

# Τα 14 «κλειδιά» της ΟΝΕ

Του ΠΑΝ. ΜΑΪΣΤΡΟΥ\*

**Μ**ε την εισοδό 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 για το σκοπό αυτό, καταλήγουμε στο ότι, αν και δεν υπήρξε από την αρχή ο ανάλογος πλήρης σχεδιασμός, στην πράξη ακολουθήθηκε μια εξαιρετικά επιτυχημένη μεθοδολογία.

Η μεθοδολογία που οδηγεί κάθε εγχείρημα σχεδιασμού και εφαρμογής μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής σε ικανοποιητικό επίπεδο των στόχων της.

Για να διευκολύνω τον αναγνώστη κατατάσσω τα συστατικά στοιχεία της μεθοδολογίας αυτής σε 14 συντελεστές που αποτελούν ουσιαστικά τα «κλειδιά» επιτυχίας τους εγχειρήματός. Με αυτά τα κλειδιά θα μπορούμε εφεξής να κρίνουμε το σχεδιασμό κάθε εξαγγελιομένης σημαντικής δημόσιας πολιτικής και εφόσον υπολείπεται, να συμπεραίνουμε ότι δεν έχει πολλές πιθανότητες επιτυχίας.

Εν προκειμένου, 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.
- Δεύτερον, στήριχθηκε 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 ΟΝΕ, όπως κάθε σημαντική δημόσια πολιτική, χρειάζεται ως προϋπόθεση την ουσιαστική διάγνωση των προβλημάτων, τη μέληση των λύσεων για την αντιμετώπιση τους και τη διατύπωση προγράμματος με πολύ συγκεκριμένους



ΟΙ ΗΓΕΤΕΣ ΤΗΣ Ε.Ε. ΣΤΗΝ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ

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 το χαρακτηριστικό τους, για να μπορούμε να βγάλουμε πολιτικά 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 το νόμο 2214 του 1994 και τους νόμους που τον ακολούθησαν). Μέτρα εξυγίανσης και βελτίωσης της δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως η αποβολοποίηση των τίτλων του Δημοσίου (νόμος 2198 του 1994), η βελτίωση της διαχείρισης του δημοσίου 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.

**Το 4ο είναι οικονομικό.** Νομοθετικές ρυθμίσεις και νέοι θεσμοί χωρίς τη χρηματοδότηση των αντίστοιχων επενδυτικών και λειτουργικών δαπανών, μένουν ανεφάρμοστοι, Αναδιοργάνωση των οικονομικών

υπηρεσιών και των ελεγκτικών μηχανισμών και η δημιουργία νέων θεσμών (κυρίως με το νόμο 2343 του 1995), όπως η ίδρυση Εθνικού και Περιφερειακών Ελεγκτικών Κέντρων και του Σώματος Διοίκησης 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 το νόμο 2628 του 1998 και της Δημόσιας Επιχείρησης Κινητών Αξιών (ΔΕΚΑ) με το νόμο 2526 του 1997.

Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης

## «Η επιτυχία της όλης προσπάθειάς μας εξαρτάται από την ωριμότητα του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος της χώρας»

και λειτουργίας των ΔΕΚΟ με το νόμο 2414 του 1996, καθώς και περιορισμός και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών δαπανών με το νόμο 2469 του 1997. Αύξηση των προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, αξιολόγηση της δημοσίας 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, Γι' αυτό από την αρχή έγινε ορ-

ως επιταγή χωρίς αντίκρισμα. Οι νέοι θεσμοί που ιδρύθηκαν την περίοδο αυτή εξασφάλισαν έγκαιρα τους αναγκαίους πόρους για να οργανωθούν και να λειτουργήσουν.

Επίσης, εξασφαλίστηκε η χρηματοδότηση των ολοκληρωμένων πληροφωρητικών 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 θεσπίζεται κανόνες, που παρά τη γενική εφαρμογή τους, πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες της χώρας μας.

