

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ
ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ
1993-1995**

ΑΠΟ ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ

ΑΘΗΝΑ - ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 1993

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ
ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ
1993-1995**

Εισήγηση

Υπουργού Προεδρίας Κυβερνήσεως

Σωτήρη Κούβελα

Εγκρίθηκε

από το Υπουργικό Συμβούλιο

στη Συνεδρίαση της 3ης Φεβρουαρίου 1993

Περιεχόμενα

	Σελίδα
I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Ο στόχος του προγράμματος	7
II. ΤΡΙΕΤΙΑ 1990 - 1992: Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης	19
III. ΠΡΩΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1993 - 1995: Διοίκηση αποτελεσμάτων - Καθολική παρέμβαση :	41
● Διοικητική καλλιέργεια	43
● Λειτουργία της διοίκησης	47
● Πληροφορική - Έλεγχοι	57
● Οργάνωση	67
● Διαχείριση πόρων	83
● Διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού	89
IV. ΕΠΙΛΟΓΟΣ	105

Ι ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο στόχος του προγράμματος

Ο στόχος του προγράμματος

Συνεχής διοικητική μεταρρύθμιση

1. Κατά το παρελθόν, με τον όρο διοικητική μεταρρύθμιση εννοούσαμε μια εκτεταμένη επέμβαση στην οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Μια τομή με σκοπό τη γενική και άμεση θεραπεία. Η αντίληψη αυτή έχει σήμερα μεταβληθεί. Μεταρρυθμίσεις – τομές δεν επιχειρούνται πλέον και όπου επιχειρήθηκαν δεν απέδωσαν. Το μέγεθος και η πολυπλοκότητα του σύγχρονου κράτους αποκλείουν τέτοιου είδους απλουστεύσεις και θαυματουργές θεραπείες.

Σύμφωνα με τα πορίσματα της σύγχρονης οργανωτικής θεωρίας, αλλά και με την πρακτική που τηρήθηκε κατά τα τελευταία είκοσι χρόνια στις σημαντικότερες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις, με επιτυχή έκβαση, για να υπάρξει αποτέλεσμα απαιτείται μια μακροχρόνια στρατηγική βελτιώσεων, μεθοδικά σχεδιασμένη. Ο κανόνας σήμερα είναι η συνεχής διοικητική μεταρρύθμιση. Προκειμένου ο συνεχής διοικητικός εκσυγχρονισμός, η διαρκής οργανωτική αλλαγή της διοίκησης, να είναι επιτυχής, πρέπει να προηγηθεί η επιλογή των μακροπροθέσμων σκοπών και ο προσδιορισμός του περιεχομένου τους.

Ο καθορισμός των μέτρων για τη μετατροπή των σκοπών σε λειτουργικούς στόχους και των απαιτούμενων ενεργειών για την επίτευξη των στόχων αυτών πρέπει να ακολουθήσει. Είναι αναγκαίο, τα μέτρα να έχουν λογική συνοχή και να είναι ενταγμένα σε χρονοδιάγραμμα. Η λήψη μέτρων βραχυπροθέσμων και, κυρίως, μέτρων αποσπασματικών και επιλεγμένων με τρόπο εμπειρικό είναι αναποτελεσματική και ίσως επικίνδυνη. Τα μέτρα επιβάλλεται να είναι οργανικά συνδεδεμένα μεταξύ τους και να κινούνται στα πλαίσια μιας σαφώς καθορισμένης στρατηγικής συνεχούς διοικητικής μεταρρύθμισης.

Δημόσια διοίκηση αποτελεσμάτων

2. Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, τα προβλήματα των κοινωνιών γίνονται διαρκώς μεγαλύτερα και πολυπλοκότερα. Οι απαιτήσεις

Ο στόχος του προγράμματος

και οι προσδοκίες του κοινού από τη δημόσια διοίκηση αυξάνουν συνεχώς. Ο πολίτης, επικαλούμενος τα δικαιώματά του, αξιώνει όλο και καλύτερη ποιότητα των παρεχομένων αγαθών και υπηρεσιών και η δημόσια διοίκηση οφείλει να ανταποκρίνεται στις ανάγκες του.

Καρπός της μετάβασης στη νέα αυτή αντίληψη της κοινωνίας είναι η μεταβολή του ρόλου του σύγχρονου κράτους και, κατά συνέπεια, η παρακμή του βεμπεριανού μοντέλου της γραφειοκρατικής δημόσιας διοίκησης. Η βαριά διοικητική μηχανή, που είχε ως αποστολή να υπηρετεί κυρίως ένα κράτος με αυστηρή ιεραρχική δομή, εγκαταλείπει τη θέση της σε μια άλλη, περισσότερο ευέλικτη, που στοχεύει πρωταρχικά στην εξυπηρέτηση του πολίτη. Με άλλες λέξεις, φεύγουμε από τη δημόσια διοίκηση της γραφειοκρατίας και πηγαίνουμε στη **δημόσια διοίκηση των αποτελεσμάτων**. Μια δημόσια διοίκηση που καλείται να παίζει το ρόλο του δρομέα μεγάλων αποστάσεων, ο οποίος όμως είναι υποχρεωμένος να αυξάνει συνεχώς την ταχύτητά του.

Τα οικονομικά μέσα της δημόσιας διοίκησης, ατυχώς γι' αυτή, δεν αυξάνονται με ρυθμό ανάλογο προς τις υποχρεώσεις της. Επιπλέον, η αξιολόγηση της ποιότητας των αγαθών και των υπηρεσιών, που παρέχει η δημόσια διοίκηση, δεν γίνεται σε σύγκριση με το παρελθόν, αλλά σε σύγκριση με τα ομοειδή αγαθά και τις υπηρεσίες που παρέχει ο ιδιωτικός τομέας. Για πρώτη φορά, το κράτος αντιμετωπίζει στο πρόσωπο των μεγάλων ιδιωτικών επιχειρήσεων έναν ισχυρό ανταγωνιστή.

Προκειμένου να ανταποκριθεί στον ανταγωνισμό, η δημόσια διοίκηση οφείλει να επιτύχει βελτίωση της ποιότητας των αγαθών και υπηρεσιών που προσφέρει, με ταυτόχρονη μείωση του κόστους λειτουργίας της. Αυτός είναι ο άλλος λόγος (εκτός από την αλλαγή της αντίληψης που έχει η κοινωνία για το ρόλο της διοίκησης), που επιβάλλει την πορεία προς μια **δημόσια διοίκηση των αποτελεσμάτων**.

Ο στόχος του προγράμματος

Σχέση δημόσιου και ιδιωτικού τομέα

3. Ο ιδιωτικός τομέας, σε σχέση με το δημόσιο, παρουσιάζει δύο συγκριτικά πλεονεκτήματα: πρώτον, ότι υιοθέτησε έγκαιρα τα νέα επιστημονικά συστήματα οργάνωσης και λειτουργίας και δεύτερον, ότι έχει τις δικές του βασικές αρχές και σκοπιμότητες που μπορεί να συνοψισθούν στο τρίπτυχο: **αποτελεσματικότητα – αποδοτικότητα – παραγωγικότητα**. Για να μπορέσει, συνεπώς, η δημόσια διοίκηση να τον ανταγωνισθεί, πρέπει:

α) Να καθορίσει τους σκοπούς και τους στόχους της **διαρκούς μεταρρύθμισής της**, με βάση τις νέες επιστημονικές αντιλήψεις (συστηματική, κυβερνητική, πληροφορική, οργανωτική, λήψη αποφάσεων και διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού).

β) Να προσθέσει στις κλασικές και ακατάλυτες αξίες του δημόσιου συμφέροντος, της νομιμότητας, της ισονομίας και της έντιμης διαχείρισης του δημόσιου χρήματος, την **αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και παραγωγικότητα**.

Χωρίς αυτές τις προσαρμογές, θα χάνει συνεχώς έδαφος απέναντι στον ιδιωτικό τομέα.

Αποτελεί βαριά πλάνη να θεωρείται, πως ο ιδιωτικός τομέας μπορεί να καρποφορήσει χωρίς τη συμπαράσταση, αλλά και τους ελέγχους, μιας ισχυρής και υγιούς δημόσιας διοίκησης. Αποτελεί βαρύτερη πλάνη να θεωρείται, πως ο ιδιωτικός τομέας μπορεί να υποκαταστήσει ολοκληρωτικά το δημόσιο. Κυρίως δεν είναι δυνατή η υποκατάσταση σε τομείς και δραστηριότητες που από τη φύση τους ανήκουν στο κράτος. Μια τέτοιας μορφής υποκατάσταση εμπεριέχει τον κίνδυνο να δημιουργηθούν χάσματα στον κοινωνικό ρόλο του κράτους και τριβές στη συνοχή της κοινωνίας.

Τελικά, πρέπει να γίνει αντιληπτό, πως η δημόσια διοίκηση του άμεσου μέλλοντος ή θα επιτύχει να γίνει επιστημονική και να λειτουργήσει με σύγχρονες αρχές ή θα αποτύχει εντελώς, συμπαρασύροντας στην πτώση της και τον ιδιωτικό τομέα. Για την αποφυγή,

συνεπώς, όλων αυτών των κινδύνων, η ανάγκη της συνεχούς μεταρρύθμισης προς μια δημόσια διοίκηση των αποτελεσμάτων γίνεται απόλυτα επιτακτική. Η διεύρυνση του ανταγωνιστικού πλαισίου, στο οποίο είναι υποχρεωμένος πλέον να δράσει ο ελληνικός ιδιωτικός τομέας, καθώς η χώρα μας έχει ενταχθεί και πορεύεται το δρόμο προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, αποτελεί πρόσθετο λόγο για την αύξηση της αποτελεσματικότητας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, ώστε να γίνει τελικά συγκρίσιμη με τις διοικήσεις των κρατών - μελών της ΕΟΚ.

Δημόσια διοίκηση της νομιμότητας

4. Τονίστηκε ήδη, πως η δημόσια διοίκηση, προκειμένου να διατηρήσει το ρόλο και το κύρος της, είναι υποχρεωμένη να αυξάνει συνεχώς σε ποσότητα και ποιότητα τις υπηρεσίες της. Και στο σημείο αυτό ο ρόλος της ταυτίζεται με το ρόλο του ιδιωτικού τομέα. Έχει, όμως, συγχρόνως και άλλες υποχρεώσεις που την διαφοροποιούν και απαγορεύουν την απεριόριστη εφαρμογή κατά τη λειτουργία της των κανόνων της ιδιωτικής διαχείρισης.

Το έργο και τα αποτελέσματα της δημόσιας διοίκησης δεν μπορεί να κρίνονται πάντα και μόνο με λογιστικές πράξεις. Σε πολλές περιπτώσεις οφείλει να παρέχει υπηρεσίες, οι οποίες δεν είναι δυνατό να αξιολογούνται με την εφαρμογή αποκλειστικά και μόνο των κανόνων υπολογισμού άμεσου οικονομικού κόστους - άμεσης οικονομικής ωφέλειας, αφού πολλές φορές η οικονομική ωφέλεια είναι απώτερη ή έμμεση. Σε άλλες περιπτώσεις, ο ηθικός χαρακτήρας, που πρέπει να προέχει στη λειτουργία του κράτους και της διοικητικής μηχανής του, επιβάλλουν την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και αγαθών που έχουν μόνο κόστος. Συνεπώς, από τον ιδιωτικό τομέα μπορεί να μεταφερθούν στο δημόσιο εκείνες μόνον οι μέθοδοι που είναι δυνατό να προσαρμοσθούν στην ιδιαίτερη φύση του κράτους.

Εντούτοις, δεν πρέπει να εμφανίζονται ως αντικρουόμενες έννοιες

Ο στόχος του προγράμματος

η ηθική αποστολή του κράτους και η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Αντίθετα, μάλιστα, πρέπει να επιτυγχάνονται μεγαλύτερα και καλύτερα αποτελέσματα στους τομείς κρατικής δραστηριότητας με ηθικό περιεχόμενο.

Τελικά, δεν πρέπει να καλλιεργούνται παρερμηνείες και συγχύσεις. Υπάρχει η ανάγκη μιας δημόσιας διοίκησης που θα υπηρετεί τη νομιμότητα και θα επιδιώκει συγχρόνως την αποτελεσματικότητα. Υπάρχει, επίσης, η ανάγκη συμπλήρωσης των κλασικών αξιών του συνταγματικού κράτους με τις νέες αξίες της ιδιωτικής διαχείρισης στα πλαίσια της νομιμότητας και του δημόσιου συμφέροντος.

Διοικητική ηθική και οικονομικό αποτέλεσμα

5. Η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, ως κυρίαρχη επιδίωξη της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί βασικό στοιχείο για την αξιολόγηση της ποιότητας και της ικανότητας κατά τη δράση της. Η δημόσια διοίκηση που λειτουργεί κατά παράβαση της αρχής αυτής είναι αποτυχημένη. Και είναι αποτυχημένη όχι μόνο στο επίπεδο της διοικητικής ηθικής, αλλά και στο επίπεδο του οικονομικού αποτελέσματος.

Τα δύο αυτά στοιχεία συνδέονται αδιάσπαστα και ο λόγος είναι προφανής. Τονίσθηκε ήδη πιο πάνω, ότι η δημόσια διοίκηση δεν αποτελεί μόνο το μοχλό για την επιτυχία κάθε κρατικής επιδίωξης υπό στενή έννοια, αλλά και για την προώθηση και την επιτυχία των επιδιώξεων του ιδιωτικού τομέα. Δεν είναι δυνατή η ανοδική και χωρίς προσκόμματα πορεία της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, αν δεν έχει τη στήριξη και τη βοήθεια της διοικητικής μηχανής. Από την άλλη πλευρά, μια διοικητική μηχανή, ηθικά απαξιωμένη, είναι αναξιόπιστη και μη αποτελεσματική.

Με αυτή τη σειρά των συλλογισμών, γίνεται φανερό, πως η ηθική αξία της δημόσιας διοίκησης ανάγεται και σε οικονομική αξία υπό στενή έννοια.

Συνολική παρέμβαση

6. Η μέθοδος για την αντικειμενική αξιολόγηση της απόδοσης μιας διοίκησης και την ορθή διάγνωση των αναγκών της αποτελεί ακόμα αντικείμενο έρευνας της διοικητικής επιστήμης.

Η απουσία μιας γενικώς αποδεκτής μεθόδου αφήνει μεγάλα περιθώρια σε εμπειρικές εκτιμήσεις και, συνεπώς, σε σφάλματα. Για να αποφευχθεί ο κίνδυνος αυτός, επιβάλλεται η εξατομικευμένη διάγνωση των ελλείψεων και των αναγκών μιας δημόσιας διοίκησης και, με βάση τη διάγνωση αυτή, η επιλογή των διορθωτικών μέτρων. Οποσδήποτε, το διοικητικό πρόβλημα πρέπει να ερευνηθεί σε βάθος και σε πλάτος, ώστε τα μέτρα που θα ληφθούν να δράσουν ευεργετικά σε ολόκληρο το διοικητικό σύστημα.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν πρέπει να χαρακτηριστεί ούτε ως αναπτυγμένη ούτε ως καθυστερημένη. Αποτελεί ένα μίγμα παραδοσιακών και σύγχρονων στοιχείων. Τέτοιου είδους διοικήσεις συναντώνται στις αναπτυσσόμενες ή αναγεννώμενες κοινωνίες και είναι περισσότερο πολύπλοκες από τις αναπτυγμένες διοικήσεις. Μέσα στην αντίληψη αυτή, κινούνται τα μέτρα που προτείνονται με το παρόν Πρόγραμμα Εκσυγχρονισμού της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Οι πιο πάνω παρατηρήσεις είναι γενικές και δεν προσδιορίζουν με ακρίβεια τα αντικείμενα της διορθωτικής παρέμβασης. Για να υπάρξει ο ακριβής προσδιορισμός, χρησιμοποιήθηκε, εκτός των άλλων, η συστημική μεθοδολογία (systems approach) διατύπωσης (δόμησης) προβλημάτων, όπως είναι η περιγραφή και διασύνδεση των επιμέρους αναγκών, ελλείψεων και δυσλειτουργιών της ελληνικής διοίκησης, η οποία νοείται ως ενιαίο σύστημα δράσεων και αλληλεξαρτήσεων ως προς όλες τις λειτουργίες της.

Οι επιμέρους παράγοντες που μελετώνται και συγκροτούν το πιο πάνω συστημικό πρότυπο είναι:

α) Η διοικητική καλλιέργεια, με την έννοια ότι κάθε δημόσια διοί-

Ο στόχος του προγράμματος

κηση είναι προϊόν ορισμένης φιλοσοφίας και εκφράζει ορισμένες θεμελιώδεις αξίες.

β) Το σύστημα λειτουργίας, δηλαδή οι σκοποί, οι λειτουργίες και η μεθοδολογία δράσης της διοίκησης, που υπαγορεύει η διοικητική καλλιέργεια, ανεξαρτήτως του βαθμού συνειδητοποίησής της από τα διοικητικά στελέχη και το κοινό.

γ) Το σύστημα επικοινωνίας και ελέγχων, το οποίο δημιουργεί η διοίκηση για την εκπλήρωση των σκοπών της.

δ) Το σύστημα οργάνωσης, δηλαδή η οργανωτική δομή που εξυπηρετεί το όλο σύστημα.

ε) Το σύστημα διαχείρισης πόρων.

στ) Το σύστημα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού.

Η συστηματική αυτή μέθοδος συνολικής δόμησης της προβληματικής της ελληνικής δημόσιας διοίκησης παρέχει τη δυνατότητα για αξιόπιστη και πλήρη διάγνωση των αναγκών και ελλείψεών της.

Από ειδικές μελέτες και έρευνες, διαπιστώνεται ότι η δημόσια διοίκηση της χώρας μας :

- Δεν έχει αναπτυγμένη διοικητική καλλιέργεια και συνεπώς εμπνέει μειωμένη εμπιστοσύνη ως προς τους σκοπούς της τόσο στα στελέχη της όσο και στο κοινό.
- Δεν έχει επιτύχει λογική διάταξη των λειτουργιών της ούτε έχει αναπτύξει ορθολογική μέθοδο δράσης και άρα έχει χαμηλή αποτελεσματικότητα.
- Έχει μειωμένη εσωτερική και εξωτερική επικοινωνία και χαλαρούς ελέγχους.
- Έχει δύσκαμπτη δομή, που την κάνει δυσκίνητη.

- Έχει υψηλό κόστος λειτουργίας, με αποτέλεσμα να μην είναι αποδοτική.
- Έχει παρωχημένο και ανελαστικό σύστημα διοίκησης προσωπικού, με συνέπεια οι δυνατότητες αξιοποίησής του να είναι περιορισμένες και οι σχέσεις με το κοινό προβληματικές.

Η παραπάνω συστημική μέθοδος αποτελεί ασφαλή οδηγό για την επιλογή των παρεμβάσεων που απαιτούνται. Η αξία της συνίσταται, εκτός των άλλων, και στο ότι κάνει έκδηλη την αλληλεξάρτηση των παθογόνων αιτιών της δημόσιας διοίκησης και τεκμηριώνει την ανάγκη μιας συνολικής παρέμβασης. Οι μεμονωμένες επεμβάσεις είναι ατελέσφορες και περίπου μάταιες.

Βεβαίως, εφόσον είναι μακροχρόνια η παθολογία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, μακροχρόνια απαιτείται να είναι και η θεραπεία της. Κάθε αντίθετη προσδοκία αποτελεί αφέλεια. Η έννοια και η χρησιμότητα της συστημικής μεθόδου παρέμβασης είναι ότι γίνεται δυνατόν, από την πληθώρα των απαιτούμενων μέτρων, να επιλεγούν τα μέτρα υψηλής προτεραιότητας. Και να επιμερισθούν με ισομέρεια σε όλα τα στοιχεία του υπό παρέμβαση συστήματος.

Διοικητικό μοντέλο

7. Το πρότυπο, προς το οποίο πρέπει να κινηθεί η στρατηγική της μεταρρύθμισης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, δεν βρίσκεται στο στάδιο της θεωρητικής κατασκευής ούτε στο πεδίο του επιστημονικού οραματισμού – υπάρχει ήδη. Είναι μορφοποιημένο και ορίζεται από τα χαρακτηριστικά της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης των χωρών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σ' αυτό το πρότυπο της δυτικής διοίκησης, είναι επείγουσα ανάγκη να συγκλίνει και η διοίκηση της χώρας μας, όχι μόνο για να διευκολυνθεί, όπως τονίσθηκε, η οργανική ένταξη της ελληνικής οικονομίας στην Ευρωπαϊκή Αγορά, αλλά και για να είναι δυνατή στο μέλλον η συνεργασία μας με τους θεσμούς και τα κράτη – μέλη της Κοινότητας.

Ο στόχος του προγράμματος

Μια απόπειρα σκιαγράφησης του ενιαίου προτύπου δημόσιας διοίκησης, το οποίο προωθεί η ευρωπαϊκή ενοποίηση, οδηγεί στη διαπίστωση πως πρόκειται για μια διοίκηση που στηρίζεται στις θεμελιώδεις αξίες του δημόσιου και κοινωνικού συμφέροντος, της ουδετερότητας – αντικειμενικότητας, της ισονομίας και της συνεχούς λειτουργίας και που χρησιμοποιεί, ταυτόχρονα, τις απαραίτητες επιστημονικές μεθόδους, ώστε να παράγει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα με εύλογο κόστος λειτουργίας και να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολιτών.

Τοπική Αυτοδιοίκηση

8. Πρέπει να τονισθεί, πως το παρόν Πρόγραμμα αφήνει εκτός των ρυθμίσεών του την τοπική αυτοδιοίκηση. Είναι μια συνειδητή αφαίρεση.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ο μεγάλος αυτός θεσμός, έχει αναμφίβολα ανάγκη και διεύρυνσης και μεταρρυθμιστικής παρέμβασης. Όμως, πρόκειται για μια εξουσία ουσιαστικά και συνταγματικά διάφορη: μολονότι βαίνει ως ένα σημείο παράλληλα προς την κρατική εξουσία, είναι αυτοτελής και με ιδιαίτερο αντικείμενο – τις τοπικές υποθέσεις. Κρίθηκε, λοιπόν, αναγκαίο να αποτελέσει ξεχωριστό κεφάλαιο.

Ο εκσυγχρονισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης βρίσκεται στις άμεσες προθέσεις της κυβέρνησης και θα γίνει σύντομα – με ένα ξεχωριστό πρόγραμμα.

Το παρόν Πρώτο Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού αφορά μόνο την κρατική διοίκηση. Έρχεται ως συνέχεια σειράς μέτρων, αρμονικά μεταξύ τους αρθρωμένων, τα οποία έλαβε το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης κατά τα τρία τελευταία χρόνια. Προωθεί και αυτό, όπως και εκείνα, το πρότυπο μιας δημόσιας διοίκησης της νομιμότητας, συμμετοχικής, επιστημονικής, αποδοτικής, που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της σύγχρονης κοινωνίας.

Κατάρτιση του προγράμματος

9. Τα τριετή προγράμματα διοικητικού εκσυγχρονισμού αποτελούν νέο θεσμό, που καθιερώθηκε με το νόμο 1943/1991, για την ανάπτυξη του διοικητικού συστήματος της χώρας, ως θεμελιώδους προϋπόθεσης για το συνολικό εκσυγχρονισμό της ελληνικής κοινωνίας. Το πρόγραμμα καταρτίζεται με την ευθύνη του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης, οριστικοποιείται από τους Υπουργούς Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών μετά από γνώμη των οικείων συνδικαλιστικών και επαγγελματικών οργανώσεων (ΑΔΕΔΥ, ΓΣΕΕ κ.λπ.) και εγκρίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Τέλος, κατατίθεται στη Βουλή για συζήτηση και τελική έγκριση, σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος. Προβλέπεται, επίσης, η συγκρότηση επιτροπής από βουλευτές όλων των πολιτικών κομμάτων για την παρακολούθηση της εφαρμογής των μέτρων του προγράμματος.

