

1. Επιτελική σύνοψη

Σκοπό της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας αποτελεί η συμμετοχική αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης και η ανάπτυξη ολοκληρωμένων προτάσεων εκσυγχρονισμού της.

Ευελπιστούμε ότι από την ανά χειράς Λευκή Βίβλο θα προκύψουν προτάσεις αναδιοργάνωσης μέσα από τη διαβούλευση και το διάλογο που θα αναπτυχθεί με τους δημοσίους υπαλλήλους, τους πολίτες και τον επιχειρηματικό κόσμο. Οι προτάσεις αυτές βασίζονται στα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά των δημοσίων υπηρεσιών, όπως αυτά προέκυψαν από την άσκηση καταγραφής που ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο 2011 από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Προσδοκούμε ότι οι τελικές προτάσεις που θα διαμορφωθούν και θα ενσωματωθούν στο τελικό σχέδιο της Βίβλου θα οδηγήσουν σε λύσεις που θα διασφαλίσουν την αποδοτική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στο δύσκολο περιβάλλον της οικονομικής κρίσης και θα αποτελέσουν μια στέρεη βάση για τη δρομολόγηση των μεταρρυθμίσεων που η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει αδήριτη ανάγκη και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα "Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 - 2013" μπορεί να υποστηρίξει.

Το νέο μοντέλο οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, επί του οποίου θα διεξαχθεί η διαβούλευση, χαρακτηρίζεται από τη στόχευση στην επίτευξη της αποδοτικότητας και της ποιότητας στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών και το δραστικό περιορισμό των αρνητικών επιπτώσεων της γραφειοκρατίας και του ρυθμιστικού πληθωρισμού. Στο νέο αυτό πρότυπο οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων οργανισμών, οι δημόσιες υπηρεσίες θα παρέχονται με τον πλέον αποδοτικό τρόπο, στο εγγύτερο προς τον πολίτη - επιχειρηματία επίπεδο διοίκησης και με τη μικρότερη δυνατή επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού.

Σύμφωνα με τις νέες αρχές οργάνωσης και λειτουργίας, το σύγχρονο μοντέλο διοικητικής οργάνωσης χαρακτηρίζεται από την ενίσχυση της επιτελικότητας και, ιδίως, του συντονισμού και ελέγχου της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών με παράλληλη ενδυνάμωση της αποκέντρωσης και της συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα στο στάδιο της παροχής. Οι κοινωνικοί και οικονομικοί δρώντες μετέχουν ενεργά και θεσμοθετημένα στο σύνολο των διαδικασιών σχεδιασμού και παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, στο πλαίσιο μετασχηματισμού του διοικητικού συστήματος σε αρωγό και καταλύτη της οικονομικής ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας.

Για την αποτελεσματική εφαρμογή και λειτουργία των αρχών και των δράσεων του νέου μοντέλου διακυβέρνησης, απαιτείται η παράλληλη επίτευξη δύο βασικών συμπληρωματικών στόχων: Η τεκμηριωμένη κατανόηση των παραγόντων υποβάθμισης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στο υφιστάμενο μοντέλο παροχής των δημοσίων υπηρεσιών και η συνδυαστική εισαγωγή οργανωτικών και ρυθμιστικών αλλαγών στο σύνολο των τομέων και των εκφάνσεων του διοικητικού συστήματος.

Η συγκριτική αξιολόγηση των δεδομένων λειτουργίας της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στην κατανόηση των παθογενειών, την ανίχνευση των αστοχιών του διοικητικού και ρυθμιστικού πλαισίου και την καταγραφή των προβλημάτων προς επίλυση. Αντίστοιχα, στο επίπεδο ανάπτυξης

βιώσιμων μέτρων και παρεμβάσεων για την προώθηση της διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση, απαιτείται η συνολική αξιολόγηση και προώθηση των απαιτούμενων προτάσεων αναδιοργάνωσης.

Οι προτεινόμενες αλλαγές στην οργάνωση και λειτουργία των υπουργείων και των φορέων της κεντρικής διοίκησης έχουν διαμορφωθεί με γνώμονα τη βελτίωση της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων του δημοσίου τομέα και την περαιτέρω αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Η δημιουργία προστιθέμενης αξίας για την οικονομία και την κοινωνία μέσα από την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών και η απελευθέρωση των δημιουργικών και καινοτόμων δυνάμεων των δημοσίων λειτουργών, αποτελεί τη βάση του συστήματος διακυβέρνησης του οποίου οι βασικές παράμετροι θα τεθούν μέσω της Βίβλου προς διαβούλευση.

