



Οκτώ πυλώνες από τον ΟΟΣΑ για μία πιά εξορθολογισμένη δημόσια διοίκηση

του Νέστορα Ε. Κουράκη
καθηγητού της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Δεν είναι λίγες, βέβαια, οι περιπτώσεις που διεξήχθησαν στην χώρα μας δημοσκοπήσεις ή έρευνες για το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης¹, και που δημοσιεύθηκαν, ιδίως στις αρχές της δεκαετίας του '90, αξιόλογες εκθέσεις «για την μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης»². Επίσης, συχνά-πυκνά παρουσιάζονται στον τύπο απόψεις σημαντικών ανθρώπων, όπως του Αλέκου Παπαδόπουλου³ και του Αντώνη Μακρυδημήτρη⁴, ή και ειδικά αφιερώματα⁵ ή πορίσματα ημερίδων⁶, με θέμα και πάλι τον λεγόμενο «μεγάλο ασθενή», τον οποίο ενσαρκώνει η ελληνική δημόσια διοίκηση.

Ωστόσο, πιστεύω ότι έλειπε έως τώρα μία εκσυγχρονισμένη, σφαιρική και εμπειριστατωμένη εξέταση των βαθύτερων παραγόντων που έχουν οδηγήσει σε δυσλειτουργία την δημόσια διοίκηση, καθώς και των αντίστοιχων συγκεκριμένων μέτρων που θα οδηγούσαν σε μια ριζική εξυγίανσή της. Την εξέταση αυτή επεχείρησε –με επιτυχία, νομίζω– να πραγματοποιήσει, κατά

την διάρκεια της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, κλιμάκιο του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), σε συνεργασία με εμπειρογνώμονες του υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης.

Η σχετική έκθεση, διαδικτυακά προσπελάσιμη στα αγγλικά⁷, υπάρχει ανηρτημένη και στην ελληνική γλώσσα⁸ σε μετάφραση εκτάσεως 191 σελίδων που επιμελήθηκαν επιστήμονες της Ένωσης Αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (ΕΝΑΠ), με τίτλο: «Ανεπίσημη Μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011)». Χρονολογία δημοσίευσης αυτής της μετάφρασης είναι ο Απρίλιος 2012. Είναι προφανές ότι τα συμπεράσματα αυτής της Έκθεσης, που δυστυχώς δεν έτυχαν ευρύτερης δημοσιότητας, θα μπορούσαν να αποτελέσουν κωδικοποίηση των αναγκαιών εκείνων μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται σήμερα για την χώρα μας, ώστε να αποκτήσει αυτή επιτέλους μία αποτελεσματική αλλά και δικαιοκρατική δημόσια διοίκηση.

Τα συμπεράσματα αυτά μπορούν, κατά την γνώμη μου, να αποτυπωθούν ως ακολούθως (σε παρένθεση οι σελίδες από το ελληνικό κείμενο της Έκθεσης):

Καθιέρωση στρατηγικών μονάδων στο κέντρο κάθε υπουργείου, που θα λειτουργούν μέσω συστημάτων Τεχνολογίας Πληροφοριών και Επικοινωνίας (σελ. 33, 102-103).

Σύσταση μίας υψηλού επιπέδου κεντρικής ομάδας υπό τον πρωθυπουργό για καθοδήγηση των μεταρρυθμίσεων. Η ομάδα αυτή, σε συνεργασία με τις ανωτέρω στρατηγικές μονάδες, θα διαμορφώνει ένα συνολικό στρατηγικό

¹ Βλ. π.χ. την παρουσίαση έρευνας του ΕΚΚΕ από τους Αντ. Μακρυδημήτρη και Ηλία Νικολακόπουλο στην εφημ. *ΤΑ ΝΕΑ* των 28^{ης} και 29^{ης} Μαΐου 1990, με τίτλο «Πώς βλέπει ο κόσμος τους δημοσίους υπαλλήλους», καθώς και την καταγραφή των πορισμάτων μιας ακόμη έρευνας της εταιρείας Prognosis στην εφημ. *ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ* της 13.1.1991 (διενεργήθηκε για λογαριασμό του τότε υπουργείου Προεδρίας), με τίτλο «Υπάλληλοι και πολίτες ζητούν μείωση του δημόσιου τομέα».

