





ΤΑ ΤΡΙΑ ΚΥΜΑΤΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ  
ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ [1975-2015+]



---

Σ Ε Ι Ρ Α : Δ Η Μ Ο Σ Ι Α Π Ο Λ Ι Τ Ι Κ Η Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

Διεύθυνση Σειράς: Αργύρης Γ. Πασσάς / Θεόδωρος Ν. Τσέκος

Εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ ΑΕΒΕ

Παναγιώτης Μαΐστρος

*Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης  
στην Ελλάδα [1975-2015+]*

ISBN: 978-960-02-2367-5

Copyright © 2009, Εκδόσεις Παπαζήση ΑΕΒΕ

Νικηταρά 2, 106 78 Αθήνα

Τηλ.: 210 38.22.496, 210 38.38.020, Fax: 210 38.09.150

Email: [parazisi@otenet.gr](mailto:parazisi@otenet.gr), Site: [www.parazisi.gr](http://www.parazisi.gr)

Σελιδοποίηση, μακέτα εξωφύλλου: Περιγραφή

---

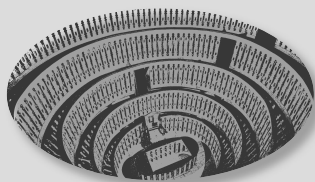
Απαγορεύεται η μερική ή ολική αναδημοσίευση του έργου αυτού, καθώς και η αναπαραγωγή του με οποιοδήποτε μέσο χωρίς σχετική άδεια του εκδότη

ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΜΑΪΣΤΡΟΣ

ΤΑ ΤΡΙΑ ΚΥΜΑΤΑ  
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ  
ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ [1975-2015+]

---

ΜΗΠΩΣ ΗΛΘΕ Η ΩΡΑ  
ΤΟΥ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΚΥΜΑΤΟΣ  
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ;



↑ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ

ΑΘΗΝΑ 2009



---

---

**Τ**ο Κέντρο Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής και Θεσμών (ΚΑΔΗΠ-Θ) του Γενικού Τμήματος Δικαίου του Παντείου Πανεπιστημίου ιδρύθηκε με σκοπό τη μελέτη της δημόσιας δράσης σε ελληνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, μέσα από δύο κυρίως μεθοδολογικές οπτικές. Πρώτον, διερευνώντας με τα εργαλεία της πειθαρχίας της *Δημόσιας Πολιτικής* τους τρόπους, διά των οποίων συγκροτούνται οι πολιτικο-διοικητικές ατζέντες, τεκμηριώνονται και λαμβάνονται οι πολιτικο-διοικητικές αποφάσεις, εκτελούνται, ελέγχονται και αξιολογούνται τα διοικητικά προγράμματα υλοποίησης δημόσιων πολιτικών. Δεύτερον, μελετώντας με τα ευριστικά μέσα μιας διευρυμένης *Θεσμικής Ανάλυσης*, που συγκροτείται από νομικές, θεσμικές και διοικητικές προσεγγίσεις, τον ρόλο των συλλογικών υποκειμένων στη δημόσια δράση. Η δράση των συλλογικών υποκειμένων προσεγγίζεται τόσο στις τυπικές της διαστάσεις (αρμοδιότητες, κανόνες λειτουργίας, κανονιστική παραγωγή) όσο και με όρους οργανωσιακής συγκρότησης και συμπεριφοράς. Η λήψη των αποφάσεων και οι διοικητικές διαδικασίες υλοποίησης πολιτικών, τόσο σε κανονιστικό και ατομικό επίπεδο όσο και στην οργανωτικο-λειτουργική τους διάσταση, αποτελούν το φυσικό σημείο διεπαφής των δύο προσεγγίσεων.

Η σειρά «Δημόσια Πολιτική και Θεσμοί» των Εκδόσεων Παπαζήση αποτελεί το εκδοτικό σκέλος της δραστηριότητας του Κέντρου και φιλοξενεί μονογραφίες και συλλογικούς τόμους συνεργατών του Κέντρου αλλά και άλλων επιστημόνων που δραστηριοποιούνται στα σχετικά ερευνητικά πεδία, τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων του ΚΑΔΗΠ-Θ (ερευνητικά προγράμματα, πρακτικά συνεδρίων κ.ά.) και, τέλος, μεταφράσεις σημαντικών έργων από τη σχετική διεθνή βιβλιογραφία.

Το ΚΑΔΗΠ-Θ διευθύνεται από τον Επικ. Καθηγητή Κρατικής Διοίκησης και Ευρωπαϊκής Ενοποίησης του Γενικού Τμήματος Δικαίου, Αργύρη Γ. Πασσά. Στο ΚΑΔΗΠ-Θ συμμετέχουν επίσης οι Βασίλης Κουγέας, Αν. Καθηγητής Δημόσιου Λογιστικού Δικαίου, Νέδα Κανελλοπούλου, Επικ. Καθηγήτρια Συγκριτικού Δημοσίου Δικαίου, Θεόδωρος Ν. Τσέκος, Επικ. Καθηγητής Δημόσιας Διοίκησης του Τμήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης του ΤΕΙ Καλαμάτας, καθώς και η Ευλαμπία Πετράκη, υποψήφια διδάκτωρ, ως εκπρόσωπος των μεταπτυχιακών φοιτητών.



---

---

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ  
ΤΩΝ ΕΠΙΜΕΛΗΤΩΝ ΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ

Ο δεύτερος τόμος της σειράς «Δημόσια Πολιτική και Θεσμοί» παρουσιάζει μια εργασία που συγκροτείται από τη συστηματική αφήγηση μιας μακρόχρονης διοικητικής εμπειρίας και, ταυτόχρονα, από τον αναστοχασμό της εμπειρίας αυτής με εργαλεία διοικητικής επιστήμης και δημόσιας πολιτικής. Ιδιαίτερα ενδιαφέρον στοιχείο, όχι μόνον για το παρόν πόνημα αλλά και για τη γενικότερη διαμόρφωση της διοικητικής προβληματικής του Π. Μαϊστρου, αποτελεί το ότι η ακαδημαϊκή του προπαιδεία δεν συμπεριέλαβε τις επιστημονικές πειθαρχίες της διοίκησης. Ο συγγραφέας, πολιτικός μηχανικός στις σπουδές και το επάγγελμα, ήλθε σε επαφή με τη διοικητική πραγματικότητα όχι ως εμπειρογνώμων αλλά ως πολιτικός τεχνοκράτης, ως μέλος της πολιτικής εκείνης τεχνοδομής που, στη χώρα μας και όχι μόνον, αναλαμβάνει να συγκεκριμενοποιήσει και να μετουσιώσει σε πράξη τις εκ φύσεως γενικευτικές εξαγγελίες των πολιτικών παρατάξεων που κυβερνούν. Συγκέντρωσε έτσι πολύτιμες εμπειρίες εφαρμογής “δημόσιου μανάτζμεντ”, στην ελληνική του εκδοχή, από το κορυφαίο ιεραρχικό επίπεδο ποικίλων δημόσιων φορέων, που κινούνται από τις παρυφές του κρατικού μηχανισμού (ΤΕΕ) μέχρι την καρδιά της κεντρικής κυβέρνησης (ΓΓΔΔ). Στις εμπειρίες του αυτές ο Π. Μαΐστρος προσέθεσε πιο πρόσφατα και εκείνην του

αιρετού σε τοπικό επίπεδο. Τα πρόσωπα που έχουν τέτοια εκτενή εμπειρική γνώση της πολιτικο-διοικητικής πραγματικότητας αποτελούν διεθνώς πολύτιμη πηγή για τους διοικητικούς επιστήμονες. Τα γραπτά τους, υπό μορφή συνήθως συνολικών ή μερικών απομνημονευμάτων, αποτελούν συχνά αντικείμενο συστηματικής ανάλυσης από τους ερευνητές που αναζητούν, ωστόσο, σε αυτά όχι επεξεργασμένες προτάσεις (που, όταν υπάρχουν, εξαντλούνται συνήθως σε εμπειρικές προτροπές) αλλά πρωτογενές υλικό.

Στην παρούσα περίπτωση, ο συγγραφέας επέλεξε έναν διαφορετικό δρόμο. Κατέγραψε αρχικά –και μάλιστα, όπως επισημαίνει στον πρόλογό του ο Δημήτρης Παπούλιας, όχι χωρίς αποχρώσεις και τόνους ανθρώπινους– την προσωπική του διαδρομή. Αλλά δεν σταμάτησε εκεί. Ένοιωσε την ανάγκη να ενσκήψει ο ίδιος κριτικά στην εμπειρία του αυτήν. Και τούτο όχι από όψιμο ακαδημαϊκό ενδιαφέρον αλλά, αντίθετα, χάρις στην εξαιρετικά σπάνια για τα ελληνικά δεδομένα συνειδητοποίηση τού ότι η αποτελεσματικότητα της δημόσιας δράσης εξαρτάται πρωτίστως από την επιστημονική καταλληλότητα και επάρκεια των εργαλείων παραγωγής και εφαρμογής δημόσιων πολιτικών. Ο συγγραφέας για να πετύχει στο εγχείρημά του τούτο, της αυτοανάλυσης, ακολούθησε στην εργασία του τη μεθοδολογία, την οποία γενικότερα προτείνει ο ίδιος, ως εξής: μελέτησε εκτεταμένα, επεξεργάσθηκε τα προσωπικά του αναλυτικά εργαλεία, συστηματοποίησε και ταξινόμησε εννοιολογικά τις εμπειρίες και τα συμπεράσματά του, προκειμένου όχι μόνον να οργανώσει την κριτική του παρελθόντος (του πρώτου, κατά τη διατύπωσή του, κύματος μεταρρυθμίσεων), αλλά και να επεξεργασθεί, βάσει αυτής, ιδέες για την παραγωγή του διοικητικού μέλλοντος (των δύο επόμενων μεταρρυθμιστικών κυμάτων). Κατανοεί, αίφνης, τις ανενεργές κανονιστικές ρυθμίσεις και τους φυτοζωούντες φορείς ως μαθησιακούς μηχανισμούς, ικανούς να ενεργοποιήσουν μεταρρυθμιστικά πολιτικά και διοικητικά ανακλαστικά. Αποκαλεί ευθαρσώς ψευδομεταρρυθμίσεις όσες μεταρρυθμίσεις επιχειρούνται αποκλειστικά με εργαλεία

νομοθετικές διατάξεις και εγκυκλίους επενδεδυμένες με πολιτικό ρητορισμό, καρικατούρες μεταρρύθμισης με νομικό κέλυφος κενό περιεχομένου, που υποκαθιστούν στη σύγχρονη προγραμματική κουλτούρα τον παραδοσιακό νομικισμό και διοικητισμό. Εισηγείται την αναζήτηση μεθόδων σχεδιασμού και διοίκησης της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών και διοίκησης της δημόσιας διοίκησης, στην πολιτικά συναινετική αξιοποίηση του δημόσιου μάνατζμεντ ως «δημόσιου αγαθού εκτός συναλλαγής».

Προσεγγίσεις όπως οι παραπάνω επέτρεψαν τη συνάντηση της φιλοδοξίας του συγγραφέα με το όραμα ενός ερευνητικού και εκδοτικού προγράμματος που επικεντρώνεται στην τρέχουσα δυναμική και στις προοπτικές εξορθολογισμού και ανάπτυξης της δημόσιας πολιτικής και διοίκησης στην Ευρώπη και την Ελλάδα. Κοινό έδαφος αυτών συνιστά η εμφατική επίκληση της ανάγκης για υποστήριξη της πολιτικής / αξιακής πρότασης με επιστημονικά αυστηρές μεθοδολογίες ανάλυσης, σχεδιασμού και εφαρμογής της δημόσιας δράσης. Μία τέτοια αντίληψη στοχεύει να υπηρετήσει την επανασύνδεση της πολιτικής με την επιστήμη και της επιστήμης με την κοινωνία, στην προοπτική της πάντοτε επίκαιρης ενδέκατης θέσης στον Φόιερμπαχ: Η μεταβολή της πραγματικότητας προϋποθέτει τη συστηματική κατανόησή της. Η κατανόηση της πραγματικότητας δεν αποκτάει νόημα παρά μόνον ως εργαλείο για τη μεταβολή της.

Αργύρης Γ. Πασσάς  
Θεόδωρος Ν. Τσέκος



ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΤΩΝ ΕΠΙΜΕΛΗΤΩΝ ΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ .....	9
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	19
ΠΡΟΛΟΓΟΣ [ <i>Ένα βιβλίο, Μια ζωή</i> ] Δ. Β. Παπούλιας.....	25
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	29
I. ΚΑΤΑΘΕΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ ΜΑΡΤΥΡΙΑΣ .....	41
1. ΤΕΧΝΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΕΛΛΑΔΟΣ .....	41
2. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΤΗΣ ΑΘΗΝΑΣ.....	46
3. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ .....	48
4. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΕΕΤΑΑ) - ΤΑΜΕΙΟ ΠΑΡΑΚΑΤΑΘΗΚΩΝ ΚΑΙ ΔΑΝΕΙΩΝ (ΤΠΔ) .....	53
5. ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ - ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗ - ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ (ΠΙΕΤΑ) .....	68
6. ΕΝΩΣΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ (ΕΝΑΕ) - ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» .....	71
7. ΜΟΝΑΔΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ (ΜΟΔ) .....	75
8. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΥΠΕΣΔΔΑ ..	78
9. ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ (ΟΕΕΚ) .....	86
10. ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΙΜΔΔΑ) ΤΗΣ ΕΕΔΕ .....	91
11. ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΣ ΙΩΝΙΑΣ .....	95
12. ΚΑΤΑΘΕΣΗ «ΟΡΙΖΟΝΤΙΩΝ» ΕΜΠΕΙΡΙΩΝ .....	99
12.1. Η πελατειακή λειτουργία του συστήματος.....	99

12.2. Το «λάδωμα» και τα «φακελάκια» . . . . .	102
12.3. Συμβουλές και προτροπές σε ένα νέο μανάτζερ . . . . .	107
12.4. Δυτικός ορθολογισμός ή ανατολικό κισμέτ; . . . . .	119
12.5. Η ευρωπαϊκή και η διεθνής εμπειρία . . . . .	121
II. ΟΙ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ	
ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ . . . . .	133
1. ΟΙ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΤΩΝ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΩΝ . . . . .	133
2. ΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ . . . . .	142
III. ΤΑ ΤΡΙΑ ΚΥΜΑΤΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ: από το 1975 στο 2015+ . . . . .	151
1. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ . . . . .	151
2. ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΚΥΜΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ . . . . .	152
2.1. Οι μεταρρυθμίσεις της τριακονταετίας 1975-2004 . . . . .	152
2.2. Αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων . . . . .	160
2.2.1. Γενικά . . . . .	160
2.2.2. Στο κοινωνικό επίπεδο . . . . .	163
2.2.3. Στο πολιτικό επίπεδο . . . . .	164
2.2.4. Στο επικοινωνιακό επίπεδο . . . . .	165
2.2.5. Στα εργαλεία πολιτικής και διοίκησης . . . . .	166
α) Κανονιστικό πλαίσιο . . . . .	166
β) Δομές και οργανώσεις του διοικητικού συστήματος . . . . .	166
γ) Λειτουργίες του διοικητικού συστήματος . . . . .	168
δ) Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί της Πολιτείας . . . . .	170
ε) Οι θεσμοί λαϊκής συμμετοχής . . . . .	171
2.2.6. Το ανθρώπινο δυναμικό . . . . .	171
2.3. Οι παθογένειες, οι ιδιοτυπίες και ο «διάλογος κουφών» . . . . .	176
α) Οι παθογένειες του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος . . . . .	176
β) Οι ιδιοτυπίες του ελληνικού δημόσιου μανάτζμεντ . . . . .	184
γ) Οι «ελαστικές» προθεσμίες . . . . .	200
δ) Ο «διάλογος κουφών» μεταξύ πολιτικής και κοινωνίας . . . . .	204
ε) Οι λάθος ερωτήσεις οδηγούν σε λάθος απαντήσεις . . . . .	207

2.4. Οι σημαντικότερες δημόσιες πολιτικές και οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις .....	213
Οι 14 συντελεστές-κλειδιά. ....	214
Η ένταξη στην ΕΟΚ και η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση .	218
Το Πρόγραμμα Σύγκλισης και η ένταξη στην ΟΝΕ. ....	219
Η εξωτερική πολιτική .....	222
Η διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων «ΑΘΗΝΑ 2004»... .	223
Η πρόσληψη προσωπικού στον Δημόσιο τομέα .....	224
Αποκέντρωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση -	
Το Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ.....	225
Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ).....	228
Οι Ανεξάρτητες Αρχές.....	229
Το Πρόγραμμα ΣΥΖΕΥΣΙΣ .....	230
Ο εκσυγχρονισμός των ΔΕΚΟ .....	231
2.5. Αξιολογώντας ειδικότερα την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση .....	232
ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Αξιολόγηση των αλλαγών και μεταρρυθμίσεων στους θεσμούς της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	238
2.6. Το ζήτημα της πολιτικής νομιμοποίησης της Διακυβέρνησης.....	246
2.7. Δεν περιποιεί τιμή στην Ευρωπαϊκή Ελλάδα.....	254
2.8. Το βασικό συμπέρασμα.....	257
3. ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΖΟΝΤΑΣ ΤΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΥΜΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ .....	260
3.1. Η δημόσια διοίκηση ως ενιαίο διοικητικό σύστημα.....	261
3.2. Η διοικητική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.....	267
3.3. Για μια νέα μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.....	274
α) Οι 14 συντελεστές-κλειδιά της μεταρρύθμισης .....	274
β) Η «ταμπακίερα» του ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ ΙΙ .....	291
γ) Ο ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ της Δανίας .....	296
3.4. Η μητροπολιτική διακυβέρνηση .....	297
α) Μητροπολιτικό Σύστημα.....	299

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

β) Μεσοχρόνιο Πρόγραμμα μεταρρύθμισης . . . . .	302
γ) Συνολική διοικητική μεταρρύθμιση . . . . .	305
Η μελέτη του ΙΓΑ της ΚΕΔΚΕ. . . . .	305
Το συμπέρασμα . . . . .	307
Ένα παράδειγμα: Η διοίκηση της αστικής συγκοινωνίας. . . . .	307
4. ΤΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΥΜΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ . . . . .	311
4.1. Οι επτά εθνικοί στόχοι . . . . .	311
4.2. Τα σύγχρονα εργαλεία πολιτικής και διοίκησης. . . . .	322
4.3. Τα συνοδευτικά μέτρα πολιτικής. . . . .	325
4.4. Η τοπική αυτοδιοίκηση στη νέα εποχή - Οι σύγχρονες ανθρώπινες κοινότητες. . . . .	327
4.5. Είναι εφικτό το δεύτερο κύμα των μεταρρυθμίσεων; . . . . .	331
5. ΤΟ ΤΡΙΤΟ ΚΥΜΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ . . . . .	335
 ΕΠΙΛΟΓΟΣ . . . . .	 339
 ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ . . . . .	 349
 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ . . . . .	 355
 ΒΑΣΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ . . . . .	 363
 ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ . . . . .	 375
I.    ΠΕΝΤΑΕΤΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ 1983-1987 – ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΑ ΤΟΥ ΠΕΝΤΑΕΤΟΥΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ . . . . .	       376
II.   ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (1992) . . . . .	   388
III.  ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ (1993) . . . . .	391
IV.  ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ (1997) . . . . .	395
V.   Η ΕΛΛΑΔΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ – ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΙ ΔΡΑΣΕΙΣ (1999) . . . . .	  419



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

VI.	ΤΑ 14 «ΚΛΕΙΔΙΑ» ΤΗΣ ΟΝΕ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ (2000) .	.433
VII.	ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΤΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1985-1990 (ΠΙΝΑΚΑΣ) . . . . .	.441
VIII.	ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΩΝ ΓΡΑΦΕΙΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΤΕΔΚ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1985-1990 (ΠΙΝΑΚΑΣ) . . . . .	.443
IX.	ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΑ ΣΤΕΛΕΧΗ ΤΟΥ ΚΕΠΕ ΠΟΥ ΑΠΑΣΧΟΛΗΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΥΠΑ ΤΟΥ ΥΠΕΘΟ ΑΠΟ ΤΟ 1985 ΚΑΙ ΤΟ 1986 (ΠΙΝΑΚΑΣ) . . . . .	.445



ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΚΟΜΜ	Αναπτυξιακό Κέντρο Ορεινού Μυλοποτάμου & Μαλεβιζίου
ΑΝΔΗΠ	Αναπτυξιακή Δήμων Πειραιά Α.Ε.
ΑΝΚΑ	Αναπτυξιακή Καρδίτσας Α.Ε.
ΑΝΚΟ	Αναπτυξιακή Κοζάνης (Αναπτυξιακή Εταιρεία Δυτικής Μακεδονίας) Α.Ε.
ΑΣΔΥ	Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΑΤΕ	Αγροτική Τράπεζα Ελλάδος
ΓΑΠ	Γραφεία Ανάπτυξης και Προγραμματισμού (των ΤΕΔΚ)
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (του ΥΠΟΙΟ)
ΓΣΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος
ΓΣΕΒΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών, Βιοτεχνών, Εμπόρων Ελλάδος
Δ.Α.	Δήμος Αθηναίων
Δ.Ε.	Διοικούσα Επιτροπή
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις - Κρατικοί Οργανισμοί
ΔΕΠΑ	Δημόσια Επιχείρηση Αερίου
ΔΕΠΑΝΟΜ	Δημόσια Επιχείρηση Ανέγερσης Νοσηλευτικών Μονάδων
ΔΕΠΕΑ	Δημοτική Επιχείρηση Έργων & Ανάπτυξης (Δήμου Ν. Ιωνίας)
ΔΕΠΟΣ	Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης
ΔΕΥΑ	Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης - Αποχέτευσης
ΔΚΚ	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (σήμερα ΚΔΚ)
Δ.Ν.Ι.	Δήμος Νέας Ιωνίας
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΟΕ	Διεθνής Ολυμπιακή Επιτροπή
ΕΑΒ	Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΕΑΠΤΑ	Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΕΒΟ	Ελληνική Βιομηχανία Όπλων
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΔΕ	Ελληνική Εταιρεία Διοικήσεως Επιχειρήσεων
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης Α.Ε.
ΕΕΤΤ	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
ΕΘΙΑΓΕ	Εθνικό Ίδρυμα Αγροτικής Έρευνας
ΕΙΕ	Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών
Ε.Κ.	Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΚΔΔ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης (σήμερα, ΕΚΔΔΑ)
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΕΠ	Εθνικό Κέντρο Επαγγελματικού Προσανατολισμού
ΕΚΕΠΙΣ	Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης δομών συνεχιζόμενης επαγγ. κατάρτισης & συνοδευτικών υποστηρικτικών υπηρεσιών
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΚΒ	Εθνικό Κέντρο Βιβλίου
ΕΛΒΗΛ	Ελληνική Βιομηχανία Ηλεκτρονικών
ΕΛΓΑ	Οργανισμός Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων
ΕΛΚΕ	Ελληνικό Κέντρο Επενδύσεων
ΕΛΠΕ	Ελληνικά Πετρέλαια
ΕΜΑΚ	Ειδική Μονάδα Αντιμετώπισης Καταστροφών
ΕΜΠ	Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
ΕΝΑΕ	Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΜΜΕΧ	Ελληνικός Οργανισμός Μικρομεσαίων Μεταποιητικών Επιχειρήσεων και Χειροτεχνίας
ΕΠΙΑ	Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης
ΕΠΤΑ	Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΕΠΥ	Ελληνική Εταιρεία Επιστημόνων Η/Υ και Πληροφορικής
ΕΣΣΕ	Εθνική Συνομοσπονδία Ελληνικού Εμπορίου
ΕΣΣΕΕΚΑ	Εθνικό Σύστημα Σύνδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση
ΕΣΤΑ	Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΕΣΥΕ	Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος
ΕΤΑΝΑΜ	Εταιρεία Ανάπτυξης Αμβρακικού Α.Ε.
ΕΤΕΡΠΣ	Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών & Πολεοδομικών Σχεδίων
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΥΔΑΠ	Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας
ΕΧΤΑ	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
ΙΑΠΑΔ	Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος & Ανθρώπινου Δυναμικού
ΙΕΚ	Ινστιτούτα Επαγγελματικής Κατάρτισης
ΙΑΕΚΕ	Ινστιτούτο Διαρκούς Εκπαίδευσης Ενηλίκων
ΙΚΑ	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΙΜΔΔΑ	Ινστιτ. Μάνατζμεντ Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης
ΙΟΒΕ	Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών
ΙΟΚ	Ινστιτούτο Οικονομίας των Κατασκευών
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (της Τοπικής Αυτοδιοίκησης)
ΚΑΠΕ	Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΚΕΔ	Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου
ΚΕΔΚΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος
ΚΕΘΙ	Κέντρο Ερευνών για Θέματα Ισότητας
ΚΕΠ	Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΕΠΕ	Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών
Κ.Π.	Κοινοτική Πρωτοβουλία
ΚΠΑ	Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚτΠ	Κοινωνία της Πληροφορίας
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική/ές Οργάνωση/εις
Μ.Μ.Ε.	Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας
ΜΜΕ	ΜικροΜεσαίες Επιχειρήσεις
ΜΟΔ	Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης (του ΚΠΣ) Α.Ε.
ΜΟΠ	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
Ν.Α.	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΑΔΥΚ	Οργανισμός Ανάπτυξης Δυτικής Κρήτης Α.Ε.
Ο.Α.	Ολυμπιακοί Αγώνες
ΟΑΕ	Οργανισμός Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΑΣ	Οργανισμός Ανάπτυξης Σητείας Α.Ε.
ΟΑΣΑ	Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Αθήνας
ΟΑΣΠ	Οργανισμός Αντισεισμικού Σχεδιασμού και Προστασίας
ΟΕΔΒ	Οργανισμός Εκδόσεως Διδακτικών Βιβλίων
ΟΕΕΚ	Οργανισμός Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης
ΟΕΥ	Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΑΑΧ	Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Ανάπτυξης Αγροτικού Χώρου
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΟΣΚ	Οργανισμός Σχολικών Κτιρίων
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΑΣΕΓΕΣ	Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Γεωργικών Συνεταιρισμών
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΕΠ	Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΠΕΤΑ	Πληροφόρηση - Επιμόρφωση - Τοπική Ανάπτυξη Α.Ε.
ΣΑΕ	Συλλογική Απόφαση Έργων
ΣΑΕΠ	Συλλογική Απόφαση Έργων Περιφέρειας
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα
ΣΕΒ	Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών
ΣΕΠΕ	Σύνδεσμος Επιχειρήσεων Πληροφορικής και Επικοινωνιών Ελλάδας
ΣΕΣΜΑ	Σύνδεσμος Εταιρειών Συμβούλων Μάνατζμεντ Ελλάδος
Τ.Α.	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΤΑΠ	Τοπικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα
ΤΑΠΑ	Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΤΕΔΚ	Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
ΤΕΔΚΝΑ	Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής
ΤΕΕ	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος
ΤΕΙ	Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΤΠΔ	Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών
ΥΑΠ	Υπηρεσία Ανάπτυξης Πληροφορικής (του ΥΠΕΣ)
ΥΠΑ	Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης (του ΥΠΕΘΟ)
ΥΠΑΝ	Υπουργείο Ανάπτυξης
ΥΠΕΠΘ	Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων
ΥΠΕΡΓ	Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (σήμερα, Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας)
ΥΠΕΘΟ	Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (σήμερα, ΥΠΟΙΟ) και
ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών (σήμερα, ΥΠΟΙΟ)
ΥΠΟΙΟ	Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΠΕΣΔΔΑ	Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (σήμερα, ΥΠΕΣ)
ΥΠΕΧΩΔΕ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων
GIS	Geographical Information System
SWOT	Strengths - Weaknesses - Opportunities - Threats (Δυνάμεις - Αδυναμίες - Ευκαιρίες - Απειλές)





## Ένα Βιβλίο, Μια Ζωή

Το βιβλίο του Παναγιώτη Μαϊστρου, «*ΤΑ ΤΡΙΑ ΚΥΜΑΤΑ ΜΕΤΑΡ-ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ [1975-2015+]*», περιέχει μιαν αναλυτική προσωπική αφήγηση τριάντα ετών παρουσίας και έντονης συμμετοχής στον «δημόσιο χώρο». Μιας δυναμικής παρουσίας που εκτείνεται από το Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδος το 1975, επικεντρώνεται στο Κράτος και την Τοπική Αυτοδιοίκηση αργότερα και κεφαλαιοποιείται με ώριμη σκέψη και συμπεράσματα το 2004.

Στο βιβλίο του ο Παναγιώτης Μαΐστρος ανησυχεί για το ότι η «αδύνατη θεσμική μνήμη του διοικητικού συστήματος της χώρας» μπορεί να παραβλέψει, να λησμονήσει, να παραμελήσει στην καταγραφή της όσα σημαντικά γεγονότα έζησε ο ίδιος και σε όσα έργα υπήρξε πρωτοπόρος, συμμετέχων, εφαρμοστής ή οραματιστής. Έτσι τολμάει και αναλαμβάνει ο ίδιος να καταγράψει τα τριάντα αυτά χρόνια της ζωής του με λεπτομέρειες, ειλικρίνεια, σαφήνεια και απλότητα.

Δεν αρκείται όμως ο ίδιος σε μια λεπτομερή καταγραφή των συμβάντων, αλλά τά διανθίζει με πολιτικές και κοινωνικές εικόνες της εποχής, μνημονεύει πρόσωπα και ομάδες, υπενθυμίζει το κλίμα και το περιβάλλον, αναλύει και συμπεραίνει με όρους τού τότε χρόνου και του σήμερα.

Ο Παναγιώτης Μαΐστρος με τη μαρτυρία του προσθέτει τόσο στην ιστορία των θεσμών της πρόσφατης Ελληνικής πραγματικότητας όσο, κυρίως, στην επιστημονική κωδικοποίηση της οργα-

νωτικής πράξης και εφαρμογής. Ξεκινά, την αφήγησή του από το 1975, στο Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδος, με τους όρους και τα οράματα της εποχής εκείνης για την ανάγκη της επιστημονικής έρευνας και τεκμηρίωσης των δημόσιων πολιτικών και της αποτελεσματικής εφαρμογής τους. Ακολουθεί η εμπειρία του Δήμου της Αθήνας, όπου καταγράφεται ως αναγκαία η αποκέντρωση της πολιτικής και της διοικητικής εξουσίας προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, ενώ κρίνεται από τότε ως αναγκαία η μηχανογράφηση των υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς τους πολίτες. Γίνεται σύμβουλος του Γιώργου Γεννηματά το 1982, και έτσι μπαίνουν σταδιακά στο λεξιλόγιό μας ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός, οι Προγραμματικές Συμβάσεις, οι Επιχειρήσεις των ΟΤΑ και οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι. Ακολουθεί η ίδρυση της ΕΕΤΑΑ που προωθεί τη μεταρρύθμιση των οικονομικών της Τ.Α. και την τεχνική και επιστημονική στήριξή της. Ακολουθεί η ίδρυση της ΠΕΤΑ, η εμπειρία της ίδρυσης της ΕΝΑΕ, η μεταρρύθμιση του Προγράμματος Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ και η ίδρυση της ΜΟΔ.

Σημαντική τομή στην πολιτική πορεία του Παναγιώτη Μαΐστρου είναι η τοποθέτησή του στη θέση του Γενικού Γραμματέα Δημόσιας Διοίκησης από τον τότε Υπουργό Εσωτερικών Αλέκο Παπαδόπουλο, το 1997. Όλοι γνωρίζουν ότι δεν φθάνει κάποιος σε αυτή τη θέση, αν δεν είναι ψημένος, ώριμος και γεμάτος εμπειρίες και όνειρα. Είναι η θέση από την οποία ο ώριμος πολίτης, ο έμπειρος διοικητικός μεταρρυθμιστής θεάται ολόκληρο το Κράτος και μπορεί με μικρές και μεγάλες κινήσεις να κάνει αλλαγές, να επηρεάσει την πορεία του Κράτους, να δρομολογήσει νέες κατευθύνσεις και να μετρήσει αποτελέσματα. Το έτος 2000 ο Παναγιώτης Μαΐστρος γίνεται Πρόεδρος του ΟΕΕΚ και το 2002 εκλέγεται Δημοτικός Σύμβουλος Νέας Ιωνίας. Μια πορεία ανηφορική και κουραστική, η οποία τού επιτρέπει σήμερα να αφηγείται με άνεση, να κρίνει και να οραματίζεται.

Όλη αυτή την περίοδο ο Παναγιώτης γράφει κείμενα, ετοιμάζει προτάσεις και προωθεί νομοσχέδια, ηγείται ομάδων εργασίας, εί-

ναι αεικίνητος και πανταχού παρών. Αλλού είναι οραματιστής, αλλού πρωτοπόρος, αλλού ο δεύτερος ή ο τρίτος της ομάδας, αλλά παντού και πάντα είναι εκείνος που ανησυχεί, που συλλαμβάνει ιδέες και σχέδια, εκείνος που αγωνίζεται συνεχώς και διαρκώς.

Ο Παναγιώτης Μαΐστρος δεν κατατάσσεται εύκολα σε κάποια από τις γνωστές κατηγορίες των στελεχών του Κράτους. Στο βιβλίο του αναφέρει δεκάδες εμπειρίες, μέσα από τις οποίες αναδύεται ένα διαφορετικό κάθε φορά πρόσωπο, με αγωνίες για το καινούργιο, το αποτελεσματικό, το δημοκρατικό, το ευρωπαϊκό...

Το βιβλίο του θα μείνει στη βιβλιογραφία και την ιστορία του Κράτους και θα διαβασθεί για πολλούς λόγους. Πρώτον, γιατί ό,τι γράφει είναι πηγαίο, ζωντανό και αυθόρμητο. Δεύτερον, γιατί αφορά μια περίοδο πολύ δημιουργική και γεμάτη από μικρές και μεγάλες αλλαγές και ανατροπές: μια περίοδο που αναζητάει τον ιστορικό της. Τρίτον, γιατί το βιβλίο επιχειρεί να αξιολογήσει τις μεταρρυθμίσεις, μικρές ή μεγάλες, που έγιναν. Τέταρτον, γιατί καταγράφει δεκάδες πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν, καθώς και τα πρόσωπα που ηγήθηκαν ή συμμετείχαν. Πέμπτον, γιατί διατυπώνει συγκεκριμένες εκτιμήσεις και προτάσεις για το σήμερα και το αύριο.

Το βιβλίο έχει πολλά χαρίσματα. Μπορεί να συγκινήσει κάποιον που έζησε την περίοδο αυτή και τα γεγονότα που τήν επισφράγισαν. Μπορεί να ευαισθητοποιήσει τα στελέχη της Τ.Α., όπου ο Παναγιώτης Μαΐστρος είναι πασίγνωστος. Αλλά μπορεί να ικανοποιήσει και τους νεώτερους ερευνητές, με την πληθώρα των στοιχείων και των πληροφοριών που παραθέτει.

Τέλος, ο Παναγιώτης αφηγείται γλυκά και μαλακά. Τέμνει τις φράσεις και ζυγίζει τις λέξεις. Εξιστορώντας καταγράφει μια περίοδο γεμάτη από κόπο και προσπάθεια, στην οποία ο ίδιος υπήρξε μάρτυρας, αφηγητής, εργάτης και πρωταγωνιστής. Μια προσπάθεια που συνεχίζεται από άλλους. Ας ευχηθούμε το έργο του να συναντήσει μιμητές. Το Κράτος και ο διοικητικός μετασχηματισμός του πάντοτε χρειάζονται οραματιστές και γνώστες των

πραγμάτων και των καταστάσεων. Χρειάζονται σοφία, αρετή και σωφροσύνη. Χρειάζονται δημόσιες πολιτικές και δημόσιες εφαρμογές για την παράδοση υπηρεσιών ποιότητας στους πολίτες και το κοινωνικό σύνολο.

Ο Παναγιώτης έκανε και συνεχίζει να κάνει το καθήκον του. Παναγιώτη, καλή δύναμη, και εύχομαι η πρότασή σου για τον «ελάχιστο εθνικό κοινό παρονομαστή» να γίνει αφορμή για έναν ουσιαστικό δημόσιο διάλογο, με στόχο τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης.

Δημήτρης Β. Παπούλιας

Ομότιμος Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

21 Απριλίου 2009, Αθήνα

**Κ**λείνοντας την πρώτη δεκαετία του 21ου αιώνα, διανύουμε μια περίοδο στην οποία τα μεγάλα ιδεολογικά και πολιτικά ρεύματα της εποχής μας βρίσκονται αντιμέτωπα με τα όρια του αναπτυξιακού προτύπου που κυριάρχησε στα τέλη του προηγούμενου αιώνα στη χώρα μας, αλλά και στην Ευρώπη, και αναζητούν την προβολή των διαχρονικών ανθρώπινων αξιών στην εποχή μας. Σε αυτή την κατεύθυνση έχει αρχίσει ένας πολιτικός, κοινωνικός και επιστημονικός διάλογος που αναζητεί τους σύγχρονους θεσμούς και τις σύγχρονες λειτουργίες του «δημόσιου χώρου» που θα υπηρετήσουν τις αξίες αυτές. Έχοντας συμπληρώσει τριάντα χρόνια στον «δημόσιο χώρο», αισθάνομαι υποχρεωμένος, απέναντι σε όσους ενδιαφέρονται για αυτόν, να προσφέρω κεφαλαιοποιημένη την εμπειρία μου από αυτή την τριαντάχρονη διαδρομή, εκτιμώντας ότι ο διάλογος για τον δημόσιο χώρο χρειάζεται να υποστηριχθεί από τη βιωμένη εμπειρία όσων τον έχουμε υπηρετήσει επί πολλά χρόνια, επειδή το μεγαλύτερο πρόβλημα του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος της χώρας μας είναι ότι έχουμε αδύνατη «θεσμική μνήμη». Άλλωστε, αυτή η παράθεση της εμπειρίας από τη διοίκηση οργανώσεων του δημόσιου τομέα μπορεί να συμβάλει και στην επιστημονική κωδικοποίηση της οργανωτικής πράξης.<sup>1</sup>

---

1. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (2004), *Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων*, Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 17: «Η χρήση της θεωρίας για την οργανωτική πράξη και η χρήση της πράξης για την παραγωγή, την αναπαραγωγή ή τη διάψευση και τη διόρθωση της θεωρίας μοιάζει να αποτελεί ένα αδιάλυτο ζεύγος διαδικασιών για τη στάση του ανθρώπου απέναντι στο οργανωτικό φαινόμενο».

Στο βιβλίο αυτό προσεγγίζω τον δημόσιο χώρο υπό τη συστημική οπτική, δηλαδή ως συνολικό σύστημα αποτελούμενο από το πολιτικό σύστημα, το διοικητικό σύστημα, το κοινωνικό σύστημα και τις μεταξύ τους σχέσεις, στα οποία έχουν καθοριστική επίδραση η οικονομία και οι οικονομικές σχέσεις.

Επίσης, προσεγγίζω τη διεύθυνση του διοικητικού συστήματος ως διακυβέρνηση (governance),<sup>2</sup> στη οποία περιλαμβάνω:

- τον σχεδιασμό, τη διοίκηση της εφαρμογής και την αξιολόγηση του κανονιστικού πλαισίου και των δημόσιων πολιτικών (public policies),
- τα μέσα εφαρμογής τους, δηλαδή τη δομή, τις λειτουργίες και το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης (public administration),
- τις μεθόδους και τα εργαλεία διοίκησης της δημόσιας διοίκησης (public management), και
- τη διαχείριση των σχέσεων του διοικητικού συστήματος με το πολιτικό σύστημα, με την οικονομία και με την κοινωνία των πολιτών.

Προσδιορίζω από την αρχή με ποιο περιεχόμενο χρησιμοποιώ τον όρο «διακυβέρνηση», γιατί στον δημόσιο διάλογο αλλά και στη σχετική βιβλιογραφία υπάρχουν αρκετές και διαφορετικές μεταξύ τους προσεγγίσεις.<sup>3</sup>

Ως διοικητικό σύστημα ή δημόσια διοίκηση εννοώ το σύνολο της δημόσιας διοίκησης: την κεντρική και την περιφερειακή δημό-

2. Βλ. Κ. Σπανού (1996), *Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια Πρώτη Προσέγγιση*, ΙΟΒΕ, Αθήνα, σελ.22: «Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι γίνεται ολοένα και περισσότερο συνείδηση ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις δεν αποτελούν απλώς εφαρμογή κάποιων τεχνικών. Αντίθετα εγείρουν δυσεπίλυτα προβλήματα που αφορούν τη συνολική λειτουργία της διακυβέρνησης του κοινωνικού σχηματισμού. Πρόκειται για το πέρασμα από το “public management” στην κατά πολύ ευρύτερη έννοια της “governance”».

3. Βλ. Π. Καρκατσούλης (2004), *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 311 επ.

σια διοίκηση, τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, την τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και τα νομικά πρόσωπα των φορέων αυτών.

Αναγκάζομαι να χρησιμοποιήσω σε παρένθεση την αγγλική ορολογία, γιατί οι ελληνικοί όροι σηματοδοτούν μόνον ό,τι γνωρίζουμε σήμερα ως ελληνική πραγματικότητα, ενώ η ελάχιστη φιλοδοξία μου είναι εκείνος ο οποίος έχει την υπομονή να διαβάσει το βιβλίο αυτό, τουλάχιστον, να αποδεχθεί ότι, εκτός από την έννοια της δημόσιας διοίκησης ως *public administration*, υπάρχει και η έννοια της δημόσιας διοίκησης ως *public management*.<sup>4</sup>

Στα επόμενα, αποδίδω πολλές φορές το *public management*, στα ελληνικά, ως «διοίκηση της δημόσιας διοίκησης». Η σχετική βιβλιογραφία αποδίδει τον όρο ως «δημόσιο μάνατζμεντ», περιλαμβάνοντας σε αυτόν λειτουργίες προγραμματισμού, οργάνωσης, διεύθυνσης, συντονισμού κλπ., προσδιορίζοντας τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του και επεξηγώντας ότι έχει κοινά αλλά και διαφορετικά στοιχεία από το μάνατζμεντ του ιδιωτικού τομέα.<sup>5</sup>

Το δημόσιο μάνατζμεντ διαφέρει από το μάνατζμεντ του ιδιωτικού τομέα λόγω της διαφοράς που έχουν μεταξύ τους οι σχέσεις των δημόσιων οργανώσεων και των ιδιωτικών επιχειρήσεων: (α) με το νομοθετικό πλαίσιο, (β) με το πολιτικό σύστημα και (γ) με την οικονομία. Ταυτόχρονα όμως το δημόσιο μάνατζμεντ διαφέρει από τη δημόσια γραφειοκρατία και το κυρίαρχο ακόμη στην Ελλάδα νομοκρατικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης.<sup>6</sup>

Από την πλευρά μου εκτιμώ ότι αυτά ακριβώς τα ιδιαίτερα χα-

---

4. Παρότι η διάκριση αυτή είναι δεδομένη στην επιστημονική κοινότητα, απουσιάζει εν τούτοις από τον δημόσιο λόγο και διάλογο, γεγονός που αποβαίνει εις βάρος της δεύτερης, διότι τήν καθιστά ως έννοια, ουσιαστικά, ανύπαρκτη.

5. Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος (2003), *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 53 επ.

6. Βλ. Θ. Τσέκος (2007), *Ποιότητα υπηρεσιών και δημόσιο μάρκετινγκ – Προς ένα ανθρωποκεντρικό παράδειγμα για την Δημόσια Διοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 15: «Σημαντικές τεχνολογικές, οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις [...] οδηγούν το κανονιστικό και νομοκρατικό μοντέλο σε κρίση και προβάλλουν την ανάγκη διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων μέσα από

ρακτηριστικά, τα οποία είναι απαραίτητο να έχει η διοίκηση της δημόσιας διοίκησης, επιχειρεί να αναδείξει το βιβλίο αυτό.

Στο πρώτο κεφάλαιο, «Κατάθεση της προσωπικής μαρτυρίας», φωτογραφίζω την «κόκκινη κλωστή» που ενώνει τις δραστηριότητές μου στην τριακονταετία 1975-2004, παρότι αυτές αφορούν διαφορετικούς φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα: ΤΕΕ, Δήμος Αθήνας, ΥΠΕΣ, ΕΕΤΑΑ, ΤΠΔ, ΠΕΤΑ, ΕΝΑΕ, ΜΟΔ, ΥΠΕΣΔΔΑ, ΟΕΕΚ, ΙΜΔΔΑ/ΕΕΔΕ, Δήμος Νέας Ιωνίας. Η «κόκκινη κλωστή», που αποτελούσε ουσιαστικά το οδηγητικό νήμα σε αυτή την πορεία, ήταν η προσπάθειά μου για **προγραμματισμό** και για **βελτίωση της διοίκησης της δημόσιας διοίκησης** (δημόσιου μανάτζμεντ), έτσι ώστε να αποκτήσουμε ένα **δημοκρατικό και αποτελεσματικό κράτος**, δηλαδή «να εφαρμοστούν οι αρχές της δημοκρατικότητας και της διαφάνειας και παράλληλα να εισαχθούν οι αρχές της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, με σκοπό να πάψουν να θεωρούνται μόνον “ιδιωτικοοικονομικές”». <sup>7</sup> Με την προϋπόθεση ότι δεν θα έχουμε «υποταγή των πολιτικών, κρατικών και κοινωνικών διαδικασιών σε λογικές και σκοπιμότητες επιχειρηματικής δράσης, οι οποίες αδικούν και ακυρώνουν την ιδιαιτερότητα και την πολυπλοκότητα της δημόσιας σφαίρας». <sup>8</sup> Άλλωστε, η σύγχρονη βιβλιογραφία προσφέρει τη δυνατότητα να συντεθούν επιμέρους επιλογές διαφορετικών προσεγγίσεων στις σχέσεις του τριαδικού σχήματος, διοικητικού – πολιτικού – κοινωνικού συστήματος. <sup>9</sup>

Η αποτελεσματική εφαρμογή του προγραμματισμού απαιτεί μια **συμβασιακή πολιτική**, η δε βελτίωση του δημόσιου μανάτζμεντ ενός φορέα προϋποθέτει τον **εκσυγχρονισμό της δομής, την οργάνωση των λειτουργιών, την εισαγωγή των τεχνολογιών πλη-**

---

“συνεργασία ομάδων και προσώπων προς επίτευξη στόχων”, δηλαδή μέσα από άσκηση μανάτζμεντ».

7. Βλ. την «Εισαγωγή», στο Π. Μαΐστρος (2000), *Οι Αναπτυξιακοί Θεσμοί της Αυτοδιοίκησης - Συμβολή στην Ιστορική Μνήμη*, Λιβάνης, Αθήνα.

8. Βλ. Α. Μακρυνδημήτρης (2004), *όπ.π.*, σελ. 61.

9. Βλ. Κ. Σπανού (2000), *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, Παπαζήσης, Αθήνα.



ροφορικής και επικοινωνιών και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού του, καθώς και τη διασφάλιση των αναγκαίων υλικών και άυλων πόρων. Επειδή όμως κανένα σύστημα δεν μπορεί να αυτομεταρρυθμιστεί εύκολα, για κάθε σοβαρή μεταρρύθμιση απαιτείται κατάλληλη επιστημονική και τεχνική υποστήριξη και διοίκηση αλλαγής (change management). Οι παραπάνω έννοιες – κλειδιά αποτελούν εν τέλει και τα διακυβεύματα της τριαντάχρονης διαδρομής μου στον δημόσιο χώρο. Για λόγους μεθοδολογικούς, έχω κωδικοποιήσει τους όρους σχεδιασμού και αποτελεσματικής εφαρμογής μιας δημόσιας πολιτικής ή διοικητικής μεταρρύθμισης σε δεκατέσσερις (14) συντελεστές – κλειδιά.

Το πρώτο κεφάλαιο δείχνει «την ενδεχομενικότητα του κυβερνάν (και γενικότερα του διοικείν), τη ρευστότητα που προσπαθεί να μορφοποιήσει ο λήπτης αποφάσεων (συνήθως μαζί με άλλους), την αβεβαιότητα των ανθρωπίνων πραγμάτων».<sup>10</sup> Ταυτόχρονα δείχνει ότι «το Δημόσιο είναι χρυσάφι, [...] κυρίως με όρους ηθικής, συμμετοχής και συλλογικότητας, προστασίας των δικαιωμάτων των άλλων και σεβασμού του περιβάλλοντος».<sup>11</sup>

Η δραστηριότητα της ΚΕΔΚΕ της τελευταίας τετραετίας (2005-2009), στην οποία συμμετέχω ενεργά, έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, αλλά δεν υπάρχει ακόμη η αναγκαία χρονική απόσταση για να αποτιμηθεί.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζω, συνοπτικά, εκθέσεις εμπειρογνομόνων και προγραμματικά κείμενα κυβερνητικής πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση.

Οι εκθέσεις εμπειρογνομόνων παρέχουν πολύτιμες πληροφορίες για τις διαπιστώσεις που έγιναν και τις προτάσεις που διατυπώθηκαν στη χώρα μας για τη δημόσια διοίκηση, στη μεταπολεμική περίοδο (1950-2004).

---

10. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), *Χρυσάφι είναι το Δημόσιο*, Εστία, Αθήνα: «Πρόλογος» Χ. Τσοúκα, σελ. 17.

11. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), *όπ.π.*, σελ. 47.

Στα προγραμματικά κείμενα, διατυπώνω μια συνοπτική αξιολόγηση της εφαρμογής τους, που δίνει χρήσιμες πληροφορίες για τη δημόσια διοίκηση στην περίοδο της μεταπολίτευσης (1975-2004).

Στο **τρίτο κεφάλαιο**, «Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων: από το 1975 στο 2015+», περιλαμβάνω τα ακόλουθα:

α) Παρουσιάζω ως **πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων** ό,τι έγινε την τριακονταετία 1975-2004, που περιλαμβάνει αλλαγές και μεταρρυθμίσεις στον σχεδιασμό και τη διοίκηση της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, στη δημόσια διοίκηση, στη διοίκηση της δημόσιας διοίκησης, και γενικότερα, στη διακυβέρνηση της χώρας. Αξιολογώ συνοπτικά τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις αυτές στο κοινωνικό επίπεδο, στο πολιτικό επίπεδο, στο επικοινωνιακό επίπεδο, στα εργαλεία πολιτικής και διοίκησης, και σε σχέση με το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης. Προσδιορίζω τις κατά τη γνώμη μου παθογένειες του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος και τις ιδιοτυπίες του ελληνικού δημόσιου μανατζμεντ και επικεντρώνω την αξιολόγηση στις σημαντικότερες δημόσιες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις και στους θεσμούς αποκέντρωσης και τοπικής αυτοδιοίκησης. Εκτιμώ ότι το κείμενο αυτό αναδεικνύει, έστω και έμμεσα, «την τεχνογνωσία που διαθέτει ο δημόσιος τομέας και η δημόσια διοίκηση».<sup>12</sup>

β) Περιγράφω τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις που μπορούν να προετοιμάσουν το δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων, όπως είναι η εκκρεμής διοικητική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, η μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και η μητροπολιτική διακυβέρνηση.

γ) Προτείνω τους επτά εθνικούς στόχους που μπορούν να ανοίξουν, στη νέα δεκαετία μέχρι το 2015, τον δρόμο για το **δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων**, το οποίο θα βασιίζεται σε μια συνολικότε-

---

12. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), όπ.π., σελ. 230.

ρη και πιο συστημική προσέγγιση. Παρουσιάζω τα αναγκαία σύγχρονα εργαλεία πολιτικής και διοίκησης, τα συνοδευτικά μέτρα πολιτικής, το πώς οραματίζομαι ειδικότερα την τοπική αυτοδιοίκηση στη νέα εποχή, και επιχειρώ να απαντήσω στο εξής ερώτημα: «Είναι εφικτό το δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων;»

δ) Εκτιμώ ότι το τρίτο κύμα μεταρρυθμίσεων θα οδηγήσει σε ένα δίκτυο που θα συγκροτείται από τις σχέσεις των αυτοδιοικουμένων πόλεων και περιφερειών μεταξύ τους και με τις ευρύτερες γεωπολιτικές ενότητες, στο διαμορφωνόμενο ενιαίο παγκόσμιο σύστημα και, ότι επομένως είναι αναγκαίο να ενισχύουμε από τώρα την κουλτούρα υποδοχής και τους πρόδρομους θεσμούς του.

Οι επτά εθνικοί στόχοι και οι λοιπές προτάσεις που διατυπώνω περιλαμβάνουν μόνον ό,τι μπορεί να χαρακτηριστεί ως «ελάχιστος εθνικός κοινός παρονομαστής»,<sup>13</sup> και σέβονται ως «πολιτικό αριθμητή» τις ιδιαίτερες ιδεολογικές και πολιτικές επιλογές των πολιτικών κομμάτων, δεδομένου ότι ο στόχος του «δημοκρατικού και αποτελεσματικού κράτους» είναι τυπικά αποδεκτός από όλο το κοινοβουλευτικό φάσμα και ότι κάθε πολιτικό κόμμα έχει το δικαίωμα και την ευθύνη να προσδιορίζει το περιεχόμενο των δημόσιων πολιτικών που πρέπει να υπηρετεί το κράτος.<sup>14</sup>

Γι' αυτό άλλωστε στο βιβλίο δεν αναφέρομαι άμεσα στον πολιτικό, τον οικονομικό και τον κοινωνικό ρόλο του κράτους, γιατί αυτός αφορά το περιεχόμενο των δημόσιων πολιτικών, που αποτελεί συνιστώσα του «πολιτικού αριθμητή». Εξάλλου, υπάρχει πληθωρισμός προτάσεων για τις οικονομικές και τις κοινωνικές δημόσιες πολιτικές, σπανίζουν όμως οι συνοδευτικές προτάσεις για τις μεθόδους σχεδιασμού, τα μέσα και τη διοίκηση της εφαρμογής τους. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι το περιεχόμενο της δια-

13. Τον όρο «ελάχιστος εθνικός κοινός παρονομαστής» τον δανείζομαι από τον κεντρικό στόχο της πρότασης του ΙΜΔΔΑ (βλέπε παράγραφο Ι.10.), όπως τον διατύπωσε ο Θεόδωρος Τσέκος.

14. Σύμφωνα με τη Βεμπεριανή προσέγγιση για το κράτος.

κυβέρνησης δεν επηρεάζεται από τις ιδεολογικές και τις πολιτικές επιλογές.

Από την πλευρά μου, τις ιδιαίτερες ιδεολογικές και πολιτικές επιλογές μου για μια «σύγχρονη, προοδευτική και συμμετοχική διακυβέρνηση» τις έχω εισφέρει αρκετές φορές στο ΠΑΣΟΚ, εκ των οποίων η πλέον πρόσφατη ήταν την περίοδο 2006-2007, κατά την εκπόνηση του προγράμματός του, συμμετέχοντας στην ομάδα συγγραφής του, της οποίας τον συντονισμό είχε η Άννα Διαμαντοπούλου, μια και «οι δρώντες οφείλουν να προσανατολίσουν τις πράξεις τους στην πνευματική επιλογή υπέρ ενός ορισμένου συνδυασμού».<sup>15</sup> Αυτές όμως οι ιδεολογικές και πολιτικές επιλογές αποτελούν «πολιτικό αριθμητή», και ο στόχος αυτού του βιβλίου είναι ο «ελάχιστος εθνικός κοινός παρονομαστής», γνωρίζοντας βέβαια ότι το κλάσμα έχει πολιτική και κοινωνική αξία ως ενιαίος αριθμός.

Έχοντας επιλέξει «το ρόλο του δημιουργικού συντελεστή του κοινωνικού και πολιτικο-διοικητικού πράττειν»<sup>16</sup> και του «ενδιαφερόμενου ερμηνευτή»,<sup>17</sup> εκτιμώ ότι επιφυλάσσω στον εαυτό μου επαρκείς βαθμούς ελευθερίας τόσο από τις επιστημονικές πειθαρχίες της πολιτικής και της διοικητικής επιστήμης, όσο και από τις δεσμεύσεις των πολιτικών που είναι εντολοδόχοι της λαϊκής ψήφου για την εφαρμογή ενός εκλογικά εγκεκριμένου πολιτικού προγράμματος.

Στα Παραρτήματα υπάρχουν τα περιεχόμενα και αποσπάσματα των προγραμματικών κειμένων κυβερνητικής πολιτικής, διότι κατά τη γνώμη μου έχουν ιστορική σημασία για την ελληνική δη-

---

15. Βλ. Π. Κονδύλης (1998), *Από τον 20ό στον 21ο αιώνα – Τομές στην ελληνική πολιτική περί το 2.000*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 125.

16. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνώμωνων για τη Δημόσια Διοίκηση – 1950-1998*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 28-29.

17. Βλ. Π. Κονδύλης (1998), *όπ.π.*, σελ. 32: «[...]οι ιδέες και οι αξίες επιδρούν σε ευρύτερη κλίμακα μόνον εφ' όσον “διαστρεβλώνονται” και “παραποιούνται”, εφ' όσον δηλαδή γίνονται αντικείμενα επεξεργασίας από μέρους των ενδιαφερομένων ερμηνευτών».

μόσια διοίκηση, και το άρθρο μου, «Τα 14 “κλειδιά” της ONE για το μέλλον της Ελλάδας». Περιλαμβάνονται επίσης πίνακες με το προσωπικό της ΕΕΤΑΑ και τους συμβούλους τοπικής ανάπτυξης των ΤΕΔΚ στην περίοδο 1985-1990, καθώς και τα νομαρχιακά στελέχη του ΚΕΠΕ (1985, 1986), με πολλούς από τους οποίους ακολουθούμε παράλληλες ή και τεμνόμενες πορείες τα τελευταία είκοσι τέσσερα χρόνια· νιώθω ότι με την αναφορά των ονομάτων τους εκπληρώνω ένα μέρος από το χρέος που τούς οφείλω. Άλλωστε, «σε μια χώρα σαν τη δική μας, με αδύνατους και χωρίς ιστορικό βάθος θεσμούς, τα πρόσωπα αποτελούν τον καθοριστικό παράγοντα στην παραγωγή των αποτελεσμάτων».<sup>18</sup>

Τέλος, παράλληλα με τη βιβλιογραφία για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση, παραθέτω τη βασική νομοθεσία για τη δημόσια διοίκηση, την τοπική αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας, της περιόδου 1975-2008.

Το βιβλίο αυτό δεν αφορά –σε μια πρώτη ματιά– την επικαιρότητα, εφόσον δεν πραγματεύεται την παγκόσμια κρίση του χρηματοπιστωτικού συστήματος και γενικότερα της οικονομίας. Αν όμως δει κάποιος τι βρίσκεται πίσω από την κρίση και ποιοι ανέλαβαν να βρουν τις λύσεις, θα καταλήξει γρήγορα στο συμπέρασμα ότι, *εάν η Πολιτική θέλει και η Διοίκηση μπορεί, η Κοινωνία τούς δίνει την εμπιστοσύνη της, για να διευθύνουν προς όφελός της την Οικονομία*.

Με αυτή την οπτική, ας μου επιτρέψει ο αναγνώστης να θεωρήσω ότι το βιβλίο αποτελεί, έστω και μικρή, συνεισφορά για μια ενεργητική εθνική πολιτική, για ένα επιτελικό εθνικό κράτος, για μια δημοκρατική και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, και γενικότερα, για δημοκρατικούς και αποτελεσματικούς δημόσιους θεσμούς, σε εθνικό επίπεδο και όχι μόνον, που θα παίξουν τον καινούργιο τους ρόλο στην παγκόσμια κοινότητα. Εύλογα επομένως το βιβλίο αυτό γεννάει το ακόλουθο ερώτημα: «Μήπως

---

18. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), ό.π., σελ. 33.

ήλθε η ώρα του δεύτερου κύματος μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης;»

Η πρόταση του βιβλίου για τον «ελάχιστο εθνικό κοινό παρονομαστή» προσπαθεί να απαντήσει και σε άλλο ένα επίκαιρο ζήτημα, στην εξέγερση των νέων, που εκφράζει μια γενικευμένη αμφισβήτηση των δημόσιων θεσμών.

- Πώς θα δημιουργήσουμε σχέσεις εμπιστοσύνης της κοινωνίας μας με το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα, εάν δεν πετύχουμε, με την κοινή προσπάθεια όλων μας, να συγκροτήσουμε σύγχρονα πολιτικά κόμματα και ένα δημοκρατικό και αποτελεσματικό κράτος που θα δίνει τη δυνατότητα στο πολιτικό κόμμα που έχει την εκλογική εντολή από τον λαό να εφαρμόσει με δημοκρατικό και αποτελεσματικό τρόπο τις δημόσιες πολιτικές του;
- Πώς θα αξιολογούν οι πολίτες τις εφαρμοζόμενες δημόσιες πολιτικές – και όχι μόνον μέσω των δημοσκοπήσεων – και πώς θα επικοινωνούν με την εξουσία, όχι μόνον κάθε τέσσερα χρόνια αλλά καθημερινά, εάν δεν πετύχουμε, με την κοινή προσπάθεια όλων μας, η διακυβέρνηση του τόπου να περιλαμβάνει νέους συμμετοχικούς θεσμούς ως διαύλους αμφίδρομης επικοινωνίας;
- Πώς θα αποκτήσουν ελπίδα για το μέλλον οι νέοι μας και πώς θα νοηματοδοτήσουν τη ζωή τους, εάν δεν πετύχουμε, με τη συλλογική αυτοκριτική και την κοινή προσπάθεια όλων μας, να τους παραδώσουμε έναν λιγότερο ξύλινο πολιτικό λόγο, έναν τεκμηριωμένο δημόσιο διάλογο που θα επιτρέπει να αναδεικνύονται οι πραγματικές ιδεολογικές και πολιτικές διαφορές, έναν πιο διαφανή δημόσιο χώρο και ένα πιο ανοιχτό πεδίο για οράματα και δημιουργία;

Από εκεί και πέρα είναι αρμοδιότητα των πολιτικών κομμάτων και των οργανώσεων της κοινωνίας να κερδίσουν τους νέους, στη συλλογική ζωή, με τις δικές τους αξίες και ιδέες, με τα οράματα και τις προτάσεις τους.

Το βιβλίο αυτό ξεκίνησε από μια περίληψη του τρίτου κεφαλαίου, σε είκοσι δύο σελίδες (με οκτώ υποσημειώσεις), που αποτελούσε και τη συνεισφορά μου στη συλλογική μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης της ΚΕΔΚΕ, «Διοικητικός Εκσυγχρονισμός “Προς το Δήμο του 21ου αιώνα” Συζήτηση και μια Πρόταση».

Την εκπόνηση της μελέτης συντόνισε ο καθηγητής Δημήτρης Παπούλιας ο οποίος μέ ενθάρρυνε να συμπληρώσω την περίληψη αυτή έτσι, ώστε να πάρει τη μορφή ενός βιβλίου που θα παρουσιάζει συνοπτικά την τριαντάχρονη εμπειρία μου για την τοπική αυτοδιοίκηση, και γενικότερα, για τη δημόσια διοίκηση, με την προτροπή όμως να συνδέσω τις εμπειρικές διαπιστώσεις μου με τις ανάλογες επιστημονικές αναφορές της σχετικής βιβλιογραφίας. Οπότε μπήκα στη γοητευτική περιπέτεια να βρω τη σχετική ελληνική βιβλιογραφία, να την μελετήσω, κρατώντας σημειώσεις και κάνοντας συσχετίσεις όπως έκανα στα φοιτητικά μου χρόνια, να αλλάξω ορισμένες διατυπώσεις, να διευρύνω το τρίτο κεφάλαιο και να προσθέσω το πρώτο και το δεύτερο κεφάλαιο, τη βιβλιογραφία, τη νομοθεσία, τα παραρτήματα και τις υπόλοιπες 314 υποσημειώσεις, από τις οποίες οι 193 είναι βιβλιογραφικές παραπομπές. Αυτό που είναι για εμένα εξαιρετικά ενδιαφέρον είναι ότι ανακάλυψα στα βιβλία που διάβασα καινούργιες λέξεις και έννοιες, αρκετές από τις οποίες χαρακτηρίζουν πλευρές της μεθοδολογίας διοίκησης, την οποία άσκησα τα προηγούμενα χρόνια. Για τον λόγο αυτό, ευχαριστώ θερμά τον καθηγητή Δημήτρη Παπούλια.

Επίσης, ευχαριστώ τον Αργύρη Πασσά και τον Θεόδωρο Τσέκο, για την υποδοχή του βιβλίου στη σειρά «Δημόσια Πολιτική και Θεσμοί» των εκδόσεων Παπαζήσης, της οποίας έχουν την επιμέλεια και την Εύη Δρακωνάκη-Καζαντζάκη για τις φιλολογικές και γλωσσολογικές της παρατηρήσεις. Ευχαριστίες οφείλω στον Αργύρη Πασσά, τον Θεόδωρο Τσέκο, τον Δημήτρη Καραντινό, τον Γιώργο Καραλή, τον Γιάννη Κυριακού, τον Τάσο Σαπουνάκη και τον Ράλλη Γκέκα, που διάβασαν το βιβλίο και μου έκαναν χρήσι-

μες παρατηρήσεις. Η ευθύνη ωστόσο του τελικού κειμένου ανήκει σε εμένα.

Ακόμη, ευχαριστώ τον Αντώνη Μακρυδημήτρη, τον Νίκο Μιχαλόπουλο και τον Γιώργο Παπακωνσταντίνου, που μου έδωσαν βιβλία που έχουν εξαντληθεί καθώς και αδημοσίευτα προγραμματικά κείμενα, τον Μανώλη Γιακουμάκη, τον Πέτρο Μάμαλη, τον Γιάννη Γούπιο, τη Γιούλη Γκόνου και τη Θάλεια Φωτεινοπούλου, που μου έδωσαν χρήσιμα στοιχεία που αναζητούσα, τη Δήμητρα Κουτσούρη, για την πολύτιμη βοήθειά της στη συμπλήρωση της νομοθεσίας και τη Σοφία Ρίζου για τη διοικητική υποστήριξή της.

Η έκδοση του βιβλίου οφείλεται και στην άμεση και έμμεση υποστήριξη του Νικήτα Κακλαμάνη, προέδρου της ΚΕΔΚΕ, του διοικητικού συμβουλίου της ΚΕΔΚΕ και του γενικού διευθυντή της, Παναγιώτη Βασιλείου, και του Γιάννη Χαραλάμπους, δημάρχου της πόλης μου, της Νέας Ιωνίας.

Αυτό το βιβλίο τό αφιερώνω στη Ρούλα, τον Γιώργο και τη Μαρία, για τα είκοσι πέντε δημιουργικά χρόνια που περάσαμε μαζί, καθώς και στα παιδιά του Γιώργου και της Μαρίας, ελπίζοντας ότι στον κόσμο που τούς κληρονομούμε έχουν εγγραφεί ως ιστορική μνήμη οι αποτυχίες μας, για να μην τίς επαναλάβουν, και οι επιτυχίες μας ως πολύτιμη εμπειρία.



# Ι. ΚΑΤΑΘΕΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ ΜΑΡΤΥΡΙΑΣ



## 1. ΤΕΧΝΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΕΛΛΑΔΟΣ

Συμμετέχοντας στην πρώτη μετά τη μεταπολίτευση αιρετή Διοικούσα Επιτροπή (Δ.Ε.)<sup>19</sup> του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος (ΤΕΕ), κατά την περίοδο 1975-1977, ανέλαβα τη συγκρότηση και οργάνωση των επιτροπών και των ομάδων εργασίας του ΤΕΕ.

Ως Δημοκρατική Συνεργασία Μηχανικών, είχαμε δεσμευθεί στις εκλογές του 1975 ότι θα διαθέσουμε το ποσό των δέκα εκατομμυρίων δραχμών, προκειμένου να συμβάλουμε στην αντιμετώπιση της ανεργίας των μηχανικών, και ιδιαίτερα, των νέων. Ο πρόεδρος της Δ.Ε. του ΤΕΕ, Ευάγγελος Κουλουμπής, έθεσε ως εύλογο όρο στη λύση που θα επιλέγαμε, να συμφωνεί και ο πάρεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου που ασκούσε τον προληπτικό έλεγχο στο ΤΕΕ. Ταυτόχρονα, πρότεινε τον εξής στόχο: η απασχόληση των νέων μηχανικών, την οποία θα εξασφαλίζαμε, να έχει πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα.

Η Δ.Ε., μετά από σχετική εισήγηση που ετοίμασα, συγκρότησε 24 επιστημονικές επιτροπές, 10 επιτροπές κοινωνικοοικονομικών

---

19. Στη Διοικούσα Επιτροπή συμμετείχαν οι εξής: Ευάγγελος Κουλουμπής Π.Μ., Σωκράτης Αγγελίδης Π.Μ., Γιάννης Τομπρογιάννης Π.Μ., Παναγιώτης Μαΐστρος Π.Μ., Ηλίας Βογιατζόγλου Μ.Η., Ντίνος Μανιατόπουλος Μ.Η., Μηνάς Λεκανίδης Μ.Η., Νίκος Καλογεράς Α.Μ., Κώστας Διβέρης Α.Μ., Δημήτρης Ρόκος Α.Τ.Μ., Δημήτρης Ντρής Χ.Μ., Δημήτρης Κούτρας Μ.Μ.Μ., Νίκος Παπαμιχαλόπουλος Ν.Μ. [όπου, Π.Μ.= πολιτικός μηχανικός, Μ.Η.= μηχανολόγος-ηλεκτρολόγος μηχανικός, Α.Μ.= αρχιτέκτων μηχανικός, Α.Τ.Μ.= αγρονόμος-τοπογράφος μηχανικός, Χ.Μ.= χημικός μηχανικός, Μ.Μ.Μ.= μεταλλειολόγος-μεταλλουργός μηχανικός, Ν.Μ.= ναυπηγός μηχανικός].

θεμάτων και περίπου 100 ομάδες εργασίας που λειτούργησαν υπό την επίβλεψη των επιτροπών αυτών. Ουσιαστικά, διευρύνουμε έναν θεσμό που υπήρχε και του δώσαμε όχι μόνον επιστημονικό, αλλά και ευρύτερο κοινωνικό περιεχόμενο.

Όσοι παρακολούθησαν το ΤΕΕ στην περίοδο αυτή, ασφαλώς, γνωρίζουν την ουσιαστική συμβολή και τις αποτελεσματικές παρεμβάσεις του σε όλα τα σημαντικά ζητήματα και σε πολλά επίκαιρα διακυβεύματα της εποχής, όπως είναι τα εξής: Εκπόνηση του νέου Συντάγματος (1975), η Ανάπτυξη της χώρας και η ένταξη της στην ΕΟΚ, Χωροταξία, Παιδεία, Έρευνα, Ελληνική Βιομηχανία, Ενέργεια, Ορυκτός Πλούτος, Δημόσια Έργα, Αντισεισμική Μηχανική και Κατασκευές, Κτηματολόγιο, Προστασία του Περιβάλλοντος, Τοπική Αυτοδιοίκηση (αρμοδιότητες, συγκοινωνίες, διαχείριση απορριμμάτων), ζεύξη Ρίου-Αντιρρίου, εγκατάσταση του νέου Αεροδρομίου κ.ά.

Αξιολογώντας τη δομή που δημιουργήσαμε στο ΤΕΕ με τις επιτροπές και τις ομάδες εργασίας, μπορούμε να συμπεράνουμε τα ακόλουθα:

- Διευρύνουμε έναν υπάρχοντα θεσμό, διαστέλλοντας, με ιδιαίτερη προσοχή, το νομικό πλαίσιο λειτουργίας ενός ΝΠΔΔ και διασφαλίζοντας, μέσω της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας στην εφαρμογή του, την έγκριση των αρμόδιων υπηρεσιών και την κοινωνική αποδοχή του θεσμού.
- Δημιουργήσαμε, εκτός της παραδοσιακής υπηρεσιακής δομής, μια μεγάλη αλλά ευέλικτη δομή με δικτυακό χαρακτήρα (network), για την παραγωγή επιστημονικού έργου.
- Με τη συγκρότηση Γραμματείας των επιστημονικών τμημάτων και επιτροπών, εξασφαλίσαμε τη διοικητική υποστήριξη και την παρακολούθηση (monitoring) του παραγόμενου επιστημονικού έργου.<sup>20</sup>

---

20. Ως υπεύθυνος των επιστημονικών τμημάτων και επιτροπών, εκ μέρους της Δ.Ε. του ΤΕΕ, είχα και την ευθύνη του συντονισμού της Γραμματείας αυτής, της

- Διασφάλισαμε, στις περισσότερες ομάδες εργασίας, την επιστημονική καθοδήγησή τους (mentoring) από έμπειρους επιστήμονες-μέλη των επιτροπών, οι οποίοι είχαν την επίβλεψή τους, οπότε οι ομάδες εργασίας όχι μόνον παρήγαγαν αξιόλογο έργο,<sup>21</sup> αλλά λειτουργούσαν και ως πρόγραμμα απόκτησης επαγγελματικής εμπειρίας για νέους μηχανικούς (όπως το πρόσφατο Κοινοτικό Πρόγραμμα Stage). Ταυτόχρονα, ο θεσμός αυτός λειτούργησε και ως μέτρο ενεργητικής πολιτικής απασχόλησης.

Επειδή μετά το 1980 δεν συμμετείχα πλέον ενεργά στο ΤΕΕ, δεν είμαι σε θέση να αξιολογήσω την εξέλιξη του θεσμού των επιτροπών και των ομάδων εργασίας, ο οποίος εξακολουθεί και σήμερα να λειτουργεί, αλλά μπορώ να αναφέρω ότι πολλά από τα στελέχη, τα οποία αξιοποίησε ή ανέδειξε το ΤΕΕ στην περίοδο 1974-1980, έχουν μια σημαντική παρουσία στον δημόσιο χώρο, κατά την επόμενη τριακονταετία (ως στελέχη των πολιτικών κομμάτων, βουλευτές και υπουργοί, γενικοί γραμματείς, διοικητές ΔΕΚΟ, δήμαρχοι, συνδικαλιστές και στελέχη κοινωνικών οργανώσεων<sup>22</sup>).

Χαρακτηριστική είναι η αξιολόγηση της περιόδου αυτής, η οποία περιλαμβάνεται σε πρόσφατο Ενημερωτικό Δελτίο του

---

οποίας μέλη ήταν οι εξής συνάδελφοι μηχανικοί: Βάλια Αγαπίου, Μηνάς Αγγελίδης, Αντρέας Ανδρίτσος, Γιώργος Γιαννούσης, Χαρά Μαμαλάκη· σύνδεσμος με τις υπηρεσίες του ΤΕΕ ήταν η Ιωάννα Σχοινά.

21. Πολλές από τις μελέτες και τις εισηγήσεις των ομάδων εργασίας βρίσκονται στο Κέντρο Τεκμηρίωσης του ΤΕΕ.

22. Έγιναν βουλευτές ή/και υπουργοί, δήμαρχοι ή νομάρχες, μέλη των εκτελεστικών γραφείων των πολιτικών κομμάτων οι ακόλουθοι: Αλέκος Βούλγαρης, Ντίνος Βρεττός, Κώστας Γείτονας, Γιώργος Γεννηματάς, Δημήτρης Γκίβαλος, Σπύρος Καβουνίδης, Γιώργος Κατσανεβάκης, Βασίλης Κεδικογλου, Ευτύχης Κοντομάρης, Σωτήρης Κούβελας, Ευάγγελος Κουλουμπής, Λεωνίδας Κουρής, Κώστας Λιάσκας, Μανώλης Λουκάκης, Νίκος Μακράκης, Μανώλης Μπακόπουλος, Πάννης Μπαλάφας, Πάννης Μπανιάς, Ηλίας Μπεριάτος, Θόδωρος Μπεχράκης, Μπέτυ Παπαζώη, Κώστας Πατραμάνης, Φώτης Προβατάς, Δημήτρης Ρόκος, Άλκης Ρουσόπουλος, Δημήτρης Σαρρής, Πάννης Σμπώκος, Πάννης Σουλαδάκης, Αγγελική Συνοδινού, Αντώνης Τρίτσης, Αλέκος Φλαμπουράρης κ.ά.

ΤΕΕ, που «αποχαιρετά τον Βαγγέλη Κουλουμπή». Γράφει, μεταξύ άλλων, ο Γιάννης Αλαβάνος, σημερινός πρόεδρος του ΤΕΕ: «[...] δημιούργησε επί προεδρίας του στο Τεχνικό Επιμελητήριο, μια τεράστια παρακαταθήκη γνώσεων, ένα επιστημονικό υλικό που εξακολουθεί και σήμερα να είναι επίκαιρο». Και ο δημοσιογράφος Πώργος Καραλής, που βίωσε εκείνη την περίοδο και εντός του ΤΕΕ, συμπληρώνει: «Ο Βαγγέλης Κουλουμπής μαζί με εκατοντάδες άλλους διπλωματούχους μηχανικούς, που ανέβηκαν στη “γαλέρα” του ΤΕΕ την περίοδο 1974-1981, δημιούργησαν ένα απόθεμα δουλειάς, σε ποσότητα και ποιότητα, αξεπέραστης ως τις μέρες μας. [...] Το ΤΕΕ της προεδρίας Κουλουμπή υπήρξε ο μεγάλος δάσκαλός μας, δικαιώνοντας τον ιδρυτικό του νόμο, ότι θα είναι ο τεχνικός σύμβουλος της Πολιτείας και του λαού».<sup>23</sup>

Ο ίδιος ο Ευάγγελος Κουλουμπής, αναφερόμενος στο έργο της περιόδου αυτής, τό απέδωσε στην «εθελοντική συμμετοχή χιλιάδων μελών του ΤΕΕ», επισημαίνοντας ότι συμμετείχαν «πολλοί αξιόλογοι μηχανικοί πετυχημένοι στη δουλειά τους» και εξαίροντας το γεγονός ότι ήταν «μηχανικοί από όλες τις παρατάξεις». Ήταν δουλειά, όπως υπογράμμισε, που «θα τη ζήλευαν όχι μόνο οι επιστημονικοί φορείς, όπως το ΤΕΕ, αλλά θα τη ζήλευαν και κυβερνήσεις για την πληρότητα και την αναλυτική τεκμηρίωση και την επιστημονική επεξεργασία της». Ένα πρόγραμμα, όπως ονομάστηκε τότε, που «στόχευε να ευαισθητοποιήσει τους μηχανικούς να αντιληφθούν τον ρόλο τους, όχι στενά συντεχνιακά, αλλά με ευαισθησίες και για το κοινωνικό σύνολο, αλλά και τα ευρύτερα συμφέροντα της χώρας».<sup>24</sup>

Στην περίοδο 1974-1976 απασχολήθηκα επαγγελματικά στην Υπηρεσία Οικισμού του Υπουργείου Δημόσιων Έργων, στην αρχή

---

23. Βλ. Ενημερωτικό Δελτίο ΤΕΕ, τεύχος 2533/27.04.2009, σελ. 12 και 7, αντίστοιχα.

24. Βλ. Ε. Κουλουμπής (2008), *Δεκαπέντε χρόνια δημιουργίας*, ΤΕΕ, Αθήνα, σελ. 70 και 54.

ως σύμβουλος του Υφυπουργού Κωνσταντίνου Αλαβάνου και στη συνέχεια στο Γραφείο Συντάξεως Προτύπων και Προδιαγραφών. Θυμάμαι με πόση έκπληξη συνειδητοποίησα –μαθαίνοντας από μέσα τη Δημόσια Διοίκηση– ότι το κράτος δεν έχει την τεράστια δύναμη και ικανότητα που φανταζόμουν προηγούμενα ως μέσος Έλληνας πολίτης, αλλά ότι έχει «πήλινα πόδια» και, στην ουσία, στηρίζεται στον επαγγελματισμό και στο φιλότιμο ελάχιστων υπαλλήλων.<sup>25</sup> Δυστυχώς, εξαιτίας του βολонταρισμού μου για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, χρειάστηκα πολλά χρόνια από αυτή την πρώτη επαφή μου με τη δημόσια διοίκηση, για να συνειδητοποιήσω ότι η δημόσια διοίκηση είναι αντανάκλαση του πολιτικού συστήματος και της κοινωνίας μας, και ότι η βελτίωσή της προϋποθέτει και τη δική τους αλλαγή και αναβάθμιση. Η προϋπόθεση αυτή μοιάζει αυτονόητη, αλλά και σήμερα λίγοι τήν αποδέχονται στην πράξη και οι περισσότεροι προτείνουν βελτιώσεις τεχνικού χαρακτήρα.

Ανατρέχοντας σήμερα στην περίοδο 1974-1979, εκτιμώ ότι οι φράσεις και οι έννοιες-κλειδιά που έχω κρατήσει από τον κώδικα επικοινωνίας του δημόσιου διαλόγου της περιόδου αυτής είναι οι ακόλουθες:

- Η βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης είναι σκόπιμη και εφικτή.
- Η επιστημονική έρευνα και τεκμηρίωση των δημόσιων πολιτικών και των πολιτικών επιλογών είναι προϋπόθεση της αποτελεσματικότητάς τους.

25. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (1999), *Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 20: «Οι εκφράσεις, “γίγαντας με πήλινα πόδια” (Ν. Μουζέλης), “υδροκέφαλος με ατροφικά άκρα” (Κ. Τσουκαλάς), αποτελούν συνήθεις εξεικονίσεις της κρατικής διοίκησης και της δημόσιας γραφειοκρατίας στην Ελλάδα από τα μισά του 19ου αιώνα και μετά».

## 2. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΤΗΣ ΑΘΗΝΑΣ

Το 1979, με προτροπή του Γιώργου Γεννηματά, με εισήγηση του δημάρχου της Αθήνας, Δημήτρη Μπέη, και σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, συμμετείχα στην επιτροπή του δήμου της Αθήνας που ανέλαβε την οργάνωση των δημοτικών υπηρεσιών και των δημοτικών διαμερισμάτων.<sup>26</sup>

Η επιτροπή αυτή, με βάση αναλυτική μελέτη, εισηγήθηκε τα εξής:

α) τη δημοτική αποκέντρωση και τη δημιουργία αντιδημαρχείων, β) νέο οργανόγραμμα και νέο λειτουργικό μοντέλο των υπηρεσιών του δήμου, γ) τη μικροφωτογράφιση του ιστορικού αρχείου του δήμου, και δ) τη σύσταση δημοτικής επιχείρησης μηχανογράφησης. Οι εισηγήσεις της επιτροπής εγκρίθηκαν από το δημοτικό συμβούλιο, και η δημοτική επιχείρηση μηχανογράφησης ήταν από τις πρώτες δημοτικές επιχειρήσεις που συστήθηκαν μετά τη μεταπολίτευση και η πρώτη στον τομέα της παροχής υπηρεσιών.

Ως προς τη δημοτική αποκέντρωση, από το κείμενο της σχετικής εισήγησής μου προς την επιτροπή, την οποία έχω κρατήσει στο αρχείο μου, διαπιστώνω ότι το δημοτικό συμβούλιο της Αθήνας είχε τη δυνατότητα να συγκροτήσει συλλογικό όργανο σε κάθε διαμέρισμα, με βάση τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (ΔΚΚ) (άρθρο 139 του Π.Δ. 933/1975), οπότε η πρότασή μου ήταν η συγκρότηση «Περιφερειακών Οργάνων του Δήμου Αθήνας», με αρμοδιότητες που τούς εκχωρεί το δημοτικό συμβούλιο, υπηρεσιακή υποστήριξη και συντονιστική επιτροπή από τους προέδρους των οργάνων αυτών, με επικεφαλής τον δήμαρχο.

---

26. Πρόεδρος της επιτροπής, ως εκπρόσωπος του δημοτικού συμβουλίου, ήταν ο Παναγιώτης Γκάτζγκας, συντονιστής έργου ο Γιώργος Ανωμερίτης και μέλη της οι ακόλουθοι: Σπύρος Αυγερινός, Δημήτρης Δαμιανός, Νίκος Θέμελης, Λάμπρος Λαμπρόπουλος, Παναγιώτης Μαϊστρος, Αυγή Μαρκοπούλου, Δημήτρης Παπούλιας, Κώστας Παπής, Φώτης Προβατάς.

Επειδή όμως η εφαρμογή αυτής της πρότασης χρειαζόταν δι-ασταλτική ερμηνεία τού τότε ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου, δεν κατέστη δυνατό να εφαρμοσθεί. Η αδυναμία αυτή δεν μπό-ρεσε να αντιμετωπισθεί ούτε από τον επόμενο ΔΚΚ (άρθρο 110 του Ν. 1065/1980), και γι' αυτό διαμορφώσαμε ειδικό κεφάλαιο στο νομοσχέδιο, που εισηγήθηκε, μετά από δύο χρόνια ως Υπουρ-γός Εσωτερικών, ο Γιώργος Γεννηματάς (άρθρα 27 έως 47 του Ν.1270/1982) για αιρετά διαμερισματικά συμβούλια με πολιτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες.

Αξιολογώντας τους θεσμούς δημοτικής αποκέντρωσης, τους οποίους δημιουργήσαμε στη δεκαετία του '80 (επιτροπές γειτο-νιάς, συνοικιακά συμβούλια, διαμερισματικά συμβούλια), συμπε-ραίνω ότι αυτοί βρήκαν σύντομα τα όρια αντοχής του πολιτικού συστήματος. Σήμερα, έχουν ωριμάσει οι συνθήκες για να αναζη-τούμε πλέον την αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας και εκτός των κρατικών θεσμών, με κατεύθυνση την άμεση συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών.

Την περίοδο 1979-1982, συνεργάστηκα με τον Σταύρο Μπένο ως δήμαρχο Καλαμάτας, για την αξιοποίηση του εξαιρετικού, για την εποχή εκείνη, οικιστικού νόμου 947/1979, τον οποίο εισηγή-θηκε στη Βουλή, ως Υφυπουργός Οικισμού της Κυβέρνησης της Ν.Δ., ο Στέφανος Μάνος. Με βάση τον νόμο αυτόν και τον ΔΚΚ (Ν. 1065/1980), εκπόνησα το πρώτο μου καταστατικό δημοτικής επιχείρησης, της «Δημοτικής Οικιστικής Επιχείρησης Καλαμά-τας».

Ανατρέχοντας σήμερα στην περίοδο 1979-1982, εκτιμώ ότι οι φράσεις και οι έννοιες-κλειδιά που έχω κρατήσει από τον κώδικα επικοινωνίας του δημόσιου διαλόγου της περιόδου αυτής είναι οι ακόλουθες:

- Είναι αναγκαία η αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας προς την τοπική αυτοδιοίκηση.
- Η τοπική αυτοδιοίκηση χρειάζεται την ενδοδημοτική αποκέν-τρωση και τη μηχανοργάνωση των δημοτικών υπηρεσιών.

### 3. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ

Συμμετέχοντας ως σύμβουλος του Γιώργου Γεννηματά στις προγραμματικές και τις νομοπαρασκευαστικές δραστηριότητες του Υπουργείου Εσωτερικών στην περίοδο 1982-1984,<sup>27</sup> θεωρώ ότι οι σημαντικότερες δράσεις της εποχής αυτής, που αφορούν ειδικά τον αναπτυξιακό προγραμματισμό και τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, είναι οι ακόλουθες:

- Διϋπουργική επιτροπή της Κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ, την οποία συντόνιζε η επιστημονική διευθύντρια του ΚΕΠΕ, Λούκα Κατσέλη, εκπόνησε το **Πενταετές Πρόγραμμα 1983-1987**. Η πληρότητα αυτού του Προγράμματος, όχι μόνον σε μακροοικονομικό επίπεδο αλλά και στο επίπεδο του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων, μπορεί να συγκριθεί, τηρουμένων των αναλογιών, με τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης. Ιδιαίτερα χαρακτηριστική εν προκειμένω είναι η αναλυτική πενταετής κλαδική και γεωγραφική κατανομή των επενδύσεων του δημόσιου τομέα και η συμμετοχή των νομαρχιακών και των τοπικών φορέων στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του Πενταετούς Προγράμματος.

Την πρόταση του Υπουργείου Εσωτερικών επεξεργάστηκε επιτροπή την οποία συγκρότησε ο Γιώργος Γεννηματάς και η οποία λειτούργησε υπό την καθοδήγησή του. Την επιτροπή συντόνισε η Ευδοκία Σερρέλη,<sup>28</sup> και η δική μου συνεισφορά αφορούσε την αναπτυξιακή τεκμηρίωση της αναδιάρθρωσης του κράτους σε περιφερειακό, νομαρχιακό/επαρχιακό και τοπικό επίπεδο, τη συγκρότηση των αντίστοιχων οργάνων του

---

27. Στην περίοδο 1981-1984, ήταν Υπουργός Εσωτερικών ο Γιώργος Γεννηματάς, Υφυπουργός Εσωτερικών ο Μιλτιάδης Παπαϊωάννου και Γενικός Γραμματέας ο Θανάσης Τσούρας.

28. Μέλη της επιτροπής ήταν οι εξής: Ευδοκία Σερρέλη, Δίκα Αγαπητίδου, Ευθύμιος Βελώνιας, Θανάσης Γκουρνέλλος, Γιώργος Κανελλόπουλος, Δήμητρα Κουτσούρη, Παναγιώτης Μαϊστρος, Νίκος Μαρινάκης, Παύλος Σαρρηδημητρόγλου.



δημοκρατικού προγραμματισμού, τις δημοτικές επιχειρήσεις και τη δημιουργία δημοτικής τράπεζας και επιτελικού φορέα τεχνικής υποστήριξης των ΟΤΑ, τα οποία αποτυπώθηκαν κυρίως στα Προκαταρκτικά του Πενταετούς Προγράμματος.<sup>29</sup>

- Ως σύμβουλος του Υπουργού Εσωτερικών, ανέλαβα την υποστήριξη μιας σημαντικής πρωτοβουλίας του Sandro Gaudenzi, στελέχους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αρμόδιου για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), και της Λούκας Κατσέλη, επιστημονικής διευθύντριας του ΚΕΠΕ: Το ΕΚΤ χρηματοδότησε την κατάρτιση και απασχόληση (με σύμβαση έργου) νέων επιστημόνων με αυξημένα επιστημονικά προσόντα, τους οποίους προσέλαβε το ΚΕΠΕ μετά από δημόσια προκήρυξη και αξιολόγηση, και οι οποίοι εντάχθηκαν λειτουργικά στις Υπηρεσίες Προγραμματισμού των 51 Νομαρχιών και στις Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΥΠΑ) του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας. Η πρωτοβουλία αυτή ήταν και η πρώτη ουσιαστική δράση αναβάθμισης των δομών προγραμματισμού της ελληνικής περιφέρειας, μετά την προδικτατορική συγκρότηση των περιφερειακών υπηρεσιών προγραμματισμού.<sup>30</sup>

Αυτά τα νομαρχιακά στελέχη του ΚΕΠΕ ανέλαβαν τα εξής: (α) την παρακολούθηση της υλοποίησης του Πενταετούς Προγράμματος και την αξιολόγηση της εφαρμογής του στον νομό, (β) την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη του νομάρχη και του νομαρχιακού συμβουλίου, (γ) την προώθηση των νέων αναπτυξιακών θεσμών (αναπτυξιακών συνδέσμων, δημοτικών επιχειρήσεων, προγραμματικών συμβάσεων), (δ) τη διερεύνηση της δυνατότητας προώθησης επενδυτικών πρωτο-

---

29. Στην παράγρ. Π. 2., υπάρχει συνοπτική αναφορά στην υλοποίηση των προγραμματικών δεσμεύσεων των Προκαταρκτικών του Πενταετούς Προγράμματος, και απόσπασμά τους περιλαμβάνεται στο Παράρτημα Ι.

30. Στο Παράρτημα ΙΧ, περιλαμβάνεται Πίνακας με τα νομαρχιακά στελέχη του ΚΕΠΕ, τα οποία απασχολήθηκαν στις Νομαρχίες και τις ΥΠΑ του ΥΠΕΘΟ από το 1985 και το 1986.

βουλίων, (ε) την προώθηση ολοκληρωμένων προγραμμάτων και την εκπόνηση συγκεκριμένων αναπτυξιακών προγραμμάτων, και (στ) τη συστηματική ενημέρωση φορέων και πολιτών στις διαδικασίες του δημοκρατικού προγραμματισμού.

Τα στελέχη αυτά έχουν να επιδείξουν μια σημαντική επαγγελματική και κοινωνική διαδρομή στα επόμενα χρόνια, απασχολούμενοι είτε στον δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα.

- Το 1982, με τον νόμο 1235/1982, συστήθηκαν τα **νέα νομαρχιακά συμβούλια** με επικεφαλής εκπρόσωπο του κράτους (τον νομάρχη), αλλά με αιρετά μέλη (έμμεσα εκλεγμένα από την τοπική αυτοδιοίκηση και κοινωνικούς φορείς), που ανέλαβαν τον προγραμματισμό των νομαρχιακών δημόσιων επενδύσεων και γνωμοδοτικό ρόλο για τα θέματα των ΟΤΑ. Επίσης, με τον νόμο 1270/1982, του οποίου ήταν εισηγητής στη Βουλή ο Γιάννης Χαραλάμπους, διευρύνθηκε η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και ενισχύθηκαν η δημοτική αποκέντρωση (με τα δημοτικά διαμερίσματα) και η λαϊκή συμμετοχή στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (με τους παρέδρους και τα συνοικιακά συμβούλια). Η συμβολή μου αφορούσε κυρίως στις διατάξεις για τις αρμοδιότητες του συμβουλίου του δημοτικού διαμερίσματος, του παρέδρου και του συνοικιακού συμβουλίου.
- Το 1984, με τον νόμο 1416/1984, νομοθετήθηκαν οι προγραμματικές συμβάσεις και οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, και διευρύνθηκε ο θεσμός των δημοτικών επιχειρήσεων, ως εξής:
  - ▷ Ο συμβασιακός θεσμός της **Προγραμματικής Σύμβασης** (άρθρο 11 του Ν. 1416/1984), παρότι μερικές φορές «περιγράφηκε» κατά την εφαρμογή του, για να παρακάμψει την αδυναμία απευθείας χρηματοδότησης των αμιγών δημοτικών επιχειρήσεων, εξακολουθεί να ισχύει σήμερα και να προσφέρει, έστω περιπτώσιακά και όχι συστηματικά, αποτελεσματική εφαρμογή προγραμμάτων.
  - ▷ Ο **Αναπτυξιακός Σύνδεσμος** (άρθρο 23 του Ν. 1416/1984) νομοθετήθηκε, μετά και από σχετική πρόταση του Γιώργη

Κλάδου, με σκοπό την προώθηση της διαδημοτικής συνεργασίας.

- ▷ Όσον αφορά τις **Επιχειρήσεις των ΟΤΑ**, ετοίμασα τις σχετικές διατάξεις (άρθρα 35-46 του Ν. 1416/1984), αξιοποιώντας τις υπάρχουσες διατάξεις για τις δημοτικές επιχειρήσεις και τον νόμο 2190/1920 περί ανωνύμων εταιρειών.<sup>31</sup>

Η κοινωνική διαθεσιμότητα της εποχής αυτής ήταν τόσο εύφορη για τους νέους θεσμούς, ώστε αυτοί «φύτρωναν ακόμη και πάνω στις πέτρες». Αυτή την κοινωνική διαθεσιμότητα δεν την έχω ξαναβιώσει από τότε. Στη δεκαετία του '80, τριγυρνάγαμε σαν ιεραπόστολοι στην Ελλάδα, για να μεταφέρουμε το μήνυμα της κοινωνικής αλλαγής και την τεχνογνωσία των νέων θεσμών: Από την Αλεξανδρούπολη και την Καβάλα μέχρι την Τρίπολη και την Καλαμάτα, από τη Μυτιλήνη και τη Χίο μέχρι την Κέρκυρα και την Κεφαλλονιά, από τη Φλώρινα και τα Γρεβενά μέχρι τα Χανιά και τη Σητεία (που ήταν και η πιο αγαπημένη μου πόλη, στη δεκαετία αυτή). Αποτέλεσμα αυτής της προσπάθειας ήταν η δημιουργία ενός ευνοϊκού κλίματος για την αποκέντρωση και την περιφερειακή ανάπτυξη και η ευρεία εφαρμογή των νέων θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το 1983 είχαμε και την πρώτη μας επαφή με το ζήτημα της συστηματικής κατάρτισης των δημοτικών υπαλλήλων και των αιρετών. Αντιπροσωπεία, αποτελούμενη από τον Γιώργο Παπανδρέου ως βουλευτή, τον Θανάση Τσούρα γενικό γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών, τον Ευριπίδη Καφαντάρη νομάρχη και τον Χρήστο Παπουτσή σύμβουλο του Υπουργείου Προεδρίας της

---

31. Βλ. Π. Μαΐστρος (2000), ό.π., σελ. 34-39, όπου περιγράφω πώς προετοίμασα, μαζί με τον Αλέκο Παπαδόπουλο και την Αυγή Μαρκοπούλου, τις διατάξεις αυτές του Ν.1416/1984 (για τις προγραμματικές συμβάσεις, τους αναπτυξιακούς συνδέσμους και τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ) και τις πρώτες σημαντικότερες εφαρμογές τους.

Κυβέρνησης, επισκέφθηκαν τη Σουηδία και τη Δανία. Το σχετικό ενημερωτικό σημείωμα του Θανάση Τσούρα, που βρήκα στο αρχείο μου, παρουσιάζει μεταξύ άλλων την καταπληκτική δραστηριότητα των αρμόδιων υπουργείων και των συλλογικών φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης των δύο αυτών χωρών, σε ζητήματα λαϊκής επιμόρφωσης και κατάρτισης των δημοτικών υπαλλήλων και των αιρετών. Η λαϊκή επιμόρφωση αναπτύχθηκε τα επόμενα χρόνια στην Ελλάδα, αλλά η ίδρυση του **Επιμορφωτικού Κέντρου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΚΤΑ)** που οραματιζόμεσταν δεν κατάφερε να πραγματοποιηθεί, και συνεχίζουμε ακόμη, μετά από είκοσι έξι χρόνια, να προσφέρουμε αποσπασματική κατάρτιση στους υπαλλήλους και στους αιρετούς, κάτι που ισοδυναμεί με την απλή ευαισθητοποίησή τους.

Η ανάγκη προώθησης της τοπικής ανάπτυξης, όχι μόνον μέσω των δημοτικών επιχειρήσεων, αλλά και μέσω των ιδιωτικών μικρομεσαίων επιχειρήσεων, μάς οδήγησε στη συνεργασία του Υπουργείου Εσωτερικών με τον Ελληνικό Οργανισμό Μικρομεσαίων Μεταποιητικών Επιχειρήσεων και Χειροτεχνίας (ΕΟΜΜΕΧ). Ο Οργανισμός αυτός προέκυψε από τη συγχώνευση δύο οργανισμών, του Εθνικού Οργανισμού Ελληνικής Χειροτεχνίας (ΕΟΕΧ) και του Κέντρου Βιοτεχνικής Αναπτύξεως (ΚΕΒΑ), με τον Ν.707/1977, η οποία συγχώνευση έγινε με πρωτοβουλία του Δημήτρη Σιούφα, που ήταν και ο πρώτος πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου αυτού του οργανισμού (1977-1981), και τον οποίο διαδέχθηκε η Βάσω Παπανδρέου (1981-1985). Ο ΕΟΜΜΕΧ ήταν από τις πρώτες πετυχημένες προσπάθειες της μεταπολίτευσης, ώστε να ξεπεράσει το πολιτικό και διοικητικό σύστημά μας τις αναστολές του απέναντι στις επιχειρήσεις, οι οποίες οφείλονταν στο ότι ένα μεγάλο τμήμα της αριστεράς και της κεντροαριστεράς, αλλά και της λαϊκής δεξιάς, είχαν απέναντι στο «επιχειρείν» ιδεολογική επιφυλακτικότητα, γιατί τό ταύτιζαν με το μεγάλο κεφάλαιο.

Ανατρέχοντας σήμερα στην περίοδο 1982-1984, εκτιμώ ότι οι φράσεις και οι έννοιες-κλειδιά που έχω κρατήσει από τον κώδικα

επικοινωνίας του δημόσιου διαλόγου της περιόδου αυτής είναι οι ακόλουθες:

- Για την ανάπτυξη της χώρας απαιτείται εθνικό μεσοχρόνιο πρόγραμμα ανάπτυξης.
- Ο δημοκρατικός προγραμματισμός χρειάζεται επιτελικές μονάδες προγραμματισμού.
- Είναι απαραίτητη η αποκέντρωση της δημόσιας διοίκησης προς την τοπική αυτοδιοίκηση.
- Στην αποτελεσματική υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων μπορούν να συμβάλουν οι προγραμματικές συμβάσεις.

#### 4. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΕΕΤΑΑ) – ΤΑΜΕΙΟ ΠΑΡΑΚΑΤΑΘΗΚΩΝ ΚΑΙ ΔΑΝΕΙΩΝ (ΤΠΔ)

Ως σύμβουλος του Υπουργού Εσωτερικών, εισηγήθηκα την εφαρμογή της προγραμματικής δέσμευσης, για την ίδρυση «επιτελικού φορέα τεχνικής υποστήριξης των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους», και εκπόνησα το σχέδιο της ιδρυτικής διάταξης και το σχέδιο του καταστατικού της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ). Η ιδρυτική διάταξη, με τη μορφή τροπολογίας, υπογράφηκε από τους Υπουργούς Εθνικής Οικονομίας Γεράσιμο Αρσένη και Εσωτερικών Αγαμέμνονα Κουτσόγιωργα, υποστηρίχθηκε στη Βουλή από τον Υφυπουργό Εσωτερικών Μιλτιάδη Παπαϊωάννου και ενσωματώθηκε ως άρθρο 16 στον νόμο 1518/1985, οπότε τον Μάιο του 1985 ανέλαβα τη συγκρότηση και τη διοίκηση της ΕΕΤΑΑ.

Οι στρατηγικές επιλογές του κανονιστικού πλαισίου, οι οποίες δικαιώθηκαν σε μεγάλο βαθμό στη διάρκεια των είκοσι τεσσάρων χρόνων λειτουργίας της ΕΕΤΑΑ, είναι οι ακόλουθες: η ίδρυσή της, όχι με τον νόμο, αλλά με βάση εξουσιοδοτική διάταξή του, ο πολυμετοχικός χαρακτήρας της εταιρείας με ποσοστιαίες δεσμεύσεις

στη σύνθεση του μετοχικού κεφαλαίου της, η ευελιξία στη λειτουργία της με παράλληλη διατήρηση του χαρακτήρα της ως φορέα του ευρύτερου δημόσιου τομέα, η δυνατότητα αξιοποίησης στελεχών του δημόσιου τομέα, η θεσμικά κατοχυρωμένη χρηματοδότησή της από τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους της τοπικής αυτοδιοίκησης και η συμμετοχή του Υπουργείου Εσωτερικών και της ΚΕΔΚΕ στο μετοχικό κεφάλαιο και στα όργανα διοίκησής της. Το μόνο σοβαρό λάθος των αρμόδιων πολιτικών παραγόντων ήταν η επιλογή πολιτικά μονόπλευρης σύνθεσης του πρώτου διοικητικού συμβουλίου της, η οποία δεν οδήγησε σε κομματικοποίηση της συγκρότησης και της λειτουργίας της, αλλά έδωσε το πρόσχημα στην πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών της μεθεπόμενης Κυβέρνησης για πλήρη κομματική αντιστροφή που ήταν και η βασικότερη αιτία της κρίσης που πέρασε η εταιρεία το 1990.

Πάντως, στο διοικητικό συμβούλιο της ΕΕΤΑΑ συμμετείχαν σημαντικοί εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης, της δημόσιας διοίκησης και του κοινωνικού τομέα.<sup>32</sup> Η συμμετοχή αυτή, που έδωσε κύρος και σημαντικούς βαθμούς ελευθερίας, μαζί με την επαρκή χρηματοδότηση της ΕΕΤΑΑ μού επέτρεψαν, ως διευθύνοντα σύμβουλο της εταιρείας, να υλοποιήσω το όραμα της συγκρότησης του πρώτου, σε εθνικό επίπεδο, αυτοδιοικητικού επιτελικού φορέα επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης των ΟΤΑ, ο οποίος άλλωστε έχει περιληφθεί με θετική αξιολόγηση και στα έργα του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1974-1992.<sup>33</sup>

Καθοριστική στην αρχική ανάπτυξη και οργάνωση της ΕΕΤΑΑ

---

32. Μέλη του διοικητικού συμβουλίου ήταν οι ακόλουθοι: Θ. Μαναβής δήμαρχος Θεσσαλονίκης, Μανώλης Καρέλλης δήμαρχος Ηρακλείου, Λάμπρος Παπαδήμας δήμαρχος Λαμίας, Δημήτρης Μπέης δήμαρχος Αθηναίων, και στη συνέχεια, Δημήτρης Έυσταθιάδης δήμαρχος Αργυρούπολης, Παναγιώτης Μαΐστρος, Πέτρος Μάμαλης, Χρυσάνθη Αραμπατζή, και στη συνέχεια, Νίκος Γιακουμέλος εκπρόσωποι του Ελληνικού Δημοσίου, Αριστείδης Φλέγκας εκπρόσωπος της ΑΤΕ, Νίκος Δεσύλλας πρόεδρος του ΤΕΕ, Γιάννης Παπαμιχαήλ αντιπρόεδρος της ΓΣΕΕ, Βαγγέλης Σκουλάς, και στη συνέχεια, Δημήτρης Βεργόπουλος εκπρόσωποι της ΠΑΣΕΓΕΣ.

33. Η ίδρυση της ΕΕΤΑΑ περιλαμβάνεται, με θετική αξιολόγηση ως προς τη

ήταν η ομάδα των πρώτων συνεργατών μου, που ήταν οι ακόλουθοι: Πέτρος Μάμαλης, Στέλιος Μπαμπάς, Μίμης Παλούμπης, Νικήτας Λιοναράκης, Γιάννης Παπαδόπουλος, Σπυριδούλα Καπώνη, Ίων Κεχαγιόγλου και Νίκος Παπαδόπουλος.<sup>34</sup> Εκτιμώ ότι η ομάδα αυτή μαζί με τα πρώτα στελέχη της ΕΕΤΑΑ λειτούργησαν ως «μανθάνουσα ομάδα», ακολουθώντας (διαισθητικά, και όχι προγραμματισμένα) τα τέσσερα διαδοχικά επίπεδα ανάπτυξης, τα οποία αναφέρει η σχετική βιβλιογραφία, δηλαδή συγκρότηση – διάδραση – θέσμιση – απόδοση, οπότε δημιούργησαν το αξιακό πλαίσιο της εταιρείας και τον ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα της ως «μανθάνουσας οργάνωσης».<sup>35</sup>

Το πρώτο βήμα που κάναμε ήταν η «Μελέτη οικονομικού προγραμματισμού δραστηριοτήτων και επενδύσεων ΕΕΤΑΑ 1986-1990», που αποτέλεσε το πρώτο εργαλείο στρατηγικού προγραμματισμού της εταιρείας.<sup>36</sup> Οι σημαντικότερες πρωτοβουλίες τις οποίες αναλάβαμε στην περίοδο 1985-1990, και οι οποίες συνδέονται με τα διακυβεύματα που αναφέρω στον Πρόλογο του βιβλίου, είναι οι ακόλουθες:

---

«συστηματικότητα στη λήψη των αποφάσεων» που τήν αφορούν, στο βιβλίο των Δ. Παπούλια, Χ. Τσούκα (1998), *Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους*, Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 136-146.

34. Στο Παράρτημα VII, περιλαμβάνεται Πίνακας με τη διάρθρωση των υπηρεσιών και το προσωπικό της ΕΕΤΑΑ στην περίοδο 1985-1990.

35. Βλ. Θ. Τσέκος (2007), *όπ.π.*, σελ. 106-107: «Η συγκρότηση και λειτουργία των εργασιακών ομάδων [...] κατά τον Bruce Tuckman διανύει τέσσερα διαδοχικά επίπεδα ανάπτυξης: Συγκρότηση (Forming) – Διάδραση (Storming) – Θέσμιση (Norming) – Απόδοση (Performing). [...] Η αρχική δόμηση μέσα από τα παραπάνω τέσσερα βήματα μιας μανθάνουσας ομάδας, ως κυττάρου μιας μανθάνουσας οργάνωσης, βάσει κοινών υποκινητικών στόχων, δομής προσανατολισμένης σε αποτελέσματα, κοινών δεσμεύσεων, συνεργασιακού κλίματος κλπ., αποτελεί προφανή προϋπόθεση ομοθητικού προσανατολισμού των ατομικών αντιλήψεων των μελών (mental model alignments) προκειμένου να δομηθεί η αναγκαία οργανωσιακή συναντίληψη (shared vision building)».

36. Περιεχόμενα της μελέτης: Σκοπιμότητα ίδρυσης, σκοπός, στρατηγικοί στόχοι, δραστηριότητες, μέσα, επενδύσεις, πελάτες και προβλεπόμενη ζήτηση, πρόγραμμα δράσης και χρονοδιάγραμμα, προσωπικό, έσοδα-έξοδα, cash flow κλπ.

- Η ΕΕΤΑΑ παρείχε επιστημονική υποστήριξη στο Υπουργείο Εσωτερικών, σε νομοθετικές και χρηματοδοτικές πρωτοβουλίες με προγραμματικό προσανατολισμό, ως εξής:
  - ▷ Συμμετέχοντας στην αρμόδια νομοπαρασκευαστική επιτροπή, εκπόνησα και εισηγήθηκα το σχέδιο των διατάξεων για τον **δημοκρατικό προγραμματισμό**, το οποίο έγινε χωρίς αλλαγές αποδεκτό από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και, με την προσθήκη δύο παραγράφων από την Αυγή Μαρκοπούλου (για τον Οργανισμό Αθήνας και τον Οργανισμό Θεσσαλονίκης), ψηφίσθηκε ως Μέρος Τέταρτο (άρθρα 70-74) στον νόμο 1622/1986. Εισηγητής του νομοσχεδίου στη Βουλή ήταν ο Γιάννης Χαραλάμπους. Οι διατάξεις αυτές του νόμου 1622/1986 εξακολουθούν, ως διατάξεις-πλαίσιο, να διέπουν τον αναπτυξιακό προγραμματισμό στην Ελλάδα, παρά τις «επιχειρησιακές προσαρμογές» τις οποίες αυτές έχουν υποστεί από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης.
  - ▷ Αξιοποιώντας τη μελέτη που εκπόνησε, ως συνεργάτης της ΕΕΤΑΑ, ο καθηγητής του Παντείου Πανεπιστημίου Νικόλαος Τάτσος,<sup>37</sup> συμβάλαμε στην ουσιαστική **μεταρρύθμιση των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης**, που πραγματοποιήθηκε με τον νόμο 1828/1989 (άρθρα 25-28) για τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) των ΟΤΑ, τον οποίο εισηγήθηκε στη Βουλή, ως Υπουργός Εσωτερικών, ο Άκης Τσοχατζόπουλος. Το σημαντικότερο στοιχείο αυτής της μεταρρύθμισης είναι ότι μείωσε την πελατειακή εξάρτηση από τον εκάστοτε Υπουργό Εσωτερικών και τους διάφορους κομματάρχες, αλλά και έδωσε τη δυνατότητα στον Δήμο να πραγματοποιεί **μακροχρόνιο οικονομικό προγραμματισμό**.<sup>38</sup>

---

37. Βλ. Ν. Τάτσος (1987), *Φορολογική Αποκέντρωση: Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.

38. Ο προγραμματισμός αυτός αποτελεί, άλλωστε, και την ουσιαστική εγγύηση προς τις τράπεζες που αναλαμβάνουν να συνάψουν με τους Δήμους μακροχρόνια δανειακά συμβόλαια για επενδύσεις.



- ▷ Ιδιαίτερα σημαντική, κατά την ίδια περίοδο, για την εισαγωγή **κουλτούρας προγραμματισμού** στην τοπική αυτοδιοίκηση, ήταν η κοινή προσπάθεια του Γιάννη Μπέλτσιου, ως γενικού γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών, και η δική μου, ως διευθύνοντα συμβούλου της ΕΕΤΑΑ, για το «Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ)» προϋπολογισμού 60 δισεκατομμυρίων δραχμών, που εντάχθηκε στο Α΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ). Το πρόγραμμα αυτό έδωσε ουσιαστική αναπτυξιακή ώθηση στην τοπική αυτοδιοίκηση, διότι, εκτός από έργα υποδομής των ΟΤΑ και των Συνδέσμων τους, χρηματοδότησε μελέτες τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, διακοινοτικά έργα αναπτυξιακών συνδέσμων και επενδύσεις δημοτικών επιχειρήσεων.
- ▷ Η ΕΕΤΑΑ συγκροτήθηκε, στελεχώθηκε και οργανώθηκε, όχι για να υποκαταστήσει κάποια δημόσια υπηρεσία στο έργο της, ούτε για να υποκαταστήσει τα ιδιωτικά μελετητικά γραφεία, αλλά για να παρέχει **επιστημονική και τεχνική υποστήριξη** στους ΟΤΑ, με συλλογική ενημέρωση, συλλογική συμβουλευτική υποστήριξη και παροχή συλλογικής κατάρτισης στους αιρετούς και στα στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για τον λόγο αυτόν, εκτός από την κλασική διάρθρωσή της σε θεματικούς τομείς, ήταν οργανωτικά προσανατολισμένη σε οριζόντια έργα (projects oriented), που είχαν κυρίως τη μορφή «Προγραμμάτων συλλογικής υποστήριξης των ΟΤΑ», και δεν είχε τα βασικά γνωρίσματα της γραφειοκρατικής οργάνωσης, όπως αυτά περιγράφονται στη σχετική βιβλιογραφία,<sup>39</sup> δηλαδή αυστηρό σύστημα κανόνων, πυραμιδοειδή διάταξη, υπαλληλοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και λεπτομερή περιγραφή και εξειδίκευση των καθηκόντων των στελεχών.

---

39. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (2004), όπ.π., σελ. 63.

- ▷ Η επιλογή μας απέναντι στα ιδιωτικά μελετητικά γραφεία δεν ήταν μόνον να μην τά υποκαταστήσει η ΕΕΤΑΑ, αλλά και η φροντίδα μας να εξασφαλίσουμε την επιχειρησιακή συνεργασία τους, αυξάνοντας το έργο τους μέσω της διεύρυνσης της ζήτησης μελετών και συμβουλευτικών υπηρεσιών από τους ΟΤΑ, στο πλαίσιο όμως των προδιαγραφών και των κανόνων που έθετε η ΕΕΤΑΑ. Με την επιλογή αυτή επιδιώξαμε, συνειδητά, ώστε ένα τμήμα του ιδιωτικού τομέα, τα μεσαία και μικρά μελετητικά γραφεία, να έχουν συμφέρον από τη διεύρυνση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, τελικά πετύχαμε μια κοινωνική συμμαχία που ενδιαφερόταν για την ανάπτυξη των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- ▷ Η σημαντικότερη συνεισφορά της ΕΕΤΑΑ στη δημιουργία επιτελικών υπηρεσιών προγραμματισμού και υποστήριξης στην ελληνική περιφέρεια είναι η συγκρότηση των πενήντα **Γραφείων Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ)**. Ο διευθύνων σύμβουλος της ΕΕΤΑΑ μαζί με τον πρόεδρο κάθε ΤΕΔΚ, μετά από δημόσια προκήρυξη και αξιολόγηση, επέλεξαν δύο συμβούλους τοπικής ανάπτυξης σε κάθε ΤΕΔΚ. Η ΕΕΤΑΑ αναλάμβανε την κατάρτισή τους, με τη συνεχή εναλλαγή κατάρτισης – απασχόλησης στη διάρκεια του πρώτου χρόνου, τη συνεχή ενημέρωση και συμβουλευτική υποστήριξή τους κατά τη διάρκεια της απασχόλησής τους τα επόμενα χρόνια στις ΤΕΔΚ και τη δικτύωσή τους (networking) έτσι, ώστε να αποκτήσουν ικανότητα και κουλτούρα ομάδας (esprit de corps).<sup>40</sup> Η συγκρότηση του δικτύου των συμβούλων τοπικής ανάπτυξης χρηματοδοτήθηκε στην αρχή από τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (από τα

---

40. Στο Παράρτημα VIII, περιλαμβάνεται Πίνακας με τους συμβούλους τοπικής ανάπτυξης των Γραφείων Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ στην περίοδο 1985-1990.

υποπρογράμματα εφαρμογής) και διευρύνθηκε με την επιλογή και την κατάρτιση συμβούλων στους αναπτυξιακούς συνδέσμους, η οποία χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ).

- ▷ Στην ίδια κατεύθυνση λειτούργησε και η υποστήριξη της ΕΕ-ΤΑΑ στην ίδρυση, οργάνωση και συμβουλευτική υποστήριξη **Αναπτυξιακών Εταιρειών της Αυτοδιοίκησης**, όπως είναι η Εταιρεία Ανάπτυξης Αμβρακικού (ΕΤΑΝΑΜ), ο Οργανισμός Ανάπτυξης Σητείας (ΟΑΣ), το Αναπτυξιακό Κέντρο Ορεινού Μυλοποτάμου και Μαλεβιζίου (ΑΚΟΜΜ) κ.ά., οι οποίες, μαζί με άλλες Αναπτυξιακές Εταιρείες που ιδρύθηκαν και στηρίχθηκαν κυρίως από το ενδογενές δυναμικό των περιοχών τους (ΑΝΚΟ, ΑΝΚΑ, ΑΝΔΗΠ κλπ.), αποτέλεσαν, στη διάρκεια των τελευταίων είκοσι τριών χρόνων, τον πιο πετυχημένο θεσμό διαχείρισης ευρωπαϊκών προγραμμάτων σε τοπικό επίπεδο και υποστήριξης της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης.
- ▷ Το **Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης**, που ανέφερα παραπάνω, παραμένει μέχρι σήμερα η αποτελεσματικότερη μορφή υποστήριξης πολλών ΟΤΑ, για την από κοινού αξιοποίηση μιας νέας δημόσιας πολιτικής ή για την από κοινού εισαγωγή μιας αλλαγής ή μεταρρύθμισης, και περιέχει τα εξής:
  - την κεντρική εκπόνηση των αναγκαίων γενικών μελετών, προτύπων, προδιαγραφών, μεθοδολογιών και εργαλείων, και, εάν χρειάζεται, την πιλοτική εφαρμογή τους,
  - την παραγωγή ενημερωτικού υλικού και τη μετατροπή της προς μεταφορά τεχνογνωσίας σε επιμορφωτικά πακέτα,
  - την ενημέρωση – ευαισθητοποίηση των αιρετών,
  - την επιμόρφωση των αρμόδιων στελεχών των ΟΤΑ, με βάση το υλικό και τα πακέτα αυτά, σε τακτά χρονικά διαστήματα, αφού προηγουμένως έχει γίνει επιμόρφωση των επιμορφωτών,

- τη διαρκή λειτουργία γραφείου υποστήριξης (help desk) και την τακτική και περιοδική επί τόπου συμβουλευτική υποστήριξη των καταρτιζομένων,
- τη λειτουργία δικτύου των καταρτιζομένων για την ανταλλαγή εμπειριών.<sup>41</sup>

Το πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης χρειάζεται σύστημα διοίκησης, παρακολούθησης, συνεχούς αξιολόγησης και επανατροφοδότησής του. Εάν το πρόγραμμα εκτείνεται σε αρκετούς νομούς, ενεργοποιείται ενδιάμεσο επίπεδο διοίκησης και παρακολούθησης με τα Γραφεία Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ, και αξιοποιούνται οι Αναπτυξιακές Εταιρείες της Αυτοδιοίκησης.

Τα τελευταία χρόνια, οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών βοηθούν στην «ηλεκτρονικοποίηση» ορισμένων από τις παραπάνω λειτουργίες, με την εξ αποστάσεως κατάρτιση, τη διευκόλυνση της επικοινωνίας και της δικτύωσης μέσω intranet και την τηλεδιάσκεψη.

*Εκτιμώ ότι το Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης είναι σήμερα η αποτελεσματικότερη μορφή υποστήριξης, όχι μόνον πολλών ΟΤΑ, αλλά και, γενικότερα, ομάδας δημόσιων φορέων, για την από κοινού αξιοποίηση μιας νέας δημόσιας πολιτικής ή την από κοινού εισαγωγή μιας αλλαγής ή μεταρρύθμισης.*

- ▷ Οι διατάξεις του νόμου 1622/1986 προβλέπουν και τον θεσμό του **Τοπικού Αναπτυξιακού Προγράμματος** (ΤΑΠ), που ήταν και το πρώτο στοίχημα που βάλामε για την εισαγωγή κουλτούρας προγραμματισμού στην τοπική αυτοδιοίκηση.

---

41. Βλ. Κ. Σπανού (1996), όπ.π., σελ. 47: «Η σημαντικότερη λειτουργία της (επιμόρφωσης) είναι [...] η υποκίνηση και η κινητοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού προς συλλογική επίλυση προβλημάτων. Η επιμόρφωση, ιδιαίτερα όταν απευθύνεται σε προσδιορισμένες ομάδες-στόχους και είναι πραγματικά διαρκής (με κάποια περιοδικότητα και διαδικασίες follow-up), συμβάλλει σημαντικά στην αξιοποίηση στελεχών που διατηρούν ένα πνεύμα πρωτοβουλίας και έχουν αποφύγει την αδρανοποίηση, παρά το γενικότερο αρνητικό κλίμα».

Τα πρώτα τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα που εκπονήθηκαν, με την υποστήριξη της ΕΕΤΑΑ, ακολούθησαν σε ικανοποιητικό βαθμό τις ποιοτικές επιταγές που είχαμε θέσει. Ενδεικτικά αναφέρω τα ΤΑΠ Νότιας Ρόδου, Μεσσηνιακής Μάνης, Επαρχίας Σητείας, Δήμου Ανωγείων, Δήμου Νέας Ιωνίας Αττικής, Δήμου Περάματος, Νήσου Κω, Κοινότητας Ευδήλου Ικαρίας, Ανατολικής πλευράς Νομού Λάρισας και Αναπτυξιακού Συνδέσμου Ακρωτηρίου Χανίων.<sup>42</sup>

▷ Η έκταση της επιστημονικής και της τεχνικής υποστήριξης των ΟΤΑ φαίνεται και από τις έρευνες και τις μελέτες που εκπόνησε η ΕΕΤΑΑ, με πρωτοβουλία της ή μετά από σχετικό αίτημα. Στην περίοδο 1986-1989 εκπονήθηκαν οι ακόλουθες:

- 18 μελέτες εσωτερικής οργάνωσής της, με αντίστοιχη συμβουλευτική υποστήριξη για την εφαρμογή τους,
- 150 έρευνες, γενικές μελέτες, οδηγοί και κλαδικές μελέτες επενδυτικών ευκαιριών,
- 56 οικονομοτεχνικές μελέτες σκοπιμότητας και βιωσιμότητας επιχειρήσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης,

---

42. Ο θεσμός του ΤΑΠ, εκτός από μερικά πετυχημένα πιλοτικά παραδείγματα, δεν κατάφερε τελικά να ενσωματώσει λειτουργίες και κουλτούρα προγραμματισμού στην τοπική αυτοδιοίκηση (βλέπε και τη σημείωση 35, στις σελίδες 137-138 του βιβλίου μου, «Οι Αναπτυξιακοί Θεσμοί της Αυτοδιοίκησης – Συμβολή στην Ιστορική Μνήμη»). Μένει να αποδειχθεί εάν μάθαμε από τα λάθη μας και, επομένως, εάν αυτό θα τό πετύχουμε με την εφαρμογή του νέου θεσμού των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΟΤΑ του πρόσφατου ΚΔΚ (Ν.3463/2006). Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα αυτά κινδυνεύουν, όχι από νομοθετικές, αλλά από επιχειρησιακές αδυναμίες, να καταντήσουν είτε πάλι καλές μελέτες που θα μπουν στο ράφι είτε διοικητικίστικα κείμενα που θα καλύπτουν μόνον το γράμμα του νόμου. Δεν αποκλείω το ενδεχόμενο, η προγραμματική σύμβαση ΥΠΕΣ-ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ (της 07.10.2008) μαζί με σχετική δράση του Επιχειρησιακού Προγράμματος ΔΙ-ΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ να συμβάλουν στη σταδιακή μετατροπή των Δημοτικών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε θεσμό αποτελεσματικού δημοτικού προγραμματισμού, εάν αξιοποιηθούν εργαλεία που προσομοιάζουν προς αυτά της «τρίτης μεταρρυθμιστικής μεθόδου» (βλέπε ΕΠΙΛΟΓΟ του παρόντος βιβλίου).

41 αναπτυξιακές μελέτες και τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα,

18 μελέτες οργάνωσης και μηχανοργάνωσης ΟΤΑ και ΔΕΥΑ,

30 τεχνικές μελέτες, λοιπές μελέτες και εκθέσεις.

Την ίδια περίοδο τυπώθηκαν συνολικά 31 εκδόσεις (έρευνες, γενικές μελέτες για τα οικονομικά των ΟΤΑ και τους νέους θεσμούς, κανονιστικά κείμενα, κλαδικές μελέτες και οδηγοί).

- ▷ Σημαντικός ήταν ο ρόλος της ΕΕΤΑΑ στην **ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού** της τοπικής αυτοδιοίκησης και, κυρίως, επιτελικών στελεχών για τη διεύρυνση του αναπτυξιακού της ρόλου. Εκτός από την κατάρτιση 100 συμβούλων τοπικής ανάπτυξης και 40 συμβούλων αναπτυξιακών συνδέσμων (που ήδη ανέφερα), καταρτίστηκαν 50 διευθυντές και 50 διευθυντές προγράμματος τοπικών ραδιοφωνικών σταθμών, σύμβουλοι αστικής ανάπτυξης, διευθυντικά στελέχη ΔΕΥΑ και δημοτικών επιχειρήσεων και επιτελικά στελέχη δημοτικών υπηρεσιών. Τα προγράμματα κατάρτισης, που αφορούσαν νέους επιστήμονες χωρίς επαγγελματική απασχόληση, συνοδεύονταν τις περισσότερες φορές από τη δημιουργία αντίστοιχων θέσεων εργασίας. Το πρόγραμμα κατάρτισης των συμβούλων τοπικής ανάπτυξης εκτιμώ ότι δεν έχει ξεπερασθεί μέχρι σήμερα, όσον αφορά την καινοτομικότητά του και τις αναπτυξιακές προοπτικές που δημιούργησε στην τοπική αυτοδιοίκηση.
- ▷ Αξιοποιώντας μέτρα των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) και μέτρα του Α' Κοινωνικού Πλαισίου Στήριξης, που χρηματοδοτήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), ξεκινήσαμε την **οργάνωση και τη μηχανοργάνωση** των ΟΤΑ, περιλαμβανομένης της κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού τους, με πιλοτική εφαρμογή σε Δήμους και Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης

– Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ), μέσω Προγράμματος συλλογικής υποστήριξής τους.

Ο Τομέας Πληροφορικής της ΕΕΤΑΑ, με στόχο την αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, διαμόρφωσε μίαν ολοκληρωμένη στρατηγική για την εισαγωγή της πληροφορικής στους ΟΤΑ και εκπόνησε και υλοποίησε ένα επιχειρησιακό σχέδιο για την εφαρμογή της, ακολουθώντας τα εξής βήματα:

- Προσδιορισμός της πληροφορίας την οποία διαχειρίζονται οι ΟΤΑ, και της οποίας η διαχείριση επιβάλλεται με τη χρήση πληροφορικής τεχνολογίας.
- Μελέτη οργάνωσης ΟΤΑ.
- Τεχνολογική στρατηγική για τη μηχανοργάνωση των ΟΤΑ.
- Διαχείριση προγράμματος μηχανοργάνωσης 300 ΟΤΑ του ΜΟΠ Πληροφορικής.
- Ανάπτυξη λογισμικού για τη μηχανοργάνωση των ΟΤΑ (δημοτολόγιο, ληξιαρχείο, μισθοδοσία, διαχείριση οικονομικών κλπ.).
- Πρόγραμμα κατάρτισης στελεχών ΟΤΑ σε θέματα πληροφορικής.
- Υποστήριξη ΟΤΑ για την προμήθεια μηχανογραφικού εξοπλισμού.
- Προμήθεια ΟΤΑ με λογισμικό και διαρκής υποστήριξη σε τεχνολογικά και οργανωτικά ζητήματα.

Το 1990:

- Τουλάχιστον 12 ΟΤΑ είχαν προχωρήσει στη μηχανοργάνωσή τους.
- Σχηματοποιήθηκε με ακρίβεια το πεδίο της μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ (τεχνολογικές ανάγκες, λογισμικό εφαρμογών, στελέχωση τμημάτων μηχανοργάνωσης).
- Μεγάλος αριθμός ΟΤΑ είχε ευαισθητοποιηθεί και ξεκίνησε τις διαδικασίες για την αξιοποίηση της πληροφορικής τεχνολογίας.

- Αναδείχθηκαν τόσο στην ΕΕΤΑΑ όσο και στους ΟΤΑ στελέχη ικανά να υποστηρίξουν την οργανωτική αναβάθμιση των ΟΤΑ.

Ο σχεδιασμός αυτός διακόπηκε το 1990 λόγω αλλαγής πολιτικής. Αυτό που δεν πετύχαμε την περίοδο αυτή ήταν η βελτίωση της χρηματοπιστωτικής υποστήριξης των ΟΤΑ.

Η πρώτη σχετική εισήγηση έγινε από Επιτροπή την οποία συγκρότησαν το 1983 οι Υπουργοί Εθνικής Οικονομίας Γεράσιμος Αρσένης και Εσωτερικών Γιώργος Γεννηματάς, με μέλη της Επιτροπής τους εξής: Παναγιώτη Μαϊστρο (ως συντονιστή), Τάσο Γιαννίτη, Νίκο Τάτσο, Κώστα Σοφούλη, Κυριάκο Ντηνιακό, Λυκούργο Αρεταίο και Ηλία Τσενέ. Στη συνέχεια, εκπονήθηκαν το 1986 από την ΕΕΤΑΑ δύο μελέτες, με οικονομικούς συμβούλους τον Νίκο Μανασάκη και τον Μάνο Πετούση και τους εξής τίτλους: «Ο ρόλος του χρηματοπιστωτικού συστήματος στη χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» και «Ο ρόλος και η βιωσιμότητα μιας Δημοτικής Τράπεζας στην Ελλάδα». Για την εφαρμογή τους είχα ετοιμάσει και σχετική διάταξη νόμου.

Τελικά, ως πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΔ), στην περίοδο 1985-1988, εισηγήθηκα τη μετατροπή του σε **Δημοτική Τράπεζα** ή την ίδρυση της Δημοτικής Τράπεζας ως θυγατρικής του ΤΠΔ, αλλά συνάντησα την αντίρρηση του προσωπικού του, την αντίδραση του τραπεζικού συστήματος και την έλλειψη επαρκούς ενδιαφέροντος από την αρμόδια πολιτική ηγεσία.

Η θέση του προέδρου του ΤΠΔ ήταν τότε τιμητική και άμισθη, και έτσι μπορούσα να τήν έχω μαζί με τη θέση του διευθύνοντα συμβούλου της ΕΕΤΑΑ, χωρίς να είμαι διπλοθεσίτης. Στο ΤΠΔ είχα ένα αξιόλογο διοικητικό συμβούλιο,<sup>43</sup> γενικό διευθυντή τον καθη-

---

43. Μέλη του διοικητικού συμβουλίου (1985-1988) ήταν οι εξής: Παναγιώτης Μαϊστρος, Διονύσης Ρίζος (Υπουργείο Οικονομικών), Γιώργος Ξηρός, και στη συνέχεια, Ευθύμιος Βελώνιας (Υπουργείο Εσωτερικών), Ιωάννης Πράσιнос (ΝΣΚ), Κυριάκος Ντηνιακός, Δημήτρης Παλούμπης, Χάρης Παπαγεωργίου.



γότη του Πανεπιστημίου Πειραιά Γιώργο Αρτίκη και μια ομάδα φιλότιμων και εργατικών υπηρεσιακών στελεχών. Ο σημαντικότερος λειτουργικός εκσυγχρονισμός του ΤΠΔ την περίοδο 1985-1988 ήταν η μηχανοργάνωση των υπηρεσιών του, η οποία είχε ξεκινήσει πριν το 1985 με πρωτοβουλία του γενικού διευθυντή του. Επίσης, δημιουργήσαμε μια επιτελική ομάδα αξιολόγησης των επενδυτικών σχεδίων που υπέβαλλαν οι ΟΤΑ, γεγονός που μάς έδωσε τη δυνατότητα να συνάψουμε ένα σημαντικό δάνειο από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων για τη δανειοδότηση Δήμων, ΔΕΥΑ και δημοτικών επιχειρήσεων.

Αξιολογώντας σήμερα, μετά από δεκαεννέα χρόνια, την ΕΕΤΑΑ της περιόδου 1985-1990, με αξιοποίηση των υποδειγμάτων που προτείνουν ειδικοί επιστήμονες, όπως τὰ αναφέρει ο Αντώνης Μακρυδημήτρης στο βιβλίο του, «Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων», καταλήγω στα ακόλουθα συμπεράσματα:

- Ο σημαντικότερος στρατηγικός στόχος της ΕΕΤΑΑ είχε ως πρώτο σκέλος την παροχή των υπηρεσιών της στους ΟΤΑ, με ταυτόχρονη μεταφορά της σχετικής τεχνογνωσίας στο ανθρώπινο δυναμικό τους, και επομένως τη χειραφέτησή τους από την ανάγκη συνεχούς υποστήριξης. Καμία οργάνωση όμως δεν μπορεί να επιδιώκει τη σταδιακή μείωση της χρησιμότητάς της, και επομένως την αυτοκατάργησή της. Γι' αυτό, το δεύτερο σκέλος του στρατηγικού στόχου της ΕΕΤΑΑ, ως «κατάλληλα επιλεγμένο “στρατήγημα”»<sup>44</sup> που είχε ως «βατήρα» το πρώτο σκέλος του,<sup>45</sup> ήταν η προσφορά όλο και πιο σύνθετων και ποιοτικά ανώτερων υπηρεσιών στους ΟΤΑ, των οποίων το ανθρώπινο δυναμικό, χάρη στην τεχνογνωσία που αυτό είχε αποκτήσει, θα ήταν πλέον ικανότερο να αντιληφθεί τη χρησιμότητα, να ζητήσει τις υπηρεσίες αυτές και να τις αξιοποιήσει αποτελεσματικά.

