Neapolis University

HEPHAESTUS Repository **http://hephaestus.nup.ac.cy**

School of Law and Social Sciences Articles

2015

þÿ“ ¹ ± Ä ¯ ´ µ ½ ¿ » ¿ º » · Á Î ½ µ Ä ± ¹ ·

þÿ´ ¹ ¿ ¹ º · Ä ¹ º ® ¼ µ Ä ± Á Á Í ¸ ¼ ¹ Ã · Ã Ä · ¹

þÿ • » » ¬ ´ ± : ” ¿ ¼ ¹ º ¬ µ » » µ ¯ ¼ ¼ ± Ä ± ,

þÿ À Á ¿ ± À ± ¹ Ä ¿ Í ¼ µ ½ ± º ± ¹ À Á ¿ º » ® Â

þÿ ± Æ ¿ Á ¼ ® Ä · ½ À Á Ì Ã Æ ± Ä · ¿ ´ Å ½

þÿ´ ¹ ¬ È µ Å Ã · Ä · Â Á ® Ã · Â : · « º Á ¯ Ã

þÿ ¼ ¹ ± µ Å º ± ¹ Á ¯ ± ³ ¹ ± ¼ µ Ä ± Á Á Å ¸ ¼

Manitakis, Antonis

http://hdl.handle.net/11728/7368

Downloaded from HEPHAESTUS Repository, Neapolis University institutional repository

Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις

(Με αφορμή την πρόσφατη οδυνηρή διάψευση της ρήσης: η «κρίση είναι μια ευκαιρία για μεταρρυθμίσεις»)

Του ΑΝΤΩΝΗ ΜΑΝΙΤΑΚΗ
Ομότιμου καθηγητή
Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

με τη συνεργασία του
ΓΙΑΝΝΗ ΜΠΑΛΑΜΠΑΝΙΔΗ
Δρ. Πολιτικών Επιστημών

Αντικείμενο της εισήγησης

Στην σύντομη προφορική εισήγησή μου θα προσπαθήσω να ιχνηλατήσω τους **λόγους ή τα αίτια της μη ολοκλήρωσης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στη χώρα μας**.

Η μεταρρύθμιση του κράτους και της διοίκηση είναι ένας στόχος, που δεκαετίες τώρα εξαγγέλλεται πανηγυρικά από τις εκάστοτε κυβερνήσεις και μηδέποτε ολοκληρώνεται και πάντως δεν πραγματοποιείται. Η διοίκηση παραμένει πάντα ένας μηχανισμός αργοκίνητος, παραλυμένος, γραφειοκρατικός, ανίκανος να επεξεργαστεί δημόσιες πολιτικές, και να εκπληρώσει αποτελεσματικά και με ευελιξία τις δημόσιες αποστολές της και κυρίως να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Στην Ελλάδα η Διοικητική μεταρρύθμιση είναι μονίμως ένα ζητούμενο, που αναζητείται αλλά δεν πραγματοποιείται.

I. Διδάγματα από την πρόσφατη, ανολοκλήρωτη απόπειρα διοικητικής μεταρρύθμισης

Μεταρρύθμιση εν μέσω κρίσης με την αξιοποίηση της τεχνικής βοήθειας της Task Force και της Γαλλίας.

Το παράδειγμα της α) Αναδιάρθρωσης των διοικητικών μονάδων και της β) Κινητικότητας

Η πρόσφατη απόπειρα εφαρμογής στην Ελλάδα εν καιρώ κρίσης 2012-2014 ενός ολοκληρωμένο Σχεδίου μεταρρυθμιστικών-διαρθρωτικών αλλαγών στη Δημόσια Διοίκηση και στο Κράτος με την πλήρη αξιοποίηση της τεχνικής βοήθειας της Task Force for Greece και ειδικά της Γαλλίας που είχε και την κεντρική ευθύνη της τεχνοκρατικής συνδρομής αποδεικνύει του λόγου το αληθές:

Το σχέδιο ριζικής ***αναδιάρθρωσης όλων των διοικητικών μονάδων*** των Υπουργείων μετά από *εκθέσεις αξιολόγησης των δομών, με σχέδια στελέχωσης, (staffing plans)* και τον σχεδιασμό νέων οργανογραμμάτων με λιγότερες, μικρότερες, αποδοτικότερες και αποτελεσματικότερες διοικητικές υπηρεσίες έμεινε στην μέση, ανολοκλήρωτο και ανεφάρμοστο. Έμεινε χωρίς εφαρμόσιμους στρατηγικούς σκοπούς και επιχειρησιακούς στόχους των διευθύνσεων και χωρίς περιγραφές θέσεων εργασίας (job description) του προσωπικού.

