

Οι 7 «ελληνικοί μύθοι» διοικητικής μεταρρύθμισης

Από το 1974 μέχρι σήμερα έχουμε συμπληρώσει 45 χρόνια χωρίς να έχουμε καταφέρει να απομυθοποιήσουμε 7 «ελληνικούς μύθους» διοικητικής μεταρρύθμισης. Η νέα κυβέρνηση, που δείχνει να αντιλαμβάνεται την ανάγκη ουσιαστικών αλλαγών στους διοικητικούς θεσμούς, έχει την ευκαιρία να καινοτομήσει στο ξεκίνημα της θητείας της.

Θα προσπαθήσω να παρουσιάσω συνοπτικά τους 7 «ελληνικούς μύθους» διοικητικής μεταρρύθμισης, οι οποίοι έχουν κυριαρχήσει μέχρι σήμερα, διότι έχουν κερδίσει τη μάχη της νοσηματοδότησης των λέξεων, τη μάχη επί των συμβολισμών.¹

Ο 1^{ος} μύθος: 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 και οικονομικό.

Η διαμάχη αυτή είναι μια αντιπαράθεση επί των συμβολισμών και οφείλεται σε στερεότυπα του προηγούμενου αιώνα, ενώ προέχει η ανάγκη να έχουμε ένα κράτος αποτελεσματικό και αποδοτικό και αυτό δεν εξαρτάται από το μέγεθός του, αλλά από την οργάνωσή του, όπως αποδεικνύεται και από την εμπειρία των χωρών του ΟΟΣΑ : Για παράδειγμα, τόσο η Ιρλανδία που θεωρείται μικρό κράτος, όσο και η Δανία που θεωρείται μεγάλο κράτος, έχουν ικανοποιημένους πολίτες από τις προσφερόμενες υπηρεσίες.

Αποτελεσματικό και αποδοτικό είναι το κράτος που έχει τη διοικητική ικανότητα να ασκεί τον επιτελικό ρόλο του, δηλαδή να σχεδιάζει, να παρακολουθεί και να ελέγχει με δημοκρατικό, αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, οι οποίες υλοποιούνται από τον δημόσιο ή τον κοινωνικό ή τον ιδιωτικό τομέα, ώστε να ικανοποιούνται οι πολίτες και οι επιχειρήσεις. Ταυτόχρονα, έχει την ικανότητα να αποκεντρώνει στις περιφέρειες και τους δήμους τις πολιτικές περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης.

Επιτελικό κράτος δεν σημαίνει δημόσια νοσοκομεία με ελλείψεις σε ιατρικό και νοσηλευτικό προσωπικό, ούτε δημόσια σχολεία με ελλείψεις σε δασκάλους και καθηγητές. Το επιτελικό κράτος όμως αξιοποιεί τον ιδιωτικό και τον κοινωνικό τομέα όταν εκτελούν λειτουργίες και έργα με μικρότερο κοινωνικο-

¹ Το παρόν κείμενο είναι μια επικαιροποιημένη περίληψη του αναλυτικότερου κειμένου που δημοσίευσα το 2015 στην ιστοσελίδα του Διοικητικού Επιμελητηρίου: <http://p-maistros.gr/7MythoiTisDioikitikisMetarrythmisis.pdf>.

οικονομικό κόστος για τους πολίτες, σε σχέση με τον δημόσιο τομέα, ο οποίος φυσικά διατηρεί πάντοτε την ευθύνη διασφάλισης της ποιότητάς τους.

Ο 2^{ος} μύθος: 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 όταν τοποθετείται ένας υπουργός επικεφαλής δύο υπουργείων αυτά συνενώνονται. Υπευθυμίζω τη δημιουργία του Υπουργείου Ανάπτυξης, του ΥΠΕΧΩΔΕ και του ΥΠΕΣΔΔΑ, που ποτέ δεν συνενώθηκαν.

Πραγματική συνένωση Υπουργείων σημαίνει: μεταστέγαση σε ενιαίο κτίριο, ενιαίο οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας με συγχώνευση των ομοειδών και των συγγενών υπηρεσιών (όπως 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 τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών).

Ο 3ος μύθος: Για να συντονίσουμε μια οριζόντια δημόσια πολιτική, χρειάζεται να φτιάξουμε ένα καινούργιο «ενιαίο φορέα».