Στο νέο μοντέλο διακυβέρνησης των δημοσίων υπηρεσιών η στόχευση της αποδοτικότητας και της απο-γραφειοκρατικοποίησης, συνάδει με τις αρχές της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της διαβούλευσης, επί ωφελεία της κοινωνίας και της οικονομίας. Η προώθηση δε της συμμετοχής στη διαβούλευση και το σχεδιασμό των αρχών, των δράσεων και των παρεμβάσεων του νέου συστήματος διακυβέρνησης, διασφαλίζει την ποιότητα των προτεινόμενων αλλαγών και την εναρμόνισή τους με τις πραγματικές ανάγκες και τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, της κοινωνίας και της οικονομίας. Υπό την έννοια αυτή, το κείμενο που ακολουθεί μπορεί να θεωρηθεί ως πρώτο βήμα στη διαδικασία αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών.

2. Εισαγωγή

Η σοβούσα οικονομική κρίση ανέδειξε μετ' επιτάσεως τα δομικά και λειτουργικά προβλήματα του ελληνικού διοικητικού κράτους. Στην παρούσα συγκυρία γίνεται ολοένα και περισσότερο εμφανής η αναγκαιότητα διαρθρωτικών αλλαγών στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, ώστε να μπορέσουμε να επιτύχουμε την διατηρησιμότητα των μέτρων που λαμβάνονται με σκοπό την ανάσχεση του δημοσιονομικού προβλήματος της χώρας. Επί σειρά ετών, δυστυχώς, τα μακρο- και τα μικρο-οικονομικά μεγέθη παρέμεναν στην χώρας μας δύο διακριτές ήπειροι. Παρ'όλον ότι οι Ευρωπαίοι εταίροι μας καθώς και άλλες ανεπτυγμένες χώρες στον κόσμο προσπάθησαν, ιδίως κατά την δεκαετία 2000-2010, να συμβάλουν στην ανάπτυξή τους μέσα από την λήψη μέτρων μικρο-διοικητικού χαρακτήρα (με πιο γνωστό παράδειγμα, εκείνο της «μείωσης των διοικητικών επιβαρύνσεων») στην Ελλάδα, οι μεταρρυθμίσεις παρέμειναν άτολμες, ημιτελείς και πάντως, δεν αποτέλεσαν θέμα της κεντρικής πολιτικής ατζέντας των κομμάτων. Αντιθέτως, παραμένοντας εγκλωβισμένοι στην παράδοση και την «τεχνογνωσία» των πελατειακών σχέσεων και της πολιτικής πατρωνείας της διοίκησης, οδηγηθήκαμε στην διόγκωση των προβλημάτων και, ακολούθως, η ενσκήψασα δημοσιονομική και οικονομική κρίση ανέδειξε, μεταξύ άλλων, το βάθος των αστοχιών της ακολουθούμενης πολιτικής διοικητικής ανάπτυξης.

Ωστόσο, σήμερα είναι πανθομολογούμενο ότι τα προβλήματα των ελλειμμάτων και του χρέους οφείλονται στις δομικές και λειτουργικές αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Παρ'όλον ότι κατά τις διαδραμούσες δεκαετίες πολλές από τις λύσεις που σήμερα συζητώνται (π.χ. περιγράμματα θέσεων, προϋπολογισμός προγραμμάτων, γενίκευση των υπηρεσιών μιας στάσης) έχουν επισημανθεί ως

αναγκαίες, η καθυστέρηση στην υιοθέτησή τους μας υποχρεώνει να τις δρομολογήσουμε σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. Τούτο έχει, αναμφίβολα ως αποτέλεσμα την πρόκληση τριγμών, αντιδράσεων και πολώσεων τόσο στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης όσο και στο πολιτικό σύστημα και σε ευρύτετες κοινωνικές ομάδες.

Θα πρέπει, ωστόσο, να επισημάνουμε ότι με δεδομένη την αβελτηρία του πολιτικο-διοικητικού συστήματος στην υιοθέτηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, η κρίση θα μπορούσε να αποτελέσει έναν καταλύτη για την επίσπευσή τους.