---

44. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (2004), όπ.π, σελ. 371.

45. Ibid., σελ. 311.

- Η ΕΕΤΑΑ αποτέλεσε «θερμοκήπιο» κοινωνικού πειραματισμού και έδειξε «τη δυνατότητα για αυτορρυθμισμό και αυτοδιεύθυνση της οργάνωσης και συμπεριφοράς της, τη λειτουργία της δηλαδή ως κυβερνητικού (cybernetic) συστήματος». <sup>46</sup> Επίσης, έδειξε «εκτροπική και ομοιοστατική δυνατότητα» <sup>47</sup> και «προσανατολιστική ικανότητα» (goal oriented capacity). <sup>48</sup>
- Η ανάγκη επιβίωσης τήν ώθησε στην ικανοποιητική διασφάλιση, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, των τεσσάρων προαπαιτούμενων λειτουργιών (του Parsons): «την επίτευξη των συλλογικών σκοπών» (των ιδρυτών – μετόχων της), «την προσαρμογή της» (στις απαιτήσεις των Δήμων – πελατών της), «την κοινωνική συνοχή» (με τον σεβασμό των πεποιθήσεων των στελεχών της) και «τη διατήρηση των συνθηκών ανάπτυξής της». <sup>49</sup>
- Για την πρόληψη τυχόν πελατειακών ή άλλων παραδοσιακού τύπου προσδοκιών του πολιτικού περιβάλλοντος, συνέδεε τις επιχειρησιακές επιλογές και τις δράσεις της με τη χρηματοδότηση προγραμμάτων της ΕΟΚ έτσι, ώστε οι κανόνες αυτών των προγραμμάτων να αποτελούν «εξωτερικούς καταναγκασμούς» που δεν επιτρέπουν παρασπονδίες· ταυτόχρονα δε επεδίωκε ως ασπίδα προστασίας την καταξίωσή της στην τοπική αυτοδιοίκηση.
- Μπορούμε να θεωρήσουμε ότι διαμόρφωσε μια σχολή αυτοδιοικητικής αντίληψης, και επομένως ότι ήταν «μορφή κοινωνικής δράσης με νοητικό, αξιακό και ιδεολογικό περιεχόμενο

---

46. Ibid., σελ. 260.

47. Ibid., σελ. 261. «Εκτροπική δυνατότητα» (ectropy) θεωρείται η αρνητική εντροπία, δηλαδή η μετατρεψιμότητα της εσωτερικής ενέργειας ενός οργανισμού ή συστήματος και επομένως η μετασχηματιστική ικανότητά του με στόχο τη διατήρηση της ενεργειακής ισορροπίας του. Η «ομοιοστατική δυνατότητα» ενός οργανισμού ή συστήματος του επιτρέπει να αντιλαμβάνεται εγκαίρως και να αντιμετωπίζει τις μεταβολές των υφιστάμενων συνθηκών, προτού εξελιχθούν σε βαθμό που μπορεί να απειληθεί η ίδια η υπόστασή του.

48. Ibid., σελ. 277.

49. Ibid., σελ. 280-282.

και μήνυμα»<sup>50</sup> και «οργάνωση με σημασιολογήσεις κοινωνικά προσανατολισμένες».<sup>51</sup>

- Με την κοινωνιολογική οπτική, η ΕΕΤΑΑ προσδιορίστηκε από «τις προσδοκίες, τις επιδιώξεις, τις αξίες και τους προσανατολισμούς των ενεργών υποκειμένων που συμμετείχαν σ' αυτήν».<sup>52</sup> Εάν μελετήσεις τον πίνακα με το προσωπικό και τον πίνακα με τους συμβούλους τοπικής ανάπτυξης (που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα), διαπιστώνεις ότι πολλοί που ξεκίνησαν ή πραγματοποίησαν ένα κομμάτι της καριέρας τους στην ΕΕΤΑΑ έχουν να επιδείξουν μια σημαντική επαγγελματική και κοινωνική διαδρομή στα επόμενα χρόνια, είτε απασχολούμενοι σε αυτήν είτε στον δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα, διατηρώντας τις αξίες και τις επιδιώξεις τους.
- Αν και μετά το 1989, τότε «που πολλαπλασιάζεται ο αριθμός των φυσικών προσώπων της»,<sup>53</sup> «μετατρέπεται ως οργάνωση σε ένα σύνθετο κοινωνικό πεδίο με ποικίλες εντάσεις»,<sup>54</sup> σε κάθε περίπτωση, οι σκοποί και το πρόγραμμα δράσης της, όπως πιστεύω, έδωσαν σε όλους μας ως άλλη Ιθάκη «τ' ωραίο ταξίδι».<sup>55</sup>
- Η δυναμική των σχέσεων που δημιούργησε η ΕΕΤΑΑ διατηρείται μέχρι σήμερα (Σεπτέμβριος 2009).

Η εμπειρία από τη λειτουργία της ΕΕΤΑΑ και, γενικότερα, των συμβουλευτικών εταιρειών της αυτοδιοίκησης, από τα μέσα της δεκαετίας του '80 μέχρι σήμερα, δείχνει πως η παροχή υπηρεσιών επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης των ΟΤΑ, αλλά και ευρύτερα των φορέων του δημόσιου τομέα, απαιτεί όχι μόνον ικανούς εξωτερικούς συμβούλους (φυσικά πρόσωπα ή εταιρείες), αλλά και έναν πυρήνα μόνιμων στελεχών ειδικευμένων και έμπειρων στον

---

50. Ibid., σελ. 265.

51. Ibid., σελ. 267.

52. Ibid., σελ. 273.

53. Ibid., σελ. 315.

54. Ibid., σελ. 314.

55. Ibid., σελ. 308-309.

τομέα παροχής των υπηρεσιών αυτών, τα οποία σε κάθε περίπτωση (είτε συγκεκριμένου έργου, είτε προγράμματος, είτε σταθερής λειτουργίας) παίζουν τον ρόλο του γραφείου υποστήριξης (help desk). Αλλιώς, ο επικεφαλής της συμβουλευτικής εταιρείας διαχειρίζεται ως «τροχονόμος» τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα παροχής υπηρεσιών, δίχως να εξασφαλίζεται η συνέχεια και η αμοιβαία δέσμευση (commitment) και δίχως να χτίζεται δίκτυο, μηχανισμός ανάδρασης (feed back), σύστημα διαχείρισης της γνώσης και θεσμική μνήμη.

Ανατρέχοντας σήμερα στην περίοδο 1985-1990, εκτιμώ ότι οι έννοιες-κλειδιά που έχω κρατήσει από τον κώδικα επικοινωνίας του δημόσιου διαλόγου της περιόδου αυτής είναι οι ακόλουθες:

- Ο δημοκρατικός προγραμματισμός.
- Τα περιφερειακά και τα τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα.
- Οι δομές και τα δίκτυα επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης της περιφερειακής και της τοπικής ανάπτυξης.
- Τα προγράμματα συλλογικής υποστήριξης των ΟΤΑ.
- Η οργάνωση και η μηχανοργάνωση των ΟΤΑ και η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους.

## 5. ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ – ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗ – ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ (ΠΕΤΑ)

Η Πληροφόρηση – Επιμόρφωση – Τοπική Ανάπτυξη (ΠΕΤΑ) ιδρύθηκε το 1990 –μετά από κυβερνητική παρέμβαση στην ΕΕΤΑΑ, ως εναλλακτική πρόταση και με πρωτοβουλία μου– από δημοτικές επιχειρήσεις.<sup>56</sup>

---

56. Το πρώτο διοικητικό συμβούλιο αποτέλεσαν οι εξής: πρόεδρος Γιάννης Κούρκουλος, πρ. Δήμαρχος Κερκυραίων, αντιπρόεδρος Κώστας Έξαρχος δήμαρχος Παλαμά και Πρόεδρος ΑΝΚΑ, γραμματέας Θανάσης Μαθόπουλος, πρ. πρόεδρος ΤΕΔΚ Ν. Ηλείας, διευθύνων σύμβουλος Παναγιώτης Μαϊστρος και μέλη Ηρακλής Ικότσης, δημοτικός σύμβουλος, πρ. δήμαρχος Νέας Ιωνίας, Ιωάννης Μπέκας, δή-

Ετοιμάσαμε το καταστατικό με τον Στέλιο Μπαμπά και εξασφαλίσαμε 23 δημοτικές επιχειρήσεις (αμιγείς και ανώνυμες εταιρείες) ως μετόχους.

Η ΠΕΤΑ ανταποκρίθηκε σε ικανοποιητικό βαθμό στη ζήτηση υπηρεσιών και στην αξιοποίηση κοινοτικών προγραμμάτων, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι είχε μεν εθνική εμβέλεια, αλλά δεν είχε διασφαλισμένη χρηματοδότηση λειτουργικών δαπανών, και γι' αυτό είχε μικρό μέγεθος και λίγες δυνατότητες.

Τα σημαντικότερα έργα της ΠΕΤΑ την περίοδο 1991-1995 είναι η συμβουλευτική υποστήριξη της μηχανοργάνωσης οκτώ Δήμων και η αξιοποίηση κοινοτικών πρωτοβουλιών (LEADER, INTERREG, ADAPT, EUROFORM) και αρκετών ανταγωνιστικών κοινοτικών προγραμμάτων (COMETT, FORCE, EXPERTNET, PERIFRA, ALTENER, SAVE, SPEC, TELEMATIQUE, PRISMA, TACIS, PHARE, MED-INVEST, MED-URBS, OUVERTURE, Άρθρο 10 ΕΤΠΑ). Ειδικά για το πρόγραμμα ERGOFORM, που χρηματοδοτήθηκε στο πλαίσιο της κοινοτικής πρωτοβουλίας EUROFORM, η ΠΕΤΑ συνεργάστηκε με την ΕΕΤΑΑ η οποία ήταν επικεφαλής της κοινοπραξίας του προγράμματος.

Σημαντική ήταν η συνεργασία της ΠΕΤΑ με την ΤΕΔΚΝΑ, η οποία είχε πρόεδρο τον Δημήτρη Ευσταθιάδη, δήμαρχο Αργυρούπολης, στο πλαίσιο της οποίας εκπονήθηκαν το 1994 οι ακόλουθες τρεις μελέτες για την Περιφέρεια Αττικής:

- Στοιχεία τοπικών αγορών εργασίας στην Περιφέρεια Αττικής.
- Διερεύνηση των αναγκών τεχνικής – επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης σε τοπικό επίπεδο.
- Μεθοδολογία σχεδιασμού – παρακολούθησης – αξιολόγησης προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης για την τοπική ανάπτυξη.

Την ίδια περίοδο, ήμουν ιδρυτικό μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης

---

μαρχος Μαραθώνα, Χρήστος Παλαιολόγος, δήμαρχος Λειβαδιάς, και Νίκος Παπαμικρούλης, δήμαρχος Νέας Χαλκηδόνας. Διευθύντρια ήταν η Άννα Ωρολογιά.

Αναπτυξιακών Εταιρειών (EURADA) και συνέβαλα στη συγκρότηση της Ελληνικής Ένωσης Αναπτυξιακών Εταιρειών (HELADA) και στην αναγνώρισή της από τις αρμόδιες εθνικές και κοινοτικές αρχές. Καθοριστικό ρόλο στη συγκρότηση της Ελληνικής Ένωσης έπαιξαν οι Αναπτυξιακές Εταιρείες ANKO, ANΔΗΠ και ΟΑΣ. Πρώτος πρόεδρος της Ελληνικής Ένωσης ήταν ο Δημήτρης Σαράφογλου.

Το 1993-1994 συμμετείχα στην εκπόνηση του Ν. 2218/1994 για την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τον οποίο εισηγήθηκε στη Βουλή ως Υπουργός Εσωτερικών ο Άκης Τσοχατζόπουλος, και πρότεινα τη σύσταση των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης (άρθρα 53-56).

Η εμπειρία από τη λειτουργία και τη δραστηριότητα της ΠΕΤΑ και των Αναπτυξιακών Εταιρειών της Αυτοδιοίκησης δείχνει ότι οι ΟΤΑ δεν είναι έτοιμοι να καλύψουν σε ανταποδοτική βάση την αναγκαία συμβουλευτική υποστήριξη των υπηρεσιών τους, και ότι η δομή που τίς παρέχει χρειάζεται να χρηματοδοτηθεί, έστω υπό τη μορφή προγραμμάτων συλλογικής υποστήριξης, από συλλογικούς πόρους της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με την εξής προϋπόθεση: πως η δομή αυτή αποδεικνύει ότι έχει την ικανότητα παροχής των πράγματι αναγκαίων και ζητούμενων υπηρεσιών και ότι δεν είναι «πίθος των Δαναΐδων».

Ανατρέχοντας σήμερα στην περίοδο 1991-1995, εκτιμώ ότι οι έννοιες-κλειδιά που έχω κρατήσει από τον κώδικα επικοινωνίας του δημόσιου διαλόγου της περιόδου αυτής αφορούν:

- τη συμβολή των Αναπτυξιακών Εταιρειών της Αυτοδιοίκησης στην αξιοποίηση των Εθνικών και των Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων.

**6. ΕΝΩΣΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ  
ΕΛΛΑΔΟΣ (ΕΝΑΕ) – ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ  
«ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»**

Το 1995 συμμετείχα στην εκπόνηση της νομοθετικής διάταξης και του προεδρικού διατάγματος για την ίδρυση της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (ΕΝΑΕ) (παρ. 39, άρθρου 13, Ν.2307/1995 και Π.Δ.369/1995).

Ο πρώτος πρόεδρος της ΕΝΑΕ, Ευάγγελος Κουλουμπής,<sup>57</sup> μού ανέθεσε το ρόλο του γενικού διευθυντή της ΕΝΑΕ, και έτσι ανέλαβα το προσφιλές μου έργο, τη δημιουργία από την αρχή μιας καινούργιας δομής. Ετοίμασα τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (που δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ με αριθμό 364/333Β'/14.05.1996), τους πρώτους κανονισμούς λειτουργίας και το πρόγραμμα δράσης της ΕΝΑΕ, αλλά γρήγορα βρήκα τα όρια που έχει ένας συλλογικός φορέας της τοπικής αυτοδιοίκησης στην παροχή επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης στα μέλη του. Αυτό που πετύχαμε ήταν κυρίως η συστηματική πληροφόρηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.) για τις κρατικές πολιτικές και η συλλογική (κατ' άλλους «συνδικαλιστική») εκπροσώπησή τους, καθώς και η διεκδίκηση της πολιτικής και της διοικητικής υποστήριξης των Ν.Α. ως νέου θεσμού της Ελληνικής Πολιτείας.

Παράλληλα, η συνεργασία της ΕΝΑΕ με το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης απέδωσε θετικά

---

57. Στο πρώτο διοικητικό συμβούλιο της ΕΝΑΕ συμμετείχαν οι ακόλουθοι: ο πρόεδρος της Ν.Α. Αθηνών-Πειραιώς Ευάγγελος Κουλουμπής, ο πρόεδρος της Ν.Α. Έβρου-Ροδόπης Γιάννης Νικολαΐδης, οι νομάρχες Αθηνών Δημήτρης Ευσταθιάδης, Αργολίδας Δημήτρης Σαραβάκος, Αρκαδίας Παναγιώτης Γιαννόπουλος, Αχαΐας Ευστρ. Αθανασόπουλος-Σερέτης, Θεσσαλονίκης Κώστας Παπαδόπουλος, Κιλίκης Γιώργος Φλωρίδης, Κοζάνης Πασχάλης Μητλιάγκας, Λακωνίας Γρηγόρης Αποστολάκος, Μαγνησίας Πάνος Σκοτινιώτης, Χαλκιδικής Βασίλης Βασιλάκης, και οι νομαρχιακοί σύμβουλοι Θεόδωρος Κατριβάνος, Αντώνης Βαφειαδάκης, Χρήστος Γκόγκας, Αναστασία Κανελλοπούλου, Θεόδωρος Καράογλου, Ευριπίδης Κουκιαδάκης, Γιάννης Λασκαράκης, Θεόδωρος Σκρέκας και Γιάννης Σπάρτης.

αποτελέσματα στην οργάνωση του νέου θεσμού. Συγκροτήθηκε από τον Υπουργό Εσωτερικών Κώστα Σκανδαλίδη επιστημονική επιτροπή (παρ. 16, άρθρου 6, Ν.2240/1994), με επικεφαλής τον Ευθύμιο Βελώνια και μέλη υπηρεσιακά στελέχη, εκπροσώπους της ΕΝΑΕ και εμπειρογνώμονες. Στο πλαίσιο της επιτροπής, στην οποία συμμετείχα εκ μέρους της ΕΝΑΕ, εκπονήσαμε μια αναλυτική καταγραφή των αρμοδιοτήτων που ασκούσαν οι νομαρχίες ως κρατικές υπηρεσίες των Υπουργείων και, σύμφωνα με αυτές και με τις βασικές αρχές οργάνωσης, συντάξαμε τον **Πρότυπο Οργανισμό Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης**.

Με βάση τον **Πρότυπο Οργανισμό** και ένα πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις όλης της χώρας εκπόνησαν τους οργανισμούς τους, προσαρμόζοντας τον **Πρότυπο** στις συνθήκες της περιοχής και των υπηρεσιών τους. Στη φάση της εφαρμογής, συνεργάστηκα με τον πρώτο νομάρχη της Αθήνας, Δημήτρη Ευσταθιάδη, στην εκπόνηση του οργανισμού της νομαρχίας Αθήνας που είναι και η μεγαλύτερη της χώρας. Η ικανότητα και η εμπειρία του βοήθησαν στην αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας των υπηρεσιών της νομαρχίας και σε ένα πρώτο συνεκτικό οργανωτικό σχήμα των υπηρεσιών της.

Η εμπειρία από τη λειτουργία και τη δραστηριότητα των Ν.Α. δείχνει ότι το κεντρικό πολιτικό σύστημα και η κεντρική δημόσια διοίκηση δεν ήταν ώριμοι για την αποδοχή του ρόλου και την ανάπτυξη του νέου αυτού θεσμού.

Το 1996 ετοίμασα το σχέδιο ενός **Πρωτοκόλλου συνεργασίας ΕΝΑΕ - ΚΕΔΚΕ**, το οποίο υπογράφηκε στις 24.07.1996, μετά από ομόφωνη κοινή απόφαση των διοικητικών συμβουλίων των δύο Ενώσεων, από τον Ευάγγελο Κουλουμπή, πρόεδρο της ΕΝΑΕ, και τον Δημήτρη Αβραμόπουλο, πρόεδρο της ΚΕΔΚΕ. Οι προσπάθειες που καταβλήθηκαν, σε κεντρικό επίπεδο, για τη συνεργασία των πρωτοβάθμιων και των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ σε νομαρχιακό και περιφερειακό επίπεδο, δεν απέδωσαν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, γιατί συνάντησαν σε ορισμένες περιοχές τεράστιες αντι-



στάσεις από την αδυναμία της επαγωγικής συνύπαρξης των δύο θεσμών εξουσίας και της κατανομής των ρόλων.

Στο ξεκίνημά του ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης προσέκρουσε συνολικά στις σοβαρές αντιστάσεις των ακόλουθων τεσσάρων ομάδων εξουσίας: (α) των βουλευτών, που έπρεπε να αποδεχθούν τον πολιτικό ρόλο των νομαρχών στην εκλογική τους περιφέρεια, (β) των δημάρχων, που έπρεπε να συμφιλιωθούν με τον (προγραμματικά αναγκαίο) ενδιάμεσο ρόλο των νομαρχών και των νομαρχιακών συμβουλίων στις διαδικασίες του δημοκρατικού προγραμματισμού,<sup>58</sup> (γ) της κεντρικής και της περιφερειακής δημόσιας διοίκησης, που έπρεπε να χάσει τον διαμεσολαβητικό ρόλο της σε πελατειακές εξυπηρετήσεις του νομαρχιακού επιπέδου και να προσαρμοσθεί σε σύγχρονες μεθόδους δημόσιου μανάτζμεντ επί των περιφερειακών υπηρεσιών,<sup>59</sup> και (δ) της νομαρχιακής δημόσιας διοίκησης, που όφειλε να αποδεχθεί άμεσο πολιτικό προϊστάμενο στη θέση του απόμακρου διοικητικού ελέγχου από το κέντρο και του εύκολα διαχειρίσιμου τοπικού πελατειακού συστήματος.

Στην περίοδο 1996-1997 προετοιμάστηκε η διοικητική μεταρρύθμιση της συνένωσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Αξιολογώντας τη μεταρρύθμιση αυτή που είναι από τις σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις της μεταπολίτευσης, διαπιστώνουμε ότι αυτή έχει το εξαιρετικό πλεονέκτημα πως δεν επιχειρήθηκε μόνον με ένα νόμο (το νόμο 2539/1997), αλλά πως στηρίχθηκε στον σχεδια-

---

58. Ο ρόλος αυτός λανθασμένα απορρίφθηκε, με το επιχείρημα πως αντίκειται στην αρχή ότι «ο δευτεροβάθμιος ΟΤΑ δεν μπορεί να εποπτεύει τον πρωτοβάθμιο ΟΤΑ». Κατά τη γνώμη μου, εφόσον υπάρχει σαφής προσδιορισμός των πεδίων ευθύνης και του περιεχομένου των λειτουργιών, η προγραμματική επαλληλία δεν αντίκειται στη διοικητική και την οικονομική αυτοτέλεια (βλέπε παράγρ. ΙΙΙ.3.1.).

59. Οι σύγχρονες μέθοδοι δημόσιου μανάτζμεντ των περιφερειακών υπηρεσιών από τις κεντρικές υπηρεσίες δεν περιέχουν το προφορικό ή το γραπτό «εντέλλεσθε», αλλά την εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου και των δημόσιων πολιτικών στη βάση μιας επάλληλης αλλά αμφίδρομης σχέσης.

σμό και την εφαρμογή ενός προγράμματος, του Προγράμματος ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, που περιείχε τα μέτρα υποστήριξης της μεταρρύθμισης, καθώς και το επταετές Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ), ως πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης των νέων ΟΤΑ για την εφαρμογή του νόμου, την οργάνωση, τη μηχανοργάνωση και τη στελέχωσή τους. Εκτιμώ ότι η μεταρρύθμιση αυτή εξασφάλισε τους δεκατέσσερις (14) συντελεστές – κλειδιά που συγκροτούν, κατά τη γνώμη μου, τους όρους σχεδιασμού και αποτελεσματικής εφαρμογής μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής ή διοικητικής μεταρρύθμισης.<sup>60</sup>

Για τον σχεδιασμό και τη διοίκηση εφαρμογής του Προγράμματος ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Αλέκος Παπαδόπουλος, συγκρότησε επιτροπή με πρόεδρο τον Λάμπρο Παπαδήμα, Υφυπουργό Εσωτερικών.<sup>61</sup> Η δική μου συμβολή αφορούσε κυρίως την εκπόνηση της μελέτης,<sup>62</sup> την επιχειρησιακή οργάνωση και την «επωνυμοποίηση» του Προγράμματος, τον σχεδιασμό και τη νομοθέτηση του ΕΠΤΑ.

Η συνολική χρηματοδότηση του ΕΠΤΑ έφθασε το ποσό των 2.927 εκατ. € (με απολογιστικά στοιχεία 30.09.2004). Για την κατάρτιση και την επαγγελματική ένταξη 2.440 επιστημόνων στους νέους δήμους, διασφαλίστηκε ποσό 18 δισ. δραχμών από πόρους του ΕΚΤ, με πρωτοβουλία του Υφυπουργού Εσωτερικών, Λάμπρου

---

60. Βλ. «Το Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ», στην παράγρ. ΙΙΙ.2.4.

61. Μέλη της επιτροπής ήταν οι εξής: Λάμπρος Παπαδήμας Υφυπουργός Εσωτερικών, Ευδοκία Σερρέλη Γενική Γραμματέας, Παναγιώτης Μαϊστρος, Δημήτρης Κατσούλης, Γιώργος Σμέρος, Παναγιώτης Φερεντίνος, Δήμητρα Κουτσούρη, Ηλίας Μπεριάτος, καθώς και Κώστας Θέος (ΥΠΕΘΟ), Αθηνά Αθανασούλη (ΥΠΕΧΩΔΕ), Ζαχαρίας Δοξαστάκης (ΚΕΔΚΕ), Απόστολος Κοιμήσης (ΕΕΤΑΑ) και Νώντας Λαμπρακάκης (ΠΟΕ-ΟΤΑ).

62. Βλ. ΥΠΕΣΔΔΑ (1997), *Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης – Πρόταση για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.

Παπαδήμα, και σχετικές αποφάσεις του Υπουργού Εργασίας, Μιλτιάδη Παπαϊωάννου, του Υφυπουργού, Χρήστου Πρωτόπαπα, και του Διοικητή του ΟΑΕΔ, Κώστα Ευστρατόγλου.

Ανατρέχοντας σήμερα στην περίοδο 1995-1997, εκτιμώ ότι οι φράσεις και οι έννοιες-κλειδιά που έχω κρατήσει από τον κώδικα επικοινωνίας του δημόσιου διαλόγου της περιόδου αυτής είναι οι ακόλουθες:

- Το πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης είναι εργαλείο ταυτόχρονης και με κοινά πρότυπα συγκρότησης και οργάνωσης των ΟΤΑ.
- Ο επιχειρησιακός προγραμματισμός μπορεί να συμβάλει στον σχεδιασμό και την εφαρμογή μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής ή διοικητικής μεταρρύθμισης.

## 7. ΜΟΝΑΔΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ (ΜΟΔ)

Το πρώτο βήμα για την ίδρυση της ΜΟΔ έγινε με πρωτοβουλία του Sandro Gaudenzi και του Γιώργου Γιαννούση, ανώτερων στελεχών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Με εισήγησή τους, το 1992, ο τότε Υφυπουργός Εθνικής Οικονομίας της Κυβέρνησης της Ν.Δ., Αριστείδης Τσιπλάκος, συγκρότησε μια πενταμελή ομάδα εμπειρογνομώνων με αντιπροσωπευτική σύνθεση και μέλη της τους καθηγητές Προκόπη Παυλόπουλο, Ιωάννη Αναστόπουλο, Αντώνη Μακρυδημήτρη και τους Παναγιώτη Μαΐστρο και Αλέκο Κρητικό. Με τη μελέτη που εκπονήσαμε, τον Ιούλιο του 1993, εισηγηθήκαμε «τη συγκρότηση του Ελληνικού Οργανισμού Τεχνικής Υποστήριξης (ΕΟΤΥ), ο οποίος θα μπορούσε να διαθέτει, μέσω σύμβασης με τις αρμόδιες υπηρεσίες, συγκροτημένες ομάδες στελεχών υψηλών προσόντων και εμπειρίας, για τη συμβουλευτική υποστήριξη της υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων από την Κοινότητα αναπτυξιακών προγραμμάτων».

Μετά από ένα χρόνο, με ανάθεση από τον Αναπλ. Υπουργό Εθνικής Οικονομίας της Κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ, Γιώργο Ρωμαίο, ανέλαβα, σε συνεργασία με τον γάλλο εμπειρογνώμονα Jean-Claude Thoening, την εκπόνηση της οικονομοτεχνικής μελέτης βιωσιμότητας του Οργανισμού αυτού και, στη συνέχεια, σε συνεργασία με το νομικό σύμβουλο Στέλιο Μπαμπά, την εκπόνηση σχεδίου ιδρυτικής διάταξης. Το κείμενο αυτό επεξεργάστηκε και η νομική υπηρεσία του ΥΠΕΘΟ, και νομοθετήθηκε, με εισηγητή του νομοσχεδίου τον Γιώργο Ανωμερίτη, Αναπλ. Υπουργό Εθνικής Οικονομίας, η ίδρυση του Οργανισμού με την ονομασία **Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΜΟΔ) Α.Ε.** (άρθρο τρίτο, Ν.2372/1996).<sup>63</sup>

Με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας, Γιάννου Παπαντωνίου, ορίστηκε διοικητικό συμβούλιο με πρόεδρο τον Ντίνο Μανιατόπουλο που διετέλεσε γενικός διευθυντής στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και είχε σημαντική εμπειρία τόσο της ελληνικής όσο και της ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης.<sup>64</sup>

Ως μέλος του διοικητικού συμβουλίου της ΜΟΔ συνέβαλα στην εκπόνηση του προγράμματος δράσης της και εκπόνησα τα πρώτα κανονιστικά κείμενα για τη λειτουργία της, περιλαμβανομένου και του πρώτου συστήματος επιλογής των στελεχών της. Στη διάρκεια της πρώτης τετραετίας, την οποία γνωρίζω ως μέλος του διοικητικού συμβουλίου της (1996-1999), με γενικό διευθυντή τον Γιάννη Ζηρίνη, διευθυντές τον Αντώνη Βακαλόπουλο, τον Δημήτρη Μπιμπίκο και τη Μαριέλλα Σακελλαρίου, και με μια πρώτη ομάδα ικανών στελεχών, εκτιμώ ότι, παρά τις εύλογες

---

63. Βλ. Β. Λαλιώτη (2002), *Η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Ένα παράδειγμα εξευρωπαϊσμού της Δημόσιας Διοίκησης*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.

64. Μέλη του διοικητικού συμβουλίου ήταν οι ακόλουθοι: Ντίνος Μανιατόπουλος, Γιώργος Αλογοσκούφης, Τάσος Δεληγιάννης, Λίνα Κωστελέτου, Παναγιώτης Μαΐστρος, Παναγιώτης Μπερνίτσας, Γιώργος Μπουγιούκος, Ραφαήλ Μωυσής και Μόσχος Πολυσιού.

αντιστάσεις της παραδοσιακής δημόσιας διοίκησης, πετύχαμε να συγκροτήσουμε στον δημόσιο τομέα ομάδες στελεχών με υψηλά πρότυπα και ένα αποτελεσματικό σύστημα διαχείρισης των Εθνικών και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Αξιολογώντας τη διαχρονική εμπειρία από τη ΜΟΔ, συμπεραίνουμε ότι η γενικότερη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης μπορεί να προχωρήσει με πρωτοβουλίες συγκρότησης καινοτόμων δομών με επιτελικές λειτουργίες, αλλά απαιτούνται τα εξής:

- η ύπαρξη ισχυρού επιτελικού κέντρου με επαρκή πολιτική νομιμοποίηση, που δρα στο πλαίσιο μεσο-μακροχρόνιου προγράμματος,
- η παραγωγή ενιαίων λειτουργικών προτύπων,
- η δικτύωση των δομών αυτών έτσι, ώστε να συγκροτούν σύστημα,
- η συμβασιοποίηση των σχέσεων των φορέων του συστήματος,
- η συνεχής ενημέρωση, κατάρτιση και συμβουλευτική υποστήριξη του ανθρώπινου δυναμικού τους, στο πλαίσιο ενός προγράμματος συλλογικής υποστήριξης,
- η διαρκής αξιολόγηση και προσαρμογή του συστήματος, και
- η διαχρονική προσπάθεια διασφάλισης της πολιτικής και κοινωνικής αποδοχής του συστήματος, που είναι προϋπόθεση για τη διασφάλιση της απρόσκοπτης συνέχειάς του και της ενσωμάτωσης των καινοτομιών στον πυρήνα της δημόσιας διοίκησης.

Όποιος υποτιμά τις απαιτήσεις αυτές μπορεί εύκολα να οδηγήσει στην κατάρρευση αυτών των δομών ή στην απορρόφησή τους από τις παραδοσιακές δομές.

Ελπίζω να βρεθεί κατάλληλος ερευνητής που να αποτυπώσει και να αξιολογήσει τον διαχρονικά σημαντικό ρόλο και τα έργα της ΜΟΔ, αλλά και τη μορφή ενσωμάτωσής τους στο διοικητικό σύστημα (δημιουργική ενσωμάτωση, συγκρητισμός, αφομοίωση, περιθωριοποίηση<sup>65</sup>), στις διάφορες χρονικές περιόδους διοίκησης και εποπτείας της.

65. Βλ. τους τέσσερις τύπους ενσωμάτωσης αλλαγών, στην παράγρ. ΙΙΙ.2.5.

Οι έννοιες-κλειδιά που έχω κρατήσει από την εμπειρία μου στη ΜΟΔ, την περίοδο 1996-1999, είναι οι ακόλουθες:

- Οι σύγχρονες αντιλήψεις για το δημόσιο μανάτζμεντ, όπως: προγραμματισμός (programming), δικτύωση (networking) και συμβασιοποίηση (contractualisation).
- Το πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης ως εργαλείο συγκρότησης και συνεχούς υποστήριξης των δομών ενός δικτύου.
- Οι σύγχρονες πολιτικές προσωπικού και διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα (επιλογή μετά από αντικειμενική αλλά και αξιοκρατική αξιολόγηση, ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, εξέλιξη και κίνητρα μετά από αξιολόγηση).

## 8. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΥΠΕΣΔΔΑ

Στα τέλη του 1997, ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Αλέκος Παπαδόπουλος, μου ανέθεσε τον ρόλο του Γενικού Γραμματέα Δημόσιας Διοίκησης.

Στην περίοδο αυτή, επιτροπή του ΥΠΕΣΔΔΑ εκτόνησε το «Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης».<sup>66</sup> Την επιτροπή συγκρότησε ο Υπουργός Εσωτερικών ο οποίος και ανέθεσε τον συντονισμό της στη Σοφία Χρονοπούλου. Η συνεισφορά μου αφορούσε τις προγραμματικές δεσμεύσεις για την περιφερειακή διοίκηση, τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Από το περιεχόμενο αυτού του Στρατηγικού Σχεδίου διαπιστώνουμε τη διαχρονική σταθερότητα των στόχων διοικητικής μεταρρύθμισης στην οκταετία 1996-2004.

---

66. Βλ. ΥΠΕΣΔΔΑ (1997α), *Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα. Στην παράγραφο II.2., υπάρχει συνοπτική αναφορά στην υλοποίηση των προγραμματικών δεσμεύσεων του Στρατηγικού Σχεδίου, και απόσπασμά του περιλαμβάνεται στο Παράρτημα IV.

Σε εφαρμογή του Στρατηγικού Σχεδίου, εκπονήσαμε το «Επιχειρησιακό Σχέδιο Έργων Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», που περιείχε τις ακόλουθες ομάδες έργων:

A. ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

- Λειτουργικός εκσυγχρονισμός του ΥΠΕΣΔΔΑ
- Ανασχεδιασμός δομών και διαδικασιών τεσσάρων Γενικών Γραμματειών
- Συστήματα διασφάλισης της ποιότητας και βελτίωσης της αποδοτικότητας στα Ελληνικά νοσοκομεία
- Οργάνωση-Μηχανοργάνωση ΑΣΕΠ
- Οργάνωση-Μηχανοργάνωση «Συνηγόρου του Πολίτη» και «Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δ.Δ.»
- Μηχανογράφηση κώδικα νομικών πληροφοριών ΡΑΙΤΤΑΡΧΗΣ
- Μελέτη προτύπων-μεθοδολογιών υλοποίησης έργων ΚΑΝΩΝ
- Μελέτη και πιλοτική δημιουργία του Εθνικού Δικτύου Δημόσιας Διοίκησης ΣΥΖΕΥΞΙΣ
- Έργα του προγράμματος «Ποιότητα για τον Πολίτη» και οργάνωσης του ΥΠΕΣΔΔΑ.

B. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

- Μελέτες, προγράμματα κατάρτισης και ημερίδες για την οργάνωση των Περιφερειών
- Μηχανοργάνωση των 13 Περιφερειών.

Γ. ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

- Μελέτες, προγράμματα κατάρτισης και ημερίδες για την οργάνωση των 57 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.)
- Μελέτη μηχανοργάνωσης και λογισμικό για τις Ν.Α.
- Πιλοτικές μηχανογραφικές εφαρμογές
- Πρόγραμμα «Πολίτης» – Δημιουργία Νομαρχιακών Κέντρων Ενημέρωσης Πολιτών.

#### Δ. ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

- Μελέτες, συμβουλευτική υποστήριξη του ΥΠΕΣΔΔΑ και προγράμματα κατάρτισης και δημοσιότητας για την εκπόνηση και εφαρμογή του Προγράμματος Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ
- Εκπόνηση του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ)
- Μελέτες και συμβουλευτική υποστήριξη του ΥΠΕΣΔΔΑ για την οργάνωση των ΟΤΑ
- Μηχανοργάνωση των ΟΤΑ.

#### Ε. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ

- Αναμόρφωση του θεσμικού και διοικητικού πλαισίου και βελτίωση των δομών και λειτουργιών του αναπτυξιακού προγραμματισμού
- Μελέτες αναπτυξιακού προγραμματισμού των Περιφερειών και των Ν.Α. (ενόψει Γ' ΚΠΣ)
- Εκπόνηση Μητρώου Επιχειρήσεων Αυτοδιοίκησης και προγράμματα συμβουλευτικής υποστήριξης και κατάρτισης των στελεχών τους
- Λοιπά προγράμματα κατάρτισης.

Έχοντας την ευθύνη εκπόνησης του Επιχειρησιακού Σχεδίου, αξιοποίησα τις προτάσεις φορέων της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, τις γνώσεις και την εμπειρία στελεχών του Υπουργείου Εσωτερικών,<sup>67</sup> και ως εμπειρογνώμονα τον Ίωνα Κεχαγιόγλου. Το Επιχειρησιακό Σχέδιο εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (εισηγητές L. Vermelho και Κώστας Γιάκας) και εντάχθηκε, με συνολικό προϋπολογισμό 10,2 δισ. δραχμές, στο

---

67. Βασίλης Ανδρονόπουλος, Αλίκη Κουτσουμάρη, Έφη Μπεργελέ, Βάσω Σαραντοπούλου, Αγγελική Μανίτη, Θάλεια Φωτεινοπούλου, Μαίρη Κοτρωνιά, Ουρανία Ψωμάδου, Στάθης Παναγιωτόπουλος, Γιώργος Τσακογιάννης, Νίκος Μιχαλόπουλος, Παναγιώτης Καρκατσούλης, Νίκος Σαριδάκης, Βάσω Μουστακάτου κ.ά.



Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ (στα Μέτρα 2.1., 2.2., 2.3., 2.4., 2.5. και 1.3. του Προγράμματος, με χρηματοδότηση από το ΕΠΠΑ και το ΕΚΤ).

Χωρίς να θεωρούμε ότι το πρόγραμμα αυτό ήταν επαρκές και ολοκληρωμένο, ήταν πάντως **το πρώτο επιχειρησιακό πρόγραμμα μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης.**

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ (με προϋπολογισμό 96 δισ. δρχ., από τα οποία το ΥΠΕΣΔΔΑ ανέλαβε τη διαχείριση των 20 δισ. δρχ.) ήταν ενταγμένο στο Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) 1994-1999.<sup>68</sup> Από το Πρόγραμμα αυτό, εκτός από τα παραπάνω έργα για τη δημόσια διοίκηση, χρηματοδοτήθηκαν μερικά σημαντικά έργα εισαγωγής της πληροφορικής στον δημόσιο τομέα, όπως τα πληροφοριακά συστήματα υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών, του ΙΚΑ και άλλων δημόσιων φορέων, και η α' φάση του TAXIS. Για την υλοποίηση έργων του «Επιχειρησιακού Σχεδίου Έργων Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», σχεδιάσαμε **δύο προγράμματα συλλογικής υποστήριξης των Δήμων και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων** και υπογράψαμε, μετά από σχετική εισήγησή μου, δύο προγραμματικές συμβάσεις με την ΕΕΤΑΑ και την ΠΕΤΑ.

Η ΕΕΤΑΑ, με διευθύνοντα σύμβουλο τον Απόστολο Κοιμήση, ανέλαβε την εφαρμογή ενός μεγάλου τμήματος του Προγράμματος Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ. Εκπόνησε τα πρότυπα και τις προδιαγραφές για την οργάνωση και τη μηχανοργάνωση των δήμων. Πραγματοποίησε την κατάρτιση των μελών των νομαρχιακών επιτροπών που βοήθησαν στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του συνολικού Προγράμματος. Παρείχε υποστήριξη στο Υπουργείο Εσωτερικών για τον σχεδιασμό και την πρώτη εφαρμογή του ΕΠΠΑ και είχε

---

68. Υπενθυμίζω ότι στο ΜΟΠ Πληροφορικής περιλαμβανόταν πρόγραμμα για την εισαγωγή συστημάτων πληροφορικής στη δημόσια διοίκηση και την κατάρτιση στελεχών και χρηστών, και ότι στο Α' ΚΠΣ περιλαμβανόταν πρόγραμμα για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού.

τη διοίκηση, τον σχεδιασμό και τη διαχείριση του προγράμματος επιλογής, κατάρτισης και ένταξης των 2.440 επιστημόνων στους νέους δήμους.

Η ΠΕΤΑ, με διευθύνοντα σύμβουλο τον Γιάννη Κυριακού, ανέλαβε την εκπόνηση πρότασης βελτίωσης του αναπτυξιακού προγραμματισμού και την προετοιμασία της οργάνωσης και των πληροφοριακών συστημάτων της περιφερειακής διοίκησης και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Παράλληλα με το Πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ, ξεκίνησε ο σχεδιασμός του Προγράμματος ΠΟΛΙΤΕΙΑ, «για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης», με χρηματοδότησή του από εθνικούς πόρους, το οποίο νομοθετήθηκε το 2001 με εισήγηση από την Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Βάσω Παπανδρέου.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν στην περίοδο 1997-1999 οι συστηματικές προσπάθειες που ξεκίνησαν με πρωτοβουλία του Πρωθυπουργού Κώστα Σημίτη, για τη διαμόρφωση των εθνικών στρατηγικών στόχων προετοιμασίας της Κοινωνίας της Πληροφορίας και την επιτάχυνση των έργων πληροφορικής. Επιτροπή που συγκρότησε ο Πρωθυπουργός, με συντονιστή τον σύμβουλό του Γιώργο Χρυσολούρη,<sup>69</sup> εκπόνησε την «Έκθεση για την επιτάχυνση και την επιτυχή ολοκλήρωση των έργων πληροφορικής του δημόσιου τομέα». Παράλληλα, ομάδα εργασίας με συντονιστή τον σύμβουλο του Πρωθυπουργού σε θέματα ΚτΠ, Γιώργο Παπακωνσταντίνου,<sup>70</sup> εκπόνησε το Στρατηγικό Σχέδιο για την

---

69. Μέλη της επιτροπής ήταν οι ακόλουθοι: Γιώργος Αργυρόπουλος (ΣΕΒ), Δ. Γκρίτζαλης (ΕΠΥ), Γ. Κουρουπέτρογλου (ΥΠΑΝ), Μ. Μακρυνιώτη (Γραμμ. Ε.Π. Βιομηχανίας), Στάθης Παναγιωτόπουλος (Πρόεδρος Ε.Π. ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ), Γιώργος Τσακογιάννης (Προϊστάμενος ΥΑΠ/ΥΠΕΣΔΔΑ), Θεοδόσης Τσαπέλας (Σύμβουλος ΥΠΕΘΟ) και Θεόδωρος Φέσσας (ΣΕΠΕ).

70. Μέλη της ομάδας εργασίας ήταν οι εξής: Π. Τήνιος (Σύμβουλος), Α. Μήτρου (Σύμβουλος), Γ. Δουκίδης (Σύμβουλος ΥΠΑΝ), Α. Τάκης (Εκπρ. Συνηγόρου του Πολίτη), Η. Χατζάκης (Σύμβουλος Γ.Γ Βιομηχανίας), Σ. Παναγιωτόπουλος

Κοινωνία της Πληροφορίας, με τίτλο «**Η Ελλάδα στην Κοινωνία της Πληροφορίας – Στρατηγική και Δράσεις**».<sup>71</sup> Η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης συνέβαλε στην εκπόνηση αυτού του Σχεδίου, και ειδικότερα στο κεφάλαιο για τη δημόσια διοίκηση. Οι προτάσεις της Έκθεσης και του Στρατηγικού Σχεδίου βρήκαν την επιχειρησιακή έκφρασή τους στο Γ' ΚΠΣ (2000-2006).

Για την επιχειρησιακή προετοιμασία των δημόσιων φορέων, ενόψει του Γ' ΚΠΣ, με ένα πρόγραμμα υποστήριξης τους (mini ΚΠΣ), προετοίμασα σχετική πρόταση με τον Γενικό Γραμματέα του ΥΠΕΘΟ, Ηλία Πλασκοβίτη,<sup>72</sup> η οποία όμως δεν υλοποιήθηκε.

Επίσης, σημαντική ήταν και η νομοθέτηση, με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Αλέκου Παπαδόπουλου, του **Συνηγόρου του Πολίτη** (Ν. 2477/1977), στον οποίο έβαλε τη σφραγίδα του ως πρώτος Συνήγορος ο καθηγητής Νικηφόρος Διαμαντούρος. Ο Υπουργός Εσωτερικών και η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης υποστήριξαν αποτελεσματικά τον Συνήγορο του Πολίτη, στη διασφάλιση των πρώτων οικονομικών και ανθρώπινων πόρων και της τεχνικής υποδομής για την έναρξη της λειτουργίας του.

Την ίδια περίοδο ξεκίνησαν με πρωτοβουλία του Υφυπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Σταύρου Μπένου, δύο σημαντικές πρωτοβουλίες –στων οποίων την εφαρμογή συνέβαλα– που ήταν οι ακόλουθες:

---

(Πρόεδρος Ε.Π. ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ), Γ. Τσακογιάννης (Προϊστάμενος ΥΑΠ/ΥΠΕΣ-ΔΔΑ), Θ. Τσαπέλας (Σύμβουλος ΥΠΕΘΟ), Γ. Καραγιώργος (Σύμβουλος ΥΠΕΣ-ΔΔΑ), Γ. Καλαμαράς (Σύμβουλος Υπ. Πολιτισμού), Ι. Σύρος (Σύμβουλος Υπ. Υγείας), Θ. Καρούνος (ΕΔΕΤ), Θ. Πρίφτης (Συνεργάτης).

71. Στην παράγρ. Π.2., υπάρχει συνοπτική αναφορά στην υλοποίηση των προγραμματικών δεσμεύσεων του Στρατηγικού Σχεδίου, και απόσπασμά του περιλαμβάνεται στο Παράρτημα V.

72. Ενδιαφέρον παρουσιάζει σχετική εισήγηση, βλ. Η. Πλασκοβίτης (1994), *Εισήγηση προς την Ομάδα Έργου για τις Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις του 3ου ΚΠΣ*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.

- (α) Η εισαγωγή της αντίληψης της Ποιότητας στις υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης προς τους πολίτες, που παρουσιάστηκε δημόσια το 1998, μαζί με τη σχετική εμπειρία άλλων ευρωπαϊκών χωρών και τις προτάσεις του ΟΟΣΑ,<sup>73</sup> και οργανώθηκε από την Ομάδα Διοίκησης Έργου του ΥΠΕΣΔΔΑ, «Ποιότητα για τον Πολίτη». Η πρωτοβουλία αυτή οδήγησε σύντομα στην υιοθέτηση των αρχών διοίκησης ολικής ποιότητας στη δημόσια διοίκηση, με το «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ)».<sup>74</sup>
- (β) Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), που ξεκίνησαν το 1998 ως υπηρεσίες μιας στάσης (one stop shop), εντάχθηκαν το 2001 στο Γ' ΚΠΣ ως Πρόγραμμα ΑΡΙΑΔΝΗ και νομοθετήθηκαν το 2002.

Την εφαρμογή των παραπάνω προγραμμάτων συνέχισε ο Παναγιώτης Βασιλείου που μέ διαδέχθηκε το 1999, στη θέση του Γενικού Γραμματέα Δημόσιας Διοίκησης.

Το 2004, με πρωτοβουλία του Υπουργού Εσωτερικών Κώστα Σκανδαλίδη, ψηφίστηκε ο Ν. 3230/2004 για την «καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους και τη μέτρηση της αποδοτικότητας» των δημόσιων υπηρεσιών.

Αξιολογώντας συνοπτικά την εμπειρία από το Πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ και το Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ, και γενικότερα, από τις κυβερνητικές προσπάθειες για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης στη δεκαετία 1994-2004, συμπεραίνω ότι:

- Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης, περιλαμβανομένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι πολιτικές πρωτοβουλίες του ΥΠΕΣΔΔΑ, και είναι οι ακόλουθες: το ΑΣΕΠ μαζί με το νέο σύστημα προσλήψεων (Ν. 2190/1994) και το Πρόγραμμα Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, που ανήκουν στο πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων σε ζητήματα διακυβέρνησης, καθώς

---

73. Στο Διεθνές Συνέδριο, «Ποιότητα και Δημόσια Διοίκηση», που έγινε στους Δελφούς στις 27-29.11.1998.

74. Βλ. υποσ. 274.

και το Πρόγραμμα ΣΥΖΕΥΞΙΣ και τα ΚΕΠ, που ανοίγουν το δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων.<sup>75</sup>

- Η επίκληση της ανάγκης «ευρωπαϊκού εκσυγχρονισμού» της δημόσιας διοίκησης δεν αρκεί για τις αλλαγές που προτείνουν τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, εάν δεν υπάρχει ένα εθνικό επιχειρησιακό πρόγραμμα μεταρρύθμισης που λαμβάνει υπόψη του τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες της χώρας και την υπάρχουσα πολιτικο-διοικητική κουλτούρα.<sup>76</sup>
- Είναι πρακτικά αδύνατο ένα Υπουργείο να σχεδιάσει και να «επιβάλει» στα υπόλοιπα ένα ολοκληρωμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης. Χρειάζεται να μπει ως προτεραιότητα στην ατζέντα του Πρωθυπουργού, απαιτείται ολιστική αντίληψη και «κοινωνικοποίηση» του ζητήματος και χρειάζεται να συγκροτηθεί κεντρική δομή σχεδιασμού και εφαρμογής του προγράμματος, υπαγόμενη στο Γραφείο του Πρωθυπουργού και στο Υπουργικό Συμβούλιο.

Ανατρέχοντας σήμερα στην περίοδο 1997-1999, εκτιμώ ότι οι φράσεις και οι έννοιες-κλειδιά που έχω κρατήσει από τον κώδικα επικοινωνίας του δημόσιου διαλόγου της περιόδου αυτής είναι οι ακόλουθες:

- Είναι απαραίτητα ένα συνολικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης και μια κεντρική δομή για τον σχεδιασμό και την υλοποίησή του.

---

75. Βλ. παράγραφο ΙΙΙ.

76. Βλ. Κ. Σπανού (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 32: «Οι ιδιαιτερότητες της (δημόσιας διοίκησης) ως θεσμού αλλά και ως κοινωνικού πεδίου λειτουργούν ως πρίσμα μέσα από το οποίο διαθλώνται οι απαιτήσεις του “εξευρωπαϊσμού” και η ανταπόκρισή της σ’ αυτές» και σελ. 80: «Η ανταπόκριση του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση επηρεάζεται από το σημείο εκκίνησης του, το οποίο δεν αντιστοιχεί πλήρως στις σιωπηρές υποθέσεις των ευρωπαϊκών πολιτικών. Η προσαρμογή δεν μπορεί άλλωστε παρά να ακολουθήσει κυρίως προδιαμορφωμένες διόδους στο εσωτερικό του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, σε συνάφεια με τα προϋπάρχοντα χαρακτηριστικά του και να διαμορφωθεί ανάλογα».

- Οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών είναι εργαλείο λειτουργικής ενοποίησης και σύγχρονης οργάνωσης του κράτους (e-government).
- Τα κέντρα εξυπηρέτησης πολιτών (ΚΕΠ) είναι front offices του κράτους στο σύνολό του, αλλά και δημόσιοι διαμεσολαβητικοί μηχανισμοί μεταξύ του διοικητικού συστήματος και της κοινωνίας, που μειώνουν την ανάγκη πελατειακής πολιτικής διαμεσολάβησης.
- Τα σύγχρονα εργαλεία πολιτικής και διοίκησης μπορούν να συμβάλουν έτσι, ώστε να αντιμετωπισθούν οι παθογένειες του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος και οι ιδιοτυπίες του ελληνικού δημόσιου μανάτζμεντ.<sup>77</sup>

## 9. ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ (ΟΕΕΚ)

Τον Ιούλιο του 2000, ο Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πέτρος Ευθυμίου, μού ανέθεσε τον ρόλο του προέδρου του Οργανισμού Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΟΕΕΚ). Με αντιπρόεδρο τον Γιάννη Παπακωνσταντίνου και, στη συνέχεια, τον Θόδωρο Χρονόπουλο, με μια ομάδα ικανών συμβούλων (Κώστα Μιστριώτη, Γιάννη Οικονομίδα, Κική Σαπουντζάκη κ.ά.) και ένα αποτελεσματικό διοικητικό συμβούλιο, το οποίο κατά τον νόμο απαρτίζεται από εκπροσώπους των Υπουργείων Παιδείας, Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών και Εργασίας, του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου και των κοινωνικών εταιρών (ΣΕΒ, ΓΣΕΕ, ΕΣΕΕ, ΓΣΕΒΕΕ),<sup>78</sup> πετύχαμε μέσα σε δύο χρόνια να ολοκληρώσουμε ένα σημαντικό σχέδιο αναβάθμισης της αρχικής

77. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.2.3.

78. Μέλη του Δ.Σ. 2000-2001 ήταν οι ακόλουθοι: Ζήσιμος Λογοθέτης (ΥΠΕΠΘ), Στέφανος Τζέπογλου (Παιδαγωγικό Ινστιτούτο), Ζαχαρούλα Τσιμάρα (ΥΠΕΘΟ), Νικόλαος Φουντάς (ΥΠΟΙΚ), Μαρία Τσαρούχα / Ελένη Σαραντινού Καναπίτσα

επαγγελματικής κατάρτισης, το οποίο είχε αρχίσει από το 1998 η προηγούμενη διοίκηση του ΟΕΕΚ. Τα σοβαρότερα προβλήματα του Οργανισμού ήταν η υποχρηματοδότησή του και οι δυσκαμψίες του ως ΝΠΔΔ στην παραγωγή και την παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών.

Οι σημαντικότερες πρωτοβουλίες διοικητικού εκσυγχρονισμού του ΟΕΕΚ στην περίοδο 2000-2002 ήταν οι ακόλουθες:

- Η εκπόνηση του πρώτου από την ίδρυση του ΟΕΕΚ μεσοχρόνιου Επιχειρησιακού Σχεδίου (2000-2006), που συνέβαλε αποτελεσματικά στην έγκαιρη οργάνωσή του, την αναμόρφωση της τιμολογιακής πολιτικής και τη δημόσια χρηματοδότησή του από εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους.<sup>79</sup>
- Η σύνδεσή του με το CEDEFOP και άλλα Ευρωπαϊκά όργανα, η συμμετοχή του στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα «Αειφόρος Επαγγελματοποίηση» (Professionnalisation Durable) και η προώθηση σύγχρονων ευρωπαϊκών θεσμών, όπως είναι το Ευρωδιαβατήριο (EUROPASS).
- Η μετατροπή του λογιστικού συστήματός του σε διπλογραφικό και η έναρξη της μηχανογράφησης των συστημάτων διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού και των σπουδαστών του.

Στην αρχή της θητείας μου, δημοσιεύματα εμφάνισαν τον ΟΕΕΚ να έχει δήθεν ελλείμματα. Στην πραγματικότητα υπήρξε καθυ-

---

(ΥΠΕΡΓ), Πάννης Μαρκόπουλος (ΣΕΒ), Πάννης Τσικογιαννόπουλος (ΓΣΕΕ), Βαρβάρα Σταματάκη-Δότσικα (ΕΣΕΕ) και Δημήτρης Λέντζος / Στέργιος Βασιλείου (ΓΣΕΒΕΕ).

Μέλη του Δ.Σ. 2001-2002 ήταν οι ακόλουθοι: Γιάννης Κυρτάτος (ΥΠΕΠΘ), Ολύμπιος Δαφέρμος (Παιδαγωγικό Ινστιτούτο), Δημήτρης Κουτρομάνος (ΥΠΕΘΟ), Νικόλαος Φουντάς (ΥΠΟΙΚ), Μιχάλης Γεωργιακόδης / Μαρία Τσαρούχα (ΥΠΕΡΓ), Ευάγγελος Μπούμης / Γιάννης Μαρκόπουλος (ΣΕΒ), Μιχάλης Κουρουτός / Μιχάλης Μπάσιος (ΓΣΕΕ), Βαρβάρα Σταματάκη-Δότσικα / Μιχάλης Μπαξεβάνης (ΕΣΕΕ) και Ζαχαρίας Μπελαντάκης / Δημήτρης Λέντζος (ΓΣΕΒΕΕ).

79. Περιεχόμενα του Επιχειρησιακού Σχεδίου ήταν τα εξής: Θεσμικό πλαίσιο, προσφερόμενες υπηρεσίες, οργανωτική δομή, ανθρώπινοι πόροι, υλικοτεχνική υποδομή, ευρωπαϊκό και ελληνικό περιβάλλον, ανταγωνισμός, ανάλυση swot, πρόγραμμα ανάπτυξης, κόστος, χρηματοδότηση, εναλλακτικά σενάρια.

στέρηση στην κάλυψη των οφειλών του Οργανισμού, που αντιμετώπισθηκε με την πολιτική στήριξη του Υπουργού Παιδείας, με βάση το Επιχειρησιακό Σχέδιο 2000-2006 και σχετική εισήγησή μου προς τη Διαχειριστική Αρχή του Ευρωπαϊκού Επιχειρησιακού Προγράμματος του Υπουργείου Παιδείας, που εξέδωσε κατά τη διάρκεια της θητείας μου τρεις αποφάσεις με τις οποίες χρηματοδοτήθηκε ο ΟΕΕΚ με το συνολικό ποσό των 37,4 δισ. δραχμών.

Σημαντική για την επαγγελματική κατάρτιση ήταν η πρόταση για την αναμόρφωση των προγραμμάτων σπουδών της αρχικής επαγγελματικής κατάρτισης και τη σύνδεσή τους με τα προγράμματα της επαγγελματικής εκπαίδευσης, την οποία εκπόνησε επιτροπή που συγκρότησε ο Υπουργός Παιδείας.<sup>80</sup>

Ο ΟΕΕΚ με τη δραστηριότητά του συνέβαλε αποφασιστικά στη ρύθμιση των κανόνων και την ανάπτυξη της επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελλάδα, καθώς και στην προετοιμασία των διαχρονικά απαιτούμενων από την αγορά εργασίας νέων επαγγελματικών ειδικοτήτων, στοιχεία που επαληθεύουν την ορθότητα της επιλογής για την ίδρυσή του (Ν.2009/1992) (Υπουργός Παιδείας Γιώργος Σουφλιάς και πρώτος πρόεδρος του ΟΕΕΚ Γιώργος Βούτσιος).

Κατά τη διάρκεια της θητείας μου στον ΟΕΕΚ (2000-2002), ανέλαβα τον συντονισμό της επιτροπής που συστήθηκε το 2000 με κοινή απόφαση του Υπουργού Παιδείας, Πέτρου Ευθυμίου, και του Υπουργού Εργασίας, Τάσου Γιαννίτση, μετά από σχετική εντολή του Πρωθυπουργού Κώστα Σημίτη «για την εκπόνηση σχεδίου σύνδεσης της αρχικής με τη συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση, με στόχο τη βελτίωση της λειτουργικότητας και της αποτελεσματικότητας της επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελ-

---

80. Μέλη της επιτροπής ήταν οι εξής: Σταμάτης Αλαχιώτης (ως συντονιστής), Παναγιώτης Μαΐστρος, Σπύρος Μπακογιάννης, Λουκάς Ζαχειλάς, Γιώργος Σταματίου και Ολύμπιος Δαφέρμος.

81. Μέλη της επιτροπής ήταν οι Παναγιώτης Μαΐστρος, Μιχάλης Γεωργια-



λάδα». <sup>81</sup> Ως επιτροπή εκπονήσαμε τη μελέτη και το σχέδιο νόμου για τη συγκρότηση και λειτουργία του **Εθνικού Συστήματος Σύνδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση (ΕΣΣΕΕΚΑ)**, ο οποίος ψηφίσθηκε το 2003 με πρόταση του Υπουργού Εργασίας Δημήτρη Ρέππα (Ν.3191/2003), καθώς και το πρόγραμμα εφαρμογής του, με πρόταση χρηματοδότησης 9,15 δισ. δραχμές, κυρίως από το Γ΄ ΚΠΣ.

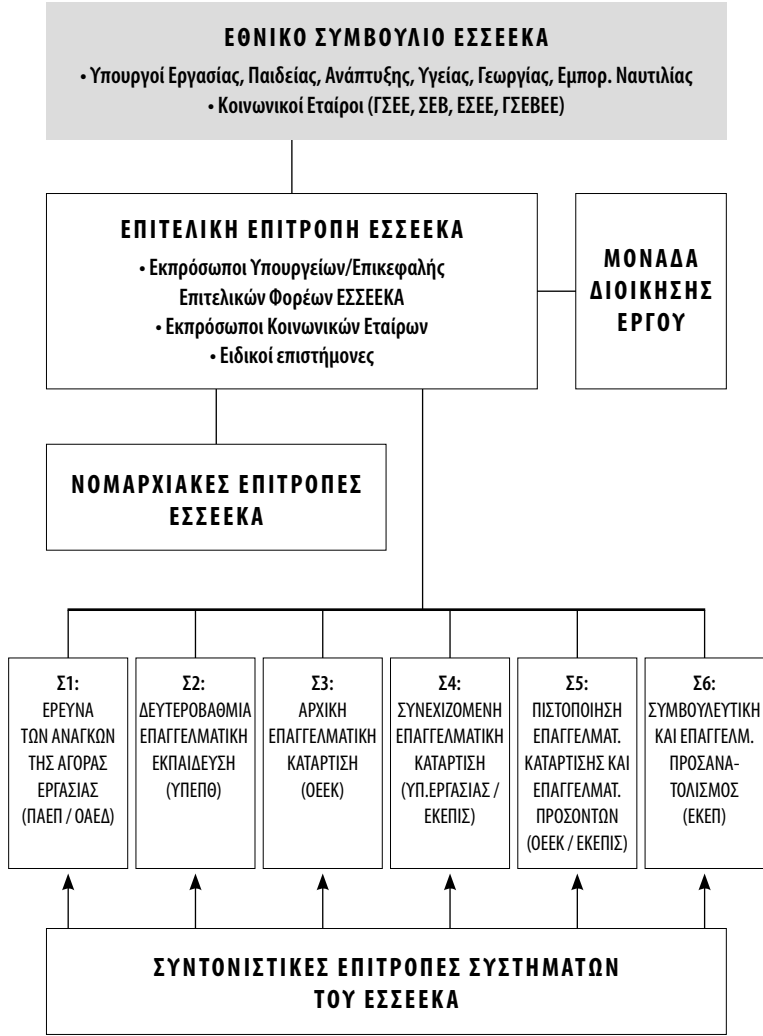
Αξιολογώντας το ΕΣΣΕΕΚΑ, σε σχέση με τα διακυβεύματα που αναφέρω στον Πρόλογο του βιβλίου, θέλω να υπογραμμίσω ότι η πρόταση συγκρότησης του Εθνικού Συστήματος Σύνδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση (ΕΣΣΕΕΚΑ) αποτελεί, κατά τη γνώμη μου, έναν από τους πλέον ολοκληρωμένους σχεδιασμούς δημόσιας πολιτικής, γιατί περιλαμβάνει τα ακόλουθα: την αξιόπιστη διάγνωση του προβλήματος, τη συστημική επίλυσή του, το νομικό πλαίσιο συγκρότησης και λειτουργίας του προτεινόμενου συστήματος και το πρόγραμμα εφαρμογής του με εξασφαλισμένους πόρους, όλα δε αυτά να έχουν διασφαλίσει τη θετική γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ) και τη συμφωνία όλων των αρμόδιων δημοσίων φορέων (Υπουργεία Παιδείας και Εργασίας, ΟΕΕΚ, ΕΚΕΠΙΣ, ΕΚΕΠ), των βασικών κοινωνικών εταίρων (ΣΕΒ, ΓΣΕΕ, ΕΣΕΕ, ΓΣΕ-ΒΕΕ) και της αρμόδιας Διεύθυνσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Η διαχρονική αντοχή της πρότασης του ΕΣΣΕΕΚΑ φαίνεται από το γεγονός ότι περιλαμβάνεται ως δέσμευση στο ΕΣΠΑ 2007-2013. Εκτιμώ ότι η μεθοδολογία που εμπεριέχει το ΕΣΣΕΕΚΑ μπορεί να χρησιμοποιείται ως υπόδειγμα σχεδιασμού και προετοιμασίας της εφαρμογής σημαντικών δημοσίων πολιτικών και του συντονισμού τους. <sup>82</sup>

---

κώδης, Μάκης Καρατράσογλου, Ελένη Αλιτζόγλου, Αλέξης Κόκκος, Γιάννης Παπακωνσταντίνου, Σπύρος Μπακογιάννης, Χριστίνα Παπαδημητρίου, Αλίκη Ροντογιάννη, και σύμβουλος της επιτροπής ήταν ο Ίων Κεχαγιόγλου.

82. Δυστυχώς, η πενταετία 2004-2008 που ακολούθησε την ψήφιση του νόμου 3191/2003 απέδειξε ότι το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα δεν είναι έτοιμο



Σχήμα 1: Το Οργανόγραμμα του Εθνικού Συστήματος Σύνδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση (ΕΣΣΕΕΚΑ).

Ανατρέχοντας σήμερα στην περίοδο 2000-2002, εκτιμώ ότι οι φράσεις και οι έννοιες-κλειδιά που έχω κρατήσει από τον κώδικα επικοινωνίας του δημόσιου διαλόγου της περιόδου αυτής είναι οι ακόλουθες:

- Κάθε δημόσια οργάνωση χρειάζεται στρατηγικό και επιχειρησιακό σχέδιο (με επέκταση του Ν. 2414/1996 για τις ΔΕΚΟ).
- Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή σημαντικών δημόσιων πολιτικών και ο συντονισμός τους απαιτούν ολοκληρωμένο πρόγραμμα (πολιτικό - νομικό - διοικητικό - οικονομικό - κοινωνικό - τεχνικό - επικοινωνιακό).

## 10. ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΔΗΜΟΣΙΑΣ

### ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΙΜΔΔΑ) ΤΗΣ ΕΕΔΕ

Με πρωτοβουλία του Νίκου Εμπέογλου, Προέδρου του Δ.Σ. της Ελληνικής Εταιρείας Διοικήσεως Επιχειρήσεων (ΕΕΔΕ), το διοικητικό συμβούλιό της αποφάσισε το 2000 την ίδρυση ενός νέου (του έβδομου) Ινστιτούτου της, του Ινστιτούτου Μάνατζμεντ Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΙΜΔΔΑ), και μού ανέθεσε τον ρόλο του Προέδρου του.<sup>83</sup>

Την περίοδο 2002-2005, η ΕΕΔΕ συμμετείχε επικεφαλής της κοινοπραξίας με την επωνυμία ΣΠΑΡΤΑΚΟΣ, στην οποία ήμουν πρόεδρος της διοικούσας επιτροπής της, στην εφαρμογή της κοι-

---

να εφαρμόσει «ήπιες» (soft) μεταρρυθμίσεις οι οποίες προϋποθέτουν τον συντονισμό Υπουργών και Διοικητών ΔΕΚΟ.

83. Μέλη του σημερινού Δ.Σ. του ΙΜΔΔΑ είναι οι ακόλουθοι: Γιάννης Αγαπητίδης, Αντώνης Βακαλόπουλος, Πούλη Γκόνου, Πάννης Γούπιος, Πάννης Κυριακού, Ιωάννα Παπαδάκη, Εβίτα Παπακωνσταντίνου και Παναγιώτης Μαΐστρος. Στη διάρκεια 2000-2007 διετέλεσαν επίσης μέλη του Δ.Σ. οι Παναγιώτης Γεωργιάδης, Μπάμπης Γραμματικόπουλος, Τάσος Δεληγιάννης, Κώστας Κατσάνος, Αλίκη Κουτσουμάρη, Αντώνης Μακροδημήτρης, Νίκος Μιχαλόπουλος, Θεόδωρος Τσέκος και Γιάγκος Χαραλάμους.

νοτικής πρωτοβουλίας EQUAL με το έργο «Ενιαίο σύστημα υποστήριξης ανέργων μέσω πιστοποίησης των επαγγελματικών τους προσόντων», με επιστημονική υπεύθυνη την Ασπασία Ρουφαγάλη και υπεύθυνο διαχείρισης τον Σάκη Ρούλια, Γενικό Διευθυντή της ΕΕΔΕ. Το σημαντικότερο παραδοτέο ήταν το κοινό έργο εννέα κοινοπραξιών της EQUAL, που απεικόνισε τα συμπεράσματα και τις προτάσεις μας, με τη μορφή Οδηγού καλών πρακτικών και τίτλο «Συνεργασία για την ανάπτυξη και προώθηση εργαλείων και συστημάτων πιστοποίησης επαγγελματικών προσόντων και δεξιοτήτων».

*Το βασικότερο συμπέρασμά μου από την εκπόνηση του ΕΣΣΕΕ-ΚΑ και από τα έργα της κοινοτικής πρωτοβουλίας EQUAL είναι ότι η ενεργητική συμμετοχή των κοινωνικών φορέων και, ιδίως, των βασικών κοινωνικών εταίρων (ΣΕΒ, ΓΣΕΕ, ΕΣΣΕ, ΓΣΕΒΕΕ), στη διαμόρφωση μιας δημόσιας πολιτικής, είναι ένας από τους ασφαλέστερους παράγοντες διασφάλισης της διαχρονικότητας η οποία λείπει από τη δημόσια διοίκηση.*

Παρότι στη διάρκεια της θητείας μου (2000-2007) δεν μπόρεσα να ενεργοποιήσω όσο θα ήθελα το ΙΜΔΔΑ, εκτιμώ ότι είναι σημαντική η πρωτοβουλία που πήραμε για τη διατύπωση πρότασης μαζί με τον ΣΕΒ και την ΓΣΕΕ προς τα πολιτικά κόμματα, για μια συμφωνία σε συγκεκριμένες προγραμματικές δεσμεύσεις ουσιαστικής βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης από την κυβέρνηση που θα προκύψει μετά τις εκλογές.

Η πρόταση αυτή μπορεί να αποτελέσει τον «ελάχιστο εθνικό κοινό παρονομαστή» των πολιτικών κομμάτων, επιδιώκει τη διοικητική αναβάθμιση της χώρας και στοχεύει στα εξής:

- στη διάκριση των ρόλων της πολιτικής και της δημόσιας διοίκησης,
- στη διαμόρφωση νέων πολιτικών προσωπικού και στην αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης,
- στη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης έτσι, ώστε να αποκτήσει επιτελικές λειτουργίες και την ικανότητα σχεδιασμού, στο-

χοθεσίας, παρακολούθησης, αξιολόγησης και ελέγχου, και να εγγυάται τη συνέχεια του κράτους,

- στη λειτουργική ενοποίηση όλων των επιπέδων της δημόσιας διοίκησης και στη διασφάλιση της διαλειτουργικότητας όλων των διοικητικών συστημάτων της.

Η πρόταση απευθύνεται προς τα πολιτικά κόμματα, με στόχο να συμφωνήσουν προεκλογικά ότι η κυβέρνηση που θα προκύψει μετά τις βουλευτικές εκλογές αναλαμβάνει τις ακόλουθες προγραμματικές δεσμεύσεις:

1. Σχεδιάζει και εφαρμόζει «Πρόγραμμα αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα», το οποίο περιλαμβάνει τα εξής:
  - ειδικό πρόγραμμα βελτίωσης των πολιτικών προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, που περιέχει: προγραμματισμό, σχέδια σταδιοδρομίας και προγράμματα συνεχούς κατάρτισης, σχεδιασμό και εφαρμογή συστημάτων αξιολόγησης, αναβάθμιση των λειτουργιών διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού στις οργανικές μονάδες της δημόσιας διοίκησης,
  - την αναβάθμιση του θεσμού των γενικών διευθυντών με τη διαγωνιστική επιλογή τους, την ένταξή τους σε διϋπουργικό σώμα, τον σχεδιασμό και την εφαρμογή προγράμματος συνεχούς εκπαίδευσης, πιστοποίησης γνώσεων και συμβουλευτικής υποστήριξής τους, τον σχεδιασμό και την εφαρμογή συστήματος αξιολόγησης, τοποθέτησης, μετακινήσεων και αντίστοιχων κινήτρων,
  - τον πλήρη αναπροσανατολισμό των προγραμμάτων κατάρτισης των δημόσιων υπαλλήλων έτσι, ώστε αυτά να συνδεθούν αποκλειστικά με τα προγράμματα διοικητικού εκσυγχρονισμού των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης.

Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) αναλαμβάνει την εφαρμογή του Προγράμματος αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου το-

μέα, αφού προηγουμένως μετατραπεί σε αυτοτελές νομικό πρόσωπο, εποπτευόμενο από τη Βουλή. Στο πλαίσιο του, συγκροτείται Κέντρο ερευνών, μελετών και προοπτικής διερεύνησης για θέματα δημόσιας διοίκησης.

2. Εισηγείται στη Βουλή και εφαρμόζει νέο κανονιστικό πλαίσιο, με βάση το οποίο όλοι οι επικεφαλής των φορέων του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα επιλέγονται μετά από δημόσια προκήρυξη και αξιολόγηση.
3. Σχεδιάζει και εφαρμόζει «Πρόγραμμα επιτελικών λειτουργιών» για τη συγκρότηση, σε κάθε Γενική Γραμματεία και Περιφέρεια, επιτελικής δομής που αναλαμβάνει την εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου για τη στοχοθεσία, παρακολούθηση και αξιολόγηση με βάση ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες. Οι επιτελικές δομές αυτές αναλαμβάνουν επίσης τον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των αντίστοιχων αναπτυξιακών προγραμμάτων και την *ex ante* και *ex post* αξιολόγηση των νομοθετικών ρυθμίσεων.

Το Πρόγραμμα αυτό, για μια διετία, εφαρμόζεται πιλοτικά υπό την ευθύνη κεντρικής δομής που εποπτεύεται από το Γραφείο του Πρωθυπουργού και, στη συνέχεια, γενικεύεται σε όλο τον δημόσιο τομέα. Δημιουργείται στο Υπουργικό Συμβούλιο ειδική μονάδα παρακολούθησης και αξιολόγησης του Προγράμματος. Στο τέλος κάθε χρόνου υποβάλλεται σχετική έκθεση στο Κοινοβούλιο.

4. Σχεδιάζει και εφαρμόζει «Πρόγραμμα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης» που περιλαμβάνει τα ακόλουθα: α) την ανάπτυξη και λειτουργία διασυνδεδεμένων διοικητικών πληροφοριακών συστημάτων, κοινών βάσεων δεδομένων ψηφιοποιημένων διαδικασιών back-office και διαχείρισης γνώσης (knowledge management), β) τη μετατροπή των ΚΕΠ σε ψηφιοποιημένα front-desks, γ) τη δημιουργία μιας «επιτροπής διαλειτουργικότητας», με συμμετοχή εκπροσώπων όλων των μεγάλων επιχειρησιακών διοικητικών φορέων, της ΚτΠ, του

ΣΕΠΕ κλπ., και δ) τη δημιουργία προγραμμάτων διαχείρισης γνώσης (knowledge management), στην αρχή πιλοτικά και στη συνέχεια σε όλους τους διοικητικούς φορείς.

5. Διασφαλίζει τη συγχρηματοδότηση των ανωτέρω Προγραμμάτων από το ΕΣΠΑ 2007-2013 και συγκροτεί ανεξάρτητο σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμογής τους, στο οποίο συμμετέχουν και οι κοινωνικοί εταίροι.

Η πρόταση αυτή ετοιμάστηκε από επιστημονική ομάδα με συντονιστή τον Θεόδωρο Τσέκο,<sup>84</sup> και της οποίας είχα την εποπτεία του έργου μαζί με τους καθηγητές του Πανεπιστημίου της Αθήνας Δημήτρη Παπούλια και Αντώνη Μακρυδημήτρη. Εκτιμώ ότι στο επόμενο χρονικό διάστημα, μαζί με τον πρόεδρο της ΕΕΔΕ Κωνσταντίνο Λαμπρινόπουλο και τον νέο πρόεδρο του ΙΜΔΔΑ Γιάννη Αγαπητίδη θα μπορέσουμε να προωθήσουμε την αποδοχή της πρότασής μας.

Οι έννοιες-κλειδιά από την εμπειρία μου στο ΙΜΔΔΑ την περίοδο 2000-2007 αφορούν:

- τις σύγχρονες αντιλήψεις για το δημόσιο μάντζμεντ.

## 11. ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΣ ΙΩΝΙΑΣ

Συμμετέχοντας στις δημοτικές εκλογές του 2002, εκλέχθηκα δημοτικός σύμβουλος στην πόλη μου, τη Νέα Ιωνία Αττικής, με δήμαρχο τον Γιάννη Χαραλάμπους.

Ο δήμαρχος μου ανέθεσε τον ρόλο του προέδρου της Δημοτικής Επιχείρησης Έργων και Ανάπτυξης (ΔΕΠΕΑ) Νέας Ιωνίας.<sup>85</sup> Κατά

---

84. Μέλη της επιστημονικής ομάδας ήταν οι ακόλουθοι: Θεόδωρος Τσέκος (ΙΜΔΔΑ), Βασίλης Μεγαπάνος (ΣΕΒ), Πέτρος Λινάρδος-Ρυλμόν (ΓΣΕΕ), Γιάννης Κυριακού (ΣΕΣΜΑ), Ίων Κεχαγιόγλου (ΕΕΔΕ) και Νίκος Μιχαλόπουλος (εμπειρογνώμων).

85. Μέλη του Δ.Σ. της ΔΕΠΕΑ την περίοδο 2003-2004 ήταν οι: Παναγιώτης Μαΐστρος / Βασίλης Καλογερόπουλος, Λουκάς Χριστοδούλου / Γιώργος Τσο-

σύμπτωση γνώριζα τη ΔΕΠΕΑ, γιατί είχα συμβάλει το 1984, ως σύμβουλος του ΥΠΕΣ, στην εκπόνηση της οικονομοτεχνικής μελέτης και του καταστατικού ίδρυσής της (με μελετητή τον Γιάννη Οικονομίδη), είχα συνεργασθεί την περίοδο 1985-90, ως διευθύνων σύμβουλος της ΕΕΤΑΑ, με τον τότε δήμαρχο Ηρακλή Γκότση στην εκπόνηση του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος και τη συγκρότηση γραφείου υποστήριξης μικρομεσαίων επιχειρήσεων, και την περίοδο 1991-95, ως διευθύνων σύμβουλος της ΠΕΤΑ, με τον επόμενο δήμαρχο Πέτρο Μπουρδούκο στην αξιοποίηση Κοινοτικών προγραμμάτων και την ένταξη της ΔΕΠΕΑ σε διακρατικά δίκτυα ανταλλαγής εμπειριών και στην Ευρωπαϊκή Ένωση Αναπτυξιακών Εταιρειών (EURADA).

Ως πρόεδρος της ΔΕΠΕΑ τη διετία 2003-2004, σε συνεργασία με τον αντιπρόεδρο Λουκά Χριστοδούλου και το διοικητικό συμβούλιο της ΔΕΠΕΑ, πετύχαμε την εξυγίανσή της με τα ακόλουθα δύο σημαντικά μέτρα:

- Εκπονήσαμε το Επιχειρησιακό Σχέδιο (business plan) της επιχείρησης, με απεικόνιση εσόδων-εξόδων κατά λειτουργία, που έδωσε μια καθαρή εικόνα της ανταποδοτικότητας των λειτουργιών της ΔΕΠΕΑ και ανέδειξε τον ρόλο της ως «εργαλείου του δήμου».
- Εκπονήσαμε τη Γενική Προγραμματική Σύμβαση Δήμου-ΔΕΠΕΑ και πετύχαμε αυτή να εγκριθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο, γεγονός που διαμόρφωσε ένα σαφές και νόμιμο πλαίσιο στις σχέσεις Δήμου-ΔΕΠΕΑ, υποκατέστησε τις απευθείας αναθέσεις εργολαβιών με μια σύγχρονη συμβασιακή πολιτική (ανάθεση εκτέλεσης εργασιών και διάθεση προσωπικού – απολογιστική πληρωμή δαπανών) και δημιούργησε το ανα-

---

πανίδης, Βασίλης Κουκουλάρης / Νίκος Κουκουλάρης, Ηρακλής Γκότσης / Όλγα Κατημερτζή, Νίκος Δακουτρός / Σπύρος Εξαδάκτυλος, Δέσποινα Θωμαΐδου / Νίκος Μπράτιμος, Αγγελος Μελεμενής / Γιάννης Κολμανιώτης, Γιάννης Καρπέτας / Τίμος Λιζάρδος, Βασίλης Καραογλάνογλου / Βούλα Αλεξιάδου, Πώργος Μπακογιάννης / Πώργος Φωτίου, Αντώνης Κυριακόπουλος / Τσιολγανιδής.



γκαίο κλίμα εμπιστοσύνης, η απουσία του οποίου ήταν η κυριότερη πηγή των συγκρουσιακών σχέσεων Δήμου-ΔΕΠΕΑ.

Από την εφαρμογή του Επιχειρησιακού Σχεδίου και της Προγραμματικής Σύμβασης αναδείχθηκε ότι η ΔΕΠΕΑ δεν ήταν στην πραγματικότητα «επιχείρηση», εφόσον αυτή δεν λειτουργούσε με κανόνες ιδιωτικής οικονομίας, αλλά συνιστούσε εργαλείο του δήμου, το οποίο ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου ασκούσε ορισμένες λειτουργίες του με κανόνες ιδιωτικού δικαίου (δηλαδή, είχε περισσότερη ευελιξία από τις δημοτικές υπηρεσίες).

Τη δεύτερη διετία 2005-2006, ο δήμαρχος μου ανέθεσε την ευθύνη των Γραφείων Οργάνωσης, Προγραμματισμού, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων του δήμου.

Οι σημαντικότερες χρηματοδοτήσεις από Εθνικά και Ευρωπαϊκά Προγράμματα που πετύχαμε, στη διάρκεια της θητείας μας, ήταν οι εξής:

- από το Πρόγραμμα του Υπουργείου Εσωτερικών για τα έργα υποδομής, ενόψει των Ολυμπιακών Αγώνων,
- από το Πρόγραμμα του Υπουργείου Εσωτερικών «ΘΗΣΕΑΣ»,
- από το Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΤΕΡΠΣ) του ΥΠΕΧΩΔΕ,
- από το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΠΕΠ) Αττικής και από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας» του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης.

Συνολικά, στην τετραετία 2003-2006 η δημοτική αρχή έβαλε ως προτεραιότητα την αντιμετώπιση των βασικών προβλημάτων της πόλης: Βελτιώσαμε σημαντικά τη διαχείριση των απορριμμάτων και της καθαριότητας της πόλης, αναβαθμίσαμε το πράσινο, εξασφαλίσαμε τη συντήρηση των σχολείων και υλοποιήσαμε ένα πρόγραμμα αναπλάσεων των κοινόχρηστων χώρων. Το καθοριστικό πρώτο βήμα για το πρόγραμμα αναπλάσεων έγινε με την ανέγερση της πλατείας Σημηριώτη στο κέντρο της πόλης, που ήταν και το πρώτο έργο που κατασκεύασε η ΔΕΠΕΑ με χρηματοδότηση από το ΕΤΕΡΠΣ (το 2004).

Παράλληλα, βελτιώσαμε τα οικονομικά του δήμου, οργανώσαμε και μηχανογραφήσαμε τις δημοτικές υπηρεσίες, βελτιώσαμε τις κοινωνικές, τις πολιτιστικές και τις αθλητικές δραστηριότητες του δήμου και των νομικών προσώπων του.

Έτσι, άνοιξε ο δρόμος για επιτελικότερες δράσεις στη δεύτερη τετραετία, που ήταν οι ακόλουθες: η σύμβαση διαδημοτικής συνεργασίας των δήμων Νέας Ιωνίας, Ηρακλείου, Μεταμόρφωσης, Νέας Φιλαδέλφειας και Λυκόβρυσης, το διαδημοτικό τοπικό πρόγραμμα βιώσιμης ανάπτυξης (σε εφαρμογή της Habitat Agenda), το τετραετές επιχειρησιακό πρόγραμμα του δήμου και έργα εισαγωγής των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στις λειτουργίες του δήμου και στην επικοινωνία του με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις (τη Διαδικτυακή Πύλη και το GIS).

Οι διαφορές της δραστηριότητάς μου στον δήμο, σε σχέση με τις προηγούμενες που ήταν στην πλειοψηφία τους επιτελικές, είναι η αμεσότητα στις σχέσεις και η ανάγκη διαχείρισης των συγκρούσεων, η δυνατότητα εφαρμογής επί του πεδίου, που έχει απαιτήσεις άμεσου αποτελέσματος, αλλά δίνει και την ικανοποίηση της επαλήθευσης του επιτελικού έργου, η προσγείωση από την εξιδανίκευση των αρετών του λαού μας στις σκληρές απαιτήσεις του πελατειακού συστήματος.

Χαρακτηριστικό της αμεσότητας στις σχέσεις και της ανάγκης διαχείρισης των συγκρούσεων είναι το σιωπηλό μήνυμα που δίνει μία υπάλληλος του πρωτοκόλλου του δήμου στους πολίτες με τους οποίους συναλλάσσεται, έχοντας κρεμάσει στο τζάμι του «γκισέ» της την ακόλουθη ταμπέλα: «Η Δημοκρατία μας αυτοκαταστρέφεται, διότι κατεχράσθη το δικαίωμα της ελευθερίας και της ισότητας, διότι έμαθε τους πολίτες να θεωρούν την αυθάδεια ως δικαίωμα, την παρανομία ως ελευθερία, την αναίδεια του λόγου ως ισότητα και την αναρχία ως ευδαιμονία. – Ισοκράτης ο Ερχιεύς, 436 π.Χ.-338 π.Χ.».

Όσον αφορά τις σκληρές απαιτήσεις του πελατειακού συστήματος, χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα που αναφέρω στη

συνέχεια (στην παράγραφο I.12.1.). Ανατρέχοντας σήμερα στην περίοδο 2003-2006, εκτιμώ ότι οι φράσεις και οι έννοιες-κλειδιά που έχω κρατήσει από την περίοδο αυτή είναι οι ακόλουθες:

- Η δημιουργία σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ των απασχολουμένων στις δομές της δημόσιας διοίκησης (αιρετών, διευθυντών και εργαζομένων) είναι η βασικότερη προϋπόθεση της διοίκησης αλλαγής (change management).
- Είναι αναγκαία η συνεχής επανατροφοδότηση (feed back) μεταξύ σχεδιασμού-εφαρμογής, επιτελικού-πρακτικού, κεντρικού-τοπικού.
- Ο δρόμος για την υπέρβαση του πελατειακού συστήματος είναι μακρύς και οι προϋποθέσεις πολλές.

## 12. ΚΑΤΑΘΕΣΗ «ΟΡΙΖΟΝΤΙΩΝ» ΕΜΠΕΙΡΙΩΝ

Πριν κλείσω το κεφάλαιο αυτό, θα ήθελα να προσθέσω στις «τομακές» εμπειρίες μου ορισμένες που διατρέχουν οριζόντια αυτή την τριαντάχρονη περιπέτεια στους δρόμους και τους διαδρόμους της πολιτικής και της διοίκησης.

### 12.1. Η πελατειακή λειτουργία του συστήματος

Όλοι όσοι ασχολούμαστε πολιτικά ή επιστημονικά ή δημοσιογραφικά με το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα και τις σχέσεις του με την κοινωνία έχουμε καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ένας από τους κυριότερους «αποδιοπομπαίους τράγους των δεινών μας» είναι οι πελατειακές σχέσεις. Τίς περιγράφουμε γλαφυρά και διατυπώνουμε προτάσεις για την κατάργησή τους, χωρίς όμως να αντιλαμβανόμαστε ότι τίποτα δεν καταργείται, διότι τότε δημιουργείται κενό. Και κενό δεν υπάρχει στην κοινωνία, όπως δεν υπάρχει και στη φύση. Γι' αυτό είναι αναγκαίο να προσδιορίσουμε με ακρίβεια τη γενεσιουργό αιτία αυτών των σχέσεων και να

μην επιχειρήσουμε την κατάργηση αλλά την υποκατάστασή τους.

Έχοντας προσωπική εμπειρία από τη συμμετοχή μου σε τρεις εκλογικές αναμετρήσεις της νομαρχιακής και της τοπικής αυτοδιοίκησης, έχω συγκεκριμένα παραδείγματα από το κυνήγι της ψήφου και του σταυρού.

- Όταν πήρα στο τηλέφωνο υποψήφιο ψηφοφόρο που μου σύστησε ένας Μυτιληνιός φίλος, εισέπραξα την ακόλουθη εύλογη ερώτηση: εγώ θα σέ ψηφίσω, εσύ όμως θα μου κάνεις ό,τι χρειαστώ αύριο ή θα με ξεχάσεις;
- Ένας παλιός συμμαθητής χάρηκε από την προοπτική της εκλογής μου, με το επιφώνημα «μπράβο Πάνο, έτσι θα έχουμε και τα μέσα».
- Ένας γείτονας του πατρικού σπιτιού μου βρήκε την ευκαιρία να μου φέρει τον φάκελο με τα χαρτιά του για την έκδοση άδειας στη λαϊκή, υποσχόμενος γενναιόδωρη εκλογική ανταπόδοση.
- Στη συνάντηση με μίαν οικογενειακή γνωστή των εφηβικών μου χρόνων, πήρα θετική απάντηση, όταν ζήτησα την οικογενειακή στήριξη της που συνοδεύτηκε όμως από την ευγενική ενημέρωση ότι έχει γιο που τελειώνει το λύκειο και μετά θα ψάχνει για δουλειά.
- Ένας γνωστός του αδελφού μου μού υποσχέθηκε τη στήριξη όχι μόνον της οικογένειάς του αλλά και όλων των ενοίκων της πολυκατοικίας που μένει, εάν μεσολαβούσα για να προσληφθεί η κόρη του στο δημόσιο, αγνοώντας όλη την επιχειρηματολογία μου για τον «νόμο Πεπονή» και το ΑΣΕΠ.
- Συνηθισμένα αιτήματα που μού διατύπωναν ήταν η μετάθεση του παιδιού που είναι στρατιώτης, η μετεγγραφή του φοιτητή που πέρασε σε περιφερειακό πανεπιστήμιο και η επιτάχυνση απονομής της σύνταξης, ενώ εγώ εις μάτην εξηγούσα ότι αυτό που μπορώ να κάνω είναι να βελτιώσω τη λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών, για να τούς προσφέρουν καλύτερες υπηρεσίες, να εξασφαλίσω χρήματα από τα ευρωπαϊκά προγράμ-

ματα για να γίνουν οι υποδομές της πόλης και οι κοινωνικές υπηρεσίες του δήμου προς τους πολίτες, άρα να ωφεληθούν και οι ίδιοι.

Αν συνεχίσω την απαρίθμηση, θα καταλήξω σε έναν μακρό κατάλογο των εμπλοκών του διοικητικού συστήματος, που στη χειρότερη περίπτωση χρειάζονται «λάδωμα» και στην καλύτερη περίπτωση «ρουσφέτι».

Δικαιολογώ τους πολίτες που νιώθουν την ανάγκη υποστήριξης και προστασίας, γιατί το κράτος δεν τούς εμπνέει την εμπιστοσύνη ότι το ίδιο θα λειτουργήσει με ενιαίους αντικειμενικούς κανόνες και διαφάνεια. Ο δρόμος για να κερδίσουν το πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας αυτή την εμπιστοσύνη των πολιτών είναι μακρύς.

Το γεγονός ότι αυτό είναι εφικτό φαίνεται από τις δημόσιες λειτουργίες που έχουν αποδείξει διαχρονικά ότι τηρούν αυτούς τους κανόνες και τη διαφάνεια, όπως είναι οι πανελλαδικές εξετάσεις εισαγωγής στα ΑΕΙ και τα ΤΕΙ, οι διαγωνισμοί που διενεργεί το ίδιο το ΑΣΕΠ και η λειτουργία των ΚΕΠ, λειτουργίες που έχουν σε σημαντικό βαθμό την εμπιστοσύνη των πολιτών.

Η εμπειρία μου δείχνει ότι, όταν μπόρεσα να εφαρμόσω απαρέγκλιτα ενιαίους αντικειμενικούς κανόνες και διαφάνεια, μειώθηκαν τα τηλεφωνήματα από τα γραφεία των υπουργών και των βουλευτών, από τους συγγενείς και τους φίλους. Δεν θα ξεχάσω ποτέ το τηλεφώνημα της διευθύντριας του γραφείου ενός φίλου υπουργού, που διαμαρτυρήθηκε για την αυστηρή εφαρμογή του συστήματος της μοριοδότησης για την εισαγωγή σπουδαστών στα δημόσια ΙΕΚ, αλλά μετά συμφώνησε με τον όρο ότι «δεν θα βρεθεί κάποιος, που θα τού έχει κάνει το ρουσφέτι άλλο πολιτικό γραφείο». Ότι δηλαδή το σύστημα δεν έχει τρύπες.

Οι πολίτες αποδέχονται τους κανόνες, εάν πεισθούν ότι εφαρμόζονται για όλους. Και οι πολιτικοί ανακουφίζονται, όταν κλείνουν οι τρύπες, εφόσον όμως αυτό ισχύει για όλους, φίλους, κομματικούς παράγοντες, βουλευτές και υπουργούς.

Γι' αυτό άλλωστε δομές τύπου ΚΕΠ, που είναι δημόσιοι διαμε-

σολαβητικοί μηχανισμοί, αποτελούν χρήσιμη παρεμβολή στη διεπαφή της διοίκησης με τους πολίτες.

Αυτές οι διοικητικές επιλογές μπορούν να βοηθήσουν την πολιτική στη σταδιακή υποκατάσταση της διαμεσολάβησης για το ατομικό συμφέρον με την αντιπροσώπευση των συλλογικών συμφερόντων, εφόσον όμως αυτές συνοδεύονται και από μέτρα βελτίωσης και του ίδιου του πολιτικού συστήματος.<sup>86</sup>

Είναι σχετικά χαρακτηριστικό αυτό που μου εκμυστηρεύθηκε παλιότερα στενός συνεργάτης Πρωθυπουργού: «Δυστυχώς χρειάστηκα πολλά χρόνια για να συνειδητοποιήσω ότι, όταν απευθυνόμουν για την εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής ή προγράμματος σε έναν Υπουργό, έπρεπε να γνωρίζω ότι το πρώτο μέλημα του ήταν η επανεκλογή του».<sup>87</sup>

## 12.2. Το «λάδωμα» και τα «φακελάκια»

Ασκώντας στη δεκαετία του '70 το επάγγελμα του πολιτικού μηχανικού, είχα την εμπειρία της λειτουργίας των πολεοδομικών υπηρεσιών, την οποία αποτύπωσα στο άρθρο μου, «“Λάδωμα”-“φακελάκια” στις δημόσιες υπηρεσίες», στο Βήμα της Κυριακής (4 Μαΐου 1980), με την προτροπή τού τότε γενικού διευθυντή, του Γιώργου Ρωμαίου.

Δυστυχώς οι διαπιστώσεις αυτού του άρθρου είναι ακόμη επίκαιρες. Αντιγράφω μερικά χαρακτηριστικά αποσπάσματα:

«...Μετά από μερικούς μήνες αναμονής (για την τακτοποίηση του οικοπέδου), πολλοί χάνουν την υπομονή τους και ψάχνουν για κάποιον που να “λαδώσει” τα γρανάζια αυτής της πολυδαίδαλης και βαρυφορτωμένης μηχανής (δηλαδή της πολεοδομικής

---

86. Βλ. παράγρ. III.4.1.

87. Βλ. και Δ. Παπούλιας, Χ. Τσούκας (1998), ό.π., σελ. 13: «Οι κυβερνήσεις έχουν τα δικά τους οφέλη να αποκομίσουν από την πολιτική διαδικασία, το κυριότερο των οποίων είναι η επανεκλογή τους».

υπηρεσίας). Κι αν ο αρμόδιος υπάλληλος δεν λαδώνεται, ψάχνουν για κανένα συγγενή ή φίλο που να ξέρει κάποιον για να τους κάνει το “ρουσφέτι”. Αλήθεια φαντάζεστε, αν όλα δούλευαν ρολόι, πώς θα επιβίωναν οι παραδοσιακοί μηχανισμοί της εκλογικής πελατείας; Σε τελευταία ανάλυση, η ίδια η ανάγκη πολιτικής επιβίωσης του σημερινού συστήματος συντηρεί τέτοιους θεσμούς και μηχανισμούς.»

«Φυσικά κανένας δεν δικαιολογεί το λάδωμα. Αναζητήθηκαν όμως οι πραγματικές αιτίες του, που φυσικά δεν είναι μεταφυσικές ούτε αταβιστικές; Δεν φταίει ο χαρακτήρας της φυλής, ούτε κάποιες “συνήθειες” που μεταβιβάζονται από γενιά σε γενιά. Οι αιτίες του λαδώματος είναι πέρα για πέρα ρεαλιστικές. Και οι λύσεις στο πρόβλημα είναι λύσεις πολιτικές.»

«Ας πάρουμε (για παράδειγμα) τα πολεοδομικά γραφεία. Οι ελάχιστοι υπάλληλοι, ιδιαίτερα σε μερικά τμήματα που έχουν πολλές υποθέσεις, δημιουργούν ουρές ενδιαφερομένων πολιτών, στοιβες φακέλων, και έτσι εμποδίζεται η γρήγορη, σωστή και ιεραρχημένη εξέταση των θεμάτων. Με συνέπεια να γεννιέται ένα σημείο τριβής στο σύστημα που δημιουργεί τον πειρασμό του λαδώματος.

Η απουσία θεσμοθετημένης εσωτερικής οργάνωσης των υπηρεσιών (περιττές διαδικασίες, συγκεχυμένη κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών κλπ.) δημιουργεί την ανάγκη να βρεθεί ο “κατάλληλος” που θα πάρει την πρωτοβουλία να παρακάμψει τις περιττές διαδικασίες και να μικρύνει τους νεκρούς χρόνους. Χρειάζεται ιδιαίτερη φιλοσοφία για το ότι η ανοργανωσιά δημιουργεί τους “κατάλληλους” που λαδώνονται;

Η απουσία της απαραίτητης τεχνικής υποδομής, δηλαδή η έλλειψη φωτοαντιγραφικών μηχανημάτων, ντουλαπιών, χαρτικής και σχεδιαστικής ύλης, αξιόπιστου αρχείου χαρτών, υπηρεσιακών αυτοκινήτων κλπ., οδηγεί όλους μας στο φυσιολογικό συμπέρασμα ότι η γρήγορη και σωστή διεκπεραίωση της υπόθεσής μας από τους φιλότιμους υπαλλήλους –που ξεπερνούν τις τεχνικές

αντιξοότητες με δική τους ευθύνη- αποτελεί “εξυπηρέτηση” που γίνεται για “ειδικούς” λόγους.»

«Βέβαια, μερικές φορές τα παραπάνω εμπόδια τα ξεπερνούν ως ένα βαθμό οι διευθυντές ή οι προϊστάμενοι των τμημάτων, παίρνοντας οριακές πρωτοβουλίες ή φιλοτιμώντας τους υπαλλήλους για περισσότερη δουλειά. [...] Και έχω δει υπαλλήλους να κουβαλάνε φακέλους στο σπίτι τους γιατί δεν προλαβαίνουν στις ώρες της υπηρεσίας και ντρέπονται να κοροϊδεύουν τον κόσμο. Μπορεί όμως μια υπηρεσία να βασιζεται μόνο στον πατριωτισμό μερικών υπαλλήλων; Κι όταν οι πρωτοβουλίες του αρμόδιου και η υποκειμενική του διάθεση σκοντάφουν σε θεσμικά εμπόδια; Κι όταν απογοητεύονται αυτοί που κάνουν σωστά τη δουλειά τους, βλέποντας αναξιοκρατικές προαγωγές και μεταθέσεις, πόσο κουράγιο και απόθεμα ηθικής αντίστασης πρέπει να έχουν; Με ποια κίνητρα θα υπερασπιστούν το δημόσιο συμφέρον;

Η κατασταλτική ποινική δίωξη ορισμένων που “πιάστηκαν να λαδώνονται” δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη σοφία της προληπτικής αντιμετώπισης. Ούτε οι ποντιοπιλατικές εντολές “διοικητικής ενόρκου εξετάσεως προς διακρίβωσιν των καταγγελλομένων” λύνουν το πρόβλημα. Ούτε το πέραςμα τέτοιων υπηρεσιών στην τοπική αυτοδιοίκηση, χωρίς παράλληλη αύξηση των οικονομικών μέσων λύνει συνολικά το πρόβλημα. Απλά προσπαθεί να μεταθέσει το πολιτικό κόστος στους ώμους του δημάρχου.

Αλλά δεν είναι μόνον αυτά. Η νομοθεσία είναι πολυδαίδαλη και οι ερμηνείες των εγκυκλίων αλληλοσυγκρουόμενες. Και όταν η νομότυπη υπογραφή ενός υπαλλήλου στην υπόθεση κάποιου ιδιώτη ενοχλήσει κάποιον “ισχυρό” αντίδικό του, μπορεί ο υπάλληλος να πάρει μετάθεση ή να πάει και στο πειθαρχικό συμβούλιο. Όλα αυτά δεν δημιουργούν ευθυνοφοβία; Δεν οδηγούν τον υπάλληλο στην ανάγκη γραφειοκρατικής κατοχύρωσής του από υπογραφή ανώτερου στην ιεραρχία και εκείνου από κάποιον ακόμη ανώτερο;»

«Και κάτι ακόμη. Καθημερινά περνάνε από τις δημόσιες υπηρε-



σίες πολλές υποθέσεις που αφορούν δεκάδες εκατομμύρια (ανέγερση οικοδομικών συγκροτημάτων, ανάθεση έργων, προμήθειες υλικών, εγκρίσεις εισαγωγών, βιομηχανικά και τουριστικά δάνεια κλπ.). Όταν η σκοπιμότητα ή η νομιμότητα τέτοιων υποθέσεων εξαρτώνται τελικά από μια ή δυο υπογραφές αρμοδίων, είναι πιθανό καμιά ενδοϋπηρεσιακή διαδικασία να μην εξασφαλίζει ότι “η γυναίκα του Καίσαρα είναι τιμιά”. Θα ήταν χρήσιμο “να φαίνεται και τιμιά”. Που σημαίνει ότι είναι αναγκαίος ο δημοκρατικός έλεγχος και η δημοσιότητα. [...] Μόνον η δημοσιότητα άλλωστε θα σηκώσει από το σύνολο των έντιμων υπαλλήλων το βαρύ πέπλο της υποψίας.»

«Η απαραίτητη ποσοτικά και ποιοτικά στελέχωση μιας υπηρεσίας, η θεσμοθετημένη εσωτερική της οργάνωση, η ύπαρξη της αναγκαίας υλικής και τεχνικής υποδομής, ο δημοκρατικός έλεγχος και η δημοσιότητα των αποφάσεων είναι τα ελάχιστα απαραίτητα πρακτικά μέτρα για να μειωθούν η δωροδοκία και τα κάθε είδους λαδώματα.»

«Υπάρχει όμως και μια άλλη ουσιαστική κατεύθυνση. Με τα παραπάνω πρακτικά μέτρα ελαχιστοποιούνται οι αφορμές, αλλά δεν εξαλείφονται οι γενεσιουργές αιτίες. Αιτίες που είναι ο ηθικός αυτουργός για την κοινωνική θεσμοποίηση της δωροδοκίας. Η σοβαρή δωροδοκία προϋποθέτει τη μεγάλη οικονομική ανισότητα ανάμεσα σε αυτόν που δωροδοκεί και στον άλλον που δωροδοκείται. Προϋποθέτει δηλαδή περισευούμενο οικονομικό δυναμικό ή προσδοκία σημαντικού κέρδους. Δηλαδή προϋποθέτει κοινωνική δομή με σημαντικές διαφορές ανάμεσα στις διάφορες εισοδηματικές τάξεις.

Και ακόμη προϋποθέτει ότι η κυρίαρχη ιδεολογία βασίζει τις αρχές και τις αξίες της στον οικονομικό πλούτο, την ατέρμονη αύξηση των καταναλωτικών αναγκών, την αλαζονική επίδειξη της κοινωνικής και οικονομικής δύναμης και τη μόνιμη υποβάθμιση της κοινωνικής αλληλεγγύης και των συστατικών στοιχείων μιας συνεκτικής ανθρώπινης κοινότητας. Όσο και να εξορκίζεται η δω-

ροδοκία και τα λαδώματα με ευχές και υπεκφυγές ή με πρακτικά μόνο μέτρα, αν δεν καταβάλλεται ταυτόχρονα προσπάθεια να κλείσει η οικονομική ψαλίδα ανάμεσα στις διάφορες κοινωνικές τάξεις και να αναδομείται η κλίμακα των κοινωνικών αξιών, τίποτα δεν πρόκειται να αλλάξει.

Η ευθύνη προς την κατεύθυνση αυτή βαραίνει κύρια την πολιτική εξουσία, αλλά αφορά και μας ως συνειδητούς πολίτες στη συμπεριφορά και τις επιλογές μας.»

Βέβαια γεννιέται το εύλογο ερώτημα: Όσπου να γίνουν όλα αυτά και να πάψει να χρειάζεται αυτής της μορφής η συναλλαγή, τι θα κάνει ο πολίτης; Θα προσχωρήσει ή θα μένει αποκλεισμένος; Η διαχρονική εμπειρία διδάσκει ότι υπάρχει ένας ηπιότερος ηθικός συμβιβασμός από την προσχώρηση στη συναλλαγή. Μπορείς, σε αυτούς που αντιλαμβάνεσαι ότι κατά κανόνα χρειάζονται παράνομο οικονομικό αντάλλαγμα, να τους ζητήσεις υπηρεσίες άνευ ανταλλάγματος προσφέροντας, κατά προτίμηση με άρρητη συμφωνία, το «άλλοθι της εντιμότητάς» τους.

Κλείνοντας, αξίζει να αναφέρω μια προσωπική εμπειρία από ένα αυθαίρετο, η οποία μού αποκάλυψε βιωματικά τα συναισθήματα του πολίτη, όταν αυτός νιώθει ανυπεράσπιστος απέναντι στην κάθε μορφής εξουσία. Τα συναισθήματα αυτά τά ένιωσα, όταν βρέθηκα αδύνατος και ανήμπορος πολίτης –και μη έχοντας εμπιστοσύνη στην πολεοδομία– να καταγγέλλω στην αστυνομία το αυθαίρετο μαγαζί που χτιζόταν στον αιγιαλό, δίπλα στο εξοχικό οικογενειακό μας σπίτι, και όταν οι τεχνίτες που έκτιζαν το αυθαίρετο απομακρύνονταν λίγο πριν φτάσει η αστυνομία, για να αποφύγουν τα αυτόφωρο, ειδοποιημένοι από τον δήμαρχο της περιοχής, προφανώς ενημερωμένοι από την τοπική αστυνομία. Την εποχή εκείνη συνεργαζόμουν, λόγω της θέσης ευθύνης που κατείχα, με τον τότε Υπουργό Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης, αλλά αποδείχθηκε ισχυρότερος ο επιχειρηματίας που έκτιζε το αυθαίρετο μαγαζί, λόγω του οικονομικού και του πολιτικού δεσμού του με τον δήμαρχο και, γενικότερα, με τους παράγοντες της το-

πικής εξουσίας. Η απογοήτευσή μου ήταν διπλή, γιατί ήμουν ήδη αφιερωμένος και αφοσιωμένος επαγγελματικά και πολιτικά στην υπόθεση της ενίσχυσης του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αυτή η εμπειρία μου έδειξε πόσο σημαντικοί είναι οι θεσμοί που διατηρούν την κοινωνική αξιοπιστία τους, όπως είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, σε σχέση με άλλους δημόσιους θεσμούς προστασίας του πολίτη που τήν έχουν εν μέρει ή πλήρως απολέσει.

### 12.3. Συμβουλές και προτροπές σε ένα νέο μανάτζερ

Πριν από λίγο καιρό ένας καλός φίλος, νεώτερος στην ηλικία, επρόκειτο να αναλάβει τη διοίκηση ενός μεγάλου δημόσιου οργανισμού, οπότε μου ζήτησε να του δώσω μερικές βασικές συμβουλές.

Ανατρέχοντας στην εμπειρία μου, τού πρότεινα να ξεκινήσει συγκροτώντας ένα φάκελο με το ακόλουθο ενημερωτικό υλικό:

- το κανονιστικό πλαίσιο του οργανισμού (τον ιδρυτικό νόμο, τα προεδρικά διατάγματα, τις υπουργικές αποφάσεις και τις τροποποιήσεις τους)
- τους κανονισμούς ανάθεσης μελετών, υπηρεσιών, έργων, προμηθειών και τις βασικές κανονιστικές αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου
- την οργάνωση του δημόσιου οργανισμού (τη σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου, το οργανόγραμμα, τα συλλογικά όργανα αναθέσεων και τη σύνθεσή τους, τον νομικό σύμβουλο, την υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου, τις αρμοδιότητες στην υπογραφή των ενταλμάτων, την υπηρεσία ΠΣΕΑ και το σύστημα διαχείρισης φυσικών καταστροφών και μεγάλων ατυχημάτων)
- το προσωπικό και τις πολιτικές προσωπικού (τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας, τον αριθμό προσωπικού κατά κατηγορία και τις συνολικές ετήσιες αμοιβές κατά κατηγορία, το σύστημα προσλήψεων, τον κανονισμό προσωπικού, το μισθολογικό σύστημα, τα σωματεία)
- τα προγραμματικά κείμενα και τις μελέτες (τα στρατηγικά και

τα επιχειρησιακά σχέδια, τους προγραμματισμούς και τους απολογισμούς των τελευταίων χρόνων, τις βασικές μελέτες που εκπονήθηκαν από εξωτερικούς συμβούλους και τις εσωτερικές γραπτές εισηγήσεις προς τον προκάτοχο διοικητή)

- τα οικονομικά στοιχεία (τους ισολογισμούς των τελευταίων χρόνων, την τιμολογιακή πολιτική, τα δάνεια και τις κρατικές επιχορηγήσεις, το πρόγραμμα επενδύσεων, τις οφειλές σε δημόσιους φορείς, και ιδίως στο ΙΚΑ, και σε άλλους ασφαλιστικούς φορείς),
- τον ονομαστικό κατάλογο των προμηθευτών των τελευταίων χρόνων (μελετητές, προμηθευτές συμβουλευτικών υπηρεσιών, προμηθευτές εξοπλισμού, κατασκευαστές έργων)
- στοιχεία για τυχόν θυγατρικούς φορείς ή μετοχικές συμμετοχές σε άλλους φορείς και τις σχέσεις του οργανισμού με αυτούς
- τις σχέσεις του οργανισμού με το εποπτεύον υπουργείο, τις συμβάσεις και τις συμφωνίες του οργανισμού με το ελληνικό δημόσιο, με φορείς του δημόσιου τομέα και με ιδιωτικές επιχειρήσεις
- τις σχέσεις του οργανισμού με τους πολίτες-«πελάτες» (χάρτη υποχρεώσεων προς τον καταναλωτή, εκθέσεις του γραφείου παραπόνων των πολιτών)
- τα ζητήματα επικαιρότητας (τις ερωτήσεις και τις επερωτήσεις στη Βουλή και τα αποκόμματα των εφημερίδων της τελευταίας διετίας).

Μία προσεκτική μελέτη των παραπάνω στοιχείων, εάν μάλιστα υπάρχουν διαθέσιμα συγκριτικά στοιχεία από άλλους δημόσιους οργανισμούς, μπορεί να είναι πολύ αποκαλυπτική σχετικά με τα εξής:

- την αρχική σύλληψη του κανονιστικού πλαισίου και τις αναγκαίες προσαρμογές ή τις «φωτογραφικές» τροποποιήσεις του,
- την ύπαρξη στρατηγικού προγραμματισμού ή μόνον διαχείρισης της καθημερινότητας από τις προηγούμενες διοικήσεις,
- την ευελιξία και τη διαφάνεια των κανονισμών αναθέσεων ή

την «πλαστικότητα» προσαρμογής τους σε υποκειμενικές επιλογές,

- το ύψος, το εύρος και τη δομή της οργανωτικής πυραμίδας, τις κενές και τις «κενές» οργανικές θέσεις,
- την κατανομή των αρμοδιοτήτων και, επομένως, της διοικητικής εξουσίας,
- τα επιδόματα «απόδοσης» και τις «υπερωρίες» του προσωπικού κατά κατηγορία και, επομένως, την ισχύ των αντίστοιχων σωματείων,
- τον βαθμό αξιοποίησης των μελετών που εκπονήθηκαν,
- τη διασπορά ή τη «σταθερότητα» των προμηθευτών κατά χρονική αντιστοιχία προς τη σύνθεση των συλλογικών οργάνων αναθέσεων και τις θητείες των προηγούμενων διοικήσεων,
- τις σχέσεις του οργανισμού με το διοικητικό, το πολιτικό και το κοινωνικό περιβάλλον,
- το ενδιαφέρον των ανταγωνιστών ή των προμηθευτών του οργανισμού και το «ενδιαφέρον» των Μ.Μ.Ε. για το έργο του, και τελικά
- την επιχειρησιακή ή/και την πολιτική επικινδυνότητα της θέσης του διοικητή του οργανισμού.

Αξιολογώντας τα παραπάνω στοιχεία, έχουμε την εικόνα της διοικητικής κουλτούρας του οργανισμού και των εσωτερικών και των εξωτερικών ισορροπιών του και μπορούμε να τίς χειρισθούμε με «μαλακούς» (soft) τρόπους προσέγγισης.<sup>88</sup> Επίσης, έχουμε ενδείξεις για πιθανές εστίες διαφθοράς, που δεν πρέπει να μάς οδηγήσουν στην αστυνομική δημιουργία φακέλων για τον εισαγγελέα, όπως έκανε προ τινος διοικητής ΔΕΚΟ, εκτός αν σκοντάψουμε πάνω σε κατάχρηση ή άλλη σοβαρή βλάβη του οργανισμού.

---

88. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), όπ.π., σελ. 235: «Η κατανόηση τέτοιων στοιχείων με ποιοτικό περιεχόμενο θέλει “μαλακούς” (soft) τρόπους πολιτικής και κοινωνικής προσέγγισης των επιχειρησιακών ζητημάτων και ικανότητες αποκάλυψης και χειρισμού πολύπλοκων ζητημάτων».

Ούτε είναι αναγκαίο η «σταθερότητα» των προμηθευτών να έχει οπωσδήποτε εσωτερικούς δωρεοδόχους. Π.χ., οι εργολάβοι των έργων των ΟΤΑ του λεκανοπεδίου της Αθήνας έκαναν παλιότερα δική τους συμφωνία κατανομής των σφαιρών επιρροής, αξιοποιώντας την έλλειψη ισχυρού ανταγωνισμού, το σύστημα αξιολόγησης των προσφορών και τα «κολόκουρα».<sup>89</sup>

Αξιοποιώντας όμως τις ενδείξεις για πιθανές εστίες διαφθοράς, θεσμοποιούμε κανόνες και, εάν υπάρχουν, αλλάζουμε πρόσωπα και διαδικασίες, οπότε είναι δύσκολο να επαναληφθούν οι «ρουτίνες» της διαφθοράς. Πάνω από όλα όμως, παρουσιάζουμε το ήθος του δημόσιου μανάτζμεντ που μάς καθοδηγεί, οπότε η μεγάλη πλειοψηφία του ανθρώπινου δυναμικού τό σέβεται και τηρεί τους προτεινόμενους στόχους και κανόνες.

Παράλληλα με τον παραπάνω φάκελο, που είναι χρήσιμος για το ξεκίνημα, υπάρχουν ορισμένοι χρυσοί κανόνες που αφορούν τη διοίκηση της λειτουργίας, όχι μόνον ενός δημόσιου οργανισμού, αλλά γενικότερα μιας δημόσιας οργάνωσης, μερικοί δε αφορούν και τη λειτουργία της διοίκησης μιας ιδιωτικής επιχείρησης. Αυτοί οι χρυσοί κανόνες είναι οι ακόλουθοι:

- «Τα πρόσωπα που επιλέγονται ως μέλη του ΔΣ, ο πρόεδρος, ο διευθύνων σύμβουλος, ο νομικός σύμβουλος και οι γενικοί διευθυντές πρέπει ασυζητητί να είναι άνθρωποι αδιάβλητοι» και να «συμπληρώνονται από υψηλόβαθμα στελέχη που έχουν πείρα, κύρος και ήθος». «Η αξιοκρατική επιλογή των στελεχών δρα ευεργετικά [...] και στα θέματα διαφθοράς και συναλλαγών “κάτω από το τραπέζι”».<sup>90</sup>
- Το σοβαρό λάθος που γίνεται κατά την αλλαγή μιας διοίκησης είναι ότι οι καινούργιοι «αλλάζουν τις γραμματείες, τους οδηγούς, φέρνουν νέα στελέχη, γκρεμίζουν τοίχους, ψάχνουν

---

89. «Κολόκουρα» είναι οι προμήθειες των συνυποψήφιων εργολάβων που αποσύρονται από τον διαγωνισμό ανάθεσης έργου, προς όφελος του καταβάλλοντος τις προμήθειες αυτές αναδόχου του έργου.

90. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), όπ.π., σελ. 144-145.

για σκάνδαλα».<sup>91</sup> Ο ικανός διοικητής, γνωρίζοντας ότι είναι προσωρινός, εξασφαλίζει μόνον τους απολύτως αναγκαίους πρόσθετους εσωτερικούς και εξωτερικούς συνεργάτες και ανακαλύπτει στο υπάρχον δυναμικό της δημόσιας οργάνωσης τα διαμάντια.

- Εάν η δημόσια οργάνωση είναι ανοργάνωτη, είναι πιο εύκολο να τήν οργανώσεις παρ' όση εάν έχει πλήρη και σταθερή οργάνωση· αλλά δεν είναι εύκολο να πετύχεις μη αντιστρεπτή αλλαγή σε ένα σύστημα που είναι μαθημένο να επιβιώνει με άτυπη οργάνωση και διαμορφωμένα συμφέροντα, διαμορφωμένες σχέσεις και διαμορφωμένους συσχετισμούς. Χρειάζεσαι πλήρη στήριξη από τον πολιτικό προϊστάμενό σου, μεσοχρόνιο σχέδιο που θα είναι διαχρονικά δεσμευτικό (π.χ., χάρις σε εξωτερικούς καταναγκασμούς) έτσι, ώστε να εφαρμοσθεί και από τον διάδοχό σου, και προοπτική κοινωνικής καταξίωσης της εφαρμογής του. Ταυτόχρονα, την αλλαγή αυτή πρέπει να συνοδεύει «ο συνεχής έλεγχος της διάρκειάς της (duration), η τιμιότητα – ακεραιότητα (integrity) των υπευθύνων, η δέσμευση του μανάτζμεντ και των εργαζομένων (commitment) και η προσπάθεια που χρειάζεται πέραν των καθιερωμένων (effort)».<sup>92</sup>
- Εάν θέλεις να πετύχεις μια αλλαγή ή να εισαγάγεις μια καινοτομία, δεν επαρκεί το ενδογενές δυναμικό, και πρέπει να εξασφαλίσεις εξωτερικό σύμβουλο. Η εξασφάλισή του είναι βέβαια εξαιρετικά δύσκολη, αν η δημόσια οργάνωση δεν έχει μάθει να χρησιμοποιεί εξωτερική τεχνική βοήθεια, γιατί η ίδια δεν μπορεί να προσδιορίσει τις ελλείψεις της και, επομένως, τις προδιαγραφές των υπηρεσιών που χρειάζεται· αλλά μην απογοητεύεσαι. Αναθέτεις απευθείας, με σχετικά μικρή αμοιβή, σε έναν έμπειρο σύμβουλο να σου ετοιμάσει τις προδια-

91. Ibid., σελ. 215.

92. Ibid., σελ. 233, όπου ο συγγραφέας και παραπέμπει, μεταξύ άλλων, στους Sirkin, Keenan και Jackson.

γραφές μιας προκήρυξης ... για την εκπόνηση των προδιαγραφών της προκήρυξης για τον σύμβουλο που χρειάζεται. Εάν δεν μπορέσεις, με τη συνεργασία των υπηρεσιών σου, να εκπονήσεις ούτε τις στοιχειώδεις προδιαγραφές της πρώτης προκήρυξης, για την απευθείας ανάθεση της εκπόνησης των προδιαγραφών της δεύτερης προκήρυξης, ή εάν συναντήσεις ανυπερβλήτες συντεχνιακές αντιστάσεις στις διαφαινόμενες ή υποτιθέμενες αλλαγές, παραιτείσαι ή αρκείσαι στις όποιες δυνατότητες του ενδογενούς δυναμικού για μια τρέχουσα καλή διαχείριση.

- Είναι αναγκαίο να τηρούνται το νομικό πλαίσιο και τα εσωτερικά κανονιστικά κείμενα κατά τη λειτουργία της δημόσιας οργάνωσης, ιδιαίτερα κατά τη λήψη των αποφάσεων από τα μονοπρόσωπα και τα συλλογικά όργανά της, αλλά είναι αδιανόητο όλοι τους να περιμένουν την προηγούμενη υπογραφή του νομικού συμβούλου, γιατί τότε είναι καλύτερο να τού αναθέσουν το μάνατζμεντ της οργάνωσης. Επίσης, «δεν επιτρέπεται οι διαδικασίες και ιδιαίτερα η εφαρμογή τους να γίνουν αυτοσκοπός».<sup>93</sup>
- Χρειάζονται η προσεκτική αντιστοίχιση της τυχόν σταθερής κρατικής επιχορήγησης με το τμήμα των προσφερόμενων υπηρεσιών, που είναι γενικού οικονομικού συμφέροντος, και η αξιολόγηση της οργάνωσής τους, «γιατί η μόνιμη επιδίωξη μιας επιχείρησης μπορεί να οδηγήσει σε επιχειρησιακό εφησυχασμό και απουσία κάθε προσπάθειας για διαρκή βελτίωση της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητάς της και παράλληλα να βοηθήσει κάτω από αδιαφανείς ή ψευδεπίγραφες διαδικασίες σε ιδιοποίηση κοινωνικού κεφαλαίου (ενδεχομένως και προς όφελος του αντιπαραγωγικά υπεράριθμου προσωπικού της)».<sup>94</sup>

93. Ibid., σελ. 136.

94. Βλ. Π. Μαϊστρος (1986), Για το άνοιγμα του δρόμου προς τον σοσιαλιστικό μετασχηματισμό, στο Χ. Καστανίδης, Α. Λεντάκης, Π. Μαϊστρος, Σ. Μπένος,



- Όταν στη διοίκηση της δημόσιας οργάνωσης έχεις τον πρώτο ρόλο, έχεις τη δυνατότητα να πάρεις πρωτοβουλίες και να κριθείς για αυτές. Όταν όμως έχεις τον δεύτερο ρόλο, το πλαίσió σου είναι προσδιορισμένο, και δεν μπορείς να τό υπερβείς, εκτός εάν πρόκειται για δημόσια επιχείρηση που εφαρμόζει τις αρχές της «εταιρικής διακυβέρνησης», άρα έχει προσδιορισμένους ρόλους. Σημειώνω με την ευκαιρία ότι, όταν έχεις τον ρόλο του συμβούλου της διοίκησης, πρέπει να συμφιλιωθείς με την ιδέα ότι οι εισηγήσεις σου μπορεί να υιοθετηθούν ή να απορριφθούν ή να αγνοηθούν. Εάν, παρότι έχεις συμβουλευτικό ρόλο, ο βολонταρισμός σου σέ ωθεί σε μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, πρέπει, με αυτούς που αποφασίζουν και τους επικεφαλής των δομών εφαρμογής, να έχεις σχέσεις εμπιστοσύνης, και το επιχειρησιακό σχέδιο που θα καταστρώσεις πρέπει να προσφέρει στον καθένα τον ρόλο που ο ίδιος μπορεί και θέλει να παίξει. Πολύ δύσκολο!
- Είναι απολύτως αναγκαίο να βάλεις ως προτεραιότητα τους στρατηγικούς στόχους της δημόσιας οργάνωσης στην καθημερινή δραστηριότητά σου, γιατί αλλιώς θα σέ φάνε η καθημερινότητα και οι απαιτήσεις της τρέχουσας διαχείρισης.
- Μη διστάζεις να ρωτάς τους υφισταμένους σου για ό,τι δεν γνωρίζεις, σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας της οργάνωσης, και για τη γνώμη τους στις αλλαγές που σχεδιάζεις, γιατί έτσι θα προστατευθείς από σοβαρές αστοχίες. Οι αστοχίες θα σου στοιχίσουν, ενώ οι απορίες θα σου δημιουργήσουν δίχτυ προστασίας.
- Είναι απαραίτητο στη διοίκηση της δημόσιας οργάνωσης, να ενεργείς ταυτόχρονα ως εξής:
  - α) να τηρείς τους στόχους της δημόσιας πολιτικής την οποία υπηρετεί η οργάνωση και να διατηρείς την αντικειμενικότητα

---

Κ. Ρέμελης, Πρόλογος Γ. Γεννηματάς, *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Κοινωνία*, Κοχλί-  
ας, Αθήνα, σελ. 87-88.

την οποία απαιτεί το επαγγελματικό μάντζεμντ έτσι, ώστε να παίρνεις ορθολογικές αποφάσεις,

β) να αντιλαμβάνεσαι τις επαγγελματικές επιδιώξεις και τις ανασφάλειες του προσωπικού της (δεδομένου ότι το επαγγελματικό μέλλον του είναι συνυφασμένο με τη βιωσιμότητα και την ανάπτυξη της οργάνωσης), και

γ) να μη δεχθείς να «συνδιοικήσεις» με τις ηγεσίες των συνδικαλιστικών σωματείων της δημόσιας οργάνωσης, να επιδιώξεις όμως τη συστηματική ενημέρωση όλου του προσωπικού (και όχι μόνον των εκπροσώπων του) και την ειλικρινή διαβούλευση με τα διοικητικά συμβούλια των σωματείων αυτών, για την εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών στρατηγικών επιλογών που σου ανέθεσε να εφαρμόσεις ο πολιτικός προϊστάμενός σου (εφόσον βέβαια έχεις διασφαλίσει τη σταθερή υποστήριξή του).

- Εάν δεν μπορείς να πείσεις το ανθρώπινο δυναμικό για τις αναγκαίες αλλαγές της οργάνωσης, κάλεσε έναν εμπειρογνώμονα με σχετική εμπειρία, κατά προτίμηση από άλλη αναπτυγμένη ευρωπαϊκή χώρα.
- Έχεις κάθε δικαίωμα ως ενεργός πολίτης όχι μόνον να ανήκεις σε κάποιο πολιτικό φορέα, αλλά και να στηρίζεις με κάθε τρόπο τόσο τις στρατηγικές επιδιώξεις όσο και την καθημερινή δραστηριότητά του. Μόλις όμως μπαίνεις στον ρόλο του διοικητή της δημόσιας οργάνωσης, φοράς τα γυαλιά αχρωματοψίας, για να μη βλέπεις το πολιτικό χρώμα ούτε των υπαλλήλων ούτε των πολιτών-«πελατών» της. Εάν μάλιστα, όταν παίρνεις την εντολή διοίκησης, σου εγκρίνει ο πολιτικός προϊστάμενός σου την ποιότητα των γυαλιών αχρωματοψίας, σημαίνει ότι ευτυχώς δεν έχεις κριθεί κατάλληλος για ρόλο που δεν σου αρέσει.
- Είναι απολύτως αναγκαίο, η «ατζέντα» σου να είναι συμβατή με τον ρόλο που αναλαμβάνεις, όχι μόνον όπως εσύ αλλά όπως και οι μέτοχοι (shareholders) και οι εταιρικοί συμμετο-

χοι (stakeholders) της δημόσιας οργάνωσης τόν αντιλαμβάνονται, αλλιώς πρέπει να ξεκινήσεις από την αλλαγή αυτής της αντίληψής τους ή να αλλάξεις τη δική σου ή να αποχωρήσεις αξιοπρεπώς, γιατί αλλιώς θα εμπλακείς σε ανώφελες συγκρούσεις.

- Πρέπει να είσαι ανά πάσα στιγμή έτοιμος «να φορέσεις το σακάκι σου από την κρεμάστρα» και να ενημερώσεις τον διάδοχό σου, γιατί αλλιώς μπορεί να κάνεις ο ίδιος συμβιβασμούς αντίθετους με τις αρχές σου ή να σέ πικράνει η αντικατάστασή σου.

Σε επιβεβαίωση των παραπάνω χρυσών κανόνων, θα αναφέρω ορισμένα παραδείγματα από την προσωπική μου εμπειρία.

- Σε ένα από τα πρώτα διοικητικά συμβούλια στο οποίο ήμουν πρόεδρος, δύο-τρία μέλη του, που δεν είχαν ασκήσει διοίκηση, ζητούσαν σταθερά σε κάθε θέμα της ημερήσιας διάταξης να μάς δώσει ο νομικός σύμβουλος, όχι τη γνωμάτευσή του (που θα ήταν εύλογο), αλλά την πρότασή του επί της εισηγήσεως της υπηρεσίας. Η αντίδρασή μου ήταν ευθεία: «εάν για κάθε θέμα περιμένουμε την πρόταση του νομικού συμβούλου, δεν είμαστε χρήσιμοι ως βουλευόμενο συλλογικό όργανο που συνεκτιμά με εντιμότητα, κρίση, επιμέλεια και αίσθημα ευθύνης όλα τα δεδομένα, με στόχο το δημόσιο συμφέρον, αλλά πρέπει να αναθέσουμε τη διοίκηση του οργανισμού στις υπηρεσίες».
- Σε μια δύσκολη οικονομική συγκυρία, μού ζητήθηκε να χορηγήσει ο οργανισμός που διοικούσα ένα πολύ μεγάλο δάνειο (ύψους 10 δις. δραχμών) σε έναν άλλο φορέα, προκειμένου ο τελευταίος να αντιμετωπίσει ένα εθνικής εμβέλειας κοινωνικό πρόβλημα, «γιατί αλλιώς θα έπεφτε η κυβέρνηση». Οι υπηρεσίες του οργανισμού μου μάς εξήγησαν στο διοικητικό συμβούλιο ότι το αίτημα είναι νόμιμο αλλά, εάν τό υλοποιήσουμε, «θα κοκκινίσει το ταμείο». Με ομόφωνη απόφαση του διοικητικού συμβουλίου αρνηθήκαμε να ικανοποιήσουμε το αίτημα, αλλά εισέπραξα ανοίκειους (πεζοδρομιακούς) χαρακτηρι-

σμούς από τους ενδιαφερόμενους πολιτικούς παράγοντες, διότι «δεν υλοποιώ την κυβερνητική εντολή», η οποία όταν τήν ζητήσα γραπτά, μου επαναλήφθηκε η ίδια προφορικά. Οπότε συνειδητοποίησα ότι με προφορική εντολή θα βρισκόμασταν κατηγορούμενοι «δι' απιστίαν περί την διοίκησιν» και, τότε, με τη σύμφωνη γνώμη όλων υπέβαλα την παραίτηση του διοικητικού συμβουλίου στον εποπτεύοντα υπουργό, ο οποίος όμως δεν τήν έκανε δεκτή και επιβεβαίωσε προφορικά την αναγκαιότητα αποδοχής του αιτήματος. Στις περιπτώσεις αυτές μπορεί να σέ σώσει μόνον ο Πρωθυπουργός ή ο Θεός. Ευτυχώς γνώριζα τον διευθυντή του Γραφείου του Πρωθυπουργού και την γραμματέα του –καλή τους ώρα!– που μεσολάβησαν στον διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, ο οποίος μάς έστειλε μιαν επιστολή του με υπόσχεση τριτεγγύησης. Η διαχείριση αυτής της κρίσης θα ήταν αδύνατη, εάν δεν υπήρχε συνεκτικό διοικητικό συμβούλιο του οποίου τα μέλη είχαν κύρος και ήθος, εάν δεν είχαμε αρμονική συνεργασία με τις υπηρεσίες του οργανισμού και δεν είχα εναλλακτικές επιλογές επαγγελματικής καριέρας (και αρκετή τύχη).

- Το 1984, όταν δεν μπορούσα να πείσω ως σύμβουλος του Υπουργού Εσωτερικών τα επιτελικά στελέχη των άλλων Υπουργείων για την ανάγκη προώθησης ορισμένων αλλαγών, κάλεσα δύο Γάλλους συμβούλους (τον Xavier Gizard και τον Elie Faroult), που ήρθαν ως εμπειρογνώμονες του ΟΟΣΑ και επανέλαβαν τις προτάσεις μου, αλλά χάρη στη νομιμοποίηση που τούς έδινε ο ρόλος τους διασφάλισαν την αποδοχή των προτάσεων. Οι δύο αυτοί Γάλλοι σύμβουλοι αποδείχθηκαν στη συνέχεια πολύτιμοι επιμορφωτές της ΕΕΤΑΑ, στην περίοδο 1985-1990.
- Έχοντας την ευθύνη της διοίκησης δημόσιας οργάνωσης συμβουλευτικής υποστήριξης των δήμων, φόρεσα γυαλιά αχρωματοψίας έτσι, ώστε να μη βλέπω το πολιτικό χρώμα των δημάρχων, πιστεύοντας ότι ο πολιτικός φορέας που μέ εξέφραζε

ιδεολογικά και που η κυβέρνησή του μού είχε εμπιστευθεί τον ρόλο αυτόν, πράγματι, εννοούσε ότι η υπεροχή μας είναι πως δεν λειτουργούμε μικροκομματικά και ότι στηρίζουμε όλους τους αιρετούς, γιατί πιστεύουμε βαθύτατα στην αποκέντρωση και στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτή όμως η συνέπεια στις αρχές και τις αξίες του πολιτικού φορέα εύρισκε μερικές φορές τα όρια αντοχής των εκλογικών προτεραιοτήτων του και χρειαζόταν ακροβατική ισορροπία σε τεντωμένο σχοινί. Ευτυχώς, το κομματικό κύρος του πολιτικού δασκάλου στον οποίο είχα θητεύσει την περίοδο 1982-83 και η σκιά του που μέ συνόδευε, η πολιτική και επιχειρησιακή εντιμότητα στη λειτουργία μας, η επιχειρησιακή κουλτούρα της οργάνωσης, αλλά πάνω από όλα η διευρυνόμενη αποδοχή και καταξίωσή της, δηλαδή το κοινωνικό κεφάλαιό της,<sup>95</sup> ακριβώς επειδή τηρούσαμε με συνέπεια τις αρχές και τις αξίες του πολιτικού φορέα, αποτέλεσαν και το δίχτυ προστασίας μας, έτσι που η δραστηριότητα της δημόσιας οργάνωσης της περιόδου στην οποία αναφέρομαι να αποτελεί όχι μόνον ένα κεκτημένο για την τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και στολίδι στο πλούσιο έργο που ο πολιτικός φορέας προσέφερε σε αυτήν.

