

## **ΜΙΑ ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Άλλη μια φορά θα προσπαθήσω να αντιπαρατεθώ απέναντι στην «επικαιρότητα», όπως αυτή αναδεικνύεται από τον τρέχοντα δημόσιο διάλογο, επειδή μας ωθεί να ψηφίσουμε στις εκλογές του Μαΐου με οδηγό το θυμικό και όχι τη λογική μας.<sup>1</sup>

Η κυβέρνηση που θα συγκροτηθεί μετά τις επόμενες βουλευτικές εκλογές πρέπει να προκύψει από τη θετική ψήφο των πολιτών και όχι από μια αποθετική και θυμωμένη ψήφο, διότι χρειάζεται επαρκή πίστωση χρόνου, η οποία προϋποθέτει ομαλή πολιτική ζωή και ευρύτερες πολιτικές και κοινωνικές συναινέσεις για τους κομβικούς θεσμούς της φιλελεύθερης δημοκρατίας μας.

Στους θεσμούς αυτούς ανήκει το οργανωμένο και αποτελεσματικό κράτος. Ελάχιστοι πλέον δηλώνουν δημόσια ότι το κράτος πρέπει να είναι ταξικό, οι περισσότεροι αποδέχονται ότι το κράτος πρέπει να έχει τη διοικητική ικανότητα να υπηρετεί με αποτελεσματικότητα τις δημόσιες πολιτικές που προκρίνει ο λαός και εφαρμόζει η δημοκρατικά εκλεγμένη κυβέρνηση.

Το διαχρονικό πρόβλημα είναι ότι στην πράξη οι κυβερνήσεις παρεμβαίνουν κομματικά στη δομή και τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που υπονομεύει τη διοικητική ικανότητά της στην εφαρμογή των διακηρυγμένων δημόσιων πολιτικών τους. Παράλληλα, οι συνεχώς εξελισσόμενες ανάγκες της Πολιτείας και των πολιτών και οι διευρυνόμενες δυνατότητες των θεσμών και των εργαλείων διακυβέρνησης απαιτούν μια διαχρονική μεταρρυθμιστική δυναμική.

Στην περίοδο 1994–2010 έχουμε πραγματοποιήσει μερικές σημαντικές έστω και μεμονωμένες διοικητικές μεταρρυθμίσεις : το ΑΣΕΠ (1994), το “ΣΥΖΕΥΞΙΣ” (1996), τον “ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ” (1997), τον Συνήγορο του Πολίτη (1997), τα ΚΕΠ (1998), το “ΤΑΧΙΣ” (1999), τον “ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ” (2010), τη “ΔΙΑΥΓΕΙΑ” (2010).

Στην περίοδο 2011–2018, εξαιτίας των δεσμεύσεων των 3 Μνημονίων, έγιναν αρκετές διοικητικές μεταρρυθμίσεις, εκ των οποίων όσες έχουν μετρήσιμο αποτέλεσμα είναι πολύ λίγες και μεμονωμένες.

Αυτό που δεν πετύχαμε αυτά τα 25 χρόνια είναι να εφαρμόσουμε ένα ολοκληρωμένο μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης (περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Παρ’ όλα αυτά, έχουμε την ψευδαίσθηση ότι μπορούμε να το πετύχουμε. Απόδειξη είναι ότι συνεχώς εκπονούμε ολιστικά Στρατηγικά και Επιχειρησιακά Σχέδια με

---

<sup>1</sup> Βλ. Μαϊστρος Π., 27/08/2018, *Η Επόμενη ημέρα των εκλογών*, Metarithmisi.gr.

εσωστρεφή προσανατολισμό και κανένα δεν εφαρμόστηκε, εκτός από ορισμένες επιμέρους δράσεις τους.

