

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ 2014–2020

Θα αξιοποιήσουμε την ευκαιρία της νέας προγραμματικής περιόδου ;

Πριν απαντήσουμε στο ερώτημα του τίτλου για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014–2020, είναι χρήσιμο να ακτινογραφήσουμε τον κώδικα επικοινωνίας που χρησιμοποιείται σήμερα στο δημόσιο διάλογο για τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης και να αξιολογήσουμε το πώς αξιοποιήσαμε ως Ελλάδα το συγχρηματοδοτούμενο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» του Ε.Σ.Π.Α. της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου 2007–2013.

Ο δημόσιος διάλογος για τη δημόσια διοίκηση, όπως τουλάχιστον παρουσιάζεται από τα μέσα μαζικής επικοινωνίας, διακατέχεται από μια απίστευτη βερμπαλιστική χρήση ονομάτων, επιθέτων και ρημάτων που οδηγεί στη διαστρέβλωση εννοιών της διοικητικής επιστήμης και στη συστηματική απαξίωση των εργαλείων πολιτικής :

- Χρησιμοποιείται ο όρος **«σχέδιο»** για να περιγραφεί το άθροισμα ορισμένων μέτρων πολιτικής (ενδεχομένως χρήσιμων), που είναι όμως βραχυχρόνια, ασύνδετα και αποσπασματικά.
- Ένας νόμος χαρακτηρίζεται ως **«πρόγραμμα»** ενώ περιέχει μόνο κανονιστικές ρυθμίσεις, χωρίς ένα κατοχυρωμένο Πρόγραμμα εφαρμογής του (με τους αναγκαίους οικονομικούς πόρους, οργάνωση των δομών και λειτουργιών, καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό, σύγχρονη τεχνολογία, επιστημονική και τεχνική υποστήριξη, επικοινωνιακό πρόγραμμα).
- Διακηρύσσεται ως **«μεταρρύθμιση»** το άθροισμα αποσπασματικών αλλαγών, που ικανοποιούν τις ανάγκες της τρέχουσας συγκυρίας, χωρίς όμως προεκτίμηση της συμβατότητας των αποτελεσμάτων τους με τους επιδιωκόμενους σκοπούς, προϋπολογισμό των ευρύτερων επιπτώσεών τους και διασφάλιση ότι οι αλλαγές δεν κινδυνεύουν από παλινόρθωση.
- Αρκετοί ξιφουλκούν υπέρ της κοινωνικής και πολιτικής **«συναίνεσης»**, αλλά δεν ακολουθούν τη διαδικασία που θα μπορούσε να την πετύχει, οπότε απορρίπτονται οι προτάσεις τους, γεγονός που τους οδηγεί –εξ ανάγκης ή εκ προμελέτης– στην καταγγελία των κοινωνικών εταίρων και των πολιτικών αντιπάλων τους, τους οποίους καταγγέλλουν ότι επιθυμούν την ανώφελη πόλωση, ενώ στην πραγματικότητα τους έχουν προτείνει να υπογράψουν σύμβαση προσχώρησης.

Η απαξίωση των εργαλείων πολιτικής οφείλεται κυρίως σε μικροπολιτικές σκοπιμότητες ή σε επικοινωνιακή χρησιμοθηρία, με στόχο ένα βραχυπρόθεσμο επικοινωνιακό όφελος, δεδομένης της δυναμικής που αυτά έχουν στην κοινή γνώμη.

Το αποτέλεσμα αυτής της απαξίωσης είναι ότι αναγκαζόμαστε στη συνέχεια να χρησιμοποιούμε επιθετικούς προσδιορισμούς π.χ. «ολοκληρωμένο σχέδιο», «πραγματική μεταρρύθμιση», «ουσιαστική συναίνεση» ή να χρησιμοποιούμε φράσεις που δεν έχουν επικοινωνιακή απόδοση αλλά τουλάχιστον εκτροχιάζονται δυσκολότερα.

Η σημαντικότερη διαστρέβλωση της έννοιας και απαξίωση των εργαλείων πολιτικής, στην τρέχουσα περίοδο, αφορά την **«αξιολόγηση»**. Η αξιολόγηση της απόδοσης στην εργασία των υπαλλήλων, είναι ένα εξαιρετικά χρήσιμο εργαλείο, που οδηγεί στην επιμόρφωση ή/και στην μετακίνηση για την κάλυψη παραγωγικών ή διοικητικών αναγκών και τη βελτίωση της απόδοσής τους ή στην τιμωρία ή/και την απόλυση όσων συνειδητά δεν είναι συνεπείς στον ρόλο και τις υποχρεώσεις τους. Το εργαλείο αυτό καταστρέφεται όταν αναμιγνύεται με την αξιολόγηση για πρόσληψη νέου προσωπικού, με την απομάκρυνση όσων χρησιμοποίησαν πλαστά στοιχεία για την πρόσληψή τους, με την αξιολόγηση που στοχεύει σε απολύσεις λόγω μνημονιακών δεσμεύσεων και με τις απολύσεις όσων παρανόμησαν (των λεγόμενων «επίορκων»)¹.

