ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ
ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΒΟΥΛΗ

# ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ:

## ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

## Πρακτικά Συνεδρίου

8 - 9 Φεβρουαρίου 2016

**Αίθουσα Γερουσίας**
**της Βουλής των Ελλήνων**

**Αθήνα 2016**

**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ: ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ & ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**
ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ, 8-9 ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΥ 2016
**Αίθουσα Γερουσίας της Βουλής των Ελλήνων**

---

**Επιμέλεια κειμένων & σχεδιασμός δομής βιβλίου**
Βαρβάρα Γεωργοπούλου, Διοικητική Υπεύθυνη ΓΠΚΒ

**Σχεδιασμός εξωφύλλου & γραφιστική επιμέλεια βιβλίου**
Ζευγώλης Παναγιώτης, Διεύθυνση Εκδόσεων & Εκτυπώσεων, Βουλή των Ελλήνων

**Εκτύπωση - Βιβλιοδεσία**
Διεύθυνση Εκδόσεων & Εκτυπώσεων, Βουλή των Ελλήνων

© 2016 ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΒΟΥΛΗ

ISBN 978-960-560-131-7

Σέκερη 1Α,
10671, Αθήνα
www.pbo.gr

## Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚΒ) ιδρύθηκε σύμφωνα με το άρθρο 36Α (όπως ισχύει) του Κανονισμού της Βουλής (ΦΕΚ 139/Α'/10.08.2010) και το ν. 3871 (ΦΕΚ 141/Α'/17-8-2010). Αποτελεί ανεξάρτητη οργανική μονάδα της Βουλής και λειτουργεί σύμφωνα με τον Ειδικό Κανονισμό για την Εσωτερική Λειτουργία και Οργάνωσή του (ΦΕΚ 309/Β'/12-2-2014).

Έργο του ΓΠΚΒ είναι η παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού του κράτους, η στήριξη του έργου δύο Επιτροπών της Βουλής (της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων) και η σύνταξη και υποβολή, προς τις ανωτέρω Επιτροπές, τακτικών τριμηνιαίων και ετήσιων εκθέσεων, που αφορούν στην τήρηση των δημοσιονομικών στόχων, οι οποίοι τίθενται στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής.

Οι αναλύσεις του ΓΠΚΒ επικεντρώνονται στα κυριότερα ζητήματα της ελληνικής οικονομίας και γίνονται υιοθετώντας τη συγκριτική ανάλυση. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην ανάδειξη και συζήτηση προβλημάτων από τη σκοπιά της σύγχρονης ακαδημαϊκής έρευνας.

Συντονιστής του ΓΠΚΒ είναι ο κ. Παναγιώτης Λιαργκόβας, Καθηγητής του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, ο οποίος είναι επικεφαλής της Επιστημονικής Επιτροπής που απαρτίζεται από τα εξής μέλη:

- Πάνος Καζάκος, Ομότιμος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών
- Σπύρος Λαπατσιώρας, Επίκουρος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Κρήτης
- Ναπολέοντας Μαραβέγιας, Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών
- Μιχάλης Ρηγίνος, Αναπληρωτής Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών

# ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Τα κείμενα του ανά χείρας τόμου βασίζονται στις εισηγήσεις και παρεμβάσεις που έγιναν στο πλαίσιο Συνεδρίου με τίτλο «ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ: ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ & ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ», που διοργανώθηκε από το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚΒ), στις 8 & 9 Φεβρουαρίου 2016. Το Συνέδριο, που πραγματοποιήθηκε στην αίθουσα Γερουσίας της Βουλής των Ελλήνων, παρακολούθησαν προσκεκλημένοι εκπρόσωποι του ακαδημαϊκού κόσμου, στελέχη της δημόσιας διοίκησης και των ανεξάρτητων αρχών, καθώς και μέλη του Κοινοβουλίου και της ελληνικής κυβέρνησης. Το Συνέδριο τίμησε με την παρουσία και την εναρκτήρια ομιλία του ο Πρόεδρος της Ελληνικής Δημοκρατίας κ. Προκόπιος Παυλόπουλος.

Η επιλογή του παραπάνω θέματος έγινε με βάση το σκεπτικό ότι δεν μπορεί να υπάρξει ανάπτυξη στη χώρα μας χωρίς την ύπαρξη μιας αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης. Δυστυχώς, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται από σημαντικές χρόνιες παθογένειες: γραφειοκρατία, σπάταλη διαχείριση ανεπαρκών δημόσιων πόρων, διοικητική ισοπέδωση και έλλειψη κινήτρων, απουσία στρατηγικής δράσης και επαρκούς ενημέρωσης, εκδήλωση ήσσονος προσπάθειας συμπεριφορών, έλλειψη ανταγωνιστικών συνθηκών, ορθολογικού σχεδιασμού, συστημάτων μέτρησης της απόδοσης και θεσμικής διαφάνειας, οργανωτικές επικαλύψεις, μη φιλική αντιμετώπιση των πολιτών και υψηλό χρόνο διεκπεραίωσης των αιτημάτων.

Επιπλέον, είναι σήμερα αποδεκτό σε όλη την Ευρώπη ότι η Δημόσια Διοίκηση διευθύνει και εποπτεύει («πλοηγεί») χάριν του δημοσίου συμφέροντος, αλλά δεν είναι απαραίτητο να παρέχει («κωπηλατεί») τις υπηρεσίες. Πρέπει να είναι συμμετοχική και αποκεντρωτική στη λειτουργία της, να ευνοεί και να αμείβει την καινοτομία, να στηρίζεται περισσότερο σε κίνητρα παρά σε εντολές και να εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον με καινοτόμο, αδογμάτιστο και επαγγελματικό τρόπο. Η Δημόσια Διοίκηση, εν τέλει, υπάρχει για να υπηρετεί τον πολίτη και όχι ο πολίτης τη Δημόσια Διοίκηση.

Η εκπαίδευση των υπαλλήλων πρέπει να είναι συνεχής και οι αμοιβές, όπως και η σταδιοδρομία τους, να βασίζονται σε σημαντικό βαθμό στα αποτελέσματα της δουλειάς τους. Οι δημόσιοι φορείς πρέπει επίσης να λογοδοτούν και να αυτοδιορθώνονται με βάση την παραγωγή και δημοσιοποίηση πληροφοριών σχετικά με μερικές όψεις της λειτουργίας τους. Η θεσμική διαφάνεια στηρίζεται στην παραδοχή ότι οι κρατικοί θεσμοί αποτελούν συστήματα μάθησης τα οποία κάτω από κατάλληλες συνθήκες μπορούν να αυτοβελτιώνονται.

Στο πρόσφατο παρελθόν έγιναν διάφορες προσπάθειες αντιμετώπισης των προβλημάτων αυτών. Κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών των προσπαθειών είναι η επιδίωξη επιβολής μεταρρυθμίσεων «από πάνω προς τα κάτω». Σε αντίθεση με την παραπάνω στρατηγική μεταρρυθμίσεων, οι κυβερνήσεις μπορούν να επιλέξουν την «από κάτω προς τα πάνω» προσέγγιση. Μια τέτοια προσέγγιση βασίζεται στην ικανότητα, την καινοτομία, την πρωτοβουλία και συμμετοχή των ίδιων των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης. Είναι βγαλμένη, δηλαδή, από τα σπλάχνα της και δεν αντιπροσωπεύει μια προσπάθεια έξωθεν επιβολής. Συνεπώς οι πιθανότητες επιτυχίας της είναι προφανείς. Βασικό στοιχείο της δεύτερης, επιτυχημένης προσέγγισης είναι οι βέλτιστες πρακτικές. Με τον όρο αυτό εννοούμε σύγχρονες, καινοτόμες πρακτικές, που διασφαλίζουν την αποδοτική και αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.

Ο τόμος αυτός δομείται σε τέσσερις ενότητες-συνεδρίες και ένα «στρογγυλό τραπέζι». Σε κάθε ενότητα-συνεδρία υπάρχει ένας κεντρικός εισηγητής και τρεις παρεμβαίνοντες. Επιπλέον, ο Συντονιστής της κάθε ενότητας έχει την ευθύνη ενός εισαγωγικού κειμένου. Η πρώτη ενότητα-συνεδρία εξετάζει τα «Διεθνή και Ελληνικά Πρότυπα στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», ενώ η δεύτερη ενότητα επικεντρώνεται στο «Ανθρώπινο δυναμικό: στελέχωση, επιμόρφωση, αξιολόγηση, κίνητρα/αντικίνητρα». Οι τελευταίες δύο ενότητες εστιάζουν στις «Δομές και λειτουργία: υποδομές-νέες τεχνολογίες-εξυπηρέτηση του πολίτη» και «Διαφάνεια – έλεγχος: διαφθορά, αυτονομία, αξιολόγηση δομών, κόστος». Στο «στρογγυλό τραπέζι», τέλος, γίνεται ανταλλαγή απόψεων από πολιτικούς, οι οποίοι έχουν εμπειρίες και προτάσεις για τα ζητήματα της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ τοποθετούνται για τα ζητήματα αυτά και εκπρόσωποι των πολιτικών κομμάτων.

Θα ήταν παράλειψή μου εάν δεν ευχαριστούσα, κατ' αρχήν, τον Πρόεδρο της Βουλής κ. Νικόλαο Βούτση για την ηθική και οικονομική στήριξη, που μας παρείχε στη διοργάνωση αυτού του Συνεδρίου, καθώς και τις υπηρεσίες της Βουλής και ειδικότερα: το Γραφείο του Γενικού Γραμματέα, τη Διεύθυνση Διαρκών Επιτροπών, τη Διεύθυνση Στενογραφίας και Πρακτικών, τη Διεύθυνση Επικοινωνίας και τη Διεύθυνση Εκδόσεων και Εκτυπώσεων της Βουλής. Θερμές ευχαριστίες ανήκουν επίσης στα Μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής του ΓΠΚΒ, τους καθηγητές κ.κ. Π. Καζάκο, Σπ. Λαπατσιώρα, Ν. Μαραβέγια, και Μ. Ρηγίνο, για τις χρήσιμες ανταλλαγές απόψεων. Όμως, το Συνέδριο αυτό δεν θα μπορούσε να υλοποιηθεί χωρίς την ενεργή και πολύτιμη βοήθεια του προσωπικού του ΓΠΚΒ και ιδιαίτερα της κας Β. Γεωργοπούλου, που συντόνισε την προετοιμασία του Συνεδρίου και επιμελήθηκε την παρούσα έκδοση, τους οποίους και ευχαριστώ θερμά. Τέλος, επιθυμώ να ευχαριστήσω τους ομιλητές και τους συνέδρους που μετείχαν, οι οποίοι με τις εμπεριστατωμένες εισηγήσεις τους, οι πρώτοι, και τις εύστοχες παρατηρήσεις τους, οι δεύτεροι, συνέβαλαν καθοριστικά στο υψηλό επίπεδο του Συνεδρίου.

**Καθηγητής Παναγιώτης Λιαργκόβας**
**Συντονιστής ΓΠΚΒ**
*Αθήνα, 31 Μαΐου 2016*

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ


Χαιρετισμός της ΑΕ του Προέδρου της Ελληνικής Δημοκρατίας κ. ΠΡΟΚΟΠΙΟΥ ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΥ . . . . . 11

Χαιρετισμός του Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων κ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ ΒΟΥΤΣΗ . . . . . 13

Χαιρετισμός του Συντονιστή του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή
Καθηγητή κ. ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΛΙΑΡΓΚΟΒΑ . . . . . 17

## 1η ΣΥΝΕΔΡΙΑ

**ΤΑ ΔΙΕΘΝΗ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΡΟΤΥΠΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Λίγα λόγια από τον κ. Πάνο Καζάκο, Ομότιμο Καθηγητή ΕΚΠΑ,
Μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής του ΓΠΚΒ . . . . . 21

Κεντρική εισήγηση από τον Αν. Υπουργό Διοικητικής Ανασυγκρότησης κ. ΧΡ. ΒΕΡΝΑΡΔΑΚΗ . . . . . 23

Ο θεσμός του ΑΣΕΠ και η συμβολή του στη Δημόσια Διοίκηση
*Ιωάννης Καραβοκύρης, Πρόεδρος ΑΣΕΠ* . . . . . 29

Διαβάζοντας το νέο νομοσχέδιο για τη δημόσια διοίκηση: ορισμένες σκέψεις
*Ιωάννης Κάρκαλης, Αντεπίτροπος Επικρατείας* . . . . . 33

Υποδειγματικά πρότυπα και βέλτιστες πρακτικές αναφορικά με την απελευθέρωση επαγγελματικών
δραστηριοτήτων και το άνοιγμα αγορών, ως μεταρρυθμίσεις με στόχο την ανάπτυξη
*Μιχαήλ Εμμ. Βροντάκης, Αντιπρόεδρος ε.τ. Σύμβουλος της Επικρατείας* . . . . . 37

Παρέμβαση κ. ΔΗΜΗΤΡΗ ΣΙΟΥΦΑ, π. Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων . . . . . 45

**Σχολιασμός παρεμβάσεων συνέδρων**
*Χριστόφορος Βερναρδάκης,* Αναπληρωτής Υπουργός Διοικητικής Ανασυγκρότησης . . . . . 49

## 2η ΣΥΝΕΔΡΙΑ

**ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ: ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ, ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗ, ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ, ΚΙΝΗΤΡΑ/ΑΝΤΙΚΙΝΗΤΡΑ**

Λίγα λόγια από τον κ. Παναγιώτη Λιαργκόβα, Καθηγητή Παν/μίου Πελοποννήσου,
Συντονιστή του ΓΠΚΒ . . . . . 55

Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση:
διαχρονικές επιλογές, διαχρονικά προβλήματα
*Καλλιόπη Σπανού, Καθηγήτρια ΕΚΠΑ* . . . . . 57

Διοικητική Μεταρρύθμιση και Εκπαίδευση των Δημοσίων Υπαλλήλων
*Αγλαΐα Ρομπόκου-Καραγιάννη, Καθηγήτρια Παντείου Παν/μίου* . . . . . 67

Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού (HRD) και Reskilling στη Δημόσια Διοίκηση:
Διεθνείς Τάσεις και Καλές Πρακτικές
*Νίκος Παπαδάκης, Καθηγητής Παν/μίου Κρήτης* . . . . . 71

Κράτος και Κοινωνία στην ελληνική περίπτωση: μια ιστορική προσέγγιση δια μέσου των μεταρρυθμίσεων
*Δ. Π. Σωτηρόπουλος, Αν. Καθηγητής ΤΕΙ Πελοποννήσου* . . . . . 85

**Σχολιασμός παρεμβάσεων συνέδρων**
*Καλλιόπη Σπανού*, Καθηγήτρια ΕΚΠΑ . . . . . 95
*Αγλαΐα Ρομπόκου-Καραγιάννη*, Καθηγήτρια Παντείου Παν/μίου . . . . . 96

## 3η ΣΥΝΕΔΡΙΑ

**ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ: ΥΠΟΔΟΜΕΣ – ΝΕΕΣ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΕΣ – ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**

Λίγα λόγια από τον κ. Μιχάλη Ρηγίνο, Αν. Καθηγητή ΕΚΠΑ,
Μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής του ΓΠΚΒ . . . . . 99

Ποιο είναι το ακεσώδυνο; (Εν Ελλάδι 2016 μ.Χ.)
*Αντώνης Μακρυδημήτρης, Καθηγητής ΕΚΠΑ* . . . . . 101

Η μεταρρύθμιση της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης
*Χαράλαμπος Κουταλάκης, Επίκ. Καθηγητής ΕΚΠΑ* . . . . . 109

Προτεραιότητες και κατευθύνσεις για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση
*Διομήδης Σπινέλλης, Καθηγητής Οικονομικού Παν/μίου Αθηνών* . . . . . 117

Προσλήψεις: περιπτώσεις επιτάχυνσης και απλούστευσης των διαδικασιών –
εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης
*Ήβη Μαυρομούστακου, Αν. Καθηγήτρια Παν/μίου Κρήτης* . . . . . 123

**Σχολιασμός παρεμβάσεων συνέδρων**
*Αντώνης Μακρυδημήτρης,* Καθηγητής ΕΚΠΑ . . . . . 129
*Διομήδης Σπινέλλης,* Καθηγητής Οικονομικού Παν/μίου Αθηνών . . . . . 132

## 4η ΣΥΝΕΔΡΙΑ

**ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ – ΕΛΕΓΧΟΣ: ΔΙΑΦΘΟΡΑ, ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ, ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΔΟΜΩΝ, ΚΟΣΤΟΣ**

Λίγα λόγια από τον κ. Πάνο Καζάκο, Ομότιμο Καθηγητή ΕΚΠΑ,
Μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής του ΓΠΚΒ . . . . . 137

Προτεραιότητες και κατευθύνσεις για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση
*Λέανδρος-Σωκράτης Ρακιντζής, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Αρεοπαγίτης ε.τ.* . . . . . 139

Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την εκδήλωση
της οικονομικής κρίσης: επιτυχίες και αποτυχίες
*Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Αν. Καθηγητής ΕΚΠΑ* . . . . . 149

Η δημόσια διοίκηση: από την πρόσληψη του εργαζομένου ως τη λύση της υπαλληλικής του σχέσης
*Δρ. Αθανάσιος Παπαϊωάννου, π. Γενικός Γραμματέας της Βουλής των Ελλήνων* . . . . . 159

Ο «ελλείπων κρίκος»: η κακοδιοίκηση ως πλημμελής εφαρμογή
*Θεόδωρος Τσέκος, Αν. Καθηγητής ΤΕΙ Πελοποννήσου* . . . . . 167

# ΣΤΡΟΓΓΥΛΟ ΤΡΑΠΕΖΙ

## ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ: ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ & ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ


Λίγα λόγια από τον κ. Ναπολέοντα Μαραβέγια, Καθηγητή ΕΚΠΑ, π. Υπουργό,
Μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής του ΓΠΚΒ . . . . . 179

*Γιάννης Δραγασάκης*, Αντιπρόεδρος Κυβέρνησης, Βουλευτής Επικρατείας ΣΥΡΙΖΑ . . . . . 181

*Αντώνης Μανιτάκης,* π. Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης . . . . . 187

*Αλέκος Παπαδόπουλος*, π. Υπουργός Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης . . . . . 197

*Μαρία Θελερίτη*, Βουλευτής Κορινθίας ΣΥΡΙΖΑ,
Μέλος της Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης . . . . . 203

*Νίκη Κεραμέως*, Βουλευτής Επικρατείας Νέας Δημοκρατίας,
Μέλος της Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης . . . . . 207

*Γιάννης Κουτσούκος*, Βουλευτής Ηλείας ΠΑΣΟΚ,
Μέλος της Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων . . . . . 211

*Νίκος Καραθανασόπουλος*, Βουλευτής Αχαΐας ΚΚΕ,
Μέλος της Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων . . . . . 215

*Παναγιώτης Καρκατσούλης*, Γραμματέας Κοινοβουλευτικής Ομάδας Ποταμιού . . . . . 221

*Δημήτρης Καμμένος*, Βουλευτής Β' Πειραιώς ΑΝΕΛ,
Μέλος της Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων . . . . . 227

*Γεώργιος-Δημήτριος Καρράς*, Βουλευτής Β' Αθηνών Ένωσης Κεντρώων,
Μέλος της Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης,
Εκπρόσωπος της Κοινοβουλευτικής Ομάδας της Ένωσης Κεντρώων . . . . . 231

## Χαιρετισμός της ΑΕ του Προέδρου της Ελληνικής Δημοκρατίας κ. ΠΡΟΚΟΠΙΟΥ ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΥ

Κύριε Πρόεδρε της Βουλής, κύριοι πρώην Πρόεδροι της Βουλής, κύριοι Βουλευτές, κυρίες και κύριοι.

Το θέμα στο οποίο αφορά το Συνέδριο, που διοργανώνει το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, είναι εξαιρετικά επίκαιρο με βάση την τρέχουσα συγκυρία και εξαιρετικά ενδιαφέρον από πλευράς ουσίας. Η θεματική του Συνεδρίου μπορεί να βοηθήσει –πέραν βεβαίως του κεντρικού θέματος που αφορά την Ανάπτυξη– και στο να γίνει, επιτέλους, κατανοητό ότι ορισμένες από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες επιχειρούνται τα τελευταία χρόνια στην Χώρα μας υπό το καθεστώς «Μνημονίων» ή «Προγραμμάτων», θα έπρεπε να έχουν δρομολογηθεί και περατωθεί με δική μας, αποκλειστικώς, πρωτοβουλία, ως μάλλον αυτονόητες.

Για να έρθω όμως στην ουσία του θέματος, η σχέση ανάμεσα στην ανάπτυξη και τη διοικητική μεταρρύθμιση, είναι πολύπλευρη και πολυσήμαντη. Έχει τόσες πτυχές, ώστε σε έναν χαιρετισμό σαν και αυτόν, δεν θα μπορούσε πραγματικά να καλυφθεί. Ας μου επιτραπεί, εντελώς ενδεικτικώς, ν' απαριθμήσω ορισμένες πτυχές των σχέσεων αυτών, τις οποίες είμαι βέβαιος ότι θ' αναδείξουν, με τρόπο λεπτομερή και τεκμηριωμένο, οι συμμετέχοντες στο Συνέδριό σας.

Πρώτον, οι μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση, εφόσον βεβαίως συντελούνται με τον κατάλληλο σχεδιασμό και προγραμματισμό, μπορούν να οδηγήσουν σε δραστική μείωση του κόστους λειτουργίας της κρατικής μηχανής, δίχως μάλιστα να θίγεται η αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία της.

Δεύτερον, οι μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση –πάντοτε υπό τους προαναφερόμενους όρους– συνιστούν το πιο πρόσφορο θεσμικό και πολιτικό μέσο καταπολέμησης της Γραφειοκρατίας, υφ' οιανδήποτε εκδοχή της. Και δεν πρέπει να υποτιμάται το γεγονός ότι η Γραφειοκρατία είναι, για τη Δημόσια Διοίκηση, ο κυριότερος υπαίτιος παράγων και για την επιδείνωση του κόστους λειτουργίας της αλλά και για το διαχρονικό, βαρύ, κλίμα –στο πλαίσιο πάντοτε της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης– μεταξύ των στελεχών των κάθε είδους δημόσιων υπηρεσιών και των διοικουμένων, φυσικών ή νομικών προσώπων.

Τρίτον, οι μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση –πρωτίστως λόγω του ότι, όπως προαναφέρθηκε, μπορούν να καταπολεμήσουν την Γραφειοκρατία– συνιστούν επίσης πρόσφορο θεσμικό και πολιτικό μέσο καταπολέμησης και της «δίδυμης αδελφής» της, ήτοι, της Διαφθοράς. Στο σημείο δε τούτο είναι ανάγκη να γίνει, μ' εργαλείο φυσικά τις μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση, ευθεία σύνδεση της εκστρατείας καταπολέμησης της μάστιγας της Διαφθοράς με την προμνημονευόμενη εκστρατεία δραστικής μείωσης του κόστους λειτουργίας της κρατικής μηχανής. Διότι αποτελεί κοινό τόπο, στο πλαίσιο της Οικονομικής και της Διοικητικής Επιστήμης, ότι το δημοσιονομικό κόστος της Διαφθοράς, κυρίως στη Χώρα μας, είναι εξαιρετικά υψηλό, ενώ, παραλλήλως, λειτουργεί ανασταλτικώς, και δη με πολύ μεγάλο συντελεστή, στην όλη διαδικασία Ανάπτυξης, αφού πλήττει καιρίως, στον ίδιο τον πυρήνα της, την κάθε μορφής αναπτυξιακή προοπτική της Οικονομίας.

Τέταρτον, τέλος, οι μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση –όταν μάλιστα, κατά τα προαναφερόμενα, συντελούν αποφασιστικώς προς την κατεύθυνση της πάταξης της Γραφειοκρατίας και της Διαφθοράς– μπορούν να επενεργήσουν ευεργετικώς ως προς την εμπέδωση ενός κλίματος «φιλικότητας» μεταξύ των στελεχών των δημόσιων υπηρεσιών και των διοικουμένων, φυσικών ή νομικών προσώπων. Κλίμα, το οποίο είναι απαραίτητο αφενός για την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία της κρατικής μηχανής και, αφετέρου, για την άκρως απαραίτητη, σ' ένα πραγματικό κράτος Δικαίου, ουσιαστική δημοκρατική νομιμοποίησή της.

Εύχομαι και είμαι ταυτοχρόνως βέβαιος γι' αυτό, με βάση την ως τώρα άκρως επιτυχημένη πορεία και δραστηριότητα του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, ευόδωση των εργασιών του Συνεδρίου σας. Πέρα από την αρτιότητα των μελετών του και των αναλύσεών του έχει μια μεγάλη παράδοση στην οργάνωση και εκτέλεση συνεδρίων υψηλού επιπέδου, τα οποία μάλιστα έχουν μια θεματική ιδιαιτέρως κρίσιμη σήμερα.

Πριν κλείσω, λοιπόν, ευχόμενος επιτυχία που τη θεωρώ αυτονόητη, θα ήθελα να προσθέσω και τούτο μόνο: οι σοβαρές, θετικές, μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση καθίστανται εφικτές μόνον όταν, εκτός από τον κατάλληλο σχεδιασμό και προγραμματισμό τους, εφαρμόζονται υπό όρους διάρκειας και συνέχειας. Άλλως, παραμένουν οιονεί «ημιτελείς συμφωνίες» των εμπνευστών τους, οι οποίες, εκτός του ότι αποβαίνουν, τελικώς και νομοτελειακώς, σε βάρος της όποιας υστεροφημίας τους, επιβαρύνουν δραματικώς τις χρόνιες παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης, μ' όλες τις εντεύθεν συνέπειες για την Κοινωνία, την Οικονομία και τους Δημοκρατικούς Θεσμούς.

Και πάλι συγχαρητήρια για τη θεματική, για τη διοργάνωση και καλή επιτυχία, για την οποία είμαι βέβαιος, στις εργασίες του Συνεδρίου αυτού.

## Χαιρετισμός του Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων κ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ ΒΟΥΤΣΗ

Κύριε Πρόεδρε της Ελληνικής Δημοκρατίας, κύριε πρώην Υπουργέ, κύριοι πρώην Πρόεδροι της Βουλής, κύριοι εκπρόσωποι των κομμάτων, κυρίες και κύριοι Υπουργοί, αγαπητές και αγαπητοί που είστε παρούσες και παρόντες σε αυτή την πράγματι σημαντική προσπάθεια που γίνεται.

Θα ήθελα να αναφέρω μερικές σκέψεις και μάλιστα συγκεκριμένες, καθώς μέχρι πριν από λίγους μήνες ήμουν Υπουργός Εσωτερικών και είχα έρθει σε πιο στενή επαφή με τα αντικείμενα και τους προβληματισμούς που συζητιούνται σε αυτό το Συνέδριο.

Είναι τύχη αγαθή το ότι έχει ξεκινήσει η συζήτηση στη Βουλή την προηγούμενη εβδομάδα για το νομοσχέδιο που έχει κατατεθεί από την παρούσα κυβέρνηση σε σχέση με τη δημόσια διοίκηση. Έχει γίνει ήδη η πρώτη συνεδρίαση και θα γίνουν με την τακτική διαδικασία οι υπόλοιπες συνεδριάσεις μέχρι το νομοσχέδιο να έρθει στην Ολομέλεια. Άρα βρισκόμαστε μέσα σε μια συγκυρία, όπου αυτό το θέμα με όλους τους τρόπους συζητείται και μπορεί να τύχει του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος.

Θέλω να σας πω ευθέως ότι, αποτελεί πρόβλημα το ότι συζητάμε για τη δημόσια διοίκηση μέσα στους περιορισμούς που θέτουν οι δεσμεύσεις των συμφωνιών, δηλαδή οι λεγόμενες μνημονιακές δεσμεύσεις, με ένα καθεστώς επιτήρησης, με σφιχτά μεσοπρόθεσμα προγράμματα, με ζητήματα τα οποία έχουν άμεση συνέπεια στο να μπορέσει κανείς αρκετά εύκολα να διορθώσει είτε κακώς κείμενα, είτε να αναβαθμίσει τη δημόσια διοίκηση. Για παράδειγμα, το θέμα των διορισμών δεν είναι μικρής σημασίας, δηλαδή, το να λέμε πως έχουν μειωθεί κατά τόσες εκατοντάδες χιλιάδες οι δημόσιοι υπάλληλοι, χωρίς ταυτόχρονα να βάζουμε το ποιοτικό στοιχείο, δηλαδή, το πώς αυτή τη στιγμή και σε λίγο καιρό, αν προχωρήσουμε έτσι, θα λείπουν γενιές νέων ανθρώπων, νέων επιστημόνων, νέων υπαλλήλων, νέων λειτουργών της δημόσιας διοίκησης και ό,τι θα σημαίνει αυτό και με τα εφόδιά τους και με τις ανάγκες εκσυγχρονισμού και επαφής με τη σημερινή κοινωνία. Δεν είναι, δηλαδή, ένα αριθμητικό πρόβλημα ότι έμειναν λιγότεροι και άρα κάποιες ρήτρες ικανοποιήθηκαν. Η ίδια η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης δοκιμάζεται ή μπορεί να δοκιμαστεί δεινά εξ' αυτού του αποτελέσματος, όπως και σε άλλες πλευρές που υπάρχουν σ' αυτές τις δεσμεύσεις.

Αυτό όμως είναι το πλαίσιο και το γνωρίζουμε και προσπαθούμε όλοι από τη μία πλευρά, να κλείσουμε, τουλάχιστον με την Περίοδο αυτής της Βουλής αυτό το πλαίσιο περιορισμών, επιτηρήσεων κ.λπ. για τη χώρα και από την άλλη να βάλουμε το στίγμα της δικής μας πολιτικής για μια σύγχρονη, αποτελεσματική και ταυτόχρονα δημοκρατική δημόσια διοίκηση.

Είναι προφανές ότι διεθνώς υπάρχει μια τάση, από αρκετές πλευρές, να διαμορφώνεται η σχέση κράτους και δημόσιας διοίκησης κατεξοχήν και μόνο σε οικονομική βάση, και μάλιστα σε μια βάση μάνατζμεντ, θα έλεγε κανείς. Αυτό είναι εχθρικό, κατά τη γνώμη μου, προς τη δημοκρατική δημόσια διοίκηση, που είναι στην υπηρεσία του πολίτη, διότι οδηγεί στην ανομολόγητη αποδοχή και διαμόρφωση μιας υπερκυβέρνησης τεχνοκρατών.

Αυτά τα φαινόμενα υπάρχουν γενικότερα. Υπάρχουν και στην ΕΕ, που κατά τα άλλα έχει εξαιρετικές παραδόσεις στη δημόσια διοίκηση κεντροευρωπαϊκών και άλλων κρατών. Να σας αναφέρω συγκεκριμένα π.χ. και γνωρίζετε αυτό που γίνεται με την TTIP, με την περίφημη Διατλαντική Συμφωνία που διαμορφώνεται αυτά τα δύο χρόνια εν κρυπτώ και παραβύστω σε κάποιες αίθουσες των Βρυξελλών με πλήρη καθοδήγηση των λεγόμενων αγορών, κυρίως των υπερεθνικών ομίλων, όπου επιτρέπεται –μας τα έλεγαν προχθές οι ευρωβουλευτές σ' αυτή την αίθουσα– κατόπιν αιτήσεως αδείας στους ευρωβουλευτές και μόνο, και χωρίς να μπορούν, πέραν σημειώσεων, σε κλειστά δωμάτια με παρακολούθηση, να διαμορφώσουν μια άποψη τι συνομολογείται και τι συζητείται σ' αυτή την Συμφωνία, η οποία θίγει εκ βάθρων πάρα πολλά πράγματα και το γνωρίζουμε. Δεν είναι απλά μια Συμφωνία Εμπορίου, αλλά μπαίνει σε ζητήματα διακυβέρνησης, δημόσιας διοίκησης, δικαιωμάτων, κοινωνικών κατακτήσεων κ.λπ. Άρα, λοιπόν, αυτή η τάση της διαμόρφωσης μιας κατάστασης πάνω από τα πράγματα, έξω από τα πράγματα, επί της ουσίας μέσα στην ουσία των αγοραίων κανόνων για τη δημόσια διοίκηση και για τη διοίκηση κρατών, ηπείρων και των εθνικών κρατών βέβαια, θεωρώ ότι είναι μια εχθρική στάση για να οικοδομήσουμε μια δημόσια διοίκηση, έτσι όπως όλοι θα θέλαμε.

Να γίνω ακόμη πιο συγκεκριμένος. Η δέσμευση π.χ. ή μάλλον η ορολογία που υπάρχει για μία δέσμευση και στη συμφωνία που υπεγράφη από την παρούσα κυβέρνηση το καλοκαίρι για την περίφημη αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, είναι ως ορολογία απολύτως λανθασμένη, διότι μπορεί να οδηγήσει στην αντίληψη αυτή που προαναφέραμε. Είναι άλλο η αποκομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, το χτύπημα πραγματικά και με θεσμικούς τρόπους της διαμόρφωσης του πελατειακού κράτους, των συνθηκών διαφθοράς, διαπλοκής, που είναι καθρέφτης και εμβρυουλκός ταυτόχρονα περιόδων και καταστάσεων που έχουμε ζήσει και έχουν αποτυπωθεί στο σώμα της δημόσιας διοίκησης. Είναι άλλο αυτό και άλλο να μιλάμε, σαν να μην συμβαίνει τίποτα, για αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, τι άραγε σημαίνει, και μάλιστα για τα ανώτατα διευθυντικά στελέχη, για τους Γενικούς Γραμματείς κ.λπ.

Σας τα λέω εγώ, αισθάνομαι πως έχω το δικαίωμα να σας το πω, διότι ίσως να γνωρίζετε ότι, από την πρώτη ημέρα, που πήγαμε στο Υπουργείο Εσωτερικών, πέραν του ότι προφανώς και συνεργαστήκαμε - και θεωρώ ότι συνεργαστήκαμε άριστα - με τους Γενικούς Διευθυντές και τους Διευθυντές, που ουδείς εξ αυτών έτυχε να είναι της παράταξης την οποία εκπροσωπούσα δια της κυβερνήσεως, αλλά και όταν υπέβαλαν τις παραιτήσεις τους οι επτά Γενικοί Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, που ξέρουμε πάρα πολύ καλά πως είναι οι κατεξοχήν μεταφορείς, φορείς της κυβερνητικής και κομματικής θέλησης στην Περιφέρεια για κρίσιμα ζητήματα, δεν τοποθετήσαμε άλλους. Βάλαμε, κατά νόμον, ως αναπληρωτές τους αρχαιότερους Γενικούς Διευθυντές και ξεκινήσαμε διαδικασία μέσω ΑΣΕΠ, για να υπάρξουν Γενικοί Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ενόψει και μιας γενικότερης μεταρρύθμισης στις ίδιες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, από το «καλάθι» των Γενικών Διευθυντών του δημοσίου.

Αυτά, έγιναν πέρσι, γι' αυτό δε δέχομαι τόσο εύκολα αυτά τα, περί «κομματικού κράτους που στήνεται», και «ήρθαν κάποιοι να καταλάβουν και να βάλουν τους δικούς τους» κ.λπ. Είναι εύκολες κουβέντες, σε μεγάλο βαθμό υπερβολικές και υπάρχουν τα στοιχεία, τα πολύ συγκεκριμένα, για να μπορεί κανείς να απαντήσει. Σε ό,τι με αφορά, αυτό έγινε σε έναν πολύ κρίσιμο τομέα της δημόσιας διοίκησης.

Αυτό, λοιπόν, πράγματι είναι αποκομματικοποίηση, αλλά η αποπολιτικοποίηση, άραγε τι θα σήμαινε; Όπως, τι σημαίνει να διαμορφώνονται συνεχώς, όπως διαμορφώθηκαν τα τελευταία χρόνια, «σαπρόφυτα» τα ονόμασα - μιλάω ευθέως και ανοιχτά για να έχουμε και ζωντανή συζήτηση – στη Δημόσια Δι-

οίκηση, στην Κεντρική Κυβέρνηση, στα Υπουργεία, μικρές ή μεγαλύτερες ιδιωτικές εταιρείες, ΝΠΙΔ και άλλα, κατά τα άλλα χρήσιμα, από συμβούλους, από άλλες δραστηριότητες, που απομυζούν, όλο και περισσότερο, πόρους από το ΕΣΠΑ, από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, απομυζούν κεφάλαιο λειτουργών της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή ανθρώπινο δυναμικό, που εύκολα μεταπηδούν από αυτή καθαυτή τη δημόσια διοίκηση σε εταιρείες κ.λπ. και τελικά ευνουχίζεται, όχι απλώς μικραίνει, το «μικρό κράτος», το οποίο λένε; Δεν είναι αυτό το ζήτημα, όχι απλώς μικραίνει, αλλά χάνει και την ουσία του, την παρεμβατική, τη στρατηγική, το ίδιο το κράτος, τα Υπουργεία κ.λπ.

Μεγάλη συζήτηση, επίσης, έχει γίνει, και το γνωρίζουμε πάρα πολύ καλά, για την ανάγκη σύγχρονων οργανογραμμάτων και για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, που είναι ακριβώς το δίπολο, αυτά τα δύο στοιχεία, που μπορούν, και πολύ γρήγορα μάλιστα εάν υπάρχει αποφασιστικότητα, να βοηθήσουν για να γίνει μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση, διότι και επ' αυτού οι καθυστερήσεις ήταν πάρα πολύ σημαντικές.

Αγαπητές κυρίες και κύριοι, εύχομαι πράγματι από καρδιάς να πάει πολύ καλά αυτή η δουλειά, την οποία οργανώνετε. Πιστεύω, πως υπάρχουν όλα τα στοιχεία στις ημέρες μας, και κυρίως την πενταετία - εξαετία που ζήσαμε, που ζει η κοινωνία μας μέσα σε αυτές τις δεινές συνθήκες, για να συζητήσουμε και να συζητήσετε επί της ουσίας και όχι πάνω στο, πώς καθένας, απλώς, θα ήθελε να είναι μια κατάσταση. Μια τέτοια συζήτηση μπορεί πράγματι, όχι μονοδιάστατα, με την καταγραφή των διαφορετικών απόψεων και αντιλήψεων για τη δημόσια διοίκηση, να βοηθήσει πάρα πολύ και τη Βουλή στη νομοθετική εργασία, την οποία ήδη έχουμε ξεκινήσει αυτές τις μέρες. Σας ευχαριστώ πολύ.

## Χαιρετισμός του Συντονιστή του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή Καθηγητή κ. ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΛΙΑΡΓΚΟΒΑ

Εξοχότατε κύριε Πρόεδρε της Ελληνικής Δημοκρατίας, αξιότιμε κύριε Πρόεδρε της Ελληνικής Βουλής, κύριοι πρώην Πρόεδροι της Βουλής, κύριε Υπουργέ, εκλεκτοί σύνεδροι.

Είναι ιδιαίτερη η χαρά και η τιμή για μας, για το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, η παρουσία σας σε αυτό εδώ το Συνέδριο.

Το Γραφείο ξεκίνησε ουσιαστικά τη λειτουργία του πριν από τρία χρόνια. Αποτελεί ένα δημοσιονομικό θεσμό που έχει ως βασικό του έργο να παρακολουθεί την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του Κράτους, να συμβουλεύει κα να υποβοηθά τον Πρόεδρο της Βουλής, καθώς και τις αρμόδιες Επιτροπές (την Ειδική Διαρκή Επιτροπή του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και τη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων). Είναι η πρώτη φορά στην ιστορία του Κοινοβουλίου που ιδρύθηκε ειδική επιστημονική μονάδα και παρέχει επιστημονική στήριξη πέρα από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής.

Με τη σύνταξη των τριμηνιαίων εκθέσεων και των ειδικών μελετών, το Γραφείο επιτρέπει σε όλους μέσα στο Κοινοβούλιο να αποκτούν μια πληρέστερη εικόνα σχετικά με την πορεία των δημοσιονομικών στόχων και της οικονομίας γενικότερα, μια εικόνα που μπορεί και να μην είναι πάντοτε ευχάριστη. Πιστεύουμε όμως βαθύτατα ότι η ακρίβεια και η γνώση της πραγματικής κατάστασης αποτελεί προϋπόθεση για κάθε τι δημιουργικό. Μέσω των εκθέσεων, δίνεται η δυνατότητα στους Βουλευτές, στην κοινή γνώμη αλλά και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης να έχουν μια αντικειμενική ενημέρωση.

Το έργο του Γραφείου δεν θα είχε επιτυχία εάν δεν βασιζόταν στην αμεροληψία και την ανεξαρτησία του από τα πολιτικά κόμματα. Η Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου δεν είναι και δεν λειτουργεί διακομματικά αλλά υπερκομματικά και αυτό καθιστά το Γραφείο ένα χρήσιμο εργαλείο για τη νομοθετική και εκτελεστική εξουσία. Αρκεί βέβαια και η εκτελεστική εξουσία να θέλει να αξιοποιήσει αυτό το εργαλείο. Η Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου πλαισιώνεται από ακαδημαϊκούς με μεγάλες περγαμηνές και με διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις που όμως, ουδόλως αποτελούν εμπόδιο για την απαραίτητη συναινετική διαδικασία και αρμονική συνεργασία μεταξύ τους, ώστε να εκδίδονται αξιόπιστες Εκθέσεις.

Αλλά δεν είναι μόνο οι Εκθέσεις. Είναι και τα Συνέδρια που διοργανώνουμε, όπως αυτό εδώ, σήμερα. Είναι το τρίτο κατά σειρά Συνέδριο στα τρία (και κάτι) χρόνια λειτουργίας μας. Φροντίζουμε ώστε η επιλογή των θεμάτων που συζητούνται να αποβαίνει χρήσιμη για την αντιμετώπιση των προβλημάτων του τόπου. Το πρώτο μας Συνέδριο είχε τίτλο «Δημοσιονομική προσαρμογή: πόσο δίκαιη είναι η κατανομή των βαρών;». Το δεύτερο αφορούσε στις «Οικονομικές διαστάσεις της Συνταγματικής αναθεώρησης σε συνθήκες κρίσης».

Η επιλογή του θέματος του φετινού Συνεδρίου δεν είναι τυχαία. Η Δημόσια Διοίκηση είναι το βασικότερο εργαλείο που μπορεί να ανοίξει το δρόμο ώστε να περάσουμε από την κρίση, στην ανάπτυξη. Όμως για

να το κάνει αυτό, η Δημόσια Διοίκηση οφείλει να είναι ικανή και αποτελεσματική. Σήμερα, δεν χρειαζόμαστε μια Δημόσια Διοίκηση παλαιού τύπου, κατά την οποία το κράτος ευθυνόταν για όλα τα προβλήματα και παρέμβαινε μονομερώς για την αντιμετώπισή τους. Ούτε μια Δημόσια Διοίκηση που η μεγαλύτερη φιλοδοξία της είναι να μιμηθεί άκριτα τους μηχανισμούς της αγοράς. Χρειαζόμαστε μια Δημόσια Διοίκηση που να συνθέτει το δημόσιο συμφέρον με τα ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια λειτουργίας. Μια Δημόσια Διοίκηση που να είναι συμμετοχική και αποκεντρωτική στη λειτουργία της, να ευνοεί και να ανταμείβει την καινοτομία, να στηρίζεται περισσότερο σε κίνητρα παρά σε εντολές και να εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον με καινοτόμο, αδογμάτιστο, ακομμάτιστο και επιχειρηματικό τρόπο.

Βέλτιστες πρακτικές υπάρχουν διάσπαρτες τόσο στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση όσο και αλλού. Η εκτελεστική εξουσία οφείλει να τις εντοπίσει, να τις ενισχύσει και να τις διευρύνει. Η διαμόρφωση μιας κρίσιμης μάζας βέλτιστων πρακτικών θα μπορούσε να λειτουργήσει καταλυτικά στη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και έτσι να ανοίξει τον πολυπόθητο δρόμο για την ανάπτυξη.

Κυρίες και κύριοι, με πολύ ενδιαφέρον θα ακούσω τις εισηγήσεις που θα αναπτυχθούν. Σας ευχαριστώ θερμά.

# 1η ΣΥΝΕΔΡΙΑ

## ΤΑ ΔΙΕΘΝΗ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΡΟΤΥΠΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

**Συντονιστής**

Καθηγητής Π. Καζάκος, *Μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής του ΓΠΚΒ*

**Εισηγητής**

Χρ. Βερναρδάκης, *Αναπλ. Υπουργός Διοικητικής Ανασυγκρότησης*

**Παρεμβάσεις**

Ι. Καραβοκύρης, *Πρόεδρος του ΑΣΕΠ*

Ι. Κάρκαλης, *Αντεπίτροπος Επικρατείας Ελεγκτικού Συνεδρίου*

Μ. Βροντάκης, *Αντιπρόεδρος ε.τ. του Συμβουλίου της Επικρατείας*

## Λίγα λόγια από τον κ. Πάνο Καζάκο, Ομότιμο Καθηγητή ΕΚΠΑ, Μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής του ΓΠΚΒ

Ευχαριστώ κατ΄ αρχάς τους καλεσμένους μας που ανταποκρίθηκαν στην πρόσκληση για το Συνέδριό μας με θέμα «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και ανάπτυξη: Εμπειρίες και προτάσεις». Είμαι βέβαιος ότι θα ωφεληθούμε όλοι από την ανταλλαγή απόψεων και πληροφοριών. Σημειώνω ότι στο Συνέδριό μας συμμετέχουν ακαδημαϊκοί και πολιτικοί αξιωματούχοι από διαφορετικούς χώρους.

Ίσως η σημερινή κρίση της χώρας είναι μια ευκαιρία να επανεξετασθεί το πρότυπο της Δημόσιας Διοίκησης (ΔΔ) και για να προχωρήσουν οι προβλεπόμενες μεταρρυθμίσεις. Το γενικό πλαίσιο είναι δεδομένο και περιλαμβάνεται στο τελευταίο «Μνημόνιο για την οικονομική προσαρμογή» τη χώρας που ψήφισε το καλοκαίρι με συντριπτική πλειοψηφία η Βουλή των Ελλήνων. Η διοικητική μεταρρύθμιση αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης μεταρρυθμιστικής agenda. Οι διαπραγματεύσεις βρίσκονται σε κρίσιμη φάση. Από την επιτυχή εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, με τις αναγκαίες βελτιώσεις, θα κριθεί αν η χώρα θα ανταποκριθεί στις πολλαπλές προκλήσεις που αντιμετωπίζει. Κατά τη γνώμη του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή αυτός ο δρόμος είναι καλύτερος με κριτήριο το γενικό συμφέρον γιατί επαναφέρει τη χώρα σε τροχιά βιώσιμης ανάπτυξης. Αν τον ακολουθήσουμε η χώρα θα λειτουργεί με τρόπο συμβατό προς τη φιλοδοξία της να ανήκει στον πυρήνα της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Είναι πλέον κοινός τόπος ότι η κακή ή καλή λειτουργία της ΔΔ έχει τεράστιες επιπτώσεις στην οικονομία της χώρας αλλά και στην καθημερινότητα του πολίτη. Η χαμηλής ποιότητας ΔΔ συνεπάγεται και χαμηλό επίπεδο εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους κρατικούς θεσμούς και δυσχεραίνει τη δημιουργία συνθηκών βιώσιμης ανάπτυξης.

Η νομοθεσία για τη ΔΔ θυμίζει από καιρό εργοτάξιο που ανοίγει και κλείνει χωρίς ποτέ να ολοκληρώνει το έργο. Τα σχετικά ζητήματα συζητιούνται από τη δεκαετία του 50 και πολλά από αυτά δεν έχουν λυθεί ακόμα. Οι μεταρρυθμιστικές δυσκολίες αποτυπώνονται καθαρά στο ρευστό νομικό πλαίσιο για την αξιολόγηση και άλλα θέματα ΔΔ, π.χ. το σχετικό κεφάλαιο του υπαλληλικού κώδικα του 2007 υπέστη αλλαγές το 2010, το 2011 και το 2014. Επίσης, το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης δρομολόγησε σειρά αλλαγών το 2015 και κατέθεσε στις αρχές του 2016 ένα νομοσχέδιο για την αξιολόγηση προσώπων και μονάδων και για άλλα ζητήματα.

Στο παρελθόν, οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν είχαν, με εξαιρέσεις πάντως, μερικά προβληματικά χαρακτηριστικά: οι στόχοι τους ήταν αμφίσημοι ή αντιφατικοί, οι επιλογές των μέσων δεν στηρίζονταν σε σαφή γνώση της κατάστασης ούτε σε σαφή γνώση της σχέσης μέσων (εργαλείων) και στόχων, ενώ οι παρεμβάσεις υπάκουαν σε συγκυριακούς συσχετισμούς επιρροής (ή συμφερόντων) και ιδιοτελείς σκοπούς.

Το αποτέλεσμα είναι ακριβώς αυτό που βλέπουμε: ένα σύνολο παθολογικών χαρακτηριστικών στο πλαίσιο λειτουργίας της ΔΔ (πειθαρχικά συμβούλια, αξιολογήσεις που έκριναν όλους με άριστα, προϊστάμενους χωρίς υφιστάμενους, ασαφείς αρμοδιότητες κλπ). Δεν είναι δύσκολο να ανακαλύψει κανείς στοιχεία

που επιβεβαιώνουν τις παραπάνω υποθέσεις όσον αφορά στην ελληνική ΔΔ (και όχι μόνο). Ο ΟΟΣΑ έχει περιγράψει στην ψυχρή γλώσσα των αριθμών μια ΔΔ που χτίσθηκε χωρίς αρχιτεκτονικό σχέδιο και με αυθαίρετα «πανωσηκώματα»! Ένα κράτος που κατένεμε τους υπαλλήλους του σε 1.448 κλάδους που ήταν στεγανοί. Τα υπουργεία αποτελούνταν κατά μέσον όρο από 439 «δομές» (γραμματείες, διευθύνσεις και τμήματα και αυτοτελείς μονάδες), το 20% των οποίων είχε ένα διευθυντή και κανέναν υπάλληλο. Χαρακτηριστική ήταν επίσης και η πρακτική των συναρμοδιοτήτων, π.χ. για την ασφάλεια τροφίμων οι συναρμόδιοι υπουργοί είναι τέσσερις, για την πολιτική προστασία οκτώ! Κατά διαστήματα πάντως υπήρξε ορθολογισμός σε κάποιες αλλαγές που έγιναν ή επιχειρήθηκαν και μάλιστα συχνά υπό την επίδραση εξωτερικών παραγόντων ή πιεστικών προβλημάτων.

Ελπίζουμε (αλλά μένει να αποδειχθεί στην πράξη) ότι οι τρέχουσες αλλαγές μαζί με άλλα μέτρα θα αντιμετωπίσουν διαπιστωμένα ελαττώματα του «παραδείγματος» που ακόμα ισχύει. Η agenda περιλαμβάνει σειρά ειδικότερων θεμάτων που θα συζητηθούν στο Συνέδριό μας, όπως: ενιαίο μισθολόγιο, επιλογές προϊσταμένων, επίπεδα δαπάνης και απασχόλησης που να συνάδουν με τους δημοσιονομικούς στόχους και να μειωθούν ως % ΑΕΠ, εξορθολογισμό των ειδικών μισθολογίων, πλαίσιο αξιολόγησης προσωπικού (κατατέθηκε ήδη το σχετικό νομοσχέδιο), αναδιάρθρωση των διοικητικών υπηρεσιών και εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών, σύστημα κινητικότητας. Διεθνείς συγκρίσεις και τεχνική βοήθεια θα παίξουν τον ρόλο τους σε όλα αυτά. Όμως κατά τη γνώμη μας η επιτυχία θα εξαρτηθεί λιγότερο από εξωγενείς επιρροές (π.χ. εποπτεία από τους θεσμούς) και περισσότερο από τις δικές μας δυνάμεις.

Τέλος, θα ήθελα να σημειώσω για τη συζήτηση, ότι η μεταρρύθμιση της ΔΔ εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο της «Διακυβέρνησης» μιας χώρας. Είναι μια «συνιστώσα» της. Με απλά λόγια, θα πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο μέρος μιας διαδικασίας που σχετίζεται και με την κυβέρνηση, δηλαδή την ικανότητά της να σχεδιάζει, παρακολουθεί και αξιολογεί την εφαρμογή των διαφόρων μέτρων. Αυτό μπορεί να γίνει με κατάλληλους θεσμούς. Συναφώς, διεθνείς συγκρίσεις είναι στο πλαίσιο αυτό χρήσιμες και αναγκαίες γιατί μεταξύ άλλων μπορεί να προσφέρουν ιδέες για την επίλυση σειράς ολόκληρης ζητημάτων και αποτελούν ισχυρό αντίδοτο στην εσωστρέφεια και το αντίθετο μιας πορείας που απλά εξαρτάται από την ιστορική τροχιά και την κληρονομιά της- κοινώς από το να κάνουμε μόνο αυτά που πάντοτε κάναμε.

Νομίζω ότι μπορούμε να προχωρήσουμε στην πρώτη Συνεδρία και να υπενθυμίσω ότι βασικός εισηγητής είναι ο κ. Χρ. Βερναρδάκης, Αναπληρωτής Υπουργός Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ο οποίος τους τελευταίους μήνες έχει κάνει ευρύτατη διαβούλευση για το νομοσχέδιο που αφορά στη Δημόσια Διοίκηση κάτι που πρέπει να του πιστώσουμε, καθώς συνηθίσαμε τα τελευταία χρόνια, ανεξαρτήτως κυβερνήσεων, να κατατίθενται και να ψηφίζονται κρίσιμα νομοσχέδια χωρίς καμία διαβούλευση. Στη συνέχεια παρεμβάσεις, μέσα στα χρονικά περιθώρια που έχουμε, θα κάνει, πρώτος ο κ. Ι. Καραβοκύρης, που θα μας δώσει την δική του εμπειρία που απέκτησε μέσα από δύο κρίσιμες θέσεις, του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και, πιο πρόσφατα του Προέδρου του ΑΣΕΠ, ενός θεσμού κρίσιμου για κάθε απόπειρα βελτίωσης της Δημόσιας Διοίκησης. Δεύτερος παρεμβαίνων θα είναι ο κ. Ι. Κάρκαλης, Αντεπίτροπος Επικρατείας Ελεγκτικού Συνεδρίου που διακρίνεται για τις διεισδυτικές επισημάνσεις του πάνω στη λειτουργία του Δημοσίου. Είμαι βέβαιος ότι τα όσα θα πει θα έχουν όχι μόνο ενδιαφέρον αλλά και πρακτική αξία. Τελευταίος στη σειρά αλλά όχι σε σημασία, θα μιλήσει ο κ. Μ. Βροντάκης, Αντιπρόεδρος ε.τ. του Συμβουλίου της Επικρατείας με μεγάλη εμπειρία σε θέματα δημόσιας διοίκησης και νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Θυμίζω μόνο ότι το 2000-2001 ήταν επικεφαλής ομάδας για την καθιέρωση μεθόδων καλής νομοθέτησης.

## Κεντρική εισήγηση από τον Αν. Υπουργό Διοικητικής Ανασυγκρότησης κ. ΧΡ. ΒΕΡΝΑΡΔΑΚΗ

Αξιότιμε Πρόεδρε της Δημοκρατίας, αξιότιμε Πρόεδρε της Βουλής, αξιότιμοι πρώην Πρόεδροι της Βουλής, αξιότιμοι Βουλευτές και αξιότιμες Βουλεύτριες, φίλες και φίλοι.

Η έναρξη των εργασιών αυτού του Συνεδρίου συμπίπτει πράγματι με μια ευτυχή συγκυρία. Εδώ και λίγες ημέρες ξεκίνησε η κοινοβουλευτική διαδικασία συζήτησης και ψήφισης ενός νομοσχεδίου, που θέλουμε να πιστεύουμε ότι θα είναι κομβικής σημασίας για το ελληνικό κράτος και τη διοίκησή του από εδώ και πέρα σε μια, ούτως ή άλλως, ιστορική περίοδο στην οποία ζούμε. Το νομοσχέδιο για την επιλογή των επιτελικών στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης και όλων των κορυφών της, για την αξιολόγηση και την επιλογή προϊσταμένων, βρίσκεται προς ψήφιση μετά από μια μεγάλη κοινωνική και επιστημονική διαβούλευση. Φιλοδοξία ευρύτερη είναι η θεσμική αυτή αλλαγή να θέσει νέους όρους στη διοικητική αρχιτεκτονική του ελληνικού κράτους με σεβασμό στις δημοκρατικές διαδικασίες και στη διαφάνεια, να «θεραπεύσει» τις ιστορικές παθογένειες της διοίκησης, παθογένειες που καταγράφονται ήδη από τη 10ετία του 1950, αλλά και να επανορθώσει παθογένειες που δημιουργήθηκαν την τελευταία σκληρή 5ετία για το ελληνικό δημόσιο. Έχουμε βεβαίως, συνηθίσει να γίνονται κατά καιρούς διάφορες παρεμβάσεις στο «σώμα» της Δημόσιας Διοίκησης. Έχουμε παρατηρήσει αρκετές φορές, τουλάχιστον κατά τα χρόνια της Μεταπολίτευσης, να επιχειρούνται διάφορες προσπάθειες και εγχειρήματα με διαφορετικές στοχεύσεις σε διαφορετικές συνθήκες, αλλά δυστυχώς, πάνω-κάτω με τα ίδια αποτελέσματα.

Το ελληνικό κράτος και η διοικητική του μηχανή, εξακολουθεί να βρίσκεται σήμερα στην κατάσταση περίπου των παθογενειών που επεσήμαινε ο Κυριάκος Βαρβαρέσος το 1952, αλλά με χειρότερες ακόμη απολήξεις, σύγχρονες απολήξεις. Δεν έχει καταφέρει να έχει ικανοποιητική ηλεκτρονική διακυβέρνηση, παρά τον πακτωλό χρημάτων που δαπανήθηκε. Δεν έχει καταφέρει να έχει μια πολιτική προσλήψεων ανθρώπινου δυναμικού, συνεκτική, με σύγχρονα κριτήρια και με λειτουργική στόχευση. Δεν κατάφερε να φτιάξει ένα αποδοτικό και αναγνωρισμένο από την ίδια τη Διοίκηση, σύστημα αξιολόγησης δομών, παραγόμενου έργου και υπαλλήλων. Δεν κατάφερε να κάνει διαχείριση δημοσιονομικών πόρων, αφού μείωσε μεν το μισθολογικό κόστος κατά 40% περίπου, λόγω και της αποχώρησης 370.000 ανθρώπων την τελευταία περίοδο, αλλά επιβάρυνε καταλυτικά το συνταξιοδοτικό κόστος με υπερπολλαπλάσια δυσμενή αποτελέσματα. Βεβαίως, δεν ήταν όλες οι προσπάθειες μεταρρύθμισης και εξορθολογισμού του ελληνικού κράτους, που έγιναν τα τελευταία χρόνια, αποτυχημένες.

Στα μέσα της δεκαετίας του 2000, έγινε μια πρώτη συστηματική προσπάθεια εξορθολογισμού στη Διοίκηση. Επίσης, ενδιαφέρουσες τομές καταγράφηκαν και στη διοικητική πολιτική στις αρχές της δεκαετίας του 2010. Οι πολιτικές αυτές απόπειρες όμως, ακυρώθηκαν εμπράκτως, δυστυχώς, μετά το 2011 και τη σκληρή λεγόμενη μνημονιακή περίοδο. Μια θεμελιώδης παράμετρος, που ποτέ μέχρι τώρα για διάφορους λόγους δεν αξιοποιήθηκε ως εργαλείο κατανόησης και αντιμετώπισης του προβλήματος, είναι η πολυπαραγοντικότητα του συστήματος της Δημόσιας Διοίκησης σε συνδυασμό με τις ιστορικές καταβολές της. Δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι μεταπολεμικά το ελληνικό κράτος είχε ως αποστολή την επιβολή και την

κυριαρχία της πλευράς των νικητών του εμφυλίου, κάτι που είχε βαθιά επίδραση στις διαδικασίες ανάπτυξής του και στην ευρύτερη κουλτούρα του. Στα χρόνια της Μεταπολίτευσης διαφορετικοί εμπλεκόμενοι φορείς, διαφορετικοί «παίκτες» θα λέγαμε, ήρθαν να θέσουν επάνω στην ιστορική βάση, τις δικές τους προτεραιότητες και να διαχειριστούν μια σειρά από μεταρρυθμίσεις. Το αποτέλεσμα ήταν να παραχθεί ένας διοικητικός μηχανισμός ακραία γραφειοκρατικός και οιονεί κορπορατιστικός, ένα πεδίο έμφορτο ιστορικών αγγυλώσεων, λειτουργικών υστερήσεων, αλλά και αξιακών επικλήσεων.

Αν θεωρήσουμε ότι τα διάφορα εμπλεκόμενα μέρη είναι αυτά που μπορούν να διαμορφώνουν δυναμικές, τότε μπορούμε να αντιληφθούμε τις, κάθε είδους, μεταπολιτευτικές μεταρρυθμίσεις σαν ένα «παιχνίδι» μηδενικού αθροίσματος, όπου όλοι –και κυρίως τα κόμματα εξουσίας, τα δίκτυα και οι μηχανισμοί τους– αποσκοπούν σε προσόδους, αλλά, τελικά, αυτός που χάνει είναι το σύνολο.

Αυτό συνέβη, κυρίως, για δύο λόγους. Πρώτον, γιατί οι διαμορφωτές της κατάστασης δεν κατάφεραν, ή δεν θέλησαν να δουν ποτέ τη μεγάλη εικόνα και να αντιληφθούν τον εαυτό τους ως αναπόσπαστο τμήμα της. Να επιδιώξουν, δηλαδή, τη συνολική ανοδική πορεία, που, μοιραία, θα οδηγήσει τους πάντες σε καλύτερη θέση. Δεύτερον, γιατί δεν υπήρξε ποτέ μία, καταλυτικά, ισχυρή κυρίαρχη βούληση, που θα καθοδηγούσε συγκεκριμένες εξελίξεις μετασχηματισμού του διοικητικού οικοδομήματος. Το δεύτερο, που είναι και το πιο κρίσιμο κατά τη γνώμη μου, είναι αποτέλεσμα της αλληλεξάρτησης διοικητικού και πολιτικού συστήματος. Όχι, απλώς, με την έννοια που περιγράφει το Σύνταγμα για τη σχέση μεταξύ πολιτικής λειτουργίας και διοίκησης.

Στην περίπτωσή μας μιλάμε για μία πολύπλοκη αλληλεξάρτηση, που φθάνει ενίοτε στο σημείο, ιδίως σε περιόδους κρίσεων, το διοικητικό υποσύστημα να χρησιμοποιείται, όχι μόνο να υποκαθίσταται, από το πολιτικό υποσύστημα. Να χρησιμοποιείται, δηλαδή, πότε σαν «όχημα» διαφυγής, που πρέπει γι' αυτό το λόγο να ελέγχεται πλήρως, και πότε σαν περιττό βάρος, που το «αμόλυντο» πολιτικό σύστημα απαρνιέται και πρέπει να το απορρίψει με την προσδοκία, ότι θα του εξασφαλίσει λίγα μέτρα παραπάνω, οπότε και πρέπει να απαξιωθεί εντελώς, προκειμένου να δικαιολογηθεί η απόρριψη.

Όλα αυτά έχουν ιδιαίτερη σημασία στην προσπάθεια να περιγράψουμε και να κατανοήσουμε τους μηχανισμούς λειτουργίας του συστήματος. Για να ξαναγυρίσουμε στο ζήτημα των, κατά καιρούς, παρεμβάσεων, μπορούμε να πούμε ότι αυτή είναι και η μεγάλη ποιοτική διαφορά σήμερα με το προς συζήτηση νομοσχέδιο.

Για πρώτη φορά, επιχειρούμε να φτιάξουμε μία αρχιτεκτονική και μία «μηχανική» που θα κλονίσει, ακριβώς, αυτές τις σχέσεις εξουσίας και θα προσδώσει στη διοικητική λειτουργία τον αναγκαίο ζωτικό χώρο, προκειμένου να επιτελέσει την αποστολή της.

Το νομοσχέδιο φιλοδοξεί να αλλάξει αυτό που μπορεί να περιγραφεί συνολικά ως ελληνική ιδιαιτερότητα, γιατί η ελληνική περίπτωση, όσο και αν μπορούμε να ισχυριστούμε, ότι προσιδιάζει σε αντίστοιχα μοντέλα άλλων κρατών, όσο και αν, κατά περίπτωση, τα ακολουθεί –και, πράγματι, τα ακολουθεί–, δύσκολα μπορεί να ενταχθεί σε ομαδοποιήσεις, ακριβώς, για τους λόγους που περιγράψαμε παραπάνω.

Δεν φτιάχτηκε, φυσικά, το ελληνικό κράτος εν κενώ, όσο και αν αποτελεί μία, «sui generis», περίπτωση. Η ένταξή του στο γνωστό από τη διοικητική επιστήμη, ως «ηπειρωτικό μοντέλο κρατών» και, ιδίως, οι

αναφορές στα γαλλικά διοικητικά πρότυπα είναι, οπωσδήποτε, εμφανής και, απολύτως, εξηγήσιμη για μία σειρά λόγων. Όμως, αυτό που είναι, πραγματικά, ιδιαίτερο και ενδιαφέρον είναι, ακριβώς, αυτό το «sui generis»: η ιδιόρρυθμη και ιδιόμορφη περίπτωση του ελληνικού διοικητικού χάρτη, ο οποίος παρουσιάζει χαρακτηριστικά που πουθενά δεν τα συναντάμε.

Θα χρησιμοποιήσω το παράδειγμα των διοικήσεων των, πάσης φύσεως, δημόσιων οργανισμών, ένα θέμα που αποτελεί κλασική εκδήλωση του ελληνικού φαινομένου. Μέχρι σήμερα, με την αλλαγή κάθε Κυβέρνησης άλλαζαν σαρωτικά όλες οι διοικήσεις όλων των φορέων. Δεν υπήρχε οργανισμός, δεν υπήρχε προνοιακό ίδρυμα, δεν υπήρχε νοσοκομείο, που να μην «παραδοθεί» μέσα σε λίγες εβδομάδες από την κυβερνητική αλλαγή στους «εκλεκτούς» των κομματικών και προσωπικών δικτύων, αυτών που διαχειριζόταν τη νομή της εξουσίας.

Με τι κριτήρια, με τι διαδικασίες; Συνήθως, με κανένα κριτήριο, με καμία διαδικασία. Τουλάχιστον, κανένα επίσημο κριτήριο, καμία τυπική, θεσμική και ουδέτερη διαδικασία. Ο εναγκαλισμός του Κράτους με το Κόμμα, του Κόμματος με το Κράτος, του Κράτους με τα κομματικά συστήματα, του Κράτους με τα δίκτυα συμφερόντων, ήταν τέτοιος που θεωρούνται, πλέον, αναπόσπαστο τμήμα το ένα του άλλου.

Αυτή η κατάσταση δεν υπάρχει σε κανένα γνωστό διοικητικό σύστημα και δεν υπάρχει κανένα ανάλογο διεθνές πρότυπο. Η δημιουργία του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης που προβλέπει ο νόμος, αποσκοπεί, ακριβώς, στην εναρμόνιση της χώρας σε αυτό που, επίσης, θεωρείται αυτονόητο στα προηγμένα κράτη. Στην ίδια κατεύθυνση, βρίσκεται και η συμπλήρωσή του με νεότερη πρωτοβουλία που θα ακολουθήσει και η οποία είναι απαραίτητη, η θεσμοθέτηση των κανόνων δεοντολογίας για το ποια είναι τα όρια μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, για τους ιδιώτες που καταλαμβάνουν μία θέση διοίκησης στο Δημόσιο, αλλά και αντίστροφα για τους δημόσιους λειτουργούς, οι οποίοι, κάποια στιγμή, μεταπηδούν στον ιδιωτικό τομέα.

Σε αυτή την περίπτωση τα διεθνή πρότυπα έχουν μεγάλη αξία. Αλλού η συζήτηση και η αναζήτηση τρόπων προστασίας του δημοσίου συμφέροντος έχει προχωρήσει πολύ και έχει αποτυπωθεί σε θεσμικές μορφές και πολλές φορές σε πολύ αυστηρό τυπικό νομικό πλαίσιο. Εδώ, πλέον, μελετώνται τα παραδείγματα άλλων κρατών, που θα αξιοποιηθούν ως βέλτιστα διεθνή πρότυπα, για να διασφαλίσουμε, ότι αυτή η παγκόσμια πρωτότυπη κατάσταση των κομματικών «στρατών», που μετά τις εκλογές εφορμούν και καταλαμβάνουν χιλιάδες θέσεις μέγιστης ευθύνης για την ομαλή λειτουργία της χώρας, θα σταματήσει εδώ.

Άκουσα στην πρώτη συζήτηση την προηγούμενη Παρασκευή στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής, ότι τα Δημόσια Νομικά Πρόσωπα δημιουργούνται, για να μπορούμε να ασκούμε πολιτική και διοίκηση με την ευελιξία που εμείς θέλουμε και, βεβαίως, με την επιλογή προσώπων που κατά την κρίση μας, -το λέω γενικά εμάς ως Υπουργών, ως Βουλευτών-, εξυπηρετούν τη δική μας ευελιξία.

Η ίδρυση και η διάχυση των Δημοσίων Νομικών Προσώπων έγινε παντού και φυσικά και στην Ελλάδα, για να διευκολυνθεί το Κράτος να ανταποκριθεί στην αποστολή του, αφού είναι προφανές, ότι το ίδιο Νομικό Πρόσωπο του Κράτους δεν μπορεί να ασκήσει το σύνολο των αρμοδιοτήτων από μόνο του. Η ευελιξία, της οποίας άκουσα να γίνεται επίκληση, αφορά στην ευελιξία στην άσκηση των αρμοδιοτήτων κατά δέσμες πολιτικών σε συγκεκριμένες θεματικές περιοχές της διοικητικής ύλης, στην ευελιξία στη

χωρική αρμοδιότητα, ώστε να καλύπτονται όλες οι περιοχές της χώρας, στην ευελιξία στην άσκηση «ευαίσθητων» πολιτικών, για τις οποίες απαιτείται η, επιτόπου, άσκηση της διοίκησης.

Εδώ, λοιπόν, βρίσκεται το μεγάλο λάθος. Η απόλυτη στρεβλωτική αυτή η αντίληψη, που ακούστηκε στη συνεδρίαση, είναι ο «πυρήνας» του πολιτικού προβλήματος της δημόσιας διοίκησης. Καταδεικνύει, όμως, και την κουλτούρα εξουσίας του παλιού πολιτικού συστήματος, που δεν είναι παρά μία κουλτούρα χρήσης και κτήσης του Κράτους και, κυρίως, των δημόσιων πόρων του.

Η κατανομή αυτών των πόρων ήταν κανόνας επιβίωσης για τους μηχανισμούς, τις ομάδες, τα δίκτυα. Οριζόντια. Κανείς δεν εξαιρείται απ' αυτή την κουλτούρα. Τελικά, για το σύνολο του κομματικού συστήματος. Αυτή είναι μία τυπική περίπτωση διεθνών προτύπων που δεν έφτασαν ποτέ μέχρι σήμερα στη χώρα, γιατί η εισαγωγή τους και, κυρίως, η αποτελεσματική λειτουργία τους θα διατάρασσε το «status quo» κυρίαρχων πολιτικών δυνάμεων.

Αυτό, λοιπόν, ευελπιστούμε να συμβεί τώρα με τη λειτουργία του Εθνικού Μητρώου και τις πρωτοβουλίες που θα ακολουθήσουν, με αποτελέσματα που πιστεύουμε ότι δεν θα έχουν μόνο ένα τεράστιο δημοσιονομικό όφελος μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, αλλά θα μεταμορφώσουν μία συνολική κουλτούρα, την προβληματική και τόσο ιδιαίτερη ελληνική κουλτούρα, με τη μεγάλη συνεισφορά της στο πώς φτάσαμε εδώ. Μην ξεχνάμε, ότι οι δομές φτιάχνουν κουλτούρες και ιδεολογία και όχι, πολλές φορές, το αντίθετο, όπως θέλουμε να πιστεύουμε, ή θέλαμε να πιστεύουμε.

Επιτρέψτε μου σε αυτό το σημείο να κάνω μία γενική παρατήρηση για τα διεθνή πρότυπα. Όταν μιλάμε γενικά για μεταφορά προτύπων από τη μία διοίκηση στην άλλη, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη μας και οι, κατά τόπους, ιδιαιτερότητες. Στην ουσία, δεν μεταφέρουμε, απλώς, ένα θεσμό ή μία ρύθμιση, αλλά μεταφέρουμε ένα «εργαλείο» από ένα σύστημα σε ένα άλλο. Κανένα σύστημα δεν είναι, ακριβώς, το ίδιο με ένα άλλο, όσο και αν προσομοιάζουν, ή έχουν την ίδια αποστολή.

Γι' αυτό και πρέπει να είμαστε ιδιαίτερα προσεκτικοί, όταν επιχειρούμε μία τέτοια μεταφορά, είτε μιλάμε για νομικές ρυθμίσεις, είτε για θεσμούς, είτε για οργανωτικούς μηχανισμούς, είτε για διαδικασίες. Αυτή η παρατήρηση δεν αφορά υποχρεωτικά, ιδιαίτερα, τεχνικές μορφές, όπως μπορεί να είναι τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Αφορά, όμως, όλα τα υπόλοιπα και η προσοχή μας πρέπει να εστιάζεται και στη μελέτη των συνθηκών που επικρατούν στα δύο συστήματα, αλλά και στην «ex post» εφαρμογή υποστήριξης της εφαρμογής.

Δεν πρέπει να υποτιμάμε τη δυνατότητα αποβολής των εξωγενών στοιχείων, που απειλούν να διαταράξουν την ισορροπία των συστημάτων, ιδίως, όταν αυτά έχουν να κάνουν με τη διαχείριση της εξουσίας και των πόρων, αλλά και όταν απειλούν κυρίαρχες αξιακές κατασκευές.

Επιπλέον, ένα μοντέλο πολιτικής, ή ένα «εργαλείο» που αποδίδει αποτελεσματικά σε μία διοίκηση, ή σε ένα συγκεκριμένο περιβάλλον, δεν είναι απαραίτητο ότι θα αποδώσει το ίδιο σε ένα διαφορετικό περιβάλλον, όπως, ακριβώς, και ένα φυτό δεν μπορεί να καρποφορήσει, ή να επιβιώσει σε όλες τις κλιματολογικές συνθήκες.
Για τους λόγους αυτούς ο σχεδιασμός και η εφαρμογή διεθνών προτύπων στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση οφείλει να τυγχάνει διπλής προσοχής. Αυτό, βεβαίως, δεν σημαίνει, ότι δεν πρέπει να αναζητούμε

βέλτιστες πρακτικές και διεθνή πρότυπα. Τέτοια μπορούμε να έχουμε πάρα πολλά και αυτή τη συνεργασία, πράγματι, την επιζητούμε, που μπορούν να αλλάξουν και να βελτιώσουν το ελληνικό διοικητικό και, κατ' επέκταση, το ελληνικό πολιτικό σύστημα.

Αξιότιμε Πρόεδρε της Δημοκρατίας, αξιότιμε Πρόεδρε της Βουλής, αξιότιμοι πρώην Πρόεδροι, φίλες και φίλοι που βρίσκεστε εδώ γι' αυτό το ενδιαφέρον Συνέδριο, παρά τις δυσκολίες που διανύει σήμερα η χώρα μας, έχει μία ιστορική ευκαιρία: να σχεδιάσει, εξ υπαρχής, τα «εργαλεία» άσκησης των πολιτικών της. Να τα σχεδιάσει στις σημερινές συνθήκες και να απαντήσει στις σημερινές προκλήσεις: τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων, την εφαρμογή των πολιτικών ισότητας σε όλους τους πολίτες, ανεξαρτήτως φυλής, θρησκεύματος, ιδεολογικής και φιλοσοφικής τάσης, ατομικού προσανατολισμού, την ανάπτυξη κοινωνικής ευθύνης. Πάνω απ' όλα, την υπεράσπιση του δημόσιου συμφέροντος, την προστασία των φυσικών πόρων ως συλλογικών αγαθών. Αυτή είναι και η αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης σήμερα και αυτή την αποστολή πρέπει να τη θωρακίσουμε συντεταγμένα και συναινετικά. Σας ευχαριστώ.

# Ο θεσμός του ΑΣΕΠ και η συμβολή του στη Δημόσια Διοίκηση

Ιωάννης Καραβοκύρης,[1]
**Πρόεδρος ΑΣΕΠ**

**Περίληψη**

*Το ΑΣΕΠ ιδρύθηκε με το Ν. 2190/1994 ως Ανεξάρτητη Αρχή επιφορτισμένη με τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής των διατάξεων που διέπουν τις προσλήψεις στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα με στόχο να διασφαλιστούν οι αρχές της αντικειμενικότητας, της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της δημοσιότητας στην αξιολόγηση του προσωπικού, με συνταγματικά κατοχυρωμένη λειτουργική ανεξαρτησία από το 2001.*

*Με την αναβάθμιση της πληροφορικής-μηχανογραφικής υποδομής του που βρίσκεται σε εξέλιξη σε συνδυασμό με τη διαλειτουργικότητα, το ηλεκτρονικό αρχείο των υποψηφίων και τη διαδικασία πρόσληψης μέσω «κυλιόμενων πινάκων επιλαχόντων» αναμένεται να μειωθεί δραστικά ο χρόνος έκδοσης των αποτελεσμάτων και διάθεσης των επιτυχόντων στους φορείς.*

*Με τη βέλτιστη αξιοποίηση του επιστημονικά καταρτισμένου προσωπικού του, με την υψηλή τεχνογνωσία στην αξιολόγηση του ανθρώπινου παράγοντα τόσο σε μεθοδολογικό όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο, την αποδεδειγμένη ικανότητά του στην επιτάχυνση και απλούστευση διαδικασιών με συνδυασμένη χρήση της κεφαλαιοποιημένης εμπειρίας του παρελθόντος και της εξελισσόμενης τεχνολογίας, έχει καταφέρει να εκπληρώσει με επιτυχία το θεσμικό του ρόλο και να διασφαλίσει αμεροληψία και διαφάνεια στον ευαίσθητο τομέα της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση και να καταξιωθεί ως ουσιαστικός μηχανισμός ελέγχου των προσλήψεων με γνώμονα τη διαφύλαξη της αρχής της αξιοκρατίας και τη θωράκιση του κράτους δικαίου.*

## Εισαγωγή

Η ανάγκη να μην ταυτίζεται η Δημόσια Διοίκηση με την Πολιτική, αλλά να παραμένει ουδέτερη στις εναλλαγές της εκτελεστικής εξουσίας, επισημάνθηκε ήδη από το 1866 σε εισηγητική έκθεση διατάγματος «περί των προσόντων των οικονομικών υπαλλήλων». Εκατό περίπου χρόνια μετά, το 1951, θεσπίστηκε το ΑΣΔΥ, που είχε θετική αποτίμηση στον τομέα της αξιοκρατίας στο Δημόσιο, πλην όμως καταργήθηκε το 1974, την περίοδο της δικτατορίας. Το θεσμικό κενό όμως που άφησε το ΑΣΔΥ και η αδυναμία καθιέρωσης ενός αξιόπιστου συστήματος προσλήψεων, στο χρόνο που μεσολάβησε από την κατάργησή του,

[1] Γεννήθηκε στο Σολομό Κορινθίας το 1947. Πτυχιούχος της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, καθώς και του Τμήματος Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικών Επιστημών του ίδιου Πανεπιστημίου. Το 1974 διορίστηκε Δικηγόρος στο Πρωτοδικείο Αθηνών και το 1975 Δικαστής της Πολιτικής και Ποινικής Δικαιοσύνης. Υπηρέτησε διαδοχικά στα Πρωτοδικεία του Πειραιά ως Πάρεδρος, της Κυπαρισσίας, του Ναυπλίου και των Αθηνών ως Πρωτοδίκης, της Πρέβεζας και των Αθηνών ως Πρόεδρος Πρωτοδικών και στο Εφετείο Αθηνών ως Εφέτης. Το 1999 διορίστηκε Σύμβουλος στο Ελεγκτικό Συνέδριο, το 2003 προήχθη σε Αντιπρόεδρο και το 2010 σε Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπου παρέμεινε μέχρι τις 30 Ιουλίου 2014. Το 1994 εκλέχτηκε από την Ολομέλεια των Δικαστών του Πρωτοδικείου Αθηνών ως ο πρώτος αιρετός Πρόεδρος (Προϊστάμενος) αυτού επί μία διετία. Διετέλεσε, μετά από πρόταση της Ελληνικής Κυβέρνησης, μέλος του ομίλου Διαιτητών (Arbitrators) στο International Centre for Settlement of Investment Disputes του ΟΗΕ, είναι δε τακτικό μέλος της Εταιρείας Δικαστικών Μελετών. Κατά τα έτη 1997-2002, υπηρέτησε, παράλληλα με τα δικαστικά του καθήκοντα, ως Πρόεδρος του Δ.Σ. της Επιτροπής Ολυμπίων και Κληροδοτημάτων. Συμμετείχε στην Επιτροπή της Βουλής για τον έλεγχο των οικονομικών των κομμάτων και του πόθεν έσχες των βουλευτών για πολλά χρόνια. Από 2 Δεκεμβρίου 2014 υπηρετεί, μετά από Απόφαση της Βουλής των Ελλήνων, ως Πρόεδρος του ΑΣΕΠ. Ομιλεί την Αγγλική γλώσσα. Έχει συγγράψει αρκετές επιστημονικές εργασίες και μελέτες, πολλές από τις οποίες έχουν δημοσιευθεί στον ημερήσιο και νομικό τύπο. Τιμήθηκε το 1977 με το βραβείο Αριστούχων στο Δημόσιο Δίκαιο από το ίδρυμα Ν. Στασινόπουλου και στις 6-8-2013 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας του απένειμε τον Μεγαλόσταυρο του Τάγματος του Φοίνικα για τις μεγάλες υπηρεσίες του στη δικαιοσύνη και την Πατρίδα γενικότερα.

γιγάντωσε την παρατηρούμενη παθογένεια της άτυπης οδού εισδοχής στο Δημόσιο, μέσω πρόσληψης συμβασιούχων, οι οποίοι στη συνέχεια μονιμοποιούνται. Και ενώ το σκηνικό των άτυπων προσλήψεων, παραπέμπει σε εποχές πλατείας Κλαυθμώνος, ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης προβάλλει επιτακτικός υπό το φως της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και των προκλήσεων με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπη η χώρα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση παρακολουθεί τις προσλήψεις και οι υποχρεώσεις της Ελλάδας που απορρέουν από τη συνθήκη του Μάαστριχ (έλεγχος του Δημόσιου τομέα και περιστολή δαπανών) αποτελούν μια πραγματικότητα, που καμιά κυβέρνηση με ευρωπαϊκό προσανατολισμό δεν μπορεί να αγνοήσει.

**Αρμοδιότητες**

Το ΑΣΕΠ ιδρύθηκε με το ν. 2190/1994 ως Ανεξάρτητη Αρχή, επιφορτισμένη με τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής των διατάξεων που διέπουν τις προσλήψεις στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Μετά το νόμο 3812/2009, διευρύνθηκαν περαιτέρω οι αρμοδιότητες της Αρχής, ενώ θεσπίστηκαν και τροποποιήσεις στις εφαρμοζόμενες διαδικασίες. Με τη Συνταγματική κατοχύρωση του 2001, η πολιτεία έχει αναγνωρίσει ότι το ΑΣΕΠ είναι ο μοναδικός εξειδικευμένος φορέας, με την αναγκαία εμπειρία και τεχνογνωσία για να αναλάβει το σχεδιασμό, οργάνωση και υλοποίηση διαδικασιών αξιολόγησης και επιλογής προσωπικού για το σύνολο του δημόσιου τομέα. Πρωταρχικός στόχος του είναι η διασφάλιση των αρχών της αντικειμενικότητας, της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της δημοσιότητας στη αξιολόγηση του προσωπικού και στη στελέχωση των φορέων του Δημοσίου. Μένοντας πιστό στην αποστολή του και στο έργο που έχει αναλάβει, το ΑΣΕΠ έχει διαχρονικά αναπτύξει και εφαρμόσει με επιτυχία, ένα σύστημα υλοποίησης διαδικασιών, που αφορά όλα τα επιμέρους στάδια της αξιολόγησης και επιλογής προσωπικού. Το ΑΣΕΠ από την ίδρυση του έως σήμερα, με το σύνολο του επιστημονικά καταρτισμένου προσωπικού του εργάζεται με γνώμονα τη διασφάλιση της νομιμότητας της δράσης του και την τήρηση των θεμελιωδών αρχών λειτουργίας του προς όφελος των υποψηφίων, των πολιτών και των φορέων. Στις κύριες αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ περιλαμβάνονται: η επιλογή του τακτικού προσωπικού του Δημοσίου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, ο έλεγχος της νομιμότητας διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου, ή της απασχόλησης με σύμβαση μίσθωσης έργου που διεξάγουν φορείς του Δημοσίου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, η εποπτεία της αξιολόγησης του προσωπικού του Δημοσίου και ευρύτερου δημόσιου τομέα στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών και της ορθολογικής αξιοποίησης ανακατανομής του απασχολούμενου προσωπικού, καθώς και ο έλεγχος των παράνομων προσλήψεων από Συμβούλους-Επιθεωρητές του ΑΣΕΠ που έχουν την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου. Επίσης το ΑΣΕΠ αποδεχόμενο σχετικό αίτημα φορέων, των οποίων οι προσλήψεις δεν υπάγονται στην αρμοδιότητά του ανέλαβε να υλοποιήσει διαδικασίες επιλογής του προσωπικού τους, όπως τέσσερις γραπτούς διαγωνισμούς της Εθνικής Τράπεζας, επιλογής των ελεγκτών νομιμότητας, των συντονιστών αποκεντρωμένων διοικήσεων κ.α. Τέλος το ΑΣΕΠ έλαβε μέρος στην αξιολόγηση και επιλογή των προϊσταμένων των Γενικών Διευθύνσεων, ανέλαβε δε στο πλαίσιο των πιο πάνω αρμοδιοτήτων του σειρά δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την έκδοση προκήρυξης, τη συγκέντρωση, την εποπτεία και τον συντονισμό επιτροπών εμπειρογνωμόνων, την κατάρτιση πρότυπων εντύπων αξιολόγησης προσωπικού, την ανάρτηση πινάκων κατάταξης ή αποτελεσμάτων στην ιστοσελίδα του ΑΣΕΠ, την εκδίκαση ενστάσεων και την έκδοση σχετικών αποφάσεων.

Για την επιλογή του τακτικού προσωπικού το ΑΣΕΠ, οργανώνει γραπτούς διαγωνισμούς ή και αξιολογεί τους υποψηφίους με βαθμολόγηση συγκεκριμένων κριτηρίων, προκαθορισμένων με νόμο, ενώ για ορισμένες θέσεις διεξάγει συμπληρωματική πρακτική δοκιμασία ή ειδικές εξετάσεις-τεστ. Το υψηλών απαι-

τήσεων ειδικό επιστημονικό προσωπικό, επιλέγεται με ειδική διαδικασία ουσιαστικής αξιολόγησης των υποψηφίων από πενταμελή επιτροπή, ενώ για την επιλογή των εκπαιδευτικών διεξάγεται ειδικός γραπτός διαγωνισμός. Οι θέσεις καλύπτονται πάντα μετά από πανελλήνια προκήρυξη στην οποία αναφέρονται τα απαιτούμενα προσόντα για κάθε θέση και όλες οι σχετικές με την επιλογή διαδικασίες, όπως ορίζονται στο νόμο, η αρχή δε της διαφάνειας καλύπτεται με τη δημοσιοποίηση όλων των σταδίων της διαδικασίας επιλογής προσωπικού. Όλες οι λειτουργίες του ΑΣΕΠ υποστηρίζονται από ένα σύγχρονο ηλεκτρονικό πληροφοριακό σύστημα, ικανό να διαχειριστεί με αποτελεσματικότητα, τον ιδιαίτερα μεγάλο αριθμό φορέων, θέσεων, προκηρύξεων και υποψηφίων που συμμετέχουν στις διαδικασίες επιλογής του ΑΣΕΠ. Μάλιστα με το ν. 4315/2015 θεσπίστηκε η δυνατότητα διαλειτουργικότητας των ηλεκτρονικών υπηρεσιών του ΑΣΕΠ με άλλους φορείς του δημόσιου τομέα, από τους οποίους μπορεί να αντλεί ηλεκτρονικά υπηρεσίες, που σχετίζονται με βασικά μητρώα, όπως ταυτοτήτων, κοινωνικής ασφάλισης, φορολογίας, δημοτολογίων, σπουδών κ.λ.π. Σε εκτέλεση δε του ως άνω νόμου εκδόθηκε η με αριθμ. 13/24-12-2015 κανονιστική απόφαση της ολομέλειας του ΑΣΕΠ, με την οποία ρυθμίστηκε η χρήση του ηλεκτρονικού αρχείου (μητρώου) υποψηφίων, στο οποίο εντάσσονται όλοι οι υποψήφιοι που έλαβαν μέρος σε προκηρύξεις διαγωνισμών με τα στοιχεία και τα δικαιολογητικά τους, από το οποίο το ΑΣΕΠ αντλεί σε περίπτωση μελλοντικής συμμετοχής του υποψηφίου σε προκήρυξη όλα τα στοιχεία τους χωρίς να απαιτείται η επανυποβολή τους. Με τις πρόσφατες αυτές ρυθμίσεις καθιερώνεται η ηλεκτρονική υποβολή μια μόνο φορά των δικαιολογητικών τεκμηρίωσης των προσόντων των υποψηφίων, χωρίς να απαιτείται πλέον η υποβολή τους, επιταχύνεται η διαδικασία πλήρωσης θέσεων, επιτυγχάνεται σημαντική ελάφρυνση της γραφειοκρατικής επιβάρυνσης του πολίτη, εξοικονομούνται πόροι για τον υποψήφιο και τους φορείς, μειώνεται το λειτουργικό κόστος του ΑΣΕΠ και γενικά εκσυγχρονίζεται η οργανωτική δομή του, με στόχο την αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Η ιδιαίτερη φύση του έργου του ΑΣΕΠ και η πιστή τήρηση της αρχής της διαφάνειας, δημιουργούν, όπως είναι αναμενόμενο αυξημένες ανάγκες για παροχή πληροφοριών. Η ενημέρωση του κοινού πραγματοποιείται αφ' ενός μέσω του γραφείου εξυπηρέτησης πολιτών, που έχει οργανωθεί για το σκοπό αυτό, αλλά κυρίως μέσω της ιστοσελίδας του ΑΣΕΠ (www.asep.gr) , η οποία κατατάσσεται μεταξύ των πρώτων σε επισκεψιμότητα δικτυακών τόπων των ελληνικών δημόσιων υπηρεσιών.

**Κριτικές παρατηρήσεις**

Το ΑΣΕΠ ιδιαίτερα κατά την πρώτη πενταετία της λειτουργίας του βρέθηκε αντιμέτωπο με νοοτροπίες και πρακτικές, που εκλάμβαναν τις προσλήψεις ως αντικείμενο συναλλαγής. Όσο όμως αυξανόταν σε όγκο το έργο του και σταδιακά καταξιωνόταν η εγκυρότητα των παρεμβάσεών του, τόσο οι αντιστάσεις εκ μέρους των ελεγχόμενων φορέων μειώνονταν και τα φαινόμενα μη συμμόρφωσης περιορίζονταν σε μεμονωμένες περιπτώσεις μεθοδεύσεων κατά την εφαρμογή των διατάξεων πρόσληψης εποχικού προσωπικού. Τα προβλήματα ωστόσο που αντιμετώπιζε το ΑΣΕΠ ως προς το εποχικό προσωπικό κατά τα πρώτα έτη της λειτουργίας του (φωτογραφικές ανακοινώσεις - προκηρύξεις ή προσπάθεια ανάκλησής τους χωρίς επαρκή αιτιολογία, αλλοίωσης στοιχείων στους πίνακες κατάταξης κ.λ.π.) επεκτάθηκαν στις προσλήψεις τακτικού προσωπικού, όταν επιτράπηκε στους ΟΤΑ και στις επιχειρήσεις τους πρώτου και δεύτερου βαθμού, να διεξάγουν μόνοι τους τις διαδικασίες επιλογής υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ. Δεν έλειψαν ωστόσο και φαινόμενα αντιδράσεων από τους ίδιους τους υποψήφιους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο πρώτος γραπτός διαγωνισμός εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ο οποίος διενεργήθηκε κάτω από ιδιαίτερα δύσκολες συνθήκες, λόγω των αντιδράσεων μερίδας εκπαιδευτικών και της αντίθεσης που εκδηλώθηκε στην κατάργηση της επετηρίδας από τα συνδικαλι-

στικά όργανα των καθηγητών και των δασκάλων. Συνεπεία των αντιδράσεων αυτών μέλη της κεντρικής επιτροπής διαγωνισμού, αναγκάστηκαν να παραιτηθούν ύστερα από πίεση και απειλές, θεματοδότες και βαθμολογητές δήλωσαν απροθυμία συμμετοχής, ενώ τον Ιούνιο του 1998 τοποθετήθηκε εκρηκτικός μηχανισμός στον πρώτο όροφο του κτιρίου που στεγαζόταν το ΑΣΕΠ, με αποτέλεσμα να προκληθούν υλικές ζημιές και να κινδυνεύσουν υπάλληλοι κατά την εκκένωση του κτιρίου. Παρά την προσπάθεια όμως ορισμένων φορέων να το παρακάμψουν, το ΑΣΕΠ κατόρθωσε να εδραιωθεί στη συνείδηση της ελληνικής κοινωνίας ως αξιόπιστος θεσμός. Στο βαθμό μάλιστα που συνέβαλε στην αλλαγή του περιεχομένου της έννοιας «πρόσληψη στο Δημόσιο» όπως την αντιλαμβάνεται η ελληνική κοινωνία, επιτέλεσε το σκοπό του.

## Προτάσεις

Παρά τις σημαντικές αλλαγές ή ρυθμίσεις που έγιναν κατά καιρούς, με τις οποίες δόθηκαν λύσεις σε αρκετά ζητήματα που δυσχέραιναν το έργο του ΑΣΕΠ, εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα και καθυστερήσεις στο χρόνο έκδοσης των αποτελεσμάτων. Η αναβάθμιση όμως της πληροφορικής-μηχανογραφικής υποδομής του που βρίσκεται σε εξέλιξη, σε συνδυασμό με τις πρόσφατες ρυθμίσεις της διαλειτουργικότητας και του ηλεκτρονικού αρχείου, αναμένεται να επιλύσει χρόνια προβλήματα καθυστερήσεων, μειώνοντας δραστικά το χρόνο έκδοσης των αποτελεσμάτων και διάθεσης των επιτυχόντων στους φορείς πρόσληψης. Επίσης η διαδικασία προσλήψεων μέσω «κυλιόμενων πινάκων επιλαχόντων», που εφαρμόζεται με επιτυχία για το νοσηλευτικό - παραϊατρικό προσωπικό, είχε πολύ θετικά αποτελέσματα τόσο στο χρόνο πρόσληψης όσο και στις αναπληρώσεις των διοριστέων, οι οποίοι είτε δεν αποδέχονται το διορισμό τους είτε παραιτούνται από τις θέσεις τους, καθώς η αντικατάστασή τους πραγματοποιείται αυτόματα από τους επιλαχόντες του πίνακα και θα εισηγηθούμε να αποτελέσει πιλότο και σε άλλες προσλήψεις όπως στους ΟΤΑ κ.λ.π.

## Επίλογος

Κατά την εικοσαετή και πλέον λειτουργία του, το ΑΣΕΠ πέτυχε να ανατρέψει παγιωμένες νοοτροπίες και πρακτικές, καταδεικνύοντας τη δυνατότητά του ως ανεξάρτητης αρχής να εκπληρώσει με επιτυχία το θεσμικό της ρόλο και να διασφαλίσει αμεροληψία και διαφάνεια στον κρίσιμο και ευαίσθητο τομέα της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση, καταξιώθηκε δε ως ουσιαστικός μηχανισμός ελέγχου των προσλήψεων στο δημόσιο, με γνώμονα τη διαφύλαξη της αρχής της αξιοκρατίας και τη θωράκιση του κράτους δικαίου.

# Διαβάζοντας το νέο νομοσχέδιο για τη δημόσια διοίκηση: ορισμένες σκέψεις

Ιωάννης Κάρκαλης,[2]
**Αντεπίτροπος Επικρατείας**

**Περίληψη**

*Η παρέμβαση που ακολουθεί, η οποία ανασυντάχθηκε για να συνάδει με τους κανόνες και την αισθητική του γραπτού λόγου, επιχειρεί να προσεγγίσει με αυθόρμητη - πλην, όχι για το λόγο αυτό λιγότερο προσεκτική - ματιά το νέο νομοσχέδιο για τη δημόσια διοίκηση (ήδη ν. 4369/2016, ΦΕΚ Α΄ 33). Καταγράφει τη βασική, καλή γενικά, εντύπωση του πνεύματος που αυτό αποπνέει, και αξιολογεί ενδεικτικά το σύνολο και τα μέρη, με αναφορά κυρίως στα σημεία που χρήζουν βελτίωσης, προκειμένου να υπηρετήσουν καλύτερα τον σκοπό που αυτό καλείται να θεραπεύσει.*

**I.** Η δημόσια διοίκηση, τόσο υπό την οργανική, όσο και υπό τη λειτουργική του όρου έννοια, αποτελεί το σημαντικότερο μοχλό εξέλιξης κάθε σύγχρονου κράτους. Σε καιρούς χαλεπούς για την Ελλάδα, όταν η περιδίνηση στην οικονομική κρίση απαιτεί δυναμικές μεταρρυθμίσεις, μια προσπάθεια για μια αποτελεσματικότερη δημόσια διοίκηση αξίζει τον επαινετικό μας λόγο. Στην κατεύθυνση αυτή, η προσπάθεια μεταρρυθμίσεων που επιχειρείται με το νέο νομοσχέδιο από τον Αναπληρωτή Υπουργό Διοικητικής Ανασυγκρότησης, καθώς και η διοργάνωση της σημερινής επιστημονικής συζήτησης από το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή είναι σπουδαία βήματα, άξια συγχαρητηρίων.

**II.** Το νέο νομοσχέδιο εισάγει για πρώτη φορά το θεσμό του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης. Σε αυτό εγγράφονται φυσικά πρόσωπα από διάφορες κατηγορίες, τα οποία διαθέτουν κατά τεκμήριο τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, προκειμένου να δημιουργηθεί μια ενεργή δεξαμενή τροφοδοσίας σημαντικών θέσεων της δημόσιας διοικητικής δράσης. Η δημιουργία του ήταν πράγματι αναγκαία και η αρχιτεκτονική της θεσμικής διάρθρωσής του είναι εν πολλοίς νομικά ορθή, επιστημονικά σύγχρονη και λογικά αποδεκτή. Ίσως, θα έχρηζε κάποιας περίσκεψης η ένταξη στο Μητρώο μελών ΔΕΠ ομοταγών ΑΕΙ και ΤΕΙ της αλλοδαπής «εφόσον κατέχουν άριστη γνώση της ελληνικής γλώσσας» (πιο σωστά: «εφόσον κατέχουν άριστα τη γνώση της ελληνικής γλώσσας»). Επισημαίνουμε ότι δεν προσδιορίζεται ο τρόπος διαπίστωσης της γνώσης αυτής, ώστε να αποφευχθεί το ενδεχόμενο να καθοδηγείται η δημόσια διοικητική δράση από επιτελικό στέλεχος που δεν κατέχει επαρκώς την ελληνική γλώσσα. Επιπρόσθετα, η διάταξη αυτή δεν αιτιολογείται στην υφιστάμενη εισηγητική έκθεση και είναι μάλλον δυσχερώς αντιληπτός ο λόγος που προβλέπεται αυτή η δυνατότητα, ιδίως ενόψει της υπάρξεως ικανού αριθμού επιστημόνων της ημεδαπής, οι οποίοι έχουν σπουδάσει στην αλλοδαπή και μπορούν να προσφέρουν τουλάχιστον εξίσου, αν όχι περισσότερο από τους αλλοδαπούς επιστήμονες, που απλώς κατέχουν τη γλώσσα.

[2] Ο Δρ. Ιωάννης Κάρκαλης είναι ανώτατος δικαστικός λειτουργός της διοικητικής δικαιοσύνης. Υπηρετεί ως Αντεπίτροπος Επικρατείας στη Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

**III.** Περαιτέρω, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 8 παρ. 1 περ. α΄, οι πρόεδροι, αντιπρόεδροι, διοικητές, αναπληρωτές διοικητές, υποδιοικητές και οι εν γένει επικεφαλής των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οποίων η επιλογή ανήκει στην κυβέρνηση, επιλέγονται αποκλειστικά από το Μητρώο. Απορία προκαλεί η ρητή εξαίρεση που προβλέπεται για τον ΕΟΤ στην παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου, καθώς και η σιωπηρή εξαίρεση των μελών των διοικητικών συμβουλίων των ανωτέρω νομικών προσώπων. Ποιό είναι το κριτήριο διαφοροποίησης; Γιατί εξαιρούνται; Αρκεί η αξιοκρατική επιλογή του επικεφαλής; Σημειώνεται ότι, κατά την λήψη απόφασης στα διοικητικά συμβούλια, οι ψήφοι είναι μεταξύ τους ίσες, συνεπώς, η ποιότητα της απόφασης εξαρτάται εντέλει από την συνολική ποιότητα επιλογής των στελεχών που τα συναπαρτίζουν. Επίσης, δυσεξήγητη είναι η μη συμπερίληψη στη διάταξη αυτή των επικεφαλής και των μελών των διοικητικών συμβουλίων των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που ελέγχονται (μετοχικά ή διοικητικά) από το κράτος. Οι παρατηρήσεις αυτές, πάντως, δεν αναιρούν τη σπουδαιότητα της συστάσεως του Μητρώου, το οποίο, εφόσον λειτουργήσει κατά τα προβλεπόμενα, θα αλλάξει πιλοτικά το βασικό στρατηγικό σχεδιασμό της δημόσιας διοικητικής δράσης σε μεγάλη περιοχή της δημόσιας σφαίρας.

**IV.** Αξιοσημείωτη είναι η προσπάθεια εξορθολογισμού και αντικειμενικοποίησης του συστήματος επιλογής Γενικών Γραμματέων. Κατά την άποψή μας, η διάταξη ενέχει αρκετά εχέγγυα αξιοκρατίας. Θα ήταν, πάντως, προτιμότερο η θητεία των επιλεγομένων να είναι διετής, με δυνατότητα ανανέωσης για μια φορά (σύνολο τετραετίας), ώστε κατά την όποια πολιτική εναλλαγή, δοθείσης και της πρόσφατης κοινοβουλευτικής μας ιστορίας, να μην ανακύπτει αδυναμία προσαρμογής του πολιτικού προσωπικού στην όποια νέα κατάσταση. Σημειώνουμε εδώ ότι η διάταξη που προβλέπει σχετικά (άρθρο 7) προϊδεάζει για το πνεύμα που φαίνεται να διατρέχει όλο το νομοσχέδιο: η αξιολόγηση ερείδεται κυρίως στην ύπαρξη τυπικών προσόντων («Για την επιλογή των υποψηφίων, το ΕΣΕΔ λαμβάνει υπόψη του βιογραφικά στοιχεία των υποψηφίων, και, κυρίως, τα τυπικά τους προσόντα (...)»). Θα επανέλθουμε στο ζήτημα αυτό στη συνέχεια.

**V.** Σε ότι αφορά στην αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων: Καθιερώνεται ένα νέο σύστημα αξιολόγησης, βασισμένο σε κατά το δυνατόν αντικειμενική προσέγγιση των αξιολογούμενων δημοσίων υπαλλήλων. Η εισαγωγή του είναι καταρχήν θετική. Και εδώ, σημειωτέα τα ακόλουθα ως προς το πεδίο εφαρμογής της αξιολόγησης: Ακατανόητος ο λόγος εξαίρεσης των εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Υφίσταται άραγε κάποιο εξωνομικό τεκμήριο υπηρεσιακής επάρκειας για αυτούς, το οποίο δε συντρέχει για καμιά άλλη κατηγορία; Είναι αυτοί περισσότερο ίσοι απέναντι στο νόμο από τους λοιπούς δημόσιους υπαλλήλους; Το πρόβλημα από την αδικαιολόγητη διάκριση καθίσταται περισσότερο ζημιογόνο για την αξιοκρατική αρτιότητα της δημόσιας διοικητικής αρχιτεκτονικής όταν η κατηγορία αυτή υπαλλήλων ζητεί τη μετάταξή της σε άλλες υπηρεσίες, οπότε τα υπηρεσιακά συμβούλια δεν έχουν καθόλου συγκριτικά στοιχεία για την εκτίμηση της επάρκειάς τους.

**VI.** Ειδικά για τις θέσεις προϊσταμένων, θεσπίζεται ένα σύστημα αξιολόγησης, το οποίο είναι βασισμένο κατά προτεραιότητα στην κατοχή ακαδημαϊκών κυρίως προσόντων. Σύμφωνα με τη σχετική διάταξη (άρθρο 29 παρ. 2) του νομοσχεδίου, θεσμοθετούνται τέσσερεις ομάδες κριτηρίων: α) εκπαιδευτικοί τίτλοι, β) εργασιακή εμπειρία, γ) αξιολόγηση, δ) συνέντευξη. Με βάση αυτά, τόσο οι υποψήφιοι προϊστάμενοι Τμήματος, όσο και οι υποψήφιοι Διευθυντές και Γενικοί Διευθυντές, λαμ-

βάνουν το 60% της συνολικής βαθμολογίας τους από τα κριτήρια «α) εκπαιδευτικοί τίτλοι» και «δ) συνέντευξη». Και στις τρεις περιπτώσεις, η εργασιακή εμπειρία και η αξιολόγηση δεν προτάσσονται. Εμπειρία χρόνων στην αξιολόγηση υπαλλήλων στα δικαστικά υπηρεσιακά συμβούλια καταδεικνύει ότι το ακριβώς αντίθετο θα έπρεπε να συμβαίνει. Οι τίτλοι σπουδών δεν αντικατοπτρίζουν σε πλείστες όσες περιπτώσεις το πραγματικό επίπεδο ικανότητας του υπαλλήλου, πολύ δε περισσότερο που προέρχονται από διάφορους επιστημονικούς κλάδους, αρκετές φορές όχι ιδιαίτερα ασκούντες επιρροή στο αντικείμενο εργασίας του, αν και συναφείς. Η δε συνέντευξη αποτελεί το κατεξοχήν υποκειμενικό πεδίο αντίληψης της εργασιακής επάρκειας και, για το λόγο αυτό, όχι σπάνια, έχει κατακριθεί ως αναξιοκρατική. Αντίθετα, η εργασιακή εμπειρία και η αξιολόγηση στο χώρο εργασίας είναι τα κριτήρια εκείνα που εμπεριέχουν το στοιχείο της μετρήσιμης απόδοσης και θα έπρεπε, για το λόγο αυτό προεχόντως, να προτάσσονται, αυτό όμως δεν συμβαίνει. Η ρύθμιση καθίσταται ακόμη ατυχέστερη από το γεγονός ότι το κριτήριο «γ) αξιολόγηση» περιορίζεται ρητά στις εκθέσεις αξιολόγησης μόνο της τελευταίας τριετίας! Θετικό, πάντως, στοιχείο της ρύθμισης του άρθρου 29 αποτελεί το ότι η συνέντευξη ορίζεται κατά περιεχόμενο και προβλέπεται σχετική καταγραφή στα πρακτικά, τα οποία τίθενται στη διάθεση κάθε υποψηφίου.

**VII.** Η απόδειξη της πρόταξης συστήματος βασισμένου στην κατοχή τυπικών κυρίως προσόντων συνάγεται ευχερώς από ένα απλό παράδειγμα, το οποίο υπαινίσσεται τουλάχιστον, αν όχι καταδεικνύει, και το εσφαλμένο της διάταξης: Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 29, υποψήφιος, απόφοιτος της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, με δυο πτυχία τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, δυο μεταπτυχιακούς τίτλους, διδακτορικό δίπλωμα, τέσσερα σεμινάρια, πιστοποίηση άριστης γνώσης δυο ξένων γλωσσών και πολύ καλής γνώσης μιας ξένης γλώσσας, λαμβάνει σύνολο χιλίων (1.000) μορίων. Πολύ περισσότερα, δηλαδή, από πτυχιούχο υποψήφιο με τριάντα τρία (33) χρόνια υπηρεσίας, ο οποίος λαμβάνει 760 μόρια, καθώς και από πτυχιούχο υποψήφιο με δέκα (10) χρόνια σε θέση ευθύνης και είκοσι (20) χρόνια εργασιακής εμπειρίας, ο οποίος λαμβάνει 625 μόρια! Είναι προφανές το μήνυμα που αποστέλλεται στο μέσο αποδέκτη - δημόσιο υπάλληλο: άμεση και επιτακτική ανάγκη απόκτησης τίτλων με κάθε θυσία, ακόμη και σε βάρος της εργασίας, αφού αυτή δεν είναι η σημαντικότερη παράμετρος αξιολόγησης. Εν ανάγκη, απλή διεκπεραίωση της καθημερινής εργασίας, με κύρια προτεραιότητα, τον τίτλο. Περαιτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι κάθε φορά που ορισμένος δημόσιος υπάλληλος απουσιάζει από την υπηρεσία, είτε με μακρόχρονη εκπαιδευτική άδεια, είτε με ολιγόωρη ή ολιγοήμερη άδεια για παρακολούθηση μαθημάτων, εκπόνηση εργασιών ή συμμετοχή σε εξετάσεις, κάποιοι συνάδελφοί του επιφορτίζονται, εκόντες - άκοντες, με την εργασία που του αναλογεί και αυτός δεν διεκπεραιώνει. Το εσωτερικά οξύμωρο, στην περίπτωση αυτή, είναι ότι οι εργαζόμενοι για να τον βοηθήσουν με τις σπουδές του συνάδελφοί του είναι εκείνοι, οι οποίοι δεν θα επιλεγούν σε μελλοντική αξιολόγηση σε σύγκριση με αυτόν, ακριβώς διότι θα υπολείπονται τίτλων! Θυμίζει, η περίπτωση αυτή, τη φράση, που πικραμένος αναφωνεί, στο γνωστό ποίημα του Γεωργίου Στρατήγη, ο Σπετσιώτης γέροντας, παλαιός μπαρουτοκαπνισμένος οπλαρχηγός, ανήμπορος πλέον και ρακένδυτος, όταν ζητεί να δει τον άλλοτε υφιστάμενό του ναύτη και πλέον αξιωματούχο υψηλά ιστάμενο και τον αποπέμπουν, καθώς η εμφάνισή του δεν παραπέμπει πια στο μεγαλείο του παρελθόντος και της προσφοράς του στον αγώνα: «Αν οι ζητιάνοι σαν εμέ δεν έχυναν το αίμα, καπεταναίοι σαν εσέ, δεν θα φορούσαν στέμμα». Πράγματι, όπως όλα τα τυπικά διαρθρωμένα συστήματα, έτσι και η δημόσια διοίκηση, βασίζεται στη λογική μιας αρχιτεκτονικής, η οποία διαταράσσεται σφοδρά όταν η εργασία και η προσφορά δεν ανταμείβονται, αναγόμενες σε ένα είδος μη σημαντικής παροχής, σε σύγκριση με άλλες, εξωτερικές του συστή-

ματος διακρίσεις, όπως εν προκειμένω οι τίτλοι σπουδών. Το όλο ζήτημα θα μπορούσε εύκολα και απλά να διευθετηθεί με το σωστό τρόπο, εάν υπήρχε η ρητή πρόβλεψη ότι οι τίτλοι σπουδών ή τουλάχιστον η πλειονότητα αυτών, θα δύνανται να προσμετρηθούν για την επιλογή σε ανώτερη και ανώτατη θέση καταρχήν μόνο εάν έχουν αποκτηθεί πριν από τον αρχικό διορισμό ή χωρίς καμία αποχή για το λόγο αυτό από τη δημόσια υπηρεσία (σε βάρος του προσωπικού χρόνου).

**VIII.** Απορίας άξιο είναι, επίσης, γιατί οι αποφάσεις των προαγωγών, σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 5, δεν αναρτώνται στη διαύγεια, ούτε δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η εισηγητική έκθεση και εδώ, δε διαφωτίζει επί του θέματος, καθώς απλώς επαναλαμβάνει τη διάταξη. Επίσης, προβληματίζει η πλήρης απουσία συμβολής των δικαστικών λειτουργών της διοικητικής δικαιοσύνης σε ολόκληρο το πλαίσιο της επιλογής και αξιολόγησης των δημόσιων υπαλλήλων. Είναι γνωστό ότι, σε χώρες με εξαιρετικά επιτυχημένο δημόσιο διοικητικό μοντέλο, όπως η Γαλλία, από την οποία έχει σε μεγάλο βαθμό επηρεαστεί το ελληνικό σύστημα δημόσιας διοίκησης, ο δικαστής της διοικητικής δικαιοσύνης μετέχει ενεργά στον έλεγχο, την αξιολόγηση και τη διαπαιδαγώγηση της δημόσιας διοίκησης. Ενόψει της συνταγματικής διάταξης, που περιορίζει τις αρμοδιότητες του Έλληνα διοικητικού δικαστή, είναι κατανοητή μιας κάποιας μορφής απουσία, όχι όμως η εξαιρετικά ηχηρή σιωπή του Νομοθέτη για το ζήτημα αυτό. Θα μπορούσε - πρωτίστως, θα έπρεπε - να υφίσταται μερική συμμετοχή της δικαστικής λειτουργίας στη διαδικασία, η οποία, λόγω της εξωτερικής της δημόσιας διοίκησης θέσης της, αλλά και των συνταγματικών εγγυήσεων ανεξαρτησίας που φέρει, θα μπορούσε να επιληφθεί εξίσου, αν όχι καλύτερα, από οποιαδήποτε ανεξάρτητη διοικητική αρχή, της διαχείρισης ζητημάτων αμερόληπτου ελέγχου κρίσεων αξιολόγησης σε προηγούμενο της τελικής δικαστικής κρίσης στάδιο.

