

Τα πρώτα βήματα μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης

Σε ανύποπτο χρόνο (στις 13.02.2019) διατύπωσα σε ένα άρθρο μου στη φιλόξενη ιστοσελίδα της “Μεταρρύθμισης” «Μια Αναθεωρητική Πρόταση για τη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης», την οποία στη συνέχεια ανέλυσα με ένα 39σέλιδο κείμενό μου στην ιστοσελίδα του «Ομίλου για τη Μελέτη των Δημόσιων Πολιτικών».¹

Με τα κείμενα αυτά αναθεωρώ κατά 90 μίρες όποιες προσδιορίζουμε ως αναγκαίες διοικητικές μεταρρυθμίσεις τα τελευταία 25 χρόνια.

Δηλαδή αντί για την ολιστική, εσωστρεφή και νομοθετική προώθηση των “εν σειρά” διοικητικών μεταρρυθμίσεων, που αποτελούν μια τομεακή δημόσια πολιτική, η οποία προσβλέπει στην εφαρμογή της από κάποιον “αυτόματο πιλότο”, προτείνω **μια οριζόντια δημόσια πολιτική που αποτελείται από 10+2 κομβικές και καταλυτικές μεταρρυθμιστικές δράσεις, μόνον επιτελικών και εξωστρεφών λειτουργιών, με “συναίρεση” των δράσεων διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, που υλοποιούνται “εν παραλλήλω”, αξιοποιώντας ως “παράθυρο ευκαιρίας” το πρώτο εξάμηνο της θητείας της επόμενης κυβέρνησης, με νομοθετικό πλαίσιο που συνοδεύεται από Πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής του.**

Οι δώδεκα (10+2) οριζόντιες δράσεις που πρότεινα είναι οι ακόλουθες:

1. Συγκρότηση επιτελικής δομής παρά τω πρωθυπουργώ η οποία αναλαμβάνει τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της ψηφιακής πολιτικής, περιλαμβανομένης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, καθώς και τον προγραμματισμό και τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου.
2. Εκπόνηση και εφαρμογή «ενός νόμου για την εφαρμογή των νόμων» που θα συνοδεύεται από Επιχειρησιακό Σχέδιο Εφαρμογής του και ενός Επιχειρησιακού Σχεδίου Εφαρμογής του νόμου για την «καλή νομοθέτηση».
3. Διασφάλιση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων όλων των δημοσίων φορέων, που διευκολύνει και την ενοποίηση του συνόλου των βάσεων δεδομένων του δημόσιου τομέα (αξιοποιώντας και το έργο e-Gov του ΕΣΠΑ). Διασφάλιση κεντρικού G-Cloud.
4. Ενεργοποίηση του θεσμού του «προϋπολογισμού προγραμμάτων» (αξιοποιώντας και το έργο ERP του ΕΣΠΑ).
5. Συγκρότηση ανεξάρτητης δομής σχεδιασμού και διοίκησης της εφαρμογής όλων των πολιτικών ανθρώπινου δυναμικού (HRM) της δημόσιας διοίκησης (με εργαλείο και το HRMS του ΕΣΠΑ). Δημιουργία «Σώματος ανωτάτων

¹ Βλέπε Π. Μαΐστρος (01.04.2019), «Μια Αναθεωρητική Πρόταση για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση του 2020», στο <http://publicpolicies.blogspot.com/>.

διευθυντικών στελεχών» (δηλαδή της φυσικής ηγεσίας της δημόσιας διοίκησης).

6. Αναβάθμιση των ΚΕΠ και της ηλεκτρονικής πύλης ΕΡΜΗΣ (με εργαλείο και το CRMS του ΕΣΠΑ). Ψηφιακή υπογραφή και e-ΚΕΠ.
7. Πιλοτική εφαρμογή της «Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης» σε έξι τομείς δημόσιας πολιτικής (ώστε να συγκροτηθεί ως ενιαίο το διοικητικό σύστημα της χώρας «χωρίς εσωτερικά σύνορα» και με front offices τα ΚΕΠ). Σύνδεση του έργου με τις «αιρεσιμότητες» (enabling conditions) του ΕΣΠΑ 2021–2027.
8. Υποστήριξη και αξιοποίηση του έργου της ΕΕΤΑΑ «Οργάνωση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των 325 Δήμων και των 13 Περιφερειών», που χρηματοδοτείται από το ΕΣΠΑ 2014–2020.
9. Αναβάθμιση του Συστήματος Πολιτικής Προστασίας, περιλαμβανομένης της προστασίας των Κρίσιμων Υποδομών (Critical Infrastructure).
10. Προώθηση του outsourcing μέσω του benchmarking.
11. Δημιουργία ενός βαρόμετρου αξιολόγησης από τους πολίτες των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης με αξιοποίηση: α) των καλών πρακτικών της σχετικής Μελέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2017) και β) των ρυθμίσεων του άρθρου 24 του νόμου 4369/2016.
12. Πιλοτική εφαρμογή του θεσμού του συμμετοχικού προϋπολογισμού στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Καταγράφοντας τις πολιτικές πρωτοβουλίες που πήρε η νέα Κυβέρνηση διαπιστώνουμε ότι:

