

## Η «ΑΠΟΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ» ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ <sup>1</sup>

Η παράγρ. Γ.5.1. του άρθρου 3 του νόμου 4336/14.9.2015 (3<sup>ο</sup> μνημόνιο), έχει ως εισαγωγή την ακόλουθη διατύπωση : «Οι Αρχές προτίθενται να εκσυγχρονίσουν και να ενισχύσουν σημαντικά την ελληνική διοίκηση και να εφαρμόσουν, σε στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ένα πρόγραμμα οικοδόμησης ικανοτήτων και αποπολιτικοποίησης της ελληνικής διοίκησης».

Ο όρος «αποπολιτικοποίηση» εμφανίζεται σε νομοθετικό κείμενο για πρώτη φορά από το 1974 μέχρι σήμερα. Επίσης, από τις 10 σημαντικές Εκθέσεις Εμπειρογνωμόνων της περιόδου 1950–1998,<sup>2</sup> μόνο σε μία εμφανίζεται ανάλογη ρητή διατύπωση, αν και οι περισσότερες από τις Εκθέσεις αυτές πρότειναν μέτρα για την προώθησή της. Πρόκειται για την «Έκθεση για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης» του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης, με Υπουργό τον Νικόλαο Θέμελη (1990).

Η Έκθεση προσδιορίζει ως βασικούς παράγοντες των προβλημάτων της Δημόσιας Διοίκησης, μεταξύ άλλων, «τον φαύλο κύκλο της πολιτικοποίησης» και «τη διαιώνιση των αντιλήψεων για κομματικό έλεγχο της Διοίκησης», την «προσήλωση σε ένα τυπικό νομικισμό» και «την υποβάθμιση και περιθωριοποίηση του Κοινοβουλίου» και σημειώνει ότι «εφαρμόστηκαν άστοχες και αποσπασματικές μεταρρυθμίσεις που υποδηλώνουν ατομία και ελλιπή σφαιρική θεώρηση», προτείνοντας «μια συνολική πρόταση μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού του διοικητικού συστήματος της χώρας».

Η ανωτέρω δέσμευση των Ελληνικών Αρχών για την «αποπολιτικοποίηση της ελληνικής διοίκησης» είναι απολύτως ορθή, αλλά και από τις δυσκολότερες να εφαρμοστούν.

Είναι αναγκαίο να επισημάνω ότι ο σωστότερος όρος δεν είναι η «αποπολιτικοποίηση» αλλά η «αποκομματικοποίηση», διότι η Δημόσια Διοίκηση είναι όργανο σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών (public policies), άρα είναι κατεξοχήν όργανο πολιτικής. Εφόσον όμως ο νόμος επιλέγει αυτόν τον όρο, αυτόν θα χρησιμοποιήσω.

Υποθέτω ότι, με αυτή την προγραμματική δέσμευση για την «αποπολιτικοποίηση της ελληνικής διοίκησης», ως μεταρρυθμιστικό τίτλο, συμφωνούν όλα τα κοινοβουλευτικά πολιτικά κόμματα, αλλά το ερώτημα είναι τι περιεχόμενο δίνει κάθε κόμμα.

---

<sup>1</sup> Το άρθρο αυτό βασίζεται σε σχετικό κεφάλαιο του πρόσφατου βιβλίου μου (2016), *Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες; Η Δημόσια Διοίκηση στην τριετία 2016–2018*, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα.

<sup>2</sup> Βλ. Μακροδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση – 1950–1998*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Προκειμένου να συμβάλλω στην επιλογή ενός πακέτου μέτρων που θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν την ευρύτερη δυνατή πολιτική αποδοχή, ξεκινώ με τον προσδιορισμό των προβλημάτων που επιχειρεί αυτή η αποθετική διατύπωση να αντιμετωπίσει.

