

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε.

ΕΠΙ ΤΟΥ ΕΓΓΡΑΦΟΥ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ  
«ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ»

Διαδικασία

Στις 27.4.2006 ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης κ. Προκόπης Παυλόπουλος, απέστειλε προς γνωμοδότηση, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή έγγραφο για το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης»

Η Εκτελεστική Επιτροπή της ΟΚΕ συνέστησε Επιτροπή Εργασίας αποτελούμενη από την κα **Αναστασία Κουτσιβίτου** και τους κ.κ. **Νικόλαο Σκορίνη**, ως Πρόεδρο της επιτροπής, **Κωνσταντίνο Παπαντωνίου**, **Ηλία Ηλιόπουλο**, **Ιωάννη Σωτηρίου** και **Χαράλαμπο Καφύρα**. Στην Επιτροπή Εργασίας συμμετείχαν ως Εμπειρογνώμονες η κα **Ευσταθία Μπεργελέ** και ο κ. **Βασίλης Μεγαπάνος**. Από πλευράς Ο.Κ.Ε. συμμετείχαν οι επιστημονικοί συνεργάτες της Ο.Κ.Ε., **Δρ Αφροδίτη Μακρυγιάννη** και **Δρ Αθανάσιος Παπαϊωάννου** ο οποίος είχε και τον επιστημονικό συντονισμό της Επιτροπής. Στην προετοιμασία της Γνώμης μετείχε και η κα **Δήμητρα Χριστοπούλου**, εργαζόμενη στην Ο.Κ.Ε. στο πλαίσιο προγράμματος Stage του ΟΑΕΔ.

Η Επιτροπή Εργασίας ολοκλήρωσε τις εργασίες της σε τέσσερις (4) συνεδριάσεις, ενώ η Εκτελεστική Επιτροπή διαμόρφωσε την εισήγησή της προς την Ολομέλεια στη συνεδρίασή της στις 8 Ιουνίου 2006.

Η Ολομέλεια της ΟΚΕ στην οποία εισηγητές ήταν οι κ.κ **Ν. Σκορίνης** και **Η. Ηλιόπουλος**, αφού ολοκλήρωσε την συζήτηση για το θέμα στη συνεδρίαση της 17<sup>ης</sup> Ιουνίου 2006, διατύπωσε την υπ' αριθ. 155 Γνώμη της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ΒΑΣΙΚΟΥ ΚΕΙΜΕΝΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ  
ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ  
«ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ»

Το κείμενο που απεστάλη στην Ο.Κ.Ε. από το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης σχετικά με την αναπτυξιακή προτεραιότητα «βελτίωση της

διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης» αποτελείται από ένα «βασικό κείμενο στρατηγικής» και ένα ερωτηματολόγιο. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, ακολούθησε τη διαδικασία έκδοσης των γνωμών και διαμόρφωσε το κείμενο της Γνώμης έτσι ώστε ταυτόχρονα να σχολιάζεται το «βασικό κείμενο» και να προκύπτουν και οι απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο.

Το βασικό κείμενο μπορεί να συνοψισθεί ως εξής:

#### **1. Υφιστάμενη κατάσταση**

Η κατάσταση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, ενώ παρουσιάζει θετική πορεία προόδου, δεν παρακολουθεί επαρκώς τις προκλήσεις των σύγχρονων εξελίξεων. Η πρόοδος, βασίζεται στους εξής δύο πυλώνες παρεμβάσεων:

α) στην προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με την εισαγωγή των ΤΠΕ στις λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης και

β) σε μέτρα θεσμικού εκσυγχρονισμού.

#### **2. Αναπτυξιακές ανάγκες**

Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι σοβαρές δυσλειτουργίες και τα προβλήματα που προκύπτουν, θα πρέπει:

➤ να δρομολογηθεί και εφαρμοστεί άμεσα ολοκληρωμένο σχέδιο παρεμβάσεων οι οποίες θα πρέπει να ενισχύουν την ικανότητα διοίκησης,

➤ να εστιασθούν κατά προτεραιότητα σε πεδία δημόσιας δράσης στρατηγικής σημασίας,

➤ να εξασφαλιστεί η καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, η άρση των δυσλειτουργιών του κανονιστικού πλαισίου και η προαγωγή ανοικτής και συμμετοχικής διοίκησης,

➤ να εξασφαλισθούν οι προϋποθέσεις για την πλήρη αξιοποίηση των ΤΠΕ, καθώς και για την επιτυχία των παρεμβάσεων συνολικά, με την ανάπτυξη της απαραίτητης υποδομής.

#### **3. Αναπτυξιακό όραμα**

Η κύρια αναπτυξιακή επιλογή του τομέα της βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης συνοψίζεται στην "**δημιουργία μιας πολιτο-κεντρικής, αποτελεσματικής, ανοικτής και ευέλικτης διακυβέρνησης**", με στόχο τη **μετάβαση από τη διοίκηση αρμοδιοτήτων / διαδικασιών στην διοίκηση αποτελεσμάτων και υπηρεσιών.**

#### **4. Προτεραιότητες και Στόχοι**

##### **Στρατηγικοί στόχοι**

Οι στρατηγικοί στόχοι του Προγράμματος καλύπτουν όλο το εύρος της διοικητικής δράσης στα επίπεδα της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης και στοχεύουν στη διαρθρωτική αντιμετώπιση χρόνιων δυσλειτουργιών της

δημόσιας διοίκησης με επιλεγμένες παρεμβάσεις οργανωτικής και διοικητικής αλλαγής, θεσμικού και παραδειγματικού χαρακτήρα, με πολλαπλασιαστική αξία.