**IX. Συμπερασματικά:** α) Πρόκειται για ένα –καταρχήν– όχι μόνο σημαντικό και τολμηρό μεταρρυθμιστικό βήμα, πολύ περισσότερο από αυτό, για μια δυναμική και - στα βασικά δομικά στοιχεία της - καλή νομοθετική πρωτοβουλία. Η μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση πρέπει να γίνει άμεσα και χωρίς δισταγμό. Αν όχι, καμιά άλλη μεταρρύθμιση δε θα τελεσφορήσει, όσο καλά και αν οργανωθεί, καθώς η δημόσια διοίκηση είναι ο κύριος μοχλός προόδου κάθε κράτους, αφού μόνη αυτή διασφαλίζει ότι η νομοθετημένη βούληση του κυρίαρχου λαού μετουσιώνεται σε πράξη. Η ποιότητα της μετουσίωσης αυτής είναι ευθέως ανάλογη της ποιότητας αυτής τούτης της δημόσιας διοίκησης, στην πραγματικότητα, του έμψυχου υλικού που τη συναπαρτίζει και των κανόνων που διέπουν την κατανομή βαρών για τη λειτουργία της και την πρόοδο όσων πασχίζουν για την αποτελεσματικότητά της. β) Οι όποιες μερικές πτυχές, οι οποίες λιγότερο θετικά επισημαίνονται ανωτέρω, δεν αποτελούν επιστημονικό ή λογικό θέσφατο, είναι περισσότερο τροφή για σκέψη και συζήτηση. Κάθε άλλη προσέγγιση θα ήταν εσφαλμένη και δε θα αντικατόπτριζε ούτε στο ελάχιστο την αμιγώς διαλεκτική πρόθεση του συγγραφέα του παρόντος πονήματος. Πλην, όπως σε όλες τις μη απόλυτες πεποιθήσεις και τοποθετήσεις, επισημαίνεται ότι από αυτές γεννάται ευθύνη για τις όποιες λανθασμένες εκτιμήσεις όχι μόνο εκείνου που παρατηρεί και επισημαίνει, αλλά, όχι σπάνια, και εκείνων που ακούνε και συμφωνούν ή διαφωνούν, καθώς στις δημοκρατίες το τελικό αποτέλεσμα είναι η συνισταμένη των συνιστωσών που ανέδειξε ο διάλογος.

# Υποδειγματικά πρότυπα και βέλτιστες πρακτικές αναφορικά με την απελευθέρωση επαγγελματικών δραστηριοτήτων και το άνοιγμα αγορών, ως μεταρρυθμίσεις με στόχο την ανάπτυξη

Μιχαήλ Εμμ. Βροντάκης,[3]
**Αντιπρόεδρος ε.τ. Σύμβουλος της Επικρατείας**

**Περίληψη**

*Στην εισήγηση, που αποδίδει ιδιαίτερη σημασία προεχόντως στην ανάπτυξη και την συνακόλουθη υιοθέτηση υποδειγματικών προτύπων αναφορικά με τη ρύθμιση των αρμοδιοτήτων της διοικήσεως στον τομέα της οικονομίας, εκτίθενται εμπειρίες που ο συντάκτης της απεκόμισε και προτάσεις, στη διατύπωση των οποίων συνέβαλε υπό την ιδιότητα του προεδρεύοντος μέλους συγκροτηθείσης νομοπαρασκευαστικής επιτροπής με έργο το άνοιγμα στην αγορά, δηλαδή την απελευθέρωση, με την κατάργηση θεσπισμένων αδικαιολόγητων περιορισμών, επαγγελματικών δραστηριοτήτων. Τούτο δε, στα πλαίσια των γενικών κατευθύνσεων του ΟΟΣΑ, που υποδεικνύουν προς υιοθέτηση βέλτιστες πρακτικές. Η επιτροπή προέβη στην κατάρτιση σχεδίου νόμου, που οδήγησε στον Ν. 3919/2011 «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και την άσκηση επαγγελμάτων». Στο Κεφάλαιο Α΄ «Γενικό Μέρος» τούτου θεσπίζεται οριζόντια ρύθμιση, η οποία, με επιφύλαξη των οριζομένων στο Κεφάλαιο Β΄ «Ειδικό Μέρος», καταλαμβάνει το σύνολο των νομοθετικών καθεστώτων που διέπουν όλα τα επαγγέλματα. Οι θεμελιώδεις καινοτόμες ρυθμίσεις: Με το άρθρο 2 θεσπίζεται γενική διάταξη, με την οποία επέρχεται κατάργηση όλων των απαριθμουμένων περιορισμών, αντικειμενικού χαρακτήρα, που αναφέρονται στην πρόσβαση σε επαγγέλματα και την άσκηση τούτων. Επιπροσθέτως παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση προς κατάργηση με Προεδρικό Διάταγμα και άλλων περιορισμών. Συνάμα όμως, παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση προς έκδοση εντός τετραμήνου Προεδρικού Διατάγματος, για τη θέσπιση ως προς ορισμένο επάγγελμα κατ' εξαίρεση διατηρήσεως σε ισχύ ορισμένου περιορισμού, αν συντρέχει επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος και πληρούνται οι απαιτήσεις της αναλογικότητας. Με το άρθρο 3 θεσπίζεται γενική διάταξη, με την οποία επέρχεται παύση της ισχύος όλων των προβλεπομένων στην ισχύουσα νομοθεσία απαιτήσεων προηγούμενης διοικητικής αδείας για την άσκηση επαγγέλματος, όταν η χορήγηση αυτής συναρτάται προς αντικειμενικώς διαπιστούμενη από διοικητική αρχή, κατά δεσμία αρμοδιότητα συνδρομή νομίμων προϋποθέσεων. Για τη σύννομη έναρξη ασκήσεως επαγγέλματος αρκεί πλέον σχετική αναγγελία στην αρμόδια διοικητική αρχή με συνυποβολή νομίμων δικαιολογητικών και πάροδος τριμήνου από αυτήν. Συνάμα όμως παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση προς έκδοση εντός τετραμήνου Προεδρικού Διατάγματος, για την πρόβλεψη ως προς ορισμένο επάγγελμα διατηρήσεως του νομικού καθεστώτος της προηγουμένης διοικητικής αδείας, αν επιβάλλεται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και πληρούνται οι απαιτήσεις της αναλογικότητας.*

[3] Νομικές σπουδές στα Πανεπιστήμια Αθηνών και Freiburg im Breisgau. Επίτιμος διδάκτωρ του Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης. Δικαστική σταδιοδρομία στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Επίτιμος Αντιπρόεδρος του Δικαστηρίου τούτου. Δικαστής ad hoc στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Μέλος επί εξαετία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Αποτελεσματικότητα της Δικαιοσύνης (C.E.P.E.J.) του Συμβουλίου της Ευρώπης. Μέλος πολλών επιστημονικών ενώσεων. Αντιπρόεδρος του Ελληνικού Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών. Μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου του Διεθνούς Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών. Δημοσιεύσεις επιστημονικών εργασιών που καλύπτουν διαφόρους τομείς του δημοσίου δικαίου, με τομέα ιδιαίτερης ενασχολήσεως το οικονομικό δημόσιο δίκαιο.

**1.** Η γενική θεματική του Συνεδρίου τούτου έχει ως αντικείμενο την έκθεση εμπειριών και τη διατύπωση προτάσεων αναφορικά με τις μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση και την ανάπτυξη. Αποδίδοντας με την παρούσα εισήγηση ιδιαίτερη σημασία προεχόντως στην ανάπτυξη και την συνακόλουθη υιοθέτηση υποδειγματικών προτύπων αναφορικά με τη ρύθμιση των αρμοδιοτήτων της διοικήσεως στον τομέα της οικονομίας και τον τρόπο ασκήσεως των αρμοδιοτήτων τούτων, με επιδίωξη την επίτευξη του στόχου της αναπτύξεως, θα εκθέσω τις εμπειρίες που εγώ απεκόμισα και τις προτάσεις στη διατύπωση των οποίων και εγώ συνέβαλα. Τούτο, υπό την ιδιότητα του προεδρεύοντος μέλους μιάς εκ των νομοπαρασκευαστικών επιτροπών στις οποίες έτυχε να συμμετάσχω, στο έργο της οποίας προέκρινα να αναφερθώ ως ιδιαιτέρως σημαντικό. Το εν λόγω έργο αφορά το άνοιγμα στην αγορά, δηλαδή την απελευθέρωση, με την κατάργηση θεσπισμένων αδικαιολογήτων περιορισμών, επαγγελματικών δραστηριοτήτων που έχουν ως αντικείμενο την παραγωγή και διάθεση αγαθών και την προσφορά υπηρεσιών. Τούτο δε, στα πλαίσια των γενικών κατευθύνσεων του ΟΟΣΑ, που υποδεικνύουν προς υιοθέτηση βέλτιστες πρακτικές, για την επίτευξη του στόχου της μεγιστοποιήσεως της αναπτύξεως. Πράγματι, ο ΟΟΣΑ, με αφετηρία την εμπειρική γνώση ότι περιττοί και αδικαιολόγητοι περιορισμοί στην πρόσβαση σε επαγγέλματα και την άσκησή τους συνιστούν εμπόδια και παρεμβάλλουν επιζήμια προσκόμματα στην ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, διατυπώνει με συστάσεις του γενικές κατευθύνσεις και υποδεικνύει βέλτιστες πρακτικές, που οδηγούν στην κατάργηση τέτοιου είδους περιορισμών.

**2.** Για τη διατύπωση προτάσεων στα πλαίσια αυτών των γενικών κατευθύνσεων του ΟΟΣΑ συγκροτήθηκε από τον Υπουργό Οικονομικών επιτροπή, της οποίας μου ανατέθηκε η προεδρία. Η επιτροπή αυτή, προς επιτέλεση του ανατεθέντος σε αυτήν έργου, προέβη στην κατάρτιση προσχεδίου νόμου, που στη συνέχεια, μετά την επέλευση σε αυτό ορισμένων τροποποιήσεων, κατετέθη στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών ως νομοσχέδιο, το οποίο μετά την ψήφισή του κατέστη νόμος του Κράτους, ο Ν. 3919/2011 (ΦΕΚ Α΄ 32), με τον τίτλο: «Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και την άσκηση επαγγελμάτων».

Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου εκτίθενται τα ακόλουθα, μεταξύ άλλων, ως προς την ratio legis, ως προς τους λόγους δηλαδή τους αναγομένους στην πραγματικότητα της πλεισμονής κακών ρυθμίσεων, οι οποίες εισάγουν αδικαιολόγητους περιορισμούς στην επαγγελματική ελευθερία, που οδήγησαν στη θέσπιση του νόμου τούτου: Η επισκόπηση της νομοθεσίας που διέπει την πρόσβαση σε επαγγέλματα και την άσκησή τους στη χώρα μας, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η νομοθεσία αυτή έχει διαμορφωθεί διαχρονικά με μια πληθωριστική παραγωγή προστατευτικών και χαριστικών διατάξεων, που οδηγούν σε σαφή περιορισμό του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της επαγγελματικής ελευθερίας. Πρόκειται για ρυθμίσεις που δεν συγκροτούν, στη συνολική τους θεώρηση, συστηματικά δομημένες νομοθετικές παρεμβάσεις, αλλά αποτελούν άθροισμα διατάξεων χωρίς εσωτερική συνοχή, από τις οποίες συχνά δεν προκύπτει ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκεται με την τιθέμενη ρύθμιση. Τουναντίον, δημιουργείται η εντύπωση, και πολλές φορές η βεβαιότητα, ότι με τις διατάξεις αυτές επιδιώκεται η ικανοποίηση συμφερόντων συγκεκριμένων επαγγελματικών ομάδων, κατά τρόπο που προκαλεί αδικαιολόγητες επιβαρύνσεις στο κοινωνικό σύνολο. Αλλά και όταν ακόμη, με θεώρηση από τη σκοπιά του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου, θα μπορούσε να γίνει δεκτή συνδρομή λόγου δημοσίου συμφέροντος του οποίου επιβάλλεται η εξυπηρέτηση, κατά κανόνα και τότε δεν παρέχεται εξήγηση γιατί, προς ικανοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού, δεν θα μπορούσε, αντί του περιορισμού της επαγγελματικής ελευθερίας,

να επιλεγεί άλλου είδους μέτρο μη περιοριστικό της επαγγελματικής ελευθερίας, προκειμένου να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο με τη ρύθμιση αποτέλεσμα. Περαιτέρω, και όταν ακόμη η θέσπιση ρυθμίσεως για ένα επάγγελμα θα μπορούσε να θεωρηθεί απαραίτητη, κατά κανόνα την επιβολή με αυτήν συγκεκριμένων περιορισμών δεν συνοδεύει τεκμηριωμένη εκτίμηση ότι οι περιορισμοί αυτοί είναι αναγκαίοι για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος και ανάλογοι προς την σπουδαιότητα τούτου, με την έλλειψη εξηγήσεως γιατί, αντί της επιβολής των συγκεκριμένων περιορισμών της επαγγελματικής ελευθερίας, δεν θα μπορούσαν να επιλεγούν άλλοι ολιγότερο επαχθείς, προκειμένου να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο με τη ρύθμιση αποτέλεσμα.

Αυτά τα δεδομένα οδήγησαν στη θέσπιση της ρυθμίσεως του νόμου τούτου, εν όψει της βασικής οικονομικής αρχής που γίνεται δεκτή ευρέως στην εποχή μας, θεσμικά δε ευρίσκει συνταγματική κατοχύρωση στις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 1 και 106 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά την οποία δεν πρέπει να υπάρχουν περιορισμοί ή φραγμοί στην οικονομική ελευθερία και την συνακόλουθη λειτουργία των αγορών, παρά μόνον για σαφείς και συγκεκριμένους λόγους, σε σχέση με τους οποίους εκτιμάται ότι το κοινωνικό όφελος από την θέσπιση περιορισμού ή φραγμού υπερβαίνει την κοινωνική ζημία από την συνακόλουθη συρρίκνωση ή περιορισμό του ανταγωνισμού.

**3.** Η επιτροπή ευθύς εξ αρχής αντιμετώπισε μία εξαιρετική δυσκολία στο έργο της, εξ αιτίας του άτακτου και μη συστηματικού τρόπου νομοθετήσεως, που την αποστερούσε της δυνατότητας να έχει μία σαφή και ασφαλή από απόψεως πληρότητας εικόνα για το διέπον κάθε ένα εκ των επί μέρους επαγγελμάτων νομικό καθεστώς, ώστε να είναι σε θέση να διατυπώσει προτάσεις για την επέλευση κατ' ιδίαν μεταβολών σε κάθε ένα από τα διέποντα τα επί μέρους επαγγέλματα νομικά καθεστώτα. Και τούτο, διότι στη χώρα μας δεν ακολουθείται ένα σύστημα νομοθετήσεως, όπως εκείνο που ακολουθείται στη Γαλλία, όπου το σύνολο της νομοθεσίας εντάσσεται και περιέχεται σε ένα αριθμό Κωδίκων, που μάλιστα υποδιαιρούνται σε ένα μέρος νομοθετικών διατάξεων και σε ένα μέρος κανονιστικών διατάξεων, και οι θεσπιζόμενες μεταβολές ρυθμίσεων επέρχονται σημειακά, σε συγκεκριμένες τροποποιούμενες ή καταργούμενες διατάξεις των Κωδίκων. Είτε ένα σύστημα νομοθετήσεως, όπως εκείνο που ακολουθείται στη Γερμανία, όπου ένας νόμος περιέχει διατάξεις που αφορούν αποκλειστικά ένα ορισμένο αντικείμενο και οι τροποποιήσεις ή καταργήσεις διατάξεων τούτου επέρχονται με αριθμούμενους ως 1ο, 2ο, 3ο κ.λπ. συμπληρωματικούς νόμους, που ωσαύτως αφορούν αποκλειστικά και μόνο το ίδιο ορισμένο αντικείμενο. Αλλά η ελληνική νομοθεσία που αφορά ένα ορισμένο αντικείμενο ανευρίσκεται διάσπαρτη σε διάφορα επί μέρους νομοθετήματα, που ως επί το πλείστον περιέχουν πληθώρα άσχετων, από απόψεως συστηματικότητας, διατάξεων, που αναφέρονται σε ετερόκλητα θέματα. Για τον λόγο αυτό κατέστη αναγκαίο στην επιτροπή, στο καταρτισθέν από αυτήν προσχέδιο νόμου, που οδήγησε στη ψήφιση του Ν. 3919/2011, να επιλέξει την πρόβλεψη στο Κεφάλαιο Α΄ «Γενικό Μέρος» οριζόντιας ρυθμίσεως, κατά την τρέχουσα στην πολιτική επιστήμη ορολογία, η οποία, με την επιφύλαξη των οριζομένων στο Κεφάλαιο Β΄ «Ειδικό Μέρος», που αφορούν τα αναφερόμενα και ρυθμιζόμενα σε αυτό συγκεκριμένα τέσσερα επαγγέλματα, καταλαμβάνει κατά παράλληλο τρόπο το σύνολο των νομοθετικών καθεστώτων που διέπουν όλα τα επαγγέλματα. Ειδικότερα, ως προς αυτή την οριζόντια ρύθμιση.

**4.** Το άρθρο 1 αφ' ενός εξαγγέλλει την αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, που συνιστά συνταγματική ελευθερία κατοχυρούμενη με το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος και καταλαμβάνει την πρό-

σβαση σε επαγγέλματα και την άσκησή τους. Και αφ' ετέρου το άρθρο αυτό επιβάλλει ως ερμηνευτική αρχή την, σε αρμονία προς την αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, ερμηνεία των διατάξεων της ισχύουσας νομοθεσίας που αφορούν στην πρόσβαση σε επαγγέλματα και στην άσκησή τους, καθώς και την στενή ερμηνεία των διατάξεων που προβλέπουν περιορισμούς στην πρόσβαση σε επαγγέλματα και στην άσκησή τους.

**5.** Με το άρθρο 2, όπως σαφώς συνάγεται εκ του περιεχομένου του και εκτίθεται συναφώς στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, θεσπίζεται γενική διάταξη, που τίθεται σε ισχύ με την πάροδο τεσσάρων μηνών από την δημοσίευση του νόμου, με την οποία επέρχεται κατάργηση όλων των απαριθμουμένων στο άρθρο τούτο περιορισμών, οι οποίοι προβλέπονται στην ισχύουσα νομοθεσία, που αναφέρονται στην πρόσβαση σε επαγγέλματα και στην άσκησή τους.

Όλοι οι απαριθμούμενοι στο άρθρο αυτό περιορισμοί έχουν αντικειμενικό χαρακτήρα. Δεν συμπεριλαμβάνονται δηλαδή στη ρύθμιση του άρθρου τούτου περιορισμοί που έχουν υποκειμενικό χαρακτήρα, αναγόμενοι στο πρόσωπο του ενδιαφερομένου να ασκήσει το επάγγελμα, όπως οι συναπτόμενοι προς πάσης φύσεως αξιούμενα προσόντα, προς αποκτηθείσα εμπειρία, προς ικανότητες και δεξιότητες που διαπιστώνονται με δοκιμασία και προς την ηλικία.

Ειδικότερα, από τους απαριθμούμενους στο άρθρο περιορισμούς, οι υπό στοιχ. α΄ (νομοθετικά οριζόμενος κλειστός αριθμός, δηλαδή περιορισμένος αριθμός προσώπων που δικαιούνται να ασκήσουν το επάγγελμα σε όλη την επικράτεια ή σε ορισμένο γεωγραφικό διαμέρισμα) και υπό στοιχ. β΄ (εξάρτηση της χορηγήσεως διοικητικής αδείας για την άσκηση επαγγέλματος από την εκτίμηση της διοικητικής αρχής ως προς την ύπαρξη πραγματικής ανάγκης προς τούτο, που θεωρείται συντρέχουσα όταν η προσφορά υπηρεσιών εκ μέρους εχόντων ήδη αδειοδοτηθεί προσώπων δεν είναι ικανοποιητική για το κοινωνικό σύνολο, είτε καθ' όλη την επικράτεια είτε σε ορισμένο γεωγραφικό διαμέρισμα), είναι αντικειμενικοί περιορισμοί που αφορούν την πρόσβαση σε επάγγελμα. Ενώ οι λοιποί απαριθμούμενοι αντικειμενικοί περιορισμοί αφορούν την άσκηση επαγγέλματος. Στους τελευταίους αυτούς περιορισμούς περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οι γεωγραφικοί περιορισμοί ως προς τον τόπο επιτρεπτής ασκήσεως επαγγέλματος, οι επιβαλλόμενες ελάχιστες αποστάσεις μεταξύ εγκαταστάσεων ασκήσεως ενός επαγγέλματος, η απαγόρευση δημιουργίας περισσοτέρων επαγγελματικών εγκαταστάσεων, η πρόβλεψη αποκλειστικής δυνατότητας διαθέσεως ή η απαγόρευση διαθέσεως είδους αγαθών από ορισμένη κατηγορία επαγγελματικών εγκαταστάσεων, η επιβολή ασκήσεως επαγγέλματος ή η απαγόρευση ασκήσεως τούτου υπό ορισμένη ή ορισμένες εταιρικές μορφές ή ο αποκλεισμός ασκήσεως τούτου υπό εταιρική μορφή, επιτρεπομένης μόνον της ατομικής ασκήσεως τούτου, και η συναρτώμενη προς την ύπαρξη ή την έλλειψη ορισμένης επαγγελματικής ιδιότητας επιβολή περιορισμών σχετιζομένων προς τη συμμετοχή στη σύνθεση μετοχικού ή εταιρικού κεφαλαίου εταιρείας ασκούσης επαγγελματική δραστηριότητα.

Περαιτέρω, με το άρθρο τούτο παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση προς έκδοση Προεδρικού Διατάγματος εντός τεσσάρων μηνών από την έναρξη ισχύος του νόμου, με το οποίο θα μπορούν να αρθούν και άλλοι περιορισμοί στην πρόσβαση σε επάγγελμα ή την άσκηση τούτου, πέραν εκείνων που απαριθμούνται στο άρθρο τούτο.

Συνάμα όμως, και εν όψει του εκτεθέντος οριζόντιου χαρακτήρα της ρυθμίσεως του άρθρου 2,

παρέχεται εξ ετέρου με το άρθρο τούτο νομοθετική εξουσιοδότηση προς έκδοση Προεδρικού Διατάγματος εντός τεσσάρων μηνών από την έναρξη ισχύος του νόμου, με το οποίο θα μπορεί να θεσπίζεται ως προς ορισμένο επάγγελμα η, κατ' εξαίρεση από τη γενική καταργητική ρήτρα, διατήρηση σε ισχύ ορισμένου περιορισμού από τους αναφερόμενους στο άρθρο τούτο ή τους τυχόν προστιθέμενους σε αυτούς με προεδρικό διάταγμα, ως αυτός ο περιορισμός έχει, ή με ηπιότερη μορφή, αν προς τούτο συντρέχει επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος, συνάμα δε πληρούνται οι απαιτήσεις της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας.

**6.** Το άρθρο 3 εισάγει μία ιδιαιτέρως σημαντική νομοθετική καινοτομία, στην υιοθέτηση της οποίας, πέραν των υποδεικνυομένων από τον ΟΟΣΑ, στα πλαίσια των γενικών κατευθύνσεων τούτου, βέλτιστων πρακτικών, συνετέλεσαν και ακολουθούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση υποδειγματικά πρότυπα νομοθετήσεως κατά την θέσπιση του παράγωγου ενωσιακού δικαίου.

Συγκεκριμένα με το άρθρο 3, όπως σαφώς συνάγεται εκ του περιεχομένου του και εκτίθεται συναφώς στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, θεσπίζεται γενική διάταξη, που τίθεται σε ισχύ με την πάροδο τεσσάρων μηνών από τη δημοσίευση του νόμου, με την οποία επέρχεται παύση της ισχύος όλων των προβλεπομένων στην ισχύουσα νομοθεσία απαιτήσεων προηγούμενης διοικητικής αδείας για την άσκηση επαγγέλματος, όταν η χορήγηση αυτής συναρτάται προς αντικειμενικώς διαπιστούμενη από διοικητική αρχή, κατά δεσμία αρμοδιότητα, συνδρομή νομίμων προϋποθέσεων. Κατά συνέπεια, η άσκηση των επαγγελμάτων που καταλαμβάνει αυτή η ρύθμιση του άρθρου 3 καθίσταται πλέον εφεξής ελεύθερη. Για τη σύννομη δε έναρξη της ασκήσεώς τους αρκεί η απλή διατύπωση της σχετικής περί τούτου αναγγελίας στη διοικητική αρχή που ήταν προηγουμένως αρμόδια για την χορήγηση διοικητικής αδείας, συνοδευομένης αυτής της αναγγελίας από τα νόμιμα δικαιολογητικά για την πιστοποίηση της συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων, και περαιτέρω η πάροδος τριμήνου από την αναγγελία αυτή.

Τούτο όμως, εκτός αν η εν λόγω διοικητική αρχή εντός του τριμήνου τούτου απαγορεύσει την άσκηση του επαγγέλματος, για το λόγο ότι δεν συγκεντρώνονται οι νόμιμες προϋποθέσεις προς τούτο ή δεν προκύπτει η συνδρομή τους από τα υποβληθέντα στοιχεία. Αυτό σημαίνει ότι σιωπή της διοικητικής αρχής, εκτεινομένη μέχρι την πάροδο του εν λόγω τριμήνου, δεν έχει αρνητική, αλλ' απεναντίας θετική, ως προς τη συναγόμενη σημασία της, έννοια, διότι εξ αυτής, σε αντίθεση προς τον γενικώς ισχύοντα κανόνα περί συναγομένης αρνήσεως της διοικητικής αρχής εκ της σιωπής αυτής, συνάγεται εν προκειμένω, όχι αντίθεση της διοικητικής αρχής στην άσκηση επαγγέλματος κωλύουσα την άσκηση τούτου –κάτι τέτοιο άλλωστε δεν θα ήταν συμβατό με την κατάργηση της απαιτήσεως προηγουμένης διοικητικής αδείας– αλλά μη διατύπωση εναντιώσεως στην άσκηση του επαγγέλματος, ελλείψει απευθύνσεως απαγορεύσεως προς τούτο. Μόνο με ρητή απαγόρευση της διοικητικής αρχής καθίσταται ανεπίτρεπτη η άσκηση του επαγγέλματος.

Όπως πάντως διευκρινίζεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, το εν λόγω τρίμηνο χρονικό διάστημα έχει τον χαρακτήρα της επιβαλλομένης στον εκδηλούντα το ενδιαφέρον να ασκήσει ορισμένο επάγγελμα υποχρεώσεως αναμονής και αναβολής της ενάρξεως ασκήσεως τούτου, ώστε να παρασχεθεί στη διοίκηση η δυνατότητα να διενεργήσει προληπτικό έλεγχο και ενδεχομένως να απαγορεύσει την άσκηση του επαγγέλματος, αν δεν υφίσταται ή δεν προκύπτει συνδρομή των προς τούτο νομίμων προϋποθέσεων. Δεν συνιστά δηλαδή το χρονικό διάστημα τούτο περιορισμό κατά

χρόνον της αρμοδιότητας της διοικητικής αρχής να απαγορεύσει, προς επιβολή της νομιμότητας, και μετά την πάροδο του τριμήνου, την άσκηση επαγγέλματος, αν τούτο δεν δύναται σε συγκεκριμένη περίπτωση να ασκηθεί συννόμως. Αν βεβαίως συμβεί τούτο, αυτό θα συνιστά απαγόρευση ασκήσεως επαγγέλματος μετά την κατά νόμον επιτρεπτή έναρξη ασκήσεως τούτου. Άλλο βεβαίως ζήτημα συνιστά, σε ένα τέτοιο ενδεχόμενο επιγενομένης ανατροπής της εκ της επιτρεπτώς γενομένης ενάρξεως ασκήσεως του επαγγέλματος δημιουργηθείσης πραγματικής καταστάσεως, τυχόν ανακύπτουσα αστική ευθύνη της Διοικήσεως προς αποζημίωση.

Το άρθρο 3, όπως σαφώς συνάγεται εκ του περιεχομένου αυτού, με τη θέσπιση της προαναφερθείσης γενικής καταργητικής ρήτρας των προβλεπομένων στο νόμο απαιτήσεων προηγούμενης διοικητικής αδείας για την άσκηση επαγγέλματος θέτει ρύθμιση, η οποία καταλαμβάνει εκείνες τις περιπτώσεις που η χορήγηση διοικητικής αδείας συναρτάται προς αντικειμενικώς διαπιστούμενη από τη διοικητική αρχή, κατά δέσμια αρμοδιότητα, συνδρομή νομίμων προϋποθέσεων. Τούτο διευκρινίζεται άλλωστε στην αιτιολογική έκθεση του νόμου. Ως εκ τούτου, το άρθρο 3 δεν επεκτείνεται, από απόψεως εύρους εφαρμογής, και στις περιπτώσεις που η χορήγηση διοικητικής αδείας εξαρτάται από την, κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχερείας διατυπούμενη, ουσιαστική εκτίμηση της διοικητικής αρχής ως προς την ικανοποίηση κριτηρίων του νόμου. Και τούτο, διότι μία τέτοια επέκταση δεν είναι συμβατή με την ισχύουσα συνταγματική τάξη, που αποκλείει την δυνατότητα σύννομης άσκησης της διακριτικής ευχερείας κατά σιωπηρό τρόπο. Όπως συναφώς εκτίθεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, η συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου επιβάλλει την, ρητώς εκφερόμενη, αιτιολόγηση της ασκήσεως της διακριτικής ευχερείας, ως προς τον τρόπο που αυτή πραγματοποιείται, ώστε να αποκλεισθούν ενδεχόμενα αυθαιρεσίας. Η δε συνταγματική αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας καθιστά ωσαύτως επιβεβλημένη την παράθεση αιτιολογίας, ώστε να καθίσταται εμφανές το –μη δυνάμενο να προκύψει κατ' άλλο τρόπο– σύννομον της ασκήσεως της διακριτικής ευχερείας, κατά την υποβολή της σε δικαστικό έλεγχο.

Εξ ετέρου όμως, με το άρθρο 3, και εν όψει του εκτεθέντος οριζόντιου χαρακτήρα της ρυθμίσεως τούτου, παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση προς έκδοση προεδρικού διατάγματος, μέσα στην ίδια τετράμηνη προθεσμία, με το οποίο θα μπορεί να προβλέπεται ως προς ορισμένο επάγγελμα εξαίρεση από τον εκτεθέντα γενικό κανόνα, στην περίπτωση που η διατήρηση του νομικού καθεστώτος της προηγούμενης διοικητικής αδείας επιβάλλεται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, συνάμα δε πληρούνται προς τούτο οι απαιτήσεις της αρχής της αναλογικότητας.

**7.** Αναφορικά με ευθύς εξ αρχής εξαιρέσεις από την εφαρμογή του Ν. 3919/2011, ο νόμος αυτός ρητώς ορίζει στο άρθρο 9 παρ. 2 ότι οι διατάξεις του δεν εφαρμόζονται για τις επαγγελματικές δραστηριότητες των οδικών εμπορευματικών μεταφορών και των φαρμακοποιών.

**8.** Θα διατυπώσω τώρα μερικές κριτικές παρατηρήσεις ως προς την συνέχεια που δόθηκε στις ρυθμίσεις του νόμου. Οι αναφερθείσες προθεσμίες των τεσσάρων μηνών, οι προβλεπόμενες στα άρθρα 2 και 3 του Ν. 3919/2011 προς έκδοση προεδρικών διαταγμάτων εισαγόντων εξαιρέσεις από τις ρυθμίσεις αυτών των άρθρων, ήσαν αποκλειστικές. Τον δε από απόψεως διαρκείας σύντομο χαρακτήρα αυτών υπαγόρευσαν, όπως παρετήρησε το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣΕ 3748 και 3749/2013), λόγοι αναγόμενοι στην αρχή της ασφαλείας δικαίου, η οποία επιτάσσει την άρση σε σύντομο χρονικό διάστημα της εκκρεμότητας ως προς το ισχύον καθεστώς ασκήσεως ορισμέ-

νου επαγγέλματος. Εν τούτοις, δεν κατέστη εφικτή η τήρηση αυτών των αποκλειστικών προθεσμιών, και γι' αυτό με μεταγενέστερες νομοθετικές διατάξεις οι εν λόγω προθεσμίες ανεβίωσαν, με ορισμό νεότερου χρονικού σημείου ενάρξεώς τους καθώς και απώτερου χρόνου λήξεως (άρθρο πρώτο παρ. Στ υποπαραγρ. Στ 2.1 Ν. 4093/2012, άρθρο 3 παρ. 1 ΠΝΠ της 19/19.11.2012, άρθρο πρώτο παρ. Ε υποπαραγρ. Ε 4.1 εδ. β΄ Ν. 4152/2013).

**9.** Ένα ζήτημα προς αντιμετώπιση, εν όψει του οριζόντιου χαρακτήρα των ρυθμίσεων των άρθρων 2 και 3 του Ν. 3919/2011 για τους προεκτεθέντες λόγους, ήταν ο προσδιορισμός των διατάξεων νόμων και κανονιστικών διοικητικών πράξεων, των οποίων επέφεραν την κατάργηση οι ρυθμίσεις των άρθρων 2 και 3 Ν. 3919/2011 με την παύση της ισχύος τους και ενδεχομένως επί πλέον η αποκάθαρση της νομοθεσίας από μη ισχύουσες πλέον ρυθμίσεις, με την τυπική κατάργηση τούτων και την απάλειψή τους από την ισχύουσα έννομη τάξη. Προς προσδιορισμό αυτών των διατάξεων υφίσταντο διαθέσιμες δύο οδοί. Τούτο δε, μετά από αντιμετώπιση του ζητήματος κατ' επάγγελμα, δηλαδή μετά από επισκόπηση κατ' ιδίαν κάθε μιάς των διεπουσών τα επί μέρους επαγγέλματα νομοθεσιών, που θα παρείχε τις εγγυήσεις της πληρότητας, αποτελεσματικότητας και ασφαλείας δικαίου και όχι με την επιδίωξη της, εφ' άπαξ και διά μιάς, συνολικής αντιμετωπίσεως του ζητήματος. Μία οδός, την οποία όντως ακολούθησε η Διοίκηση, ήταν η έκδοση ερμηνευτικών υπουργικών εγκυκλίων, οι οποίες, με την παρεχόμενη δι' αυτών διοικητική ερμηνεία, προβαίνουν σε, κατά την άποψη της Διοικήσεως, προσδιορισμό των καταργουμένων με τα άρθρα 2 και 3 Ν. 3919/2011 διατάξεων. Η άλλη οδός, κατά την οποία διά τιθεμένου κανόνα δικαίου θα επήρχετο επί πλέον τυπική κατάργηση των διατάξεων τούτων και απάλειψή τους από την ισχύουσα έννομη τάξη είναι εκείνη της εκδόσεως προς τούτο κανονιστικής διοικητικής πράξεως. Έκδοση τέτοιας κανονιστικής πράξεως είναι δυνατή σε κάθε περίπτωση. Διότι, και στην περίπτωση που δεν υφίσταται προς έκδοση τέτοιας κανονιστικής πράξεως νομοθετική εξουσιοδότηση, παρασχεθείσα κατά την παράγρ. 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος, υφίσταται οπωσδήποτε η δυνατότης προσφυγής στην αυτόνομη, δηλαδή πηγάζουσα ευθέως εκ του Συντάγματος, κατά την παράγρ. 1 του άρθρου 43 αυτού, κανονιστική αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας –της οποίας για λόγους ακατανόητους θεσμικά γίνεται σπανιότατη χρήση– προς έκδοση των αναγκαίων για την εκτέλεση των νόμων προεδρικών διαταγμάτων. Δηλαδή εν προκειμένω προς εκτέλεση του Ν. 3919/2011, με τη θέση δευτερευόντων και μη αυτοτελών, αναφορικά με την θεσπισθείσα νομοθετική ρύθμιση, κανόνων δικαίου. Όμως, εν προκειμένω έγινε προσφυγή σε άλλη, μη πρόσφορη και δυνητικά επισφαλή οδό. Συγκεκριμένα, με το άρθρο πρώτο παράγρ. Ε υποπαραγρ. Ε 4.2 του Ν. 4152/2013 (που προσέθεσε παράγρ. 4 στο άρθρο 9 του Ν. 3919/2011) ορίσθηκε ότι εντός έξι μηνών από της ενάρξεως της ισχύος της διατάξεως αυτής τα αρμόδια υπουργεία υποχρεούνται να κωδικοποιήσουν σε νόμο (sic) τις διατάξεις νόμων, κανονιστικές πράξεις και εγκυκλίους αρμοδιότητάς τους που έχουν καταργηθεί δυνάμει των διατάξεων των άρθρων 2 και 3 του Ν. 3919/2011. Πέραν των λοιπών νομοτεχνικής φύσεως παρατηρήσεων που προκαλεί αυτή η διάταξη (όπως η πρόβλεψη κατά λέξιν «υποχρεώσεως των αρμοδίων υπουργείων» να προβούν σε «κωδικοποίηση σε νόμο» καταργουμένων διατάξεων νόμων, κανονιστικών πράξεων, ακόμη δε μάλιστα και εγκυκλίων, που βεβαίως δεν περιέχουν κανόνες δικαίου, της εν λόγω «υποχρεώσεως» μη δυναμένης να έχει άλλη έννοια, πέραν της ασκήσεως από τους αρμόδιους υπουργούς της ανηκούσης σε αυτούς κατά το Σύνταγμα νομοθετικής πρωτοβουλίας με την κατάθεση νομοσχεδίου, προς ψήφιση από την Βουλή ενός τέτοιου νόμου), είναι πρόδηλη η ιδιορρυθμία της εν λόγω νομοθετικής ρυθμίσεως, που συνίσταται στο ότι προβλέπει κωδικοποίηση διά νόμου, όχι ισχυουσών, αλλά καταργηθεισών διατάξεων νόμων και κα-

νονιστικών διοικητικών πράξεων. Προεχόντως όμως, σε σχέση προς το περιεχόμενο αυτής της νομοθετικής ρυθμίσεως, επιβάλλεται να διατυπωθεί η ακόλουθη ουσιαστική παρατήρηση. Τυχόν αστοχία, εγκείμενη στο να μην επιτευχθεί εξαντλητική συγκέντρωση στο κείμενο της κωδικοποιήσεως διά νόμου όλων ανεξαιρέτως των καταργουμένων διατάξεων νόμων και κανονιστικών διοικητικών πράξεων, θα επιφέρει το εξής δυσμενές επακόλουθο, ιδιαιτέρως βλαπτικό από απόψεως ασφαλείας δικαίου. Αναφορικά με εκείνες τις διατάξεις που, κατά παράλειψη, δεν θα συμπεριληφθούν στο εν λόγω κείμενο, θα προκύψουν ερμηνευτικά προβλήματα κατά πόσον εξακολουθούν να ισχύουν, ως εκ του ότι δεν εμπεριέχονται στην κωδικοποίηση των καταργουμένων διατάξεων, παρόλον ότι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 2 και 3 του Ν. 3919/2011 και στην υπό των άρθρων τούτων προβλεπόμενη παύση της ισχύος τους.

Αυτά καθ' όσον αφορά τον Ν. 3919/2011, ο οποίος θεσπίσθηκε για να αποτελέσει εργαλείο που θα συμβάλει στην μεγέθυνση της αναπτύξεως, με την υιοθέτηση υποδειγματικών διεθνών προτύπων του ΟΟΣΑ, καθώς και εφαρμοζομένων βέλτιστων πρακτικών στη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

## Παρέμβαση κ. ΔΗΜΗΤΡΗ ΣΙΟΥΦΑ, π. Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων

Αγαπητέ Πρόεδρε της Βουλής, κύριε Βούτση, αγαπητέ Υπουργέ, κυρίες και κύριοι, θα μου επιτρέψετε σε αυτή μου την παρέμβαση, να στρέψω κάπου αλλού την προσοχή σας, γύρω από το αντικείμενο.

Συζητάμε για τη διοικητική μεταρρύθμιση και με αφορμή το νομοσχέδιο, όπου βρίσκεται προς συζήτηση στην εθνική αντιπροσωπία, το οποίο εισηγείται ο αρμόδιος Υπουργός.

Θέλω να σκεφτείτε λίγο το εξής: Γιατί είναι ο δημόσιος τομέας ο «μεγάλος ασθενής»; Η εξήγηση υπάρχει. Κατ' αρχάς, θέλω να αναγνωρίσω πρώτα στον εαυτό μου την ευθύνη γύρω από το θέμα αυτό και όλων όσων έχουν ασκήσει ή ασκούν υπουργικά καθήκοντα, αλλά όχι μόνον αυτών, γιατί δεν έχουμε προχωρήσει και δεν έχουμε εκσυγχρονίσει το δημόσιο τομέα και εκείνους που ανήκουν στην αντιπολίτευση, αλλά και στον συνδικαλιστικό χώρο και τον χώρο των κοινωνικών εταίρων γενικότερα.

Έχουν ευθύνη με την έννοια ότι όταν πάει να προχωρήσει κάτι, αυτοί οι οποίοι κυβερνούν, κουβεντιάζουν ότι φέρνουν μεταρρύθμιση, αυτοί οι οποίοι βρίσκονται στην αντιπολίτευση λένε ότι αυτό είναι λάθος και οι συνδικαλιστές και κοινωνικοί εταίροι από την άλλη μεριά, κάτω από τον οπτικό ορίζοντα με τον οποίο θέλουν να διατηρήσουν τη θέση τους, είτε συμπλέουν –σπάνια– , είτε βρίσκονται απέναντι.

Οι μεταρρυθμίσεις και γενικότερα η ανάπτυξη, που είναι το δεύτερο σκέλος της τοποθέτησης, δεν γίνεται με νόμους. Μακάρι να ήταν έτσι. Θα φτιάχναμε ένα νόμο και την επόμενη ημέρα θα είχαμε την ποθητή ανάπτυξη.

Το 1880 ο Εμμανουήλ Ροΐδης είπε ότι «η νομοθετική μηχανή του νέου ελληνικού κράτους υπήρξε τόσο παραγωγική που δεν χρειάζεται να ψηφιστεί κανένας άλλος νόμος, παρά μόνον ένας. Αυτός που θα επιβάλλει την εφαρμογή των νόμων που έχουν, ήδη, μέχρι σήμερα ψηφιστεί». Σημειώστε ότι από το 1974 και μετά έχουν ψηφιστεί περίπου 4.500 νόμοι, έχουν εκδοθεί περισσότερα από 120.000 προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις.

Αντιλαμβάνεστε αυτόν τον κυκεώνα, μέσα στον οποίο καλείται ο πολίτης πρώτα, ο επιχειρηματίας κατά δεύτερο λόγο, αλλά και το ίδιο το κράτος για να λειτουργήσει. Ποιο είναι το πρώτο επιβαλλόμενο; Απευθύνομαι σε εσάς κύριε Πρόεδρε, διότι, όταν τελείωνε η θητεία μου δεν πρόλαβα να λειτουργήσω το θέμα της κωδικοποίησης των νόμων. Δεν το αναλαμβάνει κανείς από καμία κυβέρνηση. Να αναλάβει η Βουλή των Ελλήνων να οργανώσει την κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Έχει τη δυνατότητα και δια της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, το Ίδρυμα για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία και με το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, τις τεχνικές δυνατότητες και την οικονομική δυνατότητα να προχωρήσετε αυτό το μεγάλο μεταρρυθμιστικό έργο, την κωδικοποίηση της νομοθεσίας.

Θέλω να επισημάνω δυο πράγματα. Όλοι όσοι πηγαίνουν στα διάφορα Υπουργεία θέλουν να ταυτίσουν τον εαυτό τους με μια μεταρρύθμιση. Η Ελβετία έχει για την Κυβέρνησή της εδώ και δεκαετίες μόνον

επτά Υπουργούς. Γνωρίζει κανένας τα ονόματα αυτών των Υπουργών; Κανένας. Γιατί δουλεύει όπως τα ρολόγια η Ελβετία; Γιατί εκεί υπάρχουν δυο πράγματα. Η απλότητα στη σύλληψη και η απολυτότητα στην εφαρμογή αυτού του οποίου ψηφίζεται, πέρα από την άμεση δημοκρατία, λόγω του τρόπου, με τον οποίο ο Καποδίστριας, που έφτιαξε το Σύνταγμά της, λειτουργεί αυτή η πολιτεία. Τι θέλω να πω με αυτό; Παρακολουθείστε μόνο μετά το 2009 πόσα Υπουργεία ιδρύθηκαν, πόσα καταργήθηκαν, πόσα επανασυστήθηκαν και ούτω καθεξής. Έρχεται μια κυβέρνηση δημιουργεί πέντε Υπουργεία, καταργεί δυο Υπουργεία και συγχωνεύει άλλα δέκα. Όλοι αυτοί οι υπάλληλοι που δουλεύουν μέσα σε αυτό το σύστημα, πώς να κάνουν τη δουλειά τους;

Πρέπει να αποφασίσουμε όλοι μαζί τι κράτος θέλουμε, πως το θέλουμε, ποιοι είμαστε, πως θα πορευτούμε σε αυτόν τον κόσμο, στην περιοχή, στην Ευρώπη. Η κάθε μια κυβέρνηση έρχεται και κάνει Υπουργό, εκεί Αναπληρωτή Υπουργό και αλλού βάζουμε Γενικό Γραμματέα. Κατά την άποψή μου, την οποία έχω διατυπώσει πολλές φορές δημόσια, η εφεύρεση του Αναπληρωτή Υπουργού δεν έχει καμία σχέση με τον τρόπο που συγκροτείται η σημερινή κυβέρνηση και η ιδιότητά σας, αγαπητέ Υπουργέ εφευρέθηκε το 1985 για να καλύψει ανάγκες εκείνης της περιόδου. Δεν χρειάζεται. Ή είναι κάποιος Υπουργός και έχει την ευθύνη απέναντι στον Πρωθυπουργό και απέναντι στη Βουλή ή όχι.

Τώρα που δημιουργείτε αυτή τη «δεξαμενή στελεχών» τι χρειάζονται οι ειδικοί γραμματείς; Όσοι έχουμε βρεθεί σε Υπουργεία ξέρουμε ότι είναι απλά μια θέση για να δικαιολογηθεί η θέση ή το πρόσωπο, το οποίο πρόκειται να τοποθετήσουμε.

Κάτι ακόμη. Πάρα πολλά πράγματα χτίστηκαν γύρω από την Αθήνα. Παραδείγματος χάριν, το Ινστιτούτο Καταπολέμησης του Αφθώδους Πυρετού έχει έδρα την Αθήνα. Που θα έπρεπε να είναι η θέση του; Εκεί που παρουσιάζονται τα φαινόμενα του αφθώδους πυρετού, όπου είναι ο Έβρος και ορισμένα από τα νησιά. Επίσης, όλες οι Στρατιωτικές Σχολές, οι οποίες βρίσκονται στην Αθήνα και μετά λέμε «Μεγάλωσε, 5.000.000 πληθυσμός η Αθήνα. Αποδυναμώνεται η ελληνική περιφέρεια. Ελλάδα είναι μόνο η Αθήνα και όχι η ελληνική περιφέρεια». Θα έπρεπε να βρίσκονται τοποθετημένες, όπως και πολλά από τα Νομικά Πρόσωπα που ακόμη εξακολουθούν να λειτουργούν, στην ελληνική περιφέρεια, ώστε να προσφέρουν και εκεί ανάπτυξη και όχι όλα εδώ, γιατί αυτό βολεύει κάποιους που επιθυμούν να είναι καθηγητές, θέλουν να είναι διευθυντές και ταυτόχρονα, να κατέχουν και άλλες δυο-τρεις θέσεις.

Αναφέρθηκε η έκθεση Βαρβαρέσου. Πολύ σωστά. Η έκθεση Βαρβαρέσου ήταν εκείνη, η οποία θεμελίωσε όλο το οικοδόμημα της ανάπτυξης μετά το 1952 στη Ελλάδα, αλλά δεν είναι μόνο αυτή. Να πάρουμε να ξαναδιαβάσουμε και την έκθεση Βαρβαρέσου και της εκθέσεως Ζολώτα και την έκθεση Αγγελόπουλου στις αρχές της δεκαετίας του '90, αλλά και την έκθεση του κ. Γιάννη Μαρίνου, που μπαίνει σε ορισμένες από αυτές τις λεπτομέρειες, γιατί συγκροτήθηκαν επιτροπές, για να δούμε γιατί υπάρχει αυτή η κακοδαιμονία στη Χώρα μας και θα βγάλουμε αρκετά συμπεράσματα από όλη αυτή την κατάσταση.

Θα σας αναφέρω μια εμπειρία μου, από τη θητεία μου ως Υπουργός Υγείας, όταν άρχιζε να έρχεται με ταχύτητα η νέα τεχνολογία στο χώρο των τομογράφων. Κάλεσα τότε τους συνεργάτες μου και τους είπα ότι πρέπει να εφοδιαστούν τα νοσοκομεία με τομογράφους –ήταν η πρώτη γενιά– και τους είπα ότι η σκέψη μου είναι ότι οι τομογράφοι στην προκήρυξη, την οποία θα κάνουμε, θα εγκαθίσταται στα νοσοκομεία και η εταιρεία, η οποία θα προμηθεύσει τον αξονικό τομογράφο θα έχει διαχρονικά και την ευθύνη λειτουργίας του. Διότι, θα πάρουμε τομογράφους, δεν έχουμε προσωπικό, πρέπει να προσλάβουμε, θα

εγκαταστήσουμε τον τομογράφο, δεν θα λειτουργεί ή θα χαλάει για πολλούς και διαφόρους λόγους και η εταιρεία θα λέει «Σε 2 μήνες θα φέρω το ανταλλακτικό». Εάν όμως, είχε την ευθύνη της λειτουργίας του τομογράφου η ίδια με δικό της προσωπικό μέσα στα νοσοκομεία, δεν θα υπήρχε κανένα πρόβλημα και θα μπορούσε να λειτουργεί 24 ώρες το 24ωρο και όχι μόνο στο 8ωρο που εργάζεται το προσωπικό του κρατικού νοσοκομείου. Φτάσαμε να έχουμε σήμερα περισσότερους τομογράφους απ' ότι έχει μια χώρα των 80.000.000 κατοίκων.

Αναφερθήκατε στους γενικούς διευθυντές. Μακάρι, οι γενικοί διευθυντές να έχουν το επίπεδο των γενικών διευθυντών που είχαν με το ΑΣΔΥ που καταργήθηκε την περίοδο της δεκαετίας του '60 και του '70. Θα σας θυμίσω, γιατί θα το γνωρίζετε, ότι ο αρχιτέκτονας της ένταξης της Χώρας στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα ήταν ένας γενικός διευθυντής του Υπουργείου Εμπορίου, ο Γεώργιος Κοντογιώργης, ο οποίος στη συνέχεια έγινε και Υπουργός. Για να καταλάβουμε ότι τότε το κράτος λειτουργούσε πολύ καλύτερα απ' ότι τις επόμενες δεκαετίες με όποια εκσυγχρονιστική ή μεταρρυθμιστική αντίληψη.

Κλείνοντας, θα κάνω μια τελευταία παρατήρηση. Όχι μόνον τώρα, αλλά διαχρονικά, βλέπω ότι προκηρύσσει μια περιφέρεια ή ένα Υπουργείο ένα διαγωνισμό για να πάρει μια υπηρεσία από τον ιδιωτικό τομέα. Ο διαγωνισμός γίνεται για έναν χρόνο, στις περισσότερες των περιπτώσεων. Σε κάποιες ίσως να είναι για δυο χρόνια. Γιατί να μην είναι για τέσσερα χρόνια; Διότι, συμβαίνει το εξής: Εάν είναι σε ένα χρόνο, μέχρι να τελειώσει ο χρόνος, πρέπει από την αρχή της εγκατάστασης να ξεκινήσει μια διαδικασία για την επιλογή του επομένου. Εάν αυτό δεν ξεκινήσει έγκαιρα τι θα συμβεί; Να τελειώσει ο χρόνος παροχής της υπηρεσίας, να γίνει νέος διαγωνισμός, εάν προκύψουν διαφοροποιήσεις και δεν κατοχυρωθεί και γίνουν διοικητικές προσφυγές, θα έχουμε ένα χρόνο χωρίς την παροχή αυτής της υπηρεσίας. Κάνοντας όμως έναν διαγωνισμό για τέσσερα χρόνια θα έχουμε και μικρότερο κόστος, διότι είναι διαφορετικό να αναλάβει κάποιος να προσφέρει μια υπηρεσία στον δημόσιο τομέα για ένα χρόνο, όπου θα είναι πολύ υψηλότερο το κόστος και διαφορετικό θα είναι για τρία ή για τέσσερα χρόνια –πολύ μικρότερο– και εάν χρειάζεται εξοπλισμό και οτιδήποτε άλλο, θα είναι ακόμα πιο συμφέρουσα κατάσταση.

Τελειώνω, λέγοντας ότι πρέπει οι πολιτικές δυνάμεις του τόπου να συνεννοηθούν στα βασικά και να μην αντιμετωπίζει η μια πολιτική δύναμη την άλλη ως εχθρό, αλλά ως αντίπαλο, ως ανταγωνιστή. Εγώ δεν είμαι καθόλου αισιόδοξος. Μακάρι, οι τοποθετήσεις που έκανα να μην δημιουργούν κλίμα απαισιοδοξίας, αλλά τα πράγματα να πάνε καλύτερα με την προσπάθεια όλων μας.

## Σχολιασμός παρεμβάσεων συνέδρων

### Χριστόφορος Βερναρδάκης,
### Αναπληρωτής Υπουργός Διοικητικής Ανασυγκρότησης

Πήρα και εγώ με τη σειρά μου πολλά ερεθίσματα από τις τοποθετήσεις. Ξεκινάω από την τελευταία, του πρώην Προέδρου της Βουλής, γιατί είναι στον πυρήνα του θέματος που συζητάμε, με το παράδειγμα του κ. Κοντογιώργη. Ποια είναι η διαφορά της εποχής της διοίκησης Κοντογιώργη με τη διοίκηση της εποχής μετά τη δεκαετία του '90;

Τότε ακόμη, ο δημόσιος τομέας αυτοπροσδιοριζόταν ως ένα οικοδόμημα θεσμικό, οργανωτικό, πολιτικό, είχε νομικό πλαίσιο. Τι συνέβη όμως μετά τη δεκαετία του 1990; Ο δημόσιος τομέας περιορίζεται ως προς τις αρμοδιότητές του, ως προς τις ρυθμιστικές του εξουσίες και εντέλει ως προς την υπεράσπιση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος. Ο σχεδιασμός μιας κρατικής πολιτικής αποκόβεται από την εφαρμογή και η εφαρμογή από τον έλεγχο.Έτσι όλο και περισσότερο έχουμε το outsourcing και όλο και περισσότερο έχουμε αδυναμία και ενός υγειούς δημόσιου τομέα, αλλά και ενός ιδιωτικού τομέα, ο οποίος πρέπει να είναι αρκετά καινοτόμος και να μην εξαρτάται από το δημόσιο.

Αντίθετα, καταφέραμε ένα δημόσιο τομέα με τις παθογένειες που λέγανε για τη δεκαετία του '50, αλλά και έναν κακό ιδιωτικό τομέα ταυτόχρονα. Ο κύριος Πρόεδρος ανέφερε δυο ωραία παραδείγματα, όπως τους τομογράφους και τις υπηρεσίες καθαριότητας. Κάποιος, λοιπόν, μας «γέμισε» με τομογράφους. Το γεγονός αυτό έχει τη δική του πολιτική οικονομία. Αντί η Χώρα να παράγει εταιρείες και ιδιωτικό τομέα με εξωστρέφεια και καινοτομία, δημιουργούσε συνθήκες για τα σκλαβοπάζαρα των εταιρειών καθαριότητας, με μισθούς εξαθλίωσης και πείνας και που στοίχιζαν περισσότερα χρήματα στο δημόσιο. Πως προέκυψε αυτό το φαινόμενο; Εάν θέλουμε, λοιπόν, να συνεννοηθούμε, θα πρέπει να δεχτούμε ότι το ανθρώπινο δυναμικό του δημόσιου τομέα πρέπει να ξανααποκτήσει τη δυνατότητα του σχεδιασμού, της εφαρμογής, του ελέγχου μιας πολιτικής, με κοινωνική ευθύνη, με αξιοκρατία, με βάση την εργασιακή του εμπειρία, την γνωστική του κατάρτιση, κλπ. Αυτή είναι η στρατηγική που υπηρετεί ο νόμος που έχουμε προς επεξεργασία στη Βουλή.

Προφανώς, ο κάθε Υπουργός και το κάθε Υπουργείο θέλει να ταυτιστεί με μια μεταρρύθμιση. Αυτό είναι ένα τεράστιο σφάλμα. Δεν υπάρχει περίπτωση καμία μεταρρύθμιση να εφαρμοστεί, εάν δεν γίνει κτήμα του ανθρώπινου δυναμικού του χώρου στον οποίο αναφέρεται. Δεν είναι θέμα ούτε κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών, ούτε μειοψηφιών. Κάθε τι το οποίο είναι υγιές, πράγματι θα γίνει κτήμα του δημόσιου τομέα και θα υλοποιηθεί. Κάθε πολιτική που είναι ιδεοληψία του εκάστοτε Υπουργού, που θέλει για παράδειγμα στις διαδικασίες αξιολόγησης να νομοθετήσει εκ των προτέρων κλειδωμένα ποσοστά για τους καλούς ή για τους κακούς υπαλλήλους, ούτε μεθοδολογικά, ούτε επιστημονικά, ούτε τεχνικά είναι αποδεκτό.

Επομένως, και εδώ πρέπει να πάρουμε το ραβδί από την άλλη πλευρά, εάν θέλουμε να υπάρξει μια σοβαρή μεταρρύθμιση. Θα πρέπει να λάβουμε σοβαρά υπ' όψιν μας αυτό που συμβαίνει σήμερα και να το εισάγουμε με τέτοιους τρόπους, ώστε να γίνεται αποδεκτό.

Εάν δεν δώσουμε σε αυτούς τους ανθρώπους, που είναι ικανοί να δημιουργήσουν, τότε πραγματικά θα έχουμε αποτύχει για ακόμη μια φορά, γιατί θα γινόμαστε θύματα της ιδεοληψίας μας.

Όσο περισσότερο μιλάς με τους ανθρώπους της διοίκησης, τόσα περισσότερα ερεθίσματα μπορείς να έχεις. Τέλειος νόμος δεν υπάρχει. Κάθε νόμος είτε καλός, είτε κακός, θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από τον τρόπο, με τον οποίο θα εφαρμοστεί. Για να εφαρμοστεί ένας νόμος πρέπει να υιοθετηθεί από αυτούς που θα τον εφαρμόσουν.

Τέλος, για την τετραετία των θητειών των γραμματέων ή των επικεφαλής των ΝΠΔΔ αυτή θα μπορούσε να είναι και πενταετία. Η τετραετία γίνεται για να μην συμπίπτει με το διάστημα μιας πολιτικής διακυβέρνησης. Σήμερα η τετραετία αφενός μεν έχει γίνει τριετία και επομένως, η τετραετία ξεπερνάει τη σχέση Υπουργού με έναν Πρόεδρο ενός Οργανισμού, ο οποίος δεσμεύεται από συγκεκριμένους κανόνες και ρήτρες διαφάνειας με την παρουσία ενός Υπουργού ή ενός κόμματος.

Πρέπει να το μεγαλώνει αυτό. Βεβαίως αυτό δεν σημαίνει ότι ο Υπουργός ή πολιτική/εκτελεστική εξουσία, δεν έχει λόγους πάνω σε αυτήν την επιλογή, αυτό είναι δεδομένο. Νομίζω όμως ότι αυτός ο ρυθμός μας δίνει τη δυνατότητα ούτε να δημιουργείς μεγάλα διαστήματα αυτονόμησης του θεσμού, αλλά ούτε και να τον περιορίζεις μόνο στην κρίση του Υπουργού. Αυτό το καταθέτω σαν παρατήρηση.

Το δεύτερο θέμα που θέλω να θίξω είναι οι μοριοδοτήσεις και οι επιλογές στελεχών. Κατά πρώτον, δεν υπάρχει τέλειο σύστημα μοριοδότησης. Ο στόχος του νόμου ποιος είναι; Κατ' αρχήν εισάγει τέσσερα κριτήρια: 1. Τυπικά προσόντα 2. Προϋπηρεσία 3. Αξιολόγηση 4. Συνέντευξη. Καθένας από εδώ και πέρα μπορεί να παίζει με τα ποσοστά. Ο γενικός στόχος ποιος είναι; Να μην υπάρξει τουλάχιστον σε αυτή τη φάση ανάπτυξης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, ένα κριτήριο που να είναι απολύτως προσδιοριστικός παράγων αυτής της επιλογής.

Αυτό θα γινόταν εάν λέγαμε παραδείγματος χάριν, ότι τα τυπικά προσόντα –δηλαδή μεταπτυχιακά και διδακτορικά διπλώματα– είχαν ένα 70% βαρύτητα. Ή ότι η συνέντευξη είχε ένα 70% βαρύτητα ή κάποιο άλλο κριτήριο είχε 70% βαρύτητα. Δίνεις δηλαδή σε ένα από αυτά τα κριτήρια μια πολύ δυνατή βάση μέτρησης. Αυτό δεν το κάνει αυτός ο νόμος και δεν το κάνει συνειδητά. Διότι θέλει πράγματι να ισορροπήσει σε όλες αυτές τις ενστάσεις και σε άλλες τόσες που ακούγονται, όπως ότι θα δώσουμε π.χ. τέτοιο βάρος στα μεταπτυχιακά. Όχι δεν το κάνουμε. Σε όλα τα τυπικά προσόντα δίνουμε ένα 30% το πολύ.

Ειδικά στο μεταπτυχιακό, ορίζουμε ότι κατ' αρχήν πρέπει να είναι συναφές με το αντικείμενο της θέσης και δεύτερον ότι λαμβάνει ένα μικρό βαθμό –π.χ. εκατό μόρια– που σταθμισμένος με τα συνολικά κριτήρια φτάνει στο 30%. Τι σημαίνει αυτό; Είναι πολύ ή λίγο; Θα μπορούσαμε να το βάλουμε και περισσότερο, γιατί εδώ ανοίγει μια άλλη συζήτηση επειδή ξέρουμε πολύ καλά ότι πολλά μεταπτυχιακά δεν είναι τόσο καλά όσο θα θέλαμε να είναι. Από την άλλη μεριά όμως, δεν είναι δουλειά της δημόσιας διοίκησης να κρίνει τα μεταπτυχιακά, είναι δουλειά του Υπουργείου Παιδείας.

Αλίμονο εάν μπαίναμε στη λογική σε ένα υπηρεσιακό συμβούλιο ή σε μια επιτροπή, να κρίνεται εάν ένα μεταπτυχιακό είναι καλό. Τι σημαίνει κιόλας «καλό μεταπτυχιακό»; Μπορεί σε ένα «μέτριο» μεταπτυχιακό ο φοιτητής να ήταν τέλειος, όπως σε ένα «τέλειο» μεταπτυχιακό, ο φοιτητής να ήταν μέτριος. Εάν μπούμε σε αυτή τη λογική, καταλαβαίνετε ότι αλλάζει όλο το νόημα.

Στο θέμα της προϋπηρεσίας, θα μετρήσει η ουσιαστική προϋπηρεσία και εμπειρία, γι' αυτό δίνουμε στη συνέντευξη το ποσοστό το οποίο δίνουμε. Άκουσα με ενδιαφέρον την κριτική για κάποιον με μεταπτυχιακό, διδακτορικό κλπ, τότε έχουμε ένα στέλεχος που πρέπει να το δούμε με πολύ μεγαλύτερη προσοχή. Θα το αδικήσουμε εάν το συγκρίνουμε με έναν άνθρωπο που είναι 33 χρόνια στο δημόσιο τομέα; Όχι διότι ο άνθρωπος με την πολυετή προϋπηρεσία έχει την εμπειρία αυτή καθαυτή και δεύτερον θα έχει τις αξιολογήσεις του. Τρίτον και κυριότερον, θα έχει τη δυνατότητα να πάει στη συνέντευξη και να μας πείσει ότι με την εμπειρία και την ουσιαστική γνώση, είναι καλύτερος από κάποιον άλλον με τυπικά προσόντα.

Δεν αμφιβάλλω ότι μπορεί να συμβεί πάρα πολλές φορές αυτό το πράγμα και να είναι καλύτερος από κάποιον με ένα παραπάνω τυπικό προσόν. Ξέρουμε πολύ καλά ότι τα τυπικά προσόντα δεν είναι το παν, δεν χρειάζεται να το υπενθυμίζουμε κάθε φορά ούτε να το μοριοδοτούμε ανάλογα. Θα εμφανιστεί λοιπόν αυτός ο άνθρωπος σε μια συνέντευξη που αφορά το αντικείμενο της εργασίας του και θα αποτυπώσει εκεί όλη του τη δυναμική και εμπειρία, όλη τη γνώση που έχει προκύψει από 33 και 35 χρόνια υπηρεσίας στο δημόσιο. Δεν θα αδικηθεί.

Εν πάση περιπτώσει, ας δούμε στο σύνολο αυτή τη λειτουργία. Αν καταφέρει κάποιος μη ικανός να έχει μεταπτυχιακούς, διδακτορικούς τίτλους, να γνωρίζει ξένες γλώσσες, να είναι απόφοιτος της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, πολλά χρόνια στο δημόσιο, να έχει περάσει αξιολογήσεις στα 20-30 χρόνια που είναι εκεί και να περάσει και τη συνέντευξη, εντάξει. Μετά απ' όλα αυτά εάν κάνουμε συστηματικά λάθος στην επιλογή στελεχών –μια φορά μπορεί να γίνει λάθος– και στους πέντε χιλιάδες γίνει λάθος στους τεσσερισήμισυ χιλιάδες, τότε όλοι οι θεωρητικοί της οργανωτικής πολιτικής, πρέπει να σηκώσουμε ψηλά τα χέρια.

Δεν νομίζω ότι μπορεί να συμβεί αυτό, εφ' όσον βέβαια σεβαστούμε επιτέλους τη δυναμική των πραγμάτων. Ας αφήσουμε να λειτουργήσει ένα σύστημα το οποίο βεβαίως και θα διορθώνουμε όποτε εμφανίζει ατέλειες, ας του δώσουμε χρόνο να αναπνεύσει, να εφαρμοστεί και να έρθουμε ως λογικοί άνθρωποι να δούμε τις μεροληψίες που πιθανόν θα έχει δημιουργήσει αυτό το σύστημα. Σας ευχαριστώ.

# 2η ΣΥΝΕΔΡΙΑ

## ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ:

## ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ, ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗ, ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ, ΚΙΝΗΤΡΑ/ΑΝΤΙΚΙΝΗΤΡΑ

**Συντονιστής**
Καθηγητής Π. Λιαργκόβας, *Συντονιστής του ΓΠΚΒ*

**Εισηγήτρια**
Κ. Σπανού, *Καθηγήτρια ΕΚΠΑ*

**Παρεμβάσεις**
Α. Ρομπόκου-Καραγιάννη, *Καθηγήτρια Παντείου Παν/μίου*
Ν. Παπαδάκης, *Καθηγητής Πανεπιστημίου Κρήτης*
Δ. Σωτηρόπουλος, *Αναπλ. Καθηγητής ΤΕΙ Πελοποννήσου*

## Λίγα λόγια από τον κ. Παναγιώτη Λιαργκόβα, Καθηγητή Παν/μίου Πελοποννήσου, Συντονιστή του ΓΠΚΒ

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα ζητήματα του ανθρώπινου δυναμικού βρίσκονται στην καρδιά κάθε διοικητικής μεταρρύθμισης. Η στελέχωση, η επιμόρφωση, η αξιολόγηση, τα κίνητρα και τα αντικίνητρα μπορεί να αποτελέσουν το γνώμονα της αλλαγής ή της μη αλλαγής στη δημόσια διοίκηση. Το ίδιο και προσπάθειες εξορθολογισμού –για παράδειγμα, των δομών, όπως η αναδιάρθρωση ή η κατάργηση οργανισμών, διοικητικών μονάδων– εξαρτώνται ή και νομιμοποιούνται ανάλογα με τα ζητήματα του ανθρώπινου δυναμικού που θέτουν.

Δυστυχώς, η ιστορική μας εμπειρία δεν είναι ενθαρρυντική της άποψης ότι οι εκάστοτε μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης πετύχαιναν τους στόχους που οι ίδιες έθεταν. Ο Κυριάκος Βαρβαρέσος το 1952 περιέγραφε στην περίφημη έκθεση επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδας, τις παθογένειες της δημόσιας διοίκησης: ανορθολογική κατανομή προσωπικού, κομματισμός, γεωγραφική υπερ-συγκέντρωση υπηρεσιών, προσωπικό χαμηλών προσόντων, τυπολατρία, μισθοί πείνας, άχρηστοι οργανισμοί και υπηρεσίες, άδικο και πολυδαίδαλο σύστημα επιδομάτων, αναξιοκρατία, υπέρ το δέον κομματικοί διορισμοί εκτάκτων κ.λπ. Πόσες –αν όχι όλες– από τις παθογένειες αυτές δεν χαρακτηρίζουν ακόμη και σήμερα την ελληνική δημόσια διοίκηση;

Στην ενότητα που ακολουθεί, αναδεικνύονται τα παραπάνω ζητήματα του ανθρώπινου δυναμικού που αποτελεί τον πιο πολύτιμο πόρο της δημόσιας διοίκησης. Εντοπίζονται τα προβλήματα και προτείνονται λύσεις.

Ειδικότερα, η κα Σπανού, Καθηγήτρια του ΕΚΠΑ, παρουσιάζει τις διαχρονικές τάσεις που παρατηρούνται τις τελευταίες δεκαετίες και εξηγεί πώς αυτές επηρεάζουν τις προοπτικές αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού. Αναφέρεται μεταξύ άλλων στις αρνητικές συνέπειες που έχουν η διαρκής αστάθεια και αβεβαιότητα στην κινητοποίηση του προσωπικού, η αδυναμία αξιοποίησης του γνωστικού κεφαλαίου, η κομματικοποίηση, η εσωστρέφεια, η επιλογή υπέρ μίας μαζικής και χαμηλά αμειβόμενης δημοσιοϋπαλληλίας και ο φορμαλισμός του συστήματος επιλογής.

Ακολουθεί η παρέμβαση της κας Ρομπόκου-Καραγιάννη, Καθηγήτριας του Παντείου Πανεπιστημίου, που ασχολείται με τον καταλυτικό ρόλο της εκπαίδευσης-επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων στη διοικητική μεταρρύθμιση.

Στη συνέχεια, ο κ. Παπαδάκης, Καθηγητής του Πανεπιστημίου Κρήτης, συνδέει τα ελληνικά δεδομένα με τα αντίστοιχα διεθνή και εξηγεί πώς οι διεθνείς καλές πρακτικές συγκεκριμενοποιούνται μέσα σε ένα εθνικό περιβάλλον.

Τέλος, ο κ. Σωτηρόπουλος, Αν. Καθηγητής του ΤΕΙ Πελοποννήσου, διεισδύει στην ουσία της ιστορικότητας του φαινομένου της διοικητικής μεταρρύθμισης, που είναι η σχέση κράτους και κοινωνίας για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι το μεταρρυθμιστικό εκκρεμές είναι διαρκώς ασταθές.

# Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση: διαχρονικές επιλογές, διαχρονικά προβλήματα

Καλλιόπη Σπανού,[4]
**Καθηγήτρια ΕΚΠΑ**

**Περίληψη**

*Η εισήγηση αναφέρεται σε ορισμένες λανθάνουσες ή φανερές διαχρονικές επιλογές της πολιτικής ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο, οι οποίες εμφανίζονται αυτονόητες και καθορίζουν τη λογική και την πορεία των επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων σε σημείο που να μην γίνονται αντιληπτές οι αρνητικές παρενέργειές τους. Η διαιώνισή τους –σε συνδυασμό και με άλλους παράγοντες- υπονομεύει τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού και βελτίωσης της ικανότητας της δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται ειδικότερα για τη μαζικότητα, τις διαρκείς μεταβολές του πλαισίου συγκρότησης και λειτουργίας της, τη συμβολική υπερφόρτωση των μεταρρυθμίσεων, την τυπολατρική αντιμετώπιση της αξιοκρατίας, την αδυναμία αξιοποίησης του γνωστικού της κεφαλαίου, την εναλλαγή στις θέσεις ευθύνης και την έλλειψη κινητικότητας. Η εισήγηση καταλήγει ότι χρειάζεται ένα σφαιρικός αναστοχασμός επάνω στα μέσα και τους στόχους της μεταρρύθμισης που θα ξεφεύγει από το πώς και θα αφορά το γιατί, το προς τι της ίδιας της διοίκησης.*

Η σημερινή εκδήλωση παρέχει την ευκαιρία μιας συνολικότερης τοποθέτησης όσον αφορά την ατζέντα της συνεδρίας αυτής. Από πολλές απόψεις τα ζητήματα ανθρώπινου δυναμικού είναι το κυρίαρχο ζήτημα στις εκάστοτε διοικητικές πολιτικές και μεταρρυθμίσεις τόσο ως αντικείμενο όσο και ως γνώμονας για την εισαγωγή (ή μη) αλλαγών. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί τον πιο πολύτιμο πόρο της δημόσιας διοίκηση δυνητικά συγκριτικό πλεονέκτημα. Υπό προϋποθέσεις όμως, που σχετίζονται με την κατάλληλη διαχείριση των θεμάτων στελέχωσης.

Δεν θα αναφερθώ στις πελατειακές πρακτικές που είναι και ο συνήθης ύποπτος όταν αναλύουμε τις πολιτικές για τη διοίκηση και το προσωπικό της. Θα επιχειρήσω να αναδείξω όμως ορισμένες λανθάνουσες ή φανερές επιλογές οι οποίες έχουν αποτελέσει διαχρονικά στοιχείο των πολιτικών αυτών. Οι επιλογές αυτές καθορίζουν τη λογική των ασκούμενων πολιτικών, αλλά και την πορεία τους, υπονομεύοντας ή διαψεύδοντας τις εξαγγελίες για εκσυγχρονισμό και βελτίωση της ικανότητας της δημόσιας διοίκησης. Θα δεχθώ μάλιστα ότι πιθανόν και να μην αποτελούν συνειδητές επιλογές αλλά να συνιστούν μια «πεπατημένη», αυτό που σε πιο επιστημονικούς όρους η νέο-θεσμική προσέγγιση περιγράφει ως «εξάρτηση

[4] Η Καλλιόπη Σπανού είναι Καθηγήτρια Διοικητικής Επιστήμης στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών. Την περίοδο 2011-2015 διετέλεσε Συνήγορος του Πολίτη ενώ τα έτη 2003-2011 ήταν Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη. Σπούδασε στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και στο Πανεπιστήμιο της Πικαρδίας (Amiens, Γαλλία) όπου και απέκτησε τον τίτλο του Docteur d'Etat en Science Politique. Τα ερευνητικά της ενδιαφέροντα περιλαμβάνουν θέματα δημόσιας διοίκησης και διοικητικής μεταρρύθμισης, τις δημόσιες πολιτικές, τις σχέσεις κράτους-πολιτών και τον «εξευρωπαϊσμό» της ελληνικής διοίκησης. Είναι συγγραφέας πολλών άρθρων στην ελληνική, αγγλική και γαλλική γλώσσα και των βιβλίων: *Δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα. Όψεις και αντιφάσεις* (επιμέλεια), Αθήνα, Παπαζήσης 2010. *Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων. Κρατικές πολιτικές και πρόσβαση σε υπηρεσίες*, Αθήνα, Σαββάλας 2005, *Citoyens et administration. Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*, Paris, L'Harmattan 2003. *Ελληνική διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση,* Εκδόσεις Παπαζήση, 2001. *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία,* Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2000. *Οργάνωση και εξουσία. Προβλεψιμότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση,* Αθήνα, Παπαζήσης, 1992. *Fonctionnaires et Militants, L´administration et les nouveaux mouvements sociaux,* Paris, L´Harmattan, 1991.

από την προηγούμενη πορεία» (path dependency). Είναι τάσεις, αντιλήψεις, λογικές κλπ. που καταλήγουν να αναλώνουν τον δυνητικά πλέον πολύτιμο πόρο, το ανθρώπινο δυναμικό.

Η προσέγγιση που υιοθετώ μπορεί να περιγραφεί ως προσπάθεια κατανόησης «διπλού βρόγχου». Η μάθηση «μονού βρόγχου» παραπέμπει στις συνεχείς προσπάθειες επίλυσης ενός προβλήματος χωρίς ωστόσο να μεταβάλλεται η μέθοδος και χωρίς να αμφισβητείται ο στόχος. Η μάθηση διπλού βρόχου παραπέμπει αντίθετα στην ανάγκη αλλαγής του τρόπου προσέγγισης του προβλήματος. Όχι μόνο τι να κάνουμε αλλά πρώτον και κυρίως γιατί κάνουμε αυτό που ήδη κάνουμε. Το αναστοχαστικό αυτό ερώτημα αφορά τον τρόπο αντίληψης του προβλήματος, ο οποίος γίνεται πλέον δυναμικός. Έχει δηλαδή τη δυνατότητα να ξεφύγει από τον φαύλο κύκλο της επανάληψης των ίδιων λαθών.

Ποιες είναι οι διαχρονικές τάσεις που παρατηρούνται τις τελευταίες δεκαετίες στην πολιτική ανθρώπινου δυναμικού; Και πώς επηρεάζουν τις προοπτικές αξιοποίησής του; Η ανάδειξη των τάσεων αυτών και των δυσλειτουργικών συνεπειών τους μπορεί να καθοδηγήσει τις βασικές κατευθύνσεις μιας πολιτικής στελέχωσης που να ανταποκρίνεται στα σύγχρονα δεδομένα και τις ανάγκες.
Κατέγραψα εννέα σημεία:

1. **Τα ζητήματα γύρω από το ανθρώπινο δυναμικό κυριαρχούν με τον λάθος τρόπο**
   Οι επιλογές που γίνονται σε αναφορά προς το ανθρώπινο δυναμικό επηρεάζουν -αν δεν καθορίζουν- άλλες πλευρές της διοικητικής διάρθρωσης (π.χ. δομές, ύψος της πυραμίδας, εσωτερικά οργανογράμματα ως προοπτικές προαγωγής, εσωτερικές διαδικασίες και μηχανοργάνωση κλπ.). Αυτό ενθαρρύνει αντιστάσεις στο διοικητικό εκσυγχρονισμό και οδηγεί συχνά στην τελμάτωση της διοίκησης και της ικανότητάς της να εξυπηρετήσει σύγχρονες ανάγκες. Πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι επιλογές της πολιτικής ανθρώπινου δυναμικού έχουν ευρύτερη επίπτωση στην οργάνωση και λειτουργία της διοίκησης, η αναβάθμιση της οποίας οφείλει να αποτελεί στόχο.

   Αλλά και προσπάθειες εξορθολογισμού (π.χ. των δομών, όπως η αναδιάρθρωση ή κατάργηση οργανισμών και διοικητικών μονάδων) εξαρτώνται από, ή και νομιμοποιούνται ανάλογα με, τα ζητήματα ανθρώπινου δυναμικού που θέτουν. Αντί λοιπόν το ζήτημα να είναι η αναβάθμιση της διοίκησης και της ικανότητάς της να ανταποκριθεί στις προκλήσεις, η σχετική συζήτηση οδηγείται σε άλλες κατευθύνσεις (π.χ. οι επιπτώσεις στην απασχόληση στο δημόσιο ως κοινωνική πολιτική).

2. **Δημόσια διοίκηση εντάσεως εργασίας**
   Σε άμεση συνάρτηση με τα προηγούμενα, παρατηρούμε ότι η ελληνική διοίκηση πάντα υπήρξε –και εξακολουθεί να είναι– «εντάσεως εργασίας». Η ιστορική επισκόπηση αναδεικνύει μια επιλογή υπέρ μιας μαζικής και χαμηλά αμειβόμενης δημοσιοϋπαλληλίας. Αυτή η τάση συνεχίζεται με μικρές εξαιρέσεις για τα ανώτατα κλιμάκια που –παραδόξως από μίαν άποψη- φαίνονται να διασώζονται οικονομικά ειδικά στην περίοδο της κρίσης.

   Η επιλογή υπέρ μιας διοίκησης εντάσεως εργασίας συνδέεται με τη σημαντική καθυστέρηση εκσυγχρονισμού της λειτουργίας της, των διαδικασιών και της υποδομής της. Η ελλιπής «μηχανοργάνωση», ιδιαίτερα όσον αφορά βάσεις δεδομένων και τη διαλειτουργικότητα των συστημάτων, είναι προφανής παρά τα σημαντικά βήματα που γίνονται για τη διευκόλυνση των ηλεκτρονικών συναλλαγών.

Μέσω του πολλαπλασιασμού του ανθρώπινου δυναμικού επιχειρείται να αντισταθμιστούν ατέλειες στις δομές, στις διαδικασίες, στον εκσυγχρονισμό της υποδομής κλπ. Θυμίζω ότι η δικαιολογία της έλλειψης προσωπικού λειτουργούσε πάντα ως άλλοθι που άφηνε τα πράγματα να λειτουργούν χωρίς αναβάθμιση ή προσαρμογή σε νέες συνθήκες, ενώ ταυτόχρονα υπηρετούσε τον γνωστό και σε γενικές γραμμές κοινά αποδεκτό ρόλο του κράτους εργοδότη που απορροφά την ανεργία. Σ' αυτό το πλαίσιο διαμορφώθηκαν ρυθμίσεις, ρουτίνες, και ικανοποιήθηκαν διεκδικήσεις (π.χ. μονιμοποίηση με το επιχείρημα των «παγίων και διαρκών αναγκών» και διαρκής διόγκωση των οργανισμών των υπηρεσιών).

Αυτή η κρίσιμη συναίνεση στο ρόλο του κράτους εργοδότη καθήλωσε τις υπηρεσίες σε ένα επίπεδο υπανάπτυξης. Επιβάλλεται λοιπόν να δοθεί απάντηση στο εξής ερώτημα: Σε ποιο βαθμό η πολιτική στελέχωσης μπορεί να ενσωματώσει τη διάσταση μιας κοινωνικής πολιτικής χωρίς να προδώσει τις ιδιαίτερες προδιαγραφές της για μια αποτελεσματική διοίκηση;

### 3. Διαρκείς μεταβολές του πλαισίου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης

Αλλεπάλληλες και -επιτρέψτε μου- πολλές φορές ανούσιες αλλαγές των κανόνων συγκρότησης και οργάνωσης της δημοσιοϋπαλληλίας (προσλήψεις, βαθμολόγιο, προαγωγές, κλπ.), επήλθαν και επέρχονται σε έναν θεσμό του οποίου χαρακτηριστικό αλλά και σημαντικές πλευρές της αποστολής του είναι η σταθερότητα και η συνέχεια. Ως η ελληνική διοίκηση να μην έχει ανάγκη άλλων μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων και αλλαγών πέραν των συγκεκριμένων ζητημάτων του ανθρώπινου δυναμικού. Βεβαίως, το χαρακτηριστικό αυτό δεν είναι άσχετο με τα προαναφερθέντα.

Πολύ συχνά μάλιστα δεν είναι σαφής η επιδίωξη των διαρκών αλλαγών: ικανοποίηση προσδοκιών και πιέσεων, συμβολική ένδειξη της διάθεσης για μεταρρυθμίσεις που διακήρυξαν όλες οι κυβερνήσεις ή συγκεκριμένα αποτελέσματα σε σχέση με τη βελτίωση της;

Δεν θα αμφισβητήσω την καλή πρόθεση των παρεμβάσεων. Σε κάθε περίπτωση όμως αγνοούν τη λειτουργία της διοίκησης ως θεσμού, για να ρυθμίσουν και ξανά-ρυθμίσουν τα ίδια ζητήματα, υποτιμώντας τη βασική ανάγκη για σταθερότητα του πλαισίου λειτουργίας της. Επιπλέον βέβαια, ανατρέπουν τον προγραμματισμό και την προοπτική σταδιοδρομίας των στελεχών της και, ακόμη περισσότερο, την διατηρούν συστηματικά σε μια κατάσταση μετέωρη ανάμεσα στο παλιό σύστημα και σε ένα νέο που όμως είτε δεν εφαρμόζεται είτε δεν μακροημερεύει, νομιμοποιώντας τη διαιώνιση προσωρινών λύσεων.

Πριν ακόμη εφαρμοστεί και ακόμη περισσότερο, αξιολογηθεί ένα σύστημα, έρχεται το επόμενο που εν πολλοίς έχει την ίδια τύχη. Ποτέ δεν αντιμετωπίστηκε ορθολογικά η σχέση του αναμενόμενου οφέλους σε σχέση με την αναστάτωση που κάθε αλλαγή τέτοιου τύπου προκαλεί. Μια σημαντική δαπάνη ενέργειας και χρόνου με λιγοστά αποτελέσματα.

Αυτή η «μεταρρυθμιστική υπερδραστηριότητα» και μάλιστα με ad hoc παρεμβάσεις αποκαλύπτει την υποτίμηση των βαθύτερων παραγόντων που καθορίζουν την επιτυχία των σχετικών εγχειρημάτων. Διαρκείς μεταβολές προβάλλονται ως «λύσεις» σε ένα ασαφώς καθορισμένο πρόβλημα για λόγους επικοινωνιακούς ή συμβολικούς ενώ αναπαράγουν τις αδυναμίες του συστήματος παραγωγής πολιτικής αλλά και τις διοικητικές αδυναμίες.

Η διαρκής μεταβολή του πλαισίου ενθαρρύνει την κομματικοποίηση, πολλές φορές αντίθετα και προς τις δηλούμενες προθέσεις και τους στόχους της μεταρρύθμισης. Και αυτό όχι τόσο –ή όχι μόνον– εξαιτίας των κανόνων που εισάγονται (όπως συχνά παρατηρείται, στο πλαίσιο μιας διαρκούς καχυποψίας) όσον εξαιτίας των ατομικών προσδοκιών που υποκινούν οι αλλαγές, ότι δηλαδή η επόμενη κυβερνητική αλλαγή θα μπορούσε να επηρεάσει άμεσα τις ατομικές-επαγγελματικές πορείες των υπαλλήλων. Η εκκρεμότητα αλλά και η πεποίθηση ότι οι κανόνες δεν είναι σταθεροί και δεδομένοι ενθαρρύνουν ευκαιριακές συμπεριφορές και αναζήτηση εξω-διοικητικών στηριγμάτων.

Θυμίζω ότι η δημοσιοϋπαλληλία παραμένει σε εκκρεμότητα από το 2010-2011. Δεν εφαρμόστηκε κανένα από τα συστήματα επιλογής προϊσταμένων παρά τις νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες είτε κατέληξαν είτε όχι. Η δημόσια διοίκηση στα έξι πλέον χρόνια της κρίσης λειτούργησε σε μεγάλη έκταση με προσωρινούς ή αναπληρωτές προϊσταμένους σε όλα τα επίπεδα.

**4. Η συμβολική υπερφόρτωση των μεταρρυθμίσεων**

Παράλληλα με τις διαρκείς παρεμβάσεις και τη μεταρρυθμιστική υπέρ-δραστηριότητα που προαναφέρθηκε παρατηρείται και η συμβολική υπερφόρτωση των μεταρρυθμίσεων, με διαρκή αναφορά στα ιδανικά και τις αξίες που τις δικαιολογούν, παραπέμποντας όμως σε δεύτερο πλάνο την όποια τους επίπτωση στην πραγματικότητα και την θεωρητικά επιζητούμενη βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητας.

Η επισκόπηση των εισηγητικών εκθέσεων των νόμων που εισήγαγαν τις αλλεπάλληλες αλλαγές είναι μάρτυρας αυτής της συμβολικής υπερφόρτωσης. Αυτή εξυπηρετεί την κομματική αντιπαράθεση σε μια λογική άσπρου-μαύρου που συνοδεύει το «ράβε-ξήλωνε». Και όμως, δεν υπάρχει μια μοναδική λύση. Υπάρχουν συνδυασμοί λύσεων που μπορούν να δοκιμαστούν και να αξιολογηθούν και στη συνέχεια να υπάρξουν οι απαραίτητες διορθώσεις.

Η συμβολική υπερφόρτωση και η αντιπαράθεση την οποία αυτή εξυπηρετεί λιγότερο αφορούν την ουσία του προβλήματος και περισσότερο τις βραχυπρόθεσμες εντυπώσεις.

**5. Φορμαλισμός του συστήματος επιλογής και παράκαμψή του**

Τα δεινά του πελατειακού συστήματος αναφέρονται συχνά ως ένα προφανής στόχος των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων, αντιπαρατιθέμενα στην σκοπούμενη εισαγωγή της «αξιοκρατίας». Ωστόσο η έλλειψη πρακτικής και με κάποιο τρόπο μετρήσιμης επίπτωσης των συνεπειών τους στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης μέσω αξιολόγησής της, καταλήγει σε ένα τυπολατρικό σύστημα στο οποίο η αξιοκρατία ταυτίζεται με τους τίτλους και τα τυπικά προσόντα και γίνεται αυτοσκοπός. Η προσπάθεια ελέγχου των πελατειακών πρακτικών που προϋποθέτουν αποκέντρωση και ευχέρεια κινήσεων, αντιμετωπίστηκε με τη συγκέντρωση των διαδικασιών επιλογής και πρόσληψης, με συνέπεια την αναπόφευκτη δυσκολία να αντιστοιχισθούν λειτουργικές απαιτήσεις με προφίλ υποψηφίων, καθώς και τη δυσκινησία στην προσαρμογή των αναγκών σε προσωπικό με τις διαδικασίες στελέχωσης.

Και ενώ το «πάγωμα» προσλήψεων είναι το πιο διαρκές και σταθερό στοιχείο της πολιτικής του ανθρώπινου δυναμικού, η δημιουργία σημαντικών αριθμών συμβασιούχων εργασίας ορισμένου χρόνου ή έργου που διεκδικούν και εν πολλοίς πετυχαίνουν μονιμοποίηση καταδεικνύει τα προ-

βλήματα, τα κενά, τις δυσλειτουργίες και τις παρεκτροπές ενός συστήματος στελέχωσης που έτεινε να καλύπτει πάγιες ανάγκες με συμβασιούχους εκτός επίσημων διαδικασιών επιλογής.

Με αποτέλεσμα, η στελέχωση εν μέρει μόνο να γίνεται με τις επίσημες διαδικασίες πιστοποίησης της αξίας και κατά τα λοιπά να είναι μάλλον τυχαία ως προς τον αριθμό, τα προσόντα, τις ειδικότητες κλπ. Με άλλα λόγια δεν υπήρξε πολιτική στελέχωσης βάσει ενός σχεδίου που λαμβάνει υπόψη τις μελλοντικές ανάγκες αλλά και την ηλικιακή πυραμίδα, τις δυνατότητες προώθησης σε θέσεις ευθύνης κλπ. –για να μην αναφερθώ βέβαια στο κόστος και τις άμεσες οικονομικές της επιπτώσεις.

Έτσι καταλήξαμε να έχουμε μια «γερασμένη» δημοσιοϋπαλληλία η οποία με τις πρόσφατες πολιτικές μείωσης του προσωπικού (εφεδρεία αλλά και εσπευσμένη συνταξιοδότηση) έχασε με τρόπο και πάλι τυχαίο –δηλ. χωρίς σχέση με τις ανάγκες– μεγάλο μέρος από το έμπειρο προσωπικό της, χωρίς να μπορεί να το αναπληρώσει άμεσα, πράγμα το οποίο έχει ορατές και μη συνέπειες στην ποιότητα της λειτουργίας της διοίκησης.

**6. Έλλειμμα αξιοπιστίας και η μυθοποίηση του «αντικειμενικού»**

Η υπονόμευση του επίσημου –έστω τυπολατρικού– συστήματος επιλογής διαχρονικά δημιούργησε ένα έλλειμμα αξιοπιστίας των διαδικασιών, με αποτέλεσμα η έμφαση, η προτεραιότητα να δίνεται στην αντικειμενικότητα και τη διαφάνεια και μόνο μέσω αυτών στην αξιοκρατία, η οποία βεβαίως εξαντλείται στα τυπικά προσόντα (φορμαλισμός). Με άλλα λόγια, το μέσο θεωρείται ότι ταυτίζεται με το αποτέλεσμα.

Επιλέγονται λοιπόν λύσεις οι οποίες νομιμοποιούνται κυρίως με αναφορά στις αδυναμίες του συστήματος (εν προκειμένω την έλλειψη αξιοκρατικής επιλογής), ενώ αποπροσανατολίζουν την αναζήτηση πιο καινοτόμων εναλλακτικών δυνατοτήτων. Δίνουν έμφαση στην αντικειμενικότητα, τη διαφάνεια, ως να είναι άδειο κέλυφος και υποτιμούν τις παρενέργειες που έχει η αποκλειστική έμφαση σε αυτές στη δημόσια διοίκηση. Τέτοιο παράδειγμα είναι τα λεγόμενα «αντικειμενικά κριτήρια» και η μοριοδότησή τους.

Τα «αντικειμενικά» κριτήρια, υπονοούν ίση μεταχείριση και αποφυγή μεροληψίας. Ωστόσο, στην ίδια τους τη λογική μπορεί να εγγράφουν μεροληπτική αντιμετώπιση. Αναφέρω ως παράδειγμα, τις διαδικασίες επιλογής (για πρόσληψη ή προαγωγή) με μοριοδότηση αντικειμενικών κριτηρίων τα οποία συχνά δεν ιεραρχούνται μεταξύ τους. Συχνά μάλιστα, τα «αντικειμενικά κριτήρια» αποτελούν εν τέλει προϊόν μιας απόρρητης διαπραγμάτευσης και τελικά συναλλαγής (ή ανταλλαγής) με ομάδες εντός και εκτός της διοίκησης.

**7. Αδυναμία αξιοποίησης γνωστικού κεφαλαίου**

Και ενώ η ελληνική κοινωνία είναι μια κοινωνία «προσοντούχων», με ιδιαίτερα σημαντική επένδυση στις σπουδές –αν και συχνά συγχέεται με την τυπική διάσταση της απόκτησης πτυχίων– εμφανίζεται το παράδοξο η διοίκηση να μην είναι σε θέση να αξιοποιήσει το γνωστικό κεφάλαιο.

Μια διοίκηση μαζική και «εντάσεως εργασίας» δεν αναπτύσσει την εσωτερική διαφοροποίηση που θα της επέτρεπε να αξιοποιήσει το γνωστικό κεφάλαιο των πολλών στελεχών της με υψηλά προσόντα. Ενώ τα ζητά για την αρχική πρόσληψη, στο εσωτερικό της δεν αξιοποιούνται. Αυτό βέβαια

αντανακλάται και στο γεγονός ότι τις περισσότερες φορές η μοριοδότηση εξομοιώνει ανόμοια προσόντα –με αποκορύφωμα την άθροιση μορίων από εμπειρία, από προσόντα– σπουδές και από κοινωνικά κριτήρια. Στην άθροιση αυτή, κάθε ομάδα μοριοδοτούμενων κριτηρίων αν και διαφορετικής φύσης, με διαφορετική σημασία για τη λειτουργία της διοίκησης, εξομοιώνεται ή και αντισταθμίζεται από μια άλλη.

Η τυπολατρική αντιμετώπιση των προσόντων και ικανοτήτων καταλήγει σε συμπεριφορές διαρκούς αναζήτησης τίτλων (πτυχίων κλπ.) από τους υπαλλήλους, οι οποίοι όμως γνωρίζουν ότι αυτά απλώς θα προσθέσουν μόρια αλλά δεν θα αξιοποιηθούν στην πράξη. Αξιοποίηση δεν νοείται μόνο ως κατάληψη θέσεων ευθύνης αλλά ως συνεισφορά στην ουσία της της διοικητικής λειτουργίας. Να απαιτείται από τα στελέχη αυτά να αξιοποιήσουν τις ικανότητες και την ειδικευμένη γνώση που πιστοποιούν τα προσόντα τους. Το ζητούμενο είναι με άλλα λόγια τα υψηλά προσόντα να επιφέρουν και αντίστοιχη αναβάθμιση της λειτουργίας της διοίκησης.

Ο προσανατολισμός σε διαρκώς υψηλότερα τυπικά προσόντα είναι όμως αποσυνδεδεμένος από τη λειτουργία της διοίκησης, στο μέτρο που τελικά δεν αξιοποιούνται. Και αυτό δημιουργεί απογοήτευση και εν τέλει υπονομεύει τα κίνητρα των υπαλλήλων.

Η τυπολατρική αντιμετώπιση των προσόντων (όσο περισσότερα πτυχία τόσο καλύτερα) έχει προικίσει την ελληνική διοίκηση με μεγάλο αριθμό overqualified αλλά underutilized ατόμων τα οποία εξ αυτού του λόγου ασφυκτιούν. Πώς να αξιοποιηθεί το γνωστικό κεφάλαιο που διαθέτει το δυναμικό της διοίκησης είτε βάσει εμπειρίας είτε βάσει εξειδίκευσης του είτε βάσει και των δύο. Αυτή είναι η μεγάλη πρόκληση για την ελληνική διοίκηση.

Ο πληθωρισμός αναξιοποίητων προσόντων –που ενθαρρύνεται από τις αστοχίες του συστήματος στελέχωσης- έχει επιπλέον καταλήξει σε μια σύγχυση ρόλων ανάμεσα στα διοικητικά στελέχη με προδιαγραφές να υπηρετήσουν σε θέσεις ευθύνης και στους «experts»– τους οποίους επίσης χρειάζεται η διοίκηση αλλά στην κατάλληλη δοσολογία. Τα διοικητικά στελέχη υψηλών τυπικών προσόντων εμφανίζονται ως «experts» ενώ ο ρόλος τους σε ένα σύστημα σταδιοδρομίας είναι συνυφασμένος με τη δράση, τη διαχείριση ανθρώπων, τον σχεδιασμό, τη διατήρηση της συνέχειας και της θεσμικής μνήμης, της σύνθεσης, και της υπεύθυνης στήριξης της της πολιτικής ηγεσίας με προτάσεις πολιτικής.

Αντίθετα ο expert πρέπει να έχει την ελευθερία της τέχνης και επιστήμης του, την αναζήτηση καινοτομίας, της μετά-γνώσης της κατάστασης, ως κριτικής αντίληψης, και να εισφέρει με τρόπον ώστε να ανανεώσει την οπτική της δημόσιας πολιτικής αφού όμως περάσει το φίλτρο της διοικητικής εμπειρίας και εν τέλει της πολιτικής.

**8. Ασαφής ρόλος των ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων**

Ένα ουσιαστικό κριτήριο διαφοροποίησης των Γενικών Διευθυντών ως ανωτάτων υπαλλήλων είναι η αναγκαία επαφή και συνεργασία με το πολιτικό επίπεδο. Η επαφή και συνεργασία αυτή επιβάλλεται από τη δημοκρατική οργάνωση της πολιτείας.

Η πολιτική ηγεσία της διοίκησης δεν προσδιορίζεται όμως με βάση την κομματική προέλευσή της.

Ορίζεται από δυο βασικές συνιστώσες της αποστολής της: την άσκηση πολιτικής και την πολιτική λογοδοσία γι' αυτήν. Σ 'αυτή την αποστολή συμμετέχει εμμέσως και η διοικητική-υπηρεσιακή ηγεσία, υποστηρίζοντας τη διαμόρφωση και εξασφαλίζοντας την υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής.

Στο πλαίσιο μιας τέτοιας αποστολής προσδιορίζεται ο ρόλος των Γενικών Διευθυντών. Απαιτεί σειρά ικανοτήτων, δεξιοτήτων και γνώσεων όχι μόνο στο εκάστοτε στενό αντικείμενο της θέσης. Απαιτεί μια ευρύτητα αντίληψης, συνθετική ικανότητα, ικανότητα αξιοποίησης και σύνθεσης πληροφορίας και δεδομένων, κριτική ικανότητα. Παράλληλα απαιτεί ικανότητες διαχείρισης του πεδίου ευθύνης τους με τον προγραμματισμό, την κατανομή εργασίας και την εποπτεία της ολοκλήρωσής της, της διοίκησης ανθρώπων και έργου. Τέλος, απαιτεί υψηλές προδιαγραφές υπηρεσιακής συνείδησης και ηθικής δεδομένου ότι οι Γενικοί Διευθυντές αποτελούν την υψηλότερη βαθμίδα στην υπηρεσία του δημοσίου συμφέροντος και αυτό πρέπει να είναι ικανοί να το μεταδώσουν στη λοιπή ιεραρχία. Οι απαιτήσεις αυτές δεν ικανοποιούνται όμως από τη φορμαλιστική προσέγγιση της αξιοκρατίας που προαναφέρθηκε. Η αναφορά σε σπουδές, επιμορφώσεις κλπ. δεν εξασφαλίζει τη συγκέντρωση των ουσιαστικών προϋποθέσεων.

Το έλλειμμα κυβερνητικού σχεδιασμού και συντονισμού βρίσκεται στη ρίζα της προβληματικής αντίληψης του ρόλου των Γενικών Διευθυντών και περαιτέρω των διαδικασιών επιλογής τους που εξαντλούνται σε τυπικά κριτήρια. Η πρακτική εφαρμογή των τεχνικών του management, (με πρώτη τη στοχοθεσία, για την οποία πολύς λόγος), θα απαιτούσε μια γενικότερη αναδιοργάνωση των διοικητικών δραστηριοτήτων και αναθεώρηση της κατανομής αρμοδιοτήτων και ευθυνών.

Αν όμως η πολιτική αλλάζει με το πρόσωπο του υπουργού και οι υπουργοί με τη σειρά τους αλλάζουν συχνά, δεν υπάρχει συνέχεια να διατηρηθεί, αντίθετα υπάρχει στάση αναμονής για τις εκάστοτε νέες κατευθύνσεις και εντολές. Αυτό καταλήγει σε μια καθημερινή μικρο-διαχείριση (για να μη μιλήσω για παραλυσία, ιδιαίτερα σε συνθήκες πολιτικής αστάθειας), η οποία έχει σαφώς λιγότερες απαιτήσεις από τα ανώτατα στελέχη. Επομένως το σύστημα επιλογής καθίσταται αδιάφορο. Και τα φορμαλιστικά συστήματα επιλογής λύνουν εύκολα το ζήτημα της «αντικειμενικής» επιλογής τους, αφού ταυτίζουν την αντικειμενικότητα με την αξιοκρατία, όπως προαναφέρθηκε.

Αξίζει πάντως να σημειωθεί, εν παρόδω, και μια άλλη πλευρά. Στο πλαίσιο της ελληνικής διοίκησης, τα διαχειριστικά εργαλεία προωθούνται ως νομικά εργαλεία. Έτσι, για παράδειγμα ο ορισμός στόχων και δεικτών απόδοσης, οι ομάδες έργου ή οι ολομέλειες αντί για εργαλεία του management γίνονται μέρος μιας γραφειοκρατικής-νομικίστικης κουλτούρας της «εφαρμογής κανόνων» και χάνουν την όποια ευελιξία και λειτουργικότητα.

**9. Πάγια ή κινητή ιεραρχία – Οριζόντια κινητικότητα**

Η πολιτική αποτελεί επίπεδο ασυνέχειας, λόγω της δημοκρατικής εναλλαγής. Αντίθετα, η διοίκηση είναι θεματοφύλακας της συνέχειας, ώστε να στηρίζει τις αναγκαίες συλλογικές λειτουργίες παρά τις τομές του πολιτικού χρόνου. Επομένως, τα ανώτατα διοικητικά στελέχη, αν δεν είναι μόνιμα, οφείλουν να έχουν θητεία αρκετής διάρκειας. Και αυτό διότι αφενός αποτελούν μέρος της διοικητικής συνέχειας και αφετέρου ισχυροποιούνται στον υπηρεσιακό ρόλο τους.

Εδώ και δεκαετίες έχει υιοθετηθεί η εναλλαγή στις θέσεις ευθύνης. Η λεγόμενη «κινητή ιεραρχία»

λειτουργεί ως βαλβίδα εκτόνωσης της πίεσης κομματικοποίησης. Αν μπορεί κανείς να την ξορκίσει ως μια από τις ατυχείς ιδέες της δεκαετίας του 1980, πρέπει να σημειωθεί ότι διατηρήθηκε από όλα τα κόμματα που κυβέρνησαν, παρά κάποια προσπάθεια επαναφοράς της «σταθερής ιεραρχίας», που δεν επιβίωσε. Ωστόσο, η εναλλαγή αυτή, ανά τριετία παραδοσιακά, οδήγησε σε αποδυνάμωση της θέσης των Γενικών Διευθυντών και βεβαίως και της λοιπής ιεραρχίας λόγω της προσωρινότητας και του μικρού διαστήματος της θητείας τους. Αυτό άλλαξε το 2010 με την εισαγωγή της πενταετίας, που, τουλάχιστον, είναι πιο εύλογο διάστημα. Επανέρχεται, όμως, απ' ό,τι φαίνεται η τριετία.

Η δυνατότητα μιας πάγιας ή μιας μακρύτερης θητείας της ανώτατης υπαλληλίας θα μπορούσε να συμπληρωθεί –και θα έπρεπε κατά την άποψή μου να συμπληρωθεί– με την οριζόντια κινητικότητα ή τη διυπουργική σταδιοδρομία. Πέραν του ότι προσφέρει δυνατότητες ανανέωσης, χωρίς μια μορφή «υποβιβασμού» που αποτελεί η επαναφορά στα πρότερα καθήκοντα, έχει περαιτέρω πλεονεκτήματα. Το κυριότερο είναι ότι με αυτό τον τρόπο η ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία δοκιμάζεται σε διαφορετικά περιβάλλοντα και μεταφέρει την εμπειρία της.

Μέσα από τέτοιες σταδιοδρομίες μπορεί να αναδειχτεί μια άξια διοικητική ελίτ, η οποία δεν θα ταυτίζεται με ένα υπουργείο και άρα δεν θα περιορίζεται από την ταύτιση αυτή. Ακόμη και στο επίπεδο των διευθυντών ο διϋπουργικός χαρακτήρας της επιλογής και τοποθέτησης έχει δυνητικά πλεονεκτήματα (π.χ. θέματα σχέσεων κράτους-πολιτών). Και βέβαια, ο τρόπος αντιμετώπισης των ανωτάτων αυτών στελεχών δεν θα πρέπει να τους καθιστά αναλώσιμους, όπως έχει συμβεί στο παρελθόν, ενόψει της αλλαγής τους (πρόωρη συνταξιοδότηση σε παραγωγική ηλικία). Υπάρχουν πολλές άλλες δυνατότητες που θα μπορούσαν να συνδυαστούν με μια καλώς εννοούμενη οριζόντια κινητικότητα των ανωτάτων στελεχών σε σειρά θέσεων ευθύνης. Η διϋπουργική σταδιοδρομία και η οριζόντια κινητικότητα είναι οι πλέον υποτιμημένες διαστάσεις της πολιτικής ανθρώπινου δυναμικού.

Κλείνοντας, θα μπορούσα να αναφερθώ σε πολλές ακόμη πτυχές του θέματος. Επέλεξα αυτά διότι θεωρώ κρίσιμο επιτέλους να ξεφύγουμε από την πεπατημένη στα θέματα ανθρώπινου δυναμικού. Να αναθεωρηθούν κατεστημένες πρακτικές που είναι πλέον βαρίδια για κάθε νέα πρωτοβουλία. Πρέπει να υπάρξει αλλαγή αντίληψης, αλλαγή πορείας, να τεθούν τα πράγματα στη λογική τους σειρά, βάσει του ζητούμενου: μιας αναβαθμισμένης διοίκησης.

Η κομματικοποίηση (ή επί το ευγενέστερον, η πολιτικοποίηση) είναι κατά την άποψή μου αποτέλεσμα της αποσύνδεσης της πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση από τις ανάγκες της σύγχρονης κοινωνίας και οικονομίας. Αυτή η αποσύνδεση επιτρέπει στη διοίκηση την εσωστρέφεια και την πρόσδεση στην πολιτική.

Και στα θέματα ανθρώπινου δυναμικού, πρέπει επομένως να καθοδηγεί ο στόχος. Αυτός δεν μπορεί να είναι παρά μια διοίκηση αποτελεσματική, εξωστρεφής, ικανή να ενθαρρύνει παραγωγικές πρωτοβουλίες και να υποστηρίξει την κοινωνική αλληλεγγύη. Σημασία έχει η υπηρεσία ή το αγαθό που παρέχονται στον αποδέκτη. Τα θέματα κατάστασης του προσωπικού είναι ένα μικρό μέρος όσων χρειάζεται να γίνουν. Η διαρκής μεταβολή των κανόνων της υπηρεσιακής κατάστασης πρέπει πάντως να λήξει γιατί παράγει μόνο εσωστρέφεια. Το ανθρώπινο δυναμικό, ο δυνητικά πολυτιμότερος πόρος, κατ' αυτόν τον τρόπο ακυρώνεται. Ας μην αγνοούνται οι συνέπειες που έχουν η διαρκής αβεβαιότητα στην κινητοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, ιδιαίτερα σε περίοδο σημαντικής οικονομικής συμπίεσης.

Γενικότερα, δεν είναι πλέον δυνατό να συνεχίσει η ελληνική διοίκηση στο μοντέλο της «έντασης εργασίας». Αντίθετα πρέπει να εκσυγχρονίσει τις υποδομές της, να αναπτύξει και αξιοποιήσει το γνωστικό της κεφάλαιο, να ξεκαθαρίσει το πλαίσιο λειτουργίας της, να αρχίσει να ασχολείται με το τί προσφέρει στο κοινωνικό και οικονομικό της περιβάλλον. Αυτό είναι και το πλαίσιο στο οποίο μπορεί να αξιοποιηθεί το πολύτιμο ανθρώπινο δυναμικό της.

## Διοικητική Μεταρρύθμιση και Εκπαίδευση των Δημοσίων Υπαλλήλων

Αγλαΐα Ρομπόκου-Καραγιάννη,[5]
**Καθηγήτρια Παντείου Παν/μίου**

**Περίληψη**

*Στην εποχή της παγκοσμιοποίησης ρόλος του κράτους επαναπροσδιορίζεται προκειμένου να εναρμονιστεί στις ταχύτατες, διευρυμένες και συσχετιζόμενες διεθνείς εξελίξεις. Η βαθύτατη και πολυδιάστατη κρίση των τελευταίων ετών που έπληξε την ευρωπαϊκή και την παγκόσμια οικονομία, η οικονομική ύφεση, τα δημοσιονομικά προβλήματα των ανεπτυγμένων χωρών, αλλά και η ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας, υπαγορεύουν την ανάληψη πρωτοβουλιών από τις κυβερνήσεις των εθνικών κρατών και την εφαρμογή μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων με σκοπό την αποτελεσματικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Η σύγχρονη αναγκαιότητα για Διοικητική Μεταρρύθμιση, προτείνει αλλαγές των οργανωτικών δομών και διαδικασιών καθώς και μετασχηματισμό της οργανωσιακής κουλτούρας με στόχο τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας. Σε αυτά τα πλαίσια, η Ελλάδα, η οποία βιώνει ίσως τη μεγαλύτερη οικονομική και κοινωνική κρίση μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο, καλείται να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της νέας εποχής και να επιχειρήσει τη μετάβαση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης από το «παλαιό» στο «νέο». Κρίσιμη διάσταση της εν λόγω μετάβασης δεν συνιστά μόνο η αναδιάρθρωση των δημοσίων οργανώσεων, αλλά και η ορθολογική αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, προκειμένου να εξασφαλιστεί η μέγιστη αποτελεσματικότητα κατά την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και η δημιουργία μιας διοίκησης αποτελεσματικής, ανοικτής και ευέλικτης. Ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης προϋποθέτει την οργανωμένη, συγκροτημένη και εφαρμοσμένη εκπαίδευση-επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων όλων των βαθμίδων. Η εκπαίδευση θα πρέπει να αναδειχθεί ως παράγοντας υψίστης σημασίας, ικανός να συμβάλλει καταλυτικά στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και στη δημιουργία ευνοϊκού περιβάλλοντος για την υιοθέτηση αρχών όπως του δημόσιου μάνατζμεντ, στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου προγράμματος Διοικητικής Μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα.*

Πριν ξεκινήσω την ομιλία μου, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον Καθηγητή κ. Λιαργκόβα, που μου έκανε την τιμητική πρόσκληση να συμμετάσχω ως ομιλήτρια στο Συνέδριο αυτό. Να συγχαρώ και όλους όσους συμμετείχαν στη διοργάνωση αυτού του Συνεδρίου. Ελπίζω όλοι μας να βάλουμε ένα μικρό λιθαράκι στη διοικητική μεταρρύθμιση που θα πρέπει να γίνει στη χώρα μας.

Κυρίες και κύριοι Βουλευτές, εκλεκτοί προσκεκλημένοι, το θέμα της εισήγησής μου αφορά τη διοικητική μεταρρύθμιση και την εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων.

[5] Η Αγλαΐα Ρομπόκου-Καραγιάννη είναι Καθηγήτρια του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου. Σπούδασε στην Αθήνα και στη Χαϊδελβέργη πολιτικές επιστήμες και νομικά. Γνωρίζει τρεις γλώσσες: γαλλικά, γερμανικά, αγγλικά. Το διδακτικό της έργο σε προπτυχιακό και μεταπτυχιακό επίπεδο καλύπτει θέματα «Κοινωνικής Διοίκησης και Πολιτικής» που είναι και το γνωστικό της αντικείμενο αλλά και άλλα μαθήματα που αφορούν κυρίως τη διοίκηση στο δημόσιο τομέα. Λαμβάνει μέρος σε διεθνή και ελληνικά επιστημονικά συνέδρια. Είναι μέλος σε γνωστές επιστημονικές εταιρείες και σωματεία όπως η Εταιρεία Ελλήνων Συνταγματολόγων, η Εταιρεία Διοικητικής Δικαιοσύνης, ο Σύνδεσμος Ελληνίδων Επιστημόνων. Είναι επίσης Υπεύθυνη της Επιτροπής Επιστημόνων για τα Γυναικεία Θέματα και την Ισότητα του Λυκείου των Ελληνίδων, όπου ασχολείται εθελοντικά με θέματα κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης και ισότητας των φύλων. Έχει γράψει ενδιαφέρουσες μονογραφίες όπως : «Η έννοια της αντίστασης και η συνταγματική της κατοχύρωση», « Η αναπομπή των νόμων στη Βουλή από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας», «Το δημογραφικό ως το θεμελιώδες κοινωνικό πρόβλημα της Ελλάδος», «Κοινωνική προστασία των ανηλίκων στην Ελλάδα» κ.α. Επίσης έχει πλούσια συμμετοχή σε επιστημονικές δημοσιεύσεις σε επιστημονικά περιοδικά, σε συλλογικούς και τιμητικούς τόμους και πρακτικά συνεδρίων στην ελληνική γερμανική και αγγλική γλώσσα.

Ζούμε, όπως γνωρίζουμε όλοι, στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, όπου ο ρόλος του κράτους επαναπροσδιορίζεται, προκειμένου να εναρμονιστεί προς τις νέες συνθήκες που συντελούνται με ταχύτατους ρυθμούς. Το κράτος υποχρεώνεται να λειτουργεί σε ένα άκρως πλέον ανταγωνιστικό περιβάλλον που μεταβάλλεται συνεχώς. Η δημόσια διοίκηση, η οποία αποτελεί τη ραχοκοκαλιά του κράτους, καλείται να μεταρρυθμιστεί, προκειμένου να αντιμετωπίσει καινοφανή προβλήματα. Καλείται, δηλαδή, να λειτουργήσει και με όρους αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας –και μην ξεχνάμε– οπωσδήποτε για την ικανοποίηση των δικαιωμάτων και των αναγκών των πολιτών, οι οποίοι αποτελούν και τον πυρήνα της διοικητικής δράσης.

