο της Κυβέρνησης μπορεί να διευκολύνει σημαντικά η σύσταση επιτελικής *Γραμματείας της Κυβέρνησης* για τον διυπουργικό συντονισμό και τη διασφάλιση συνοχής του κυβερνητικού έργου σε επίπεδο πολιτικού σχεδιασμού, νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και παρακολούθησης της εφαρμογής των κυβερνητικών αποφάσεων. Στο πλαίσιο της Γραμματείας της Κυβέρνησης εντάσσονται οι ακόλουθες επιτελικές μονάδες:

- i. Η Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου,
- ii. Το Γραφείο Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής,
- iii. Η Επιτροπή Κωδικοποίησης, Απλούστευσης της Νομοθεσίας και Καταπολέμησης της Γραφειοκρατίας, για το συντονισμό και την εποπτεία της προσπάθειας πάταξης της γραφειοκρατίας, της κανονιστικής μεταρρύθμισης και της απλοποίησης των διαδικασιών στις σχέσεις κράτους - πολίτη.
- iv. Η Γραμματεία Διυπουργικού Συντονισμού σε θέματα Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπεύθυνη για την παρακολούθηση των διαδικασιών απορρόφησης και διάθεσης των κοινοτικών πόρων, την προσαρμογή στις υποχρεώσεις που συνεπάγεται η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, την προώθηση της διοικητικής σύγκλισης και τη διασφάλιση συνοχής των επιμέρους εθνικών θέσεων που υποστηρίζονται στα όργανα της Ένωσης.

61. Για τη διάρκεια και τη συνέχεια της πολιτικής, αλλά και για τον καλύτερο συντονισμό των υπηρεσιών είναι εύλογο να συσταθούν θέσεις *Υπηρεσιακών Υφυπουργών με Θητεία* ιδίως στα υπουργεία Εξωτερικών, Παιδείας, Δημόσιας Διοίκησης και Οικονομικών (αρμόδιος για τον Προϋπολογισμό).

62. Επίσης, για την αποτελεσματικότερη παρακολούθηση της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής πρέπει να συνεδριάζει συχνά, σε τακτά χρονικά διαστήματα το επιτελικό όργανο διοίκησης σε κάθε υπουργείο με τη συμμετοχή της οικείας πολιτικής ηγεσίας και κορυφαίων υπηρεσιακών στελεχών.

Υπουργεία - Στρατηγεία

63. Στις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους εμφανίζεται σήμερα ένας πληθωρισμός θέσεων «ευθύνης» που συντελούν στη διάχυση της αρμοδιότητας και τον κατακερματισμό της επιχειρησιακής ενότητας της κυβερνητικής δράσης. Ειδικότερα, στα υπουργεία υπάρχουν περί τις 101 Γενικές Διευθύνσεις, τις 1.556 Διευθύνσεις και τα 4.900 Τμήματα. Στις περισσότερες περιπτώσεις ο αριθμός των θέσεων αυτών είναι υπερβολικά μεγάλος και εντελώς περιττός. Συχνά οι μονάδες αυτές όχι μόνο δεν διαθέτουν σαφείς και διακριτούς στόχους και αρμοδιότητες, αλλ' ούτε και το στοιχειωδώς αναγκαίο προσωπικό.

64. Ο πληθωρισμός των πλασματικών θέσεων ευθύνης είναι αποτέλεσμα μιας ισοπεδωτικής όσο και πελατειακής λογικής στη διοίκηση των δημοσίων υπηρεσιών με συνέπεια να αποθαρρύνονται τα ικανά και κατάλληλα στελέχη με αυξημένα προσόντα, να μην υπάρξει

αντιστοιχία μισθού και καθηκόντων, να μην υπάρχουν σοβαρές διαφοροποιήσεις αμοιβών μεταξύ υφισταμένων και προϊσταμένων και οι αμοιβές των τελευταίων να υπολείπονται δραματικά από αυτές των συναδέλφων τους στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

65. Είναι σαφές επομένως, ότι επείγει η ανασχεδίαση της δομής των Υπουργείων στη βάση των στρατηγικών προγραμμάτων - πολιτικών τους. Ιδίως επιβάλλεται η συγκεκριμενοποίηση της αποστολής και του μείζονος τομέα ή πεδίου πολιτικής (*policy space*) κάθε Υπουργείου, η συγχώνευση των υπηρεσιών και η λειτουργική διάκριση και διαφοροποίησή τους στις κατά το δυνατό λιγότερες οργανικές μονάδες, με το κατάλληλο και επαρκές εύρος ελέγχου και εποπτείας, ώστε να διασφαλίζεται ο καλύτερος δυνατός αριθμός υφισταμένων ανά προϊστάμενο, ανάλογα πάντα με την ιδιαίτερη φύση του συγκεκριμένου αντικειμένου εργασίας της οργανωτικής μονάδας (καθήκοντα ρουτίνας - καθήκοντα περισσότερο σύνθετα και απαιτητικά).
66. Επιβάλλεται, επίσης, ο σύγχρονος σχεδιασμός των θέσεων εργασίας και η περιγραφή καθηκόντων, η εξειδίκευση των αρμοδιοτήτων και συναφώς η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων στη βάση *επιχειρησιακών σχεδίων δράσης*. Για το σκοπό αυτό ενδείκνυται η εκχώρηση και η αποσυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων, καθώς και η μεταβίβαση σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα ανάλογης εξουσίας λήψης αποφάσεων. Η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών και ο περιορισμός του αριθμού των αναγκαιών υπογραφών σε κάθε έγγραφο μπορεί να διευκολυνθεί με την εφαρμογή του συστήματος των υπηρεσιών «μιας στάσης» σε επιλεγμένα πεδία εφαρμογής δημόσιας πολιτικής (ασφαλιστικά ταμεία, πολεοδομικά γραφεία, υπηρεσίες έκδοσης κάθε είδους αδειών, πιστοποιητικών κ.λ.π.), στα οποία ο πολίτης προσφεύγει συχνότερα.

Επιτελικά Όργανα Διαβούλευσης και Συντονισμού

67. Το νέο μοντέλο διακυβέρνησης της χώρας πρέπει να στηρίζεται στον κοινωνικό διάλογο και την εθνική συναίνεση και συνεννόηση, την αποφυγή αιφνιδιασμών και την εμπέδωση κλίματος σταθερότητας και εμπιστοσύνης. Για το σκοπό αυτό στο νέο σύστημα διακυβέρνησης αξιοποιούνται στον ευρύτερο δυνατό βαθμό θεσμοί και όργανα, όπως:
- i. Το *Συμβούλιο Αρχηγών των Κομμάτων* υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού και σε έκτακτες περιπτώσεις υπό την προεδρία του Προέδρου της Δημοκρατίας, για την ανταλλαγή απόψεων και τη χάραξη εθνικής στρατηγικής επί κρίσιμων εθνικών θεμάτων.
 - ii. Το *Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής* ως συμβουλευτικό όργανο της κυβέρνησης, με στόχο τη συμβολή στη διαμόρφωση ενιαίας και μακρόπνοης εθνικής πολιτικής.
 - iii. Το *Συμβούλιο Εθνικής Ασφαλείας*, με σκοπό τη συμβολή στη χάραξη μακροπρόθεσμης και σφαιρικής στρατηγικής για την αντιμετώπιση ζητημάτων δημόσιας τάξης και ασφάλειας, καθώς και στην προώθηση της εθνικής συνεννόησης μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων της χώρας ως προς τα ζητήματα αυτά.

- iv. Το **Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο** με σκοπό τον μακροχρόνιο προγραμματισμό και την ουσιαστικοποίηση του δημοσίου διαλόγου, την παροχή γνωμοδοτήσεων σε θέματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.
- v. Το **Συμβούλιο Παιδείας και Πολιτισμού** για τη διαμόρφωση εθνικής πολιτικής στους τομείς της Παιδείας και του Πολιτισμού. Στο πλαίσιο του ως άνω Συμβουλίου μπορεί να προβλεφθεί και η σύσταση Εθνικής Επιτροπής Έρευνας και Τεχνολογίας, με στόχο την εφαρμογή μιας ενιαίας εθνικής στρατηγικής για την έρευνα και την τεχνολογία.
- vi. Η **Διάρκης Επιτροπή Διοικητικής Μεταρρύθμισης**, για την τήρηση και εφαρμογή της αρχής της αξιοκρατίας, της σύγχρονης οργάνωσης, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση

Αρχή Επικουρικότητας του Κράτους

68. Το συγκεντρωτικό και «Αθηνοκεντρικό» μοντέλο συγκρότησης του νεοελληνικού κράτους, όπως εξελίχθηκε από την εθνική απελευθέρωση και μετά, έχει πλέον διαγράψει την ιστορική τροχιά του και έχει ήδη εξαντλήσει τα όρια των δυνατοτήτων του. Αντίθετα, το νέο μοντέλο διακυβέρνησης του κράτους, αν πρόκειται να αντιστοιχεί στις συνθήκες και τα δεδομένα του 21^{ου} αιώνα, οφείλει να διέπεται από την αρχή της επικουρικότητας και της οικονομίας των επιπέδων διοίκησης.

69. Βασικός στόχος και άξονας της σύγχρονης δημοκρατικής διακυβέρνησης είναι η λειτουργική και οργανωτική ενδυνάμωση των θεσμών της αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης, ώστε να μπορέσουν να επιτελέσουν το θεμελιώδη ρόλο τους για την εξυπηρέτηση του πολίτη στον πληρέστερο βαθμό και στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο, για την αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, με τρόπο ώστε να προάγεται η ισόρροπη εθνική ανάπτυξη. Προκειμένου να καταστεί τούτο δυνατό είναι αναγκαία η ανασύνταξη και ο ανασχεδιασμός του διοικητικού και οργανωτικού χάρτη της Χώρας.

70. Η οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών του κράτους συνιστά, εξ άλλου, κρίσιμο στοιχείο και συνθήκη της δημοκρατίας στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης. Ο λόγος είναι ότι μέσω των υπηρεσιών αυτών εκπληρώνεται σε τελευταία ανάλυση η αποστολή του σύγχρονου κράτους. Εκεί εστιάζεται το σημείο επαφής του κράτους με τον πολίτη και την κοινωνία των πολιτών. Σύμφωνα με το νέο σύστημα διακυβέρνησης, που υπερβαίνει την αναχρονιστική συγκεντρωτική λογική, οι κεντρικές υπηρεσίες του κράτους έχουν επιτελικό ρόλο και αποστολή, ενώ η **επιχειρησιακή-εκτελεστική** αρμοδιότητα ανατίθεται στις περιφερειακές μονάδες του κράτους. Γεγονός που μεταξύ άλλων συμβάλλει στην περαιτέρω εμπάθυνση του δημοκρατικού πολιτεύματος, στον «**εκδημοκρατισμό**» της ίδιας της δημοκρατίας και στην καλλιέργεια της δημοκρατικής συνείδησης των πολιτών. Η κατάλληλη οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών του κράτους συνιστά σε τελευταία ανάλυση μια από τις κρίσιμες εγγυήσεις για τη διεύρυνση και τη διατήρηση της δημοκρατίας στη σύγχρονη εποχή. Συνιστά ένα είδος «**διοικητικής ελευθερίας**», της ελευθερίας να έχουν οι πολίτες όχι μόνο φωνή αλλά και **αποφασιστική συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων** για βασικά τοπικά ή περιφερειακά ζητήματα.

71. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας στη δράση του κράτους, η οποία συνιστά πλέον θεσμικό κεκτημένο του νομικού και πολιτικού πολιτισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εμπνέει το νέο πανευρωπαϊκό μοντέλο διακυβέρνησης, ισχύει ένα διπλό τεκμήριο αρμοδιότητας:

- i. αφ' ενός, υπέρ του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας και της ελεύθερης αγοράς για τις εμπορικές, επιχειρηματικές και παραγωγικές δραστηριότητες, από τις οποίες το κράτος οφείλει να απέχει και να ενεργεί ρυθμιστικά και διορθωτικά,

- ii. αφ' ετέρου, υπέρ της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης και όχι της κεντρικής διοίκησης του κράτους, που οφείλει πλέον να δρα επιτελικά, σχεδιαστικά και συντονιστικά.

72. Στις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους παραμένει ο επιτελικός σχεδιασμός και ο έλεγχος, ενώ στις αποκεντρωμένες και αυτοδιοικούμενες μονάδες μεταφέρεται το σύνολο σχεδόν των επιχειρησιακών-εκτελεστικών δραστηριοτήτων του κράτους, εφ' όσον μπορούν να τις επιτελέσουν ικανοποιητικά. Ο επιτελικός χαρακτήρας της Κυβέρνησης, σημαίνει ότι οι κεντρικές υπηρεσίες είναι αρμόδιες για τον στρατηγικό σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, τη στήριξη του νομοθετικού έργου, τον συντονισμό, την αξιολόγηση και τον έλεγχο των αποτελεσμάτων δράσης των εκτελεστικών υπηρεσιών.

73. Δεδομένου ότι κανένα σύστημα πληροφοριών δεν μπορεί να αντικαταστήσει την άμεση και σε βάθος αντίληψη και γνώση των τοπικών συνθηκών και ιδιαιτεροτήτων, η ουσιαστική ανάπτυξη μιας περιοχής, η ανάληψη πρωτοβουλιών και η ικανοποίηση των τοπικών αναγκών δεν μπορεί παρά να προέλθει από όργανα και θεσμούς που έχουν ειδικό και άμεσο δεσμό με το τοπικό στοιχείο, γνωρίζουν τα προβλήματα και βιώνουν άμεσα τις ανάγκες. Η πληρέστερη δυνατή αυτοδιοίκηση των τοπικών κοινωνιών αποτελεί, επομένως, μονόδρομο για τη σύγχρονη δημοκρατική διακυβέρνηση².

74. Η αρχή της **οικονομίας των επιπέδων διοικήσεως** συνδέεται άμεσα με την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους: όσο λιγότερα και ισχυρότερα τα επίπεδα διοικήσεως, τόσο αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη καθίσταται η λειτουργία τους. Η ενίσχυση, επομένως, και η ενδυνάμωση της Αυτοδιοίκησης σε **αρμοδιότητες, πόρους, μέσα και ανθρώπινο δυναμικό** πρέπει να συντελείται στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο, δηλαδή όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη, ώστε να γίνονται άμεσα αισθητά τα αποτελέσματα.

