

# Μια Αναθεωρητική Πρόταση για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση του 2020

<b>ΠΕΡΙΛΗΨΗ</b> .....	σελ. 2
<b>ΠΡΟΛΟΓΟΣ</b> .....	σελ. 4
<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	σελ. 6
<b>ΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑ</b> .....	σελ. 8
<b>Η ΤΡΙΕΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ</b> .....	σελ. 9
<b>ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</b> .....	σελ. 10
<b>ΟΙ ΜΕΛΕΤΕΣ</b> .....	σελ. 11
<b>Η Έκθεση του ΟΟΣΑ</b> .....	σελ. 11
<b>Η «Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση»</b> .....	σελ. 13
<b>Μελέτες της διαΝΕΟσις</b> .....	σελ. 13
– Ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την ελληνική οικονομία και η μετάβαση σε αυτό .....	σελ. 13
– Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα .....	σελ. 16
– Υπάρχει περιθώριο για κοινωνική συνεννόηση ; .....	σελ. 17
– 30+1 Πράγματα που μπορεί να κάνει η Ευρώπη για την Ελλάδα .....	σελ. 19
– Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα .....	σελ. 19
<b>Η Μελέτη του ΕΛΙΑΜΕΠ</b> .....	σελ. 21
<b>Η Μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής</b> .....	σελ. 26
<b>Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ</b> .....	σελ. 29
<b>Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ</b> .....	σελ. 33
<b>10 + 2 ΚΟΜΒΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΛΥΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ</b> .....	σελ. 36
<b>Βιβλιογραφία και Άρθρα</b> .....	σελ. 39

# Μια Αναθεωρητική Πρόταση για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση του 2020

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι πρόσφατες έρευνες της κοινής γνώμης, αλλά και η εμπειρία μας από τις μεταρρυθμίσεις που έγιναν τα προηγούμενα χρόνια, μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι χρειάζεται να αλλάξουμε γραμμή πλεύσης στην οργάνωση του κράτους και ειδικότερα της δημόσιας διοίκησης και να αναθεωρήσουμε την αντίληψή μας για τις αναγκαίες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις.

Η δημόσια πολιτική διοικητικών μεταρρυθμίσεων και βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας έχει τέσσερα προβληματικά χαρακτηριστικά.

Πρώτον την θεωρούμε τομεακή ενώ είναι οριζόντια δημόσια πολιτική, που πρέπει να συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων των τομεακών δημόσιων πολιτικών. Άμεση συνέπεια αυτής της αντίληψης είναι ότι δεν προωθεί εξωστρεφείς αλλαγές, αλλά εξαντλείται σε “αυτιστικές” εσωτερικές αλλαγές της δομής, των αρμοδιοτήτων, των λειτουργιών, της τεχνολογικής υποδομής και των πολιτικών προσωπικού.

Δεύτερον, δηλώνει αυτάρεσκα πως έχει ολιστικό χαρακτήρα διότι ρυθμίζει μεσοπρόθεσμα όλα τα συστατικά στοιχεία της, ενώ η εμπειρία μας δείχνει ότι στη χώρα μας η έλλειψη κουλτούρας μεσοχρόνιου προγραμματισμού και η απουσία συνέχειας στη Διοίκηση δεν ευνοούν τη γραμμική και “εν σειρά” εφαρμογή μεταρρυθμιστικών μέτρων.

Τρίτον, οι δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης νομοθετούνται, χωρίς να συνοδεύονται από Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής των νομοθετικών ρυθμίσεων.

Τέταρτον, πολλές δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δεν συνδέονται μεταξύ τους, ενώ θα έπρεπε να διασφαλίζεται η συνέργεια, η συμπληρωματικότητα και ο χρονισμός τους.

Αυτά τα προβληματικά χαρακτηριστικά όχι μόνο δεν τα ανέτρεψαν, αλλά τα ενέτειναν οι δεσμεύσεις που επέβαλαν στη δημόσια διοίκηση τα Μνημόνια.

Οι εκτιμήσεις των θεσμών ενδεχομένως να βασίζονται στην εμπειρία δημοσίων διοικήσεων άλλων Ευρωπαϊκών χωρών, αλλά στην Ελλάδα οι ρυθμίσεις αυτές, αντιγραφόμενες στον μεταρρυθμιστικό κώδικα του πολιτικού και διοικητικού σύστημάς μας, στην καλύτερη περίπτωση αποκτούν χαρακτηριστικά «διοικητικής απομίμησης» και στη χειρότερη σταθεροποιούν τις παθογένειες της δημόσιας διοίκησης, μετονομάζοντας απλώς τις διαδικασίες αναπαραγωγής της σύμφωνα με τη σύγχρονη μεταρρυθμιστική ορολογία.

Γι' αυτό και η «Εθνική Στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017–2018» που εκπονήθηκε κατ' εφαρμογή των διατάξεων του νόμου 4336/2015 (3<sup>ο</sup> Μνημόνιο) επιδιώκει να έχει ολιστικό χαρακτήρα και έχει εξωστρεφείς διοικητικές αλλαγές.

Η απουσία της εξωστρεφούς προσέγγισης αποτυπώνεται και στο νομοθετικό πλαίσιο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο νόμος 4369/2016 που περιλαμβάνει τα ακόλουθα : Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, Σύστημα Αξιολόγησης, Βαθμολογική Διάρθρωση Θέσεων, Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων.

Από τις σημαντικότερες μελέτες για τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης, οι περισσότερες (Έκθεση του ΟΟΣΑ, «Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση» και τρεις μελέτες της διαΝΕΟσις), παρότι περιέχουν εξαιρετικά εύστοχες μεταρρυθμιστικές

παρεμβάσεις, προτείνουν τη συνολική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης κυρίως με εσωστρεφείς αλλαγές.

Σε διαφορετική κατεύθυνση κινούνται οι ακόλουθες μελέτες :

- η Μελέτη της διαΝΕΟσις «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα» (2018) προτείνει ως όραμα την «άριστη εξυπηρέτηση πολιτών, επισκεπτών, καθώς και ελληνικών και διεθνών επιχειρήσεων μέσω του ψηφιακού μετασχηματισμού της Δημόσιας Διοίκησης», συνδέει τις δράσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης και από τις 14 ενδεικτικά προτεινόμενες δράσεις, οι 11 έχουν εξωστρεφή χαρακτήρα.
- Η Μελέτη του ΕΛΙΑΜΕΠ «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση / Περιγραφή / Αποτίμηση» (2018), περιγράφει και αποτιμά τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης στη διάρκεια της κρίσης, διαπιστώνοντας ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που ολοκληρώθηκαν στην περίοδο της κρίσης είναι όσες επιβλήθηκαν από τα Μνημόνια και είχαν κυρίως δημοσιονομικό χαρακτήρα και ότι οι υπόλοιπες, που αφορούν τις δομές, την περιγραφή των θέσεων εργασίας, την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, το σύστημα σταδιοδρομίας και την αποπολιτικοποίηση των επιτελικών θέσεων (και έχουν κατεξοχήν εσωστρεφή χαρακτήρα), κινούνται σε θετική κατεύθυνση, αλλά παρουσιάζουν αδυναμίες και κινδυνεύουν από παλινόρθωση σε παλαιού τύπου πρακτικές όταν δεν θα παρακολουθείται από τους θεσμούς η εφαρμογή τους.
- Η Μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης—Μια εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης» (2017) θεωρεί ότι οι αποτελεσματικές δημόσιες διοικήσεις όχι μόνο συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών, αλλά και στην επίτευξη των στόχων της Ευρώπης 2020. Προτείνει τη βελτίωση παροχής των υπηρεσιών τους με τη συμμετοχή των χρηστών και με στόχο την ικανοποίηση των προσδοκιών τους αξιοποιώντας και τα σύγχρονα εργαλεία ΤΠΕ.

Εκτιμώ ότι οι γενεσιουργές συνθήκες αλλά και οι πολιτικές επιλογές που οδήγησαν στις επιτυχημένες (έστω και αποσπασματικές) διοικητικές μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης (1975–2010) είναι κυρίως το ότι πήραν τη σχετική πρωτοβουλία επώνυμοι πολιτικοί παράγοντες και μαζί με τις αρμόδιες υπηρεσίες, εκμεταλλεύτηκαν ένα «παράθυρο ευκαιρίας, διασφάλισαν τον εξωστρεφή προσανατολισμό της μεταρρύθμισης, μερικές φορές επικαλέστηκαν επιτυχημένο πρότυπο από άλλη Ευρωπαϊκή χώρα, εξασφάλισαν εξειδικευμένη πίστωση σε Ευρωπαϊκό πρόγραμμα ή/και τη σχετική απαίτηση και υποστήριξη της Ε.Ε., βραχυκύκλωσαν νομοθετικές αγκυλώσεις ή γραφειοκρατικά εμπόδια και επωνυμοποίησαν τη μεταρρύθμιση ώστε να αποκτήσει ένα ισχυρό brand name.

Με βάση τα παραπάνω προτείνω μια δέσμη 10 + 2 κομβικών και καταλυτικών οριζόντιων δράσεων, η πλειοψηφία των οποίων έχουν εξωστρεφή χαρακτήρα και εφαρμόζονται «εν παραλλήλω», αξιοποιώντας ένα «παράθυρο ευκαιρίας» και διασφαλίζοντας τη σύνθεση διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Οι δράσεις αυτές αφορούν τη βελτίωση κρίσιμων επιτελικών λειτουργιών της διακυβέρνησης, τη συγκρότηση της φυσικής ηγεσίας της δημόσιας διοίκησης, τη συγκρότησή της ως ενιαίου διοικητικού συστήματος «χωρίς εσωτερικά σύνορα» και με front offices τα ΚΕΠ και τη βελτίωση της διαδραστικής σχέσης με το περιβάλλον της (πολίτες και επιχειρήσεις).

Παράλληλα, θεωρώ αναγκαίο να προσδιοριστούν και κάθετες δράσεις των τομεακών πολιτικών, ώστε να διαμορφωθεί μια επιχειρησιακή μήτρα που θα διασφαλίσει τη συνέργεια οριζόντιων και τομεακών δράσεων και τη συνάρθρωση δράσεων διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Οι πρόσφατες έρευνες της κοινής γνώμης για το τι πιστεύουν οι Έλληνες είναι μια πολύ χρήσιμη αφετηρία για να διατυπώσουμε μια επίκαιρη πρόταση για τη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα.

Τι διαπιστώνουν λοιπόν οι έρευνες αυτές ; Αντιγράφω από τις διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα του Δημήτρη Α. Μαύρου της MRB με βάση την Έρευνα της διαΝΕΟσις «Τι πιστεύουν οι Έλληνες – 2018» :

- Η Ελλάδα δεν βγαίνει κερδισμένη ως προς την οργάνωση του κράτους και ειδικά της δημόσιας διοίκησης από την ένταξή της στην Ε.Ε. (-0,4%).
- Οι θεσμοί που εμφανίζουν θετικό ισοζύγιο, αυτοί δηλαδή που ο μέσος Έλληνας πολίτης εμπιστεύεται συγκριτικά περισσότερο είναι η οικογένεια (+96,4%), οι ένοπλες δυνάμεις (+70,5%), η αστυνομία (+44,6%), η δικαιοσύνη (+34,4%), η εκκλησία (+16,9%), ο δήμαρχος (+13,9%), ο πρωθυπουργός (+12,1%), η προεδρία της Δημοκρατίας (+11,6%), το ίντερνετ (+8,3%) και η κυβέρνηση (+2,6%).
- Μεταξύ των θεσμών που εμφανίζουν αρνητικό ισοζύγιο είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές (-14,0%), το Κράτος Πρόνοιας (-17,7%) και τα Πολιτικά Κόμματα (-50,5%).
- Η χώρα για να βγει από την κρίση χρειάζεται ένα πολιτικό σύστημα περισσότερο συνεργατικό (+41,8%), αλλά κυρίως έναν πολιτικό ηγέτη ικανό και ισχυρό (+47,5%).
- Η συντριπτική πλειοψηφία των ερωτηθέντων (+92,6%) θεωρεί πως βασική αιτία της κρίσης αποτελεί «η ανεπάρκεια και η διαφθορά των ελληνικών κυβερνήσεων».
- Το 61% των ερωτηθέντων απαντά πως «χρειαζόμαστε μικρότερο δημόσιο τομέα». Εκτός από τους δημόσιους υπαλλήλους, τους φοιτητές και όσους ασχολούνται με τα οικιακά, όλες οι άλλες ομάδες απασχόλησης τάσσονται υπέρ αυτής της άποψης. Επίσης, 2 στους 3 Έλληνες συμφωνούν πως η ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει ο δημόσιος τομέας θα βελτιωθεί εάν καταργηθεί η μονιμότητα των δημόσιων υπαλλήλων.

Κατά την παρουσίαση της Έρευνας της διαΝΕΟσις στο πλαίσιο του Οικονομικού forum των Δελφών (τον Μάρτιο 2018) ο Δημήτρης Μαύρος αναφέρθηκε στον τρόπο ανάγνωσης της σύγχρονης κοινωνικής και πολιτικής πραγματικότητας που είναι το τρίπτυχο «Νέα συστημικότητα/νέα κανονικότητα – Ανάγκη για ανάστημα – Ανάγκη για προστασία» και ο Στέλιος Ράμφος τόνισε μεταξύ άλλων ότι «διαβάζοντας τις αντιφάσεις, την αόρατη πλευρά της

*έρευνας, πρέπει να αντιληφθούμε ότι οφείλονται στο υπερβολικό συναίσθημα των ερωτώμενων» και ότι «οι Έλληνες δεν βρίσκουν άλλους συντελεστές ασφαλείας από αυτούς που παραδοσιακά εμπιστεύονται, γι' αυτό το λόγο και επιζητούν ένα κράτος που θα προσφέρει “θαλπωρή τύπου οικογένειας” με κοινωνική πρόνοια».*

Με βάση αυτές τις διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα αλλά και την εμπειρία μας από τις μεταρρυθμίσεις που έγιναν τα προηγούμενα χρόνια, συμπεραίνουμε ότι χρειάζεται να αλλάξουμε γραμμή πλεύσης στην οργάνωση του κράτους και ειδικότερα της δημόσιας διοίκησης και να αναθεωρήσουμε την αντίληψή μας για τις αναγκαίες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις.

Η αναθεώρηση αυτή δεν είναι εύκολη όταν η πλειοψηφία των πολιτών θέλει ταυτόχρονα μικρότερο κράτος, αλλά ένα “κράτος–πατέρα” και όταν η κοινωνία στην πλειοψηφία της δεν θυμώνει όταν οι μπαχαλάκηδες καταστρέφουν δημόσια περιουσία, σαν να είναι ξένο το κράτος που θα πληρώσει τις ζημιές.

Η διαδικασία αλλαγής της «εικόνας» και συμφιλίωσης των πολιτών με τη δημόσια διοίκηση προϋποθέτει ότι, πριν από κάθε βελτίωση της διοικητικής ικανότητάς της και των υπηρεσιών της προς τους πολίτες, αυτή θα πάψει να είναι ένα μαύρο κουτί και θα γίνει διαφανής, για να βλέπουν οι πολίτες το εσωτερικό της και ότι θα αλλάξουν οι σχέσεις δημόσιας διοίκησης–πολιτών.

Η δημόσια διοίκηση είναι υποχρεωμένη να αναθεωρήσει το σημερινό ρόλο της και από κλειστή και πατερναλιστική να γίνει ανοικτή και διαδραστική και να προετοιμάσει τον εαυτό της και τους πολίτες για τις μεγάλες αλλαγές που φέρνουν οι εξελίξεις της επιστήμης και της τεχνολογίας. Επίσης, είναι αναγκαίο, όσοι αναλάβουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή των αλλαγών και μεταρρυθμίσεων να ασκήσουν με λογικά επιχειρήματα ένα παιδαγωγικό ρόλο, αλλά ταυτόχρονα να επικοινωνήσουν με το συναίσθημα των πολιτών, χωρίς να υποκύπτουν στους πειρασμούς του λαϊκισμού.

Προς την κατεύθυνση αυτή ελπίζω να συμβάλλει η Αναθεωρητική Πρότασή μου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση του 2020.