### **Στρατηγικές προτεραιότητες στα βασικά πεδία δημόσιας δράσης**

1. Ενδυνάμωση των δομών και των διαδικασιών διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών και προγραμματισμού δημόσιας δράσης, με έμφαση στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης.

2. Ενδυνάμωση της ικανότητας εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων και της αποτελεσματικής παραγωγής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών υψηλού ποιοτικού επιπέδου σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης

### **Στρατηγικοί και Ειδικόί στόχοι**

- Αποτελεσματική και αποδοτική δημόσια διοίκηση
- Ανοικτή, δίκαιη και συμμετοχική δημόσια διοίκηση έναντι των πολιτών, επιχειρήσεων και των οργανώσεών τους, βάσει των αρχών του Κοινωνικού Κράτους Δικαίου και της αρχής της Νομιμότητας (Χρηστή Διακυβέρνηση)

### **Τομείς, πεδία και μηχανισμοί παρέμβασης**

Οι παρεμβάσεις του Προγράμματος θα περιλάβουν έξι τομείς στρατηγικής σημασίας ως εξής:

1. Ανάπτυξη λιτών, ευέλικτων δομών δημόσιας δράσης και στοχευμένη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και λειτουργιών
2. Ενδυνάμωση των δεξιοτήτων και της τεχνογνωσίας του ανθρώπινου δυναμικού
3. Δραστική απλούστευση του κανονιστικού πλαισίου ρύθμισης της δημόσιας δράσης
4. Εξορθολογισμό της διαχείρισης των δημόσιων πόρων
5. Ενίσχυση της ικανότητας των δημόσιων αρχών να προσαρμόζουν την οργάνωση και την λειτουργία τους στο νέο και συνεχώς εξελισσόμενο περιβάλλον της Κοινωνίας της Πληροφορίας
6. Καθιέρωση πάγιων διαδικασιών αξιολόγησης της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων και της παραγωγής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών.

Σύμφωνα με το βασικό κείμενο, μηχανισμό παρέμβασης θα αποτελέσει μία κεντρική δημόσια δομή ιδιωτικού δικαίου που πρόκειται να δημιουργηθεί για το σκοπό αυτό.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄**

### **ΟΙ ΘΕΣΕΙΣ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε. ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΕΥΚΑΙΡΙΑ ΠΑΛΑΙΟΤΕΡΩΝ ΣΧ/Ν**

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είχε κατά το παρελθόν την ευκαιρία να εκδώσει Γνώμες επί των εξής Σχεδίων Νόμων που αφορούσαν τη Δημόσια Διοίκηση:

α. Διοίκηση με στόχους, αξιολόγηση και σταδιοδρομία δημοσίων υπαλλήλων, μετατάξεις και άλλες διατάξεις (Ιούλιος 2003),

β. Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα (Μάιος 2004)

γ. Μερική απασχόληση στο Δημόσιο, στους ΟΤΑ και στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ιούνιος 2004)

δ. Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου και των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και για τους ΟΤΑ (Ιανουάριος 2005)<sup>1</sup>

Αν και οι γνώμες εκείνες αφορούσαν Σχέδια Νόμου για επί μέρους θέματα της Δημόσιας Διοίκησης, υπήρχαν και παρατηρήσεις γενικότερου χαρακτήρα οι οποίες κρίνεται χρήσιμο να παρατεθούν εδώ.

Σε ό,τι αφορά τα ζητήματα στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης, η Ο.Κ.Ε. τόνισε την ανάγκη να «γίνει κοινωνικός διάλογος με πρωτοβουλία της Πολιτείας, ο οποίος θα αποσκοπεί στο να καταγραφούν οι σύγχρονες ανάγκες της Δημόσιας Διοίκησης σε ανθρώπινο δυναμικό και οι τρόποι βέλτιστης αξιοποίησής του και, παράλληλα, να δημιουργηθούν οι πάγιοι εκείνοι μηχανισμοί που θα αποτρέψουν τη δημιουργία παρόμοιων προβλημάτων στο μέλλον».<sup>2</sup>

Ως προς τις δομές της Δημόσιας Διοίκησης και τα χαρακτηριστικά που αυτή πρέπει να έχει, η Ο.Κ.Ε. τόνισε την ανάγκη να διασφαλισθούν:

- Διαφάνεια στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων
- Αντικειμενικότητα στην πρόσληψη, αξιολόγηση και προαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων και επανεξέταση της σύνθεσης και της όλης λειτουργίας των Υπηρεσιακών Συμβουλίων προς την κατεύθυνση της αντικειμενικότερης αλλά και ουσιαστικότερης λειτουργίας τους.

- Σαφή κατανομή ρόλων και ευθύνης
- Κίνητρα για την προσέλκυση και παραμονή σε αυτή ικανών στελεχών.
- Ανάγκη διαρκούς επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων που θα πρέπει να παρέχεται με σκοπό την επικαιροποίηση των γνώσεών τους (ζήτημα του οποίου τη σημασία τόνισε ιδιαίτερα η Ο.Κ.Ε.), αλλά και το γεγονός ότι τα θέματα της Δημόσιας Διοίκησης δεν αντιμετωπίζονται επαρκώς καθώς επεκτείνονται σε ευρύτατο πλαίσιο

- Ανάγκη καθιέρωσης συστήματος στοχοθεσίας και μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του Δημόσιου Τομέα, με ορισμένες προϋποθέσεις (καθιέρωση διαδικασιών αναβάθμισης των προσφερόμενων υπηρεσιών, περιγραφή καθηκόντων θέσης σε κάθε υπηρεσία, κατάλληλη προετοιμασία και εκπαίδευση των

<sup>1</sup> Τα πλήρη κείμενα των Γνωμών της Ο.Κ.Ε. δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα της [www.oke.gr](http://www.oke.gr).