- Όταν «έχτισα» την πρώτη φορά καινούργια δημόσια οργάνωση, δεν ήξερα ότι θα έπρεπε να έχω κρεμάσει το σακάκι μου στην κρεμάστρα, και έτσι τό ενσωμάτωσα στην ψυχή της. Αυτό ωφέλησε την οργάνωση και τις σχέσεις μου με το ανθρώπινο δυναμικό της και, ιδιαίτερα, με τους «σκαπανείς» της (pioneers), αλλά δεν είχα σακάκι να φορέσω, όταν ήλθε η ώρα να φύγω.
- Τις μεγαλύτερες απογοητεύσεις τίς ένιωσα, όχι ως διοικητής δημόσιας οργάνωσης, αλλά ως σύμβουλος της δημόσιας διοίκησης. Όταν επαληθεύονταν οι μεσοπρόθεσμες εκτιμήσεις

95. Για το περιεχόμενο της επιχειρησιακής κουλτούρας και του κοινωνικού κεφαλαίου (social capital) βλ. Δ. Παπούλιας (2002), *Η στρατηγική διοίκηση επιχειρήσεων και αλλαγών*, Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 37 και 77, αντίστοιχα.

μου, που συνόδευαν εισηγήσεις μου οι οποίες δεν είχαν εισακουσθεί, στη θέση του αποδέκτη τους είχε έλθει ο διάδοχος του ο οποίος δεν είχε καμιά δυσκολία να αποδεχθεί ότι είχα δίκιο, απορρίπτοντας με τη σειρά του ανάλογες εισηγήσεις μεσοπρόθεσμου ορίζοντα. Γι' αυτό άλλωστε θεωρώ πλέον ότι το μεγαλύτερο πρόβλημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι η έλλειψη συνέχειας και «θεσμικής μνήμης».

Κλείνοντας αυτές τις προτροπές, θα ήθελα να αναφέρω το πώς αντέδρασα, όταν ένας πολιτικός προϊστάμενός μου μέ επέπληξε, επειδή δεν υποκατέστησα σε κάποιες τρέχουσες λειτουργίες (και όχι σε κάτι έκτακτο) τον διευθυντή της υπηρεσίας της οποίας είχα την ευθύνη της πολιτικής διεύθυνσής της. Τού απάντησα ότι «θεωρώ απολύτως επιτυχημένο μάνατζερ εκείνον του οποίου ο διάδοχος θα πετύχει», επεξηγώντας του ότι δεν έχει τόσο νόημα στη διοίκηση ενός φορέα η επιτυχία του, επειδή μπορείς ως ικανός επαγγελματίας να σηκώσεις τα μανίκια και να τά κάνεις όλα καλά (για μια – δύο – τρεις φορές), όσο το να διαμορφώσεις την κατάλληλη οργάνωση, την επιχειρησιακή ικανότητα και τη συλλογική κουλτούρα έτσι, ώστε να μπορέσει το ανθρώπινο δυναμικό του να τά κάνει όλα καλά, όταν εσύ θα έχεις φύγει. Γενικότερα είναι αναγκαίο, αντί της προσωποπαγούς λειτουργίας τους, οι δομές, οι φορείς και οι θεσμοί να αποκτούν επαρκές ενδογενές δυναμικό, «θεσμική μνήμη, μηχανισμούς ανάδρασης (feet back), διαφάνεια στη λειτουργία και θεσμική αναστοχαστικότητα (institutional reflexivity) που τους βοηθούν στο να αυτο-διορθώνονται».<sup>96</sup>

Οπότε η εύλογη ματαιοδοξία των προσώπων που συνέβαλαν σε αυτά μπορεί να ικανοποιείται από το γεγονός ότι η συμβολή τους έχει ενσωματωθεί στην επιχειρησιακή κουλτούρα και στην ιστορική μνήμη των δομών, των φορέων και των θεσμών αυτών, καθώς και από το χαμόγελο και τη ζεστή ματιά των παλιών συνεργατών τους, όταν τούς συναντούν σε επαγγελματικές ή κοινωνικές εκδη-

---

96. Βλ. Δ. Παπούλιας, Χ. Τσούκας (1998), ό.π., σελ. 73-85.

λώσεις. Προσωπικά δεν τό κρύβω ότι, από τους τυπικούς τίτλους που απέκτησα και με τους οποίους καμιά φορά μέ προσφωνούν, μέ συγκινεί μόνον η προσφώνηση «δάσκαλε» των κατά καιρούς άμεσων ή έμμεσων συνεργατών μου.

Άλλωστε, «όσοι μπορούν και εισάγουν νέους θεσμούς και έθιμα μαθαίνουν πως στη ζωή σπάνια υπάρχει αναγνώριση και παρασημοφόρηση από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας».<sup>97</sup>

#### 12.4. Δυτικός ορθολογισμός ή ανατολικό κισμέτ;

Μία από τις πιο εντυπωσιακές εμπειρίες μου είναι μία τριπλή διάψευση του προγραμματικού ορθολογισμού μου, που μέ δίδαξε πως οι ιδιοτυπίες του ελληνικού δημόσιου μανάτζμεντ προσφέρουν σανίδες σωτηρίας στην ανοργανωσιά μας.

Όπως ήδη ανέφερα, για την επιχειρησιακή προετοιμασία των δημόσιων φορέων, ενόψει του Γ' ΚΠΣ, με ένα πρόγραμμα υποστήριξης τους (mini ΚΠΣ), προετοίμασα σχετική πρόταση με τον τότε Γενικό Γραμματέα του ΥΠΕΘΟ, η οποία όμως δεν υλοποιήθηκε. Έτσι ξεκίνησε το έτος 2000, πρώτη χρονιά εφαρμογής του Γ' ΚΠΣ, χωρίς νέες οργανωμένες δομές, σύστημα διαχείρισής του και πρόγραμμα υποστήριξης των δυνητικών δικαιούχων.

*Πρώτη εύλογη πρόβλεψή μου:* Δεν θα καταφέρουμε να ξεκινήσουμε την εφαρμογή του Γ' ΚΠΣ.

*Πρώτη διάψευση:* Οι ελληνικές αρχές διαπραγματεύθηκαν με τις αρμόδιες αρχές της Ε.Ε. και συμφώνησαν να συγχρηματοδοτήσουμε «έργα-γέφυρες».

*Δεύτερη εύλογη πρόβλεψή μου:* Μόλις τελειώσουν τα έργα-γέφυρες, το πολύ σε ένα εξάμηνο, θα διακοπεί το πρόγραμμα, εάν δεν έχουν στο μεταξύ συγκροτηθεί οι αναγκαίες δομές.

*Δεύτερη διάψευση:* Ανακαλύψαμε ότι υπάρχουν και «συνεχιζόμενα έργα».

97. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), ό.π., σελ. 43.

*Τρίτη εύλογη πρόβλεψή μου:* Μόλις τελειώσουν και τα συνεχιζόμενα έργα, το πολύ σε άλλο ένα εξάμηνο, θα ξεμείνουμε.

*Τρίτη διάψευση:* Διασφαλίσαμε την έγκριση της «προχρηματοδότησης» των επόμενων έργων.

Πολύ πρόσφατα, συζητώντας αυτή την εμπειρία με τον καθηγητή του Παντείου Πανεπιστημίου και τότε Γενικό Γραμματέα του ΥΠΕΘΟ, Ηλία Πλασκοβίτη, αντιλήφθηκα ότι κατ' ευτυχή συγκυρία οι Κοινοτικές υπηρεσίες αποδέχθηκαν τις παρατάσεις, αισθανόμενες «συνευθύνη».<sup>98</sup>

Πάντως καλού-κακού και δεδομένου ότι το πολιτικο-διοικητικο-κοινωνικό σύστημα είναι πολυπαραμετρικό και ότι η γραμμική προσέγγιση της Νευτώνειας φυσικής διευρύνθηκε από τη δυναμική προσέγγιση του Χάιζμπεργκ, αποφεύγω έκτοτε τις προβλέψεις για αρνητικές επιπτώσεις από την ανοργανωσιά μας.<sup>99</sup>

Μερικές φορές μάλιστα, είναι τέτοια η συστημική εμμονή του συστήματος σε λύσεις που συγκρούονται με τον δυτικό ορθολογισμό αλλά και με το ανατολικό κισμέτ, που αναρωτιέμαι μήπως στον ευλογημένο τούτο τόπο, που είναι σταυροδρόμι πολιτισμών ανατολής και δύσης, έχει γεννηθεί διά μέσου της ιστορικής εξέλιξης η ... «τρίτη μέθοδος» και το μόνο που χρειάζεται είναι να την αναγνωρίσουμε, να την περιγράψουμε με όρους κανόνων γενικής εφαρμογής, άρα ως νέα και επιστημονικά τεκμηριωμένη μέθοδο, οπότε μπορούμε να την επωνυμοποιήσουμε ως ... υπηρεσία/προϊόν τοπικής προέλευσης.

Είναι χαρακτηριστικό ότι μετά την παραπάνω εμπειρία, όταν με ρώτησε ο Πρόεδρος της ΑΔΕΔΥ, Σπύρος Παπασπύρος, ποιο είναι το σημαντικότερο πολιτικό και διοικητικό συμπέρασμά μου από τη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, με βάση τη

---

98. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.2.3.γ.

99. Βλ. Δ. Παπούλιας, Χ. Τσούκας (1998), όπ.π., υποσ. 32, σελ. 90: «Το παράξενο δεν είναι γιατί ένα τέτοιο σύστημα οργάνωσης δημιουργεί προβλήματα, αλλά πως καταφέρνει να κάνει κάτι καλά, όταν το καταφέρνει».



μακρόχρονη εμπειρία μου, τού είπα «Παρότι λειτουργούμε με το “Βλέποντας και κάνοντας” και στο παρά πέντε “γιούρια να προλάβουμε”, τελικώς “η Ελλάδα ποτέ δεν πεθαίνει”», υποδηλώνοντας με συμβολικό τρόπο τις ισχυρές δυνάμεις του ενστίκτου της αυτοσυντήρησής μας.<sup>100</sup> Επειδή όμως αυτές οι δυνάμεις δεν είναι αστείρευτες, εκτιμώ ότι χρειάζονται την επανατροφοδότησή τους με την αυτοπεποίθηση που χαρίζει η επιτυχημένη προσαρμογή στον εξελισσόμενο κόσμο μας. (Η εκτίμησή μου αυτή επιβεβαιώνει τη χρησιμότητα των μεταρρυθμιστών και δείχνει ότι, εκτός από το συλλογικό ένστικτο αυτοσυντήρησης, ο καθένας μας έχει και το δικό του).

### 12.5. Η ευρωπαϊκή και η διεθνής εμπειρία

Στην περίοδο 1982-2004, χρειάστηκε να συμμετάσχω, στα πλαίσια των επαγγελματικών μου καθηκόντων, σε πολλές δράσεις, εκδηλώσεις και συναντήσεις εργασίας που οργανώθηκαν σε άλλες χώρες, ιδίως σε ευρωπαϊκές. Οι χαρακτηριστικότερες που θυμάμαι είναι οι ακόλουθες:

- η επίσκεψή μου (μαζί με τον Νίκο Δημάδη και τον Λυκούργο Αρεταίο) στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων της Γαλλίας και τους θυγατρικούς φορείς του (SCET, CAECL, SCIC, SEDES κ.ά.), που είχαν αναλάβει την υποστήριξη των ΟΤΑ, στη μηχανοργάνωσή τους, στην κατασκευή των έργων τεχνικής υποδομής και στην κατασκευή κατοικιών στα πλαίσια οργανωμένης δόμησης (HLM) (Παρίσι, 1982),
- η συμμετοχή μου σε συνέδριο οργανωμένο από ένα χριστιανοδημοκρατικό ινστιτούτο της Ιταλίας, που αφορούσε την προώ-

---

100. Πιο συμπυκνωμένα, θα μπορούσαμε να πούμε πως ακολουθούμε «το μοντέλο του τελευταίου επιβάτη της καλύτερης αμαξοστοιχίας», βλ. Ι. Βούλγαρης (2002), Η Ελλάδα στο νέο πολιτικό κύκλο, στο Γ. Βούλγαρης, Ν. Διαμαντούρος, Α. Λιάκος, Δ. Παπούλιας, Ι. Στουρνάρας, *Η προοπτική του εκσυγχρονισμού στην Ελλάδα*, Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 25.

- θηση της ολοκληρωμένης ανάπτυξης (*developpement intégré*) (Μπενεβέντο Ιταλίας, 1983), και που μαζί με τον νόμο 82213/02.03.1982 του Φρανσουά Μιτεράν αποτέλεσαν για μένα πηγή έμπνευσης για τη θεσμοθέτηση του δημοκρατικού προγραμματισμού και την προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης,
- η επίσκεψή μου στο Υπουργείο Εσωτερικών της Γαλλίας, ως μέλους αντιπροσωπείας του Ελληνικού Υπουργείου Εσωτερικών, για τη μελέτη των θεσμών αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης, και στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), για τη μελέτη της ανάπτυξης και της λειτουργίας των δημοτικών επιχειρήσεων και των εταιρειών μικτής οικονομίας (*sociétés d' economies mixte*) (Παρίσι, 1984),
  - η συνάντησή μου με τον πρόεδρο του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων της Γαλλίας (*Caisse des Depots et Consignations*), προς διερεύνηση της δυνατότητας συνεργασίας με το ελληνικό ΤΠΔ για τη χρηματοδότηση των ελληνικών ΟΤΑ και την αξιοποίηση εφαρμογών τηλεματικής από την τοπική αυτοδιοίκηση (Παρίσι, 1987),
  - η συμμετοχή μου στις εκδηλώσεις ελληνογαλλικής συνεργασίας της ΜΚΟ «Ελληνογαλλική Αντιπαράθεση» (*Confrontation Francohellenique*), την οποία οργάνωσε ο πρόεδρός της, Γιώργος Στεφανίδης, πολλές από τις οποίες φιλοξένησε ο δήμαρχος Σητείας Νίκος Πετράκης,
  - η συμμετοχή μου σε διεθνές συνέδριο εκπροσώπων των Δημοτικών Τραπεζών (Ελσίνκι) και η μοναδική επίσκεψή μου στο Λονδίνο,
  - η συμμετοχή μου σε εκδηλώσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας:
    - ▷ για τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (Μασσαλία)
    - ▷ για τη συνεχιζόμενη κατάρτιση (Βερολίνο, 1988)
    - ▷ για την τοπική ανάπτυξη (Σεβίλλη, 1992)
    - ▷ για τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης (Λισαβόνα, 1998)

- ▷ για τις πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης (Βρυξέλλες, Κοπεγχάγη, Ρότερνταμ, Παρίσι, Μπορντώ, Λυών, Ρώμη, Μαδρίτη, Βαρκελώνη, Μπιλμπάο κ.ά.)
- η συμμετοχή μου σε γενικές συνελεύσεις και εκδηλώσεις του Συμβουλίου Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης (Conseil des Communes et Regions d' Europe – CCRE) και της Διεθνούς Ένωσης Τοπικών Αυτοδιοικήσεων (International Union of Local Authorities – IULA) (κυρίως στις Βρυξέλλες και το Στρασβούργο),
- η συμμετοχή μου σε Συνέδριο για την Τοπική Ανάπτυξη, στο Κεμπέκ του Καναδά,
- οι πολλές συναντήσεις μου με στελέχη των Γενικών Διευθύνσεων των Ε.Κ.: Περιφερειακών πολιτικών (D. G. des Politiques regionales), Απασχόλησης, βιομηχανικών σχέσεων και κοινωνικών υποθέσεων (D. G. Emploi, relations industrielles et affaires sociales), Γεωργίας (D. G. Agriculture), Ενέργειας (D.G. Energie), Πολιτικής για τις επιχειρήσεις, εμπορίου, τουρισμού και κοινωνικής οικονομίας (D.G. Politique d' enterprise, commerce, tourisme et economie social), Επιστήμης, έρευνας και ανάπτυξης (D.G. Science, recherche et developpement), Κοινωνίας της πληροφορίας (D.G. Information society), Εξωτερικών σχέσεων (D.G. Relations exterieures) και της Ειδικής Υπηρεσίας Ανθρώπινων πόρων, εκπαίδευσης, κατάρτισης και νεότητας (Task Force Ressources humains, education, formation et jeunesse), μεταξύ των οποίων και πολλοί Έλληνες,<sup>101</sup>

---

101. Ντίνος Μανιατόπουλος, Αχιλλέας Μητσός, Μάριος Καμχής, Γιώργος Παννούσης, Κωστής Μουσουρούλης, Στέφανος Σαμαράς, Τάσος Μπουγάς, Γιώργος Βλαντάς, Βίκυ Πελένη, Ζωή Παπασιώπη, Χρήστος Γκόγκος, Γιώργος Σπύρου, Αντώνης Καστρισιανάκης, Βάλη Κολοτούρου, Κώστας Πάκας, Θέμις Γαλερός, Δημήτρης Ζιώμας, Κώστας Φωτάκης, Γιώργος Κατζουράκης, Κώστας Χαμπίδης, Ελισάβετ Πλατσούκα, Θάνος Χρηστίδης, Χρήστος Σαψάλης, Άγγελος Κτενάς, Μανώλης Κούκιος, Θόδωρος Καλλιάνος, Άννα Χαρίτου, Γιώργος Κατσαράκης, Ηλίας Γκανούτας, Ελένη Σπαχή, Ελένη Τσαντεκίδου κ.ά.

- η συμμετοχή μου, ως συνιδρυτικού μέλους, στην ιδρυτική γενική συνέλευση (27.11.1991) και στις ετήσιες συναντήσεις εργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης Αναπτυξιακών Εταιρειών (European Association of Development Agencies – EURADA) (κυρίως στις Βρυξέλλες, 1991-1994),
  - η διασφάλιση της συγχρηματοδότησης και η συμμετοχή μου στην οργάνωση από την ΚΕΔΚΕ του 1ου Συνεδρίου εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης των Βαλκανίων, στο πλαίσιο του προγράμματος της ΠΙΕΤΑ BAL.CI.COS. (Balkanic Cities Cooperation System) (Θεσσαλονίκη, 1993).
  - ο σχεδιασμός και η εφαρμογή προγραμμάτων ανταλλαγής εμπειριών, με συγχρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, μεταξύ των τοπικών αρχών πόλεων, ως ακολούθως:
    - ▷ Πειραιάς - Άλιμος - Λαμία - Καλαμάτα - Barcelona - Varna και Blagoevgrad Βουλγαρίας (1993).
    - ▷ Άλιμος - Jenin, Rafah και Jericho (Ιεριχώ) των Κατεχόμενων Παλαιστινιακών Εδαφών κ.ά.
    - ▷ Σύνδεσμος ΤΕΔΚ Κρήτης - Κάιρο της Αιγύπτου κ.ά. (1994).
  - η συμμετοχή μου στις συναντήσεις εργασίας ενός διακρατικού προγράμματος το οποίο συγχρηματοδοτήθηκε στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας EUROFORM (Μιλάνο, Φρανκφούρτη, Λίβερπουλ, Νιούκαστλ Ιρλανδίας, Άαρχους Δανίας, Κοπενχάγη, Ρώμη, Βρυξέλλες, Μυτιλήνη, 1992-1994),
  - η συμμετοχή μου σε διεθνές συνέδριο στη Μόσχα και σε πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας για την οργάνωση των κοινωνικών υπηρεσιών στο Novosibirsk της Δυτικής Σιβηρίας (1993-1994),
  - η συνάντησή μου με τον Υπουργό Εσωτερικών της Κύπρου για τη διερεύνηση της δυνατότητας προώθησης της αναδιάρθρωσης της κυπριακής τοπικής αυτοδιοίκησης (Λευκωσία, 2004).
- Από όλες τις πόλεις που επισκέφθηκα, ξεχωριστές ήταν οι εμπειρίες μου από το Μιλάνο, από το Κάιρο, το Πορτ Σάιντ και την Αλεξάνδρεια της Αιγύπτου, από τη Σόφια και τη Βάρνα της Βουλγαρίας, από τη Μόσχα και το Novosibirsk της Ρωσίας και από τα

Κατεχόμενα Παλαιστινιακά Εδάφη (τα οποία επισκέφθηκα την πρώτη ημέρα αναγνώρισης της μερικής αυτοδιοίκησής τους), καθώς και το ιδιωτικό ταξίδι στην πατρίδα της μητέρας μου, την Κωνσταντινούπολη.

Τα σημαντικότερα συμπεράσματά μου από την ανάπτυξη αυτών των ευρωπαϊκών και διεθνών σχέσεων είναι τα ακόλουθα:

- Από τα πρώτα χρόνια της συμμετοχής της χώρας μας στην ΕΟΚ και, ιδίως, από την εποχή που άρχισαν να συμμετέχουν ενεργά σε αυτήν τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης και εκπρόσωποι των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών φορέων, έγινε φανερό ότι, παρά την υστέρηση που είχε η χώρα μας στο επίπεδο της ανάπτυξής της, δεν υστερούσαμε, ως στελέχη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και των κοινωνικών φορέων και ως εμπειρογνώμονες, απέναντι στους συναδέλφους μας των άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Αυτή όμως η ικανότητά μας δεν περιείχε τόσο επιτελικές δεξιότητες, όσο περιείχε δεξιότητες γρήγορης ανταπόκρισης στις τυπικές απαιτήσεις των ευρωπαϊκών κανόνων και πολιτικών.
- Η γεωγραφική θέση της χώρας μας έχει το μειονέκτημα της απόστασης από τα διοικητικά κέντρα της Ε.Ε., αλλά έχει και το πλεονέκτημα της γειννιάσής της με έναν ζωτικό χώρο για την Ευρώπη και για το μέλλον της. Επίσης, το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας μας, οι πολιτισμικές αξίες και οι εμπειρίες μας διευκόλυναν την καλύτερη συνεργασία μας με τις δημόσιες διοικήσεις γειτονικών χωρών, υπό ανάπτυξη, για την παροχή υπηρεσιών τεχνικής βοήθειας, σε σχέση με τη συνεργασία των βορειοευρωπαίων με αυτές.
- Η επίκληση των πολιτικών και των προγραμμάτων της Ε.Ε. αποτέλεσε μian εξαιρετικά πολύτιμη «νομομοποιητική» διαδικασία για εμάς όσοι προτείναμε αλλαγές και καινοτομίες στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα.<sup>102</sup> Επίσης, τα πετυχημένα πα-

---

102. Βλ. Κ. Σπανού (2001), όπ.π., σελ. 164: «Οι ευρωπαϊκές πολιτικές προσφέ-

ραδείγματα και οι καλές πρακτικές από άλλες ευρωπαϊκές χώρες αποτέλεσαν πολύτιμο οδηγό μας, όχι όταν τὰ αντιγράφαμε, αλλά όταν μπορέσαμε να τὰ προσαρμόσουμε στα πολιτικά και κοινωνικοοικονομικά δεδομένα του τόπου μας. Τελικώς όμως, όλα αυτά, καθώς και η «συγκατοίκηση» της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με τις διοικήσεις των άλλων ευρωπαϊκών χωρών είχαν περιορισμένα αποτελέσματα.<sup>103</sup> Πετύχαμε τον «ευρωπαϊκό εκσυγχρονισμό» ορισμένων δομών, λειτουργιών και πολιτικών, αλλά δεν πετύχαμε τη «διοικητική σύγκλιση». Ότι πετύχαμε οφείλεται πολλές φορές σε προσωπικές ικανότητες και πρωτοβουλίες και σε διαπροσωπικές σχέσεις.<sup>104</sup> Ειδικά ως προς τη διοικητική ικανότητα της δημόσιας διοίκησης, προσαρμόστηκαν τυπικά οι υπηρεσίες που έπρεπε να εφαρμόσουν τους κοινοτικούς κανονισμούς και δημιουργήθηκαν, ως θύλακες με επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα, οι δομές που συνδέονται με τη διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, ενώ από την υπόλοιπη δημόσια διοίκηση ωφελούνται λειτουργικά μόνον όσοι φορείς είναι «δικαιούχοι»

---

ρουν γενικότερα στην ελληνική διοίκηση μια πολύτιμη συμμαχία και ευκαιρία προκειμένου να προωθήσει στόχους και πολιτικές που, επειδή προσκρούουν στην αντίθεση των θιγομένων συμφερόντων, θα είχαν λίγες πιθανότητες να προχωρήσουν».

103. Ibid., σελ. 31, «Ενώ αναμφίβολα πολλαπλασιάζονται οι ευκαιρίες συνύπαρξης και συνεργασίας, είναι εξαιρετικά αμφίβολο κατά πόσον επέρχονται συγκλίσεις σε θεσμικό επίπεδο».

104. Βλ. Α. Πασσάς, Ε. Πετράκη (2009), Η Ελληνική Διοίκηση στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία, στο Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμ.), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: η ελληνική εμπειρία*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 196: «Εν τέλει, το “σύστημα συντονισμού” στην Ελλάδα δεν είναι καν χαλαρό και έκκεντρο, αλλά προσωποκεντρικό και η απαραίτητη επίτευξη συνοχής, για την άσκηση επιρροής επί των Ενωσιακών διαδικασιών παραγωγής δημόσιων πολιτικών και των εγχώριων προεκτάσεών τους, εμφανίζεται ευθέως ανάλογη άτυπων παραγόντων (διάσταση τύπου και πραγματικότητας), όπως η ποιότητα των διαπροσωπικών σχέσεων και επαφών και το ατομικό – προσωπικό κύρος της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας και των συνεργατών της».

αυτών, και μόνον στον βαθμό που χρειάζεται, προκειμένου να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις που επιβάλλουν οι κανόνες υλοποίησής τους.

Τα θετικά παραδείγματα που αξιολογώ ότι έχουν ενδιαφέρον για το ζήτημα του «ευρωπαϊκού εκσυγχρονισμού» της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τα οποία δεν αφορούν τόσο το κανονιστικό πλαίσιο και τις δημόσιες πολιτικές όσο τις δομές και τις λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, είναι τα ακόλουθα:

Α. Αλλαγές και δράσεις των οποίων έχω έμμεση γνώση, όπως είναι οι εξής:

1. Η δημιουργία ή αναδιοργάνωση υπηρεσιακών μονάδων στα Υπουργεία Εξωτερικών και Εθνικής Οικονομίας για την υποστήριξη των λειτουργιών συμμετοχής της χώρας στην ΕΟΚ (και στη συνέχεια, στις Ε.Κ. και στην Ε.Ε.).
2. Η αλλαγή της δομής και της λειτουργίας ορισμένων δημόσιων υπηρεσιών που ασκούν τομεακές πολιτικές, εξαιτίας της ανάγκης προσαρμογής τους, λόγω της νομικής ενσωμάτωσης πολλών κανονισμών και οδηγιών (π.χ., για την εσωτερική αγορά, το περιβάλλον, την προστασία του καταναλωτή, την ισότητα των φύλων).
3. Οι βελτιώσεις που έγιναν και φαίνεται να διατηρούνται, στην παραγωγή των συγχρηματοδοτούμενων τεχνικών έργων, χάρη στους κανόνες που επέβαλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και παρά την αρχική μας αντίδραση (επειδή «θίχτηκε το εθνικό φιλότιμό μας»). Οι βελτιώσεις αυτές είναι, κυρίως, ο καλύτερος προγραμματισμός και η παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων μέσω του «τεχνικού δελτίου», η μείωση των συγκριτικών πινάκων και των υπερβάσεων των προϋπολογισμών και η βελτίωση της ποιότητας των έργων.
4. Η δημιουργία ορισμένων νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα, μετά από σχετική συμφωνία των αρμόδιων Ελληνικών και Κοινοτικών αρχών για την κατασκευή

μεγάλων συγχρηματοδοτούμενων τεχνικών έργων ή/και τη διαχείριση της λειτουργίας τους (ΕΓΝΑΤΙΑ Α.Ε., ΕΡΓΟΣΕ Α.Ε., ΜΕΤΡΟ Α.Ε., ΤΡΑΜ Α.Ε. κ.ά.).

Β. Αλλαγές και δράσεις στις οποίες συμμετείχα και έχω άμεση γνώση, όπως είναι οι ακόλουθες:

1. Η νομοθέτηση των 13 Περιφερειών, των Ν.Α. και του δημοκρατικού προγραμματισμού (Ν.1622/1986) και, αργότερα, η συγκρότηση των Ν.Α. και των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης (Ν.2218/1994) και η αναβάθμιση των Περιφερειών (Ν.2503/1997, Ν.2647/1998), με το επιχείρημα ότι «όλες οι χώρες της ΕΟΚ έχουν περιφερειακές και τοπικές αρχές που συμμετέχουν στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των περιφερειακών πολιτικών και προγραμμάτων και επομένως μπορούν να εφαρμόσουν “την αρχή της εταιρικής σχέσης”».
2. Η συνένωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (Ν.2539/1997 και Πρόγραμμα Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ), με το επιχείρημα ότι «πρέπει να αποκτήσουν επαρκή αποτελεσματικότητα όπως στις άλλες χώρες της Ευρώπης και επομένως να μπορούμε να διεκδικήσουμε υπέρ του περιφερειακού και τοπικού επιπέδου την εφαρμογή “της αρχής της επικουρικότητας”». Επίσης, με επιχείρημα τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) και την ανάλογη εμπειρία Ευρωπαϊκών κρατών.<sup>105</sup>
3. Η ίδρυση και συγκρότηση της ΜΟΔ Α.Ε., για τη δημιουργία μιας αποτελεσματικής δομής διαχείρισης των ΚΠΣ,<sup>106</sup> ως αποτέλεσμα σχετικής συμφωνίας των αρμόδιων Ελληνικών αρχών με τις Κοινοτικές αρχές, η οποία περιλάμβανε και τη συγχρηματοδότηση των δαπανών λειτουργίας της εταιρείας.
4. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή από το Υπουργείο Εσωτερικών του πρώτου μεσοχρόνιου επενδυτικού προγράμματος των

105. Βλ. ΥΠΕΣΔΔΑ (1997), όπ.π., σελ. 16 και 37-40.

106. Βλ. παράγρ. Ι.7.



ΟΤΑ (ΕΑΠΤΑ Ι), με το επιχείρημα ότι «μόνον έτσι μπορούν να συγχρηματοδοτηθούν έργα τους από το Α΄ ΚΠΣ (1989-1993)».

5. Η αξιοποίηση του Προγράμματος ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ του Β΄ ΚΠΣ (1994-1999) για την έναρξη του σχεδιασμού μηχανοργάνωσης των Περιφερειών, των Ν.Α. και των ΟΤΑ, με το επιχείρημα ότι «είναι “δικαιούχοι” συγχρηματοδοτούμενων έργων και δράσεων».

Γ. Αλλαγές τις οποίες πρότεινα και δράσεις που ανέλαβα, που είναι οι ακόλουθες:<sup>107</sup>

1. Η συγκρότηση της ΕΕΤΑΑ, με έναν εκ των βασικών στόχων της «την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ για την αξιοποίηση Κοινοτικών Προγραμμάτων (ΜΟΠ Πληροφορικής, ΠΕΠ του Α΄ ΚΠΣ)».
2. Η επιστημονική στελέχωση των ΤΕΔΚ με τους συμβούλους τοπικής ανάπτυξης (1985-1990), στην αρχή, με χρηματοδότηση από τα ΜΟΠ, κατ' αναλογία της προηγούμενης πρωτοβουλίας Ε.Ε. – ΚΕΠΕ για τη στελέχωση των νομαρχιακών υπηρεσιών προγραμματισμού (1985).
3. Η δημιουργία Αναπτυξιακών Εταιρειών της Αυτοδιοίκησης με τη νομική μορφή των ανωνύμων εταιρειών, προκειμένου «να έχουν ευελιξία και αποτελεσματικότητα ως “ενδιάμεσοι φορείς” ή “δικαιούχοι” συγχρηματοδοτούμενων επιχειρησιακών προγραμμάτων».
4. Η εκπόνηση του πρώτου Επιχειρησιακού Σχεδίου 2000-2006 του ΟΕΕΚ, προκειμένου «να χρηματοδοτηθεί από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Υπουργείου Παιδείας του Γ΄ ΚΠΣ (2000-2006)».

Πάντως, από τις παραπάνω αλλαγές και δράσεις, οι περισσότερες (Β.1., Β.2., Β.4., Β.5., Γ.1., Γ.2., Γ.3.) δεν ήταν προαπαιτούμενες

---

107. Βλ. παράγρ. Ι.3., Ι.4., Ι.8 και Ι.9.

προσαρμογές ενσωμάτωσης στο κοινοτικό πλαίσιο, αλλά πρωτοβουλίες διοικητικού εκσυγχρονισμού που ανέλαβε το ενδογενές δυναμικό μας και χρησιμοποίησε ως νομιμοποίηση και στήριγμα το επιχείρημα της ανάγκης προετοιμασίας ή προσαρμογής μας στο ευρωπαϊκό κεκτημένο.

Άλλωστε, το ζήτημα του «ευρωπαϊκού εκσυγχρονισμού» της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δεν είναι απομονωμένο, αλλά συνδέεται με το ευρύτερο ζήτημα των πολιτικών, κοινωνικών και πολιτισμικών αλλαγών της χώρας μας στη διάρκεια της τελευταίας τριακονταπενταετίας.<sup>108</sup>

Κλείνοντας το κεφάλαιο αυτό με την «κατάθεση της προσωπικής μαρτυρίας» μου, θέλω να δηλώσω ιδιαίτερα ευτυχής που οι επιλογές μου και η συγκυρία δεν μέ επιβάρυναν με «αντιφατικούς ρόλους» που θα μέ οδηγούσαν «σε συγκρουσιακές ή διλημματικές καταστάσεις».<sup>109</sup> Βέβαια, όταν ασκείς διοίκηση, είσαι διαρκώς υποχρεωμένος να επιλέγεις ανάμεσα σε δύο ή περισσότερες πιθανές αποφάσεις, που μερικές φορές δεν βασίζονται σε ορθολογική ανάλυση αλλά στη διαίσθηση ή τον βολонταρισμό σου. Εκτιμώ όμως ότι οι προσπάθειες που κατέβαλα νοσηματοδοτήθηκαν ταυτόχρονα και συνθετικά από τις αξίες και των «δύο πολιτισμικών οριζουσών της νεοελληνικής εμπειρίας»: τη δημοκρατική/εξισωτική και την εκσυγχρονιστική.<sup>110</sup> Εάν όμως κληθώ να επιλέξω μεταξύ της «διαδικαστικής δημοκρατίας» και της «αναπτυξιακής δημοκρατίας»,<sup>111</sup> παρά την ιστορική συνεισφορά και των δύο, θα επέλεγα για τη σημερινή Ελλάδα τη δεύτερη.

Όσον αφορά τον μεταρρυθμιστικό βολонταρισμό μου, έχω ψηλαφήσει τα όριά του, αλλά γεύθηκα και «την κρυφή γοητεία

---

108. Βλ. Γ. Βούλγαρης (2008), *Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση*, Πόλις, Αθήνα, και ιδίως σελ. 168 επ. και 348 επ.

109. Βλ. Α. Μακροδημήτρης (1999), *όπ.π.*, σελ. 321.

110. *Ibid.*, σελ. 66.

111. Βλ. Κ. Σπανού (2000), *όπ.π.*, σελ. 59 επ. και 93 επ.

της διοικητικής και οργανωτικής μεταρρύθμισης».<sup>112</sup> Παράλληλα όμως έχω βρεθεί μπροστά και σε πολύ δύσκολες επιλογές: την αντιμετώπιση της νομοθετικής παρέμβασης στην ΕΕΤΑΑ, το δάνειο των 10 δις. δραχμών, την παραλαβή μιας επένδυσης ενός δημόσιου οργανισμού – ύψους 4 δις. δραχμών – την τελευταία ημέρα λήξης της προθεσμίας της.

Ελπίζω να μου αναγνωρισθεί ως ελαφρυντικό στην εμπειρική προσέγγιση του διοικητικού φαινομένου η επιστημονική προέλευσή μου από διαφορετικό πεδίο. Αλλιώς, θα δηλώσω «μεθοδολογικό εκλεκτισμό» και, εν ανάγκη, συνειδητό «θεωρητικό αγνωστικισμό».<sup>113</sup>

Όσον αφορά τα περιουσιακά στοιχεία που απέκτησα σε αυτή την τριαντάχρονη διαδρομή (1975-2004), εκτός από τη γνώση και την εμπειρία που κέρδισα και την οποία προσπαθώ να καταθέσω σε αυτό το βιβλίο, η πιο σημαντική είναι το ανεκτίμητο κοινωνικό κεφάλαιο των σχέσεων που απέκτησα με τους ανθρώπους που μου πρόσφεραν καθοδήγηση ή την υποστήριξή τους στα πρώτα βήματά μου, με όσους συνεργάστηκα για μικρότερο ή μεγαλύτερο διάστημα και με όσους τούς πρόσφερα τη δική μου καθοδήγηση ή υποστήριξη. Πολύ λίγους από αυτούς καταφέρνω να αναφέρω στις σελίδες του βιβλίου και στους Πίνακες του Παραρτήματος, κρατώντας όμως μέσω του μεγάλου διευθυνσιογράφου μου την ελπίδα ότι διατηρώ το νήμα της νοητής επικοινωνίας μας.

---

112. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (2004), όπ.π., σελ. 393.

113. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (1999), όπ.π., σελ. 522.



## II. ΟΙ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

---

Την εμπειρία μου από την τριαντάχρονη διαδρομή που προανέφερα επιχειρώ να τήν κωδικοποιήσω και να τήν συνδέσω με επιστημονικά τεκμηριωμένες προσεγγίσεις του διοικητικού φαινομένου, με σχετικές πολιτικές απόψεις αλλά και με χρηστικές πληροφορίες, στο επόμενο κεφάλαιο III, με τον τίτλο «Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων: από το 1975 στο 2015+».

Πριν όμως ιχνηλατήσω τις μεταρρυθμίσεις που έγιναν και «οραματισθώ» τις επερχόμενες, κρίνω αναγκαίο να αναφέρω ποιες είναι οι σημαντικότερες εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση της περιόδου 1950-2004 και τα κατά τη γνώμη μου σημαντικότερα προγραμματικά κείμενα κυβερνητικής πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση, περιλαμβανομένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης της περιόδου 1975-2004.

### 1. ΟΙ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΤΩΝ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΩΝ

Το θέμα της «διοικητικής σύγκλισης» ή αλλιώς η ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, περιλαμβανομένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, με στόχο τον εκσυγχρονισμό τους, δεν είναι καινούργιο ζήτημα στην Ελλάδα. Απασχολεί κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις από τις αρχές του 20ού αιώνα και την επιστημονική κοινότητα συστηματικά τα τελευταία τριάντα χρόνια.

Οι δέκα σημαντικότερες εκθέσεις της μεταπολεμικής περιόδου που αφορούν τη διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, με μια κατατοπιστική εισαγωγική παρουσίασή τους, περιλαμβάνονται στην έκδοση «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση

1950-1998», που επιμελήθηκαν ο καθηγητής του Πανεπιστημίου της Αθήνας, Αντώνης Μακρυδημήτρης, και ο εμπειρογνώμονας και ανώτερο στέλεχος της δημόσιας διοίκησης, Νίκος Μιχαλόπουλος.<sup>114</sup>

Στη συνέχεια, παραθέτω μόνον τους τίτλους των εκθέσεων αυτών και για κάθε μια από αυτές μιαν επιγραμματική αναφορά στο περιεχόμενό της, τονίζοντας (με bold) ό,τι αφορά **το ζήτημα της μεθοδολογίας εφαρμογής των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα**, γιατί κατά τη γνώμη μου αυτό συνδέεται με ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος της χώρας μας, την απουσία «ιστορικής και θεσμικής μνήμης».<sup>115</sup>

Οι εκθέσεις αυτές είναι οι ακόλουθες:

**α. «ΜΕΘΟΔΟΙ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΕΩΣ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ»** του παρέδρου και μετέπειτα προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, Γεωργίου Μαραγκόπουλου (1950).

Η έκθεση προτείνει τα εξής:

- μέτρα βελτίωσης της επιλογής και εκπαίδευσης των δημόσιων υπαλλήλων (διαγωνισμός για την επιλογή, ξεχωριστή κατηγορία ανώτερων στελεχών, ξεχωριστή σχολή επαγγελματικής εκπαίδευσης των ανώτερων στελεχών, συστηματική μετεκπαίδευση των δημόσιων υπαλλήλων), και
- τη σύσταση **κέντρου επιτελικής οργάνωσης στο γραφείο του Πρωθυπουργού** για τη συνολική εποπτεία, τον προγραμματισμό και την επιτελική στήριξη του γενικού μεταρρυθμιστικού

---

114. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση - 1950-1998*, Παπαζήσης, Αθήνα.

115. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), *όπ.π.*, σελ. 216-217: «Η έλλειψη ιστορικής ή συλλογικής μνήμης, την οποία αναφέρουν πολλοί, σημαίνει ακριβώς αυτό: δεν καταγράφεται η πρόοδος και ο εκσυγχρονισμός, εφόσον σε όλα κυριαρχεί μια αίσθηση προσωρινότητας και για όλα ενεργούμε εκ των ενόντων και με προχειρότητα. [...] Γιατί η ιστορία σημαίνει μνήμη που δεσμεύει, υποχρεώνει με συνέπεια και σοβαρότητα».

προγράμματος οργάνωσης και στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών.

β. «Η ΠΛΗΜΜΕΛΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ ΚΑΙ Η ΑΝΑΓΚΗ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΕΩΣ ΑΥΤΗΣ», που είναι το Δ' κεφάλαιο της «Εκθέσεως επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος» του καθηγητή Κυριάκου Βαρβαρέσου (1952).

Κατά την έκθεση, οι τρεις βασικές αρχές που είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι οι ακόλουθες:

- η διοικητική αναδιοργάνωση απαιτεί ευρύτερη πολιτική συνείδηση,
- η διοικητική αναδιοργάνωση δεν θα πρέπει να πραγματοποιηθεί από πολιτικά πρόσωπα,
- τη διοικητική αναδιοργάνωση πρέπει να αναλάβει ειδική δομή: «Μεγάλη επιτροπή αναδιοργάνωσης της διοικήσεως», «Συμβουλευτική επιτροπή εξ αντιπροσώπων των διαφόρων επαγγελματικών τάξεων» κλπ.

γ. «ΕΚΘΕΣΙΣ ΑΦΟΡΩΣΑ ΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΝ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΙΝ ΕΝ ΕΛΛΑΔΙ» του καθηγητή-εμπειρογνώμονα του ΟΟΣΑ, Georges Langrod (1964). Η έκθεση προλογίζεται από τον τότε Αναπλ. Υπουργό Συντονισμού, Ανδρέα Παπανδρέου.

Η έκθεση του G. Langrod συνίσταται στα εξής:

- αναφέρει μεταξύ άλλων ως προβλήματα, τα οποία πρέπει να αντιμετωπισθούν, τον νομικισμό, τον διοικητικό συγκεντρωτισμό και τα ανεπαρκή επαγγελματικά προσόντα των δημοσίων υπαλλήλων,
- επισημαίνει ότι «η διοικητική μεταρρύθμιση δεν είναι ποτέ μία μεμονωμένη και σποραδική προσπάθεια», «πρέπει να γίνη βάσει ενός προκαθορισμένου σχεδίου» και «αι μεταρρυθμιστικά προσάθειαι απεδείχθησαν εν τω συνόλω των ανεπαρκείς, εν πρώτοις διότι έλειπεν εν γενικόν σχέδιον»,

- δίνει δε ιδιαίτερη σημασία στη συνεπή και την αποτελεσματική εφαρμογή μιας **ολοκληρωμένης εκπαιδευτικής πολιτικής** που θα καλύψει όλο το φάσμα των δημόσιων υπαλλήλων.

**δ. «Ο ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ»** του καθηγητή και εμπειρογνώμονα του ΟΟΣΑ, F.M.G. Willson (1966).

Η έκθεση αναδεικνύει το ζήτημα της συνοχής και του συντονισμού της δράσης της κυβερνητικής δομής και περιέχει τα ακόλουθα:

- προτείνει τη σύσταση μιας σύγχρονης υπηρεσίας Γραμματείας της Κυβέρνησης για τη διοικητική στήριξη του έργου του Πρωθυπουργού και την παρακολούθηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής,
- επισημαίνει την αναγκαιότητα και τη σκοπιμότητα της **ενεργού συμμετοχής των στελεχών** της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας στην υπόθεση της διοικητικής μεταρρύθμισης, και
- προτείνει τη σύσταση σε κεντρικό επίπεδο μιας μονάδας νομοθετικής επεξεργασίας και ελέγχου.

**ε. «ΟΨΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ»** του καθηγητή και εμπειρογνώμονα του ΟΟΣΑ, Δημήτρη Αργυριάδη (1970).

Η έκθεση διαπιστώνει ότι σημαντικές προτάσεις της έκθεσης του G. Langrod δεν εφαρμόστηκαν και συνηγορεί στα εξής:

- στη δημιουργία μιας νέας τάξης ανώτερων στελεχών της δημόσιας διοίκησης, με τη βοήθεια και ενός πρότυπου Κέντρου διοικητικών σπουδών,
- στην ενεργοποίηση των επιτελικών μονάδων των Υπουργείων (μονάδων οργάνωσης και μεθόδων).

**στ. «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1988-1992»**, που συντάχθηκε από επιτροπή του ΚΕΠΕ (1988). Τη συγκρότηση της επιτροπής είχε αποφασίσει ο τότε Υπουργός Εθνικής Οικονομίας, Κώστας Σημίτης.



Η έκθεση προτείνει μέτρα πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση, που ακολουθούν τους ακόλουθους άξονες πολιτικής:

- Βελτίωση και ποιοτική αναβάθμιση της οργάνωσης και των λειτουργιών της δομής της.
- Αξιοποίηση και σωστή ένταξη του ανθρώπινου δυναμικού στις διάφορες υπηρεσιακές μονάδες της που συνδέονται με την αποδοτικότητα τόσο της εργασίας όσο και της οργάνωσης σε σχέση με την εργασία.
- Μεταρρύθμιση της εσωτερικής της οργάνωσης και επιδίωξη αποτελεσματικότερης λειτουργίας.
- Βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολίτη.

Με την έκθεση αυτή «εγκαινιάστηκε από τη σκοπιά της εφαρμοσμένης δημόσιας πολιτικής ένας προβληματισμός για τη δημόσια γραφειοκρατία που κινείται πέρα από τους στόχους του δομικού και οργανωτικού εκσυγχρονισμού κλασικού “βεμπεριανού” τύπου».<sup>116</sup>

**ζ. «ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ»** του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης, με Υπουργό τον Νικόλαο Θέμελη (1990). Η έκθεση αυτή εκπονήθηκε από τους καθηγητές Ιωάννη Αναστόπουλο και Αντώνη Μακρυδημήτρη, με βάση τα πορίσματα πολυμελούς επιτροπής και ομάδων εργασίας που είχε συγκροτήσει νωρίτερα, ως Υπουργός Προεδρίας της Κυβέρνησης, ο Αθανάσιος Κανελλόπουλος στα πλαίσια της «Επιτροπής για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης».

Η έκθεση προσδιορίζει ως βασικούς παράγοντες των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης, μεταξύ άλλων, «τον φαύλο κύκλο της πολιτικοποίησης» και «τη διαιώνιση των αντιλήψεων για κομματικό έλεγχο της Διοίκησης», την «προσήλωση σε ένα τυπικό νομικισμό» και «την υποβάθμιση και περιθωριοποίηση

---

116. Βλ. Α. Μακρυδημήτρη, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), όπ.π., σελ. 49.

του Κοινοβουλίου», και σημειώνει ότι «εφαρμόστηκαν άστοχες και αποσπασματικές μεταρρυθμίσεις που υποδηλώνουν ατολμία και ελλιπή σφαιρική θεώρηση», προτείνοντας «**μια συνολική πρόταση μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού του διοικητικού συστήματος της χώρας**».

Ειδικότερα η έκθεση προτείνει τα εξής:

- την ενίσχυση του επιτελικού χαρακτήρα των κεντρικών υπηρεσιών, τη θεσμική και τη λειτουργική ενδυνάμωση της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, τη σαφέστερη οριοθέτηση και εκλογίκευση του πλαισίου λειτουργίας του ευρύτερου δημόσιου τομέα,
- τη διαμόρφωση ενός σύγχρονου πλαισίου ανάπτυξης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού,
- την υιοθέτηση σύγχρονων αρχών και μεθόδων ορθολογικής διοίκησης, λειτουργίας και διαχείρισης πόρων, και
- τη διεύρυνση και την εκλογίκευση του εσωτερικού και του εξωτερικού ελέγχου της διοίκησης.

η. «**ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑ**», την οποία είχε συστήσει ως Πρόεδρος της Οικουμενικής Κυβέρνησης ο καθηγητής Ξενοφών Ζολώτας (1990).

Η έκθεση διαπιστώνει τα προβλήματα που αφορούν το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης και, μεταξύ άλλων, προτείνει τα ακόλουθα:

- την ανασύνταξη της γενικής εκπαίδευσης και την αναβάθμιση και την κοινωνική καταξίωση της επαγγελματικής εκπαίδευσης,
- τη λήψη μέτρων για την παρακίνηση των εργαζομένων (αξιοκρατία, σύνδεση αμοιβής με παραγωγικότητα, κινητικότητα των εργαζομένων, ευελιξία στην απασχόληση, κίνητρα για την ανάπτυξη του ανθρώπινου παράγοντα),
- την εκλογίκευση των διαδικασιών και των μεθόδων της δημόσιας διοίκησης και τη συνεχή εκπαίδευση και επιμόρφωση των δημόσιων υπαλλήλων,

- την ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης έτσι, ώστε να καταστεί βασικός κοινωνός και συνεργός στη γενική προσπάθεια για την ανάπτυξη και την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας.

θ. «ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ 2000», έκθεση επιτροπής υπό την προεδρία τού τότε αντιπροέδρου του Συμβουλίου Επικρατείας Μιχαήλ Δεκλερή (1992).

Η έκθεση στηρίζεται σε συστημική ανάλυση, κυρίως, των συστημάτων από τα οποία συγκροτείται η δημόσια διοίκηση, και μεταξύ άλλων προτείνει τα εξής:

- την κατάρτιση «Χάρτη της δημοσίας διοικήσεως», «Κώδικα δεοντολογίας των δημόσιων υπαλλήλων», «Ενιαίου Κώδικα διοικητικής διαδικασίας» και «Υπηρεσιακών σχεδίων δράσης»,
- την «αποτύπωση των αρμοδιοτήτων της διοικήσεως σε πληροφοριακά συστήματα»,
- την «κωδικοποίηση της διοικητικής νομοθεσίας»,
- την «καθιέρωση σύγχρονων μεθόδων περιγραφής αποστολής και αναλύσεως και αξιολογήσεως της δημοσίας πολιτικής»,
- την «εισαγωγή νέων μορφών οργανώσεων που θα περιλαμβάνουν τη σύμπραξη και συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα»,
- την «κατάρτιση πολλαπλών πληροφοριακών συστημάτων» και την εισαγωγή «της τεχνολογίας της πληροφορίας στο δημοσιονομικό σύστημα», καθώς και
- τη «βελτίωση της διοικήσεως του ανθρώπινου δυναμικού».

Η έκθεση υπογραμμίζει ότι η διοικητική μεταρρύθμιση δεν πρέπει «να αντιμετωπίζεται ως περιοδική θαυματουργός θεραπεία» αλλά ως «μεθοδικώς σχεδιασμένη μακροχρόνια στρατηγική βελτιώσεως της διοικήσεως», ως «προγραμματισμένη διαδικασία συνεχούς μαθήσεως και βελτιώσεως» και ως «συνεχής διοικητική μεταρρύθμιση».

ι. «ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», πρόταση επιτροπής υπό την προεδρία του καθηγητή Ιωάννη Σπράου (1998).

Στην έκθεση εξετάζονται και προτείνονται προς υιοθέτηση τα ακόλουθα:

- η διοίκηση αποτελεσμάτων, που αποτελεί τον σύγχρονο προσανατολισμό των δημόσιων οργανώσεων,
- ο σχεδιασμός θέσεων εργασίας, που αποτελεί βασική συνιστώσα κάθε οργανωτικού ανασχεδιασμού,
- η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων (κανόνων),
- η σύσταση Σώματος Οικονομολόγων Διοίκησης (ΣΟΔ), που θα επιτρέψει στις δημόσιες οργανώσεις να «μετρούν» και να λειτουργούν με οικονομικότητα,
- η σύσταση Κλάδου ανωτάτων στελεχών διοίκησης.

Ως μεθοδολογία υλοποίησης προτείνεται η ακόλουθη:

- η επιλογή κρίσιμων μέτρων που οδηγούν σε πραγματικές αλλαγές και έχουν πολλαπλασιαστικά οφέλη,
- ο ολοκληρωμένος χαρακτήρας πιλοτικών παρεμβάσεων (που περιλαμβάνουν μελέτη και εφαρμογή),
- η εξασφάλιση της συμμετοχής, μέσα από μια προγραμματισμένη διαδικασία, των φορέων υλοποίησης,
- η δημιουργία σταθερών, διαρκούς χαρακτήρα διαδικασιών διαχείρισης και ελεγκτικών μηχανισμών παρακολούθησης της εφαρμογής, και
- ο μετασχηματισμός της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης σε υπεύθυνο φορέα διοίκησης, διαχείρισης και συντονισμού των μεταρρυθμίσεων.

Είναι αξιοσημείωτο ότι πολλές διαπιστώσεις είναι ίδιες στις παραπάνω εκθέσεις, και αρκετές προτάσεις είναι κοινές, παρότι μεσολάβησαν 48 χρόνια από την πρώτη μέχρι την τελευταία, και στο διάστημα αυτό έχουν γίνει αρκετές αλλαγές ή επιμέρους μεταρρυθμίσεις.

Αυτό το γεγονός με βάζει στον πειρασμό να αντιγράψω μια διαπίστωση του Φαίδωνα Βεγλερή σε αρθρογραφία του, τον Φε-

βρουάριο του 1965: Βασική «αιτία της διοικητικής ανωριμότητας στην Ελλάδα [...] είναι ότι οι προσπάθειες που γίνονται είναι τμηματικές, χωρίς πάντα λογικό ειρμό μεταξύ τους και πρόσδεσι μ' ένα γενικότερο σχέδιο ή μ' ένα μερικότερο κοινό σκοπό, συχνά στιγμιαίες ή προσωρινές, και μένουν τις περισσότερες φορές ημι-τελείς ή εγκαταλείπονται».<sup>117</sup>

Ανάλογη διαπίστωση κάνει σε πρόσφατο άρθρο του ο Χαρίδημος Τσούκας: «Αν δει κανείς τις μεταρρυθμίσεις από τη σκοπιά της συστημικής ψυχοθεραπείας, θα κατανοήσει τον βαθιά *συστημικό χαρακτήρα* των αλλαγών: η μία αλλαγή παραπέμπει στην άλλη και οι επιμέρους αλλαγές προϋποθέτουν καθολικές αξίες. Είναι αδύνατο να αλλάξεις το ΣΔΟΕ, αν δεν κινηθείς να αλλάξεις τη δημόσια διοίκηση συνολικά. Είναι αδύνατο να εισαγάγεις διαδικασίες αξιολόγησης στην εκπαίδευση, αν δεν πασχίσεις να αλλάξεις συνολικά τις αξίες που διέπουν τη λειτουργία του κράτους...».<sup>118</sup>

Σχετικές διαπιστώσεις και προτάσεις έχουν διατυπώσει και πρόσφατα ορισμένοι πολιτικοί. Ενδεικτικά, αντιγράφω ορισμένα αποσπάσματα από το βιβλίο του Χάρη Καστανίδη, «Η περιπέτεια της πολιτικής – Από την κρίση στην ανασύνταξη».<sup>119</sup> «Για τους μηχανισμούς διοικητικής αλλαγής προτείνω τη δημιουργία: α) Συμβουλίου διοικητικής αλλαγής που σε μόνιμη βάση θα σχεδιάζει και θα υλοποιεί ένα κυλιόμενο πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης, β) Φορέα υποστήριξης οργανωτικών καινοτομιών σύμφωνα με το πρότυπο μιας επαγγελματικής ομάδας συμβούλων διοίκησης που θα εξασφαλίζει την οργανωτική στήριξη διοικητικών αλλαγών, γ) Νέων μηχανισμών θεματικής και διοικητικής επιθεώρησης. [...] Ένα ερώτημα που συνήθως τίθεται είναι πώς μπορεί το κράτος

117. Ibid., σελ. 39.

118. Βλ. Χ. Τσούκας (2005), *Η μεταρρύθμιση ως ψυχοθεραπεία*, στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), *Η εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα: Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 102.

119. Βλ. Χ. Καστανίδη (2002), *Η περιπέτεια της πολιτικής – Από την κρίση στην ανασύνταξη*, Λιβάνης, Αθήνα, σελ. 174-176.

να απαγκιστρωθεί από την κηδεμονία του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος έτσι, ώστε να γίνει πιο ανταγωνιστικό και αποτελεσματικό. Για να αποκοπεί ο ομφάλιος λώρος που συνδέει το κράτος με τα κόμματα και, ειδικότερα, με το κυβερνών κόμμα, χρειάζεται επιμονή και συστηματική δουλειά, αρκετός χρόνος και, κυρίως, συμφωνία εθνικού χαρακτήρα μεταξύ των πολιτικών κομμάτων. Σε μια τέτοια κατεύθυνση βοηθούν μέτρα όπως η απόλυτη αντικειμενικότητα και αξιοκρατία στις προσλήψεις προσωπικού, η επιλογή διοικητών στις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς ύστερα από συμφωνία των κομμάτων στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή, η αυστηρότητα στον έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης από σώματα εξωτερικού ελέγχου της διοίκησης. Πάντως, και σε κάθε περίπτωση, η αντιμετώπιση του κομματισμού σχετίζεται με τη βαθειά μεταβολή των πολιτικών μας ηθών και, σε τελευταία ανάλυση, με διαφορετική πολιτική παιδεία».

Στις διαπιστώσεις και τις προτάσεις αυτές θα ήθελα να προσθέσω και τη φράση του βασικού συμπεράσματός μου το οποίο παρουσιάζω στην παράγραφο ΙΙΙ.2.8. του βιβλίου: «η μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος δεν είναι μόνον τεχνοκρατικό ζήτημα, μπορεί να γίνει, αν συμφέρει το πολιτικό σύστημά μας, και η αναβάθμιση και των δύο μπορεί να γίνει μόνον αν τό αποφασίσει η κοινωνία μας».

Άλλωστε, όπως αναφέρει και ο Νίκος Μουζέλης, «η μεταρρύθμιση της κρατικής μηχανής είναι και τεχνικό και πολιτικό θέμα» και «χρειάζεται και πολιτική βούληση (στρατηγική διάσταση) και τεχνικός οργανωτικός προγραμματισμός (τακτική διάσταση)».<sup>120</sup>

## 2. ΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

Τα σημαντικότερα κατά τη γνώμη μου προγραμματικά κείμενα κυβερνητικής πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση, περιλαμβανο-

---

120. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (1999), *όπ.π.*, σελ.10.

μένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, της περιόδου 1975-2004, που το καθένα εκφράζει αξιόπιστα τον επικοινωνιακό κώδικα και το πολιτικό άρωμα της εποχής του, είναι τα ακόλουθα:

**α. Το «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987» και τα Προκαταρκτικά του Προγράμματος αυτού.<sup>121</sup>**

Αξιολογώντας την εφαρμογή των προγραμματικών δεσμεύσεων του Πενταετούς Προγράμματος 1983-1987 που αφορούν τη δημόσια διοίκηση, την αποκέντρωση του κράτους και την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης, διαπιστώνουμε ότι οι δεσμεύσεις αυτές αποτέλεσαν τον οδηγό των νομοθετικών μεταρρυθμίσεων και των σχετικών προγραμματικών επιλογών για μια ολόκληρη δεκαπενταετία (1982-1996). Από τις δεσμεύσεις αυτές, πραγματοποιήθηκαν την περίοδο 1983-1989 οι ακόλουθες:

- Η δημιουργία του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, που περιλαμβάνει την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.
- Η βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολίτη και η ρύθμιση θεμάτων πρόσληψης προσωπικού και οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών.
- Η ίδρυση και η συγκρότηση των Περιφερειών.
- Η διεύρυνση της αποκέντρωσης του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων, του ρόλου των νομαρχιακών συμβουλίων και της συμμετοχής της Τ.Α. στον προγραμματισμό των τοπικών δημόσιων επενδύσεων.
- Η νομοθέτηση του δημοκρατικού προγραμματισμού.
- Η συγχώνευση των νομαρχιακών ταμείων και η ενίσχυση των

---

121. Στο Παράρτημα Ι, περιλαμβάνεται απόσπασμα των Προκαταρκτικών του Πενταετούς Προγράμματος, με τον τίτλο «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση». Τα κείμενα των Προκαταρκτικών και του Πενταετούς, που αφορούν την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση, εκπονήθηκαν από επιτροπή που συγκροτήθηκε με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Γιώργου Γεννηματά (βλ. παράγρ. Ι.3.).

- νομαρχιακών υπηρεσιών, ιδιαίτερα δε των νομαρχιακών υπηρεσιών προγραμματισμού.
- Η συμμετοχή εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών οργανώσεων στα διοικητικά συμβούλια κρατικών φορέων.
  - Η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας των αποφάσεων των ΟΤΑ, με στόχο τη διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης.
  - Η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση και η νομοθέτηση αποκλειστικά δικών της πόρων (των κεντρικών αυτοτελών πόρων).
  - Η ενίσχυση των θεσμών λαϊκής συμμετοχής.
  - Τα προγραμματικά συμβόλαια (προγραμματικές συμβάσεις) μεταξύ των υπουργείων, των νομαρχιών και των ΟΤΑ.
  - Η ενίσχυση της υλικοτεχνικής υποδομής των ΟΤΑ και της διαδημοτικής συνεργασίας τους.
  - Η παραχώρηση δικαιωμάτων στην τοπική αυτοδιοίκηση για την αξιοποίηση τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων.
  - Η ενίσχυση του κοινωνικού τομέα της οικονομίας με τη διεύρυνση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης και των συνεταιρισμών. Η παροχή αυξημένων κινήτρων από τον αναπτυξιακό νόμο για την πραγματοποίηση παραγωγικών επενδύσεων από τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ.
  - Η δημιουργία επιτελικού φορέα τεχνικής υποστήριξης των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους (της ΕΕΤΑΑ).
  - Η οργάνωση προγραμμάτων επιμόρφωσης των δημόσιων υπαλλήλων και των δημοτικών υπαλλήλων.

Παραμένει πάντως ακόμη ζητούμενη, μετά από 26 χρόνια, η εφαρμογή της ακόλουθης δέσμευσης του Προγράμματος: «Η σταδιακή μεταβίβαση αρμοδιοτήτων θα πρέπει να συνδυάζεται με τις απαραίτητες προϋποθέσεις όπως είναι η στελέχωση, η βελτίωση της λειτουργίας και η αύξηση της αποδοτικότητας



των περιφερειακών υπηρεσιών, ώστε να δημιουργηθεί η απαραίτητη οργάνωση “υποδοχής”» (σελ. 38 των Προκαταρκτικών).

**β. Η «Πρόταση για τον Εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης» (1992),<sup>122</sup> και**

**γ. Το «Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1993-1995».<sup>123</sup>**

Τα δύο αυτά προγραμματικά κείμενα ανέδειξαν ζητήματα εκσυγχρονισμού της οργανωτικής διάρθρωσης, της λειτουργίας και των πολιτικών προσωπικού της δημόσιας διοίκησης.

Οι σημαντικότερες αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν την περίοδο 1990-1993 βασίστηκαν κυρίως σε αντίστοιχο νομοθετικό πλαίσιο (Ν.1884/1990, Ν.1892/1990, Ν.1900/1990, Ν.1943/1991, Ν.2026/1992, Ν.2085/1992, Ν.2130/1993) και είναι οι ακόλουθες:

- Η αναοριοθέτηση του δημόσιου τομέα και η κατάργηση της ΣΥΚΕΑ και των ΜΟΜΑ, καθώς και συμβουλίων και επιτροπών του δημοσίου.
- Η ανασύσταση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και των γενικών διευθύνσεων των υπουργείων.
- Η οργάνωση του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και η διεύρυνση της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- Η νομοθέτηση της εκπόνησης κάθε τρία χρόνια προγράμματος εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης.
- Η σύσταση στα υπουργεία «Μονάδων στρατηγικού σχεδια-

---

122. Στο Παράρτημα II, περιλαμβάνονται τα περιεχόμενα της πρότασης αυτής η οποία είχε τύχει επεξεργασίας από τριμελή ομάδα πανεπιστημιακών (Ι. Δ. Αναστόπουλος, Μ. Κωνσταντοπούλου, Α. Μακρυδημήτρης), κατατέθηκε με πρωτοβουλία του πρ. Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης, Μιλτιάδη Έβερτ, στη Βουλή και συζητήθηκε στις 23.09.1992.

123. Στο Παράρτημα III, περιλαμβάνονται τα περιεχόμενα του Προγράμματος αυτού που βασίστηκε στην έκθεση της επιτροπής Δεκλερή και υποβλήθηκε από τον Υπουργό Προεδρίας της Κυβέρνησης, Σωτήρη Κούβελα, στο Υπουργικό Συμβούλιο, από το οποίο εγκρίθηκε στις 03.02.1993 και συζητήθηκε στη Βουλή στις 23-24.02.1993.

σμού και ανάλυσης πολιτικής», και της εταιρείας «Οργάνωση και Πληροφορική Α.Ε.».

- Η νομοθέτηση της μεταβίβασης στους νομάρχες, με αποθετικό τρόπο, των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων των υπουργείων, των περιφερειακών αρχών και των διανομαρχιακών οργάνων.
- Ο περιορισμός των συναρμοδιοτήτων υπουργών, κατά την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων, η νομοθέτηση της απλούστευσης διοικητικών διαδικασιών και προθεσμίας για τις απαντήσεις στα αιτήματα των πολιτών, και η αναδιοργάνωση του κέντρου διοικητικών πληροφοριών (του αριθμού κλήσης 177).
- Η τοποθέτηση δικαστικού λειτουργού, επικεφαλής των υπηρεσιακών συμβουλίων, και η υποχρεωτική συμμετοχή γυναικών στα συμβούλια αυτά.
- Η νομοθέτηση του τέλους ακίνητης περιουσίας για τους ΟΤΑ.
- Η βελτίωση του νόμου για τη δημιουργία διύπουργικών κλάδων, η ρύθμιση θεμάτων των δημόσιων υπαλλήλων (νέο σύστημα προσλήψεων, αλλαγή βαθμολογίου, αξιολόγησης των υπαλλήλων, προαγωγών, μεταθέσεων, μετατάξεων, αδειών) και η καθιέρωση κινήτρων για τη στελέχωση υπηρεσιών των προβληματικών περιοχών.

Επίσης, σχεδιάσθηκαν και άρχισε η υλοποίηση τριών μεγάλων έργων πληροφορικής (ΘΑΛΗΣ, ΣΟΛΩΝ, ΑΘΗΝΑ).

**δ. Το «Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης» (1997),<sup>124</sup> και**

**ε. Το Στρατηγικό Σχέδιο «Η Ελλάδα στην Κοινωνία της Πληροφορίας – Στρατηγική και Δράσεις» (1999).<sup>125</sup>**

---

124. Στο Παράρτημα IV, περιλαμβάνεται απόσπασμα του Στρατηγικού Σχεδίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Το Στρατηγικό Σχέδιο αυτό εκπονήθηκε από επιτροπή που συγκροτήθηκε με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αλέκου Παπαδόπουλου (βλέπε παράγρ. Ι.8.).

125. Στο Παράρτημα V, περιλαμβάνεται απόσπασμα του Στρατηγικού Σχεδίου

Από τις προγραμματικές δεσμεύσεις για τη δημόσια διοίκηση αυτών των Στρατηγικών Σχεδίων υλοποιήθηκαν οι ακόλουθες:

- Ο σχεδιασμός του πλαισίου των ηλεκτρονικών συναλλαγών στον δημόσιο τομέα και η δημιουργία του Συμβουλίου Πληροφορικής.
- Η ψηφιοποίηση δημόσιων πληροφοριών, η δημιουργία βάσεων δεδομένων και η εγκατάσταση πληροφοριακών συστημάτων σε δημόσιους φορείς (ΤΑΧΙΣ, Τελωνεία κλπ.), με αξιοποίηση και του Προγράμματος ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ.
- Η ανάπτυξη των δικτύων στη δημόσια διοίκηση (ΣΥΖΕΥΞΙΣ), η πρόσβαση των δημόσιων φορέων στο διαδίκτυο και η ηλεκτρονική επικοινωνία τους (με fax και e-mail), η δημιουργία ιστοσελίδων δημόσιων φορέων και η διασφάλιση της σταδιακά διευρυνόμενης πρόσβασης των πολιτών στις δημόσιες πληροφορίες.
- Η προετοιμασία των πληροφοριακών συστημάτων για την αντιμετώπιση του προβλήματος του έτους 2000 και για την προσαρμογή τους στο ευρώ.
- Η νομοθέτηση συστήματος διοίκησης με στόχους και δεικτών μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών.
- Η επαναξιολόγηση της αποστολής των νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα και η κατάργηση ορισμένων από αυτά.
- Η ίδρυση και η συγκρότηση του «Συνηγόρου του Πολίτη» και του «Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης».
- Η επέκταση της εφαρμογής του Ν.2190/1994 στις δημοτικές επιχειρήσεις και η ενίσχυση του ΑΣΕΠ.
- Η δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης των Πολιτών (ΚΕΠ).
- Η τηλεφωνική υποβολή αιτήσεων (στο 1502) για τη χορήγηση πιστοποιητικών.

---

για την Κοινωνία της Πληροφορίας. Το Στρατηγικό Σχέδιο αυτό εκπονήθηκε υπό τον συντονισμό του Γιώργου Παπακωνσταντίνου (βλέπε παράγρ. 1.8.).

- Η νομοθέτηση της απλούστευσης διοικητικών διαδικασιών, της μείωσης των προθεσμιών και της σύστασης επιτροπών για την αποζημίωση των πολιτών.
- Η νομοθέτηση του Κώδικα διοικητικής διαδικασίας.
- Η νομοθέτηση των Χαρτών δικαιωμάτων των πολιτών.
- Η καθιέρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων στον δημόσιο τομέα και η εκπόνηση νέου δημοσιούπαλληλικού κώδικα.
- Η νομοθέτηση των ομάδων διοίκησης έργου, ως ευέλικτης δομής της δημόσιας διοίκησης.
- Η ενίσχυση των Περιφερειών και των Περιφερειακών Συμβουλίων, η οργάνωση των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης και η έκδοση των Συλλογικών Αποφάσεων Έργων Περιφέρειας (ΣΑΕΠ).
- Η έναρξη του προγράμματος μηχανοργάνωσης των περιφερειακών και των νομαρχιακών υπηρεσιών.
- Η νομοθέτηση των κεντρικών αυτοτελών πόρων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.
- Η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με το Πρόγραμμα Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ.
- Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες, τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.
- Η επιμόρφωση των υπαλλήλων των δημόσιων υπηρεσιών και της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Η βελτίωση του νομικού πλαισίου των ΤΕΔΚ και της ΚΕΔΚΕ.

Εκτός από τα παραπάνω προγραμματικά κείμενα κυβερνητικής πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση, προγραμματικές δεσμεύσεις που αφορούν άμεσα ή έμμεσα τη βελτίωσή της περιλαμβάνονται σε πολλά κείμενα προγραμματισμού της κυβερνητικής πολιτικής, με σημαντικότερα το Πρόγραμμα Σύγκλισης 1993-1998 –με τις αναθεωρήσεις και τις επικαιροποιήσεις του– και τα τρία Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης.

Οι βελτιώσεις που προβλέπουν τα κείμενα αυτά αφορούν κυρί-

ως τη βελτίωση των δομών και των λειτουργιών της δημοσιονομικής και της οικονομικής διαχείρισης, της μελέτης και εκτέλεσης των δημόσιων έργων και της διαχείρισης των κρατικών ενισχύσεων και επιδοτήσεων. Τις κατά τη γνώμη μου σημαντικότερες από αυτές οι οποίες εφαρμόστηκαν, καθώς και ορισμένες άλλες που έγιναν για την πολεοδόμηση, τις ΔΕΚΟ κλπ. τις αναφέρω συνοπτικά στα επόμενα.

Το διαχρονικό πρόβλημα είναι ότι «εξαγγέλλονται πολλές φορές φιλόδοξα προγράμματα, αλλά σπανίως αυτά τα προγράμματα συνδυάζονται με τις διαθέσιμες υποδομές δημόσιου μανάτζμεντ».<sup>126</sup>

---

126. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), όπ.π., σελ. 110.



### ΙΙΙ. ΤΑ ΤΡΙΑ ΚΥΜΑΤΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ: από το 1975 στο 2015+<sup>127</sup>

---

#### 1. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Αφού «τα πάντα ρει», κάθε ζωντανός φυσικός οργανισμός, κάθε ζωντανή ανθρώπινη κοινωνία, κάθε ζωντανό πολιτικό και διοικητικό σύστημα, για να διατηρήσουν τη ζωντάνια τους, οφείλουν να αποκτήσουν την ικανότητα των συνεχών αλλαγών, με στόχο τη διαρκή προσαρμογή τους στις μεταβολές του φυσικού περιβάλλοντος, στις οικονομικές, στις κοινωνικές και τις τεχνολογικές εξελίξεις.

Κατά συνέπεια, η διακυβέρνηση της πόλης, της περιφέρειας, της χώρας δεν μπορεί να είναι διαχρονικά στατική. Οφείλει να αλλάζει και να προσαρμόζεται στις απαιτήσεις των εξελίξεων. Οφείλει να διαποτιζείται από το εκάστοτε αναγκαίο κύμα μεταρρυθμίσεων.

*Ένα κύμα μεταρρυθμίσεων που θα αφορά τη μέθοδο σχεδιασμού και διοίκησης της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, τη δομή, τις λειτουργίες και το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης, καθώς και τα χαρακτηριστικά της διοίκησης της δημόσιας διοίκησης. Ένα κύμα μεταρρυθμίσεων σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης: κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, νομαρχιακής και τοπικής αυτοδιοίκησης. Ένα κύμα μεταρρυθμίσεων που θα βελτιώ-*

---

127. Το κεφάλαιο αυτό δημοσιεύεται ολόκληρο για πρώτη φορά. Αποσπάσματα του εντάχθηκαν στη μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) της ΚΕΔΚΕ (2007), *Διοικητικός Εκσυγχρονισμός «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα» Συζήτηση και μια Πρόταση*, Αθήνα, (σελ. 48-58). Συνοπτική περίληψή του δημοσίευσα στο περιοδικό *Μεταρρύθμιση* Τεύχος 09/Οκτώβριος 2006 (σελ. 45-47).

*νει όλα αυτά που αποτελούν τα μέσα για την επίτευξη των στρατηγικών επιλογών και του περιεχομένου των δημόσιων πολιτικών.*

Αξιολογώντας τις αλλαγές της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, περιλαμβανομένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτιμώ ότι η Γ' Ελληνική Δημοκρατία στην τριακονταετία 1975-2004 χαρακτηρίζεται από το πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων της εποχής μας.

Από το 2000 φαίνεται ότι έχει αρχίσει, έστω διστακτικά, το δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων, και εκτιμώ ότι σε αυτό εμπεριέχονται οι προκλήσεις που θα οδηγήσουν, ίσως μετά το 2015, στην υπέρβασή του από το τρίτο κύμα μεταρρυθμίσεων.

Προϋπόθεση για την επαλήθευση των εκτιμήσεών μου είναι ότι η κοινωνία μας παραμένει ενεργή και ωθεί το πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας σε μια τέτοια δυναμική διαδικασία αλλαγών. Αλλιώς, αυτό δεν θα προσαρμοσθεί και θα διατηρήσει τα σημερινά χαρακτηριστικά του ή και θα υποβαθμισθεί.

Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων αποτελούν, κατά τη γνώμη μου, μιαν ενότητα η οποία συνδέει το ενεργό παρόν με τη θεσμική μνήμη του παρελθόντος μας και τις κυοφορούμενες αλλαγές του μέλλοντός μας. Γι' αυτό άλλωστε είναι δυσδιάκριτα τα μεταξύ τους όρια και χρειάζεται διαδικασία «ολοκλήρωσης» των συστατικών στοιχείων τους με βάση ορισμένες παραδοχές τις οποίες προτείνω, για να προσδιορίσουμε την οριοθέτησή τους.

## **2. ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΚΥΜΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ**

### **2.1. Οι μεταρρυθμίσεις της τριακονταετίας 1975-2004**

Η κοινωνική δυναμική της τριακονταετίας 1975-2004 ξεκίνησε με τη μεταπολίτευση και τη λαχτάρα του λαού μας για μια νέα δημοκρατική ζωή, ενισχύθηκε από τον κοινωνικό ριζοσπαστισμό της πολιτικής αλλαγής του 1981 και ωρίμασε μέσα από το ευρωπαϊκό κοινωνικό όνειρο της δεκαετίας του '90.

Όπως φαίνεται σήμερα, εξαντλήθηκαν οι προωθητικές συνι-



στώσες της κοινωνικής αυτής δυναμικής. Η δυναμική αυτή όμως υπηρέτησε σημαντικούς πολιτικούς στόχους, έδωσε ένα πλούσιο αποτέλεσμα σε κανονιστικό πλαίσιο και σε διοικητικές δομές, ενίσχυσε ορισμένα εργαλεία πολιτικής και άνοιξε τον διάλογο για ζητήματα λειτουργιών, ανθρώπινου δυναμικού και διοίκησης της δημόσιας διοίκησης.

Τα σημαντικότερα νομοθετήματα, προγράμματα και διοικητικά μέτρα που συγκροτούν το πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων είναι τα ακόλουθα:

- Το Σύνταγμα του 1975, το δημοψήφισμα για το πολιτειακό ζήτημα, η νομοθεσία και τα διοικητικά μέτρα με τα οποία αποκαταστάθηκε και ενισχύθηκε η δημοκρατία μας στα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης (1974-1980).
- Οι νομοθετικές ρυθμίσεις με τις οποίες διευρύνθηκε η δημοκρατική λειτουργία των θεσμών και αποκεντρώθηκε η πολιτική εξουσία, που είναι οι ακόλουθες:
  - ▷ Η αναγνώριση της εθνικής αντίστασης (Ν.1285/1981), η νομική άρση των συνεπειών του εμφυλίου και η κατάργηση των στεγανών πολλών κρατικών θεσμών (1981-1984). Η λαϊκή εκπροσώπηση στα νομαρχιακά συμβούλια και η αναβάθμιση του ρόλου τους (Ν.1235/1982). Η διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, της δημοτικής αποκέντρωσης και της λαϊκής συμμετοχής (Ν.1270/1982).
  - ▷ Οι Κώδικες Δήμων και Κοινοτήτων και η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ (από το 1980 μέχρι σήμερα). Η μεταβίβαση στους ΟΤΑ των παιδικών και των βρεφονηπιακών σταθμών (Ν.2218/1994 και Ν.2880/2001), καθώς και των αθλητικών κέντρων (Ν.2880/2001). Τα πρώτα κίνητρα συνένωσης των ΟΤΑ (Ν.1622/1986). Η κύρωση (με επιφυλάξεις) του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ν.1850/1989).
  - ▷ Η ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ με τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) (Ν.1828/1989). Η νο-

- μοθέτηση του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας (Ν.2130/1993).
- Η ανασυγκρότηση των δομών του κράτους, με τη δημιουργία νέων δομών και την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων της δημόσιας διοίκησης, ως ακολούθως:
    - ▷ Η δημιουργία στη δεκαετία του '80 νέων Γενικών Γραμματειών οι οποίες ανέλαβαν σημαντικό ρόλο στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών: Γενική Γραμματεία ΔΕΚΟ, Γενική Γραμματεία ΕΣΥΕ, Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας, Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς, Γενική Γραμματεία Λαϊκής Επιμόρφωσης.
    - ▷ Η δημιουργία «καθ' ύλην» αυτοδιοικούμενων φορέων, των ΔΕΚΟ, δηλαδή Δημόσιων Επιχειρήσεων (ΔΕΠΟΣ, ΕΑΒ, ΕΒΟ, ΕΛΒΗΛ, ΕΛΠΕ, ΔΕΠΑ, ΔΕΠΙΑΝΟΜ, ΕΓΝΑΤΙΑ κ.ά.) και Κρατικών Οργανισμών (Οργανισμοί Ρ.Σ. Αθήνας και Θεσσαλονίκης, ΕΤΕΡΠΣ, ΟΑΕ, ΚΕΔ, ΚΑΠΕ, ΟΑΣΠ, ΟΑΣΑ, ΕΙΕ, ΕΛΓΑ, ΟΕΕΚ, ΕΚΕΠΙΣ, ΕΚΕΠ, ΚΕΘΙ, ΕΛΚΕ, ΜΟΔ, ΙΔΕΚΕ, ΕΘΙΑΓΕ, ΤΑΠΑ, ΕΚΒ, ΙΟΚ, ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ κ.ά.).
    - ▷ Η ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Ν.2218/1994) και η σύσταση της ΕΝΑΕ (Π.Δ.369/1995). Η ίδρυση των Περιφερειών και η συγκρότηση των Περιφερειακών Συμβουλίων (Ν.1622/1986), η σύσταση των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης (Ν.2218/1994), η βελτίωση της οργάνωσης των Περιφερειών (Ν.2503/1997) και η μεταβίβαση νέων αρμοδιοτήτων σε αυτές (Ν.2647/1998).
    - ▷ Η συνένωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με το Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ (Ν.2539/1997), στο οποίο περιλαμβάνεται και το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ).
    - ▷ Η σύσταση της Μονάδας Οργάνωσης της Διαχείρισης (ΜΟΔ) (Ν.2372/1996), των Ειδικών Υπηρεσιών Διαχείρισης (ΕΥΔ) του Γ' ΚΠΣ (Ν.2860/2000) και της Μικτής Επιτροπής Καθοδήγησης (ΜΕΚ) για «τη βελτίωση του συστήματος παραγωγής στα δημόσια έργα» (1995).

- Η δημιουργία θεσμών περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης, η παροχή αναπτυξιακών κινήτρων και το περιφερειακό σκέλος αναπτυξιακών προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους, ως εξής:
  - ▷ Ο αναπτυξιακός νόμος με τις πολλές «εκδόσεις» του (Ν. 849/1978, Ν.1116/1980, Ν.1262/1982, Ν.1360/1983, Ν.1478/1984, Ν.1682/1987, Ν.1892/1996, Ν.3299/2004) και η νομοθεσία για τη χωροταξία, την πολεοδομία και την αειφόρο ανάπτυξη (Ν.947/1979, Ν.1337/1983, Ν.2508/1997, Ν.2742/1999).
  - ▷ Το Περιφερειακό Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ) και το περιφερειακό σκέλος των συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων (ΜΟΠ, Α', Β', Γ' ΚΠΣ, Κοινοτικές Πρωτοβουλίες).
  - ▷ Το 1ο και το 2ο Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ) και το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) (1998-2004).
  - ▷ Η συγκρότηση των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης – Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) (Ν.1069/1980) και της ΕΥΔΑΠ (Ν.1068/1980). Η νομοθέτηση των αναπτυξιακών συνδέσμων και η διεύρυνση του θεσμού των Επιχειρήσεων ΟΤΑ (Ν.1416/1984).
  - ▷ Οι διατάξεις για τον δημοκρατικό προγραμματισμό (Ν.1622/1986).
  - ▷ Η ίδρυση της ΕΕΤΑΑ (Ν.1518/1985), των Γραφείων Ανάπτυξης και Προγραμματισμού των ΤΕΔΚ (1985-1990) και των Αναπτυξιακών Εταιρειών (1985-2002) για την επιστημονική και την τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ και την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.
  - ▷ Η συγκρότηση των ενδιάμεσων φορέων διαχείρισης προγραμμάτων και μέτρων των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) και των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών.

- Η νομοθεσία και τα διοικητικά μέτρα βελτίωσης λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης και αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού της, ως ακολούθως:
  - ▷ Ο Ν.1943/1991 για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και ορισμένες δράσεις διοικητικού εκσυγχρονισμού, με το Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ (από το 2001 μέχρι σήμερα).
  - ▷ Η εισαγωγή της πληροφορικής σε λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, με τα Προγράμματα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ (1996-99) και ΚΟΙΝΩΝΙΑ της ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ (από το 2002 μέχρι σήμερα). Το δίκτυο ΣΥΖΕΥΣΙΣ (που ξεκίνησε το 1996). Η δημιουργία της εταιρείας ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ Α.Ε. (2001). Οι πρώτες νομοθετικές ρυθμίσεις για την ψηφιακή υπογραφή (Π.Δ.150/2001).
  - ▷ Το Εθνικό Δίκτυο Έρευνας και Τεχνολογίας (ΕΔΕΤ/GRNET), που στηρίζει όλα τα ΑΕΙ και ΤΕΙ, το Πανελλήνιο Σχολικό Δίκτυο (9.500 σχολεία), το πρόγραμμα ΔΙΚΤΥΩΘΕΙΤΕ (για τις ΜΜΕ) και τα προετοιμαζόμενα ευρυζωνικά δίκτυα.
  - ▷ Η ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης (Ν. 1388/1983) και της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ν.3200/2003) και η χρηματοδότησή τους από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και από Εθνικούς πόρους.
  - ▷ Οι αλλαγές στο σύστημα των προσλήψεων (Ν.1320/1983, Ν.1735/1987, Ν.1943/1991), και τελικώς, η συγκρότηση του ΑΣΕΠ και το νέο σύστημα για την πρόσληψη προσωπικού στον δημόσιο τομέα (Ν.2190/1994 με τις τροποποιήσεις του: Ν.2266/1994, Ν.2527/1997, Ν.2738/1999, Ν.2839/2000, Ν. 3260/2004, κ.ά.).
- Η νομοθεσία και τα διοικητικά μέτρα για την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και την εξυπηρέτηση του πολίτη, ως εξής:
  - ▷ Ν.1599/1986. Καθιερώνει σειρά μέτρων για την προστασία και την εξυπηρέτηση των πολιτών (επικύρωση εγγράφων, πρόσβαση σε διοικητικά έγγραφα κλπ.).

- ▷ Ν.1943/1991, άρθρο 5. Καθιερώνει υποχρεωτικές προθεσμίες για τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών και σχετικής αποζημίωσης σε περίπτωση μη τήρησής τους.
- ▷ Ν.2477/1997. Ιδρύεται ο «Συνήγορος του Πολίτη» και το «Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης».
- ▷ Ν.2539/1997, άρθρο 22. Δημιουργείται σύστημα τηλεφωνικών αιτήσεων (1502). Το 2002 η υπηρεσία αυτή βραβεύεται από τον ΟΗΕ ως η καλύτερη, μεταξύ υπηρεσιών κρατών της Ευρώπης και της Βόρειας Αμερικής.
- ▷ Ν.2672/1998, άρθρο 14. Παρέχει τη δυνατότητα ηλεκτρονικής επικοινωνίας (fax, e-mail) μεταξύ υπηρεσιών και μεταξύ πολιτών και υπηρεσιών.
- ▷ Ν.2690/1999. Κώδικας διοικητικής διαδικασίας.
- ▷ Ν.2690/1999, άρθρο δεύτερο. α) Νομοθετείται η δυνατότητα κατάρτισης Χαρτών με τις υποχρεώσεις προς τους πολίτες, και β) Συστήνονται 14 επιτροπές αποζημίωσης των πολιτών.
- ▷ Ν.3013/2002, άρθρο 31. Συγκροτούνται τα ΚΕΠ στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού.
- ▷ Ν.3230/2004, άρθρα 10-11. Καθιερώνονται βραχύτερες προθεσμίες και αυτεπάγγελτη αναζήτηση πιστοποιητικών για την επίτευξη της διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών.

Όσες από τις παραπάνω νομοθετικές ρυθμίσεις συνοδεύθηκαν από την υποστήριξη της εφαρμογής τους, από κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό ή από κατάρτιση του υπάρχοντος και υλικοτεχνική υποδομή είχαν ορατό αποτέλεσμα.

Επίσης, από τη δεκαετία του '80 λειτούργησε Κέντρο Διοικητικών Πληροφοριών (177) στο Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο στη συνέχεια ανατέθηκε σε ιδιώτη (1464) και σήμερα φέρει τον αριθμό 1564. Το Κέντρο αυτό διαθέτει διοικητικές πληροφορίες από τον «Οδηγό του Πολίτη» (της Διεύθυνσης σχέσεων κράτους-

πολίτη του ΥΠΕΣ). Παράλληλα, δημιουργήθηκαν σε όλες τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις όμοια Κέντρα Διοικητικών Πληροφοριών, που λειτουργούν στα αντίστοιχα ΚΕΠ.

Για την πληροφόρηση των πολιτών σε θέματα προσλήψεων, εκδίδεται, από το τέλος της δεκαετίας του '90 μέχρι σήμερα, η εφημερίδα του Υπουργείου Εσωτερικών «ΔΗΜΟΣΙΟΓραφικά», που διανέμεται από τα ΚΕΠ.

- Η συγκρότηση Ανεξάρτητων Αρχών που κατοχυρώθηκαν συνταγματικά.
- Η έστω και περιορισμένη ανάπτυξη συμβασιακών πολιτικών με θεσμούς, όπως είναι οι προγραμματικές συμβάσεις και οι συμβάσεις παραχώρησης (για την εκτέλεση μεγάλων έργων).
- Τομεακές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες: Στη δεκαετία του '80, η Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ), το Εθνικό Σύστημα Υγείας (ΕΣΥ), η Μεταρρύθμιση της Ανώτατης Εκπαίδευσης, η Οργάνωση των Κρατικών Προμηθειών, το Πρόγραμμα Ελέγχου της Ρύπανσης του Περιβάλλοντος Αθηνών (ΠΕΡΠΑ) και η Νομοθεσία για ζητήματα της εργασίας και για τον έλεγχο των μαζικών απολύσεων.<sup>128</sup> Επίσης, στη δεκαετία του '90, το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση (ΕΣΔΑ) και ορισμένα Επιχειρησιακά Προγράμματα των ΚΠΣ και των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών.
- Ο διοικητικός εκσυγχρονισμός των ΔΕΚΟ, με τη μετατροπή τους σε ανώνυμες εταιρείες, με στρατηγικά και επιχειρησιακά σχέδια και «συμβόλαια διαχείρισής» τους, με την επιλογή της ηγεσίας τους μετά από δημόσια προκήρυξη (Ν.2414/1996) και με τη μετοχοποίηση αρκετών από αυτές.

---

128. Η αξιολόγηση της «συστηματικότητας, ως προς τη λήψη των αποφάσεων» για 41 έργα της περιόδου 1975-1992, τα οποία χρηματοδοτήθηκαν από τον ελληνικό δημόσιο τομέα, και στα οποία περιλαμβάνονται και ορισμένες από τις ανωτέρω Γενικές Γραμματείες, ΔΕΚΟ και τομεακές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, περιλαμβάνεται στο βιβλίο των Δ. Παπούλια, Χ. Τσούκα (1998), *όπ.π.*, σελ. 136-146.

- Τέλος, οι θετικές επιπτώσεις στο πολιτικό και το διοικητικό σύστημα, από την ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ, από τον σχεδιασμό και την εφαρμογή δύο μεγάλων εθνικών προγραμμάτων και από την εθνική εξωτερική πολιτική, και συγκεκριμένα:
  - ▷ του Προγράμματος Σύγκλισης, χάρις στο οποίο εντάχθηκε η χώρα μας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ),
  - ▷ του Προγράμματος διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων «ΑΘΗΝΑ 2004»,
  - ▷ την εθνική εξωτερική πολιτική, που βελτίωσε σημαντικά τη θέση της χώρας μας στο διεθνές και, ιδιαίτερα, στο ευρωπαϊκό περιβάλλον.

Στη διάρκεια της τριακονταετίας 1975-2004, στο ένα τρίτο της χρονικής διάρκειας έχουμε κυβερνήσεις της Ν.Δ. και στα υπόλοιπα δύο τρίτα κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ.

Από τα παραπάνω νομοθετήματα, προγράμματα και διοικητικά μέτρα, στη Ν.Δ. πιστώνονται τα εξής: η νομοθεσία και τα διοικητικά μέτρα αποκατάστασης και ενίσχυσης της δημοκρατίας (1974-1980), η ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ, η δημιουργία ορισμένων ΔΕΚΟ, η δημιουργία το 1978 τεσσάρων Αναπτυξιακών Εταιρειών (τριών της ΑΤΕ και του ΟΑΔΥΚ), η πρώτη, η δεύτερη και η τελευταία «έκδοση» του αναπτυξιακού νόμου (Ν.849/1978, Ν.1116/1980 και Ν. 3299/2004), ο πρώτος οικιστικός νόμος (Ν.947/1979), η συγκρότηση των ΔΕΥΑ και της ΕΥΔΑΠ (Ν.1069/1980 και Ν.1068/1980), ο Ν.1943/1991 για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και η νομοθέτηση του τέλους ακίνητης περιουσίας (Ν.2130/1993).

Όλα τα υπόλοιπα νομοθετήματα, προγράμματα και διοικητικά μέτρα, στα οποία περιλαμβάνονται οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις του διοικητικού συστήματος, πιστώνονται στο ΠΑΣΟΚ και, όπως φαίνεται από τις ημερομηνίες έναρξης της εφαρμογής τους, σε όλες τις κυβερνητικές θητείες του.

Η παραδοσιακή αριστερά είχε θετική επίδραση στην προώθηση της αποκέντρωσης, διότι, ενώ γενικά διαπνέεται από έντονο

κρατισμό, εκτίμησε μετά τη μεταπολίτευση ότι πρέπει να αποδυναμωθεί το «αυταρχικό κράτος». Ειδικότερα τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης, έπαιξαν πολύ θετικό ρόλο οι καινοτόμες ιδέες της ανανεωτικής αριστεράς για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση.

## 2.2. Αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων

### 2.2.1. Γενικά

Αξιολογώντας τα παραπάνω νομοθετήματα, προγράμματα και διοικητικά μέτρα, διαπιστώνουμε ότι με εξαίρεση τις σημαντικές δημόσιες πολιτικές και τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις που αναφέρονται στην παράγραφο ΙΙΙ.2.4. (και ειδικότερα για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση, στην παράγραφο ΙΙΙ.2.5.), καθένα από τα υπόλοιπα δεν αποτελεί από μόνο του μεταρρύθμιση, όπως η έννοια αυτή χρησιμοποιείται στη βιβλιογραφία της πολιτικής και της διοικητικής επιστήμης.

Εκτιμώ όμως ότι, διαχρονικά συντιθέμενα τα νομοθετήματα, τα προγράμματα και τα διοικητικά μέτρα αυτής της τριακονταετίας 1975-2004, συγκροτούν ένα σύνολο παρεμβάσεων που έχουν μετασηματίσει το πολιτικό και κυρίως το διοικητικό σύστημα, έστω και αν το σύνολο αυτό δεν είναι συνεκτικό και με ορθολογική αλληλουχία προγραμματισμένο. Εύλογα λοιπόν τά παρομοιάζω με «κύμα μεταρρυθμίσεων». Εάν θέλουμε να αξιολογήσουμε το καθένα χωριστά, προτείνω να τό προσδιορίσουμε ως «επίλυση προβλήματος» ή «αλλαγή» ή «μεταρρύθμιση», όπως προτείνεται στην παράγραφο ΙΙΙ.2.5., «Αξιολογώντας ειδικότερα την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση», και στους σχετικούς Πίνακες.

*Ο χαρακτηρισμός των νομοθετημάτων, των προγραμμάτων και των διοικητικών μέτρων της περιόδου αυτής ως «κύματος μεταρρυθμίσεων» εμπεριέχει ουσιαστικά και μια πρόταση προς την επιστημονική κοινότητα: Να μην αξιολογούνται οι επιλύσεις προβλημάτων, οι αλλαγές και οι μεταρρυθμίσεις μόνον μικροσκοπικά και*



μεμονωμένα η κάθε μία, όπως η πολιτική τίς διακηρύσσει, η δημόσια διοίκηση τίς εφαρμόζει και η κοινή γνώμη τίς προσλαμβάνει, αλλά και τηλεσκοπικά, ως ένα σύνολο παρεμβάσεων συγκεκριμένης χρονικής περιόδου, που έχει προσδιορίσιμα πολιτικά και κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά, τα οποία τίς διαμορφώνουν ή συνδέονται διαλεκτικά με αυτές. Η προσέγγιση αυτή –χωρίς να τήν αγνοεί– υπερβαίνει την υποκειμενική στόχευση εκείνων που πήραν κάθε φορά τη σχετική πρωτοβουλία, συνυπολογίζει τις τυχόν αλληλοαναίρεσεις ορισμένων εξ αυτών και αναζητεί τα πρωτεύοντα κοινά χαρακτηριστικά τους, τα οποία συγκροτούν τη διανυσματική κατεύθυνση που προκύπτει από τη σύνθεσή τους και διαμορφώνουν τα αποτελέσματά τους. Οι επιλύσεις προβλημάτων, οι αλλαγές και οι μεταρρυθμίσεις μπορεί να προγραμματισθούν και, επομένως, να αξιολογηθούν *ex ante*, ενώ το «κύμα μεταρρυθμίσεων» προκύπτει ως συνέπεια, οπότε μπορεί να αξιολογηθεί *μόνον ex post*.

Αξιολογώντας λοιπόν τα παραπάνω νομοθετήματα, προγράμματα και διοικητικά μέτρα ως σύνολο παρεμβάσεων, διαπιστώσαμε ότι αυτό το πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων:

- Βασίσθηκε στις παραδοσιακές αξίες της κοινωνίας μας, αλλά και στην προσδοκία της «συγκατοίκησης» μας με τους άλλους λαούς της Ευρώπης.
- Υπήρξε σημαντικούς πολιτικούς στόχους, ως ακολούθως:
  - ▷ Έκλεισε τις εκκρεμότητες του εμφυλίου και ικανοποίησε το όραμα των προδικτατορικών γενεών για μιαν ειρηνική, ελεύθερη και δημοκρατική πατρίδα, που επιτρέπει στους πολίτες της να ονειρεύονται το μέλλον.
  - ▷ Με τον εκδημοκρατισμό των θεσμών του κράτους και με τον εκσυγχρονισμό ορισμένων λειτουργιών του, διασφάλισε την κοινωνική νομιμοποίησή του.
  - ▷ Προώθησε συστηματικά την αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας προς την περιφερειακή διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση και, μέσω αυτών, ενεργοποίησε δημιουργικές δυνάμεις του λαού μας.

- ▷ Διασφάλισε την ένταξη της χώρας μας στην ΕΟΚ και, στη συνέχεια, στην ΟΝΕ και αξιοποίησε τη συμμετοχή μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση όχι μόνον για την κατασκευή σημαντικών έργων υποδομής, αλλά και για τον ευρωπαϊκό εκσυγχρονισμό ορισμένων θεσμών και λειτουργιών.
- ▷ Με τη συγκρότηση του ΑΣΕΠ, των ΚΕΠ και των Ανεξάρτητων Αρχών πραγματοποίησε τα πρώτα βήματα αποδέσμευσης του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος από τις «πελατειακές σχέσεις» και διαμόρφωσης μιας σύγχρονης διοίκησης της δημόσιας διοίκησης.
- Χρησιμοποίησε ως εργαλεία πολιτικής και διοίκησης κυρίως τα ακόλουθα:
  - ▷ Τα πολιτικά οράματα που ανταποκρίνονταν στις αξίες της κοινωνίας μας και μπορούσαν να τήν κινητοποιήσουν.
  - ▷ Τα οικονομικά μέτρα και κίνητρα που προσανατολίζουν την επιχειρηματική πρωτοβουλία και δράση.
  - ▷ Το κανονιστικό πλαίσιο (νόμους, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις).
  - ▷ Τη δημιουργία νέων διοικητικών δομών.

Το πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων όμως κλείνει τον κύκλο του. Απομένει να γίνουν η συγκρότηση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης και της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης, η μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και μία ουσιαστική φορολογική αποκέντρωση, στο πλαίσιο μιας **συνολικής διοικητικής μεταρρύθμισης**, αλλαγές τις οποίες πρότεινε η ΚΕΔΚΕ με αποφάσεις δύο τακτικών συνεδρίων της (στη Ρόδο το 2005 και στην Κυλλήνη το 2007),<sup>129</sup> και οι οποίες μπορούν να εξασφαλίσουν μια ευρύτερη πολιτική αποδοχή και τη σχετική επιστημονική τεκμηρίωση. Η υστέρηση αυτή της χώρας μας, όταν άλλες ευρωπαϊκές

---

129. Βλέπε «Τακτικά Συνέδρια», στον ιστότοπο της ΚΕΔΚΕ <http://www.kedke.gr/>: (α) την εισήγηση του Π. Κουκουλόπουλου και την απόφαση του Συνεδρίου του 2005, και (β) την εισήγηση του Ν. Κακλαμάνη και την απόφαση του Συνεδρίου του 2007. Βλέπε επίσης την παράγρ. ΙΙΙ. 3.

χώρες έχουν δώσει μια τέτοια δυναμική στις περιφέρειες και στις πόλεις τους, θα μάς δυσκολέψει στη νέα προγραμματική περίοδο 2007-2013.

Το πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων κλείνει τον κύκλο του, γιατί οι παραδοσιακές κοινωνικές αξίες εξαντλούν την προσφορά τους, οι κλασικοί σημαντικοί πολιτικοί στόχοι ικανοποιούνται, τα εργαλεία πολιτικής και διοίκησης χρειάζονται βελτίωση και συμπλήρωση με καινούργια.

Το κλείσιμο του κύκλου φαίνεται από τις ακόλουθες, εύκολα προσδιοριζόμενες διαπιστώσεις:

### 2.2.2. Στο κοινωνικό επίπεδο

- Δεν έχουμε βέβαια ακόμη εξασφαλίσει ισχυρή εθνική αυτοπεποίθηση: αντιδρούμε «πονόψυχα» σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής,<sup>130</sup> συνεχίζουμε να ερμηνεύουμε μέσω της αστυνομικής εκδοχής την ιστορία του τόπου (πάντα κάποιος «συνωμοτεί» εις βάρος μας), θεωρούμε τις δυσκολίες ως κακοτυχίες, τις αδυναμίες μας ως αναπόφευκτη μοίρα, τις δυνάμεις μας ως τυχαίες και παροδικές και τις επιτυχίες μας ως ηρωικά κατορθώματα. Μάς έδωσαν όμως εθνική αυτοπεποίθηση η ένταξη στην ΟΝΕ, οι επιτυχίες της εξωτερικής πολιτικής (ιδιαίτερα στο Κυπριακό), η διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων και οι αθλητικές επιδόσεις των εθνικών ομάδων μας.
- Όλα τα μέτρα πολιτικής ξεκίνησαν από πάνω, από την κεντρική δημόσια διοίκηση, και ανταποκρίνονται στην πλειοψηφία τους στο παραδοσιακό πατερναλιστικό σύστημα αξιών της κοινω-

---

130. Την πολιτισμική αυτή συμπεριφορά την χαρακτηρίζει ο Νικηφόρος Διαμαντούρος ως «underdog culture», που οδηγεί σε έναν «ισοπεδωτικό εξισωτισμό» (leveling egalitarianism), βλ. στο Διαμαντούρος Ν. (2000), *Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, εκδ. Αλεξάνδρεια, Αθήνα, σελ. 41-57.

νίας μας. Μοιάζει να χρειαζόμαστε μέχρι σήμερα το κράτος ως «αφέντη-πατέρα». Αρχίζουμε όμως να αντιλαμβανόμαστε την ανάγκη «εταιρικής» συμμετοχής όλων των υποκειμένων της κοινωνίας στη συγκρότηση του συλλογικού υποκειμένου της ιστορίας.

- Δεν υπάρχουν επαρκείς σχέσεις εμπιστοσύνης των πολιτών προς το πολιτικό σύστημα και το κράτος, γιατί αυτά δεν έχουν εξασφαλίσει την αναγκαία αξιοπιστία. Είναι όμως σημαντικό ότι οι περισσότεροι αρμόδιοι παράγοντες αρχίζουν να αντιλαμβάνονται το πρόβλημα και την ανάγκη ουσιαστικής αντιμετώπισής του. Χρειάζεται εν τούτοις ιδιαίτερα μεγάλη προσπάθεια, με στόχο «την έναρξη ενός ενάρετου κύκλου στις σχέσεις κράτους-πολίτη, στο πλαίσιο του οποίου ο πολίτης αρχίζει να εμπιστεύεται περισσότερο το κράτος που με τη σειρά του αρχίζει να προσεγγίζει τον πολίτη με λιγότερη δυσπιστία».<sup>131</sup>
- Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων μόλις τα τελευταία χρόνια άρχισαν να υποκαθιστούν την αδιέξοδη αντιπαράθεσή τους με σχέσεις επαγωγικής ισορροπίας.

### 2.2.3. Στο πολιτικό επίπεδο

- Οι σύγχρονοι πολιτικοί στόχοι θα πρέπει πλέον να παίρνουν σοβαρά υπόψη τα προβλήματα που απασχολούν σήμερα τους λαούς της Ευρώπης και, ευρύτερα, τα ζητήματα τα οποία αναδεικνύει η παγκοσμιοποίηση: συνεχιζόμενη μόλυνση του περιβάλλοντος, φτώχεια και εξαθλίωση του «τέταρτου κόσμου», πολεμικές συγκρούσεις, εμφύλιοι πόλεμοι και μεταναστευτικά ρεύματα, αναδυόμενες οικονομίες της ασιατικής ηπείρου, ο ρό-

---

131. Βλ. Ν. Διαμαντούρος (2002), *Σχέσεις κράτους-πολίτη, θεσμοί και κοινωνία πολιτών στις αρχές του 21ου αιώνα*, στο Γ. Βούλγαρης, Ν. Διαμαντούρος, Α. Λιάκος, Δ. Παπούλιας, Ι. Στουρνάρας, *Η προοπτική του εκσυγχρονισμού στην Ελλάδα*, Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 50-51.

λος του χρηματιστηριακού κεφαλαίου στην παγκόσμια οικονομία και η πρόσφατη οικονομική κρίση, το παγκόσμιο εμπόριο και το ενεργειακό γεωπολιτικό παιχνίδι, τα άλματα της εφαρμοσμένης επιστήμης και της τεχνολογίας. Οι παραδοσιακοί εθνικοί πολιτικοί στόχοι πρέπει να εγγραφούν στο πλαίσιο της παγκόσμιας κοινότητας και της σύγχρονης εποχής.

- Το πολιτικό πρόγραμμα, που στηρίζεται για την εφαρμογή του αποκλειστικά στην κυβέρνηση και στο κράτος, οδηγείται στον κυβερνητισμό και στον κρατισμό, εάν συνεχίσει να αγνοεί τους υπόλοιπους συντελεστές της ελληνικής πολιτείας (ως πολιτείας νοουμένου του συνόλου της οργανωμένης κοινωνίας με τα πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά συλλογικά υποκείμενα και τις σχέσεις τους).

#### 2.2.4. Στο επικοινωνιακό επίπεδο

- Οι επικοινωνιακές λειτουργίες της εποχής μας έχουν αλλοιώσει τα κλασικά χαρακτηριστικά της πολιτικής. «Έτσι, η πολιτική στη μετα-νεωτερική κοινωνία είναι “προσομοιωμένη πολιτική χειραγώγησης συμβόλων” και “η συμβολική πολιτική καταλήγει να είναι πιο σημαντική από την υλική κατανομή των αξιών”». «Οι μετα-νεωτερικοί πολίτες δεν είναι τόσο πληροφορημένοι, όσο βομβαρδισμένοι από προσωρινές εικόνες που αποσκοπούν να χειραγωγήσουν τους καταναλωτές». «Τα Μ.Μ.Ε. μετατρέπουν σε ασήμαντα όλα τα θέματα, ανεξάρτητα από τη σημασία τους και δημιουργούν μια αυτο-αναφερόμενη υπερ-πραγματικότητα, που απομακρύνεται όλο και περισσότερο από τον τρόπο διακυβέρνησης που θα μπορούσε να βελτιώσει πραγματικά προβλήματα της καθημερινής ζωής. Η τηλεόραση (αποτελεί) σύμβολο της μονολογικής επικοινωνίας που χαρακτηρίζει τώρα τη δημόσια συζήτηση».<sup>132</sup>

---

132. Βλ. Κ. Σπανού (2000), ό.π.π., σελ. 269, όπου και αποσπάσματα από το C.

## 2.2.5. Στα εργαλεία πολιτικής και διοίκησης

Τα σημερινά εργαλεία πολιτικής και διοίκησης (management) βρίσκουν τα όριά τους, ως εξής:

### α) Κανονιστικό πλαίσιο

- Ενώ μία σημαντική μεταρρύθμιση δεν προϋποθέτει οπωσδήποτε αντίστοιχη συνταγματική πρόβλεψη, δυστυχώς κινδυνεύουμε να μετατρέψουμε το σύνταγμα όχι μόνον σε κοινό νόμο, αλλά σε «οδηγό (manual) πολιτικής και διοικητικής πρακτικής».
- Μία σημαντική μεταρρύθμιση δεν μπορεί να εξαντλείται στην εκπόνηση του νόμου, των προεδρικών διαταγμάτων και των υπουργικών αποφάσεων, και ο εμπνευστής τους να περιμένει την εφαρμογή των ρυθμίσεων με την αποστολή εγκυκλίων. Ας φαντασθεί κάποιος το εξής: η μεγάλη διοικητική μεταρρύθμιση της συνένωσης των 5.780 σε 1.030 ΟΤΑ να μη συνοδεύταν από το Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ και να περίμενε ο τότε Υπουργός Εσωτερικών τη συνένωση των ΟΤΑ με τον «αυτόματο πιλότο».

Όποιος συνεχίζει να δηλώνει ότι αρκούν οι επιτακτικές διατάξεις του νόμου και ότι δεν χρειάζεται Πρόγραμμα Εφαρμογής ή είναι αφελής ή μάς κοροϊδεύει και, πάντως, κινδυνεύει από τη διοικητική ασθένεια της «νομομανίας».<sup>133</sup>

### β) Δομές και οργανώσεις του διοικητικού συστήματος

- Μία σημαντική μεταρρύθμιση δεν μπορεί να εξαντλείται στην πρόβλεψη δημιουργίας μιας ή περισσότερων νέων δομών οι οποίες θα αναλάβουν να τήν υλοποιήσουν. Η δημιουργία μιας νέας δομής χρειάζεται Πρόγραμμα που θα διασφαλίζει όλα τα μέσα και τις διαδικασίες που απαιτούνται για τη συγκρότησή της, με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα. Αλλιώς, αυτή ισοδυναμεί με το «πέταγμα της μπάλας στην εξέδρα», μέχρι να λήξει η

---

Fox & H. Miller (1995), *Postmodern Public Administration*, Sage, Thousand Oaks.  
133. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.2.3.α.

θητεία του εμπνευστή της. Οπότε ο διάδοχός του αναρωτιέται πώς θα γεμίσει το κενό νομικό κέλυφος που κληρονόμησε.

- Επίσης, έχουμε δημιουργήσει τόσες δομές, πολλές φορές ασύνδετες με το διοικητικό σύστημα, ώστε να μη χρειαζόμαστε άλλες. Ούτε χρειάζεται να μεταφέρουμε με νόμους «αρμοδιότητες». Ήλθε η ώρα να ανακαλύψουμε τις λειτουργίες, καταπολεμώντας τη διοικητική ασθένεια της «δομομανίας».<sup>134</sup>
- Οι ευέλικτες οργανώσεις του δημόσιου τομέα, που δημιουργούμε συνήθως ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και, πολλές φορές, ως λύσεις παράκαμψης (“by pass”) του στενού δημόσιου τομέα, «γερνάνε» γρήγορα, αν δεν έχουν επαρκές ενδογενές δυναμικό και επαρκή ζήτηση υπηρεσιών από την κοινωνία, που να μπορούν να αντιμετωπίσουν την «εντροπία» των οργανώσεων αυτών.<sup>135</sup>
- Οι οργανώσεις, τις οποίες συγκροτούμε ως «θερμοκήπια» κοινωνικού πειραματισμού, προσαρμόζονται γρήγορα στη «θερμοκρασία» του περιβάλλοντος, γιατί δεν έχουν επαρκή «ομοιοστατική δυνατότητα».<sup>136</sup> Άρα, αυτές πρέπει να βγαίνουν σύντομα από τις συνθήκες του «θερμοκηπίου» και να μπαίνουν σε πλέγμα οικονομικών και κοινωνικών αυτοματισμών, διατηρώντας βέβαια τον δημόσιο και τον κοινωνικό έλεγχο στη λειτουργία τους.
- Οι δομές που συγκροτούμε και οι διαδικασίες που εφαρμόζουμε «πιλοτικά», εάν πετύχουν, δεν προδικάζουν την επιτυχία της επανάληψης και της επέκτασής τους, γιατί, όπως έλεγε και ο Αντώνης Τρίτσης, στις πιλοτικές φάσεις αφιερώνουμε όλες τις δυνάμεις μας, γεγονός που δεν επαναλαμβάνεται στις επόμενες.

---

<sup>134</sup>. Ibid.

<sup>135</sup>. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (2004), όπ.π., σελ. 261: «Συνέπεια της μη αντι-στρεψιμότητας της εντροπίας είναι η σταδιακή αποδιοργάνωση, η υποβάθμιση, η αυξανόμενη αταξία και η τελική εξαφάνιση του συστήματος».

<sup>136</sup>. Ibid., σελ. 261, «Η ομοιοστατική δυνατότητα ενός οργανισμού ή ορισμένου συστήματος του επιτρέπει να αντιλαμβάνεται και να εντοπίζει εγκαίρως

### γ) Λειτουργίες του διοικητικού συστήματος

- Επανειλημμένα έχουμε συνθηματολογήσει υπέρ του κράτους-στρατηγείου, χωρίς ενδεχομένως να αντιλαμβανόμαστε ότι αυτό σημαίνει μια πραγματική επανάσταση: το κράτος αναπτύσσει τις επιτελικές, τις εγγυητικές και τις ρυθμιστικές λειτουργίες του, δεν εφαρμόζει, αλλά εξασφαλίζει ότι εφαρμόζονται οι δημόσιες πολιτικές (non faire, mais faire faire), και επομένως αποκεντρώνει αρμοδιότητες και λειτουργίες στην περιφερειακή και την τοπική αυτοδιοίκηση και αναθέτει την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών σε δημόσιους, κοινωνικούς και ιδιωτικούς φορείς υπό αυστηρό δημόσιο έλεγχο.<sup>137</sup>
- Δεν έχουμε πείσει ακόμη την κοινωνία ότι το πολιτικό και διοικητικό σύστημά μας μπορεί να αυξήσει το «γινόμενο “διαφάνεια επί ευελιξία”», ότι δηλαδή μπορούν οι πολίτες και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης να δείξουν εμπιστοσύνη, όταν συντέμνονται οι γραφειοκρατικές διαδικασίες που «κατοχυρώνουν» τους υπαλλήλους, προκειμένου να εξασφαλισθεί ευελιξία.<sup>138</sup> Αυτό το πετυχαίνουμε, μόνον όταν φθάνουμε «στο παρά πέντε» (βλέπε οργάνωση Ολυμπιακών Αγώνων).
- Οι μεμονωμένες «καλές πρακτικές» δεν λειτουργούν πιλοτικά και πολλαπλασιαστικά και δεν επηρεάζουν ουσιαστικά το διοικητικό περιβάλλον. Οι φιλότιμες αλλά αποσπασματικές διοικητικές αλλαγές ενσωματώνονται εύκολα στην υπάρχουσα κουλτούρα.<sup>139</sup>
- Η προβολή της «αριστείας» στον Δημόσιο τομέα υπονομεύεται συνήθως από τη συντηρητική λογική της «εξίσωσης» (προς τα

---

κάποια μεταβολή ή αλλοίωση στις υφιστάμενες συνθήκες και την αντιμετώπισή της προτού αυτή εξελιχθεί σε τέτοια επίπεδα και τιμές ώστε να απειλείται η υπόσταση του ίδιου του συστήματος».

137. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.2.3 ε.

138. Βλ. «Το χαμηλό γινόμενο “διαφάνεια επί ευελιξία”», στην παράγρ. ΙΙΙ.2.3.β.

139. Βλ. τους «τέσσερις τύπους ενσωμάτωσης αλλαγών», στην παράγρ. ΙΙΙ.2.5.



κάτω),<sup>140</sup> με ευθύνη και ισχυρών συνδικαλιστικών φορέων, και η ενθάρρυνση της άμιλλας καταγγέλλεται ακόμη αρκετές φορές ως ενίσχυση του ανταγωνισμού και της άνισης μεταχείρισης.

- Είχαμε ως παράπλευρο όφελος από τα Ευρωπαϊκά Προγράμματα τη δημιουργία κουλτούρας προγραμματισμού και διοίκησης εφαρμογής προγραμμάτων, αλλά αυτή παραμένει σε «νησίδες». Αν πετυχαίναμε τη διάχυσή της σε μεγάλο μέρος της δημόσιας διοίκησης, μέσα από μια ευρύτερη πολιτική συμφωνία, θα εξασφαλίσαμε την κοινωνική καταξίωση των προγραμματικών δομών και λειτουργιών, που θα οδηγούσε σε μη αντιστρεπτές βελτιώσεις του διοικητικού συστήματος.
- Βελτιώσαμε την ικανότητα αντιμετώπισης δύσκολων προβλημάτων και διαχείρισης κρίσεων (crisis management), όπως είναι η διευρυνόμενη ικανότητα της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας και της ΕΜΑΚ στην πρόληψη και την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών, αλλά δεν επιχειρήσαμε να μεταφέρουμε αυτή την τεχνογνωσία και την εμπειρία στην υπόλοιπη δημόσια διοίκηση.
- Δεν διαμορφώσαμε στο πολιτικό και διοικητικό σύστημά μας μηχανισμούς που να εξασφαλίζουν τη συνέχεια του κράτους και επαρκή «θεσμική μνήμη», και γι' αυτό το κράτος δεν μαθαίνει από τα λάθη του.<sup>141</sup> Ίσως θα έπρεπε να προβάσουμε τις ανενεργές κανονιστικές ρυθμίσεις και τους φυτοζωούντες φορείς ως «κακές πρακτικές», μήπως αυτές ενεργοποιηθούν ως μαθησιακός μηχανισμός τα πολιτικά και τα διοικητικά ανακλαστικά μας.
- Η έλλειψη επαρκούς «θεσμικής μνήμης» συνδέεται και με την απουσία ενός σταθερού σώματος ανώτατων διευθυντικών στε-

140. Βλ. και την υποσημείωση 130, για τον «ισοπεδωτικό εξισωτισμό».

141. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (2004), όπ.π., σελ. 326: «Ο Crozier χαρακτηρίζει τη γραφειοκρατία ως απόλυτα “παθολογική” οργανωτική δομή, η οποία αδυνατεί να διορθώσει τη συμπεριφορά της μαθαίνοντας από τα σφάλματα ή τις αστοχίες της».

λεχών στο διοικητικό σύστημα, που θα διασφαλίζει την απαραίτητη διαχρονική συνέχεια και συνέπεια. Δεν είναι τυχαίο το ανέκδοτο που λένε οι δημόσιοι υπάλληλοι για τις απόπειρες αλλαγών που επιχειρούν οι πολιτικοί προϊστάμενοι των δημοσίων φορέων: «Κάθε θαύμα κρατάει τρεις ημέρες και το μεγάλο τέσσερις».

#### δ) Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί της Πολιτείας

- Ο πολλαπλασιασμός των Ανεξάρτητων Αρχών μπορεί να οδηγήσει σε «ανεθυνοποίηση» του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος.
- Οι εξειδικευμένοι ελεγκτικοί μηχανισμοί, εξαιτίας του νομικισμού τους, των αδυναμιών της οργάνωσης, του εξοπλισμού, του ανθρώπινου δυναμικού τους και της μεταξύ τους διαμάχης, οδηγούνται στην ακύρωση του ρόλου τους, γεγονός που επιχειρείται να αντιμετωπισθεί με τον συνεχή πολλαπλασιασμό τους.<sup>142</sup>
- Όταν δυσκολευόμαστε να καταδικάσουμε πολιτικά ή διοικητικά ό,τι αποτελεί λανθασμένη πολιτική επιλογή ή επιζήμια για το δημόσιο συμφέρον διοικητική απόφαση, παραπέμπουμε το πολιτικό ή το διοικητικό διακύβευμα στα δικαστήρια για να κριθεί ως «παράνομο», καθιστώντας στην ουσία τους δικαστικούς, αξιολογητές της πολιτικής ή της διοικητικής ανεπάρκειάς μας.<sup>143</sup> Η προδικατορική πατερναλιστική επίκληση, «να βρεθεί

---

142. Βλ. Α. Μακρυνδημήτρης (1999), όπ.π., σελ. 45: «Κάθε προσπάθεια ελέγχου εκτρέφει και άλλον έλεγχο (νόμος του διπλασιασμού και της διαρκούς επέκτασης του ελέγχου – law of control duplication and law of ever expanding control)».

143. Βλ. Ε. Βενιζέλος (2008), *Προς μια μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία – Οι θεσμικές προϋποθέσεις μιας άλλης πολιτικής*, Πόλις, Αθήνα, σελ. 85: «Οι διέξοδοι στα λάθη, τις αμηνανίες, τις αδράνειες ή τις αδυναμίες των πολιτικών και δημοκρατικά νομιμοποιημένων οργάνων δεν μπορεί να αναζητούνται διαρκώς σε θεσμικούς μηχανισμούς πολιτικής υποκατάστασης που διέπονται από τη λογική πως αυτά που δεν μπορεί ή δεν θέλει να κάνει η εκάστοτε κυβέρνηση πρέπει να τα κάνει ο εισαγγελέας, ο δικαστής ή μια ανεξάρτητη αρχή».

ένας λοχαγός να μάς σώσει», έχει αντικατασταθεί από τη σύγχρονη πατερναλιστική επίκληση, «να βρεθεί ένας εισαγγελέας να παρέμβει», κινδυνεύοντας από τη διοικητική ασθένεια της πολιτικοδιοικητικής «δικομανίας».<sup>144</sup>

#### ε) Οι θεσμοί λαϊκής συμμετοχής

- Τα συνοικιακά συμβούλια που νομοθετήσαμε το 1982, ως προαιρετικούς θεσμούς λαϊκής συμμετοχής, βρήκαν σύντομα τα όρια αντοχής του πολιτικού συστήματος, εφόσον αυτά εξαναγκάστηκαν, κυρίως από τις δυνάμεις της παραδοσιακής αριστεράς, να λειτουργήσουν, χειραγωγούμενα από τις τοπικές κομματικές οργανώσεις, για την καταγραφή των κομματικών δυνάμεων στο μικροτοπικό επίπεδο και για την έκδοση ψηφισμάτων διεθνιστικής αλληλεγγύης. Οι επιτροπές γειτονιάς και οι συμμετοχικές διαδικασίες του πολεοδομικού σχεδιασμού συνάντησαν την αντίσταση των τοπικών μικροσυμφερόντων.
- Τον εθελοντισμό και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, που αναπτύσσονται τα τελευταία χρόνια, αποπειραθήκαμε να ενσωματώσουμε στο διοικητικό σύστημα (προσφέροντας και «μοριодότηση» για την πρόσληψη στο δημόσιο), ενώ ανήκουν στο κοινωνικό σύστημα και δεν μπορεί παρά να έχουν «εξωτερική» σχέση με το κράτος.

#### 2.2.6. Το ανθρώπινο δυναμικό

Εξασφαλίσαμε μέσω του ΑΣΕΠ ένα αντικειμενικό σύστημα προσλήψεων, αλλά δεν μπορέσαμε να δημιουργήσουμε ένα κοινωνικά αποδεκτό σύστημα που θα επιτρέπει όχι μόνον την ποσοτική αλλά και την ποιοτική αξιολόγηση στην επιλογή προσωπικού. Αυτό οφείλεται στο ότι το πολιτικό σύστημά μας δεν μπορεί ακόμη να αυτοδεσμευθεί σε τέτοιους αξιοκρατικούς κανόνες (και δεν αρκεί ο νόμος για να κατοχυρωθούν), ώστε να δημιουργηθούν

144. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.2.3.α.

σχέσεις εμπιστοσύνης ανάμεσα στους πολίτες και στους κρατικούς θεσμούς που θα τούς εφαρμόζουν.

Απόδειξη της φάσης ανωριμότητας στην οποία βρισκόμαστε είναι ότι βάλαμε σχετική δέσμευση στο Σύνταγμα, αλλά η εμπειρία δείχνει ότι βρίσκουμε τρόπους να τήν παρακάμπτουμε, όσο διατηρούνται οι σημερινές πελατειακές σχέσεις πολιτικών – πολιτών και όλα τα παρεπόμενα (το «πολιτικό κόστος», η καταδίκη της «ομηρίας», μαζί με την προσπάθεια μείωσης των ποσοστών της ανεργίας με νέα γενιά «ομήρων»).

Δεν διαμορφώσαμε μια νέα πολιτική προσωπικού, που θα περιλάμβανε ένα αξιόπιστο και αποδεκτό από τα συλλογικά όργανα των δημόσιων υπαλλήλων σύστημα συνεχιζόμενης κατάρτισης, αξιολόγησης, οικονομικών και διοικητικών κινήτρων και εξέλιξης.

Ενώ η προσφορά υπηρεσιών εκπαίδευσης και επιμόρφωσης γίνεται με επάρκεια από το ΕΚΔΔΑ, η ζήτηση των υπηρεσιών αυτών από τους δημόσιους φορείς δεν είναι συνήθως σαφής και συνδεδεμένη με τις ανάγκες τους.<sup>145</sup> Ταυτόχρονα, οι οργανικές μονάδες υποδοχής δεν είναι επαρκώς ευαισθητοποιημένες και κατάλληλα οργανωμένες για την αποτελεσματική αξιοποίηση των προσφερόμενων υπηρεσιών και την αποδοτική ένταξη των εκπαιδευθέντων και των επιμορφωθέντων. Η περιώνυμη «έρευνα των αναγκών κατάρτισης» πολλές φορές είναι απλώς η συμπλήρωση ενός

---

145. Βλ. Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (2004), *Η Επαγγελματική Εκπαίδευση των Δημοσίων Υπαλλήλων. Ευρωπαϊκή και ελληνική εμπειρία*, Μελέτες, Νο 20, ΙΝΕ ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, σελ. 89: «Απαιτούνται ευρύτερες μεταβολές που θα επιτρέψουν στις υπηρεσίες να κατανοήσουν το νέο περιβάλλον της δράσης τους και την εντός αυτού λειτουργία της εκπαίδευσης. [...] Μια τέτοια ωρίμανση θα οδηγήσει σε ένα σύστημα επαγγελματικής εκπαίδευσης που θα προσανατολίζεται όχι από την προσφορά, όπως συμβαίνει σήμερα, αλλά από τη ζήτηση. Τα υπουργεία, τα νομικά πρόσωπα, οι εν γένει φορείς της δημόσιας δράσης θα πάψουν να είναι απλοί αποδέκτες των προσφερόμενων από τους φορείς εκπαίδευσης προγραμμάτων και θα μεταβληθούν σε συνδιαμορφωτές τους, αρθρώνοντας συγκεκριμένα αιτήματα που θα προκύπτουν άμεσα από τις οργανωτικο-λειτουργικές τους ανάγκες».

ερωτηματολογίου από τον προϊστάμενο της οργανικής μονάδας-«ψυγείου», που κατ' ευφημισμόν προγραμματίζει την εκπαίδευση και την επιμόρφωση των υπαλλήλων. Στην καλύτερη περίπτωση, καταγράφει τις υποκειμενικές ανάγκες αυτομόρφωσης των υπαλλήλων, και όχι τις αντικειμενικές ανάγκες που προκύπτουν από τις απαιτήσεις σε γνώσεις και δεξιότητες ενός νέου ρόλου τους, ο οποίος συνδέεται, π.χ., με τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό του φορέα τους. Επομένως, οργανώσαμε την προσφορά υπηρεσιών εκπαίδευσης και επιμόρφωσης και αφήσαμε τη ζήτηση των υπηρεσιών αυτών να είναι παθητική, ασαφής και απροετοίμαστη για την υποδοχή τους.<sup>146</sup>

Επίσης, δεν υπάρχει διαρκής ενημέρωση και συστηματική συμβουλευτική υποστήριξη (consulting) των στελεχών του δημόσιου τομέα στο καθημερινό έργο τους, δεν προβλέπεται «κατάρτιση κατά την εργασία» (on the job training), ούτε καλλιεργείται «πνεύμα σώματος» (esprit de corps), διότι αυτά δεν είναι, ούτε μπορεί να αποτελέσουν ρόλο ενός αποκλειστικά εκπαιδευτικού οργανισμού, όπως είναι σήμερα το ΕΚΔΔΑ, αλλά διαφορετικών δομών που δεν υπάρχουν και δομών που υπάρχουν, αλλά δεν έχουν κατάλληλα ενεργοποιηθεί, και διότι προϋποθέτουν μια διαφορετική αντίληψη της εκπαίδευσης και της κατάρτισης ως διά βίου μάθησης.<sup>147</sup>

Επιπλέον, η εκπαίδευση και η επιμόρφωση αποτελούν μόνον τμήμα μιας ολοκληρωμένης πολιτικής ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού. Με τη σειρά της, η πολιτική ανάπτυξης του αν-

---

146. Βλ. Α. Μακρυνδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), όπ.π., σελ. 230: την έκθεση του G.Langrod που από το 1964 επισημαίνει ότι «η συνεργασία μεταξύ των “εκπαιδευτικών” και των “καταναλωτών” αποτελεί προϋπόθεση εκ των “ών ουκ άνευ” πάσης ευλόγου μεταρρυθμίσεως».

147. Βλ. Θ. Τσέκος (2007), όπ.π., σελ. 93: «Η γνώση και η μάθηση θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως συνεχές το οποίο εκκινεί από την ακαδημαϊκή και επαγγελματική εκπαίδευση, διέρχεται από τη διαρκή επιμόρφωση και καταλήγει στην ενδο-υπηρεσιακή και δι-υπηρεσιακή επεξεργασία της εμπειρίας».

θρώπινου δυναμικού αποτελεί μόνον τμήμα μιας ολοκληρωμένης πολιτικής αναβάθμισης του δημόσιου τομέα.<sup>148</sup> Αυτές δε οι πολιτικές μπορεί να υπηρετούν αποτελεσματικά τους στόχους τους, μόνον εφόσον εντάσσονται σε ένα μεσοχρόνιο μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα, με συγκεκριμένες δράσεις, εξασφαλισμένους πόρους, φορείς υλοποίησης, συναίνεση των δικαιούχων, σύστημα διοίκησης και παρακολούθησης, επικοινωνιακό κώδικα και συστηματική αξιολόγηση της εφαρμογής τους. Η ανάγκη αυτή ήταν κατανοητή στα ιδρυτικά κείμενα του ΕΚΔΔΑ, στα οποία αναφερόταν «ότι η παρουσία και η εξέλιξη της Σχολής πρέπει να συνυπάρχει και να συνυφάνεται με παράλληλες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στη διοίκηση, έτσι ώστε να δημιουργείται ένα κλίμα αισιοδοξίας και μια κουλτούρα προοδευτικών αλλαγών και τομών»,<sup>149</sup> αλλά η αντίληψη αυτή παρέμεινε στα χαρτιά.

Εκτός όμως από το ζήτημα του καλύτερου προγραμματισμού της επιμόρφωσης/κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα, υπάρχει και το ζήτημα της χρηματοδότησής της. Δυστυχώς επί μian εικοσαετία χρησιμοποιούμε πόρους του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) για την κατάρτιση υπαλλήλων της κεντρικής δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης και για την κατάρτιση των αιρετών, χωρίς αυτή να συνδέεται άμεσα με προγράμματα ή έστω με ενέργειες διοικητικού εκσυγχρονισμού των δημόσιων φορέων.

Έτσι, με στόχο την αύξηση των δεικτών απορρόφησης των κονδυλίων, το αποτέλεσμα είναι η αποσπασματική ευαισθητοποίηση ορισμένων αιρετών και η απλή βελτίωση των ατομικών γνώσεων όσων υπαλλήλων ενδιαφέρονται για την αυτομόρφωσή τους,

---

148. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (1998), όπ.π., σελ. 286: «[...] είναι αναγκαία η σύνδεση της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης με το γενικότερο πρόβλημα του εκσυγχρονισμού των μηχανισμών λειτουργίας και της βελτίωσης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών».

149. Βλ. Δ. Παπούλιας, Δ. Σωτηρόπουλος, Χ. Οικονόμου (2002), *Το εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Ποταμός, Αθήνα, σελ. 124.

χωρίς ο φορέας που υπηρετούν να έχει οιοδήποτε άμεσο όφελος. Το χειρότερο είναι ότι η έννοια της κατάρτισης έχει υποστεί την εντροπία του συστήματος και έχει απαξιωθεί, οπότε όποιος σοβαρός φορέας προτείνει πρόγραμμα λειτουργικού εκσυγχρονισμού σε έναν δήμο εισπράττει με ειρωνικό χαμόγελο, μερικές φορές και με παινικτικό ύφος, την ερώτηση «Θα μάς κάνετε και “κατάρτιση”;...».