Το ερώτημα που χρειάζεται να απαντηθεί είναι εάν το πολιτικο-διοικητικό σύστημα και η κοινωνία μας έχουν επαρκές ενδογενές μεταρρυθμιστικό δυναμικό, σε ποιο βαθμό αυτό έχει ενισχυθεί από τα «μαθήματα» της κρίσης και εάν θα επηρεαστεί φοβικά ή ενεργητικά από τους κινδύνους και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ευρώπη και η Παγκόσμια Κοινότητα.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η δημόσια πολιτική διοικητικών μεταρρυθμίσεων και βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας έχει τρία προβληματικά χαρακτηριστικά.

Το πρώτο χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι θεωρούμε την πολιτική αυτή ως τομεακή δημόσια πολιτική, παράλληλη με τις άλλες τομεακές, ενώ είναι μια οριζόντια δημόσια πολιτική που θα έπρεπε να τέμνεται με όλες τις τομεακές δημόσιες πολιτικές και να αξιολογείται με βάση τον βαθμό που συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων τους.

Άμεση συνέπεια αυτής της αντίληψης είναι ότι η δημόσια πολιτική για τη δημόσια διοίκηση, στην οποία περιλαμβάνεται η τοπική αυτοδιοίκηση, εξαντλείται σε “αυτιστικές” εσωτερικές αλλαγές της δομής, των αρμοδιοτήτων, των λειτουργιών, της τεχνολογικής υποδομής και των πολιτικών προσωπικού, χωρίς εξωστρεφή κριτήρια αξιολόγησης και μετρήσιμο αποτέλεσμα ως προς τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και γενικότερα ως προς τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των τομεακών δημόσιων πολιτικών που αφορούν στην ανάπτυξη της χώρας και την κοινωνική συνοχή.

Η αντίληψη αυτή κυριαρχεί στον δημόσιο διάλογο και απεικονίζεται με ενάργεια στα προγράμματα των πολιτικών κομμάτων, τα οποία παραθέτουν ένα κεφάλαιο για τη δημόσια διοίκηση, δίπλα στα κεφάλαια για την οικονομία, την απασχόληση, την παιδεία, την υγεία, την κοινωνική πολιτική κλπ. Επίσης, η αντίληψη αυτή υποστασιοποιείται στη δομή της Κυβέρνησης, με τη συγκρότηση ενός υπουργείου παράλληλου με τα άλλα υπουργεία, του Υπουργείου Δημόσιας Διοίκησης (ή Διοικητικής Ανασυγκρότησης), το οποίο εκπονεί το κανονιστικό πλαίσιο για τις εν λόγω εσωστρεφείς διοικητικές αλλαγές και στέλνει εγκυκλίους στα άλλα υπουργεία για να τις εφαρμόσουν.<sup>1</sup>

Αυτό που είναι εντυπωσιακό είναι ότι όσοι σχεδιάζουν ή εφαρμόζουν τις τομεακές δημόσιες πολιτικές δεν χρησιμοποιούν τις παραπάνω διοικητικές αλλαγές που νομοθετεί το Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης για να αποκτήσουν τα αρμόδια υπουργεία την αναγκαία διοικητική ικανότητα, προκειμένου να επιτύχουν την εφαρμογή των πολιτικών αυτών. Κάνουν την υπόθεση εργασίας ότι τα υπουργεία έχουν διοικητική ικανότητα, αρκούνται στην εκπόνηση του κανονιστικού πλαισίου (νόμοι, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων), το οποίο αφορά στα μέτρα της τομεακής δημόσιας πολιτικής και περιμένουν κάποιον «αυτόματο πιλότο» να τα εφαρμόσει. Μερικές φορές, νιώθοντας την ανάγκη να κάνουν κάτι και για την εφαρμογή της τομεακής δημόσιας πολιτικής, προβλέπουν στο νόμο τη δημιουργία μιας καινούριας δομής (νομικού προσώπου ή οργανικής μονάδας ή επιτροπής) και όχι τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της υπάρχουσας.

---

<sup>1</sup> Η αρχική συγκρότηση αυτού του υπουργείου, ως Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης, προσιδίαζε περισσότερο σε δομή άσκησης οριζόντιας δημόσιας πολιτικής.

Τα μέτρα της δημόσιας πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση που τέμνονται με τις τομεακές δημόσιες πολιτικές και θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην αποτελεσματική εφαρμογή τους είναι η στοχοθεσία, και εφόσον αυτή εφαρμοστεί, η διαφάνεια, η αξιολόγηση των επιπτώσεων και η λογοδοσία.

Η στοχοθεσία των υπουργείων νομοθετήθηκε με το νόμο 3230/2004, αλλά έκτοτε δεν εφαρμόστηκε (με εξαίρεση κάποιες μεμονωμένες περιπτώσεις), ούτε φυσικά πρόκειται να εφαρμοστεί, εάν απλώς το Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης στέλνει εγκυκλίους για την εφαρμογή του. Με το νόμο 4048/2012 για την Καλή Νομοθέτηση προβλέπεται (με τα άρθρα 7 και 9) η *ex ante* και η *ex post* αξιολόγηση των ρυθμίσεων, αλλά όποτε εκπονείται σχετική έκθεση αυτή έχει τυπικά χαρακτηριστικά και κανείς δεν της δίνει σημασία. Και φυσικά χωρίς στοχοθεσία και αξιολόγηση, δεν μπορεί να υπάρχει και ουσιαστική λογοδοσία. Μόνο με νόμους που περιέχουν κατευθυντήριες διατάξεις (δηλαδή ευχές) και με εγκυκλίους δεν εφαρμόζεται μια δημόσια πολιτική.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό της δημόσιας πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση είναι ότι δηλώνει αυτάρεσκα πως έχει ολιστικό χαρακτήρα διότι ρυθμίζει μεσοπρόθεσμα όλα τα συστατικά στοιχεία της (δομή, αρμοδιότητες, λειτουργίες, τεχνολογική υποδομή, πολιτικές προσωπικού). Η εμπειρία μας δείχνει ότι στη χώρα μας η έλλειψη κουλτούρας μεσοχρόνιου προγραμματισμού και η απουσία συνέχειας στη Διοίκηση δεν ευνοούν τη γραμμική και “εν σειρά” εφαρμογή μεταρρυθμιστικών μέτρων.

Το τρίτο χαρακτηριστικό της είναι ότι οι δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης νομοθετούνται, χωρίς να συνοδεύονται από Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής των νομοθετικών ρυθμίσεων, που να περιλαμβάνει τους αναγκαίους υλικούς και άυλους πόρους, επιστημονική και τεχνική υποστήριξη, οδικό χάρτη, επικοινωνιακό πρόγραμμα και σύστημα διοίκησης – παρακολούθησης – αξιολόγησης της εφαρμογής.

Το τέταρτο χαρακτηριστικό της είναι ότι πολλές δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δεν συνδέονται μεταξύ τους, ενώ θα έπρεπε σύμφωνα με το «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014–2020» να καταρτιστεί **«Σχέδιο Δράσης έργων διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για την περίοδο 2014–2020, στο οποίο θα αποτυπώνεται η *συνέργεια, η συμπληρωματικότητα και ο χρονισμός των παρεμβάσεων*».**

Αντ’ αυτού είχαν εκπονηθεί δύο χωριστά προγραμματικά κείμενα :

- η «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014–2016»<sup>2</sup>
- το «Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014–2020»<sup>3</sup>

<sup>2</sup> [http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20140416\\_action\\_plan\\_gcr.pdf](http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.ydmed.gov.gr/?cat=100>

Η διάσπαση αυτή εντάθηκε μετά το 2015, γιατί η ηλεκτρονική διακυβέρνηση ουσιαστικά αποκόπηκε από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης και εντάχθηκε στο Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής.

## ΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑ

Τα παραπάνω προβληματικά χαρακτηριστικά όχι μόνο δεν τα ανέτρεψαν, αλλά τα ενέτειναν οι δεσμεύσεις που επέβαλαν στη δημόσια διοίκηση τα Μνημόνια.<sup>4</sup>

Χαρακτηριστικές είναι οι ρυθμίσεις του άρθρου 3, παράγραφος Γ.5. του νόμου 4336/13.08.2015 (3<sup>ο</sup> Μνημόνιο), που έχει ως τίτλο «Ένα σύγχρονο Κράτος και μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση».

Ειδικότερα το εδάφιο Γ.5.1. προβλέπει ότι μέχρι τον Δεκέμβριο του 2015 θα καθοριστεί «διεξοδική τριετής στρατηγική για μεταρρυθμίσεις» της ελληνικής διοίκησης και ότι τα βασικά στοιχεία της στρατηγικής αυτής θα είναι :

- η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών,
- ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών,
- η βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων,
- η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας,
- η ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση (e-government).

Στη συνέχεια, περιγράφονται στο εδάφιο Γ.5.1. τα βασικά παραδοτέα με τη χρήση μιας σύγχρονης μεταρρυθμιστικής ορολογίας, αλλά –με εξαίρεση τη διαφάνεια και τη λογοδοσία– τα βασικά στοιχεία αυτής της στρατηγικής και τα αντίστοιχα παραδοτέα έχουν τα παραδοσιακά εσωστρεφή χαρακτηριστικά και δεν έχουν άμεση σύνδεση με στόχους τομεακών δημόσιων πολιτικών.

Η βελτίωση των δομών, των διαδικασιών, των ανθρώπινων πόρων και της τεχνολογικής υποδομής εικάζεται ότι θα συμβάλλει στη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης, η οποία, εμμέσως τεκμαίρεται, ότι θα συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων των τομεακών δημόσιων πολιτικών. Με ένα λογικό άλμα εκτιμάται ως αυτονόητο, αυτό που πρέπει να αποδειχθεί.

Οι εκτιμήσεις αυτές ενδεχομένως να βασίζονται στην εμπειρία δημοσίων διοικήσεων άλλων Ευρωπαϊκών χωρών, αλλά στην Ελλάδα οι ρυθμίσεις αυτές, αντιγραφόμενες στον μεταρρυθμιστικό κώδικα του πολιτικού και διοικητικού σύστημάς μας, **στην καλύτερη περίπτωση αποκτούν χαρακτηριστικά «διοικητικής απομίμησης» (mimetisme administratif) και στη χειρότερη σταθεροποιούν τις παθογένειες της δημόσιας διοίκησης, μετονομάζοντας απλώς τις διαδικασίες αναπαραγωγής της σύμφωνα με τη σύγχρονη μεταρρυθμιστική ορολογία.**

---

<sup>4</sup> Με την εξαίρεση μόνον ορισμένων οριζόντιων αλλαγών ενταγμένων στα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, όπως το ενιαίο μητρώο δημοσίων υπαλλήλων, που ήταν αναγκαίο για τη δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής (ΕΑΠ).



Γι' αυτό το λόγο άλλωστε η Τεχνική Βοήθεια της Task Force και της SRSS, που είναι ασύμβατη με την πολιτικοδιοικητική κουλτούρα της χώρας μας, δεν έχει μετρήσιμο αποτέλεσμα με εξωστρεφή κριτήρια αξιολόγησης.<sup>4</sup>

## **Η ΤΡΙΕΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ**

Παρόλες τις παραπάνω διαπιστώσεις μου και προκειμένου να επικοινωνήσω με αυτόν τον μεταρρυθμιστικό κώδικα και με αυτή τη μεταρρυθμιστική ορολογία, ακολούθησα με συνέπεια τη λογική που διέπει τα βασικά στοιχεία και τα παραδοτέα του νόμου 4336/2015 και εκπόνησα πρόταση για μια Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων 2016–2018, την οποία περιέλαβα στο βιβλίο που εξέδωσα το 2016.<sup>5</sup>

Η πρόταση αυτή συνοψίζεται στα ακόλουθα δεκαεπτά (17) βήματα για την εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης :

- 1<sup>ο</sup>. *Εκπόνηση Τριετούς Επιχειρησιακού Σχεδίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης*
- 2<sup>ο</sup> . *Συγκρότηση Ανεξάρτητης Δομής (για τις πολιτικές ανθρώπινου δυναμικού) της Δημόσιας Διοίκησης*
- 3<sup>ο</sup>. *Ανασυγκρότηση του ενιαίου διοικητικού συστήματος και προώθηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης*
- 4<sup>ο</sup> . *Αναδιάρθρωση του Κυβερνητικού σχήματος*
- 5<sup>ο</sup> . *Επιλογή των Γενικών Διευθυντών και συγκρότησή τους σε σώμα*
- 6<sup>ο</sup> . *Κάθε Νόμος συνοδεύεται από Πρόγραμμα Εφαρμογής*
- 7<sup>ο</sup>. *Ενίσχυση των επιτελικών λειτουργιών και του συντονισμού του Κυβερνητικού έργου*
- 8<sup>ο</sup> . *Αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών*
- 9<sup>ο</sup> . *Προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων*
- 10<sup>ο</sup>. *Βελτίωση της κινητικότητας στο Δημόσιο τομέα*
- 11<sup>ο</sup>. *Κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού*
- 12<sup>ο</sup>. *Μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου*
- 13<sup>ο</sup>. *Εξορθολογισμός των διαδικασιών*
- 14<sup>ο</sup>. *Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση*
- 15<sup>ο</sup>. *Ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της διαβούλευσης*
- 16<sup>ο</sup>. *Βελτίωση της διοίκησης της Δημόσιας Διοίκησης*
- 17<sup>ο</sup>. *Ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων.*

Εάν εξαιρέσω το 6<sup>ο</sup>, το 15<sup>ο</sup> και υπό προϋποθέσεις το 17<sup>ο</sup> βήμα, η Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων που πρότεινα, επιδιώκει να έχει ολιστικό

---

<sup>5</sup> Μαΐστρος Π. (2016), *ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ Η ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΕΣ ΦΩΤΟΒΟΛΙΔΕΣ ; – Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΤΡΙΕΤΙΑ 2016–2018*, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα.

χαρακτήρα και περιλαμβάνει εσωστρεφείς επιχειρησιακούς στόχους, των οποίων η επίτευξη δεν εγγυάται τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας, ούτε την επίτευξη των στόχων των τομεακών δημόσιων πολιτικών, διότι βασίζεται στις παραδοσιακές πολιτικο-διοικητικές αντιλήψεις και τις υποθέσεις εργασίας του νόμου 4336/2015, που οδηγούν στα προβληματικά χαρακτηριστικά που αναφέρω στην ΕΙΣΑΓΩΓΗ.

Η Κυβέρνηση εκπόνησε, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του νόμου 4336/2015, την «Εθνική Στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017–2019» που περιλαμβάνει 8+1 Άξονες με επιμέρους Τομείς δράσεων, οι οποίοι έχουν ανάλογο με το παραπάνω περιεχόμενο, καθώς και δράσεις Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης.<sup>6</sup> Και αυτή η στρατηγική, στηριζόμενη στις ίδιες πολιτικο-διοικητικές αντιλήψεις και υποθέσεις εργασίας, επιδιώκει να έχει ολιστικό χαρακτήρα και έχει εσωστρεφείς διοικητικές αλλαγές, εκτιμώντας ως αυτονόητο αυτό που πρέπει να αποδειχθεί.

Η απουσία της εξωστρεφούς προσέγγισης αποτυπώνεται και στο νομοθετικό πλαίσιο.

## **ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ**

Χαρακτηριστικό παράδειγμα νομοθετικής εφαρμογής της «Εθνικής Στρατηγικής για τη διοικητική μεταρρύθμιση» είναι ο νόμος 4369/2016 που περιλαμβάνει τα ακόλουθα Μέρη :

*A'. Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης*

*B'. Σύστημα Αξιολόγησης*

*Γ'. Βαθμολογική Διάρθρωση Θέσεων – Σύστημα Προαγωγών*

*Δ'. Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων*

*Ε'. Λοιπές Διατάξεις*

Εάν εξαιρέσουμε το άρθρο 22 για τη Στοχοθεσία που επαναλαμβάνει τη μηχανιστική διαδικασία του νόμου 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» ο οποίος, όπως ήδη αναφέρθηκε, ουσιαστικά δεν εφαρμόστηκε μέχρι σήμερα (με εξαίρεση κάποιες μεμονωμένες περιπτώσεις), όλες οι ρυθμίσεις των λοιπών άρθρων του νόμου έχουν τα ίδια εσωστρεφή χαρακτηριστικά. Άλλωστε και ο τρόπος που εφαρμόζονται οι ρυθμίσεις αυτές (συγκρότηση Εθνικού Μητρώου, αξιολόγηση υπαλλήλων, επιλογή προϊσταμένων), κατά τη γνώμη μου επιβεβαιώνει την εκτίμησή μου για τη σταθεροποίηση των παθογενειών της δημόσιας διοίκησης, που προσφέρει η σύγχρονη μεταρρυθμιστική ορολογία : «Αλλάζει ο Μανωλιός, βάζοντας τα ρούχα του αλλιώς;»

Η μόνη ουσιαστική εξαίρεση από τον εσωστρεφή κανόνα στο νόμο 4369/2016 είναι οι ρυθμίσεις του άρθρου 24 που αφορούν τα ακόλουθα :

---

<sup>6</sup> [http://dimosio2020.gov.gr/wp-content/uploads/2017/08/Dimosio\\_booklet-forsite.pdf](http://dimosio2020.gov.gr/wp-content/uploads/2017/08/Dimosio_booklet-forsite.pdf)

- «τον κοινωνικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης με ακρόαση κοινωνικών φορέων και πολιτών»,
- «τις έρευνες, ηλεκτρονικές και μη, με τις οποίες οι πολίτες αξιολογούν τις υπηρεσίες τις οποίες χρησιμοποίησαν» και
- «το σύστημα διερεύνησης ικανοποίησης των πολιτών και υποβολής παρατηρήσεων και προτάσεων για τη λειτουργία των υπηρεσιών όπου προσέρχονται πολίτες».

