

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ 2011–2013

Μπορούμε να βασιστούμε στη Θεσμική Μνήμη ;

Η ανάγκη αλλαγών και μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν είναι ανακάλυψη των τελευταίων χρόνων. Απασχολεί τις πολιτικές και κοινωνικές δυνάμεις της χώρας μας και την επιστημονική κοινότητα από τις αρχές της μεταπολεμικής περιόδου.

Από το 1950 έχουν διατυπωθεί επίσημα πολύ χρήσιμες προτάσεις με τις ακόλουθες 11 Εκθέσεις :

- το 1950 με την Έκθεση Γ. Μαραγκόπουλου
- το 1952 με την Έκθεση Κ. Βαρβαρέσου
- το 1964 με την Έκθεση G. Langrod, που προλογίζεται από τον Ανδρέα Παπανδρέου
- το 1966 με την Έκθεση F.M.G. Willson / ΟΟΣΑ
- το 1970 με την Έκθεση Δ. Αργυριάδη / ΟΟΣΑ
- το 1988 με την Έκθεση του ΚΕΠΕ, με Υπουργό Εθνικής Οικονομίας τον Κώστα Σημίτη
- το 1990 με την Έκθεση Ι. Αναστόπουλου και Α. Μακρυδημήτρη, με Υπουργό Προεδρίας τον Νικόλαο Θέμελη
- το 1990 με την Έκθεση «Επιτροπής για τον Ανθρώπινο Παράγοντα», που συνέστησε ως Πρωθυπουργός ο Ξενοφών Ζολώτας
- το 1992 με την Έκθεση Μ. Δεκλερής, με Πρωθυπουργό τον Κωνσταντίνο Μητσοτάκη
- το 1997 με το «Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης» του ΥΠΕΣΔΔΑ, με Υπουργό τον Αλέκο Παπαδόπουλο
- το 1998 με την Έκθεση Ι. Σπράου, με Πρωθυπουργό τον Κώστα Σημίτη

Όποιος μελετήσει τις Εκθέσεις αυτές διαπιστώνει ότι περιέχουν το σύνολο των νομοθετικών ρυθμίσεων και των διοικητικών και επιχειρησιακών μέτρων που θα μπορούσαν να βελτιώσουν τη δημόσια διοίκηση. Για παράδειγμα, προτείνονται τα ακόλουθα :

- η σύσταση κέντρου επιτελικής οργάνωσης στο γραφείο του Πρωθυπουργού (Γ. Μαραγκόπουλος – 1950),¹ η ανάληψη της διοικητικής αναδιοργάνωσης από ειδική δομή και με ευρύτερη πολιτική συναίνεση (Κ. Βαρβαρέσος – 1952), η διοικητική μεταρρύθμιση με βάση προκαθορισμένο Σχέδιο και ολοκληρωμένη εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων (G. Langrod – 1964)² και η «μεθοδικώς σχεδιασμένη μακροχρόνια στρατηγική

¹ Την πρόταση αυτή επανέλαβαν πρόσφατα (δηλαδή μετά από 60 χρόνια) και οι ξένοι εμπειρογνώμονες.

² Η πρόταση αυτή αποτέλεσε τον διακηρυκτικό στόχο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση» 2007–2013 (δηλαδή μετά από 43 χρόνια), χωρίς όμως αντίστοιχα αποτελέσματα.

βελτιώσεως της διοικήσεως», ως «προγραμματισμένη διαδικασία συνεχούς μαθήσεως και βελτιώσεως» και ως «συνεχής διοικητική μεταρρύθμιση» (Μ. Δεκλερής – 1992)