Το ανά χείρας Πρώτο Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1993-95 αποτελεί μια ολοκληρωμένη και ρεαλιστική πρόταση για την έξοδο της δημόσιας διοίκησης από την κρίση δομών και λειτουργικότητας που την χαρακτηρίζει. Βασική πηγή του εν λόγω προγράμματος, ως προς τη διαπίστωση και τον εντοπισμό των παθογόνων αιτίων της υφισταμένης κατάστασης και τη διαμόρφωση των προτάσεων, αποτελεί η Έκθεση της Επιτροπής, υπό την προεδρία του Αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας Μιχαήλ Δεκλεφή. Κατά την κατάρτιση του παρόντος Προγράμματος, αξιοποιήθηκαν, παράλληλα, οι υποβληθείσες προτάσεις εκσυγχρονιστικών μέτρων των υπουργείων ή άλλων φορέων (π.χ. Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου). Κι ακόμη, άλλες προτάσεις που κατά καιρούς έχουν δει το φως υπό τη μορφή εκθέσεων και μελετών για το ελληνικό διοικητικό πρόβλημα, καθώς και εμπειρίες από προγράμματα διοικητικών μεταρρυθμίσεων άλλων χωρών.

II ΤΡΙΕΤΙΑ 1990 - 92

**Θεμελίωση
της μεταρρυθμιστικής
παρέμβασης**

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

Αρνητικά φαινόμενα

10. Οι νομοθετικές επιλογές και παρεμβάσεις στη δημόσια διοίκηση, κατά τη δεκαετία του 80, χαλάρωσαν τη συνοχή του κρατικού μηχανισμού και αποδυνάμωσαν σε επικίνδυνο βαθμό τη διοικητική λειτουργία.

Η κατάργηση των γενικών διευθύνσεων και των θέσεων των γενικών διευθυντών (1982) άφησε ακέφαλες και ασυντόνιστες τις υπηρεσίες. Η ανατροπή της υπαλληλικής ιεραρχίας (1986) και η μισθολογική ισοπέδωση που είχε προηγηθεί (1985) αφαίρεσαν κάθε κίνητρο από τους υπαλλήλους για απόδοση και προσπάθεια ανάδειξης τους στην υπηρεσία και οδήγησαν σε απογοήτευση και πρόωρη αποχώρηση ικανών στελεχών. Οι επανειλημμένες μονιμοποιήσεις εκτάκτων, χωρίς έλεγχο των προσόντων, υποβάθμισαν την ποιότητα του προσωπικού και κατά συνέπεια των υπηρεσιών της διοίκησης. Κι ακόμη, συνετέλεσαν στην ανορθολογική κατανομή του προσωπικού στις επιμέρους ειδικότητες και την απρογραμμάτιστη τοποθέτησή του στις διάφορες περιοχές της χώρας.

Η σύγχυση που δημιουργήθηκε από τον αποσυντονισμό των υπηρεσιών οδήγησε σε αφύσικες συγχωνεύσεις οργανικών μονάδων, ώστε να καταστεί δυνατός ο συντονισμός και ο έλεγχος των δραστηριοτήτων σε πολιτικό επίπεδο (γενικού γραμματέα ή υπουργού). Η τακτική όμως αυτή είχε ως αποτέλεσμα αφενός την υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων, ακόμη και σε καθημερινά θέματα, στο γενικό γραμματέα και τον υπουργό και αφετέρου τον ανεξέλεγκτο πολλαπλασιασμό των συλλογικών οργάνων, με συνέπεια την επιβράδυνση των λειτουργιών και την αποδυνάμωση της προσωπικής ευθύνης και πρωτοβουλίας. Εξάλλου, η συγκεντρωτικότητα των διαδικασιών και οι ασφυκτικοί έλεγχοι που επιβλήθηκαν στην προσπάθεια εισαγωγής της πληροφορικής στο δημόσιο τομέα εμπόδισαν αδικαιολόγητα τη δημιουργία υποδομής και καθυστέρησαν τον εκσυγχρονισμό.

Τέλος, η ανεξέλεγκτη διόγκωση του δημόσιου τομέα επιβάρυνε τον

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

κρατικό μηχανισμό με πλήθος λειτουργιών, για τις οποίες ούτε κατάλληλη υποδομή ούτε δυνατότητα αποτελεσματικής εποπτείας και ελέγχου υπήρχε, με αποτέλεσμα σύγχυση, επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων, αμφισβητήσεις και δυσλειτουργία.

Διαμορφώθηκε έτσι ένα κλίμα διοικητικής λειτουργίας με κύρια χαρακτηριστικά την έλλειψη υπηρεσιακής τάξης, έλλειψη πρωτοβουλίας, ανευθυνότητα ή ευθυνοφοβία, έλλειψη αξιοκρατίας και αδιαφάνεια, συγκεντρωτισμό αρμοδιοτήτων, εξασθένηση του ελέγχου, εγκατάλειψη των περιφερειακών υπηρεσιών, λειτουργική ατονία, αδυναμία εξυπηρέτησης του πολίτη, καθυστέρηση εισαγωγής της πληροφορικής, αδυναμία γενικά εκσυγχρονισμού.

Τα πρώτα εκσυγχρονιστικά μέτρα

11. Η παθολογία του κρατικού μηχανισμού, όπως περιγράφεται παραπάνω, επέβαλε τη λήψη άμεσων μέτρων για την αποκατάσταση της ευρυθμίας και τη διαμόρφωση υποδομής, στην οποία θα στηρίζονταν τα περαιτέρω μέτρα οργάνωσης, λειτουργίας και ανάπτυξης των δυνατοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.

Στο πλαίσιο της στρατηγικής που εκφράζεται με το παρόν πρόγραμμα, λήφθηκαν ήδη τα πρώτα μέτρα και έγιναν νομοθετικές παρεμβάσεις σε ευρύ φάσμα λειτουργικών αρυθμιών και οργανωτικών δυσλειτουργιών του κρατικού μηχανισμού από τον Απρίλιο του 1990 και εφεξής, με τελικό στόχο τον οργανωτικό και λειτουργικό εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα και την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Η εκσυγχρονιστική προσπάθεια, σε επίπεδο νομοθετικών ρυθμίσεων, άρχισε με το νόμο 1884/1990, συνεχίστηκε με το ν. 1892/90 και προωθήθηκε εντατικά με τους επόμενους νόμους 1943/91, 2026/1992 και τον πρόσφατο ν. 2085/1992.

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

Ανασύσταση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

12. Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, που είχε αποτελέσει πάγιο θεσμό και ένα από τα μεγάλα συμβουλευτικά σώματα της διοίκησης, καταργήθηκε το 1982 ως ενιαίο ιεραρχημένο σώμα. Συστήθηκε τότε νομική διεύθυνση σε κάθε υπουργείο, με πρόδηλη συνέπεια τη μείωση του κύρους και της βαρύτητας των νομικών γνωμοδοτήσεων, οι οποίες ήταν πλέον ατομικές και όχι συγκροτημένου νομικού σώματος, καθώς και την έλλειψη ενότητας και συντονισμού στη νομική υποστήριξη της δημόσιας διοίκησης.

Με το ν. 1884/1990 (άρθρ. 39) ανασυστήθηκε το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και επαναπροσδόθηκε το απαιτούμενο κύρος σ' ένα εδραιωμένο και επωφελη για το κράτος θεσμό.

Ανασύσταση των Γενικών Διευθύνσεων

13. Κατά το έτος 1982, καταργήθηκαν οι γενικές διευθύνσεις, οι θέσεις και ο βαθμός του γενικού διευθυντή. Αποτέλεσμα της κατάργησης ήταν η έλλειψη συντονισμού των διευθύνσεων, η σύγχυση και η χαλάρωση γενικά της υπηρεσιακής λειτουργίας. Ο διορισμός συμβούλων και ειδικών γραμματέων δεν μπόρεσε να καλύψει το κενό.

Με το ν. 1892/1990 (άρθρ. 78) ανασυστήθηκαν οι γενικές διευθύνσεις και επαναφέρθηκε ο θεσμός του γενικού διευθυντή, ενώ οι τοποθετήσεις των γενικών διευθυντών προβλέφθηκε να γίνονται από Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο, στο οποίο δεν μετέχουν κυβερνητικοί ή υπηρεσιακοί παράγοντες.

Σύσταση μονάδων στρατηγικού σχεδιασμού

14. Η έκταση των λειτουργιών του σύγχρονου κράτους και η ανάγκη αντιμετώπισης σύνθετων προβλημάτων, η διεθνοποίηση των εσωτερικών θεμάτων, η τεχνοκρατική υφή και ο εξειδικευμένος χαρακτήρας μειζόνων θεμάτων είχαν καταστήσει εμφανή την έλλειψη στα υπουργεία ενός εξειδικευμένου επιτελικού οργάνου, που θα υποβοηθούσε το στρατηγικό σχεδιασμό, θα στήριζε τη λήψη

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβαση

των αποφάσεων με επιστημονική ανάλυση και μεθοδολογία και θα αξιολογούσε την αποτελεσματικότητά τους.

Για την κάλυψη της ανάγκης αυτής, συστήθηκε σε κάθε υπουργείο μονάδα στρατηγικού σχεδιασμού και ανάλυσης πολιτικής (ν. 1892/90, άρθρ. 80), που στελεχώθηκε με εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό, για την υποβοήθηση του επιτελικού έργου των υπουργείων.

Οργάνωση
του Σώματος
Ελεγκτών
Δημόσιας Διοίκησης

15. Με τις νομοθετικές παρεμβάσεις του ν. 1943/1991, αναμορφώθηκε το δύσχρηστο νομικό πλαίσιο του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο, αν και είχε θεσμοθετηθεί το έτος 1987, παρέμενε έκτοτε σε αδράνεια. Από το β' εξάμηνο του 1991, το Σώμα οργανώθηκε, προσανατολίστηκε η λειτουργία του στην προστασία κυρίως του πολίτη, στελεχώθηκε και λειτουργεί ήδη σήμερα με πενήντα ελεγκτές. Οργανώθηκε δηλαδή ένα Σώμα, στο οποίο μπορεί να προσφύγει ο κάθε πολίτης, όταν θεωρεί ότι μια υπηρεσία, η οποία χειρίζεται την υπόθεσή του, δεν λειτουργεί σύμφωνα με την αποστολή της και το γενικό συμφέρον, με αποτέλεσμα τη μη εξυπηρέτησή του.

Νέο πλαίσιο
οργάνωσης
υπουργείων και νπδδ

16. Με τις ρυθμίσεις του άρθρου 6 του ν. 2026/1992, προβλέφθηκε:

α) Η επανέκδοση νέων οργανισμών υπουργείων, σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, χωρίς σύσταση νέων οργανικών θέσεων και με δυνατότητα τροποποίησής τους μόνο μετά τριετία. Η ρύθμιση επιβλήθηκε λόγω της παρατηρούμενης σήμερα οργανωτικής διόγκωσης και λειτουργικής ακαμψίας, αλλά και της μεταβίβασης επιπλέον αρμοδιοτήτων σε νομαρχιακό επίπεδο.

β) Η σύνταξη και έκδοση ενιαίων οργανισμών για ομάδες ομοειδών

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

ΝΠΔΔ (όπως επιμελητήρια, λιμενικά ταμεία, δικηγορικοί σύλλογοι κ.λπ.), των οποίων τα όργανα διοίκησης, η διαρθρωτική δομή, οι αρμοδιότητές τους, οι θέσεις προσωπικού κ.λπ. είναι κατά βάση ή με ελάχιστες διαφοροποιήσεις όμοια. Με τη ρύθμιση αυτή συστηματοποιείται, με βάση μεθοδολογικά κριτήρια, η ρυθμιστική – κανονιστική δραστηριότητα των κρατικών υπηρεσιών, περιορίζεται η υπερπαραγωγή κανονιστικών κειμένων και απογραφειοκρατικοποιείται σημαντικά η διοίκηση.

Μεταφορά υπηρεσιών στην περιφέρεια

17. Η δυνατότητα μεταφοράς υπηρεσιών από το κέντρο στην περιφέρεια, που προβλέφθηκε με το ν. 2026/1992 (άρθρο 7), εντάσσεται σ' ένα μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα δράσης για την ποιοτική αναβάθμιση των υπηρεσιών που προσφέρει το κράτος στους πολίτες, μέσω της αποσυμφόρησης των κρατικών λειτουργιών από την πρωτεύουσα και τα κεντρικά υπουργεία προς την περιφέρεια.

Σκοπός της παραπάνω ρύθμισης είναι:

- Βελτίωση της ποιότητας ζωής στην περιοχή της πρωτεύουσας (Αττική), με την αποκέντρωση φορέων που λειτουργούν σ' αυτή και έξω από το φυσικό περιβάλλον τους.
- Περιφερειακή ανάπτυξη σε διάφορους τομείς κρατικής δραστηριότητας (π.χ. γεωργικό).
- Αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των κατοίκων της επαρχίας.

Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους νομάρχες

18. Στο πλαίσιο της κυβερνητικής πολιτικής για τη μεταβίβαση των εκτελεστικού περιεχομένου αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά όργανα και ειδικότερα στους νομάρχες, σύμφωνα και με τις επιταγές του άρθρου 101 παρ. 3 του Συντάγματος, θεσπίστηκε με τον πρόσφατο νόμο 2026/1992 (άρθρ. 1), με τρόπο αποθετικό, η μεταβίβαση στους νομάρχες όλων των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

ασκούνται από τους οικείους υπουργούς και τις περιφερειακές αρχές ή όργανα διανομαρχιακού επιπέδου, εκτός ορισμένων αρμοδιοτήτων, οι οποίες, λόγω ειδικού χαρακτήρα, θα έπρεπε να διατηρηθούν ρητά από αυτούς.

Σε εφαρμογή της παραπάνω νομοθετικής ρύθμισης, προωθήθηκαν ήδη τα προβλεπόμενα Π. Διατάγματα, με τα οποία μεταβιβάζονται στους νομάρχες 217 υπουργικές αρμοδιότητες.

**Αναδιοργάνωση
νομικών προσώπων
του δημόσιου τομέα**

19. Η ύπαρξη πλήθους νομικών προσώπων και οργανισμών του δημόσιου τομέα επιβάλλει επανεξέταση της αποστολής και λειτουργίας τους. Για το σκοπό αυτό, συστήθηκε ειδική επιτροπή για την αναδιοργάνωση των νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα και ειδικότερα για τη μελέτη της προσφορότερης, κατά περίπτωση, νομικής μορφής και της σκοπιμότητας συγχώνευσης ή κατάργησης φορέων, καθώς και μεταφοράς αρμοδιοτήτων τους σε άλλους (ν. 1943/91, άρθρ. 4).

Εξάλλου, με το ν. 2085/92 (άρθρ. 22) διαμορφώνεται το νομικό πλαίσιο, που παρέχει τη δυνατότητα εφαρμογής των προτάσεων της προαναφερόμενης επιτροπής.

**Περιορισμός
συμβουλίων
και επιτροπών**

20. Διαπιστώθηκε, ότι σε πολλές περιπτώσεις βασικός ανασχετικός παράγοντας της έγκαιρης αντιμετώπισης των θεμάτων και της ταχείας λειτουργίας των υπηρεσιών ήταν η διαμεσολάβηση συλλογικών οργάνων. Η ύπαρξη συλλογικών οργάνων είναι αναγκαία σε ορισμένες περιπτώσεις, ιδίως σε θέματα σύνθετα ή τεχνικού χαρακτήρα. Η αλόγιστη όμως δημιουργία και παρεμβολή συλλογικών οργάνων μετατρέπει τη διοικητική δράση σε χρονοβόρα συλλογική διοίκηση, όπου διαχέονται οι ευθύνες και εξαφανίζεται η ατομική πρωτοβουλία.

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

Για τους λόγους αυτούς, βάσει του ν. 2026/1992 (άρθρ. 4), επιδιώχθηκε η αναμόρφωση του σχήματος συμβουλευτικής διοίκησης με τον εξαρχής ανακαθορισμό και την επανεκτίμηση όλων των συλλογικών οργάνων της δημόσιας διοίκησης. Ήδη, με κοινές υπουργικές αποφάσεις, καταργήθηκαν στα υπουργεία 4.700 περίπου συμβούλια και επιτροπές.

Κατάργηση υπηρεσιών

21. Στο πλαίσιο της πολιτικής εξορθολογισμού της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και απαλλαγής της από λειτουργίες περιττές ή αναποτελεσματικές και αντιοικονομικές, καταργήθηκε με το ν. 2026/1992 (άρθρ. 18) η Στρατιωτική Υπηρεσία Κρατικών Έργων Ανασυγκροτήσεως (ΣΥΚΕΑ) του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας και οι περιφερειακές της μονάδες (ΜΟΜΑ). Ο αξιόμαχος μηχανικός εξοπλισμός τους μεταφέρθηκε στα νομαρχιακά ταμεία για την περαιτέρω ενίσχυση και ανάπτυξή τους.

Επίσης, για τους ίδιους λόγους, καταργήθηκε μέρος του έργου των Υπηρεσιών Εγγείων Βελτιώσεων (ΥΕΒ) του Υπουργείου Γεωργίας με τις αντίστοιχες υπηρεσιακές τους μονάδες και ο μηχανικός εξοπλισμός τους μεταφέρθηκε στα νομαρχιακά ταμεία.

Αναοριοθέτηση του δημόσιου τομέα

22. Με τις διατάξεις του άρθρου 51 του ν. 1892/1990, όπως συμπληρώθηκε με την παρ. 6 του άρθρου 4 του ν. 1943/1991, αναοριοθετήθηκε η έννοια και περιορίστηκε η έκταση του δημόσιου τομέα, σε σχέση με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς του ν. 1256/1982, με σκοπό ένας μεγάλος αριθμός κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου με τις θυγατρικές επιχειρήσεις τους να αποδεσμευθεί από νομικούς περιορισμούς και γραφειοκρατικές διαδικασίες, που δεν συμβιβάζονταν με τη φύση και τον προορισμό τους.

Για τον ίδιο σκοπό, παρασχέθηκε περαιτέρω δυνατότητα, σύμ-

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

φωνα με τις διατάξεις του άρθρου 30 παρ. 1 του ν. 1914/1990, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 22 του ν. 1947/1991, φορείς που ανήκουν στο δημόσιο τομέα να εξέρχονται (όπως και να επαναφέρονται) ολικά ή μερικά από το δημόσιο τομέα, με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου (πρβλ. ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΟΑ, ΕΥΔΑΠ κ.ά.).

Περιορισμός
συναρμοδιοτήτων
υπουργών

23. Οι συναρμοδιότητες των διαφόρων υπουργών, που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις, όπως είχε διαπιστωθεί, αποτελούν πρόσθετο παράγοντα επιβράδυνσης της λειτουργίας των υπηρεσιών.

Στο πλαίσιο της προσπάθειας για την απλοποίηση της ρυθμιστικής – κανονιστικής δραστηριότητας των δημοσίων υπηρεσιών και την καταπολέμηση της διοικητικής γραφειοκρατίας, με την απλούστευση και συντόμευση του χρόνου έκδοσης προεδρικών διαταγμάτων συναρμοδιότητας περισσότερων υπουργών και κοινών υπουργικών αποφάσεων, περιορίστηκαν, με βάση τις σχετικές εξουσιοδοτήσεις του ν. 1943/1991 (άρθρ. 7 παρ. 2), τριάντα (30) συναρμοδιότητες υπουργών κατά την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων και ενενήντα μία (91) συναρμοδιότητες κατά την έκδοση κοινών υπουργικών αποφάσεων.

Απογραφειοκρατικοποίηση –
Απλούστευση
διαδικασιών

24. Οι γραφειοκρατικοί τύποι, οι περίπλοκες και ανελαστικές διαδικασίες, η πληθώρα των απαιτούμενων δικαιολογητικών, οι αντικρουόμενες ή επικαλυπτόμενες ρυθμίσεις κ.λπ. προκαλούν σύγχυση, αβεβαιότητα και αδικαιολόγητες καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των υποθέσεων ή αιτημάτων των πολιτών.

Για την αντιμετώπιση των πιο πάνω φαινομένων, έχουν ήδη αναληφθεί σχετικές πρωτοβουλίες από το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, με τις οποίες απλουστεύτηκαν 108 διαδικασίες σε ποι-

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

κίλα θέματα (π.χ. απονομή συντάξεων, παροχές κοινωνικής πρόνοιας, πιστοποιητικά Δ.Ο.Υ. κ.λπ.) ή βρίσκονται στο στάδιο της απλούστευσης. Ενδεικτικά, αναφέρονται:

- Χορήγηση αδειών σε βιομηχανικές, βιοτεχνικές και άλλες μονάδες.
- Άδειες ανέγερσης και λειτουργίας ξενοδοχειακών επιχειρήσεων και τουριστικών εγκαταστάσεων.
- Διαδικασίες υπαγωγής επενδύσεων στον αναπτυξιακό νόμο 1892/1990.
- Επανεξέταση διαδικασιών κατάθεσης και ελέγχου των εμπορικών σημάτων.
- Επιτάχυνση διαδικασιών καθαρογράφησης δικαστικών αποφάσεων.
- Εκλογίκευση διαδικασιών επιστροφής νοσηλείων στους ασφαλισμένους.
- Επανεξέταση των διαδικασιών της πολεοδομίας – οικοδομικές άδειες.
- Διαδικασίες για χορήγηση αδειών από τις αρχαιολογικές υπηρεσίες.
- Επέκταση της κατάρτησης των ενσήμων των ασφαλισμένων.
- Επανασχεδιασμός εντύπων του δημοσίου.

**Περιορισμός
υπογραφών –
Μεταβίβαση
εξουσίας υπογραφής**

25. Για την επιτάχυνση της υπηρεσιακής λειτουργίας και την αποσυμφόρηση των ανώτατων διοικητικών κλιμακίων από την υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων, θεσμοθετήθηκε, πλην ειδικών εξαιρέσεων, ότι κανένα έγγραφο ή διοικητική πράξη δεν επιτρέπεται να

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

φέρει περισσότερες από δύο προσυπογραφές και την τελική υπογραφή του αρμοδίου οργάνου.

Πέρα από τον περιορισμό των υπογραφών, που αφορά το χρώμα κάθε υπουργείου, έγινε και περαιτέρω περιορισμός υπογραφών με ταυτόχρονη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε κατώτερα όργανα του αυτού ιεραρχικού επιπέδου σε θέματα συναρμοδιότητας περισσότερων υπουργών (π.χ. γενικούς γραμματείς, γενικούς διευθυντές). Ήδη, μετά από πρόταση των οικείων υπουργών, 179 συναρμοδιότητες, που αντιπροσωπεύουν κατά μέσο όρο το 28% περίπου των κοινών υπουργικών αποφάσεων, υπογράφονται από τους οικείους γενικούς γραμματείς ή γενικούς διευθυντές ή ακόμη και διευθυντές.

Πληροφόρηση – εξυπηρέτηση των πολιτών

26. Για την αναβάθμιση των σχέσεων κράτους – πολίτη και τη δημιουργία μιας διοίκησης προσανατολισμένης στην εξυπηρέτηση του κοινού, προωθήθηκαν προς την κατεύθυνση αυτή τα ακόλουθα μέτρα:

- Εγκατάσταση τηλεφωνικών κέντρων διοικητικών πληροφοριών στις νομαρχίες (αριθμός κλήσης 156).
- Οργάνωση γραφείων πληροφόρησης και εξυπηρέτησης πολιτών.
- Αναδιοργάνωση του Κέντρου Διοικητικών Πληροφοριών του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης (αριθμός κλήσης 177), με τηλεπικοινωνιακό εξοπλισμό νέας τεχνολογίας και τράπεζα πληροφοριών.
- Επανεκδοση του Οδηγού του Πολίτη με νεώτερα στοιχεία ή επελθούσες μεταβολές.

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

**Δημοσιότητα
στη διοικητική δράση**

27. Με στόχο τη διαφάνεια στη διοικητική λειτουργία και την παροχή δυνατότητας στον πολίτη να ελέγχει τη χρηστή δράση της διοίκησης, καθιερώθηκε με το ν. 1943/91 (άρθρ. 6) υποχρέωση δημοσιότητας στοιχείων και ενεργειών της διοίκησης σε καίριους τομείς παροχής υπηρεσιών στους πολίτες (π.χ. οικοδομικές άδειες, αυθαίρετες κατασκευές, στεγαστικά δάνεια, συντάξεις, τηλεφωνικές συνδέσεις, ηλεκτροδότηση, υδροδότηση, επιδοτήσεις αγροτικών προϊόντων, ενισχύσεις αγροτών, άδειες για αγροτικές εκμεταλλεύσεις).

**Έλεγχος διαχείρισης
από το Ελεγκτικό
Συνέδριο**

28. Η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιοριζόταν, όπως είναι γνωστό, στην άσκηση προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου των κρατικών δαπανών. Δεν είχε αρμοδιότητα ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης ή επιμέρους διοικητικών, οικονομικών και διαχειριστικών πράξεων του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ενώ δεν είχε καμιά αρμοδιότητα ελέγχου στους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα (δημόσιες επιχειρήσεις, οργανισμούς κ.λπ.).