- Προωθείται η 1^η δράση συγκρότησης επιτελικής δομής παρά τω πρωθυπουργώ με το νόμο 4622 για το Επιτελικό Κράτος και με τη συγκρότηση της Προεδρίας της Κυβέρνησης και η 3^η δράση με τη δημιουργία του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης και το κεντρικό G-Cloud στη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων.

Επίσης, διαβάζοντας τις Προγραμματικές Δηλώσεις στη Βουλή του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Ψηφιακής Διακυβέρνησης,² διαπιστώνουμε ότι:

- Προωθούνται η 6^η δράση με την αναβάθμιση των ΚΕΠ και την «κεντρική διαδικτυακή πύλη gov.gr» και τα ψηφιακά εργαλεία της 4^{ης}, της 5^{ης} και της 6^{ης} δράσης, δηλαδή τα εργαλεία «του ενδοεπιχειρησιακού σχεδιασμού του δημοσίου τομέα–ERP, της διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού–HRMS και της διαχείρισης των σχέσεων του δημοσίου με τους πολίτες–CRM», καθώς και το ψηφιακό εργαλείο “112” της 9^{ης} δράσης.

² Βλέπε Κ. Πιερρακάκης: «Στοίχημα» οι φιλικές υπηρεσίες του Δημοσίου προς τον πολίτη», ΤΟ ΒΗΜΑ, 21.07.2019, Πηγή: ΑΠΕ–ΜΠΕ.

Εκτιμώ ότι θα υποστηριχθεί και η 8^η δράση που αφορά το έργο της ΕΕΤΑΑ, δεδομένου ότι ταιριάζει με την κυβερνητική προτεραιότητα της «Απλούστευσης διαδικασιών και μείωσης της γραφειοκρατίας».

Επομένως το 50% των δώδεκα δράσεων φαίνεται πως περιλαμβάνονται στο νομοθετικό ξεκίνημα και στις προγραμματικές δεσμεύσεις της νέας Κυβέρνησης.

Επειδή συνήθως τίποτα δεν είναι τυχαίο, τα τρία από τα ψηφιακά εργαλεία (ERP, HRMS, CRM), που έχει καθυστερήσει η υλοποίησή τους, εντάχθηκαν το 2014 στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» του ΕΣΠΑ 2014–2020 από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με Υπουργό τον σημερινό Πρωθυπουργό.

Παράλληλα, θεωρώ ιδιαίτερα θετικό ότι, τουλάχιστον μέχρι σήμερα, δεν άκουσα κάποιον κυβερνητικό παράγοντα να επαναλαμβάνει τις παρελθούσες χρήσεως εσωστρεφείς διοικητικές μεταρρυθμίσεις που μας επέβαλαν οι “θεσμοί” (τροποποίηση των οργανογραμμάτων, περιγράμματα των θέσεων εργασίας, αξιολόγηση της ατομικής απόδοσης των υπαλλήλων κλπ). Ελπίζω η νέα Κυβέρνηση να ολοκληρώσει τυπικά τις μεταρρυθμίσεις αυτές, ώστε να βάλουν οι “θεσμοί” ένα “τικ” (V) στην check list και να κοσμήσουμε με τα παραδοτέα τους το μουσείο διοικητικών μεταρρυθμίσεων του προηγούμενου αιώνα.

