

# Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 21ου αιώνα

Οδηγίες για τους λήπτες αποφάσεων

Προτεραιότητες ενεργειών για μία άλλη  
Δημόσια Διοίκηση εν όψει του 21ου αιώνα

## 1. Το αποτελεσματικό μέγεθος του Δημόσιου Τομέα

Πρώτη θεμελιακή ενέργεια είναι η ανα-οριοθέτηση της έννοιας και του μεγέθους του Δημόσιου Τομέα. Δεν είναι δυνατόν το Ελληνικό Δημόσιο να καλύπτει το 60-65% περίπου του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος, ενώ στις αναπτυγμένες χώρες της Ε.Ε. είναι μόνον 35-40%. Επιβάλλεται περιορισμός του μη παραγωγικού μεγέθους του Δημόσιου Τομέα κατά 20-25 ποσοστιαίες μονάδες περίπου. Η περιστολή του Δημοσίου Τομέα θα γίνει χωρίς ανεργία, εφόσον προγραμματισθούν οι κατάλληλοι χειρισμοί επαγγελματικής κινητικότητας και προσανατολισμού με τους άφθονους πόρους της Ε.Ε. και κυρίως του Κοινωνικού Ταμείου.

Παράδειγμα: Όταν στην Αγγλία ανέλαβε η νέα Κυβέρνηση το 1979, το μέγεθος των δημοσίων υπαλλήλων ήταν 732.000. Μετά τη μεταρρύθμιση του 1988 το μέγεθος αυτό μειώθηκε στις 590.000 χωρίς να προκληθεί ανεργία από το δραστικό περιορισμό του Δημόσιου Τομέα.

## 2. Βουλή: Ο «αναπτυξιακός» Ρόλος των Βουλευτών και η Πανεθνική Εκπροσώ- πηση των 25.000.000 Ελλήνων στην Ελληνική Βουλή

- Να περιορισθεί ο «πελατειακός» ρόλος των Βουλευτών και να ενισχυθεί ο «ανα-  
πτυξιακός» ρόλος τους στην προώθηση των αναπτυξιακών έργων στο νομό τους. Η ε-  
κλογή τους να γίνεται με Βιογραφικό Σημείωμα.

- Να θεσμοθετηθεί η παρουσία και του αποδήμου Ελληνισμού στο Ελληνικό Κοι-  
νοβούλιο με 40-50 περίπου βουλευτές, που θα εκπροσωπούν και τα 15.000.000 των  
Ελλήνων που υπάρχουν στις Η.Π.Α., τον Καναδά, την Αυστραλία, τη Δ. Ευρώπη, την  
Αλβανία (Β. Ήπειρος), την Κωνσταντινούπολη, τη Ν. Ιταλία, την Αφρική, την τέως  
Σοβ. Ένωση κ.α. Η παρουσία των βουλευτών αυτών στην Ελληνική Βουλή θα συμβο-  
λίζει και την ενότητα ολοκλήρου του Ελληνισμού (συνολικός πληθυσμός 25.000.000)  
στην υφήλιο.

- Προτείνεται ο περιορισμός των ελλαδικών βουλευτών για την ένταξη των 40 βου-  
λευτών του αποδήμου Ελληνισμού στη Βουλή με ειδικό καθεστώς λειτουργίας.

### 3. Πρωθυπουργός

Ο Πρωθυπουργός δεν είναι «ο άνθρωπος για όλες τις δουλειές». Ασκεί μόνο ηγετικό-επιτελικό ρόλο. Προτείνεται να περιοριστεί ο γραφειοκρατικός και εκτελεστικός ρόλος του Πρωθυπουργού και να ενισχυθεί ο ηγετικός-επιτελικός-συντονιστικός ρόλος του, αφού προηγουμένως το Γραφείο του Πρωθυπουργού ενισχυθεί με Τρεις Ομάδες Τεχνοκρατών-Εμπειρογνομώνων υψηλής στάθμης:

- α) Ομάδα Επιλογής και Αξιολόγησης των Στελεχών της Κυβέρνησης.
- β) Ομάδα Παρακολούθησης και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου, και
- γ) Ομάδα Εθνικών Συμβούλων Ανάλυσης και Σχεδιασμού Εθνικής Πολιτικής.

