



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ



ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ
ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΒΟΥΛΗ

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ:

ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Πρακτικά Συνεδρίου

8-9 Φεβρουαρίου 2016

Αίθουσα Γερουσίας
της Βουλής των Ελλήνων

Αθήνα 2016

Κριτήρια τεχνοκρατικής αξιολόγησης της νομοθεσίας για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση¹⁴⁵



Αντώνης Μανιτάκης,
π. Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης

Προεισαγωγικά: επιτακτική ανάγκη αξιοποίησης των όσων προηγήθηκαν καθώς και της ευρωπαϊκής και ελληνικής διοικητικής τεχνογνωσίας

Στην σύντομη εισήγησή μου θα περιοριστώ, όπως το επιβάλλει άλλωστε και η συζήτηση γύρω από μία στρογγυλή τράπεζα, σε μερικές βιαστικά διατυπωμένες επισημάνσεις, με αφορμή το πρόσφατο νομοσχέδιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Θα το κάνω υπό την οπτική γωνία και της παλαιότερης αλλά και πρόσφατης εμπειρίας μου ως Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης.

Σκοπός μου είναι αναδείξω τη σημασία που έχουν, για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση μιας διαρθρωτικής αλλαγής, οι τεχνοκρατικές παράμετροι, δηλαδή η αξιοποίηση της διοικητικής τεχνογνωσίας στην οποία συμπεριλαμβάνεται και η τεχνική βοήθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η νομοθέτηση είναι το τελευταίο, το ύστατο στάδιο μιας διοικητικής μεταρρύθμισης, που απλώς επικυρώνει όσα έχουν ετοιμαστεί και δοκιμαστεί προηγουμένως στη διοικητική πρακτική από τους ειδικούς, τους εμπειρογνώμονες και κυρίως από την πεπειραμένη Διοίκηση. Είναι καλό και εφαρμόσιμο ένα νομοθέτημα, όταν έχει προετοιμαστεί, μελετηθεί και δοκιμαστεί προηγουμένως δεόντως, με βάση στόχους και κριτήρια τεχνοκρατικά και επιστημονικά. Τότε μόνον είναι ώριμο να γίνει νόμος του κράτους και να μην μείνει γράμμα κενό, δηλαδή ένας ακόμη νόμος ανεφάρμοστος ή μιας μόνον χρήσης. Όταν οι πολιτικοί σχεδιάζουν δημόσιες πολιτικές καλόν είναι να συμβουλευόνται με τρόπο οργανωμένο και συστηματικό τους ειδικούς και την ίδια την διοίκηση και κυρίως να φροντίζουν για την όσο γίνεται πιο άρτια τεκμηρίωση των προτάσεων του.

Με βάση την εμπειρία που απόκτησα ως Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης, θα στηριχτώ στην εισήγησή μου, αναγκαστικά, σε αυτά που έχουν ήδη ξεκινήσει και τρέχουν ακόμη και σήμερα ή απλώς εκκρεμούν, σε αυτά που έχουν σχεδιαστεί και προετοιμαστεί από καιρό, σε στενή συνεργασία, ήδη από τότε, το 2012, με την Task Force for Greece και τη Γαλλία, και προχωρούν ακόμη και σήμερα, με ενδιάμεσο σταθμό την Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση, που έχει εγκριθεί από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης το 2014. Καθώς επίσης και αυτά που έχουν ήδη αποτυπωθεί στους Όρους Αναφοράς, που έχουν γίνει αποδεκτοί από την παρούσα Κυβέρνηση και καθορίζουν τις βασικές κατευθύνσεις, στις οποίες θα συνεργαστούν οι ελληνικές αρχές με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιοποιώντας την τεχνική βοήθεια, που συμφωνήθηκε να μας παρέχει η τελευταία, και ειδικά η Γαλλία. Τα τελευταία, παρόλο που είναι συμφωνημένα και καταγραμμένα μένουν, από όσο ξέρω, αναξιοποίητα. Αγνοείται η υλοποίησή τους, η τύχη τους.

Θα στηριχθώ σε αυτά όχι μόνον διότι έχουν πρακτικό ενδιαφέρον, αφού είναι συγκεκριμένα και εφαρμόσιμα, έχουν γίνει άλλωστε αντικείμενο κυβερνητικής πολιτικής, αλλά και διότι εντάσσονται σε μία

¹⁴⁵ Με την συνεργασία του Δρ. Γάννη Μπαλαμpanίδη.

γραμμή πλεύσης, που θεωρώ πρωταρχικής σημασίας για την επιβίωση της χώρα μας: συντηρούν την θεσμική μνήμη και συνέχεια που τόσο έχει ανάγκη ο τόπος, αξιοποιώντας την ευρωπαϊκή τεχνογνωσία και τις καλές διοικητικές πρακτικές που έχουν υιοθετήσει οι διοικήσεις των ευρωπαϊκών χωρών.

