

Παναγιώτης Γ. Μαΐστρος

Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες ;

Μια πρόταση για την Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων
της Δημόσιας Διοίκησης (2016–2018)

Προλογίζει
ο Αλέκος Παπαδόπουλος

ΜΕΤΑΜΕΣΟΝΥΚΤΙΕΣ ΕΚΔΟΣΕΙΣ

Η Δημόσια Διοίκηση στην τριετία 2016–2018
Μια πρόταση για την Τριετή Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων
της Δημόσιας Διοίκησης (2016–2018)

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ	1
1. ΠΡΟΛΟΓΟΣ	5
2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
3. ΟΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΚΑΙ ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ (1975 – 2010)	8
4. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΠΟΜΕΝΗΣ ΤΡΙΕΤΙΑΣ	12
5. ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ – Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΩΝ	14
6. ΤΟ CONCEPT ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ	17
7. ΟΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΤΑ «ΕΡΓΑΛΕΙΑ» ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ	21
8. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	25
8.1. Κυβερνητικό σχήμα – Ανεξάρτητες Αρχές	26
8.2. Το ενιαίο διοικητικό σύστημα – Ο ρόλος και οι σχέσεις των Περιφερειών και των Δήμων στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα	28
8.3. Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση	32
8.4. Ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός	36
9. Η «ΑΠΟΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ» ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	37
10. Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΤΕΛΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΚΑΙ Ο ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΕΡΓΟΥ – Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ	43
11. Η ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ	48
12. Ο ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ	51
13. Η ΒΕΛΤΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ	56
13.1. Συγκρότηση «Σώματος ανωτάτων διευθυντικών στελεχών»	56
13.2. Προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων και εξορθολογισμός των προσλήψεων	62
13.3. Κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού	64
13.4. Ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων	67
13.5. Βελτίωση της κινητικότητας στο Δημόσιο τομέα	74

13.6.	Μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου	80
14.	Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ, ΤΗΣ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ	82
15.	Η ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	87
16.	Η ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	91
17.	Η ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	97
17.1.	Οι μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	97
17.2.	Το Σύστημα Διακυβέρνησης	98
17.3.	Οι αρμοδιότητες των Δήμων και των Περιφερειών	100
17.4.	Τα νομικά πρόσωπα και οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ	103
17.5.	Η χρηματοδότηση των Δήμων και των Περιφερειών	104
17.6.	Το Πρόγραμμα Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των Δήμων και των Περιφερειών	107
17.7.	Η Διαβαθμιδική Συνεργασία Δήμων – Περιφερειών	108
18.	ΤΡΙΕΤΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	110
19.	Η ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ	113
20.	ΤΑ 17 ΒΗΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	114
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	127

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1 «Μια Νέα Αφήγηση για τη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης»

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2 «Εθνικό Σχέδιο Δράσης Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης»

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3 «Διάγραμμα του Εθνικού Σχεδίου Δράσης Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης»

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4 «Ενδεικτικός Πίνακας Τεχνικής Βοήθειας»

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 5 ΔΙΗΓΗΜΑ: «Επιχείρηση “Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ”»

ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Θα μπορούσε κανείς να αναρωτηθεί γιατί χρειάζεται σήμερα ένα καινούργιο βιβλίο για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Εδώ τη χώρα μας τη μαστίζουν το δημοσιονομικό πρόβλημα, το προσφυγικό, η ανεργία, η φτώχεια, η σοβαρή κρίση στο σύστημα υγείας και το ασφαλιστικό, εμείς θα μιλάμε για τη δημόσια διοίκηση ;

Και όμως, είναι προτιμότερο να αναρωτηθούμε τι κρύβεται πίσω από αυτά τα προβλήματα. Μήπως όλα αυτά κρύβουν την αδυναμία του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος της χώρας μας να σχεδιάσει και να εφαρμόσει αποτελεσματικά τις δημόσιες πολιτικές; Για τη δημοσιονομική διαχείριση, για τη μετανάστευση, για την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, για το εθνικό σύστημα υγείας, για ένα βιώσιμο ασφαλιστικό σύστημα.

Και φυσικά ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών χρειάζονται μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση και μια ικανή και με όραμα πολιτική ηγεσία που την διευθύνει, χωρίς να επενδύει σε πελατειακές σχέσεις και χωρίς να παρεμβαίνει στο καθημερινό δημόσιο μάνατζμεντ.