75. Το ίδιο αναγκαίος είναι και ο εφοδιασμός των **αποκεντρωμένων** υπηρεσιών και οργάνων του κράτους με όλα τα απαραίτητα μέσα (οικονομικά, τεχνικά, στελεχιακό δυναμικό), ώστε να ασκούν με αποτελεσματικό τρόπο τις αρμοδιότητές τους. Προς την κατεύθυνση της πλήρους αποσαφήνισης των διαφόρων πεδίων δραστηριότητας και ευθύνης των διοικητικών αρχών, απαιτείται η ψήφιση ενός οργανωτικού νόμου, ο οποίος θα διευκρινίζει ολοκληρωμένα και με σαφήνεια ποιές είναι οι αρμοδιότητες κάθε κρατικού φορέα, ώστε να μην καταλείπεται καμία αμφιβολία για το ποιός κάνει τι. Με την κατάλληλη προβολή αυτό θα πρέπει μακροπρόθεσμα να εμπεδωθεί τόσο από τη Διοίκηση 'όσο και από τους πολίτες.

Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση

² Οι αρμοδιότητες θα πρέπει να ασκούνται κάθε φορά στο ανώτερο επίπεδο διακυβέρνησης, μόνο όταν τα κατώτερα επίπεδα δεν είναι σε θέση να τις ασκήσουν ικανοποιητικά. Για το σκοπό αυτό, τα υπέρτερα επίπεδα ενισχύουν τα χαμηλότερα, ώστε να καθίστανται ικανά να ασκούν αυτές τις αρμοδιότητες. Στους Ο.Τ.Α. παραμένει βέβαια πάντα η συνταγματικά κατοχυρωμένη ευθύνη της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων.

76. Στο νέο σύστημα διακυβέρνησης του τόπου καθίσταται ολοένα και πιο απαραίτητη η θέσπιση ενός άλλου χωρικού επιπέδου β' βαθμίδας Αυτοδιοίκησης, αφού ο Νομός έχει αποδειχθεί πλέον ότι δεν είναι το κατάλληλο, για να προωθείται η περιφερειακή οικονομική-κοινωνική-πολιτιστική ανάπτυξη. Είναι χαρακτηριστικό ότι από τα εννέα κριτήρια οικονομικο-κοινωνικής ανάπτυξης κανένα δεν ολοκληρώνεται στο Νομό αλλά απαιτεί μεγαλύτερο χωρικό μέγεθος. Η μεταφορά του επιπέδου στην περιφέρεια με τη θέσπιση **Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης** και η ανάδειξη άμεσα αιρετών Περιφερειακών Συμβουλίων είναι η προτεινόμενη επιλογή.

77. Ταυτόχρονα όμως απαιτείται να μειωθεί ο αριθμός των διοικητικών περιφερειών της χώρας με τη δημιουργία μεγαλύτερων και λειτουργικότερων μονάδων προσαρμοσμένων στα σύγχρονα δεδομένα και τις προϋποθέσεις της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης³. Αυτή θα αποτελέσει μια από τις μεγαλύτερες και ουσιαστικότερες αποφάσεις στην ιστορία της νεώτερης Ελλάδας. Απόφαση που την έχει πλέον ανάγκη ο τόπος, γιατί θα αποτελέσει καλύτερη βάση για την περιφερειακή ανάπτυξη, πέρα από την πρωτεύουσα, τη δημιουργία μεγάλων αστικών κέντρων κατά περιφέρειες και τη συγκράτηση του πληθυσμού σε αυτές.

78. Οι νέες Περιφέρειες θα καταστούν αρμόδιες ιδίως για τα θέματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, προστασίας του περιβάλλοντος, προγραμματισμού έργων υποδομής και εκτέλεσης των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών προγραμμάτων και των χρηματοδοτήσεων του ευρωπαϊκού ταμείου συνοχής στη γεωγραφική ζώνη που αντιστοιχεί σε αυτές.

79. Η απαραίτητη ενίσχυση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ωστόσο, σε καμία περίπτωση δεν σημαίνει αυτονόμηση (ή «*καντονοποίηση*») των περιφερειακών οργάνων του κράτους. Τα όργανα της Τοπικής ή Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης έχουν ως αρμοδιότητα τη **διοίκηση**, στο πλαίσιο του Συντάγματος και των Νόμων, των **τοπικών υποθέσεων**. Παράλληλα με τα όργανα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διατηρούνται φυσικά τα **αποκεντρωμένα** όργανα του κράτους (αστυνομία, ΔΟΥ, εφορείες αρχαιοτήτων, κ.λ.π) στο επίπεδο του Νομού και της Περιφέρειας. Αν κριθεί ως συνταγματική απαίτηση και μόνο, στην Περιφέρεια προΐσταται μετακλητός κρατικός υπάλληλος, που ορίζεται με θητεία.

³ Ο αριθμός των Περιφερειών μπορεί να μειωθεί από 13 σε 10 (ή σε 9) ώστε να αντιστοιχούν στις ευρύτερες οικονομικές, γεωγραφικές και ιστορικές περιφέρειες του ελλαδικού χώρου:

[α] Θράκη, [β] Μακεδονία, [γ] Ήπειρος, [δ] Θεσσαλία, [ε] Ιόνια Νησιά, [στ] Στερεά Ελλάδα, [ζ] Αττική, [η] Πελοπόννησος, [θ] Κρήτη, [ι] Αιγαίο-Ιωνία (Αρχιπέλαγος). Όσον αφορά τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, αυτές εντάσσονται στις αντίστοιχες Περιφέρειες ως διοικητικές υποδιαιρέσεις μειουμένου αναλόγως του συνολικού αριθμού τους κατά το ήμισυ περίπου (προαιρετικές συνενώσεις ή συγχωνεύσεις νομαρχιών) και οι Νομάρχες εκλέγονται σε κοινό ψηφοδέλτιο με τον υποψήφιο Περιφερειάρχη. Αποστολή τους, η εκπροσώπηση του νομαρχιακού τους διαμερίσματος (αντίστοιχου του τοπικού για τον πρώτο βαθμό), η διεύθυνση των υπηρεσιών της περιφερειακής Αυτοδιοίκησης στο διαμέρισμα και η συμμετοχή τους στο περιφερειακό συμβούλιο.

Αρμοδιότητά του είναι η εποπτεία των αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών και η άσκηση ελέγχου νομιμότητας επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

80. Οι Οργανισμοί Τοπικής - Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, έχουν **γενική αποφασιστική αρμοδιότητα στο πλαίσιο των νόμων** για τις τοπικές και περιφερειακές υποθέσεις, εκτός εκείνων που επιφυλάσσονται ειδικά υπέρ της κρατικής αρμοδιότητας. Τα όργανα της κεντρικής διοίκησης του κράτους διαθέτουν πάντα την γενική ευθύνη, τον συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών μονάδων, καθώς και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους, χωρίς να παρεμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους.

81. Για το σκοπό αυτό επείγει η ουσιαστική ενίσχυση της **πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης** με πόρους, στελέχωση, οργάνωση και σαφείς αρμοδιότητες. Η εξασφάλιση **οικονομιών κλίμακας** με την προώθηση **διαδημοτικών ή διακοινοτικών συνεργασιών** και την προαιρετική (κατόπιν τοπικών δημοψηφισμάτων) συνένωση λειτουργιών των μικρότερων μονάδων με τις μεγαλύτερες σε ενιαίες εδαφικά περιοχές (**διαδημοτικές συμπολιτείες**) θα συμβάλει στη βελτίωση της λειτουργίας και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση

82. Απαραίτητη θεωρείται, εξ άλλου, η θέσπιση ιδιαίτερου συστήματος **Ενιαίας Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης** για την ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας (ενδεχομένως της Θεσσαλονίκης και άλλων αναπτυσσόμενων αστικών κέντρων), που θα αντικαταστήσει το υπάρχον χαώδες και αναποτελεσματικό καθεστώς της νομαρχιακής τετραρχίας. Ειδικότερα, προκειμένου να πάψει η Αθήνα να αποτελεί μια «**ακυβέρνητη πόλη**», είναι αναγκαία η ίδρυση **ενιαίου δευτεροβάθμιου Ο.Τ.Α.** ειδικής μορφής, με γενική αρμοδιότητα για το σύνολο του ενιαίου κοινωνικοπολιτικού χώρου της μητροπολιτικής περιοχής (λεκανοπέδιο). Αυτός ο ειδικός Ο.Τ.Α. που θα αντικαταστήσει τη «**νόθα**» «**Διευρυμένη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση**», πρέπει να συμπεριλαμβάνει τις αρμοδιότητες και το πεδίο δράσης των τεσσάρων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, που εντάσσονται πλέον σε ενιαίο πολιτικό - διοικητικό σύστημα.

83. Επιβάλλεται, εξ άλλου, όπως επιτάσσει και το Σύνταγμα, η ειδική μέριμνα ως προς την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στις **νησιωτικές περιοχές**, ώστε να προσαρμοσθεί πλήρως στην ιδιομορφία των γεωγραφικών, οικονομικών και κοινωνικών τους ιδιαιτεροτήτων και με τρόπο ώστε κάθε νησί να διαθέτει το δικό του ενιαίο και αποτελεσματικό σύστημα διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Η επανεξέταση των υφισταμένων διαιρέσεων είναι απαραίτητη, καθώς και η νέα, ορθολογικότερη και οικονομικότερη, διαμόρφωσή τους.

84. Ενδείκνυται, επίσης, αλλαγή του **εκλογικού νόμου** που αφορά την Τοπική Αυτοδιοίκηση, ώστε τα αιρετά μέλη της να εκλέγονται από την πρώτη Κυριακή με ένα αναλογικό σύστημα εκλογής (τουλάχιστον 40%), που όμως να εξασφαλίζει αντιπροσωπευτικό,

σταθερό και βιώσιμο σχήμα διοίκησης. Η ψηφοφορία τη δεύτερη Κυριακή πρέπει να καταργηθεί, γιατί η εμπειρία έχει δείξει πως υποθάλπεται κατά το μεσοδιάστημα η αθέμιτη συναλλαγή.

85. Για τη διασφάλιση της **οικονομικής αυτοτέλειας και βιωσιμότητας** της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να αυξηθούν σημαντικά τα τακτικά έσοδα των Ο.Τ.Α. από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Πέραν τούτου, πρέπει να κατοχυρωθεί ένα σταθερό θεσμικό πλαίσιο αποκεντρωμένων και αμέσως εισπραττόμενων φόρων.

86. Απαιτείται η ριζική τροποποίηση της (χάδους και απαρχαιομένης σημερινής) νομοθεσίας για τα οικονομικά της Τ.Α. στην κατεύθυνση αφενός της ενίσχυσης του συστήματος των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων και αφετέρου της καθιέρωσης νέων αλλά δίκαιων και αποτελεσματικών φόρων υπέρ της Τ.Α. (πχ φόρος επιτηδεύματος) ενώ ταυτόχρονα θα εφαρμόζονται ορθολογικότερα κριτήρια κατανομής των πόρων στους Οργανισμούς. Με τον τρόπο αυτό θα υποστηριχθεί η αναζωογόνησή τους και η επιτυχής ανταπόκρισή τους στις σύγχρονες προκλήσεις του απαιτητικού περιβάλλοντος. Αναγκαία είναι προς το σκοπό αυτό και η δημιουργία Πιστωτικού Ιδρύματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

87. Το ίδιο απαραίτητη όμως είναι και η κατοχύρωση της **διαφάνειας** ως προς τη διαχείριση των πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης, πέρα από τη γραφειοκρατία, το νομικισμό και τη σπατάλη του δημοσίου χρήματος. Η τακτοποίηση του σημερινού πλαισίου ελέγχων και ο συντονισμός των διαφόρων ελεγκτικών φορέων (Ελεγκτικό Συνέδριο, ΣΔΟΕ, αποκεντρωμένη κρατική αρχή, ΣΕΕΔΔ, Συνήγορος του Πολίτη), θα συμβάλλει στην αποτελεσματική καταπολέμηση της σημερινής κατάστασης ασυδοσίας και διαφθοράς. Στην κατεύθυνση αυτή προτείνεται η καθιέρωση του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού και του απολογισμού (της οικονομικής διαχείρισης) των απερχομένων δημοτικών αρχών, καθώς και η πρόβλεψη επιβολής αυστηρών κυρώσεων (πληρωμή διαφοράς από ίδιους πόρους κλπ) στους ενεχομένους για αδικαιολόγητες υπερβάσεις των δημοτικών προϋπολογισμών.

88. Οι σημαντικές οικονομικές αυτές πράξεις των ΟΤΑ (προϋπολογισμός, απολογισμός) πρέπει να δημοσιεύονται σε ξεχωριστό φύλλο του ΦΕΚ, ώστε να εξασφαλίζεται εύκολα η διαφάνεια. Το διπλογραφικό λογιστικό σύστημα, του οποίου η εφαρμογή καρκινοβατεί εδώ και πέντε χρόνια (από το 1998), πρέπει να προωθηθεί αποφασιστικά και να μεθοδευτεί ορθολογικά, μακριά από τις προσωπικές προτιμήσεις των εκάστοτε Υπουργών.

89. Για τους σκοπούς αυτούς καθώς και για τον συστηματικό έλεγχο και την παρακολούθηση των διαδικασιών εξυπηρέτησης του πολίτη γενικότερα, ενδείκνυται η σύσταση του θεσμού του **Συνηγόρου του Δημότη**.

Το Πελατειακό Κράτος

90. Δεν υπάρχει τομέας της δημόσιας διοίκησης που να έχει υποφέρει περισσότερο και να έχει υποστεί με πιο τραγικό και κοινωνικά άδικο και άνισο τρόπο τις παραμορφωτικές επιδράσεις και παρενέργειες του πελατειακού συστήματος από το σύστημα ή μάλλον αντισύστημα στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών. Οι περιπτώσεις παραβίασης των αρχών της αξιοκρατίας, της αντικειμενικότητας και της ίσης μεταχείρισης των πολιτών δεν έχουν μόνο οδηγήσει στην πληθωρική στελέχωση του κράτους με κύματα των εκάστοτε «ημετέρων», αλλά έχουν επιπλέον επιτείνει με τρόπο επικίνδυνο για την κοινωνία την αδυναμία του κρατικού μηχανισμού να χειριστεί με τρόπο κοινωνικά επωφελή δημόσια προβλήματα και ανάγκες. Έχει, συνάμα, βάναυσα κλονίσει και υπονομεύσει το αίσθημα εμπιστοσύνης των πολιτών στην ακεραιότητα και την εντιμότητα του κράτους, ενώ έχει μειώσει με τρόπο εθνικά επώδυνο το ηθικό, την υπευθυνότητα και το κύρος του ανθρώπινου δυναμικού του κράτους.