Σύμφωνα με Έκθεση του ΟΟΣΑ του 2012, η πολυδιάστατη διεθνής κρίση των τελευταίων ετών λειτούργησε ως καταλύτης για τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, ειδικά για χώρες όπως η Ελλάδα, οι οποίες υπέγραψαν συμφωνίες για διεθνή και ευρωπαϊκή βοήθεια. Αυτές οι συμφωνίες έθεταν αυτές ως προαπαιτούμενο μια σειρά από ριζικές αλλαγές στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Σε αυτό το πλαίσιο η παρατεταμένη οικονομική ύφεση και η συνεπαγόμενη κοινωνικοπολιτική κρίση στη χώρα μας κάνουν ακόμα πιο επιτακτική την ανάγκη για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων σε νευραλγικούς τομείς του κράτους.

Βασική προϋπόθεση για την αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης αποτελεί και η ορθολογική αξιοποίηση του υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού, προκειμένου να εξασφαλιστεί η μέγιστη αποτελεσματικότητα και η δημιουργία μιας διοίκησης, όπως λέμε, ανοικτής, ευέλικτης, ποιοτικής και αποδοτικής. Η εκπαίδευση και η συνεχής επιμόρφωση των οργάνων της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να αναδειχθεί ως παράγοντας υψίστης σημασίας, ο οποίος θα συμβάλει καταλυτικά στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, ώστε να δημιουργηθεί ένα ευνοϊκό περιβάλλον για την υιοθέτηση σύγχρονων διοικητικών αρχών στα πλαίσια ενός ολοκληρωμένου προγράμματος διοικητικής μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα. Εξάλλου, η θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου συνδέει τις ικανότητες και τις γνώσεις των εργαζομένων με τη δημιουργία αξίας σε έναν οργανισμό. Το ανθρώπινο κεφάλαιο, δηλαδή, αποτελεί το απόθεμα των γνώσεων, των ικανοτήτων και των εμπειριών των υπαλλήλων ενός οργανισμού, που μπορεί να αξιοποιηθεί κατάλληλα, βελτιώνοντας συνεχώς την απόδοση και την αποτελεσματικότητά του. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, ο ανθρώπινος παράγοντας αναδεικνύεται ως ο πλέον ικανός να φέρει την πιο σημαντική και ουσιαστική διαφορά και προστιθέμενη αξία στο τελικό αποτέλεσμα τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά.

Η διοίκηση ολικής ποιότητος αποτελεί μια ολοκληρωμένη θεωρία-φιλοσοφία για τη διοίκηση και βασίζεται στην ανάπτυξη των δυνατοτήτων των εργαζομένων, προσφέροντας τις συνθήκες εκείνες μέσα στις οποίες αυτοί, οι εργαζόμενοι δηλαδή, θα μπορέσουν να αξιοποιήσουν τις δεξιότητές τους με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

Με τη νέα αυτή ανθρωποκεντρική θεωρία αναγνωρίζεται η σπουδαιότητα του ανθρώπινου δυναμικού και τίθεται η βάση για τη δημιουργία μιας κουλτούρας ποιότητος, όπου οι εργαζόμενοι θα αποτελούν το κλειδί για την εισαγωγή, υλοποίηση, ανάπτυξη και συνεχή βελτίωση των προγραμμάτων ποιότητας.

Είναι γεγονός ότι όλα αυτά απαιτούν ένα αφοσιωμένο και συνεργάσιμο ανθρώπινο δυναμικό, ένα ανθρώπινο δυναμικό δηλαδή που ενδιαφέρεται, που αγαπάει τη δουλειά του, αγαπάει τον οργανισμό μέσα στον οποίο εργάζεται. Μόνο οι εργαζόμενοι που θα είναι αρωγοί και όχι πολέμιοι μιας τέτοιας προσπάθειας θα μπορέσουν να επιφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Τα σύγχρονα πρότυπα διοικητικής μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα, όπως είναι το δημόσιο management, προτείνουν ένα σύστημα ανθρωπίνων πόρων το οποίο προσομοιάζει στα αντίστοιχα συστήματα του ιδιωτικού τομέα. Δίνουν έμφαση στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της εργασίας και αποδίδουν ιδιαίτερη βαρύτητα στη στρατηγική διαχείριση του προσωπικού. Συνδέουν την υπηρεσιακή εξέλιξη και τον μισθό με την απόδοση του εργαζομένου, την αξιολόγηση της απόδοσης, καθώς και με την επικέντρωση στην ανάπτυξη στρατηγικών διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού.

Η εξάπλωση των νέων αυτών προτύπων διοίκησης του δημόσιου τομέα τα τελευταία χρόνια σε παγκόσμιο επίπεδο έχει εντείνει το ενδιαφέρον των διοικήσεων των κρατών να επενδύσουν στα διοικητικά στελέχη ανώτερου και ανώτατου επιπέδου, που θα διαχειρίζονται στρατηγικά και αποτελεσματικά το ανθρώπινο δυναμικό, προκειμένου να εφαρμοστούν με επιτυχία οι επιδιωκόμενες μεταρρυθμίσεις.

Η εκπαίδευση και η συνεχής επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί λοιπόν ένα αξιόλογο εργαλείο για τη διάχυση της επιστημονικής και τεχνολογικής γνώσης και την προσαρμογή των υπαλλήλων στο συνεχώς μεταβαλλόμενο εργασιακό περιβάλλον.

Στην Ελλάδα η σημασία της προώθησης της εκπαίδευσης και της επιμόρφωσης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης γίνεται αντιληπτή τις τελευταίες δεκαετίες μέσα από μια πληθώρα νομοθετημάτων που θεσπίστηκαν στο πλαίσιο της προσπάθειας μεταρρύθμισης, της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Η προώθηση της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων κρίθηκε αναγκαία, προκειμένου αυτοί να μπορέσουν να ανταπεξέλθουν στις νέες προκλήσεις στον χώρο της δημόσιας διοίκησης και να παρακολουθήσουν την εξέλιξη της τεχνολογίας, της έρευνας και της γνώσης.

Σημαντικότερο επίτευγμα στον τομέα της επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων είναι η ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης –το γνωρίζουμε όλοι– και του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης, φορείς που καθιέρωσαν την προεισαγωγική και διαρκή επιμόρφωση. Επιγραμματικά θα ήθελα να αναφερθώ σε μια ιστορική αναδρομή, να σημειώσω δηλαδή ότι η πρώτη προσπάθεια για ίδρυση σχολής με σκοπό την εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων στη χώρα μας γίνεται ήδη το 1906 με νομοσχέδιο που κατατέθηκε επί Κυβερνήσεως Γεωργίου Θεοτόκη με Υπουργό τον Ανάργυρο Σιμόπουλο. Δεν ψηφίστηκε από τη Βουλή.

Το 1927, όμως, ιδρύεται η πρώτη Σχολή Πολιτικών Επιστημών, που με το κληροδότημα του Πάντου το 1931 μετονομάζεται σε Πάντειο Σχολή Πολιτικών Επιστημών, με σκοπό την παροχή ανώτερης εκπαίδευσης σε σπουδαστές που προορίζονταν να στελεχώσουν τη δημόσια διοίκηση. Στόχος δηλαδή ήταν η ποιοτική αναβάθμιση των στελεχών της δημόσιας διοίκησης.

Γνωστές, επίσης, είναι και πάρα πολλές εκθέσεις κορυφαίων επιστημόνων, όπως είναι του Μαραγκόπουλου και του Βαρβαρέσου, του εμπειρογνώμονος του ΟΟΣΑ George Langrod το 1965 και πολλές μεταγενέστερες μέχρι και του καθηγητού Σπράου. Δεν τα λέω αναλυτικά, γιατί ο χρόνος πιέζει.

Όμως, αυτό που ήθελα να επισημανθεί είναι ότι, παρά τη συνεχή προσπάθεια μεταρρυθμίσεων που αφορούσαν την οργάνωση και τη στελέχωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τα επιθυμητά αποτελέσματα

δεν επήλθαν λόγω του χάσματος που παρατηρείται μεταξύ της διαμόρφωσης των μεταρρυθμιστικών προτάσεων και της υλοποίησής τους. Αυτή η κατάσταση παραμένει και σήμερα.

Συμπερασματικά, θα ήθελα να επισημανθούν τα εξής:
Οι σύγχρονοι δημόσιοι οργανισμοί, για να εξασφαλίσουν τη βιωσιμότητά τους και να εκπληρώσουν την αποστολή τους, είναι απαραίτητο να διαμορφώσουν τις προτεραιότητες για εκπαίδευση των στελεχών τους σύμφωνα με τις τρέχουσες εξελίξεις στο ευρύτερο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.

Η ανάπτυξη του γνωστικού κεφαλαίου των δημοσίων οργανισμών θα πρέπει να είναι στρατηγικά προγραμματισμένη. Η στρατηγική που θα ακολουθείται για την εκπαίδευση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού θα πρέπει να περιλαμβάνει συγκεκριμένους στρατηγικούς στόχους, που θα υλοποιούνται μέσω επιμορφωτικών προγραμμάτων και εκπαιδευτικών δράσεων. Οι στόχοι αυτοί σημαντικό είναι να καθορίζονται στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου προγράμματος που θα υπηρετεί ένα μεγαλόπνοο όραμα, με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και την προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας.
Η σύγχρονη αναγκαιότητα επιβάλλει στις δημόσιες υπηρεσίες να εκσυγχρονιστούν σε μανθάνουσες οργανώσεις, δημιουργώντας οργανωσιακή κουλτούρα στη βάση της μάθησης.

Απαραίτητη κρίνεται η εφαρμογή διαθεματικών αλλά και στοχευμένων ανά υπηρεσία προγραμμάτων επιμόρφωσης, που θα σχεδιάζονται, θα υλοποιούνται και θα αξιολογούνται στο πλαίσιο μιας συνολικής στρατηγικής εκπαίδευσης και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού. Ιδιαίτερη βαρύτητα θα πρέπει να δίδεται στην αξιολόγηση της εκπαίδευσης και την αποτίμηση των αποτελεσμάτων της σε όρους βελτίωσης απόδοσης, ώστε η επιμόρφωση να συνδεθεί άμεσα με την πρακτική εφαρμογή της νεοαποκτηθείσας γνώσης.

Για κάθε μανθάνουσα οργάνωση αναγκαία είναι και η πραγματοποίηση τακτικών ελέγχων για τη διαπίστωση τυχόν ελλείψεων στις ικανότητες των διοικητικών στελεχών στη διαχείριση και αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών.

Τέλος, αξίζει να επισημάνουμε ότι κομβικής σημασίας είναι και η ανάπτυξη μιας στρατηγικής ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης, θα έλεγα, των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, με σκοπό να προάγει μια σύγχρονη εκπαιδευτική οργανωσιακή κουλτούρα στη βάση της υλοποίησης και εφαρμογής σε πρακτικό επίπεδο των εκπαιδευτικών προγραμμάτων.

Κυρίες και κύριοι, βιώνουμε σήμερα ίσως τη μεγαλύτερη οικονομική και κοινωνική κρίση στη χώρα μας μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Όμως, ο όρος κρίση είναι πολυσήμαντος. Δεν σημαίνει μόνο τη διατάραξη της ομαλής πορείας μιας διαδικασίας λόγω της συνδρομής διαφόρων δυσμενών περιστάσεων. Σημαίνει επίσης και την ικανότητα του ανθρώπου να εμβαθύνει λογικά και να καταλήγει σε ορθά συμπεράσματα και ορθές αποφάσεις. Σημαίνει επίσης δικαίωση, αλλά και τιμωρία.

Επομένως, από εμάς τους ανθρώπους εξαρτάται το πώς θα τη χειριστούμε. Από μια τέτοια κρίση εξάλλου, δηλαδή τη σωστή ή λαθεμένη απόφασή μας, μπορεί να εξαρτηθεί το παρόν αλλά και το μέλλον της χώρας μας. Σας ευχαριστώ πολύ.

# Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού (HRD) και Reskilling στη Δημόσια Διοίκηση: Διεθνείς Τάσεις και Καλές Πρακτικές

Νίκος Παπαδάκης,[6]
**Καθηγητής Παν/μίου Κρήτης**

**Περίληψη**

*Με την παρούσα μελέτη επιχειρείται η αποτύπωση και κριτική αποτίμηση σύγχρονων τάσεων, που διαμορφώνονται για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, σε διεθνές επίπεδο. Μεταξύ άλλων εστιάζουμε στο ρόλο του Competency Management (CM) και συνακόλουθα στους όρους συγκρότησης «Πλαισίων Ικανοτήτων» (Competency Frameworks), που εδράζονται στις ικανότητες και στη διαρκή επικαιροποίηση και εξέλιξη των δεξιοτήτων (βλ. SIGMA 2010: 6), μέσα σε ένα πλαίσιο παραμετροποιημένου και στοχευμένου reskilling. Στο πλαίσιο του CM φαίνεται να προτεραιοποιείται η μετάβαση από το «status-based management», σε αυτό που βασίζεται στην απόδοση, τις ικανότητες και τη σχέση αυτών με τη στοχοθεσία (Bossaert, 2010, Rava, 2011 & Papadakis, 2015). Με βάση τα προαναφερθέντα, η μελέτη ανακινεί και ζητήματα όπως η διάγνωση αναγκών (needs assessment), η θεματοποιημένη επιμόρφωση (modularized training) και τα μαθησιακά αποτελέσματα (LOs), ενώ έμφαση δίδεται στην αναδιάταξη της σχέσης institutional & capacity building, μέσα και από παραδείγματα διοικητικών μεταρρυθμίσεων, που είτε έχουν ολοκληρωθεί είτε βρίσκονται σε εξέλιξη. Επιπρόσθετα εξετάζεται συνοπτικά ο ρόλος Διεθνών Οργανισμών σε ζητήματα HRD, ενώ παρουσιάζονται σχετικές διεθνείς καλές πρακτικές.*

## 1. Εισαγωγικά

### 1.1. Διακυβέρνηση και Δημόσια Διοίκηση

Η συσχέτιση Δημόσιας Διοίκησης και Διακυβέρνησης είναι διεθνώς ορατή και συνεχίζει να απασχολεί τόσο την επιστημονική συζήτηση όσο και την πολιτική δημοσιότητα. Οι βασικές παράμετροι της εν λόγω συσχέτισης είναι, μεταξύ άλλων, οι κάτωθι:

- Το (νέο) Νέο Δημόσιο Management.
- Η καλή-χρηστή Διακυβέρνηση.
- Ο ρυθμιστικός ρόλος του Κράτους.
- Η διεθνής αλληλεξάρτηση και η υπερεθνικοποίηση της δημόσιας πολιτικής (με την «πρόθυμη εκχώρηση –willing surrender– πεδίων κυριαρχίας στο υπερεθνικό επίπεδο/βλ. Held & McGrew, 1993: 273 στο Παπαδάκης, 2007/2008: 174).
- Η αύξηση της σημασίας των Κοινωνικών Εταίρων, της Κοινωνίας Πολιτών και των ΜΚΟ στη Διακυβέρνηση και η ανάδειξη του παραδείγματος της "multilevel & multi-actor governance" (βλ. ETF, 2014 και Παπαδάκης 2016).
- Οι ευρύτεροι μετασχηματισμοί στο ρόλο του Κράτους (state retreat) και η επικυριαρχία της οικονομικής ορθολογικότητας στο πλέγμα των δημόσιων πολιτικών.

[6] Ο Νίκος Παπαδάκης είναι Καθηγητής και Αν. Διευθυντής του Κέντρου Πολιτικής Έρευνας και Τεκμηρίωσης (ΚΕΠΕΤ) του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης. Επιπλέον είναι International Expert στο European Training Foundation (ETF), ενώ διετέλεσε Special Adviser στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και μέλος του Advisory Board του UNDP/ RCPAR (Regional Centre for Public Administration Reform).

- Η διαμόρφωση δικτύων πολιτικής και ο ρόλος τους στο σχεδιασμό και υλοποίηση πολιτικής.
- Το evidence- based policy making και συγχρόνως η επαν-ανακάλυψη του ρόλου της θεσμικής μνήμης στο σχεδιασμό πολιτικής.
- Η αναδιάταξη του ισοζυγίου διαβούλευσης, εξειδικευμένης γνώσης, τεχνοκρατίας και πολιτικής (βλ. Radaelli, 1999).
- Η ανάπτυξη competence-based πλαισίων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού (HRD) στη Δημόσια Διοίκηση, δεδομένου και του (δυνάμει ή ενεργεία) ρόλου των Δημοσίων Υπαλλήλων (ΔΥ) ως mainstreamers.

### 1.2. Τάσεις Σύγχρονης Διακυβέρνησης

Η σύγχρονη (καλή) διακυβέρνηση συναρτάται με την ενίσχυση της πολιτικής συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων, την αναβάθμιση της ποιότητας της δημόσιας πολιτικής (policy improvement), όπως επίσης και με την καλή νομοθέτηση (better regulation). Επιπλέον, με τη μείωση του διοικητικού βάρους και την απλούστευση διαδικασιών (π.χ. Standard cost model του OECD), όπως και με την αποτελεσματικότητα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και με την πολυπαραμετρική αξιολόγηση, τόσο σε επίπεδο δημόσιας πολιτικής (π.χ. impact assessment) όσο και σε επίπεδο Δημόσιας Διοίκησης (π.χ. το CAF, το οποίο είναι ένα εργαλείο σύγκρισης της απόδοσης μεταξύ οργανισμών του δημόσιου τομέα, που εδράζεται στη συσχέτιση enablers και results– βλ. Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, 2006). Επιπροσθέτως, σε συνάρτηση με τα προαναφερθέντα, η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών (δημόσια εμπιστοσύνη), η εμβάθυνση της δημοκρατίας και η άμβλυνση της όποιας θεσμικής ατροφίας, καθώς και η διεύρυνση της διαφάνειας και της λογοδοσίας συνθέτουν το πλαίσιο για τον σχεδιασμό και εφαρμογή μίας σύγχρονης (καλής) διακυβέρνησης (βλ. και Κοινωνικό Πολύκεντρο-ΑΔΕΔΥ, 2014 και Παπαδάκης, 2015).

## 2. Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού στη Δημόσια Διοίκηση

### 2.1. Προοιμιακές Επισημάνσεις

Όπως διαπιστώνουν οι Hwang και Akdede υπάρχει «θετική συσχέτιση μεταξύ της ποιότητας διακυβέρνησης μιας χώρας και της αποδοτικότητας του Δημόσιου Τομέα» (Hwang & Akdede, 2011:738). Αναντίλεκτα, η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης (HRD in PA) αποτελεί συγκροτησιακή συνιστώσα της έντασης της διοικητικής ικανότητας. Η διεθνής δε συζήτηση για αυτή την (δυνάμει ή ενεργεία) οργανική συσχέτιση έχει αναζωπυρωθεί, συγκεφαλαιώνοντας διαφορετικές, συχνά ερευνητικά θεμελιωμένες, προσεγγίσεις. Καθόλου περίεργο, καθώς η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού συνδέεται, άμεσα ή έμμεσα και με τις τρεις διαστάσεις της διοικητικής ικανότητας κατά τον Charles Polidano («policy capacity, implementation authority, operational efficiency» – Polidano, 2000:810).

Άλλωστε, όπως επισημαίνει ο Cardona, η παροχή της κατάλληλης κατάρτισης- επιμόρφωσης στο προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης, σε όλη τη διάρκεια της καριέρας του, χαρακτηρίζει και οφείλει να χαρακτηρίζει μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση (Cardona, 2009:2), ενώ ο Adomonis θεωρεί αυτήν ακριβώς την εκδοχή επιμόρφωσης-κατάρτισης και συνακόλουθα το πλαίσιο της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού ως μία από τις πέντε κρίσιμες ορίζουσες της διοικητικής ικανότητας (Adomonis 2009:3).

Η Διοικητική Ικανότητα είναι θεμελιωδώς συναρτημένη με την HRD, καθώς η ίδια η πρακτική

της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού αφορά ουσιαστικά στην «(ορθολογική) παρέμβαση και βελτίωση υπηρεσιών σε έναν πλουραλιστικό και σχετικοποιημένο κόσμο- περιβάλλον» (Lee, 2004:21). Η HRD στην Δημόσια Διοίκηση (ΔΔ) δεν μπορεί παρά να εδράζεται, αλλά και να ενισχύει εν τοις πράγμασι τις 4 διοικητικές αρχές, ήτοι «α) το Κράτος Δικαίου (Rule of law),... β) την διαφάνεια (openness and transparency),... γ) τη λογοδοσία (accountability),... και δ) την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα (efficiency and effectiveness)» (Cardona, 2009: 1-2). Στο σημείο αυτό δεν πρέπει να μας διαφεύγει, ότι οι Δημόσιοι Οργανισμοί είναι, φύσει και θέσει, Οργανισμοί Μάθησης (βλ. αναλυτικά Van Helden et al., 2010:83-84 και Papadakis, 2015:503).

### 2.2. Τάσεις και Μετασχηματισμοί στην Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού στη ΔΔ

Μια κρίσιμη διεθνής τάση είναι αυτή σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να προσεγγίσουμε την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης διακρίνοντας την αρμοδιότητα από την ικανότητα (Παπαδάκης, Πεχλιβανίδης, Παναγιωτοπούλου, 2015). Ενώ, δηλαδή, μέχρι σήμερα σε πολλές περιπτώσεις, οι δυο όροι συγχέονταν, απαιτείται μια σαφής διάκριση μεταξύ τους, έτσι ώστε τελικά να διαμορφωθεί ένα «Πλαίσιο Ικανοτήτων» (Competency Framework), ένα πρότυπο που εδράζεται στις ικανότητες και στη διαρκή επικαιροποίηση και εξέλιξη των δεξιοτήτων (βλ. αναλυτικά SIGMA, 2010:6), μέσα σε ένα πλαίσιο παραμετροποιημένου και στοχευμένου reskilling.

Το Competency Framework αποτελεί στην ουσία εξειδίκευση του Competency Management (CM). Το CM εμφανίστηκε στον ιδιωτικό τομέα στη δεκαετία του '80 στις ΗΠΑ και τη Μεγάλη Βρετανία, και εισήχθη στο δημόσιο τομέα στις αρχές της δεκαετίας του '90 (Bossaert, 2010), ενώ σήμερα έχει μετασχηματιστεί και εξειδικευτεί σε πολλά σημεία του (δεδομένης και της επανάκαμψης του New Public Management/ NPM, σε μια αρκετά διαφοροποιημένη, από την αρχική εκδοχή). Φαίνεται ότι προτεραιοποιείται η μετάβαση από το «status-based management», σε αυτό που βασίζεται στην απόδοση, τις ικανότητες και τη σχέση αυτών με τη στοχοθεσία (βλ. Bossaert, 2010). Η εφαρμογή ενός Competency Framework λειτουργεί τόσο συλλογικά όσο και εξατομικευμένα, ή με τα λόγια της Limbach-Pirn με την ισόρροπη ανάπτυξη "of a culture of common government and corporate identity" (Limbach-Pirn, 2010:6), ενώ προϋποθέτει την ουσιώδη δέσμευση της ομάδας-στόχου (βλ. Limbach-Pirn, 2010:6).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, λαμβάνονται υπόψη ζητήματα όπως η διάγνωση αναγκών (needs assessment- βλ. CEDEFOP 2006), η θεματοποιημένη επιμόρφωση (modularized training) και τα μαθησιακά αποτελέσματα (το τρίπτυχο δηλαδή: γνώσεις, ικανότητες και δεξιότητες) και εμβαπτίζονται στην (ανα)θεώρηση της σχέσης institutional & capacity building (βλ. σχετικά Myrogiannis & Papadakis 2011: 14-16). Το προαναφερθέν συνδέεται οργανικά με την ίδια τη διαχείριση της Δημόσιας Διοίκησης και επηρεάζει συχνά τις προτεραιότητες διοικητικών μεταρρυθμίσεων διεθνώς. Σύμφωνα με τον OECD προϋποτίθεται «μια ισορροπία μεταξύ σταθερότητας και προσαρμοστικότητας, κοντολογίς ένας αποτελεσματικός συνδυασμός μεταξύ εργασιακής ασφάλειας και εσωτερικής κινητικότητας... πράγμα δύσκολο σε παραδοσιακά "position-based systems" (OECD & EU/SIGMA, 2010:7).

### 2.3. Ικανότητες, Στόχοι, Αξίες και Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού στη ΔΔ

Η εστίαση στο Competency Management, προϋποθέτει τον προσδιορισμό των βασικών ικανο-

τήτων στη ΔΔ. Προφανώς αυτό δεν είναι ένα εύκολο ζήτημα, ούτε έχει τελεσιδικίσει διεθνώς. Ορισμένες ταξινομήσεις ικανοτήτων παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον και αφετηριακά παραθέτουμε κάποιες εξ αυτών.

Οι βασικές ικανότητες κατά την Bosaert του EIPA είναι οι κάτωθι (βλ. Bossaert, 2010):

- **Κοινωνική ικανότητα**: συνεργατικές δεξιότητες, προσαρμοστικότητα και αντίληψη της κουλτούρας του οργανισμού.
- **Προσωπικές ικανότητες**: κίνητρα, συμπεριφορές βασιζόμενες σε αξίες κλπ.
- **Επαγγελματική ικανότητα**: θεωρία και μέθοδος στην καθημερινή πρακτική αναφορικά με τα καθήκοντα του ΔΥ και γνώση των κανόνων.
- **Στρατηγική ικανότητα**: οργανωτικές γνώσεις και δεξιότητες.
- **Λειτουργική ικανότητα**: ικανότητα αξιοποίησης όλων των προηγούμενων σε «real work situation" και ικανότητα επίλυσης προβλήματος.

Κατά τον Copic η ταξινομία των ικανοτήτων που σχετίζονται με το ανθρώπινο δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης και αφορούν όλο το πλαίσιο οργάνωσης και διοίκησης είναι η ακόλουθη:

| **Managerial level** |
|---|
| **Επικοινωνία (προφορική και γραπτή)** |
| **Ομαδική Εργασία (Teamwork)** |
| **Διαρκής ανάπτυξη (και με όρους reskilling)** |
| **Διαχείριση έργου** |
| **Ανάλυση πληροφορίας, στρατηγικός σχεδιασμός και λήψη απόφασης** |
| **Ηγεσία** |

Πηγή: Copic, 2010

Σε αυτό το πλαίσιο, ενδιαφέρον παρουσιάζει η ταξινόμηση των βασικών ικανοτήτων των ΔΥ:

| **Βασικοί Στόχοι** | **Αξίες** |
|---|---|
| Επίτευξη επιμέρους στόχων | Δίκαιη και ικανοποιημένη μεταχείριση των πολιτών |
| Εκπλήρωση Καθηκόντων | Ουδετερότητα |
| Παροχή υπηρεσίας επ' ωφελεία του Δημοσίου Συμφέροντος | Σταθερότητα |
| | Ιεραρχία και Αμεροληψία |
| **Νέοι Στόχοι** | Ηθική και Κανόνες |
| Ευελιξία και Καινοτομία | |

Πηγή: Demmke, Henökl and Moilanen, 2008: 43, Denhardt and Denhardt, 2007: 164 και Papadakis, 2015: 510

## 3. Τάσεις, Αντιστάσεις και Καλές Πρακτικές

### 3.1. Τάσεις και Αντιστάσεις

Μία συγκριτική μελέτη του UNDP/RCPAR (2011) με τίτλο "Economic Crisis Responses from a Governance Perspective in Eastern Europe and Central Asia", καταλήγει στο ό,τι «η διοικητική ικανότητα στον δημόσιο τομέα και ο επαγγελματισμός στη ΔΔ πρέπει να ενισχυθούν ούτως ώστε να παρέχουν την υποστήριξη που απαιτούν οι κυβερνήσεις, σε κρίσεις όπως αυτή» (UNDP/RCPAR, 2011:28).

Όσον αφορά στις τάσεις στην Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού (HRM) και στην Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού (HRD) στη Δημόσια Διοίκηση, μία συγκριτική μελέτη του UNDP/RCPAR (2010) σε 10 διαφορετικές χώρες στην περιοχή της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, με τίτλο "Challenges for Public Sector Human Resources Management in the Recent Economic Downturn", εντοπίζει αρκετές κοινές τάσεις αναφορικά με το HRM και το HRD στην Δημόσια Διοίκηση, συμπεριλαμβανομένων των σημαντικών αλλαγών στο επίπεδο/βαθμό πολιτικοποίησης (politicization) της δημόσιας διοίκησης, των χαμηλών επιδόσεων στην αποκέντρωση του σχεδιασμού πολιτικής (policy planning) στο πεδίο της Διαχείρισης & Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού, της περιορισμένης συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων (παρόλο που «ήταν σε πολλές περιπτώσεις πιο ενεργοί κατά τη διάρκεια της κρίσης»), της περιορισμένης αξιοποίησης ερευνητικών δεδομένων στον σχεδιασμό πολιτικής για τη Διαχείριση & Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού και συνακόλουθα της έλλειψης μίας ερευνητικά-εδραιωμένης προσέγγισης στο σχεδιασμό πολιτικής (evidence-based policy making), της «υπανάπτυξης της κουλτούρας και της πρακτικής της επικοινωνίας... τόσο στο εσωτερικό του δημόσιου τομέα, μεταξύ διοίκησης και προσωπικού, όσο και στο εξωτερικό αυτού, προς το κοινό», καθώς και της έλλειψης σημαντικών καινοτομιών στη Διαχείριση & Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού (βλ. αναλυτικά UNDP/RCPAR-Vintisa, 2010:34).

Στο πλαίσιο του «performance and strategic management», αναπτύσσεται, διεθνώς, μία προσέγγιση για τη Διαχείριση και την Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού που εδράζεται στις ικανότητες/competence-based HRM & HRD (Bossaert, 2010: 3). Αυτή η διεθνής τάση δεν είναι απροϋπόθετη, ούτε και αναπτύσσεται χωρίς εμπόδια. Το 2010 και το 2011, το UNDP/RCPAR διεξήγαγε, σε στενή συνεργασία με μέλη της Western Balkans Community of (PA) Practitioners, μία έρευνα που κατέληξε σε μία έκθεση, με τίτλο «Η χρήση των ικανοτήτων στον σχεδιασμό θέσεων εργασίας και στην πρόσληψη/ "The use of competencies in job design and recruitment"» (βλ. Rava, 2011a). Ανάμεσα στα άλλα ευρήματα, υπάρχουν αρκετά που σχετίζονται με περιορισμούς και εμπόδια στην συγκρότηση ενός competence-based πλαισίου Διαχείρισης και Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού, τουλάχιστον στην περίπτωση των Δυτικών Βαλκανίων.

Τέτοιοι περιορισμοί μπορούν να συνοψιστούν ως ακολούθως:

- *Χαμηλός βαθμός εξειδίκευσης και ενσωμάτωσης (της προσέγγισης)/*
- *Ελλείμματα σε σχέση με την κατανόηση της χρήσης της ικανότητας/*
- *Έλλειψη προσανατολισμού και στρατηγικής με βάση την απόδοση/*
- *Επικυριαρχία μιας νομικίστικης (legalistic) προσέγγισης/*
- *Οι μεταρρυθμίσεις μπορεί να είναι κεντρικές αλλά όχι συνεκτικές και γνησίως μετασχηματιστικές (τα τυπικά προσόντα εξακολουθούν να κυριαρχούν; τα περιγράμματα θέσεων παραμένουν γενικά και μη λειτουργικά κ.λπ.)/*
- *Έλλειψη αξιοποίησης των ευρημάτων της αξιολόγησης (Rava, 2010: 7, βλ. αναλυτικά και Rava, 2011a: 13 & 31-32 και Rava, 2011b: 11 & 33).*

Αυτοί οι τύποι των περιορισμών, που διαμορφώνουν ένα reform-resistant context, δεν συναντώνται φυσικά στον ίδιο βαθμό και έκταση σε κάθε εθνική περίπτωση. Ωστόσο, αρκετοί εξ αυτών εξακολουθούν να εμφανίζονται σε πολλές διαφορετικές περιπτώσεις και να εμποδίζουν (ακόμα και να υπονομεύουν) την αποτελεσματική υλοποίηση πολιτικής στη Διαχείριση στην Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού (HRM & HRD).

### 3.2. Καλές Πρακτικές

Όπως είχε επισημάνει μία παλαιότερη έρευνα του EIPA (European Institute of Public Administration) με θέμα "Civil servants' career system indicators and performance" σε διαφορετικές διοικητικές παραδόσεις, οι ικανότητες σχετίζονται τόσο με την διαχείριση του Ανθρώπινου Δυναμικού όσο και τελικά με την ίδια την απόδοση των δημόσιων υπαλλήλων (βλ. EIPA, 2007 όπ. αναφ. στο Prohl, 2008).

Σύμφωνα με το EIPA υπάρχουν δυνατά σημεία-πλεονεκτήματα (strengths) όπως και αδυναμίες (weaknesses) τόσο στην συγκεντρωτική όσο και στην αποκεντρωμένη-αποκεντρωτική προσέγγιση στη Διαχείριση και την Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού (HRM & HRD) (βλ. Bossaert, 2010:10 & 18).

Στην πραγματικότητα, αυτό που πραγματικά αναζητείται είναι ο ισόρροπος ολισμός (checks and balances) μεταξύ α) των δύο προαναφερθεισών προσεγγίσεων και β) ευρύτερων ζητημάτων. Η συγκριτική μελέτη εθνικών περιπτώσεων όπως επίσης και οι καλές πρακτικές που αναδεικνύονται μπορούν να συμβάλουν στην επίτευξη αυτής της επιδίωξης.

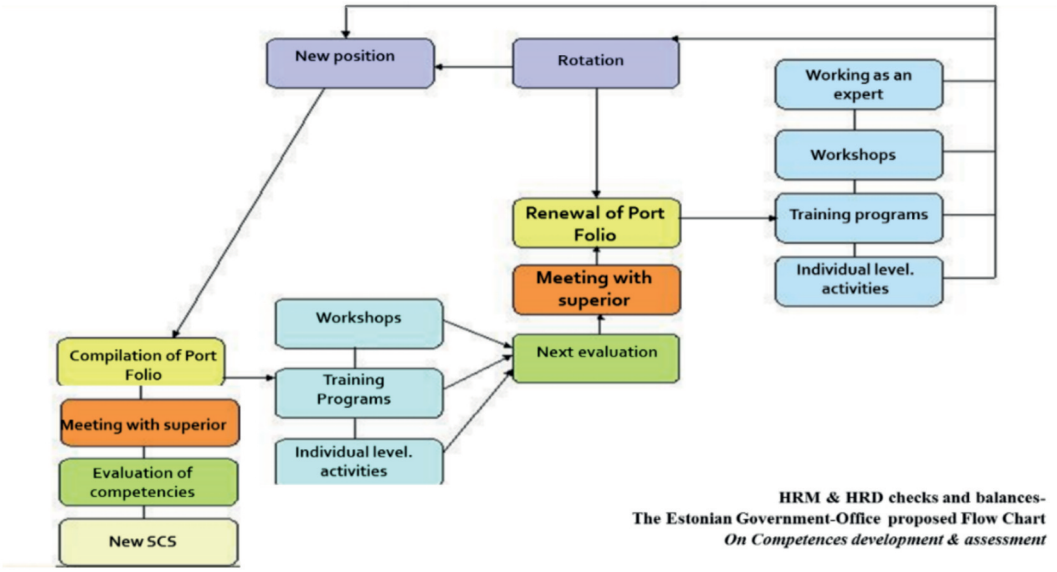
Στο σημείο αυτό θα εστιάσουμε σε 3 εθνικές περιπτώσεις: μία χώρα της Κεντρικής Ευρώπης μέλος της ΕΕ, μία χώρα της Βαλτικής μέλος της ΕΕ και μία χώρα της Κεντρικής Ασίας, με advanced status ως προς την ΕΕ.

- ✔ Η εφαρμογή του Competency Management (CM) στο Βέλγιο, δίνει έμφαση στο αναλυτικό και ερευνητικά-θεμελιωμένο Clustering των ικανοτήτων, εντάσσοντας το οργανικά στο ευρύτερο πλαίσιο της Διαχείρισης και της Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού στην Δημόσια Διοίκηση (βλ. αναλυτικά EIPA, 2009 όπ. αναφ. στο Bossaert, 2010:13).
- ✔ Η Εσθονική προσέγγιση αναφορικά με την ανάπτυξη και αξιολόγηση των ικανοτήτων είναι αρκετά καινοτόμα, καθώς συνδυάζει νέα εργαλεία αξιολόγησης των ικανοτήτων με εργαστήρια/συναντήσεις εργασίας (workshops) και στοχευμένα προγράμματα κατάρτισης, καθώς επίσης και ατομικές ανατροφοδοτικές συναντήσεις με προϊσταμένους και τελικά υιοθετεί μια ενδιαφέρουσα rotation-driven προσέγγιση (βλ. αναλυτικά The Estonian Government-Office proposed Flow Chart on Competences development & assessment, όπ. αναφ. στο Limbach-Pirn, 2010:9 &11).
- ✔ Στο Καζακστάν, στο πλαίσιο του "The European Union's EuropAid programme Civil Service Reform and Modernisation of the Government of Kazakhstan (CSR)", η Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης της χώρας, που αποτελεί τον κεντρικό δρώντα σε ζητήματα HRD στη Δημόσια Διοίκηση, μεταρρυθμίστηκε πλήρως. Πλέον η επιμόρφωση των ΔΥ (που ήδη ήταν ενσωματωμένη στο εργασιακό τους πλαίσιο) συνδέεται ευθέως με την μείζονα εθνική στρατηγική (Strategy 2030). Υιοθετήθηκε η προσέγγιση της διάγνωσης αναγκών σε δεξιότητες (needs assessment) ως προϋπόθεση για την ανάπτυξη τόσο επιμορφωτικών δράσεων όσο και ΠΜΣ (σ.σ. η Ακαδημία έχει δικά της μεταπτυχιακά

προγράμματα), ενώ ιδιαίτερη έμφαση δίδεται πλέον στην επιμόρφωση που σχετίζεται με ethics στη ΔΔ. Έχουν αναπτυχθεί πολλά, τόσο οριζόντια όσο και θεματικά επιμορφωτικά προγράμματα, αλλά και ειδικότητες στα υφιστάμενα και νέα ΠΜΣ. Η Επιμόρφωση-Κατάρτιση των ΔΥ έχει προτεραιοποιηθεί στο νέο ρυθμιστικό πλαίσιο της ΔΔ (βλ. αναλυτικά Papadakis & Rava, 2012:16, Papadakis, 2015:504).

**Γράφημα 1**

Ένα μοντέλο αξιολόγησης ικανοτήτων (στην περίπτωση της Εσθονίας)




Πηγή: The Estonian Government-Office proposed Flow Chart on Competences development & assessment, όπ. αναφ. στο Limbach-Pirn, 2010: 9 &11

## 4. Προκλήσεις και Προϋποθέσεις

### 4.1. Ο ΔΥ σήμερα: Παράδοση και Μετασχηματισμοί

Σύμφωνα με τους Demmke, Henökl και Moilanen «στις αρχές του 21ου αιώνα, (δεν υπάρχει) πλέον ένα μοντέλο δημόσιας διοίκησης που θα μπορούσε να περιγραφεί ως ένα κλασσικό 'career model'. Στις μέρες μας, αμιγή 'career' η 'position' μοντέλα, απλώς, δεν υφίστανται. Αντί για ευδιάκριτες κατηγορίες, φαίνεται να υπάρχει μία τάση προς υβριδικά συστήματα, που συνδυάζουν στοιχεία και από τα δύο αμιγή συστήματα» (Demmke, Henökl, and Moilanen, 2008:10).

Μια συγκριτική έρευνα των συστημάτων του Ανθρώπινου Δυναμικού στη Δημόσια Διοίκηση των Κ-Μ της Ε.Ε/27, «χρησιμοποιώντας ως ταξινομικό όριο το 60% όλων των σχετικών δεικτών του συστήματος σταδιοδρομίας, προκειμένου να χαράξουν την διαχωριστική γραμμή μεταξύ των συστημάτων βασισμένων στην σταδιοδρομία και των συστημάτων που βασίζονται στη θέση» (Demmke, Henökl, and Moilanen, 2008:10), κατέληξε στο συμπέρασμα, ότι η συντριπτική πλειοψηφία των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μάλλον, έχουν "career-based" συστήματα Ανθρώπινου Δυναμικού. Μόλις 10 από τις 27 χώρες έτειναν προς ένα "position-based" σύστημα (βλ. Demmke, Henökl, and Moilanen, 2008:11).

Ο διαχωρισμός career/position σχετίζεται με τη μετάβαση από την παραδοσιακή προσέγγιση στο Ανθρώπινο Δυναμικό στη σύγχρονη εποχή της Δημόσιας Διοίκησης.

Η (παραδοσιακή) αντίληψη των δημόσιων υπαλλήλων ως 'agents', εθεωρείτο ότι προάσπιζε το Κράτος Δικαίου και διασφάλιζε την επιτυχή υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών. Αυτή ήταν η επικρατούσα αντίληψη για πολλές δεκαετίες, επηρεάζοντας καθοριστικά την αντίληψη περί ηθικής συμπεριφοράς, που εθεωρείτο ως «αποτέλεσμα –παράγωγο ειδικών οργανωτικών– οργανωσιακών χαρακτηριστικών» (Demmke, Henökl and Moilanen, 2008:23). Αυτή η προσέγγιση είχε σημαντική επίδραση στα συστήματα Ανθρώπινου Δυναμικού, εκβάλλοντας σε μία αρκετά ιεραρχική και συγκεντρωτική οργανωτική δομή, ενώ είχε τόσο θετικά όσο και αρνητικά αποτελέσματα, καθώς «εισήχθησαν σαφείς και (ενίοτε) ανελαστικές τροχιές σταδιοδρομίας, κατοχυρώθηκε η μονιμότητα, επικυριάρχησε όμως και η λογική της επετηρίδας στην εξέλιξη κ.λπ. προκειμένου να μειωθεί όσο το δυνατόν περισσότερο ο κίνδυνος της υπερβολικής πολιτικής επιρροής, της διαφθοράς, της ανάρμοστης συμπεριφοράς, των ιδιωτικών συμφερόντων και της αστάθειας στη διακυβέρνηση» (Demmke, Henökl and Moilanen, 2008: 23). Αρκετά από τα προαναφερθέντα είναι αναντίλεκτα θετικά (π.χ. μονιμότητα), είναι όμως πλέον αρκετά για μια αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση?

Ας λάβουμε υπ' όψιν, ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι (ή οφείλουν να είναι) πρωτίστως, "managers" και στελέχη, παρά απλοί «εκτελεστές-υλοποιητές ("executors"),» αποφάσεων και λειτουργούν πολύ-επίπεδα μέσα στο πλαίσιο ενός σύνθετου εργασιακού περιβάλλοντος, πάντα βέβαια με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον. Τα πράγματα έχουν αλλάξει: «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι πιο προσπελάσιμοι, η δουλειά τους είναι πιο ορατή-διαφανής και υπόλογη (accountable), ενώ περιλαμβάνει περισσότερες αρμοδιότητες και ευθύνες από ποτέ» (Demmke, Henökl, and Moilanen, 2008:23). Αναμφίβολα, τα προαναφερθέντα συνιστούν μία ευκαιρία και, συγχρόνως, μία πρόκληση. Η παραδοσιακή προσέγγιση του τυπικού γραφειοκράτη (βλ. Merton, 1987:112) έχει αμφισβητηθεί εδώ και δεκαετίες (βλ Allinson, 1984) και πλέον έχει καταλυτικά απονευρωθεί από την ίδια τη (ραγδαίως μεταβαλλόμενη και σωρευτικά συνθετότερη) πραγματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης, διεθνώς. Και είναι ακριβώς αυτή η νέα πραγματικότητα που επιβάλλει να εστιάσουμε εκ νέου στο ζήτημα των ικανοτήτων των ΔΔ.

### 4.2. Ικανότητες και μεταρρυθμιστικές προκλήσεις

Όπως ήδη αναφέραμε σε προηγούμενο σημείο της παρούσας μελέτης, υπάρχουν αρκετές ταξινομίες για τις Ικανότητες των Δημόσιων Υπαλλήλων. Το κρίσιμο είναι οι τυπολογίες ικανοτήτων να εκβάλλουν σε ένα συγκειμενικά- εδραιωμένο (contextually embedded) CM, το οποίο να εδράζεται στη διάγνωση αναγκών και στο clustering.

Δύο είναι οι πιο συνήθεις γενικές τυπολογίες. Και οι δύο είναι τριμερείς:

**i.** Γενικές/Ειδικές/Οριζόντιες (Ικανότητες).

**ii.** Βασικές Οργανωσιακές/Γενικές Συμπεριφορικές/Τεχνικές-Λειτουργικές (Ικανότητες).

Οι ίδιες δε οι προκλήσεις, που αναδεικνύονται από το επιχειρησιακό interface μεταξύ της Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού (HRM) και της Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού (HRD) και ουσιαστικά αποτελούν προϋποθέσεις συν-ανάπτυξής του, μπορούν να ομαδοποιηθούν ως εξής (βλ. επίσης Papadakis & Pechlivanidis, 2010:23):

**α) Γενικές**

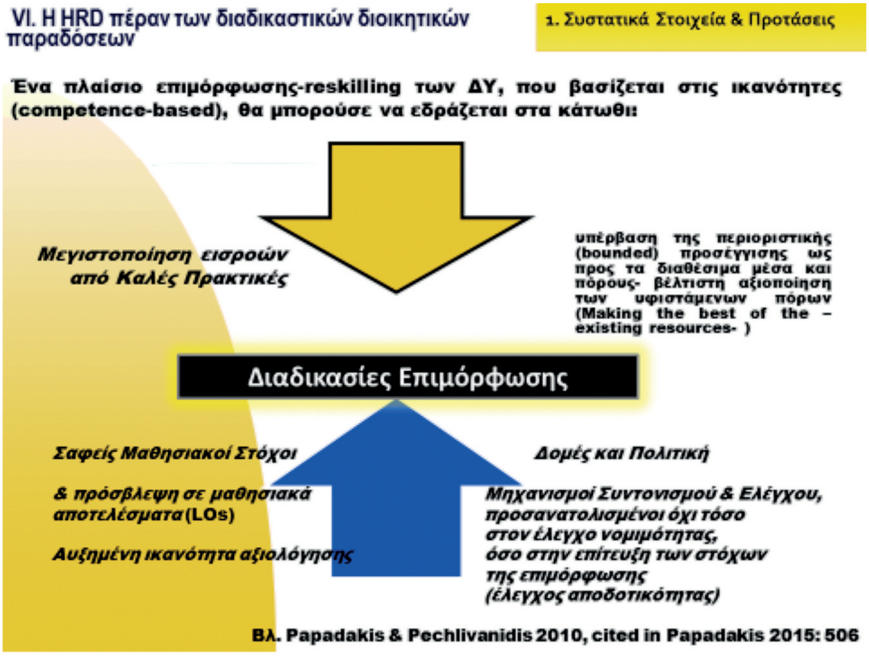
- Ισόρροπος ολισμός κεντρικής στρατηγικής και αποκεντρωμένων δράσεων, βασισμένος στην χρηστή διακυβέρνηση και στην καλή νομοθέτηση.

- Δημιουργία μίας κουλτούρας διαφάνειας (βλ. Rava, 2011a: 25) και αξιολόγησης σε συνδυασμό με την ενίσχυση της προσέγγισης της Δια Βίου Μάθησης (ΔΒΜ) στη δημόσια διοίκηση.
- Ανάπτυξη κουλτούρας governmentality όσο και πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης (multilevel governance- βλ. ETF 2013, ETF 2014, ETF/ Arribas & Papadakis 2015).
- Ανάπτυξη Κοινοτήτων Πρακτικής (Community of Practice) όσο και «αμοιβαίων ζωνών κατανόησης» (mutual zone of understanding), μιας κοινής γλώσσας δηλαδή ανάμεσα στην πολιτική ελίτ, στα κορυφαία στελέχη της ΔΔ, στο προσωπικό, στους κοινωνικούς εταίρους, και στους stakeholders αναφορικά με τις ικανότητες και το ανθρώπινο δυναμικού, ούτως ώστε να διευκολυνθεί (σε θεσμικό, διοικητικό, επιχειρησιακό και πρακτικό επίπεδο) η εφαρμογή και η υλοποίηση μεταρρυθμίσεων που αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό.

**β) Ειδικές**

- Εκτεταμένη αξιοποίηση Πλαισίων Ικανοτήτων (Competency Frameworks) και Εργαλείων Επιχειρησιακής Αξιολόγησης (Operational Assessment Tools) για το προσωπικό, προκειμένου να αυξηθεί η ατομική προστιθέμενη αξία και η διοικητική ικανότητα (βλ. Rava, 2011a:8, 9, 11, 22, 31 και Rava, 2011b:28).
- Ενεργός συσχέτιση του ανθρώπινου δυναμικού και συνακόλουθα της HRD με τους κεντρικούς στόχους της Δημόσιας Διοίκησης και της εκάστοτε Υπηρεσίας-Οργανισμού (βλ. Moustakatou 2008), όσο και με την κουλτούρα και τη δομή της εκάστοτε Υπηρεσίας (συνδέοντας τα περιγράμματα θέσεων με το CM, καθώς επίσης και τα δύο με τους γενικούς οργανωτικούς στόχους – βλ. Bossaert, 2010:23).
- Πιστοποίηση ικανοτήτων και ενδυνάμωση των Τμημάτων-Διευθύνσεων Ανθρώπινου Δυναμικού (βλ. Bossaert, 2010:23).
- Προώθηση προτύπων και τεχνικών, ικανών να δημιουργήσουν οριζόντια συστήματα υλοποίησης, και κάθετων δράσεων ώστε για να λειτουργούν αποτελεσματικά (δηλ. υλοποίηση πιλοτικών projects για ζητήματα και πτυχές της Διαχείρισης και της Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού πριν από την συνολική υλοποίηση μιας διοικητικής πολιτικής).
- Ενίσχυση της συμμετοχής των ίδιων των ΔΥ όσο και των stakeholders σε όλα τα προαναφερθέντα.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού μπορεί να λειτουργήσει πέραν των Διαδικαστικών Διοικητικών Παραδόσεων. Αντί λοιπόν επιλόγου, παραθέτουμε μια συνοπτική πρόταση για την ανάπτυξη μιας σύγχρονης στοχευμένης και θεματοποιημένης κατάρτισης- επιμόρφωσης (με όρους reskilling), που εδράζεται στις ικανότητες.




Τα εργαλεία και οι ορίζουσες ενός τέτοιου πλαισίου κατάρτισης- επιμόρφωσης, που συσχετίζει οργανικά την top- down προσέγγιση με την bottom-up συγκεφαλαιώνονται ως ακολούθως:

## Βιβλιογραφικές Αναφορές

### Ξενόγλωσσες


- Adomonis, V. (2009), "Building a Civil Service for EU Membership: Democracy and Market Economy", Paper presented in the SIGMA Conference on 'Public Administration Reform and European Integration', Budva, 26-27 March 2009.
- Allinson, C.W. (1984), Bureaucratic Personality and Organisation Structure. Leeds: University of Leeds.
- Bossaert, D. (2010), "The Application of Competencies in Different EU Member States, Implementation and Implications", Paper presented in the 5th Annual Conference of the Western Balkans HRM CoP, Danilovgrad (Montenegro), 29 November 2010, Available at: http://www.rcpar.org/mediaupload/events/2010Danilovgrad/20101123_Bossaert_Competencemanagementnov10.pdf, 2010
- Bruijn, H. (2002), Managing Performance in the Public Sector. Routledge: London & N.Y.
- Cardona, F. (2009), "Modernizing the Civil Service", in SIGMA, OECD, June, pp. 1-5, Available at: http://www.sigmaweb.org/publications/44111573.pdf
- CEDEFOP (2006), CEDEFOP's approach to identify and forecast skill needs in Europe. Thessaloniki: CEDEFOP.
- Copic, D. (2010), "Competencies in the recruitment process", Paper presented in the 5th Annual Conference of the Western Balkans Human Resources Management (HRM) Community oF Practice in the Civil Service (WeBa HRM CoP), organized by the United Nations Development Programme (UNDP)/ Regional Centre for Public Administration Reform (RCPAR), EIPA & ReSPA on 'The Use of Competencies in the Management of Civil Servants in the Western Balkans', Danilovgrad (Montenegro), 29/11/2010.
- Denhardt J.V. & Denhardt, R.B. (2007), The New Public Service. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Demmke, Ch., Henökl, Th., Moilanen, T. (2008), What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management. Study Commissioned by the Slovenian EU Presidency. Report to the 50th Meeting of the Directors-General of Public Services of the Member States of the European Union. Brussels: EIPA.
- ETF (2013), Good Multilevel Governance For Vocational Education and Training. Turin: European Training Foundation.
- ETF (2014), ETF Frame Project. Supporting the strengthening of comprehensive HRD Strategies in the Enlargement Countries: Review of Institutional Arrangements SERBIA Report. FINAL. Turin: European Training Foundation, 2014.
- ETF (2015), VET Governance in Southern Mediterranean region: cross-country analysis report. Turin: European Training Foundation.
- ETF/Arribas-Galvin, M. & Papadakis, N. (2015), ETF Inventory VET Governance SP-DATA COLLECTION TOOL (DCT)- Template. Turin: European Training Foundation.
- Hwang J. & Hadi Akdede, S. (2011), "The influence of governance on public sector efficiency: A cross-country analysis", in The Social Science Journal, vol. 48, issue 4, December, pp. 735-738.
- Karkatsoulis, P. (2008), "Strengthening strategic planning", Paper presented in the 1st Meeting of the High Level Advisory Group on PAR, Athens, 26th September, 2008.
- Lee, M. (2004), "The complex roots of HRD", in M. Lee (ed.), HRD in a complex world. London & N.Y.: Routledge.
- Limbach-Pirn, E. (2010), "Practical Aspects in application of competencies based models: Estonian experience", Paper presented in the 5th Annual Conference of the Western Balkans HRM CoP, Danilovgrad (Montenegro), 29/11/2010, Available at:

http://www.rcpar.org/mediaupload/events/2010Dani lovgrad/20101126_Estonian_presentation.pdf

- Merton, R. K. (1987), "Bureaucratic Structure and Personality",in J. M. Shafritz & A.C. Hyde, Classics of Public Administration. Chicago, Illinois: The Dorsey Press.
- Moustakatou, V. (2008), "Human resources policy in Greece: Options for reform in the OP 'Public Administration reform 2007–2013'", Paper presented in the 1st Meeting of the High Level Advisory Group on PAR, Athens, 26th September 2008.
- Myrogiannis, G. & Papadakis, N. (2011), "State and PAR (Public Administration Reform): Institutional & Capacity Building. Trends, tools, international trends and the case of Kazakhstan", in the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Proceedings of the International Conference devoted to 20-years of Independence of the Republic of Kazakhstan on 'Public Administration and Civil Service: Strategies for Future Development. TOME 1. Astana: Academy of Public Administration, pp. 14-16, 2011.
- OECD & EU/ SIGMA (2010), "Can Civil Service Reforms Last? The European Union's 5th Enlargement and Future Policy Orientations". Paris: SIGMA.
- Papadakis, N. (2010), "Competence based Training, within Life Long Learning (LLL), and Administrative Capacity Building", Keynote Speech in the 5th Annual Conference of the Western Balkans HRM CoP, Danilovgrad (Montenegro), 29/11/2010, Available at: http://www.rcpar.org/mediaupload/events/2010Danilovgrad/20101123_Papadakis_presentation_Final.pdf
- Papadakis, N. (2015), "Human Resource Development within Public Administration: Civil Servants' Capacity Building-Reskilling towards an Ethical Behavior and an Effective Daily Practice in PA", in Asian Journal of Humanities and Social Sciences, Volume 3, Issue-3, December 2015, pp. 502- 514.
- Papadakis, N. & Pehlivanides, E. (2010), "(Un)drawing the veil? Evidence-Based policy making on Civil Servant's Reskilling and Capacity Building. Supranational trends and a national case", Paper presented in the 2nd UNDP/ RCPAR on Regional Policy Roundtable, entitled 'Towards a new generation of governance reforms in eastern Europe and Central Asia', Astana/Kazakhstan, 26-27 October 2010. Available online at: http://www.rcpar.org/mediaupload/events/2010RegionalForum/papadakisRCPAR-ASTANA roundtable.pdf, 2010.
- Papadakis, N. & Rava, N. (2012), Comparative review on international trends. Recommendations for capacity building for the Academy of Public Administration of Kazakhstan. Astana/Kazakhstan: The European Union's EuropAid programme Civil Service Reform and Modernisation of the Government of Kazakhstan (CSR) Service.
- Polidano, Ch. (2000), "Measuring Public Sector Capacity", in World Development, ELSEVIER, vol. 28, no. 5, pp. 805-822.
- Prohl, M. & EIPA (2008), "Priorities and constraints of modern HR", Paper presented in the Meeting of the High Level Advisory Group on PAR, Athens, 26th September 2008.
- Radaelli C. (1999), Technocracy in the European Union. London: Longman.
- Rava, N. (2010), "The use of competencies in job design and recruitment", Paper presented in the 5th Annual Conference of the Western Balkans HRM CoP, Danilovgrad (Montenegro), 29/11/2010. Available online at: http://www.rcpar.org/mediaupload/events/2010Danilovgrad/20101126 RavaPresentation_WeBaCoP_Competencies_Insights_draft.pdf, 2010
- Rava, N. (2011a), The use of competencies in job design and recruitment. Bratislava: UNDP/RCPAR & BRC.
- Rava, N. (2011b), The use of competencies in performance appraisal, training and career development. Bratislava: UNDP/RCPAR & BRC.
- UNDP/RCPAR – Repucci, S. (2011), Economic crisis responses from a governance perspective in Eastern Europe and Central Asia: Regional report. UNPD/RCPAR.

- UNDP/RCPAR – Vintisa, K. (2010), Challenges for public sector human resources management in the recent economic downturn. UNDP/RCPAR.
- Van Helden G. J., Aardema, H., Ter Bogt H. J. and Groot L.C.M. T. (2010), "Knowledge creation for practice in public sector management accounting by consultants and academics: Preliminary findings and directions for future research", in Management Accounting Research, ELSEVIER, vol. 21, pp. 83–94.


**Ελληνόγλωσσες**


- Κοινωνικό Πολύκεντρο/ΑΔΕΔΥ & Παναγιωτόπουλος Γ. (2014), Διοικητικές και Οργανωτικές Ικανότητες (Επιμορφωτικό υλικό). Αθήνα: Κοινωνικό Πολύκεντρο – ΑΔΕΔΥ, ΚΑΝΕΠ/ ΓΣΕΕ & ΙΜΕ/ΓΣΕΒΕΕ.
- Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης (2006), Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης- CAF (Τετραήμερο Εργαστήρι για Ομάδες Αυτοαξιολόγησης, Λευκωσία). Λευκωσία: ΚΑΔΔ, 31/1- 3/2 2006.
- Κοινωνικό Πολύκεντρο/ ΑΔΕΔΥ & Παπαδάκης, Ν. (2015), Διακυβέρνηση και Διοικητική Ικανότητα (Επιμορφωτικό υλικό). Αθήνα: Κοινωνικό Πολύκεντρο – ΑΔΕΔΥ, ΚΑΝΕΠ/ ΓΣΕΕ & ΙΜΕ/ΓΣΕΒΕΕ.
- Παπαδάκης, Ν. (2015), «Πέρα από τα επίμονα αυτονόητα: Η ευρωπαϊκή στρατηγική για τις δεξιότητες και το διεθνές πλαίσιο για την ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού (HRD). Συγκλίσεις και αποκλίσεις», στην Ημερίδα των Κοινωνικών Εταίρων με θέμα «Δια Βίου Εκπαίδευση – Ανάπτυξη οριζοντίων και κοινωνικών δεξιοτήτων». Αθήνα, 29 Οκτωβρίου 2015.
- Παπαδάκης, Ν. (2016), «Εργαλεία Πολιτικής και πολιτικές προτεραιότητες για την συσχέτιση εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης στη νέα ευρωπαϊκή στρατηγική», στο Κ. Φασούλης, Εμ. Φυριππής, Γ. Πασιάς, Γ. Ρουσσάκης, Α. Σαμαρά (επιμ.). Τιμητικός Τόμος για τον Καθηγητή Δ. Ματθαίου. Αθήνα: εκδ. Εργαστηρίου Συγκριτικής, Διεθνούς Εκπαιδευτικής Πολιτικής και Επικοινωνίας του ΠΤΔΕ/ΕΚΠΑ (υπό δημοσίευση)
- Παπαδάκης, Ν., Πεχλιβανίδης, Η., Παναγιωτοπούλου, Α. (2015), «Σύγχρονες τάσεις ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού (HRD) στη Δημόσια Διοίκηση: Το διεθνές πλαίσιο και η ελληνική κατάσταση των πραγμάτων. Μια κριτική επισκόπηση», στο 6ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων με θέμα «Προκλήσεις και Δυσχέρειες Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, Σήμερα», Καλαμάτα, 15- 17/ 10/2015.

# Κράτος και Κοινωνία στην ελληνική περίπτωση: μια ιστορική προσέγγιση δια μέσου των μεταρρυθμίσεων

Δ. Π. Σωτηρόπουλος,[7]
**Αν. Καθηγητής ΤΕΙ Πελοποννήσου**

**Περίληψη**

*Κράτος και κοινωνία βρίσκονται σε μια φορτισμένη σχέση από την πρώτη στιγμή της ανεξαρτησίας της χώρας, το 1833. Και τούτο διότι από τη μια πλευρά το κράτος κυριαρχείται κατά βάση από εγχώριες πατερναλιστικές ελίτ που το χρησιμοποιούν ως όχημα για την εδραίωση των πελατειακών σχέσεων, και από την άλλη η κοινωνία έχει τέτοια προνεωτερικά ανθρωπολογικά χαρακτηριστικά που αναπτύσσει με το κράτος ταυτόχρονα σχέση εξάρτησης και καχυποψίας. Η σχέση τους αυτή ωστόσο διαμεσολαβείται συχνά, σε όλο το μήκος της ιστορίας αυτής, από αναγκαίες μεταρρυθμιστικές απόπειρες μικρότερου ή μεγαλύτερου βελησνεκούς, είτε λόγω έξωθεν πιέσεων είτε λόγω εγχώριων προοδευτικών δυνάμεων που εντέλει, όπως γνωρίζουμε από τη συγκριτική ιστορική έρευνα, βρίσκονται σε συμφωνία με τη διαδικασία του εκσυγχρονισμού που συντελείται στα πιο προωθημένα κέντρα της υπόλοιπης Ευρώπης. Έτσι, κράτος και κοινωνία συνεχίζουν μέχρι σήμερα την κοινή τους πορεία επηρεάζοντας άμεσα το ένα το άλλο, σε μια ιστορία άλλοτε προόδου άλλοτε στασιμότητας, το αποτέλεσμα της οποίας καθορίζεται κάθε φορά από τέσσερα χαρακτηριστικά: τις εγχώριες ελίτ, το διεθνές περιβάλλον, την μεγάλη ιστορική συγκυρία και τη θεσμική ετοιμότητα και διαθεσιμότητα για αλλαγή.*

Είναι ακριβές να παρατηρήσουμε ότι κράτος και κοινωνία βρίσκονται σε μια φορτισμένη σχέση από την πρώτη στιγμή της ανεξαρτησίας της χώρας, το 1833. Και τούτο διότι από τη μια πλευρά, το κράτος κυριαρχείται κατά βάση από εγχώριες πατερναλιστικές ελίτ που το χρησιμοποιούν ως όχημα για την εδραίωση των πελατειακών σχέσεων[9], και από την άλλη η κοινωνία έχει τέτοια προνεωτερικά ανθρωπολογικά χαρακτηριστικά που αναπτύσσει με το κράτος ταυτόχρονα σχέση εξάρτησης και καχυποψίας[10]. Η σχέση τους αυτή ωστόσο διαμεσολαβείται συχνά, σε όλο το μήκος της ιστορίας αυτής, από αναγκαίες μεταρρυθμιστικές απόπειρες μικρότερου ή μεγαλύτερου βελησνεκούς, είτε λόγω έξωθεν πιέσεων είτε λόγω εγχώριων προοδευτικών δυνάμεων που εντέλει, όπως γνωρίζουμε από τη συγκριτική ιστορική έρευνα, βρίσκονται σε συμφωνία με τη διαδικασία του εκσυγχρονισμού που συντελείται στα πιο προωθημένα

[7] Ο Δημήτρης Π. Σωτηρόπουλος γεννήθηκε στην Αθήνα, το 1972. Είναι Αναπληρωτής Καθηγητής Σύγχρονης Πολιτικής Ιστορίας του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών, του ΑΤΕΙ Πελοποννήσου από το 2014. Ασκεί επίσης τα καθήκοντα του Διευθυντή του Δι-Ιδρυματικού ΠΜΣ, «Επιχειρηματικότητα & Διακυβέρνηση» (Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου και ΑΤΕΙ Πελοποννήσου). Στο παρελθόν έχει επίσης διδάξει για 7 χρόνια (2004-2011) στο Ιόνιο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Ιστορίας, σε προπτυχιακό και μεταπτυχιακό επίπεδο. Εξάλλου, είναι Αρχισυντάκτης του παλαιότερου ελληνικού περιοδικού ιδεών, της ΝΕΑΣ ΕΣΤΙΑΣ, και τακτικός αρθρογράφος της εφημερίδας, Η Καθημερινή, στο ένθετο «Τέχνες & Γράμματα». Υπήρξε μέλος της οργανωτικής επιτροπής του 6ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων (Καλαμάτα, Οκτ. 2015) και εργάζεται ήδη για την προετοιμασία του 7ου που θα διεξαχθεί στην Κέρκυρα, το 2017. Είναι επίσης μέλος της επιστημονικής επιτροπής του επιστημονικού περιοδικού ΦΙΛΟΣΟΦΕΙΝ και της επιθεώρησης FOREIGN AFFAIRS, THE HELLENIC EDITION. Έχουν δημοσιευτεί πάνω από 50 άρθρα του σε επιστημονικά περιοδικά, συλλογικούς τόμους και πρακτικά συνεδρίων, έχει επίσης επιμεληθεί επιστημονικά διάφορους συλλογικούς τόμους ή πρακτικά συνεδρίων, ενώ την άνοιξη του 2012 είχε προσκληθεί για διαλέξεις στην Έδρα Ελληνικών Σπουδών του Πανεπιστημίου του Χάρβαρντ. Είναι επίσης μέλος της ΕΣΗΕΑ. Γνωρίζει αγγλικά, γαλλικά, ισπανικά και λίγα γερμανικά.

[8] Χρ. Λυριντζής, Το τέλος των τζακιών. Κοινωνία και πολιτική στην Αχαΐα του 19ου αιώνα, Θεμέλιο, Αθήνα 1992.

[9] Κ. Τσουκαλάς, Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα, Θεμέλιο, Αθήνα, 1987.

κέντρα της υπόλοιπης Ευρώπης, όπως της Γερμανίας, της Γαλλίας κλπ[11]. Έτσι, κράτος και κοινωνία συνεχίζουν μέχρι σήμερα την κοινή τους πορεία επηρεάζοντας άμεσα το ένα το άλλο, σε μια ιστορία άλλοτε προόδου άλλοτε στασιμότητας[12], το αποτέλεσμα της οποίας καθορίζεται κάθε φορά από τέσσερα χαρακτηριστικά: τις εγχώριες ελίτ, το διεθνές περιβάλλον, τη μεγάλη ιστορική συγκυρία και τη θεσμική ετοιμότητα και διαθεσιμότητα για αλλαγή.

Ας τα δούμε αυτά δια μέσου των διαφόρων ιστορικών φάσεων της εξέλιξής τους, και μέσα από ενδεικτικά παραδείγματα.

Στην περίφημη παλιότερη μελέτη του με τον άκρως δηλωτικό τίτλο, Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε (1974)[13], ο ιστορικός της εκπαίδευσης Αλέξης Δημαράς συμπέρανε ότι οι βασικές παθογένειες του θεσμού της εκπαίδευσης είχαν τεθεί ήδη από την πρώτη στιγμή της συγκρότησής του, το 1834, και αναγνωρίζονταν σε χαρακτηριστικά όπως ο συγκεντρωτικός του χαρακτήρας κάτω από τον απόλυτο κρατικό έλεγχο, η προσήλωσή του στην ομοιομορφία, η μονολιθικότητά του, η υπερτίμηση της σημασίας των εξωτερικών χαρακτηριστικών κλπ[14]. Παρότι το σχόλιο αναφερόταν προφανώς ειδικά στους εκπαιδευτικούς θεσμούς και τις συνοδευτικές μεταρρυθμίσεις τις οποίες αποπειράθηκαν πλήθος κυβερνήσεων να ψηφίσουν και να εφαρμόσουν, τους επόμενους δύο αιώνες της ιστορίας του ελληνικού κράτους, η αξία του θα μπορούσε να λάβει ευρύτερες διαστάσεις σε σχέση με τα χαρακτηριστικά των περισσότερων μεταρρυθμίσεων και σε άλλους θεσμούς του. Το ίδιο θα μπορούσε να παρατηρήσει ασφαλώς και για τους τρόπους δεξίωσης των μεταρρυθμίσεων αυτών από την ελληνική κοινωνία. Η επανάληψη των μοτίβων της αντίστασης στις μεταρρυθμίσεις από τις εκάστοτε ενδιαφερόμενες ομάδες είναι κι εδώ χαρακτηριστική: στα γεγονότα των Ευαγγελικών το 1901, για παράδειγμα, ο Αλ. Δημαράς εντοπίζει και πάλι στοιχεία που τα βλέπουμε να επαναλαμβάνονται σε άλλες εποχές, διαχρονικά: την «εθνική» έξαρση, την κινητοποίηση ποικιλώνυμων «συντεχνιών», την επέμβαση της αστυνομίας, τη χρήση της βίας[15].

Θα ήμασταν ωστόσο άδικοι, και κυρίως ιστορικά ανακριβείς αν δεν εντοπίζαμε και μερικές ισχυρότατες αντίρροπες τάσεις, όπως την αφομοίωση των πιο προωθημένων για κάθε εποχή εκσυγχρονιστικών εργαλείων και μεθόδων στο κράτος και τη δημόσια διοίκηση, ακόμη κι αν ορισμένες φορές αυτές ήταν απευθείας υπόδειξη (ή και επιβολή) από προστάτιδες δυνάμεις, δανειστές, εταίρους ή αποστολές που είχαν πάντως κληθεί από τις ίδιες τις ημεδαπές κυβερνήσεις για να συνεισφέρουν στην αναδιοργάνωση αυτή. Αρκεί να θυμίσει κανείς τις απαρχές αυτής της ιστορίας της έξωθεν πίεσης για μεταρρυθμίσεις η οποία ξεκινά φυσικά με τους Βαυαρούς[16]. Ένας από τους πιο ικανούς και ευκρινείς αντιβασιλείς της πρώτης οθωνικής περιόδου, ο Γκέοργκ Λούντβιχ Μάουρερ διαμαρτύρεται στην αυτοβιογραφική του αποτίμηση εκείνου του αναμφισβήτητα τρομερά απαιτητικού εγχειρήματος, («Ο ελληνικός λαός», Χαϊλδεβέργη, 1835)[17], ότι: «Μερικές εφημερίδες μας είχαν τότε κατηγορήσει ότι οργανώσαμε τη διοίκηση του κράτους, καθώς και τα δικαστήρια, σύμφωνα με τα βαβαρικά πρότυπα, σα να μην ήταν δηλαδή καλό το βαβαρικό διοικητικό σύστημα! Αλλά, άσχετα προς αυτό, αν παραβάλει κανείς τους βαβαρικούς με τους ελληνικούς

[11] Κ. Κωστής, «Τα κακομαθημένα παιδιά της Ιστορίας». Η διαμόρφωση του νεοελληνικού κράτους 18ος – 21ος αιώνας, Πατάκης, Αθήνα, 2015.

[12] Τη λογική αυτή εκφράζει πιο πρόσφατα ο Στ. Καλύβας, Καταστροφές και θρίαμβοι. Οι 7 κύκλοι της σύγχρονης ελληνικής ιστορίας, Παπαδόπουλος, 2015.

[13] Εκδ. Εστία, Αθήνα 2009.

[14] Ό.π., σελ. κα΄.

[15] Ό.π., σελ. κζ΄, για δε τα Ευαγγελικά που ανέδειξαν το «φοβικό έθος» της ελληνικής κοινωνίας στις νέες ιδέες, βλ. Ν. Μαρωνίτη, Πολιτική εξουσία και εθνικό ζήτημα στην Ελλάδα, 1880-1910, Αλεξάνδρεια, Αθήνα, σελ. 2009, σελ. 327-375.

[16] Το καλύτερη μελέτη για την εποχή παραμένει το Τ.Ν. Πιπινέλης, Η Μοναρχία εν Ελλάδι, 1833-1843, Αθήνα 1932.

[17] Εκδ. ΑΦΩΝ Τολίδη, Αθήνα 1976.

θεσμούς, θα διαπιστώσει αμέσως ότι η παρατήρηση αυτή είναι τουλάχιστον κακόβουλη»[18]. Ενώ λίγο πιο κάτω μας πληροφορεί, θεωρώντας την ως μια μάλλον αυτονόητη πρόβλεψη, για εκείνο που σήμερα έχει αναδειχτεί σε κρίσιμο διακύβευμα για την ελληνική δημόσια διοίκηση του 21ου αιώνα: «Για να ελέγχεται η απόδοση των υπαλλήλων, οι γνώσεις και οι ικανότητες του καθενός, και για να έχουμε ένα ασφαλές κριτήριο για μελλοντικές προαγωγές, καθιερώσαμε βιβλία ποιότητας για όλους τους διοικητικούς υπαλλήλους. Κι επειδή διαπιστώσαμε ότι η υπαλληλική πειθαρχία ήταν πράγμα κάπως άγνωστο, ορίσαμε ώρες γραφείου για όλες γενικά τις υπηρεσίες»[19].

Περί τα 115 χρόνια μετά, το 1952, στην γνωστή του «έκθεση επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος»[20], μετά από πρόσκληση του τότε πρωθυπουργού Ν. Πλαστήρα, ο Κυριάκος Βαρβαρέσος περιέγραφε παθογένειες της δημόσιας διοίκησης που έδειχναν ότι από την ίδρυση του κράτους και τους βαυαρικής έμπνευσης θεσμούς και μετά, είχε μεσολαβήσει συνολικά μια αντιφατική περίοδος: ανορθολογική κατανομή προσωπικού, κομματισμός, γεωγραφική υπερσυγκέντρωση υπηρεσιών, προσωπικό χαμηλών προσόντων, τυπολατρία, μισθοί πείνας, άχρηστοι οργανισμοί και υπηρεσίες, άδικο και πολυδαίδαλο σύστημα επιδομάτων, αναξιοκρατία, υπέρ το δέον κομματικοί διορισμοί εκτάκτων[21]. Ο συντάκτης της έκθεσης παρατηρούσε ωστόσο ότι αυτή δεν ήταν μια διαχρονική κατάσταση[22]. Θεωρούσε ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση λειτουργούσε από άριστα ως ικανοποιητικά στην περίοδο 1910-1935, και δεν έχει καθόλου άδικο αν κρίνουμε εκ του αποτελέσματος, πως δηλαδή κατάφερε να ανταποκριθεί στις τεράστιες –χωρίς υπερβολή– προκλήσεις της περιόδου αυτής: διαρκείς πόλεμοι, ενσωμάτωση νέων εδαφών στην επικράτεια, αποκατάσταση εκατομμυρίων προσφύγων, λύση του αγροτικού ζητήματος, εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις κλπ, κι όλα αυτά σε ένα εξαιρετικά ασταθές πολιτικό περιβάλλον εσωτερικά αλλά κι εξωτερικά[23].

Ο Κυριάκος Βαρβαρέσος ήταν ένας άνθρωπος του μεσοπολέμου[24]. Γνώριζε πολύ καλά εκείνη την πραγματικότητα όπως γνώριζε ότι το ελληνικό κράτος κατέγραψε τότε για ποικίλους λόγους μια ανάπτυξη σε όλα τα επίπεδα, εδαφική, οικονομική, πνευματική, κοινωνική άνευ προηγουμένου. Και αν αναφέρω τις γνωστές και πολυσυζητημένες, άλλωστε, επισημάνσεις του Βαρβαρέσου είναι για να δείξω ότι η μετα-

---

[18] Ό.π., σελ. 470.

[19] Ό.π., σελ. 471.

[20] Προλ. Ι. Πεσμαζόγλου – Εισ. Κ. Κωστής, Σαββάλας, Αθήνα 2002.

[21] Ό.π., σελ. 280-302.

[22] Ό.π., σελ. 303, όπως αναφέρει, την «κολοσσιαίαν» ευθύνη φέρουν οι πολιτικοί της «παρελθούσας πενταετίας» ενώ «Η Ελληνική διοίκησις της περιόδου 1910-1915 θα ηδύνατο να θεωρηθή εφάμιλλος οιασδήποτε άλλης διοικήσεως από απόψεως αφοσιώσεως εις το καθήκον, ζήλου και ικανότητος των στελεχών αυτής. Ομοίως κατά την περίοδον 1929-1935, η Ελληνική διοικητική μηχανή ελειτούργησε λίαν ικανοποιητικώς και πλείστα εκ των ενταύθα προτεινομένων μέτρων ήσαν τότε εν εφαρμογή. Η σημερινή κατάστασις την οποίαν τινές τείνουν να αποκαλούν 'Ελληνικήν Πραγματικότητα' και την οποίαν οι ξένοι αποδίδουν εις το χαμηλόν επίπεδο πολιτισμού της Χώρας και τείνουν να θεωρήσουν ως δεδομένην, είναι άνευ προηγουμένου εις τα ελληνικά χρονικά και είναι εντελώς ξένη προς τας ελληνικάς παραδόσεις. Η κατάστασις αυτή είναι προϊόν των συνηθειών αι οποίαι εδημιουργήθησαν κατά την διάρκειαν της κατοχής και του άκρατου κομματισμού ο οποίος επεκράτησε κατά την μεταπολεμικήν περίοδον».

[23] Γ.Β. Δερτιλής, Ιστορία του ελληνικού κράτους, 1830-1920, τ. Β', Βιβλιοπωλείον της Εστίας, Αθήνα 2009, σελ. 853-987. Ιδίως το έργο της αποκατάστασης των προσφύγων ολοκληρώθηκε από την αρμόδια Επιτροπή (ΕΑΠ) στο εντυπωσιακά σύντομο χρονικό διάστημα των 7 ετών (1923-1930), Ι. Κολιόπουλος-Ι.Μιχαηλίδης (επιμ.), Οι πρόσφυγες στη Μακεδονία. Από την τραγωδία στην εποποιία, Εκδ. Μίλητος 2009.

[24] Ο Κ. Βαρβαρέσος (1884-1952) ανέλαβε για πρώτη φορά θέση ευθύνης στο δημόσιο τομέα ως διευθυντής του υπουργείου Γεωργίας, Εμπορίου και Εργασίας. Το 1916 τοποθετήθηκε γενικός διευθυντής του υπουργείου Επισιτισμού, όπου και παρέμεινε μέχρι το 1918. Παράλληλα, εξελέγη το 1918 έκτακτος καθηγητής στην έδρα της Πολιτικής Οικονομίας της Νομικής Σχολής Αθηνών και το 1924 τακτικός καθηγητής, όταν και μεταπήδησε στην Τράπεζα της Ελλάδος, της οποίας το 1933 διορίστηκε υποδιοικητής και το 1939 διοικητής, ως το 1946. Στο μεταξύ, το 1936 είχε εκλεγεί μέλος της Ακαδημίας Αθηνών. Από πολιτικά πόστα, το 1932 ανέλαβε το υπουργείο Οικονομίας στην κυβέρνηση Βενιζέλου, το οποίο διατήρησε στην κυβέρνηση Παπαναστασίου και στη νέα κυβέρνηση Βενιζέλου το 1932. Στην Κατοχή, διέφυγε στο εξωτερικό μαζί με την ελληνική κυβέρνηση διατελώντας την περίοδο 1941 - 1943 υπουργός Οικονομικών, κι εν συνεχεία εστάλη ως μέλος της ελληνικής αντιπροσωπείας στη διάσκεψη του Μπρέτον Γουντς. Το 1945, ανέλαβε αντιπρόεδρος κυβέρνησης και υπουργός Εφοδιασμού. Έκλεισε την καριέρα του σε θέση οικονομικού συμβούλου στη Διεθνή Τράπεζα στις ΗΠΑ, όπου παρέμεινε μέχρι και τον θάνατό του.

πολεμική πλημμελής λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δεν ήταν μια φυσιολογική συνέπεια ενός δήθεν υπανάπτυκτου κράτους, αλλά αντιθέτως -και για διάφορους λόγους πολιτικούς και κοινωνικούς- ένα πισωγύρισμα σε σχέση με τις κατακτήσεις και την πρόοδο της προηγούμενης περιόδου[25]. Στην πραγματικότητα λοιπόν, και αντίθετα με ένα πιο πρόσφατο αφήγημα που θέλει το ελληνικό κράτος να είναι δήθεν γενετικά προκαθορισμένο από την πρώτη στιγμή της ίδρυσής του και σε όλο το μήκος της πορείας του από την οθωμανική κληρονομιά του[26], αυτό εξελίχθηκε μέσα από ένα μεικτό ρεπερτόριο, όπου εκσυγχρονισμός και στασιμότητα εναλλάσσονταν και συνυπήρχαν μέσα από ισορροπίες που διαμορφώνονταν πάντοτε με βάση τους παράγοντες της αλλαγής τους οποίους αναφέραμε αρχικά.

**Το παράδειγμα της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων**

Ας σκεφτούμε, προς χάριν παραδείγματος, το ζήτημα της μονιμοποιήσεως των δημοσίων υπαλλήλων και της θέσπισης του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα, από τις καταβολές του. Είδαμε ότι στις προθέσεις των βαυαρών ήταν να ξεκαθαρίσουν από την πρώτη στιγμή το ζήτημα αυτό. Ωστόσο, θα χρειαστεί να φθάσουμε στο Σύνταγμα του 1864, προκειμένου στο άρθρο 102, παρ. 1, να υπάρχει απλώς η πρόβλεψη της σύνταξης νόμου που θα ρύθμιζε τα προσόντα των δημοσίων υπαλλήλων[27]. Ωστόσο, τέτοιος νόμος δεν εκδόθηκε τότε. Η κυβέρνηση Ζαΐμη κατέθεσε νομοσχέδιο το 1869, με το οποίο καθιερωνόταν η αρχή της πλήρωσης των ανώτερων θέσεων δια προβιβασμού από τις κατώτερες, ενώ ορίζονταν ως προσόντα των δημοσίων υπαλλήλων, η ελληνική ιθαγένεια, η συμπλήρωση του 18ου έτους της ηλικίας και το απολυτήριο Σχολαρχείου ή Γυμνασίου. Ο διορισμός, η προαγωγή και ο πειθαρχικός έλεγχος ήταν όμως θέματα του υπουργού[28]. Αλλά ούτε αυτό το νομοσχέδιο έφθασε ποτέ προς συζήτηση. Καθόλου τυχαίο ότι βρισκόμαστε σε μια ιστορική συγκυρία όπου ο εκσυγχρονισμός του ελληνικού κράτους έχει βαλτώσει, οι θεσμοί έχουν κυριαρχηθεί από τις πελατειακές σχέσεις και τη φθηνή συναλλαγή (ο Κουμουνδούρος περιέγραφε μια εικόνα διοικητικής παραλυσίας εξαιτίας του συγκεντρωτισμού αλλά κι επειδή η υπηρεσιακή κατάσταση και εξέλιξη των διοικητικών υπαλλήλων βασιζόταν αποκλειστικά στη νομιμοφροσύνη τους στο κυβερνόν κόμμα)[29]. Ταυτόχρονα, οι ελίτ παρουσιάζονται ανίκανες να παράσχουν προοπτική διεξόδου εφόσον αναπαράγουν περιορισμένα απλώς τον εαυτό τους, ενώ για τον ξένο παράγοντα, η χώρα έχει αξία μόνο γεωπολιτική, αφού το περίφημο «πρότυπο βασίλειο» έχει χάσει την ιδεολογική του σημασία για το δυτικό φαντασιακό[30]. Η ελπίδα θα αναθερμανθεί από μια νέα γενιά πολιτικών, που ασφαλώς ανήκει στην ελίτ αλλά έρχεται με νέα προτάγματα και παραστάσεις από την Ευρώπη (στις εκλογές του 1881 έχουμε περίπου τους μισούς βουλευτές να έχουν εκλεγεί για πρώτη φορά)[31], με πρωτοστάτη τον Χαρίλαο Τρικούπη, το μεταρρυθμιστικό όραμα του οποίου θα κυριαρχήσει στη δεκαετία του '80[32].

---

[25] Σ. Ριζάς, Η ελληνική πολιτική μετά τον εμφύλιο πόλεμο. Κοινοβουλευτισμός και δικτατορία, Καστανιώτης, Αθήνα 2008.

[26] Για παράδειγμα, βλ Ν. Μουζέλης, Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια. Ελλάδα Βαλκάνια Λατινική Αμερική, Θεμέλιο, Αθήνα 1990, σελ. 20-1, όπου ισχυρίζεται ότι η «σουλτανική διακυβέρνηση» της οθωμανικής περιόδου βαραίνει καταλυτικά στη λειτουργία τής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας στα βαλκάνια, μετέπειτα, ενώ παραγνωρίζει την τεράστια διαφορά ανάμεσα στην ιστορική πορεία του ελληνικού κράτους και των υπολοίπων βαλκανικών όσον αφορά τον εκσυγχρονισμό τους αλλά και τις δημοκρατικές κατακτήσεις της ελληνικής πολιτικής ζωής τον 20ο αιώνα, με πισωγυρίσματα ασφαλώς, αλλά και με την εδραίωση σταδιακά δημοκρατικών θεσμών που δεν είχαν όμοιό τους πουθενά στο μετα-οθωμανικό κόσμο.

[27] Αλ. Σβώλος, Τα «Ελληνικά» Συντάγματα 1822-1975/1986, Στοχαστής, 1998 [1972], σελ. 184.

[28] Π.Ε. Πούλης, Ιστορία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης Ι (1821-1975), Σάκκουλας. Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σελ. 75.

[29] Κ. Κωστής, «Τα κακομαθημένα παιδιά της ιστορίας»..., ό.π., σελ. 344-436.

[30] Για την εσωτερική αυτοκριτική των δυνατοτήτων της ελληνικής κοινωνίας και του κράτους το 19ο αι., βλ Ε. Σκοπετέα, Το «Πρότυπο Βασίλειο» και η Μεγάλη Ιδέα. Όψεις του εθνικού προβλήματος στην Ελλάδα (1830-1880), Πολύτυπο, Αθήνα 1988, σελ. 231-247.

[31] Χαρίλαος Τρικούπης, «Προγραμματικές Δηλώσεις, 1882», εισ. Κ. Γαρδίκα, στο Κ. Μπότσιου (επιμ.) Τετράδια Κοινοβουλευτικού Λόγου, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, Αθήνα 2010, σελ. 99.

[32] Λ. Τριχά, Χαρίλαος Τρικούπης. Μια βιογραφική περιήγηση, εκδ. Καπόν, Αθήνα 2009.

Είναι πολύ χαρακτηριστικό πως ο Τρικούπης παραδεχόταν ότι η οθωνική περίοδος ήταν προτιμότερη «αφού ελειτούργει τουλάχιστον η κυβερνητική μηχανή, η δε διοίκησις ετέλει εν προόδω»[33]. Οι τρικουπικοί νόμοι του 1877 περί Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών και της Διπλωματικής και Προξενικής Υπηρεσίας εξασφάλιζαν για πρώτη φορά τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, ενώ απαιτούνταν και πολύ υψηλά προσόντα για την εποχή αναφορικά με την πρόσληψη στην εν λόγω υπηρεσία, δηλαδή, πτυχίο Νομικής[34]. Περαιτέρω πρόοδος όσον αφορά τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων θα γίνει με το νόμο της 19ης Μαΐου 1884 «περί προσόντων και πειθαρχικής τιμωρίας των δημοσίων υπαλλήλων, όπου σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα η πρόσληψη γινόταν βάσει διαγωνισμού, ενώ προβλεπόταν και η πειθαρχική τιμωρία των υπαλλήλων, ακόμη και ποινική καταδίωξη αν χρειαζόταν, παρότι και πάλι αυτό εναπόκειτο στον εκάστοτε υπουργό. Πολλά από αυτά τα θετικά θα ψαλιδιστούν από επόμενους νόμους του 1887 και 1890 και θα πρέπει να φθάσουμε στο νόμο της 7ης Ιουλίου 1905 για να υπάρξει πρόβλεψη ανάθεσης της πειθαρχικής τιμωρίας και της απόλυσης λειτουργών της μέσης εκπαίδευσης σε Συμβούλιο από καθηγητές πανεπιστημίου[35]. Παρότι, ο πολιτικός σεισμός του 1909 έφερε μαζί του κι ένα πραγματικό εκσυγχρονιστικό πνεύμα για τη δημόσια διοίκηση, και με το νόμο της 31ης Μαρτίου 1910, μονιμοποιήθηκε ένα μεγάλο μέρος του προσωπικού του Υπουργείου Εσωτερικών και των Νομαρχιών του κράτους, ενώ και η πρόσληψή τους γινόταν υποχρεωτικά μέσω διαγωνισμού, ο εθνικός διχασμός και ο άγριος παραταξιακός «πόλεμος» για τον έλεγχο του κράτους πάγωσε μετά το 1917 ακόμη και άρθρα του Συντάγματος (τα 88, 89, 90, 98, 102)[36] που προέβλεπαν για παράδειγμα την ισοβιότητα των δικαστών από το βαθμό του πρωτοδίκου. Το θέμα της μονιμότητας θα κλείσει οριστικά δέκα χρόνια αργότερα, το 1927, με το άρθρο 114 του συντάγματος να προβλέπει ότι οι τακτικοί διοικητικοί υπάλληλοι είναι από του διορισμού τους μόνιμοι εφόσον υφίσταται η υπηρεσία και η θέση τους, μάλιστα το αυτό ισχύει και για τους υπαλλήλους των Βουλών, αν και όχι για τους πρέσβεις, τους Γενικούς Γραμματείς και Γενικούς Διευθυντές των υπουργείων, τους Νομάρχες, τους υπαλλήλους του Πολιτικού Γραφείου και των ιδιαίτερων γραφείων των Υπουργών και των Προέδρων των Βουλών[37]. Ως προς δε τον υπαλληλικό κώδικα, αν και κατατέθηκε τρεις φορές στη Βουλή, το 1924, 1928 και 1930, τελικά θα ψηφιστεί μόλις το 1931[38]. Εν κατακλείδι, χρειάστηκε ένας αιώνας για να ρυθμιστεί αυτό το τόσο κρίσιμο ζήτημα κι ενώ υπήρξαν όπως είδαμε εν διαμέσου και η πολιτική βούληση και οι σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες. Ωστόσο, ο παράγοντας αλλαγή για να λειτουργήσει απαιτεί περισσότερες παραμέτρους.

**Η αντιφατική Μεταπολίτευση**

Έτσι, στην περίοδο της Μεταπολίτευσης που μας ενδιαφέρει και άμεσα, εκείνο που καθόρισε τη θέση της δημόσιας διοίκησης και του προσωπικού της στο νέο πολιτικό καθεστώς ήταν η ιδιαίτερη ιστορική συγκυρία και η στάση της πολιτικής ελίτ. Πριν από όλα, δεν θα πρέπει να υποτιμήσουμε καθόλου τη συνθετότητα της μετάβασης, το 1974 και τα επόμενα χρόνια, από το χουντικό καθεστώς της επταετίας, σε μια σύγχρονη ανοικτή Δημοκρατία, με όλα τα πολιτικά κόμματα νόμιμα και με μια κοινωνία μαζική πλέον και έντονα διεκδικητική, ως αποτέλεσμα μιας διαδικασίας που είχε ξεκινήσει στις αρχές της δεκαετίας του ’60 και που είχε μπει στο γύψο βίαια[39]. Σε σύγκριση μάλιστα με χώρες αντίστοιχων προκλήσεων

[33] Ν.Ε. Πούλης, ό.π., σελ 76.
[34] Ό.π., σελ. 79.
[35] Ό.π., σελ. 82.
[36] Αλ. Σβώλος ό.π., σελ. 182-3.
[37] Ό.π., σελ. 98-100, και Αλ. Σβώλος ό.π., σελ. 242-3.
[38] Ν.Ε. Πούλης, ό.π., σελ. 100-1.
[39] Αλ. Ρήγος – Σ.Ι. Σεφεριάδης – Ευ. Χατζηβασιλείου (επιμ.), Η «σύντομη» δεκαετία του ’60. Θεσμικό πλαίσιο, κομματικές στρατηγικές, κοινωνικές συγκρούσεις, πολιτισμικές διεργασίες, Καστανιώτης, Αθήνα 2008.

όπως η Πορτογαλία και η Ισπανία, η Ελλάδα αποτελεί πρότυπο τέτοιας μετάβασης, και ως προς το βελούδινο χαρακτήρα της και ως προς την ταχύτητα με την οποία ολοκληρώθηκε[40]. Όλο αυτό, έθετε ωστόσο, όσον αφορά τη δημόσια διοίκηση, νέες, καθόλου απλές στη διαχείρισή τους προκλήσεις. Το νέο ρόλο της δημόσιας διοίκησης ως στυλοβάτη του δημοκρατικού καθεστώτος ανέλαβαν να τον οργανώσουν οι βασικοί φορείς ένταξης της κοινωνίας στο πολιτικό σύστημα, αυτή την περίοδο, δηλαδή τα πολιτικά κόμματα. Αυτό είχε θετικές αλλά και αρνητικές συνέπειες για τη δημόσια διοίκηση. Από τη μια, η δημόσια διοίκηση μέσω της πολιτικοποίησής της μπόρεσε να εκπαιδευθεί στο ρόλο της υπηρέτησης εναλλασσόμενων κυβερνήσεων, χωρίς ιδιαίτερους κραδασμούς και διώξεις για το προσωπικό. Αν και φυσικά, αυτό δεν μπορούσε παρά να οδηγεί και στον έντονο κομματισμό, εφόσον τα κόμματα χρησιμοποίησαν το κράτος ως εργαλείο για την αναπαραγωγή της εξουσίας τους[41].

Από την άλλη, επειδή όπως είπαμε η νέα αυτή μαζική δημοκρατία χαρακτηριζόταν επίσης από την έντονη και μάλλον κατανοητή (μετά από τόσα χρόνια καταπίεσης και αυταρχισμού) διεκδικητικότητα των μαζών[42], κι επειδή το ελληνικό κράτος λειτουργούσε ανέκαθεν ως ο κατεξοχήν τόπος του πατερναλιστικού προστατευτισμού[43], εκείνο που συνέβη ήταν η κοινωνία και τα επιμέρους συμφέροντά της να αποικίσουν τελικά το κράτος και να το «ιδιωτικοποιήσουν»[44], δηλαδή να ελέγξουν, ατύπως αλλά ουσιαστικά, διάφορα τμήματά του. Ως αποτέλεσμα, ο βασικός χαμένος αυτής της διαδικασίας ήταν το μοντέλο μιας βεμπεριανής διοίκησης που θα γινόταν ο αντικειμενικός προστάτης του δημόσιου συμφέροντος[45].

Όταν εξαιτίας και των έξωθεν πιέσεων αλλά και της καταφανούς ανεπάρκειάς της απέναντι στη νέα εποχή, η ελληνική δημόσια διοίκηση βρέθηκε ενώπιων της ανάγκης αλλαγής, στη δεκαετία του '90, παρατηρήθηκε ένας υπερπληθωρισμός μεταρρυθμίσεων ή πομπωδών δεσμεύσεων υπέρ αυτών, που όμως συνοδεύονταν από ένα προβληματικό μοντέλο λήψης αποφάσεων, του λεγόμενου κάδου απορριμμάτων (garbage Can model)[46]. Με άλλα λόγια, τα προβλήματα και οι λύσεις διαπλέκονταν μέσα από μια χαοτική αβέβαιη διαδικασία και επιλέγονταν από τους λήπτες αποφάσεων κατά την συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας με κριτήρια που δεν υπάκουαν σε μια λεπτομερή και μεθοδική αξιολόγηση της προηγούμενης κατάστασης ώστε να μπορούμε να προσδιορίσουμε τα μεταρρυθμιστικά αιτούμενα. Για να το πούμε απλά: συχνά μεταρρυθμίζαμε στα τυφλά και με αποκλειστικά ιδεολογικά κριτήρια. Η δε πολυνομία που έφθασε σε αστρονομικά επίπεδα, έδειχνε αυτή την αστοχία ακόμη πιο εύγλωττα.

---

[40] Για μια σύγκριση των τριών μεταβάσεων βλ. J.W. Young, Η Ευρώπη του Ψυχρού Πολέμου, 1945-1991. Πολιτική ιστορία (μτφρ Γ. Δεμερτζίδης), Πατάκης, Αθήνα 2002, σελ. 301-340 ενώ ειδικά για το ελληνικό 1974, Δημήτρης Π. Σωτηρόπουλος, «Η μετάβαση στη δημοκρατία το 1974: Σχετικοποιώντας μια "τομή"», εισαγωγή στον τόμο των πρακτικών του συνεδρίου, Θεσμοί στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης: Αποτίμηση μιας αντιφατικής περιόδου, υπό έκδοση το 2016, από τις εκδόσεις Παπαζήση, σε επιμέλεια, Αρ. Πασσά – Δ.Π. Σωτηρόπουλου – Θ. Τσέκου.

[41] Δ.Α. Σωτηρόπουλος, Η κορυφή του πελατειακού κράτους. Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000, Ποταμός, Αθήνα 2001, σελ. 32-3, 60-1.

[42] Το μοντέλο αυτό της εθνοκρατικιστικής ανάπτυξης που βασιζόταν στην τόνωση της εσωτερικές ζήτησης και στη μη διεθνώς εμπορεύσιμη οικονομία άρχισε να βιώνει κρίση από τα τέλη της δεκαετίας του '80 εξαιτίας εσωτερικών και εξωτερικών παραγόντων, Γ. Βούλγαρης, Η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης, 1974-1990. Σταθερή δημοκρατία σημαδεμένη από τη μεταπολεμική ιστορία, Θεμέλιο, Αθήνα 2001, σελ. 272-285.

[43]Ήταν μια κοινή διαδικασία στη νότια Ευρώπη, βλ. Στ. Β. Θωμαδάκης, «Δημοκρατική και οικονομική σταθεροποίηση στη νότια Ευρώπη», Κράτος και ανάπτυξη στην Ελλάδα. Ένα εξελικτικό δίδυμο, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2011, σελ. 228-277.

[44] Χρ. Ι. Ιορδάνογλου, Κράτος και ομάδες συμφερόντων. Μια κριτική της παραδεδεγμένης σοφίας, Πόλις, Αθήνα 2013 και Γ.Θ. Μαυρογορδάτος, Μεταξύ Πιτυοκάμπη και Προκρούστη. Οι επαγγελματικές οργανώσεις στη σημερινή Ελλάδα, Οδυσσέας, Αθήνα 1988.

[45] Θ. Τσέκος, «Διαρθρωτικές αλλαγές και διοικητική μεταρρύθμιση», στο Ν.Γ. Γεωργαράκης-Ν. Δεμερτζής, Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας. Κρίση και αποδόμηση του πολιτικού, Gutenberg-ΕΚΚΕ, Αθήνα 2015, σελ. 359-377 και του ίδιου, «Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση: Περι της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιάς Μη Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας», στο Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., (επιμ)., Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σσ 271-287.

[46] Το κλασικό αυτό μοντέλο περιγράφηκε για πρώτη φορά από τους Michael D. Cohen, James G. March and Johan P. Olsen «A Garbage Can Model of Organizational Choice», Administrative Science Quarterly, Vol. 17, No. 1 (Mar., 1972), pp. 1-25.

Από το 1975 έως και σήμερα όπως προκύπτει από τα στοιχεία που συγκέντρωσε και παρουσίασε τον Ιανουάριο του 2016 η πρόεδρος των Διοικητικών Δικαστών Ειρήνη Γιανναδάκη[47], ψηφίστηκαν 250 φορολογικά νομοθετήματα με άπειρες τροπολογίες διάσπαρτες σε διάφορους άλλους νόμους, ενώ μόλις τα τελευταία δύο χρόνια (έως το τέλος του 2014) ψηφίστηκαν έξι αμιγώς φορολογικοί νόμοι, στους οποίους συμπεριελήφθησαν 71 νέες φορολογικές ρυθμίσεις. Για τις διατάξεις αυτές, παράλληλα εκδόθηκαν 111 υπουργικές αποφάσεις και 138 διευκρινιστικές εγκύκλιοι. Συνολικά από το 1975 έως σήμερα έχουν εκδοθεί 4.100 νόμοι, 107 κάθε χρόνο, ένας νόμος κάθε 3,4 ημέρες. Αν όμως σε αυτούς υπολογιστεί το λεγόμενο «δευτερογενές δίκαιο», δηλαδή υπουργικές αποφάσεις, προεδρικά διατάγματα, τότε ο αριθμός τους εκτοξεύεται στις 115.000, συν τους 4.100. Ο συνολικός αριθμός των νόμων αντιστοιχεί σε 3.132 κάθε χρόνο και σε 8,6 νόμους την ημέρα.

**Οι τέσσερις παράγοντες της αλλαγής σήμερα**

1. Το ερώτημα προκύπτει εντέλει αβίαστα: που βρισκόμαστε ως κράτος σήμερα, σε σχέση με τους τέσσερις παράγοντες της αλλαγής που θέσαμε στην αρχή; Πρώτα και κύρια, η ιστορική συγκυρία είναι δεδομένη. Βρισκόμαστε στο μεταίχμιο μιας ολόκληρης, βιώνουμε το τέλος της μεταπολίτευσης, χωρίς ωστόσο να έχει ακόμη ξημερώσει η νέα εποχή[48]. Με γκραμσιανούς όρους, αυτό ακριβώς περιγράφει τη συγκυρία μιας κρίσης. Κι ωστόσο, το ελληνικό κράτος δεν έχει πάψει να περιλαμβάνεται ούτε στα πιο αναπτυγμένα του κόσμου, ούτε να αποτελεί τμήμα των πιο ισχυρών διεθνών θεσμών και συνομοσπονδιών του πλανήτη. Και υπό αυτή την έννοια, υπάρχει μια αδήριτη ανάγκη διαρκούς εκσυγχρονισμού του. Ο εκσυγχρονισμός του κράτους δεν είναι πλέον μια διαδικασία ad hoc παρέμβασης, ανά περιόδους, όπου συθέμελα ξηλώνονται και αλλάζονται τα πάντα στο θεσμό της δημόσιας διοίκησης, και ύστερα περιμένουμε ξανά κάποια χρόνια μέχρι τη νέα μεγάλη άνωθεν παρέμβαση. Το ζητούμενο είναι ο εκσυγχρονισμός αυτός να αποτελεί μια διαρκή, δυναμική διαδικασία που να μη σταματάει ποτέ[49]. Γι' αυτό κι έχει τόση σημασία η έννοια της αξιολόγησης, θεσμών και προσωπικού, διότι εξασφαλίζει την ασταμάτητη ανατροφοδότηση του συστήματος με έναν ανεξάντλητο πλούτο πληροφοριών οι οποίες δύναται να αποτελούν, κατόπιν επεξεργασίας, τον οδηγό των συνεχών παρεμβάσεων, οργανωσιακά αλλά και από άποψη κουλτούρας, στο σύνθετο σύμπαν της ελληνικής δημόσιας διοίκησης[50].

   Εδώ θα είχε ίσως νόημα και μια παλιότερη ιδέα που είχε διατυπωθεί από τον Κωνσταντίνο Τσάτσο, με αφορμή την Έκθεση του Βαρβαρέσου. Είχε προτείνει τότε ο Τσάτσος, το 1952 (σε συνέχεια της πρότασης του ίδιου του Βαρβαρέσου[51]), τη σύσταση μιας Μεγάλης Επιτροπής, αποτελούμενη από δικαστές, τεχνοκράτες, ειδικούς του αντικειμένου κλπ – που θα τύγχανε προφανώς διακομματικής συναίνεσης- η οποία θα ήταν επιφορτισμένη με το έργο της αναδιοργανώσεως του κράτους. Θα μπορούσαμε να προτείνουμε σήμερα μια αντίστοιχη τέτοια επιτροπή, επιφορτισμένη με το έργο της επεξεργασίας των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης, όμως σε ένα βάθος χρόνου, ώστε να μπορεί να επεξεργαστεί πρώτα κάποια κύματα αξιολόγησης, και κατόπιν να κάνει τις προτάσεις της σε τακτά χρονικά διαστήματα. Το δέον θα ήταν η επιτροπή αυτή να έχει μόνιμο χαρακτήρα, και οπωσ-

[47] Βλ. στο http://www.kathimerini.gr/847611/article/epikairothta/ellada/h-ellada-paragei-xiliades-diatagmata-nomoys-tropologies

[48] Γ. Βούλγαρης, Η μοιραία πενταετία. Η πολιτική της αδράνειας, 2004-2009, Πόλις, Αθήνα 2011, σελ. 11-16.

[49] Μεταρρυθμιστική διαδικασία που δεν παρακολουθείται στενά σε όλες τις φάσεις της, από την προετοιμασία της μέχρι την αξιολόγησή της εκ των υστέρων, δεν μπορεί να αναδείξει τα οφέλη και τις αποτυχίες της, βλ. τη μελέτη τέτοιων περιπτώσεων στο Helen Margetts, Perri 6, Christopher Hood (επιμ.), Paradoxes of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reform, Oxford University Press, USA, 2010.

[50] Αντ. Μακρυδημήτρης, Διοίκηση και Κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, προλ. Ν. Μουζέλης, Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σελ. 279-288.

[51] Κ. Βαρβαρέσος, ό.π., σελ. 446.

δήποτε διακομματική στήριξη – μάλιστα θα μπορούσε να τεθεί και υπό την αιγίδα της Προεδρίας της Δημοκρατίας, ώστε να 'χει το απαιτούμενο κύρος- κάνοντας έτσι το έργο της και τα πορίσματά της πιο δεσμευτικά για όλους, και πολιτικά πιο διαχειρίσιμα από την εκάστοτε κυβέρνηση.

**2.** Εξ αυτού συνάγεται και ο άλλος παράγοντας της αλλαγής, η σημασία του διεθνούς περιβάλλοντος. Για άλλη μια φορά στην ιστορία του ελληνικού κράτους, υπάρχει έξωθεν πίεση για μεταρρυθμίσεις, πίεση που σχετίζεται ακριβώς με το γεγονός της ανάγκης συμπόρευσης της χώρας με τους εταίρους της στο διεθνές επίπεδο[52]. Είναι μια παλιά σταθερά αυτή, θα έλεγα, πολύ γνώριμη στους ιστορικούς τού ελληνικού κράτους: η σχέση αλληλεξάρτησης με το διεθνές και ειδικότερα με το ευρωπαϊκό περιβάλλον[53]. Στο 19ο αιώνα είναι μια σχέση άμεσων παρεμβάσεων στη λογική των προστάτιδων δυνάμεων και της διπλωματίας των κανονιοφόρων, αν και ποτέ η χώρα δεν αποκτά τυπικά χαρακτηριστικά αποικίας[54]. Όσο δε ισχυροποιείται οικονομικά, στρατιωτικά, θεσμικά, τόσο αυτή η σχέση γίνεται λιγότερο ανισότιμη, τόσο το ελληνικό κράτος γίνεται πιο διεκδικητικό ως προς τα διακριτά του συμφέροντα. Πρέπει ωστόσο να διαχωριστεί αυτή η φάση από εκείνη της Μεταπολίτευσης, και δη μετά το 1980, όταν και η χώρα προσχωρεί οικειοθελώς και με μεγάλο βαθμό κοινωνικής νομιμοποίησης στο ενωσιακό εγχείρημα, και ακολουθεί ως ισότιμο μέλος όλη τη δύσκολη, και όχι πάντα ευθύγραμμη, διαδρομή του[55]. Εδώ δεν πρόκειται πλέον για μια σχέση εξάρτησης –όχι διότι απουσιάζουν οι ισορροπίες ισχύος, οι οποίες υπάρχουν πάντα σε οποιοδήποτε διεθνή οργανισμό- αλλά διότι, εκείνο που πρωτεύει σε αυτή τη διαδικασία, ιδίως για μια μικρή χώρα, με ιδιαίτερες ανάγκες και αδυναμίες, είναι πάντοτε ο εκσυγχρονισμός της. Και τώρα, ο εκσυγχρονισμός της είναι απόλυτα ταυτισμένος με τον εξευρωπαϊσμό της[56], δηλαδή με το συντονισμό του βηματισμού της με τις νόρμες που έχουν συμφωνηθεί και επικρατήσει στο εσωτερικό του οργανισμού αυτού. Φυσικά, οι ιδιαιτερότητες του κάθε κράτους μέλους είναι πάντα ένα θέμα, αλλά ο γράφων δεν είναι από εκείνους που υιοθετούν άκριτα το σχήμα του ελληνικού εξαιρετισμού, όχι πάντως σε ό,τι αφορά τη μεγάλη εικόνα του ελληνικού κράτους[57]. Δεν πρόκειται εδώ για εθνικές εξαιρέσεις αλλά για εθνικές περιπτώσεις που συνθέτουν την μεγάλη πληθυντική ευρωπαϊκότητα[58]. Σε κάθε περίπτωση, αυτή η ανάγκη του διαρκούς εκσυγχρονισμού πρέπει να συνομιλήσει δημιουργικά με τις όποιες εθνικές ιδιαιτερότητες και να αξιοποιήσει, ενδεχομένως, τις ενδιαφέρουσες πτυχές ορισμένων τοπικών ιδιαιτεροτήτων.

---

[52] Αυτό είναι και το πνεύμα των δημόσιων παρεμβάσεων σημαντικών διανοουμένων που επιχειρούν να εξηγήσουν που βρίσκονται τα βαθύτερα αίτια των αντιφάσεων της ελληνικής νεωτερικότητας, βλ Στ. Ράμφος, Η λογική της παράνοιας, Αρμός, Αθήνα 2011.

[53] Το ζήτημα αυτό έχει ιδεολογικοποιηθεί έντονα από την ελληνική ιστοριογραφία του παρελθόντος, και γι' αυτό απαιτείται μια πιο ψύχραιμη προσέγγιση, βλ. μεταξύ άλλων, Δημήτρης Π. Σωτηρόπουλος, «Ξένη παρέμβαση ή εξευρωπαϊσμός; Η ιστορική γενεαλογία μιας αμφίσημης διαλεκτικής, Ελλάδα, 19ος-21ος αι.», ανακοίνωση στο 6ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Καλαμάτα, 15-17 Οκτ. 2015, με τίτλο, «Προκλήσεις και Δυσχέρειες Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, Σήμερα». Υπό έκδοση τα πρακτικά από τις εκδόσεις Σάκκουλας.

[54] Θ. Βερέμης-Γ. Κολιόπουλος, Ελλάς. Η σύγχρονη συνέχεια. Από το 1821 μέχρι σήμερα, Καστανιώτης, Αθήνα 2006, σελ. 217-281.

[55] Είναι χρήσιμο να δούμε την ιστορία αυτή ιδίως στα πρώτα στάδιά της όταν η διαδρομή που απαιτούνταν να γίνει ήταν ακόμη μεγάλη και φάνταζε πιο δύσκολη, Π. Ιωακειμίδης, Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση 1981-1996. Επιλογή βιβλιογραφίας ελληνική και ξενόγλωσση: περιεχόμενο, προβλήματα, συνέπειες και προοπτικές του εξευρωπαϊσμού στην Ελλάδα, Θεμέλιο, Αθήνα 1997.

[56] K. Featherstone (επιμ.), Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού (μτφρ Γ. Νιάρχος), Εκδόσεις Οκτώ, Αθήνα 2007, ιδίως την εισαγωγή του επιμελητή, σελ. 15-41. Επίσης, K. Featherstone - Δ. Παπαδημητρίου, Τα όρια του εξευρωπαϊσμού. Δημόσια πολιτική και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα (μτφρ Ξ. Μπαμιατζόγλου), Εκδόσεις Οκτώ, Αθήνα 2010. Επειδή ακριβώς η έννοια του «εκσυγχρονισμού» μπορεί να έχει διάφορα, ακόμη και αντιθετικά περιεχόμενα, ενδιαφέρουσα είναι η αντιπαράθεση των διαφορετικών αυτών προσεγγίσεων, στο συλλογικό τόμο, Α. Τριανταφυλλίδου-Ρ. Γρώπα-Χ. Κούκη (επιμ.), Ελληνική κρίση και ευρωπαϊκή νεωτερικότητα, Κριτική, Αθήνα 2013.

[57] Το αντιλαμβάνεται κανείς όταν προβεί στις απαραίτητες ιστορικές συγκρίσεις με άλλα ευρωπαϊκά υποδείγματα και δει τις τυχόν παράλληλες τροχιές, όπως βέβαια και τις αποκλίσεις όχι όμως με όρους ανώτερου ή κατώτερου προτύπου, βλ. πχ Edoardo Ongaro (επιμ.), Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward Elgar Pub, 2010, σελ. 201-246.

[58] Ελ. Αρβελέρ-Μ. Aymard (επιμ.), Οι Ευρωπαίοι. Νεότερη και σύγχρονη εποχή, β' τόμος, Σάκκουλας, Αθήνα 2003 [2000].

**3.** Ο τρίτος παράγοντας της αλλαγής είναι η δυνατότητα των εγχώριων πολιτικών, και όχι μόνο, ελίτ να ανταποκριθούν στις εκάστοτε προκλήσεις, στην περίπτωσή μας, στην πρόκληση του εκσυγχρονισμού εντός του περιβάλλοντος της κρίσης. Έχει ειπωθεί πολλάκις ότι κάθε κρίση δημιουργεί ευκαιρίες, πρώτα και κύρια διότι αναδεικνύει μεταρρυθμιστικές ατζέντες που μέχρι πρότινος ήταν πιθανόν ταμπού[59]. Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης που επικρατεί, ευνοεί τον επείγοντα χαρακτήρα της αλλαγής˙ από την άλλη όμως, ο σεβασμός τής δημοκρατικής λειτουργίας των θεσμών δεν μπορεί να υποτιμάται σε καμία περίπτωση, ούτε όμως και να γίνεται ένα παρελκυστικό άλλοθι για το βάλτωμα των μεταρρυθμίσεων[60]. Εκεί ακριβώς έγκειται η σημασία της πολιτικής ελίτ: σε ένα συνδυασμό μεταρρυθμιστικής αποφασιστικότητας, δημοκρατικής νομιμότητας και διαβουλευτικού πνεύματος, μια εξαιρετικά δύσκολη αλλά όχι αδύνατη ισορροπία. Η ιστορία και η μελέτη περιπτώσεων από όλο τον κόσμο έχει καταδείξει ότι υπάρχει ένας και μόνος τρόπος να γίνει αυτός: ο πλουραλισμός και ο ανοικτός χαρακτήρας των θεσμών[61]. Οι ειδικές συνταγές και οι μέθοδοι για να φθάσει κανείς στους επιμέρους στόχους φυσικά διαφέρουν (η ιδιαιτερότητα στην ιστορική συγκρότηση του κάθε κράτους είπαμε ότι είναι καίριας σημασίας), αλλά μόνο στην περίπτωση που θα ανοίξουν οι δυνάμεις του διαλόγου και της συναίνεσης (όχι της εκ των υστέρων συναίνεσης αλλά της εξαρχής διαβούλευσης) μπορούν να ευοδωθούν τέτοιες ευρείες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Ας πάρουμε π.χ. και πάλι το ζήτημα της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων που ξανασυζητιέται σήμερα. Η καθιέρωσή της υπήρξε μια μεγάλη αναγκαία και εκσυγχρονιστική τομή όταν καθιερώθηκε. Κι ενώ δεν είμαι σε καμία περίπτωση υποστηρικτής της άρσης της, θα πρέπει να υπάρχουν πρόνοιες ούτως ώστε η μονιμότητα αυτή να μην αποκτά σήμερα προσοδοθηρικά χαρακτηριστικά για ορισμένους υπαλλήλους, όπως ξέρουμε ότι γίνεται[62]. Καθώς η κάθε εποχή νοηματοδοτεί εκ νέου τις διάφορες τάσεις, πρέπει να προσεχθεί εκείνο που ήταν ένα εκσυγχρονιστικό μέτρο στο παρελθόν, να μην καταντήσει οπισθοδρομικό αργότερα[63].