Είναι πολύ δυσάρεστο το γεγονός –και πολύ επώδυνο έως καταστροφικό θεσμικά– το ότι στη χώρα μας η θεσμική συνέχεια διακόπτεται βίαια και αλαζονικά με κάθε υπουργική αλλαγή, που φιλοδοξεί (ματαίως) να τα αλλάξει όλα και να αρχίσει από την αρχή, λες και έχουμε μπροστά μας απέραντο χρόνο, λες και πίσω μας είναι μόνον ερείπια και όχι ένας ζωντανός οργανισμός, ένα κράτος που ζεί και λειτουργεί ακατάπαυστα και συντηρεί μια χώρα και ένα λαό. Η χώρα που δεν έχει θεσμική μνήμη και συνέχεια, κυβερνιέται τυχαίως, και χώρα που κυβερνιέται τυχάρπαστα και ευκαιριακά δεν έχει μέλλον.

Μετά από αυτά τα εισαγωγικά, μπορώ να ξεκινήσω, παραδειγματικά, αρχίζοντας από το νομοσχέδιο του υπουργού Βερναρδάκη, [το οποίο λίγο αργότερα έγινε νόμος του κράτους, ν. 4369/2016], που αφορά μια σειρά αλλαγές στην επιλογή προϊσταμένων και επιτελικών στελεχών, την υπηρεσιακή εξέλιξη των υπαλλήλων, την αξιολόγηση και τη στοχοθεσία. Θα μπορούσε κατά την γνώμη μου να αποτελέσει μια καλή αφορμή για μια σοβαρή και συστηματική συζήτηση –και όχι συζήτηση για το θεαθίνα και τις τηλεοπτικές εντυπώσεις– με τα κόμματα, τους επιστήμονες και την διοίκηση. Μόνο που θα πρέπει, για να είμαστε ρεαλιστές και εφόσον θέλουμε να κάνουμε κάτι που να μένει και να έχει γενικότερη αποδοχή και συνέχεια, να το εξετάσουμε σε σχέση και με τον προϊσχύσαντα νόμο Μητσοτάκη. Θα μπορούσαμε ακόμη να το κρίνουμε και σε σχέση με άλλα προσχέδια ή με την εμπειρία, θετική και αρνητική, από άλλους νόμους όπως τον νόμο 3839/2010 του Γιάννη Ραγκούση, που ατύχησε και έμεινε ανεφάρμοστος, παρότι εισήγαγε ενδιαφέρουσες αλλαγές στη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων στην κατεύθυνση της αδιαφορίας και κυρίως της αντικειμενικότητας, όχι όμως και της αποδοτικότητας, εκεί υστέρησε.

Πιστεύω ακράδαντα ότι ήρθε η ώρα να συνεννοηθούμε, τουλάχιστον σε τεχνοκρατική βάση, αν δεν μπορούμε ακόμη σε πολιτική. Ας παραχωρήσουν επιτέλους οι πολιτικοί τον χώρο που ανήκει στους ειδικούς, στους τεχνοκράτες. Είναι προς το συμφέρον τους. Και από την μεριά τους οι ειδικοί και τεχνοκράτες ας σεβαστούν την συνταγματική νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας να διαμορφώνει αυτή, αποφασίζοντας κυριαρχικά, τις δημόσιες πολιτικές της χώρας με βάση τους κανόνες του δημοκρατικού παιγνιδιού.

Θα ήταν έτσι ακόμη δυνατόν, και ευχής έργον, να σχηματιστεί για τον σκοπό αυτό μια υπερκομματική επιτροπή ειδικών, κυρίως από επιστήμονες, με πρωτοβουλία του Υπουργού και με την συναίνεση των κομμάτων της αντιπολίτευσης. Μια επιτροπή που θα συσταθεί και θα ενεργεί κατ' εξουσιοδότηση της πολιτικής εξουσίας με αποστολή να καταθέσει σύντομα την τεχνοκρατική γνώμη της, εν είδει γνωμοδότησης, πριν πάει το νομοσχέδιο αυτό στη Βουλή για ψήφιση.

(Δυστυχώς, λίγες μόνον μέρες μετά την γόνιμη συζήτηση στη Βουλή, ο Υπουργός, αγνοώντας όσα είπαμε, κατέθεσε ως είχε το σχέδιο νόμου, χωρίς να ακούσει καν ή να συζητήσει τα όσα ειδικοί και πολιτικοί είχαν εισηγηθεί. Ακόμη μία φορά αδιαφορία για τη θεσμική μνήμη και συνέχεια της χώρας, ένας ακόμη νόμος αδοκίμαστος, κοντά στους τόσους άλλους).

Τα τεχνοκρατικά προαπαιτούμενα

Στη συνέχεια θα περιοριστώ να αναφέρω, ενδεικτικά, τα εμβληματικά εκείνα πεδία που θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση, τους άξονες μάλλον γύρω από τους οποίους θα μπορούσε να γίνει μια πρώτη

αξιολόγηση τεχνοκρατική της συγκεκριμένης νομοθετικής πρωτοβουλίας, εν είδει γενικών κριτηρίων αξιολόγησης της πρακτικής αξίας τους.