Για την κάλυψη αυτών των κενών, έγινε διεύρυνση της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ώστε εφεξής να είναι δυνατός ο έλεγχος και στους ανωτέρω τομείς και φορείς, όταν παρίσταται ανάγκη, με πρωτοβουλία των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Οικονομικών και Δικαιοσύνης (ν. 1892/90, άρθρ. 85).

**Προθεσμία
απάντησης.
Ίκανοποίηση
αιτημάτων
των πολιτών**

29. Με σκοπό να κινηθεί η κρατική μηχανή με ρυθμούς ταχύτερους, αλλά και να συνειδητοποιήσει η διοίκηση την υποχρέωσή της να ανταποκρίνεται σε λογικό χρόνο στα αιτήματα των πολιτών, καθιερώθηκε ορισμένη προθεσμία (10 ημέρες για πληροφορίες, 60 ημέρες γενικά), μέσα στην οποία υποχρεώνονται οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα να απαντούν οριστικά στα αιτήματα των πολιτών και να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις τους (ν. 1943/91, άρθρ. 5).

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

Παράλληλα, καθιερώθηκε διαδικασία ικανοποίησης του πολίτη με καταβολή σ' αυτόν χρηματικού ποσού 5.000 έως 200.000 δρχ. σε περίπτωση που οι υπηρεσίες δεν τηρούν τις προθεσμίες που καθορίστηκαν.

Καθιέρωση εντύπων αιτήσεων

30. Το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης έχει ξεκινήσει ένα πρόγραμμα, το οποίο βρίσκεται σε εξέλιξη, καθιέρωσης εντύπων αιτήσεων σ' όλες τις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης. Οι αιτήσεις αυτές προβλέπεται να περιέχουν, εκτός από τα στοιχεία ταυτότητας του αιτούντος, τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την ικανοποίηση του αιτήματος, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά (για τα οποία προσδιορίζεται και ο φορέας που τα εκδίδει), το χρόνο οριστικής απάντησης ή διεκπεραίωσης του αιτήματος και τη δυνατότητα άσκησης προσφυγών, ενστάσεων και ενδίκων μέσων.

Ανασυγκρότηση υπηρεσιακών συμβουλίων

31. Τα υπηρεσιακά συμβούλια συγκροτούνταν, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1586/1986 (άρθρο 14), από τρεις υπαλλήλους που τους επέλεγε ως διευθυντές και τους όριζε ως πρόεδρο και μέλη ο οικείος υπουργός και από δύο αιρετούς εκπροσώπους των υπαλλήλων. Με αυτή τη συγκρότηση, είναι προφανές, ότι το υπηρεσιακό συμβούλιο ελεγχόταν πλήρως από τον οικείο υπουργό και δεν έπειθε για την αντικειμενικότητα της κρίσης του. Όταν συνεδρίαζε μάλιστα ως πειθαρχικό συμβούλιο, προβλεπόταν να προεδρεύει ο γενικός γραμματέας του υπουργείου, δηλαδή πρόσωπο εξ ορισμού πολιτικό.

Με το ν. 1884/1990 (άρθρο 40), για την αποκατάσταση του κύρους και της αξιοπιστίας των υπηρεσιακών συμβουλίων, ορίστηκε πρόεδρος του υπηρεσιακού συμβουλίου δικαστικός λειτουργός και περιορίστηκαν τα υπηρεσιακά μέλη που διορίζονται από τον υπουργό σε δύο, ενώ αποκλείσθηκε ταυτόχρονα η συμμετοχή του γενικού γραμματέα στις πειθαρχικές κρίσεις.

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

Με το ν. 2085/1992 (άρθρα 6 και 29), έγινε διορθωτική παρέμβαση και προβλέφθηκε η ανασυγκρότηση των υπηρεσιακών συμβουλίων, ώστε να παρασχεθεί δυνατότητα να συμμετέχουν στη σύνθεσή του ως μέλη οι γενικοί διευθυντές της οικείας υπηρεσίας, οι οποίοι, έχοντας λόγω των καθηκόντων τους γενικότερη εποπτεία της υπηρεσίας και του προσωπικού της, μπορεί να συμβάλλουν σε ουσιαστικότερη και ορθότερη αντιμετώπιση των υπηρεσιακών θεμάτων. Παράλληλα, στο πλαίσιο της πολιτικής για την εφαρμογή στην πράξη της συνταγματικής αρχής της ισότητας των φύλων, καθιερώθηκε η υποχρεωτική συμμετοχή στη σύνθεση του υπηρεσιακού συμβουλίου μιας τουλάχιστον γυναίκας.

Νέο βαθμολόγιο

32. Με το νέο βαθμολόγιο (ν. 2085/92), εισήχθη ανεπτυγμένη κλίμακα βαθμών, καθιερώθηκε πάγια ιεραρχία (καταργουμένων των επί θητεία προϊσταμένων) και επαναφέρθηκε η αρχαιότητα και το προβάδισμα. Εξάλλου, θεσπίστηκαν κίνητρα για την προσέλκυση στη δημόσια διοίκηση κατόχων τίτλων μεταπτυχιακών σπουδών, οι οποίοι θα διορίζονται, κατά περίπτωση, σε ανώτερους εισαγωγικούς βαθμούς.

Πρόκειται για μείζονος σημασίας παρέμβαση, με την οποία επιχειρείται η έξοδος από την κρίση που είχε δημιουργήσει το προϊσχύσαν βαθμολογικό καθεστώς (ν. 1586/1986). Η σύνδεση, εξάλλου, του νέου βαθμολογίου με το μισθολόγιο, που θα ακολουθήσει, θα ολοκληρώσει το σύστημα καριέρας των υπαλλήλων και θα βελτιώσει τις προοπτικές εξέλιξης και σταδιοδρομίας τους.

Νέο σύστημα αξιολόγησης των υπαλλήλων

33. Ολοκληρώθηκε το νέο σύστημα αξιολόγησης των υπαλλήλων (π.δ. 318/1992), η εφαρμογή του οποίου αρχίζει από 1-1-1993. Το σύστημα προβλέπει εχέγγυα ουσιαστικής αξιολόγησης από δύο προϊσταμένους και επιθεωρητή, έλεγχο όλων των πολύ ευμενών και δυσμενών κρίσεων από το υπηρεσιακό συμβούλιο με διευρυ-

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβαση

μένη σύνθεση, παρέχει κίνητρα στους υπαλλήλους για επιδίωξη εξαιρετικών επιδόσεων και διάκριση, με εγγυήσεις ελέγχου της αντικειμενικότητας της αξιολόγησης.

Με αυτά τα βασικά χαρακτηριστικά, το νέο σύστημα αξιολόγησης των υπαλλήλων διασφαλίζει τόσο την αντικειμενική όσο και την αξιόπιστη στάθμιση της επαγγελματικής ικανότητας και καταλληλότητάς τους και εμπεδώνει την εμπιστοσύνη τους στην αντικειμενικότητα και αξιοκρατία του συστήματος των προαγωγών.

Νέο σύστημα προαγωγών

34. Στο πλαίσιο της νέας κλίμακας βαθμών, καθιερώθηκε με το ν. 2085/1992 (άρθρ. 2-5) νέο σύστημα προαγωγών με σαφή παράθεση στο νόμο συγκεκριμένων στοιχείων κρίσης, ώστε να εξασφαλίζεται αφενός η αξιοκρατία και αφετέρου η αντικειμενικότητα. Τα δύο αυτά χαρακτηριστικά του νέου συστήματος προαγωγών ενισχύονται περαιτέρω τόσο από το νέο σύστημα αξιολόγησης των υπαλλήλων που εγγυάται ορθότητα, πληρότητα και αντικειμενικότητα όσο και από τη σύνθεση των πενταμελών υπηρεσιακών συμβουλίων, η οποία εγγυάται τη νομιμότητα και την αμεροληψία των κρίσεων.

Νέο σύστημα μεταθέσεων με μόρια

35. Εισήχθη με το ν. 2085/1992 (άρθρ. 8) σύστημα μεταθέσεων με μόρια, που επί σειρά ετών κατά την τελευταία δεκαετία αποτέλεσε πάγιο αίτημα των συνδικαλιστικών οργανώσεων των δημοσίων υπαλλήλων. Καθορίζει ο ίδιος ο νόμος τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη για τη μετάθεση, τα αποτιμά με συντελεστές βαρύτητας (μόρια) και το σύνολο των μορίων καθορίζει τη σειρά μετάθεσης του υπαλλήλου (όταν η μετάθεση γίνεται με αίτηση του υπαλλήλου προηγείται αυτός που έχει τα περισσότερα μόρια, όταν γίνεται χωρίς αίτηση προηγείται αυτός που έχει τα λιγότερα μόρια).

Όπως είναι φανερό, το σύστημα είναι πλήρως αντικειμενικοποιη-

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

μένο, λειτουργεί αυτόματα και είναι συνεπώς απαλλαγμένο από οποιαδήποτε δυνατότητα παρέμβασης.

**Τοποθέτηση
νεοδιοριζομένων
εκτός μεγάλων
αστικών κέντρων**

36. Καθιερώθηκε με το ν. 2085/1992 (άρθρ. 7) η υποχρεωτική τοποθέτηση των νεοδιοριζομένων υπαλλήλων για μια πενταετία εκτός του νομού Αττικής ή Θεσσαλονίκης και των άλλων μεγάλων αστικών κέντρων (Πάτρα, Κόρινθος, Χαλκίδα, Λάρισα, Βόλος, Σέρρες, Καβάλα, Ιωάννινα και Ηράκλειο). Η ρύθμιση διευκολύνει την κάλυψη των κενών θέσεων των υπηρεσιών που εδρεύουν εκτός των μεγάλων αστικών κέντρων και σε συνδυασμό με μια σταθερή πολιτική επιτοπίων προσλήψεων προβλέπεται να αμβλύνει αισθητά το πρόβλημα των μεταθέσεων.

**Νέο σύστημα
προσλήψεων
προσωπικού**

37. Εισήχθη με το ν. 1943/1992 (άρθρ. 15–25) αξιοκρατικό και αδιάβλητο σύστημα προσλήψεων προσωπικού στη δημόσια διοίκηση, το οποίο διέπεται από τις αρχές της αξιοκρατίας, αντικειμενικότητας και διαφάνειας.

Η καθιέρωση αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο πλήττει καίρια τον κομματισμό, ενδυναμώνει την ανεξαρτησία του δημοσίου υπαλλήλου, περιορίζει τις διάφορες μορφές πελατειακών σχέσεων μεταξύ διοίκησης και πολιτών και αναβαθμίζει με βεβαιότητα την ποιότητα του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης (Το νέο σύστημα προσλήψεων δεν έχει τεθεί ακόμη σε εφαρμογή, λόγω της συνεχιζόμενης αναστολής προσλήψεων και διορισμών).

**Εκπαίδευση
προσωπικού**

38. Με εκτεταμένη νομοθετική παρέμβαση (ν. 1943/1991 άρθρ. 32–53, ν. 2026/1992, ν. 2085/1992), συστηματοποιήθηκε το θέμα της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. δημιουργήθηκε η θεσμική υποδομή για πλήρη ανάπτυξη και αποκέντρωση του συστήματος και συνδέθηκε η συνεχής εκπαί-

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

δευση του υπαλλήλου με τη βαθμολογική του εξέλιξη, ώστε να λειτουργεί και ως κίνητρο προαγωγής. Αναλυτικότερα:

- Καθιερώθηκε ολοκληρωμένο σύστημα συνεχούς εκπαίδευσης του συνόλου του προσωπικού σε πολλαπλά επίπεδα για την ποιοτική του βελτίωση και τη δημιουργία υποδομής σε στελεχιακό δυναμικό (εισαγωγική εκπαίδευση, επιμόρφωση, εξειδίκευση, προαγωγική εκπαίδευση, μετεκπαίδευση και μεταπτυχιακή εκπαίδευση).
- Συστήθηκαν μονάδες εκπαίδευσης σε όλα τα υπουργεία και τα μεγάλα νηδ, για να μπορούν να εκτελούν δικά τους ειδικά προγράμματα επιμόρφωσης.
- Ιδρύθηκαν δώδεκα (12) περιφερειακά ινστιτούτα επιμόρφωσης.
- Επιτεύχθηκε η χρηματοδότηση της εκπαίδευσης των υπαλλήλων και της αγοράς κτιρίων και εξοπλισμού με σημαντικά ποσά από την ΕΟΚ.

Κατάργηση του θεσμού των εκτάκτων

39. Με το ν. 1943/1991 (άρθρ. 29), καταργήθηκε ο θεσμός των εκτάκτων υπαλλήλων και οι προσωρινές ανάγκες (εποχιακές κυρίως εργασίες) καλύπτονται εφεξής με ωρομισθίους και με ανώτατο κατ' άτομο γενικό ετήσιο όριο απασχόλησης. Μετά τη συμπλήρωση του ανωτάτου ορίου ωρών, το ωρομίσθιο προσωπικό απολύεται υποχρεωτικά, ώστε να μη δημιουργούνται καταστάσεις παρατεταμένης απασχόλησης, που αποτέλεσαν στο παρελθόν τη βάση πιέσεων για μονιμοποιήσεις ή μετατροπές συμβάσεων.

Με διορθωτική παρέμβαση (ν. 2026/1992), συμπληρώθηκαν οι ρυθμίσεις του ν. 1943/1991 για το ωρομίσθιο προσωπικό με βάση την εμπειρία του πρώτου έτους (1991) εφαρμογής τους και απλουστεύθηκε το όλο θεσμικό πλαίσιο απασχόλησης ωρομισθίων.

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

Δημιουργία διυπουργικών κλάδων

40. Η δημιουργία διυπουργικών κλάδων προσωπικού είχε προβλεφθεί με τους νόμους 1586/1986, 1735/1987 και 1943/1991. Οι σχετικές ρυθμίσεις, όμως, δεν οδήγησαν σε αποτέλεσμα, γιατί προσέκρουσαν σε εμπόδια διαδικαστικά και άλλα. Ήδη, ο ν. 2085/1992 (άρθρ. 20) βελτιώνει το προηγούμενο καθεστώς και εξουδετερώνει τα εμπόδια, αφού:

- Συνιστά απευθείας τους πρώτους διυπουργικούς κλάδους (επιθεωρητών, πληροφορικής, μηχανικών, βιβλιοθηκονόμων).
- Απλοποιεί τη διαδικασία σύστασης νέων διυπουργικών κλάδων.

Κινητικότητα προσωπικού – Ορθολογική ανακατανομή

41. Καθιερώθηκε (ν. 1943/91, ν. 2026/92, ν. 2085/92) η αρχή της κινητικότητας του προσωπικού για ορθολογικότερη ανακατανομή και αξιοποίησή του, τόσο με τη δυνατότητα ένταξης των νεοπροσλαμβανόμενων υπαλλήλων σε διυπουργικούς κλάδους όσο και με τη δυνατότητα μετάταξης ή μεταφοράς τους, υπό συγκεκριμένες εγγυήσεις, σε άλλες υπηρεσίες (Έχει ήδη γίνει ανακατανομή, μέσω μετατάξεων και μεταφορών προσωπικού, 8.300 περίπου υπαλλήλων).

Βράβευση προτάσεων και μελετών

42. Θεσμοθετήθηκε (ν. 1892/90, άρθρ. 83) η βράβευση προτάσεων και μελετών των υπαλλήλων, με σκοπό την υποκίνηση του ενδιαφέροντός τους για προτάσεις βελτίωσης της οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών. Με το ν. 2085/1992, έγινε διορθωτική παρέμβαση για την απάλειψη αδυναμιών που εντοπίστηκαν κατά την εφαρμογή του συστήματος βραβεύσεων.

Σημειώνεται, ότι στο διαγωνισμό βράβευσης μελετών έτους 1991 – 92, υποβλήθηκαν 128 μελέτες και απονεμήθηκαν 38 βραβεία, συνολικού ποσού 10.300.000 δρχ.

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβαση

Κίνητρα ενίσχυσης προβληματικών περιοχών

43. Στο πλαίσιο των προσπαθειών για τη στελέχωση των εκτός των μεγάλων αστικών κέντρων περιφερειακών υπηρεσιών και ιδιαίτερα των προβληματικών περιοχών, προβλέφθηκαν (ν. 2085/92, άρθρ. 9) για πρώτη φορά τα ακόλουθα κίνητρα:

- Υπολογίζεται στο διπλάσιο ο χρόνος υπηρεσίας σε προβληματική περιοχή, μέχρι μια τριετία, για την εξέλιξη σε μισθολογικό κλιμάκιο και τη λήψη επιδόματος χρόνου υπηρεσίας.
- Παρέχεται εφάπαξ χρηματικό βοήθημα από τρεις έως και δέκα βασικούς μισθούς στους υπαλλήλους που μετατίθενται σε προβληματική περιοχή.
- Προσαυξάνεται κατά 30% το ανωτέρω εφάπαξ ποσό, αν η μετάθεση γίνεται με αίτηση του υπαλλήλου.
- Παρέχεται δωρεάν από το δημόσιο το 40% της αξίας αγοράς κατοικίας σε προβληματική περιοχή, αν ο υπάλληλος συμπληρώσει πενταετή παραμονή σ' αυτή και δηλώσει ότι επιθυμεί να παραμείνει στην ίδια περιοχή για μια ακόμη δεκαετία.

Ήδη, με απόφαση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης και Οικονομικών, καθορίστηκαν οι προβληματικές περιοχές της χώρας.

Εξορθολογισμός θεσμικού πλαισίου αδειών

44. Με παρέμβαση στο θεσμικό πλαίσιο των κανονικών, βραχυχρόνιων αναρρωτικών και συνδικαλιστικών αδειών, επιδιώχθηκε η άρση των εμποδίων στην ομαλή λειτουργία της κρατικής μηχανής για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη (ν. 2085/92, άρθρ. 13-16). Ειδικότερα:

- Εξασφαλίζεται η ομαλή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών κατά την περίοδο του θέρους (Ιούλιος - Αύγουστος) όσο και κατά τις ημέρες τις πριν και αμέσως μετά τις αργίες, με απαγό-

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

ρευση χορήγησης κανονικών αδειών πέρα του 50% του προσωπικού.

- Περιορίζεται δραστικά η κατάχρηση στη λήψη βραχυχρόνιων αναρρωτικών αδειών, με εξορθολογισμό της διαδικασίας και πρόβλεψη ουσιαστικών εγγυήσεων.
- Περιορίζεται η εκτεταμένη κατάχρηση του δικαιώματος για τη λήψη συνδικαλιστικών αδειών.

Ανάπτυξη –
Εκμετάλλευση
τεχνολογίας
της πληροφορικής

45. Στα πλαίσια της εκσυγχρονιστικής τομής που επιχειρείται στην οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, με σκοπό τη βελτίωση της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, την αποτελεσματικότερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και την επιτάχυνση της έκδοσης των διοικητικών πράξεων, εντάσσεται και η προσπάθεια της συστηματικής αξιοποίησης και παραγωγικής χρησιμοποίησης των δυνατοτήτων της πληροφορικής.

Για την επίτευξη του πιο πάνω στόχου, το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, ως αρμόδιος φορέας για την εισαγωγή και ανάπτυξη της πληροφορικής στο δημόσιο τομέα, έλαβε ή προωθεί τα ακόλουθα μέτρα:

- Ιδρύθηκε ΝΠΙΔ με την επωνυμία «Οργάνωση και Πληροφορική Ανώνυμος Εταιρεία», με σκοπό την τεχνική υποστήριξη φορέων του δημόσιου τομέα σε σύνθετα θέματα πληροφορικής (π.δ. 403/91).
- Συστήθηκαν στα υπουργεία Συντονιστικές Ομάδες Πληροφορικής (Σ.Ο.Π.), με σκοπό το συντονισμό και την εναρμόνιση των δραστηριοτήτων κάθε υπουργείου για έργα πληροφορικής, σύμφωνα με την κυβερνητική πολιτική, σε ό,τι αφορά το σχεδιασμό, την ανάπτυξη, την προμήθεια, την εγκατάσταση και την παρακολούθηση υλοποίησής τους (άρθρο 69 ν. 1943/91).

Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

- Απλοποιήθηκαν οι διαδικασίες προμήθειας εξοπλισμού πληροφορικής (άρθρο 89 ν. 1892/90).
- Περιλήφθηκαν στις διατάξεις του αναπτυξιακού νόμου 1892/90 οι δαπάνες για την αγορά και εγκατάσταση συστημάτων αυτοματοποίησης διαδικασιών και μηχανοργάνωσης, καθώς επίσης οι δαπάνες μελετών που αποσκοπούν στην εισαγωγή, ανάπτυξη και εφαρμογή της σύγχρονης τεχνολογίας.
- Προωθείται, με ευθύνη του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης, η υλοποίηση τριών μεγάλων έργων πληροφορικής στο δημόσιο τομέα. Τα έργα αυτά αφορούν:
 - α) την παρακολούθηση των δαπανών του προϋπολογισμού (πρόγραμμα ΘΑΛΗΣ).
 - β) τη διοίκηση και τη μισθοδοσία του προσωπικού του δημοσίου (πρόγραμμα ΣΟΛΩΝ).
 - γ) την οργάνωση και βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών των μικρών ασφαλιστικών ταμείων με τη χρήση της πληροφορικής (πρόγραμμα ΑΘΗΝΑ).
- Θεσπίστηκε η δυνατότητα δημιουργίας, κατά υπουργείο, ενιαίων μονάδων πληροφορικής, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται τόσο ο αποτελεσματικότερος συντονισμός και η επωφελέστερη αξιοποίηση του μηχανογραφικού εξοπλισμού και του υπηρετούντος προσωπικού όσο και η μείωση των σχετικών λειτουργικών δαπανών (άρθρο 68 ν. 1943/91).
- Απλοποιήθηκε η διαδικασία έγκρισης αιτημάτων για την προμήθεια μηχανογραφικού εξοπλισμού, περιορίζοντας την έγκριση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης σε αιτήματα που αφορούν προμήθειες ύψους άνω των 200.000.000 δρχ.

**ΙΙΙ ΠΡΩΤΟ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
1993 - 95**

Διοίκηση αποτελεσμάτων

Καθολική παρέμβαση

46. Ο όρος διοικητική καλλιέργεια είναι πρόσφατη κατάκτηση της διοικητικής επιστήμης και αποδίδει ένα σύστημα ή δέσμη αξιών, μια σύγχρονη διοικητική φιλοσοφία, που διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στη δράση των οργανώσεων. Ο διοικητικός εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης πρέπει να αναπτυχθεί στο πλαίσιο της μετάβασης από τη γραφειοκρατική καλλιέργεια στη διοικητική καλλιέργεια (*managerial culture*), με βάση τα νέα κοινωνικά δεδομένα.

Ως γνωστόν, οι παραδοσιακές διοικητικές αξίες και αρχές που σχετίζονται άμεσα με τη δημόσια διοίκηση είναι η νομιμότητα, το δημόσιο ή γενικό συμφέρον, η συνέχεια της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, η χρηστή διοίκηση, η διαφάνεια κ.ά. Πέραν όμως από τις διοικητικές αυτές αξίες, η σύγχρονη κοινωνική πραγματικότητα επιβάλλει στα δημόσια στελέχη μια νέα διοικητική συμπεριφορά. Είναι οι αξίες της διοικητικής δράσης που πρέπει να αποτελούν την κοινότητα πνεύματος μεταξύ των στελεχών – μελών της δημόσιας υπηρεσίας. Τέτοιες αξίες, μεταξύ άλλων, είναι:

- Το διοικητικό ήθος και η αίσθηση της αποστολής του δημόσιου λειτουργού.
- Η προσήλωση στο καθήκον.
- Η προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών.
- Η υπέρβαση των στερεότυπων γραφειοκρατικών ρόλων.
- Η συνειδητοποίηση και αξιολόγηση του κόστους των ενεργειών.
- Η ευελιξία και προσαρμοστικότητα στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Είναι ευχερές να διαπιστωθεί, ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση διαθέτει ισχυρή διοικητική καλλιέργεια, με την έννοια ότι δεν έχει διαμορφώσει ένα ιδιαίτερο σύστημα αξιών, που να εμπνέει και να

καθοδηγεί τους υπαλλήλους της. Επιβάλλεται, κατά συνέπεια, άμεση και ουσιαστική παρέμβαση για να αναπτυχθεί η υποτυπώδης σήμερα διοικητική καλλιέργεια (κουλτούρα) της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, που θα διασφαλίζει ένα αξιοκρατικό σύστημα διοίκησης.