<sup>2</sup> Βλ. Γνώμη υπ' αριθμ. 106 (Μάιος 2004), σελ. 12 και Γνώμη υπ' αριθμ. 125 (Ιανουάριος 2005) σελ. 9.

εργαζομένων που θα αναλάβουν να προσδιορίσουν και να εφαρμόσουν τους στόχους, απολογισμός και νέα στοχοθεσία ανά περίοδο).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

### ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΟΥ ΒΑΣΙΚΟΥ ΚΕΙΜΕΝΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΟΥ ΚΕΙΜΕΝΟΥ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

Το πρώτο τμήμα του βασικού κειμένου στρατηγικής για την αναπτυξιακή προτεραιότητα «Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης» (που στο εξής θα καλείται, χάριν συντομίας, «βασικό κείμενο») περιγράφει την υφιστάμενη κατάσταση. Δύσκολα θα μπορούσε κανείς να διαφωνήσει με την περιγραφή αυτή στην οποία πράγματι διαπιστώνονται βασικά χαρακτηριστικά της χρόνιας παθogenείας της δημόσιας διοίκησης:

- πολυπλοκότητα κανονιστικού πλαισίου
- πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων
- περιττές διαδικασίες
- ελλιπής αξιοποίηση προσόντων ανθρώπινου δυναμικού
- ανεπαρκής κινητοποίησή του
- τυπολατρία
- ελλείψεις προσωπικού με τεχνολογικές δεξιότητες
- έλλειμμα διαφάνειας
- άνιση πρόσβαση των πολιτών
- αδυναμία αποτελεσματικής διαχείρισης των συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Τα ζητήματα αυτά είναι τόσο γνωστά στους πολίτες που είναι χρήστες των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης αλλά και στους δημοσίους υπαλλήλους που συχνά υφίστανται τις δυσμενείς συνέπειες των φαινομένων ώστε δεν κρίνεται σκόπιμο να αναπτύξει κανείς δια μακρών τις διαπιστώσεις αυτές.

Η Ο.Κ.Ε. θεωρεί όμως επιβεβλημένο να επισημάνει ότι, πέραν των ανωτέρω προβλημάτων, εξακολουθεί να υπάρχουν δύο βασικά αρνητικά χαρακτηριστικά του δημόσιου τομέα στη χώρα μας.

Το πρώτο είναι ότι 30 και πλέον έτη μετά τη μεταπολίτευση, η Δημόσια Διοίκηση παραμένει απόλυτα εξαρτημένη από την εκάστοτε πολιτική εξουσία και η εξάρτηση αυτή δεν αφορά μόνο την ακολουθητέα πολιτική -κάτι που είναι εύλογο και αναγκαίο σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα- αλλά την καθημερινή πρακτική της, τη στελέχωσή της σε ανώτερο και συχνά και σε μεσαίο και κατώτερο επίπεδο. Οι πολιτικές αλλαγές δε συνεπάγονται απλώς αλλαγές πολιτικών, αλλά επιφέρουν μεταβολές στα πρόσωπα της Δημόσιας Διοίκησης με αποτέλεσμα να στερούν από αυτήν την έννοια της συνέχειας που πρέπει να τη διατρέχει. Η ασυνέχεια αυτή, όχι μόνο αναστέλλει την υλοποίηση προγραμμάτων που ξεκινούν με αγαθές προθέσεις και θετικές προοπτικές αλλά υπονομεύει και την εμπιστοσύνη

των πολιτών και των δημοσίων υπαλλήλων στη Δημόσια Διοίκηση, ως μηχανισμό εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος πέρα και πάνω από επί μέρους πολιτικές σκοπιμότητες. Η δημιουργία του Α.Σ.Ε.Π. στα μέσα της δεκαετίας του 1990, αποτέλεσε ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση σε ό,τι αφορά μία πτυχή αυτού του προβλήματος, τις προσλήψεις, αλλά δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι η εξάρτηση της Δημόσιας Διοίκησης από την πολιτική ηγεσία δεν αφορά μόνο στις προσλήψεις αλλά και σε πολλά άλλα ζητήματα.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό είναι ότι η Δημόσια Διοίκηση δεν έχει καταφέρει να προσανατολισθεί σταθερά προς τον κύριο στόχο της που είναι η εξυπηρέτηση του πολίτη-χρήστη των υπηρεσιών της. Συχνά είναι τα φαινόμενα όπου διαπιστώνει κανείς ότι οι φορείς άσκησης της δημόσιας διοίκησης δεν έχουν επίγνωση αυτής της βασικής αρχής ενός σύγχρονου κράτους και ότι τελικά ο πολίτης προσαρμόζει τις ανάγκες και τις προσδοκίες του στις δυνατότητες της Διοίκησης αντί η τελευταία να διευρύνει τις δυνατότητές της προκειμένου να ανταποκρίνεται στις ολοένα και αυξανόμενες ανάγκες του πολίτη.

