

Αρκεί ένα κείμενο «Εθνικής Στρατηγικής για τη Δημόσια Διοίκηση»;

Προχτές ο Πρωθυπουργός και η πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης ανακοίνωσαν σε σχετική εκδήλωση στο Μουσείο Μπενάκη μια τριετή Εθνική Στρατηγική για τη Δημόσια Διοίκηση (2017–2019).

Έστω και με καθυστέρηση ενάμιση χρόνου και ενόψη της επόμενης αξιολόγησης, η Κυβέρνηση ανταποκρίθηκε στη δέσμευση του νόμου 4336/14.08.2015 (δηλαδή του 3^{ου} Μνημονίου), ο οποίος προβλέπει στο άρθρο 3.Γ.5.1 ότι «θα καθοριστεί διεξοδική **τριετής στρατηγική για μεταρρυθμίσεις** μέχρι τον Δεκέμβριο του 2015 σε συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και με πλήρη αξιοποίηση κάθε διαθέσιμης τεχνικής συνδρομής» και ότι «τα βασικά στοιχεία της στρατηγικής αυτής θα είναι η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών, η βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων, η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, η ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση (e-government), μια επικοινωνιακή στρατηγική κλπ».

Θα παραβλέψω τα κυβερνητικά πεπραγμένα και την κριτική που γίνεται στην Κυβέρνηση για τη «διάσταση λόγων και έργων» (όσον αφορά τις δημιουργούμενες νέες δομές, τους συμβασιούχους κλπ) και θα αξιολογήσω τις εξαγγελίες που έγιναν από μηδενική βάση.

Αρκετές από τις στρατηγικές και προγραμματικές επιλογές της Εθνικής Στρατηγικής για τη Δημόσια Διοίκηση, όπως τις παρουσίασε ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, περιλαμβάνονται και στην πρότασή μου για την «Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης (2016–2018)».¹ Για λόγους οικονομίας χώρου δεν θα διατυπώσω τις παρατηρήσεις μου σε ορισμένες από τις επιλογές που παρουσιάστηκαν.

Επειδή όμως η εμπειρία από τη λειτουργία του πολιτικού και διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα μας διδάσκει ότι δεν αρκεί μια Εθνική Στρατηγική, αλλά χρειάζονται πολύ συγκεκριμένες πολιτικές και επιχειρησιακές προϋποθέσεις για την εφαρμογή της, θα διατυπώσω τα αντίστοιχα ερωτήματα.

1ο. Ποιός εγγυάται ότι αυτή την Εθνική Στρατηγική δεν θα την τροποποιήσει όχι μόνον η επόμενη Κυβέρνηση, αλλά και ο επόμενος Υπουργός ; Αρκεί να θυμίσω ότι ανάλογα κείμενα Στρατηγικής (μερικά μάλιστα και αναλυτικότερα) εκπονήθηκαν από τις προηγούμενες Κυβερνήσεις (2012–2014), σε ανταπόκριση της σχετικής απαίτησης (“αιρεσιμότητας”) που

¹ Βλ. Μαϊστρός Π. (2016), *Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες – Η Δημόσια Διοίκηση στην Τριετία 2016–2018*, Αθήνα, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, <http://p-maistros.gr/book3.pdf>.

έθεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, προκειμένου να εγκρίνει το «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014–2020» π.χ. :

- «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014–2016». Ιστοσελίδα : http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf
- «Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014–2020». Ιστοσελίδα : <http://www.ydmed.gov.gr/?cat=100>.

Μήπως θα έπρεπε να επιχειρηθεί επιτέλους μια διακομματική συμφωνία για την Εθνική Στρατηγική για τη Δημόσια Διοίκηση, τουλάχιστον από τα κόμματα, τα οποία με αίσθημα ευθύνης ψήφισαν το 3^ο Μνημόνιο ; Μελέτησα με προσοχή τους πίνακες της Εθνικής Στρατηγικής και δεν βρήκα κάποια από τις επιλογές του να έχουν αριστερό ιδεολογικό πρόσημο. Τεχνοκρατικές είναι οι επιλογές, τον διοικητικό εκσυγχρονισμό επιδιώκουν και ανάλογες επιλογές περιλαμβάνουν τα προηγούμενα στρατηγικά και προγραμματικά κείμενα. Όσα ανέφερε ο Πρωθυπουργός στην ομιλία του αποτελούν μια ιδεολογική επένδυση που δεν άλλαξε το πρόσημό τους.