91. Με μια κουβέντα, το κοινωνικό, οικονομικό και πολιτισμικό κόστος του πελατειακού κράτους είναι τεράστιο. Το πελατειακό κράτος οδηγεί στο ακατάλληλο, το αναχρονιστικό και το στάσιμο κράτος. Για τους λόγους αυτούς αποτελεί εθνική προτεραιότητα η χάραξη και η συνεπής εφαρμογή μιας αντικειμενικής και αξιοκρατικής πολιτικής προσωπικού στο δημόσιο τομέα που να σέβεται και να αξιοποιεί με τον πιο κατάλληλο, κοινωνικά δίκαιο και επωφελή τρόπο τις δυνατότητες, τις αξίες και τη διάθεση προσφοράς του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας και των εν ενεργεία στελεχών των δημοσίων υπηρεσιών.

92. Η ανάγκη της στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης με προσωπικό υψηλών προδιαγραφών, είναι σήμερα πανθομολογούμενη. Χρειάζονται στελέχη ειδικής κατάρτισης και τεχνογνωσίας, αλλά και γενικής παιδείας, με γλωσσομάθεια και τριβή με την ευρωπαϊκή και διεθνή πραγματικότητα.

93. Η υστέρηση της ελληνικής διοίκησης στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής σύγκλισης, αλλά και οι ελλείψεις των στελεχών στις απαιτήσεις στρατηγικού σχεδιασμού και ελέγχου οφείλεται στο ότι τα ανώτερα διοικητικά στελέχη του γαλλικού ή αγγλικού τύπου με ευρεία ικανότητα και παιδεία (που ξεχωρίζουν κατά τη συμμετοχή τους στα ευρωπαϊκά όργανα) αποτελούν μειοψηφία στο σώμα των δημοσίων υπαλλήλων. Μπορεί να πλεονάζουν οι ειδικότητες - εξ ου και η πρωτοφανής πολυκλαδία - ωστόσο σπανίζει η τέχνη και η ικανότητα του διοικείν στις σύγχρονες συνθήκες και απαιτήσεις.

Για μια Νέα Πολιτική Προσωπικού

94. Μια σειρά από πρόχειρα σχεδιασμένες μεταρρυθμίσεις του παρελθόντος, έχουν υποβαθμίσει την ποιότητα και έχουν κλονίσει το ηθικό του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών. Η παραβίαση σε πολλές περιπτώσεις των αρχών της αξιοκρατικής στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών, η σχετικοποίηση της υπαλληλικής ιεραρχίας και η παραμόρφωση της διοικητικής δομής, τα συχνά εμφανιζόμενα φαινόμενα πολιτικοποίησης και κομματισμού στις υπηρεσιακές διαδικασίες, η απουσία σύγχρονου πνεύματος και μεθοδολογίας διοίκησης και η πτώση του ηθικού των υπαλλήλων είναι τα βασικά αίτια που οδήγησαν στην εμφάνιση προβλημάτων και στη λειτουργική ανεπάρκεια του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, καθώς και στην επίταση φαινομένων ανευθυνότητας και διαφθοράς. Η αναστροφή της κατάστασης αυτής αποτελεί πλέον εθνική ανάγκη και προτεραιότητα της προσπάθειας για τη μεταρρύθμιση του κράτους.

95. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι βασικά χαρακτηριστικά ενός νέου υπαλληλικού συστήματος για το δημόσιο τομέα είναι:

- i. Η αξιοκρατία και η αξιολόγηση καθ' όλη τη διάρκεια της υπηρεσιακής σταδιοδρομίας του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, υπό τον έλεγχο του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημόσιας Διοίκησης.
- ii. Η ευελιξία, η αποδοτικότητα, οι έλεγχοι και τα κίνητρα,
- iii. Η ηθική και η δεοντολογία,
- iv. Η αποκατάσταση της ιεραρχίας,
- v. Η εξειδίκευση και η τεχνογνωσία των υπαλλήλων,
- vi. Η σύνδεση του μισθού με τον βαθμό, την παραγωγικότητα και τα καθήκοντα των υπαλλήλων,
- vii. Η αναμόρφωση και ο εκσυγχρονισμός του μισθολογίου,
- viii. Η σύσταση διυπουργικών κλάδων,
- ix. Η μεταρρύθμιση του παρωχημένου πειθαρχικού δικαίου,
- x. Η αξιοποίηση, η διαρκής εκπαίδευση και η ανάδειξη των δυνατοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού των δημοσίων υπηρεσιών.

Προτεραιότητα της Αξιοκρατίας

96. Αποτελεί αναγκαία συνθήκη της σύγχρονης διοίκησης, που βασίζεται στη γνώση και στις ικανότητες των στελεχών, η απαρένγκλιτη τήρηση της αρχής της **αξιοκρατίας** στις προσλήψεις και τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές στην κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών. Στο θέμα αυτό το δημόσιο πρέπει να αποτελέσει παράδειγμα προς μίμηση και όχι προς αποφυγή, όπως δυστυχώς είναι σήμερα, για το σύνολο των οργανωμένων συμπεριφορών στην κοινωνία.

97. Η απροθυμία θέσπισης και συνεπούς εφαρμογής ενιαίου και σταθερού συστήματος προσλήψεων προσωπικού στο δημόσιο τομέα έχει τροφοδοτήσει τη διοίκηση όχι μόνο με

πολλούς, πέρα από κάθε αίσθηση οικονομίας και αναγκαιότητας, υπαλλήλους (ο αριθμός των οποίων ανέρχεται περίπου στις 650.000 συνολικά για το δημόσιο τομέα), αλλά σε ορισμένο βαθμό και ακατάλληλους για τις απαιτήσεις της σύγχρονης οργάνωσης και διοίκησης.

98. Ειδικότερα, το μεν σύστημα των γραπτών διαγωνισμών της πρώτης μεταπολεμικής περιόδου είχε το μειονέκτημα ότι εξώθησε τους υποψηφίους στην παπαγαλία και στην έμφαση των τυπικών προσόντων, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις παραβιάσθηκε από την πρακτική της πρόσληψης εκτάκτων υπαλλήλων, δίχως κανενός είδους διαγωνιστική διαδικασία.

99. Στη συνέχεια τα πράγματα έγιναν πολύ χειρότερα, αφ' ενός, με την κατάργηση του αρμόδιου για τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα ανεξάρτητου, αντικειμενικού και επιτελικού Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (Α.Σ.Δ.Υ.), από τη δικτατορία των συνταγματάρχων, αφ' ετέρου με τη γενική κατάργηση των διαγωνισμών, κατά τη δεκαετία του 1980 και την αντικατάστασή τους από μεθόδους «μοριοδότησης» των υποψηφίων, ανάλογα με τα τυπικά τους προσόντα (τίτλοι σπουδών) ή τα κοινωνικά τους χαρακτηριστικά και ανάγκες.

100. Το γεγονός είναι ότι και στη μια και στην άλλη περίπτωση, άλλοτε περισσότερο κι άλλοτε λιγότερο, παραβιάζεται και υπονομεύεται τόσο η αρχή της ισότητας, όσο και η αρχή της αξιοκρατικής επιλογής των υποψηφίων δημοσίων υπαλλήλων. Με συνέπεια η «κοινωνική» ή μηχανιστική λογική του συστήματος προσλήψεων να υλοποιείται σε βάρος της ποιότητας και της αξιοκρατίας του προσωπικού, αλλά τελικά και της ίδιας της αποτελεσματικότητας της διοίκησης.

101. Η άτακτη συνύπαρξη, τέλος, κατά την εντελώς πρόσφατη περίοδο, τόσο κλασικού τύπου διαγωνιστικών μεθόδων, υπό τον έλεγχο του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), που εξετάζουν κατά κανόνα τις τυπικές και μόνο γνώσεις των υποψηφίων και ολοένα και περισσότερο περιθωριοποιούνται λόγω του κόστους και της χρονικής καθυστέρησης της διεξαγωγής τους, όσο και μηχανιστικών συστημάτων «μοριοδότησης» των υποψηφίων ή ακόμα και ελεύθερης επιλογής τους (μέσω συνεντεύξεων!), δίνει την εικόνα ενός άναρχου, άνισου, ετερόκλητου και ίσως πελατειακού όχι συστήματος αλλά «αντισυστήματος» προσλήψεων προσωπικού στη δημόσια διοίκηση.

Διαγωνισμοί και Αυστηρές Αξιολογήσεις

102. Αποτελεί κορυφαία εθνική ανάγκη και επιταγή η θέσπιση ενός σύγχρονου και σταθερού συστήματος προσλήψεων προσωπικού στη δημόσια διοίκηση που να βασίζεται στην αξιοκρατική και μόνο επιλογή του μέσα από τις πλέον κατάλληλες διαγωνιστικές δοκιμασίες (*tests*) και αξιολογήσεις, που να αντικαταστήσουν τις παντοειδείς πελατειακές πρακτικές, τα μηχανιστικά συστήματα και τις φορμαλιστικές επιδείξεις τυπικών και μόνο γνώσεων.

103. Όλοι οι πολίτες στη δημοκρατία είναι ίσοι και οι μόνες διαφορές που γίνονται δεκτές είναι εκείνες που απορρέουν κατ' αξίαν. Άρα, κάθε είδους προσλήψεις και υπηρεσιακές μεταβολές πρέπει να στηρίζονται αποκλειστικά και μόνο σε ειδικές και αντικειμενικές διαγωνιστικές δοκιμασίες, στις οποίες όλοι έχουν ίση πρόσβαση και κρίνονται κατ' αξίαν.
104. Γιατί όλοι γνωρίζουν και βέβαια οι ίδιοι οι «*παροικούντες την Ιερουσαλήμ*» ότι οι καλύτεροι δημόσιοι υπάλληλοι είναι κατά κανόνα αυτοί που έχουν προσληφθεί στη διοίκηση με την αξία τους και κατόπιν επιτυχίας σε δημόσιο διαγωνισμό, συμπεριλαμβανομένων και των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.), οι οποίοι εισέρχονται σε αυτήν μετά από επιτυχή δοκιμασία στον αδιάβλητο και αντικειμενικό Εισαγωγικό Διαγωνισμό, δίχως κομματικές ή πελατειακές παρεμβάσεις και εύνοιες. Οι **διαγωνισμοί** και οι παντοειδείς **δοκιμασίες** πρέπει πάντοτε να διεξάγονται υπό τον αυστηρό έλεγχο και την εποπτεία του **Ανωτάτου Συμβουλίου Δημόσιας Διοίκησης**, το οποίο πρέπει να συσταθεί και να λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή, σύμφωνα με τις συναφείς συνταγματικές εγγυήσεις.

Μόνιμοι και Έκτακτοι

105. Συναφώς δεν επιτρέπεται η πρόσληψη εκτάκτων υπαλλήλων για την κάλυψη παγίων αναγκών, ούτε η μονιμοποίηση προσωπικού που προσελήφθη για την κάλυψη πρόσκαιρων, απρόβλεπτων ή επειγουσών αναγκών. Όλοι δε γνωρίζουν ότι οι προσλήψεις προσωπικού αυτής της κατηγορίας, που ανέρχεται περίπου στο 40% του συνόλου, είναι και οι πλέον ευαίσθητες στις παραμορφωτικές επιδράσεις του πελατειακού συστήματος της ευνοιοκρατίας και του βολέματος των κάθε λογής και διαλογής <<ημετέρων>>.
106. Είναι αντιθέτως ανάγκη να αποκατασταθεί στις πραγματικές της διαστάσεις η συνταγματική εγγύηση (του άρθρου 103) για τη διαρκή στελέχωση της δημόσιας διοίκησης με προσωπικό που προσλαμβάνεται με αξιοκρατικές διαδικασίες, για την κάλυψη οργανικών θέσεων των δημοσίων υπηρεσιών (τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι). Το προσωπικό αυτό, που συνήθως ασκεί καθήκοντα δημόσιας εξουσίας ή αρμοδιότητες που σχετίζονται με την προάσπιση των γενικότερων συμφερόντων του κράτους, διορίζεται μετά την επιτυχία του σε ειδικό δημόσιο διαγωνισμό και αξιολόγηση και μονιμοποιείται μετά από διετή δοκιμαστική υπηρεσία. Εξάιρεση αποτελούν οι απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ., οι οποίοι μετά από την φοίτηση και αποφοίτηση από αυτήν, διορίζονται ως μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, με το βαθμό του Εισηγητή, ως διυπουργικά στελέχη ειδικών προσόντων και ταχείας εξέλιξης.
107. Οργανικές θέσεις είναι επίσης δυνατόν να καταλαμβάνονται για ορισμένο χρονικό διάστημα από προσωπικό ειδικών προσόντων και εμπειρίας, που δεν έχει την δημοσιούπαλληλική ιδιότητα, μετά από διαγωνισμό ή ειδική αξιολόγηση και με σύμβαση εργασίας, ενώ ειδικός νόμος θα πρέπει να προσδιορίζει το ποσοστό των οργανικών θέσεων ανά κατηγορίες και κλάδους προσωπικού που μπορεί να καταλαμβάνονται από μη μόνιμους υπαλλήλους και για την εκτέλεση ειδικών καθηκόντων (*administration de*

mission). Στην κατηγορία αυτή μπορεί να υπαχθεί και το ειδικό επιστημονικό προσωπικό που ήδη υπηρετεί σε διάφορες δημόσιες υπηρεσίες.

108. Οι συμβάσεις, τέλος, για την πρόσληψη τεχνικού, εργατικού ή βοηθητικού προσωπικού για την κάλυψη απρόβλεπτων ή επείγουσών αναγκών δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν ένα ορισμένο ανώτατο όριο ετησίως (λ.χ., το πεντάμηνο), το προσωπικό αυτό να μην απασχολείται για την κάλυψη παγίων ή διαρκών αναγκών και κυρίως να μην μετατρέπεται η έκτακτη απασχόληση σε σχέση αορίστου χρόνου ή να μονιμοποιείται με οποιοδήποτε τρόπο.

Σύγχρονο σύστημα ιεραρχίας

109. Η διαμόρφωση ενός νέου πιο σύγχρονου συστήματος υπαλληλικής ιεραρχίας θα επέλθει με τη διεύρυνση και ουσιαστικοποίηση της βαθμολογικής κλίμακας, την κατοχύρωση της αξιοκρατίας στην εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων και την ουσιαστική θεσμοθέτηση, βάσει συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων, των οργανικών βαθμών του τμηματάρχη, του διευθυντή και του γενικού διευθυντή, ως καταληκτικού βαθμού. Οι βαθμοί αυτοί θα έπονται των τριών εισαγωγικών βαθμών της διοικητικής ιεραρχίας (δόκιμος, γραμματέας, εισηγητής) οι οποίοι δεν θα είναι ενιαίοι, αλλά μεταξύ τους θα υπάρχουν διαφοροποιήσεις καθηκόντων, αρμοδιοτήτων και εξουσίας.