² Μια τέτοια έκθεση 73 σελίδων εκδόθηκε από το τότε υπουργείο Προεδρίας τον Απρίλιο του 1990.

³ Στην *ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ* της 16-17.3.2013, σελ. 22.

⁴ Επίσης στην *ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ* της 16.10.2011, σελ. 6.

⁵ Εφημ. *ΕΘΝΟΣ* της 20.4.2013, ένθετο Forum.

⁶ Περ. *Ανοιχτή Κοινωνία*, Μάρτιος 2013 («Κίνηση Πολιτών») με θέμα «Αξιόπιστη Δημόσια Διοίκηση για Ανάπτυξη της Κοινωνίας μας».

⁷ <http://www.enap.gr/attachments/article/7230/OECDreport.pdf>

⁸ http://www.dee.gr/mediaupload/publications/OECD_Greece%20Review%20of%20the%20Central%20Administration_el.pdf

όραμα σε μακροπρόθεσμη βάση και μία αντίστοιχη επικοινωνιακή στρατηγική. Σκοπός του εν λόγω στρατηγικού δικτύου θα είναι ο καλύτερος συντονισμός, η καθοδήγηση και η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης, χωρίς κατακερματισμούς στις οργανωσιακές δομές και σύγχυση ή επικαλύψεις αρμοδιοτήτων (σελ. 30-31, 74-82, 92-99, 104-107).

Βελτίωση της διαδικασίας για συλλογή, καταγραφή σε αρχεία, σύγκριση και ανάλυση στοιχείων και δεδομένων, με έμφαση στον εντοπισμό των σημαντικών δεδομένων για την δημόσια διοίκηση, που πρέπει να συλλέγονται από τα υπουργεία μέσω των στρατηγικών τους μονάδων, ώστε να διασφαλίζονται αφ' ενός η τεκμηρίωση στην λήψη αποφάσεων και στις στρατηγικές για μεταρρυθμίσεις, και αφ' ετέρου η επαύξηση ικανότητας της διοίκησης στην διαχείριση της οργανωσιακής γνώσης (σελ. 39, 139).

Καταπολέμηση του «νομικού φορμαλισμού» στις δομές και τις διαδικασίες, και απόδοση προτεραιότητας στην αποτελεσματική χάραξη και επίτευξη στρατηγικών στόχων και πολιτικών, χωρίς απόλυτη προσκόλληση των αποφάσεων σε νομικά κείμενα. Επίσης, απλούστευση των νομικών και κανονιστικών διατάξεων μέσω ρυθμίσεων για Καλή Νομοθέτηση (σελ. 40, 51-53, 84-87, 171-175).

Κατάρτιση σχεδίου εφαρμογής κάθε νέου νόμου και σαφής προσδιορισμός όσων έχουν την ευθύνη για την υλοποίησή του, παρακολούθηση της εφαρμογής των νόμων με σύστημα μετρήσιμων αποτελεσμάτων και ενίσχυση των δομών που συνδέουν την κεντρική διοίκηση με τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα (για παράδειγμα: ν.π.δ.δ. και ν.π.ι.δ.), ώστε να παύσουν τα υπουργεία να λειτουργούν απλώς για την παραγωγή κανονιστικών διατάξεων (σελ. 35, 159-169).

Κατανομή των πόρων στα υπουργεία ανάλογα με τις ανάγκες και καθιέρωση προϋπολογισμού προγραμμάτων και απόδοσης, βάσει στόχων, ώστε να παρακολουθούνται οι εκροές του και να βελτιωθεί ο εκ των υστέρων έλεγχος των δαπανών (σελ. 36, 141-157).