### 4. Ο Στρατηγικός Ρόλος του Πρωθυπουργού στη Διοικητική Μεταρρύθμιση

Όπως προβλέπεται π.χ. στην Αγγλία και Γαλλία, όλες οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις, λόγω της υψηλής εθνικής σημασίας τους, πρέπει να γίνονται υπό την ευθύνη και εποπτεία του Πρωθυπουργού και όχι του Υπουργού Προεδρίας. Ο τελευταίος πρέπει να παίζει μόνο εκτελεστικό-τεχνοκρατικό ρόλο διεκπεραίωσης και εφαρμογής της σχετικής πρωθυπουργικής γραμμής ή εντολής.

### 5. Υπουργικό Συμβούλιο

- Να μειωθεί ο αριθμός των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου (σε πλήρη σύνθεση) από 30-60 περίπου σε 7-14 μέλη.
- Να καταργηθεί ο θεσμός των Υφυπουργών, διότι με την παρουσία τους διασπάται η ενότητα της Κεντρικής Διοίκησης (εστία προσωπικών τριβών Υπουργών-Υφυπουργών στα Υπουργεία).
- Να εισαχθεί ο θεσμός του Μονίμου Υφυπουργού καθολικής αποδοχής (βλ. παρακάτω 8) και υψηλής κατάρτισης.

### 6. Αριθμός Υπουργείων

Ο αριθμός των Υπουργείων να μειωθεί από 20-22 περίπου σε 7-14, ύστερα από κατάλληλη ομαδοποίηση, όπως προτείνεται στην Έρευνα-Μελέτη.

### 7. Συλλογικά Κυβερνητικά Όργανα

Τα πολλά συλλογικά Κυβερνητικά Όργανα (ΚΥΣΥΜ, ΚΥΣΕΑ, Επιτροπή Τιμών και Εισοδημάτων κτλ.) διασπούν την ενότητα της Διακυβέρνησης, δεδομένου ότι πολλές φορές παίρνουν αποφάσεις που συγκρούονται μεταξύ τους.

- Προτείνεται να καταργηθούν όλα τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα. Οι μεγάλες (κυβερνητικές) αποφάσεις να λαμβάνονται από το ολιγομελές Υπουργικό Συμβούλιο με βάση τα προτεινόμενα στην Έρευνα-Μελέτη (Βλ. παρακάτω 12).

### 8. Μόνιμη Κυβερνητική Γραμματεία

Να θεσπισθεί μόνιμη Κυβερνητική Γραμματεία (Cabinet Office) για τη Γραμματειακή Εξυπηρέτηση του Υπουργικού Συμβουλίου με προϊστάμενο έμπειρο και ικανό Manager. Η(μόνιμη) Κυβερνητική Γραμματεία να μην αλλάζει κάθε φορά που αλλάζει η Κυβέρνηση, ώστε να διατηρείται η έννοια της συνέχειας και συνέπειας στη Διακυβέρνηση του Έθνους.

ΑΚΑΔΗΜΙΑ ΑΘΗΝΩΝ  
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΡΕΥΝΩΝ

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΠΡΟΣΤΑ  
ΣΤΗΝ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΟΥ 21ου ΑΙΩΝΑ

Υπό την Εποπτεία του Ακαδημαϊκού  
† Γεωργίου Βλάχου

Στην έρευνα και τη συγγραφή των κειμένων συμμετείχαν οι:

Σταύρος Θεοφανίδης  
(Επιστημονικός Υπεύθυνος)

*Καθηγητής στο Πάντειο Πανεπιστήμιο*

Κωνσταντίνος ΓΕ. Αθανασόπουλος  
*Καθηγητής στο Πάντειο Πανεπιστήμιο*

Ιωάννης - Ανδρέας Βλάχος  
*Στέλεχος Υπουργείου Παιδείας*

Γρηγόρης Παγκάκης  
*Λέκτορας Δ. Π. Θράκης*

Όλγα Καμινάρη  
*Συνεργάτις στο Πάντειο Πανεπιστήμιο*

Βασίλης Κέφης  
*Δρ Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου*

Α θ ή ν α , 1 9 9 8

**9. Γενικός Γραμματέας Υπουργείων - Μόνιμος Υπηρεσιακός Υφυπουργός**

Να καταργηθεί ο κατεξοχήν κομματικός θεσμός του Γενικού Γραμματέα (κομματικό-πολιτικό πρόσωπο) και να αντικατασταθεί με το θεσμό του Μόνιμου Υπηρεσιακού Υφυπουργού (με τεχνοκρατική προέλευση), ο οποίος, ως μόνιμος Προϊστάμενος κάθε Υπουργείου, να αποτελεί το θεματοφύλακα της συνέχειας και συνέπειας της Δημόσιας Διοίκησης.

