

**ΟΙ 7 «ΕΛΛΗΝΙΚΟΙ ΜΥΘΟΙ»
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ
και η απομυθοποίησή τους**

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2015

www.p-maistros.gr

Παναγιώτης Μαΐστρος
Σύμβουλος Τοπικής Αυτοδιοίκησης
πρ. Γεν. Γραμματέας Δημόσιας Διοίκησης

ΟΙ 7 «ΕΛΛΗΝΙΚΟΙ ΜΥΘΟΙ» ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ και η απομυθοποίησή τους

Π ε ρ ι ε χ ό μ ε ν α

Ο 1ος ΜΥΘΟΣ :

Η αποτελεσματικότητα του κράτους εξαρτάται από το μέγεθός του.

Ο 2ος ΜΥΘΟΣ :

Μειώνουμε τα Υπουργεία όταν τα «συνενώνουμε», οπότε μειώνεται και ο αριθμός των Υπουργών και έχουμε καλύτερο συντονισμό.

Ο 3ος ΜΥΘΟΣ :

Για να συντονίσουμε μια οριζόντια δημόσια πολιτική, χρειάζεται να φτιάξουμε ένα καινούργιο «ενιαίο φορέα» που συγκεντρώνει όλες τις σχετικές αρμοδιότητες από τους δημόσιους φορείς που ασκούν τις τομεακές δημόσιες πολιτικές.

Ο 4ος ΜΥΘΟΣ :

Για κάθε διοικητικό πρόβλημα η λύση είναι μια «θεσμική ρύθμιση».

Ο 5ος ΜΥΘΟΣ :

Για να ξεπεραστεί η εμπλοκή περισσότερων φορέων σε ένα διοικητικό ζήτημα χρειάζεται το «ξεκαθάρισμα» των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δημοσίων φορέων και μεταξύ των επιπέδων της διοίκησης.

Ο 6ος ΜΥΘΟΣ :

Για να βελτιώσουμε τις παρεχόμενες στους πολίτες υπηρεσίες, αρκεί να αξιολογήσουμε τους δημοσίους υπαλλήλους, ώστε να αυξηθεί η ατομική απόδοσή τους.

Ο 7ος ΜΥΘΟΣ :

Για να βελτιώσουμε τη διοίκηση της Δημόσιας Διοίκησης αρκεί να επιλέξουμε νέους προϊσταμένους των δημοσίων υπηρεσιών με ένα νέο αντικειμενικό σύστημα.

ΟΙ 7 «ΕΛΛΗΝΙΚΟΙ ΜΥΘΟΙ» ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ και η απομυθοποίησή τους

Ο 1ος ΜΥΘΟΣ :

Η αποτελεσματικότητα του κράτους εξαρτάται από το μέγεθός του.

Ο μύθος αυτός είναι διπολικός. Οι εκφραστές του ενός πόλου ισχυρίζονται ότι χρειάζεται μεγάλο κράτος για να είναι ικανό, ενώ οι εκφραστές του άλλου πόλου ισχυρίζονται ότι χρειάζεται μικρό κράτος για να είναι ευέλικτο. Οι προσεγγίσεις αυτές αποπροσανατολίζουν διότι συναρτούν την ικανότητα και την ευελιξία του κράτους με το μέγεθός του.

Εάν εξαιρέσει κανείς όσους προτείνουν μεγαλύτερο κράτος γιατί αυτοδεσμεύονται αντιδιαλεκτικά από μια ιδεαλιστική ουτοπία και όσους προτείνουν μικρότερο κράτος γιατί επιδιώκουν μια ανεξέλεγκτη αγορά, όλοι οι υπόλοιποι λογικά θα έπρεπε να συγκλίνουν στην ανάγκη ενός ισχυρού κράτους, το οποίο θα είναι ταυτόχρονα ικανό και ευέλικτο. Και ένα κράτος δεν έχει ισχύ ανάλογη με το μέγεθός του, ούτε μια δημόσια διοίκηση έχει διοικητική ικανότητα ανάλογη με τον αριθμό και το μέγεθος των δομών της.

Ισχυρό είναι το κράτος το οποίο, λειτουργώντας δημοκρατικά, υλοποιεί τις αποφάσεις της πολιτικής και διευθύνει αποτελεσματικά την οικονομία και την κοινωνία. Στο πλαίσιο αυτού του κράτους, η δημόσια διοίκηση έχει διοικητική ικανότητα, εάν μπορεί να ασκήσει τον επιτελικό ρόλο της, δηλαδή να σχεδιάζει, να παρακολουθεί και να ελέγχει με δημοκρατικό και αποτελεσματικό τρόπο την εφαρμογή των εκάστοτε δημόσιων πολιτικών. Επομένως, **οι δημόσιες πολιτικές έχουν πολιτικό προσανατολισμό, αλλά η δημόσια διοίκηση όχι.**

Επειδή η ιστορία των τελευταίων εβδομήντα χρόνων της μεταπολεμικής περιόδου μας έδειξε ότι ούτε το κράτος με τον πλήρη κεντρικό προγραμματισμό του, ούτε η αγορά με τους χωρίς έλεγχο αυτοματισμούς της, μπορούν να ρυθμίσουν τη λειτουργία της οικονομίας με τρόπο που η κοινωνία να τον αποδέχεται, είναι αναγκαίο να ορίσουμε τους κοινωνικά αποδεκτούς στόχους που θα υπηρετήσει το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα, χρησιμοποιώντας ως μέσο, τόσο τον δημόσιο τομέα, όσο και τις λειτουργίες της οικονομίας της αγοράς.

Όπου προτείνουμε την παροχή υπηρεσιών από το δημόσιο τομέα, πρέπει να αποδεικνύουμε ότι αυτές υπηρετούν ποιοτικά και ποσοτικά τους κοινωνικούς στόχους που τέθηκαν, διότι υπάρχει το ενδεχόμενο οι αντίστοιχες λειτουργίες του να είναι τόσο αντιπαραγωγικές που να μην υπηρετείται αποδοτικά το δημόσιο συμφέρον.