Μέχρι σήμερα δεν έχουν δημοσιοποιηθεί εάν και πώς εφαρμόζονται οι ρυθμίσεις αυτές, οπότε διατηρώ την αίσθηση ότι γράφτηκαν κυρίως με ιδεολογικά κίνητρα και χωρίς πολιτική, διοικητική και επιχειρησιακή μέριμνα για την εφαρμογή τους.

Όσον αφορά ειδικότερα το σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων και το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο, έχω επανειλημμένα δημοσιοποιήσει την κριτική μου τοποθέτηση.<sup>7</sup>

## **ΟΙ ΜΕΛΕΤΕΣ**

Για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης έχουν δημοσιευτεί αρκετές μελέτες, εκ των οποίων οι σημαντικότερες κατά τη γνώμη μου, από το 2000 μέχρι σήμερα, είναι οι ακόλουθες :

### **Η Έκθεση του ΟΟΣΑ**

Η Έκθεση του ΟΟΣΑ «Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης» (2011) <sup>8</sup>

περιέχει τα ακόλουθα κεφάλαια :

1. Η κρίση χρέους και ο ρόλος του Κέντρου Διακυβέρνησης
2. Γενική οργάνωση της κεντρικής κυβέρνησης
3. Ανθρώπινο Δυναμικό
4. Προϋπολογισμός
5. Διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικής

Η Έκθεση αυτή περιέχει σωστές διαπιστώσεις και πολύ χρήσιμες συστάσεις, εκ των οποίων οι σημαντικότερες είναι οι ακόλουθες :

α´ Συγκρότηση «Κέντρου Διακυβέρνησης», στρατηγική μονάδα σε κάθε υπουργείο, ενδοϋπουργικός και διυπουργικός συντονισμός (σελ. 33).

β´ Στρατηγική διαχείριση του προϋπολογισμού, καθιέρωση προϋπολογισμού προγραμμάτων (σελ. 36).

γ´ Καλύτερη νομοθέτηση (σελ. 30 & 79).

<sup>7</sup> Μαϊστρος Π. (12.08.2017), «Περί αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων ο λόγος», metarithmisi.gr

<sup>8</sup> [http://www.dee.gr/mediaupload/publications/OECD\\_Greece\\_Review\\_of\\_the\\_Central\\_Administration\\_el.pdf](http://www.dee.gr/mediaupload/publications/OECD_Greece_Review_of_the_Central_Administration_el.pdf)

- δ' Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και διαλειτουργικότητα μεταξύ των υπουργείων (σελ. 30 & 34).
- ε' Κάθε νέος νόμος ή πολιτική να περιλαμβάνει σχέδιο εφαρμογής, με ενδιάμεσους στόχους και ποσοτικούς δείκτες βασισμένους στα πραγματικά δεδομένα που προκύπτουν από τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας και σαφή προσδιορισμό των δρώντων που πρέπει να διαδραματίσουν κάποιο ρόλο στη διαδικασία υλοποίησης (σελ. 35).
- στ' Διάκριση μεταξύ του πολιτικού επιπέδου και μιας τεχνικά ικανής και αντικειμενικής δημοσιοϋπαλληλίας (σελ. 37).
- ζ' Μεταρρύθμιση και ενίσχυση της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας, δικτύωση των διευθυντών ανθρώπινου δυναμικού, δημιουργία μιας κεντρικής «εργοδοτικής» υπηρεσίας για στρατηγικά ζητήματα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, εξασφάλιση του συντονισμού της με τις δημοσιονομικές υποχρεώσεις του Υπουργείου Οικονομικών και επιλογή του επικεφαλής της υπηρεσίας αυτής με μη πολιτικά κριτήρια (σελ. 134–135).
- η' Στρατηγική συλλογής και διαχείρισης δεδομένων και εφαρμογή «συστήματος διαχείρισης της γνώσης» (σελ. 39) κ.α.<sup>9</sup>

Η σύσταση ε' είναι σημαντική γιατί επιχειρεί να αντιμετωπίσει το τρίτο προβληματικό χαρακτηριστικό της δημόσιας πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση, προτείνοντας «σχέδιο εφαρμογής για κάθε νόμο ή πολιτική» και έχει εξωστρεφή χαρακτηριστικά διότι βασίζεται στη μέτρηση της αποτελεσματικότητας.

Όλες οι υπόλοιπες χρήσιμες συστάσεις έχουν εσωστρεφή χαρακτηριστικά, δεν συνδέουν ρητά τη διοικητική μεταρρύθμιση με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, οι περισσότερες δεν εφαρμόστηκαν και οι υπόλοιπες ξεκίνησαν αλλά δεν ολοκληρώθηκαν.

Για παράδειγμα: α) για την «καλύτερη νομοθέτηση» εκπονήθηκε ο νόμος 4048/2012 που δεν εφαρμόζεται, β) για τη «διαλειτουργικότητα μεταξύ των υπουργείων» ξεκίνησε η εφαρμογή του προγράμματος διαλειτουργικότητας e-gov (που χρηματοδοτείται από το ΕΣΠΑ 2014–2020) και διακόπηκε ανατιολόγητα η εφαρμογή του και γ) για τη «διάκριση μεταξύ πολιτικού και διοικητικού επιπέδου» νομοθετήθηκε το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών και άρχισε η επιλογή επιτελικών στελεχών, χωρίς να διασφαλίζει την αντικειμενικότητά της και τελικά την ευρύτερη πολιτική αποδοχή και την αποτελεσματικότητα του νέου θεσμού.

## **Η «Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση»**

Η «Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση» (2012)<sup>10</sup> εκπονήθηκε με χρηματοδότηση από το Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007–2013.

---

<sup>9</sup> Συμφωνώ με τις παραπάνω συστάσεις και εξ αυτών έχω περιλάβει στην πρότασή μου για την Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων τις α, δ, ε, στ και ζ.

Περιέχει τα ακόλουθα κεφάλαια :

- Αρμοδιότητες
- Διαδικασίες και ρυθμιστική παραγωγή
- Δομές
- Υποδομές – ΤΠΕ
- Ανθρώπινο δυναμικό
- Κτιριακή υποδομή
- Προϋπολογισμός

Η Λευκή Βίβλος περιέχει μεταξύ άλλων τις ακόλουθες διαπιστώσεις και προτάσεις :

- Προσδιορίζει τα «ελλείμματα συντονισμού και στρατηγικού σχεδιασμού» (σελ. 31).
- Προτείνει δομές συντονισμού του κυβερνητικού έργου και συμπεραίνει ότι «το Κέντρο Διακυβέρνησης πρέπει να διασφαλίζει μια ισχυρή και συνεκτική στρατηγική με σκοπό την άσκηση αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης» (σελ. 42).
- Προσδιορίζει τις επιτελικές αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης : στρατηγικός σχεδιασμός, οικονομική διοίκηση-προϋπολογισμός, καλή νομοθέτηση, ανάπτυξη ανθρώπινου κεφαλαίου, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, διαχείριση γνώσης, επικοινωνία, έλεγχος παρακολούθησης αποτελεσμάτων πολιτικής (σελ. 45 και 47-48).
- Προτείνει την εκπόνηση ενός τριετούς Σχεδίου Δράσης κάθε Υπουργείου, που θα εξειδικεύεται στη συνέχεια σε ετήσια προγράμματα (σελ. 49).

Οι προτάσεις της Λευκής Βίβλου έχουν και αυτές εσωστρεφή χαρακτήρα και μοιάζουν σε σημαντικό βαθμό με τις προτάσεις της Έκθεσης του ΟΟΣΑ.

### **Μελέτες της διαΝΕΟσις**

Ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την ελληνική οικονομία και η μετάβαση σε αυτό, Πάνος Τσακλόγλου, Γιώργος Οικονομίδης, Γιώργος Παγουλάτος, Χρήστος Τριαντόπουλος, Αποστόλης Φιλιππίδης (2016).<sup>11</sup>

Η μελέτη αυτή περιέχει τις ακόλουθες ενότητες :

- A. Σκιαγράφηση της πορείας της ελληνικής οικονομίας τα τελευταία 20 χρόνια
- B. Η πορεία της ελληνικής κρίσης : Αποκατάσταση εσωτερικών και εξωτερικών ισορροπιών, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, κοινωνικό και οικονομικό κόστος
- Γ. Σχεδιασμός της αναγέννησης της ελληνικής οικονομίας
- Δ. Σημαντικές μεταρρυθμίσεις
- E. Πού βρισκόμαστε σήμερα : Τα νέα αδιέξοδα και οι ορατές λύσεις

---

<sup>10</sup> [http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki\\_vivlos.pdf](http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf)

<sup>11</sup> [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/05/production\\_model\\_research\\_dianeosis\\_final.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/05/production_model_research_dianeosis_final.pdf)

Στην ενότητα Γ αφιερώνεται ξεχωριστό κεφάλαιο στην «ιδιαιτέρη σημασία των θεσμών ή του κοινωνικού συμβολαίου» και αναφέρονται τα εξής :

- Πρέπει να τονιστεί ότι η ποιότητα των θεσμών (*institutional quality*) θεωρείται ένας από τους βασικότερους παράγοντες που επηρεάζουν τις προοπτικές ανάπτυξης μιας οικονομίας.
- Η διαμόρφωση καλύτερων θεσμών κρατικής και κοινωνικής οργάνωσης αποτελεί αναγκαία συνθήκη για την αντιμετώπιση όλων των άλλων προβλημάτων.

Στην ενότητα Δ αφιερώνεται ξεχωριστό κεφάλαιο στον δημόσιο τομέα και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, στο οποίο περιγράφονται τα γνωστά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης και οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν τα τελευταία χρόνια (στις δομές, τις πολιτικές προσωπικού και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση) και προτείνονται τα ακόλουθα.

1. Στο πεδίο της αναδιοργάνωσης του δημοσίου :

- 1α. Η ανάπτυξη ενός σύγχρονου συστήματος περιγραφής θέσεων για όλες τις δομές του δημοσίου, το οποίο θα συνοδεύεται από λεπτομερή εγχειρίδια
- 1β. Η αξιολόγηση και η αναδιάρθρωση των δομών της γενικής κυβέρνησης (ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ), μέσω της εφαρμογής νέων οργανογραμμάτων
- 1γ. Η σε βάθος επανεξέταση της αποστολής και της αποτελεσματικότητας όλων των ΝΠΔΔ και των ΝΠΙΔ της γενικής κυβέρνησης
- 1δ. Η λεπτομερής εξέταση όλων των ΝΠΔΔ και των ΝΠΙΔ, προκειμένου να εντοπίζονται και να διορθώνονται περιπτώσεις επικάλυψης αρμοδιοτήτων, λειτουργιών και δράσεων, και να προωθούνται συνέργειες
- 1ε. Η εκπόνηση ενός λεπτομερούς στρατηγικού σχεδίου –με διετή επικαιροποίηση– για την ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου
- 1στ. Η βελτίωση του συντονισμού της κεντρικής διοίκησης, με την εγκαθίδρυση ενός κέντρου διακυβέρνησης υπό τον πρωθυπουργό.

2. Στο πεδίο της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού :

- 2α. Η βελτίωση της παρακολούθησης του ανθρώπινου δυναμικού τόσο σε μισθολογικό όσο και σε διοικητικό επίπεδο, με την ενοποίηση των βάσεων δεδομένων
- 2β. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής για το ανθρώπινο δυναμικό, που θα διασφαλίζει την ορθολογικότερη κατανομή των στελεχών της δημόσιας διοίκησης
- 2γ. Ο κεντρικός και τεκμηριωμένος ετήσιος προγραμματισμός των προσλήψεων
- 2δ. Η καθιέρωση ενός μόνιμου και σύγχρονου συστήματος αξιολόγησης των υπαλλήλων, συνδεδεμένο με το μισθολόγιο, καθώς και με τη θέση, τις ευθύνες και τις επιδόσεις

- 2ε. Η εγκαθίδρυση στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης ενός συστήματος ευρείας κινητικότητας
- 2στ. Η ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης «εργαλειοθήκης», η οποία θα μπορούσε να περιλαμβάνει μια βάση δεδομένων για τη διαχείριση του προσωπικού, ανεξάρτητες επιτροπές για την επιλογή του προσωπικού, λεπτομερείς και διαφανείς διαδικασίες, που θα υποστηρίζουν το σύστημα κινητικότητας και τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων
- 2ζ. Η αναδιάρθρωση του συστήματος αμοιβών του δημοσίου, με στόχο ένα δημοσιονομικά ουδέτερο νέο μισθολόγιο, με λιγότερα προνομιακά–ειδικά καθεστώτα/μισθολόγια
- 2η. Η αναθεώρηση των μη μισθολογικών παροχών στο δημόσιο
- 2θ. Η εισαγωγή ενός προγράμματος επαγγελματικής κατάρτισης βασισμένου στη δημιουργία κινήτρων και ανοικτού σε όλους τους υπαλλήλους του δημοσίου.
3. Στα πεδία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, της ενίσχυσης της διαφάνειας και της μείωσης της γραφειοκρατίας :
- 3α. Η διεύρυνση –χωρίς εξαιρέσεις– του πεδίου εφαρμογής της ΔΙΑΥΓΕΙΑΣ και η εισαγωγή μιας φιλικής προς τον πολίτη ηλεκτρονικής πλατφόρμας που θα αναλύει τα δημοσιευμένα στοιχεία.
- 3β. Η πλήρης εφαρμογή της Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση για τα επόμενα πέντε χρόνια αναλύοντας αλλά και υιοθετώντας τακτικές και παραδείγματα από επιτυχημένες περιπτώσεις κρατών (όπως η Εσθονία)
- 3γ. Η συνολική αξιολόγηση των υπηρεσιών που μπορούν να παρέχονται πιο αποτελεσματικά και με χαμηλότερο κόστος από τον ιδιωτικό τομέα και η εξέταση της δυνατότητας εξωτερικής ανάθεσης (outsourcing)
- 3δ. Η πλήρης εφαρμογή της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης στη δημόσια διοίκηση (ανενεργός νόμος από το 2012), συνοδευόμενης από μια πολιτική κανονιστικής μεταρρύθμισης, που θα μείωνε την πληθώρα των κανονιστικών κειμένων
- 3ε. Η ενοποίηση και ομοιογενοποίηση των γραφειοκρατικών διαδικασιών (εξάλειψη του φαινομένου των διαφορετικών δικαιολογητικών κλπ)
- 3στ. Η κωδικοποίηση και η ψηφιακή δημοσιοποίηση της νομοθεσίας ανά κατηγορία
- 3ζ. Η μείωση (μετά από ενδελεχή ανάλυση) των ενδοδιοικητικών βαρών, μέσω της ανακατανομής τους προς εργαζομένους «πρώτης γραμμής» σε δομές «front-office», ώστε να απελευθερωθούν οι υπόλοιποι από γραφειοκρατικές διαδικασίες (δάσκαλοι, αστυνομικοί, γιατροί κ.ά.) και να παράσχουν στους πολίτες την ουσιαστική υπηρεσία για την οποία προσελήφθησαν

3η. Η ουσιαστική αναβάθμιση του εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης τόσο σε ζητήματα νομιμότητας όσο και σε ζητήματα που αφορούν την πειθαρχική διαδικασία, τη δημοσιονομική διαχείριση κ.ά., προωθώντας σταδιακά μια φιλοσοφία ενοποίησης όλων των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης.

