

Οι θεσμοί και η εμπιστοσύνη των πολιτών

Όλο και περισσότερο τα τελευταία χρόνια με απασχολεί το πώς η χώρα μας θα διευρύνει το κοινωνικό κεφάλαιό της και ιδίως τους θεσμούς της και την εμπιστοσύνη της κοινωνίας σε αυτούς. Γιατί μόνον έτσι κάθε νέα Κυβέρνηση δεν θα μας θυμίζει τον Σίσυφο με το νομοθετικό έργο της.

Διότι κάνουμε λάθος όταν λέμε ότι “θεσμοθετούμε”, ενώ απλώς “νομοθετούμε”. Ένας νόμος για να γίνει “θεσμός” χρειάζεται να διασφαλιστεί η εφαρμογή του (να μη μείνει κρεμασμένος στο ΦΕΚ), να πετύχει τους ποσοτικούς και ποιοτικούς στόχους του, να επικοινωνηθεί στους πολίτες και να πετύχει την κοινωνική αναγνώριση, καταξίωση και στήριξη, άρα την εμπιστοσύνη των πολιτών και τη μακροήμερησή του.

Βέβαια είναι σημαντικό ένας νόμος να υπερψηφίζεται και από κόμματα της αντιπολίτευσης και επομένως διασφαλίζει ευρύτερη πολιτική αποδοχή, αλλά ο “νόμος Διαμαντοπούλου” μας δείχνει ότι αυτό δεν αρκεί. Τις περισσότερες φορές πολιτικά κόμματα που καταψήφισαν ένα νόμο τον υπερασπίζονται απέναντι σε επιχειρούμενες καταστρατηγήσεις του, όταν πλέον έχει την κοινωνική στήριξη, δηλαδή έχει γίνει θεσμός.

Προτείνω να προσεγγίσουμε το ζήτημα πρακτικά, με βάση τις προσλαμβάνουσες παραστάσεις μας και την υπάρχουσα κοινωνική εμπειρία.

Στα μέσα της δεκαετίας του '90 είχα τη χαρά να συνεργαστώ ad hoc με έναν υπουργό, που ανήκει στους έλληνες πολιτικούς με διαχρονική και καθολική αναγνώριση για το έργο τους, σχετικά με την κατανομή ενός σημαντικού ποσού από τον κρατικό προϋπολογισμό, με το οποίο θα χρηματοδοτούνταν δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς για τη διεξαγωγή εκδηλώσεων πολιτισμού.

Ο υπουργός επέλεξε να μη μοιράσει κατά το δοκούν το ποσό αυτό μόνο με μια Υπουργική Απόφαση, όπως συνηθιζόταν μέχρι τότε, αλλά προσδιόρισε με τη συνεργασία των υπηρεσιών του υπουργείου αντικειμενικά κριτήρια κατανομής και ετοιμάσαμε μαζί μια πρότυπη Προγραμματική Σύμβαση, με βάση την οποία οι ενδιαφερόμενοι φορείς συμφώνησαν με το υπουργείο τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους και συγκρότησαν μια κοινή επιτροπή παρακολούθησης της πιστής εφαρμογής της Σύμβασης.

Η ειδοποιός διαφορά είναι ότι η Υπουργική Απόφαση κατανομής του χρηματικού ποσού (δηλαδή η ΣΑΕ), που απεικονίζει τη «δεσποτική εξουσία» του κράτους και βασίζεται στο πατερναλιστικό σύστημα αξιών, θα είχε εφεξής τυπικό χαρακτήρα. Τα ποσά χρηματοδότησης και οι αναλαμβανόμενες δεσμεύσεις βασίζονταν πλέον σε δημοσιοποιημένα αντικειμενικά κριτήρια κατανομής και μια Προγραμματική Σύμβαση που έχει τον χαρακτήρα της εταιρικής σχέσης με αμοιβαία αποδεκτές δεσμεύσεις στόχων, περιεχομένου

και αποτελεσμάτων και σύστημα διοίκησης – παρακολούθησης – αξιολόγησής τους.

Όντας ενθουσιασμένος από αυτή τη μεταρρύθμιση, που εάν καθιερωνόταν σε όλες τις χρηματοδοτήσεις των δημόσιων και των ιδιωτικών φορέων οι οποίοι παρέχουν «Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος (ΥΓΟΣ)», θα εξασφαλίσαμε μεγαλύτερη διαφάνεια στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, τη μείωση των πελατειακών σχέσεων και τη διεύρυνση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος, πρότεινα στον υπουργό να εισηγηθούμε τη νομοθέτηση αυτής της μορφής συμβασιοποίησης της χρηματοδότησης.