Μια δημόσια διοίκηση που είναι αποκομματικοποιημένη, αλλά πολύτιμο πολιτικό εργαλείο εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, με αξιοκρατικά επιλεγμένη φυσική ηγεσία, που διασφαλίζει τη συνέχεια και τη θεσμική μνήμη, με οργανωμένες δομές, απλοποιημένες και ηλεκτρονικοποιημένες διαδικασίες. Μια δημόσια διοίκηση που παρέχει ποιοτικές υπηρεσίες σε όλους τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, στο πλαίσιο των νόμων και του δημοσίου συμφέροντος.

Και φυσικά οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης, περιλαμβανομένης της τοπικής αυτοδιοίκησης, προϋποθέτουν μια σύγχρονη μεταρρυθμιστική τεχνική. Που δεν αρκείται σε νόμους, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις και εγκυκλίους. Αλλά τα συνοδεύει με ένα Πρόγραμμα εφαρμογής των κανονιστικών ρυθμίσεων, με τους αναγκαίους υλικούς και άυλους πόρους, οργάνωση και κατάλληλα καταρτισμένο προσωπικό, σύστημα διοίκησης–παρακολούθησης–αξιολόγησης.

Το πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας έχει ανάλογες εμπειρίες: Τη συγκρότηση του ΑΣΕΠ ως ανεξάρτητης αρχής, που πέτυχε την αλλαγή του συστήματος προσλήψεων. Το Πρόγραμμα «Κλεισθένης» που χρηματοδότησε τις πρώτες σημαντικές ηλεκτρονικές εφαρμογές της δημόσιας διοίκησης. Το Επταετές Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) που συνόδευε τον «Καποδίστρια». Την οικονομική, διοικητική και τεχνική βοήθεια που στήριξε στο ξεκίνημά τους τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ). Τη χρηματοδοτική και τεχνική στήριξη του Συνηγόρου του Πολίτη, του «Σύζευξις», του TAXIS και πιο πρόσφατα της «Διαύγειας».

Δυστυχώς όμως οι μεταρρυθμίσεις αυτές, παρότι οδήγησαν σε πολιτικά και κοινωνικά αποδεκτούς θεσμούς, είχαν τελικά αποσπασματικό χαρακτήρα γιατί δεν μπόρεσαν να συγκροτήσουν ένα συνολικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης της δημόσιας διοίκησης.

Έτσι σήμερα η μεγάλη εκκρεμότητα είναι ένα ολοκληρωμένο Εθνικό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Που θα περιέχει το σύνολο των δράσεων ενίσχυσης των επιτελικών λειτουργιών και συντονισμού του κυβερνητικού έργου, βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας σχεδιασμού και ελέγχου

της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, οργάνωσης των δομών της δημόσιας διοίκησης, απλοποίησης και προτυποποίησης των διαδικασιών, εκσυγχρονισμού των πολιτικών προσωπικού, ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, βελτίωσης των θεσμών διαφάνειας, λογοδοσίας και κοινωνικού ελέγχου.

Την πρόκληση και την ευκαιρία, προκειμένου να αντιμετωπίσουμε αυτή την εκκρεμότητα, μας την δίνει ο νόμος 4336 (το 3^ο μνημόνιο), ο οποίος ψηφίστηκε στις 13 Αυγούστου 2015 από 222 βουλευτές και προβλέπει ότι οι Ελληνικές Αρχές «θα εφαρμόσουν ένα πρόγραμμα οικοδόμησης ικανοτήτων και απολιτικοποίησης της ελληνικής διοίκησης» και ότι θα καθοριστεί «διεξοδική τριετής στρατηγική για μεταρρυθμίσεις» της Ελληνικής Διοίκησης.

Σε αυτή την πρόκληση ανταποκρίνεται το βιβλίο του Παναγιώτη Μαϊστρου. Που διατυπώνει και αξιολογεί συνοπτικά τις αλλαγές και μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης, οι οποίες αποτελούν άλλωστε και τη μόνη θεσμική μνήμη του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος της χώρας μας. Που περιγράφει σε κάθε κεφάλαιο τι έγινε τα προηγούμενα χρόνια, τι πέτυχε και τι όχι και γιατί, προτείνει τις αρχές και τις κατευθύνσεις που πρέπει να διέπουν τις επόμενες μεταρρυθμίσεις και προσδιορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις για την επιτυχία τους.