Πρώτος άξονας και πρωταρχικός: Απο-πολιτικοποίηση ή απο-κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης

Το συγκεκριμένο νομοσχέδιο θα μπορούσε να κριθεί και αξιολογηθεί με κριτήριο το κατά πόσο υπηρετεί, επαρκώς και αποτελεσματικά, το πρωταρχικό αίτημα κάθε σοβαρής διοικητικής μεταρρύθμισης: την αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Αυτό σημαίνει ότι το νομοσχέδιο πρέπει να κριθεί όχι μόνον από το αν καθιερώνει διαδικασίες πάγιες και αντικειμενικές και απρόσωπες, σαν και αυτές του ΑΣΕΠ, αλλά και από το αν, συνολικά κρινόμενες οι διαδικασίες αυτές υπηρετούν, πράγματι, την αξιοκρατία, όχι μόνο από τυπική άποψη, από την άποψη δηλαδή των τυπικών προσόντων, αλλά και από την άποψη, κυρίως, των ουσιαστικών. Αν δηλαδή οι τυπικές και απρόσωπες διαδικασίες εξασφαλίζουν επιλογή προϊσταμένων, Γενικών Γραμματέων, Γενικών Διευθυντών ή Διευθυντών, τέτοια ώστε να επιλέγονται οι πλέον άξιοι, δηλαδή οι πλέον ικανοί ή οι πλέον κατάλληλοι για την θέση που προορίζονται. Ικανοί και κατάλληλοι για μια διοίκηση αποδοτική και αποτελεσματική.

Τα διευθυντικά στελέχη οφείλουν να είναι φυσικά και αυτά απογαλακτισμένα από κάθε είδους κομματικές ή πολιτικές εξαρτήσεις. Αλλά ταυτόχρονα θα πρέπει να είναι και τα πλέον ικανά πρόσωπα για την ανάληψη θέσεων ευθύνης, ικανά να οργανώσουν και να προγραμματίσουν δράσεις, να διαχειριστούν καταστάσεις και να διευθύνουν μια δημόσια υπηρεσία με στόχο την αποτελεσματική εκπλήρωση της δημόσιας αποστολής της.

Το πάγιο αίτημα της πολιτικά και κομματικά ουδέτερης διοίκησης, ένα αίτημα κλασικό, αυτονόητο και πολύ παλιό, παραμένει ακόμη, δυστυχώς, και στις αρχές του 21^{ου} αιώνα στον τόπο μας επιτακτικό και επίκαιρο.

Η πολιτική ουδετερότητα της δημόσιας διοίκησης είναι άλλωστε μια θεσμική απαίτηση του Συντάγματος και απορρέει από την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Η διοίκηση, ως όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, έχει ως αποστολή της κατά πρώτο λόγο την πιστή εκτέλεση ή εφαρμογή των νόμων με τρόπο απρόσωπο και αντικειμενικό, χωρίς διακρίσεις κάθε είδους και χωρίς καθιέρωση προνομίων. Επειδή οι πολίτες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου και η διοίκηση οφείλει όχι απλώς να εφαρμόζει απρόσωπα και αντικειμενικά τον νόμο, αλλά και να μεταχειρίζεται τους διοικουμένους ισότιμα, ανεξάρτητα από τις κομματικές ή πολιτικές ή ιδεολογικές ή θρησκευτικές τους προτιμήσεις και εντάξεις. Η υποχρέωση της διοίκησης να εκτελεί πιστά την κυβερνητική πολιτική και να ενεργεί στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της και του νόμου την ωθεί επί πλέον να μένει και η ίδια, δηλαδή οι δημόσιοι υπάλληλοι, πολιτικά και κομματικά ουδέτεροι, όταν ασκούν τα δημοσιοϋπαλληλικά τους καθήκοντα και όσο τα ασκούν. Δεσμεύεται η ίδια η Διοίκηση από την φύση της αποστολής της να είναι και να παραμένει ακομμάτιστη και πολιτικά ουδέτερη.

Και με την συνταγματική υποχρέωση της πολιτικής ουδετερότητας και του ακομμάτιστου βαρύνονται όλοι οι δημόσιοι λειτουργοί, από τους ανώτερους μέχρι τους κατώτερους. Σε ό,τι αφορά ειδικά τους Γενικούς Γραμματείς, αυτοί δεν μπορεί κατά την γνώμη μου να μην είναι μετακλητοί στη θέση που κατέχουν, ταυτισμένοι με την εκτέλεση της κυβερνητικής πολιτικής και ειδικά του υπουργού. Η βασική ικανότητά τους έγκειται στο να μπορούν να διαμορφώνουν δημόσιες πολιτικές στο πλαίσιο της γενικότερης κυβερνητικής πολιτικής. Παράλληλα, όμως θα πρέπει να παραμένουν θεματοφύλακες της θεσμικής μνήμης

και συνέχειας και να διακονούν το δημόσια συμφέρον πέραν από το άμεσο πολιτικό συμφέρον του υπουργού. Αν διαφωνούν, οφείλουν να παραιτηθούν.

Σε ό,τι αφορά τους Γενικούς Διευθυντές, αυτοί θα πρέπει να είναι οι αποτελεσματικοί και κομβικοί μάνατζερ της διοίκησης, αχρωμάτιστοι και αυτοί πολιτικά και κομματικά, με εμπειρία στην διοίκηση και με αποδεδειγμένες διευθυντικές ικανότητες.

Δυστυχώς οι αντικειμενικές και απρόσωπες διαδικασίες του ΑΣΕΠ απέτρεψαν μεν την πρόσληψη με κομματικά και πελατειακά κριτήρια των δημοσίων υπαλλήλων, δεν σταμάτησαν όμως την κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, διότι δεν μπορούσαν, φυσικά, να την απαλλάξουν και από τον κομματικοποιημένο συνδικαλισμό και την κομματικοποιημένη σύνθεση των υπηρεσιακών συμβουλίων.