Το πρόσημό τους μπορεί να αλλάξει εάν «περιγραφούν» στην εφαρμογή τους για να υπηρετήσουν άλλες σκοπιμότητες. Η εμπειρία διδάσκει ότι μια πολιτική εξαγγελία ή/και μια στρατηγική επιλογή μπορείς να την εφαρμόσεις και να την επικοινωνήσεις με διάφορους τρόπους : Είτε για να εξασφαλίσεις διαφάνεια και κοινωνική αποδοχή, είτε για να αποκτήσεις εκλογική πελατεία. Είτε για να εξασφαλίσεις αποτελεσματική και αποδοτική Δημόσια Διοίκηση, είτε για να δικαιώσεις ιδεολογικές θέσεις (συγκεντρωτικό και πατερναλιστικό κράτος ή ασύδοτη αγορά). Είτε αξιοποιώντας τις Ανεξάρτητες Αρχές και τους διοικητικούς θεσμούς με σεβασμό της ανεξαρτησίας και του θεσμικού ρόλου τους, είτε χειραγωγώντας τα στελέχη τους χάρις στη δύναμη και τις δυνατότητες που έχει η εκάστοτε εξουσία.

Ιδεολογικό και πολιτικό πρόσημο μπορούν να έχουν οι δημόσιες πολιτικές (public policies) και όχι η Δημόσια Διοίκηση, η οποία πρέπει να είναι ικανή, αποτελεσματική και αποδοτική, προκειμένου να εφαρμόζει τις δημόσιες πολιτικές που εγκρίνει ο λαός στις εκλογές και που δεσμεύεται να εφαρμόσει η εκάστοτε Κυβέρνηση.

- 2ο. Ας κάνω την υπόθεση εργασίας ότι αυτό το κείμενο θα το ψήφισαν στη Βουλή οι 222 βουλευτές που ψήφισαν το 3^ο Μνημόνιο. Θα εκπονηθεί το αντίστοιχο με την Εθνική Στρατηγική, Επιχειρησιακό Σχέδιο, το οποίο θα μεταφράζει τις στρατηγικές και προγραμματικές επιλογές σε συγκεκριμένες δράσεις, με προϋπολογισμό, με χρονοδιάγραμμα, με φορείς εφαρμογής και δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων ; Ή θα συνεχίσουμε, ακόμη και ένα «ολιστικό» κείμενο, να το εφαρμόζουμε αποσπασματικά, χωρίς πρόγραμμα ; Επίσης, θα συνεχίσουμε να φανταζόμαστε ότι αρκεί να εκπονείται ο κάθε

φορά αναγκαίος νόμος, να στέλνεται μια εγκύκλιος για την εφαρμογή του και ένα δελτίο τύπου ;

Ένα Επιχειρησιακό Σχέδιο είναι όχι μόνο το εργαλείο εφαρμογής, αλλά και διαρκούς αξιολόγησης και προσαρμογής μιας Εθνικής Στρατηγικής.

3ο. Εάν υποθέσουμε ότι θα εκπονηθεί σύντομα το Επιχειρησιακό Σχέδιο, ποιός θα είναι ο επιχειρησιακός μηχανισμός που θα στηρίζει τους Δημόσιους φορείς για την εφαρμογή των δράσεων του και θα έχει την ευθύνη της διοίκησης–παρακολούθησης–αξιολόγησης της εφαρμογής του ; Το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης είναι αρμόδιο για το σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής για τη Δημόσια Διοίκηση και την παρακολούθηση της εφαρμογής της, αλλά δεν έχει ούτε μπορεί να αποκτήσει επιχειρησιακό ρόλο.

