

Μπορούμε να διορθώσουμε το λάθος των “θεσμών”

Πάνος Μαΐστρος

Οφείλουμε να αναγνωρίσουμε ότι χωρίς τα μνημόνια δεν θα είχαν γίνει πολλές από τις μεταρρυθμίσεις οι οποίες βοήθησαν τη χώρα μας να αντιμετωπίσει παθογένειες που οδήγησαν στην οικονομική κρίση, αλλά έγιναν και λάθη που τα αναγνώρισαν οι “θεσμοί”.

Υπάρχει όμως και μια δέσμη μεταρρυθμίσεων για την οποία, παρότι το ισοζύγιο θετικών – αρνητικών επιπτώσεων από τα μέτρα που επέβαλαν οι “θεσμοί” είναι μέχρι σήμερα αρνητικό, αυτό δεν έχει αναδειχθεί. Πρόκειται για τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης, για τις οποίες εκπονήθηκε και η μελέτη του ΕΛΙΑΜΕΠ «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης» (2018), με συντονίστρια την καθηγήτρια Καλλιόπη Σπανού.

Αντιγράφω ένα σημαντικό θετικό συμπέρασμα της μελέτης: *Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση αποτιμάται ως θεσμικά επιτυχημένη ενώ διακρίνεται από συνέχεια και συνέπεια Η υλοποίησή της επιταχύνθηκε λόγω των συνθηκών, που επέτρεψαν την υπέρβαση των αντιστάσεων της παραδοσιακής λειτουργίας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Με τη συστηματική συμβολή της τεχνικής βοήθειας, εισήγαγε συνεκτικό και αυστηρό πλαίσιο πολιτικής, μηχανισμούς, διαδικασίες και κυρώσεις σε ένα κατ’ εξοχήν κρίσιμο αλλά και προβληματικό τομέα του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος, ενώ κατάφερε να πειθαρχήσει τη δημοσιονομική συμπεριφορά του (σελ. 33 της επιτελικής σύνοψης της μελέτης).*

Βασικό εργαλείο αυτής της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι το Μητρώο φορέων και προσωπικού και η σύνδεσή του με την Ενιαία Αρχή Πληρωμής.

Οι υπόλοιπες όμως διοικητικές μεταρρυθμίσεις που επιβλήθηκαν από τα μνημόνια, αλλά και ο τρόπος που εφαρμόστηκαν, είχαν αρνητικά αποτελέσματα ή δεν έχουν εισφέρει σε μετρήσιμη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης και των υπηρεσιών της στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

- Η έμφαση της τρόικας (και κυρίως του ΔΝΤ) **στις απολύσεις και τη διαθεσιμότητα**, δημιούργησε συνθήκες πολιτικά δύσκολες για τις μεταρρυθμίσεις και σύγχυση μεταξύ του δημοσιονομικού και του διαρθρωτικού χαρακτήρα των σχετικών πολιτικών και υπονόμωσε προσπάθειες ουσιαστικού διοικητικού εξορθολογισμού.
- Η **τροποποίηση των οργανογραμμάτων των υπουργείων** έγινε δύο φορές. Την πρώτη φορά (2013–2014) έγινε οριζόντια, με κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων χωρίς αξιολόγησή τους και τη δεύτερη φορά (2015–2016) με ανασύσταση θέσεων εργασίας, χωρίς να προηγηθεί η αντικειμενική εκτίμηση των αναγκών. Η ψηφιοποίηση των οργανογραμμάτων (2018–2019) δημιουργεί ένα χρήσιμο τεχνικό εργαλείο, που διευκολύνει αλλά δεν υποκαθιστά την στοχοθεσία των υπουργείων η

οποία μπορεί να προσδιορίσει το μέγεθος και τη διάρθρωση των υπηρεσιών τους.

- **Ο θεσμός της κινητικότητας**, όπως υλοποιήθηκε σε εφαρμογή του δεύτερου μνημονίου, οδήγησε και σε αρνητικά αποτελέσματα. Για παράδειγμα άδειασαν από μηχανικούς οι τεχνικές υπηρεσίες περιφερειακών δήμων που μετακινήθηκαν σε ήδη στελεχωμένες τεχνικές υπηρεσίες αστικών δήμων. Ο θεσμός αυτός βελτιώθηκε μετά το τρίτο μνημόνιο γιατί αξιοποιεί τα ψηφιακά οργανογράμματα, αλλά συνεχίζει να δίνει προτεραιότητα στις ανάγκες των υπαλλήλων και όχι των υπηρεσιών τους.
- **Τα περιγράμματα των θέσεων εργασίας** θεωρητικά θα μπορούσαν να κάνουν ορθολογικότερη την κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού, αλλά δύσκολα μπορεί να αποδειχθεί ότι θα βελτιώσουν τη διοίκηση και την απόδοσή του και τις παρεχόμενες από την ελληνική διοίκηση υπηρεσίες.
- **Το σύστημα σταδιοδρομίας** (αξιολόγηση, βαθμολογική εξέλιξη και επιλογή σε θέσεις ευθύνης) άλλαξε συνολικά δεκατρείς φορές σε 32 χρόνια (1984–2016) και στη διάρκεια της κρίσης προσαρμόστηκε στις απαιτήσεις των μνημονίων, αλλά δεν οδηγεί στη συγκρότηση ενός «σώματος ανωτάτων δημοσίων λειτουργιών» ως μάνατζερς του δημόσιου τομέα.
- Η προστιθέμενη αξία από τις μελέτες που εκπόνησε η Task Force για τη **μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης** (2012–2014) είναι μηδενική.

Η πρόσφατη Έκθεση Ενισχυμένης Επιτήρησης της Ε.Ε. (Ιούνιος 2019) σημειώνει τις καθυστερήσεις των εν λόγω διοικητικών μεταρρυθμίσεων χωρίς όμως καμμία αξιολόγηση επιπτώσεων (impact assessment).

Με γαλατική ευγένεια, το συμπέρασμά μου είναι ότι οι εν λόγω διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι εσωστρεφείς και αυτιστικές και αποτελούν μια λάθος συνταγή των “θεσμών”, μια προσπάθεια μηχανιστικής μεταφοράς στην Ελλάδα διοικητικών προτύπων από προγενέστερη φάση οργανωμένων δημοσίων διοικήσεων άλλων Ευρωπαϊκών χωρών (bon pour l’ Orient).

Ελπίζω η νέα Κυβέρνηση να ολοκληρώσει τυπικά τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που επέβαλαν τα μνημόνια, ώστε να βάλουν οι “θεσμοί” ένα “τικ” (V) στην check list, να κοσμήσει με τα σχετικά παραδοτέα το μουσείο διοικητικών μεταρρυθμίσεων του 20^{ου} αιώνα και να βάλει σε προτεραιότητα την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και την Ψηφιακή Διοίκηση.

Υπάρχει όμως μια προϋπόθεση: Εφεξής τα έργα μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης να είναι «δίδυμα έργα», με τη συνεργασία των υπουργείων Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Εσωτερικών, ώστε να αφορούν ταυτόχρονα «κεντρική διοίκηση + τοπική αυτοδιοίκηση» και «λειτουργίες + ανθρώπινο δυναμικό». Ωστε επιτέλους να αρχίσουν να συνεργάζονται τα υπουργεία –“silos”.

Ο Πάνος Μαΐστρος είναι σύμβουλος Αυτοδιοίκησης, πρ. Γενικός Γραμματέας Δημόσιας Διοίκησης του ΥΠΕΣΔΔΑ