**4.** Και με αυτό ερχόμαστε στον τέταρτο και τελευταίο παράγοντα της αλλαγής που έχει να κάνει με τη διαθεσιμότητα και την ετοιμότητα του θεσμού αυτού καθαυτού να δεξιωθεί αυτές τις μεταρρυθμίσεις, όχι μόνο να τις αποδεχθεί νομικά, αλλά να τις υιοθετήσει στην πράξη, να τις νομιμοποιήσει κατ' ουσία ως αναγκαίες. Στο πρόσφατο συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων τον Οκτώβριο του 2015 στην Καλαμάτα[64], αναδείξαμε ιδιαιτέρως αυτή τη ψυχική εμπλοκή των υποκειμένων στην όποια μεταρρυθμιστική διαδικασία. Ξέρω ότι αυτό φαντάζει πολύ αφηρημένο αλλά δεν είναι. Οι κοινωνικές επιστήμες έχουν αρχίσει τα τελευταία χρόνια να εισάγουν την παράμετρο των συναισθημάτων στις αναλύσεις τους[65], και τούτο διότι η διαδικασία της εξατομίκευσης στην οποία εμπλέκεται το δυτικό ατομικό υποκείμενο, μας υποχρεώνει πλέον να το αντιμετωπίζουμε ωσάν σε μια

---

[59] Τ. Γιαννίτσης, Η Ελλάδα στην κρίση, Πόλις, Αθήνα 2013, σελ. 220-267.

[60] Είναι χαρακτηριστικό ότι ο πρώτος θεωρητικός της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, ο Γερμανός νομικός του μεσοπολέμου Καρλ Σμιτ, έχει ασκήσει και συνεχίζει να ασκεί επίδραση σε διανοούμενους και πολιτικούς τόσο της άκρας Δεξιάς όσο και της άκρας Αριστεράς, βλ. Jan-Werner Müller, Ένας επικίνδυνος νους. Η επίδραση του Καρλ Σμιτ στο ευρωπαϊκό μεταπολεμικό στοχασμό (μτφρ Α. Συριοπούλου), Πόλις, Αθήνα 2010.

[61] D. Acemoglu-J.A. Robinson, Γιατί αποτυγχάνουν τα έθνη. Οι καταβολές της ισχύος, της ευημερίας και της φτώχειας (Αγγ. Φιλιππάτος), Λιβάνης, Αθήνα 2012, σελ. 332.

[62] Η μέθοδος της προσοδοθηρίας έχει αναδειχθεί από ορισμένους μελετητές σε ιδιαίτερα σημαντική για την ελληνική οικονομία, βλ. μεταξύ άλλων, Π. Καζάκος, Από τον ατελή εκσυγκχρονισμό στην κρίση. Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα (1993-2010), Πατάκης, Αθήνα 2011.

[63] Η ιδέα αυτή των ιστορικών μεταμορφισμών –φαινόμενα που επανέρχονται στο χρόνο με διαφορετικά προσωπεία- έχει τονιστεί από τη γενεαλογική αντίληψη του Μ. Φουκώ, «Ο Νίτσε, η γενεαλογία, η ιστορία», στο Τρία κείμενα για τον Νίτσε, Πλέθρον, Αθήνα 2003, σελ. 95-129.

[64] 6ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Καλαμάτα, ΤΕΙ Πελοποννήσου, 15-17 Οκτ. 2015, με τίτλο, «Προκλήσεις και Δυσχέρειες Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, Σήμερα», «ψυχή» του οποίου είναι εξαρχής ο καθηγητής Διοικητικής Επιστήμης του ΕΚΠΑ, Αντώνης Μακρυδημήτρης.

[65] Μπ. Ντάβου - Ν. Δεμερτζής – Β. Θάνος, «Συναισθήματα, κίνητρα και πολιτική συμπεριφορά στην Ελλάδα της κρίσης», στο Ν.Γ. Γεωργαράκης-Ν. Δεμερτζής, Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας. Κρίση και αποδόμηση του πολιτικού, Gutenberg-ΕΚΚΕ, Αθήνα 2015, σελ. 29-50.

διαπροσωπική σχέση[66]. Δεν έχουμε απέναντί μας μια αδιαφοροποίητη μάζα ανωνύμων, αλλά διακριτά άτομα, που ενσαρκώνουν το υπαλληλικό καθήκον, και που είναι φορείς προσδοκιών, ελπίδων, φόβων, απογοητεύσεων[67]. Αυτά πρέπει να αναδειχτούν (και μέσω της αξιολόγησης), και να ληφθούν υπόψη. Δεν έχουμε δει να δίνεται σημασία και έμφαση σε αυτό το θέμα από κανέναν μεταρρυθμιστή υπουργό στο παρελθόν αλλά κι εδώ θα είχαμε να προτείνουμε τη συγκρότηση ομάδων εργασίας που θα ετοιμάσουν και θα στηρίξουν αυτή την υπόθεση. Μπορεί δηλαδή να υπάρξει κι εδώ ένας σχεδιασμός, να γίνει ίσως τμήμα της Μεγάλης Επιτροπής που αναφέρθηκε πριν, και να τεθεί στη διάθεση του εκάστοτε αρμόδιου υπουργού ως προς το οργανωτικός της μέρος. Η δική μας άποψη είναι εντέλει ότι το πολλαπλό σοκ της κρίσης δεν έχει αφήσει μόνο μια αίσθηση ματαίωσης και μηδενισμού στον Έλληνα δημόσιο υπάλληλο αλλά ταυτόχρονα και τη συνειδητοποίηση ότι υπάρχει πράγματι η ανάγκη βαθέων τομών (δεν αναφερόμαστε στις μισθολογικές) που θα ξεβολεύει από την πεπατημένη και από την ρουτίνα. Κι εκεί οι μεταρρυθμιστικές συμμαχίες εντός της διοίκησης μπορεί να αποδειχτούν πολύ μεγαλύτερες από ό,τι φανταζόμαστε[68].

[66] U. Beck, Κοινωνία της διακινδύνευσης. Καθ' οδόν προς μια άλλη νεωτερικότητα (μτφρ Η. Οικονόμου), Πεδίο, Αθήνα 2015.

[67] Αντ. Μακρυδημήτρης, Δημόσια διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Σάκκουλας, Αθήνα 2008.

[68] Πολύ δηλωτικά των απόψεων των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων για την ΕΕ και την επίδραση που άσκησε, ασκεί και μπορεί να ασκήσει αυτή στη δημόσια διοίκηση είναι η έρευνα του ΔιαΝΕΟσις. Όπως προκύπτει, οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εν γένει περισσότερο φιλοευρωπαίοι σε σχέση με την υπόλοιπη κοινωνία, αν και είναι επιφυλακτικοί ως προς το θετικό αντίκτυπο των ενωσιακών παρεμβάσεων στην δημόσια διοίκηση, γεγονός όχι φυσικά άσχετο με τη «μνημονιακή» συγκυρία που έχει προφανώς οδηγήσει σε μεταρρυθμιστική κόπωση το υπαλληλικό Σώμα. Αυτό ωστόσο μπορεί και να ερμηνευτεί ως ανάγκη της εκπόνησης ενός εσωτερικού σχεδίου μεταρρυθμίσεων που θα είναι προϊόν ενδογενών απαιτήσεων και όχι έξωθεν επιβολών, βλ. τα αποτελέσματα της έρευνας στο www.dianeosis.org/2016/02/ti-pistevoun-dimosio

## Σχολιασμός παρεμβάσεων συνέδρων
### σχετικά με το ρόλο της κουλτούρας στη μεταρρύθμιση της διοίκησης

Καλλιόπη Σπανού,
**Καθηγήτρια ΕΚΠΑ**

Η κουλτούρα είναι σαφώς ένα μεγάλο κομμάτι της μεταρρύθμισης. Αλλά η κουλτούρα είναι ταυτόχρονα αποτέλεσμα και αιτία φαινομένων τα οποία πρέπει να αντιμετωπιστούν μέσω της μεταρρύθμισης. Επίσης, η μεταβολή της επέρχεται με πιο αργό ρυθμό. Στο βαθμό πάντως που δεν είναι δυνατόν να αλλάξει εν μια νυκτί, πρέπει να δημιουργηθούν προϋποθέσεις ούτως ώστε να οριοθετηθεί με κάποιον τρόπο και να προσανατολιστεί στις αξίες που οφείλει να εκφράζει και να υπηρετεί η δημόσια διοίκηση.

Προφανώς, η διάχυτη κοινωνική κουλτούρα επηρεάζει και τη διοίκηση. Συνεπάγεται μεγάλη δυσκολία και μεγάλο κόστος για μία οργάνωση το να διατηρήσει στο εσωτερικό της μία κουλτούρα τελείως διαφορετική από το περιβάλλον της. Αυτό ακριβώς κάνει δύσκολη την αλλαγή μέσα στη διοίκηση.

Από την άλλη πλευρά όμως, αυτή η κουλτούρα ενισχύεται και αναπαράγεται μέσα από επιλογές που γίνονται εντός του ιδιαίτερου χώρου της διοίκησης. Ένα παράδειγμα που προανέφερα είναι η επίπτωση των ευκαιριακών, διαρκών, ad hoc παρεμβάσεων στους κανόνες. Αυτό προφανώς δημιουργεί απέναντι στους κανόνες αντανακλαστικά του τύπου «σιγά μην ισχύει αυτό αύριο», «ας έχω εγώ μία πολιτική στήριξη και βλέπουμε». Δεν μπορεί όμως στην ίδια τη διοίκηση να δημιουργείται μία γενικευμένη αντίληψη ότι οι νόμοι έρχονται και παρέρχονται, ότι δεν υπάρχει σταθερό πλαίσιο, ότι «καλά τώρα, μόλις φύγει αυτός ο Υπουργός το ξαναβλέπουμε». Αυτό είναι αντίθετο στην ίδια τη λογική της λειτουργίας της διοίκησης ως θεσμού. Φαινόμενα τέτοιας διαρκούς μεταβολής των κανόνων ενισχύουν μια αρνητική πλευρά αυτής της κουλτούρας, η οποία μετά αυτονομείται και αντιστέκεται σε οποιεσδήποτε αλλαγές.

Γενικά, η ύπαρξη συναίνεσης για τις μεταρρυθμίσεις είναι σημαντική. Και δεν αναφέρομαι στο αν γίνονται αποδεκτές από τους υπαλλήλους, ένα επιχείρημα που χρειάζεται πολλή συζήτηση (ποιους, όλους, ως προς τι; κλπ.). Εκεί όμως που κυρίως λείπει η συναίνεση είναι στο πολιτικό επίπεδο, μεταξύ κομμάτων, μεταξύ κυβερνήσεων αλλά και μεταξύ διαδοχικών υπουργών. Τις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες τις αναλαμβάνουν κυβερνήσεις και υπουργοί. Αυτό είναι και το επίπεδο στο οποίο χρειάζεται να υπάρξει η συναίνεση ή τουλάχιστον η κατανόηση του ότι οι μέχρι τώρα πρακτικές δεν οδηγούν πουθενά. Τότε ίσως ίσως και να γίνει μία αρχή.

Αντίθετα, όμως αυτό που συμβαίνει είναι κάθε υπουργός, κάθε κυβέρνηση επαναλαμβάνουν ανούσιες συχνά αλλαγές, υποσχόμενοι ότι είναι η τελευταία μεταρρύθμιση και ότι από εδώ και πέρα όλα τα πράγματα θα ομαλοποιηθούν. Και αυτό επαναλαμβάνεται στο διηνεκές. Αυτό δείχνει η εμπειρία δεκαετιών.
Επομένως, για να επανέλθω στο αρχικό θέμα, υπάρχει ένα ζήτημα διάχυτης κουλτούρας στην κοινωνία, που δεν βοηθά. Η έλλειψη αντίληψης της νομιμότητας, των κανόνων, των πλαισίων, των ορίων. Όλα αυτά είναι μία κουλτούρα που περνάει και στη διοίκηση, εκεί που, αντίθετα, πρέπει να υπάρχει μία σταθερότητα και μία αίσθηση των ορίων και των πλαισίων. Επιπλέον μάλιστα οι διαρκείς παρεμβάσεις και αλλαγές των κανόνων ενισχύουν ακόμη περισσότερο την αίσθηση ότι τίποτα δεν είναι σταθερό.

Με λίγα λόγια, η κουλτούρα επηρεάζει αλλά και επηρεάζεται από τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζεται η διοίκηση από την πολιτική, τους πολίτες και τα ίδια τα στελέχη της. Επομένως είναι σημαντικό να γίνεται αντιληπτή η επίπτωση δράσεων, παρεμβάσεων, κλπ. στην κατεύθυνση της ενίσχυσης ή της εξασθένισης των αρνητικών χαρακτηριστικών της κουλτούρας.

Αγλαΐα Ρομπόκου-Καραγιάννη,
**Καθηγήτρια Παντείου Παν/μίου**

Οπωσδήποτε το θέμα της κουλτούρας είναι πάρα πολύ σημαντικό και ενδιαφέρον. Χρειάζεται ένα μεγάλο χρονικό διάστημα, ώστε να μεταβούμε από μία κουλτούρα, η οποία έχει γίνει συνήθεια, τρόπος ζωής χρόνων, σε μία άλλη.

Είναι γεγονός ότι αυτό είναι το πιο δύσκολο κομμάτι και βέβαια πρέπει να πείσει και τον δημόσιο υπάλληλο αλλά και την κοινωνία γενικότερα ότι αυτή η αλλαγή στη νέα κουλτούρα γίνεται για το δημόσιο συμφέρον. Διότι δυστυχώς έχουμε μάθει να ικανοποιούμε το δικό μας συμφέρον. Στην Ελλάδα είναι πολύ έντονο αυτό. Δεν το βρίσκεις εύκολα στις άλλες χώρες της Ευρώπης.

Η κουλτούρα, λοιπόν, πρέπει να γίνει συνείδηση και αυτό θέλει χρόνο, πρέπει να πείσει την κοινωνία των πολιτών και τα όργανα της δημόσιας διοίκησης ότι όλα αυτά γίνονται για το καλό του συνόλου και επομένως για το καλό του καθενός από εμάς.

Νομίζω ότι στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης έχει σχέση και με τη λειτουργία πια αυτού που λέμε χρηστή διοίκηση, την εφαρμογή των αρχών, δηλαδή όλων αυτών που γνωρίζουμε, και των νέων αρχών διοίκησης αλλά και των παλαιών, όπως της αρχής της νομιμότητας, της αναλογικότητας και όλων αυτών των αρχών που είναι δεδομένες στην διοικητική πρακτική, αλλά είναι δεδομένες θεωρητικά. Στην πράξη, όπως ξέρουμε, πολλές φορές δεν εφαρμόζονται και επομένως θέλει κάποιο χρόνο γι' αυτό. Εξάλλου υπάρχουν και οι κώδικες διοικητικής συμπεριφοράς, οι οποίοι αναφέρονται ακριβώς σε αυτή τη νέα κουλτούρα που πρέπει να εφαρμοστεί στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης.

Χρειάζεται χρόνος, χρειάζεται συνεχής αποτίμηση των αποτελεσμάτων των νέων μεθόδων, σε συνδυασμό με τις παλιές, γιατί δεν θεωρώ ότι όταν εφαρμόζουμε ένα νέο διοικητικό σύστημα ξεχνάμε ό,τι υπάρχει μέχρι τώρα. Φυσικά και εφαρμόζουμε τις αρχές που υπήρχαν, αλλά πάμε και λίγο παραπέρα. Θέλουμε να υπάρχει εξωστρέφεια και κυρίως και το βασικότερο είναι η προσπάθεια της Δημόσιας Διοίκησης να ικανοποιεί τις ανάγκες και τα δικαιώματα των πολιτών. Γιατί, σε τελευταία ανάλυση, γι' αυτό υπάρχει η Δημόσια Διοίκηση: για την εξυπηρέτηση του πολίτη.

# 3η ΣΥΝΕΔΡΙΑ

## ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ:

## ΥΠΟΔΟΜΕΣ – ΝΕΕΣ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΕΣ – ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

**Συντονιστής**

Αν. Καθηγητής Μ. Ρηγίνος, *Μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής του ΓΠΚΒ*

**Εισηγητής**

Α. Μακρυδημήτρης, *Καθηγητής ΕΚΠΑ*

**Παρεμβάσεις**

Χ. Κουταλάκης, *Επίκ. Καθηγητής ΕΚΠΑ*

Δ. Σπινέλλης, *Καθηγητής Οικονομικού Παν/μίου Αθηνών*

Η. Μαυρομούστακου, *Αναπλ. Καθηγήτρια Παν/μίου Κρήτης*

## Λίγα λόγια από τον κ. Μιχάλη Ρηγίνο, Αν. Καθηγητή ΕΚΠΑ, Μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής του ΓΠΚΒ

Όλοι μας έχουμε ζήσει τα μυριάδες προβλήματα, άλλοτε μικρά άλλοτε μεγάλα, που ανακύπτουν στις καθημερινές και εν πολλοίς αναγκαστικές επαφές μας με τις δημόσιες υπηρεσίες. Οι εκθέσεις των ελεγκτών-επιθεωρητών αναδεικνύουν τις δυσλειτουργίες και τις ελλείψεις του Δημοσίου. Απουσία κινήτρων για την αποδοτικότητα, θεσμικές αγκυλώσεις, ανεπαρκής συντονισμός, νομικιστική παράδοση, αντιπαραγωγική γραφειοκρατία, πνεύμα παθητικότητας και αδράνειας, υπερβολικός συγκεντρωτισμός είναι μερικές από τις παθογένειες που αποτυπώνονται στις εκθέσεις του ΟΟΣΑ. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, οι πελατειακές σχέσεις, το πνεύμα της συντεχνίας και η διαφθορά κυριαρχούν και λειτουργούν παραλυτικά.

Διάφορες απόπειρες και εγχειρήματα για αλλαγή, εκσυγχρονισμό και «επανίδρυση» του κράτους είτε παραπέμπονταν στις ελληνικές καλένδες είτε, παρά το γεγονός ότι είχαν γίνει νόμος του κράτους, δεν εφαρμόζονταν στην πράξη. Οι μεταρρυθμίσεις στη θεωρία, τη νομοθεσία και τις προθέσεις ήταν πλεονασματικές. Ωστόσο η εφαρμογή ήταν ελλειμματική. Έτσι ο γόρδιος δεσμός Δημοσίου και Πολίτη, παρά τις όποιες θετικές πρωτοβουλίες που έχουν κατά καιρούς αναληφθεί, παραμένει άλυτος. Το κράτος και η δημόσια διοίκηση εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται ως «ο μεγάλος ασθενής».

Στην ενότητα που ακολουθεί, επιχειρείται η αποτύπωση των προβλημάτων και προτείνονται λύσεις τόσο στο συνολικό επίπεδο της δημόσιας διοίκησης όσο και σε επιλεγμένους κομβικούς τομείς της.

Ειδικότερα για τα αίτια της διοικητικής μας παθολογίας και την προτεινόμενη «θεραπεία», γράφει ο καθηγητής Αντώνης Μακρυδημήτρης.

Ακολουθεί η παρέμβαση του επίκουρου καθηγητή Χαράλαμπου Κουταλάκη, που ασχολείται με τα προβλήματα και τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις στο χώρο της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Στη συνέχεια, ο καθηγητής Διομήδης Σπινέλης επικεντρώνεται στις προτεραιότητες και τις κατευθύνσεις που θα έπρεπε να έχει η ηλεκτρονική διακυβέρνηση προκειμένου να βελτιωθεί η εξυπηρέτηση των πολιτών, να επιτευχθεί η διασύνδεση μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών του δημοσίου με σκοπό τη μείωση της γραφειοκρατίας και να καταστεί δυνατός ο έλεγχος της λειτουργίας του κράτους μέσω διαφανών διαδικασιών.

Τέλος, η αναπληρώτρια καθηγήτρια κα Η. Μαυρομούστακου, αναφέρεται στο κομβικό ζήτημα των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα -μετά την ισχύ του «νόμου Πεπονή» (ν. 2190/1994)- αναδεικνύοντας τη σημασία της σύγχρονης τεχνολογίας στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

# Ποιο είναι το ακεσώδυνο; (Εν Ελλάδι 2016 μ.Χ.)

Αντώνης Μακρυδημήτρης,[69]
**Καθηγητής ΕΚΠΑ**

**Περίληψη**

*Ότι τα πράγματα δεν βαίνουν κατ' ευχήν στην πατρίδα μας και ότι η δημόσια διοίκηση στη χώρα μας διέρχεται κρίση, μάλλον δεν υπάρχει πια η ελάχιστη αμφιβολία. Το ζήτημα είναι η διάγνωση των αιτίων και η εφαρμογή των κατάλληλων μέτρων για την αντιμετώπισή της. Και ως προς αυτά, ιδίως το δεύτερο εξ αυτών, δεν υπάρχει συμφωνία. Οφείλεται η κρίση της διοίκησης στο μέγεθος του κράτους ή στη χαμηλή ικανότητα αντιμετώπισης σύνθετων προβλημάτων δημόσιας πολιτικής; Είναι μεγάλο το κόστος της δημόσιας δαπάνης για μισθούς και συντάξεις σε σχέση προς το παρεχόμενο έργο στην κοινωνία, αλλά και την ποιότητα του προσωπικού, που συχνά δεν αξιοποιείται καταλλήλως; Συνιστά η γραφειοκρατία, που αναλώνει περί το 7% του ακαθαρίστου εγχωρίου προϊόντος, αίτιο ή σύμπτωμα της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης; Εξαλείφθηκε ο κομματισμός από τη διοίκηση, αντικαταστάθηκε ο ερασιτεχνισμός από την αξιοκρατία, που όσο την εξαγγέλλουμε άλλο τόσο την προδίδουμε; Αναδεικνύεται η 'φυσική ηγεσία' στη διοίκηση, έντιμη, ικανή και κατάλληλη για να την εμπιστευθεί η πολιτεία και η κοινωνία στις δύσκολες μέρες που ζούμε; Κι οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόζουμε, έστω αργά και καθυστερημένα, είναι καλά επεξεργασμένες ή διάφορες «τηλέπλαγκτες πλάνες» εξαπολύονται επί δικαίων και αδίκων δίκην 'ευφυών βομβών' κάποιων ειδικών και επαϊόντων επί ιθαγενών και αγροίκων; Ώστε, «διόλου ακτίνες φωτός δεν καταπίπτουν από τον ιερόν βράχον εις την μακράν περίοδον νυκτός αυτής της πόλεως»; Δεν υπάρχει, άραγε, ούτε μπορεί να βρεθεί το 'ακεσώδυνο' για τα δεινά αυτού του τόπου και μάλιστα του διοικητικού μηχανισμού του κράτους; Δεν υπάρχουν έγκυρες απόψεις πολιτών, πολιτικών, επιστημόνων και υπαλλήλων επί του πρακτέου; Γιατί δεν συντίθενται, δεν αναλύονται και δεν εφαρμόζονται αξιόπιστα και μεθοδικά, βήμα βήμα ή και με άλματα, «κατά σμικρόν ή κατά μέγαν», ανάλογα με τις ανάγκες; Πολλά τα ερωτήματα κι άλλες τόσες οι απαντήσεις σε αυτά. Μήπως, πρέπει, όμως, να τα συνοψίσουμε στο «κοινό και το κύριο» (il commune e proprio), όπως ήθελε ο Σολωμός; Και ποιο είναι, άραγε, αυτό; «Μάρθα, Μάρθα, μεριμνά και τυρβάζη περί πολλά, ενός δ' έστι χρεία». Ποιο είναι, λοιπόν, αυτό;*

## Έρμα της πολιτείας

Με την ευκαιρία της διενέργειας του Συνεδρίου αυτού στην αίθουσα της Γερουσίας του Μεγάρου της εθνικής αντιπροσωπείας, επιτρέψτε μου να διατυπώσω, εν πρώτοις, την πρόταση για την επανασύσταση του θεσμού της Γερουσίας στην Ελλάδα, ογδόντα περίπου χρόνια μετά την κατάργησή του. Πρόκειται για μια πρόταση που θα πρέπει, ενδεχομένως, να ληφθεί υπόψη στην επικείμενη, καθ' α ακούγεται, συνταγ-

[69] Ο Αντώνης Μακρυδημήτρης σπούδασε νομικά και πολιτικές επιστήμες στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και πραγματοποίησε μεταπτυχιακές σπουδές (LLM και Phd) με υποτροφία του ΙΚΥ στο London School of Economics and Political Science και στο University College του Πανεπιστημίου Λονδίνου. Ως υπότροφος του ιδρύματος Fulbright διετέλεσε το 1992 επισκέπτης ερευνητής (Research Fellow) στο Πανεπιστήμιο Princeton των ΗΠΑ. Έχει δε πραγματοποιήσει μελέτες και διαλέξεις στα Πανεπιστήμια Cambridge και Λονδίνου της Αγγλίας. Από το 1985 διδάσκει στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών. Υπήρξε διευθυντής του Τομέα Διοικητικής Επιστήμης και προΐσταται του Εργαστηρίου Διοικητικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Αθηνών. Έχει αποτελέσει μέλος επιτροπών εμπειρογνωμόνων για θέματα δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα και το εξωτερικό, όπως γενικός γραμματέας του Ελληνικού Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών, μέλος της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, του Επιστημονικού Συμβουλίου του Διεθνούς Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών και της Εκδοτικής Επιτροπής της Διεθνούς Επιθεώρησης Διοικητικών Επιστημών, καθώς και της Επιτροπής Εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Έχει γράψει μελέτες και άρθρα για ζητήματα διοίκησης και διακυβέρνησης, δημόσιας πολιτικής, πολιτικής και διοικητικής ιστορίας, πολιτικής και κοινωνικής θεωρίας. Στα ερευνητικά του ενδιαφέροντα συγκαταλέγονται τα θέματα της μεταρρύθμισης του κράτους, της πολιτικής ηγεσίας και της ηθικής στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική.

ματική αναθεώρηση. Ας σημειωθεί ότι πολλές, αν όχι οι περισσότερες, ευρωπαϊκές χώρες διαθέτουν από δύο αντιπροσωπευτικά σώματα, ενώ 'δίδυμο κοινοβούλιο' είχε στο παρελθόν (κατά το Σύνταγμα του 1844, του 1925 και του 1927) και θα μπορούσε να έχει, κατά τη γνώμη μου, και στο μέλλον η Ελλάς, αλλά με διαφορετικό ρόλο και διακριτή αποστολή του ενός σώματος από το άλλο.

Ειδικότερα, η Γερουσία, εφόσον συσταθεί, θα πρέπει να εστιάζει το έργο της, πρωτίστως, στον έλεγχο της ποιότητας της νομοθεσίας (παραπλήσιο έργο, κατά το σύνταγμα του 1864, αλλά και του 1911, επιτελούσε το Συμβούλιο της Επικρατείας), δεδομένου ότι το δίδυμο πολυνομία/κακονομία αποτελεί, ως γνωστόν, ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα του συστήματος διοίκησης και διακυβέρνησης της χώρας. Αν δεν 'θεραπευθεί' αυτό το πρόβλημα, κατά τρόπο μάλιστα δραστικό, ας μην ελπίζουμε ότι θα έχουμε ποτέ καλύτερη διοίκηση και βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη στη χώρα. Ο Τάκιτος το έχει θέσει κατά τρόπο ευθύ από την αρχαιότητα – «όσο πιο διεφθαρμένο είναι ένα κράτος, τόσο περισσότεροι είναι οι νόμοι και οι διατάξεις σε αυτό»!

Το δεύτερο βασικό σκέλος της αρμοδιότητας της Γερουσίας, εφόσον ανασυσταθεί, θα μπορούσε να είναι η εγγύηση και η συστηματική εφαρμογή της αρχής της αξιοκρατίας, ιδίως, στην επιλογή της ηγεσίας βασικών φορέων του κράτους, όπως των ανωτάτων δικαστηρίων, των ανεξαρτήτων αρχών και των διοικήσεων οργανισμών του δημοσίου. Γιατί η βασική κακοδαιμονία του τόπου υπήρξε ο κομματισμός και η ευνοιοκρατία, ο νεποτισμός και οι πελατειακές σχέσεις, με συνέπεια η χώρα να υποφέρει σχεδόν πάντοτε από «την μάνητα και την πικρία των εκάστοτε κυνηγημένων» (κατά την έκφραση του Ζήσιμου Λορεντζάτου). Αν δεν καταφέρουμε, επομένως, να συνδυάσουμε κάποτε τη δημοκρατική αρχή με αυτήν της αξιοκρατίας και μάλιστα στις κορυφαίες θέσεις της διοίκησης του κράτους, ο τόπος δεν θα δει καλύτερες μέρες. Διαφορετικά, μακροπροθέσμως θα παρακμάσει και θα εκφυλιστεί στη συνείδηση των πολιτών και η ίδια η δημοκρατία, που με τόσο κόπο κατακτήθηκε στην πατρίδα μας.

**Quo vadis, Graecia?**

Στο μεγάλο ερώτημα, που πλανάται πάνω από τη χώρα σχετικά με το τι φταίει κι έγινε η πατρίδα μας ένα παγκόσμιο ερωτηματικό, πολλές είναι οι απαντήσεις και ακόμα περισσότερες οι απορίες. Κάποιοι φοβούνται ότι πηγαίνει στον όλεθρο και στην παρακμή. Άλλοι ελπίζουν, όμως, ότι όλα δεν χάθηκαν ακόμη και μια ανασύνταξη αργά ή γρήγορα θα επέλθει. «Εύσειστος γαρ χώρα η Ελλάς», όπως έλεγε ο Στράβων στα Γεωγραφικά του. Μπορεί να πάει και από εδώ και από εκεί.

Πολλά τα αίτια, λοιπόν, και πολλές οι ερμηνείες, αλλά η απορία παραμένει. Αν δεν δοθεί πειστική απάντηση, δεν θα μπορέσει να υπάρξει σοβαρή προσπάθεια για την αντιμετώπιση των προβλημάτων και η χώρα να απαλλαγεί από τα βαρίδια, τα οποία την κρατούν τώρα καθηλωμένη σε μια τροχιά περιθωριοποίησης, αν όχι και παρακμής.

Το ζήτημα είναι ότι δεν καταφέραμε να διαμορφώσουμε στη χώρα μας μιαν οριστική ή στοιχειωδώς αρμονική σχέση και ισορροπία ανάμεσα στο κράτος, αφενός, και τη δημοκρατία μας, αφετέρου, με συνέπεια το 'παράδοξο' της αδυναμίας συνδυασμού του σχετικά οργανωμένου κράτους με τη δημοκρατία. Αντιθέτως, η δημοκρατία εμφανίζεται να μην συνδυάζεται συνήθως με μια καλά και αξιοκρατικά οργανωμένη διοίκηση, πλην σπανίων εξαιρέσεων· όπως, λ.χ., το έτος 1914, που η Ελλάδα είχε διπλασιαστεί και λειτουργούσε σχετικά αποτελεσματικά τόσο από τη σκοπιά της δημοκρατίας όσο και από αυτή του οργανωμένου κράτους (όχι μόνο ως προς τη νομοθετική και τη δικαστική, αλλά και την εκτελεστική εξουσία,

τη διοίκηση και την διακυβέρνηση). Όπως είναι γνωστό, ωστόσο, αυτή η πρόσκαιρη ισορροπία ανατράπηκε σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, από το επόμενο κιόλας έτος και μετά, για να βρεθεί η χώρα ενώπιον ενός καταστροφικού ή εκρηκτικού μίγματος, το οποίο πήρε καιρό να ανατραπεί. Ανάλογα θα μπορούσαν, ίσως, να λεχθούν και για ένα άλλο annus mirabilis της νεοελληνικής ιστορίας (την περίοδο 1974-75).

Έχει γίνει, κατά το παρελθόν, λόγος για την 'ελληνική τραγωδία', που κατέληξε στη δικτατορία των συνταγματαρχών. Δεν είναι ορατό το ενδεχόμενο μιας δικτατορίας στρατιωτικού τύπου, αλλά πολλοί φοβούνται τις συνέπειες και τις επιπτώσεις από μια υποβαθμισμένη ποιοτικά δημοκρατία και, κυρίως, από ένα μη αποτελεσματικό και υπερχρεωμένο κράτος.

Το 'δημοκρατικό παράδοξο' (ήτοι, η αδυναμία της δημοκρατίας μας να λειτουργήσει ποιοτικά σε συνδυασμό με ένα σύγχρονο και αποτελεσματικό κράτος), που αναφύεται και παροξύνεται κατά καιρούς, προβάλλει ως ένα είδος ήδη χαραγμένης ή 'πεπατημένης' ιστορικής διαδρομής, η οποία δεν είναι εύκολο να αναοριοθετηθεί ή να μεταβληθεί ("path dependence").

Έτσι, η παγίωση της δημοκρατίας, που συντελέστηκε σχετικά ικανοποιητικά, υποδειγματικά ίσως έλεγαν κάποιοι, τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης, δεν συνοδεύτηκε από ανάλογη ενίσχυση της ποιότητας και της ικανότητας της δημόσιας διοίκησης, ούτως ώστε αυτή να μπορεί να φέρει εις πέρας και να πραγματώσει σύνθετα προγράμματα δημόσιας πολιτικής, γεγονός που περιλαμβάνει την ανάλυση των προβλημάτων, τη μελέτη εναλλακτικών λύσεων και την εύρεση της καταλληλότερης από αυτές, τη στάθμιση και την επιλογή, τη συστηματική εφαρμογή και την αξιόπιστη αξιολόγηση.

Αυτό το 'κύκλωμα' της δημόσιας πολιτικής, που διδάσκεται στα πανεπιστήμια, δεν τηρείται με την αναγκαία συνέπεια και σταθερότητα, την τεχνογνωσία και την υπευθυνότητα στην τρέχουσα διοικητική πρακτική. Με αποτέλεσμα το κράτος μας, η πολιτεία, η δημόσια διοίκηση, το σύστημα διακυβέρνησης να υστερεί απέναντι στην πρόκληση πραγμάτωσης προσδοκιών, οι οποίες όχι σπάνια καλλιεργούνται κάπως πληθωρικά κατά τη διαδικασία της πολιτικής εκπροσώπησης.

Η διστακτική έως μετέωρη διαδικασία του 'εξευρωπαϊσμού', όσο και του ουσιαστικού 'εκσυγχρονισμού' του διοικητικού μηχανισμού της χώρας, κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης, δείχνει ότι εξακολουθεί εν πολλοίς να υφίσταται η εξάρτηση από την 'πεπατημένη' («το της παλαιάς αναρμοστίας πάθος», όπως θα έλεγε ο Πλάτων στον Πολιτικό του) των πελατειακών σχέσεων και του κομματισμού.

Ποιο είναι 'ακεσώδυνο', λοιπόν, απέναντι σ' αυτή την κατάσταση; Η βασική μου υπόθεση εργασίας, όπως έχετε ήδη αντιληφθεί, είναι ότι η δημοκρατία 'alla greca', θα παραμείνει ατελής και αδύναμη, λιγότερο ποιοτική και περισσότερο επιφανειακή, αβαθής και αδύναμη, όσο το κράτος, οι πολιτικοί θεσμοί, η διακυβέρνηση, το διοικητικό σύστημα της χώρας –για να μην πω και το δικαστικό– δεν καταφέρει να λειτουργήσει με τρόπο αποτελεσματικό και κυρίως ποιοτικό για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο, ιδίως προς τα πιο αδύναμα κοινωνικά στρώματα· να το κάνει δε τούτο με όρους ισότητας, ελευθερίας και δικαιοσύνης. Αυτές τις έννοιες περισσότερο λέμε ότι τις δεχόμαστε, αλλά λιγότερο τις πράττουμε.

Το ζήτημα, επομένως, δεν είναι απλά και μόνο να έχουμε δημοκρατία, ως μια επαναλαμβανόμενη δια-

δικασία εκλογών όπου εναλλάσσονται τα κόμματα στη διακυβέρνηση, αλλά να έχουμε ταυτοχρόνως και μια ποιοτική και αποτελεσματική διοίκηση και διακυβέρνηση. Διότι, αν η δημοκρατία δεν έχει αποτελέσματα στη δράση της, τότε αργά ή γρήγορα εκφυλίζεται και παρακμάζει, περισσότερο μάλιστα από εσωτερικά παρά από εξωτερικά αίτια.

**Αλλαγές που δεν φέρνουν την «αλλαγή»**

Όπως είναι γνωστό από την ιστορική πείρα, αυτή την ακαταμάχητη πηγή γνώσης, μπορεί να σημειώνονται ενίοτε κάποιες μεταβολές σε ορισμένη πολιτεία, ακόμη και 'επαναστατικές ή απότομες μεταβολές', οι οποίες ωστόσο –και εδώ είναι το παράδοξο– δεν οδηγούν σε πραγματική και ουσιαστική αλλαγή της κατάστασης των πραγμάτων. Υπάρχουν στιγμές που, όπως γράφει σε ένα ποίημά του ο Μπέρτολτ Μπρεχτ, «παρελαύνει το παλαιό καινούργιο», ήτοι, εμφανίζεται το παλαιό μεταμφιεσμένο σε καινούργιο, μα στη «θριαμβευτική του πορεία» δεν φέρει μαζί του τίποτα που να είναι πραγματικά καινούργιο. Στις περιπτώσεις που γίνονται τέτοιου είδους «μεταβολές», οι πολίτες απλώς αντικαθιστούν τη μια μορφή διακυβέρνησης με μια άλλη, δίχως κάποια ουσιαστική βελτίωση της πραγματικότητας, η οποία εξακολουθεί παρά τα επιφαινόμενα να παραμένει σε γενικές γραμμές αναλλοίωτη και αμετάβλητη ως προς τα χαρακτηριστικά της 'βαθείας δομής' της. Δεν αρκεί να ψηφίζονται κάποιοι νόμοι για μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Το θέμα είναι τι αποτελέσματα επιφέρουν και αν οδηγούν σε αλλαγή κατεύθυνσης και ουσιαστικού εκσυγχρονισμού στον πυρήνα του διοικητικού μηχανισμού του κράτους.

Κάτι τέτοιο φαίνεται πως συνέβη και στην περίπτωσή μας. Το ελληνικό κράτος και η δημόσια διοίκηση κλήθηκαν στη μεταπολίτευση να αντιμετωπίσουν προκλήσεις και δεδομένα της κοινωνικής ζωής, που είχαν δύο βασικές κατευθύνσεις, τον 'εξευρωπαϊσμό' και τον 'εκσυγχρονισμό' της χώρας. Εξακολουθούσαν, όμως, να φέρουν πάνω τους τα βάρη και τις δουλείες της παραδοσιακής οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, δηλαδή τις πελατειακές σχέσεις, τον νομικισμό και τη γραφειοκρατία, τον άκρατο συγκεντρωτισμό στην άσκηση της εξουσίας, την αδυναμία επιμερισμού της εξουσίας. Ως συνέπεια διάχυτη ήταν η εικόνα μιας πλεονασματικής και μη αποτελεσματικής διοίκησης, η έλλειψη πραγματικά εξειδικευμένων δημοσίων λειτουργών, όχι μόνο με πτυχίο πανεπιστημίου, αλλά κυρίως με φρόνημα δημοσίου λειτουργού, δηλαδή με ένα ύφος και ήθος σχετικής ουδετερότητας και απόστασης από τις πολιτικές σχέσεις και εξαρτήσεις.

Με την πάροδο του χρόνου και καθώς η μεταπολίτευση προχωρούσε, καθίστατο ολοένα και πιο προφανής αυτή η λειτουργική αδυναμία του κράτους, και μάλιστα του διοικητικού σκέλους της διακυβέρνησης, να επιτύχει ικανοποιητικά αποτελέσματα σε τομείς και πεδία της δημόσιας διοίκησης που είχαν υψηλή κοινωνική ζήτηση.

Σημειώθηκε, έτσι, μια δυσαρμονία ανάμεσα στον όγκο της κρατικής παρέμβασης, αφενός, και την περιορισμένη ικανότητα αντιμετώπισης σύνθετων δημοσίων προβλημάτων, αφετέρου. Μάλιστα, αυτή η αντιστρόφως ανάλογη σχέση (μεγάλος όγκος, μικρή ικανότητα) έχει αποδοθεί μεταφορικά ως το 'φαινόμενο του υδροκέφαλου νάνου'. Η χώρα μας δεν έχει ακόμα καταφέρει να αποκτήσει τη 'φυσική της διοίκηση', όπως θα έλεγε ο Ίων Δραγούμης, μια διοίκηση που προσήκει και ανταποκρίνεται στις ανάγκες και τις δυνατότητές της. Το πολίτευμα της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, παρά τις διαδοχικές αναθεωρήσεις του Συντάγματος στη Μεταπολίτευση (1986, 2001 και 2008) και τη γενικά καλή του εικόνα, δεν έχει καταφέρει να κάνει τα μεγάλα βήματα προς τον εξευρωπαϊσμό και τον πραγματικό εκσυγχρονισμό της διοίκησης του κράτους, ιδίως την ποιοτική ανασύνταξη της δημόσιας διοίκησης.

Καίτοι εμφανίστηκαν διαδοχικά κύματα μεταρρυθμίσεων, άλλοτε μεγαλύτερα και άλλοτε μικρότερα, δεν επηρεάστηκε σε γενικές γραμμές το βασικό 'δόγμα' ή 'πεπατημένη' οργάνωσης και λειτουργίας της κρατικής μηχανής (ήτοι, η πελατειακή συγκρότηση και ο ακραιφνής πολιτικός έλεγχος), ούτε μπόρεσε η δημόσια διοίκηση να προσαρμοστεί δημιουργικά στις νέες προκλήσεις και τα δεδομένα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της αφομοίωσης τεχνικών και μεθόδων, οι οποίες σημειώνονται urbi et orbi. Αντιθέτως, συχνά υιοθετήθηκε μια ιδιότυπη 'αντιστασιακή' λογική απέναντι στις μεταρρυθμίσεις σε διάφορους τομείς της δημόσιας δράσης (από την αξιολόγηση έως τις αποκρατικοποιήσεις, και από την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση έως τις ανεξάρτητες αρχές και την αυτονομία της δικαιοσύνης). Κοντολογίς, οι αδράνειες υπήρξαν συχνά ισχυρότερες από τις επιταγές του 'εξευρωπαϊσμού' και τις προκλήσεις του ουσιαστικού εκσυγχρονισμού.

**Το έλλειμμα είναι ποιοτικό**

Ορισμένα χαρακτηριστικά παραδείγματα επιβεβαιώνουν του λόγου το αληθές. Πρώτον, η «γραφειοκρατία» με την αρνητική έννοια του όρου, δηλαδή οι περιττές ρυθμίσεις που παράγονται από έναν διάχυτο και αφόρητο νομικισμό και την αδυναμία ανάληψης ευθύνης, τα λεγόμενα «διοικητικά βάρη» που επέρχονται στην οικονομία, ισοδυναμούν ή κοστίζουν περί το 7% του ακαθαρίστου εγχωρίου προϊόντος, δηλαδή περί τα 20 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως!

Αν προσθέσουμε ένα άλλο μεγάλο πρόβλημα, τη διαφθορά στο κράτος και την οικονομία, σύμφωνα με μετρήσεις μάλλον αξιόπιστες, το κόστος ανέρχεται σε 7,5% με 8% του ακαθαρίστου εγχωρίου προϊόντος, δηλαδή άλλα 20 δισεκατομμύρια. Είναι γνωστές και οικείες σε όλους οι προσπάθειες που κατέβαλε και εξακολουθεί να καταβάλλει η χώρα για να μην χρεοκοπήσει, ώστε τέτοιες απώλειες θεωρούνται πλέον ως εντελώς απαράδεκτες.

Ως εκ τούτου, η μεγάλη πρόκληση εστιάζεται, εν προκειμένω, στην ελάφρυνση του όγκου της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία και την κοινωνία με μια δραστική πολιτική αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και την κοινωνία των πολιτών και τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας. Το κράτος δεν είναι επιχειρηματίας, αλλά υποχρεούται και δικαιούται να θέτει αρχές και κανόνες, ώστε να λειτουργούν οι επιχειρήσεις επ' ωφελεία του κοινωνικού συνόλου. Υπ' αυτή την έννοια, το κράτος λειτουργεί ως ένας 'διαιτητής', 'υφαντής' (όπως θα έλεγε ο Πλάτων) ή διευθυντής ορχήστρας στη διαδικασία της κοινωνικής ανασυγκρότησης. Δεν αναλαμβάνει το ίδιο όλους τους ρόλους σε μια λογική 'άκρατης κρατικής πολυπραγμοσύνης', που οδηγεί στον συγκεντρωτισμό της εξουσίας και εν τέλει στον αυταρχισμό και την υποτέλεια, αλλά νομοθετεί, συντονίζει, αξιολογεί και κατευθύνει κατά τρόπο ήπιο, ευφυή και συναινετικό.

Προς τον σκοπό αυτόν είναι αναγκαία η ενίσχυση της 'επιτελικής' ικανότητας του κράτους, ήτοι, του στοχαστικού του αποθέματος, που εμφανίζεται ιδίως στην ποιότητα της δημόσιας πολιτικής, την οποία χαράζει και εφαρμόζει, άρα και στην ποιότητα της νομοθεσίας επί της οποίας αυτή ερείδεται (πράγμα που μας οδηγεί στην αρχική πρόταση).

Εκεί που πάσχει κυρίως ο διοικητικός μηχανισμός είναι η ικανότητα αντιμετώπισης σύνθετων ή πολύπλοκων προβλημάτων, τα οποία, όπως λέγεται στη θεωρία, μοιάζουν με άγρια ζώα που πρέπει να δαμαστούν. Για την αντιμετώπιση τέτοιου είδους προβλημάτων δεν αρκεί η μηχανιστική λογική, κλασικού γραφειοκρατικού, νομικο-ορθολογικού τύπου, που αντιστοιχεί στα απλά προβλήματα. Στα σύνθετα προ-

βλήματα απαιτείται κάτι τελείως διαφορετικό. Εντούτοις, ακόμα και για απλά προβλήματα, όπως λ.χ. η περισυλλογή των φόρων, δεν τα καταφέρνουμε καλά. Φαντασθείτε τι γίνεται με τα σύνθετα προβλήματα, όπως η προσέλκυση επενδύσεων φιλικών προς το περιβάλλον, κοινωνικά δίκαιων, που προάγουν την ανάπτυξη (όχι απειλητικών προς το περιβάλλον, ούτε κοινωνικά αδίκων), ή το προσφυγικό πρόβλημα. Πώς μπορείς να αντιμετωπίσεις ένα πρόβλημα τέτοιων διαστάσεων με μια διοίκηση που σκέφτεται, πρωτίστως, κατά τρόπο φορμαλιστικό, 'νομικιστικό' και γραφειοκρατικό;

Απολύτως συναφής είναι η συνθήκη της αξιοκρατίας όχι μόνο στην αρχική πρόσληψη στελεχών στο δημόσιο, αλλά και στην ανάδειξή τους στην ιεραρχία κατά τη διάρκεια της υπαλληλικής τους σταδιοδρομίας σε αυτό. Ας θυμηθούμε ότι και τα τρία πρώτα Συντάγματα της Επαναστατικής Περιόδου (1822, 1823 και 1827) όριζαν ότι όλοι οι πολίτες είναι ίσοι και έχουν δικαίωμα να μπορούν να γίνουν στελέχη του κράτους, αλλά το κριτήριο δεν μπορεί να είναι άλλο από αυτό της αξιοκρατίας – «δοτήρ δε τούτων μόνη η αξιότης εκάστου». Αποτελεί εθνικό δυστύχημα το γεγονός ότι αυτή η ρήτρα αξιοκρατίας αφαιρέθηκε από το σύνταγμα με την αναθεώρηση του 1844 χωρίς να έχει επανέλθει έκτοτε κατά τρόπο ρητό και κατηγορηματικό. Δεν εκπλήσσει, έτσι, που εξακολουθούμε να πορευόμαστε στην 'πεπατημένη' και να διεπόμαστε από το 'πάθος της παλαιάς αναρμοστίας'. Αλλά δεν υπάρχει κανείς εχέφρων άνθρωπος που να αμφισβητεί πλέον ότι η αξιοκρατία συνιστά ουσιώδη προϋπόθεση του επαγγελματισμού, της ικανότητας και της ποιότητας της διοίκησης (αλλά και της δικαιοσύνης και της πολιτικής) της χώρας.

**Πέρα από τον μηδενισμό**

Τι μπορεί να γίνει, λοιπόν; Ο Καμύ γράφει στον Σίσυφο ότι ακόμα και μέσα στα όρια του μηδενισμού μπορείς να βρεις τρόπους να προχωρήσεις πέραν του μηδενισμού. Αλλά τούτο απαιτεί αποφασιστική στάση και σκέψη, κάτι που δεν πλεονάζει.

Ένα πράγμα μοιάζει πια βέβαιο, νομίζω, μέσα σε μια θάλασσα, για να μην πω ωκεανό, αβεβαιοτήτων. Οι παλιές λύσεις δεν αρκούν. Και αυτό που φαινόταν χρήσιμο και οικείο στο παρελθόν, ιδίως από ερασιτέχνες και μη ειδήμονες πολίτες και πολιτικούς, που υποτιμούν τη συνθετότητα των ζητημάτων, δεν προσφέρεται πλέον. «Για αυτά που ήξερες, φίλε μου, δεν είναι πια καιρός, και γι' αυτά που είναι τώρα καιρός, δεν τα ξέρεις», έγραφε σε επιστολή του ο Ρωμαίος φιλόσοφος και πολιτικός Σενέκας.

Η παλαιά δημόσια διοίκηση, όπως την ξέραμε στην πατρίδα μας, έχει πεθάνει, η καινούργια δεν έχει ακόμα γεννηθεί. Αυτή είναι, επί του παρόντος, η 'συγκυρία'. Επίκειται κατάρρευση, δηλαδή; Και πώς μπορεί αυτή να αποφευχθεί;

Πολλά λέγονται από πολλούς, αλλά λίγα είναι υπεύθυνα και συνετά. Και όπως έλεγε ένας Βρετανός φιλόσοφος, ο Έντμουντ Μπερκ, «δεν χρειάζονται πολλά για να πάει ο τόπος χαμένος, αρκεί οι σοβαροί άνθρωποι να μην ακούγονται». Η αρετή, όμως, των υπεύθυνων ανθρώπων και των ελεύθερων λαών φανερώνεται είτε στην αποτροπή των προβλημάτων είτε στην υπέρβαση των κινδύνων και την αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανακύπτουν, ιδίως όσων είναι απρόβλεπτα.

Εκείνο που είναι πολύ χειρότερο και απαράδεκτο δεν είναι να κάνει κανείς ένα λάθος, αλλά η επιμονή στο λάθος, η οποία αποδεικνύεται χειρότερη και από αυτό το ίδιο. Μεταβάλλουμε τα πράγματα, ακριβώς επειδή δεν είμαστε τέλειοι. Εάν ήμαστε τέλειοι, δεν θα χρειαζόταν να τα μεταβάλουμε, γιατί τότε θα ήταν τέλεια και τα πράγματα. Όμως, δεν είναι.

Ένα κράτος, συνεπώς, που δεν είναι σε θέση ούτε έχει τη δυνατότητα να μεταβάλει κατά τρόπο έλλογο και μεθοδικό αυτά που πρέπει να μεταβληθούν, όταν οι περιστάσεις το απαιτούν, τότε μάλλον δεν είναι σε θέση, τελικά, ούτε και να διατηρήσει και να προασπίσει εκείνα που δεν πρέπει να μεταβληθούν.

Θυμάστε την προσευχή του Αγίου Φραγκίσκου; «Χάρισέ μου, Κύριε, την ηρεμία να δεχθώ ό,τι δεν μπορώ να αλλάξω/ Χάρισέ μου θάρρος και τόλμη για να αλλάξω ό,τι μπορώ/ Και χάρισέ μου αρκετή σωφροσύνη να μπορώ να διακρίνω τη διαφορά μεταξύ των δύο». Αυτή τη διάκριση δεν την κάνουμε εύκολα, ίσως γιατί δεν είμαστε ασκημένοι στην περίσκεψη και τον στοχασμό.

Ας μου επιτραπεί, επίσης, να υπενθυμίσω κάτι που τόνιζε διαρκώς ο Έντμουντ Μπερκ: «Εκείνοι που θέλουν να μεταρρυθμίσουν το κράτος, θα πρέπει να το κάνουν με τόση σύνεση, περίσκεψη, γνώση και προσοχή όση θα είχαν εάν επρόκειτο να χειρουργήσουν το σώμα του ασθενούντος πατρός τους». Τα ελαττώματα του κράτους πρέπει να τα αντιμετωπίζουμε ως πληγές που πρέπει να επουλωθούν, όχι να οξυνθούν και να επιδεινωθούν.

Εν κατακλείδι, απαιτείται η διοίκηση να αλλάξει δραστικά, αλλ' όχι ερασιτεχνικά, ούτε πρόχειρα κάτω από τα κελεύσματα ενός κακοχωνεμένου εργαλειακού ορθολογισμού. Πρέπει να αλλάξει με σχέδιο και όραμα. Μάλιστα, από εμάς τους ίδιους. Η πολιτική, αλλά και η δημόσια διοίκηση είναι τέχνη 'αυτεπιτακτική', δεν εξουσιάζεται ούτε επιτάσσεται έξωθεν και άνωθεν, από άλλους, διότι τότε οι αλλαγές θα είναι επιφανειακές. Αυτή η ίδια θέτει κανόνες και αρχές εις εαυτήν και κατόπιν δεσμεύεται η ίδια για τη συνεπή τήρηση και εφαρμογή τους.

Δεν χρειάζεται να παραμένουμε παθητικά μόνο στην «κόκκινη» γραμμή νομιμοφάνειας ή προστασίας συμφερόντων, αλλά μπορούμε να περάσουμε στην επιθετική γραμμή της δραστικής βελτίωσης της ποιότητας και της αξιοποίησης στελεχών της διοίκησης across the political spectrum και να κάνουμε ένα άλμα καινοτομίας σε πρωτοβουλίες.

Πάνω από όλα η δημόσια διοίκηση είναι χώρος και πεδίο νομιμότητας και αξιοκρατίας. Ο κύριος Πρόεδρος μου ζήτησε να προσδιορίσω το 'ακεσώδυνο', που είναι ένα βυζαντινός όρος. Ιδού, επομένως, το ακεσώδυνο: αξιοκρατία, υπευθυνότητα, επαγγελματισμός. Και όταν λέω επαγγελματισμός, δεν εννοώ συντεχνιασμός και βόλεμα. Εννοώ επαγγελματισμός με την έννοια που έδωσε στον όρο ο Μαξ Βέμπερ: δηλαδή συνειδητή αφοσίωση σε ένα λειτούργημα, για το οποίο διαθέτεις την αναγκαία γνώση και προπαιδεία πανεπιστημιακού επιπέδου, άρα έχεις τυπική και ουσιαστική 'αρμοδιότητα'. Λαμβάνεις, μάλιστα, χαρά και καταξίωση από αυτό ακριβώς το πράγμα, δηλαδή το να κάνεις το καθήκον σου, και μόνο.

Υπάρχουν τέτοιοι άνθρωποι στο κράτος; Πόσοι και πού βρίσκονται; Και γιατί δεν είναι όλοι συγκεντρωμένοι κάπου να δώσουν μιαν ώθηση στην ατμομηχανή; Νομίζω ότι υπάρχουν, αλλά είναι διάσπαρτοι. Και όταν είναι διάσπαρτοι, χάνονται και δεν προβάλλονται όσο πρέπει.

Στο σημείο αυτό επιτρέψτε μου να κλείσω με μια παρατήρηση που έκανε πρόσφατα ο σπουδαιότερος κατ' εμέ καθηγητής Διοικητικής Επιστήμης που υπήρξε στο δεύτερο μισό του 20ού αιώνα και πέθανε πριν από λίγα χρόνια. Μιλώ για τον Χέρμπερτ Σάιμον, ο οποίος τιμήθηκε με το Νόμπελ το 1968. Σε μια από τις τελευταίες παρεμβάσεις του, το 2002, τόνισε ότι πρέπει να υπερασπιστούμε την αυτοτέλεια των δημοσίων οργανισμών και των πολιτικών θεσμών έναντι «του ιμπεριαλισμού, της λογικής της κερδοφορίας, των

ανταγωνιστικών αγορών και των ακραίων ιδιωτικοποιήσεων». Είναι τούτο εφικτό να συμβεί σε αυτή τη δύσκολη στιγμή που επικρατεί ένα είδος σύγχυσης, μια μεταμοντέρνα λογική ανάμιξης των πάντων με τα πάντα, ένας συγκριτισμός άτσαλος που δημιουργεί έναν πολτό χωρίς μορφή, δίχως σχήμα και σταθερότητα ούτε πνευματικές αξίες; Είναι πολύ δύσκολο, αλλά δεν είναι ανέφικτο. Εξάλλου, ο ελληνισμός έχει περάσει και άλλες συμπληγάδες. Ας θυμηθούμε το 1821, το 1922, το 1941 και το 1974. Γιατί όχι και τώρα, λοιπόν; Μπορούμε και τώρα.

Ο χαρακτήρας των Ελλήνων, όμως, έλεγε ο Κικέρων, διαμορφώνεται συνήθως, ατυχώς, από την εκάστοτε συγκυρία, στην οποία βρίσκονται και διατελούν και όχι από τις βαθύτερες και ουσιαστικότερες πολιτισμικές αξίες και παραδόσεις τους. Αυτές είναι σημαντικές, αλλά συχνά παραβλέπονται και παραμελούνται.

Από εκεί, όμως, από το βάθος του πολιτιστικού μας αποθέματος θα αντληθεί το πνεύμα και το ήθος για τη χάραξη μιας νέας πορείας. Γιατί στις δύσκολες στιγμές οι λαοί πιάνονται από την ψυχή τους. Και στο κέντρο της ψυχής τους, στην ψυχή των λαών, βρίσκεται ο πολιτισμός τους.

Ώστε εκείνο που χρειάζεται, πέραν των άλλων, είναι ευψυχία, σύνεση και τόλμη με λογισμό και με όνειρο σε αρμονική σύνδεση. Όχι μόνο λογισμός δίχως όνειρο, ούτε ονειροφαντασίες δίχως λογική, αλλά μια σύνθεση, όπως την ήθελε ο Σολωμός. Και κάτι ακόμα τελευταίο: χρειάζεται, έλεγε ο Ελύτης στον Ναυτίλο, 'η υπομονή ενός δένδρου που ανεβαίνει'.

## Η μεταρρύθμιση της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης

Χαράλαμπος Κουταλάκης,[70]
**Επίκ. Καθηγητής ΕΚΠΑ**

**Περίληψη**

*Τα τελευταία χρόνια ο εγχώριος διάλογος σχετικά με τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα επικεντρώνεται στην αμφισβήτηση της αναγκαιότητας υιοθέτησης ποσοτικών στόχων, όπως το μέγεθος του δημόσιου τομέα σε σχέση με το ΑΕΠ, η απασχόληση στο δημόσιο ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης, η διάρθρωση των δημόσιων δαπανών κ.ά. Η προσήλωση σε αμιγώς ποιοτικές προσεγγίσεις σπάνια όμως συνοδεύεται από συγκεκριμένους στόχους βάσει των οποίων μπορεί να αποτιμηθεί η συμβολή των προτεινόμενων αλλαγών στη δημοσιονομική εξυγίανση της χώρας και την οικονομική ανάκαμψη. Η συγκριτική μελέτη του τρόπου ανταπόκρισης των σύγχρονων κρατών σε οικονομικές κρίσεις σε περιβάλλον δημοσιονομικής στενότητας αναδεικνύει ότι ποσοτικοί στόχοι όπως η επίτευξη οικονομιών κλίμακας στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες αποτελούν τη βασική αφετηρία των μεταρρυθμίσεων. Η λογική αυτή έχει κυριαρχήσει κυρίως σε μεταρρυθμίσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης και των αποκεντρωμένων δομών του κράτους. Ωστόσο η σύνδεση των μεταρρυθμίσεων αυτών με τις αλλαγές στο κεντρικό κράτος παραμένει ατελέσφορη. Οι παραπάνω διαπιστώσεις καθιστούν επιτακτικά τα διλήμματα που αντιμετωπίζει η μεταρρυθμιστική πολιτική στη χώρα μας, όσον αφορά τις θεσμικές παρεμβάσεις που απαιτούνται προκειμένου να εμπεδωθεί το αναγκαίο κλίμα εμπιστοσύνης στην κοινωνία αναφορικά με την αποτελεσματική, αποδοτική και δημοκρατική λειτουργία του κράτους.*

Ευχαριστώ τον Συντονιστή και τα μέλη του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή για την πρόσκληση στην ενδιαφέρουσα αυτή διημερίδα.

Η θεματολογία της σημερινής μου παρέμβασης είναι η μεταρρύθμιση στην τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση. Επιτρέψτε μου, όμως, να θέσω το θέμα αυτό σε ένα ευρύτερο πλαίσιο και να το συνδέσω με όλες τις προσπάθειες που έχουν γίνει μέχρι πρόσφατα, και κυρίως από το 2010 και μετά, για τη διοικητική μεταρρύθμιση.

Είναι κοινή παραδοχή ότι σε διαπιστωτικό επίπεδο τα τελευταία χρόνια έχουμε όλοι μας, όσοι ασχολούμαστε με τον ένα ή με τον άλλο τρόπο με το θέμα της διοικητικής μεταρρύθμισης και της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, αναλύσει όλες τις βασικές αδυναμίες του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Η αρθρογραφία είναι τεράστια. Σε καμία άλλη χώρα τουλάχιστον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν υπάρχει

[70] Ο Χαράλαμπος Κουταλάκης είναι Επίκουρος Καθηγητής Διοικητικής Επιστήμης στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών. Είναι διδάκτορας του Τμήματος Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών του Ευρωπαϊκού Πανεπιστημιακού Ινστιτούτου της Φλωρεντίας. Έχει εργαστεί ως Λέκτορας στο Κέντρο Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης του Otto-Suhr Ινστιτούτου Πολιτικής Επιστήμης του Ελεύθερου Πανεπιστημίου του Βερολίνου, Marie Curie Fellow στο Ινστιτούτο Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Humboldt του Βερολίνου και Ερευνητής στο Robert Schuman Center for Advanced Studies της Φλωρεντίας. Είναι ειδικός σύμβουλος της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας. Τα κυριότερα ερευνητικά του ενδιαφέροντα επικεντρώνονται στην δημόσια διοίκηση και την ανάλυση των δημόσιων πολιτικών, την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη και αυτοδιοίκηση. Έχει δημοσιεύσει εκτενώς σε ελληνικά και ξενόγλωσσα επιστημονικά περιοδικά και συλλογικούς τόμους.

τόση αρθρογραφία για τα θέματα της δημόσιας διοίκησης στον κυριακάτικο και ημερήσιο τύπο. Και αυτό γιατί θεωρούνται δεδομένα και πολύ τεχνοκρατικά για να προσελκύσουν το ενδιαφέρον των αναγνωστών. Παρόλα αυτά είναι πολύ λίγες οι πειστικές λύσεις που έχουν δοθεί, καθώς και τα απτά αποτελέσματα που μπορούν να οδηγήσουν σε ραγδαία αύξηση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας αλλά και της δημοκρατικής λογοδοσίας, του ελέγχου και της νομιμοποίησης της δράσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Ένα από τα βασικότερα προβλήματα, κατά τη γνώμη μου, είναι ότι έχουμε χάσει πάρα πολύ χρόνο τα τελευταία χρόνια δαιμονοποιώντας κάτι το οποίο εδώ και πάρα πολλές δεκαετίες όλοι οι ξένοι ή εγχώριοι παρατηρητές που μελετούν την ελληνική δημόσια διοίκηση το έχουν διαπιστώσει ως μεγάλο πρόβλημα, τους αριθμούς.

Επιμένουμε ότι η διοικητική μεταρρύθμιση είναι ένα ποιοτικό κυρίως ζήτημα που σχετίζεται με τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες, τη στιγμή που έχουμε να αντιμετωπίσουμε το μεγαλύτερο ποσοτικό πρόβλημα, που είναι το χρέος και τα πρωτογενή αρνητικά αποτελέσματα του προϋπολογισμού. Δαιμονοποιούμε λοιπόν τους αριθμούς χωρίς να μπορούμε επί της ουσίας να παρέμβουμε αποτελεσματικά, διορθώνοντας το πρόβλημα στην πηγή του. Η ποσοτική διάσταση του προβλήματος είναι πολύ σημαντική. Θεωρούμε ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν είναι μεγάλη, υπολογίζοντας τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων που δεν είναι υψηλότερος από τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ. Αν μελετήσουμε όμως της διάρθρωση των προϋπολογισμών των υπουργείων θα διαπιστώσουμε ότι το πρόβλημα είναι τεράστιο. Κατά μέσο όρο η σχέση μισθολογικής δαπάνης στα υπουργεία με τις λειτουργικές και επενδυτικές δαπάνες είναι 80% προς 20%. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ως οικονομικές μονάδες τα υπουργεία δεν είναι βιώσιμα. Σε κάθε 100€ δημόσιας δαπάνης τα 80€ διατίθενται για τη μισθοδοσία του προσωπικού με αποτέλεσμα να τίθενται σημαντικοί περιορισμοί στην εύρυθμη λειτουργία των οργανικών μονάδων του δημοσίου, αλλά και να αναστέλλονται απολύτως αναγκαίες επενδυτικές δαπάνες όπως για παράδειγμα η συντήρηση των υποδομών της χώρας οι οποίες δυστυχώς απαξιώνονται.

Η δαιμονοποίηση των αριθμών είναι ένα τεράστιο πρόβλημα, το οποίο επηρεάζει και όλες τις πτυχές της διοικητικής δράσης. Στην περίφημη Έκθεση για τη λειτουργική αξιολόγηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που έγινε το 2010 από τον ΟΟΣΑ μετρώντας το έργο που παράγεται από τη δημόσια διοίκηση διαπιστώσαμε αυτό που όλοι γνωρίζουμε από τη βιωματική μας εμπειρία, τα υπουργεία παράγουν κυρίως κανονιστικές αποφάσεις. Εκείνη την εποχή σε κανένα Υπουργείο δεν διαπιστώθηκε ότι υπάρχει ένα συγκεκριμένο και δημοσιοποιημένο πρόγραμμα δράσης, που να θέτει τις βασικές κατευθύνσεις και τους στόχους σε βασικές δημόσιες πολιτικές.

Επιτρέψτε μου να φέρω ένα παράδειγμα από τον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτήν την περίοδο το σύνολο των περιφερειακών συμβουλίων της χώρας είναι απασχολημένο με τον ετήσιο απολογισμό δράσης των ελληνικών περιφερειών.

Ο απολογισμός δράσης, βάσει του νόμου 3852/2010 γνωστού και ως «Πρόγραμμα Καλλικράτης», διενεργείται υποχρεωτικά μέχρι την 31η Ιανουαρίου κάθε έτους και περιλαμβάνει πλήρη απολογισμό -ποσοτικό και ποιοτικό- της δράσης κάθε περιφέρειας. Ο απολογισμός αυτός αφορά τόσο την πολιτική αρχή κάθε περιφέρειας δηλαδή τη δράση του Περιφερειάρχη και των Αντιπεριφερειαρχών, αλλά και της κάθε οργανικής μονάδας της διοίκησης κάθε περιφέρειας. Με ποσοτικούς στόχους και ποιοτικά στοιχεία, τα

οποία καταγράφονται σε απολογισμούς δράσεις των δεκαεννέα τόμων, παρακαλώ, σε πολλές περιφέρειες της χώρας.

Τώρα πέστε μου, σας παρακαλώ πολύ, ένα Υπουργείο το οποίο κάνει ετήσιο απολογισμό της δράσης του στη Βουλή. Ένα Υπουργείο δηλαδή το οποίο να έχει τετραετή προγραμματισμό δράσης τον οποίο να αξιολογεί σε ετήσιες απολογιστικές εκθέσεις και να τον υποβάλλει στη Βουλή προς ενημέρωση και αξιολόγηση από τους Βουλευτές σε Ειδική Επιτροπή ή σε άλλες ειδικές διαδικασίες που μπορεί να προβλέψει –είμαι βέβαιος ότι προβλέπει– ο Κανονισμός της Βουλής. Δυστυχώς δεν υπάρχει ούτε ένα Υπουργείο που ακολουθεί την πρακτική αυτή. Αν επισκεφτείτε τις ιστοσελίδες των Υπουργείων δεν θα βρείτε ούτε ένα πρόγραμμα δράσης το οποίο παρουσιάζει αναλυτικά τις βασικές του προγραμματικές θέσεις σε προγράμματα δράσης, με χρονοδιάγραμμα, με προϋπολογισμό, με ενέργειες που γίνονται κάθε μήνα και βαθμό επίτευξης των στόχων. Δαιμονοποιούμε τους αριθμούς και τη διαχειριστική προσέγγιση η οποία όμως μπορεί να μας οδηγήσει σε απτά, απλά αποτελέσματα στη σχέση του κράτους με τον πολίτη.

Μιλάμε για το ΕΣΠΑ και πόσο κεντρικός είναι ο ρόλος του ΕΣΠΑ στην ανάπτυξη και όλοι συνηγορούμε ότι δεν πρέπει να χαθεί ούτε 1 ευρώ από τους διαθέσιμους πόρους. Σας πληροφορώ όμως ότι από τη στιγμή που ένα έργο ενταχθεί στο ΕΣΠΑ χρειάζεται 654 εργάσιμες μέρες μέχρι να ξεκινήσει η χρηματοδότησή του. Και εννοούμε εργάσιμες ημέρες που σημαίνει ότι είναι πάνω από δύο χρόνια, είναι δυόμισι χρόνια.

Βάσει του συστήματος που έχουμε δομήσει στην ελληνική δημόσια διοίκηση, ένα Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου για να αποπληρώσει μια πολύ μικρή προμήθεια των 100 ευρώ σε χαρτί, χρειάζεται περίπου επτά μήνες. Στις περιφέρειες, που είναι Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, χρειάζονται δεκαπέντε αποφάσεις από συλλογικά όργανα, από τον ίδιο τον περιφερειάρχη, από τους αντιπεριφερειάρχες, από την Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου. Σε αυτούς τους επτά μήνες ο προμηθευτής έχει πληρώσει το ΦΠΑ, έχει χρεωθεί δηλαδή κατά 23 ευρώ στα 100, με κίνδυνο να κλείσει η επιχείρηση στις συγκεκριμένες συνθήκες που ζούμε.

Αναφέρω αυτά τα απλά παραδείγματα διότι το ΕΣΠΑ και οι προμήθειες του δημοσίου είναι ζητήματα ζωτικής σημασίας, τόσο για τη λειτουργία της ελληνικής οικονομίας όσο και του ίδιου του δημόσιου τομέα και μας απασχολούν καθημερινά. Η προσωπική μου πεποίθηση είναι ότι εάν πραγματικά μετρούσαμε με συστηματικό τρόπο τις καθυστερήσεις αυτές και το μέγεθος των διοικητικών βαρών από τη λειτουργία της γραφειοκρατίας θα μπορούσαμε, πάρα πολύ εύκολα να παρέμβουμε διορθωτικά, θέτοντας στόχους μείωσης αυτών των χρόνων, αύξησης της αποτελεσματικότητας στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες και μέτρησης του παραγόμενου έργου.

Το προηγούμενο διάστημα έγινε η αξιολόγηση των δομών του ελληνικού δημοσίου, των ελληνικών Υπουργείων. Αυτό που έχει πάρα πολύ ενδιαφέρον –γιατί είναι μοναδικό παράδειγμα στον κόσμο– είναι ότι δεν υπάρχει πουθενά η έννοια της ανταποκρισιμότητας στα αιτήματα του πολίτη, ούτε ένας δείκτης μετρήσιμος σχετικά με το τι αιτήματα δέχεται το Υπουργείο, πόσο χρόνο κάνει να τα διεκπεραιώσει και ποιο είναι το αποτέλεσμα. Δεν μετράμε, δηλαδή, ούτε το παραγόμενο έργο, αλλά ούτε –και αυτό είναι το σημαντικότερο - τις επιπτώσεις του στην οικονομία και την κοινωνία.

Ποια είναι η επίπτωση της καθυστέρησης του ΕΣΠΑ στο ΑΕΠ των περιφερειών; Μιλάμε για φτώχεια, κοινωνικό αποκλεισμό, φτωχοποίηση της ελληνικής κοινωνίας. Υπάρχει ένα πρόγραμμα επισιτιστικής βοή-

θειας στις περιφέρειες και τους δήμους. Ξέρετε πόσος χρόνος χρειάζεται για να ωφεληθούν οι δικαιούχοι; Δηλαδή να πάρουν τρόφιμα οι άποροι συμπολίτες μας; Ένα έτος! Ένα έτος απαιτείται για την ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών. Εάν δε υποβληθούν ενστάσεις δεν είναι υπολογίσιμος πλέον ο χρόνος.

Όσοι γνωρίζετε από τις διαδικασίες ολοκλήρωσης μεγάλων έργων υποδομής θα διαπιστώσετε ότι στην Ελλάδα είναι σχεδόν αδύνατον να προβλεφθεί ο χρόνος έναρξης και ολοκλήρωσής τους. Στην Περιφέρεια Αττικής για παράδειγμα για ένα από τα μεγαλύτερα περιβαλλοντικά έργα που είναι το Κέντρο Επεξεργασίας Λυμάτων στην περιοχή της Παιανίας-Κρωπίας, είχαν υποβληθεί 36 ενστάσεις στα δικαστήρια. Δηλαδή, ένα έργο 124 εκατομμυρίων ευρώ, που σημαίνει αναζωογόνηση της τοπικής οικονομίας, έσοδα από ΦΠΑ στο κράτος, ραγδαία βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών χρειάζεται επτά χρόνια για να υλοποιηθεί. Και ίσως είναι το μεγαλύτερο περιβαλλοντικό έργο που υπάρχει στην Αττική.

Τα επισημαίνω αυτά διότι θεωρώ ότι πλέον έχουμε ξεπεράσει το σημείο που μπορούμε να σκεφτούμε μια ολιστική προσέγγιση στη διοικητική μεταρρύθμιση. Η αλλαγή του τρόπου λειτουργίας του δημόσιου τομέα έχει επιτακτικό και επείγοντα χαρακτήρα. Κατά την κρίση μου πρέπει να προχωρήσουμε σε μια διαρκή, καθημερινή βελτίωση απλών πραγμάτων στην που μπορούν να αποδώσουν απτά και άμεσα αποτελέσματα στην καθημερινότητα του πολίτη. Αυτές είναι μέχρι τώρα οι μεγάλες μεταρρυθμίσεις που έχουν μείνει στην ιστορία, τα ΚΕΠ: Έχουν μείνει στην ιστορία αυτοί που δημιούργησαν τα ΚΕΠ, ακριβώς επειδή ήταν κάτι νέο που βελτίωσε άμεσα την καθημερινή ζωή των πολιτών. Το ΑΣΕΠ ήταν μία εξίσου σημαντική μεταρρύθμιση που αντιμετώπισε μια πολύ συγκεκριμένη παθογένεια του ελληνικού Δημοσίου, δηλαδή την αναξιοκρατία της στελέχωσης.

Συνεπώς, μια πρώτη πρόταση μεταρρύθμισης απτή και απλή: Να ξεκινήσουμε να μετράμε συστηματικά το παραγόμενο έργο στα Υπουργεία και να κάνουμε έναν σωστό προγραμματισμό, με τετραετή προγράμματα δράσης, τα οποία κάθε έτος, κάθε Υπουργείο θα υποβάλλει στη Βουλή για να γίνεται ο απολογισμός τους, με συγκεκριμένους δείκτες αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, με συγκεκριμένες μετρήσεις και ως προς την επίτευξη αποτελεσμάτων και ως προς την επίλυση συγκεκριμένων ευρύτερων επιπτώσεων που έχει η δράση του Υπουργείου στην κοινωνία και την οικονομία.

Ως προς το θέμα της τοπικής αυτοδιοίκησης, θεωρώ ότι στον τομέα αυτό οι αλλαγές πολύ πιο έντονες γιατί η διοικητική δράση και τα αποτελέσματά της, τόσο σε επίπεδο δήμων όσο και σε επίπεδο περιφερειών, είναι πολύ πιο κοντά και στις συλλογικές τοπικές αντιπροσωπευτικές οργανώσεις και στον μεμονωμένο πολίτη.

Μία από τις μεταρρυθμίσεις οι οποίες στηρίχθηκαν πραγματικά σε ποσοτικούς στόχους ήταν ο «Καλλικράτης». Ο «Καλλικράτης» από την αρχή είχε συμφωνημένους ποσοτικούς στόχους, που ήταν η μείωση του αριθμού των φορέων και η επίτευξη πλεονασμάτων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Από τη μέτρηση των αποτελεσμάτων παρατηρούμε ότι το σύστημα τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης -και αυτό έχει πάρα πολύ ενδιαφέρον για τις μελλοντικές μεταρρυθμίσεις- λειτούργησε με το 65% των πόρων που είχε πριν από τη μεταρρύθμιση, την εποχή δηλαδή του «Καποδίστρια». Από 5 δισεκατομμύρια ευρώ, η τοπική αυτοδιοίκηση του α΄ και β΄ βαθμού σήμερα χρηματοδοτείται με λιγότερο από 2 δισ 300 εκ. ευρώ, δηλαδή, μια μείωση της τάξης του 65% των ποσών που δικαιούται η τοπική αυτοδιοίκηση από το νόμο, που είναι ποσοστά από το ΦΠΑ, τον φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (ΦΕΠΝ) και τον φόρο ακίνητης περιουσίας για τους Δήμους. Η δυναμική των οικονομιών κλίμακας που έχει επιτευχθεί μόνο και μόνο από

τη συνένωση διοικητικών φορέων είναι τεράστια, χωρίς στην ουσία να έχει γίνει διεξοδική μελέτη για τις αντίστοιχες οικονομίες κλίμακας στην παροχή ζωτικών υπηρεσιών, όπως είναι για παράδειγμα η αποκομιδή των στερεών αποβλήτων που γνωρίζουμε ότι είναι μια υπηρεσία στην οποία μπορούμε πολύ εύκολα να επιτύχουμε οικονομίες κλίμακας μέσα από τη δημιουργία ευρύτερων διοικητικών σχημάτων.

Για να προχωρήσουμε περαιτέρω στην εμβάθυνση των μεταρρυθμίσεων στην τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση πρέπει να δούμε προοπτικά πώς μπορούμε να χτίσουμε στην ήδη υπάρχουσα δομή. Μια περαιτέρω ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο στον α΄ όσο και στον β΄ βαθμό, νομίζω ότι θα λύσει πάρα πολλά από τα διαχειριστικά προβλήματα, ιδίως στο επίπεδο, όχι των επιτελικών, όπως λέμε, αρμοδιοτήτων, αν και εγώ δεν πιστεύω στον πλήρη διαχωρισμό μεταξύ επιτελικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, αλλά τουλάχιστον στην παροχή ζωτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Στον τομέα αυτό τρία είναι τα βασικά ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπισθούν άμεσα από τις μελλοντικές μεταρρυθμίσεις.

Πρώτον, μέχρι σήμερα, οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση έχουν ενδυναμώσει κυρίως τον αποφασιστικό χαρακτήρα των οργάνων, δηλαδή τα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια. Η εκτελεστική εξουσία στην τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση παραμένει σχετικά αδύναμη, ειδικότερα στο επίπεδο των περιφερειών, όπου ο περιφερειάρχη, διοικεί μια τεράστια έκταση με τοπικούς αντιπεριφερειάρχες, οι οποίοι τον πλαισιώνουν. Το μεταβατικό αυτό σχήμα έχει πολλές παθογένειες διότι στηρίζεται κυρίως σε μια ομοσπονδιακή λογική στην εσωτερική διάρθρωση και λειτουργία των περιφερειών, δηλαδή η περιφέρεια και οι παλαιές νομαρχίες, οι οποίες σήμερα αποκαλούνται περιφερειακές ενότητες, διατηρούν πάρα πολλές αρμοδιότητες και μια σχετική διοικητική αυτοτέλεια.

Βρισκόμαστε μπροστά στην αναγκαιότητα περαιτέρω ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας των περιφερειών. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την κατάργηση της μεταβατικής αυτής λειτουργίας των τοπικών αντιπεριφερειαρχών και την θεσμοθέτηση θεματικών μόνο αντιπεριφερειαρχών, δηλαδή με μια μορφή μίνι υπουργικού συμβουλίου στις περιφέρειες, όπου θα συγκεντρώνεται το σύνολο της εκτελεστικής εξουσίας σε θεματικά προσδιορισμένους τομείς δράσης που σχετίζονται με τα βασικά κεφάλαια αρμοδιοτήτων που έχουμε μεταβιβάσει στις περιφέρειες.

Δεύτερον, είναι αναγκαίο να ξεπεράσουμε το παραδοσιακό συγκεντρωτικό μοντέλο διαμόρφωσης των πολιτικών στην Ελλάδα. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί, μόνο αν δώσουμε κανονιστικές εξουσίες στα περιφερειακά συμβούλια.

Εγώ δεν μπορώ να καταλάβω γιατί η αγροτική πολιτική αποφασίζεται στην Αθήνα και όχι στο περιφερειακό συμβούλιο, για παράδειγμα, της Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης ή της Θεσσαλίας ή της Κρήτης και της Πελοποννήσου που είναι οι πιο αγροτικές περιφέρειες της χώρας. Δεν μπορώ να καταλάβω γιατί στην Κρήτη οι μαθητές δεν μπορούν να διδαχθούν λίγο περισσότερο κρητική ιστορία στα σχολεία.

Η διαχείριση της υγείας σήμερα από πλευράς δαπανών συντήρησης των νοσοκομειακών μονάδων γίνεται κυρίως από τις περιφέρειες. Μου είναι αδύνατον να καταλάβω γιατί οι περιφέρειες από μόνες τους δεν μπορούν να προσδιορίσουν με αποφάσεις των περιφερειακών τους συμβουλίων το επίπεδο της παροχής της κρίσιμης αυτής υπηρεσίας στο πλαίσιο των γενικών κατευθύνσεων που θέτει η κεντρική κυβέρνηση.

Επομένως, πρέπει να προχωρήσουμε στην περαιτέρω περιφερειοποίηση της χώρας με πολύ περισσότερη διοικητική αυτοτέλεια, με πολύ περισσότερη πολιτική αυτονομία στα περιφερειακά συμβούλια και με μια ουσιαστική δημοσιονομική αποκέντρωση της χώρας, δηλαδή με τη δυνατότητα οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όχι απλώς να φυτοζωούν με ανταποδοτικά τέλη και τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους που σπάνια αποδίδονται στο σύνολό τους, αλλά να διαχειρίζονται φόρους τους οποίους μπορούν να προσδιορίζουν σε ένα επίπεδο οι ίδιοι και με θεσμούς δημοσιονομικής εξισορρόπησης τέτοιους που θα εγγυώνται ότι η δημοσιονομική αυτοτέλεια των περιφερειών δεν θα οδηγήσει σε τεράστιες δημοσιονομικές ανισορροπίες τη χώρα, δηλαδή μ' αυτό που λένε οι Γερμανοί, το «finanzausgleich mechanismus», δηλαδή τις διαδικασίες δημοσιονομικής εξισορρόπησης μεταξύ των περιφερειών στη λογική της αλληλεγγύης και της διασφάλισης της ισόρροπης ανάπτυξης.

Τρίτον, η απόδοση κανονιστικής αρμοδιότητας στα περιφερειακά συμβούλια και η φορολογική αποκέντρωση οδηγούν αναπόφευκτα σε μια άλλη μεγάλη μεταρρύθμιση. Το βασικότερο πρόβλημα που υπάρχει σήμερα στις σχέσεις μεταξύ κεντρικού κράτους και αυτοδιοίκησης είναι αυτό που πολλοί μελετητές του ομοσπονδισμού χαρακτηρίζουν ως «unequal distribution of pay and say», δηλαδή μια άνιση κατανομή μεταξύ των δικαιωμάτων που έχουν οι περιφέρειες και οι δήμοι να επηρεάσουν τις πολιτικές που αποφασίζονται σε κεντρικό επίπεδο και του οικονομικού, διοικητικού και πολιτικού κόστους που επωμίζονται από την εφαρμογή των αποφάσεων αυτών. Αυτό το πρόβλημα είναι κατά τη γνώμη μου στην «καρδιά» της κρίσης που υπάρχει στις σχέσεις του κεντρικού κράτους με την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα τελευταία χρόνια επωμίζεται σημαντικό κόστος από την εφαρμογή των πολιτικών της δημοσιονομικής προσαρμογής των τελευταίων χρόνων. Ένα πολύ μεγάλο μέρος των πολιτικών αυτών αποφασίζονται είτε στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε με τους εταίρους, είτε σε κεντρικό επίπεδο μονομερώς, χωρίς την ουσιαστική συμμετοχή, ούτε καν την ενημέρωση, των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης που αναλαμβάνουν την υλοποίηση των αποφάσεων αυτών. Οι δήμοι και οι περιφέρειες επωμίζονται δηλαδή το κόστος αποφάσεων που παίρνονται χωρίς τη συμμετοχή της.

Σε πολλά συστήματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης –πάρτε για παράδειγμα τη Γερμανία, την Ισπανία, την Ιταλία– όπου έχουν προχωρήσει σε μια ουσιαστική περιφερειοποίηση των διοικητικών τους συστημάτων, το πρόβλημα αυτό που είναι στην «καρδιά» της κρίσης στις σχέσεις των επιπέδων διοίκησης μεταξύ τους έχει λυθεί με δύο τρόπους.

Ο ένας τρόπος είναι η δημιουργία θεσμών συστηματικής συνεργασίας των Υπουργείων με την Τοπική Αυτοδιοίκηση με κοινές επιτροπές νομοπαρασκευαστικής εργασίας σε όλα τα θέματα. Αυτό έχει γίνει στην Ισπανία με πολύ μεγάλη επιτυχία και έχει οδηγήσει σε άμεσα αποτελέσματα όπως η μείωση του χάσματος υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών. Η δεύτερη θεσμική διευθέτηση είναι η δημιουργία δεύτερων κοινοβουλευτικών σωμάτων στα οποία συμμετέχουν αιρετοί εκπρόσωποι της δευτεροβάθμιας και της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης.

Θεωρώ ότι αυτή είναι η ουσία της εισαγωγής ενός δεύτερου νομοθετικού οργάνου στη χώρα μας. Πολλοί θα ασκήσουν κριτική στην πρόταση αυτή επικαλούμενοι κυρίως το γεγονός ότι η νομοθετική διαδικασία με τη θεσμοθέτηση δεύτερου νομοθετικού οργάνου θα γίνει πιο χρονοβόρα και πιο δύσκολη. Στην χώρα μας όντως η νομοθετική διαδικασία είναι ταχύτατη. Τι γίνεται όμως μετά, όταν αρχίζει η υλοποίηση των πολιτικών; Στο στάδιο αυτό παρουσιάζονται τα κενά. Το κενό υλοποίησης των νόμων οφείλεται στην έλ-

λειψη προηγούμενης συνεννόησης και συναίνεσης των φορέων που καλούνται να τους εφαρμόσουν και επωμίζονται τελικά το οικονομικό, διοικητικό και πολιτικό κόστος. Αυτό είναι το πραγματικό πρόβλημα που καλούμαστε να αντιμετωπίσουμε με τη δημιουργία ενός δεύτερου νομοθετικού οργάνου, η μείωση της ανισότητας μεταξύ δικαιωμάτων επηρεασμού και συναπόφασης των πολιτικών που πρέπει να έχουν οι φορείς που επωμίζονται το κόστος υλοποίησής τους. Ευχαριστώ πολύ.

## Προτεραιότητες και κατευθύνσεις για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση

Διομήδης Σπινέλλης,[71]
**Καθηγητής Οικονομικού Παν/μίου Αθηνών**

**Περίληψη**

*Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα δεν εκμεταλλεύεται αποτελεσματικά τις δυνατότητες που παρέχει η πληροφορική. Οι λόγοι είναι η απουσία ανασχεδιασμού των διοικητικών πρακτικών, το αναποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο σχεδιασμού και υλοποίησης των έργων πληροφορικής και η χρήση παρωχημένων τεχνολογιών και πρακτικών ανάπτυξης των έργων. Η κατάσταση μπορεί να βελτιωθεί θέτοντας τρεις προτεραιότητες. Πρώτον, σε κάθε έργο πληροφορικής θα πρέπει να δίνεται έμφαση στην παροχή υπηρεσιών προς τον πολίτη. Δεύτερον, τα διάφορα συστήματα που υλοποιούνται θα πρέπει να είναι διασυνδεδεμένα και να εκμεταλλεύονται τις δυνατότητες που παρέχουν τα υπόλοιπα. Τρίτον, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση θα πρέπει να υπηρετεί και να εκμεταλλεύεται τη διαφάνεια. Η αρχή της διαφάνειας ορίζει ότι τα δημόσια, μη προσωπικά, δεδομένα, είναι ελεύθερα προσβάσιμα απ' όλους. Η διαφάνεια στα δημόσια δεδομένα συμβάλλει σημαντικά στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Με διαφάνεια στα δημόσια δεδομένα δημιουργούνται προϋποθέσεις για αποτελεσματικότερη άσκηση της πολιτικής. Τέλος, αν τα δεδομένα και τα αποθετήρια ψηφιακού περιεχόμενου που υπάρχουν σ' όλα τα πληροφοριακά συστήματα του δημοσίου είναι ελεύθερα διαθέσιμα, τότε αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν από επιχειρήσεις για την παροχή υπηρεσιών πρόσθετης αξίας, πρακτική που ευνοεί την καινοτομία και την ανάπτυξη.*

Η αποδοτική χρήση πληροφοριακών συστημάτων μπορεί να δράσει καταλυτικά για μια αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση. Στην Ελλάδα όμως πρέπει να έχουμε κατακτήσει κάποιου είδους ρεκόρ αναφορικά με τα χρήματα που έχουν επενδυθεί για έργα πληροφορικής στο Δημόσιο σε σχέση με τη, συχνότατα, πενιχρή αποτελεσματικότητά τους. Σκεφτείτε μόνο σε πόσες λίγες πραγματικά χρήσιμες υπηρεσίες του Δημοσίου έχετε πρόσβαση από τον υπολογιστή σας. Για να καταλάβετε το μέγεθος του προβλήματος, συγκρίνετέ τις με τα άλλα πολλά και θαυμαστά πράγματα που μπορείτε σήμερα να κάνετε μέσω του διαδικτύου.

Οι λόγοι που μας έχουν φέρει στην κατάσταση αυτή είναι τέσσερεις:

- η απουσία ανασχεδιασμού των διοικητικών πρακτικών ώστε να εκμεταλλεύονται αποτελεσματικά την πληροφορική,
- το δύσκαμπτο θεσμικό πλαίσιο σχεδιασμού και υλοποίησης των έργων πληροφορικής,

[71] Ο Διομήδης Σπινέλλης είναι Καθηγητής στο Τμήμα Διοικητικής Επιστήμης και Τεχνολογίας του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα εστιάζονται στην τεχνολογία λογισμικού, στην ασφάλεια υπολογιστικών συστημάτων και στις νεφοϋπολογιστικές υποδομές. Το επιστημονικό του έργο περιλαμβάνει τα βραβευμένα και ευρέως μεταφρασμένα βιβλία «Code Reading: The Open Source Perspective» και «Code Quality: The Open Source Perspective» καθώς και πάνω από 200 επιστημονικά άρθρα. Την περίοδο 2009–2011 υπηρέτησε ως Γενικός Γραμματέας Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών. Από το 2015 διευθύνει τη σύνταξη του επιστημονικού περιοδικού IEEE Software όπου από το 2005 δημοσίευε την τακτική στήλη «Tools of the Trade». Είναι κάτοχος διπλώματος MEng στην Τεχνολογία Λογισμικού και διδακτορικού διπλώματος στην Επιστήμη Υπολογιστών από το Imperial College London. Στα πλαίσια της ερευνητικής του δραστηριότητας σχεδιάζει και υλοποιεί λογισμικό ανοικτού κώδικα από το 1988. Εργαλεία και βιβλιοθήκες που έχει υλοποιήσει αποτελούν τμήμα των λειτουργικών συστημάτων Apple Mac OS X και BSD Unix. Κατέχει τον τίτλο του διακεκριμένου μέλους στις οργανώσεις ACM και IEEE.

- η χρήση παρωχημένων τεχνολογιών και πρακτικών ανάπτυξης, καθώς και
- η τάση υλοποίησης φαραωνικών μεγαθήριων, αντί της ευέλικτης ανάπτυξης μικρών έργων που λύνουν τα πιο σημαντικά προβλήματα.

Για να ξεφύγουμε από το τέλμα της αναποτελεσματικότητας πρέπει σίγουρα να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα αυτά. Επιπλέον, η έμφαση σε μερικές απλές πρακτικές κατευθύνσεις, μπορεί να δημιουργήσει πολλαπλασιαστικά οφέλη στο χώρο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

**Τι έργα πληροφορικής πρέπει να υλοποιηθούν;**
Τρείς πρέπει να είναι οι κατευθύνσεις ανάπτυξης έργων πληροφορικής: η παροχή υπηρεσιών στον πολίτη, η διασύνδεση και διαλειτουργικότητα και η διαφάνεια.

– **Παροχή υπηρεσιών στον πολίτη**
Πρώτα και κύρια είναι η έμφαση που θα πρέπει να δίνεται σε κάθε έργο πληροφορικής ως προς την παροχή υπηρεσιών στον πολίτη. Ρόλος της δημόσιας διοίκησης είναι να υπηρετεί τους πολίτες. Συνεπώς, προτάσεις για ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων που δεν προσφέρουν απευθείας στους πολίτες χρήσιμες και θελκτικές υπηρεσίες πρέπει να αντιμετωπίζονται με άκρα δυσπιστία. Για παράδειγμα, ένα σύστημα που θα συμμαζέψει το χάος του ασφαλιστικού μας συστήματος θα πρέπει οπωσδήποτε να προσφέρει σε κάθε ασφαλισμένο πρόσβαση στις παροχές υγείας (π.χ. ραντεβού με γιατρό), εικόνα των παροχών που έχει λάβει στο παρελθόν, και πλήρη αναφορά για τις εισφορές του και αυτές που έχει καταβάλλει ο εργοδότης του. Έτσι, εξυπηρετούνται εύκολα οι ασθενείς, ενώ παράλληλα καταπολεμάται η πλαστή συνταγογράφηση και η εισφοροδιαφυγή.

– **Διαλειτουργικότητα**
Εξίσου σημαντικό είναι τα διάφορα συστήματα που υλοποιούνται να μπορούν να «συνεννοούνται» μεταξύ τους (οι τεχνικοί όροι είναι διασύνδεση και διαλειτουργικότητα). Αυτή η αρχή, μαζί με τις κατάλληλες θεσμικές παρεμβάσεις μειώνει δραστικά την ταλαιπωρία του πολίτη, επειδή επιτρέπει στο κάθε πληροφοριακό σύστημα να συλλέγει αυτόματα τα στοιχεία που χρειάζονται, αντί να ζητείται από τον πολίτη να τα συμπληρώσει σε αιτήσεις, ή, χειρότερα, να προσκομίσει σχετικά πιστοποιητικά. Τα πιστοποιητικά πρέπει να καταργούνται, όχι να χορηγούνται ηλεκτρονικά. Μια καλή πρακτική προς μίμηση είναι η αυτόματη ανάκτηση των στοιχείων του δημοτολογίου (με κατάργηση της ανάγκης του παραδοσιακού πιστοποιητικού) στη νέα διαδικασία έκδοσης αστυνομικής ταυτότητας.

Η χρησιμότητα των διασυνδεδεμένων συστημάτων ορίζεται από το διάσημο «νόμο του Μέτκαλφ», που μας λέει ότι αυτή αυξάνει ανάλογα με το τετράγωνο του αριθμού τους. Δηλαδή, αν δύο διασυνδεδεμένα συστήματα (π.χ. της αστυνομίας με το δημοτολόγιο) έχουν χρησιμότητα $2 \times 2 = 4$, δέκα διασυνδεδεμένα συστήματα έχουν χρησιμότητα 100 ($10 \times 10 = 100$). Αναλογιστείτε πόσο πιο χρήσιμο είναι το τηλέφωνό σας που μπορεί να μιλήσει με δισεκατομμύρια άλλες συσκευές, σε σχέση με το τηλεχειριστήριο του κλιματιστικού σας που επικοινωνεί με μία μόνο. Την εκπληκτική δυναμική αυτού του νόμου πρέπει να εκμεταλλευτούμε στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση, όχι μόνο επειδή αυτή θα μειώσει τη γραφειοκρατία, αλλά και επειδή θα επιτρέψει να γίνονται αυτόματα οι απαραίτητοι προληπτικοί έλεγχοι όταν ο πολίτης ή μια επιχείρηση λαμβάνει την υπηρεσία και να πάψουμε να βασιζόμαστε στους κατασταλτικούς ελέγχους με τη γνωστή σε όλους μας αναποτελεσματικότητα.

Πώς μπορεί να επιτευχθεί η διαλειτουργικότητα; Με το σχεδιασμό, τη θεσμική κατοχύρωση και την υλοποίηση «ανοικτών συστημάτων». Βλέποντας πάλι το προηγούμενο παράδειγμα, το τηλέφωνό σας είναι εξαιρετικά χρήσιμο, διότι μπορεί να μιλήσει με οποιαδήποτε άλλη συσκευή πληροί ορισμένους βασικούς κανόνες. Αντίθετα, το κλιματιστικό μπορεί να ελεγχθεί μόνο με το δικό του τηλεχειριστήριο (και όχι π.χ. με τον υπολογιστή σας ή το κινητό σας τηλέφωνο), διότι η «γλώσσα» επικοινωνίας με το τηλεχειριστήριο είναι γνωστή μόνο στον κατασκευαστή του. Αντίστοιχα, αν το πρωτόκολλο εγγράφων κάθε δημόσιας υπηρεσίας είναι σχεδιασμένο για να μιλάει με κάθε άλλη υπηρεσία λύνεται αυτόματα το τεχνικό σκέλος της επικοινωνίας μεταξύ των υπηρεσιών. Επιπλέον, αν τα στοιχεία που τηρεί κάθε δημόσιος φορέας είναι ανοιχτά προσβάσιμα (βάσει συγκεκριμένων όρων και προϋποθέσεων) από άλλους φορείς, τότε όλες οι δημόσιες υπηρεσίες μπορούν να κάνουν τη δουλειά τους πολύ καλύτερα και ευκολότερα. Για παράδειγμα, αν ένας δήμος έχει πρόσβαση στην απόδοση των μαθητών σε κάθε σχολείο, τότε μπορεί να εντοπίσει και να βοηθήσει τα σχολεία των οποίων οι μαθητές αποδίδουν λιγότερο από άλλα.

– **Διαφάνεια**

Η τρίτη βασική κατεύθυνση για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση πρέπει να είναι η διαφάνεια. Η αρχή της διαφάνειας ορίζει ότι τα δημόσια, μη προσωπικά, δεδομένα, είναι ελεύθερα προσβάσιμα απ' όλους. Η αρχή αυτή πρόσφατα ισχυροποιήθηκε σημαντικά με τον εξαιρετικά προοδευτικό νόμο 4305/2014 που ορίζει ότι τα έγγραφα, οι πληροφορίες και τα δεδομένα του δημόσιου τομέα πρέπει κατά κανόνα να διατίθενται ελεύθερα για κάθε χρήση μέσω του διαδικτύου. Τώρα δεν μένει παρά να χτίσουμε τις πληροφοριακές υποδομές που να τον κάνουν πράξη. Να φροντίσουμε δηλαδή κάθε υπάρχον και νέο πληροφοριακό σύστημα να διαθέτει σε όλους μας, με ανοικτό τρόπο, τα δημόσια δεδομένα που τηρεί.

Μπορούμε εύκολα να καταλάβουμε ότι η διαφάνεια στα δημόσια δεδομένα συμβάλλει σημαντικά στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Αν η σειρά προτεραιότητας και η παροχή υπηρεσιών από παιδικούς σταθμούς, σχολεία, νοσοκομεία, πολεοδομίες, είναι ανοιχτή και προσβάσιμη απ' όλους, μειώνονται δραστικά οι τρόποι με τους οποίους κάποιος μπορεί να διασφαλίσει προνομιακή μεταχείριση με αθέμιτο τρόπο. Αντίστοιχα, αν δημοσιεύονται αυτόματα μέσω πληροφοριακού συστήματος οι έλεγχοι που προγραμμάτισε και εκτέλεσε κάθε δημόσια αρχή καθώς και τα αποτελέσματα τους σε επίπεδο ελεγκτή, τότε θα αποκαλύπτονταν οι λίγοι επίορκοι υπάλληλοι που ντροπιάζουν τον κλάδο τους.

Με διαφάνεια στα δημόσια δεδομένα δημιουργούνται προϋποθέσεις για αποτελεσματικότερη άσκηση της πολιτικής. Οι ψηφοφόροι, τα κόμματα και φορείς της κοινωνίας των πολιτών μπορούν να γνωρίζουν και να επικαλούνται τα στοιχεία που δικαιολογούν συγκεκριμένες πολιτικές. Μπορούμε λ.χ. να ξέρουμε πόσο κοστίζει μια διανυκτέρευση ασθενούς ή μια επέμβαση σε κάθε δημόσιο νοσοκομείο, ποιοι δικαστές βγάζουν αποφάσεις που επικυρώνονται ή εξαφανίζονται μετά από έφεση, πώς αξιολογούν τους καθηγητές τους οι φοιτητές σε κάθε τμήμα, πόσες και τι είδους κλήσεις έδωσε κάθε τροχονόμος, πόσο συχνά γίνεται η αποκομιδή απορριμμάτων ανά δήμο και ποιες αιτήσεις για άσυλο γίνονται δεκτές κάθε χρόνο.

Τέλος, αν τα δεδομένα και τα αποθετήρια ψηφιακού περιεχόμενου που υπάρχουν σ' όλα τα πληροφοριακά συστήματα του δημοσίου είναι ελεύθερα διαθέσιμα, τότε αυτά μπορούν να χρησιμο-

ποιηθούν από επιχειρήσεις για την παροχή υπηρεσιών πρόσθετης αξίας. Αυτή η πρακτική ευνοεί την καινοτομία και την ανάπτυξη. Επίσης, μέσω της φορολογίας και των εισφορών που αντιστοιχούν στη νέα αυτή οικονομική δραστηριότητα, αξιοποιούνται οι πολύτιμοι πόροι που έχουν δημιουργηθεί με χρήματα των φορολογουμένων. Ως ένα παράδειγμα, σκεφτείτε την πολύπαθη εφαρμογή της ηλεκτρονική συνταγογράφησης. Αν τα δεδομένα και οι εφαρμογές του Πρωτοβάθμιου Εθνικού Δικτύου Υγείας (ΠΕΔΥ), της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Κοινωνικής Ασφάλισης (ΗΔΙΚΑ) και του Εθνικού Οργανισμού Φαρμάκων ήταν ανοικτά διαθέσιμα, τότε ελληνικές επιχειρήσεις θα μπορούσαν να αναπτύξουν εύχρηστες και έξυπνες εφαρμογές που να συνδυάζουν π.χ. τη συνταγογράφηση με το φάκελο του ασθενούς και τα ραντεβού για τους γιατρούς, ή την παραγγελιοληψία για τα φαρμακεία. Κάποια από αυτές τις επιχειρήσεις, βοηθούμενη από τη διαφάνεια, την ανοικτότητα και τη διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, θα μπορούσε να είναι ο αυριανός παγκόσμιος κυρίαρχος στο συγκεκριμένο χώρο.

**Πώς πρέπει να υλοποιούνται τα έργα πληροφορικής;**

Δυστυχώς, τα έργα ανάπτυξης που σχετίζονταν με τα απαιτούμενα πληροφοριακά συστήματα εξελίσσονται με τις αργόσυρτες γραφειοκρατικές διαδικασίες που επιβάλλουν οι δημόσιες προμήθειες και η χρηματοδότησή τους από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Για να υπογραφεί η σύμβαση ενός έργου πρέπει να περάσει από δεκάδες στάδια ελέγχων και υπογραφών – σε μια, θεωρητικά απλή, περίπτωση είχα μετρήσει 28 βήματα. Επίσης, κατά τη διαδικασία του διαγωνισμού αντίπαλες εταιρίες συνήθως προσφεύγουν ξανά και ξανά στη δικαιοσύνη, όπου οι υποθέσεις καθυστερούν για μήνες μέχρι να βγει η κάθε απόφαση. Έτσι τα έργα που χρειαζόμαστε ως χώρα είναι πάντα χρόνια μακριά από την ολοκλήρωσή τους. Με βάση την εμπειρία μου έχω καταλήξει στο συμπέρασμα ότι από τη στιγμή που θα διαπιστωθεί η ανάγκη ύπαρξης ενός πληροφοριακού συστήματος στο δημόσιο, απαιτούνται πέντε τουλάχιστον χρόνια για να τεθεί αυτό σε λειτουργία.

Σα να μην φτάνει αυτό, επειδή τα έργα χρηματοδοτούνται με χρήματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η τάση είναι οι προδιαγραφές τους να γεμίζουν με κάθε πιθανή και απίθανη ανάγκη, μια και ο οργανισμός που παραγγέλνει το έργο δεν έχει κανένα λόγο να κάνει οικονομία στον προϋπολογισμό, αλλά, επιπλέον, δεν γνωρίζει και πότε θα έχει ξανά χρήματα για να το εξελίξει. Αυτές οι φουσκωμένες και, λόγω των καθυστερήσεων, ανεπίκαιρες προδιαγραφές έχουν ως αποτέλεσμα το κάθε έργο να είναι περίπλοκο να υλοποιηθεί, δυσχερές να παραληφθεί και προβληματικό λειτουργήσει παραγωγικά. Σε μερικές ακραίες περιπτώσεις, επειδή ο οργανισμός είναι υποχρεωμένος να χρησιμοποιήσει το άχρηστο σύστημα για να μην αναγκαστεί το κράτος να επιστρέψει πίσω τη χρηματοδότηση, το αποτέλεσμα είναι δυστυχώς χειρότερο από το να μην είχε γίνει τίποτα. Οι τρόποι που μπορούμε να υιοθετήσουμε για να λύσουμε τα προβλήματα αυτά είναι να αξιοποιήσαμε το λογισμικό ανοικτού κώδικα, μεθόδους ευέλικτης ανάπτυξης λογισμικού με ίδιους πόρους και ενεργοποίησης της αγοράς πληροφορικής με τη θέσπιση ανοικτών προτύπων.

– **Λογισμικό ανοικτού κώδικα**

  Το λογισμικό ανοικτού κώδικα είναι προγράμματα για ηλεκτρονικούς υπολογιστές που ο καθένας μπορεί να χρησιμοποιήσει, να προσαρμόσει και να αναδιανείμει χωρίς κόστος και περιορισμούς. Παρά το ότι πολλά από αυτά τα προγράμματα προέρχονται από την ακαδημαϊκή κοινότητα ή είναι προϊόντα συνεργασίας εκατοντάδων εθελοντών, το αποτέλεσμα είναι κάθε άλλο παρά ερασιτεχνικό. Μερικά διάσημα προγράμματα λογισμικού ανοικτού κώδικα, όπως το λειτουργικό σύστημα Linux, η γλώσσα προγραμματισμού PHP και η βάση δεδομένων MySQL κινούν ιστότοπους οργανισμών

όπως των Google, Wikipedia και Facebook, ενώ εκατομμύρια άνθρωποι σε όλο τον κόσμο χρησιμοποιούν προϊόντα ανοικτού λογισμικού, όπως το σύστημα Android για τα κινητά τηλέφωνα, ο φυλλομετρητής ιστού Firefox και το Libre Office. Για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση, το κύριο πλεονέκτημα του λογισμικού ανοικτού κώδικα δεν είναι η δυνατότητα πρόσβασης στο εσωτερικό του (αυτό που οι ειδικοί λένε «πηγαίο κώδικα»), αλλά το ότι οι υπηρεσίες μπορούν να το κατεβάσουν και να το εγκαταστήσουν δωρεάν με ένα κλικ του ποντικιού, χωρίς να εμπλακούν στις ατελέσφορες διαδικασίες των δημοσίων προμηθειών.

– **Ευέλικτη ανάπτυξη λογισμικού**
Δεν είναι δυνατό όλες οι σύνθετες ανάγκες ενός οργανισμού να ικανοποιηθούν με λογισμικό ανοικτού κώδικα. Συχνά χρειάζονται «επί παραγγελία» συστήματα για την υποστήριξη εξειδικευμένων λειτουργιών. Συχνά όμως τα συστήματα αυτά παραδίδονται πολλά έτη μετά την παραγγελία τους, ανταποκρινόμενα σε απαρχαιωμένες προδιαγραφές, και χωρίς τη δυνατότητα ενημέρωσής τους.

Για την επίλυση των προβλημάτων αυτών μπορεί η ελληνική Δημόσια Διοίκηση να υιοθετήσει μια διεθνώς καταξιωμένη πρακτική που λέγεται «ευέλικτη ανάπτυξη λογισμικού». Αυτή, σε αντιδιαστολή με τις διαδεδομένες βαριές, γραφειοκρατικές και τυπολατρικές διαδικασίες, δίνει περισσότερη έμφαση στα άτομα και τις αλληλεπιδράσεις τους παρά στις διαδικασίες αυτές, αναζητά το λογισμικό που λειτουργεί παρά την εκτενή τεκμηρίωσή του (που συχνά μένει στο ράφι), προωθεί τη συνεργασία με τον πελάτη αποφεύγοντας τις συμβατικές διαπραγματεύσεις και, τέλος, ανταποκρίνεται σε αλλαγές χωρίς να προσκολλάται στην τήρηση ενός προδιαγεγραμμένου σχεδίου. Έτσι, ο πελάτης (οι πολίτες, οι επιχειρήσεις και οι άλλες υπηρεσίες) μπορεί να έχει γρήγορα στα χέρια του λογισμικό που να ικανοποιεί τις ανάγκες του.

Δυστυχώς, οι αρχές της ευέλικτης ανάπτυξης λογισμικού έρχονται σε αντίθεση με τον παραδοσιακό τρόπο εκτέλεσης έργων πληροφορικής του Δημοσίου στη χώρα μας. Η πραγματικότητα είναι ότι στα υπάρχοντα έργα πληροφορικής είμαστε δεσμευμένοι από αρτηριοσκληρωτικές πρακτικές και συμβάσεις. Δυο πράγματα μπορούν να γίνουν για να λυθούν τα προβλήματα αυτά. Πρώτον, νέες συμβάσεις έργων πληροφορικής να επικεντρώνονται στην παροχή των απαιτούμενων τελικών υπηρεσιών (όπου αυτές μπορούν να υλοποιηθούν από τον ιδιωτικό τομέα) ή υπηρεσιών ανάπτυξης λογισμικού. Δεύτερον, να εκπαιδευτούν και να ενδυναμωθούν στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να υλοποιούν, να προσαρμόζουν, να εξελίσσουν και να συντηρούν μικρά ευέλικτα έργα πληροφορικής με ίδιους πόρους. Δυο παράγοντες που μπορούν να βοηθήσουν σημαντικά προς την κατεύθυνση της εσωτερικής υλοποίησης είναι η χρήση λογισμικού ανοικτού κώδικα και πόρων που διατίθενται μέσω του υπολογιστικού νέφους (computing cloud). Έτσι μειώνεται σημαντικά το μέγεθος του εγχειρήματος. Χαρακτηριστικά, υπάρχει η τάση σε οργανισμούς όποιο λογισμικό αναπτύσσεται να πρέπει κατά 80% τουλάχιστον να απαρτίζεται από υπάρχον λογισμικό ανοικτού κώδικα. Παράλληλα, η ενοικίαση πόρων του υπολογιστικού νέφους καταργεί την υποχρέωση αγοράς εξοπλισμού που στην αρχή του έργου θα υποχρησιμοποιείται ενώ αργότερα δεν θα επαρκεί.

– **Το δημόσιο ως ρυθμιστής αντί για πελάτης**
Άλλα συστήματα απαιτούν εξειδικευμένη ανάπτυξη αλλά ήταν πολύ μεγάλα για να υλοποιηθούν εσωτερικά με τους περιορισμένους πόρους του Δημοσίου. Στις περιπτώσεις αυτές, για να αποφύγουμε το τέλμα των δημοσίων προμηθειών, μπορούμε να δούμε πώς θα μπορούσε να αξιοποιηθεί

η ελληνική και η διεθνής αγορά πληροφορικής παρακάμπτοντας το θανάσιμο εναγκαλισμό του Δημοσίου με τα μεγάλα χρηματοδοτούμενα έργα. Η αντισυμβατική (με τη στενή και ευρεία έννοια της λέξης) συνταγή είναι ο περιορισμός του Δημοσίου σε ρόλο ρυθμιστή. Θεσπίζοντας δηλαδή τεχνολογικά πρότυπα και κανόνες για το πώς έπρεπε να εκτελεστούν κάποιες διαδικασίες μπορούμε να πετύχουμε η αγορά να προσαρμόζεται με ευελιξία και να παρέχει σε σύντομο χρονικό διάστημα λύσεις οικονομικότερες και λειτουργικότερες από αυτές που στην πράξη μπορούσε να υλοποιήσει η Δημόσια Διοίκηση αναθέτοντας την υλοποίησή τους σε συγκεκριμένους προμηθευτές. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας προσέγγισης είναι η Ενιαία Αρχή Πληρωμής των δημοσίων υπαλλήλων, που υλοποιήθηκε και τέθηκε σε πλήρη λειτουργία μέσα σε λιγότερο από ένα έτος.

Ανακεφαλαιώνοντας, οι στόχοι μας στην υλοποίηση πληροφοριακών συστημάτων της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να είναι η παροχή υπηρεσιών στον πολίτη, η διασύνδεση και διαλειτουργικότητα και η διαφάνεια. Για να μπορέσουμε να υλοποιήσουμε αποτελεσματικά τα συστήματα αυτά πρέπει να αξιοποιήσαμε το λογισμικό ανοικτού κώδικα, μεθόδους ευέλικτης ανάπτυξης λογισμικού με ίδιους πόρους και ενεργοποίηση της αγοράς πληροφορικής με τη θέσπιση ανοικτών προτύπων.