Ορισμένες από τις παραπάνω προτεινόμενες αλλαγές εφαρμόστηκαν στην περίοδο 2012–2014 (1β, 2α, 2ζ, 2η και εν μέρει 1γ, 3ε) είχαν κυρίως δημοσιονομικούς στόχους και επέφεραν τη μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων και του μισθολογικού κόστους του δημοσίου και ορισμένες αλλαγές εφαρμόστηκαν στην περίοδο 2015–2018 (1α, 2ε και εν μέρει 2δ, 3ε), αλλά δεν έχει γίνει ακόμη η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους στη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης.

Δεν μπορεί να έχει κάποιος αντίρρηση για τις προτεινόμενες αλλαγές, αλλά εάν εξαιρέσουμε τις αλλαγές 3α, 3γ και 3ζ, όλες οι υπόλοιπες έχουν εσωστρεφή χαρακτηριστικά, ακολουθώντας την αντίληψη που περιέγραψα στην ΕΙΣΑΓΩΓΗ.

Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα, Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Λεωνίδας Χριστόπουλος (2017).<sup>12</sup>

Η μελέτη αυτή καταλήγει στις ακόλουθες 7 + 12 προτάσεις :

#### *Επτά Προτάσεις – Παρεμβάσεις Μεσοπρόθεσμου Ορίζοντα*

1. Μείωση του ρυθμιστικού όγκου με τη χρήση του εργαλείου της «γκιλοτίνας»
2. Μείωση του ρυθμιστικού όγκου μέσω στοχευμένων κωδικοποιήσεων.
3. Εξορθολογισμός και έλεγχος των υπουργικών και βουλευτικών προσθηκών και τροπολογιών.
4. Ενοποίηση όλων των συνοδευτικών εκθέσεων ενός νομοσχεδίου σε μια αναβαθμισμένη Ανάλυση Ρυθμιστικών ή Κανονιστικών Επιπτώσεων.
5. Ουσιαστικός νομοθετικός προγραμματισμός στην ετήσια παραγωγή νομοθεσίας και αναφορές πεπραγμένων της παραγωγής της νομοθεσίας σε εξαμηνιαία βάση.
6. Αξιολόγηση της εφαρμογής της νομοθεσίας μετά τη θέση της σε ισχύ και κατάργηση νόμων με αξιολόγηση της εφαρμογής τους, δύο χρόνια μετά την ψήφισή τους, εφόσον ψηφίστηκαν για να αντιμετωπίσουν έκτακτες ή επείγουσες ανάγκες.
7. Αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου, ώστε τα δικαστήρια να δύνανται να ελέγχουν σε συγκεκριμένες περιπτώσεις την ίδια τη διαδικασία παραγωγής νόμων από τη Βουλή.

#### *Δώδεκα Προτάσεις – Παρεμβάσεις Βραχυπρόθεσμου Ορίζοντα*

<sup>12</sup> [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia\\_Main\\_UPD\\_41217.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia_Main_UPD_41217.pdf)



1. Ακριβής διάγνωση του προβλήματος σε όλους τους τομείς δημόσιας πολιτικής & χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ των παρεμβάσεων επίλυσής του.
2. Αναμόρφωση της εσωτερικής δομής της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, με σκοπό την εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης.
3. Ενδυνάμωση της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής.
4. Δημιουργία Διυπουργικής Επιτροπής Καλής Νομοθέτησης.
5. Ενεργοποίηση Μονάδων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας Υπουργείων.
6. Αναβάθμιση της Βουλής και ενδυνάμωσή της για την εφαρμογή των αρχών της Καλής Νομοθέτησης.
7. Αποσύνδεση του υπουργικού αξιώματος από το βουλευτικό αξίωμα.
8. Μείωση του αριθμού των υπουργείων και των υπουργών.
9. Ευρύτερη διαβούλευση πριν από τη διαμόρφωση των νομοσχεδίων.
10. Τήρηση του χρονικού ελαχίστου (minimum) για ηλεκτρονική διαβούλευση επί των διαμορφωμένων νομοσχεδίων.
11. Επεξεργασία νομοσχεδίων από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) πριν από την κατάθεσή τους στη Βουλή.
12. Μείωση των πηγών πίεσης από την ίδια τη Βουλή για αύξηση της νομοθετικής παραγωγής (μείωση αριθμού βουλευτών, σύσταση μικρότερων εκλογικών περιφερειών).

Η μελέτη αυτή της διαNEOσις αφορά μόνο την Ρυθμιστική Παραγωγή και τη Ρυθμιστική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα, αλλά οι προτάσεις της είναι τεκμηριωμένες και συμβατές με την αναγκαία ευρύτερη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.

Υπάρχει περιθώριο για κοινωνική συνεννόηση ; Γιώργος Οικονομίδης, Χρήστος Τριαντόπουλος (2017).<sup>13</sup>

Η μελέτη αυτή, αξιοποιώντας υπάρχουσες μελέτες (της διαNEOσις, του ΚΕΠΕ, του ΙΝΕ ΓΣΕΕ, του ΙΟΒΕ, της ΟΚΕ κλπ) επικεντρώνεται στην ανάλυση των τομέων οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας που θα έπρεπε και θα μπορούσε να αποτελέσουν πεδίο διαλόγου και κοινωνικής συνεννόησης.

Οι τομείς αυτοί είναι οι εξής δώδεκα : 1. Δημόσια Διοίκηση, 2. Φορολογική Πολιτική και Φορολογική Διοίκηση, 3. Δικαστικό Σύστημα, 4. Αγορές Προϊόντων και Υπηρεσιών, 5. Αγορά Εργασίας, 6. Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ασφάλιση, 7. Χρηματοπιστωτικό Σύστημα, 8. Αξιοποίηση Δημόσιας Περιουσίας, 9. Κλάδοι με Συγκριτικό Πλεονέκτημα, 10. Εκπαίδευση, 11. Έρευνα, Τεχνολογική Αναβάθμιση και Καινοτομία, 12. Υγεία.

Όσον αφορά τη δημόσια διοίκηση, η μελέτη εκτιμά ότι οι προτάσεις επί των οποίων υπάρχει μία επί της αρχής σύγκλιση αφορούν :

<sup>13</sup> [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/10/oke\\_final.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/10/oke_final.pdf)

- Στην ανάπτυξη ενός σύγχρονου συστήματος περιγραφής θέσεως για όλες τις δομές του δημοσίου
- Στην αξιολόγηση και στην αναδιάρθρωση των δομών της γενικής κυβέρνησης (συμπεριλαμβάνοντας ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ)
- Στην επανεξέταση της αποστολής και της αποτελεσματικότητας όλων των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ της γενικής κυβέρνησης
- Στην εκπόνηση στρατηγικού σχεδίου της δημόσιας διοίκησης, που θα περιλαμβάνει σχετικό πρόγραμμα και στοχοθεσία, για την ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου
- Στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου
- Στον κεντρικό, ολοκληρωμένο και τεκμηριωμένο ετήσιο προγραμματισμό των προσλήψεων στον δημόσιο τομέα
- Στην καθιέρωση ενός μόνιμου, σύγχρονου και αξιόπιστου συστήματος αξιολόγησης των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα
- Στην εδραίωση στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης ενός συστήματος ευρείας κινητικότητας
- Στην εισαγωγή ενός ολοκληρωμένου και σύγχρονου προγράμματος επαγγελματικής κατάρτισης για όλους τους υπαλλήλους του δημοσίου
- Στην ενίσχυση της διαφάνειας στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης διευρύνοντας –χωρίς εξαιρέσεις– το πεδίο εφαρμογής της ΔΙΑΥΓΕΙΑΣ
- Στην πλήρη εφαρμογή της Στρατηγικής της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για τα επόμενα χρόνια
- Στην πλήρη εφαρμογή της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης στη δημόσια διοίκηση
- Στην αναβάθμιση του εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, αλλά και στην καθιέρωση διαδικασιών εξωτερικού ελέγχου και αξιολόγησης των επιχειρησιακών σχεδίων του δημοσίου
- Στη διαμόρφωση των προϋποθέσεων για την προσέλκυση στελεχών και προσωπικού υψηλής κατάρτισης και εμπειρίας (και από τον ιδιωτικό τομέα)
- Στην καθιέρωση του θεσμού των υπηρεσιακών επί θητεία γενικών και ειδικών γραμματέων των υπουργείων με αξιοκρατικές και διαφανείς διαδικασίες επιλογής
- Στην αναβάθμιση της συμμετοχής των στελεχών της δημόσιας διοίκησης στις ευρωπαϊκές διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής.

Από τη φύση της η μελέτη αυτή επιδιώκει να έχει έναν ολιστικό χαρακτήρα, αναζητώντας δε την «τομή» των υπάρχουσών μελετών και των προτάσεων των κοινωνικών εταίρων, καταλήγει στις εσωστρεφείς αλλαγές που περιέχουν και αυτές.

Η μόνη εξωστρεφής αλλαγή την οποία προσθέτει αυτή η μελέτη στις παραπάνω αλλαγές βασίζεται στη «Γνώμη με αριθμό 209/2008 της ΟΚΕ για τη Δημόσια Διοίκηση» και είναι η ακόλουθη :

- Συγκρότηση διαδικασιών διαβούλευσης με φορείς της κοινωνίας των πολιτών και χρήστες των υπηρεσιών, όχι μόνο για την έγκριση, αλλά και για τον έλεγχο και την αξιολόγηση της υλοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων (σε συνδυασμό με την ενίσχυση του εξωτερικού ελέγχου).

30 + 1 Πράγματα που μπορεί να κάνει η Ευρώπη για την Ελλάδα, συντονιστής Γιώργος Παγουλάτος (2018) <sup>14</sup>

Οι προτάσεις της μελέτης αφορούν τα ακόλουθα πεδία δημόσιας πολιτικής :

Α'. Οικονομική Διακυβέρνηση της Ευρωζώνης

Β'. Οικονομικές Πολιτικές

Γ'. Τομεακές Πολιτικές

Δ'. Πολιτικές για την Κοινωνία

Ε'. Ασφάλεια, Άμυνα & Μετανάστευση

Η μελέτη αυτή περιέχει σημαντικά μέτρα πολιτικής και διοικητικές μεταρρυθμίσεις σε τομεακές δημόσιες πολιτικές, τα οποία όμως αφορούν κυρίως την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα, Νίκος Βασιλάκης, Νάνσυ Πουλούδη, Νίκη Τσούμα, συντονιστής Διομήδης Σπινέλλης (2018).<sup>15</sup>

Από την Επιτελική Σύνοψη της μελέτης αντιγράφω τις ακόλουθες εκτιμήσεις και προτάσεις :

- Η δημοσίευση της Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής 2016–2021 προσέφερε έναν οδικό χάρτη για την ψηφιακή ανάπτυξη της χώρας και για την εναρμόνισή της με τις αντίστοιχες πρακτικές σε ευρωπαϊκό επίπεδο (σελ. 16).
- Είναι σημαντικός ο ρόλος ορισμένων στελεχών του δημοσίου που λειτουργούν ως «πρόξενοι αλλαγής» (change agents) σε τοπικό επίπεδο και οι οποίοι προωθούν με επιτυχία εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και την υιοθέτηση πληροφοριακών συστημάτων στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, ενάντια στις κρατούσες συνθήκες του οργανωσιακού τους περιβάλλοντος (σελ. 18).
- Σε επίπεδο στρατηγικού σχεδιασμού, διαπιστώνεται η έλλειψη, διαχρονικά, ενός οράματος για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στη χώρα, το οποίο να διαμορφώνεται με υπερ-κομματική συναίνεση. Υπάρχει κενό ανάμεσα στην ψηφιακή στρατηγική, το σχέδιο δράσης και την υλοποίηση, όπως και απουσία ρεαλιστικού πλάνου υλοποίησης της στρατηγικής (σελ. 18–19).
- Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων είναι καθοριστική η ύπαρξη κοινού οράματος. Το όραμα που προτείνουμε είναι η «άριστη εξυπηρέτηση πολιτών, επισκεπτών, καθώς και ελληνικών και διεθνών επιχειρήσεων μέσω

<sup>14</sup> [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/05/301\\_pragmata.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/05/301_pragmata.pdf)

<sup>15</sup> [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/03/E-Gov\\_Upd\\_090318.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/03/E-Gov_Upd_090318.pdf)

του ψηφιακού μετασχηματισμού της Δημόσιας Διοίκησης». Το όραμα αντικατοπτρίζει μια πολιτο-κεντρική αντίληψη της διοίκησης και εν γένει του δημοσίου, η οποία έχει στόχο να απεγκλωβίσει τη Δημόσια Διοίκηση από τις υπάρχουσες δυσλειτουργίες που οφείλονται στη γραφειοκρατική αντίληψη σχετικά με τη διαχείριση και διεκπεραίωση εργασιών. Σημαντικά στοιχεία για την επίτευξη του οράματος είναι η ολιστική προσέγγιση του ψηφιακού μετασχηματισμού, η συνέχεια στη Δημόσια Διοίκηση και η δέσμευση-προσήλωση της διοίκησης, υποστηριζόμενη από αντίστοιχη πολιτική βούληση (σελ. 19).

- Επιπλέον, κρίνονται ως αναποτελεσματικοί οι κανόνες εμπλοκής-συμμετοχής (rules of engagement) των φορέων πρότασης, των φορέων χρηματοδότησης και των φορέων υλοποίησης, με αποτέλεσμα τον κατακερματισμό εφαρμογών σε συνδυασμό με τη φύλαξη και επεξεργασία δεδομένων σε απομονωμένα "σιλό" (σελ. 21).
- Βασικός παράγοντας επιτυχίας για την επιτυχή ανάπτυξη και διαχείριση συστημάτων είναι η μακροπρόθεσμη διασφάλιση της συντήρησης, περαιτέρω ανάπτυξης και λειτουργίας των έργων (σελ. 21).
- Σε επίπεδο σχεδιασμού, προτείνεται η αρχιτεκτονική συστημάτων με ισχυρό κέντρο..... Σε πρακτικό επίπεδο, προτείνεται η υλοποίηση οριζοντίων έργων (π.χ. διακυβέρνηση, κωδικοποίηση νομοθεσίας, μητρώα πολιτών και δημοσίων υπαλλήλων, ψηφιακό οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης) και υλοποίηση έργων σε τομείς κομβικούς για την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους και την εξυπηρέτηση του πολίτη (οικονομική δραστηριότητα, δικαιοσύνη, εργασία, υγεία, τουρισμός και πολιτισμός) (σελ. 21).

Η μελέτη περιέχει μια ενδιαφέρουσα SWOT ανάλυση (σελ. 128) και προτείνει τις αναγκαίες στρατηγικές, αλλαγές και δράσεις (σελ. 129-157).

Οι ακόλουθες 11 από τις 14 ενδεικτικά προτεινόμενες δράσεις έχουν εξωστρεφή χαρακτήρα :

- Ενιαίο Ηλεκτρονικό Σύστημα για Έναρξη Επιχειρηματικής Δραστηριότητας
- Ηλεκτρονικός Φάκελος Υγείας
- Ψηφιοποίηση και Ανοικτή Διάθεση των Πολιτιστικών Αγαθών
- Ηλεκτρονικό Εισιτήριο Χώρων Τουριστικού Ενδιαφέροντος
- Τουριστική Πύλη
- Ψηφιακό Δελτίο Ταυτότητας
- Μητρώο Συναλλασσομένων με το Δημόσιο
- Υιοθέτηση Λογισμικού για Διαχείριση της Προτεραιότητας
- Παροχή Πρόσβασης για Ανάκτηση Στοιχείων στα Περισσότερα Πληροφοριακά Συστήματα και σε Αρμόδιους Δημοσίους Υπαλλήλους (για την αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών)
- Θέσπιση Απομακρυσμένης Εξυπηρέτησης Πολίτη

- *Επέκταση των ΕΣΥΔΗΣ, ΚΗΜΔΗΣ και Δημιουργία «Ηλεκτρονικού Αποθετηρίου» Δικαιολογητικών για τους Διαγωνισμούς του Δημοσίου.*

Οι υπόλοιπες 3 ενδεικτικές δράσεις υποστηρίζουν εσωτερικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις :

- *Ανατροφοδότηση–Επικαιροποίηση, Υιοθέτηση, Λειτουργία και Εξέλιξη του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων*
- *Λειτουργική Ενοποίηση των Παλαιών Ασφαλιστικών Ταμείων*
- *Κεντρικό Ψηφιακό Οργανόγραμμα με Δεδομένα από την Απογραφή Δημοσίων Υπαλλήλων.*

## **Η Μελέτη του ΕΛΙΑΜΕΠ**

Η Μελέτη του ΕΛΙΑΜΕΠ «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση / Περιγραφή / Αποτίμηση», Χρήστος Ιωάννου, Μαντώ Λαμπροπούλου, Ευαγγελία Μπαλλά, Δημήτρης Οικονόμου, Συντονίστρια Καλλιόπη Σπανού (2018) <sup>16</sup>

Η μελέτη αυτή έχει ως θέμα την επισκόπηση, περιγραφή και αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης.