**10. Ανώτατο Συμβούλιο Δημόσιας Διοίκησης**

Να ιδρυθεί μόνιμο και ανεξάρτητο Ανώτατο Συμβούλιο Δημόσιας Διοίκησης με αρμοδιότητες συμβουλευτικές, γνωμοδοτικές και αποφασιστικές για τα θέματα Δημόσιας Διοίκησης με λειτουργικό - επιστημονικό ρόλο (όχι συνδικαλιστικό).

**11. Ελεγκτικό Συνέδριο - Αποτελεσματικός Δημοσιονομικός Έλεγχος**

Να εκσυγχρονισθεί ο θεσμός αυτός με ισχυρότερη διοικητική, τεχνοκρατική, νομική και οικονομική κάλυψη, ώστε ο ασκούμενος δημοσιονομικός έλεγχος να είναι απο-

τελεσματικότερος. Να εφαρμοστούν οι σχετικές εισηγήσεις από την υφιστάμενη Ηγεσία του Ελ. Συνεδρίου και να δοθεί έμφαση στο σύστημα του τρέχοντος δημοσιονομικού ελέγχου κατά το επιτυχές σύστημα της «πρωτοβουλίας χρηματο-οικονομικής διαχείρισης» (Financial Management Initiative) της Αγγλίας, ώστε να αποφεύγονται τα σκάνδαλα, οι καταχρήσεις και οι σπατάλες.

## **12. Θέσπιση «Οικονομικού Συντάγματος»**

Είναι ανάγκη να θεσπιστεί ένα «Οικονομικό Σύνταγμα», το οποίο, με αυστηρή νομοθεσία, να προβλέπει τα εξής: να προστατεύει το εθνικό νόμισμα (δραχμή) από ψευδείς διαδόσεις κτλ., να καθορίζει «οροφή» για το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του εθνικού εισοδήματος (χωρίς να διακυβεύεται το συμφέρον των μελλουσών γενεών), να απαγορεύει τις κοινωνικά επιζήμιες απεργίες στις δημόσιες επιχειρήσεις με την καθιέρωση «υποχρεωτικής διαιτησίας» από ειδικό Ανώτατο Συμβούλιο Απεργιών, να καθιερώνει την ισχυρή προστασία των τροφίμων και του φυσικού - πολιτιστικού περιβάλλοντος, να καθιερώνει τον κοινωνικό έλεγχο των μονοπωλίων και των συντεχνιών, να απαγορεύει τους περιττούς διορισμούς δημοσίων υπαλλήλων, να καθορίζει τα όρια της φορολογικής επιβάρυνσης ώστε να αποφεύγονται οι αυθαιρεσίες, να καθιερώνει οροφή στις προσωπικές δαπάνες των Υπουργών και άλλων στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης, να καθιερώνει αυστηρές κυρώσεις για οικονομικά εγκλήματα σε βάρος του κοινωνικού συνόλου, να θεσπίζει τη λειτουργία Οικονομικού Αρείου Πάγου. Για την εφαρμογή του Οικονομικού Συντάγματος να αξιοποιηθούν οι αρχές του αναλυτικού προϋπολογισμού (budgeting), του «μοντέλου επιχειρησιακής δράσης» (the agency model), της ανάλυσης ωφελειών-κόστους κτλ. Η πληροφορική και η μηχανοργάνωση του δημοσιονομικού συστήματος θα περιορίσει κατά πολύ τη σπατάλη και τη φοροδιαφυγή και θα επιτύχει την ορθολογικότερη διαχείριση των δημοσίων πόρων.