Και όπου προτείνουμε την παροχή υπηρεσιών με σύμβαση από τον ιδιωτικό τομέα, πρέπει να αποδεικνύουμε ότι είναι εξασφαλισμένη η επιτελική

ικανότητα του κράτους να ελέγχει ότι εφαρμόζονται οι στόχοι που τέθηκαν και οι όροι της σύμβασης, διότι αλλιώς προσχωρούμε στο «αγοραίο πρότυπο» παροχής των υπηρεσιών αυτών.

Επομένως, το ισχυρό επιτελικό κράτος έχει τη δυνατότητα να ασκήσει τον πολιτικό, τον οικονομικό και τον κοινωνικό ρόλο του και να αναπτύξει τις επιτελικές, τις εγγυητικές και τις ρυθμιστικές λειτουργίες του, για να υπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον και να διασφαλίσει τα ατομικά, τα πολιτικά και τα κοινωνικά δικαιώματα.

Η δημόσια διοίκηση έχει διοικητική ικανότητα όταν έχει τη δυνατότητα :

- Να σχεδιάζει τις δημόσιες πολιτικές με βάση τους κοινωνικά αποδεκτούς στόχους που επιλέγει η εκάστοτε πολιτική ηγεσία.
- Να αποκεντρώνει την εξειδίκευση των δημόσιων πολιτικών στην καθ' ύλην αυτοδιοίκηση (τις ΔΕΚΟ) και στην κατά τόπον αυτοδιοίκηση (τις Περιφέρειες και τους Δήμους).
- Να αναθέτει την εφαρμογή των πολιτικών αυτών σε δημόσιους, κοινωνικούς και ιδιωτικούς φορείς και να παρακολουθεί την εφαρμογή τους.
- Να ελέγχει την εφαρμογή των κανόνων και των ποσοτικών και ποιοτικών προδιαγραφών των δημόσιων αγαθών, όπως οι κανόνες και οι προδιαγραφές αυτές έχουν προσδιοριστεί από τις δημόσιες πολιτικές.
- Να διασφαλίζει την ίση και καθολική πρόσβαση των πολιτών στα δημόσια αγαθά, καθώς και την ποιότητά τους.
- Να εφαρμόζει πολιτικές θετικής διάκρισης για τις γεωγραφικά ή κοινωνικά αποκλεισμένες κοινωνικές ομάδες και τα μειονεκτούντα άτομα.

Πάντως, εάν η δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να αποκτήσει αποτελεσματικές επιτελικές και ελεγκτικές λειτουργίες είναι προτιμότερο να μην αποκεντρώνει αρμοδιότητες και λειτουργίες ¹ και να μην αναθέτει την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, γιατί τότε αντί να διευρυνθεί η δημοκρατικότητα και η αποτελεσματικότητά της, οδηγείται στην καλύτερη περίπτωση σε παλινόρθωση αρμοδιοτήτων (υπενθυμίζω τις επιθεωρήσεις εργασίας που επέστρεψαν από τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση στο Υπουργείο Εργασίας) και στη χειρότερη περίπτωση σε διάλυσή της. Και η διάλυση της δημόσιας διοίκησης είναι χειρότερη από τον συγκεντρωτισμό.

¹ Βλ. Κ. Σπανού (1996), *Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια Πρώτη Προσέγγιση*, ΙΟΒΕ, Αθήνα, «Η αποψίλωση των κεντρικών υπηρεσιών από τις μεταφερόμενες αρμοδιότητες αποκαλύπτει το κενό που δημιουργείται από την ανεπαρκή εκπλήρωση των επιτελικών λειτουργιών σε κεντρικό επίπεδο και μεταφράζεται σε αίσθηση αποδυνάμωσης. Στο βαθμό που το κέντρο θα έπαιζε επιτελικό ρόλο, η μεταφορά αρμοδιοτήτων θα παρείχε απλώς ευκαιρίες ανάπτυξης και βελτίωσης του ρόλου αυτού», σελ. 54.

Σύμφωνα με τη σχετική βιβλιογραφία «ο πρώτιστος ρόλος της δημόσιας διοίκησης είναι να “πλοηγεί”, όχι να “κωπηλατεί”». ² Εάν όμως έχει μάθει να πλοηγεί μόνον κωπηλατώντας, δεν πρέπει να αφήσει τα κουπιά μέχρι να μάθει καλά το πηδάλιο, γιατί στο μεταξύ το δημόσιο συμφέρον θα έχει “προσαράξει”.

Υπάρχει βέβαια η αντίληψη ότι ο δημόσιος τομέας δεν μπορεί να παράγει ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες χαμηλού κόστους και γι’ αυτό προτείνονται διάφορες μορφές ιδιωτικοποιήσεων. Η απάντηση στην αντίληψη αυτή είναι ότι υπάρχουν δημόσιες υπηρεσίες που από τη φύση τους δεν μπορούν να παραχθούν από τον ιδιωτικό τομέα και ότι με σύγχρονο δημόσιο μάνατζμεντ και δημόσιο μάρκετινγκ μπορούμε «να αναβαθμίσουμε την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των λειτουργιών του δημόσιου χώρου» και επομένως η απάντηση στην πρόταση για λιγότερο κράτος είναι η πρόταση για «καλύτερο κράτος». ³

Επομένως, το ζητούμενο είναι «η διαμόρφωση εκείνων των πολιτικών που συμβάλλουν στη σχεδίαση ενός “έξυπνου κράτους” (intelligent state) το οποίο λειτουργεί με στόχο την ικανοποίηση των πολιτών αποτελεσματικά, λαμβάνοντας υπόψη τις αλλαγές που επιτελούνται στο εξωτερικό του περιβάλλον». ⁴

Ο 2ος ΜΥΘΟΣ :

Μειώνουμε τα Υπουργεία όταν τα «συνενώνουμε», οπότε μειώνεται και ο αριθμός των Υπουργών και έχουμε καλύτερο συντονισμό.