Οι μεταρρυθμίσεις, περί ων ο λόγος, αναφέρονται σε όλα τα κεφάλαια οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων οργανώσεων. Μάλιστα, η αλληλεξάρτηση των προβλημάτων οδηγεί, σε μεγάλο βαθμό, στην πρόταση μιας σύνθετης λύσης: Μιας λύσης με συστημικό χαρακτήρα, η οποία θα μπορεί να θεραπεύει τις αιτίες που προκαλούν τα προβλήματα χωρίς την επιλεκτική προτίμηση ορισμένων εξ αυτών. Ατυχώς, η πρακτική των επιλεκτικών μεταρρυθμίσεων που ακολουθήθηκε κατά τα προηγούμενα έτη, δεν μπόρεσε να ανασχέσει την βαθμιαία χειροτέρευση των δημοσιονομικών και των δεικτών διακυβέρνησης. Σήμερα, μάλιστα, η ελληνική δημόσια διοίκηση βρίσκεται αντιμέτωπη με συσσωρευμένα άλυτα προβλήματα τα οποία έχουν αδρανοποιήσει πολλές από τις, κατά τα λοιπά, σωστές μεταρρυθμίσεις.

Για τους λόγους αυτούς, θεωρούμε ότι η Λευκή Βίβλος πρέπει να επιτύχει δύο στόχους: Αφ' ενός να διαγράψει με σαφήνεια τον στρατηγικό προσανατολισμό της διοικητικής μεταρρύθμισης και αφ' ετέρου να μπορέσει να οριοθετήσει συγκεκριμένα προβλήματα προς επίλυση. Προς τούτο, θεωρούμε ότι η ευρεία διαβούλευση των προτάσεων της αποτελεί συστατικό της πιθανής επιτυχίας της, αφού, σήμερα, η ευρύτερη κοινωνική συναίνεση επί των λύσεων που οδηγούν στην έξοδο από την κρίση, είναι ζητούμενη.

Όσον αφορά τον στρατηγικό προσανατολισμό της διοικητικής μεταρρύθμισης, θεωρούμε ως απολύτως ορθή την κατεύθυνση τόσο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» όσο και εκείνη του έργου των αναδιοργανώσεων υπό τον τίτλο «Αναμόρφωση του κράτους: Προς ένα επιτελικό κράτος». Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στοχεύουν στη δημιουργία σύγχρονων δημοσίων υπηρεσιών οι οποίες απαλλαγμένες από τα λειτουργικά προβλήματα του νομικισμού, της τυπολατρίας και της πολυνομίας, μέσα από ευέλικτες και αποδοτικές δομές, θα μπορούν, αξιοποιώντας στο έπακρο τις δυνατότητες του πολυτιμότερου κεφαλαίου τους, του ανθρώπινου κεφαλαίου, να μπορούν να αποδώσουν υπηρεσίες στους πολίτες και την επιχειρηματική κοινότητα, διασφαλίζοντας την βέλτιστη ποιότητά τους και τους πόρους εκείνους που τις δικαιολογούν. Εξ άλλου, η διοικητική μεταρρύθμιση υπό την καθολική, συστημική έννοια που αναφέρθηκε, θα πρέπει να παρέχει έναν χρήσιμο επιχειρησιακό οδηγό για την αξιολόγηση τόσο των ιδίων των μεταρρυθμίσεων, όσο και κυρίως, των δημοσίων οργανώσεων οι οποίες στο σύνολό τους θα πρέπει να μεταρρυθμιστούν και να αξιολογηθούν ως προς τα αποτελέσματά τους. Με άλλα λόγια, η ΛΒ δίνει την εικόνα και την ουσία των μεταρρυθμίσεων σε όλα τα κεφάλαια των διοικητικών οργανώσεων, επιζητεί την ουσιαστική και τυπική νομιμοποίησή τους μέσα από τον διάλογο που θα ακολουθήσει επί του παρόντος κειμένου και οδηγεί, στην επόμενη φάση, στην θεσμοθέτηση των προτάσεων της.

Η Λευκή Βίβλος αποτελεί το έργο-γέφυρα μεταξύ των ευρημάτων καταγραφής και των εκθέσεων λειτουργικής αξιολόγησης που έχουν συνταχθεί από τον ΟΟΣΑ και την Ομάδα Συντονισμού του έργου της «Αναμόρφωσης του Κράτους», καθώς και

του νόμου για την «Χρηστή Διακυβέρνηση» που θα περιέχει τις νέες αρχές οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών.

Μάλλον δεν χρήζει υποσημειώσεως το ότι το κείμενο και οι προτάσεις της Λευκής Βίβλου δεν αποτελούν, επί ουδενί, οριστικές και αμετακίνητες θέσεις. Αντιθέτως, αποτελούν στο σύνολό τους προτάσεις διαβούλευσης με σκοπό τον εμπλουτισμό τους προκειμένου να μπορέσουμε, για πρώτη φορά, να προχωρήσουμε συντεταγμένα στη δρομολόγηση των μεταρρυθμίσεων που αφορούν την οργάνωση και λειτουργία του κράτους.