## **13. Η Επιστημονική Μέθοδος Λήψεως Αποφάσεων στη Δημόσια Διοίκηση**

Να καθιερωθεί ο επιστημονικός τρόπος λήψεως αποφάσεων για τα μεγάλα θέματα της Δημόσιας Διοίκησης από Ομάδες με Διεπιστημονική Σύνθεση και με βάση ολοκληρωμένη διαδικασία, που εγγυάται την ορθότητα των διοικητικών αποφάσεων και τη μεγιστοποίηση των εθνικών καθαρών ωφελειών.

## **14. Αξιοκρατικό Σύστημα Προσλήψεων και Προαγωγών**

- Να καθιερωθεί αξιοκρατικό σύστημα προσλήψεων και προαγωγών όλων των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης.
- Να καθιερωθεί σύστημα αξιολόγησης θέσεων εργασίας σε ποσοστό 100% όλων των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης και η αυστηρή ιεραρχική δομή.

## **15. Καθιέρωση συστήματος παροχής κινήτρων στα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης με βάση την επίδοσή τους**

Να καθιερωθεί σύστημα κινήτρων ενεργοποίησης του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης, δηλαδή να δοθούν μικτά κίνητρα (υλικά και ηθικά) με βάση την επίδοση στους αντικειμενικούς σκοπούς της Διοίκησης (σύνδεση αμοιβής-προαγωγών-και ηθικών κινήτρων με την παραγωγικότητα και την επιτυχία των αντικειμενικών σκοπών της Δημόσιας Διοίκησης).

**16. Προγραμματισμός αναγκών ανθρώπινου δυναμικού**

Να καθιερωθεί σύστημα προγραμματισμού των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό όλων των βαθμίδων της Δημόσιας Διοίκησης με γνώμονα τις πραγματικές ανάγκες εξυπηρέτησης των πολιτών και όχι τις κομματικές επιδιώξεις.

**17. Σύσταση ανεξάρτητου φορέα με αποφασιστική αρμοδιότητα για τη γρήγορη επίλυση των διαφορών και συγκρούσεων στη Δημόσια Διοίκηση**

Να συσταθεί κατάλληλος φορέας γρήγορης επίλυσης των διαφορών ή συγκρούσεων στη Δημόσια Διοίκηση, ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

**18. Ο Συνδικαλισμός στη Δημόσια Διοίκηση**

Να εκσυγχρονισθεί ο θεσμός του συνδικαλιστικού κινήματος στη Δημόσια Διοίκηση με βάση τον πλήρη δημοκρατικό τρόπο λειτουργίας του χωρίς επεμβάσεις από την Κυβέρνηση και τα Πολιτικά Κόμματα.

**19. Εκσυγχρονισμός συστήματος ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης των Δημοσίων Υπαλλήλων**

Να εκσυγχρονισθεί το σύστημα ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης των δημοσίων υπαλλήλων με βάση το αναπτυγμένο βελγικό πρότυπο (βλ. σχετική ad hoc Έρευνα-Μελέτη).

**20. Επείγουσα εισαγωγή της πληροφορικής στη Δημόσια Διοίκηση**

Με βάση ολοκληρωμένη μελέτη πρέπει να εισαχθεί στη Δημόσια Διοίκηση η πληροφορική και ο αυτοματισμός λειτουργίας των Γραφείων και να γίνει σύνδεση με τις 44 Τράπεζες Πληροφοριών της ΕΟΚ (Eurobases) για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

**21. Η ανα-χωροθέτηση των Υπουργείων και Δημοσίων Οργανισμών στο Λεκανοπέδιο Αθηνών**

Είναι επιτακτική η ανάγκη ορθολογικότερης ανα-χωροθέτησης και στέγασης των Υπουργείων και Δημοσίων Οργανισμών στο λεκανοπέδιο Αττικής, όπως προβλέπουν σχετικές μελέτες. Με την ενέργεια αυτή θα προκύψουν σοβαρά οφέλη από την ανακούφιση του κέντρου των Αθηνών, την περιβαλλοντική ισοροπία και την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, δεδομένου ότι τα περισσότερα Υπουργεία εγκαθίστανται σε κοινό άξονα συγκοινωνιακής σύνδεσης.