Ο λόγος που ορισμένοι δεν θεωρούν ότι τα προγράμματα κατάρτισης αποτελούν κατασπατάληση δημόσιων πόρων είναι ότι το μεγαλύτερο ποσοστό της χρηματοδότησής τους μετατρέπεται σε εισόδημα για επιμορφωτές και υπαλλήλους των δομών κατάρτισης, άρα ... αυτά τα προγράμματα συμβάλλουν στη μείωση της ανεργίας. Μία μικρή θετική εξαίρεση από τα παραπάνω είναι τα ελάχιστα προγράμματα κατάρτισης, τα οποία συνοδεύουν ήδη σχεδιασμένα προγράμματα λειτουργικού εκσυγχρονισμού και αλλαγών ή μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης, περιλαμβανομένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να αναφερθώ σε μια διαδεδομένη κοινωνική αντίληψη για τους δημόσιους υπαλλήλους: ότι δεν δουλεύουν αποτελεσματικά, ότι κάποιοι «λουφάρουν» και ότι ορισμένοι παίρνουν «φακελάκι» για να προσφέρουν στους πολίτες τις υπηρεσίες που είναι υποχρεωμένοι να προσφέρουν από τη θέση που έχουν. Δεν αμφισβητώ ότι υπάρχει και αυτή η κατάσταση, αλλά θέλω να υπογραμμίσω ότι η δημόσια διοίκηση ανταποκρίνεται, έστω και στοιχειωδώς και πολλές φορές με επάρκεια, στις υποχρεώσεις της, χάρη στην ικανότητα και τον επαγγελματισμό αρκετών δημοσίων υπαλλήλων. Παράλληλα, δέχομαι ότι η κρατική γραφειοκρατία επιδιώκει τη μείωση της εξουσίας του ελέγχοντος προϊσταμένου, την περιχαράκωση των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών της και τη φетиχοποίηση της γνώσης της.<sup>150</sup> αλλά

---

150. Βλ. Κ. Τσουκαλάς (1986), *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 139-140.

θα πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι το πρόβλημα βρίσκεται κυρίως στην πολιτική και τη διοικητική διεύθυνση της δημόσιας διοίκησης και στην κοινωνική ανοχή προς τα φαινόμενα αυτά, που πολλές φορές οφείλεται στο προσωπικό συμφέρον οικονομικά ισχυρών παραγόντων αλλά και «κοινωνικοποιημένης» ανομίας ή αυθαιρεσίας.

Φυσικά δεν προτείνω να καταργηθεί η μονιμότητα των υπαλλήλων του στενού δημόσιου τομέα για να επικρέμεται η απόλυση ως ποινή, γιατί τότε το πελατειακό σύστημά μας θα πολλαπλασιάσει τις πλατείες Κλαυθμώνος. Αυτό όμως που χρειάζεται είναι ένα σύγχρονο μάνατζμεντ των δημόσιων υπαλλήλων (human resources management), ενταγμένο στην πολιτική ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού και στο μεσοχρόνιο Πρόγραμμα που προανέφερα. Επίσης, χρειάζεται οι δημόσιοι υπάλληλοι να αποκτήσουν τα χαρακτηριστικά ενός σώματος (corps),<sup>151</sup> υπερβαίνοντας όμως τη συμπεριφορά της συντεχνίας, την οποία εκδηλώνουν αρκετά συνδικάτα του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

### 2.3. Οι παθογένειες, οι ιδιοτυπίες και ο «διάλογος κουφών»

#### α) Οι παθογένειες του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος

Οι παραπάνω διαπιστώσεις μάς οδηγούν στο συμπέρασμα ότι, εάν συνεχίσουμε να χρησιμοποιούμε την ίδια μεθοδολογία πολιτικής και διοίκησης, θα καταλήξουμε στις ακόλουθες μη αντιστρεπτές παθογένειες του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος:

- Στη «νομομανία», δηλαδή στη χρήση του κανονιστικού οπλοστασίου (συντάγματος, νόμων, προεδρικών διαταγμά-

---

151. Βλ. Κ. Σπανού (1996), ό.π., σελ. 48: «Η δημοσιοϋπαλληλία στην Ελλάδα χρειάζεται να αποκτήσει θεσμούς που θα επιτρέπουν την αυτο-ρύθμισή της, με δραστικό περιορισμό των πολιτικών παρεμβάσεων ή, από την άλλη πλευρά, των συμπεριφορών αδιάκριτης υποταγής στα πολιτικά – εκλογικά συμφέροντα των πολιτικών προϊσταμένων της».



των, υπουργικών αποφάσεων, εγκυκλίων) ως αποκλειστικού εργαλείου σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και βελτίωσης της διοίκησης της δημόσιας διοίκησης.<sup>152</sup> Η νομομανία είναι η διοικητική ασθένεια των εντολέων εκπόνησης των νόμων, ενώ ο γνωστός από τη σχετική βιβλιογραφία νομικισμός είναι η ασθένεια των εφαρμοστών τους.

- Στη «**δομομανία**», δηλαδή στη συνεχή αλλαγή των εσωτερικών δομών του διοικητικού συστήματος ή στην προσθήκη νέων,<sup>153</sup> διαμορφώνοντας μόνον το νομικό κέλυφος των δομών και αγνοώντας τις λειτουργίες και το ανθρώπινο δυναμικό τους, καθώς και τις λειτουργικές σχέσεις τους, που μπορούν να τό συγκροτήσουν ως σύστημα.
- Στην **πολιτικοδιοικητική «δικομανία»**, δηλαδή στην παραπομπή των πολιτικών και των διοικητικών προβλημάτων προς επίλυση στη δικαιοσύνη,<sup>154</sup> ή στη νομοθέτηση των κανόνων αποκλειστικά με τη λογική ότι μέσω αυτών δημιουργούμε «αγώγιμες αξιώσεις»!!!!...
- Στην **«αφυδάτωση των καινοτομιών»**, δηλαδή στην υιοθέτηση μιας θετικής ρύθμισης ή καινοτομίας, συνήθως από άλλη χώρα, που όμως δεν τήν προσαρμόζουμε στα κοινωνικοοικο-

---

152. Ibid., σελ. 35: «Και για τα δυο κόμματα η αντίληψη του διοικητικού εκσυγχρονισμού φαίνεται να εξαντλείται σε θεσμικές παρεμβάσεις, με νομικές ρυθμίσεις ανώτερης μάλιστα τυπικής ισχύος, ακόμη δηλ. και σε συνταγματικό επίπεδο. Θεωρείται έτσι ότι εξασφαλίζεται ο σεβασμός τους, χωρίς ποτέ να τίθεται το ερώτημα της (πολιτικής) ευθύνης για τη μη εφαρμογή τους».

153. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), όπ.π., την έκθεση του G. Langrod που από το 1964 επισημαίνει ότι «πρέπει να αποφευχθεί η δημιουργία νέων θεσμών εκεί όπου είναι δυνατή η προσαρμογή των ήδη υφιστάμενων εις τας συγχρόνους ανάγκας», σελ. 219 και την έκθεση του ΚΕΠΕ του 1988 που επισημαίνει τη διόγκωση του δημόσιου τομέα «με σειρά νέων “φορέων” που δημιουργήθηκαν σαν εποικοδόμημα στην παραδοσιακή γραφειοκρατία, και υπηρεσίες με τη μορφή οργανισμών, ειδικών υπηρεσιών, συμβουλίων...», σελ. 471.

154. Βλ. Ε. Βενιζέλος (2008), όπ.π., σελ. 85.

νομικά δεδομένα του τύπου μας<sup>155</sup> και παράλληλα τήν αφήνουμε εκτεθειμένη στην εντροπία του διοικητικού συστήματος, οπότε αυτή «αφυδατώνεται» και υποβαθμίζεται. Μερικές φορές μάλιστα, η καινοτομία χρησιμοποιείται από την κυβέρνηση μικροπολιτικά μέχρι την απαξίωσή της ή δεν διασφαλίζεται η πολιτική αποδοχή της, οπότε υπονομεύεται από την αντιπολίτευση στη συνείδηση των πολιτών.

- Στην «**αδημονία του περιορισμένου πολιτικού χρόνου**», που δεν αξιοποιεί τη «θεσμική μνήμη» του συστήματος και αδιαφορεί για το μέλλον του, και γι' αυτό εμποδίζει τις μεταρρυθμίσεις.<sup>156</sup> Μερικές φορές, ο περιορισμένος χρονικός ορίζοντας δράσης αποδίδεται στη «δημοκρατική αρχή» η οποία χρησιμοποιείται προσχηματικά για αποσπασματικές αποφάσεις.<sup>157</sup>
- Στη «**διάσπαση της διοικητικής συνέχειας**» της δημόσιας διοίκησης, που οφείλεται στην προσχηματική επίκληση της ίδιας αρχής, της «δημοκρατικής αρχής» (με τη διατύπωση, «κάθε κυβέρνηση και κάθε υπουργός μπορεί να βάζει τους δικούς του»)).<sup>158</sup>

---

155. Βλ. Α. Διαμαντοπούλου (2006), *Η Έξυπνη Ελλάδα*, Λιβάνης, Αθήνα, σελ. 55-56: «Ένα επιλεγμένο μοντέλο που θεωρείται επιτυχημένο κινδυνεύει πάντα, σε μια άλλη οικονομία και σε μια άλλη κοινωνία, να γίνει ένα αποτυχημένο “καραόκε” παρά μια εμπνευσμένη υιοθέτηση. Είναι λοιπόν θεμελιώδες, αντί να απομονώνουμε μέτρα, ιδέες ή καινοτομίες που αποτελούν τμήμα ολοκληρωμένων προσεγγίσεων, να συμφωνήσουμε συνολικά στο πλαίσιο του μοντέλου που θέλουμε». Επίσης, βλέπε Α. Μακρυδημήτρης (1999), *όπ.π.*, σελ. 63, όπου επισημαίνεται ότι το ελληνικό διοικητικό σύστημα έχει παράδοση «στον επιφανειακό μιμητισμό διοικητικών προτύπων των διεθνών κέντρων».

156. Βλ. Δ. Παπούλιας, Χ. Τσούκας (1998), *όπ.π.*, σελ. 11: «Τα οφέλη της μεταρρύθμισης συνήθως προκύπτουν σε χρονικό ορίζοντα τέτοιο που δεν είναι πολιτικά εκμεταλλεύσιμα από τους μεταρρυθμιστές πολιτικούς».

157. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), *όπ.π.*, σελ. 719, την έκθεση της επιτροπής Ι. Σπράου που αναφέρει τις «αρχές συγκρότησης και λειτουργίας της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, [...] επίκληση των οποίων γίνεται προκειμένου να απορριφθούν μεταρρυθμιστικές προσπάθειες».

158. Δύο παραδείγματα: (α) το 1990 αρμόδιος Υπουργός, με επίκληση της

- Στον «διοικητικό αυτισμό», εξαιτίας του οποίου η δημόσια διοίκηση είναι εσωστρεφής, δεν βλέπει τα πράγματα με την οπτική του πολίτη-«πελάτη» και δυσκολεύεται στην επαγωγική αξιοποίηση της εξωτερικής «τεχνικής βοήθειας» και στην ισότιμη συνεργασία της με το οικονομικό και το κοινωνικό περιβάλλον. Επίσης, δυσκολεύεται να προσαρμοσθεί στις απαιτήσεις του ευρωπαϊκού διοικητικού περιβάλλοντος και σχεδόν αδυνατεί να προβλέψει και να προετοιμασθεί, προκειμένου να αντιμετωπίσει τις εξελίξεις της παγκοσμιοποίησης.

Ειδικά στο θέμα της «νομομανίας» θέλω να επιμείνω λίγο. Νιώθω περήφανος που ξεκίνησα την πολιτική και την επαγγελματική απασχόλησή μου με την Τ.Α. (το 1982), ως σύμβουλος του Γιώργου Γεννηματά, και που συμμετείχα ως μέλος ή ως σύμβουλος, από το 1982 μέχρι σήμερα, σε δέκα νομοπαρασκευαστικές επιτροπές του Υπουργείου Εσωτερικών, που νομοθέτησαν σημαντικούς θεσμούς αποσυγκέντρωσης, αποκέντρωσης, τοπικής αυτοδιοίκησης, περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης. Εκτιμώ όμως ότι αυτή η μεθοδολογία νομοπαραγωγής πρέπει πλέον να αλλάξει ριζικά. Είμαι δε απόλυτα πεπεισμένος, μετά τη μεταρρύθμιση της σύνδεσης των ΟΤΑ που συνοδεύτηκε από το Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, ότι το πολιτικό και στο διοικητικό σύστημά μας, εάν θέλει, μπορεί να συνοδεύει κάθε σημαντικό νομοσχέδιο με Πρόγραμμα Εφαρμογής.

*Εφεξής, μεταρρύθμιση που επιχειρείται με νομοθετικές ρυθμίσεις*

---

«δημοκρατικής αρχής» (αλλά στην πραγματικότητα με επιχειρήματα που θυμίζουν το «κομματικό φουτμπούλ» του Νίκου Μουζέλη), προχώρησε σε νομοθετική παρέμβαση για την αλλαγή της διοίκησης ανώνυμης εταιρείας του δημόσιου τομέα, η οποία αποδείχθηκε δικαστικά ότι ήταν αντίθετη με το ευρωπαϊκό δίκαιο, και (β) το 1996 φίλος Υπουργός, με επίκληση της «δημοκρατικής αρχής», αρνήθηκε να εφαρμόσει την πρότασή μου να θεσμοθετήσει μια πολύ καλή διοικητική πρακτική του (την κατανομή των κονδυλίων ειδικών λογαριασμών με κριτήρια και διαφάνεια), και το πολιτικό πρόβλημα (των ειδικών λογαριασμών) συνεχίζει και σήμερα να ταλανίζει το Υπουργείο αυτό (και όχι μόνον).

*και εγκυκλίους, πιθανόν επενδεδυμένες με πολιτικό ρητορισμό,<sup>159</sup> αποτελεί καρικατούρα μεταρρύθμισης με νομικό κέλυφος κενό περιεχομένου, που υποκαθιστά τη σύγχρονη προγραμματική κοιλτούρα με παραδοσιακό νομικισμό και διοικητισμό.*

Για να γίνω απολύτως κατανοητός, θα αναφερθώ στο γνωστό παράδειγμα των πολεοδομικών γραφείων.<sup>160</sup> Ας θυμηθούμε πόσοι νόμοι έγιναν από το 1975 μέχρι σήμερα, πρώτον για να σταματήσουν τα αυθαίρετα κτίσματα και δεύτερον για να δίνουν οι δημόσιες υπηρεσίες πιστοποιητικά ή απαντήσεις σε συγκεκριμένες προθεσμίες. Αρκετοί πια αντιλαμβάνονται ότι τα αυθαίρετα δεν σταματάνε αν τα απαγορεύει ο νόμος, έστω και αν ο νόμος βάζει αυστηρές ποινές σε όσους συλλαμβάνονται αυθαιρετούντες ή στους υπαλλήλους της πολεοδομίας που οφείλουν να αστυνομεύουν, ούτε ξαφνικά οι δημόσιες υπηρεσίες θα αρχίζουν να τηρούν τις προθεσμίες των νόμων.

Εκτός αν ο σχετικός νόμος συνοδεύεται από ένα Πρόγραμμα Εφαρμογής που εξασφαλίζει τα ακόλουθα:

- το επαρκές και καταρτισμένο προσωπικό,
- την τεχνική υποδομή και τον αναγκαίο εξοπλισμό,
- την οργάνωση όλων αυτών των συντελεστών και των αντίστοιχων λειτουργιών σε αποτελεσματική δομή,
- τους απαιτούμενους για τη σταθερή χρηματοδότησή τους πόρους,
- τη δημοσιότητα,
- τις συνέργειες, και
- τη διοίκηση - παρακολούθηση - αξιολόγηση - επανατροφοδότηση του Προγράμματος.<sup>161</sup>

Η πρότασή μου για το Πρόγραμμα Εφαρμογής δεν υποκαθιστά

---

159. Ως ρητορισμό δεν εννοώ τη ρητορική, την οποία εκτιμώ, αλλά τον ρητορικό βερμπαλισμό.

160. Βλ. παράγρ. Ι.12.2.

161. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), όπ.π., σελ. 223, την έκθεση του G. Langrod που αναφέρει ότι «Πρέπει να τεθή τέρμα εις τας

την «κανονιστική μεταρρύθμιση» (regulatory reform), την οποία προωθεί ο ΟΟΣΑ στα μέλη του, ή την «καλύτερη νομοθέτηση» (better regulation) της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη μείωση του «διοικητικού βάρους», που είναι πλέον απολύτως αναγκαίες, όχι μόνον για να εκπονούνται καλύτεροι νόμοι και να γίνει γενικά αποτελεσματικότερο το κράτος, αλλά και για να βελτιώσουμε την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας μας.<sup>162</sup>

*Επίσης, θεωρώ ότι ο όρος «νομοθέτηση» για την εκπόνηση των νόμων είναι σωστότερος από τον όρο «θεσμοθέτηση», γιατί ο μετασχηματισμός μιας νομοθετικής ρύθμισης σε «θεσμό» προϋποθέτει την επιτυχή εφαρμογή και την κοινωνική αποδοχή της, που δεν είναι κάτι σίγουρο σήμερα στην Ελλάδα.*

Υπάρχουν πολλά παραδείγματα νομοθετικών ρυθμίσεων, στα οποία αυτές παρέμειναν γραμμένες στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ) ως έκφραση της περιφημης «πολιτικής βούλησης», όταν η τελευταία αρκείται σε επικοινωνιακές φωτοβολίδες. Ή παραδείγματα άλλων νομοθετικών ρυθμίσεων που ξαναγράφονται δύο και τρεις φορές, μέχρι να «εξαναγκάσουν» το διοικητικό σύστημα να τις εφαρμόσει, όπως είναι η «δημοτικοποίηση των λιμανιών» που τήν έχουμε νομοθετήσει έξι φορές (άρθρο 9 του Ν.1416/1984, άρθρο 1, παρ.18 & 19 του Ν.2307/1995, άρθρο 10 του Ν.2503/1997, άρθρο 28 του Ν.2738/1999, άρθρο 26, παρ.5 του Ν.3013/2002, άρθρο 244 του Ν.3463/2006) και ακόμη δεν εφαρμόζεται.

Μετά από όλα αυτά, αυτό που χρειάζεται είναι –σύμφωνα με τη σοφή ρήση του Εμμ. Ροΐδη– «ένας νόμος για την εφαρμογή των νόμων».

Πάντως το σοβαρότερο ζήτημα που συνδέεται με τη διοικητική

---

επαγγελίας μεγάλων ιδεών, οι οποίες όμως δεν συνοδεύονται με τα απαραίτητα μέσα δια την πραγματοποίησίν των».

162. Βλέπε τις ομιλίες των Προκόπη Παυλόπουλου και Ευάγγελου Βενιζέλου στην Ημερίδα του ΣΕΒ, «Για αποτελεσματικότερη νομοθεσία και ρυθμίσεις – Επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα και στο κόστος» (07.06.2005), στο <http://www.fgi.org.gr/online>.

ασθένεια της «νομομανίας» είναι το ότι το πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας δίνει έμφαση μόνον στη διασφάλιση της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Η τυπική νομιμότητα ενεργειών είναι απαραίτητη, δεν μπορεί όμως να αποτελεί το αποκλειστικό μέτρο αξιολόγησης της διοίκησης. Η σύγχρονη διοίκηση της δημόσιας διοίκησης απαιτεί αποτελεσματικότητα – αποδοτικότητα – ποιότητα – διαφάνεια – λογοδοσία, και η προϋπόθεση για αυτές είναι ο αξιακός αναπροσανατολισμός της.<sup>163</sup>

Στις παθογένειες του πολιτικού συστήματος περιλαμβάνεται και η **συστηματική απαξίωση των εργαλείων πολιτικής**, όπως γίνεται στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- Χρησιμοποιούμε τον όρο «σχέδιο» για να περιγράψουμε το άθροισμα ορισμένων –ενδεχομένως χρήσιμων– μέτρων πολιτικής, που είναι όμως βραχυχρόνια, ασύνδετα και αποσπασματικά.
- Διακηρύσσουμε ότι πραγματοποιούμε «**μεταρρύθμιση**», όταν αποτυπώνουμε τις πολιτικές επιθυμίες μας στον νόμο και το όραμά μας στην εισηγητική του έκθεση, χωρίς όμως τη διασφάλιση των προϋποθέσεων εφαρμογής του, οπότε τα διοικητικά μέτρα που λαμβάνουμε είναι σαν «να κωπηλατούμε με δεμένη βάρκα».
- Εμφανιζόμαστε ως διαπρύσιοι κήρυκες της «**διαφάνειας**», δηλώνοντας ενδεχομένως καλοπροαίρετα την ηθική αρχή που θα επιθυμούσαμε να διέπει τον δημόσιο βίο, αλλά δεν μεριμνούμε για τους όρους διασφάλισής της.

---

163. Βλ. Θ. Τσέκος (2007), όπ.π., σελ. 89: «Τα πολιτισμικά επικαθοριζόμενα πλαίσια του ρόλου των υπηρεσιών θα πρέπει να μεταβληθούν ριζικά, μετακινούμενα κατ' αρχήν από την παραδοσιακή επικέντρωση της δημόσιας διοίκησης στην παραγωγή και τήρηση κανόνων (rule oriented) στον προσανατολισμό της στον σχεδιασμό και την επίτευξη αποτελεσμάτων (result oriented). Ο αναπροσανατολισμός αυτός θα πρέπει να καλύψει πλείστες όσες διαστάσεις του διοικητικού φαινομένου τόσο δομικές και λειτουργικές όσο και κυρίως αξιακές, εκείνες δηλαδή που επηρεάζουν τις στάσεις και τις συμπεριφορές του ανθρώπινου δυναμικού των υπηρεσιών».

- Ξιφουλκούμε υπέρ της κοινωνικής και της πολιτικής «συναίνεσης», αλλά δεν ακολουθούμε τη διαδικασία που θα μπορούσε να τήν πετύχει, οπότε απορρίπτονται οι προτάσεις μας, γεγονός που μάς οδηγεί –εξ ανάγκης ή εκ προμελέτης– στην καταγγελία των κοινωνικών εταίρων και των πολιτικών αντιπάλων μας, ότι τάχα επιθυμούν την ανώφελη πώλωση, ενώ στην πραγματικότητα τούς έχουμε προτείνει να υπογράψουν σύμβαση προσχώρησης.

*Η απαξίωση των πολιτικών εργαλείων οφείλεται κυρίως στο ότι αξιοποιούμε τη δυναμική που αυτά έχουν στην κοινή γνώμη, για να πετύχουμε ένα βραχυπρόθεσμο επικοινωνιακό όφελος.*

Το αποτέλεσμα αυτής της απαξίωσης είναι ότι αναγκαζόμαστε στη συνέχεια να χρησιμοποιούμε επιθετικούς προσδιορισμούς, π.χ., «ολοκληρωμένο σχέδιο», «πραγματική μεταρρύθμιση», «πλήρης διαφάνεια», «ουσιαστική συναίνεση», ή να χρησιμοποιούμε φράσεις που δεν έχουν επικοινωνιακή απόδοση, π.χ., «ελάχιστος εθνικός κοινός παρονομαστής», αλλά αυτές τουλάχιστον εκτροχιάζονται δυσκολότερα.

Αντίθετα με τους όρους αυτούς, υπάρχουν συστηματικά χρησιμοποιούμενα επίθετα, όπως εθνικός, δημοκρατικός, προοδευτικός, σύγχρονος, λαϊκός κ.ά., που δεν απαξιώνονται, αλλά εμφανίζουν μιαν εξαιρετική ... προσαρμοστικότητα σε διαφορετικές κατά περίπτωση νοηματοδοτήσεις πολιτικών διακηρύξεων με «μεταφυσική» στόχευση, ή πολιτικών εξαγγελιών με εφήμερη επικαιρότητα.

Κλείνοντας την αναφορά μου στις παθογένειες του πολιτικού συστήματος, δεν θα πρέπει να παραλείψω να θίξω το σημαντικό ζήτημα της σημερινής σχέσης των πολιτικών κομμάτων με τους συνδικαλιστικούς φορείς των εργαζομένων στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, που θεωρείται πηγή σοβαρών προβλημάτων τα οποία αφορούν τη στελέχωση, την οργάνωση, τα μισθολογικά συστήματα και τις πολιτικές προσωπικού, καθώς και τη διοίκηση των δημόσιων υπηρεσιών και των ΔΕΚΟ.

Τα προβλήματα αυτά θεωρούνται ενδεικτικά του κορπορατισμού και του κομματισμού στον δημόσιο τομέα και απαντώνται και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ιδίως, της Νότιας Ευρώπης.<sup>164</sup>

Εκτιμώ ότι είναι αναγκαίο να επανεξετάσουμε την τριγωνική σχέση «πολιτικών κομμάτων – κράτους – συνδικάτων του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα». Η λύση δεν πρέπει να αναζητηθεί σε πελατειακούς λαϊκισμούς ή ιδεοληπτικούς αυτοσχεδιασμούς. Πιστεύω ότι απαιτείται, σε πρώτη φάση, μεγαλύτερη διαφάνεια αυτής της σχέσης προς την κοινωνία και, σε δεύτερη φάση, η χειραφέτηση του σώματος των δημόσιων υπαλλήλων από τις κάθε είδους εξαρτήσεις και ο σχεδιασμός και η εφαρμογή ενιαίων, αντικειμενικών, αξιοκρατικών και κοινωνικά αποδεκτών κανόνων στη συγκρότηση, τη στελέχωση και τη λειτουργία των δημόσιων φορέων και στις σχέσεις τους με τους πολίτες.

## β) Οι ιδιοτυπίες του ελληνικού δημόσιου μανάτζμεντ

Το ελληνικό δημόσιο μανάτζμεντ παρουσιάζει αρκετές ιδιοτυπίες, ορισμένες από τις οποίες ενδεικτικά παραθέτω, στη συνέχεια.

**«Η διοίκηση διά των νόμων».** Μία ενδιαφέρουσα λειτουργία της νομοθέτησης είναι συνδεδεμένη με το σύστημα πατερναλιστικών αξιών της κοινωνίας μας. Έχει αποδειχθεί ότι ορισμένες φορές χρειαζόμαστε νομοθετικές διατυπώσεις οι οποίες δεν λειτουρ-

---

164. Βλ. Δ. Σωτηρόπουλος (2007), *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη - Ελλάδα - Ισπανία - Ιταλία - Πορτογαλία*, Ποταμός, Αθήνα, σελ. 187: «[...] και στις τέσσερις χώρες υπάρχει μια ανεπίσημη, δηλαδή άτυπη και ιδιαίτερα πολιτικοποιημένη, πλευρά του κρατικού μηχανισμού. Η πλευρά αυτή είναι ιδιαίτερα εμφανής στη Νότια Ευρώπη όπου το πλαίσιο σχέσεων μεταξύ της πολιτικής και της διοίκησης εξυφίνεται γύρω από διαφορετικές διαιρετικές τομές ή πολιτικά σχίσματα (cleavages) που αντιστοιχούν στις τομές ή τα σχίσματα μεταξύ των πολιτικών κομμάτων, περισσότερο απ' ό,τι στη Βόρεια ή στη Δυτική Ευρώπη. Στη Νότια Ευρώπη, ο ανταγωνισμός των πολιτικών κομμάτων και οι μεταξύ τους ρυθμίσεις έχουν διαμορφώσει για μεγάλο διάστημα τη βάση του "συστήματος των λαφύρων" (spoils system)».



γούν ως διατάξεις επιτακτικού χαρακτήρα, αλλά έχουν «παιδαγωγικό» ή «πατεernalιστικό» χαρακτήρα. Οι σχετικές ρυθμίσεις στην πραγματικότητα υποκαθιστούν την έλλειψη αντίστοιχης διοικητικής ικανότητας και κουλτούρας και είναι αναγκαίες, μόνον γιατί έτσι οι αρμόδιοι θα «καθοδηγηθούν» ή θα «εξαναγκασθούν» να ασκήσουν αποτελεσματική πολιτική διεύθυνση ή διοίκηση (management).

*Επομένως ο νόμος λειτουργεί όχι ως κανόνας δικαίου, αλλά ως καταναγκασμός άσκησης πολιτικής ή διοίκησης.*

Τρία συγκεκριμένα παραδείγματα, που γνωρίζω από τη συμμετοχή μου στην εκπόνηση των σχετικών διατάξεων, είναι τα εξής: Το κεφάλαιο για τον Δημοκρατικό Προγραμματισμό (άρθρα 70-74 του Ν.1622/1986). Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) (άρθρο 13 του Ν.2539/1997). Το Εθνικό Σύστημα Σύνδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση (ΕΣΣΕΕΚΑ) (Ν.3191/2003).

**«Η διά της δεσμεύσεως χειραφέτηση».** Ενώ θα περίμενε κάποιος ότι η εξαντλητική περιγραφή, σε έναν νόμο, των κανόνων που ρυθμίζουν μια δημόσια λειτουργία θα επενεργεί δεσμευτικά για τον εφαρμοστή της σχετικής διάταξης, έχω παραδείγματα στα οποία επιδίωξα μια τέτοια εξαντλητική περιγραφή, για να κατοχυρώσω τους αναγκαίους βαθμούς ελευθερίας στην άσκηση της λειτουργίας αυτής. Και αυτό γιατί η πικρή εμπειρία διδάσκει ότι στην Ελλάδα απαγορεύεται ό,τι δεν αναφέρεται ρητά στον νόμο πως επιτρέπεται.

Για παράδειγμα, επειδή μία εξουσιοδοτική διάταξη για την έκδοση προεδρικού διατάγματος αντιμετωπίζει μια δεσμευτική νομολογία ή τον κίνδυνο μιας συσταλτικής ερμηνείας της από το Συμβούλιο της Επικρατείας ή από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αντί να επιδιώξω την απλούστευση του νόμου, με την παραπομπή των λεπτομερειακών ρυθμίσεων σε ένα «χαμηλότερου επιπέδου» κανονιστικό επίπεδο, επανειλημμένα επιδίωξα (άλλοτε με επιτυχία

και άλλοτε όχι) την εξαντλητική περιγραφή των ρυθμίσεων στον νόμο. Συγκεκριμένα παραδείγματα είναι τα εξής: Η αποκέντρωση αρμοδιότητας προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Το πεδίο ελέγχου της νομιμότητας των αποφάσεων των δημοτικών οργάνων. Οι κανόνες πρόσληψης προσωπικού και οι κανόνες ανάθεσης υπηρεσιών από νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα.

«**Το νομοθετικό εκκρεμές**». Είναι εκπληκτική η ευκολία με την οποία αλλάζουμε τους κανόνες για την άσκηση μιας δημόσιας λειτουργίας ή για τις σχέσεις των πολιτών με το κράτος, νομοθετώντας και καταργώντας τις ίδιες ρυθμίσεις δίκην εκκρεμούς.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι τα ακόλουθα: Τα τεκμήρια διαβίωσης και οι φορολογικοί συντελεστές. Οι φόροι επί της ακίνητης περιουσίας. Τα κίνητρα για την πραγματοποίηση επενδύσεων. Οι εργασιακές σχέσεις κατηγοριών υπαλλήλων του δημόσιου τομέα. Η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.<sup>165</sup>

Σε ορισμένες περιπτώσεις, το νομοθετικό εκκρεμές (καθώς και το εκκρεμές των διοικητικών μέτρων), χάρη στον ευσπλαχνικό νόμο των πιθανοτήτων και την καλή μας τύχη, έχει απομειωμένο εύρος ταλάντωσης, οπότε καταλήγει σε κάποιο ενδιάμεσο σημείο ισορροπίας και, κατά συνέπεια, μπορεί να θεωρηθεί ελληνική ευρεσιτεχνία επίτευξης στόχων, ασαφώς προσδιορισμένων και χωρίς προγραμματισμό, διά της εμπειρικής μαθηματικής μεθόδου ... των διαδοχικών προσεγγίσεων.

«**Η αμοιβάδα του δημόσιου τομέα**». Επίσης εκπληκτική είναι η ρευστότητα των ορίων του δημόσιου τομέα, όπως αυτός κάθε φορά και διαφορετικά για κάθε λειτουργία, συστελλόμενος ή διαστελλόμενος, ορίζεται. Καθένας από τους ακόλουθους νόμους ορίζει διαφορετικά τον δημόσιο τομέα:

- Ν.1256/1982 (άρθρο 1, παρ. 6)

---

165. Βλ. Δ. Παπούλιας, Δ. Σωτηρόπουλος, Χ. Οικονόμου (2002), όπ.π.

- Ν.1892/1990 (άρθρο 51, παρ. 1), όπως συμπληρώθηκε με την παρ. 6 του άρθρου 4 του Ν.1943/1991 και την παρ. 6 του άρθρου 3 του Ν. 3229/2004
- Ν.2190/1994 (άρθρο 14, παρ. 1 και 2) με τις τροποποιήσεις και τις συμπληρώσεις του (Ν.2229/1994, Ν.2244/1994, Ν.2247/1994, Ν.2266/1994, Ν.2335/1995, Ν.2336/1995, Ν.2408/1996, Ν.2434/1996, Ν.2479/1997, Ν.2527/1997 κλπ.), που ορίζει τους φορείς του δημόσιου τομέα στους οποίους εφαρμόζεται το σύστημα των προσλήψεων.

Με ανάλογο κανονιστικό πλαίσιο (άρθρο 30 του Ν.1914/1990, άρθρο 22 του Ν.1947/1991 κλπ.), νομικά πρόσωπα εντάσσονται στο/και απεντάσσονται από το καθεστώς των ΔΕΚΟ.

Θα μπορούσε κάποιος να δεχθεί αυτές τις αλλαγές, εάν είχαν συνολικό και όχι αποσπασματικό χαρακτήρα, και εάν ήταν αποτέλεσμα σοβαρής πολιτικής επιλογής επαναοριοθέτησης του δημόσιου τομέα. Φαίνεται όμως ότι δεν αποτελούν αποτέλεσμα τέτοιας επιλογής, αλλά ότι συνδέονται, στην καλύτερη περίπτωση, με τη μέθοδο «Βλέποντας και κάνοντας», και στη χειρότερη, με τις ανάγκες του πελατειακού συστήματος.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό παράδειγμα ένταξης στο/και απένταξης από τον δημόσιο τομέα είναι οι σχετικές διατάξεις για τις δημοτικές επιχειρήσεις, ως ακολούθως:

- Με το άρθρο 205 του Ν.1065/1980 ορίζεται ότι αποτελούν «ιδιαιτέρα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας», ρύθμιση που επιβεβαιώνεται με το άρθρο 35 του Ν.1416/1984.
- Επειδή γεννήθηκαν ερμηνευτικές αμφιβολίες, με το άρθρο 48 του Ν.1622/1986 ορίζεται «ότι δεν υπάγονται στους φορείς του δημόσιου τομέα της παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν.1256/1982».

Με επόμενες όμως διατάξεις αρχίζει η σταδιακή διολίσθηση των δημοτικών επιχειρήσεων προς τον δημόσιο τομέα, ως εξής:

- Υπάγονται στο καθεστώς των προσλήψεων προσωπικού του

δημόσιου τομέα, με βάση τους Ν.2190/1994, Ν.2527/1997, Ν.3051/2002.

- Εφαρμόζουν τις διατάξεις περί δημόσιων έργων, με βάση την παρ. 2 του άρθρου 1 του Ν.2229/1994.
- Εφαρμόζουν τις διατάξεις περί προμηθειών του δημοσίου, με βάση την παρ. 1 του άρθρου 1 του Ν.2286/1995.
- Εφαρμόζουν τις διατάξεις για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών ως αναθέτουσες αρχές, κατά το Π.Δ. 346/1998.
- Υπάγονται στις διατάξεις περί ανάθεσης μελετών του δημόσιου τομέα, σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν.3164/2003, και στη συνέχεια σύμφωνα με την παρ. 9 του άρθρου 1 του Ν.3164/2005.

Παράλληλα όμως, καταργούνται με τον Ν. 2459/1997 τα φορολογικά κίνητρα που είχαν ως φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι ρυθμίσεις αυτές φαίνεται να οφείλονται στην κακή χρήση από πολλούς αιρετούς των βαθμών ελευθερίας που είχαν οι δημοτικές επιχειρήσεις, γεγονός που προσέφερε σε ορισμένους το επιχείρημα και σε άλλους το πρόσχημα, όχι για την προσαρμογή του κανονιστικού πλαισίου στα νέα δεδομένα και σε αυστηρότερο έλεγχο –ως οφείλαμε–, αλλά στην εφαρμογή της γνωστής λαϊκής παροιμίας «πονάει κεφάλι, κόψει κεφάλι».

Γενικότερα, η νομοθετική συστολή και διαστολή του δημοσίου τομέα οφείλεται στην αδυναμία ταυτόχρονης διασφάλισης διαφάνειας και ευελιξίας, κοινωνικών στόχων και αποτελεσματικότητας στις δημόσιες οργανώσεις, αδυναμία που υποδηλώνει εν τέλει ότι αυτό το διακύβευμα δεν αποτελεί προτεραιότητα του πολιτικού συστήματός μας, ενδεχομένως δε να είναι και ασάφεια χρήσιμη για τις πελατειακές ανάγκες του.

**«Οι ασυμπτωτικές λειτουργίες της διοίκησης».** Η «τιμαριοποίηση» του δημοσίου τομέα μπορεί να απαντάται και σε άλλες χώρες, αλλά στη χώρα μας παίζει καταλυτικό ρόλο στα αποτελέσματα του δημοσίου μανάτζμεντ. Κάθε υπουργείο διαμορφώνει τα νομοσχέ-

διά «του» (που απλώς συνυπογράφονται λόγω τυπικής συναρμοδιότητας), κάθε δημόσιος φορέας έχει το πρόγραμμα δράσης «του», κάθε οργανική μονάδα ασκεί τις αρμοδιότητές «της» και διεκπεραιώνει τις υποθέσεις «της». Έτσι, οι λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης δεν συντονίζονται και είναι ασυμπτωτικές, από το επίπεδο των διπλανών γραφείων ενός οργανισμού και το επίπεδο των διευθύνσεων ενός υπουργείου μέχρι και το επίπεδο των υπουργών οι οποίοι μετέχουν στα κυβερνητικά όργανα που τυπικά έχουν συντονιστικό ρόλο.

Τυπικά παραδείγματα αποτελεσμάτων των ασυμπτωτικών λειτουργιών είναι τα εξής: Δύο δημόσιες υπηρεσίες εφαρμόζουν για το ίδιο ζήτημα διαφορετική νομοθεσία, κάθε μία «τη δική της». Οι επενδύσεις που χρηματοδοτούν και τα μέτρα πολιτικής που εφαρμόζουν δύο δημόσιοι φορείς στον ίδιο τόπο, πολλές φορές, είναι ασύμβατα μεταξύ τους. Οι Υπουργοί διαφωνούν εκ των υστέρων σε αποφάσεις που πήραν συλλογικά κυβερνητικά όργανα στα οποία οι ίδιοι συμμετείχαν.

**«Το χαμηλό γινόμενο “διαφάνεια επί ευελιξία”».** Όποιος έχει σημαντική εμπειρία από τη διοίκηση δημόσιων οργανώσεων αντιλαμβάνεται ότι, όταν προσπαθείς, με το υπάρχον κανονιστικό πλαίσιο, να μεγαλώσεις τη διαφάνεια των λειτουργιών της δημόσιας οργάνωσης, οδηγείσαι σε πολλές διαδικασίες και επάλληλους ελέγχους (έλεγχος από εσωτερικό όργανο, έλεγχο από κρατικό φορέα, κοινωνικό έλεγχο), και επομένως μειώνεις την ευελιξία της. Εάν μεγαλώσεις την ευελιξία, π.χ., για την ανάθεση της εκτέλεσης ενός έργου ή την πραγματοποίηση μιας προμήθειας, μειώνοντας τις διαδικασίες και τις απαιτούμενες υπογραφές και συντέμνοντας την έκταση και τους χρόνους της δημοσιότητας, εκ των πραγμάτων μειώνεις τη διαφάνεια των σχετικών λειτουργιών της οργάνωσης.

Επομένως το γινόμενο “διαφάνεια επί ευελιξία” είναι σταθερό, κάτι που εκτιμώ ότι είναι φυσικό για την επιστήμη της οργάνωσης και επιβεβαιώνει τον «χρυσό κανόνα της μηχανικής». Τούτου

δοθέντος, το παράλογο είναι ότι αρκετές φορές τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, όταν ένας δημόσιος φορέας διασφαλίζει τη διαφάνεια, τόν κατηγορούν για έλλειψη ευελιξίας και αποτελεσματικότητας, και όταν πετυχαίνει γρήγορο αποτέλεσμα, κατηγορείται για έλλειψη διαφάνειας.

Η λύση του προβλήματος είναι να αυξήσουμε το γινόμενο αυτό, φθάνοντας στο επίπεδο άλλων ευρωπαϊκών χωρών οι οποίες πετυχαίνουν να συνδυάσουν επαρκή διαφάνεια με ικανοποιητική ευελιξία. Αυτό θα τό πετύχουμε, εάν αυξήσουμε τη διοικητική ικανότητα της δημόσιας διοίκησης, αλλά και την αξιοπιστία της απέναντι στους πολίτες, επομένως την εμπιστοσύνη των πολιτών για τη λειτουργία της.

Μέχρι τότε, το μόνο που μπορεί να γίνει είναι «να αναζητείται η χρυσή τομή μεταξύ διαφάνειας και ταχύτητας στη λήψη των αποφάσεων»<sup>166</sup> και να προσδοκούμε τη βοήθεια ... της καλής μας τύχης, για να μην προκαλέσουμε το «ενδιαφέρον» κάποιου Μ.Μ.Ε.

**Η «μελετομανία» και η «επιτροπομανία».** Εκτός από τη «νομομανία» και τη «δομομανία» που αποτελούν παθογένειες του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος, υπάρχει η «μελετομανία» και η «επιτροπομανία» που αποτελούν εμμονές του δημόσιου μάνατζμεντ.

Η «μελετομανία» θεωρεί ότι, για να εφαρμοσθεί μία δημόσια πολιτική, για να λυθεί ένα πρόβλημα, για να γίνει μία αλλαγή, για να προχωρήσει μία μεταρρύθμιση, αρκεί η εκπόνηση μιας μελέτης, ωσάν να πρόκειται για εργαλείο κατάλληλο για κάθε χρήση (*qui passe par tous*). Ως παραδείγματα αναφέρω τα ακόλουθα:

- Για να εξασφαλίσει μία επιχείρηση τα οικονομικά κίνητρα που προβλέπει ο νόμος, αρκεί μία «μελέτη βιωσιμότητας», χωρίς να γίνεται επαλήθευση των παραδοχών και των εκτιμήσεων της και χωρίς να διασφαλίζεται πάντοτε η εφαρμογή της.
- Για να κτισθεί μία οικοδομή, αρκεί μία οικοδομική άδεια που

---

166. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), ό.π., σελ. 144.

βασίζεται σε μια σειρά μελετών (αρχιτεκτονική, στατική, ηλεκτρομηχανολογική κλπ.), χωρίς να επαληθεύονται οι παραδοχές της και να ελέγχεται η εφαρμογή της.

- Για να οργανωθεί μία καινούργια δομή, εκπονείται η μελέτη «του οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας», ενδεχομένως και των κανονισμών λειτουργίας της, και αφήνεται στον αυτόματο πιλότο η στελέχυσή της, η κατάρτιση του προσωπικού, η οργάνωση των διαδικασιών, η διασφάλιση της τεχνολογικής υποδομής και της αναγκαίας τεχνογνωσίας.
- Για να πιστοποιηθεί η οργάνωση των λειτουργιών μιας υπηρεσίας ή ενός οργανισμού, εκπονούνται σχετική μελέτη και εγχειρίδιο με τις διαδικασίες που πρέπει να εφαρμόζονται, γίνεται σε τακτά διαστήματα μία «επιθεώρηση» για τη διαπίστωση της εφαρμογής του και χορηγείται σχετικό πιστοποιητικό (ISO ή τύπου ISO). Η εμπειρία δείχνει ότι το πιστοποιητικό αυτό δεν απεικονίζει τις ακολουθούμενες διαδικασίες στα χρονικά διαστήματα μεταξύ των επιθεωρήσεων, όταν η απαίτηση της οργάνωσης δεν είναι αποτέλεσμα εσωτερικής ανάγκης και απόφασης του ενδογενούς δυναμικού της υπηρεσίας ή του οργανισμού, αλλά εξωτερική απαίτηση για την προσαρμογή τους σε κανονιστική απαίτηση ή για τη διασφάλιση της πρόσβασης σε χρηματοδότηση ή σε παρόμοια ωφέλεια.
- Για να εφαρμοσθεί ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα λειτουργικού εκσυγχρονισμού δημόσιων οργανώσεων, εκπονούνται οι αναγκαίες διαγνωστικές μελέτες, ενδεχομένως και οι απαιτούμενες προδιαγραφές, πρότυπα και εργαλεία, και αναμένεται η διά της θείας επιφοιτήσεως εφαρμογή τους, χωρίς να κατανοείται ότι χρειάζεται ένα «πρόγραμμα διοίκησης αλλαγής» με τα ακόλουθα βήματα:
  - ▷ τη διασφάλιση των απαραίτητων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων και της υλικοτεχνικής υποδομής,
  - ▷ τη μεταφορά της τεχνογνωσίας για την εφαρμογή των προδιαγραφών, των προτύπων και των εργαλείων, με πρόγραμμα

- κατάρτισης και συνεχούς συμβουλευτικής και τεχνικής υποστήριξης του ανθρώπινου δυναμικού και με δικτύωσή του,
- ▷ τη διαμόρφωση των σχέσεων των οργανώσεων αυτών με το ευρύτερο σύστημα στο οποίο ανήκουν, και
  - ▷ πρόγραμμα δημοσιότητας που θα διασφαλίζει την ενημέρωση των αποδεκτών των υπηρεσιών των οργανώσεων, για την επιχειρούμενη αλλαγή, και τη συναίνεση και υποστήριξή τους.<sup>167</sup>

Η «επιτροπομανία» οφείλεται στην αδυναμία του δημόσιου μάνατζμεντ να επιλύσει ένα πρόβλημα ή να διαχειρισθεί ένα ζήτημα, οπότε τά παραπέμπει σε επιτροπή που συγκροτείται για τον λόγο αυτόν.

Η εμπειρία έχει δείξει ότι μία επιτροπή μπορεί να αναλάβει τη γνωμοδότηση επί υπάρχοντος κειμένου, την παρακολούθηση της εφαρμογής ενός προγράμματος, την αξιολόγηση προσφορών διαγωνισμού, τη λήψη αποφάσεων επί συγκεκριμένων εισηγήσεων με εναλλακτικά σενάρια, αλλά δεν μπορεί να εκπονήσει έργο που είναι δουλειά φυσικών προσώπων ή συγκροτημένων δομών ή ομάδων έργου.

**«Το διαχειριστικό-στροφο μάνατζμεντ».** Το δημόσιο μάνατζμεντ των έργων και των δράσεων είναι σχεδόν αποκλειστικά προσανατολισμένο στη διαχείριση και την απορρόφηση των αντίστοιχων

---

167. Θυμάμαι ότι το 1985 έπαθα ένα μικρό πολιτισμικό σοκ, όταν ο Γάλλος εμπειρογνώμονας, Xavier Gizard, τον οποίο είχα καλέσει να μάς συμβουλευθεί στη φάση συγκρότησης της ΕΕΤΑΑ, σε κάθε απόφαση που παίρναμε για την οργάνωση της εταιρείας, με τρόπο που να μπορούμε να παρέχουμε υπηρεσίες εκπονώντας μελέτες (μελέτη βιωσιμότητας για την ίδρυση μιας δημοτικής επιχείρησης, μελέτη του ΟΕΥ ενός δήμου για την οργάνωσή του), μάς συμβούλευε πως αυτό δεν αρκεί, και πως χρειάζεται κυρίως η κατάρτιση των αρμόδιων στελεχών των ΟΤΑ για τη μεταφορά της τεχνογνωσίας που περιέχουν οι μελέτες. Ήταν η πρώτη φορά που συνειδητοποίησα την εμμονή μας στις μελέτες –τη «μελετομανία» του ελληνικού δημόσιου μάνατζμεντ– και, δυστυχώς από τότε, τήν ξαναβρίσκω διαρκώς επί 30 χρόνια ηγεμονική και απaráλλακτη.



κονδυλίων, και όχι στην υλοποίηση, τη συντήρηση των υλοποιηθέντων και την αξιοποίησή τους.

Για παράδειγμα, αυτό που ενδιέφερε και συνεχίζει να ενδιαφέρει τις αρμόδιες δημόσιες αρχές, στα έργα και τις δράσεις που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι η λειτουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος διαχείρισής τους, που να μπορεί να παρακολουθεί την πρόοδο του «φυσικού αντικειμένου» και του «οικονομικού αντικειμένου» τους. Καμία αντίστοιχη συστηματικότητα μέριμνα δεν καταβλήθηκε και δεν καταβάλλεται για την υποστήριξη των «δυνητικών δικαιούχων», προκειμένου να διασφαλίσουν τις προϋποθέσεις, να «ωριμάσουν» τα έργα και τις δράσεις τους και να τα υλοποιήσουν.

Δεν γίνεται αντιληπτό ότι οι μεγάλες καθυστερήσεις στην εφαρμογή των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων δεν οφείλονται στη διαχείριση των κονδυλίων, αλλά στο ότι δεν είναι έγκαιρη και επαρκώς τεκμηριωμένη η ζήτηση από τους «πελάτες». Γεγονός βέβαια για το οποίο δεν ευθύνονται οι διαχειριστικές υπηρεσίες, αλλά οι προϊστάμενες αρχές τους που δεν δημιουργούν σύστημα υποστήριξης ανάλογης ικανότητας με το διαχειριστικό σύστημα έτσι, ώστε να διασφαλίσουν ότι η χώρα δεν θα στέλνει μόνον αξιόπιστες εκθέσεις απορρόφησης των κονδυλίων, αλλά και θα τα χρησιμοποιεί επωφελώς για την ανάπτυξή της.

Ακόμη μικρότερη είναι η φροντίδα συντήρησης των υλοποιηθέντων έργων και δράσεων. Συνήθως δεν έχουν προγραμματισθεί μαζί με την υλοποίησή τους ο τρόπος και τα μέσα για τη συντήρηση και τη λειτουργία τους (τεχνολογία και τεχνογνωσία, πόροι, αρμόδια υπηρεσία), και έτσι μετά την ολοκλήρωσή τους αφήνονται στην τύχη τους. Πολύ σπανιότερα έχουν προβλεφθεί συμπληρωματικά έργα και δράσεις για την πλήρη αξιοποίησή τους (καθυστέρηση κατασκευής δευτερευουσών οδών στις πρωτεύουσες εθνικές οδούς, έλλειψη χώρων στάθμευσης στους σταθμούς του μετρό, μη πρόσληψη των εξειδικευμένων χειριστών των βιολογικών καθαρισμών ή των πληροφοριακών συστημάτων, απουσία

επαγγελματικής κατάρτισης του προσωπικού που θα αναλάβει τη λειτουργία των δημιουργούμενων δομών). Γι' αυτό άλλωστε και ο καθηγητής του ΕΜΠ, Γιάννης Καλογήρου, έχει δίκιο όταν επιμένει ότι όποιο έργο πληροφορικής δεν διασφαλίζει αυτές τις προϋποθέσεις «καταλήγει στο νεκροταφείο των έργων, που είναι ήδη γεμάτο με πολλά προηγούμενα».

Χαρακτηριστικοί εν προκειμένω είναι και οι δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Το κύριο βάρος δίνεται στα χιλιόμετρα των δρόμων, και όχι στον αριθμό των χρηστών τους, στα τετραγωνικά μέτρα των κτιρίων, και όχι στο είδος των λειτουργιών τους και στον αριθμό αυτών που θα εξυπηρετηθούν, στον αριθμό των καταρτισθέντων, και όχι στο τι έμαθαν και στο πόσο και από ποιους θα αξιοποιηθεί η πρόσθετη γνώση τους, στον αριθμό των λειτουργιών που θα οργανωθούν, και όχι στον βαθμό της αντίστοιχης ικανοποίησης των πολιτών.

**«Το σύνδρομο του μικρομεσαίου».** Οι δημόσιες πολιτικές μοιάζει να έχουν κοινωνική νομιμοποίηση, όταν στοχεύουν στη μικρομεσαία κλίμακα της ωφελούμενης κοινωνικής ομάδας. Γι' αυτό και οι περισσότερες εξαγγελίες συνοδεύονται από τη διακήρυξη, ότι αφορούν τους μικρομεσαίους (επιχειρηματίες, αγρότες, φορολογούμενους κλπ.).

Κανείς δεν μπορεί να έχει αντίρρηση ότι θα ήταν λάθος τα μέτρα πολιτικής να έχουν γενική εφαρμογή. Αντίθετα, αυτά πρέπει να είναι κάθε φορά εξειδικευμένα κλαδικά και γεωγραφικά, και προσαρμοσμένα στις κλίμακες της ρυθμιζόμενης δραστηριότητας. Άλλωστε, η οικονομία στην Ελλάδα πράγματι έχει ως ραχοκοκαλιά τους αυτοαπασχολούμενους και τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, και είναι απολύτως αναγκαίο να εφαρμόζονται οικονομικά και διοικητικά κίνητρα για τη στήριξη και την ανάπτυξή τους.

Από τη θέση αυτή όμως μέχρι την αναγωγή της μικρομεσαίας κλίμακας σε κριτήριο ορθής οικονομικής πολιτικής και σε καθο-

λική κοινωνική αξία η απόσταση είναι μεγάλη και η διαρκής προβολή της εμποδίζει την ανάδειξη της αριστείας και των μεγάλων πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών οριζόντων.

Είναι απόλυτα σεβαστές οι πολιτικές θέσεις που θεωρούν, π.χ., πως η ιδιοκτησία των επιχειρήσεων διαχείρισης των πλουτοπαραγωγικών πόρων πρέπει να είναι κρατική ή κοινωνική ή συνεταιριστική. Αυτό όμως δεν θα έπρεπε να εμποδίζει αυτές τις πολιτικές θέσεις να συνοδεύονται από τη διακήρυξη, πως μόνον μεγάλης κλίμακας επιχειρήσεις μπορούν να ανταποκριθούν την εποχή μας στις οικονομικές και τις τεχνολογικές απαιτήσεις ορισμένων κλάδων.

Άλλωστε, είναι στην αρμοδιότητα του κράτους να ξεπεράσει τις «μικρομεσαίες» δυνατότητές του και να ασκήσει τον ρόλο του στη διεύθυνση της οικονομίας.

Στα θύματα της μικρομεσαίας οπτικής εντάσσονται, πολλές φορές, κοινωνικές αξίες όπως η πρωτοβουλία, η δημιουργικότητα και η επιχειρηματικότητα. Μοιάζει να μην αντιλαμβανόμαστε ότι αυτές οι κοινωνικές αξίες δεν πρέπει να αποτελούν προνόμιο μόνον ενός επιτυχημένου μεγαλοεπιχειρηματία, αλλά ότι αφορούν και τον μαθητή και τον φοιτητή στη διάρκεια των σπουδών τους, τον μεσαίο ή μικρό επιχειρηματία, τον ιδιωτικό υπάλληλο που τιμάει με επαγγελματισμό τη θέση εργασίας του, τον δημόσιο υπάλληλο που τιμάει με ευρηματική και αποτελεσματική δραστηριότητα το λειτούργημά του.

Τελικά, το πρόβλημα που χρειάζεται να αντιμετωπίσουμε είναι η γενίκευση της μικρομεσαίας κλίμακας στη δημόσια ζωή, γιατί τούτο καταλήγει να τήν κατατρώχει ως «σύνδρομο του μικρομεσαίου» στον δημόσιο λόγο και τη δημόσια δράση σε όλα τα πεδία, αυτά της οικονομίας, της εκπαίδευσης, της έρευνας και της καινοτομίας, της κοινωνικής πολιτικής.

**«Η διοίκηση διά των κρίσεων».** Όπως έχει αναφέρει η Άννα Διαμαντοπούλου, από την εμπειρία της ως Επιτρόπου της Ε.Ε., οι βορειοευρωπαϊκές χώρες ασκούν τη διοίκηση της δημόσιας διοίκησης με

«μεσοχρόνιο σχεδιασμό και προγραμματισμό», ενώ η χώρα μας μαζί με άλλες νοτιοευρωπαϊκές χώρες με «διοίκηση κρίσεων».

Συμπληρώνοντας την εκτίμηση αυτή, θα πρόσθετα ότι, κατά τη γνώμη μου, τελικά δεν περιμένουμε απλώς μια κατάσταση να εξελιχθεί σε κρίση, αλλά τήν προκαλούμε, για να τήν αντιμετωπίσουμε. Δηλαδή, όχι απλώς «διοίκηση κρίσεων» (crisis management), αλλά «διοίκηση διά των κρίσεων» (management by crisis). Σε κάποιες περιπτώσεις, η μέθοδος αυτή έχει χρησιμοποιηθεί και για την προώθηση μιας μεταρρύθμισης (reform by crisis).

Αυτό εκτιμώ ότι οφείλεται στο γεγονός ότι η μεσοχρόνια πρόβλεψη δεν πείθει για τη λήψη μέτρων, ούτε ενεργοποιεί τις δυνατότητές μας, ενώ η επικείμενη αποτυχία ενεργοποιεί τα ανακλαστικά μας και το ένστικτο της αυτοσυντήρησης. Επίσης ταιριάζει με τον τρόπο που ασκούν συνήθως την εξουσία τους οι πολιτικοί μας.<sup>168</sup> Ταυτόχρονα, αποτελεί το επιχείρημα (ή το αναγκαίο πρόσχημα) για να παρακάμψουμε τις κλασικές διαδικασίες των δημόσιων λειτουργιών, για να συντμήσουμε τους χρόνους και για να λειτουργήσουμε με επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα. Ο μακροχρόνιος εθισμός της κοινής γνώμης στη «διοίκηση διά των κρίσεων» έχει διαμορφώσει και αντίστοιχο κοινωνικό αυτοματισμό ο οποίος διασφαλίζει την κοινωνική αποδοχή της ή τουλάχιστον την κοινωνική ανοχή.

Οι ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις και η *ad hoc* δομή οργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων είναι το πιο σημαντικό από τα πρόσφατα παραδείγματα.

Ηπιότερη εκδοχή της «διοίκησης διά των κρίσεων» είναι η «διοίκηση υπό πίεση» (management under pressure), στην οποία καταλήγουμε, όταν αναβάλλουμε διαρκώς την επίλυση των προ-

---

168. Βλ. Κ. Σπανού (1996), όπ.π., σελ. 38: «Η διαδικασία εξορθολογισμού των πολιτικών αποφάσεων μέσω του σχεδιασμού αντιστρατεύεται τη σημαντικότερη πηγή εξουσίας του πολιτικού προσωπικού στη χώρα μας, που είναι η δύναμη του άτυπου, του αφηνιαστικού και του απρόβλεπτου».

βλημάτων και τά αντιμετώπιζουμε την τελευταία στιγμή, επικαλούμενοι το «επείγον» της ανάγκης αντιμετώπισής τους και το επαπειλούμενο πολιτικό κόστος.

Τελικώς όμως η «διοίκηση κρίσεων» και η «διοίκηση διά των κρίσεων» αντιμετώπιζουν βραχυπρόθεσμα τα προβλήματα, αλλά είναι αμφίβολο εάν μπορούν να επιφέρουν μεσοπρόθεσμες μη αντιστρεπτές βελτιώσεις του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος.<sup>169</sup>

**«Η διακυβέρνηση διά της επικοινωνίας».** Η επικοινωνία είναι ένα εξαιρετικό εργαλείο της αποτελεσματικής διακυβέρνησης, αλλά η διακυβέρνηση δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική, όταν ασκείται με οδηγό τις ανάγκες της επικοινωνίας.

Τα μέσα μαζικής επικοινωνίας έχουν αρχίσει να ασκούν ηγεμονικό ρόλο στη διαμόρφωση των επιλογών του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος, και ορισμένοι υπεύθυνοι πολιτικοί παράγοντες δίνουν την αίσθηση ότι έχουν ως οδηγό λιγότερο τους στρατηγικούς στόχους και τις πολιτικές επιλογές τους και περισσότερο την επικοινωνιακή εικόνα και τις δημοσκοπήσεις. Σχεδόν καθημερινά παραδείγματα προσφέρουν τα τηλεοπτικά απογευματινά δελτία των 8.

Από την άλλη πλευρά, όσοι ισχυρίζονται ότι η πολιτική δεν πρέπει να υποτάσσεται στα μέσα μαζικής ενημέρωσης έχουν δίκιο, αλλά πρέπει να αποδεχθούν ότι η επικοινωνία των πολιτικών και της δημόσιας διοίκησης με τους πολίτες είναι συστατικό στοιχείο της πολιτικής και του δημόσιου μάντατζμεντ.<sup>170</sup> Πρέπει

---

169. Βλ. Κ. Σπανού (2001), όπ.π., σελ. 114: «Προσωπικές ικανότητες, δίκτυα και επαφές υπεισέρχονται ως πυροσβεστικοί μηχανισμοί και μπορεί βραχυπρόθεσμα να είναι εξαιρετικά σημαντικοί και αποτελεσματικοί παράγοντες αντιμετώπισης των ανεπαρκειών, αλλά στερούνται προβλεψιμότητας και διάρκειας και είναι επομένως ανίκανοι να ανατρέψουν τα γενικά χαρακτηριστικά του συστήματος».

170. Βλ. Α. Λιάκος (2002), Η ιδεολογική ανακαίνιση, στο Γ. Βούλγαρης, Ν. Διαμαντούρος, Α. Λιάκος, Δ. Παπούλιας, Ι. Στουρνάρας, *Η προοπτική του εκ-*

να αποενοχοποιήσουμε τα επικοινωνιακά εργαλεία έτσι, ώστε να μην τά θεωρούμε «αποδιοπομπαίο τράγο». Οι συστημικές σχέσεις «πολιτικού συστήματος – διοικητικού συστήματος – κοινωνίας» είναι αδύνατες χωρίς σύγχρονα και αποτελεσματικά επικοινωνιακά εργαλεία. Οι παραδοσιακές προσωπικές σχέσεις πολιτικών – πολιτών παίζουν πλέον μικρότερο ρόλο.

Συμπερασματικά, η επικοινωνία εμπεριέχεται στη διακυβέρνηση, αλλά δεν μπορεί η διακυβέρνηση να ασκείται με οδηγό την επικοινωνία.

**«Ο μεταρρυθμιστικός ζήλος».** Όπως έχω και παλιότερα διαπιστώσει, υπάρχει στο πολιτικό σύστημά μας «ο μεταρρυθμιστικός ζήλος που εφυσυχάζει εξικνούμενος στη ψήφιση μεταρρυθμιστικών διατάξεων στη Βουλή και στη συνέχεια, διαπορών για τη μη εφαρμογή τους, αντί να αντιλαμβάνεται ότι δεν εξασφάλισε δομή και πρόγραμμα εφαρμογής τους, επαναφέρει τις ίδιες διατάξεις με εκσυγχρονισμένες διατυπώσεις για την εκ νέου ψήφισή τους, αυτοδιαφημιζόμενος για τις καινοτόμες συλλήψεις του».<sup>171</sup>

Η εμπειρία δείχνει ότι ο «μεταρρυθμιστικός ζήλος» κερδίζει πολιτικό χρόνο, αλλά μόνον εφήμερη δημοσιότητα που είναι όμως αρκετή για τον φέροντα, όσο οι συνθήκες τού επιτρέπουν να τήν αξιοποιεί για την αναπαραγωγή της πολιτικής καριέρας του.

**«Η διά της διολισθήσεως μεταρρύθμιση».** Προκειμένου να αξιοποιήσουμε μιαν επίκαιρη δυνατότητα που μάς προσφέρεται, δεν μελετούμε τις επιπτώσεις που δημιουργούνται μεσοχρόνια, γιατί αυτό θα απαιτούσε πρόβλεψη και προγραμματισμό. Έτσι, παίρνουμε τη σχετική απόφαση που έχει βραχυχρόνιο ορίζοντα, άρα είναι αποσπασματική, και με τη μέθοδο τού «Βλέποντας και κάνοντας»

---

*συγχρονισμού στην Ελλάδα*, Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 56: «Στην ιδεοτυπική της διάσταση, η πολιτική από τέχνη διαχείρισης των συμφερόντων, τείνει να μετασχηματιστεί σε τέχνη διαχείρισης εικόνων του εαυτού και τρόπων του βίου».

171. Βλ. Π. Μαΐστρος (2000), *όπ.π.*, σελ. 57.

προσπαθούμε να επεκτείνουμε την ωφέλεια της αρχικής επιλογής με διαδοχικά βήματα αποσπασματικής επίλυσης των κάθε φορά αναφυόμενων προβλημάτων, έστω και αν αυτή η διαδικασία απλώς μεταθέτει την οριστική επίλυσή τους, έστω και αν δημιουργούμε τετελεσμένα γεγονότα που καλύπτουν μια κοινωνική ανάγκη και, επομένως, δημιουργούμε σταθερές προσδοκίες τις οποίες όμως δεν είναι σίγουρο πως μπορούμε μεσοχρόνια να ικανοποιήσουμε.

Τα χρησιμοποιούμενα επιχειρήματα για την αξιοποίηση των επίκαιρων δυνατοτήτων είναι αρκετά: «Πρόκειται για ευκαιρία που δεν πρέπει να χάσουμε». «Ανοίγουμε μια νέα προοπτική». «Έρχονται εκλογές!!!».

Αυτή όμως η δημιουργία τετελεσμένων και η «διά της διολισθήσεως μεταρρύθμιση» δεν γίνεται ανώδυνα, ούτε για τους εργαζομένους που απασχολεί ούτε για τους ωφελουμένους από τις υπηρεσίες που αυτή προσφέρει, ενώ παράλληλα, τραυματίζει το πολιτικό και το διοικητικό ήθος μας.

Γνωστά παραδείγματα είναι τα εξής: Η αποσπασματική προμήθεια εξοπλισμού πληροφορικής από τους δημόσιους φορείς. Οι δι-αρκώς παρατεινόμενες συμβάσεις έργου στον δημόσιο τομέα. Οι κοινωνικές δομές που δημιουργήθηκαν στους δήμους με χρηματοδότηση από το ΕΚΤ για την «απόκτηση επαγγελματικής εμπειρίας».

**«Η ανάποδη μεταρρυθμιστική πυραμίδα».** Η έλλειψη της συνέχειας και η προγραμματική αδυναμία των δημόσιων φορέων οδηγούν στην αντιστροφή της μεταρρυθμιστικής πρακτικής, και, ενώ σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες χρησιμοποιούν 5 χρόνια για την προετοιμασία μιας μεταρρύθμισης και 1 χρόνο για την εφαρμογή της, στην Ελλάδα χρησιμοποιούμε 1 χρόνο για την προετοιμασία της και 5 χρόνια για την εφαρμογή της, δηλαδή για τις διορθώσεις των αστοχιών και την εμπειρική προσαρμογή της μέσω «διαδοχικών προσεγγίσεων».

Όταν πρότεina πριν αρκετά χρόνια σε έναν φίλο Υπουργό να

αντιστρέψουμε τη «μεταρρυθμιστική πυραμίδα» για μια μεταρρύθμιση που προετοιμάζε, μού εξήγησε ότι ο ίδιος είχε επαρκή πολιτικό βολонταρισμό και ότι είχε διασφαλίσει την αναγκαία πολιτική στήριξη, στοιχεία τα οποία θα εξατιμίζονταν, εάν προετοιμάσαμε την εφαρμογή της για μια πενταετία. Δυστυχώς δεν είχα αντίθετα ελληνικά παραδείγματα για να τον πείσω, πρόσφατα δε ανακάλυψα ότι υπάρχει και το «παράθυρο των αλλαγών» της σχετικής βιβλιογραφίας.<sup>172</sup>

### γ) Οι «ελαστικές» προθεσμίες

Υπάρχει μία ιδιοτυπία που δεν χαρακτηρίζει μόνον το ελληνικό δημόσιο μανάτζμεντ: Οι «ελαστικές» προθεσμίες.

Ας πάρουμε στην αρχή τη νομοθεσία και τις συμβάσεις του δημοσίου τομέα, που είναι συνήθη εργαλεία του ελληνικού δημόσιου μανάτζμεντ και περιλαμβάνουν δύο κατηγορίες προθεσμιών, ως εξής: τις προθεσμίες που δεν συνοδεύονται από «ποινές» σε περίπτωση παραβίασής τους, οπότε η σοφή νομολογία μας τις χαρακτηρίζει ως «ενδεικτικές», και τις προθεσμίες των οποίων η μη τήρηση συνεπάγεται αρνητικές συνέπειες για το νομικό ή φυσικό πρόσωπο που τις παραβιάζει, γιατί είναι «υποχρεωτικές».

Η εμπειρία μάς διδάσκει ότι οι ενδεικτικές προθεσμίες της νομοθεσίας λειτουργούν ως παραίτηση προς τους φιλότιμους και τηρούνται, εάν υπάρχουν άμεσο ή έμμεσο, βραχυπρόθεσμο ή μεσοπρόθεσμο όφελος για τον δικαιούχο, καθώς και πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής τους. Αλλιώς παραμένουν ανενεργές και μπαίνουν στο χρονοντούλαπο, γεγονός που συμβάλλει στην απαξίωση του θεσμού των ενδεικτικών προθεσμιών.

---

172. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (2004), όπ.π., σελ. 417: «Όσο μεγαλύτερη είναι η διάσταση και η χρονική απόσταση ανάμεσα στην οξύτητα ή την κρισιμότητα των προβλημάτων και στη σχεδίαση και εφαρμογή μέτρων για την αντιμετώπισή τους, τόσο στενεύει το παράθυρο των αλλαγών, μειώνεται η διαθέσιμη υποστήριξη, καθώς και οι πιθανότητες επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων».



Για τις δεσμευτικές προθεσμίες της νομοθεσίας τα πράγματα είναι δυσκολότερα, επειδή αυτές συνοδεύονται από αρνητικές συνέπειες. Οι προθεσμίες αυτές τηρούνται, εάν είναι απλός ο τρόπος εφαρμογής τους και υψηλό το διακύβευμα από την παραβίασή τους. Δεν τηρούνται όμως, εάν έχουν ορισμένες οργανωτικές προϋποθέσεις και δεν συνοδεύονται από αντίστοιχο πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής τους, που να στηρίζεται σε ακριβή εκτίμηση των απαιτούμενων πόρων, διαδικασιών και χρονοδιαγράμματος.

Οπότε αρχίζουν οι διαδοχικές νομοθετικές παρατάσεις. Εάν αυτές γίνουν τουλάχιστον με επικοινωνιακά πειστικό τρόπο και στοιχειώδη μέριμνα υποστήριξης εκείνων τους οποίους αυτές αφορούν, υπάρχει η ελπίδα, με δύο-τρεις παρατάσεις και στον βαθμό που σε κάθε προθεσμία υπάρχει ένα ικανοποιητικό ποσοστό προσαρμοζομένων, με την τελευταία προθεσμία να προσαρμοσθούν και οι πλέον ανεπαρκείς, δύσπιστοι ή αδιάφοροι. Μένουν δε ελάχιστοι απροσάρμοστοι που υφίστανται τις αρνητικές συνέπειες, προς επιβεβαίωση της αποφασιστικότητας του εντέλλοντος οργάνου και προς διατήρηση της στοιχειώδους αξιοπιστίας του θεσμού.

Αλλιώς, μπαίνουν και αυτές στο χρονοντούλαπο, και απαξιώνεται ο θεσμός, γεγονός που καθιστά ακόμη δυσκολότερη την τήρηση των επόμενων δεσμευτικών προθεσμιών, γιατί η κοινή γνώμη εθίζεται στις παρατάσεις, ζητώντας ή περιμένοντας διαρκώς την επόμενη παράταση.

Ανάλογη είναι και η λειτουργία των προθεσμιών των συμβάσεων του δημόσιου τομέα. Η μη έγκαιρη τήρηση των περιλαμβανομένων στις προγραμματικές συμβάσεις έχει οδηγήσει στη μερική απαξίωσή τους. Επίσης, η παράταση των προθεσμιών των συμβάσεων ανάθεσης έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, λόγω τετελεσμένων γεγονότων που δημιουργεί η αντίστοιχη εργοληπτική ή προμηθευτική εταιρεία χωρίς την ύπαρξη «ανώτερης βίας», οδηγεί στην απαξίωση του θεσμού, έστω και αν καταπίπτουν οι ρήτρες.

Για να δώσω μερικά παραδείγματα, θα ξεκινήσω από ένα παρά-

δειγμα που αφορά τις σχέσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με τις Κοινοτικές υπηρεσίες.

Επειδή οι Κοινοτικές υπηρεσίες διαχείρισης των Κοινοτικών Προγραμμάτων δεν είναι πολύ αποτελεσματικότερες από τις αντίστοιχες ελληνικές, αλλά και δεν γνωρίζουν καλά το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό περιβάλλον, δεν μπορούν να προβλέψουν τις νομοθετικές ρυθμίσεις, το πρόγραμμα και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν έγκαιρα από τις ελληνικές αρχές για την προετοιμασία της διαχείρισης και της υλοποίησης των Προγραμμάτων αυτών, οπότε βρίσκονται στη δυσάρεστη θέση να αντιμετωπίζουν ως τετελεσμένο γεγονός την αδυναμία εφαρμογής τους. Ταυτόχρονα, έχουν τη δυσκολία να εξηγήσουν στους πολιτικούς προϊσταμένους τους τό γιατί δεν πρόβλεψαν έγκαιρα την επερχόμενη καταστροφή. Έτσι, επειδή δεν έδειξαν νωρίς τις κίτρινες κάρτες, δεν μπορούν να δείξουν την κόκκινη.

Αλλά και στις περιπτώσεις που έγκαιρα και συνήθως γραπτά έχουν προειδοποιήσει τις εθνικές διοικήσεις των χωρών-μελών, μπορεί να χρεωθούν την αποτυχία των διοικήσεων αυτών για λόγους ενδοκοινοτικών ισορροπιών ή να αγνοηθούν εξαιτίας πολιτικών πρωτοβουλιών των ενδιαφερομένων. Και σε κάθε περίπτωση, γνωρίζουν ότι μειώνεται η επαγγελματική προοπτική τους, όταν χάνουν οι «πελάτες» τους.

Άρα με κίνητρο την αίσθηση ή την ανάγκη «συνευθύνης», οι Κοινοτικές υπηρεσίες μεταθέτουν τις προθεσμίες που έχουν συμφωνήσει για τη θέσπιση νομοθετικών κανόνων, για τη συγκρότηση δομών διαχείρισης και ελεγκτικών μηχανισμών, για τη συμβασιοποίηση των έργων, για την απορρόφηση των κονδυλίων (ν+1, ν+2, ν+3, ...). Επιχειρούν δε να αξιοποιήσουν με φειδώ την ελαστικότητα των προθεσμιών που είναι στην αρμοδιότητά τους ή να διατυπώσουν αντίστοιχη εισήγηση προς τους πολιτικούς προϊσταμένους τους, εάν αυτή τους υπερβαίνει, με την ίδια προϋπόθεση που προανέφερα, δηλαδή, ότι σε κάθε προθεσμία υπάρχει ένα ικανοποιητικό ποσοστό προσαρμογής. Το πρόβλημα καθίσταται

ανυπέρβλητο, όταν διαπιστώνουν αδιαφορία ή παντελή ανικανότητα ή σκόπιμη καταστρατήγηση, οπότε αναγκάζονται να διακόψουν τη χρηματοδότηση ή να επιβάλουν οικονομικά πρόστιμα.

Όσον αφορά τα παραδείγματα από την ελληνική δημόσια διοίκηση, θα ξεκινήσω από ορισμένα θετικά παραδείγματα.

- Η προθεσμία των 18 μηνών για την κατάρτιση των οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων (άρθρο 39 του Ν.2218/1994) τηρήθηκε, γιατί εκπονήθηκε πρότυπος οργανισμός από επιστημονική επιτροπή του ΥΠΕΣΔΔΑ, και υλοποιήθηκε πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.<sup>173</sup>
- Δεν χρειάστηκαν πολλές παρατάσεις της προθεσμίας των 4 μηνών για την κατάρτιση των οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας των νέων «καποδιστριακών» δήμων (άρθρο 18 Ν. 2539 /1997), γιατί το ΥΠΕΣΔΔΑ και η ΕΕΤΑΑ εκπόνησαν πρότυπους οργανισμούς για τις βασικές κατηγορίες δήμων και υλοποίησαν πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξής τους.
- Οι παρατάσεις στην υποχρέωση εισαγωγής του διπλογραφικού συστήματος στους ΟΤΑ (σιωπηρά μέχρι το 2004) συνοδεύθηκαν από ολοκληρωμένο πρόγραμμα υποστήριξής τους,<sup>174</sup> με κεντρική δομή διοίκησης και παρακολούθησής του από το Υπουργείο Εσωτερικών και με επιστημονική υποστήριξη της ΕΕΤΑΑ, το οποίο συνοδεύθηκε από οικονομικά κίνητρα (κάλυψης του κόστους της αλλαγής). Το 2004 εφάρμοζαν το διπλογραφικό σύστημα περισσότεροι από το 90% εκ των 488 υπόχρεων δήμων.
- Για την πρόσφατη καταγραφή των ακινήτων στο Κτηματολόγιο (το 2008) οργανώθηκε μία αποτελεσματική δομή υπο-

173. Βλ. παράγρ. 1.6.

174. Βλ. το «Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης 2002-2004 για την εφαρμογή του κλαδικού λογιστικού σχεδίου και τον εκσυγχρονισμό του οικονομικού διαχειριστικού συστήματος των ΟΤΑ α' βαθμού» του ΥΠΕΣΔΔΑ και της ΕΕΤΑΑ (Μάιος 2002).

δοχής από το ΥΠΕΧΩΔΕ και την εταιρεία ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Α.Ε. και εφαρμόστηκε κατάλληλο επικοινωνιακό πρόγραμμα, οπότε οι παρατάσεις που δόθηκαν δεν λειτούργησαν απαξιοτικά για τον θεσμό, αλλά προτρεπτικά προς τους πολίτες.

Υπάρχουν όμως και αρνητικά παραδείγματα, όπως οι προθεσμίες που επανειλημμένα έχει θέσει το Υπουργείο Εσωτερικών στα άλλα Υπουργεία για τον εκσυγχρονισμό των οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας, οι οποίες έχουν πενιχρά αποτελέσματα, όπως και οι προθεσμίες που θέτει κάθε χρόνο για τον προγραμματισμό των προσλήψεων, καθώς και η παράταση των προθεσμιών προσαρμογής των δημοτικών επιχειρήσεων.

#### δ) Ο «διάλογος κουφών» μεταξύ πολιτικής και κοινωνίας

Ένα σοβαρό πρόβλημα στις σχέσεις του πολιτικού συστήματος με την κοινωνία, που επηρεάζει και επηρεάζεται από το διοικητικό σύστημα, είναι «οι μισές αλήθειες» και «ο διάλογος κουφών» μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και των κοινωνικών ομάδων, μεταξύ πολιτικών και συνδικαλιστών. Όποιος παρακολουθεί με προσοχή τον δημόσιο διάλογο, κατά τη διάρκεια των αντιπαραθέσεων οργανωμένων κοινωνικών ομάδων με την εκάστοτε πολιτική εξουσία, διαπιστώνει ότι κάθε πλευρά της αντιπαραθέσης αναδεικνύει τη μισή αλήθεια και αποσιωπά την υπόλοιπη, και έτσι καμία πλευρά δεν διαλέγεται ουσιαστικά με την άλλη.

Πρώτο παράδειγμα είναι η αντιπαραθεση ανάμεσα στην πολιτική εξουσία και τους συνδικαλιστικούς φορείς των εργαζομένων, κάθε φορά που η πρώτη ανοίγει το ζήτημα της αλλαγής των πολιτικών προσωπικού, π.χ. για την εισαγωγή της αξιολόγησης και τη σύνδεση των κινήτρων και των πρόσθετων αμοιβών με την αξιολόγηση αυτή.

Η πολιτική εξουσία επιχειρεί να βελτιώσει τις πολιτικές προσωπικού και τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα, αλλά δεν παρέχει εγγυήσεις αντικειμενικής, διαφανούς και αξιοκρατικής εφαρμογής των σχεδιαζόμενων αλλαγών.

Οι συνδικαλιστικοί φορείς των εργαζομένων επικαλούνται την αρνητική εμπειρία τους από την πελατειακή και την ευνοιοκρατική «αξιολόγηση» που έχουν υποστεί τα προηγούμενα χρόνια, δεν καταγγέλλουν όμως τον τρόπο εφαρμογής των σχεδιαζόμενων αλλαγών αλλά το περιεχόμενό τους.

Έτσι κάθε πλευρά αναδεικνύει τη μισή αλήθεια, ο δημόσιος διάλογος εξελίσσεται σε «διάλογο κουφών», και χάνουν και οι δύο πλευρές σε κοινωνική αξιοπιστία.

**Δεύτερο παράδειγμα** είναι η αντιπαράθεση ανάμεσα στην πολιτική εξουσία και τις οργανωμένες ομοιοεπαγγελματικές ομάδες, για το λεγόμενο **άνοιγμα των κλειστών επαγγελμάτων**.

Η πολιτική εξουσία επιδιώκει να διαμορφώσει όρους υγιούς ανταγωνισμού στην αγορά, αλλά αποσιωπά το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση δεν είναι ικανή να διασφαλίσει τους κανόνες ποιότητας και τιμολόγησης των παρεχόμενων από τα επαγγέλματα αυτά υπηρεσιών, ενώ ταυτόχρονα δεν οργανώνει αποτελεσματικά το αναγκαίο σύστημα παρακολούθησης, ελέγχου και επιβολής των κανόνων. Εάν είναι κεντροδεξιά πολιτική εξουσία, επαφίεται συνήθως στους αυτοματισμούς της αγοράς, και εάν είναι κεντροαριστερή, αποφασίζει συνήθως να κάνει αυτόν τον έλεγχο, αλλά δημιουργώντας άλλον ένα δημόσιο φορέα αμφίβολης αποτελεσματικότητας.

Οι οργανωμένες ομοιοεπαγγελματικές ομάδες αντιδρούν στο άνοιγμα του επαγγέλματός τους, εκφράζοντας τη δυσπιστία τους για τις πραγματικές προθέσεις ή για την ικανότητα της πολιτικής εξουσίας να διασφαλίσει τους αναγκαίους κανόνες ποιότητας και τιμολόγησης των υπηρεσιών και, επομένως, αξιοπρεπείς συνθήκες άμιλλας και όχι συνθήκες ανταγωνιστικής ζούγκλας. Παράλληλα όμως, δεν αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες αποτελεσματικής αυτορύθμισης, που θα εξασφάλιζαν και την κοινωνική στήριξη.

Έτσι, κάθε πλευρά αναδεικνύει τη μισή αλήθεια, ο δημόσιος διάλογος εξελίσσεται σε «διάλογο κουφών» και δημιουργείται πόλωση που βλάπτει και τις δύο πλευρές.

**Τρίτο παράδειγμα** είναι η αντιπαράθεση ανάμεσα στην πολιτική εξουσία και τους συνδικαλιστικούς φορείς, σχετικά με τις **αλλαγές στο ασφαλιστικό σύστημα**.

Πολιτική εξουσία και συνδικαλιστικοί φορείς συμφωνούν ότι απαιτούνται αλλαγές στο ασφαλιστικό σύστημα της χώρας, γιατί τα προβλήματα που υπάρχουν, και κυρίως το δημογραφικό, μεσομακροπρόθεσμα τό οδηγούν σε αδυναμία ανταπόκρισης στον ρόλο του ή ακόμη και σε κατάρρευση.

Η πολιτική εξουσία διατυπώνει την πολιτική βούληση να λύσει, κατά τρόπο επιχειρησιακά ολοκληρωμένο και κοινωνικά δίκαιο, το ασφαλιστικό πρόβλημα και ετοιμάζει σχετικό νομοσχέδιο, αλλά δεν έχει διασφαλίσει ότι οι αναλογιστικές μελέτες που προσκομίζει βασίζονται σε αξιόπιστη αποτύπωση των δεδομένων και κοινά αποδεκτές υποθέσεις εργασίας, ούτε πείθει ότι οι νομοθετικές δεσμεύσεις για την κρατική χρηματοδότηση του συστήματος θα υλοποιηθούν.

Οι συνδικαλιστικοί φορείς αμφισβητούν με τα δικά τους στοιχεία τα συμπεράσματα των μελετών και προβάλλουν την παραβίαση των παλαιότερων νομοθετικών δεσμεύσεων ως ασφαλές δείγμα αναξιπιστίας της πολιτικής εξουσίας, αλλά δεν προωθούν τη διεύρυνση της χειραφέτησης του ασφαλιστικού συστήματος από το κράτος και την ουσιαστικότερη αυτονομία του, διεκδικώντας από τον εταίρο τον οποίο θεωρούν *a priori* αναποτελεσματικό και αναξιόπιστο, αποτελεσματικές και αξιόπιστες δεσμεύσεις.

Ο δημόσιος διάλογος αυτός δεν ξεκινάει με αμοιβαία ειλικρινείς προθέσεις και, επομένως, με συμφωνημένους στόχους και διαδικασία, και μετατρέπεται συνήθως σε μάχη επικοινωνιακής επικράτησης στο κοινωνικό σώμα.

Τη μεγαλύτερη ευθύνη για τον «διάλογο κουφών» τήν έχει, τις περισσότερες φορές, η πολιτική εξουσία, γιατί η ίδια αποτελεί εκ του ρόλου της τον πρώτο επισπεύδοντα των αλλαγών και των μεταρρυθμίσεων, αλλά βρίσκει και πρόθυμους συνομιλητές για αυτού του είδους τον «διάλογο».

Το χειρότερο είναι η ετερογονία των σκοπών από εκείνους που κρύβονται πίσω από τους «κουφούς» πολιτικούς και τους «κουφούς» συνδικαλιστές και υποδαυλίζουν την αντιπαράθεση.

### ε) Οι λάθος ερωτήσεις οδηγούν σε λάθος απαντήσεις

Στον δημόσιο διάλογο για τη δημόσια διοίκηση και, γενικότερα, για το κράτος, ο οποίος αναπτύσσεται στα πολιτικά κόμματα, στις συναντήσεις (*fora*) και στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, διατυπώνονται πολύ συχνά λανθασμένες ερωτήσεις, οπότε, είτε θετικές είτε αρνητικές, οι απαντήσεις είναι και αυτές λανθασμένες. Ορισμένα παραδείγματα δίνω στη συνέχεια:

- **Ερώτηση:** *Χρειάζεται μείωση του αριθμού των Υπουργείων και επομένως και των Υπουργών;*

Η απάντηση είτε «ναι» είτε «όχι» είναι λάθος, επειδή η ερώτηση και επομένως η απάντηση υπονοούν ως μείωση Υπουργείων τις συνενώσεις τους, όπως εκείνες που έγιναν τα προηγούμενα χρόνια, οι οποίες όμως δεν οδήγησαν σε πραγματική ενοποίηση δημόσιων υπηρεσιών και σε συντονισμό των δημόσιων πολιτικών:

- ▷ Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών δεν είναι ένα, είναι απλώς η συνύπαρξη δύο Υπουργείων, υπό την πολιτική διεύθυνση ενός Υπουργού.
- ▷ Το Υπουργείο Ανάπτυξης είναι η συνύπαρξη του Υπουργείου Βιομηχανίας - Ενέργειας - Έρευνας και του Υπουργείου Εμπορίου, υπό την πολιτική διεύθυνση ενός Υπουργού.
- ▷ Στο ΥΠΕΧΩΔΕ δεν ενοποιήθηκαν ποτέ οι υπηρεσίες των Δημόσιων Έργων με τις υπηρεσίες Χωροταξίας και Περιβάλλοντος.
- ▷ Επίσης, δεν ενοποιήθηκαν, στο πλαίσιο του ΥΠΕΣΔΔΑ, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών και του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Η μόνη αλλαγή είναι ότι η αναγκαιότητα διϋπουργικού συντονισμού συναφών δημόσιων πολιτικών έγινε αναγκαιότητα ενδοϋπουργικού συντονισμού των πολιτικών αυτών.

Πραγματική συνένωση Υπουργείων, δημόσιων υπηρεσιών και

δημόσιων φορέων σημαίνει τα ακόλουθα: μεταστέγαση σε ενιαίο κτίριο, ενιαίο ΟΕΥ με συγχώνευση των ομοειδών υπηρεσιών (όπως είναι οι διευθύνσεις διοικητικού – οικονομικού), ενιαίο μισθολόγιο των υπαλλήλων, ενοποίηση των συλλόγων τους κλπ. Πάντως πολύ αποτελεσματικότερη σήμερα δεν είναι η δομική αλλά η λειτουργική συνένωση (με τη χρήση και των ΤΠΕ). Η δομική συνένωση των Υπουργείων μπορεί να έχει κυρίως σημειολογική σκοπιμότητα, αναδεικνύοντας νέες πολιτικές.

■ **Ερώτηση:** *Πρέπει να μειωθεί ο αριθμός των δήμων; Πόσοι πρέπει να γίνουν; 350; 400; 450;*

Οιαδήποτε αριθμητική απάντηση είναι λάθος, (α) διότι από τους δύο βασικούς στόχους μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης, που είναι η διασφάλιση τόσο της αποτελεσματικότητας όσο και της δημοκρατικότητας, αυτή υποβαθμίζει τον δεύτερο στόχο, και (β) διότι βασίζεται στη λανθασμένη υπόθεση εργασίας ότι η μεγέθυνση οδηγεί αυτομάτως στην αποτελεσματικότητα.

Εκτιμώ ότι η απάντηση δεν είναι αριθμητική, αλλά πιο σύνθετη (όπως επιχειρώ να τήν περιγράψω στην παράγραφο ΙΙΙ.3.3., «Για μια νέα μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης»).

■ **Ερώτηση:** *Αφού οι αρμοδιότητες που αφορούν την «α» πολιτική είναι κατανομημένες σε πολλούς φορείς, γιατί δεν δημιουργούμε έναν ενιαίο φορέα που θα τις μαζέψει όλες μαζί;*

Η απάντηση είτε θετική είτε αρνητική είναι λάθος. Η ερώτηση βέβαια βασίζεται στη σωστή διαπίστωση της έλλειψης του αναγκαίου συντονισμού των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων που αφορούν στην «α» πολιτική, αλλά η ίδια εξαναγκάζει στην αποδοχή της υπόθεσης εργασίας, ότι ο συντονισμός μπορεί να γίνει μόνον με δομική συνένωση, και δεν αντιλαμβάνεται ότι η δομική συνένωση υπηρεσιών με την απόσπασή τους από συγκροτημένες διοικητικές μονάδες διασπάει τις πολιτικές (β), (γ), (δ) κλπ., τις οποίες υπηρετούν αυτές οι συγκροτημένες διοικητικές μονάδες, και ότι επομένως θα γεννήσει νέες ανάγκες συντονισμού, όπως στα επόμενα παραδείγματα.



Πρώτο παράδειγμα: Το Υπουργείο Περιβάλλοντος πρέπει να δημιουργηθεί, για να σηματοδοτήσει μια πρωτεύουσα οριζόντια πολιτική (mainstreaming), και ασφαλώς το ίδιο πρέπει να αναλάβει τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής. Πρέπει όμως να γίνει κατανοητό ότι, εάν αυτό το Υπουργείο αποσπάσει από τα άλλα Υπουργεία τις οργανικές μονάδες που εφαρμόζουν την περιβαλλοντική πολιτική, θα αυξήσει τη γραφειοκρατία, συγκεντρώνοντας τις διοικητικές αρμοδιότητές τους, και θα διασπάσει τον συντονισμό τομεακών πολιτικών, τις οποίες ασκούν τα παραγωγικά Υπουργεία, και άλλων οριζόντιων πολιτικών, τις οποίες ασκούν άλλα Υπουργεία (όπως το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών και το Υπουργείο Εσωτερικών).

Δεύτερο παράδειγμα: Η ανάγκη συντονισμού των δημόσιων πολιτικών, που αφορούν την επαγγελματική εκπαίδευση, την κατάρτιση, τον επαγγελματικό προσανατολισμό και την ένταξη στην αγορά εργασίας, δεν οδήγησε στη συνένωση των αντίστοιχων δημόσιων φορέων (ΟΕΕΚ, ΕΚΕΠΙΣ, ΕΚΕΠ, ΟΑΕΔ), επειδή αυτό θα οδηγούσε στη διάσπαση του συντονισμού της επαγγελματικής εκπαίδευσης με τη γενική εκπαίδευση, της κατάρτισης και της ένταξης στην αγορά εργασίας με τη γενικότερη πολιτική απασχόλησης. Γι' αυτό επιλέχθηκε η λύση του «Εθνικού Συστήματος Συνδεδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση - ΕΣΣΕΕΚΑ» (Ν.3191/2003), η οποία δεν προκρίνει τη δομική συνένωση αλλά τον λειτουργικό συντονισμό.

■ **Ερώτηση:** *Χρειαζόμαστε μεγαλύτερο ή μικρότερο κράτος;*

Η ερώτηση ουσιαστικά αφορά τον φαινότυπο του κράτους και αποπροσανατολίζει από το πραγματικό διακύβευμα που είναι το εξής: ποιος είναι ο ρόλος του κράτους ως συλλογικού εκφραστή της κοινωνίας, και επομένως ποια πρέπει να είναι η ικανότητά του στην άσκηση αυτού του ρόλου.

Εάν εξαιρέσει κάποιος όσους προτείνουν μεγαλύτερο κράτος επειδή αυτοδεσμεύονται αντιδιαλεκτικά από μια ιδεαλιστική

ουτοπία, και όσους προτείνουν μικρότερο κράτος, επειδή επιδιώκουν μια ανεξέλεγκτη αγορά, όλοι οι υπόλοιποι συγκλίνουν στην ανάγκη ενός ισχυρού κράτους. Και ένα κράτος δεν έχει ισχύ, ανάλογη προς το μέγεθός του, ούτε μία δημόσια διοίκηση έχει διοικητική ικανότητα ανάλογη προς τον αριθμό και το μέγεθος των δομών της.

Ισχυρό είναι το κράτος το οποίο, λειτουργώντας δημοκρατικά στις σχέσεις του με τους πολίτες, υλοποιεί τις αποφάσεις της πολιτικής και διευθύνει αποτελεσματικά την οικονομία και την κοινωνία. Στο πλαίσιο αυτού του κράτους, η δημόσια διοίκηση έχει διοικητική ικανότητα, εάν η ίδια μπορεί να σχεδιάζει, να παρακολουθεί και να ελέγχει με δημοκρατικό και αποτελεσματικό τρόπο την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών.

Επειδή η ιστορία των τελευταίων εξήντα χρόνων της μεταπολεμικής περιόδου μάς έδειξε ότι ούτε το κράτος με τον πλήρη κεντρικό προγραμματισμό του ούτε η αγορά με τους χωρίς έλεγχο αυτοματισμούς της μπορούν να ρυθμίσουν τη λειτουργία της οικονομίας με τρόπο που η κοινωνία να τόν αποδέχεται, είναι αναγκαίο να ορίσουμε τους κοινωνικά αποδεκτούς στόχους τους οποίους θα υπηρετήσει το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα, χρησιμοποιώντας ως μέσον τόσο τον δημόσιο τομέα όσο και τις λειτουργίες της οικονομίας της αγοράς.

Όπου προτείνουμε την παροχή υπηρεσιών από τον δημόσιο τομέα, πρέπει να αποδεικνύουμε ότι με αυτές τις υπηρεσίες υπηρετούνται ποιοτικά και ποσοτικά οι κοινωνικοί στόχοι που τέθηκαν, διότι μπορεί οι αντίστοιχες λειτουργίες του να είναι τόσο αντιπαραγωγικές, ώστε να μην υπηρετείται το δημόσιο συμφέρον.

Και όπου προτείνουμε την παροχή υπηρεσιών με σύμβαση από τον ιδιωτικό τομέα, πρέπει να αποδεικνύουμε ότι είναι εξασφαλισμένη η επιτελική ικανότητα του κράτους να ελέγχει το ότι εφαρμόζονται οι στόχοι που τέθηκαν και οι όροι της σύμβασης, διότι αλλιώς προσχωρούμε στο «αγοραίο πρότυπο» παροχής των υπηρεσιών αυτών. Επομένως, το ισχυρό κράτος έχει τη δυνατότητα να

ασκήσει τον πολιτικό, τον οικονομικό και τον κοινωνικό ρόλο του και να αναπτύξει τις επιτελικές, τις εγγυητικές και τις ρυθμιστικές λειτουργίες του, για να υπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον και να διασφαλίσει τα ατομικά, τα πολιτικά και τα κοινωνικά δικαιώματα.

Η δημόσια διοίκηση έχει διοικητική ικανότητα, όταν έχει τις ακόλουθες δυνατότητες:

- ▷ Να σχεδιάζει τις δημόσιες πολιτικές, με βάση τους κοινωνικά αποδεκτούς πολιτικούς στόχους.
- ▷ Να αποκεντρώνει την εξειδίκευση των δημόσιων πολιτικών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, στην περιφερειακή και την τοπική αυτοδιοίκηση.
- ▷ Να αναθέτει την εφαρμογή των πολιτικών αυτών σε δημόσιους, κοινωνικούς και ιδιωτικούς φορείς και να παρακολουθεί την εφαρμογή τους.
- ▷ Να ελέγχει την εφαρμογή των κανόνων και των ποσοτικών και ποιοτικών προδιαγραφών των δημόσιων αγαθών, όπως αυτοί οι κανόνες και αυτές οι προδιαγραφές έχουν προσδιορισθεί από τις δημόσιες πολιτικές.
- ▷ Να διασφαλίζει στην παροχή των δημόσιων αγαθών την ίση και καθολική πρόσβαση των πολιτών σε αυτά και την ποιότητά τους.
- ▷ Να εφαρμόζει πολιτικές θετικής διάκρισης για τις κοινωνικά αποκλεισμένες ομάδες και τα μειονεκτούντα άτομα.

Πάντως, εάν η δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να αποκτήσει αποτελεσματικές επιτελικές και ελεγκτικές λειτουργίες, είναι προτιμότερο αυτή να μην αποκεντρώσει αρμοδιότητες και λειτουργίες<sup>175</sup> και να μην αναθέσει την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, γιατί

---

175. Βλ. Κ. Σπανού (1996), όπ.π., σελ. 54: «Η αποψίλωση των κεντρικών υπηρεσιών από τις μεταφερόμενες αρμοδιότητες αποκαλύπτει το κενό που δημιουργείται από την ανεπαρκή εκπλήρωση των επιτελικών λειτουργιών σε κεντρικό επίπεδο και μεταφράζεται σε αίσθηση αποδυνάμωσης. Στο βαθμό που το κέντρο θα έπαιζε επιτελικό ρόλο, η μεταφορά αρμοδιοτήτων θα παρείχε απλώς ευκαιρίες ανάπτυξης και βελτίωσης του ρόλου αυτού».

τότε, αντί να διευρυνθεί η δημοκρατικότητα και η αποτελεσματικότητά της, οδηγείται, στην καλύτερη περίπτωση, σε παλινόρθωση αρμοδιοτήτων (υπενθυμίζω τις επιθεωρήσεις εργασίας που επέστρεψαν από τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση στο Υπουργείο Εργασίας) και, στη χειρότερη περίπτωση, σε διάλυσή της. Και η διάλυση της δημόσιας διοίκησης είναι χειρότερη από τον συγκεντρωτισμό.

Σύμφωνα με τη σχετική βιβλιογραφία, «ο πρώτιστος ρόλος της δημόσιας διοίκησης είναι να “πλοηγεί”, όχι να “κωπηλατεί”». <sup>176</sup> Εάν όμως έχει μάθει να πλοηγεί μόνον κωπηλατώντας, δεν πρέπει να αφήσει τα κουπιά μέχρι να μάθει καλά το πηδάλιο, γιατί στο μεταξύ το δημόσιο συμφέρον θα έχει “προσαράξει”.

Υπάρχει βέβαια η αντίληψη ότι ο δημόσιος τομέας δεν μπορεί να παράγει ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες χαμηλού κόστους, και γι’ αυτό προτείνονται διάφορες μορφές ιδιωτικοποιήσεων. Η σχετική βιβλιογραφία τīs κατατάσσει σε τρεις μορφές, την περιουσιακή, την τυπική και τη λειτουργική ιδιωτικοποίηση, και προσθέτει την *de facto* ιδιωτικοποίηση, που είναι αποτέλεσμα της ανικανότητας ή των δημοσιονομικών αδυναμιών ή της συνειδητής αλλά άρρητης πολιτικής επιλογής να μην προσαρμόζεται το εύρος και η ποιότητα των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών στις ανάγκες των πολιτών, εξωθώντας τους, στην πράξη, στις υπηρεσίες του ιδιωτικού τομέα. <sup>177</sup>

Η απάντηση στην αντίληψη αυτή είναι ότι υπάρχουν δημόσιες υπηρεσίες που από τη φύση τους δεν μπορούν να παραχθούν από

---

176. Βλ. Δ. Παπούλιας, Χ. Τσούκας (1998), όπ.π., σελ. 98-99: «Ο πρώτιστος ρόλος της δημόσιας διοίκησης είναι, κατά την εύστοχη έκφραση των Osborn και Gaebler, να “πλοηγεί”, όχι να “κωπηλατεί”», και *Ibid.*, σελ. 101-102: «Μια τέτοια δημόσια διοίκηση διέπεται από το πνεύμα της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, [...] είναι το κέντρο ενός δικτύου κι όχι η κορυφή μιας πυραμίδας, [...] δεν είναι μόνον επιχειρηματική στη νοοτροπία της, αλλά αποκεντρωτική και συμμετοχική στη λειτουργία της».

177. Βλ. Α. Καΐδατζής, *Μια τυπολογία των πολιτικών ιδιωτικοποίησης ενόψει των συνταγματικών περιορισμών τους*, 11ο Επιστημονικό Συνέδριο του Ιδρύματος Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, Αθήνα, 6-8 Νοεμβρίου 2008.

τον ιδιωτικό τομέα, και ότι, με σύγχρονο δημόσιο μανάτζμεντ και δημόσιο μάρκετινγκ, μπορούμε «να αναβαθμίσουμε την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των λειτουργιών του δημόσιου χώρου», και επομένως η απάντηση στην πρόταση για λιγότερο κράτος είναι η πρόταση για «καλύτερο κράτος».<sup>178</sup>

Επομένως, το ζητούμενο είναι «η διαμόρφωση εκείνων των πολιτικών που συμβάλλουν στη σχεδίαση ενός “έξυπνου κράτους” (intelligent state) το οποίο λειτουργεί με στόχο την ικανοποίηση των πολιτών αποτελεσματικά, λαμβάνοντας υπόψη τις αλλαγές που επιτελούνται στο εξωτερικό του περιβάλλον».<sup>179</sup>

#### 2.4. Οι σημαντικότερες δημόσιες πολιτικές και οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις

Από όλα τα παραπάνω, θα μπορούσαμε να απομονώσουμε τις σημαντικότερες δημόσιες πολιτικές και τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις της τριακονταετίας 1975-2004, οι οποίες επηρέασαν καθοριστικά το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα, που είναι οι εξής:

- Η ένταξη της χώρας μας στην ΕΟΚ και η συμμετοχή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση.
- Το Πρόγραμμα Σύγκλισης και η ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ).
- Η αναβάθμιση της εξωτερικής πολιτικής.
- Η διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων.
- Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που πέτυχαν: ο Νόμος 2190/1994 και το ΑΣΕΠ, το Πρόγραμμα Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), οι Ανεξάρτητες Αρχές και το Πρόγραμμα ΣΥΖΕΥΞΙΣ. (Από τις μεταρρυθμίσεις αυτές τα ΚΕΠ και το Πρόγραμμα ΣΥΖΕΥΞΙΣ αποτελούν πρόδρομους θεσμούς του δεύτερου κύματος μεταρρυθμίσεων).
- Ο εκσυγχρονισμός των ΔΕΚΟ.

178. Βλ. Θ. Τσέκος (2007), όπ.π., σελ. 46-57.

179. Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος (2003), όπ.π., σελ. 98.

Στις παραπάνω «οριζόντιες» δημόσιες πολιτικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις, μπορούμε να προσθέσουμε και ορισμένες τομεακές δημόσιες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις που πήραν ουσιαστικά τη μορφή «Τομεακού Εθνικού Σχεδίου Δράσης», είχαν προστιθέμενη αξία και άφησαν το αποτύπωμά τους, δηλαδή: την Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ), το Εθνικό Σύστημα Υγείας (ΕΣΥ) και ορισμένα Επιχειρησιακά Προγράμματα των ΚΠΣ και των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών.

Πριν παρουσιάσω συνοπτικά τις σημαντικότερες δημόσιες πολιτικές και τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις της τριακονταετίας 1975–2004, εκτιμώ ότι είναι αναγκαίο να αναφέρω τους 14 συντελεστές-κλειδιά που χρησιμοποίηώ για την αξιολόγησή τους.

**Οι 14 συντελεστές-κλειδιά.** Οι 14 συντελεστές, τους οποίους προτείνω ως «κλειδιά» για την *ex ante* ή *on going* ή *ex post* αξιολόγηση μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής ή διοικητικής μεταρρύθμισης, δεν βασίζονται σε ένα από τα οργανωτικά ή διοικητικά υποδείγματα της υπάρχουσας βιβλιογραφίας.

Οι συντελεστές αυτοί αποτελούν μian απλή συστηματοποίηση των βασικών θεματικών ενοτήτων των κανονιστικών κειμένων, των προγραμμάτων και του κώδικα επικοινωνίας του προφορικού λόγου που χρησιμοποιούμε όσοι απασχολούμαστε καθημερινά με τη δημόσια διοίκηση, περιλαμβανομένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, ως πολιτικοί ή διοικητικοί λειτουργοί της.

1. **Πολιτικός.** Απαιτείται όραμα και ισχυρή πολιτική βούληση, που διασφαλίζουν ιδεολογική ηγεμονία και, όσο είναι δυνατό, ευρύτερη πολιτική συναίνεση.
2. **Διαγνωστικός.** Απαραίτητη είναι η διάγνωση των προβλημάτων, η μελέτη των λύσεων για την αντιμετώπισή τους και η διατύπωση Προγράμματος με συγκεκριμένους στόχους.<sup>180</sup>

---

180. Το Πρόγραμμα αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει τους συντελεστές 3 έως 10 ως συστατικά στοιχεία του, να έχει τον 11 και τον 12 και να εξασφαλίζει τον συντελεστή 13, αφού εκτιμήσει σε βάθος τον συντελεστή 14.

3. **Νομικός-Διοικητικός.** Απαιτούνται συγκεκριμένα θεσμικά και διοικητικά μέτρα για την εφαρμογή των στόχων του Προγράμματος.
4. **Οικονομικός.** Είναι απαραίτητη η εξασφάλιση των πόρων για τη χρηματοδότηση των έργων και των μέτρων του Προγράμματος.
5. **Χωροταξικός.** Σημαντικές δημόσιες πολιτικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες των περιοχών τις οποίες αφορούν.
6. **Οργανωτικός.** Χρειάζεται οργάνωση των δομών και των λειτουργιών που αναλαμβάνουν την εφαρμογή του Προγράμματος.
7. **Τεχνολογικός.** Πρέπει να ληφθεί υπόψη η σύγχρονη τεχνολογία των επικοινωνιών και της πληροφορικής για την υποστήριξη των έργων και των μέτρων του Προγράμματος.
8. **Ανθρώπινο Δυναμικό.** Είναι αδύνατη η εφαρμογή του Προγράμματος, εάν αυτή δεν στηριχθεί σε ένα ικανό και επαρκώς καταρτισμένο στελεχειακό δυναμικό.
9. **Επιστημονικός-Τεχνικός.** Για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του Προγράμματος συνήθως χρειάζεται η εξωγενής επιστημονική-τεχνική στήριξη του ενδογενούς δυναμικού.
10. **Επικοινωνιακός.** Είναι απαραίτητη η ευρύτατη δημοσιότητα στο πλαίσιο ενός σωστά σχεδιασμένου και συστηματικά υλοποιούμενου αμφίδρομου επικοινωνιακού προγράμματος.<sup>181</sup>
11. **Χρονική διάρκεια.** Πρέπει να υπολογίζουμε έναν τουλάχιστον μεσοχρόνιο ορίζοντα περισσότερων της μιας κυβερνητικών θητειών,<sup>182</sup> για την εφαρμογή σημαντικών αλλαγών.

181. Βλ. Θ. Τσέκος (2007), *όπ.π.*, σελ. 17 επ.: «Το δημόσιο μάρκετινγκ ως εργαλείο βελτίωσης της δημόσιας δράσης».

182. Βλ. Ν. Μουζέλης (2005), *Πατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις: Το κράτος και το κομματικό φουτμπόλ*, στο Θ. Πελαγίδης (2005) (επιμ.), *όπ.π.*, σελ. 23: «Για τη ριζική και αναγκαία μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης απαιτείται ένα χρονικό διάστημα που ξεπερνά κατά πολύ τη θητεία ενός υπουργού ή ακόμα και μιας κυβέρνησης».

12. **Δομές διοίκησης και παρακολούθησης.** Πρέπει να εξασφαλισθεί ικανή δομή διοίκησης του Προγράμματος και εξωτερική δομή παρακολούθησης και αξιολόγησής του (με δικαίωμα ποινής και επιβράβευσης).<sup>183</sup>
13. **Συνέργειες.** Αναγκαίες είναι οι εσωτερικές και οι εξωτερικές συνέργειες, για να υπερνικηθούν οι όποιες αντιστάσεις ή αντιδράσεις.
14. **Βαθμός ωριμότητας του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος.** Τελικά η εφαρμογή των μεγάλων αλλαγών έχει ως προϋπόθεση ένα αντίστοιχα ικανοποιητικό επίπεδο ανάπτυξης της κοινωνίας και των θεσμών της.

Ο δυσκολότερος από τους παραπάνω συντελεστές είναι ο πρώτος, ο «πολιτικός» συντελεστής, γιατί προϋποθέτει όραμα και ισχυρή πολιτική βούληση από τον αρμόδιο πολιτικό ο οποίος δεν θα επιχειρήσει να χρησιμοποιήσει τη μεταρρύθμιση ως όπλο κατά των κεφαλών των κομματικών αντιπάλων του, αλλά θα προτιμήσει να πιστωθεί την πολιτική συναίνεσή τους.

Για μίαν αναλυτικότερη αξιολόγηση των σημαντικών δημόσιων πολιτικών και των σημαντικών διοικητικών μεταρρυθμίσεων, προτείνω τη μεθοδολογία που χρησιμοποιώ στην παράγραφο ΙΙΙ. 2.5.

Σε κάθε περίπτωση, για όποιον αξιολογεί ή επιχειρεί μεταρρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα είναι αναγκαία η διάκρισή τους σε «επίλυση προβλήματος ή αλλαγή ή μεταρρύθμιση», και είναι πολύτιμα τα «δέκα σημεία-οδηγίες για τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις», τα οποία προτείνει ο καθηγητής Δημήτρης Παπούλιας στο βιβλίο του «Χρυσάφι είναι το Δημόσιο», που εκδόθηκε πρόσφατα.<sup>184</sup>

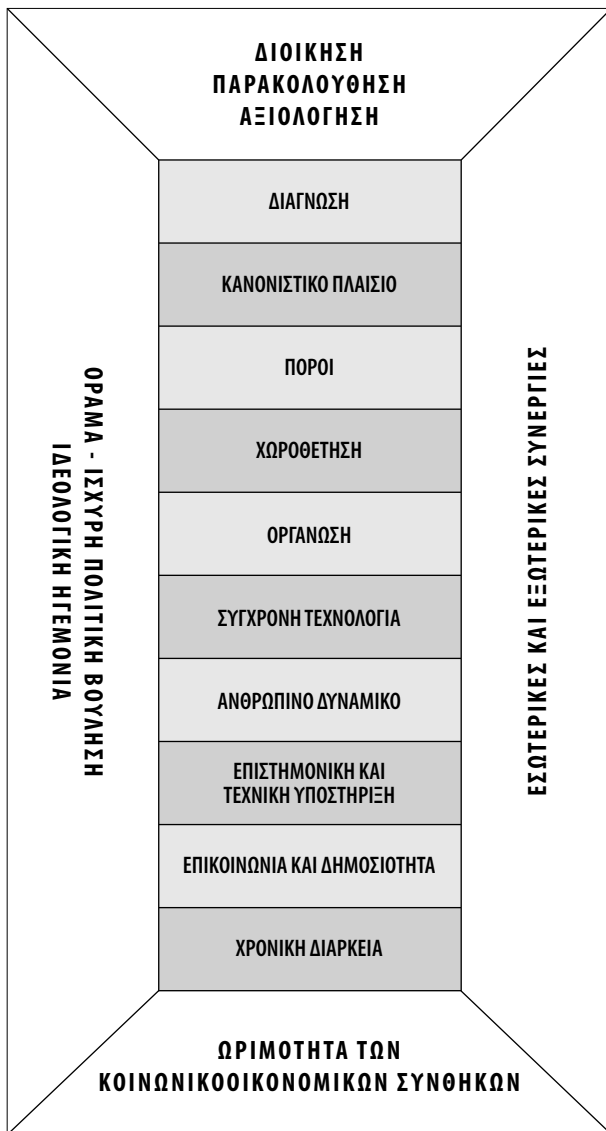
Επίσης, έχουν ενδιαφέρον οι εννέα όροι, για να ανοίξει ένα «παράθυρο ευκαιρίας» που μπορεί να οδηγήσει στην επιτυχία μιας μεταρρύθμισης του κράτους, τους οποίους αναφέρει ο καθηγητής

---

183. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (2004), όπ.π., σελ. 201: «Ο έλεγχος πρέπει να συνοδεύεται από τη δυνατότητα των κυρώσεων και της επιβολής ποινών, ώστε να μην καταντά μια άχρηστη πράξη διακοσμητικής αξίας».

184. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), όπ.π., σελ. 242-257.





Σχήμα 2: Οι 14 συντελεστές-κλειδιά  
(ο στερεομετρικός «κόλουρος κώνος της μεταρρύθμισης»)

Δημήτρης Σωτηρόπουλος, στο βιβλίο του, «Κράτος και Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη»: 1ο Πολιτικοί ηγέτες στην κυβέρνηση, που δεν επηρεάζονται από το πολιτικό κόστος. 2ο Τοποθέτηση της μεταρρύθμισης εκτός του τρέχοντος κομματικού ανταγωνισμού. 3ο Όραμα, σταθερή πολιτική βούληση και εξειδικευμένη γνώση. 4ο Λεπτομερές σχέδιο που απαντάει στα ερωτήματα «τι, πότε, γιατί, με ποιους». 5ο Σταδιακές αλλαγές (γιατί η σφαιρική και πολύπλευρη μεταρρύθμιση προκαλεί σύμπτωση και καταγιγίδες αντιδράσεων). 6ο Συναινέσεις και συμμαχίες στο εσωτερικό της διοίκησης και διαβούλευση. 7ο Εξωδιοικητική κοινωνική υποστήριξη από κοινωνικές τάξεις τις οποίες συμφέρει η μεταρρύθμιση. 8ο Κατάλληλο πολιτικό «κλίμα», δηλαδή ηγεμονία μιας πολιτικής και κοινωνικής ιδεολογίας. 9ο Ισχυρές εξωτερικές πιέσεις ή ερεθίσματα (π.χ., οι απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης).<sup>185</sup>

**Η ένταξη στην ΕΟΚ και η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση.** Το πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας αξιοποίησε σε ικανοποιητικό βαθμό τη συμμετοχή μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Τη διορατική επιλογή του Κωνσταντίνου Καραμανλή της δεκαετίας του '70 για την ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ, την ευρωπαϊκή στροφή της πολιτικής του Ανδρέα Παπανδρέου, που τήν επένδυσε με τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), και τα πρώτα ουσιαστικά ευρωπαϊκά βήματά μας στη δεκαετία του '80, που περιλάμβαναν και τη διαχείριση του Α' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ), τα κεφαλαιοποιήσαμε σε ικανοποιητικό βαθμό μέσω του Β' και του Γ' ΚΠΣ και των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών (Κ.Π.).

Κατασκευάσαμε τα περισσότερα και τα μεγαλύτερα έργα τεχνικής υποδομής από την εποχή της απελευθέρωσης της χώρας μας από τη γερμανική κατοχή. Πραγματοποιήσαμε σημαντικές επενδύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος και τη δημιουργία κοινωνικού εξοπλισμού (υγείας – κοινωνικής πρόνοιας). Ενισχύ-

---

185. Βλ. Δ. Σωτηρόπουλος (2007), ό.π., σελ. 193-196.

σαμε την ανάπτυξη της ελληνικής περιφέρειας (αστικών κέντρων και υπαίθρου). Χρηματοδοτήσαμε την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού (κυρίως μέσω της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης), καθώς και πολιτικές απασχόλησης (κυρίως των ανέργων και των κοινωνικά αποκλεισμένων). Ενισχύσαμε τις ιδιωτικές επενδύσεις (ιδίως των ΜΜΕ) και διευκολύναμε την εισαγωγή των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στην οικονομία και στις κρατικές υπηρεσίες.

*Η σημαντικότερη όμως προστιθέμενη αξία είναι ότι το τμήμα της δημόσιας διοίκησης που διαχειρίστηκε τα ΚΠΣ και τις Κ.Π. απέκτησε, όπως ήδη ανέφερα, κουλτούρα προγραμματισμού και μάνατζμεντ εφαρμογής προγραμμάτων και κατασκευής έργων, για πρώτη φορά σε αυτή την έκταση και σε αυτό το βάθος στη χώρα μας.*

Αυτό το «προγραμματικό κεκτημένο» ως τεχνογνωσία αποτελεί, κατά τη γνώμη μου, το υπόβαθρο στο οποίο χτίστηκε η «Μεθοδολογία της ΟΝΕ» και στο οποίο στηρίχθηκε η μεθοδολογία της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων.

**Το Πρόγραμμα Σύγκλισης και η ένταξη στην ΟΝΕ.** Στο Πρόγραμμα Σύγκλισης, με στόχο την ένταξη στην ΟΝΕ, εξασφαλίσαμε τους 14 συντελεστές-κλειδιά για τον σχεδιασμό και την επιτυχή εφαρμογή του, ως εξής:

- πολιτικό όραμα (την ισότιμη συμμετοχή της χώρας μας στην ομάδα των αναπτυσσόμενων χωρών της Ε.Ε.) και ισχυρή πολιτική βούληση,
- ακριβή διάγνωση των προβλημάτων και διατύπωση ποσοτικοποιημένων στόχων,
- νομοθετικά και διοικητικά μέτρα δημοσιονομικού - διαχειριστικού - οργανωτικού εκσυγχρονισμού (Νόμοι 2198/1994, 2214/1994, 2322/1995, 2343/1995, 2414/1996, 2469/1997, 2526/1997, 2628/1998 κ.ά.),
- χρηματοδότηση των αντίστοιχων επενδυτικών και λειτουργικών δαπανών,

- χωροταξική διαφοροποίηση των φορολογικών ρυθμίσεων,
- οργάνωση των δομών και των λειτουργιών εφαρμογής (των Υπουργείων Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και της Τράπεζας της Ελλάδος),
- εισαγωγή της σύγχρονης τεχνολογίας (TAXIS, λοιπά ΟΠΣ),
- εξασφάλιση και κατάρτιση του αναγκαίου ανθρώπινου δυναμικού και προσέλκυση ικανών στελεχών,
- εξωγενή υποστήριξη από κατάλληλους εμπειρογνώμονες,
- επικοινωνιακή πολιτική μέσω της επωνυμοποίησης του Προγράμματος («ένταξη στην ΟΝΕ») και συστηματική ενημέρωση της κοινωνίας,<sup>186</sup>
- μεσοχρόνιο και ακριβές χρονοδιάγραμμα,
- εξασφάλιση δομής σχεδιασμού και διοίκησης του Προγράμματος (το Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομόνων και τη Μονάδα Οικονομικής Έρευνας και Ανάλυσης), υπό την πολιτική διεύθυνση των αρμόδιων υπουργών και του πρωθυπουργού,<sup>187</sup> και εξωτερικής δομής παρακολούθησης και αξιολόγησής του, με δικαίωμα ποινής και επιβράβευσης (την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ειδικότερα τη Γενική Διεύθυνση ΙΙ και το ECOFIN),<sup>188</sup>
- εσωτερικές και εξωτερικές συναινέσεις (ευρεία διακομματική στήριξη και συναίνεση του δημοσιούπαλληλικού κόσμου,

---

186. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (2000) (επιμ.), όπ.π., σελ. 191, την έκθεση του G. Langrod που αναφέρει ότι «ελλείπει επαφής με την κοινή γνώμη και "δημοσίων σχέσεων", αι μεταρρυθμίσεις δεν έχουν την λαϊκήν υποστήριξη», και Ibid., σελ. 221, ότι ο απαιτούμενος «αγών δεν δύναται να διεξαχθή επιτυχώς υπό την σκιάν ενός υπουργικού γραφείου, [...] μόνον το φως φονεύει τας βακτηρίας».

187. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), όπ.π., σελ. 248: «Οι μεγάλες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις πρέπει να καθοδηγούνται από τον ίδιο τον πρωθυπουργό, από πρωτοπόρους υπουργούς και από ανώτατα στελέχη της διοίκησης».

188. Βλ. Κ. Σπανού (2001), όπ.π., σελ. 165: «Στο βαθμό που οι απαιτούμενοι έλεγχοι συνδέονται με εκτός της χώρας αρχές και μηχανισμούς ελέγχου και κυρώσεων, προσφέρουν δυνατότητες και επιχειρήματα για να αντισταθμιστούν πολιτικές παρεμβάσεις και άλλοι παράγοντες που τείνουν να αδρανοποιούν εγχείριους ελεγκτικούς μηχανισμούς».

υποστήριξη των επιχειρήσεων και των συλλογικών φορέων τους, συμφωνία της πλειοψηφίας της ελληνικής κοινωνίας και των θεσμών της),

όλα δε αυτά βασίσθηκαν σε

- σωστή εκτίμηση των αντικειμενικών συνθηκών και επιτάχυνση της ωρίμανσης των υποκειμενικών συνθηκών.

Καθοριστικός για την επιτυχία του Προγράμματος Σύγκλισης ήταν ο ρόλος της πολιτικής ηγεσίας της χώρας μας και η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε, έστω και αν δεν σχεδιάσθηκε μεθοδικά, αλλά διαμορφώθηκε συν τω χρόνω (on the job).<sup>189</sup>

Αυτή η μεταρρυθμιστική μεθοδολογία (reform engineering) την οποία θα μπορούσαμε να ονομάσουμε «Μεθοδολογία της ONE» (ή «Ολοκληρωμένη Μεθοδολογία Διακυβέρνησης»), όχι μόνον οδήγησε στην ένταξη της χώρας μας στην ONE αλλά, αν εγγραφεί ως τεχνογνωσία στη θεσμική μνήμη του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος, θα αποτελεί οδηγό μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού του κράτους, καθώς και οδηγό σχεδιασμού και εφαρμογής όλων των σημαντικών δημόσιων πολιτικών στην επόμενη δεκαετία.

Το Πρόγραμμα Σύγκλισης, χάρη στο οποίο εντάχθηκε η χώρα μας στην ONE, βελτίωσε την αυτοπειθαρχία του πολιτικού συστήματος, την ικανότητα του διοικητικού συστήματος για δημοσιονομική διαχείριση και τη συνέργεια και τη συνεργασία τους με την κοινωνία και τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς της.

Επίσης, το Πρόγραμμα Σύγκλισης εξασφάλισε τη στήριξη του λαού μας που απέδειξε ότι στηρίζει κάθε σοβαρή δημόσια οικονομική πολιτική, όταν ο ίδιος νιώθει ότι τα βάρη και τα οφέλη κατανέμονται δίκαια. Το πρόσθετο μάθημα που μάς έδωσε και συνεχίζει να μας δίνει είναι ότι απαιτεί, από τους πολιτικούς που εμπιστεύεται, προσωπική στάση ζωής και συμπεριφορά που να

---

189. Βλ. στο Παράρτημα VI, «Τα 14 “κλειδιά” της ONE για το μέλλον της Ελλάδας», όπου αναφέρεται και η συμβολή των αρμόδιων πολιτικών προσώπων.

αντιστοιχούν στην εξαγγελόμενη και εφαρμοζόμενη δημόσια οικονομική πολιτική.

**Η εξωτερική πολιτική.** Η εξωτερική πολιτική της χώρας μας ξέφυγε –εύχομαι και οριστικά πλέον–, μέσω σημαντικών, ρεαλιστικών και αποτελεσματικών πρωτοβουλιών, από τη συμπλεγματική παράδοση, αφενός μεν των εξαρτήσεων από ξένους παράγοντες και αφετέρου του μίζερου εθνικοπατριωτισμού της «μικράς αλλά εντίμου πατρίδος».

Οι σχέσεις μας με τις ΗΠΑ, με αφετηρίες τη γενναία για την εποχή της απόφαση εξόδου από το ΝΑΤΟ του Κωνσταντίνου Καραμανλή και τα πολυδιάστατα διεθνοπολιτικά ανοίγματα του Ανδρέα Παπανδρέου, απέκτησαν τη δεκαετία του '90, με πρωθυπουργό τον Κώστα Σημίτη, έναν πιο ισότιμο χαρακτήρα και βασίστηκαν σε μεγαλύτερο σεβασμό των εθνικών επιλογών μας.

Ολοκληρώθηκε η ευρωπαϊκή στροφή της πολιτικής μας, το πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας ξέφυγε από την αυτιστική συμπεριφορά του απέναντι στους «κουτόφραγκους», αποκτώντας έναν σύγχρονο και αποτελεσματικό κώδικα επικοινωνίας, και η χώρα μας έπαψε να είναι το «μαύρο πρόβατο» της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μετά από επίμονες και συστηματικές προσπάθειες, εξασφαλίσαμε την ένταξη της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ανοίξαμε ένα καινούργιο κεφάλαιο στις σχέσεις της Ελλάδας με την Τουρκία και διευρύναμε τον ρόλο μας στα Βαλκάνια. Εμβαθύνουμε τις σχέσεις μας με τον απόδημο ελληνισμό και με φιλικές δυνάμεις σε άλλες χώρες. Αποκτήσαμε φωνή σε διεθνείς οργανισμούς, κύρος στις διεθνείς σχέσεις και ρόλο στην ευρύτερη γεωπολιτική περιοχή.

Δεν είναι τυχαίο που υπηρέτησαν στο Υπουργείο Εξωτερικών σημαντικές προσωπικότητες της σύγχρονης πολιτικής ζωής της χώρας: ο Κάρολος Παπούλιας, ο Θεόδωρος Πάγκαλος, ο Γιώργος Παπανδρέου και η Ντόρα Μπακογιάννη.

Η εθνική εξωτερική πολιτική, ιδιαίτερα την τελευταία δεκαπενταετία, όχι μόνον επαναπροσδιόρισε τη θέση και τις σχέσεις της χώρας μας στον σύγχρονο κόσμο, αλλά απέδειξε το πώς σχεδιάζεται και εφαρμόζεται μία δημόσια πολιτική, υπερβαίνοντας παραδοσιακές κοινωνικές αντιλήψεις, διαχρονικά στατικούς πολιτικούς στόχους και εργαλεία τα οποία ολοκλήρωσαν τον κύκλο τους.

Όλα αυτά είχαν καθοριστικά θετική επίδραση στην κουλτούρα του διοικητικού συστήματος και, ακόμη περισσότερο, του πολιτικού συστήματος της χώρας μας, και κατά συνέπεια, στις προοπτικές της οικονομίας και στην ανάπτυξη της κοινωνίας μας.

**Η διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων «ΑΘΗΝΑ 2004».** Διεκδικήσαμε, εξασφαλίσαμε και διοργανώσαμε τους Ολυμπιακούς Αγώνες (Ο.Α.). Αξιολογώντας συνοπτικά τους συντελεστές αυτής της επιτυχίας του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος και της ελληνικής κοινωνίας, μπορούμε με βεβαιότητα να πούμε ότι η συνολική προσπάθεια όλων μας εξασφάλισε έγκαιρα τους 14 συντελεστές-κλειδιά, δηλαδή:

- ισχυρή πολιτική βούληση και ευρύτερη πολιτική και κοινωνική συναίνεση,
- διατύπωση συγκεκριμένων και ποσοτικοποιημένων στόχων,
- ειδικά νομοθετικά και διοικητικά μέτρα,
- πλήρη εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων,
- κατάλληλη χωροθέτηση των εγκαταστάσεων και οργάνωση των μεταφορών,
- οργάνωση των δομών και των λειτουργιών και, κυρίως, της «Οργανωτική Επιτροπή Ο.Α. ΑΘΗΝΑ 2004» Α.Ε.,
- αξιοποίηση της πιο σύγχρονης τεχνολογίας,
- χρησιμοποίηση ικανών επαγγελματιών, αλλά και κινητοποίηση ενός μεγάλου αριθμού εθελοντών,
- διασφάλιση της πιο σύγχρονης επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης,
- εξαιρετικό επικοινωνιακό πρόγραμμα,

- ακριβές χρονοδιάγραμμα, χάρη και στην αμετάθετη τελική ημερομηνία,
- αποτελεσματική δομή σχεδιασμού και διοίκησης υπό την πολιτική διεύθυνση των αρμόδιων Υπουργών και του Πρωθυπουργού, καθώς και εξωτερική δομή παρακολούθησης και αξιολόγησης (την ΔΟΕ),
- εσωτερικές και εξωτερικές συναινέσεις (ευρεία διακομματική στήριξη, συμφωνία της πλειοψηφίας της ελληνικής κοινωνίας και των θεσμών της),  
όλα δε αυτά μετά από
- επιτυχή εκτίμηση των αντικειμενικών και των υποκειμενικών συνθηκών στη χώρα μας.

Άρα και η μεθοδολογία διοργάνωσης των Ο.Α. βασίστηκε στη «Μεθοδολογία της ΟΝΕ» (ή αλλιώς, «Ολοκληρωμένη Μεθοδολογία Διακυβέρνησης»).

Στην επιτυχία των Ολυμπιακών Αγώνων καθοριστικός ήταν ο ρόλος της Κυβέρνησης του Κώστα Σημίτη η οποία τούς σχεδίασε, της Κυβέρνησης του Κώστα Καραμανλή η οποία τούς διεξήγαγε και της προέδρου της Οργανωτικής Επιτροπής, Γιάννας Αγγελοπούλου, με το επιτελείο της που είχαν την ευθύνη της διοργάνωσής τους.

Το Πρόγραμμα διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων ανέδειξε τη δυνατότητα του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος, όταν υπάρχουν όραμα και ισχυρή πολιτική βούληση, να σχεδιάζει και να υλοποιεί στόχους με συγκεκριμένα μέτρα και αυστηρό χρονοδιάγραμμα, εφαρμόζοντας σύγχρονες μεθόδους μάνατζμεντ οι οποίες αξιοποιούν αποτελεσματικά τους διατιθέμενους πόρους.

Αυτό που δεν πετύχαμε ήταν το να προσχεδιάσουμε και να αξιοποιήσουμε ολοκληρωμένα και αποδοτικά την «προϊκα» των Ολυμπιακών Αγώνων.

**Η πρόσληψη προσωπικού στον Δημόσιο τομέα.** Η σημαντικότερη αλλαγή στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα είναι αυτή που αφορά τη σύσταση του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπι-



κού (ΑΣΕΠ) και το σύστημα πρόσληψης προσωπικού με τον νόμο 2190 του 1994, που πήρε το όνομα του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης ο οποίος τόν εισηγήθηκε, του Αναστάσιου Πεπονή («νόμος Πεπονή»).

Παρότι ο νόμος αυτός δεν οδηγεί τόσο σε αξιοκρατική όσο σε αντικειμενική αξιολόγηση και επιλογή προσωπικού, αποτελεί μια τομή για το πολιτικό σύστημα και έναν καταλύτη για τις αξίες και τις συμπεριφορές της κοινωνίας μας, διότι επιχειρεί να αλλάξει τις πελατειακές σχέσεις πολιτικών-πολιτών.

Παρά τις αντιστάσεις που συνάντησε αυτός ο νόμος, τις φαλκιδεύσεις που υφίσταται (με αποτέλεσμα το διαρκές πρόβλημα των «συμβασιούχων») και τις αστοχίες του νόμου στην επιλογή πολύ εξειδικευμένου και ικανού ανθρώπινου δυναμικού σε θέσεις υψηλών απαιτήσεων, το σύστημα που δημιουργήθηκε υπό την ευθύνη του ΑΣΕΠ αποτελεί ένα πολιτικό και κοινωνικό κεκτημένο που δύσκολα μπορεί να ανατραπεί. Άλλωστε, τις ειδικές απαιτήσεις σε στελεχειακό δυναμικό σημαντικών προγραμμάτων ή μεγάλων έργων τις αντιμετωπίσαμε με ειδικές δομές και ρυθμίσεις (ΜΟΔ Α.Ε., ΕΓΝΑΤΙΑ Α.Ε. κλπ.).

### **Αποκέντρωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση – Το Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ.**

Από τα νομοθετήματα, τα προγράμματα και τα μέτρα της περιόδου 1975-2004 που είχαν ως στόχο την αποκέντρωση και την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης, μπορούμε να θεωρήσουμε ως μεταρρυθμίσεις τις ακόλουθες: τη νομοθέτηση του δημοκρατικού προγραμματισμού (Ν.1622/1986), τα πρώτα μεσοχρόνια αναπτυξιακά προγράμματα των ΟΤΑ (ΕΑΠΤΑ Ι και ΙΙ), το Πρόγραμμα Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, τη νομοθέτηση και τη συγκρότηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των Περιφερειών, καθώς και την εφαρμογή στους ΟΤΑ του Ν.2190/1994 και του ελέγχου των προσλήψεων από το ΑΣΕΠ.<sup>190</sup> Η σημαντικότερη από αυτές

190. Βλέπε την αξιολόγησή τους, στην παράγρ. ΙΙΙ.2.5.