Με τις παρατηρήσεις αυτές, η Ο.Κ.Ε. δεν επιθυμεί να μηδενίσει το έργο που έχει επιτελεσθεί κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Η διαχείριση προγραμμάτων όπως τα Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης -με τις όποιες αδυναμίες σημειώθηκαν και σημειώνονται- και η προετοιμασία και διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων αποτελούν σαφή δείγματα των δυνατοτήτων που έχει αποκτήσει με την πάροδο του χρόνου η Δημόσια Διοίκηση. Η αντιμετώπιση προκλήσεων τέτοιου μεγέθους θα ήταν αδιανόητη για το ελληνικό Δημόσιο των δεκαετιών του 1970 και του 1980 για να μην πάει κανείς πιο πίσω. Οι θετικές όμως αυτές πλευρές δεν θα πρέπει να δημιουργούν εφησυχασμό και πρόωρη ικανοποίηση αλλά αντίθετα θα πρέπει να προβληματίσουν ως προς τους λόγους για τους οποίους οι θετικές δυνατότητες της Δημόσιας Διοίκησης δεν έχουν αξιοποιηθεί ώστε να αρθούν τα χαρακτηριστικά της παθογένειας για την οποία κάναμε λόγο παραπάνω.

Στη Γνώμη αυτή, η Ο.Κ.Ε. δε φιλοδοξεί να παρουσιάσει μία πλήρη και ολοκληρωμένη άποψη για το πώς μπορεί να βελτιωθεί η λειτουργία της Διοίκησης στη χώρα μας. Τόσο το -εκ των πραγμάτων- περιορισμένο αντικείμενο (ηλεκτρονική διακυβέρνηση) του βασικού κειμένου που απεστάλη προς διαβούλευση όσο και οι μικρές προθεσμίες εντός των οποίων καλείται η Ο.Κ.Ε. να διατυπώσει τις απόψεις της, επιβάλλουν τον περιορισμό της Γνώμης στα ζητήματα που τίγονται στο ίδιο το βασικό κείμενο και που άμεσα ή έμμεσα σχετίζονται με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

#### ***Α. Βασικές προϋποθέσεις για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης στην εποχή της πληροφορικής***

Τα προβλήματα που επί δεκαετίες χαρακτηρίζουν το ελληνικό Δημόσιο είναι γνωστά, πλην όμως αποκτούν μία άλλη προοπτική επίλυσης στην εποχή της πληροφορικής και των δυνατοτήτων που αυτή δίδει στη Δημόσια Διοίκηση.

Στο πλαίσιο αυτό, είναι αναγκαίο, και μάλιστα με ανανεωμένη επιτακτικότητα, να αντιμετωπισθούν τα εξής ζητήματα:

**α. Κωδικοποίηση και απλοποίηση της νομοθεσίας:** Η επιτροπή που έχει συσταθεί νομοθετικά με σκοπό την κωδικοποίηση της νομοθεσίας θα πρέπει να ενεργοποιηθεί. Η

κωδικοποίηση, με τη σειρά της, θα επιτρέψει και την απλοποίηση των νομοθετικών διατάξεων με γνώμονα το να καταστούν πιο εφαρμόσιμες, πιο σύγχρονες και πιο κατανοητές από όσους καλούνται να τις εφαρμόσουν ή να συμμορφωθούν προς αυτές. Το έργο αυτό είναι τεράστιο και γι αυτό το λόγο θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στους πιο προβληματικούς τομείς από πλευράς περιπλοκότητας ισχύουσας νομοθεσίας: φορολογικός και πολεοδομικός. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι στους τομείς εκείνους που υπάρχει η μεγαλύτερη περιπλοκότητα υπάρχει και η μεγαλύτερη διαφθορά καθώς και η μικρότερη εφαρμογή της νομοθεσίας.

**β. Εκσυγχρονισμός της νομοπαρασκευαστικής νομοθεσίας - εκτίμηση των επιπτώσεων της νομοθεσίας:** Η διαδικασία παραγωγής νομοσχεδίων στη χώρα μας -πριν αυτά έρθουν προς συζήτηση στο Κοινοβούλιο- θα πρέπει να εκσυγχρονισθεί, στο πλαίσιο και των σχετικών κατευθυντήριων οδηγιών που έχουν υιοθετηθεί από τον Ο.Ο.Σ.Α. Κάθε νομοθετική πρωτοβουλία, πριν λάβει τη μορφή νομοσχεδίου, είναι ανάγκη να εξετάζεται υπό το πρίσμα του εάν είναι πράγματι αναγκαία ή εάν αντίθετα μπορεί να αντιμετωπισθεί στο πλαίσιο της υφιστάμενης νομοθεσίας. Επίσης, είναι πολλαπλά χρήσιμο να εντοπίζονται οι επιπτώσεις που ενδεχομένως αυτή θα έχει στην ανταγωνιστικότητα, την απασχόληση και το περιβάλλον και να συνεκτιμηθούν αυτές ως προς το τελικό όφελος που θα προκύψει (εάν προκύψει) από τη θεσμοθέτηση του προτεινόμενου νόμου. Παράλληλα, θα πρέπει να αποτελεί αντικείμενο ψύχραιμου και άνετου χρονικά διαλόγου με όλους τους εμπλεκόμενους άμεσα ή έμμεσα φορείς ώστε να φωτίζονται όλες οι πτυχές των ζητημάτων που τίθενται.

