

Μέγιστο Έσοδα ΤΑ.Σ.Ο.Κ.
Κατανομή

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΕΛ.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	1
2. ΑΡΧΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	2
3. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΟΜΕΣ	8
3.1. Η ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	9
3.2. ΟΙ ΔΟΜΕΣ ΣΤΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΗΣ ΜΙΚΡΟΚΑΙΜΑΚΑΣ	15
3.3. Η ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ	17
4. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ	19
5. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ	29
6. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗ	31
7. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ	43

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η πρόταση που αναπτύσσεται στις επόμενες σελίδες έχει ορισμένα χαρακτηριστικά τα οποία πρέπει να προσδιοριστούν από την αρχή:

Το πρώτο χαρακτηριστικό είναι ότι η πρόταση αφορά ένα τομέα όπου, όπως υποστηρίζεται στο Κεφάλαιο 2, δεν υπάρχει ιδιαίτερα συγκροτημένη πολιτική, και όπου, από τη φύση του τομέα, η ύπαρξη συγκροτημένης πολιτικής απαιτεί τεχνικό αναλυτικό έργο που δεν έχει γίνει και που η ομάδα που διαμόρφωσε την πρόταση αυτή δεν είχε το χρόνο και τους πόρους να το κάνει. Έτσι η πρόταση αυτή πρέπει να θεωρηθεί ως πρόταση εργασίας που επιδέχεται διορθώσεις ή εξειδίκευση.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό είναι ότι η πρόταση υποστηρίζει απόψεις που πιθανότατα έρχονται σε σύγκρουση με παραδοσιακές πρακτικές και "δικαιώματα" των δημοσίων υπαλλήλων. Ορισμένα από αυτά, διαμορφώθηκαν την περίοδο 1981-87, συνεπώς η υιοθέτησή της θα σημάνει εν μέρει πολιτική στροφή (π.χ. στα θέματα διαφοροποίησης αμοιβών). Θα υπάρχει γι' αυτό το ερώτημα αποδοχής των προτάσεων από τους δημοσίου υπαλλήλους, ενώ θεωρούμε ότι δεν θα υπάρχει κανένα πρόβλημα συναινέσεως από την ευρύτερη κοινωνία. Έτσι στην περίπτωση καταρχήν επιλογής αυτής της πρότασης εργασίας, θα χρειαστεί μιά ιδιαίτερα προσεκτική διαπραγμάτευση και συζήτηση με τους δημοσίου υπαλλήλους.

Η ομάδα που διαμόρφωσε την πρόταση αυτή θεωρεί ότι η εξασφάλιση συναίνεσης των δημοσίων υπαλλήλων δεν πρέπει να είναι υποχρεωτική προϋπόθεση προώθησης της πρότασης, αλλά ότι η συναίνεσή τους δεν πρέπει να θεωρηθεί αδύνατη αν η κυβέρνηση προωθήσει μιά πραγματική διοικητική αλλαγή, που θα την στηρίζει ευρύτερο φάσμα κοινωνικών δυνάμεων.

Το τρίτο χαρακτηριστικό αφορά το περιεχόμενο της πρότασης και τα όριά του. Καταρχήν υπάρχει μιά άνιση έμφαση στο θέμα της θεσμικής αλλαγής (κυρίως για τις δομές και το ανθρώπινο δυναμικό) σε βάρος του θέματος της λειτουργικής αλλαγής (που αφορά την οργάνωση και τις διαδικασίες λειτουργίας). Αυτό οφείλεται μόνο στο γεγονός ότι η έμφαση και πρόσφατα και στο παρελθόν ήταν στους θεσμούς και έτσι γι' αυτό το θέμα υπάρχουν σχετικά έτοιμες συγκροτημένες αναλύσεις και προτάσεις. Όμως το βασικό πρόβλημα είναι αυτό της λειτουργίας και εκεί θα πρέπει να υπάρξει από άποψη πόρων, προσπάθειας και πολιτικής στήριξης έμφαση του προγράμματος διοικητικής αλλαγής. Για το θέμα αυτό πρέπει να τονισθεί ότι χρειάζονται και τεχνικές μελέτες που μέχρι σήμερα η σημασία τους συστηματικά αγνοήθηκε. Κάτι που απουσιάζει ολοκληρωτικά από τις προτάσεις είναι ό,τι σχετίζεται με την οικονομική διοίκηση που περιλαμβάνει και τις διαδικασίες οικονομικής διαχείρισης (π.χ. δημόσιο λογιστικό) αλλά και τα θεσμικά πλαίσια του Τακτικού Προϋπολογισμού και τού Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων. Η Ομάδα Εργασίας θεωρεί ότι μιά πρόταση διοικητικής αλλαγής πρέπει οπωσδήποτε να συμπληρωθεί με προτάσεις και για το θέμα αυτό.

Τέλος, σχετικά με την οριοθέτηση του χώρου της δημόσιας διοίκησης, η πρόταση καλύπτει μόνο την κεντρική δημόσια διοίκηση δηλαδή τα υπουργεία, τις νομαρχίες, και τα ΝΠΔΔ. Αυτή η οριοθέτηση έγινε γιατί θεωρούμε ότι για αυτό το χώρο χρειάζεται οπωσδήποτε ενιαία πολιτική διοίκησης και ένα κεντρικό πρόγραμμα διοικητικής αλλαγής. Βεβαίως και τα όρια αυτού του χώρου είναι κάπως αμφιλεγόμενα σε σχέση με τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (π.χ. περίπτωση ΙΚΑ αλλά και ΕΣΥΕ ή Εθνικού Τυπογραφείου). Έτσι η πρόταση δεν ασχολείται καθόλου με τον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Για τον τελευταίο θεωρούμε ότι οι κανόνες και η πολιτική διοίκησης πρέπει οπωσδήποτε να διαφοροποιούνται από τους κανόνες και την πολιτική για την

κεντρική δημόσια διοίκηση, αλλά και να χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερη ευελιξία, προσαρμογή στις τοπικές ιδιαιτερότητες κάθε φορέα, και αυτοδύναμη διαχείρισή τους από κάθε φορέα. Παρά το γεγονός ότι είναι άρρηκτες οι σχέσεις μεταξύ της κεντρικής δημόσιας διοίκησης και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, για τον τελευταίο απαιτείται ένα ξεχωριστό πρόγραμμα αναμόρφωσης που θα λαμβάνει υπόψη τα αμέσως προηγούμενα.

2 ΑΡΧΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Βασική προϋπόθεση για τη διαμόρφωση ενός προγράμματος διοικητικής αλλαγής είναι η αντικειμενική και αξιόπιστη αξιολόγηση της κατάστασης που επικρατεί στο χώρο της διοίκησης και των προσπαθειών για την αλλαγή της που έχουν γίνει μέχρι σήμερα. Η σημερινή κατάσταση αξιολογείται ειδικότερα στα επί μέρους κεφάλαια που ακολουθούν. Ως προς τις προσπάθειες που έχουν γίνει μέχρι τώρα γενική εκτίμηση της ομάδας εργασίας είναι ότι υπήρξαν αποσπασματικές και αναποτελεσματικές. Στην περίοδο 1981-87, εκτός από ορισμένες σημαντικές, αλλά μεμονωμένες και μεσοπρόθεσμης απόδοσης παρεμβάσεις, όπως π.χ. η αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις νομαρχιακές υπηρεσίες, ή η λειτουργία του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, ο στόχος του λειτουργικού εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης δεν επιτεύχθηκε. Τα βήματα που έχουν γίνει την περίοδο αυτή είναι οπωσδήποτε πολύ λιγότερα απότι οι σύγχρονες ανάγκες απαιτούν ή ακόμη απότι μπορεί να θεωρηθεί ότι επιτρέπουν οι σημερινές συνθήκες και αντιστάσεις του κράτους στην Ελλάδα. Συνεπώς, η ανάγκη για μιά πραγματική διοικητική αλλαγή εξακολουθεί να είναι επίκαιρη σήμερα όσο ποτέ άλλοτε.

Η αδυναμία να εφαρμοσθεί και να επιτύχει ένα πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης συναρτάται με εγγενή στη δημόσια διοίκηση προβλήματα και πρακτικές αλλά και επιλογές πολιτικές, που μιά σοβαρή και αξιόπιστη προσπάθεια καλείται ν' ανατρέψει. Μιά ενδεικτική απαρίθμηση των προβλημάτων αυτών θα μπορούσε να είναι :

1 Μεθοδολογία

Μέχρι τώρα έχουν ακολουθηθεί διαδικασίες παρέμβασης στη δημόσια διοίκηση, που αποτελούν περισσότερο πρακτική παρά μεθοδολογία με την επιστημονική έννοια του όρου και που μπορεί να χαρακτηρισθούν χωρίς κίνδυνο υπερβολής κεντρικές, γραφειοκρατικές και θεσμικές. Αυτό σημαίνει ότι περιορίζονται σε θεσμικούς κανόνες γενικής εφαρμογής, που σχεδιάζονται κεντρικά (π.χ. από το Υπ. Προεδρίας) χωρίς επαφή και γνώση

του λειτουργικού αντικειμένου και των προβλημάτων διοίκησης που υποτίθεται ότι προσπαθούν να θεραπεύσουν, και που υλοποιούνται με την μηχανιστική εφαρμογή και έλεγχο νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, και με την ολοκληρωτική απουσία μηχανισμών έρευνας, σχεδιασμού, υλοποίησης, αξιολόγησης και διόρθωσης.

2. Στόχοι

Μέχρι τώρα έχει προωθηθεί κυρίως - υπήρξε άλλωστε και ιδεολογική μετώπη - ο στόχος του εκδημοκρατισμού της δημόσιας διοίκησης και εσωτερικά (ως προς το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων) και εξωτερικά (ως προς τις σχέσεις κράτους - πολίτη), και όχι ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός. Η μονομέρεια αυτή ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο με την υποκατάσταση σε μεγάλο βαθμό του στόχου του εσωτερικού εκδημοκρατισμού με μία πολιτική ικανοποίησης μαζικών (-) αιτημάτων για δικαιώματα και παροχές (π.χ. μισθολογική εξίσωση, ισοπέδωση ιεραρχίας, διεύρυνση δικαιώματος απεργίας), που τελικά λειτούργησε σε βάρος του στόχου του εκσυγχρονισμού.

3. Πολιτική βούληση

Έχουν στηριχθεί την περίοδο αυτή πρακτικές που εξυπηρετούν μικροπολιτικά και βραχύπρόθεσμα, αν όχι τελείως αμφιλεγόμενα, συμφέροντα (π.χ. μαζικές προσλήψεις με όχι διαφανείς διαδικασίες), και δεν έχει υποστηριχθεί κατά προτεραιότητα ο στόχος του εκσυγχρονισμού της διοίκησης (π.χ. καθυστέρηση κατάρτισης οργανισμών).

4. Κοινωνική συνείδηση

Αντίθετα με άλλους τομείς κυβερνητικής δράσης, στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, απουσιάζουν εντελώς οι διαδικασίες και τα όργανα δημόσιου διαλόγου είτε με τους δημοσίου

υπαλλήλους είτε με την ευρύτερη κοινωνία. Αντίθετα έχει παγιωθεί μία παράδοση διάθεση συναινέσεως σ'ότι ζητούν διάφορες κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων.

Αν οι παραπάνω διαπιστώσεις είναι σωστές, όπως θεωρεί η ομάδα εργασίας, τότε ένα πρόγραμμα διοικητικής αλλαγής για να είναι τεχνικά επαρκές και πολιτικά αξιόπιστο πρέπει να ανατρέψει την προηγούμενη κατάσταση πραγμάτων. Οι ειδικότερες προτάσεις που ακολουθούν στα επόμενα κεφάλαια έχουν συνταχθεί με αυτό το πνεύμα, αλλά θεωρούμε ότι χρειάζεται και μία προγραμματική πολιτική δέσμευση στην ίδια κατεύθυνση. Αυτό σημαίνει τοποθέτηση της διοικητικής αλλαγής στην κορυφή των πολιτικών προτεραιοτήτων ενώ σήμερα είναι πολύ χαμηλά, και συνειδητή υιοθέτηση αρχών πολιτικής όπως οι παρακάτω :

1 Επιστημονική μεθοδολογία

Διαδικασίες παρέμβασης που θα βασίζονται πάντοτε στην συστηματική τεχνική έρευνα των προβλημάτων οργάνωσης εργασίας της δημόσιας διοίκησης και των λειτουργικών απαιτήσεων που πρέπει κάθε φορά να ικανοποιηθούν, που θα δέχονται καινοτομίες και πειραματικές πιλοτικές προσπάθειες, και που θα επικεντρώνονται στην αλλαγή της οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους και όχι σε τυπικές, κανονιστικές αλλαγές.

2 Λειτουργικοί στόχοι

Οι στόχοι του προγράμματος διοικητικής αλλαγής πρέπει να επικεντρώνονται κατά πρώτο λόγο στο λειτουργικό εκσυγχρονισμό και στα χαρακτηριστικά της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας, καθώς και σε ποσοτικά μεγέθη κόστους-όφελους, και κατά δεύτερο λόγο στον στόχο του εκδημοκρατισμού. Ο στόχος αυτός θεωρούμε ότι χρειάζεται εξειδίκευση και επαναπροσδιορισμό, π.χ. στις σύγχρονες κατευθύνσεις των ιδεών για τη "βελτίωση της ποιότητας της εργασιακής ζωής", ή για τη "δημοκρατική διοίκηση".

3 Πραγματική πολιτική βούληση

Πολιτική συνειδητή απόφαση για την εκρίζωση μικροπολιτικών πρακτικών και συμφερόντων που μ'αυτές δεν μπορεί να συνυπάρξει τεχνικά και ιδεολογικά λειτουργικός εκσυγχρονισμός (π.χ. σε σχέση με διοίκηση και προσλήψεις προσωπικού, οικονομικές αποφάσεις, ή επιλογές ανωτάτων στελεχών διοίκησης).

Πολιτική συνειδητή δέσμευση για προώθηση ριζικών μεταρρυθμίσεων με συνέπεια, πρόγραμμα μεσοπρόθεσμου ορίζοντα εφαρμογής, καθώς και τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους (κυρίως επενδύσεις σε κτιριακό και τεχνικό εξοπλισμό, και σε μελέτες).

Προώθηση στην πράξη των μεταρρυθμίσεων κατά προτεραιότητα και αγνοώντας το "πολιτικό κόστος" που συνήθως είναι πολύ μικρότερο από το λειτουργικό όφελος αλλά και το τελικό πολιτικό κέρδος.

4 Διαδικασία κοινωνικής συναίνεσης

Πολιτική δέσμευση για δημόσιο διάλογο και συστηματική προσπάθεια κοινωνικής συναίνεσης, με δημοσίους υπαλλήλους, πολιτικά κόμματα και κοινωνικούς φορείς, χωρίς βεβαίως να εγχωρείται η πολιτική ευθύνη της κυβέρνησης με το να αναγνωρίζεται το veto ενός ή περισσότερων από τους παραπάνω παράγοντες.

3. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΟΜΕΣ

Το θέμα των δομών της κεντρικής δημόσιας διοίκησης περιλαμβάνει τρία ειδικότερα θέματα που αφορούν αφενός τις δομές στο επίπεδο της μεγάλης κλίμακας, δηλαδή την αρχιτεκτονική της δημόσιας διοίκησης και αφετέρου τις δομές στο επίπεδο της μικροκλίμακας όπου εντάσσεται και το ιδιαίτερο πρόβλημα της δομής της νομαρχίας.

3.1 Η ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Στο θέμα αυτό τα εγγενή προβλήματα είναι η διοικητική-πολιτική πολυδιόσπαση αντικειμένων δράσης και πολιτική-διοικητική μονοσήμαντη ιεραρχική εξάρτηση. Αυτά τα δύο προβλήματα σε συνδυασμό με την απουσία μηχανισμών και παράδοσης οριζόντιας συνεργασίας συντονισμού και επίλυσης διαφορών, και με τον διαχειριστικό τρόπο διαμόρφωσης της πολιτικής, αδρανοποιούν την κυβέρνηση και ως προς την παραγωγή και ως προς την υλοποίηση πολιτικής και προγραμμάτων. Χαρακτηριστικές εδώ είναι και οι επίκαιρες δυσλειτουργίες σε σχέση με την αντιμετώπιση καίριων προβλημάτων που τα περισσότερα έχουν διυπουργικό χαρακτήρα (π.χ. περίπτωση προστασίας περιβάλλοντος στην Αθήνα).

Τα εγγενή αυτά προβλήματα εκδηλώνονται στην πράξη με την πολιτικά και διοικητικά αυτόνομη λειτουργία πολλών υπουργείων και φορέων ή και εσωτερικών ομάδων μέσα σε κάθε υπουργείο ή φορέα. Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων χρειάζεται η ριζική μεταρρύθμιση της αρχιτεκτονικής της κεντρικής δημόσιας διοίκησης με ουσιαστικό περιεχόμενο την :

1. Απλούστευση της δομής της Κυβέρνησης.
2. Απλούστευση της δομής της πολιτικής εξουσίας.
3. Ανάπτυξη μηχανισμών συντονισμού και επίλυσης διαφορών.
4. Δημιουργία φορέων οριζόντιας (διυπουργικής) λειτουργίας.
5. Ενίσχυση της αυτοδύναμης διοικητικής λειτουργίας υπουργείων ή φορέων.

Από τις κατευθύνσεις αυτές σαφής πρόταση μπορεί να διατυπωθεί μόνο για τις δύο πρώτες που αφορούν αμεσότερα δομές είτε της κυβέρνησης είτε της πολιτικής εξουσίας. Για τα υπόλοιπα μπορούν να διατυπωθούν μόνο γενικές αρχές που χρειάζονται εξειδίκευση στο στάδιο της εφαρμογής. Ειδικότερα :

Απλούστευση της δομής της κυβέρνησης

Αυτό σημαίνει κυρίως τη μείωση του αριθμού των υπουργείων. Οριστική πρόταση που θα περιλαμβάνει και την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων κάθε υπουργείου δεν είναι δυνατό να γίνει εδώ, γιατί απαιτούνται αναδιαρθρώσεις αρμοδιοτήτων στο επίπεδο της μικροκλίμακας που μπορούν να ενταχθούν μόνο στις μελέτες για τους οργανισμούς των υπουργείων.

Πάντως σε κάθε περίπτωση, η ομάδα εργασίας συμφωνεί σε ένα κυβερνητικό σχήμα της τάξης των 10-12 υπουργείων που εξασφαλίζει ενότητα αντικειμένου, και πολύ λιγότερες και ευκολότερα συντονιζόμενες οριζόντιες σχέσεις, και περίπου ίσο πολιτικό και διοικητικό βάρος κατά υπουργείο. Έτσι προτείνονται τα εξής δύο εναλλακτικά σχήματα (η σειρά των υπουργείων είναι θεματική και όχι αξιολογική και οι τίτλοι τους περιγραφικοί):

Σχήμα Α

Ναί

1. Εξωτερικών
2. Εθνικής Άμυνας
3. Εθνικής Οικονομίας (περιλαμβάνει και το Υπ. Οικονομικών και το πολιτικό τμήμα του Υπ. Εμπορικής Ναυτιλίας, καθώς και τον έλεγχο των προμηθειών Εθνικής Άμυνας).
4. Βιομηχανίας, Φυσικών Πόρων και Εμπορίου
5. Γεωργίας
6. Περιβάλλοντος, Χωροταξίας, Δημοσίων Έργων και Μεταφορών
7. Απασχόλησης και Κοινωνικής Πολιτικής
8. Υγείας, Πρόνοιας
9. Παιδείας και Πολιτισμού (περιλαμβάνει και Ισότητα των Δύο Φύλων)
10. Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης (περιλαμβάνει και τις αστυνομικές αρμοδιότητες του Λιμενικού Σώματος)
11. Εσωτερικών (περιλαμβάνει και ορισμένες διαχειριστικές λειτουργίες του Υπ. Προεδρίας που καταργείται).

✓ στο Έσωτερικών

Σχήμα Β

1. Εξωτερικών
2. Εθνικής Άμυνας
3. Εθνικής Οικονομίας (περιλαμβάνει το Υπ. Βιομηχανίας και Εμπορίου)
4. Οικονομικών
5. Γεωργίας
6. Περιβάλλοντος και Χωροταξίας
7. Δημοσίων Έργων και Μεταφορών
8. Απασχόλησης και Κοινωνικής Πολιτικής
9. Υγείας, Πρόνοιας
10. Παιδείας και Πολιτισμού
11. Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης
12. Εσωτερικών

Δεν περιλαμβάνονται στα σχήματα αυτά τα Υπ. Βόρειας Ελλάδας και Αιγαίου καθώς και το Υπ. Προεδρίας. Για τα δύο πρώτα προτείνεται η κατάργησή τους και η υποκατάσταση του πρωτοβουλιακού τοπικού-συντονιστικού ρόλου τους με την αναβάθμιση αντίστοιχων πολιτικών προϊσταμένων (π.χ. περιφερειάρχη με βαθμό βοηθού υπουργού Εσωτερικών επικεφαλής μιας ενιαίας περιφέρειας Αιγαίου), την τοπική παρουσία κεντρικών υπουργείων στη Βόρεια Ελλάδα (π.χ. τοπικό κλιμάκιο του Υπ. Εξωτερικών, και ολόκληρο το Υπ. Γεωργίας στη Θεσσαλονίκη).

Για το Υπ. Προεδρίας προτείνεται η ενσωμάτωση των δύο βασικών του λειτουργιών (Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και Δημόσια Διοίκηση) στο Γραφείο του Πρωθυπουργού. Και για τα δύο αλλά ιδιαίτερα για τον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης αυτό συνεπάγεται την αντικατάσταση του σημερινού διαχειριστικού εκτελεστικού ρόλου του Υπ. Προεδρίας από ένα στρατηγικό-επιτελικό ρόλο για τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης που θα τον χρεωθεί και θα τον υποστηρίξει προσωπικά ο ίδιος ο Πρωθυπουργός (με τη βοήθεια ενός βοηθού υπουργού).

Αυτονόητο είναι ότι μια τέτοια απλούστευση του κυβερνητικού σχήματος συνεπάγεται και επιτρέπει την απλούστευση των κυβερνητικών συλλογικών οργάνων. Έτσι το Υπουργικό Συμβούλιο μπορεί ουσιαστικά να υποκαταστήσει το Κυβερνητικό Συμβούλιο ενώ θα πρέπει να διατηρηθούν υποεπιτροπές του Υπουργικού Συμβουλίου για Εθνική Άμυνα και Εξωτερικές Σχέσεις, Οικονομικά και Ποιότητα Ζωής.

Απλούστευση της δομής της πολιτικής εξουσίας

Το βασικό πρόβλημα της σημερινής δομής της πολιτικής εξουσίας, που παρουσιάζεται κυρίως στα υπουργεία, είναι η πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων και η ανυπαρξία ισορροπίας και σταθερής πυραμίδας αρμοδιοτήτων στους πολιτικούς ρόλους που περιλαμβάνουν τον υπουργό, τυχόν αναπληρωτή υπουργό, τον υφυπουργό, τον γενικό γραμματέα, τυχόν ειδικούς γραμματείς και ορισμένους συμβούλους που άτυπα ασκούν εξουσία.

Ειδικότερα αναπληρωτές υπουργοί ή υφυπουργοί έχουν αυτόνομη πολιτική εξουσία έναντι του υπουργού, και σ' αυτούς υπάγονται κατευθείαν τυχόν ειδικοί γραμματείς ή σύμβουλοι, ενώ δεν υπάρχουν τυποποιημένες αρμοδιότητες, π.χ. των γενικών γραμματέων για το σύνολο της κυβέρνησης ή σταθερή κατανομή αρμοδιοτήτων κατά υπουργείο. Στην πράξη ο αριθμός, το σχήμα και η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των μελών της πολιτικής εξουσίας σε κάθε υπουργείο διαμορφώνεται κατά περίπτωση και ανάλογα με προσωπικές ή πολιτικές συγκυρίες.

Έναντι αυτής της κατάστασης προτείνεται το εξής απλούστερο και ενιαίο για όλα τα υπουργεία σχήμα πολιτικής εξουσίας :

- συγκέντρωση πολιτικής ευθύνης που περιλαμβάνει οπωσδήποτε όλο το νομοθετικό έργο, στον υπουργό
- εκχώρηση πολιτικών αρμοδιοτήτων αν και όπου χρειάζεται, σε "βοηθούς υπουργούς" που θα λειτουργούν "με εντολή" του υπουργού, και που στην επιλογή τους θα συμμετέχει, όχι βεβαίως αποκλειστικά, ο υπουργός. Κατάργηση του θεσμού του αναπληρωτή υπουργού
- ανάθεση ουσιαστικών αρμοδιοτήτων εφαρμογής πολιτικής και διοίκησης σε "ειδικούς γραμματείς", της τάξης των 5-6 κατά υπουργείο, κατά τομείς δραστηριοτήτων ένας από τους οποίους θα περιλαμβάνει τις οριζόντιες λειτουργίες της διοικητικής υποστήριξης και του συντονισμού για όλο το υπουργείο. Ο γενικός γραμματέας καταργείται.
- επιλογή, και μετακίνηση, των ειδικών γραμματέων με κύριο κριτήριο την τεχνοκρατική και διοικητική τους επάρκεια από ειδική κυβερνητική επιτροπή με εισήγηση του αρμόδιου υπουργού.
- μείωση λειτουργία σε κάθε υπουργείο ενός πολιτικού συντονιστικού συμβουλίου (υπουργός, τυχόν βοηθός υπουργός, ειδικοί γραμματείς).

Πρακτικά το σχήμα αυτό περιορίζει δραστικά τον αριθμό των καθαρά πολιτικών μελών της κυβέρνησης, ενισχύει τον επιτελικό - πολιτικό ρόλο των υπουργών, και ενισχύει - ενοποιεί τους ρόλους των γενικών και ειδικών γραμματέων προς το πρότυπο των δεικτικών γενικών γραμματειών που λειτουργούν από το 1985 και μετά, ενώ δημιουργεί και αντίστοιχους ρόλους για τις οριζόντιες λειτουργίες της διοίκησης και προγραμματισμού για το σύνολο κάθε υπουργείου. Επιπλέον στο νέο αυτό σχήμα οι τομείς κάθε ειδικού γραμματέα

και οι αρμοδιότητές του σε σχέση με υπουργούς και υπηρεσίες οριοθετούνται σταθερά. Τέλος το προτεινόμενο σχήμα με τον ενισχυμένο ρόλο του ειδικού γραμματέα επιτρέπει και τον περιορισμό του πολιτικού ρόλου των συμβούλων και τη χρησιμοποίησή τους μόνο σε ρόλο εμπειρογνώμονα όπου υπάρχει ανάγκη σ' αυτό.

3.2 . ΟΙ ΔΟΜΕΣ ΣΤΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΗΣ ΜΙΚΡΟΚΛΙΜΑΚΑΣ

Στο επίπεδο της μικροκλίμακας η δομή συνίσταται στην τυπική οργάνωση της εργασίας και τη λειτουργικότητα κάθε υπηρεσίας. Εδώ περιλαμβάνονται ο οργανισμός, ο κανονισμός λειτουργίας και η περιγραφή των καθηκόντων για κάθε θέση εργασίας. Σήμερα στην δημόσια διοίκηση υπάρχει μόνο το πρώτο και καθόλου τα άλλα δύο.

Για τους οργανισμούς το κύριο πρόβλημα είναι ότι διαμορφώνονται με βάση μόνο τις παραδοσιακές αρχές του διοικητικού δικαίου χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες κάθε φορέα διοικητικής δράσης στη παραγωγική διαδικασία.

Αυτή η παράδοση δεν έχει ανατραπεί και ευνοείται και από το ότι και πολύ σύγχρονο νομικό πλαίσιο (χρονολογείται από το 1956). Έτσι οι νέοι οργανισμοί, παρόλο που αποτελούν βελτίωση της προηγούμενης κατάστασης, δεν είναι στις περισσότερες περιπτώσεις ικανοποιητικοί.

Εκτός από επί μέρους ελαττώματα που μπορεί να διαπιστωθούν με τη μελέτη συγκεκριμένου φορέα διοικητικής δράσης, υπάρχουν ορισμένα γενικά προβλήματα στη δομή της μικροκλίμακας που πρέπει να αντιμετωπισθούν ενιαία. Αυτά είναι :

- 1 Το υπερβολικό εύρος εποπτείας, δηλαδή ο μεγάλος αριθμός υφισταμένων που αναφέρονται στον ίδιο προϊστάμενο. Το πρόβλημα είναι εντονότερο στα μεγάλα, από άποψη προσωπικού, υπουργεία όπως π.χ. το Υπ. Οικονομικών, και συναρτάται με τον περιορισμό των τυπικών επιπέδων διοίκησης που καλύπτει το βαθμολόγιο σε δύο μόνο (δ/νση, τμήμα). Χρειάζεται η σμίκρυνση του εύρους εποπτείας σε ένα μέσο όρο της τάξης του 5, από 30-40 που είναι σήμερα, και η προσθήκη του γραφείου ως ενός ακόμη τυπικού επιπέδου διοίκησης.

Ακριβώς το ίδιο πρόβλημα υπάρχει και στις Νομαρχίες, με δυσμενέστερες εκεί συνέπειες λόγω του εκτελεστικού και διϋπουργικού χαρακτήρα του έργου τους.

- 2 Η απουσία επιτελικών μονάδων προγραμματισμού, συντονισμού και τεκμηρίωσης
- 3 Η πολυδιάσπαση στα περισσότερα υπουργεία των αρμοδιοτήτων διοικητικής υποστήριξης και των αντικειμένων οικονομικής διοίκησης και διοίκησης προσωπικού.

Δημιουργείται
σε κάθε Υπουργείο

Τα προβλήματα αυτά, αλλά και άλλα που θα προκύψουν από τη συστηματική μελέτη των οργανισμών, πρέπει να αντιμετωπιστούν με ένα σύγχρονο νομικό πλαίσιο και με την σταδιακή αναθεώρηση των οργανισμών με βάση μελέτες οργάνωσης του κάθε φορέα, καθώς και την εμπειρία εφαρμογής των νέων οργανισμών μέχρι τότε.

Το νέο πλαίσιο θα πρέπει να καλύπτει το σύνολο της τυπικής οργάνωσης κάθε φορέα (π.χ. και τις ειδικές γραμματείες) καθώς και προδιαγραφές για την κατάρτιση κανονισμών λειτουργίας ή για την περιγραφή υποχρεώσεων κάθε θέσης εργασίας. Στο έργο της κατάρτισης των οργανισμών η κεντρική παρέμβαση που σήμερα έχει το Υπ. Προεδρίας πρέπει να αλλάξει ριζικά. Ενώ σήμερα η παρέμβαση αυτή είναι λεπτομερειακή και διαχειριστική

(ο Υπ. Προεδρίας προσυπογράφει κάθε οργανισμό) πρέπει να περιοριστεί μόνο στη διαμόρφωση του πλαισίου και στον έλεγχο ορισμένων βασικών κανόνων (όπως π.χ. ενός μέσου όρου εύρους εποπτείας ή ενιαίων κλάδων προσωπικού) καθώς και στην επιστημονική και τεχνική υποστήριξη κάθε φορέα με βάση την εθελοντική συνεργασία.

3.3 Η ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ

Η δομή της νομαρχίας παρουσιάζει ένα ειδικό διαρθρωτικό πρόβλημα που προέρχεται από την μέχρι τώρα μονοσήμαντη αντιστοιχία της διοικητικής της διάρθρωσης με κεντρικά υπουργεία, και, αντίστοιχα, την υπαγωγή του προσωπικού της σε αυτά. Το πρόβλημα αυτό αποτελεί και το κυριότερο θεσμικό εμπόδιο στην αποτελεσματική λειτουργία της Νομαρχίας γιατί δημιουργεί εξάρτηση του προσωπικού της νομαρχία από κεντρικά υπουργεία, οδηγεί σε υπέρβολικό εύρος εποπτείας έτσι ώστε να είναι αδύνατη η εποπτεία των υπηρεσιών από το Νομάρχη, και εμποδίζει την συνεργασία μεταξύ διαφορετικών μονάδων και κλάδων προσωπικού (ακόμα και κλάδων που προέρχονται από το ίδιο υπουργείο π.χ. γεωπόνοι και δασολόγοι του Υπουργείου Γεωργίας).

Αυτό το διαρθρωτικό πρόβλημα πρέπει να αντιμετωπιστεί με τη σχεδίαση μίας νέας δομής της Νομαρχίας, ανεξαρτήτως κλάδων και κεντρικών υπουργείων. Πρακτικά αυτό απαιτεί την εφαρμογή δύο βασικών αρχών. Η πρώτη είναι ένας Οργανισμός Νομαρχίας με ορισμένες νέες οργανικές μονάδες (Διοικητικής Υποστήριξης, Ανάπτυξης και Προγραμματισμού) και την ενοποίηση / ανακατάταξη των οργανικών μονάδων που υπάρχουν σήμερα σε μία νέα ιεραρχία με πολύ λιγότερες κορυφές - υπεύθυνους τομέων που αναφέρονται στο Νομάρχη και με περισσότερα απότι υπάρχουν σήμερα, ή το Βαθμολόγιο προβλέπει, ιεραρχικά επίπεδα (μέχρι 3 ή 4) όπου αυτό χρειάζεται. Η δεύτερη αρχή είναι η νομαρχιακή διοίκηση όλου του προσωπικού, ανεξάρτητα από το αν οι κλάδοι είναι νομαρχιακοί και υπουργικοί όπως σήμερα, ή εθνικοί, όπως προτείνεται στο επόμενο κεφάλαιο που αφορά τα θέματα ανθρώπινου δυναμικού.

Με βάση αυτές τις δύο αρχές η διάρθρωση της Νομαρχίας θα πάρει την ακόλουθη μορφή (χρησιμοποιείται ο όρος "τομέας" αντί "δ/ση" και ακολουθείται η πρόταση για τη διάρθρωση

της κεντρικής κυβέρνησης) :

- τομέας Προγραμματισμού και Ανάπτυξης
- τομέας Βιομηχανίας, Ενέργειας και Εμπορίου
- τομέας Γεωργίας και Δασών
- τομέας Κοινωνικής Πολιτικής
- τομέας Τεχνικών Έργων, Χωροτάξιας και Περιβάλλοντος
- τομέας Πολιτισμού και Παιδείας
- τομέας Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης
- τομέας Διοικητικής Υπόστηριξης

Εκτός από το διαρθρωτικό υπάρχουν δύο ακόμα προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν. Το ένα είναι ότι ορισμένες κρατικές δραστηριότητες είτε δεν έχουν αποσυγκεντρωθεί στο επίπεδο του νομού (όπως ο Τουρισμός) είτε για την άσκηση τους υπάρχουν τοπικές υπηρεσίες (όπως οι φυλακές, τα αεροδρόμια, τα λιμεναρχεία, και οι υπηρεσίες δημόσιας τάξης) που όμως μόνο τυπικά υπάγονται στο Νομό. Το ίδιο τυπική είναι και η υπαγωγή στο Νομό των υπηρεσιών των ΝΠΔΔ που ορισμένα (όπως π.χ. το ΙΚΑ) έχουν σημαντική δραστηριότητα στο νομό. Το ζητούμενο είναι η πραγματική λειτουργία του Νομού ως εκπροσώπου της Κυβέρνησης - ενός mini πρωθυπουργού εφόλης της ύλης - στο νομό. Αυτό απαιτεί την διοικητική ένταξη όλων των υπηρεσιών των υπουργείων στον οργανισμό της Νομαρχίας, την αποσυγκέντρωση και άλλων αρμοδιοτήτων στο νομό, και την δημιουργία συντονιστικών μηχανισμών και τεχνικής υποδομής, για τον αποτελεσματικό, από τον Νομό, έλεγχο και των κρατικών υπηρεσιών που δεν ανήκουν σε υπουργεία (ΝΠΔΔ ή άλλοι φορείς) και που δεν είναι δυνατή η ένταξή τους στον Οργανισμό της Νομαρχίας.

4 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

Στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού τα κύρια προβλήματα είναι η ποιοτική υποβάθμιση των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης σε σχέση με τις ανάγκες μιας σύγχρονης διοικητικής μηχανής και η ποσοτική αναντιστοιχία μεταξύ διαθέσιμου δυναμικού και πραγματικών αναγκών - φόρτου εργασίας. Βεβαίως η ευθύνη για τα προβλήματα αυτά δεν ανήκει στους δημόσιους υπαλλήλους αφού οι δεξιότητές τους διαμορφώνονται αποφασιστικά από εξωγενείς παράγοντες όπως το λειτουργικό περιβάλλον της εργασίας, αλλά και από ιδεολογικές επιρροές που δέχονται στη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους. Αυτοί οι παράγοντες, στα πλαίσια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης περισσότερο υποβαθμίζουν παρά αναπτύσσουν τις δεξιότητες των δημοσίων υπαλλήλων.

Όμως ενώ η αλλαγή στο λειτουργικό περιβάλλον της εργασίας είναι μιά μακρόχρονη και εξελικτική διαδικασία, τα προβλήματα της ποιοτικής υποβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού και της αναντιστοιχίας του με πραγματικές ανάγκες οφείλονται άμεσα και σε μιά σειρά από θεσμικές δυσκαμψίες και ελλείψεις. Η ομάδα εργασίας προτείνει άμεσες θεσμικές διορθωτικές παρεμβάσεις, οι οποίες θα ευνοήσουν και την αλλαγή του λειτουργικού περιβάλλοντος της εργασίας. Οι παρεμβάσεις αυτές περιλαμβάνουν :

- 1 Την ενίσχυση της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων.
- 2 Την δημιουργία και στελέχωση θέσεων ευθύνης.
- 3 Την ενίσχυση κινήτρων απόδοσης.
- 4 Την καθιέρωση συστηματικών διαδικασιών προγραμματισμού ανθρώπινου δυναμικού.

Ενίσχυση της κινητικότητας

Ουσιαστικό πρόβλημα είναι η δυσκαμψία που παρουσιάζει το καθεστώς κλάδων προσωπικού και ΝΠΔΔ. Το καθεστώς αυτό σε συνδυασμό με την αδυναμία στην πράξη μετακίνησης ή μετάταξης χωρίς τη σύμφωνη γνώμη του υπαλλήλου δημιουργεί σοβαρότατο πρόβλημα στην αξιοποίηση του διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού και στην προσαρμογή του στις συνεχώς μεταβαλλόμενες ανάγκες των υπηρεσιών. Η δυσκαμψία αυτή επενεργεί αρνητικά και στην ουσιαστική προσωπική ανάπτυξη των υπαλλήλων, ιδιαίτερα στο στελεχιακό δυναμικό που προέρχεται από την τριτοβάθμια εκπαίδευση και, που συνήθως καταλαμβάνει θέσεις ευθύνης. Τέλος διευκολύνεται η παγίωση και αναπαραγωγή μιας πρακτικής ιδεολογίας στενής διαχειριστικής εξειδίκευσης και κλαδικών στεγανών.

Η καθιέρωση στο Νόμο για τις Προσλήψεις νομαρχιακών κλάδων προσωπικού δεν αντιμετωπίζει επαρκώς το πρόβλημα και γιατί δεν αλλάζει το καθεστώς των ήδη υπηρετούντων αλλά και γιατί αποκόπτει την εκτελεστική εξειδίκευση και εμπειρία που αποκτάται στις περιφερειακές υπηρεσίες από την αντίστοιχη επιτελική που αποκτάται στις κεντρικές υπηρεσίες. Επίσης η προβλεπόμενη μοριοποίηση των μεταθέσεων δεν είναι ικανοποιητική λύση γιατί βασίζεται σε κλάδους και δεν "αναγνωρίζει" την προσωπική εξειδίκευση ή εμπειρία.

Αυτές οι δραστηριότητες οδηγούν στη βασική πρόταση για την αύξηση της κινητικότητας με την ενοποίηση του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης μέσω της δημιουργίας εθνικών διϋπουργικών κλάδων για το προσωπικό τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ΠΕ και ΤΕ), που θα βασίζονται στα τυπικά προσόντα και όχι στην εξειδίκευση που αποκτάται με την εμπειρία. Η πρόταση αυτή πρακτικά καταργεί την έννοια και την ανάγκη της μετάταξης, αξιοποιεί την εξειδίκευση (γνωστική ή και εμπειρική) και καθιερώνει ορθολογικές διαδικασίες μετακίνησης και αξιοποίησης του προσωπικού με παράλληλη προστασία του από προσωρινή δυσμενή μεταχείριση.

Η πρόταση αυτή δεν είναι δυνατό να δοθεί εδώ στην ολοκληρωμένη της μορφή, που θα περιλαμβάνει και τους προτεινόμενους κλάδους. Όμως μπορεί να οριοθετηθεί με τις ακόλουθες προδιαγραφές :

- 1 Οι υπάλληλοι της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης (υπουργεία, νομαρχίες, Ν.Π.Δ.Δ.) θεωρούνται προσωπικό του δημόσιου και όχι του φορέα που υπηρετούν.
- 2 Το προσωπικό αυτό οργανώνεται σε εθνικούς κλάδους ανάλογα με τα τυπικά γνωστικά προσόντα και όχι ανάλογα με την εξειδίκευση ως προς το εκτελούμενο έργο.
- 3 Μετατάξεις λειτουργούν μόνο οριακά μεταξύ των εθνικών κλάδων όπου πιά δεν υπάρχουν σχεδόν καθόλου επικαλύψεις, και μεταξύ κεντρικής δημόσιας διοίκησης και ευρύτερου δημόσιου τομέα.
- 4 Το προσωπικό διατίθεται από ένα κεντρικό υπηρεσιακό συμβούλιο, όπου συμμετέχουν εκπρόσωποι των δημοσίων υπαλλήλων, στους φορείς της δημόσιας διοίκησης για περιορισμένο χρονικό διάστημα (π.χ. 5 χρόνια) στο τέλος του οποίου μπορεί να μετακινηθεί αλλού, είτε σε άλλο φορέα είτε και σε άλλο έργο. Ως φορείς εδώ εννοούνται τα κεντρικά υπουργεία, τα ΝΠΔΔ και οι Νομαρχίες.
- 5 Η διάθεση και μετακίνηση του προσωπικού γίνεται με τρόπο που να αξιοποιεί την ειδίκευση του υπαλλήλου ενώ λαμβάνει υπόψη τόσο τα δικαιώματά του, όσο και τις λειτουργικές ανάγκες των υπουργείων.
- 6 Η εξειδίκευση του υπαλλήλου (γνωστική, εμπειρική) αναγνωρίζεται και λαμβάνεται υπόψη στις διαδικασίες διάθεσης και μετακίνησης π.χ. με μητρώο εξειδίκευσης, αλλά δεν κατοχυρώνει, όπως ο κλάδος, την απασχόληση σε συγκεκριμένο φορέα ή έργο.

7. Εκτός από την κεντρική στακίνηση του προσωπικού και ενδεχόμενα ορισμένες βασικές μεταβολές στη σχέση εργασίας όλα τα άλλα θέματα κατάστασης προσωπικού, περιλαμβανομένης και της επιλογής προϊσταμένων ανήκουν στην αποκλειστική δικαιοδοσία του φορέα όπου υπηρετεί ο υπάλληλος (υπουργεία, ΝΠΔΔ, Νομαρχία). Δεν υπάρχει δηλαδή κεντρική διοίκηση εθνικών κλάδων προσωπικού, ούτε κεντρική επιλογή προϊσταμένων από τα υπουργεία.

Η υιοθέτηση του συστήματος αυτού δεν σημαίνει διαρκή αναστάτωση. Αντίθετα, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για τη σχεδιασμένη εξυπηρέτηση των λειτουργικών αναγκών των υπηρεσιών και την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των προσόντων του υπηρετούντος προσωπικού.

Ενίσχυση κινήτρων απόδοσης

Η διαμόρφωση συγκεκριμένης πρότασης για την εισαγωγή ενός συστήματος κινήτρων απόδοσης είναι υπόθεση αρκετά δύσκολη. Πρώτον, γιατί τα κίνητρα απόδοσης πρέπει να καλύψουν με ενιαίους και αντικειμενικούς κανόνες ένα πραγματικά πολύ μεγάλο, πολυάνθρωπο και όχι ομοιογενές στην παραγωγική του δραστηριότητα σύστημα οργάνωσης όπως είναι η κεντρική δημόσια διοίκηση και δεύτερον γιατί καθεαυτός ο εννοιολογικός προσδιορισμός της απόδοσης και η τεχνική της μέτρησης της είναι πιο περίπλοκο πρόβλημα στο δημόσιο τομέα απ' ότι στον ιδιωτικό.

Για τους λόγους αυτούς μια πολιτική ενίσχυσης των κινήτρων απόδοσης χρειάζεται ιδιαίτερη μελέτη καθώς επίσης δοκιμές και πειραματισμό. Προτείνονται λοιπόν μόνο ορισμένες προγραμματικές αρχές, που μπορούν να βοηθήσουν αποτελεσματικά στην εξειδίκευση και εφαρμογή ενός προγράμματος εισαγωγής κινήτρων απόδοσης. οι αρχές αυτές είναι οι εξής :

1 Ανάπτυξη συστημάτων μέτρησης της απόδοσης :

Αυτά τα συστήματα θα πρέπει να περιλαμβάνουν και την ποσοτική παραγωγή υπηρεσιών και την ποιότητα ή το αποτέλεσμα τους. Γι' αυτό και χρησιμοποιείται εδώ ο όρος απόδοση που είναι ευρύτερος και καταλληλότερος για την κεντρική δημόσια διοίκηση από τον όρο παραγωγικότητα. Εννοούμε βέβαια όχι μόνο την ατομική απόδοση αλλά και την συλλογική απόδοση οργανωτικών μονάδων που το προϊόν τους μπορεί να ορισθεί.

Συστήματα μέτρησης της συλλογικής απόδοσης δεν υπάρχουν σήμερα ούτε σε εμβρυακή μορφή. Από αυτά μπορούν να σχεδιαστούν ευκολότερα όσα αφορούν στις κατ' εξοχήν εκτελεστικές υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης που απασχολούν και την πλειοψηφία του προσωπικού.

Ως προς την ατομική απόδοση, το νέο σύστημα αξιολόγησης που καθιερώθηκε πρόσφατα, κατά κοινή ομολογία δεν είναι αξιόπιστο και χρειάζεται αναμόρφωση.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι το πρόβλημα της απόδοσης και της μέτρησής της δεν είναι μόνο τεχνικό θέμα αλλά και ζήτημα πολιτικής και ιδεολογικής νομιμοποίησης. Σήμερα στην δημόσια διοίκηση κυριαρχεί η λογική που θεωρεί τη δημόσια υπηρεσία ως λειτούργημα το οποίο δεν μετριέται και που η εκτέλεσή του εναπόκειται στην προσωπική ευθύνη και το αίσθημα καθήκοντος του δημοσίου λειτουργού.

Η έννοια της υπηρεσίας ως μετρήσιμου προϊόντος που παράγεται και που έχει ποσοτικές και ποιοτικές παραμέτρους δεν είναι ούτε πολιτικά ούτε ιδεολογικά παραδεκτή. Η λογική αυτή βεβαίως απορρέει από μία παραδοσιακή νομικιστική αντίληψη της δημόσιας διοίκησης και ενισχύεται από συντεχνιακά συμφέροντα και την τάση αυτονόμησης των δημοσίων υπαλλήλων από εξωτερικούς ελέγχους. Η πρόταση τείνει στη θεσμική και ιδεολογική ανατροπή της λογικής αυτής.

2. Ενίσχυση της αμοιβής της εργασίας με την απόδοση

Σήμερα παρατηρείται η τάση να αποσυσχετίζεται η αμοιβή της εργασίας από την απόδοση. Το πρόβλημα έγκειται στο υπερβολικά μεγάλο μέγεθος της βασικής αμοιβής που καθορίζεται με αντικειμενικά κριτήρια (χρόνος υπηρεσίας, βαθμίδα εκπαίδευσης, οικογενειακά βάρη). Αντίθετα τα επιδόματα θέσης, είναι σήμερα πάρα πολύ χαμηλά και καλύπτουν μόνο προϋσταμένους οργανικών μονάδων ενώ είναι ανύπαρκτα τα επιδόματα απόδοσης. Δηλαδή η συνοχτική αποτβή έχει ισοπεδωθεί, ενώ η σχέση βασικής προς παραγωγική αμοιβή είναι περίπου 1:0.

Αυτή η ισοπέδωση δεν παρατηρείται σε καμιά άλλη χώρα, δυτική ή ανατολική, δεν παράγει λειτουργικά πλεονεκτήματα, ούτε αποδίδει κοινωνική δικαιοσύνη. Αντίθετα, είναι κοινωνικά άδικο και δρα ως ισχυρό αντικίνητρο για την απόδοση. Είναι το γνήσιο αποτέλεσμα μαζικών διεκδικήσεων μιας ισοπεδωτικής ιδεολογίας και της πρόσφατης οικονομικής συγκυρίας.

Υπάρχει βεβαίως ένα επιχείρημα υπέρ της ισοπέδωσης των αμοιβών και αυτό είναι η ενίσχυση των χαμηλόμισθων με τον καθορισμό ενός υψηλού σημείου εκκίνησης της αμοιβής τους. Όμως και αυτό το επιχείρημα είναι αμφιλεγόμενο για δύο λόγους. Ο πρώτος είναι ότι η υπερπροσφορά ζήτησης για απασχόληση στη δημόσια διοίκηση αποδεικνύει ότι η συνολική αμοιβή της εργασίας (που περιλαμβάνει και κοινωνικές παροχές καθώς και μονιμότητα) είναι πλεονεκτική σε σύγκριση με εκείνη της μισθωτής ή ελεύθερης απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα. Ο δεύτερος λόγος είναι ότι ακόμα και με ένα υψηλό σημείο εκκίνησης υπάρχουν πολύ περισσότερες από μία, δηλαδή τη σημερινή, δυνατές εναλλακτικές κατανομές της συνολικής αμοιβής της εργασίας π.χ. με μικρότερη διαφοροποίηση της αμοιβής ως προς τον χρόνο υπηρεσίας ή μεγαλύτερες αποδοχές ανωτάτων στελεχών. Πρακτικά η συσχέτιση της αμοιβής με την απόδοση σημαίνει την αναδιανομή των δύο βασικών κατηγοριών αμοιβής. Δηλαδή, τη σμίκρυνση του ποσοστού της βασικής αμοιβής με παράλληλη ανακούφιση των ασθενέστερων οικονομικά στελεχών με μέτρα κοινωνικής πολιτικής ή με την ενίσχυσή τους σε βάρος της διαφοροποίησης που εξαρτάται από τον χρόνο υπηρεσίας, και σταδιακή αύξηση της παραγωγικής αμοιβής, δηλαδή αυτής που σχετίζεται με παραγόμενο έργο.

Η τελευταία θα μπορεί να υπολογίζεται με δύο τρόπους :

πρώτον σαν ατομική αμοιβή θέσης (πρακτικά αυτό σημαίνει περισσότερες θέσεις ευθύνης - π.χ. και προϊσταμένου Γραφείου ή ειδικές θέσεις ευθύνης - και πολύ υψηλότερα αντίστοιχα επιδόματα), και δεύτερον, σαν συλλογική παροδική αμοιβή απόδοσης.

Συνολικά η εφαρμογή αυτών των δύο προτάσεων χρειάζεται ένα συνδυασμό από μηχανισμούς μέτρησης παραγόμενου έργου, κανόνες σύνδεσής του με αμοιβή, αυστηρές διαδικασίες αξιολόγησης της επίδοσης (π.χ. με δέσμευση για κανονική κατανομή GAUSS αξιολογούμενων) και εισαγωγή της περιγραφής της εργασίας.

Αυτές οι προδιαγραφές δεν είναι δυνατό να αποκρυσταλλωθούν ευθύς εξαρχής στην μορφή οριστικών κανόνων γενικής εφαρμογής. Για αυτό θεωρούμε ότι πρέπει η εφαρμογή της πρότασης να προχωρήσει δοκιμαστικά - πειραματικά και σταδιακά να επεκταθεί σ' όλους τους φορείς της κεντρικής δημόσιας διοίκησης. Να υπογραμμισθεί ότι το βασικό πλαίσιο της πολιτικής πρέπει να είναι ενιαίο για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης και ότι το πλαίσιο αυτό δεν πρέπει να περιλαμβάνει τη θέσπιση κλαδικών επιδομάτων. Αντίθετα θα πρέπει όλα τα κλαδικά επιδόματα να μετατραπούν, σε επιδόματα θέσης, όπου η θέση δικαιολογεί επίδομα.

Άνοιγμα των διαδικασιών στελέχωσης για θέσεις ευθύνης

Το πρόβλημα εδώ είναι η ποιοτική αναντιστοιχία των μονίμων στελεχών της δημόσιας διοίκησης με τις αυξημένες απαιτήσεις για ένα μικρό αριθμό ειδικών θέσεων ευθύνης είτε προϊσταμενικών είτε όχι και κυρίως για επιτλειες αρμοδιότητες, όπου η τεχνολογική και επιστημονική εξέλιξη δημιουργεί ανάγκες στελεχών με αυξημένες γνώσεις και ικανότητες. Με το σημερινό καθεστώς στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών οι ανάγκες αυτές δεν καλύπτονται, αποτελεσματικά, είτε από μετακλητούς συμβούλους, είτε από προσωπικό ιδιωτικού δικαίου και οι μεν σύμβουλοι αποτελούν πολιτικές και προσωρινές επιλογές χωρίς αρμοδιότητες και ευθύνες διοίκησης, ενώ το προσωπικό ιδιωτικού δικαίου δεν έχει δικαίωμα κατάληψης προϊσταμενικών θέσεων και οι αμοιβές του είναι πολύ χαμηλές για να προσελκύσουν ικανά στελέχη. Επιπλέον η πάγια μονοπώληση των προϊσταμενικών αρμοδιοτήτων από τους δημόσιους υπαλλήλους της καριέρας αποκλείει τον οποιδήποτε ανταγωνισμό και επιτρέπει την υποβάθμιση του δυναμικού της μόνιμης δημόσιας διοίκησης.

Έτσι σήμερα υπάρχει ένα πραγματικό και ολοένα αυξανόμενο (γιατί οι ανάγκες τεχνολογικής και επιστημονικής γνώσης και ενημέρωσης αυξάνονται συνεχώς) πρόβλημα στελεχιακής επάρκειας.

Εδώ η πρόταση της Ομάδας Εργασίας είναι το άνοιγμα όλων των προϊσταμενικών θέσεων ευθύνης, καθώς και ειδικών επιστημονικών θέσεων εμπειρογνομώνων, στον συναγωνισμό της ελεύθερης αγοράς εργασίας. Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι όλες αυτές οι θέσεις προκυρύσσονται κάθε φορά και μπορεί να διεκδικηθούν από υποψήφιους που μπορεί να προέρχονται είτε από τον φορέα όπου υπάρχει η θέση, είτε από τον αντίστοιχο εθνικό κλάδο, είτε τέλος από τον ευρύτερο δημόσιο ή και τον ιδιωτικό τομέα. Οι θέσεις αυτές ανατίθενται με θητεία (π.χ. 3-5 χρόνων) στο τέλος της οποίας όσοι δεν προέρχονται από το υπουργείο ή φορέα ή τη κεντρική δημόσια διοίκηση έχουν να διαλέξουν ανάμεσα σε μια σειρά από επιλογές, όπως παραίτηση, επιστροφή στην προηγούμενη θέση τους, ή παραμονή στο φορέα με κανονική

αμοιβή χωρίς δηλαδή το επίδομα ευθύνης, αλλά σε μισθολογικό και βαθμολογικό που λαμβάνει υπόψη και την πραγματική επαγγελματική εμπειρία τους περιλαμβανομένης και αυτής εκτός δημόσιας διοίκησης. Δεν αποκλείεται φυσικά η επιλογή τους για την ίδια ή άλλη θέση ευθύνης στον ίδιο ή άλλο φορέα.

Προϋπόθεση φυσικά για την εφαρμογή της πρότασης είναι η σημαντική αύξηση των επιδομάτων ευθύνης (όπως προτείνεται και παρακάτω στα κίνητρα απόδοσης) έτσι ώστε να είναι σχετικά εκλυστικές για στελέχη προερχόμενα από τον ιδιωτικό τομέα. Βεβαίως οι αμοιβές θα είναι οι ίδιες και εξίσου υψηλές και για τα μόνιμα στελέχη που μπορεί επίσης να καταλαμβάνουν αυτές τις θέσεις.

Πρέπει να προστεθεί ότι η προοπτική της πρότασης αυτής δεν είναι να προσελκύσει προσωπικό εκτός κεντρικής δημόσιας διοίκησης για την πλειοψηφία των θέσεων ευθύνης. Καταρχήν το μέτρο θα πρέπει να περιοριστεί στις επιτελικές θέσεις (που είναι κυρίως θέσεις κεντρικών υπουργείων) και θα πρέπει να εφαρμοστεί με συγκεκριμένα ποσοτικά όρια για κάθε φορέα (π.χ. της τάξης του 20%). Διαχρονικά προβλέπεται να υπάρχει αρχικά μια αυξημένη είσοδος εξωτερικών στελεχών και όπως η ποιότητα του μόνιμου προσωπικού της δημόσιας διοίκησης θα αναβαθμίζεται σταδιακά (με τα άλλα μέτρα διοικητικής αλλαγής, με την Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και με την συμβολή των εξωτερικών στελεχών), το ποσοστό των στελεχών αυτών θα μειωθεί. Θεωρούμε όμως ότι δεν θα πρέπει να μηδενιστεί και γιατί πάντα θα υπάρχουν νέοι τομείς τεχνολογίας και επιστήμης που χρειάζονται ώριμα και έτοιμα στελέχη, και γιατί θεωρούμε ότι πρέπει να υπάρχει ένα στοιχείο ελεύθερης διακίνησης και ανταγωνισμού μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Καθιέρωση συστηματικών διαδικασιών προγραμματισμού
ανθρώπινου δυναμικού

Πλήρης είναι η απουσία συστηματικής συσχέτισης των πραγματικών λειτουργιών αναγκών (φόρτου εργασίας) των υπηρεσιών με το προσωπικό. Το αποτέλεσμα είναι να αγνοούνται οι πραγματικές ανάγκες σε προσωπικό*, να παρατηρούνται σοβαρές ανισοκατανομές μεταξύ των επί μέρους οργανωτικών μονάδων, να μειώνονται οι δυνατότητες οργανωτικής αναβάθμισης και οι επίσημες οργανικές θέσεις να μην αντιστοιχούν σχεδόν ποτέ στις πραγματικές ανάγκες.

Είναι συνεπώς αναγκαία η εισαγωγή διαδικασιών συστηματικού προγραμματισμού του ανθρώπινου δυναμικού. Η μέθοδος πρέπει να είναι τεχνικά απλή και άμεσα εφαρμόσιμη τουλάχιστον στις μονάδες με τυποποιημένο σχετικά έργο, όπως είναι των περισσότερων εκτελεστικών υπηρεσιών των υπουργείων και οργανισμών.

Προϋπόθεση γαι έναν τέτοιο προγραμματισμό είναι η προηγούμενη περιγραφή των υποχρεώσεων, καθηκόντων και προσόντων κάθε θέσης εργασίας, η αποσυγκέντρωση σε κάθε φορέα της διοίκησης του προσωπικού του, η αυτόματη αναπλήρωση προσωπικού (τώρα ισχύει το veto του Υπ. Προεδρίας) μέσα σε συμφωνημένα "προγραμματικά επίπεδα στελέχωσης", που θα είναι διαφορετικά και μικρότερα από τις επίσημες οργανικές θέσεις.

*Χαρακτηριστική, και όχι απαραίτητα εξαιρετική, είναι η περίπτωση του ΙΚΑ, όπου εφαρμόστηκε το 1984 ένας στοιχειώδης προγραμματισμός προσωπικού, και όπου μετά από συστηματική συσχέτιση, αναγκών με προσωπικό, διαπιστώθηκαν ανισοκατανομές της τάξης και του 100% -δηλαδή για δύο μονάδες που χρειαζόνταν τον ίδιο αριθμό ανθρώπων η μια είχε το διπλάσιο αριθμό από την άλλη, χωρίς κανείς να ξέρει ότι χρειάζονται διαφορετικό αριθμό ανθρώπων.

5 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Έχει ήδη τονισθεί ότι ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός της διοίκησης είναι εξίσου, αν όχι περισσότερο, αναγκαίος από τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Είναι, δε, αδύνατο να επιτευχθεί, αν δεν αλλάξει ριζικά η οργάνωση της καθημερινής εργασίας. Τέσσερεις είναι οι περιοριστικοί παράγοντες για μία αποτελεσματική οργάνωση της εργασίας :

- η πολυδαίδαλη νομοθεσία
- η ανυπαρξία ατομικής ευθύνης
- η υποβαθμισμένη κτιριακή και τεχνική υποδομή
- η ανύπαρκτη ή πρωτόγονη στην εφαρμογή τεχνολογία γραφείου

Είναι γνωστό ότι προκειμένου να ενεργήσει ο υπάλληλος πρέπει διαρκώς να προστρέχει στην πολύπλοκη νομοθεσία μας, που περιλαμβάνει πολλούς, περιττούς, αντιφατικούς μεταξύ τους ή παρωχημένους νόμους, διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις, εγκυκλίους ή άλλους κανόνες. Η πολυνομία διαμορφώνει ταυτόχρονα και μιάν αντίληψη τυπολατρίας στους υπαλλήλους που για την αποτελεσματική πράξη αποδεικνύεται συχνά καταστροφική. Η αντιμετώπιση του προβλήματος απαιτεί την απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας και την απλούστευση των τυπικών διαδικασιών. Επιβοηθητική στην προσπάθεια αυτή προεί να είναι και μιιά μόνιμη κεντρική διαδικασία ελέγχου της απλότητας των θεσπιζόμενων εφεξής τυπικών κανόνων.

Η ανυπαρξία ατομικής ευθύνης είναι ιδιαίτερα αισθητή στις εκτελεστικές υπηρεσίες που έρχονται κυρίως σε επαφή με το κοινό. Στο κρίσιμο αυτό σημείο χρειάζεται κυριολεκτικά νέος σχεδιασμός της οργάνωσης εργασίας με κριτήρια την παραγωγικότερη αξιοποίηση του υπαλλήλου, την αξιοποίηση σύγχρονων τεχνικών μέσων και την αποτελεσματική εξυπηρέτηση του πολίτη. Πιό συγκεκριμένα η νέα οργάνωση της εργασίας προτείνεται να περιλαμβάνει το σχήμα οργάνωσης *gishet*, σύμφωνα με το οποίο ο χρήστης έρχεται κατά κανόνα σε επαφή με έναν υπάλληλο (και με τον προϊστάμενο στην περίπτωση διαμάχης) ο οποίος

διαθέτει ολοκληρωμένη γνώση και αρμοδιότητα διεκπεραίωσης του θέματος, έχει δε και προσωπική ευθύνη να προωθεί εσωτερικά στην υπηρεσία του τις σχετικές διαδικασίες, όταν αυτό χρειάζεται. Το σχήμα αυτό είναι ριζικά αντίθετο προς την καθιερωμένη μορφή οργάνωσης εργασίας στις ελληνικές κρατικές υπηρεσίες όπου η γνώση και η αρμοδιότητα για κάθε θέμα διασπάται και διαχέεται σε πολλά πρόσωπα και γραφεία και όπου ο χρήστης είναι υποχρεωμένος να διεκπεραιώνει ο ίδιος προσωπικά την υπόθεσή του.

Σχετικά με την κτιριακή υποδομή τα βασικά προβλήματα είναι δύο. Το πρώτο είναι η διάσπαση των υπηρεσιών κάθε φορέα (δηλαδή του υπουργείου, της νομαρχίας ή των ΝΠΔΔ, σε περισσότερα από ένα κτίριο, με προφανή δυσμενή αποτελέσματα και ως προς τον εσωτερικό συντονισμό των υπηρεσιών αλλά και ως προς την εξυπηρέτηση του πολίτη. Απαιτείται λοιπόν η κτιριακή ενοποίηση υπηρεσιών με προτεραιότητα το νομαρχιακό επίπεδο στο πρότυπο ενός ιδιόκτητου τοπικού διοικητικού κέντρου στην πρωτεύουσα κάθε νομού που θα συγκεντρώνει όλες τις δημόσιες υπηρεσίες. Το δεύτερο πρόβλημα είναι η απαρχαιωμένη εσωτερική αρχιτεκτονική οργάνωση των χώρων εργασίας. Στα πλαίσια της κτιριακής ενοποίησης των υπηρεσιών είναι απαραίτητη η καθιέρωση σύγχρονων αρχιτεκτονικών προτύπων οργάνωσης γραφείου, με βάση την αρχή των ανοικτών χώρων εργασίας καθώς και η ποιοτική αναβάθμισή τους. Οι σχετικές οικονομικές επενδύσεις για κτιριακή ενοποίηση και αναβάθμιση θα αποδώσουν πολλαπλάσια ως συνέπεια της αποδοτικότερης λειτουργίας των υπηρεσιών και της εξοικονόμησης ενοικίων, πρέπει δε να προωθηθούν κατά προτεραιότητα σε σχέση με άλλες δαπάνες όπως για πρόσληψη νέου προσωπικού.

6.1 ΓΕΝΙΚΑ

Καθοριστικό ρόλο στην προσπάθεια ανάπτυξης της Δημόσιας Διοίκησης (Δ.Δ.) και στην στήριξη κάθε στρατηγικής και συγκεκριμένης πολιτικής θα παίζει η κατά προτεραιότητα προώθηση της Πληροφορικής.

Η κεντρική Δ.Δ., στην προσεχή θετία, καλείται να δώσει δείγμα οργάνωσης στις λοιπές Διοικήσεις (Περιφερειακή Διοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση) αλλά επίσης να ανταγωνιστεί τις Δ.Δ. των λοιπών Ευρωπαϊκών χωρών στον ευρύτερο χώρο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Σε όλα τα επίπεδα των διοικητικών λειτουργιών της Δ.Δ. πρέπει να εξοικονομηθεί χρόνος εργασίας και να βελτιωθούν τα αποτελέσματα. Η Πληροφορική και ειδικότερα ο Αυτοματισμός Γραφείου θα μειώσουν ουσιαστικά το χρόνο των εκτελεστικών λειτουργιών της Δ.Δ., η Τηλεπληροφορική θα ευρύνει τα όρια παρέμβασης του πολίτη στη διοικητική λειτουργία και η ανάπτυξη Βάσεων Δεδομένων και Εμπειρων Συστημάτων θα συνεισφέρουν αποτελεσματικά στην υποστήριξη των απαραίτητων συνιστωσών του στρατηγικού προγραμματισμού της Δ.Δ. δηλ.

- στην αυτόματη λήψη αποφάσεων (αντικειμενικοποίηση αποφάσεων Δ.Δ.) και
- στην πρόβλεψη μεταβολής αντικειμενικών στοιχείων και παραμέτρων (ορθολογική διαχείριση και προγραμματισμός).

Οι γενικοί άξονες μίας πολιτικής προώθησης της πληροφορικής στο Δημόσιο Τομέα, στα παραπάνω πλαίσια, είναι οι εξής:

- I) Εκτέλεση των έργων των ΜΟΠ Πληροφορικής καθώς και όλων των άλλων μεγάλων έργων Πληροφορικής που δεν έχουν ενταχτεί στα ΜΟΠ (ΜΕΓΑΛΑ ΕΡΓΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ).

II) Εξασφάλιση της βασικής υποδομής στην Πληροφορική με δομικό - θεσμικό πλαίσιο για ολόκληρο το Δημόσιο Τομέα (ΥΠΟΔΟΜΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ Δ.Τ.).

III) Αναδιοργάνωση με στόχο την ποιοτική αναβάθμιση των Κέντρων Πληροφορικής του Δημόσιου Τομέα, σε επίπεδο οργανωτικής ένταξης, εσωτερικής οργάνωσης, τρόπου λειτουργίας και παρεχομένων υπηρεσιών (ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΝΕΩΝ ΚΕΝΤΡΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ Δ.Τ.).

IV) Εντοπισμός των κοινών μεγάλων δραστηριοτήτων των διαφόρων υπηρεσιών του Δημόσιου Τομέα καθώς επίσης των Τομέων ειδικής σημασίας ή άμεσης προτεραιότητας και υποστήριξή τους με χρήση μεθόδων αυτόματης επεξεργασίας πληροφοριών (ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΕΥΡΟΥΣ).

6.2 ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΓΕΝΙΚΩΝ ΑΞΟΝΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

6.2.1 ΜΕΓΑΛΑ ΕΡΓΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ

Τα έργα αυτά καλύπτουν όλο το φάσμα του Δ.Τ. και αφορούν επεμβάσεις στην:

- α) Κεντρική Δ.Δ.
- β) Περιφερειακή Διοίκηση
- γ) Τοπική Αυτοδιοίκηση και
- δ) Οργανισμούς Δημόσιου Τομέα

α) Κεντρική Δ.Δ.

Στην Κεντρική Δ.Δ. προλέπεται μία δυναμική διεξόδου σύγχρονων μεθόδων και μέσων Πληροφορικής για την άμεση και οριστική ανατροπή του παραδοσιακού τρόπου λειτουργίας

της, με στόχο τη μετατροπή της σε ένα εκσυγχρονισμένο μηχανισμό παροχής υπηρεσιών στους πολίτες και εκτέλεσης των επιλογών του εκάστοτε Κυβερνητικού Προγράμματος.

Για το σκοπό αυτό επιβάλλεται η απλοποίηση - τυποποίηση - ομογενοποίηση όλων των λειτουργικών διαδικασιών των Υπουργείων και τελικά η αυτοματοποίηση τους και η υποστήριξη τους από συστήματα Πληροφορικής. Πρωτεύον δε να τεθούν οι αρχές οργάνωσης των μονάδων του Δ.Τ. με τον πιο σύγχρονο και επιστημονικά παραδεκτό τρόπο, δημιουργούνται οργανωτικά πρότυπα Υπουργείου, Νομαρχίας και ΟΤΑ. Ως τέτοια πρότυπα επιλέγονται, αντίστοιχα, το Υπουργείο Εσωτερικών, η Νομαρχία Αρκαδίας και ένας ΟΤΑ του νομού Αρκαδίας.

Ο κλασσικός τρόπος οργάνωσης και διεκπεραίωσης εργασιών γραφείου αντικαθίσταται από μεθόδους Αυτοματισμού Γραφείου έτσι ώστε, αφενός μεν να αυξηθεί η παραγωγικότητα, αφετέρου δε να βηματοποιηθούν οι εργασίες. Η βηματοποίηση στοχεύει στην αύξηση της αποδοτικότητας της υπηρεσιακής μονάδας ως αποτέλεσμα συνειδητής συμμετοχής και ελέγχου όλων των θέσεων εργασίας.

Με την ανάπτυξη Βάσεων Δεδομένων και Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων, για την υποστήριξη εξειδικευμένων τομέων της Δημόσιας Διοίκησης, επιτυγχάνεται ~~η διαθεσιμότητα~~ των απαραίτητων πληροφοριακών στοιχείων για την υποστήριξη εθνικών θέσεων στο διεθνή χώρο και ειδικότερα στο χώρο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Παράλληλα, η όλη προσπάθεια ενισχύεται με την ανάπτυξη τοπικών δικτύων ανα Υπουργείο για την αρμονική συνεργασία των Υπηρεσιών τους και την απρόσκοπτη ανταλλαγή των πληροφοριακών τους στοιχείων καθώς επίσης και την ανατροφοδότηση των αρχείων των Τραπεζών Πληροφοριών.

Τέλος η τηλεσύνδεση των Υπηρεσιών των Υπουργείων και δημιουργία δικτύου Κεντρικής - Περιφερειακής Διοίκησης για

την άμεση επικοινωνία τους και διεκπεραίωση των διοικητικών υποθέσεων και αποφάσεων, εξασφαλίζει την άμεση πληροφόρηση σε όλα τα επίπεδα της Διοίκησης, το συντονισμό των Υπηρεσιών και την τεκμηρίωση των αποφάσεων.

β) Περιφερειακή Διοίκηση

Οι προβλέψεις για την Κεντρική Διοίκηση, βλέπε παράγραφο (α), αφορούν επίσης τις έδρες των Περιφερειών και τις Νομαρχίες. Πρόσθετα προβλέπεται η δημιουργία Νομαρχιακού δικτύου τηλε-πληροφορικής, για τη σύνδεση των Νομαρχιών με τα Υπουργεία, με τις έδρες των Περιφερειών, και πιλοτικά με τις Υπηρεσίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

γ) Τοπική Αυτοδιοίκηση

Διακριτική καθοδήγηση από την Κεντρική Διοίκηση για την αυτόνομη μηχανογραφική ανάπτυξη των ΟΤΑ με διεύρυνση του αντίστοιχου ΜΟΠ των ΟΤΑ.

Υποστήριξη και περαιτέρω επιτάχυνση του έργου της αυτοματοποίησης διαδικασιών των ΟΤΑ, μέσω του αντίστοιχου ΜΟΠ, και υποστήριξη τοπικών πρωτοβουλιών για αυτοδύναμη μηχανογραφική ανάπτυξη.

Η κεντρική παρέμβαση θα συνίσταται στην υποβοήθηση, μέσω των τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων, του έργου ανάπτυξης του λογισμικού των εφαρμογών των ΟΤΑ και τη συνεχή του ανανέωση - βελτίωση με τα νέα τεχνικά δεδομένα.

Εξασφάλιση πόρων για ενίσχυση μεμονωμένων τοπικών πρωτοβουλιών, λόγω ιδιαιτερότητας συνθηκών, με την προϋπόθεση της ένταξης της όλης προσπάθειας μέσα στα γενικότερα πλαίσια σχεδίου μηχανογράφησης των ΟΤΑ του Υπουργείου Εσωτερικών.

δ) Οργανισμοί Δημόσιου Τομέα

Οι Οργανισμοί εντάσσονται σε κατηγορίες ανάλογα με το αντικείμενο των δραστηριοτήτων τους και οι Διοικήσεις τους υποστηρίζονται ανάλογα με τις απαιτήσεις που επιβάλλουν αυτές οι ανάγκες. Οι προβλέψεις για την κεντρική Διοίκηση αφορούν και τους Οργανισμούς του Δ.Τ.

Οι Οργανισμοί που έχουν ήδη αναπτυγμένη μηχανοργανωτική υποδομή (π.χ. Τράπεζες, Ασφαλιστικές Εταιρίες, κ.λ.π) την επεκτείνουν και στις υπόλοιπες δραστηριότητες τους, με στόχο τον συνολικό λειτουργικό τους εκσυγχρονισμό.

6.2.2 ΥΠΟΔΟΜΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ Δ.Τ.

i) Υλοποιείται το εθνικό δίκτυο μετάδοσης και μεταγωγής δεδομένων που είναι η βάση των επικοινωνιών των συστημάτων αυτόματης επεξεργασίας πληροφοριών.

ii) Διατηρείται ο ρόλος του ΚΥΣΥΠ και συγκεκριμενοποιείται ο ρόλος και οι αρμοδιότητες όλων των φορέων που μετέχουν σε αυτό. Ενισχύεται ο ρόλος της ΥΑΠ ως Εθνικού Φορέα με επιτελικές, συντονιστικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες για την προώθηση και εφαρμογή της Πληροφορικής στο Δ.Τ.

iii) Καταργείται η διαδικασία έγκρισης από την ΥΑΠ μεμονωμένων αιτημάτων Φορέων του Δ.Τ. και αντικαθίσταται από έγκριση και εποπτεία ζετών προγραμμάτων ανάπτυξης Πληροφορικής των αντίστοιχων Φορέων. Τα προγράμματα αυτά εντάσσονται στα πλαίσια του Εθνικού Σχεδιασμού Πληροφορικής που καθορίζονται από τα αρμόδια όργανα.

iv) Επίσης, στις αρμοδιότητες της ΥΑΠ προστίθενται και διαδικασίες ελεγκτικής πολιτικής στα θέματα Πληροφορικής.

v) Στελεχώνεται και αναμορφώνεται η Υπηρεσία Ανάπτυξης Πληροφορικής και δραστηριοποιείται σε όλα τα αντικείμενά της, όπως προβλέπονται από το σχετικό Προεδρικό Διάταγμα, ώστε να δημιουργηθεί σταδιακή υποδομή εξειδικευμένων κατά τομείς στελεχών.

vi) Καθιερώνεται θεσμός υπαλλήλων-συνδέσμων Πληροφορικής μεταξύ της ΥΑΠ και των Υπηρεσιών Πληροφορικής των Υπουργείων και των Οργανισμών του Δ.Τ.

vii) Καθιερώνεται Επιτροπή Πληροφορικής σε κάθε Υπουργείο και μεγάλο Φορέα του Δ.Τ. που είναι υπεύθυνη για μακροπρόθεσμο, μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό (δημιουργία του 3ετούς κατευθυντήριου πλάνου ανάπτυξης στην Πληροφορική) και για την εποπτεία εκτέλεσης των βραχυπρόθεσμων προγραμμάτων Πληροφορικής του Υπουργείου και των Φορέων που εποπτεύει.

viii) Δημιουργείται Τμήμα ΕΟΚ για την Πληροφορική στην ΥΑΠ και Υπηρεσίας Πληροφορικής στην ΜΕΑ Βρυξελλών.

ix) Υλοποιούνται τα προβλεπόμενα από το Νόμο για την Πρωστάσια του ατόμου από την επεξεργασία των Προσωπικών Πληροφοριών και θεσμοθετείται μόνιμη Επιτροπή χρηστών Πληροφορικής Δ.Τ. που λειτουργεί στην ΥΑΠ.

x) Απλοποιείται η διαδικασία των κρατικών προμηθειών προϊόντων Πληροφορικής (τόσο από πλευράς διαδικασιών όσο και χρόνου προμήθειας) και ομαδοποιούνται οι ανάγκες και

προμήθειες σε υλικό και λογικό με στόχο:

- την αύξηση της διαπραγματευτικής ικανότητας του Δ.Τ.,
- τη δυνατότητα άσκησης κεντρικού ελέγχου,
- την εξασφάλιση καλύτερων οικονομικών όρων,
- την επίτευξη καλύτερων όρων μεταφοράς τεχνογνωσίας,
- την σταδιακή εξασφάλιση της ικανότητας του Δημοσίου για συντήρηση των Πληροφοριακών του συστημάτων, και
- ενίσχυση εγχωρίων παραγωγικών δραστηριοτήτων Βιομηχανίας Πληροφορικής.

xi) Προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση μονοπωλιακών περιπτώσεων προμηθευτών.

xii) Προβλέπεται ειδικός κωδικός στις τακτικές δαπάνες των Υπουργείων και λοιπών Φορέων του Δ.Τ. για την Πληροφορική.

xiii) Ολοκληρώνεται το θεσμικό πλαίσιο σχετικά με τις δραστηριότητες του Δ.Τ. σε θέματα Πληροφορικής και αποτελεί είδος εθνικού πρότυπου για όλες τις Υπηρεσίες του Δημόσιου Τομέα. Το πρότυπο αυτό περιλαμβάνει τις βασικές αρχές για:

- α) Διακηρύξεις και συμβάσεις προμήθειας (αγοράς, μίσθωσης, συντήρησης κ.λ.π) τόσο του εξοπλισμού (Hard ware) και των επεκτάσεων του όσο και του λογικού (Software) συστημάτων και εφαρμογών.
- β) Διακηρύξεις και συμβάσεις ανάθεσης ανάπτυξης εφαρμογών Πληροφορικής ή εκτέλεσης έργων Πληροφορικής, από τρίτους.
- γ) Τρόπο ανάπτυξης προγραμματισμού και διοίκησης των μεγάλων έργων Πληροφορικής.

6.2.3 ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΝΕΩΝ ΚΕΝΤΡΩΝ
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ Δ.Τ.

i) Δημιουργία Διευθύνσεων Πληροφορικής στους οργανισμούς των Υπουργείων, Νομαρχιών, Οργανισμών και λοιπών Φορέων του Δ.Τ. και πρόβλεψη ειδικής Υπηρεσίας στους ΟΤΑ.

ii) Δημιουργία οργανικών θέσεων των βασικών ειδικοτήτων τεχνικού προσωπικού Πληροφορικής καθώς επίσης και θέσεων εξειδικευμένων επιστημόνων υψηλού επιπέδου. —Ενδεικτικά αναφέρονται οι ειδικότητες του διαχειριστή Βάσεων Δεδομένων, ειδικού τηλε-πληροφορικής και ειδικού διαχείρισης μεγάλων έργων Πληροφορικής. Στα Υπουργεία και τους μεγάλους Οργανισμούς Πληροφορικής προβλέπεται άμεση στελέχωση, αρχικά, με έμπειρο επιτελικό προσωπικό Πληροφορικής και ανάλογα με τις ανάγκες στη συνέχεια. Καθιέρωση τρόπου αμοιβής του προσωπικού Πληροφορικής με ειδικό μισθολόγιο για θέσεις εργασίας και ειδική εξέλιξη για την αντιμετώπιση του προβλήματος της αποχώρησης ήδη υπηρετούντων εμπείρων τεχνικών και της μη προσέλευσης νέου επιστημονικού δυναμικού (απορρόφηση από τον Ιδιωτικό Τομέα).

iii) Εξασφάλιση της δυνατότητας υποχρεωτικής μετεκπαίδευσης σε ειδικευμένα τεχνικά θέματα, συνεχούς επιμόρφωσης του τεχνικού προσωπικού Πληροφορικής και ενημέρωσης και του λοιπού προσωπικού των Υπηρεσιών για αξιοποίηση των διαθέσιμων εργαλείων Πληροφορικής. Συνεχής διαδικασία επιμόρφωσης των προϊσταμένων όλων των βαθμίδων.

iv) Οργάνωση της εσωτερικής δομής των Διευθύνσεων Πληροφορικής ή Κέντρων Πληροφορικής, περιγραφή των βασικών

εργασιών που γίνονται σε αυτά, καθορισμός του αντικειμένου κάθε θέσεων εργασίας, των καθηκόντων, των υπευθυνοτήτων, της ασφάλειας του εξοπλισμού, των προγραμμάτων, του προσωπικού, των αρχείων, της εμπιστευτικότητας των δεδομένων κ.λ.π. Για την καλύτερη αξιοποίηση του εξοπλισμού ρυθμίζεται το θέμα της λειτουργίας των Κέντρων Πληροφορικής σε βάρδιες, ανάλογα με τις ανάγκες, για όλο το 24ωρο όπου χρειάζεται.

6.2.4 ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΕΥΡΟΥΣ

i) Ανάπτυξη μηχανογραφικού συστήματος Γενικής Λογιστικής του Κράτους για την παρακολούθηση και υποστήριξη:

- της εξέλιξης των οικονομικών δεικτών,
- του προγράμματος και του προϋπολογισμού κάθε μορφής δραστηριότητας του δημόσιου τομέα,
- των διαδικασιών ελέγχου (προληπτικού, κατασταλτικού),
- των δημοσίων δαπανών,
- των εκσυγχρονισμό του συστήματος οικονομικής διαχείρισης των διαθεσίμων πόρων.

ii) Μηχανογραφική υποστήριξη Οικ.Εφοριών και Δημ. Ταμείων και ολοκλήρωση του Πληροφοριακού Συστήματος των Τελωνείων της χώρας.

iii) Υποστήριξη μηχανογραφικού συστήματος ενιαίας μισθοδοσίας, συντάξεων Δημοσίων Υπαλλήλων και λοιπών, γενικής χρήσης, βασικών εφαρμογών.

iv) Μηχανογραφική υποστήριξη του συστήματος Εθνικής Σύνταξης και σταδιακή ένταξη στο σύστημα αυτό των λοιπών συνταξιοδοτικών εφαρμογών κατά ασφαλιστικούς κλάδους.

v) Αναβάθμιση του ρόλου του ΚΗΥΚΥ για την ενιαία μηχανογραφική υποστήριξη των ασφαλιστικών ταμείων.

vi) Πλήρης αυτοματοποίηση των διοικητικών και υγειονομικών Υπηρεσιών του Εθνικού Συστήματος Υγείας.

vii) Ανάπτυξη μηχανογραφικών συστημάτων των Νοσοκομείων και λοιπών νοσηλευτικών ιδρυμάτων της χώρας.

viii) Δημιουργία Βάσεως Δεδομένων με τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου και παρακολούθηση των δραστηριοτήτων τους σε σχέση με τις Υπηρεσίες των Υπουργείων (προυποτίθεται η αναδιοργάνωση των ΗΠΑΔ και ΗΠΙΑ σε ενιαία οργανωτική και λειτουργική, κατα αντικείμενο, βάση με πληρέστερη διοικητική και διαχειριστική αυτοτέλεια).

ix) Ανάπτυξη πληροφοριακού συστήματος με τεχνολογία VIDEOTEX για:

- την πληροφόρηση του πολίτη σχετικά με κάθε δραστηριότητά του συνδεδεμένη με τη Δ.Δ.,
- την πληροφόρηση του αγρότη για κάθε επιδότηση από τις Ε.Κ., την αναδιάρθρωση καλλιεργειών κ.λ.π.,
- την τουριστική και λοιπή πληροφόρησή,
- τις Υπηρεσίες Κοινωνικών Οργανισμών,
- την ενημέρωση στα Προγράμματα των δραστηριοτήτων των Υπουργείων και τον έλεγχο τους από τα διευπουργικά όργανα.

x) Ανάπτυξη τηλεπληροφορικού δικτύου σύνδεσης Εθνικών Βιβλιοθηκών και Βιβλιοθηκών λοιπών Υπηρεσιών. Σύνδεση του δικτύου με Ευρωπαϊκά και λοιπά διεθνή δίκτυα.

xi) Ανάπτυξη Βάσεως Δεδομένων προσωπικού Δ.Δ. με σκοπό:

- την παρακολούθηση της εξέλιξης δημοσίων υπαλλήλων,
- τον αυτόματο προσδιορισμό και πλήρωση των κενών θέσεων εργασίας,
- την καλύτερη αξιοποίηση τους σε σχέση με τα τυπικά και ουσιαστικά τους προσόντα,
- την αναδιάρθρωση και αξιολόγηση θέσεων εργασίας,
- την εξαγωγή των απαραίτητων στατιστικών δεικτών,
- την υποστήριξη του συστήματος ενιαίας μισθοδοσίας Δημοσίων Υπαλλήλων,
- την ένταξη των Υπαλλήλων σε εθνικούς κλάδους με βάση τα προσόντα τους (ενιαίες αρχές και πρότυπα, αποσύνδεση υπαλλήλου με συγκεκριμένο Υπουργείο),
- τον αυτόματο προγραμματισμό μετεκπαίδευσης υπαλλήλων κάθε διευθυντικού κλάδου,
- την εφαρμογή της αρχής της κινητικότητας.

xii) Ανάπτυξη Βάσεων Δεδομένων νομοθετικής και νομολογιακής υποστήριξης και διασύνδεση τους με τις αντίστοιχες Βάσεις των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (CELEX κλπ).

xiii) Πλήρης αυτοματοποίηση και αποκέντρωση του συστήματος έκδοσης πολιτικών ταυτοτήτων και διαβατηρίων.

xiv) Μηχανογραφική υποστήριξη εκλογικού συστήματος από το Υπουργείο Εσωτερικών και όχι από Ιδιωτική εταιρία και έκδοσης εκλογικών αποτελεσμάτων. Πλήρης εκκαθάριση εκλογικών καταλόγων της χώρας.

χν) Ανάπτυξη συστήματος εκτίμησης δημόσιας κοινής γνώμης για τη λήψη αποφάσεων και νέων νομοθετικών ρυθμίσεων.

Προβλέπεται η ανάπτυξη του λογικού των εφαρμογών κοινής χρήσης των διαφόρων Υπηρεσιών-χρηστών του Δ.Τ. ανεξάρτητα από το υλικό, κατά το δυνατόν, με τρόπο που να επιτρέπει την ελεύθερη μεταφορά και διάθεσή του, με πλήρη τεκμηρίωση, στους λοιπούς Φορείς του Δ.Τ.