Από το «Στρατηγικό Σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης» και το «Επιχειρησιακό Σχέδιο Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (1997),<sup>2</sup> μέχρι την «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014–2016»,<sup>3</sup> το «Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014–2020»,<sup>4</sup> και την «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017–2019».<sup>5</sup>

Την ίδια ψευδαίσθηση υπηρετώ με συνέπεια και στο πρόσφατο βιβλίο μου, που βασίζεται στις δεσμεύσεις του 3<sup>ου</sup> Μνημονίου,<sup>6</sup> στο οποίο περιγράφω το περιεχόμενο ενός ολιστικού «Τριετούς Επιχειρησιακού Σχεδίου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2016–2018» και στο οποίο περιγράφω 17 βήματα “εν σειρά” για την μεσοπρόθεσμη υλοποίηση του Επιχειρησιακού Σχεδίου.<sup>7</sup>

Αυτή η ψευδαίσθηση κατά τη γνώμη μου άρχισε να ρηγματώνεται στην περίοδο της κρίσης, μέχρι που θρυματίστηκε από την πλειονότητα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που συμφωνήσαμε ως χώρα στο πλαίσιο των Μνημονίων, όπως αυτές εφαρμόστηκαν.

Στην αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων αυτών συνέβαλε και η πρόσφατη μελέτη του ΕΛΙΑΜΕΠ «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης» (2018) την οποία συντόνισε η καθηγήτρια Καλλιόπη Σπανού<sup>8</sup> και η οποία παρουσιάστηκε στις 04.12.2018 σε αίθουσα του Ωδείου Αθηνών.

Το συμπέρασμά μου από τη μελέτη αυτή είναι ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που ολοκληρώθηκαν στην περίοδο της κρίσης είναι **όσες επιβλήθηκαν από τα Μνημόνια και είχαν κυρίως δημοσιονομικό χαρακτήρα**, ενώ οι υπόλοιπες, που αφορούν τις δομές, την περιγραφή των θέσεων εργασίας, την αξιολόγηση της ατομικής απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων, το σύστημα σταδιοδρομίας και την αποπολιτικοποίηση των επιτελικών θέσεων, έχουν ολιστική φιλοδοξία, χωρίς αυτή να διασφαλίζεται πολιτικά και επιχειρησιακά, οι περισσότερες είναι εσωστρεφείς, δεν έχουν μετρήσιμο τελικό αποτέλεσμα (εάν επιχειρηθεί impact assessment) και δεν

---

<sup>2</sup> Βλ. Μαΐστρος Π. (2009), *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975–2015+]*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 78–80. <http://p-maistros.gr/book.pdf>.

<sup>3</sup> [http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20140416\\_action\\_plan\\_gcr.pdf](http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf).

<sup>4</sup> <http://www.ydmed.gov.gr/?cat=100>.

<sup>5</sup> <http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/Dimosio2020-%CE%92ooklet-GR.pdf>

<sup>6</sup> «Ένα σύγχρονο Κράτος και μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση», πργρ. Γ.5, άρθρο 3, Ν. 4336/13.08.2015.

<sup>7</sup> Βλ. Μαΐστρος Π. (2016), *Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες – Η Δημόσια Διοίκηση στην Τριετία 2016–2018*, σελ. 114–125, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα.

<sup>8</sup> <https://www.eliamep.gr/event/reforms-in-public-administration-during-the-crisis-28112018>.

μπορούν να ελπίζουν πως θα τις αντιληφθούν και θα τις στηρίξουν οι πολίτες. Οπότε κατά τη γνώμη μου θα συνεχίσουν να εφαρμόζονται μόνο στο βαθμό που θα ασκούν σχετική πίεση οι θεσμοί. Αλλιώς θα υποστούν παλινόρθωση σε παλαιού τύπου πρακτικές, όταν δεν θα παρακολουθείται από τους θεσμούς η εφαρμογή τους.

Τα πρώτα δείγματα αυτών των πρακτικών αρχίζουν να αναδεικνύονται από σχετικά δημοσιεύματα, που αφορούν στην επιλογή διοικητικών και τομεακών γραμματέων. Η διαπίστωση αυτή εύλογα οδηγεί τη μελέτη του ΕΛΙΑΜΕΠ στο συμπέρασμα ότι *«Ίσως τελικά να ήταν προτιμότερη η αποδοχή επί της αρχής ότι θέσεις που βρίσκονται στη διεπαφή διοίκησης–πολιτικής, επισήμως ανάγονται στη διακριτική ευχέρεια της πολιτικής, με τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων (ελάχιστων απαιτήσεων). Έτσι, οι πολιτικές επιλογές δεν θα χρειάζεται να γίνονται εμμέσως, υπό την κάλυψη τυπικών διαδικασιών οδηγώντας στη διάσταση μεταξύ τύπου και ουσίας, δηλαδή στη συνήθη τάση υψηλού φορμαλισμού χωρίς ουσιαστικό αντίκρισμα. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση θέτει περισσότερο από άλλες το ζήτημα της συμβατότητας με την ελληνική πολιτική κουλτούρα»* (σελ. 77 της Επιτελικής Σύνοψης).