110. Το νέο βαθμολόγιο θα εφαρμοστεί σε στενή συνάφεια με την γενικότερη προσπάθεια αναδιοργάνωσης της δομής και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, βασική αρχή της οποίας θα είναι:

- i. η μείωση των οργανικών μονάδων σε κάθε φορέα και η αποκατάσταση του ορθού εύρους εποπτείας μιας προϊστάμενης αρχής (5-7 υφιστάμενες μονάδες)
- ii. η συνεχής ενδο-υπηρεσιακή και προαγωγική εκπαίδευση

111. Στο πλαίσιο αυτό η λειτουργία των τριών «*βοηθητικών βαθμών*» (βοηθός τμηματάρχη, υποδιευθυντής και αναπληρωτής γενικός διευθυντής) θα έχει ουσιαστικό λόγο ύπαρξης, αφού θα επικουρούν πραγματικά τους τμηματάρχες, διευθυντές και γενικούς διευθυντές στην άσκηση των νέων αυξημένων, πολυσχιδών και ποικίλλων καθηκόντων τους, ενώ η θητεία τους στους βαθμούς αυτούς, μπορεί να συνδυαστεί άνετα και με την παροχή μιας υψηλών προδιαγραφών εκπαίδευσης, προπαρασκευαστικής για την κατάληψη υψηλότερων θέσεων ευθύνης στο μέλλον, σύμφωνα με το άρθρο 30, παρ.2. Με την αύξηση του αριθμού των βαθμών, θα αποφεύγεται η στασιμότητα και πολύχρονη αναμονή προαγωγής σε όλα τα επίπεδα της ιεραρχίας, παρά τη μείωση του αριθμού των οργανικών μονάδων.

112. Αναγκαία είναι επίσης η κατοχύρωση της ανεξαρτησίας των *Υπηρεσιακών Συμβουλίων* έναντι της πολιτικής ηγεσίας της Διοίκησης. Αυτό θα επιτευχθεί με την καθιέρωση νέου τρόπου επιλογής των μελών των Υπηρεσιακών Συμβουλίων, στο πλαίσιο του οποίου τρία μέλη του θα ορίζονται κατόπιν κλήρωσης μεταξύ των υπαλλήλων του

φορέα με το βαθμό του διευθυντή για τριετή μη ανανεώσιμη θητεία και δύο θα εκλέγονται από όλους τους υπαλλήλους του φορέα μεταξύ υποψηφίων που θα έχουν τουλάχιστον το βαθμό του Εισηγητή.

Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού

113. Οι προαγωγές, οι μεταθέσεις, οι αμοιβές, η εκπαίδευση και η αξιολόγηση των στελεχών, αν πρόκειται να διεξάγονται με τρόπο σύγχρονο και οργανωμένο, εντάσσονται σε ένα **σύστημα διοίκησης και ανάπτυξης προσωπικού**, που θα προάγει την αξιοκρατία, την αποτελεσματικότητα, τη διαφάνεια, την ενεργοποίηση και την υπευθυνότητα των στελεχών, την κινητικότητα και την επιβράβευση των ικανοτέρων.
114. Το σύστημα ανάπτυξης του προσωπικού ξεκινά από την **εισαγωγική** και κλιμακώνεται στη **δια βίου εκπαίδευση και μετεκπαίδευση** των υπαλλήλων σε ειδικές σχολές και προγράμματα επιμόρφωσης και επαγγελματικής εξειδίκευσης, κυρίαρχο ρόλο στην οποία κατέχει η Ε.Σ.Δ.Δ. Ειδική πρόβλεψη θα πρέπει εξ άλλου να υπάρξει για την ταχύρυθμη όσο και απαιτητική, κατόπιν εξετάσεων, **προαγωγική εκπαίδευση** των υπαλλήλων. Στη σύγχρονη διοίκηση, κανείς υπάλληλος δεν μπορεί να προάγεται σε ανώτερες βαθμίδες και να αναλαμβάνει καθήκοντα ευθύνης αν δεν έχει προηγουμένως ασκηθεί ειδικά και εκπαιδευθεί στην επιστήμη και την τέχνη **διοίκησης και οργάνωσης** σύνθετων δημοσίων υπηρεσιών και προβλημάτων (*public management*). Ειδική, εξ άλλου, προσοχή θα πρέπει να δοθεί στην κατάρτιση ανωτάτων διοικητικών στελεχών, τα οποία επιπλέον της εμπειρίας πρέπει να διαθέτουν και τις απαραίτητες γνώσεις και ικανότητες για να επιτελέσουν σχεδιαστικό και ελεγκτικό έργο διεύθυνσης και συντονισμού των υπηρεσιακών μονάδων.
115. Ιδιαίτερη σημασία έχει επίσης η καλλιέργεια ηθικού βάθους και υπηρεσιακής συνείδησης των στελεχών του κράτους, γιατί μόνο έτσι θα υπηρετηθεί καλύτερα η κοινωνία και το δημόσιο συμφέρον.

Σύγχρονο Μισθολόγιο

116. Το λεγόμενο «ενιαίο» μισθολόγιο όπως έχει διαμορφωθεί και εξακολουθεί να ισχύει στη χώρα αποτελεί μια παρωδία. Όχι μόνο δεν ενοποιεί το σύστημα αμοιβών υπαλλήλων που επιτελούν ομοειδή καθήκοντα, άρα είναι ψευδεπίγραφο, αλλά αδυνατεί επίσης να προσφέρει μια βάση διαφοροποίησης των αμοιβών ανάλογα με την απόδοση, τη γνώση και την ευθύνη των υπαλλήλων, εξ ου και ο ακραία γραφειοκρατικός και ισοπεδωτικός του χαρακτήρας, που αποθαρρύνει την άμιλλα, την καλύτερη απόδοση και την δίκαιη επιβράβευση των ικανοτέρων.
117. Δεν εκπλήσσει, επομένως, ότι το μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα αποκλίνει έντονα από τα ισχύοντα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφ' όσον παρουσιάζει αφ' ενός τον συγκριτικά χαμηλότερο βαθμό κάθετης διαφοροποίησης

αμοιβών αλλά και μεγάλη οριζόντια διαφοροποίηση ανάλογα με τα κάθε λογής επιδόματα και τις προσαυξήσεις, πελατειακού συνήθως και προνομιακού χαρακτήρα.

118. Για την ανασύνταξη και τη διαμόρφωση ενός σύγχρονου, δίκαιου και αποτελεσματικού μισθολογίου είναι αναγκαία η σύνδεση του μισθού με τον βαθμό, την παραγωγικότητα, τα καθήκοντα, τις γνώσεις και την απόδοση των υπαλλήλων, καθώς και η κατά το δυνατό μεγαλύτερη ενοποίηση και ενσωμάτωση των επιδομάτων, ώστε να καταστεί δυνατή και η βελτίωση των αποδοχών των εργαζομένων. Η σχέση μισθού μεταξύ των ανωτάτων και των κατωτάτων βαθμίδων θα πρέπει σταδιακά να κλιμακωθεί και να διαφοροποιηθεί αναλόγως ώστε να προσεγγίζει τον μέσο ευρωπαϊκό όρο που είναι της τάξης του 1 προς 5, αντί του 1 προς 1, 5 έως 2 που είναι τώρα στη χώρα μας.

119. Παράλληλα, η απονομή ηθικών κινήτρων και αμοιβών πρέπει να ικανοποιεί και να ανταποκρίνεται στις προσδοκίες και τις ικανότητες των στελεχών.

Διυπουργικοί Κλάδοι

120. Μια από τις κρίσιμότερες όσο και πρακτικά χρήσιμες μεταρρυθμίσεις στην πολιτική προσωπικού στη δημόσια διοίκηση θα αποδειχθεί η δραστική ενοποίηση ενός μεγάλου αριθμού της πληθώρας των κλάδων (που σήμερα φθάνουν τους 900 περίπου), με την παράλληλη δημιουργία **στελεχών διυπουργικού χαρακτήρα**, κυρίως για τους επιτελικούς τομείς σχεδιασμού, προγραμματισμού, οργάνωσης και διοίκησης προσωπικού, πληροφορικής, οικονομικής διαχείρισης και ελέγχου, αλλά και για άλλες όσο το δυνατόν περισσότερες ειδικότητες στελεχών. Η σύσταση διυπουργικών κλάδων προσωπικού και η κατάρτιση ενός **εθνικού κλαδολογίου** θα αποκαταστήσει την ενότητα της διοικήσεως του κράτους και θα διευκολύνει το συντονισμό της δράσης των υπηρεσιών, οι οποίες σήμερα είναι κατακερματισμένες σε πολυάριθμα υπουργικά «οχυρά» ή «βιλαέτια».

121. Η έννοια του διυπουργικού κλάδου είναι ότι όλοι οι υπάλληλοι που ανήκουν στην ίδια επιστημονική - επαγγελματική ειδικότητα και επιτελούν τα ίδια ή ανάλογα καθήκοντα ανεξάρτητα από υπουργεία, εντάσσονται εφεξής στον ίδιο ενιαίο κλάδο που θα είναι κοινός για όλα τα υπουργεία και τις δημόσιες υπηρεσίες. Πρόκειται, επομένως, για τη δημιουργία ενιαίων για όλη τη διοίκηση κλάδων, το προσωπικό των οποίων θα εξυπηρετεί τις ομοιόμορφες ανάγκες όλων των υπουργείων και υπηρεσιών. Μόνο τότε θα μπορέσει να διαμορφωθεί η **ενιαία δημόσια υπηρεσία**.

122. Τα πλεονεκτήματα που θα προκύψουν από τη σύσταση των διυπουργικών κλάδων θα είναι πολλαπλά. Στους τομείς που το έργο τους ασκεί διυπουργικός κλάδος (λ.χ., τομέας διοικητικής οργάνωσης, οικονομικής διαχείρισης, στατιστικής, πληροφορικής, μηχανικών, χημικών, περιβαλλοντολόγων, επεξεργαστών κειμένων, ιατρών, εκπαιδευτικών, τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής ανάπτυξης, κοινωνικής πολιτικής, αρχαιολόγων - ιστορικών, επικοινωνιολόγων, γεωπόνων, δασονόμων, νομικών, διπλωματικών, κ.λ.π.) θα υπάρξει ενότητα διοικήσεως του αντικειμένου, θα καταστεί δυνατή η εφαρμογή ενιαίων αρχών και ομοιόμορφων κανόνων, θα καταστεί

ευχερέστερος ο συντονισμός και η συνοχή της δράσης των υπηρεσιών, ενώ θα προωθηθεί και η κινητικότητα των υπαλλήλων.

123. Οι υπάλληλοι των διυπουργικών κλάδων, μολονότι θα υπηρετούν σε συγκεκριμένο κάθε φορά υπουργείο, δεν θα σταδιοδρομούν αποκλειστικά και μόνο *intra muros* (εντός των τειχών του Υπουργείου), όπως συμβαίνει σήμερα, αλλά θα μετακινούνται με ευχέρεια από υπηρεσία σε υπηρεσία, καταργώντας τα στεγανά και τις εστίες μικροσυμφερόντων (ή και διαφθοράς, ενίοτε). Το περιβάλλον του κάθε διυπουργικού κλάδου θα είναι πολύ ευρύτερο από αυτό του κλάδου ενός μόνο υπουργείου και θα αναφέρεται στο «δημόσιο» στο σύνολό του. Είναι προφανές ότι για τα στελέχη αυτής της κατηγορίας (των διυπουργικών κλάδων) θα διευκολυνθεί και ο προγραμματισμός της ανάπτυξης και της εκπαίδευσης του προσωπικού, καθώς και η ορθολογικότερη κατανομή του ανάλογα με τις πραγματικές και όχι τις πλασματικές υπηρεσιακές ανάγκες και τα προβλήματα.

124. Επιπλέον, ο θεσμός των διυπουργικών κλάδων θα επιτρέψει την αρτιότερη επαγγελματική εξειδίκευση και εμπειρική εξάσκηση των στελεχών και μάλιστα με το σύνολο του έργου και του αντικειμένου του κλάδου τους σε όλη τη δημόσια διοίκηση, εφ' όσον θα μπορούν να μετακινούνται από υπηρεσία σε υπηρεσία και να αποκτούν γενικότερη εποπτεία των καθηκόντων και των προβλημάτων.

125. Με τους διυπουργικούς κλάδους θα καταστεί επίσης εφικτή και η αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του γρίφου ή μάλλον του «*γόρδιου δεσμού*» του *μισθολογίου* των δημοσίων υπαλλήλων, όχι φυσικά με την ανεδαφική, γραφειοκρατική και ισοπεδωτική λογική των ψευδεπίγραφα «*ενιαίων*» μισθολογίων, αλλά στη βάση των κλαδικών μισθολογίων για τους αντίστοιχους μεγάλους κλάδους υπαλλήλων (οικονομολόγοι, μηχανικοί, εκπαιδευτικοί, νομικοί, διοικητικοί, διπλωματικοί, ιατροί, κλπ.).

126. Φυσικά και μετά τη σύσταση των διυπουργικών κλάδων θα εξακολουθήσουν να υφίστανται υπάλληλοι που θα ανήκουν αποκλειστικά σε ένα υπουργείο ή δημόσια υπηρεσία, εφ' όσον το αντικείμενο της απασχόλησής τους απαντάται μόνο σε αυτό το υπουργείο (λ.χ., οι εφοριακοί, οι τελωνειακοί, οι ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας, κλπ.). Τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες των στελεχών αυτής της κατηγορίας δεν είναι διυπουργικού χαρακτήρα, δεν απαντώνται σε άλλα υπουργεία, και άρα οι υπάλληλοι αυτής της κατηγορίας δεν επηρεάζονται από τη δημιουργία των διυπουργικών κλάδων.

Διοίκηση των Κλάδων

127. Ο κάθε διυπουργικός κλάδος, ενώ συνδέεται φυσικά με το υπουργείο στο οποίο αντιστοιχεί το κύριο αντικείμενο της δραστηριότητάς του (λ.χ., οι διπλωματικοί με το Υπουργείο Εξωτερικών, οι οικονομολόγοι με το Υπουργείο Οικονομικών, οι διοικητικοί με το Υπουργείο Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης, οι Περιβαλλοντολόγοι με το αντίστοιχο υπουργείο, κ.ο.κ.), διοικείται ωστόσο από ξεχωριστό για κάθε κλάδο **Υπηρεσιακό Συμβούλιο**.