Η νοσηρή σχέση της πολιτικής εξουσίας με την δημόσια διοίκηση είναι μία νόσος πολύ παλιά, όση περίπου και η ηλικία του ελληνικού δημοσίου. Πρόκειται για την παντελή έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ τους και κυρίως για την χρησιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία του Υπουργείου, ως ενός προνομιακού πεδίου ικανοποίησης κομματικών επιδιώξεων και πελατειακών αιτημάτων. Το κράτος αντιμετωπίζεται ως κτήμα, ως κατάκτηση και τρόπαιο του κυβερνώντος κόμματος, που πρέπει να αλωθεί από κομματικούς φίλους και φίλα προσκειμένους στην κυβέρνηση και στους Υπουργούς, με το σαθρό επιχείρημα ότι πρέπει η Κυβέρνηση να εφαρμόσει την πολιτική που ενέκρινε ο ελληνικός λαός. Λησμονούν, ωστόσο, όσοι το πιστεύουν, εσκεμμένα, ότι ο λαός ενέκρινε πρόγραμμα κυβερνητικής, εθνικής πολιτικής για όλο τον λαό και όχι την αντισυνταγματική υποταγή της δημόσιας διοίκησης και του κράτους στο κυβερνών κόμμα – και αντίστροφα ότι καμία κυβέρνηση δεν μπορεί να εφαρμόσει το πρόγραμμα που ενέκρινε ο λαός χωρίς τη συνδρομή μιας ικανής και αποδοτικής όχι διαβρωμένης, κομματικά, δημόσιας διοίκησης. Η απελευθέρωση της δημόσιας διοίκησης από τον πελατειακό και φαυλοκρατικό εναγκαλισμό της πολιτικής εξουσίας αποτελεί προ-απαιτούμενο κεφαλαιώδους σημασίας κάθε μεταρρυθμιστικής δράσης. Αυτό είναι το πρωταρχικό κριτήριο με βάση το οποίο θα κριθεί το παρόν νομοσχέδιο: η διασφάλιση της συνταγματικής, θεσμικής ανεξαρτησίας της δημόσιας διοίκησης από την πολιτική εξουσία και η εγγύηση της πολιτικής ουδετερότητάς της. Πολιτική εξουσία και δημόσια διοίκηση αποτελούν δύο διακριτούς θεσμούς, με διακριτούς ρόλους και ξεχωριστές δικαιοδοσίες, που φυσικά αλληλο-εξαρτώνται και πρέπει να συνεργάζονται αρμονικά σεβόμενοι ο καθένας την διακριτή, δημόσια και συνταγματικά κατοχυρωμένη λειτουργία του άλλου.

Δεύτερος άξονας: Οικοδόμηση «ικανοτήτων»

Διάπλαση ικανών και όχι απλώς τυπικά προσοντούχων υπαλλήλων

Και έρχομαι τώρα στο δεύτερο τεχνοκρατικό άξονα ή κριτήριο αξιολόγησης του υπό ψήφιση νομοθετήματος: η οικοδόμηση η διάπλαση «ικανοτήτων» (capacity building) σε ό,τι αφορά τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, και ειδικά κατά την επιλογή προϊσταμένων. Ικανότητες που έχει απόλυτη ανάγκη η ελληνική δημόσια διοίκηση. Για να ανακαλυφτούν και να αξιολογηθούν όμως οι προσωπικές ικανότητες απαιτείται να δοθεί έμφαση στην αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων των υπαλλήλων και στην αντιστροφή του βάρους της αξιολόγησης από τα τυπικά στα ουσιαστικά προσόντα. Η εκτίμηση των προσόντων πρέπει να επικεντρώνεται κυρίως στην αξιολόγηση των προσωπικών ικανοτήτων, των ατομικών επιδόσεων και της εν γένει εργασιακής φυσιογνωμίας του κάθε υπαλλήλου.

Η βιωσιμότητα του νομοσχεδίου θα κριθεί από το αν καθιερώνει, για τα διευθυντικά στελέχη, διαδικασίες

επιλογής προσώπων ικανών όχι απλώς να διαχειρίζονται, παθητικά και αδιάφορα, την καθημερινή διεκπεραίωση των διοικητικών διαδικασιών αλλά κυρίως από το αν μπορούν να οργανώνουν και να διευθύνουν μια δημόσια υπηρεσία και αν είναι σε θέση να επεξεργάζονται δημόσιες πολιτικές, να διαχειρίζονται κατάλληλα και με γνώση το ανθρώπινο δυναμικό, να σχεδιάζουν δράσεις, να είναι θεματοφύλακες της θεσμικής μνήμης και συνέχειας και, βέβαια, να λειτουργούν, πριν από όλα, ως ουδέτεροι πολιτικά, δημόσιοι λειτουργοί, ταγμένοι στην εξυπηρέτηση δημόσιων σκοπών και ειδικά του δημοσίου συμφέροντος, αλλά και πιστοί εκτελεστές της κυβερνητικής πολιτικής. Πρόσωπα ικανά, που να έχουν γνώση και εμπειρία διοίκησης, αυξημένα τυπικά προσόντα αλλά κυρίως να έχουν δώσει ικανά, αποδεδειγμένα και τεκμηριωμένα δείγματα των ουσιαστικών προσόντων τους μέσα από τις επιδόσεις τους στην άσκηση διοίκησης.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν πάσχει από έλλειψη προσοντούχων στελεχών, εφοδιασμένων με πτυχία πανεπιστημιακά, μεταπτυχιακά και διδακτορικά. Πάσχει από έλλειψη ικανών στελεχών, στελεχών πεπειραμένων, με διαπιστωμένες ικανότητες αποτελεσματικής διαχείρισης και διοίκησης, σχεδιασμού πολιτικών και απόδοσης έργου.