Χάρη στην διαστρέβλωση και την απαξίωση αυτή, χαρακτηρίστηκε ως **«κινητικότητα»** των δημοσίων υπαλλήλων ένα εφεύρημα, που επιτρέπει να μη χρησιμοποιηθεί η αξιολόγηση της απόδοσής τους στην οργανική μονάδα που υπηρετούν, γιατί αυτό θα αποκαλύψει την έλλειψη των προϋποθέσεων για την αξιολόγηση αυτή (προσδιορισμένη αποστολή του φορέα, στόχοι κατά οργανική μονάδα, περιγραφή θέσεων εργασίας, ικανή διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, αξιόπιστο και καταξιωμένο σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης), αλλά να χρησιμοποιηθεί ένα σύστημα αξιολόγησης τυπικών προσόντων που χρησιμοποιείται μόνο για την πρόσληψη νέου προσωπικού χωρίς προηγούμενη επαγγελματική εμπειρία. [Σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες βέβαια και το σύστημα αξιολόγησης για την πρόσληψη προσωπικού περιλαμβάνει την αξιολόγηση ουσιαστικών προσόντων, έχει όμως, όχι μόνον αντικειμενικό, αλλά και αξιοκρατικό και κοινωνικά αποδεκτό σύστημα αξιολόγησης].

Μετά ταύτα, ποιος θα μπορέσει αύριο να χρησιμοποιήσει την αξιολόγηση της απόδοσης στην εργασία, ως εργαλείο «διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού» (human resources management) της δημόσιας διοίκησης ; Και πώς θα διασφαλιστεί η πολιτικά και επιχειρησιακά αναγκαία συνεννόηση με τους συνδικαλιστικούς φορείς των εργαζομένων, τα οποία –έστω και στην αρχή για λόγους τακτικής– άρχισαν επιτέλους να αποδέχονται την ανάγκη αλλαγών και την αξιολόγηση ως βασική αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης ;

Και καλά, το πολιτικό και διοικητικό σύστημά μας δεν έχει τις σχετικές γνώσεις και προηγούμενη εμπειρία. Οι ευρωπαίοι εμπειρογνώμονες δεν αντιλαμβάνονται ότι ωθούν στην καταστροφή της προοπτικής ευρωπαϊκού

¹ Υπενθυμίζουμε πώς καταστράφηκε στα μέσα της δεκαετίας του 2000 το εξαιρετικό εργαλείο της «προσωπικής συνέντευξης» (interview), όταν χρησιμοποιήθηκε προσηχηματικά.

εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης ; Ή μήπως έχουν πλέον καταλήξει στο συμπέρασμα ότι είμαστε ικανοί να εφαρμόσουμε μόνο τις εισαγόμενες μεθόδους διοίκησης των πρώην τριτοκοσμικών αποικιών ;

Η πρόσφατη πρωτοβουλία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, για τη δημιουργία ενός νέου συστήματος επιλογής προϊσταμένων που περιλαμβάνει αξιολόγηση και των ουσιαστικών προσόντων με προσωπική συνέντευξη, αποτελεί μια «χαραμάδα φωτός» που εύχομαι να μην την «σκοτεινιάσει» η εντροπία του πολιτικο-διοικητικού συστήματός μας.

Όσον αφορά το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», με συνολικό προϋπολογισμό 719 εκατ. €, εμφάνισε στις 30/06/2013 απορρόφηση μόνο 174 εκατ. €. Το Πρόγραμμα αυτό, εκτός από την πραγματοποίηση ορισμένων χρήσιμων αλλά μεμονωμένων εφαρμογών, ελάχιστα συνέβαλε μέχρι σήμερα στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης διότι :