128. Το τακτικό υπηρεσιακό συμβούλιο του κλάδου θα συγκροτείται από έναν γενικό διευθυντή (ως πρόεδρο), δύο από τους αρχαιότερους διευθυντές του κλάδου, που θα επιλέγονται με κλήρωση, και δύο (2) ακόμα στελέχη του κλάδου, τα οποία κατέχουν τουλάχιστον το βαθμό του εισηγητή που θα εκλέγονται από τους συναδέλφους τους, ως μέλη. Το υπηρεσιακό συμβούλιο του κάθε κλάδου πρέπει να διαθέτει αποφασιστικές αρμοδιότητες για την υπηρεσιακή εξέλιξη και την επαγγελματική σταδιοδρομία του προσωπικού, την κατανομή του στα λοιπά υπουργεία, τον προγραμματισμό της εκπαίδευσης και τη συνολική αξιολόγηση του έργου και της απόδοσης των στελεχών του κλάδου, γεγονός που θα αποτυπώνεται σε σχετική ετήσια έκθεση απολογισμού. Αυτονόητο είναι ότι τα στελέχη του κάθε κλάδου θα εξελίσσονται και θα σταδιοδρομούν στο πλαίσιο του κλάδου τους πανελλαδικά και ανεξαρτήτως του επιμέρους τομέα στις δημόσιες διοικήσεις στον οποίο υπηρετούν κατά τη συγκεκριμένη κάθε φορά χρονική στιγμή.

129. Για την διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού των κλάδων που αφορούν ειδικότητες οι οποίες απαντώνται στο πλαίσιο ενός και μόνο υπουργείου, αρμόδια είναι τα υπηρεσιακά συμβούλια που περιγράφηκαν στην παράγραφο (4) του άρθρου 29.

Ουδετερότητα και Αξιοκρατία

130. Η επιλογή των **γενικών διευθυντών** των κλάδων θα πρέπει να γίνεται με τελείως διαφορετικό τρόπο από τα έως τώρα ειωθότα και πεπραγμένα. Ως γνωστόν, η επιλογή των γενικών διευθυντών στη δημόσια διοίκηση έχει πραγματοποιηθεί κατά το παρελθόν με δύο διακριτούς, αν και όχι απόλυτα διαφορετικούς τρόπους.

131. Κατά το μεν σύστημα του Υπαλληλικού Κώδικα, που ίσχυσε σε γενικές γραμμές από το 1951 έως το 1981, οι γενικοί διευθυντές επιλέγονταν από το Υπουργικό Συμβούλιο με εισήγηση του αρμόδιου κάθε φορά υπουργού. Κατά τη δεκαετία του 1980 με την κατάργηση των θέσεων και των βαθμών των γενικών διευθυντών, επήλθε η πλήρης και άμεση πολιτικοποίηση των αντίστοιχων βαθμίδων των ειδικών ή και γενικών γραμματέων.

132. Ενώ μετά την ανασύσταση από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 των θέσεων των γενικών διευθυντών σε όλες σχεδόν τις δημόσιες υπηρεσίες, η επιλογή τους ανατέθηκε σε Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο τεχνοκρατικής κατ' αρχήν συνθέσεως, η συγκρότηση ωστόσο του οποίου αποφασίζεται από τον εκάστοτε αρμόδιο υπουργό και την πολιτική ηγεσία του κάθε φορέα γενικότερα.

133. Είναι προφανές ότι το παραδοσιακό σύστημα και με τις δύο παραλλαγές του, δεν έχει αποφύγει περιπτώσεις πολιτικοποίησης των επιλογών και άρα την σε μεγάλο βαθμό εξάρτηση των ανωτάτων στελεχών της δημόσιας διοίκησης από την εκάστοτε πολιτική

ηγεσία των υπουργείων και των δημοσίων υπηρεσιών, γεγονός που είναι φυσικό να αντανακλάται και να αναπαράγεται σε όλη σχεδόν την υπαλληλική πυραμίδα. Επιπλέον, όχι μόνο δεν έχει προαγάγει και καλλιεργήσει, αλλά έχει μάλλον υποσκάψει και υπονομεύσει ένα πνεύμα ουδετερότητας και αμεροληψίας στη δράση και τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών τη χώρας, οι οποίες έχουν ως συνταγματική αποστολή και καθήκον την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και την αποτελεσματική εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής υπό την καθοδήγηση της τελικά υπεύθυνης στο κοινοβούλιο πολιτικής ηγεσίας, αλλ' όχι υπό την φεουδαλικού τύπου εξάρτηση και υποταγή σε αυτήν, που χαρακτηρίζει τα τριτοκοσμικά ή αυταρχικά καθεστώτα.

134. Η συνέπεια είναι ότι η διαδικασία για την ανάδειξη της φυσικής ηγεσίας του δημοσιούπαλληλικού σώματος παρουσιάζει πολλές δυσκολίες, γεγονός που μοιραία επηρεάζει αρνητικά την επαγγελματική νοοτροπία, την αποτελεσματικότητα, την απόδοση, αλλά και το ηθικό, ίσως και την ηθική, του δημοσιούπαλληλικού σώματος στην Ελλάδα.

135. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η κατάσταση αυτή πρέπει να αλλάξει ριζικά, αν πρόκειται επιτέλους να αποκτήσει η χώρα μια διοίκηση σύγχρονη, σοβαρή, με επαγγελματική νοοτροπία, ουδετερότητα και αμεροληψία. Ένα από τα κρισιμότερα, και «κομβικά» σημεία για την αλλαγή παραδείγματος στην πολιτική και το ύψος της δημόσιας διοίκησης είναι το σύστημα επιλογής της φυσικής της ηγεσίας. Και η πραγματική μεταβολή και μεταρρύθμιση θα επέλθει όταν η ανάδειξη της φυσικής ηγεσίας του δημοσιούπαλληλικού σώματος δεν θα εξαρτάται από τις εκάστοτε πολιτικές ή κομματικές ηγεσίες και προτιμήσεις.

136. Τούτο θα καταστεί δυνατό μόνον αν τηρηθεί η συνταγματική πρόνοια και εγγύηση για την **ανεξαρτησία των υπηρεσιακών συμβουλίων** των δημοσίων υπαλλήλων. Για τα μεν τακτικά υπηρεσιακά συμβούλια των υπουργείων και των κλάδων έγινε λόγος προηγουμένως (Άρθρα 29 και 33 αντίστοιχα). Όσον αφορά το **Ανώτατο Υπηρεσιακό Συμβούλιο**, αρμόδιο για την επιλογή των γενικών διευθυντών των κλάδων, η καινοτόμος πρόταση είναι αυτό να απαρτίζεται μόνο από ανώτατα στελέχη της διοίκησης, δίχως την παρέμβαση εξωτικών προσώπων. Πράγμα που σημαίνει ότι το Ανώτατο Υπηρεσιακό Συμβούλιο συγκροτείται από τους εν ενεργεία γενικούς διευθυντές των κλάδων, οι οποίοι και συμμετέχουν *ex officio* σε αυτό. Αν ο συνολικός αριθμός τους είναι μεγαλύτερος από τα μέλη του ανωτάτου υπηρεσιακού συμβουλίου, τότε η επιλογή τους γίνεται με κλήρωση. Όσον αφορά την επιλογή Γενικών Διευθυντών στους κλάδους που υφίστανται στο πλαίσιο ενός μόνο υπουργείου, το Ανώτατο Υπηρεσιακό Συμβούλιο, πρέπει να συγκροτείται μόνο από εν ενεργεία γενικούς διευθυντές «*μονοϋπουργικών*» κλάδων και η επιλογή τους να γίνεται με κλήρωση για μη ανανεώσιμη θητεία.

137. Σε ένα παρόμοιο-αν και κάπως διαφορετικό πλαίσιο-πρέπει να αντιμετωπίζεται η ανάδειξη των **Γενικών Γραμματέων** των Υπουργείων ή και των **μονίμων Υπηρεσιακών Υφυπουργών**, όπου αυτό θεωρείται απολύτως αναγκαίο για λόγους εθνικής συνεννόησης, διακομματικής και κοινωνικής συναίνεσης και εξασφάλισης της συνέχειας και σταθερότητας των βασικών χαρακτηριστικών της ασκούμενης δημόσιας πολιτικής.

Πάντα με σεβασμό στην Αρχή της Λαϊκής κυριαρχίας και στην από αυτή απορρέουσα αρμοδιότητα της Δημοκρατικά εκλεγμένης Κυβέρνησης, να έχει τη βασική ευθύνη της άσκησης της Εκτελεστικής εξουσίας. Η επιλογή των προσώπων αυτών από τους κόλπους του δημοσιούπαλληλικού σώματος-μεταξύ των αρχαιοτέρων ανωτάτων στελεχών, που έχουν διατελέσει γενικοί γραμματείς υπουργείων- ή από την πανεπιστημιακή κοινότητα (ανάλογα με την ειδικότητα των καθηγητών) ή από πρόσωπα εγνωσμένης αξίας και κύρους, γίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο μετά από σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας του Κοινοβουλίου. Τα στελέχη αυτά υπηρετούν στις αντίστοιχες θέσεις για πενταετή ή εξαετή ανανεώσιμη θητεία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ: Εκσυγχρονισμός της λειτουργίας των Υπηρεσιών

Καταπολέμηση της Γραφειοκρατίας & Απλούστευση των Διαδικασιών

138. Η Ελλάδα για να καταστεί πρωτοπόρος των εξελίξεων ή τουλάχιστον για να μην υστερήσει σε αυτές χρειάζεται ένα σύγχρονο κράτος και μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, ικανή να εφαρμόζει με συνέπεια τη δημόσια πολιτική και να αντιμετωπίζει με υπευθυνότητα και τεχνογνωσία τα δημόσια προβλήματα. Η στρατηγική της **μεταρρύθμισης του κράτους** ασφαλώς και δεν περιορίζεται στις διαρθρωτικές μεταβολές και τους μετασχηματισμούς που ήδη αναφέρθηκαν, αλλά εκτείνεται και μάλιστα εστιάζεται στον λειτουργικό εκσυγχρονισμό και στο νέο τρόπο δράσης των δημοσίων υπηρεσιών με στόχους, απόδοση και αποτελέσματα πέρα από την παραδοσιακή γραφειοκρατία και τον νομικισμό. Ιδίως εκείνο που προέχει είναι η άμεση και αισθητή στην κοινή γνώμη βελτίωση της **ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών** της χώρας στο κεντρικό και το περιφερειακό επίπεδο, ώστε ο πολίτης και η κοινωνία των πολιτών να εξυπηρετείται με τον καλύτερο και οικονομικότερο τρόπο στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο.

139. Η «γραφειοκρατία» έχει εμπεδωθεί στην κοινή γνώμη ως μορφή οργανωτικής και διοικητικής παθολογίας που χαρακτηρίζεται από δαιδαλώδεις διαδικασίες, αδιαφάνεια, νομικισμό, αδιαφορία για τα αποτελέσματα και τα δικαιώματα του πολίτη. Για τους λόγους αυτούς, η **απογραφειοκρατικοποίηση** των μεθόδων και των διαδικασιών, η προαγωγή της **ευελιξίας**, της **οικονομίας**, της **διαφάνειας** και της **ανταπόκρισης στον πολίτη**, αποτελούν βασικές αρχές σύγχρονης οργάνωσης των διοικητικών συστημάτων στην εποχή μας.

140. Η **καταπολέμηση της γραφειοκρατίας** και η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών μπορεί να πραγματοποιηθεί με σειρά πρακτικών μεταρρυθμίσεων και συγκεκριμένων οργανωτικών αλλαγών, μερικές από τις οποίες είναι οι ακόλουθες:

- i. **Μείωση του αριθμού των πολλαπλών ενδιάμεσων επιπέδων και ενεργειών** για την έκδοση διοικητικών πράξεων και την ολοκλήρωση των διαδικασιών.
- ii. **Κατάργηση των συναρμοδιοτήτων των δημοσίων υπηρεσιών** και περιορισμός - στις απολύτως αναγκαίες - για τον σχεδιασμό και τον συντονισμό της πολιτικής, χωρίς περιττές παρεμβάσεις στη δράση των υπηρεσιών.
- iii. Καθιέρωση **μηχανισμού απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών και δραστικός περιορισμός των αναγκαίων υπογραφών σε κάθε έγγραφο: τήρηση του κανόνα των τριών υπογραφών** κατά μέγιστο, με ταυτόχρονη μεταβίβαση, εκχώρηση και αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων σε υφιστάμενα επίπεδα και κλιμάκια της διοικητικής ιεραρχίας.
- iv. **Δεσμευτική προθεσμία ανταπόκρισης της διοικήσεως σε αιτήματα και δικαιώματα πολιτών** (όπως, λ.χ., η απονομή συντάξεων ή η χορήγηση

αδειών) με υποχρέωση χρηματικής *αποζημίωσης*, αν η διοίκηση παραβεί αυτή την προθεσμία και προξενήσει αδικαιολόγητες καθυστερήσεις, τλαιπωρία και μείωση των δικαιωμάτων του πολίτη. Το δικαίωμα αποζημίωσης εγείρεται ενώπιον των υπηρεσιών του *Συνηγόρου του Πολίτη* και το σχετικό ποσό, καθώς και τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα προσδιορίζονται άμεσα από αυτές.

- v. **Καθιέρωση της αστικής ευθύνης υπαιτίων δημοσίων λειτουργιών και οργάνων, περιλαμβανομένων των υπουργών και υφυπουργών, για τη μη συμμόρφωση της διοίκησης στις ακυρωτικές και λοιπές τελεσίδικες αποφάσεις της διοικητικής δικαιοσύνης.**
- vi. Η θεσμοθέτηση καθεστώτος **αναγκαστικής εκτέλεσης** των δικαστικών αποφάσεων που έχουν τελεσίδικησει με δυνατότητα συμψηφισμού των απαιτήσεων του πολίτη απέναντι στο κράτος σε σχέση με τις απαιτήσεις του κράτους από τον πολίτη. Για όσο χρονικό διάστημα το κράτος είναι ασυνεπές σε σχέση με τις υποχρεώσεις του απέναντι στον πολίτη, θα καταβάλλεται τόκος ίσος με αυτόν που ισχύει για τους ιδιώτες. Γιατί σε ένα κράτος δικαίου δεν μπορούν να υπάρχουν υποχρεώσεις δύο ταχυτήτων.