Τα τυπικά προσόντα είναι καλά και απαραίτητα για την πρόσληψη και τον διορισμό. Δεν είναι αρκετά για την επιλογή των ικανότερων και αποδοτικότερων. Το ΑΣΕΠ ήταν μια επανάσταση στην πολιτική των προσλήψεων και στην πάταξη των ρουσφετολογικών και κομματικών ή πελατειακών προσλήψεων. Η προσήλωσή του όμως, έκτοτε, αποκλειστικά στα τυπικά προσόντα και στην απρόσωπη μοριοδότηση έγινε αιτία να θυσιαστούν τα ουσιαστικά προσόντα και οι προσωπικές ικανότητες και δεξιότητες στο βωμό των τυπικών προσόντων, των τυπικών και εγκυκλοπαιδικών γνώσεων και πτυχίων. Με αποτέλεσμα η δημόσια διοίκηση να γεμίσει με πτυχιούχους πανεπιστημίου χωρίς παράλληλα αυτό να έχει αντίκτυπο στην απόδοση και στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Έχουμε έτσι πολλούς προσοντούχους αλλά όχι ταυτόχρονα και ικανούς και αποδοτικούς δημόσιους υπαλλήλους.

Τόσο οι προηγούμενες νομοθετικές απόπειρες για την επιλογή προϊσταμένων, και φοβάμαι και η κρινόμενη σήμερα, πάσχουν όλες από την ίδια ασθένεια, από έναν αφόρητο νομικό formalισμό, από μια ενδημική τυπολατρεία που παραλύει τη δημόσια διοίκηση και μαραζώνει τους δημοσίους υπαλλήλους. Μια τυπολατρεία που βολεύει τους υπαλλήλους, διότι καλύπτει την ευεξήγητη αλλά αδικαιολόγητη ευθυνοφοβία τους.

Ο νόμος Πεπονή και η δημιουργία του ΑΣΕΠ μπορεί να ήταν, και είναι, μια επανάσταση στη διαδικασία προσλήψεων δημοσίων υπαλλήλων. Καθιέρωσε αντικειμενικά και απρόσωπα κριτήρια στους διορισμούς και πάταξε την αυθαιρεσία, το κυνήγι του «μέσου», το ρουσφετι, καθώς και τους διορισμούς από την πίσω ή πλάγια πόρτα. Η άκρατη όμως τυποποίηση της διαδικασίας με σκοπό την αντικειμενικοποίησή της θυσίασε στο όνομα της τυπικής ισότητας και των τυπικών προσόντων, τα ουσιαστικά και ατομικά προσόντα, τις προσωπικές ικανότητες και δεξιότητες του κάθε υποψηφίου. Η τυπική προϋπηρεσία υποκατέστησε την εργασιακή εμπειρία ως ουσιαστικό προσόν. Το αποτέλεσμα είναι τα ουσιαστικά προσόντα, οι προσωπικές ικανότητες να μην λαμβάνονται σχεδόν καθόλου υπόψη ή να είναι κυριολεκτικά υποβαθμισμένα.

Αυτό οφείλεται εν μέρει και στην μέχρι τώρα πρακτική της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, που βασιζόταν στις τυπικές και ισοπεδωτικές εκθέσεις των προϊσταμένων και στην μη καθιέρωση της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων βάσει στοχοθεσίας. Οι απόπειρες που έγιναν, έμειναν στα χαρτιά,

λόγω κακής προετοιμασίας και έλλειψης της κατάλληλης δοκιμασίας.

Αυτή η ασθένεια βαραίνει, δυστυχώς, και τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων στην ισχύουσα νομοθεσία. Δίνεται υπερβολική βαρύτητα στη μοριοδότηση των τυπικών προσόντων. Για παράδειγμα, στο παρόν νομοσχέδιο, μοριοδοτούνται τα τυπικά προσόντα με 40%, η εμπειρία με 25% και η συνέντευξη με 35%. Η αξιολόγηση της εργασιακής εν γένει φυσιογνωμίας του υπαλλήλου και υποψηφίου προϊσταμένου, που προκύπτει από την αξιολόγηση της απόδοσής του και της εν γένει εργασιακής του φυσιογνωμίας, υποβαθμίζεται αδικαιολόγητα και όλα βασίζονται στην δομημένη συνέντευξη που γίνεται από νομικούς και όχι από ειδικούς ή πεπειραμένους μάνατζερ της δημόσιας διοίκησης. Γενικά η διαδικασία της μοριοδότησης έτσι όπως εφαρμόζεται έχει υπερτιμηθεί, διότι δεν βοηθά στην επιλογή των ικανοτέρων, ούτε στην εκτίμηση των προσωπικών ικανοτήτων των υπαλλήλων ή στην αποτίμηση της εργασιακής τους εμπειρίας και εν γένει φυσιογνωμίας. Ευνοούνται οι φορτωμένοι με τυπικά προσόντα. Πιστεύω ότι πρέπει να εγκαταλειφθεί σταδιακά η διαδικασία επιλογής βάσει μοριοδότησης ή τουλάχιστον να συνδυαστεί με την αξιολόγηση και της επίδοσης και απόδοσης του δημοσίου υπαλλήλου.