# Προσλήψεις: περιπτώσεις επιτάχυνσης και απλούστευσης των διαδικασιών – εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης*

Ήβη Μαυρομούστακου,[72]
**Αν. Καθηγήτρια Παν/μίου Κρήτης**

**Περίληψη**

*Στην παρούσα εισήγηση επιχειρείται αφενός μία σύντομη αναδρομή στους τρόπους προσλήψεων που εφαρμόστηκαν μετά την ισχύ του ν. 2190/1994 και ιδίως της επιλογής βάσει προτεραιότητας και αφετέρου μία παρουσίαση συγκεκριμένων περιπτώσεων εφαρμογής των ηλεκτρονικών διαδικασιών στις προσλήψεις από το ΑΣΕΠ. Οι διαδικασίες προσλήψεων και οι ηλεκτρονικές διαδικασίες συνδυάστηκαν από το 2002 και μετά για την ταχεία διεκπεραίωση της αξιολόγησης των υποψηφίων και την ασφαλή έκδοση των αποτελεσμάτων.*

## 1. Εισαγωγή

Ήδη από το 2002 στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού ( ΑΣΕΠ), την ανεξάρτητη αρχή για τις προσλήψεις[73], αναδείχθηκε η ανάγκη της εισαγωγής ενός νέου θεσμικού πλαισίου για την επιτάχυνση και απλούστευση του τρόπου επιλογής προσωπικού στον δημόσιο τομέα[74] βάσει σειράς προτεραιότητας και με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια. Ο εν λόγω τρόπος επιλογής εφαρμόζεται παράλληλα με τον διαγωνισμό[75] βάσει της συνταγματικής πλέον επιταγής (άρθρο 103 παρ. 7 Σ) του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001. Κατά την ίδια περίοδο το ΑΣΕΠ στις ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων του έκανε

---

* *Η κα Μαυρομούστακου υπέβαλε την παρούσα εισήγησή της γραπτώς, καθώς δεν μπόρεσε να παραστεί στο Συνέδριο.*

[72] Η Ήβη-Αγγελική Μαυρομούστακου γεννήθηκε στην Αλεξάνδρεια της Αιγύπτου. Είναι αναπληρώτρια καθηγήτρια Συνταγματικών Θεσμών και Σύγχρονων Μορφών Διοίκησης στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης. Διδάσκει Συνταγματικούς και Διοικητικούς Θεσμούς, Ανεξάρτητες Αρχές, Ελληνική Πολιτική και Δίκαιο των ΜΜΕ. Σπούδασε νομικά στο ΕΚΠΑ, Δημόσιο Δίκαιο (D.E.A.) και Πολιτική Επιστήμη (D.E.A.) στο Paris 2, από όπου έλαβε και τον διδακτορικό της τίτλο (Doctorat d'État en Droit). Είναι μέλος επιστημονικών επιτροπών και συνεργάτης επιστημονικών περιοδικών. Έχει ερευνητική και επιστημονική δραστηριότητα στον ελληνικό, γαλλικό και γερμανικό πανεπιστημιακό χώρο συμμετέχοντας σε ερευνητικά προγράμματα για την ιστορία των συνταγματικών θεσμών και του δικαίου, τις ανεξάρτητες αρχές και το πολιτικό σύστημα. Το πλέον πρόσφατα έργο της: Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων. Πρόσληψη και Υπηρεσιακή Εξέλιξη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016, "La formation d'un régime constitutionnel en Grèce du XIXe siècle: choix institutionnels, expressions concrètes et approches juridiques", στο: M. Stolleis (Hg.), Konflikt und Koexistenz. Die Rechtsordnungen Südosteuropas im 19. und 20. Jahrhundert, Band I, Max – Planck - Instituts, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main 2015, σ. 141-213, «Η διάκριση των λειτουργιών» στο συλλογικό έργο Θ. Αντωνίου (επιμ.), Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2014, σ. 35-65.

[73] Άρθρο 103 παρ. 7 Σ και προηγουμένως ιδρυτικός νόμος, ν. 2190/1994 (ΦΕΚ Α΄28) «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης». Βλ., Χ. Χρυσανθάκης/Κ. Σπανού/Χ. Ντουχάνης/Σ. Κτιστάκη, Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση. Αναδιάρθρωση της Κεντρικής Διοίκησης και σύστημα προσλήψεων - Νομικές, συστημικές και οργανωτικές διαστάσεις, Σειρά: Δίκαιο και Δημόσιες Πολιτικές (Διεύθυνση: Ξ. Κοντιάδης), Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 2011, Χ. Χρυσανθάκης, Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, 2η εκδ., Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2001, Η. Μαυρομούστακου, «Προσλήψεις και Δημόσια Διοίκηση, 1994-2005: μια πορεία πολλαπλών εφαρμογών της αξιοκρατίας», σε: Αντ. Μακρυδημήτρης/Μ.-Ηλ. Πραβίτα (επιμ.), Διοικητική Θεωρία και Πράξη - Διοίκηση και Κοινωνία, Σάκκουλας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2007, σ. 785 επ. και της ιδίας, «Η προφορική συνέντευξη στο σύστημα προσλήψεων του δημόσιου τομέα: η σχετικοποίηση των αντικειμενικών κριτηρίων», ΕφημΔΔ 2 (2006), σ. 260 επ.

[74] Άρθρο 14 ν. 2190/1994.

[75] Άρθρο 15 «Πλήρωση θέσεων με διαγωνισμό – είδη διαγωνισμών - προετοιμασία υποψηφίων», παρ. 1, ν. 2190/1994, όπως ισχύει. Για τα είδη διαγωνισμών, άρθρο 15 παρ. 6 του ν. 2190/1994 και στο άρθρο 17 «Διενέργεια διαγωνισμού - πίνακες επιτυχίας - Διορισμός», παρ. 8, του ιδίου νόμου για την εισαγωγή προσαυξήσεων λόγω κοινωνικών κριτηρίων. Βλ. στη συνέχεια άρθρο 2 «Τροποποίηση και συμπλήρωση των άρθρων 15 - 17 του ν. 2190/1994» του ν. 2527/1997 (ΦΕΚ Α΄206). Βλ. και μεταβολές στις προσαυξήσεις επί κοινωνικών κριτηρίων στο άρθρο 1 του ν. 2247/1994 και στο άρθρο 2 «Ειδικά θέματα προσλήψεων» του ν. 2349/1995 (ΦΕΚ Α΄224), καθώς και στο άρθρο 2 παρ. 8 του ν. 2527/1997, όπου προβλέφθηκαν σε περίπτωση ισοβαθμίας υποψηφίων βαθμολογούμενα κοινωνικά κριτήρια. Τέλος, βλ. μεταγενέστερες τροποποιήσεις ειδικότερα του άρθρου 17 του ν. 2190/1994, ιδίως με τους ν. 2839/2000 (ΦΕΚ Α΄196), ν. 3051/2002 (ΦΕΚ Α΄220), ν. 3260/2004 (ΦΕΚ Α΄151), ν. 3320/2005 (ΦΕΚ Α΄48), ν. 3536/2007 (ΦΕΚ Α΄42), ν. 3613/2007 (ΦΕΚ Α΄263), ν. 3731/2008 (ΦΕΚ Α΄263), ν. 3801/2009 (ΦΕΚ Α΄163) και 3812/2009 (ΦΕΚ Α΄234).

σαφή την ανάγκη για τη ρύθμιση επιμέρους διαδικασιών των προσλήψεων με ηλεκτρονικό τρόπο, συνδέοντας την ίδια την αξιοπιστία του με τη «βελτίωση της ταχύτητας των διαδικασιών επιλογής και του ελέγχου της πιστότητάς τους», που επιτυγχάνεται μεταξύ άλλων με την «ηλεκτρονική επεξεργασία των αιτήσεων των υποψηφίων για την ταχεία και ασφαλή έκδοση των αποτελεσμάτων»[76]. Αργότερα θα ακολουθήσει σειρά νομοθετικών κειμένων για τη ρύθμιση ζητημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη Δημόσια Διοίκηση με στόχο κατ' αρχήν «τη δημιουργία των θεσμικών προϋποθέσεων για την επικοινωνία και συναλλαγή των πολιτών και των επιχειρήσεων με τους φορείς του δημόσιου τομέα» μέσω της χρήσης των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, καθώς και «την αναδιοργάνωση των εσωτερικών λειτουργιών και διαδικασιών των φορέων του δημόσιου τομέα επί τη βάσει της πλήρους αξιοποίησης των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών»[77]. Στην παρούσα εισήγηση θα επιχειρηθεί αφενός μία σύντομη αναδρομή στους τρόπους προσλήψεων που εφαρμόστηκαν μετά την ισχύ του ν. 2190/1994 και ιδίως της επιλογής βάσει προτεραιότητας και αφετέρου μία παρουσίαση συγκεκριμένων περιπτώσεων εφαρμογής των ηλεκτρονικών διαδικασιών στις προσλήψεις από το ΑΣΕΠ.

## 2. Οι προσλήψεις και ο ν. 2190/1994

Το νέο σύστημα προσλήψεων που εισάγεται το 1994 (ν. 2190) αναπαράγει με διαφορετικό τρόπο θεσμικές επιλογές που είχαν προηγηθεί[78], δηλαδή τον διαγωνισμό, την επιλογή και τα κοινωνικά κριτήρια. Ο διαγωνισμός, παρά την αδιαμφισβήτητη έως τότε αξία του, συνυπάρχει στο νέο σύστημα με την επιλογή βάσει προτεραιότητας, η οποία είχε υποτιμηθεί κατά το παρελθόν ως τρόπος επιλογής στο βαθμό που είναι δυνατόν να εμπεριέχει και αυθαίρετη κρίση και συνεπώς είχε θεσπισθεί κατ' εξαίρεση. Ενώ τα κοινωνικά κριτήρια, προϊόν της δεκαετίας του 1980[79], που είχαν εισαχθεί αντί της παραδοσιακής διαδικασίας του διαγωνισμού, βάσει ενός συστήματος ενιαίας μηχανογραφικής και αυτοματοποιημένης κατ' εξοχήν επιλογής των υποψηφίων, θα συνεχίσουν να αξιοποιούνται στο νέο σύστημα προσλήψεων του νόμου 2190/1994 σε όφελος συγκεκριμένης εκπαιδευτικής κατηγορίας, της κατηγορίας υποχρεωτικής εκπαίδευσης. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια της διαδικασίας επιλογής κατά προτεραιότητα, είτε προβλέφθηκαν ως σύστημα εσωτερικής ιεράρχησης ανά κατηγορία

---

[76] Ετήσια Έκθεση του 2002, σ. 2-3.

[77] Ν. 3979/2011 (ΦΕΚ Α΄138) «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις». Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση με το σχέδιο αυτό νόμου που αποτελεί το πλαίσιο καθιέρωσης και ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης «επιδιώκεται η δημιουργία των κανονιστικών προϋποθέσεων και της θεσμικής υποδοχής για την προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε όλο το εύρος του δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων των ΟΤΑ αλλά και των ΝΠΙΔ που ελέγχονται από το Κράτος». Βλ. σχετικά και ν. 4305/2014 (ΦΕΚ Α΄237) «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και άλλες διατάξεις». Ειδικότερα για το Α.Σ.Ε.Π., ν. 4210/2013 (ΦΕΚ Α΄254) «Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις», άρθρο 8 «Ζητήματα αρμοδιότητας Α.Σ.Ε.Π.». Νωρίτερα, βλ. ν. 3861/2010 (ΦΕΚ Α΄112) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις», όπως τροποποιήθηκε ιδίως με τον ν. 4057/2012 (ΦΕΚ Α΄54) «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου».

[78] Π.Δ. 611/1977 «Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον, υπό τίτλον "Υπαλληλικός Κώδιξ", των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ.» (Υ.Κ.), ν. 1943/1991 (ΦΕΚ Α΄50) «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις» με τον οποίο επανήλθε, αφού καταργήθηκαν οι διατάξεις του συστήματος πρόσληψης βάσει μορίων των ν. 1320/1983 και 1735/1987, το βασικό σύστημα προσλήψεων του Υ.Κ., άρθρο 14 παρ. 1, δηλαδή η διαγωνιστική διαδικασία και καθιερώθηκε ενιαίο σύστημα προσλήψεων προσωπικού. Βλ. στη συνέχεια ν. 2683/1999 (Υ.Κ., ΦΕΚ Α΄19) και άρθρα 11, 12, 13 και 14 για τις διαδικασίες προσλήψεων που είχαν καθιερωθεί με τον ν. 2190/1994, όπως ίσχυε και κατόπιν ν. 3528/2007 (Υ.Κ., ΦΕΚ Α΄26) και αντίστοιχα άρθρα 11, 12, 13 και 14.

[79] Χρησιμοποιείται ο όρος αυτός για να οριοθετηθούν τα κριτήρια στα οποία οι ν. 1320/1983 και 1735/1987 απέδωσαν ένα κοινωνικό χαρακτήρα στο βαθμό που ευνοήθηκαν με αυτά συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες. Καθαρά κοινωνικό κριτήριο μπορεί να θεωρηθεί η οικογενειακή κατάσταση, περιλήφθηκαν όμως στις διατάξεις των παραπάνω νόμων και άλλα κριτήρια, όπως η ηλικία, η εντοπιότητα κ.ά. Με αυτή τη γενική διατύπωση «κοινωνικά κριτήρια» χρησιμοποιούνται όσα από αυτά, πέραν των τυπικών προσόντων, περιέλαβε και αξιοποίησε αργότερα ο ν. 2190/1994 (στην Αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού χρησιμοποιείται γενικώς ο όρος «κοινωνικά κριτήρια»).

εκπαίδευσης[80] είτε αποτιμήθηκαν σε μονάδες[81], τα οποία διαμόρφωνε κάθε νέα τροποποίηση του πρότυπου νόμου 2190/1994, ήταν κριτήρια αυστηρά λόγω της αποκλειστικής πρόβλεψής τους στο κάθε νέο σύστημα που προέβλεψε η τροποποίησή του. Τα κριτήρια αυτά, τα οποία αποτιμώνται πλέον σε μονάδες (ν. 3051/2002), αναμορφώθηκαν στο πλαίσιο της ίδιας λογικής, αλλά με διαφορετική βαθμολόγηση με τον ν. 3812/2009. Στην αρχική εκδοχή του νόμου (ν.3051/2002), για τις κατηγορίες εκπαίδευσης ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ τα κριτήρια ήταν: (Α) οι τίτλοι σπουδών: ο απαιτούμενος από την προκήρυξη τίτλος σπουδών σε δεκάβαθμη κλίμακα, ο δεύτερος τίτλος σπουδών (για τις κατηγορίες ΠΕ και ΤΕ, 150 μονάδες), το πιστοποιητικό επιτυχούς παρακολούθησης προγραμμάτων ή σεμιναρίων επαγγελματικής κατάρτισης του ΟΑΕΔ (για τις κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ, 70 μονάδες). (Β) η εμπειρία έως 60 μήνες (με διαβάθμιση μορίων ανάλογα με τον αριθμό μηνών, 420 μονάδες), (Γ) η γνώση ξένης γλώσσας (άριστη: 70 μονάδες, πολύ καλή γνώση: 50 μονάδες, καλή γνώση: 30 μονάδες και μέτρια γνώση: 10 μονάδες) και (Δ) η εντοπιότητα (150 μονάδες). Μόνο για τις θέσεις των κατηγοριών ΠΕ και ΤΕ αποτιμάτο σε μονάδες (i) το διδακτορικό δίπλωμα στο γνωστικό αντικείμενο της θέσης (300 μονάδες) ή σε άλλο γνωστικό αντικείμενο (150 μονάδες) και (ii) ο μεταπτυχιακός τίτλος τουλάχιστον ετήσιας φοίτησης στο γνωστικό αντικείμενο της θέσης (150 μονάδες) ή σε άλλο γνωστικό αντικείμενο (150 μονάδες). Για τις θέσεις με τυπικό προσόν διορισμού τον τίτλο υποχρεωτικής εκπαίδευσης (κατηγορία ΥΕ), η σειρά κατάταξης των υποψηφίων καθοριζόταν κατά φθίνουσα σειρά συνολικής βαθμολογίας, η οποία προέκυπτε από τη βαθμολόγηση των κριτηρίων: (i) του αριθμού τέκνων και της ιδιότητας του τέκνου πολύτεκνης οικογένειας, (ii) του χρόνου ανεργίας, (iii) του χρόνου εμπειρίας, (iv) της ηλικίας με πριμοδότηση των άνω των 24 ετών έως 30 ετών και (v) της εντοπιότητας[82], δηλαδή κυρίως από τα λεγόμενα κοινωνικά κριτήρια.

Ακολούθησε ο ν. 3812/2009[83] με τον οποίο αναμορφώθηκε η μοριοδότηση των υποψηφίων κατ' αρχήν ως προς το κριτήριο των τίτλων σπουδών (βασικού και μεταπτυχιακών ή διδακτορικών). Συγκεκριμένα οι μονάδες του τίτλου σπουδών που απαιτείται σύμφωνα με την προκήρυξη υπολογίζονται σε δεκάβαθμη κλίμακα με δύο δεκαδικά ψηφία και πολλαπλασιάζονται με τον αριθμό εκατόν δέκα (110). Για τις κατηγορίες ΠΕ και ΤΕ και μόνο, προβλέπεται ότι το διδακτορικό δίπλωμα στο γνωστικό αντικείμενο της θέσης λαμβάνει τετρακόσιες (400) μονάδες, το διδακτορικό δίπλωμα σε άλλο γνωστικό αντικείμενο διακόσιες (200) μονάδες, ο μεταπτυχιακός τίτλος ετήσιας τουλάχιστον φοίτησης στο γνωστικό αντικείμενο της θέσης διακόσιες (200) μονάδες και ο μεταπτυχιακός τίτλος ετήσιας τουλάχιστον φοίτησης σε άλλο γνωστικό αντικείμενο εκατό (100) μονάδες[84]. Καταργήθηκε η διάταξη, με την οποία ήταν δυνατόν να μοριοδοτούνται οι υποψήφιοι των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ, κάτοχοι πιστοποιητικού επιτυχούς παρακολούθησης προγραμμάτων ή σεμιναρίων επαγγελματικής κατάρτισης του Ο.Α.Ε.Δ., σε αντικείμενο συναφές με το αντικείμενο της θέσης[85]. Όσον αφορά το κριτήριο της εμπειρίας, ορίστηκε ότι κάθε μήνας εμπειρίας στο αντικείμενο της θέσης λαμβάνει επτά (7) μονάδες και βαθμολογείται επίσης συνολική εμπειρία μέχρι

---

[80] Όπως με τον ν. 2247/1994.

[81] Ν. 3051/2002 (ΦΕΚ Α΄220) «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις», ο οποίος τροποποίησε διατάξεις του ν. 2190/1994.

[82] Βλ. τις μονάδες όπως ορίζονταν στο άρθρο 8 παρ. 2 ν. 3051/2002.

[83] Ιδίως άρθρο 6 ν. 3812/2009. Βλ. παρ. 3 με την οποία επήλθαν τροποποιήσεις στην παρ. 1 του άρθρου 8 του ν. 3051/2002, με την οποία είχαν τροποποιηθεί και συμπληρωθεί οι διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 18 του ν. 2190/1994. Σύμφωνα με το Α.Σ.Ε.Π. (Ετήσια Έκθεση του 2010, σ. 57), οι σημαντικές αλλαγές που επήλθαν στον «θεμελιώδη νόμο 3812» στις εφαρμοζόμενες διαδικασίες για την πλήρωση θέσεων στον δημόσιο τομέα, οφείλονται σε σχετικές προτάσεις του.

[84] Έτσι αντικαταστάθηκαν «οι διατάξεις του πέμπτου, έκτου, έβδομου, όγδοου και ένατου εδαφίου, της περίπτωσης «Α. Τίτλοι Σπουδών» της παρ. 1 του άρθρου 8 του ν. 3051/2002, με τις οποίες τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν οι διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 18 του ν. 2190/1994.»

[85] Του τρίτου εδαφίου της περίπτωσης «Α. Τίτλοι Σπουδών» της παρ. 1 του άρθρου 8 του ν. 3051/2002, που τροποποίησε και συμπλήρωσε τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 18 του ν. 2190/1994.

εξήντα (60) μηνών. Η προφορική συνέντευξη που είχε εισαχθεί ως (Ε) κριτήριο επιλογής (άρθρο 4 παρ. 2 του ν. 3320/2005) και θα έπρεπε να βαθμολογείται με κυμαινόμενο συντελεστή από 0,80 ως και 1,20 επί της βαθμολογίας που ο υποψήφιος είχε λάβει συνολικώς στα υπόλοιπα κριτήρια καταργήθηκε[86].

### 3. Διαδικασίες προσλήψεων και ηλεκτρονικές διαδικασίες

Το 2002 (ν. 3051/2002)[87] μέσω της τροποποίησης της διαδικασίας της επιλογής με σειρά προτεραιότητας, θεσπίστηκε ένα σύστημα ταχείας διεκπεραίωσης της αξιολόγησης των υποψηφίων[88]. Η άκαμπτη, κατά τον νομοθέτη, και εντέλει μη αξιοκρατική - λόγω της απόλυτης ιεράρχησης των κριτηρίων που προϋπήρχε - στον τρόπο επιλογής με σειρά προτεραιότητας -, αντικαταστάθηκε, από ένα απλό στην εφαρμογή του σύστημα μοριοδότησης. Η απλούστευση της διαδικασίας για την ταχεία κατάρτιση του πίνακα διοριστέων που καθιερώθηκε, δεν αναιρούσε, κατά τον νομοθέτη, την αξιολόγηση βάσει των αρχών της αξιοκρατίας και της διαφάνειας[89]. Συγκεκριμένα στο σύστημα του ν. 3051/2002 για την επιλογή με σειρά προτεραιότητας στις θέσεις, όπου απαιτείται τίτλος σπουδών δευτεροβάθμιας ή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, όλα τα ουσιαστικά προσόντα[90] των υποψηφίων που μετατρέπονται σε τυπικά, ορίζονται ως κριτήρια, τα οποία συνυπολογίζονται αθροιστικά για τον τελικό βαθμό του υποψηφίου με αποτέλεσμα να κατατάσσονται οι υποψήφιοι σε πίνακες προτεραιότητας κατά φθίνουσα σειρά βαθμολογίας.

Εκτός από την πρόβλεψη των παραπάνω κριτηρίων, οι διαδικασίες πρόσληψης επιταχύνθηκαν με την εφαρμογή τριών μέτρων: το πρώτο αφορούσε την κατάρτιση από το ΑΣΕΠ κυλιόμενου πίνακα επιλαχόντων[91] για τη διαδικασία πρόσληψης με κριτήρια (μόρια), ορισμένης χρονικής διάρκειας[92], ώστε να αποφεύγεται η δημιουργία πάγιας κατάστασης[93], από τον οποίο θα καλύπτονταν και θέσεις πέραν του αριθμού αυτών που προκηρύχθηκαν. Το ΑΣΕΠ θα είχε τη δυνατότητα, αντί να προκηρύσσει συνεχώς νέες θέσεις, να τις καλύπτει, εφόσον ο οικείος φορέας το ζητούσε, από επιλαχόντες όμοιου κλάδου ή ειδικότητας που περιλαμβάνονταν στον κυλιόμενο πίνακα[94]. Το δεύτερο μέτρο αφορούσε την υποχρέωση του υποψηφίου να συμπληρώνει με ορθό τρόπο την αίτησή του[95], σύμφωνα με τα προσόντα ή κριτήρια που απαιτούνται από την προκήρυξη άλλως δεν λαμβάνονταν υπόψη, έστω και αν προσκομίζονταν τα σχετικά δικαιολογητικά[96]. Τέλος, το τρίτο μέτρο απέβλεπε στη σύντμηση[97] των προθεσμιών ελέγχου των

---

[86] Βλ. άρθρο 5 ν. 2812/2009.

[87] Με τον ν. 3051/2002.

[88] Άρθρο 8 «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του άρθρου 18 του ν. 2190/1994», παρ. 1, ν. 3051/2002, όπως π.χ. η μη υποβολή δικαιολογητικών με την αίτηση συμμετοχής.

[89] Βλ. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου (3051/2002), σ. 1 και 3. Επίσης, Ετήσια Έκθεση του 2003 του Α.Σ.Ε.Π., σ. 25, κατά την οποία, ο ν. 3051/2002 επέφερε «θεμελιώδεις δομικές αλλαγές στο σύστημα επιλογής προσωπικού (κυρίως με την καθιέρωση ευρύτερου φάσματος κριτηρίων στις διαδικασίες κατάταξης με σειρά προτεραιότητας)».

[90] Άρθρο 8 ν. 3051/2002.

[91] Το οποίο και πρότεινε την καινοτομία αυτή, βλ. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου (3320/2005). Άρθρο 3 «Κυλιόμενος Πίνακας Επιλαχόντων» ν. 3320/2005. Βλ. και αργότερα ν. 3868/2010 (ΦΕΚ Α΄129) «Αναβάθμιση του Εθνικού Συστήματος Υγείας και λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης», όπου καθιέρωση κυλιόμενων πινάκων κατάταξης μονίμου νοσηλευτικού και λοιπού προσωπικού (άρθρο 7).

[92] Εννέα (9) μηνών από την εγγραφή του επιλαχόντος, εφόσον μέχρι τότε δεν είχε δοθεί ευκαιρία διορισμού του, Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου (3320/2005).

[93] Που θα μπορούσε να διαμορφώσει στους επιλαχόντες αντίληψη τετελεσμένων ή βεβαιότητας διορισμού ή ακόμη ποιοτική αναποτελεσματικότητα του πίνακα, σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου (3320/2005).

[94] Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου (3320/2005), άλλες θέσεις, πέραν αυτών που είχαν προκηρυχθεί, δεν ήταν δυνατόν να καλύπτονται από τον πίνακα κατάταξης υποψηφίων και έπρεπε να γίνεται νέα προκήρυξη θέσεων. Η κατάσταση αυτή επιβάρυνε υπέρμετρα τις διαδικασίες και ευθυνόταν σε μεγάλο βαθμό για τις όποιες καθυστερήσεις παρατηρούνταν.

[95] Άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 3260/2004.

[96] Βλ. και άρθρο 10 «Ρυθμίσεις θεμάτων προσλήψεων», παρ. 6, ν. 2839/2000, καθώς και άρθρο 8 ν. 3051/2002. Βλ. και προγενέστερη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 7 του ν. 2738/1999.

[97] Σε είκοσι (20) εργάσιμες ημέρες, άρθρο 3 ν. 3260/2004. Πρόκειται για τις προθεσμίες που προβλέπονται στα άρθρα 1 παρ. 3 του ν. 2527/1997, 21 παρ. 9 του ν. 2190/1994 και 18 παρ. 8 του ν. 2539/1997. Και ούτε επιτρεπόταν πλέον η έκδοση προκήρυξης από δήμο ή κοινότητα πριν την πάροδο τριμήνου από την προηγούμενη, ανεξάρτητα από κλάδο ή ειδικότητα, άρθρο 3 παρ. 2 ν. 3260/2004.

προκηρύξεων-ανακοινώσεων εκ μέρους του ΑΣΕΠ, καθώς και εκείνων[98] που αφορούσαν την κατάρτιση, ανάρτηση και αποστολή πινάκων κατάταξης των υποψηφίων στο ΑΣΕΠ από τους φορείς που υπάγονταν στον έλεγχο του ΑΣΕΠ και οι οποίοι διεξήγαν οι ίδιοι τις διαδικασίες πρόσληψης του προσωπικού τους.

Στην περίπτωση του διαγωνισμού το 2002, εκτός του λεγόμενου παραδοσιακού τρόπου της ανάπτυξης κειμένου εισήχθηκε και η μέθοδος των πολλαπλών επιλογών[99], η οποία ήδη εφαρμοζόταν ακόμη και στους γραπτούς διαγωνισμούς των εκπαιδευτικών[100], αν και δεν πρόκειται για κλάδο ειδικών απαιτήσεων, με στόχο τη δραστική μείωση του χρόνου εξαγωγής των αποτελεσμάτων και του κόστους των γραπτών διαγωνισμών. Στην περίπτωση αυτή παρεχόταν η δυνατότητα χρήσης μέσων ηλεκτρονικής τεχνολογίας για τη βαθμολόγηση των γραπτών, χωρίς να απαιτούνται βαθμολογητές ή αναβαθμολογητές[101], αφού η κεντρική επιτροπή του διαγωνισμού είχε καθορίσει εκ των προτέρων τις ορθές απαντήσεις[102].

Το ΑΣΕΠ στην Ετήσια Έκθεση του 2002[103] είχε επισημάνει την ανάγκη για την εφαρμογή ενός συστήματος προσλήψεων «απηλλαγμένου από άσκοπες, αδικαιολόγητες και χρονοβόρες ειδικές ρυθμίσεις», που θα έπρεπε να συνδυάζεται με ορισμένες εφαρμογές των ηλεκτρονικών διαδικασιών για την επιτάχυνση και τη διευκόλυνση των διαδικασιών προσλήψεων, καθώς και για την ταχεία και ασφαλή έκδοση των αποτελεσμάτων, όπως είναι η χρήση ειδικών μηχανογραφημένων εντύπων αιτήσεων υποψηφίων και η ηλεκτρονική επεξεργασία τους. Στην Ετήσια Έκθεση του επόμενου έτους[104] αναφέρθηκε με πανηγυρικό τρόπο στις διαδικασίες αυτές που είχε καθιερώσει εν τω μεταξύ. Ενώ στην Ετήσια Έκθεση του 2004[105] τόνισε την επιτυχή λειτουργία της ηλεκτρονικής επικοινωνίας με φορείς του δημοσίου τομέα, αλλά και με τα ΜΜΕ, που είχε εγκαταστήσει. Θα ακολουθήσουν και άλλες περιπτώσεις εφαρμογής των ηλεκτρονικών διαδικασιών, όπως η παροχή σε υποψηφίους και φορείς της δυνατότητας υποβολής διά του διαδικτυακού του τόπου ηλεκτρονικής αίτησης ταυτοποίησης με σκοπό την ανάληψη σχετικών κωδικών για την πρόσβαση στις online υπηρεσίες, η αυτόματη αναζήτηση αποτελεσμάτων βάσει του αριθμού ταυτότητας, η δημιουργία ηλεκτρονικού αρχείου προσόντων και δεξιοτήτων, η εφαρμογή υπολογισμού της μοριοδότησης υποψηφίου στη βάση των προσόντων του για την υποβολή ηλεκτρονικής αίτησης συμμετοχής του στους διαγωνισμούς και η υποβολή ηλεκτρονικού παραβόλου[106].

---

[98] Σαράντα πέντε (45) ή είκοσι (20) ημέρες από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής των αιτήσεων, άρθρο 4 παρ. 1 ν. 3260/2004. Βλ. προγενέστερη διάταξη του ν. 3051/2002 παρ. 9 του άρθρου 10. Τέλος, η προηγούμενη δίμηνη προθεσμία (παρ. 9 του άρθρου 10 ν. 3051/2002) που προβλεπόταν σε περίπτωση μη σύνταξης, μη ανάρτησης ή μη υποβολής στο Α.Σ.Ε.Π. των πινάκων κατάταξης από τους προηγούμενους φορείς ή μη σύνταξης των οριστικών πινάκων ημέρες μετά την παραλαβή της σχετικής έκθεσης ελέγχου από το Α.Σ.Ε.Π., έγινε εικοσαήμερη (άρθρο 4 παρ. 2 ν. 3260/2003).

[99] Άρθρο 7 παρ. 1 ν. 3051/2002.

[100] Ν. 2525/1997 (ΦΕΚ Α'188) «Ενιαίο Λύκειο, πρόσβαση των αποφοίτων του στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση, αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου και άλλες διατάξεις».

[101] Όπως στο άρθρο 17 παρ. 1 του ν. 2190/1994.

[102] Άρθρο 7 παρ. 1 ν. 3052/2002.

[103] Σ. 2-3.

[104] Σ. 16.

[105] Σ. 21.

[106] Βλ. Σήμερα ν. 4325/2015 (ΦΕΚ Α΄ 47) «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις», ιδίως άρθρο 11 «Ηλεκτρονικές υπηρεσίες Α.Σ.Ε.Π.», όπου «1. Στο Ν.2190/1994 προστίθεται άρθρο 14Α ως ακολούθως: «Άρθρο 14Α Τήρηση αρχείου/μητρώου 1. Στο Α.Σ.Ε.Π. τηρείται αρχείο, ανά διαδικασία ή/και ανά συμμετέχοντα, σε ηλεκτρονική ή/και έντυπη μορφή, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στις επόμενες παραγράφους, με τα στοιχεία και τυχόν σχετικά δικαιολογητικά των συμμετεχόντων στις διαδικασίες αρμοδιότητάς του. Ο χρόνος τήρησης του αρχείου, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα, συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας καταστροφής των επιμέρους αρχείων, καθορίζονται με κανονιστική απόφαση της Ολομέλειας του Α.Σ.Ε.Π., που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως [...].»

Οι τροποποιήσεις του αρχικού νόμου όσον αφορά το σύστημα των προσλήψεων ήταν κατά το ΑΣΕΠ εργαλειακού κυρίως χαρακτήρα, καθώς προέκυπταν από την ανάγκη αναβάθμισης των εφαρμοζόμενων διαδικασιών και διαρκούς βελτίωσης του συστήματος, ώστε να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις στελέχωσης μιας σύγχρονης και αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης. Ως θετικός απολογισμός αυτής της δράσης θεωρήθηκε η ενίσχυση της ίδιας της αξιοπιστίας του ΑΣΕΠ, καθόσον επέτυχε τη λελογισμένη ταχύτητα των διαδικασιών επιλογής και τον έλεγχο της πιστότητάς τους. Στη βάση αυτής της «αισιοδοξίας» βρίσκεται και η απάλειψη των επικρίσεων για τον υπερβολικά συγκεντρωτικό, πολύπλοκο και τυποποιημένο χαρακτήρα των διαδικασιών, που είχε οδηγήσει σε αδυναμία προσλήψεων προσωπικού για μεγάλο χρονικό διάστημα[107].

[107] Ετήσια Έκθεση του 2002 (Α.Σ.Ε.Π.), σ. 21-23.

## Σχολιασμός παρεμβάσεων συνέδρων

Αντώνης Μακρυδημήτρης,
**Καθηγητής ΕΚΠΑ**

– **Πρέπει να γίνει δημοψήφισμα;**

Η δημοκρατία, ως μορφή πολιτικής οργάνωσης, είναι δύο ειδών: η άμεση, όπως κυριάρχησε στην αρχαία Αθήνα, και η έμμεση ή αντιπροσωπευτική, που επικράτησε στους νεώτερους χρόνους από τη Γαλλική και την Αμερικάνικη επανάσταση και μετά. Αυτά τα δύο είδη ή μείζονα παραδείγματα δημοκρατίας, έχουν, αντιστοίχως, πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Η αξία της άμεσης δημοκρατίας είναι εμφανής – η καθολική και απόλυτη εξουσία του λαού να καθορίζει τις επιλογές της πολιτικής και να λαμβάνει τις σχετικές αποφάσεις. Ευθύς εξαρχής εγείρονται, εντούτοις, οι σχετικές απορίες και οι αμφισβητήσεις. Διαθέτουν όλοι οι πολίτες ή η εκάστοτε συγκυριακή πλειοψηφία τη σχετική γνώση και ικανότητα για επιλογές που αφορούν το γενικότερο και διαχρονικότερο συμφέρον μιας πολιτικής κοινότητας ή κοινωνίας; Πώς ελέγχεται η επιζήμια επιρροή των δημαγωγών και του λαϊκισμού, και πώς αποφεύγεται η λεγόμενη 'τυραννία της πλειοψηφίας' σε βάρος των δικαιωμάτων ή των απόψεων μειοψηφουσών κοινωνικών ομάδων, τάξεων ή συμφερόντων; Τα ζητήματα αυτά έχουν απασχολήσει παλαιόθεν την πολιτική θεωρία, ενώ στη νεώτερη εποχή με τη διόγκωση του μεγέθους των πολιτικών κοινοτήτων, μια και τα έθνη-κράτη έχουν πλέον αντικαταστήσει τις πόλεις-κράτη, πολλοί ισχυρίζονται ότι είναι μάλλον ανέφικτη η άμεση, καθολική και απόλυτη συμμετοχή των πολιτών για τη λήψη των αποφάσεων σε όλους τους κρίσιμους τομείς της δημόσιας πολιτικής. Για αυτούς και άλλους συναφείς λόγους έχουν επικρατήσει στη σύγχρονη εποχή και στο πλαίσιο λειτουργίας των εθνικών κρατών, τα περισσότερα εκ των οποίων αριθμούν δεκάδες έως και εκατοντάδες εκατομμυρίων πολιτών με ποικίλα συμφέροντα, απόψεις, αντιλήψεις ακόμα και αποκλίνουσες 'κουλτούρες', εκδοχές της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, όπου ο λαός περιορίζεται κατά κανόνα στην επιλογή κατά τακτά χρονικά διαστήματα εκπροσώπων, προκειμένου εκείνοι να λαμβάνουν τις σχετικές πολιτικές αποφάσεις επ' ονόματί του και όπως αυτοί διερμηνεύουν τη γνώμη και τα συμφέροντά του. Αποκτά, έτσι, η δημοκρατία μικρότερο μεν βάθος συμμετοχής, αλλά αποφεύγει ευχερέστερα τις παγίδες του λαϊκισμού και καταφέρνει να λαμβάνει καλύτερα, με περισσότερη γνώση, αρμοδιότητα και επεξεργασία, αποφάσεις που είναι ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο. Σχετικά επιχειρήματα εκτίθενται, εκτός άλλων πηγών, και στα περίφημα Federalist Papers, που προηγήθηκαν της Αμερικανικής επαναστάσεως, η οποία διαμόρφωσε και ένα από τα επικρατέστερα σήμερα υποδείγματα έμμεσης ή αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Ωστόσο, η γοητεία και η ακτινοβολία της άμεσης και αδιαμεσολάβητης δημοκρατίας εξακολουθεί να είναι μεγάλη και να συναρπάζει κατά καιρούς το συλλογικό φαντασιακό. Το ζήτημα είναι δε αν μπορούν και σε ποιο βαθμό να συνδυαστούν οι αρετές της άμεσης με αυτές της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στο πλαίσιο λειτουργίας των συγχρόνων κρατών, αλλά και των υπερκρατικών ή μετακρατικών πολιτικών οντοτήτων, όπως είναι, λ.χ., η Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο προβληματισμός αυτός θα απασχολήσει, νομίζω, αρκετά την πολιτική σκέψη και θεωρία τα επόμενα χρόνια ή τις δεκαετίες.

Επί του παρόντος θα μπορούσα να συμπεράνω ότι η εισαγωγή του τοπικού δημοψηφίσματος για ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος και μόνο (ήτοι, τοπικού δημοσίου συμφέροντος) ενδείκνυται ως μέθοδος άμεσης δημοκρατίας. Τούτου λεχθέντος θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι αποκρούεται τόσο

το τοπικό δημοψήφισμα για ζητήματα γενικότερου ενδιαφέροντος και ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος (όπως, είναι, λ.χ., προβλήματα διαχείρισης μεταναστευτικών ροών στις τοπικές κοινωνίες), όσο και το εθνικό δημοψήφισμα για ζητήματα που προϋποθέτουν ειδικές γνώσεις, πληροφορίες, τεχνικές διαστάσεις, άπτονται των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή αφορούν ζητήματα δημοσιονομικής πολιτικής, όπως ρητά ορίζει, εξάλλου, το σύνταγμα.

Αξίζει, ίσως, να θυμηθούμε ότι εθνικά δημοψηφίσματα έχουν διεξαχθεί στη χώρα μας (πλην του τελευταίου) μόνο σχετικά με το πολιτειακό ζήτημα (βασιλευόμενη ή αβασίλευτη δημοκρατία). Αντιθέτως αποφεύχθηκε η διεξαγωγή εθνικού δημοψηφίσματος τόσο για την ένταξη της χώρας στην τότε ΕΟΚ, όσο και για την αναγνώριση ή μη της όμορης χώρας με τη συνταγματική της ονομασία, αλλά και την αποδοχή του ευρωπαϊκού συντάγματος ή την αναγραφή του θρησκεύματος στις αστυνομικές ταυτότητες των πολιτών. Ορθώς, νομίζω.

– **Ενιαίο ή ομοσπονδιακό κράτος;**
Υποστήριξα στην ομιλία μου τη χρησιμότητα ανασύστασης της Γερουσίας ως ενός είδους μείζονος θεσμικού ερείσματος ή έρματος (ποιότητας και αξιοκρατίας) της πολιτείας. Ουδόλως υποστηρίζω την ομοσπονδιακή ανασυγκρότηση της χώρας, μολονότι αποδέχομαι την αρχή της ευρύτερης δυνατής αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης (τοπικής και περιφερειακής), αλλά στο πλαίσιο πάντα του ενιαίου και μη ομοσπονδιακού κράτους. Τελείως διαφορετική είναι η άποψή μου για την Κύπρο, εκεί νομίζω ότι η ομοσπονδιακή συγκρότηση του κράτους προσήκει, ενώ η χώρα μας ήδη συμμετέχει σε μια συνομοσπονδιακή ή κοινοπολιτειακή οργάνωση, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση. Το ενιαίο εθνικό κράτος και η εθνική ενοποίηση του ελληνισμού κατακτήθηκε με κόπο και δεν πρέπει να κλονιστεί. Διαφορετικός είναι ο σκοπός της ενδεχόμενης ανασύστασης της Γερουσίας, όπως εξέθεσα στην πρωτολογία μου (έλεγχος ποιότητας της νομοθεσίας, εγγύηση της αξιοκρατίας), και δεν είναι ανάγκη να επαναλάβω εδώ.

– **Νομοθετική επεξεργασία**
Η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει και ασκείται πρωτίστως από την κυβέρνηση. Αλλά πίσω –ή μάλλον κάτω– από την κυβέρνηση και τους υπουργούς βρίσκεται η δημόσια διοίκηση και τα υπαλληλικά στελέχη του κράτους. Εκεί συντελείται σε πρώτη φάση η διαδικασία επεξεργασίας των νομοθετημάτων. Προκειμένου να βελτιωθεί αυτή η διαδικασία, έχουν προταθεί διάφορες ιδέες στο πλαίσιο της λεγόμενης 'κανονιστικής ή ρυθμιστικής διακυβέρνησης' (regulatory governance), πολλές από τις οποίες περιλαμβάνονται στην πρωθυπουργική εγκύκλιο Υ 190/2006. Στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν και επίλεκτα στελέχη της διοίκησης, όπως οι δύο περίπου χιλιάδες αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, με αποκλειστική και κύρια αρμοδιότητα την άρτια επεξεργασία των νομοθετημάτων (drafting of the bills) είτε αυτά εισάγονται στη Βουλή (προκειμένου να καταστούν νόμοι του κράτους), είτε αποστέλλονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας και εν τέλει στον πρόεδρο της Δημοκρατίας (προκειμένου να εγκριθούν από αυτόν και να εκδοθούν ως προεδρικά διατάγματα). Το γε νυν έχον, αυτά κατασπείρονται κατά μήκος και πλάτος του κρατικού μηχανισμού, απορροφώνται από τρέχουσες πρακτικές και νοοτροπίες και δεν αξιοποιούνται κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

– **«Επανίδρυση» του κράτους**
Ως προς την παρατήρηση του κυρίου Βουλευτή, η παρουσία και μόνο του οποίου τιμά το συνέδριό

μας, ας μου επιτραπεί να επισημάνω ότι, πράγματι, η πρόταση για την αναγκαιότητα ριζικής ανασυγκρότησης του κράτους, ουσιαστικής και όχι προσχηματικής 'επανίδρυσης' και λειτουργικής ανακαίνισής του, είχε διαμορφωθεί και κατατεθεί εγκαίρως και εγκύρως. Όταν τα πράγματα δεν είχαν ακόμα τόσο παροξυνθεί και οι καιροί ήταν περισσότερο μενετοί για τέτοιου είδους μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες. Ατυχώς, κατά πάγια περίπου τάση της πολιτικής μας πρακτικής, υποτιμούμε τα προβλήματα, δεν δρούμε παρά μόνο όταν αυτά έχουν φτάσει στο μη περαιτέρω και, ως εκ τούτου, ενεργούμε σχεδόν πάντοτε καθυστερημένα, περισσότερο ως Επιμηθείς, παρά ως Προμηθείς. Το ίδιο εν πολλοίς συνέβη και με το ζήτημα αυτό· αμελήσαμε να 'επανιδρύσουμε' τον διοικητικό μηχανισμό του κράτους μας όσο ήταν καιρός και με δικό μας σχέδιο και πρωτοβουλία, με συνέπεια να αναγκαζόμαστε τώρα να προβούμε σε δραστικές μεταβολές υπό πολύ δυσμενέστερες συνθήκες.

Η ιδέα ήταν ορθή, αντιστοιχούσε στα δοκιμότερα πρότυπα της διεθνούς εμπειρίας, είχε έναν χαρακτήρα σφαιρικό, συνήγειρε τη λαϊκή αποδοχή. Υπήρχαν, συνάμα, οι κατάλληλοι άνθρωποι για την εφαρμογή της, κορυφαίος εξ αυτών ο αρμόδιος τότε υπουργός, ο νυν πρόεδρος της Δημοκρατίας. Αλλά για διάφορους λόγους, που δεν είναι της παρούσης, κρίθηκε ως προτιμότερη μια 'ήπια προσαρμογή' παρά ένα δραστικότερο εγχείρημα για τον εκσυγχρονισμό και την ανασυγκρότηση με γνώμονα την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων, την απλούστευση των δομών και λειτουργιών, την αξιοκρατία και τον 'επαγγελματισμό' σε όλες τις βαθμίδες της υπαλληλικής ιεραρχίας, την επικουρικότητα του κράτους απέναντι στην οικονομία και την κοινωνία των πολιτών. Η αβελτηρία και ο εφησυχασμός ενόψει της επερχόμενης καταιγίδας ουδέποτε αποσόβησε την επιδείνωση της καταστάσεως. Έχετε δίκιο, συνεπώς, να λέτε, κύριε Βουλευτά, ότι βρισκόμαστε ξανά στο ίδιο σημείο. Ελπίζω τώρα να είναι καλύτερα τα αποτελέσματα, αλλά χρειάζεται, οπωσδήποτε, ο συνδυασμός βούλησης και γνώσης, όχι η μια άνευ της άλλης (γιατί συνήθως εκείνοι που έχουν τη δύναμη δεν έχουν τη γνώση κι εκείνοι που έχουν τη γνώση δεν έχουν τη δύναμη).

Όσον αφορά στο 'υπερόπλο' της δημοκρατίας, που είναι ή μπορεί να αποδειχθεί ότι είναι το δημοψήφισμα, δεν είναι απόλυτα βέβαιο στη θεωρία ή την πολιτική πρακτική πότε, για ποια ζητήματα και πώς ακριβώς μπορεί να χρησιμοποιηθεί ώστε να αποδειχθεί η προσφυγή σε αυτό ωφέλιμη και όχι επιβλαβής για το κράτος και την κοινωνία. Ας μην λησμονούμε ότι ένα φάρμακο, εάν χρησιμοποιηθεί άκαιρα ή με λανθασμένη δοσολογία, μπορεί να αποδειχθεί φαρμάκι. Άλλωστε, πολλά 'υπερόπλα' (περιλαμβανομένων των πυρηνικών) αποδεικνύονται συχνότερα πιο πολύτιμα με τη μη χρησιμοποίηση και ενεργοποίησή τους, ως μέσα αποτροπής παρά ως μέσα καταστολής.

Προσήκει για τον χωρισμό Εκκλησίας και κράτους, για τον γάμο ομοφυλοφίλων, για τη διαχείριση των απορριμμάτων ή για το μεταναστευτικό ζήτημα; Δεν είμαι καθόλου βέβαιος, όπως ήδη ανέφερα. Δεν θα το απέκλεια από το πολιτικό ή θεσμικό 'οπλοστάσιο' της πολιτείας, αλλά θα συνιστούσα την προσφυγή σε αυτό με εξαιρετική φειδώ και περίσκεψη. Πάντως όχι με κοντόφθαλμη πολιτική ή κομματική σκοπιμότητα και πρόθεση χειραγώγησης της κοινής γνώμης, προκειμένου να δικαιολογηθούν ήδη ειλημμένες αποφάσεις, γιατί τότε μπορεί να αποδειχθεί αντιπαραγωγικό και να προξενήσει τα αντίθετα από τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Η ιστορία συχνά εκδικείται και μάλιστα σκληρά, ακόμα και εκείνους που στάθηκαν με σύνεση απέναντί της, φανταστείτε τι συμβαίνει με τους άλλους!

Διομήδης Σπινέλλης,
**Καθηγητής Οικονομικού Παν/μίου Αθηνών**

**Κατά πόσο ερωτάται ο πολίτης για τα θέματα που αφορούν τη λειτουργία του κράτους.**
Σε σχέση με τη χρήση πληροφοριακών συστημάτων, θα απαντήσω με ένα παράδειγμα το οποίο λειτουργεί σήμερα, αλλά μπορεί να γίνει καλύτερα και δύο πεδία στα οποία θα μπορούσε να επεκταθεί η πρακτική αυτή.

Έχουμε ένα παράδειγμα το οποίο είναι η διαβούλευση των νομοσχεδίων. Δυστυχώς, δεν γίνεται για όλα τα νομοσχέδια· πολλά σημαντικά νομοσχέδια δεν έχουν αναρτηθεί για ηλεκτρονική διαβούλευση. Επίσης η διαβούλευση γίνεται με τρόπο σχετικά ρηχό και με μηχανισμό που δεν επιτρέπει εύκολα τη διαμόρφωση νέων ιδεών και πολιτικής από τους πολίτες μέσω αυτού που λέμε πληθοπορισμό-crowdsourcing. Για παράδειγμα, θα ήταν τεχνικά πολύ εύκολο στις διάφορες απόψεις που εμφανίζονται, να μπορεί κάποιος να σημειώσει αν συμφωνεί ή διαφωνεί με αυτές. Επίσης, θα θέλαμε στο τέλος της διαβούλευσης εκτός από μία συνοπτική έκθεση, την έκθεση διαβούλευσης, να ξέρουμε συγκεκριμένα πώς έχει δράσει η Κυβέρνηση για κάθε σχόλιο το οποίο έχει διατυπωθεί. Αυτό δεν το ξέρουμε σήμερα και γι' αυτό το λόγο η διαβούλευση έχει, ως ένα βαθμό, απαξιωθεί στα μάτια της κοινωνίας.

Δύο πράγματα τα οποία σήμερα γίνονται λίγο ή περιορισμένα και θα μπορούσαν να γίνονται πολύ καλύτερα είναι τα εξής. Πρώτον, η αξιολόγηση των υπηρεσιών που παρέχει το κράτος. Φανταστείτε στο τέλος της παροχής κάθε υπηρεσίας, που πολλές φορές σήμερα προσφέρεται στο πλαίσιο ηλεκτρονικής επικοινωνίας, ο πολίτης να καλείται να αξιολογήσει την υπηρεσία αυτή. Αυτό είναι σήμερα σχεδόν κανόνας όταν παρέχονται υπηρεσίες από επιχειρήσεις· γιατί να μην ισχύει αυτό και για υπηρεσίες που παρέχει το κράτος; Δηλαδή, μετά το τέλος του φορολογικού ελέγχου, τις εξετάσεις οδήγησης, μιας ιατρικής επίσκεψης στο ΕΣΥ, να πάρετε αμέσως μια ειδοποίηση για να αξιολογήσετε αυτή την επίσκεψη ως προς την ποιότητα, την αποδοτικότητα, το χρόνο αναμονής κ.λπ.

Δεύτερον, η χρήση της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας. Θεωρώ ότι ο μηχανισμός αυτός δεν είναι σήμερα κατάλληλος για τις εθνικές εκλογές, διότι έχει μη αποδεκτό κίνδυνο υπονόμευσής του από τρίτους., Όμως, για λιγότερο σημαντικά θέματα, τα πλεονεκτήματα που μας δίνει, δηλαδή κατά κανόνα πολύ αυξημένη συμμετοχή σε σχέση με τον παραδοσιακό τρόπο ψηφοφορίας, τον καθιστούν μια καλή μέθοδο για να ερωτάται ο πολίτης. Μια και αναφερθήκαμε πριν για την αυτοδιοίκηση σε επίπεδο περιφερειακού διαμερίσματος, εκεί οι ψηφοφορίες θα μπορούσαν να αφορούν ποιες ώρες είναι οι κατάλληλες να συλλέγονται τα σκουπίδια ή πώς πρέπει να διασφαλιστεί η ασφάλεια των παιδιών έξω από το σχολείο. Η ευρεία συμμετοχή μπορεί να ωφελήσει ιδιαίτερα στις εκλογές που γίνονται σε συλλόγους και σωματεία. Εκεί οι συζητήσεις και οι αποφάσεις γίνονται συχνά όμηροι μιας μικρής αλλά δυναμικής (και μερικές φορές βίαιης) μειοψηφίας. Με τη χρήση της ηλεκτρονικής ψηφοφορίας θα μπορούσαμε να έχουμε πολύ καλύτερη ποιότητα δημοκρατίας.

Και κάτι τελευταίο. Αναφέρθηκε χθες και σήμερα η ποιότητα της νομοθέτησης. Εκεί υπάρχει ένα πρακτικό θέμα που δεν είναι ουσιαστικό, αλλά είναι πάρα πολύ σημαντικό για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Είναι το θέμα της κωδικοποίησης της νομοθεσίας. Αυτό το πρόβλημα θα έπρεπε να έχει ήδη λυθεί μια και η λύση είναι ποια τεχνικά πολύ εύκολη, λόγω της εξέλιξης της τεχνολογίας. Τη λύση δίνουν τεχνικές και οι πρακτικές που χρησιμοποιούνται σήμερα ευρύτατα στο χώρο του ανοιχτού λογισμικού και των

ανοιχτών κειμένων, όπως της Βικιπαίδειας. Μέσω αυτών χιλιάδες εθελοντές σε όλο τον κόσμο καθημερινά συνεργάζονται αρμονικά πραγματοποιώντας χιλιάδες αλλαγές την ημέρα πάνω σε έργα εκατομμυρίων γραμμών. Τα προϊόντα των αλλαγών εμφανίζονται πάντα στην τελική τους μορφή (αυτό που στα νομικά κείμενα λέμε κωδικοποιημένη μορφή), αλλά κρατούν και πλήρες ιστορικό των αλλαγών τους (αυτό που στα νομικά κείμενα πραγματοποιείται μέσω των νόμων). Η εφαρμογή των τεχνικών και των πρακτικών αυτών στη νομοθέτηση δεν είναι δύσκολη. Αρκεί να εισάγουμε αυτές τις πρακτικές αυτές σε όλα τα νέα νομοθετήματα, κι ας μην πάμε προς τα πίσω προσπαθώντας να κωδικοποιήσουμε το σύνολο της νομοθεσίας. Ας ξεκινήσουμε από αύριο.

# 4η ΣΥΝΕΔΡΙΑ

## ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ – ΕΛΕΓΧΟΣ:

## ΔΙΑΦΘΟΡΑ, ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ, ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΔΟΜΩΝ, ΚΟΣΤΟΣ

**Συντονιστής**

Καθηγητής Π. Καζάκος, *Μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής του ΓΠΚΒ*

**Εισηγητής**

Λ. Ρακιντζής, *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης*

**Παρεμβάσεις**

Δ. Σωτηρόπουλος, *Αναπλ. Καθηγητής ΕΚΠΑ*

Αθ. Παπαϊωάννου, *π. Γενικός Γραμματέας της Βουλής*

Θ. Τσέκος, *Αναπλ. Καθηγητής ΤΕΙ Πελοποννήσου*

## Λίγα λόγια από τον κ. Πάνο Καζάκο, Ομότιμο Καθηγητή ΕΚΠΑ, Μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής του ΓΠΚΒ

Το θέμα της συνεδρίας είναι ευρύτατο. Θα σταθώ εδώ μόνο στο μείζων ζήτημα της διαφθοράς, η οποία αποτέλεσε μέρος της παθολογίας που οδήγησε σε τόσο βαθιά οικονομική κρίση και εμποδίζει σήμερα τις προσπάθειες για προσαρμογή της χώρας στις νέες διεθνείς συνθήκες. Σύμφωνα με πρόσφατη διαπίστωση της Global Financial Integrity «μόνο μεταξύ 2003 και 2011 βγήκαν από την Ελλάδα 261 δισ. δολάρια παράνομου χρήματος, που προερχόταν από εγκληματικές ενέργειες, διαφθορά και φοροδιαφυγή»

Το κόστος της πολιτικής και διοικητικής διαφθοράς για το σύνολο είναι τεράστιο. Συνήθως φαίνονταν οι μεγάλης κλίμακας περιπτώσεις υποβρυχίων κ.α. Μετά ήλθαν ολοένα και συχνότερα στην επιφάνεια οι μικρής και μεσαίας κλίμακας περιπτώσεις (π.χ. δωροδοκίες για μικροεργολαβίες του κράτους κ.ά.). Συνολικά βαραίνουν το ίδιο: Η μικρή διαφθορά έχει ως πρότυπο ή άλλοθι τη μεγάλη, η μεγάλη χρειάζεται τη μικρή για να έχει και πολιτικούς συμμάχους.

Η διαφθορά δεν είναι ευγενές άθλημα. Πιο συστηματικά, η πολιτική και διοικητική διαφθορά επιβαρύνει τις τιμές σε βάρος του κοινού, γεννά τη φυγή κεφαλαίων, χειροτερεύει την ποιότητα των υπηρεσιών και προμηθειών, μειώνει τα φορολογικά έσοδα λόγω της εκτεταμένης συναλλαγής στις εφορίες, προκαλεί αδικαιολόγητα χρέη. Επίσης, συνεπάγεται ακόμα απώλειες δυνητικής παραγωγής και απασχόλησης, αφού εκτρέπει πόρους, που θα μπορούσαν να διοχετευθούν στην παραγωγή, προς το εξωτερικό και μειώνει τη συμβολή έργων και προμηθειών στην ανάπτυξη της παραγωγικής βάσης της χώρας. Η διαφθορά τείνει να αυτοαναπαράγεται διαμορφώνοντας ανάλογες αξίες όταν εισχωρεί βαθιά στο σύστημα.

Οι ρίζες της διαφθοράς είναι βαθιές και έχουν ήδη αναλυθεί επαρκώς. Οι κυβερνήσεις, υπό την πίεση της κρίσης έχουν αναλάβει πρωτοβουλίες για την αντιμετώπισή της. Ως ένα βαθμό, τα Μνημόνια περιέχουν μέτρα που σε αυτή στοχεύουν π.χ. προβλέποντας διοικητική μεταρρύθμιση ή υποδεικνύοντας ριζικές αλλαγές στη φορολογική νομοθεσία και δικαιοσύνη.

Η προσπάθεια για την αντιμετώπιση της διαφθοράς δεν θα αποδώσει αν η κοινωνία δεν καταλάβει τι της κοστίζει, αν δεν εκλογικευθεί η κρατική παρέμβαση στην οικονομία και, συναφώς, αν δεν περιορισθούν κομματικές χωρίς αρχές, σταθερούς κανόνες και ανεξάρτητους ελέγχους.

Στην ενότητα που ακολουθεί, θα εξετάσουμε αυτά τα ζητήματα έχοντας τη χαρά και την τιμή να ακούσουμε τέσσερεις ανθρώπους που προέρχονται από το χώρο της διοικητικής πράξης και της διοικητικής επιστήμης.

Την κεντρική εισήγηση θα αναπτύξει ο κ. Λεωνίδας Ρακιντζής που διετέλεσε επί μία και πλέον δεκαετία Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και συνέβαλε σημαντικά όχι μόνο στον εντοπισμό και τον κολασμό συγκεκριμένων περιπτώσεων ανομίας, αλλά και στην ανάδειξη των γενικότερων παθογενειών της Δημόσιας Διοίκησης.

Ακολουθούν οι παρεμβάσεις τριών ομιλητών. Πρώτος ο κ. Δ. Σωτηρόπουλος, αναπληρωτής καθηγητής του ΕΚΠΑ, ο οποίος θα αναφερθεί στις προσπάθειες που έγιναν στην εποχή των Μνημονίων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και θα επιχειρήσει να ανιχνεύσει τους λόγους για τους οποίους η πρόοδος που σημειώθηκε δεν ήταν η επιθυμητή. Είναι προφανές το ενδιαφέρον που θα έχει η εισήγησή του.

Στη συνέχεια θα μιλήσει ο κ. Αθανάσιος Παπαϊωάννου, δικηγόρος και Διδάκτορας του Εργατικού Δικαίου. Τον κ. Παπαϊωάννου τον γνωρίσαμε τα τελευταία χρόνια στη Βουλή ως Γενικό Γραμματέα και εκτιμήσαμε ιδιαίτερα το έργο του. Είναι βέβαιο ότι με την εμπειρία που έχει, αλλά και την επιστημονική του κατάρτιση θα εμπλουτίσει τον προβληματισμό μας.

Τέλος, θα μιλήσει ο κ. Θ. Τσέκος, αναπληρωτής καθηγητής του ΕΚΠΑ, με πλούσια και πολυετή αρθρογραφία στα ζητήματα της δημόσιας διοίκησης θα αναφερθεί στο μάνατζμεντ στο χώρο της δημόσιας διοίκησης. Το μάνατζμεντ στη δημόσια διοίκηση είναι μια έννοια που θα έπρεπε να είναι αυτονόητη αλλά στη χώρα μας αποτελεί ακόμη το ζητούμενο και η ανάδειξη της σημασίας του από τον κ. Τσέκο θα μας κάνει όλους σοφότερους.

## Προτεραιότητες και κατευθύνσεις για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση

Λέανδρος-Σωκράτης Ρακιντζής,[108]

**Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης[109], Αρεοπαγίτης ε.τ.**



**Περίληψη**

*Μόνη διέξοδος από την οικονομική και συνακόλουθα δημοσιονομική κρίση απομένει η οικονομική ανάπτυξη της χώρας, που είναι η επωφελής πλήρης εκμετάλλευση των πλουτοπαραγωγικών δυνατοτήτων της χώρας με τη βοήθεια σύγχρονης τεχνολογίας και επενδύσεων από εγχώρια ή εισαγόμενα από την αλλοδαπή κεφάλαια, που προέρχονται από τον εξαχθέντα εγχώριο πλούτο ή καθ' αυτά αλλοδαπά. Σήμερα, όπως είναι διαμορφωμένη η πολιτική, οικονομική, και κοινωνική κατάσταση της χώρας και η δημοσία διοίκηση, θα ήταν τουλάχιστον αφελές να ομιλούμε περί επενδύσεων, πριν την ομαλοποίηση των καταστάσεων αυτών, διότι ευρισκόμεθα εντός ενός φαύλου κύκλου, δηλαδή δεν γίνονται οι απαιτούμενες επενδύσεις, πλην ελαχίστων, λόγω των παραπάνω αβέβαιων καταστάσεων και δεν είναι δυνατόν να εξέλθουμε του φαύλου κύκλου άνευ τολμηρών και μεγάλων επενδύσεων χωρίς όμως να παραβλέπουμε και τις μικρές επενδύσεις, που δημιουργούν και συντηρούν τη μεσαία τάξη. Για να σπάσει λοιπόν ο φαύλος αυτός κύκλος πρέπει να ληφθούν συνολικά και όχι αποσπασματικά μέτρα, τα οποία για να επιτύχουν πρέπει να ληφθούν συνολικά την κατάλληλη στιγμή και όχι ετεροχρονισμένα και με οικονομικά και όχι πολιτικά και εφ' όσον συντρέξουν βεβαίως και άλλες συνθήκες, όπως εργασιακή και κοινωνική ειρήνη, ασφάλεια δικαίου, σε βάθος χρόνου σταθερή φορολογική πολιτική, περιορισμός των συνδικαλιστών στα συνδικαλιστικά τους καθήκοντα, αναπτυξιακά κίνητρα με συνταγματικές εγγυήσεις, βελτίωση της λειτουργίας της δημοσίας διοίκησης με πλήρη εισαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, πάταξη της γραφειοκρατίας, περικοπή της δημοσίας δαπάνης και αξιολόγηση και λογοδοσίας των υπευθύνων. Βασικός επίσης διεθνώς για τις επενδύσεις παράγων είναι το κόστος της διαφθοράς δηλαδή το ποσό που ο επιχειρηματίας πρέπει να καταβάλλει «μαύρα» για να ξεπεράσει τα διάφορα εμπόδια που του θέτουν για την ολοκλήρωση της επένδυσης και είναι διαφορετικό από το κόστος της γραφειοκρατίας. Το μέγεθος αυτό δεν μπορεί να προσδιορισθεί εκ των προτέρων κυμαίνεται όμως σε σεβαστό ποσοστό της επένδυσης, αλλά για την Ελλάδα δεν υπάρχουν στοιχεία, εκτός από την σειρά κατάταξης διαφθοράς από την Διεθνή Διαφάνεια, που λαμβάνεται υπόψη και αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα διότι λόγω ελλείψεως στοιχείων δεν υπάρχει άλλος υπολογισμός του κόστους. Υπάρχουν όμως φήμες, ότι λόγω ακριβώς αυτού του κόστους που εζητείτο προκαταβολικά πολλά επενδυτικά σχέδια ναυάγησαν. Το κόστος αυτό μπορεί να μειωθεί ακόμα και να εξαλειφθεί μόνον όταν βελτιωθεί η Δημοσία Διοίκηση, με*


[108] Ο Λέανδρος Ρακιντζής γεννήθηκε το 1938 στην Καβάλα με καταγωγή από τη Σάμο. Εισήχθη στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών το 1957, απ' όπου έλαβε το πτυχίο της Νομικής το 1962, στη συνέχεια δε έλαβε το πτυχίο του Τμήματος Πολιτικών και Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Αθηνών. Παρακολούθησε μεταπτυχιακές σπουδές στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο στο King's College του Λονδίνου και έχει ανακηρυχθεί επίτιμος διδάκτωρ του Παντείου Πανεπιστημίου. Το 1964 διορίσθηκε Δικηγόρος Αθηνών, το 1966 πέτυχε στο διαγωνισμό έμμισθων παρέδρων τακτικής δικαιοσύνης και διήλθε όλη την ιεραρχία μέχρι την προαγωγή του σε Αρεοπαγίτη το έτος 1998 απ' όπου παραιτήθηκε το έτος 2004 και διορίσθηκε με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ως προσωπικότητα εγνωσμένου κύρους. Κατά τη διάρκεια της θητείας του ως Αρεοπαγίτης συμμετείχε ως μέλος για δύο έτη στο Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο και εκτέλεσε καθήκοντα Επιθεωρητή Αρεοπαγίτη στην Ε' Δικαστική Περιφέρεια. Διετέλεσε καθηγητής στην ανώτατη πυροσβεστική σχολή, εισηγητής και πρόεδρος επιστημονικών συνεδρίων, μέλος νομοπαρασκευαστικών επιτροπών, αντιπρόσωπος της Ελλάδας στη νομική επιτροπή της ΕΟΚ και μέλος της επιτροπής νομικής προστασίας. Κατά τη διάρκεια της μέχρι τώρα θητείας του δεκαπλασιάστηκε ο όγκος των υποθέσεων που χειρίζεται ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, όπως προκύπτει από τις εκθέσεις πεπραγμένων που παρουσιάζει κάθε έτος, τις υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής ενώ ενισχύθηκε η πειθαρχική του δικαιοδοσία και ανέλαβε τον έλεγχο των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης (πόθεν έσχες) σημαντικών κατηγοριών δημόσιων λειτουργών και εισήγαγε το ηλεκτρονικό σύστημα ελέγχου. Ως Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης μετέχει σε διεθνείς οργανισμούς για την καταπολέμηση της διαφθοράς όπως ΟΗΕ, ομάδα GRECO, κ.λπ. και εκπροσωπεί την Ελλάδα σε διεθνή συνέδρια με θέμα τη διαφθορά και την καταπολέμησή της.

[109] Κατά το χρόνο διεξαγωγής του Συνεδρίου του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή ο κ. Ρακιντζής μίλησε με την τότε ιδιότητά του, ως Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

*πλήρη διαύγεια για τις ενέργειές της και επενδυτικά σχέδια να ολοκληρώνονται χωρίς πολιτική παρέμβαση και με την τάχιστη και αποτελεσματική λειτουργία των ελεγκτικών αρχών και της Δικαιοσύνης.*

---

Ευχαριστώ πολύ, κύριε Πρόεδρε και για τον λόγο που μου δώσατε και για τα καλά σας λόγια. Θα μπω κατευθείαν στο θέμα.

Κυρίες και κύριοι, ξέρετε, κάνω έναν μεγάλο αγώνα να κόψω τις προσφωνήσεις-όλοι οι ομιλητές ήταν σαν τους αρχαίους Αθηναίους που έλεγαν «ω, άνδρες Αθηναίοι»- και να μπαίνω κατευθείαν στο θέμα. Δεν το έχω καταφέρει ακόμα, αλλά πιστεύω κάποτε να γίνει κι αυτό, διότι οι πολλές προσφωνήσεις δημιουργούν και παρεξηγήσεις.

Εκμεταλλευόμενος το θέμα του συνεδρίου που μου επιτρέπει, χωρίς θεωρητικές αναπτύξεις, να παρουσιάσω τις προσωπικές μου απόψεις και εμπειρίες, που απεκόμισα από την υπηρεσία μου 38 ετών, ως δικαστής και πλέον των ένδεκα ως ΓΕΔΔ, για τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις στη Δημοσία Διοίκηση, για να επιτευχθεί όχι μόνον η οικονομική ανάπτυξη, αλλά και η βελτίωση της λειτουργίας του Δημοσίου Τομέα, για τον έλεγχο του οποίου είμαι αρμόδιος.

'Ολοι συμφωνούν ότι ως μόνη διέξοδος από την οικονομική και συνακόλουθα δημοσιονομική κρίση απομένει η οικονομική ανάπτυξη της χώρας, που είναι η επωφελής πλήρης εκμετάλλευση των πλουτοπαραγωγικών δυνατοτήτων της χώρας με τη βοήθεια σύγχρονης τεχνολογίας και επενδύσεων από εγχώρια ή εισαγόμενα από την αλλοδαπή κεφάλαια, που προέρχονται από τον εξαχθέντα εγχώριο πλούτο ή καθ' αυτά αλλοδαπά. Σήμερα, όπως είναι διαμορφωμένη η πολιτική, οικονομική, και κοινωνική κατάσταση της χώρας και η δημοσία διοίκηση, θα ήταν τουλάχιστον αφελές να ομιλούμε περί επενδύσεων, πριν την ομαλοποίηση των καταστάσεων αυτών, διότι ευρισκόμεθα εντός ενός φαύλου κύκλου, δηλαδή δεν γίνονται οι απαιτούμενες επενδύσεις, πλήν ελαχίστων, λόγω των παραπάνω αβέβαιων καταστάσεων και δεν είναι δυνατόν να εξέλθουμε του φαύλου κύκλου άνευ τολμηρών και μεγάλων επενδύσεων χωρίς όμως να παραβλέπουμε και τις μικρές επενδύσεις, που δημιουργούν και συντηρούν τη μεσαία τάξη.

Για να σπάσει λοιπόν ο φαύλος αυτός κύκλος πρέπει να ληφθούν συνολικά και όχι αποσπασματικά μέτρα, τα οποία για να επιτύχουν πρέπει να ληφθούν συνολικά την κατάλληλη στιγμή και όχι ετεροχρονισμένα και με οικονομικά και όχι πολιτικά κριτήρια και εφ' όσον συντρέξουν βεβαίως και άλλες συνθήκες, όπως εργασιακή και κοινωνική ειρήνη, ασφάλεια δικαίου, σε βάθος χρόνου σταθερή φορολογική πολιτική, περιορισμός των συνδικαλιστών στα συνδικαλιστικά τους καθήκοντα, αναπτυξιακά κίνητρα με συνταγματικές εγγυήσεις, βελτίωση της λειτουργίας της δημοσίας διοίκησης με πλήρη εισαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, πάταξη της γραφειοκρατίας, περικοπή της δημοσίας δαπάνης και αξιολόγηση και λογοδοσία των υπευθύνων μετά συνεπειών όχι μόνο πολιτικών.

Τέλος πρέπει να δημιουργήσουμε θεσμούς, με προοπτικές να επιβιώσουν στο χρόνο, που μπορεί να επιτευχθεί μόνον εάν οι υπηρετούντες σ'αυτούς σέβονται τους θεσμούς και τον εαυτό τους. Όλα τα παραπάνω απαιτούν τη συνεργασία του λαού ενώπιον του οποίου πρέπει να τεθούν αυτά για τη μεγίστη δυνατή συναίνεση, ενδεχομένως κοινούς τόπους όλων των κομμάτων, που σε κάθε περίπτωση θα παραμείνουν σταθερές σε βάθος χρόνου.

Από την ίδρυση του ελληνικού κράτους έχουν εκδοθεί άνω των 17000 νόμων, πλέον των προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων, που εκδόθησαν κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης και έχουν ισχύ ουσιαστικού νόμου, κωδίκων, οδηγιών της ΕΕ, συλλογικών συμβάσεων και διαιτητικών αποφάσεων και γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ που έχουν γίνει αποδεκτές, και έχουν ισχύ ουσιαστικού νόμου που είναι όλα τα δημοσιευμένα σε ΦΕΚ. Η δημοσίευση αυτή φαίνεται κατ'αρχάς να εξασφαλίζει ασφάλεια δικαίου, αλλά στην πράξη εμφανίζονται δυσχέρειες έγκυρης πληροφόρησης. Η πολυνομία αυτή και η έλλειψη κωδικοποιήσεων δημιουργεί έλλειμμα ασφάλειας δικαίου.

Το έλλειμμα επιτείνουν οι εν γένει συνθήκες λειτουργίας και απόδοσης της δικαιοσύνης γενικώς, διότι μεν βραδύτητα εκδίκασης των υποθέσεων και έκδοσης αποφάσεων φθάνει σχεδόν στα όρια της αρνησιδικίας, η δε ποιότητα των αποφάσεων πολλές φορές δεν πείθει για την ορθότητά τους και προκαλεί δυσμενή σχόλια εις βάρος της δικαιοσύνης εκτός του ότι πολλές φορές αμετάκλητες αποφάσεις δεν εκτελούνται από τη διοίκηση. Η βραδύτητα απονομής της δικαιοσύνης οφείλεται κυρίως στην αφειδή χορήγηση αναβολών από τα δικαστήρια κατά την εκδίκαση των υποθέσεων που σαφώς αποστερεί από τον διάδικον το φυσικό δικαστή που προβλέπεται από το Σύνταγμα και είναι ο, το πρώτον, επιλαμβανόμενος της υποθέσεως δικαστής. Εξ'άλλου η ερμηνεία των νόμων από τα δικαστήρια πολλές φορές αλλοιώνει το σκοπό και το γράμμα του νόμου. Βασική προϋπόθεση για την ασφάλεια δικαίου είναι η παγιωμένη και όχι ευκαιριακή ερμηνεία του νόμου, αυτό όμως προϋποθέτει την ίδρυση συνταγματικού δικαστηρίου για την ερμηνεία της συνταγματικότητας του νόμου και όχι το διάχυτο έλεγχο της συνταγματικότητας από οποιοδήποτε δικαστήριο.

Τα προβλήματα της βραδείας απονομής δικαιοσύνης θα μπορούσαν εν μέρει να λυθούν, εάν ελαμβάνοντο κάποια μέτρα, όπως η απαγόρευση αναβολής των δικών, αλλά μόνον η διακοπή τους, που θα εκδικάζονται από τους ίδιους δικαστές, η επέκταση του ωραρίου λειτουργίας των δικαστηρίων, και το σπάσιμο του Πρωτοδικίου Αθηνών στα τρία, για το οποίο υπάρχει ήδη νόμος από το 1983.

Η έλλειψη λοιπόν ασφάλειας δικαίου, δηλαδή να μην γνωρίζει εκ των προτέρων ο επιχειρηματίας τί δίκαιο θα ισχύει σε βάθος χρόνου μέχρι τουλάχιστον ολοκληρώσεως της επένδυσης και ότι οι δικαστικές του περιπέτειες θα διαρκούσαν εντός προβλεπόμενου χρόνου αποτελεί ίσως το σοβαρότερο και πλέον δυσιπύλητο κώλυμμα για επένδυση.

Βασικός παράγων κόστους κάθε επιχείρησης είναι και τα φορολογικά βάρη. Σχεδιάζοντας λοιπόν ο επιχειρηματίας μια επένδυση πρέπει να υπολογίσει τα διάφορα μεγέθη κόστους της επένδυσης και του προϊόντος που θα παράγει και το φορολογικό βάρος, τους διαφόρους φόρους υπέρ του δημοσίου και τοπικές φορολογικές επιβαρύνσεις και οτιδήποτε δημοσιονομικό βάρος, που θα τον επιβαρύνει και μάλιστα σε βάθος χρόνου τουλάχιστον μέχρι την απόσβεση της επένδυσης και να μην υπόκειται δια λόγους πολιτικούς ή και δημοσιονομικούς σε αιφνίδιες οικονομικές επιβαρύνσεις, διότι τότε ανατρέπονται τα δεδομένα στα οποία βασίστηκε για την υλοποίηση της επένδυσης. Εάν λοιπόν δεν εξασφαλισθεί η σε βάθος χρόνου σταθερή φορολογική μεταχείριση της επένδυσης, τότε, απλούστατα ο επιχειρηματίας θα πραγματοποιήσει την επένδυση σε χώρα, που προσφέρεται προς τούτο. Συνεπώς η φορολογική ασφάλεια μπορεί να επιτευχθεί μόνο με συνταγματικές εγγυήσεις.

Η γραφειοκρατία η οποία είναι διάχυτη στους περισσότερους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης είχε βαρύτατες επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, την οποία εμποδίζει καθόσον με τις αγκυλώσεις

δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου, δημοσιονομική και ιδιωτική επιβάρυνση και καθιστά δυσχερείς τις επενδύσεις σύμφωνα με εκθέσεις διεθνών οργανισμών για τη χώρα μας.

Υπάρχει διάχυτη η φήμη ότι οι γραφειοκράτες προβάλλουν γραφειοκρατικά εμπόδια για να αναγκασθεί ο ενδιαφερόμενος να καταφύγει σε πρακτικές μη νόμιμες και ενδεχομένως ποινικώς κολάσιμες ή και πλάγιες με πολιτική παρέμβαση. Οι πρακτικές αυτές παρά τις εκάστοτε προσπάθειες των κυβερνήσεων είναι πολύ δύσκολο να εξαλειφθούν, αλλά υπάρχει βάσιμη ελπίδα ότι με την πλήρη μηχανογράφηση των δημοσίων υπηρεσιών και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση θα περιορισθούν αισθητά, γεγονός όμως είναι ότι το κόστος της διαφθοράς και κακοδιοίκησης ανέρχεται σύμφωνα με το Brookings Institution για το 2010 σε 20 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως. Για τις μεγάλες όμως επενδύσεις θα πρέπει να εφαρμοσθεί το σύστημα one's man show δηλαδή να ανατεθεί η όλη γραφειοκρατική διαδικασία σ'ένα μόνον υπάλληλο με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, ώστε να εγκριθεί τάχιστα η επένδυση.

Βασικός επίσης διεθνώς για τις επενδύσεις παράγων είναι το κόστος της διαφθοράς δηλαδή το ποσό που ο επιχειρηματίας πρέπει να καταβάλλει «μαύρα» για να ξεπεράσει τα διάφορα εμπόδια που του θέτουν για την ολοκλήρωση της επένδυσης και είναι διαφορετικό από το κόστος της γραφειοκρατίας. Το μέγεθος αυτό δεν μπορεί να προσδιορισθεί εκ των προτέρων κυμαίνεται όμως σε σεβαστό ποσοστό της επένδυσης, αλλά για την Ελλάδα δεν υπάρχουν στοιχεία, εκτός από την σειρά κατάταξης διαφθοράς από την Διεθνή Διαφάνεια, που λαμβάνεται υπόψη και αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα διότι λόγω ελλείψεως στοιχείων δεν υπάρχει άλλος τρόπος υπολογισμού του κόστους. Υπάρχουν όμως φήμες, ότι λόγω ακριβώς αυτού του κόστους που εζητείτο προκαταβολικά πολλά επενδυτικά σχέδια ναυάγησαν. Το κόστος αυτό μπορεί να μειωθεί ακόμα και να εξαλειφθεί μόνον όταν βελτιωθεί η Δημοσία Διοίκηση, με πλήρη διαύγεια για τις ενέργειές της και επενδυτικά σχέδια να ολοκληρώνονται χωρίς πολιτική παρέμβαση και με την τάχιστη και αποτελεσματική λειτουργία των ελεγκτικών αρχών και της Δικαιοσύνης.

Η συντριπτική μερίδα της κοινωνίας εκφράζει την άποψη ότι η Δημοσία Διοίκηση είναι ο μεγάλος ασθενής με την οποία σε μεγάλο βαθμό συντάσσομαι και στηρίζεται κυρίως στο γεγονός, ότι οι ρυθμοί λειτουργίας της διοίκησης δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της εποχής μας και των πολιτών και σε πολλές περιπτώσεις παρουσιάζονται συμπτώματα κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Κατά την υπέρ ενδεκάτη θητεία μου ως ΓΕΔΔ συννετάγησαν από την υπηρεσία μου και τους λοιπούς ελεγκτικούς μηχανισμούς επιθεώρησης και ελέγχου, άνω των 3.500 πορισμάτων και εκθέσεων ελέγχου, που υπεβλήθησαν στο γραφείο μου και για τις περιπτώσεις που διαπιστώθηκαν ποινικές ευθύνες δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών απεστάλησαν στον αρμόδιο εισαγγελέα για την άσκηση ποινικής δίωξης, εκ των οποίων το μεγαλύτερο ποσοστό εκκρεμεί στο στάδιο της προδικασίας και για τις περιπτώσεις που προέκυπταν πειθαρχικές ευθύνες ασκήθηκε πειθαρχική δίωξη. Για την επίσπευση της ποινικής διαδικασίας με εισήγησή μας προστέθηκε στο άρθρο 43 παρ.1 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, ότι εάν έχει προηγηθεί ΕΔΕ ή πόρισμα ή έκθεση του Γ.Ε.Δ.Δ. ή των σωμάτων επιθεώρησης και προκύπτουν επαρκείς ενδείξεις για να κινηθεί η ποινική δίωξη μπορεί να μην ενεργηθεί η προκαταρκτική εξέταση.

Επίσης με εισήγησή μας θεσπίστηκε με το άρθρο 77 του Ν.4183/2013, ότι στην εξαδιαθέτου κληρονομία, όταν δεν υπάρχουν αναγκαίοι κληρονόμοι, οι εξωτικοί κληρονομούν μόνο με δημοσία διαθήκη, αλλιώς η κληρονομία περιέρχεται στο Δημόσιο ως κληρονόμο κατά την έκτη τάξη. Η διάταξη αυτή που ήταν πολύ επιτυχής, γιατί προάσπιζε τα κληρονομικά δικαιώματα του Δημοσίου και απέτρεπε τις συμμορίες

δολοφόνων, για να κληρονομήσουν τους άκληρους υπερήλικες με πλαστές ιδιόγραφες διαθήκες, καταργήθηκε με τον πρόσφατο Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας και πρέπει να θεσπισθεί εκ νέου.

Βασικά στοιχεία του εθνικού πλούτου είναι η ακίνητη περιουσία του Δημοσίου, τα δάση και τα κοινωφελή ιδρύματα, τα οποία, εάν μπορούσε το Δημόσιο να αξιοποιήσει επωφελώς, θα είχε λύσει το δημοσιονομικό πρόβλημα. Ένα μεγάλο μέρος της ακίνητης περουσίας του Δημοσίου δεν έχει ακόμα καταγραφεί ούτε έχει δηλωθεί στο κτηματολόγιο από ευθύνη των οργάνων του Δημοσίου, που επαναπαύεται, ότι το Δημόσια βάσει διατάξεως νόμου δεν χάνει ποτέ τα εμπράγματα δικαιώματά του, αλλά το Δημόσιο ελλείψη μαρτύρων και άλλων παρεμβάσεων σπανίως κερδίζει δικαστικώς διεκδικήσεις ακινήτων, εκτός του ότι κατά διαστήματα εκδίδονται νόμοι, που επιτρέπουν την εξαγορά των καταπατημένων ακινήτων με καταβολή τιμήματος με δόσεις, που σπανίως καταβάλλονται. Η διαχείρηση των ακινήτων του Δημοσίου έχει ανατεθεί στη ΚΕΔ, που λειτουργεί πλημμελώς λόγω υποστελεχώσεως. Στο πλαίσιο της προστασίας της δημοσίας περιουσίας θα πρέπει να καταργηθούν αναχρονιστικές διατάξεις, όπως του άρθ.7 ν.3800/1957, που επιτρέπει σε ναούς και μοναστήρια να πάρουν κατά πλήρη ιδιοκτησία δημόσιες ακόμη και δασικές εκτάσεις με μόνη τη βεβαίωση του κατά τόπου Μητροπολίτη, ότι τελούσαν στη νομή και κατοχή τους από την απελευθέρωση του ελληνικού κράτους. Δυστυχώς έχει γίνει κατάχρηση της διατάξεως αυτής.

Η κληρονομική περιουσία των Ελλήνων κατοίκων αλλοδαπής που επιβιώνουν χωρίς αναγκαίους κληρονόμους η διαθήκη περιέρχεται στο Ελληνικό Δημόσιο. Δεν έχω πληροφόρηση, εάν υπάρχουν τέτοιες κληρονομιές, αλλά πιστεύω, ότι αποτελεί ευθύνη των προξενικών αρχών η εξεύρεση των κληρονομιών αυτών και η απόδοσή τους στο Κράτος.

Τα δάση αποτελούν βασική πηγή εθνικού πλούτου, τυγχάνουν ιδιαιτέρας συνταγματικής προστασίας (άρθ.24 παρ.1Σ) και πρέπει να δρομολογηθεί η επωφελής εκμετάλλευσή τους που θα βοηθήσει παντοιοτρόπως την οικονομική ανάπτυξη.

Βασική όμως προϋπόθεση είναι σύνταξη δασολογίου, που ολοκληρώνεται με την κύρωση των δασικών χαρτών. Μέχρι τώρα μόνο το 0,53% των χαρτών έχει κυρωθεί με αποτέλεσμα να υπόκεινται σε καταπατήσεις, αποχαρακτηρισμούς και αυθαίρετες κατασκευές. Το τραγικότερο με πρόσφατο νόμο αναστάλησαν οι κατεδαφίσεις αυθαιρέτων κατασκευών εντός δασικών εκτάσεων μέχρις ολοκληρώσεως της επικυρώσεως των δασικών χαρτών δηλαδή εις το διανεκές που σαφώς αντίκειται στην παραπάνω συνταγματική επιταγή.

Σημαντικός εθνικός πλούτος και παράγων εθνικής, πολιτιστικής και οικονομικής αναπτύξεως υπήρξαν τα κοινωφελή ιδρύματα και κληροδοτήματα, τα οποία λόγω κακής διαχειρίσεως από ακατάλληλα πρόσωπα και της οικονομικής κρίσεως δεν επιτελούν πλέον το σκοπό τους και είναι κατάχρεα, παρά την τεράστια ακίνητη περιουσία που διαθέτουν.

Οι δυσλειτουργίες αυτές μπορούν να επιλυθούν μόνο με την δια νόμου ανάθεση της διοικήσεως των φιλανθρωπικών σωματείων σε πρόσωπα με διάθεση κοινωνικής προσφοράς, που θα επιλέγονται από την ελεύθερη εισδοχή αξιολόγων μελών στα σωματεία γιατί μέχρι τώρα οι διοικήσεις των σωματείων δεν ενέγραψαν μή αρεστά πρόσωπα. Εάν αξιοποιηθούν επωφελώς οι περιουσίες αυτών οι πόροι τους μπορούν να καλύψουν πολλούς τομείς κυρίως της Υγείας, Κοινωνικής Πρόνοιας και Εκπαίδευσης.

Βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη είναι η ύπαρξη Γενικού Χωροταξικού Σχεδίου και Ειδικών Χωροταξικών Σχεδίων. Εφόσον αυτά είναι πλήρη και συμβατά μεταξύ τους είναι απολύτως ξεκάθαρες οι χρήσεις γης και το τι ακριβώς επιτρέπεται και τι όχι σε κάθε περιοχή, που προάγει την ασφάλεια δικαίου και τη δυνατότητα προσέλκυσης επενδύσεων γιατί ο κάθε επενδυτής ξέρει τι μπορεί να φτιάξει και πού. Αναγκαία προϋπόθεση είναι και η ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου στο σύνολο της χώρας ώστε να μην ασφισβητείται το ιδιοκτησιακό καθεστώς για κάθε γεωτεμάχιο στο οποίο πρόκειται να γίνει μια επένδυση.

Άλλος μοχλός για την ανάπτυξη είναι η ασκούμενη φορολογική πολιτική στον τομέα των ακινήτων αστικών και μη που έχει οδηγήσει στην πλήρη απαξίωση των ακινήτων. Η κατακρήμνιση των τιμών των ακινήτων οφείλεται εν μέρει μόνο στην οικονομική κρίση και συντηρείται κυρίως λόγω της ύπαρξης του Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων, ο οποίος ανέρχεται σε μερικές εκατοντάδες ευρώ το χρόνο για ένα μικρομεσαίο διαμέρισμα. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα οι ιδιοκτήτες περισσότερων του ενός ακινήτων να προσπαθούν συλλήβδην να ξεφορτωθούν τα ακίνητά τους σε μια αγορά μηδενικής ρευστότητας. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι τράπεζες δεν μπορούν να χορηγήσουν δάνεια οιασδήποτε μορφής διότι η εγγραφή υποθήκης δεν παρέχει πλέον ασφάλεια για την είσπραξη του δανείου και τα μόνα δάνεια που πρακτικά χορηγούνται είναι όσα χορηγούνται με εγγύηση και δέσμευση μετρητών που ήδη υπάρχουν στην τράπεζα.

Ένας τρίτος μοχλός ανάπτυξης σε σχέση με τα πιο πάνω αν και μικρότερης σημασίας είναι η διαδικασία πολεοδομικού ελέγχου. Θεωρητικά και ηθικά πρέπει να υπάρχει σαφής διαχωρισμός ελέγχοντα και ελεγχόμενου. Άμεση συνέπεια αυτού θα έπρεπε να ήταν ο σαφής διαχωρισμός των τμημάτων εκδόσεων αδειών δόμησης από τα τμήματα ελέγχου κατασκευών, που σήμερα ανήκουν στην ίδια υπηρεσία και υπάγονται στον ίδιο διευθυντή. Ανάλογα με τις υπηρεσιακές ανάγκες μετακινούνται υπάλληλοι από το ένα τμήμα στο άλλο.

Τέλος είναι ενδιαφέρον να αναφερθεί στο σημείο αυτό ότι με το Σχέδιο Καλλικράτης δόθηκε η δυνατότητα σε όλους τους Δήμους να ιδρύσουν υπηρεσίες δόμησης. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα σήμερα μια χρεοκοπημένη χώρα να έχει περισσότερες υπηρεσίες δόμησης απ'ότι το 2009. Να σημειωθεί ότι οι υπηρεσίες αυτές είναι πλέον υποστελεχωμένες και το επίπεδο υπηρεσιών που προσφέρουν είναι εξ αιτίας αυτού του γεγονότος πλέον πολύ χαμηλό. Η απλή και εύλογη λύση είναι η υποχρεωτική συγχώνευση όλων των υπηρεσιών δόμησης τουλάχιστον στους ηπειρωτικούς νομούς της χώρας με εξαίρεση το νομό Αττικής και Θεσσαλονίκης σε μία, στην πρωτεύουσα του νομού με υποχρεωτική μεταφορά και των υπηρετούντων υπαλλήλων και δεν συμφωνώ με την αντίθετη πρόταση του συνήγορου του πολίτη.

Βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη είναι και η μείωση του φορολογικού βάρους των πολιτών, ώστε να εναπομείνει εισόδημα που μπορεί να τονώσει τη ζήτηση προϊόντων και υπηρεσιών και να διατεθεί και για μικροεπενδύσεις. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνον με τη μείωση των δημοσίων δαπανών κάθε μορφής, δια της ορθολογιστικής διαχειρίσεως των κονδυλίων, περιορισμού της σπατάλης και αυστηρής τήρησης των διαδικασιών εγκρίσεως και πληρωμής των δαπανών.

Προς τον σκοπό αυτό προβήκαμε σε πλείστες παρεμβάσεις που αναφέρουν επιγραμματικά, το πλήρες κείμενο είναι στις ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων του ΓΕΔΔ όπως: 1) για τη χρήση των κρατικών αυτοκινήτων, 2) για τις συνδικαλιστικές εισφορές εργαζομένων στα νοσοκομεία, 3) για τα κυλικεία των νοσο-

κομείων και την απώλεια δημοσίων εσόδων εκ της μη εκμεταλλεύσεως αυτών λόγω της παραχωρήσεως της αδείας εκμετάλλευσης αυτών σε αναπήρους πολέμου και τους κληρονόμους αυτών, 4) για την σύγχυση αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου και Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Οικονομικών, που είχε ως αποτέλεσμα την μη ολοκλήρωση των ελέγχων στα εθνικά κληροδοτήματα και των επανελέγχων υποθέσεων επιστροφής ΦΠΑ, 5) στη μή απόδοση αντιτίμου 10% από τα ΚΤΕΟ στο Δημόσιο, 6) στην είσπραξη αναλογικών μισθωμάτων λατομείων, γιατί επί μακρόν δεν εισπράττοντο αναλογικά μισθώματα από το δημόσιο λόγω λανθασμένης ερμηνείας του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου, 7) στη διαδικασία έγκρισης νοσηλείων εξωτερικού από τον ΕΟΠΥΥ, 8) προτάσεις για περιστολή οικονομικών οδοιπορικών, 9) για την απλοποίηση διαδικασιών έκδοσης οικοδομικών αδειών, 10) απελευθέρωση του επαγγέλματος του Οδικού Μεταφορέα, 11) έλεγχος του ηλεκτροφωτισμού των κοινόχρηστων χώρων, 12) μη καταλογισμός σε υπαλλήλους για αχρεωστήτως καταβληθείσες αποδοχές, 13) για τη μείωση των καταβαλλομένων από το Ελληνικό Δημόσιο ενοικίων, 14) προτάσεις για την διαδικασία επικύρωσης των δασικών χαρτών.

Αποτελεί συνήθη τακτική των εκάστοτε κυβερνήσεων με νομοθετική ρύθμιση να καλύπτονται αναδρομικά παραβάσεις ή να απαλλάσσονται σε παρόντα ή μέλλοντα χρόνο δημόσιοι λειτουργοί. Αυτό συνέβη τέσσερις φορές για τις άτυπες δαπάνες των ΟΤΑ, που με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις κρίθηκαν νόμιμες. Επίσης με το άρθρο 39 παρ.12 του ν.4024/2011 νομιμοποιήθηκαν αναδρομικά οι μισθολογικές υπερβάσεις στον ΟΣΚ, όπως και στον ΟΚΑΝΑ με το άρθρο 111 ν.417/2013. Με τους νόμους 407/2012 και 4170/2013 διαγράφονται τα χρέη όλων των δημοτικών επιχειρήσεων. Η πρακτική αυτή αναιρεί το έργο των ελεγκτικών μηχανισμών και αποθαρρύνει την προσπάθεια εξυγιάνσεως και επιπλέον αποθρασύνει τους υπαιτίους γιατί επιδιώκουν και πετυχαίνουν την νομοθετική απαλλαγή τους, εκτός του ότι πολλές φορές επιτυγχάνεται η απαγορευμένη από το Σύνταγμα (άρθ.46) αμνήστευση των ποινικών αδικημάτων δια της νομιμοποιήσεως της ζημίας που υπέστη το Δημόσιο. Δυστυχώς με απόφαση της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου κρίθηκε με διαφορά μιάς ψήφου, ότι κλασσική περίπτωση αμνηστίας, επρόκειτο περί νομίμου παραγραφής.

Τέλος στερεοτύπως δια των ετησίων εκθέσεων πεπραγμένων της υπηρεσίας μου προτείνω τη θεσμοθέτηση κάποιων γενικών μέτρων που θα βοηθούσαν πολύ προς την κατεύθυνση της αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης και διαφθοράς, όπως:

**1)** Η θέσπιση κωλύμματος εντοπιότητας για υπαλλήλους ή λειτουργούς σε κρίσιμους ή ιδιαιτέρους τομείς του κράτους, όπως δικαιοσύνη, αστυνομία, λιμενικό σώμα, εφορία-κτηματικές υπηρεσίες, πολεοδομία, επιθεώρηση κ.λ.π., διότι οι υπάλληλοι λόγω των διαφόρων δεσμών με τους πολίτες δεν μπορούν να επιτελέσουν τα καθήκοντά τους ευχερώς, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται δυσλειτουργίες στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, συγγενείς των υπαλλήλων να ασκούν επαγγέλματα, που εκμεταλλεύονται τη σχέση αυτή, και να δίδεται η εντύπωση ότι οι εντόπιοι πολίτες να έχουν ευμενέστερη μεταχείρηση από τους ετερόχθονες, π.χ. είναι σύνηθες φαινόμενο. Αν πάτε σε μία επαρχιακή πόλη, εκεί είναι η Εφορία και κάτω από την Εφορία ή απέναντι, η γυναίκα του διευθυντή της Εφορίας έχει φορολογικό γραφείο ή παιδιά δικαστών που ασκούν τη δικηγορία και ο κόσμος σωρεύεται στα γραφεία τους για να τύχουν της εύνοιας των δικαστών,

**2)** η κατανομή των αρμοδιοτήτων και του ανθρώπινου δυναμικού, ανά φορέα ή υπηρεσία σύμφωνα με τις πραγματικές ανάγκες και με ορθολογικά κριτήρια (νέα οργανογράμματα με οργανωτική ανάπτυξη που περιλαμβάνει σχεδιασμό και περιγραφή θέσεων εργασίας),

**3)** η επιλογή προϊσταμένων κάθε υπηρεσίας να γίνεται με αξιοκρατικά κριτήρια και όχι πολιτικά, διότι

η δημόσια διοίκηση μπορεί να λειτουργήσει μόνον όταν οι προϊστάμενοι εκτελούν επιτυχώς τα καθήκοντά τους, και δια του παραδείγματός τους,

**4)** η θέσπιση εσωτερικής κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού, με εναλλαγή στις θέσεις ευθύνης, και με την προϋπόθεση ότι αυτή γίνεται αξιοκρατικά για την καλύτερη λειτουργία της υπηρεσίας και κατά την δικαστική αντιμετώπιση του θέματος να εξετάζεται και το δημόσιο συμφέρον,

**5)** η ιδιωτικοποίηση εκείνων των τομέων του Δημοσίου, που δεν ανταποκρίνονται στο ρόλο αυτού ως imperium, χωρίς όμως το κράτος να απολέσει σε καμία περίπτωση τον ελεγκτικό ή ρυθμιστικό του ρόλο, με άλλα λόγια ο περιορισμός του Κράτους και η κατάργηση των νομικών προσώπων, που δεν παράγουν έργο, εφόσον αυτά απογραφούν προηγουμένως, που θα επιφέρει μεγάλη μείωση της δημοσίας δαπάνης,

**6)** η ουσιαστική αξιολόγηση των δημοσίων φορέων και του ανθρώπινου δυναμικού τους, βάσει στόχων που θα τεθούν ως μέρος των στρατηγικών προγραμμάτων που θα καταρτιστούν, από αξιολογητές αναγνωρισμένου κύρους και αμεροληψίας,

**7)** η μείωση της γραφειοκρατίας με την συνεχή απλούστευση των διαδικασιών και επέκταση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που ήδη άρχισε να εφαρμόζεται σταδιακά. Χρήσιμο θα ήταν το κράτος να αποκτήσει επιτέλους εμπιστοσύνη στους πολίτες και όχι, στην προσπάθειά του να προστατευθεί, να ορθώνει διάφορα γραφειοκρατικά εμπόδια,

**8)** η συνεχής ενίσχυση της διαφάνειας της διοικητικής δράσης και μάλιστα ηλεκτρονικά, δια του επιτυχούς προγράμματος «Διαύγεια»,

**9)** ο αυτοπεριορισμός των συνδικαλιστών στα αμιγώς συνδικαλιστικά τους καθήκοντα,

**10)** η ενίσχυση των μηχανισμών και συστημάτων ελέγχου και αυτοελέγχου τόσο στην κεντρική όσο και στην τοπική αυτοδιοίκηση, με ουσιαστικότερο και αποτελεσματικότερο έλεγχο από τις Αποκεντρωμένες Διοίκησης στους ΟΤΑ και στα εξαρτώμενα από αυτούς νομικά πρόσωπα, όπως και η επαρκής χρηματοδότηση των απαχολούμενων εκτός έδρας επιθεωρητών,

**11)** κατά την προαγωγή τους, οι υπάλληλοι να τοποθετούνται σε άλλη υπηρεσία, διότι πολλές φορές αδυνατούν να επιβληθούν σε πρώην ισόβαθμους συναδέλφους,

**12)** το Δημόσιο και τα ΝΠΔΔ καταβάλλουν βάσει δικαστικών αποφάσεων σε τρίτους για αποζημιώσεις τεράστια ποσά για πράξεις ή παραλείψεις από δόλο ή από βαρεία αμέλεια των υπαλλήλων τους κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους. Σύμφωνα με την υπάρχουσα νομοθεσία προβλέπεται κατ'αναγωγή ο καταλογισμός των καταβληθέντων ποσών στους υπαιτίους υπαλλήλους, αλλά αυτό σπανίως πραγματοποιείται και πρέπει να ενεργοποιηθεί,

**13)** ο περιορισμός με τροποποίηση του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας και Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας της δυνατότητας να χορηγούνται από τα δικαστήρια αφειδώς προσωρινές διαταγές, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το δημόσιο συμφέρον που έχει ως αποτέλεσμα να μπλοκάρεται η λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών για μεγάλο χρονικό διάστημα,

**14)** η διαμόρφωση νέου μισθολογίου των δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο θα διέπεται από αξιοκρατικά κριτήρια και θα συνδέει την αμοιβή με την παραγωγικότητα, λαμβανομένων υπόψη των δημοσιονομικών συνθηκών, και όχι η κατά κλάδους χορήγηση επιδομάτων, η οποία και δικαστικώς χάριν της αρχής της ισότητος επεκτείνεται σταδιακά και σε άλλους κλάδους,

**15)** η εισαγωγή αξιοπίστων συστατικών επιστολών για την κατάληψη θέσεων ευθύνης, που για την δημοσία διοίκηση είναι ανύπαρκτη με αποτέλεσμα, όταν χρειαζόμαστε να βρούμε πρόσωπα για θέσεις ευθύνης, να μην μπορούμε να επιλέξουμε.

Επιπλέον, πρέπει οι ανακριτικοί και οι ελεγκτικοί μηχανισμοί να λειτουργούν πιο αποτελεσματικά και γρήγορα διότι, πολλές φορές, ώσπου να ολοκληρωθεί η έρευνα, τα πειθαρχικά και ποινικά αδικήματα έχουν παραγραφεί. Απαιτείται προς τούτοις αναμόρφωση του ισχύοντος ποινικού και πειθαρχικού δικαίου, με έναρξη της παραγραφής όλων των αδικημάτων όχι από την τέλεση της πράξης, αλλά από τότε που έγιναν αυτά γνωστά αρμοδίως και, σε κάθε περίπτωση, να μην παραγράφονται εν επιδικία πράγμα που επιτυγχάνεται με τις αλεπάλληλες αναβολές εκδικάσεως των. Εξάλλου, πρέπει για τα ήσσονος σημασίας πειθαρχικά παραπτώματα να λειτουργούν πιο αποτελεσματικά τα μονομελή πειθαρχικά όργανα, οι δε προϊστάμενοι να τολμήσουν επιτέλους να ασκήσουν τις πειθαρχικές τους αρμοδιότητες, αντί να διατάσσουν χρονοβόρες και άσκοπες ΕΔΕ οι οποίες, όπως και οι ποινικές προκαταρκτικές εξετάσεις χάνονται σε βάθος χρόνου ακούμε περιπτώσεις, ότι διετάχθησαν ΕΔΕ και προκαταρκτική εξέταση, αλλά σπανίως λαμβάνομε γνώση του αποτελέσματός τους. Αλλά τίποτε δεν πρόκειται να επιτευχθεί εάν όλοι δεν δώσουμε το παράδειγμα αφοσίωσης στο έργο μας, με συνεχή, αποτελεσματική, χωρίς παρεμβάσεις, εργασία και χωρίς την αυθάδεια της εξουσίας.

Όλα τα παραπάνω μπορεί να επιτευχθούν μόνο με ισχυρή πολιτική πρωτοβουλία, ισχυρή και συνεχή πολιτική βούληση που απαιτεί ευρυτάτη και ειλικρινή συνεργασία των πολιτικών δυνάμεων, που είναι το ζητούμενο, ευκταίο και ούκ άνευ.

# Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης: επιτυχίες και αποτυχίες

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος,[110]
**Αν. Καθηγητής ΕΚΠΑ**

**Περίληψη**

*Η εκδήλωση της οικονομικής κρίσης προκάλεσε πολλές αλλαγές, αλλά όχι μια «αλλαγή παραδείγματος» στην πολιτική καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ελλάδα. Από το 2010 καλύφθηκαν νομοθετικά κενά, δημιουργήθηκαν νέες εισαγγελικές αρχές, κυβερνητικές και διοικητικές θέσεις και δρομολογήθηκε η ποινική διαδικασία σε πολλές υποθέσεις. Η πίεση της κοινής γνώμης, καθώς και η πίεση εκ μέρους των δανειστών της χώρας, συνέτειναν στις αλλαγές. Ωστόσο εμφανίστηκαν και στον τομέα καταπολέμησης της διαφθοράς τα γνωστά –από άλλους τομείς δημόσιας πολιτικής– προβλήματα εφαρμογής των υιοθετούμενων μέτρων. Τέτοια προβλήματα ήσαν οι καθυστερήσεις, η επικάλυψη αρμοδιοτήτων, η υποχρηματοδότηση, η έλλειψη εξειδικευμένων δεξιοτήτων και μέσων και βέβαια η κυμαινόμενη πολιτική βούληση εφαρμογής της νομοθεσίας. Επιπρόσθετα, ο ρυθμός και το εύρος των νέων μέτρων προσδιορίστηκαν περισσότερο από εξωτερικές πιέσεις συμμόρφωσης της Ελλάδας σε διεθνή πρότυπα και στα διαδοχικά προγράμματα υπέρβασης της οικονομικής κρίσης το 2010-2015, παρά από εσωτερικούς παράγοντες. Συνταγματικά εμπόδια, ο κομματικός ανταγωνισμός, ο ρόλος των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, ενδοδιοικητικές και ενδοκυβερνητικές αδυναμίες και αντιθέσεις, καθώς και μια κουλτούρα ανοχής στη διαφθορά εμποδίζουν και σήμερα την καταπολέμηση της διαφθοράς.*

Το ερώτημα αυτής της εισήγησης είναι ποιες ακριβώς και τι είδους ήταν οι επιτυχημένες προσπάθειες και οι αποτυχημένες προσπάθειες της πολιτικής καταπολέμησης της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης. Η διαφθορά, ως γνωστόν, μπορεί να οριστεί με ποικίλους τρόπους. Ωστόσο, σε ό,τι αφορά ειδικά το είδος της διαφθοράς που εξετάζουμε εδώ, έχει επικρατήσει ο σύντομος ορισμός σύμφωνα με τον οποίο διαφθορά είναι η εκμετάλλευση δημόσιου αξιώματος προς ίδιο όφελος. Τέτοιο αξίωμα μπορεί να είναι πολιτικό, δικαστικό ή υπαλληλικό, ενώ το όφελος δεν είναι απαραίτητα και μόνο χρηματικό[111]. Η επιστημονική μελέτη της διαφθοράς στην Ελλάδα, από την οπτική των κοινωνικών επιστημών, είναι σχετικά πρόσφατη και περιορίζεται σε λίγα έργα.[112]

[110] Ο Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος γεννήθηκε στην Αθήνα το 1960 και σπούδασε νομικά στη Νομική Σχολή Αθηνών (Πτυχίο Νομικής, 1984), κοινωνιολογία και πολιτική επιστήμη στο London School of Economics (M.Sc., 1987) και στο Yale University (M.A., 1987, M.Phil., 1988, Ph.D., 1991 - 'distinction'). Μεταξύ των ετών 1994 και 1998 δίδαξε κοινωνιολογία και πολιτική επιστήμη στο μεταπτυχιακό Ινστιτούτο Juan March de Estudiose Investigaciones της Μαδρίτης (ως επισκέπτης καθηγητής) και στο Πανεπιστήμιο Κρήτης (στο Ρέθυμνο, ως ειδικός επιστήμονας). Από το 1998 διδάσκει πολιτική επιστήμη στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών, στο υπηρετεί ως αναπληρωτής καθηγητής. Το 2003 ήταν Senior Research Fellow στο Hellenic Observatory, London School of Economics, και το 2009-2010 Visiting Fellow στο European Studies Centre, St. Antony's College, Oxford. Σήμερα είναι Research Associate του Hellenic Observatory και ανώτερος ερευνητικός εταίρος του ΕΛΙΑΜΕΠ. Οι δημοσιεύσεις του αφορούν στη δημοκρατία και τον εκδημοκρατισμό, τη δημόσια διοίκηση και το κράτος πρόνοιας. Ειδικότερα έχει κάνει έρευνα για τους κυβερνητικούς και γραφειοκρατικούς θεσμούς στα δημοκρατικά πολιτεύματα, την κοινωνική και εκπαιδευτική πολιτική, καθώς και την κοινωνία πολιτών στην Ελλάδα, στη Νότια Ευρώπη και στα Βαλκάνια.

[111] Βλ. για την έννοια της διαφθοράς, αντί πολλών, Martin J. Bull και James L. Newell, "Introduction" στο Martin J. Bull και James L. Newell, επιμ.,Corruption in Contemporary Politics, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003, σ. 2-3 και Michael Johnston, Corruption, Contention and Reform, Cambridge University Press, Καίμπριτζ 2014,σ. 6-9.

[112] Βλ. για παράδειγμα, τα εξής σχετικά πρόσφατα έργα κοινωνιολογίας, πολιτικής επιστήμης ή διοικητικής εμπειρίας/διοικητικής επιστήμης: Γρηγόρης Λάζος, Διαφθορά και αντιδιαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2005. Ιωάννης Βαβούρας και Παναγιώτης Τσίρης, επιμ., Διακυβέρνηση και διαφθορά, Παπαζήσης, Αθήνα 2011. Δημήτρης Γ. Σουλιώτης, Διαφθορά και διεφθαρμένοι, Αρμός, Αθήνα 2013. Λέανδρος Ρακιντζής, Περί διαφθοράς, Εκδόσεις Σεναριογράφων Ελλάδας, Αθήνα 2015.

**Θεωρητικό πλαίσιο**

Το ερώτημα του άρθρου διερευνάται με τα εργαλεία ενός θεωρητικού πλαισίου που ονομάζεται «ιστορικός θεσμισμός».[113] Πρόκειται για ένα θεωρητικό ρεύμα της σύγχρονης πολιτικής επιστήμης, παραδοχή του οποίου είναι ότι προγενέστερες μακροχρόνιες κανονικότητες (patterns) μέτρων πολιτικής και κληρονομημένες από το παρελθόν θεσμικές αδράνειες περιορίζουν πολύ το εύρος οποιωνδήποτε μεταβολών δημόσιας πολιτικής (public policy). Το παρελθόν δεσμεύει, αν δεν αποκλείει, τις περισσότερες από τις θεωρητικά μόνο πιθανές, εναλλακτικές δυνατότητες ίδρυσης και εμπέδωσης νέων θεσμών. Το εύρος και οι δυνατότητες μεταβολών περιορίζονται, γιατί οι μεταγενέστεροι διαμορφωτές μέτρων πολιτικής έχουν μικρότερα περιθώρια κινήσεων από τους προγενέστερους. Και τούτο γιατί γύρω από τις υιοθετημένες στο παρελθόν δημόσιες πολιτικές και τους υφιστάμενους θεσμούς πλέκονται πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά συμφέροντα διατήρησης του status quo. Ταυτόχρονα η πολύχρονη επανάληψη των ίδιων αντιδράσεων, από διαδοχικές κυβερνήσεις, γενιές δημοσίων υπαλλήλων και την κοινή γνώμη, στα προβλήματα δημόσιας πολιτικής δημιουργεί δυσκίνητους τρόπους πρόσληψης της πραγματικότητας και σχεδόν ανακλαστικές αντιδράσεις από τους εμπλεκόμενους. Επιπλέον, κάθε ουσιαστική και όχι επιφανειακή μεταβολή μέτρων πολιτικής απαιτεί οικονομικούς πόρους, αφοσίωση, πειθώ και καταβολή πολιτικού κόστους από τον διαμορφωτή της νέας δημόσιας πολιτικής, π.χ. υπουργό ή άλλον ανώτερο πολιτικό αξιωματούχο και το πολιτικό κόμμα από το οποίο προέρχεται.

**Διαφθορά και ελληνικό κράτος**

Με βάση αυτό το αναλυτικό πλαίσιο, που συνοπτικά περιγράψαμε παραπάνω, θεωρούμε ότι οι ερευνώμενες μεταβολές στα μέτρα και τους θεσμούς καταπολέμησης της διαφθοράς μάλλον λαμβάνουν χώρα υπό τους ισχυρούς περιορισμούς. Πρόκειται για περιορισμούς που δημιουργούν στον νομοθέτη τα παραδοσιακά φαινόμενα που αποτελούν ιστορική κληρονομιά του τρόπου που λειτουργεί το ελληνικό κράτος. Ως γνωστόν, τέτοια φαινόμενα είναι ο συγκεντρωτισμός στη λήψη αποφάσεων, ο κατακερματισμός των αρμόδιων φορέων, η πολυνομία, καθώς και το γεγονός ότι πολλά εργαλεία πολιτικής είναι αντικείμενο της κομματικής διαπάλης, δηλαδή είναι μέρος του κομματικού ανταγωνισμού.[114] Υποθέτουμε, δηλαδή, ότι όλα αυτά επιδρούν πάνω στον τρόπο που διαμορφώνονται μέτρα πολιτικής καταπολέμησης της διαφθοράς και στον τρόπο που τα μέτρα υλοποιούνται.

Το κύριο επιχείρημα της παρούσας εισήγησης είναι ότι για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα, από τη μεταπολίτευση του 1974 έως σήμερα, η καταπολέμηση της διαφθοράς υπήρξε δευτερεύουσα προτεραιότητα διαδοχικών κυβερνήσεων. Η Ελλάδα είχε παρωχημένη νομοθεσία, έλειπαν εξειδικευμένοι θεσμοί, πολύ συχνά έλειπαν η πολιτική βούληση και οι αναγκαίοι πόροι και υπήρχε σιωπηρή ανοχή στη διαφθορά.