Ο μύθος αυτός βασίζεται στην λανθασμένη υπόθεση εργασίας ότι τα προηγούμενα 30 χρόνια μειώθηκαν κατά καιρούς τα Υπουργεία διότι «συνενώθηκαν», ενώ στην πραγματικότητα δεν επιδιώχθηκε πραγματική ενοποίηση δημοσίων υπηρεσιών και αποτελεσματικός συντονισμός των δημόσιων πολιτικών :

² Βλ. Δ. Παπούλιας, Χ. Τσούκας (1998), *Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους*, Καστανιώτης, Αθήνα, «Ο πρώτιστος ρόλος της δημόσιας διοίκησης είναι, κατά την εύστοχη έκφραση των Osborn και Gaebler, να “πλοηγεί”, όχι να “κωπηλατεί”», σελ. 98–99. «Μια τέτοια δημόσια διοίκηση διέπεται από το πνεύμα της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, [...] είναι το κέντρο ενός δικτύου κι όχι η κορυφή μιας πυραμίδας [...] δεν είναι μόνον επιχειρηματική στη νοοτροπία της, αλλά αποκεντρωτική και συμμετοχική στη λειτουργία της», σελ. 101–102.

³ Βλ. Θ. Τσέκος (2007), *Ποιότητα υπηρεσιών και δημόσιο μάρκετινγκ – Προς ένα ανθρωποκεντρικό παράδειγμα για την Δημόσια Διοίκηση*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 46–57.

⁴ Βλ. Ν. Μιχαλόπουλος (2003), *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 98.

- Όταν «συνενώθηκαν» τα Υπουργεία Οικονομίας και Οικονομικών δεν έγιναν ένα, αλλά επιτεύχθηκε η συνύπαρξη δύο Υπουργείων υπό την πολιτική διεύθυνση ενός Υπουργού.
- Όταν δημιουργήθηκε το Υπουργείο Ανάπτυξης, αυτό αποτελούσε τη συνύπαρξη του Υπουργείου Βιομηχανίας – Ενέργειας – Έρευνας και του Υπουργείου Εμπορίου υπό την πολιτική διεύθυνση ενός Υπουργού.
- Στο ΥΠΕΧΩΔΕ δεν ενοποιήθηκαν ποτέ οι υπηρεσίες των Δημοσίων Έργων με τις υπηρεσίες Χωροταξίας και Περιβάλλοντος.
- Στο ΥΠΕΣΔΔΑ (και σήμερα ΥΠΕΣΔΑ) δεν ενοποιήθηκαν οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών και του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Πολλές από τις «συνενώσεις» που πραγματοποιήθηκαν πρόσφατα (μετά τις εκλογές του Ιανουαρίου 2015) δεν είναι παρά η συνύπαρξη διαφορετικών Υπουργείων (που διατηρούν μάλιστα τον τίτλο τους στο «ενιαίο» Υπουργείο και έχουν Αναπληρωτές Υπουργούς), με επικεφαλής έναν Υπουργό.

Η μόνη ουσιαστική αλλαγή είναι ότι η αναγκαιότητα διυπουργικού συντονισμού συναφών δημόσιων πολιτικών, έγινε αναγκαιότητα ενδοϋπουργικού συντονισμού των πολιτικών αυτών.

Πραγματική συνένωση Υπουργείων, δημοσίων υπηρεσιών και δημοσίων φορέων σημαίνει : μεταστέγαση σε ενιαίο κτίριο, ενιαίο οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας με συγχώνευση των ομοειδών και των συγγενών υπηρεσιών (όπως είναι οι διευθύνσεις διοικητικού–οικονομικού και οι τεχνικές υπηρεσίες), ενοποίηση των κλάδων και ενιαίο μισθολόγιο των υπαλλήλων, συγχώνευση των συλλόγων τους κλπ. Πάντως πολύ αποτελεσματικότερη σήμερα δεν είναι η δομική αλλά η **λειτουργική συνένωση** (με τη χρήση και των ΤΠΕ). Η δομική συνένωση των Υπουργείων μπορεί να έχει κυρίως σημειολογική σκοπιμότητα.

Μετά τις εκλογές του Ιανουαρίου 2015, διατυπώθηκε ως πολιτική εξαγγελία η προώθηση νέων «συμπαγών» οργανισμών των 10 νέων Υπουργείων.

Μια τέτοια εξαγγελία εμπειρείχε τον κίνδυνο να επαναληφθεί η διαδικασία της προηγούμενης Κυβέρνησης, δηλαδή να αφιερωθούν δύο χρόνια για να αλλάξουν οι Οργανισμοί των Υπουργείων, αναστατώνοντας τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, με την ψευδαίσθηση ότι το πρόβλημά τους είναι δομικό ενώ είναι κυρίως λειτουργικό. Μια τέτοια επιφανειακή προσέγγιση εμπειρείχει τον κίνδυνο να μη βελτιωθούν οι πρόσφατα εκπονηθέντες Οργανισμοί και να επιχειρηθεί η ομογενοποίηση των συνενούμενων Υπουργείων με την ενοποίηση των υποστηρικτικών υπηρεσιών (διευθύνσεων διοικητικού, οικονομικού, διαχείρισης δημοσίων συμβάσεων, ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κλπ), χωρίς να έχει προηγηθεί η ενοποίηση των κτιρίων, της τεχνικής και τεχνολογικής υποδομής τους και των κλάδων των υπαλλήλων τους, γεγονός που θα οδηγήσει σε δυσμενέστερα λειτουργικά αποτελέσματα.

Είναι προτιμότερο να διασφαλιστεί, σε σύντομο χρονικό διάστημα, η διαλειτουργικότητα των συστημάτων των συνενούμενων Υπουργείων και συνολικότερα της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και η ενίσχυση και ο λειτουργικός συντονισμός των επιτελικών λειτουργιών τους, ώστε να ξεπεραστεί η διοικητική ασθένεια των «υπουργείων–silos» και να επιτευχθεί ο συντονισμός των τομεακών δημόσιων πολιτικών τους.

Για να επιτευχθεί αποτελεσματικότερα όχι μόνον ο στόχος των «συμπαγών» Υπουργείων, αλλά και ο στόχος της «συμπαγούς» Κυβέρνησης, αυτό που χρειάζεται είναι η συγκρότηση του Κέντρου Διακυβέρνησης⁵ και ταυτόχρονα η ενδυνάμωση της ηγεσίας με τις βασικές λειτουργίες ενός ισχυρού κέντρου.⁶

Ο 3ος ΜΥΘΟΣ :

Για να συντονίσουμε μια οριζόντια δημόσια πολιτική, χρειάζεται να φτιάξουμε ένα καινούργιο «ενιαίο φορέα» που συγκεντρώνει όλες τις σχετικές αρμοδιότητες από τους δημόσιους φορείς που ασκούν τις τομεακές δημόσιες πολιτικές.