Η Επιτελική Σύνοψη της Μελέτης έχει τα ακόλουθα περιεχόμενα :

### *ΕΙΣΑΓΩΓΗ*

#### **1. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ**

##### *1.1 Η Δημοσιονομική Διαχείριση*

#### **2. ΔΕΔΟΜΕΝΑ**

##### *2.1 Η Απογραφή του Ανθρώπινου Δυναμικού*

##### *2.2 Το Ελληνικό Κτηματολόγιο*

#### **3. ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ**

##### *3.1 Κινητικότητα*

##### *3.2 Κλάδοι*

##### *3.3 Αξιολόγηση του Προσωπικού*

##### *3.4 Σταδιοδρομία και Επιλογή Διευθυντικών Στελεχών*

##### *3.5 Αποπολιτικοποίηση Επιτελικών Θέσεων*

#### **4. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΟΜΕΣ**

##### *4.1 Η Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης*

##### *4.2 Η Προσαρμογή των Διοικητικών Δομών για την Άσκηση της Πολιτικής των Ιδιωτικοποιήσεων*

#### **5. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΣΚΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

##### *5.1 Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις και Χωρικές Πολιτικές*

##### *5.2 Η Καταπολέμηση της Αδήλωτης Εργασίας*

### **ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

---

<sup>16</sup> <https://www.eliamep.gr/event/reforms-in-public-administration-during-the-crisis-28112018>

Από την Επιτελική Σύνοψη της Μελέτης αντιγράψω τις ακόλουθες διαπιστώσεις και αξιολογήσεις :

- Οι μεταρρυθμιστικές απαιτήσεις όπως περιγράφονται στα μνημόνια προσέλαβαν χαρακτηριστικά «big bang» και «institution building», με την έννοια της έκτασης, της έντασης και της φιλοδοξίας που εξέφραζαν (σελ. 17).

#### Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

- Η κυριαρχία της δημοσιονομικής λογικής ιδιαίτερα των δύο πρώτων Μνημονίων άργησε να επιτρέψει την επικέντρωση της προσοχής σε ουσιαστικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, όταν δεν βρίσκονταν σε άμεση συνάφεια μαζί της (σελ. 21).
- Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση αποτιμάται ως θεσμικά επιτυχημένη ενώ διακρίνεται από συνέχεια και συνέπεια. Οι κατευθύνσεις της είχαν διαμορφωθεί πριν την κρίση..... Η υλοποίησή της επιταχύνθηκε όμως λόγω των συνθηκών, που επέτρεψαν την υπέρβαση των αντιστάσεων της παραδοσιακής λειτουργίας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Με τη συστηματική συμβολή της τεχνικής βοήθειας, εισήγαγε συνεκτικό και αυστηρό πλαίσιο πολιτικής, μηχανισμούς, διαδικασίες και κυρώσεις σε ένα κατ' εξοχήν κρίσιμο αλλά και προβληματικό τομέα του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος, ενώ κατάφερε να πειθαρχήσει τη δημοσιονομική συμπεριφορά του. Παράλληλα, προήγαγε την αξιοπιστία του συστήματος των δημοσίων οικονομικών που, έστω με δυσκολία, αποδέχθηκε ανεξάρτητους θεσμούς εποπτείας. Το εντυπωσιακό είναι ότι πρόκειται για μια από τις ελάχιστες μεταρρυθμίσεις η οποία εμφανίζει συνοχή και συνέχεια ως προς τις κατευθύνσεις της, παρότι εκτυλίσσεται σταδιακά και υπερβαίνει υπουργούς και κυβερνήσεις (σελ. 33).
- Ο επιτελικός ρόλος των Γενικών Δ/ντών Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔ.ΟΥ) των υπουργείων, όπως προδιαγράφεται από τη μεταρρύθμιση αυτή, είναι πρωτοποριακός και πρωτόγνωρος για την ελληνική διοίκηση. Έχουν ρόλο θεματοφύλακα των ανωτάτων ορίων δαπανών και των σχετικών αναλήψεων δεσμεύσεων, καθώς και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης..... Μια τέτοια ευθύνη δυνητικά μεταβάλλει τα δεδομένα της ισορροπίας διοίκησης-πολιτικής ενισχύοντας την πρώτη..... Το περιοριστικό (δημοσιονομικό) πλαίσιο καθιστά σκληρότερο τον πελατειακό-συντεχνιακό ανταγωνισμό για πόρους. Εφ' όσον μάλιστα κάποια στιγμή αυτό εμφανισθεί να χαλαρώνει, δεν είναι απολύτως βέβαιο ότι δεν θα παρατηρηθούν συμπεριφορές επιλεκτικών ανατροπών σε μικρο-επίπεδο, κάτω από τα ραντάρ των δημοσιονομικών θεσμών που έχουν δημιουργηθεί, και εκ των έσω υπονόμηση του νέου δημοσιονομικού πλαισίου (σελ. 33–34).

#### ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

- Η απογραφή και η δημιουργία Μητρώου φορέων και απασχολουμένων του δημοσίου αποτελεί σημαντικό εργαλείο για την άσκηση πολιτικής.....

Παρά τις δυσκολίες και καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση του **Μητρώου φορέων και προσωπικού** αλλά και στην ένταξή τους στην Ενιαία Αρχή Πληρωμής, διαμορφώθηκαν οι βάσεις για κρίσιμα εργαλεία διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων και των σχετικών δαπανών. Δημιουργήθηκε ο ελλείπων μέχρι πρότινος σύνδεσμος μεταξύ πολιτικής ανθρωπίνων πόρων και δημοσιονομικής πολιτικής αλλά και προϋποθέσεις καλύτερης διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και μισθολογικής δαπάνης (σελ. 41–42).

- Θα πρέπει να τονιστεί επίσης, ότι παρά τις συνεχείς αλλαγές στην πολιτική ηγεσία και διοίκηση των φορέων για τη σύνταξη και λειτουργία του **Κτηματολογίου**, η υλοποίησή του φαίνεται να ακολουθεί, έστω και με καθυστερήσεις, τις βασικές κατευθύνσεις που είχαν προδιαγραφεί από πολύ νωρίς, στο πλαίσιο των Μνημονίων Συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής (σελ. 48).

#### ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

- Η έμφαση της τρόικας (και κυρίως του ΔΝΤ) στις απολύσεις, δημιούργησε συνθήκες πολιτικά δύσκολες για τις μεταρρυθμίσεις στο πεδίο των ανθρωπίνων πόρων και όχι μόνον. Δημιούργησε σύγχυση ανάμεσα στον δημοσιονομικό και τον διαρθρωτικό χαρακτήρα των σχετικών πολιτικών και ανέκοψε ή υπονόμωσε προσπάθειες ουσιαστικού διοικητικού εξορθολογισμού..... Κρίσιμος στόχος των απαιτούμενων παρεμβάσεων ήταν η διασφάλιση της **θεσμικής συνέχειας και μνήμης**, από έλλειψη των οποίων πάσχει η ελληνική διοίκηση (σελ. 51).
- Η κινητικότητα τίθεται σε νέες βάσεις επωφελούμενη από παράλληλες εξορθολογιστικές δράσεις που αναπτύσσονται στο πλαίσιο μνημονιακών μεταρρυθμίσεων : το Ψηφιακό Οργανόγραμμα, τα περιγράμματα των θέσεων εργασίας και την αναδιάρθρωση των κλάδων (σελ. 59).
- Παρά τον σημαντικό εξορθολογισμό που εισάγει, το νέο **σύστημα κινητικότητας** αφήνει ορισμένα κρίσιμα ζητήματα σε εκκρεμότητα :
  - Πρώτον, ως αμιγώς εθελοντικό, το σύστημα επαφίεται στην πρωτοβουλία των ενδιαφερομένων για μετακίνηση. Υπάρχει όμως κενό όσον αφορά τη δυνατότητα της ίδιας της Διοίκησης να μετακινεί το προσωπικό για να καλύψει ανάγκες στελέχωσης υπηρεσιών που δεν προτιμώνται από τους υποψήφιους.
  - Δεύτερον, η κινητικότητα δεν ενσωματώνεται συστηματικά στη σταδιοδρομία των υπαλλήλων ώστε να αποτελέσει εργαλείο ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού ούτε συνδέεται με κίνητρα.
  - Τέλος, σημαντικό είναι να αξιολογηθεί σε ένα βάθος χρόνου η εμπειρία της εφαρμογής του συστήματος αυτού. Ιδιαίτερα ενδιαφέρει :
    - κατά πόσον οι ρυθμίσεις του ενδεχομένως θα συμπληρωθούν σταδιακά και με έμφαση στην προτεραιότητα των υπηρεσιακών αναγκών ή

- θα τροποποιηθούν επισήμως ή ατύπως στην αντίθετη κατεύθυνση, με «κατά παρέκκλιση» ρυθμίσεις που ευνοούν παλαιού τύπου πρακτικές τις οποίες στοχεύει να εξαλείψει (σελ. 60–61).
- Αν και θα μπορούσε να θεωρηθεί ως πρώτης προτεραιότητας, **ο εξορθολογισμός των κλάδων** αποδείχθηκε περίπλοκη υπόθεση. Είναι η πλέον καθυστερημένη εκ των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στη διάρκεια της κρίσης. Ενώ εξέπνευσε το 3<sup>ο</sup> Μνημόνιο, βρίσκεται ακόμη σε στάδιο προεργασίας από ομάδα εργασίας. Τέλος, εξέλιξη δεν φαίνεται να υπάρχει ούτε στο πεδίο της σύστασης διυπουργικών κλάδων (σελ. 62–63).
- Προσπάθειες «αντικειμενικοποίησης» της αξιολόγησης στράφηκαν στη **Διοίκηση βάσει στόχων**. Η διοικητική αυτή τεχνική, που θα μπορούσε να εξορθολογήσει τη λειτουργία της διοίκησης και ταυτόχρονα να προσφέρει, μέσω του βαθμού επίτευξης της στοχοθεσίας, αντικειμενική βάση για αξιολόγηση υπηρεσιών και υπαλλήλων, παραμένει ακόμη περιθωριακή (σελ. 64).
- Τα τελευταία χρόνια καταναλώθηκε εξαιρετικά πολλή ενέργεια γύρω από το ζήτημα της **αξιολόγησης**, αν και το σύστημα που τελικά υιοθετήθηκε εμφανίζει μόνο περιφερειακές καινοτομίες, διατηρώντας κατά τα λοιπά τη λογική του παλιότερου μακρόβιου συστήματος. Παράλληλα όμως, δημιουργήθηκε μια αντιπαράθεση που έλαβε διαστάσεις *bras-de-fer* μεταξύ της εκάστοτε κυβέρνησης και των συνδικάτων. Πέρα όμως από τις εγγενείς αδυναμίες του συστήματος, αναδείχθηκε και μια σημαντική διάσταση που αφορά το συγγενές αλλά συγχρόνως και διακριτό ζήτημα του ρόλου και του κύρους των προϊσταμένων–αξιολογητών (σελ. 66 & 68).
- **Το σύστημα σταδιοδρομίας** (βαθμολογική εξέλιξη και επιλογή σε θέσεις ευθύνης) άλλαξε συνολικά επτά φορές σε λιγότερο από 20 χρόνια (1999–2016) (σελ. 69). Στα κριτήρια επιλογής (προϊσταμένων) κυριαρχεί η μοριοδότηση με σημαντικές ωστόσο παραλλαγές. Σημειωτέον ότι η μοριοδότηση δεν υπηρετεί απαραίτητα τη διαφοροποίηση, την αξιολόγηση και την αξιοκρατία αλλά κυρίως τη διαφάνεια. Φαίνεται όμως να γίνεται αποδεκτή η διαδικασία **συνέντευξης** (2007 και εφεξής), παρά τη δυσπιστία με την οποία αντιμετωπίζεται (σελ. 72). Στο κρίσιμο για την ελληνική περίπτωση ερώτημα κατά πόσον υπήρξε κάποια ουσιαστική αλλαγή, η απάντηση είναι αρνητική. Η ουσία είναι η αναβάθμιση του ρόλου που πρέπει να επιφυλάσσεται στην ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία και η διασφάλιση των προϋποθέσεων ώστε να ανταποκριθεί σε αυτόν. Από αυτή τη σκοπιά, μόνο το πείραμα των Γ.Δ. Οικονομικών Υπηρεσιών ανταποκρίνεται στον στόχο ενίσχυσης της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας (σελ. 73).
- **Αποπολιτικοποίηση επιτελικών θέσεων**. Η οριοθέτηση της διακριτικής ευχέρειας της πολιτικής ηγεσίας (στην επιλογή των επιτελικών στελεχών) επιχειρείται μέσω δύο κυρίως μηχανισμών : το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών και τη διαδικασία δημόσιας προκήρυξης και στη συνέχεια



αξιολόγησης των υποψηφιοτήτων από το «Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων» (εννεαμελής, με συμμετοχή 3 στελεχών του ΑΣΕΠ) το οποίο προκρίνει 3 επικρατέστερους υποψηφίους, μεταξύ των οποίων επιλέγει ο υπουργός κατά διακριτική ευχέρεια (σελ. 75)..... (α) Στην παρούσα μορφή της, η διαδικασία εμφανίζει διάφορα κενά τα οποία διευρύνουν αμέσως ή εμμέσως την πολιτική διακριτική ευχέρεια και (β) Η σύλληψη του καθεστώτος των Διοικητικών και Τομεακών Γραμματέων με θητεία ενέχει μια ασάφεια. Αποτελούν μέρος της πολιτικής ή της διοικητικής πυραμίδας; Η θητεία νοείται ως εγγύηση ώστε το επιτελικό στέλεχος να ασκεί απερίσπαστο και με επαγγελματικά κριτήρια τα καθήκοντά του. Δεν εγγυάται όμως την από-πολιτικοποίηση και πολύ περισσότερο δεν αντιμετωπίζει το κρίσιμο ζήτημα της θεσμικής συνέχειας και μνήμης, αφού τα στελέχη αυτά αποχωρούν. (σελ. 76)..... Ίσως τελικά να ήταν προτιμότερη η αποδοχή επί της αρχής ότι θέσεις που βρίσκονται στη διεπαφή διοίκησης-πολιτικής, επισήμως ανάγονται στη διακριτική ευχέρεια της πολιτικής, με τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων (ελάχιστων απαιτήσεων). Έτσι, οι πολιτικές επιλογές δεν θα χρειάζεται να γίνονται εμμέσως, υπό την κάλυψη τυπικών διαδικασιών οδηγώντας στη διάσταση μεταξύ τύπου και ουσίας, δηλ. στη συνήθη τάση υψηλού φορμαλισμού χωρίς ουσιαστικό αντίκρισμα. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση θέτει περισσότερο από άλλες το ζήτημα της συμβατότητας με την ελληνική πολιτική κουλτούρα (σελ. 77).

#### Η ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

- Σε αντίθεση με τις *ad hoc* παρεμβάσεις στους Οργανισμούς, η αναδιάρθρωση των διοικητικών δομών επιχειρήθηκε με οριζόντιο και οργανωμένο τρόπο για το σύνολο των Υπουργείων, ενώ παράλληλα συνδέθηκε με την πολιτική ανθρώπινου δυναμικού, μέσω της περιγραφής των θέσεων εργασίας (περιγράμματα), των ψηφιακών οργανογραμμάτων και του προγράμματος κινητικότητας των δημόσιων υπαλλήλων (σελ. 82).
- Θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν ότι κατά τη διάρκεια της υπό μελέτη περιόδου συγκροτήθηκαν αρκετοί νέοι φορείς, επηρεάζοντας προς την αντίθετη κατεύθυνση τα ποσοτικά μεγέθη. Αρνητική επίδραση είχε επίσης η διασύνδεσή τους με μέτρα όπως οι απολύσεις των δημόσιων υπαλλήλων και η διαθεσιμότητα. Στο πολιτικό επίπεδο, η διαδικασία της αναδιοργάνωσης επηρεάστηκε από τις κυβερνητικές αλλαγές, εμφανίζοντας ασυνέχειες και αποκλίσεις. Τέλος, η εισαγωγή των μέτρων εκκίνησε χωρίς να έχει διασφαλιστεί η ετοιμότητα και η ικανότητα του διοικητικού μηχανισμού αφενός να υποστηρίξει την υλοποίησή τους και αφετέρου, ταυτόχρονα, να απορροφήσει τις απαιτούμενες μεταβολές και να προσαρμοστεί σε νέες απαιτήσεις λειτουργίας (σελ. 84-85).