Ωστόσο, τα πράγματα άλλαξαν όταν ξέσπασε η οικονομική κρίση. Η δημοσιονομική κατάρρευση του 2009-2010 αποτέλεσε καταλύτη εξελίξεων σε ό,τι αφορά μεγάλο φάσμα δημόσιων πολιτικών, πέραν της οικονομικής πολιτικής. Μία από αυτές ήταν η καταπολέμηση της διαφθοράς. Με τη μεταβολή της δημόσιας πολιτικής καταπολέμησης της διαφθοράς, υπήρξαν έκτοτε κάποιες επιτυχίες, επαναλήφθηκαν όμως

[113] Για την πιο πρόσφατη παρουσίαση του ιστορικού θεσμισμού στη διεθνή βιβλιογραφία , βλ. James Mahoney και Kathleen Turner, επιμ., Comparative Historical Analysis, Cambridge University Press, Καίμπριτζ 2015.

[114] Βλ. μεταξύ πολλών, Calliope Spanou, "Penelope's Suitors: Administrative Modernization and Party Competition in Greece", West European Politics, 1996, 19 (1), σ. 97-124. Calliope Spanou, "Reshaping the Poltiics-Administration Nexus in Greece: The Decline of a Symbiotic Relationship", στο B. Guy Peters και Jon Pierre, επιμ., Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform, Routledge, Λονδίνο 2001, σ. 106-115. Αντώνης Μακρυδημήτρης με τη συνεργασία Μ.-Η. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση, 4η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 2010, σ. 180-195. Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία, Α. Σάκκουλας, Αθήνα 1996.

επίσης προβλήματα και αποτυχίες στον έλεγχο της διαφθοράς. Έλεγχος της διαφθοράς σημαίνει ένα σύστημα ρυθμίσεων, θεσμών, διαδικασιών, καθώς και προσωπικού και πόρων, που αφιερώνονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς.

**Διαφθορά και καταπολέμηση της διαφθοράς πριν και μετά από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης**

Υπάρχουν στοιχεία που τεκμηριώνουν τον ισχυρισμό ότι πριν από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, υπήρχε διάχυτη και μάλλον σιωπηρή ανοχή προς τη διαφθορά. Το 2001 το 56% των ερωτωμένων σε σχετική έρευνα δήλωνε ότι δεν υπάρχει διαφάνεια στις προμήθειες στον τομέα της εθνικής άμυνας.[115] Το ίδιο έτος σε άλλη έρευνα το 84% των ερωτωμένων τασσόταν υπέρ του ελέγχου των οικονομικών των κομμάτων από Ανεξάρτητη Αρχή.[116] Σε έρευνα για τις στάσεις των νέων, το 1999, το 90% των ερωτωμένων υποστήριξε ότι «υπάρχει πολλή ατιμία και διαφθορά».[117] Επίσης σε άλλη δειγματοληπτική έρευνα στον γενικό πληθυσμό, μόνο το 2,6% των ερωτωμένων πιστεύει ότι σχεδόν κανένας από αυτούς κυβερνούν δεν είναι διεφθαρμένος, ενώ το 75% δηλώνει ότι «το να ασχολείται κανείς με την πολιτική σήμερα είναι τρόπος να πλουτίσει».[118] Όμως, ταυτόχρονα σε αντίστοιχες έρευνες, την ίδια χρονική περίοδο (1998-2001), στην ερώτηση ποια είναι τα κύρια προβλήματα με τα οποία πρέπει να ασχοληθεί η χώρα, η καταπολέμηση της διαφθοράς δεν υπάρχει καν στη λίστα των απαντήσεων που είχαν επιλέξει ή δηλώσει οι ίδιοι οι ερωτώμενοι.[119]

Εν τούτοις, πριν από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης υπήρχε διαθέσιμο νομικό πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς. Όπως φαίνεται στον ενδεικτικό Πίνακα 1, υπήρχαν νόμοι εγχώριας παραγωγής αλλά κυρίως υπήρχαν νόμοι που επικύρωναν σχετικές διεθνείς συμβάσεις. Παραδείγματα τέτοιων νόμων, ψηφισμένων από το 2000 μέχρι το 2008, ήταν η σύμβαση για τη δωροδοκία υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης –δηλαδή κοινοτικών υπάλληλων– και η επικύρωση της σύμβασης του ΟΗΕ για τη διαφθορά (Πίνακας 1).

---

[113] Για την πιο πρόσφατη παρουσίαση του ιστορικού θεσμισμού στη διεθνή βιβλιογραφία , βλ. James Mahoney και Kathleen Turner, επιμ., Comparative Historical Analysis, Cambridge University Press, Καίμπριτζ 2015.

[114] Βλ. μεταξύ πολλών, Calliope Spanou, "Penelope's Suitors: Administrative Modernization and Party Competition in Greece", West European Politics, 1996, 19 (1), σ. 97-124. Calliope Spanou, "Reshaping the Poltiics-Administration Nexus in Greece: The Decline of a Symbiotic Relationship", στο B. Guy Peters και Jon Pierre, επιμ., Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform, Routledge, Λονδίνο 2001, σ. 106-115. Αντώνης Μακρυδημήτρης με τη συνεργασία Μ.-Η. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση, 4η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 2010, σ. 180-195. Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία, Α. Σάκκουλας, Αθήνα 1996.

[115] Έρευνα κοινής γνώμης του Απριλίου 2001, με βάση δειγματοληψία στις 5 μεγαλύτερες ελληνικές πόλεις, δημοσιευμένη στην εφημ. Ημερησία, 15 Απριλίου 2001. Περίληψη της έρευνας στο Ινστιτούτο VPRC και Χριστόφορος Βερναρδάκης, επιμ., Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα 2003, VPRC, Αθήνα 2003, σ. 269.

[116] Έρευνα κοινής γνώμης του Ιανουαρίου 2001, με βάση πανελλαδική δειγματοληψία, δημοσιευμένη στην εφημ. Επενδυτής, 7 Ιανουαρίου 2001. Περίληψη της έρευνας στο Ινστιτούτο VPRC και Χριστόφορος Βερναρδάκης, επιμ., Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα 2003, VPRC, Αθήνα 2003, σ. 270.

[117] Έρευνα της Γενικής Γραμματείας Νέας Γενιάς, με πανελλαδικό δείγμα νέων ηλικίας 15-29 ετών, που δημοσιεύτηκε σχεδόν σε όλες της εφημερίδες πανελλήνιας κυκλοφορίας στις 17 και 18 Νοεμβρίου 1999 και συνοψίζεται στο Ινστιτούτο VPRC και Χριστόφορος Βερναρδάκης, επιμ., Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα 2003, VPRC, Αθήνα 2003, σ. 301.

[118] Έρευνα κοινής γνώμης του Δεκεμβρίου 2000, με βάση πανελλαδική δειγματοληψία, δημοσιευμένη στην εφημ. Ημερησία, 9 Δεκεμβρίου 2000. Περίληψη της έρευνας στο Ινστιτούτο VPRC και Χριστόφορος Βερναρδάκης, επιμ., Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα 2002, VPRC, Αθήνα 2002, σ. 368.

[119] Για παράδειγμα, βλ. έρευνα κοινής γνώμης, «Οικονομικό βαρόμετρο», δημοσιευμένη στο περ. Οικονομικός Ταχυδρόμος, 17 Δεκεμβρίου 1998. Περίληψη της έρευνας στο Ινστιτούτο VPRC, επιμ., Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα 1999-2000, Νέα Σύνορα – εκδ. Αν. Α. Λιβάνη, Αθήνα 1999, σ. 409-410. Επίσης, έρευνα κοινής γνώμης του Απριλίου 2001, με βάση δειγματοληψία στις 5 μεγαλύτερες ελληνικές πόλεις, δημοσιευμένη στην εφημ. Ημερησία, 15 Απριλίου 2001. Περίληψη της έρευνας στο Ινστιτούτο VPRC και Χριστόφορος Βερναρδάκης, επιμ., Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα 2003, VPRC, Αθήνα 2003, σ. 271-272.

**Πίνακας 1: Σημαντικοί νόμοι για την καταπολέμηση της διαφθοράς πριν από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης**

| | |
|---|---|
| **Ν. 2802/2000** | Σύμβαση για δωροδοκία υπαλλήλων Ε.Ε. |
| **Ν. 3023/2002** | Χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων |
| **Ν. 3074/2002 και Ν. 3320/2005** | Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης |
| **Ν. 3126/2003** | Ποινική ευθύνη Υπουργών |
| **Ν. 3327/2005** | Εσωτερικός έλεγχος και διαφάνεια δικαστών |
| **Ν. 3560/2007** | Επικύρωση σύμβασης Στρασβούργου (1999) για τη διαφθορά |
| **Ν. 3666/2008** | Επικύρωση σύμβασης ΟΗΕ για τη διαφθορά |
| **Ν. 3691/2008** | «Πολιτικώς εκτεθειμένα πρόσωπα» |

Μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης και ειδικότερα μεταξύ των ετών 2011 και 2015 προέκυψε ένας καταιγισμός νόμων καταπολέμησης της διαφθοράς. Έγινε, δηλαδή, προσπάθεια διαδοχικών κυβερνήσεων να καλύψουν νομοθετικά κενά, όπως άλλωστε φαίνεται στον Πίνακα 2.

Οι παραπάνω 13 νόμοι, που θεσπίστηκαν μέσα σε 5 χρόνια, από το 2011 έως και το 2015, αφορούν, μεταξύ άλλων, στα πολιτικώς εκτεθειμένα πρόσωπα, στην επίσπευση πειθαρχικών διαδικασιών, στους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος (δυστυχώς, μάρτυρες ειδικά και μόνο για περιπτώσεις χρηματισμού), στην εμπορία επιρροής. Πρόκειται για παραδείγματα όψεων της διαφθοράς, που δεν κάλυπτε καθόλου ή κάλυπτε ελλιπώς η έως τότε υφιστάμενη υπάρχουσα νομοθεσία. Άλλοι πάλι νόμοι δεν αφορούσαν νέα, αλλά παλιότερα δυσεπίλυτα ζητήματα, όπως ο ν. 4304/2014 για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων.

Αναδύεται έτσι μια μάλλον ενοχική εικόνα επίσπευσης της καταπολέμησης της διαφθοράς, υπό τη πίεση των οικονομικών εξελίξεων και της κοινής γνώμης. Είναι γεγονός ότι το καλοκαίρι του 2010, ακριβώς κατά την έναρξη της οικονομικής κρίσης, νομοθετήθηκε ένα σύστημα ενίσχυσης της διαφάνειας της διοίκησης. Πρόκειται για την υποχρεωτική ανάρτηση όλων των διοικητικών πράξεων και δημοσίων συμβάσεων στο διαδίκτυο, γνωστή ως «Διαύγεια», ένα θεσμό που ιδρύθηκε τον Ιούλιο του 2010 (ν. 3861/2010) και που έχει τύχει διεθνούς αναγνώρισης ως «καλή πρακτική». [120] Συνολικά πάντως, μετά την έναρξη της κρίσης, παρατηρείται ανάπτυξη νέων εξειδικευμένων θεσμών, όπως, για παράδειγμα, καινούργιες Ανεξάρτητες Αρχές, εισαγγελικές αρχές, καθώς και δημόσιες υπηρεσίες αφιερωμένες στην καταπολέμηση της διαφθοράς.

[120] European Commission, First Anti-Corruption Report, Annex: Greece, Βρυξέλλες, 3 Φεβρουαρίου 2014, COM(2014) 38 final, σ. 5, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_greece_chapter_en.pdf, ανακτήθηκε στις 17 Μαρτίου 2016.

**Πίνακας 2: Σημαντικοί νόμοι για την καταπολέμηση της διαφθοράς μετά από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης**

| | |
|---|---|
| **Ν. 3932/2011** | Αρχή Καταπολέμησης Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες, «πολιτικώς εκτεθειμένα πρόσωπα» |
| **Ν. 3943/2011** | Φοροδιαφυγή, οικονομικοίεισαγγελείς |
| **Ν. 3961/2011** | Ποινική ευθύνη υπουργών |
| **Ν. 4013/2011** | Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων |
| **Ν. 4022/2011** | Εισαγγελείς κατάτηςδιαφθοράς |
| **Ν. 4057/2012** | Ανασύσταση πειθαρχικών συμβουλίων δημοσίων υπαλλήλων με συμμετοχή δικαστών |
| **Ν. 4170/2013** | Ενίσχυση εποπτείας «πολιτικώς εκτεθειμένων προσώπων» |
| **Ν. 4152/2013** | Εθνικός Συντονιστής, επίσπευση πειθαρχικών διαδικασιών για δημόσιους υπαλλήλους |
| **Ν. 4254/2014 και 4254/2014** | Μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, δωροδοκίες, εμπορία επιρροής |
| **Ν. 4281/2014** | Σύγκρουση συμφερόντων στις δημόσιες συμβάσεις, νέες ρυθμίσεις για το «πόθεν έσχες» |
| **Ν. 4304/2014** | Χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων |
| **Ν. 4312/2014** | Ποινές για οικονομικά εγκλήματα |
| **Ν. 4320/2015** | Γενική Γραμματεία καταπολέμησης της διαφθοράς |

Εκτός από τους θεσμούς έχουμε και νέες τομεακές πολιτικές. Αυτές αφορούν στο ξέπλυμα μαύρου χρήματος, τις δημόσιες συμβάσεις, τη διαφθορά πολιτικών προσώπων και υπαλλήλων. Ίσως η μεγαλύτερη διαφορά με το παρελθόν έγκειται στη διάθεση διαδοχικών ελληνικών κυβερνήσεων, μετά το 2010, για συνεργασία με ξένες κυβερνήσεις και δικαστικές αρχές άλλων χωρών για ελληνικές υποθέσεις διαφθοράς. Ωστόσο, είναι προφανές από τον ελλιπέστατο, εκ μέρους των ελληνικών αρχών, χειρισμό της λίστας Λαγκάρντ ότι η διάθεση συνεργασίας εκ μέρους των εν λόγων αρχών υπήρξε κυμαινόμενη.

Εξίσου προφανές είναι ότι, όπως είχε συμβεί και στο παρελθόν, η δημόσια πολιτική που εξετάζουμε εδώ, μετά το 2010 έπεσε θύμα κομματικών υπολογισμών διαφορετικών κομμάτων που εναλλάσσονται στην κυβέρνηση, αποσπασματικής αντιμετώπισης των θεμάτων από την ίδια ή άλλη κυβέρνηση, έλλειψης πόρων και αναποφασιστικότητας των πολιτικών ιθυνόντων. Πρόκειται για συνήθεις, ιστορικά κληρονομημένες από το παρελθόν τάσεις του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Επ' αυτού είναι ενδεικτικό το παράδειγμα του «Εθνικού Συντονιστή», θεσμού που ιδρύθηκε από μια κυβέρνηση τον Μάιο του 2013, δηλαδή με καθυστέρηση, συγκριτικά με το επείγον του πράγματος. Ο πρώτος και μοναδικός αξιωματούχος που διορίστηκε σε αυτή τη θέση (Ιωάννης Τέντες) και οι ισχνές υπηρεσίες και προσωπικό που τού διατέθηκαν έμειναν χωρίς γραφεία έως τον Νοέμβριο του 2014. Αυτά εγκαινιάστηκαν μεν πανηγυρικά τα γραφεία τον Νοέμβριο του 2014, αλλά ο ίδιος ο θεσμός αίφνης καταργήθηκε από άλλη κυβέρνηση τον Μάρτιο του 2015 (ν. 4320/2015). Αντικαταστάθηκε από άλλο θεσμό, δηλαδή θέση αυτόνομου Υπουργού (Παναγιώτης Νικολούδης), που με τη σειρά της, μετά τις εθνικές εκλογές του Σεπτεμβρίου 2015, καταργήθηκε από την ίδια κυβέρνηση και αντικαταστάθηκε από θέση Αναπληρωτή Υπουργού (Δημήτρης Παπαγγελόπουλος), υπαγόμενου στο Υπουργείο Δικαιοσύνης.

**Επιτυχίες καταπολέμησης της διαφθοράς**

Παρά ταύτα, σε ό,τι αφορά το κύριο ερώτημα αυτού του άρθρου, η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα δεν είναι μόνο μια σειρά αδόκιμων παλινδρομήσεων και ουσιαστικών αποτυχιών. Η διαφθορά, πιθανότατα εξαιτίας της διάρκειας και της οξύτητας της κρίσης, προσγειώθηκε στο κέντρο της δημόσιας ατζέντας, του ενδιαφέροντος των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (ΜΜΕ) και της εκλογικής ατζέντας των πολιτικών κομμάτων. Πιο συγκεκριμένα, η αποκάλυψη του μεγέθους και η διάρκεια της οικονομικής κρίσης δεν άφησαν πολλά περιθώρια στους αρμόδιους πολιτικούς και διοικητικούς αξιωματούχους και στις διωκτικές αρχές. Τα κύματα περικοπών των δημόσιων δαπανών, από το 2010 έως σήμερα, δεν μπορούσαν να συνοδεύονται από την παλιότερη, μάλλον μαλθακή αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς, δηλαδή φαινομένων στα οποία εκλεγμένοι αξιωματούχοι είχαν επωφεληθεί του αξιώματός για να προσποριστούν ίδιο όφελος.

Όλα αυτά κατέληξαν σε κάποιες επιτυχίες, η συνισταμένη των οποίων είναι ότι στην Ελλάδα, σε αντίθεση με άλλες χώρες με προβλήματα διαφθοράς (π.χ., Βουλγαρία, Σερβία, Κόσοβο), έχουν ολοκληρωθεί δίκες κατά πολιτικών αξιωματούχων. Αυτό αποτελεί επιτυχία, γιατί είναι σύνηθες αφενός σε τέτοιες χώρες κάποιες υποθέσεις να ξεκινούν από δημοσιεύματα στα ΜΜΕ και να καταλήγουν σε αυτά, δηλαδή τελικά να εγκαταλείπονται από όλους, χωρίς όμως κάποιο ουσιαστικό έρεισμα ως προς τις κατηγορίες. Αφετέρου, ακόμα και όταν υπάρχει νομικά επαρκής στήριξη για να ξεκινήσει η ποινική διαδικασία, έχει συμβεί στη συνέχεια να παύουν όλες οι ενέργειες λόγω έλλειψης στοιχείων ή πάντως να μη φθάνουν οι υποθέσεις στο ακροατήριο.

Σε μας, παρόμοια φαινόμενα δεν είναι σπάνια και οφείλονται σε συνδυασμό δικαστικής αδράνειας, έλλειψης πολιτικής βούλησης, νομικών περιπλοκών και αστάθμητων παραγόντων (αιφνίδιες εκλογές, απεργίες δικηγόρων, δικαστών και δικαστικών υπαλλήλων). Για παράδειγμα, τον Νοέμβριο του 2014, παραπέμφθηκαν σε δίκη 64 κατηγορούμενοι, μεταξύ των οποίων ανώτερα στελέχη του ΟΤΕ και ο πρώην βουλευτής και στέλεχος του ΠΑΣΟΚ Θεόδωρος Τσουκάτος, για αποδιδόμενα σε αυτούς αδικήματα (άμεση συνέργεια σε δωροδοκία για τον Θ. Τσουκάτο) σχετικά με τα «μαύρα ταμεία» της εταιρείας Siemens. Η δίκη άρχισε μόλις έναν χρόνο μετά, τον Νοέμβριο του 2015, με παρόντες στο ακροατήριο μόνο 30 εκ των κατηγορουμένων και διακόπηκε σύντομα λόγω πλήθους διαδικαστικών θεμάτων.[121]

Ωστόσο, δεν θα έπρεπε από αυτήν την προβληματική υπόθεση, η οποία χρονίζει από το 2006, να εξαχθούν συνολικά αρνητικά συμπεράσματα. Στην Ελλάδα μετά την έναρξη της οικονομικής κρίσης προχώρησε η εκδίκαση σημαντικών υποθέσεων διαφθοράς, με κατηγορούμενους σημαίνοντα πολιτικά πρόσωπα. Όπως φαίνεται από τις ενδεικτικές υποθέσεις που περιλαμβάνονται στον Πίνακα 3, πρόκειται για αδικήματα πολύ διαφορετικού βάρους, από νόθευση εγγράφου έως ξέπλυμα μαύρου χρήματος και συνέργεια σε υπεξαίρεση υπέρογκων ποσών με ζημιά του ελληνικού δημοσίου.

Μετά το 2010, πέραν των ολοκληρωμένων δικών κατά πολιτικών αξιωματούχων, υπάρχουν και διώξεις και παραπομπές σε δίκη άλλων αξιωματούχων οι οποίοι εμπλέκονται σε υποθέσεις εξοπλιστικών προγραμμάτων (παραπομπή τον Μάρτιο του 2015 σε δίκη 32 πολιτικών αξιωματούχων, δημοσίων υπαλλήλων και επιχειρηματιών για την υπόθεση των γερμανικών υποβρυχίων). Επιπλέον έχουν διεξαχθεί δίκες

[121] Ιωάννα Μάνδρου, «Δίκη κατώτερη των προσδοκιών για την υπόθεση της Siemens», ΗΚαθημερινή, 28 Νοεμβρίου 2015, διαθέσιμο στο http://www.kathimerini.gr/840149/article/epikairothta/ellada/dikh-katwterh-twn-prosdokiwn-gia-thn-ypo8esh-ths-siemens, ανακτήθηκε στις 18 Μαρτίου 2016.

κατά δημοσίων υπαλλήλων, με χαρακτηριστικότερη ίσως τη δίκη του Μαρτίου 2015 εναντίον πέντε υπαλλήλων του ΙΚΑ Καλλιθέας[122].

**Πίνακας 3: Ονόματα πολιτικών αξιωματούχων που έχουν υποστεί δικαστικές καταδίκες για αδικήματα διαφθοράς, χρονολογία και είδος αδικήματος**

| |
|---|
| **Άκης Τσοχατζόπουλος,** πρώην Υπουργός, Οκτώβριος 2013, ξέπλυμα μαύρου χρήματος |
| **Γιάννης Σμπώκος,** πρώην Γενικός Γραμματέας Υπουργείου, Οκτώβριος 2013, ξέπλυμα μαύρου χρήματος |
| **Τάσος Μαντέλης,** πρώην Υπουργός, Φεβρουάριος 2014, ανακριβής δήλωση «πόθεν έσχες» |
| **Βασίλης Παπαγεωργόπουλος,** πρώην Δήμαρχος, Ιούλιος 2014, απλή συνέργεια σε υπεξαίρεση στην υπηρεσία |
| **Γιώργος Παπακωνσταντίνου,** πρώην Υπουργός, Μάρτιος 2015, νόθευση εγγράφου |
| **Ιωάννης Παπαντωνίου,** πρώην Υπουργός, Νοέμβριος 2015, ανακριβής δήλωση «πόθεν έσχες» |

Τέλος, η χώρα διαθέτει πλέον εθνικό σχέδιο καταπολέμησης της διαφθοράς, το οποίο είναι ένα πολύ συστηματικό εργαλείο. Η πιο πρόσφατη εκδοχή του σχεδίου χρονολογείται τον Δεκέμβριο του 2015 και βρίσκεται στην αρμοδιότητα της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ιδρύθηκε τον Φεβρουάριο του 2015 και υπάγεται στο Υπουργείο Δικαιοσύνης). Το σχέδιο ουσιαστικά είναι ένα λογιστικό φύλλο, με στόχους, δράσεις ανά στόχο, ημερομηνίες έναρξης και λήξης των δράσεων και σχόλια για την πορεία κάθε δράση, πράγμα που επιτρέπει στην ελληνική κυβέρνηση αλλά και στους ξένους παρατηρητές (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Συμβούλιο της Ευρώπης, κ.ά.) να εξακριβώσουν την εξέλιξη των μέτρων πολιτικής καταπολέμησης της διαφθοράς.

### Μετατοπίσεις της κοινής γνώμης για τη διαφθορά

Αυτές οι επιτυχίες πιθανόν να αντανακλώνται και στη στροφή των αντιλήψεων που υπάρχουν για τη διαφθορά στη χώρα μας. Ο Πίνακας 4, παρακάτω, δείχνει το γνωστό δείκτη μεγέθους ή έκτασης διαφθοράς (Corruption Perception Index – CPI) της διεθνούς μη κυβερνητικής οργάνωσης «Διεθνής Διαφάνεια» (Transparency International).

Κάποια, μερική έστω, συσχέτιση της αντίληψης της διαφθοράς με την αντίληψη για τα αίτια της οικονομικής κρίσης φαίνεται στον Πίνακα 4. Μετά το 2008 φαίνεται να χειροτερεύει η επίδοση της χώρας μας, καθώς μειώνεται το επίπεδο της διαφάνειας και η Ελλάδα υποσκελίζεται από άλλες χώρες στην παγκόσμια κατάταξη. Η χειροτέρευση των επίδοσης συμπίπτει με την έναρξη και την όξυνση της οικονομικής κρίσης (2010-2012). Μετά την πτώση ως προς το επίπεδο διαφάνειας, από το 4,7 το 2008 στο 3,6 το 2012, παρατηρείται άνοδος του επιπέδου αυτού. Πάντως ο CPI είναι μεθοδολογικά επισφαλές εργαλείο μέτρησης της διαφθοράς, γιατί στηρίζεται σε σύνθεση δειγματοληπτικών ερευνών εντελώς υποκειμενικών αντιλήψεων σχετικά με την έκταση της διαφθοράς.

[122] Μαίρη Μπενέα, «Καταδίκη 5 πρώην υπαλλήλων του ΙΚΑ Καλλιθέας», HuffingtonPost, 26 Μαρτίου 2015, διαθέσιμο στο http://www.huffingtonpost.gr/2015/03/26/ika-kallitheas_n_6948276.html, ανακτήθηκε στις 19 Μαρτίου 2016.

**Πίνακας 4: Δείκτης μεγέθους της διαφθοράς στην Ελλάδα, μετρήσεις της «Διεθνούς Διαφάνειας», 2006-2015 (Corruption Perception Index – CPI)**

(10.0=καθόλου διαφθορά)

| ΕΤΟΣ | ΔΕΙΚΤΗΣ | ΘΕΣΗ ΕΛΛΑΔΑΣ | ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΩΝ |
|---|---|---|---|
| **2006** | 4,4 | 54 | 163 |
| **2007** | 4,6 | 56 | 179 |
| **2008** | 4,7 | 57 | 180 |
| **2009** | 3,8 | 71 | 180 |
| **2010** | 3,5 | 78 | 178 |
| **2011** | 3,4 | 80 | 182 |
| **2012** | 3,6 | 96 | 176 |
| **2013** | 4,0 | 80 | 177 |
| **2014** | 4,3 | 69 | 175 |
| **2015** | 4,6 | 58 | 168 |

*Πηγή: www.transparency.org, Corruption Perception Index, έτη 2006-2015. Στη δεύτερη στήλη από αριστερά η τιμή 0.0 θα σήμαινε πάρα πολύ εκτεταμένη διαφθορά, ενώ η τιμή 10.0 καθόλου διαφθορά.*

Διεθνώς, σε ό,τι αφορά τη μέτρηση της διαφθοράς, θεωρούνται ασφαλέστερες οι έρευνες που καταγράφουν περιστατικά συγκεκριμένης εμπειρίας πολιτών, όπως τη διατυπώνει η ερώτηση του Πίνακα 5.

**Πίνακας 5: Ποσοστό πολιτών που δήλωσαν ότι τον περασμένο χρόνο ζητήθηκαν από τους ίδιους ή άλλο μέλος του νοικοκυριού τους χρήματα ή άλλο αντάλλαγμα για να διεκπεραιώσουν υπόθεσή τους σε δημόσια υπηρεσία**

| Έτος | Ποσοστό |
|---|---|
| **2007** | 8.5% |
| **2008** | 9.5% |
| **2009** | 9.3% |
| **2010** | 7.2% |
| **2011** | 7.4% |
| **2012** | 6.3% |
| **2013** | 5.6% |

*Πηγή: PublicIssue, διαδοχικά κύματα της εθνικής έρευνας για τη διαφθορά στην Ελλάδα, έτη 2007-2013, διαθέσιμα στο* http://www.publicissue.gr/?a=Search&s=%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE% BF%CF%81%CE%AC, *ανακτήθηκε στις 19 Μαρτίου 2016.*

Το 2008 σχεδόν το 10% των ερωτωμένων του δείγματος της έρευνας της PublicIssue, δήλωσε ότι του είχαν ζητηθεί χρήματα ή άλλο αντάλλαγμα. Το 2013 το ποσοστό είχε πέσει στο 5,6%. Άρα και σε αυτόν τον πίνακα φαίνεται μια σταδιακή πτώση του μεγέθους της διαφθοράς. Αυτή η τάση σε κάποιο βαθμό πρέπει να αντανακλά αφενός την έλλειψη οικονομικών μέσων που παλιότερα θα μπορούσαν να διοχετευθούν σε κανάλια διαφθοράς (μείωση εισοδήματος λόγω μέτρων δημοσιονομικής λιτότητας) και αφετέρου την αυστηρότερη, αν όχι ακριβώς επιτυχημένη, καταπολέμηση της διαφθοράς, μετά την έναρξη της οικονομικής κρίσης.

## Προβλήματα και αποτυχίες καταπολέμησης της διαφθοράς

Παρόλα αυτά, παρότι έχουν ψηφιστεί νόμοι που πλέον καλύπτουν τα περισσότερα νομοθετικά κενά και

παρότι υπήρξαν προβεβλημένες επιτυχίες στην καταπολέμηση της διαφθοράς, τα προβλήματα επιμένουν. Μερικά είναι συνταγματικής και νομικής φύσης, άλλα πάλι έχουν να κάνουν με πολιτικά και επιχειρησιακά εμπόδια κατά την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας. Ενδεικτικά, αναφέρονται εδώ η υπερβολική επιείκεια ως προς την παραγραφή της τυχόν ποινικής ευθύνης Υπουργών (άρθρο 86 του Συντάγματος), ανεκμετάλλευτες λίστες με πιθανούς υπόπτους που περιλαμβάνονται για παράδειγμα στη λίστα Λαγκάρντ και αδράνεια των ελεγκτικών και διωκτικών αρχών ως προς τη διαφθορά στα δημόσια νοσοκομεία και σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ). Επιπλέον, με εξαίρεση ένα μικρό διάστημα μηνών εντός του 2014, έχει παρατηρηθεί αδράνεια των αρμόδιων πειθαρχικών συμβουλίων στα Υπουργεία και τα ΝΠΔΔ. Είναι προφανές ότι η εν λόγω αδράνεια υποκρύπτει πολιτική αβελτηρία των πολιτικών προϊσταμένων, αλλά και των συνδικαλιστικών εκπροσώπων των δημοσίων υπαλλήλων που κάθε άλλο παρά έχουν πιέσει προς την κατεύθυνση κάθαρσης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Άλλωστε, χρονίζουν οι υποθέσεις στα πειθαρχικά συμβούλια.

Η συνολική εικόνα είναι η εξής: υπάρχει από το 2010 έως σήμερα, μια κυμαινόμενη, αλλά μεγαλύτερη από το παρελθόν, βούληση καταπολέμησης της διαφθοράς. Αναφύονται ωστόσο ξανά προβλήματα έλλειψης συναίνεσης μεταξύ των πολιτικών προϊσταμένων ως προς την καταπολέμηση της διαφθοράς, καθυστερήσεων στο συνολικό σχέδιο καταπολέμησης της διαφθοράς και συντονισμού των αρμόδιων οργάνων για τον σκοπό αυτό.

**Οι αιτίες των προβλημάτων και αποτυχιών στην καταπολέμηση της διαφθοράς**

Πέραν των συνταγματικών κενών, τα οποία ήδη αναφέρθηκαν, μια άλλη αιτία προβλημάτων είναι η πολυδιάσπαση των μηχανισμών καταπολέμησης της διαφθοράς. Στην Ελλάδα σήμερα υπάρχουν αναπληρωτής υπουργός και Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, τουλάχιστον δύο –αν όχι περισσότερες- ανεξάρτητες αρχές (Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος– το γνωστό ΣΔΟΕ, Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης) και πλήθος διοικητικών αρχών στα επί μέρους Υπουργεία, επιπλέον των δικαστικών αρχών στις οποίες περιλαμβάνουμε τους οικονομικούς εισαγγελείς, τις εισαγγελίες πρωτοδικών και τους εισαγγελείς διαφθοράς.

Τα ανωτέρω φαινόμενα πολυδιάσπασης οργάνων και ταυτόχρονης συγκέντρωσης της ευθύνης σε υπουργικό επίπεδο ερμηνεύονται χάρη στο θεωρητικό πλαίσιο του «ιστορικού θεσμισμού». Στην ελληνική διοίκηση και οργάνωση της κυβέρνησης, υπάρχει μια ιστορική κληρονομιά κατακερματισμένου και ταυτόχρονα συγκεντρωτικού μοντέλου. Έως τα τέλη του Μαρτίου 2016, δεν είχε ιδρυθεί συντονιστικό κέντρο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, παρά τις σχετικές συστάσεις ευρωπαϊκών οργάνων.

Τέλος, ως αιτία αποτυχιών καταπολέμησης της διαφθοράς, αναφέρεται συχνά η έλλειψη δεξιοτήτων, εμπειρίας, εξειδικευμένων ανακριτικών υπαλλήλων, προσωπικού, τεχνολογιών, χώρων, υλικών μέσων και χρηματικών πόρων. Ασφαλώς αυτά είναι μέρη του προβλήματος, ωστόσο αν η πολιτική βούληση είναι τόσο κυμαινόμενη όσο υπήρξε τα τελευταία χρόνια, θα πρέπει κανείς να υπογραμμίσει, όχι τυχόν τεχνικά προβλήματα, αλλά την έλλειψη διαρκούς και σταθερής πολιτικής βούλησης.

**Συμπεράσματα**

Τα συμπεράσματα της ανωτέρω ανάλυσης αντανακλούν τα ανάμεικτα αποτελέσματα της πολιτικής καταπολέμησης της διαφθοράς. Παρά τις επιτυχίες, η διστακτική πολιτική βούληση για την καταπολέμηση της

διαφθοράς είχε αρνητικές επιπτώσεις στην οργάνωση, το ρυθμό, την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών καταπολέμησης της διαφθοράς. Πάντως, ο συνδυασμός της δημοσιονομικής κρίσης με την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης, διέρρηξε την κοινωνική συναίνεση ανοχής προς τη διαφθορά, ειδικά σε ό,τι αφορά πολιτικούς αξιωματούχους (υπουργούς, βουλευτές) και δημόσιους υπαλλήλους.

Συμπερασματικά, η όποια βελτίωση στην καταπολέμηση της διαφθοράς υπήρξε αποτέλεσμα της εκδήλωσης της οικονομικής κρίσης, η οποία αποκρυσταλλώθηκε σε κύμα πιέσεων από τους δανειστές, νέων νόμων, μετατοπίσεων της κοινής γνώμης, επαναπροσδιορισμού της δημόσιας ατζέντας και αφοσίωσης λίγων σχετικά αξιωματούχων, υπηρεσιακών παραγόντων, εισαγγελέων και δικαστών στη μείωση του επιπέδου διαφθοράς.

***Σημείωση**: οφείλονται ευχαριστίες στην οργανωτική επιτροπή του συνεδρίου που οργάνωσε το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, υπό τον συντονισμό του Παναγιώτη Λιαργκόβα, καθώς και στο στέλεχος αυτού του Γραφείου, Βαρβάρα Γεωργοπούλου.*

# Η δημόσια διοίκηση: από την πρόσληψη του εργαζομένου ως τη λύση της υπαλληλικής του σχέσης

Δρ. Αθανάσιος Παπαϊωάννου,[123]
**π. Γενικός Γραμματέας της Βουλής των Ελλήνων**

**Περίληψη**

*Το ανθρώπινο δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης έχει αποδείξει σε διάφορες περιστάσεις τις δυνατότητες που έχει (υλοποίηση κοινοτικών προγραμμάτων, Ολυμπιακοί Αγώνες, προεδρίες της Ε.Ε. και πάνω από όλα καθημερινή προσπάθεια στις δύσκολες συνθήκες της κρίσης όπου αυξάνουν οι αποχωρήσεις χωρίς να γίνονται προσλήψεις). Δεν υπάρχει όμως αμφιβολία ότι μία σειρά από παράγοντες επιδρούν αρνητικά στο τελικά παραγόμενο αποτέλεσμα από τη Δημόσια Διοίκηση. Στην εισήγηση καταγράφονται κάποια καίρια προβλήματα σε κρίσιμες πλευρές της οργάνωσης, στελέχωσης και λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού και υποδεικνύονται τρόποι αντιμετώπισής τους: προσλήψεις, αξιολόγηση και προαγωγές, στελέχωση, διαφάνεια και νομιμότητα, και πειθαρχικό δίκαιο με ιδιαίτερη έμφαση στην οριστική παύση. Το γενικό συμπέρασμα είναι ότι με μικρά αλλά συστηματικά θεσμικά βήματα, που δεν απαιτούν συνταγματική αναθεώρηση, και που θα συνοδεύονται και από δημιουργία μίας άλλης νοοτροπίας από τα πάνω προς τα κάτω μπορεί σταδιακά να βελτιωθεί σημαντικά η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας.*

Κατ' αρχήν, θα ήθελα να ευχαριστήσω τη Βουλή και το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους για την τιμή που μου έκαναν να με καλέσουν να μιλήσω σε αυτό το ενδιαφέρον Συνέδριο σε αυτή την ιστορική αίθουσα.

Στην παρέμβασή μου αυτή θα καταθέσω μερικές απόψεις για τον τρόπο λειτουργίας του Δημοσίου έτσι όπως αυτές διαμορφώθηκαν όχι μόνο μέσα από τις εμπειρίες μου στη Βουλή, αλλά και από άλλες υπηρεσίες όπως το Υπουργείο Εξωτερικών και το Υπουργείο Δικαιοσύνης, αλλά και στον ιδιωτικό τομέα, γιατί κανείς δεν μπορεί να έχει ολοκληρωμένη άποψη για το Δημόσιο μιας χώρας εάν δεν έχει εμπειρία και από τη δομή και λειτουργία των εταιριών του ιδιωτικού τομέα.

Εξ αρχής πρέπει να τονίσω ότι διαφωνώ με το πνεύμα που κυριαρχεί στο δημόσιο διάλογο και που απαξιώνει εν είδει αφορισμού τη δημόσια διοίκηση και το προσωπικό της. Και διαφωνώ για δύο λόγους:

**α)** Η Δημόσια Διοίκηση έχει επιδείξει και επιδεικνύει τις δυνατότητες που έχει: η διαχείριση, για παράδειγμα, των κοινοτικών προγραμμάτων, διεκπεραίωση των Ολυμπιακών Αγώνων από το πιο μικρό κράτος που τους ανέλαβε τις τελευταίες δεκαετίες, οι υποδειγματικές Προεδρίες που έχουμε

[122] Ο Αθανάσιος Παπαϊωάννου είναι Δικηγόρος, Διδάκτωρ Εργατικού Δικαίου και διετέλεσε Γενικός Γραμματέας της Βουλής (Οκτώβριος 2009- Μάρτιος 2015). Αποφοίτησε από τη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών το 1987 και στη συνέχεια έκανε μεταπτυχιακές σπουδές στις ΗΠΑ όπου έλαβε πτυχίο Master Εμπορικού Δικαίου και διδακτορικό Εργατικού Δικαίου στο Πανεπιστήμιο της Πενσυλβάνιας. Είναι δικηγόρος από το 1990 και επιστημονικός συνεργάτης της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Από τον Οκτώβριο του 2015 είναι εμπειρογνώμονας της GRECO (επιτροπή του Συμβουλίου της Ευρώπης για την καταπολέμηση της διαφθοράς) και της Γαλλικής Εθνοσυνέλευσης σε θέματα twinning με άλλα Κοινοβούλια. Δίδαξε Εργατικό Δίκαιο επί σειρά ετών στη Σχολή Αξιωματικών της Ελληνικής Αστυνομίας και στο ΤΕΙ. Έχει συγγράψει έξι βιβλία και δημοσιεύσει 27 άρθρα σε ελληνικά και αμερικανικά νομικά περιοδικά στα πεδία του εργατικού δικαίου, συνταγματικού δικαίου και δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

να επιδείξουμε στο πλαίσιο της Ε.Ε. είναι μερικά μόνο παραδείγματα. Αλλά ο μεγαλύτερος άθλος είναι αυτός που επιτελεί καθημερινά ευσυνείδητα τη δουλειά του ο ανώνυμος υπάλληλος της διπλανής υπηρεσίας, σε μια εποχή, που βλέπει τις αποδοχές του να μειώνονται, τα παιδιά του να μη βρίσκουν δουλειά και τους συναδέλφους του να βγαίνουν μαζικά στη σύνταξη χωρίς να προσλαμβάνονται άλλοι, είναι ο μεγαλύτερος από όλους αυτούς τους άθλους. Και όχι απλώς κάνει ευσυνείδητα τη δουλειά του αλλά καλείται να υλοποιήσει τα τελευταία χρόνια και υλοποιεί πράγματα που έπρεπε να γίνουν πριν από πολλά χρόνια και με μεγαλύτερη χρονική άνεση. Για να περιοριστώ στην εμπειρία των υπηρεσιών της Βουλής, ας θυμίσω τον εξονυχιστικό έλεγχο των προσόντων διορισμού που απαίτησε μια εργασία δύο ετών για να ολοκληρωθεί με επιτυχία, την αναδιάρθρωση και τον εκσυγχρονισμό του συστήματος πληρωμών, τη διαφάνεια, τα συνεχή κοινοβουλευτικά ξενύχτια, πράγματα δηλαδή που απαίτησαν από κάθε εμπλεκόμενο υπάλληλο να υπερβεί τον εαυτό του, και πράγματι τον υπερέβη.

**β)** Ο δεύτερος λόγος που διαφωνώ είναι ότι πολλά από τα προβλήματα που συναντάμε στο δημόσιο τομέα, όπως η σύγχυση αρμοδιοτήτων και ο φόβος ανάληψης πρωτοβουλιών, υπάρχουν σε ένα βαθμό και στις μεγάλες επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα. Απλώς, εκεί, ο μάνατζερ, αν είναι ικανός, έχει εργαλεία για να επιλύσει τέτοια προβλήματα.

Έχοντας κάνει αυτές τις επισημάνσεις, νιώθω τώρα πιο ελεύθερος να μοιραστώ μαζί σας κάποιες σκέψεις για τα προβλήματα που υπάρχουν στη δημόσια διοίκηση και που η υπέρβασή τους είναι αναγκαία προϋπόθεση για να ξεπεράσουμε την κρίση και να μπούμε σε μια τροχιά βιώσιμης και δημιουργικής ανάπτυξης.

Η εισήγησή μου θα ακολουθήσει τις εξής βασικές ενότητες:

- Προσλήψεις
- Αξιολόγηση και προαγωγή
- Δομές της Δημόσιας Διοίκησης
- Διαφάνεια-Νομιμότητα
- Πειθαρχικό δίκαιο – Η οριστική παύση

**Α. Προσλήψεις**

Η δημιουργία του ΑΣΕΠ αποτέλεσε την πιο σημαντική τομή των τελευταίων δεκαετιών στη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης. Τόσο σημαντική, ώστε πολλοί θέλησαν να την καταργήσουν ή να την περιορίσουν, αλλά ευτυχώς ο θεσμός, συνταγματικά πλέον κατοχυρωμένος, είναι τόσο βαθιά ριζωμένος, ώστε άντεξε. Δεν αρκεί όμως το ΑΣΕΠ. Το ΑΣΕΠ ελέγχει εάν τηρούνται τα τυπικά κριτήρια πρόσληψης και διασφαλίζει το αδιάβλητο των διαδικασιών και των διαγωνισμών, όποτε αυτοί γίνονται. Η σύγχρονη όμως διοίκηση απαιτεί στελέχη που, εκτός από τυπικά προσόντα και ενδεχομένως κάποια επιτυχή διαδικασία διαγωνισμού, θα διαθέτουν και τα ουσιαστικά προσόντα και την προσωπικότητα εκείνη που θα τους κάνουν να νιώσουν πόσο κρίσιμος είναι ο ρόλος του δημοσίου υπαλλήλου σε κάθε υπηρεσία.

Για τη διαπίστωση αυτών των προσόντων είναι ανάγκη να ριζώσει στη χώρα μας ο θεσμός της προσωπικής συνέντευξης και όταν λέω συνέντευξης δεν αναφέρομαι βέβαια σε κάποιες παρωδίες συνεντεύξεων, που κατά καιρούς γίνονται και που απαξιώνουν το θεσμό. Φυσικά, θα προηγείται μία επιλογή με βάση τα τυπικά προσόντα, τα μόρια και ενδεχομένως το διαγωνισμό, ώστε να μειωθεί όσο γίνεται ο αριθμός των ατόμων που θα δώσουν συνέντευξη. Στη συνέχεια, θα γίνεται η συνέντευξη με στενογραφημένα

πρακτικά, με εκπαιδευμένους ανθρώπους να διεξάγουν τη συνέντευξη και με δομημένες τις ερωτήσεις της συνέντευξης. Το εγχείρημα είναι δύσκολο, προσωπικά δεν είμαι λιγότερο καχύποπτος από όσους το αντιμετωπίζουν με δυσπιστία, αλλά εάν δεν εισάγουμε αξιόπιστες συνεντεύξεις ως μέρος του συστήματος εισαγωγής στο Δημόσιο, δε θα γίνουμε ποτέ αξιόπιστο κράτος.

Και κάτι ακόμη ως προς τους διαγωνισμούς. Μία κακή ελληνική συνήθεια είναι να προκηρύσσεται διαγωνισμός, να προσλαμβάνονται κάποιοι επιτυχόντες και στη συνέχεια να δημιουργείται μία λίστα επιλαχόντων από την οποία γίνονται οι προσλήψεις για τα επόμενα 2, 3, 5 και καμιά φορά και 10 χρόνια. Αυτό πρέπει να σταματήσει γιατί ουσιαστικά κλείνει τις πόρτες σε νέο-εισερχόμενους στην αγορά εργασίας οι οποίοι θα πρέπει να περιμένουν να εξαντληθούν οι μεγάλες λίστες επιλαχόντων για να δοκιμάσουν την τύχη τους. Με άλλα λόγια, μια νέα γενιά υποψηφίων, αρκετοί από τους οποίους θα μπορούσαν να φέρουν καλύτερα αποτελέσματα από τους επιλαχόντες προηγούμενου διαγωνισμού, δεν μπορεί να δοκιμάσει την τύχη της σε διαγωνισμό αλλά πρέπει να περιμένει να διορισθούν οι παλαιοί επιλαχόντες, ή –για να λέμε τα πράγματα με το όνομά τους– η αποτυχόντες του προηγούμενου διαγωνισμού. Πώς θα σας φαινόταν εάν μια χρονιά λέγαμε πως όσοι μαθητές δεν πέρασαν στις πανελλήνιες εξετάσεις αλλά πήραν βαθμό πάνω από τη βάση, θα εισαχθούν στις επόμενες χρονιές και στο μεταξύ θα ανασταλούν οι εξετάσεις για τις επόμενες τάξεις μαθητών μέχρι να εξαντληθεί ο αρχικός κατάλογος; Παράλογο, βέβαια. Δυστυχώς, αυτό τον παραλογισμό έχουμε καθιερώσει και στο Δημόσιο. Είναι, λοιπόν, επιτακτική ανάγκη να τεθεί ένα όριο π.χ. διετίας ή τριετίας μέσα στην οποία θα μπορεί να αξιοποιηθεί η λίστα επιλαχόντων του προηγούμενων διαγωνισμών και βέβαια να τηρηθεί αυτό το όριο. Μετά το πέρας της περιόδου αυτής θα πρέπει να προκηρύσσεται νέος διαγωνισμός.

**Β. Αξιολόγηση και προαγωγή**

Και το καλύτερο όμως σύστημα προσλήψεων να αποκτήσουμε, αυτό δεν αρκεί από μόνο του. Κι αυτό γιατί, πρώτον πάντα υπάρχει το περιθώριο λάθους στη φάση των προσλήψεων και δεύτερον, γιατί σε μία σταδιοδρομία 30, 35 και 40 ετών, ένας υπάλληλος μπορεί να μην επιδείξει μια σταθερή πορεία βελτίωσης, αλλά να τελματώσει είτε για προσωπικούς λόγους είτε γιατί βρέθηκε στη λάθος υπηρεσία με τους λάθος προϊσταμένους και διευθυντές. Πρέπει λοιπόν, να υπάρχει αξιολόγηση.

Εδώ, το μεγαλύτερο πρόβλημα είναι ότι σπανίως η αξιολόγηση είναι μια ουσιαστική διαδικασία. Το 9άρι είναι δεδομένο και το 10άρι πολύ εύκολο. Ο Διευθυντής που θα τολμήσει να βάλει 8 (φυσικά δε μιλάμε για 7 και 6 ή 5) γίνεται ο κακός ή ο γραφικός της υπόθεσης και βεβαίως κανείς δεν ασχολείται, αφού η διαδικασία είναι ρουτίνας. Μάλιστα, μετά την αποσύνδεση μισθού και βαθμού κινδυνεύει να χάσει και κάθε πρακτική αξία. Ο υψηλός βαθμός έχει πλέον μόνο ηθική σημασία εκτός από τις περιπτώσεις, όπου κάποιος επιθυμεί να καταλάβει διευθυντική θέση. Όσο για τη ρήτρα επικύρωσης του βαθμού του 9 και του 10 από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο, αυτή έχει καταστεί μια ακόμη τυπική διαδικασία.

Έχω προβληματιστεί πολύ από αυτό το θέμα, πόσο μάλλον αφού ως Γενικός Γραμματέας δεν κατάφερα να αλλάξω αυτή την κακή συνήθεια. Αντιμετώπισα φαινόμενα όπου διευθυντής μου ζητούσε να μετακινήσω υπάλληλό του γιατί δεν κάνει καλά τη δουλειά του και την ίδια ώρα τον βαθμολογούσε με 9,5 στην έκθεση αξιολόγησής του.

Μία λύση είναι η ποσόστωση. Να μην μπορούν να πάρουν όλοι 9 και 10 και έτσι να αναγκάζεται ο διευθυντής να κάνει πραγματική αξιολόγηση. Κάτι τέτοιο όμως συνάντησε και συναντά μεγάλες αντιδράσεις ενισχυό-

μενες και από την εργασιακή ανασφάλεια της εποχής και βέβαια ενέχει τον κίνδυνο να αδικηθούν άνθρωποι από αξιολογητές που δεν έχουν εκπαιδευτεί στην τέχνη της αξιολόγησης και από ένα σύστημα που ακόμη δεν διαθέτει στην πράξη ακόμη στοχοθεσία ώστε να υπάρχουν αντικειμενικά σημεία αναφοράς.

Γι αυτό, σε μια πρώτη φάση, θα πρότεινα να καινοτομήσουμε: η ετήσια αξιολόγηση να μην περιέχει βαθμολογία αλλά να είναι περιγραφική. Δηλαδή να καταγράφονται τα καθήκοντα του υπαλλήλου, να διατυπώνονται αξιολογικά σχόλια και να καταλήγει ο αξιολογητής με ένα συμπέρασμα: εάν θέλει να κρατήσει τον υπάλληλο ή εάν προτείνει τη μετακίνησή του σε άλλη διεύθυνση, ή, ενδεχομένως και αν τον θεωρεί κατάλληλο για προαγωγή. Με αυτό τον τρόπο, και πιο ελεύθερα θα γίνεται η αξιολόγηση και ο αξιολογητής θα ξέρει πως εάν ωραιοποιήσει την κατάσταση θα υποστεί τον κακό υπάλληλο και για τα επόμενα χρόνια. Οι αξιολογήσεις αυτές θα αξιοποιούνται όταν έρχεται η ώρα της κρίσης για επιλογή προϊσταμένων ή εάν προκύψει κάποια πειθαρχική διαδικασία, ενώ στις περιπτώσεις που για έναν υπάλληλο έχει ζητηθεί η μετακίνησή του από τρεις τουλάχιστον διευθυντές, θα υπάρχουν κλιμακούμενες επιπτώσεις. Δεν μπορεί και οι τρεις διευθυντές να τον αδίκησαν.

Στο ίδιο πλαίσιο της αξιολόγησης και της επιλογής διευθυντικών στελεχών θα ήθελα να σταθώ στο ζήτημα των κριτηρίων. Η δυσπιστία μας προς τους ανθρώπους που κάνουν τις επιλογές, μας οδηγεί στο να αναζητούμε αντικειμενικά κριτήρια που συχνά δεν έχουν καμία σχέση με τη πραγματική αξία ενός υπαλλήλου. Κριτήρια όπως οι δημοσιεύσεις άρθρων, σε μια χώρα όπου η δημοσίευση ενός άρθρου δε σημαίνει, κατ' ανάγκην, ποιοτική και πρωτότυπη εργασία, είναι αμφίβολης αξίας. Κριτήρια όπως η συμμετοχή σε σεμινάρια, συνέδρια κ.λπ. είναι εξωπραγματικά. Η μεγάλη συμμετοχή ενός υπαλλήλου σε τέτοιες εκδηλώσεις συνήθως δε σημαίνει τίποτε παραπάνω από το ότι ο υπάλληλος αυτός δεν έχει δουλειά στην υπηρεσία του, ή δε θέλει να έχει ή δεν του δίνει ο διευθυντής του δουλειά γιατί δεν τον εμπιστεύεται και πάει να συλλέξει τυπικά προσόντα από τέτοια σεμινάρια. Αντίθετα, ο υπάλληλος που πνίγεται στη δουλειά δεν προλαβαίνει ή δεν τον αφήνει ο διευθυντής του γιατί του είναι απαραίτητος και δεν πάει σε αυτά. Και όμως όταν έρχεται η ώρα της κρίσης για την επιλογή διευθυντών, τέτοια τυπικά κριτήρια μπορεί να μετρήσουν αν όχι στα υπηρεσιακά συμβούλια, σίγουρα πάντως στα δικαστήρια. Όταν λοιπόν αναφερόμαστε σε θέματα διαρκούς επιμόρφωσης θα πρέπει να έχουμε πάντα υπ' όψιν μας ότι αυτή είναι εργαλείο και όχι αυτοσκοπός. Το να μετάσχει κάποιος ή κάποια σε ένα συνέδριο ή σε ένα σεμινάριο δεν θα πρέπει να αποτελεί πρόσθετο προσόν αλλά θα κρίνεται εκ του αποτελέσματος: εάν η συμμετοχή ήταν ουσιαστική και το θέμα σχετικό με την εργασία του, θα φανεί στην απόδοσή του. Εάν δε φανεί στην απόδοσή του, δεν υπάρχει κανένας λόγος να ληφθεί υπ' όψιν.

Παράλληλα, υπάρχει το θέμα των πτυχίων ως κριτηρίων αξιολόγησης και επιλογής για διευθυντικές θέσεις. Επιτέλους, καθιερώθηκε ο έλεγχος της γνησιότητας των πτυχίων στο δημόσιο και βεβαίως έγινε και στη Βουλή.

Ο ηλεκτρονικός τύπος και οι εφημερίδες έδωσαν έμφαση στα πλαστά πτυχία της Βουλής σαν να είναι αυτό το πρόβλημα αποκλειστικά της Βουλής. Ελπίζω και η υπόλοιπη δημόσια διοίκηση να έκανε το καθήκον της όπως οι υπηρεσίες της Βουλής. Δεν είμαι βέβαιος. Τα στοιχεία που δημοσιεύθηκαν την σε κυριακάτικη εφημερίδα[124] δείχνουν ότι στους 1200 υπαλλήλους της Βουλής έγιναν 8 ανακλήσεις διορισμών λόγω πλαστών πιστοποιητικών ενώ σε όλο το Δημόσιο με 620.000 τακτικούς και έκτακτους υπαλλήλους

[124] Βλ. Π. Μπίτσικα, «Διαρκείς έλεγχοι στο Δημόσιο από το 2013», εφημερίδα Το Βήμα (9.2.2016).

να έχουν γίνει μόνο 399 ανακλήσεις διορισμών. Είναι προφανές ότι αντίθετα με τη Βουλή κάποιοι στη Δημόσια Διοίκηση δεν έκαναν ή δεν θέλουν να κάνουν καλά τη δουλειά τους.

Το ζήτημα, όμως, των πτυχίων δε σταματάει εδώ. Υπάρχει το θέμα της συνάφειας των τίτλων με το αντικείμενο της εργασίας. Και εάν μεν είναι απλώς για μια καλύτερη μισθολογική μεταχείριση, η διασταλτική προσέγγιση της έννοιας της συνάφειας θα μπορούσε να γίνει κατανοητή. Όταν όμως κάποιος προσπαθεί να εκμεταλλευθεί π.χ. ένα διδακτορικό σε άσχετο θέμα για να επιλεγεί σε διευθυντική θέση αντί ενός υπαλλήλου που έχει ένα απλό πανεπιστημιακό πτυχίο σε πιο συναφές αντικείμενο, τότε έχουμε πρόβλημα αξιοκρατίας. Δεδομένου μάλιστα ότι οι μεταπτυχιακοί αυτοί τίτλοι αποκτούν ακόμη μεγαλύτερη σημασία με το νέο βαθμολόγιο, τίθεται ακόμη πιο επιτακτικά η ανάγκη να επαναξιολογηθεί η συνάφεια των μεταπτυχιακών τίτλων από μηδενική βάση.

**Γ. Δομές της Δημόσιας Διοίκησης**

Τα τελευταία χρόνια έγιναν αρκετά βήματα προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού των δομών με τη συγχώνευση ή κατάργηση διευθύνσεων και υπηρεσιών και την ένταξη των υπαλλήλων σε ευρύτερες μονάδες.

Ο δρόμος αυτός όμως δεν έχει τελειώσει και χρειάζεται να τον συνεχίσουμε, δεδομένου άλλωστε ότι ο εκσυγχρονισμός και η επαναξιολόγηση των δομών πρέπει να είναι μια περιοδικά επαναλαμβανόμενη διαδικασία. Και αυτό δεν πρέπει να γίνεται μόνο για δημοσιονομικούς λόγους (μείωση των δαπανών για επίδομα ευθύνης), αλλά και για ουσιαστικούς λόγους απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών:

**α)** Η διασπορά των υπαλλήλων σε πολλές υπηρεσίες μειώνει τη δυνατότητα μετακίνησης των υπαλλήλων, αφού σε κάθε τέτοια κίνηση αντιδρά και ο υπάλληλος και ο διευθυντής του.

**β)** Η ύπαρξη πολλών διοικητικών μονάδων και πολλών διευθυντικών στελεχών συμβάλλει στη σύγχυση αρμοδιοτήτων και τις τριβές μεταξύ των υπηρεσιακών παραγόντων, τριβές που τελικά καλείται να επιλύσει η πολιτική ηγεσία του κάθε υπουργείου, κάτι που βεβαίως αποτελεί μία ακόμη παθογένεια της ελληνικής διοίκησης.

**γ)** Η ύπαρξη πολλών διευθυντικών θέσεων δίνει την πολυτέλεια στην εκάστοτε ηγεσία να ικανοποιήσει όλους τους ενδιαφερόμενους, καλούς και μέτριους. Αντίθετα, ο περιορισμός των θέσεων βάζει την ηγεσία στη βάσανο της επιλογής των καλυτέρων γιατί ξέρει ότι εάν στις λίγες θέσεις δεν τοποθετήσει τους καλύτερους τότε η ίδια θα βλαφθεί από την κακή απόδοση των υπηρεσιών. Το πρόβλημα με τα διευθυντικά στελέχη που δεν είναι επαρκή είναι πως ακόμη και αν τοποθετηθούν σε μία ήσσονος σημασίας διοικητική μονάδα, θα έρθει κάποια στιγμή η ώρα μιας υπηρεσιακής έντασης, ενός αιφνίδιου προβλήματος που δε θα μπορέσουν να διαχειριστούν, δε θα μπορέσουν να εμπνεύσουν τους υφισταμένους τους και τελικά το μόνο με το οποίο θα ασχοληθούν θα είναι σε ποιον να ρίξουν τις ευθύνες. Συμπέρασμα: λιγότερες θέσεις ευθύνες, με καλύτερη αμοιβή για να υποχρεωθεί ο κάθε κριτής, το κάθε συμβούλιο κρίσεων να κάνει τις καλύτερες επιλογές χωρίς την πολυτέλεια τού να τακτοποιηθούν όλοι.

**Δ. Διαφάνεια - Νομιμότητα**

Εάν η ίδρυση του ΑΣΕΠ ήταν η μεγαλύτερη θεσμική μεταρρύθμιση στο θέμα της στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης, η καθιέρωση της «Διαύγειας» το 2010 στη Δημόσια Διοίκηση ήταν η μεγαλύτερη μεταρρύθμιση στο θέμα του διδύμου «διαφάνεια-νομιμότητα». Ο θεσμός πέτυχε τόσο πολύ ώστε, όπως και με το ΑΣΕΠ, υπήρξαν απόπειρες περιορισμού του στα πέντε αυτά χρόνια που μεσολάβησαν, απόπειρες όμως που ευτυχώς δεν ολοκληρώθηκαν.

Ο θεσμός αυτός πρέπει να διαφυλαχθεί ως κόρη οφθαλμού γιατί έχει δύο ευεργετικά αποτελέσματα:

**α)** Κάνει αυτόν που αποφασίζει να το σκεφτεί πολύ πιο προσεκτικά, όταν ξέρει ότι την απόφασή του θα μπορεί να τη διαβάσει το πανελλήνιο και έτσι περιορίζονται φαινόμενα περιττών δαπανών ή αθέμιτων αναθέσεων έργου κ.λπ.

**β)** Δίνει τη δυνατότητα, εκ των υστέρων, πολιτικού ελέγχου και αξιολόγησης των αποφάσεων, έλεγχος ο οποίος μπορεί να δώσει λαβή και στο δικαστικό έλεγχο της νομιμότητας της απόφασης.

Στο σημείο όμως αυτό, θα πρέπει να επισημάνω απευθυνόμενος, αυτή τη φορά προς τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και να κρούσω το καμπανάκι για τους κινδύνους που περικλείει η λαϊκιστική εκμετάλλευση της «Διαύγειας». Η δημοσίευση δεκάδων χιλιάδων αποφάσεων δε σημαίνει ότι είναι εύκολη η κριτική και αξιολόγησή τους εάν δεν ξέρεις τις διαδικασίες του Δημοσίου. Η κριτική προϋποθέτει εξοικείωση με το θεσμικό πλαίσιο που διέπει κάθε απόφαση αλλιώς οδηγεί στην επικράτηση του λόγου των ημιμαθών διαμορφωτών του δημόσιου λόγου. Τέτοια φαινόμενα βέβαια υπήρχαν και προ της Διαύγειας, αλλά τώρα, ο χείμαρρος των πληροφοριών που πηγάζουν από αυτή μεγαλώνει τους κινδύνους της προσωπικής σπίλωσης ή της απαξίωσης των θεσμών χωρίς λόγο. Το πρόβλημα αυτό δε λύνεται με νόμους αλλά ας ελπίσουμε ότι οι διαμορφωτές της κοινής γνώμης θα ωριμάσουν με την πάροδο του χρόνου. Κάποτε, ο διευθυντής του BBC που είχε κληθεί το 1975 να κάνει προτάσεις για τη βελτίωση της ΕΙΡΤ, όταν ρωτήθηκε πώς θα γίνει η ελληνική τηλεόραση BBC είχε πει πως για να γίνει αυτό θα πρέπει και οι Έλληνες τηλεθεατές να γίνουν Βρετανοί. Ας ελπίσουμε ότι δε θα χρειαστεί να πει κάποιος κάτι ανάλογο σε σχέση με τη Διαύγεια και τον τρόπο που αυτή αντιμετωπίζεται από τους διαμορφωτές της κοινής γνώμης.

### Ε. Πειθαρχικό δίκαιο – Η οριστική παύση

Το ζήτημα του πειθαρχικού δικαίου είναι τεράστιο και γι αυτό θα επικεντρωθώ στην ποινή της οριστικής παύσης, δηλαδή της απόλυσης, που είναι και το ποιο επώδυνο μέτρο.

Στο θέμα λοιπόν της απόλυσης ενός δημοσίου υπαλλήλου για λόγους που έχουν να κάνουν με τη συμπεριφορά και την απόδοσή του, θα μου επιτρέψετε να πω ότι είναι μύθος το ότι το Σύνταγμα αποτελεί εμπόδιο. Ο δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας προβλέπει διατάξεις για τέτοιες περιπτώσεις και κάθε προσπάθεια βελτίωσης της κατάστασης στα ζητήματα αυτά θα πρέπει να επικεντρωθεί στον Κώδικα και όχι στο Σύνταγμα. Εξ άλλου, η παραπομπή σε μελλοντικές συνταγματικές αναθεωρήσεις είναι μια καλή δικαιολογία για να μη γίνεται τίποτε.

Για να δούμε λοιπόν, το άρθρο 107 του Κώδικα όπου προβλέπονται ως αδικήματα, μεταξύ άλλων,

- η αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων,
- η προδήλως αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτηση των πολιτών και η υπαίτια μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις,
- η άρνηση ή παρέλκυση εκτέλεσης υπηρεσίας,
- η χρησιμοποίηση τρίτων προσώπων για την απόκτηση υπηρεσιακής εύνοιας ή την πρόκληση ή ματαίωση εντολής της υπηρεσίας,
- η φθορά λόγω ασυνήθιστης χρήσης, η εγκατάλειψη ή η παράνομη χρήση πράγματος το οποίο ανήκει στην υπηρεσία,
- η άσκηση εργασίας ή έργου με αμοιβή χωρίς προηγούμενη άδεια της υπηρεσίας,
- η απλή απείθεια,
- η μη τήρηση του ωραρίου από τον υπάλληλο και η παράλειψη του προϊσταμένου να ελέγχει την

τήρησή του,
- η αμέλεια ή ατελής εκπλήρωση του υπηρεσιακού καθήκοντος,
- η άρνηση συνεργασίας με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.) και η μη εφαρμογή των διατάξεων περί απλούστευσης των διαδικασιών και καταπολέμησης της γραφειοκρατίας.

Πρώτη παρατήρηση είναι πως λείπει ένα από τα αδικήματα που διαταράσσει συχνά τη λειτουργία μιας διοικητικής μονάδας και μου κάνει εντύπωση ότι δεν περιλαμβάνεται ανάμεσα σε τόσα πειθαρχικά αδικήματα: η δημιουργία προβλημάτων στη συνεργασία με άλλους συναδέλφους αλλά και με υφισταμένους, Αλλά ας μείνουμε στα αδικήματα που περιλαμβάνονται στον κατάλογο του άρθρου του Κώδικα. Όλα αυτά είναι πράγματι πειθαρχικά αδικήματα που ο κολασμός τους, αν εφαρμοστεί με επιμονή και συνέπεια, θα λειτουργήσει αποτρεπτικά, μπορεί να συμβάλει σημαντικά σε μια καλύτερη απόδοση της Δημόσιας Διοίκησης.

Το πρόβλημα όμως έγκειται στο ότι έτσι όπως είναι διατυπωμένος ο Κώδικας κανένα από αυτά τα αδικήματα δεν μπορεί να επιφέρει την ποινή της απόλυσης από μόνο του. Στο άρθρο 109 προβλέπεται ότι για να επέλθει η απόλυση για κάποια από αυτά τα αδικήματα θα πρέπει *«κατά την προηγούμενη της διάπραξής του διετία του να είχαν επιβληθεί τρεις (3) τουλάχιστον πειθαρχικές ποινές ανώτερες του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός ή κατά το προηγούμενο της διάπραξής του έτος να είχε τιμωρηθεί για το ίδιο παράπτωμα με ποινή ανώτερη του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός»*. Όποιος γνωρίζει στοιχειωδώς τους ρυθμούς με τους οποίους κινούνται οι πειθαρχικές διαδικασίες αντιλαμβάνεται ότι είναι αδύνατον να επιβληθούν μέσα σε μια διετία τρεις φορές ποινές προστίμου και στη συνέχεια να ξεκινήσει τέταρτη διαδικασία για απόλυση. Ομοίως, είναι σχεδόν αδύνατον μέσα σε ένα χρόνο να επιβληθεί ποινή προστίμου και στη συνέχεια να ξεκινήσει διαδικασία για νέο παράπτωμα που θα οδηγήσει σε απόλυση. Είναι τέτοιες οι προθεσμίες αλλά και ο φόρτος εργασίας των υπηρεσιών που ακόμη και εάν υπάρχει η σχετική βούληση, πράγμα όχι πάντοτε δεδομένο, θα έχει παρέλθει η διετία ή το έτος. Έτσι, δημιουργείται ένα θεσμικό πλαίσιο όπου εάν κάποιος έχει τρεις φορές τιμωρηθεί πειθαρχικά π.χ. για μη τήρηση του ωραρίου το 2005, για αμελή εκπλήρωση των καθηκόντων του το 2012, και ξανά για μη τήρηση του ωραρίου το 2015 δε θα μπορεί να απολυθεί την τέταρτη φορά που θα τιμωρηθεί το 2016, αν βέβαια τιμωρηθεί. Αυτό δεν είναι Δημόσια Διοίκηση.

Υπάρχει μία εξαίρεση που μπορεί να οδηγήσει απευθείας σε οριστική παύση αλλά αυτή μάλλον προκαλεί προβληματισμό για τη σοβαρότητα του νομοθέτη: μπορεί αυτή η ποινή να επιβληθεί σε περίπτωση «αδικαιολόγητης αποχής από την εκτέλεση των υπηρεσιακών καθηκόντων πάνω από είκοσι δύο (22) εργάσιμες ημέρες συνεχώς ή πάνω από τριάντα (30) εργάσιμες ημέρες σε διάστημα ενός (1) έτους ή πάνω από πενήντα (50) εντός μίας τριετίας». Τι μας λέει ο νομοθέτης; Ότι κάποιος μπορεί να λείψει 21 εργάσιμες ημέρες συνεχώς από την εργασία του ή 29 εργάσιμες ημέρες σε ένα έτος και να είναι σίγουρος ότι δε θα απολυθεί.

Αυτές οι διατάξεις αποτελούν προσβολή για τη μεγάλη πλειοψηφία των εργαζομένων στο Δημόσιο, οι οποίοι εργάζονται με επαγγελματισμό, ευσυνειδησία και αυταπάρνηση και οι οποίοι είναι οι πρώτοι που αντιδρούν όταν βλέπουν να παραμένουν ατιμώρητες τέτοιες καταστάσεις. Όσοι γράφουν τέτοιες διατάξεις, δεν έχουν καμία επαφή όχι μόνο με την κοινωνία γενικά αλλά και με το μέσο δημόσιο υπάλληλο που δίνει τον καλύτερο εαυτό του στη δουλειά του.

Και βέβαια, μια απλή τροποποίηση των διατάξεων του δημοσιουπαλληλικού κώδικα για τα πειθαρχικά αδικήματα και τις ποινές δεν αρκεί. Πρέπει να δούμε και ποιος επιβάλλει τις ποινές, τη σύνθεση των πειθαρχικών συμβουλίων, τη δυνατότητα άσκησης έφεσης κατά της τυχόν ήπιας απόφασης από την υπηρεσία, τη διεύρυνση του ρόλου του Επιθεωρητή της Δημόσιας Διοίκησης κ.λπ.

Πάνω από όλα όμως, πρέπει να αλλάξουμε νοοτροπία. Είναι εύκολο να επικρίνουμε τις αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης γενικά και απρόσωπα, αλλά όταν έρχεται η ώρα των αποφάσεων για συγκεκριμένα πρόσωπα να αποποιούμαστε των ευθυνών μας ως πολιτική ηγεσία, ως συνδικαλιστική ηγεσία, ως υπηρεσιακά στελέχη των πειθαρχικών συμβουλίων.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει σεβόμενος και το χρόνο των επόμενων ομιλητών, αλλά και την ανάγκη για συζήτηση, να ολοκληρώσω την παρέμβασή μου αυτή. Φυσικά, υπάρχουν και άλλα θέματα όπως το ύψος και η διαφοροποίηση των αμοιβών ή η λειτουργία της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης ή η επανεξέταση από μηδενική βάση της πανσπερμίας των ειδικοτήτων και των κλάδων αλλά είμαι βέβαιος ότι θα έχουμε και άλλες ευκαιρίες συζήτησης τέτοιων θεμάτων.

Βασική διαπίστωση της εισήγησής μου, είναι ότι η Δημόσια Διοίκηση μπορεί και σε ένα βαθμό παράγει πολύ περισσότερα αποτελέσματα από ό,τι αναγνωρίζει σε αυτήν ο δημόσιος διάλογος, αλλά και από ό,τι θα περίμενε κανείς αν λάβει υπ' όψιν τις θεσμικές αδυναμίες και τις κακές νοοτροπίες.

Υπάρχουν πολλά που μπορεί να γίνουν και τώρα είναι η ευκαιρία να γίνουν αυτά, τώρα στην περίοδο της κρίσης που εν μέρει γίνεται και περίοδος αυτογνωσίας μας ως λαός και ως πολίτες. Πρέπει να δημιουργήσουμε στον κάθε δημόσιο υπάλληλο την αίσθηση πως την ώρα της δουλειάς του, την ώρα που έχει μπροστά του ένα πολίτη, την ώρα που καλείται να περικόψει λειτουργικές δαπάνες της υπηρεσίας του, την ώρα που καλείται να κρίνει, ως μέλος μιας επιτροπής, τις προσφορές σε ένα διαγωνισμό ή ως μέλος ενός Συμβουλίου να κρίνει ένα συνάδελφό του, εκείνη την ώρα το Κράτος δεν είναι κάποιοι άλλοι, δεν είναι μια μεταφυσική έννοια έξω από αυτόν. Εκείνη την ώρα, το Κράτος είναι ο ίδιος και από το πώς θα ανταποκριθεί σε αυτό το ρόλο κρίνεται πώς θα διαμορφωθεί τελικά αυτό που λέμε σημερινή Ελλάδα και σημερινό Κράτος.

Πριν από μια δεκαετία ίσως δεν ήμασταν ώριμοι, μετά από μια δεκαετία θα είμαστε απελπιστικά ξεπερασμένοι. Τα επόμενα λίγα χρόνια είναι τα κρίσιμα και ας ελπίσουμε ότι όλοι θα κάνουμε αυτό που μας αναλογεί.

# Ο «ελλείπων κρίκος»: η κακοδιοίκηση ως πλημμελής εφαρμογή

Θεόδωρος Τσέκος,[125]
**Αν. Καθηγητής ΤΕΙ Πελοποννήσου**

**Περίληψη**

*Με το κείμενο αυτό επιχειρείται η προσέγγιση του φαινομένου της κακοδιοίκησης από μια οπτική διαφορετική σε σχέση με τις συνηθέστερες αναλύσεις (α) της μη συμμόρφωσης των υπηρεσιών προς τις κείμενες διατάξεις, (β) του κακού σχεδιασμού της νομοθεσίας, (γ) του κακού σχεδιασμού των τομεακών πολιτικών, αλλά και των θεσμικών οργάνων που τις ασκούν - στο μέτρο άλλωστε που η νομοθεσία δεν κάνει τίποτα περισσότερο από το να εμπεδώνει δημόσιες πολιτικές. Θα υποστηριχθεί εδώ ότι βασικό πρόβλημα της ανεπαρκούς αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης, νοούμενης ως αναποτελεσματικότητας και χαμηλής αποδοτικότητας του διοικητικού συστήματος, είναι η ατελής συμβολή του δημοσίου μάνατζμεντ στην εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών και η ελλιπής συμμετοχή του ως δραστικού συστατικού των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών. Η μη αξιοποίηση του δημοσίου μάνατζμεντ θα συνδεθεί τόσο με μεθοδολογικές ανεπάρκειες στο πεδίο της επιστημονικής ανάλυσης και των ιδεών όσο και με πολιτισμικές ιδιομορφίες και τις επιδράσεις τους στο πεδίο της εφαρμογής.*

## Α. Το μεθοδολογικό πρόβλημα...

Ως δημόσιο μάνατζμεντ νοείται η συστηματική μεθοδολογία εφαρμογής δημοσίων πολιτικών. Η συστηματική αυτή μεθοδολογία, σύμφωνα με τον ορισμό που έχουν δώσει οι Pressman και Wildavsky[126] -οι οποίοι υπήρξαν εκ των πρώτων που εισήγαγαν στην βιβλιογραφία από τις αρχές της δεκαετίας του '70 την μελέτη της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών ως διακριτού γνωστικού πεδίου- αφορά τη σφυρηλάτηση των διαδοχικών κρίκων που συνδέουν το σχεδιασμό με την εφαρμογή της πολιτικής. Τέτοιοι κρίκοι αποτελούν ο συστηματικός προγραμματισμός των διαφόρων επιπέδων της δημόσιας δράσης που οδηγεί από τον (πολιτικό) καθορισμό των στρατηγικών σκοπών (επίπεδο που βεβαίως δεν εντάσσεται στο πεδίο του μάνατζμεντ), αλλά και των ποσοτικοποιημένων στρατηγικών στόχων, στον επιχειρησιακό προγραμματισμό και εκείθεν στον προγραμματισμό εφαρμογής. Έναν ακόμη σημαντικό κρίκο αποτελεί ο εξ ίσου συστηματικός και ορθολογικός σχεδιασμός των λειτουργιών, των διαδικασιών και των ροών εργασίας.

[125] Ο Θεόδωρος Ν. Τσέκος είναι Αναπληρωτής Καθηγητής Δημόσιας Διοίκησης στο Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών του ΤΕΙ Πελοποννήσου. Σπούδασε Οικονομικά στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και Διοικητική Επιστήμη στο Πανεπιστήμιο της Amiens στην Γαλλία. Έλαβε το διδακτορικό του από το Πάντειο Πανεπιστήμιο. Έχει χρηματίσει Διευθυντής του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ) του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης (ΕΚΔΔ), Ειδικός Σύμβουλος στο Υπουργείο Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης, μέλος του Εθνικού Συμβουλίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης, εκπρόσωπος της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Καινοτομία στην Δημόσια Διοίκηση (Innovative Public Services Group- IPSG), Διευθυντής του Διεθνούς Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης των Ηνωμένων Εθνών στην Θεσσαλονίκη (United Nations Thessaloniki Centre for Public Service Professionalism), Γενικός Γραμματέας Κοινοτικών Πόρων του Υπουργείου Εργασίας και Επικεφαλής της Μονάδας Τεκμηρίωσης και Καινοτομίας του ΕΚΚΔΑ. Είναι μέλος της Διοικούσας Επιτροπής του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Local Public Sector Reforms (LocRef). Έχει διδάξει θέματα δημόσιας διοίκησης και δημόσιας πολιτικής στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, την Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης, το Πάντειο Πανεπιστήμιο και άλλους φορείς από το 1994. Έχει εργαστεί ως ερευνητής, σύμβουλος και εκπαιδευτής σε προγράμματα για τον διοικητικό εκσυγχρονισμό στην Ελλάδα και σε πολλές Βαλκανικές και Μεσογειακές χώρες. Τέλος, έχει δημοσιεύσει εκτενώς για αντίστοιχα ζητήματα στην Ελλάδα και το εξωτερικό.

[126] Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973 / 1984). Implementation. Univ of California Press.

Οι Pressman και Wildavsky είχαν θέσει στο κλασσικό τους βιβλίο, δύο υπότιτλους. Ο πρώτος, που αναφερόταν στην άσκηση δημοσίων πολιτικών στις Ηνωμένες Πολιτείες ήταν: *«Γιατί οι μεγάλες προσδοκίες στην Ουάσιγκτον συνθλίβονται στο Όκλαντ», ο δε δεύτερος: «Γιατί είναι αξιοθαύμαστο το ότι τα κυβερνητικά προγράμματα στις Ηνωμένες Πολιτείες κατορθώνουν τελικά να λειτουργήσουν»*. Οι αναφορές αυτές υποδηλώνουν κατ' αρχήν την απόσταση που χωρίζει τον σχεδιασμό (εκ των πραγμάτων επι χάρτου) από την (πρακτική, διαδικαστική και υλική) εφαρμογή στο πεδίο. Από την άλλη πλευρά αποτυπώνουν το γεγονός ότι ακόμα και σε χώρες οι οποίες ισορροπούν σε συγκριτικά υψηλότερο επίπεδο πολιτικής και διοικητικής λειτουργίας, όπως οι ΗΠΑ, προβλήματα εφαρμογής υφίστανται.

**«Γραφειο-παθολογία» και διοικητική κουλτούρα**

Η αποτελεσματική εφαρμογή δημοσίων πολιτικών υποσκάπτεται από την κακοδιοίκηση νοούμενη ως ατελής και ανεπαρκής λειτουργία των μηχανισμών της δημόσιας δράσης, ήτοι των δημοσίων οργανώσεων. Ο Gerald Caiden[127] έχει ορίσει την κακοδιοίκηση (maladministration) ως σύνολο οργανωσιακών ατελειών που κατευθύνουν τα μέλη τους σε αθέμιτες πρακτικές (malpractices). Οι ατέλειες αυτές, και κατά συνέπεια οι πρακτικές που γεννούν και οι οποίες συνθέτουν την κακοδιοίκηση, έχουν συστημικό χαρακτήρα, δεν συνδέονται δηλαδή με τα προσωπικά χαρακτηριστικά των μελών της συγκεκριμένης δημόσιας οργάνωσης και αναπαράγονται ανεξαρτήτως της εκάστοτε στελέχωσής της. Δεν μπορούν κατά συνέπεια να θεραπευθούν με πειθαρχικούς ελέγχους και ατομικές κυρώσεις. Ο Caiden απαριθμεί 175 τέτοιες πρακτικές τις οποίες αποκαλεί φαινόμενα «γραφειο-παθολογίας» (bureaupathology). Μια προσεκτική ματιά καταδεικνύει ότι οι ρίζες τους ανιχνεύονται στο σύστημα αξιών και στις εξ αυτού παραγόμενες νοοτροπίες, δηλαδή στην οργανωσιακή κουλτούρα, και ενσωματώνονται σε διατάξεις, διαδικασίες, κανόνες, ενέργειες, έντυπα, δομές, ιεραρχικές σχέσεις, τυπικές και άτυπες πρακτικές και γενικά σε κάθε έκφανση της λειτουργικής καθημερινότητας των δημοσίων υπηρεσιών.

**Η περιορισμένη επίδραση του δημοσίου μάνατζμεντ**

Η θεραπεία των «γραφειοπαθολογικών» φαινομένων (κατ' ακρίβεια συμπτωμάτων) θα απαιτούσε λοιπόν συστηματικές παρεμβάσεις που να επανασυνδέουν το επίπεδο του σχεδιασμού πολιτικής και του στρατηγικού σχεδιασμού (δηλαδή το επίπεδο της μάκρο-διαχείρισης της δημόσιας δράσης) με το επίπεδο του επιχειρησιακού προγραμματισμού, των προγραμμάτων εφαρμογής, των διαδικασιών και των ροών εργασίας, των περιγραφών θέσεων εργασίας, της αρχιτεκτονικής των διοικητικών δομών (ως προϊόν όμως του διαδικαστικού ανασχεδιασμού), των ποσοτικών εργαλείων αποτίμησης των αποτελεσμάτων άσκησης δημοσίων πολιτικών (policy indicators, policy impact assessment tools) αλλά και των εργαλείων μέτρησης των διοικητικών επιδόσεων (performance indicators, workplace metrics) , δηλαδή με την μέσο- και την μικρο-διαχείριση. Για να επιτευχθεί η επανασύνδεση αυτή απαιτούνται ταυτόχρονες και συνδυασμένες καθοδικές (top-down) και ανοδικές (bottom-up) παρεμβάσεις ως μέρη ενός συνολικού σχεδίου αναδιάρθρωσης της δημόσιας δράσης. Κάτι τέτοιο όμως δεν φαίνεται να συμβαίνει. Οι μακρο-παρεμβάσεις με τα εργαλεία της πολιτικής επιστήμης και της θεσμικής ανάλυσης και οι μικρο-παρεμβάσεις στο πεδίο του δημοσίου μάνατζμεντ αποτελούν δύο διαφορετικούς κόσμους: δύο διακριτά πλαίσια ανάπτυξης επιστημονικών ιδεών αλλά και δημόσιου διαλόγου και πρακτικής, δύο μη-συγκοινωνούντα δοχεία. Εύκολα διαπιστώνει κανείς ότι τα βιβλιογραφικά πεδία της πολιτικής και θεσμικής ανάλυσης της δημόσιας δράσης και του μάνατζμεντ των δημοσίων οργανώσεων αγνοούνται αμοιβαία.

[127] Caiden, G. E.. (1991). What Really Is Public Maladministration?. Public Administration Review, 51(6), 486–493.

**Η μελέτη της εφαρμογής ως πολιτικής διαδικασίας**

Οι προσεγγίσεις της μάκρο- και της μίκρο-ανάλυσης είναι όχι μόνο ασύνδετες αλλά και ανισοβαρείς. Μελετώντας τη διεθνή βιβλιογραφία, βλέπουμε πως οι κύριες επιδράσεις προέρχονται από την πολιτική επιστήμη, από τη θεωρία του κράτους, από τη θεωρία της δημοσίας πολιτικής, από το διοικητικό και συνταγματικό δίκαιο. Αντίθετα η επίδραση των ιδεών του δημοσίου μάνατζμεντ αλλά και η επιρροή της αντίστοιχης επιστημικής κοινότητας (epistemic community[128]) επί της άσκησης δημοσίων πολιτικών είναι συγκριτικά περιορισμένη.

Αν έρθουμε, ειδικότερα, στα θέματα εφαρμογής δημοσίων πολιτικών, θα δούμε ότι στην διεθνή και πάλι βιβλιογραφία τα προβλήματα προσεγγίζονται κυρίως στην πολιτική τους διάσταση. Οι γνωστότερες σχετικές μελέτες εστιάζονται ιδίως στο γεγονός ότι η εφαρμογή είναι μια διαδοχή ερμηνειών και μετα-ερμηνειών σε επιμέρους στάδια παρεμβάσεων κατά τη διάρκεια της και ότι το βασικό προς επίλυση πρόβλημα συνίσταται στο πως οι παρεμβαίνοντες στην διαδικασία εφαρμογής θα συντονιστούν και θα συνομιλήσουν και το πως θα αναπτυχθεί μεταξύ τους ένας κοινός κώδικας επικοινωνίας.

Κλασσικός είναι ο ορισμός της εφαρμογής από τον Eugene Bardach ως «συνέχισης της πολιτικής με άλλα μέσα»[129]. Οι Pressman και Wildavsky επικεντρώνονται στα δρώντα υποκείμενα και στην λήψη ενδιαμέσων αποφάσεων. Οι Sabatier και Mazmanian μελετούν κυρίως τις, θεσμικές, συμπεριφορικές και γνωσιακές συνιστώσες των συλλογικών και ατομικών δρώντων υποκειμένων[130]. Γενικότερα η συζήτηση περί εφαρμογής, παρότι ενίοτε αναφέρεται οριακά και στα ζητήματα διαδικασιών, προγραμματισμού και αξιολόγησης, παραμένει συνολικά και ιστορικά επικεντρωμένη σε αυτό που θα λέγαμε πολιτική διάσταση[131].

**Ο «ελλείπων κρίκος»**

Η συζήτηση αυτή παραπέμπει σχηματικά σε έναν ιδιοκτήτη οικοπέδου, ο οποίος επιθυμεί να οικοδομήσει ένα ακίνητο, τον αρχιτέκτονα, τον πολιτικό μηχανικό και τον αρμόδιο εργολάβο οι οποίοι διαφωνούν περί της μορφής του κτηρίου και περί της διαδικασίας οικοδόμησής του - και στην προσπάθεια εγκαθίδρυσης του μεταξύ τους διαλόγου, προκειμένου να συμφωνηθεί το πώς θα δομηθεί το κτήριο. Όταν όμως ο διάλογος υπάρξει και η προσέγγιση γίνει κατορθωτή οι ενδιαφερόμενοι ανακαλύπτουν ότι δεν διαθέτουν λογισμικό AutoCAD για να σχεδιάσουν, δεν έχουν εκσκαφείς για να σκάψουν, δεν έχουν μπετονιέρες για να παρασκευάσουν μπετόν. Απουσιάζουν δηλαδή τελικά τα υλικά μέσα εφαρμογής των αποφάσεων που θα προκύψουν από τον εγκαθιδρυόμενο διάλογο των «μετόχων» (stakeholders).

Αυτός λοιπόν, είναι –ο αναφερόμενος επίσης στη διεθνή βιβλιογραφία– «ελλείπων σύνδεσμος», ή «ελλείπων κρίκος», (the missing link)[132] στην αλυσίδα που οδηγεί από το σχεδιασμό της πολιτικής και την

[128] «Μια επιστημική κοινότητα είναι ένα δίκτυο επαγγελματιών με αναγνωρισμένη τεχνογνωσία και εξειδίκευση σε ένα συγκεκριμένο τομέα και μια έγκυρη αξίωση εμπειρογνωμοσύνης στην άσκηση δημόσιας πολιτικής στο συγκεκριμένο πεδίο», Haas Peter M., (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", International Organization, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, pp. 1-35.

[129] Κατά τον ορισμό του Bardach "Implementation is the continuation of politics by other means".. Bardach, Eugene (1977) The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law, Cambridge, MA: MIT Press.

[130] Sabatier Paul, Mazmanian Daniel, (1980) The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. Policy studies Journal, Volume 8, Issue 4, pages 538–560.

[131] Βλ. σχετικά Dimitrakopoulos, Dionyssis, Richardson.Jeremy (2001). Implementing EU public policy σε: Richardson J. J, (ed) European Union: Power and Policy-Making, σσ 335-56. London: Routledge.

[132] Hargrove, Erwin C. 1975. The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy. Washington, DC: The Urban Institute.

νομοθέτηση στην υλοποίηση. Και αυτός ο «ελλείπων κρίκος» αφορά τόσο την πρακτική σχέση μεταξύ σχεδιασμού και εφαρμογής, όσο και την αναλυτική και μεθοδολογική σχέση ανάμεσα στην πολιτική επιστήμη και στο δημόσιο μάνατζμεντ.

Θα χρειαστεί να προστρέξει κανείς σε πολύ πρόσφατη βιβλιογραφία για να συναντήσει προσπάθειες σύνθεσης δημόσιας πολιτικής και δημοσίου μάνατζμεντ[133]. Οι Sandfort και Moulton, επι παραδείγματι, αναφέρονται ρητά στην ανάγκη χρησιμοποίησης των τεχνικών πολυεπίπεδου προγραμματισμού και σχεδιασμού διαδικασιών ως προϋποθέσεων επιτυχούς εφαρμογής δημοσίων πολιτικών. *«Για να είναι η εφαρμογή αποτελεσματική, σημειώνουν, θα πρέπει να ενσωματωθεί στην καθημερινή εργασία και στις τυποποιημένες επιχειρησιακές διαδικασίες [...] πρέπει επίσης να περιλαμβάνει ορθολογικό σχεδιασμό, προγραμματισμό και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων».* Ενδιαφέρουσα είναι η παρατήρηση των συγγραφέων ότι η έλλειψη σύνδεσης μεταξύ σχεδιασμού και υλοποίησης δεν είναι συμπτωματική: *«[...] ότι είναι καλό για την εφαρμογή -σαφή καθηκοντολόγια, τυποποιημένες διαδικασίες μεταβολών, σαφήνεια αποτελεσμάτων- είναι κακό για την πολιτική»*[134].

### Β. ...και η ελληνική εκδοχή του

Προσεγγίζοντας το πρόβλημα της πλημμελούς εφαρμογής υπό το πρίσμα των ελληνικών ιδιαιτεροτήτων, θα παρατηρήσουμε κατ' αρχήν ότι αποτελεί την κύρια πηγή της διοικητικής αναποτελεσματικότητας[135]. Η περί την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης δημόσια συζήτηση όπως και οι διαδοχικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες μονοπωλούνται από μακρο-θεσμικές προβληματικές και ανασχεδιασμούς[136], ενώ οι τεχνικές λεπτομέρειες του σχεδιασμού και της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών αλλά και των ίδιων των θεσμικών μεταρρυθμίσεων υποτιμώνται όταν δεν αγνοούνται παντελώς.[137] Το ποσοστό, επί παραδείγματι, των προβλεπόμενων δευτερογενών κανονιστικών πράξεων, (Προεδρικών Διαταγμάτων Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων, Υπουργικών Αποφάσεων), απαραίτητων για την εφαρμογή της πρωτογενούς νομοθεσίας, οι οποίες τελικά δεν εκδίδονται είναι ιδιαίτερα υψηλό, αφήνοντας τις διατάξεις ανεφάρμοστες και τις αντίστοιχες δημόσιες πολιτικές ατελέσφορες[138].

---

[133] Sandfort Jodi, Moulton Stephanie (2015), Effective Implementation in Practice: Integrating Public Policy and Management, Jossey-Bass, Robichau, R. W., & Lynn Jr, L. E. (2009). The implementation of public policy: Still the missing link. Policy Studies Journal, 37(1).

[134] Sandfort Jodi, Moulton Stephanie, οπ.παρ. σσ. 11-13.

[135] Για τις ποικίλες όψεις της διοικητικής αναποτελεσματικότητας βλ. μεταξύ άλλων Spanou Calliope (2008), State reform in Greece: responding to old and new challenges, International Journal of Public Sector Management 21:2 , 150-173, Τσέκος Θ. Ν., (2007), «Πολιτισμικές Συνιστώσες της (Δυσ) Λειτουργίας του Ελληνικού Διοικητικού Συστήματος», σε Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ-Ηλ. (Επιμ.), Διοικητική Θεωρία και Πράξη: Διοίκηση και Κοινωνία, Πρακτικά του 1ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε, σσ. 117-128 Πασσάς Α (2012), Η εθνική δημόσια διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή πολιτική διαδικασία, Παπαζήσης, Σωτηρόπουλος Δ.Π. «Κράτος πρόνοιας και κοινωνία στη μεταπολεμική και μεταπολιτευτική Ελλάδα: Μια ιστορική περιοδολόγηση των σχέσεών τους», εισήγηση στο 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, με τίτλο Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη μετά το 'μνημόνιο' εποχή, Κομοτηνή - Νοέμβριος 2013. (Υπό έκδοση, εκδ. Σάκκουλα 2016), Τσέκος Θ., (2009), «Διαδικαστική Επάρκεια και Διοικητική Αποτελεσματικότητα», σε Α. Μακρυδημήτρης, Λ. Μαρούδας, Μ.-Η. Πραβίτα (Επιμ.), Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών, Πρακτικά του 2ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ , σσ 319-332.

[136] Spanou, C. and Sotiropoulos, D. A. (2011) 'The Odyssey of Administrative Reform in Greece: a Tale of Two Reform Paths, 1981–2009', Public Administration, 89 (3), 723–737, Dimitrakopoulos D, Passas A "Conclusion: Europeanisation and the Greek Policy Style. National or Sectoral?", σε. Dimitrakopoulos D και Passas A. (επιμ.), Greece in the European Union, Routledge, London/New York, σσ. 140-147.

[137] Η ανάλυση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών γίνεται συνήθως από μακρο- οπτική εστιάζοντας στα χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος , στις σχέσεις κοινωνίας- αγοράς-διοίκησης και στις δυσχέρειες των θεσμικών και μακρο-δομικών μεταβολών (πχ δημιουργία νέων εποπτικών θεσμών) βλ. χαρακτηριστικά τα κείμενα των Ν. Μουζέλη, Π. Καζάκου, Θ. Πελαγίδη Α. Καζαμία και Χ. Τσούκα στο Πελαγίδης Θ. (2005),(επιμ) Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μία αποτίμηση του εκσυγχρονισμού, Εκδόσεις Παπαζήση καθώς και Αλεξόπουλος Άρης, (2007), «Η Μεταρρύθμιση των Πολιτικών του Κράτους και ο Ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης» σε Μακρυδημήτρης Α, Πραβίτα Μ-Η, (επ.), Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία, Εκδόσεις Σάκκουλα.. Για μια προσέγγιση που θίγει αναλυτικότερα τα ζητήματα εφαρμογής βλ. Μαΐστρος Παναγιώτης, (2009), Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα (1975–2015+), Εκδ. Παπαζήση.

[138] Αλεξόπουλος Άρης, «Η ποιότητα των μεταρρυθμιστικών νόμων στην Γ΄ Ελληνική Δημοκρατία», Ανακοίνωση στο 3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση, 8-10 Οκτωβρίου 2009, Ρέθυμνο, Πανεπιστήμιο Κρήτης [Αδημοσίευτη].

Οι κατά καιρούς μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις, εξ άλλου, φαίνεται να αποφεύγουν επιμελώς την ενασχόληση με τις διαχειριστικές διαστάσεις της δημόσιας δράσης (διαδικασίες και διαδικαστικός σχεδιασμός, ποσοτική στοχοθεσία και αξιολόγηση, δείκτες απόδοσης, περιγραφές θέσεων και αναλυτικά καθηκοντολόγια κλπ) περιοριζόμενες σε θεσμικές μακρο-μεταβολές διότι αυτές είναι και τεχνικά ευκολότερες και χρονικά συμβατές με τους βραχείς εκλογικο-πολιτικούς κύκλους αλλά και επικοινωνιακά εμφανέστερες, άρα περισσότερο αξιοποιήσιμες προς το ευρύ κοινό.

**...και πάλι ένα πρόβλημα πολιτικο-διοικητικής κουλτούρας; ο ελληνικός διοικητικός νομικισμός**

Το βαθύτερο ωστόσο αίτιο μοιάζει να είναι πολιτισμικής προέλευσης. Πρόκειται για την –εκπορευόμενη από την πολιτικο-διοικητική κουλτούρα[139]– ασάφεια της ίδιας της έννοιας της κακοδιοίκησης. Ασάφεια που εντοπίζεται παραλλήλως και στον δημόσιο διάλογο και στην διοικητική πρακτική. Το πρόβλημα συνίσταται στο ότι δεν γίνεται η αναγκαία διάκριση ανάμεσα στις έννοιες του (δυνητικού) εννόμου αποτελέσματος και του (πρακτικού-υλικού) διοικητικού αποτελέσματος. Υποβόσκει η παραδοχή ότι τα επιθυμητά διοικητικά και εν τέλει κοινωνικοοικονομικά αποτελέσματα, επέρχονται κατά κάποιο τρόπο αυτομάτως με την εισαγωγή της κατάλληλης διάταξης.

Μια τέτοια αντίληψη μπορεί να θεωρηθεί ως η πεμπτουσία αυτού που θα αποκαλούσαμε «νομικισμό»: η υπερβάλλουσα έμφαση στην εισαγωγή και τις υποτιθέμενες εγγενείς ιδιότητες της διάταξης και η υποτίμηση της προγραμματικής και της εκτελεστικής διαδικασίας και ειδικότερα του διαδικαστικού σχεδιασμού και ελέγχου εφαρμογής κατά την άσκηση δημοσίων πολιτικών[140]. Η υποτίμηση των εφαρμοστικών διαδικασιών δηλαδή της ίδιας της διοικητικής πράξης αντανακλά μια –κατά κάποιον τρόπο μεταφυσική– πεποίθηση ότι η διάταξη επιφέρει αυτομάτως τα επιθυμητά πρακτικά– υλικά αποτελέσματα.

Η απουσία του «ελλείποντος κρίκου», δηλαδή της σύνδεσης του θεσμικού σχεδιασμού με τη λειτουργική και διαδικαστική εφαρμογή, γίνεται εντόνως αισθητή στην ελληνική διοίκηση, τόσο στην τρέχουσα λειτουργία της όσο και στις κατά καιρούς ακολουθούμενες μεταρρυθμιστικές μεθοδολογίες. Και επειδή το πρόβλημα του «ελλείποντος κρίκου» δεν είναι ιδιοσυγκρασιακό και εγγενές αλλά μεθοδολογικό και διεθνές η μεταφορά τεχνογνωσίας δεν φαίνεται να το επιλύει.

**Αναπαράγοντας τον «ελλείποντα κρίκο»: Η εμπειρία των «μνημονιακών» μεταρρυθμίσεων**

Οι αδυναμίες της μεταφερόμενης τεχνογνωσίας ή καλύτερα οι ατελέσφορες προσπάθειες μεταφοράς μιάς αδύναμης τεχνογνωσίας αναδείχθηκαν έντονα κατά τις πρόσφατες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, προσπάθειες που επιχειρήθηκαν στα πλαίσια των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις δανειακές συμβάσεις.[141]

---

[139] Για την πολιτικο-διοικητική κουλτούρα και την επίδρασή της στην άσκηση δημόσιας πολιτική βλ. Lowery, David; Sigelman, Lee, (1982) Political Culture and State Public Policy: The Missing Link, Western Political Quarterly 35 (3): 376-384, Burstein P. (1991). Policy domains: Organization, culture, and policy outcomes. Annual Review of Sociology 17:327-50, Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. Annual review of sociology, 28, 21-38., Rao Vijayendra, Walton Michael (2004), Culture and Public Action: Relationality, Equality of Agency, and Development σσ 3-36 Rao Vijayendra, Walton Michael (eds) Culture and public action, Stanford University Press.

[140] Για την σημασία του διαδικαστικού σχεδιασμού για την βελτίωση της διοικητικής απόδοσης βλ. Τσέκος Θ., (2009), «Διαδικαστική Επάρκεια και Διοικητική Αποτελεσματικότητα», σε Μακρυδημήτρης Α., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ.-Η. (Επιμ.), Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών, Πρακτικά του 2ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ, σσ 319-332.

[141] Για μια αναλυτική και κριτική παρουσίαση των «μνημονιακών» διοικητικών μεταρρυθμίσεων βλ. Παπαδημητρόπουλος Δημήτρης (2014), « Η αναδιοργάνωση των υπουργείων στην Ελλάδα των μνημονίων 2011-2014» σε (συλλογικό) Θεσμοί δημοσίων υπαλλήλων και η λειτουργία τους σε συνθήκες κρίσης, Πρακτικά ημερίδας Συλλόγου Εργαζομένων στην Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό Τυπογραφείο, σσ 135-194 και Τσέκος Θεόδωρος Ν., (2015), «Διαρθρωτικές αλλαγές και διοικητική μεταρρύθμιση» σε Γεωργαράκης Ν., Δεμερτζής Ν., (επιμ.) Το Πολιτικό Πορτραίτο της Ελλάδας. Κρίση και η αποδόμηση του Πολιτικού, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Gutenberg, Αθήνα, σσ 359-377.

Η προσέγγιση που προτάθηκε από τους Γάλλους εμπειρογνώμονες στο πλαίσιο της Task Force για την εφαρμογή του Μνημονίου των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα[142] ήταν μια top down προσέγγιση: «Ξεκινάμε από τον μάκρο-οργανωτικό σχεδιασμό, για να οδηγηθούμε σε επιμέρους ζητήματα».

Όταν ετέθησαν ερωτήματα όπως «Πώς είναι δυνατόν να ανασχεδιασθούν δομές όταν δεν έχουν αποτυπωθεί οι διαδικασίες, δεν έχουν απλουστευθεί τα διαδικαστικά βήματα και δεν έχει μετρηθεί ο φόρτος εργασίας» και «Πώς είναι δυνατόν να αξιολογηθεί το προσωπικό, εάν δεν έχουν καθοριστεί δείκτες απόδοσης και δεν έχει τεθεί συγκεκριμένη και μετρήσιμη στοχοθεσία», η απάντηση που δόθηκε ήταν ότι «Αυτά θα γίνουν στην συνέχεια».[143]

Στο δε ερώτημα «Με ποιες ακριβώς μεθόδους και με ποια εργαλεία ανασχεδιασμού θα επιτευχθούν τα παραπάνω και βάσει ποιας εμπειρίας» –σημειωτέον ότι η Γαλλική ομάδα εμπειρογνωμόνων μετέφερε εμπειρία διοικητικών μεταρρυθμίσεων που επιχειρήθηκαν επί Προεδρίας Σαρκοζί, υπό συνθήκες βεβαίως τελείως διαφορετικές– η απάντηση ήταν: «Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στη Γαλλία έγιναν με πολιτική βούληση και κοινή λογική ("political willingness and common sense")».

Η επίδραση των μεθοδολογικών αυτών αδυναμιών είναι ορατή στον οδικό χάρτη των μεταρρυθμίσεων ο οποίος προέκυψε από την συνεργασία μεταξύ της γαλλικής τεχνικής βοήθειας και του αρμόδιου ελληνικού υπουργείου.

Ο οδικός χάρτης εστιάζεται στις μακρο-δομικές μεταβολές (κυρίως ανασχεδιασμό οργανογραμμάτων) χωρίς να διασφαλίζει μεθοδολογικά τις προϋποθέσεις επιτυχίας τους αφού δεν υπάρχουν συστηματικές αναφορές στον διαδικαστικό ανασχεδιασμό.

Στις δομικές μεταβολές (συμπεριλαμβανομένων και της δημιουργίας νέων συντονιστικών δομών), οι οποίες δρομολογούνται χωρίς επαρκή τεκμηριωτική βάση, αφιερώνονται 26 δράσεις και ενέργειες. Είναι μάλιστα ενδεικτικό ότι τα δομικά ζητήματα είναι το μόνο κεφάλαιο όπου σε κάθε στόχο/δράση προβλέπονται λεπτομερώς οι απαραίτητες ενέργειες. Αντίθετα για το κομβικό ζήτημα των διαδικασιών, που αποτελεί προαπαιτούμενο του δομικού ανασχεδιασμού, υπάρχει μία μόνο αναφορά και αυτή συνδεδεμένη με τα θέματα καταπολέμησης της διαφθοράς, και μάλιστα συμπληρωματική προς την σύνταξη ενός κώδικα δεοντολογίας και χωρίς να αναφέρονται συγκεκριμένες ενέργειες. Αντιστοίχως στα θέματα αξιολόγησης των διοικητικών επιδόσεων και αποδοτικότητας των δημοσίων πολιτικών γίνονται μόλις δύο αναφορές. Άξιο παρατήρησης είναι το ότι για τα κρίσιμα αυτά ζητήματα που συνιστούν τη βάση μιάς ουσιαστικής διοικητικής μεταρρύθμισης, ο οδικός χάρτης δεν περιλαμβάνει καν ειδικά κεφάλαια αλλά οι αντίστοιχες στοχεύσεις/δράσεις και οι όποιες ενέργειες διαμοιράζονται στα λοιπά κεφάλαια.

[142] Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και του Υπουργείου Προϋπολογισμού, Δημόσιου Λογιστικού και Μεταρρύθμισης του Κράτους της Γαλλικής Δημοκρατίας σε συνεργασία, με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (TFGR), 6-1-12.

[143] Προσωπική εμπειρία του γράφοντος στο πλαίσιο της τεχνικής επιτροπής του άρθρου 35 του ν. 4024/2011, που συγκροτήθηκε για να υποστηρίξει τη γαλλική συμβουλευτική ομάδα.

Βλέπουμε, λοιπόν ότι και η μεταφερόμενη τεχνογνωσία[144], υιοθετώντας καθοδική προσέγγιση υποβάθμισε το εξαιρετικά κρίσιμο εφαρμοστικό-διαδικαστικό σκέλος και αναπαρήγαγε τον ελλείποντα κρίκο στην σύνδεση μεταξύ αφ' ενός μεν του συνολικού σχεδιασμού και της νομοθετικής αποτύπωσης των πολιτικών αφ' ετέρου δε της εφαρμογή τους.

**Γ. Εν κατακλείδι: μερικές προτάσεις πολιτικής προς αντιμετώπιση ενός πολύπλοκου προβλήματος**

Πώς όμως θα διασφαλιστεί η ανάκτηση του ελλείποντος κρίκου και θα αποκατασταθεί η απαραίτητη ενότητα ενεργειών κατά την άσκηση δημοσίων πολιτικών; Η θεραπεία του προβλήματος δεν είναι μονοδιάστατη και οπωσδήποτε δεν περιορίζεται στην φάση της εφαρμογής και στο επίπεδο των διαδικασιών. Κατ' αρχήν καταγράφονται σημαντικές αδυναμίες και στο επίπεδο του μακρο-σχεδιασμού (στρατηγικός σχεδιασμός) αλλά και του μεσο-σχεδιασμού (επιχειρησιακός προγραμματισμός), μεταξύ άλλων διότι ο νομικισμός συσκοτίζει τις μεθοδολογικές και τεχνικές διαστάσεις του σχεδιασμού δημοσίων πολιτικών.

Η ουσία του προβλήματος όμως δεν έγκειται τόσο στα εγγενή και διακριτά προβλήματα του προγραμματικού και του εκτελεστικού επιπέδου όσο στην ατελή μεταξύ τους συνάρθρωση. Για να αντιμετωπισθεί αυτό το κενό διασύνδεσης και συντονισμού απαιτείται μια ολιστική προσέγγιση και για να επιτευχθεί η αναγκαία συμπληρωματικότητα μεταξύ σχεδιασμού και εφαρμογής χρειάζεται ένας συνολικά διαφορετικός τρόπος άσκησης δημοσίων πολιτικών. Το προς επίλυση πρόβλημα είναι εξαιρετικά πολύπλοκο διότι, πέραν των μεθοδολογικών και τεχνικών διαστάσεών του, εμπλέκει και διαφορετικά δρώντα υποκείμενα άρα αποκλίνουσες συλλογικές συμπεριφορές και αντικρουόμενες επιδιώξεις. Ας θυμηθούμε εδώ την προαναφερθείσα επισήμανση των Sandfort και Moulton πως ότι είναι καλό για την εφαρμογή (δηλαδή, στην περίπτωσή μας, για τον τεχνικό ορθολογισμό) μπορεί να είναι κακό για την πολιτική (και ειδικότερα για τις πελατειακές πρακτικές). Η αντίθεση αυτή -και ταυτόχρονα εσωτερική αντίφαση στην άσκηση δημοσίων πολιτικών- μπορεί ίσως να ερμηνεύσει την ιστορική διάρκεια των διοικητικών προβλημάτων και την χρόνια αναποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων.

Υπό το φως των παραπάνω σκέψεων, απαριθμούνται εδώ ορισμένα σημεία παρεμβάσεων τα οποία ουσιαστικά σκιαγραφούν ένα ευρύ μεταρρυθμιστικό φάσμα που εκτείνεται από τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος μέχρι την εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων:

- Απαιτείται ένας διαφορετικός τρόπος διακρίβωσης και ιεράρχησης των κοινωνικών αναγκών, δηλαδή ένας διαφορετικός τρόπος συστηματικού, τεκμηριωμένου, διαφανούς και περιεκτικού δημοσίου διαλόγου προκειμένου να εξουδετερωθούν οι πελατειακές επιδράσεις επι του σχεδιασμού των δημοσίων πολιτικών.
- Απαιτείται η σταδιακή ενίσχυση της δεσμευτικής αντιπροσώπευσης, ήτοι της αναλυτικής προγραμματικής δέσμευσης των εκάστοτε σχηματισμών διακυβέρνησης και στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης και στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης αντί της εν λευκώ εξουσιοδότησης που κυριαρχεί μέχρι σήμερα.

[144] Η Κυπριακή Δημοκρατία, που επιχείρησε αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις την ίδια περίπου περίοδο βασιζόμενη όμως σε διαφορετική, αγγλοσαξωνικής επιρροής, εμπειρογνωμοσύνη, έθεσε σε πρώτη προτεραιότητα τον στρατηγικό προγραμματισμό και την εισαγωγή μεθόδων Performance Based Budgeting μέσα από μια συνδυασμένη καθοδική και ανοδική προσέγγιση. Βλ. σχετικά Directorate General, European Programmes, Coordination and development (April 2014), Cyprus National Reform Programme 2014, Panteli George (2013), A New PFM Reform Strategy for Cyprus, IMF PFM Blog, http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2013/07/a-new-pfm-reform-strategy-for-cyprus.html, Πρόσβαση 14/3/16. Budget Directorate of the Ministry of Finance, Implementation of our PFM Reform Strategy, http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/73EB85CC23D181D0C2257BC1002152BB/$file/Implementation%20of%20the%20PFM%20Reform%20Strategy%20%282%29%20%282%29.pdf, Πρόσβαση 15/3/16.

- Απαιτείται η άσκηση πολιτικής βάσει τεκμηρίων (evidence based policy making) η οποία προϋποθέτει (α) συστηματική, κατανοητή και προσβάσιμη για κάθε ενδιαφερόμενο δημοσιοποίηση των κάθε είδους δεδομένων όπως αυτά παράγονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες, (β) δυνατότητα ποιοτικής και ποσοτικής τεκμηρίωσης των προτάσεων όλων των εμπλεκομένων (με διασφάλιση των σχετικών πόρων), όχι μόνο των φορέων διοίκησης και των ισχυρών και δομημένων ομάδων συμφερόντων αλλά και (γ) ανάλογες πρακτικές μεταβολές στην λειτουργία των βουλευομένων σωμάτων.
- Απαιτείται πολυεπίπεδος προγραμματισμός με την διαδοχική και συνδεδεμένη διατύπωση της αποστολής και του οράματος, των στρατηγικών προτεραιοτήτων, της στρατηγικής στοχοθεσίας, της επιχειρησιακής στοχοθεσίας και των προγραμμάτων εφαρμογής.
- Απαιτείται συστηματικός σχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών, συμπεριλαμβανομένης και της περιοδικής επαναξιολόγησης και του επανασχεδιασμού τους.
- Απαιτείται μετρησιμότητα της διοικητικής δράσης με εισαγωγή και συστηματική χρήση δεικτών απόδοσης τόσο για τη στοχοθεσία όσο και για την διαδικασία (inputs, throughputs) και την αξιολόγηση των βραχυπρόθεσμων (outputs) και των μακροπρόθεσμων (outcomes, impact) αποτελεσμάτων.
- Απαιτείται, τέλος, η διασφάλιση της πλήρους συμμετοχής και υπευθυνότητας του στελεχιακού δυναμικού των δημόσιων υπηρεσιών δηλαδή (α) η δημόσια αναγνώριση, ενθάρρυνση και ενίσχυση της υπόστασής τους ως μετόχων (stakeholders) των ασκούμενων τομεακών πολιτικών και (β) η ανάπτυξη της αίσθησης ευθύνης τους (ownership) επί των διαδικασιών και των αποτελεσμάτων.

Οι παραπάνω επισημάνσεις και προτάσεις δεν είναι, οπωσδήποτε, καινοφανείς. Υπήρξαν ωστόσο στην μακρά διάρκεια και θα παραμείνουν ανεφάρμοστες χωρίς ριζικές ανατροπές στον τρόπο συγκρότησης των κοινωνικών συμφερόντων και χωρίς ριζική μεταβολή των νοοτροπιών στο επίπεδο της κουλτούρας. Πως μπορεί να επέλθει μια τέτοια μεταβολή; Γνωρίζουμε ότι οι δυνατότητες ενδογενούς αλλαγής πολυπλόκων συστημάτων, όπως είναι μια ιστορικά διαμορφωθείσα και κρατικά οργανωμένη κοινωνία και οικονομία, είναι περιορισμένες και ότι μόνον ισχυρές εξωτερικές επιδράσεις μπορούν να δρομολογήσουν διαδικασίες ριζικού μετασχηματισμού και να επιφέρουν ανατροπές. Το γεγονός όμως πως η τριανταπεντάχρονη συμμετοχή της Ελλάδας στις διαδικασίες διαμόρφωσης και λειτουργίας του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος δεν υπήρξε επαρκής για να ανασυγκροτήσει επι το παραγωγικότερο την οικονομία, να επηρεάσει αναλόγως την κοινωνική διάρθρωση και να μεταβάλλει τις συλλογικές και ατομικές νοοτροπίες, δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικό. Ούτε για την χώρα μας, ούτε για την Ευρώπη.