Διοικητική Σεισάχθεια & Κανονιστική Μεταρρύθμιση

141. Εξ ίσου αναγκαία είναι η **απλούστευση** και **κωδικοποίηση της νομοθεσίας** κατά κατηγορίες προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής (π.χ. υγεία, παιδεία, περιβάλλον, πρόνοια, ασφάλιση, κατοικία, επενδύσεις, κλπ.), ώστε ο πολίτης και η διοίκηση να γνωρίζουν με σαφήνεια δικαιώματα και υποχρεώσεις. Η πρόκληση εδώ είναι να εγκαινιαστεί άμεσα και να εφαρμοστεί ένα πρόγραμμα ευρύτατης νομοθετικής και διοικητικής **«σεισάχθειας»** με την αποκάθαρση περιττών ρυθμίσεων, την επανεξέταση της σκοπιμότητας ισχύος αναχρονιστικών ή αναποτελεσματικών ρυθμίσεων, την κατάρτιση εύχρηστων συλλογών βασικής νομοθεσίας, την τυποποίηση, απλούστευση και κωδικοποίηση διατάξεων, διαδικασιών και ρυθμίσεων.

142. Η κρίσιμη μεταρρύθμιση στην προκειμένη περίπτωση θα είναι η προώθηση μεθόδων **κανονιστικής μεταρρύθμισης**, ούτως ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων στη χώρα. Τούτο θα επιτευχθεί με την τήρηση των **αρχών** και προϋποθέσεων της **καλής νομοθετήσεως**, όπως είναι ιδίως:

- i. ο έλεγχος αναγκαιότητας και καταλληλότητας μιας ρύθμισης,
- ii. η συνεκτίμηση των επιπτώσεων της εφαρμογής της,
- iii. η οικονομικότητα, το κόστος και η συμβολή της στην απασχόληση,
- iv. η εναρμόνισή της με το ισχύον εθνικό και Κοινοτικό δίκαιο,
- v. η σαφήνεια του περιεχομένου της,
- vi. η διαφάνεια στη χρήση των μέσων και των πόρων που δεσμεύονται,
- vii. η ενημέρωση και η συμμετοχή του ενδιαφερόμενου κοινού και δημοσίων υπηρεσιών.

143. Η τήρηση των αρχών αυτών αποτελεί προϋπόθεση για ένα νέο είδος και ύψος της διακυβέρνησης της χώρας, ενώ η μέριμνα για τη συνεπή και μεθοδική εφαρμογή τους μπορεί να ανατεθεί στην Επιτροπή Κωδικοποίησης, Απλούστευσης της Νομοθεσίας και Καταπολέμησης της Γραφειοκρατίας, που προτείνεται να συσταθεί και να λειτουργήσει στους κόλπους της Γραμματείας της Κυβέρνησης. Η ύπατη ευθύνη και αρμοδιότητα για την ποιότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων ανήκει βέβαια σε τελικό βαθμό στην ίδια την εθνική αντιπροσωπεία, τη Βουλή, η οποία και θα πρέπει να μη κάνει δεκτά νομοσχέδια ή προτάσεις νόμων που κατά την προπαρασκευαστική τους διαδικασία δεν έχουν τηρηθεί οι παραπάνω αρχές και προϋποθέσεις καλής νομοθετήσεως.

Προς ένα Νέο Τύπο Διοίκησης για το Δημόσιο Τομέα

144. Η πραγματική βελτίωση και η **ποιοτική αναβάθμιση** της δημόσιας διοίκησης θα προέλθει από τη ριζική αλλαγή των μεθόδων οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. Αυτό θα συμβεί όταν η γραφειοκρατική διοίκηση αντικατασταθεί από μια διοίκηση που είναι προσανατολισμένη σε **στόχους και αποτελέσματα**, πέρα από το νομικισμό, την τυπολατρεία, την αδράνεια και την ευθυνοφοβία, ώστε να γίνει επιτέλους πράξη μια **Διοίκηση των Αποτελεσμάτων**.

145. Λέξεις και όροι κλειδιά στο νέο μετα-γραφειοκρατικό διοικητικό μοντέλο της χώρας πρέπει να είναι η **αποτελεσματικότητα**, η **ευθύνη**, η **διαφάνεια**, η **ποιότητα** η **αξιοπιστία** και η **συνέπεια**. Οι όροι αυτοί συγκροτούν τα στοιχεία του νέου κώδικα ηθικής και δεοντολογίας, τόσο στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και τη λήψη των αποφάσεων, όσο και στη συμπεριφορά αλλά και την αξιολόγηση της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων.

146. Η ποιοτική αναβάθμιση και ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός της διοίκησης σημαίνει και προϋποθέτει πάνω απ' όλα αλλαγές στη **διεύθυνση και την οργάνωση (management)** των δημοσίων υπηρεσιών. Βασικοί άξονες αυτών των αλλαγών είναι:

- i. Ο συστηματικός **προγραμματισμός** και συγκεκριμένη **στοχοθεσία** για κάθε μονάδα και δραστηριότητα ή τομέα δημόσιας πολιτικής, που προσδιορίζεται με τρόπο συγκεκριμένο, σε συμφωνία με την εκάστοτε εποπτεύουσα αρχή.
- ii. Ο τακτικός και μεθοδικός **προϋπολογισμός** και η **κοστολόγηση** της λειτουργίας και των αποτελεσμάτων δράσης των δημοσίων υπηρεσιών από **μηδενικής βάσεως** (κάθε διεύθυνση, τμήμα ή υπηρεσιακή μονάδα καταρτίζει ειδικό προϋπολογισμό λειτουργίας και πίνακα δαπανών). Σε κάθε μονάδα προσδιορίζονται ρητοί χρηματοδοτικοί στόχοι, που εκφράζονται ποσοτικά και επαληθεύονται με αξιοπιστία, και ανατίθεται η ευθύνη για την καλύτερη δυνατή αξιοποίησή τους σε συνθήκες διαχειριστικής αυτοτέλειας και αυτονομίας. Για τους σκοπούς αυτούς θα πρέπει να εκσυγχρονιστεί και το δημόσιο λογιστικό σύστημα με την εισαγωγή της **διπλογραφικής μεθόδου** για κάθε κατηγορία δαπανών.

- iii. Το *ετήσιο κυλιόμενο πρόγραμμα δράσης* στο οποίο προσδιορίζεται απαραίτητα ο προγραμματισμός και ο προϋπολογισμός όλων των ενεργειών και δραστηριοτήτων της κάθε υπηρεσιακής μονάδας, ούτως ώστε να προάγεται μια συνεπής διαχειριστική και *επιχειρησιακή νοοτροπία* και αντίληψη και να εμπεδώνεται ένα πνεύμα *δημοσιονομικής πειθαρχίας*.
- iv. *Οι δείκτες και τα κριτήρια αποτελεσματικότητας, ποιότητας και παραγωγικότητας* κατά παρεχόμενο έργο, αγαθό ή δράση της διοίκησης, ώστε να επιτρέπεται η επαλήθευση, η αξιολόγηση, η ευθύνη και ο έλεγχος. Αναγκαία είναι στη συνέχεια η σύνδεση των κριτηρίων αυτών με το σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης των υπαλλήλων. Κάθε υπηρεσιακή μονάδα συνιστά ένα *κέντρο επίτευξης αποτελεσμάτων* με διακριτή ευθύνη και υποχρέωση λογοδοσίας.
- v. Τα σχέδια θέσεων εργασίας, στα οποία περιγράφονται τα καθήκοντα των υπαλλήλων κατά θέση εργασίας, οι απαιτούμενες ειδικότητες και τα προσόντα, και προσδιορίζεται η ροή των εργασιών χωρίς επικαλύψεις, κενά, αντιθέσεις και περιττές ενέργειες ή καθυστερήσεις.
- vi. Γενίκευση του θεσμού των Υπηρεσιών «*μιας στάσης*» σε επιλεγμένα πεδία εφαρμογής δημόσιας πολιτικής (ασφαλιστικά ταμεία, πολεοδομικά γραφεία, κλπ.), όπου ο πολίτης προσφεύγει συχνότερα.
- vii. Η προώθηση σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ των στελεχών και η ανάληψη αντίστοιχων με το ρόλο και την αποστολή τους διευθυντικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων. Αναγκαία είναι για το σκοπό αυτό η εκχώρηση ανάλογης εξουσίας λήψης αποφάσεων.

Μέτρηση και Αξιολόγηση Απόδοσης

147. Η μέτρηση και η αξιολόγηση των διοικητικών αποτελεσμάτων συνιστά ουσιώδη παράμετρο των σύγχρονων προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης. Η βελτίωση της απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί εξ άλλου κεντρικής σημασίας ζήτημα και προβληματισμό και από τη σκοπιά της ευρωπαϊκής διοίκησης, εφ' όσον χρησιμοποιείται ως παράγοντας διοικητικής σύγκλισης και συντελεστής εμβάθυνσης του κοινοτικού κερτημένου στην ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα.
148. Μολονότι η μέτρηση της αποδοτικότητας της διοίκησης είναι ζήτημα που έχει ως ένα βαθμό τεχνικό χαρακτήρα, η λογική της θεμελίωσής της είναι αυτή του ανταγωνισμού και της διαρκούς βελτίωσης της ποιότητας των αποτελεσμάτων και των υπηρεσιών που η διοίκηση παρέχει στην κοινωνία. Η ιδέα της *'έξυπνης'* διοίκησης και του *'ευφυούς'* κράτους, που αντιπαρατίθεται προς το παραδοσιακό *'στάσιμό'* και *'υπεργραφειοκρατικοποιημένο'* κράτος, τονίζει ακριβώς και υπογραμμίζει τη δυνατότητα της διοίκησης να γνωρίζει, να μετρά επακριβώς, να αξιολογεί αντικειμενικά και κυρίως να μπορεί να διορθώνει τα τυχόν ατυχή αποτελέσματα της δράσης της.

149. Στο πλαίσιο, λοιπόν, της στρατηγικής για την μεταρρύθμιση του κράτους, κάθε υπηρεσιακή μονάδα υποχρεούται να πραγματοποιεί τακτικά εγκάρσιες τομές και **μετρήσεις παραγωγικότητας, έρευνες και αξιολόγηση της απόδοσης**, με σκοπό τη διακρίβωση της ποιότητας του παρεχομένου έργου, τον βαθμό αξιοποίησης των πόρων που αναλώθηκαν, την κατανομή και καταλληλότητα του προσωπικού, το κόστος λειτουργίας των διαδικασιών και μεθόδων εργασίας. Οι μετρήσεις παραγωγικότητας αναπτύσσονται με τρόπο ολοκληρωμένο από τη βάση ως την κορυφή του συγκεκριμένου κάθε φορά διοικητικού συστήματος.
150. Τα έργα αυτά, πραγματοποιούνται με τη **συνδρομή** και την **τεχνική υποστήριξη** του Υπουργείου Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και της Επιτροπής Καταπολέμησης της Γραφειοκρατίας, που λειτουργεί στους κόλπους της Γραμματείας της Κυβέρνησης.
151. Επίσης, το καθ' ύλην αρμόδιο κάθε φορά Υπουργείο επεξεργάζεται με τη συνδρομή του Υπουργείου Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης **Πρόγραμμα Μονίμων Οδηγιών Λειτουργίας των Δημοσίων Υπηρεσιών** με τον προσδιορισμό συγκεκριμένων στόχων, κόστους και δεικτών αποτελεσματικότητας ανά υπηρεσιακή μονάδα.
152. Η ποιότητα στη Διοίκηση θα προωθηθεί, επίσης, και θα συνοδευτεί από ένα πρόγραμμα γενικής αναβάθμισης της **αισθητικής** μορφής και της λειτουργικότητας των δημοσίων καταστημάτων, τα οποία σήμερα σε πολλές περιπτώσεις θίγουν το κύρος και την αξιοπρέπεια τόσο της Διοίκησης και των εργαζομένων σ' αυτή, όσο και των πολιτών που επισκέπτονται τις δημόσιες υπηρεσίες. Στο πεδίο αυτό, θα πρέπει επίσης να σχεδιαστεί και να εφαρμοστεί συντόμως μια νέα χωροταξική κατανομή των δημοσίων υπηρεσιών τόσο στην πρωτεύουσα όσο και στην περιφέρεια.
153. Ιδιαίτερη πρόβλεψη πρέπει να υπάρξει για τα άτομα με αναπηρία (ΑΜΕΑ).

Ηλεκτρονική Διοίκηση

154. Η ουσιαστική βελτίωση και ο εκσυγχρονισμός της διοίκησης, σήμερα που περνάμε στην «**ψηφιακή εποχή**» και στην «**κοινωνία της γνώσης**», είναι αδιανόητος δίχως τη γενικευμένη χρήση και αξιοποίηση της τεχνολογίας Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ). Η «**Ηλεκτρονική Διοίκηση**», δηλαδή η χρήση πληροφοριακών συστημάτων στη Δημόσια Διοίκηση, για την υποστήριξη τόσο των εσωτερικών λειτουργιών της, όσο και της επικοινωνίας της με το εξωγενές περιβάλλον, δηλαδή τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και την κοινωνία, παρουσιάζει σήμερα αλματώδη επέκταση σε όλες τις ανεπτυγμένες χώρες, αποτελώντας ένα σημαντικό εργαλείο βαθιάς αλλαγής του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.
155. Τα αποτελέσματα της ηλεκτρονικής διοίκησης γίνονται άμεσα αισθητά τόσο στο εσωτερικό πεδίο της διοίκησης (ταχύτερες τυποποιημένες διαδικασίες, μείωση της διαφθοράς, μείωση του λειτουργικού κόστους, αποτελεσματικότερος σχεδιασμός

πολιτικής), όσο και στην προς τα έξω εικόνα της: παροχή στους πολίτες και τις επιχειρήσεις της δυνατότητας πραγματοποίησης των κυριότερων συναλλαγών τους με τη δημόσια διοίκηση μέσω του διαδικτύου, από το γραφείο ή το σπίτι τους, οποιαδήποτε ώρα, 24 ώρες το 24ωρο - 7 ημέρες την εβδομάδα, χωρίς καμία προσωπική επαφή.

156. Τούτο συνάμα δεν περιορίζεται μόνο στην κεντρική διοίκηση, αλλά είναι κάτι πολύ ευρύτερο, που περιλαμβάνει την τοπική αυτοδιοίκηση και τα κατά τόπους κέντρα εξουσίας και λήψεως αποφάσεων, άλλες δημόσιες ή μη επιχειρήσεις και οργανισμούς, τις μη κυβερνητικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και γενικά οποιαδήποτε δράση κοινωφελούς χαρακτήρα. Σε κάθε περίπτωση ο πολίτης και η εξυπηρέτηση του τίθεται στο επίκεντρο των συστημάτων ηλεκτρονικής διοίκησης, και τούτο διευρύνει αναλόγως τη συμμετοχή και τη δυνατότητα παρέμβασής του.