Χρειάζεται και εδώ αντιστροφή του βάρους και των κριτηρίων ώστε να δοθεί η δέουσα σημασία στην αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων – φυσικά μέσα από διαδικασίες που θα είναι θωρακισμένες απέναντι στην αυθαιρεσία και την υποκειμενική κρίση του κάθε κριτή.

Η «εργασιακή φυσιογνωμία» ιδίως των Προϊσταμένων που πρέπει να στελεχώσουν τη Δημόσια Διοίκηση θα πρέπει να αποτυπωθεί ως φυσιογνωμία «managers δημοσίων υπηρεσιών», ή διευθυντών-διαχειριστών δημόσιων οργανισμών, ικανών να διαμορφώνουν πολιτικές και να θέτουν στόχους προς επίτευξη για τις δημόσιες υπηρεσίες, να καταστρώνουν προγράμματα και να σχεδιάζουν δράσεις και να παρακολουθούν την υλοποίησή τους. Αυτό είναι το «capacity building» που απαιτούν οι καιροί για τους ανθρώπους με θέση ευθύνης στον διοικητικό οργανισμό, αυτό το εργασιακό προφίλ πρέπει να προωθήσουμε, μέσα από έναν συνδυασμό υψηλών τυπικών και αποδεδειγμένων ουσιαστικών προσόντων.

Τρίτος άξονας: Διοίκηση προσανατολισμένη στην επίτευξη αποτελεσμάτων (result-oriented administration)

Έρχομαι στο τρίτο κριτήριο αξιολόγησης της νομοθεσίας για την διοικητική μεταρρύθμιση, που συνεχεται με το προηγούμενο αλλά είναι εξίσου σημαντικό, διότι συντείνει στο να αλλάξει προσανατολισμό και δράση η Διοίκηση.

Στο πλαίσιο αυτό και κατ' ακολουθίαν των όσων λέχθηκαν προηγουμένως, η αξιολόγηση των Προϊσταμένων και των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να βασίζεται στη μία και μοναδική αξιόπιστη μέθοδο αξιολόγησης, στην αξιολόγηση απόδοσης, τη λεγόμενη assessment of performance. Αυτή η αξιολόγηση έχει μια βασική προϋπόθεση όμως: την ύπαρξη ενός συνεκτικού συστήματος στοχοθεσίας σε κάθε υπηρεσία. Μόνο έτσι οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να κρίνονται και να αξιολογούνται με βάση συγκεκριμένα, μετρήσιμα και τεκμηριωμένα στοιχεία, δηλαδή τους επιχειρησιακούς στόχους που έχει θέσει η υπηρεσία τους. Για την στοχοθεσία, τη «διοίκηση μέσω στόχων», υπάρχει νομοθεσία σχετική από το 2004 ωστόσο παραμένει ανενεργή. Οι προσπάθειες να ενεργοποιηθεί, μεταξύ άλλων και επί της δικής μου υπουργικής θητείας, το 2013, ξεκίνησαν μεν φιλόδοξα αλλά έμειναν όλες στη μέση. Χρειάζεται λοιπόν επιτέλους να εφαρμοστεί η στοχοθεσία με συνέπεια, συνέχεια και μέθοδο, αφού δοκιμαστούν προηγουμένως πιλοτικά, δείκτες και μέθοδοι στοχοθεσίας ανά υπηρεσία. Η διοίκηση μέσω στόχων δεν είναι κάτι που μπορεί να νομοθετηθεί εφάπαξ, να προβλεφθεί σε έναν άρθρο και μετά να εφαρμοστεί αυτομάτως –και αυτό είναι

μια κριτική που μπορούμε να κάνουμε στο προτεινόμενο νομοσχέδιο. Είναι, αντιθέτως, μια μέθοδος που πρέπει να δοκιμαστεί πρώτα στην πράξη και μετά να αποτυπωθεί νομοθετικά. Και βέβαια χωρίς αυτήν, δεν μπορούμε να μιλάμε για αξιόπιστη αξιολόγηση των υπαλλήλων– όπως δείχνουν και οι προηγούμενες εμπειρίες από προσπάθειες αποτυχημένες.

Δυστυχώς, σε αντίθεση με ό, τι συμβαίνει στις άλλες χώρες της Ευρώπης, η ελληνική δημόσια διοίκηση αντιστέκεται πεισματικά σε κάθε είδους εκσυγχρονισμό. Δείχνει να είναι προσκολλημένη στην εποχή του Montesquieu. Θεωρεί ότι μοναδική αποστολή της είναι να εκτελεί πιστά και τυπολατρικά τους νόμους. Δεν ενδιαφέρεται ούτε έχει ασκηθεί να συμπράττει, να συμβάλλει στην ανάληψη πρωτοβουλιών και στην πρόταση και επεξεργασία προτάσεων για την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών που έχει καθορίσει η Πολιτεία και οφείλει να εκτελεί μια δημόσια υπηρεσία.