Διοχέτευση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και ιδίως των μεσαίων στελεχών σε τομείς άμεσης προτεραιότητας και συγκεκριμένου σκοπού, ώστε να παύσουν να υπάρχουν τμήματα «φαντάσματα», με υπεύθυνους μόνον ανώτερους δημοσίους υπαλλήλους. Επίσης, καθιέρωση της αξιολόγησης στην απόδοση των ανώτατων στελεχών, διάκριση της τεχνοκρατικής δημοσιοϋπαλληλίας από την πολιτικού επιπέδου ιεραρχία και αποσαφήνιση των ρόλων και αρμοδιοτήτων ανώτατων στελεχών και γενικών γραμματέων (σελ. 37-38).

Καθιέρωση αμερόληπτων κριτηρίων στους διορισμούς και τις προαγωγές δημοσίων υπαλλήλων από τα χαμηλότερα έως τα υψηλότερα κλιμάκια, καθώς επίσης απλοποίηση του πολύπλοκου νομικού και διοικητικού διαδικαστικού πλαισίου, ενίσχυση των μηχανισμών δημοσιονομικών και λοιπών ελέγχων, παροχή παραδειγμάτων καλής διακυβέρνησης και προώθηση κώδικα δεοντολογίας δημοσίων λειτουργών, ώστε να καταπολεμηθεί η διαφθορά στην δημόσια διοίκηση και να επικρατήσουν σ' αυτήν συνθήκες αξιοκρατίας, διαφάνειας και ηθικής ακεραιότητας (σελ. 32, 113-115, 122-124, 129-135).

Εν κατακλείδι, ενδιαφέρον είναι να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με δημοσιεύματα στον ημερήσιο τύπο της 2 και 3.4.2014⁹, ο υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης Κ. Μητσοτάκης παρουσίασε την Εθνική Στρατηγική για την Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016. Πρόκειται κατ' ουσίαν για έναν δωδεκάλογο δράσεων, που έχει πολλά κοινά στοιχεία με τα προαναφερθέντα συμπεράσματα του ΟΟΣΑ. Περιλαμβάνονται, έτσι, στόχοι που αφορούν στον εξορθολογισμό των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων έπειτα από αξιολόγησή τους και με κριτήρια την ικανότητα, την απόδοση και την υπευθυνότητα. Επίσης, στο πλαίσιο ενός μόνιμου μηχανισμού κινητικότητας και δημιουργίας εσωτερικής αγοράς εργασίας στο Δημόσιο, θα προκηρυσσονται -δύο φορές τον χρόνο- θέσεις για τις οποίες υποψήφιοι θα μπορούν να είναι όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι, ενώ αναμένεται να κατατεθεί σύντομα νομοσχέδιο για τα κριτήρια επιλογής των προϊσταμένων στις δημόσιες υπηρεσίες. Περαιτέρω, προωθείται χαρτογράφηση όλων των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων για κατάργηση ή απλούστευσή τους. Και, ακόμη, ενισχύονται οι μονάδες εσωτερικών ελέγχων και επιταχύνεται η πειθαρχική δικαιοσύνη.

Ο δρόμος, βέβαια, για τις μεταρρυθμίσεις στην Δημόσια Διοίκηση είναι ακόμη μακρύς. Αλλά επιτέλους γίνονται τα πρώτα βήματα. Και όπως ειπώθηκε ήδη από τον Λάο Τσε¹⁰, ένα ταξίδι χιλίων μιλίων αρχίζει με ένα μόνο βήμα...

⁹ Βλ. π.χ. εφημ. ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ της 3.4.2014, σελ. 4 και ΕΛΕΥΘΕΡΟΣ ΤΥΠΟΣ της ίδιας ημέρας, σελ. 17. Επίσης διαδικτυακά στο ΠΡΩΤΟ ΘΕΜΑ: <http://www.protothema.gr/politics/article/366855/oi-12-proteraiotites-tou-kur-mitsotaki-gia-ton-dimosio-tomea/>

¹⁰ Στο έργο του: Tao Te Ching, Chapter 64: "A journey of a thousand miles starts under one's feet" (www.wussu.com/laotzu/laotzu64.html).