Αλλά και μετά τη θέσπιση ενός νόμου, είναι ανάγκη να υπάρχει παρακολούθηση της εφαρμογής του και αποτίμηση, μετά την πάροδο επαρκούς χρονικού διαστήματος, των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων από την εφαρμογή του. Προς το σκοπό αυτό, αξίζει να αξιοποιηθεί η πρακτική άλλων χωρών να δίδουν σε ορισμένους νόμους ορισμένη χρονική διάρκεια ισχύος ώστε κατά τη λήξη αυτής να κάνει η εκτελεστική εξουσία απολογισμό της εφαρμογής του ενώπιον του Κοινοβουλίου και ανάλογα να ανανεώνεται η ισχύς του, να τροποποιείται εάν χρειάζεται ή να καταργείται. Σε μία τέτοια διαδικασία, η Ο.Κ.Ε., ως όργανο κοινωνικού διαλόγου, διατίθεται να συμβάλει συντάσσοντας σχετικές εκθέσεις αποτίμησης.

**γ. Άρση της αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων:** Συνδεδεμένο με το φαινόμενο της περιπλοκότητας της νομοθεσίας είναι και αυτό της αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων. Συχνό είναι το φαινόμενο συναρμοδιότητας μεταξύ υπουργείων, μιας συναρμοδιότητας που συχνά δεν εξυπηρετεί κάποια αντικειμενική ανάγκη αλλά δαιωνίζεται με κύριο στόχο τη διατήρηση των εξουσιών κάθε υπουργείου και την αξιοποίησή τους σε διαδικασίες εξισορρόπησης εξουσιών. Το αποτέλεσμα είναι να μην μπορούν να προχωρήσουν θετικές πρωτοβουλίες λόγω εμπλοκής πολλών υπηρεσιών ενώ αντίθετα, όταν προκύπτουν προβλήματα, οι συναρμόδιες υπηρεσίες απέχουν από την ανάληψη ευθυνών και την προσπάθεια επίλυσης των προβλημάτων επικαλούμενες την αρμοδιότητα των άλλων υπηρεσιών.

Θα πρέπει να καταγραφούν και να επανεξετασθούν από μηδενική βάση οι συναρμοδιότητες μεταξύ των υπηρεσιών ώστε να καταργηθούν, όπου δεν εξυπηρετούν

καμία αντικειμενική σκοπιμότητα. Κατά την εξέταση της σκοπιμότητας διατήρησής τους, θα πρέπει να διερευνηθεί εάν πράγματι υπήρξε κατά το παρελθόν περίσταση που δικαιώθηκε αυτή η συναρμοδιότητα και όχι απλώς να γίνει δεκτό αβασάνιστα το επιχείρημα ότι μπορεί στο μέλλον να προκύψει τέτοια ανάγκη.

**δ. Διυπουργικές υπηρεσίες:** Η όλη λογική της αντιμετώπισης ζητημάτων στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης έχει αρθρωθεί γύρω από την ύπαρξη των Υπουργείων. Όταν υπάρχει συναρμοδιότητα, το χειρότερο σενάριο είναι να προσπαθούν δι' αλληλογραφίας οι δημόσιες υπηρεσίες να συρρυθμίσουν το ζήτημα. Στην καλύτερη περίπτωση, συνιστάται μία ad hoc επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους των υπουργείων, οι οποίοι προσπαθούν περιστασιακά, και πάντα υπό το πρίσμα του δικού τους υπουργείου, να αντιμετωπίσουν το ανακύψαν ζήτημα.

Θα πρέπει όμως να εντοπισθούν τα ζητήματα εκείνα που έχουν μία πάγια μορφή και χαρακτήρα που πράγματι εμπίπτει στις αρμοδιότητες περισσότερων του ενός Υπουργείου και να συστήνονται ειδικές υπηρεσίες. Σε αυτές θα αποσπώνται για ένα επαρκές χρονικό διάστημα στελέχη από τα εμπλεκόμενα Υπουργεία με σκοπό τη σε βάθος χρόνου και μόνιμη συνεργασία μεταξύ τους προκειμένου να δίδονται αποτελεσματικές λύσεις που δε θα περιορίζονται από τη στενή οπτική γωνία του κάθε υπουργείου.

**ε. Απλούστευση των διαδικασιών και κατάργηση εγγράφων:** Η Ο.Κ.Ε. γνωρίζει ότι κατά το παρελθόν, απώτερο και πρόσφατο, έχουν γίνει πολλές προσπάθειες στον τομέα αυτό, προσπάθειες όμως οι οποίες δεν ευοδώθηκαν και αυτό γιατί οι δημόσιες υπηρεσίες που κλήθηκαν να χαρακτηρίσουν κάποιες διαδικασίες ή κάποια έγγραφα ως μη αναγκαία και συνεπώς ως καταργήσιμα ήταν ιδιαίτερα διστακτικές. Για να αλλάξει αυτή η κατάσταση, θα πρέπει, πρώτον, να μετάσχουν στις διαδικασίες αποκατακρίσιμου και άτομα εκτός των δημοσίων υπηρεσιών, οι εκπρόσωποι των χρηστών των υπηρεσιών, δηλαδή αυτών που καλούνται να υποστούν τις διαδικασίες αυτές ή να προσκομίσουν τα εν λόγω έγγραφα. Παράλληλα, όποια υπηρεσία θεωρεί ένα έγγραφο ως αναγκαίο, θα πρέπει να υποδεικνύει συγκεκριμένες περιπτώσεις που στο παρελθόν αυτό το έγγραφο είχε πράγματι πρακτική ωφέλεια και είτε απέτρεψε μία παρανομία είτε συνέβαλε στο να επιτευχθεί ένα θετικό αποτέλεσμα.