Ταυτόχρονα, και δεδομένου ότι το «παράθυρο ευκαιρίας» για σοβαρές διοικητικές μεταρρυθμίσεις *«προσφέρεται μόνο στο πρώτο εξάμηνο μιας κυβερνητικής θητείας (βλέπε ΑΣΕΠ, “ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ” και Συνήγορος του Πολίτη, “ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ” και “ΔΙΑΥΓΕΙΑ”)*»,³ ελπίζω και οι υπόλοιπες κομβικές και καταλυτικές δράσεις που προτείνω και ιδίως ο «Νόμος για την εφαρμογή των νόμων», η «Ανεξάρτητη δομή σχεδιασμού και διοίκησης της εφαρμογής όλων των πολιτικών ανθρώπινου δυναμικού» και η «Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση» να κατανοηθούν και να υιοθετηθούν από τους αρμόδιους κυβερνητικούς παράγοντες. Άλλωστε οι σοβαρές μεταρρυθμίσεις χρειάζονται τουλάχιστον μια τετραετία για να έχουν μετρήσιμα αποτελέσματα και κοινωνική αναγνώριση.

Ποιοί κίνδυνοι παραμονεύουν; Οι κλασικές αδυναμίες του πολιτικο–διοικητικού συστήματός μας:

- Νόμοι που στολίζουν το ΦΕΚ, χωρίς πρόγραμμα υποστήριξης της εφαρμογής τους και γενικότερα η “νομικο-στρεφής” κουλτούρα του συστήματος που περιορίζει την ανάπτυξη επιχειρησιακής κουλτούρας.
- Η απουσία επαρκούς τεχνογνωσίας «μεταρρυθμιστικής τεχνικής» (reform engineering) και η ανεπαρκής ικανότητα «διοίκησης αλλαγής», με συνέπεια

³ Βλέπε Π. Μαϊστρος (13.02.2019), «Μια Αναθεωρητική Πρόταση για τη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης», στο metarithmisi.gr.

οι εύλογες αδράνειες και αντιστάσεις κοινωνικών ομάδων και συστημάτων να «προσγειώνουν» και να «εσωματώνουν» τις επιχειρούμενες αλλαγές και βελτιώσεις.

- Οι αδυναμίες στελέχωσης και οργάνωσης των δημοσίων φορέων, μετά από τα δέκα περιοριστικά χρόνια της κρίσης, οι αντικειμενικές αλλά χρονοβόρες διαδικασίες του νόμου 4412 του 2016 περί δημοσίων συμβάσεων στην εκπόνηση μελετών, την εκτέλεση έργων, την παροχή υπηρεσιών και τη διενέργεια προμηθειών και η ανεπαρκής τεχνική βοήθεια των δημοσίων φορέων για την ωρίμανση και την υλοποίησή τους. Οι fast track διαδικασίες που θα έλυναν τα προβλήματα έρχονται σε αντίθεση με Κοινοτικές οδηγίες και κυρίως με τη διαχρονική έλλειψη της εμπιστοσύνης των πολιτών στο κράτος.
- Η απίσχναση της μεταρρυθμιστικής δυναμικής λόγω των προβλημάτων της καθημερινότητας και η γρήγορη εξάντληση της ισχυρής πολιτικής βούλησης που διακηρυκτικά συνοδεύει τις εξαγγελίες μεταρρυθμίσεων, αλλά δεν έχει την υπομονή και επιμονή του μαραθωνοδρόμου, με συνέπεια να επιβεβαιώνεται η εμπειρική διαπίστωση των δημοσίων υπαλλήλων ότι «Το θαύμα κρατάει τρεις μέρες και το μεγάλο τέσσερεις».

Το σημαντικότερο πάντως στοίχημα που πρέπει κατά τη γνώμη μου να κερδίσει η νέα Κυβέρνηση είναι, όσες από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις πετύχουν, να μην παραμείνουν στον συνήθως εσωστρεφή χαρακτήρα τους, αλλά να συμβάλουν στη βελτίωση των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, **ώστε να αποκτήσουν κοινωνική καταξίωση και στήριξη, που είναι η μόνη εγγύηση για τον μη αντιστρεπτό χαρακτήρα των αλλαγών και βελτιώσεων που θα έχουν επιφέρει.**

Διότι τελικά η παραμένουσα αξία μιας κυβερνητικής θητείας είναι τα προγράμματα, οι νόμοι, οι δομές και οι λειτουργίες που μετασχηματίζονται σε θεσμούς και διευρύνουν το κοινωνικό κεφάλαιο της κοινωνίας.