- η σύσταση Γραμματείας της Κυβέρνησης και κεντρικής μονάδας νομοθετικής επεξεργασίας και ελέγχου (ΟΟΣΑ – 1966), η ενεργοποίηση των επιτελικών μονάδων των Υπουργείων και η δημιουργία πρότυπου Κέντρου διοικητικών σπουδών (ΟΟΣΑ – 1970), η ενίσχυση του επιτελικού χαρακτήρα των κεντρικών υπηρεσιών και η διεύρυνση και εκλογίκευση του εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου της διοίκησης (Ι. Αναστόπουλος και Α. Μακρυδημήτρης – 1990) και η ενίσχυση του επιτελικού χαρακτήρα της Κεντρικής Διοίκησης : οργανωτική ανασυγκρότηση, απλούστευση και συστηματοποίηση της νομοθεσίας, απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, βελτίωση του συστήματος λήψης αποφάσεων, ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, διεύρυνση του κοινωνικού ελέγχου (ΥΠΕΣΔΔΑ – 1997)
- η θεσμική και λειτουργική ενδυνάμωση της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης (Ι. Αναστόπουλος και Α. Μακρυδημήτρης – 1990), ο εκσυγχρονισμός της Περιφερειακής Διοίκησης, η ενδυνάμωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και η ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΥΠΕΣΔΔΑ – 1997) ³
- η αναβάθμιση της οργάνωσης και των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης και η βελτίωση των σχέσεων κράτους – πολίτη (ΚΕΠΕ – 1988), καθώς και η λήψη μέτρων παρακίνησης του προσωπικού : αξιοκρατία, σύνδεση αμοιβής με παραγωγικότητα, κινητικότητα του προσωπικού, ευελιξία στην απασχόληση, κίνητρα για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού («Επιτροπή για τον Ανθρώπινο Παράγοντα» – 1990) ⁴
- ο Χάρτης της δημόσιας διοίκησης, τα υπηρεσιακά σχέδια δράσης, οι σύγχρονες μέθοδοι ανάλυσης και αξιολόγησης της δημόσιας πολιτικής, η σύμπραξη και συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα και η εισαγωγή της τεχνολογίας της πληροφορίας στο δημοσιονομικό σύστημα (Μ. Δεκλερής – 1992), η διοίκηση αποτελεσμάτων, ως σύγχρονος προσανατολισμός των δημοσίων οργανώσεων, ο σχεδιασμός των θέσεων εργασίας, η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων και η σύσταση κλάδου ανωτάτων στελεχών διοίκησης, μέσω της «δημιουργίας σταθερών, διαρκούς χαρακτήρα διαδικασιών διαχείρισης και ελεγκτικών μηχανισμών παρακολούθησης της εφαρμογής τους» (Ι. Σπράος – 1998).

³ Παρότι έχουν γίνει σημαντικές σχετικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην τριακονταετία 1981–2010, δεν έχουμε αποκτήσει «επιτελικό κράτος» και «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση».

⁴ Τις προτάσεις αυτές, με εξαίρεση τα Κ.Ε.Π. και το Α.Σ.Ε.Π., δεν έχουμε ακόμη καταφέρει σήμερα (δηλαδή μετά από 23 χρόνια), να τις εφαρμόσουμε.

Με βάση τις παραπάνω Εκθέσεις θα μπορούσε να εκπονηθεί ένα σύγχρονο Πρόγραμμα Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης. Τι θα έμενε ; Η εφαρμογή του. Επειδή όμως το πολιτικό – διοικητικό σύστημά μας δεν είναι έτοιμο για την εφαρμογή μιας ουσιαστικής διοικητικής μεταρρύθμισης, ανέθεσε την εκπόνηση άλλης μιας Έκθεσης στον ΟΟΣΑ και μιας μελέτης σε ελληνική επιστημονική ομάδα, στις οποίες περιλαμβάνονται οι ακόλουθες προτάσεις :

