

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ Ή ΠΡΟΣΧΗΜΑΤΙΚΗ ΕΠΙΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ... (ΓΙΑ ΑΛΛΗ ΜΙΑ ΦΟΡΑ) ;

Το ότι η Δημόσια Διοίκηση της χώρας ήταν προβληματική, ήταν κάτι γνωστό από τη δεκαετία του '80, ενώ η κατάσταση επιδεινώθηκε κατά τη δεκαετία του '90 όταν στο νέο διεθνές περιβάλλον αυξήθηκαν πολύ οι απαιτήσεις για διοικητική ικανότητα¹.

Σύμφωνα με τις τελευταίες σχετικές μελέτες του αιώνα (έκθεση Σπράου 1998 και Ακαδημίας Αθηνών 2000), τα προβλήματα αναποτελεσματικής λειτουργίας (με έμφαση στο νομικισμό και τη γραφειοκρατία), έντονης σπατάλης, γενικότερης κακοδιοίκησης και διαφθοράς ήταν κυρίαρχα. Συνακόλουθα και η ανάγκη για διόρθωσή τους μέσω της διοικητικής μεταρρύθμισης!

Σε πολιτικό επίπεδο, η χώρα δεσμεύτηκε να ανεβάσει το επίπεδο της διοικητικής της ικανότητας, εν όψει της λειτουργίας της εντός της ΟΝΕ και του ευρώ (Φεϊρά 2000). Προς αυτήν την κατεύθυνση συμφώνησε να δρομολογήσει ευρεία μεταρρύθμιση της Διοίκησης με στόχους την επίτευξη αποτελεσματικότητας-αποδοτικότητας, μείωσης γραφειοκρατίας, πάταξης της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς².

Σε υλοποίηση των παραπάνω δεσμεύσεων, αναλήφθηκαν δύο μείζονες προσπάθειες, η μία από κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ (ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2001-2004) και η άλλη από κυβέρνηση Νέας Δημοκρατίας (Αναθεωρημένο ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2004-2007 ή επανίδρυση του κράτους). Απέτυχαν παταγωδώς και οι δύο... Λίγο πριν την οικονομική κρίση (2007), έχοντας εξασφαλίσει ευρεία κοινοτική χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ, δρομολογήθηκε το πλέον φιλόδοξο σχέδιο, το «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013 (ΕΠΑΔΜ)».

Και πάλι όμως, ελάχιστα (ως τίποτα), είχαν πραγματοποιηθεί όταν η κρίση ως χρεοκοπία των κρατικών οικονομικών, έφερε στο προσκήνιο και σε

1

¹ Μακρυδημήτρης Αντ.-Μιχαλόπουλος Ν.(2000): "Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998", Παπαζήσης Αθήνα.

2

² Αντί πολλών σχετικών κειμένων, Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων (2005): «Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα», Παπαζήσης Αθήνα

προτεραιότητα το μείζον θέμα της ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ της Διοίκησης του Κράτους³. Έκτοτε ακούστηκαν πολλά αλλά έγιναν λίγα.

Τι κάναμε

Καταρχήν, η ίδια η Διοίκηση κατάφερε να ολοκληρώσει μια «περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης» σε επίπεδο οργάνωσης-διάρθρωσης των δημοσίων υπηρεσιών (στο πλαίσιο του ΕΠΑΔΜ) και μια απογραφή του προσωπικού της (στο πλαίσιο του μνημονίου)⁴.

Από εξωτερικούς μελετητές συντάχθηκαν και παραδόθηκαν (με πληρωμή) **τρεις μελέτες** για την κατάσταση και την απαιτούμενη μεταρρύθμιση. Η έκθεση του ΟΟΣΑ (παραδόθηκε τέλη 2011, επίσημη παρουσίαση της μετάφρασής της τον Οκτώβριο 2012), η έκθεση της TASK FORCE για τη Διοίκηση (τέλη 2011) που κατέληγε σε χρονοδιάγραμμα αναγκαίων ενεργειών («οδικό χάρτη») και η μελέτη ιδιωτών εμπειρογνομόνων για το «επιτελικό κράτος» (Ανοιξη 2012).