Μετά από όλα αυτά προσανατολίζομαι πλέον σε μια **Αναθεωρητική Πρόταση για τη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης**, που βασίζεται στις ακόλουθες 5 στρατηγικές επιλογές :

1. Αντί να θεωρούμε ότι η δημόσια πολιτική διοικητικών μεταρρυθμίσεων είναι τομεακή πολιτική ενός Υπουργείου, να την προσδιορίσουμε ως **οριζόντια δημόσια πολιτική** που πρέπει να τέμνεται με όλες τις τομεακές δημόσιες πολιτικές και να αξιολογείται με βάση τον βαθμό που συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων τους. Έτσι ώστε να μην εξαντλείται σε “αυτιστικές” εσωτερικές αλλαγές της δομής, των αρμοδιοτήτων, των λειτουργιών, της τεχνολογικής υποδομής και των πολιτικών προσωπικού.
2. Αντί να πιστέψουμε στη δημόσια πολιτική διοικητικών μεταρρυθμίσεων, που δηλώνει αυτάρεσκα πως έχει ολιστικό χαρακτήρα, διότι μεταρρυθμίζει μεσοπρόθεσμα “εν σειρά” όλα τα συστατικά στοιχεία της Δημόσιας Διοίκησης, να επιλέξουμε μέχρι 10 **κομβικές και καταλυτικές οριζόντιες μεταρρυθμιστικές δράσεις** που θα υλοποιηθούν **“εν παραλλήλω”** αξιοποιώντας ένα **«παράθυρο ευκαιρίας»**, το οποίο συνήθως προσφέρεται μόνο στο πρώτο εξάμηνο μιας κυβερνητικής θητείας (βλέπε ΑΣΕΠ, “ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ” και Συνήγορος του Πολίτη, “ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ” και “ΔΙΑΥΓΕΙΑ”).
3. Αντί να προσπαθούμε να γεμίσουμε τον «πίθο των Δαναΐδων» με τις κλασικές εσωστρεφείς δράσεις (αλλαγή των οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας, περιγραφή των θέσεων εργασίας, αξιολόγηση της ατομικής απόδοσης των δημοσίων υπακλήλων κλπ), να προσανατολιστούμε κυρίως στην αναβάθμιση των **επιτελικών λειτουργιών** των δημοσίων φορέων και στην οργάνωση των **εξωστρεφών λειτουργιών τους**, που

παρέχουν υπηρεσίες στους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Άλλωστε η συγκρότηση των ΚΕΠ, ως front offices του δημόσιου τομέα, εμπειρείχε, όπως θυμάμαι από τη φάση της σύλληψής τους (1998), τη συνειδητή πολιτική επιλογή διασφάλισης της συμμαχίας και της εξωτερικής πίεσης των πολιτών για την οργάνωση των back offices του δημόσιου τομέα.

4. Αντί να νομοθετούμε τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, προσδοκώντας κάποιον «αυτόματο πιλότο» ή «από μηχανής Θεό» να τις εφαρμόσει, να διασφαλίζουμε **Πρόγραμμα Υποστήριξης της Εφαρμογής** των νομοθετικών ρυθμίσεων, που να περιλαμβάνει τους αναγκαίους υλικούς και άυλους πόρους, επιστημονική και τεχνική υποστήριξη, οδικό χάρτη, επικοινωνιακό πρόγραμμα και σύστημα διοίκησης-παρακολούθησης-αξιολόγησης της εφαρμογής τους.
5. Αντί να αποδεχόμαστε την συντεχνιακή διάσπαση μεταξύ των δράσεων διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, να τις εξαναγκάσουμε σε “συναίρεση”, ώστε να διασφαλίζεται **η συνέργεια, η συμπληρωματικότητα και ο χρονισμός** τους. Άλλωστε, οι δράσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μπορούν «να κόψουν δρόμο» κατά τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων φορέων και να λειτουργήσουν όπως οι κινήσεις “forcé” στο σκάκι.