Η πρώτη αυτή, αρχική φάση της διοικητικής μεταρρύθμισης **συντελέστηκε σε χρόνο ρεκόρ, σε οκτώ μήνες, με την ενεργό συμμετοχή της ελληνικής διοίκησης**. Σε επόμενες φάσεις προβλεπόταν η σύνταξη εργασιακού προφίλ (job description) για όλες τις προβλεπόμενες θέσεις στη διοίκηση, ώστε να ξέρουμε πια τι είδους υπαλλήλους θέλουμε και σε ποιο πόστο.

Την ίδια κατάληξη όμως είχε και ένα άλλο διαθρωτικό μέτρο που πήραμε, η ***Κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων***. Ένα σχέδιο που θα μετακινούσε 25.000 χιλιάδες δημόσιους υπαλλήλους από θέσεις πλεονάζουσες σε θέσεις κενές μετά από αξιολόγηση και μετά από αντίκρισμα της εργασιακής φυσιογνωμίας του κάθε μετακινούμενου υπαλλήλου με την περιγραφή της κενής θέσης εργασίας προ επρόκειτο να καταλάβει.

Και αυτή η **μεταρρυθμιστική δράση έμεινε στην μέση ανολοκλήρωτη**. Η κινητικότητα προέκυψε καθ' οδόν, **ως διαρθρωτική απάντηση στη διαρκή απαίτηση για «μικρότερο κράτος» μέσων αυθαίρετων και**

οριζόντιων απολύσεων. Αντί για μια λογική απόλυσης και τιμωρίας των δημοσίων υπαλλήλων, η κινητικότητα προέβλεπε ουσιαστική αξιολόγηση των προσόντων του καθενός και ανακατανομή του προσωπικού εκεί που υπήρχαν πραγματικές ανάγκες – ανάγκες που μας είχαν δείξει οι αξιολογήσεις των δομών και τα νέα οργανογράμματα. Επρόκειτο για ένα μέτρο *ορθολογικής ανακατανομής του προσωπικού που είχε εντελώς ανορθολογικά κατανεμηθεί στις δημόσιες υπηρεσίες*.

Το παράδειγμα της Κινητικότητας είναι ένα χαρακτηριστικό δείγμα της κατάληξης που μπορεί να έχει μέτρο διαρθρωτικών αλλαγών στην Δημόσια Διοίκηση, όταν δεν μελετηθεί σωστά και σχεδιαστεί πλήρως πριν εξαγγελθεί και όταν **επί πλέον** ενταχθεί ή υποταχθεί στη λογική της δημοσιονομικής προσαρμογής. Δυστυχώς, η κινητικότητα ενσωματώθηκε για να υλοποιηθεί στο αναθεωρημένο Μνημόνιο του Νοεμβρίου του 2012. **Μπήκε έτσι στη λογική του Μνημονίου, κρίθηκε και αξιολογήθηκε, τελικά από την Τρόικα με όρους ποσοτικούς και αριθμητικούς, και όχι διαρθρωτικούς**. Η εκβιαστική εμμονή του ΔΝΤ και ειδικά του επικεφαλής του Tomsen στην αναγωγή των «απολύσεων» σε στρατηγικό στόχο της διοικητικής μεταρρύθμισης και η εκφοβιστική απαίτησή του για άμεση απόλυση (mandatory exits) 15.000 δημοσίων υπαλλήλων, μόνον και μόνον επειδή ήταν γραμμένο στο μνημόνιο με αποκλειστικό σκοπό να σπάσει ένα ταμπού χωρίς να εξυπηρετείται διαρθρωτικός στόχος, κόστισε πανάκριβα στην διοικητική μεταρρύθμιση. Δεν ακύρωσε μόνον το διαρθρωτικό μέτρο της κινητικότητας αλλά και ολόκληρη της Διοικητική Μεταρρύθμιση, διότι την εμφάνισε ως μέτρο τιμωρητικό και εκφοβιστικό. Δυσφήμησε και απαξίωσε στα μάτια των δημοσίων υπαλλήλων κάθε εγχείρημα μεταρρυθμιστικό, κατέστρεψε κάθε είδους συναίνεση και έδωσε επιχειρήματα στις αντιμεταρρυθμιστικές δυνάμεις και όσους αποστρέφονταν τις αξιολογήσεις. Έτσι όμως δεν ανατράπηκε μόνον το εγχείρημα εκείνο, αλλά ακυρώθηκε κάθε δράση μεταρρυθμιστική.