Ο μύθος αυτός βασίζεται στην εύλογη διαπίστωση της έλλειψης του συντονισμού των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την άσκηση μιας οριζόντιας δημόσιας πολιτικής, αλλά μας εξαναγκάζει στην αποδοχή της υπόθεσης εργασίας ότι ο συντονισμός μπορεί να γίνει μόνο με δομική συνένωση και δεν αντιλαμβάνεται ότι η δομική συνένωση υπηρεσιών με την απόσπασή τους από συγκροτημένους φορείς διασπά τις τομεακές δημόσιες πολιτικές που υπηρετούν αυτοί οι φορείς και επομένως ότι θα γεννήσει νέες ανάγκες συντονισμού.

Πρώτο παράδειγμα: Το Υπουργείο Περιβάλλοντος έπρεπε να δημιουργηθεί για να σηματοδοτήσει μια πρωτεύουσα οριζόντια πολιτική (mainstreaming) και ασφαλώς πρέπει να έχει την ευθύνη του σχεδιασμού και της παρακολούθησης εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής. Πρέπει όμως να

⁵ Η Έκθεση του ΟΟΣΑ «Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης» (2011) Ορίζει ως Κέντρο Διακυβέρνησης «μια μικρή ομάδα θεσμών στον πυρήνα του κράτους, οι οποίοι μοιράζονται την εξουσία, την αρμοδιότητα και την ικανότητα να ηγηθούν της ανάπτυξης ενός στρατηγικού οράματος και κατεύθυνσης για τις δημόσιες πολιτικές και την αποτελεσματική υλοποίηση αυτού του οράματος στην πράξη σε βάθος χρόνου». Το Κέντρο Διακυβέρνησης «δρα ως κόμβος της κεντρικής ηγεσίας προκειμένου να διευκολυνθεί η συνεργασία οριζόντια σε όλη τη δημόσια διοίκηση», σελ. 22.

⁶ Η ίδια Έκθεση του ΟΟΣΑ συστήνει «ενδυνάμωση της ηγεσίας με τις βασικές λειτουργίες ενός ισχυρού κέντρου (στρατηγικός σχεδιασμός, επικοινωνία, μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης με τη στρατηγική διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, στρατηγική διαχείριση του προϋπολογισμού, καλύτερη νομοθέτηση, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, κανονιστική διαχείριση του κεκτημένου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διαχείριση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας / δεδομένων)», σελ. 30.

γίνει κατανοητό ότι εάν αποσπάσει από τα άλλα Υπουργεία τις οργανικές μονάδες που εφαρμόζουν την περιβαλλοντική πολιτική, θα αυξήσει τη γραφειοκρατία συγκεντρώνοντας τις διοικητικές αρμοδιότητές τους και θα διασπάσει τον συντονισμό τομεακών πολιτικών που ασκούν τα παραγωγικά Υπουργεία και άλλων οριζόντιων πολιτικών που ασκούν άλλα Υπουργεία (όπως το Υπουργείο Οικονομίας και το Υπουργείο Εσωτερικών).

Αυτό που χρειάζεται είναι ο λειτουργικός συντονισμός των οργανικών μονάδων αυτών από το Υπουργείο Περιβάλλοντος με τη δικτύωσή τους : τεχνολογικά (μέσω Ο.Π.Σ.) και φυσικά (μέσω Ο.Δ.Ε.).

Δεύτερο παράδειγμα: Η ανάγκη συντονισμού των δημόσιων πολιτικών που αφορούν στην επαγγελματική εκπαίδευση, την κατάρτιση, τον επαγγελματικό προσανατολισμό και την ένταξη στην αγορά εργασίας δεν οδήγησαν στη συνένωση των αντίστοιχων δημόσιων φορέων (ΟΕΕΚ, ΕΚΕΠΙΣ, ΕΚΕΠ, ΟΑΕΔ) σε έναν ενιαίο ανεξάρτητο φορέα, γιατί αυτό θα οδηγούσε στη διάσπαση του συντονισμού της επαγγελματικής εκπαίδευσης με τη γενική εκπαίδευση, της κατάρτισης και της ένταξης στην αγορά εργασίας με τη γενικότερη πολιτική απασχόλησης. Γι' αυτό επιλέχθηκε η λύση του «Εθνικού Συστήματος Σύνδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση – ΕΣΣΕΕΚΑ» (Ν.3191/2003), που δεν αποτελούσε τη δομική συνένωση των φορέων αυτών, αλλά τον λειτουργικό συντονισμό τους μέσω της δικτύωσής τους, του κοινού επιχειρησιακού προγράμματος και της μεταξύ τους προγραμματικής σύμβασης για την εφαρμογή του. Η πρόσφατη συνένωση ΟΕΕΚ, ΕΚΕΠΙΣ και ΕΚΕΠ και η δημιουργία του ΕΟΠΠΕΠ ενοποίησε μόνο τους φορείς της εκπαίδευσης.

Γενικότερα, χρειάζεται να ξεπεράσουμε τη «**δομομανία**» δηλαδή τη συνεχή αλλαγή του φαινοτυπικού κελύφους των φορέων και να προσεγγίζουμε λειτουργικά και συστημικά τα διοικητικά ζητήματα, αξιοποιώντας τα εργαλεία του σύγχρονου δημόσιου μάνατζμεντ : τον προγραμματισμό (programming), τη δικτύωση (networking) και τη συμβασιοποίηση (contractualisation).

Ο 4ος ΜΥΘΟΣ :

Για κάθε διοικητικό πρόβλημα η λύση είναι μια «θεσμική ρύθμιση».⁷

Ο μύθος αυτός οδηγεί στη «**νομομανία**», δηλαδή στη χρήση του κανονιστικού οπλοστασίου (συντάγματος, νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων, εγκυκλίων) ως αποκλειστικού εργαλείου

⁷ Το μεγαλύτερο μέρος του κεφαλαίου αυτού προέρχεται από το βιβλίο μου : Βλ. Π. Μαΐστρος (2009), *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975–2015+]*, Λιβάνης, Αθήνα, σελ. 176–181.

σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και βελτίωσης της διοίκησης της δημόσιας διοίκησης.⁸

Η νομομανία είναι η διοικητική ασθένεια των εντολέων εκπόνησης των νόμων, ενώ ο γνωστός από τη σχετική βιβλιογραφία νομικισμός είναι η ασθένεια των εφαρμοστών τους. Αυτό που έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον είναι ότι στο δημόσιο διάλογο έχουν προστεθεί και από επίσημα χείλη οι έννοιες «νομολαγνία», «πολυνομία», «νομοθετικός πληθωρισμός», «νομικός φορμαλισμός».⁹

Στο θέμα της «νομομανίας» θέλω να αναφερθώ και στην προσωπική εμπειρία μου. Νιώθω περήφανος που ξεκίνησα την πολιτική και επαγγελματική απασχόλησή μου με την τοπική αυτοδιοίκηση ως σύμβουλος του τότε Υπουργού Εσωτερικών (το 1982) και που συμμετείχα ως μέλος ή ως σύμβουλος, από τότε μέχρι σήμερα, σε δέκα νομοπαρασκευαστικές επιτροπές του Υπουργείου Εσωτερικών που νομοθέτησαν σημαντικούς θεσμούς αποσυγκέντρωσης, αποκέντρωσης, τοπικής αυτοδιοίκησης, περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης και σε δύο νομοπαρασκευαστικές επιτροπές του Υπουργείου Παιδείας. Εκτιμώ όμως ότι αυτή η μεθοδολογία νομοπαραγωγής πρέπει πλέον να αλλάξει ριζικά. Είμαι δε απόλυτα πεπεισμένος, μετά τη μεταρρύθμιση της συνένωσης των ΟΤΑ με το Ν.2539/1997 που συνοδεύτηκε από το Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, ότι το πολιτικό και διοικητικό σύστημά μας, εάν θέλει, μπορεί να συνοδεύει κάθε σημαντικό νομοσχέδιο με Πρόγραμμα Εφαρμογής.

Κάθε μεταρρύθμιση που επιχειρείται με νομοθετικές ρυθμίσεις και εγκυκλίους, πιθανόν επενδεδυμένες με πολιτικό ρητορισμό,¹⁰ αποτελεί κατά

⁸ Βλ. Κ. Σπανού (1996), *Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια Πρώτη Προσέγγιση*, ΙΟΒΕ, Αθήνα, σελ. 35, «Και για τα δυο κόμματα η αντίληψη του διοικητικού εκσυγχρονισμού φαίνεται να εξαντλείται σε θεσμικές παρεμβάσεις, με νομικές ρυθμίσεις ανώτερης μάλιστα τυπικής ισχύος, ακόμη δηλ. και σε συνταγματικό επίπεδο. Θεωρείται έτσι ότι εξασφαλίζεται ο σεβασμός τους, χωρίς ποτέ να τίθεται το ερώτημα της (πολιτικής) ευθύνης για τη μη εφαρμογή τους», σελ. 35.

⁹ Βλ. Α. Μανιτάκης, Γ. Μπαλαμπανίδης, *Γιατί δεν προχωρά η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα*, ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ, 22.06.2015, «Οι υπουργοί-φεουδάρχες θεωρώντας ότι η μεταρρυθμιστική ευθύνη τους περατώνεται με την ψήφιση ενός νόμου, το μόνο που τους απασχολεί είναι να φτιάξουν ένα νόμο. Αυτή η νοοτροπία έχει ως συνέπεια τη δημιουργία ενός νομοθετικού πληθωρισμού, που τρέφεται από μια άμετρη νομολαγνία. Καταλήγει σε έναν στενοκέφαλο νομικό φορμαλισμό, που ως αντίληψη κατατρέχει και κατασπαράσσει τα σωθικά του κράτους. Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει γίνει έρμαιο, καθ' όλη την διάρκεια της μεταπολίτευσης, ενός καταϊγιστικού νομοθετικού πληθωρισμού και μιας αντιφατικής νομοθέτησης, που το μόνο που παράγει είναι γραφειοκρατία και διοικητική ακινησία. Η πολυνομία δεν έχει καμία σχέση με την «καλή νομοθέτηση» ούτε βέβαια με τις ουσιώδεις προϋποθέσεις σχεδιασμού και υλοποίησης μιας δημόσιας πολιτικής: μελέτη και διαβούλευση, ex ante και ex post αξιολόγηση των συνεπειών κάθε ρύθμισης, παρακολούθηση της υλοποίησής της, δοκιμασία διοικητική της εφαρμογής της, επανασχεδιασμός όταν χρειάζεται», σελίδα 5.

¹⁰ Ως ρητορισμό δεν εννοώ την ρητορική, την οποία εκτιμώ, αλλά τον βερμπαλισμό.

τη γνώμη μου καρικατούρα μεταρρύθμισης με νομικό κέλυφος κενό περιεχομένου, που υποκαθιστά τη σύγχρονη προγραμματική κουλτούρα με παραδοσιακό νομικισμό και διοικητισμό.

Για να γίνω απολύτως κατανοητός θα αναφερθώ στο γνωστό παράδειγμα των πολεοδομικών γραφείων. Ας θυμηθούμε πόσοι νόμοι έγιναν από το 1975 μέχρι σήμερα, πρώτον για να σταματήσουν τα αυθαίρετα κτίσματα και δεύτερον για να δίνουν οι δημόσιες υπηρεσίες πιστοποιητικά ή απαντήσεις σε συγκεκριμένες προθεσμίες. Αρκετοί πια αντιλαμβάνονται ότι τα αυθαίρετα δεν σταματάνε αν τα απαγορεύει ο νόμος, έστω και αν βάζει αυστηρές ποινές σε όσους συλλαμβάνονται αυθαιρετούντες ή στους υπαλλήλους της πολεοδομίας που οφείλουν να αστυνομεύουν την οικοδόμηση, ούτε ξαφνικά οι δημόσιες υπηρεσίες θα αρχίζουν να τηρούν τις προθεσμίες των νόμων.