Δεν γίνεται αντιληπτό ότι αποστολή της Διοίκησης δεν είναι απλώς να εκτελεί τους νόμους αλλά και να εκπληρώνει παράλληλα τους στόχους της δημόσιας αποστολής της. Κρίνεται και αξιολογείται ως δημόσια υπηρεσία και από τον βαθμό που εκπληρώνει, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς της, τους δημόσιους σκοπούς που ορίζει η κυβέρνηση.

Η δημόσια διοίκηση χρειάζεται να μετατραπεί από έναν βραδυκίνητο και βαρύθυμο οργανισμό πολύπλοκων τυπικών αρμοδιοτήτων σε μια ευέλικτη δημόσια υπηρεσία εκπλήρωσης δημόσιων σκοπών, σε μια δημόσια υπηρεσία λειτουργικά προσανατολισμένη (service public fonctionnel). Σήμερα, δυστυχώς, η διοίκηση είναι κυριολεκτικά εγκλωβισμένη στις απειράριθμες και συχνά αντικρουόμενες αρμοδιότητες που της έχουν ανατεθεί. Είναι πνιγμένη σε αυτές. Ενδιαφέρεται αποκλειστικά για την τυπική και πιστή άσκησή τους, και αδιαφορεί πλήρως για την εκπλήρωση ή μη των σκοπών της δημόσιας αποστολής της. Το ένα δεν αποκλείει ωστόσο το άλλο. Η διοίκηση οφείλει, ενεργώντας στο αυστηρό και τυπικό πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να φροντίζει παράλληλα να εκπληρώνει τους δημόσιους σκοπούς της δημόσιας υπηρεσίας και να εκτελεί στο ακέραιο και πιστά τους στρατηγικούς στόχους της κυβερνητικής πολιτικής.

Τέταρτος άξονας: Διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών βάσει τεκμηρίων (evidence based policy making)

Και φθάνω έτσι στο τέταρτο –και καινοτόμο– κριτήριο αξιολόγησης του νομοθετήματος και κάθε νομοθετικής ρύθμισης: στο κατά πόσο η συγκεκριμένη ρύθμιση βασίστηκε σε τεκμήρια και στοιχεία ποσοτικά και ποιοτικά, σε μελέτες και στάθμιση δεδομένων πραγματολογικών και στατιστικών σύμφωνα με τη μεθοδολογία του λεγόμενου «Evidence Based Policy Making» καθώς και κατά πόσο υπολογίστηκε εκ των προτέρων η εφαρμοσιμότητά της, η αποδοχή και η οικειοποίησή της από την ίδια την διοίκηση, κατά πόσο εκτιμήθηκαν οι τυχόν παρενέργειες ή οι ενδεχόμενες αντιστάσεις ή αντιδράσεις κατά την μελλοντική εφαρμογή της. Αυτή η μεθοδολογία, που εφαρμόζεται εδώ και χρόνια με τρόπο πρωτοποριακό σε χώρες όπως η Βρετανία, οι ΗΠΑ, η Γαλλία, η Σουηδία, είναι βασική προϋπόθεση ώστε να μην σχεδιάζουμε μεταρρυθμίσεις στην τύχη και στον κλειστό κύκλο των υπουργικών γραφείων. Βασικός στόχος είναι να εμπλέκονται στη διαμόρφωση της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής και η διοίκηση με την τεχνογνωσία της, και επιστημονικοί φορείς με ειδικές γνώσεις επί του θέματος, αλλά και οι κοινωνικοί εταίροι και οι ενδιαφερόμενοι πολίτες (οι stakeholders) μέσα από συντεταγμένες και διαφανείς διαδικασίες διαβούλευσης. Με τον τρόπο αυτό, μια προτεινόμενη μεταρρύθμιση θα βασίζεται σε δεδομένα και μελέτες, που θα αποτελούν τη βάση για τη διαμόρφωση και την κανονιστική εν τέλει αποτύπωσή της.

Στην ίδια λογική θα πρέπει να ενταχθεί και η απαίτηση της δοκιμαστικής-πilotικής εφαρμογής κάθε με-

ταρρυθμιστικής δράσης, πριν από την σύνταξη του νομοσχεδίου. Είναι επιβεβλημένο και πάντως εξαιρετικά χρήσιμο να δοκιμάζεται για ένα κρίσιμο χρονικό διάστημα μια μεταρρυθμιστική δράση, πιλοτικά, πριν υιοθετηθεί. Μετά την πιλοτική εφαρμογή της και με βάση τα συμπεράσματα που θα εξαχθούν, θα διατυπώνεται ή θα επαναδιατυπώνεται ο νόμος. Η διοικητική πρακτική προηγείται της νομοθέτησης. Πρώτα δοκιμάζεται στην πράξη η ρύθμιση και μετά ακολουθεί ο νόμος. Ο τελευταίος δοκιμάζει την εφαρμοσιμότητά του πριν γίνει νόμος του κράτους. Είναι κρίσιμο, για παράδειγμα, να ακολουθήσουμε αυτή τη μεθοδολογία στην εφαρμογή της διοίκησης μέσω στόχων, πρώτα σε πιλοτικό στάδιο που θα ανατροφοδοτήσει τον σχεδιασμό της και θα οδηγήσει σε μια περισσότερη ασφαλή καθολική εφαρμογή της.