Εκτιμώ ότι τα προβλήματα αυτά είναι τα ακόλουθα :

- η επιλογή των γενικών και ειδικών γραμματέων και των γενικών διευθυντών της δημόσιας διοίκησης με υποκειμενικά κριτήρια ή/και κομματικά κριτήρια, γεγονός που οδηγεί στον κίνδυνο να λειτουργούν προς όφελος των προσωπικών ή/και των κομματικών ενδιαφερόντων των πολιτικών προϊσταμένων τους και όχι για την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών τις οποίες οι πολιτικοί προϊστάμενοι, ως εντολοδόχοι της κυβέρνησής τους, έχουν την πολιτική νομιμοποίηση να εφαρμόσουν,
- η παρέμβαση των πολιτικών προϊσταμένων στην καθημερινή διοίκηση των υπηρεσιών (management) και στη λήψη των υπηρεσιακών αποφάσεων, καθώς και η παρέμβασή τους στην υπηρεσιακή εξέλιξη και γενικότερα στο υπηρεσιακό καθεστώς του προσωπικού,
- οι πελατειακές σχέσεις μεταξύ πολιτικών– πολιτών– δημοσίων υπαλλήλων και η ανάγκη διαμεσολάβησης των πολιτικών στη δημόσια διοίκηση για την προώθηση «φωτογραφικών» ρυθμίσεων ή για τη νομότυπα θετική ερμηνεία του ασαφούς κανονιστικού πλαισίου ή για την ευνοιοκρατική αντιμετώπιση αιτημάτων των πολιτών ή έστω για την επιτάχυνση παροχής των σχετικών υπηρεσιών (που αφορούν μια έγκριση ή αδειοδότηση, την εισαγωγή στο νοσοκομείο, μια μετάθεση στρατιώτη, την εισαγωγή σε ένα δημόσιο τεχνικό σχολείο κλπ),
- η ανάγκη διαμεσολάβησης για τη χορήγηση στοιχείων που έχουν δημόσιο χαρακτήρα αλλά δεν έχουν δημοσιοποιηθεί.

Η αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών δεν μπορεί να γίνει ωσάν να πρόκειται για ενδογενή προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, αλλά ως **συστημικά ζητήματα που αφορούν τις σχέσεις Πολιτικού Συστήματος– Δημόσιας Διοίκησης– Πολιτών– Επιχειρήσεων.**

Αυτή η προσέγγιση μας οδηγεί στα ακόλουθα μεταρρυθμιστικά μέτρα :

1. Αλλαγή της σχέσης πολιτικού συστήματος – δημόσιας διοίκησης, η οποία μπορεί να επιτευχθεί :
  - με τη διάκριση πολιτικής διεύθυνσης – διοίκησης (management), που προϋποθέτει τη δημιουργία «Σώματος ανωτάτων διευθυντικών στελεχών» από το οποίο θα επιλέγονται οι γενικοί και οι ειδικοί γραμματείς, οι επικεφαλής των δημοσίων οργανισμών και οι γενικοί διευθυντές των υπουργείων, των περιφερειών, των δήμων και των νομικών προσώπων τους,
  - με τη διοίκηση (management) της Δημόσιας Διοίκησης (στοχοθεσία, αξιολόγηση της απόδοσης των υπηρεσιών και του προσωπικού, υπηρεσιακή εξέλιξη, μισθολογικό σύστημα) που εφαρμόζεται από το

ανωτέρω Σώμα ανωτάτων διευθυντικών στελεχών και η οποία σχεδιάζεται, υποστηρίζεται και εποπτεύεται η εφαρμογή της από Ανεξάρτητη Δομή της Δημόσιας Διοίκησης (τύπου ΑΣΔΥ), με τρόπο που να διασφαλίζεται και η κοινωνική αποδοχή και στήριξή της.

2. Αλλαγή των σχέσεων πολιτικού συστήματος – δημόσιας διοίκησης – πολιτών – επιχειρήσεων που μπορεί να επιτευχθεί :
  - με την απλοποίηση, αντικειμενικοποίηση και ηλεκτρονικοποίηση των διαδικασιών παραγωγής και παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, ώστε να μη χρειάζεται «μπάρμπα στην Κορώνη»,
  - με τη διεύρυνση των ΚΕΠ και γενικότερα με τη δημιουργία αυτοτελών διαμεσολαβητικών μηχανισμών παροχής των υπηρεσιών μεταξύ του δημόσιου τομέα και των πολιτών και μεταξύ του δημόσιου τομέα και των επιχειρήσεων,
  - με τη δημιουργία ή την ενίσχυση των θεσμών διαφάνειας και λογοδοσίας στο Δημόσιο τομέα και τη διασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης των πολιτών σε όλα τα στοιχεία και τις πληροφορίες που έχουν δημόσιο χαρακτήρα,
  - με την ενίσχυση του Συνηγόρου του Πολίτη και γενικότερα των θεσμών διαμεσολάβησης δημόσιου χαρακτήρα και των Ανεξάρτητων Αρχών.
3. Δημιουργία Παρατηρητηρίου εφαρμογής των παραπάνω, στο οποίο θα μετέχουν τα αρμόδια επιστημονικά στελέχη των κοινοβουλευτικών κομμάτων, των συλλογικών φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, των κοινωνικών εταίρων και των σημαντικότερων φορέων της κοινωνίας των πολιτών. Το Παρατηρητήριο θα διασφαλίζει τη διαφάνεια και τη συνεχή εξωτερική αξιολόγηση της εφαρμογής των μέτρων αυτών.