157. Όμως ο πραγματικός εκσυγχρονισμός δεν μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την εφαρμογή των ΤΠΕ για την υποστήριξη των υφιστάμενων δομών και την απλή αυτοματοποίηση των παγιωμένων διαδικασιών. Κάτι τέτοιο θα επέφερε μεν βελτίωση της αποδοτικότητας του συστήματος, όμως θα είχε αξιοποιήσει μόνον ένα πολύ μικρό μέρος των δυνατοτήτων, που οι τεχνολογίες αυτές παρέχουν. Αντίθετα, θα πρέπει το κράτος να προχωρήσει στον εκ βάθρων ανασχεδιασμό των οργανωτικών του δομών, των διαδικασιών του αλλά και του θεσμικού πλαισίου που τις ρυθμίζει, κατά τρόπο που να αξιοποιούνται πλήρως οι δυνατότητες, που οι νέες ΤΠΕ παρέχουν. Τα πληροφοριακά συστήματα της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να επεκταθούν και να μετεξελιχθούν σε **ολοκληρωμένα, διαλειτουργικά και εξωστρεφή Πληροφοριακά Συστήματα**.

158. Μια διοίκηση εξωστρεφής στην κοινωνία, ανοικτή και φιλική στον πολίτη, πρέπει να είναι ικανή για την **άμεση και επιτόπια διεκπεραίωση και εξυπηρέτηση των αιτημάτων των πολιτών**, για τη μεγάλη πλειονότητα των υποθέσεών τους (πιστοποιητικά, αιτήσεις, κλπ.). Η εξυπηρέτηση του πολίτη πρέπει να πραγματοποιείται στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο, στα σημεία επαφής της διοίκησης με τον πολίτη. Υπό την έννοια αυτή, η 'ηλεκτρονική διοίκηση' αποτελεί μοχλό για την ανάπτυξη της σύγχρονης ευνομούμενης και δημοκρατικής πολιτείας.

159. Αυτό είναι δυνατό με την εγκαθίδρυση Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων, δηλαδή συστημάτων επεξεργασίας δεδομένων και διοικητικών πληροφοριών με σταθμούς εργασίας σε κάθε υπηρεσία και σε κάθε θέση ευθύνης. Πληροφοριακών Συστημάτων που συλλέγουν, αποθηκεύουν, επεξεργάζονται και διαθέτουν όλες τις πληροφορίες που χρειάζεται μια Οργάνωση για την αποτελεσματική της λειτουργία. Δημιουργούν ένα **ενοποιημένο και ομοιόμορφο περιβάλλον εργασίας**, που υποστηρίζει όλες τις διοικητικές της λειτουργίες, τη λήψη αποφάσεων, την παρακολούθηση των δραστηριοτήτων της, τον προγραμματισμό, τη διαχείριση οικονομικών πόρων, τη διοίκηση του προσωπικού, την εσωτερική και εξωτερική επικοινωνία, τον έλεγχο, την αξιολόγηση, τον συντονισμό. Τα ΟΠΣ σχεδιάζονται στη βάση επιστημονικά καθιερωμένων μεθοδολογιών ανάλυσης και σχεδιασμού συστημάτων και παρέχουν στους χρήστες τους **συνεπή (consistent), ακριβή (accurate), διαμοιράσιμα (sharable), απαλλαγμένα από πλεονασμούς και επαναλήψεις (non redundant)**

πληροφοριακά δεδομένα, που είναι διαθέσιμα την κατάλληλη στιγμή (timely) σε εκείνον που τα χρειάζεται και με εφικτό κόστος (economically feasible).

160. Δεν εκπλήσσει, επομένως, ότι όλες οι ανεπτυγμένες χώρες έχουν υπό εξέλιξη μεγάλα προγράμματα ηλεκτρονικής διοίκησης, με στόχο οι κυριότερες συναλλαγές του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση να ολοκληρώνονται σύντομα μέσα σε συγκεκριμένα και αυστηρά χρονοδιαγράμματα και με ποιοτικά αποτελέσματα. Πρέπει, λοιπόν, να κινηθούμε και στην Ελλάδα άμεσα προς την κατεύθυνση ενός **«πολυ-δικτυακού» συστήματος εξυπηρέτησης των πολιτών**, των επιχειρήσεων και της κοινωνίας των πολιτών στα πρότυπα της **«πολυκαναλικής τραπεζικής»**, το οποίο θα παρέχει στους πολίτες τη δυνατότητα πραγματοποίησης των συναλλαγών τους με τη δημόσια διοίκηση μέσω πολλών διαύλων επικοινωνίας, όπως:

- i. Τα Γραφεία Εξυπηρέτησης *«Μιας Στάσης» (One Stop Shops)*
- ii. Το Διαδίκτυο (*Internet*)
- iii. Τα Τηλεφωνικά Κέντρα (*Call Centers*)
- iv. Τις Ηλεκτρονικές Μηχανές Διοικητικών Υπηρεσιών όπως τα ΑΤΜ των τραπεζών)
- v. Την Ψηφιακή Τηλεόραση και την Κινητή Τηλεφωνία.

161. Η επίτευξη των στόχων της ηλεκτρονικής διοίκησης προϋποθέτει ότι τα Πληροφοριακά Συστήματα της Δημόσιας Διοίκησης στο σύνολό τους θα πρέπει να δημιουργούν ένα ομοιογενές περιβάλλον που θα:

- i. Διευκολύνει τη διακίνηση των πληροφοριακών δεδομένων
- ii. Εξασφαλίζει την ασφάλεια του κυβερνητικού δικτύου
- iii. Προάγει τη συνέπεια των πληροφοριακών δεδομένων σε ολόκληρο το κυβερνητικό δίκτυο
- iv. Παρέχει τις προϋποθέσεις για την ανάπτυξη δικτύου διαχείρισης της παραγόμενης γνώσης
- v. Ορίζει ενιαία πρότυπα για την περιγραφή των πληροφοριών που παρέχει ο δημόσιος τομέας (*metadata & data formatting*)
- vi. Υποστηρίζει την παροχή κυβερνητικών υπηρεσιών προς τον πολίτη και τις επιχειρήσεις, μέσα από συγκεκριμένες κυβερνητικές πύλες

162. Για να επιτευχθούν τα παραπάνω θα πρέπει τα πληροφοριακά συστήματα της Δημόσιας Διοίκησης να σχεδιασθούν με βάση, ή να προσαρμοστούν, σε ένα **πλαίσιο διαλειτουργικότητας**, δηλαδή ένα πλαίσιο τεχνικών προδιαγραφών, που:

- i. Θα εξασφαλίζουν τη διασυνδεσιμότητα των συστημάτων,
- ii. Θα προσδιορίζουν τα επίπεδα ενσωμάτωσης των δεδομένων (*data integration*),
- iii. Θα προσδιορίζουν ενιαίο τρόπο πρόσβασης στα δεδομένα (*data access*),
- iv. Θα επιτρέπουν κλιμάκωση των απαιτήσεων (*scalability*) και
- v. Θα υποστηρίζονται ευρέως από την αγορά.

163. Συνεπώς θα πρέπει:

- i. Να διαμορφωθεί ένα **πλαίσιο διαλειτουργικότητας** των πληροφοριακών συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης με συναινετικές διαδικασίες στις οποίες θα συμμετέχουν και τα τρία εμπλεκόμενα μέρη, δηλαδή εκπρόσωποι φορέων της Δημόσιας Διοίκησης, της επιστημονικής Κοινότητας και της αγοράς και
- ii. Να κατοχυρωθεί θεσμικά η απαίτηση για συμμόρφωση με το πλαίσιο διαλειτουργικότητας σε ολόκληρο το δημόσιο τομέα

Ηλεκτρονικά Προϊόντα και Υπηρεσίες

164. Ακόμα και σε βραχυπρόθεσμη βάση και με τις κατάλληλες προσαρμογές μια σειρά βασικών ηλεκτρονικών συναλλαγών πολιτών και επιχειρήσεων με τη διοίκηση θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν τα ακόλουθα:

- i. Την πλήρη και άμεση ηλεκτρονική πληροφόρηση για το νομικό πλαίσιο και τις αναγκαίες διαδικασίες που αφορούν υποθέσεις των πολιτών,
- ii. Τη λήψη όλων των εντύπων και την ηλεκτρονική συμπλήρωση και κατάθεσή τους,
- iii. Τη διαρκή ενημέρωση και παρακολούθηση για την πορεία επεξεργασίας αιτήματος ή υποθέσεως των πολιτών,
- iv. Την ηλεκτρονική ειδοποίηση του πολίτη για ό,τι πρόσθετα στοιχεία απαιτούνται,
- v. Την ηλεκτρονική πληρωμή από τον πολίτη προς το κράτος και αντιστρόφως.
- vi. Τη συμπλήρωση και κατάθεση φορολογικών δηλώσεων,
- vii. Την παροχή κοινωνικών επιδομάτων (ανεργίας, παιδιών, σπουδαστών, δαπανών υγείας, κλπ.),
- viii. Την έκδοση διοικητικών εγγράφων, όπως διαβατηρίου, διπλώματος οδήγησης, άδειας κυκλοφορίας αυτοκινήτου, οικοδομικής άδειας, πιστοποιητικών (γέννησης, γάμου, κλπ),
- ix. Την εγγραφή σε εκπαιδευτικούς οργανισμούς και ιδρύματα διαφόρων βαθμίδων,
- x. Την αναζήτηση θέσεων απασχόλησης και εργασίας,
- xi. Τον προγραμματισμό επισκέψεων για εξετάσεις σε νοσοκομεία, κέντρα υγείας και θεραπευτήρια.

165. Όσον αφορά στις βασικές ηλεκτρονικές συναλλαγές επιχειρήσεων με τη διοίκηση, αυτές μπορούν να περιλαμβάνουν:

- i. Δηλώσεις φορολογίας,
- ii. Τελωνειακές δηλώσεις εισαγωγής ή εξαγωγής προϊόντων,
- iii. Έκδοση περιβαλλοντικών αδειών,
- iv. Αιτήσεις για έναρξη επιχειρηματικής δραστηριότητας,

- v. Αιτήσεις για επέκταση επιχειρηματικής δράσης,
- vi. Δημόσιες προμήθειες,
- vii. Υποβολή στοιχείων στις στατιστικές υπηρεσίες.

166. Πέρα όμως από αυτές τις ήδη 'συμβατικές' μορφές ηλεκτρονικής διοίκησης, περισσότερο εξελιγμένες και καινοτόμες εφαρμογές πρέπει να περιλαμβάνουν στο πλαίσιο και της ελληνικής διοίκησης:

- i. Εικονικά συστήματα δημοσίων υπηρεσιών μιας στάσης μέσω της διαμόρφωσης ηλεκτρονικών διαδικτυακών τόπων (*web sites*), όπου συγκεντρώνεται το σύνολο των απαραίτητων στοιχείων και πληροφοριών και διατίθενται άμεσα στον πολίτη ή την επιχείρηση, δίχως να χρειάζεται αυτοί να προστρέχουν από υπηρεσίας σε υπηρεσία. Οι δικτυακοί τόποι είναι αυτοί που αναλαμβάνουν την επικοινωνία με τα εσωτερικά συστήματα πληροφοριών των εμπλεκόμενων δημόσιων υπηρεσιών.
- ii. Ηλεκτρονικούς τόπους συνεργασίας μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών, που εξασφαλίζουν αμφίδρομη επικοινωνία για τη λήψη αποφάσεων και την παροχή υπηρεσιών προς τον πολίτη, μέσω ηλεκτρονικών διαβουλεύσεων και ομαδικής έστω εξ αποστάσεως συνεργασίας.

167. Είναι προφανές ότι η εφαρμογή μεγάλων προγραμμάτων ηλεκτρονικής διοίκησης βασίζεται σε και προϋποθέτει μια σημαντική διοικητική και οργανωτική υποδομή και μετάλλαξη, προκειμένου να διευκολυνθούν:

- i. Τα ολοκληρωμένα εσωτερικά πληροφοριακά συστήματα των δημοσίων οργανισμών και υπηρεσιών. Όλες οι ηλεκτρονικές συναλλαγές που πραγματοποιούνται μέσω του διαδικτύου, αλλά και μέσω των λοιπών «διαύλων» που αναφέρθηκαν προηγουμένως, θα πρέπει στη συνέχεια να μεταφέρονται σε ένα ισχυρό εσωτερικό πληροφοριακό σύστημα, προς εξέταση και επεξεργασία. Κατόπιν, τα αποτελέσματα της επεξεργασίας θα αποστέλλονται και πάλι μέσω του διαδικτύου στους ενδιαφερόμενους πολίτες ή επιχειρήσεις.
- ii. Τα ψηφιακά πιστοποιητικά και τις ψηφιακές υπογραφές. Είναι σήμερα απαραίτητο κάθε πολίτης και επιχείρηση, που πραγματοποιεί ηλεκτρονικές συναλλαγές και επικοινωνία με οποιαδήποτε δημόσια υπηρεσία, να διαθέτει ψηφιακό πιστοποιητικό για την ηλεκτρονική ταυτοποίηση και γενικότερα τη διασφάλιση της αξιοπιστίας των ηλεκτρονικών συναλλαγών.
- iii. Την ανάπτυξη πλήρους δικτύου τηλεφωνικών κέντρων, ώστε να παρέχεται στους πολίτες η δυνατότητα της καθ' ολοκληρίαν τηλεφωνικής πραγματοποίησης των περισσότερων συναλλαγών τους με τη διοίκηση.

168. Δυστυχώς η χώρα μας σήμερα βρίσκεται πολύ πίσω στον τομέα ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διοίκησης. Πραγματοποιούνται σήμερα μέσω του διαδικτύου μόνο μερικές φορολογικές δηλώσεις και ορισμένες ασφαλιστικές δηλώσεις εργοδοτών προς κάποιους ασφαλιστικούς οργανισμούς. Παρ' όλων ότων πρόκειται για ελάχιστη αξιοποίηση των

δυνατοτήτων των ηλεκτρονικών συναλλαγών, παρουσιάζονται ωστόσο συχνά λειτουργικά προβλήματα, τα οποία μάλλον υποβαθμίζουν την έννοια της ηλεκτρονικής διοίκησης στη συνείδηση των πολιτών.