**στ. Αξιοποίηση πορισμάτων νομολογίας και των ανεξάρτητων αρχών από τη δημόσια διοίκηση:** Παρά τα θετικά βήματα που έχουν γίνει -σε θεσμικό κυρίως επίπεδο- με το νόμο για την εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων από τη Δημόσια Διοίκησης και με την επιτυχή λειτουργία του θεσμού του Συνηγούρου του Πολίτη, τα βήματα αυτά αφορούν στη διευθέτηση ατομικών περιπτώσεων, δηλαδή στην αντιμετώπιση των θεμάτων όσων πολιτών προσέφυγαν στις αρχές ή στη δικαιοσύνη. Τις περισσότερες όμως φορές, το αίτημα ή το παράπονο του ενός πολίτη αντανakλά τα αιτήματα ή τα παράπονα πολλών άλλων πολιτών οι οποίοι, για διάφορους λόγους, δεν προσέφυγαν στα αρμόδια όργανα.

Η διατήρηση όμως πρακτικών που έχουν αποδοκιμασθεί από τα δικαστήρια ή τις ανεξάρτητες αρχές με την επίκληση της μεμονωμένης ισχύος της κάθε περίπτωσης, δε συμβάλει στις αρχές της χρηστής διοίκησης. Θα πρέπει, με πρωτοβουλία του αρμόδιου κατά



περίπτωση Υπουργού και με την τελική εποπτεία του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., να γνωστοποιούνται τα πορίσματα της νομολογίας και των αρχών στις δημόσιες υπηρεσίες και να λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα για τη γενικότερη εφαρμογή τους, στο βαθμό που δεν αφορούν μία μεμονωμένη περίπτωση αλλά παρουσιάζουν ευρύτερο ενδιαφέρον.

**ζ. Ζητήματα διαχείρισης προϋπολογισμού της Δημόσιας Διοίκησης:** Ο τρόπος εκτέλεσης του ετήσιου προϋπολογισμού της Δημόσιας Διοίκησης διακρίνεται από ένα συγκεντρωτισμό που ούτε επιτρέπει την αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης αλλά ούτε και αποτρέπει αδιαφανείς καταστάσεις, σκοπό για τον οποίο υποτίθεται ότι καθιερώθηκε προ πολλών δεκαετιών το συγκεντρωτικό σύστημα. Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους καλείται να εγκρίνει όχι μόνο το συνολικό προϋπολογισμό ενός Υπουργείου αλλά και τον ανά κωδικό δαπάνης προϋπολογισμό με αποτέλεσμα να απαιτείται η έγκρισή του όταν στην πορεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού χρειάζεται να μεταφερθεί ένα ποσό μεταξύ δύο κωδικών, έστω και εάν αυτό δεν επιβαρύνει το συνολικό προϋπολογισμό του Υπουργείου. Η συσσώρευση χιλιάδων τέτοιων αιτήσεων στο Γ.Λ.Κ. κάθε χρόνο, αφ' ενός καθυστερεί την ικανοποίηση των αναγκών των διαφόρων υπηρεσιών -που δεν είναι πάντα προβλέψιμες κατά την κατάρτιση ενός προϋπολογισμού και αφ' ετέρου δεν επιτρέπει στο προσωπικό του Γ.Λ.Κ. -του οποίου βεβαίως οι δυνατότητες είναι πεπερασμένες- ένα ουσιαστικό έλεγχό τους.

Εν όψει όλων αυτών, θα πρέπει να μετακινηθεί η λογιστική οργάνωση της δημόσιας διοίκησης από τον υπερσυγκεντρωτισμό του Γ.Λ.Κ. σε ένα πιο ευέλικτο σύστημα όπου κάθε Υπουργείο θα έχει ένα δεδομένο προϋπολογισμό, εντός του οποίου θα έχει μεγαλύτερη ευελιξία από τη σημερινή να κάνει μεταφορά δαπανών από κωδικό σε κωδικό.

**η. Φορέας υλοποίησης των ανωτέρω αλλαγών:** Κάθε αλλαγή που έχει επιχειρηθεί στον τρόπο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης ανατίθεται -σύμφωνα άλλωστε με την ισχύουσα νομοθεσία- στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. το οποίο έτσι καλείται να υπερβεί τις πάγιες αδυναμίες τόσο τις δικές του όσο και των άλλων Υπουργείων τα οποία, εθισμένα σε ένα επί δεκαετίες σταθερό τρόπο λειτουργίας, είναι αναμενόμενο να αντιδρούν, θεωρώντας ότι κάποιο άλλο Υπουργείο υπεισέρχεται στις δικές τους αρμοδιότητες.

Η Ο.Κ.Ε. προτείνει να ανατεθεί η χάραξη και η εποπτεία της υλοποίησης όλων αυτών των θεσμικών αλλαγών σε ένα ευέλικτο όργανο και αποτελεσματικό όργανο που δε θα ταυτίζεται με ένα συγκεκριμένο Υπουργείο και του οποίου η σύνθεση θα διασφαλίζει την εκπροσώπηση των εμπλεκόμενων φορέων (περιλαμβανομένων και των χρηστών των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης). Το όργανο αυτό θα πρέπει να έχει την ανάλογη στελεχιακή υποστήριξη και η λειτουργία τους θα έχει ορίζοντα που θα εκτείνεται χρονικά και πέραν της διάρκειας του Κ.Π.Σ. δεδομένου ότι η διαδικασία διοικητικής μεταρρύθμισης πρέπει να είναι διαρκής.