Μήπως πρέπει να υιοθετηθεί η πρόταση για τη δημιουργία ενός ενιαίου ισχυρού «επιχειρησιακού βραχίονα», που θα ανήκει στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, αλλά δεν θα είναι δημόσια υπηρεσία ;

4ο. Θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι έστω και χωρίς Επιχειρησιακό Σχέδιο έχει εκδοθεί ο νόμος 4369/2016 που νομοθετεί αρκετές από τις δεσμεύσεις της Εθνικής Στρατηγικής (Εθνικό Μητρώο επιτελικών στελεχών, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων κλπ) και ότι ορισμένες δράσεις ΤΠΕ έχουν εξασφαλίσει χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ 2014–2020, με βάση τον σχεδιασμό του, που έγινε την περίοδο 2013–2014 και εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Όποιος όμως παρακολουθεί τις διαρκείς παρατάσεις και νομοθετικές βελτιώσεις για την εφαρμογή αυτού του νόμου, αντιλαμβάνεται ότι ως επιχειρησιακή μέθοδος έχει επιλεγεί η «των ελαστικών προθεσμιών» και «των διαδοχικών προσεγγίσεων».²

5ο. Το Επιχειρησιακό Σχέδιο εφαρμογής της Εθνικής Στρατηγικής για τη Δημόσια Διοίκηση, θα συνδεθεί πλήρως με το εγκεκριμένο «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» του ΕΣΠΑ 2014–2020, το οποίο το διαχειρίζεται το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης ; Ή κάθε Υπουργείο θα κάνει τα δικά του, διότι δεν υπάρχει στην Ελλάδα «ο ενισχυμένος συντονισμός των πολιτικών» που απαιτεί στο ίδιο άρθρο το 3^ο Μνημόνιο ;

6ο. Θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι αυτή τη φορά, εφόσον υπάρχει δέσμευση των Ελληνικών Αρχών με τους «θεσμούς», κατά τις αξιολογήσεις ελέγχεται η πρόοδος εφαρμογής των δεσμεύσεων. Οποία πλάνη και μάλιστα διπλή. Πρώτον, οι προθεσμίες εφαρμογής των δεσμεύσεων παρατάθηκαν ήδη δύο φορές με τα Συμπληρωματικά Μνημόνια της 16.06.2016 και της 02.05.2017. Δεύτερον, οι δεσμεύσεις δεν συνοδεύονται

² Βλ. Μαϊστρος Π. (2009), *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975–2015+]*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 200–204. <http://p-maistros.gr/book.pdf>

από δείκτες αποτελέσματος, οπότε αρκεί τυπικά να υλοποιηθούν, είτε φέρουν αποτέλεσμα είτε όχι. Για παράδειγμα αρκεί να γίνει κάποια «αξιολόγηση» των δημοσίων υπαλλήλων και δεν θα ενδιαφερθεί κανείς να μετρήσει το αποτέλεσμά της στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και στη βελτίωση των υπηρεσιών της προς τους πολίτες.

Τελικά, στην Ελλάδα δεν φαίνεται να έχουμε ακόμη αποφασίσει να εκπονήσουμε ένα μεσοχρόνιο Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης. Όποιες σχετικές πρωτοβουλίες αναγκαζόμαστε να πάρουμε, τις χρησιμοποιούμε κυρίως ως εργαλεία πολιτικής ανάδειξης και προβολής πολιτικών διαφορών. Και όταν μπορούμε, στην πράξη χρησιμοποιούμε τη Δημόσια Διοίκηση ως λάφυρο ή ως δεξαμενή δυνητικών ψηφοφόρων.

Τυχόν αλλαγή αυτής της «συνήθειας» του πολιτικού και διοικητικού συστήματός μας θα την καταλάβουμε πολύ εύκολα, όταν κάποιος Πρωθυπουργός της χώρας συγκροτήσει ικανό όργανο διακομματικής αποδοχής (όχι διακομματικής σύνθεσης) για την εκπόνηση της Εθνικής Στρατηγικής και του Επιχειρησιακού Προγράμματος εφαρμογής της και δεν θα επιχειρήσει να κατακεραυνώσει με τα παραδοτέα της, τις κεφαλές των πολιτικών αντιπάλων του.