Καμία από τις μελέτες αυτές ΔΕΝ υιοθετήθηκε εξολοκλήρου και δεν υλοποιήθηκε με συνεκτικό-συστηματικό τρόπο! Αυτό αποδεικνύεται πολύ εύκολα, αντιπαραβάλλοντας τις οδηγίες των μελετών με τα μέτρα που δρομολογήθηκαν κατά την περίοδο Άνοιξη 2012-Καλοκαίρι 2013...

Το μόνο που πραγματοποιήθηκε ήταν η επιταγή του άρθρου 35 ν.4024/11, για «αξιολόγηση» των δομών του κράτους και στη συνέχεια, η αξιολόγηση του προσωπικού τους. Η πρώτη ενέργεια δρομολογήθηκε πράγματι (Ιούλιος 2012), έστω και με τρόπο εξόφθαλμα προβληματικό (επιδιωκόταν αξιολόγηση θεσμών-λειτουργιών που ΔΕΝ υφίστανται στην ελληνική Διοίκηση, όπως η στοχοθεσία και η μέτρηση της απόδοσης..) ⁵. Η αξιολόγηση των δομών ολοκληρώθηκε τελικά, έστω και με την εμβόλιμη συνδρομή ομάδας Γάλλων εμπειρογνομόνων της TASK FORCE. Παραμένει άγνωστο ωστόσο, το μέγεθος της αλλοίωσης εκ μέρους της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης, των πορισμάτων που συνέταξαν οι επιτροπές αξιολόγησης⁶.

3

³ Μεταξύ πολλών, ανακοίνωση του ΟΟΣΑ, τον Σεπτέμβριο 2010, για αναβάθμιση της Διοίκησης ως προαπαιτούμενο για την επιτυχία οποιουδήποτε οικονομικού προγράμματος...

4

⁴ Η εργασία πραγματοποιήθηκε υπό την εποπτεία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης από το Φθινόπωρο 2010 και ολοκληρώθηκε το Καλοκαίρι 2011. Η απογραφή τελείωσε το 2010.

5

⁵ Βλ. 90σέλιδο κείμενο οδηγιών που δόθηκε στα 89 μέλη των επιτροπών αξιολόγησης...

6

Σχέδια νέων οργανισμών υπουργείων συντάχθηκαν πάντως και εγκρίθηκαν, αποσπασματικά (και όχι συνολικά/συστημικά όπως χρειαζόταν για να υπάρξει αίσθηση συνόλου) από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης.

Αξιολόγηση προσωπικού, με έκτακτο τρόπο και ειδική διαδικασία τύπου ακτινογραφίας, όπως αναμενόταν, ΔΕΝ κατέστη δυνατόν να πραγματοποιηθεί... Η συμβολή του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), με την ανακάλυψη πολλών «κοπανατζήδων», ΔΕΝ μπορεί να θεωρηθεί ως σημαντική παρά μόνο σε επίπεδο δημιουργίας εντυπώσεων και αρνητικού (για τις δημόσιες υπηρεσίες) κλίματος...

Που βρισκόμαστε σήμερα

Εντέλει, έπειτα από έντονη σχετική φιλολογία, πολλές δημοσιογραφικές κορώνες και κυβερνητικές ανακοινώσεις, σήμερα έχουμε την εξής κατάσταση:

Στην **ΟΡΓΑΝΩΣΗ**: Όχι μόνο δεν έχουν συνταχθεί νέοι, σύγχρονοι οργανισμοί, όχι μόνο δεν έχει προχωρήσει η περαιτέρω οργανωσιακή επεξεργασία (ανάλυση εργασίας, σύνταξη περιγράμματος θέσης, αξιολόγηση θέσης) αλλά οι υφιστάμενοι οργανισμοί, έχουν τροποποιηθεί με προσθήκη νέων μονάδων⁷.