είναι η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που περιείχε και την ακόλουθη καινοτομία για το διοικητικό σύστημά μας:

*Πραγματοποιήσαμε διοικητική μεταρρύθμιση με πρόγραμμα, το Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ.*

Το Πρόγραμμα αυτό, όπως και η «Μεθοδολογία της ΟΝΕ», βασίσθηκε στο «προγραμματικό κεκτημένο», εξασφαλίζοντας τους 14 συντελεστές-κλειδιά για τον σχεδιασμό του:

- ιδεολογικό πλαίσιο, όραμα και ισχυρή πολιτική βούληση,
- διαγνωστική μελέτη που κατέληξε σε συγκεκριμένους στόχους,<sup>191</sup>
- νομικές ρυθμίσεις (Ν. 2539/1997 κλπ.),
- οικονομικούς πόρους (το ΕΠΤΑ),
- χωροταξική προσαρμογή των γενικών κριτηρίων,
- πρότυπους οργανισμούς εσωτερικής υπηρεσίας των νέων δήμων,
- πρότυπα και προδιαγραφές μηχανοργάνωσής τους,
- 2440 νέους επιστήμονες για τη στελέχυσή τους που καταρτίσθηκαν από την ΕΕΤΑΑ, και
- τεχνική-επιστημονική υποστήριξη των ΟΤΑ από την ίδια,
- επικοινωνιακό πρόγραμμα που βασίσθηκε κυρίως στην «επωνυμοποίηση» του Προγράμματος (το όνομά του χρησιμοποιήθηκε αργότερα δημοσιογραφικά ως επιθετικός προσδιορισμός για τη συνένωση δομών και υπηρεσιών),
- επταετή χρονική διάρκεια του ΕΠΤΑ,
- δομή διοίκησης (που δεν εξασφάλισε όμως διαχρονική σταθερότητα και εξωτερική δομή παρακολούθησης και αξιολόγησης),
- συναίνεση στο κοινωνικό επίπεδο, και
- σωστή εκτίμηση της ωριμότητας των συνθηκών<sup>192</sup>

191. Βλ. ΥΠΕΣΔΔΑ (1997), όπ.π.

192. Βλέπε την αναλυτικότερη αξιολόγηση του Προγράμματος Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, στην παράγρ. ΙΙΙ.3.3.

Συστατικό στοιχείο του Προγράμματος Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ ήταν το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) που αξιοποίησε και επέκτεινε την προγραμματική τεχνογνωσία που είχε αποκτήσει το Υπουργείο Εσωτερικών από τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του 1ου και του 2ου Ειδικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ Ι και ΙΙ).

Παρά την κριτική που μπορούμε να κάνουμε στην εφαρμογή του Προγράμματος Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, «είναι σαφές ότι η σύγκριση (με το παρελθόν) είναι θετική, γιατί οι Δήμοι σήμερα έχουν τη δυνατότητα να έχουν αποτελεσματικότερη διαχείριση των υποδομών, καλύτερες υπηρεσιακές δομές και νέες κοινωνικές υπηρεσίες. Επίσης μπορούν να προγραμματίζουν και να διεκδικούν αναπτυξιακά έργα, να συμμετέχουν και να διεκδικούν καλύτερα από τα κέντρα λήψης των αποφάσεων».<sup>193</sup>

Το Πρόγραμμα Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ κληροδότησε στο πολιτικό και στο διοικητικό σύστημα μια δυναμική, με θετικές και αρνητικές εμπειρίες οι οποίες μπορεί να χρησιμοποιηθούν με δύο τρόπους. Ο πρώτος είναι να θεωρηθεί ότι μεταρρύθμιση «ίσον» διοικητική συνένωση των ΟΤΑ, οπότε αρκούν μία χωροθέτηση ορίων και ένας νόμος, και όλα τα υπόλοιπα είναι «λεπτομέρειες» που θα λυθούν «συν τω χρόνω» (δηλαδή με τη μέθοδο «Βλέποντας και κάνοντας»), π.χ., με εξουσιοδοτικές διατάξεις που θα προβλέπουν την έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων. Ο δεύτερος τρόπος είναι να κατανοηθεί ότι η συνένωση τριών μικρών «μίζερων» ΟΤΑ, χωρίς πρόσθετους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους και διοικητικά μέτρα υποστήριξης, δημιουργεί έναν μεγάλο «μίζερο» ΟΤΑ, οπότε πρέπει να προγραμματισθούν μαζί με τον νόμο και όλα τα υπόλοιπα (αρμοδιότητες, οικονομικοί πόροι, ανθρώπινο δυναμικό, οργάνωση, σύγχρονη τεχνολογία κλπ.).

193. Βλέπε στη μελέτη ΙΤΑ / ΚΕΔΚΕ (2008), *Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΙΤΑ, Αθήνα, το κεφάλαιο «Αξιολόγηση του προγράμματος ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ», σελ. 49-62.

**Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ).** Σε πολλές αναπτυγμένες χώρες της Ευρώπης εγκατέλειψαν τις ατελέσφορες προσπάθειες του «εκ των έndon» εκσυγχρονισμού του κράτους, έχοντας διαπιστώσει την αδυναμία αυτο-μεταρρύθμισης ενός κλειστού συστήματος χωρίς επαρκές ενδογενές δυναμικό.

Υιοθετώντας πρότυπα Διοίκησης Ολικής Ποιότητας που εφαρμόζουν οι επιχειρήσεις και προσαρμόζοντάς τα στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δημόσιου τομέα, οι χώρες αυτές διαμορφώνουν σύγχρονα και κατάλληλα πρότυπα, όπως είναι το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Common Assessment Framework).<sup>194</sup> Τα πρότυπα αυτά αναγνωρίζουν στον πολίτη τα δικαιώματα που έχει ο πελάτης ενός φορέα παροχής υπηρεσιών.<sup>195</sup> Έτσι, τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), όχι μόνον προσφέρουν τις υπηρεσίες δημόσιου χαρακτήρα που «παράγουν» οι φορείς του κράτους, της τοπικής αυτοδιοίκησης και ορισμένες ΔΕΚΟ, αλλά μπορούν να αξιοποιήσουν τις διευρυνόμενες απαιτήσεις των πολιτών, για την «από τα έξω προς τα μέσα» ώθηση σε αλλαγές του διοικητικού συστήματος, χάρη στη δυναμική που δημιουργεί ο «πελατοκεντρικός» προσανατολισμός τους.

Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) ξεκίνησαν το 1998, εντάχθηκαν το 2001 στο Γ' ΚΠΣ ως Πρόγραμμα ΑΡΙΑΔΝΗ και νομοθετήθηκαν με τον Ν.3013/2002.<sup>196</sup> Τα ΚΕΠ είχαν στην αρχή προσωπικό με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, οι οποίες μετεξελιχθηκαν –με ορισμένες διακυμάνσεις– σε σταθερές σχέσεις εργασίας. Τα ΚΕΠ αποτελούν παράδειγμα θετικής κατάληξης της «διά της διολισθήσεως μεταρρύθμισης».<sup>197</sup> Εφεξής όμως χρειάζεται

---

194. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.4.2.

195. Βλ. Κ. Σπανού (2000), ό.π., σελ. 251: «Στην προσέγγιση αυτή χρειάζεται να προσέξουμε «το σύνδρομο της “πελατικοποίησης” του πολίτη δηλαδή την εξάντληση της ιδιότητας του πολίτη στα συμφέροντα του πελάτη».

196. Βλέπε την εξέλιξη, την αξιολόγηση και προτάσεις για τα ΚΕΠ στο Π. Καρκατσούλης (2004), ό.π., σελ. 193 επ.

197. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.2.3.β.

προσοχή στη λειτουργία τους. Εάν τά φορτώνουμε συνεχώς με πρόσθετες υποχρεώσεις, επειδή εκτιμούμε το έργο τους, χωρίς να φροντίζουμε τη συνεχή υποστήριξη, ανάπτυξη και ανανέωση τους, θα τά απαξιώσουμε, «πνίγοντάς τα με την εκτίμηση και την αγάπη μας».

Τα ΚΕΠ όχι μόνον προσφέρουν, στο κοντινότερο στους πολίτες επίπεδο, τις υπηρεσίες που αποτελούν τις «εκροές» του συνολικού διοικητικού συστήματος, όπως τις ονομάζει ο Σταύρος Μπένος, αλλά αποτελούν και έναν πολλαπλά χρήσιμο μηχανισμό «διαμεσολάβησης» μεταξύ διοικητικού συστήματος και κοινωνίας, μειώνοντας την ανάγκη πελατειακής πολιτικής διαμεσολάβησης, δηλαδή υποβοηθώντας την «απο-ενδιαμεσοποίηση» (disintermediation).<sup>198</sup>

**Οι Ανεξάρτητες Αρχές.** Ενδιαφέρουσα καινοτομία για το πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές που κατοχυρώθηκαν συνταγματικά: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Συνήγορος του Πολίτη, Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου Επικοινωνιών. Επίσης, οι Ρυθμιστικές και οι Εθνικές Αρχές που νομοθετήθηκαν με ειδικές διατάξεις: Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, Συνήγορος του Καταναλωτή, Επιτροπή Ανταγωνισμού, Εθνική Αναλογιστική Αρχή, Εθνική Αρχή Υποβοήθησης Αναπαραγωγής κ.ά.

Η κυβερνητική πολιτική εξουσία εκχώρησε ένα ουσιαστικό τμήμα της εξουσίας της σε οντότητες τις οποίες δεν ελέγχει και οι οποίες εξασφαλίζουν πολιτική νομιμοποίηση από τη Βουλή. Θα πρέπει όμως να υπογραμμίσουμε ότι τη νομιμοποίησή τους εξασφαλίζουν και από την κοινωνία, αλλά μόνον στον βαθμό που δεν επηρεάζονται από την «εικαζόμενη πολιτική βούληση» της

198. Βλ. Δ. Παπούλιας (2002), ό.π., σελ. 191.

εκάστοτε Κυβέρνησης, που αντανακλούν το «περί δικαίου αίσθημα» των πολιτών και που δημιουργούν αντίστοιχη «εικόνα» στα Μ.Μ.Ε., τα οποία, όπως είναι γνωστό, επηρεάζουν την κοινή γνώμη και επιχειρούν να τήν εκφράσουν.

Χρειάζεται πάντως ιδιαίτερη προσοχή στη χρήση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών, διότι, όπως ήδη ανέφερα, ο πολλαπλασιασμός τους θα οδηγήσει σε «ανευθυνοποίηση» του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος.

**Το Πρόγραμμα ΣΥΖΕΥΞΙΣ.** Ενδιαφέρον παρουσίασαν οι προσπάθειες οργάνωσης και εισαγωγής των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στο διοικητικό σύστημα, μέσω του Προγράμματος ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ και του Επιχειρησιακού Προγράμματος ΚΟΙΝΩΝΙΑ της ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ (ΚΤΠ).

Αυτό που δεν αντιληφθήκαμε, ή κάποιοι κατάλαβαν αλλά δεν έπεισαν αυτούς που αποφάσιζαν, είναι το εξής: ότι ο σχεδιασμός και η διοίκηση εφαρμογής ενός τέτοιου μεγάλου και δύσκολου επιχειρησιακού προγράμματος είναι και αυτό ένα **επιχειρησιακό πρόγραμμα που θα «πιλοτάρει» το πρώτο** και που απαιτεί, με τη σειρά του, σχεδιασμό και διοίκηση της εφαρμογής του, και όχι την κλασική, δίκην εκκρεμούς, ελληνική διοικητική πρακτική «Βλέποντας και κάνοντας» και, όταν τελειώνει η κλεψύδρα, «γιούρια να προλάβουμε». Επίσης, η προμήθεια ηλεκτρονικών υπολογιστών στις υπηρεσίες δεν οδηγεί με τον αυτόματο πιλότο στην εισαγωγή της πληροφορικής. Ως συνέπεια αυτών είναι ότι αρκετά έργα πληροφορικής «κατέληξαν στο νεκροταφείο των έργων».

Αν εξαιρέσουμε το TAXIS, η πλέον στρατηγική προγραμματική επιλογή στον τομέα των ΤΠΕ είναι, κατά τη γνώμη μου, το Πρόγραμμα ΣΥΖΕΥΞΙΣ το οποίο ξεκίνησε το 1996, αφορά την ηλεκτρονική δικτύωση όλων των υπηρεσιών της κεντρικής και της περιφερειακής δημόσιας διοίκησης, της νομαρχιακής και της τοπικής αυτοδιοίκησης, και μπορεί να τίς συγκροτήσει σε ένα ενιαίο, πολυεπίπεδο διοικητικό σύστημα.

Στο σύστημα αυτό, κάθε επίπεδο διατηρεί την πολιτική, οικονομική και διοικητική αυτοτέλειά του, αλλά ως ενιαίο λειτουργικό σύστημα εξασφαλίζει τη λειτουργική ολοκλήρωσή του και, επομένως, ανταποκρίνεται στην απαίτηση των πολιτών να τούς προσφέρει ως **ενιαίο σύνολο** τις υπηρεσίες του, κατά προτίμηση στο κοντινότερο σε αυτούς επίπεδο.

**Ο εκσυγχρονισμός των ΔΕΚΟ.** Το πρώτο σημαντικό βήμα για τον εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ έγινε στο πλαίσιο του «προγράμματος σταθεροποίησης της ελληνικής οικονομίας», με Υπουργό Εθνικής Οικονομίας τον Κώστα Σημίτη. Συγκροτήθηκε η Γενική Γραμματεία ΔΕΚΟ (1985), και ανέλαβε Γενικός Γραμματέας ο Δημήτρης Παπούλιας ο οποίος συντόνισε και την εκπόνηση των «μελετών εξυγίανσης των ΔΕΚΟ»· αυτές οι μελέτες εν μέρει εφαρμόστηκαν και πάντως αποτέλεσαν χρήσιμο οδηγό για την οργάνωση και τη χρηματοδότηση των ΔΕΚΟ τα επόμενα χρόνια.

Το δεύτερο σημαντικό βήμα έγινε με τον Ν.2414/1996, που έδωσε τη δυνατότητα μετατροπής των ΔΕΚΟ σε ανώνυμες εταιρείες, καθιέρωσε την υποχρέωσή τους να εκπονούν στρατηγικά και επιχειρησιακά σχέδια (διάρκειας 3 έως 5 ετών), την υποχρέωση κάθε ΔΕΚΟ να πραγματοποιεί δημόσια προκήρυξη της θέσης του διευθύνοντα συμβούλου, να συνάπτει «συμβόλαιο διαχείρισης» με τον πρόεδρο και τον διευθύνοντα σύμβουλό της, να λειτουργεί συμβούλιο διεύθυνσης, να εκπονεί χάρτη υποχρεώσεων προς τον καταναλωτή και να ελέγχεται από εξωτερικό ελεγκτή. Αρκετές από τις ΔΕΚΟ μετοχοποιήθηκαν και εισήχθησαν στο χρηματιστήριο.<sup>199</sup>

---

199. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), ό.π., όπου περιγράφει τη δραστηριότητα της Γραμματείας ΔΕΚΟ και τον εκσυγχρονισμό του ΟΤΕ, της ΔΕΗ και, γενικότερα, των ΔΕΚΟ.

## 2.5. Αξιολογώντας ειδικότερα την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Παρότι πραγματοποιήσαμε, ιδιαίτερα στις δεκαετίες του '80 και του '90, μια πραγματική επανάσταση στο διοικητικό σύστημα, με την αποσυγκέντρωση και την αποκέντρωση του κεντρικού κράτους, φορτώσαμε τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, και ιδιαίτερα τους δήμους και τις δημοτικές επιχειρήσεις, με πολλά προβλήματα ή ανεχθήκαμε τη δημιουργία τους:

- Αποκεντρώσαμε αρμοδιότητες, χωρίς την αναγκαία υποστήριξη, επαρκείς οικονομικούς πόρους και τον απαραίτητο έλεγχο.
- Αναθέσαμε ευθύνες άσκησης τοπικής πολιτικής, χωρίς την αναγκαία συνεργασία και εποπτεία.
- Επιχειρήσαμε μεταρρυθμίσεις με νομοθετικές ρυθμίσεις, χωρίς να εξασφαλίσουμε τις προϋποθέσεις και πρόγραμμα εφαρμογής τους.
- Εγκρίναμε νομότυπες προσλήψεις προσωπικού, για να απορροφήσει το κράτος Κοινοτικούς πόρους, χωρίς όμως να διασφαλίζεται η προοπτική του, και ανεχθήκαμε ή συμπράξαμε ως κεντρική και περιφερειακή διοίκηση στις παρεκκλίσεις και την πελατειακή συμπεριφορά του τοπικού πολιτικού συστήματος.

Το σημαντικότερο όμως είναι ότι με τις δημόσιες οικονομικές πολιτικές καταφέραμε να βελτιώσουμε πολλούς δείκτες της οικονομίας, δώσαμε όμως περισσότερο βάρος στους «μέσους όρους», χωρίς να προσέξουμε τις αποκλίσεις των ακραίων τιμών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το ότι αυξήθηκαν οι δείκτες ανάπτυξης στην περιφέρεια, αλλά δεν μίκρυνε η απόστασή τους από τους αντίστοιχους του μητροπολιτικού κέντρου.

Παρόλα αυτά, οι αλλαγές και οι μεταρρυθμίσεις που πετύχαμε όχι μόνον βελτίωσαν τις υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης προς τους πολίτες, αλλά τής έδωσαν την ευκαιρία σημαντικών



αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Υπενθυμίζω τα γνωστά παραδείγματα των Αναπτυξιακών Εταιρειών της Αυτοδιοίκησης: Αναπτυξιακή Δυτικής Μακεδονίας (ANKO), Αναπτυξιακή Καρδίτσας (ANKA), Εταιρεία Ανάπτυξης Αμβρακικού (ETANAM), Οργανισμός Ανάπτυξης Σητείας (ΟΑΣ), Αναπτυξιακό Κέντρο Ορεινού Μυλοποτάμου και Μαλεβιζίου (ΑΚΟΜΜ), Αναπτυξιακή Νομού Θεσσαλονίκης, ΑΝΑΤΟΛΙΚΗ Α.Ε., και πολλές άλλες. Αναφέρω, επίσης, αναπτυξιακές πρωτοβουλίες οι οποίες προβλήθηκαν πρόσφατα: τη στροφή σε νέα αγροτικά προϊόντα του Δήμου Ποταμιάς Λάρισας, τη δημιουργία της «έξυπνης πόλης» σε ζώνη ενεργού πολεοδομίας του Δήμου Κοζάνης, τις καινοτομικές αγροτικές, ενεργειακές και τουριστικές πρωτοβουλίες του Δήμου Τυχερού Έβρου και το πρόγραμμα ολοκληρωμένης τοπικής ανάπτυξης και βελτίωσης των δημοτικών υπηρεσιών του Δήμου Αρχανών.<sup>200</sup>

Επομένως, αξίζει να αξιολογήσουμε τα σημαντικότερα νομοθετήματα, προγράμματα και μέτρα τα οποία προώθησαν την αποκέντρωση της δημόσιας διοίκησης και ενίσχυσαν την τοπική αυτοδιοίκηση, που είναι τα ακόλουθα:

#### ΣΤΗΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

1. Συγκρότηση των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης-Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) (Ν.1069/1980) και της ΕΥΔΑΠ (Ν.1068/1980).
2. Διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ (Ν.1270/1982 και Π.Δ. 22/1982).
3. Διεύρυνση της δημοτικής αποκέντρωσης και της λαϊκής συμμετοχής (Ν.1270/1982).
4. Κώδικες Δήμων και Κοινοτήτων και αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ (από το 1980 μέχρι σήμερα).
5. Μεταβίβαση στους ΟΤΑ των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών (Ν.2218/1994 και Ν.2880/2001), καθώς και των αθλητικών κέντρων (Ν.2880/2001).

200. Βλ. Α. Διαμαντοπούλου (2008), όπ.π., σελ. 73 επ.

6. Νομοθέτηση των αναπτυξιακών συνδέσμων για την προώθηση της διαδημοτικής συνεργασίας (Ν.1416/1984).
7. Διεύρυνση του θεσμού των Επιχειρήσεων ΟΤΑ (Ν.1416/1984).
8. Διατάξεις για τον δημοκρατικό προγραμματισμό (Ν.1622/1986) και προσπάθεια ανάπτυξης κουλτούρας προγραμματισμού με τα Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα (ΤΑΠ) (1986-1990).
9. Ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) για την επιστημονική και την τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ (Ν.1518/1985).
10. Συγκρότηση και στελέχωση των Γραφείων Ανάπτυξης και Προγραμματισμού (ΓΑΠ) των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) (1986-1989).
11. Ίδρυση των Αναπτυξιακών Εταιρειών (1985-2002) για τη συμβουλευτική υποστήριξη των ΟΤΑ και την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.
12. Το 1ο και το 2ο Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ Ι και ΙΙ) (1988-1997).
13. Τα πρώτα ουσιαστικά κίνητρα συνένωσης των ΟΤΑ (Ν.1622/1986).
14. Ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ με τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) (Ν.1828/1989).
15. Θεσμοθέτηση του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας (Ν.2130/1993).
16. Συνένωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με το Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ (Ν.2539/1997), στο οποίο περιλαμβάνεται και το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) (1998-2004).

#### ΣΤΗ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

17. Λαϊκή εκπροσώπηση στα νομαρχιακά συμβούλια και αναβάθμιση του ρόλου τους (Ν.1235/1982).
18. Ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Ν.2218/1994) και σύσταση της ΕΝΑΕ (Π.Δ.369/1995).

ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

19. Ίδρυση των Περιφερειών και συγκρότηση των Περιφερειακών Συμβουλίων (Ν.1622/1986), σύσταση των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης (Ν.2218/1994).
20. Βελτίωση της οργάνωσης των Περιφερειών (Ν.2503/1997) και μεταβίβαση νέων αρμοδιοτήτων σε αυτές (Ν.2647/1998).

ΛΟΙΠΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΜΕΤΡΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ  
ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΑΜΕΣΑ ΤΗΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

21. Κύρωση (με επιφυλάξεις) του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ν.1850/1989).
22. Ανάπτυξη συμβασιακών πολιτικών με τον θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων (Ν.1416/1984).
23. Ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης (Ν.1388/1983) και της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ν.3200/2003).
24. Συγκρότηση του ΑΣΕΠ και νέο σύστημα για την πρόσληψη προσωπικού στον δημόσιο τομέα, περιλαμβανομένων των ΟΤΑ (Ν.2190/1994). Ένταξη στον νόμο των προσλήψεων των Επιχειρήσεων των ΟΤΑ (Ν.2527/1997).

Για να αξιολογήσουμε τα παραπάνω νομοθετήματα, προγράμματα και μέτρα, στην αρχή τά κατατάσσουμε στις ακόλουθες τρεις κατηγορίες:<sup>201</sup>

---

201. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), όπ.π., σελ. 242-245: «Η “επίλυση προβλημάτων” αναφέρεται σε οργανωμένες προσπάθειες του κράτους να αντιμετωπίσει περιορισμένης έκτασης ζητήματα με τρόπους που έλκουν την καταγωγή τους από την ανθρώπινη εμπειρία και σε συνδυασμό με σύγχρονες τεχνικές οργάνωσης και διοίκησης. Η “διοίκηση αλλαγών” αναφέρεται σε ζητήματα που διακρίνονται από μεγαλύτερο εύρος και ενέχουν εγγενείς δυσκολίες εξαιτίας της συνθετότητας και της πολυπλοκότητας του περιβάλλοντος χώρου και του μεγάλου αριθμού των εμπλεκόμενων παικτών. Η “πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων” αναφέρεται σε πολύ οργανωμένες και καλά προπαρασκευασμένες προσπάθειες, [...] στις οποίες το ευρύτερο περιβάλλον, τα σχέδια, τα πρόσωπα και οι μέθοδοι συντέθηκαν σε ένα αρμονικό σύνολο παράγοντας καλά αποτελέσματα».

- σε επίλυση προβλήματος (problem solution), ή
- σε αλλαγή (change), ή
- σε μεταρρύθμιση (reform)

Στη συνέχεια, βαθμολογούμε τις επιλύσεις προβλήματος, τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις με τα ακόλουθα κριτήρια – συντελεστές επιτυχίας:

- **Πρωταρχικοί συντελεστές** (με μέγιστη βαθμολογία 100)
  - ▷ Όραμα και Ηγεσία
  - ▷ Εξωτερική πίεση ή εξωτερικό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης
- **Πολιτικοί συντελεστές** (με μέγιστη βαθμολογία 80)
  - ▷ Ισχυρή πολιτική βούληση αυτών που αποφασίζουν
  - ▷ Πολιτική συναίνεση – Πολιτική αντίδραση
  - ▷ Πολιτική προώθηση (πολιτικό μάρκετινγκ)
  - ▷ Σύνδεση με το γενικότερο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο
- **Κοινωνικοί συντελεστές** (με μέγιστη βαθμολογία 60)
  - ▷ Βαθμός σύγκρουσης (θετικά ή αρνητικά κοινωνικά συμφέροντα)
  - ▷ Ενδογενές δυναμικό μεταρρύθμισης
  - ▷ Ωρίμανση των γενικότερων κοινωνικών συνθηκών ή συνεκτικό κοινωνικό ρεύμα
- **Τεχνικοί συντελεστές** (με μέγιστη βαθμολογία 40)
  - ▷ Σαφής γνώση (ύπαρξη μελέτης ή κοινού concept)
  - ▷ Βαθμός πολυπλοκότητας εσωτερικής
  - ▷ Βαθμός πολυπλοκότητας εξωτερικών σχέσεων
  - ▷ Ύπαρξη προτύπου (μοντέλου)
- **Διαδικασία Μετάβασης** (με μέγιστη βαθμολογία 50)
  - ▷ Μέθοδοι
  - ▷ Κατάλληλα μέσα (πόροι, ανθρώπινο δυναμικό, οργανωμένες δομές κλπ.)
  - ▷ Κανονιστικό πλαίσιο (επιβολή «εκ των άνω»)
  - ▷ Ζήτηση («εκ των κάτω»)
  - ▷ Τεχνογνωσία αλλαγών ή μεταρρυθμίσεων

Τα αποτελέσματα της βαθμολογίας απεικονίζονται στον επόμενο Πίνακα 1.

Έχοντας συμμετάσχει στον σχεδιασμό και την έναρξη εφαρμογής των 20 από τις 24 αυτές επιλύσεις προβλημάτων, αλλαγές και μεταρρυθμίσεις και έχοντας παρακολουθήσει τη διαχρονική εξέλιξή τους μέχρι σήμερα, θα μπορούσα να αιτιολογήσω τη βαθμολόγηση που προτείνω για καθεμιά και σε κάθε κριτήριο, αλλά αυτό θα απαιτούσε ένα ξεχωριστό βιβλίο, οπότε προς το παρόν αρκούμει στο χαρακτηριστικότερο συμπέρασμα αυτού του Πίνακα, που είναι ότι οι μεταρρυθμίσεις και οι αλλαγές που συγκεντρώνουν τη μεγαλύτερη βαθμολογία είναι κατά σειρά οι ακόλουθες:

Πρόγραμμα Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ .....	254 β.
Συγκρότηση των 13 Περιφερειών.....	239 β.
Συγκρότηση των Νομαρχιακών	
Αυτοδιοικήσεων .....	217 β.
Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ).....	215 β.
ΕΑΠΤΑ Ι και ΙΙ.....	210 β.
Συγκρότηση ΕΕΤΑΑ.....	203 β.

Τη δυσμενέστερη βαθμολογία συγκεντρώνει η θεσμοθέτηση των κινήτρων εθελοντικής συνένωσης ΟΤΑ (του Ν.1622/1986) (μόνον 95 β.).

*Τα κριτήρια-συντελεστές που χρησιμοποιήθηκαν και η αντίστοιχη βαθμολόγησή τους, κατά τη γνώμη μου, μπορούν να χρησιμοποιηθούν με αρκετή ασφάλεια, για να αξιολογούνται εφεξής όλες οι προτάσεις νομοθετημάτων, προγραμμάτων και μέτρων που θα αφορούν την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση. Η αξιολόγηση αυτή μπορεί να είναι ex ante, on going και ex post.*

Προκειμένου να αξιολογήσουμε (ex post) τις παραπάνω επιλύσεις προβλήματος, αλλαγές και μεταρρυθμίσεις, ειδικότερα ως προς την προστιθέμενη αξία τους και το αποτύπωμα που άφησαν στο διοικητικό σύστημα, μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε τους

	Πρωταρχ. συντελ.		Πολιτικοί συντελεστές				Κοινωνικοί συντελεστές		Τεχνικοί συντελεστές				Διαδικασία μετάβασης							
	0-60	0-40	0-20	0-20	0-20	0-20	0-20	0-20	0-20	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10			
	Όραμα και Ηγεσία		Ισχυρή πολιτική βούληση αυτών που αποφασίζουν				Ευδογενές δυναμικό μεταρρυθμίσεων		Σαφής γνώση (ύπαρξη μελέτης, κοινού concept κλπ.)				Μέθοδοι							
	Εξωτερική πίεση ή εξωτερικό σύστημα παρακολούθησης & αξιολόγησης		Πολιτική συνείδηση - Πολιτική αντίδραση				Επίδραση των γενικότερων κοιν/κών συνθηκών ή συνεκτικό κοινωνικό ρεύμα		Βαθμός πλημμελότητας εσωτερικής				Καταλληλά μέσα (πόροι, ανθρώπινο δυναμικό κλπ.)							
			Πολιτική προώθηση (πολιτικό μάρκετινγκ)				Βαθμός σύγκρουσης (θετικά ή αρνητικά κοινωνικά συμφέροντα)		Βαθμός πολυπλοκότητας εξωτερικών σχέσεων				Κανονιστικό πλαίσιο (επιβολή "εκ των άνω")							
			Συνόδεση με το γενικότερο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο						Υπαρξη προτύπου (μοντέλου)				Ζήτηση ("εκ των κάτω")							
													Τεχνονομία αλλαγών ή μεταρρυθμίσεων							
													Επίλυση Προβλήματος (Problem Solution)							
													Αλλαγή (Change)							
													Μεταρρύθμιση (Reform)							
1. ΔΕΥΑ - ΕΥΔΑΠ	20	20	10	5	5	8	10	5	5	5	5	3	5	8	7	8	3	2		134
2. Διοικητική Αυτοτέλεια	35	5	15	10	15	10	10	10	10	3	5	3	7	6	5	8	5	2		164
3. Αποκέντρωση - Συμμετογή	35	5	15	7	10	8	10	5	3	5	7	5	7	4	4	5	5	2	142	
4. Αποκέντρωση Αρμοδιοτήτων	30	5	8	7	10	8	5	7	7	3	5	3	5	3	3	6	7	3		125
5. Σταθμοί - Γυμναστήρια	25	5	8	8	10	10	5	7	8	5	7	5	7	4	5	5	7	3		134
6. Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι	20	5	8	8	10	8	7	5	5	3	7	5	7	5	4	7	3	5		122
7. Επιχειρήσεις ΟΤΑ	30	5	10	7	15	10	5	5	8	5	7	5	5	5	6	8	5	5		146
8. ΔημOCR. Προγρ/σμός	30	25	8	8	10	15	8	7	10	5	8	6	8	3	5	5	5	3		169
9. ΕΕΤΑΑ	30	20	10	15	10	15	10	10	8	10	7	5	8	10	10	10	7	8		203
10. ΓΑΠ των ΤΕΔΚ	20	15	10	15	10	10	10	10	8	10	10	8	9	10	10	8	7	10		190
11. Αναπτυξιακές Εταιρείες	20	20	10	15	10	15	8	15	8	10	8	6	9	10	8	8	7	8		195
12. ΕΑΠΤΑ I και II	25	15	15	10	15	15	15	10	10	8	10	8	10	8	10	8	10	8		210
13. Κίνητρα συνένωσης	15	5	5	5	5	10	10	5	5	3	8	5	5	2	2	0	3	2	95	
14. Κεντρ. Αυτοτελείς Πόροι	35	25	15	15	15	15	10	10	10	10	5	5	7	10	7	8	8	5		215
15. Τέλος Ακίνητης Περιουσίας	25	10	10	10	10	10	7	10	10	8	8	7	8	10	7	8	7	8	173	
16. "Ι.ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ"	60	25	20	7	20	10	15	10	15	10	5	5	7	10	10	10	5	10		254
17. Νομαρχιακά Συμβούλια	30	10	15	15	15	10	10	15	10	7	6	8	7	10	7	8	7	7		197
18. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση	40	25	15	8	15	15	8	10	15	8	7	5	7	8	8	10	5	8		217
19. Περιφέρειες	40	30	15	15	15	15	15	10	15	8	8	5	7	8	8	10	7	8		239
20. Οργάνωση Περιφερειών	30	20	10	15	8	8	10	8	10	7	8	8	8	8	6	8	8	6	186	
21. ΕΧΤΑ	20	40	5	15	3	8	10	10	8	5	10	8	7	5	5	3	5	5	172	
22. Προγραμματικές Συμβάσεις	30	5	10	10	10	8	10	8	8	5	10	8	8	5	5	5	7	5	157	
23. ΕΚΔΔ & ΕΣΤΑ	35	10	15	15	15	15	8	8	8	8	5	7	7	7	7	7	5	7		189
24. ΑΣΕΠ	45	5	20	10	15	10	5	5	10	7	7	5	7	7	6	10	3	7		184

Πίνακας 1

ακόλουθους τέσσερις (4) τύπους ενσωμάτωσης αλλαγών, που αναφέρει η σχετική βιβλιογραφία:<sup>202</sup>

- 1ος «Περιθωριοποίηση» ή απομόνωση ή περιχαράκωση.
- 2ος «Αφομοίωση» ή πλήρης ένταξη και υποταγή.
- 3ος «Συγκρητισμός» ή συμβιβασμός και ανάμειξη παλαιού και νέου σε μια κατάσταση «άτακτης συνύπαρξης».
- 4ος «Δημιουργική» ενσωμάτωση των αλλαγών (μεταρρυθμιστική τομή στην οργάνωση και τη λειτουργία του συστήματος).

Από τις παραπάνω είκοσι τέσσερις (24) επιλύσεις προβλήματος, αλλαγές και μεταρρυθμίσεις, κατέταξα στον Πίνακα 1, τις έξι (6) στις μεταρρυθμίσεις και τις δώδεκα (12) στις αλλαγές. Από αυτές εκτιμώ ότι κατατάσσονται οι παρακάτω ως εξής:

- στον 4ο τύπο ενσωμάτωσης, μόνον δύο: το ΑΣΕΠ και το Πρόγραμμα Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ
- στον 3ο τύπο ενσωμάτωσης, οι δέκα: ΔΕΥΑ-ΕΥΔΑΠ, Σταθμοί-Γυμναστήρια, ΕΕΤΑΑ, ΓΑΠ των ΤΕΔΚ, Αναπτυξιακές Εταιρείες, Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, Νομαρχιακά Συμβούλια (Ν.1235/1982), Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Περιφέρειες, ΕΚΔΔ & ΕΣΤΑ,
- στον 2ο τύπο ενσωμάτωσης, οι πέντε: Διοικητική αυτοτέλεια, Αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, Επιχειρήσεις ΟΤΑ, Δημοκρατικός Προγραμματισμός, ΕΑΠΤΑ Ι και ΙΙ, και
- στον 1ο τύπο ενσωμάτωσης, οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι.

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να αναφέρω ορισμένες **μεταρρυθμιστικές τεχνικές ή τεχνικότητες** (technicalities) που έχουν χρησιμοποιηθεί –αρκετές φορές συνειδητά– στις παραπάνω αλλαγές και μεταρρυθμίσεις και, γενικότερα, στον σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών και στις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης.

- Για να κατοχυρώσουμε όσο γίνεται περισσότερο τις προϋποθέσεις, την εφαρμογή και την αποδοχή μιας αλλαγής ή

202. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (1999), όπ.π., σελ. 291-293.

μεταρρύθμισης, χρησιμοποιούμε έννοιες που εκφράζουν καταξιωμένες προηγούμενες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις ή επιτυχημένες δομές και λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, έναν αντιληπτό κώδικα επικοινωνίας, αποδεκτό αξιολογικό σύστημα και θετικούς συνειρμούς της υπάρχουσας κοινωνικής εμπειρίας. Επίσης, προτιμούμε την αναλογική εφαρμογή ή επέκταση υπαρχουσών πετυχημένων θεσμών, προγραμματικών επιλογών, νομοθετικών ρυθμίσεων και διοικητικών πρακτικών.

Με άλλα λόγια, το μεγαλύτερο τμήμα της όδευσης μιας αλλαγής ή μεταρρύθμισης, για να μπορεί αυτή να ανοίξει καινούργιους δρόμους στο πολιτικό και το διοικητικό σύστημα, διευκολύνεται, εάν χρησιμοποιεί ανοιχτά κανάλια της κοινωνικής αντίληψης. Θετικά παραδείγματα είναι η επέκταση του πετυχημένου θεσμού των πανελλαδικών εξετάσεων για τα ΑΕΙ και τα ΤΕΙ στις στρατιωτικές και τις αστυνομικές σχολές, η αξιοποίηση της θετικής εμπειρίας από τον «Συνήγορο του πολίτη» για τη δημιουργία «Συνηγόρου του καταναλωτή», οι προτάσεις που διατυπώνονται για νέο ΑΣΔΥ, για ΚΕΠ των επιχειρήσεων, για νέες Ανεξάρτητες Αρχές, για «δικαστηριακό Καποδίστρια»<sup>203</sup> και «Καποδιστριακά» σχολεία (δηλαδή συνενωμένα, και όχι μονοθέσια ή διθέσια) και η συζήτηση για ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ ΙΙ.

Υπάρχουν όμως και αρνητικά παραδείγματα κακέκτυπης απομίμησης, που όχι μόνον αποτυχαίνουν, αλλά υπονομεύουν στην κοινωνική συνείδηση και το πρότυπο. Ακόμη, υπάρχουν παραδείγματα ψευδομεταρρυθμίσεων που απαξιώνουν και την ίδια την έννοια της μεταρρύθμισης.

- Οι επιτακτικές διατυπώσεις των προγραμμάτων και των κανονιστικών κειμένων έχουν την ελπίδα της υλοποίησης, εάν

---

203. Βλ. τη συνέντευξη, με τίτλο «Θα πρέπει να υλοποιηθεί ένας “δικαστηριακός Καποδίστριας”», του Δημήτρη Γαρούφα, προέδρου του δικηγορικού συλλόγου Θεσσαλονίκης, στην εφημερίδα ΤΑ ΝΕΑ στις 23.04.2007.



συνοδεύονται από συνδυασμό των καταναγκασμών με κίνητρα και των ποινών με επιβράβευση, που έχουν ορατό και με αξιόπιστη διαδικασία ορίζοντα εφαρμογής. Το σημαντικότερα παραδείγματα είναι το Πρόγραμμα Σύγκλισης με την ΟΝΕ και η διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων.

- Αντί να δημιουργήσουμε νέο νομικό πρόσωπο ως φορέα αλλαγής, δημιουργούμε νέα δομή σε υπάρχοντα φορέα, οπότε έχουμε βέβαια τον κίνδυνο της απορρόφησής του από την παλιά δομή, αλλά κερδίζουμε χρόνο και πόρους, αξιοποιούμε την υπάρχουσα «φήμη και πελατεία» και δεν χρειάζεται να διαμορφώσουμε «ζωτικό χώρο» για νέο φορέα και να αντιμετωπίσουμε τη σκληρή αντιπαράθεση από τους πιθανούς ανταγωνιστές του. Παραδείγματα συνιστούν τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης (άρθρα 53-56 του Ν.2218/1994) και η αξιοποίηση των Αναπτυξιακών Εταιρειών της Αυτοδιοίκησης για τα ΟΠΑΑΧ και για το πρόγραμμα LEADER.
- Εάν εκτιμήσουμε ότι χρειάζεται οπωσδήποτε νέος φορέας, δεν κτιζουμε από το μηδέν νέο νομικό τύπο, αλλά χρησιμοποιούμε έναν από τους υπάρχοντες (δημοτική επιχείρηση, ανώνυμη εταιρεία, αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία κλπ.). «Η βασική επιλογή μου, που αποτελεί πάγια τακτική μου για τους νέους θεσμούς, είναι οι ειδικές ρυθμίσεις σε υπάρχοντες και δοκιμασμένους θεσμούς: ρυθμίζεται σε νέα βάση μόνον ό,τι είναι απολύτως αναγκαίο και διατηρείται το υπόλοιπο κέλυφος, για το οποίο συνήθως υπάρχει επαρκής νομική γνώση, νομολογία και κοινωνική εμπειρία, οι τροποποιήσεις και συμπληρώσεις είναι ευκολότερα αποδεκτές στην κοινοβουλευτική διαδικασία και τελικά οι όποιες καινοτομίες είναι απαλλαγμένες πολιτικού βερμπαλισμού και ανεδαφικών πειραματισμών και επομένως έχουν ρεαλιστικότερες ελπίδες επιτυχίας».<sup>204</sup> Ο νέος φορέας θα πρέπει να καλύπτει κενά του συστήματος,

204. Βλ. Π. Μαΐστρος (2000), ό.π., σελ. 44.

γιατί αλλιώς θα συναντήσει ανηλεή ανταγωνισμό. Παραδείγματα συνιστούν οι Επιχειρήσεις των ΟΤΑ (άρθρα 35-46 του Ν.1416/1984), η ΕΕΤΑΑ (άρθρο 16 του Ν.1518/1985) και το ΙΤΑ της ΚΕΔΚΕ (άρθρο 22 παρ. 9 του Ν.3274/2004).

- Για να εκσυγχρονίσουμε μια παραδοσιακή δομή του δημόσιου τομέα, ή έστω και μόνον για να σχεδιάσουμε και εφαρμόσουμε ένα καινούργιο νομοθέτημα ή πρόγραμμα ή διοικητικό μέτρο της δομής αυτής, δεν πρέπει να βασισθούμε μόνον στους εσωτερικούς πόρους της, ούτε μόνον στον επιστημονικό σύμβουλο και τους λοιπούς εξωτερικούς πόρους της, αλλά στην ισότιμη συνεργασία τους (50%-50%). Η συνεργασία αυτή χρειάζεται να περιγράφεται σε κάποιας μορφής προγραμματική συμφωνία. Συντελεστές επιτυχίας είναι οι 14 συντελεστές-κλειδιά,<sup>205</sup> και κυρίως η ισχυρή πολιτική βούληση του επικεφαλής της δομής αυτής, το πρόγραμμα και η αποτελεσματική διοίκησή του, οι εσωτερικές και οι εξωτερικές συνέργειες και η διασφάλιση των οικονομικών και των ανθρώπινων πόρων που προβλέπει το πρόγραμμα.

- Αποφεύγουμε να χρησιμοποιήσουμε ένα εργαλείο πολιτικής και διοίκησης, εάν χρησιμοποιείται διαφορετικά από ό,τι τό θέλουμε ή έχει απαξιωθεί από την κακή χρήση του, γιατί ο Παβλόφ έδειξε με το πείραμά του ότι τα ανακλαστικά δεν λειτουργούν με τη λογική αλλά με τις αισθήσεις και με τις ψευδαισθήσεις. Εάν τό χρειαζόμαστε οπωσδήποτε, επιχειρούμε να τό επανοηματοδοτήσουμε με κατάλληλους επιθετικούς προσδιορισμούς. Παράδειγμα οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι (άρθρο 23 του Ν.1416/1984).

Εάν ούτε αυτό μάς αρκεί και χρειαζόμαστε νέο αξιολογικό σύστημα, τότε επιδιώκουμε «τις νέες γλωσσικές διακρίσεις, τους νέους ορισμούς και τις νέες αυτο-κατανοήσεις που είναι πιθανό να συγκροτήσουν το νέο αξιολογικό σύστημα» και «χρειά-

---

205. Βλέπε «Οι 14 συντελεστές-κλειδιά», στην παράγρ. ΙΙΙ.2.4.

ζεται να επικρατήσουμε στον αγώνα των ιδεών, στη μάχη για τη γλώσσα».<sup>206</sup>

- Εφαρμόζουμε τους ακόλουθους κανόνες στην εκπόνηση των διατάξεων των νομοθετικών κειμένων:<sup>207</sup> (α) διατάξεις ορισμένες και όχι αόριστες (η διατύπωση του «οράματος» μπαίνει στην εισηγητική έκθεση, και όχι στο κανονιστικό κείμενο), (β) διατάξεις συμβατές με το δικαϊκό σύστημα (σύνταγμα, αρχές δημοσίου δικαίου κλπ.), (γ) διατάξεις με συγκεκριμένο στόχο (δηλαδή διατάξεις που κατευθύνουν ή επιτρέπουν ή απαγορεύουν ή προτρέπουν ή επιβάλλουν), (δ) διατάξεις με θετικό και όχι αποθετικό περιεχόμενο (δηλαδή τι πρέπει να εφαρμόζεται, και όχι τι δεν πρέπει να εφαρμόζεται), (ε) διατάξεις που έχουν δοκιμασμένη διοικητική πρακτική σε παρεμφερή πεδία, και (στ) διατάξεις που έχουν εξασφαλισμένη τη βούληση των αρμόδιων πολιτικών και διοικητικών παραγόντων.<sup>208</sup>
- Παρότι ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου, στο μεγαλύτερο μέρος του, δεν απαιτεί νομοθετικές ρυθμίσεις, αλλά μόνον υπουργικές ή διϋπουργικές αποφάσεις, τό νομοθετούμε ολόκληρο, γιατί μόνον έτσι η πολιτική και η δημόσια διοίκηση θα νιώθουν δεσμευμένοι να τό εφαρμόσουν. Παράδειγμα συνιστά το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) (άρθρο 13 του Ν. 2539/1997, από το οποίο απολύτως απαραίτητη νομοθετικά είναι μόνον η παράγραφος 4, για τους πόρους του).
- Τα εργαλεία άσκησης μιας νέας δημόσιας πολιτικής και μιας σημαντικής μεταρρύθμισης απαιτούν την «επωνυμοποίησή» τους, με όρους πολιτικού μάρκετιγκ. Παραδείγματα συνι-

206. Βλ. Δ. Παπούλιας, Χ. Τσούκας (1998), όπ.π., σελ. 192.

207. Οι προτεινόμενοι κανόνες είναι επιπλέον έναντι των απαιτούμενων από την «κανονιστική μεταρρύθμιση» (regulatory reform) του ΟΟΣΑ και την «καλύτερη νομοθέτηση» (better regulation) της Ε.Ε.

208. Βλέπε, στην παράγρ. ΙΙΙ.2.3.α., τη «δημοτικοποίηση των λιμανιών» που δεν κατάφερε να επιβληθεί, παρότι νομοθετήθηκε έξι φορές.

στούν η Προγραμματική Σύμβαση, ο Αναπτυξιακός Σύνδεσμος, η Αναπτυξιακή Εταιρεία, το Πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ, το Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, το ΕΠΤΑ (επταετές αναπτυξιακό πρόγραμμα).

- Κατά τη γνώμη μου, είναι σταθερότερες οι «εν σειρά» και όχι οι «εν παραλλήλω» αλλαγές του διοικητικού συστήματος, δηλαδή αυτές που γίνονται με σειρά διαδοχικών βημάτων, γιατί το διοικητικό σύστημα είναι πολυπαραμετρικό και είναι πολύ δύσκολο να προβλέψεις τις εύλογες αντιστάσεις και τις αντιδράσεις των διάφορων παραγόντων. Αυτή η μεθοδολογία δεν εμποδίζει ολιστικές προσεγγίσεις που απαιτούν όμως αρκετό χρόνο και πρόγραμμα μετάβασης.

Σε ελάχιστες περιπτώσεις οι αλλαγές «εν παραλλήλω» (συνήθως ως αλλαγές-σοκ) έχουν τα αποτελέσματα που επιδίωξαν.

Θεωρώ αναγκαίο πάντως να επαναλάβω ότι δεν αρκούν οι μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες, γιατί η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης και, γενικότερα, της δημόσιας διοίκησης έχει αξιακό χαρακτήρα.<sup>209</sup>

Οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις - αλλαγές - επιλύσεις προβλημάτων δεν περιλαμβάνουν όσα έγιναν την τελευταία τετραετία (2004-2008). Αν και είναι νωρίς για μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση των νομοθετημάτων, των προγραμμάτων και των διοικητικών μέτρων της περιόδου αυτής για τη δημόσια διοίκηση, περιλαμβανομένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα διατηρεί τις παθογένειες

---

209. Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος (2003), όπ.π., σελ. 249: «Οι πάσης φύσεως δημόσιες οργανώσεις μεταρρυθμιζόμενες βάσει του δημόσιου management δεν θεωρούνται ως τεχνικά συστήματα αλλά ως πρότυπα συμπεριφοράς, εννοιών και αξιών. Οι σχέσεις των δημοσίων οργανώσεων με το εξωτερικό τους περιβάλλον αλλάζουν όταν αυτές δεν εξαντλούνται στο επίπεδο της φαινομενολογίας αλλά υπεισέρχονται ουσιαστικά και σε αλλαγές δομών, διαδικασιών, διαχείρισης πόρων, ύφους διοίκησης, ανθρωπίνων πόρων και βέβαια τεκμηριώνουν την αποτελεσματικότητά τους μέσω συστηματικά σχεδιασμένων μετρήσεων».

και τις ιδιοτυπίες του.<sup>210</sup> Οι σημαντικότερες αλλαγές που έγιναν, με πρωτοβουλία του Προκόπη Παυλόπουλου ως Υπουργού Εσωτερικών και του Γιώργου Αλογοσκούφη ως Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, είναι η αύξηση των πόρων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (Ν.3345/2005) και η κάλυψη ενός μεγάλου τμήματος του κόστους των μεταφερθεισών στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση αρμοδιοτήτων, με τη σημαντική αύξηση, από το 2009, του ποσοστού των τελών κυκλοφορίας που αποδίδονται στους ΟΤΑ (από 50% σε 90%) (άρθρο 34 του Ν.3697/2008).

Στην περίοδο αυτή, στηρίζεται η ανάπτυξη των ΚΕΠ, επεκτείνεται το Πρόγραμμα ΣΥΖΕΥΞΙΣ, αξιοποιείται περαιτέρω το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΚτΠ προς όφελος των ΟΤΑ, με το εθνικό δημοτολόγιο, τις δημοτικές διαδικτυακές πύλες, την «ηλεκτρονική πολεοδομία» και πληροφοριακά συστήματα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, διευρύνονται οι ψηφιακές υπηρεσίες και εκπονούνται πρότυπα για τη διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων. Θεσμοθετήθηκε το τετραετές Δημοτικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, ρυθμίσθηκαν λειτουργικά ζητήματα των ΟΤΑ με διάφορα αποσπασματικά κανονιστικά κείμενα, αλλά και με τον νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Ν.3463/2006), και υπογράφηκαν ορισμένες προγραμματικές συμβάσεις για την υποστήριξη της εφαρμογής του.

Επίσης, διατηρείται το Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ χωρίς αύξηση των πόρων και της επιρροής του, και γίνεται μεταφορά πόρων των ΚΑΠ από τους ΟΤΑ Αττικής και Θεσσαλονίκης προς τους «καποδιστριακούς» ΟΤΑ (μεταφορά που καθιερώθηκε με το ΕΠΤΑ), μέσω του Προγράμματος ΘΗΣΕΑΣ.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ περιλαμβάνει μίαν εξαιρετική ανάλυση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης,<sup>211</sup> αλλά παραμένει προς απόδειξη το εάν οι

210. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.2.3.

211. Βλέπε την «Ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης», σελ.10-31 και την

λύσεις που επιλέγει είναι ικανές να τά αντιμετωπίσουν. Ειδικά για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, το Υπουργείο Εσωτερικών έχει ένα παραδοσιακό συγκριτικό πλεονέκτημα που μπορεί να αξιοποιήσει. Τα πρώτα θετικά βήματα έγιναν με τη συμφωνία του Υπουργείου Εσωτερικών με την ΚΕΔΚΕ, για επιχειρησιακές δράσεις κατά προτεραιότητα σε έξι λειτουργικές περιοχές, και για ένα πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης με εξειδίκευση των δράσεων, οδικό χάρτη και σύστημα διοίκησης της εφαρμογής του.

## 2.6. Το ζήτημα της πολιτικής νομιμοποίησης της Διακυβέρνησης

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να αναφερθώ στο ζήτημα που απασχολεί τον δημόσιο διάλογο στον χώρο της κεντροαριστεράς (ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια) και δεν αφήνει αδιάφορο, στο επίπεδο της πολιτικής πρακτικής, και τον χώρο της κεντροδεξιάς.<sup>212</sup> Το ζήτημα της πολιτικής νομιμοποίησης της διακυβέρνησης, στο πλαίσιο του δημοκρατικού πολιτικού συστήματός μας.

**Η περίοδος 1975-1980.** Στην περίοδο 1975-1980, η κεντροαριστερά προσδιόριζε το πολιτικοδιοικητικό σύστημα της χώρας, σε μεγάλο βαθμό, ανεξάρτητα από τις σχέσεις του με το ευρωπαϊκό και το διεθνές περιβάλλον. Επίσης, έστω και αν ορισμένοι προσδιορισμοί περιείχαν μανιχαϊστικές απλουστεύσεις, διακήρυσσε με οραματική ενάργεια ότι το σύστημα αυτό δεν περιορίζεται στο πλαίσιο του τυπικού κοινοβουλευτικού συστήματος και του κράτους που τό υπηρετεί. Είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστική η έκφραση της εποχής εκείνης, «η δημοκρατία πρέπει να στηρίζεται στο

---

«Ανάλυση SWOT», σελ. 67-72, στο ΥΠΕΣ (2008), *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Διοικητική Μεταρρύθμιση” 2007-2013*, ΥΠΕΣ, Αθήνα.

212. Χρησιμοποιώ τους παραδοσιακούς όρους της “κεντροαριστεράς” και της “κεντροδεξιάς”, προκειμένου να αναφερθώ στα δύο μεγάλα πολιτικά ρεύματα που κυριαρχούν από την περίοδο της μεταπολίτευσης στην Ελλάδα.

κοινοβούλιο, την τοπική αυτοδιοίκηση, το συνεταιριστικό και το συνδικαλιστικό κίνημα». Η έκφραση αυτή επιχειρούσε να συμπυκνώσει μια νέα πολιτική φιλοσοφία, για τις δυνάμεις που ασκούσαν εξουσία στη διακυβέρνηση ενός τόπου, διαφορετική από την παραδοσιακή πολιτική εικόνα που είχαμε για την τυπική κοινοβουλευτική δημοκρατία.

Επίσης, θεωρούσε τον θεσμό του κράτους, και ιδιαίτερα την κεντρική δημόσια διοίκηση, ως οργανικό στοιχείο του υπάρχοντος πολιτικού συστήματος.<sup>213</sup> Το κράτος αυτό, από τον τρόπο που συγκροτήθηκε, δεν θα μπορούσε να στηρίξει μια ριζοσπαστική μεταρρύθμιση. Αυτό θα έπρεπε να υποστεί βαθύ μετασχηματισμό, για να υπηρετήσει νέους πολιτικούς στόχους.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, την περίοδο αυτή, έδωσε ιδιαίτερο βάρος στους εκτός της κυβερνητικής εξουσίας πολιτικούς και κοινωνικούς θεσμούς, με έμφαση στην τοπική αυτοδιοίκηση και στο συνδικαλιστικό κίνημα. Άλλωστε, το πολιτικό πρόγραμμα της κεντροαριστεράς στηριζόταν στην πρόταση μεταρρύθμισης του πολιτικοδιοικητικού συστήματος, μέσω της αποκέντρωσης της πολιτικής εξουσίας προς την τοπική αυτοδιοίκηση και της οικονομικής δύναμης προς τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και τους συνεταιρισμούς, καθώς και μέσω της ενίσχυσης του ρόλου του συνδικαλιστικού κινήματος.

Όλα αυτά υποδηλώνουν ότι είχε μian αρκετά πιο ολοκληρωμένη αντίληψη της ελληνικής κοινωνίας και των θεσμών διακυβέρνησης του τόπου, σε σχέση με τις μονοδιάστατες κρατιστικές προσεγγίσεις της μετέπειτα κυβερνητικής θητείας της.

Στις διεθνείς σχέσεις, έδινε προτεραιότητα στην προσέγγιση των αναδυόμενων φιλειρηνικών και κοινωνικά ριζοσπαστικών δυνάμεων που αμφισβητούσαν την παντοκρατορία του παγκόσμιου διπολικού συστήματος, αναζητώντας έναν καινούργιο τρίτο δρόμο για την υπέρβασή του.

---

213. Βλ. Κ. Τσουκαλάς (1986), όπ.π.

**Η δεκαετία του '80.** Οι κοινοβουλευτικές εκλογές του '81 επιβεβαίωσαν πολιτικά τις ιδεολογικές αρχές και τις οργανωτικές επιλογές αυτών των πολιτικών δυνάμεων. Ο κοινωνικός ριζοσπαστισμός και η διευρυμένη αντίληψη για τη δημοκρατία άλλαξαν τους υποκειμενικούς όρους, γιατί κέρδισαν ηγεμονικό ρόλο σε ιδεολογικό επίπεδο. Επίσης, λειτούργησαν χειραφετικά για τις δυνάμεις που είχαν βιώσει την ήττα στον εμφύλιο, την πολιτική καταπίεση στις επόμενες δύο δεκαετίες και τη βίαιη διακοπή του εκδημοκρατισμού από τη δικτατορία. Ταυτόχρονα, η σημαντική δύναμη την οποία είχε αποκτήσει η κεντροαριστερά, στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, τους συνδικαλιστικούς φορείς και τους συνεταιρισμούς, άλλαξε τους αντικειμενικούς πολιτικούς όρους, διαμορφώνοντας πλειοψηφικούς συσχετισμούς στους θεσμούς της κοινωνίας. Η κοινωνική διαθεσιμότητα στις αρχές της δεκαετίας του '80 διαμόρφωσε εύφορο κλίμα για αλλαγές. Παράλληλα, οι οριακοί εκσυγχρονισμοί της οικονομίας, στην πρώτη μεταδικτατορική περίοδο, ωρίμασαν το αίτημα και τις συνθήκες για μια δυναμική οικονομική ώθηση, μέσα από ανακατανομή των εισοδημάτων και του εθνικού πλούτου.<sup>214</sup>

Οι παραπάνω πολιτικές και κοινωνικές δυνάμεις ουσιαστικά συγκρότησαν μια πλατιά συμμαχία της οποίας οι ριζοσπαστικές διεκδικήσεις συμπυκνώθηκαν στο πολιτικό αίτημα-σύνθημα για «αλλαγή».

Ενώ όμως το βασικό σύνθημα ήταν η «αλλαγή», που αποκρυστάλλωνε μια μεγάλη δυναμική αλλαγής των κατεστημένων κοινωνικών αξιών και των θεσμών της πολιτικής εξουσίας, και παρότι πραγματικά πέτυχε να αλλάξει ο προσανατολισμός του κράτους και των δημόσιων πολιτικών, τελικά οι πολιτικές δυνάμεις της κεντροαριστεράς ενσωματώθηκαν, κατά τη δεκαετία του

---

214. Το κλίμα της εποχής εκφράζεται από οραματικά κείμενα για την τοπική αυτοδιοίκηση στο Χ. Καστανίδης, Α. Λεντάκης, Π. Μαϊστρος, Σ. Μπένος, Κ. Ρέμελης, Πρόλογος Γ. Γεννηματάς (1986), *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Κοινωνία*, Κοχλίας, Αθήνα.



’80, στον κυβερνητισμό και τον κρατισμό. Το πρόβλημα αυτό είναι από τα σοβαρότερα, γενικότερα, του ελληνικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος, αλλά και αντανάκλαση της ελληνικής κοινωνίας, λόγω του πατερναλιστικά προσανατολισμένου συστήματος αξιών της: για ό,τι καλό και για ό,τι κακό, την ευθύνη έχει το κράτος, ως «αφέντης-πατέρας». Με συνέπεια, η αναμονή της ικανοποίησης των αιτημάτων και των αναγκών από το κράτος να προξενεί τη μείωση της πρωτοβουλίας των πολιτών, της αυτοπεποίθησης και της δημιουργικότητάς τους.

**Η δεκαετία του ’90.** Στη δεκαετία του ’90, η μεγάλη αλλαγή στην κεντροαριστερά, ιδιαίτερα μετά το 1996, ήταν ο εκσυγχρονισμός στις τακτικές επιδιώξεις και στα μέσα που χρησιμοποίησε. Ένας εκσυγχρονισμός που επιχειρούσε να μεταφέρει και να ενσωματώσει τα κεκτημένα και την κουλτούρα των αναπτυγμένων χωρών της Ευρώπης. Όλα αυτά συμπυκνώθηκαν στο πολιτικό αίτημα – σύνθημα για «ευρωπαϊκό εκσυγχρονισμό της χώρας».

Στην περίοδο αυτή διευρύνθηκε ο κυβερνητισμός και ο κρατισμός και υποβαθμίστηκε το πολιτικό ενδιαφέρον για τους θεσμούς συμμετοχής των πολιτών, εφόσον ο στρατηγικός στόχος του ευρωπαϊκού εκσυγχρονισμού απορρόφησε όλες τις πολιτικές και τις διοικητικές προσπάθειες. Πραγματοποιήθηκε όμως μία θετική στροφή στη δημόσια ζωή, με τη μείωση του λαϊκισμού και των κοινωνικών αξιών του πατερναλισμού, και διαμορφώθηκε η πορεία μας στην Ευρώπη, «με νέους όρους και αντιλήψεις, που θα δρομολογούσαν τη χώρα σε σύγχρονα επίπεδα ανάπτυξης».<sup>215</sup>

**Οι σύγχρονες αντιλήψεις.** Σήμερα, όλο και περισσότερο οι κοινοβουλευτικές πολιτικές δυνάμεις αντιλαμβάνονται ότι οι θεσμοί και τα πρόσωπα που αναλαμβάνουν την πολιτική διεύθυνση στη δι-

---

215. Βλ. Δ. Παπούλιας (2002α), ΟΠΕΚ: 10 χρόνια, στο Γ. Βούλγαρης και συν., όπ.π., σελ. 19.

αδικασία της διακυβέρνησης ενός τόπου πρέπει να έχουν διαρκή πολιτική νομιμοποίηση για τον ρόλο αυτόν.

Στο δημοκρατικό κοινοβουλευτικό πολίτευμά μας έχουν άμεση πολιτική νομιμοποίηση, διότι εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία από τον λαό οι εξής κατηγορίες αιρετών:

- οι βουλευτές, σε εθνικό επίπεδο, που συγκροτούν το ελληνικό κοινοβούλιο το οποίο αποτελεί τη νομοθετική εξουσία του πολιτεύματος,
- οι ευρωβουλευτές, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που συγκροτούν το ευρωπαϊκό κοινοβούλιο το οποίο αποτελεί το νομοθετικό σώμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
- οι δημοτικοί σύμβουλοι και οι δήμαρχοι, οι νομαρχιακοί σύμβουλοι και οι νομάρχες, σε τοπικό και νομαρχιακό επίπεδο αντίστοιχα, που συγκροτούν τα δημοτικά και τα νομαρχιακά συμβούλια.

Επίσης, έχουν έμμεση αλλά ρητή νομιμοποίηση, διότι εκλέγονται από το ελληνικό κοινοβούλιο, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, καθώς και η Κυβέρνηση η οποία αποτελεί την εκτελεστική εξουσία του πολιτεύματος.

Με συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξαρτησία λειτουργεί η δικαστική εξουσία.

Οι τρεις αυτές εξουσίες (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική) συγκροτούν το τυπικό πολιτικό σύστημα της χώρας μας.

Αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι ότι, από πολλά χρόνια, έχουν κοινωνικά αναγνωρισθεί ως τέταρτη εξουσία τα μέσα μαζικής επικοινωνίας. Αυτή η αναγνώριση δεν δίνει βέβαια τυπική, δίνει όμως ουσιαστική πολιτική νομιμοποίηση στα Μ.Μ.Ε.

Εδώ ακριβώς αρχίζουν να έχουν ενδιαφέρον οι σημερινές αντιλήψεις για τη σύγχρονη αντιπροσωπευτική/συνταγματική δημοκρατία, διότι αναγνωρίζεται το πρόβλημα «της πολιτικής υποαντιπροσώπησης της κοινωνίας»,<sup>216</sup> και διότι η πολιτική νομιμο-

---

216. Βλ. Ε. Βενιζέλος (2008), όπ.π., σελ. 20, 46-47 και 69-78.

ποίηση δεν περιορίζεται πια στο τυπικό συνταγματικό κελυφός της, αλλά αποκτά ένα δυναμικό και διαρκώς εξελισσόμενο περιεχόμενο.

*Πολιτικά νομιμοποιείται ό,τι και με όποιο τρόπο εξασφαλίζει από τους πολίτες την κοινωνική συναίνεση η οποία θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι εκτείνεται από τα όρια της κοινωνικής ανοχής και της άρρηκτης κατάφασης μέχρι τη ρητή συμφωνία και την άμεση συμμετοχή.*

Επομένως, επιχειρούν να ασκήσουν «πολιτική εξουσία» (με ουσιαστικό περιεχόμενο) τα πρόσωπα, οι ομάδες και οι δομές που επιδιώκουν την κοινωνική κατάφαση ή συμφωνία, σε απόψεις ή επιλογές που αφορούν μian ανθρωπογεωγραφική ενότητα ή μια κοινωνική ομάδα.

*Επίσης, διαδικασία πολιτικής νομιμοποίησης δεν είναι μόνον οι κάθε τετραετία κοινοβουλευτικές, νομαρχιακές και δημοτικές εκλογές, αλλά και οι καθημερινές κοινωνικές διεργασίες στον δημόσιο χώρο, οι οποίες διαμορφώνουν ή επηρεάζουν ή αξιολογούν τη διοίκηση των δημόσιων υποθέσεων, άρα τη διακυβέρνηση του τόπου.*

Σε αυτή την κατεύθυνση εγγράφεται και ο πολιτικός ρόλος που ασκούν τα ΝΠΔΔ (όπως είναι τα επιμελητήρια) που έχουν αιρετή διοίκηση, τα οποία δεν ανήκουν στο τυπικό πολιτικό σύστημα. Επίσης, εγγράφεται ο πολιτικός ρόλος των συλλογικών οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων και των συλλογικών οργανώσεων επιχειρήσεων και συνεταιρισμών, που επηρεάζουν καθοριστικά τις δημόσιες πολιτικές, ιδιαίτερα δε αυτές που αφορούν άμεσα την οικονομία και την κοινωνία.

Πολιτικό ρόλο, έστω και μικρότερο, έχουν οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ), ακόμη και αυτές που ασχολούνται με τον ελεύθερο χρόνο των ανθρώπων και τον πολιτισμό ή παρέχουν έργο κοινωνικής αλληλεγγύης.

Ακόμη και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις συνδέουν δραστηριότητές τους, μέσω της «εταιρικής κοινωνικής ευθύνης», με δημόσιες πολιτικές και το δημόσιο συμφέρον.

Τελικά, πολιτική διάσταση έχουν οι περισσότερες κοινωνικές σχέσεις σήμερα, διότι όλο και περισσότερο βγαίνουν από την απομόνωση και την «ιδιωτικότητα» των προηγούμενων δεκαετιών.

*Στο «παγκόσμιο χωριό», παρά τη σύγχρονη τάση της εξατομίκευσης, έχει ασφυκτικά περιορισθεί ο ιδιωτικός χώρος των ανθρώπων, η δε παγκοσμιοποίηση έχει αυξήσει εκθετικά τις αλληλεξαρτήσεις των κρατών, των οικονομιών, των κοινωνιών.*

Άρα και η διακυβέρνηση των χωρών μας, σε όλα τα επίπεδα (εθνικό, ευρωπαϊκό, παγκόσμιο), έχει πολύπλοκες εσωτερικές λειτουργικές σχέσεις και πολλαπλές λειτουργικές διασυνδέσεις, και θα ήταν αφέλεια να πιστεύουμε ότι, για παράδειγμα, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής μπορεί να γίνει με τον κλασικό πολιτικό εμπειρισμό των προηγούμενων δεκαετιών.

Παράλληλα, αυτά τα δεδομένα επικαιροποιούν τις ιδεολογικές επιλογές της δεκαετίας του '70 για τους θεσμούς λαϊκής συμμετοχής, αλλά με τεχνολογικά και κοινωνικά σύγχρονους όρους, επειδή οι Τεχνολογίες της Πληροφορίας και των Επικοινωνιών (ΤΠΕ) μπορεί να δώσουν καινούργια μορφή στην πληροφόρηση, στην επικοινωνία των ανθρώπων και στη συμμετοχή των πολιτών στις δημόσιες υποθέσεις που τους αφορούν. Για παράδειγμα, αποκτούν σήμερα πολιτικό ρόλο αρκετές μορφές επικοινωνίας μέσω του διαδικτύου.

*Όλα αυτά εύλογα μάς οδηγούν στην αναζήτηση μιας καινούργιας μορφής διακυβέρνησης που υπερβαίνει τον κυβερνητισμό, τον κρατισμό και τον κομματισμό, επαναφέρει στο προσκήνιο, αλλά με νέους όρους, τις συλλογικές οργανώσεις (από τα συνδικάτα μέχρι τις μη κυβερνητικές οργανώσεις) και, κυρίως, αναζητεί μια δυναμικότερη διαδικασία πολιτικής νομιμοποίησης των θέσεων και των επιλογών στον δημόσιο χώρο, μέσα από την καθημερινή συμμετοχή των πολιτών.*

Οι επιμέρους στόχοι, οι μορφές, τα μέσα, οι διαδικασίες και ο τρόπος πολιτικής οργάνωσης της συμμετοχής αυτής είναι σήμερα τα ζητούμενα. Σε κάθε περίπτωση, αναγκαία προϋπόθεση είναι η

«ενδυνάμωση της εξαιρετικά καχεκτικής κοινωνίας των πολιτών στον τόπο μας» και «μια νέα ισορροπία δύναμης μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας».<sup>217</sup>

Όλα αυτά βέβαια δεν μπορούν να χωρέσουν αποκλειστικά μέσα στο πλαίσιο του παραδοσιακού ελληνικού πολιτικού συστήματος. Θα ήταν όμως ανιστορική προσπάθεια παρθενογένεσης τυχόν απόπειρα να συλληφθεί και να γεννηθεί, έξω από το σημερινό πολιτικό σύστημά μας, το καινούργιο μοντέλο διακυβέρνησης, που θα εξασφαλίζει σύγχρονο αποτελεσματικό κράτος και ουσιαστική δημοκρατική συμμετοχή των πολιτών.<sup>218</sup> Συστατικό στοιχείο της συνταγματικής τάξης και της οργάνωσης του πολιτικού συστήματός μας είναι τα πολιτικά κόμματα τα οποία επιτελούν έναν αναγκαίο διαμεσολαβητικό ρόλο ανάμεσα στην κοινωνία των πολιτών και το πολιτικοδιοικητικό σύστημα, άρα έναν ουσιαστικό ρόλο στη διακυβέρνηση του τόπου· αυτά τα ίδια όμως καλούνται να αντιμετωπίσουν την αμφισβήτηση της αντιπροσωπευτικής ικανότητάς τους και τις αιτιάσεις για «κομματικοκρατικό κοινοβουλευτισμό».<sup>219</sup>

Ταυτόχρονα, χρειάζεται μία ευρύτερη συμμαχία των κοινωνικών, οικονομικών και πνευματικών δυνάμεων που αντιλαμβάνονται ότι η σημερινή κατάσταση δεν υπηρετεί πλέον τα συμφέροντα και, κυρίως, τις προοπτικές τους. Η σημερινή κρίση και η αίσθηση του αδιεξόδου που νιώθουν οι πολίτες μπορεί να γεννήσουν μέσα από μια δυναμική διαδικασία, μια τέτοια συμμαχία η οποία, με τη σειρά της, να ωθήσει το πολιτικό σύστημα στην υπέρβαση της παραδοσιακής φυσιογνωμίας και λειτουργίας του.

217. Βλ. Ν. Μουζέλης (2005), Πατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις: Το κράτος και το κομματικό φουτμπόλ, στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), όπ.π., σελ. 35-36.

218. Βλ. Α. Καζαμιάς (2005), Η άνοδος και η πτώση του κρατικού κομματισμού, στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), όπ.π., σελ. 81: «Κάθε νέα εκσυγχρονιστική προσπάθεια είναι αδύνατον να πετύχει αν δεν οικοδομηθεί σταθερά πάνω στα θεμέλια της δημοκρατίας που αποκτήσαμε, δηλαδή πάνω στα κόμματα που τη στηρίζουν».

219. Βλ. Ν. Μουζέλης (2005), Πατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις: Το κράτος και το κομματικό φουτμπόλ, στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), όπ.π., σελ. 17 επ.

Παράλληλα, είναι αναγκαίο να διευρυνθούν οι θεσμοί που υπηρέτουν την «αρχή της συναίνεσης», τα δικαιοκρατικά και τα πολιτικά «θεσμικά αντίβαρα», και οι θεσμοί της «άμεσης δημοκρατίας», που για να προωθηθούν αποτελεσματικά προϋποθέτουν ότι επιδιώκονται ταυτόχρονα το κράτος δικαίου και το κοινωνικό κράτος.<sup>220</sup>

Επίσης, αυτό που χρειάζεται είναι να ξεπεράσουμε την εσωστρέφειά μας, να μπούμε στην περιπέτεια του ανοικτού διαλόγου με την κοινωνία και να στηρίξουμε τις καινούργιες μορφές πληροφόρησης - επιμόρφωσης - επικοινωνίας - συμμετοχής.<sup>221</sup> Και παράλληλα, «θα πρέπει να μιλήσουμε για ένα ριζοσπαστικό κίνημα αναδιανομής της πολιτικής εξουσίας σε όλα τα επίπεδα».<sup>222</sup>

Οι παραπάνω αντιλήψεις, που περιγράφουν μια σύγχρονη οπτική της πολιτικής νομιμοποίησης της διακυβέρνησης, επηρεάζουν όχι μόνον τη σχέση της κοινωνίας με το πολιτικό σύστημα, αλλά και τις σχέσεις της με το διοικητικό σύστημα, και επομένως οδηγούν σε νέες σχέσεις των πολιτών με την πολιτική και με τη δημόσια διοίκηση.<sup>223</sup>

## 2.7. Δεν περιποιεί τιμή στην Ευρωπαϊκή Ελλάδα ...

Κλείνοντας αυτό το κεφάλαιο, διαπιστώνω ότι κατάφερα να μην αναφερθώ σε συγκεκριμένα παραδείγματα από την καθημερινή πραγματικότητα, αποφεύγοντας έτσι το δίκτυ της μικροπολιτικής «αράχνης» του δημόσιου χώρου, που κατατρώνει ό,τι ειλικρινές και αυθεντικό υποτιμάει τους κατεστημένους επικοινωνιακούς κανόνες.

---

220. Βλ. Ε. Βενιζέλος (2008), όπ.π., σελ. 79-88 και 93-95.

221. Βλ. Χ. Τσούκας (2005), Η μεταρρύθμιση ως ψυχοθεραπεία, στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), όπ.π., σελ. 100, 104-105, όπου ο συγγραφέας τονίζει την ανάγκη «αναπλαίσωσης» της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.

222. Βλ. Ε. Βενιζέλος (2008), όπ.π., σελ. 14, 139 και 155-157.

223. Η οπτική αυτή εκτιμώ ότι αποτελεί μια από τις κεντρικές πολιτικές επιλογές τού προέδρου του ΠΑΣΟΚ, Γιώργου Παπανδρέου.

Επειδή όμως το κείμενο αυτό κινδυνεύει να γίνει εύκολα αποδεκτό ως «θεωρητικό», άρα ανώδυνο, εφόσον δεν δημιουργεί κριτικούς συνειρμούς, θα «διακινδυνεύσω» την αποδοχή του, με ορισμένα παραδείγματα κρατισμού, λαϊκισμού και διοικητικής παθογένειας (νομομανίας, δικομανίας κλπ.) της τελευταίας δεκαετίας. Άλλωστε, συμμετέχοντας ενεργά στο πολιτικό και το διοικητικό σύστημα της χώρας από το 1982, σε διάφορες θέσεις ευθύνης, νομιμοποιούμαι να λειτουργήσω αυτοκριτικά για το σύστημα στο οποίο ανήκω, «αιτούμενος διά της εξομολόγησής μου την άφεση της αντικειμενικής ευθύνης μου στις συλλογικές αμαρτίες μας».

- Δεν περιποιεί τιμή στην Ευρωπαϊκή Ελλάδα του 21ου αιώνα να επιχειρούμε την καθιέρωση συστήματος διοίκησης ολικής ποιότητας και την εφαρμογή δεικτών αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, χωρίς πρόγραμμα υποστήριξης των δημόσιων φορέων, μόνον με νόμο, προεδρικά διατάγματα, εγκυκλίους και βραβεία. Το πρώτο βήμα ενός τέτοιου προγράμματος δεν μπορεί να είναι οι τεχνικές οδηγίες, αλλά η διερεύνηση των δυνατοτήτων και των προϋποθέσεων αξιακού αναπροσανατολισμού του δημόσιου φορέα.
- Δεν περιποιεί τιμή στην Ευρωπαϊκή Ελλάδα του 21ου αιώνα, ενώ η προσωπική συνέντευξη είναι μία εξαιρετικά χρήσιμη συνιστώσα της διαδικασίας επιλογής ή αξιολόγησης προσωπικού –εάν εφαρμοσθεί με επιχειρησιακά κριτήρια και με πολιτικά και κοινωνικά αποδεκτή διαδικασία και αντίστοιχα αποδεκτά όργανα–, να την χρησιμοποιούμε ως εργαλείο των πολιτικών σκοπιμοτήτων ή αντιπαραθέσεών μας, οπότε αυτή απαξιώνεται κοινωνικά και αχρηστεύεται ως εργαλείο των πολιτικών προσωπικού στον δημόσιο τομέα.
- Δεν περιποιεί τιμή στην Ευρωπαϊκή Ελλάδα του 21ου αιώνα να συνεχίζουμε τις μαζικές συμβάσεις απόκτησης επαγγελματικής εμπειρίας ή «έργου» ή ορισμένου χρόνου ή μερικής απασχόλησης στον δημόσιο τομέα, υποκρινόμενοι ότι δεν αντιλαμβανόμαστε πως, με τον τρόπο που τίς χρησιμοποιού-

με, δημιουργούμε μια νέα γενιά «συμβασιούχων». Οι συμβάσεις αυτές συνεχίζουν να αποτελούν παράθυρα προσλήψεων μέσω «μονιμοποιήσεων». Στην καλύτερη περίπτωση, είναι αφελής όποιος ισχυρίζεται ότι με νομικές απαγορεύσεις θα αντιμετωπισθεί η κοινωνική και η πολιτική πίεση μερικών χιλιάδων συμβασιούχων που θα διεκδικούν, κατά τη λήξη της σύμβασής τους, τη μονιμοποίησή τους, ιδιαίτερα εάν τούς έχει εγγράψει στη δύναμή του ισχυρό συνδικάτο του δημόσιου ή του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Η απίστευτη ευρηματικότητα των πελατειακών αναγκών του πολιτικού συστήματος (π.χ. η «μοριοδότηση» και οι παρατάσεις της) αποδεικνύει του λόγου το αληθές.

- Δεν περιποιεί τιμή στην Ευρωπαϊκή Ελλάδα του 21ου αιώνα να διασπάται από έντονο κορπορατισμό η αλληλεγγύη των κοινωνικών ομάδων που έχουν συγγενή συμφέροντα, και να εξαρτάται η διαμόρφωση των κοινωνικών συσχετισμών, των αντιπαραθέσεων και των συμφωνιών από την πελατειακή αλληλεξάρτηση κάθε κοινωνικής ομάδας με το εκάστοτε κυβερνών κόμμα, τον βαθμό πρόσβασης και τον ρόλο της στους μηχανισμούς του κράτους και τη δυνατότητα άσκησης εκβιασμών που συνδέονται με μονοπωλιακά ασκούμενες δημόσιες λειτουργίες ή με τις διεθνείς οικονομικές σχέσεις της χώρας.
- Δεν περιποιεί τιμή στην Ευρωπαϊκή Ελλάδα του 21ου αιώνα το κράτος, ως «αφέντης-πατέρας», να χρησιμοποιεί τον κοινό λογαριασμό εργοδοτών και εργαζομένων ΛΑΕΚ (Λογαριασμό Απασχόλησης και Επαγγελματικής Κατάρτισης) ως κρατικό ταμείο για την πρόωρη συνταξιοδότηση ανέργων, ενώ συστήθηκε «για την επαγγελματική κατάρτιση των εργαζομένων και την ενίσχυση της κατάρτισης και της απασχόλησης των ανέργων και ιδιαίτερα των απειλούμενων με κοινωνικό αποκλεισμό».
- Δεν περιποιεί τιμή στην Ευρωπαϊκή Ελλάδα του 21ου αιώνα, όταν η αστυνομία από διοικητική ανεπάρκεια δεν μπορεί να



μεταφέρει με ασφάλεια δύο ποινικούς κρατούμενους στον κάμπο, αντί να αναζητούνται και να καταλογίζονται οι διοικητικές και οι τυχόν πολιτικές ευθύνες, να επικαλούμαστε την παρέμβαση του εισαγγελέα, για να διαπιστώσει αν εφαρμόστηκαν οι νόμοι.

- Δεν περιποιεί τιμή στην Ευρωπαϊκή Ελλάδα του 21ου αιώνα να συνεχίζει κάθε Υπουργείο να διαμορφώνει τους νόμους «του» και να ασκεί την πολιτική «του», σαν να αποτελείται η δημόσια διοίκηση από τιμάρια.
- Δεν περιποιεί τιμή στην Ευρωπαϊκή Ελλάδα του 21ου αιώνα να επιχειρούμε τον εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ, κυρίως με νόμους και όχι με μεσοχρόνιο πρόγραμμα εφαρμογής που βελτιώνει τη διοίκηση, την οργάνωση και τη λειτουργία τους, αξιοποιώντας και τα πλεονεκτήματα του σύγχρονου μανάτζμεντ. Εκτός αν χρησιμοποιούμε τους νόμους για λόγους «παιδαγωγικούς», με το σκεπτικό ότι αυτούς αντιλαμβάνονται το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα και η κοινωνία μας. Στην περίπτωση αυτή όμως πρέπει να γνωρίζουμε ότι και οι καλύτερες επιτακτικές διατυπώσεις των νόμων, περιλαμβανομένων των προθεσμιών, δεν επιβάλλονται με αυτόματο τρόπο στις δομές, στις σχέσεις τους και στην κοινωνική δυναμική.

## 2.8. Το βασικό συμπέρασμα

Στα προηγούμενα κεφάλαια περιέγραψα τις αδυναμίες στη διακυβέρνηση της χώρας, στην περίοδο 1975-2004. Οι αδυναμίες αυτές οφείλονται, κατά τη γνώμη μου, στη γενικότερη αδυναμία να αντιληφθούμε με ενάργεια ή να αποδεχθούμε τις συνέπειες της διαλεκτικής αλληλεπίδρασης των τριών στενά συνδεδεμένων μεταξύ τους συστημάτων: κοινωνικού, πολιτικού και διοικητικού.<sup>224</sup>

---

224. Δεν αναφέρω την οικονομία ή τον πολιτισμό ως ξεχωριστά συστήματα, αποδεχόμενος ότι αυτά δεν αποτελούν οντολογικά αλλά σχεσιακά συστήμα-

*Επιδιώξαμε τη βελτίωση του πολυεπίπεδου διοικητικού συστήματος, υποβαθμίζοντας τό ότι τελικά αποτελεί ενιαίο σύστημα, και υποτιμώντας την καθοριστική επίδραση σε αυτό των εσωτερικών αδυναμιών των άλλων δύο συστημάτων και των αδιάλειπτων σχέσεων του με αυτά. Δηλαδή, υποβαθμίσαμε τη γνωστή στη θεωρία των συστημάτων ως «δομική αλληλεξάρτησή» τους (structural coupling).*

Γ' αυτό, «το σύνολο σχεδόν των οργανωτικών αλλαγών και των μεταρρυθμίσεων αφορούσαν αλλαγές εντός του φαινοτύπου και όχι του ίδιου του φαινοτύπου και για το λόγο αυτό δεν επηρέασαν ουσιαδώς τη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού της χώρας, αφομοιώθηκαν από αυτόν, συχνά μάλιστα δίχως να αφήσουν πίσω τους ίχνη».<sup>225</sup> Οι μόνες αξιόλογες εξαιρέσεις είναι οι σημαντικότερες δημόσιες πολιτικές και οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις που αναφέρω στην παράγραφο III.2.4., οι οποίες έχουν να επιδείξουν προστιθέμενη αξία στο πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας.

Όσον αφορά το κοινωνικό σύστημά μας, εκτιμώ ότι η ελληνική κοινωνία χειραφετήθηκε από ιδεολογικούς και πολιτικούς καταναγκασμούς των χρόνων οι οποίοι προηγήθηκαν από την τριακονταετία, μπήκε στο προσκήνιο της ιστορίας και διεκδικεί μια ισότιμη εταιρική σχέση με τα άλλα δύο συστήματα, γεγονός που αποτελεί το διακύβευμα της επόμενης δεκαετίας.

Κλείνοντας την περιγραφή του πρώτου κύματος μεταρρυθμίσεων, θα προτείνω τη χρησιμοποίηση ενός ερωτήματος ως ενός χρήσιμου εργαλείου ερμηνείας των νομοτελειών που διέπουν τη διακυβέρνηση σε όλες τις εκφάνσεις της. Το ερώτημα είναι απλό: «Εάν δεν αλλάζει μία κατάσταση, παρότι υπάρχουν νόμοι και διατάγματα που επιτάσσουν την αλλαγή της, ποιους και πόσους συμφέρει η διατήρησή της;».

---

τα (τμήματα των σχέσεων των άλλων τριών συστημάτων, δηλ. των εσωτερικών σχέσεων και των μεταξύ τους σχέσεων).

225. Βλ. Α. Μακροδημήτρης (1999), όπ.π., σελ.112.

Για παράδειγμα, η αδυναμία του κράτους να αντιμετωπίσει τα αυθαίρετα κτίσματα δεν είναι αποτέλεσμα της διοικητικής ανεπάρκειας των υπηρεσιών του, αλλά συνδέεται διαλεκτικά με τα συμφέροντα και τις προτεραιότητες των ισχυρών κοινωνικών ομάδων που επηρέασαν τη διακυβέρνηση του τόπου μας μετά τον β' παγκόσμιο πόλεμο και τον εμφύλιο. Οι ομάδες αυτές αποδέχθηκαν ως αναπόφευκτη συνέπεια των πολιτικών επιλογών τους τη μετακίνηση αγροτικού πληθυσμού στα αστικά κέντρα και δεν επέλεξαν ως προτεραιότητα το κτηματολόγιο και την οργανωμένη πολεοδόμηση που θα απορροφούσαν σημαντικούς δημόσιους πόρους.

Κατά συνέπεια, ανέχθηκαν τη συνεχή «αυθαίρετη» επέκταση των πόλεων, μέσω της κατάτμησης της δασικής και της γεωργικής γης, και την επίλυση του εκρηκτικού κοινωνικού προβλήματος της στέγης, μέσω της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, δηλαδή με την αυτοστέγαση των εσωτερικών μεταναστών διά των αυθαιρέτων.

Γύρω από το κύκλωμα κατάτμησης της γης αυτής και κατασκευής των αυθαιρέτων, αναπτύχθηκε ένα ισχυρό μικρομεσαίο κοινωνικό στρώμα μεσιτών και εργολάβων, που στήριξε την πολιτική εκπροσώπηση των αυθαιρέτων οικιστών και οδήγησε στην αναπαραγωγή των αρχικών πολιτικών επιλογών και των «παρλείψεων» του κράτους, με συνέπεια τις συνεχώς επαναλαμβανόμενες, αλλά μη εφαρμοζόμενες διατάξεις απαγόρευσης των αυθαιρέτων, διατάξεις που αποτελούν το «άλλοθι» της πολιτικής βούλησης. Το εν λόγω μικρομεσαίο κοινωνικό στρώμα θα μπορούσε να ενταχθεί στην κατηγορία «προσοδοθήρες» της σχετικής βιβλιογραφίας.<sup>226</sup>

Άλλωστε, το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα της χώρας μας, όχι μόνον πρόσφατα, αλλά και από την περίοδο του Μεσοπολέμου, έχει αποδείξει την ικανότητά του να λύνει, όταν τό θέλει,

---

226. Βλ. Θ. Πελαγίδης (2005), *Οι Βίκινγκς στην Ελλάδα: Προσοδοθήρες εναντίον ευρύτερου συμφέροντος*, στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), όπ.π., σελ. 111 επ.

πολύ σοβαρά προβλήματα<sup>227</sup> η εγκατάσταση των προσφύγων της Μικρασιατικής καταστροφής από την κυβέρνηση του Βενιζέλου, η ανοικοδόμηση της Θεσσαλονίκης μετά την πυρκαγιά, τα αποστραγγιστικά έργα και η εξάλειψη της ελονοσίας είναι χαρακτηριστικά παραδείγματα.

Επομένως, το βασικό συμπέρασμα είναι εν τέλει το εξής απλό: η μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος δεν είναι μόνον τεχνοκρατικό ζήτημα, μπορεί να γίνει, αν συμφέρει το πολιτικό σύστημά μας, και η αναβάθμιση και των δύο μπορεί να γίνει, μόνον εάν τό αποφασίσει η κοινωνία μας.

Το δύσκολο είναι να απαντήσουμε στα εξής ερωτήματα: Γιατί, πώς και πότε η κοινωνία μας θα τό αποφασίσει; Ποιες είναι οι αναγκαίες προϋποθέσεις; Ποιο θα είναι το περιεχόμενο της απόφασης ή έστω η κατεύθυνση προς την οποία θα ωθήσει η κοινωνία μας; Επειδή δεν θέλω να διακινδυνεύσω εικασίες, στα επόμενα επιχειρώ να διατυπώσω εφικτές αλλαγές που θα μπορούσαν να διεκδικήσουν την πολιτική και την κοινωνική συναίνεση στη σημερινή εποχή.

### 3. ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΖΟΝΤΑΣ ΤΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΥΜΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Το δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων θα μπορούσαμε να τό προετοιμάσουμε, εάν αντιληφθούμε τη δημόσια διοίκηση ως ενιαίο διοικητικό σύστημα και προωθήσουμε τις εκκρεμείς μεταρρυθμίσεις του πρώτου κύματος, όπως είναι η διοικητική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, που περιλαμβάνει μια νέα μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και τη μητροπολιτική διακυβέρνηση, εμπλουτίζοντάς τες με στοιχεία από το δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων.

---

227. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), ό.π., σελ. 93: «Όταν το κράτος θέλει, οι αλλαγές και οι μεταρρυθμίσεις πραγματοποιούνται (Mulgan 2005)».

Εκτιμώ ότι ο πυρήνας αυτών των εκκρεμών μεταρρυθμίσεων θα μπορούσε να διασφαλίσει πολιτική και κοινωνική συναίνεση και να περιληφθεί σε έναν «ελάχιστο εθνικό κοινό παρονομαστή», δεδομένου ότι απαιτεί βέβαια σοβαρό μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα και οδηγεί σε ανακατανομή πολιτικής και διοικητικής εξουσίας, αλλά στον δημόσιο διάλογο οι μεταρρυθμίσεις αυτές θεωρούνται ώριμες και, εν πάσει περιπτώσει, επιτρέπουν σε κάθε πολιτικό φορέα να εφαρμόσει τις δικές του οικονομικές και κοινωνικές δημόσιες πολιτικές.

### 3.1. Η δημόσια διοίκηση ως ενιαίο διοικητικό σύστημα

Μία από τις βασικές προϋποθέσεις του δεύτερου κύματος μεταρρυθμίσεων είναι το να κατανοήσουμε και να αποδεχθούμε ότι η δημόσια διοίκηση όλων των επιπέδων είναι ένα ενιαίο διοικητικό σύστημα.

Για να τό πετύχουμε αυτό, είναι αναγκαίο να προσεγγίσουμε συστηματικά το ζήτημα της λεγόμενης «κατανομής των αρμοδιοτήτων», στα τέσσερα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή της κεντρικής διοίκησης, της περιφερειακής διοίκησης, της περιφερειακής/νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δεν θα προσεγγίσω το ζήτημα αυτό από πλευράς συνταγματικής και νομικής (όπως π.χ. το πολυσυζητημένο ερώτημα «ποιες είναι τοπικές υποθέσεις;»), γιατί τό έχουν εξαντλήσει η σχετική νομολογία και βιβλιογραφία, αλλά θα τό προσεγγίσω λειτουργικά.

Για παράδειγμα, είναι σωστό να αναρωτιόμαστε «ποιος φορέας της δημόσιας διοίκησης είναι αρμόδιος για τα δημοτικά σχολεία;». Το ερώτημα, κατά τη γνώμη μου, διατυπώνεται με λάθος τρόπο και θα εξηγήσω το γιατί.

Ξεκινώ από την υπόθεση ότι, εκτός από την εξωτερική πολιτική, την άμυνα της χώρας και τη δημοσιονομική πολιτική, στους

υπόλοιπους θεματικούς τομείς παίζουν ρόλο όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης. Θα μπορούσαμε να κατατάξουμε τους υπόλοιπους θεματικούς τομείς στις ακόλουθες κατηγορίες:

**1η. Δημόσιες πολιτικές, με τους ακόλουθους θεματικούς τομείς:**

- Οικονομική Ανάπτυξη - Περιφερειακή και Τοπική Ανάπτυξη
- Επικοινωνίες
- Συγκοινωνίες - Μεταφορές
- Παιδεία - Εκπαίδευση - Κατάρτιση
- Προστασία του Περιβάλλοντος - Ποιότητα ζωής
- Εργασία - Αντιμετώπιση της ανεργίας
- Υγεία - Κοινωνική πρόνοια - Ασφαλιστικό σύστημα
- Προστασία του καταναλωτή
- Ασφάλεια του πολίτη.

**2η. Δημόσια έργα τεχνικής υποδομής, με τους ακόλουθους θεματικούς τομείς:**

- Αεροπορικό δίκτυο
- Σιδηροδρομικό δίκτυο
- Οδικό δίκτυο
- Ενεργειακό δίκτυο
- Τηλεπικοινωνιακό δίκτυο
- Λιμάνια
- Νοσοκομεία
- Εκπαιδευτήρια - Σχολεία
- Πνευματικά κέντρα
- Πολιτιστικά κέντρα
- Αθλητικά κέντρα.

**3η. Διαχείριση δημόσιας περιουσίας, με τους ακόλουθους θεματικούς τομείς:**

- Δασικές εκτάσεις
- Δημόσια κτήματα

- Αιγιαλός και παραλία
- Κοινόχρηστοι χώροι.

**4η. Διαχείριση των σχέσεων με τον ιδιωτικό τομέα, με τους ακόλουθους θεματικούς τομείς:**

- Επιχειρήσεις (αγροτικές εκμεταλλεύσεις, μεταποιητικές μονάδες, επιχειρήσεις υπηρεσιών κλπ.)
- Καταστήματα (εμπορικά, υγειονομικού ενδιαφέροντος κ.ά.)
- Οικοδομές και ιδιωτικά τεχνικά έργα.

**5η. Διαχείριση των σχέσεων με τους πολίτες, με τους ακόλουθους θεματικούς τομείς:**

- Προάσπιση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων
- Αστική δημοτική κατάσταση (Δημοτολόγιο - Μητρώο Αρρένων - Πολιτικός γάμος)
- Αδειοδότηση της άσκησης επαγγέλματος και άλλων δραστηριοτήτων (κυνηγιού, αλιείας κλπ.).

Εάν πάρουμε το παράδειγμα των δημοτικών σχολείων, αυτά ανήκουν σε τρεις θεματικούς τομείς, με τις ακόλουθες επιμέρους λειτουργίες:

**Πρώτον**, στον θεματικό τομέα «Παιδεία - Εκπαίδευση - Κατάρτιση», με τις εξής λειτουργίες που αφορούν τα δημοτικά σχολεία:

- Διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση
- Προγραμματισμός (μέτρα πολιτικής, διασφάλιση των πόρων για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών των δημοσίων δημοτικών σχολείων κλπ.)
- Κανονιστικό πλαίσιο (νόμος, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις και εξειδίκευσή τους με κανονιστικές αποφάσεις)
- Πρόγραμμα σπουδών, βιβλία, εκπαιδευτικό υλικό και ειδικά

προγράμματα (ολοήμερο σχολείο, ενισχυτική διδασκαλία, κοινωνικοί λειτουργοί κλπ.)

- Οργάνωση και στελέχωση των δημόσιων δημοτικών σχολείων (εκπαιδευτικό, διοικητικό και βοηθητικό προσωπικό)
- Εισαγωγή των σύγχρονων τεχνολογιών στα σχολεία
- Εξειδίκευση της δημόσιας πολιτικής σε περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο
- Εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση
- Σύνδεση της εφαρμοζόμενης δημόσιας πολιτικής για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση με την τοπική οικονομία, την τοπική κοινωνία και τον τοπικό πολιτισμό
- Εποπτεία και έλεγχος εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση
- Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της εφαρμοζόμενης δημόσιας πολιτικής, σε σχέση με τους στόχους που τέθηκαν, και ανατροφοδότηση του προγραμματισμού.

**Δεύτερον**, στον θεματικό τομέα «Εκπαιδευτήρια - Σχολεία», με τις εξής λειτουργίες που αφορούν τα δημόσια δημοτικά σχολεία:

- Καταγραφή και ιεράρχηση των αναγκών για την κατασκευή ή τη βελτίωση των δημόσιων δημοτικών σχολείων ή τη μίσθωση ακινήτων για τη στέγασή τους
- Αξιολόγηση και επιλογή των αναγκαίων έργων κατασκευής ή βελτίωσης, περιλαμβανομένης της αξιοποίησης διατηρητέων κτιρίων
- Προγραμματισμός και διασφάλιση των πόρων για τα έργα αυτά
- Χωροθέτηση των νέων δημόσιων δημοτικών σχολείων και εξασφάλιση των οικοπέδων (με αγορά ή ανταλλαγή ή απαλλοτρίωση)
- Μελέτη και κατασκευή των αναγκαίων έργων κατασκευής ή βελτίωσης (επέκτασης, μετατροπής, επισκευής, αναβάθμισης)



- Συντήρηση των δημόσιων δημοτικών σχολείων
- Διαχείριση της καθημερινής λειτουργίας των δημόσιων δημοτικών σχολείων (καθαριότητα, μικροεπισκευές, φύλαξη κλπ.)
- Μεταφορά των μαθητών
- Διάθεση των δημόσιων δημοτικών σχολείων για άλλες χρήσεις κοινής ωφέλειας.

**Τρίτον**, στον θεματικό τομέα «Διαχείριση των σχέσεων με τον ιδιωτικό τομέα», με τις εξής λειτουργίες που αφορούν τα ιδιωτικά δημοτικά σχολεία:

- Κανονιστικό πλαίσιο για την ίδρυση και τη λειτουργία των ιδιωτικών δημοτικών σχολείων
- Αδειοδότηση της εγκατάστασης των ιδιωτικών δημοτικών σχολείων (έγκριση της χωροθέτησης, περιβαλλοντική άδεια, οικοδομική άδεια κλπ.)
- Αδειοδότηση της λειτουργίας των ιδιωτικών δημοτικών σχολείων
- Έλεγχος εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου και τήρησης των όρων των αδειών.

*Μετά ταύτα, είναι αυτονόητο ότι οι φορείς και των τεσσάρων διοικητικών επιπέδων είναι συναρμόδιοι για τα δημοτικά σχολεία και ότι, για να έχουμε ποιοτική και αποτελεσματική πρωτοβάθμια εκπαίδευση, πρέπει όλη η δημόσια διοίκηση να λειτουργεί ως «σύστημα» και οι φορείς της να συνδέονται μεταξύ τους με συστηματικές σχέσεις.*

Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι το διοικητικό σύστημα της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης αποτελείται από τις ακόλουθες υπηρεσίες και τα ακόλουθα όργανα:

- του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων
  - ▷ Γενική διεύθυνση πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης του Υπουργείου Παιδείας και οι συνδεδεμένες με αυτήν υπηρεσίες του Υπουργείου Παιδείας και των εποπτευόμενων από αυτό φορέων (Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, ΟΣΚ, ΟΕΔΒ κλπ.)

- ▷ Περιφερειακές υπηρεσίες (πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας) εκπαίδευσης
- ▷ Διευθύνσεις και Γραφεία πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (κατά νομό και νομαρχιακό διαμέρισμα)
- ▷ Σχολικές μονάδες πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (δημοτικά σχολεία)
- της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
  - ▷ Νομαρχιακές υπηρεσίες εκπαίδευσης και Νομαρχιακές επιτροπές παιδείας
- των Δήμων
  - ▷ Δημοτικές υπηρεσίες εκπαίδευσης και Δημοτικές επιτροπές παιδείας
  - ▷ Σχολικές επιτροπές.

Κάθε διοικητικό επίπεδο έχει τις δικές του επιμέρους αρμοδιότητες και ευθύνες, στο πλαίσιο του συνολικού διοικητικού συστήματος, και συγκεκριμένες υποχρεώσεις, στις σχέσεις του με τα άλλα επίπεδα.

*Το αίτημα πολλών «να ξεκαθαρίσουν οι αρμοδιότητες» δεν πρέπει να οδηγεί σε έναν μόνον φορέα ως αρμόδιο, αλλά απαντιέται, μόνον εάν προσδιορίσουμε ποια είναι η υπεύθυνη-αρμόδια υπηρεσία για κάθε μια από τις παραπάνω λειτουργίες και ποιες είναι οι λειτουργίες οι οποίες απαιτούν εταιρικές σχέσεις μεταξύ των υπηρεσιών, άρα «συνευθύνη-συναρμοδιότητα».<sup>228</sup>*

Ενδεικτική για το ζήτημα αυτό είναι η πρόταση της διημερίδας της ΚΕΔΚΕ,<sup>229</sup> η Τ.Α. «να συμμετέχει ενεργά στο σχεδιασμό της εκ-

---

228. Στη δεκαετία του '80, σε αυτές τις λειτουργίες αντιστοιχούσαμε τις «συντρέχουσες αρμοδιότητες». Ο όρος αυτός παραμένει δόκιμος και είναι πάντα εν χρήσει, όταν, π.χ., αναφερόμαστε σε συντρέχουσες αρμοδιότητες μεταξύ Ε.Ε. και κρατών-μελών. Επειδή όμως δυσκολευόμασταν να αντιληφθούμε τον τρόπο εταιρικής συνάσκησης αρμοδιοτήτων, καταργήσαμε τη χρήση του όρου από τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, χωρίς βέβαια να καταργήσουμε το πρόβλημά μας.

229. Η διημερίδα, που είχε ως θέμα «Σχολείο και Τοπική Αυτοδιοίκηση – Υποχρέωση ή δημιουργία;», συνδιοργανώθηκε από την ΚΕΔΚΕ και τον Δήμο Βέροιας, στις 26-27.09.2008.

παιδευτικής πολιτικής σε νομαρχιακό και περιφερειακό επίπεδο, καθώς και στη σύνδεση της εκπαίδευσης με την τοπική κοινωνία, οικονομία και απασχόληση».

Η λειτουργική προσέγγιση του διοικητικού συστήματος, μάς βοηθάει να ξεφύγουμε από νομικά ερωτήματα-παγίδες και να δώσουμε λειτουργικές απαντήσεις. Επίσης, μάς δίνει τη δυνατότητα να προσεγγίσουμε με πιο σύγχρονο τρόπο το ζήτημα μιας νέας διοικητικής μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης.

### 3.2. Η διοικητική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης

Όταν στον δημόσιο διάλογο αναφέρεται η ανάγκη μιας διοικητικής μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, αυτή συνήθως νοείται ως απλή μεταρρύθμιση της δομής της δημόσιας διοίκησης σε κεντρικό, περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο. Δηλαδή, προβάλλεται μόνον η αναγκαιότητα συγχώνευσης των υπουργείων και, γενικότερα, των φορέων του δημόσιου τομέα, μείωσης του αριθμού των περιφερειών, μείωσης του αριθμού των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, με τη συγκρότησή τους στο επίπεδο των περιφερειών, και μείωσης του αριθμού των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, με τη συνένωσή τους.

Θεωρείται σχεδόν αυτονόητο ότι αυτή η αλλαγή του αριθμού των δομών της δημόσιας διοίκησης αποτελεί από μόνη της επαρκή μεταρρύθμιση, ότι οδηγεί με αυτόματο τρόπο στον εσωτερικό μετασχηματισμό των δομών της και των μεταξύ τους σχέσεων, δηλαδή στον εκσυγχρονισμό των λειτουργιών, στην αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, σε οικονομίες κλίμακας και στη βελτίωση των σχέσεων μεταξύ των επιπέδων της δημόσιας διοίκησης και ότι επομένως τελικά διασφαλίζει τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της. Ελπίζω πως γίνεται όλο και περισσότερο αντιληπτό ότι πρόκειται για μιαν απάτη ή για μιαν αυταπάτη, που μπορεί να δικαιολογηθεί μόνον από τη διοικητική παθογένεια της «δομομανίας».<sup>230</sup>

230. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.2.3.α.

Κατ' αρχήν, η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης είναι χρήσιμη, εφόσον αυτή είναι ενταγμένη σε ένα μεσοχρόνιο Πρόγραμμα κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης της χώρας, γιατί μόνον έτσι προσδιορίζεται το πολιτικό όραμα που θα κληθεί να υπηρετήσει και το περιεχόμενο των δημόσιων πολιτικών που θα κληθεί να σχεδιάσει και να εφαρμόσει.

Με αυτό ως δεδομένο, η ολοκληρωμένη διοικητική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης δεν μπορεί παρά να αφορά ταυτόχρονα: (α) τη συνολική διάρθρωση των δομών της, (β) το εσωτερικό των δομών της, δηλαδή την οργάνωση, τις αρμοδιότητες και τις λειτουργίες, το ανθρώπινο δυναμικό, τους υλικούς και τους άυλους πόρους, και (γ) τις σχέσεις μεταξύ των δομών της.

Ένα πρώτο θετικό βήμα για τη μεταρρύθμιση της συνολικής διάρθρωσης των δομών, των αρμοδιοτήτων και των οικονομικών πόρων της δημόσιας διοίκησης είναι οι σχετικές αποφάσεις των πρόσφατων τακτικών συνεδρίων της ΚΕΔΚΕ, οι οποίες μεταξύ άλλων αναφέρουν τα ακόλουθα:

«Το διοικητικό σύστημα της χώρας διαρθρώνεται σε τρία επίπεδα:

- στο εθνικό επίπεδο
- στο περιφερειακό επίπεδο
- στο τοπικό επίπεδο

και επομένως μόνον σε αυτά τα τρία επίπεδα συγκροτούνται οι δομές της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης.

Η **κεντρική δημόσια διοίκηση** ενισχύει τις επιτελικές δομές και λειτουργίες της, στην κατεύθυνση του «κράτους-στρατηγείου», αποσυγκεντρώνει και αποκεντρώνει αρμοδιότητες, πόρους και μέσα, στο περιφερειακό και στο τοπικό επίπεδο, και στηρίζει σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τ.Α., για την ανάληψη της εφαρμογής των εθνικών δημόσιων πολιτικών και τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

Στο περιφερειακό επίπεδο, συγκροτείται η **περιφερειακή αυτοδιοίκηση** (β' βαθμός Τ.Α.), με την εκλογή των οργάνων της, με τη

διατήρηση των νομαρχιών ως διαμερισμάτων και με τις εξής αρμοδιότητες: τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων, την περιφερειακή εξειδίκευση των εθνικών πολιτικών και τη μελέτη - κατασκευή - συντήρηση των έργων περιφερειακής και νομαρχιακής κλίμακας. Κύρια νομιμοποιητική βάση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης είναι οι αρμοδιότητές της στον αναπτυξιακό σχεδιασμό. Θεωρούμε εύλογη τη γεωγραφική αναπροσαρμογή των ορίων των σημερινών περιφερειών, με κατεύθυνση τη μείωση του αριθμού τους.

Ειδικότερα στη **μητροπολιτική αυτοδιοίκηση**, προτείνουμε τη συγκρότησή της στο επίπεδο της μητροπολιτικής περιφέρειας (Αττικής, Θεσσαλονίκης), με την ανάληψη όλων των μητροπολιτικών αρμοδιοτήτων και λειτουργιών, τη συγκρότηση συνδέσμων ΟΤΑ για τις αρμοδιότητες διαδημοτικού χαρακτήρα, την ένταξη όλων των φορέων της μητροπολιτικής περιοχής σε ένα μητροπολιτικό σύστημα, στο πλαίσιο του οποίου θα ασκείται μία σύγχρονη μητροπολιτική διακυβέρνηση.

Οι παραπάνω διοικητικές μεταρρυθμίσεις συνοδεύονται από φορολογική αποκέντρωση, χωρίς πρόσθετους φόρους, σε συνδυασμό με μεταφορά αρμοδιοτήτων στον πρώτο και τον δεύτερο βαθμό». <sup>231</sup>

Όσον αφορά την **πρωτοβάθμια Τ.Α.**, «είναι ώριμο θεσμικά το αίτημα για συνενώσεις δήμων, με στόχο την ισχυροποίησή τους, την εξασφάλιση της βιωσιμότητάς τους και την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.

Οι νέοι δήμοι θα πρέπει να συγκροτηθούν έτσι, ώστε να εξασφαλίζουν τη βιωσιμότητα, τις δυνατότητες παροχής ικανοποιητικών υπηρεσιών και αναπτυξιακών παρεμβάσεων, την ανταγωνιστικότητά τους, την αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού, την προστασία του αστικού, αγροτικού και φυσικού περιβάλλοντος,

---

231. Βλ. ΚΕΔΚΕ (2005), *Απόφαση του Ετησίου Τακτικού Συνεδρίου στη Ρόδο* (10-12 Νοεμβρίου 2005), διαθέσιμο στο <http://www.kedke.gr>.

την ισόρροπη ανάπτυξη και, τελικά, τη συγκράτηση του πληθυσμού στην ύπαιθρο. Λαμβάνοντας δε υπόψη την ιδιομορφία της χώρας μας, που περιλαμβάνει μεγάλα συμπλέγματα νησιών, αυτά θα πρέπει να αντιμετωπισθούν ως πλήρεις αυτοδιοικητικές μονάδες, με ισχυρές αρμοδιότητες και εξουσίες». <sup>232</sup>

Από τις παραπάνω προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, κατά τη γνώμη μου, οι σημαντικότερες είναι οι ακόλουθες:

α) η ενίσχυση των επιτελικών δομών και λειτουργιών της κεντρικής δημόσιας διοίκησης και η αποκέντρωση των εκτελεστικών λειτουργιών της, διότι έτσι αυτή θα αναβαθμισθεί σε «κράτος-στρατηγείο»,

β) η συγκρότηση της δευτεροβάθμιας Τ.Α. στο επίπεδο των περιφερειών και η ανάληψη από αυτήν της ευθύνης σχεδιασμού και εφαρμογής των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων, διότι έτσι θα βελτιωθεί η ανταγωνιστικότητα των περιφερειών, θα δημιουργηθούν μεταξύ τους σχέσεις άμιλλας, και επομένως, το ενδογενές δυναμικό των περιφερειών, με διασφάλιση της αναγκαίας υποστήριξης από το «κράτος-στρατηγείο», θα αναλάβει με ισχυρή πολιτική νομιμοποίηση και αποτελεσματικότητα την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

Είναι όμως αναγκαίο να συνοδεύουν τις παραπάνω μεταρρυθμίσεις όλες οι αλλαγές και βελτιώσεις που θα εξασφαλίζουν ότι αυτές αποκτούν ένα μη αντιστρεπτό χαρακτήρα και ότι επιτυγχάνεται η «δημιουργική» ενσωμάτωσή τους, <sup>233</sup> με διασφάλιση των συντελεστών-κλειδιών επιτυχίας της συνολικής μεταρρύθμισης. <sup>234</sup>

Για παράδειγμα, είναι αναγκαία η μεταφορά στη δευτεροβάθμια και την πρωτοβάθμια Τ.Α. συγκροτημένων δομών της δημόσιας

---

232. Βλ. ΚΕΔΚΕ (2007), *Απόφαση του Ετησίου Τακτικού Συνεδρίου στην Κυλήνη* (14-16 Νοεμβρίου 2007), διαθέσιμο στο <http://www.kedke.gr>.

233. Βλέπε τους τέσσερις τύπους ενσωμάτωσης αλλαγών, στην παράγρ. ΙΙΙ. 2.5.

234. Βλέπε «Οι 14 συντελεστές-κλειδιά», στην παράγρ. ΙΙΙ.2.4.

**διοίκησης** (δηλαδή υπηρεσιών με αρμοδιότητες, ανθρώπινο δυναμικό και οικονομικούς πόρους), διότι δεν αρκεί πια η «νομική μεταφορά αρμοδιοτήτων» (δηλαδή αρμοδιοτήτων «στα χαρτιά»), που δεν συνοδεύεται από το ανθρώπινο δυναμικό που τις ασκεί, τους αντίστοιχους οικονομικούς πόρους, την κτιριακή και τη λοιπή τεχνική υποδομή τους. Υπενθυμίζω ότι υπάρχει η εμπειρία της έστω και ατελούς μεταφοράς τέτοιων δομών, όπως των αθλητικών κέντρων, των παιδικών σταθμών και κοινωνικών δομών.

Κατά συνέπεια, η συνολική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης προτείνω:

- να επιχειρηθεί, μόνον εφόσον αυτή διασφαλίζει όραμα, ισχυρή πολιτική βούληση και ευρεία πολιτική και κοινωνική συναίνεση,
- να στηρίζεται σε ακριβή διάγνωση «δυνάμεων και αδυναμιών-ευκαιριών και απειλών» και, με βάση τη διάγνωση αυτή, σε ένα Πρόγραμμα που θα περιέχει τα ακόλουθα:
  - ▷ την εκπόνηση του νέου και την κωδικοποίηση του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου, καθώς και τη διασφάλιση των συνοδευτικών διοικητικών μέτρων, για όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης,
  - ▷ τον εκσυγχρονισμό της δημοσιονομικής διαχείρισης και τη σύνδεσή της με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό, τη φορολογική αποκέντρωση και τη διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας της δευτεροβάθμιας και της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, καθώς και τη χρηματοδότηση των επενδυτικών και των λειτουργικών δαπανών της μεταβατικής περιόδου,
  - ▷ τη χωροταξική διαφοροποίηση των νομοθετικών ρυθμίσεων, των διοικητικών μέτρων και των χρηματοδοτήσεων, ανάλογα με τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες της χώρας (ηπειρωτικές και νησιωτικές περιφέρειες, μητροπολιτικά συγκροτήματα, αστικά κέντρα, αγροτικές περιοχές, ορεινές περιοχές, νησιά και νησιωτικά συμπλέγματα),
  - ▷ την εσωτερική οργάνωση των φορέων της κεντρικής και της περιφερειακής δημόσιας διοίκησης και της δευτεροβάθμιας

και της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (οργανογράμματα, περιγραφή θέσεων εργασίας, οργάνωση λειτουργιών και διαδικασιών), με προτεραιότητα στην οργάνωση των επιτελικών λειτουργιών,

- ▷ τον μετασχηματισμό του συνολικού διοικητικού συστήματος σε λειτουργικό δίκτυο, με αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, τη διασφάλιση συστημικών σχέσεων μεταξύ όλων των φορέων του και την αναβάθμιση των σχέσεών του με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις,
  - ▷ νέες πολιτικές προσωπικού, που στηρίζουν τη διαφάνεια και την αξιοκρατία στην πρόσληψη, αξιολογούν αντικειμενικά και αξιοκρατικά την προσφερόμενη εργασία, ενθαρρύνουν την άμιλλα, επιβραβεύουν τις αποκτώμενες δεξιότητες και το παραγόμενο έργο και διασφαλίζουν, μέσω της συνεχιζόμενης κατάρτισης, τη διαρκή αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού όλων των επιπέδων της δημόσιας διοίκησης,
  - ▷ την αξιοποίηση της υπάρχουσας τεχνογνωσίας αλλαγών και μεταρρυθμίσεων, μέσω της σταθερής επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης της συνολικής μεταρρύθμισης, στη φάση του σχεδιασμού και στη φάση της εφαρμογής της, τόσο στη μεταβατική περίοδο όσο και στην περίοδο αρχικής λειτουργίας των νέων δομών της δημόσιας διοίκησης,
  - ▷ ένα επικοινωνιακό πρόγραμμα που θα επιδιώκει την αμφίδρομη επικοινωνία της ομάδας που έχει αναλάβει το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα με τους αποδέκτες του (πολιτικό προσωπικό, δημόσιους υπαλλήλους, κοινωνία των πολιτών),
- Ένα τέτοιο Πρόγραμμα μεταρρύθμισης απαιτεί τα εξής:
- ▷ μεσοχρόνιο διάστημα για τον σχεδιασμό και για την εφαρμογή του,
  - ▷ ικανή δομή διοίκησής του (στο επίπεδο του Γραφείου του Πρωθυπουργού) και εξωτερική δομή παρακολούθησης και αξιολόγησής του, με δικαίωμα ποινής και επιβράβευσης (π.χ., ένα όργανο του Κοινοβουλίου),



- ▷ τη στήριξη των εταιρικών συμμετόχων (stakeholders), με το κτίσιμο των εσωτερικών συνεργειών (με το προσωπικό και τους συλλογικούς φορείς του) και των εξωτερικών συνεργειών (με τους ωφελουμένους) έτσι, ώστε να υπερνικηθούν οι αδράνειες και οι αντιστάσεις του συστήματος και να διατηρηθεί μία σταθερή κοινωνική συναίνεση σε όλη τη διάρκεια του εγχειρήματος.

και προϋποθέτει:

- ▷ ότι έχει σωστά εκτιμηθεί πως είναι ώριμες οι αντικειμενικές κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες, για να ξεκινήσει και να προχωρήσει η μεταρρύθμιση.

Σε κάθε περίπτωση, απόπειρα μεταρρύθμισης που δεν εξασφαλίζει την πρώτη προϋπόθεση (όραμα, ισχυρή πολιτική βούληση και ευρεία πολιτική και κοινωνική συναίνεση) και την τελευταία (σωστή εκτίμηση των αντικειμενικών κοινωνικών και πολιτικών συνθηκών) «δεν γράφει ιστορία».

Κλείνοντας την πρόταση αυτή, θα ήθελα να επεξηγήσω, από τα παραπάνω, τα εξής δύο σημαντικά ζητήματα:

α) Το διοικητικό σύστημα, για να είναι λειτουργικό δίκτυο (functional network), χρειάζεται τα ακόλουθα:

- ▷ πλήρη (και με ανοιχτή αρχιτεκτονική) οργάνωση των λειτουργιών εντός των φορέων του συστήματος,
- ▷ λειτουργική διασύνδεση και διαδραστική αλληλεπίδραση των φορέων,
- ▷ παράλληλα με την επικοινωνία των φορέων με το εξωτερικό περιβάλλον, ενιαία επικοινωνία τους μέσω κοινών δομών (τύπου ΚΕΠ) με τους πολίτες.

β) Οι συστημικές σχέσεις, που συμβάλλουν και στη διαδραστική αλληλεπίδραση των φορέων, είναι οι ακόλουθες:

- ▷ πληροφόρηση - κοινοποίηση - υποχρεωτική ενημέρωση - αμφίδρομη επικοινωνία,
- ▷ διατύπωση προτάσεων - διατύπωση γνώμης - διατύπωση σύμφωνης γνώμης,

- ▷ διαβούλευση - συνεργασία - συνέργεια,
- ▷ συντονισμός - σύνθεση προτάσεων,
- ▷ έλεγχος - έγκριση - εποπτεία (αφορά τις σχέσεις της Τ.Α. με τους αρμόδιους εκ του συντάγματος κρατικούς φορείς).

Στο πλαίσιο μιας τέτοιας μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, μπορούμε να προσεγγίσουμε και το ειδικότερο ζήτημα της μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

### 3.3. Για μια νέα μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης

#### α) Οι 14 συντελεστές-κλειδιά της μεταρρύθμισης

Μία νέα μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, για να έχει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και ουσιαστικότερη πολιτική νομιμοποίηση<sup>235</sup> από τη μεταρρύθμιση του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, πρέπει να υπερέχει από αυτήν, τόσο στον σχεδιασμό όσο και στην εφαρμογή της.

Για να προσδιορίσω το περιεχόμενο και τη μεθοδολογία που πρέπει να έχει αυτή η διοικητική μεταρρύθμιση, προτείνω ως αφητηρία το περιεχόμενο του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ και προσθέτω τις προϋποθέσεις που έθεσε η Απόφαση του Συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ στην Κυλλήνη,<sup>236</sup> όπως αυτές εξειδικεύτηκαν με πρόσφατη μελέτη του ΙΤΑ.<sup>237</sup>

---

235. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (1999), *όπ.π.*, σελ. 59: «Βασικά κριτήρια που προσδιορίζουν το νόημα του εκσυγχρονισμού του κράτους και των δημοσίων θεσμών είναι και [...] η επαύξηση της λειτουργικής ικανότητας του πολιτικού συστήματος, δηλαδή η ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς του (ό,τι κάνει, να το κάνει σωστά) και η διεύρυνση της νομιμοποίησής του (αυτό που κάνει, να γίνεται αποδεκτό)» και *Ibid.*, σελ. 123: «Κατά τον Dahrendorf, το δώνυμο αποτελεσματικότητα και νομιμοποίηση προσδιορίζει με τρόπο συνοπτικό την πεμπουσία της δημοκρατικής διακυβέρνησης».

236. Βλ. ΚΕΔΚΕ (2007), *όπ.π.*

237. Βλ. ΙΤΑ / ΚΕΔΚΕ (2008), *Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΙΤΑ, Αθήνα.

Στην αρχή θέλω να υπογραμμίσω ότι η νέα διοικητική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να μην είναι αποσπασματική, αλλά «να είναι οργανικό τμήμα της συνολικής μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο)», που είναι και η πρώτη προϋπόθεση την οποία θέτει η Απόφαση του Συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ στην Κυλλήνη. Η σοβαρότερη κριτική που μπορούμε να ασκήσουμε στο Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ είναι ότι δεν ήταν ενταγμένο σε μια συνολική διοικητική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και ότι δεν περιλάμβανε φορολογική αποκέντρωση.

Επίσης, η διοικητική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης είναι χρήσιμη, εφόσον είναι ενταγμένη σε ένα μεσοχρόνιο πρόγραμμα περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης, γιατί μόνον έτσι προσδιορίζεται το πολιτικό όραμα που αυτή θα κληθεί να υπηρετήσει και το περιεχόμενο των δημόσιων πολιτικών που αυτή θα κληθεί να σχεδιάσει και να εφαρμόσει.

Στη συνέχεια, προκειμένου να κωδικοποιήσω το περιεχόμενο και τη μεθοδολογία της διοικητικής μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, προτείνω τους 14 συντελεστές – κλειδιά,<sup>238</sup> που θα μπορούσαν να θεωρηθούν και «κριτήρια προαξιολόγησής» της (ex ante evaluation).

**1ος συντελεστής: Το πολιτικό πλαίσιο.** Κάθε σημαντική μεταρρύθμιση προϋποθέτει ιδεολογικό πλαίσιο, όραμα, ισχυρή πολιτική βούληση και, όσο αυτό είναι δυνατό, ευρύτερη πολιτική στήριξη.<sup>239</sup>

Το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ είχε ιδεολογικό πλαίσιο (την αποκέντρωση), είχε όραμα (τους αποτελεσματικούς νέους δήμους) και βασίσθηκε σε ισχυρή πολιτική βούληση (όχι μόνον του

238. Βλέπε «Οι 14 συντελεστές-κλειδιά», στην παράγρ. ΙΙΙ.2.4.

239. Βλ. Κ. Σπανού (1996), όπ.π., σελ. 37: «Είναι γνωστό ότι η επιτυχία των επιτελικών και ιδιαίτερα των σχεδιαστικών δομών και διαδικασιών εξαρτάται πριν από όλα από τη στήριξη που τους παρέχει η πολιτική ηγεσία».

αρμόδιου Υπουργού αλλά και του ίδιου του Πρωθυπουργού), δεν εξασφάλισε όμως ευρεία πολιτική συναίνεση.

Επομένως, η νέα διοικητική μεταρρύθμιση χρειάζεται αυτά που είχε το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ και, επιπλέον, ευρεία πολιτική συναίνεση η οποία μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να διασφαλισθεί, εάν υιοθετηθούν οι σχεδόν ομόφωνες αποφάσεις-προτάσεις της ΚΕΔΚΕ.

### **2ος συντελεστής: Η προηγούμενη αξιολόγηση του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ.**

Όπως προτείνει η μελέτη του ΙΤΑ, «πριν το σχεδιασμό οποιασδήποτε νέας μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι απολύτως αναγκαίο να επιχειρήσουμε την αξιολόγηση της προηγούμενης, για να διδαχθούμε τόσο από τα αρνητικά όσο και από τα θετικά αποτελέσματά της. Χωρίς αυτή την αξιολόγηση, κινδυνεύουμε να ξεκινήσουμε από μηδενική βάση, χωρίς το κεκτημένο της “θεσμικής μνήμης” και όχι μόνο να αποτύχουμε, αλλά και να υπονομεύσουμε την ίδια την έννοια της μεταρρύθμισης και των αντίστοιχων προοπτικών». Επομένως, η νέα διοικητική μεταρρύθμιση πρέπει να βασισθεί στην αξιολόγηση των θετικών και των αρνητικών αποτελεσμάτων του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, και στην αξιολόγηση αυτή να τεκμηριώνονται οι πολιτικές και οι επιχειρησιακές επιλογές της.

Η συνοπτική αξιολόγηση του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, που περιλαμβάνεται στη μελέτη του ΙΤΑ, είναι μία ελάχιστη βάση. Εάν η νέα διοικητική μεταρρύθμιση δεν είναι καλύτερη από την προηγούμενη, θα οδηγηθούμε σε κατάσταση δυσμενέστερη από τη σημερινή, γιατί αυτό θα σημαίνει ότι το πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας δεν μαθαίνει από τα λάθη του, και ότι επομένως θα χάσει άλλο ένα κομμάτι από την αξιοπιστία του, οπότε, αν ακολουθήσει απόπειρα τρίτης διοικητικής μεταρρύθμισης αυτή θα θεωρείται «φάρσα»: δεν θα τήν πιστεύει πια κανείς.<sup>240</sup>

---

240. Ibid., σελ.33: «Η αλληλοδιαδοχή μεταρρυθμίσεων απλώς χρησιμεύει ως

Στο σημείο αυτό είναι απαραίτητο να αναφέρω την τρίτη προϋπόθεση που θέτει η Απόφαση του Συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ στην Κυλλήνη: «Η διοικητική μεταρρύθμιση δεν είναι μόνον ένας νόμος αλλά συνοδεύεται από πρόγραμμα εφαρμογής της, με τα αναγκαία έργα υποδομής, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και σύγχρονο εξοπλισμό, με διασφαλισμένους οικονομικούς πόρους και με δεσμευτικό χρονοδιάγραμμα, που μπορούμε να το ονομάσουμε Ολοκληρωμένο Επιχειρησιακό Σχέδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

Το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ είχε το σημαντικό πλεονέκτημα ότι περιείχε, έστω και με αδυναμίες, ανάλογο πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής του. Εάν ονομάσουμε ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II το κεφάλαιο της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης, που θα αφορά ειδικότερα την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, τότε το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II είναι αναγκαίο να διασφαλίζει τους επόμενους συντελεστές-κριτήρια.

**3ος συντελεστής: Το νομικό και το διοικητικό πλαίσιο.** Είναι θετικό ότι στο Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ οι νέοι ΟΤΑ ιδρύθηκαν απευθείας με τον νόμο (Ν.2539/1997), ότι επιχειρήθηκε η ενδοδημοτική αποκέντρωση με τα τοπικά διαμερίσματα και ότι διατηρήθηκαν οι ευνοϊκές ρυθμίσεις για τους κατοίκους των μικρών ΟΤΑ. Δεν αξιοποιήθηκε όμως η ευκαιρία της αλλαγής του νομικού πλαισίου για την κατηγοριοποίηση των ΟΤΑ, με βάση το μέγεθος και τον χαρακτήρα τους (αστικοί, αγροτικοί, ορεινοί, νησιωτικοί κλπ.), για την αλλαγή του «δημοτικού συστήματος διακυβέρνησης», για τη διασφάλιση θεσμών εσωτερικού ελέγχου και διεύρυνσης της

---

προπέτασμα της αδιαφορίας έναντι της οικοδόμησης υγιών θεσμών που χρειάζονται στήριξη και διάρκεια για να αποδώσουν καρπούς. Ο απλά συμβολικός χαρακτήρας των περισσότερων μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων δεν μπορεί να αμφισβητηθεί. Αγνοούνται ωστόσο οι σημαντικότερες συνέπειες των επαναλαμβανόμενων αποτυχιών, που καταλήγουν να υποσκάπτουν κάθε μελλοντική προσπάθεια».

διαφάνειας, για την ουσιαστική στήριξη των τοπικών συμβουλίων με αρμοδιότητες και πόρους και για τη βελτίωση της καταστατικής θέσης των αιρετών. Επίσης, η μεταρρύθμιση δεν περιέλαβε τις μητροπολιτικές περιοχές της Αττικής και της Θεσσαλονίκης.

Το νομικό πλαίσιο του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II πρέπει να είναι πληρέστερο από το αντίστοιχο του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ. Δηλαδή, όχι μόνον να περιλαμβάνει στον νόμο (και όχι σε προεδρικά διατάγματα) τους νέους δήμους, να περιέχει τις αναγκαίες ρυθμίσεις για αυτούς και να κατοχυρώνει νομικά το πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής του (βλέπε το άρθρο 13 του Ν.2539/1997 για το ΕΠΤΑ), αλλά και να περιέχει τουλάχιστο τέσσερα χωριστά κεφάλαια: 1ο για τους ηπειρωτικούς μεγάλους και μεσαίους δήμους, 2ο για τους ηπειρωτικούς μικρούς ΟΤΑ, 3ο για τους νησιωτικούς ΟΤΑ (δήμους και κοινότητες) και 4ο για τους δήμους των μητροπολιτικών περιοχών.

Οι τέσσερις αυτές κατηγορίες ΟΤΑ μπορεί να διακριθούν στις εξής εννέα υποκατηγορίες:

- 1.1. Ηπειρωτικοί μεγάλοι δήμοι που έχουν ως πυρήνα ένα ισχυρό αστικό κέντρο.
- 1.2. Ηπειρωτικοί μεσαίοι δήμοι χωρίς ισχυρό αστικό κέντρο, που αποτελούνται από δίκτυο οικισμών 4ου και 5ου επιπέδου («ανοικτές πόλεις»).
- 2.1. Ηπειρωτικοί μικροί δήμοι.
- 2.2. Ηπειρωτικές μικρές κοινότητες.
- 3.1. Νησιωτικοί δήμοι που αντιστοιχούν σε νησί.
- 3.2. Λοιποί νησιωτικοί δήμοι (μόνο στα 6-7 μεγάλα νησιά του Ιονίου και του Ανατολικού Αιγαίου).
- 3.3. Πολύ μικροί νησιωτικοί δήμοι ή νησιωτικές κοινότητες που αντιστοιχούν σε μικρό νησί (με πληθυσμό συνήθως κάτω των 2.000 κατοίκων).
- 4.1. Μεγάλοι δήμοι μητροπολιτικών περιοχών (π.χ., με πληθυσμό μεγαλύτερο από 100.000 κατοίκους).
- 4.2. Μεσαίοι δήμοι μητροπολιτικών περιοχών.

Επί τέλους, είναι πλέον αδιανόητο να επιχειρούμε να «εξιώσουμε» τη λειτουργία των δήμων με έναν ενιαίο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, επομένως με τη μορφή «προκρούστειας κλίνης».

Επίσης, για κάθε μιαν από τις τέσσερις αυτές κατηγορίες (ή τις εννέα υποκατηγορίες) ΟΤΑ, ο νόμος πρέπει να περιέχει το καινούργιο σύστημα διοίκησής τους. Ειδικότερα για τους μεγάλους και τους μεσαίους δήμους, ο νόμος πρέπει να προβλέπει ισχυρή κεντρική υπηρεσία και τη διασφάλιση θεσμών εσωτερικού ελέγχου και διεύρυνσης της διαφάνειας, αλλά και την ενδοδημοτική αποκέντρωση με την ουσιαστική στήριξη των νέων δημοτικών διαμερισμάτων και των τοπικών συμβουλίων· επομένως, να κατοχυρώνει ταυτόχρονα «τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και την ουσιαστικότερη πολιτική νομιμοποίηση».

Το νομικό πλαίσιο πρέπει ακόμη να περιλάβει και σύγχρονα εργαλεία του δημόσιου μανάτζμεντ, ως εξής: για την υποστήριξη των ορεινών και απομακρυσμένων ΟΤΑ τη σύμβαση διαδημοτικής συνεργασίας, για τις περιαστικές πόλεις το κοινό ρυθμιστικό σχέδιο και τη σύμβαση μητροπολιτικής συνεργασίας, και για τα νησιά τη σύμβαση διανησιωτικής συνεργασίας.<sup>241</sup> Άλλωστε, η μεγέθυνση δεν είναι ο πλέον σύγχρονος τρόπος διασφάλισης της αποτελεσματικότητας και η υπερβολική μεγέθυνση απομακρύνει από τις αρχές της εγγύτητας, της πολιτικής νομιμοποίησης και της δημοκρατικής συμμετοχής.

Παράλληλα, το νομικό πλαίσιο πρέπει να συνοδεύεται από το κατάλληλο διοικητικό πλαίσιο, δηλαδή τα διοικητικά μέτρα για την εφαρμογή του, τα οποία πρέπει να είναι αποτελεσματικότερα έναντι των σχετικών μέτρων του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ (εγκυκλίους εφαρμογής, συστηματική και διαρκή ενημέρωση των αρμόδιων οργάνων και οργάνωση των υπηρεσιών της δημόσιας

---

241. Σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες με παράδοση στη δημόσια διοίκηση (Γαλλία, Ιταλία κ.ά.), έχουν θεσμοθετήσει τη συμβασιακή πολιτική (*politique contractuelle*) ως αποτελεσματικό μέτρο ενδυνάμωσης της διοικητικής ικανότητας.

διοίκησης, οι οποίες θα κληθούν να εφαρμόσουν τη μεταρρύθμιση). Διότι μόνο του το νομικό πλαίσιο δεν λειτουργεί ως «αυτόματος πιλότος», και πρέπει η αρμόδια πολιτική και διοικητική ηγεσία να κατοχυρώσει τη συστηματική διοίκηση της εφαρμογής του.