**22. Αποκέντρωση με την κατάλληλη προπαρασκευή: Τελικός στόχος η περιφερειακή ανάπτυξη**

Η αποτελεσματική αποκέντρωση δεν είναι μόνο θέμα συνταγματικών (άρθρα 101-102) και νομοθετικών ρυθμίσεων. Εξαρτάται κυρίως, από την υποστήριξη της σε στελέχη και υλικοτεχνική υποδομή, ώστε να εξυπηρετούνται καλύτερα οι πολίτες στην περιφέρεια και να προάγεται κατά κύριο λόγο η περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη με την αξιοποίηση των σχετικών πόρων της Κοινότητας από το Περιφερειακό Ταμείο.

### **23. Κωδικοποίηση της Διοικητικής Νομοθεσίας**

Το χάωδες και το πολυδαίδαλο της διοικητικής νομοθεσίας θα πρέπει να απλοποιηθεί, να εκσυγχρονισθεί και να συστηματοποιηθεί, αφού ενταχθεί σε ειδική Τράπεζα Πληροφοριών για άνετη πρόσβαση από τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης και τους πολίτες.

### **24. Η γρήγορη προσαρμογή - σύγκλιση προς το διοικητικό θεσμικό πλαίσιο της Ενιαίας Αγοράς των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**

Η πρόκληση του «1992» επιβάλλει τη γρήγορη προσαρμογή-σύγκλιση, προς το διοικητικό θεσμικό πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (κανονισμοί, οδηγίες, πρότυπα κτλ.), ώστε να επιταχυνθεί η διοικητική μεταρρύθμιση και να αναβαθμιστεί το status και η εικόνα της χώρας μας.

Ο εκσυγχρονισμός μιας χώρας περνάει κυρίως μέσα από τρεις αγωγούς: την Παιδεία, τη Δημόσια Διοίκηση και τις Επιχειρήσεις. Η Δημόσια Διοίκηση έχει κυρίαρχη διάσταση, διότι εκφράζει όλα τα συλλογικά επιτεύγματα.

### **25. Η εκπαίδευση-κατάρτιση: Το Στρατηγικό Όπλο για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση**

Η ευρεία διοικητική μεταρρύθμιση απαιτεί την εκπαίδευση - κατάρτιση όλων: από τον Πρωθυπουργό, τους Υπουργούς και τους Βουλευτές έως τα Στελέχη και το Βοηθητικό προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης.

Όλοι οι Έλληνες πρέπει να διδάσκονται συστηματικά μαθήματα «Διοικητικής» (Management) από το Δημοτικό και το Γυμνάσιο.

Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να ενισχυθεί, να αποκτήσει περισσότερη εξωστρέφεια και «επιθετικότητα» και να αναβαθμισθεί στο status και το ρόλο των Management Schools, όπως του Harvard, του INSEAD, της E.N.A. Γαλλίας και των άλλων επιτυχημένων μεταπτυχιακών ιδρυμάτων, όπου διδάσκονται προηγμένα μαθήματα και εμπειρίες αποτελεσματικής Διοίκησης.

### **26. Η Κατάρτιση και εφαρμογή «Κυλιόμενου Προγράμματος Διοικητικού Εκσυγχρονισμού»: Το μεθοδικό εργαλείο για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση**

Για την επιτυχία της Διοικητικής Μεταρρύθμισης και την αποτελεσματική προπαρασκευή της Ελλάδας στον 21ο αιώνα, είναι ανάγκη να καταρτιστεί και να εφαρμοστεί «Κυλιόμενο Πρόγραμμα» από το Γραφείο του Πρωθυπουργού με την τεχνοκρατική συμμετοχή του Υπουργείου Προεδρίας και την έγκριση του «Προγράμματος» από όλα τα Κόμματα στη Βουλή, σύμφωνα με το νόμο 1943/91, άρθρο 1. (Βλ. Υπόδειγμα σε σχετικό ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α-III).

Η παρούσα Έρευνα-Μελέτη προσφέρει μερικές χρήσιμες Ιδέες-Προτάσεις για την ένταξή τους στο «Κυλιόμενο Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού», το οποίο είναι αναγκαίο για την αποτελεσματική ένταξη της Ελλάδος στην προηγμένη Ευρωπαϊκή Ένωση του 21ου αιώνα.

Καθηγητής Σταύρος ΘΕΟΦΑΝΙΔΗΣ  
Επιστ. Υπεύθ. Μελέτης