**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 βοηθά αποτελεσματικά στη μείωση της φοροδιαφυγής και στη αύξηση των φορολογικών εσόδων, και αναπτύσσονται τα Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα Τελεών, Θησαυροφυλακίου-Προϋπολογισμού, Προσωπικού-Μεθοδολογίας-συντάξεων κ.λπ.

**Το 8ο είναι το ανθρώπινο δυναμικό.** Κάθε σημαντική δημόσια πολιτική χρειάζεται για την εφαρμο-

γή της να στηριχθεί σε νέο εξειδικευμένο ή υπάρχον αλλά καταρτιζόμενο ανθρώπινο δυναμικό. Αλλιώς δεν έχει ελπίδες να ξεπεράσει τις κατεστημένες αδράνειες, ούτε πολλές πιθανότητες να πετύχει. Οι περισσότερες αρμόδιες υπηρεσίες των παραπάνω δημοσίων φρέων δεν χρειάστηκαν πρόσθετο προσωπικό. Εμπειρία στελέχη προ-οδηγήθηκαν ή εντάχθηκαν με μετα-ταξη ή απόσπαση στους νέους θε-σμούς. Για την προσέλκυση τους ε-ξασφαλίστηκαν κίνητρα, εφαρμο-στικά δε αξιολογικά κριτήρια για την επιλογή τους.

**Το 9ο είναι επιστημονικό-τεχνικό.** Για το 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 εμπειρογνομιών (του IRS) των ΗΠΑ. Για την εφαρμογή του προγράμματος μετοχοποιήσεων και ιδιωτικοποιήσεων, που δεν έχει τεχνολογία ο δημοσίου 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 ευρεία 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 επικοινωνιοποιήθηκε ως «ΟΝΕ» και είχε ως ισοχρόνιο 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 εγγενές αδυναμία του πολιτικού συστήματος, το γεγονός ότι ένα τέτοιο πρόγραμμα συνήθως πρέπει να υπερβεί 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 ΟΝΕ μπορεί να εγγυηθούν προγραμματικά σταθερότητα για μεγάλη χρονική διάρκεια.

**Το 12ο είναι οι δομές διοικητικού συστήματος.** Η δομή του διοικητικού συστήματος είναι α-κίνητη υπό δομημένη συσχετισμό και ρόλο εξωτερικού αξιολογητή, θα έπρεπε να τον εφευρούμε. Αλλάστε

# για το μέλλον της Ελλάδας

γής της να στηριχθεί σε νέο εξειδικευμένο ή υπάρχον αλλά καταρτιζόμενο ανθρώπινο δυναμικό. Αλλιώς δεν έχει ελπίδες να ξεπεράσει τις κατεστημένες αδράνειες, ούτε πολλές πιθανότητες να πετύχει. Οι περισσότερες αρμόδιες υπηρεσίες των παραπάνω δημοσίων φρέων δεν χρειάστηκαν πρόσθετο προσωπικό. Εμπειρία στελέχη προ-οδηγήθηκαν ή εντάχθηκαν με μετα-ταξη ή απόσπαση στους νέους θε-σμούς. Για την προσέλκυση τους ε-ξασφαλίστηκαν κίνητρα, εφαρμο-στικά δε αξιολογικά κριτήρια για την επιλογή τους.

Σημαντικό ρόλο στη συνεχιζόμενη κατάρτιση του προσωπικού σκεπεί η Σχολή Επιμόρφωσης ΣΕΥΥΟ.

Πάντως, πρέπει να υπογραμμίσω ότι εάν το ανθρώπινο δυναμικό που ζητήθηκε για τη στελέχωση κρίσιμων λειτουργιών είχε εξασφαλιστεί έγκαιρα, τα σημερινά θετικά οικονομικά αποτελέσματα θα είχαν επιτευχθεί νωρίτερα.