**4ος συντελεστής: Το οικονομικό πλαίσιο: πρόσθετοι οικονομικοί πόροι για τη λειτουργία των Ο.Τ.Α. και τις τοπικές δημόσιες επενδύσεις.** Η συνένωση των ΟΤΑ εξασφάλισε καλύτερο οικονομικό προγραμματισμό, οικονομίες κλίμακας και μεγαλύτερη διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων, αλλά οι περισσότεροι ΟΤΑ δεν έχουν τη δυνατότητα παροχής ανταποδοτικών υπηρεσιών στους δημότες και αξιοποίησης των εθνικών και των ευρωπαϊκών προγραμμάτων.

Η θεσμοθέτηση του Ειδικού Προγράμματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) και η αξιοποίηση ορισμένων ευρωπαϊκών πόρων για τη χρηματοδότηση της μεταρρύθμισης αποτελούν ιδιαίτερα θετικές επιλογές του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, αλλά οι πόροι του ΕΠΤΑ περιορίστηκαν στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ), και περικόπηκαν οι έκτακτες επιχορηγήσεις των Υπουργείων προς τους ΟΤΑ, χωρίς οι αντίστοιχοι πόροι να ενταχθούν στο ΕΠΤΑ, όπως είχε προβλεφθεί, με συνέπεια τη φαλκίδευση του άρθρου 13 του Ν.2539/1997. Την περίοδο εφαρμογής της μεταρρύθμισης, το κράτος, αντί να τήν ενισχύσει με πρόσθετους πόρους, παρακράτησε θεσμοθετημένους πόρους και διεύρυνε τα οικονομικά προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στη μελέτη του ΙΤΑ περιέχονται συγκεκριμένες προτάσεις για την αναβάθμιση των ΚΑΠ. Παράλληλα με τις προτάσεις αυτές, είναι αναγκαίο να υπογραμμίσω τα ακόλουθα:

Πρώτον, ότι χωρίς πρόσθετους σταθερούς οικονομικούς πόρους, μία νέα διοικητική μεταρρύθμιση θα διατηρήσει τη σημερινή οικονομική αδυναμία των ΟΤΑ (τρεις μικροί «μίζεροι» ΟΤΑ, που συνενώνονται χωρίς πρόσθετους πόρους, δημιουργούν ένα μεγάλο «μίζερο» δήμο). Γι' αυτό απαιτούνται οικονομικοί πόροι που θα συνοδεύουν, στο Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II, τις μεταφερόμε-



νες συγκροτημένες δομές (αρμοδιότητες, ανθρώπινο δυναμικό, κτιριακή και λοιπή τεχνική υποδομή). Επίσης, είναι απαραίτητη η σταδιακή προετοιμασία των μηχανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι θα στηρίζουν τη φορολογική αποκέντρωση που προτείνεται (για την επιβολή, τη βεβαίωση και την είσπραξη των αποκεντρωνόμενων φόρων).

Το σύστημα που θα σχεδιασθεί για τη χρηματοδότηση του ελάχιστου κόστους λειτουργίας των ΟΤΑ πρέπει να συνυπολογίσει την ανάγκη χρηματοδότησης του κόστους των ακόλουθων συντελεστών : α) του επιπλέον προσωπικού που θα απαιτηθεί για τη στελέχωση των υπηρεσιών των νέων δήμων, β) των «κοινών υπηρεσιών» που θα προβλέπονται από τις ανωτέρω συμβάσεις δημοτικής, μητροπολιτικής και διανοησιωτικής συνεργασίας, και γ) των υπηρεσιών εξυπηρέτησης των πολιτών στους πόλους ενδοδημοτικής αποκέντρωσης (που προτείνονται στον 6ο συντελεστή).

Δεύτερον, απαιτείται η αποκέντρωση του περιφερειακού προγράμματος δημόσιων επενδύσεων και, επειδή αυτό σήμερα κυρίως συγχρηματοδοτεί τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), είναι αναγκαίο σε κάθε ΠΕΠ να είναι προγραμματικά δεσμευμένο ένα σημαντικό ποσοστό (μεγαλύτερο του 20%) για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Ειδικά για τη μεταβατική φάση συγκρότησης των νέων δήμων, μέσω του ΕΠΤΑ του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, δόθηκε η δυνατότητα καλύτερου προγραμματισμού της τοπικής ανάπτυξης και χρηματοδοτήθηκαν η μελέτη και η κατασκευή έργων τεχνικής υποδομής, κοινωνικού εξοπλισμού, προστασίας του περιβάλλοντος και βελτίωσης της ποιότητας ζωής, αλλά δεν διασφαλίστηκε η «εδαφική συνοχή» μέσα από ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα τοπικής ανάπτυξης σε κάθε δήμο (με χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, ενδοδημοτική αποκέντρωση των δημόσιων επενδύσεων και ολοκλήρωση των έργων ύδρευσης, αποχέτευσης, αντιπλημμυρικής προστασίας, διαχείρισης των απορριμμάτων και προστασίας του περιβάλλοντος). Το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙ-

ΑΣ Π θα χρειασθεί ένα ανάλογο Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως προτείνει η μελέτη του ΙΓΑ.

Η αδυναμία του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, την οποία πρέπει να υπερβεί το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ ΙΙ, ήταν ότι για αυτό το Επιχειρησιακό Σχέδιο (το ΕΠΤΑ) οι πόροι που το Πρόγραμμα χρησιμοποίησε ήταν κυρίως από τους ΚΑΠ και ελάχιστοι από λοιπούς εθνικούς πόρους και από κοινοτικούς πόρους.

**5ος συντελεστής: Το χωροταξικό.** Στο Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ έγινε προσπάθεια αξιοποίησης της χωροθέτησης των διοικητικών ορίων προηγούμενων θεσμών (αναπτυξιακών συνδέσμων, γεωγραφικών περιοχών, συμβουλίων περιοχής), αλλά σε αρκετές περιπτώσεις η χωροθέτηση και η επιλογή του διοικητικού κέντρου επηρεάστηκαν από τοπικούς συσχετισμούς και παρεμβάσεις πολιτικών παραγόντων, με συνέπεια να διατηρηθούν πολλές κοινότητες και να προκύψουν αρκετοί μη βιώσιμοι ΟΤΑ.

Παράλληλα, πρέπει να τονίσω ότι ως χωροταξικό πλαίσιο της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης δεν εννοώ μόνον τα κριτήρια χωροθέτησης των ορίων των νέων δήμων, για τα οποία η δεύτερη προϋπόθεση που θέτει η Απόφαση του Συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ στην Κυλλήνη είναι «ότι προηγείται από κάθε μορφή συνένωσης (είτε εθελοντικής είτε υποχρεωτικής) η χωροθέτηση των ορίων των νέων δήμων με αντικειμενικά και συμφωνημένα κριτήρια».

Εννοώ ότι κάθε μεταρρύθμιση και, γενικότερα, κάθε δημόσια πολιτική έχουν χωροταξικές επιπτώσεις, άρα στον σχεδιασμό τους πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι χωρικές συνιστώσες. Ιδιαίτερα σε μια χώρα όπως η δική μας, με μητροπολιτικές περιοχές, ορεινές περιοχές και νησιά, είναι σοβαρή παράλειψη να σχεδιάζουμε θεσμούς και αναπτυξιακά προγράμματα, με την παραδοχή ότι οι κανόνες μας έχουν γενική χωρική εφαρμογή. Για τον λόγο αυτόν πρότεινα παραπάνω να υπάρχουν τουλάχιστον τέσσερα χωριστά κεφάλαια στον νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και γι' αυτό προτείνω να χωρίζεται σε εννέα κεφάλαια, αντίστοιχα με τις εννέα

υποκατηγορίες ΟΤΑ που προανέφερα, ολόκληρο το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II (δηλαδή για την οργάνωση των λειτουργιών των νέων δήμων, τη στελέχωσή τους, τη χρηματοδότησή τους, τη διασύνδεσή τους με τους όμορους ΟΤΑ και τα άλλα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης κλπ.).

**6ος συντελεστής: Το οργανωτικό.** Συστατικό στοιχείο της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι η βελτίωση του συστήματος δημοτικής διακυβέρνησης και η ενδοδημοτική αποκέντρωση.

Οι πόλεις και οι οικισμοί που είναι σημερινές έδρες των δήμων που συνενώνονται και έχουν πληθυσμό μεγαλύτερο από ένα όριο (π.χ. των 1.000 κατοίκων) ορίζονται ως «πόλοι ενδοδημοτικής αποκέντρωσης» του νέου δήμου. Σε κάθε τέτοια πόλη ή τέτοιο οικισμό συγκροτείται, κυρίως από το προσωπικό που ήδη υπηρετεί, υπηρεσία εξυπηρέτησης των πολιτών, την πολιτική διεύθυνση της οποίας ασκεί αιρετό μέλος του δημοτικού συμβουλίου του νέου δήμου (γεωγραφική αντιδημαρχία). Κάθε υπηρεσία εξυπηρέτησης των πολιτών περιλαμβάνει τουλάχιστον δύο οργανικές μονάδες: μίαν οργανική μονάδα με διοικητικό προσωπικό που παρέχει υπηρεσίες Κέντρου Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) και ένα τεχνικό συνεργείο με εργατοτεχνίτες για την καθαριότητα, το πράσινο, τη λειτουργία τοπικών συστημάτων (ύδρευσης κ.ά.), τις μικροεπισκευές και τις συντηρήσεις. Υπηρεσία εξυπηρέτησης των πολιτών δεν είναι αναγκαία στα αστικά κέντρα, των οποίων οι δήμοι έχουν οργανωμένες υπηρεσίες που περιλαμβάνουν ανάλογη οργανική μονάδα, ενδείκνυται όμως να συγκροτηθεί και σε οικισμούς με πληθυσμό μεγαλύτερο από ένα όριο (π.χ. των 1.000 κατοίκων), που δεν είναι έδρα σημερινού δήμου, αλλά κοινότητας ή δημοτικού διαμερίσματος. Κάθε υπηρεσία εξυπηρέτησης των πολιτών υποστηρίζει διοικητικά και τεχνικά τον πρόεδρο και το τοπικό συμβούλιο του αντίστοιχου παλαιού ή νέου δημοτικού διαμερίσματος.

Επίσης, είναι αυτονόητο ότι μία μεταρρυθμιστική προσπάθεια πρέπει να περιλαμβάνει την οργάνωση των δομών και των λει-

τουργιών που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τις προτεινόμενες αλλαγές ή βελτιώσεις, αλλιώς αυτές δεν θα εφαρμοσθούν.

Επομένως, όπως το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ περιείχε την εκπόνηση πρότυπων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) για τις βασικές κατηγορίες δήμων (ανάλογα με το μέγεθος και τον αναπτυξιακό χαρακτήρα τους), έτσι και το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ ΙΙ πρέπει να περιέχει την εκπόνηση πρότυπων ΟΕΥ για τις παραπάνω εννέα υποκατηγορίες ΟΤΑ.

Το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ δεν διασφάλισε τη συγκρότηση των ελάχιστων αναγκαίων υπηρεσιών σε κάθε νέο δήμο. Επίσης, στην περίοδο εφαρμογής της μεταρρύθμισης, υποστηρίχθηκαν αρκετοί δήμοι και απέκτησαν ταμειακή υπηρεσία και διπλογραφικό σύστημα, αλλά οι δομές κοινωνικής φροντίδας που συγκροτήθηκαν σε πολλούς δήμους χρηματοδοτήθηκαν από ευρωπαϊκά προγράμματα, και δεν εξασφαλίσθηκε η βιωσιμότητά τους.

Η μελέτη του ΙΤΑ περιλαμβάνει τις ελάχιστες λειτουργίες/υπηρεσίες ενός διοικητικά ικανού δήμου, δηλαδή, προγραμματισμού, διοικητική, οικονομική, τεχνική, πληροφορικής και πολιτικής προσασίας.

**7ος συντελεστής: Το τεχνολογικό πλαίσιο.** Οι νέες τεχνολογίες και ειδικότερα η πληροφορική και οι επικοινωνίες είναι επίσης συστατικά στοιχεία μιας σύγχρονης και αποτελεσματικής μεταρρύθμισης.

Το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ σχεδίασε έγκαιρα τα πρότυπα και τις προδιαγραφές μηχανοργάνωσης των ΟΤΑ, με χρηματοδότηση από το ΕΠΤΑ και το ευρωπαϊκό πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ. Οι βασικές εφαρμογές της μηχανοργάνωσης των δήμων ήταν οι ακόλουθες: μητρώο αρρένων - δημοτολόγιο - οικονομική διαχείριση - πρωτόκολλο - αυτοματισμός γραφείου.

Το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ ΙΙ πρέπει να πραγματοποιήσει το επόμενο βήμα, ως εξής: Αξιοποιώντας το δίκτυο ΣΥΖΕΥΣΙΣ του δημόσιου τομέα και με χρηματοδότηση από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΥΓΚΛΙΣΗ, να ενσωματώσει λειτουργικά

όλους τους ΟΤΑ (νέους και διατηρούμενους) στο συνολικό λειτουργικό δίκτυο (functional network) της δημόσιας διοίκησης και παράλληλα να δημιουργήσει σε όλους τους ΟΤΑ «δημοτικές πύλες» (δηλαδή μηχανισμούς ηλεκτρονικής επικοινωνίας με τους πολίτες).

Επιπλέον, οι σύγχρονες Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) επιτρέπουν σύγχρονες λύσεις σε παραδοσιακά προβλήματα. Μπορούμε, για παράδειγμα, όχι μόνον να δημιουργήσουμε στις «ανοικτές πόλεις» Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), σε κάθε οικισμό με πληθυσμό π.χ. άνω των 1.000 κατοίκων, αλλά να αλλάξουμε σταδιακά τη σημερινή μορφή της παροχής υπηρεσιών στους πολίτες: αντί να πηγαίνει ο πολίτης στις δημοτικές δομές για να απολαμβάνει τις υπηρεσίες του δήμου, να παρέχονται όλο και περισσότερες υπηρεσίες στο σπίτι του. Έτσι, παύουν να έχουν νόημα παραδοσιακά ερωτήματα που αφορούν την απόσταση ενός οικισμού από την έδρα ενός δήμου, ερωτήματα που προσδιορίζουν μέχρι σήμερα τα κριτήρια χωροθέτησης των γεωγραφικών ορίων ενός δήμου ή τα κριτήρια καθορισμού της έδρας του. Είναι αναγκαίο να συνειδητοποιήσουμε για τον σχεδιασμό της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης ότι οι σύγχρονες ΤΠΕ υπερβαίνουν την παραδοσιακή πολιτικοδιοικητική προσέγγιση των ζητημάτων, καταργούν τον γραμμικό τρόπο που σκεπτόμαστε, «κόβουν δρόμο» στις λύσεις των προβλημάτων, και ότι δεν πρέπει να κάνουμε το λάθος απλώς να «μηχανογραφούμε» τις σημερινές λειτουργίες.

**8ος συντελεστής: Το ανθρώπινο δυναμικό.** Ένας καλός νόμος, επαρκείς οικονομικοί πόροι, ορθολογική χωροθέτηση, οργανωμένες δομές και λειτουργίες, χωρίς ποιοτικά και ποσοτικά επαρκές ανθρώπινο δυναμικό, αποτελούν ωραίο αλλά κενό κέλυφος. Προτείνω να αναρωτηθούμε, για πόσους θεσμούς που δημιουργούνται υπάρχει πρόνοια έγκαιρης και επαρκούς στελέχωσής τους; Για πόσες νέες δημόσιες πολιτικές υπάρχει από την αρχή η φροντίδα για το ανθρώπινο δυναμικό που θα τις εφαρμόσει; Και για το νέο δυναμικό

που θέλουμε να προσελκύσουμε, πόσες φορές έχουμε προετοιμάσει νέες πολιτικές προσωπικού;

Στο πλαίσιο του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, επιλέχθηκαν και καταρτίστηκαν 2.440 νέοι επιστήμονες και, με σχετική διάταξη νόμου, μετά από πρόταση των δημάρχων και της ΚΕΔΚΕ και σύμφωνη γνώμη όλων των κομμάτων, εντάχθηκαν οι επιστήμονες αυτοί στους νέους δήμους. Δεν κατοχυρώθηκε όμως η παραμονή τους στους δήμους αυτούς, ούτε διασφαλίστηκε η συνεχής κατάρτιση και υποστήριξή τους, και έτσι η επένδυση αυτή σταδιακά απαξιώθηκε.

Το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II, για να αποφύγει αυτό το λάθος, οφείλει όχι μόνον να προετοιμάσει την πρόσληψη των αναγκαίων νέων επιστημόνων (π.χ. άλλους 2.500 ΠΕ ή ΤΕ οικονομικής, τεχνικής και διοικητικής κατεύθυνσης), αλλά να κατοχυρώσει την παραμονή τους τουλάχιστον για μια δεκαετία στους δήμους στους οποίους αυτοί θα προσληφθούν (π.χ. με κριτήριο εντοπιότητας στην πρόσληψη και αμετάθετο για μια δεκαετία) και να διασφαλίσει τη συνεχή κατάρτιση και υποστήριξή τους. Επίσης, είναι απαραίτητη η χορήγηση κινήτρων για την εθελοντική αποχώρηση των γραμματέων των παλαιών κοινοτήτων και την απόσπαση ή τη μετάταξη από τον δημόσιο τομέα έμπειρων στελεχών. Η μέριμνα για το νέο ανθρώπινο δυναμικό πρέπει να συνοδεύεται από μια νέα πολιτική προσωπικού που θα οδηγεί στην αναβάθμιση και του υπηρετούντος ανθρώπινου δυναμικού της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Παράλληλα, είναι αναγκαίο το Πρόγραμμα να περιλαμβάνει μέτρα ειδικής μέριμνας για τους δημάρχους και τους προέδρους κοινοτήτων που δεν θα έχουν τη δυνατότητα να ολοκληρώσουν τις θητείες που απαιτεί η συνταξιοδότησή τους, αλλά και μια νέα πολιτική για την καταστατική θέση των αιρετών με βάση τις προτάσεις της ΚΕΔΚΕ.

**9ος συντελεστής: Η επιστημονική και τεχνική υποστήριξη.** Οι ανάγκες ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος σε επιστημονική και τεχνική υποστήριξη συνήθως δεν μπορεί να καλυφθούν από το ενδογενές

δυναμικό, και χρειάζεται υποστήριξη από εξωτερική δομή. Η επιστημονική και τεχνική υποστήριξη του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ ανατέθηκε, με Προγραμματική Σύμβαση, στην Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), με χρηματοδότηση από το Κοινοτικό Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ».<sup>242</sup>

Η επιστημονική και τεχνική υποστήριξη του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II μπορεί να χρηματοδοτηθεί από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ και από εθνικούς πόρους.

**10ος συντελεστής: Το επικοινωνιακό.** Κάθε μεταρρύθμιση και γενικότερα κάθε δημόσια πολιτική χρειάζεται να επικοινωνεί με το περιβάλλον της, τόσο κατά τη φάση του σχεδιασμού όσο και κατά την εφαρμογή της. Ένα επικοινωνιακό πρόγραμμα, σωστά σχεδιασμένο και συστηματικά υλοποιούμενο, μπορεί να εξασφαλίσει τις συνέργειες όλων των αναγκαίων εταίρων, την κοινωνική συμμετοχή και συναίνεση και την αποδοτικότητα στην εφαρμογή της μεταρρύθμισης.

Ο κεντρικός στόχος του επικοινωνιακού σκέλους του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, που ήταν η «επωνυμοποίησή» του, πέτυχε. Αρκεί να θυμίσω ότι το όνομά του χρησιμοποιήθηκε ως επιθετικός προσδιορισμός των νέων δήμων, των στελεχών που εντάχθηκαν σε αυτούς, αλλά και σε μεταγενέστερα προγράμματα συνένωσης δομών και υπηρεσιών (αστυνομικών τμημάτων, σχολείων κλπ.).

Η προίκα αυτή συνοδεύει το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II, και εκτιμώ ότι αυτή τού εξασφαλίζει μια πολύ θετική επικοινωνιακή αφετηρία, που είναι όμως ταυτόχρονα και ένας πύχτυς υψηλών προσδοκιών, που όχι μόνον δεν επιτρέπει να επαναληφθούν τα λάθη του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ και ταυτόχρονα επιβάλλει να επιτευχθούν ανάλογα με τα θετικά αποτελέσματά του, αλλά απαιτεί

---

242. Βλέπε το περιεχόμενο της υποστήριξης αυτής, στην παράγρ. 1.8.

την υλοποίηση του οράματός του: να συγκροτηθούν αποτελεσματικοί δήμοι με ισχυρή πολιτική νομιμοποίηση της λειτουργίας τους.

Επίσης, το Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II είναι χρήσιμο να περιλαμβάνει την προβολή των καλών πρακτικών και τη διάχυση της τεχνογνωσίας που αποκτάται, μέσω της συνεργασίας των αιρετών και των επιστημονικών στελεχών και της ανταλλαγής των εμπειριών τους.

Οι επόμενοι συντελεστές (11ος, 12ος και 13ος) συνδέονται με τον χαρακτήρα του Προγράμματος της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης (τη χρονική διάρκεια, τη διοίκηση και παρακολούθηση, τις συνέργειες του Προγράμματος).

**11ος συντελεστής: Η χρονική διάρκεια.** Προοπτικές επιτυχίας έχει ένα Πρόγραμμα μεταρρύθμισης, εφόσον αυτό είναι τουλάχιστον μεσοχρόνιο. Αυτό προϋποθέτει αντίστοιχο σχεδιασμό και εξασφαλισμένους οικονομικούς πόρους για ίση χρονική περίοδο.

Το άρθρο 13 του Ν.2539/1997 προέβλεπε ως χρονική διάρκεια του Προγράμματος την επταετία (1998-2004), αλλά, κατά την εκτίμησή μου, δεν τηρήθηκε με προγραμματική συνέπεια και διαχρονική σταθερότητα ο αρχικός σχεδιασμός του.

Η χρονική διάρκεια του Προγράμματος της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης πρέπει να είναι τουλάχιστον ίση με τη χρονική διάρκεια προετοιμασίας συν μια δημοτική θητεία, αλλιώς οι νέοι δήμαρχοι θα αγωνίζονται αβοήθητοι στο πέλαγος των ανικανοποίητων προσδοκιών των πολιτών και των δικών τους.

**12ος συντελεστής: Οι δομές διοίκησης και παρακολούθησης του Προγράμματος.** Εκ των πραγμάτων, οιοδήποτε Πρόγραμμα μεταρρύθμισης εμπεριέχει την καινοτομία. Άρα χρειάζεται νέα ειδική δομή σχεδιασμού, διοίκησης και εφαρμογής του. Η δομή αυτή δημιουργείται με βάση τα υπάρχοντα αλλά και νέα διοικητικά συστατικά στοιχεία, και είναι απαραίτητο αυτή να συγκροτηθεί ως σύστημα με



ιεραρχική, άρα πυραμιδική μορφή. Οι συντελεστές της επιτυχίας του είναι οι ακόλουθοι: Πρώτον, πρέπει να έχει *ad hoc* δομή, με λειτουργική αυτοτέλεια, εξαιρετικά ικανό και έμπειρο ανθρώπινο δυναμικό, διαχείριση πόρων τεχνικής βοήθειας και επιχειρησιακή ευελιξία. Δεύτερον, η κορυφή της πυραμίδας του συστήματος πρέπει να είναι τουλάχιστον ένα επίπεδο ιεραρχικά ανώτερο από αυτό που επιχειρεί να μεταρρυθμίσει το Πρόγραμμα, αλλιώς είναι από την αρχή αυτονόητο ότι θα συνθλιβεί ή θα αγνοηθεί.

Δίπλα στην πυραμίδα σχεδιασμού, διοίκησης και εφαρμογής, είναι απαραίτητη μία παράλληλη δομή παρακολούθησης και εξωτερικής αξιολόγησης (με δικαίωμα «ποινής και επιβράβευσης»). Η δομή αυτή δίνει στην προηγούμενη πληροφορίες που λειτουργούν ως έλεγχος, αλλά και ως επανατροφοδότηση για τη διαρκή επικαιροποίηση του Προγράμματος.

Τα παραπάνω επιχειρήθηκαν και για τις δομές διοίκησης και παρακολούθησης του Προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ. Σε ορισμένα ζητήματα πέτυχαν, σε άλλα όχι.

Η μελέτη του ΙΤΑ προτείνει «τη συγκρότηση μιας δομής ισχυρής στο επίπεδο της πολιτικής αντιπροσώπευσης (πιθανόν γραμματείας προσαρτημένης στον Πρωθυπουργό), στελεχωμένης με αρμόδιους επιστήμονες και τη συμμετοχή εκπροσώπων των πολιτικών κομμάτων και της αυτοδιοίκησης».

Σε κάθε περίπτωση, το Πρόγραμμα της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης δεν μπορεί να αποτελείται μόνον από έναν νόμο, και όλα τα υπόλοιπα να αφεθούν στον «αυτόματο πιλότο».

**13ος συντελεστής: Οι συνέργειες του Προγράμματος.** Ένα Πρόγραμμα μεταρρύθμισης χρειάζεται εσωτερικές συνέργειες στο πολιτικοδιοικητικό σύστημα, αλλά και ισχυρές εξωτερικές συνέργειες. Οι εσωτερικές συνέργειες είναι κυρίως δύο: Πρώτον, η ευρύτερη πολιτική συναίνεση που είναι απαραίτητη, ιδιαίτερα αν η χρονική διάρκεια του Προγράμματος υπερβαίνει μια κοινοβουλευτική θητεία. Και δεύτερον, η συμμετοχή στην προσπάθεια μεταρρύθμισης από το

ανθρώπινο δυναμικό το οποίο αφορά η μεταρρύθμιση, που μπορεί να επιταχύνει την αποδοχή και την εφαρμογή του Προγράμματος.

Όσον αφορά τις εξωτερικές συνέργειες, αυτές μπορεί να τις προσφέρουν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η ελληνική οικονομία και η κοινωνία των πολιτών.

#### **14ος συντελεστής: Η ωριμότητα των κοινωνικών και των πολιτικών συνθηκών.**

Το 14ο και τελευταίο κλειδί είναι ο βαθμός ωριμότητας του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος για την προτεινόμενη μεταρρύθμιση. Είναι ο βαθμός ανάπτυξης της τεχνογνωσίας μας σε ανάλογα εγχειρήματα και η ικανότητά μας στην αξιοποίηση της θεσμικής μνήμης. Είναι η συλλογική αντιληπτική ικανότητα των φορέων της οικονομίας και ο δυναμισμός της. Είναι το επίπεδο ευαισθητοποίησης και ανάπτυξης της κοινωνίας μας και των θεσμών της. Είναι τελικά η παιδεία του λαού μας και το επίπεδο ανάπτυξης του πολιτισμού μας, αυτά που προσδιορίζουν με σχεδόν αιτιοκρατικό τρόπο τις πιθανότητες επιτυχίας οιοδήποτε εγχειρήματος, είτε αυτό αφορά οριζόντια διοικητική μεταρρύθμιση είτε τομεακή δημόσια πολιτική.

Επομένως, μία νέα διοικητική μεταρρύθμιση, για να έχει σοβαρές πιθανότητες επιτυχίας, πρέπει να εκτιμήσει εάν υπάρχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις. Αυτό άλλωστε είναι ένα από τα βασικά κριτήρια με τα οποία αξιολογώ τις επιλύσεις προβλήματος, τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις της προηγούμενης περιόδου (1975-2004).<sup>243</sup>

Την ανάγκη υπέρβασης της μονοδιάστατης διοικητικής προσέγγισης και συνυπολογισμού της αναπτυξιακής, της χωροταξικής και της λειτουργικής προσέγγισης, στη μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, αναδεικνύει σε πρόσφατη ομιλία του σε συνέδριο της ΚΕΔΚΕ και ο καθηγητής Ηλίας Μπεριάτος.<sup>244</sup>

---

243. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.2.5.

244. Βλέπε Η. Μπεριάτος (2008), *Χωροταξικός σχεδιασμός της μεταρρύθμισης*,

Κλείνοντας, εκτιμώ ότι είναι απαραίτητο να αντιγράψω ένα απόσπασμα από την Εισαγωγή της «Συνοπτικής παρουσίασης της μελέτης του ΙΤΑ».

«Ο μεγάλος κίνδυνος είναι το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα μας να επιλέξει την εύκολη λύση: να θεωρήσει ότι αποτελεί Μεταρρύθμιση της Τ.Α. η συνένωση των ΟΤΑ σε 500 ή 400 ή 300 με κριτήριο το πληθυσμιακό και ορισμένα άλλα κριτήρια “συμπληρωματικά”. Αυτή η επιλογή οδηγεί σε ένα πιθανό σχεδιασμό νέων διοικητικών ορίων, “κίνητρα” για εθελοντική συνένωση και μετά από ένα χρονικό διάστημα, στο οποίο θα “αποδειχθεί ότι δεν περπατάει η εθελοντική συνένωση”, επιβάλλεται με νόμο η αναγκαστική συνένωση. Με αυτή την επιλογή η Πολιτεία με ένα σκέτο νόμο “απαλλάσσεται” κάθε ευθύνης για ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα χωροθέτησης, ρυθμίσεων, ενεργειών, έργων και μέτρων πολιτικής, με διασφαλισμένους πόρους, και αφήνει στον “αυτόματο πιλότο” να λύσει τα προβλήματα που θα προκύψουν: τοπικές δημόσιες επενδύσεις, χρηματοδότηση, στελέχωση, οργάνωση».

### β) Η «ταμπακιέρα» του ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ II

Επειδή ενδεχομένως ένας καλοπροαίρετος αναγνώστης να μην έχει πεισθεί ότι οι παραπάνω συντελεστές αποτελούν τα πραγματικά κλειδιά της μεταρρύθμισης και, επηρεασμένος από την περιρρέουσα ατμόσφαιρα, να νομίζει ότι η «ταμπακιέρα» είναι ο αριθμός των ΟΤΑ, θα επιχειρήσω να αποδείξω ότι η διοικητική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης είναι εφικτή με οιονδήποτε αριθμό ΟΤΑ. Με την προϋπόθεση βέβαια ότι η μεταρρύθμιση δεν ταυτίζεται με την απλή διοικητική συνένωση, αλλά ότι περιέχει το σύνολο των προϋποθέσεων και των συντελεστών που προανέφερα, γιατί αλλιώς θα είναι ψευδομεταρρύθμιση.

---

Έκτακτο Συνέδριο ΚΕΔΚΕ (Αθήνα, 23-24.06.2008), με θέμα «Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», διαθέσιμο στο <http://www.kedke.gr>.

Επιλέγω τις παρακάτω τρεις ενδεικτικές λύσεις που καλύπτουν κατά τη γνώμη μου, όλο το φάσμα των πιθανών επιλογών:

1η λύση: 350 ΟΤΑ

2η λύση: 520 ΟΤΑ

3η λύση: 750 ΟΤΑ.

Ξεκινώ από τον προσδιορισμό των δύο βασικών στόχων της μεταρρύθμισης, οι οποίοι οδηγούν σε αντίρροπη κατεύθυνση όσον αφορά το μέγεθος των ΟΤΑ, αλλά πρέπει να συντεθούν, για να υπηρετηθούν ταυτόχρονα:

- ▷ 1ος Η διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων έτσι, ώστε να προωθούν την τοπική ανάπτυξη και να παρέχουν στους πολίτες τις υπηρεσίες που αντιστοιχούν στις αρμοδιότητές τους.
- ▷ 2ος Η διασφάλιση της δημοκρατικής συμμετοχής των πολιτών και της ουσιαστικής πολιτικής νομιμοποίησης των ΟΤΑ, που προϋποθέτουν την αμεσότερη δυνατή σχέση των πολιτών με το τοπικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα (δηλαδή με τους αιρετούς και με τις υπηρεσίες).

Ο πρώτος στόχος διευκολύνεται από τη διεύρυνση του μεγέθους των ΟΤΑ και από οικονομίες κλίμακας, ενώ ο δεύτερος από τη μείωση του μεγέθους των ΟΤΑ και το πλησίασμα στον πολίτη. Για να συνθέσουμε τους στόχους αυτούς, πρέπει να επιλέξουμε σχετικά μεγάλο αριθμό ΟΤΑ και, ταυτόχρονα, σχετικά μικρό αριθμό δημοτικών υπηρεσιών, και επομένως οδηγούμαστε στην εξυπηρέτηση των μικρότερων ΟΤΑ από μεγαλύτερους ή από «κοινές υπηρεσίες». Οι κοινές υπηρεσίες πρέπει να συγκροτηθούν σε γεωγραφικές ενότητες, σχεδιασμένες με χωροταξικά κριτήρια, που θα στοχεύουν στην καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση των πολιτών, μπορεί να είναι διαφορετικές κατά λειτουργία ή ομάδα λειτουργιών, και θα διοικούνται από τους ΟΤΑ τους οποίους υπηρετούν, με υπερτοπική συμβασιακή σχέση ή δομή (με σύμβαση διαδημοτικής ή μητροπολιτικής ή διανησιωτικής συνεργασίας ή με σύνδεσμο ΟΤΑ ή διαδημοτική εταιρεία ή την ΤΕΔΚ).

Οι υπηρεσίες ενός δήμου ή οι κοινές υπηρεσίες ΟΤΑ εκτιμώ ότι συγκροτούνται από τις ακόλουθες κατ' ελάχιστον υπηρεσίες:

- διοικητική υπηρεσία, με αρμοδιότητα και τη λειτουργία ΚΕΠ, καθώς και την πληροφορική
- οικονομική υπηρεσία, με αρμοδιότητα και τον προγραμματισμό
- τεχνική υπηρεσία, με αρμοδιότητα και την υποστήριξη της τοπικής ανάπτυξης (αστικής ή/και αγροτικής)
- κοινωνική υπηρεσία
- δημοτική αστυνομία, με αρμοδιότητα και την πολιτική προστασία.

Το σύνολο των υπηρεσιών αυτών προτείνω να τό ονομάσουμε «ολοκληρωμένο σύστημα δημοτικών υπηρεσιών».

Σε μεσαιούς δήμους, το «ολοκληρωμένο σύστημα δημοτικών υπηρεσιών» μπορεί να είναι μεγαλύτερο. Π.χ., για τον προγραμματισμό, την πληροφορική και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού μπορεί να συγκροτηθεί ξεχωριστή επιτελική υπηρεσία, όπως ξεχωριστές οργανικές μονάδες μπορεί να συγκροτηθούν για το ΚΕΠ και για την πολιτική προστασία. Στις κοινές υπηρεσίες, η υπηρεσία υποστήριξης του προγραμματισμού, της πληροφορικής και της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού απαιτεί ευρύτερη ανθρωπογεωγραφική ενότητα από αυτήν την οποία απαιτεί η τεχνική και η κοινωνική υπηρεσία.

Παράλληλα με το ανωτέρω «ολοκληρωμένο σύστημα δημοτικών υπηρεσιών», πόλη ή οικισμός που είναι σημερινή έδρα δήμου που συνενώνεται και έχει πληθυσμό μεγαλύτερο από ένα όριο (π.χ. των 1.000 κατοίκων) ορίζεται ως «πόλος ενδοδημοτικής αποκέντρωσης» του νέου δήμου και συγκροτείται σε αυτήν υπηρεσία εξυπηρέτησης των πολιτών.

Εάν θέσουμε κοινές σταθερές (standards), στην ποσοτική και την ποιοτική παροχή υπηρεσιών στους πολίτες, με απλές μαθηματικές πράξεις οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι το συνολικά απαιτούμενο προσωπικό για όλους τους ΟΤΑ είναι περίπου το ίδιο, ανεξάρτητα από τον αριθμό των ΟΤΑ, γιατί μεγάλος αριθμός

ΟΤΑ, άρα και μεγάλος αριθμός ολοκληρωμένων συστημάτων δημοτικών υπηρεσιών, απαιτεί μικρό αριθμό υπηρεσιών ενδοδημοτικής αποκέντρωσης, και μικρός αριθμός ΟΤΑ, άρα μικρός αριθμός ολοκληρωμένων συστημάτων δημοτικών υπηρεσιών, απαιτεί μεγάλο αριθμό υπηρεσιών ενδοδημοτικής αποκέντρωσης.

Μπορούμε όμως να κάνουμε και άλλο ένα βήμα και να προσδιορίσουμε τον αριθμό και τη χωροθέτηση του συνόλου των «ολοκληρωμένων συστημάτων δημοτικών υπηρεσιών» (είτε αυτά έχουν τη μορφή υπηρεσιών μεμονωμένων δήμων είτε τη μορφή κοινών υπηρεσιών ΟΤΑ), σύμφωνα με τα ανθρωπογεωγραφικά δεδομένα της χώρας μας (μητροπολιτικές, αστικές, αγροτικές, ορεινές περιοχές και νησιά). Ας υποθέσουμε ότι το άριστο (*optimum*) μέγεθος είναι 400 «ολοκληρωμένα συστήματα δημοτικών υπηρεσιών», με την ανωτέρω κατ' ελάχιστον συγκρότηση, οπότε, με βάση το υπηρετούν σήμερα προσωπικό, εύκολα υπολογίζεται το αναγκαίο πρόσθετο προσωπικό και προσδιορίζεται το επιπλέον ετήσιο κόστος λειτουργίας των ΟΤΑ, που μεταφράζεται σε πρόσθετο ποσοστό επί των σημερινών Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ). Εφόσον διατηρήσουμε το άριστο μέγεθος των 400 «ολοκληρωμένων συστημάτων δημοτικών υπηρεσιών» και στις τρεις ανωτέρω αριθμητικές λύσεις, το πρόσθετο ποσοστό επί των ΚΑΠ είναι σταθερό, και διαφοροποιείται σε κάθε λύση μόνον ο τρόπος σύνδεσης των 400 «ολοκληρωμένων συστημάτων δημοτικών υπηρεσιών» με τους ΟΤΑ. Συγκεκριμένα:

- Στην 1η λύση έχουμε 300 δήμους που καθένας τους έχει «ολοκληρωμένο σύστημα δημοτικών υπηρεσιών», 10 μικρούς δήμους και κοινότητες και 40 μικρά νησιά – κοινότητες, που υποστηρίζονται από τους 300 δήμους με υπερτοπική συμβασιακή σχέση ή δομή. Δηλαδή, έχουμε συνολικά 350 ΟΤΑ. Ειδικότερα, τα μικρά νησιά – κοινότητες υποστηρίζονται από τα όμορα μεγαλύτερα νησιά, με σύμβαση διανοησιακής συνεργασίας. Επίσης, συγκροτούνται τουλάχιστον 690 πόλοι ενδοδημοτικής αποκέντρωσης.

- Στη 2η λύση, έχουμε 400 δήμους που καθένας τους έχει «ολοκληρωμένο σύστημα δημοτικών υπηρεσιών», 80 μικρούς δήμους και κοινότητες και 40 μικρά νησιά-κοινότητες που υποστηρίζονται από τους 400 δήμους με υπερτοπική συμβασιακή σχέση ή δομή. Δηλαδή, έχουμε συνολικά 520 ΟΤΑ. Επίσης, συγκροτούνται τουλάχιστον 520 πόλοι ενδοδημοτικής αποκέντρωσης.
- Στην 3η λύση, έχουμε 300 δήμους που καθένας τους έχει «ολοκληρωμένο σύστημα δημοτικών υπηρεσιών», 50 μικρούς δήμους και κοινότητες και 40 μικρά νησιά-κοινότητες που υποστηρίζονται από τους 300 δήμους με υπερτοπική συμβασιακή σχέση ή δομή, καθώς και 100 κοινές υπηρεσίες που υποστηρίζουν 360 ΟΤΑ με υπερτοπική συμβασιακή σχέση ή δομή. Δηλαδή, έχουμε συνολικά 750 ΟΤΑ. Τα «ολοκληρωμένα συστήματα δημοτικών υπηρεσιών» είναι  $(300+100=)$  400. Επίσης, συγκροτούνται τουλάχιστον 290 πόλοι ενδοδημοτικής αποκέντρωσης.

Η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και η μεταφορά συγκροτημένων δομών, μαζί με τους αντίστοιχους πόρους από την κεντρική και την περιφερειακή δημόσια διοίκηση, μπορεί να γίνουν, με βάση σχετική νομοθετική ρύθμιση, στους δήμους που έχουν «ολοκληρωμένο σύστημα δημοτικών υπηρεσιών» και στις κοινές υπηρεσίες, εφόσον έχουν τη μορφή του συνδέσμου ΟΤΑ.

Επειδή σε κάθε περίπτωση θα υπάρχει η εύλογη αντίρρηση των αιρετών των συνενούμενων ΟΤΑ, υπενθυμίζω τα μέτρα που αναφέρω παραπάνω (στον 8ο συντελεστή).

Κλείνοντας, θα ήθελα για άλλη μια φορά να επαναλάβω πως «προϋπόθεση είναι ότι η μεταρρύθμιση δεν ταυτίζεται με την απλή διοικητική συνένωση, αλλά ότι περιέχει το σύνολο των προϋποθέσεων και των συντελεστών που προανέφερα, γιατί αλλιώς θα είναι ψευδομεταρρύθμιση». Εάν παρόλα αυτά η κεντρική πολιτική εξουσία προωθήσει ως μεταρρύθμιση μιαν απλή διοικητική συνένωση, κρύβοντας στην πραγματικότητα την ανάγκη της απο-

κέντρωσης συγκροτημένων δομών προς την περιφερειακή και την τοπική αυτοδιοίκηση και του λειτουργικού εκσυγχρονισμού τους (functional reform), με την πάροδο λίγων χρόνων θα τεθεί το ερώτημα «Γιατί δεν απέδωσε αυτή η μεταρρύθμιση;»

### γ) Ο ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ της Δανίας

Λίγο πριν τυπωθεί το βιβλίο, ξαναδιαβάζοντας τις παραπάνω προτάσεις μου για τον ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ II, αναρωτιόμουν τι επιχειρήματα έχω απέναντι σε όποιον ισχυρισθεί ότι οι προτάσεις αυτές είναι θεωρητικές και ανεφάρμοστες, όταν έπεσε στα χέρια μου το άρθρο για την «πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση στη Δανία»,<sup>245</sup> που αποδεικνύει ότι πολλά από αυτά που προτείνω για την Ελλάδα εφαρμόστηκαν στη Δανία πολύ πρόσφατα (2002-2007). Υπενθυμίζω ότι τα βασικά χωροταξικά μεγέθη των δύο χωρών είναι ανάλογα. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παραθέτει αυτό το άρθρο, τα κύρια χαρακτηριστικά της διοικητικής μεταρρύθμισης στη Δανία είναι τα ακόλουθα:

- Η διοικητική μεταρρύθμιση δεν περιορίστηκε στην τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά εφαρμόστηκε σε όλες τις βαθμίδες της κρατικής διοίκησης και ακολούθησε την αρχή της «επικουρικότητας». Διαμορφώθηκε μία νέα σχέση ανάμεσα στα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης.
- Δεν έγινε μόνον η νομική «μεταφορά αρμοδιοτήτων», αλλά μεταφέρθηκαν, μαζί με τις αρμοδιότητες, οι υπάλληλοι, οι υποδομές και οι αντίστοιχοι πόροι. Εφαρμόστηκε η αρχή «ο υπάλληλος ακολουθεί τη μεταφερόμενη δομή».
- Οι 5 περιφέρειες ανέλαβαν αρμοδιότητες στην προετοιμασία και τον σχεδιασμό των περιφερειακών αναπτυξιακών σχεδίων, τη διεύθυνση των νοσοκομείων και την ειδική ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.

---

245. Βλ. Ρ. Γκέκας, Κ. Μήτσου (2009), Η πρόσφατη Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Δανία – Ομοιότητες και διαφορές με το «Ελληνικό πείραμα», στην *Επιθεώρηση Τ.Α.*, Τεύχος 120 / Φεβρουάριος 2009, σελ. 39-42, ΚΕΔΚΕ, Αθήνα.



- Οι 98 πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ ανέλαβαν πρόσθετες αρμοδιότητες στη χωροταξία, στην προστασία του περιβάλλοντος, στην εκπαίδευση, στις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, στις υγειονομικές υπηρεσίες και στις μεταφορές.
- Η συνένωση έγινε με τοπικές διαπραγματεύσεις. Έτσι 239 τοπικές αρχές επέλεξαν να συγχωνευθούν. Εξωτερική παρέμβαση χρειάστηκε μόνον σε τρεις περιπτώσεις και μόνον σε μια περίπτωση κρίθηκε ως απαραίτητη η επέμβαση του Υπουργείου.
- Η διοικητική μεταρρύθμιση δεν έγινε «μέσα σε μια μέρα»:
  - ▷ Το 2002 ορίσθηκε Εθνική Επιτροπή για τη νέα διοικητική δομή, με μέλη εκπροσώπους των υπουργείων, των τοπικών αρχών και ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες.
  - ▷ Τον Ιανουάριο του 2004, η Εθνική Επιτροπή διατύπωσε τις προτάσεις της.
  - ▷ Τον Ιούνιο του 2004, έγινε συμφωνία των πολιτικών κομμάτων στη Βουλή.
  - ▷ Το 2005, έγιναν τοπικές εκλογές, και τα νέα συμβούλια λειτούργησαν ως «προπαρασκευαστικές επιτροπές». Στους ΟΤΑ δόθηκε μία διετία, για να ετοιμάσουν τον προϋπολογισμό του 2007, την ενσωμάτωση των αρμοδιοτήτων, των λειτουργιών και των υπαλλήλων, τη συνεκτική χρήση των διαχειριστικών εργαλείων, καθώς και τη διαμόρφωση της νέας πολιτικής και διοικητικής δομής.
  - ▷ Το 2007, διαμορφώθηκαν οι νέες δομές και ξεκίνησε η εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης.<sup>246</sup>

### 3.4. Η μητροπολιτική διακυβέρνηση

Χαρακτηριστικό παράδειγμα μιας μεταρρύθμισης, που εκκρεμεί από το πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων και θα μπορούσε να εμπλουτισθεί με τη συστηματική προσέγγιση και τα εργαλεία πολιτικής και

---

246. Βλ. «Η ανάποδη μεταρρυθμιστική πυραμίδα», στην παράγρ. ΙΙΙ.2.3.β.

διοίκησης του δευτέρου κύματος, είναι η μητροπολιτική διακυβέρνηση. Εισαγωγικά για το ζήτημα αυτό, θα ήθελα να αναφέρω ότι η διαχείριση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μητροπολιτικές περιοχές (κυρίως της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης), καθώς και η πολύπλευρη αστική ανάπτυξη τους έχουν αρχίσει να συνειδητοποιούνται ως ζητήματα **μητροπολιτικής διακυβέρνησης**, η οποία απαιτεί σύνθετη μορφή άσκησης διοίκησης και πρέπει να εξασφαλίζει, ταυτόχρονα, **πολιτική νομιμοποίηση και αποτελεσματικότητα**. Κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί, σε πολιτικό επίπεδο, οι ακόλουθες εναλλακτικές προτάσεις για την Αττική:

- Δημιουργία μητροπολιτικού συμβουλίου με τη συμμετοχή εκπροσώπων της κρατικής περιφέρειας, της δευτεροβάθμιας και της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (και ενδεχομένων και των κοινωνικών φορέων).
- Συγκρότηση μητροπολιτικού συνδέσμου για τη διαχείριση των διαδημοτικών ζητημάτων.
- Συγκρότηση ενιαίου μητροπολιτικού δήμου στο πολεοδομικό συγκρότημα.
- Διεύρυνση του χώρου και των αρμοδιοτήτων της σημερινής δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης έτσι, ώστε αυτή να λειτουργήσει ως μητροπολιτική αυτοδιοίκηση.

Από τις προτάσεις αυτές, διαπιστώνουμε ότι εξακολουθεί σε πολιτικό επίπεδο η λύση να αναζητείται μόνον στη συγκρότηση ενός φορέα ο οποίος θα συγκεντρώσει με νόμο όλη την εξουσία και θα λύσει όλα τα προβλήματα της μητροπολιτικής περιοχής.

Δεν κατανοείται ακόμη ότι μία σύγχρονη λύση προϋποθέτει **συστημική και προγραμματική προσέγγιση** που θα αξιοποιήσει τις μεθοδολογίες της δικτύωσης (networking) και της συμβασιοποίησης (contractualisation) και θα στηριχθεί στη συστηματική κοινωνική και πολιτική **διαβούλευση**.

Εκτιμώ ότι η λύση, που μπορεί να εξασφαλίσει επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα και την ευρύτερη δυνατή κοινωνική και πολιτική συναίνεση, περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

### α) Μητροπολιτικό Σύστημα

Το πρώτο που χρειάζεται είναι η συγκρότηση ενός Μητροπολιτικού Συστήματος που θα αποτελείται από τους ακόλουθους φορείς:

- κρατική περιφέρεια (με αποσυγκεντρωμένες από το κράτος αρμοδιότητες),
- μητροπολιτική αυτοδιοίκηση (δευτεροβάθμιο ΟΤΑ, στο επίπεδο της Περιφέρειας Αττικής),
- τους δήμους της μητροπολιτικής περιοχής.

Η μητροπολιτική αυτοδιοίκηση έχει τον ισχυρότερο ρόλο στη διοίκηση των μητροπολιτικών λειτουργιών, αλλά κανένας φορέας του Μητροπολιτικού Συστήματος δεν μπορεί να έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα ενός θεματικού τομέα.<sup>247</sup> Για κάθε θεματικό τομέα προσδιορίζονται οι λειτουργίες και κατανέμονται οι αντίστοιχες αρμοδιότητες στους φορείς του Μητροπολιτικού Συστήματος, με βάση την αρχή της επικουρικότητας.

Η **κρατική περιφέρεια** εκπροσωπεί στο μητροπολιτικό επίπεδο την κεντρική δημόσια διοίκηση και ασκεί στη μητροπολιτική περιοχή τον επιτελικό ρόλο του κράτους έτσι, ώστε η ίδια να συνδέει τις μητροπολιτικές λειτουργίες με τις ασκούμενες εθνικές πολιτικές.

Η **μητροπολιτική αυτοδιοίκηση** έχει τον ισχυρότερο ρόλο στη διοίκηση των μητροπολιτικών λειτουργιών και τις αρμοδιότητες του σχεδιασμού, του προγραμματισμού και της υλοποίησης των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων και των περιφερειακών πολιτικών, της περιφερειακής εξειδίκευσης των εθνικών πολιτικών και της μελέτης - κατασκευής - συντήρησης των έργων περιφερειακής και νομαρχιακής κλίμακας.

Οι **πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ**, με βάση την αρχή της επικουρικότητας, ασκούν πρόσθετες αρμοδιότητες αστικής ανάπτυξης, οι οποίες σε άλλες περιφέρειες δεν ασκούνται «εν τοις πράγμασι» από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, επειδή σε αυτές δεν παρουσιάζουν μεγάλη ένταση τα προβλήματα υποβάθμισης του αστικού περιβά-

247. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.3.1.

λοντος και τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού, ή ασκούνται από υπερκείμενες αρχές, επειδή η αντιμετώπισή τους προϋποθέτει μεγαλύτερο πληθυσμό, για να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας (με το κριτήριο της αποτελεσματικότητας).

Όπου η αρχή της επικουρικότητας οδηγεί στην άσκηση των αρμοδιοτήτων από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, αλλά απαιτείται διαδημοτική συνεργασία, συγκροτείται αντίστοιχος Σύνδεσμος ΟΤΑ ή ανατίθεται ο ρόλος αυτός, με σύμβαση διαδημοτικής συνεργασίας,<sup>248</sup> στον Δήμο που έχει το σχετικό συγκριτικό πλεονέκτημα.

Παράλληλα, διασφαλίζεται ο ενιαίος συνολικός σχεδιασμός, η συμπληρωματικότητα και ο συντονισμός των λειτουργιών των ανωτέρω φορέων έτσι, ώστε το σύνολο των φορέων του Μητροπολιτικού Συστήματος<sup>249</sup> να είναι ένα συνεκτικό λειτουργικό δίκτυο (functional network).

Για να επιτευχθεί αυτό το λειτουργικό δίκτυο, κατοχυρώνονται πολιτικά, θεσμικά, οργανωτικά και επικοινωνιακά (με βάση τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών) οι συστημικές σχέσεις μεταξύ των φορέων του Μητροπολιτικού Συστήματος. Χωρίς την κατοχύρωση αυτών των συστημικών σχέσεων δεν θα συγκροτηθεί Μητροπολιτικό Σύστημα, αλλά θα δημιουργηθεί ένα άθροισμα ανταγωνιζόμενων μεταξύ τους φορέων.

Για τη διασφάλιση της διαβούλευσης και τον συντονισμό των φορέων του Μητροπολιτικού Συστήματος, συγκροτείται ένα κοινό συντονιστικό μητροπολιτικό όργανο,<sup>250</sup> στο οποίο συμμετέχουν εκπρόσωποι της κρατικής περιφέρειας, της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης, της τοπικής ένωσης των δήμων, καθώς και εκπρόσωποι των βασικών κοινωνικών εταίρων της περιφέρειας.

Επίσης, απαιτείται η πολιτική, η θεσμική, η οργανωτική, η επικοινωνιακή και, εν τέλει, η κοινωνική κατοχύρωση των σχέσεων

248. Βλ. άρθρο 222 του Ν.3463/2006 (ΔΚΚ).

249. Βλέπε την περιγραφή των συστημικών σχέσεων, στην παράγρ. ΙΙΙ.3.2.

250. Το όργανο αυτό δεν ασκεί διοίκηση, αλλά έχει τον χαρακτήρα του οργάνου ενημέρωσης - διαβούλευσης - συντονισμού - διαιτησίας.

του Μητροπολιτικού Συστήματος με τους πολίτες. Για τον λόγο αυτόν είναι αναγκαία η συντονισμένη επικοινωνία όλων των φορέων του Μητροπολιτικού Συστήματος με τους πολίτες, με **ενιαίες μονάδες επικοινωνίας του Συστήματος**, με αξιοποίηση των δημοτικών κέντρων εξυπηρέτησης των πολιτών (που λειτουργούν όπως τα front offices των τραπεζών) και με νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής.<sup>251</sup>

Η επικοινωνία του Μητροπολιτικού Συστήματος με τους πολίτες πρέπει αφενός μεν να απεικονίζει τη συνευθύνη και τη συναρμοδιότητα όλων των φορέων του Μητροπολιτικού Συστήματος στη διοίκηση των μητροπολιτικών λειτουργιών έτσι, ώστε να συμβολίζεται ο ενιαίος χαρακτήρας του διοικητικού συστήματος της χώρας, αφετέρου δε να διακρίνει τον ρόλο που έχουν οι πολιτικές αρχές κάθε διοικητικού επιπέδου (κεντρικού, περιφερειακού/νομαρχιακού, τοπικού) έτσι, ώστε να δίνεται η δυνατότητα της πολιτικής «ποινήs και επιβράβευσης» αυτών των αρχών από τους πολίτες.

Ενοποιούνται όλοι οι μηχανισμοί ελέγχου της λειτουργίας των φορέων στους τρεις ακόλουθους μηχανισμούς: (α) ο έλεγχος του κράτους ασκείται μόνον από υπηρεσία ελέγχου της κρατικής περιφέρειας (που συνεργάζεται με όλους τους αρμόδιους κρατικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς), (β) ο εσωτερικός έλεγχος (internal audit) ασκείται από εσωτερική υπηρεσία κάθε φορέα, και (γ) ο κοινωνικός έλεγχος διασφαλίζεται με πλήρη δημοσιότητα των αποφάσεων, με περιφερειακή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, με ενεργητική συνεργασία με τον Συνήγορο του Πολίτη και δημοτικούς θεσμούς συμμετοχής των πολιτών.

Για τους δήμους της μητροπολιτικής περιοχής εφαρμόζονται και όσα αναφέρω στην παράγραφο III.4.4.: δήμος-στρατηγείο / μανθάνουσα πόλη / που προωθεί την τοπική ανάπτυξη / με μια νέα εταιρική σχέση με την κοινωνία των πολιτών.

---

251. Βλ. παράγρ. III.4.4.

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση των μητροπολιτικών λειτουργιών, ακολουθούμε τους κανόνες της φορολογικής αποκέντρωσης. Στην αρχή, αποκεντρώνονται στην κρατική περιφέρεια, τη μητροπολιτική αυτοδιοίκηση και τους δήμους οι πόροι που αντιστοιχούν στο κόστος των λειτουργιών που αυτοί αναλαμβάνουν. Στη συνέχεια, οι πόροι αυτοί υποκαθίστανται από τοπικό φόρο –αντίστοιχης απόδοσης– της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης και των δήμων, και δημιουργείται ο μηχανισμός επιβολής, βεβαίωσης και είσπραξής του.

### **β) Μεσοχρόνιο Πρόγραμμα μεταρρύθμισης**

Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των παραπάνω προϋποθέτει ένα μεσοχρόνιο Πρόγραμμα μεταρρύθμισης (π.χ., για τη δεκαετία 2009-2018, εφόσον η εκλογή των αιρετών οργάνων γίνει το 2014), το οποίο θα είναι ενταγμένο σε ένα μεσοχρόνιο πρόγραμμα ανάπτυξης της μητροπολιτικής περιοχής.<sup>252</sup> Το μεσοχρόνιο Πρόγραμμα μεταρρύθμισης θα περιλαμβάνει (όπως το Πρόγραμμα Ι. ΚΑΠΟ-ΔΙΣΤΡΙΑΣ) τις δράσεις μεταρρύθμισης –περιλαμβανομένων των αναγκαίων νομικών ρυθμίσεων–, οργανωτικά πρότυπα, τους απαιτούμενους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, την αναγκαία υλικοτεχνική υποδομή, επιστημονική υποστήριξη, επικοινωνιακό πρόγραμμα και δομές διοίκησης του Προγράμματος και διαρκούς εξωτερικής αξιολόγησής του.

Το Πρόγραμμα αυτό θα έχει ως στρατηγικό στόχο να διασφαλίσει τη διαδικασία μετάβασης, μειώνοντας τους κινδύνους παλινόρθωσης, και, στο τέλος της περιόδου εφαρμογής του, να έχει συγκροτηθεί το προτεινόμενο Μητροπολιτικό Σύστημα, το οποίο να εξασφαλίζει πολιτική και κοινωνική νομιμοποίηση και να ασκεί

---

252. Είναι ενδεικτική αυτής της ανάγκης η επιμονή του δημάρχου Αγίας Βαρβάρας και προέδρου του Αναπτυξιακού Συνδέσμου Δυτικής Αθήνας, Λάμπρου Μίχου, σε όλα τα Συνέδρια για την Αττική, για ένα νέο μεσοχρόνιο Στρατηγικό Σχέδιο Ανάπτυξης της Αττικής, σε συνδυασμό με την αναθεώρηση του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αθήνας.

αποτελεσματική μητροπολιτική διακυβέρνηση. Αλλά επειδή αυτό δεν επιτυγχάνεται με «στατικές» μεθόδους (π.χ., μόνον με έναν νόμο), αλλά με δυναμική διαδικασία αλλαγών, απαιτούνται διαδοχικά βήματα, δηλαδή δράσεις μεταρρύθμισης διαχρονικά κατανεμημένες. Για παράδειγμα:

- Στην πρώτη φάση (π.χ., 3 χρόνια), το Πρόγραμμα θα περιλαμβάνει τα ακόλουθα:
  - ▷ Την εκπόνηση Στρατηγικού Σχεδίου Δράσης κατά θεματικό τομέα του μεσοχρόνιου προγράμματος ανάπτυξης της μητροπολιτικής περιοχής, με τη συμμετοχή των αρμόδιων φορέων, και την οργάνωση της διαβούλευσης για την οριστικοποίησή του και την πολιτική και κοινωνική αποδοχή του.
  - ▷ Τη μεταφορά υπηρεσιών που ασκούν μητροπολιτικές λειτουργίες, από τους κρατικούς φορείς στη σημερινή κρατική περιφέρεια, τη συγχώνευση υπηρεσιών και φορέων που ασκούν μητροπολιτικές λειτουργίες και την ένταξή τους στην κρατική περιφέρεια ή την υπαγωγή της εποπτείας τους σε αυτήν (εάν πρέπει να διατηρήσουν τη λειτουργική αυτοτέλειά τους ή να λειτουργούν ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου).
- Στη δεύτερη φάση (π.χ., 2 χρόνια), θα περιλαμβάνει τα θεσμικά, οργανωτικά, οικονομικά και λοιπά μέτρα συγκρότησης της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης και την προκήρυξη της εκλογής των οργάνων της.
- Στην τρίτη φάση (π.χ., 5 χρόνια), θα περιλαμβάνει όλα τα διοικητικά, οργανωτικά, οικονομικά και λοιπά μέτρα ανάπτυξης των δομών της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης, με τη μετάταξη ή/και την πρόσληψη και την κατάρτιση του προσωπικού, τη χρηματοδότηση των επενδυτικών και λειτουργικών δαπανών της και τη συστηματική επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των αιρετών οργάνων και των νέων δομών έτσι, ώστε αυτές οι δομές να ανταποκριθούν στον πολιτικά και θεσμικά προσδιορισμένο ρόλο τους. Επίσης, τη μεταφορά των προβλεπόμε-

ων από τον νόμο αρμοδιοτήτων, λειτουργιών, προσωπικού και των αντίστοιχων πόρων, την ένταξη των ανωτέρω μητροπολιτικών υπηρεσιών της κρατικής περιφέρειας στη μητροπολιτική αυτοδιοίκηση και την υπαγωγή σε αυτήν των ανωτέρω φορέων που ασκούν μητροπολιτικές λειτουργίες.

Η διοίκηση του Προγράμματος θα πρέπει να εξασφαλίζει τις αρχές της **διοίκησης αλλαγής** (change management), με σημαντικότερη την αρχή της διαβούλευσης για την εξασφάλιση συναίνεσης και συνεργειών. Το σύστημα διοίκησης του Προγράμματος μεταρρύθμισης πρέπει να περιλαμβάνει διϋπουργική επιτροπή, ειδική υπηρεσία που θα συσταθεί στο ΥΠΕΣ και επιτροπή παρακολούθησης της εφαρμογής του Προγράμματος.

Για την εφαρμογή του Προγράμματος χρειάζεται **προγραμματική σύμβαση** που θα υπογραφεί από τα αρμόδια Υπουργεία, την περιφέρεια, τη μητροπολιτική αυτοδιοίκηση και τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Η **επιτροπή παρακολούθησης** της εφαρμογής του Προγράμματος και της προγραμματικής σύμβασης πρέπει να έχει ουσιαστικές αρμοδιότητες και σύνθεση, ανάλογη με αυτήν που έχει το ανωτέρω κοινό συντονιστικό μητροπολιτικό όργανο. Εισηγητικό όργανο προς αυτήν προτείνεται να είναι περιφερειακή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ).

Η πρόταση για μεσοχρόνιο Πρόγραμμα μεταρρύθμισης διευκολύνει μian ευρύτερη (διακομματική) πολιτική συμφωνία και την κοινωνική αποδοχή της, η δε υπογραφή προγραμματικής σύμβασης μετατρέπει τις πολιτικές διακηρύξεις σε εκτελεστό «κοινωνικό συμβόλαιο» και κατοχυρώνει το προγραμματικό πλαίσιο, τα όργανα διαβούλευσης και λήψης αποφάσεων και τις διαδικασίες μετάβασης και αλλαγής, επιτρέποντας όλες τις διαχρονικά αναγκαίες προσαρμογές και βελτιώσεις του εγχειρήματος της μεταρρύθμισης.



### γ) Συνολική διοικητική μεταρρύθμιση

Η μεμονωμένη μεταρρύθμιση στις μητροπολιτικές περιοχές δεν θα έχει ουσιαστικό αποτέλεσμα, εάν αυτή δεν είναι ενταγμένη σε ένα συνολικό Εθνικό Πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, που θα στοχεύει στην επιτελική κεντρική δημόσια διοίκηση, την αιρετή περιφερειακή αυτοδιοίκηση και την ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση, με αντίστοιχη φορολογική αποκέντρωση.<sup>253</sup>

Η συνολική διοικητική μεταρρύθμιση θα διασφαλίσει πολιτική νομιμοποίηση και αποτελεσματικότητα, εάν αυτή εντάσσεται σε μια γενικότερη προσπάθεια αναβάθμισης του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος.<sup>254</sup>

**Η μελέτη του ΙΤΑ της ΚΕΔΚΕ.** Οι παραπάνω αντιλήψεις και προτάσεις έχουν αρχίσει να υποστασιοποιούνται επιστημονικά, όπως φαίνεται και από τα παρακάτω αποσπάσματα που επέλεξα από πρόσφατη σχετική μελέτη του ΙΤΑ της ΚΕΔΚΕ.<sup>255</sup>

«Σύμφωνα και με τη διεθνή εμπειρία, η μητροπολιτική διακυβέρνηση δεν περιορίζεται στη δημιουργία σχημάτων διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών, αλλά ενσωματώνει σε κάθε περίπτωση σχέσεις ουσιαστικής συνεργασίας μεταξύ των ΟΤΑ της μητροπολιτικής περιοχής, των κρατικών φορέων, της κοινωνίας των πολιτών και του ιδιωτικού τομέα».

«Υπενθυμίζεται, άλλωστε, ότι η έννοια της μητροπολιτικής διακυβέρνησης δεν εξαντλείται σε διοικητικές δομές και οργανωτικά σχήματα, αλλά προϋποθέτει τη συνύπαρξη, τη συνεργασία, τη δικτύωση και, εν τέλει, τη συμπληρωματικότητα μεταξύ διαφορετικών δημόσιων οργανισμών που δρουν στο μητροπολιτικό επίπεδο, καθώς και την καθιέρωση τρόπων επικοινωνίας, διαβού-

253. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.3.2.

254. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.4.1.

255. Βλ. ΙΤΑ / ΚΕΔΚΕ (2005), *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση*, Π. Γετίμης, Γ. Γιαννακούρου, Δ. Κουτσούρη, Λ. Μίχος, Ι. Πυργιώτης, ΙΤΑ, Αθήνα.

λευσης και συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα και τους πολίτες, που αποτελούν και τους τελικούς αποδέκτες των υπηρεσιών του όλου συστήματος».

«Κατά την έννοια αυτή, η θεσμική μεταρρύθμιση στα δύο μητροπολιτικά συγκροτήματα πρέπει να αντιμετωπισθεί ως ένα σύνθετο σύστημα διοίκησης, διαχείρισης, εταιρικών σχέσεων, δικτύωσης και επικοινωνίας, με άλλα λόγια ως ένα συστημικό πρόβλημα, του οποίου πρέπει να αποσαφηνισθούν η στρατηγική και οι προϋποθέσεις μετάβασης».

«Στην προοπτική αυτή, πρέπει ιδίως να αποφευχθεί η λύση του ενός και μοναδικού φορέα, που θα αναλάβει με νόμο την άσκηση όλων των μητροπολιτικών λειτουργιών, και να εξετασθεί η ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιμέρους συνιστωσών του μητροπολιτικού συστήματος με σύγχρονα λειτουργικά κριτήρια (π.χ. επίτευξη οικονομικών κλίμακας, εγγύτητα παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες, επικουρικότητα κλπ.)».

«Η μητροπολιτική μεταρρύθμιση προϋποθέτει αναπόφευκτα την ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών. Προκειμένου, όμως, οι πρωτοβουλίες αυτές να είναι βιώσιμες και αποτελεσματικές, απαιτείται να συνοδευθούν από συγκεκριμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα μεταρρύθμισης, το οποίο θα περιλαμβάνει τις επιμέρους δράσεις, μέτρα και ενέργειες για την υποβοήθηση και ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης και ιδίως τους απαιτούμενους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, την επιστημονική στήριξη, τις επικοινωνιακές δράσεις και δράσεις δημοσιότητας, τα οργανωτικά πρότυπα αλλά και τις μεθόδους και τον τρόπο παρακολούθησης και αξιολόγησης της όλης πρωτοβουλίας».

«Τα οριστικά μητροπολιτικά σχήματα απαιτούν ικανό χρόνο προετοιμασίας και προϋποθέτουν τη δημιουργία μεταβατικών σχημάτων, που πρέπει:

- να εξασφαλίσουν τη σταδιακή μετάβαση σε νέα μητροπολιτικά σχήματα διακυβέρνησης, ελαχιστοποιώντας πιθανές αντιδράσεις από υφιστάμενους θεσμούς,

- να προωθήσουν τη συνεργασία και την «όσμωση» των προσώπων, των οργάνων και των υπηρεσιών που θα κληθούν να εφαρμόσουν το οριστικό μητροπολιτικό σχήμα,
- να μην ανταγωνίζονται την προοπτική του οριστικού μητροπολιτικού σχήματος και να μην αποτελέσουν σχήματα υποδοχής για την άρθρωση και παγίωση συμφερόντων και δυναμικών που ενδέχεται να εμποδίσουν τη μετάβαση στο οριστικό μητροπολιτικό σχήμα,
- να εξασφαλίσουν την αισθητή βελτίωση της αποδοτικότητας των υπηρεσιών που ασχολούνται με μητροπολιτικά προβλήματα, έτσι ώστε να διευκολυνθεί η μετάβαση στο οριστικό σχήμα».

**Το συμπέρασμα.** Συμπερασματικά και συνοπτικά, η διοίκηση των μητροπολιτικών λειτουργιών χρειάζεται τα εξής:

- Μητροπολιτικό Σύστημα και μητροπολιτική διακυβέρνηση, και όχι μόνον έναν μητροπολιτικό φορέα.
- Κατανομή των αρμοδιοτήτων κατά θεματικό τομέα και λειτουργία, με βάση την αρχή της επικουρικότητας.
- Συγκρότηση των φορέων του Συστήματος ως συνεκτικού λειτουργικού δικτύου με ενιαία ΚΕΠ: με δικτυακή και όχι ιεραρχική δομή, με «πελατοκεντρικό» και όχι εσωστρεφή προσανατολισμό του Συστήματος.
- Πρόγραμμα μεταρρύθμισης, και όχι απλώς έναν νόμο, προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις.
- Συμβασιοποίηση των σχέσεων των αρμόδιων φορέων και συστηματική κοινωνική και πολιτική διαβούλευση.
- Ένταξη σε ένα συνολικό Εθνικό Πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, και σε μια γενικότερη προσπάθεια αναβάθμισης του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος.

**Ένα παράδειγμα: Η διοίκηση της αστικής συγκοινωνίας.** Για να γίνει κατα-

νοητή η παραπάνω προσέγγιση, θα δώσω ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα που αφορά τη διοίκηση της αστικής συγκοινωνίας στην Αττική: Συμμετέχουν στη διοίκηση των λειτουργιών της<sup>256</sup> η κρατική περιφέρεια που εκπροσωπεί την κεντρική δημόσια διοίκηση, η μητροπολιτική αυτοδιοίκηση και οι δήμοι, ως ενιαίο λειτουργικό δίκτυο.

- Το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών διαμορφώνει, μετά από διαβούλευση με τους φορείς του Μητροπολιτικού Συστήματος, το **στρατηγικό σχέδιο** αστικής συγκοινωνίας της Αττικής, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες του εθνικού δικτύου μεταφορών (που περιλαμβάνει την υπεραστική συγκοινωνία, το αεροδρόμιο, τον σιδηρόδρομο και τα εθνικά λιμάνια). Την εφαρμογή του στρατηγικού σχεδίου παρακολουθεί η κρατική περιφέρεια της Αττικής.
- Όλοι οι δημόσιοι μητροπολιτικοί συγκοινωνιακοί φορείς της Αττικής (ΕΘΕΛ, ΗΛΠΑΠ, ΜΕΤΡΟ, ΠΡΟΑΣΤΙΑΚΟΣ) υπάγονται στον ΟΑΣΑ ο οποίος, στην πρώτη φάση, εποπτεύεται από την κρατική περιφέρεια. Προγραμματίζονται οι αναγκαίες επενδύσεις εκσυγχρονισμού και ανάπτυξης των δημόσιων μητροπολιτικών συγκοινωνιακών φορέων και διασφαλίζονται οι αντίστοιχοι πόροι. Αναβαθμίζονται οι επιτελικές υπηρεσίες του ΟΑΣΑ, ενοποιούνται οι πολιτικές προσωπικού των συγκοι-

---

256. Οι λειτουργίες της αστικής συγκοινωνίας, ενδεικτικά, είναι οι ακόλουθες: (α) Διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής με καταγραφή και ιεράρχηση αναγκών, αξιολόγηση και επιλογή μεταξύ εναλλακτικών πολιτικών, (β) προγραμματισμός του τομέα και σχεδιασμός των συγκοινωνιακών δικτύων, αξιολόγηση και επιλογή των αναγκαίων επενδύσεων για τα δημόσια μέσα αστικής συγκοινωνίας, διασφάλιση των πόρων, τιμολογιακή πολιτική, μελέτη και κατασκευή των έργων τεχνικής υποδομής, προμήθεια των οχημάτων και του εξοπλισμού των δημόσιων μέσων αστικής συγκοινωνίας, (γ) κανονιστικό πλαίσιο, (δ) εφαρμογή και έλεγχος εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής, διαχείριση και συντήρηση υποδομών και οχημάτων, έλεγχος της εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου για τα δημόσια και τα ιδιωτικά μέσα αστικής συγκοινωνίας, και (ε) αξιολόγηση των αποτελεσμάτων ως προς την εφαρμογή των στόχων και ανατροφοδότηση του προγραμματισμού και του σχεδιασμού.

ωνιακών φορέων και βελτιώνεται η διοίκηση (management) αυτών, και ειδικότερα η διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού τους. Μετά τις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι παραπάνω φορείς μετατρέπονται σε νομικό πρόσωπο της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης της περιφέρειας Αττικής.

- Η μητροπολιτική αυτοδιοίκηση εκπονεί, στο πλαίσιο του ρυθμιστικού σχεδίου της Αθήνας και του στρατηγικού σχεδίου αστικής συγκοινωνίας της Αττικής, το **πενταετές πρόγραμμα** αστικής συγκοινωνίας, αναθέτει στον ΟΑΣΑ την εφαρμογή του και εποπτεύει την εφαρμογή αυτή. Συγκροτείται μητροπολιτική επιτροπή παρακολούθησης της εφαρμογής του πενταετούς προγράμματος, που μεριμνά και για τις συστημικές σχέσεις των φορέων του Μητροπολιτικού Συστήματος στον τομέα της αστικής συγκοινωνίας (αμφίδρομη επικοινωνία - διατύπωση προτάσεων και γνώμης - διαβούλευση και συνεργασία - συντονισμός κλπ.).
- Οι δήμοι της Αττικής σχεδιάζουν, στο πλαίσιο αυτού του πενταετούς προγράμματος αστικής συγκοινωνίας, τη δημοτική συγκοινωνία και την υλοποιούν με δικά τους μέσα. Επίσης, κάθε δήμος συμμετέχει με προτάσεις και διατύπωση γνώμης στον σχεδιασμό του συγκοινωνιακού δικτύου της Αττικής στην περιοχή του και εκπρόσωποι της ΤΕΔΚΝΑ συμμετέχουν στη διοίκηση του ΟΑΣΑ.
- Συνδέονται λειτουργικά μέσω του ΣΥΖΕΥΕΙΣ όλοι οι φορείς του Μητροπολιτικού Συστήματος, και εντάσσεται στα δημοτικά ΚΕΠ καινούργια οργανική μονάδα παροχής υπηρεσιών στους πολίτες για τις μητροπολιτικές λειτουργίες (περιλαμβανομένης της αστικής συγκοινωνίας).
- Εκπονείται από τη μητροπολιτική αυτοδιοίκηση «χάρτα δικαιωμάτων των επιβατών» της αστικής συγκοινωνίας, και ειδικό όργανο του κοινού μητροπολιτικού συντονιστικού οργάνου ελέγχει την εφαρμογή της.
- Η χρηματοδότηση του έργου της αστικής συγκοινωνίας γί-

νεται από τα τρία διοικητικά επίπεδα (κεντρικό, περιφερειακό, δημοτικό), κατά τον λόγο της αρμοδιότητας εκάστου. Για τους σχετικούς πόρους της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης και των δήμων εφαρμόζονται οι κανόνες της φορολογικής αποκέντρωσης, όπως ήδη συνοπτικά αυτοί αναφέρθηκαν.

- Η κρατική περιφέρεια ασκεί εποπτεία στους συγκοινωνιακούς φορείς της μητροπολιτικής και της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, ελέγχοντας τη νομιμότητα των αποφάσεών τους, όπου αυτό ρητά προβλέπεται από τον νόμο.
- Η μητροπολιτική αυτοδιοίκηση ασκεί εποπτεία στη λειτουργία των ιδιωτικών μέσων αστικής συγκοινωνίας (ταξί, σχολικά λεωφορεία κλπ.).
- Για λόγους πολιτικού συμβολισμού του ενιαίου Μητροπολιτικού Συστήματος, όλα τα οχήματα της δημόσιας αστικής συγκοινωνίας (περιφερειακά/νομαρχιακά και τοπικά) έχουν ενιαία διακριτικά γνωρίσματα έτσι, ώστε ο πολίτης να αντιλαμβάνεται ότι το κράτος, η μητροπολιτική αυτοδιοίκηση και οι δήμοι παρέχουν από κοινού την αστική συγκοινωνία στη μητροπολιτική περιοχή.
- Πρωτεύοντα ρόλο αναλαμβάνει ο Δήμος της Αθήνας, όχι μόνον λόγω του μεγέθους του, αλλά κυρίως λόγω της χωροταξικά και επιχειρησιακά κεντροβαρικής θέσης του στο δίκτυο της αστικής συγκοινωνίας της μητροπολιτικής περιοχής. Επίσης, για λόγους σημειολογικούς, το σήμα της αστικής συγκοινωνίας απεικονίζει σύμβολα της Αθήνας, που αποτελεί ένα από τα πλέον αναγνωρίσιμα αστικά κέντρα της Ευρώπης.
- Το κοινό συντονιστικό μητροπολιτικό όργανο έχει την ευθύνη διασφάλισης της ενημέρωσης και της διαβούλευσης, του συνολικού συντονισμού και της επίλυσης των αναφυόμενων διαφορών.

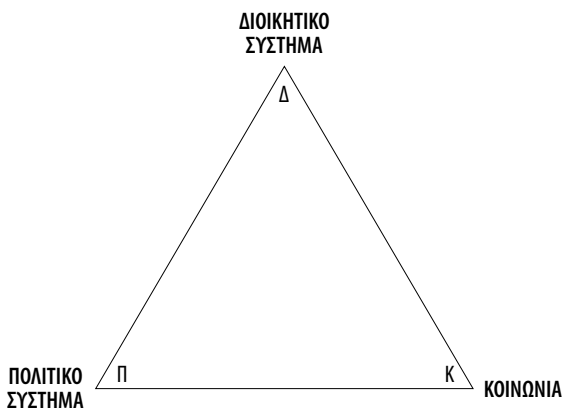
Τέλος, γίνεται αντιληπτό ότι, εάν οι προτεινόμενες ρυθμίσεις και οι προτεινόμενες προγραμματικές δεσμεύσεις γίνουν μεμονωμένα, θα «αφομοιωθούν» στο παραδοσιακό διοικητικό σύστημα.

Επομένως, πρέπει να είναι ενταγμένες σε ένα συνολικό πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης και σε μια γενικότερη προσπάθεια αναβάθμισης του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος.

#### 4. ΤΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΥΜΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

##### 4.1. Οι επτά εθνικοί στόχοι

Η νέα δεκαετία, μέχρι το 2015, θα μπορούσε να διαποτισθεί από το δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων, εάν προσεγγίσουμε τα ζητήματα των δημόσιων πολιτικών, της δημόσιας διοίκησης, της διοίκησης της δημόσιας διοίκησης και, γενικότερα, της διακυβέρνησης του τόπου μας, μέσα από μια συνολικότερη και πιο συστημική προσέγγιση.<sup>257</sup> Ως απλοποιητική γεωμετρική απεικόνιση της προσέγγισης αυτής προτείνω μian ισότιμη τριγωνική σχέση των τριών συστημάτων, κοινωνικού, πολιτικού και διοικητικού (βλέπε σχήμα 3).



Σχήμα 3: Τα 3 συστήματα

257. Βλ. Δ. Παπούλιας (2002), όπ.π., σελ. 24-25: «Η συστημική αντίληψη βοηθάει στην κατανόηση των προβλημάτων και στην οργανωμένη επιστημονική τους αντιμετώπιση και [...] αποκτά ιδιαίτερη αξία στη διαμόρφωση στρατηγικής και στρατηγικών προγραμμάτων».

*Η προσέγγιση που προτείνω αποδέχεται ως ερμηνευτική και οδηγητική συνιστώσα τη διαλεκτική αλληλεπίδραση των τριών συστημάτων, αντιλαμβανόμενη ότι απαιτείται η μεταρρύθμιση και των τριών, ταυτόχρονα, στο εσωτερικό τους και στις μεταξύ τους σχέσεις έτσι, ώστε και τα τρία να αποτελούν ένα ενιαίο συνολικό σύστημα.<sup>258</sup>*

Για παράδειγμα:

- ως «πελατειακές σχέσεις» εννοούμε τις εξυπηρετήσεις (ρουσφέτια) αρμόδιων υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης προς κάποιους πολίτες (στο σχήμα 3, είναι η γραμμή ΔΚ),
- οι εξυπηρετήσεις αυτές ανταποδίδονται από τους πολίτες ως υπόσχεση ψήφων προς τους φίλους πολιτικούς (στο σχήμα 3, είναι η γραμμή ΚΠ),
- οι δε εξυπηρετήσεις βασίζονται στην προνομιακή σχέση των φίλων πολιτικών με τις αρμόδιες υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης, η οποία θα επιτρέψει να παρακαμφθεί η υπάρχουσα προτεραιότητα και τεχνητά ή πραγματικά διοικητικά εμπόδια, ή ακόμη και η νομιμότητα (στο σχήμα 3, είναι η γραμμή ΠΔ).

Μετά ταύτα, θα ήταν αφελές ή συνειδητή πολιτική απάτη το να συνεχίσουμε τις προσπάθειες δημιουργίας κανόνων και εσωτερικών δομών στο διοικητικό σύστημα για την αντιμετώπιση των «πελατειακών σχέσεων» και το να συγκροτούμε ελεγκτικούς μηχανισμούς για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, αν δεν αρχίσουμε να αλλάζουμε τις γενεσιουργές αιτίες τους και στο εσωτερικό των άλλων δύο συστημάτων, καθώς και στις σχέσεις και των τριών μεταξύ τους.

Κατά συνέπεια, το δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων θα μπορούσε

---

258. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (2004), ό.π., σελ. 252: «Αφετηριακή οργανωτική αρχή του συστήματος αποτελεί το δίκτυο των συνδέσεων, των σχέσεων και αλληλεξαρτήσεων μεταξύ των συστατικών μερών ή στοιχείων, ούτως ώστε να δημιουργείται μια οργανωμένη ολότητα», καθώς επίσης Α. Μακρυδημήτρης (1999), ό.π., σελ. 312: «Η διαφοροποίηση συνεπιφέρει την επίταση της αλληλεξάρτησης και της αμοιβαιότητας των σχέσεων και της επικοινωνίας μεταξύ των λειτουργικά διαφοροποιημένων στοιχείων».



να βασισθεί στους ακόλουθους εθνικούς στόχους με τα αντίστοιχα μέτρα πολιτικής, ως εξής:

**1ος. Η χειραφέτηση και ο εσωτερικός εκσυγχρονισμός του κομματικού συστήματος** το οποίο ανήκει στον πυρήνα του πολιτικού συστήματος, ως ακολούθως: διεύρυνση της ανεξαρτησίας των βουλευτών και των πολιτικών κομμάτων, με αλλαγή του μεγέθους των εκλογικών περιφερειών και του εκλογικού συστήματος, μετατροπή των κοινοβουλευτικών ομάδων σε «μανθάνουσες οργανώσεις» (learning organizations), με συστηματικό πρόγραμμα της Βουλής, εσωτερική αποκέντρωση και δημοκρατική λειτουργία των κομμάτων και αποτελεσματικότερη σύνδεσή τους με την κοινωνία των πολιτών.<sup>259</sup>

**2ος. Η αναβάθμιση του ρόλου των πολιτικών και η μείωση των πελατειακών σχέσεων**, με κατεύθυνση τη σταδιακή υποκατάσταση της «διαμεσολάβησης» για το ατομικό συμφέρον με την «αντιπροσώπευση» των συλλογικών συμφερόντων. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με τα ακόλουθα μέτρα:

- Την αναβάθμιση του ρόλου του Εθνικού Κοινοβουλίου (της ολομέλειας, των επιτροπών του και των υπηρεσιών υποστήριξης των επιτροπών και των ίδιων των βουλευτών).
- Την καθιέρωση θεσμών άμεσης δημοκρατίας, όπως είναι το δημοψήφισμα, την υιοθέτηση νέων θεσμών, όπως είναι η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία, τη δημιουργία ή ενίσχυση των θεσμών συμμετοχής των πολιτών (αξιοποίηση του διαδικτύου, βαρόμετρο, βήμα πολιτών, θυρίδες ιδεών κλπ.) και την ενίσχυση της λαϊκής επιμόρφωσης, με στόχο τη διεύρυνση των κοινωνικών δεξιοτήτων των πολιτών.

---

259. Βλ. Θ. Πελαγίδης (2005), όπ.π., σελ. 147: «Η πολιτική ελίτ και τα κόμματα πρέπει να ισχυροποιηθούν πολιτικοτεχνοκρατικά και να αποκτήσουν δημοκρατική λειτουργία». Ενδιαφέρουσα εν προκειμένω είναι η πρωτοβουλία του προέδρου του ΠΑΣΟΚ, Γιώργου Παπανδρέου, που συγκρότησε το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης, με πρόεδρο τον καθηγητή του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου Αλέξη Κόκκο.

- Τη δημιουργία ή την ενίσχυση των δημόσιων διαμεσολαβητικών μηχανισμών (όπως είναι τα ΚΕΠ) και τη διαμόρφωση εναλλακτικών διαδρομών παροχής δημόσιων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Οι εναλλακτικές διαδρομές (πολυκαναλική προσέγγιση) καταργούν τη μονοπώληση, διαμορφώνουν πλουραλισμό στις επιλογές, και μπορεί να αναπτύξουν την άμιλλα στον δημόσιο τομέα,<sup>260</sup> με την προϋπόθεση ότι διατηρείται η καθοδήγηση (steering) της δράσης τους από τον νόμο.<sup>261</sup>
- Τη σύνδεση των ΚΕΠ με τα πληροφοριακά συστήματα των Υπουργείων και των ΟΤΑ έτσι, ώστε όλες οι ατομικές διοικητικές πράξεις να διεκπεραιώνονται ηλεκτρονικά.
- Τη διασφάλιση ενιαίου και ανοιχτού προς τους πολίτες συστήματος διαχείρισης της δημόσιας πληροφορίας. Τα πληροφοριακά συστήματα των δημόσιων οργανώσεων παρέχουν για όλες τις δραστηριότητές τους απολογιστικά στοιχεία τα οποία είναι προσβάσιμα μέσω διαδικτύου σε κάθε ενδιαφερόμενο.
- Τη διαφάνεια και την αντικειμενικοποίηση των κριτηρίων και των διαδικασιών που αφορούν την προσωπική κατάσταση των πολιτών και την ικανοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων τους. Κάθε πολίτης γνωρίζει τη σειρά προτεραιότητας και την πορεία χειρισμού των αιτημάτων και των παραπόνων του (σύστημα διαχείρισης χρηστών και προσβάσιμο ηλεκτρονικό πρωτόκολλο).
- Τη διεύρυνση της διαφάνειας και την ποιοτική βελτίωση των κριτηρίων και των διαδικασιών επιλογής προσώπων για απασχόληση στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όχι μόνον μέσω απρόσωπων και μαθηματικοποιημένων μοντέλων βαθμολόγησης, αλλά και μέσω αξιοκρατικών συστημάτων από συλλογικά όργανα, πολιτικά και κοινωνικά αποδεκτά.

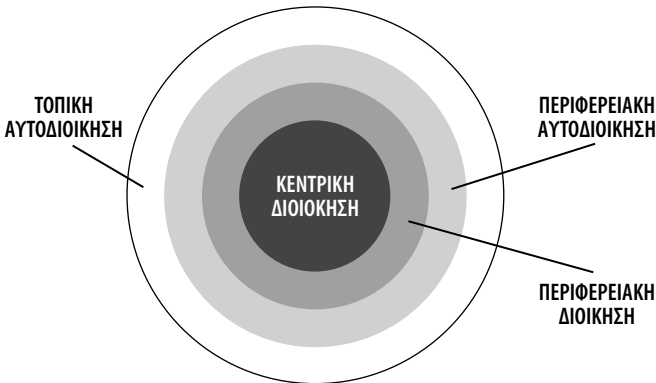
---

260. Βλ. *Ibid.*, σελ. 157, όπου ο συγγραφέας αναφέρεται στην «εισαγωγή της δημόσιας αγοράς (ανταγωνισμός, αξιολόγηση, έλεγχος, λογοδοσία) στον ευρύτερο κρατικό τομέα».

261. Βλ. Κ. Σπανού (2000), *όπ.π.*, σελ. 257.

**3ος. Η συγκρότηση του διοικητικού συστήματος ως λειτουργικού δικτύου**, μέσω της διασύνδεσης (με τη χρήση και των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών) των υπηρεσιών και των νομικών προσώπων όλων των επιπέδων του διοικητικού συστήματος, με παράλληλη ανάπτυξη της επικοινωνίας του με τους πολίτες έτσι, ώστε να ενισχύεται ο «πελατοκεντρικός» προσανατολισμός του. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί ως ακολούθως:

- Επιλέγεται ως τελικός στρατηγικός στόχος η συνολική αναδιοργάνωση του διοικητικού συστήματος (total re-engineering) και η οριζόντια και κάθετη ηλεκτρονική ολοκλήρωσή του (e-government). Για την επίτευξή του, σε πρώτη φάση διασφαλίζεται η διασύνδεση των υπηρεσιών και των νομικών προσώπων όλων των επιπέδων του διοικητικού συστήματος, με τη χρήση διαλειτουργικών πληροφοριακών συστημάτων (επέκταση και εμπάθυνση του ΣΥΖΕΥΞΙΣ), που οδηγεί σε «ολοκληρωμένη ψηφιακή διοίκηση». Επίσης, διασφαλίζεται το ηλεκτρονικό δελτίο ταυτότητας και η ηλεκτρονική υπογραφή.
- Με τη λειτουργική ολοκλήρωση της δημόσιας διοίκησης (κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, περιφερειακής και το-



Σχήμα 4: Το ενιαίο σύστημα της δημόσιας διοίκησης

πικής αυτοδιοίκησης), υπάρχει η ρεαλιστική δυνατότητα να συγκροτηθεί αυτή ως μία ολοκληρωμένη σφαιρική ενότητα η οποία έχει στον πυρήνα της το κράτος – στρατηγείο και επικοινωνεί με τους πολίτες μέσω διευρυμένων ΚΕΠ της αυτοδιοίκησης (ως front offices).

- Σε ένα τέτοιο λειτουργικό διοικητικό σύστημα, μπορούν οι ελληνικές αυτο-διοικούμενες περιφέρειες<sup>262</sup> να αποκτήσουν τον ρόλο τους στην περιφερειακή ανάπτυξη (όπως οι άλλες περιφέρειες της Ευρώπης) και οι αυτο-διοικούμενες ελληνικές πόλεις, ως «πόλοι ανάπτυξης», να αποκτήσουν τον ρόλο τους στην ανάπτυξη και την απασχόληση, σε εθνικό επίπεδο,<sup>263</sup> σχεδιάζοντας και εφαρμόζοντας τα αντίστοιχα περιφερειακά και τοπικά αναπτυξιακά προγράμμά τους. Σε ένα τέτοιο λειτουργικό διοικητικό σύστημα, η μητροπολιτική αυτοδιοίκηση θα ασκεί τον ρόλο της, συνδεδεμένη λειτουργικά με την κεντρική και την περιφερειακή δημόσια διοίκηση και τους δήμους της μητροπολιτικής περιοχής, σε μια λογική «μητροπολιτικού συστήματος διακυβέρνησης».<sup>264</sup>

**4ος. Η μείωση των επιμέρους «εξαρτήσεων» του κράτους από την πολιτική, την οικονομία και την κοινωνία έτσι, ώστε να επιτελέσει το ίδιο τον ρόλο του, που είναι η συλλογική υποστήριξη του πολιτικού συστήματος. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με τα ακόλουθα μέτρα:**

---

262. Βλ. Δ. Παπούλιας, Χ. Τσούκας (1998), όπ.π., σελ. 99, όπου διαπιστώνεται ότι στο πλαίσιο της δικτυακής αντίληψης «[...] μορφές αυτο-διοίκησης, συνδεδεμένες από επιλεκτικούς ελέγχους και μηχανισμούς οικονομικής πειθαρχίας, αυξάνουν την ικανότητα ενός θεσμού να αντιμετωπίζει μόνος του τα προβλήματά του».

263. Τον ρόλο των πόλεων στην ανάπτυξη και την απασχόληση προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην Ανακοίνωση «Cohesion Policy and Cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions», Brussels, 13.07.2006, {COM (2006) 385 final}, διαθέσιμη στο [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/urban/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urban/index_en.htm).

264. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.3.4.

- Τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός μεσοχρόνιου προγράμματος για την ενίσχυση της διαφάνειας (στη νομοθεσία, στα δημοσιονομικά, στις δημόσιες συμβάσεις έργων και προμηθειών) και για την αντιμετώπιση της διαφθοράς.
- Ένα αξιολογικό, διακομματικά και κοινωνικά αποδεκτό σύστημα αξιολόγησης, εξέλιξης και κινήτρων για τους δημόσιους υπαλλήλους,<sup>265</sup> και γενικότερα ένα σύγχρονο σύστημα πολιτικών προσωπικού, που θα εφαρμόζεται από Ανεξάρτητη Αρχή, υπό την εποπτεία του Κοινοβουλίου.
- Τη δημιουργία κέντρων εξυπηρέτησης επιχειρήσεων (ως one stop shop), κατ' αναλογία των ΚΕΠ.
- Την ενίσχυση των μηχανισμών διαβούλευσης στα ζητήματα των συνδικαλιστικών διεκδικήσεων των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα.
- Ένα «κώδικα δεοντολογίας», συμφωνημένο μεταξύ Βουλής και Μ.Μ.Ε., που να αφορά στη σχέση πολιτικής – επικοινωνίας και να αναβαθμίζει τον παιδαγωγικό ρόλο των Μ.Μ.Ε.

**5ος. Η απελευθέρωση του διοικητικού συστήματος από την ανάγκη πατερναλιστικής χειραγώγησής του.** Το διοικητικό σύστημα της νεαρής δημοκρατίας μας δεν έχει αποκτήσει ακόμη αυτοπεποίθηση και τους απαραίτητους μηχανισμούς αυτοελέγχου και αυτορύθμισης, και γι' αυτό καταφεύγει το ίδιο συχνά στη δημιουργία εξωτερικών «καταναγκασμών» ή παραπέμπει αμιγώς διοικητικά ζητήματα σε δικαστική επίλυση (συνταγματικοί και νομοθετικοί «καταναγκασμοί», προσφυγή στα δικαστήρια για ζητήματα που χρειάζονται

---

265. Ένα τέτοιο σύστημα αξιολόγησης και κινήτρων εφάρμοσε από το 2000 στην Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) ο Πρόεδρος της, Μανώλης Γιακουμάκης, αλλά το 2007 αυτό «μεταρρυθμίσθηκε», με απόφαση των αρμόδιων Υπουργών, με εξίσωση προς τα πάνω, οπότε ουσιαστικά καταργήθηκαν τα κίνητρα, επιβεβαιώθηκε η αρχή «στο δημόσιο δουλέψεις δεν δουλέψεις τα ίδια λεφτά θα πάρεις», και επομένως τελικά υπονομεύθηκε το δημόσιο συμφέρον.

απλώς αποτελεσματικό μάνατζμεντ κ.ά.). Ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί με τα ακόλουθα μέτρα:

- Τη δημιουργία ή ενίσχυση των κοινοβουλευτικών συλλογικών οργάνων που εγγυώνται τη διαμόρφωση και την τήρηση των κανόνων λειτουργίας του πολιτικού συστήματός μας, στις σχέσεις του με το διοικητικό σύστημα, και που εξασφαλίζουν τον εξωτερικό πολιτικό έλεγχο του διοικητικού συστήματος.
- Τον σαφή διαχωρισμό της διοίκησης της δημόσιας διοίκησης από την πολιτική διεύθυνσή της (διάκριση αρμοδιοτήτων και ευθυνών των πολιτικών προϊσταμένων και των διευθυντικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης).
- Την ενίσχυση των σχέσεων εμπιστοσύνης δημόσιας διοίκησης-πολιτών έτσι, ώστε να αντικαθίστανται όσο γίνεται περισσότερο πιστοποιητικά και βεβαιώσεις με την υπεύθυνη δήλωση του πολίτη («αυτοπιστοποίηση»), με αυστηροποίηση των ποινών για την ψευδή δήλωση.
- Αντί της διαρκούς προσφυγής στη δικαστική επίλυση των πολιτικών και των διοικητικών προβλημάτων μέσω των οργάνων της δικαιοσύνης, που αποτελεί πατερναλιστική λογική, προσφυγή σε ουσιαστική διαβούλευση και εξωδικαστική επίλυση των προβλημάτων (μέσω πολιτικών και διοικητικών οργάνων).
- Αντί της συνεχούς διεύρυνσης των μηχανισμών άνωθεν διοικητικού ελέγχου των δημόσιων οργανώσεων, προώθηση μιας νέας κουλτούρας στις ελεγκτικές λειτουργίες, ως εξής:
  - ▷ Υποκαθίσταται σταδιακά και σε σημαντικό βαθμό ο «εκ των άνω» και «εκ των έξω» διοικητικός έλεγχος του Δημοσίου από εσωτερικό έλεγχο<sup>266</sup> σε κάθε φορέα του δημόσιου τομέα, νομαρχία και δήμο, και από κοινωνική λογοδοσία (προς τους stakeholders) και κοινωνικό έλεγχο.

---

266. Internal audit, με υπαγωγή στον πολιτικό προϊστάμενο του φορέα (που ασκεί τη διοίκησή του).

- ▷ Αντί της απειλής για επιβολή κυρώσεων, ως κύριας μεθόδου προσαρμογής των νομικών και των φυσικών προσώπων στους ισχύοντες νομικούς κανόνες, σταδιακή υποκατάστασή της με σύγχρονες παιδαγωγικές μεθόδους: ενημέρωση, ευαισθητοποίηση, κατάρτιση, συμβουλευτική υποστήριξη, κίνητρα προσαρμογής, κοινωνική καταξίωση των καλών πρακτικών.
- ▷ Συμπληρώνεται ο έλεγχος νομιμότητας με έλεγχο εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, με βάση τους πολιτικά προδιαγεγραμμένους μετρήσιμους στόχους και πόρους.

**6ος. Η εξασφάλιση της συνέχειας του διοικητικού συστήματος και η βελτίωση της διοικητικής ικανότητάς του και της ικανότητάς του για την ενσωμάτωση των καινοτομιών και την προσαρμογή του στις αλλαγές.** Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με τα ακόλουθα μέτρα:

- Ένα μεσοχρόνιο πρόγραμμα επιμόρφωσης του ανθρώπινου δυναμικού, σύμφωνα με τις επιχειρησιακές ανάγκες των φορέων που αυτό υπηρετεί (και όχι σύμφωνα με τις δυνατότητες του φορέα κατάρτισης, όπως γίνεται μέχρι σήμερα), ενταγμένο σε ένα σύγχρονο σύστημα πολιτικών προσωπικού του δημόσιου τομέα.
- Τη δημιουργία σώματος ανώτατων δημόσιων λειτουργών, το οποίο θα αναπαράγεται με ένα αξιοκρατικό (διακομματικά συμφωνημένο) σύστημα δημόσια γνωστών κανόνων, και το οποίο θα εξασφαλίζει τη διοικητική ανεξαρτησία του και την κοινωνική αποδοχή του.
- Την εισαγωγή στον δημόσιο τομέα τεχνογνωσίας σχεδιασμού και εφαρμογής δημόσιων πολιτικών.
- Την θεσμικά και προγραμματικά κατοχυρωμένη διαδικασία εισαγωγής των καινοτομιών και της διοίκησης αλλαγής (change management) και την επιδίωξη της πολιτικής, διοικητικής και κοινωνικής θεσμοποίησής της, ως μιας δυναμικής «διαρκούς προσαρμογής» του διοικητικού συστήματος.

- Την ενίσχυση της «οργανωσιακής μνήμης» (institutional memory) του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος και της θεσμικής συνέχειας του κράτους, μέσα από την ανάπτυξη συστημάτων διαχείρισης της γνώσης (knowledge management) και τη μετατροπή των δημόσιων οργανώσεων σε «μανθάνουσες οργανώσεις» (learning organizations).<sup>267</sup>

**7ος. Η κοινωνική απελευθέρωση από πατερναλιστικές εξαρτήσεις και ξεπερασμένα στερεότυπα**, η οποία μπορεί να επιτευχθεί με ένα εθνικά συμφωνημένο μακροχρόνιο πρόγραμμα παιδαγωγικού χαρακτήρα, το οποίο θα επιχειρήσει να αναπτύξει τις σύγχρονες κοινωνικές αξίες της χειραφέτησης από πατερναλιστικά πρότυπα και αξίες (με πλήρη σεβασμό στην παράδοση), την επιχειρηματικότητα και την καινοτομία (με αξιοποίηση της επιχειρηματικής παράδοσης των Ελλήνων) και τη δημιουργία όσο το δυνατό πιο ισότιμων σχέσεων των πολιτών με την πολιτική και το κράτος (με τη συστηματική ενδυνάμωση των πολιτών<sup>268</sup>).

Στην ίδια κατεύθυνση είναι και οι πρωτοβουλίες που μπορεί να πάρει η ηγεσία του τόπου (πνευματική, πολιτική, κοινωνική, οικονομική), για να αποκτήσει ο λαός μας μεγαλύτερη αυτοεκτίμηση και εθνική αυτοπεποίθηση, αφού προηγουμένως βεβαιωθεί ότι τίς έχει η ίδια η ηγεσία σε επάρκεια.

Παράλληλα, είναι αναγκαίο το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα να αναλάβουν συγκεκριμένη και συστηματική πρωτοβουλία (π.χ. στα ζητήματα της διαφάνειας και της αξιοκρατίας) έτσι, ώστε να διευρυνθεί η κοινωνική καταξίωσή τους, για να χτίσουμε στην εμπιστοσύνη της κοινωνίας την παραπέρα μεταρρύθμισή τους.<sup>269</sup>

---

267. Βλ. Π. Καρκατσούλης (2004), *όπ.π.*, σελ. 211 επ.

268. Βλ. Κ. Σπανού (2000), *όπ.π.*, σελ. 541: Η ενδυνάμωση (empowerment) «αφορά τον πολίτη ως μέλος της κοινότητας» και σημαίνει ότι αντιμετωπίζονται οι ανισότητες «είτε πρόκειται για κοινωνικο-οικονομικές ανισότητες είτε για ανισότητες γνώσης ή (έστω προσωρινής) κατάστασης».

269. Βλέπε Δ. Παπούλιας, Χ. Τσούκας (1998), *όπ.π.*, σελ. 110: «Το πιο σημα-



Η επιτυχία του δεύτερου κύματος μεταρρυθμίσεων θα μπορούσε να διασφαλισθεί, εάν την συνδέαμε με «εξωτερικό καταναγκασμό» τύπου ONE.

Συνειδητά επέλεξα κανέναν από τους προτεινόμενους επτά εθνικούς στόχους να μην αφορά την οικονομία, γιατί, στο οικονομικό πεδίο, κάθε πολιτικός φορέας έχει τις δικές του αρχές και στρατηγικές επιλογές. Όποιος όμως επιχειρήσει μίαν εθνική συμφωνία για τη μεταρρύθμιση του κοινωνικού, του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος και των μεταξύ τους σχέσεων δεν θα πρέπει να αγνοήσει την καταλυτική επίδραση της οικονομίας στις κοινωνικές σχέσεις και, επομένως, στο σύνολο των συστημάτων αυτών. Άλλωστε, υπάρχουν και συγκροτημένα ιδεολογικά και πολιτικά ρεύματα που θεωρούν ότι η οικονομία επικυριαρχεί επί της πολιτικής και του κράτους.<sup>270</sup>

Εκτιμώ πάντως ότι αρκετά από τα μέτρα των προτεινόμενων επτά εθνικών στόχων θα μπορούσαν να περιληφθούν σε έναν «ελάχιστο εθνικό κοινό παρονομαστή», δεδομένου ότι αυτά απαιτούν βέβαια επαρκή τεχνογνωσία και σοβαρή προγραμματική δέσμευση, αλλά στον δημόσιο διάλογο θεωρούνται ως αναγκαίος εκσυγχρονισμός και, εν πάσει περιπτώσει, δεν εμποδίζουν τελικά κάθε πολιτικό φορέα να εφαρμόσει τις δικές του οικονομικές και κοινωνικές δημόσιες πολιτικές.

Κατ' ευτυχή συγκυρία, μία πρόσφατη «Γνώμη Πρωτοβουλίας

---

ντικό εμπόδιο για ένα μεταρρυθμιστή είναι ακριβώς η έλλειψη εμπιστοσύνης, η αμοιβαία καχυποψία μεταξύ πολιτών και κυβέρνησης» και Θ. Πελαγίδης (2005), όπ.π., σελ. 154, όπου ο συγγραφέας διαπιστώνει ότι «Οι σύγχρονοι πολιτικοί θεσμοί και ιδιαιτέρως οι αποδοτικές δημόσιες πολιτικές έχουν την ιδιότητα να προάγουν τη γενική εμπιστοσύνη στο σύστημα, χτίζοντας και ενισχύοντας τη λεγόμενη “εμπιστοσύνη στους θεσμούς” (institutional trust)».

270. Βλ. Θ. Πελαγίδης (2005), όπ.π., σελ. 139: «Η ρίζα του κακού βρίσκεται μέσα στο οικονομικό σύστημα και στον τρόπο με τον οποίο οργανώνεται, παράγεται, εξάγεται και διανέμεται το υπερπροϊόν, με αποτέλεσμα οι κυβερνήσεις να περιπίπτουν σε αδράνεια».

της ΟΚΕ για τη Δημόσια Διοίκηση»<sup>271</sup> επικεντρώνεται σε ζητήματα αλλαγής των σχέσεων της δημόσιας διοίκησης με την πολιτική εξουσία και διασφάλισης της θεσμικής μνήμης, επιτελικού προγραμματισμού και επιχειρησιακών προγραμμάτων, βελτίωσης της δημοσιονομικής διαχείρισης, εισαγωγής των ΤΠΕ με ταυτόχρονο οργανωτικό ανασχεδιασμό, αναβάθμισης της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, εκσυγχρονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και διασφάλισης της προσβασιμότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους πολίτες. Οι σημαντικότερες από τις προτάσεις του κειμένου αυτού θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση ενός πολιτικού και κοινωνικού διαλόγου για την αναζήτηση του ελάχιστου εθνικού κοινού παρονομαστή.

#### 4.2. Τα σύγχρονα εργαλεία πολιτικής και διοίκησης

Τα εργαλεία πολιτικής και διοίκησης, που είναι αναγκαία για μια σύγχρονη διοίκηση της δημόσιας διοίκησης, εκτιμώ ότι πρέπει να περιλαμβάνουν τα ακόλουθα εργαλεία:

- Την αντικατάσταση του «Βλέποντας και κάνοντας», δηλαδή της απρογραμματίστης και εμπειρικής διοίκησης (που χαρακτηρίζει το 80% του πολιτικού και του διοικητικού συστήματός μας) με **προγραμματισμό** (έστω και μεσοχρόνιο), ακολουθώντας τη μέθοδο της «στρατηγικής ανάλυσης».<sup>272</sup> Ο έμφυτος

---

271. Βλέπε τη *Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για τη Δημόσια Διοίκηση*, με αριθμό 209/22.12.2008, που είναι διαθέσιμη στον ιστότοπο <http://www.oke/index-gr.htm>. Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι και η τελική πρόταση του προέδρου της ΟΚΕ, Χρήστου Πολυζωγόπουλου, για τη συγκρότηση ειδικών ομάδων εργασίας, την οποία ο ίδιος διατύπωσε στην ομιλία του σε εκδήλωση της ΟΚΕ στο Ζάππειο Μέγαρο στις 19.03.2009, η οποία επίσης είναι διαθέσιμη στον ίδιο ιστότοπο.

272. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (2004), όπ.π., σελ. 371: «Η “στρατηγική ανάλυση” επιδιώκει την απλούστευση, και συνεπώς τον αποτελεσματικότερο έλεγχο, πολύπλοκων προβλημάτων δημόσιας πολιτικής, με την εστίαση της προσοχής»

μεσογειακός παρορμητισμός μας μπορεί να μάς βοηθήσει να εμπλουτίσουμε τον προγραμματισμό μας με καινοτομίες και εμπειρική «διαχείριση κρίσεων».

- Την **αναοριοθέτηση της κρατικής δράσης**, δηλαδή τη συγχώνευση δημόσιων υπηρεσιών, την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στην περιφερειακή και την τοπική αυτοδιοίκηση, την ανάθεση –με συμβασιακές πολιτικές– λειτουργιών που δεν αποτελούν κρατικές αρμοδιότητες, στον κοινωνικό και τον ιδιωτικό τομέα, και τη δημιουργία ικανών κρατικών δομών επιτελικού χαρακτήρα.
- Την εισαγωγή της **στρατηγικής διοίκησης και της μέτρησης των αποτελεσμάτων**,<sup>273</sup> με έμφαση στη βελτίωση των επιτελικών λειτουργιών, τη λογοδοσία, τη διασφάλιση της διαφάνειας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, και τη συνεχή αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς τους, με αξιοποίηση και του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (Common Assessment Framework), που στηρίζεται στις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.<sup>274</sup>
- Τη μείωση της παραγωγής του κανονιστικού πλαισίου και την εκπόνηση για κάθε σημαντικό νόμο ενός **προγράμματος εφαρμογής**. Τα κριτήρια προσδιορισμού της έννοιας του «σημαντικού» είναι ζήτημα ανοικτό για διάλογο και θα εξαρτηθεί

---

σε μια δέσμη κρίσιμων χαρακτηριστικών και τη χρησιμοποίηση κατάλληλα επιλεγμένων «στρατηγημάτων»».

273. Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος (2007), *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 175 επ.

274. Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) έχει ως κριτήρια τα εξής: τη διοικητική ηγεσία του φορέα, τη στρατηγική και τον προγραμματισμό του, τον τρόπο διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού, τους πόρους και τις εξωτερικές συνεργασίες του, τη διοίκηση των διαδικασιών και της αλλαγής, τα αποτελέσματα προς τους πολίτες-«πελάτες», τα αποτελέσματα για το προσωπικό του, τα αποτελέσματα σε σχέση με τις προσδοκίες της κοινωνίας, τα κύρια αποτελέσματα σε σχέση με την αποστολή του φορέα. Βλ. Ανάλυση του ΚΠΑ στο ΥΠΕΣΔΔΑ (2003), *Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ)*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.

και από τη διαχρονική ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να εξασφαλίζει την απαραίτητη επιστημονική και τεχνική υποστήριξη· ένας νόμος που θα επιχειρήσει να επιβάλει το πρόγραμμα εφαρμογής ως συνοδευτικό κείμενο του νομοσχεδίου, όπως είναι η Έκθεση του ΓΛΚ, θα αποτύχει, αν δεν δώσει ο ίδιος το παράδειγμα, δηλαδή αν δεν συνοδεύεται από ένα πρόγραμμα εφαρμογής του, που θα διασφαλίζει την εκπόνηση των προγραμμάτων εφαρμογής.

- Τον περιορισμό της παραγωγής νέων δομών και οργανώσεων μόνον σε επιτελικές ή συντονιστικές, την κατάργηση ή συγχώνευση υπαρχουσών και, κυρίως, τη συγκρότησή τους ως δικτύων (networking) έτσι, ώστε να αρχίσουμε να αξιοποιούμε τους υπάρχοντες φορείς, τις υπάρχουσες δομές και το υπάρχον ανθρώπινο δυναμικό του ευρύτερου δημόσιου τομέα.
- Τη μείωση της ρύθμισης των σχέσεων φορέων, δομών και προσώπων με ιεραρχική λογική και νομοθετική ή διοικητική επιβολή (που είναι απότοκοι πατερναλιστικής κουλτούρας) και τη ρύθμιση των σχέσεων αυτών κυρίως μέσω της συμβασιοποίησης (contractualisation). Ενδεικτικά, μπορεί να αξιοποιηθεί και να διευρυνθεί το σημερινό κανονιστικό πλαίσιο της συμβασιακής πολιτικής, που είναι οι προγραμματικές συμβάσεις (του Ν.1416/1984, και σήμερα, του Ν.3463/2006), το στρατηγικό-επιχειρησιακό σχέδιο και το συμβόλαιο διαχείρισης (του Ν.2414/1996, και σήμερα, του Ν.3429/2005) και τα συμβόλαια δράσης.<sup>275</sup> Η λήψη και η εφαρμογή μέτρων διοικητικού εκσυγχρονισμού θα μπορούσαν να διευκολυνθούν και με την υπογραφή προγραμματικών συμφωνιών (π.χ. του Ν.1682/1987) με κλάδους επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα. Παράδειγμα

---

275. Βλ. Α. Μακρυνδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (2000) (επιμ.), *όπ.π.*, σελ. 717-718, την έκθεση της επιτροπής Ι. Σπράου που προτείνει «συμφωνίες (συμβόλαια) δράσης» μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών, μεταξύ δημόσιων φορέων και διοικητικών στελεχών και μεταξύ δημόσιας οργάνωσης και των πολιτών-πελατών της.

αυτής της συμβασιακής πολιτικής είναι το εξής: το κράτος υπογράφει προγραμματικές συμβάσεις με τις αιρετές περιφέρειες, με τις οποίες διασφαλίζει τη βιωσιμότητά τους και, ταυτόχρονα, ενισχύει την πρωτοβουλία, την καινοτομία και την άμιλλά τους.

- Τη χρήση των ΤΠΕ, όχι για τη «μηχανοργάνωση» των υπαρχουσών λειτουργιών, αλλά για την πλήρη αναδιοργάνωσή τους με βάση την **πολυπαραμετρική ηλεκτρονική λογική** έτσι, ώστε να «κόψουμε δρόμο» και να μην ακολουθήσουμε τη γραμμική εξέλιξη του διοικητικού φαινομένου, με την προϋπόθεση βέβαια ότι η εισαγωγή των ΤΠΕ εντάσσεται σε ένα συνολικό πρόγραμμα αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης.<sup>276</sup>

Τα περισσότερα από τα παραπάνω επτά εργαλεία πολιτικής και διοίκησης θα μπορούσαν να περιληφθούν στον «**ελάχιστο εθνικό κοινό παρονομαστή**», δεδομένου ότι αυτά απαιτούν βέβαια την υπέρβαση των παθογενειών του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος και της πελατειακής λειτουργίας, αλλά μπορεί τα ίδια να διευκολύνουν κάθε πολιτικό φορέα να εφαρμόσει τις οικονομικές και τις κοινωνικές δημόσιες πολιτικές του.

#### 4.3. Τα συνοδευτικά μέτρα πολιτικής

Τα σύγχρονα εργαλεία πολιτικής και διοίκησης είναι απαραίτητα να συνοδεύονται από ευρύτερα μέτρα πολιτικής, όπως αυτά που αφορούν την πολιτική διεύθυνση του διοικητικού συστήματος, ένα νέο κώδικα επικοινωνίας με τους πολίτες και τη φροντίδα για την παιδεία του λαού μας.

Την πολιτική διεύθυνση του διοικητικού συστήματος ασκεί η

---

276. Βλ. Κ. Σπανού (1996), ό.π., σελ. 63: «Προγράμματα δημιουργίας πληροφοριακών δικτύων και μηχανοργάνωσης αποκτούν νόημα όταν εντάσσονται σ' ένα ευρύτερο σχέδιο αναμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης που υλοποιείται με συνέπεια και συνέχεια ενόψει συγκεκριμένων προκαθορισμένων στόχων».

**κυβέρνηση.** Τα σημαντικότερα προβλήματα συγκρότησης και λειτουργίας μιας κυβέρνησης συνδέονται με τα ακόλουθα: α) με την πολυπλοκότητα που αντικειμενικά χαρακτηρίζει σήμερα το πολιτικό μάνατζμεντ, β) με τα εκλογικά κριτήρια που επηρεάζουν την επιλογή των μελών της κυβέρνησης από τον Πρωθυπουργό, τα οποία οδηγούν σε εξυπηρετήσεις της τοπικής «εκλογικής πελατείας» μέσω της κατάλληλης κατανομής των χρηματοδοτήσεων και με νυχτερινές τροπολογίες, και γ) με την «τιμαριοποίηση»<sup>277</sup> της δημόσιας διοίκησης και ορισμένες συντεχνίες της δημόσιας διοίκησης, που ωθούν τους πολιτικούς προϊσταμένους των υπουργείων και των δημόσιων φορέων στην υπεράσπιση ακόμη και κάθε κεκτημένης αδράνειας.

Όλα αυτά απαιτούν για την αντιμετώπισή τους αλλαγή των κριτηρίων επιλογής, ισχυρή πολιτική βούληση, **όργανα και λειτουργίες συντονισμού του κυβερνητικού έργου.** Ο συντονισμός αυτός, αυτονόητα, είναι αρμοδιότητα του Πρωθυπουργού και του προσωπικού επιτελείου του, ο οποίος έχει στη διάθεσή του όλα τα διϋπουργικά όργανα και μπορεί να εφαρμόσει τους σύγχρονους κανόνες του μάνατζμεντ.

Για να επικοινωνήσουμε ένα νέο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα χρειάζεται ένας νέος κώδικας επικοινωνίας. Αυτός ο κώδικας επικοινωνίας θα μπορούσε να είναι ένα εξαιρετικά χρήσιμο εργαλείο στην ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών, στην προβολή «καλών πρακτικών» και «παραδειγματικών προτύπων» και, κυρίως, στην οργάνωση του δημόσιου διαλόγου για τα ζητήματα της σύγχρονης διοίκησης της δημόσιας διοίκησης.<sup>278</sup>

---

277. Βλ. Ε. Βενιζέλος (2008), ό.π., σελ. 135-136: «Η κυβέρνηση δεν πρέπει να εμφανίζεται ως άθροισμα στεγανών υπουργικών αρμοδιοτήτων εγκλωβισμένων σε μια παραδοσιακή “κάθετη” αντίληψη περί τομέων της δημόσιας διοίκησης, αλλά ως μια ενιαία πολιτική οντότητα που διαθέτει μεγάλη λειτουργική και διοικητική ευελιξία “οριζόντιου” (ανά πολιτική δράση) και όχι μόνο “κάθετου” (ανά τομέα διοίκησης) χαρακτήρα».

278. Βλ. Κ. Σπανού (2000), ό.π., σελ. 338: «Όπως επισημαίνουν οι Ranson &

Μακροχρόνιος αλλά ασφαλής τρόπος μη αντιστρεπτών μεταρρυθμίσεων είναι η **παιδεία**. Το σπάσιμο του φαύλου κύκλου της αυτοτροφοδοτούμενης αδράνειας μπορεί να τό πετύχει μία ομάδα συνειδητών «αποστόλων», που θα καταφέρει να εκπαιδεύσει τους εκπαιδευτές των εκπαιδευτικών του επίσημου εκπαιδευτικού συστήματος, αλλά και των εκπαιδευτών κάθε αξιόπιστης μορφής λαϊκής επιμόρφωσης, με την προϋπόθεση ενός κοινωνικού συμβολαίου αξιακού αναπροσανατολισμού της διά βίου μάθησης.

#### 4.4. Η τοπική αυτοδιοίκηση στη νέα εποχή – Οι σύγχρονες ανθρώπινες κοινότητες

Ειδικά για την τοπική αυτοδιοίκηση μπορούμε να προωθήσουμε μια σύγχρονη κοινωνική αντίληψη που αξιοποιεί και τις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ): μια νέα αντίληψη **πολυπολική και όχι μονοπολική, αποκεντρωτική και όχι συγκεντρωτική, δικτυακή και όχι ιεραρχική**.

Απότοκος μιας τέτοιας σύγχρονης αντίληψης είναι μία δέσμη πολιτικών επιλογών και συναφών πρωτοβουλιών, ιδιαίτερα σε τοπικό επίπεδο, που δεν απαιτούν νέες νομοθετικές ρυθμίσεις και μεγάλες πρόσθετες κρατικές χρηματοδοτήσεις, αλλά μόνον ισχυρή πολιτική βούληση που συνοδεύεται από πραγματική εμπιστοσύνη στην κοινωνία και από ανάληψη υπεύθυνου παιδαγωγικού ρόλου προς αυτήν. Παράλληλα, οι πολιτικές επιλογές και οι συναφείς πρωτοβουλίες, για να μην είναι στενά τεχνοκρατικές και «αφυδατωμένες», πρέπει να υπηρετούν ένα «όραμα για την πόλη».<sup>279</sup>

---

Stewart, οι δραστηριότητες που ανάγονται στη σφαίρα του δημοσίου δεν αφορούν μόνο παροχή αγαθών και υπηρεσιών αλλά και την παραγωγή της ίδιας της γλώσσας που καθιερώνει τι θεωρείται κοινό και τι όχι, τη δυνατότητα συμφωνίας για τους κοινούς σκοπούς και κανόνες που αποτελούν προϋπόθεση για την κοινότητα ώστε να υπάρξει ως κοινότητα».

279. Βλ. Π. Μαΐστρος (2000), όπ.π., σελ. 231-245.

Οι επιλογές και οι πρωτοβουλίες αυτές, ειδικά στο δημοτικό επίπεδο, οι οποίες υπηρετούν τους παραπάνω στόχους και κυρίως τον έβδομο στόχο, μπορεί να είναι οι ακόλουθες:

- Η οργάνωση της πόλης ως «μανθάνουσας πόλης» (learning city), που συντονίζει όλα τα δημόσια και ιδιωτικά σχολεία και τα κέντρα κατάρτισης, αλλά κυρίως τους κοινωνικούς φορείς της πόλης ως μαθησιακούς μηχανισμούς, στην κατεύθυνση ενός προγράμματος **συνεχιζόμενης επιμόρφωσης και διά βίου μάθησης των πολιτών** της.
- Η συγκρότηση του δήμου ως «**δήμου-στρατηγείου**», με ισχυρές **επιτελικές λειτουργίες** στρατηγικού σχεδιασμού και επιχειρησιακού προγραμματισμού των δημοτικών πολιτικών και η εφαρμογή τους στο πλαίσιο συμβασιακής πολιτικής, από δημοτικούς, κοινωνικούς και ιδιωτικούς φορείς, με συστηματικό έλεγχο της ποιότητας και της τιμής των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η ανάδειξη του δήμου ως **του πλησιέστερου στον πολίτη «κόμβου» του διοικητικού συστήματος**. Η επικοινωνία του δήμου με τους πολίτες μέσω ενός δημοτικού ΚΕΠ αμφίδρομης λειτουργίας. Στην προώθηση των στόχων αυτών μπορεί να συμβάλουν αποτελεσματικά οι ΤΠΕ (e-government).
- Η προώθηση της **τοπικής ανάπτυξης** της πόλης, με πρωτοβουλία του δήμου και με την αξιοποίηση όλων των ενδογενών πόρων της· με κατεύθυνση την **ενδοδημοτική σύγκλιση** των συνοικιών και των διαμερισμάτων της και την **κοινωνική συνοχή** και με στόχο την **αειφόρο ανάπτυξη**.
- Μία **νέα εταιρική σχέση** του δήμου με την κοινωνία των πολιτών και τους αυτοτελείς θεσμούς της. Μία σχέση που εξασφαλίζει το δικαίωμα των πολιτών στην **ενημέρωση** και τη **συμμετοχή**. Μία σχέση που αναδεικνύει τις αξίες της **πρωτοβουλίας** και της **κοινωνικής αλληλεγγύης**, και που επιτρέπει την **ισότιμη συνεργασία** του δήμου με τις κάθε μορφής εθελοντικές οργανώσεις (ΜΚΟ), χωρίς δημοτικό πατερναλισμό και χειραγώγηση, για την εφαρμογή **συμβασιοποιημένων προ-**



**γραμμάτων** (κοινωνικής αλληλεγγύης, αειφόρου ανάπτυξης, λαϊκής επιμόρφωσης, κ.ά.). Μία σχέση που στηρίζει νέες μορφές **πολιτικής συμμετοχής**.<sup>280</sup> Μία σχέση που θα μετασχηματίζει τα σημερινά επικοινωνιακά εργαλεία χειραγώγησης σε **συμφωνημένο κώδικα επικοινωνίας**.

Οι πολιτικές επιλογές και πρωτοβουλίες αυτές ανοίγουν τον δρόμο για το τρίτο κύμα μεταρρυθμίσεων, γιατί «υπευθυνοποιούν» την κοινωνία των πολιτών στην κλίμακα της πόλης, που είναι η κλίμακα που επιτρέπει τις ζωντανές διαπροσωπικές σχέσεις και, ταυτόχρονα, έχει το κρίσιμο μέγεθος για οικονομίες κλίμακας.

Ο προβληματισμός αυτός για την τοπική αυτοδιοίκηση φέρνει εύλογα πιο κοντά τον προβληματισμό για τις σύγχρονες ανθρωπινες κοινότητες (όχι με τη νομική, αλλά με την κοινωνιολογική έννοια) και για τις σχέσεις των πολιτών με την πολιτική και με τη δημόσια διοίκηση. Αυτές τις σχέσεις περιγράφει με ενάργεια η καθηγήτρια του Πανεπιστημίου της Αθήνας, Καλλιόπη Σπανού, στο βιβλίο της «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία», από το οποίο παραθέτω ορισμένα αποσπάσματα που αφορούν την ιδεοτυπική αντιστοιχία, «αναπτυξιακή δημοκρατία - δημοκρατική διοίκηση - εταίρος/συμπαραγωγός».

Για την αναπτυξιακή δημοκρατία, τη δημοκρατική διοίκηση και τον πολίτη ως εταίρο/συμπαραγωγό «η σημασία της ύπαρξης του δημόσιου χώρου, ως χώρου ανάπτυξης δραστηριοτήτων συλλογικού ενδιαφέροντος, συμπυκνώνει τόσο την αυτονομία όσο και τη διαφορετικότητα των πολιτών». «Η ισχυρή δημοκρατία βασίζεται σε μια έννοια κοινότητας που δεν προϋπάρχει αλλά που

---

280. Βλ. Ε. Βενιζέλος (2008), όπ.π., σελ.137: «Συγκρότηση οργάνων ιδίως ελεγκτικού χαρακτήρα με κλήρωση μεταξύ των πολιτών, συνελεύσεις πολιτών, ηλεκτρονικά δημοκρατικά fora, νέες εγγυήσεις διαφάνειας στη διαχείριση των δημοσίων πραγμάτων, τράπεζες ελεύθερου χρόνου για τον κοινωνικό εθελοντισμό, νέοι μηχανισμοί διαχείρισης κρίσεων για ζητήματα πολιτικής προστασίας και κυρίως για την αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών ή άλλων εκτάκτων περιστάσεων κ.ο.κ.».

προκύπτει από τη συμμετοχή (των πολιτών) και συγχρόνως την καθιστά δυνατή».<sup>281</sup>

«Στο μέτρο που η επιστροφή στην παραδοσιακή κοινότητα είναι ουτοπική (και ίσως ανεπιθύμητη), η (πραγματική ή συμβολική) κοινότητα, ως χώρος δημοκρατίας και ενεργοποίησης, μπορεί να προσφέρει και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες η αλληλεγγύη επανεντάσσεται στην κοινωνία των πολιτών».<sup>282</sup>

«Η ύπαρξη της “κοινότητας πολιτών” (civic community) καθορίζεται από το “κοινωνικό κεφάλαιο”, που αποτελείται από την εμπιστοσύνη στις κοινωνικές σχέσεις, τα οριζόντια δίκτυα συνεργασίας προς το κοινό όφελος (και των οποίων η οικοδόμηση στηρίζεται στην εμπιστοσύνη) και τις σχετικές νόρμες συμπεριφοράς (Putnam, 1993)».<sup>283</sup>

«Η ένταξη στην κοινότητα αποτελεί το συνδετικό στοιχείο του αισθήματος του ανήκειν (inclusion), της ευθύνης και της αλληλεγγύης και εκφράζεται με την απαίτηση έκφρασης (voice) αλλά και την αφοσίωση (loyalty)».<sup>284</sup>

«Η δημοκρατική διοίκηση, η οποία θεμελιώνεται στη συμμετοχή των πολιτών, ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις διαφορετικότητας και αυτοπροσδιορισμού, ευνοώντας τις μικρές ενότητες που επιτρέπουν τη διαβούλευση και επιρροή. Το αντίστοιχο πρότυπο σχέσεων διοίκησης – πολιτών μπορεί να χαρακτηριστεί ως “συμμετοχικός πλουραλισμός”».<sup>285</sup>

«Η αναζήτηση της δημοκρατικής διοίκησης θεμελιώνεται στην εκτίμηση ότι οι διαχειριστικές αξίες (π.χ. αποτελεσματικότητα) δεν επαρκούν για να διατηρήσουν την ουσιαστική αξιοπιστία ή σκοπιμότητα του ρόλου της διοίκησης στην επίλυση κοινωνικών προβλημάτων». «Ανεπαρκής θεωρείται εξ άλλου η αναγωγή της

---

281. Βλ. Κ. Σπανού (2000), ό.π., σελ. 546-547.

282. Ibid., σελ. 521.

283. Ibid., σελ. 323-324.

284. Ibid., σελ. 525.

285. Ibid., σελ. 515.

αγοράς σε πρότυπο προς μίμηση και η τάση εξομοίωσης του πολίτη με τον ατομικό καταναλωτή. Υποστηρίζεται η δημιουργία “νέων δημόσιων χώρων” (new public or civic spaces), για την ουσιαστική συμμετοχή του πολίτη στη δημόσια συζήτηση για τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής». <sup>286</sup>

«Ιδιαίτερη θέση στο πλαίσιο αυτού του προτύπου κατέχει η ενδυνάμωση (empowerment), ως δυνατότητα θετικής επιρροής του πολίτη». «Δημοκρατική διοίκηση δεν σημαίνει απλά υποχρέωση λογοδοσίας αλλά ταυτόχρονα και καλύτερα πληροφορημένο, οργανωμένο και πιο απαιτητικό πολίτη». <sup>287</sup>

Η ενεργοποίηση των πολιτών αλλάζει και τη σχέση τους με τη δημόσια διοίκηση, διαμορφώνοντας μια εταιρική σχέση. «Η εταιρική σχέση (partenariat) είναι εκείνη η οποία βρίσκεται πλησιέστερα στο ιδεώδες της δημόσιας υπηρεσίας ως διοίκησης ταγμένης στην υπηρεσία του κοινού». «Πρωθώντας τη διεύρυνση της άμεσης συμμετοχής και τον ενεργό ρόλο των πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες, η προσέγγιση του πολίτη εταίρου/συμπαγωγού στις επιμέρους εκδοχές της αντιστοιχεί στην αναπτυξιακή εκδοχή της δημοκρατίας». <sup>288</sup>

#### 4.5. Είναι εφικτό το δεύτερο κύμα των μεταρρυθμίσεων;

Η εύλογη ερώτηση που συνοδεύει τον προβληματισμό για την εφικτότητα μιας μεταρρύθμισης είναι το εάν υπάρχουν οικονομικοί πόροι για τον σχεδιασμό και τη στήριξη της εφαρμογής της.

Εκτιμώ ότι η βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης, σε όλα τα επίπεδα, θα μπορούσε να στηριχθεί από τα δύο σχετικά Επιχειρησιακά Προγράμματα (του ΥΠΕΣ και του ΥΠΟΙΟ) του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ)

286. Ibid., σελ. 262-263.

287. Ibid., σελ. 540-541.

288. Ibid., σελ. 536-537.

2007-2013, εφόσον αυτά δεν παραμείνουν ως κείμενα διακήρυξης φιλόδοξων στρατηγικών στόχων και καλών προθέσεων, αλλά εξειδικευθούν έτσι, ώστε να γίνουν πραγματικά «επιχειρησιακά», και εάν συνειδητοποιηθεί από όλες τις πλευρές ότι αφορούν μια χρονική περίοδο περισσότερων της μιας (τουλάχιστον τριών) κοινοβουλευτικών θητειών.

Για τη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) στο ΕΣΠΑ υπάρχει μία ενδιαφέρουσα πρόταση της ΚΕΔΚΕ.<sup>289</sup> Ειδικότερα, για την ηλεκτρονική τοπική διακυβέρνηση (e-government) έχει εκπονηθεί μία σημαντική μελέτη από την ΕΕΤΑΑ,<sup>290</sup> οργανώθηκε ένα αξιόλογο Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ με την υποστήριξη του ΕΜΠ και της ΠΕΤΑ<sup>291</sup> και παρέχεται επιστημονική υποστήριξη στην ΚΕΔΚΕ από ερευνητική ομάδα του ΕΜΠ.<sup>292</sup> Ο προβληματισμός που έχει αρχίσει να αναπτύσσεται στα συλλογικά όργανα της Τ.Α. οδηγεί στη σύνθεση των στόχων της ανταγωνιστικότητας και της συνοχής, διεκδικεί την αποκέντρωση, όχι μόνον για λόγους ιδεολογικούς, αλλά και αποτελεσματικότητας, και μπορεί να συμβάλει στην προετοιμασία της τοπικής κοινωνίας για την είσοδό της στην «κοινωνία της πληροφορίας» και την «οικονομία της γνώσης».

Σε κάθε περίπτωση το δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων μπορεί

---

289. Βλέπε την πρόταση της ΚΕΔΚΕ «Η συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 (Δ' ΚΠΣ), διαθέσιμο στο <http://www.kedke.gr>.

290. Βλ. ΕΕΤΑΑ (2006), *Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των ΟΤΑ και τη μετάβαση της Τ.Α. στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση*, Η. Λίτσος, Χ. Πετρόπουλος, Μ. Σκολαρίκος και Α. Χάγιος, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, διαθέσιμο στο <http://www.eetaa.gr>.