- Το πολιτικό και διοικητικό σύστημά μας δεν έχει εμπειρία στο σχεδιασμό και την εφαρμογή τέτοιων προγραμμάτων, ούτε φαίνεται να αξιοποιήθηκαν επαγωγικά οι θετικές και οι αρνητικές εμπειρίες του «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ» που ήταν το αμέσως προηγούμενο σχετικό πρόγραμμα.
- Περιέχει μια καλή ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης (και ανάλυση swot), καθώς και στρατηγικές επιλογές, γενικούς και ειδικούς στόχους, αλλά περιέχει ως δράσεις μόνον ορισμένα έργα-σημαίες. Δεν εξειδικεύθηκε σε αναλυτικό και συνεκτικό συστημικό επιχειρησιακό σχέδιο και μετατράπηκε σε «κουμπάρά» για να χρηματοδοτεί αποσπασματικά κάθε Υπουργείο τις οργανωτικές ανάγκες του.
- Υιοθέτησε υπό την πίεση των Κοινοτικών αρχών ένα πολύπλοκο διαχειριστικό σύστημα διασφάλισης «του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου» και όχι των τελικών ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη της χώρας και στην εξυπηρέτηση των επιχειρήσεων και των πολιτών, διαπίστωση που επιβεβαιώνεται από όποιον διαβάσει τις έξι Ετήσιες Εκθέσεις Υλοποίησης του Προγράμματος (2007–2012).
- Ξεκίνησε με ορισμένα χρήσιμα οριζόντια «έργα-σημαίες» (Δημιουργία «Μονάδων ανάλυσης και τεκμηρίωσης πολιτικής στα Υπουργεία υπό τον συντονισμό της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης», συντονισμός τους με «Κεντρική Μονάδα ελέγχου ποιότητας Ρυθμίσεων» κλπ.), στο δρόμο ορισμένα καταργήθηκαν ή μετονομάστηκαν και τελικώς (πριν από 3 χρόνια) συντέθηκαν με τη μορφή του έργου «Αναμόρφωση του κράτους – Προς ένα επιτελικό κράτος», που όμως δεν προχώρησε μέχρι σήμερα (εκτός από ορισμένες προκαταρκτικές ενέργειες και 3 υποέργα), ενδεχομένως γιατί δεν

οδηγεί στην κοντόθωρη αλλαγή του φαινοτυπικού κελύφους της δημόσιας διοίκησης που επιβάλλουν οι εκπρόσωποι των δανειστών μας.

- Χρηματοδοτεί ορισμένα οριζόντια έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και έργα κατάρτισης υπαλλήλων, που όμως δεν συνδέονται με τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των αντίστοιχων δημοσίων φορέων, συνεχίζοντας την ιδιοτυπία της πολιτικής και διοικητικής «τιμαριοποίησης» των αρμόδιων δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών.

Συμπερασματικά, συνεχίζει το πολιτικο-διοικητικό σύστημα να χαρακτηρίζεται από «Έλλειψη οράματος στοχοθετημένου στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού (καθιερωμένες πρακτικές περιστασιακής και περιπτωσιακής εισαγωγής ρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση, χωρίς ολοκληρωμένη προσέγγιση και σαφές πρόγραμμα μεταρρύθμισης».²

Μετά από όλα αυτά, ας έρθουμε στην ενδεχομένως τελευταία ευκαιρία συγχρηματοδότησης για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, την οποία προσφέρει το Ε.Σ.Π.Α. της νέας προγραμματικής περιόδου 2014–2020, το οποίο έχει τους ακόλουθους 11 Θεματικούς Στόχους :

1. Ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας
2. Ενίσχυση της πρόσβασης, χρήσης και ποιότητας των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών
3. Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, του γεωργικού τομέα, της αλιείας και των υδατοκαλλιεργειών
4. Ενίσχυση της μετάβασης προς την οικονομία χαμηλών εκπομπών ρύπων σε όλους τους τομείς
5. Προώθηση της προσαρμογής στις κλιματικές αλλαγές, της πρόληψης και της διαχείρισης του κινδύνου
6. Προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων
7. Προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και απομάκρυνση των σημείων συμφόρησης σε σημαντικά δίκτυα υποδομών
8. Προώθηση της απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων
9. Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας
10. Επένδυση στην εκπαίδευση, τις δεξιότητες και τη δια βίου μάθηση
11. Βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης.

Η πρότασή μου είναι απλή. Η «Βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης», που είναι ο Θεματικός Στόχος 11 της περιόδου 2014–2020, δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά το μέσον για την προώθηση

² Βλέπε Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση», όπως σχεδιάστηκε το 2007 και συμπληρώθηκε από τη σημερινή Κυβέρνηση το Νοέμβριο 2012 (σελ. 73).