Ως πρακτικά μέτρα εμπέδωσης ενός συστήματος διοικητικών αξιών, προτείνονται τα ακόλουθα:

Χάρτης της Δημόσιας Υπηρεσίας

47. Είναι πρόδηλο, ότι, για να εμπεδωθεί η διοικητική καλλιέργεια στους υπαλλήλους και τους πολίτες, πρέπει να έχουν συνειδητοποιήσει τα αμοιβαία καθήκοντα και τις υποχρεώσεις τους. Είναι ανάγκη, οι μεν υπάλληλοι να αποκτήσουν βαθιά επίγνωση του ρόλου και των ευθυνών τους, οι δε πολίτες να κατανοήσουν το σύστημα και τους όρους λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Έτσι μόνο δημιουργείται κοινότητα πνεύματος και βελτιώνεται η συνεργασία διοίκησης – πολιτών.

Προς το σκοπό αυτό, επιβάλλεται η σύνταξη του Χάρτη Δημόσιας Υπηρεσίας, δηλαδή του κειμένου στο οποίο:

- Περιγράφονται οι σκοποί της βασικής πολιτικής του κράτους.
- Αποσαφηνίζονται και διακηρύσσονται οι βασικές αρχές και θεμελιώδεις αξίες που διέπουν τη λειτουργία της διοίκησης και κατευθύνουν τη συμπεριφορά των διοικητικών λειτουργών.
- Περιγράφονται σαφώς τα δικαιώματα των πολιτών έναντι της δημόσιας διοίκησης.

Κώδικας Δεοντολογίας των Δημοσίων Υπαλλήλων

48. Ο Κώδικας Δεοντολογίας των Δημοσίων Υπαλλήλων εκφράζει τις προσδοκίες κράτους και κοινού ως προς τη συμπεριφορά των δημοσίων λειτουργών. Επαυξάνει το αίσθημα ευθύνης αυτών και προλαμβάνει συγκρούσεις και αβεβαιότητες στις σχέσεις τους με τους πολίτες.

Ο Κώδικας ενσωματώνει, με τρόπο θετικό:

- Τις σύγχρονες αρχές διοίκησης προσωπικού.
- Τα καθήκοντα των δημοσίων υπαλλήλων.
- Την προσήκουσα συμπεριφορά και τις διαπροσωπικές σχέσεις τους εντός και εκτός της υπηρεσίας.

Στο πλαίσιο αυτό, ο Κώδικας είναι ο καταστατικός χάρτης της δεοντολογικής διαγωγής των υπαλλήλων του κράτους, πέρα από τις καθαρά νομικές υποχρεώσεις τους, που βασίζεται κυρίως στις αρχές της ηθικής συμπεριφοράς, της ακεραιότητας, αντικειμενικότητας και αυτοπειθαρχίας και ακόμη της ατομικής ή συλλογικής συνειδήσης σε μια δημοκρατική και πλουραλιστική κοινωνία.

Υπηρεσιακά Σχέδια Δράσης

49. Ως πρακτική μεθοδολογία της διοικητικής καλλιέργειας για την παρακίνηση και την ανάπτυξη πνεύματος συνεργασίας μεταξύ των υπαλλήλων και την προαγωγή της συλλογικής δράσης, κάθε δημόσια υπηρεσία υποχρεούται να καταρτίζει Υπηρεσιακό Σχέδιο Δράσης, το οποίο:

- Αποσαφηνίζει και περιγράφει την κατά νόμο αποστολή της υπηρεσίας.
- Καθορίζει τους στόχους της.
- Περιγράφει τα μέσα και μέτρα για την εκπλήρωση των σκοπών αυτών.
- Οργανώνει την επικοινωνία, τον έλεγχο και την εκτέλεση του Σχεδίου με συλλογική δράση.

Το Σχέδιο είναι προϊόν συλλογικής εργασίας, που παρέχεται με τις σύγχρονες μεθόδους συμμετοχικής δράσης και αποτελεί τη βάση

και το πρόγραμμα ενέργειας της οικείας υπηρεσίας. Εκτιμάται, ότι η μέθοδος των Υπηρεσιακών Σχεδίων Δράσης, συνδυαζόμενη με το σύστημα περιγραφής αποστολής και καθηκόντων ή και τις «οδηγίες» του κέντρου προς την περιφέρεια περί των επιδιωκτέων σκοπών και των λειτουργικών στόχων, θα επηρεάσει θετικά τον τρόπο ενέργειας της διοίκησης και θα αυξήσει σημαντικά την αποτελεσματικότητά της.

Εκσυγχρονισμός στη λειτουργία της Διοίκησης

50. Είναι κοινή διαπίστωση, ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν έχει επιτύχει σε ικανοποιητικό βαθμό τη λογική διάταξη των λειτουργιών της ούτε έχει αναπτύξει ορθολογική μεθοδολογία δράσης, με συνέπεια τη μειωμένη αποτελεσματικότητά της. Ως παθογόνα αίτια στο σύστημα λειτουργίας, έχουν επισημανθεί η ατελής διατύπωση και διασύνδεση των αρμοδιοτήτων, το δύσχρηστο και ασαφές νομικό πλαίσιο, οι περίπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες, η απαρχαιωμένη μεθοδολογία στη λήψη των αποφάσεων.

Με τα προτεινόμενα πιο κάτω μέτρα, επιδιώκεται να τεθεί τάξη στις λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης και να αυξηθεί η αποτελεσματικότητά της διαδικασίας διοικητικής δράσης.

Θριοθέτηση του δημόσιου τομέα

51. Το θέμα της οριοθέτησης του δημόσιου τομέα συναρτάται και της αποστολής του, η οποία περιγράφεται στο Σύνταγμα. Είναι γενικά αποδεκτό, ότι αποστολή του κράτους πρέπει να είναι η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος (π.χ. εκπροσώπηση των συμφερόντων της χώρας στο διεθνή χώρο, διατήρηση πολιτιστικής ταυτότητας, υπεράσπιση συμφερόντων κοινωνικού συνόλου, εξασφάλιση παραγωγικής ικανότητας της οικονομίας κ.ά.).

Στο άρθρο 106 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος αναφέρεται, ότι το κράτος έχει ως γενική αποστολή να προγραμματίζει και να συντονίζει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας, αλλά και να εξασφαλίζει την παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο.

Είναι φανερό, ότι η ευρύτερη δυνατή αποστολή του κράτους μπορεί να συμβαδίζει με αρκετά περιορισμένη έκταση παραγωγικής δραστηριότητας στο δημόσιο τομέα. Έτσι, το κράτος, περιορίζοντας την ευθύνη του από την άσκηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του ανταγωνιστικού τομέα της οικονομίας, δρα ρυθμιστικά για τη διευκόλυνση των συναλλαγών και την εξασφάλιση ανταγωνιστι-

κών συνθηκών, με ανάπτυξη και των καταλλήλων μηχανισμών ελέγχου. Με τη λογική αυτή, το κράτος παύει να λειτουργεί ως παραγωγός και γίνεται συντελεστής παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών που προσφέρει στο κοινωνικό σύνολο. Η ανάγκη της πραγματικής σύγκλισης των βιοτικών επιπέδων, στα πλαίσια της Ενωμένης Ευρώπης, επιβάλλουν την επείγουσα χαλιναγώγηση του κόστους του ογκώδους δημόσιου τομέα και την αύξηση της παραγωγικότητάς του, ώστε ν' αποτελέσει μοχλό στην ανάπτυξη της οικονομίας.

Είναι συνεπώς καίριας σημασίας η οριοθέτηση της έκτασης του δημόσιου τομέα (επιθυμητό μέγεθος), δηλαδή ο καθορισμός της κατανομής του έργου μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, ώστε να οδηγηθούμε σ' ένα δημόσιο τομέα μικρότερο και παραγωγικότερο, χωρίς μείωση του επιπέδου της κοινωνικής ευημερίας. Εδώ εντάσσεται η μελέτη και αξιολόγηση του νομικού καθεστώτος των ποικίλων οργανισμών του ευρύτερου δημόσιου τομέα, στο πλαίσιο λειτουργίας της Διυπουργικής Επιτροπής Αποκρατικοποίησης του ν. 2000/91, για την εφαρμογή του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων - αποκρατικοποιήσεων δημοσίων φορέων.

Στο πλαίσιο της οριοθέτησης του δημόσιου τομέα, όχι από άποψη αποστολής ή εκχώρησης έργου στον ιδιωτικό τομέα, αλλά της αποδέσμευσης φορέων του δημόσιου τομέα από κανονιστικές ρυθμίσεις (π.χ. προσλήψεις προσωπικού κ.λπ.), μολονότι με τις πρόσφατες ρυθμίσεις (ν. 1892/90 άρθρο 51 παρ. 1, ν. 1943/91 άρθρο 4 παρ. 6, ν. 1947/91 άρθρο 22) αποδεσμεύτηκε από το δημόσιο τομέα, έναντι του προγενέστερου νομικού καθεστώτος (ν. 1256/82, άρθρο 1 παρ. 6), μεγάλος αριθμός κρατικών νομικών προσώπων, απαιτείται και πάλι επανεξέταση του θεσμικού πλαισίου προς την κατεύθυνση διορθωτικών παρεμβάσεων.

Μείωση νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα

52. Ο μεγάλος αριθμός νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα, η κακή οργάνωση και η χαμηλή παραγωγικότητά τους δημιουργεί εύλογους προβληματισμούς ως προς την αναγκαιότητα ύπαρξης τόσων αυτοτελών οργανισμών. Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.) ανέρχονται σε αρκετές χιλιάδες, μη συνυπολογιζόμενων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων. Πολλά ν.π.δ.δ. επιδιώκουν σκοπούς ετερόκλητους ή έχουν ιδρυθεί χωρίς προηγούμενη μελέτη σκοπιμότητας. Διαπιστώνεται ασάφεια ή ανυπαρξία κριτηρίων ως προς την επιλογή της νομικής μορφής. Υπάρχουν συγκρούσεις αρμοδιοτήτων με άλλα νομικά πρόσωπα ή και κεντρικές υπηρεσίες. Παρατηρείται δυσανάλογα μεγάλη στελέχωση ή υποστελέχωση. Η χωροθέτησή τους είναι ανορθολογικά συγκεντρωτική.

Έναντι των πιο πάνω διαπιστώσεων, προτείνονται:

- Η αναθεώρηση και ο καθορισμός της αποστολής των νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα
- Η κατάργηση νομικών προσώπων που έχουν εκπληρώσει το σκοπό τους ή έχουν εκλείψει οι λόγοι που είχαν επιβάλει τη σύστασή τους.
- Η συγχώνευση των ομοειδών ή με παρεμφερείς σκοπούς νομικών προσώπων για την αποφυγή σύγχυσης αρμοδιοτήτων και την καλύτερη άσκηση εποπτείας.
- Η αλλαγή αρμοδιοτήτων.
- Η μετατροπή της νομικής μορφής για την αποδοτικότερη διοικητική και οικονομική λειτουργία τους.
- Η οργανωτική ανασυγκρότηση και η μείωση των οργανικών θέσεων.
- Η ορθολογική αποκέντρωση και χωροθέτηση υπηρεσιών του

δημόσιου τομέα στην περιφέρεια, στο πλαίσιο των σχετικών προβλέψεων του άρθρου 7 του ν. 2026/1992.

Για την εφαρμογή των προαναφερομένων μέτρων, προβλέφθηκε ήδη με το ν. 2085/1992 (άρθρο 22) το αναγκαίο νομοθετικό πλαίσιο. Εξάλλου, έχει ήδη συγκεντρωθεί στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης το σχετικό υλικό (απογραφικά δελτία για όλα τα νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα). Θα πρέπει, εντούτοις, να ενεργοποιηθεί για το σκοπό αυτό η προβλεπόμενη από το ν. 1943/91 (άρθρο 4) επιτροπή αναδιοργάνωσης νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα.

Αποτύπωση λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης

53. Πρέπει να σημειωθεί, ότι το πρόβλημα της επιθυμητής έκτασης του δημόσιου τομέα, δηλαδή πόσες και ποιες λειτουργίες και αρμοδιότητες πρέπει να διατηρήσει η ελληνική δημόσια διοίκηση, για να εκπληρώσει ικανοποιητικά την αποστολή της, συνδέεται αρρήκτως (σε επίπεδο μακροανάλυσης) με τη λογική αποτύπωση των λειτουργιών του κράτους.

Οι πολλαπλές κρατικές αρμοδιότητες δεν έχουν πάντοτε εσωτερική διασύνδεση. Δεν υπάρχει λογική συνοχή στο σύστημα παρεμβάσεων του κράτους. Τούτο αποτελεί μόνιμη αιτία σύγχυσης, βραδύτητας και συχνά αντιφατικής δράσης. Πρέπει λοιπόν να αποσαφηνισθούν, περιγραφούν και τακτοποιηθούν οι λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, για να κριθεί πού υπάρχει επικάλυψη ή περιττή αρμοδιότητα. Εξάλλου, λόγω του βαθμού διόγκωσης και της πολυπλοκότητας των αρμοδιοτήτων, η εκλογίκευση και αποτύπωση των διοικητικών λειτουργιών προϋποθέτει και πρέπει να συνδυασθεί με τη σχεδίαση και χρήση των καταλλήλων πληροφοριακών συστημάτων.

Συγκέντρωση
και κωδικοποίηση
της διοικητικής
νομοθεσίας

54. Πρόκειται για έργο που επιχειρήθηκε στο παρελθόν (1959), χωρίς όμως να ολοκληρωθεί. Η πολλαπλότητα, ασάφεια και διασπορά των διοικητικών διατάξεων, σε άσχετα πολλές φορές νομοθετήματα, καθιστούν το έργο αυτό επίμοχθο και ιδίως χρονοβόρο. Είναι απαραίτητο, λοιπόν, να αναληφθεί το μακροχρόνιο έργο της συγκέντρωσης, εκκαθάρισης και συστηματοποίησης της διοικητικής νομοθεσίας, έτσι ώστε να καταλήξουμε μακροπρόθεσμα σε βέβαιο νομικό καθεστώς επιμέρους «κωδίκων», οι οποίοι ψηφίζόμενοι ετησίως από τη Βουλή, κατά το αμερικάνικο πρότυπο, παρέχουν απολύτως ασφαλείς πληροφορίες περί της κείμενης νομοθεσίας.

Αλλά εκείνο που προέχει βραχυπρόθεσμα είναι να καταστεί εύχρηστη και να τεθεί στη διάθεση των οργάνων της δημόσιας διοίκησης η υπάρχουσα νομοθεσία. Η πραγμάτωση του προτεινόμενου μέτρου είναι ευχερής με τις υφιστάμενες δυνατότητες της τεχνολογίας της πληροφορικής. Επιβάλλεται, λοιπόν, να ληφθεί ως αφετηρία η υπάρχουσα κωδικοποίηση του ΡΑΙΠΤΑΡΧΗ και με την υποστήριξη κατάλληλου πληροφοριακού προγράμματος να ενημερωθεί, συστηματοποιηθεί, εκτυπωθεί και τεθεί στη διάθεση όλων των δημοσίων υπηρεσιών και του κοινού που συναλλάσσεται με τη Διοίκηση.

Βελτίωση ποιότητας
των κανονιστικών
κειμένων

55. Συναφής με τα παραπάνω, είναι η ανάγκη που προκύπτει από την ασάφεια και προχειρότητα σύνταξης των νόμων και γενικά την κακή ποιότητα των κανονιστικών κειμένων. Είναι πρόδηλον, ότι η δημόσια διοίκηση στερείται κατάλληλα εκπαιδευμένου προσωπικού. Η εντεύθεν δημιουργούμενη ανάγκη δεν απαιτεί τη λήψη θεσμικού μέτρου, αλλά χρειάζεται να καταρτισθεί διωπουργικό πρόγραμμα συνεχούς εκπαίδευσης και επιμόρφωσης διοικητικών στελεχών, με σκοπό να εξασφαλισθεί σε κάθε υπουργείο μια ομάδα κατάλληλα εκπαιδευμένου προσωπικού στην κατάρτιση κανονιστικών κειμένων.

**Κώδικας
Διοικητικής
Διαδικασίας**

56. Εκτός από το κανονιστικό πλαίσιο, η ελληνική δημόσια διοίκηση πάσχει και κατά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεών της. Η διοικητική διαδικασία στη χώρα μας δεν έχει ομοιομορφία και ποικίλει κατ' αντικείμενο και υπηρεσία. Στις πλείστες των περιπτώσεων, είναι περίπλοκη και συναρτάται με την τήρηση πολλών τύπων και διατυπώσεων που επιβραδύνουν τη λήψη των αποφάσεων και δημιουργούν κινδύνους ακυροτήτων. Πολλά ζητήματα της διαδικασίας δεν ρυθμίζονται από ρητές διατάξεις, αλλά συνάγονται από τη νομολογία των δικαστηρίων.

Είναι ανάγκη λοιπόν να καταρτισθεί, όπως συμβαίνει σε άλλες αναπτυγμένες χώρες της Δύσης, **Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας**. Η σύνταξη ενός σύγχρονου και ενιαίου, δηλαδή γενικώς ισχύοντος, **Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας** στη χώρα μας έχει καθυστερήσει πολύ, σε βάρος της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης και με σοβαρή επαύξηση του κόστους λειτουργίας της από τις χρονοβόρες και τυπολατρικές διαδικασίες.

Ο εν λόγω **Κώδικας**, που θα καταρτισθεί από ειδική επιτροπή, θα ενσωματώνει τη σύγχρονη μεθοδολογία ανάλυσης και αξιολόγησης της δημόσιας πολιτικής και τα εν χρήσει πορίσματα της επιστήμης του αποφασίζουν. Η λήψη αποφάσεων αποτελεί σύνθετη επιστήμη και οι μέθοδοί της έχουν ευρεία χρήση στις σύγχρονες διοικήσεις. Ο χρόνος κατάρτισης του **Κώδικα** συμπίπτει με εποχή κατά την οποία δεν επιδιώκεται απλώς η νομιμότητα της διοικητικής δράσης, αλλά και η ουσιαστική αποτελεσματικότητά της.

Ο **Κώδικας** αυτός θα αποτελέσει, αναμφίβολα, σοβαρό βήμα προς την εμπέδωση της νομιμότητας και ορθότητας των διοικητικών αποφάσεων.

57. Η αύξηση της αποτελεσματικότητας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δεν θα επέλθει μόνο με τη σύνταξη κωδίκων και κανονισμών. Η Διοίκηση στη χώρα μας πάσχει στη λειτουργία της από την έλλειψη τεχνικών μεθόδων, που διασφαλίζουν το βέλτιστο αποτέλεσμα της διοικητικής παρέμβασης. Πρόκειται για σειρά μεθοδολογιών που έχουν αναπτυχθεί με τη βοήθεια νέων επιστημών (πληροφορικής, κυβερνητικής, συστημικής κ.λπ.) και είναι σε ευρεία χρήση από τις διοικήσεις των αναπτυγμένων χωρών. Μεταξύ των μεθόδων αυτών, είναι:

- Η σχεδίαση, ανάλυση και αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής.
- Η ανάλυση κόστους – ωφέλειας.
- Η ανάλυση κόστους – αποτελέσματος.
- Η αξιολόγηση προγραμμάτων.

Τα σύγχρονα προβλήματα της διοίκησης έχουν, εν πολλοίς, τεχνικό χαρακτήρα, ώστε δεν αρκεί η γενική γνώση για την αντιμετώπισή τους. Πολλές από τις τεχνικές αυτές μεθοδολογίες ήδη εφαρμόζονται όχι μόνο στις εκσυγχρονισμένες επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, αλλά και στις δημόσιες διοικήσεις.

Επιβάλλεται, λοιπόν, να γίνουν οι μέθοδοι αυτές κτήμα και της ελληνικής διοίκησης. Προς το σκοπό αυτό, απαιτείται η ανάλογη εκπαίδευση και επιμόρφωση διοικητικών στελεχών, αλλά και η ενεργοποίηση των νεοσύστατων μονάδων στρατηγικού σχεδιασμού των υπουργείων (ν. 1892/90), τα στελέχη των οποίων μπορεί και πρέπει να αξιοποιηθούν στον τομέα ευθύνης τους, για την ενίσχυση του επιτελικού έργου των υπουργείων.

Εκτιμάται, ότι με τις αλλαγές αυτές στο όλο σύστημα λήψης των διοικητικών αποφάσεων θα αυξηθεί κατά πολύ η αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης, θα μειωθεί ουσιαστικά το κόστος

λειτουργίας με σοβαρή εξοικονόμηση χρόνου και ενέργειας και θα βελτιωθεί γενικά η ποιότητα των λαμβανομένων αποφάσεων.

**Διυπουργικό
πρόγραμμα
απογραφειοκρατι-
κοποίησης**

58. Η πολυπλοκότητα και ανελαστικότητα των διοικητικών διαδικασιών, η επικάλυψη αρμοδιοτήτων, το πλήθος πιστοποιητικών και δικαιολογητικών για τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών, ο σχεδιασμός σε βάση μη ορθολογική της ροής των εργασιών της δημόσιας διοίκησης, αλλά και η ασάφεια των καθηκόντων των υπαλλήλων, οδηγούν σε γραφειοκρατικό κυκεώνα, τάλαιπωρία υπαλλήλων και πολιτών, απώλεια χρόνου, αδικαιολόγητο κόστος και αναχρονιστική εικόνα της κρατικής λειτουργίας.

Για την αντιμετώπιση των πιο πάνω φαινομένων, προτείνονται:

- Η συνέχιση της παρέμβασης για την απλούστευση των διαδικασιών, κατά υπουργείο και τον περιορισμό της γραφειοκρατίας στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.
- Η καθιέρωση μηχανισμών απλούστευσης της διοικητικής δράσης σε τοπικό επίπεδο (π.χ. σε νομαρχίες).
- Η εισαγωγή των δελτίων περιγραφής εργασιών στις δημόσιες υπηρεσίες, κατ' εφαρμογή του άρθρου 10 του ν. 1943/1991, με ανάλυση των αρμοδιοτήτων σε διαδικασίες και βήματα ενεργειών.
- Η συνέχιση της πρωτοβουλίας για την καθιέρωση σ' όλες τις δημόσιες υπηρεσίες ενιαίου τύπου εντύπων αιτήσεων, με τις οποίες θα συναλλάσσονται οι πολίτες με τις δημόσιες υπηρεσίες.
- Η συνεργασία με εταιρίες συμβούλων, ειδικές σε θέματα οργάνωσης και μεθόδων.

Αναβάθμιση Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

59. Το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, ενεργοποιήθηκε ουσιαστικά από το β' εξάμηνο του έτους 1991, βρήκε μεγάλη ανταπόκριση και καταζιώθηκε στη συνείδηση των πολιτών από την αρχή της λειτουργίας του. Τούτο αποδεικνύεται από το μεγάλο πλήθος αιτήσεων που έχει δεχθεί και δέχεται.

Με σκοπό την περαιτέρω αξιοποίηση του Σώματος, αλλά και λόγω του μεγάλου αριθμού καταγγελιών που καθημερινά υποβάλλονται σ' αυτό, προτείνεται η αύξηση του αριθμού των ελεγκτών και κυρίως η επέκταση της δραστηριότητάς τους και στις περιφέρειες, με τοποθέτηση ελεγκτών σ' αυτές, καθόσον οι περισσότερες έρευνες αφορούν υποθέσεις περιφερειακών υπηρεσιών.

Δημοσιότητα διοικητικής δράσης

60. Με τις διατάξεις του ν. 1943/91 (άρθρο 6), θεσπίστηκε για πρώτη φορά και σε κύριους τομείς παροχής υπηρεσιών στους πολίτες, η υποχρέωση δημοσιότητας στοιχείων και ενεργειών της διοίκησης.

Προτείνεται η επέκταση της υποχρέωσης της δημοσιοποίησης των ενεργειών της διοίκησης και σ' άλλους τομείς της διοικητικής δράσης και κυρίως σε τομείς παροχών που αφορούν μεγάλο αριθμό πολιτών.