Τα παραπάνω μέτρα αντιστοιχούν στα ακόλουθα «εσωτερικά και συστημικά εργαλεία» μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης :

- Βελτίωση της διοίκησης (management) – Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού.
- Οργάνωση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις.
- Οργάνωση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών προς τους πολίτες – «Πολυκαναλική» παροχή των υπηρεσιών.
- Συγκρότηση νέου Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ).
- Συγκρότηση νέου σώματος ανωτάτων διευθυντικών στελεχών.
- Αναβάθμιση των ΚΕΠ και συγκρότηση διυπουργικού Επιτελικού Οργάνου υποστήριξής τους.
- Οργάνωση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των δομών και των λειτουργιών διαφάνειας, λογοδοσίας και επικοινωνίας με τους πολίτες.
- Πρόγραμμα διασφάλισης της ανοιχτής πρόσβασης των πολιτών στη δημόσια πληροφορία και της συμμετοχής τους στη διαμόρφωση των πολιτικών και των ρυθμίσεων.

- Δημιουργία ενιαίου σημείου πρόσβασης στις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα – Ανοιχτή διάθεση δημόσιας πληροφορίας.
- Πρόγραμμα διεύρυνσης της αμφίδρομης επικοινωνίας των πολιτών με τη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική (με στόχο τη διεύρυνση της εμπιστοσύνης τους προς αυτούς).

Υπάρχει εναλλακτική λύση για την «αποπολιτικοποίηση της ελληνικής διοίκησης» ; Υπάρχει, είναι η κλασική μεταρρυθμιστική τεχνική των επικοινωνιακών φωτοβολίδων : Ο αρμόδιος Υπουργός εισηγείται την ψήφιση ενός νόμου που θεσπίζει αντικειμενικοφανή κριτήρια και διαδικασία επιλογής των ανωτάτων διευθυντικών στελεχών και «εντέλλεται» στους πολιτικούς προϊστάμενους των Υπουργείων και των φορέων του Δημόσιου τομέα να μην παρεμβαίνουν στο διοικητικό έργο των υπηρεσιών τους, στέλνει δε σχετική εγκύκλιο για την εφαρμογή του νόμου. Επειδή σχεδόν κανείς δεν εφαρμόζει τις «εντολές», ο επόμενος Υπουργός διαπιστώνει την ανεπάρκεια του νόμου και εισηγείται τη συμπλήρωση ή την αντικατάστασή του με ένα καινούργιο νόμο κ.ο.κ.

Και έτσι περνάει ο πολιτικός χρόνος, διατηρείται χωρίς κλυδωνισμούς η κατεστημένη ισορροπία σχέσεων και έχουμε ένα διαρκές διακύβευμα χρήσιμο για τον καταγγελτικό πολιτικό λόγο και την ομαλή αναπαραγωγή του παραδοσιακού πολιτικο-διοικητικού μας συστήματος.

Έχοντας υπηρετήσει τις προηγούμενες τρεις δεκαετίες και τους δύο ρόλους, τόσο της πολιτικής διεύθυνσης, όσο και της διοίκησης, γνωρίζω πόσο ισχυρός είναι ο πειρασμός της «εισπήδησης» από τον ένα στον άλλο. Και νιώθω πως είναι πολύ δύσκολο να δεχτούν οι πολιτικοί προϊστάμενοι να περιοριστούν στον πολιτικό ρόλο τους. Και εξίσου δύσκολο οι διοικητικοί προϊστάμενοι, μια και έχουν τη γνώση και τη διοικητική εμπειρία, να αποφύγουν τον πειρασμό της υποκατάστασης των πολιτικών.

Εάν ως πολιτικό και διοικητικό σύστημα δεν πετύχουμε αυτή τη μεταρρύθμιση, θα έχουμε κρεμάσει την «αποπολιτικοποίηση» στο μουσείο των απαξιωμένων εργαλείων πολιτικής και διοίκησης, δίπλα στο «σχέδιο», στην «αξιολόγηση» και στη «συνέντευξη».