## Βιβλιογραφία


- Αλεξόπουλος Ά., (2007), «Η Μεταρρύθμιση των Πολιτικών του Κράτους και ο Ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης» σε Μακρυδημήτρης Α, Πραβίτα Μ-Η, (επ.), Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- «Η ποιότητα των μεταρρυθμιστικών νόμων στην Γ' Ελληνική Δημοκρατία», Ανακοίνωση στο 3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση, 8-10 Οκτωβρίου 2009, Ρέθυμνο, Πανεπιστήμιο Κρήτης [Αδημοσίευτη].
- Bardach, E, (1977) The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law, MIT Press.
- Burstein P. (1991). "Policy domains: Organization, culture, and policy outcomes". Annual Review of Sociology 17 σ.σ. 327-50.
- Budget Directorate of the Ministry of Finance, Implementation of our PFM Reform Strategy, http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/73EB85CC23D181 D0C2257BC1002152BB/$file/Implementation%20of%20the%20PFM%20Reform%20Strategy%20%282%29%20%282%29.pdf, Πρόσβαση 15/3/16.
- Caiden G.E.,(1991). "What Really Is Public Maladministration?". Public Administration Review, 51(6), σ.σ. 486–493.
- Campbell J. L. (2002). "Ideas, politics, and public policy". Annual Review of Sociology, 28, σ.σ. 21-38.
- Dimitrakopoulos D., Richardson J, (2001), "Implementing EU public policy ». σε. Richardson J. J, (επιμ) European Union: Power and Policy-Making, Routledge, σ.σ. 335-356.
- Dimitrakopoulos D, Passas A (2004) "Conclusion: Europeanisation and the Greek Policy Style. National or Sectoral?", σε. Dimitrakopoulos D και Passas A. (επιμ.), Greece in the European Union, Routledge, σ.σ. 140-147.
- Directorate General, European Programmes, Coordination and development (April 2014), Cyprus National Reform Programme 2014.
- Haas P. M., (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", International Organization, 46 (1) Knowledge, Power, and International Policy Coordination, σ.σ.1-35.
- Hargrove, E. C. (1975). The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy. Washington DC, The Urban Institute.
- Lowery D. Sigelman L, (1982,) "Political Culture and State Public Policy: The Missing Link", Western Political Quarterly 35 (3), σ.σ. 376-384.
- Μαΐστρος Π., (2009), Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα (1975–2015+), Εκδ. Παπαζήση.
- Panteli G. (2013), A New PFM Reform Strategy for Cyprus, IMF PFM Blog, http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2013/07/a-new-pfm-reform-strategy-for-cyprus.html, Πρόσβαση 14/3/16.
- Πασσάς Α (2012), Η εθνική δημόσια διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή πολιτική διαδικασία, Παπαζήσης,
- Πελαγίδης Θ. (2005),(επιμ,), Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μία αποτίμηση του εκσυγχρονισμού, Εκδόσεις Παπαζήση.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B., (1984), Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. University of California Press.
- Rao V., Walton M., (2004), "Culture and Public Action: Relationality, Equality of Agency, and Development" σσ 3-36 σε Rao Vijayendra, Walton Michael (επιμ), Culture and public action, Stanford University Press.
- Robichau, R. W., & Lynn Jr, L. E., (2009). "The implementation of public policy: Still the missing link". Policy Studies Journal, 37(1), σ.σ.21-36.

- Sabatier P., Mazmanian D., (1980), "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis". Policy Studies Journal, 8 (4), σ.σ. 538–560.
- Spanou C., (2008), "State reform in Greece: responding to old and new challenges", International Journal of Public Sector Management 21 (2), σ.σ. 150-173.
- Spanou, C., Sotiropoulos D. A., (2011), 'The Odyssey of Administrative Reform in Greece: a Tale of Two Reform Paths, 1981–2009', Public Administration, 89 (3), σ.σ. 723–737.
- Sandfort J., Moulton S., (2015), Effective Implementation in Practice: Integrating Public Policy and Management, Jossey-Bass.
- Σωτηρόπουλος Δ.Π. «Κράτος πρόνοιας και κοινωνία στη μεταπολεμική και μεταπολιτευτική Ελλάδα: Μια ιστορική περιοδολόγηση των σχέσεών τους», εισήγηση στο 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, με τίτλο Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη μετά το 'μνημόνιο' εποχή, Κομοτηνή - Νοέμβριος 2013. (Υπό έκδοση, εκδ. Σάκκουλα 2016).
- Τσέκος Θ., (2009), «Διαδικαστική Επάρκεια και Διοικητική Αποτελεσματικότητα», σε Μακρυδημήτρης Α., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ.-Η. (επιμ.), Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών, Πρακτικά του 2ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ, σ.σ. 319-332.
- Τσέκος Θ.Ν., (2007), «Πολιτισμικές Συνιστώσες της (Δυσ) Λειτουργίας του Ελληνικού Διοικητικού Συστήματος», σε Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ-Ηλ. (επιμ.), Διοικητική Θεωρία και Πράξη: Διοίκηση και Κοινωνία, Πρακτικά του 1ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε, σ.σ.117-128.
- Τσέκος Θ. Ν., (2015), «Διαρθρωτικές αλλαγές και διοικητική μεταρρύθμιση» σε Γεωργαράκης Ν., Δεμερτζής Ν., (επιμ.) Το Πολιτικό Πορτραίτο της Ελλάδας. Κρίση και η αποδόμηση του Πολιτικού, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Gutenberg, Αθήνα, σ.σ. 359-377.

# ΣΤΡΟΓΓΥΛΟ ΤΡΑΠΕΖΙ

## ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ: ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ & ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

**Συντονιστής**

Καθηγητής Ν. Μαραβέγιας, *Μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής του ΓΠΚΒ, π. Υπουργός*

**Συμμετέχοντες**

Ι. Δραγασάκης, *Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης*
Α. Μανιτάκης, *π. Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης*
Α. Παπαδόπουλος, *π. Υπουργός Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης*

Εκπρόσωποι Κοινοβουλευτικών Ομάδων

ΣΥ.ΡΙΖ.Α.: Μαρία Θελερίτη, *Βουλευτής Κορινθίας*
Ν.Δ.: Νίκη Κεραμέως, *Βουλευτής Επικρατείας*
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΣΥΜΠΑΡΑΤΑΞΗ: Γιάννης Κουτσούκος, *Βουλευτής Ηλείας*
Κ.Κ.Ε.: Νίκος Καραθανασόπουλος, *Βουλευτής Αχαίας*
ΤΟ ΠΟΤΑΜΙ: Παναγιώτης Καρκατσούλης, *Γραμματέας Κοινοβουλευτικής Ομάδας*
ΑΝ.ΕΛ.: Δημήτριος Καμμένος, *Βουλευτής Β' Πειραιώς*
ΕΝΩΣΗ ΚΕΝΤΡΩΩΝ: Γεώργιος Καρράς, *Βουλευτής Β' Αθηνών*

## Λίγα λόγια από τον κ. Ναπολέοντα Μαραβέγια, Καθηγητή ΕΚΠΑ, π. Υπουργό, Μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής του ΓΠΚΒ

Η τελευταία συνεδρίαση έχει το χαρακτήρα στρογγυλού τραπεζιού. Βέβαια εδώ το στρογγυλό τραπέζι έχει την έννοια της ανταλλαγής απόψεων από ανθρώπους οι οποίοι έχουν εμπειρίες και προτάσεις για τα ζητήματα που μας απασχολούν.

Θα ξεκινήσω με μια κοινοτυπία. Διαβάζοντας την έκθεση Πόρτερ, που γράφτηκε πριν από εβδομήντα χρόνια, νόμιζα πως διαβάζω μια έκθεση για τη σημερινή πραγματικότητα, ενώ αναδιφώντας παλιά άρθρα ενός θείου μου επιθεωρητή του Υπουργείου Οικονομικών, πριν από πενήντα χρόνια, διαπίστωσα ότι όλες οι παθογένειες, τις οποίες προσπαθούμε να αντιμετωπίσουμε σήμερα στη δημόσια διοίκηση ήταν και τότε παρούσες.

Παρά το γεγονός ότι έχουν περάσει τόσα πολλά χρόνια και οι κοινωνικές, τεχνολογικές, οικονομικές εξελίξεις έχουν αλλάξει τα δεδομένα, η κατάσταση στη Δημόσια Διοίκηση έχει πολύ λίγο βελτιωθεί. Διαθέτουμε σήμερα την ψηφιακή τεχνολογία και έχουμε δαπανήσει τεράστια ποσά για την εισαγωγή της στη Δημόσια Διοίκηση, όμως οι γραφειοκρατικές διαδικασίες παραμένουν αργόσυρτες και η εξυπηρέτηση των πολιτών παραμένει ακόμα προβληματική.

Η αξιοκρατία, η αποκομματικοποίηση, η ταχύτητα διεκπεραίωσης, η αντικειμενικότητα, η τεχνοκρατική επάρκεια και τελικά η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης αποτελούν ακόμη σοβαρά ζητήματα που περιμένουν αντιμετώπιση. Πόσο το νέο νομοσχέδιο για τη Δημόσια Διοίκηση που πρόκειται σύντομα να ψηφισθεί θα μπορέσει να αντιμετωπίσει όλες αυτές τις παθογένειες;

Θα ξεκινήσω αμέσως τώρα δίνοντας το λόγο στον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, τον κ. Δραγασάκη. Ήθελα μόνο να σας παρακαλέσω να κρατήσουμε το χρόνο μας, διότι έχουμε στη διάθεσή μας δύο ώρες. Θα δώσουμε από δεκαπέντε λεπτά στον Αντιπρόεδρο κ. Δραγασάκη και στους πρώην Υπουργούς, τον κ. Μανιτάκη και τον κ. Παπαδόπουλο και αν συμφωνείτε και εσείς, από δέκα λεπτά στους εκπροσώπους των κοινοβουλευτικών ομάδων των κομμάτων (ΣΥΡΙΖΑ, ΝΔ, ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ ΣΥΜΠΑΡΑΤΑΞΗ, ΚΚΕ, ΤΟ ΠΟΤΑΜΙ, ΑΝΕΛ, ΕΝΩΣΗ ΚΕΝΤΡΩΩΝ) έτσι ώστε να υπάρξει –πιστεύω και ελπίζω– και λίγος χρόνος για να γίνει συζήτηση.

## Γιάννης Δραγασάκης,
**Αντιπρόεδρος Κυβέρνησης**
**Βουλευτής Επικρατείας ΣΥΡΙΖΑ**

Κυρίες και κύριοι,
Πληροφορήθηκα ότι στις προηγούμενες συνεδρίες απασχόλησε και συζητήθηκε αρκετά το θέμα της διοικητικής μεταρρύθμισης, αλλά απασχόλησε και το θέμα των προϋποθέσεων, υπό ποιες προϋποθέσεις δηλαδή οι μεταρρυθμίσεις γενικώς και ειδικότερα η μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση θα έχουν επιτυχία.

Δεν θα παρουσιάσω την πολιτική της κυβέρνησης αναλυτικά, διότι ήδη ο αρμόδιος υπουργός είπε χθες αρκετά επί του θέματος. Θα ήθελα να συμβάλω όμως σε αυτό τον προβληματισμό.

Εισαγωγικά, θα ήθελα να παρατηρήσω ότι ζούμε μια περίοδο με μεγάλα προβλήματα, που επηρεάζουν μια πολιτική μεταρρυθμίσεων. Ένα σημαντικό πρόβλημα είναι οι δημοσιονομικοί περιορισμοί, γεγονός που δεν επιτρέπει πάντα να συνοδεύονται οι μεταρρυθμίσεις που πρέπει να γίνουν και με κίνητρα υλικά, τα οποία πολλές φορές είναι αναγκαίο μέσο –όχι το μοναδικό βεβαίως– για να μπορέσουν οι μεταρρυθμίσεις να υιοθετηθούν και να υλοποιηθούν μ' έναν τρόπο δυναμικό.

Ένας δεύτερος περιορισμός, που νομίζω ότι είναι ακόμα σημαντικότερος, είναι ότι τα όρια ως προς την αυτονομία της πολιτικής είναι περιορισμένα, λόγω του ιδιόμορφου καθεστώτος εποπτείας υπό το οποίο βρισκόμαστε εδώ και αρκετά πλέον χρόνια. Πρόκειται για ένα καθεστώς εποπτείας το οποίο ορισμένες φορές λειτουργεί ως ένα πλαίσιο διαλόγου από το οποίο μπορεί να προκύψει ένα θετικό αποτέλεσμα. Υπάρχουν όμως και φορές –και πρέπει να το πούμε ανοιχτά, άλλωστε πιστεύω ότι αρκετοί εδώ έχουν εμπειρία σχετική– όπου αυτό το πλαίσιο εποπτείας λειτουργεί ως ένα δογματικό πλαίσιο, το οποίο εμποδίζει το διάλογο και διεκδικεί λύσεις απλώς με τη δύναμη της ισχύος και όχι με τη δύναμη του επιχειρήματος.

Άρα, δεν πρέπει να αγνοούμε αυτό τον περιορισμό. Από την άλλη μεριά όμως –και κυρίως γι' αυτό το αναφέρω– δεν πρέπει να παραιτούμαστε μπροστά σ' αυτούς τους περιορισμούς. Αντίθετα, πρέπει με ευρηματικότητα και αποφασιστικότητα να προχωρήσουμε σε εκείνες τις αλλαγές που έχουμε ανάγκη ως χώρα, πολλές από τις οποίες θα μπορούσαν βέβαια να είχαν συντελεστεί προ πολλού.

Μέσα σε αυτό το περιβάλλον των προβλημάτων και των δυσκολιών υπάρχουν όμως και δυνατότητες. Μία από αυτές είναι, το γεγονός ότι οι συνθήκες σήμερα είναι περισσότερο ώριμες παρά ποτέ για σημαντικές μεταρρυθμίσεις.

Ο ένας παράγοντας που δικαιολογεί αυτήν τη διαπίστωση, είναι ότι η ίδια η κρίση επιτρέπει τη συνειδητοποίηση του γεγονότος ότι αυτή η χώρα δεν μπορεί να κυβερνηθεί όπως παλιά, αυτή η οικονομία δεν μπορεί να λειτουργήσει όπως λειτουργούσε παλιά και οι διάφορες κοινωνικές ομάδες επίσης δεν μπορούν να διασφαλίσουν στο μέλλον το επίπεδο ευημερίας το οποίο κατέκτησαν στο παρελθόν, απλώς μένοντας σε παλιούς τρόπους παραγωγής συμπεριφοράς κ.λπ.

Ένας δεύτερος σημαντικός παράγοντας είναι ότι οι μεταρρυθμίσεις σε πολλές περιπτώσεις είναι όρος ύπαρξης. Δεν είναι δηλαδή ένα επιθυμητό βήμα το οποίο πρέπει να κάνουμε, αλλά είναι όρος ύπαρξης για το μέλλον. Τέτοια είναι προφανώς η περίπτωση της μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού ζητήματος, αλλά νομίζω ότι και το θέμα της διοικητικής μεταρρύθμισης εμπίπτει σε αυτή την κατηγορία.

Δεν υπάρχει, νομίζω, πολίτης αυτής της χώρας που να μην έχει να διηγηθεί μια «ιστορία μαρτυρίου» στη σχέση του με το κράτος, στη σχέση του με τη δημόσια διοίκηση. Και επίσης δεν υπάρχει δημόσιος υπάλληλος που να μην έχει να μας πει για το δικό του βάσανο στην προσπάθειά του να υπηρετήσει τα καθήκοντά του και την αποστολή του.

Επομένως, με αυτήν τη διαπίστωση κατά νου, νομίζω ότι η παρούσα κυβέρνηση έχει δείξει –και θα συνεχίσει να δείχνει– την αποφασιστικότητά της να προχωρήσει σε όλες τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις, όχι μόνον σε εκείνες που επιβάλλονται από τη συμφωνία που έχουμε συνομολογήσει με τους δανειστές, αλλά και σε όλες εκείνες τις αλλαγές που πρέπει να γίνουν για να μπορέσουμε να βγούμε από την κρίση.

Χθες έγινε, επίσης, απ' όσο πληροφορήθηκα, μια αναφορά και μια συζήτηση γύρω από ορισμένες προϋποθέσεις που, όπως είπα, πρέπει η ίδια η κάθε μεταρρύθμιση να έχει για να μπορέσει να υλοποιηθεί. Πράγματι, είναι προφανές ότι μια μεταρρύθμιση θα πρέπει να καταφέρει να πείσει –για να μην πω «να εμπνεύσει»– για το αποτέλεσμά της. Θα πρέπει δηλαδή να εξασφαλίσει όχι απλώς την ανοχή αλλά, ει δυνατόν, την ενεργητική υποστήριξη αυτών που θα κληθούν να την κάνουν πράξη. Αυτό νομίζω ότι ισχύει απόλυτα στην περίπτωση της διοικητικής μεταρρύθμισης.

Θα ήθελα όμως να αναφερθώ και σε ορισμένες ευρύτερες προϋποθέσεις: Ας υποθέσουμε, για παράδειγμα, ότι έχουμε μια άρτια σχεδιασμένη μεταρρύθμιση, ας υποθέσουμε ότι και οι φορείς της δημόσιας διοίκησης έχουν πειστεί για την αναγκαιότητά της και θέλουν όλοι οι παράγοντες να υλοποιηθεί. Νομίζω ότι αυτό δεν αρκεί, παρόλο που είναι σημαντική προϋπόθεση. Υπάρχει και ένα ευρύτερο πλέγμα προϋποθέσεων, ένα ευρύτερο «οικοσύστημα» –να το πω έτσι– από το οποίο εξαρτάται η επιτυχία των μεταρρυθμίσεων.

Μεταξύ αυτών, θα ήθελα να αναφερθώ, πρώτον, στη λειτουργία του πολιτικού συστήματος και δεύτερον, στη λειτουργία του κράτους γενικότερα.

Σε ό,τι αφορά τον πρώτο παράγοντα, έχουμε ειδικά σήμερα ένα πολιτικό σύστημα σε μετάβαση και αποσύνθεση ταυτόχρονα – ή και σε ανασύνθεση ενδεχομένως, υπό την έννοια ότι διαμορφώθηκε σε συνθήκες ευημερίας, οι οποίες σήμερα δεν υπάρχουν. Άρα, διαμορφώθηκε σε συνθήκες εκπροσώπησης που επίσης σήμερα έχουν καταρρεύσει, διότι έχουν διαρραγεί τα παλιά κοινωνικά συμβόλαια και οι σχέσεις που προϋπήρχαν.

Σε αυτή την κρίσιμη φάση λοιπόν έχει σημασία να δούμε με ποιον τρόπο θα συνδυάσουμε τη διοικητική μεταρρύθμιση με μια μεταρρύθμιση του ίδιου του πολιτικού συστήματος, ώστε να εξασφαλίσουμε ένα συγχρονισμό τουλάχιστον των αξιακών γενικών παραμέτρων που πρέπει να διέπουν και τις δύο μεταρρυθμίσεις.

Για να γίνω πιο συγκεκριμένος: εάν, παραδείγματος χάριν, ένας από τους στόχους της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι η εξάλειψη του πελατειακού κράτους, η επίτευξη αυτού του στόχου προϋποθέτει ότι

και το πολιτικό σύστημα θα πάψει να στηρίζεται σε πελατειακές σχέσεις και πελατειακά δίκτυα. Ότι θα μπει επομένως σε μια διαδικασία ύπαρξης, λειτουργίας, σχέσεων και αντιπαραθέσεων στη βάση προγραμμάτων, αρχών, αξιών και ότι θα πάψει να λειτουργεί με βάση τη νομή της εξουσίας, είτε με όρους μονοκομματικούς είτε με όρους πολυκομματικούς.

Από αυτή την άποψη, θεωρώ ότι –παρόλο που λέγονται πολλά– έχουν αρχίσει να γίνονται βήματα προς αυτή την κατεύθυνση. Πάντως, είμαστε ακόμα στην αρχή. Οι προβλέψεις του νομοσχεδίου του αρμόδιου Υπουργείου, η πρόταση του κ. Βερναρδάκη –για να το κάνω πιο σαφές– είναι μια πρόταση για διάλογο και πρέπει να συζητηθεί. Αλλά νομίζω ότι θέτει τις βάσεις για να περάσουμε σε ένα σύστημα αξιοκρατικό σε ό,τι αφορά την επιλογή και αξιολόγηση των κορυφαίων στελεχών της διοίκησης.

Πρέπει, επίσης, να πω ότι έχω ζητήσει μια γενικότερη μελέτη από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, η οποία να καλύπτει ακριβώς το ζήτημα της επιλογής των διοικήσεων των εποπτευόμενων φορέων του Δημοσίου σε μια ευρύτερη διάσταση, διότι έχουμε και επιχειρήσεις όπου συμμετέχει το Δημόσιο που είναι εκτός του στενού δημόσιου τομέα, επιχειρήσεις εισηγμένες στο χρηματιστήριο, επιχειρήσεις και οργανισμούς όπου το Δημόσιο συμμετέχει μειοψηφικά ή τράπεζες. Και εκεί είναι οξύ το πρόβλημα της επιλογής και της ανάδειξης στελεχών.

Με βάση λοιπόν και αυτήν τη μελέτη, η οποία έχει συγκεντρώσει την εμπειρία αρκετών ευρωπαϊκών χωρών –και όχι μόνο– θα μπορέσουμε να προχωρήσουμε, ούτως ώστε να καλύψουμε όλο το φάσμα και όλα τα θέματα που συνδέονται με τον τρόπο στελέχωσης του κράτους, ώστε να εξαλειφθεί αυτό το ιδιόμορφο καθεστώς το οποίο επιβιώνει στη χώρα μας εδώ και δεκαετίες.

Ένα δεύτερο σημαντικό στοιχείο που συνδέεται με το πολιτικό σύστημα είναι φυσικά ο εκλογικός νόμος. Στη χώρα είχε διαμορφωθεί ένας εκλογικός νόμος που αντιστοιχούσε σε μια εποχή όπου υπήρχαν κόμματα που συγκέντρωναν ποσοστά άνω του 40%, οπότε είχαν ήδη μια ισχυρή πλειοψηφία μέσα στην κοινωνία και, με αυτή την έννοια, το λεγόμενο μπόνους των 40 εδρών αποσκοπούσε στο να υπάρξει πολιτική σταθερότητα.

Νομίζω ότι τα τελευταία χρόνια αυτή η λογική –και σωστά– τίθεται σε αμφισβήτηση. Πρέπει να πω, επίσης, ότι η σημερινή κυβέρνηση είναι αποφασισμένη να προχωρήσει σε μια αλλαγή αυτού του συστήματος, μετά βέβαια από πολιτικό διάλογο, ούτως ώστε να πάμε σε ένα πολιτικό σύστημα που θα υποχρεώνεται να αναζητά πιο αυθεντικούς τρόπους εκπροσώπησης της κοινωνίας και πιο ισχυρή κοινωνική βάση για τη διακυβέρνηση της χώρας, αντί να αναζητά τεχνητά υποστηρίγματα των εκλογικών νόμων.

Βεβαίως τα πολιτικά συστήματα δεν μπορεί να γίνονται με νόμους και διατάγματα. Είναι θέμα των ίδιων των πολιτικών δυνάμεων και της ίδιας της κοινωνίας να επιλέξει τον τρόπο, τις μορφές και τις διαδικασίες. Οπωσδήποτε όμως και τέτοιες θεσμικές παρεμβάσεις που αφορούν τον τρόπο στελέχωσης του κράτους ή τον εκλογικό νόμο ή άλλα στοιχεία που σχετίζονται με το πολιτικό σύστημα μπορούν να υποβοηθήσουν προς την επιθυμητή κατεύθυνση.

Έρχομαι τώρα στο δεύτερο μεγάλο θέμα, το οποίο αφορά το γενικότερο κράτος και τη λειτουργία του, για να μιλήσω όχι τόσο για τις δομές του κράτους αλλά για τις αξίες, τις ιδιότητες, τις λειτουργίες, τις κινούσες ιδέες που πρέπει να εκφράζονται μέσα από τη λειτουργία του κράτους.

Νομίζω ότι αυτό είναι σημαντικό και από την άποψη ότι πολλές φορές υπάρχει ο κίνδυνος της αφομοίωσης. Το κράτος έχει μια ισχυρή αφομοιωτική δύναμη, και υπάρχει ο κίνδυνος να μείνει κανείς απλώς σε μέτρα βελτιωτικά της οργανωτικής δομής και της λειτουργίας του με έναν τρόπο αποσπασμένο από τους σκοπούς που το κράτος πρέπει να υπηρετεί.

Νομίζω ότι τα τελευταία χρόνια, με όλη αυτήν τη συζήτηση που περιορίστηκε γύρω από τα μεγέθη –«μικρότερο κράτος» vs «μεγαλύτερο κράτος»– υπάρχει μια σιωπηρή μετατόπιση από το πραγματικό ερώτημα, το οποίο αφορά τους σκοπούς τους οποίους πρέπει να υπηρετεί το κράτος.

Επομένως, τόσο η δαιμονοποίηση του κράτους όσο όμως και μια λειτουργική αφομοίωσή μας στο εσωτερικό του κράτους νομίζω ότι είναι δύο κίνδυνοι τους οποίους πρέπει να αποφύγουμε και να προτάξουμε το ρόλο του κράτους, τις σχέσεις του με την κοινωνία, τις συγκεκριμένες ανάγκες που δημιουργεί η κρίση, για να δούμε εάν ο σημερινός ρόλος του κράτους επαρκεί ή εάν πρέπει να κάνουμε επαναπροσδιορισμούς ή και βαθύτερους μετασχηματισμούς για να αντιμετωπίσουμε τα προβλήματα.

Αναφέρομαι πολύ σύντομα σε τέσσερα από αυτά:

- Το πρώτο είναι το πρόβλημα της οικονομικής ανάπτυξης και ανασυγκρότησης της οικονομίας, δηλαδή όχι απλώς ποσοτική μεγέθυνση, αλλά τροποποιήσεις και εκσυγχρονισμούς του παραγωγικού δυναμικού, εισαγωγή νέων προϊόντων, δημιουργία νέων υπηρεσιών και νέων αγορών, ρύθμιση αγορών κ.ο.κ.
- Το δεύτερο αφορά στο κοινωνικό κράτος, το οποίο σήμερα είναι αντιμέτωπο και με παλιές αλλά και με νέες ανάγκες που δεν υπήρχαν πριν από μερικά χρόνια.
- Το τρίτο είναι το χρηματοδοτικό πρόβλημα το οποίο υπάρχει, και με την έννοια της υπερχρέωσης αλλά και με την έννοια της μελλοντικής λειτουργίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος.
- Τέταρτο, αλλά πρώτο σε σημασία, θα έλεγε κανείς, είναι το πρόβλημα που συχνά περιγράφουμε ως «πρόβλημα εμπιστοσύνης προς τους θεσμούς».

Όσον αφορά στην όλη συζήτηση που κυριάρχησε τις τελευταίες δεκαετίες στη χώρα μας, η οποία θέλει να αντιπαρατίθενται το δημόσιο, από τη μια, και το ιδιωτικό, από την άλλη, θα πρέπει να διαπιστώσουμε ότι αυτή η αντίληψη σήμερα δεν μπορεί να επιτρέψει στο κράτος και στην κοινωνία να αντιμετωπίσουν την κρίση που διέρχονται.

Σήμερα δεν μπορούμε να αντιμετωπίσουμε σχεδόν κανένα πρόβλημα χωρίς τη συνεργασία του κράτους, του δημόσιου τομέα, του ευρύτερου ιδιωτικού τομέα, της κοινωνίας και των φορέων της κ.λπ. Το προσφυγικό είναι ένα παράδειγμα, αλλά δεν είναι το μοναδικό. Το ίδιο ισχύει και για την οικονομία. Είναι ανάγκη λοιπόν να περάσουμε, από μια μανιχαϊστική αντιπαράθεση δημοσίου – ιδιωτικού, σε δημόσιες πολιτικές οι οποίες θα εξασφαλίζουν τη συνεργασία, τη συνύπαρξη, τη συμπληρωματικότητα δημόσιων και ιδιωτικών δομών. Τούτο σημαίνει εκτός των άλλων ότι πρέπει να φύγουμε και από τη λογική των ιδιωτικοποιήσεων και να πάμε σε μια λογική συλλογικής αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας.

Άρα, πρέπει να μιλήσουμε για ένα «συνεργατικό κράτος», ένα κράτος δηλαδή το οποίο θα έχει ως σκοπό και ρόλο το να δημιουργεί συνεργασίες μέσα στην κοινωνία, ανάμεσα σε διαφορετικές δομές, δυναμικές και δυνατότητες.

Το ίδιο ισχύει και για το κοινωνικό κράτος.

Αν μιλήσουμε για τις ανάγκες που δημιουργούν σήμερα τα προβλήματα της φτώχειας, του αποκλεισμού, των εξαρτήσεων και πολλά άλλα, θα διαπιστώσουμε ότι δεν μπορούμε να βρούμε ριζική λύση σε αυτά τα προβλήματα απλώς με μια ποσοτική ανόρθωση του υφιστάμενου κράτους. Θα πρέπει να μιλήσουμε για ένα νέο κοινωνικό κράτος, με όρους αλληλεγγύης και με όρους που θα επιτρέψουν να συνδυάσουμε κρατικές δομές με εθελοντικές και αλληλέγγυες δομές και για μια ανοικοδόμησή του από τα κάτω. Μόνον έτσι μπορούμε να απαντήσουμε στα σημερινά προβλήματα.

Χρειαζόμαστε συνεπώς ένα "συνεργατικό" και ταυτόχρονα ένα "αλληλέγγυο" κράτος.

Θέλω να πω ότι γίνεται μια δουλειά –σημαντική, νομίζω– προς αυτή την κατεύθυνση, απο τα αρμόδια υπουργεία η οποία ελπίζω ότι πολύ σύντομα θα μπορέσει να παρουσιαστεί για να δούμε αυτό το φάσμα ενός νέου κοινωνικού κράτους με βάση τις σύγχρονες ανάγκες.

Ως προς το χρηματοδοτικό πρόβλημα, υπάρχει καταρχήν το θέμα των κόκκινων δανείων νοικοκυριών και επιχειρήσεων. Υπάρχει σε εξέλιξη η δημιουργία ενός πλέγματος θεσμών που θα επιτρέψουν να περάσουμε και εδώ από πελατειακές ή αδιαφανείς λογικές των τραπεζών –οι παλαιότεροι θυμούνται ότι με ένα τηλεφώνημα κάποιου πολιτικού μπορούσε μια τράπεζα να διαγράψει το δάνειο του ενός και όχι του άλλου ή να δώσει δάνειο σε κάποιον και να μη δώσει σε άλλον– σε ένα πλέγμα θεσμών που θα επιτρέψουν να υπάρξουν αρχές διαφάνειας, αντικειμενικότητας και ελέγχου με πρόνοιες για τη προστασία των αδύνατων.

Από την άλλη μεριά, υπάρχει σε εξέλιξη μια διαδικασία ανάδειξης νέων χρηματοδοτικών εργαλείων, ικανών σε αυτές τις δύσκολες συνθήκες να μπορούν να προσελκύουν, να διαχειρίζονται και να διανέμουν πόρους προς όφελος της ανάπτυξης, πέρα από τις τράπεζες, οι οποίες βεβαίως έχουν το κεντρικό ρόλο σε αυτό το πεδίο.

Θα ήθελα να αφιερώσω τα υπόλοιπα λεπτά σε αυτό το μεγάλο θέμα της κρίσης εμπιστοσύνης, που νομίζω τελικά ότι είναι «η προϋπόθεση των προϋποθέσεων», υπό την έννοια ότι, αν δεν εξασφαλιστεί η εμπιστοσύνη της κοινωνίας σε μια προοπτική εξόδου από την κρίση, τότε και οι όποιες μεταρρυθμίσεις, όσο επιτυχώς και αν γίνουν, δεν είναι βέβαιο ότι θα επιτύχουν το συνολικό τους αποτέλεσμα. Εδώ ακριβώς είναι ένα ανοικτό θέμα προς συζήτηση. Υπάρχει η άποψη ότι στην κρίση εμπιστοσύνης προς τους θεσμούς πρέπει να απαντήσουμε με νέους θεσμούς ή με καλύτερους θεσμούς. Αυτό ασφαλώς είναι αναγκαίο, αλλά δεν είναι αρκετό.

Αυτό που έχει διαπιστωθεί και από επιστημονικές και ακαδημαϊκές έρευνες είναι ότι οι κοινωνίες που διακρίνονται από μια ισχυρότερη εμπιστοσύνη προς τους θεσμούς είναι αυτές που έχουν τις μικρότερες ανισότητες. Τούτο σημαίνει ότι, αν οι ανισότητες διευρύνονται και οι αδικίες πολλαπλασιάζονται, δεν μπορούμε να ευελπιστούμε ότι θα μπορέσουμε να αντιμετωπίσουμε αυτή την κρίση εμπιστοσύνης προς τα κόμματα, προς το κοινοβούλιο, προς τους θεσμούς εάν το κράτος και οι συναφείς θεσμοί δεν γίνουν φορείς μιας πολιτικής η οποία θα καταπολεμά τις ανισότητες με τις διάφορες μορφές της, θα αντιμετωπίζει το πρόβλημα της ανεργίας ως προτεραιότητα, θα αντιμετωπίζει το πρόβλημα της φτώχειας με ολοκληρωμένο τρόπο, θα αντιμετωπίζει γενικά ανισότητες και αδικίες, όπου και αν εντοπίζονται.

Επομένως, για να ολοκληρώσω την παρέμβασή μου, θα ήθελα να τελειώσω όπως περίπου άρχισα, λέγοντας ότι πρέπει να αξιοποιήσουμε το γεγονός ότι η κοινωνία συνειδητοποιεί την ανάγκη να γίνουν μεγάλες μεταρρυθμίσεις. Δεν πρέπει όμως να χάσουμε την ευκαιρία αυτή με αποσπασματικές παρεμβάσεις. Πρέπει αυτές οι παρεμβάσεις να συναποτελέσουν ένα συνολικότερο σχέδιο ανασυγκρότησης της χώρας και, μέσω αυτής, εξόδου από την κρίση. Σας ευχαριστώ.

## Κριτήρια τεχνοκρατικής αξιολόγησης της νομοθεσίας για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση[145]

Αντώνης Μανιτάκης,
**π. Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης**

**Προεισαγωγικά: επιτακτική ανάγκη αξιοποίησης των όσων προηγήθηκαν καθώς και της ευρωπαϊκής και ελληνικής διοικητικής τεχνογνωσίας**

Στην σύντομη εισήγησή μου θα περιοριστώ, όπως το επιβάλλει άλλωστε και η συζήτηση γύρω από μία στρογγυλή τράπεζα, σε μερικές βιαστικά διατυπωμένες επισημάνσεις, με αφορμή το πρόσφατο νομοσχέδιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Θα το κάνω υπό την οπτική γωνία και της παλαιότερης αλλά και πρόσφατης εμπειρίας μου ως Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης.

Σκοπός μου είναι αναδείξω τη σημασία που έχουν, για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση μιας διαρθρωτικής αλλαγής, οι τεχνοκρατικές παράμετροι, δηλαδή η αξιοποίηση της διοικητικής τεχνογνωσίας στην οποία συμπεριλαμβάνεται και η τεχνική βοήθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η νομοθέτηση είναι το τελευταίο, το ύστατο στάδιο μιας διοικητικής μεταρρύθμισης, που απλώς επικυρώνει όσα έχουν ετοιμαστεί και δοκιμαστεί προηγουμένως στη διοικητική πρακτική από τους ειδικούς, τους εμπειρογνώμονες και κυρίως από την πεπειραμένη Διοίκηση. Είναι καλό και εφαρμόσιμο ένα νομοθέτημα, όταν έχει προετοιμαστεί, μελετηθεί και δοκιμαστεί προηγουμένως δεόντως, με βάση στόχους και κριτήρια τεχνοκρατικά και επιστημονικά. Τότε μόνον είναι ώριμο να γίνει νόμος του κράτους και να μην μείνει γράμμα κενό, δηλαδή ένας ακόμη νόμος ανεφάρμοστος ή μιας μόνον χρήσης. Όταν οι πολιτικοί σχεδιάζουν δημόσιες πολιτικές καλόν είναι να συμβουλεύονται με τρόπο οργανωμένο και συστηματικό τους ειδικούς και την ίδια την διοίκηση και κυρίως να φροντίζουν για την όσο γίνεται πιο άρτια τεκμηρίωση των προτάσεων του.

Με βάση την εμπειρία που απόκτησα ως Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης, θα στηριχτώ στην εισήγησή μου, αναγκαστικά, σε αυτά που έχουν ήδη ξεκινήσει και τρέχουν ακόμη και σήμερα ή απλώς εκκρεμούν, σε αυτά που έχουν σχεδιαστεί και προετοιμαστεί από καιρό, σε στενή συνεργασία, ήδη από τότε, το 2012, με την Task Force for Greece και τη Γαλλία, και προχωρούν ακόμη και σήμερα, με ενδιάμεσο σταθμό την Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση, που έχει εγκριθεί από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης το 2014. Καθώς επίσης και αυτά που έχουν ήδη αποτυπωθεί στους Όρους Αναφοράς, που έχουν γίνει αποδεκτοί από την παρούσα Κυβέρνηση και καθορίζουν τις βασικές κατευθύνσεις, στις οποίες θα συνεργαστούν οι ελληνικές αρχές με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιοποιώντας την τεχνική βοήθεια, που συμφωνήθηκε να μας παρέχει η τελευταία, και ειδικά η Γαλλία. Τα τελευταία, παρόλο που είναι συμφωνημένα και καταγραμμένα μένουν, από όσο ξέρω, αναξιοποίητα. Αγνοείται η υλοποίησή τους, η τύχη τους.

Θα στηριχθώ σε αυτά όχι μόνον διότι έχουν πρακτικό ενδιαφέρον, αφού είναι συγκεκριμένα και εφαρμόσιμα, έχουν γίνει άλλωστε αντικείμενο κυβερνητικής πολιτικής, αλλά και διότι εντάσσονται σε μία

[145] Με την συνεργασία του Δρ. Γιάννη Μπαλαμπανίδη.

γραμμή πλεύσης, που θεωρώ πρωταρχικής σημασίας για την επιβίωση της χώρα μας: συντηρούν την θεσμική μνήμη και συνέχεια που τόσο έχει ανάγκη ο τόπος, αξιοποιώντας την ευρωπαϊκή τεχνογνωσία και τις καλές διοικητικές πρακτικές που έχουν υιοθετήσει οι διοικήσεις των ευρωπαϊκών χωρών.

Είναι πολύ δυσάρεστο το γεγονός –και πολύ επώδυνο έως καταστροφικό θεσμικά– το ότι στη χώρα μας η θεσμική συνέχεια διακόπτεται βίαια και αλαζονικά με κάθε υπουργική αλλαγή, που φιλοδοξεί (ματαίως) να τα αλλάξει όλα και να αρχίσει από την αρχή, λες και έχουμε μπροστά μας απέραντο χρόνο, λες και πίσω μας είναι μόνον ερείπια και όχι ένας ζωντανός οργανισμός, ένα κράτος που ζεί και λειτουργεί ακατάπαυστα και συντηρεί μια χώρα και ένα λαό. Η χώρα που δεν έχει θεσμική μνήμη και συνέχεια, κυβερνιέται τυχαίως, και χώρα που κυβερνιέται τυχάρπαστα και ευκαιριακά δεν έχει μέλλον.

Μετά από αυτά τα εισαγωγικά, μπορώ να ξεκινήσω, παραδειγματικά, αρχίζοντας από το νομοσχέδιο του υπουργού Βερναρδάκη, [το οποίο λίγο αργότερα έγινε νόμος του κράτους, ν. 4369/2016], που αφορά μια σειρά αλλαγές στην επιλογή προϊσταμένων και επιτελικών στελεχών, την υπηρεσιακή εξέλιξη των υπαλλήλων, την αξιολόγηση και τη στοχοθεσία. Θα μπορούσε κατά την γνώμη μου να αποτελέσει μια καλή αφορμή για μια σοβαρή και συστηματική συζήτηση –και όχι συζήτηση για το θεαθήναι και τις τηλεοπτικές εντυπώσεις– με τα κόμματα, τους επιστήμονες και την διοίκηση. Μόνο που θα πρέπει, για να είμαστε ρεαλιστές και εφόσον θέλουμε να κάνουμε κάτι που να μείνει και να έχει γενικότερη αποδοχή και συνέχεια, να το εξετάσουμε σε σχέση και με τον προϊσχύσαντα νόμο Μητσοτάκη. Θα μπορούσαμε ακόμη να το κρίνουμε και σε σχέση με άλλα προσχέδια ή με την εμπειρία, θετική και αρνητική, από άλλους νόμους όπως τον νόμο 3839/2010 του Γιάννη Ραγκούση, που ατύχησε και έμεινε ανεφάρμοστος, παρότι εισήγαγε ενδιαφέρουσες αλλαγές στη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων στην κατεύθυνση της αξιοκρατίας και κυρίως της αντικειμενικότητας, όχι όμως και της αποδοτικότητας, εκεί υστέρησε.

Πιστεύω ακράδαντα ότι ήρθε η ώρα να συνεννοηθούμε, τουλάχιστον σε τεχνοκρατική βάση, αν δεν μπορούμε ακόμη σε πολιτική. Ας παραχωρήσουν επιτέλους οι πολιτικοί τον χώρο που ανήκει στους ειδικούς, στους τεχνοκράτες. Είναι προς το συμφέρον τους. Και από την μεριά τους οι ειδικοί και τεχνοκράτες ας σεβαστούν την συνταγματική νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας να διαμορφώνει αυτή, αποφασίζοντας κυριαρχικά, τις δημόσιες πολιτικές της χώρας με βάση τους κανόνες του δημοκρατικού παιγνιδιού.

Θα ήταν έτσι ακόμη δυνατόν, και ευχής έργον, να σχηματιστεί για τον σκοπό αυτό μια υπερκομματική επιτροπή ειδικών, κυρίως από επιστήμονες, με πρωτοβουλία του Υπουργού και με την συναίνεση των κομμάτων της αντιπολίτευσης. Μια επιτροπή που θα συσταθεί και θα ενεργεί κατ΄ εξουσιοδότηση της πολιτικής εξουσίας με αποστολή να καταθέσει σύντομα την τεχνοκρατική γνώμη της, εν είδει γνωμοδότησης, πριν πάει το νομοσχέδιο αυτό στη Βουλή για ψήφιση.

*(Δυστυχώς, λίγες μόνον μέρες μετά την γόνιμη συζήτηση στη Βουλή, ο Υπουργός, αγνοώντας όσα είπαμε, κατέθεσε ως είχε το σχέδιο νόμου, χωρίς να ακούσει κάν ή να συζητήσει τα όσα ειδικοί και πολιτικοί είχαν εισηγηθεί. Ακόμη μία φορά αδιαφορία για τη θεσμική μνήμη και συνέχεια της χώρας, ένας ακόμη νόμος αδοκίμαστος, κοντά στους τόσους άλλους).*

**Τα τεχνοκρατικά προαπαιτούμενα**

Στη συνέχεια θα περιοριστώ να αναφέρω, ενδεικτικά, τα εμβληματικά εκείνα πεδία που θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση, τους άξονες μάλλον γύρω από τους οποίους θα μπορούσε να γίνει μια πρώτη

αξιολόγηση τεχνοκρατική της συγκεκριμένης νομοθετικής πρωτοβουλίας, εν είδει γενικών κριτηρίων αξιολόγησης της πρακτικής αξίας τους.

**Πρώτος άξονας και πρωταρχικός: Απο-πολιτικοποίηση ή απο-κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης**

Το συγκεκριμένο νομοσχέδιο θα μπορούσε να κριθεί και αξιολογηθεί με κριτήριο το κατά πόσο υπηρετεί, επαρκώς και αποτελεσματικά, το πρωταρχικό αίτημα κάθε σοβαρής διοικητικής μεταρρύθμισης: την αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Αυτό σημαίνει ότι το νομοσχέδιο πρέπει να κριθεί όχι μόνον από το αν καθιερώνει διαδικασίες πάγιες και αντικειμενικές και απρόσωπες, σαν και αυτές του ΑΣΕΠ, αλλά και από το αν, συνολικά κρινόμενες οι διαδικασίες αυτές υπηρετούν, πράγματι, την αξιοκρατία, όχι μόνο από τυπική άποψη, από την άποψη δηλαδή των τυπικών προσόντων, αλλά και από την άποψη, κυρίως, των ουσιαστικών. Αν δηλαδή οι τυπικές και απρόσωπες διαδικασίες εξασφαλίζουν επιλογή προϊσταμένων, Γενικών Γραμματέων, Γενικών Διευθυντών ή Διευθυντών, τέτοια ώστε να επιλέγονται οι πλέον άξιοι, δηλαδή οι πλέον ικανοί ή οι πλέον κατάλληλοι για την θέση που προορίζονται. Ικανοί και κατάλληλοι για μια διοίκηση αποδοτική και αποτελεσματική.

Τα διευθυντικά στελέχη οφείλουν να είναι φυσικά και αυτά απογαλακτισμένα από κάθε είδους κομματικές ή πολιτικές εξαρτήσεις. Αλλά ταυτόχρονα θα πρέπει να είναι και τα πλέον ικανά πρόσωπα για την ανάληψη θέσεων ευθύνης, ικανά να οργανώσουν και να προγραμματίσουν δράσεις, να διαχειριστούν καταστάσεις και να διευθύνουν μια δημόσια υπηρεσία με στόχο την αποτελεσματική εκπλήρωση της δημόσιας αποστολής της.

Το πάγιο αίτημα της πολιτικά και κομματικά ουδέτερης διοίκησης, ένα αίτημα κλασικό, αυτονόητο και πολύ παλιό, παραμένει ακόμη, δυστυχώς, και στις αρχές του 21ου αιώνα στον τόπο μας επιτακτικό και επίκαιρο.

Η πολιτική ουδετερότητα της δημόσιας διοίκησης είναι άλλωστε μια θεσμική απαίτηση του Συντάγματος και απορρέει από την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Η διοίκηση, ως όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, έχει ως αποστολή της κατά πρώτο λόγο την πιστή εκτέλεση ή εφαρμογή των νόμων με τρόπο απρόσωπο και αντικειμενικό, χωρίς διακρίσεις κάθε είδους και χωρίς καθιέρωση προνομίων. Επειδή οι πολίτες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου και η διοίκηση οφείλει όχι απλώς να εφαρμόζει απρόσωπα και αντικειμενικά τον νόμο, αλλά και να μεταχειρίζεται τους διοικουμένους ισότιμα, ανεξάρτητα από τις κομματικές ή πολιτικές ή ιδεολογικές ή θρησκευτικές τους προτιμήσεις και εντάξεις. Η υποχρέωση της διοίκησης να εκτελεί πιστά την κυβερνητική πολιτική και να ενεργεί στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της και του νόμου την ωθεί επί πλέον να μένει και η ίδια, δηλαδή οι δημόσιοι υπάλληλοι, πολιτικά και κομματικά ουδέτεροι, όταν ασκούν τα δημοσιοϋπαλληλικά τους καθήκοντα και όσο τα ασκούν. Δεσμεύεται η ίδια η Διοίκηση από την φύση της αποστολής της να είναι και να παραμένει ακομμάτιστη και πολιτικά ουδέτερη.

Και με την συνταγματική υποχρέωση της πολιτικής ουδετερότητας και του ακομμάτιστου βαρύνονται όλοι οι δημόσιοι λειτουργοί, από τους ανώτερους μέχρι τους κατώτερους. Σε ό,τι αφορά ειδικά τους Γενικούς Γραμματείς, αυτοί δεν μπορεί κατά την γνώμη μου να μην είναι μετακλητοί στη θέση που κατέχουν, ταυτισμένοι με την εκτέλεση της κυβερνητικής πολιτικής και ειδικά του υπουργού. Η βασική ικανότητά τους έγκειται στο να μπορούν να διαμορφώνουν δημόσιες πολιτικές στο πλαίσιο της γενικότερης κυβερνητικής πολιτικής. Παράλληλα, όμως θα πρέπει να παραμένουν θεματοφύλακες της θεσμικής μνήμης

και συνέχειας και να διακονούν το δημόσια συμφέρον πέραν από το άμεσο πολιτικό συμφέρον του υπουργού. Αν διαφωνούν, οφείλουν να παραιτηθούν.

Σε ό,τι αφορά τους Γενικούς Διευθυντές, αυτοί θα πρέπει να είναι οι αποτελεσματικοί και κομβικοί μάνατζερ της διοίκησης, αχρωμάτιστοι και αυτοί πολιτικά και κομματικά, με εμπειρία στην διοίκηση και με αποδεδειγμένες διευθυντικές ικανότητες.

Δυστυχώς οι αντικειμενικές και απρόσωπες διαδικασίες του ΑΣΕΠ απέτρεψαν μεν την πρόσληψη με κομματικά και πελατειακά κριτήρια των δημοσίων υπαλλήλων, δεν σταμάτησαν όμως την κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, διότι δεν μπορούσαν, φυσικά, να την απαλλάξουν και από τον κομματικοποιημένο συνδικαλισμό και την κομματικοποιημένη σύνθεση των υπηρεσιακών συμβουλίων.

Η νοσηρή σχέση της πολιτικής εξουσίας με την δημόσια διοίκηση είναι μία νόσος πολύ παλιά, όση περίπου και η ηλικία του ελληνικού δημοσίου. Πρόκειται για την παντελή έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ τους και κυρίως για την χρησιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία του Υπουργείου, ως ενός προνομιακού πεδίου ικανοποίησης κομματικών επιδιώξεων και πελατειακών αιτημάτων. Το κράτος αντιμετωπίζεται ως κτήμα, ως κατάκτηση και τρόπαιο του κυβερνώντος κόμματος, που πρέπει να αλωθεί από κομματικούς φίλους και φίλα προσκειμένους στην κυβέρνηση και στους Υπουργούς, με το σαθρό επιχείρημα ότι πρέπει η Κυβέρνηση να εφαρμόσει την πολιτική που ενέκρινε ο ελληνικός λαός. Λησμονούν, ωστόσο, όσοι το πιστεύουν, εσκεμμένα, ότι ο λαός ενέκρινε πρόγραμμα κυβερνητικής, εθνικής πολιτικής για όλο τον λαό και όχι την αντισυνταγματική υποταγή της δημόσιας διοίκησης και του κράτους στο κυβερνών κόμμα – και αντίστροφα ότι καμία κυβέρνηση δεν μπορεί να εφαρμόσει το πρόγραμμα που ενέκρινε ο λαός χωρίς τη συνδρομή μιας ικανής και αποδοτικής όχι διαβρωμένης, κομματικά, δημόσιας διοίκησης. Η απελευθέρωση της δημόσιας διοίκησης από τον πελατειακό και φαυλοκρατικό εναγκαλισμό της πολιτικής εξουσίας αποτελεί προ-απαιτούμενο κεφαλαιώδους σημασίας κάθε μεταρρυθμιστικής δράσης. Αυτό είναι το πρωταρχικό κριτήριο με βάση το οποίο θα κριθεί το παρόν νομοσχέδιο: η διασφάλιση της συνταγματικής, θεσμικής ανεξαρτησίας της δημόσιας διοίκησης από την πολιτική εξουσία και η εγγύηση της πολιτικής ουδετερότητάς της. Πολιτική εξουσία και δημόσια διοίκηση αποτελούν δύο διακριτούς θεσμούς, με διακριτούς ρόλους και ξεχωριστές δικαιοδοσίες, που φυσικά αλληλο-εξαρτώνται και πρέπει να συνεργάζονται αρμονικά σεβόμενοι ο καθένας την διακριτή, δημόσια και συνταγματικά κατοχυρωμένη λειτουργία του άλλου.

### Δεύτερος άξονας: Οικοδόμηση «ικανοτήτων»

#### Διάπλαση ικανών και όχι απλώς τυπικά προσοντούχων υπαλλήλων

Και έρχομαι τώρα στο δεύτερο τεχνοκρατικό άξονα ή κριτήριο αξιολόγησης του υπό ψήφιση νομοθετήματος: η οικοδόμηση η διάπλαση «ικανοτήτων» (capacity building) σε ό,τι αφορά τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, και ειδικά κατά την επιλογή προϊσταμένων. Ικανότητες που έχει απόλυτη ανάγκη η ελληνική δημόσια διοίκηση. Για να ανακαλυφτούν και να αξιολογηθούν όμως οι προσωπικές ικανότητες απαιτείται να δοθεί έμφαση στην αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων των υπαλλήλων και στην αντιστροφή του βάρους της αξιολόγησης από τα τυπικά στα ουσιαστικά προσόντα. Η εκτίμηση των προσόντων πρέπει να επικεντρώνεται κυρίως στην αξιολόγηση των προσωπικών ικανοτήτων, των ατομικών επιδόσεων και της εν γένει εργασιακής φυσιογνωμίας του κάθε υπαλλήλου.

Η βιωσιμότητα του νομοσχεδίου θα κριθεί από το αν καθιερώνει, για τα διευθυντικά στελέχη, διαδικασίες

επιλογής προσώπων ικανών όχι απλώς να διαχειρίζονται, παθητικά και αδιάφορα, την καθημερινή διεκπεραίωση των διοικητικών διαδικασιών αλλά κυρίως από το αν μπορούν να οργανώνουν και να διευθύνουν μια δημόσια υπηρεσία και αν είναι σε θέση να επεξεργάζονται δημόσιες πολιτικές, να διαχειρίζονται κατάλληλα και με γνώση το ανθρώπινο δυναμικό, να σχεδιάζουν δράσεις, να είναι θεματοφύλακες της θεσμικής μνήμης και συνέχειας και, βέβαια, να λειτουργούν, πριν από όλα, ως ουδέτεροι πολιτικά, δημόσιοι λειτουργοί, ταγμένοι στην εξυπηρέτηση δημόσιων σκοπών και ειδικά του δημοσίου συμφέροντος, αλλά και πιστοί εκτελεστές της κυβερνητικής πολιτικής. Πρόσωπα ικανά, που να έχουν γνώση και εμπειρία διοίκησης, αυξημένα τυπικά προσόντα αλλά κυρίως να έχουν δώσει ικανά, αποδεδειγμένα και τεκμηριωμένα δείγματα των ουσιαστικών προσόντων τους μέσα από τις επιδόσεις τους στην άσκηση διοίκησης.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν πάσχει από έλλειψη προσοντούχων στελεχών, εφοδιασμένων με πτυχία πανεπιστημιακά, μεταπτυχιακά και διδακτορικά. Πάσχει από έλλειψη ικανών στελεχών, στελεχών πεπειραμένων, με διαπιστωμένες ικανότητες αποτελεσματικής διαχείρισης και διοίκησης, σχεδιασμού πολιτικών και απόδοσης έργου.

Τα τυπικά προσόντα είναι καλά και απαραίτητα για την πρόσληψη και τον διορισμό. Δεν είναι αρκετά για την επιλογή των ικανότερων και αποδοτικότερων. Το ΑΣΕΠ ήταν μια επανάσταση στην πολιτική των προσλήψεων και στην πάταξη των ρουσφετολογικών και κομματικών ή πελατειακών προσλήψεων. Η προσήλωσή του όμως, έκτοτε, αποκλειστικά στα τυπικά προσόντα και στην απρόσωπη μοριοδότηση έγινε αιτία να θυσιαστούν τα ουσιαστικά προσόντα και οι προσωπικές ικανότητες και δεξιότητες στο βωμό των τυπικών προσόντων, των τυπικών και εγκυκλοπαιδικών γνώσεων και πτυχίων. Με αποτέλεσμα η δημόσια διοίκηση να γεμίσει μεν με πτυχιούχους πανεπιστημίου χωρίς παράλληλα αυτό να έχει αντίκτυπο στην απόδοση και στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Έχουμε έτσι πολλούς προσοντούχους αλλά όχι ταυτόχρονα και ικανούς και αποδοτικούς δημόσιους υπαλλήλους.

Τόσο οι προηγούμενες νομοθετικές απόπειρες για την επιλογή προϊσταμένων, και φοβάμαι και η κρινόμενη σήμερα, πάσχουν όλες από την ίδια ασθένεια, από έναν αφόρητο νομικό φορμαλισμό, από μια ενδημική τυπολατρεία που παραλύει τη δημόσια διοίκηση και μαραζώνει τους δημοσίους υπαλλήλους. Μια τυπολατρεία που βολεύει τους υπαλλήλους, διότι καλύπτει την ευεξήγητη αλλά αδικαιολόγητη ευθυνοφοβία τους.

Ο νόμος Πεπονή και η δημιουργία του ΑΣΕΠ μπορεί να ήταν, και είναι, μια επανάσταση στη διαδικασία προσλήψεων δημοσίων υπαλλήλων. Καθιέρωσε αντικειμενικά και απρόσωπα κριτήρια στους διορισμούς και πάταξε την αυθαιρεσία, το κυνήγι του «μέσου», το ρουσφετι, καθώς και τους διορισμούς από την πίσω ή πλάγια πόρτα. Η άκρατη όμως τυποποίηση της διαδικασίας με σκοπό την αντικειμενικοποίησή της θυσίασε στο όνομα της τυπικής ισότητας και των τυπικών προσόντων, τα ουσιαστικά και ατομικά προσόντα, τις προσωπικές ικανότητες και δεξιότητες του κάθε υποψηφίου. Η τυπική προϋπηρεσία υποκατέστησε την εργασιακή εμπειρία ως ουσιαστικό προσόν. Το αποτέλεσμα είναι τα ουσιαστικά προσόντα, οι προσωπικές ικανότητες να μην λαμβάνονται σχεδόν καθόλου υπόψη ή να είναι κυριολεκτικά υποβαθμισμένα.

Αυτό οφείλεται εν μέρει και στην μέχρι τώρα πρακτική της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, που βασιζόταν στις τυπικές και ισοπεδωτικές εκθέσεις των προϊσταμένων και στην μη καθιέρωση της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων βάσει στοχοθεσίας. Οι απόπειρες που έγιναν, έμειναν στα χαρτιά,

λόγω κακής προετοιμασίας και έλλειψης της κατάλληλης δοκιμασίας.

Αυτή η ασθένεια βαραίνει, δυστυχώς, και τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων στην ισχύουσα νομοθεσία. Δίνεται υπερβολική βαρύτητα στη μοριοδότηση των τυπικών προσόντων. Για παράδειγμα, στο παρόν νομοσχέδιο, μοριοδοτούνται τα τυπικά προσόντα με 40%, η εμπειρία με 25% και η συνέντευξη με 35%. Η αξιολόγηση της εργασιακής εν γένει φυσιογνωμίας του υπαλλήλου και υποψηφίου προϊσταμένου, που προκύπτει από την αξιολόγηση της απόδοσής του και της εν γένει εργασιακής του φυσιογνωμίας, υποβαθμίζεται αδικαιολόγητα και όλα βασίζονται στην δομημένη συνέντευξη που γίνεται από νομικούς και όχι από ειδικούς ή πεπειραμένους μάνατζερ της δημόσιας διοίκησης. Γενικά η διαδικασία της μοριοδότησης έτσι όπως εφαρμόζεται έχει υπερτιμηθεί, διότι δεν βοηθά στην επιλογή των ικανοτέρων, ούτε στην εκτίμηση των προσωπικών ικανοτήτων των υπαλλήλων ή στην αποτίμηση της εργασιακής τους εμπειρίας και εν γένει φυσιογνωμίας. Ευνοούνται οι φορτωμένοι με τυπικά προσόντα. Πιστεύω ότι πρέπει να εγκαταλειφθεί σταδιακά η διαδικασία επιλογής βάσει μοριοδότησης ή τουλάχιστον να συνδυαστεί με την αξιολόγηση και της επίδοσης και απόδοσης του δημοσίου υπαλλήλου.

Χρειάζεται και εδώ αντιστροφή του βάρους και των κριτηρίων ώστε να δοθεί η δέουσα σημασία στην αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων – φυσικά μέσα από διαδικασίες που θα είναι θωρακισμένες απέναντι στην αυθαιρεσία και την υποκειμενική κρίση του κάθε κριτή.

Η «εργασιακή φυσιογνωμία» ιδίως των Προϊσταμένων που πρέπει να στελεχώσουν τη Δημόσια Διοίκηση θα πρέπει να αποτυπωθεί ως φυσιογνωμία «managers δημοσίων υπηρεσιών», ή διευθυντών-διαχειριστών δημόσιων οργανισμών, ικανών να διαμορφώνουν πολιτικές και να θέτουν στόχους προς επίτευξη για τις δημόσιες υπηρεσίες, να καταστρώνουν προγράμματα και να σχεδιάζουν δράσεις και να παρακολουθούν την υλοποίησή τους. Αυτό είναι το «capacity building» που απαιτούν οι καιροί για τους ανθρώπους με θέση ευθύνης στον διοικητικό οργανισμό, αυτό το εργασιακό προφίλ πρέπει να προωθήσουμε, μέσα από έναν συνδυασμό υψηλών τυπικών και αποδεδειγμένων ουσιαστικών προσόντων.

**Τρίτος άξονας: Διοίκηση προσανατολισμένη στην επίτευξη αποτελεσμάτων (result-oriented administration)**
Έρχομαι στο τρίτο κριτήριο αξιολόγησης της νομοθεσίας για την διοικητική μεταρρύθμιση, που συνέχεται με το προηγούμενο αλλά είναι εξίσου σημαντικό, διότι συντείνει στο να αλλάξει προσανατολισμό και δράση η Διοίκηση.

Στο πλαίσιο αυτό και κατ' ακολουθίαν των όσων λέχθηκαν προηγουμένως, η αξιολόγηση των Προϊσταμένων και των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να βασίζεται στη μία και μοναδική αξιόπιστη μέθοδο αξιολόγησης, στην αξιολόγηση απόδοσης, τη λεγόμενη assessment of performance. Αυτή η αξιολόγηση έχει μια βασική προϋπόθεση όμως: την ύπαρξη ενός συνεκτικού συστήματος στοχοθεσίας σε κάθε υπηρεσία. Μόνο έτσι οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να κρίνονται και να αξιολογούνται με βάση συγκεκριμένα, μετρήσιμα και τεκμηριωμένα στοιχεία, δηλαδή τους επιχειρησιακούς στόχους που έχει θέσει η υπηρεσία τους. Για την στοχοθεσία, τη «διοίκηση μέσω στόχων», υπάρχει νομοθεσία σχετική από το 2004 ωστόσο παραμένει ανενεργή. Οι προσπάθειες να ενεργοποιηθεί, μεταξύ άλλων και επί της δικής μου υπουργικής θητείας, το 2013, ξεκίνησαν μεν φιλόδοξα αλλά έμειναν όλες στη μέση. Χρειάζεται λοιπόν επιτέλους να εφαρμοστεί η στοχοθεσία με συνέπεια, συνέχεια και μέθοδο, αφού δοκιμαστούν προηγουμένως πιλοτικά, δείκτες και μέθοδοι στοχοθεσίας ανά υπηρεσία. Η διοίκηση μέσω στόχων δεν είναι κάτι που μπορεί να νομοθετηθεί εφάπαξ, να προβλεφθεί σε έναν άρθρο και μετά να εφαρμοστεί αυτομάτως –και αυτό είναι

μια κριτική που μπορούμε να κάνουμε στο προτεινόμενο νομοσχέδιο. Είναι, αντιθέτως, μια μέθοδος που πρέπει να δοκιμαστεί πρώτα στην πράξη και μετά να αποτυπωθεί νομοθετικά. Και βέβαια χωρίς αυτήν, δεν μπορούμε να μιλάμε για αξιόπιστη αξιολόγηση των υπαλλήλων– όπως δείχνουν και οι προηγούμενες εμπειρίες από προσπάθειες αποτυχημένες.

Δυστυχώς, σε αντίθεση με ό, τι συμβαίνει στις άλλες χώρες της Ευρώπης, η ελληνική δημόσια διοίκηση αντιστέκεται πεισματικά σε κάθε είδους εκσυγχρονισμό. Δείχνει να είναι προσκολλημένη στην εποχή του Montesquieu. Θεωρεί ότι μοναδική αποστολή της είναι να εκτελεί πιστά και τυπολατρικά τους νόμους. Δεν ενδιαφέρεται ούτε έχει ασκηθεί να συμπράττει, να συμβάλλει στην ανάληψη πρωτοβουλιών και στην πρόταση και επεξεργασία προτάσεων για την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών που έχει καθορίσει η Πολιτεία και οφείλει να εκτελεί μια δημόσια υπηρεσία.

Δεν γίνεται αντιληπτό ότι αποστολή της Διοίκησης δεν είναι απλώς να εκτελεί τους νόμους αλλά και να εκπληρώνει παράλληλα τους στόχους της δημόσιας αποστολής της. Κρίνεται και αξιολογείται ως δημόσια υπηρεσία και από τον βαθμό που εκπληρώνει, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς της, τους δημόσιους σκοπούς που ορίζει η κυβέρνηση.

Η δημόσια διοίκηση χρειάζεται να μετατραπεί από έναν βραδυκίνητο και βαρύθυμο οργανισμό πολύπλοκων τυπικών αρμοδιοτήτων σε μια ευέλικτη δημόσια υπηρεσία εκπλήρωσης δημόσιων σκοπών, σε μια δημόσια υπηρεσία λειτουργικά προσανατολισμένη (service public fonctionnel). Σήμερα, δυστυχώς, η διοίκηση είναι κυριολεκτικά εγκλωβισμένη στις απειράριθμες και συχνά αντικρουόμενες αρμοδιότητες που της έχουν ανατεθεί. Είναι πνιγμένη σε αυτές. Ενδιαφέρεται αποκλειστικά για την τυπική και πιστή άσκησή τους, και αδιαφορεί πλήρως για την εκπλήρωση ή μη των σκοπών της δημόσιας αποστολής της. Το ένα δεν αποκλείει ωστόσο το άλλο. Η διοίκηση οφείλει, ενεργώντας στο αυστηρό και τυπικό πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να φροντίζει παράλληλα να εκπληρώνει τους δημόσιους σκοπούς της δημόσιας υπηρεσίας και να εκτελεί στο ακέραιο και πιστά τους στρατηγικούς στόχους της κυβερνητικής πολιτικής.

**Τέταρτος άξονας: Διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών βάσει τεκμηρίων (evidence based policy making)**

Και φθάνω έτσι στο τέταρτο –και καινοτόμο– κριτήριο αξιολόγησης του νομοθετήματος και κάθε νομοθετικής ρύθμισης: στο κατά πόσο η συγκεκριμένη ρύθμιση βασίστηκε σε τεκμήρια και στοιχεία ποσοτικά και ποιοτικά, σε μελέτες και στάθμιση δεδομένων πραγματολογικών και στατιστικών σύμφωνα με τη μεθοδολογία του λεγόμενου «Evidence Based Policy Making» καθώς και κατά πόσο υπολογίστηκε εκ των προτέρων η εφαρμοσιμότητά της, η αποδοχή και η οικειοποίησή της από την ίδια την διοίκηση, κατά πόσο εκτιμήθηκαν οι τυχόν παρενέργειες ή οι ενδεχόμενες αντιστάσεις ή αντιδράσεις κατά την μελλοντική εφαρμογή της. Αυτή η μεθοδολογία, που εφαρμόζεται εδώ και χρόνια με τρόπο πρωτοποριακό σε χώρες όπως η Βρετανία, οι ΗΠΑ, η Γαλλία, η Σουηδία, είναι βασική προϋπόθεση ώστε να μην σχεδιάζουμε μεταρρυθμίσεις στην τύχη και στον κλειστό κύκλο των υπουργικών γραφείων. Βασικός στόχος είναι να εμπλέκονται στη διαμόρφωση της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής και η διοίκηση με την τεχνογνωσία της, και επιστημονικοί φορείς με ειδικές γνώσεις επί του θέματος, αλλά και οι κοινωνικοί εταίροι και οι ενδιαφερόμενοι πολίτες (οι stakeholders) μέσα από συντεταγμένες και διαφανείς διαδικασίες διαβούλευσης. Με τον τρόπο αυτό, μια προτεινόμενη μεταρρύθμιση θα βασίζεται σε δεδομένα και μελέτες, που θα αποτελούν τη βάση για τη διαμόρφωση και την κανονιστική εν τέλει αποτύπωσή της.

Στην ίδια λογική θα πρέπει να ενταχθεί και η απαίτηση της δοκιμαστικής-πιλοτικής εφαρμογής κάθε με-

ταρρυθμιστικής δράσης, πριν από την σύνταξη του νομοσχεδίου. Είναι επιβεβλημένο και πάντως εξαιρετικά χρήσιμο να δοκιμάζεται για ένα κρίσιμο χρονικό διάστημα μια μεταρρυθμιστική δράση, πιλοτικά, πριν υιοθετηθεί. Μετά την πιλοτική εφαρμογή της και με βάση τα συμπεράσματα που θα εξαχθούν, θα διατυπώνεται ή θα επαναδιατυπώνεται ο νόμος. Η διοικητική πρακτική προηγείται της νομοθέτησης. Πρώτα δοκιμάζεται στην πράξη η ρύθμιση και μετά ακολουθεί ο νόμος. Ο τελευταίος δοκιμάζει την εφαρμοσιμότητά του πριν γίνει νόμος του κράτους. Είναι κρίσιμο, για παράδειγμα, να ακολουθήσουμε αυτή τη μεθοδολογία στην εφαρμογή της διοίκησης μέσω στόχων, πρώτα σε πιλοτικό στάδιο που θα ανατροφοδοτήσει τον σχεδιασμό της και θα οδηγήσει σε μια περισσότερη ασφαλή καθολική εφαρμογή της.

**Επιτακτική ανάγκη οικειοποίησης της μεταρρύθμισης από την ίδια την Διοίκηση**

Και έρχομαι στο τελευταίο, αν και όχι έλασσον κριτήριο πρόγνωσης της αξίας ενός νομοθετήματος, : στην οικειοποίησή του από την ίδια την διοίκηση, στο περίφημο «ownership». Αναγκαίο και αναντικατάστατο προ-απαιτούμενο κάθε μεταρρυθμιστικής δράσης είναι να την οικειοποιηθεί, να την κάνει κτήμα της, να την ενστερνιστεί η ίδια η δημόσια διοίκηση και φυσικά οι δημόσιοι υπάλληλοι. Η οικειοποίησή της προκύπτει μέσα από τη δοκιμαστική εφαρμογή της, μέσα από την διοικητική πρακτική και από την εφαρμοσιμότητά της.

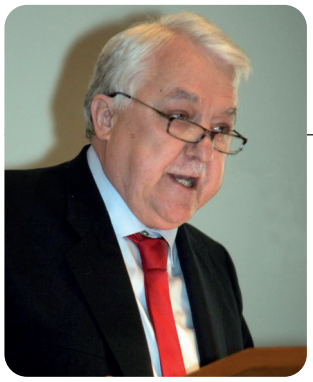
Έχουν διατυπωθεί όλο αυτό τον καιρό πολλές και χρήσιμες ιδέες, έχουν ψηφιστεί ή κατατεθεί σχέδια νόμου και προτάσεις μεταρρυθμιστικές, έχουν δοκιμαστεί στην πράξη από την διοίκηση μεταρρυθμιστικές δράσεις και πρακτικές, όπως αξιολογήσεις δομών, σχέδια στελέχωσης, περιγραφές θέσεων εργασίας και αποστολών διευθύνσεων, στοχοθεσία, κινητικότητα, και άλλα σε συνεργασία και με την αξιοποίηση της τεχνικής βοήθειας της Task Force και της Γαλλίας άλλοτε, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σήμερα. Δεν είμαστε πια στη φάση του σχεδιασμού, έχουμε περάσει στο στάδιο της τελικής υλοποίησης. Στη φάση της υλοποίησης συγκεκριμένων και εφαρμόσιμων προτάσεων μεταρρύθμισης. Όλα αυτά έχουν αποτυπωθεί ως κατευθύνσεις στο νόμο 4336/2015, που ψήφισε με συντριπτική πλειοψηφία η Ελληνική Βουλή. Σε μας εναπόκειται, στην ελληνική κυβέρνηση να τα υλοποιήσει και να τα προσαρμόσει στην ελληνική πραγματικότητα. Στην ελληνική διοίκηση εναπόκειται να τα κάνει κτήμα της.

Η διοικητική μεταρρύθμιση είναι μια διαρκής, επίπονη και μακρόπνοη διαδικασία. Δεν σταματά ποτέ. Αρκεί να βασίζεται σε σχέδιο μελετημένο και δοκιμασμένο και να γίνεται με μέθοδο, με σύστημα, συνέπεια και συνέχεια και βέβαια συντονισμένα και πειθαρχημένα. Και με σεβασμό, εννοείται, στο νόμο, στο Σύνταγμα και στις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας!

Η πολιτική τάξη, που φέρει την κύρια ευθύνη, οφείλει να πάψει να στρουθοκαμηλίζει και να αποφεύγει να μιλάει για το πάπλωμα. Δηλαδή να μην μιλάει για την επιτακτική και επείγουσα ανάγκη υλοποίησης, επιτέλους, και όχι απλώς σχεδιασμού, μιας σειράς διαρθρωτικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση με την αξιοποίηση της τεχνικής βοήθειας των ευρωπαίων εταίρων μας και με πρωταγωνιστές τους δημόσιους υπαλλήλους. Ακριβώς γι' αυτό, είναι ανάγκη να αποδείξουμε, ως χώρα ευρωπαϊκή και μέλος της ευρωζώνης, την προσήλωσή μας στις αδιαμφισβήτητα απαραίτητες μεταρρυθμιστικές κατευθύνσεις, στον συντονισμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων.

Και καθώς η αναδιοργάνωση του κράτους και της διοίκησης θα προχωρά και θα εμπεδώνεται, πολιτική ηγεσία και διοίκηση θα μαθαίνουν από κοινού να συνεργάζονται αρμονικά κάθε μία από το δικό της μετερίζι για τον ορθολογικό σχεδιασμό και την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών.

Η πολιτική εξουσία οφείλει να μάθει, διαμορφώνοντας την δημόσια πολιτική των μεταρρυθμίσεων που καταστρώνει, να υπολογίζει και να αξιοποιεί στο έπακρον την διοικητική τεχνογνωσία των ειδικών και την εμπειρία της Δημόσιας Διοίκησης. Οι δημόσιοι υπάλληλοι να καταλάβουν ότι, ως «υπηρέτες» του κράτους, των δημόσιων πολιτικών του και εφαρμοστές των νόμων του, οφείλουν να εκπληρώνουν τους σκοπούς της δημόσιας υπηρεσίας όπου ανήκουν με την μέγιστη δυνατή αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα.



## Αλέκος Παπαδόπουλος,
### **π. Υπουργός Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης**

Θέλω να ευχαριστήσω το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, πρώτον, γιατί αποτελεί πολύ μεγάλη τιμή για εμένα που με καλέσατε και, δεύτερον, μου προκλήθηκε μια συγκίνηση, διότι θήτευσα είκοσι χρόνια εδώ μέσα και είχα εξίμισι χρόνια να έρθω στο κτίριο της Βουλής και ήρθα για πρώτη φορά, μετά την οικειοθελή αποχώρησή μου από το Σεπτέμβριο του 2009.

Θέλω, όμως, να τους συγχαρώ, γιατί είναι φανερό ότι στην Ελλάδα δεν παράγονται τα γεγονότα που θα έπρεπε για να παρακολουθούν την αναγκαία ευαρμοστία και προσαρμογή της χώρας μας στις καταιγιστικές εξελίξεις που συμβαίνουν στον κόσμο από το γεγονός ότι υπάρχει ένα μεγάλο έλλειμμα. Κι ένα μεγάλο έλλειμμα δεν είναι μόνο αποκλειστικά ο λόγος αυτός, ότι δεν καταφέραμε ως κράτος, ως κοινωνία, ως πολύμορφες και ποικιλώνυμες ηγεσίες, οι οποίες υπάρχουν, υπήρξαν και θα υπάρχουν, ώστε να οργανωθεί στη χώρα μας αυτό που συμβαίνει σε όλα τα προηγμένα κράτη, ένας υπαίθριος και οργανωμένος δημόσιος διάλογος. Υπάρχει ο διάλογος της Βουλής. Χαίρομαι που μέσα στα πλαίσια αυτά της Βουλής υπάρχει ένας πιο ανοιχτός δημόσιος διάλογος και ελπίζω –και με τη φερεγγυότητα αυτών που συμμετέχουν για να διατυπώσουν τις απόψεις τους– θα είναι ένα πάρα πολύ καλό βήμα.

Υπήρχαν εποχές στη χώρα μας που δεν υπήρχε καν δημόσιος διάλογος. Υπήρξαν κάποιες συγκυρίες, στις οποίες δεν θέλω τώρα να αναφερθώ, γιατί δεν θέλω να γίνουν και συνειρμοί που δεν με αφορούν κιόλας και να μου καταλογιστούν είτε κατά είτε υπέρ. Όμως, ήταν συγκυριακά, χωρίς δημόσιο διάλογο και όλοι μας οφείλουμε να δίνουμε μια πολύ μεγάλη σημασία για να ξεπεράσουμε τα προβλήματα, διότι αυθεντίες δεν υπάρχουν. Κανείς δεν κατέχει τον απόλυτο λόγο, ας έχει δέκα Νόμπελ κι ας πιστεύει ότι είναι ο μεγαλύτερος γνώστης και αδιαμφισβήτητος και ο πιο εξειδικευμένος κ.λπ. Τα θέματα δεν είναι ούτε αμιγώς πολιτικά ούτε τεχνοκρατικά. Είναι ζητήματα που αφορούν στην ικανότητα μιας κοινωνίας να παρακολουθεί τις εξελίξεις και να τις προσαρμόζει υπέρ της χώρας, συγκεκριμένα υπέρ του λαού.

Στην ομιλία μου θα περιοριστώ στα ζητήματα που έχουν σχέση με αυτό το μεγάλο θέμα των αλλαγών στη Δημόσια Διοίκηση και που αφορά σε δύο σκέλη.

Το ένα είναι το οργανωτικό. Είναι αυτά τα καβαλιστικά σχήματα, στα οποία και εγώ συμμετείχα σε πολλές περιπτώσεις ως Υπουργός, το '96-'99, με διάφορες μεγάλες μεταρρυθμίσεις τότε, οι οποίες βέβαια δεν έφεραν κανένα αποτέλεσμα, διότι έλειπε το δεύτερο στοιχείο που είναι η αναβάθμιση της ποιότητας της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Αλλάζαμε κάποιες δομές από εδώ, από εκεί κ.λπ. ή κάναμε κάποιες διευθετήσεις που όχι ανοήτως αλλά με πολύ μεγάλη σκοπιμότητα, τις ονομάζαμε όλοι μας –επειδή ψηφίζαμε κάποιο νόμο- «αναβάθμιση της ποιότητας της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης». Αλλά δεν κάναμε τίποτα άλλο παρά να δίνουμε τις όποιες γνήσιες –σαν πρόθεση– προσπάθειες βορά στην αδράνεια της ίδιας της δημόσιας διοίκησης και βεβαίως στην αδράνεια του ίδιου συνολικά του λαϊκίστικου πολιτικού συστήματος που κατατρέχει τη χώρα πολλές δεκαετίες και κανένας να μην εξαιρέσει τον εαυτό του.

Ο λαϊκισμός δεν είναι μια σχέση που έχει να κάνει με την τεχνική και τη δημαγωγία που υφαρπάζει ψήφους. Είναι μια ολόκληρη φιλοσοφία και αντίληψη ζωής. Θύμα ήταν η δημόσια διοίκηση, εργαλείο ήταν η δημόσια διοίκηση, λάφυρο ήταν η Δημόσια Διοίκηση.

Κυρίες και κύριοι, η μεταρρύθμιση, λοιπόν, στη διοίκηση πρέπει να είναι ολιστική. Δεν μπορεί να είναι πρωτοβουλίες που αφορούν τομείς ή μερεμέτια. Η μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση και στη λειτουργία του κράτους συνολικότερα δεν αφορά στους μηχανισμούς των Υπουργείων ή της αποκεντρωμένης δημόσιας διοίκησης είτε καθ' ύλην είτε κατά τόπους. Αφορά στο σύνολο των δημόσιων λειτουργιών της χώρας και δεν μπορεί να υπάρξει στα Υπουργεία αλλαγή του τρόπου με τον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις ή υλοποιούνται στους παρακάτω διοικητικούς θεσμούς χωρίς φερ' ειπείν να μην συμπλέουν σ' αυτό το πράγμα και τρομαχτικές αλλαγές. Γιατί είναι δημόσια διοίκηση και όχι μόνο με την ευρύτερη, αλλά και με τη στενή έννοια.

Άλλο είναι οι θεσμοί, φερ' ειπείν και ο τομέας της δικαιοσύνης. Αν υπολείπεται η διοικητική δικαιοσύνη –να σας το φέρω σαν παράδειγμα– στην απόδοση της δικαιοσύνης, παραλύει και τον όποιο στόχο θα θέλει να θέσει η δημόσια διοίκηση. Το έχουμε δει. Το λέω αυτό σαν παράδειγμα, απλώς για να δώσω την έννοια της ολιστικότητας.

Επίσης, πρέπει να ξεκαθαρίσουμε τι είναι μεταρρύθμιση. Κακοποιήθηκε πολύ αυτή η λέξη. Έγινε και πολιτικό εμπόριο και συνεχίζεται να γίνεται και όλοι είμαστε μεταρρυθμιστές και όλοι κάποιες ψιλοδιευθετησούλες τις ονομάζουμε μεταρρυθμίσεις. Σε αυτό φταίει βεβαίως –και γίνεται πολύ μεγάλη κριτική– και η επιβολή περιοριστικών μέτρων –αναγκαίων, κατά την άποψή μου– αλλά δεν θέλω να μπω σε αυτά τα οποία ήρθαν λόγω της κρίσεως και ονομάστηκαν και αυτά μεταρρυθμίσεις.

Η μεταρρύθμιση είναι κάτι πολύ διαφορετικό. Είναι η απόφαση μιας κοινωνίας –αλλά να βγαίνει, να αναβλύζει μέσα από την κοινωνία– ότι θα πρέπει κάτι το οποίο έχει έναν ρυθμό προς τα εκεί, εσύ να τον αλλάξεις για να ενσωματώσεις καινούργια πράγματα, για να βελτιώσεις καταστάσεις στη χώρα σου.

Οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να είναι πειθαρχημένες. Δεν γίνονται μεταρρυθμίσεις, οι οποίες έχουν το στοιχείο της απειθαρχίας και δεν μπορούν να υλοποιηθούν ή να εξαντλήσουν ένα χρονικό διάστημα και μετά να αποθάνουν.

Πρέπει να έχουν πολύ πολιτικό και κοινωνικό βολονταρισμό μέσα τους, απόλυτη βουλησιαρχία, διότι οι μεταρρυθμίσεις ξεβολεύουν ανθρώπους και αν δεν υπάρχει αποφασιστικότητα, στο πρώτο τράνταγμα έρχεται το πολιτικό κόστος να τις μαζέψει. Τα έχουμε δει τις τελευταίες δεκαετίες στη χώρα μας, έντρομοι να τις παίρνουν πίσω εκεί που ήταν διαπρύσιοι κήρυκες, κήνσορες κ.λπ. και να μετατρεπόμαστε εμείς οι ίδιοι σε σώφρονες πλέον. Και δεν μπορούμε να τα βάζουμε και με τον κόσμο, μπορείς να τα βάλεις με συγκεκριμένα συμφέροντα και δεν θες να τα βάλεις με συγκεκριμένα συμφέροντα. Και εκείνη την ώρα αν δεν μπορείς, παραιτείσαι. Δεν συνεχίζεις, είτε είσαι Υπουργός είτε είσαι κυβέρνηση. Γι αυτό μιλάω για πολύ βολονταρισμό.

Επίσης, πρέπει να καταλάβουμε –και το είπε ο κ. Μανιτάκης αυτό και είναι μια πολύ μεγάλη αλήθεια- ότι δεν είναι μεταρρύθμιση ο νόμος. Ο νόμος είναι ένα υποπρόγραμμα. Ενδεχομένως να είναι αν πάρουμε την περίπτωση που μου έρχεται στο μυαλό του νόμου «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ», που ήταν μία μεγάλη μεταρρύθ-

μιση και είχε εξήντα πέντε υποπρογράμματα και επικεφαλής κάθε υποπρογράμματος ήταν και μια ομάδα διοίκησης έργου, για να το παρακολουθεί, να κάνει "monitoring", να το ελέγχει, να το αξιολογεί, να το διορθώνει. Η δημοσίευση στην «Εφημερίδα της Κυβερνήσεως» έχει αξίαν, αλλά μικράν αξίαν, όσον αφορά στις συνέπειες.

Εμείς εδώ κάνουμε τη μεταρρύθμιση, πάμε προς τα έξω, κάνουμε και πέντε δηλώσεις στους δημοσιογράφους, φτιάχνουμε ένα προφίλ, προσωρινό βεβαίως, γιατί αυτά τα σαρώνει η πραγματικότητα κάποιου δήθεν εκσυγχρονιστή-μεταρρυθμιστή και τελείωσε η υπόθεση.

Για μένα η μεγάλη αλήθεια, κυρίες και κύριοι, είναι ότι αυτήν τη στιγμή και ανεξάρτητα από την κρίση, θέλουμε μία δημόσια διοίκηση, που δεν θα διοικεί τον εαυτό της όπως σήμερα, αλλά θα διοικεί την ανάπτυξη της χώρας. Αυτό, όμως, σημαίνει ότι πρέπει να οικοδομήσεις τις προϋποθέσεις για την περίφημη ανάπτυξη της χώρας. Ανάπτυξη της χώρας σημαίνει ότι έχεις έναν α' πλούτο ή αν έχεις πλούτο ικανό να συντηρήσει ως κράτος και ως κοινωνία και τις επιδιώξεις του και πρέπει να τον αυξήσεις. Πρέπει να οικοδομήσεις πρώτα τις προϋποθέσεις.

Η βασική προϋπόθεση είναι η αλλαγή στη δημόσια διοίκηση και η αλλαγή στη δημόσια διοίκηση δεν είναι μερεμέτια. Η αλλαγή στη δημόσια διοίκηση με την καθυστέρηση πολλών χρόνων, να μην πω και δεκαετιών, οι οποίες μας βασανίζουν, απαιτεί μεταρρυθμίσεις συθέμελες, απαιτεί μεταρρυθμίσεις ανελέητες, απαιτεί μεταρρυθμίσεις –όπως είπα- και στη δημόσια διοίκηση ολιστικές, προσαρμοστικές, να απαλλαγεί από τα απολιθώματα, τα οποία είναι φυτεμένα και τα οποία γνωρίζουν όλοι.

Θα σας πω τώρα μερικά παραδείγματα, με συγκεκριμένες προτάσεις τελείως ενδεικτικές, οι οποίες όμως βολεύουν μια υπάρχουσα λειτουργία και ξεπερνάμε το πρόβλημα και τις αδυναμίες της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, κάνοντας διάφορα πασαλείμματα. Θα σας πω μερικά παραδείγματα και συγκεκριμένες προτάσεις: Δεν μπορεί να καθυστερεί άλλο, είμαστε η τελευταία χώρα στην Ευρώπη, τα Υπουργεία μας να μην είναι επιτέλους –εγώ δεν έχω κανένα πρόβλημα με τη φράση– επιτελικά Υπουργεία. Δεν το λέω πρώτος. Αυτό λέγεται τριάντα χρόνια. Είμαστε η μοναδική χώρα. Η τελευταία ήταν η Αλβανία, η οποία έγινε με τη βοήθεια της «World Bank», ένα πρόγραμμα. Μαζί, ταυτόχρονα με θαρραλέα αποκέντρωση. Αυτή είναι η πρώτη και βασική προϋπόθεση.

Τι εννοώ; Τα νέα Υπουργεία θα έχουν ευθύνη μόνο του στρατηγικού σχεδιασμού και ελέγχου, όπως είναι σε όλο τον προηγμένο κόσμο, και θα στελεχώνονται από ολιγάριθμους υπαλλήλους υψηλών προσόντων. Θα παράγουν, δηλαδή, πολιτική, θα σχεδιάζουν και θα παρακολουθούν.

Οι υπάλληλοι, οι ολιγάριθμοι, υψηλών προσόντων, υπάρχουν ήδη στη δημόσια διοίκηση, αλλά δεν είναι επαρκείς, όσον αφορά στις εξειδικεύσεις ανά υπουργείο, αλλά είναι διαμάντια. Αυτούς τους υπαλλήλους, εγώ σε τρία μεγάλα Υπουργεία που είχα την ευθύνη, τους έψαχνα στα διάφορα γραφεία που τους είχε κρυμμένους η Υπηρεσία, γιατί απειλούσαν τη δεδομένη υπηρεσιακή ιεραρχία, η οποία από πίσω της είχε στρατιές πολιτικής υποστήριξης, οι οποίες περιέργως ήταν και διακομματικές σε πολλές περιπτώσεις.

Χρειάζονται, όμως, υψηλών προσόντων και να προσληφθούν άτομα με εξειδικευμένες γνώσεις, με μεταπτυχιακά και λοιπά, αλλά όχι γενικώς και αορίστως μεταπτυχιακών και γενικών σπουδών, αλλά εξειδικευμένοι στο κάθε αντικείμενο του κάθε τομέα του κάθε Υπουργείου, για να έχουν την ικανότητα αυτά

τα στελέχη να λειτουργούν σαν statesmen μέσα εκεί και σαν επαγγελματίες που μπορούν να εκπροσωπήσουν και τη χώρα και να μπορούν να τεκμηριώσουν τις θέσεις της.

Δημόσια διοίκηση διεκπεραίωσης τέλος! Και μόνο ένα 20% σε αυτά τα Υπουργεία θα είναι διοικητικοί υπάλληλοι κλασικού τύπου όπως τους ξέρουμε, γιατί είναι και απαραίτητο να γίνεται έτσι και πρέπει να είναι και οργανωμένοι. Είναι ξεπερασμένο το σχήμα να λέμε εισηγητής, τμηματάρχης, υποτμηματάρχης, υποδιευθυντής, διευθυντής, γενικοί διευθυντές.

Εγώ θυμάμαι τότε -δεν ξέρω αν έχει αλλάξει, προσπάθησα να το αλλάξω, αλλά δεν πρόλαβα- ότι μόνο το Υπουργείο Προεδρίας, Δημόσιας Διοίκησης δηλαδή, είχε 250 άτομα και είχε τέσσερις Γενικούς Διευθυντές και δεκατέσσερις Γενικούς Διευθυντές είχε το Υπουργείο Γεωργίας.

Το δε Υπουργείο Υγείας, που πέρασα κι από εκεί, είχε 2.800 άτομα. Έκαναν μια φορά τρεις μήνες απεργία και δεν κατάλαβε κανένας ότι έκαναν απεργία. Και τους το έλεγα και δεν το έκαναν γι' αυτό, απλώς είχα κάνει τότε τα ΠΕΣΥ και είπα θα μεταφερθούν όλες οι αρμοδιότητες εκεί.

Είχα πάει στη Σουηδία και πήγα σε ένα μικρό κτίριο να δω τον Υπουργό και τον ρώτησα: «Εδώ είναι τα γραφεία του Υπουργού με τους επιτελείς σου;», «Όχι –μου λέει- το Υπουργείο», «Πού χωράνε, λέω, όλοι;». «Εδώ χωράνε», «Πόσα άτομα είναι;» «Εκατόν έντεκα το Υπουργείο». Εμάς ήταν 2.800. Εγώ δεν γνώριζα ούτε πού ήταν ούτε τι έκαναν. Αυτά συμβαίναν σε όλα τα Υπουργεία. Έδωσα ένα παράδειγμα, επειδή υπήρχε η αντιστοιχία με τη Σουηδία.

Αυτό δεν γίνεται. Δεν μπορεί να περιφέρονται στα Υπουργεία, στη σύγχρονη εποχή, για μια σύγχρονη Ελλάδα, πολίτες αιτούμενοι εξυπηρέτηση ή από Υπουργεία, τα οποία εκδίδουν άδειες ή εκτελούν ή προωθούν αρμοδιότητες κ.λπ. οι έχοντες ευθύνες.

Οι εκτελεστικές αρμοδιότητες αυτές όλες θα μεταφερθούν ή στην καθ' ύλην ή στην κατά τόπους αυτοδιοίκηση. Αυτό σημαίνει ότι θα μεταφερθούν οι υπάλληλοι ή σταδιακά αυτό θα μπορεί να γίνει και πρέπει να γίνει άμεσα και με ανάλογη οργανωτική πρόνοια για κάθε δομή είτε της καθ' ύλην είτε της κατά τόπου αυτοδιοίκησης διότι διαφέρουν.

Για παράδειγμα, δεν μπορεί η Περιφέρεια Αττικής με τέσσερα εκατομμύρια να έχει την ίδια δομή, λειτουργική κι όλα αυτά, με την Περιφέρεια της Δυτικής Μακεδονίας ή των Ιονίων Νήσων, που έχει πληθυσμό που είναι όλοι μαζί ο μικρότερος δήμος της Αττικής.

Τρίτον, κυρίες και κύριοι -το λέω έτσι γιατί το πιστεύω- πρέπει να δημιουργηθεί ως ανεξάρτητη αρχή νέο Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών –όχι όπως ήταν το πάλαι ποτέ- με σκοπό την παρακολούθηση και την αξιολόγηση από εκεί όλων των διοικητικών και αυτοδιοικητικών φορέων.

Τέταρτον, πρέπει τα ΚΕΠ, τα οποία τότε όταν τα φτιάξαμε ήταν στην αρχή στη λογική και γι' αυτό αν θέλετε απολογούμαι, θα τα περάσουμε μαζί, είπαν, αλλά μας βγήκε η ψυχή ανάποδα, όπως και για τον Συνήγορο του Πολίτη τρεις φορές το πήγα στο υπουργικό συμβούλιο και απείλησα την τέταρτη ότι θα παραιτηθώ αν δεν περάσει, φόβιζε. Πρέπει να μετεξελιχθούν αυτά σαν by-pass ήταν με τη δομή την οποία προτείνουμε σε τοπικά διοικητικά κέντρα που θα διεκπεραιώνουν αποκλειστικά όλες τις υποθέσεις των πολι-

τών, δηλαδή θα βοηθούνε. Είναι κάτι το οποίο μπορεί να προκαλέσει χαρά. Το πιστεύω απόλυτα.

Πρέπει να καταργηθούν οι συμβάσεις δημοσίου δικαίου για υπαλλήλους που εφεξής προσλαμβάνονται, για όλους τους υπαλλήλους και λειτουργούς του κράτους, με εξαίρεση τους υπηρετούντες στο Δικαστικό Σώμα, τις Ένοπλες Δυνάμεις, την Αστυνομία και το Διπλωματικό Σώμα. Οι υπόλοιποι υπάλληλοι του κράτους θα πρέπει να προσλαμβάνονται με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, με αυτό το στοιχείο της μονιμότητος, -γιατί η μονιμότητα, αυτήν την οποία επικαλούνται, είναι απολίθωμα μιας άλλης εποχής και αφορά μόνο το ότι δεν απολύεται κάποιος αν δεν καταργηθεί η οργανική του θέση, αυτό ήταν όλο- ή ορισμένου χρόνου –γιατί έχουμε και ορισμένου χρόνου- και να τελούν υπό συνεχή αξιολόγηση, στην πράξη.

Να καταργηθεί το προληπτικό σύστημα ελέγχου για την παροχή του μεγαλύτερου μέρους διοικητικών αδειών, με παράλληλη αυστηροποίηση του καταστατικού ελέγχου.

Να απεμπλακεί το Ελεγκτικό Συνέδριο –αυτό κι αν δεν είναι απολίθωμα, το οποίο έχει μείνει από την εποχή των Βαυαρών, σωστά την εποχή εκείνη!- από οποιαδήποτε δικαστικά καθήκοντα, προκειμένου να αναβαθμιστεί ο ρόλος και οι λειτουργίες του ώστε να μπορέσει να ανταποκριθεί στα καθοριστικής σημασίας ελεγκτικά του καθήκοντα, που έχει ανάγκη η χώρα κατά τα πρότυπα πολλών κρατών που έχουν ελεγκτικά συνέδρια, που δεν είναι όμως δικαστήρια αφού δεν έχουν δικαστικά καθήκοντα. Επίσης, αυτό κυρίως είναι αίτημα –και μάλιστα το τίμησαν και Έλληνες εκεί στη συγκρότηση και τη λειτουργία του- από το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Να καθιερωθεί ο θεσμός της έγκαιρης προειδοποίησης με τη δημιουργία ανάλογου μηχανισμού, ώστε να αποφεύγονται εγκαίρως οι μακροοικονομικές ανισορροπίες που οδηγούν σε χρεοκοπίες και Μνημόνια. Επίσης, κατά την άποψή μου, αν θέλουμε να εκσυγχρονίσουμε κι άλλους θεσμούς που λειτουργούν στο επίπεδο έξω από τη λεγόμενη κεντρική διοίκηση, πρέπει να αλλάξει το νομικό καθεστώς και των πανεπιστημίων και των νοσηλευτικών και των θρησκευτικών οργανισμών και από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου να γίνουν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, δημόσιου χαρακτήρα, για να απεμπλακούν από τις πάρα πολλές στρεβλώσεις.

Αυτές οι προτάσεις είναι ενδεικτικές. Υπάρχουν κι άλλες, όπως για το Υπουργείο Οικονομικών, να έχει διοικητικές αποκεντρωμένες υπηρεσίες. Σε όλον τον σύγχρονο κόσμο υπάρχουν οργανισμοί παρά τω Υπουργείω, έξω από το Υπουργείο -και έτσι κάνεις αυτά τα οποία ακούω και λέμε όλοι μας. Για παράδειγμα, για τη βεβαίωση των φόρων θα πρέπει να συσταθεί ανεξάρτητος Οργανισμός, με εποπτεία και έλεγχο βεβαίως, όπως επίσης και για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων, κι όχι να είναι στις εφορίες, στα ταμεία, ό,τι χειρότερο, για να εισπράττουν το δημόσιο χρήμα. Πρέπει να είναι σύγχρονο, οργανωμένο, με τεχνολογία, με νομικούς, με ικανούς ανθρώπους, με προσωπικό εξειδικευμένο και σπουδαγμένο και με εμπειρία, που να ξέρει χρηματοπιστωτικά και μια σειρά άλλα πράγματα, για να μπορεί να εισπράξει το δημόσιο χρήμα.

Το λέω αυτό διότι όταν είχα φέρει το IRS το 1996 ως Υπουργός Οικονομικών εδώ -και μόλις έφυγα, έφυγαν κι αυτοί- το πρώτο που μου είπαν ήταν ότι «στις βεβαιώσεις καλά πάτε» –είχαμε επίσημη σύμβαση με το αμερικάνικο Δημόσιο– «αλλά, λέει, δεν εισπράττετε και θα πρέπει να ξεκινήσετε από εκεί».

Ξέρετε, όσοι διάβηκαν από αυτές τις θέσεις εδώ όλοι είχαν όνειρα και καλά όνειρα. Δυστυχώς η αδυσώπητη πραγματικότητα, σε μένα τουλάχιστον, δείχνει ένα συμπέρασμα: Αν δεν υπάρχει τόλμη σε μεγάλες και ολιστικές μεταρρυθμίσεις τώρα, και στη Δημόσια Διοίκηση που συζητάμε, νομίζω ότι θα καρκινοβατούμε, αναζητώντας μέσα από αμηχανίες δικαιολογίες. Σας ευχαριστώ πολύ.

## Μαρία Θελερίτη,
**Βουλευτής Κορινθίας ΣΥΡΙΖΑ,**
**Μέλος της Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης**

Ευχαριστώ για την πρόσκληση.
Θα ήθελα να ξεκινήσω την ομιλία μου με μια διαπίστωση. Με αφορμή την κατάθεση για συζήτηση στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής του σχεδίου νόμου «Διαφάνεια, Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης», μας δίνεται η ευκαιρία ως κοινωνία και πολιτική κοινότητα να σκεφτούμε, αλλά και να αναπροσδιορίσουμε θέσεις, αντιλήψεις για μια σειρά εξαιρετικά σημαντικές διαστάσεις της Δημοκρατίας. Κατ' αρχάς για τη σύνθετη και πολυεπίπεδη σχέση ανάμεσα στη Δημοκρατία και τη Δημόσια Διοίκηση, κατά δεύτερον, για τη σχέση της Δημόσιας Διοίκησης με τις θεμελιώδεις αρχές του κράτους δικαίου και του κοινωνικού κράτους και κατά τρίτον, για τη νομιμοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία προκύπτει πρωτίστως, μέσα από τη λειτουργία της, ως φορέας άσκησης δημόσιων πολιτικών. Νομιμοποίηση που δεν εξαντλείται σε μια διαδικαστική διάσταση - δηλαδή δεν μιλάμε για μια απλή τήρηση της νομιμότητας - αλλά εξαρτάται ολοένα και περισσότερο από την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, από την αποτελεσματικότητα της δράσης και από την ορθολογική οργάνωση και λειτουργία των διοικητικών δομών.

Και για να στραφώ πιο συγκεκριμένα στο θέμα του συνεδρίου, θα έλεγα πως άρρηκτα συνδεδεμένες με αυτές τις διαστάσεις της Δημοκρατίας, ιδιαιτέρως εν όψει της πολιτικής συγκυρίας που διέρχεται η χώρα μας σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι και οι μεταρρυθμίσεις που εισάγονται στη Δημόσια Διοίκηση. Συνιστά, ωστόσο, κοινό τόπο πως οποιαδήποτε μεταρρύθμιση του κράτους είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τις θεωρίες περί κράτους.

Εν ολίγοις και επιγραμματικά και σε ένα πολύ αφαιρετικό επίπεδο, θα έλεγα πως για μας το κράτος δεν είναι «εργαλείο», ούτε όμως είναι και μια ουδέτερη οντότητα στο πλαίσιο της οποίας εκφράζονται ισοδύναμα και εξισορροπούνται κοινωνικές δυνάμεις. Από την άλλη, αν και το κράτος πράγματι δεν είναι εργαλείο, παρά ταύτα διαθέτει εργαλεία και ασκεί πολιτική μέσω συγκεκριμένων εργαλείων.

Εργαλείο, λοιπόν, του κράτους είναι και η Δημόσια Διοίκηση. Μάλιστα, είναι ένα εργαλείο, μέσω του οποίου το κράτος τις τελευταίες δεκαετίες κατάφερε να αλλάξει τον βασικό συσχετισμό δύναμης και να ακυρώσει την καθολικότητα, για παράδειγμα, των κοινωνικών του παροχών. Επίσης, σε αυτό που προανέφερε και ο Υπουργός κ. Γιάννης Δραγασάκης, θα ήθελα να προσθέσω ότι πολλές φορές, το δόγμα του μικρότερου κράτους σήμαινε μικρότερο κοινωνικό κράτος, λιγότερες κοινωνικές υπηρεσίες, αλλά και μικρότερη ρυθμιστική παρέμβαση στις δυνάμεις της αγοράς, άρα λιγότερες αρμοδιότητες της διοικητικής μηχανής.

Στο πλαίσιο αυτό συνέβη το εξής: ο σχεδιασμός πολιτικών αποκόπηκε από την υλοποίηση των πολιτικών. Η υλοποίηση των πολιτικών αποκόπηκε από τον έλεγχο και την ορθολογική αξιολόγηση των κοινωνικών και οικονομικών τους επιδράσεων. Με αυτόν τον τρόπο, μεγάλα τμήματα της διοικητικής ύλης κατακερματίστηκαν και πέρασαν πιο εύκολα στον ιδιωτικό τομέα. Στις περιπτώσεις αυτές ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των πολιτικών πολλές φορές λειτουργούσαν συμπληρωματικά, επεκτείνοντας την ιδιωτικο-

ποίηση του κράτους και τη συνεχή μείωση των αρμοδιοτήτων του. Απέμενε ανάπηρος ο τομέας του ελέγχου σε μια διοίκηση που λιγόστευε τόσο αριθμητικά, όσο και ποιοτικά, αλλά και η οποία υποτασσόταν de facto στα πλαίσια που όριζε ο ιδιωτικός τομέας.

Η κατάσταση αυτή θεωρούμε ότι πρέπει να αλλάξει. Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί στην αναβάθμιση της Διοικητικής Διοίκησης, επεμβαίνοντας στον πυρήνα των αρμοδιοτήτων της και επανα-συγκολλώντας την κατατετμημένη διοικητική ύλη.

Πριν περάσω στο τι επιχειρείται σήμερα, θα ήθελα να αναφερθώ και σε χαρακτηριστικά που συνθέτουν διαχρονικά τον τρόπο οργάνωσης, συγκρότησης και λειτουργίας του διοικητικού συστήματος. Και εδώ θα ήθελα να αναφερθώ στα δομικά χαρακτηριστικά, τα οποία έχουν περιγραφεί διεξοδικά και στις δέκα εκθέσεις που έχουν συνταχθεί στο παρελθόν από το 1950 έως το 1998, αλλά και στην πρόσφατη Έκθεση του ΟΟΣΑ που συντάχθηκε το 2011.

Εδώ, παρά το γεγονός ότι οι εκθέσεις αυτές συντάχθηκαν σε διαφορετικά χρονικά διαστήματα, παρατηρούμε ότι οι διαπιστώσεις τους συγκλίνουν. Για παράδειγμα, σε όλες τις εκθέσεις εντοπίζεται η έντονη έως ασφυκτική παρουσία της πολιτικής ηγεσίας. Αυτό που περιγράφει και η τελευταία Έκθεση του ΟΟΣΑ: το βάρος του πολιτικού υποσυστήματος στο διοικητικό υποσύστημα, η αναξιοκρατία τόσο κατά την πρόσληψη, όσο και κατά τη σταδιοδρομία των δημοσίων υπαλλήλων, ο συγκεντρωτισμός στις δομές και στη λήψη αποφάσεων, η γραφειοκρατία ως ένα πλέγμα επάλληλων διαδικασιών πολυνομίας, ασάφειας και νομικισμού, η έλλειψη εξειδίκευσης στελεχών και ιδιαίτερα αυτό που εντοπίστηκε και από τους προηγούμενους ομιλητές, η έλλειψη ανωτέρων στελεχών στη δημόσια διοίκηση.

Επίσης, υπήρξε διεύρυνση του αριθμού των μετακλητών υπαλλήλων, που το τελευταίο διάστημα συνέβη σε πολύ μεγάλη έκταση, με αποτέλεσμα να έχουμε μία παράλληλη «διοίκηση» έναντι της τυπικής διοίκησης. Ταυτοχρόνως απουσιάζει η κουλτούρα εξυπηρέτησης των πολιτών και δέσμευση απέναντί τους και κυριαρχεί μια κουλτούρα εσωστρέφειας και αυτοαναφορικότητας και έντονη κακονομία - συνθήκη που διαμόρφωσε έναν γόρδιο δεσμό επάλληλων επίπεδων διοίκησης.

Προσθέτω και το τελευταίο που εντοπίστηκε με την ορολογία «υπερβολικός νομικός φορμαλισμός» –το ανέφερε και ο κ. Μανιτάκης– το οποίο αναφέρεται και στην Έκθεση του ΟΟΣΑ, και μάλιστα ερμηνεύεται ως η υπερβολική χρήση εσωτερικών διαδικασιών, διοικητικών διαδικασιών, οι οποίες το μόνο που κάνουν είναι να παραλύουν την υλοποίηση της σχετικής δημόσιας πολιτικής.

Τέλος, στην ίδια Έκθεση αναφέρεται ότι οι μεταρρυθμίσεις, όσες επιχειρήθηκαν, στη Δημόσια Διοίκηση, απέτυχαν παταγωδώς. Απέτυχαν να διασφαλίσουν ισχυρή συνεκτική στρατηγική και τάση προς αποτελεσματική δημόσια διακυβέρνηση.

Όμως, πριν πω ακριβώς τι επιχειρείται αυτήν την περίοδο όσον αφορά στο τι εννοούμε εμείς «μεταρρύθμιση στη Δημόσια Διοίκηση», θα ήθελα να τονίσω την ανάγκη να επανα-σηματοδοτήσουμε την έννοια της μεταρρύθμισης, διότι είναι μία έννοια εν πολλοίς αμφίσημη και ταυτισμένη δικαίως στη συλλογική μας συνείδηση με το νεοφιλελεύθερο δόγμα, μιας και οι μεταρρυθμίσεις που κατά καιρούς επιχειρήθηκαν την τελευταία περίοδο, για παράδειγμα στην εκπαίδευση, στη Δημόσια Διοίκηση, στην Υγεία, στην κοινωνική πολιτική, είχαν συγκεκριμένη αφετηρία και προσανατολισμό που δεν ήταν άλλος απ' αυτόν της

απορρύθμισης. Εμείς όταν μιλάμε για μεταρρύθμιση δεν εννοούμε απορρύθμιση.

Πιστεύω πως σήμερα πρέπει να κάνουμε ένα σημαντικό βήμα και να νοηματοδοτήσουμε ξανά την έννοια της μεταρρύθμισης και το περιεχόμενό της με πρακτικές και λειτουργίες που έχουν έναν διαφορετικό ορίζοντα αξιών και που στηρίζονται στη δημοκρατία, στη λογοδοσία και στον ταξικό της προσανατολισμό. Όταν λέμε ότι στηρίζονται στη δημοκρατία, εννοούμε μεταρρυθμίσεις που εισάγονται και στοχεύουν στην αποκατάσταση της οργανικής ενότητας της Δημόσιας Διοίκησης, δηλαδή και στον σχεδιασμό των πολιτικών και στην εφαρμογή και στον έλεγχο της αποτελεσματικότητας αυτών των πολιτικών και φυσικά με την εδραίωση της συμμετοχής των εργαζομένων, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας στη λογοδοσία. Διότι το παραγόμενο έργο της Δημόσιας Διοίκησης, δηλαδή οι παρεχόμενες υπηρεσίες, κρίνονται με βάση το αποτέλεσμα που παράγεται και το κοινωνικό όφελος που προκύπτει για τους πολίτες, και με βάση τον ταξικό προσανατολισμό, διότι οι μεταρρυθμίσεις στοχεύουν στην εμβάθυνση των δημοκρατικών θεσμών της χώρας, στην εδραίωση διαφανών θεσμικών διαδικασιών και μιας πολιτικής κουλτούρας δικαιωμάτων που κυρίως ενισχύουν την ποιότητα της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων των πολιτών.

Στην κατεύθυνση αυτή, η Κυβέρνηση σκοπεύει να αναβαθμίσει τη Δημόσια Διοίκηση, επεμβαίνοντας στον ίδιον τον πυρήνα της. Ενισχύει, λοιπόν, τις αρμοδιότητες της διοίκησης με οργανική ενότητα μεταξύ σχεδιασμού - υλοποίησης - ελέγχου και ανοικτό σύστημα διαχείρισης των απαιτούμενων αναθέσεων στον ιδιωτικό τομέα, γεγονός βέβαια που θα ενισχύσει και θα κάνει πιο παραγωγικό τον ιδιωτικό τομέα. Αυτά είναι ο πρώτος άξονας της διοικητικής μας πολιτικής.

Με αφορμή το σχέδιο νόμου θα θέλαμε να πούμε ότι αυτό που επιχειρείται είναι μια κεντρική στρατηγική ιδέα που διαπνέει ήδη το σχέδιο νόμου και είναι αυτή η αποκατάσταση της οργανικής ενότητας της Δημόσιας Διοίκησης, για να ενοποιηθεί πάλι ο σχεδιασμός των πολιτικών με την εφαρμογή και τον έλεγχο και με βάση αυτές τις κατευθύνσεις που θέτει η πολιτική ηγεσία.

Διότι βέβαια το εγχείρημα δεν επιχειρείται εν κενώ. Οι αλλαγές στη Δημόσια Διοίκηση είναι συνδεδεμένες με τις πολιτικές αλλαγές που σχεδιάζονται και εφαρμόζονται και την απλούστευση των διαδικασιών. Είναι αναγκαία η πλήρης αλλαγή του διοικητικού μοντέλου προκειμένου να διασφαλίσουμε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Είναι αναγκαία η ενεργητική και ουσιαστική συμμετοχή των εργαζόμενων, για να έχουμε εφαρμογή όσων προτείνονται και είναι αναγκαία η συμμετοχή των πολιτών με διάφορες μορφές και τρόπους έτσι ώστε να έχουμε το άνοιγμα του κράτους προς τους πολίτες, αυτό που λέμε διαπερατότητα του κράτους από την κοινωνία των πολιτών. Αυτό επιχειρείται εν μέρει από το σχέδιο νόμου που έρχεται στη Βουλή.

Θα ήθελα να ολοκληρώσω την ομιλία μου με τις εξής παρατηρήσεις: Κατ' αρχάς το σχέδιο νόμου αποτελεί αρχικό θεμέλιο μιας μεταρρύθμισης που τώρα μόλις αρχίζει. Είναι ένα μέρος της. Η νομιμοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης, στην οποία αναφέρθηκα στην αρχή της ομιλίας μου, δεν αφορά μόνο τους φορείς, όπως συμβαίνει με τα αιρετά όργανα της κρατικής εξουσίας, αλλά και την ίδια τη διοικητική δράση, δηλαδή τις εκροές του διοικητικού συστήματος αλλά και την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δομής. Στο πλαίσιο αυτό επιχειρείται κάτι το οποίο δεν έχει γίνει μέχρι σήμερα, δηλαδή η εξωστρέφεια της αξιολόγησης, προς το εξωτερικό περιβάλλον, αλλά και στο εσωτερικό περιβάλλον, δηλαδή στις ίδιες τις δομές της Δημόσιας Διοίκησης. Αυτό είναι ένα εγχείρημα που επιχειρείται μέσω της αξιολόγησης που εισάγει ο νόμος. Δηλαδή αξιολογούνται οι δομές και από τους πολίτες και από τους ίδιους τους εργαζόμενους/τις εργαζόμενες.

Ωστόσο, όπως γνωρίζουμε όλοι και όλες, ένας νόμος δεν αρκεί για να αρθούν οι εμπεδωμένες πελατειακές σχέσεις, για να εξαλειφθεί η σύνδεση κέντρων εξουσίας με συγκεκριμένα δίκτυα «παραδιοίκησης» ή με εξωθεσμικούς φορείς και συμβούλους. Ο νόμος όμως αποτελεί ένα θεσμικό εργαλείο που θέτει ένα νέο πλαίσιο και αποτυπώνει την πολιτική βούληση της παρούσας Κυβέρνησης. Εξάλλου όλοι και όλες γνωρίζουμε πως απαιτείται χρόνος για την αλλαγή των νοοτροπιών και την καταπολέμηση της απαξίωσης του Δημοσίου και εκ μέρους των πολιτών και εκ μέρους των δημοσίων υπαλλήλων. Γι' αυτό και η μεταρρύθμιση που επιχειρείται, και οι νομοθετικές πρωτοβουλίες που θα ακολουθήσουν, θα συνδυαστούν με μια σειρά από βήματα και παρεμβάσεις που μεταξύ των άλλων θα αφορούν την παραγωγική ανασυγκρότηση της χώρας, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και την ανάπτυξη με όρους οικολογικής βιωσιμότητας. Γι' αυτό και η μεταρρύθμιση που επιχειρείται θα συνδυαστεί με σειρά συναφών προβλέψεων για την αναβάθμιση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, τη δημιουργία Παρατηρητήριου που θα λειτουργεί ως κέντρο τεκμηρίωσης κ.ο.κ. Ευχαριστώ.