Εκτός αν ο σχετικός νόμος συνοδεύεται από ένα Πρόγραμμα Εφαρμογής το οποίο εξασφαλίζει :

- το επαρκές και καταρτισμένο προσωπικό,
- την τεχνική υποδομή και τον αναγκαίο εξοπλισμό,
- την οργάνωση αυτών των συντελεστών και των αντίστοιχων λειτουργιών σε αποτελεσματική δομή,
- την τεχνογνωσία και την αναγκαία συμβουλευτική υποστήριξη
- την ενημέρωση των ενδιαφερομένων και επαρκή δημοσιότητα
- τους απαιτούμενους για τη σταθερή χρηματοδότησή τους πόρους,
- τις απαραίτητες συνέργειες,
- τη διοίκηση – παρακολούθηση – αξιολόγηση – επανατροφοδότηση του Προγράμματος και
- εξωτερικό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης με δικαίωμα ποινής και επιβράβευσης.¹¹

Η πρότασή μου για το Πρόγραμμα Εφαρμογής δεν υποκαθιστά την «κανονιστική μεταρρύθμιση» (regulatory reform) που προωθεί ο ΟΟΣΑ στα μέλη του ή την «καλύτερη νομοθέτηση» (better regulation) της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη μείωση του «διοικητικού βάρους», που είναι πλέον απολύτως αναγκαίες, όχι μόνο για να εκπονούνται καλύτεροι νόμοι και να γίνει γενικά αποτελεσματικότερο το κράτος, αλλά και για να βελτιώσουμε την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας μας.

Επίσης, θεωρώ ότι ο όρος «νομοθέτηση» για την εκπόνηση των νόμων, είναι σωστότερος από τον όρο «θεσμοθέτηση», γιατί ο μετασχηματισμός μιας νομοθετικής ρύθμισης σε «θεσμό», προϋποθέτει την επιτυχή εφαρμογή και την κοινωνική αποδοχή της, που δεν είναι κάτι αυτονόητο στη χώρας μας.

¹¹ Βλ. Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση – 1950–1998*, Παπαζήσης, Αθήνα, την έκθεση του G. Langrod που αναφέρει ότι «Πρέπει να τεθή τέρμα εις τας επαγγελίας μεγάλων ιδεών, αι οποία όμως δεν συνοδεύονται με τα απαραίτητα μέσα δια την πραγματοποίησίν των», σελ. 223.

Υπάρχουν πολλά παραδείγματα νομοθετικών ρυθμίσεων που παρέμειναν γραμμένες στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ), ως έκφραση της περιφνημής «πολιτικής βούλησης», όταν αυτή αρκείται σε επικοινωνιακές φωτοβολίδες. Ή άλλων νομοθετικών ρυθμίσεων που ξαναγράφονται δυο και τρεις φορές μέχρι να «εξαναγκάσουν» το διοικητικό σύστημα να τις εφαρμόσει, όπως η «δημοτικοποίηση των λιμανιών» που την έχουμε νομοθετήσει έξι φορές (άρθρο 9 του Ν.1416/1984, άρθρο 1, παρ.18 & 19 του Ν.2307/1995, άρθρο 10 του Ν.2503/1997, άρθρο 28 του Ν.2738/1999, άρθρο 26, παρ.5 του Ν.3013/2002, άρθρο 244 του Ν.3463/2006) και ακόμη δεν εφαρμόζεται.

Προς επιβεβαίωση της αναποτελεσματικότητας του διαρκούς μεταρρυθμιστικού καταιγισμού, αρκεί να παρακολουθήσει κανείς τις ανεπιτυχείς προσπάθειες μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης κατά την εικοσαετία 1980–2000.¹² Οι εξαιρέσεις είναι το ΕΚΔΔΑ, το ΑΣΕΠ, τα ΚΕΠ, το ΣΥΖΕΥΞΙΣ, το ΔΙΑΥΓΕΙΑ και όσες αφορούν την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση (ΕΕΤΑΑ, Κ.Α.Π., «Καποδίστριας», συγκρότηση Ν.Α. και Περιφερειών κλπ).

Μετά από όλα αυτά, αυτό που χρειάζεται είναι, σύμφωνα με τη σοφή ρήση του Εμμανουήλ Ροΐδη, **«ένας νόμος για την εφαρμογή των νόμων»**. Αλλά και αυτός θα χρειαστεί Πρόγραμμα Εφαρμογής του, δηλαδή τη συγκρότηση και οργάνωση μιας δομής με τις απαραίτητες λειτουργίες, το καταρτισμένο προσωπικό, τον αναγκαίο εξοπλισμό, το πρόγραμμα δράσης, τη διασφαλισμένη χρηματοδότησή τους και μια ικανή δομή διοίκησής τους, που θα υποστηρίζουν κάθε Υπουργείο στην εκπόνηση των νομοσχεδίων του και της έκθεσης των επιπτώσεών τους (impact assessment).

Ο 5ος ΜΥΘΟΣ :

Για να ξεπεραστεί η εμπλοκή περισσότερων φορέων σε ένα διοικητικό ζήτημα χρειάζεται το «ξεκαθάρισμα» των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δημοσίων φορέων και μεταξύ των επιπέδων της διοίκησης.

Ο μύθος αυτός βασίζεται στο γεγονός πως δεν αντιλαμβανόμαστε εύκολα ότι σε κανένα πλέον τομέα της δημόσιας πολιτικής δεν ασκούνται από τους δημόσιους φορείς μόνον αποκλειστικές αρμοδιότητες αλλά και οι λεγόμενες «συντρέχουσες» αρμοδιότητες. Μπορούμε βέβαια να πετύχουμε το «ξεκαθάρισμα» των αρμοδιοτήτων, όπου είναι εφικτό να εξασφαλιστεί η αυτοτελής διοικητική λειτουργία και η δυνατότητα καθετοποιημένης παραγωγής (εντός ενός δημόσιου φορέα) μιας διοικητικής υπηρεσίας προς τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις. Παράλληλα όμως, για όλες τις άλλες

¹² Βλ. Κ. Παπαδημητρίου (2011), *ΟΙ ΑΝΕΠΙΤΥΧΕΙΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΙΚΟΣΑΕΤΙΑ 1980–2000*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης – Τεύχος 17ο.