Επιτακτική ανάγκη οικειοποίησης της μεταρρύθμισης από την ίδια την Διοίκηση

Και έρχομαι στο τελευταίο, αν και όχι έλασσον κριτήριο πρόγνωσης της αξίας ενός νομοθετήματος, : στην οικειοποίησή του από την ίδια την διοίκηση, στο περίφημο «ownership». Αναγκαίο και αναντικατάστατο προ-απαιτούμενο κάθε μεταρρυθμιστικής δράσης είναι να την οικειοποιηθεί, να την κάνει κτήμα της, να την ενστερνιστεί η ίδια η δημόσια διοίκηση και φυσικά οι δημόσιοι υπάλληλοι. Η οικειοποίησή της προκύπτει μέσα από τη δοκιμαστική εφαρμογή της, μέσα από την διοικητική πρακτική και από την εφαρμοσιμότητά της.

Έχουν διατυπωθεί όλο αυτό τον καιρό πολλές και χρήσιμες ιδέες, έχουν ψηφιστεί ή κατατεθεί σχέδια νόμου και προτάσεις μεταρρυθμιστικές, έχουν δοκιμαστεί στην πράξη από την διοίκηση μεταρρυθμιστικές δράσεις και πρακτικές, όπως αξιολογήσεις δομών, σχέδια στελέχωσης, περιγραφές θέσεων εργασίας και αποστολών διευθύνσεων, στοχοθεσία, κινητικότητα, και άλλα σε συνεργασία και με την αξιοποίηση της τεχνικής βοήθειας της Task Force και της Γαλλίας άλλοτε, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σήμερα. Δεν είμαστε πια στη φάση του σχεδιασμού, έχουμε περάσει στο στάδιο της τελικής υλοποίησης. Στη φάση της υλοποίησης συγκεκριμένων και εφαρμόσιμων προτάσεων μεταρρύθμισης. Όλα αυτά έχουν αποτυπωθεί ως κατευθύνσεις στο νόμο 4336/2015, που ψήφισε με συντριπτική πλειοψηφία η Ελληνική Βουλή. Σε μας εναπόκειται, στην ελληνική κυβέρνηση να τα υλοποιήσει και να τα προσαρμόσει στην ελληνική πραγματικότητα. Στην ελληνική διοίκηση εναπόκειται να τα κάνει κτήμα της.

Η διοικητική μεταρρύθμιση είναι μια διαρκής, επίπονη και μακρόπνοη διαδικασία. Δεν σταματά ποτέ. Αρκεί να βασίζεται σε σχέδιο μελετημένο και δοκιμασμένο και να γίνεται με μέθοδο, με σύστημα, συνέπεια και συνέχεια και βέβαια συντονισμένα και πειθαρχημένα. Και με σεβασμό, εννοείται, στο νόμο, στο Σύνταγμα και στις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας!

Η πολιτική τάξη, που φέρει την κύρια ευθύνη, οφείλει να πάψει να στρουθοκαμηλίζει και να αποφεύγει να μιλάει για το πάπλωμα. Δηλαδή να μην μιλάει για την επιτακτική και επείγουσα ανάγκη υλοποίησης, επιτέλους, και όχι απλώς σχεδιασμού, μιας σειράς διαρθρωτικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση με την αξιοποίηση της τεχνικής βοήθειας των ευρωπαϊών εταίρων μας και με πρωταγωνιστές τους δημόσιους υπαλλήλους. Ακριβώς γι' αυτό, είναι ανάγκη να αποδείξουμε, ως χώρα ευρωπαϊκή και μέλος της ευρωζώνης, την προσήλωσή μας στις αδιαμφισβήτητες απαραίτητες μεταρρυθμιστικές κατευθύνσεις, στον συντονισμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων.

Και καθώς η αναδιοργάνωση του κράτους και της διοίκησης θα προχωρά και θα εμπεδώνεται, πολιτική ηγεσία και διοίκηση θα μαθαίνουν από κοινού να συνεργάζονται αρμονικά κάθε μία από το δικό της μετερίζι για τον ορθολογικό σχεδιασμό και την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών.

Η πολιτική εξουσία οφείλει να μάθει, διαμορφώνοντας την δημόσια πολιτική των μεταρρυθμίσεων που καταστρώνει, να υπολογίζει και να αξιοποιεί στο έπακρον την διοικητική τεχνογνωσία των ειδικών και την εμπειρία της Δημόσιας Διοίκησης. Οι δημόσιοι υπάλληλοι να καταλάβουν ότι, ως «υπηρέτες» του κράτους, των δημόσιων πολιτικών του και εφαρμοστές των νόμων του, οφείλουν να εκπληρώνουν τους σκοπούς της δημόσιας υπηρεσίας όπου ανήκουν με την μέγιστη δυνατή αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα.