Η απάντησή του με άφησε άναυδο και επί αρκετές ημέρες αναρωτιόμουν τι δεν είχα καταλάβει τα προηγούμενα 14 χρόνια που συμμετείχα στο δημόσιο βίο της χώρας, από την πολιτική επιστήμη και τις λειτουργίες του δημοκρατικού πολιτικού συστήματος της χώρας μας. Μου απάντησε λοιπόν ότι ο “δημοκρατικός κανόνας” του επιβάλλει να μην δεσμεύσει τον επόμενο υπουργό με τέτοιους κανόνες και οι πολίτες να έχουν την ευχέρεια να συγκρίνουν και να κρίνουν τους πολιτικούς και τις επιλογές τους.

Τα 23 χρόνια που έχουν περάσει από τότε δεν έχω καταλάβει ή καλύτερα δεν έχω αποδεχτεί αυτόν τον “δημοκρατικό κανόνα” και εξακολουθώ να πιστεύω και να αγωνίζομαι ώστε οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις από προγραμματικά και νομικά κείμενα, όταν αποδεικνύουν τα οφέλη τους στην οικονομία, την κοινωνία και τον πολιτισμό μας, *«να αποκτούν κοινωνική καταξίωση και στήριξη, που είναι η μόνη εγγύηση για τον μη αντιστρεπτό χαρακτήρα των αλλαγών και βελτιώσεων που θα έχουν επιφέρει. Οπότε μετασχηματίζονται σε “θεσμούς” και διευρύνουν το κοινωνικό κεφάλαιο της κοινωνίας»*.¹

Δεν εννοώ εν προκειμένω τους ευρύτερους θεσμούς της Πολιτείας και της κοινωνίας (δικαιοσύνη, πολιτικά κόμματα, ένοπλες δυνάμεις, μέσα μαζικής ενημέρωσης, εκκλησία, οικογένεια κλπ), αλλά τους διοικητικούς θεσμούς της Δημόσιας Διοίκησης που αφορούν τομεακά ή οριζόντια τις ασκούμενες δημόσιες πολιτικές.

Υπάρχουν παραδείγματα τέτοιων θεσμών στη διάρκεια της Μεταπολίτευσης, αλλά θα αναφέρω μόνον ορισμένους θεσμούς που γνωρίζω καλύτερα.

Οι πανελλαδικές εξετάσεις εισαγωγής στα ΑΕΙ πρωτονομοθετήθηκαν το 1964 και παρότι μέχρι σήμερα έγιναν επιμέρους αλλαγές (το 1967, το 1976, το 1980, το 1983, το 1997, το 2013 και το 2016) ουδείς επιχείρησε να αλλάξει τα βασικά χαρακτηριστικά τους: “κλειστός” αριθμός εισακτέων, θέματα κοινά για όλους τους υποψηφίους και διαδικασία αυστηρά ελεγχόμενη από το Υπουργείο Παιδείας σε κεντρικό επίπεδο. Με αποτέλεσμα οι πανελλαδικές εξετάσεις να είναι και να θεωρούνται αδιάβλητες και αντικειμενικές, οπότε

¹ Βλέπε Π. Μαϊστρος (16.08.2019), *Τα πρώτα βήματα μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης*, στο metarithmisi.gr.

έχουν διασφαλίσει κοινωνική καταξίωση και στήριξη και αποτελούν ένα θεσμό του εκπαιδευτικού συστήματος.

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) νομοθετήθηκε το 1994 και παρότι μέχρι σήμερα έγιναν επιμέρους αλλαγές (το 2002, το 2004, το 2005, το 2009, το 2010, το 2013, το 2015 και το 2016) και κατά καιρούς άνοιξαν ορισμένα “παράθυρα”, ουδείς τόλμησε να αλλάξει τα βασικά χαρακτηριστικά του. Με αποτέλεσμα να έχει διασφαλίσει κοινωνική καταξίωση και στήριξη και να αποτελεί ένα θεσμό του διοικητικού συστήματος.

Ο Συνήγορος του Πολίτη νομοθετήθηκε το 1997 «με αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας» και παρότι δεν έχει αποφασιστικές αλλά συμβουλευτικές αρμοδιότητες, κέρδισε την εμπιστοσύνη των πολιτών και αποτελεί ένα σύγχρονο θεσμό διαμεσολάβησης.

Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) ξεκίνησαν το 1998, εντάχθηκαν το 2001 στο Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης ως Πρόγραμμα ΑΡΙΑΔΝΗ και νομοθετήθηκαν το 2002. Κατάφεραν να εξυπηρετήσουν σε σημαντικό βαθμό τους πολίτες, οπότε έχουν διασφαλίσει κοινωνική καταξίωση και στήριξη και αποτελούν ένα θεσμό του διοικητικού συστήματος.

Η υποχρέωση ανάρτησης των αποφάσεων πράξεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων **στη ΔΙΑΥΓΕΙΑ** που νομοθετήθηκε το 2010 και ενισχύθηκε το 2013, έχει αναγνωριστεί ως θεσμός διασφάλισης της διαφάνειας και εμπέδωσης της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας.

Ποιό είναι το κοινό χαρακτηριστικό αυτών των θεσμών; Όχι η νομοθετική κατοχύρωσή τους (και η συνταγματική κατοχύρωση ειδικά του ΑΣΕΠ και του Συνηγόρου του Πολίτη), που ανατρέπεται ή “περιγράφεται” εύκολα, αλλά το γεγονός ότι διέρρηξαν τον εσωστρεφή χαρακτήρα που έχουν οι περισσότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες όταν καταργούνται κανείς δεν ενδιαφέρεται, και κατάφεραν να έχουν διασφαλίσει δημοσιότητα, κοινωνική καταξίωση και στήριξη και δύσκολα μπορεί μια κυβέρνηση «να τους βάλει χέρι» επικαλούμενη τον “δημοκρατικό κανόνα”.

Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι οι θεσμοί πρέπει να παραμένουν “παγωμένοι” όπως αρχικά συγκροτήθηκαν. Είναι απαραίτητο να εξελίσσονται και να βελτιώνονται.

Ένα πρώτο παράδειγμα. Η διαδικασία επιλογής προσωπικού του ΑΣΕΠ από αντικειμενική που είναι σήμερα, βασιζόμενη στη μοριοδότηση των τυπικών προσόντων των υποψηφίων, μπορεί να γίνει και αξιολογική, με την αξιολόγηση –μέσω προσωπικής συνέντευξης– και των ουσιαστικών προσόντων τους. Με την προϋπόθεση ότι δεν “θα στήνουμε” τις συνθέσεις των επιτροπών αξιολόγησης με συμβούλους του ΑΣΕΠ, νομικούς

συμβούλους του ΝΣΚ, εκπροσώπους του ΕΚΔΔΑ και εμπειρογνώμονες, που είναι συμπτωματικά (!!!) στην πλειοψηφία τους φιλοκυβερνητικοί (η μειοψηφία βοηθά στο “ξεκάρφωμα”). Οι δε εμπειρογνώμονες, που είναι απαραίτητοι εφόσον έχουν σχετικές επιστημονικές γνώσεις και επαγγελματική εμπειρία (την οποία συνήθως δεν έχουν τα υπόλοιπα μέλη) πρέπει να μην έχουν οποιαδήποτε “σύγκρουση συμφερόντων” (conflict of interest). Γιατί στην περίπτωση της συστηματικής φιλοκυβερνητικής πλειοψηφίας των επιτροπών, κάποια στιγμή εκ του αποτελέσματος «θα μας πάρουν είδηση» και όχι μόνο «θα μας κράξουν» και θα έχουμε πολιτικό κόστος, αλλά θα έχουμε υπονομεύσει ένα καταξιωμένο στη συνείδηση των πολιτών διοικητικό θεσμό, ο οποίος πολύ δύσκολα θα ξανακτιστεί.

Ένα δεύτερο παράδειγμα. Τα ΚΕΠ που όχι μόνο μπορούν να γίνουν οι δομές αποκλειστικής επικοινωνίας των πολιτών με τη δημόσια διοίκηση (τα front offices αυτής), αλλά και να εξελιχθούν σε e-ΚΕΠ, διευκολύνοντας την αμφίδρομη ηλεκτρονική επικοινωνία των πολιτών με τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες, αξιοποιώντας και τον θεσμό της ηλεκτρονικής υπογραφής των υπαλλήλων και των πολιτών. Αυτό βέβαια είναι εφικτό εάν διαλειουργήσουν όλοι οι δημόσιοι φορείς και οι βάσεις των δεδομένων τους και βελτιωθεί ο “ψηφιακός γραμματισμός” των πολιτών.