Στη **ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ**: Δεν έχει καταβληθεί σχεδόν καμία προσπάθεια εφαρμογής του ν.3230/2004 περί στοχοθεσίας και μετρήσεων... Οι υπηρεσίες εξακολουθούν να μην προγραμματίζουν, να μην εφαρμόζουν σύγχρονα συστήματα, να μην επικοινωνούν μεταξύ τους, να μην διεξαγάγουν σοβαρούς ελέγχους-αξιολογήσεις και γενικότερα, εξακολουθούν να εργάζονται χωρίς στρατηγικό ορίζοντα, χωρίς στόχους, χωρίς σχέδιο-πρόγραμμα... Εξακολουθούν να λειτουργούν μόνο ως διαχειριστές ρυθμίσεων, με το ευκαιριακό-συγκυριακό γεγονός να διαδραματίζει σημαίνοντα ρόλο... Τις συνέπειες τις προβληματικής λειτουργίας εξακολουθεί να τις επωμίζεται η κοινωνία, είτε ως αναποτελεσματικότητα είτε ως γραφειοκρατία είτε ως αδικία κλπ, γενικότερα ως κακοδιοίκηση και διαφθορά⁸...

⁷ Παρά την κατάθεση σχετικού αιτήματος στη Βουλή, ο αρμόδιος Υπουργός αρνήθηκε να δώσει τα έγγραφα, όπου θα διαπιστωνόταν το μέγεθος της απόκλισης μεταξύ πορισμάτων των επιτροπών, προτάσεων προς το Κυβερνητικό Συμβούλιο και τελικών αποφάσεων

7

⁸ Χαρακτηριστικές περιπτώσεις στο Υπουργείο Εσωτερικών, ενώ αναμένεται η ανακοινωθείσα τον Αύγουστο σύσταση νέων Γενικών-Ειδικών Γραμματειών...

8

⁸ Πολύ emphaticή επ' αυτών η πρόσφατη έκθεση του ΟΟΣΑ (ελληνική έκδοση 2012)

Στα θέματα **ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ**: Ενώ δεν έχει βελτιωθεί τίποτα όσον αφορά την αξιοποίηση των διαφόρων κατηγοριών του προσωπικού, αντιθέτως επιχειρείται σημαντική αλλοίωση της φυσικής ηγεσίας του. Αυτό γίνεται με συνεχείς αναθέσεις καθηκόντων προϊσταμένων εκ μέρους της πολιτικής ηγεσίας, σε θέσεις που η θητεία των υπηρετούντων έληξε ή αυτοί αποχώρησαν⁹. ΔΕΝ υφίσταται σύστημα τακτικής αξιολόγησης παρά τα υφιστάμενα θεσμοθετημένα τρία (ν.3528/07 με τροποποίηση ν. 3839/10, ν.3230/04, ν.4024/11)... Η εξαγγελθείσα και προβλεπόμενη στο άρθρο 35 ν.4024/11 έκτακτη «αξιολόγηση προσωπικού», κατόπιν της αξιολόγησης των δομών, εννοείται πως ΔΕΝ προχώρησε, αφού κάτι τέτοιο, με τους όρους που εξαγγελόταν (ως αξιολόγηση ακτινογραφία, εδώ και τώρα)¹⁰ αποδείχθηκε πως είναι πρακτικά αδύνατη! Αντ' αυτής όμως, επιλέχθηκαν ΑΥΘΑΙΡΕΤΑ, ομάδες-ειδικότητες προσωπικού (σχολικοί φύλακες, δημοτικοί αστυνομικοί, καθηγητές τεχνικών μαθημάτων) και τέθηκαν σε διαθεσιμότητα-απόλυση με προφανή και μοναδικό σκοπό τη δημιουργία κλίματος τρομοκρατίας και επομένως την αποδυνάμωση του μετώπου των δημοσίων υπαλλήλων.

Στα θέματα **ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΠΟΡΩΝ**: Κανένα υπουργείο ΔΕΝ έχει μετακομίσει σε κτίριο του δημοσίου, ώστε να μην πληρώνει μίσθωμα. Ούτε το ΥΠΕΚΑ στο παλαιό ΜΙΝΙΟΝ ούτε το Πολιτισμού στις αποθήκες Κεράνη ούτε το Εργασίας στους Θρακομακεδόνες ούτε το Οικονομικών στο Νομισματοκοπείο κλπ. Το Κράτος εξακολουθεί να καταβάλλει σημαντικά ποσά σε νοίκια, το ύψος των οποίων θα μπορούσε να αντισταθμίσει το κέρδος από τις διαθεσιμότητες (150 εκατ. το χρόνο σε νοίκια-106 εκατ. το κέρδος από τις διαθεσιμότητες)¹¹...