Με αυτή την οπτική μπορούμε να αναθεωρήσουμε και αρκετές παγιωμένες «σισύφειες» μεταρρυθμιστικές πρακτικές, οπότε θα καταφέρουμε να αντιμετωπίσουμε και ορισμένες «παθογένειες» της Δημόσιας Διοίκησης :

**Πρώτο παράδειγμα :** Μέχρι σήμερα επιχειρούμε την αξιολόγηση της ατομικής απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων, χωρίς να υπάρχει η στοχοθεσία κάθε δημόσιου φορέα και η εξειδίκευσή της κατά οργανική μονάδα, οπότε αυτή καταλήγει στη συμπλήρωση τυποποιημένων φύλλων αξιολόγησης με βαθμολόγηση των προσωπικών χαρακτηριστικών κάθε υπαλλήλου. Ε και λοιπόν ; Ποιός μπορεί σήμερα να μετρήσει την αύξηση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, επειδή συμπληρώνονται τέτοια φύλλα αξιολόγησης ;

Όποιος φαντάζεται ότι οι προϊστάμενοι των οργανικών μονάδων θα τα χρησιμοποιήσουν για να βελτιώσουν τις γνώσεις και τις δεξιότητες των υπαλλήλων (όπως λένε τα HRM Manuals) δεν γνωρίζει τις δυνατότητες που έχει σήμερα το δημόσιο μάνατζμεντ. Εάν ισχυρίζεται ότι στην περίοδο της κρίσης που περνάμε αυτό θα το αλλάξει, ώστε το δημόσιο μάνατζμεντ να είναι αντάξιο του αντίστοιχου των πολυεθνικών εταιρειών, κοροϊδεύει εμάς ή τον εαυτό του.

Η πραγματικότητα είναι ότι η αξιολόγηση στο δημόσιο τομέα έχει γίνει εργαλείο ιδεολογικο-πολιτικής αντιπαράθεσης επί των συμβολισμών,<sup>9</sup> ενώ θα

---

<sup>9</sup> Βλ. Μαϊστρος Π., 12/08/2017, *Περί αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων ο λόγος*, Metarithmisi.gr.

έπρεπε να είναι μόνον ένα εργαλείο μανάτζμεντ των γενικών διευθυντών και των διευθυντών, εάν και όταν διασφαλίσουμε ότι αυτοί είναι μανάτζερς και ότι η πολιτική διεύθυνση και η διοίκηση της δημόσιας διοίκησης είναι διακριτές λειτουργίες.

Αντί λοιπόν γι' αυτή την αξιολόγηση, χρειάζεται μία εσωστρεφής και δύο εξωστρεφείς διαδικασίες : 1. Αυτο-αξιολόγηση των δημοσίων φορέων με βάση το ευρωπαϊκό Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Common Assessment Framework) – 2. Σύστημα ποσοτικής εξωτερικής αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών από ανεξάρτητη Δημόσια Αρχή – 3. Σύστημα ποιοτικής εξωτερικής αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών από τους εξυπηρετούμενους πολίτες και τις επιχειρήσεις (αξιοποιώντας και το θεσμό του βαρόμετρου της κοινής γνώμης).

**Δεύτερο παράδειγμα** : Συνεχίζουμε να συντηρούμε τα τείχη μεταξύ των υπουργείων—silos, δεδομένου ότι αποδεχόμαστε το καθένα μόνο του να οργανώνει τις λειτουργίες «του» και να εκπονεί τα νομοσχέδιά «του».

Αντί να συντηρούμε τα τείχη αυτά, χρειάζεται να τα κατεδαφίσουμε : Να διασφαλίσουμε τη διαλειτουργικότητα των συστημάτων όλων των δημοσίων φορέων, η οποία διευκολύνει την ενοποίηση του συνόλου των βάσεων δεδομένων του δημόσιου τομέα και την αξιοποίηση κεντρικού G-Cloud.