Οι παραπάνω διαπιστώσεις και αξιολογήσεις με οδηγούν στο συμπέρασμα ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που ολοκληρώθηκαν στην περίοδο της κρίσης είναι όσες επιβλήθηκαν από τα Μνημόνια και είχαν κυρίως δημοσιονομικό

χαρακτήρα και ότι οι υπόλοιπες, που αφορούν τις δομές, την περιγραφή των θέσεων εργασίας, την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, το σύστημα σταδιοδρομίας και την αποπολιτικοποίηση των επιτελικών θέσεων, έχουν κατεξοχήν εσωστρεφή χαρακτήρα, δεν έχουν ορατό αποτέλεσμα, δεν τις στηρίζει κάποια κοινωνική ομάδα, ούτε οι πολίτες, οπότε κατά τη γνώμη μου θα συνεχίσουν να εφαρμόζονται μόνο στο βαθμό που θα ασκούν σχετική πίεση οι θεσμοί. Αλλιώς κινδυνεύουν από παλινόρθωση σε παλαιού τύπου πρακτικές, όταν δεν θα παρακολουθείται από τους θεσμούς η εφαρμογή τους. Μπορεί όμως να διατηρηθούν όσες έχουν αυτοματοποιηθεί με τη χρήση ηλεκτρονικών εργαλείων.

Εύλογα λοιπόν θεωρώ ότι το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνει τις εκτιμήσεις που διατυπώνω στην ΕΙΣΑΓΩΓΗ και με οδηγεί νομοτελειακά στην Αναθεωρητική Πρότασή μου (βλέπε σελ. 33).

## **Η Μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής**

Η Μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης – Μια εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης» (2017)<sup>17</sup>

Περιέχει τα ακόλουθα κεφάλαια :

1. *Καλύτερη Χάραξη της Πολιτικής (Μακρόπνοος σχεδιασμός, Διαβούλευση συν-υπευθυνότητα και συμ-παραγωγή, Παρακολούθηση, αξιολόγηση και έλεγχος επίδοσης, Ενθαρρύνοντας τον εξωτερικό έλεγχο, Καλλιεργώντας την καινοτομία κ.α.).*
2. *Υιοθέτηση Κώδικα Ηθικής και Πρακτικών κατά της Διαφθοράς (Ηθικές αξίες & πρότυπα, Δημιουργία εμπιστοσύνης του κοινού μέσω της διαφάνειας και της λογοδοσίας, Απλούστευση, έλεγχοι και αυτοματισμός κ.α.)*
3. *Επαγγελματικοί και Εύρυθμοι Θεσμοί (Διοίκηση αποτελεσμάτων, λογοδοσία και επικοινωνία, Επαγγελματική ηγεσία και διοίκηση αλλαγής, Σύγχρονη πολιτική και διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, Διοίκηση ολικής ποιότητας)*
4. *Βελτίωση της παροχής υπηρεσιών (Κατανόηση των αναγκών και των προσδοκιών των χρηστών, Βελτίωση των διαδικασιών, Ικανοποίηση των προσδοκιών των χρηστών, Χάρτες υπηρεσιών, Μέτρηση και διαχείριση της ικανοποίησης των χρηστών).*
5. *Αναβάθμιση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.*
6. *Αναβάθμιση της ποιότητας του δικαστικού συστήματος.*
7. *Αποτελεσματική διαχείριση δημοσίων πόρων.*

Οι περισσότεροι από τους στόχους της μελέτης αυτής έχουν εξωστρεφή χαρακτηριστικά και δίνουν ιδιαίτερο βάρος στις σχέσεις της δημόσιας διοίκησης με την οικονομία και την κοινωνία και κυρίως με τους άμεσους χρήστες των υπηρεσιών της.

---

<sup>17</sup> <https://www.dee.gr/>

Η Μελέτη αυτή καταλήγει σε εργαλειοθήκη, αλλά έχει ως αφητηρία ένα «αμάλγαμα 16 Ευρωπαϊκών αρχών και αξιών» (σελ. 26–27).

Είναι δηλωτικά των κατευθύνσεων της Μελέτης τα ακόλουθα αποσπάσματα :

- *Δεδομένης της δυνητικής συμβολής της στην οικονομική ανάπτυξη, η ενδυνάμωση της δημόσιας διοίκησης είναι μια επαναλαμβανόμενη προτεραιότητα της Ετήσιας Επισκόπησης Ανάπτυξης (Annual Growth Survey) που ξεκινά από κάθε Ευρωπαϊκό Εξάμηνο συντονισμού..... Η χρηστή διακυβέρνηση είναι αναγνωρίσιμη προς το συμφέρον της ΕΕ ως συνόλου, καθώς και των επιμέρους κρατών-μελών, για να επιτευχθεί η μέγιστη αξία από περιορισμένους δημοσίους πόρους. Χωρίς αποτελεσματικές δημόσιες διοικήσεις και υψηλής ποιότητας, αποδοτικά και ανεξάρτητα δικαστικά συστήματα, το κεκτημένο της ΕΕ δεν μπορεί να εφαρμοστεί αποτελεσματικά, η ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά δεν μπορεί να ολοκληρωθεί και οι στόχοι της Ευρώπης 2020, της έξυπνης, χωρίς αποκλεισμούς και βιώσιμης ανάπτυξης, δεν μπορούν ρεαλιστικά να επιτευχθούν (σελ. 15).*
- *Η μελέτη αυτή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εκπονήθηκε για «να ενισχύσει την διακυβέρνηση των κρατών-μελών στο πλαίσιο του θεματικού στόχου 11 “Ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των δημοσίων αρχών και των ενδιαφερόμενων φορέων και της αποδοτικής δημόσιας διοίκησης” των ΕΔΕΤ 2014–2020» (σελ.15).<sup>18</sup>*
- *Οι διοικήσεις συνεχώς επιθυμούν να μεταβούν από τη διαβούλευση στη συν-υπευθυνότητα, αυξάνοντας την επιρροή των πολιτών και των επιχειρήσεων στη διαδικασία χάραξης πολιτικής και συμμετέχοντας στην από κοινού λήψη των πολιτικών αποφάσεων με την κοινότητα που κυρίως επηρεάζεται από αυτές. Αυτό συνεπάγεται τη μετεξέλιξη των δημοσίων αρχών, από κλειστούς, εγωκεντρικούς παροχείς υπηρεσιών σε ανοιχτές δικτυακές οργανώσεις, τις οποίες το κοινό μπορεί πλέον να εμπιστευτεί. Πολίτες και επιχειρήσεις γίνονται συν-εμπνευστές, συν-αποφασίζοντες, συμ-παραγωγοί και συν-αξιολογητές (σελ. 36).*
- *Τα εργαλεία για την εφαρμογή της πολιτικής είναι : οι δημόσιες δαπάνες, οι νόμοι και οι κανονισμοί, οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις, τα ήπια (soft) εργαλεία πολιτικής και η πληροφόρηση και εφαρμογή συμπεριφορικών προσεγγίσεων (σελ. 37–38).*
- *Η επιτυχημένη “διοίκηση αλλαγής” στο δημόσιο τομέα περιλαμβάνει τη διασφάλιση της ανάγκης (της αλλαγής), την πρόβλεψη ενός σχεδίου, τη δημιουργία όρων εσωτερικής υποστήριξης και την άμβλυνση της αντίστασης,*

---

<sup>18</sup> Παρότι στο πλαίσιο του ελληνικού ΕΣΠΑ 2014–2020, για την υλοποίηση του θεματικού στόχου 11, σχεδιάστηκαν θετικές εσωστρεφείς και εξωστρεφείς Κατηγορίες δράσης, εκ των οποίων μάλιστα ορισμένες συνδέθηκαν με τέσσερις τομεακές δημόσιες πολιτικές (φορολογική–δημοσιονομική διαχείριση, δικαιοσύνη, υγεία, κοινωνική ασφάλιση), η μέχρι σήμερα υλοποίησή τους είναι πολύ περιορισμένη.

τη διασφάλιση της υποστήριξης και της δέσμευσης από το ανώτερο επίπεδο διοίκησης, τη δημιουργία όρων εξωτερικής υποστήριξης, την παροχή επαρκών πόρων, τη θεσμοποίηση της αλλαγής και την επιδίωξη ολοκληρωμένης αλλαγής (σελ. 83).

- Οι κυβερνήσεις θα πρέπει επίσης να αναλάβουν δράση προκειμένου να τοποθετηθούν οι βασικοί συντελεστές που θα επιτρέψουν στις δημόσιες διοικήσεις να προσφέρουν ασφαλείς και αδιάκοπες ηλεκτρονικές υπηρεσίες στους πολίτες και στις επιχειρήσεις : ηλεκτρονική ταυτοποίηση (e-ID), σύστημα μοναδικής υπογραφής (S.S.O.), ηλεκτρονικά έγγραφα και πιστοποιητικά, πρωτογενείς πηγές (βασικά μητρώα) και ηλεκτρονικά αποθετήρια (σελ. 112).
- Για να δώσει ώθηση στη διασυνοριακή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει υποστηρίξει μεγάλης κλίμακας πιλοτικά προγράμματα [Large Scale Pilot (LSP)] για να σχεδιάσει και να δοκιμάσει πρακτικές λύσεις σε πραγματικά επιχειρησιακά περιβάλλοντα, διευρωπαϊκά: το STORK για e-ID (ηλεκτρονική ταυτοποίηση), PEPPOL για e-Procurement (ηλεκτρονικές προμήθειες), SPOCS για e-Business (ηλεκτρονική επιχειρηματικότητα), eSOS για e-Health (ηλεκτρονικές υπηρεσίες υγείας), e-CODEX για e-Justice (ηλεκτρονική δικαιοσύνη) και e-SENS για την περαιτέρω επέκταση των διαθέσιμων λύσεων μέσω Large Scale Pilot (LSP) προγραμμάτων (σελ. 113).

Από τη μελέτη της ΕΕ κρατώ επίσης τις ακόλουθες έννοιες :

- η μηχανική της δημόσιας διοίκησης (σελ. 21),
- η “αδιάρετη” Κυβέρνηση (σελ. 27),
- οι μηχανισμοί ανατροφοδότησης (σελ. 33),
- οι τεχνικές του πληθοπορισμού (crowdsourcing), των εξωτερικών αναθέσεων (outsourcing), του πληθοκαταιγισμού ιδεών (crowd storming) και των εργαστηρίων (σελ. 37),
- η αποκέντρωση, η διαδημοτική συνεργασία και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (σελ. 41–42),
- η εισαγωγή νέας γλώσσας και εννοιών στη δημόσια διοίκηση (σελ. 50),
- το κεφάλαιο επιχειρηματικού κινδύνου του δημόσιου τομέα (σελ. 51),
- οι “συντονιστές ακεραιότητας” (σελ. 60),
- η απόκτηση δεξιοτήτων (capacity building) έχει τρεις διαστάσεις : κοινωνική, οργανωτική και ατομική (σελ. 73),
- δημιουργία ενός ανώτερου σώματος δημοσίων λειτουργών (σελ. 81),
- τα γεγονότα–ορόσημα της ζωής του πολίτη–πελάτη (σελ. 104–105),
- η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών (σελ. 109),
- η παροχή υπηρεσιών μέσω πολλαπλών διαύλων και η διαδραστική σχέση της δημόσιας διοίκησης με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις (σελ. 110–111),
- η επιχειρηματο-κεντρική διοίκηση και το «Σκέψου πρώτα σε μικρή κλίμακα» – TSF (σελ. 125–127),

- ο προϋπολογισμός βάσει επιδόσεων (PBB) ή “προϋπολογισμός προγραμμάτων” (σελ. 155).

Το ερώτημα στο οποίο αυτή η πολύ καλή μελέτη δεν μπορεί να δώσει μια ολοκληρωμένη απάντηση είναι το ποιές μέθοδοι και εργαλεία μπορεί να χρησιμοποιηθούν στην ελληνική περίπτωση, που έχει το γνωστό από τις έρευνες συντηρητικό και πατερναλιστικό σύστημα κοινωνικών αξιών και την αντίστοιχη παγιωμένη πολιτικο-διοικητική κουλτούρα.

Πάντως πολλές από τις συστάσεις της Μελέτης τις έχω υιοθετήσει στις «κομβικές και καταλυτικές δράσεις» που προτείνω στη συνέχεια, στο πλαίσιο της Αναθεωρητικής Πρότασής μου (σελ. 33).

## Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ

Αντιγράφω από το βιβλίο που εξέδωσα το 2016<sup>19</sup> τις σημαντικότερες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης –περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης– κατά τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης (1975–2010),<sup>20</sup> που είναι οι ακόλουθες:

### **Στη Δημόσια Διοίκηση :**

- Η ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης (το 1982).
- Η συγκρότηση των Κρατικών Περιφερειών και ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός (το 1986).
- Η συγκρότηση «καθ’ ύλην» αυτοδιοικούμενων φορέων (ΕΓΝΑΤΙΑ, ΔΕΠΑ, ΟΡΣΑ, ΕΤΕΡΠΣ, ΟΑΣΠ, ΚΑΠΕ, ΟΑΣΑ, ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ, ΚΕΘΙ κ.ά.).
- Ένα αντικειμενικό σύστημα προσλήψεων στο Δημόσιο τομέα και η συγκρότηση του ΑΣΕΠ για την εφαρμογή του (το 1994).
- Η νομοθετική πρωτοβουλία εκσυγχρονισμού των ΔΕΚΟ (το 1996).
- Η συγκρότηση του Συνηγόρου του Πολίτη και του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (το 1997).
- Η οργάνωση των Κρατικών Περιφερειών (το 1997).
- Η σύσταση της ΜΟΔ (το 1996) και των Ειδικών Υπηρεσιών Διαχείρισης των Κ.Π.Σ. (το 2000).
- Η συγκρότηση των ΚΕΠ (που ξεκίνησαν το 1998 και νομοθετήθηκαν το 2002).
- Η καθιέρωση της «ΔΙΑΥΓΕΙΑΣ» (το 2010).

<sup>19</sup> Μαΐστρος Π. (2016), *ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ Η ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΕΣ ΦΩΤΟΒΟΛΙΔΕΣ ; – Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΤΡΙΕΤΙΑ 2016–2018*, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα, σελ. 8–10, <http://p-maistros.gr/book.pdf>

<sup>20</sup> Την περίοδο 2010–2018 έγιναν σημαντικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης, οι οποίες όμως επιβλήθηκαν από τα Μνημόνια, είχαν κυρίως δημοσιονομικούς στόχους και οι περισσότερες δεν εισέφεραν στη βελτίωση της διοικητικής ικανότητάς της. Σχετική αξιολόγηση περιλαμβάνεται στη μελέτη του ΕΛΙΑΜΕΠ που παρουσιάστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο.

### **Για την προώθηση της Αποκέντρωσης και την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης :**

- Ο πρώτος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας της Μεταπολίτευσης (το 1980).
- Η σύσταση της ΕΥΔΑΠ και των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης – ΔΕΥΑ (το 1980).
- Οι πρώτοι σημαντικοί θεσμοί Αποκέντρωσης και ενίσχυσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης : τα Νομαρχιακά Συμβούλια, η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας και τα συνοικιακά συμβούλια (το 1982).
- Η «Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης» (το 1983).
- Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης : οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, οι Δημοτικές Επιχειρήσεις και οι Προγραμματικές Συμβάσεις (το 1984).
- Η ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης – ΕΕΤΑΑ (το 1985), των Γραφείων Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ και των Αναπτυξιακών Εταιρειών (1985–2002).
- Η νομοθέτηση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (το 1989).
- Η κύρωση (με επιφυλάξεις) του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (το 1989).
- Η νομοθέτηση του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας – ΤΑΠ (το 1993).
- Η ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης (το 1994).
- Η μεταβίβαση στους Δήμους των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών και των αθλητικών κέντρων (το 1994 και το 2001).
- Το Ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ I και ΕΑΠΤΑ II), που χρηματοδοτήθηκαν από το Α΄ Κ.Π.Σ. (1989–1993) και το Β΄ Κ.Π.Σ. (1994–1999).
- Η συνένωση των μικρών ΟΤΑ με το Πρόγραμμα μεταρρύθμισης «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» (το 1997) και η διοικητική–τεχνική–χρηματοδοτική υποστήριξη της μεταρρύθμισης με το Επταετές Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης – ΕΠΤΑ (1998–2004).
- Η νομοθέτηση των οικονομικών πόρων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (το 1998).
- Το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» : συνένωση ΟΤΑ, συγκρότηση των αιρετών Περιφερειών και μεταφορά στις Περιφέρειες της διαχείρισης των Π.Ε.Π. (το 2010).

### **Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση :**

- Η ίδρυση των Ερευνητικών Ιδρυμάτων της Κρήτης και της Πάτρας (ΙΤΕ και ΙΤΥ αντίστοιχα) (το 1982).
- Η «Πρόταση για μια Εθνική Στρατηγική για την Ανάπτυξη της Πληροφορικής στην Ελλάδα» (το 1983).
- Η σύσταση της Υπηρεσίας Ανάπτυξης Πληροφορικής – ΥΑΠ (το 1985).

- Το ΜΟΠ Πληροφορικής (από το 1985).
- Το Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ» του Β΄ ΚΠΣ (1994–1999).
- Το Πρόγραμμα «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» που ξεκίνησε το 1996.
- Η συγκρότηση της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (το 1997) και το «ΤΑΧΙΣ» (1999).
- Το Στρατηγικό σχέδιο «Η Ελλάδα στην Κοινωνία της Πληροφορίας – Στρατηγική και Δράσεις» (1999).
- Η ίδρυση της Κοινωνίας της Πληροφορίας (ΚΤΠ) Α.Ε. (το 2001).
- Η Πύλη «ΕΡΜΗΣ» (από το 2007).

Στο βιβλίο μου (το 2016) κατέληξα στο συμπέρασμα ότι δεν διασφαλίστηκε ο συνεκτικός σχεδιασμός όλων αυτών των μεταρρυθμίσεων, ο μεσοπρόθεσμος και ολοκληρωμένος χαρακτήρας της παρέμβασής τους και η συνέργεια στην εφαρμογή τους, ώστε να συγκροτήσουν την κρίσιμη μάζα που θα συνέθετε τις μεταρρυθμίσεις σε μια συνολική διοικητική μεταρρύθμιση, διαχρονικά αποτελεσματική και πολιτικά και κοινωνικά καταξιωμένη και επομένως «μη αντιστρεπτό θεσμό» της Ελληνικής Πολιτείας.

Σήμερα (Μάρτιος 2019) εκτιμώ ότι πρέπει να αναθεωρήσω ριζικά την προγραμματική επιλογή που εμπεριέχει αυτό το συμπέρασμα και δεδομένου ότι οι μεταρρυθμίσεις της περιόδου 1975–2010 εισέφεραν, έστω και αποσπασματικά, στη βελτίωση λειτουργιών της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, στην Αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας και στην αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προτείνω να αναζητήσουμε το πώς αυτές πραγματοποιήθηκαν.

Ειδικότερα είναι χρήσιμο να «ανακαλύψουμε» γιατί ορισμένες από τις μεταρρυθμίσεις αυτές καταξιώθηκαν κοινωνικά, εξασφάλισαν εκ των υστέρων ευρύτερη πολιτική στήριξη, αποτελούν δε μέχρι και σήμερα κομβικά στοιχεία του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας : το ΕΚΔΔ, το ΑΣΕΠ, τα ΚΕΠ, ο Συνήγορος του Πολίτη, οι Προγραμματικές Συμβάσεις, οι ΚΑΠ, το ΣΥΖΕΥΞΙΣ, το ΤΑΧΙΣ, η «ΔΙΑΥΓΕΙΑ».

Εκτιμώ ότι οι γενεσιουργές συνθήκες αλλά και οι πολιτικές επιλογές που οδήγησαν στις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις αυτές είναι οι ακόλουθες :

- Πήραν τη σχετική πρωτοβουλία επώνυμοι πολιτικοί παράγοντες, συνήθως υπουργοί, με ισχυρό πολιτικό βολонταρισμό (Α. Πεπονής, Α. Παπαδόπουλος, Σ. Μπένος), που σε αρκετές περιπτώσεις εισέπραξαν το αντίστοιχο πολιτικό κόστος από τη μεταρρύθμιση (ΑΣΕΠ, «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»).
- Οι πολιτικοί αυτοί και οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν κατανάλωσαν πολύ χρόνο στην προετοιμασία της μεταρρύθμισης, αλλά εκμεταλλεύτηκαν ως «παράθυρο ευκαιρίας» το πρώτο εξάμηνο της κυβερνητικής θητείας : αποκέντρωση και ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης το 1981–1982, ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης το 1994, ΑΣΕΠ το 1994,

Πρόγραμμα «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» και Συνήγορος του Πολίτη το 1997, «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» και «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» το 2010.

- Διασφάλισαν τον εξωστρεφή προσανατολισμό της μεταρρύθμισης, ώστε να παρέχονται χρήσιμες υπηρεσίες στους πολίτες (ΚΕΠ, Συνήγορος του Πολίτη, ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ) ή να ενισχυθεί η διαφάνεια λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης («ΔΙΑΥΓΕΙΑ»), επιλογές που συμβάλλουν στην κοινωνική στήριξη.
- Επικαλέστηκαν αντίστοιχο επιτυχημένο πρότυπο από άλλη Ευρωπαϊκή χώρα (ΕΚΔΔ, Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, Συγκρότηση των Περιφερειών, Συνήγορος του Πολίτη, Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, «ΤΑΧΙΣ»).
- Φρόντισαν να ενταχθεί εξειδικευμένη πίστωση σε Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα (Γραφεία ΤΕΔΚ, ΕΑΠΤΑ I & II, ΜΟΔ ΑΕ, «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ» του Β΄ ΚΠΣ, «ΣΥΖΕΥΞΙΣ», «ΤΑΧΙΣ», Πύλη «ΕΡΜΗΣ»).
- Αξιοποίησαν την ανάγκη εξειδικευμένης δομής για έργα προτεραιότητας (ΕΥΔΑΠ & ΔΕΥΑ, ΕΓΝΑΤΙΑ, ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ) ή τη ζήτηση εξειδικευμένων υπηρεσιών υποστήριξης (ΟΡΣΑ, ΟΑΣΠ, ΚΑΠΕ, ΕΕΤΑΑ, ΚτΠ ΑΕ).
- Χρησιμοποίησαν ως επιχείρημα την εύλογη σχετική απαίτηση και την υποστήριξη της Ε.Ε. (Τεχνικό Δελτίο Έργων ΚΠΣ, ΜΟΔ ΑΕ).
- Βραχυκύκλωσαν νομοθετικές αγκυλώσεις ή γραφειοκρατικά εμπόδια (Προγραμματικές Συμβάσεις, Αναπτυξιακές Εταιρείες).
- Για ορισμένες μεταρρυθμίσεις εκτόνησαν Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων (Το Πρόγραμμα «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» συνοδευόταν από το ολοκληρωμένο Επταετές Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης-ΕΠΤΑ και ο «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» από πρότυπους ΟΕΥ και πρόγραμμα συνένωσης των πληροφοριακών συστημάτων των συνενούμενων ΟΤΑ).
- Επωνυμοποίησαν τη μεταρρύθμιση, ώστε να αποκτήσει ένα ισχυρό brand name («Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης-Ε.Π.Α.», «ΣΥΖΕΥΞΙΣ», «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ», «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», «ΔΙΑΥΓΕΙΑ»).

Η εμπειρία από τις αλλαγές και μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης με έχει οδηγήσει και στην κωδικοποίηση μεταρρυθμιστικών τεχνικών ή τεχνικοτήτων (technicalities), που θα μπορούσαμε να τις ονομάσουμε και εργαλεία μεταρρυθμιστικής τεχνικής (reform engineering tools).<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Μαΐστρος Π. (2000), *Οι Αναπτυξιακοί Θεσμοί της Αυτοδιοίκησης – Συμβολή στην Ιστορική Μνήμη*, Λιβάνης, Αθήνα, σελ. 239–244.



## Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ

Συμπερασματικά, από τις περισσότερες μελέτες για τη δημόσια διοίκηση και από όσες διοικητικές μεταρρυθμίσεις έχουν επιχειρηθεί, επιβεβαιώνεται η εκτίμηση της ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ για τα τέσσερα προβληματικά χαρακτηριστικά της δημόσιας πολιτικής διοικητικών μεταρρυθμίσεων και βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας : 1. Θεωρούμε την πολιτική αυτή ως τομεακή δημόσια πολιτική και οι περισσότερες από τις προτεινόμενες αλλαγές είναι εσωστρεφείς, 2. τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα επιδιώκουν να έχουν ολιστικό χαρακτήρα, 3. οι σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις δεν συνοδεύονται από Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής τους και 4. πολλές δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δεν συνδέονται μεταξύ τους.

Τα αποτελέσματα αυτής της κατεύθυνσης στην αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης, στη βελτίωση των υπηρεσιών της προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, καθώς και της συμβολής της στην επίτευξη των στόχων των τομεακών δημόσιων πολιτικών είναι περιορισμένα, οπωσδήποτε κατώτερα των προσδοκιών και αναντίστοιχα προς τους ανθρώπινους και τους οικονομικούς πόρους που έχουν επενδυθεί.

Το πρώτο βήμα είναι, αντί να θεωρούμε ότι η δημόσια πολιτική διοικητικών μεταρρυθμίσεων είναι τομεακή δημόσια πολιτική ενός Υπουργείου, να την προσδιορίσουμε ως **οριζόντια δημόσια πολιτική** που πρέπει να τέμνεται με όλες τις τομεακές δημόσιες πολιτικές και να αξιολογείται με βάση τον βαθμό που συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων τους.

Το δεύτερο βήμα είναι να μην εγκαταλείψουμε βέβαια τα δημοσιονομικά και τα διαρθρωτικά μέτρα που επιβλήθηκαν από τα τρία Μνημόνια, καθώς και τα μεταρρυθμιστικά μέτρα του νόμου 4369/2016, αλλά επειδή η εφαρμογή τους μοιάζει με τον κλασικό **“μαραθώνιο δρόμο”** που απαιτεί πολύ χρόνο και μπορεί στη διαδρομή αυτή να χάνουμε τον προσανατολισμό μας (κάθε φορά που θα πλησιάζουν εκλογές), προτείνω να ακολουθήσουμε ταυτόχρονα και ένα **“τετρακοσάρι”**, που θα περιλαμβάνει ορισμένες κομβικές και καταλυτικές παρεμβάσεις με τα ακόλουθα κύρια χαρακτηριστικά :

- Να μην έχουν ολιστική προσέγγιση και μην επιδιώκουν τη συνολική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, αλλά να αποτελούν μια **δέσμη δράσεων κομβικού και καταλυτικού χαρακτήρα** που θα αλλάξουν τις κρίσιμες παραμέτρους της λειτουργίας της και μπορεί να έχουν, σχετικά σύντομα, ορατά αποτελέσματα.
- Τις δράσεις αυτές να μην τις σχεδιάσουμε και τις εφαρμόσουμε «εν σειρά» αλλά **«εν παραλλήλω»**, αξιοποιώντας ένα **«παράθυρο ευκαιρίας»** (π.χ. την αρχή της νέας κοινοβουλευτικής περιόδου, εφόσον η Κυβέρνηση που θα προκύψει μετά τις εκλογές του Μαΐου 2019 θέλει να υιοθετήσει την κατεύθυνση αυτή).

- Να διασφαλίσουμε ότι οι δράσεις αυτές **δεν απαιτούν πολύ χρόνο ωρίμανσης** και ότι έχουν εξασφαλισμένη χρηματοδότηση, ώστε να μην υπονομευθούν από τις αδράνειες του πολιτικο-διοικητικού συστήματος.
- Να επιλέξουμε ως εσωστρεφείς δράσεις μόνον αυτές που βελτιώνουν **κρίσιμες επιτελικές λειτουργίες** της διακυβέρνησης.
- Η πλειοψηφία των δράσεων να έχουν **εξωστρεφή χαρακτηριστικά**, ώστε να διασφαλίσουν έγκαιρα την αναγκαία ορατότητα (visibility), την υποστήριξη των χρηστών και γενικότερα την αποδοχή της κοινής γνώμης. Άλλωστε η συγκρότηση των ΚΕΠ, ως front offices του δημόσιου τομέα, εμπειρείχε, όπως θυμάμαι από τη φάση της σύλληψής τους (1998), τη συνειδητή πολιτική επιλογή διασφάλισης της συμμαχίας και της εξωτερικής πίεσης των πολιτών για την οργάνωση των back offices του δημόσιου τομέα.
- Να μην περιλάβουμε στη δέσμη των δράσεων αυτών τις παραδοσιακές εσωστρεφείς ρυθμίσεις που έχουν επανειλημμένα νομοθετηθεί και θυμίζουν πλέον «τον πίθο των Δαναΐδων», δηλαδή την επαναξιολόγηση των δομών και την τροποποίηση των οργανογραμμάτων, την περιγραφή των θέσεων εργασίας, την επιλογή των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων και την αξιολόγηση της ατομικής απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων. Θεωρώ βέβαια αυτονόητο ότι εάν αποδειχθεί πως έχουν γίνει «φωτογραφικές» επιλογές προϊσταμένων, τότε επαναλαμβάνεται η σχετική διαδικασία.
- Να αξιολογηθεί η εφαρμογή του θεσμού της κινητικότητας (και εάν κριθεί αναγκαίο να επανασχεδιαστεί ώστε να καλύπτει όχι μόνο τις ανάγκες των υπαλλήλων αλλά και των υπηρεσιών) και να συνδεθεί με τον προγραμματισμό των προσλήψεων, οι οποίες θα πρέπει να γίνουν κατά προτεραιότητα στους τομείς που παρουσιάζουν ελλείψεις (παιδεία, υγεία, κοινωνική πρόνοια), καθώς και για εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό.
- Να αναβληθεί η επιλογή γενικών και ειδικών γραμματέων και προέδρων νομικών προσώπων από το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών, μέχρι να εξασφαλιστεί η ευρύτερη πολιτική συναίνεση στον σχεδιασμό και την εφαρμογή αυτού του θεσμού.
- Οι νομοθετικές ρυθμίσεις των δράσεων να συνοδεύονται από **Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής** τους, που να περιλαμβάνει τους αναγκαίους υλικούς και άυλους πόρους, επιστημονική και τεχνική υποστήριξη, οδικό χάρτη, επικοινωνιακό πρόγραμμα και σύστημα διοίκησης-παρακολούθησης-αξιολόγησης της εφαρμογής τους.
- Κάθε δράση να αποτελεί «**συναίρεση**» έργου **διοικητικής μεταρρύθμισης και έργου ηλεκτρονικής διακυβέρνησης**, ώστε να διασφαλίζεται η συνέργεια, η συμπληρωματικότητα και ο χρονισμός τους. Τα έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης να μην αποτελούν την ηλεκτρονικοποίηση υφιστάμενων διαδικασιών, αλλά εξ αρχής σχεδιαζόμενες συντεταγμένες

διαδικασίες που «βραχυκυκλώνουν» τις αντιστάσεις στην αλλαγή. Άλλωστε, τα έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μπορούν «να κόψουν δρόμο» κατά τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων φορέων και να λειτουργήσουν όπως οι κινήσεις “forcé” στο σκάκι.

- Να επενδύσουμε τη δέσμη των δράσεων, αλλά και κάθε δράση, με ένα ισχυρό «πολιτο-κεντρικό» **επικοινωνιακό πρόγραμμα** που θα χρησιμοποιεί καταξιωμένες μεταρρυθμιστικές έννοιες (όπως το ΑΣΕΠ και τα ΚΕΠ), αλλά και καινούριες έννοιες που μπορούν να επανα-νοηματοδοτήσουν τις επιχειρούμενες αλλαγές και να αποτελέσουν ένα σύγχρονο brand name.
- Να επιδιώξουμε την ευρύτερη δυνατή **πολιτική συναίνεση**, χωρίς εκπτώσεις στα επιχειρησιακά χαρακτηριστικά των δράσεων, ώστε να απομονώσουμε τις διχαστικές φωνές και να αφαιρέσουμε το οξυγόνο από το σημερινό πολωτικό κλίμα.