Γενικότερα, ως προς την πρόοδο της **ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ**: Ουδεμία πρόοδος! Αυτό αποδεικνύεται πολύ εύκολα από το ότι τα ποσά που υπήρχαν (...) στο ΕΠΔΜ (635 εκτ.) παραμένουν σε μεγάλο βαθμό αδιάθετα και μοιράζονται σε άλλες δράσεις (πρόγραμμα για βρεφονηπιακούς σταθμούς κλπ), προκειμένου να μην χαθούν¹²... Η συνολική απορροφητικότητα του προγράμματος, κατά το τελευταίο έτος της λειτουργίας του, είναι ζήτημα αν ξεπέρασε το 20% και

9

□ Σε πολλά υπουργεία οι αναθέσεις έχουν ξεπεράσει το 50% των θέσεων, ενώ στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις συνεχίζεται το σύστημα των αναθέσεων που ίσχυσε εξ αρχής της λειτουργίας τους...

10

□ Ανακοινώσεις στο τύπο, Οκτωβρίου-Δεκεμβρίου 2012 για εξετάσεις με σύστημα πολλαπλών επιλογών, κάτι που φαίνεται ότι είχε προταθεί από το ΑΣΕΠ...

11

□ Σχετικές ανακοινώσεις στη Βουλή

12

□ Σχετικές ανακοινώσεις στον τύπο του Υπουργού Εργασίας και του προέδρου της ΚΕΔΕ

είναι ένα μεγάλο ερωτηματικό η ποιότητα των δράσεων που υλοποιήθηκαν και κατά πόσο συνέβαλαν προς την επιθυμητή κατεύθυνση.

Τι μεταρρύθμιση θέλουμε;

Επί της ουσίας, αν **ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ** σημαίνει τελικά μεταβολή της νοοτροπίας¹³, δηλαδή στη συγκεκριμένη περίπτωση, από μια νοοτροπία εσωστρεφή-συγκεντρωτική-γραφειοκρατική-ευνοιοκρατική σε μία νοοτροπία εξωστρεφή-αποκεντρωτική-προσανατολισμένη σε αποτελέσματα και αξιοκρατική, τότε μπορεί κανείς να διαπιστώσει σήμερα με βεβαιότητα ότι η παλαιά νοοτροπία παραμένει αμετάβλητη αν δεν είναι και ενισχυμένη.

Αυτό που πραγματοποιείται, κάπως εντονότερα μετά τον κυβερνητικό ανασχηματισμό, είναι η υλοποίηση ΟΧΙ των τεχνοκρατικών οδηγιών (είτε του ΟΟΣΑ είτε της TASK FORCE είτε άλλων μελετητών) αλλά των δεσμεύσεων που προκύπτουν από το επικαιροποιημένο κείμενο του ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ¹⁴, οι οποίες είναι άγνωστο πως προέκυψαν και ποιόν ακριβώς σκοπό καλούνται να εξυπηρετήσουν.

Η υλοποίηση των μνημονιακών δεσμεύσεων όμως ΔΕΝ ΣΥΝΙΣΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ, προπάντων έτσι όπως αυτές «μεταφράζονται», μεταφέρονται στην ελληνική πραγματικότητα και η χώρα εξακολουθεί να μην έχει, τις κρίσιμες αυτές εποχές, **τον διοικητικό μηχανισμό που θα την βγάλει από την κρίση.**

Αθήνα 24 Σεπτεμβρίου 2013

13

□ Σε αυτό συμφωνούν όλοι οι συγγραφείς Αντ.Μακροδημήτρης, Δ.Παπούλιας, Χαρ.Τσοούκας, Δ.Μπουραντάς, Ν.Α.Αλεξόπουλος, Κ.Τζωρτζάκης-Α.Μ.Τζωρτζάκη κ.α.

14

□ Κοινοποιήθηκε πρόσφατα στα μέλη ΔΕΕ