## Νίκη Κεραμέως,
### Βουλευτής Επικρατείας Νέας Δημοκρατίας, Μέλος της Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης

Αξιότιμοι κύριε πρώην Πρωθυπουργέ, κύριε Αντιπρόεδρε, κύριοι Υπουργοί, κύριοι καθηγητές, αγαπητοί συνάδελφοι, κυρίες και κύριοι,

Ευχαριστώ για την τιμή να συμμετέχω σε αυτό το συνέδριο, που συζητά για τις μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση και πώς αυτές μπορούν να συνδεθούν με την πολυπόθητη ανάπτυξη.

Μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις της διοικητικής μεταρρύθμισης σήμερα είναι να χτίσουμε μια νέα σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ δημόσιας διοίκησης και επιχειρηματικότητας. Να συνεχίσουμε με συνέπεια τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις δομών, διαδικασιών και, κυρίως, αντιλήψεων στη δημόσια διοίκηση, όπως δρομολογήθηκαν και εντατικοποιήθηκαν το διάστημα 2012-2014, με στόχο να βελτιώσουμε το επιχειρηματικό περιβάλλον, να απελευθερώσουμε τις παραγωγικές δυνάμεις της κοινωνίας και να συμβάλλουμε, έτσι, στην αναπτυξιακή προοπτική της χώρας.

Και θα μιλήσω συγκεκριμένα, σε 2 άξονες, ακολουθώντας και τη λογική της θεματικής του πάνελ μας. Αφενός εμπειρίες από το παρελθόν, και αφετέρου προτάσεις για το μέλλον.

**Ι) Εμπειρίες από το παρελθόν**

Και ξεκινώ από τις εμπειρίες από το πρόσφατο παρελθόν. Το διάστημα 2012-2014 το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης τόλμησε να αναμετρηθεί με τις προκλήσεις της δημόσιας διοίκησης και να κάνει τομές. Τομές για να διορθωθούν οι στρεβλώσεις και για να καταστεί η δημόσια διοίκηση πιο αποτελεσματική. Και επετεύχθησαν, νομίζω, πολλά, πάντοτε στην κατεύθυνση της συμβολής της δημόσιας διοίκησης στην ανάπτυξη της χώρας. Παρά τις αντιξοότητες και το δυσμενές δημοσιονομικό περιβάλλον.

Υπάρχουν 5 βασικοί άξονες που θεωρούμε ιδιαιτέρως σημαντικούς για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης. Πάνω στους 5 αυτούς άξονες υλοποιήσαμε στοχευμένες μεταρρυθμίσεις τη διετία 2012-2014.

1) **Πρώτος άξονας: Η μείωση των διοικητικών βαρών και της γραφειοκρατίας, η κατάργηση εμποδίων στην επιχειρηματικότητα**

- Για τον λόγο αυτό μειώσαμε κατά 25% τα διοικητικά βάρη για τις επιχειρήσεις σε 13 τομείς της οικονομίας. Τι εννοώ. Αλλάξαμε τελείως τη φιλοσοφία: αντί να χρειάζεται να προσκομίσει κάποιος προτού ξεκινήσει μία επιχειρηματική δραστηριότητα ατελείωτα δικαιολογητικά, αρκεί πλέον μία υπεύθυνη δήλωση, και τυχόν έλεγχος γίνεται εκ των υστέρων και σποραδικά. Με άλλα λόγια, το κάναμε σημαντικά πιο εύκολο για κάποιον να ξεκινήσει μία νέα επιχείρηση.
- Μειώσαμε τη γραφειοκρατία. Για παράδειγμα καταργήσαμε την υποχρέωση υποβολής επικυρωμένων αντιγράφων σε όλες τις συναλλαγές των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες και με φορείς που άμεσα ή έμμεσα ελέγχονται από το κράτος.
- Αναβαθμίσαμε σημαντικά τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών προσθέτοντας 27 νέες υπηρεσίες. Πλέον, από οποιοδήποτε ΚΕΠ μπορεί κανείς να πάρει επί τόπου πλήθος πιστοποιητικών, όπως

γέννησης, οικογενειακής κατάστασης, ιθαγένειας, βεβαιώσεις για φορολογική χρήση, ασφαλιστική ενημερότητα, ηλεκτρονικά παράβολα και πολλά άλλα.

**2) Δεύτερος άξονας σημαντικός για τη βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης: Μείωση των διοικητικών δομών του κράτους**

Αξιολογήσαμε τις δομές στο Δημόσιο, χωρίς κανένα κόστος, και καταρτίσαμε νέα οργανογράμματα για τα Υπουργεία. Με αυτό τον τρόπο, καταφέραμε να μειώσουμε τις δομές του κράτους κατά 40%.

**3) Τρίτος άξονας: Καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού**

Για παράδειγμα:

- Εισαγάγαμε ένα νέο σύστημα προσλήψεων, που στηρίζεται στις πραγματικές ανάγκες της δημόσιας διοίκησης και την ιεράρχησή τους, πάντοτε βέβαια στο πλαίσιο των δημοσιονομικών δυνατοτήτων της χώρας.
- Θεσμοθετήσαμε ένα νέο, αξιοκρατικό σύστημα επιλογής προϊσταμένων στο Δημόσιο. Με το νέο σύστημα μπήκε τέλος στη λογική της αρχαιότητας, μπήκε τέλος στη λογική της κομματικής επιλογής και εισήχθησαν αξιοκρατικά κριτήρια για την ανάληψη θέσης ευθύνης.

**4) Τέταρτος άξονας: Ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας**

- Επιταχύναμε και ενισχύσαμε σημαντικά τις πειθαρχικές διαδικασίες. Ξεκινήσαμε από την ενεργοποίηση των πειθαρχικών συμβουλίων, τα οποία ήταν τοις πράγμασι αδρανή. Μόνο το 2014, μέσα από την προβλεπόμενη ποινική και πειθαρχική διαδικασία, απομακρύνθηκαν 695 δημόσιοι υπάλληλοι εξαιτίας ποινικής καταδίκης, απόταξης, οριστικής παύσης και εντοπισμού πλαστών δικαιολογητικών.
- Αναβαθμίσαμε και ενισχύσαμε τα ελεγκτικά σώματα. Για πρώτη φορά, έγινε εκτεταμένος έλεγχος εγκυρότητας όλων των τίτλων σπουδών των ατομικών μητρώων των υπαλλήλων. Και δυστυχώς βρήκαμε πάνω από 500 περιπτώσεις πλαστών δικαιολογητικών. Επίσης, προχώρησε ο επανέλεγχος της διαδικασίας μετατροπής των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου. Κατορθώσαμε να εδραιωθεί η αντίληψη στο σώμα των δημοσίων υπαλλήλων ότι η εποχή της ατιμωρησίας παρήλθε ανεπιστρεπτί.
- Εξελίξαμε το πρόγραμμα «Διαύγεια» και κατά αυτόν τον τρόπο ενισχύσαμε ακόμη περισσότερο τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στο Δημόσιο. Με τη νέα «Διαύγεια», κάθε πράξη εκτός ΦΕΚ αποκτά ισχύ μόνο αν αναρτηθεί στο σχετικό ιστοχώρο.

**5) Πέμπτος άξονας: Ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης**

Σχεδιάσαμε, και για πρώτη φορά εγκρίθηκε από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης, μια εθνική στρατηγική για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση με ορίζοντα πλήρους εφαρμογής το 2020.

Πολλά από όσα σας περιέγραψα έγιναν υπό την ηγεσία του Κυριάκου Μητσοτάκη στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, αλλά και υπό την ηγεσία του Καθηγητή κ. Μανιτάκη την εποχή 2012-2013.

Κυρίες και κύριοι, οι εμπειρίες του παρελθόντος αποδεικνύονται πλούσιες. Αναμφίβολα, το διάστημα 2012-2014, παρά τις όποιες αστοχίες, υλοποιήθηκαν ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις στο Δημόσιο. Η πολιτική ηγεσία του ΥΔΜΗΔ αναμετρήθηκε με τα μεγάλα και τα δύσκολα, δεν ακύρωσε τις καλές πρακτικές προηγούμενων κυβερνήσεων, αντιθέτως έχτισε πάνω σε ό,τι θεώρησε καλό και αναπτυξιακό, και τελικά άφησε σημαντική παρακαταθήκη.

Η Νέα Δημοκρατία πιστεύει σε ένα αποτελεσματικότερο και πιο ευέλικτο κράτος που θα εφαρμόζει τους νόμους και θα εγγυάται ίσες ευκαιρίες για όλους. Σε ένα κράτος που θα διευκολύνει την καθημερινότητα του πολίτη, θα ενισχύει την επιχειρηματικότητα και θα υπηρετεί την αναπτυξιακή προοπτική της χώρας. Προς την κατεύθυνση αυτή θα πρέπει να εντατικοποιήσουμε τις προσπάθειές μας στο μέλλον.

Κυρίες και κύριοι, η λογική της ήσσονος προσπάθειας και της ad hoc παρέμβασης πρέπει επιτέλους να αλλάξει αν θέλουμε η χώρα να ξαναμπεί σε τροχιά προκοπής. Οι πολιτικές πρέπει να προκύπτουν ύστερα από στρατηγικό σχεδιασμό και στόχευση.

**ΙΙ) 5 συγκεκριμένες προτάσεις για το μέλλον**

Πρώτον, πρέπει να αντιμετωπίσουμε ακόμη πιο αποφασιστικά το πρόβλημα της πολυνομίας και της κακονομίας, που ευνοεί τη γραφειοκρατία και τη διαφθορά. Πότε διευκολύνεται η εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς; Όταν το θεσμικό πλαίσιο είναι περίπλοκο ή όταν αφήνει μεγάλα περιθώρια ερμηνείας. Όταν δεν υπάρχουν προτυποποιημένες διαδικασίες. Γι' αυτό είναι ανάγκη να απλοποιήσουμε τη νομοθεσία, αλλά και να επαναπροσδιορίσουμε τον τρόπο που νομοθετούμε. Τι εννοώ; Κυρίως με την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής αξιολόγησης επιπτώσεων ρυθμίσεων (το λεγόμενο regulatory impact assessment) σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης. Να συλλέγουμε και να αξιολογούμε προηγουμένως περισσότερα δεδομένα από την κοινωνία και την αγορά. Βασική επιδίωξη πρέπει να είναι: καμία ρύθμιση χωρίς προηγούμενη ουσιαστική ανάλυση επιπτώσεων.

Δεύτερη πρόταση, να απλουστεύσουμε και να τυποποιήσουμε ακόμη περισσότερο τις διοικητικές διαδικασίες και τις διαδικασίες αδειοδότησης που αφορούν επιχειρηματικές δραστηριότητες, και να ελαφρύνουμε έτσι το κόστος για τις επιχειρήσεις.

Τρίτη πρόταση, να ενισχύσουμε τις δυνατότητες συνεργασίας μεταξύ Δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, και ειδικότερα, την ανάθεση δραστηριοτήτων του δημοσίου σε τρίτους, το λεγόμενο outsourcing. Ικανότατα στελέχη που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα θα μπορούσαν να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους σε θέσεις ευθύνης στο πλαίσιο της προσπάθειας αποπολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης. Ως προς το outsourcing, εφόσον, μετά από έρευνα αγοράς των δυνατοτήτων εξασφάλισης δημόσιων υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα, διαπιστωθεί ότι έτσι διασφαλίζεται η αποτελεσματικότερη, ποιοτικότερη και οικονομικότερη παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών για τη δημόσια διοίκηση, τα οφέλη θα είναι διττά. Αφενός επίτευξη εξορθολογισμού στις δαπάνες, αφετέρου τόνωση της εργασίας.

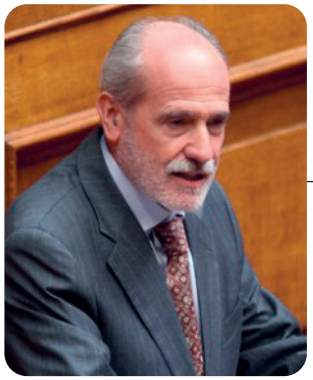
Τέταρτη πρόταση, να επεκτείνουμε τις ψηφιακές υπηρεσίες σε όλο το Δημόσιο και, κυρίως, να ενισχύσουμε τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών. Να τα εμπλουτίσουμε με ακόμη περισσότερες υπηρεσίες. Στόχος πρέπει να είναι τα ΚΕΠ να γίνουν υπηρεσίες μιας στάσης, να καταστούν το μοναδικό σημείο εξυπηρέτησης ιδιωτών και επιχειρήσεων στις συναλλαγές τους με το Δημόσιο. Πόσο εφικτό είναι αυτό; Είναι εφικτό, και μπορεί να επιτευχθεί μέσω της ηλεκτρονικής διασύνδεσης των διάσπαρτων βάσεων δεδομένων της διοίκησης, οπότε όλα τα πιστοποιητικά θα εκδίδονται εύκολα και γρήγορα από τα ΚΕΠ ή ακόμα και ηλεκτρονικά, μέσω διαδικτύου, από το σπίτι κάθε πολίτη.

Πέμπτη πρόταση, να εφαρμόσουμε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο διαχείρισης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο. Με άλλα λόγια, ουσιαστική αξιολόγηση, συνεχής επιμόρφωση, και αποτελεσματικότερη κατανομή των δημοσίων υπαλλήλων. Εμείς πιστεύουμε στην αξιοκρατία και την ισότητα

των ευκαιριών, πιστεύουμε ότι θα πρέπει να ανταμείβονται οι ικανοί, και ότι χωρίς αξιολόγηση αδικούνται οι επιμελείς και μειώνεται η παραγωγικότητα του δημοσίου τομέα. Θέλουμε ένα σύστημα αξιολόγησης που θα επιτρέψει στο Δημόσιο να γίνεται διαρκώς καλύτερο. Και θέλουμε και ένα αποτελεσματικό σύστημα κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Γιατί; Για να μπορέσει να αξιοποιηθεί το ανθρώπινο δυναμικό εκεί που χρειάζεται το περισσότερο, και για να καλυφθούν οι υπηρεσίες εκείνες που παραμένουν υποστελεχωμένες. Και αυτό είναι ένα από το μεγάλα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης. Υπάρχουν υπηρεσίες οι οποίες είναι υποστελεχωμένες και άλλες οι οποίες είναι υπερστελεχωμένες. Πρέπει, επιτέλους, να κατανεμηθεί σωστά το ανθρώπινο δυναμικό.

Κυρίες και κύριοι, μέσω της μείωσης της γραφειοκρατίας, της ελάφρυνσης των διοικητικών βαρών, της απλοποίησης των διαδικασιών, της πάταξης της διαφθοράς, της ενίσχυσης της διαφάνειας, της επέκτασης των ψηφιακών υπηρεσιών, η λειτουργία του κράτους θα αναβαθμιστεί και ο ρόλος του στην οικονομία και τη στήριξη της ανάπτυξης θα ενισχυθεί.

Πρωτίστως, όμως, οι μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα πρέπει να στοχεύουν στη δημιουργία συνθηκών σταθερότητας και στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών έναντι των θεσμών διακυβέρνησης. Μόνο με την επανάκτηση αυτής της σχέσης εμπιστοσύνης θα μπορέσει να υπάρξει πρόοδος και ανάπτυξη στη χώρα μας. Ευχαριστώ πολύ.



## Γιάννης Κουτσούκος,
### **Βουλευτής Ηλείας ΠΑΣΟΚ,**
### **Μέλος της Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων**

Καλησπέρα σας, κυρίες και κύριοι. Νομίζω για το θέμα του στρογγυλού τραπεζιού, «Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση και ανάπτυξη», δεν χρειάζεται να πω πολλά πράγματα, διότι η συνάφεια του θέματος έχει καλυφθεί. Θα μπορούσα να το πω με βάση το παράδειγμα -έχει ειπωθεί και από άλλους, δεν είναι δικό μου- της σύγκρισης δύο κρατών της Νορβηγίας και μιας χώρας της Κεντρικής Αφρικής-δεν λέω ποια είναι για να μην την υποτιμήσω- που έχουν τους ίδιους πλουτοπαραγωγικούς πόρους, ιδίως σε ορυκτά καύσιμα και έχουν πολύ διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης, δημόσιων παροχών και βιοτικό επίπεδο.

Τι δείχνει αυτό; Δείχνει πώς λειτουργεί το κράτος. Η δημόσια διοίκηση και η δημοκρατία κάνει τη διαφορά. Αυτό έχει πολύ μεγαλύτερη αξία, κυρίες και κύριοι, όταν κουβεντιάζουμε σε συνθήκες κρίσης στις οποίες βρίσκεται η χώρα μας.

Είναι, επίσης, αυταπόδεικτο -αναφέρθηκε χθες και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας- ότι η δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική, αν δεν υπάρχει μια συνέχεια και μια σταθερότητα. Πιστεύω ότι η ποιότητα, η προσβασιμότητα και η ισότητα με βάση την οποία η δημόσια διοίκηση πρέπει να απαντά στα αιτήματα των πολιτών, αλλά και η αυτενέργεια με την οποία θα υλοποιεί τις πολιτικές, είναι εκείνες που μπορούν αν κάνουν τη διαφορά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα του τι συμβαίνει στη χώρα μας είναι το φορολογικό σύστημα και πώς αυτό λειτουργεί προσελκύοντας ή αποτρέποντας επενδύσεις.

Παράλληλα, είμαστε υποχρεωμένοι να αναφερθούμε μια και μιλάμε για τις βασικές υπηρεσίες του κράτους και για τον άλλο ρόλο της δημόσιας διοίκησης, αυτόν που διασφαλίζει ένα επίπεδο κοινωνικών αγαθών, δημόσιων και καθολικών που δημιουργούν τις συνθήκες ασφάλειας και λειτουργούν εγγυητικά στην κοινωνία, γιατί καμία κοινωνία σε συνθήκες ανασφάλειας δεν μπορεί να ενταχθεί σε ένα σχέδιο αναπτυξιακό και να προσφέρει. Αυτοί είναι οι δύο βασικοί ρόλοι.

Και επειδή εγώ δεν είμαι Καθηγητής Πανεπιστημίου, για να σας πω πάρα πολλές θεωρίες, αλλά προέρχομαι από μια παράταξη όμως που έχει και μια ιστορία, θα κάνω μια μικρή αναφορά σε ορισμένες μεταρρυθμίσεις και θα κάνω και την αυτοκριτική μου, διότι ποια είναι η εμπειρία μέχρι ώρα;

Η εμπειρία είναι ότι το πολιτικό σύστημα με τον τρόπο που λειτούργησε δεν συνέχιζε και δεν έδινε μια δυναμική να ολοκληρωθούν οι μεταρρυθμίσεις. Το ΑΣΕΠ, που αναγνωρίζεται από όλους ότι είναι μια μεγάλη μεταρρύθμιση, επιχειρήθηκε να υπονομευθεί την περίοδο του 2004 με την περιβόητη συνέντευξη. Η "Διαύγεια", που είναι μια μεγάλη μεταρρύθμιση,επιχειρήθηκε να υπονομευθεί. Ο "Καποδίστριας" και ο "Καλλικράτης", που είναι κατά τη γνώμη μου η πιο ολοκληρωμένη μορφή μεταρρύθμισης με την έννοια ότι προηγήθηκε η πρώτη και έδωσε και τη δυνατότητα και σε μια δεύτερη πιο μεγάλη, και αυτή αμφισβητήθηκε και πολεμήθηκε.

Το ίδιο έγινε και με τα ζητήματα που έχουν να κάνουν με την ολοκλήρωση μιας σταθερής δομής στη δημόσια διοίκηση.

Εγώ συνεργάστηκα με τον παριστάμενο Υπουργό, τον Αλέκο Παπαδόπουλο, και στήριξα την προσπάθειά του, γιατί την πίστευα, ότι πρέπει να δημιουργήσουμε μέσα από μια αξιολόγηση μια σταθερή δομή στη διοίκηση. Γιατί μέχρι τότε ήταν κινητή. Υπήρξαν άλλες αντιλήψεις τη δεκαετία του 1980. Είχαμε μια κινητή, ως κινούμενη άμμο, ηγεσία της δημόσιας διοίκησης, που δεν μπορούσε να συνεισφέρει και να αποδώσει και αυτή η μεταρρύθμιση ανετράπη.

Και δυστυχώς, παρακολουθώ ότι και σήμερα νομοθετούμε σαν να μην βγάλαμε συμπεράσματα για το τι πρέπει να κάνουμε. Παραδείγματος χάρη, το Μητρώο Στελεχών για τη δημόσια διοίκηση είναι μία σοβαρή μεταρρύθμιση που συνδέεται με τον όρο αποκομματικοποίηση. Δεν συμφωνώ με τον όρο, αποπολιτικοποίηση, είναι το σωστό, αλλά δεν είναι η ώρα να μαλώνουμε γι' αυτό. Τι κάνει, όμως, η παρούσα εξουσία; Νομοθετεί για την επόμενη. Αυτό γινόταν πάντα. Και η επόμενη ανέτρεπε την προηγούμενη μεταρρύθμιση για να κάνει τη δική της. Έτσι, δεν μπορούμε να πάμε μπροστά. Το αντιλαμβάνεστε. Δηλαδή, δεν διορίζουμε πρώτα και μετά αξιολογούμε. Πρώτα αξιολογούμε και μετά διορίζουμε.

Τα λέω αυτά ως παράδειγμα μεταρρυθμίσεων που δεν αμφισβητούνται και που είχε την πρωτοβουλία η δικιά μου παράταξη και οι οποίες, είτε δεν ολοκληρώθηκαν γιατί εμείς δεν τους δώσαμε το βάθος και τη συνέχεια είτε γιατί υπονομεύθηκαν και ανατράπηκαν.

Τώρα όμως εδώ που είμαστε, όμως, εκείνο στο οποίο πρέπει να συμφωνήσουμε είναι στο πώς πρέπει να προχωρήσουμε στο νέο κύμα, στη νέα φάση των μεταρρυθμίσεων, διατηρώντας το κεκτημένο, το οποίο είτε με πολιτικές πρωτοβουλίες που κατοχυρώσαμε υπήρξαν στο παρελθόν είτε λόγω της κρίσης αναγκαστήκαμε να κρίνουμε το προηγούμενο διάστημα. Αναφέρθηκε ο κ. Μανιτάκης και η κ. Κεραμέως στις μεταρρυθμίσεις της περιόδου της κρίσης. Η αλήθεια είναι ότι τις κάναμε κάτω από την πολύ βίαιη επιταγή του «μειώστε το κράτος».

Σε ό,τι αφορά τις οργανωτικές δομές, όμως, είχανε αποτέλεσμα. Ποιο ήταν το μείον αυτών των μεταρρυθμίσεων; Ήταν ότι δεν κινητοποίησαν εσωτερικά δυνάμεις υποστήριξης, διότι δεν εξασφάλισαν το εσωτερικό μέτωπο. Το ανθρώπινο δυναμικό πάντα έχει αρνητικά αντανακλαστικά στις μεταρρυθμίσεις, διότι θεωρεί ότι κάπου ξεβολεύεται. Κι όταν δεν μπορεί το πολιτικό δυναμικό να το κινητοποιήσει και να το ενσωματώσει σε αυτή τη διαδικασία, τότε δεν είναι βέβαιο ότι θα πετύχει η μεταρρύθμιση, γιατί η υλοποίησή της περνάει ακριβώς μέσα από αυτό το προσωπικό.

Άρα, λοιπόν, εγώ θα προσπαθήσω, στα λίγα λεπτά που μου απομένουν, να πω ποιες είναι αυτές που πρέπει να προχωρήσουν.

Η πρώτη που πρέπει να προχωρήσουμε, το είπαν κι άλλοι, είναι αυτή που έρχεται να ολοκληρώσει το μεγάλο βήμα της αποκέντρωσης, το προγράμματα «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης», μεγάλοι δήμοι, αιρετή περιφέρεια. Υπάρχουν ακόμα εκκρεμότητες που αφορούν πόρους και αρμοδιότητες. Μόνο έτσι θα πάμε, κύριε Υπουργέ, το ξέρετε πολύ καλά, στα επιτελικά Υπουργεία. Δεν υπάρχει άλλος τρόπος.

Άρα, η ολοκλήρωση της διαδικασίας του περιορισμού των δομών των κεντρικών Υπουργείων, που έγινε υπό τις συνθήκες που έγινε την περίοδο της κρίσης, πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα από μία δημοκρατική διαδικασία μιας μεγάλης μεταρρύθμισης που θα ολοκληρώνει την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση. Αυτό είναι το πρώτο.

Από εκεί και πέρα, στο ζήτημα που συνδέεται με το πώς η δημόσια διοίκηση λύνει τα προβλήματα των πολιτών, νομίζω ότι το όπλο που μας έχει δώσει η τεχνολογία δεν το έχουμε αξιοποιήσει επαρκώς. Δηλαδή, τα ΚΕΠ –που κι αυτά υπονομεύθηκαν σε μια φάση– είναι υπηρεσίες οι οποίες σε αρκετές περιπτώσεις λειτουργούν με το φαξ. Είναι δυνατόν; Δηλαδή, ναι μεν τους δίνουμε αρμοδιότητες να λύνουν προβλήματα των πολιτών, αλλά δεν τους δίνουμε την τεχνική δυνατότητα και το εξειδικευμένο προσωπικό να τα λύνουν με έναν πολύ απλό τρόπο, που το λύνουν τα παιδιά μας, ασχολούμενα από το σπίτι, με το διαδίκτυο.

Αυτή πιστεύω ότι θα πρέπει να είναι η μεγάλη μεταρρύθμιση σε ό,τι αφορά τη σχέση της δημόσιας διοίκησης με τους πολίτες, για να φύγουμε από τις γραφειοκρατίες, από τις χρονοβόρες διαδικασίες που γεννούν τη διαφθορά και τη διαπλοκή. Δεν μπορούμε να την ξορκίσουμε ούτε ευχέλαια να κάνουμε, πρέπει να βρούμε τον τρόπο να φύγουμε προς τα εμπρός και να αλλάξουμε την εικόνα της δημόσιας διοίκησης.

Το τρίτο θέμα στο οποίο θέλω να αναφερθώ είναι η εσωτερική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Για την εσωτερική λειτουργία έκανα μια αναφορά στα συστήματα επιλογής προσωπικού. Την αξιολόγηση την επιχείρησαν πολλοί Υπουργοί. Και ο κ. Παπαδόπουλος την επιχείρησε. Και ο κ. Μητσοτάκης την επιχείρησε με έναν τρόπο, ο οποίος δεν ήταν αποτελεσματικός, διότι δεν μπορείς να χρησιμοποιείς μαθηματικά μοντέλα για να αξιολογήσεις, όπως την καμπύλη Gauss, τόση καλοί, τόση κακοί, τόσοι μέτριοι. Να αναζητήσουμε λοιπόν τον τρόπο που θα έχουμε μας δώσει τη δυνατότητα να βρούμε ένα σύστημα αποτελεσματικό.

Η Κυβέρνηση έχει ένα σχέδιο για την αξιολόγηση. Μακάρι να λειτουργήσει. Η άποψή μου είναι ότι είναι πολύ πλαδαρό. Δηλαδή, προσέξτε: Από τη μια άκρη των μαθηματικών μοντέλων πάμε στην άκρη του «χύμα». Δεν γίνεται έτσι. Άρα, αξιολόγηση, επιλογή στελεχών της διοίκησης και ενθάρρυνση προσωπικού, το οποίο σήμερα είναι απογοητευμένο, να το εντάξουμε στη διαδικασία των μεταρρυθμίσεων.

Και έρχομαι στα δικά μας. Τα δικά μας έχουν να κάνουν με την ορθή νομοθετική πρακτική. Έχουμε ψηφίσει νόμους για το πώς γίνεται η ορθή νομοθέτηση. Τίποτα από αυτά δεν τηρείται. Πρέπει πολλές φορές να κάνουμε και εμείς την αυτοκριτική μας. Πολλές φορές αναγκαζόμαστε να ψηφίζουμε με ένα τρόπο διατάξεις που ούτε και εμείς καταλαβαίνουμε πώς ακριβώς ερμηνεύονται, πολύ δε περισσότερο δεν μπορούν να τις καταλάβουν οι υπάλληλοι που θα τις υλοποιήσουν και οι πολίτες. Επομένως, ορθή νομοθετική πρακτική, στρατηγικός σχεδιασμός των Υπουργείων. Υπάρχει νόμος του κράτους. Ελάχιστα Υπουργεία είχαν βγάλει στο παρελθόν πλάνο στρατηγικού σχεδιασμού, για να μπορεί να υπάρξει ένα επιτελικό σχέδιο με βήματα και αξιολόγηση.

Βεβαίως, εγώ όταν διορίστηκα, υπήρχε ο Ραπτάρχης. Θυμάται κανείς από εσάς τι ήταν ο Ραπτάρχης; Ο Ραπτάρχης ήταν η κωδικοποίηση με κινητά φύλλα. Σήμερα την εποχή της τεχνολογίας δικαιολογείται να μην έχουμε κωδικοποίηση των νομοθετημάτων; Δηλαδή, πρέπει κάποιος να έχει πρόσβαση στο νομικό βήμα;

Άρα, ολοκλήρωση της διοικητικής δομής, εσωτερική λειτουργία με τον τρόπο που το είπα, και ο τρόπος που νομοθετούμε. Και το άλλο μεγάλο θέμα που έθιξε ο κ. Δραγασάκης αλλά δεν είναι της παρούσης και ούτε υπάρχει χρόνος.

Η μεταρρύθμιση, κυρίες και κύριοι, για να ολοκληρωθεί, θέλει και την αλλαγή στο πολιτικό σύστημα. Η αλλαγή στο πολιτικό σύστημα δεν θα γίνει με τους όρους της κρίσης, η οποία αναγκάζει το πολιτικό σύστημα να προσαρμοστεί, αλλά με πρωτοβουλίες του πολιτικού συστήματος. Εδώ λείπει ένα μεταρρυθμιστικό σχέδιο. Εμφανιζόμαστε να είμαστε εγκλωβισμένοι στην υλοποίηση δημοσιονομικών στόχων χωρίς να έχουμε ένα σχέδιο προοπτικής για τη χώρα μέσα στο οποίο εντάσσονται και οι αλλαγές στο πολιτικό σύστημα που θα αλλάξουν συνολικά και τη σχέση του πολιτικού συστήματος με τους πολίτες και των εσωτερικών του μηχανισμών που είναι η δημόσια διοίκηση με τους πολίτες.

Σε αυτό το πλαίσιο εγώ τοποθετούμαι παρουσιάζοντας τις επιτυχίες μας, κάνοντας και αυτοκριτική αλλά παρουσιάζοντας και έναν άξονα προτάσεων που θεωρώ ότι πάνω σε αυτές μπορεί να υπάρξει μια μίνιμουμ συμφωνία που τη θεωρώ απαραίτητη ως αυτοδέσμευση των πολιτικών κομμάτων για τις αλλαγές που θα έχουν βάθος και διάρκεια. Διότι αν ο ένας γκρεμίζει αυτό που χτίζει ο άλλος, θα βρισκόμαστε πάντα σε αυτά τα πάνελ να κουβεντιάζουμε για τις παθογένειες του συστήματος και για τις ανατροπές που δεν κάναμε μέσα από τις ατελέσφορες διαδικασίες και λειτουργίες μας. Ευχαριστώ, κύριε Πρόεδρε.

## Νίκος Καραθανασόπουλος,
### **Βουλευτής Αχαΐας ΚΚΕ,**
### **Μέλος της Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων**

Κατά τη γνώμη του ΚΚΕ, οι μεταρρυθμίσεις στο κράτος έχουν αντιδραστικό πρόσχημα. Γιατί έχουν αντιδραστικό πρόσχημα οι μεταρρυθμίσεις στο κράτος; Γιατί υπάρχει ένας ομφάλιος λώρος που συνδέει την οικονομία, την πολιτική και τη διοίκηση. Δεν μπορεί να γίνει διαφορετικά.

Από αυτήν την άποψη, αν θέλουμε να πάμε σε ένα αφαιρετικό σχήμα, τι έχουμε; Από τη μία μεριά, έχουμε σε επίπεδο οικονομίας αντιδραστικοποίηση των οικονομικών εξελίξεων, δηλαδή, όξυνση του βαθμού εκμετάλλευσης. Παράγεται περισσότερος πλούτος. Κι αυτοί που παράγουν τον πλούτο, γίνονται όλο και πιο φτωχοί. Και ο πλούτος συγκεντρώνεται σε όλο και λιγότερα χέρια.

Έχουμε, ταυτόχρονα, την ανάγκη για το υπερσυσσωρευμένο κεφάλαιο το οποίο υπάρχει, να δημιουργηθούν νέοι τομείς επέκτασης της δράσης του. Άρα, λοιπόν το κράτος συρρικνώνεται, παραχωρώντας τομείς για να επεκταθεί η επιχειρηματική δραστηριότητα των καπιταλιστών.

Υπάρχει ένας σφοδρότατος ανταγωνισμός για το ποιος όμιλος θα κυριαρχήσει, ποιος θα αποκτήσει μεγαλύτερο μερίδιο της αγοράς ή ποια χώρα θα προσελκύσει περισσότερες επενδύσεις. Άρα, λοιπόν, έχουμε φορολογικά κίνητρα, αναπτυξιακά κίνητρα. Όλα αυτά έχουν και την επίπτωση τους στις συνθήκες της αγοράς εργασίας.

Από αυτήν την άποψη, λοιπόν, οι εξελίξεις, τις οποίες παρατηρούμε στη χώρα μας μέσα από το χτύπημα των κατακτήσεων και των δικαιωμάτων στην εργασία, εκφράζονται όχι μόνο στον ιδιωτικό τομέα, αλλά και στο δημόσιο τομέα.

Εμείς βεβαίως δεν υπερασπιζόμαστε το δημόσιο τομέα που υπάρχει σήμερα, το κράτος το σημερινό. Κάθε άλλο. Άλλωστε, δεν είναι δικό μας δημιούργημα.

Τι θέλουμε να υπερασπιστούμε; Την αξιοπρέπεια στην εργασία και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από αυτήν την αξιοπρέπεια. Σε αυτό πάμε κόντρα. Γι αυτό λέμε ότι οι μεταρρυθμίσεις είναι αντιδραστικές. Άρα, λοιπόν, το πρώτο ζήτημα είναι σε επίπεδο οικονομίας.

Δεύτερο ζήτημα: Αυτές οι εξελίξεις σε επίπεδο οικονομίας έχουν και επιπτώσεις σε κοινωνικό επίπεδο. Από τη στιγμή που ευρύτερα στρώματα γίνονται πιο φτωχά, μπαίνει ένα πολύ μεγάλο ερώτημα. Το ερώτημα έχει να κάνει στο άνοιγμα της ψαλίδας, ανάμεσα στις σύγχρονες και διευρυμένες ανάγκες του λαού και στο βαθμό ικανοποίησής τους. Γιατί σήμερα, για παράδειγμα, πρέπει να υπάρχει ενεργειακή φτώχεια; Δεν υπάρχουν όλες αυτές οι πηγές για να καλυφθούν οι ενεργειακές ανάγκες της λαϊκής οικογένειας τον 21ο αιώνα;

Γιατί πρέπει να μιλάμε για νέο, όπως είπε ο κ. Δραγασάκης, κοινωνικό κράτος -καλά, δεν θα ασχοληθώ με τον όρο «κοινωνικό κράτος», δεν είναι επιστημονικός- το οποίο θα έχει, όπως είπε ο κ. Δραγασάκης,

όρους αλληλεγγύης; Δηλαδή, τι; Στο δημόσιο χαρακτήρα της παιδείας, αντί να είναι αναβαθμισμένη και δωρεάν για όλο το λαό χωρίς διακρίσεις, στο δημόσιο χαρακτήρα της υγείας και της πρόνοιας, αντί να είναι αναβαθμισμένη και δωρέαν για όλο το λαό και χωρίς διακρίσεις, πρέπει να βάλουμε την υπόθεση συρρίκνωσης αυτών των κοινωνικών παροχών και κατακτήσεων και στη θέση τους να υπάρξει δραστηριοποίηση των μη κυβερνητικών οργανώσεων ή των φαινομένων αλληλεγγύης και να καλύπτεις τις ανάγκες σου μέσα από τα κοινωνικά ιατρεία, τα κοινωνικά παντοπωλεία, τα κοινωνικά φαρμακεία τον 21ο αιώνα;

Η τρίτη μεγάλη ενότητα είναι ότι ακριβώς, επειδή αντιδραστικοποιείται σε επίπεδο οικονομίας και κοινωνίας το σύστημα, θέλει ακόμη μεγαλύτερη ενίσχυση των μηχανισμών πρόληψης, θωράκισης και καταστολής.

Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο ο όρος «αποπολιτικοποίηση» έχει να κάνει με τη λογική της καταστολής. Γιατί ακριβώς το κομματικό κράτος δημιουργήθηκε, για να εξυπηρετεί τις πελατειακές ανάγκες και τη διαιώνιση και την αναπαραγωγή της διακυβέρνησης ενός τόπου.

Από αυτήν την άποψη, η λογική της αποπολιτικοποίησης μπαίνει στο ζήτημα της θωράκισης του κράτος και του μηχανισμού οποιασδήποτε αντίδρασης των ίδιων των εργαζομένων, της κρατικής υπαλληλίας απέναντι σε αυτές τις εξελίξεις.

Εμείς είμαστε της άποψης –και τα λέω πολύ σύντομα γιατί ο χρόνος είναι πολύ περιορισμένος– ότι το κράτος δεν είναι κάτι το ουδέτερο. Αυτή είναι μία θεοκρατική αντίληψη.

Δεν υπήρξε πάντοτε. Δεν χαρακτήριζε πάντοτε την ανθρωπότητα και δεν θα τη χαρακτηρίζει και αιώνια την ανθρωπότητα.

Το κράτος είναι ταξικό. Εμφανίστηκε όταν υπήρξε η διαίρεση της κοινωνίας σε τάξεις και ο χαρακτήρας τον οποίο έχει, είναι ακριβώς να επιβάλλει τη θέληση των λίγων στους πολλούς. Και ακριβώς αυτές οι μεταρρυθμίσεις, τις οποίες έχουμε σε επίπεδο του κράτους, συνδέονται με τις ανάγκες του κεφαλαίου και προσαρμογής των δομών του αστικού κράτους σε αυτές τις ανάγκες σήμερα που έχει το κεφάλαιο. Ανέφερα πριν μια σειρά από περιπτώσεις.

Έτσι, λοιπόν, όπως συγκεντρωποιείται το κεφάλαιο στην πυραμίδα, έτσι και το κράτος –από τη μια μεριά– συγκεντρωποιείται στη κορυφή των εξουσιών.

Παράδειγμα τέτοιο έχει να κάνει με τη διοίκηση, όπως ανέφερε και ο κ. Κουτσούκος, του «Καποδίστρια» και του «Καλλικράτη», στη δομή των δήμων και των περιφερειών, στην τοπική και περιφερειακή διοίκηση, που συμφύει ακόμα περισσότερο αυτές τις δομές της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης με τις ανάγκες του κεφαλαίου μέσω, για παράδειγμα, των ΣΔΙΤ, των Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα.

Ταυτόχρονα, η ισχυροποίηση αυτή και η συγκέντρωση έχει να κάνει και με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων και εξουσιών του εκάστοτε αστικού κράτους σε υπερεθνικούς οργανισμούς.

Παράδειγμα είναι η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στην ΕΟΚ αρχικά και στην Ευρω-

παϊκή Ένωση. Έχει προχωρήσει η αστική τάξη της χώρας μας στην εθελοντική εκχώρηση εξουσιών, όπως, για παράδειγμα, η νομισματική πολιτική πριν από λίγο χρονικό διάστημα ή τώρα η δημοσιονομική πολιτική μέσα από τους ενιαίους κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας στα πλαίσια της ενιαίας οικονομικής διακυβέρνησης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αντίστοιχη λογική έχει να κάνει και με τον Στρατό, που προσαρμόζεται όχι στις ανάγκες για υπεράσπιση της εδαφικής κυριαρχίας και ακεραιότητας, αλλά στις ανάγκες του ΝΑΤΟ, δηλαδή στην επιλογή και στην επιταγή του ιμπεριαλιστικού πολέμου ή της ιμπεριαλιστικής ειρήνης.

Μα, θα ρωτήσει κάποιος: Δεν κάνουμε εκλογές; Δεν έχουμε ισοτιμία στην ψήφο; Όποιος το πιστεύει αυτό, τότε μπορεί να πιστεύει ότι αυτός ο κόσμος είναι ένας κόσμος ηθικός, δίκαιος και αγγελικά πλασμένος.

Όμως, περί ισοτιμίας και ισονομίας θα πω -δεν έχω χρόνο να αναφερθώ πιο αναλυτικά- αυτό το οποίο έλεγε ο Ανατόλ Φρανς, ο Γάλλος λογοτέχνης, τιμημένος με βραβείο Νόμπελ λογοτεχνίας: *«Φυσικά...»* -έλεγε ο Ανατόλ Φρανς- *«...και είμαστε όλοι ίσοι απέναντι στον νόμο. Απαγορεύεται το ίδιο τόσο στους πλούσιους, όσο και στους φτωχούς, να κοιμούνται κάτω από γέφυρες, να ζητιανεύουν και να κλέβουν το ψωμί»*. Επίσης, σύμφωνα με ένα γνωστό ρητό, *«Δημοκρατία...»* -έλεγε ο Ανατόλ Φρανς- *«...είναι το καθεστώς στο οποίο τέσσερις λύκοι κι ένα πρόβατο ψηφίζουν για το ποιο θα είναι το γεύμα»*. Ακόμα και τέσσερα πρόβατα κι ένας λύκος να ψήφιζε για το ποιο θα είναι το γεύμα, είναι φανερό το ποιος θα είναι το γεύμα. Δεν θα ήταν ποτέ ο λύκος.

Το πρόβλημα φυσικά με την ισότητα αυτή είναι ακριβώς το γεγονός ότι είναι τυπική και όχι ουσιαστική. Είναι ισότητα στο έδαφος της κραυγαλέας οικονομικής ανισότητας.

Η ισονομία, ωστόσο, δεν αλλάζει τον εκμεταλλευτικό χαρακτήρα του καπιταλισμού ο οποίος, όπως ακριβώς και οι προηγούμενες ταξικές κοινωνίες, έχει τη βάση του στην ατομική ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής και κατ' επέκταση στην απόσπαση απλήρωτης εργασίας. Απλώς καθιστά αυτήν την απόσπαση πιο δυσδιάκριτη στα μάτια των εκμεταλλευόμενων συγκριτικά με άλλους τρόπους παραγωγής όπου η εκμετάλλευση ανθρώπου από άνθρωπο δε βασιζόταν μόνο στην οικονομική βία, αλλά και στην εξωοικονομική (φυσική) βία και τους εξαναγκασμούς κάθε είδους.

Όμως, πιο κυνικός από την ποιητικότητα του Ανατόλ Φρανς είναι ο Μπορίς Μπερεζόφσκι, Ρώσος καπιταλιστής, Ρώσος μεγιστάνας, ο οποίος δήλωνε: *«Η Δημοκρατία της ολιγαρχίας είναι αυτή που επιτρέπει στο κεφάλαιο να μισθώνει την εξουσία. Η μορφή αυτού του μισθώματος ονομάζεται εκλογές»*.

Έτσι, λοιπόν, οι εκλογές αποτελούν και πρόσχημα μέσα από αυτήν τη διαδικασία, ότι, δηλαδή, η εναλλαγή των κομμάτων στην αστική διακυβέρνηση καλλιεργεί τις αυταπάτες στον λαό ότι ο λαός αποφασίζει για το ποιος θα τον κυβερνήσει όταν άλλοι έχουν από πριν αποφασίσει γι' αυτόν και στο όνομα αυτού.

Αυτή είναι η ισχύς του αστικού πολυκομματισμού, του λεγόμενου πλουραλισμού και της λεγόμενης πολυφωνίας. Το συνεχές «ανακάτεμα της τράπουλας» μεταξύ των κομμάτων και των προσώπων που αποδέχονται να υπηρετήσουν το καπιταλιστικό σύστημα, η αξιοποίηση των όποιων διαφορών –είτε σε επίπεδο ιδεολογικών αναφορών είτε σε επίπεδο αστικής διαχείρισης– αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση της σταθερότητας της αστικής εξουσίας.

Φυσικά, το γεγονός ότι παραμένει η πολιτική και ιδεολογική κυριαρχία της αστικής τάξης, ότι είναι αρνητικός ο συσχετισμός δύναμης για την ικανοποίηση των σύγχρονων αναγκών της εργατικής τάξης και του λαού, δε σημαίνει ότι αυτός ο συσχετισμός είναι και αμετάβλητος. Γι' αυτό το ΚΚΕ παλεύει μέσα σε αυτές τις συνθήκες και αξιοποιεί όλα τα προσφερόμενα μέσα –συμπεριλαμβανομένης της όποιας επιλογής συμμετοχής σε αστικές εκλογές– προς όφελος της βελτίωσης αυτού του συσχετισμού και της παρεμπόδισης των αστικών επιδιώξεων, προς όφελος της διεύρυνσης της εργατικής, λαϊκής αντικαπιταλιστικής πρωτοπορίας και της συγκέντρωσης δυνάμεων, προς όφελος της ανάδειξης της δυνατότητας και αναγκαιότητας της κομμουνιστικής οργάνωσης της οικονομίας και της κοινωνίας.

Από τα παραπάνω γίνεται καθαρό ότι η δημοκρατία αποτελεί μία από τις μορφές της ταξικής πολιτικής εξουσίας, είναι δημοκρατία για λίγους. Ακριβώς όπως η αρχαία δουλοκτητική δημοκρατία στις ελληνικές πόλεις-κράτη ήταν μορφή πολιτικής οργάνωσης της κυριαρχίας των δουλοκτητών επί των δούλων, έτσι και η αστική δημοκρατία αποτελεί μορφή πολιτικής οργάνωσης της κυριαρχίας της αστικής τάξης επί της εργατικής.

Απ' αυτήν, λοιπόν, την άποψη έχουμε και τα ζητήματα τα οποία σχετίζονται με τη συνταγματική αναθεώρηση. Παράδειγμα: Το Σύνταγμα τι είναι; Δεν είναι τίποτε άλλο παρά ο ακρογωνιαίος λίθος, ο θεμελιώδης νόμος του κάθε κράτους, του κάθε καπιταλιστικού κράτους. Πού βασίζεται, όμως; Κατοχυρώνει την οικονομική βάση, δηλαδή την ατομική ιδιοκτησία στα μέσα παραγωγής. Αυτή καθορίζει και τα όρια.

Αυτή η κατοχύρωση των καπιταλιστικών σχέσεων παραγωγής επικαθορίζει τα όρια και τον τυπικό χαρακτήρα όλων των υπόλοιπων άρθρων του Συντάγματος, τόσο του ισχύοντος όσο και οποιουδήποτε μελλοντικού αναθεωρημένου. Για παράδειγμα, τα σημερινά ποσοστά της ανεργίας στην Ελλάδα αναδεικνύουν έμπρακτα τι νόημα μπορεί να έχει στον καπιταλισμό η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος στην εργασία (άρθρο 22). Ο αριθμός των επιστρατεύσεων απεργών και της κήρυξης μιας απεργίας ως «παράνομης και καταχρηστικής» αναδεικνύει έμπρακτα τι νόημα μπορεί να έχει η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος στην απεργία (άρθρο 23). Ο έλεγχος των λεγόμενων Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης από τους καπιταλιστές και τα οικονομικά όρια που αντικειμενικά τίθενται στην «παραγωγή είδησης» από τη σκοπιά των συμφερόντων των ίδιων των εργαζομένων αναδεικνύουν έμπρακτα τι νόημα μπορεί να έχει η συνταγματική κατοχύρωση της ελεύθερης διάδοσης των ιδεών και του στοχασμού μέσω του Τύπου (άρθρο 14). Η εξάρτηση της επιστημονικής έρευνας από τη χρηματοδότηση και τα συμφέροντα των μεγάλων επιχειρηματικών ομίλων αναδεικνύει έμπρακτα τι νόημα μπορεί να έχει η συνταγματική εξασφάλιση της ελευθερίας της έρευνας (άρθρο 16) κλπ. Επίσης ισχύει στο ακέραιο και στις μέρες μας αυτό που σημείωνε ο Λένιν: *«Δεν υπάρχει κανένα κράτος, έστω και το πιο δημοκρατικό, που να μην έχει στο Σύνταγμά του παραθυράκια κι επιφυλάξεις που εξασφαλίζουν στην αστική τάξη τη δυνατότητα να κινητοποιεί στρατεύματα ενάντια στους εργάτες, να κηρύσσει το στρατιωτικό νόμο κλπ. "σε περίπτωση διατάραξης της τάξης", στην πραγματικότητα σε περίπτωση που η τάξη που υφίσταται την εκμετάλλευση "παραβιάζει" το καθεστώς της σκλαβιάς της και κάνει προσπάθειες να φέρεται όχι δουλικά»*.

Αντίστοιχα ζητήματα έχουν να κάνουν με τη διαφθορά και με την καταπολέμησή της, γιατί ακριβώς η διαφθορά πηγάζει μέσα από τον ίδιο τον εκμεταλλευτικό χαρακτήρα του συστήματος και το κυνήγι του αχαλίνωτου κέρδους.

Από αυτή την άποψη –και ολοκληρώνω, κύριε Πρόεδρε, με αυτό– όσο κι αν προσπαθούμε να περιορίσουμε τη διαφθορά, τόσο αυτή γιγαντώνεται και φουντώνει. Άλλωστε, όλα αυτά που έχουν ξεσπάσει ως

σκάνδαλα διαφθοράς δεν είναι τίποτα άλλο παρά ανταγωνισμοί και καρφώματα ανάμεσα σε επιχειρηματικούς ομίλους. Έτσι έγινε και στο σκάνδαλο με τη SIEMENS: ανταγωνίστρια αμερικάνικη εταιρεία που έχανε μερίδιο από την αγορά εργασίας, κατέδωσε τη SIEMENS για αθέμιτες πρακτικές. Αντίστοιχο παράδειγμα είναι και το πολύ πρόσφατο με τη VOLKSWAGEN, το οποίο γνωρίσαμε.

Άρα, ο ανταγωνισμός και το κυνήγι του κέρδους οδηγεί από τη μια μεριά στη σύμφυση και τη διαφθορά και από την άλλη μεριά, οδηγεί αυτούς που είναι έξω από αυτό το παιχνίδι να καταγγέλλουν τους άλλους.

Συμπερασματικά, οι μεταρρυθμίσεις δεν είναι άλλο παρά οι αναγκαίες προσαρμογές του αστικού κράτους, έτσι ώστε αυτό να αντιστοιχηθεί σε μεγαλύτερο βαθμό με τις σύγχρονες ανάγκες της καπιταλιστικής κερδοφορίας. Αυτός ο εκσυγχρονισμός του αστικού κράτους περιλαμβάνει αλλαγές τόσο στη δομή και τη λειτουργία του όσο και στο νομικό, θεσμικό, ιδεολογικό οπλοστάσιό του. Ταυτόχρονα, πολλές από αυτές τις προσαρμογές έχουν και πιο άμεσες οικονομικές στοχεύσεις, όπως, π.χ., την αύξηση των κρατικών εσόδων για την υποβοήθηση της καπιταλιστικής κερδοφορίας ή τη συμβολή στην επιτάχυνση της συγκέντρωσης της παραγωγής. Η επιτακτικότητα αυτών των προσαρμογών στο ελληνικό κράτος αυξάνεται αντικειμενικά από τις πολύ μεγάλες δυσκολίες περάσματος σε φάση καπιταλιστικής ανάκαμψης, η οποία δυσχεραίνεται από την καθυστέρησή τους.

Το ζήτημα βέβαια αυτής της προσαρμογής του κράτους στις σύγχρονες ανάγκες του κεφαλαίου δεν είναι αταξικό.

Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο, αυτό το οποίο θα ήθελα να τονίσω επί της ουσίας είναι το εξής: Στο ερώτημα και στο δίλημμα «μεταρρύθμιση ή επανάσταση;» εμείς είμαστε με την επανάσταση, γιατί αυτό το κράτος δεν μεταρρυθμίζεται, αλλά ανατρέπεται. Και πρωτεύων όρος για να ανατραπεί το συγκεκριμένο κράτος είναι ακριβώς να αλλάξει χέρια η εξουσία και να οικοδομηθεί η οικονομία σε νέες βάσεις, πάνω στην κοινωνική ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής και όχι στην ατομική ιδιοκτησία.

## Παναγιώτης Καρκατσούλης,
### **Γραμματέας Κοινοβουλευτικής Ομάδας Ποταμιού**

Ευχαριστώ πολύ τους οργανωτές για την πρόσκληση και ιδιαίτερα τους αγαπητούς συναδέλφους, κκ. Λιαργκόβα και Καζάκο.

Έχω μετάσχει σε πολλές συζητήσεις για τις αλλαγές που επείγουν στη δημόσια διοίκηση. Θα σας έλεγα ότι, ίσως σήμερα, η κρισιμότητα των στιγμών είναι τέτοια, που παρέλκει η επανάληψη γνωστών επισημάνσεων και συγκρίσεων αλλά επείγει, πλέον, η πράξη, η εφαρμογή όσων, τεκμηριωμένα και κατ' επανάληψη, πολλοί Έλληνες και ξένοι εμπειρογνώμονες έχουν επισημάνει ως προτεραιότητες για να υπάρξει, επι τέλους, διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα. Θα περιοριστώ, λοιπόν, στα επιχειρησιακά βήματα που απαιτούνται γι΄ αυτήν.

Όσον αφορά στην στρατηγική επιλογή η οποία θα καθορίζει καθ' έκαστη των μεταρρυθμιστικών δράσεων, την ποιότητα και την έντασή τους, αυτή δεν είναι άλλη από εκείνη που μας επιτρέπει μια συστημική προσέγγιση: Τη θέαση της δημόσιας διοίκησης ως σύστημα, ως όλον, που εστιάζει στις διαδράσεις μεταξύ των μερών του συστήματος κι όχι στο κάθε μέρος ξεχωριστά και αποκομμένα. Εν προκειμένω, αναζητούμε τις σχέσεις, τα νοήματα και τις επικοινωνίες που αναπτύσσονται μεταξύ των ρυθμίσεων που το διοικητικό σύστημα παράγει, των δομών/υποδομών που χρησιμοποιεί γι' αυτό τον σκοπό, των ανθρώπων που απασχολεί καθώς και των δαπανών που απαιτούνται για την συντήρησή του.

Οποιαδήποτε άλλη αντίληψη που επικεντρώνει σε κάποια από τα μέρη του συστήματος (π,χ, στο ανθρώπινο δυναμικό ή στις δομές) έχει αποδειχθεί ατελέσφορη εν σχέσει προς τον στόχο της καθολικής διοικητικής μεταρρύθμισης. Ακόμη κι αν κάποιες μεταρρυθμίσεις, εστιασμένες σ' ένα μόνο μέρος του συστήματος, είχαν κάποια πρόσκαιρα αποτελέσματα, εν τέλει, δεν κατάφεραν να πετύχουν τον στόχο της διοικητικής ανασυγκρότησης.

Το ελληνικό διοικητικό σύστημα έχει- όπως και κάθε άλλο διοικητικό σύστημα- πολλαπλούς μηχανισμούς ακύρωσης των παρεμβάσεων εκείνων που θίγουν τον πυρήνα της λειτουργίας του. Δεν χρειάζεται ιδιαίτερη αναλυτική δεινότητα για να εντοπίσει κανείς την βάση, τον κώδικα αυτο-αναφοράς του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Εννοούμε μ' αυτό, την αξιακή και επιχειρησιακή βάση επί της οποίας έχουν δομηθεί τα επιμέρους τμήματα του συστήματος: Είναι ο πελατειασμός. Κάθε δράση/σχέση/εκροή του διοικητικού συστήματος φιλτράρεται/αναλύεται/κατανοείται υπό την ερμηνευτική δύναμη του διπόλου «πελάτης» # «μη πελάτης». Αποφάσεις, ερμηνείες, δομές, διαδικασίες, πρόσωπα και δαπάνες επηρεάζονται σημαντικά, αναλόγως του εάν απευθύνονται σε «πελάτη» η σε «μη πελάτη» του πολιτικού συστήματος. Ο πελατειασμός επετεύχθη με τον ασφυκτικό έλεγχο της διοικήσεως/εκτελεστικής λειτουργίας (ου μην αλλά και της νομοθετικής λειτουργίας) από το πολιτικό σύστημα.

Το πελατειακό κράτος το οποίο οικοδομήθηκε σε βάθος χρόνου στηρίζεται στις αρχές της διασποράς, της απομόνωσης, της λεπτομερειακότητας καθενός εκ των μερών του και του νομικισμού ως κυρίαρχης αντίληψης και πρακτικής εν σχέσει με την αντιμετώπιση του κανόνα δικαίου. Ρυθμίσεις, δομές/υποδομές, προϋπολογισμοί και ανθρώπινο δυναμικό είναι όλα διάσπαρτα, λειτουργούν σε «σιλό» και η εσωτερική τους λειτουργία και συνάφεια ορίζεται με εξαντλητικούς κανόνες που κατοχυρώνουν αυτήν ακριβώς

την περιχαράκωσή τους. Αυτές οι αρχές και αυτοί οι κανόνες λειτουργίας υπηρετούνται από υπαλλήλους οι οποίοι εμφορούνται από αντίστοιχες (απ-)αξίες. Συνηθίζουμε στην Ελλάδα να αποκαλούμε τις εκφάνσεις του συγκεκριμένου διοικητικού συστήματος ως «γραφειοκρατία», συσκοτίζοντας έτσι την περιπλοκότητα και τα «επιτεύγματα» του πελατειακού κράτους με κορωνίδα όλων την χρεωκοπία της χώρας!

Άτρωτο, πάντως, το πελατειακό σύστημα δεν είναι: Επιμέρους μεταρρυθμίσεις, μερικές εκ των οποίων το έχουν πλήξει σοβαρότατα, έχουν επισυμβεί κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Μεταξύ αυτών, κορυφαία είναι η εφαρμογή του αντικειμενικού συστήματος προσλήψεων με τη δημιουργία του ΑΣΕΠ, οι μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση με τον «Καποδίστρια» και τον «Καλλικράτη», τα ΚΕΠ και η «Διαύγεια». Ωστόσο, η ασυνέχεια της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας καθώς και πλείστες όσες παλινωδίες κατά την εφαρμογή των προηγούμενων μεταρρυθμίσεων, δεν κατάφεραν να κάμψουν το πελατειακό κράτος.

Η δημοσιονομική και οικονομική κρίση που εκδηλώθηκε το 2010 είχε εν σχέσει προς το σύστημα διακυβέρνησης, δύο αποτελέσματα: Αφ' ενός αποκάλυψε ότι η βαθύτερη, κινούσα αιτία της κρίσης είναι αυτό ακριβώς το πελατειακό κράτος και, αφ' ετέρου, ανέδειξε τη δυσκολία του εγχειρήματος της κατάργησης του.

Ακόμη και σήμερα, έξι χρόνια μετά την εκδήλωση της κρίσης, δεν υπάρχει μια συμπεφωνημένη ατζέντα δράσης που θα προάγει τις μεταρρυθμίσεις εκείνες στο σύστημα διακυβέρνησης που μπορεί να πλήξουν θανασιμα το πελατειακό σύστημα. Οι κυβερνήσεις αποφεύγουν να αποσαφηνίσουν τη θέση τους επ' αυτού, φοβούμενες το διαβόητο «πολιτικό κόστος» και η κοινωνία, εθισμένη στις πρόσκαιρες απολαβές εκ του πελατειακού κράτους, παρακολουθεί μάλλον αμήχανα την κυβερνητική/κομματική αβελτηρία.

Ενώπιον αυτής της συνθήκης, προτείναμε ήδη προ έτους[146] την εκπόνηση, ψήφιση και εφαρμογή ενός επιχειρησιακού προγράμματος αλλαγών στη δημόσια διοίκηση του οποίου οι βασικοί άξονες είναι:

1. Εν πρώτοις, μια διαφορετική μεθοδολογική προσέγγιση του σχεδιασμού και της εφαρμογής των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Σύμφωνα με τη συστημική λογική που αναπτύξαμε, κάθε οργάνωση που πρέπει να μεταρρυθμιστεί θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως όλον. Θα πρέπει, δηλαδή με επίκεντρο μια συγκεκριμένη δημόσια πολιτική θα εντοπιστούν και να υποβληθούν σε λειτουργική αξιολόγηση όλες οι οργανώσεις που αναφέρονται/καλύπτουν (σ)το πεδίο πολιτικής. Στόχος της λειτουργικής αξιολόγησης είναι να αναδείξει τις συνάφειες, αλληλλεξαρτήσεις και διεπαφές των διαφορετικών, κατά τα λοιπά, μερών του συστήματος. Μετά τη διαπίστωση, θα πρέπει να ληφθούν εκείνα τα (μεταρρυθμιστικά) μέτρα που θα καταργούν τις διεπαφές αυτές, πλήττοντας θανάσιμα τον πελατειακό ιό.

2. Όσον αφορά στον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων: Επείγει, σε πρώτο τόνο, η άμεση αποκάθαρση των υφιστάμενων ως εξής: Αφού διακριθούν οι επιτελικές από τις υποστηρικτικές και τις εκτελεστικές, όσες εξ αυτών είναι εκτελεστικές και δεν αντιφάσκουν/επικαλύπτονται από άλλες αρμοδιότητες που ήδη έχουν μεταφερθεί, να εκχωρηθούν στην τοπική αυτοδιοίκηση.

   Για όσες εκ των αρμοδιοτήτων της κεντρικής κυβέρνησης είναι υποστηρικτικού χαρακτήρα, να

[146] «Το Ποτάμι: Η πρότασή μας για μια νέα δημόσια διοίκηση», διαθέσιμη εδώ: http://topotami.gr/dimosia-diikisi/

εξαταστεί κατά πόσον μπορούν να αυτοματοποιηθούν μέσω ηλεκτρονικών εφαρμογών ή να εκχωρηθούν στον ιδιωτικό τομέα.

Η μεταρρύθμιση που θα δώσει, όμως, την τελική λύση στο πρόβλημα των αρμοδιοτήτων είναι η αντικατάσταση του παρωχημένου, αναποτελεσματικού, πολύπλοκου, ατελέσφορου, αντι-οικονομικού και αδιαφανούς συστήματος μ' ένα λιτό και διαχειρίσιμο σύστημα διοίκησης λειτουργικών «πεδίων πολιτικής». Τέτοια συστήματα υπάρχουν και λειτουργούν όχι μόνο στο εξωτερικό αλλά και στην Ελλάδα. Το Υπουργείο Οικονομικών έχει υιοθετήσει την μέθοδο ταξινόμησης του προϋπολογισμού ανά πεδίο πολιτικής με βάση το προτεινόμενο από τα Ηνωμένα Έθνη «classification of functions of government». Είκοσι ένα πεδία πολιτικής μπορούν να αντικαταστήσουν τις δεκάδες χιλιάδες αρμοδιότητες.

Οι κατανομές μεταξύ των επιπέδων διοίκησης θα μπορούσαν, εν συνεχεία, να γίνουν, ανάλογα με τους διαθέσιμους πόρους, που, και αυτοί, μπορεί να ανακατανεμηθούν παρακολουθώντας τα πεδία πολιτικής.

**3.** Όσον αφορά στις δομές, προτείνουμε την άμεση αποκάθαρση του τοπίου των διάσπαρτων δομών σε κάθε πεδίο πολιτικής με την αποσαφήνιση της αποστολής και του επιχειρησιακού έργου μιας εκάστης. Ιδιαίτερα σοβαρό πρόβλημα το οποίο πρέπει να αντιμετωπιστεί είναι ο καθορισμός της «περιμέτρου» των δομών που εμπλέκονται στην εφαρμογή των ρυθμιστικών πολιτικών σε κάθε πεδίο δημόσιας πολιτικής. Η αλόγιστη, απρογραμμάτιστη και ανεξέλεγκτη δημιουργία και λειτουργία, ιδίως, νομικών προσώπων πάσης φύσεως, δημιούργησε μια χαοτική κατάσταση που αποτελεί το σημαντικότερο ανάχωμα στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών.

Οι υπουργικές δομές πρέπει να αποκτήσουν την ευελιξία, ταχύτητα και φέρουσα ικανότητα για την υποστήριξη του επιτελικού τους έργου. Σήμερα, η κατάσταση (παρ' όλον ότι έχει βελτιωθεί εν σχέσει με τα μέσα της δεκετίας 90, όπου οι επιτελικές δομές δεν υπερέβαιναν το 1/3 του συνόλου) εξακολουθεί να παραμένει προβληματική, αφού το ποσοστό των επιτελικών δομών δεν ξεπερνά το 50%. Παραμένει, ωστόσο, ένα ερωτηματικό τί δομές χρειαζόμαστε σε ποιο επίπεδο και για ποιο πράγμα. Το είδος των δομών που θα αναλάβει να υποστηρίξει την καλή λειτουργία των πεδίων πολιτικής θα μπορούσε να αποφασιστεί με πολύ μεγαλύτερη ασφάλεια εν σχέσει προς το σημερινό δογματικό κριτήριο διάκρισης μεταξύ «κεντρικών» και «τοπικών» υποθέσεων/αρμοδιοτήτων, εάν υποκατασταθεί με το κριτήριο του αποτελέσματος.

Η αποφυγή του κατακερματισμού και των επικαλύψεων, καθώς και- κυρίως- η λογοδοσία όλων, μπορούν να επιτευχθούν, εάν στη θέση των αρμοδιοτήτων υπεισέλθουν τα αποτελέσματα που θέλουμε από κάθε δομή. Το κριτήριο όχι πλέον των αρμοδιοτήτων αλλά των αποτελεσμάτων αυτών, θα πρέπει να είναι το καθοριστικό κριτήριο δημιουργίας μιας δομής.

Σήμερα, υπάρχει και στη χώρα μας τεχνογνωσία που επιτρέπει να πετύχουμε συγκεκριμένα, μετρήσιμα αποτελέσματα από μια διοικητική δομή: Αρχής γενομένης από τα «περιγράμματα θέσεων», μια μεταρρύθμιση στην οποία το πελατειακό σύστημα ανθίσταται σθεναρά, για περισσότερο από τέσσερις δεκαετίες, στη διαφοροποίηση των δημοσίων υπηρεσιών που παρέχουν διοικητικές υπη-

ρεσίες, όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις σκοντάφτουν στην αβελτηρία των πολιτικών κομμάτων- και των σημερινών- που έχουν την ευθύνη της διακυβέρνησης.

**4.** Η σύγχρονη ηλεκτρονική και ψηφιακή τεχνολογία και πραγματικότητα επιτρέπει, σε μεγάλο βαθμό, την απαλλαγή του κρατικού προϋπολογισμού από περιττές δομές, καθώς και την ταχύτερη και καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Πλην όμως, στην Ελλάδα έχει ήδη υπάρξει μια κραυγαλέα αποτυχία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, εξ αιτίας του πελατειασμού. Τα μυθώδη ποσά που κατασπαταλήθηκαν, επί σειρά δεκαετιών, μέσα από τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης, αποτελούν την πλέον αδιάψευστη μαρτυρία ύπαρξης ενός βαθέως κομματικού κράτους που εξοντώνει τη δυναμική και αυτών των μεταρρυθμίσεων. Ως εκ τούτου, καθόλου δεν θεωρώ πανάκεια και αυτονόητη την λύση των χρονιζόντων προβλημάτων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης μέσω ηλεκτρονικών εφαρμογών. Απαιτείται, προηγουμένως, η απαλλαγή και του πεδίου αυτού από πελατειακές συμφύσεις είτε αυτές έχουν να κάνουν με τις πολυσχιδείς και επικαλυπτόμενες δομές ηλεκτρονικής διοίκησης είτε με τις λαβυρινθώδεις διαδικασίες για την μελέτη και εφαρμογή ενός έργου πληροφορικής.

**5.** Σε κάθε περίπτωση, για να επανέλθω στη μεθοδολογική μου αφετηρία της διασυνδεσιμότητας των μερών του διοικητικού συστήματος, η πληθώρα των δομών (ιδίως, των υποστηρικτικών), συμβαδίζει με το 40% των δημοσίων υπαλλήλων που εξακολουθούν να είναι απόφοιτοι δευτεροβάθμιας και υποχρεωτικής εκπαίδευσης. Εν προκειμένω, μπορεί να διερωτηθεί κανείς, εάν οι δομές δημιούργησαν την ανάγκη κάλυψής τους από ανθρώπους ή εάν ή ύπαρξη των συγκεκριμένων ανθρώπων επέβαλε την δημιουργία των πρόσθετων, άχρηστων δομών. Δεν θα μπορέσει, ωστόσο, να υπάρξει καμία αποτελεσματική πολιτική περιστολής των δομών (και των δαπανών για την συντήρησή τους) στον βαθμό που δεν αντιμετωπίζεται το πρόβλημα του ακατάλληλου και περιττού ανθρώπνιου δυναμικού. Και η αντιμετώπισή του απαιτεί την στρατηγική επιλογή με το μεγάλο (πολιτικό) κόστος: Το δημόσιο να πάψει να αποτελεί (για το πολιτικό σύστημα) μια εύκολη λύση στο πρόβλημα της απασχόλησης.

Εδώ, ακριβώς, είναι το σημείο στο οποίο τέμνεται ο πελατειασμός των δομών με τον πελατειασμό που ορίζει/καθορίζει την πολιτική ανθρώπινου δυναμικού. Είναι τρέχουσα αντίληψη ότι και μόνο τα «παλιά καλά» ρουσφέτια αρκούν να τεκμηριώσουν τον πελατειακό χαρακτήρα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Σήμερα, με τον μεταλλαγμένο ΣΥΡΙΖΑ, οι κακές πρακτικές του παρελθόντος απογειώνονται. Οι απατηλές υποσχέσεις για την αποκατάσταση της αξιοκρατίας και τον έλεγχο του κομματισμού διαψεύδονται, πριν, καλά καλά, διατυπωθούν. Τελευταίο παράδειγμα, ο αναπληρωτής υπουργός διοικητικής μεταρρύθμισης κ. Βερναρδάκης ο οποίος παρουσίασε, περί τον Οκτώβριο, μια πρόταση με την οποία επαγγελλόταν την απο-κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Στην αργόσυρτη συζήτηση που ακολούθησε ήταν προφανές ότι η κυβέρνηση προσπαθούσε να πείσει ότι θα εφαρμόσει τις εξαγγελίες της περί αποκομματικοποίησης. Όταν το σχέδιο νόμου εισήχθη στη Βουλή υπήρχαν διατάξεις που μετέθεταν την έναρξη ισχύος ενός συστήματος επιλογής στελεχών της διοίκησης – μεταξύ αυτών και των γενικών γραμματέων – από ένα μητρώο ικανών ανθρώπων που θα διέθεταν τα απαραίτητα προσόντα. Παρά τις επανειλημένες επισημάνσεις μας εντός και εκτός Βουλής, όχι μόνο η εφαρμογή του νόμου παραπέμφθηκε στο μέλλον, αλλά την τελευταία στιγμή, αργά το βράδυ της ψήφισης του νομοσχεδίου, με αλλαγή της βασικής διάταξης του νομοσχεδίου που εισηγήθηκε ο αρμόδιος υπουργός ως «νομοτεχνική βελτίωση», οι κομματικοί Γενικοί Γραμματείς που υποτίθεται ότι καταργούνταν, αναβίωσαν. Παρέμειναν στη θέση τους- κι

επιπλέον δημιουργήθηκαν κι άλλοι, καινούργιοι: Οι διοικητικοί γραμματείς[147]. Έτσι, όλοι είναι «ικανοποιημένοι»: Οι κομματικοί γενικοί και ειδικοί γραμματείς γιατί έμειναν στη θέση τους, οι νέοι γραμματείς που, οψέποτε, θα επιλεγούν από κάποιο μητρώο, επίσης. Κυρίως, βέβαια, έμειναν ικανοποιημένοι οι κομματικοί στρατοί.

Αυτοί σημειώνουν με την παρούσα κυβέρνηση πρωτοφανείς επιδόσεις. Με βάση τον πλέον αξιόπιστο δείκτη αξιολόγησής τους, τον νεποτισμό, προσλαμβάνονται στο ταλαίπωρο δημόσιο στρατιές συγγενών και κομματικών φίλων, υπό το φύλλο συκής των «μετακλητών», βιάζοντας κάθε έννοια ισονομίας και ισοπολιτείας.

Εν προκειμένω, η κυβέρνηση του κ. Τσίπρα αύξησε διαδοχικά με πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου τις θέσεις μετακλητών που ορίζονται για τα διάφορα υπουργικά γραφεία, έτσι ώστε να μπορεί να τοποθετήσει σ' αυτές περισσότερα «δικά της παιδιά», τα προσόντα μερικών από τα οποία ήταν κραυγαλέα αναντίστοιχα με τη θέση.

Δυσαρεστημένοι από το κρεσέντο του κομματισμού και του πελατειασμού μένουν οι Έλληνες (συνεπείς) φορολογούμενοι κι όσοι πιστεύουν ότι πρέπει να τελειώνουμε με το κομματικό κράτος.

**6.** Είναι αδύνατο να υπάρξει μια διατηρήσιμη διοικητική μεταρρύθμιση χωρίς εξάλειψη του πελατειασμού που διέπει την πολιτική κατάρτισης και παρακολούθησης του προϋπολογισμού. Έξι χρόνια μετά την κρίση, η μόνη σημαντική πρόοδος που καταγράφεται στο συγκεκριμένο θέμα, είναι η ελάττωση των εξίμισι χιλιάδων διαφορετικών κωδικών σε χίλιους καθώς και η επαύξηση του χρόνου προϋπολογισμού εσόδων-εξόδων σε τρία από ένα έτος. Εξακολουθεί, όμως, να μην υπάρχει ένας αξιόπιστος προϋπολογισμός προγραμμάτων, όπου θα αξιολογούνται τα αποτελέσματα σε σχέση με συγκεκριμένους στόχους που θα αποτυπώνονται σ' ένα σχέδιο δράσης για κάθε δημόσια οργάνωση. Η πληρότητα του σχεδίου δράσης, και μόνον αυτή, θα έπρεπε να αποτελεί τη ratio της χρηματοδότησης.

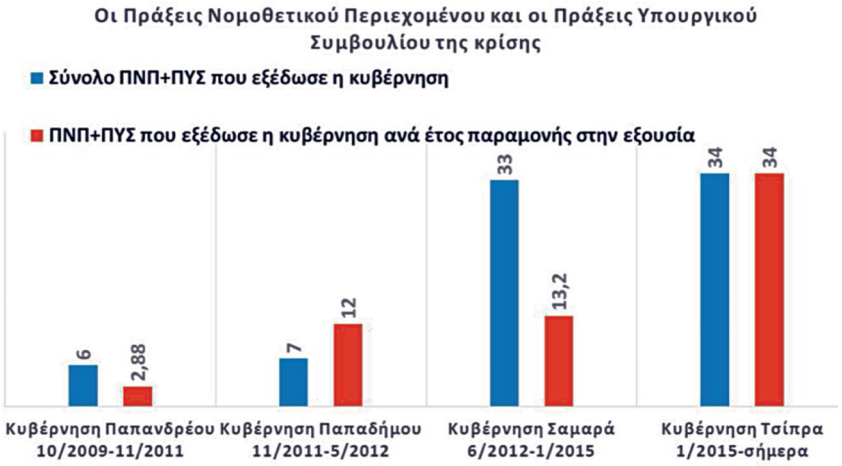
**7.** Αλλά, πέραν της απροθυμίας της κυβερνητικής πλειοψηφίας να προωθήσει λειτουργικές και δομικές αλλαγές στο δημόσιο, παρατηρείται, ιδίως, σε μείζονα ζητήματα πολιτιειακής οργάνωσης και θεσμικής τάξης μια αντι-μεταρρυθμιστική ένταση.

Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η κακή ποιότητα νομοθέτησης που εγγίζει πρωτοφανή όρια.

Για του λόγου το αληθές, θα αναφερθώ στην έξαρση μιας θεωρούμενης πάγιας παθολογίας της ελληνικής νομοθετικής παραγωγής: Στις άσχετες διατάξεις σε νόμους, οι οποίες ανέρχονται κατά την μεταπολιτευτική τριακονταετία σε 26% (ποσοστό διόλου ευκαταφρόνητο). Η συγκυβέρνηση Τσίπρα-Καμμένου όχι μόνο επαύξησε τις άσχετες διατάξεις, προσθέτοντάς τις ακόμη και σε κυρώσεις διεθνών συμβάσεων, αλλά νομοθετεί παρακάμπτοντας εντελώς το κοινοβούλιο μέσω Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) και Πράξεων Υπουργικού Συμβουλίου.

[147] Βλ. Άρθρο 6 του νόμου 4369/2016 «Εθνικό μητρώο επιτελικών στελεχών δημόσιας διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης) και άλλες διατάξεις».

Ο πίνακας που ακολουθεί είναι αποκαλυπτικός:




Η κυβέρνηση Γ. Παπανδρέου νομοθέτησε 6 φορές με ΠΝΠ, η κυβέρνηση Λ. Παπαδήμου 7 φορές, η κυβέρνηση Α. Σαμαρά 33 φορές κι η κυβέρνηση Α. Τσίπρα 34 φορές έως το τέλος του 2015. Λαμβάνοντας υπόψη και τον χρόνο που κάθε μια από αυτές τις κυβερνήσεις παρέμειναν στην εξουσία, η κυβέρνηση Γ. Παπανδρέου εξέδιδε, κατά μέσο όρο, 2,88 ΠΝΠ τον χρόνο, η κυβέρνηση Λ. Παπαδήμου 12, η κυβέρνηση Α. Σαμαρά 13,2 και η κυβέρνηση Α. Τσίπρα 34.

Η ανάσχεση της απαράδεκτης αυτής κατάστασης μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την εφαρμογή του νόμου για την καλή νομοθέτηση, τον ν. 4048/2012.

Τα έργα και οι ημέρες της παρούσας συγκυβέρνησης εν σχέσει προς τη διοικητική μεταρρύθμιση είναι αποκαρδιωτικά. Χρέος όλων όσων πιστεύουμε ότι η Ελλάδα δεν θα καταφέρει να ξεπεράσει την κρίση της ούτε με τα εισπρακτικά μέτρα ούτε με τις «one size fits all» μεταρρυθμίσεις των μνημονίων είναι η υπεράσπιση μιας ατζέντας που κατοχυρώνει και ενδυναμώνει τους θεσμούς και την δημοκρατία: Με την ενεργή αντίστασή μας στην παλινόρθωση του κομματικού κράτους, με την άρνησή μας στην ποδηγέτηση της δικαιοσύνης, με την υποστήριξη των ανεξάρτητων αρχών και με την ευπρέπεια και σοβαρότητά μας απέναντι στον ευτελισμό και την καταπάτηση των αρχών του κοινοβουλευτισμού και της καλής νομοθέτησης, πρέπει να δημιουργήσουμε το ανάχωμα που είναι αναγκαίο, αμέσως τώρα, προκειμένου, σε εύθετο χρόνο, να επιχειρηθεί η διοικητική μεταρρύθμιση που τόσο έχει ανάγκη ο τόπος μας.

## Δημήτρης Καμμένος,
### **Βουλευτής Β' Πειραιώς ΑΝΕΛ,**
### **Μέλος της Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων**

Αγαπητοί καλεσμένοι, συνάδελφοι και σεβαστοί πρώην Υπουργοί, κύριε Υπουργέ,

Ως νέος Βουλευτής και προερχόμενος από την αγορά και δη την τραπεζική και διεθνή τραπεζική, όταν μπήκα στη δημόσια ζωή, έπαθα ένα σοκ. Είδα την κατάσταση από μέσα, διότι όσα χρόνια ήμουν και στην Ελλάδα -αρκετά από την καριέρα μου- είχα μία σχέση με το δημόσιο και τη δημόσια διοίκηση και ήταν απογοητευτική, όπως είναι όλων σχεδόν των ιδιωτών. Αυτό δεν πρέπει να το κρύψουμε.

Αυτό που πρέπει κάποια στιγμή να σκεφτούμε, πέρα από τις πολύ ωραίες αναλύσεις, τα λόγια και τις ιστορίες όλων των καθηγητών και όλων των πολιτικών -σε αυτούς μέσα θα βάλω και τον εαυτό μου ως ένα σημείο- είναι το εξής: Όταν μιλάμε για κράτος και για δημόσιο τομέα, πρέπει να δούμε ότι είναι μία δομή η οποία ζει σε ένα παράλληλο σύμπαν από την υπόλοιπη αγορά. Οι κανόνες της κβαντομηχανικής είναι συγκεκριμένοι και εξηγούν τι εστί ένα παράλληλο σύμπαν. Είναι ένα παράλληλο σύμπαν.

Το ελληνικό δημόσιο λειτουργεί μόνο του, παράλληλα με οτιδήποτε άλλο. Έχει φτιαχτεί με αυτόν τον τρόπο, έτσι ώστε να μην μπορεί να διορθωθεί ποτέ και με κανένα νόμο, με κανένα νομοθέτημα και με καμία προσπάθεια όσων έξυπνων ή εργατικών ανθρώπων θέλουν να μπουν και να φέρουν μία αλλαγή σε αυτό το σύστημα. Χιλιάδες νόμοι με εκατομμύρια «παράθυρα». Δεν μιλώ για οργανογράμματα κ.λπ..

Ποιο είναι το παράλληλο σύμπαν; Αν βγούμε έξω από το κουτί της συνήθους σκέψης του Κοινοβουλίου ή των Υπουργείων και των λοιπών δομών που συνιστούν το ελληνικό κράτος, θα πρέπει να δούμε δύο βασικούς πυλώνες στο πλαίσιο των οποίων πρέπει να λειτουργούν τα κράτη, όπως είναι και οι επιχειρήσεις. Το ένα είναι η ανταγωνιστικότητα και το δεύτερο είναι το γνωσιακό αντικείμενο και το γνωσιακό επίπεδο των ανθρώπων που εργάζονται σ' αυτό.

Ας αναφερθούμε στην ανταγωνιστικότητα. Στον ιδιωτικό τομέα υπάρχουν δώδεκα πυλώνες ανταγωνιστικότητας, τους οποίους θα διαβάσω έναν-έναν, γιατί αυτούς θα πρέπει να τους δούμε σε σχέση με το Δημόσιο. Αναφερόμενοι, όμως, στην αρχή της εξίσωσης, το Δημόσιο με ποιον πρέπει να ανταγωνιστεί; Όπως είπα, είναι σε παράλληλο σύμπαν. Με ποιον πρέπει να ανταγωνιστεί; Δεν έχει να ανταγωνιστεί με κανέναν, παρά μόνο με τον εαυτό του, εάν το επιτρέψει η Δημόσια Διοίκηση ή η Βουλή των τριακοσίων ή οι Υπουργοί ή ο Πρωθυπουργός ή ένα άλλο πολιτικό σύστημα. Δεν είναι ανταγωνιστικό, διότι δεν έχει να ανταγωνιστεί κανέναν, ούτε τον ίδιο του τον εαυτό.

Οι δώδεκα πυλώνες της ανταγωνιστικότητας είναι οι εξής: Οι βασικοί τέσσερις είναι οι θεσμοί, οι υποδομές, το μακροοικονομικό περιβάλλον, η υγεία και η πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Αυτοί είναι οι τέσσερις βασικοί κανόνες της ανταγωνιστικότητας.

Ας αναφερθούμε στην αποδοτικότητα μίας επιχείρησης ή μίας δομής. Είναι η τριτοβάθμια εκπαίδευση,

το εργατικό δυναμικό –εδώ θα πρέπει να κάνουμε μία υποσημείωση- τα αναπτυγμένα χρηματοοικονομικά, η τεχνολογία, η ετοιμότητα για το «adaptation» της τεχνολογίας, δηλαδή για την προσαρμογή της στις δομές σου και το μέγεθος της αγοράς. Τέλος, οι δύο κανόνες της καινοτομίας είναι η ίδια η καινοτομία και η επιχειρηματική επιτήδευση, όπως λέγεται. Κάνω απλή μετάφραση από τα αγγλικά στα γρήγορα.

Αν έχουμε αυτούς τους δώδεκα πυλώνες, βάσει των οποίων όλοι σε όλον τον κόσμο βαθμολογούνται, ελέγχονται εσωτερικά και εξωτερικά και διαγώνια για το αν είναι ανταγωνιστικοί, σε ποιον απ' αυτούς είναι ανταγωνιστικό το ελληνικό Δημόσιο; Νομίζω σε κανέναν.

Ας αναφερθούμε στο τι έχουμε τώρα μπροστά μας. Τώρα, μπροστά μας έχουμε την τέταρτη βιομηχανική επανάσταση. Αυτά τα μελετούσαμε σε «projections» που κάναμε για άλλους λόγους, του μεγέθους των αστικών τάξεων, εσόδων και εξόδων της αστικής τάξης, ανά «region» και ανά χώρα, για να δούμε πού πηγαίνει η κατανάλωση έτσι ώστε να γίνουν επενδύσεις ή να προβλέψουμε σε σχέση με την ενέργεια και τις υποδομές, τι χρειάζεται να γίνει πάνω σε «project finance» ή οτιδήποτε άλλο είχαμε να κάνουμε.

Προσέξτε, όμως, κάτι που θέλω να το ακούσουμε όλοι. Οι καινούργιες ανταγωνιστικές γνώσεις των νέων εργαζομένων, είτε είναι στο Δημόσιο, είτε είναι στο παράλληλο σύμπαν που είναι ο ιδιωτικός τομέας και η επιχειρηματικότητα, είναι δέκα. Θα τις βάλω σε σειρά προτεραιότητας και αυτή η προτεραιότητα είναι ως το 2020, γιατί πρέπει να ζούμε στην εποχή μας και όχι στο 1920 ή στο 1940.

Η πρώτη δεξιότητα που πρέπει να έχουν όλοι οι υπάλληλοι – στελέχη, είναι η δυνατότητα να λύνουν πολύπλοκα προβλήματα. Η δεύτερη δεξιότητα είναι να έχουν κριτική σκέψη, η τρίτη να είναι δημιουργικοί, η τέταρτη να έχουν ειδικά προσόντα στη διοίκηση προσωπικού. Η πέμπτη δεξιότητα είναι ο συντονισμός σε ομάδες με άλλους, δηλαδή να μπορούν να δουλέψουν με δύο ή τρεις ανθρώπους πέρα από τον εαυτό τους στον καθρέφτη. Η έκτη δεξιότητα είναι η διαδικασία λήψης αποφάσεων, η έβδομη να έχουν ένα «orientation» πάνω στην παροχή υπηρεσιών, η όγδοη να έχουν τη δυνατότητα και την ευχέρεια να κάνουν καλές διαπραγματεύσεις, η ένατη να έχουν γνωστική ευελιξία και δέκατη η συναισθηματική νοημοσύνη.

Αυτές οι δέκα ικανότητες παγκόσμια πηγαίνουν και θα πάνε την οικονομία μπροστά από σήμερα που μιλάμε, από το 2015, το 2016 έως το 2020. Αυτό μελετούν όλα τα κράτη του κόσμου, είτε είναι αναπτυσσόμενα, είτε είναι αναπτυγμένα, είτε είναι υποανάπτυκτα. Ακόμα και τα υποανάπτυκτα μπαίνουν σε κάποια μοντέλα.

Αυτό το παράλληλο σύμπαν με το ελληνικό Δημόσιο πώς θα μπορέσει κάποια στιγμή να τραβήξει το ένα το άλλο; Έκανα κάποια στιγμή μία σκέψη. Λέω «control+alt+delete», μηδένισέ το. Πώς μπορεί να γίνει ανταγωνιστικό το ελληνικό Δημόσιο; Να αποκτήσει ανταγωνισμό, να πάρει «skills» και να δούμε τι θα κάνει. Πώς θα μπορέσει να είναι ανταγωνιστικό; Α, να κάνουμε «outsourcing», να φέρουμε ένα άλλο Δημόσιο να δουλέψει δίπλα του.

Προσέξτε. Είναι σκέψεις που κάνουμε, για να το επεκτείνουμε λίγο πνευματικά. Αν δίπλα σ' αυτό το Δημόσιο που υπάρχει, το κακό Δημόσιο, το αποκωδικοποιημένο, με τα προβλήματα που είπε και ο αξιότιμος κ. Καρκατσούλης που είναι γνώστης του αντικειμένου, φέρουμε ένα Δημόσιο να λειτουργήσει και λειτουργεί παράλληλα και ανταγωνιστικά προς αυτό, τότε τι θα γίνει σ' αυτή τη χώρα;

Μα, σίγουρα θα τραβήξει το παλιό Δημόσιο κοντά του αναγκαστικά και συγχρόνως το παράλληλο σύμπαν που είναι το υπόλοιπο κράτος που δεν είναι δημόσιο -που είναι το φυσικό πρόσωπο, η οικογένεια, το σχολείο, η επιχείρηση, ο ξένος επενδυτής και ο γείτονάς σου σαν χώρα- θα φοβηθεί, διότι θα γίνεις πιο ανταγωνιστικός.

Οι γνώσεις των ανθρώπων και το επίπεδο των γνώσεων αυτή τη στιγμή στο ελληνικό Δημόσιο είναι χαμηλό. Γιατί; Διότι δεν έχει υπάρξει κάποιος ο οποίος να θελήσει να φέρει την αλλαγή. Η αλλαγή, όμως, δεν θα έρθει μέσα από νέα δομή. Τα ΚΕΠ ήταν μια εξαιρετική στρατηγική και υλοποίηση, όπως, αν θέλετε, και ένα κομμάτι του ΕΣΥ, και το λέω για τον φίλο μου τον Γιάννη που κάθεται εδώ μπροστά.

Έλα, όμως, που όταν η κόρη μου, που είναι δεκαεννιά χρονών, μπαίνει σε ένα ΚΕΠ ή μπαίνει σε ένα νοσοκομείο και δεν βρίσκει κανέναν να ρωτήσει και κανένας δεν ξέρει να ανοίξει έναν υπολογιστή και να τον κλείσει, δεν ξέρει πού είναι ο εκτυπωτής ή να λειτουργεί με φαξ, και γνωρίζει πολύ καλύτερα από εμένα και πολλούς άλλους της ηλικίας μου τη νέα τεχνολογία, γελάει με το Δημόσιο, το απαξιώνει.

Αυτός ο άνθρωπος όταν μεγαλώσει, θα έχει δημιουργήσει ένα υποσυνείδητο αρνητικό προς το Δημόσιο. Δεν θα το βοηθήσει ποτέ να αναπτυχθεί. Το βλέπει ότι είναι ένα κάρο και τα παιδιά τα σημερινά της ηλικίας των είκοσι, εικοσιπέντε, δεκαεννιά ετών είναι αεροπλάνα.

Άρα, εφ' όσον έχεις μια τροχοπέδη, η οποία αναγκαστικά όμως είναι γύρω σου, πάνω σου, παντού, σε ελέγχει και δεν σε αφήνει να κινηθείς, είναι ένα μόνιμο φρένο με απίστευτη τριβή σε οτιδήποτε κάνεις, πώς θα κάνουμε, φίλε μου Παναγιώτη, μακροοικονομικά μοντέλα στον προϋπολογισμό; Να υπολογίσεις τι; Ποιον θα ανταγωνιστεί η Ελλάδα; Ένα άλλο: Να ανταγωνιστείς ως τι; Ως μια επιχείρηση; Θα ανταγωνιστείς την ίδια επιχείρηση στο ίδιο προϊόν σε ένα σχετικό περιβάλλον. Το Δημόσιο ποιον θα ανταγωνιστεί; Το βουλγάρικο; Το αλβανικό; Το μαλτέζικο; Το αιγυπτιακό, που είναι από κάτω, ή το Δημόσιο της Σουηδίας;

Θυμώνω, όταν θέλουν να μου συγκρίνουν το ελληνικό Δημόσιο με αυτό της Σουηδίας. Για τον ίδιο λόγο θυμώνω, όταν μου βάζουν στο index της ανταγωνιστικότητας την Ελλάδα στο ογδόντα επτά και τη Σιγκαπούρη στο ένα και μου λέει «Γιατί δεν είσαι Σιγκαπούρη;». Το ίδιο θυμώνω, όταν βάζουν τη Γερμανία στο πέντε και τη Σιγκαπούρη στο ένα. Δηλαδή είναι δυνατόν ποτέ η Γερμανία να γίνει Σιγκαπούρη; Όχι! Σε βάζουν όμως κακώς στο ίδιο index και σου λένε «Ακολούθησε αυτούς τους κανόνες, διότι πρέπει κάποιος να σε βαθμολογεί, για να έχουμε κάποιους κανόνες εμπλοκής και να ξέρουμε τι μας γίνεται παγκόσμια». Παγκοσμιοποίηση!

Το ελληνικό Δημόσιο και ο ρόλος του Ελεγκτή Δημόσιας Διοίκησης, όπως ήταν ο αξιότιμος κ. Ρακιντζής, με πολύ καλό έργο, δεν ξέρω τι έγινε. Από το 2009, το 2010 και μετά διάβασα –και εγώ ήμουν νέος Βουλευτής και δεν γνώριζα ακριβώς τη νομοθεσία– ότι έπρεπε να είχε φύγει, ότι έπρεπε να είχε αλλαχθεί. Ήταν λάθος του Δημοσίου, πολλών κυβερνήσεων, ναι. Αλλά έχει κάνει κάποιους ελέγχους για παράδειγμα. Αυτοί οι έλεγχοι τι γίνονται; Είναι η απορία του κάθε ανθρώπου που διαβάζει το νέο ότι φεύγει ο κ. Ρακιντζής με πολύ καλό έργο, αλλά άφησε πίσω του ένα κενό, διότι δεν έπρεπε να είναι αρχηγός της Ανεξάρτητης αυτής Αρχής για τα τελευταία τέσσερα χρόνια. Και η λογική απορία είναι: Οι αποφάσεις που έχει βγάλει τα τελευταία 4 χρόνια είναι νόμιμες;

Δηλαδή το Δημόσιο πότε θα διορθωθεί; Θα υπάρξει κάποια στιγμή που θα γίνεται ό,τι κάνουν και οι εταιρείες για άλλα Δημόσια, εξελιγμένα, όπου ο άνθρωπος ο οποίος παίρνει ανώνυμες καταγγελίες λύνει προβλήματα, για να γίνει πιο ανταγωνιστική η δημόσια διοίκηση ή η διοίκηση του ίδιου του κράτους; Δεν είναι ότι καταδίδει ο ένας τον άλλον. Οι Έλληνες έχουμε πάρα πολλά σύνδρομα. Το λέω διότι έχω μεγαλώσει και εγώ με σύνδρομο –αν θέλετε- κατοχικό των γονέων μου και πείνα και βομβαρδισμένα χωριά και καμένα σπίτια. Αυτό το σύνδρομο, όμως, κάποια στιγμή πρέπει να τελειώσει. Πρέπει να δούμε την αλήθεια. Πρέπει τα δύο παράλληλα σύμπαντα να γίνουν ένα. Δεν είναι εύκολο να γίνει. Δεν είναι εύκολο να φέρεις τις καινούργιες ανάγκες της τεχνολογίας, της ενέργειας.

Να σας δώσω ένα παράδειγμα. Η τεχνολογία τρέχει τόσο πολύ, που με βάση μελέτες που είχαμε κάνει το 2014 μέσα στα επόμενα δέκα ή δώδεκα χρόνια θα υπάρχει σε πολλές μορφές καρκίνου λόγω της ανάπτυξης της τεχνολογίας η ίαση. Αυτό τι σημαίνει; Σημαίνει αυτόματα ένα τρισεκατομμύριο χάσιμο από την κεφαλαιοποίηση των φαρμακευτικών εταιρειών υγείας που πουλάνε αντικαρκινικά φάρμακα. Αυτό το γνωρίζουμε εμείς από το 2014.

Κύριε Πρόεδρε, δώστε μου ένα λεπτό. Οι εταιρείες τι κάνουν και τα δημόσια που στηρίζουν –αν θέλετε- ή επιχορηγούν αυτές τις επιχειρήσεις; Προβλέπουν ότι θα κλείσουν, θα δημιουργηθούν θέσεις ανεργίας, θα κλείσουν εταιρείες.

Η τεχνολογία τρέχει. Πρέπει να τρέξει το Δημόσιο και οι άνθρωποι μαζί του. Και εδώ πρέπει να ελέγχονται οι ελεγχόμενοι. Είναι ένα σύστημα το οποίο είναι αλληλένδετο. Δεν μπορεί να έχεις παιδεία η οποία δεν διδάσκει νέες δυνατότητες και νέα γνωσιακά αντικείμενα και βασίζεται μόνο σε παλαιοκομματικό η συνδικαλιστικό πρότυπο. Είναι απλοποίηση το να λέμε «Η σύνδεση της αγοράς με τα πανεπιστήμια». Είναι υπεραπλούστευση. Δεν είναι τόσο απλό.

Όταν μιλάμε για δυνατότητες και για ευχέρεια διαπραγμάτευσης ή το να δουλεύεις σε μια ομάδα ή για το No.1 skill που χρειάζεται μέχρι το 2020 και είναι η ευχέρεια επίλυσης πολύπλοκων προβλημάτων –και αυτό δεν το λέει ούτε ο Δημήτρης ούτε ο Μπάμπης ο Σουγιάς, αλλά όλες οι μελέτες και όλοι οι σοβαροί άνθρωποι που μελετούν τι θα γίνει στον κόσμο τα επόμενα πέντε και όχι δεκαπέντε χρόνια–, εμείς πώς εκπαιδεύουμε το προσωπικό; Πώς ετοιμάζουμε τους πολίτες αυτής της χώρας για να έρθουν να ελέγξουν το Δημόσιο και πώς ετοιμάζουμε και το Δημόσιο να έρθει κάποια στιγμή στο ίδιο σύμπαν με τον πολίτη που θέλει να εξυπηρετήσει και τις υπόλοιπες χώρες του κόσμου; Διότι δυστυχώς μιλάμε για έναν παγκόσμιο ιστό και είμαστε όλοι διασυνδεδεμένοι. Και η ανισότητα φαίνεται και η αντιπαραγωγικότητα φαίνεται και δυσκολεύει εμάς τους οικονομολόγους το να κάνουμε το οποιοδήποτε μοντέλο. Γι' αυτό και πέφτουν όλα έξω, διότι η βάση είναι σαθρή. Σας ευχαριστώ πάρα πολύ.

## Γεώργιος-Δημήτριος Καρράς,
**Βουλευτής Β' Αθηνών Ένωσης Κεντρώων,**
**Μέλος της Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Εκπρόσωπος της Κοινοβουλευτικής Ομάδας της Ένωσης Κεντρώων**

Θα κάνω μία σύντομη αναφορά στα εξής: Επειδή οι προηγούμενοι έγκριτοι ομιλητές αναφέρθησαν σε ενδιαφέροντα κρίσιμα ζητήματα. Ακούστηκαν και θεωρητικές, αλλά και πρακτικές απόψεις, όπως ακούστηκε και η μεμψιμοιρία η οποία μας διακατέχει, τα τελευταία χρόνια, λόγω της κρίσης. Σκύβουμε, λοιπόν, πολλές φορές και εμείς οι Έλληνες το κεφάλι και αποδεχόμαστε τη μοίρα μας.

Όμως, το Συνέδριο –στο οποίο είχε την καλοσύνη να με καλέσει να τοποθετηθώ το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή– έχει πραγματικό ενδιαφέρον γιατί αναφέρεται στη δημόσια διοίκηση η οποία, όσο και να το έχουμε παραβλέψει στις ορθές της διαστάσεις είναι παράγων οικονομικής ανάπτυξης. Αυτό είναι κάτι που πιστεύουμε απόλυτα, διότι στην Ελλάδα είτε ένα μεγάλο ποσοστό του ΑΕΠ προέρχεται από τον δημόσιο τομέα, είτε η δημόσια διοίκηση καταναλώνει ένα μεγάλο ποσοστό του ΑΕΠ.

Στην παρούσα οικονομική κρίση, λοιπόν, θα πω το εξής: η κυβέρνηση έφερε ένα σχέδιο νόμου το οποίο αναφέρεται στη δημιουργία μητρώου στελεχών –αυτό ακούγεται καλό– στο βαθμολόγιο, στην αξιολόγηση και τις προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων, λίγο-πολύ γνωστά πράγματα.[148]

Διερωτώμαι αν αποτελεί πραγματική μεταρρύθμιση το ζήτημα της αξιολόγησης των στελεχών κατά τον προτεινόμενο από το νομοσχέδιο πολύπλοκο τρόπο, όπου θα έχουν λόγο οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι και τελικά, μέσω μιας νεφελώδους συνέντευξης, θα προαγάγουμε τα στελέχη εκείνα που εμείς νομίζουμε ότι πρέπει να προωθηθούν.

Έτσι λοιπόν, μετά από 3 χρόνια, θα έχουμε δημιουργήσει ένα μητρώο, δηλαδή μία δεξαμενή για να προωθούμε άτομα τα οποία, υποτίθεται, ότι έχουν τα κατάλληλα προσόντα για την κάλυψη θέσεων ευθύνης της δημόσιας διοίκησης.

Η άποψή μου για την διοικητική μεταρρύθμιση είναι διαφορετική. Θεωρώ ότι πρέπει να αρχίσουμε, σιγά-σιγά, να σκαλίζουμε το υπόβαθρο των αρχικών δομών της δημόσιας διοίκησης ώστε να δημιουργήσουμε τις σύγχρονες βάσεις για την μεταρρύθμιση και μέσω αυτής, να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για την μείωση του διοικητικού κόστους και της γραφειοκρατίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο και μόνο πιστεύουμε, ότι η δημόσια διοίκηση μπορεί να συνεισφέρει στην έξοδο από την κρίση και την ανάπτυξη.

[148] Αναφέρομαι στο σχέδιο νόμου (ήδη νόμος 4369/2016-ΦΕΚ Α΄ 33), υπό τον τίτλο «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων συστήματα αξιολόγησης προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια-αξιοκρατίαα και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης)» το οποίο, εκείνες τις ημέρες, συζητείτο στην διαρκή κοινοβουλευτική «Επιτροπή δημόσιας διοίκησης, δημόσιας τάξης και δικαιοσύνης», της οποίας είμαι μέλος, και γι' αυτό το σχέδιο νόμου Ειδικός Αγορητής της Ενώσεως Κεντρώων.

Θα αναφέρω λοιπόν ένα παράδειγμα: κατά την επεξεργασία του νομοσχεδίου στην Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης είχα υπόψη μου το στοιχείο ότι οι κλάδοι-ειδικότητες των δημοσίων υπαλλήλων είναι εννιακόσιοι τριάντα. Ο Υπουργός με ενημέρωσε ότι οι κλάδοι-ειδικότητες του δημοσίου είναι χίλιοι τετρακόσιοι τριάντα-προσθέτοντας στις γνώσεις μου επιπλέον πεντακόσιους που αγνοούσα.

Αυτόματα, λοιπόν, μου εγεννήθη η εξής σκέψη: όλοι αυτοί οι κλάδοι-ειδικότητες είναι απαραίτητοι ή επικαλύπτονται ως προς τις αρμοδιότητες μεταξύ τους και διογκώνεται υπέρμετρα το διοικητικό κόστος και η γραφειοκρατία και, εν τέλει, λόγω επικαλύψεως των αρμοδιοτήτων, αδρανούν όλοι με το πρόσχημα ότι την ίδια αρμοδιότητα μπορούν να την ασκήσουν άλλοι. Είναι αναγκαία, λοιπόν η ενοποίηση κλάδων και η κινητικότητα του προσωπικού ανάμεσα στους κλάδους, ώστε να αξιοποιηθεί το σύνολο του προσωπικού προκειμένου να αποδώσει παραγωγικά.

Σ' αυτό το σημείο δίνω κι ένα άλλο παράδειγμα, σχετικά με τους γνωστούς Οργανισμούς των Υπουργείων. Βεβαίως, δεν θα μιλήσω για τα Υπουργεία που, σήμερα, πότε αυξάνεται ο αριθμός τους, πότε μειώνεται, πότε έχουμε Υπουργό, πότε και Αναπληρωτή Υπουργό. Ενδεχομένως, σε λίγο καιρό θα έχουμε και Αναπληρωτή του Αναπληρωτή Υπουργού και Υφυπουργούς αφού δημιουργήθηκαν και Αναπληρωτές Γενικοί Γραμματείς και ομόβαθμοί τους Διοικητικοί Γραμματείς. Αναμφιβόλως μιλάμε για γιγάντωση της γραφειοκρατίας, χωρίς όμως να αντιμετωπίζονται τα κρίσιμα ζητήματα που δημιουργεί.

Επανέρχομαι, λοιπόν στο ζήτημα των Οργανισμών των Υπουργείων, έχοντας επαγγελματική εμπειρία ως δικηγόρος. Αυτό που έχω διαπιστώσει είναι ότι οι Υπουργοί, συνήθως, εξαγγέλλουν ότι αλλάζουν ή ότι τροποποιούν τον Οργανισμό του Υπουργείου του οποίου προΐστανται. Από την απλή αντιπαραβολή του παλαιού προς τον νέο Οργανισμό τίποτα δεν αλλάζει, είναι απλές αντιγραφές και το μόνο που επιδιώκουν είναι να ακουστεί το όνομά τους, δήθεν ως μεταρρυθμιστών.

Ποια είναι όμως η πραγματικότητα; Θα φέρω για παράδειγμα τον Οργανισμό του Υπουργείου Πολιτισμού. Το Υπουργείο δημιουργήθηκε επί δικτατορίας με βάση τα δεδομένα της τότε εποχής. Πολλοί υπάλληλοι μεταφέρθηκαν από άλλα Υπουργεία, άλλοι προσελήφθησαν. Δεν έχει σημασία, σήμερα, αν τότε έγιναν διαγωνισμοί προσλήψεως ή όχι. Έτσι, δημιουργήθηκε ένα Υπουργείο με Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις και πολλά Τμήματα.

Σήμερα όμως, σαράντα χρόνια μετά, έχουν αλλάξει, όχι μόνο οι δομές της δημόσιας διοίκησης, αλλά και οι δομές της κοινωνίας, και οι ανάγκες της και το δημόσιο έχει εξελιχθεί τεχνολογικά. Παρ' όλα αυτά, συναντούμε Οργανισμούς Υπουργείων που αποτελούν αντιγραφή παλαιοτέρων οργανισμών με αποτέλεσμα να εμφανίζονται κενά σε κλάδους και ειδικότητες, χωρίς να έχουν, σήμερα, πραγματικό αντικείμενο απασχόλησης. «Έχουμε έλλειψη προσωπικού» οδύρονται όλοι.

Θα φέρω, λοιπόν, ένα παράδειγμα πάλι από το Υπουργείο Πολιτισμού: υπηρετούν ακόμη Ημερήσιοι Φύλακες Αρχαιοτήτων υποχρεωτικής εκπαίδευσης οι οποίοι, παρά τις φιλότιμες προσπάθειές τους, δεν μπορούν να προσφέρουν ειδικότερες υπηρεσίες πληροφόρησης στους ξενόγλωσσες επισκέπτες.

Εάν συγκρίνουμε λοιπόν, τους υφιστάμενους οργανισμούς των Υπουργείων με τους αναγκαίους σύγχρονους κλάδους-ειδικότητες, το λεγόμενο κλαδολόγιο του δημοσίου, τότε θα καταλήξουμε στο ποια και πόσα Υπουργεία, πράγματι, χρειαζόμαστε. Έτσι, λοιπόν, θα έχουμε μια ουσιαστική μεταρρύθμιση της

δημόσιας διοίκησης, η οποία θα είναι το θεμέλιο των επομένων. Αυτό, λοιπόν, θα πρέπει να γίνει, κατά την άποψή μου, ούτως ώστε να ξεκινήσει η αναβάθμιση του κράτους.

Επιστρέφω στο ζήτημα το οποίο έθεσα στην αρχή της ομιλίας μου, λέγοντας ότι το δημόσιο πρέπει να είναι και παραγωγός πλούτου για το ίδιο, αλλά και να δημιουργεί τις προϋποθέσεις πλούτου στον ιδιωτικό τομέα, που από τις δομές του αδυνατεί να παράγει. Δεν αρκεί όμως να παρέχει τυπικές υπηρεσίες. Θα πρέπει να παρέχει και κοινωνικές υπηρεσίες, γεγονός που δεν μπορούμε να αμφισβητήσουμε. Παράδειγμα σπατάλης πόρων και αδυναμίας παραγωγής πλούτου συνιστά ότι υπάρχουν υπηρεσίες οι οποίες επικαλύπτονται μεταξύ των Κεντρικών Υπουργείων, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, των αιρετών Περιφερειών και των Δήμων. Ενδεικτικά αναφέρω τις υπηρεσίες περιβάλλοντος: κάθε Υπουργείο έχει Διεύθυνση Περιβάλλοντος, κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση έχει Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Διεύθυνση Περιβάλλοντος. Έχουμε και Υπουργείο Περιβάλλοντος, έχουμε και στις Περιφέρειες Διευθύνσεις Περιβάλλοντος, έχουμε ακόμη και στους Δήμους Διευθύνσεις Περιβάλλοντος.

Ερώτηση, λοιπόν: έχουμε προστασία περιβάλλοντος ή από την πλειονότητα των εμπλεκομένων υπηρεσιών δημιουργείται το άλλοθι της αδράνειας; Δηλαδή, ότι δεν είναι ευθύνη της μιας αλλά της άλλης υπηρεσίας, με ισχυρό το ενδεχόμενο να δημιουργούνται προϋποθέσεις διαφθοράς.

Δυνατότητα παραγωγής πλούτου για τον ιδιωτικό τομέα, από τις δράσεις του δημοσίου, προκύπτει και από την διαδικασία των ελέγχων: πρέπει το κράτος να θεσπίσει διαδικασίες δεσμευτικών προτύπων, ούτως ώστε η αγορά, η οποία είναι το βάθρο της οικονομίας, να αυτορυθμίζεται και να αυτοελέγχεται. Στην συνέχεια, τα Υπουργεία, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι Περιφέρειες να είναι οι ελεγκτές του αυτοελέγχου της επιχείρησης. Έτσι, ο έλεγχος των υπηρεσιών θα περιορίζεται στην εφαρμογή ή όχι των προτύπων δεσμεύσεων. Αν ισχύσουν τα ανωτέρω, θα υπάρξει ισορροπία στην αγορά, προστασία του περιβάλλοντος, προστασία του καταναλωτή σε όλο το εύρος, υγιής και θεμιτός ανταγωνισμός μεταξύ ομοειδών επιχειρήσεων και εν τέλει ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα και αύξηση των φορολογικών εσόδων.

Πιστεύω ότι οι προτάσεις μου, για την αυτορρύθμιση και αυτοέλεγχο της αγοράς, θα συμβάλουν στην αύξηση του ΑΕΠ.

Παράδειγμα αυτοελέγχου των επιχειρήσεων, ο οποίος αφορά περιορισμένο αριθμό και ήσσονος σημασίας δραστηριότητες, είναι «οι πρότυπες περιβαλλοντικές δεσμεύσεις» της νομοθεσίας του περιβάλλοντος.[149] Δυστυχώς, στην πράξη η ρύθμιση δείχνει να ατονεί και αυτό γιατί, αφ' ενός μεν είναι τόσο λίγες οι περιπτώσεις που επετράπη να αυτοδεσμεύεται η δραστηριότητα με περιβαλλοντικά πρότυπα, αφ' ετέρου δε οι διάφορες υπηρεσίες περιβάλλοντος επιμένουν να διατηρούν αρμοδιότητες εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων, ενώ ήδη οι διαδικασίες δεν απαιτούν πλέον την έγκριση τους, παρά μόνο τον έλεγχο της εφαρμογής των προτύπων.

Άλλος ανασταλτικός παράγων της συμμετοχής της δημόσιας διοίκησης στην αύξηση του ΑΕΠ, είναι το πλήθος των διοικητικών κυρώσεων και η πολυνομία που τις προβλέπει.

[149] Νόμος 4014/2011.

Στην εισήγηση αυτή θα περιοριστώ στον τομέα του ορυκτού πλούτου που η ανάπτυξή του είναι ιδιαίτερα σημαντική για την χώρα. Δεν θα αναφερθώ στο επίκαιρο θέμα των μεταλλείων των Σκουριών, ούτε στο μονοπώλιο της ΔΕΗ στον λιγνίτη, γιατί έχουν λάβει πολιτικές διαστάσεις. Θα αναφερθώ όμως στον τρόπο λειτουργίας των ελεγκτικών υπηρεσιών. Λειτουργούν Επιθεωρήσεις Μεταλλείων διανομαρχιακού επιπέδου, οι οποίες δημιουργήθηκαν από τις αρχές του 20ου αιώνα με ρόλο επιτελικό στην ανάπτυξη του ορυκτού πλούτου και συμβουλευτικό στις επιχειρήσεις του κλάδου, προτείνοντας και λύσεις στα προβλήματα του.

Σήμερα, οι Επιθεωρήσεις αυτές έχουν μετατραπεί σε βιομηχανίες επιβολής διοικητικών κυρώσεων, γιατί έχει επικρατήσει, και εκεί, η ευθυνοφοβία. Γίνεται μία καταγγελία στον εισαγγελέα ότι σε μεταλλευτικήλατομική επιχείρηση έπρεπε να έχει επιβληθεί υψηλότερο πρόστιμο π.χ. ύψους δέκα χιλιάδων ευρώ αντί του επιβληθέντος πέντε χιλιάδων ευρώ και αμέσως ο εισαγγελέας, τηρώντας την αρχή της νομιμότητας της ποινικής διώξεως, παραπέμπει τους υπαλλήλους για παράβαση καθήκοντος ή ακόμα για υπηρεσιακή απιστία. Έτσι, λοιπόν, ακυρώνεται ο επιτελικός και συμβουλευτικός ρόλος της υπηρεσίας και ο υπάλληλος την επόμενη φορά, για να μην κατηγορηθεί, θα επιβάλλει το υψηλότερο δυνατό πρόστιμο, έστω και αν η παράβαση δεν το δικαιολογεί, αδιαφορώντας για τις συνέπειες που επέρχονται στην επιχείρηση, αφού έτσι θα είναι ο καλός υπάλληλος, ανεξάρτητα από το αν η επιχείρηση θα καταρρεύσει.

Κλείνοντας, αυτές τις σύντομες επισημάνσεις, δεν μπορώ να παραβλέψω την αναγκαιότητα συμβολής της δημόσιας διοίκησης στην διαμόρφωση του εκάστοτε ύψους του ΑΕΠ. Ιδιαίτερα, στις παρούσες δυσμενείς συνθήκες για την έξοδο της χώρας από την επιδεινούμενη οικονομική κρίση, θα ήθελα να ευχηθώ η δημόσια διοίκηση να απαγκιστρωθεί από τις αγκυλώσεις του παρελθόντος, να δημιουργήσει προϋποθέσεις εξωστρέφειας και στο εξής να γίνει και παραγωγός πλούτου.