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

Αυτό που χρειάζεται είναι 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), τη συμβασιοποίηση (contractualisation) και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Ο 4ος μύθος: Για κάθε διοικητικό πρόβλημα η λύση είναι μια «θεσμική ρύθμιση».

Ο μύθος αυτός οδηγεί στη «**νομομανία**», δηλαδή στη χρήση του κανονιστικού οπλοστασίου (συντάγματος, νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων) ως αποκλειστικού εργαλείου σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και βελτίωσης της διοίκησης της δημόσιας διοίκησης.

Αυτό που μας λείπει είναι η επιχειρησιακή ικανότητα εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου. Γι' αυτό χρειάζεται, σύμφωνα με τη σοφή ρήση του Εμμανουήλ Ροΐδη (όπως έχω ήδη αναφέρει σε προηγούμενο άρθρο μου στο ΒΗΜΑ στις 21.04.2019 και αναδημοσιεύτηκε στη "Μεταρρύθμιση"), **«ένας νόμος για την εφαρμογή των νόμων»** με 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 υποστηρίζει κάθε υπουργείο στην εκπόνηση των νομοσχεδίων του και της έκθεσης των επιπτώσεών τους (impact assessment) και στην παρακολούθηση και υποστήριξη της εφαρμογής τους.

Ο 5ος μύθος: 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 ότι δεν αντιλαμβανόμαστε πως σε κανένα πλέον τομέα της δημόσιας πολιτικής δεν ασκούνται από τους δημόσιους φορείς μόνον αποκλειστικές αρμοδιότητες αλλά και οι λεγόμενες «συντρέχουσες» αρμοδιότητες.

Η σύγχρονη τεχνολογία πληροφοριών και επικοινωνιών μας δίνει πλέον τη δυνατότητα να συγκροτήσουμε την **Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση** που σημαίνει: ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και διασφάλιση των συστημικών σχέσεων των τριών επιπέδων της δημόσιας διοίκησης (κεντρικής διοίκησης–περιφερειών–δήμων) κατά τομεακή δημόσια πολιτική, με λειτουργική ενοποίησή τους μέσω διαλειτουργούντων τομεακών ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων. Η επιλογή αυτή συγκροτεί το **ενιαίο διοικητικό σύστημα** της χώρας και διασφαλίζει ότι η δημόσια διοίκηση θα παρέχει «υπηρεσίες χωρίς ραφές» (seamless services).

Ο 6ος μύθος: Για να βελτιώσουμε τις παρεχόμενες στους πολίτες υπηρεσίες, αρκεί η αξιολόγηση της ατομικής απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων.

Στον πυρήνα του μύθου βρίσκεται ο ισχυρισμός πως 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. Η αξιολόγηση της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού δυστυχώς έγινε εργαλείο ιδεολογικο-πολιτικής αντιπαράθεσης, ενώ θα έπρεπε να είναι εργαλείο μάνατζμεντ των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων.

Στην παρούσα φάση αυτό που χρειάζεται είναι: 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).

Ο 7ος μύθος: Για να βελτιώσουμε τη διοίκηση της δημόσιας διοίκησης αρκεί να επιλέξουμε νέους προϊσταμένους των δημοσίων υπηρεσιών με ένα αντικειμενικό σύστημα.

Ο μύθος αυτός βασίζεται στην αντίληψη πως με ένα νόμο μπορούμε να αλλάξουμε την πολιτική και διοικητική κουλτούρα, να επιτύχουμε την επανα-οριοθέτηση της πολιτικής διεύθυνσης και της διοίκησης (management) της δημόσιας διοίκησης, οι πολιτικοί θα περιοριστούν στον πολιτικό ρόλο τους, οι προϊστάμενοι θα ασκούν αποτελεσματικό μανάτζμεντ και θα διαμορφωθεί μια ισορροπημένη σχέση συνεργασίας μεταξύ τους.

Αυτό που κυρίως χρειάζεται είναι η συγκρότηση ανεξάρτητης δομής σχεδιασμού και διοίκησης της εφαρμογής όλων των πολιτικών ανθρώπινου δυναμικού (HRM) της δημόσιας διοίκησης και η δημιουργία όχι μόνον ενός μητρώου αλλά ενός «**Σώματος ανωτάτων διευθυντικών στελεχών**» με λειτουργίες και πνεύμα σώματος (esprit de corps).