291. Βλέπε τα πρακτικά του Συνεδρίου «Αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και την Τοπική Ανάπτυξη» (05-06.05.2006), διαθέσιμο στο <http://www.kedke.ntua.gr>.

292. Συντονιστές της ερευνητικής ομάδας είναι ο καθηγητής του ΕΜΠ Γιάννης Καλογήρου και ο ερευνητής Θόδωρος Καρούνος. Οι σχετικές μελέτες, το βιβλίο και τα συστήματα λογισμικού για την Τ.Α. είναι διαθέσιμα στο <http://www.kedke.ntua.gr>.

να υλοποιηθεί, εάν υπερβούμε ως Πολιτεία τον νάρκισσο εφησυχασμό μας και τον επικοινωνιακό λαϊκισμό μας και εάν εξασφαλίσουμε άμεσα ή έμμεσα την ευρύτερη δυνατή πολιτική συμφωνία και κοινωνική συναίνεση. Μπορούμε άραγε να ελπίζουμε;

Θα μου επιτρέψετε να δώσω θετική απάντηση στο ερώτημα αυτό, διατυπώνοντας μια συγκεκριμένη πρόταση: *«Για τη μέθοδο σχεδιασμού και διοίκησης της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών και για τη μέθοδο και τα εργαλεία διοίκησης της δημόσιας διοίκησης, να σχεδιασθεί και να εφαρμοσθεί ένα πρόγραμμα αναβάθμισής τους, στο πλαίσιο μιας διακομματικής συμφωνίας τουλάχιστον των κομμάτων εξουσίας, με ευθύνη επιτροπής εμπειρογνομόνων υπό κοινοβουλευτικό έλεγχο. Το δημόσιο μάνατζμεντ μπορεί να γίνει πολιτικό “δημόσιο αγαθό εκτός συναλλαγής”».*

Και για να προλάβω την εύλογη πολιτική αντίρρηση του «δεν είμαστε όλοι ίδιοι», υπενθυμίζω ότι κάθε κόμμα διατηρεί το αναφαίρετο δικαίωμα και την υποχρέωση να προσδιορίσει τους στρατηγικούς στόχους και το περιεχόμενο των δημόσιων πολιτικών του, με βάση τις αρχές και τις πολιτικές επιλογές του. Και φυσικά κάθε κόμμα θα κριθεί από την ικανότητά του να χρησιμοποιήσει αποτελεσματικά τη μέθοδο και τα εργαλεία διοίκησης για την εφαρμογή τους. Απλώς θα είναι πιο δύσκολο να κρυφθεί πίσω από την ομίχλη που δημιουργεί η έλλειψη αντικειμενικού και συμφωνημένου πλαισίου αναφοράς και συστήματος αξιολόγησης.

Εκτιμώ ότι, με την προϋπόθεση μιας επαγωγικής ισορροπίας πολιτικών συσχετισμών που επιτρέπει τη λήψη σοβαρών πολιτικών αποφάσεων αλλά δεν επιτρέπει ηγεμονισμούς, υπάρχει το έδαφος για τον «ελάχιστο εθνικό κοινό παρανομαστή». Άλλωστε, μπορεί να ενεργοποιηθεί το ένστικτο αυτοσυντήρησης του πολιτικού μας συστήματος, σε μιαν εποχή έντονης αμφισβήτησής του.

Για όποιον πεισθεί και αποφασίσει να δοκιμάσει τον ρόλο τού μεταρρυθμιστή, αντιγράφω ορισμένες χρήσιμες προτροπές από το βιβλίο των Δ. Παπούλια, Χ. Τσούκα, «Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους».

Ο μεταρρυθμιστής πρέπει να έχει συνολική και συστημική προσέγγιση, «να αναπτύξει την πολιτική του κρίση, να οξύνει την ικανότητά του να ερμηνεύει τα συμφραζόμενα, να διαθέτει ένα όραμα για την κοινωνία, να είναι αξιόπιστος και να έχει αίσθηση του χρόνου. [...] Ο μεταρρυθμιστής καθίσταται αξιόπιστος [...] όταν κατέχει αυτό που ο Μπουρντιέ ονομάζει “συμβολικό κεφάλαιο”». <sup>293</sup> Επίσης, «είναι άκρως σημαντική η ικανότητα πειθούς εκ μέρους του μεταρρυθμιστή, [...] η επικοινωνιακή του ικανότητα, η συνέπειά του, ο συμβολισμός των πράξεών του και η σχέση εμπιστοσύνης που καταφέρνει να δημιουργήσει με το ακροατήριό του». <sup>294</sup> Παράλληλα, «πρέπει να βρει τρόπους προκειμένου να αποσταθεροποιήσει το status quo [...] και να παράσχει στους κοινωνικούς εταίρους ένα νέο πλαίσιο ερμηνείας (interpretive context) της αποπειρώμενης μεταρρύθμισης και των αποτελεσμάτων που θα προκύψουν από αυτή», <sup>295</sup> [...] αξιοποιώντας «τη γλώσσα, τα σύμβολα και την αξιοπιστία του». <sup>296</sup>

Ταυτόχρονα, το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα «έχει αυξημένες πιθανότητες να επιτύχει όταν είναι τεχνικά άρτιο, πολιτικά ευφρές και ηθικά νομιμοποιημένο», <sup>297</sup> και γι’ αυτό πρέπει να συνδέεται με «μια συνεκτική κοινωνική φιλοσοφία» και τη «διαχείριση συμβόλων» <sup>298</sup> και να χρησιμοποιεί ένα «πολιτικό λόγο (discours) [...] με συνοχή, ευλογοφάνεια και νομιμοποίηση, [...] που του παρέχουν ιδεολογική και επομένως πολιτική ηγεμονία». <sup>299</sup>

Γι’ αυτό, επιτυγχάνει «όταν και μόνον υπάρχει ή μπορεί να σχηματιστεί ένα κεντρικό ρεύμα ιδεών, απόψεων, αποφάσεων και βέ-

---

293. Βλ. Δ. Παπούλιας, Χ. Τσούκας (1998), όπ.π., σελ. 115.

294. Ibid., σελ. 19.

295. Ibid., σελ. 218.

296. Ibid., σελ. 219.

297. Ibid., σελ. 19.

298. Ibid., σελ. 157.

299. Ibid., σελ. 183.

βαια προσώπων που προχωρούν προς την ίδια κατεύθυνση».<sup>300</sup> Ένα τέτοιο κοινωνικό ρεύμα έχει την ικανότητα να μετατρέπει τις άυλες δυνάμεις του οράματος, της ελπίδας και της εμπιστοσύνης των ανθρώπων σε ενισχυτικές συνιστώσες των παραγωγικών δυνάμεων και σε υλικό αποτέλεσμα.

Στις παραπάνω ιδιότητες του μεταρρυθμιστή, θα πρόσθετα ότι ο μεταρρυθμιστής διαγιγνώσκει την υπάρχουσα κατάσταση, αναλύει και συνθέτει τα δεδομένα, προγραμματίζει τις ενέργειες, ταυτόχρονα όμως ως άνθρωπος είναι άκαμπτος με τις αρχές του, αλλά ανεκτικός στη διαφορετικότητα, φοβάται τους κινδύνους, αλλά δεν παραιτείται, θυμώνει με τους κυνικούς, αλλά δεν εκνευρίζεται, έχει αυτοκυριαρχία, αλλά δεν είναι «ξύλινος», παθιάζεται με τις ιδέες και ονειρεύεται έναν καλύτερο κόσμο, αγαπά και δακρύζει, όπως κάθε φυσιολογικός άνθρωπος στην προσωπική ζωή του.

## 5. ΤΟ ΤΡΙΤΟ ΚΥΜΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Είναι φανερό ότι δεν μπορούμε να περιγράψουμε από τώρα τα συστατικά στοιχεία του τρίτου κύματος μεταρρυθμίσεων. Εκτιμώ όμως ότι αυτά δεν θα αφορούν τόσο τη σχέση του κοινωνικού συστήματος με το εθνικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα, όσο ένα δίκτυο που θα συγκροτείται από τις αυτοδιοικούμενες Πόλεις και Περιφέρειες (ως οργανωμένες τοπικές κοινωνίες) και τις μεταξύ τους σχέσεις, καθώς και τις σχέσεις τους με τις ευρύτερες γεωπολιτικές ενότητες, στο διαμορφωνόμενο ενιαίο παγκόσμιο σύστημα.<sup>301</sup> Το δίκτυο αυτό θα είναι τμήμα του ευρύτερου δικτύου

300. Βλ. Δ. Παπούλιας (2007), όπ.π., σελ. 256.

301. Εκτός από τα παλαιότερα κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Επιτροπής Περιφερειών, που τονίζουν την αναγκαιότητα συμμετοχής και τον ρόλο της Περιφερειακής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην επόμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013, οι Υπουργοί των χωρών της Ε.Ε., στην συνάντησή τους που έγινε στη Λειψία στις 24-25 Μαΐου 2007, ενέκριναν Από-

ου, που θα διασυνδέει με πολλαπλές σχέσεις τους παγκόσμιους οργανισμούς, τις διακρατικές οργανώσεις (όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση), τις κρατικές και κάθε μορφής πολιτικοδιοικητικές οντότητες και τις διεθνικές κοινωνικές οργανώσεις.

Η παγκοσμιοποίηση ευνοεί συντελεστές που ενδιαφέρουν την οικονομία (αγορές, κεφάλαιο, χρηματιστήριο, επιχειρήσεις), αλλά ευνοεί και συντελεστές που ενδιαφέρουν την κοινωνία (διάχυση της πληροφορίας, κοινωνική αλληλεγγύη, προστασία του περιβάλλοντος).

*Επομένως, εξαρτάται από την Κοινωνία των Πολιτών, η οποία ως «ανθρώπινες κοινότητες» είναι οργανωμένη σε Πόλεις και Περιφέρειες, να διαχειρισθεί τα προβλήματα και να αξιοποιήσει τα οφέλη που φέρνει η παγκοσμιοποίηση, επενδύοντας και στη δικτύωσή τους μέσα από την ανάπτυξη τόσο των σχέσεων άμιλλας όσο και των σχέσεων αλληλεγγύης των Πόλεων και των Περιφερειών έτσι, ώστε αυτές να εξασφαλίζουν τόσο την ανταγωνιστικότητα και την πρόδοό τους όσο και την εδαφική και κοινωνική συνοχή τους.*

Οι σχέσεις αυτές ενθαρρύνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή –μετά από τα παλιότερα προγράμματα ανταλλαγών και αδελφοποιήσεων και τα προγράμματα Interreg–, με προγράμματα διασυνοριακής, διαπεριφερειακής και διακρατικής συνεργασίας του ΕΣΠΑ 2007-2013, που προωθούν την «ευρωπαϊκή στρατηγική γειτνίασης» και την «ευρωπαϊκή πολιτική εδαφικής και κοινωνικής συνοχής».<sup>302</sup> Ιδιαίτερα σημαντική είναι και η πρόσφατη Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που αναγνωρίζει τον ρόλο

---

φαση σχετικά με την Αστική Ανάπτυξη και την Εδαφική Συνοχή, που καλείται «Ο ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΛΕΙΨΙΑΣ για τις βιώσιμες ευρωπαϊκές πόλεις», και συνιστά στις Εθνικές Κυβερνήσεις «να αναγνωρίσουν σαφέστερα τη σημασία των πόλεων για την εκπλήρωση των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών στόχων» (Βλ. «Η Τ.Α. στο Γ' ΚΠΣ και στο ΕΣΠΑ 2007-2013», διαθέσιμο στο <http://www.kedke.gr/>).

302. Στο πλαίσιο των προγραμμάτων αυτών, επιλέξιμες είναι περιοχές από όλες τις χώρες της Μεσογείου και χώρες της Μαύρης Θάλασσας. Βλ. <http://www.espa.gr//es.asp>.



των ΟΤΑ στην αναπτυξιακή βοήθεια αναπτυσσόμενων χωρών και «καλεί το Συμβούλιο, τα κράτη μέλη που συνέρχονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου, την Επιτροπή των Περιφερειών, την Ευρωπαϊκή Κοινωνική και Οικονομική Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να υποστηρίξουν την ανάπτυξη μιας ολιστικής προσέγγισης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως φορείς ανάπτυξης, σε παγκόσμιο, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο».<sup>303</sup>

Γέφυρες μεταξύ των Πόλεων και των Περιφερειών θα είναι και οι ολοένα διευρνόμενες κοινότητες μεταναστών, που όχι μόνον τις οδηγούν σε μια πολυπολιτισμική δομή και κουλτούρα, αλλά και δημιουργούν προϋποθέσεις ανάπτυξης των σχέσεων τους σε ευρωπαϊκό και σε διεθνές επίπεδο.<sup>304</sup>

Για τους παραπάνω λόγους, κάθε σοβαρή κανονιστική και προγραμματική πρωτοβουλία, σε εθνικό, σε περιφερειακό και σε τοπικό επίπεδο, για την κοινωνική ενσωμάτωση των ξένων μεταναστών, για τη σύνδεσή μας με τις ελληνικές κοινότητες των ομογενών και για την ανάπτυξη των κάθε μορφής ανταλλαγών των Πόλεων και των Περιφερειών μας (κοινωνικών, εμπορικών, πολιτιστικών, πληροφοριών και τεχνογνωσίας), δημιουργεί κουλτούρα υποδοχής και πρόδρομους θεσμούς για το τρίτο κύμα μεταρρυθμίσεων. Στην κατεύθυνση αυτή έχουν συγκριτικό πλεονέκτημα οι πολιτικές δυνάμεις των οποίων η οπτική προσπαθεί να υπερβεί τα εθνικά σύνορα και να δει την κοινωνική αλληλεγγύη στο πλαίσιο της παγκόσμιας ανθρώπινης κοινότητας.

Παρότι δε «η παγκόσμια κοινωνία δεν πρόκειται να συνεπιφέρει την παγκόσμια αλληλεγγύη, όπως και η εθνική κοινωνία δεν μπο-

---

303. Βλέπε την Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2008), *Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Φορείς Ανάπτυξης*, Βρυξέλλες, COM (2008) 626, τελικό.

304. Είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστικό το πρόσφατο Πρόγραμμα του Συμβουλίου της Ευρώπης «ΔΙΑΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΕΣ ΠΟΛΕΙΣ», που προωθεί τη δημιουργία δικτύου ευρωπαϊκών πόλεων, με σκοπό «να τις ενισχύσει στην προσπάθειά τους να χειριστούν την πολιτιστική διαφορετικότητα, όχι ως απειλή αλλά ως πηγή ανάπτυξης, δημιουργικότητας και κοινωνικής συνοχής».

ρесе να επιτύχει την αλληλεγγύη μεταξύ των κοινωνικών τάξεων και ομάδων»,<sup>305</sup> θεωρώ πως είναι αναγκαίο, όπως η οικονομία, έτσι και η πολιτική να μην περιορίζεται πλέον στο εθνικό επίπεδο, αλλά να εγγράφεται σε πλανητικό επίπεδο. Άλλωστε, η ταυτότητα του σύγχρονου ανθρώπου συγκροτείται ταυτόχρονα στο ατομικό επίπεδο, στο επίπεδο της κοινότητας στην οποία ανήκει, στο εθνικό επίπεδο και στο επίπεδο της παγκόσμιας κοινωνίας και της ανθρωπότητας.<sup>306</sup>

Το κρίσιμο ερώτημα είναι εάν θα αντιληφθούμε και εάν θα υιοθετήσουμε έγκαιρα αυτόν τον νέο ρόλο των Πόλεων και των Περιφερειών και της Κοινωνίας των Πολιτών, που σταδιακά μετατρέπεται σε Πολιτική Κοινωνία, και αν το πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας θα συμβάλει στην προετοιμασία αυτού του ρόλου ή θα δώσει «μάχη οπισθοφυλακών».

---

305. Βλ. Π. Κονδύλης (1998), *Από τον 20ό στον 21ο αιώνα – Τομές στην πλανητική πολιτική περί το 2.000*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 171.

306. Βλ. Α. Μακρυδημήτρης (1999), *όπ.π.*, σελ. 495.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Ο υπομονετικός αναγνώστης που θα φτάσει στο τέλος του βιβλίου εύλογα μπορεί να περιμένει στον Επίλογο το «διά ταύτα».

Από έναν άνθρωπο που αφιέρωσε περισσότερα από τριάντα χρόνια στη διοίκηση οργανώσεων του δημόσιου τομέα και στη βελτίωση του διοικητικού συστήματος της χώρας, και ο οποίος παρουσιάζει, με περισσότερη ή λιγότερη ενάργεια, πραγματικά γεγονότα από αυτή τη χρονική περίοδο αλλά και την εμπειρία και τα συμπεράσματά του, εύλογο είναι να περιμένει ο αναγνώστης να του παρουσιάσει την άποψή του, για το ποια μπορεί να είναι και πώς μπορεί να γίνει η παραπέρα βελτίωση του διοικητικού συστήματος, ποιοι είναι οι αναγκαίοι όροι και τα βήματα μετάβασης. Δηλαδή, συγκεκριμένες εκτιμήσεις για τις εφικτές αλλαγές και τις αντίστοιχες προϋποθέσεις, πέρα από την περιγραφή των αιτιών για αυτά που έγιναν, γενικές αναφορές στις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες που γεννούν τις αλλαγές και από καθέδρας προτάσεις προς τους πολιτικούς για το τι οφείλουν να πράξουν.

Παρότι δεν είναι εφικτό να ανταποκριθώ, με την επάρκεια που θα ήθελα, σε αυτή την εικαζόμενη επιθυμία του αναγνώστη, θα τό επιχειρήσω, ανακεφαλαιώνοντας με συνοπτικό τρόπο αυτά που παρουσίασα στο βιβλίο και αναδεικνύοντας όσο μπορώ περισσότερο τον ουσιαστικό πυρήνα τους.

Η προσωπική στάση, τα κίνητρα και η νοηματοδότησή μου, για τα γεγονότα που βίωσα αλλά και που συμμετείχα στη διαμόρφωσή τους, προσδιορίστηκαν από τα «συστήματα» στα οποία μετείχα, δηλαδή: την καταγωγή από πολλούς τόπους του ελληνισμού, την οικογένεια και το άμεσο κοινωνικό περιβάλλον της πόλης μου, την επιστημονική και την επαγγελματική ομάδα στην οποία εντάχθηκα και τις εξελίξεις του κοινωνικοοικονομικού και του πολιτικού συστήματος της μεταπολεμικής περιόδου 1950-1974 στην Ελλάδα. Με συνέπεια να συμμετάσχω στην τριακονταετία 1975-2004 σε περισσότερο ή λιγότερο πετυχημένες διοικητικές αλλα-

γές και μεταρρυθμίσεις, αλλά και σε αποτυχημένες προσπάθειες επίλυσης προβλημάτων και βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης, ή και σε απόπειρες κοινωνικών μετασχηματισμών, βαδίζοντας στα σύνορα μεταξύ της πολιτικής, της επιστήμης, της τεχνικής και της τέχνης,<sup>307</sup> με οδηγητικό νήμα τις αξίες της δημοκρατικής συμμετοχής των πολιτών και, ταυτόχρονα, της αποτελεσματικής οργάνωσης των συλλογικών υποκειμένων και των θεσμών της κοινωνίας μας.

Με όσα αναφέρω στον Πρόλογο του παρόντος βιβλίου, δηλώνω από την αρχή την οπτική με την οποία προσεγγίζω το διοικητικό, το πολιτικό και το κοινωνικό σύστημά μας και τις μεταξύ τους σχέσεις, καθώς και την «κόκκινη κλωστή» που ενώνει τις δραστηριότητές μου. Εκτιμώ ότι όλα αυτά υποδηλώνουν **ένα όραμα για την πατρίδα μας και, ειδικότερα, για τις ανθρώπινες κοινότητες της, τις πόλεις μας**. Γιατί δίχως όραμα, κανένας άνθρωπος και καμία κοινωνική ομάδα δεν ενεργοποιούνται, κανένα πολιτικό και διοικητικό σύστημα δεν επηρεάζεται, καμία κοινωνία δεν κινητοποιείται.

Η συστημική σύνδεση των λειτουργιών του διοικητικού συστήματος με τις λειτουργίες του πολιτικού συστήματος και της κοινωνίας, που διατρέχει οριζόντια όλα τα κεφάλαια, μαζί με ορισμένες αναφορές στην επίδραση των οικονομικών σχέσεων υπογραμμίζουν τη διαλεκτική σχέση κάθε επιδιωκόμενης ή πραγματοποιούμενης αλλαγής στο διοικητικό σύστημα, με την υπάρχουσα κατάσταση, αλλά και με τη δυναμική εξέλιξη της οικονομίας και της κοινωνίας και με τον πολιτικό πολιτισμό μας. Όποιος επιδιώξει να επιλύσει προβλήματα ή να αλλάξει ή να μεταρρυθμίσει τη δημόσια διοίκηση, ωσάν αυτή να είναι ένα στεγανό σύστημα, ή είναι αφελής ή επιχειρεί να μάς παραπλανήσει.

Τούτων δοθέντων και με βάση την εμπειρία της τριακονταετίας 1975-2004, υπάρχουν καταρχήν δύο μέθοδοι εφαρμογής μιας ση-

---

307. Βλ. Α. Μακροδημήτρης (2004), όπ.π., σελ. 455.

μαντικής δημόσιας πολιτικής ή σημαντικών αλλαγών ή μεταρρυθμίσεων του διοικητικού συστήματος στη χώρα μας, με πρωτοβουλία που μπορεί να ξεκινήσει μέσα από το πολιτικό σύστημα.

**Η πρώτη μεταρρυθμιστική μέθοδος είναι «βραχυχρόνια και εμπειρική»:** Ο αρμόδιος υπουργός με την πλήρη στήριξη του πρωθυπουργού, στην αρχή της κυβερνητικής θητείας, εκτιμώντας ότι έχουν ωριμάσει οι οικονομικές και οι κοινωνικές συνθήκες και ότι υπάρχουν επαρκώς ικανοί μηχανισμοί στη δημόσια διοίκηση, εφαρμόζει με πολιτικό βολонταρισμό τη νέα δημόσια πολιτική ή διοικητική μεταρρύθμιση, εξαναγκάζοντας το πολιτικό σύστημα να την αποδεχθεί, στηριζόμενος στην προσδοκώμενη κοινωνική αποδοχή της. Τα βασικά εργαλεία αυτής της μεθόδου είναι το κανονιστικό πλαίσιο και η πολιτική προώθηση (marketing) και, στην καλή περίπτωση, ορισμένα συνοδευτικά μέτρα στήριξης της εφαρμογής. Η μέθοδος αυτή δεν θεραπεύει τις παθογένειες του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος και περιλαμβάνει αρκετές από τις ιδιοτυπίες του ελληνικού δημόσιου μανάτζμεντ, όπως είναι «η ανάποδη μεταρρυθμιστική πυραμίδα» και «η διοίκηση διά των κρίσεων»,<sup>308</sup> έχει δε υψηλό ρίσκο αποτυχίας ή αφομοίωσης, αλλά συνήθως αξιοποιεί ώριμες συνθήκες και είναι η συνηθέστερη μέθοδος στη χώρα μας.<sup>309</sup>

**Η δεύτερη μεταρρυθμιστική μέθοδος είναι «μεσοχρόνια και προγραμματική»:** Η κυβέρνηση επιδιώκει την άμεση ή έμμεση πολιτική συναίνεση, εκτιμάει ότι υπάρχουν οι προϋποθέσεις για να ωριμάσουν οι οικονομικές και οι κοινωνικές συνθήκες και ότι υπάρχει ένα ικανοποιητικό επίπεδο ανάπτυξης των θεσμών και της αντιληπτικής ικανότητας του λαού μας, και σχεδιάζει ένα μεσοχρόνιο πρόγραμμα εφαρμογής της νέας δημόσιας πολιτικής ή διοικητικής μεταρρύθμισης, το οποίο περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία μέσα και μέτρα, τό εφαρμόζει δε στηριζόμενη στην ευρύ-

308. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.2.3.β.

309. Βλ. ΕΠΑ, ΕΣΥ, ΑΣΕΠ και Ν.2190/1994.

τερη πολιτική και κοινωνική αποδοχή τους. Η μέθοδος αυτή θεραπεύει μερικές από τις παθογένειες, έστω και με συγκρητισμό, και διευκολύνει την ωρίμανση των συνθηκών, αλλά δεν είναι η συνηθέστερη στη χώρα μας.<sup>310</sup>

Τα μέσα και τα μέτρα που πρέπει να περιέχει ένα τέτοιο μεσοχρόνιο πρόγραμμα εφαρμογής είναι εύκολο να τά προσδιορίσει ακόμη και ένας ειδικός με μικρή εμπειρία, εάν ο αρμόδιος πολιτικός τού προσδιορίσει τους στρατηγικούς και τους τακτικούς στόχους και ο αρμόδιος διευθυντής τού δώσει τα δεδομένα που θα τού επιτρέψουν μια σύντομη *swot* ανάλυση έτσι, ώστε ο ειδικός αυτός να προσδιορίσει το κανονιστικό πλαίσιο, τους διαχρονικά αναγκαίους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, τις οργανωτικές και τις τεχνολογικές προϋποθέσεις και τη χωροθέτηση των λειτουργιών, την εξωτερική τεχνική βοήθεια, το επικοινωνιακό πρόγραμμα, το σύστημα διοίκησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος.

Ενδιάμεσα στις παραπάνω δύο μεθόδους, που αποτελούν ιδεοτυπικές εκδοχές, μπορούμε να βρούμε αρκετές **υβριδικές μεταρρυθμιστικές μεθόδους**,<sup>311</sup> που διακρίνονται και αυτές από αρκετές ιδιοτυπίες του ελληνικού δημόσιου μανάτζμεντ, όπως είναι «η διοίκηση διά των νόμων», «το νομοθετικό εκκρεμές» και «η διά της διολισθήσεως μεταρρύθμιση».

Τα συγκεκριμένα παραδείγματα που παραθέτω,<sup>312</sup> οι εκθέσεις των εμπειρογνομόνων και ο βαθμός εφαρμογής των προγραμματικών κειμένων,<sup>313</sup> καθώς και η συνοπτική περιγραφή και αξιολόγηση των αλλαγών και των μεταρρυθμίσεων του πρώτου κύματος<sup>314</sup>

---

310. Τη μέθοδο αυτή προσεγγίζουν η προετοιμασία της ένταξης στην ΟΝΕ και η διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων (βλ. παράγρ. ΙΙΙ.2.4.).

311. Βλ. Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, ΚΕΠ, ΣΥΖΕΥΣΙΣ, εκσυγχρονισμός ΔΕΚΟ κ.ά.

312. Βλ. παράγρ. Ι.

313. Βλ. παράγρ. ΙΙ.2.

314. Βλ. παράγρ. ΙΙΙ.2.1., ΙΙΙ.2.2., ΙΙΙ.2.5., ΙΙΙ.2.7. και ΙΙΙ.3.

εκτιμώ ότι αιτιολογούν τα παραπάνω συμπεράσματα και μπορούν να διευκολύνουν όσους επιδιώκουν «αλλαγή παραδείγματος» με αξιοποίηση της υπάρχουσας εμπειρίας, αλλά χωρίς ριζική αλλαγή της χρησιμοποιούμενης «βραχυχρόνιας και εμπειρικής μεταρρυθμιστικής μεθόδου».

Οι σύγχρονες αντιλήψεις για την πολιτική νομιμοποίηση της διακυβέρνησης,<sup>315</sup> οι προτεινόμενοι επτά εθνικοί στόχοι του δεύτερου κύματος και τα σύγχρονα εργαλεία πολιτικής και διοίκησης<sup>316</sup> μπορούν να υποστηρίξουν τη ριζική αλλαγή της μεθόδου, με κατεύθυνση προς τη «μεσοχρόνια και προγραμματική μεταρρυθμιστική μέθοδο».

Οι προτάσεις για το 2015+<sup>317</sup> πιστεύω ότι μάς επιτρέπουν να συνεχίσουμε να ονειρευόμαστε. Αυτό άλλωστε είναι και το συγκριτικό πλεονέκτημά μας απέναντι στους οργανωμένους βορειοευρωπαίους, που, όταν τούς καλέσαμε να μάς βοηθήσουν να αντιμετωπίσουμε την ανοργανωσιά μας, δήλωσαν πως μάς ζηλεύουν, γιατί μπορούμε να ελπίζουμε.<sup>318</sup>

Στις παραπάνω δύο ιδεοτυπικές μεθόδους, που αποτελούν ουσιαστικά ένα δίπολο, προτείνω να προσθέσουμε και μια «**τρίτη μεταρρυθμιστική μέθοδο**», τη σύνθεσή τους, ως εξής: Χρησιμοποιώντας την πρώτη μέθοδο, δημιουργούμε έναν θεσμό που λειτουργεί με τη δεύτερη μέθοδο. Αυτός ο θεσμός θα μπορούσε να αξιοποιήσει επαγωγικά, ως εργαλεία της μεθόδου, όσες από τις παθογένειες και τις ιδιοτυπίες<sup>319</sup> μπορεί να ενσωματώσει, χρησιμοποιώντας ως πυρήνα της «πρόγραμμα και νόμο + δομή και σύστημα + διαφανή ευελιξία + άμεση εφαρμογή με μεσοχρόνια

---

315. Βλ. παράγρ. III.2.6.

316. Βλ. παράγρ. III.4.

317. Βλ. παράγρ. III.5.

318. Αναφέρομαι σε μια ομάδα Δανών που είχα καλέσει το 1988, ως διευθύνων σύμβουλος της ΕΕΤΑΑ, για τη συμβουλευτική υποστήριξη μας στη μηχανοργάνωση των ελληνικών ΟΤΑ.

319. Βλ. παράγρ. III.2.3.

προοπτική». Άλλωστε, κατά την αντίληψή μου, για όλα υπάρχει « τρίτος δρόμος », και γι' αυτό πάντα τόν αναζητώ. Ελπίζω να βρω την ευκαιρία να δοκιμάσω στην πράξη την « τρίτη μέθοδο », οπότε να έχω επαρκές εμπειρικό υλικό για το επόμενο βιβλίο.

Εν παρενθέσει, θα ήθελα να αναφέρω ότι ένας χαρισματικός πολιτικός ηγέτης δεν χρησιμοποιεί καμιά από τις μεθόδους αυτές. Ακολουθεί μια τέταρτη μεταρρυθμιστική μέθοδο, που δεν συνθέτει αλλά υπερβαίνει τις προηγούμενες: Την επιλεκτική μεταρρύθμιση σημειολογικά προσδιορισμένων κόμβων που συνδέουν λειτουργικά πολιτικό - διοικητικό - κοινωνικό σύστημα, με άλλα λόγια θεσμών τής συνάντησης πολιτικής - διοίκησης - κοινωνίας, η οποία επενεργεί οριζόντια και καταλυτικά στις σχέσεις τους, αξιοποιεί την οικονομική συγκυρία, αναβαθμίζει τον ρόλο των πολιτικών, υποκινεί τους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους και διαφοροποιεί τα συμπεριφορικά κοινωνικά στερεότυπα, χάρη στο αξιακό και οραματικό περιεχόμενο της μεταρρυθμιστικής ρητορικής, που δημιουργεί κινητοποιές προσδοκίες και συνοδεύεται από ορατές επαληθεύσεις τους. Γι' αυτό άλλωστε θεωρούμε χαρισματικό τον ηγέτη που μετατρέπει τις άυλες αξίες, δηλαδή οράματα και προσδοκίες, σε υλικό αποτέλεσμα το οποίο παράγει κινητοποιούμενη η κοινωνία.

Η πρώτη και η δεύτερη μεταρρυθμιστική μέθοδος που είναι ιδεοτυπικές, οι ενδιάμεσες υβριδικές και η τρίτη μεταρρυθμιστική μέθοδος μπορεί να εφαρμοσθούν, όπως ήδη ανέφερα, με πρωτοβουλία που μπορεί να ξεκινήσει μέσα από το πολιτικό σύστημα. Η εφαρμογή μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής ή σημαντικών αλλαγών ή μεταρρυθμίσεων του διοικητικού συστήματος δεν μπορεί να ξεκινήσει από το διοικητικό σύστημα, γιατί δεν είναι αυτός ο ρόλος του και γιατί δεν έχει μεταρρυθμιστικό ενδογενές δυναμικό, ούτε μπορεί να ξεκινήσει από την κοινωνία των πολιτών, έστω και αν αυτή έχει ισχυρούς θεσμούς συμμετοχής των πολιτών και συγκροτημένες οργανώσεις, γιατί η ίδια δεν έχει τέτοιο ρόλο και σχετικούς μηχανισμούς.



Η εφαρμογή όμως μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής και, πολύ περισσότερο, σημαντικών αλλαγών ή μεταρρυθμίσεων του διοικητικού συστήματος απαιτεί αλλαγές και μεταρρυθμίσεις και του πολιτικού συστήματος. Αλλά επειδή κανένα σύστημα κατά κανόνα δεν μπορεί να αυτο-μεταρρυθμισθεί, επομένως ούτε και το πολιτικό σύστημα, απαιτείται εξωγενής ενθάρρυνση και πίεσή του, που μπορεί να προκύψει από το κοινωνικό σύστημα, όταν οι πολίτες στην πλειοψηφία τους απογοητευθούν από την υπάρχουσα κατάσταση, εκφράσουν ποικιλοτρόπως τη «διαφωνία» τους,<sup>320</sup> και έτσι δημιουργηθεί κρίση στο πολιτικό και το διοικητικό σύστημα και στις σχέσεις του με τους πολίτες. Οπότε δημιουργείται μία συγκυρία συνθηκών που ευνοούν την αλλαγή, μια συγκυρία που προτείνω να ονομάσουμε «**συστημική συζυγία**» πολιτικού συστήματος - διοικητικού συστήματος - κοινωνικού συστήματος. Ο ισχυρός άξονας μιας τέτοιας συστημικής συζυγίας είναι η σύμπτωση των συμφερόντων πολλών κοινωνικών ομάδων με τη διαφαινόμενη αλλαγή ή η αίσθησή τους ότι συμπίπτουν τα συμφέροντά τους με αυτήν, και με την προϋπόθεση ότι είναι μειωμένη η επιρροή της αντίστασης των ομάδων που λειτουργούν ως «κράτος εν κράτει».<sup>321</sup> Τις συνθήκες εμφάνισης της συστημικής συζυγίας ή συγκυρίας (timing) μπορεί να επιταχύνουν και εξωγενείς παράγοντες και καταναγκασμοί που προέρχονται από το διακρατικό, το ευρωπαϊκό και το διεθνές επίπεδο, στη σημερινή εποχή, την εποχή της παγκοσμιοποίησης.

Μία συστημική συζυγία, όπως άλλωστε και ένα κύμα μεταρ-

---

320. Βλ. Θ. Πελαγίδης (2005), όπ.π., σελ. 115-118, όπου ο συγγραφέας περιγράφει τις επιλογές της “διαφωνίας” και της “αποχώρησης” ως προϋποθέσεις μεταρρυθμιστικών αλλαγών.

321. Ibid., σελ. 137, όπου ο συγγραφέας διαπιστώνει ότι «Οι ομάδες “αναδιανεμητικών συσπειρώσεων” εκμεταλλεζόμενες την καχεξία και ως εκ τούτου την περιορισμένη ισχύ και αυτονομία του κράτους, αλλά και τη σχετική αδυναμία της προοδευτικής πολιτικής ελίτ απέναντι στα ιδιωτικά μικροσυμφέροντα, δρουν ως “κράτος εν κράτει”».

ρυθμίσεων, δεν κατασκευάζεται σε κανένα πολιτικό ή διοικητικό ή επιστημονικό εργαστήριο, ούτε εκβιάζεται η εμφάνισή της με πολιτικό βολонταρισμό ή κοινωνικό ακτιβισμό ή με λέξεις – συμπεκνωμένα συνθήματα. Μπορούμε όμως, εάν αντιληφθούμε ότι δημιουργούνται οι σχετικές συνθήκες, να διευκολύνουμε την ανάδειξή της με πολιτική βούληση, επιστημονικά τεκμηριωμένες διοικητικές δράσεις και κοινωνικές πρωτοβουλίες.

Τέτοιες συνθήκες ενδεχομένως να τις δημιουργούν η παγκόσμια κρίση τού χρηματοπιστωτικού συστήματος και η απειλή της διαφαινόμενης οικονομικής ύφεσης, που απαιτούν ενεργητική παρέμβαση των δημόσιων θεσμών σε παγκόσμιο, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.<sup>322</sup> Ελπίζω το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα και η κοινωνία μας, παρά τις αδυναμίες τους, να έχουν τις δυνάμεις να αξιοποιήσουν μια τέτοια απειλή ως ευκαιρία, αξιοποιώντας και την επιτάχυνση που προσφέρει ο «ελάχιστος εθνικός κοινός παρονομαστής» για τη μέθοδο σχεδιασμού και διοίκησης της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών και για τη μέθοδο και τα εργαλεία διοίκησης της δημόσιας διοίκησης. Εκτιμώ ότι σήμερα φαίνεται να υπάρχει μια τέτοια συστημική συζυγία κοινωνίας – πολιτικής – διοίκησης, που ευνοεί το δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων.

Εάν ο υπομονετικός αναγνώστης, φθάνοντας μέχρι το τέλος του βιβλίου, αναρωτηθεί γιατί τελικά δεν ολοκληρώνω αυτή τη συμβολή διατυπώνοντας ακόμη πιο συγκεκριμένες προτάσεις προγραμματικού χαρακτήρα για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, οφείλω να τού εξηγήσω ότι θα μου ήταν τεχνικά εύκολο να κωδικοποιήσω σε σχέδιο προγράμματος τα περιλαμβανόμενα ή τα διαφαινόμενα εκ των συμφραζομένων στο βιβλίο αυτό, αλλά κατά την άποψή μου και από την εμπειρία μου *ένα προγραμματικό κείμενο προκύπτει μόνον μέσα από συλλογικές διαδικασίες, το κύριο συστατικό στοιχείο του δεν είναι το περιεχόμενό του, αλλά*

---

322. Βλ. Σ. Λυγερός, Η κρίση είναι “η μαμή της Ιστορίας”, *Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ*, 06.11.2008.

η κατανόηση και η συμφωνία γι' αυτό από όσους έχουν την ευθύνη του σχεδιασμού και της εφαρμογής του και ο στόχος του είναι η κοινωνική αποδοχή και στήριξή του. Αλλιώς, είναι ενδεχομένως ένα καλό δοκίμιο, το οποίο απλώς προσφέρει επαινετικά σχόλια στον συντάκτη του.

Άλλωστε, το πολιτικό πρόγραμμα για τη δημόσια διοίκηση, περιλαμβανομένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν περιλαμβάνει μόνον προγραμματικές δεσμεύσεις για τη βελτίωση της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητάς της, αλλά πρωτίστως το πολιτικό όραμα που θα κληθεί να υπηρετήσει και, επομένως, το περιεχόμενο των δημόσιων πολιτικών που θα κληθεί να σχεδιάσει και να εφαρμόσει και, κατά συνέπεια, τους στόχους και τα συμφέροντα που θα υπηρετήσει. Η διατύπωση του πολιτικού οράματος και των αντίστοιχων πολιτικών επιλογών είναι μία βαθύτατα κοινωνικοπολιτική διαδικασία συνδεδεμένη με την οικονομία, που επηρεάζεται βέβαια από τις εμπειρικές προσεγγίσεις και τις επιστημονικές αναλύσεις, αλλά που λειτουργεί σε συγκεκριμένο χρόνο και τόπο ως διαλεκτική σύνθεση αντικειμενικών καταστάσεων, υποκειμενικών στάσεων, ανθρώπινων σχέσεων και συσχετισμών.



## Α. ΕΝΝΟΙΕΣ

## ΚΑΙ ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ

- αδημονία του περιορισμένου πολιτικού χρόνου 178
- ανάποδη μεταρρυθμιστική πυραμίδα 199, 341
- ανθρώπινο δυναμικό, άνθρω-  
πινοι πόροι 30, 33, 34, 62, 65,  
68, 77, 78, 87, 92-94, 114, 117,  
118, 137, 138, 139, 151, 153,  
156, 157, 171-176, 190, 191,  
204, 215, 219, 220, 227, 242,  
267, 271, 285-286, 288, 290,  
293, 302-303, 306, 309, 322,  
342 κ.ά.
- αποτελεσματικότητα, αποτελε-  
σματικότητα και δημοκρατικό-  
τητα / πολιτική νομιμοποίηση  
10, 32, 35, 37, 38, 45, 84, 88,  
126, 128, 147, 182, 194, 208,  
210, 212, 250-254, 267, 270,  
274, 279, 292, 298, 305, 323,  
332, 340, 347 κ.ά.
- αυτοπιστοποίηση (του πολίτη)  
318
- αφυδάτωση των καινοτομιών  
177
- «βλέποντας και κάνοντας» 121,  
187, 198, 227, 230, 322
- δημοτική / ενδοδημοτική απο-  
κέντρωση, ενδοδημοτική  
σύγκλιση 46, 47, 50, 277, 279,  
281, 283, 293, 328
- διά βίου μάθηση 173, 327, 328
- διά της διολισθήσεως μεταρρυθ-  
μιση 198-199, 228, 342
- διαβούλευση 114, 218, 274, 298,  
300, 303, 304, 305, 307, 308,  
309, 330
- διακυβέρνηση 30, 34, 36, 38, 151,  
165, 260, 246-254, 257, 258,  
259, 283, 297-307, 311, 316,  
343 κ.ά.
- διακυβέρνηση δια της επικοινων-  
νίας 197-198
- διαλειτουργικότητα, διαλειτουργ-  
γικά συστήματα 93, 94, 245,  
315
- διάλογος «κουφών» 176, 204-206
- διαφάνεια 32, 42, 118, 182, 184,  
190, 272, 278, 279, 314, 317,  
320, 323
- «διαφάνεια επί ευελιξία» 168,  
189
- διαχειριστικόστροφο μάνα-  
τζμεντ 192
- δικομανία (πολιτική) 171, 177, 255

- δικτύωση, δίκτυα, δικτυακός/ή, λειτουργικό δίκτυο 42, 60, 68, 77, 78, 192, 230, 272, 273, 285, 300, 307, 308, 315, 324, 327, 335, 336 κ.ά.
- διοίκηση - παρακολούθηση - αξιολόγηση (προγράμματος) 49, 60, 69, 93, 95, 174, 180, 216, 217, 220, 224, 226, 272, 288-289, 304, 342 κ.ά.
- διοίκηση αλλαγής 33, 99, 191, 304, 319
- διοίκηση / διαχείριση κρίσεων 116, 169, 196, 197, 323
- διοίκηση διά των κρίσεων 195-197, 341
- διοίκηση στρατηγική 323
- διοίκηση της δημόσιας διοίκησης, δημόσιο μανάτζμεντ 30, 31, 32, 34, 73, 78, 95, 110, 149, 151, 153, 162, 166, 176, 177, 182, 184, 188, 192, 195, 197, 200, 213, 279, 309, 311, 318, 322, 326, 333, 342, 346 κ.ά.
- διοικητική ικανότητα, ικανότητα της δημόσιας διοίκησης / του διοικητικού συστήματος 126, 190, 210, 211, 319, 324, 331, 339 κ.ά.
- διοικητικός αυτισμός 179
- δομή με δικαίωμα ποινής και επιβράβευσης 216, 220, 241, 272, 289
- δομική αλληλεξάρτηση 258
- δομομανία 167, 177, 190, 267
- ελάχιστος εθνικός κοινός παρονομαστής 35, 36, 38, 92, 183, 261, 321, 322, 325, 333, 346
- έλεγχοι (δημόσιοι), ελεγκτικοί μηχανισμοί 142, 145, 147, 157, 170, 202, 301, 312, 318-319
- Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) 26, 32, 37, 53-68, 81, 116, 129, 131, 155, 203, 234, 238, 239, 287, 332, 353
- εμπιστοσύνη (της κοινωνίας) των πολιτών στους θεσμούς, στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα 37, 38, 99, 101, 164, 168, 172, 190, 318, 320, 330
- Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (ΕΝΑΕ) 26, 71-73, 234
- εξωτερικοί καταναγκασμοί 66, 111, 218, 317, 321, 345
- ΕΟΚ, Ε.Κ., Ε.Ε. (Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκή Επιτροπή) 42, 62, 66, 75, 80, 122-130, 159, 162, 195 κ.ά.
- επικοινωνία, κώδικας επικοινωνίας, επικοινωνιακό πρόγραμμα, πρόγραμμα δημοσιότητας 38, 45, 47, 53, 60, 68, 70, 75, 85, 91, 143, 147, 157, 165, 174, 180, 192, 204, 214, 215, 220, 222, 223, 226, 240, 252, 254, 272, 273, 287, 301, 302, 305, 306, 315, 317, 325, 326, 328, 329, 334, 342 κ.ά.

- επικουρικότητα 128, 296, 299, 300, 306, 307
- επιστημονική και τεχνική υποστήριξη 33, 49, 57, 61, 67, 68, 71, 129, 144, 155, 215, 217, 223, 226, 234, 272, 286–287, 303, 324 κ.ά.
- επιχειρείν, επιχειρηματικότητα 52, 162, 195, 320
- επωνυμοποιώ, επωνυμοποίηση (προγράμματος) 74, 120, 220, 226, 243, 287
- εταιρική σχέση, εταιρική συμμετοχή, εταιρικότητα 128, 164, 258, 266, 301, 306, 328, 331
- θεσμική αναστοχαστικότητα, αναστοχασμός 9, 118
- θεσμική μνήμη, οργανωσιακή μνήμη, ιστορική μνήμη 25, 29, 68, 118, 134, 152, 169, 178, 221, 276, 290, 320, 322
- καθοδήγηση (mentoring) 43, 48, 131
- Κέντρα Εξυπηρέτησης των Πολιτών (ΚΕΠ) 79, 84, 85, 86, 94, 101, 147, 149, 157, 158, 162, 213, 228–229, 240, 245, 273, 283, 285, 293, 301, 307, 309, 314, 316, 317, 328
- Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ) 33, 39, 40, 54, 72, 148, 246, 268, 276, 277, 282, 286, 290, 305, 332, 355
- κοινωνία της πληροφορίας, επιχειρησιακό πρόγραμμα ΚτΠ 82-83, 97, 146, 230, 245, 332 κ.ά.
- κυβερνητισμός και κρατισμός 165, 249, 252
- λογοδοσία 182, 318, 323, 330
- μανθάνουσα οργάνωση, μανθάνουσα πόλη 55, 301, 313, 320, 328
- μάρκετινγκ (δημόσιο, πολιτικό) 213, 236, 238, 243, 341
- μάχη οπισθοφυλακών 338
- μεταρρυθμιστικές τεχνικότητες ή τεχνικές 239-244
- μεταρρυθμιστικός ζήλος 198
- μηχανοργάνωση υπηρεσιών 47, 62-63, 65, 68, 69, 74, 79-80, 81, 87, 98, 121, 129, 148, 284, 325
- νομικισμός 135, 137, 170, 177, 180
- νομικό κέλυφος 11, 167, 180
- νομοθετικό εκκρεμές 186, 342
- νομοκρατικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης 31
- νομομανία 166, 176-177, 179, 182, 190, 255
- οικονομία τής γνώσης 332
- Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) 37, 162, 163, 219-221, 224 κ.ά.
- ολοκληρωμένη μεθοδολογία διακυβέρνησης 221, 224
- ολοκληρωμένο σύστημα δημοτικών υπηρεσιών 293–295
- παιδεία 42, 142, 261–266, 290, 325, 327 κ.ά.
- πατερναλιστικές σχέσεις, σύ-

- στημα πατερναλιστικών αξιών, πατερναλιστική χειραγώγηση, χειραφέτηση, χειραφέτηση από πατερναλιστικά πρότυπα, κοινωνική απελευθέρωση 163, 170, 184, 249, 258, 313, 317-319, 320, 324, 328, 329
- πνεύμα σώματος, κουλτούρα ομάδας, συλλογική κουλτούρα, σχολή συλλογικής αντίληψης 58, 66, 118, 173, 176
- πολυκαναλική προσέγγιση 314
- πρόγραμμα, προγραμματισμός 32, 49, 50, 53, 55, 56, 57, 58, 59-61, 68, 73, 75, 77, 79-81, 82, 85, 87, 91, 94, 96, 108, 119, 122, 127, 128, 142-148, 155, 159, 166, 169, 174, 214-216, 219, 225, 230, 234, 239, 242, 263, 264, 268, 271-273, 280-284, 293, 302-305, 307, 308-311, 317, 319, 322, 328, 332, 343, 346 κ.ά.
- πρόγραμμα εφαρμογής ή πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής 89, 166, 179-181, 198, 200, 201, 232, 243, 255, 257, 277, 278, 323, 324, 341-342
- Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ 26, 71, 74, 80, 81, 84, 148, 154, 166, 179, 213, 225, 226, 227, 234, 237-240, 244, 274-297, 302, 342
- πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης 57, 59, 60, 63, 68, 70, 72, 74, 75, 77, 78, 81, 203, 246
- προγραμματικές συμβάσεις 26, 50, 53, 81, 96-97, 144, 158, 201, 235, 238, 244, 245, 287, 304, 324, 325
- συγκρητισμός 77, 239, 342
- σύμβαση διαδημοτικής συνεργασίας 98, 279, 281, 292, 300
- συμβασιακή πολιτική, συμβασιοποίηση 32, 77, 78, 96, 158, 202, 235, 298, 307, 323, 324, 328
- συμμετοχή των πολιτών, δημοκρατική συμμετοχή, λαϊκή συμμετοχή 50, 144, 153, 171, 233, 252, 253, 301, 313, 328, 330, 331, 344 κ.ά.
- συναίνεση / συμφωνία (πολιτική / κοινωνική) 77, 135, 142, 169, 174, 183, 192, 214, 220, 224, 236, 251, 260, 261, 271, 273, 287, 303, 304, 333 κ.ά.
- σύνδρομο του μικρομεσαίου 194-195
- συνέχεια της δημόσιας διοίκησης, έλλειψη της διοικητικής συνέχειας ή διασφάλιση της διοικητικής συνέχειας / της διαχρονικότητας 92, 93, 118, 170, 178, 199, 319
- οι 14 συντελεστές-κλειδιά 33, 214-217, 219, 223, 226, 242, 270, 274-291
- σύστημα, ενιαίο διοικητικό σύστημα, συστημική προσέγγιση



- γιση, συστημικές σχέσεις 30, 35, 77, 120, 139, 141, 198, 258, 261-267, 297-298, 299-302, 305-306, 307, 309, 311, 315, 334, 340, 344-345 κ.ά.
- σύστημα διαχείρισης της γνώσης 68, 94-95, 312, 320
- σύστημα διαχείρισης της δημόσιας πληροφορίας 314
- συστημική συζυγία 345
- τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών 32, 60, 63, 86, 98, 139, 156, 215, 219, 230, 252, 272, 284-285, 300, 315, 322, 325, 327, 328 κ.ά.
- τιμαριοποίηση 188, 326
- Υπουργείο Εσωτερικών - ΥΠΕΣ (πρώην ΥΠΕΣΔΔΑ) 32, 48-53, 54, 56, 71-72, 78-86, 128, 157, 158, 179, 203, 204, 207, 227, 246, 304, 331, 359
- Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών - ΥΠΟΙΟ (πρώην ΥΠΕΘΟ) 49, 56, 127, 207, 209, 220, 331
- ψηφιακή διοίκηση, ηλεκτρονική διακυβέρνηση (e-government) 86, 94, 315, 328, 332
- \*
- Β. ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ  
(υπουργοί, βουλευτές, νομάρχες, δήμαρχοι)
- Δημήτρης Αβραμόπουλος 72
- Κωνσταντίνος Αλαβάνος 45
- Γιώργος Αλογοσκούφης 76, 245
- Γιώργος Ανωμερίτης 46, 76
- Γεράσιμος Αρσένης 53, 64
- Ευάγγελος Βενιζέλος 181, 353
- Γιώργος Γεννηματάς 26, 46-48, 64, 179, 354
- Τάσος Γιαννίτσας 64, 88
- Ηρακλής Γκότσης 68, 96
- Άννα Διαμαντοπούλου 36, 195, 353
- Μιλτιάδης Έβερτ 145
- Κώστας Έξαρχος 68
- Πέτρος Ευθυμίου 86, 88
- Δημήτρης Ευσταθιάδης 54, 69, 72
- Νικήτας Κακλαμάνης 40, 162, 354
- Αθανάσιος Κανελλόπουλος 137
- Κωνσταντίνος Καραμανλής 218, 222
- Κώστας Καραμανλής 224
- Μανώλης Καρέλλης 54
- Χάρης Καστανίδης 141, 354
- Λούκα Κατσέλη 48, 49
- Δημήτρης Κατσούλης 74, 355
- Γιώργος Κλάδος 51
- Απόστολος Κοιμήσης 74, 81
- Σωτήρης Κούβελας 145
- Πάρις Κουκουλόπουλος 162, 355
- Ευάγγελος Κουλουμπής 41, 44, 71, 72, 355

- Γιάννης Κούρκουλος 68  
 Αγαμέμνων Κουτσόγιωργας 53  
 Αντρέας Λεντάκης 354  
 Αντρέας Λοβέρδος 355  
 Θεοχάρης Μαναβής 54  
 Στέφανος Μάνος 47  
 Λάμπρος Μίχος 302, 354  
 Ντόρα Μπακογιάννη 222  
 Δημήτρης Μπέης 46, 54  
 Ιωάννης Μπέκας 68  
 Σταύρος Μπένος 47, 83, 229, 354  
 Πέτρος Μπουρδούκος 96  
 Κυριάκος Ντηνιακός 64  
 Θεόδωρος Πάγκαλος 222  
 Χρήστος Παλαιολόγος 69, 354  
 Λάμπρος Παπαδήμας 54, 74  
 Αλέκος Παπαδόπουλος 26, 51,  
 74, 78, 83  
 Μιλτιάδης Παπαϊωάννου 48, 53,  
 75  
 Γιώργος Παπακωνσταντίνου 40,  
 82  
 Νίκος Παπαμικρούλης 68  
 Ανδρέας Παπανδρέου 135, 218,  
 222  
 Βάσω Παπανδρέου 52, 82  
 Γιώργος Παπανδρέου 51, 222,  
 254, 313  
 Γιάννος Παπαντωνίου 76  
 Κάρολος Παπούλιας 222  
 Χρήστος Παπουτσής 51  
 Προκόπης Παυλόπουλος 75,  
 181, 245, 357  
 Αναστάσιος Πεπονής 225  
 Νίκος Πετράκης 122  
 Χρήστος Πρωτόπαπας 75  
 Δημήτρης Ρέππας 89  
 Γιώργος Ρωμαίος 76, 102  
 Δημήτρης Σαράφογλου 70  
 Κώστας Σημίτης 82, 88, 136, 222,  
 224, 231  
 Δημήτρης Σιούφας 52  
 Κώστας Σκανδαλίδης 72, 84  
 Γιώργος Σουφλιάς 88  
 Αντώνης Τρίτσης 167  
 Αριστείδης Τσιπλάκος 75  
 Θανάσης Τσούρας 48, 51, 52  
 Άκης Τσοχατζόπουλος 56, 70  
 Γιάννης Χαραλάμπους 40, 50,  
 56, 95  
 Κωστής Χατζηδάκης 353  
 Εύη Χριστοφιλοπούλου 360

- Ε. Βενιζέλος (2008), *Προς μια μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία – Οι θεσμικές προϋποθέσεις μιας άλλης πολιτικής*, Πόλις, Αθήνα.
- Γ. Βούλγαρης, Ν. Διαμαντούρος, Α. Λιάκος, Δ. Παπούλιας, Ι. Στουρνάρας (2002), *Η προοπτική του εκσυγχρονισμού στην Ελλάδα*, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Γ. Βούλγαρης (2002), Η Ελλάδα στο νέο πολιτικό κύκλο, στο Γ. Βούλγαρης, Ν. Διαμαντούρος, Α. Λιάκος, Δ. Παπούλιας, Ι. Στουρνάρας, *Η προοπτική του εκσυγχρονισμού στην Ελλάδα*, Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 25-36.
- Γ. Βούλγαρης (2008), *Η Ελλάδα από τη Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση*, Πόλις, Αθήνα.
- Ν. Γεωργιάδης, Κ. Χατζηδάκης (2005), *Χελώνες και Τίγρεις – Οι προκλήσεις της ανάπτυξης και το Δ' ΚΠΣ*, Knowsys, Αθήνα.
- Ρ. Γκέκας, Κ. Μήτσου (2009), Η πρόσφατη Διοικητική Μεταρρύθμιση στη Δανία – Ομοιότητες και διαφορές με το «Ελληνικό πείραμα», *Επιθεώρηση Τ.Α.*, Τεύχος 120 / Φεβρουάριος 2009, ΚΕΔΚΕ, Αθήνα, σελ. 39-42.
- Α. Διαμαντοπούλου (2006), *Η Έξυπνη Ελλάδα*, Λιβάνης, Αθήνα.
- Ν. Διαμαντούρος (2000), *Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα.
- Ν. Διαμαντούρος (2002), Σχέσεις κράτους-πολίτη, θεσμοί και κοινωνία πολιτών στις αρχές του 21ου αιώνα, στο Γ. Βούλγαρης, Ν. Διαμαντούρος, Α. Λιάκος, Δ. Παπούλιας, Ι. Στουρνάρας, *Η προοπτική του εκσυγχρονισμού στην Ελλάδα*, Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 37-52.
- ΕΕΤΑΑ (2006), *Οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ψηφιακή σύγκλιση των ΟΤΑ και τη μετάβαση της Τ.Α. στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση*, Η. Λίτσος, Χ. Πετρόπουλος, Μ. Σκολαρίκος και Α. Χάγιος, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
- Σ. Θεοφανίδης, Κ. Αθανασόπουλος, Ι. Α. Βλάχος, Γ. Παγκάκης, Ο. Κα-

- μινάρη, Β. Κέφης (1998), *Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 21ου αιώνα*, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα.
- ΙΑΠΑΔ-ΥΠΕΣΔΔΑ (2002), *Μητροπολιτική Διοίκηση – Αυτοδιοίκηση Αθήνας / Αττικής. Σύνοψη*, ΥΠΕΣΔΔΑ, Αθήνα.
- Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (1989), *Οι λειτουργίες του κράτους σε περίοδο κρίσης*, Κείμενα 1ου Συνεδρίου, Αθήνα, 4-6.10.1989.
- Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (2003), *Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001)*, Κείμενα 9ου Συνεδρίου, Αθήνα, 9-12.04.2003.
- ΙΤΑ / ΚΕΔΚΕ (2005), *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση*, Π. Γετίμης, Γ. Γιαννακούρου, Δ. Κουτσούρη, Λ. Μίχος, Ι. Πυργιώτης, ΙΤΑ, Αθήνα.
- ΙΤΑ / ΚΕΔΚΕ (2007), *Διοικητικός Εκσυγχρονισμός «Προς το Δήμο του 21ου αιώνα» Σύζήτηση και μια Πρόταση*, Δ. Παπούλιας, Π. Μαΐστρος, Χ. Παλαιολόγος, Ι. Τάκης, Θ. Χατζηπαντελής, Ν. Κ. Χλέπας, ΙΤΑ, Αθήνα.
- ΙΤΑ / ΚΕΔΚΕ (2008), *Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Θ. Χατζηπαντελής, Ρ. Γκέκας, Ι. Γούπιος, Δ. Κατσούλης, Δ. Κουτσούρη, Π. Μαΐστρος, Σ. Μάνος, Η. Μπεριάτος, Χ. Παλαιολόγος, ΙΤΑ, Αθήνα.
- Α. Καζαμιάς (2005), *Η άνοδος και η πτώση του κρατικού κομματισμού, στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Παπαζήσης, σελ. 59-82.
- Α. Καϊδατζής (2008), *Μια τυπολογία των πολιτικών ιδιωτικοποιήσεων ενόψει των συνταγματικών περιορισμών τους*, στο 11ο Επιστημονικό Συνέδριο του Ίδρυματος Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα.
- Ν. Κακλαμάνης, Ομιλία του Προέδρου της ΚΕΔΚΕ στο Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο του 2007 στην Κυλλήνη (14.11.2007), διαθέσιμο στο <http://www.kedke.gr>.
- Π. Καρκατσούλης (2004), *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Σιδέρης, Αθήνα.
- Χ. Καστανίδης, Α. Λεντάκης, Π. Μαΐστρος, Σ. Μπένος, Κ. Ρέμελης, Πρόλογος Γ. Γεννηματάς (1986), *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Κοινωνία*, Κοχλίας, Αθήνα.
- Χ. Καστανίδης (2002), *Η περιπέτεια της πολιτικής – Από την κρίση στην ανασύνταξη*, Λιβάνης, Αθήνα.

- Δ. Κατσούλης (1993), *Η ανεκπλήρωτη Αυτοδιοίκηση*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- ΚΕΔΚΕ (2005), *Απόφαση του Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου στη Ρόδο* (10-12 Νοεμβρίου 2005), διαθέσιμο στο <http://www.kedke.gr>.
- ΚΕΔΚΕ (2006), *Αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και την Τοπική Ανάπτυξη*, Πρακτικά Συνεδρίου (05-06.05.2006), διαθέσιμο στο <http://www.kedke.ntua.gr>.
- ΚΕΔΚΕ (2007), *Απόφαση του Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου στην Κυλλήνη* (14-16 Νοεμβρίου 2007), διαθέσιμο στο <http://www.kedke.gr>.
- Π. Κονδύλης (1998), *Από τον 20ό στον 21ο αιώνα – Τομές στην πλανητική πολιτική περί το 2.000*, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Ε. Κοντιάδης, Δ. Απίστουλας (2006), *Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική αυτοδιοίκηση – Συντονισμός και δικτύωση των δομών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο*, ΙΤΑ / ΚΕΔΚΕ, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Ε. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.) (2008), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Π. Κουκουλόπουλος, Ομιλία του Προέδρου της ΚΕΔΚΕ στο Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο του 2005 στη Ρόδο (10.11.2005), διαθέσιμο στο <http://www.kedke.gr>.
- Ε. Κουλουμπής (2008), *Δεκαπέντε Χρόνια Δημιουργίας*, Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, Αθήνα.
- Δ. Κουτσούρη (1996), *Η λειτουργία των δήμων και κοινοτήτων*, ΚΕΔΚΕ, Αθήνα.
- Β. Λαλιώτη (2002), *Η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του Κοινωνικού Πλαισίου Στήριξης. Ένα παράδειγμα εξευρωπαϊσμού της Δημόσιας Διοίκησης*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Α. Λιάκος (2002), Η ιδεολογική ανακαίνιση, στο Γ. Βούλγαρης, Ν. Διαμαντούρος, Α. Λιάκος, Δ. Παπούλιας, Ι. Στουρνάρας, *Η προοπτική του εκσυγχρονισμού στην Ελλάδα*, Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 53-64.
- Α. Λοβέρδος (2000), *Πολιτική Ιστορία της Ελλάδας [1828-1975]*, Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Σ. Λυγερός, Η κρίση είναι “η μαμή της Ιστορίας”, *Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ*, 06.11.2008.

- Π. Μαΐστρος (1986), Για το άνοιγμα του δρόμου προς τον σοσιαλιστικό μετασχηματισμό, στο Χ. Καστανίδης, Α. Λεντάκης, Π. Μαΐστρος, Σ. Μπένος, Κ. Ρέμελης, Πρόλογος Γ. Γεννηματάς, *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Κοινωνία*, Κοχλίας, Αθήνα, σελ. 69-89.
- Π. Μαΐστρος (2000), *Οι Αναπτυξιακοί Θεσμοί της Αυτοδιοίκησης - Συμβολή στην Ιστορική Μνήμη*, Λιβάνης, Αθήνα.
- Π. Μαΐστρος (2000), *Τα 14 «κλειδιά» της ΟΝΕ για το μέλλον της Ελλάδας, Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 6.8.2000.
- Α. Μακρυδημήτρης, Κ. Σπανού, Χ. Χρυσανθάκης, Μ. Σαματάς, Ξ. Παπαρρηγόπουλος, Ι. Τσιβάκου, Ν. Μιχαλόπουλος, Σ. Κυβέλου-Χιωτίνη (1995), *Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Α. Μακρυδημήτρης (1996), *Η Διοίκηση σε κρίση - Κείμενα για τη Διοίκηση και την κοινωνία*, Λιβάνης, Αθήνα.
- Α. Μακρυδημήτρης (1999), *Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Α. Μακρυδημήτρης (1999α), *Ο «Μεγάλος Ασθενής» - Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (2000) (επιμ.), *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση - 1950-1998*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Α. Μακρυδημήτρης, Χ. Χρυσανθάκης, Ν.Κ. Χλέπας, Ν. Μιχαλόπουλος, Θ. Οικονόμου, Π. Λιβεράκος, Γ. Ασπρίδης (2000), *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Διαπιστώσεις-Προτάσεις*, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα.
- Α. Μακρυδημήτρης (2004), *Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων*, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Α. Μακρυδημήτρης (2006), *Κράτος των Πολιτών - Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού*, Λιβάνης, Αθήνα.
- Ν. Μιχαλόπουλος (1994), *Οργανωτικός Σχεδιασμός στο πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Ν. Μιχαλόπουλος (2003), *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Ν. Μιχαλόπουλος (2007), *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Ν. Μουζέλης (2005), Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις: Το κράτος και το κομματικό φουτμπόλ, στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), *Η Εμπλοκή*

- των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 17-36.
- Σ. Μπαμπάς (2001), Τοπική Αυτοδιοίκηση και η διαλεκτική του Δημόσιου Χώρου, *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*, τ.1, σελ. 31-45.
- Η. Μπεριάτος (2008), *Χωροταξικός σχεδιασμός της μεταρρύθμισης*, Έκτακτο Συνέδριο ΚΕΔΚΕ (Αθήνα, 23-24.06.2008), με θέμα «Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», διαθέσιμο στο <http://www.kedke.gr>.
- Π. Παπαγιάννης (1990), *Πολυσυλλεκτικά της Αυτοδιοίκησης της Πολιτικής και άλλα*, Νέα Σκέψη, Αθήνα.
- Γ. Παπαδημητρίου, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.) (1994), *Συστήματα Διοίκησης των Μητροπολιτικών Περιοχών*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Δ. Παπούλιας, Χ. Τσούκας (1998), *Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους*, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Δ. Παπούλιας, Δ. Σωτηρόπουλος, Χ. Οικονόμου (2002), *Το εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Ποταμός, Αθήνα.
- Δ. Παπούλιας (2002), *Η στρατηγική διοίκηση επιχειρήσεων και αλλαγών*, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Δ. Παπούλιας (2002α), ΟΠΕΚ: 10 χρόνια, στο Γ. Βούλγαρης, Ν. Διαμαντούρος, Α. Λιάκος, Δ. Παπούλιας, Ι. Στουρνάρας (2002), *Η προοπτική του εκσυγχρονισμού στην Ελλάδα*, Καστανιώτης, Αθήνα, σελ. 15-24.
- Δ. Παπούλιας (2007), *Χρυσάφι είναι το Δημόσιο*, Εστία, Αθήνα.
- Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (2004), Η Επαγγελματική Εκπαίδευση των Δημόσιων υπαλλήλων. Ευρωπαϊκή και ελληνική εμπειρία, *Μελέτες*, Νο. 20, ΙΝΕ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα.
- Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμ.) (2009), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: η ελληνική εμπειρία*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Α. Πασσάς, Ε. Πετράκη (2009), Η Ελληνική Διοίκηση στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία, στο Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμ.), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: η ελληνική εμπειρία*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 143-197.
- Π. Παυλόπουλος (1983), *Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης – Το Διοικητικό Φαινόμενο στο πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.

- Θ. Πελαγίδης (2005) (επιμ.), *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Θ. Πελαγίδης (2005), Οι Βίκινγκς στην Ελλάδα: Προσοδοθήρες εναντίον ευρύτερου συμφέροντος, στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 109-164.
- Η. Πλασκοβίτης (1994), *Εισήγηση προς την Ομάδα Έργου για τις Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις του 3ου ΚΠΣ*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
- Γ. Προβόπουλος, Β. Ράπανος (1997), *Λειτουργίες του Δημόσιου Τομέα*, ΙΟΒΕ, Αθήνα.
- Κ. Σπανού (1992), *Οργάνωση και Εξουσία – Προβλεψιμότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Κ. Σπανού (1996), *Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια Πρώτη Προσέγγιση*, ΙΟΒΕ, Αθήνα.
- Κ. Σπανού (2000), *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Κ. Σπανού (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Κ. Σπανού (2008), *Ανεξάρτητες αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος;*, στο Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος;*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 215-256.
- Γ. Σωτηρέλης (2002), *Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – προκλήσεις και προοπτικές μετά τη συνταγματική αναθεώρηση*, Προσκήνιο, Αθήνα.
- Γ. Σωτηρέλης (2008), *Η αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως απάντηση στην κρίση του πολιτικού συστήματος;*, στο Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος;*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 257-269.
- Δ. Σωτηρόπουλος (1996), *Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Δ. Σωτηρόπουλος (2001), *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*, Ποταμός, Αθήνα.
- Δ. Σωτηρόπουλος (2007), *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη*



- Νότια Ευρώπη - Ελλάδα - Ισπανία - Ιταλία - Πορτογαλία*, Ποταμός, Αθήνα.
- Ν. Τάτσος (1987), *Φορολογική Αποκέντρωση: Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
- Α. Τριανταφυλλοπούλου (2004), *Οι Επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
- Θ. Τσέκος (επιμ.) (1993), *Διοικητικός Εκσυγχρονισμός*, Κείμενα Συνεδρίου Ινστιτούτου Διαρκούς Επιμόρφωσης / ΕΚΔΔ, Αθήνα.
- Θ. Τσέκος (2007), *Ποιότητα υπηρεσιών και δημόσιο μάρκετινγκ - Προς ένα ανθρωποκεντρικό παράδειγμα για τη Δημόσια Διοίκηση*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Θ. Τσέκος (2008), *Η διαρκής ελληνική διοικητική κρίση: Περί της μεταρρυθμιστικής ιδιομορφίας μιας μη βεμπεριανής γραφειοκρατίας*, στο Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 271-287.
- Κ. Τσουκαλάς (1986), *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Χ. Τσούκας (2005), *Η μεταρρύθμιση ως ψυχοθεραπεία*, στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), *Η εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα: Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 83-108.
- ΥΠΕΣ (2008), *Ψηφιακές Υπογραφές στη Δημόσια Διοίκηση*, Ν. Σαριδάκης, Φ. Κακλαμάνης, Α. Στάσης, Κ. Αγγελετοπούλου, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.
- ΥΠΕΣ (2008), *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» 2007-2013*, ΥΠΕΣ, Αθήνα.
- ΥΠΕΣΔΔΑ (1997), *Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης - Πρόταση για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.
- ΥΠΕΣΔΔΑ (1997α), *Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.
- ΥΠΕΣΔΔΑ (1998), *Ποιότητα για τον Πολίτη*, ΥΠΕΣΔΔΑ, Αθήνα.
- ΥΠΕΣΔΔΑ (2003), *Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ)*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.
- Ν. Κ. Χλέπας (1998), *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας - Ένας ελ-*

- ληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Ν. Κ. Χλέπας (1999), *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Π. Χριστοφιλοπούλου (1996), Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τ. 7, σελ. 124-153.
- Χ. Χρυσανθάκης (1996), *Η σχέση κράτους-πολίτη: μια ασύμπτωτη σχέση*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Χ. Χρυσανθάκης (1998), *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης - Το Σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Χ. Χρυσανθάκης (2001), *Τα συστήματα προσλήψεως δημόσιων υπαλλήλων*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.

ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ  
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ  
ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 1975-2008\*\*

- Ν. 51/1975 «Περί αναδιοργάνωσης των δημόσιων πολιτικών υπηρεσιών» (Α' 125/1975).
- Π.Δ. 197/1978 «Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί Τοπικών Ενώσεων και Κεντρικής Ενώσεως των Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος» (Α' 43/1978).
- Ν. 849/1978 «Περί παροχής κινήτρων δια την ενίσχυσιν της περιφερειακής και οικονομικής αναπτύξεως της χώρας» (Α' 232/1978).
- Ν. 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών» (Α' 169/1979).  
Σύμφωνα με το άρθρο 61 εκδόθηκαν 18 Π.Δ., με τα οποία μεταβιβάσθηκαν στους Νομάρχες αρμοδιότητες χαρακτηρισμού περιοχών ως οικιστικών στους νομούς της χώρας.
- Ν. 992/1979 «Περί οργανώσεως των διοικητικών υπηρεσιών διά την εφαρμογήν της Συνθήκης Προσχωρήσεως της Ελλάδος εις τας Ευρωπαϊκάς Κοινότητες και ρυθμίσεως συναφών θεσμικών και οργανωτικών θεμάτων» (Α' 280/1979).
- Π.Δ. 28/1980 «Περί εκτελέσεως έργων και προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Α' 11/1980).
- Ν. 1065/1980 «Περί κωδικοποίησης Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα» (Α' 168/1980).
- Ν. 1068/1980 «Περί συστάσεως ενιαίου φορέως υδρεύσεως και αποχετεύσεως πρωτευούσης» (ΕΥΔΑΠ) (Α' 190/1980).

---

\*\* Ο σημαντικότερος Νόμος για την αποκέντρωση της προηγούμενης περιόδου (1950-1975) είναι ο Ν. 3200/1955, «Περί διοικητικής αποκεντρώσεως» (Α' 97/1955).

Η σημαντικότερη νομοθεσία σημειώνεται με εντονότερα γράμματα (bold). Με αστερίσκο \* σημειώνω τα νομοθετήματα, στην εκπόνηση των οποίων συμμετείχα προσωπικά.

- Ν. 1069/1980 «Περί κινήτρων δια την ίδρυσιν επιχειρήσεων υδρεύσεως και αποχετεύσεως» (ΔΕΥΑ) (Α' 191/1980).
- Ν. 1080/1980 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων των της περί των προσόδων των Ο.Τ.Α. νομοθεσίας και άλλων τινών συναφών διατάξεων» (Α' 246/1980).
- Ν. 1116/1980 «Για την παροχή κινήτρων ενισχύσεως της περιφερειακής και οικονομικής αναπτύξεως της χώρας και τη ρύθμιση συναφών θεμάτων» (Α' 8/1981).
- Ν. 1150/1981 «Περί της καταρτίσεως και εφαρμογής ειδικών προγραμμάτων παλλινοστήσεως ομογενών και συμπτύξεως μη βιωσίμων οικισμών» (Α' 116/1981).
- Ν. 1188/1981 «Περί κυρώσεως του Κώδικα καταστάσεως προσωπικού Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Α' 204/1981).
- Ν. 1199/1981 «Περί ρυθμίσεως θεμάτων καταστάσεως υπαλλήλων του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., των Ο.Τ.Α. κ.ά.» (Α' 237/1981).
- Π.Δ. 22/1982 «Κατάργηση διατάξεων που προβλέπουν την έγκριση πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων» (Α' 3/1982).
- Ν. 1232/1982 «Επαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του ν.δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις» (Α' 22/1982).
- Ν. 1235/1982 \*«Άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής και καθιέρωση της λαϊκής εκπροσώπησης στους νομούς» (Ανασύνθεση και αρμοδιότητες Νομαρχιακών Συμβουλίων) (Α' 26/1982).
- Ν. 1256/1982 «Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανωτάτου ορίου απολαβών στο Δημόσιο τομέα, καθώς και το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και άλλες διατάξεις» (Α' 65/1982).
- Ν. 1262/1982 \*«Για την παροχή κινήτρων ενίσχυσης της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας κ.ά.» (Α' 70/1982).
- Ν. 1270/1982 \*«Τροποποιήσεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των Δήμων και Κοινοτήτων» (Α' 93/1982).
- Ν. 1288/1982 «Ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητος Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης κ.ά.» (Α' 120/1982).
- Με τα Π.Δ. 330 έως 338, 470, 472 και 482 του 1983, και τα Π.Δ. 3,

- 48, 71 του 1984 μεταβιβάσθηκαν αρμοδιότητες 18 Υπουργών στους Νομάρχες (Α' 119, 179, 181, 184/1983 και Α' 3, 15, 22/1984).
- Ν. 1320/1983 «Πρόσληψη στο Δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις» (Α' 6/1983).
  - Ν. 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» (Α' 33/1983).
  - Ν. 1360/1983 «Πρωώθηση των επενδύσεων, οργάνωση των υπηρεσιών κρατικών προμηθειών και άλλες διατάξεις» (Α' 65/1983).
  - Ν. 1388/1983 «Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης» (Α' 113/1983).
  - Ν. 1397/1983 «Εθνικό Σύστημα Υγείας» (Α' 143/1983).
  - Ν. 1400/1983 «Τροποποίηση και συμπλήρωση υπαλληλικών διατάξεων» (Α' 156/1983).
  - Ν. 1416/1984 \*«Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης» (Σύσταση Επαρχιακών Συμβουλίων, Λιμενικά Ταμεία, Προγραμματικές Συμβάσεις, Αρμοδιότητες Ο.Τ.Α., Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, Επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. κ.ά.) (Α' 18/1984).
  - Ν. 1418/1984 «Δημόσια έργα και συναφείς ρυθμίσεις αυτών» (Α' 23/1984).
  - Π.Δ. 256/1984 «Ρύθμιση θεμάτων χορήγησης δανείων στην τοπική αυτοδιοίκηση και σε άλλους φορείς από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων» (Α' 101/1984).
  - Ν. 1491/1984 «Μέτρα για την διευκόλυνση της διακίνησης των ιδεών, τον τρόπο διενέργειας της εμπορικής διαφήμισης, την ενίσχυση της αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις» (Α' 173/173/1984).
  - Απόφαση Υπ. Εσωτ. 25027/1984 \*«Καθορισμός αναγκαίων λεπτομερειών για την εφαρμογή των διατάξεων 205 έως 213 του Ν. 1065/1980» (για τις Επιχειρήσεις των ΟΤΑ) (Β' 244/1984).
  - Απόφαση Υπ. Εσωτ. «Καθορισμός διαδικασιών και λεπτομερειών για την εκτέλεση των διατάξεων που αφορούν την ένωση των Δήμων και Κοινοτήτων, ως και κίνητρα που προβλέπονται για την πραγματοποίηση της ένωσης» (Β' 318/1984).
  - Π.Δ. 76/1985 «Κωδικοποίηση των διατάξεων του Δημοτικού και

- Κοινοτικού Κώδικα όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν» (Α' 27/1985).
- Ν. 1518/1985 «Καταβολή της σύνταξης των δημοτικών υπαλλήλων κ.ά.» (Α' 30/1985). Το άρθρο 16 του Ν. 1518/1985\* προβλέπει την ίδρυση της ΕΕΤΑΑ.
  - Π.Δ. 258/1985 «Δημοτικό και κοινοτικό κτηματολόγιο» (Α' 99/1985).
  - Ν. 1558/1985 «Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα» (Α' 137/1985).
  - Π.Δ. 80/1986 \* «Ανώνυμες εταιρίες που συνιστούν οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και συνεταιρισμοί, δημοτικές ή κοινοτικές εταιρίες λαϊκής βάσης» (Α' 30/1986).
  - Ν. 1586/1986 «Βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. κ.ά.» (Α' 37/1986).
  - Ν. 1599/1986 «Σχέσεις κράτους – πολίτη, καθιέρωση νέου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις» (Α' 75/1986).
  - Ν. 1622/1986 \* «Τοπική Αυτοδιοίκηση, Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός» (Κίνητρα συνένωσης Ο.Τ.Α., Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Περιφέρεια, Δημοκρατικός Προγραμματισμός) (Α' 92/1986).
  - Ν. 1682/1987 «Μέσα και όργανα αναπτυξιακής πολιτικής. Προγραμματικές συμφωνίες και αναπτυξιακές συμβάσεις, ένταξη επενδύσεων στα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα κ.ά.» (Α' 14/1987).
  - Π.Δ. 51/1987 «Καθορισμός των Περιφερειών της χώρας για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της Περιφερειακής Ανάπτυξης» (Α' 26/1987).
  - Ν. 1735/1987 «Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, κοινωνικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση, πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις» (Α' 195/1987).
  - Π.Δ. 25/1988 «Όροι και προϋποθέσεις για την ίδρυση τοπικών ραδιοφωνικών σταθμών κ.ά.» (Α' 10/1988).
  - Ν. 1797/1988 «Προμήθειες του δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων» (Α' 164/1988).
  - Ν. 1828/1989 «Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις» (Α' 2/1989). Τα άρθρα 25 και 26 του Ν. 1828/1989\*

- αφορούν τους οικονομικούς πόρους της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΚΑΠ κ.ά.).
- Π.Δ.105/1989 «Προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας περί κρατικών προμηθειών προς την Οδηγία 77/62/ΕΟΚ κ.ά.» (Α' 45/1989).
  - Ν. 1832/1989 «Τροποποίηση και συμπλήρωση της νομοθεσίας για τη τοπική αυτοδιοίκηση, την αποκέντρωση και άλλες διατάξεις» (Α' 54/1989).
  - Ν. 1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας» (Α' 114/1989).
  - Π.Δ. 250/1989 «Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων του Υπουργού Εσωτερικών στους Νομάρχες» (Α' 118/1989).
  - Π.Δ. 323/1989 «Κωδικοποίηση των διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν» (Α' 146/1989).
  - Ν. 1878/1990 «Τροποποίηση των διατάξεων της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης Ν. 1622/1986 και άλλες διατάξεις» (Α' 33/1990).
  - Ν. 1892/1990 «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α' 101/1990). Το άρθρο 8ο προβλέπει τη σύσταση στα υπουργεία «μονάδων στρατηγικού σχεδιασμού και ανάλυσης πολιτικής».
  - Ν. 1900/1990 «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Π.Δ.323/1989), δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης Ν.1622/1986, εσόδων Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις» (Α' 125/1990).
  - Ν. 1914/1990 «Εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη του Δημόσιου τομέα και της κεφαλαιαγοράς κ.ά.» (Α' 178/1990).
  - Ν. 1943/1991 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις» (Α' 50/1991).
  - Ν. 2000/1991 «Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενίσχυσης των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις» (Α' 206/1991).
  - Ν. 2026/1992 «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις» (Α' 43/1992).

- Ν. 2085/1992 «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις» (Α' 170/1992). Το άρθρο 20 τροποποιεί τις διατάξεις για τους Διυπουργικούς κλάδους.
- Ν. 2130/1993 «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της περιφερειακής διοίκησης, του Κώδικα της ελληνικής ιθαγένειας, του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, των διατάξεων για τις προσόδους των Ο.Τ.Α. και άλλες διατάξεις» (Α' 62/1993). Το άρθρο 24 νομοθετεί το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας.
- Απόφαση Υπ. Εσωτ. 11389/1993 «Ενιαίος κανονισμός προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Β' 185/1993).
- Ν. 2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης» (Α' 28/1994).
- Ν. 2218/1994 \* «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις» (Α' 90/1994).
- Ν.2232/1994 «Σύσταση Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και άλλες διατάξεις» (Α' 140/1994).
- Ν. 2240/1994 «Συμπλήρωση διατάξεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (Α' 153/1994).
- Ν. 2266/1994 «Έλεγχος δημόσιου τομέα – Μετατάξεις – Κατάταξη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Άλλες ρυθμίσεις» (Α' 218/1994).
- Ν. 2286/1995 «Προμήθειες του δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων» (Α' 19/1995).
- Ν. 2307/1995 «Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (Α' 113/1995).
- Ν. 2323/1995 «Υπαίθριο εμπόριο και άλλες διατάξεις» (Α' 145/1995).
- Π.Δ.369/1995 \* «Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος» (Α' 198/95).
- Ν. 2344/1995 «Οργάνωση πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις» (Α' 212/1995).
- Π.Δ. 410/1995 «Κωδικοποίηση των διατάξεων του Δημοτικού και



- Κοινοτικού Κώδικα όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν» (Α' 231/1995).
- Ν. 2362/1995 «Περί δημοσίου λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις» (Α' 247/1995).
  - Ν. 2372/1996 \*«Σύσταση φορέων για την επιτάχυνση της αναπτυξιακής διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (ΜΟΔ, ΕΛΚΕ κ.ά.) (Α' 29/1996).
  - Π.Δ. 161/1996 «Καθιέρωση οικονομικών κινήτρων προς τους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 3 του Ν. 2240/1994» (Α' 118/1996).
  - Π.Δ. 331/1996 «Σύσταση και λειτουργία αμιγών νομαρχιακών και διανομαρχιακών επιχειρήσεων κ.ά.» (Α' 223/1996).
  - Απόφαση Δ.Σ. ΕΝΑΕ 346/1996 \*«Ψήφιση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας της ΕΝΑΕ» (Β' 333/1996).
  - Ν. 2414/1996 «Εκσυγχρονισμός των Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών» (Α' 135/1996). Το άρθρο 3 προβλέπει το στρατηγικό-επιχειρησιακό σχέδιο, το άρθρο 4 το συμβόλαιο διαχείρισης και το άρθρο 7 τη δημόσια προκήρυξη της θέσης του διευθύνοντος συμβούλου.
  - Ν. 2429/1996 «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων – Δημοσιότητα και έλεγχος των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών κ.ά.» (Α' 155/1996).
  - Ν. 2469/1997 «Περιορισμός και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών δαπανών και άλλες διατάξεις» (Α' 38/1997)
  - Π.Δ. 133/1997 «Άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κατά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές από πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που κατοικούν στην Ελλάδα και δεν είναι Έλληνες πολίτες, σε συμμόρφωση προς την 94/80/ΕΚ οδηγία του Συμβουλίου της Ε.Ε.» (Α' 121/1997) και τα Π.Δ. 164/1997, 320/1999 και 130/2002 που τροποποίησαν το εν λόγω Π.Δ.
  - Ν. 2470/1997 «Αναμόρφωση μισθολογίου προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες συναφείς διατάξεις» (Α' 40/1997).
  - Ν. 2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» (Α' 59/1997).
  - Ν. 2503/1997 \*«Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας,

- ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (Α' 107/1997).
- Ν. 2508/1997 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις» (Α' 124/1997).
  - Ν. 2526/1997 «Σύσταση Ανώνυμης Εταιρείας με την επωνυμία Δημόσια Επιχείρηση Κινητών Αξιών (ΔΕΚΑ Α.Ε.) και άλλες διατάξεις» (Α' 205/1997). Περιλαμβάνει τις διατάξεις για το ενιαίο λογιστικό σχέδιο στον δημόσιο τομέα.
  - Ν. 2527/1997 «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Ν. 2190/1994 και άλλες διατάξεις» (Α' 206/1997).
  - Ν. 2539/1997 \*«Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Α' 244/1997). Το άρθρο 13 αφορά το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) του Προγράμματος «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ».
  - Ν. 2598/1998 «Οργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων» (Α' 66/1998).
  - Ν. 2601/1998 «Ενισχύσεις ιδιωτικών επενδύσεων για την οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας και άλλες διατάξεις» (Α' 81/1998).
  - Ν. 2623/1998 «Ανασύνταξη των εκλογικών καταλόγων κ.ά.» (Α' 139/1998).
  - Ν. 2641/1998 «Παλλαϊκή Άμυνα και άλλες διατάξεις» (Α' 211/1998).
  - Ν. 2647/1998 «Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (Α' 237/1998).
  - Ν. 2672/1998 «Οικονομικοί πόροι της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» (Α' 290/1998). Το άρθρο 14 δίνει τη δυνατότητα διακίνησης μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών εγγράφων με τηλεομοιοτυπία και εγκυκλίων, πρακτικών, υπηρεσιακών σημειωμάτων και λοιπών μηνυμάτων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο.
  - Απόφαση Υπ. Εσωτ. \*«Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.)» (Β' 580/1998).
  - Ν. 2683/1999 \*«Κύρωση του Κώδικα κατάστασης δημόσιων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες διατάξεις» (Α' 19/1999).
  - Ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (Α' 45/1999).

- Π.Δ. 48/1999 «Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) και Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ)» (Α' 51/1999).
- Ν. 2738/1999 «Συλλογικές διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις» (Α' 180/1999).
- Ν. 2742/1999 «Χωροταξικός Σχεδιασμός και Αειφόρος Ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α' 207/1999).
- Π.Δ. 78/2000 «Όροι και διαδικασίες συμμετοχής των νομικών προσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης στις Εταιρείες Διανομής Αερίου (ΕΔΑ)» (Α' 66/2000).
- Π.Δ. 161/2000 «Μεταβίβαση στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αρμοδιοτήτων τοπικού ενδιαφέροντος που αφορούν την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση» (Α' 145/2000).
- Ν. 2839/2000 «Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις» (Α' 196/2000)
- Ν. 2860/2000 «Διαχείριση, παρακολούθηση και έλεγχος του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και άλλες διατάξεις» (Α' 251/2000).
- Π.Δ. 50/2001 «Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του Δημόσιου τομέα» (Α' 39/2001).
- Ν. 2880/2001 «Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις» (Α' 9/2001).
- Ν. 2882/2001 «Κώδικας αναγκαστικών απαλλοτριώσεων ακινήτων» (Α' 17/2001).
- Ν. 2910/2001 «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (Α' 91/2001).
- Π.Δ. 133/2001 «Άσκηση προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών Δήμων» (Α' 118/2001).
- Ν. 2946/2001 «Υπαιθρια διαφήμιση, Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις» (Α' 224/2001).
- Ν. 2971/2001 «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις» (Α' 285/2001).

- Π.Δ. 23/2002 «Αρμοδιότητες, σύστημα πρόσληψης, προσόντα, καθήκοντα, δικαιώματα και υποχρεώσεις του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας» (Α' 19/2002).
- Ν. 2992/2002 «Μέτρα για την ενίσχυση της κεφαλαιαγοράς και την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας και άλλες διατάξεις» (Α' 54/2002).
- Ν.3013/2002 «Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις» (Α' 102/2002). Με το άρθρο 31 του Ν.3013/2002 συνιστώνται τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ).
- Ν. 3051/2002 «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο Δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις» (Α' 220/2002).
- Ν. 3146/2003 «Οργάνωση και άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των ετεροδημοτών και άλλες διατάξεις» (Α' 125/2003).
- Ν. 3174/2003 «Μερική απασχόληση και υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα» (Α' 205/2003).
- Ν. 3200/2003 «Τροποποιήσεις του Ν.1388/1983 "Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης", ίδρυση Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» (Α' 281/2003).
- Ν. 3220/2004 «Μέτρα αναπτυξιακής και κοινωνικής πολιτικής – Αντικειμενικοποίηση του φορολογικού ελέγχου και άλλες διατάξεις» (Α' 15/2004).
- Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» (Α' 44/2004).
- Ν. 3242/2004 «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους Ο.Τ.Α.» (Α' 108/2004). Τα άρθρα 5 έως 10 προβλέπουν την απλούστευση διοικητικών διαδικασιών.
- Ν. 3250/2004 «Μερική απασχόληση στο Δημόσιο, στους Ο.Τ.Α. και στα Ν.Π.Δ.Δ.» (Α' 124/2004).
- Π.Δ. 164/2004 «Ρυθμίσεις για τους εργαζόμενους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο Δημόσιο τομέα» (Α' 134/2004).
- Ν. 3260/2004 «Ρυθμίσεις του συστήματος προσλήψεων και θεμάτων Δημόσιας Διοίκησης» (Α' 151/2004).
- Ν. 3274/2004 «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής

- Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού» (Α' 195/2004). Τα άρθρα 6 έως 12 αφορούν το Πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ και τα άρθρα 13 έως 17 προβλέπουν την κατάρτιση και τήρηση Εθνικού Δημοτολογίου.
- Ν. 3299/2004 «Κίνητρα ιδιωτικών επενδύσεων για την οικονομική ανάπτυξη και την περιφερειακή σύγκλιση» (Α' 261/2004).
  - Ν. 3316/2005 «Ανάθεση και εκτέλεση δημόσιων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις» (Α' 42/2005).
  - Ν. 3320/2005 «Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου και των νομικών προσώπων του ευρύτερου Δημόσιου τομέα και για τους Ο.Τ.Α.» (Α' 48/2005).
  - Ν. 3345/2005 «Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων» (Α' 232/2005). **Με το άρθρο 1 του Ν.3345/2005** αυξάνονται οι ΚΑΠ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Το άρθρο 15 κυρώνει την Προγραμματική Συμφωνία ΥΠΕΣΔΔΑ - ΕΚΔΔΑ - ΑΔΕΔΥ.
  - Ν. 3386/2005 «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική επικράτεια» (Α' 212/2005).
  - Ν. 3389/2005 «Συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα» (Α' 232/2005).
  - Ν. 3429/2005 «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (ΔΕΚΟ)» (Α' 314/2005).
  - Ν. 3443/2006 «Τοπικά Συμβούλια Νέων και άλλες διατάξεις» (Α' 41/2006).
  - Ν. 3448/2006 «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του Δημοσίου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας του ΥΠΕΣΔΔΑ» (Α' 52/2006).
  - Ν. 3463/2006 \*«Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (Α' 114/2006).
  - Ν. 3491/2006 «Ρυθμίσεις θεμάτων Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και λοιπών θεμάτων ΥΠΕΣΔΔΑ» (Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δ.Δ., Γενικής Γραμματείας Ισότητας, οφελών Ν.Α. και Ο.Τ.Α.) (Α' 3491/2006).
  - Π.Δ. 60/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ “περί συντονισμού των διαδικασιών

- σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών“ κ.ά.» (Α΄ 64/2007).
- Ν. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα κατάστασης δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου» (Α΄ 26/2007).
  - Ν. 3536/2007 «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης» (Α΄ 42/2007).
  - Ν. 3581/2007 «Πώληση και ταυτόχρονη μίσθωση ακινήτων του Δημοσίου, μακροχρόνιες και χρηματοδοτικές μισθώσεις του Δημοσίου και άλλες διατάξεις» (Α΄ 140/2007).
  - Ν. 3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα κατάστασης δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων» (Α΄ 143/2007).
  - Ν. 3613/2007 «Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών» (Α΄ 263/2007).
  - Ν. 3614/2007 «Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013» (Α΄ 276/2007).
  - Ν. 3697/2008 «Ενίσχυση της διαφάνειας του Κρατικού Προϋπολογισμού, έλεγχος των δημοσίων δαπανών, μέτρα φορολογικής δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις» (Α΄ 194/ 2008). **Με το άρθρο 34 του Ν. 3697/2008 αυξάνεται το ποσοστό απόδοσης τελών κυκλοφορίας στους ΟΤΑ α΄ βαθμού.**
  - Ν. 3731/2008 «Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών» (Α΄ 263/2008).

**Τ**α Παραρτήματα περιλαμβάνουν τα περιεχόμενα ή/και αποσπάσματα από τα σημαντικότερα, κατά τη γνώμη του συγγραφέα, προγραμματικά κείμενα κυβερνητικής πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση, περιλαμβανομένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, της περιόδου 1975-2004, άρθρο τού συγγραφέα για την ΟΝΕ και τρεις πίνακες με το προσωπικό της ΕΕΤΑΑ (1985-1990), τους συμβούλους τοπικής ανάπτυξης των ΤΕΔΚ (1985-1990) και τα νομαρχιακά στελέχη του ΚΕΠΕ που απασχολήθηκαν στις Νομαρχίες και τις ΥΠΑ του ΥΠΕΘΟ (από το 1985 και το 1986).

✱

## Ι. ΠΕΝΤΑΕΤΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ 1983-1987

### ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΑ ΤΟΥ ΠΕΝΤΑΕΤΟΥΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ\*

#### ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΝΟΡΘΩΣΗ, ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

##### 1. ΕΚΔΗΜΟΚΡΑΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΛΑΪΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ

Η παρέμβαση του κράτους και, ειδικότερα, της δημόσιας διοίκησης στην καθημερινή ζωή του πολίτη στοχεύει στην ικανοποίηση των αναγκών του με τέτοιο τρόπο, ώστε να εξυπηρετούνται οι συλλογικές ανάγκες της κοινωνίας. Η πολιτική βούληση του ελληνικού λαού και το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας απαιτούν ένα κράτος δημοκρατικό και αποτελεσματικό.

Με δεδομένες αυτές τις επιλογές, η δημόσια διοίκηση (με την ευρεία έννοια του όρου) καλείται να επιτελέσει ουσιαστικό έργο, για την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής στο ζήτημα της επανατοποθέτησης των σχέσεων κράτους και πολιτών.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, δέσμια ενός αναχρονιστικού θεσμικού πλαισίου και μιας «νομικίστικης» νοοτροπίας, αποτελεί ίσως το πιο χαρακτηριστικό καταστάλαγμα των συχνά αντιδημοκρατικών εξελίξεων στη νεώτερη ιστορία του τόπου και αντιστοιχεί μάλλον σε προγενέστερο εξελικτικό στάδιο παρά στο σημερινό επίπεδο ανάπτυξης της χώρας.

Η βελτίωση των σχέσεων κράτους – πολιτών, το αίσθημα αμοιβαίας εμπιστοσύνης και ευθύνης ανάμεσα στον λαό και στη δημόσια διοίκηση αποτελούν την ουσία του εκδημοκρατισμού της.

Υπάρχει όμως, ταυτόχρονα, και πρόβλημα εσωτερικού εκδημοκρατισμού της δημόσιας διοίκησης. Αυτό σημαίνει αποδυνάμωση των πιθανών αυταρχικών τάσεων και κατάργηση των μηχανισμών γραφειοκρατικού και ιεραρχικού συγκεντρωτισμού μέσα στη δημόσια διοίκηση.

---

\* Παρατίθενται αποσπάσματα από τα Προκαταρκτικά του Πενταετούς Προγράμματος που αφορούν τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση (σελ. 36-39).



Προϋποθέτει μεταφορά ευθύνης και αρμοδιοτήτων σε όλα τα κλιμάκια της υπαλληλικής ιεραρχίας ανάλογα με τα προσόντα και την αποδοτικότητα κάθε δημόσιου υπαλλήλου ή λειτουργού. Το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης αντιστρατεύεται την αρχή της αποτελεσματικότητας, καταργεί την ατομική έφεση για αποδοτικό έργο και δημιουργεί καταστάσεις αυθαιρεσίας και εξάρτησης.

Ο γενικός εκδημοκρατισμός της δημόσιας διοίκησης είναι συνυφασμένος με τη λειτουργική αποκέντρωσή της. Η διοικητική αποκέντρωση, συνδυάζοντας τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στις περιφερειακές υπηρεσίες και την ενίσχυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση για τον δημοκρατικό προγραμματισμό. Ο δημοκρατικός προγραμματισμός είναι ουσιαστικά ασυμβίβαστος με τον διοικητικό συγκεντρωτισμό, τόσο από άποψη διαδικασίας όσο και από άποψη ουσίας, αφού με τον συγκεντρωτισμό ο πολίτης δικαιολογημένα αισθάνεται αποξενωμένος από τα κέντρα λήψης αποφάσεων που τον αφορούν.

Η μεταφορά αρμοδιοτήτων, από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, και από τα υψηλότερα ιεραρχικά κλιμάκια στα μεσαία και χαμηλότερα, αποτελεί βασικό μέσο εκδημοκρατισμού της δημόσιας διοίκησης.

Ο δημόσιος τομέας πρέπει να λειτουργήσει με κοινωνικά κριτήρια όσον αφορά τους στόχους, αλλά με «ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια» ως προς τη λειτουργία του, έτσι ώστε να υλοποιηθεί ο στόχος της αύξησης της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα.

## 2. ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης αποβλέπει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της σαν μέσο υλοποίησης της κυβερνητικής πολιτικής και εξυπηρέτησης των αναγκών του κοινωνικού συνόλου. Από πρακτική πλευρά, η προώθηση του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης απαιτεί την πάταξη της γραφειοκρατίας και την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών.

Επειδή τα γραφειοκρατικά συστήματα αναπτύσσουν ενδογενείς μηχανισμούς επιβίωσης και τάσεις αναπαραγωγής τους, η αντιμετώπιση του προβλήματος απαιτεί θεσμικές αλλαγές στην όλη δομή της

δημόσιας διοίκησης. Οι αλλαγές αυτές αφορούν τόσο την κάθετη ιεραρχική διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης, όσο και τον οριζόντιο καταμερισμό ευθυνών και αρμοδιοτήτων. Σε συνδυασμό με τη διοικητική αποκέντρωση, οι αλλαγές αυτές οδηγούν σε ένα σχήμα με εκτεταμένη οριζόντια λειτουργία και χωροταξική διασπορά των αρμοδιοτήτων σε υπαλλήλους ή υπηρεσίες, οι οποίες θα έχουν έναν αυξημένο βαθμό αυτοτέλειας, ανάλογα με τη διοικητική βαθμίδα και το θέμα αρμοδιότητας. Η εξάρτηση από ιεραρχικά ανώτερο στέλεχος ή όργανο της διοίκησης θα πρέπει να απλουστευθεί, με περιορισμό της κάθετης προς τα πάνω μεταφοράς ευθύνης ή αρμοδιότητας. Η πάταξη της γραφειοκρατίας προϋποθέτει τον περιορισμό των «υπογραφών» που απαιτούνται για μια διοικητική πράξη, πράγμα που συνεπάγεται τόσο τη διοικητική αποκέντρωση όσο και την απλούστευση των διαδικασιών.

Η πάταξη της γραφειοκρατίας και η διοικητική αποσυγκέντρωση θα επιτρέψουν στα ανώτερα στελέχη να απαλλαγούν από πολλές τρέχουσες ασχολίες με προφανή ή ασήμαντα θέματα και, συνεπώς, να αφοσιωθούν στον συντονισμό των υφισταμένων υπαλλήλων και υπηρεσιών. Ο συντονισμός στη διοίκηση, οργάνωση και λειτουργία αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αύξηση της αποδοτικότητας του συστήματος, και από τη γενική αυτή αρχή δεν εξαιρείται η δημόσια διοίκηση.

Για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να αναθεωρηθεί το όλο σύστημα του δημόσιου λογιστικού. Το δημόσιο λογιστικό πρέπει να προσαρμοσθεί στην ανάγκη της ταχύτερης διεκπεραίωσης των εργασιών και της ποιοτικής αναβάθμισης της δημόσιας διοίκησης.

Η στελέχωση της δημόσιας διοίκησης γινόταν μέχρι τώρα με τρόπο που, ενώ φαινομενικά διασφάλιζε τα αντικειμενικά κριτήρια αξιοκρατίας, επέτρεπε ταυτόχρονα την ανάπτυξη ρουσφετολογικής εύνοιας και κάθε μορφής πελατειακών σχέσεων ανάμεσα στην πολιτική εξουσία και στους υποψήφιους δημόσιους υπαλλήλους. Αποτέλεσμα είναι το υπάρχον σήμερα μωσαϊκό υπαλλήλων με σχέση εργασίας δημόσιου δικαίου, ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, διορισμένων με εξετάσεις ή με επιλογή, νομιμοποιηθέντων με νόμο κ.ο.κ.

Στο μέτρο που στη δημόσια διοίκηση υπηρετεί υπεράριθμο προσω-

πικό, αυτό οφείλεται στο ότι οι προσλήψεις στο δημόσιο χρησιμοποιήθηκαν για την απορρόφηση ανέργων και πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού, χωρίς προγραμματισμό για τις πραγματικές ανάγκες σε προσωπικό. Υπάρχουν σήμερα τομείς της δημόσιας διοίκησης όπου η μείωση του προσωπικού θα αύξανε την αποτελεσματικότητά τους, ενώ άλλοι τομείς έχουν πραγματική έλλειψη προσωπικού και αδυνατούν να αναπτύξουν τις δραστηριότητές τους.

Για τη μελλοντική στελέχωση της δημόσιας διοίκησης, θα πρέπει να ληφθούν ορισμένα θεσμικά μέτρα, όπως:

- Η ενοποίηση του τρόπου πρόσληψης των μόνιμων υπαλλήλων και η ενοποίηση της συμβατικής σχέσης εργασίας.
- Ο προγραμματισμένος προσδιορισμός των αναγκών σε προσωπικό του κάθε τμήματος της δημόσιας διοίκησης και η αποφυγή ευκαιριακών προσλήψεων.
- Ο προγραμματισμένος καθορισμός των προσόντων των δημόσιων υπαλλήλων, με στόχο τη μορφωτική και γενικά ποιοτική αναβάθμιση του όλου υπαλληλικού σώματος.
- Η θεσμοθετημένη πρόσληψη για ειδικές και εξαιρετικές περιπτώσεις (π.χ. ειδικά προσόντα, εποχιακές ανάγκες, κλπ.).
- Η ενίσχυση των περιφερειακών υπηρεσιών.

Το μεγαλύτερο βήμα για την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα είναι η δημιουργία Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, που θα περιλαμβάνει Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, για τη δημιουργία στελεχών, προγράμματα διαρκούς επιμόρφωσης και ειδικά περιφερειακά ινστιτούτα.

Σημαντικό για τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης είναι το θέμα της εκπαιδευτικής προετοιμασίας των νέων που θα αποτελέσουν τους μελλοντικούς υποψήφιους δημόσιους υπαλλήλους.

Η εξάλειψη του «νομικισμού» στη δημόσια διοίκηση δεν αφορά μόνον τις θεσμικές αλλαγές, αλλά και το νέο πνεύμα με το οποίο πρέπει να εμφορούνται οι δημόσιοι υπάλληλοι. Η Κυβέρνηση θα αναλάβει συγκεκριμένες πρωτοβουλίες στο θέμα αυτό, τόσο με την ανάπτυξη του τομέα των κοινωνικών και διοικητικών επιστημών, όσο και με τη δημιουργία ειδικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης.

Η σταδιοδρομία του δημόσιου υπαλλήλου πρέπει να στηρίζεται σε

αντικειμενική αξιολόγηση της απόδοσης και της παραγωγικότητάς του, μέσα στα καλώς νοούμενα καθήκοντά του προς όφελος της υπηρεσίας. Η αποδέσμευση της βαθμολογικής από τη μισθολογική εξέλιξη θα επιτρέψει την επιβράβευση της ευσυνείδητης και αποδοτικής εργασίας και θα τονώσει το ηθικό εκείνων που πραγματικά προσφέρουν και ενδιαφέρονται. Οι προαγωγές κατ' επιλογή πρέπει να αποκτήσουν προβάδισμα απέναντι στις προαγωγές κατ' αρχαιότητα.

Για την εξύψωση της στελέχωσης του δημόσιου τομέα, θα πρέπει να αποκτήσουν συγκεκριμένα υλικά κίνητρα και παροχές καθώς και απαρέγκλιτη εφαρμογή αξιοκρατικών κριτηρίων πρόσληψης και επαγγελματικής εξέλιξης.

Η κοινωνικοποίηση των επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα καθώς και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, των τραπεζών και των ασφαλιστικών εταιριών που βρίσκονται υπό κρατικό έλεγχο, έμμεσο ή άμεσο, θα συμβάλει στην πραγματοποίηση σειράς σημαντικών στόχων. Πράγματι, η ομαλή και εύρυθμη λειτουργία τους, εναρμονισμένη με τα εθνικά, περιφερειακά και τοπικά προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, εξυπηρετεί άμεσα το εθνικό κοινωνικό συμφέρον.

Η έννοια των κοινωνικοποιημένων δημόσιων επιχειρήσεων εκφράζεται στην εξασφάλιση των συμμετοχικών δικαιωμάτων όλων εκείνων των φορέων που συμμετέχουν, εξυπηρετούνται ή επηρεάζονται από τη ζωή και τη δραστηριότητα των επιχειρήσεων, στη χάραξη στρατηγικής, στη διοίκηση, στον προγραμματισμό και στον έλεγχο. Οι φορείς αυτοί είναι:

- το Κράτος,
- η Τοπική Αυτοδιοίκηση,
- οι μέτοχοι,
- και άλλοι κοινωνικοί φορείς.

Τα κριτήρια για τον βαθμό και τον τρόπο συμμετοχής κάθε φορέα, καθώς και για τη δομή κάθε επιχείρησης αφορούν τα εξής:

- την εξασφάλιση ενιαίου και αποτελεσματικού κέντρου διοίκησης,
- τη δυνατότητα κάθετης και γεωγραφικής αποκέντρωσης,
- τη συμμετοχή των εργαζομένων και την αρμονική ανάπτυξη νέων εργασιακών σχέσεων,

- τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των μετόχων και τη διαφάνεια της διαχείρισης,
- την κατανομή της αύξησης της παραγωγικότητας στους εργαζομένους και στον κοινωνικό ρόλο.

Συγκεκριμένα, θα κοινωνικοποιηθούν:

- Οι τράπεζες και οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις του δημόσιου τομέα,
- Οι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας δημόσιου χαρακτήρα, που το μετοχικό τους κεφάλαιο ελέγχεται από το Δημόσιο, και ανήκουν στους παρακάτω κλάδους:
  - ▷ νοσοκομεία,
  - ▷ ύδρευση και αποχέτευση,
  - ▷ ενέργεια,
  - ▷ πετρελαιοειδή,
  - ▷ μεταφορές,
  - ▷ τηλεπικοινωνίες - ταχυδρομεία - ραδιοφωνία - τηλεόραση και λιμενικοί οργανισμοί φορτοεκφόρτωσης.

Με την κοινωνικοποίηση θα επιτευχθούν τα εξής:

- Η μετατροπή του δημόσιου τομέα σε βασικό αναπτυξιακό μοχλό.
- Η προσφορά ποιοτικά άρτιων υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο.
- Η ανάπτυξη δημιουργικών και αποφασιστικών πρωτοβουλιών των εργαζομένων.
- Η σύνδεση με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τις παραγωγικές τάξεις.

Με αυτόν τον τρόπο η δραστηριότητα των δημόσιων επιχειρήσεων θα ενσωματώνεται στο αναπτυξιακό πρόγραμμα, θα αποφεύγονται οι συνεχείς κρατικές παρεμβάσεις, δίχως προληπτικούς έλεγχους και γραφειοκρατία, διαχωρίζοντας με σωστό τρόπο τα θέματα διοίκησης και στρατηγικής.

### 3. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ\*

Για την υλοποίηση των στόχων της Περιφερειακής Ανάπτυξης, της Αποκέντρωσης και της Λαϊκής Συμμετοχής είναι αναγκαίο να προσδιορισθούν προηγούμενα οι γεωγραφικές ενότητες που θα αντιστοιχούν στα επίπεδα του προγραμματισμού και στις βαθμίδες της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης.

Η άμεση λαϊκή συμμετοχή μπορεί να υλοποιηθεί μόνον στα πλαίσια μιας μικρής ανθρωπογεωγραφικής ενότητας, όπως είναι ο αγροτικός οικισμός, η μικρή κοινότητα της υπαίθρου, η συνοικία μιας αστικής περιοχής. Η ενότητα όμως αυτή δεν δίνει τις βάσεις για την οικονομική και κοινωνική ολοκλήρωσή της, ούτε μπορεί να εξασφαλίσει τη δραστηριότητα και τους πόρους που χρειάζεται μία στοιχειώδης διοικητική μονάδα.

Μία πρώτη οικονομική και κοινωνική ολοκλήρωση είναι δυνατή στα πλαίσια μιας ευρύτερης περιοχής, όπως είναι μία ομάδα οικισμών και κοινοτήτων της περιφέρειας, ένας δήμος με ενδοχώρα, ένα νησί με κάποιο αστικό κέντρο και ενδοχώρα, ένας μεγάλος δήμος αστικής περιοχής. Σε αυτή την ανθρωπογεωγραφική ενότητα αντιστοιχεί ένα πρώτο επίπεδο προγραμματισμού, που στα πλαίσιά του είναι δυνατή η συγκροτημένη ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων και η αποδοτικότερη αξιοποίηση των τοπικών πόρων. Ακόμα, μία τέτοια περιοχή περιλαμβάνει τον τόπο δουλειάς και τον τόπο κατοικίας του δημότη, ενώ το πληθυσμιακό της μέγεθος επιτρέπει την κατασκευή του στοιχειώδους αναγκαίου κοινωνικού εξοπλισμού, και τα κοινά πολιτιστικά χαρακτηριστικά της περιοχής μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για τη διαμόρφωση της ιδιαίτερης πολιτιστικής φυσιογνωμίας της. Τέλος, στις ανθρωπογεωγραφικές ενότητες θα αντιστοιχεί η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση και θα λειτουργήσει η Αναπτυξιακή Επιτροπή Βάσης (ΑΕΒ) ως όργανο λαϊκής εκπροσώπησης των κοινωνικών φορέων.

Η παραπάνω ανθρωπογεωγραφική ενότητα δεν μπορεί όμως να εξασφαλίσει ένα σύνθετο παραγωγικό σύστημα που προϋποθέτει μian ευ-

---

\* Το τμήμα των Προκαταρκτικών του Πενταετούς Προγράμματος, που αφορούν την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση, εκπονήθηκαν από επιτροπή που συγκρότησε με απόφασή του ο Υπουργός Εσωτερικών Γιώργος Γεννηματάς (βλέπε παράγραφο Ι 3, σελ. 48).

ρύτερη χωροταξικά και πληθυσμιακά ενότητα όπως είναι η Επαρχία.

Δηλαδή μία ομάδα περιοχών της πρώτης βαθμίδας Τοπικής Αυτοδιοίκησης με κοινά οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά, που διαθέτει ισχυρό αστικό κέντρο και ενδοχώρα αναπτυγμένη σε αρκετούς κλάδους της οικονομίας. Για την ανάπτυξη της περιοχής αυτής θα πρέπει να κυριαρχήσει, σε σχέση με τα άλλα, το κριτήριο της ισόρροπης ανάπτυξης. Στα πλαίσια της Επαρχίας, μπορεί να προγραμματισθεί η διαχείριση των τοπικών πόρων και η συντονισμένη κατασκευή έργων υποδομής με ομόρροπη αναπτυξιακή κατεύθυνση. Παράλληλα, η Επαρχία μπορεί να προσφέρει ένα πλατύ φάσμα επιλογών δουλειάς και τρόπου ζωής, ενώ το πληθυσμιακό της μέγεθος επιτρέπει την κατασκευή του κοινωνικού εξοπλισμού που είναι απαραίτητος για τον σύγχρονο άνθρωπο, καθώς και τις προϋποθέσεις για μια ολοκληρωμένη πολιτιστική ανάπτυξη. Μπορεί να αποτελέσει, με δύο λόγια, μια ολοκληρωμένη «αναπτυξιακή οντότητα», που σε αυτήν θα αντιστοιχεί η Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ένα ολοκληρωμένο παραγωγικό σύστημα με ισόρροπη ανάπτυξη όλων των τομέων της οικονομίας προϋποθέτει μια ακόμη ευρύτερη χωροταξική ενότητα, μια «μικρογραφία» του εθνικού χώρου, που θα υπηρετεί τους ίδιους αναπτυξιακούς στόχους σε μικρότερη κλίμακα. Η Τριτοβάθμια Αυτοδιοίκηση θα λειτουργεί κύρια στο επίπεδο του προγραμματισμού, αποτελώντας ουσιαστικά την κορυφή της πυραμίδας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνθέτοντας και εκφράζοντας, στα πλαίσια του Δημοκρατικού Προγραμματισμού, τις απόψεις και τα συμφέροντα του λαού όλης της περιοχής.

Έτσι η κεντρική διοίκηση θα διαρθρωθεί στα εξής επίπεδα:

- Στο Κεντρικό επίπεδο, όπου θα παραμείνουν οι κεντρικοί φορείς κύρια με επιτελικές αρμοδιότητες.
- Στο επίπεδο της Περιφέρειας, όπου θα λειτουργούν περιφερειακές υπηρεσίες των κεντρικών φορέων, κύρια με αρμοδιότητες τεχνικής υποστήριξης του προγραμματισμού.
- Στο επίπεδο του Νομού, όπου θα ασκούνται αποκεντρωμένα όλες οι αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης, ο έλεγχος της νομιμότητας των αποφάσεων των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η εξειδίκευση της γενικής κυβερνητικής πολιτικής.

Παράλληλα, με τον νέο Καταστατικό Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα θεσμοθετηθούν το επίπεδο άμεσης λαϊκής συμμετοχής και οι τρεις βαθμίδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπου και θα μεταφερθούν αρμοδιότητες, πόροι και υπηρεσίες. Τα όργανα και οι υπηρεσίες κάθε βαθμίδας συγκροτούνται με τα ίδια κριτήρια, έχουν ίδια σύνθεση, αρμοδιότητες, οργανωτική δομή και λειτουργία και ανάλογους πόρους. Στον γενικό κανόνα θα υπάρχουν βέβαια και ορισμένες εξαιρέσεις, σύμφωνα με τις χωροταξικές και γεωγραφικές ιδιομορφίες ορισμένων περιοχών (νησιωτικές περιοχές, περιοχή Αττικής κλπ.), που θα θεσμοθετηθούν κατάλληλα στον Καταστατικό Χάρτη.

**Αρμοδιότητες.** Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) έχουν αρμοδιότητες για όλα τα θέματα που δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα της Κεντρικής Διοίκησης. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων στις διάφορες βαθμίδες αυτοδιοίκησης θα γίνει έτσι, ώστε η αντιμετώπιση των προβλημάτων και η αξιοποίηση των δυνατοτήτων κάθε περιοχής να πετυχαίνεται στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο αυτοδιοίκησης.

Με τον νέο Καταστατικό Χάρτη της Αυτοδιοίκησης θα θεσμοθετηθούν:

- αποφασιστικές αρμοδιότητες, άμεσα εκτελεστές, που η σκοπιμότητά τους δεν θα ελέγχεται από κανένα άλλο όργανο, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή,
- αρμοδιότητες που θα δίνουν τη δυνατότητα στα όργανα κάθε βαθμίδας αυτοδιοίκησης να συμμετέχουν στις διαδικασίες προγραμματισμού.

Στην κεντρική εξουσία προβλέπεται να παραμείνουν οι αρμοδιότητες που αφορούν όλους τους τομείς και τα θέματα που πρέπει να ρυθμισθούν ενιαία για όλη την επικράτεια, όπως είναι οι διεθνείς σχέσεις της χώρας, η εθνική άμυνα, το νόμισμα και η δασμολογική πολιτική. Η κεντρική εξουσία θα διαχειρίζεται τους πόρους εθνικής ή στρατηγικής σημασίας, τα εθνικά συγκοινωνιακά μέσα και τους τομείς ενέργειας, τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων, θα ασκεί την εκπαιδευτική πολιτική, την υγειονομική πολιτική και τη χρηματοπιστωτική πολιτική. Επίσης, θα είναι αρμόδια για την ποινική και την αστική νομοθεσία,



για τη βασική νομοθεσία (νόμους-πλαίσια) όλων των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών τομέων, για την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων και γενικών κανονιστικών αποφάσεων στους τομείς που απαιτείται, καθώς και για την έκδοση εθνικών προδιαγραφών και εθνικών προτύπων.

Τέλος, η Κεντρική Διοίκηση θα ασκεί τον έλεγχο της νομιμότητας των αποφάσεων των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.).

- Η τριτοβάθμια Τ.Α. θα συμμετέχει ενεργά στις διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού.
- Η δευτεροβάθμια Τ.Α. θα έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλους τους τομείς και τα θέματα επαρχιακής σημασίας και θα συμμετέχει στις διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού.
- Η πρωτοβάθμια Τ.Α. θα έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλους τους τομείς και τα θέματα τοπικής σημασίας και θα συμμετέχει και αυτή στον Δημοκρατικό Προγραμματισμό.

**Πόροι.** Στόχος είναι να αποκτήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση οικονομική αυτοδυναμία μέσα από θεσμοθετημένους, αποκλειστικά δικούς της πόρους, ανεξάρτητους από εκείνους της Κεντρικής Διοίκησης.

Προκειμένου η Τ.Α. να ανταποκριθεί στον νέο αναπτυξιακό ρόλο της, προγραμματίζεται ένα θεσμικό πλαίσιο που θα δίνει λύσεις στο οικονομικό πρόβλημα των ΟΤΑ, δηλαδή στην κάλυψη των λειτουργικών δαπανών, στην απόκτηση της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (σημερινών και αυριανών) και στην ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Οι κατευθύνσεις αυτού του θεσμικού πλαισίου είναι:

- Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τη Διοίκηση στην Αυτοδιοίκηση να συνοδεύεται και από τη θεσμοθέτηση των αναγκαίων πόρων (μεταφορά πόρων και δημιουργία νέων).
- Η παροχή δυνατότητας επιβολής άμεσων τοπικών φόρων, που τα έσοδά τους θα τά διαθέτουν ελεύθερα οι ΟΤΑ για την κάλυψη αναγκών τους.
- Η κάλυψη παρεχόμενων υπηρεσιών, με πόρους ανταποδοτικού χαρακτήρα.
- Η εκχώρηση ποσοστού φόρων και τελών γενικού χαρακτήρα, που

η κατανομή τους θα γίνεται με διαδικασία, όπου θα συμμετέχει η Αυτοδιοίκηση, διαδικασία που θα καθορισθεί από τον νέο Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

- Η εκχώρηση ποσοστού γενικών φόρων και τελών που θα αποδίδεται άμεσα στους ΟΤΑ.
- Η κρατική επιχορήγηση θα διατηρηθεί μέχρις ότου η Τοπική Αυτοδιοίκηση καταστεί αυτοδύναμη και αναπτύξει τους δικούς της πόρους.
- Η συνεχής διεύρυνση της συμμετοχής της Τ.Α., μέσα από τις διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού, στον προγραμματικό προσανατολισμό των πόρων που διατίθενται για τα αναπτυξιακά έργα υποδομής (αποκέντρωση ΠΔΕ).
- Η κεντρική εξουσία θα διατηρήσει το δικαίωμα πρόσθετης οικονομικής επιχορήγησης της Αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση ειδικών αναπτυξιακών στόχων.
- Η αξιοποίηση του σημερινού θεσμικού πλαισίου (Ν. 1262/82) για την επιχορήγηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ.
- Ο εκσυγχρονισμός και η αναμόρφωση του συστήματος επιβολής, είσπραξης και απόδοσης των πόρων στους ΟΤΑ.

Θα ενισχυθούν τα δημοτικά ιδρύματα για την παροχή κοινωνικών και πολιτιστικών υπηρεσιών. Επίσης, θα ενισχυθεί η δυνατότητα των ΟΤΑ να δημιουργούν Συνδέσμους για τον σχεδιασμό και την κατάρτιση κοινών προγραμμάτων, την κοινή εκτέλεση και συντήρηση έργων, την κοινή προμήθεια μηχανημάτων και υλικών, την από κοινού παροχή υπηρεσιών.

Τέλος, προετοιμάζεται το νέο θεσμικό πλαίσιο για την ενίσχυση της δυνατότητας δημιουργίας αμιγών δημοτικών επιχειρήσεων και για τη δημιουργία των προϋποθέσεων συνεργασίας, κοινής επιχειρηματικής δράσης με τους συνεταιρισμούς παραγωγής, με ιδιωτικούς φορείς, με ιδιώτες, με Τράπεζες και με το Δημόσιο.

**Δημιουργία Τράπεζας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Φορέα Τεχνικής Υποστήριξης των ΟΤΑ.** Ο νέος ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα της επιχειρηματικής δραστηριοποίησής της απαιτεί, εκτός από το νέο θεσμικό

πλαίσιο, τη συγκέντρωση των προϋποθέσεων και των μηχανισμών, που θα υλοποιήσει η δημιουργία Δημοτικής Τράπεζας και Φορέα Τεχνικής Υποστήριξης των ΟΤΑ.

Για τη δημιουργία επιτελικού φορέα χρηματοπιστωτικής υποστήριξης των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους, συγκροτείται επιτροπή που θα μελετήσει τη νομική μορφή, τη διάρθρωση και λειτουργία του φορέα, τη σύνδεσή του με το πιστωτικό σύστημα της χώρας και τον τρόπο συμμετοχής στη διοίκησή του των εκπροσώπων της Αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, θα ιδρυθεί επιτελικός φορέας τεχνικής υποστήριξης των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους, που θα υποστηρίξει την Αυτοδιοίκηση σε τεχνικοοικονομικά, διαχειριστικά, διοικητικά, οργανωτικά θέματα.

**Ανθρώπινο Δυναμικό.** Η αξιοποίηση του ρόλου του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ αποτελεί σημαντικό μοχλό για την επίτευξη των στόχων της περιφερειακής ανάπτυξης και αποκέντρωσης. Προγραμματίζονται ειδικά εκπαιδευτικά προγράμματα και προγράμματα επιμόρφωσης των υπαλλήλων. Παράλληλα, θα υποβοηθηθεί η συνεργασία του επιστημονικού δυναμικού και της Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να συνδεθούν τα κοινωνικά προγράμματα των ΟΤΑ με την εξέλιξη της επιστήμης και των παραγωγικών μεθόδων.



## ΙΙ. ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ\*

Αθήνα, 1992

Περιεχόμενα

### ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

- A. Οι διαπιστώσεις: η κρίση καταλληλότητας του ελληνικού διοικητικού συστήματος.
- B. Οι στόχοι της εκσυγχρονιστικής πολιτικής
- Γ. Οι προτάσεις

### I. ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗΣ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

- A. Η οριοθέτηση του δημόσιου τομέα
  - 1. Η κατάταξη των δημόσιων λειτουργιών
  - 2. Η αναοριοθέτηση των δημόσιων λειτουργιών
  - 3. Η διαρκής εξέταση της αναγκαιότητας και της αποτελεσματικότερης οργάνωσης, κατάργησης ή συγχώνευσης των δημόσιων φορέων
- B. Η προσαρμογή της κυβερνητικής λειτουργίας και της υπουργικής διοίκησης
  - 1. Τα κυβερνητικά συλλογικά όργανα
  - 2. Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (Γ.Γ.Κ.)
  - 3. Ο διϋπουργικός συντονισμός σε θέματα Ευρωπαϊκής Κοινότητας
  - 4. Εθνικό Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο
  - 5. Η υπουργική διοίκηση
    - α) Η ορθολογική διάρθρωση της υπουργικής διοίκησης
    - β) Η ενίσχυση του επιτελικού ρόλου των υπουργείων
    - γ) Η εφαρμογή του θεσμού του μόνιμου υπηρεσιακού υφυπουργού
    - δ) Ο εξορθολογισμός της οργάνωσης της υπουργικής διοίκησης

---

\* Η Πρόταση αυτή, που είχε τύχει επεξεργασίας από τριμελή ομάδα πανεπιστημιακών (Ι. Δ. Αναστόπουλος, Μ. Κωνσταντοπούλου, Α. Μακρυδημήτρης), κατατέθηκε με πρωτοβουλία του πρ. Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης, Μιλτιάδη Έβερτ, στη Βουλή και συζητήθηκε στις 23.09.1992.

Γ. Η ενίσχυση και αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και η ενδυνάμωση του θεσμού της περιφέρειας

1. Η αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση τομέων δημόσιας εξουσίας: απαίτηση αποτελεσματικότητας και δημοκρατίας
2. Η οριζόντια κατανομή αρμοδιοτήτων
3. Προϋποθέσεις εφαρμογής της μεταρρύθμισης

## II. ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

A. Η προσαρμογή των διατάξεων του άρθρου 103 του Συντάγματος

B. Κατηγορίες θέσεων και βαθμών των δημόσιων λειτουργών και υπαλλήλων

1. Υπηρεσιακός γενικός γραμματέας
2. Διαφοροποίηση και ιεραρχία
3. Δημιουργία σώματος διοικητικών στελεχών (managers δημόσιας διοίκησης)
4. Καθιέρωση νέου σχήματος κατανομής θέσεων και καθηκόντων
5. Νέο βαθμολόγιο

Γ. Μισθολογικές ρυθμίσεις

Δ. Κλαδολόγιο

E. Σύστημα προσλήψεων

ΣΤ. Εκπαίδευση δημόσιων υπαλλήλων

Z. Ενεργοποίηση του προσωπικού

## III. Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜ. ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

A. Προγραμματισμός και στοχοθεσία

1. Ο προγραμματισμός του διοικητικού εκσυγχρονισμού
2. Ο προγραμματισμός της διοικητικής δράσης κατά τομείς δημόσιας πολιτικής

B. Δημοσιονομικός εκσυγχρονισμός

Γ. Βελτίωση και απλούστευση μεθόδων και διαδικασιών

1. Μέτρα περιορισμού της γραφειοκρατίας και απλούστευσης διαδικασιών
2. Καθορισμός δεικτών αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας
3. Έλεγχος των περιπτώσεων κακοδιοίκησης και της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών προς τους πολίτες

- Δ. Πληροφορική υποστήριξη διοικητικών διαδικασιών
- Ε. Ανάπτυξη της κοινωνικής συμμετοχής και του διαλόγου στη δημόσια διοίκηση
  - 1. Συμμετοχή και πληροφόρηση των πολιτών
  - 2. Ανάπτυξη μορφών κοινωνικού διαλόγου μεταξύ διοίκησης και δημόσιων υπαλλήλων ως κοινωνικών εταίρων

★

### ΙΙΙ. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ\*

Φεβρουάριος 1993

#### Περιεχόμενα

##### A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Ο στόχος του Προγράμματος

1. Συνεχής διοικητική μεταρρύθμιση
2. Δημόσια Διοίκηση αποτελεσμάτων
3. Σχέση δημόσιου και ιδιωτικού τομέα
4. Δημόσια διοίκηση της νομιμότητας
5. Διοικητική ηθική και οικονομικό αποτέλεσμα
6. Συνολική παρέμβαση
7. Διοικητικό μοντέλο
8. Τοπική Αυτοδιοίκηση
9. Κατάρτιση του προγράμματος

##### B. ΤΡΙΕΤΙΑ 1990-1992: Θεμελίωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης

10. Αρνητικά φαινόμενα
11. Τα πρώτα εκσυγχρονιστικά μέτρα
12. Ανασύσταση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους
13. Ανασύσταση των Γενικών Διευθύνσεων
14. Σύσταση μονάδων στρατηγικού σχεδιασμού
15. Οργάνωση του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
16. Νέο πλαίσιο οργάνωσης υπηρεσιών και νπδδ
17. Μεταφορά υπηρεσιών στην περιφέρεια
18. Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους νομάρχες
19. Αναδιοργάνωση νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα
20. Περιορισμός συμβουλίων και επιτροπών
21. Κατάργηση υπηρεσιών

---

\* Το Πρόγραμμα αυτό βασίστηκε στην έκθεση της επιτροπής Δεκλερή, υποβλήθηκε από τον Υπουργό Προεδρίας της Κυβέρνησης, Σωτήρη Κούβελα, στο Υπουργικό Συμβούλιο, από το οποίο εγκρίθηκε στις 03.02.1993 και συζητήθηκε στη Βουλή στις 23-24.02.1993.