της βιώσιμης ανάπτυξης και τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, τα οποία επιδιώκονται με τους πρώτους 10 Θεματικούς Στόχους. Επομένως ο Θεματικός Στόχος 11 πρέπει να υπηρετήσει οριζόντια τους λοιπούς (κυρίως τομεακούς) Θεματικούς Στόχους του Σ.Ε.Σ. 2014–2020. Παράλληλα θα μπορούσε να υπηρετήσει και ορισμένους εθνικούς στόχους, όπως για παράδειγμα αυτούς που αναφέρονται σε πρόσφατο σχετικό άρθρο³ και να αξιοποιήσει την πλούσια θεσμική μνήμη από τις κατά καιρούς Εκθέσεις εμπειρογνομώνων αλλά και από τις προηγούμενες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης.

Με απλά λόγια, η δημόσια διοίκηση πρέπει να αποκτήσει τη διοικητική ικανότητα να στηρίζει την καινοτομία και την επιχειρηματικότητα, την αιφόρο ανάπτυξη, την προώθηση της απασχόλησης των ανέργων και την ένταξη των κοινωνικά αποκλεισμένων. Αλλιώς τα μικρότερα οργανογράμματα, οι νέες περιγραφές θέσεων εργασίας και οι «αξιολογημένοι» υπάλληλοι θα ικανοποιήσουν μόνο τον «μεταρρυθμισμό» και τον «διοικητικό αυτισμό» και οι πολίτες δεν θα νιώσουν ότι η δημόσια διοίκηση βελτιώνεται για να τους υπηρετεί.

Εάν τελικά επιλεγεί ως κύριος στόχος της δημόσιας διοίκησης η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας, το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης δεν πρέπει να παρασυρθεί από τον τίτλο του Υπουργείου, να υποκύψει στον πειρασμό της «τιμαριοποίησης» και να σχεδιάσει ένα «δικό του» Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, λες και η βελτίωση της δημόσιας διοίκησης είναι τομεακή πολιτική, αλλά να συμμετάσχει στο σχεδιασμό και τον οριζόντιο συντονισμό της εφαρμογής των δράσεων μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης όλων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και κατά συνέπεια στην οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό όλων των δημοσίων φορέων ανάπτυξης της χώρας.

Εκτιμώ ότι ένα τέτοιο οριζόντιο και σπονδυλωτό Πρόγραμμα μπορεί να προωθήσει την ουσιαστική αξιολόγηση, τον μετασχηματισμό και την αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης και να αποτρέψει την απαίτηση νέων οριζόντιων μέτρων για τη δημόσια διοίκηση μετά το 2014. Επίσης, να διασφαλίσει ότι δεν θα ξαναγυρίσουμε εύκολα στο κακό παρελθόν μας από τις αρχές του 2015, επειδή θα πάψουν ενδεχομένως να μας κυνηγάνε οι δανειστές μας.

Η βασική προϋπόθεση επιτυχίας της προτεινόμενης διοικητικής μεταρρύθμισης είναι να μη συνδεθεί με τη «διαθεσιμότητα» και την «κινητικότητα» των «μνημονιακών» δεσμεύσεων, γιατί θα υπονομευθεί εν τη γεννέσει της στη συνείδηση αυτών που θα κληθούν να την εφαρμόσουν και δεν θα έχει το αναγκαίο ηθικό κύρος απέναντι στην πολιτική κοινωνία και στην κοινωνία των πολιτών.

³ Βλέπε Α. Παπαδόπουλος, Γ. Σωτηρέλης, Προτάσεις για την Αναθεμελίωση του Κράτους, Εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Αθήνα, 17.03.2013.

Με αυτή την προϋπόθεση, θα άξιζε να επιχειρηθεί η ευρύτερη δυνατή πολιτική συναίνεση των κομμάτων που κυβέρνησαν ή επιδιώκουν να κυβερνήσουν τη χώρα (και προετοιμάζονται πραγματικά για την προοπτική αυτή), καθώς και η ευρύτερη κοινωνική συναίνεση των οικονομικών και κοινωνικών συντελεστών (stakeholders) της ανάπτυξης του τόπου μας.

Άλλωστε, η νέα προγραμματική περίοδος 2014–2020 εκτείνεται πέραν της παρούσας, τουλάχιστον σε άλλες δύο κοινοβουλευτικές περιόδους, αξίζει δε να επιχειρήσουμε ένα **κοινωνικά και πολιτικά κοινό Εθνικό Σχέδιο**.