Είναι αναγκαίο να υιοθετήσουμε στο μέγιστο δυνατό βαθμό την ευρωπαϊκή πολιτική των «ανοικτών δεδομένων» και η ανάρτηση στη “ΔΙΑΥΓΕΙΑ” να πάψει να θυμίζει ένα κάδο «λίθων, πλίνθων και κεράμων ατάκτως ερρημμένων» και να γίνεται σε προτυποποιημένες φόρμες, ώστε να είναι εφικτή η συγκριτική αξιολόγηση (benchmarking) από τους πολίτες.

**Τρίτο παράδειγμα** : Έχουμε κολλήσει από τα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης στο σύνθημα «χρειάζεται αποκέντρωση αρμοδιοτήτων μαζί με τους αντίστοιχους πόρους». Αυτό το σύνθημα δεν συναντά μόνο πολιτικές και συντεχνιακές αντιστάσεις, αλλά και αντικειμενικά επιχειρησιακά εμπόδια. Το μόνο εφικτό στην παρούσα φάση είναι η μεταφορά συγκροτημένων δομών (με αρμοδιότητες, λειτουργίες, προσωπικό, κτιριακή υποδομή, τεχνικό εξοπλισμό, οργάνωση, πόρους) που είναι χωροθετημένες σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, στην αντίστοιχη Περιφέρεια ή Δήμο, μόνο με τη νομοθετική αλλαγή της διοικητικής υπαγωγής τους.

Παράλληλα, μπορούμε να διασφαλίσουμε τη Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση με ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και διασφάλιση των συστημικών σχέσεων Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης–Περιφερειών–Δήμων κατά τομεακή δημόσια πολιτική και με λειτουργική ενοποίησή τους μέσω διαλειτουργούντων τομεακών Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων (Ο.Π.Σ.). Η επιλογή αυτή κάνει by pass όλους τους «ενδιάμεσους» (πρόσωπα, διαδικασίες, καθυστερήσεις, μουρμούρες) και συγκροτεί το ενιαίο διοικητικό σύστημα της χώρας με front offices τα ΚΕΠ.

Υπάρχει βέβαια ο κίνδυνος με αυτές τις προτάσεις μου, αρκετοί φίλοι να μου τα ψάλλουν : *«Παναγιώτη, εάν καταργηθεί η ανάγκη των παγιωμένων “σισύφειων” μεταρρυθμιστικών πρακτικών, όπως τις λες, θα καταργηθεί η πολιτική ή/και επαγγελματική χρησιμότητά μας. Μετά τι θα κάνουμε;»*

Για να αποφύγω να τους στεναχωρήσω, θα συνεχίσω το κοινώς αποδεκτόν ως πολιτικά ορθόν (politically correct), δηλαδή αυτή την ολιστική, εσωστρεφή, νομοθετική (και όχι επιχειρησιακή) προσέγγιση των “εν σειρά” διοικητικών μεταρρυθμίσεων, ώστε «σε δουλειά να βρισκόμαστε» (μέχρι να βρεθεί κάποιος που θα θέλει να μιμηθεί τον Σάκη Πεπονή, τον Αλέκο Παπαδόπουλο, τον Σταύρο Μπένο).

Άλλωστε εκτός από το παραπάνω ήπια ρεφορμιστικό Plan A, έχω και ένα Plan B που έχει ριζοσπαστικό ρεφορμιστικό αναπροσανατολισμό 120 μοιρών : Θα επικαλεστώ την επιστημονική προσέγγιση των οργανώσεων υπό την οπτική της γενικής θεωρίας των συστημάτων και της θεωρίας του χάους και της πολυπλοκότητας (κατά Ilya Prigogine), οπότε θα προτείνω να αποδεχτούμε τις «παθογένειες» της δημόσιας διοίκησης (νομομανία και νομικό φορμαλισμό, δομομανία, διοικητικό αυτισμό κ.α.) ως «μοτίβα» (patterns) της δημόσιας διοίκησης και να διερευνήσουμε πώς αυτά μπορεί να χρησιμοποιηθούν ως sui generis «εργαλεία μεταρρυθμιστικής τεχνικής» !!!