λειτουργίες και υπηρεσίες που είναι πλέον οι περισσότερες, χρειάζεται να εξασφαλίσουμε τις «συνέργειες» και τις «συστημικές» σχέσεις, με αξιοποίηση και των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών.

Αυτό σημαίνει ότι η Δημόσια Διοίκηση όλων των επιπέδων αποτελεί ένα **ενιαίο διοικητικό σύστημα** και επομένως ότι πρέπει να προσεγγίσουμε συστημικά το ζήτημα της λεγόμενης «κατανομής των αρμοδιοτήτων» στα τέσσερα επίπεδα άσκησης της πολιτικής εξουσίας και της δημόσιας διοίκησης (public management), δηλαδή στην Κεντρική Διοίκηση, την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, τις Περιφέρειες και τους Δήμους, και να προσδιορίσουμε τις μεταξύ τους σχέσεις ως «συστημικές» σχέσεις. Κατά συνέπεια η διοίκηση της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να έχει τα χαρακτηριστικά της **Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης**.

Αξίζει στο σημείο αυτό να υπογραμμιστεί ότι τον πολίτη δεν τον απασχολεί ποιό διοικητικό επίπεδο θα του παρέχει τις υπηρεσίες που χρειάζεται και επομένως και για τον πολίτη το διοικητικό σύστημα της χώρας είναι ενιαίο. Αυτό που τον ενδιαφέρει είναι να του παρέχονται ποιοτικές υπηρεσίες όσο γίνεται πιο κοντά του και με τον πιο εύκολο τρόπο.

Στο πλαίσιο του ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας, είναι βέβαια απαραίτητο να επιδιωχθεί αφενός ο αποτελεσματικότερος συντονισμός της Κεντρικής Διοίκησης με την Αποκεντρωμένη Διοίκηση και με όλες τις (αποσυγκεντρωμένες) Περιφερειακές υπηρεσίες τους, που βρίσκονται σε περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο και αφετέρου η αποτελεσματική Διαβαθμιδική Συνεργασία Περιφερειών και Δήμων.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, προτείνεται η επανα-οριοθέτηση και η επανα-θεσμοθέτηση των αρμοδιοτήτων και των σχέσεων της Κεντρικής Διοίκησης, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, των Περιφερειών και των Δήμων. Είναι όμως αναγκαίο να τονιστεί ότι η ανάπτυξη και η εμπέδωση των νέων ρόλων και των συστημικών σχέσεων δεν «θεσμοποιείται» όταν θεσμοθετείται. Χρειάζεται η πολιτική βούληση για την αλλαγή της κουλτούρας που διέπει σήμερα το πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας και η βήμα-με-βήμα κατοχύρωση της αλλαγής με πολιτικά μέσα και μεσοπρόθεσμο επιχειρησιακό σχέδιο και δια μέσου της σταδιακής κοινωνικής καταξίωσής της.

Ο 6ος ΜΥΘΟΣ :

Για να βελτιώσουμε τις παρεχόμενες στους πολίτες υπηρεσίες, αρκεί να αξιολογήσουμε τους δημοσίους υπαλλήλους, ώστε να αυξηθεί η ατομική απόδοσή τους.

Και ο μύθος αυτός είναι διπολικός. Οι μεν τον χρησιμοποιούν ως εργαλείο βελτίωσης της απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών, ισχυριζόμενοι ότι για όλα τα δεινά της αναποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης φταίνε οι

δημόσιοι υπάλληλοι, οι δε τον πολεμούν με προσχήματα, αποδεχόμενοι κατά βάθος ότι είναι αληθινός.

Ο πυρήνας του μύθου είναι ο ισχυρισμός ότι η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης θα επιτευχθεί αποκλειστικά μέσω της αξιολόγησης της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού, υποτιμώντας τους λοιπούς συντελεστές παραγωγής του διοικητικού έργου, δηλαδή την οργάνωση του φορέα, την ηγεσία του, τους υλικούς πόρους, περιλαμβανομένης της τεχνικής και τεχνολογικής υποδομής, τη διαχείριση της γνώσης και το κοινωνικό κεφάλαιό του.

Το γεγονός ότι επικράτησε την τελευταία διετία στο δημόσιο διάλογο η ατζέντα της «ατομικής αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, με την προοπτική σύνδεσης αυτής με την αμοιβή τους (πριμ)» αποτελεί απόδειξη της ιδεολογικής ηγεμονίας που απέκτησαν οι συντηρητικές πολιτικές απόψεις, επιτυγχάνοντας το ατομικό να επικρατεί του συλλογικού και το υποκειμενικό του αντικειμενικού και να εξαφανίζεται η υλική βάση που στηρίζει διαλεκτικά την ανθρώπινη δράση.

Για να δημιουργηθεί μάλιστα το διοικητικό πλαίσιο που θα επιτρέψει την ατομική αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, πολλοί ισχυρίζονται ότι αρκεί η «περιγραφή της θέσης εργασίας» (job description) και εκπονούν σχετικό κανονιστικό πλαίσιο που περιγράφει τις ομάδες των σχετικών κριτηρίων αξιολόγησης και το οποίο συνοδεύεται από μια εγκύκλιο και τυποποιημένα έντυπα αξιολόγησης.

Ο μύθος αυτός είναι και διαχρονικός. Οι αρμόδιες υπηρεσίες προσαρμόζουν, με βάση τις πολιτικές κατευθύνσεις κάθε νέου Υπουργού, το ίδιο κανονιστικό πλαίσιο ατομικής αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων και δεν εισηγούνται ένα ολοκληρωμένο σύστημα αξιολόγησης δημοσίων φορέων, με το σχετικό κανονιστικό πλαίσιο και το πρόγραμμα εφαρμογής του.

Το πιο χρήσιμο κανονιστικό πλαίσιο που εισηγήθηκε παλαιότερα το ΥΔΜΗΔ είναι ο Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», που επιχειρήθηκε όμως να εφαρμοστεί με εγκυκλίους : ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.26397/27-12-2005 και ΔΙΠΑ/Φ.3.1/6860/8-3-2013.