Από όσα περιέχει το βιβλίο θα ήθελα να υπογραμμίσω :

- τη συστημική προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης, ως λειτουργικού τμήματος του «συστημικού τετραγώνου» δημόσια διοίκηση – πολιτική – οικονομία – κοινωνία,
- την πρόταση για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και την επικαιροποίηση του θεσμού του δημοκρατικού προγραμματισμού (ο οποίος έχει μείνει στο νόμο 1622, όπως τον εισηγηθήκαμε το 1986),
- την πρόταση συγκρότησης Ανεξάρτητης Δομής της Δημόσιας Διοίκησης (ως νέου ΑΣΔΥ) που θα διασφαλίσει την αποκομματικοποίηση και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και θα συγκροτήσει «Σώμα ανωτάτων διευθυντικών στελεχών»,
- την ανάγκη συνέργειας των δράσεων οργάνωσης – ηλεκτρονικής διακυβέρνησης – κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού, προκειμένου να υπερβούμε τις οργανικές μονάδες–«τιμάρια»,
- την ανάγκη αντιμετώπισης της «νομομανίας», της «δομομανίας», της «πολιτικο-διοικητικής δικομανίας» και του «διοικητικού αυτισμού»,
- την πρόταση «κάθε σημαντική δημόσια πολιτική και διοικητική μεταρρύθμιση να συνοδεύεται από Πρόγραμμα Εφαρμογής της» και
- τα 17 βήματα για την εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης, που αποτελούν και το «δια ταύτα» στο τέλος του βιβλίου.

Ιδιαίτερη εντύπωση στον αναγνώστη κάνει η επιμονή του συγγραφέα, ως γνήσιου ingénieur, στη μεταρρυθμιστική τεχνική (reform engineering) και η επιμέλειά του, για κάθε προτεινόμενη δράση, να παρουσιάζει την πηγή χρηματοδότησής της.

Και φυσικά οι προτάσεις του για την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την οποία έχει υπηρετήσει με συνέπεια επί πολλά χρόνια.

Γνώρισα τον Παναγιώτη το 1982, όταν ως σύμβουλοι του τότε Υπουργού Εσωτερικών οραματιζόμασταν την Αλλαγή στην πατρίδα μας και σχεδιάζαμε τους θεσμούς συμμετοχής (νομαρχιακά συμβούλια, συνοικιακά συμβούλια), τους αναπτυξιακούς θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης (προγραμματικές συμβάσεις,

αναπτυξιακούς συνδέσμους, δημοτικές επιχειρήσεις) και την ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ).

Τον Παναγιώτη τον είχα δίπλα μου ως Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, στη θέση του Γενικού Γραμματέα Δημόσιας Διοίκησης (το 1997–1999) και του είχα εμπιστευθεί ό,τι θα στήριζε επιχειρησιακά τις νομοθετικές πρωτοβουλίες μας και τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις : το Πρόγραμμα «Κλεισθένης» και το Επταετές Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης – ΕΠΤΑ, που υποστήριζε την εφαρμογή του «Καποδίστρια».

Ο Παναγιώτης Μαΐστρος με το βιβλίο του τιμά την 35χρονη εμπειρία του στη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση και τις θέσεις ευθύνης που ανέλαβε, και ανταποκρίνεται στην πρόκληση του νόμου 4336 του 2015.

Υπάρχει άραγε πολιτικό σχήμα, δημόσια αρχή ή συλλογικότητα που θα αξιοποιήσει την ευκαιρία που δίνει αυτή η νομοθετική δέσμευση των Ελληνικών Αρχών και θα προτείνει μια «τριετή στρατηγική μεταρρυθμίσεων της ελληνικής διοίκησης»; Το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα και η κοινωνία μας έχουν φτάσει, μετά από όλα όσα βιώνουμε την τελευταία εξαετία, να κάνουν το άλμα κοινής λογικής και να στηρίξουν ένα Εθνικό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση ;

Εύχομαι το βιβλίο αυτό να συμβάλει σ' αυτό το άλμα κοινής λογικής.

Αλέκος Παπαδόπουλος
πρ. Υπουργός