- η διαμόρφωση ενός συνολικού στρατηγικού οράματος και μιας υψηλού επιπέδου ομάδας καθοδήγησης των μεταρρυθμίσεων υπό τον Πρωθυπουργό, η διαμόρφωση στρατηγικής για τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού [με βάση ανεξάρτητες και σταθερές δομές], την αντιμετώπιση του πολύπλοκου νομικού και διοικητικού πλαισίου, τη διαχείριση των δεδομένων και τη δημιουργία Συστήματος διαχείρισης της γνώσης, η ενδυνάμωση του Κέντρου Διακυβέρνησης, του στρατηγικού κέντρου κάθε Υπουργείου και του διυπουργικού συντονισμού, η διαλειτουργικότητα των συστημάτων ΤΠΕ, η δέσμευση ότι κάθε νόμος και πολιτική θα συνοδεύεται από Πρόγραμμα εφαρμογής τους και η καθιέρωση προϋπολογισμού προγραμμάτων και απόδοσης («Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση» – 2011),
- η επιδίωξη της αποδοτικότητας και της ποιότητας στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, ο περιορισμός της γραφειοκρατίας και του ρυθμιστικού πληθωρισμού, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση και η μείωση των ενδο-διοικητικών βαρών, η ενίσχυση του στρατηγικού σχεδιασμού και του συντονισμού και ελέγχου εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών, με παράλληλη ενδυνάμωση της αποκέντρωσης και της συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, η βελτίωση της απόδοσης των δημοσίων δαπανών, η θεσμοθετημένη συμμετοχή των κοινωνικών και οικονομικών δρώντων στο σχεδιασμό και την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, η βελτίωση της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων, η προώθηση των στόχων της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της διαβούλευσης («Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση» – 2012).

Από όλες αυτές τις προτάσεις τι υιοθέτησαν και εφάρμοσαν οι Κυβερνήσεις της τελευταίας τριετίας για τη δημόσια διοίκηση ; Μόνο το Κυβερνητικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και νομοθετικά και διοικητικά μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης.

Παράλληλα υιοθέτησαν, υπό την εκβιαστική πίεση των δανειστών της χώρας, μια διαδικασία μείωσης των δομών των δημοσίων φορέων μέσω της αλλαγής των οργανογραμμάτων τους και της κατάργησης οργανικών μονάδων. Και επειδή εξάντλησαν τον διαθέσιμο χρόνο, χωρίς να εφαρμοστεί μια ορθολογική διαδικασία αξιολόγησης των δημοσίων φορέων (με βάση την αποστολή τους), ως προς τη σκοπιμότητα των υπηρεσιών τους, την αποτελεσματικότητα των λειτουργιών τους και την αποδοτικότητα στη χρήση

των πόρων τους, η οποία θα επέτρεπε και την αξιολόγηση της ικανότητας και της απόδοσης του προσωπικού τους, προχώρησαν, κάθε φορά στο «παρά πέντε», οπότε ήταν άμεσος ο κίνδυνος εφαρμογής των εκβιαστικών απειλών της τρόικας, στη λήψη οριζόντιων μέτρων «διαθεσιμότητας» ομάδων δημοσίων υπαλλήλων.

Ως επόμενο βήμα σχεδιάστηκε η αξιολόγηση των «διαθέσιμων» υπαλλήλων, όχι πλέον με κριτήρια απόδοσης στην υπηρεσία τους, αλλά κυρίως με τα τυπικά κριτήρια που χρησιμοποιούμε για την πρόσληψη προσωπικού. Ενώ είναι γνωστό ότι ο έμπειρος εργοδότης (ενός δημόσιου ή ιδιωτικού φορέα) δίνει μεγαλύτερη βαρύτητα κατά την αξιολόγηση των υπαλλήλων του, όχι στα τυπικά προσόντα τους, αλλά στα προσωπικά χαρακτηριστικά και την αποτελεσματικότητα απόδοσης στην εργασία που τους έχει αναθέσει. Επίσης, είναι γνωστό ότι σε «επικουρικές» ή «βαρετές» εργασίες επιλέγονται άνθρωποι με μειωμένα τυπικά προσόντα, όχι τόσο για λόγους κοινωνικούς, όσο γιατί σύμφωνα με επιστημονική έρευνα είναι αποτελεσματικότεροι σε αυτές. Με την προϋπόθεση ότι έχουν ικανούς μάνατζερς που ξέρουν να τους αξιοποιήσουν και ηγεσία που μπορεί να τους εμπνεύσει.

Για την επιχειρούμενη «θεραπεία–σοκ» της δημόσιας διοίκησης, με στόχο την βίαιη ανατροπή των διοικητικών στρεβλώσεων του παρελθόντος και των αρνητικών πολιτικο–κοινωνικών αξιών με τις οποίες δομήθηκε και λειτούργησε η δημόσια διοίκηση, το πολιτικό σύστημά μας, παρότι έχει την τυπική πολιτική νομιμοποίηση, δεν έχει την ευρύτερη κοινωνική στήριξη, επειδή εύλογα θεωρείται πως έχει τη βασική ευθύνη γι’ αυτές, εκτός από την κοινωνική στήριξη που δημιουργούν οι ενεργοποιούμενοι κοινωνικοί αυτοματισμοί, οι οποίοι είναι όμως επικίνδυνο «εργαλείο», όχι μόνο για την κοινωνική συνοχή αλλά και γι’ αυτόν που τους ενεργοποιεί. Παράλληλα, η Τρόικα και η Task Force δεν έχουν προσαρμοσμένα στην ελληνική πραγματικότητα επιχειρησιακά εργαλεία και έχουν ταυτιστεί στην κοινωνική συνείδηση με τον «άδικο τιμωρό πατριό» ή τον «εκβιαστή τοκογλύφο».

Θετική διέξοδο από τον φαύλο κύκλο «καθυστερήσεις – μάχη οπισθοφυλακών – οριζόντια μέτρα» μπορεί να δώσουν μόνον οι πολιτικές πρωτοβουλίες που θα στηριχθούν στις εσωτερικές δυνάμεις, ικανότητες και εμπειρίες μας, όπως είναι η περσινή συμφωνία της πολιτικής ηγεσίας Υπουργείου Εσωτερικών – Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας για εσωτερική αξιολόγηση, ενδοδημοτική και διαδημοτική κινητικότητα. Εφόσον βέβαια αυτές εφαρμοστούν με αντικειμενικά κριτήρια, διαφάνεια, οδικό χάρτη και επαγγελματισμό και συνοδευτούν από εσωτερική αναδιοργάνωση και λειτουργικό εκσυγχρονισμό, δηλαδή υλοποιηθούν με βάση ένα ολοκληρωμένο Σχέδιο.

Παράλληλα, αποτελεί μια εξαιρετικά ενδιαφέρουσα προσπάθεια, που αξίζει να υποστηριχθεί, η πρόσφατη πρωτοβουλία της πολιτικής ηγεσίας του

Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης να αλλάξει τον προσανατολισμό των μεταρρυθμιστικών μέτρων, ώστε να υπηρετούν ποιοτικούς και όχι ποσοτικούς στόχους.

Μπορούμε να βασιστούμε στα επόμενα χρόνια στις εσωτερικές δυνάμεις, τις ικανότητες, τις εμπειρίες και τελικά στη Θεσμική Μνήμη του πολιτικο-διοικητικο-κοινωνικού συστήματός μας ;

Η απάντησή μου είναι ναι. Αλλά αυτό απαιτεί πρόβλεψη και προγραμματισμό (αντί του «βλέποντας και κάνοντας»), που οδηγούν σε ένα ολοκληρωμένο μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή του οποίου προϋποθέτουν όραμα για το αύριο, συγκεκριμένους αναπτυξιακούς και κοινωνικούς στόχους, σχέση εμπιστοσύνης πολιτικής και κοινωνίας, συνεργασία της διοίκησης με τους εργαζόμενους, ουσιαστική οργάνωση και λειτουργικό εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, εμπεριέχει δε υψηλό ρίσκο πολιτικού κόστους για αυτούς που θα αναλάβουν την πρωτοβουλία και την αντίστοιχη ευθύνη.

Εύλογα θα μπορούσαμε να αναρωτηθούμε : Γιατί άλλες Ευρωπαϊκές χώρες έχουν ενσωματώσει στο δημόσιο βίο το θεσμό της θεσμικής μνήμης που είναι η «συμβουλευτική του μέντορα» (mentoring) ; Γιατί στην Ελλάδα οι ικανότεροι τεχνικοί είναι περήφανοι για τον μάστορά τους και οι σημαντικότεροι δημιουργοί για τον μέντορά τους ; Θα απαντήσουμε με μια απλή παροιμία του λαού μας για τη θεσμική μνήμη : «Οι έξυπνοι μαθαίνουν από τα λάθη των προηγούμενων, ενώ οι χαζοί από τα δικά τους».