**Το 9ο είναι επιστημονικό-τεχνικό.** Για το 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 εμπειρογνομιών (του IRS) των ΗΠΑ. Για την εφαρμογή του προγράμματος μετοχοποιήσεων και ιδιωτικοποιήσεων, που δεν έχει τεχνολογία ο δημοσίου 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 ευρεία 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 επικοινωνιοποιήθηκε ως «ΟΝΕ» και είχε ως ισοχρόνιο 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 εγγενές αδυναμία του πολιτικού συστήματος, το γεγονός ότι ένα τέτοιο πρόγραμμα συνήθως πρέπει να υπερβεί 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 ΟΝΕ μπορεί να εγγυηθούν προγραμματικά σταθερότητα για μεγάλη χρονική διάρκεια.

**Το 12ο είναι οι δομές διοικητικού συστήματος.** Η δομή του διοικητικού συστήματος είναι α-κίνητη υπό δομημένη συσχετισμό και ρόλο εξωτερικού αξιολογητή, θα έπρεπε να τον εφευρούμε. Αλλάστε



Η ΕΓΝΑΤΙΑ ΣΤΗ ΔΥΤΙΚΗ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ

λικής διεύθυνσης του συνολικού προγράμματος είναι ο ίδιος ο πρωθυπουργός.

Δομή παρακολούθησης και αξιολόγησης είναι ένα ειδικό γραφείο της Γενικής Διεύθυνσης II της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ε.Ε.), που έπειτα από έλεγχο των στοιχείων από την Eurostat, ετοιμάζει τις Εκθερήσεις της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής της Ε.Ε. (πρώην Νομισματικής Επιτροπής). Η επιτροπή αυτή εισογείται προς το Συμβούλιο Υπουργών (ECOFIN), που δίνει και τις τελικές συστάσεις. Η σημαντική αυτή διαδικασία οδηγεί σε ουσιαστική παρακολούθηση επιτευχθέντων ποσοτικοποιημένων στόχων και τακτική επικαιροποίηση του Προγράμματος Σύγκλισης.

Αν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν είχε ρόλο εξωτερικού αξιολογητή, θα έπρεπε να τον εφευρούμε. Αλλάστε

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 την εκπροσώπου ή την επηρεάζουν.

**Το 14ο κλειδί επιτυχίας αποτελεί ουσιαστικά σύνθεση όλων των προηγούμενων.** Είναι ο βαθμιαίος 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 στήριζει 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 Μπισοτάκη και την κυβέρνησή του το πρώτο Πρόγραμμα Σύγκλισης. Στον Ανδρέα Παπανδρέου και τον Γιώργο Γεννημάτα 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 συνεχίστηκαν και ολοκληρώθηκαν από το 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 επέισε το πολιτικό και διοικητικό σύστημα, την οικονομία και την κοινωνία, τους ευρωπαίους εταίρους και τη διεθνή κοινότητα ότι δεν κάνει συμβιβασμούς προκειμένου να επιτύχει τους στόχους για τους οποίους δεσμεύτηκε απέναντί τους.

■ Την παραπάνω μεθοδολογία (engineering) των 14 «κλειδίων» προτείνω να την ονομάσουμε «Μεθοδολογία της ΟΝΕ». Αν η Μεθοδολογία αυτή εγγραφεί ως τεχνολογία στην ιστορική μνήμη του πολιτικού και διοικητικού συστήματος, τότε θα επιτελεί επί πολλά χρόνια ένα ρόλο ευρύτερο από αυτόν της ένταξης της χώρας μας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

Θα αποτελεί οδηγό μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού για την οργάνωση του κράτους και για το σχεδιασμό και εφαρμογή όλων των σημαντικών δημοσίων πολιτικών της επόμενης δεκαετίας.

Θα φέρει πραγματικά την Ελλάδα στον 21ο αιώνα.

\* Ο ΠΑΝ. ΜΑΪΣΤΡΟΣ είναι πρόεδρος του Οργανισμού Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΟΕΕΚ).