



**ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
FOUNDATION FOR ECONOMIC & INDUSTRIAL RESEARCH**

Τσάμη Καρατάση 11, 117 42 Αθήνα, Τηλ.:210 92 11 200-10, Fax:210 92 33 977
11 Tsami Karatasi, 117 42 Athens, Greece, Tel.:+30-210-92 11 200-10, Fax:+30-210-92 33 977

**ΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΙΟΒΕ
ΓΙΑ ΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ**

2006

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Οι ΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΙΟΒΕ ΓΙΑ ΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ που παρουσιάζονται σ' αυτό το κείμενο προτείνονται ως αφετηρία προβληματισμού και φιλοδοξούν να συμβάλουν στη διαμόρφωση πολιτικών ικανών να αντιμετωπίσουν το κύριο ζήτημα της ελληνικής οικονομίας σήμερα: την αναποτελεσματική λειτουργία του Κράτους. Η αναποτελεσματικότητα αυτή έχει γίνει πλέον κοινή συνείδηση και όλοι συμφωνούν ότι το ελληνικό Κράτος πρέπει να γίνει σύγχρονο, πιο αποδοτικό και φιλικό προς τον πολίτη.

Τα ζητήματα που αφορούν το Κράτος, ήταν πάντοτε στο κέντρο του ερευνητικού ενδιαφέροντος του Ιδρύματος. Κι' αυτό έχει αποτυπωθεί σε μια σειρά μελέτες, οι οποίες εκπονήθηκαν από την ίδρυσή του μέχρι σήμερα.

Οι θέσεις που παρουσιάζονται εδώ στηρίζονται σ' αυτό το ευρύ μελετητικό έργο. Στην παρούσα μορφή τους όμως διαμορφώθηκαν μέσα από μια διαδικασία ανταλλαγής απόψεων εκπροσώπων από ευρύ φάσμα της οικονομικής ζωής και της ακαδημαϊκής κοινότητας, οι οποίοι ανταποκρινόμενοι στην πρόσκληση του Ιδρύματος μετείχαν σε ολιγομελείς ομάδες εργασίας. Στις εργασίες των ομάδων υπήρξε σημαντική σύμπτωση απόψεων για τα αίτια της κρατικής ανεπάρκειας, η οποία οδήγησε σε προτάσεις για τη θεραπεία της, που ήταν σχεδόν ομόφωνες.

Οι θέσεις του ΙΟΒΕ που διαμορφώθηκαν μέσα από αυτή τη διαδικασία διαβουλεύσεων, αφού χωρίστηκαν σε τέσσερις θεματικές ενότητες, τέθηκαν πάλι σε συζήτηση σε διευρυμένες ομάδες εργασίας που συνήλθαν στις 5 Ιουλίου στη διάρκεια εκδήλωσης που οργανώθηκε από το ΙΟΒΕ για την παρουσίαση των τελικών προτάσεων. Τόσο αυτοί που συμμετείχαν στην πρώτη φάση των συζητήσεων, όσο και εκείνοι που έλαβαν μέρος στις ομάδες εργασίας στις 5 Ιουλίου προσέφεραν πολύτιμη βοήθεια στο ΙΟΒΕ και είχαν καθοριστική συμβολή στην επιλογή αξιόπιστων, εφικτών και συναινετικών προτάσεων.

Για τη συμβολή τους αυτή το ΙΟΒΕ τους ευχαριστεί θερμά. Φυσικά, η ευθύνη για το τελικό κείμενο βαρύνει αποκλειστικά το ΙΟΒΕ και οι θέσεις που παρουσιάζονται δεν δεσμεύουν κανέναν προσωπικά.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Οι αλλαγές στον κόσμο επιβάλλουν ένα νέο ρόλο του Κράτους

Το Κράτος είναι ένας θεσμός, δημιούργημα του ανθρώπου και ο ρόλος του μεταβάλλεται καθώς αλλάζουν οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες μέσα στις οποίες λειτουργεί η οικονομία και η ανθρώπινη κοινωνία. Από την άλλη πλευρά, ο ρόλος και η δράση του Κράτους επηρεάζουν τις συνθήκες και το περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργούν η οικονομία, οι επιχειρήσεις και τα άτομα.

Η πρόσφατη ιστορία των οικονομιών της αγοράς, ειδικότερα στην Ευρώπη, δείχνει ότι ο ρόλος του Κράτους έχει περάσει από δύο φάσεις: Μετά τη μεγάλη κρίση του 1929-1932, και ιδιαίτερα μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, όταν ο ιδιωτικός τομέας ήταν ιδιαίτερα αδύναμος, δημιουργείται ένα παραγωγικό κενό, το οποίο καλύπτει το Κράτος, αναλαμβάνοντας έναν όλο και πιο σημαντικό ρόλο στη λειτουργία της οικονομίας. Έτσι, πέρα από τις σημαντικές παρεμβάσεις ρυθμιστικού χαρακτήρα, το κράτος αναλαμβάνει μια σειρά δραστηριότητες και επεκτείνεται σε τομείς, στους οποίους δραστηριοποιείται και ο ιδιωτικός τομέας. Το Κράτος εθνικοποιεί, ή θέτει υπό τον άμεσο έλεγχό του, σημαντικούς τομείς δραστηριότητας, κυρίως μονοπώλια που προσφέρουν υπηρεσίες κοινωνικής ωφέλειας, π.χ. ηλεκτρισμός, τηλεφωνία, ύδρευση, κ.α. αλλά και διευρύνει τη δράση και τις δαπάνες του στην παιδεία, την υγεία, την κοινωνική ασφάλιση και προστασία, κ.α. Το μοντέλο αυτό διατηρήθηκε μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1970 και μπόρεσε να λειτουργήσει επειδή το Κράτος σε κάθε χώρα είχε, ως τότε, περίπου πλήρη δυνατότητα να χαράσσει πολιτικές και να ρυθμίζει τη λειτουργία της οικονομίας, με λίγους μόνο περιορισμούς από διεθνείς οργανισμούς και συνθήκες, πέραν των όποιων διμερών συμφωνιών με άλλες χώρες.

Ανεξάρτητα πάντως από τις όποιες θετικές ή αρνητικές επιδόσεις είχε το μεταπολεμικό μοντέλο κρατικής οργάνωσης, από τις αρχές της δεκαετίας του '70 έγινε φανερό ότι δεν ήταν πια διατηρήσιμο. Το Κράτος αφενός, δεν μπορούσε

να ανταποκριθεί στον ανταγωνισμό με τον αναπτυσσόμενο ιδιωτικό τομέα και αφετέρου, τα μέσα οικονομικής πολιτικής, που άλλοτε απέδιδαν ικανοποιητικά αποτελέσματα, δεν είχαν πλέον τις ίδιες δυνατότητες. Η αλλαγή αυτή αποδίδεται στις ακόλουθες εξελίξεις:

1^ο. **Στη λειτουργία της παγκόσμιας οικονομίας.** Ο τρόπος λειτουργίας των οικονομιών άρχισε να αλλάζει σταδιακά και οι μεταβολές επιταχύνθηκαν ραγδαία τα τελευταία χρόνια. Οι αγορές άνοιξαν, οι ευκαιρίες πολλαπλασιάστηκαν, ο διεθνής ανταγωνισμός εντείνεται, καθώς, πέρα από τη διεθνοποίηση των οικονομικών συναλλαγών μεταξύ των ανεπτυγμένων χωρών και τη δημιουργία μεγάλων οικονομικών ενοτήτων (Ε.Ε.), νέοι σημαντικοί παίκτες εισέρχονται στο οικονομικό σκηνικό: οι χώρες του πρώην ανατολικού συνασπισμού, οι χώρες της Νοτιανατολικής Ασίας, και πρόσφατα η Ινδία και η Κίνα. Ταυτόχρονα, υπάρχουν δραματικές εξελίξεις στην τεχνολογία οι οποίες αλλάζουν τον τρόπο λειτουργίας όλου του φάσματος παραγωγής και συμβάλουν στην περαιτέρω διεύρυνση των οικονομικών συναλλαγών. Η παγκοσμιοποίηση δεν είναι μόνο θέμα περισσότερων οικονομικών συναλλαγών, είναι, προ πάντων, το άνοιγμα στην κίνηση κεφαλαίων, τεχνογνωσίας και γνώσης, που έχουν αυξήσει δραματικά την αλληλεξάρτηση των οικονομιών. Τα φαινόμενα αυτά εκφεύγουν από τη σφαίρα δράσης των εθνικών κυβερνήσεων, που δεν είναι πια σε θέση να επηρεάσουν τις εξελίξεις, να τις εμποδίσουν, ή να επιταχύνουν τη ροή τους, καθώς κατέστησαν ανενεργές οι πιο πολλές από τις παλιές μεθόδους ρύθμισης και παρέμβασης (π.χ. προστατευτισμός). Αυτό μεταβάλλει τα δεδομένα και επιβάλλει νέου τύπου καθήκοντα στις εθνικές κυβερνήσεις, οι οποίες πρέπει τώρα να συμβάλουν ουσιαστικά στην προσαρμογή των εθνικών οικονομιών στη διεθνή πραγματικότητα που εξελίσσεται με τη δική της δυναμική.

2^ο. **Στις μειούμενες δυνατότητες των Κρατών** να ασκούν εθνικές πολιτικές, ανεξάρτητα από το διεθνές περιβάλλον. Σε παγκόσμιο επίπεδο δημιουργούνται νέοι Διεθνείς Οργανισμοί και Συνθήκες που επιβάλλουν σε όλα τα Κράτη περιορισμούς, απαγορεύσεις αλλά και υποχρεώσεις. Ειδικότερα, για τα

κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η συμμετοχή τους σ' αυτήν επέφερε πάμπολλες πρόσθετες υποχρεώσεις συμμόρφωσης, όπως π.χ. : στις Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στις Αποφάσεις της Επιτροπής, στο Κοινοτικό Δίκαιο και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, στις διάφορες Αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Maastricht, Λισσαβώνα, κλπ.).

Έτσι, έχει κατ' ουσία εκχωρηθεί μεγάλο μέρος των εθνικών κυριαρχικών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και έχουν αντίστοιχα περιορισθεί οι αρμοδιότητες και δυνατότητες ακόμη και σε θέματα πολιτικής και νομοθεσίας των διαφόρων εθνικών κυβερνήσεων και κοινοβουλίων. Χαρακτηριστικότερες περιπτώσεις είναι η εκχώρηση των δικαιωμάτων άσκησης της νομισματικής πολιτικής, απ' όλες τις χώρες του ευρώ, στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και η υποχρέωση των κρατών-μελών να προσαρμόζουν τη δημοσιονομική πολιτική τους στους όρους των Συμφώνων Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

3^ο. Στις αντιλήψεις της κοινωνίας. Μαζί με τα αντικειμενικά δεδομένα αλλάζουν και οι αντιλήψεις της κοινωνίας, καθώς διευρύνεται η πληροφόρηση. Στην κοινωνία του σήμερα τα μέλη της:

- ❖ πληροφορούνται για τα τεκταινόμενα από όποια πηγή θέλουν (έχει χάσει το Κράτος πολλές από τις δυνατότητες, που είχε, να επηρεάζει την ενημέρωση των πολιτών),
- ❖ επικοινωνούν με όποιον θέλουν, όποτε θέλουν – αμφίδρομα δε και με πλήρη αδυναμία του Κράτους να πληροφορείται σχετικά, πόσο μάλλον να ελέγχει,
- ❖ μπορούν να απασχοληθούν και να αναπτύξουν δραστηριότητα έξω από τα σύνορα της χώρας,
- ❖ απαιτούν από τις πολιτικές δυνάμεις σωστότερη και ταχύτερη προσαρμογή στις νέες συνθήκες.

Όλα τα παραπάνω αποδυναμώνουν τη γενική αντίληψη που επεκράτησε για πολλά χρόνια για ένα παντοδύναμο, προστατευτικό Κράτος και μεταθέτουν

την έμφαση σε αξίες όπως η πρωτοβουλία, η άμιλλα, ο ανταγωνισμός και η υπευθυνότητα.

Οι εξελίξεις που επισημάνθηκαν παραπάνω, και κυρίως η ταχύτητα με την οποία πραγματοποιούνται, επιβάλλουν πολύ πιο ευέλικτες μορφές οργάνωσης υπηρεσιών, αγορών και επιχειρήσεων και απαιτούν μεγαλύτερες δυνατότητες συνεχούς προσαρμογής στο διαρκώς μεταβαλλόμενο οικονομικό και τεχνολογικό περιβάλλον. Για να γίνουν όμως αυτά απαιτείται να αλλάξει και να προσαρμοστεί στις νέες συνθήκες και το θεσμικό περιβάλλον, το οποίο διαμορφώνεται από το Κράτος. Με άλλα λόγια, το ίδιο το Κράτος και οι λειτουργίες του πρέπει να αποκτήσουν την απαιτούμενη ευελιξία και προσαρμοστικότητα, ώστε η οικονομία στο σύνολό της να μπορέσει να ανταποκριθεί στις νέες συνθήκες.

2. Οι αναγκαίες αλλαγές καθυστερούν στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα η μεταπολεμική πορεία του Κράτους ακολούθησε την ίδια περίπου τάση μεγέθυνσης. Με μια σημαντική διαφορά: η εξάπλωσή του δεν στηρίχθηκε μόνο σε ιδεολογικές επιλογές ανάλογες με αυτές που οδήγησαν στην επέκταση του Κράτους στην υπόλοιπη Ευρώπη. Εδώ, η διεύρυνση του Κράτους υπαγορεύθηκε και από τις ανάγκες ενός πελατειακού πολιτικού συστήματος, τροφοδοτήθηκε από αυτό και το ανατροφοδότησε.

Η ιδιομορφία αυτή είχε σημαντικές επιπτώσεις: Πρώτον, δεν δημιουργήθηκε ποτέ στη χώρα ένα Κράτος κοινωνικής προστασίας ανάλογο με αυτό της Ευρώπης. Δεύτερον, το Κράτος δεν στελεχώθηκε με κριτήρια αποτελεσματικότητας και συνέχειας.

Η κατάσταση αυτή συνεχίσθηκε, ακόμα και όταν οι μεγάλες αλλαγές στον κόσμο οδήγησαν όλες τις ευρωπαϊκές χώρες σε νέες επιλογές που θα ήταν λογικό να προκαλέσουν ανάλογες δραστικές μεταρρυθμίσεις και στον τρόπο λειτουργίας του ελληνικού Κράτους. Αυτό δεν συνέβη με τους ρυθμούς που απαιτούσαν οι συνθήκες. Βεβαίως, δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι μετά την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην ΟΝΕ, υπήρξαν προσπάθειες που περιόρισαν σταδιακά την παρουσία του Κράτους στην παραγωγή και εκσυγχρόνισαν τη λειτουργία τομέων όπου το Κράτος κατείχε μονοπωλιακή θέση. Όμως, παρά τις βελτιώσεις που έχουν επιτευχθεί, η συγκρότηση και η λειτουργία του ελληνικού Κράτους παραμένουν, κατά κανόνα, παρωχημένες.

Η **Δημόσια Διοίκηση** είναι αναποτελεσματική, όχι μόνο δημιουργεί προσκόμματα στην ανάπτυξη, αλλά δυσχεραίνει και την εφαρμογή των κυβερνητικών επιλογών και λειτουργεί ως βασική τροχοπέδη στην ανάπτυξη και ευημερία.

Η **Παιδεία**, υπό τον ισοπεδωτικό έλεγχο του Κράτους, δεν μπορεί να αυτονομηθεί για να συμβαδίσει με τις εξελίξεις, αλλά ούτε καν να ακολουθήσει με καθυστέρηση τα ευρωπαϊκά και διεθνή δρώμενα.

Η **Δικαιοσύνη**, παρά τις κατά καιρούς προσπάθειες των λειτουργών της, υποφέρει από τις γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, βραδυπορεί συστηματικά και αποτελεί, μαζί με τη γραφειοκρατία, βασική αιτία αποθάρρυνσης ξένων επενδύσεων στη χώρα.

Το **Κοινωνικό Κράτος**, παρά το υψηλό κόστος λειτουργίας του, όχι μόνο δεν εξασφαλίζει στους πολίτες υπηρεσίες ανάλογες με εκείνες των άλλων ευρωπαϊκών χωρών, αλλά δεν ανταποκρίνεται ούτε στις στοιχειώδεις κοινωνικές ανάγκες.

Η αποτυχία του Κράτους να προσαρμοσθεί, με το ρυθμό που επιβάλλεται, στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της εποχής μας αποτυπώνεται αδρά στον τομέα της **Οικονομίας** και ειδικότερα στο μεγάλο ζήτημα των ελλειμμάτων, του δημόσιου χρέους και της δημοσιονομικής προσαρμογής. Τα προβλήματα αυτά δεν είναι συγκυριακά. Και γι' αυτό δεν είναι αποτελεσματική η συγκυριακή τους αντιμετώπιση. Το δημοσιονομικό πρόβλημα σήμερα είναι αποτέλεσμα μιας μακράς πορείας διεύρυνσης των πόρων που διαχειρίζεται το Κράτος, πόρων που χρησιμοποιούνται αναποτελεσματικά και με υψηλό κόστος και συχνά με αδιαφάνεια ως προς τη διάθεση, τη διαχείριση και τον απολογισμό.

3. Για ένα σύγχρονο ελληνικό κράτος

Στην εποχή των ανοικτών συνόρων και της παγκοσμιοποίησης, ο ρόλος του Κράτους δεν είναι – και δεν μπορεί πια να είναι – η περιφρούρηση της εθνικής οικονομίας αλλά η ενδυνάμωσή της. Δεν είναι η, εκ των υστέρων, παρέμβαση αλλά η έγκαιρη πρωτοβουλία. Δεν είναι η επιβολή κάθε νέας πολιτικής με νόμο όσο η εφαρμογή της από το ίδιο το Κράτος.

Με άλλα λόγια, το ζητούμενο είναι ένα **σύγχρονο Κράτος** που σημαίνει:

Ένα Κράτος **ευέλικτο**, για να προσαρμόζεται έγκαιρα στις μεταβαλλόμενες συνθήκες

Ένα Κράτος **δικαίου**, συνεπές και αξιόπιστο απέναντι στους πολίτες του και τις άλλες χώρες, που θα λειτουργεί με υπευθυνότητα και διαφάνεια.

Ένα Κράτος **λειτουργικό και αποδοτικό**, για να μη σπαταλώνται οι πόροι που διαχειρίζεται.

Ένα Κράτος που θα λειτουργεί **συμπληρωματικά στην αγορά** και όχι ανταγωνιστικά, θα ενθαρρύνει, θα οδηγεί, θα συμπαρίσταται και θα εξασφαλίζει τη λειτουργία του ανταγωνισμού.

Ένα Κράτος που θα εγγυάται αποτελεσματική **κοινωνική προστασία** σε όσους την χρειάζονται.

Η πορεία για τη δημιουργία ενός σύγχρονου Κράτους είναι μακρά και δύσκολη. Και δυσχεραίνεται ακόμη περισσότερο από το γεγονός ότι έχουμε καθυστερήσει σημαντικά, με αποτέλεσμα να έχουν περιορισθεί οι αντικειμενικές δυνατότητες, καθώς ένα μεγάλο μέρος των πόρων που διαχειρίζεται το Κράτος εξακολουθεί να κατευθύνεται στην αποπληρωμή του μεγάλου δημοσίου χρέους.

Όμως, παρά τις δυσκολίες πρέπει να επιταχύνουμε αποφασιστικά τον βηματισμό μας. Γι' αυτό απαιτείται ένα πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που θα θέτει συνολικά το ζήτημα και θα καταδεικνύει με πειστικότητα τις ωφέλειες που θα προκύψουν από τις αλλαγές

Το εύρος και η πολυπλοκότητα του θέματος επιβάλλουν ασφαλώς την ανάγκη επιλογής και ιεράρχησης στόχων και προτεραιοτήτων. Με βάση αυτή τη σκέψη, στο παρόν κείμενο διατυπώνονται κάποιες προτάσεις για συγκεκριμένες δράσεις στις ακόλουθες σημαντικές ενότητες που αφορούν άμεσα το Κράτος και την οικονομική δραστηριότητα.

1. ΝΟΜΟΙ-ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
2. Ο ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΣ-ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
3. Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
4. Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ
5. Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Σε κάθε ενότητα προτάσσεται μια σύντομη ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και των επιδιωκόμενων σκοπών και ακολουθούν προτάσεις, οι οποίες έχουν διαμορφωθεί με κριτήρια τον επείγοντα χαρακτήρα τους, τη σημασία τους, τον βαθμό ευρύτερης αποδοχής που απολαμβάνουν και τη δυνατότητα άμεσης εφαρμογής τους. Οι προτάσεις αυτές δεν εξαντλούν ασφαλώς το θέμα και δεν συνιστούν ένα ολοκληρωμένο συναινετικό πρόγραμμα για την μεταρρύθμιση του Κράτους, το οποίο παραμένει ζητούμενο. Άλλωστε κρίσιμα ζητήματα που συναρτώνται με το Κράτος, όπως η Παιδεία, η Κοινωνική Ασφάλιση, η Δικαιοσύνη και η Τοπική Αυτοδιοίκηση θίγονται μόνο έμμεσα. Πιστεύουμε όμως, ότι οι προτάσεις που περιλαμβάνονται στο παρόν έχουν την αυτόνομη σημασία τους και η εφαρμογή τους θα είναι ένα βήμα προς τον τελικό σκοπό: τη δημιουργία ενός σύγχρονου ελληνικού Κράτους, που θα συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική πρόοδο.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

1. Νόμοι-Θεσμικό Πλαίσιο

Υφιστάμενη κατάσταση-επιδιώξεις

Η συνεχής διεύρυνση του Κράτους τις τελευταίες δεκαετίες και ο έντονα παρεμβατικός χαρακτήρας του δημιούργησαν ένα πυκνό πλέγμα νόμων, διατάξεων, επιτροπών και διαδικασιών, το οποίο δυσχεραίνει τις σχέσεις των πολιτών με τη Διοίκηση και λειτουργεί ως πρόσκομμα στην οικονομική δραστηριότητα. Η πληθώρα αυτή κανονισμών, που τροφοδοτεί την αδιαφάνεια και την γραφειοκρατία, έχει επισημανθεί ως κατ' εξοχήν αντικίνητρο για επενδύσεις και ως κύριος παράγων που επιβαρύνει την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας.

Συνεπώς, κύρια επιδίωξη μιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας είναι αφενός, η εκκαθάριση της υφιστάμενης νομοθεσίας και αφετέρου, η διασφάλιση ότι η νέα νομοθεσία θα ελέγχεται προληπτικά με πρόσθετα κριτήρια, ώστε να περιορίζονται οι αρνητικές επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα. Σημαντικό ρόλο εξάλλου έχει και η βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας με την έννοια της παραγωγής κανονισμών και νόμων, που όχι μόνο θα είναι απλοί και κατανοητοί από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, αλλά και θα εφαρμόζονται.

Προτάσεις

- **Συστηματικός έλεγχος όλων των νόμων** για τον περιορισμό της πολυνομίας και άμεση κατάργηση όσων έχουν περιπέσει σε αχρησία. Αξιολόγηση των υπολοίπων με βάση τις αποδεδειγμένες επιπτώσεις τους στην οικονομική δραστηριότητα. Για να είναι αποτελεσματική η εκκαθάριση του θεσμικού πλαισίου απαιτείται συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα και στόχοι. Ανάλογη προσπάθεια που ανελήφθη στην Ολλανδία πριν λίγα χρόνια είχε ως στόχο τη μείωση του αριθμού των νόμων κατά 30% και το επέτυχε, σε διάστημα 2 ετών.
- **Αξιολόγηση όλων των νέων νόμων και ρυθμίσεων με κριτήριο τις επιπτώσεις τους στην ανταγωνιστικότητα.** Αναφερόμαστε συγκεκριμένα εδώ στις διαδικασίες που ονομάζονται διεθνώς impact as-

essment και εφαρμόζονται σε μια σειρά χώρες. Η διαδικασία της αξιολόγησης των επιπτώσεων δεν περιορίζεται σ' αυτά που ήδη διενεργούνται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το οποίο εξετάζει μια μόνο διάσταση και όχι τις επιπτώσεις σε άλλες περιοχές που επηρεάζουν την ανταγωνιστικότητα. Ο έλεγχος των επιπτώσεων σκοπό έχει να αποτιμήσει τα κόστη και τα οφέλη που θα δημιουργηθούν για το σύνολο της οικονομίας από μια συγκεκριμένη ρύθμιση.

- **Απλοποίηση των νόμων**, ώστε να μην απαιτούνται ερμηνευτικές εγκύκλιοι, τουλάχιστον στον εκτεταμένο βαθμό που συμβαίνει σήμερα. Οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι όχι μόνο δημιουργούν σύγχυση, αλλά συχνά ανατρέπουν και το πνεύμα του νόμου, τον οποίο έχει ψηφίσει η Βουλή. Η απλοποίηση των εφαρμοζόμενων διατάξεων, των περιορισμών και εξαιρέσεων εφαρμογής τους, αλλά και η σαφής περιγραφή του στόχου του νόμου θα διευκολύνει όχι μόνο στην κατανόησή του από όλους όσους αυτός αφορά, αλλά θα βοηθήσει και στην σωστή και απρόσκοπτη εφαρμογή του.
- **Καθιέρωση συμμετοχικών διαδικασιών κατά τη σύνταξη των σημαντικότερων νόμων** με τη θέσπιση ηλεκτρονικής διαβούλευσης ή/και άλλα μέσα (π.χ. έκδοση Πράσινης Βίβλου που προηγείται του νομοθετικού έργου και τίθεται σε δημόσιο διάλογο). Η καθιέρωση διαδικασιών αυτού του τύπου προωθεί αποτελεσματικά την ενημέρωση και τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων και αυτών που επηρεάζονται από τη νομοθεσία, όπως επιτάσσουν οι αρχές καλής νομοθέτησης. Ειδικότερα, η ηλεκτρονική διαβούλευση διευκολύνει την κωδικοποίηση των υποβαλλόμενων προτάσεων, κάτι που επιτρέπει την καλύτερη σύνθεση των απόψεων, ενώ η διεύρυνση της βάσης αυτών που συμμετείχαν στον διάλογο βελτιώνει και τις πιθανότητες ευρείας συναίνεσης και άρα αποδοτικότερης και αποτελεσματικότερης εφαρμογής τους.
- Η επερχόμενη **συνταγματική μεταρρύθμιση** δίνει την ευκαιρία να αξιολογηθεί θετικά ή αρνητικά η συμβολή συνταγματικών προβλέψεων που σχετίζονται με την οικονομία (π.χ. το άρθρο 106). Προτείνεται μια

διαδικασία αξιολόγησης, η οποία θα λάβει υπόψη τις απόψεις των κοινωνικών εταίρων, θα επισημάνει τις διατάξεις αυτές, θα εκτιμήσει τις επιπτώσεις τους και θα καταλήξει σε προτάσεις για τη διατήρηση, την κατάργηση, τη βελτίωση ή τη συμπλήρωσή τους.

2. Ο επιτελικός-ρυθμιστικός ρόλος του Κράτους

Υφιστάμενη κατάσταση-επιδιώξεις

Το σημερινό παρεμβατικό Κράτος δρα περιστασιακά, επηρεάζεται έντονα από οικονομικές και πολιτικές συγκυρίες, δεν προγραμματίζει σε βάθος χρόνου, δεν συντονίζει τις συναρμόδιες υπηρεσίες. Ο τρόπος αυτός λειτουργίας είναι εκ διαμέτρου αντίθετος μ' αυτόν που επιβάλλουν οι νέες συνθήκες ανταγωνισμού, που απαιτούν ένα Κράτος που θα προγραμματίζει, θα οδηγεί και θα συμπαρίσταται στην επιχειρηματικότητα. Μια νέα περιοχή δραστηριοτήτων του Κράτους προκύπτει εξάλλου από την απελευθέρωση των αγορών και τη μεταφορά δραστηριοτήτων από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, η οποία θέτει αυξημένες ρυθμιστικές ευθύνες ιδιαίτερα για την περίοδο μετάβασης από το κρατικό μονοπώλιο στην ελεύθερη αγορά.

Τα παραπάνω επιβάλλουν στο Κράτος την ανάγκη μακροχρόνιου επιτελικού προγραμματισμού και αποτελεσματικής ρυθμιστικής-εποπτικής δραστηριότητας. Ένα επιτελικό-ρυθμιστικό Κράτος αντιμετωπίζει ενεργά όλους τους παράγοντες που επηρεάζουν άμεσα το περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργούν οι επιχειρήσεις αλλά τους οποίους παράγοντες οι ίδιες δεν μπορούν να επηρεάσουν.

Προτάσεις

- **Θέσπιση Επιτελικού Κέντρου** υψηλών προδιαγραφών (Strategy Unit) που θα μεταφέρει στην Κυβέρνηση την ανεξάρτητη υφιστάμενη γνώση και εμπειρία, θα εκτιμά το κόστος των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων και τις επιπτώσεις συγκεκριμένων μέτρων οικονομικής πολιτικής μείζονος σημασίας, θα υποστηρίζει τα Υπουργεία στην εκπόνηση των δικών τους στρατηγικών μελετών, θα συγκεντρώνει και θα επικοινωνεί στα Υπουργεία άριστες πρακτικές και διεθνείς τάσεις. Το Επιτελικό Κέντρο, για να είναι αποτελεσματικό, πρέπει πρώτον, να έχει και ανάλογη πολιτική ισχύ και στήριξη της εκάστοτε Κυβέρνησης, δεύτερον, να είναι ευέλικτο, ώστε να μπορεί να χρησιμοποιεί τη γνώση ανεξαρτήτων γραφείων συμβούλων, τρίτον, να στηρίζεται στη θετική και αρνητική εμπειρία άλλων χωρών. Το επιτελικό κέντρο θα μπορεί να καταρ-

γηθεί, εν όλω ή εν μέρει, όταν επιτευχθεί επαρκής ποιοτική αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης. Βασικό μέλημα κατά τη θέσπιση ενός επιτελικού Κέντρου είναι να αποφευχθεί ο κίνδυνος ενός ακόμη δυσκίνητου γραφειοκρατικού οργανισμού και να δημιουργηθεί ένα ευέλικτο ανεξάρτητο όργανο.

- Οι διαδικασίες απελευθέρωσης των επιμέρους αγορών προσδιορίζονται σε μεγάλο βαθμό από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Γι' αυτό η ποιότητα της ρύθμισης εξαρτάται κατά κύριο λόγο από την **επάρκεια του φορέα/οργανισμού** που έχει την αντίστοιχη ευθύνη και ειδικότερα των Ρυθμιστικών Αρχών που θεσπίζονται για το συγκεκριμένο σκοπό. Γι' αυτό προτείνεται:

- ❖ Η ουσιαστική ανεξαρτησία των Ρυθμιστικών Αρχών, που διασφαλίζεται με συνέχεια στη διοίκηση και χρηματοδότηση σε πολυετή βάση π.χ. από ίδια έσοδα που προέρχονται από τη ρυθμιζόμενη δραστηριότητα.
- ❖ Η στελέχωσή τους με υψηλής ειδίκευσης προσωπικό, στο οποίο προσφέρονται ανταγωνιστικές παροχές και μεσοπρόθεσμη επαγγελματική δέσμευση.
- ❖ Η δυνατότητά τους να προσφεύγουν στην αγορά για υπηρεσίες τεκμηρίωσης, μελετών και consulting.
- ❖ Η εναρμόνιση της λειτουργίας των Ρυθμιστικών Αρχών με τις αντίστοιχες σε άλλες χώρες της Ε.Ε. και η απευθείας συνεργασία τους μ' αυτές.
- ❖ Η υιοθέτηση περισσότερων διαδικασιών διαβούλευσης μεταξύ των ενδιαφερόμενων φορέων, για τα θέματα που χειρίζονται οι Ανεξάρτητες Αρχές, με τη βοήθεια των νέων τεχνολογιών (ηλεκτρονική διαβούλευση).
- ❖ Η μεγαλύτερη ευχέρεια των Ρυθμιστικών Αρχών να παρεμβαίνουν και στις κρατικές επιχειρήσεις, όταν αυτές ακολουθούν πρακτικές που στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό.

- Πέρα από τις ρυθμιστικές αρχές στις επιμέρους αγορές, ο ρυθμιστικός ρόλος του Κράτους ασκείται είτε από φορείς όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού και η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, είτε από την Κεντρική Κυβέρνηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η πολλαπλότητα των ρυθμιστικών παρεμβάσεων δημιουργεί ένα περιβάλλον, όπου οι ρόλοι συγχέονται και οι ρυθμιζόμενοι αδυνατούν να κατανοήσουν τις υποχρεώσεις τους. Γι' αυτό προτείνεται **η κωδικοποίηση του πλαισίου κάθε φορέα** που ασκεί ρυθμιστική λειτουργία (Υπουργεία, Υπηρεσίες, Ρυθμιστικές αρχές κ.λ.π.), ούτως ώστε να αποφευχθούν οι πολλαπλές ρυθμίσεις για το ίδιο θέμα από διαφορετικούς φορείς, γεγονός που σήμερα συμβαίνει, επιβαρύνοντας σημαντικά τις επιχειρήσεις με το κόστος συμμόρφωσης.

3. Η Δημόσια Διοίκηση

Υφιστάμενη κατάσταση-επιδιώξεις

Η Δημόσια Διοίκηση δίνει την πιο χαρακτηριστική εικόνα της παθογένειας του ελληνικού Κράτους. Το σημαντικότερο, ίσως, πρόβλημα στη λειτουργία της είναι το θεσμικό περιβάλλον που επιβάλλει την κεντρική ευθυγράμμιση των δαπανών με τους διαθέσιμους πόρους και όχι με βάση το έργο που πρέπει να πραγματοποιηθεί από τους επιμέρους φορείς της (Υπουργεία, υπηρεσίες). Απ' αυτή τη βασική αδυναμία πηγάζουν το υψηλό κόστος των δημοσίων υπηρεσιών, η ελλιπής αποτίμηση αυτού του κόστους και η αδυναμία μέτρησης της παραγωγικότητας των υπηρεσιών, με αποτέλεσμα τη χαμηλή ποιότητα και κακή εξυπηρέτηση των πολιτών. Ένα δεύτερο, εξίσου σημαντικό, ζήτημα είναι οι πελατειακές σχέσεις που κυριάρχησαν για πολλά χρόνια στο πολιτικό σύστημα και εξακολουθούν να το επηρεάζουν. Βάση των πελατειακών σχέσεων υπήρξε η ευνοϊκότερη πρόσβαση για απασχόληση στο δημόσιο τομέα, που οδήγησε σε αδιαφανείς, αναξιοκρατικές και υπερβολικές προσλήψεις, με αποτέλεσμα τη διόγκωση του διοικητικού μηχανισμού. Οι πελατειακές αυτές σχέσεις, εξάλλου, προσδιόριζαν, τις περισσότερες φορές τον τρόπο εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων στη διοικητική ιεραρχία, εκτρέφοντας έτσι ακόμα περισσότερο τα φαινόμενα αναξιοκρατίας και αδιαφάνειας, καθώς μεγαλύτερη σημασία είχε «με ποιούς είσαι» και όχι «τι παράγεις». Το σύστημα αυτό υποχωρεί μεν, σταδιακά, έχει όμως αφήσει μια βαριά κληρονομιά, που εξακολουθεί να επηρεάζει καθοριστικά την κουλτούρα της Δημόσιας Διοίκησης.

Τα προβλήματα αυτά αναδεικνύουν με σαφήνεια τους στόχους των επιβαλλόμενων αλλαγών που είναι: Μια Δημόσια Διοίκηση μικρότερη σε μέγεθος, αποδοτικότερη σε λειτουργία, απλούστερη στις διαδικασίες, αξιοκρατική στη στελέχωση, ευέλικτη, για να συμβαδίζει με τις αλλαγές και αποτελεσματικότερη για να εφαρμόζει τις επιλογές της Κυβέρνησης.

Προτάσεις

- Για να εξασφαλισθεί η συνέχεια και να ενισχυθεί η «θεσμική μνήμη» της Δημόσιας Διοίκησης προτείνεται η θέσπιση θέσεων **μονίμου υφυπουργού ή γενικού γραμματέα**, τουλάχιστον στα κρίσιμα υπουργεία οικονομίας, οικονομικών και δημόσιας διοίκησης.
- Η επαναλειτουργία του **Ανώτατου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών** ως Ανεξάρτητης Αρχής, σύμφωνα με τις συνταγματικές εγγυήσεις, το οποίο να στελεχωθεί και να δρα υπερκομματικά και να κρίνει με διαφανή και αξιοκρατικά κριτήρια. Το ΑΣΔΥ θα εγγυάται την αξιοκρατία των προσλήψεων και θα υλοποιεί τα πορίσματα Ελεγκτικών Αρχών, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο Συνήγορος του Πολίτη και οι Ελεγκτές Δημόσιας Διοίκησης.
- Για τον περιορισμό του μεγέθους της Δημόσιας Διοίκησης ένας βιώσιμος τρόπος υπάρχει: Υιοθέτηση και συνεπής εφαρμογή μιας μεσοπρόθεσμης **πολιτικής προσλήψεων** στο Δημόσιο Τομέα με τον καθορισμό σχέσης αποχωρούντων-προσλαμβανομένων υπέρ των πρώτων. Αυτό θα διευκολύνει την παράλληλη ποιοτική αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς οι περιορισμένες προσλήψεις θα στραφούν στους τομείς εκείνους όπου υπάρχουν πραγματικές ανάγκες, σύμφωνα με την επιδιωκόμενη ιεραρχική δομή.
- Η γενικευμένη χρήση της **πληροφορικής** στο δημόσιο τομέα όχι μόνο θα βελτιώσει την αποδοτικότητά του, αλλά και θα υπονομεύσει την γραφειοκρατική νοοτροπία. Προτείνεται η δημιουργία ενιαίου ηλεκτρονικού υποβάθρου για όλο το δημόσιο τομέα, όχι παράλληλα με το σημερινό ταχυδρομικό σύστημα αλλά με σκοπό τη σταδιακή αντικατάστασή του. Μέτρα που μπορούν να εφαρμοσθούν αμέσως είναι:
 - ❖ Η διάγνωση-αξιολόγηση της διοικητικής ικανότητας μονάδων Δημόσιας Διοίκησης πριν από την προσπάθεια αναδιοργάνωσης ή εισαγωγής μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, με την εφαρμογή- εκτίμηση συγκεκριμένων μεγεθών μέτρησης αποτελεσματικότητας (Key Performance Indicators-KPI).

- ❖ Η δημιουργία των τεχνικών υποδομών, η κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων και η ενθάρρυνση της χρησιμοποίησης ηλεκτρονικών μέσων.
 - ❖ Η κάθετη ηλεκτρονική διασύνδεση των υπηρεσιών κάθε υπουργείου.
 - ❖ Η οριζόντια διασύνδεση των υπουργείων μεταξύ τους.
 - ❖ Η έναρξη λειτουργίας του e-procurement.
 - ❖ Η θέσπιση ηλεκτρονικών υπογραφών.
 - ❖ Η καθιέρωση ηλεκτρονικής διαβούλευσης για την κατάρτιση νόμων.
 - ❖ Η δημιουργία ενιαίων βάσεων δεδομένων, οι οποίες να είναι συμβατές για όλους τους φορείς του Δημοσίου.
- Η λειτουργία κέντρων **υπηρεσιών μιας στάσης** ανάλογων με τα ΚΕΠ, αποκλειστικά για τις επιχειρήσεις.
 - Να αρχίσει, πιλοτικά, η μετατροπή κάποιων δημοσίων υπηρεσιών σε **διοικητικά αυτόνομους οργανισμούς**, που θα είναι υπεύθυνοι για την παραγωγή συγκεκριμένου έργου και θα ελέγχονται γι' αυτό με κριτήρια αποτελεσματικότητας.
 - Σύσταση ενιαίων **διυπουργικών κλάδων προσωπικού** για το σύνολο του δημόσιου τομέα, στους οποίους θα εντάσσονται όλοι οι υπάλληλοι που ανήκουν στην ίδια επιστημονική-επαγγελματική ιδιότητα και επιτελούν τα ίδια, παρόμοια, η ανάλογα καθήκοντα, ανεξάρτητα από το υπουργείο στο οποίο υπηρετούν (π.χ. μηχανικοί, χημικοί, διοικητικής οργάνωσης). Η θέσπιση διυπουργικών κλάδων θα πρέπει να συνοδεύεται από ένα κανονισμό μεταθέσεων που θα λαμβάνει υπόψη, τόσο τις συνολικές ανάγκες σε προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης όσο και τους στόχους σταδιοδρομίας των εργαζομένων. Η αύξηση της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, που μπορεί να διευκολυνθεί περαιτέρω και με τη θέσπιση ανώτατου ορίου παραμονής τόσο μεταξύ υπουργείων

όσο και υπηρεσιών-τομέων, θα συνδράμει σημαντικά στη βελτίωση της παραγωγικότητας και την αντιμετώπιση της στασιμότητας και φαινομένων διαφθοράς.

- **Η ποιοτική αναβάθμιση της εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων** για τη δημιουργία ηγετικών στελεχών με ικανότητες που θα συμβάλλουν στην αποτελεσματική και ποιοτική δημόσια διοίκηση. Στο ίδιο πλαίσιο, επιβάλλεται η αξιοποίηση των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης καθώς και η διαρκής εκπαίδευση δημοσίων λειτουργών, ενώ προτείνεται ακόμη η απόσπαση-μετάθεση-συμμετοχή (sedondment) τους σε τομείς δημόσιας διοίκησης ανεπτυγμένων ευρωπαϊκών χωρών, προκειμένου να υπάρξει σημείο αναφοράς για την ανάπτυξη παρόμοιων συστημάτων, με τις απαραίτητες βέβαια προσαρμογές.
- Η εκπόνηση πενταετούς πλάνου υπηρεσιακών αναγκών, από την κυβέρνηση, στο οποίο θα επισημαίνονται οι αρμοδιότητες και οι υποχρεώσεις κάθε εργαζομένου και υπηρεσίας που επιτελεί, θέτοντας παράλληλα τις προτεραιότητες των εργασιών. Στο πλαίσιο αυτό, επιβάλλεται η εφαρμογή ενός συστήματος σύνδεσης μεταξύ της στοχοθέτησης και της ετήσιας αξιολόγησης των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα για μισθολογική και επαγγελματική εξέλιξη βάσει των ικανοτήτων.

4. Η συμμετοχή του Κράτους στην οικονομία

Υφιστάμενη κατάσταση-επιδιώξεις

Σήμερα, παρά την πρόοδο που έχει συντελεσθεί, ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να κυριαρχεί στην οικονομική ζωή της χώρας: Διατηρεί τη δεσπόζουσα και συχνά μονοπωλιακή θέση σε διάφορους τομείς όπως στον ηλεκτρισμό, στην ενέργεια, στα ταχυδρομεία, στις χερσαίες και εναέρια μεταφορές, στην υγεία, στην εκπαίδευση, στο τραπεζικό σύστημα, στην κοινωνική ασφάλιση. Έχει εξάλλου τον άμεσο έλεγχο, ή, έμμεσα μέσω του τραπεζικού συστήματος, ενός μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων στη γεωργία, τη βιομηχανία και τον τουρισμό. Το σύστημα αυτό, ανεξάρτητα από τις όποιες θετικές ή αρνητικές επιδράσεις του, κατά το παρελθόν, στην οικονομική πρόοδο, είναι φανερό πως έχει εξαντλήσει πλέον τα όρια του και δρα ανασταλτικά στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, καθώς δεσμεύει πόρους, οι οποίοι θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν πιο παραγωγικά, επιταχύνοντας έτσι την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση.

Βασικός συνεπώς στόχος μιας στρατηγικής για αποδοτικότερο Κράτος είναι ο επαναπροσδιορισμός των ορίων του Κράτους ως παραγωγού και ο σχεδιασμός της σταδιακής αποχώρησής του από τους τομείς εκείνους στους οποίους παραμένει ακόμη ως παραγωγός ή παροχέας υπηρεσιών και έχει αποδεδειγμένα αποτύχει, συσσωρεύοντας ζημιές και χρέη που επιβαρύνουν το κοινωνικό σύνολο. Παράλληλα, στους τομείς εκείνους που θα κριθεί ότι πρέπει να συνυπάρχουν ο ιδιωτικός και ο δημόσιος τομέας θα πρέπει να εξασφαλίζεται απόλυτη ισότητα των όρων του ανταγωνισμού, έτσι ώστε και οι δημόσιες επιχειρήσεις να λειτουργούν αποδεδειγμένα πιο αποδοτικά. Οι προτάσεις που αναφέρονται στη συνέχεια αφορούν τρεις μεγάλους τομείς: 1^ο. Την λειτουργία των ΔΕΚΟ, 2^ο. Τον επαναπροσδιορισμό του ρόλου του Κράτους ως παραγωγού, 3^ο. Τη βελτίωση των υπηρεσιών του Κοινωνικού Κράτους.

Προτάσεις

1ον. Όσον αφορά τις **Δημόσιες Επιχειρήσεις:**

- Τονίσθηκε ότι ο νόμος για την Οργάνωση, Διοίκηση και Κρατική Εποπτεία των Δημοσίων Επιχειρήσεων που ψηφίσθηκε πρόσφατα, συνιστά ένα θετικό βήμα. Γι' αυτό προτείνεται η συνεπής και, σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα εφαρμογή του, με ιδιαίτερη έμφαση στις διατάξεις που αφορούν τη μέτρηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και την κοστολόγηση των υπηρεσιών που παρέχουν οι Δημόσιες Επιχειρήσεις.

Στα πλαίσια αυτά εντάσσονται και τα ακόλουθα:

- Ο έλεγχος της νομιμότητας των δαπανών να συνοδεύεται από **έλεγχο και της αποδοτικότητας**, με κριτήριο τους σαφείς ποσοτικούς στόχους που προβλέπονται.
- Η κρατική χρηματοδότηση προς τις δημόσιες επιχειρήσεις να είναι **ανάλογη με την επίτευξη των στόχων** που έχουν τεθεί.
- Να υπάρχει σαφής **διάκριση των ρόλων** εποπτεύοντος υπουργείου και διοίκησης. Το πολιτικό σύστημα να πάψει να παρεμβαίνει στη λειτουργία των ΔΕΚΟ.
- Να διακοπεί η λειτουργία επιχειρήσεων που έχουν αποτύχει, συσσωρεύουν ζημιές και **αποδεδειγμένα** δεν είναι πλέον σε θέση να εξυγιανθούν, για να ανταποκριθούν στις συνθήκες του ανταγωνισμού.

2^ο. Όσον αφορά το **ρόλο του Κράτους** ως παραγωγού προτάθηκε:

- **Περιορισμός των μονοπωλιακών πρακτικών** στην οικονομία, με άρση των περιορισμών εισόδου νέων επιχειρήσεων, διαμόρφωση ανταγωνιστικών συνθηκών λειτουργίας και θέσπιση σαφούς πλαισίου που θα επιτρέπει την ομαλή μετάβαση από το μονοπώλιο στον ανταγωνισμό, όπως π.χ. συνέβη στις τηλεπικοινωνίες και με βραδύτερους ρυθμούς στην ενέργεια. Γενικότερα, στην περίπτωση φυσικών μονοπωλίων επιβάλλεται να ανοίξει ο ανταγωνισμός στη χρήση των δικτύων.

- **Απόσυρση του Κράτους** από τους τομείς προϊόντων και υπηρεσιών που ήδη παράγονται από τον ιδιωτικό τομέα (τράπεζες, τηλεπικοινωνίες, βιομηχανία, τουρισμός). Συνέχιση των αποκρατικοποιήσεων, με κυρίαρχο στόχο τη βελτίωση της παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας και όχι μόνο τα ταμειακά οφέλη.
- Ο περιορισμός των μονοπωλιακών πρακτικών αφορά και την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Το πρόβλημα όμως δεν λύνεται με την ίδρυση μη κρατικών πανεπιστημίων αλλά με τη ριζική αλλαγή όλου του συστήματος. Όπως και στην περίπτωση των άλλων δημοσίων οργανισμών, έτσι και τα **δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα** θα λειτουργήσουν αποδοτικότερα αν εξασφαλισθεί η **αυτονομία και αυτοδιοίκηση τους** μέσα σ' ένα ευρύτερο κανονιστικό ανταγωνιστικό πλαίσιο που θα τροφοδοτεί την **άμιλλα**, θα ενθαρρύνει την **πολυμορφία** της παρεχόμενης παιδείας και θα διευρύνει τα **περιθώρια επιλογής** των νέων.

3^ο. Για τις **υπηρεσίες του κοινωνικού Κράτους**, το κόστος των οποίων κρίνεται ότι θα πρέπει να συνεχίσει να καλύπτεται από το Κράτος, στόχος είναι η αποτελεσματικότερη χρήση των -περιορισμένων- πόρων που διατίθενται για τους σκοπούς αυτούς. Αυτό απαιτεί αφενός βελτίωση των μηχανισμών διανομής των παροχών στους δικαιούχους και αφετέρου, αποδοτικότερους μηχανισμούς παραγωγής των αγαθών και υπηρεσιών αυτών. Προς την κατεύθυνση αυτή συμβάλουν μέτρα όπως:

- μεταφορά μέρους της κρατικής χρηματοδότησης από τους φορείς παραγωγής στους τελικούς χρήστες (π.χ. αύξηση των υποτροφιών). Αυτό θα διευρύνει ουσιαστικά και τις δυνατότητες επιλογής των χρηστών,
- κάλυψη μέρους του κόστους κοινωνικών υπηρεσιών από τους τελικούς χρήστες που αποδεδειγμένα έχουν τις οικονομικές δυνατότητες (π.χ. το θέμα της δωρεάν παροχής πανεπιστημιακών συγγραμμάτων),
- ίσοι όροι ανταγωνισμού για τις ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν τις υπηρεσίες αυτές.

5. Η Δημοσιονομική Πολιτική

Υφιστάμενη κατάσταση-επιδιώξεις

Τα προβλήματα που δημιούργησε η διόγκωση του Κράτους αποτυπώνονται στη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, που χαρακτηρίζεται από συνεχώς αυξανόμενες δαπάνες, ελλείμματα και χρέος. Τα προβλήματα παραμένουν μεγάλη, παρά τις βελτιώσεις που έχουν επέλθει την τελευταία δεκαετία. Μια από τις δαπάνες που προβλέπεται ότι θα παρουσιάζει συνεχή άνοδο, κυρίως για δημογραφικούς λόγους, τα προσεχή χρόνια, επιβαρύνοντας έντονα τη δημοσιονομική διαχείριση, είναι η δαπάνη για τη στήριξη του ασφαλιστικού συστήματος και της υγείας.

Οι στόχοι της δημοσιονομικής προσαρμογής είναι σαφείς και δεδομένοι: Αναδιάρθρωση των πρωτογενών δαπανών του δημοσίου και μείωση του δημόσιου χρέους στο 60% του ΑΕΠ, όπως ορίζουν οι κατά Μάαστριχ υποχρεώσεις μας. Μείωση των ελλειμμάτων. Μεταρρύθμιση, σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, του ασφαλιστικού συστήματος.

Προτάσεις

- Πλήρης διαφάνεια για όλους τους λογαριασμούς του Δημοσίου συμπεριλαμβανομένων και των Ειδικών Λογαριασμών. Η δημοσιοποίησή τους για τον ευρύτερο δημόσιο τομέα να γίνεται σε ετήσια βάση. Να δημοσιοποιούνται επίσης όλες οι εγγυήσεις του Δημοσίου.
- Να τεθεί **συγκεκριμένος στόχος** για την ετήσια άνοδο των δαπανών του Προϋπολογισμού (π.χ. με ανώτατο όριο τον προβλεπόμενο πληθωρισμό), τον οποίο να μη μπορεί να υπερβεί η δημοσιονομική διαχείριση.
- Αξιολόγηση σε μακροχρόνια βάση όχι μόνο της νομιμότητας, αλλά και της **σκοπιμότητας και αποτελεσματικότητας των δαπανών**, με ποσοτικούς και ποιοτικούς στόχους. Συστήματα αξιολόγησης.
- Προϋπολογισμοί με **χρονικό ορίζοντα μεγαλύτερο του έτους**, οι οποίοι να μην αποκλίνουν από το δημοσιονομικό πρόγραμμα τριετίας που υποβάλλεται στα πλαίσια του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανά-

πτυξης. Θεσμοθέτηση ανεξάρτητου ελεγκτικού μηχανισμού πορείας υλοποίησης του Προϋπολογισμού.

- Το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης να εγκρίνεται από τη Βουλή και οι Προϋπολογισμοί να είναι απολύτως συμβατοί με τους στόχους του Προγράμματος.
- Να αναληφθεί ισχυρή δέσμευση για την κατάργηση των **φορολογικών αμνησιών**, για να εμπεδωθεί κλίμα εμπιστοσύνης. Το φορολογικό σύστημα πρέπει να απλοποιηθεί, να κωδικοποιηθεί και να έχει ένα σταθερό χρονικό ορίζοντα ώστε να μη δημιουργεί στρεβλώσεις στην οικονομική δραστηριότητα. Επιβάλλεται να υπάρξει συνέχεια, συνέπεια και αξιοπιστία στο φορολογικό μας σύστημα.
- Να μελετηθούν οι υπάρχουσες, πολλές προτάσεις (οι πιο πρόσφατες του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου) για τον τρόπο **κατάρτισης του Προϋπολογισμού** και να αρχίσει αμέσως η εφαρμογή αυτών που θα κριθούν προσφορότερες.
- Να θεσμοθετηθούν διαδικασίες ουσιαστικής **σύγκρισης των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων κάθε έτους με τον αντίστοιχο Προϋπολογισμό**. Τυχόν υπερβάσεις που δεν έχουν εγκριθεί από τη Βουλή να βαρύνουν υποχρεωτικά τον Προϋπολογισμό της επόμενης χρήσης του αντίστοιχου υπουργείου ή οργανισμού.
- Να υπάρξουν άμεσες παρεμβάσεις στο **ασφαλιστικό σύστημα** με μέτρα που στηρίζονται στην κείμενη νομοθεσία και δεν προϋποθέτουν αλλαγές των παραμέτρων του συστήματος, για τις οποίες θα αποφασίσει ο κοινωνικός διάλογος. Τέτοια μέτρα είναι: η εφαρμογή ηλεκτρονικών συστημάτων που θα μειώσουν την εισφοροδιαφυγή, ο περιορισμός των πρόωρων συνταξιοδοτήσεων.

ΕΠΙΜΕΤΡΟ

Στις «Θέσεις του ΙΟΒΕ για την Ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας» που δημοσιεύθηκαν πριν δέκα χρόνια αναφερόταν χαρακτηριστικά: *«Στόχος του ΙΟΒΕ είναι να υποστηρίξει –με τα μέσα που διαθέτει τη δημιουργία ενός Κράτους που θα προωθεί αποτελεσματικά τους εθνικούς στόχους, θα είναι πιο μικρό, πιο αποδοτικό και πιο δίκαιο, θα παρέχει ουσιαστική κοινωνική προστασία, θα καθορίσει με σαφήνεια το νέο ρόλο του οροθετώντας αυστηρά τις περιοχές και τους όρους λειτουργίας του και θα συμβάλει στην απρόσκοπτη ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα, λειτουργώντας σε συνεργασία και όχι σε αντίθεση προς αυτόν».*

Σήμερα, η επιδίωξη αυτή, παρά τις μεγάλες αλλαγές που έχουν πραγματοποιηθεί, παραμένει δραματικά επίκαιρη. Υπάρχει όμως τώρα μια σημαντική διαφορά, που επιτρέπει συγκρατημένη αισιοδοξία. Η αναδιάρθρωση του Κράτους και ο εκσυγχρονισμός του δεν αντιμετωπίζεται πλέον ιδεολογικά και το σύνολο σχεδόν της ελληνικής κοινωνίας και της πολιτικής ηγεσίας έχει συνειδητοποιήσει την αναγκαιότητα των αλλαγών. Και όλοι συμφωνούν ότι μόνο ένα πιο αποτελεσματικό Κράτος μπορεί να είναι πιο δίκαιο και πιο κοινωνικά ευαίσθητο.

Η νέα αυτή συλλογική αντίληψη διευκολύνει σημαντικά την αποδοχή των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων και την εφαρμογή τους. Γιατί η συναίνεση της κοινωνίας στις αλλαγές είναι απαραίτητη για την πραγματοποίησή τους. Και κατακτάται μόνο αν η ίδια η κοινωνία τις υιοθετήσει, επειδή έχει πεισθεί ότι το τελικό αποτέλεσμα είναι προς όφελος του συνόλου. Αυτό επιδιώκουν να επιτύχουν οι προτάσεις του ΙΟΒΕ.