169. Πρέπει, επίσης, να επισημανθεί ότι καμία - πλην ίσως ελαχίστων εξαιρέσεων - συναλλαγή των πολιτών και των επιχειρήσεων με την περιφερειακή διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση δεν είναι σήμερα εφικτή μέσω του διαδικτύου. Ενώ, ελάχιστα ανεπτυγμένες είναι και οι βασικές υποδομές που απαιτούνται για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διοίκησης, δηλαδή τα εσωτερικά πληροφοριακά συστήματα των δημοσίων οργανισμών και υπηρεσιών, καθώς και τα συστήματα για την παροχή δυνατότητας ψηφιακής υπογραφής και ψηφιακών πιστοποιητικών. Τα δε Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, αποτελούν ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της εξυπηρέτησης του πολίτη, με την έννοια ότι περιορίζουν την ταλαιπωρία του κατά τις συναλλαγές του με το κράτος, όμως δεν λειτουργούν παρά ως απλά θυρωρεία υψηλού λειτουργικού κόστους, που στην πραγματικότητα απλώς μεταβιβάζουν τα αιτήματα του πολίτη στις αρμόδιες υπηρεσίες, χωρίς να είναι τα ίδια σε θέση να επεξεργάζονται τα πληροφοριακά δεδομένα. Έτσι, τα πληροφοριακά δεδομένα που είναι αναγκαία για την έκδοση των πάσης φύσεως διοικητικών εγγράφων, πιστοποιητικών και βεβαιώσεων, εξακολουθούν να μην είναι **συνεπή** (consistent), **ακριβή** (accurate), **διαμοιράσιμα** (sharable), **απαλλαγμένα από πλεονασμούς και επαναλήψεις** (non redundant) διαθέσιμα την κατάλληλη στιγμή (timely) σε εκείνον που τα χρειάζεται και με εφικτό κόστος (economically feasible).

170. Περαιτέρω δεν θα ήταν υπερβολή να λεχθεί ότι τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, πετυχαίνοντας τη βελτίωση της εικόνας που έχει ο πολίτης για το κράτος, όχι όμως και τη βελτίωση του ίδιου του κράτους, ενδεχομένως αποτελέσουν παράγοντα καθυστέρησης του εκσυγχρονισμού του, δεδομένου ότι απορροφούν την κοινωνική αντίδραση και μειώνουν την πίεση για έναν πραγματικό εκσυγχρονισμό.

171. Η κατάσταση αυτή είναι ιδιαίτερα αρνητική, λαμβανομένων υπόψη των τεράστιων οικονομικών πόρων που έχουν εισρεύσει στη χώρα μας για τους παραπάνω σκοπούς, στα πλαίσια του δεύτερου αλλά και του τρίτου Κοινοτικού πλαισίου Στήριξης. Οι πόροι αυτοί, έχουν σε μεγάλο βαθμό χρησιμοποιηθεί σε έργα αμφίβολης σκοπιμότητας και αποτελεσματικότητας και τα αποτελέσματα υπήρξαν ελάχιστα σε σχέση με τα τεράστια μεγέθη των πόρων αυτών. Δυστυχώς, δεν υπήρξε κάποια ουσιαστική αξιολόγηση των σχετικών προγραμμάτων του Β΄ Κ.Π.Σ., ώστε να μετρηθεί η αποτελεσματικότητα χρήσης των σχετικών οικονομικών πόρων, πριν από την έναρξη των σχετικών προγραμμάτων του Γ΄ Κ.Π.Σ.

Χάρτης των Δικαιωμάτων του Πολίτη

172. Η νέα σχέση της διοίκησης με τον πολίτη θα βρει την απεικόνισή της στο *Χάρτη των Δικαιωμάτων του Πολίτη* που θα καταρτιστεί με τη συνεργασία πολιτών και δημοσίων υπηρεσιών και θα προσδιορίζει με τρόπο συγκεκριμένο τόσο τις προσδοκίες και τα αιτήματα των πολιτών κατά κατηγορίες ή θέματα δημόσιας πολιτικής (π.χ. τα δικαιώματα του ταξιδιώτη, του μαθητή, του ασθενούς, του κατοίκου, κ.λπ.), όσο και την αντίστοιχη ικανότητα ανταπόκρισης και την υποχρέωση προσαρμογής των δημοσίων υπηρεσιών.

173. Η *συμφιλίωση του κράτους* με τον *πολίτη* θα συντελεστεί με την αλλαγή της νοοτροπίας, τη μεταρρύθμιση των διαδικασιών, τον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. Το όραμα για τη *μεταρρύθμιση του κράτους* τον 21ο αιώνα δεν μπορεί παρά να αναφέρεται σε μια διοίκηση ανοικτή, ευέλικτη, αποτελεσματική και αποδοτική, τεχνολογικά σύγχρονη και ανανεωμένη και πάνω απ' όλα σε μια διοίκηση δημοκρατική, όπου το κράτος προστρέχει στον πολίτη και όχι ο πολίτης στο κράτος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ: *Ανεξάρτητες Αρχές*

Αναγκαιότητα των Ανεξάρτητων Αρχών

174. Το κεντρικό ζήτημα και η θεμελιώδης διακύβευση της πολιτικής ζωής στην εποχή μας και πολύ περισσότερο στα χρόνια που έρχονται είναι η **ποιότητα** και η **αποτελεσματικότητα** της δημοκρατίας. Ο τρόπος που αυτή λειτουργεί και ο βαθμός που εξυπηρετεί τους πολίτες και την κοινωνία, καθώς και τα ευρύτερα συμφέροντα και τις ανάγκες του ελληνισμού. Αποτελεί, συνεπώς, κεντρική παράμετρο στο νέο σύστημα διακυβέρνησης της χώρας η ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς της, αλλά και η βελτίωση της ποιότητας της λειτουργίας της. Πολλώ δε μάλλον που η μείζων πρόκληση της δημοκρατίας δεν είναι μόνο να κυβερνάται αποτελεσματικά (τούτο διεκδικούν σε τελευταία ανάλυση και τα αυταρχικά καθεστώτα), αλλά να κυβερνάται αποτελεσματικά με τον μέγιστο δυνατό βαθμό κοινωνικής συναίνεσης και αποδοχής των πολιτών.
175. Για το λόγο αυτό επιβάλλεται η ίδρυση και λειτουργία στο πλαίσιο του πολιτικού συστήματος οργάνων και διαδικασιών **κοινωνικού διαλόγου** και προαγωγής της μέγιστης δυνατής συλλογικής **συναίνεσης** σε ζητήματα εθνικής εμβέλειας και σημασίας, για τα οποία είναι απαραίτητη η συνοχή, η συνέχεια και η συνέπεια της ακολουθούμενης πολιτικής σε μακροπρόθεσμη βάση. Ενδείκνυται, συνεπώς, όπως έχει ήδη αναφερθεί, η ίδρυση θεσμών ευρύτερης **διαβούλευσης, συμμετοχής των πολιτών και νομιμοποίησης**, καθώς και καλλιέργειας ενός πνεύματος **εθνικής συνεννόησης** και άρσης των διαχωριστικών γραμμών στους τομείς της εθνικής οικονομίας, της εξωτερικής πολιτικής, της ασφάλειας, της δημόσιας διοίκησης, της παιδείας και του πολιτισμού.
176. Εξ ίσου αναγκαία είναι η σύσταση **ανεξαρτήτων Θεσμών** και οργάνων για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη από την κρατική αυθαιρεσία, τη διάκριση και την εξισορρόπηση των εξουσιών, για την αποκατάσταση μεγαλύτερης διαφάνειας, αποτελεσματικότητας και ευελιξίας στη λειτουργία του πολιτικού συστήματος.
177. Ειδικότερα, κορυφαία παράμετρος της στρατηγικής για τη **μεταρρύθμιση του κράτους** και την εγκαινίαση ενός νέου, πιο αποτελεσματικού και πιο δημοκρατικού συστήματος **διακυβέρνησης** της χώρας είναι η επιλογή και η σαφής πολιτική δέσμευση για την **απεξάρτηση** του κράτους και της δημόσιας διοίκησης από την πολιτική και ειδικότερα από την εκάστοτε κυβέρνηση. Είναι εμφανές, ότι τα πλέον σοβαρά αρνητικά φαινόμενα στο δημόσιο τομέα, οφείλονται στον άκρατο κομματισμό. Τα φαινόμενα αυτά, δημιουργούνται και μεγιστοποιούνται εξαιτίας της «αιχμαλωσίας» του κράτους από το κυβερνών κόμμα.
178. Πρωταρχικό ρόλο για την ανατροπή αυτής της κατάστασης, όσο και για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, της τεχνογνωσίας και της αξιοκρατικής ουδετερότητας της διοίκησης αναμένεται να διαδραματίσουν οι **Ανεξάρτητες Αρχές**. Μερικές από αυτές έχουν ήδη τύχει συνταγματικής αναγνώρισης, αλλά εκκρεμεί η επακριβής κατάσταση

του Θεσμικού τους ρόλου, όσο και η κατάλληλη στελέχωσή τους, προκειμένου αυτές να μπορέσουν να ανταποκριθούν στην αποστολή τους σε βάθος χρόνου.

Ανεξάρτητες Αρχές

179. Ειδικότερα, ξεχωριστή σημασία για ο νέο σύστημα διακυβέρνησης έχουν οι ακόλουθες δημόσιες αρχές και τα όργανα που επιτελούν αντίστοιχες λειτουργίες ελέγχου και αξιολόγησης:

- i. Το **Ανώτατο Συμβούλιο Δημόσιας Διοίκησης**, με έργο και αποστολή όχι μόνο τον έλεγχο των προσλήψεων προσωπικού (όπως το σημερινό ΑΣΕΠ) αλλά και την τήρηση της αξιοκρατίας, όσον αφορά τη υπηρεσιακή εξέλιξη των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, καθώς επίσης και την ανάπτυξη ενός **συμβουλευτικού, γνωμοδοτικού και εποπτικού** ρόλου και αρμοδιότητας για τα ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. Για την εκπλήρωση της αποστολής του, το Συμβούλιο Δημόσιας Διοίκησης θα πρέπει να στελεχώνεται με το κατάλληλο προσωπικό (εισηγητές, παρέδρους, συμβούλους).
- ii. Ο Θεσμός του **Συνηγόρου του Πολίτη**, που ήδη υφίσταται και λειτουργεί με ικανοποιητικό τρόπο, θα πρέπει στο μέλλον να εξοπλιστεί με ορισμένες **αποφασιστικές - κυρωτικές αρμοδιότητες**, καθώς και τη δυνατότητα επιβολής **διοικητικών προστίμων**, ώστε να μπορέσει να συμβάλει στην αποκατάσταση των σχέσεων κράτους - πολίτη και στην αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας. Στις υπηρεσίες του Συνηγόρου του Πολίτη θα πρέπει να υπαχθεί και το Σώμα Ελεγκτών - Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης, ενώ τα στελέχη θα πρέπει να μπορούν να σταδιοδρομούν με τρόπο οργανωμένο και μακροπρόθεσμο στο θεσμό (ως εισηγητές, πάρεδροι, συνήγοροι), αφού προσλαμβάνονται με αυστηρή διαγωνιστική δοκιμασία και επιλογή.
- iii. Συναφούς χαρακτήρα είναι και ο Θεσμός του **Συνηγόρου Υγείας & Κοινωνικών Υπηρεσιών**, με σκοπό την πάταξη της κακοδιοίκησης στους ευαίσθητους αυτούς τομείς. Καθώς και ο Θεσμός του **Συνηγόρου του Δημότη** για τα θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- iv. **Επιτροπή Ελέγχου Δημοσίων Έργων και Προμηθειών**, για την καταπολέμηση της διαφθοράς και την εξασφάλιση της διαφάνειας στον ευαίσθητο χώρο των έργων και των προμηθειών, αλλά και για να μην αποκλείεται η πλειοψηφία του επιχειρηματικού κόσμου από τις αναπτυξιακές διαδικασίες, όπως συχνά συμβαίνει σήμερα με την πρακτική των απ' ευθείας αναθέσεις έργων και προμηθειών σε ποικιλώνυμους 'ημετέρους'. Την ίδια σημασία έχει και η καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς και του χρηματισμού κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Με τη σύσταση της ως άνω Επιτροπής ως ανεξάρτητης αρχής θα απαιτείται η **σύμφωνη γνώμη** της για κάθε προμήθεια, σύμβαση ή έργο του δημοσίου που ξεπερνά ορισμένο κόστος. Για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο

και τη συστηματική παρακολούθηση των διαδικασιών αυτών είναι αναγκαία η υποστήριξή της με το κατάλληλο προσωπικό, τα μέσα και τις μεθόδους, ώστε να προωθήσει τη διαφάνεια και την αξιοπιστία στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Όσον αφορά στη σύνθεση της Επιτροπής, αυτή μπορεί να είναι εννεαμελής (9) και τα μέλη της να επιλέγονται με κλήρωση μεταξύ τριπλασίου αριθμού ανωτάτων δικαστικών και καθηγητών πανεπιστημίου, που προτείνονται από τις οικείες ολομέλειες και τις συγκλήτους. Τα μέλη της Επιτροπής σε αυτήν για πενταετή θητεία με καθεστώς πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης.

- v. **Αρχή Ελέγχου του «πολιτικού χρήματος».** Προκειμένου να ελεγχθεί το «πολιτικό χρήμα» και να καταπολεμηθεί το φαινόμενο του αθέμιτου πολιτικού ανταγωνισμού, είναι απαραίτητο να διασφαλισθεί η αρχή της δημοσιότητας των εκλογικών δαπανών και των πολιτικών χρηματοδοτήσεων, ο προσδιορισμός ανωτάτων ορίων των σχετικών δαπανών και ο έλεγχος τήρησής τους από ανεξάρτητη δημόσια αρχή, η οποία και θα μπορεί να επιβάλλει σχετικές κυρώσεις. Αυτές μπορεί να εκτείνονται από την επιβολή προστίμων στους πολιτικούς, έως την έκπτωσή τους από το αξίωμά τους, αλλά και την μείωση των ποσοστών της κρατικής αρωγής των κομμάτων που διαπράττουν το αδίκημα του αθέμιτου πολιτικού ανταγωνισμού. Η σύνθεση της αρχής αυτής μπορεί να είναι ανάλογης μορφής με αυτήν της Επιτροπής Ελέγχου Δημοσίων Έργων και Προμηθειών, και πάντως να μην πλειοψηφούν σε αυτήν τα πολιτικά πρόσωπα, όπως τώρα συμβαίνει, διότι τότε ταυτίζονται οι ιδιότητες του ελέγχοντος και του ελεγχόμενου.

180. Προτείνεται, τέλος, η περαιτέρω λειτουργική αναβάθμιση, η διεύρυνση του ρόλου και η αρτιότερη οργάνωση ήδη υφισταμένων ανεξαρτήτων αρχών και οργάνων, όπως:

- i. Το **Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης**, το οποίο εγγυάται την αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών της αντικειμενικότητας, της ισοτιμίας και της ποιότητας, καθώς και τις αρχές της διαφάνειας στον χώρο της Ραδιοτηλεόρασης,
- ii. Η **Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα**,
- iii. Η **Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς** και η **Επιτροπή Ανταγωνισμού**, ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες του⁴.

⁴ Επίσης, υποστηρίχθηκε η σύσταση υπηρεσιών του «Συνηγόρου του Οπλίτη» και «Συνηγόρου κρατουμένων».