7 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ

Η υλοποίηση των προτάσεων που έχουν γίνει στα προηγούμενα κεφάλαια προϋποθέτει την ύπαρξη μηχανισμών και δεξιοτήτων, που σήμερα δεν υπάρχουν καθόλου στην κεντρική δημόσια διοίκηση. Δεν έχει αναπτυχθεί καθόλου η γνώση και η μεθοδολογία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και τα στελέχη που είναι επιφορτισμένα τυπικά και ουσιαστικά με τις αρμοδιότητες οργάνωσης και διοίκησης δεν έχουν την απαραίτητη επαγγελματική επάρκεια ή ενδιαφέρον.

Αυτό ισχύει και για τους υπηρεσιακούς παράγοντες που καλύπτουν τις θέσεις προϊσταμένων σε μονάδες οικονομικής διοίκησης και προσωπικού ή οργάνωσης, αλλά και για τα αρμόδια πολιτικά στελέχη δηλαδή τους γενικούς γραμματείς υπουργείων των οποίων η επιλογή γίνεται συχνά με κριτήρια πολιτικά. Οι μόνοι μηχανισμοί, που λειτουργούν όμως μόνο τυπικά, είναι οι υπηρεσίες του Υπ. Προεδρίας, και του Υπ. Οικονομικών, αλλά κι αυτές δεν προωθούν, γιατί δεν έχουν την τεχνική επάρκεια να το κάνουν, την διοικητική αλλαγή. Περισσότερο αναπαράγουν και παγιώνουν ξεπερασμένα πρότυπα οργάνωσης και λειτουργίας από τα οποία έχουν αφαιρεθεί όλα τα ουσιαστικά στοιχεία διοίκησης, με την έννοια του σύγχρονου management.

Χρειάζεται λοιπόν να αναπτυχθούν νέοι μηχανισμοί που θα υποστηρίξουν τεχνικά και πολιτικά τις διαδικασίες διοικητικής αλλαγής, με παράλληλη αναμόρφωση των μηχανισμών που σήμερα λειτουργούν αναποτελεσματικά και επηρεάζουν αρνητικά την οργάνωση και λειτουργία της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

Με βάση αυτές τις γενικές διαπιστώσεις η Ομάδα Εργασίας προτείνει συνολικά τους εξής μηχανισμούς :

1 Συμβούλιο Διοικητικής Αλλαγής

Το Συμβούλιο αυτό θα αναλάβει σε μόνιμη βάση το έργο του σχεδιασμού και της υλοποίησης ενός κυλιόμενου προγράμματος διοικητικής αλλαγής υποκαθιστώντας έτσι τον πολύ περιορισμένο σήμερα μεταρρυθμιστικό ρόλο του Υπ. Προεδρίας. Για το τελευταίο έχει γίνει πρόταση κατάργησής του και ενσωμάτωσης ορισμένων διαχειριστικών αρμοδιοτήτων του στο Υπ. Εσωτερικών.

Το Συμβούλιο θα αποτελεί υπηρεσία του Πρωθυπουργού, θα συγκροτείται από ειδικούς και εκπροσώπους άλλων ειδικών κυβερνητικών φορέων που οι ευθύνες τους σχετίζονται με την διοίκηση του κράτους (Εταιρεία Συμβούλων Διοίκησης του Δημόσιου Τομέα, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, Συμβούλιο Προστασίας Πολίτη, Υπουργείο Εσωτερικών) και θα λειτουργεί με μια ολιγάριθμη επιστημονική γραμματεία υψηλού επιπέδου.

Το Συμβούλιο θα προωθεί την ιδέα της κοινωνικής συμμετοχής με την καθιέρωση μόνιμου διαλόγου με φορείς συνδικαλιστικούς (ΑΔΕΔΥ), κοινωνικούς (ΣΕΒ, ΓΣΕΕ), και πολιτικούς (κόμματα). Επίσης θα εξασφαλίζει τον κυβερνητικό συντονισμό στην προώθηση επί μέρους στόχων διοικητικής αλλαγής (π.χ. με ειδικούς γραμματείς διοίκησης υπουργείων, 3/4 Νομάρχες και εκπροσώπους ΝΠΔΔ).

2 Φορέας υποστήριξης οργανωτικών καινοτομιών

Ένας τέτοιος φορέας μπορεί να λειτουργήσει σαν όργανο μελέτης και οργανωτικής στήριξης της εφαρμογής συγκεκριμένων προγραμμάτων διοικητικής αλλαγής στο πρότυπο μιας επαγγελματικής κεντρικής μονάδας συμβούλων διοίκησης (management consulting) αλλά και με ιδιαίτερο πολιτικό βάρος και επιρροή. Τέτοιες μονάδες λειτουργούν με ιδιαίτερη επιτυχία στις χώρες του εξωτερικού που ασχολούνται σοβαρά με την διοικητική αναμόρφωση.

Είναι συνήθως ολιγομελείς και υπάγονται είτε στον Πρωθυπουργό είτε σε φορείς ανάλογους των Υπουργείων Προεδρίας ή Οικονομικών. Στην Ελλάδα υπάρχει το προηγούμενο ενός τέτοιου φορέα την περίοδο 1978-1980 (Συμβούλιο Αύξησης Παραγωγικότητας), που απέτυχε όμως εξαιτίας ακατάλληλης μεθοδολογίας και από έλλειψη πολιτικής υποστήριξης. Ένας τέτοιος φορέας στη μορφή ΑΕ που ανήκει στο δημόσιο μπορεί άμεσα να λειτουργήσει με την ενεργοποίηση σχετικής διάταξης του Νόμου για τις Προσλήψεις.

3 Μηχανισμοί θεματικής και διοικητικής επιθεώρησης

Ο όρος επιθεώρηση αναφέρεται στη φροντίδα και τον έλεγχο παραγωγικότητας, αποτελεσματικότητας και σκοπιμότητας (management audit), σε αντιδιαστολή με τη φροντίδα για την νομιμότητα με την οποία ασχολείται σήμερα το Ελεγκτικό Συνέδριο. Τέτοιοι μηχανισμοί λειτουργούν στο εξωτερικό συνήθως με μιά ποικιλία φορέων. Στη περίπτωση της Ελλάδας το σχήμα που θα μπορούσε να πάρει ένας τέτοιος μηχανισμός πρέπει να σχεδιαστεί μετά από προσεκτική μελέτη των διαδικασιών ελέγχου και επιθεώρησης που σήμερα λειτουργούν έστω και αναποτελεσματικά, στη διοίκηση και των συγκεκριμένων στόχων και έργων που θα καλύψει.

Προκαταρκτικά πάντως φαίνεται ότι χρειάζονται δύο τύποι επιθεώρησης : ~~εξωτερική~~ και εσωτερική. Η εξωτερική επιθεώρηση θα έπρεπε να πάρει τη μορφή ενός κεντρικού φορέα, αντίστοιχου των εταιρειών Ορκωτών Λογιστών για τον ιδιωτικό τομέα, με αρμοδιότητα το σύνολο της κεντρικής δημόσιας διοίκησης (υπουργεία, νομαρχίες, ΝΠΔΔ). Ο φορέας αυτός θα πρέπει να υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών που είναι και το αρμόδιο για την περιφερειακή/νομαρχιακή διοίκηση, η οποία καλύπτει σχεδόν το σύνολο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του κράτους.

Η εσωτερική επιθεώρηση θα πρέπει να ασκείται κεντρικά από κάθε υπουργείο και καταλληλότερος φορέας για αυτό είναι οι νέες μονάδες οργάνωσης που δημιουργούνται με τους νέους οργανισμούς και οι ειδικές γραμματείες που προβλέπονται για τον τομέα διοίκησης σύμφωνα με την πρόταση απλούστευσης της δομής της πολιτικής εξουσίας.

Και οι δύο τύποι επιθεώρησης, εξωτερικής και εσωτερικής, θα πρέπει να καλύπτουν και θεματικούς τομείς και τον τομέα της διοίκησης για τις νομαρχίες και τα ΝΠΔΔ. Πρέπει να υπογραμμισθεί εδώ ειδικότερα, ότι η αποτελεσματική και συστηματική επιθεώρηση των υπηρεσιών της νομαρχίας είναι βασικότερη προϋπόθεση αποτελεσματικής διοίκησης της νομαρχίας από τον Νομάρχη.

4 Ειδικευμένα στελέχη και αποτελεσματική δομή στον τομέα των υπηρεσιών διοίκησης

Αυτό αφορά την ανάπτυξη ενός ικανού επιτελείου σε κάθε φορέα κεντρικής διοίκησης (υπουργείο, ΝΠΔΔ, νομαρχία) με αρμοδιότητα τα θέματα της διοίκησης (διαχείριση και μεταρρύθμιση). Το επιτελείο αυτό θα πρέπει να ελέγχει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- διοίκηση προσωπικού
- οικονομική διοίκηση, προμήθειες
- νομική υποστήριξη
- πληροφόρηση πολίτη, δημόσιες σχέσεις
- εκπαίδευση
- οργάνωση (με την έννοια της διοικητικής αλλαγής και της φροντίδας για παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα)
- επιθεώρηση
- πληροφορική
- τεχνική υποστήριξη

Για τις λειτουργίες αυτές θα πρέπει να υπάρχει Ειδικός Γραμματέας, καθώς και ικανά επαγγελματικά στελέχη που δεν διαθέτει σήμερα η κεντρική δημόσια διοίκηση. Ιδιαίτερη έλλειψη στελεχών υπάρχει στις υπηρεσίες νομικής υποστήριξης και οργάνωσης και εδώ χρειάζεται η ταχύρρυθμη επιλογή και ανάπτυξη τέτοιων στελεχών. Ειδικά η αναβάθμιση της νομικής υποστήριξης συναρτάται και με μεταβολές στις Νομικές Υπηρεσίες της Διοίκησης.

5. Συμβούλιο Προστασίας Πολίτη

Η πρόταση αυτή αφορά στην ενίσχυση της προστασίας του πολίτη από την αυθαίρετη παρέμβαση του κράτους με πρόσθετους θεσμούς ελέγχου της διοίκησης, πέραν των δικαστικών και εσωτερικών ελέγχων που υπάρχουν σήμερα. Τέτοιοι θεσμοί έχουν καθιερωθεί στις περισσότερες από τις Ευρωπαϊκές χώρες (με πρώτη τη Σουηδία) και αποδίδονται με τους όρους Ombudsman ή Mediateur (Γαλλία). Οι θεσμοί αυτοί έχουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά όπως :

- ανεξαρτησία από εκτελεστική και δικαστική εξουσία
- γνωμοδοτική και όχι αποφασιστική λειτουργία και αποτελεσματικότητα που βασίζεται στο κύρος του θεσμού και όχι σε εξουσία επιβολής απόψεων
- αντικείμενο : περιπτώσεις κακοδιοίκησης που δεν αφορούν υποχρεωτικά παράβαση νομιμότητας αλλά και ανεπαρκή εξυπηρέτηση του πολίτη με την ευρύτερη έννοια του όρου (γραφειοκρατία, καθυστερήσεις, συμπεριφορά κλπ), καθώς και προσωπική ευθύνη υπαλλήλων
- διαδικασία : έρευνα για κάθε περίπτωση με υποχρεωτική συνεργασία των αρμοδίων κρατικών υπηρεσιών και σύνταξη δημόσιας έκθεσης

- ολιγομελή συγκρότηση με επί κεφαλής πρόσωπο κύρους, οριζόμενο με θητεία, που δεν μπορεί να ανακληθεί.

Η Ομάδα Εργασίας προτείνει την υιοθέτηση αυτού του θεσμού, με κάποια προσαρμογή στις ελληνικές συνθήκες, που θα μπορούσε να περιλαμβάνει διορισμό του προέδρου του Συμβουλίου από τη Βουλή (π.χ. με πρόταση του προεδρείου της Βουλής), αναφορά του Συμβουλίου στη Βουλή (π.χ. με υποβολή στη Βουλή και συζήτηση ετήσιας έκθεσης), και διακομματική ανεξάρτητη συγκρότηση του Συμβουλίου (π.χ. ολιγομελής σύνθεση από ανώτατο δικαστικό, βουλευτή, πανεπιστημιακό, διοικητολόγο).

Πρέπει να σημειωθεί ότι η πρόταση αυτή είναι διαφορετική από τον προβλεπόμενο στο Νόμο για τις Προσλήψεις θεσμό του Κοινωνικού Ελέγχου. Ο τελευταίος βασίζεται σε ένα σώμα κρατικών υπαλλήλων και ελέγχεται άμεσα από τον Υπουργό Προεδρίας που μόνο αυτός μπορεί να εγκρίνει την απόφαση έρευνας παραπόνων.