Ανάπτυξη της πληροφορικής στη δημόσια διοίκηση

61. Η εισαγωγή και ανάπτυξη της πληροφορικής στο δημόσιο τομέα και η ευρεία χρήση της θα συμβάλλει, όπως είναι ευνόητο, στην αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών και τούτο γιατί επιτρέπει τον ταχύ και αποτελεσματικό έλεγχο των πληροφοριών και στοιχείων για τη λήψη των αποφάσεων. Η ταχεία και σωστή μετάδοση της πληροφορίας επί των εκάστοτε νόμων, διατάξεων, εγκυκλίων και λοιπών κατευθυντηρίων οδηγιών προς τους υπαλλήλους όλης της χώρας οδηγεί στην ομοιόμορφη, σωστή και γρήγορη εξυπηρέτηση των πολιτών χωρίς ταλαιπωρία και μετακινήσεις προς τα κέντρα.

Με την εισαγωγή της πληροφορικής θα υπάρξει αύξηση της παραγωγικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς αυτοματοποιούνται οι τακτικώς επαναλαμβανόμενες εργασίες και τυποποιούνται παρεμφερείς διαδικασίες. Δημιουργούνται ευκόλως προσπελάσιμα αρχεία, τα οποία διασφαλίζουν την καταγραφή και τη συνέχιση της ιστορίας της υπηρεσίας, ενώ συγχρόνως τυποποιείται η εργασία.

Η ανάπτυξη, ως εκ τούτου, της πληροφορικής με τον ταχύτερο δυνατό ρυθμό πρέπει να θεωρείται ως ο βασικότερος όρος για τη δημιουργία μιας δυναμικής δημόσιας διοίκησης, στο πλαίσιο μάλιστα της αναγκαίας διασύνδεσης των εθνικών συστημάτων πληροφορικής με το Ευρωπαϊκό Νευρικό Σύστημα (*European Nervous System*).

Εξάλλου, είναι ανάγκη να αναμορφωθεί σε νέες βάσεις το υφιστάμενο Τεχνικό Συμβούλιο Πληροφορικής (ΤΕΣΥΠ), ώστε να δημιουργηθεί το κατάλληλο και ευέλικτο κεντρικό συλλογικό όργανο, το οποίο:

- θα εισηγείται στο Κυβερνητικό Συμβούλιο Πληροφορικής (ΚΥΣΥΠ) τη στρατηγική και τις κατευθύνσεις για το Εθνικό Σχέδιο Πληροφορικής στη Δημόσια Διοίκηση.

- θα έχει την ευθύνη, σε συνεργασία και με τις Συντονιστικές Ομάδες Πληροφορικής των υπουργείων (ν. 1943/91, άρθρ. 69), για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε σχέση με τα Κυβερνητικά Συστήματα Πληροφορικής (ΚΣΠ).
- θα μελετά και θα κρίνει τη σκοπιμότητα μεγάλων έργων πληροφορικής στο δημόσιο τομέα.
- θα προτείνει κατανομή των πιστώσεων.

Μεθοδολογία Ανάπτυξης Συστημάτων Πληροφορικής

62. Είναι ιδιαίτερα εμφανή στη χώρα μας τα προβλήματα οργάνωσης και διαχείρισης πληροφοριακών συστημάτων στο δημόσιο τομέα, όχι μόνο ελλείπει μέσωσν ή κατάλληλα εκπαιδευμένου προσωπικού, αλλά λόγω μη εφαρμογής κυρίως μιας συγκεκριμένης μεθοδολογίας, η οποία να καλύπτει με συστηματικό τρόπο όλα τα στάδια σχεδιασμού και ανάπτυξης ενός πληροφοριακού συστήματος. Για το λόγο αυτό, προτείνεται, ως άμεση προτεραιότητα, η υιοθέτηση και χρήση μιας ολοκληρωμένης και ενιαίας μεθοδολογίας ανάπτυξης πληροφοριακών συστημάτων στο δημόσιο τομέα, όπως ισχύει ή επιχειρείται στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες (π.χ. η μέθοδος MERISE στη Γαλλία, η μέθοδος SSADM στην Αγγλία ή το πρόγραμμα EUROMETHOD της Ευρωπαϊκής Κοινότητας), αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την έγκαιρη και αποτελεσματική ανάπτυξη της πληροφορικής στη δημόσια διοίκηση.

Εντούτοις, η μέθοδος αποκτά αξία και έχει ευεργετικά αποτελέσματα, όταν περιλαμβάνει την αυστηρή εφαρμογή της τυποποίησης του λογισμικού πληροφορικής, των βάσεων δεδομένων και των πρωτοκόλλων επικοινωνίας. Ειδικότερα, μια ολοκληρωμένη και συστηματοποιημένη μεθοδολογία ανάπτυξης πληροφοριακών συστημάτων πρέπει να καλύπτει τα ακόλουθα τουλάχιστον θέματα:

- οργανωτική τυποποίηση των διαδικασιών του οργανισμού που θα δεχθεί το πληροφοριακό σύστημα.

- ανάλυση των απαιτήσεων των χρηστών.
- προκαταρκτικός σχεδιασμός της αρχιτεκτονικής του πληροφοριακού συστήματος.
- λογικός σχεδιασμός της λειτουργικότητας του πληροφοριακού συστήματος (λογικό επίπεδο).
- τεχνικός σχεδιασμός του μοντέλου τυποποίησης των πληροφοριών σε βάση δεδομένων και των διαδικασιών χρήσης των πληροφοριών (φυσικό επίπεδο).
- οργάνωση και έλεγχος των έργων.
- έλεγχος ποιότητας και αξιολόγηση.
- έλεγχος συντήρησης και διαχείριση των μεταβολών (επέκταση ή ανανέωση) του πληροφοριακού συστήματος.

Διαδικασίες προμηθειών και αξιολόγησης πληροφορικής τεχνολογίας

63. Η έλλειψη ολοκληρωμένης και ενιαίας μεθοδολογίας προδιαγραφών, πληροφόρησης, ανάλυσης και αξιολόγησης στις προμήθειες πληροφοριακού υλικού ή λογισμικού στο δημόσιο τομέα οδηγεί, πολλές φορές, σε αναποτελεσματικότητα ή και ασύμφορες λύσεις.

Είναι γεγονός, ότι, στα θέματα προμηθειών πληροφορικής τεχνολογίας, ο ελληνικός δημόσιος τομέας πρέπει να κάνει σημαντική προσπάθεια προσαρμογής στο καθεστώς που διαμορφώνεται στα πλαίσια της από 1-1-1993 Ενιαίας Κοινοτικής Αγοράς.

Πράγματι, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα έχει θεσπίσει σειρά οδηγιών, που αποβλέπουν στην άρση κάθε μορφής προστατευτισμού στις προμήθειες του δημόσιου τομέα. Ο σκοπός είναι διπλός: αφενός η διενέργεια των προμηθειών κατά τον πλέον ανταγωνιστικό τρόπο και αφετέρου η ομοιομορφία και ο ενιαίος χαρακτήρας των προμηθειών μεταξύ των κρατών – μελών.

Οι οδηγίες της Κοινότητας έχουν ουσιαστικό χαρακτήρα, που συνοψίζεται στα εξής σημεία:

- ενιαίες αρχές γενικής ισχύος, σχετικές με τις διαδικασίες διακήρυξης, κρίσης και κατακύρωσης στις προμήθειες του δημοσίου.
- ενιαίες προδιαγραφές και τεχνικές απαιτήσεις, με έμφαση στα κοινοτικά standards, ενιαία αντικειμενικά κριτήρια ποιοτικής επιλογής και κατακύρωσης.
- έγκαιρη παροχή κάθε πληροφόρησης προς τις επιχειρήσεις που θέλουν να συμμετάσχουν στους διαγωνισμούς, πρόσβαση σε στατιστικά στοιχεία κ.λπ.
- ομοιόμορφη εφαρμογή ρητρών, ασφαλιστικών καλύψεων, κόστους χρηματοδότησης και leasing κ.λπ., ώστε οι όροι ανταγωνισμού να είναι ίδιοι για επιχειρήσεις που προέρχονται από διαφορετική χώρα – μέλος.
- ελαχιστοποίηση των κλειστών διαδικασιών στις διακηρύξεις, είτε με τη μορφή προεπιλογής είτε με τη μορφή διαπραγματευτικής διαδικασίας.
- ενίσχυση της διαφάνειας μέσω της πληροφόρησης των λεπτομερών και τυποποιημένων προδιαγραφών και της δημοσιότητας.

Από τα προεκτεθέντα και στο πλαίσιο της στρατηγικής για την ανάπτυξη της πληροφορικής τεχνολογίας στο δημόσιο τομέα, ανακύπτει άμεση και επιτακτική η ανάγκη, αλλά και τυπική υποχρέωση, προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας προς τις κοινοτικές διαδικασίες προμήθειας πληροφοριακών συστημάτων.

Προστασία
του ατόμου
από την
αυτοματοποιημένη
επεξεργασία
στοιχείων

64. Στις 27 Ιουνίου 1992, ψηφίστηκε από την Ολομέλεια της Βουλής η Κύρωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία του ατόμου από την αυτοματοποιημένη επεξεργασία προσωπικού χαρακτήρα (ν. 2068/1992). Η κοινοτική οδηγία θέτει το πλαίσιο, εντός του οποίου πρέπει να λειτουργούν τα ιδιωτικά και δημόσια αρχεία που διαθέτουν πληροφορίες για την κοινωνική, οικονομική και ιδιωτική ζωή των πολιτών.

Με βάση τις κοινοτικές οδηγίες, προτείνεται να ληφθούν τα αναγκαία προστατευτικά μέτρα και να φέρει η Κυβέρνηση προς ψήφιση το σχετικό νόμο.

Πρόγραμμα
στρατηγικών
συστημάτων
πληροφορικής
στη δημόσια
διοίκηση

65. Κατά την τελευταία δεκαετία, η τεχνολογία της πληροφορικής έχει χρησιμοποιηθεί από τις χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ως μέσο εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και παράλληλα ως μοχλός ανάπτυξης των εθνικών οικονομιών τους. Η Ελλάδα, παρόλες τις προσπάθειες και τα έργα ή προγράμματα που βρίσκονται ήδη σε εξέλιξη, παρουσιάζει ακόμη χαμηλό δείκτη επενδύσεων για τη δημιουργία ολοκληρωμένων συστημάτων πληροφορικής στη δημόσια διοίκηση σε σύγκριση με τις χώρες της Κοινότητας.

Με βάση τις πιο πάνω διαπιστώσεις και την υφισταμένη κατάσταση στη χώρα μας, προτείνεται να αναπτυχθεί και να υλοποιηθεί μέσα στα επόμενα τρία χρόνια ένα πρόγραμμα από στρατηγικά Κυβερνητικά Συστήματα Πληροφορικής (ΚΣΠ), που θα αποτελέσουν το βασικό κορμό πληροφοριακών συστημάτων της δημόσιας διοίκησης (π.χ. φορολογικό σύστημα, κοινωνική ασφάλιση και υγεία, αστυνομία και εγκληματικότητα, περιβάλλον και μόλυνση, τουρισμός, βιομηχανία και εμπόριο, γεωργία κ.λπ.).

Εντούτοις, μια σειρά έργων πληροφορικής βρίσκονται ήδη σε εξέλιξη εφαρμογής και άλλα στη φάση της προμελέτης ή του προγραμματισμού. Αναφέρονται πιο κάτω τα πιο χαρακτηριστικά από τα έργα που προωθούνται και βρίσκονται ήδη στο στάδιο εφαρμογής:

- δημιουργία ολοκληρωμένου φορολογικού συστήματος.
- παρακολούθηση δαπανών προϋπολογισμού.
- προσωπικό – μισθοδοσία.
- δημιουργία ενιαίας βάσης πληροφοριών για τους πολίτες (*civil registration system*) και αυτόματη παραγωγή ταυτοτήτων, διαβατηρίων και εκλογικών βιβλιαρίων.
- μηχανοργάνωση των Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.).
- μηχανοργάνωση νομαρχιών.
- εισαγωγή πληροφορικής στους Ο.Τ.Α.
- εισαγωγή πληροφορικής στα μικρά ασφαλιστικά ταμεία.
- μηχανοργάνωση νοσοκομείων.
- μηχανοργάνωση των ΟΛΠ και ΟΛΘ.

Εξάλλου, υπό προγραμματισμό βρίσκονται πολλά έργα στους παρακάτω τομείς:

- Δικαιοσύνη (τράπεζες νομοθεσίας – νομολογίας).
- Αστυνομία (εγκληματικότητα – παρακολούθηση εισόδων – εξόδων της χώρας).
- Τουρισμός (μέσα συγκοινωνιακά – τουριστικές πληροφορίες).
- Βιομηχανία και Εμπόριο (νομοθεσία – εμπορικά σήματα – ερευνητικές τεχνικές).
- Χρήση γης – Περιβάλλον και Μόλυνση.
- Γεωργία (επιδότησεις – προγράμματα καλλιέργειών).

**Δίκτυο Συστημάτων
Πληροφορικής
Δημόσιας Διοίκησης
(HELLASNET)**

- Στατιστική πληροφόρηση.
- Εθνικός Πολιτισμός (τράπεζες πληροφοριών για αρχαιολογικούς χώρους, μουσεία και πολιτιστικούς θησαυρούς).

66. Παράλληλα με την ανάπτυξη των Κυβερνητικών Συστημάτων Πληροφορικής, δημιουργείται και η ανάγκη της ταχείας και απρόσκοπτης ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των διαφόρων υπουργείων και δημοσίων οργανισμών. Προτείνεται, ως εκ τούτου, να υλοποιηθεί το κυβερνητικό πρόγραμμα για τη δημιουργία Δικτύου Συστημάτων Πληροφορικής Δημόσιας Διοίκησης (HELLASNET), δηλαδή ενός συστήματος επικοινωνίας μέσω υπολογιστών, που εξυπηρετεί με ενιαίο τρόπο τα ολοκληρωμένα συστήματα του δημόσιου τομέα.

Το Δίκτυο HELLASNET αποτελείται από τα ακόλουθα βασικά υποσυστήματα:

- α) Φυσικό Δίκτυο.** Ένα πλέγμα ηλεκτρονικών διασυνδέσεων (τηλεφωνικές, καλωδιακές και μη ζεύξεις) μεταξύ υπουργείων και άλλων κρατικών υπηρεσιών, που θα παρέχεται από τον ΟΤΕ.
- β) Πρωτόκολλα Επικοινωνίας.** Η εξασφάλιση κοινών «πρωτοκόλλων επικοινωνίας» (communications protocols) για τη μεταφορά πληροφοριών μεταξύ των συνδεδεμένων πληροφοριακών συστημάτων. Τα πρωτόκολλα επικοινωνίας καθορίζουν επακριβώς τον τρόπο, τη μεθοδολογία και το περιεχόμενο των μηνυμάτων, ώστε να είναι δυνατή η επικοινωνία μεταξύ συστημάτων διαφόρων κατασκευαστών και τεχνολογιών.
- γ) Κοινές Υπηρεσίες.** Το Δίκτυο μπορεί να παρέχει διάφορες κοινές εφαρμογές λογισμικού σε όλες τις συμμετέχουσες κρατικές μονάδες (π.χ. ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, μεταφορά αρχείων, ηλεκτρονικοί κατάλογοι πληροφοριών, διεθνή οικονομικά δεδομένα κ.λπ.).

καθώς και σύνδεση με άλλα τοπικά και διεθνή δίκτυα.

δ) **Κεντρική Διοίκηση.** Για την ομαλή λειτουργία και διαχείριση του Δικτύου είναι απαραίτητο να υπάρχει Κεντρική Διοίκηση (*Network Management*). Η Κεντρική Διοίκηση παρακολουθεί (σχεδόν αυτόματα) την ομαλή λειτουργία όλων των στοιχείων που συνθέτουν το Δίκτυο και είναι σε θέση να εντοπίσει και να απομονώσει οποιοδήποτε τμήμα δεν λειτουργεί κανονικά, ώστε να ξεκινήσει τις διορθωτικές ενέργειες και την αποκατάσταση της βλάβης. Κυρίως όμως η Κεντρική Διοίκηση φροντίζει για την ανάπτυξη και καλή λειτουργία των κοινών εφαρμογών και την επέκταση του Δικτύου σε νέες υπηρεσίες.

Ο θεσμός
του «Προστάτη
του Πολίτη»

67. Είναι διαπιστωμένο και πρέπει να μελετηθεί σε βάθος το φαινόμενο της χαλάρωσης του ελέγχου της διοικητικής δράσης και να ληφθούν τα αναγκαία βελτιωτικά μέτρα για την ενίσχυση των ελέγχων γενικά της δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται να μελετηθεί ο θεσμός του «Προστάτη του Πολίτη», ως διοικητικός θεσμός ελέγχου, με σκοπό την προστασία των πολιτών στις σχέσεις τους με τη Διοίκηση.

Αρκεί να μνημονευθεί, ότι ο θεσμός αυτός έχει καθιερωθεί, με διάφορες ονομασίες και παραλλαγές, σύμφωνα με τις παραδόσεις, ιδιαιτερότητες ή το πολιτικό σύστημα κάθε χώρας (π.χ. όμπουντ-σμαν, κοινοβουλευτικός εκπρόσωπος για τη διοίκηση, διαμεσολαβητής, προστάτης του λαού κ.λπ.), σε 14 ευρωπαϊκές χώρες κι άλλες 15 ακόμη του λοιπού κόσμου (π.χ. Καναδάς, Αυστραλία, Ν. Ζηλανδία, Ισραήλ κ.λπ.).

Εντούτοις, η εισαγωγή του θεσμού του «Προστάτη του Πολίτη» και στη χώρα μας πρέπει να μελετηθεί και να συνδυασθεί και με τον πρόσφατο θεσμό του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ν. 1735/87, ν. 1892/90), έργο των οποίων είναι επίσης η έρευνα κα-

ταγγελιών ή παραπόνων των πολιτών κατά οργάνων της δημόσιας διοίκησης ή και περιπτώσεων κακής λειτουργίας ή διαχείρισης των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα.

Ενεργοποίηση
Διευθύνσεων
Επιθεώρησης
των Υπουργείων

68. Η διαπιστωθείσα ανησυχητική χαλάρωση της λειτουργίας των υπηρεσιών και η απουσία συστηματικών ελέγχων επέβαλαν τη σύσταση Διευθύνσεων Επιθεώρησης σε κάθε υπουργείο, η οποία και έγινε με το ν. 1892/1990, για την παρακολούθηση της διοικητικής δράσης. Πρόκειται για εσωτερική επιθεώρηση της λειτουργίας των υπηρεσιών κάθε υπουργείου και των αποκεντρωμένων μονάδων του.

Ήδη, με τη σύσταση από τον πρόσφατο νόμο 2085/1992 (άρθρο 20) διυπουργικού κλάδου Επιθεωρητών και την ένταξη στον κλάδο αυτό των επιθεωρητών των υπουργείων, ολοκληρώνεται η στελέχωση των μονάδων επιθεώρησης. Απομένει η ενεργοποίηση του νέου σώματος επιθεωρητών, μέσα στο τρέχον έτος (1993), με στόχο τη βελτίωση και επιτάχυνση της υπηρεσιακής λειτουργίας μέσω του επιθεωρησιακού ελέγχου, που θα αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των λειτουργιών, θα επισημαίνει ελλείψεις και δυσλειτουργίες, θα διαπιστώνει τυχόν ανωμαλίες, θα κατευθύνει και θα υποκινεί τις υπηρεσίες στο έργο τους.

Τέλος, προτείνεται να διευρυνθεί η αρμοδιότητα των Επιθεωρητών του Υπουργείου Οικονομικών ως προς τον έλεγχο κονδυλίων της Ε.Ο.Κ.

69. Η δομή των οργανώσεων στη δημόσια διοίκηση αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την επιτυχή ή μη πραγμάτωση του διοικητικού έργου. Είναι η βασική συνιστώσα της ορθολογικής διοίκησης. Η οργανωτική δομή, με την έννοια της οργανωτικής κατάταξης του διοικητικού έργου, καθώς και ο σχεδιασμός των κατάλληλων συντονιστικών μηχανισμών, που διασφαλίζουν την οργανωτική συνοχή της διοικητικής δράσης, αποτελούν προσδιοριστικούς όρους σ' ένα πρόγραμμα εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης.

Η δομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης έχει αποτελέσει και αποτελεί αντικείμενο πολλαπλών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, με πιο βασική περίπτωση την οργανωτική αναδιάρθρωση του νόμου 51/1975, αμέσως μετά τη μεταπολίτευση, που στηρίχθηκε πράγματι σε σύγχρονες και προωθημένες αρχές οργανωτικής ανάπτυξης. Εντούτοις, η μετά δεκαπενταετία και πλέον ανάλυση της διοικητικής πραγματικότητας αποκαλύπτει την ύπαρξη ενός πλέγματος παθολογιών μεγάλης σημασίας στη δομική διάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών (υπουργεία, γενικές γραμματείες, ν.π.δ.δ., περιφέρειες, νομαρχίες), όπως π.χ. περίσσεια δομή, ενδοοργανωτικές επικαλύψεις, διοικητική ακαμψία, χαμηλός βαθμός ενδοϋπηρεσιακού συντονισμού κ.λπ.

Επιβάλλεται, κατά συνέπεια, η διαμόρφωση ενός ειδικού προγράμματος οργανωτικής ανάπτυξης της Δημόσιας Διοίκησης, έργο όντως απολύτως απαραίτητο, που θα αναφέρεται τόσο στον ανασχεδιασμό του κυβερνητικού σχήματος όσο και στην οργανωτική αναδιάρθρωση των επιμέρους δημοσίων οργανισμών.

Ειδικότερα, οι στόχοι ενός τέτοιου προγράμματος πρέπει να είναι:

- Η οργανωτική διάρθρωση του κυβερνητικού σχήματος (διαφοροποίηση κυβερνητικού έργου, αριθμός υπουργείων, συντονιστικοί μηχανισμοί συνοχής και ολοκλήρωσης της κυβερνητικής πολιτικής, κυβερνητικά συλλογικά όργανα).

- Ο προσδιορισμός της αποστολής και η οριοθέτηση του πεδίου δράσης (*policy space*) κάθε υπουργείου, γενικής γραμματείας ή άλλου δημόσιου φορέα.
- Η ανταπόκριση της δομικής διάρθρωσης προς το ειδικό περιβάλλον δράσης των δημοσίων οργανώσεων (υπουργείων κ.λπ.).
- Ο ενδοϋπηρεσιακός συντονισμός και το εύρος εποπτείας (*span of control*).
- Η διασύνδεση οργανωτικού σχεδιασμού και θέσεων εργασίας.
- Η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στα κατώτερα ιεραρχικά όργανα.
- Το σύστημα υποστήριξης οργανωτικού ανασχεδιασμού.

Ανακαθορισμός κυβερνητικού σχήματος

70. Το κρίσιμότερο ίσως ζήτημα της οργάνωσης ενός κυβερνητικού σχήματος αποτελεί ο τρόπος ή τα κριτήρια διαφοροποίησής του σε υπουργεία, καθώς και οι συντονιστικοί μηχανισμοί, που εξασφαλίζουν τη συνοχή του κυβερνητικού σχήματος. Η συγκρότηση του κυβερνητικού σχήματος δεν εδράζεται, κατά κανόνα, σε ορθολογικά κριτήρια ή μάλλον η έλλειψη ενιαίου κριτηρίου στη μορφολογία των υπουργείων έχει ως πρόδηλο αποτέλεσμα τη δημιουργία τους, βάσει ετερόκλητων κριτηρίων. Συχνά, το μέγεθος ανάγεται σε αποκλειστικό προσδιοριστικό παράγοντα της συγκρότησης του κυβερνητικού σχήματος. Φυσική και πρακτική συνέπεια μιας τέτοιας μεθοδολογίας είναι η ανάπτυξη επικαλύψεων, η διασπορά και σύγχυση αρμοδιοτήτων, η αναποτελεσματικότητα, η κακοδιαχείριση πόρων, ο ανεπαρκής συντονισμός της κυβερνητικής δράσης.

Το κύριο μέλημα σχεδιασμού του κυβερνητικού σχήματος δεν μπορεί να είναι πόσα υπουργεία πρέπει να υπάρχουν. Το ζήτημα της

μορφολογίας του κυβερνητικού σχήματος δεν είναι ποσοτικό. Ως πιο κατάλληλη και σύγχρονη μεθοδολογία οργάνωσης των υπουργείων, όπως ισχύει στις περισσότερες δυτικοευρωπαϊκές χώρες, θεωρείται εκείνη, η οποία στηρίζει τόσο τη δημιουργία όσο και τη λειτουργία των υπουργείων στην εκ μέρους αυτών διαχείριση διακριτών τομέων δημόσιας πολιτικής (*public policy space*). Η υιοθέτηση της προτεινόμενης μεθοδολογίας και στη χώρα μας είναι επιβεβλημένη, όχι μόνο λόγω της ευρύτατης χρήσης της στο δυτικό κόσμο, αλλά κυρίως διότι τα μέχρι τούδε μεθοδολογικά κριτήρια οργάνωσης των υπουργείων αποδείχθησαν εξαιρετικά ατελήςσφορα.

Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να τονισθεί, ότι το κύριο ζήτημα στον προσδιορισμό του αριθμού των υπουργείων, ο οποίος μπορεί ασφαλώς να ποικίλει ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες κάθε χώρας, είναι οι ασκούμενες δημόσιες πολιτικές που καλούνται να διαχειριστούν. Μπορούμε να ορίσουμε τον κύκλο υπουργείων, ακολουθώντας μια δόκιμη κατηγοριοποίηση των πολιτικών του κράτους (π.χ. πολιτική δικαιοσύνης και δημόσιας τάξης, κοινωνική πολιτική, εκπαιδευτική και πολιτισμική πολιτική, εξωτερική και αμυντική πολιτική, περιβαλλοντική και χωροταξική πολιτική, οικονομική – δημοσιονομική πολιτική). Στη βάση αυτή, πρέπει να επανεξετασθεί τόσο ο αριθμός όσο και η διαπλοκή της ευθύνης των υπουργείων μεταξύ τους.

Ανασχεδιασμός οργανωτικής δομής των υπουργείων

71. Η πλέον έκδηλη παθολογία της υφιστάμενης ενδοοργανωτικής διάρθρωσης των υπουργείων είναι η αναντιστοιχία δομής και λειτουργικής διαφοροποίησης. Η διαφοροποίηση του έργου είναι, κατά βάση, πλασματική. Σύνηθες φαινόμενο αποτελεί η ασαφής ή ελλιπής αναφορά των αρμοδιοτήτων που καλούνται να επιτελέσουν οι διάφορες υπηρεσιακές μονάδες.

Σε συνάρτηση με τις δομικές αυτές παθολογίες είναι και η ανακό-

λουθη σύσταση υπηρεσιακών μονάδων, πράγμα που έχει οδηγήσει αφενός σε περιττή δομή και αφετέρου στην πολυδιάσπαση, σύγχυση και διάχυση των ευθυνών. Διευθύνσεις και τμήματα επιτελούν συγκλίνουσες ή αλληλοκαλυπτόμενες αρμοδιότητες. Η υφιστάμενη αυτή κατάσταση συμβάλλει στην ανάπτυξη ενδοϋπηρεσιακών εντάσεων.

Μια ακόμη παθολογία στην οργάνωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι η δομική ακαμψία. Είναι έντονα αισθητή η έλλειψη λειτουργικής και οργανωτικής διαπλοκής μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης.

Παράλληλα, η οργανωτική διαφοροποίηση, με την παραπάνω πλασματική μορφή, διαμορφώνει ανάλογης μορφής και περιεχομένου εύρος εποπτείας (*span of control*). Χαρακτηριστική παραδοξολογία αποτελεί η σύσταση τμημάτων μονοπρόσωπου σύνθεσης, όπου δηλαδή ο προϊστάμενος της υπηρεσιακής μονάδας είναι και ο μοναδικός υφιστάμενος. Έχουν όμως παρατηρηθεί και φαινόμενα διεύρυνσης του εύρους εποπτείας, που μάλλον αγγίζουν τα όρια του διοικητικού αδυνάτου (πρβλ. οργανωτική διάρθρωση νομαρχιών).

Με βάση τις παραπάνω επισημάνσεις, επιβάλλεται, στο πλαίσιο μάλιστα της πρόσφατης νομοθετικής πρόβλεψης για την εξυπαρχής αναμόρφωση του πλαισίου οργάνωσης των υπουργείων με την κατάρτιση νέων οργανισμών σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο (ν. 2026/1992), η εκλογίκευση της οργάνωσης, με τις πιο κάτω παρεμβάσεις:

- Ακριβής προσδιορισμός αποστολής.
- Δυναμικός σχεδιασμός της οργανωτικής δομής.
- Ευέλικτα οργανωτικά σχήματα.
- Περιορισμός του οργανωτικού μεγέθους.

- Κατάργηση των καταδήλως περιττών θέσεων (πρβλ. κατάργηση κενών οργανικών θέσεων των κεντρικών υπηρεσιών υπουργείων και γενικών γραμματειών, με πρόσφατη ρύθμιση του ν. 2085/92, άρθρο 21).
- Ποικιλομορφία στην εκτελεστική δομή (με την έννοια ότι κάθε υπουργείο θα καθορίσει ποιο έργο θα διατηρηθεί στις καθαρώς διοικητικές μονάδες και ποιο θα ανατεθεί σε ιδιώτες με σύμβαση).
- Περιορισμός των συλλογικών οργάνων (πρβλ. πρόσφατη ρύθμιση του ν. 2026/92, για την εξυγίανση του σχήματος συμβουλευτικής διοίκησης).

Τέλος, προτείνεται η ταχεία προώθηση νέων οργανισμών, με σύγχρονες και ευέλικτες δομές, μεγάλων κυρίως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και η σύνταξη ενιαίων οργανισμών κατά ομοειδείς κατηγορίες ν.π.δ.δ., στο πλαίσιο των νομοθετικών προβλέψεων του ν. 2026/1992 (άρθρο 6).

Ενίσχυση διοικητικής αποκέντρωσης

72. Στο πλαίσιο του διοικητικού αποκεντρωτικού συστήματος, που επιτάσσει το άρθρο 101 του Συντάγματος, οι κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων πρέπει να καταστούν πραγματικοί επιτελικοί φορείς, το έργο των οποίων θα συνίσταται στη διαμόρφωση της πολιτικής του υπουργείου, στον προγραμματισμό της δράσης του, στην ανώτατη εποπτεία και κατεύθυνση των περιφερειακών υπηρεσιών και οργάνων και τέλος στην παρακολούθηση της εφαρμογής της πολιτικής και των προγραμμάτων από τις περιφερειακές υπηρεσίες ή όργανα. Εξάλλου, οι περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες θα αποτελούν τα εκτελεστικά όργανα της κυβερνητικής πολιτικής που σχεδιάζεται από τα υπουργεία και θα ασκούν τις εκτελεστικού περιεχομένου αποφασιστικές αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται σ' αυτές στο πλαίσιο ενίσχυσης της διοικητικής αποκέντρωσης.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση εξακολουθεί παραταύτα να παρουσιάζει υπερβολική συγκεντρωτικότητα και πρέπει να συνεχισθεί η εκχώρηση αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια. Με τις διατάξεις του πρόσφατου νόμου 2026/1992, επιδιώκεται η επαύξηση των αρμοδιοτήτων των νομαρχών και η αναγωγή τους σε κύριους φορείς εκτελεστικών διοικητικών αρμοδιοτήτων, δηλαδή εκείνων που συνιστούν εφαρμογή της κρατικής πολιτικής. Η διατήρηση ορισμένων εκτελεστικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων υπέρ των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων επιτρέπεται όλως εξαιρετικώς προκειμένου περί ειδικών, κατά τον ορισμό του Συντάγματος, αρμοδιοτήτων.

Στο πλαίσιο των εξουσιοδοτήσεων του πιο πάνω νόμου, ολοκληρώνεται ήδη με προεδρικά διατάγματα η μεταβίβαση, με αποθετικό τρόπο, αρμοδιοτήτων από τους υπουργούς προς τους νομάρχες. Ο αριθμός, εντούτοις, των αρμοδιοτήτων εκτελεστικού χαρακτήρα που διατηρούνται από τους υπουργούς κρίνεται και πάλι υπερβολικός. Η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς τους νομάρχες θεωρείται μη ικανοποιητική. Για το λόγο αυτό, προτείνεται να καταβληθεί και περαιτέρω προσπάθεια για τη μεταβίβαση με θετικό τρόπο και άλλων εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, καθώς και αρμοδιοτήτων ειδικότερα υπηρεσιακής κατάστασης προσωπικού, από τις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων προς τους νομάρχες, σύμφωνα με τη δυνατότητα που παρέχεται με τις υφιστάμενες εξουσιοδοτήσεις του άρθρου 1 παρ. 3 του ν. 2026/1992.

Αναδιάρθρωση -
Ενίσχυση
Περιφερειακής
Διοίκησης

73. Η χωροταξική θεώρηση της δημόσιας διοίκησης αποτελεί ουσιαστική παράμετρο για τον εκσυγχρονισμό της. Η περιφερειακή οργάνωση της εθνικής επικράτειας συνιστά κρίσιμη προϋπόθεση για τη διαμόρφωση και αποτίμηση της περιφερειακής ανάπτυξης, αλλά και για την καλύτερη, ποσοτικά και ποιοτικά, διάρθρωση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης. Η ανάγκη της περιφερειακής οργάνωσης του εθνικού χώρου στη-

ρίζεται σε λόγους διοικητικού ορθολογισμού και οικονομικής αποτελεσματικότητας.

Στο πλαίσιο της συνταγματικής πρόβλεψης για τη χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, (άρθρο 24 Συντάγματος), καθίσταται αναπόφευκτη και επιτακτική η άσκηση της εν προκειμένω ρυθμιστικής αρμοδιότητας του κράτους, μέσω της δημιουργίας των περιφερειών, για τον άριστο χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό και την ενίσχυση και το συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης (*regional development*).

Προς την κατεύθυνση αυτή οδηγεί τόσο η πρόσφατη Διάσκεψη Κορυφής στο Ρίο Ιανέιρο (1992) όσο και η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση του Μάαστριχτ (άρθρα 198Α - 198Γ), με την οποία συνιστάται κοινοτική «Επιτροπή των Περιφερειών» (*Committee of the Regions*), με συμβουλευτικό χαρακτήρα, αποτελούμενη από αντιπροσώπους των ΟΤΑ και της περιφερειακής διοίκησης (Ελλάδα: 12 μέλη).

Ειδικότερα, προτείνεται:

- **Ενίσχυση της περιφερειακής διοίκησης, με σκοπό να εξυπηρετούνται καλύτερα τα εθνικά αναπτυξιακά προγράμματα.** Στις περιφέρειες της χώρας (μετονομαζόμενες σε «Περιφερειακά Διαμερίσματα»), ως περιφερειακές μονάδες της κρατικής διοίκησης, θα ανήκει ο σχεδιασμός, προγραμματισμός και συντονισμός της περιφερειακής ανάπτυξης, η εκτέλεση περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων, η αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών, η άσκηση ειδικών αρμοδιοτήτων, καθώς και οι αρμοδιότητες που έχουν μεταβιβασθεί ή ανατεθεί στις διανομαρχιακού επιπέδου υπηρεσίες της περιφέρειας.

- *Ενίσχυση των περιφερειών σε προσωπικό, ως συνέπεια αναβάθμισης του ρόλου αυτών στα θέματα της περιφερειακής ανάπτυξης και του οικονομικού, χωροταξικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού.*
- *Εναρμόνιση της χωρικής αρμοδιότητας των επιμέρους διανομαρχιακών (περιφερειακών) υπηρεσιών με την περιφερειακή / γεωγραφική διάρθρωση της χώρας.*
- *Εκχώρηση διοικητικών αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά υπουργεία προς τους γενικούς γραμματείς περιφερειών, καθώς και αρμοδιοτήτων καθαρώς διανομαρχιακού χαρακτήρα.*
- *Δημιουργία υπηρεσιών διοικητικής υποστήριξης στις περιφέρειες.*

Πάντως, το όλο θέμα της αναδιοργάνωσης της περιφερειακής διοίκησης πρέπει να μελετηθεί και υπό το φως των προτάσεων και προβληματισμών της Επιτροπής Δεκλερής.

Οργάνωση Νομαρχιών

74. Οποιοδήποτε αποκεντρωτικό σύστημα πρέπει να βασίζεται στην αρχή της επιτελικότητας αφενός της κεντρικής διοίκησης (γενική πολιτική, κατεύθυνση και συντονισμός, έλεγχος) και αφετέρου της αποφασιστικής εκτελεστικής αρμοδιότητας των αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους.

Γενική τάση που κυριαρχεί σε παγκόσμια κλίμακα είναι η προαγωγή της αποκέντρωσης, αν και σε διάφορες μορφές, δηλαδή τάση για μείωση της κεντρικής κρατικής εξουσίας. Εντούτοις, δεν υπάρχει ιδανικό πρότυπο αποκέντρωσης, που μπορεί να εφαρμοστεί σε κάθε περίπτωση. Η επιλογή του συστήματος αποκέντρωσης εξαρ-

σχετικών αποφάσεων (αποκλειστική άσκηση αρμοδιοτήτων, ορθολογική κατανομή των πόρων, δυνατότητα αυτοοργάνωσης, προσλήψεις προσωπικού σε τοπικό επίπεδο, τοπικό επίπεδο επιμόρφωσης κ.λπ.). Παράλληλα, με την κατάργηση υπερβολικών ελέγχων από την κεντρική διοίκηση και την ανάπτυξη αποτελεσματικών και βιώσιμων μηχανισμών συντονισμού.

Με βάση τις παραπάνω επισημάνσεις, προτείνονται, σε οργανωτικό και λειτουργικό επίπεδο, τα ακόλουθα:

- Αναθεώρηση της οργανωτικής δομής των νομαρχιών, με την επανέκδοση νέων οργανισμών σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, βάσει των ρυθμίσεων του πρόσφατου νόμου 2026/1992 (άρθρο 6). Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να επιδιωχθεί η σύσταση νέων νομαρχιακών υπηρεσιών (π.χ. τομέας αρχαιολογικής υπηρεσίας, πολιτιστική ανάπτυξη, απόδημος ελληνισμός, λαϊκή επιμόρφωση, ισότητα των φύλων κ.λπ.).
- Το νομαρχιακό οργανωτικό σχήμα, δεν πρέπει να «αναπαράγει» τα υπουργεία (πρβλ. εἶδος εποπτείας). Η δομική αλλαγή της νομαρχίας πρέπει να στοχεύει σε μια οργανωτική κατά το δυνατό σύμπτυξη των τομεακών υπηρεσιών κάθε υπουργείου, αλλά και συναφείς διυπουργικές συγχωνεύσεις, πράγμα που θα συμβάλλει και στη λειτουργική αναβάθμισή της.
- Κατανομή οργανικών θέσεων προσωπικού, κατά υπουργείο, στις νομαρχίες προς την κατεύθυνση ενίσχυσης της οργανικής σύνθεσης των υπηρεσιών τους σε θέσεις και προσωπικό, σε εφαρμογή των προβλέψεων του ν. 2085/92 (άρθρο 21 παρ. 2-5).
- Εφαρμογή των ισχυουσών νομοθετικών προβλέψεων για τη δημιουργία ειδικών νομαρχιακών κλάδων και θέσεων προσωπικού.
- Ειδική οργάνωση διοίκησης περιοχής πρωτεύουσας (με τη δημιουργία ενδεχομένως και πέμπτης νομαρχίας στο νομό Αττι-

κής), καθώς και αντίστοιχη αντιμετώπιση της περιοχής μείζονος Θεσσαλονίκης (με σύσταση και δεύτερης νομαρχίας). Οι αρμοδιότητες των νομαρχιών Αττικής δεν πρέπει να επικαλύπτονται ή να ασκούνται από τα κεντρικά υπουργεία.

- Τέλος, καταγραφή στο σύνολό τους των αρμοδιοτήτων που έχουν μεταβιβασθεί ή με οποιοδήποτε τρόπο ανήκουν σήμερα στους νομάρχες και εκτύπωσή τους σε ειδικά τευχίδια, κατά υπουργείο, ώστε να γνωρίζουν οι νομάρχες και οι υπηρεσίες, αλλά και οι συναλλασσόμενοι με αυτές πολίτες, τις αρμοδιότητες που ανήκουν και ασκούν οι νομάρχες στο νομό (βλ. άρθρο 1 παρ. 5 ν. 2026/92).

Συγχώνευση
τεχνικών υπηρεσιών
της νομαρχίας

75. Για τη μελέτη και κατασκευή των νομαρχιακών δημόσιων έργων, λειτουργούν σε κάθε νομαρχία:

α) Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών (αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων).

β) Τμήμα (ή Γραφείο) Τεχνικών Μελετών, Κατασκευών και Μηχανολογίας της Διεύθυνσης (ή Τμήματος) Εγγείων Βελτιώσεων (αρμοδιότητας Υπουργείου Γεωργίας).

γ) Γραφείο Τοπογραφικής (αρμοδιότητας Υπουργείου Γεωργίας).

δ) Διεύθυνση Πολεοδομίας ή Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών (αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων).

ε) Τεχνική Υπηρεσία Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΥΔΚ). Οι υπηρεσίες αυτές, μολονότι δημόσιες υπηρεσίες (αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών), στελεχωμένες με δημοσίους υπαλλήλους, εκτελούν έργα αποκλειστικής αρμοδιότητας οργανισμών τοπικής

fication), η οποία περιλαμβάνει το «προφίλ» των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων ή ικανοτήτων που πρέπει να διαθέτει ο κάτοχος της θέσης, για την εκπλήρωση με αποτελεσματικό τρόπο των καθηκόντων της θέσης εργασίας.

Με την περιγραφή καθηκόντων εργασίας εξασφαλίζεται μια σειρά από πλεονεκτήματα, τόσο για την οργάνωση όσο και τους υπαλλήλους. Μπορεί να αποτελέσει ασφαλές μέσο:

- για τη σωστή κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών στα πλαίσια των υπηρεσιακών μονάδων (π.χ. διευθύνσεων), αλλά και τον προσδιορισμό στόχων.
- για την κατάρτιση ορθολογικών προγραμμάτων πρόσληψης, τοποθέτησης, μετακίνησης, εξέλιξης ή επιμόρφωσης του προσωπικού.
- για τον ορθολογικό καθορισμό των απαιτούμενων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων, εξειδίκευσης και πείρας.
- για την αξιόπιστη αξιολόγηση της οργανωτικής δομής και εκτίμηση σύστασης θέσεων ή κατάργησης των μη αναγκαίων θέσεων.
- για τον έλεγχο και τη μέτρηση της αποδοτικότητας του προσωπικού (ποιοτικά – ποσοτικά) και την αύξηση της παραγωγικότητας της υπηρεσίας.

Με βάση τα παραπάνω, προτείνεται, ως βασική προτεραιότητα του προγράμματος διοικητικού εκσυγχρονισμού, η διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου προγράμματος σχεδιασμού των θέσεων εργασίας, όπως αυτό ισχύει από μακρού στις δημόσιες διοικήσεις των περισσότερων αναπτυγμένων κρατών. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να αξιοποιηθεί και προωθηθεί το «πilotικό» πρόγραμμα περιγραφής θέσεων εργασίας στα υπουργεία, που έχει ήδη ξεκινήσει στο

Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (βλ. εγκύκλιο αριθ. ΔΟΑ/Φ.01/10032/12-3-91).

Εντούτοις, επισημαίνεται, ότι για το σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός πλήρους προγράμματος αξιολόγησης και περιγραφής θέσεων εργασίας, απαιτείται η αναζήτηση εξειδικευμένου προσωπικού, καθώς και η συνεργασία ξένων εμπειρογνομώνων ή η ανάθεση του έργου σε αξιόπιστη εταιρεία παροχής διοικητικών συμβουλών σε δημόσιες οργανώσεις. Πρωταρχικό, πάντως, μέλημα πρέπει να είναι και η κατάρτιση «Κανονισμού περιγραφής θέσεων εργασίας», που θα ισχύει ενιαία για όλους τους φορείς της δημόσιας διοίκησης, σύμφωνα με τη σχετική πρόβλεψη του άρθρου 10 παρ. 2 του ν. 1943/1991.

Αξιοποίηση της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας

77. Η διοίκηση, διαχείριση και αξιοποίηση της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας (ΔΑΠ) γίνεται σήμερα, όπως είναι γνωστό, από πολλούς φορείς (π.χ. Υπ. Οικονομικών μέσω της ΚΕΔ, Υπουργείο Γεωργίας για τις γεωργικές γαίες κ.λπ., Υπουργείο Βιομηχανίας για λατομεία, μεταλλεία κ.λπ., Υπουργείο Εθνικής Άμυνας κ.ά.). Παρά τις δυνατότητες που υπάρχουν, η ΔΑΠ δεν έχει μέχρι σήμερα αξιοποιηθεί, όσο θα μπορούσε, παρά μόνο όσον αφορά τη στέγαση δημοσίων υπηρεσιών και τον προσπορισμό εσόδων και αυτά σε περιορισμένη κλίμακα.

Εντούτοις, η ΔΑΠ μπορεί, όπως εκτιμάται, να παίζει σημαντικό ρόλο, όχι μόνο για να στεγασθούν υπηρεσίες του Δημοσίου ή να αποκτήσει το Δημόσιο πόρους, αλλά και να συμβάλει στη διαμόρφωση της γενικότερης αναπτυξιακής και χωροταξικής πολιτικής. Επειδή συζητείται ή και προτείνεται συχνά η δημιουργία ενιαίου φορέα για τη δημόσια ακίνητη περιουσία ή η αναθεώρηση και ενίσχυση των σκοπών και του ρόλου της Κτηματικής Εταιρίας του Δημοσίου (ΚΕΔ), είναι χρήσιμο και σκόπιμο να μελετηθεί συνολικά το θέμα της ΔΑΠ, σε συνδυασμό και με τη μέχρι τούδε εμπειρία της ΚΕΔ.

αυτοδιοίκησης (Η ιδιομορφία αυτή οφείλεται στην αδυναμία λειτουργίας ξεχωριστής τεχνικής υπηρεσίας σε κάθε δήμο και κοινότητα. Δικές τους αποκλειστικά τεχνικές υπηρεσίες διαθέτουν μόνο οι μεγαλύτεροι δήμοι).

Η παράλληλη λειτουργία σε νομαρχιακό επίπεδο περισσότερων τεχνικών υπηρεσιών κρίθηκε, ότι δημιουργεί προβλήματα τόσο αποτελεσματικής εκτέλεσης των έργων όσο και κόστους.

Το θέμα έχει ήδη μελετηθεί από ειδική ομάδα εργασίας. Προτείνεται η προώθηση της συγχώνευσης των τεχνικών υπηρεσιών της νομαρχίας. Σ' αυτό διευκολύνει και το γεγονός ότι, με τον πρόσφατο νόμο 2085/92 (άρθρο 20), ο κλάδος των μηχανικών κατέστη διυπουργικός.

Σχεδιασμός θέσεων εργασίας – Περιγραφή καθηκόντων

76. Ως σχεδιασμός των θέσεων εργασίας, νοείται η οργάνωση του περιεχομένου μιας θέσης, δηλαδή η ταυτότητα της θέσης, με βασικούς στόχους την πραγμάτωση αφενός της αξίωσης για οργανωτική παραγωγικότητα και ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες και αφετέρου της ικανοποίησης των ατόμων που πραγματοποιούν τη συγκεκριμένη εργασία.

Η όλη διαδικασία επικεντρώνεται στην «Ανάλυση των Θέσεων» (Job Analysis), η οποία περιλαμβάνει τον προσδιορισμό των επιμέρους συστατικών στοιχείων που συγκροτούν τη θέση. Ειδικότερα, καλύπτει:

α) Περιγραφή των Θέσεων Εργασίας (Job Description), η οποία περιλαμβάνει αφενός μεν τους αντικειμενικούς σκοπούς της θέσης, δηλαδή τους λόγους της καταρχήν ύπαρξής της, αφετέρου δε το περιεχόμενο της θέσης, που αναλύεται στα καθήκοντα και τις ευθύνες της θέσης.

β) Προδιαγραφή ή εξειδίκευση των Θέσεων Εργασίας (Job Speci-

Με βάση τα παραπάνω, η εφαρμογή του προτεινομένου προγράμματος στέγασης της κεντρικής διοίκησης στην πρωτεύουσα, στο πλαίσιο και των σχετικών πρωτοβουλιών που έχουν ήδη ξεκινήσει στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (σύσταση διυπουργικής επιτροπής υπό τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης κ.λπ.), προϋποθέτει μια σειρά από μέτρα, τα κυριότερα από τα οποία είναι:

- Η δέσμευση/διαφύλαξη των δημοσίων εκτάσεων της Κ.Ε.Δ. Απαγόρευση της χρήσης των εγγείων στοιχείων (οικόπεδα – κτίρια) της Κ.Ε.Δ. για την εξυπηρέτηση άλλων – πλην για τη στέγαση της κεντρικής διοίκησης – σκοπών.
- Η διεύρυνση των δυνατοτήτων και των όρων χρηματοδότησης ενός Προγράμματος Στέγασης της Κεντρικής Διοίκησης (π.χ. από πόρους σχετικών προγραμμάτων της Ε.Ο.Κ.).
- Η εκπόνηση Γενικού Σχεδίου Χωροθέτησης (Master Plan) της κεντρικής διοίκησης στην πρωτεύουσα, καθώς και η εκπόνηση ειδικών κτιριακών προγραμμάτων και μελετών κατά υπουργεία.
- Η αναλυτική μελέτη της οργανωτικής δομής και λειτουργίας της κεντρικής διοίκησης.
- Η συγκρότηση ειδικής επιτροπής, για το συντονισμό και την παρακολούθηση, σε συνεχή βάση, των χωροθετικών και κτιριοδομικών προβλημάτων και τη διαχείριση των χώρων και κτιρίων ιδιοκτησίας του δημοσίου (Κ.Ε.Δ.), όπου θα μετεγκατασταθούν υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης.

Σύμφωνα με τις παραπάνω προτάσεις, η απόκτηση στέγης της κεντρικής διοίκησης συνδυάζεται, κατά προτεραιότητα, με ακίνητα που ανήκουν στο δημόσιο. Μερικά από τα ακίνητα αυτά, είναι πρόδηλο, ότι έχουν βέβαιες τις προϋποθέσεις για στέγαση υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης. Θα ήταν δυνατό, λοιπόν, να γίνει άμεση

έναρξη της διαδικασίας απόκτησης στέγης. Η στέγη αυτή θα αποτελείται καταρχήν από κτίρια μη πλήρως αποπερατωμένα, κατασκευασμένα όμως βάσει γενικού σχεδιασμού, με ελαστικότητα χρήσεων, για τη στέγαση δημοσίων υπηρεσιών. Έτσι, περιορίζεται και ο απαιτούμενος χρόνος απόκτησης στέγης της κεντρικής διοίκησης στην πρωτεύουσα.

- Η αναθεώρηση του συστήματος κατάρτισης των προϋπολογισμών των νομαρχιών ή τουλάχιστον εκείνων που είναι έδρες περιφερειών, έτσι ώστε οι δαπάνες τους να εξετάζονται λεπτομερέστερα και κατά ενότητες.
- Η εφαρμογή, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, νέων συστημάτων κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, σε αντικατάσταση του ισχύοντος παραδοσιακού. Για το σκοπό αυτό, θα μπορούσε να γίνει χρήση στοιχείων από τα διάφορα συστήματα προϋπολογισμού που ισχύουν σε άλλες χώρες ή να εφαρμοσθεί ένα σύστημα αυτούσιο, προσαρμοσμένο όμως στην ελληνική πραγματικότητα (π.χ. προϋπολογισμός απόδοσης έργου, προϋπολογισμός προγραμμάτων, σύστημα σχεδιασμού – προγραμματισμού και προϋπολογισμού, προϋπολογισμός μηδενικής βάσης κ.λπ.).

Ένα από τα συστήματα που προσιδιάζουν στη σημερινή ελληνική πραγματικότητα είναι ενδεχομένως το Σύστημα Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης, με κύρια χαρακτηριστικά του: (i) κατάρτιση ολόκληρου του προϋπολογισμού με βάση το μηδέν, (ii) μετάθεση του βάρους απόδειξης για κάθε δαπάνη σε κάθε προϊστάμενο, (iii) προσδιορισμός των δραστηριοτήτων σε «πακέτα αποφάσεων» και (iv) αξιολόγηση των πακέτων αποφάσεων μετά από συστηματική ανάλυση και ιεράρχησή τους κατά σειρά σπουδαιότητας και απόδοσης. Μακροπρόθεσμα, πάντως, πρέπει να επιδιωχθεί η μεθοδολογία κατάρτισης προϋπολογισμού με προσανατολισμό στην επίτευξη αποτελεσμάτων (*Performance Budgeting*).

Εκσυγχρονισμός
Δημοσίου Λογιστικού

80. Η πάροδος του χρόνου και η ραγδαία εξέλιξη των δημοσιονομικών δεδομένων έχει συντελέσει στη σημαντική παλαίωση των βασικών διατάξεων περί Δημοσίου Λογιστικού (Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού ν.δ. 321/1969, Λογιστικό ΝΠΔΔ κ.λπ.), οι οποίες δεν μπορούν σήμερα να ανταποκριθούν στις σύγχρονες δημοσιονο-

μικές συνθήκες. Υπάρχει, ως εκ τούτου, επιτακτική ανάγκη αναθεώρησης και προσαρμογής τους στα σημερινά δεδομένα και στις σύγχρονες απαιτήσεις, ενόψει μάλιστα των νέων δημοσιονομικών συνθηκών που διαμορφώνονται ήδη στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Η αναθεώρηση του Δημοσίου Λογιστικού πρέπει να επιφέρει βαθιές τομές στο υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, που να αποβλέπουν στην αντιμετώπιση νέων καταστάσεων που θα προκύψουν από:

- Τις διατάξεις της συνθήκης του Μάαστριχτ και των νέων καταστατικών της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και των Εθνικών Κεντρικών Τραπεζών, δυνάμει των οποίων παύει πλέον κάθε πρόσβαση του Δημοσίου για νομισματική χρηματοδότηση από την Τράπεζα της Ελλάδος.
- Το γεγονός ότι σε δαπάνες που χρηματοδοτούνται από κοινοτικούς πόρους ασκείται όχι μόνο εθνικός έλεγχος, αλλά και κοινοτικός έλεγχος, ο οποίος, πέραν της νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης, στοχεύει και στην ικανοποίηση της σχέσης κόστους – οφέλους.
- Την ανάγκη να ασκεί ο Υπουργός Οικονομικών την εποπτεία και τον έλεγχο της διαχείρισης όλων των κοινοτικών πόρων που εισρέουν στη χώρα, ανεξάρτητα αν αυτοί αποτελούν έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού ή έσοδα τρίτων.
- Τις συχνά δημιουργούμενες πρόσθετες και μη προβλεπόμενες δαπάνες, για τις οποίες πρέπει να μπορεί να προωθείται συμπληρωματικός ή διορθωτικός προϋπολογισμός.
- Την ανάγκη ενδυνάμωσης του ελέγχου από τον Υπουργό Οικονομικών κατά τη γένεση των δημόσιων δαπανών, αλλά και κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Μολαταύτα, το αναθεωρημένο Δημόσιο Λογιστικό πρέπει να είναι

Εκσυγχρονισμός στο Σύστημα Προϋπολογισμού του Κράτους

79. Το σημερινό σύστημα που χρησιμοποιείται για να προβλεφθούν τα έσοδα και τα έξοδα του ελληνικού δημοσίου είναι το σύστημα του παραδοσιακού προϋπολογισμού. Κύρια χαρακτηριστικά του συστήματος είναι:

- Η ταξινόμηση των δαπανών γίνεται κατά υπουργείο – φορέα και κωδικό αριθμό εξόδων (μισθοί, οδοιπορικά, προμήθειες κ.λπ.). Έτσι, διευκολύνεται ο έλεγχος των δαπανών και η τήρηση του λογιστικού συστήματος, αλλά δεν παρέχονται επαρκείς πληροφορίες για τους αντικειμενικούς σκοπούς και στόχους της κυβέρνησης και τον τρόπο επίτευξης αυτών (π.χ. προγράμματα).
- Ο προϋπολογισμός είναι επαυξητικός, βασιζόμενος στα κονδύλια του περασμένου χρόνου, χωρίς αιτιολόγηση από την αρχή, παρά μόνο για τις επιπλέον διαφορές.
- Διαιρείται σε δύο μέρη, δηλαδή τον τακτικό προϋπολογισμό και τον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων, πράγμα που δυσχεραίνει τη δημοσιονομική πολιτική, γιατί ο σχεδιασμός και η κατάρτισή του γίνεται από δύο διαφορετικά υπουργεία.

Νέες μέθοδοι που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθούν, προκειμένου να γίνουν ορθολογικές προβλέψεις, είναι:

A) Ως προς τα έσοδα. Εκτός των τυποποιημένων μεθόδων που χρησιμοποιούνται σήμερα για την πρόβλεψη των εσόδων του επόμενου έτους (π.χ. μέθοδος δωδεκατημορίων ή εξαμήνων κ.λπ.), θα μπορούσε να χρησιμοποιηθούν και πιο σύγχρονες μέθοδοι, όπως η οικονομική μέθοδος της εισοδηματικής ελαστικότητας, η μέθοδος του ανατοκισμού, η μέθοδος του μέσου ρυθμού περιόδου κ.λπ.

B) Ως προς τα έξοδα. Ως νέα μέθοδος για τη βελτίωση των προβλέψεων των εξόδων, προτείνεται:

Πληροφορική
παρακολούθηση
πραγματοποίησης
εσόδων – εξόδων

82. Το όλο σύστημα της μηχανογραφικής παρακολούθησης των εσόδων και εξόδων του κράτους παρουσιάζει ανεπαρκή οργάνωση, αδυναμία παρακολούθησης και αδυναμία σύλληψης του συνόλου των πόρων. Είναι επιτακτική πλέον ανάγκη να προχωρήσει με γρήγορους ρυθμούς η όλη προσπάθεια που έχει αναληφθεί από το Υπουργείο Οικονομικών, με τη συνδρομή και της ΕΟΚ, ώστε να αναπτύξει ή να ολοκληρώσει τα απαραίτητα δημοσιονομικά πληροφοριακά συστήματα (π.χ. Τελωνείων, Δ.Ο.Υ., Γ.Α. Κράτους, Γεν. Χημείου Κράτους).

Αποκέντρωση
δημοσιονομικών
ευθυνών

83. Μέχρι σήμερα, έχει γίνει σημαντική αποκέντρωση των δημοσιονομικών ευθυνών. Ο κάθε υπουργός ή νομάρχης εκτελεί σε πολύ μεγάλο βαθμό αυτόνομα τον προϋπολογισμό του υπουργείου ή της νομαρχίας, εντός βέβαια των γενικών δημοσιονομικών περιορισμών. Η παρέμβαση του Υπουργού Οικονομικών έχει περιορισθεί σημαντικά (ν.δ. 321/69, ν.δ. 1337/73 κ.λπ.). Παρόλα αυτά, θα μπορούσε να εκχωρηθούν σταδιακά και ορισμένες άλλες αρμοδιότητες και σε συνάρτηση με την ανέλιξη της οικονομίας και τη σταθερότητα των δημοσιονομικών δεδομένων.

Ενδεικτικά, προτείνεται η μεταβίβαση στους υπουργούς, νομάρχες ή άλλα αρμόδια όργανα της δημόσιας διοίκησης της αρμοδιότητας μεταφοράς κονδυλίων, εντός του ύψους των εκάστοτε εγκεκριμένων πιστώσεων του προϋπολογισμού τους:

- Από Κωδικό Αριθμό Εξόδων (ΚΑΕ) σε Κ.Α.Ε., εντός της αυτής δεκάδας ή εκατοντάδας του αυτού ειδικού φορέα.
- Από ειδικό φορέα σε ειδικό φορέα.

Εκσυγχρονισμός στο σύστημα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού

84. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, που ρυθμίζει τα θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων, είναι αποτέλεσμα αλληλοδιαδόχων, περιστασιακών ή αποσπασματικών επεμβάσεων, που η καθεμιά επιδίωκε αυτοτελή στόχο, δηλαδή τη θεραπεία συγκεκριμένου προβλήματος, χωρίς να υπακούει σε μια καθορισμένη στρατηγική μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού. Έλλειψη προγραμματισμού ανθρώπινου δυναμικού, ανισοκατανομή προσωπικού, έλλειψη κινήτρων, ισοπεδωτικό μισθολογικό σύστημα, πολυδιάσπαση κλάδων προσωπικού, έλλειψη κινητικότητας, ανεπάρκεια μηχανογραφικής στήριξης, υποτυπώδης εκπαίδευση, ποιοτική ανεπάρκεια, χαλάρωση και απουσία ελέγχων, έλλειψη πρωτοβουλίας και ανάληψης ευθυνών, αποτελούν τα κυριότερα παθολογικά φαινόμενα που υποδηλώνουν και την αναποτελεσματικότητα του σημερινού συστήματος διοίκησης προσωπικού.

Η μεταβολή της αποστολής του σύγχρονου κράτους, οι προκλήσεις της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς και η διεύρυνση του ανταγωνιστικού πλαισίου, που αυτή δημιουργεί, η συνεχώς σγκούμενη διεθνοποίηση των κρατικών δραστηριοτήτων, η στενότητα των πόρων, η διαμόρφωση νέων τεχνικών διοίκησης και η τεχνολογική εξέλιξη στον τομέα ιδίως της πληροφορικής, απαιτούν την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου που διέπει τα θέματα υπηρεσιακής κατάστασης και διάρθρωσης γενικότερα του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Η μετάβαση από το παραδοσιακό πρότυπο σε μια δημόσια διοίκηση αποτελέσματος απαιτεί νέο πρότυπο υπαλλήλου και βεβαίως άλλη νοοτροπία. Απαιτεί μετάβαση από τη νοοτροπία του τυπολάτρη – γραφειοκράτη στην αντίληψη του κοινωνικού λειτουργού – δημιουργού. Αυτό όμως προϋποθέτει ευελιξία διοίκησης, παρότρυνση, ηθική και υλική ικανοποίηση, συνεχή εκπαίδευση και ενημέρωση, διασφάλιση αξιοκρατίας, συντονισμό και έλεγχο, αποκέντρωση αποφάσεων και μηχανογραφική στήριξη.

Ήδη, έχει γίνει σειρά παρεμβάσεων που περιλαμβάνονται στο δεύτερο μέρος του παρόντος, όπου εκτίθενται τα εκσυγχρονιστικά μέ-

Προγραμματισμός ανθρώπινου δυναμικού

τρα της τριετίας 1990 – 1992. Με το παρόν πρόγραμμα, συνεχίζεται η προσπάθεια στον τομέα της διοίκησης του προσωπικού, με μια σειρά μέτρων που στοχεύουν, μαζί με τα προηγούμενα, να δημιουργήσουν την υποδομή για ένα ευέλικτο και αποτελεσματικό σύστημα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, προς όφελος τόσο των υπαλλήλων όσο και της διοίκησης.

85. Η διαρκώς ογκούμενη τις τελευταίες δεκαετίες στενότητα πόρων δεν επιτρέπει πλέον την τυχαία διαμόρφωση του αριθμού του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης ούτε ως αποτέλεσμα μιας κοινωνικής πολιτικής απασχόλησης ούτε ως αποτέλεσμα εμπειρικών εκτιμήσεων.

Μαζικές, εξάλλου, προσλήψεις ή μονιμοποιήσεις, κατά το παρελθόν, δημιούργησαν αζεπέραστα προβλήματα ομαλής εξέλιξης των υπαλλήλων, με συνέπειες, όπως:

- Πολλαπλασιασμός οργανικών μονάδων και θέσεων με κατάτμηση υφισταμένων μονάδων και αποτέλεσμα τη διάσπαση της ενότητας των αντικειμένων, συγχύσεις και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, δυσχέραση συντονισμού, γενική δυσλειτουργία.
- Απονομή «μισθολογικών βαθμών», ως αντιστάθμισμα της αδυναμίας προαγωγής, με αποτέλεσμα την ανορθόδοξη ταύτιση π.χ. του οργανικού διευθυντή με το «μισθολογικό διευθυντή» κ.λπ.

Για την πρόληψη δημιουργίας τέτοιων καταστάσεων στο μέλλον, αλλά και για την καλύτερη άσκηση πολιτικής προσωπικού και λήψης αποφάσεων, προτείνεται η εφαρμογή και στην ελληνική δημόσια διοίκηση συστήματος προγραμματισμού ανθρώπινου δυναμικού, ώστε εφεξής οι προσλήψεις σε κάθε κλάδο να τελούν σε συνάρτηση όχι μόνο με τις ανάγκες, αλλά και τις προοπτικές εξέλιξης και τη ροή εξόδου (αποχωρήσεων) των υπαλλήλων. Απαραίτητη βέβαια είναι η μηχανογραφική στήριξη του συστήματος.

**Πολιτική
μείωσης προσωπικού
του δημόσιου τομέα –
Πάγωμα προσλήψεων**

86. Το προσωπικό του δημόσιου τομέα ανερχόταν το 1990 σε 525.000 υπαλλήλους. Ο αριθμός αυτός δεν είναι αποτέλεσμα της αντιστάθμισης πραγματικών αναγκών ούτε ορθοδόξων προσλήψεων. Είναι, κυρίως, αποτέλεσμα μιας κοινωνικής πολιτικής απασχόλησης και της εγγενούς τάσης των οργανισμών να αυξάνουν το προσωπικό τους, αντί να εντείνουν τους ρυθμούς εργασίας με το υπάρχον προσωπικό. Ο διογκωμένος όμως αριθμός του προσωπικού του δημόσιου τομέα δεν μπορεί πλέον να χρηματοδοτηθεί, ενώ, ταυτόχρονα, η διόγκωση των ελλειμμάτων τροφοδοτεί τον πληθωρισμό και εμποδίζει τις δυνατότητες κρατικών επενδύσεων σε έργα υποδομής.

Έτσι, η εφαρμογή μιας πολιτικής μείωσης του προσωπικού του δημόσιου τομέα αποτελεί αναπόφευκτη ανάγκη. Ήδη, από του έτους 1990 επιβλήθηκε η αναστολή των προσλήψεων, η εγκατάλειψη της τακτικής μονιμοποίησης των εκτάκτων και η απόλυση 25.000 εκτάκτων, η πρόσληψη ωρομισθίων αντί εκτάκτων (ν. 1943/1991 και 2026/92) και η κάλυψη αναγκών με μετατάξεις ή μεταφορές πλεονάζοντος προσωπικού.

Για την επόμενη τριετία, προτείνεται να συνεχισθεί η μείωση του προσωπικού του δημόσιου τομέα, που θα βασισθεί:

- σε μια επιλεκτική πολιτική προσλήψεων, δηλαδή να επιτρέπονται προσλήψεις μόνο σε ειδικές περιπτώσεις απόλυτης ανάγκης (π.χ. ιατρικό ή εκπαιδευτικό προσωπικό) και εφόσον οι ανάγκες δεν μπορούν να καλυφθούν με μετατάξεις ή μεταφορές προσωπικού.
- στην προώθηση εισαγωγής και εφαρμογής νέας τεχνολογίας.
- στις ιδιωτικοποιήσεις.

Καθιέρωση κινήτρων αποδοτικότητας παραγωγικότητας

8.7. Η σημασία της παρότρυνσης του ανθρώπινου παράγοντα είναι θεμελιώδης προϋπόθεση για την αύξηση της αποδοτικότητας και παραγωγικότητας. Ο Υπαλληλικός Κώδικας έχει προβλέψει ως κίνητρα ορισμένες ηθικές αμοιβές, όπως:

- εύφημη μνεία
- ευαρέσκεια
- έπαινο.
- μετάλλιο διακεκριμένων πράξεων μετά διπλώματος.

Η διαπίστωση όμως είναι, ότι οι διατάξεις του Υ.Κ. για χορήγηση ηθικών αμοιβών σπάνια εφαρμόζονται.

Ο ν. 1943/1991 προβλέπει χρηματικό βραβείο για τους υπαλλήλους, οι οποίοι για τρία συνεχή χρόνια λαμβάνουν τις ανώτατες αξιολογικές διακρίσεις του συστήματος αξιολόγησης υπαλλήλων. Προβλέπεται, επίσης, η παροχή χρηματικών βραβείων για προτάσεις ή μελέτες υπαλλήλων.

Προτείνεται η ενεργοποίηση των διατάξεων του Υ.Κ. ως προς τις ηθικές αμοιβές, με κατάλληλη παρέμβαση του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης. Παράλληλα, ευθύς ως οι δημοσιονομικές συνθήκες επιτρέψουν, πρέπει να εισαχθούν «πριμ» αποδοτικότητας – παραγωγικότητας σε ποσοστό υπαλλήλων, με αξιόπιστες διαδικασίες. Το «πριμ» θα είναι χρηματικό ή και άλλου είδους (π.χ. πρόσθετες ημέρες άδειας). Προτείνεται, επίσης, να μπορεί το κάθε υπουργείο να θεσμοθετήσει ειδικά κίνητρα στο χώρο του.

Τέλος, σε οργανωτικό επίπεδο, προτείνεται να συσταθεί στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης επιτελική και ολιγομελής Μονάδα Αποδοτικότητας (πρβλ. Efficiency Unit στη Μεγ. Βρετανία), η οποία θα επιδιώκει και θα εισηγείται τρόπους και μέσα για την αύξηση της αποδοτικότητας του προσωπικού και τη βελτίωση

της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, με τη διεξαγωγή ερευνών, που αφορούν την ορθολογική οργάνωση, τις λειτουργικές διαδικασίες και την κατάλληλη στελέχωσή τους, σε στενή συνεργασία με τα επιμέρους υπουργεία ή και με την επικουρία εταιριών συμβούλων.

Κινητικότητα προσωπικού

88. Κυρίαρχο στοιχείο στην ελληνική δημόσια διοίκηση είναι η στεγανότητα των κλάδων προσωπικού, που εμποδίζει την κινητικότητά του όχι μόνο από υπουργείο σε υπουργείο, αλλά και μέσα στο ίδιο το υπουργείο. Η πραγματικότητα αυτή έχει οδηγήσει σε λειτουργική ακαμψία και αδυναμία ορθολογικής χρησιμοποίησης του προσωπικού.

Προς την κατεύθυνση παροχής λειτουργικής ευελιξίας στη διοίκηση, με την ενίσχυση της κινητικότητας του προσωπικού, λήφθηκαν τα μέτρα της μετάταξης ή μεταφοράς πλεονάζοντος προσωπικού (ν. 1943/1991 και 2085/1992), θεσμοθετήθηκαν οι πρώτοι δι-υπουργικοί κλάδοι, καθιερώθηκε πλήρες αντικειμενικό σύστημα μεταθέσεων με μόρια και δόθηκαν κίνητρα για την εθελοντική μετάθεση υπαλλήλων από το κέντρο στην περιφέρεια (ν. 2085/1992).

Στην ίδια κατεύθυνση, θα πραγματοποιηθεί η δεύτερη φάση μετατάξεων – μεταφορών πλεονάζοντος προσωπικού στο πλαίσιο των ρυθμίσεων του ν. 2085/92 και η πλήρωση με μεταθέσεις των κενών θέσεων στην περιφέρεια, ώστε το ποσοστό κάλυψης των θέσεων κάθε κλάδου στις περιφερειακές υπηρεσίες να είναι το ίδιο με εκείνο του κέντρου ή των μεγάλων πόλεων (ν. 2085/92).

Τέλος, προτείνεται να προσδιοριστούν ειδικές περιπτώσεις κατ' εξαίρεση ανάθεσης για ορισμένο χρόνο διευθυντικών καθηκόντων της κεντρικής διοίκησης σε Έλληνες υπαλλήλους της Ε.Ο.Κ., εφόσον πρόκειται για μονάδες με εξειδικευμένο αντικείμενο.

Πολιτική
επιτοπίων
προσλήψεων

89. Οι μεταθέσεις προσωπικού από τα αστικά κέντρα προς τις περιφερειακές υπηρεσίες αποτελούν αναπόφευκτη ανάγκη για την ομαλή λειτουργία των περιφερειακών υπηρεσιών. Το μοριοποιημένο σύστημα μεταθέσεων, που εισήχθη με το ν. 2085/1992 και τίθεται σε εφαρμογή από το 1993, εξασφαλίζει πλήρη αντικειμενικότητα στην επιλογή του μεταθετέου υπαλλήλου.

Επιπρόσθετα, προτείνεται η εφαρμογή σταθερής πολιτικής επιτοπίων προσλήψεων, με τις οποίες θα μειωθεί δραστικά ο αριθμός των μεταθέσεων. Η άρση του κωλύματος της εντοπιότητας, που έχει ήδη γίνει, σε συνδυασμό με την πρόβλεψη του πρόσφατου νόμου 2085/1992 για υποχρεωτική τοποθέτηση των νεοδιορισζόμενων εκτός των μεγάλων αστικών κέντρων για μια πενταετία, εναρμονίζονται με την ανωτέρω πρόταση.