22. Αναριοθέτηση του δημόσιου τομέα
23. Περιορισμός συναρμοδιοτήτων υπουργών
24. Περιορισμός της γραφειοκρατίας – Απλούστευση διαδικασιών
25. Περιορισμός υπογραφών – Μεταβίβαση εξουσίας υπογραφής
26. Πληροφόρηση – εξυπηρέτηση των πολιτών
27. Δημοσιότητα στη διοικητική δράση
28. Έλεγχος διαχείρισης από το Ελεγκτικό Συνέδριο
29. Προθεσμία απάντησης – Ικανοποίηση αιτημάτων των πολιτών
30. Καθιέρωση εντύπων αιτήσεων
31. Ανασυγκρότηση υπηρεσιακών συμβουλίων
32. Νέο βαθμολόγιο
33. Νέο σύστημα αξιολόγησης των υπαλλήλων
34. Νέο σύστημα προαγωγών
35. Νέο σύστημα μεταθέσεων με μόρια
36. Τοποθέτηση νεοδιοριζομένων εκτός μεγάλων αστικών κέντρων
37. Νέο σύστημα προσλήψεων προσωπικού
38. Εκπαίδευση προσωπικού
39. Κατάργηση του θεσμού των εκτάκτων
40. Δημιουργία διϋπουργικών κλάδων
41. Κινητικότητα προσωπικού – Ορθολογική ανακατανομή
42. Βράβευση προτάσεων και μελετών
43. Κίνητρα για την ενίσχυση προβληματικών περιοχών
44. Αναμόρφωση θεσμικού πλαισίου αδειών
45. Ανάπτυξη – Εκμετάλλευση τεχνολογίας της πληροφορικής

**Γ. ΠΡΩΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1993-1995: Διοίκηση αποτελεσμάτων – Καθολική παρέμβαση**

46. Ανάπτυξη διοικητικής καλλιέργειας
47. Χάρτης της Δημόσιας Υπηρεσίας
48. Κώδικας Δεοντολογίας των Δημόσιων υπαλλήλων
49. Υπηρεσιακά Σχέδια Δράσης
50. Εκσυγχρονισμός στη λειτουργία της Διοίκησης
51. Οριοθέτηση του δημόσιου τομέα
52. Μείωση νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα
53. Αποτύπωση λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης



54. Συγκέντρωση και κωδικοποίηση της διοικητικής νομοθεσίας
55. Βελτίωση ποιότητας των κανονιστικών κειμένων
56. Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
57. Ανάπτυξη νέων τεχνικών μεθόδων στη Δημόσια Διοίκηση
58. Διϋπουργικό πρόγραμμα για τον περιορισμό της γραφειοκρατίας
59. Αναβάθμιση Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
60. Δημοσιότητα διοικητικής δράσης
61. Ανάπτυξη της πληροφορικής στη Δημόσια Διοίκηση
62. Μεθοδολογία για την ανάπτυξη Συστημάτων Πληροφορικής
63. Διαδικασίες προμηθειών και αξιολόγησης πληροφορικής τεχνολογίας
64. Προστασία του ατόμου από την αυτοματοποιημένη επεξεργασία στοιχείων
65. Πρόγραμμα στρατηγικών συστημάτων πληροφορικής στη Δημόσια Διοίκηση
66. Δίκτυο Συστημάτων Πληροφορικής Δημόσιας Διοίκησης (HELLASNET)
67. Ο θεσμός του «Προστάτη του Πολίτη»
68. Ενεργοποίηση Διευθύνσεων Επιθεώρησης των Υπουργείων
69. Εκσυγχρονισμός στο Σύστημα Οργάνωσης
70. Ανακαθορισμός κυβερνητικού σχήματος
71. Ανασχεδιασμός οργανωτικής δομής των υπουργείων
72. Ενίσχυση διοικητικής αποκέντρωσης
73. Αναδιάρθρωση – Ενίσχυση Περιφερειακής Διοίκησης
74. Οργάνωση Νομαρχιών
75. Συγχώνευση τεχνικών υπηρεσιών της νομαρχίας
76. Σχεδιασμός θέσεων εργασίας – Περιγραφή καθηκόντων
77. Αξιοποίηση της Δημόσιας Ακίνητης Περιουσίας
78. Χωροθέτηση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης στην Πρωτεύουσα
79. Εκσυγχρονισμός στο Σύστημα Προϋπολογισμού του Κράτους
80. Εκσυγχρονισμός Δημόσιου Λογιστικού
81. Αναθεώρηση του συστήματος ελέγχου των δημόσιων δαπανών
82. Πληροφορική παρακολούθηση πραγματοποίησης εσόδων-εξόδων
83. Αποκέντρωση δημοσιονομικών ευθυνών

84. Εκσυγχρονισμός στο σύστημα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού
85. Προγραμματισμός ανθρώπινου δυναμικού
86. Πολιτική μείωσης προσωπικού του δημόσιου τομέα – Πάγωμα προσλήψεων
87. Καθιέρωση κινήτρων αποδοτικότητας-παραγωγικότητας
88. Κινητικότητα προσωπικού
89. Πολιτική επιτοπίων προσλήψεων
90. Κατάρτιση νέου δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα
91. Σύσταση Ανώτατου Συμβουλίου Δημόσιας Διοίκησης
92. Δημιουργία κλαδολογίου δημόσιων υπηρεσιών
93. Συγκρότηση διύπουργικών κλάδων
94. Νέο μισθολογικό σύστημα
95. Συγκρότηση ενιαίου μηχανογραφικού αρχείου του προσωπικού
96. Ανταλλαγές υπαλλήλων των δημόσιων διοικήσεων των χωρών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης
97. Ελεύθερη πρόσβαση κοινοτικών υπηκόων σε θέσεις του δημόσιου τομέα
98. Βελτίωση εκπαίδευσης του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης
99. Εκσυγχρονισμός συστήματος υγειονομικής περίθαλψης ασφαλισμένων του δημοσίου

#### Δ. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

100. Η στρατηγική των προτάσεων

✱

## IV. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ\*

1997

Περιεχόμενα

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

### 2. ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

### 3. ΣΚΟΠΟΣ

### 4. ΣΤΟΧΟΙ

- 4.1. Αποτελεσματικότερη δημόσια διοίκηση με μικρότερο κόστος λειτουργίας
- 4.2. Ο πολίτης στο κέντρο κάθε διοικητικής ενέργειας
- 4.3. Κριτήρια ποιότητας στο σύνολο των διοικητικών δράσεων
- 4.4. Συγκεκριμένα, μετρήσιμα αποτελέσματα σε κάθε έργο
- 4.5. Διαφάνεια της διοικητικής δράσης

### 5. ΑΡΧΕΣ

- 5.1. Συμμετοχικότητα
- 5.2. Σταθεροί διοικητικοί έλεγχοι
- 5.3. Διαρκής μεταρρύθμιση – Αλλαγή διοικητικής κουλτούρας

### 6. ΑΞΟΝΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ

- 6.1. Δομή
- 6.2. Λειτουργία
  - 6.2.1. Απλούστευση και συστηματοποίηση της νομοθεσίας
  - 6.2.2. Απλούστευση πολύπλοκων διοικητικών διαδικασιών και θέσπιση κριτηρίων ποιότητας του διοικητικού έργου
  - 6.2.3. Βελτίωση συστήματος λήψης αποφάσεων
- 6.3. Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού
- 6.4. Νέες τεχνολογίες
  - 6.4.1. Δημιουργία οργανωτικής και λειτουργικής υποδομής
  - 6.4.2. Δημιουργία τεχνολογικής υποδομής

---

\* Το Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης εκπονήθηκε από επιτροπή που συγκρότησε με απόφασή του ο Υπουργός Εσωτερικών Αλέκος Παπαδόπουλος (βλέπε παράγραφο 1.8., σελ. 78). Στη συνέχεια παρατίθενται αποσπάσματα από το Στρατηγικό Σχέδιο (σελ. 7, 13, 15-21, 33-51).

## 7. ΠΕΔΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

- 7.1. Κεντρική Διοίκηση
  - 7.1.1. Οργανωτική ανασυγκρότηση
  - 7.1.2. Απλούστευση και συστηματοποίηση της Νομοθεσίας
  - 7.1.3. Απλούστευση πολύπλοκων διοικητικών διαδικασιών και θέ-  
σπιση κριτηρίων ποιότητας του διοικητικού έργου
  - 7.1.4. Βελτίωση συστήματος λήψης αποφάσεων
  - 7.1.5. Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού
  - 7.1.6. Διεύρυνση κοινωνικού ελέγχου
- 7.2. Περιφερειακή Διοίκηση
  - 7.2.1. Εισαγωγή
  - 7.2.2. Δομή
  - 7.2.3. Λειτουργία
    - 7.2.3.1. Λειτουργίες και αρμοδιότητες
    - 7.2.3.2. Βελτίωση συστήματος λήψης αποφάσεων
  - 7.2.4. Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού
  - 7.2.5. Νέες τεχνολογίες
- 7.3. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
  - 7.3.1. Εισαγωγή
  - 7.3.2. Δομή
  - 7.3.3. Λειτουργία
    - 7.3.3.1. Λειτουργίες και αρμοδιότητες
    - 7.3.3.2. Βελτίωση συστήματος λήψης αποφάσεων
  - 7.3.4. Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού
  - 7.3.5. Νέες τεχνολογίες
- 7.4. Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση
  - 7.4.1. Εισαγωγή
  - 7.4.2. Δομή
    - 7.4.2.1. Νομικό πλαίσιο
    - 7.4.2.2. Χωροταξικός σχεδιασμός
  - 7.4.3. Λειτουργία
    - 7.4.3.1. Λειτουργίες και αρμοδιότητες
    - 7.4.3.2. Βελτίωση συστήματος λήψης αποφάσεων
  - 7.4.4. Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού
  - 7.4.5. Νέες τεχνολογίες

## 8. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η εκπόνηση στρατηγικού σχεδίου διοικητικής μεταρρύθμισης υπαγορεύεται από την αναγκαιότητα του καθορισμού των κατευθύνσεων και της θέσης των ορίων των διοικητικών ενεργειών που έχουν μεταρρυθμιστικό χαρακτήρα. Η οριοθέτηση της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι απαραίτητη προκειμένου η ελληνική διοίκηση να δώσει το στίγμα της επιλογής της μεταξύ των πολλαπλών θεωρητικών υποδειγμάτων που προσφέρονται για τη σχεδίαση και εφαρμογή της.

Η αποσαφήνιση του πλαισίου της διοικητικής μεταρρύθμισης έχει εξάλλου και πρακτικές συνέπειες, εφόσον λειτουργεί ως μηχανισμός μείωσης της πολυπλοκότητας των πιθανών λύσεων. Αναγκαίες προϋποθέσεις κάθε μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος είναι η μείωση των επικαλύψεων μεταξύ των μεταρρυθμιστικών δράσεων, ο συντονισμός των ενεργειών και η αποτελεσματική άσκηση ελέγχων.

Η μεθοδολογία που επιλέγουμε για την εκπόνηση του στρατηγικού μας σχεδίου είναι εκείνη που προκρίνεται από τη σύγχρονη διοικητική επιστήμη και ακολουθείται στις χώρες του ΟΟΣΑ, προσαρμοσμένη όμως στις ιδιαιτερότητες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

### 3. ΣΚΟΠΟΣ

Σκοπός της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι η δημιουργία μιας δημόσιας διοίκησης προσανατολισμένης στο μέλλον η οποία, έχοντας βελτιωμένους ελέγχους, καλύτερη διοίκηση προσωπικού και τις βέλτιστες οργανωτικές δομές, θα μπορεί σταδιακά και από καλύτερη κάθε φορά θέση να εκπληρώνει την αποστολή της οικονομικότερα και με τον βαθμό ποιότητας που προσδοκούν οι πολίτες απ' αυτήν, κινούμενη μέσα σε ένα διεθνοποιημένο ανταγωνιστικό περιβάλλον.

### 4. ΣΤΟΧΟΙ

#### 4.1. Αποτελεσματικότερη δημόσια διοίκηση με μικρότερο κόστος λειτουργίας

Η παράμετρος του κόστους της διοικητικής δράσης ανάγεται σε κεντρικό σημείο αναφοράς της μεταρρυθμιστικής μας προσπάθειας, γεγονός

που δεν έχει γίνει ποτέ μέχρι σήμερα. Στόχος είναι τόσο η εισαγωγή μεθόδων μέτρησης αποτελεσμάτων και αναλύσεων κόστους-οφέλους, κόστους-αποτελεσματικότητας όσο και η δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών (“benchmarking”), ούτως ώστε το προϊόν/υπηρεσία να είναι το οικονομικότερο με τη μέγιστη δυνατή ποιότητα. Θεωρούμε επίσης ότι η επέκταση της συμβασιακής πολιτικής (contracting out) θα δημιουργήσει την απαραίτητη ευελιξία στην αντιμετώπιση των οικονομικών συναλλαγών και δραστηριοτήτων.

Στρατηγικής σημασίας πρακτικές επιλογές που υλοποιούν τον ανωτέρω σκοπό είναι εκείνες που συμβάλλουν στην:

- περιστολή του όγκου της δημόσιας διοίκησης, η οποία εξειδικεύεται σε περιστολή αρμοδιοτήτων και φορέων άσκησης τους,
- περιστολή του προσωπικού της, που εκφράζεται με τον περιορισμό των προσλήψεων,
- μετατροπή θέσεων εργασίας σε σύγχρονες ειδικότητες, οι οποίες είναι απαραίτητες σε μια σύγχρονη διοίκηση.

#### 4.2. Ο πολίτης στο κέντρο κάθε διοικητικής ενέργειας

Προκειμένου να υλοποιηθεί η σε πολλούς τόνους και με μεγάλη συχνότητα εξαγγελλλόμενη πολιτική προτεραιότητας του πολίτη σε κάθε διοικητικό σχεδιασμό, θα ανασχεδιασθεί το σύνολο των λειτουργικών και οργανωτικών διοικητικών δράσεων με βάση την οπτική του πολίτη.

Τούτο για να γίνει εφικτό, αντιλαμβανόμαστε τον πολίτη σε μια διπλή διάσταση: ο πολίτης-υποκείμενο συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων τα οποία θα εξειδικεύονται σε θεσμικά μέτρα με πρακτικές συνέπειες (Χάρτης δικαιωμάτων Πολιτών, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας) και ο πολίτης-πελάτης, ως συναλλασσόμενος με τις δημόσιες υπηρεσίες.

#### 4.3. Κριτήρια ποιότητας στο σύνολο των διοικητικών δράσεων

Στρατηγική μας επιλογή είναι ότι το διοικητικό προϊόν πρέπει να χαρακτηρίζεται από τη μέγιστη δυνατή ποιότητα. Η εισαγωγή της έννοιας της ποιότητας στον χώρο της δημόσιας διοίκησης είναι εξίσου καινοτομική, όπως και η έννοια της οικονομικότητας. Θεωρούμε ότι το κρι-

τήριο της ποιότητας μπορεί να αποτελέσει τον κατάλληλο μηχανισμό υποκίνησης των δημόσιων υπηρεσιών στην επιδιωκόμενη κατεύθυνση βελτίωσης της απόδοσής τους. Το κριτήριο της ποιότητας είναι εκείνο που θα μάς επιτρέψει να διακρίνουμε την «αξία» κάθε υπαλλήλου και να ξεφύγουμε από τον ισοπεδωτισμό και τον απρόσωπο χαρακτήρα της δημόσιας διοίκησης. Η θέσπιση ποιοτικών δεικτών του διοικητικού έργου θα υποβοηθήσει τις συναλλαγές των πολιτών με τη διοίκηση, εφόσον αυτοί θα γνωρίζουν εκ των προτέρων τα χαρακτηριστικά που θα πρέπει να έχει το διοικητικό προϊόν, θα απαιτούν την ικανοποίησή τους και θα μπορούν να ελέγχουν τις ενδεχόμενες παραβιάσεις τους.

#### 4.4. Συγκεκριμένα, μετρήσιμα αποτελέσματα σε κάθε έργο

Ο προσανατολισμός της διοικητικής δράσης στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων μάς επιτρέπει ως στρατηγική επιλογή την αποστασιοποίησή μας από τις γραφειοκρατικές διαδικασίες, οι οποίες αποτελούν τροχοπέδη της διοικητικής μεταρρύθμισης. Θεωρούμε, γενικά, εφικτή την ποσοτικοποίηση του διοικητικού έργου, επομένως και τη μέτρηση της αποδοτικότητας των δημόσιων φορέων, με κριτήρια τα οποία μπορούμε να υιοθετήσουμε επιλεκτικά από τον ιδιωτικό τομέα. Ο στρατηγικός μας στόχος θα υλοποιηθεί με:

- την επιλογή κατάλληλων δεικτών μέτρησης για κάθε έργο,
- τη δημιουργία μηχανισμών αξιολόγησης των διοικητικών αποτελεσμάτων,
- την ανάπτυξη συστημάτων χρηματοδότησης που βασίζονται στα αποτελέσματα,
- τη δημιουργία προϋποθέσεων συνεχιζόμενης αξιολόγησης των προϊόντων/υπηρεσιών.

#### 4.5. Διαφάνεια της διοικητικής δράσης

Προκειμένου να κατοχυρωθεί η διαφάνεια της διοικητικής δράσης σε όλα τα επίπεδα, θα προχωρήσουμε στην ενδελεχή εξέταση των υφιστάμενων διοικητικών διαδικασιών, με σκοπό:

- την τυποποίησή τους έτσι, ώστε ο συναλλασσόμενος με τις δημόσιες υπηρεσίες πολίτης να γνωρίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του,

- τη θέσπιση σαφών χρονικών ορίων στις απαντήσεις και τις ενέργειες των διοικητικών οργάνων,
- την αποσαφήνιση των μέσων προσφυγής και προστασίας που διαθέτει ο πολίτης για τη διεκδίκηση των δικαιωμάτων του,
- τη λήψη όλων των απαιτούμενων μέσων έτσι, ώστε να επιτευχθεί μία δημόσια διοίκηση ανοιχτή στο περιβάλλον.

## 5. ΑΡΧΕΣ

### 5.1. Συμμετοχικότητα

Η Διοικητική Μεταρρύθμιση στηρίζεται στη θεμελιώδη παραδοχή ότι όλοι όσοι εμπλέκονται στη διαδικασία της σχεδίασης και της εφαρμογής της, δηλαδή, η γραφειοκρατία, η πολιτική, η επιστήμη και η κοινωνία, έχουν λόγο στη δημιουργία και την υποστήριξη της. Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση συνιστά μιαν ανοιχτή πρόταση και έχει τον χαρακτήρα μεθοδολογικού πλαισίου που στοχεύει στην ανάπτυξη συγκεκριμένων δράσεων, όπως αυτές θα εξειδικευθούν με λεπτομέρειες στο επιχειρησιακό πρόγραμμα που θα ακολουθήσει το στρατηγικό μας σχέδιο.

Αποτελεί στρατηγική μας επιλογή η προώθηση της διοικητικής μεταρρύθμισης μέσω επικοινωνιακών, συμμετοχικών διαδικασιών που θα εξασφαλίζουν τη διαφάνεια στις επιλογές και τις προτεραιότητές μας.

Η δημόσια διοίκηση πρέπει να μεταρρυθμισθεί, διατηρώντας τον δημόσιο χαρακτήρα της τον οποίο δεν μπορεί και δεν πρέπει να απαλλοτριώσει υπέρ του ιδιωτικού. Ο δρόμος για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης είναι δημόσιος.

### 5.2. Σταθεροί διοικητικοί έλεγχοι

Άμεσα συνδεδεμένη με τον προηγούμενο στρατηγικό μας στόχο είναι η επιλογή δημιουργίας σταθερών ελεγκτικών μηχανισμών για την παρακολούθηση της εφαρμογής του προγράμματος διοικητικής μεταρρύθμισης. Οι ελεγκτικοί αυτοί μηχανισμοί είναι μηχανισμοί υπόδειξης των εκτροπών, μηχανισμοί συμβουλευτικού και προστατευτικού χαρακτήρα και δεν έχουν τίποτε κοινό με τους μηχανισμούς καταστολής με τους οποίους συνδέονται, συνήθως, οι έλεγχοι. Ο έλεγχος ως στρατηγικός στόχος της διοικητικής μεταρρύθμισης στοχεύει στην επανασταθμισμένη, στη συσπείρωση των μερών που αποκλίνουν από



τους κοινά συμφωνηθέντες προγραμματισμούς. Ο έλεγχος, ο οποίος στην περίπτωση μας θα παίρνει περισσότερες μορφές, όπως μεταβίβαση ελεγκτικών δικαιοδοσιών (devolution), διοίκηση με στόχους (management by objectives), εγκατάσταση θεσμών λογοδοσίας και αναφοράς (accountability / reporting), δεν αποτελεί παρά την άλλη πλευρά του προγραμματισμού και της στοχοθεσίας. Είναι, μ' άλλα λόγια, η μία από τις δύο όψεις της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, εάν θα μπορούσαμε να την αποτυπώσουμε σε μια σχηματική δισυπόστατη οντότητα και πραγματικότητα. Ο έλεγχος αποτελεί, επιπλέον, το μέσον με το οποίο θα μπορέσουμε να αντιμετωπίσουμε τις δυσκολίες και τα προβλήματα που θα προκύψουν από τον πειραματικό χαρακτήρα των έργων, εφόσον τα πορίσματά τους θα μάς επιτρέψουν τυχόν επιβαλλόμενους ανασχεδιασμούς των επιχειρησιακών δράσεών μας.

### 5.3. Διαρκής μεταρρύθμιση – Αλλαγή διοικητικής κουλτούρας

Η διοικητική μεταρρύθμιση εννοείται στο στρατηγικό μας σχέδιο ως μία συνεχής διαδικασία. Επειδή ο όρος αυτός έχει κατ' επανάληψη αναφερθεί και για τις περιπτώσεις εκείνες που δεν συνέτρεχαν τα αντίστοιχα χαρακτηριστικά στις προτάσεις τους, θεωρούμε σκόπιμο να επανέλθουμε στην αποσαφήνισή του. Νοούμενη η μεταρρύθμιση ως συνεχής διαδικασία, σημαίνει ότι κατοχυρώνονται εκείνες οι λειτουργίες της που της εξασφαλίζουν αφενός τον χρονικό ορίζοντα που απαιτείται για την ολοκλήρωσή της και αφετέρου εκείνες που επιτρέπουν την ακώλυτη ροή των πληροφοριών.

Όσον αφορά τον απαιτούμενο χρονικό ορίζοντα, αυτός εξασφαλίζεται με τη λειτουργία των πιλοτικών εφαρμογών, οι οποίες προβλέπονται σε όλα τα υπο-έργα του μεταρρυθμιστικού μας Προγράμματος και θα εξειδικευθούν στο Επιχειρησιακό μας Σχέδιο το οποίο θα ακολουθήσει το παρόν Στρατηγικό Σχέδιο.

Οι πιλοτικές εφαρμογές θα έχουν ως αποτέλεσμα όχι μόνον την εμφάνιση συγκεκριμένων αποτελεσμάτων σε κάθε έργο αλλά και την ανάπτυξη προϋποθέσεων δημιουργίας μιας μεταρρυθμιστικής κουλτούρας, μιας κουλτούρας εκσυγχρονισμού, η έλλειψη της οποίας εκτιμάται ότι συνιστά έναν από τους λόγους αποτυχίας ή οριακής επιτυχίας πολλών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.

Το συγκεκριμένο παράδειγμα εφαρμογής, δηλαδή, η πιλοτική εφαρμογή κάθε έργου, θα αποτελέσει αντικείμενο παρατήρησης, ανάλυσης, μίμησης σε πρώτη φάση από τους υπόλοιπους, οι οποίοι θα αναζητήσουν στη συνέχεια την ανεύρεση του δικού τους δρόμου για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.

Σκοπός των παρεμβάσεών μας είναι η αλλαγή της κρατούσας στον χώρο της δημόσιας διοίκησης συνείδησης της απραξίας, της λογικής του «τίποτε δεν αλλάζει». Παρόλο ότι δεν μπορούν να αποδοθούν στην ελληνική δημόσια διοίκηση εύσημα για τις ανανεωτικές της τάσεις, πρέπει να κάνουμε ξανά το όραμα της διοικητικής αλλαγής πιστευτό. Πρέπει, και μπορούμε, να πείσουμε για την ασφάλεια της αλλαγής.

Πρέπει να γίνει κατανοητό από τις δημόσιες υπηρεσίες ότι ο μόνος τρόπος για την επιβίωσή τους είναι η αλλαγή τους. Αυτή δε η αλλαγή δεν θα προκύψει ως σχέση ενός «Πομπού» (που τήν γνωρίζει και τήν προωθεί) και ενός «Δέκτη», αλλά ως μία εσωτερική, ιδιαίτερη για κάθε δημόσια οργάνωση, διαδικασία που θα μπορεί να αυτο-αναπαράγεται και να αυτο-ελέγχεται.

## 7. ΠΕΔΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Τον στρατηγικό μας σκοπό που αναφέραμε προηγουμένως θα πετύχουμε:

- στην κεντρική διοίκηση με την εδραίωση του επιτελικού της χαρακτήρα, την ενίσχυση των διοικητικών ελέγχων και την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού της,
- στην αποσυγκεντρωμένη κρατική διοίκηση με την ενδυνάμωση των Περιφερειών,
- στην Αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού με την εξασφάλιση όρων οικονομικότερης και ορθολογικότερης λειτουργίας της.

### 7.1. Κεντρική Διοίκηση

Η Κεντρική Διοίκηση θα λειτουργεί ως στρατηγείο της ανάπτυξης, διατηρώντας τις αμιγώς επιτελικές αρμοδιότητές της, οι οποίες θα της επιτρέψουν να ασκήσει τον συντονιστικό και παρεμβατικό της ρόλο στους κρίσιμους τομείς πολιτικής που έχουν εθνική σημασία.

Τα πεδία παρέμβασης στα οποία αναφερθήκαμε προηγουμένως εξειδικεύονται για την κεντρική διοίκηση, ως ακολούθως:

#### 7.1.1. *Οργανωτική ανασυγκρότηση*

Επιχειρείται σύνταξη νέων οργανισμών των Υπουργείων με βάση τις αρχές στις οποίες αναφερθήκαμε. Στο πλαίσιο των νέων οργανισμών θα επιχειρηθεί η σταδιακή αποδόμηση του κλασικού γραφειοκρατικού μοντέλου διοικητικής οργάνωσης και η αντικατάστασή του από νέες, ευέλικτες και αποτελεσματικές οργανωτικές μορφές, όπως είναι οι Ομάδες Διοίκησης Έργου, οι Διαρκείς Ομάδες Εργασίας και η σύσταση ειδικών Υπηρεσιών Μονάδων Αποτελεσματικότητας, Ελέγχου κλπ., σε συνδυασμό με τη δραστική σύμπτυξη των οργανικών μονάδων. Σημαντική είναι, εξάλλου, η επιχειρούμενη επαναξιολόγηση της αποστολής των ν.π.δ.δ. με σκοπό τον περιορισμό, ιδίως, όσων τήν έχουν εκπληρώσει.

#### 7.1.2. *Απλούστευση και συστηματοποίηση της Νομοθεσίας*

Δρομολογείται η συγκέντρωση, ταξινόμηση, επεξεργασία και συστηματοποίηση της Νομοθεσίας σε κρίσιμους οικονομικούς και παραγωγικούς τομείς, με βάση τα κριτήρια και τη μεθοδολογία που αναφέρθηκαν προηγουμένως.

Μελετάται επίσης η διαδικασία δημιουργίας «καταλόγων ελέγχου» της Νομοθεσίας, με σκοπό τον εξορθολογισμό της προ-κοινοβουλευτικής διαδικασίας.

#### 7.1.3. *Απλούστευση πολύπλοκων διοικητικών διαδικασιών και θέσπιση κριτηρίων ποιότητας του διοικητικού έργου*

Έχει καταρτισθεί και ήδη εκτελείται πρόγραμμα απλούστευσης διοικητικών διαδικασιών που αφορούν σημαντικό όγκο πολιτών και είναι ιδιαίτερα χρονοβόρες, αντιοικονομικές και δαιδαλώδεις. Σκοπός του προγράμματος είναι η μέσω συμμετοχικών διαδικασιών σταδιακή βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχουν οι εμπλεκόμενες δημόσιες υπηρεσίες.

Δρομολογείται επίσης διαδικασία αναζήτησης των προσφορότερων τρόπων μέτρησης της αποδοτικότητας των υπηρεσιών με βάση ποιοτικούς δείκτες.

#### 7.1.4. Βελτίωση συστήματος λήψης αποφάσεων

Οι προσπάθειες απλοποίησης του συστήματος λήψης διοικητικών αποφάσεων που έχουν καταβληθεί στο παρελθόν αποσκοπούσαν, ιδίως, στον περιορισμό των ιεραρχικών επιπέδων που εμπλέκονται στην έκδοσή τους. Οι προσπάθειες αυτές συνεχίζονται και διευρύνονται, προκειμένου να βελτιωθεί η διαδικασία έκδοσης όχι μόνον των καθημερινών (τρεχουσών) αποφάσεων, αλλά και των επιτελικών, με σκοπό την επαύξηση των στρατηγικών δυνατοτήτων της δημόσιας διοίκησης.

#### 7.1.5. Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού

Ο εξορθολογισμός του συστήματος καριέρας όπως, επίσης, και η εκλογίκευση των διαδικασιών εισόδου και εξόδου των δημόσιων υπαλλήλων προωθούνται μέσω της επεξεργασίας νέου δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα, στον οποίο αντιμετωπίζεται το πλέγμα των θεμάτων που αφορούν το ανθρώπινο δυναμικό (βαθμολογικές διακρίσεις, προαγωγές, επίπεδα διεύθυνσης, κίνητρα υποκίνησης κλπ.) με ιδιαίτερη έμφαση στην ουσιαστικοποίηση του πειθαρχικού ελέγχου, αφενός μεν διασφαλίζοντας την επιτάχυνση των διαδικασιών, ιδίως σε παραπτώματα που συνδέονται με την αξιοπιστία της υπηρεσίας έναντι της κοινής γνώμης (π.χ. δωροδοκία), και αφετέρου προβλέποντας εγγυήσεις που επιβάλλουν την εφαρμογή του πειθαρχικού ελέγχου στην πράξη.

Ο ανωτέρω στόχος εξυπηρετείται επίσης μέσω της περαιτέρω ενίσχυσης του καθιερωθέντος το 1994 θεσμού των προσλήψεων από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ν. 2190/1994), αφενός με την υπαγωγή στο σύστημα αυτό και φορέων που δεν υπάγονται σε αυτό μέχρι σήμερα, και αφετέρου με τη διασφάλιση μεγαλύτερης αξιοκρατίας, καθώς επίσης και μέσω της θεσμοθέτησης και προώθησης των συλλογικών διαπραγματεύσεων στο δημόσιο. Η περαιτέρω ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού προωθείται ακόμη μέσω βελτιωτικών παρεμβάσεων στο σύστημα εκπαίδευσης και επιμόρφωσης με την αναβάθμιση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης.

#### 7.1.6. Διεύρυνση κοινωνικού ελέγχου

Η θεσμοθέτηση του «Συνηγόρου του Πολίτη» αποτελεί μια σημαντική

προσπάθεια στην κατοχύρωση του κοινωνικού ελέγχου. Μελετώνται επίσης άλλες μορφές κοινωνικού ελέγχου, με σκοπό την εδραίωση των αντιλήψεων και των πρακτικών που απορρέουν από τον κοινωνικό διάλογο και τη διαφάνεια της διοικητικής δράσης.

## 7.2. Περιφερειακή Διοίκηση

### 7.2.1. Εισαγωγή

Η στρατηγική επιλογή της ενίσχυσης του επιτελικού ρόλου της Κεντρικής Διοίκησης οδηγεί στη διοικητική αποκέντρωση, με ενδυνάμωση των Περιφερειών.

Με το υπό ψήφιση σχέδιο νόμου, η Περιφέρεια συγκροτείται ως ενιαία διοικητική μονάδα του Κράτους. Ενοποιούνται οι διάσπαρτες περιφερειακές ή διανομαρχιακές υπηρεσίες των Υπουργείων σε ενιαία οργανωτική δομή και δημιουργείται το αναγκαίο νομικό και διοικητικό πλαίσιο, για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονται από την Κεντρική Διοίκηση στην Περιφέρεια.

Παράλληλα, διατηρείται και ενισχύεται η Περιφέρεια ως προγραμματική μονάδα, για τον προγραμματισμό και τον συντονισμό της εφαρμογής των πολιτικών Περιφερειακής Ανάπτυξης, στο πλαίσιο του Δημοκρατικού Προγραμματισμού.

Στην Περιφέρεια συγκροτούνται ως οργανικές μονάδες της και οι υπηρεσίες άσκησης της εποπτείας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Δίπλα στην Περιφέρεια συγκροτείται το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης, ως ευέλικτο όργανο υποστήριξης του προγραμματισμού και αποτελεσματικό εργαλείο αξιοποίησης των Εθνικών και Κοινοτικών πόρων, για την εφαρμογή των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Τα πεδία παρέμβασης που αναφέρθηκαν προηγουμένως εξειδικεύονται για την περιφερειακή διοίκηση ως ακολούθως.

### 7.2.2. Δομή

Αναγκαία προϋπόθεση για την άσκηση του νέου ρόλου της Περιφέρειας είναι η οργάνωση των περιφερειακών και διανομαρχιακών υπηρεσιών που εντάσσονται στη δομή της, καθώς και των νέων οργανικών μονάδων που δημιουργούνται στην Περιφέρεια.

Η αποτύπωση και αξιολόγηση της λειτουργίας των περιφερειακών και διανομαρχιακών υπηρεσιών και η ανάλυση των αρμοδιοτήτων των νεοδημιουργημένων υπηρεσιών θα οδηγήσουν στην εκπόνηση των κατάλληλων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) των Περιφερειών (δομή, αρμοδιότητες, θέσεις εργασίας κλπ.). Όσον αφορά την οργάνωση των λειτουργιών της Περιφέρειας, προγραμματίζεται τόσο η οργάνωση των οριζόντιων λειτουργιών της (επιτελικών και υποστηρικτικών), όσο και των κάθετων λειτουργιών της που συνδέονται με τις αντίστοιχες της Κεντρικής Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης. Προτεραιότητα έχουν οι λειτουργίες της που συνδέονται με την εφαρμογή του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος (Π.Ε.Π.).

Παράλληλα με την οργάνωση της Περιφέρειας, συγκροτείται και οργανώνεται το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης (εκπόνηση Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας, Κανονισμού προσωπικού, Κανονισμών εσωτερικής λειτουργίας και έκδοση των αντίστοιχων κανονιστικών αποφάσεων).

Όσον αφορά το Περιφερειακό Συμβούλιο, εκπονείται Κανονισμός λειτουργίας του και ενισχύεται η διοικητική υποστήριξη του.

### 7.2.3. Λειτουργία

#### 7.2.3.1. Λειτουργικές αρμοδιότητες

Διευρύνονται οι προγραμματικές αρμοδιότητες της Περιφέρειας και συγκροτούνται αντίστοιχες οργανικές μονάδες.

Επίσης, η Περιφέρεια αποκτά αρμοδιότητες και συγκροτούνται αντίστοιχες οργανικές μονάδες στους τομείς της Γεωργικής Ανάπτυξης και Εγγείων Βελτιώσεων, της Ποιότητας Ζωής κλπ.

Η ακριβής περιγραφή των αρμοδιοτήτων που θα ασκεί η Περιφέρεια θα προκύψει από τη μελέτη καταγραφής και ανακατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης, Περιφερειακής Διοίκησης και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Η διοικητική εποπτεία της Περιφέρειας ασκείται από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Παράλληλα, η Περιφέρεια συνδέεται λειτουργικά στους τομείς αρμοδιοτήτων της με τους αντίστοιχους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης (Υπουργεία Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης,

Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Ανάπτυξης, Γεωργίας, Εργασίας, Υγείας και Πρόνοιας, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού, Εμπορικής Ναυτιλίας, Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, Μεταφορών και Επικοινωνιών).

Επίσης, η Περιφέρεια ασκεί την εποπτεία και τον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με σεβασμό της διοικητικής αυτοτέλειάς τους.

Το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης υποστηρίζει τις υπηρεσίες της Περιφέρειας στον προγραμματισμό και την εφαρμογή αναπτυξιακών προγραμμάτων και προσφέρει υπηρεσίες τεχνικής-επιστημονικής υποστήριξης στους φορείς της Αυτοδιοίκησης.

Το Περιφερειακό Συμβούλιο αποτελεί το συλλογικό όργανο συνάντησης Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και προγραμματικής σύνθεσης των απόψεων και προτάσεων των εκπροσώπων της Αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών φορέων, σε θέματα Περιφερειακής Ανάπτυξης.

#### 7.2.3.2. Βελτίωση συστήματος λήψης αποφάσεων

Για την αποτελεσματική λειτουργία και τον συντονισμό των διοικητικών δράσεων στην Περιφέρεια, διευρύνεται ο πολιτικός και διοικητικός ρόλος του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας και συγκροτείται το Συμβούλιο Περιφερειών ως όργανο «στήριξης της περιφερειακής διοίκησης και εναρμόνισης των περιφερειακών πολιτικών».

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας καθίσταται κύριος διατάκτης του προϋπολογισμού της Περιφέρειας, για δε τα έργα του Περιφερειακού Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων εκδίδονται «Συλλογικές Αποφάσεις Έργων Περιφέρειας (ΣΑΕΠ)».

#### 7.2.4. Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού

Με το υπό ψήφιση σχέδιο νόμου μετατάσσεται στις υπηρεσίες της Περιφέρειας το προσωπικό που υπηρετεί στις αντίστοιχες περιφερειακές και διανομαρχιακές υπηρεσίες και δίνεται η σχετική δυνατότητα μετάταξης σε υπαλλήλους της Κεντρικής Διοίκησης.

Για την ενίσχυση των Περιφερειών και ιδιαίτερα του επιτελικού ρόλου τους σε περιφερειακό επίπεδο, προσλαμβάνεται το κατάλληλο

επιστημονικό προσωπικό. Ιδιαίτερη μέριμνα λαμβάνεται για τη στελέχωση των νεοδημιουργούμενων Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης.

Για την προσέλκυση ικανών στελεχών διαμορφώνονται αντίστοιχες πολιτικές προσωπικού. Αξιοποιούνται σχετικά Εθνικά και Κοινοτικά προγράμματα για τη συνεχή κατάρτιση του προσωπικού, ιδιαίτερα δε των νεοπροσλαμβανομένων.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην κατάρτισή τους, που αφορά την εφαρμογή των μελετών οργάνωσης των υπηρεσιών και μηχανοργάνωσης των λειτουργιών και σε θέματα δημόσιων πολιτικών, εθνικών και κοινοτικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, προγραμματισμού και διοίκησης προγραμμάτων και έργων.

#### 7.2.5. *Νέες τεχνολογίες*

Προγραμματίζεται η μηχανοργάνωση των υπηρεσιών της Περιφέρειας σε συντονισμό με τις αντίστοιχες υπηρεσίες της Κεντρικής Διοίκησης. Μηχανοργανώνονται κατά προτεραιότητα οι υπηρεσίες με επιτελικές ή υποστηρικτικές λειτουργίες (προγραμματισμού, διοίκησης, οικονομικής διαχείρισης κλπ.) και το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης.

Παράλληλα, οι Περιφέρειες εντάσσονται ως κόμβοι στο ενιαίο πληροφοριακό σύστημα που δημιουργεί το ΥΠΕΣΔΔΑ σε συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης.

Το πληροφορικό σύστημα και η μηχανοργάνωση των Περιφερειών ακολουθούν τις προδιαγραφές και τα πρότυπα που διαμορφώνει το ΥΠΕΣΔΔΑ.

### 7.3. **Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση**

#### 7.3.1. *Εισαγωγή*

Η Κεντρική και η Περιφερειακή Διοίκηση διαμορφώνουν τις εθνικές και τις περιφερειακές πολιτικές, ρυθμίζουν τους κανόνες υλοποίησης των πολιτικών αυτών, ελέγχουν την εφαρμογή των κανόνων, σχεδιάζουν και υλοποιούν τα εθνικά και τα περιφερειακά αναπτυξιακά προγράμματα στο πλαίσιο του δημοκρατικού προγραμματισμού. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (ν. 2218/94, ν. 2240/94), θεσμός του αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης της χώρας μας, είναι αρμόδια:

- να εξειδικεύει τις εθνικές και τις περιφερειακές πολιτικές με βάση τις



ανάγκες και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της περιοχής της, καθώς και να εφαρμόζει τις πολιτικές αυτές και τους αντίστοιχους κανόνες που θέτει το νομικό πλαίσιο,

- να σχεδιάζει και υλοποιεί τα νομαρχιακά αναπτυξιακά προγράμματα στο πλαίσιο του δημοκρατικού προγραμματισμού,
- να ασκεί τις αρμοδιότητες που αφορούν τις τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού χαρακτήρα.

Παράλληλα, ο Νομάρχης ασκεί και κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, «κατ' εκχώρηση εξουσίας» από τα αρμόδια Υπουργεία.

### 7.3.2. Δομή

Μετά από δύο χρόνια λειτουργίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης υπάρχει επαρκής εμπειρία για τη βελτίωση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας τους. Το ΥΠΕΣΔΔΑ προγραμματίζει να αναλάβει την πρωτοβουλία ενός Προγράμματος συλλογικής υποστήριξης των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, για τη βελτίωση της δομής και οργάνωσης των υπηρεσιών τους βάσει των σύγχρονων οργανωτικών αρχών.

Στο Πρόγραμμα αυτό θα δοθεί προτεραιότητα στις υπηρεσίες που επιτελούν τις ακόλουθες κατά σειρά λειτουργίες:

- τις επιτελικές και υποστηρικτικές λειτουργίες (προγραμματισμού, διοίκησης, οικονομικής διαχείρισης, οργάνωσης και πληροφορικής)
- τις λειτουργίες κοινωνικών υπηρεσιών (υγείας, πρόνοιας, απασχόλησης κλπ.)
- τις λειτουργίες υποστήριξης των επιχειρήσεων (γεωργίας, βιομηχανίας, εμπορίου, τουρισμού κλπ.)
- τις λοιπές λειτουργίες (παιδείας, πολεοδομίας, συγκοινωνιών κλπ.).

### 7.3.3. Λειτουργία

#### 7.3.3.1. Λειτουργίες και αρμοδιότητες

Με τον ιδρυτικό νόμο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ν. 2218/94) μεταφέρθηκαν στα αιρετά όργανά της όλες οι αρμοδιότητες που είχε η κρατική Νομαρχία, με εξαίρεση μόνον ορισμένες κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες.

Έχει δρομολογηθεί η ακριβής περιγραφή των αρμοδιοτήτων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η οποία θα προκύψει από τη μελέτη κατα-

γραφής και ανακατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης, Περιφερειακής Διοίκησης και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό προσδιορίζονται ειδικότερα οι αρμοδιότητες των Ενιαίων Ν.Α. και οι σχέσεις τους με τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα.

Πάντως και με το σημερινό νομικό πλαίσιο, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση έχει έναν νέο αναπτυξιακό ρόλο ο οποίος ορίζεται:

- στην ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας (με την υποστήριξη των επιχειρήσεων και τη δημιουργία των αναγκαίων υποδομών, την προώθηση της αγροτικής ανάπτυξης σε συνεργασία με το συνεταιριστικό κίνημα)
- στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού (με την ανάπτυξη και συντήρηση της εκπαιδευτικής υποδομής, τους νέους θεσμούς της εκπαίδευσης, τη σύνδεση της επαγγελματικής κατάρτισης με τις ανάγκες της τοπικής εργασίας, την αντιμετώπιση της ανεργίας και του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας)
- στην κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη (με την εφαρμογή προγραμμάτων υγείας και πρόνοιας, την ανάπτυξη της κοινωνικής αλληλεγγύης σε τοπικό επίπεδο σε συνεργασία με τις εθελοντικές κοινωνικές οργανώσεις, τη διατήρηση και ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς και την ανάπτυξη πολιτιστικών δραστηριοτήτων, την ανάπτυξη σχέσεων με τις ελληνικές κοινότητες του εξωτερικού)
- στην ανάπτυξη διαπεριφερειακών σχέσεων συνεργασίας με Αυτοδιοικήσεις άλλων χωρών, κατά προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των Βαλκανίων και της Ανατ. Μεσογείου, σε τομείς κοινού ενδιαφέροντος και με σεβασμό των εθνικών στόχων, περιορισμών και προτεραιοτήτων (που καθορίζονται από τα αρμόδια όργανα της Κυβέρνησης).

Όσον αφορά τα συλλογικά όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης θα ενισχυθεί ο ρόλος του Νομαρχιακού Συμβουλίου στις κανονιστικές αποφάσεις που αφορούν τις τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού χαρακτήρα, καθώς και η ενδυνάμωση της λειτουργίας και η ουσιαστικοποίηση του ρόλου της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (Ο.Κ.Ε.).

Ειδικότερη μνεία πρέπει να γίνει στο μείζον θέμα της οικονομικής αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Εκπονείται μελέτη των Οικονομικών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και προγραμματίζεται

η θεσμοθέτηση Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.ά.Π.) για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών της. Για την ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, μέρος των πόρων της θα αποτελείται από φόρους, τέλη και δικαιώματα των οποίων αποκεντρώνεται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση η επιβολή, βεβαίωση και είσπραξή τους (εντός των πλαισίων που θα ορίζει ο νόμος).

#### 7.3.3.2. Βελτίωση του συστήματος λήψης αποφάσεων

Για τη βελτίωση του συστήματος λήψης αποφάσεων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι απαραίτητη η βελτίωση της καταστατικής θέσης των Νομαρχών και τον Προέδρων Ν.Α.

Η κατάργηση του θεσμού των Περιφερειακών Διευθυντών έχει ενδυναμώσει τον πολιτικό και διοικητικό ρόλο τους και η θεσμοθέτηση βοηθών Νομαρχών τούς διευκολύνει στην άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων τους.

#### 7.3.4. Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού

Προγραμματίζεται η βελτίωση των πολιτικών προσωπικού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (αποσπασμένων και νέο-προσλαμβανομένων), που σχετίζονται με θέματα εξέλιξης, μισθολογικού συστήματος, ασφαλιστικής και συνταξιοδοτικής κάλυψης.

Για την ενίσχυση των επιτελικών λειτουργιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, προσλαμβάνεται ειδικό επιστημονικό προσωπικό (με κατάλληλα κίνητρα προσέλκυσης ικανών στελεχών).

Αξιοποιούνται, επίσης, σχετικά Εθνικά και Κοινοτικά προγράμματα και πόροι των Ν.Α. για τη συνεχή κατάρτιση του προσωπικού, ιδιαίτερα δε των νεοπροσλαμβανομένων.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην κατάρτισή τους που αφορά την εφαρμογή των μελετών οργάνωσης των υπηρεσιών και μηχανοργάνωσης των λειτουργιών και σε θέματα θεσμών της Αυτοδιοίκησης, εθνικών και κοινοτικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, προγραμματισμού και διοίκησης προγραμμάτων και έργων. Παράλληλα, προγραμματίζεται η ενημέρωση / ευαισθητοποίηση των αιρετών με ημερίδες που αφορούν τους τομείς αρμοδιοτήτων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και τον εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών και λειτουργιών της.

### 7.3.5. Νέες τεχνολογίες

Παράλληλα με τη βελτίωση της δομής των νομαρχιακών υπηρεσιών προωθείται η μηχανοργάνωση των λειτουργιών τους. Ιδιαίτερη μέριμνα καταβάλλεται για την εξασφάλιση της συμβατότητας των μηχανογραφικών συστημάτων που αφορούν τις κάθετες λειτουργίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων με τα αντίστοιχα της Περιφερειακής Διοίκησης και της Κεντρικής Διοίκησης.

Παράλληλα, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις εντάσσονται ως κόμβοι στο ενιαίο πληροφοριακό σύστημα που δημιουργεί το ΥΠΕΣΔΔΑ για την εξασφάλιση της επικοινωνίας μεταξύ των φορέων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης.

Το πληροφοριακό σύστημα και η μηχανοργάνωση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ακολουθούν τις προδιαγραφές και τα πρότυπα που διαμορφώνει το ΥΠΕΣΔΔΑ και εντάσσονται στο Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που έχει τις ακόλουθες αρχές και μεθοδολογία:

- Επιτελικό έργο σε κεντρικό επίπεδο (ενιαίες προδιαγραφές, κοινά πρότυπα, συλλογική συμβουλευτική υποστήριξη των Ν.Α., ενιαίο σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης) και αποκεντρωμένη εφαρμογή του Προγράμματος (με την ενεργό συμμετοχή των Ν.Α. στον σχεδιασμό του και τη συνυπεύθυνη συμμετοχή τους στην εφαρμογή του).
- Εξασφάλιση της αναγκαίας «εξωγενούς» τεχνογνωσίας (από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες) και παράλληλα δημιουργία των «ενδογενών» προϋποθέσεων (με τη συμμετοχή στελεχών και συνεργατών των Ν.Α.) για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του Προγράμματος.
- Συνδυασμένη πρόωθηση μελέτης-εφαρμογής (πιλοτικής και γενικευμένης) και οργάνωσης-μηχανοργάνωσης-κατάρτισης (αρχικής και συνεχιζόμενης).
- Διαρκής μέριμνα για την εξασφάλιση της «συνέργειας» του Προγράμματος με ανάλογα ή συμπληρωματικά προγράμματα που αφορούν τις δομές και τις δραστηριότητες της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης.

#### 7.4. Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση

##### 7.4.1. Εισαγωγή

Η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.) αποτελεί την πλησιέστερη στον πολίτη βαθμίδα του αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης της χώρας μας, έχει μακρόχρονη ιστορική παράδοση και, παρά τις αδυναμίες της, είναι πολιτικά και κοινωνικά καταξιωμένη.

Ο πολιτικός, διοικητικός και αναπτυξιακός ρόλος της Τ.Α. διευρύνθηκε την τελευταία δεκαπενταετία (1981-1996) με σειρά σημαντικών νομοθετημάτων τα οποία αφορούν: την ενίσχυση της λαϊκής συμμετοχής και της δημοτικής αποκέντρωσης (ν. 1270/82), τους αναπτυξιακούς θεσμούς της Τ.Α. (δημοτικές επιχειρήσεις, προγραμματικές συμβάσεις, αναπτυξιακοί σύνδεσμοι – ν. 1416/84), τη συμμετοχή της Τ.Α. στον δημοκρατικό προγραμματισμό (ν. 1622/86), τους αυτοτελείς πόρους της Τ.Α. (ν. 1828/89) και τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της (ν. 2218/94). Το κύριο πρόβλημα που καλούμαστε σήμερα να αντιμετωπίσουμε είναι το πρόβλημα πολυδιάσπασης της δομής της Τ.Α. Το πρόβλημα αυτό δεν αντιμετωπίζεται απλώς με την νομοθετική – διοικητική συνένωση των Ο.Τ.Α. Απαιτεί σύγχρονες και καινοτομικές λύσεις, απαιτεί ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα νομικών ρυθμίσεων, επενδύσεων και μέτρων πολιτικής. Το πρόγραμμα αυτό αποκαλείται «Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» και τα βασικά χαρακτηριστικά του περιγράφονται στα επόμενα.

##### 7.4.2. Δομή

Στην προηγούμενη δεκαπενταετία, η Πολιτεία ανέλαβε αρκετές θεσμικές πρωτοβουλίες διακοινοτικής συνεργασίας και συνένωσης των Ο.Τ.Α., που δεν είχαν όμως τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Τα συμπεράσματα από τις προηγούμενες προσπάθειές μας οδηγούν σε ένα Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης το οποίο διέπεται από τις ακόλουθες αρχές:

- Αρχή της αποτελεσματικότητας
- Αρχή της δημοκρατικότητας
- Αρχή του συντονισμένου σχεδιασμού και της συντονισμένης δράσης σε νομοθετικό επίπεδο ειδικών αναπτυξιακών μέτρων
- Αρχή της αναπτυξιακής ενδοδημοτικής ισορροπίας

- Αρχή της κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης.  
Οι αρχές αυτές συμπυκνώνονται στην πρόταση της «Προγραμματικής συνένωσης με κοινωνική συναίνεση». Στη συνέχεια περιγράφονται οι εξειδικεύσεις των άνω αρχών τόσο στο νέο διαμορφούμενο νομικό πλαίσιο όσο και στον νέο χωροταξικό σχεδιασμό.

#### 7.4.2.1. Νομικό πλαίσιο

Οι κυριότερες κατευθύνσεις τού υπό διαμόρφωση νομικού πλαισίου του Προγράμματος είναι οι ακόλουθες:

- Επιδιώκεται η δημοκρατική αντιπροσώπευση των συνενούμενων Ο.Τ.Α. στο Δημοτικό Συμβούλιο.
- Εξασφαλίζεται ισχυρή δημοτική αποκέντρωση στους συνενούμενους Ο.Τ.Α., με πολιτικά όργανα τα οποία έχουν αρμοδιότητες: Δημομαρχειακοί Πάρεδροι και Τοπικά Συμβούλια ή Πάρεδροι και Επιτροπές Μέριμνας Χωριού.
- Ανατίθενται επιπλέον αρμοδιότητες στους νέους Ο.Τ.Α. (σύμφωνα με την τυπολογία που θα προκύψει από την εφαρμογή της προτεινόμενης πολιτικής).
- Στους Ο.Τ.Α. που συνενώνονται, τα Τοπικά Συμβούλια διατηρούν ορισμένα δικαιώματα των πρώην Κοινοτήτων (που συνδέονται με την περιουσία τους ή με τοπικούς πόρους) και οι κάτοικοι διατηρούν τα δικαιώματά τους (που αφορούν φορολογικές ή ασφαλιστικές διευκολύνσεις).
- Αντιμετωπίζονται τα ζητήματα που αφορούν το υπηρεσιακό καθεστώς του προσωπικού των Κοινοτήτων ή τις μετατάξεις και αποσπάσεις προσωπικού στους νέους Ο.Τ.Α.
- Λαμβάνεται μέριμνα για τους εν ενεργεία αιρετούς των Ο.Τ.Α. που συνενώνονται.

#### 7.4.2.2. Χωροταξικός σχεδιασμός

Ο χωροταξικός σχεδιασμός των νέων Ο.Τ.Α. γίνεται με βάση τις «γεωγραφικές περιοχές» του ν. 1622/86 και ακολουθεί την εξής διαδικασία:

- Διερευνάται η αλληλοεπικάλυψη των υπαρχουσών ενοτήτων (των Νόμων 1416/84, 1622/86 και 2218/94) και παράγονται με G.I.S. χάρτες με πρόταση των νέων ορίων.

- Οργανώνεται δημόσια συζήτηση σε τοπικό επίπεδο και διατυπώνεται, σε συνεργασία με την Διοικούσα Επιτροπή της ΤΕΔΚ, αιτιολογημένη εισήγηση προς το ΥΠΕΣΔΔΑ.
- Γίνεται η τελική επεξεργασία και σύνθεση των προτάσεων και εκδίδεται η κανονιστική πράξη (Προεδρικό Διάταγμα).

#### 7.4.3. Λειτουργία

##### 7.4.3.1. Λειτουργίες και αρμοδιότητες

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας προβλέπει ότι οι Ο.Τ.Α. ασκούν αρμοδιότητες για όλες τις τοπικές υποθέσεις. Στην πράξη, οι μικροί Δήμοι και οι Κοινότητες δεν ασκούν όλες αυτές τις αρμοδιότητες, πρόβλημα που θα αντιμετωπισθεί με τη συνένωση των Ο.Τ.Α., σύμφωνα με το Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Παράλληλα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να υπερβεί τον παραδοσιακό της ρόλο και αξιοποιώντας το Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης να ανταποκριθεί σε έναν νέο αναπτυξιακό ρόλο:

- στον προγραμματισμό της τοπικής ανάπτυξης
- στην προστασία του δομημένου και του φυσικού περιβάλλοντος και γενικότερα στη διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας
- στην αστική συγκοινωνία και τις κυκλοφοριακές ρυθμίσεις της πόλης
- στην προληπτική υγιεινή και στην τοπική κοινωνική πολιτική για ειδικές ομάδες του πληθυσμού (προστασία των νέων από τα ναρκωτικά, φροντίδα για την τρίτη ηλικία, μέριμνα για τις εργαζόμενες μητέρες)
- στη δημιουργία των προϋποθέσεων για την αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου των κατοίκων και ιδιαίτερα των νέων (υποδομές και εκδηλώσεις ψυχαγωγίας και αθλητισμού)
- στην ανάπτυξη διαπεριφερειακών σχέσεων συνεργασίας με Αυτοδιοικήσεις άλλων χωρών, κατά προτεραιότητα της Ευρώπης, σε τομείς κοινού ενδιαφέροντος και με σεβασμό των εθνικών στόχων, περιορισμών και προτεραιοτήτων (που καθορίζονται από τα αρμόδια όργανα της Κυβέρνησης).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι συμβασιακές πολιτικές των

φορέων της Αυτοδιοίκησης. Αξιολογείται η εμπειρία της τελευταίας δεκαπενταετίας από την εφαρμογή των πολιτικών αυτών και ιδιαίτερα του θεσμού των Προγραμματικών Συμβάσεων και βελτιώνονται το νομικό πλαίσιο και η διοικητική υποστήριξη της εφαρμογής τους.

Ειδικότερα όσον αφορά την οικονομική αυτοτέλεια της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προγραμματίζεται η εκπόνηση μελέτης για τη βελτίωση των όρων που τήν προσδιορίζουν.

Ειδικά για τους νέους Ο.Τ.Α. που θα προκύψουν από συνένωση, οι βασικές λειτουργικές δαπάνες τους καλύπτονται από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.ά.Π.) ώστε να εξασφαλισθεί ένα ελάχιστο επίπεδο παροχής δημοτικών υπηρεσιών.

#### *7.4.3.2. Βελτίωση του συστήματος λήψης αποφάσεων*

Για τη βελτίωση του συστήματος λήψης αποφάσεων της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι απαραίτητη η βελτίωση της καταστατικής θέσης των αιρετών, με ειδική μέριμνα για τους εν ενεργεία αιρετούς των Ο.Τ.Α. που συνενώνονται.

Όσον αφορά τους συλλογικούς φορείς εκπροσώπησης της Τ.Α. (Τ.Ε.Δ.Κ. και Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.), προγραμματίζονται, με βάση σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση (στο υπό ψήφιση σχέδιο νόμου), η συγκρότηση των οργάνων τους με αντιπροσωπευτικότερο σύστημα εκλογής και η βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας τους.

#### *7.4.4. Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού*

Τα ζητήματα που διερευνώνται, κατά προτεραιότητα, αφορούν το προσωπικό των νέων Ο.Τ.Α. που θα προκύψουν από συνένωση: Ρυθμίσεις θεμάτων υπηρετούντος προσωπικού, αποσπάσεις και μετατάξεις διοικητικού και τεχνικού προσωπικού από φορείς του δημόσιου τομέα με οικονομικά και άλλα κίνητρα και πρόσληψη επιστημονικού προσωπικού. Αξιοποιούνται επίσης σχετικά Εθνικά και Κοινοτικά προγράμματα και πόροι των Τ.Α. για τη συνεχή κατάρτιση του προσωπικού, ιδιαίτερα δε του προσωπικού των νέων Ο.Τ.Α. και κυρίως των νεοπροσλαμβανομένων.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην κατάρτισή τους που αφορά την εφαρμογή του Προγράμματος Ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπι-



κής Αυτοδιοίκησης και ειδικότερα την εφαρμογή των μελετών οργάνωσης των υπηρεσιών και μηχανοργάνωσης των λειτουργιών της.

Παράλληλα, προγραμματίζεται η ενημέρωση/ευαισθητοποίηση των αιρετών με ημερίδες που αφορούν το Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τον εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών και λειτουργιών της.

#### 7.4.5. Νέες τεχνολογίες

Παράλληλα με τη βελτίωση της δομής και οργάνωσης των υπηρεσιών, προωθείται η μηχανοργάνωση των λειτουργιών τους. Επειδή αρκετοί Δήμοι έχουν μηχανοργανώσει τις βασικές λειτουργίες τους (δημοτολόγιο, οικονομικές λειτουργίες κλπ.), δίνεται προτεραιότητα στη μηχανοργάνωση των νέων Ο.Τ.Α. που θα προκύψουν από συνένωση.

Παράλληλα, οι Ο.Τ.Α. εντάσσονται ως κόμβοι στο ενιαίο πληροφοριακό σύστημα που δημιουργεί το ΥΠΕΣΔΔΑ για την εξασφάλιση της επικοινωνίας μεταξύ των φορέων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης. Το πληροφοριακό σύστημα και η μηχανοργάνωση των Ο.Τ.Α. ακολουθούν τις προδιαγραφές και τα πρότυπα που διαμορφώνει το ΥΠΕΣΔΔΑ.

## 8. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ

Θεσμός υλοποίησης του στρατηγικού προγράμματος είναι το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, το οποίο ανασυγκροτείται σύμφωνα με τις αρχές και τους άξονες παρέμβασης που αναφέρονται στο στρατηγικό πρόγραμμα. Ταυτόχρονα, υπό το νέο δομικό και λειτουργικό σχήμα, ενισχύεται η οργανική δικτύωση και λειτουργική διαπλοκή με τα υπόλοιπα Υπουργεία, καθιστώντας έτσι δυνατά τον συντονισμό και την παρακολούθηση των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων.

Στη Διοικητική Μεταρρύθμιση που σχεδιάζουμε υιοθετούμε ως μεθοδολογία εκείνη που προκρίνει η συστημική προσέγγιση που δεν θεωρεί το υπερκείμενο και το υποκείμενο διοικητικό επίπεδο ως δύο χωρικά, χρονικά και ουσιαστικά διαφορετικά σημεία αναφοράς, αλλά ως δύο διαστάσεις ενός ενιαίου συστήματος, δηλαδή του διοικητικού συστήματος.

Η υλοποίηση αυτής της στρατηγικής μας επιλογής σε επίπεδο μεθοδολογίας θα επιτευχθεί μέσω:

- του επιτελικού εκσυγχρονισμού, δηλαδή της επιλογής ενός αριθμού κρίσιμων παρεμβάσεων που να είναι αρκετά ουσιαστικές, ώστε να οδηγούν σε πραγματικές αλλαγές που έχουν και πολλαπλασιαστικά οφέλη,
- του ολοκληρωμένου χαρακτήρα των παρεμβάσεων, εφόσον δεν συνιστούν μόνον μελέτες προβλημάτων ή πρακτικιστικού τύπου παρεμβάσεις, αλλά έργα προγραμματικού χαρακτήρα (projects) στα οποία η μελέτη και η εφαρμογή είναι οι δύο αναγκαίες φάσεις τους, και
- της εξασφάλισης της συμμετοχής, μέσα από μια προγραμματισμένη διαδικασία, των φορέων υλοποίησης.

✱

## V. Η ΕΛΛΑΔΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΙ ΔΡΑΣΕΙΣ\*

Απρίλιος 1999

Περιεχόμενα

**Πρόλογος**

**Σύνοψη**

### **1. Η πορεία προς την Κοινωνία της Πληροφορίας**

- 1.1. Τι είναι η Κοινωνία της Πληροφορίας
- 1.2. Οι προκλήσεις και οι ευκαιρίες για την Ελλάδα σήμερα
- 1.3. Βασικές αρχές και στόχοι του κυβερνητικού έργου για την Κοινωνία της Πληροφορίας
- 1.4. Ο ρόλος του κράτους, του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών
- 1.5. Από τον στόχο στο αποτέλεσμα: η υλοποίηση των δράσεων

### **2. Ανοικτή και αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση**

- 2.1. Οι νέες τεχνολογίες στην υπηρεσία των πολιτών και των επιχειρήσεων
- 2.2. Συστήματα πληροφορικής για καλύτερη διαχείριση
- 2.3. Παραγωγή, διαχείριση και διάθεση των δημόσιων πληροφοριών
- 2.4. Πρόσβαση στις δημόσιες πληροφορίες
- 2.5. Εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων
- 2.6. Θεσμικές παρεμβάσεις για την υλοποίηση των προγραμμάτων εκσυγχρονισμού
- 2.7. Ο αναπτυξιακός ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης

---

\* Το Στρατηγικό Σχέδιο αυτό εκπονήθηκε από ομάδα εργασίας με εντολή του Πρωθυπουργού Κώστα Σημίτη (βλέπε παράγραφο I 8, σελ. 82). Παρατίθεται απόσπασμα από το κεφάλαιο 2 του Στρατηγικού Σχεδίου, που αφορά στη Δημόσια Διοίκηση (σελ. 18-26).

- 3. Κοινωνία της πληροφορίας, κοινωνία της γνώσης**
  - 3.1. Οι νέες τεχνολογίες στην εκπαίδευση και στην επιστημονική έρευνα
  - 3.2. Μία νέα αντίληψη για την παιδεία του 21ου αιώνα
  - 3.3. Υποδομές και δίκτυα στα σχολεία
  - 3.4. Παραγωγή και διάχυση εκπαιδευτικού λογισμικού και παιδαγωγικού περιεχομένου
  - 3.5. Τριτοβάθμια εκπαίδευση και επιστημονική έρευνα
  
- 4. Οικονομική ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα**
  - 4.1. Νέες τεχνολογίες, οικονομική ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα
  - 4.2. Τεχνολογία, βιομηχανία και νέες επιχειρήσεις
  - 4.3. Νέες τεχνολογίες και ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων
  - 4.4. Η ανάπτυξη του ηλεκτρονικού εμπορίου
  - 4.5. Η καινοτομία στην Κοινωνία της Πληροφορίας
  
- 5. Η απασχόληση στην Κοινωνία της Πληροφορίας**
  - 5.1. Η δυναμική αναπροσαρμογή της εργασίας στην Κοινωνία της Πληροφορίας
  - 5.2. Νέες τεχνολογίες και θέσεις εργασίας
  - 5.3. Δράσεις για την ενίσχυση της απασχόλησης στην Κοινωνία της Πληροφορίας
  - 5.4. Αναγνώριση, προώθηση και ανάπτυξη της τηλε-εργασίας
  
- 6. Κοινωνία της Πληροφορίας και ποιότητα ζωής: υγεία, πρόνοια, περιβάλλον, μεταφορές**
  - 6.1. Η τεχνολογία στην υπηρεσία της κοινωνίας
  - 6.2. Βελτίωση των υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας
  - 6.3. Κοινωνία της Πληροφορίας και βιώσιμη ανάπτυξη
  - 6.4. Οι μεταφορές στην Κοινωνία της Πληροφορίας
  
- 7. Ο Πολιτισμός στο κέντρο της Κοινωνίας της Πληροφορίας**
  - 7.1. Φιλόδοξη πολιτική για τον πολιτισμό στην ψηφιακή εποχή
  - 7.2. Η μελλοντική μορφή της «πολιτιστικής βιομηχανίας»

- 7.3. Τεκμηρίωση και προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, προβολή και αξιοποίηση του ελληνικού πολιτισμού
- 7.4. Προστασία της ελληνικής γλώσσας, προώθηση ελληνικών θέσεων και επαφή με την ομογένεια

## **8. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης στην Κοινωνία της Πληροφορίας**

- 8.1. Ένα νέο περιβάλλον για τα μέσα μαζικής ενημέρωσης
- 8.2. Απελευθέρωση και ανάγκη αναδιάρθρωσης των μηχανισμών ελέγχου της αγοράς
- 8.3. Προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και διασφάλιση της πολιτικής και πολιτισμικής πολυφωνίας
- 8.4. Ο ρόλος της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης

## **9. Η Κοινωνία της Πληροφορίας μοχλός για την περιφερειακή ανάπτυξη**

- 9.1. Ισότιμη συμμετοχή των περιφερειών στον παγκόσμιο χώρο
- 9.2. Θεσμικό και αναπτυξιακό πλαίσιο για την ανάληψη πρωτοβουλιών
- 9.3. Άξονες δράσεων και αρχές εφαρμογής
- 9.4. Ενδεικτικές περιπτώσεις δράσεων στις περιφέρειες

## **10. Τηλεπικοινωνιακές υποδομές και δίκτυα**

- 10.1. Τηλεπικοινωνιακές υποδομές και δίκτυα: οι προϋποθέσεις για την ανάπτυξη της Κοινωνίας της Πληροφορίας
- 10.2. Οι ραγδαίες εξελίξεις στις υπηρεσίες τηλεπικοινωνίας
- 10.3. Βασικές αρχές στην ανάπτυξη εθνικής υποδομής επικοινωνιών
- 10.4. Η απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών
- 10.5. Παροχή καθολικής υπηρεσίας

## **11. Το ρυθμιστικό πλαίσιο της Κοινωνίας της Πληροφορίας**

- 11.1. Ο νομοθέτης μπροστά σε καινοφανή προβλήματα
- 11.2. Η πρόσβαση στην πληροφορία και η προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δικαιωμάτων των πολιτών
- 11.3. Ο καταναλωτής στην Κοινωνία της Πληροφορίας
- 11.4. Η προστασία της πνευματικής δημιουργίας

- 11.5. Ηλεκτρονικές συναλλαγές: ενίσχυση μέσω της διασφάλισης
- 11.6. Το δίκαιο για την εργασία στην Κοινωνία της Πληροφορίας
- 11.7. Νέο ποινικό δίκαιο για τον κυβερνοχώρο;
- 11.8. Βασικές αρχές για την εξέλιξη του δικαίου στην Κοινωνία της Πληροφορίας

## 12. Από τον στόχο στο αποτέλεσμα:

### Η υλοποίηση της στρατηγικής για την Κοινωνία της Πληροφορίας

- 12.1. Πλαίσιο δράσης με συγκεκριμένους μηχανισμούς υλοποίησης
- 12.2. Θεσμικές και οργανωτικές μεταρρυθμίσεις
- 12.3. Πρωτοβουλίες ρυθμιστικού και κανονιστικού χαρακτήρα
- 12.4. Συνεπής τήρηση του προγράμματος και συμμετοχή από κάθε κυβερνητική υπηρεσία
- 12.5. Συντονισμός του κυβερνητικού έργου
- 12.6. Εξασφάλιση ισόρροπης ανάπτυξης της Κοινωνίας της Πληροφορίας σε όλη τη χώρα
- 12.7. Ενεργή συμμετοχή της χώρας στις διεθνείς εξελίξεις
- 12.8. Η ανάγκη για δημόσιο διάλογο

## 2. ΑΝΟΙΚΤΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

### 2.1. Οι νέες τεχνολογίες στην υπηρεσία των πολιτών και των επιχειρήσεων

Στη σύγχρονη ελληνική κοινωνία, η Δημόσια Διοίκηση έχει την υποχρέωση να παρέχει στους πολίτες και στις επιχειρήσεις υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, σε σύντομο χρόνο και με το μικρότερο δυνατό κόστος. Οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών προσφέρουν τα απαραίτητα εργαλεία για την επίτευξη αυτού του σκοπού, ενώ ταυτόχρονα διευκολύνουν τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης σε πλαίσιο διαφάνειας και δημοκρατικής συμμετοχής. Μιας τέτοιας μορφής ανοικτή και αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση:

- δημιουργεί ολοκληρωμένες δομές και μηχανισμούς παραγωγής, διαχείρισης και διάθεσης των δημόσιων πληροφοριών, ικανοποιώντας τις ανάγκες πληροφόρησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, και
- συνεισφέρει στην πορεία της χώρας προς την Κοινωνία της Πληρο-

φορίας ως ρυθμιστικός και αναπτυξιακός παράγοντας της εθνικής οικονομίας, διευκολύνοντας τη δημιουργία κρίσιμης μάζας χρηστών και δημιουργών πληροφορίας.

### **Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης**

Τα τελευταία χρόνια, βρίσκεται σε εξέλιξη σειρά θεσμικών και οργανωτικών αλλαγών στον ελληνικό Δημόσιο Τομέα. Η αποκέντρωση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του κράτους στις περιφέρειες και στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις μετατρέπει τα υπουργεία σε κέντρα στρατηγικού σχεδιασμού. Οι συγχωνεύσεις και καταργήσεις δημόσιων υπηρεσιών και κρατικών νομικών προσώπων, η αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και η εισαγωγή δημόσιων επιχειρήσεων στο Χρηματιστήριο μεταβάλλουν δραστικά τη φυσιογνωμία της κρατικής μηχανής. Η Δημόσια Διοίκηση εκσυγχρονίζεται και εξελίσσεται σε αποτελεσματικό φορέα διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής και εποπτείας της εφαρμογής της.

Η εισαγωγή νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας στη Δημόσια Διοίκηση είναι αναπόσπαστο μέρος της γενικότερης κυβερνητικής πολιτικής για την αποκέντρωση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του κράτους και την αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών.

### **Νέες τεχνολογίες**

Η επιτυχία των επιχειρούμενων αλλαγών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εκμετάλλευση των δυνατοτήτων τις οποίες παρέχουν οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών. Παρά την υλοποίηση αρκετών έργων κατά την τελευταία δεκαετία, η πληροφορική δεν έχει αναπτυχθεί σε ικανοποιητικό βαθμό στη Δημόσια Διοίκηση. Η καθυστέρηση αυτή έχει δημιουργήσει «φαύλο κύκλο» με τη διατήρηση των παραδοσιακών γραφειοκρατικών και αναποτελεσματικών δομών, μηχανισμών και νοοτροπιών. Ως εκ τούτου, η προσπάθεια αύξησης του ρυθμού ανάπτυξης εφαρμογών πληροφορικής εντάσσεται στο ευρύτερο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων.

### **Διοικητική μεταρρύθμιση**

Το «Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης» του Υπουργεί-

ου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ – Μάρτιος 1997) προσδιορίζει τέσσερα πεδία παρέμβασης στο διοικητικό σύστημα: δομή, λειτουργία, ανθρώπινο δυναμικό και νέες τεχνολογίες. Λόγω του ολοκληρωμένου χαρακτήρα των πραγματοποιούμενων στις δημόσιες υπηρεσίες δράσεων, η εισαγωγή και χρήση συστημάτων πληροφορικής συμβαδίζει με τις οργανωτικές αλλαγές και τον λειτουργικό ανασχεδιασμό έτσι, ώστε να εξασφαλίζονται οι προϋποθέσεις για το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα. Επιπλέον, οι οργανωτικές και τεχνολογικές βελτιώσεις σε μια δημόσια υπηρεσία συνοδεύονται από συγκεκριμένους και μετρήσιμους στόχους τους οποίους καλείται να ικανοποιήσει η υπηρεσία σε δεδομένο χρονικό διάστημα.

### **Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού**

Ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης δεν μπορεί παρά να στηριχθεί στο ανθρώπινο δυναμικό της. Σε ό,τι αφορά την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών οι παρεμβάσεις εστιάζονται:

- στην προσαρμογή του προσοντολογίου για νέους υπαλλήλους, με ενσωμάτωση γνώσεων σε θέματα πληροφορικής και νέων τεχνολογιών,
- στην κάλυψη των ελλείψεων σε εξειδικευμένα στελέχη πληροφορικής,
- στην επιμόρφωση των εν ενεργεία υπαλλήλων σε θέματα οργάνωσης, διοίκησης και πληροφορικής.

Ο σχεδιασμός των εκπαιδευτικών προγραμμάτων επιμόρφωσης καλύπτει όλα τα επίπεδα της διοίκησης, από τους νεοεισερχόμενους υπαλλήλους μέχρι τα ανώτερα και ανώτατα στελέχη, και στοχεύει στα ακόλουθα:

- να αναπτυχθούν οι δεξιότητες των δημόσιων υπαλλήλων έτσι, ώστε να καταστούν ικανοί χρήστες των νέων τεχνολογιών και να εθισθούν στην ομαδική εργασία,
- να βελτιωθούν η επίδοση και η αποτελεσματικότητα των υπαλλήλων και να αναβαθμισθεί το περιβάλλον εργασίας τους, και
- να υποστηριχθεί η μεταρρυθμιστική προσπάθεια από την υπαλληλική ιεραρχία έτσι, ώστε να εξασφαλισθούν η συνέχεια και η συνέπεια των υλοποιούμενων δράσεων.



## 2.2. Συστήματα πληροφορικής για καλύτερη διαχείριση

Στις δημόσιες υπηρεσίες, ήδη λειτουργούν ή βρίσκονται στο στάδιο της υλοποίησης αρκετά συστήματα πληροφορικής. Τα συστήματα αυτά υποστηρίζουν, πρωτίστως, σημαντικές διαχειριστικές λειτουργίες της διοίκησης και, δευτερευόντως, βάσεις δεδομένων για τις θεμελιώδεις για τη λειτουργία του κράτους πληροφορίες.

**Έργα σε εξέλιξη.** Στο πλαίσιο του 2ου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης υλοποιούνται σε δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς έργα πληροφορικής συνολικού προϋπολογισμού της τάξης των 200 δισεκατομμυρίων δραχμών.

**Μελλοντικές δράσεις.** Η περαιτέρω ανάπτυξη των συστημάτων πληροφορικής της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία θα χρηματοδοτηθεί κατά κύριο λόγο με πόρους του 3ου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης κατά την περίοδο 2000-2006, στοχεύει στην υλοποίηση έργων σε τομείς κρίσιμους για τη λειτουργία του κράτους και σε τομείς στους οποίους έχει διαπιστωθεί σχετικά μεγαλύτερη καθυστέρηση. Τα νέα συστήματα πληροφορικής και επικοινωνίας βελτιώνουν τη λειτουργία του κράτους και τις υπηρεσίες που προσφέρονται στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

**Το Πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ.** Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ εντάσσεται στο 2<sup>ο</sup> Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. Ο κύριος στόχος του προγράμματος είναι η δημιουργία προϋποθέσεων συνεχούς εκσυγχρονισμού της Διοίκησης μέσω παρεμβάσεων τεχνικού, οργανωτικού και εκπαιδευτικού χαρακτήρα. Το πρόγραμμα έχει συνολικό προϋπολογισμό 92 δισεκατομμυρίων δραχμών για την περίοδο 1994-1999 και χρηματοδοτεί:

- έργα οργάνωσης και πληροφορικής στους τομείς δημοσιονομικού, κοινωνικού και οικονομικού ενδιαφέροντος,
- προγράμματα εισαγωγικής και συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης,
- μελέτες και εφαρμογές για τη χρήση των νέων τεχνολογιών στις δημόσιες υπηρεσίες και για τη δημιουργία της απαραίτητης κοινής υποδομής.

Για την επόμενη οκταετία προωθούνται έργα αναδιοργάνωσης και πληροφορικής σε τομείς όπως έσοδα και δαπάνες, πληρωμές κάθε είδους, κοινωνική ασφάλιση, υγεία, δημόσια τάξη, δικαιοσύνη, εκπαίδευση, απασχόληση, χωροταξία, περιβάλλον, μεταφορές, περιφερειακή διοίκηση, αυτοδιοίκηση, κλπ. Προωθείται, επίσης, η ολοκλήρωση του περιβάλλοντος διαδικτύωσης των διάφορων συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης και προγραμματίζεται σειρά μικρών πιλοτικών, αλλά επεκτάσιμων έργων σε τομείς, όπου δεν είναι δυνατή η υλοποίηση έργων μεγάλης κλίμακας.

**2.3. Παραγωγή, διαχείριση και διάθεση των δημόσιων πληροφοριών**  
**Το Δημόσιο είναι ο μεγαλύτερος κάτοχος πληροφορίας στην Ελλάδα.** Από τη φύση των δραστηριοτήτων του το Δημόσιο είναι ο μεγαλύτερος ιδιοκτήτης, δημιουργός, αλλά και χρήστης πληροφοριών στη χώρα. Οι πληροφορίες αυτές είναι σημαντικές:

- για τον ίδιο τον Δημόσιο Τομέα στο πλαίσιο της άσκησης των συνήθων καθηκόντων και, ιδιαίτερα, στην υποστήριξη της διαδικασίας λήψης αποφάσεων,
- για τους πολίτες, τόσο στο πλαίσιο των δημοκρατικών δικαιωμάτων τους όσο και με την ιδιότητά τους ως καταναλωτών κρατικών υπηρεσιών,
- για τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, οι οποίες χρειάζονται διαφόρων ειδών πληροφορίες για τη λειτουργία τους και τη χάραξη στρατηγικής, και
- για τη βιομηχανία πληροφοριών (περιεχομένου), η οποία χρησιμοποιεί τις πληροφορίες ως πρώτη ύλη για προϊόντα και υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας.

**Ψηφιοποίηση της πληροφορίας.** Αποτελεί πρωταρχικό στόχο για τη Δημόσια Διοίκηση η μετατροπή της υπάρχουσας δημόσιας πληροφορίας σε ψηφιακή μορφή, η οργάνωσή της σε υποστηριζόμενες βάσεις δεδομένων και η εξασφάλιση της πρόσβασης πολιτών και επιχειρήσεων σε αυτές τις βάσεις με ηλεκτρονικό τρόπο, μέσα σε χρονικό ορίζοντα οκτώ ετών. Η σταδιακή δημιουργία βάσεων δεδομένων θα καταστήσει δυνατή την ουσιαστική παροχή πληροφόρησης προς τους πολίτες και

τις επιχειρήσεις, αλλά και, γενικότερα, την παροχή σύνθετων και αναβαθμισμένων υπηρεσιών.

**Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης.** Το έργο ΣΥΖΕΥΣΙΣ (Μελέτη και Δημιουργία του Εθνικού Δικτύου Δημόσιας Διοίκησης) έχει σκοπό τη διαμόρφωση ενός ενιαίου τεχνικού και λειτουργικού περιβάλλοντος επικοινωνίας των δημόσιων υπηρεσιών, μεταξύ τους αλλά και με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Το έργο υλοποιείται από την Υπηρεσία Ανάπτυξης Πληροφορικής του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης στο πλαίσιο του Προγράμματος ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ.

**Απαραίτητη υποδομή.** Η δημιουργία, διάθεση και χρήση πληροφορίας προϋποθέτουν για τις δημόσιες υπηρεσίες την ύπαρξη συστημάτων αυτοματισμού γραφείου, τις κατάλληλες λειτουργικές διασυνδέσεις για πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων και τράπεζες πληροφοριών και τη δυνατότητα επικοινωνίας με ανταλλαγή μηνυμάτων τουλάχιστον ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

Με δεδομένη την αματώδη αύξηση της χρήσης του Internet και στην Ελλάδα, η πρόσβαση και δημιουργία σελίδων στον παγκόσμιο ιστό (World Wide Web), καθώς και η παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικού ταχυδρομείου αποτελούν απαραίτητες προϋποθέσεις για αξιοποιήσιμο σύστημα «επεξεργασίας» πληροφορίας. Οι προϋποθέσεις αυτές θα εξασφαλισθούν για το σύνολο σχεδόν των δημόσιων υπηρεσιών και με εξοικονόμηση δαπανών την επόμενη τριετία.

**Διάθεση πληροφοριών.** Για λόγους διαφάνειας και υποχρέωσης του κράτους για παροχή πληροφόρησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, συγκεκριμένες κατηγορίες δημόσιων δεδομένων και επεξεργασμένων πληροφοριών διατίθενται δωρεάν και είναι προσβάσιμες από όλους. Πληροφορίες οι οποίες είναι αποτέλεσμα επεξεργασίας δεδομένων ή πρόκειται να διατεθούν σε ιδιωτικούς φορείς οι οποίοι θα «προσθέτουν αξία» για εμπορικούς σκοπούς θα διατίθενται στους ενδιαφερομένους επ' αμοιβή. Στόχος είναι η μετατροπή της υπάρχουσας δημόσιας πληροφορίας σε ψηφιακή μορφή και η εξασφάλιση πλήρους ηλεκτρονικής πρόσβασης πολιτών και επιχειρήσεων σε χρονικό ορίζοντα πέντε ετών.

Για συγκεκριμένες διοικητικές, τεχνικές, οικονομικές και νομικές πληροφορίες, οι οποίες κρίνονται απαραίτητες για τη λειτουργία των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα και για την εν γένει οικονομική δραστηριότητα, προωθείται ήδη η άμεση δημιουργία αντίστοιχων βάσεων δεδομένων, ανεξάρτητα από το γεγονός της δωρεάν ή μη διάθεσής τους. Με το σκεπτικό αυτό δημιουργούνται, για παράδειγμα, βάσεις δεδομένων όπως αυτές του Εθνικού Τυπογραφείου και του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας («Ραπτάρχη»).

Λόγω των αυξημένων αναγκών της κοινωνίας και της οικονομίας για ασφαλή και χαμηλού κόστους πρόσβαση σε υψηλής ποιότητας πληροφορίες του Δημόσιου Τομέα, προωθείται άμεσα η διαμόρφωση ολοκληρωμένου πλαισίου διάθεσης πληροφοριών, το οποίο αφορά το εύρος, τους περιορισμούς και τις εξαιρέσεις του δικαιώματος πρόσβασης στις δημόσιες πληροφορίες, τους κανόνες διάθεσης πληροφοριών στο εμπόριο (πολιτικές τιμολόγησης, πνευματικά δικαιώματα, πρακτικές θεμιτού ανταγωνισμού), καθώς και τον σεβασμό του θεμελιώδους δικαιώματος για προστασία της ιδιωτικής ζωής.

Για την διευκόλυνση του πολίτη, ήδη παρέχονται και θα αναπτυχθούν περαιτέρω ηλεκτρονικά σημεία επικοινωνίας με τη Δημόσια Διοίκηση σε διάφορους δημόσιους χώρους.

**Παρουσία της Δημόσιας Διοίκησης στον Παγκόσμιο Ιστό.** Οι κεντρικές υπηρεσίες όλων σχεδόν των υπουργείων και των περισσότερων κρατικών νομικών προσώπων έχουν πρόσβαση στο Internet (και στις βασικές υπηρεσίες τις οποίες αυτό προσφέρει) και συντηρούν σελίδες στο World Wide Web, οι οποίες παρέχουν διάφορες πληροφορίες, αλλά και, συχνά, αμφίδρομες υπηρεσίες στους επισκέπτες τους.

#### 2.4. Πρόσβαση στις δημόσιες πληροφορίες

**Διαφανής λειτουργία του κράτους.** Θεμελιώδες χαρακτηριστικό της Δημόσιας Διοίκησης στο πλαίσιο της Κοινωνίας της Πληροφορίας είναι η προαγωγή της δημοκρατικής λειτουργίας και της διαφάνειας. Προς την κατεύθυνση αυτή, η Δημόσια Διοίκηση φροντίζει όχι μόνον για τη διαθεσιμότητα της πληροφορίας, αλλά και για την προσπελασιμότητά της από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις

απαιτήσεις για ασφάλεια. Με δεδομένη την υστέρηση στη διείσδυση των προσωπικών υπολογιστών στα νοικοκυριά και τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, στόχος είναι να παρέχονται ηλεκτρονικά σημεία επικοινωνίας με τη Δημόσια Διοίκηση σε διάφορους δημόσιους χώρους. Τα σημεία αυτά αποκτούν βαρύνουσα σημασία σε γεωγραφικά απομονωμένες περιοχές, καθώς και στις περιπτώσεις των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και των «μειονεκτικών» ομάδων πολιτών.

**Εμπιστευτικότητα των συναλλαγών.** Η επιτυχία της Κοινωνίας της Πληροφορίας και η διεύρυνση των δυνατοτήτων τις οποίες αυτή προσφέρει εξαρτώνται κατά κύριο λόγο από την εξασφάλιση ενός συνολικού πλαισίου ασφαλών συναλλαγών. Η προστασία του ατόμου από τη μη νόμιμη χρήση προσωπικών πληροφοριών αποτελεί τη μια διάσταση αυτού του θέματος.

Η άλλη διάσταση αναφέρεται στη δυνατότητα εξακρίβωσης της ταυτότητας του συναλλασσομένου με ηλεκτρονικό τρόπο με κάποιο δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα. Η τεχνολογία παρέχει σειρά προϊόντων και μηχανισμών, όπως οι έξυπνες κάρτες, οι ψηφιακές υπογραφές και η κρυπτογράφηση, οι οποίες καλύπτουν από τεχνικής πλευράς τις απαιτήσεις για εμπιστευτικότητα και ασφάλεια των συναλλαγών. Η σχετικά μικρή διάδοση των προϊόντων και μηχανισμών αυτών στην Ελλάδα, και ιδιαίτερα στη Δημόσια Διοίκηση, απαιτεί την άμεση μελέτη και υιοθέτησή τους, όπου αυτό κρίνεται συμφέρον, με συντονισμένο και συστηματικό τρόπο.

## 2.5. Εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων

**Προτεραιότητα στον πολίτη.** Η βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων είναι ένας από τους σημαντικότερους στόχους της προσπάθειας εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης.

Σήμερα, οι πολίτες και οι επιχειρήσεις ταλαιπωρούνται στις συναλλαγές τους με το δημόσιο, επειδή οι δημόσιες υπηρεσίες αδυνατούν να διεκπεραιώσουν αποτελεσματικά συναλλαγές μεταξύ τους και να επαναχρησιμοποιήσουν πληροφορίες οι οποίες τους είναι ήδη γνωστές από προηγούμενες συναλλαγές με τους ίδιους συναλλασσόμενους. Η βελτίωση της εξυπηρέτησης στηρίζεται στη δημιουργία του

κατάλληλου τεχνικού και λειτουργικού περιβάλλοντος διεπικοινωνίας των δημόσιων υπηρεσιών, το οποίο θα επιτρέψει «να κινείται μεταξύ των υπηρεσιών ο φάκελος και όχι ο πολίτης».

Παρά το γεγονός ότι η έλλειψη «πελατοκεντρικών» εφαρμογών και η ανυπαρξία ολοκληρωμένου περιβάλλοντος διεπικοινωνίας αποτελούν σημαντικούς περιοριστικούς παράγοντες, τα υλοποιούμενα έργα πληροφορικής και επικοινωνιών στη Δημόσια Διοίκηση δημιουργούν τις προϋποθέσεις για τη διεύρυνση και την ποιοτική αναβάθμιση των υπηρεσιών και την καλύτερη ανταπόκριση του δημοσίου στις ανάγκες του ιδιωτικού τομέα.

**Ηλεκτρονικές συναλλαγές.** Σε ό,τι αφορά την ηλεκτρονική επικοινωνία των πολιτών και των επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες, αυτή προβλέπεται να εξασφαλισθεί μέσα στην επόμενη τριετία σε επίπεδο ανταλλαγής μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Παράλληλα, σχεδιάζεται η δημιουργία ενός γενικευμένου πλαισίου ηλεκτρονικών συναλλαγών με το δημόσιο, το οποίο θα ακολουθεί τη φιλοσοφία μιας μοναδικής υπηρεσίας εξυπηρέτησης (one-stop services). Οι παραδοσιακοί τρόποι συναλλαγής (φυσική παρουσία, αλληλογραφία, τηλεφωνο, τηλεομοιοτυπία) θα διατηρηθούν, αλλά θα κυριαρχήσουν βαθμιαία οι ηλεκτρονικές συναλλαγές.

Η επικοινωνία των πολιτών και των επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο θα εξασφαλισθεί μέσα στην επόμενη τριετία.

## 2.6. Θεσμικές παρεμβάσεις για την υλοποίηση των προγραμμάτων εκσυγχρονισμού

Για την επίτευξη των στόχων της καλύτερης εξυπηρέτησης του πολίτη και των επιχειρήσεων και την επιτυχή υλοποίηση των σχεδιαζόμενων δράσεων, καθώς και, γενικότερα, για την ουσιαστική συμβολή της Δημόσιας Διοίκησης στην πορεία της Ελλάδας προς την Κοινωνία της Πληροφορίας, προωθούνται άμεσα οιακόλουθες θεσμικές παρεμβάσεις:

- Ενίσχυση υπηρεσιών στρατηγικού σχεδιασμού, συντονισμού και εποπτείας της υλοποίησης των επιμέρους δράσεων. Αναβαθμίζεται οργανωτικά και ενισχύεται στελεχιακά η Υπηρεσία Ανάπτυξης Πλη-

ροφορικής (ΥΑΠ) του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

- Εξασφάλιση επιτελικού συντονισμού της ανάπτυξης της πληροφορικής στον Δημόσιο Τομέα. Αίρονται τυχόν αλληλοεπικαλύψεις, αποφεύγεται η σπατάλη πολύτιμων πόρων και υπάρχει βέλτιστη δυνατή χρήση κωδικών αριθμών, ατομικών δελτίων.
- Δημιουργία ευέλικτων και σωστά στελεχωμένων μονάδων πληροφορικής στις δημόσιες υπηρεσίες. Επαναπροσδιορίζεται ο ρόλος των μονάδων πληροφορικής, δημιουργούνται Επιτροπές Πληροφορικής σε κάθε Υπουργείο και προσλαμβάνεται εξειδικευμένο προσωπικό πληροφορικής.
- Συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Δημιουργείται το Συμβούλιο Πληροφορικής στο οποίο συμμετέχουν εκπρόσωποι του κλάδου της πληροφορικής από το δημόσιο, τις επιχειρήσεις, τους επαγγελματίες και τους χρήστες.
- Καθορισμός ενιαίου περιβάλλοντος για την ανάπτυξη συστημάτων πληροφορικής με βάση συγκεκριμένα τεχνικά, λειτουργικά, οργανωτικά και διοικητικά πρότυπα. Υλοποιείται ήδη το έργο ΚΑΝΩΝ για τη διαμόρφωση πλαισίου κοινών διαδικασιών για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση έργων πληροφορικής, καθώς και τη λειτουργία και εκμετάλλευση συστημάτων πληροφορικής.
- Εναλλακτικοί τρόποι υλοποίησης έργων πληροφορικής. Απλοποιούνται οι διαδικασίες υλοποίησης έργων πληροφορικής, εισάγεται σταδιακά το σχήμα της ανάθεσης εργασιών σε τρίτους (outsourcing) και η περιγραφή εργασιών σε επίπεδο παρεχόμενης υπηρεσίας (service level).
- Συστηματοποίηση των προμηθειών πληροφορικής. Μελετάται η καθιέρωση της προμήθειας τυποποιημένων προϊόντων και υπηρεσιών πληροφορικής μέσω προγραμματικών συμφωνιών.

Παράλληλα με τις προαναφερθείσες παρεμβάσεις, δημιουργούνται στις αρμόδιες υπηρεσίες μηχανισμοί διαρκούς παρακολούθησης και αποτίμησης των σχετικών με την Κοινωνία της Πληροφορίας στη Δημόσια Διοίκηση δράσεων και πρωτοβουλιών. Επιπρόσθετα, καλλιεργείται η στενή συνεργασία με ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς σε θέματα δημόσιας διοίκησης, κρατικών προμηθειών, τεχνικών προτύπων, ασφάλειας συστημάτων, νομικών θεμάτων κλπ.

### 2.7. Ο αναπτυξιακός ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης

Κεντρικός στόχος είναι η Δημόσια Διοίκηση να παρέμβει ουσιαστικά στην όλη αναπτυξιακή πορεία της Ελλάδας προς την Κοινωνία της Πληροφορίας, τόσο με δράσεις ρυθμιστικού χαρακτήρα, όσο και με δράσεις οι οποίες επιδιώκουν τη, σε σύντομο χρόνο, δημιουργία κρίσιμης μάζας χρηστών προϊόντων και υπηρεσιών πληροφορικής και την ενδυνάμωση των ελληνικών επιχειρήσεων του κλάδου. Οι δράσεις αυτές περιλαμβάνουν:

- Τη διαμόρφωση κανονιστικού πλαισίου για τη δημιουργία, διακίνηση και επεξεργασία πληροφοριών στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα.
- Τις ειδικότερες θεσμικές ρυθμίσεις για τη διασφάλιση του απορρήτου, την ηλεκτρονική υπογραφή, την προστασία του πολίτη, την προστασία των πνευματικών δικαιωμάτων, την τηλε-εργασία κλπ.
- Την καθιέρωση προτύπων και μητρώων τα οποία διευκολύνουν την ανάπτυξη της αγοράς.
- Την ενημέρωση των πολιτών και των επιχειρήσεων για τις νέες τεχνολογίες με κατανοητό τρόπο, ώστε να αρθούν οι όποιες επιφυλάξεις και φοβίες.
- Τη δημιουργία υγιούς πλαισίου λειτουργίας της αγοράς πληροφορικής με εξασφάλιση συνθηκών ελεύθερου ανταγωνισμού και με άρση αντικινήτρων για επενδύσεις.
- Τη σταδιακή καθιέρωση ηλεκτρονικών συναλλαγών με τις δημόσιες υπηρεσίες (π.χ. σε θέματα φορολογίας, κρατικών προμηθειών κλπ.) και, γενικότερα, νέων λειτουργιών στην οικονομία, όπως το ηλεκτρονικό εμπόριο.





## VI. ΤΑ 14 «ΚΛΕΙΔΙΑ» ΤΗΣ ΟΝΕ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ\*

Με την είσοδό μας στη δεκαετία του 2000, η χώρα μας έχει να δείξει μια μεγάλη επιτυχία. Την εξασφάλιση των κριτηρίων της οικονομικής σύγκλισης και επομένως τη δυνατότητα ένταξης στην ΟΝΕ.

Αξιολογώντας τις δράσεις που αναλήφθηκαν στη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας (του '90) για τον σκοπό αυτόν, καταλήγουμε στο ότι, αν και δεν υπήρξε από την αρχή ο ανάλογος πλήρης σχεδιασμός, στην πράξη ακολουθήθηκε μία εξαιρετικά επιτυχημένη μεθοδολογία.

Η μεθοδολογία που οδηγεί κάθε εγχείρημα σχεδιασμού και εφαρμογής μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής σε ικανοποιητική επίτευξη των στόχων της.

Για να διευκολύνω τον αναγνώστη, κατατάσσω τα συστατικά στοιχεία της μεθοδολογίας αυτής σε 14 συντελεστές που αποτελούν ουσιαστικά τα «κλειδιά» επιτυχίας του εγχειρήματος. Με αυτά τα κλειδιά θα μπορούμε εφεξής να κρίνουμε τον σχεδιασμό κάθε εξαγγελόμενης σημαντικής δημόσιας πολιτικής και, εφόσον αυτή υπολείπεται, να συμπεραίνουμε ότι δεν έχει πολλές πιθανότητες επιτυχίας.

Εν προκειμένω, ως εγχείρημα σχεδιασμού και εφαρμογής μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής, θεωρούμε το σύνολο των δράσεων της περιόδου 1993-2000 για την ένταξη της Ελλάδας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση και τη ζώνη ευρώ (την οποία εφεξής θα ονομάζουμε «η ένταξη στην ΟΝΕ»). Συνοπτικά τα 14 αυτά «κλειδιά» είναι τα ακόλουθα:

**Το 1ο είναι πολιτικό.** Η ένταξη στην ΟΝΕ εξασφάλισε τις πολιτικές εγγυήσεις για την επιτυχία της, δηλαδή πολιτικό όραμα, ισχυρή πολιτική βούληση και ευρύτερη πολιτική συναίνεση:

- Πρώτον, έχει ως πολιτικό όραμα την ισότιμη συμμετοχή της χώρας μας στην ομάδα των αναπτυσσόμενων χωρών της Ευρώπης.

---

\* Το κείμενο αυτό του Παν. Μαϊστρου δημοσιεύθηκε στην εφημερίδα Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία στις 06.08.2000 (σελ. 66-67).

- Δεύτερον, στηρίχθηκε στην ισχυρή πολιτική βούληση της ελληνικής κυβέρνησης και προσωπικά του πρωθυπουργού.
- Τρίτον, εξασφάλισε την πολιτική συναίνεση των περισσότερων πολιτικών κομμάτων και της μεγάλης πλειοψηφίας του εθνικού κοινοβουλίου.

**Το 2ο είναι διαγνωστικό.** Η ένταξη στην ONE, όπως κάθε σημαντική δημιουργία πολιτική, χρειαζόταν ως προϋπόθεση την ουσιαστική διάγνωση των προβλημάτων, τη μελέτη των λύσεων για την αντιμετώπισή τους και τη διατύπωση προγράμματος με πολύ συγκεκριμένους στόχους. Αυτό εκπληρώθηκε με το πρώτο Πρόγραμμα Σύγκλισης 1993-98, και κυρίως με το Αναθεωρημένο Πρόγραμμα Σύγκλισης 1994-99 που επικαιροποιήθηκε το 1997, και με το νέο Πρόγραμμα Σύγκλισης 1998-2001 που επικαιροποιήθηκε το 1999.

Το σημαντικότερο στοιχείο του Προγράμματος Σύγκλισης είναι ότι οι στόχοι του είναι ποσοτικοποιημένοι και ότι συνοδεύονται από συγκεκριμένα θεσμικά, διοικητικά και οργανωτικά μέτρα εφαρμογής τους.

Δεν κρίνω αναγκαίο να περιγράψω παρακάτω αναλυτικά το περιεχόμενο των μέτρων αυτών αλλά τον χαρακτήρα τους, για να μπορούμε να βγάλουμε πολύτιμα μεθοδολογικά συμπεράσματα.

**Το 3ο είναι νομικό-διοικητικό.** Ελήφθησαν συγκεκριμένα θεσμικά και διοικητικά μέτρα για την εφαρμογή των στόχων της οικονομικής σύγκλισης:

- Εκσυγχρονισμός του φορολογικού συστήματος (με τον νόμο 2214 του 1994 και τους νόμους που τον ακολούθησαν). Μέτρα εξυγίανσης και βελτίωσης της δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως η αποϋλοποίηση των τίτλων του Δημοσίου (νόμος 2198 του 1994), η βελτίωση της διαχείρισης του δημόσιου χρέους (νόμος 2343 του 1995), η βελτίωση του συστήματος παροχής εγγυήσεων του Δημοσίου (νόμος 2322 του 1995), η μείωση των δαπανών για τα δάνεια του Δημοσίου, η συγκράτηση των πρωτογενών δαπανών και η αύξηση των εσόδων.
- Αναδιοργάνωση των οικονομικών υπηρεσιών και των ελεγκτικών μηχανισμών και δημιουργία νέων θεσμών (κυρίως με τον νόμο 2343 του 1995), όπως η ίδρυση Εθνικού και Περιφερειακών Ελεγκτικών Κέντρων και του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ),

η αναβάθμιση του ΚΕΠΥΟ και η ίδρυση της Σχολής Επιμόρφωσης Υπαλλήλων Υπουργείου Οικονομικών (ΣΕΥΥΟ).

- Στη συνέχεια η ίδρυση του Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους (ΟΔΔΗΧ) με τον νόμο 2628 του 1998 και της Δημόσιας Επιχείρησης Κινητών Αξιών (ΔΕΚΑ) με τον νόμο 2526 του 1997.
- Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας των ΔΕΚΟ με τον νόμο 2414 του 1996, καθώς και περιορισμός και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών δαπανών με τον νόμο 2469 του 1997. Αύξηση του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων, αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας και πρόγραμμα μετοχοποιήσεων και ιδιωτικοποιήσεων ΔΕΚΟ.

**Το 4ο είναι οικονομικό.** Νομοθετικές ρυθμίσεις και νέοι θεσμοί, χωρίς τη χρηματοδότηση των αντίστοιχων επενδυτικών και λειτουργικών δαπανών, μένουν ανεφάρμοστοι, ως επιταγές χωρίς αντίκρισμα. Οι νέοι θεσμοί που ιδρύθηκαν την περίοδο αυτή εξασφάλισαν έγκαιρα τους αναγκαίους πόρους για να οργανωθούν και να λειτουργήσουν. Επίσης, εξασφαλίσθηκαν η χρηματοδότηση των ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων και οι πόροι για την αμοιβή των εταιρειών συμβούλων που βοήθησαν στη μετοχοποίηση ή ιδιωτικοποίηση ΔΕΚΟ.

**Το 5ο είναι χωροταξικό.** Κάθε σημαντική δημόσια πολιτική θεσπίζει κανόνες, που, παρά τη γενική εφαρμογή τους, πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες της χώρας μας.

Γι' αυτό και στη φορολογική νομοθεσία υπάρχουν ειδικότερες ρυθμίσεις για τα νησιά (μείωση του ΦΠΑ και ορισμένων συντελεστών του φόρου εισοδήματος)· στους νόμους και τα προγράμματα για τις παραγωγικές επενδύσεις περιλαμβάνονται ειδικότερα κίνητρα για τις απομονωμένες περιοχές.

**Το 6ο είναι οργανωτικό.** Το Πρόγραμμα Σύγκλισης χρειαζόταν, όπως κάθε πρόγραμμα, οργάνωση των δομών και των λειτουργιών που θα ανελάμβαναν την εφαρμογή του.

Γι' αυτό από την αρχή έγινε ορθολογική κατανομή των αρμοδιοτήτων για την εφαρμογή του προγράμματος στους αρμόδιους δημόσιους

φορείς. Τους κύριους ρόλους ανέλαβαν το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, το Υπουργείο Οικονομικών, η Τράπεζα της Ελλάδος και το Γραφείο Πρωθυπουργού και εξασφαλίστηκε η αρμονική συνεργασία τους μέσω της συμμετοχής εκπροσώπων τους στο Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομόνων (ΣΟΕ).

Δεν χρειάστηκε διεύρυνση των αρμόδιων υπηρεσιών, αλλά καλύτερη οργάνωση των λειτουργιών τους.

Αξίζει να αναφερθεί η σταδιακή εισαγωγή του διπλογραφικού συστήματος στους φορείς του δημόσιου τομέα και το Σύστημα Ολικής Λογιστικής Παρακολούθησης (ΣΟΛΠ). Παράλληλα οργανώθηκαν οι νέοι θεσμοί (ελεγκτικά κέντρα, ΣΔΟΕ, ΟΔΔΗΧ κλπ.).

**Το 7ο είναι τεχνολογικό.** Η σύγχρονη τεχνολογία μπήκε στην υπηρεσία της ένταξης στην ΟΝΕ. Σχεδιάστηκε έγκαιρα και άρχισε η εφαρμογή του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος TAXIS, που βοηθάει αποτελεσματικά στη μείωση της φοροδιαφυγής και στην αύξηση των φορολογικών εσόδων, και αναπτύσσονται τα Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα Τελωνείων, Θησαυροφυλακίου και Προϋπολογισμού, Προσωπικού - μισθοδοσίας -συντάξεων κλπ.

**Το 8ο είναι το ανθρώπινο δυναμικό.** Κάθε σημαντική δημόσια πολιτική χρειάζεται για την εφαρμογή της να στηριχθεί σε νέο εξειδικευμένο ή υπάρχον αλλά καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό. Αλλιώς δεν έχει ελπίδες να ξεπεράσει τις κατεστημένες αδράνεις, ούτε πολλές πιθανότητες να πετύχει. Οι περισσότερες αρμόδιες υπηρεσίες των παραπάνω δημόσιων φορέων δεν χρειάστηκαν πρόσθετο προσωπικό. Έμπειρα στελέχη προσλήφθηκαν ή εντάχθηκαν με μετάταξη ή απόσπαση στους νέους θεσμούς. Για την προσέλκυσή τους εξασφαλίστηκαν κίνητρα, εφαρμόστηκαν δε αξιοκρατικά κριτήρια για την επιλογή τους.

Σημαντικό ρόλο στη συνεχιζόμενη κατάρτιση του προσωπικού ασκεί η Σχολή Επιμόρφωσης ΣΕΥΥΟ. Πάντως, πρέπει να υπογραμμισώ ότι, εάν το ανθρώπινο δυναμικό που ζητήθηκε για τη στελέχωση κρίσιμων λειτουργιών είχε εξασφαλισθεί έγκαιρα, τα θετικά οικονομικά αποτελέσματα θα είχαν επιτευχθεί νωρίτερα.

**Το 9ο είναι επιστημονικό-τεχνικό.** Για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής, τις περισσότερες φορές δεν επαρκεί η ενδογενής γνώση και εμπειρία του διοικητικού συστήματος. Εξωγενή επιστημονική-τεχνική υποστήριξη χρειάστηκε και το Πρόγραμμα Σύγκλισης.

Στη μελέτη εφαρμογής φορολογικών μέτρων και οργάνωσης διαδικασιών συνέβαλε ομάδα εμπειρογνομόνων (του IRS) των ΗΠΑ. Για την εφαρμογή του προγράμματος μετοχοποιήσεων και ιδιωτικοποιήσεων, που δεν έχει τεχνογνωσία ο δημόσιος τομέας, εξασφαλίστηκε υποστήριξη από εταιρείες συμβούλων.

Για τα υπόλοιπα μέτρα, κυρίως δημοσιονομικού χαρακτήρα, οι αρμόδιοι δημόσιοι φορείς είχαν την αναγκαία γνώση και εμπειρία.

**Το 10ο είναι επικοινωνιακό.** Το Πρόγραμμα Σύγκλισης εξασφάλισε ευρύτητα δημοσιότητα, διότι ορίστηκε από την πολιτική ηγεσία του τόπου ως μείζον εθνικό θέμα και διότι συνδέθηκε με τη συνολική ανάπτυξη της χώρας. Επίσης, το Πρόγραμμα επωνυμοποιήθηκε ως «ONE» και είχε ως ισχυρότατο επικοινωνιακό μήνυμα προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις την άμεση σύνδεσή του με την ευρωπαϊκή προοπτική της χώρας μας.

**Το 11ο είναι η χρονική διάρκεια.** Κανένα πρόγραμμα εφαρμογής μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής δεν έχει βραχυχρόνιο ορίζοντα. Αποτελεί δε εγγενή αδυναμία του πολιτικού συστήματος το γεγονός ότι ένα τέτοιο πρόγραμμα συνήθως πρέπει να υπερβαίνει τη θητεία του αρμόδιου υπουργού και μερικές φορές και της κυβέρνησης. Διαχρονικές διοικητικές δομές, πολιτικές συναινέσεις και ευρύτερες συνέργειες, όπως αυτές που εξασφάλισε η ένταξη στην ONE, μπορεί να εγγυηθούν προγραμματική σταθερότητα για μεγάλη χρονική διάρκεια.

**Το 12ο είναι οι δομές διοίκησης και παρακολούθησης.** Αν όλα τα προηγούμενα ήταν εξασφαλισμένα, αλλά δεν υπήρχαν ικανή δομή διοίκησης και εξωτερική δομή παρακολούθησης και αξιολόγησης, δεν θα είχαμε πετύχει την ένταξη στην ONE. Ο ρόλος της δομής σχεδιασμού και διοίκησης ανατέθηκε στο Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομώνων (ΣΟΕ) που

υποστηρίχθηκε από τη Μονάδα Οικονομικής Έρευνας και Ανάλυσης.

Αξίζει να σημειώσουμε ότι το ΣΟΕ και η Μονάδα θεσμοθετήθηκαν το 1987 με απόφαση του τότε υπουργού Εθνικής Οικονομίας Κώστα Σημίτη. Μέλη του ΣΟΕ ήταν οι Ι. Στουρνάρας (πρόεδρος), Ι. Κουσουλάκος, Τ. Γιαννίσης, Τ. Θωμόπουλος, Σ. Θωμαδάκης, Ι. Σπράος, Β. Δρουκόπουλος. Το σημαντικότερο πάντως είναι ότι στην κορυφή της πυραμίδας πολιτικής διεύθυνσης του συνολικού προγράμματος ήταν ο ίδιος ο πρωθυπουργός.

Δομή παρακολούθησης και αξιολόγησης είναι ένα ειδικό γραφείο της Γενικής Διεύθυνσης ΙΙ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ε.Ε.), που, έπειτα από έλεγχο των στοιχείων από την Eurostat, ετοιμάζει τις Εκθέσεις της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής της Ε.Ε. (πρώην Νομισματικής Επιτροπής). Η επιτροπή αυτή εισηγείται προς το Συμβούλιο Υπουργών (ECOFIN), που δίνει και τις τελικές συστάσεις. Η σημαντική αυτή διαδικασία οδηγεί σε ουσιαστική παρακολούθηση της επίτευξης των ποσοτικοποιημένων στόχων και σε τακτική επικαιροποίηση του Προγράμματος Σύγκλισης.

Αν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν είχε ρόλο εξωτερικού αξιολογητή, θα έπρεπε να τόν εφεύρουμε. Άλλωστε αρχίζει να ξεπερνιέται η εποχή των «εθνικοπατριωτικών» προσπαθειών να ξεγελάμε τους «κουτόφραγκους», διότι τελικά οι δεσμευτικές διαδικασίες που μάς επιβάλλουν μάς βοηθούν να πετυχαίνουμε τους δικούς μας εθνικούς στόχους.

Ρόλο εξωτερικού αξιολογητή της ελληνικής οικονομίας παίζουν επίσης ο ΟΟΣΑ, το ΔΝΤ και διεθνείς φορείς αξιολόγησης. Το σημαντικότερο σε όλες αυτές τις αξιολογήσεις είναι ότι η χώρα μας δεν μπορεί να τīs αγνοήσει, γιατί κινδυνεύει να υποστεί αντίστοιχες κυρώσεις.

**Το 13ο είναι οι συνέργειες του προγράμματος.** Το ενδογενές μεταρρυθμιστικό δυναμικό του πολιτικοδιοικητικού συστήματος είναι ακόμη υπό δυσμενή συσχετισμό και γι' αυτό χρειάζεται σοβαρές εσωτερικές και εξωτερικές συνέργειες.

Η ένταξη στην ΟΝΕ εξασφάλισε, ως εσωτερικές συνέργειες, ευρεία διακομματική στήριξη και συναίνεση του δημοσιούπαλληλικού σώματος. Ως εξωτερικές συνέργειες εξασφάλισε την υποστήριξη, πρώτον, της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεύτερον, του κόσμου των επιχειρήσεων και

των συλλογικών φορέων τους και, τρίτον, της πλειοψηφίας της ελληνικής κοινωνίας και των θεσμών που τήν εκφράζουν ή τήν επηρεάζουν.

**Το 14ο κλειδί επιτυχίας αποτελεί ουσιαστικά σύνθεση όλων των προηγούμενων.** Είναι ο βαθμός ωριμότητας του πολιτικού και διοικητικού συστήματος, ο δυναμισμός της οικονομίας και το επίπεδο ανάπτυξης της κοινωνίας και των θεσμών της. Είναι τελικά η παιδεία του λαού μας και το επίπεδο ανάπτυξης του πολιτισμού μας που προσδιορίζουν τις πιθανότητες επιτυχίας κάθε σημαντικής δημόσιας πολιτικής. Σήμερα πλέον φαίνεται ότι υπάρχει στους συντελεστές αυτούς η «κρίσιμη μάζα» που στηρίζει τόσο δύσκολα εγχειρήματα όπως η ένταξη της χώρας μας στην ΟΝΕ.

Πριν κλείσουμε οφείλουμε να αναγνωρίσουμε στην ελληνική πολιτική ηγεσία τον ρόλο της: Στον Κώστα Μητσοτάκη και την κυβέρνησή του το πρώτο Πρόγραμμα Σύγκλισης. Στον Ανδρέα Παπανδρέου και τον Γιώργο Γεννηματά το Αναθεωρημένο Πρόγραμμα Σύγκλισης και την έναρξη του κοινωνικού διαλόγου για την επίτευξη των στόχων του. Στον Αλέκο Παπαδόπουλο και τους συνεργάτες του τα θεσμικά, διοικητικά και οργανωτικά μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης της περιόδου 1993-96, που συνεχίσθηκαν και ολοκληρώθηκαν από τον Νίκο Χριστοδουλάκη. Στον Γιάννο Παπαντωνίου και τους συνεργάτες του την επιμονή στους στόχους της σύγκλισης μέσω της οικονομικής ανάπτυξης.

Τέλος, στον πρωθυπουργό Κώστα Σημίτη, όχι μόνον γιατί στήριξε τους συνεργάτες του υπουργούς, αλλά γιατί με την ειλικρίνεια και την αυθεντικότητα της συμπεριφοράς του έπεισε το πολιτικό και διοικητικό σύστημα, την οικονομία και την κοινωνία, τους ευρωπαίους εταίρους και τη διεθνή κοινότητα ότι δεν κάνει συμβιβασμούς προκειμένου να πετύχει τους στόχους για τους οποίους δεσμεύθηκε απέναντί τους.

Την παραπάνω μεθοδολογία (engineering) των 14 «κλειδιών» προτείνω να τήν ονομάσουμε «Μεθοδολογία της ΟΝΕ». Αν η Μεθοδολογία αυτή εγγραφεί ως τεχνογνωσία στη θεσμική μνήμη του πολιτικού και διοικητικού συστήματος, τότε θα επιτελεί επί πολλά χρόνια έναν ρόλο ευρύτερο από αυτόν της ένταξης της χώρας μας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

Θα αποτελεί οδηγό μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού για την ορ-

γάνωση του κράτους και για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή όλων των σημαντικών δημόσιων πολιτικών της επόμενης δεκαετίας. Θα φέρει πραγματικά την Ελλάδα στον 21ο αιώνα.

✱



**VII. ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ  
ΚΑΙ ΤΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ  
ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1985-1990**

**ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ** Παναγιώτης Μαϊστρος  
**ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ** Σπυριδούλα  
 Κατώνη / Ουρανία Φελέκη / Μαίρη  
 Μπαχμέτιεφ  
**ΤΟΜΕΑΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ**  
 Πέτρος Μάμαλης / Γιώργος Μπακόλιας /  
 Γιάννης Γούπιος / Μιχάλης Παπαδόπουλος  
 / Λάμπρος Χρανιώτης / Κούλα Γκαφάνη  
**ΝΟΜΙΚΟ ΤΜΗΜΑ** Στέλιος Μπαμπάς /  
 Σούλα Τριανταφυλλοπούλου / Δώρα  
 Ξυθάλη / Λούσυ Κιουσοπούλου / Γιώργος  
 Δανόπουλος / Λίλα Χαμπίμμη / Τζίνα  
 Προκοπίδου / Κώστας Παπακωστόπουλος  
 / Λίνα Μεταξά / Πόπη Διαμαντή / Σία  
 Μεταξά / Κατερίνα Νταλαπέρα  
**ΤΟΜΕΑΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΣΤΕΛΕΧΩΝ**  
 Εύη Χριστοφιλοπούλου / Αλέξης  
 Κόκκος / Γιούλη Γκόνου / Νίκος  
 Μιχαλόπουλος / Αργυρώ Δρακάκη / Χαρά  
 Παρασκευοπούλου / Ντία Πέππα / Έφη  
 Ζόμπολα / Σοφία Τσάμη  
**ΤΟΜΕΑΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ** Μίμης  
 Παλούμης / Γιάννης Αγαπητίδης / Νίκος  
 Αναγνώπουλος / Βασίλης Βαλασόπουλος  
 / Ειρήνη Γαλανοπούλου / Κώστας  
 Κωνσταντακόπουλος / Παναγιώτης  
 Μεντζελόπουλος / Αποστόλης  
 Μιγελακάκης / Γιάννης Μιχελιουδάκης  
 / Δημήτρης Παπασεφανάκης / Γιώργος  
 Παπαχρήστος / Νίκος Πρίντζης /  
 Λάμπρος Πυργιώτης / Γιώργος Ριζόπουλος  
 / Δημήτρης Τζουβάνος / Μαρία  
 Παπαγεωργίου / Αλεξάνδρα Κοφινιώτη /  
 Ρέα Ψαρρά

**ΤΜΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΟΤΑ** Νίκος Βαρελίδης  
 / Αλέκος Ντέκας / Γαβρίλης Κουγιανός  
 / Ανδρέας Αθανασόπουλος / Μαρία  
 Ρουμेलιώτη  
**ΤΜΗΜΑ ΑΣΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ  
 ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ** Ασπασία  
 Ρουφαγάλη / Ανδρέας Νεφελούδης  
 / Μαριέλλα Σακελλαρίου / Κώστας  
 Μπούρκας / Τατιάνα Μαντά / Σοφία Ριζου  
**ΤΜΗΜΑ ΥΠΟΣΤΗΡ. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ**  
 Γιώργος Παυλάκης / Γιάννης Σκουμπούρης  
 / Βασίλης Ξυδιάς / Δημήτρης Λυκουριάς  
 / Διονύσης Γεωργόπουλος / Μάρκος  
 Καβρουλάκης / Φιλίτσα Πανούση  
**ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΑΙ  
 ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ Ε.Ο.Κ.** Τάσος  
 Σαπουνάκης / Ρίτα Ποταμιάνου / Μαρία  
 Καυκαλά / Τέσσυ Κουτρομπέλη  
**ΤΜΗΜΑ ΘΕΣΜΩΝ ΚΑΙ ΕΡΕΥΝΩΝ** Άγγελος  
 Χάγιος / Παναγιώτης Παπαγιάννης /  
 Θεόδωρος Τσέκος  
**ΤΜΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ  
 ΔΙΑΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ** Μάιρα  
 Στογιαννίδου / Γιώργος Μιχαηλίδης  
 / Χρήστος Τασιόπουλος / Δημήτρης  
 Καλουδιώτης / Σάκης Καραμύσχος / Ηλίας  
 Λίτσος / Βαγγελής Παππάς / Τίνα Καψάλη /  
 Ανθή Πατσιαούρα  
**ΤΟΜΕΑΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ** Μανόλης  
 Γιακουμάκης / Γιώργος Φαμέλης / Γιάννης  
 Πραγιγίδης / Αχιλλέας Βολιώτης / Γιώργος  
 Βόγκκας / Αλέξης Ζάβρας / Γιώργος  
 Λέκκας / Μαρίνος Σκολαρίκος / Γιώργος  
 Ευσταθίου / Γιώργος Λουκάκης / Σωτήρης

Κάρναβος / Σοφία Βλαχοδημητροπούλου  
/ Μαρίνα Σταματογιάννη / Ντίνα Γκούτη  
/ Ελένη Παπαδοπούλου / Ανθούλα Ρήγα /  
Ζέτα Μαράζα

**ΓΡΑΦΕΙΟ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΩΝ**

**ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ** Βίκυ Φλέγκα /  
Κώστας Φρισήρας / Ρένα Γυφτάκη

**ΤΜΗΜΑ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΩΝ**

**ΣΧΕΣΕΩΝ** Νικήτας Λιοναράκης / Κοσμάς  
Σιδηρόπουλος / Άλκης Χρυσοστομίδης /  
Άννα Βαγιωνά / Μαριάννα Ψύλλα / Νίκος  
Ταμπακίδης / Γιάννα Νιαχοπέτρου / Νίκη  
Γκόλφη

**ΕΚΔΟΣΕΙΣ** Γιάννης Μπαχάρας

**ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ** Νέλλα Πανταζή / Σταύρος  
Μανούσος / Νέλα Τυροπώλη

**ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΚΑΙ ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΣΗ**

Τζούλια Γκίνη / Βάσω Πολύζου / Τάσος

Λιάλιος / Βαρβάρα Μπότσαρη / Στέφανος  
Μόκας / Ευσταθία Μπέλου / Φωτεινή  
Πατσιαούρα

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΠΟΛΥΚΕΝΤΡΩΝ** Αργύρης

Ρόκας / Νίκος Παπαδόπουλος / Δημήτρης  
Καπίδης / Άννα Παπαδοπούλου

**ΟΜΑΔΑ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΤΠΔ** Δημήτρης

Γουριώτης / Όλγα Μυλωνά / Γιώργος  
Τάτσιος / Έλενα Παπαγεωργίου

**ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΕΝΤΡ. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ** Ρούλα

Τριανταφυλλίδου / Τάκης Κατσαρός  
**ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ** Δημήτρης

Φεγγίτης

**ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ**

Παναγιώτης Μυριτζής

**ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΡΗΤΗΣ** Κώστας Κουβαρδάς

**ΒΡΥΞΕΛΛΕΣ-ΠΑΡΙΣΙ** Γιάννης Κυριακού



VIII. ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ  
ΤΩΝ ΓΡΑΦΕΙΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ  
ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΤΕΔΚ  
ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1985-1990

- ΤΕΔΚ Ν. ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ** Δημοσθένης  
Καπώνης / Παναγιώτης Παπαδόπουλος
- ΤΕΔΚ Ν. ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ** Αναστάσιος  
Κουτσούκος / Παναγιώτα Τσιφλιγίτη
- ΤΕΔΚ Ν. ΑΡΚΑΔΙΑΣ** Μαρία Καραδημήτρη-  
Σκούρα
- ΤΕΔΚ Ν. ΑΡΤΑΣ** Βησσαρίων Ζιώβας /  
Αλέξανδρος Τάσης
- ΤΕΔΚ Ν. ΑΧΑΪΑΣ** Γεωργία Δραγώνα /  
Θόδωρος Καμπέρος
- ΤΕΔΚ Ν. ΒΟΙΩΤΙΑΣ** Παγώνα Γεραντώνη /  
Λουκάς Καρατζαλής
- ΤΕΔΚ Ν. ΓΡΕΒΕΝΩΝ** Γιώργος Καραγκιόζης /  
Γιάννης Μπαλάφας / Θωμάς Τσιάλτας
- ΤΕΔΚ Ν. ΔΡΑΜΑΣ** Μάκης Μουρατίδης
- ΤΕΔΚ Ν. ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ** Στέργιος  
Χατζηπαπάκης / Καθολική Τσακίρη
- ΤΕΔΚ Ν. ΕΒΡΟΥ** Χρήστος Γκίνης / Χρήστος  
Μπετσίδης / Σουλτάνα Τσίλια
- ΤΕΔΚ Ν. ΕΥΒΟΙΑΣ** Φώτης Ρούσσοσ
- ΤΕΔΚ Ν. ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ** Γιάννης Καρύδας /  
Νίκος Παπαθανασίου
- ΤΕΔΚ Ν. ΖΑΚΥΝΘΟΥ** Ελισάβετ Μαρώτη /  
Στέλιος Πέττας
- ΤΕΔΚ Ν. ΗΛΕΙΑΣ** Μαρίνα Γραμματικοπούλου  
/ Νίκος Θεοφιλόπουλος
- ΤΕΔΚ Ν. ΗΜΑΘΙΑΣ** Απόστολος Ιωσηφίδης /  
Ιορδάνης Κιρμικιρίδης / Γιάννης Σημανίκας
- ΤΕΔΚ Ν. ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ** Θωμάς Μπενέτος /  
Μαρία Σερπετζιδάκη / Θάλεια Φανουράκη
- ΤΕΔΚ Ν. ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ** Αθηνά Ιωάννου /  
Ερρίκος Μητσιώνης
- ΤΕΔΚ Ν. ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ** Γιώργος  
Αδαμίδης / Στέλλα Αικατερινιάδου /
- Γιώργος Θερειανός / Άννα Μίχου / Τζένη  
Πατσαούρα
- ΤΕΔΚ Ν. ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ** Λέανδρος Λέκκας /  
Θανάσης Κυριόπουλος / Φίλιππος Μάνθος  
/ Γιώργος Παπαθεμιστοκλέους
- ΤΕΔΚ Ν. ΚΑΒΑΛΑΣ** Χρήστος Καλιντζόγλου /  
Χριστίνα Ταβουλτσίδου
- ΤΕΔΚ Ν. ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ** Θανάσης  
Ζαχαρόπουλος / Χρήστος Ρέππας
- ΤΕΔΚ Ν. ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ** Χρήστος Καραντίνος /  
Βασίλης Τσαπάρας
- ΤΕΔΚ Ν. ΚΕΡΚΥΡΑΣ** Σπύρος Γουναρόπουλος
- ΤΕΔΚ Ν. ΚΕΦΑΛΛΟΝΙΑΣ** Μαρία Βουτινιά /  
Ανδρέας Ζαπάντης
- ΤΕΔΚ Ν. ΚΙΑΚΙΣ** Ηλίας Αβραμίδης / Σοφία  
Εμποροπούλου
- ΤΕΔΚ Ν. ΚΟΖΑΝΗΣ** Λευτέρης Τοπάλογλου
- ΤΕΔΚ Ν. ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ** Μαρία Θελερίτη /  
Χρήστος Κελλάρης
- ΤΕΔΚ Ν. ΚΥΚΛΑΔΩΝ** Παναγιώτης Δενδρινός  
/ Γιάννης Τομαής
- ΤΕΔΚ Ν. ΛΑΚΩΝΙΑΣ** Μαρία Κοντονή /  
Ευθυμία Ροζάκη
- ΤΕΔΚ Ν. ΛΑΡΙΣΑΣ** Νίκος Σαμαράς /  
Δημήτρης Τσοούμας
- ΤΕΔΚ Ν. ΛΑΣΙΘΙΟΥ** Γιώργος  
Πανακομιχελάκης / Αντώνης Χουρδάκης
- ΤΕΔΚ Ν. ΛΕΣΒΟΥ** Γιάννης Ιατρέλης /  
Δημήτρης Μάντζαρης / Γιάννης Τσαμπάνης  
/ Αντώνης Χατζηδιαμαντής
- ΤΕΔΚ Ν. ΛΕΥΚΑΔΑΣ** Νίκος Σταματέλλος /  
Μάκης Χόρτης
- ΤΕΔΚ Ν. ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ** Ευανθία Ματίκα /  
Μαρία Μπλήτα

**ΤΕΔΚ Ν. ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ** Κώστας Γαλάνης /  
Ευσταθία Χρονοπούλου

**ΤΕΔΚ Ν. ΞΑΝΘΗΣ** Θανάσης Κούρος / Νίκος  
Μίχος

**ΤΕΔΚ Ν. ΠΕΛΛΑΣ** Δημήτρης Αλεξανδρίδης /  
Κώστας Γκούλιος

**ΤΕΔΚ Ν. ΠΙΕΡΙΑΣ** Κυριακή Σαή /  
Χαράλαμπος Ψωμιάδης

**ΤΕΔΚ Ν. ΠΡΕΒΕΖΑΣ** Νίκος Δέσκακας

**ΤΕΔΚ Ν. ΡΕΘΥΜΝΟΥ** Δημήτρης Μυλωνάκης  
/ Ματθαίος Τσιμπισκάκης

**ΤΕΔΚ Ν. ΡΟΔΟΠΗΣ** Φωτεινή Καραλίδου /  
Ελένη Παπαμιχαήλ

**ΤΕΔΚ Ν. ΣΑΜΟΥ** Μιχάλης Φώλας

**ΤΕΔΚ Ν. ΣΕΡΡΩΝ** Άννα Γκαρέτσα

**ΤΕΔΚ Ν. ΤΡΙΚΑΛΩΝ** Μένιος Αναστασίου

**ΤΕΔΚ Ν. ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ** Δημήτρης Αποστόλου /  
Παναγιώτης Βασιλείου

**ΤΕΔΚ Ν. ΦΛΩΡΙΝΑΣ** Δημήτρης Βαμβακάς /  
Χριστίνα Γκόλνα

**ΤΕΔΚ Ν. ΦΩΚΙΔΑΣ** Παναγιώτης Γάτος /  
Παναγιώτης Σκοπλάκης

**ΤΕΔΚ Ν. ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ** Γιώργος Αλέγρας /  
Βαγγέλης Βιδάλης

**ΤΕΔΚ Ν. ΧΑΝΙΩΝ** Τάσος Μπλέτσας / Κώστας  
Πρωτοπαπαδάκης

**ΤΕΔΚ Ν. ΧΙΟΥ** Φώτης Πιτσάκης



ΙΧ. ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΑ ΣΤΕΛΕΧΗ ΤΟΥ ΚΕΠΕ  
ΠΟΥ ΑΠΑΣΧΟΛΗΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ  
ΚΑΙ ΤΙΣ ΥΠΑ ΤΟΥ ΥΠΕΘΟ  
ΑΠΟ ΤΟ 1985 ΚΑΙ ΤΟ 1986

- N. ΑΘΗΝΩΝ** Λευτέρης Παυλίδης  
**N. ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ** Μαρία Τοφάλου /  
Αικατερίνη Χαχούλη  
**N. ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ** Αντώνιος  
Αντωνόπουλος / Χρήστος Μάρκου  
**N. ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ** Ιωάννης Δράσσας /  
Κωνσταντίνος Τερζής  
**N. ΑΡΚΑΔΙΑΣ** Δημήτριος Ράπτης / Νικόλαος  
Τζουραμάνης  
**N. ΑΡΤΑΣ** Νικόλαος Γκολομάζος / Απόστολος  
Δασκαλόπουλος  
**N. ΑΧΑΪΑΣ** Κωνσταντίνος Λαγός / Σοφία  
Λέρτα  
**N. ΒΟΙΩΤΙΑΣ** Περικλής Γιαννόπουλος /  
Δημήτριος Ζιώμας  
**N. ΓΡΕΒΕΝΩΝ** Ζωή Γούλκα-Συρακούλη/  
Κίμων Παντοσίτης  
**N. ΔΡΑΜΑΣ** Χρήστος Γερμαντζίδης /  
Ιορδάνης Χατζηαϊβάζ  
**N. ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ** Αργυρώ  
Παρασκευοπούλου / Γεώργιος-Ανδρέας  
Χατζόπουλος  
**N. ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ** Μανώλης  
Μακρονικολάκης / Ιφ. Βαφείδου-  
Σπηλιωτοπούλου  
**N. ΕΒΡΟΥ** Αθανάσιος Ντακοζούδης /  
Χρήστος Πεταλάς  
**N. ΕΥΒΟΙΑΣ** Αναστάσιος Ρεϊζόπουλος /  
Αθανάσιος Στρουμπούλης  
**N. ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ** Κωνσταντίνος Κατσιμπρας /  
Μαρίτσα Κουτσουλή-Κατσιφού/ Γεώργιος  
Παπαδιοδώρου  
**N. ΖΑΚΥΝΘΟΥ** Νικόλαος Γιαννούλης  
**N. ΗΛΕΙΑΣ** Αικατερίνη Σκούντζου  
**N. ΗΜΑΘΙΑΣ** Γρηγόριος Ντάλης/ Αικατερίνη  
Τριανταφύλλου  
**N. ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ** Ηρακλής Κουμπενάκης/  
Εμμανουήλ Μαρίνος  
**N. ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ** Φώτης Αθανασίου/ Ελένη  
Κουλύρα  
**N. ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ** Θεολόγος Λαμπριανίδης  
/ Ρούλα Τριανταφυλλίδου / Ιωάννης  
Χατζητρήφωφ  
**N. ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ** Μιχαήλ Αράπογλου /  
Πολυξένη Παγγέ  
**N. ΚΑΒΑΛΑΣ** Αναστασία Κοντομάρκου /  
Ιωάννης Κουγιώνας  
**N. ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ** Μιχάλης Μούχος/ Βασίλειος  
Νίκου  
**N. ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ** Πέτρος Μοσχοβίτης /  
Αθανάσιος Παπαζήσης  
**N. ΚΕΡΚΥΡΑΣ** Δημήτριος Μπιμπίκος /  
Σταματέλλα Σαγιά  
**N. ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ** Ζήσιμος Βαγγελάτος /  
Νικόλαος Λουκάτος  
**N. ΚΙΛΚΙΣ** Αντωνία Μελικουδή / Σπυρίδων  
Σπιτιέρης  
**N. ΚΟΖΑΝΗΣ** Ανδρέας Κατσανίκος /  
Βασίλειος Χλιαράς  
**N. ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ** Ιωάννα Ζαραφέτα / Νικόλαος  
Καμπούρης  
**N. ΚΥΚΛΑΔΩΝ** Κωνσταντίνος Γρυπάρης /  
Βαγγελής Παρασκευόπουλος / Ιωάννης  
Χτούρης  
**N. ΛΑΚΩΝΙΑΣ** Παναγιώτης Κούτρης  
**N. ΛΑΡΙΣΑΣ** Δημήτριος Φεγγίτης / Γεώργιος  
Χατζής

- Ν. ΛΑΣΙΘΙΟΥ** Κωνσταντίνος Κωνσταντάκης /  
Ακλιμήνη Μηνσδάκη
- Ν. ΛΕΣΒΟΥ** Νικόλαος Κεφαλάς / Ευστράτιος  
Χαλαυτής
- Ν. ΛΕΥΚΑΔΑΣ** Παναγιώτης Κοντογιάννης
- Ν. ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ** Ιφιγένεια Γκέσκου /  
Αθανάσιος Καραμόσχος
- Ν. ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ** Παναγιώτης Αγγελόπουλος /  
Αντώνης Φασιλής
- Ν. ΞΑΝΘΗΣ** Ευανθία Τζήμου / Αγγελική  
Ωραιοπούλου
- Ν. ΠΕΙΡΑΙΑ** Κωνσταντίνος Ελευθεράκος /  
Αφροδίτη Κρούσκου
- Ν. ΠΕΛΛΑΣ** Βασίλειος Γιουματζίδης /  
Βασιλική Πεχλιβανίδου
- Ν. ΠΙΕΡΙΑΣ** Κωνσταντίνος Νικολόπουλος
- Ν. ΠΡΕΒΕΖΑΣ** Νικόλαος Ντούσις / Άννα  
Ωρολογά
- Ν. ΡΕΘΥΜΝΗΣ** Νικόλαος Παπαδογιάννης /  
Σπυρίδων Πρωτοπαπαδάκης
- Ν. ΡΟΔΟΠΗΣ** Ιωάννης Δωρόπουλος /  
Νικόλαος Νικολόπουλος
- Ν. ΣΑΜΟΥ** Ιωάννης Λάρδας
- Ν. ΣΕΡΡΩΝ** Χρυσ. Βλάικου-Αεροπούλου /  
Κωνσταντίνος Γκούλιος
- Ν. ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ** Φωτεινή Κωνσταντοπούλου /  
Θεοδόσης Στάλιος
- Ν. ΦΛΩΡΙΝΑΣ** Ελισάβετ Θωΐδου / Λιλίαν  
Πιτόσκα
- Ν. ΦΩΚΙΔΑΣ** Κωνσταντίνος Τσάρας
- Ν. ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ** Μανόλης Κανάρης / Μαρία  
Πλιώκα
- Ν. ΧΑΝΙΩΝ** Ιωάννης Μιχελιουδάκης /  
Αδαμάντιος Μπασαντής
- Ν. ΧΙΟΥ** Βασίλειος Μανασής
- ΥΠΑ ΑΝ. ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΟΣ** Ηλίας Μόκας /  
Βασιλική Πελένη
- ΥΠΑ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ** Γεώργιος Γιανναρόπουλος
- ΥΠΑ ΘΡΑΚΗΣ** Κωνσταντίνος Καράκης
- ΥΠΑ ΗΠΕΙΡΟΥ** Δικαίος Τσερκέζος
- ΥΠΑ ΚΡΗΤΗΣ** Κλεάνθης Θωμαΐδης

✱