**θ. Καθιέρωση δεικτών:** Θα πρέπει να καθιερωθούν κοινά αποδεκτοί και μετρήσιμοι δείκτες που θα καταγράφουν την αποδοτικότητα της Δημόσιας Διοίκησης στο οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι. Οι δείκτες αυτοί θα πρέπει να είναι προσανατολισμένοι προς την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί στο πλαίσιο της

Διαδικασίας της Λισσαβόνας κατά το μέρος που αφορούν το ρόλο της Δημόσιας Διοίκησης.

### ***B. Ζητήματα που αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης***

Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, εκτός από τις θεσμικές αλλαγές που προαναφέρθηκαν, πρέπει να συμβαδίσει και με μία σειρά μέτρων που θα αφορούν τους εργαζόμενους στη Δημόσια Διοίκηση, αυτούς δηλαδή που θα κληθούν να εφαρμόσουν τις αλλαγές. Προς την κατεύθυνση αυτή, προτείνονται τα εξής:

α. Θα πρέπει να υπάρξει κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων στις νέες τεχνολογίες. Η κατάρτιση αυτή θα πρέπει να αξιοποιήσει τα σύγχρονα τεχνολογικά εκπαιδευτικά μέσα που εξασφαλίζουν γρήγορη, ενιαία και άμεσης απόδοσης εκπαίδευση. Στο βαθμό που η κατάρτιση θα απαιτήσει και ομαδικά μαθήματα, θα πρέπει να διασφαλισθεί η συμμετοχή όλων των υπαλλήλων (διεξαγωγή των μαθημάτων εντός του ωραρίου εργασίας με εκ περιτροπής συμμετοχή ή κίνητρα για συμμετοχή εκτός του ωραρίου), η ανάθεση των μαθημάτων σε άτομα με την κατάλληλη εκπαιδευτική εμπειρία και τεχνολογική κατάρτιση και η διεξαγωγή εξετάσεων με αντικειμενική βαθμολογία. Η εκπαίδευση θα αποτελεί προϋπόθεση για την περαιτέρω βαθμολογική εξέλιξη.

β. Σε ό,τι αφορά τα προσόντα των νέο-προσλαμβανομένων υπαλλήλων, αυτά θα πρέπει να συνάδουν με τις ανάγκες της νέας τεχνολογικής εποχής και να επικαιροποιούνται κατά τακτά χρονικά διαστήματα ώστε να παρακολουθούν τις εξελίξεις της τεχνολογίας.

γ. Οι νέες τεχνολογίες, καθώς προϋποθέτουν τη συνεχή χρήση ηλεκτρονικού υπολογιστή, συνεπάγονται, παράλληλα με την αύξηση της παραγωγικότητας, νέες ποιοτικά απαιτήσεις μέτρων υγιεινής και ασφάλειας για τον εργαζόμενο. Η σταδιακή διεύρυνση της κατά κύριο λόγο ενασχόλησης των δημοσίων υπαλλήλων με τις νέες τεχνολογίες θα πρέπει να συνοδευθεί και με μέτρα οικονομικού και εργασιακού χαρακτήρα (π.χ. διαλείμματα εργασίας) ανάλογα με αυτά που έχουν υιοθετηθεί για τα τμήματα μηχανογράφησης.

Παράλληλα, θα πρέπει να διασφαλισθούν σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες οι απαραίτητες συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας που πρέπει να χαρακτηρίζουν κάθε χώρο εργασίας, και ακόμη περισσότερο ένα χώρο στον οποίο διεξάγεται εργασία πληροφορικής. Συνθήκες όπως αυτές που συναντάει κανείς σήμερα π.χ. στα Υποθηκοφυλακεία ή τις Πολεοδομίες της χώρας δρουν ανασταλτικά σε κάθε προσπάθεια να περάσει η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

δ. Είναι αναγκαία η ορθολογικότερη κατανομή των υπαλλήλων στις επί μέρους υπηρεσίες. Ο ανορθολογισμός που δημιουργείται π.χ. με τις ανέλεγκτες και χωρίς συνολικό προγραμματισμό αποσπάσεις, λειτουργεί ως τροχοπέδη στην αποτελεσματική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και θα γίνει ακόμη εντονότερος όσο η εισαγωγή της νέας τεχνολογίας θα μεταβάλει τις ανάγκες των υπηρεσιών σε ανθρώπινο δυναμικό, δημιουργώντας νέες ανάγκες σε ορισμένες και μειώνοντας αντίστοιχα τις ανάγκες σε άλλες υπηρεσίες.

### **Γ. Ζητήματα που αφορούν ειδικότερα την ηλεκτρονική διακυβέρνηση**

Βασική αρχή των μέτρων που θα ληφθούν πρέπει να είναι η αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει η ηλεκτρονική τεχνολογία για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και την επιτάχυνση των ρυθμών με τους οποίους παρέχει τις υπηρεσίες της η Δημόσια Διοίκηση. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνονται τα εξής:

α. Κάθε δημόσια υπηρεσία, και ιδιαίτερα οι υπηρεσίες που συναλλάσσονται με το κοινό, θα πρέπει να διαθέτει τη δική της ιστοσελίδα στο Διαδίκτυο στην οποία θα καταχωρούνται όλες οι σχετικές με τη λειτουργία της πληροφορίες (νομοθεσία, πορίσματα ανεξάρτητων αρχών, πορίσματα πάγιας νομολογίας, διαδικασία και δικαιολογητικά που απαιτούνται για τη χορήγηση αδειών και λοιπών διοικητικών προϊόντων) και μέσω της οποίας θα απαντώνται τα ερωτήματα που θα θέτουν οι πολίτες. Η ιστοσελίδα αυτή θα είναι δεσμευτική για την υπηρεσία και τις υπαγόμενες σε αυτήν (π.χ. ως προς τα απαιτούμενα για μια άδεια διαδικασία έγγραφα), θα πρέπει να ενημερώνεται σε πραγματικό χρόνο και για το σκοπό αυτό θα πρέπει να ορίζεται αρμόδιος συγκεκριμένος εργαζόμενος της υπηρεσίας. Καλό θα είναι οι προδιαγραφές των ιστοσελίδων αυτών να μελετηθούν ενιαία για όλη τη δημόσια διοίκηση με γνώμονα το να είναι περιεκτικές σε πληροφορίες και εύχρηστες για τον πολίτη.