Ένα τρίτο παράδειγμα. Η ΔΙΑΥΓΕΙΑ μπορεί να βελτιωθεί και από ένα απλό αποθετήριο διοικητικών πράξεων που δημοσιοποιούνται, να εξελιχθεί σε ένα εργαλείο που συμβάλλει στην αξιολόγηση από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις της λειτουργίας και των παρεχόμενων υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, εφόσον κωδικοποιηθούν και προτυποποιηθούν οι αναρτώμενες πληροφορίες, ώστε να πάψουν να είναι «πλίνθοι και κέραμοι ατάκτως ερριμμένοι» και να είναι εφικτή η συγκριτική αξιολόγησή τους (benchmarking) μέσω δεικτών αξιολόγησης.

Επομένως και οι θεσμοί μπορούν να εξελίσσονται και να βελτιώνονται, φτάνει να αξιοποιούνται η ευνοϊκή πολιτική συγκυρία, ο βολонταρισμός των πολιτικών που υποβαθμίζουν το πρόσκαιρο πολιτικό κόστος και οι μεταρρυθμιστικές τεχνικές ή τεχνικότητες (technicalities), που θα μπορούσαμε να τις ονομάσουμε και εργαλεία μεταρρυθμιστικής τεχνικής (reform engineering tools).²

Και φυσικά κάθε Κυβέρνηση, με βάση τον “δημοκρατικό κανόνα”, έχει το δικαίωμα να καταργήσει ακόμη και ένα τέτοιο θεσμό ή να τον αντικαταστήσει, εάν το έχει περιλάβει πανηγυρικά στο προεκλογικό πρόγραμμά της με βάση το οποίο την εξέλεξε ο λαός. Οπότε θα εφαρμόσει τη δέσμευσή της “μέρα μεσημέρι” και όχι “στη ζούλα” με νυχτερινή τροπολογία ή με τη σιωπηρή “περιγραφή” ή την απαξίωσή του.

² Μαΐστρος Π. (2000), *Οι Αναπτυξιακοί Θεσμοί της Αυτοδιοίκησης – Συμβολή στην Ιστορική Μνήμη*, Λιβάνης, Αθήνα, σελ. 239–244.

Όσον αφορά τις υπόλοιπες διοικητικές μεταρρυθμίσεις (π.χ. που βελτιώνουν τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου) οι οποίες δεν έχουν ορατό αποτέλεσμα στους πολίτες, ενδεχομένως για αντικειμενικούς λόγους ή από ελλιπή επικοινωνιακή ανάδειξή τους, η επόμενη Κυβέρνηση αυτής που τις νομοθέτησε, με βάση τον “δημοκρατικό κανόνα” μπορεί να τις καταργήσει χωρίς να χρειαστεί να δώσει σε κανέναν εξηγήσεις. Αυτό άλλωστε είναι και ένα από τα μαθήματα που παίρνει ένα κυβερνητικό κόμμα στα “θρανία της αντιπολίτευσης”.³

Μετά ταύτα, για να έρθουμε στο 2019 και την πιθανότατα τετραετή θητεία της νέας Κυβέρνησης, τι θα έπρεπε να περιμένουμε από τις νομοθετικές πρωτοβουλίες της και ειδικότερα από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που προωθεί;

Επειδή η Ν.Δ. στη διάρκεια της Μεταπολίτευσης, εκτός από την αποκατάσταση των θεσμών της δημοκρατίας και τους θεσμούς που δημιούργησε η ένταξη της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίοι βελτίωσαν καθοριστικά το πολιτικο-διοικητικό σύστημα, δεν έχει δημιουργήσει διοικητικούς θεσμούς στη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση, γι’ αυτό περιμένουμε, εκτός από την εύλογη προτεραιότητα που δίνει στην οικονομική ανασυγκρότηση της χώρας, πώς θα αποκαταστήσει τους θεσμούς που έχουν πληγεί και ποιούς νέους θεσμούς θα προσθέσει η κυβερνητική θητεία της.

Άλλωστε η θεσμική μνήμη, που έχει ανάγκη μια κοινωνία για την ανέλιξή της, κτίζεται από τους καταξιωμένους θεσμούς της.

³ Βλέπε Π. Μαϊστρος (26.06.2019), *Τα θρανία της αντιπολίτευσης*, στο metarithmisi.gr.