Με αυτή την οπτική μπορούμε να αναθεωρήσουμε και αρκετές παγιωμένες «σισύφειες» μεταρρυθμιστικές πρακτικές, οπότε θα καταφέρουμε να αντιμετωπίσουμε και ορισμένες «παθογένειες» της Δημόσιας Διοίκησης :

**Πρώτο παράδειγμα** : Μέχρι σήμερα επιχειρούμε την αξιολόγηση της ατομικής απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων, χωρίς να υπάρχει η στοχοθεσία κάθε δημόσιου φορέα και η εξειδίκευσή της κατά οργανική μονάδα, οπότε αυτή καταλήγει στη συμπλήρωση τυποποιημένων φύλλων αξιολόγησης με βαθμολόγηση των προσωπικών χαρακτηριστικών κάθε υπαλλήλου. Ποιός μπορεί σήμερα να μετρήσει την αύξηση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, επειδή συμπληρώνονται τέτοια φύλλα αξιολόγησης ;

Όποιος φαντάζεται ότι οι προϊστάμενοι των οργανικών μονάδων θα τα χρησιμοποιήσουν για να βελτιώσουν τις γνώσεις και τις δεξιότητες των υπαλλήλων (όπως λένε τα HRM Manuals) δεν γνωρίζει τις δυνατότητες που έχει σήμερα το δημόσιο μάνατζμεντ. Εάν ισχυρίζεται ότι στην περίοδο της κρίσης που περνάμε αυτό θα το αλλάξει, ώστε το δημόσιο μάνατζμεντ να είναι αντάξιο του αντίστοιχου των πολυεθνικών εταιρειών, κοροϊδεύει εμάς ή τον εαυτό του.

Η πραγματικότητα είναι ότι η αξιολόγηση στο δημόσιο τομέα έχει γίνει εργαλείο ιδεολογικο-πολιτικής αντιπαράθεσης επί των συμβολισμών,<sup>22</sup> ενώ θα έπρεπε να είναι μόνον ένα εργαλείο μάνατζμεντ των γενικών διευθυντών και των διευθυντών, εάν και όταν διασφαλίσουμε ότι αυτοί είναι μάνατζερς και ότι η πολιτική διεύθυνση και η διοίκηση της δημόσιας διοίκησης είναι διακριτές λειτουργίες.

Αντί λοιπόν γι’ αυτή την αξιολόγηση, χρειάζεται μία εσωστρεφής και δύο εξωστρεφείς διαδικασίες : 1. Αυτο-αξιολόγηση των δημοσίων φορέων με βάση

---

<sup>22</sup> Βλ. Μαΐστρος Π. (12/08/2017), *Περί αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων ο λόγος*, metarithmi.gr.

το ευρωπαϊκό Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Common Assessment Framework) – 2. Σύστημα ποσοτικής εξωτερικής αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών από ανεξάρτητη Δημόσια Αρχή – 3. Σύστημα ποιοτικής εξωτερικής αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών από τους εξυπηρετούμενους πολίτες και τις επιχειρήσεις (αξιοποιώντας και το θεσμό του βαρόμετρου της κοινής γνώμης).

**Δεύτερο παράδειγμα :** Συνεχίζουμε να συντηρούμε τα τείχη μεταξύ των υπουργείων—silos, δεδομένου ότι αποδεχόμαστε το καθένα μόνο του να οργανώνει τις λειτουργίες «του» και να εκπονεί τα νομοσχέδιά «του».

Αντί να συντηρούμε τα τείχη αυτά, χρειάζεται να τα κατεδαφίσουμε : Να διασφαλίσουμε τη διαλειτουργικότητα των συστημάτων όλων των δημοσίων φορέων, η οποία διευκολύνει την ενοποίηση του συνόλου των βάσεων δεδομένων του δημόσιου τομέα και την αξιοποίηση κεντρικού G-Cloud.

Είναι αναγκαίο να υιοθετήσουμε στο μέγιστο δυνατό βαθμό την ευρωπαϊκή πολιτική των «ανοικτών δεδομένων» και η ανάρτηση στη “ΔΙΑΥΓΕΙΑ” να πάψει να θυμίζει ένα κάδο «λίθων, πλίνθων και κεράμων ατάκτως ερρημμένων» και να γίνεται σε προτυποποιημένες φόρμες, ώστε να είναι εφικτή η συγκριτική αξιολόγηση (benchmarking) από τους πολίτες.

**Τρίτο παράδειγμα :** Έχουμε κολλήσει από τα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης στο σύνθημα «χρειάζεται αποκέντρωση αρμοδιοτήτων μαζί με τους αντίστοιχους πόρους». Αυτό το σύνθημα δεν συναντά μόνο πολιτικές και συντεχνιακές αντιστάσεις, αλλά και αντικειμενικά επιχειρησιακά εμπόδια. Το μόνο εφικτό στην παρούσα φάση είναι η μεταφορά συγκροτημένων δομών (με αρμοδιότητες, λειτουργίες, προσωπικό, κτιριακή υποδομή, τεχνικό εξοπλισμό, οργάνωση, πόρους) που είναι χωροθετημένες σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, στην αντίστοιχη Περιφέρεια ή Δήμο, μόνο με τη νομοθετική αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής τους.

Παράλληλα, μπορούμε να διασφαλίσουμε τη Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση με ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και διασφάλιση των συστημικών σχέσεων Κεντρικής Διοίκησης–Περιφερειών–Δήμων κατά τομεακή δημόσια πολιτική και με λειτουργική ενοποίησή τους μέσω διαλειτουργούντων τομεακών Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων (Ο.Π.Σ.). Η επιλογή αυτή κάνει by pass όλους τους «ενδιάμεσους» (πρόσωπα, διαδικασίες, καθυστερήσεις, μπουρμούρες) και συγκροτεί το ενιαίο διοικητικό σύστημα της χώρας που θα παρέχει «υπηρεσίες χωρίς ραφές» (seamless services) με front offices τα ΚΕΠ.

## **10 + 2 ΚΟΜΒΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΛΥΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ**

Προτείνω ως κομβικές και καταλυτικές δράσεις (βελτιώσεις, αλλαγές και μεταρρυθμίσεις) τις ακόλουθες δέκα οριζόντιες δράσεις :

1. Συγκρότηση επιτελικής δομής παρά τω πρωθυπουργώ η οποία αναλαμβάνει τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της ψηφιακής πολιτικής, περιλαμβανομένης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, καθώς και τον προγραμματισμό και τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου.
2. Εκπόνηση και εφαρμογή «ενός νόμου για την εφαρμογή των νόμων» που θα συνοδεύεται από Επιχειρησιακό Σχέδιο Εφαρμογής του και ενός Επιχειρησιακού Σχεδίου Εφαρμογής του νόμου για την «καλή νομοθέτηση».
3. Διασφάλιση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων όλων των δημοσίων φορέων, που διευκολύνει και την ενοποίηση του συνόλου των βάσεων δεδομένων του δημόσιου τομέα (αξιοποιώντας και το έργο e-Gov του ΕΣΠΑ). Διασφάλιση κεντρικού G-Cloud.
4. Ενεργοποίηση του θεσμού του «προϋπολογισμού προγραμμάτων» (αξιοποιώντας και το έργο ERP του ΕΣΠΑ).
5. Συγκρότηση ανεξάρτητης δομής σχεδιασμού και διοίκησης της εφαρμογής όλων των πολιτικών ανθρώπινου δυναμικού (HRM) της δημόσιας διοίκησης (με εργαλείο και το HRMS του ΕΣΠΑ). Δημιουργία «Σώματος ανωτάτων διευθυντικών στελεχών» (δηλαδή της φυσικής ηγεσίας της δημόσιας διοίκησης).
6. Αναβάθμιση των ΚΕΠ και της ηλεκτρονικής πύλης ΕΡΜΗΣ (με εργαλείο και το CRMS του ΕΣΠΑ). Ψηφιακή υπογραφή και e-ΚΕΠ.
7. Πιλοτική εφαρμογή της «Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης» σε έξι τομείς δημόσιας πολιτικής (ώστε να συγκροτηθεί ως ενιαίο το διοικητικό σύστημα της χώρας «χωρίς εσωτερικά σύνορα» και με front offices τα ΚΕΠ). Σύνδεση του έργου με τις «αιρεσιμότητες» (enabling conditions) του ΕΣΠΑ 2021–2017.
8. Υποστήριξη και αξιοποίηση του έργου της ΕΕΤΑΑ «Οργάνωση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των 325 Δήμων και των 13 Περιφερειών», που χρηματοδοτείται από το ΕΣΠΑ 2014–2020.
9. Αναβάθμιση του Συστήματος Πολιτικής Προστασίας, περιλαμβανομένης της προστασίας των Κρίσιμων Υποδομών (Critical Infrastructure).
10. Προώθηση του outsourcing μέσω του benchmarking.

Με την ex ante αξιολόγηση αυτών των δέκα δράσεων διαπιστώνουμε ότι :

- Οι δέκα δράσεις έχουν κομβικό και καταλυτικό χαρακτήρα για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και ορισμένες μπορεί να προσφέρουν «γρήγορες νίκες» (quick wins).
- Οι βασικές αιρεσιμότητες για την επιτυχία τους είναι : η εκπόνηση ενός Προγράμματος Υποστήριξης της Εφαρμογής (Action Plan) της δέσμης των δράσεων, που περιλαμβάνει τους αναγκαίους υλικούς και άυλους πόρους, επιστημονική και τεχνική υποστήριξη, οδικό χάρτη, επικοινωνιακό πρόγραμμα και σύστημα διοίκησης – παρακολούθησης – αξιολόγησης της εφαρμογής του, καθώς και ο ορισμός Συντονιστή (Project Manager) για κάθε δράση.

- Η εξειδίκευση και η υποστήριξη της εφαρμογής των δράσεων χρειάζεται Τεχνική Βοήθεια, περιλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Τεχνικής Βοήθειας (SRSS), με την προϋπόθεση ότι η Κυβέρνηση θα έχει καθοριστικό ρόλο στον σχεδιασμό της.
- Σύμφωνα με την επιστήμη των οργανώσεων, μπορούμε να προσλάβουμε τη δημόσια διοίκηση ως **έμβιο οργανισμό** και επομένως για την αναβάθμισή της βελτιώνουμε την «κεφαλή» της (δράσεις 1, 5), το «αυτόνομο νευρικό σύστημά» της (δράση 2), το «εσωτερικό κυκλοφοριακό σύστημα» (δράσεις 3, 4, 7, 8) και τα «αισθητήρια όργανα» επικοινωνίας της με το περιβάλλον (δράσεις 6, 10). Και «για να μη τύχει και καμιά στραβή» αναβαθμίζεται το Σύστημα Πολιτικής Προστασίας.

Από τις δέκα δράσεις οι 2, 3, 6, 7, 8, 9 και 10 μπορεί να σχεδιαστούν με εξωστρεφή προσανατολισμό και να στηριχθεί η εφαρμογή τους από το επικοινωνιακό πρόγραμμα.

Επίσης προτείνω τις ακόλουθες δυο εξωστρεφείς δράσεις που συνδέουν διαδραστικά τη δημόσια διοίκηση με τους πολίτες :

- Δημιουργία ενός βαρόμετρου αξιολόγησης από τους πολίτες των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης με αξιοποίηση : α) των καλών πρακτικών της Μελέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2017) και β) των ρυθμίσεων του άρθρου 24 του νόμου 4369/2016 (βλέπε σελ. 11).
- Πιλοτική εφαρμογή του θεσμού του συμμετοχικού προϋπολογισμού στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Παράλληλα με τις παραπάνω 10 + 2 οριζόντιες δράσεις είναι αναγκαίο κάθε τομεακή δημόσια πολιτική, με βάση αυτές τις οριζόντιες δράσεις, να προσδιορίσει τις κάθετες δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που μπορεί να αποτελέσουν την σπονδυλική στήλη της τομεακής δημόσιας πολιτικής, ώστε να διαμορφωθεί μια επιχειρησιακή μήτρα που θα διασφαλίσει τη συνέργεια οριζόντιων και τομεακών δράσεων και τη συνάρθρωση δράσεων διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Κλείνοντας, θα επαναλάβω το ερώτημα που διατυπώνω στον ΠΡΟΛΟΓΟ, που είναι εάν το πολιτικο-διοικητικό σύστημα και η κοινωνία μας έχουν επαρκές ενδογενές μεταρρυθμιστικό δυναμικό, σε ποιο βαθμό αυτό έχει ενισχυθεί από τα «μαθήματα» της κρίσης και εάν θα επηρεαστεί φοβικά ή ενεργητικά από τους κινδύνους και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ευρώπη και η Παγκόσμια Κοινότητα.

Στην περίπτωση που μετά τις επόμενες βουλευτικές εκλογές η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι αρνητική, αυτό σημαίνει ότι η στροφή των 90 μοιρών που προτείνω με την Αναθεωρητική Πρόταση δεν αρκεί. Θα χρειαστεί μια στροφή 120 μοιρών και για το λόγο αυτό θα επικαλεστώ την επιστημονική προσέγγιση των οργανώσεων υπό την οπτική της γενικής θεωρίας των συστημάτων και της θεωρίας του χάους και της πολυπλοκότητας (κατά Ilya

Prigogine), οπότε προτείνω να αποδεχτούμε τις «παθογένειες» της δημόσιας διοίκησης (νομομανία και νομικό φορμαλισμό, δομομανία, διοικητικό αυτισμό κ.α.) ως «μοτίβα» (patterns) της δημόσιας διοίκησης και να διερευνήσουμε εάν αυτά μπορεί να χρησιμοποιηθούν ως *sui generis* «εργαλεία μεταρρυθμιστικής τεχνικής» !!!

### **Βιβλιογραφία και Άρθρα**

Δεν θα παραθέσω την βιβλιογραφία για τη δημόσια διοίκηση, αλλά κρίνω χρήσιμο να αναφέρω όσους τα τελευταία 20 χρόνια έχουν γράψει σχετικά επιστημονικά βιβλία και άρθρα και επομένως συμβάλλουν στον αντίστοιχο δημόσιο διάλογο :

- Παναγιώτης Καρκατσούλης, Εμπειρογνώμονας Δημόσιας Διοίκησης
  - Στέλλα Λαδή, Επ. Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
  - Αντώνης Μακροδημήτρης, Καθηγητής ΕΚΠΑ
  - Αντώνης Μανιτάκης, Καθηγητής ΑΠΘ
  - Νίκος Μιχαλόπουλος, Γεν. Δ/ντής Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης
  - Δημήτρης Παπούλιας, Καθηγητής ΕΚΠΑ
  - Καλλιόπη Σπανού, Καθηγήτρια ΕΚΠΑ
  - Γιώργος Σωτηρέλης, Καθηγητής ΕΚΠΑ
  - Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Καθηγητής ΕΚΠΑ
  - Θεόδωρος Τσέκος, Καθηγητής ΑΤΕΙ Πελοποννήσου
  - Χαρίδημος Τσούκας, Καθηγητής Πανεπιστημίου Κύπρου
  - Νίκος Κομνηνός Χλέπας, Καθηγητής ΕΚΠΑ
  - Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Καθηγητής ΕΚΠΑ
- Έχουν αρθρογραφήσει σε θέματα δημόσιας διοίκησης οι ακόλουθοι :
- Σταύρος Ακαλίδης, Στέλεχος Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ)
  - Γιώργος Γεωργακόπουλος, Εμπειρογνώμονας
  - Ράλλης Γκέκας, Εμπειρογνώμονας Τοπικής Αυτοδιοίκησης
  - Νικηφόρος Διαμαντούρος, πρ. Ευρωπαϊός Επίτροπος του Πολίτη
  - Δημήτρης Κατσούλης, Εμπειρογνώμονας Τοπικής Αυτοδιοίκησης
  - Αλέκος Κρητικός, Εμπειρογνώμονας, πρ. Γεν. Γραμμ. ΥΠΕΣ
  - Κώστας Μποτόπουλος, Συνταγματολόγος
  - Κώστας Παπαδημητρίου, Εμπειρογνώμονας, Γεν. Γραμ. Μετανάστευσης
  - Κώστας Σοφούλης, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αιγαίου
  - Έφη Στεφοπούλου, Εμπειρογνώμονας, Γραμματέας του Τομέα Δημόσιας Διοίκησης του Κινήματος Αλλαγής
  - Λεωνίδα Χριστόπουλος, Εμπειρογνώμονας, Υπεύθυνος Δημόσιας Διοίκησης Νέας Δημοκρατίας