β. Να δοθεί η δυνατότητα σε όσους πολίτες έχουν τις σχετικές γνώσεις και την ηλεκτρονική υποδομή, να υποβάλουν ηλεκτρονικά τις αιτήσεις τους προς τη Δημόσια Διοίκηση. Το παράδειγμα της ηλεκτρονικής υποβολής των φορολογικών δηλώσεων θα πρέπει να διευρυνθεί και σε άλλα θέματα.

γ. Να δοθούν κίνητρα στους πολίτες για να χρησιμοποιούν την τεχνολογία αυτή. Για παράδειγμα, στην προαναφερθείσα περίπτωση των φορολογικών δηλώσεων παρέχεται μία έκπτωση, η οποία όμως είναι σχετικά μικρή ενώ ως αντικίνητρο λειτουργεί και το γεγονός ότι η ηλεκτρονική υποβολή της δήλωσης επισπεύδει την έκδοση του εκκαθαριστικού με αποτέλεσμα να καλείται ο πολίτης να πληρώσει τη δόση του έως και δύο μήνες νωρίτερα από ό,τι εάν την υπέβαλλε με τον παραδοσιακό τρόπο.

γ. Να δημιουργηθεί σε κάθε υπηρεσία συναλλαγής με τους πολίτες ειδικό γραφείο που θα τους βοηθά -τηλεφωνικά αλλά και δια ζώσης- στη χρήση των νέων τεχνολογιών προκειμένου εκείνοι να υποβάλλουν αιτήσεις ή οποιοδήποτε άλλο ηλεκτρονικό έγγραφο. Η επαρκής ποιοτικά και ποσοτικά στελέχωση των γραφείων αυτών αποτελεί κρίσιμο στοιχείο για τη διεύρυνση του αριθμού των πολιτών οι οποίοι θα κάνουν χρήση των νέων τεχνολογιών κατά τις συναλλαγές τους με τη Δημόσια Διοίκηση.

Σε γενικότερο επίπεδο, και πέραν των ζητημάτων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, πρέπει κάθε υπηρεσία συναλλαγής με το κοινό να διαθέτει στην είσοδό της ένα τμήμα υποδοχής του κοινού, στελεχωμένο με καταρτισμένα στελέχη, που θα είναι σε θέση να καθοδηγούν τους πολίτες σε θέματα όπως ποιο τμήμα είναι αρμόδιο για την υπόθεσή τους και ποια έγγραφα απαιτούνται.

δ. Όλες οι υπηρεσίες που εκδίδουν άδειες και πιστοποιητικά και βρίσκονται σε άμεση επαφή με τον πολίτη, θα συντάσσουν ετήσια έκθεση απολογισμού του έργου τους

στην οποία θα περιλαμβάνουν και προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανέκυψαν στην πράξη. Η έκθεση θα υποβάλλεται στη Βουλή, τον αρμόδιο Υπουργό, το Συνήγορο του Πολίτη και των Σώμα Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης.

ε. Τα έγγραφα που καλούνται να συμπληρώσουν οι πολίτες να είναι έτσι διαμορφωμένα (ακόμη και όταν υποβάλλονται με μη ηλεκτρονικό τρόπο) ώστε να είναι δυνατόν να αναγνωσθούν από ηλεκτρονικό υπολογιστή, να είναι ηλεκτρονικά αξιοποιήσιμα και να παρέχουν τη δυνατότητα στατιστικής επεξεργασίας τους με σκοπό την εξαγωγή συμπερασμάτων χρήσιμων για την καταγραφή και την επίλυση προβλημάτων.

στ. Η μηχανογράφηση των επί μέρους φορέων του Δημοσίου να γίνεται κατά τρόπο που θα διασφαλίζει τη συμβατότητα μεταξύ των συστημάτων του κάθε φορέα. Έτσι για παράδειγμα, η μηχανογράφηση των ασφαλιστικών ταμείων θα πρέπει να είναι τέτοια ώστε να είναι άμεσα δυνατή η ανταλλαγή και διασταύρωση στοιχείων τόσο για την εξυπηρέτηση του πολίτη (π.χ. διαδοχική ασφάλιση) όσο και για την αποτροπή παράνομων καταστάσεων.

Ολοκληρώνοντας τις προτάσεις της αυτές η Ο.Κ.Ε. θεωρεί αναγκαίο να επισημάνει ότι οι αλλαγές αυτές πρέπει να προωθηθούν παράλληλα. Δε θα πρέπει να δημιουργηθεί η εντύπωση ότι κάποιες από αυτές προηγούνται χρονικά και άλλες έπονται. Ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση απαιτεί ταυτόχρονη παρέμβαση σε όλα τα ζητήματα που προαναφέρθηκαν καθώς η επιτυχία του καθενός αλληλοσυνδέεται με την επιτυχία του άλλου.

**\* Το Civilitas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα ([info@civilitas.gr](mailto:info@civilitas.gr))**