Αυτό που χρειάζεται σήμερα είναι ένα ολοκληρωμένο σύστημα αξιολόγησης υπηρεσιών και προσωπικού που θα βασίζεται στο από κοινού συμφωνημένο από τις Δημόσιες Διοικήσεις των Ευρωπαϊκών χωρών «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης» (Common Assessment Framework), μαζί με ένα Πρόγραμμα Εφαρμογής το οποίο θα υποστηρίζει όλα τα Υπουργεία για την εφαρμογή του, ώστε να αποτελεί τον οδηγό για την οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων φορέων, την ενίσχυση της υποδομής τους και τη βελτίωση της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού τους.

Τα «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης» βασίζεται στο Πρότυπο Αριστείας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διοίκηση Ποιότητας (European Foundation Quality Management – EFQM), χρησιμοποιεί δε και βαθμολογεί τα ακόλουθα κριτήρια :

Κριτήρια Προϋποθέσεων : 1. Ηγεσία – 2. Στρατηγική και Προγραμματισμός – 3. Ανθρώπινο Δυναμικό – 4. Συνεργασίες και Πόροι – 5. Διαδικασίες.

Κριτήρια Αποτελεσμάτων : 6. Αποτελέσματα προσανατολισμένα προς τον πολίτη/πελάτη – 7. Αποτελέσματα για το ανθρώπινο δυναμικό – 8. Αποτελέσματα σχετικά με την κοινωνία – 9. Κύρια αποτελέσματα επίδοσης.

Το «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης» είναι γνωστό στο πρώην ΥΔΜΗΔ, δεν επιχειρήθηκε όμως να εφαρμοστεί με Πρόγραμμα Εφαρμογής αλλά με εγκυκλίους : ΔΙΠΑ/Φ.1/6-4-2005 και ΔΙΠΑ/Φ.1/οικ.6304/12-3-2007.

Εφόσον διασφαλιστεί αυτό το Πρόγραμμα Εφαρμογής, οι αρμόδιες Υπηρεσίες του ΥΠΕΣΔΑ (πρώην ΥΔΜΗΔ) μπορούν να το εφαρμόσουν.

Ο 7ος ΜΥΘΟΣ :

Για να βελτιώσουμε τη διοίκηση της Δημόσιας Διοίκησης αρκεί να επιλέξουμε νέους προϊστάμενους των δημοσίων υπηρεσιών με ένα νέο αντικειμενικό σύστημα.

Υπάρχει διαχρονικά μια αρνητική παράδοση στη χώρα μας στην επιλογή των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων της Δημόσιας Διοίκησης (γενικών διευθυντών, διευθυντών, τμηματάρχων).

Το πολιτικό και διοικητικό σύστημά μας έχει συνηθίσει να τροποποιεί το κανονιστικό πλαίσιο για την επιλογή προϊσταμένων στη Δημόσια Διοίκηση, με βάση τις πολιτικές κατευθύνσεις κάθε νέου Υπουργού, χωρίς να τροποποιεί τον πυρήνα του.

Γι' αυτό, το 2011 εκπονήθηκε ένας νόμος που αξιολογούσε κυρίως τα τυπικά προσόντα των υποψηφίων, με έμφαση στα διδακτορικά και υποτιμώντας την επαγγελματική εμπειρία, ενώ το 2014 εκπονήθηκε ένας νόμος που αξιολογούσε τα ουσιαστικά προσόντα και αγνοούσε τα τυπικά προσόντα. Ο πυρήνας όμως της μεταρρύθμισης διατηρείται πάντα ο ίδιος : ένα νομοσχέδιο και μια εγκύκλιος με έντυπα αξιολόγησης, χωρίς να συνοδεύονται από ένα ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Εφαρμογής τους.

Η ψευδαίσθηση αυτής της μεταρρυθμιστικής αντίληψης είναι ότι με ένα νόμο μπορούμε να αλλάξουμε την πολιτική και διοικητική κουλτούρα, ότι θα επιτύχουμε την επανα-οριοθέτηση της πολιτικής διεύθυνσης και της διοίκησης (management) της Δημόσιας Διοίκησης, ότι οι πολιτικοί θα περιοριστούν στον πολιτικό ρόλο τους, ότι οι προϊστάμενοι θα ασκούν αποτελεσματικό

μάνατζμεντ και ότι θα διαμορφωθεί μια ισορροπημένη σχέση συνεργασίας μεταξύ τους.

Προτείνω να εκπονηθεί ένα νέο σύστημα επιλογής των προϊσταμένων της Δημόσιας Διοίκησης με τα ακόλουθα χαρακτηριστικά :

- Να αξιολογεί εξίσου τα τυπικά προσόντα, την επαγγελματική εμπειρία και τα προσωπικά χαρακτηριστικά των υποψηφίων.
- Να δημιουργεί ένα «σώμα» ανωτάτων και ανωτέρων δημοσίων λειτουργών (σε πρώτη φάση των γενικών διευθυντών), μέσω ενός προγράμματος συλλογικής υποστήριξής τους, που θα περιλαμβάνει τη δικτύωσή τους, τη συνεχή επιμόρφωση και συμβουλευτική υποστήριξή τους, την καθοδήγησή τους (mentoring) και την παρακολούθηση και αξιολόγησή τους από μια ειδική Επιτελική Δομή (αξιοποιώντας την πολύτιμη εμπειρία του ΑΣΔΥ).
- Να διασφαλίζει την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση.

Τα παραπάνω απαιτούν όχι μόνον ένα Νόμο, αλλά και ένα μεσοχρόνιο Πρόγραμμα Εφαρμογής του, καθώς και μια διαχρονικά συνεπή πολιτική λειτουργία δημοσιότητας, διαβούλευσης με τους συλλογικούς φορείς και την κοινωνία και ανάδειξης ενός νέου συστήματος αξιών, που θα υπερβαίνει τις πελατειακές σχέσεις και τις κομματικές σχέσεις πολιτικού συστήματος – δημοσίων υπαλλήλων.