Κατάρτιση νέου
δημοσιούπαλληλικού
κώδικα

90. Οι αλληπάλληλες τροποποιήσεις του Υπαλληλικού Κώδικα έχουν διασπάσει τη συνοχή των επιμέρους διατάξεών του και καταστήσει δυσχερή την εφαρμογή του. Εκτός αυτού, από την κατάρτιση του Υπαλληλικού Κώδικα, το 1951, μέχρι σήμερα, επήλθαν ραγδαίες μεταβολές (π.χ. τεχνολογική εξέλιξη, ένταξη στην ΕΟΚ, διεθνοποίηση εσωτερικών θεμάτων κ.λπ.), οι οποίες επιβάλλουν διαφορετική θεώρηση πολλών θεμάτων υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων και εναρμόνισή τους με τις σύγχρονες αντιλήψεις και τις νέες ανάγκες λειτουργίας των υπηρεσιών.

Για τους λόγους αυτούς προβλέφθηκε στο ν. 1943/1991 η σύσταση επιτροπής κατάρτισης νέου υπαλληλικού κώδικα. Η επιτροπή συγκροτήθηκε ήδη και κατά το τρέχον έτος (1993) θα εντατικοποιηθεί η λειτουργία της για την ολοκλήρωση του έργου της.

Σύσταση Ανωτάτου Συμβουλίου Δημόσιας Διοίκησης

91. Η λειτουργία από του έτους 1952 του τέως Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ), ως ανεξάρτητης αρχής και καταστατικού οργάνου του Υπαλληλικού Κώδικα, για την τήρηση των υπαλληλικών διατάξεων, την ομοιόμορφη εφαρμογή τους και την καθοδήγηση της δημόσιας διοίκησης σε ζητήματα λειτουργικά, οργανωτικά και προσωπικού, αλλά και ως συμβουλευτικού οργάνου της Κυβέρνησης για την πολιτική στη δημόσια διοίκηση, απέδειξε τη χρησιμότητα του θεσμού αυτού και εμπέδωσε την εμπιστοσύνη των υπηρεσιών και των υπαλλήλων σ' αυτό. Ιδιαίτερα, η από το τέως ΑΣΔΥ διαχείριση των προσλήψεων απήλλαξε τις κυβερνήσεις από πιέσεις και εμπέδωσε την εμπιστοσύνη της ελληνικής κοινωνίας στην αντικειμενικότητα και αξιοκρατία των προσλήψεων.

Κρίνεται αναγκαία η επανασύσταση, μετά από μελέτη, ενός παρεμφερούς δημοσιοϋπαλληλικού οργάνου, Ανωτάτου Συμβουλίου Δημόσιας Διοίκησης, που θα έχει γενική εποπτεία σε θέματα προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και θα αποτελέσει έγκυρο σύμβουλο της εκάστοτε κυβέρνησης για τις μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, καθώς και πηγή κατευθύνσεων για την καλή λειτουργία των υπηρεσιών και την αντικειμενική διαχείριση των θεμάτων υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων.

Δημιουργία κλαδολογίου δημοσίων υπηρεσιών

92. Η συγκρότηση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών κατά κλάδους δεν αποτελεί αυτοσκοπό, αλλά μέσο για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Από την καταγραφή του υπάρχοντος σήμερα συστήματος κλάδων προσωπικού, προκύπτει ο υπερβολικός αριθμός τους σε σχέση με το βαθμό διαφοροποίησης των καθηκόντων εργασίας των υπαλλήλων. Ο κατακερματισμός και η πολυδιάσπαση αυτή των κλάδων προσωπικού, πολλοί από τους οποίους είναι κοινοί ή συναφείς στα διάφορα υπουργεία, με κοινά ή περίπου κοινά προσόντα και παρόμοιες ονομασίες, δημιουργούν σειρά οργανωτικών δυσλειτουργιών, όπως:

- Η στεγανοποίηση κατά υπουργείο του προσωπικού και η περιχαράκωσή του πίσω από ένα κλάδο.
- Η τροφοδότηση συντεχνιακών καταστάσεων και συμπεριφορών και η διαμόρφωση προνομιακών κλαδικών συμφερόντων.
- Η δυσχέρεια διαμόρφωσης επιτελικού δυναμικού στη δημόσια διοίκηση.

Συμπεραίνεται, συνεπώς, ότι υπάρχουν σημαντικές δυνατότητες ομαδοποίησης κοινών ή συναφών κλάδων. Προτείνεται η καθιέρωση ενός γενικού και ενιαίου κλαδολογίου για το σύνολο των φορέων του δημόσιου τομέα, με κριτήριο βραχυπρόθεσμα τους χορηγούμενους τίτλους σπουδών, τις κατευθύνσεις ή ειδικεύσεις που παράγει το εκπαιδευτικό σύστημα και μακροπρόθεσμα τα καθήκοντα εργασίας.

Η επιδιωκτέα ρύθμιση αποβλέπει στην άρση της πολυδιάσπασης των κλάδων και των συνακόλουθων δυσλειτουργιών, την ενοποίηση και συγχώνευση ομοειδών, αντιστοιχών ή συναφών κλάδων σε γενικούς και ενιαίους κλάδους και τη θέσπιση ενός κλαδολογίου, προς το οποίο θα είναι προσαρμοσμένοι οι κατά υπουργείο ή άλλο φορέα κλάδοι προσωπικού. Σχετική προεργασία έχει γίνει ήδη στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (πρβλ. εγκύκλιο ΔΟΑ/Φ.01/31332/9-8-91, καθώς και σχετική προμελέτη της μονάδας στρατηγικού σχεδιασμού).

Συγκρότηση διυπουργικών κλάδων

93. Ως διέξοδος από τα παραπάνω δυσλειτουργικά φαινόμενα, προτείνεται και η δημιουργία διυπουργικών κλάδων, δηλαδή κλάδων της ίδιας ειδικότητας, η οποία απαντάται σε περισσότερα υπουργεία με το ίδιο βασικό περιεχόμενο εργασίας.

Η θεσμοθέτηση των διυπουργικών κλάδων στοχεύει στο να απο-

Διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού

κτήσει η δημόσια διοίκηση ευελιξία και λειτουργικότητα. Ειδικότερα, με τη δυνατότητα διακίνησης του προσωπικού των διυπουργικών κλάδων από υπουργείο σε υπουργείο:

- Εξυπηρετούνται οι ομοειδείς ανάγκες όλων, γενικά, των δημόσιων υπηρεσιών.
- Εξασφαλίζεται η ενότητα της διοίκησης στο σχετικό αντικείμενο και η εφαρμογή ενιαίων αρχών και ομοιόμορφων κανόνων.
- Εξασφαλίζεται η ορθολογική κατανομή του προσωπικού με κριτήριο τις ανάγκες κάθε υπουργείου. Ιδιαίτερα, γίνεται δυνατή η αντιμετώπιση των αυξημένων εποχιακών ή άλλων έκτακτων αναγκών σε δεδομένη στιγμή.
- Αποκτάται από τους υπαλλήλους η συνολική γνώση και θεώρηση του έργου του κλάδου τους, για όλη την έκταση της δημόσιας διοίκησης και, επομένως, αποκτάται η ικανότητα για επιτελικούς ρόλους.
- Διευκολύνεται η διαρκής επιμόρφωση των υπαλλήλων και η ανάδειξή τους σε εξειδικευμένα στελέχη με σφαιρική αντίληψη του αντικειμένου τους.

Με το άρθρο 20 του πρόσφατου ν. 2085/1992 διαμορφώνεται, σε εφικτές βάσεις, το νομοθετικό πλαίσιο και παρέχεται η δυνατότητα συγχώνευσης συναφών κλάδων σε ενιαίους διυπουργικούς κλάδους.

Στο πλαίσιο των πιο πάνω προβλέψεων του ν. 2085/1992, πρέπει:

- Να επιταχυνθεί η διαδικασία έκδοσης των οικείων π. διαταγμάτων του ν. 2085/1992 για τη συγκρότηση των πρώτων διυπουργικών κλάδων (πληροφορικής, μηχανικών, επιθεωρητών και βιβλιοθηκονόμων).

Νέο μισθολογικό σύστημα

- Να μελετηθεί, σε εφαρμογή της αρχής της κινητικότητας των υπαλλήλων, η δημιουργία και νέων διυπουργικών κλάδων (π.χ. διοικητικής οργάνωσης, διοίκησης προσωπικού, οικονομικών, στατιστικής, ειδικών επιστημόνων κ.λπ.).

94. Βασικά χαρακτηριστικά του ισχύοντος μισθολογικού συστήματος (ν. 1505/84, όπως τροποποιήθηκε) είναι:

- πλήρης αποσύνδεση του μισθού από το βαθμό,
- εξέλιξη του υπαλλήλου από μισθολογικό κλιμάκιο σε μισθολογικό κλιμάκιο βάσει του χρόνου υπηρεσίας,
- 28 συνολικά μισθολογικά κλιμάκια, κατανεμόμενα στις τέσσερις κατηγορίες προσωπικού, με διαφορετικό εισαγωγικό και καταληκτικό κλιμάκιο για κάθε κατηγορία,
- ελάχιστο «άνοιγμα» εισαγωγικού και καταληκτικού κλιμακίου,
- έλλειψη σύνδεσης της μισθολογικής εξέλιξης με την απόδοση.

Το ισχύον μισθολογικό σύστημα είναι ισοπεδωτικό και αντιπαραγωγικό. Αγνοεί παντελώς το βαθμό και επομένως και τα καθήκοντα. Αμείβει με το ίδιο μέτρο τον υπάλληλο οριακής απόδοσης και τον υπάλληλο μέγιστης απόδοσης. Δεν έχει, αυτό καθεαυτό, να επιδείξει κίνητρα για τον υπάλληλο. Κυρίαρχο κριτήριο της μισθολογικής εξέλιξης αποτελεί μόνον ο συνολικός χρόνος υπηρεσίας. Το μισθολόγιο αυτό, μαζί με το προϊσχύσαν βαθμολόγιο του ν. 1586/1986, είναι οι βασικές επιλογές που ευθύνονται για την ισοπέδωση των υπαλλήλων, την έλλειψη ενδιαφέροντος για απόδοση και την επιβολή της αρχής της ήσσονος προσπάθειας.

Πέρα όμως από την αντιαναπτυξιακή δομή του μισθολογίου, οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων έχουν, λόγω των δημοσιονομικών συνθηκών, παραμείνει σε χαμηλά επίπεδα και η απόσταση από τους μισθούς των υπαλλήλων των δημοσίων επιχειρήσεων, οργανισμών και τραπεζών έχει μεγαλώσει.

Για τους ανωτέρω λόγους, επιβάλλεται αναθεώρηση του μισθολογικού συστήματος, κυρίως ως προς τη δομή του και ευθύς ως οι δημοσιονομικές συνθήκες επιτρέψουν και ως προς τους μισθούς. Η εισαγωγή, εξάλλου, του νέου βαθμολογίου (ν. 2085/92) επιβάλλει τη συμπλήρωση και σύνδεσή του με νέο μισθολόγιο, ώστε να ολοκληρωθεί το σύστημα σταδιοδρομίας των υπαλλήλων. Συνεπώς, το μισθολόγιο καθίσταται μέτρο βασικής προτεραιότητας, έστω κι αν χρειασθεί, για λόγους δημοσιονομικούς, να κλιμακωθεί η εφαρμογή του σε περισσότερα έτη.

Συγκρότηση ενιαίου
μηχανογραφικού
αρχείου
του προσωπικού

95. Η διοίκηση ενός τεράστιου οργανισμού, όπως είναι ο δημόσιος τομέας, δεν μπορεί να γίνει αποτελεσματική χωρίς τα κατάλληλα μέσα. Ένα από τα βασικότερα είναι η χρήση της πληροφορικής. Είναι προφανές, ότι για να μπορεί η κυβέρνηση να λάβει αποφάσεις σε θέματα, όπως η οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, η κατανομή προσωπικού σε κλάδους ή ειδικότητες, η χωροταξική κατανομή προσωπικού, η υπηρεσιακή κατάσταση και εξέλιξή του, η εισοδηματική πολιτική κ.λπ., χρειάζεται πληροφορίες έγκυρες, πλήρεις και κατάλληλα επεξεργασμένες.

Την ανάγκη αυτή καλύπτει σήμερα το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης με ετήσιες απογραφές προσωπικού, οι οποίες είναι εξαιρετικά χρονοβόρες, αφού γίνονται περισσότερο χειρογραφικά παρά μηχανογραφικά. Λόγω της μεθοδολογίας που ακολουθείται και των εγγενών δυσχερειών του συστήματος, τα στοιχεία που διαθέτει το ΥΠΠΚ δεν πληρούν ικανοποιητικά τα βασικά χαρακτηριστικά των πληροφοριών που απαιτούνται.

Ανάλογη εργασία, για δικούς τους λόγους, κάνουν και άλλα υπουργεία, όπως το ΥΠΕΘΟ και το ΥΠΟΙΚ. Επειδή η μεθοδολογία συγκέντρωσης των στοιχείων δεν είναι η ίδια και το εύρος της απογραφής διαφέρει, συχνά δημιουργείται σύγχυση και αβεβαιότητα στους χρήστες.

Είναι γεγονός, ότι σε πολλά υπουργεία και υπηρεσίες του δημόσιου τομέα έχουν αναπτυχθεί μηχανογραφικές εφαρμογές, οι οποίες όμως παραμένουν ασύνδετες, αποσπασματικές και δεν προσφέρονται για ολοκληρωμένη και ορθολογική χρησιμοποίηση. Για να ξεπερασθεί το πρόβλημα αυτό, πρέπει να δημιουργηθεί ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα διοίκησης προσωπικού – μισθοδοσίας, το οποίο θα καλύπτει τις λειτουργικές ανάγκες σε χαμηλότερο επίπεδο, τις διοικητικές ανάγκες των υπουργείων, τις επιτελικές ανάγκες του ΥΠΠΚ και της Κυβέρνησης.

Για την επίτευξη του στόχου αυτού, ξεκίνησε ήδη από το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης το πρόγραμμα «ΣΟΛΩΝ», το οποίο θα ικανοποιήσει τις ανάγκες που προαναφέρθηκαν. Επιβάλλεται η ολοκλήρωση του προγράμματος και η άμεση έναρξη των διαδικασιών εφαρμογής του.

Ανταλλαγές
υπαλλήλων των
δημοσίων διοικήσεων
των χωρών – μελών
της ΕΟΚ

96. Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχει θέσει σε εφαρμογή πρόγραμμα ανταλλαγών υπαλλήλων μεταξύ των δημοσίων διοικήσεων των χωρών – μελών της ΕΟΚ. Σκοπός των ανταλλαγών είναι να ενημερωθούν οι υπάλληλοι, να αποκτήσουν γνώσεις, συγκριτική θεώρηση των διαφόρων θεμάτων, νέες ιδέες, μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στους ξένους ομολόγους τους και να δημιουργήσουν νέες οδούς επικοινωνίας, πληροφόρησης και συνεργασίας στο μέλλον, προκειμένου να βελτιώσουν τις ικανότητές τους για την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας. Θα συμβάλλουν έτσι θετικά στην προετοιμασία των εθνικών τους διοικήσεων, προκειμένου να διαχειριστούν την ενιαία αγορά μετά το 1992.

Διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού

Με το ν. 1892/1990, διαμορφώθηκε το θεσμικό πλαίσιο που επιτρέπει τη διακίνηση των Ελλήνων σε διοικήσεις των κρατών – μελών της ΕΟΚ ή στις υπηρεσίες της ΕΟΚ. Ωστόσο, κατά το πειραματικό αυτό στάδιο, τα ελληνικά υπουργεία δεν αξιοποίησαν επαρκώς την ευκαιρία των ανταλλαγών.

Ενόψει αυτής της εμπειρίας, για το έτος 1993 και επόμενα, προγραμματίζεται η συντονιστική παρέμβαση και ο άμεσος χειρισμός του θέματος από το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, ώστε να αξιοποιηθεί η ευκαιρία των ανταλλαγών επ' ωφελεία της ελληνικής διοίκησης.

**Ελεύθερη πρόσβαση
κοινοτικών υπηκόων
σε θέσεις
του δημόσιου τομέα**

97. Σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, η εξαίρεση των θέσεων της δημόσιας διοίκησης από την αρχή της ελεύθερης πρόσβασης, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 48 της Συνθήκης της ΕΟΚ, δεν καταλαμβάνει όλες τις θέσεις του δημόσιου τομέα, αλλά μόνο εκείνες από τις οποίες ασκείται δημόσια εξουσία ή εκείνες που συνάπτονται με τη διαφύλαξη των γενικών συμφερόντων του κράτους (ένοπλες δυνάμεις, αστυνομία και λοιπές δυνάμεις τήρησης της τάξης και ασφάλειας, διπλωματικό σώμα, δικαστικό σώμα, φορολογική διοίκηση) ή όσες συνδέονται με δραστηριότητες σχετικές με την επεξεργασία νομικών πράξεων και την εκτέλεσή τους ή με τον έλεγχο εφαρμογής τους ή με την άσκηση κρατικής εποπτείας σε εξαρτώμενους οργανισμούς.

Ενόψει της ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Αγοράς, υπάρχει υποχρέωση εναρμόνισης της νομοθεσίας μας με την ανωτέρω κοινοτική νομοθεσία και νομολογία για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης πρόσβασης.

Άμεσης προτεραιότητας μέτρο είναι η κατάρτιση και κατάθεση προς ψήφιση στη Βουλή σχετικού νομοσχεδίου. Η νομοθετική ρύθμιση είναι απαραίτητη, επειδή το Σύνταγμα (άρθρ. 4 παρ. 4) επι-

βάλλει την ελληνική ιθαγένεια ως προϋπόθεση πρόσληψης σε δημόσια θέση και μόνο κατ' εξαίρεση, βάσει ειδικού νόμου, επιτρέπει την πρόσληψη αλλοδαπών.

Βελτίωση
εκπαίδευσης
του προσωπικού
της δημόσιας
διοίκησης

98. Μετά την εξασφάλιση υποδομής και πόρων, άρχισε ήδη από τα μέσα του 1992 η εφαρμογή πολιτικής υποχρεωτικής επιμόρφωσης των υπαλλήλων καθόλη τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους. Η πολιτική αυτή θα τηρηθεί σταθερά και στα επόμενα έτη για πλήθος εκπαιδευτικών προγραμμάτων, τα οποία θα εκτελεσθούν τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο είτε απευθείας από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και τα περιφερειακά ινστιτούτα είτε σε συνεργασία με τρίτους φορείς (ΑΕΙ, Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης του Μάαστριχτ, ινστιτούτα ξένων γλωσσών, ΕΛΚΕΠΑ κ.λπ.).

Άμεσης προτεραιότητας μέτρα είναι:

- η ολοκλήρωση των κτιριακών εγκαταστάσεων και του εξοπλισμού των κέντρων επιμόρφωσης.
- η διενέργεια μελετών και ερευνών για τη βελτίωση και οργάνωση των εκπαιδευτικών προγραμμάτων.
- η εκτέλεση εκπαιδευτικών προγραμμάτων «αιχμής» (π.χ. ειδικό πρόγραμμα για την προεδρία της ΕΟΚ στην Ελλάδα το πρώτο εξάμηνο του 1994, προγράμματα προστασίας περιβάλλοντος, κοινοτικών θεσμών, ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς κ.λπ.).
- η ανάπτυξη προγραμμάτων ξένων γλωσσών στη μέγιστη δυνατή έκταση (στο κέντρο και στις νομαρχίες).
- η διεύρυνση των εκπαιδευτικών προγραμμάτων σε όλους τους τομείς της διοικητικής δράσης.

- η περαιτέρω ανάπτυξη των δυνατοτήτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης για την παραγωγή διοικητικών στελεχών. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται να αυξηθεί μέχρι και στο τριπλάσιο ο αριθμός των σπουδαστών της Σχολής.
- Τέλος, να καθιερωθεί πρόγραμμα υποτροφιών δημοσίων υπαλλήλων, ετήσιας διάρκειας, για εξειδίκευση σε εκπαιδευτικά ιδρύματα ή ειδικές κλαδικές σχολές της αλλοδαπής.

Εκσυγχρονισμός
συστήματος
υγειονομικής
περίθαλψης
ασφαλισμένων
του δημοσίου

99. Η δομή του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης των ασφαλισμένων του δημοσίου κυριαρχείται από γραφειοκρατικές και χρονοβόρες διαδικασίες, παρόλες τις αποσπασματικές διορθωτικές παρεμβάσεις που έχουν γίνει. Η ταλαιπωρία ασφαλισμένων, γιατρών, φαρμακοποιών, ελεγκτών και υπαλλήλων, που εμπλέκονται ή υπηρετούν το σύστημα, είναι φυσική συνέπεια ενός σχεδιασμού που έγινε με βάση τις ανάγκες της δεκαετίας του 1960, δηλαδή για αριθμό 500.000 περίπου ασφαλισμένων και για περιορισμένη κλίμακα ιατρικών πράξεων, παρακλινικών εξετάσεων και φαρμάκων.

Ήδη, ο αριθμός των ασφαλισμένων ξεπερνά το 1.200.000, ενώ ο αριθμός των ιατρικών πράξεων, παρακλινικών εξετάσεων και φαρμάκων έχει επίσης υπερδιπλασιασθεί. Ο τελικός όγκος εργασίας έχει πολλαπλασιασθεί, χωρίς το όλο σύστημα να αναθεωρηθεί και εκσυγχρονισθεί.

Οι παροχές, εξάλλου, του συστήματος διαφέρουν σε ορισμένες περιπτώσεις από τις αντίστοιχες παροχές του ΙΚΑ είτε ως προς το είδος είτε ως προς την αξία, με αποτέλεσμα το σύστημα της υγειονομικής περίθαλψης των ασφαλισμένων του δημοσίου να μειονεκτεί απέναντι στο σύστημα των ασφαλισμένων του ΙΚΑ.

Προτείνεται η μελέτη του θέματος από ειδική επιτροπή, με στόχο τη ριζική αναμόρφωση του όλου συστήματος, με την εφαρμογή συγ-

χρόνων μεθόδων ελέγχου και εκκαθάρισης δαπανών (μηχανοργάνωση) και την εκμετάλλευση νέων τεχνολογιών (τηλεματική). Ακόμη, να επανεξετασθούν οι παροχές σε συνάρτηση με την προληπτική ιατρική, καθώς και τα θέματα διασύνδεσης με τα αντίστοιχα συστήματα των χωρών - μελών της ΕΟΚ, ανάλυσης κόστους και εξέτασης των δυνατοτήτων χρηματοδότησης του συστήματος από την ΕΟΚ.

IV ΕΠΙΛΟΓΟΣ

**Η στρατηγική
των προτάσεων**

100. Είναι πρόδηλο από τα προπαρατεθέντα, ότι η δέσμη των εκσυγχρονιστικών μέτρων της τριετίας 1990 – 1992 στόχευε στην άμεση έξοδο της δημόσιας διοίκησης από τη μείζονα θεσμική και λειτουργική κρίση, στην οποία την είχαν οδηγήσει άστοχες μεταρρυθμίσεις και σκοπιμότητες του πρόσφατου παρελθόντος. Οι ρυθμίσεις αυτές επιλέγησαν, με αναλυτική μεθοδολογία, ώστε να μην αποτελούν αποσπασματικές παρεμβάσεις, αλλά να εντάσσονται σε μια στρατηγική για την ποιοτική αναβάθμιση του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Ήδη, το πρώτο Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1993 – 1995 αποτελεί μια συνολική πρόταση εκσυγχρονιστικής πολιτικής του διοικητικού συστήματος της χώρας. Οργανωτική αναδιάρθρωση, εξορθολογισμός της λειτουργίας, βελτίωση της σχέσης κράτους – πολίτη, αναβάθμιση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και άνοδος της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών αποτελούν τους βασικούς άξονες στους οποίους κινήθηκε το πρόγραμμα αυτό, το οποίο ικανοποιεί ασφαλώς πάγια και επιτακτικά αιτήματα τόσο της ελληνικής κοινωνίας και των παραγωγικών τάξεων όσο και του ίδιου του δημοσιούπαλληλικού σώματος.

Η διαπίστωση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία, γιατί υποδηλώνει αφενός την ορθότητα των επιλογών και αφετέρου μια ευρύτερη συναίνεση, που εγγυάται την αποδοχή τους και διευκολύνει την εφαρμογή τους στην πράξη.