Η μοιραία σύγκρουση των διαρθρωτικών-ποιοτικών στόχων της Διοικητικής Μεταρρύθμισης με τους ποσοτικούς-αριθμητικούς στόχους της δημοσιονομικής προσαρμογής

Η Ελλάδα μέσα στην παραζάλη της οικονομικής κρίσης υποχρεώθηκε να εκπληρώσει, ταυτόχρονα και παράλληλα, δύο προγράμματα μεταρρυθμιστικά με **διαφορετικούς, ποιοτικά, στόχους**. Ένα βίαιο και βιαστικό πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής με μετρήσιμους, και χρηματοπιστωτικούς στόχους και ένα πρόγραμμα αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης με στόχους καθαρά ποιοτικούς και διαρθρωτικούς. Οι πρώτοι στόχοι με τους δεύτερους αποδείχτηκαν όχι μόνον ασύμβατοι

μεταξύ τους αλλά και συγκρουόμενοι ή και αλληλο-αναιρούμενοι. Αυτό έδειξαν τα παραδείγματα που προανέφερα.

Εκεί βρίσκεται κατά την γνώμη μου ένας από τους **συγκυριακούς λόγους της αποτυχημένης απόπειρας σχεδιασμού και εφαρμογής** διοικητικών μεταρρυθμιστικών δράσεων τη διετία 2013-13.

Η Ελλάδα αποτελεί ίσως ένα χαρακτηριστικό, αρνητικό, παράδειγμα χώρας, που επιχείρησε να αναδιαρθρώσει και εκσυγχρονίσει, σε περίοδο κρίσης, με βάση τα κοινά, ευρωπαϊκά, standards, τις διοικητικές δομές της, χωρίς να το καταφέρει. Μια από τις συγκυριακές αιτίες της αποτυχίας, υπήρξε ακριβώς η παράλληλη και ταυτόχρονη εφαρμογή προγραμμάτων βίαιης δημοσιονομικής προσαρμογής, από την μία πλευρά, και μακρόπνοων διοικητικών διαρθρωτικών αλλαγών, από την άλλη, που δεν συμβιβάζονταν μεταξύ τους, ούτε ως προς την χρονική διάρκεια ούτε ως προς τους στόχους: ποσοτικοί οι πρώτοι, ποιοτικοί οι δεύτεροι.

Το παράδειγμα της διοικητικής μεταρρύθμισης δείχνει, ότι η ρήση **«η κρίση είναι μια ευκαιρία» δεν επιβεβαιώνεται, πάντα,** αν δεν συντρέχουν και ορισμένοι άλλοι όροι, πλέον των συγκυριακών σαν και αυτούς που θίξαμε.

Παντελής απουσία πολιτικής συνεννόησης και συναίνεσης και κρίση εμπιστοσύνης των δημοσίων υπαλλήλων στην πολιτική εξουσία

Θα ήταν όμως **λάθος αν η αποτυχία της όλης προσπάθειας αποδιδόταν αποκλειστικά και μόνον στην βίαιη ποσοτικοποίηση** ή στην δημοσιονομική κακοποίηση των διαρθρωτικών αλλαγών στην δημόσια διοίκηση. Οι λόγοι της αποτυχίας δεν εντοπίζονται ούτε οφείλονται αποκλειστικά σε συγκυριακούς ή υποκειμενικούς λόγους, που ενδεικτικά απλώς αναφέραμε. Έχουν ρίζες βαθύτερες, **δομικές και διαχρονικές**, που θα εντελώς ενδεικτικά θα αναδείξουμε στη συνέχεια.

Εκείνο που είναι σίγουρο και χρειάζεται να το κρατήσουμε, είναι ότι η **κρίση δεν ευνόησε στην** περίπτωση της Ελλάδος την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση, **εξ αιτίας κυρίως του άκρους πολωμένου πολιτικού κλίματος** και κυρίως λόγω της **έλλειψης πολιτικής συναίνεσης, καθώς και εξ αιτίας της κρίσης εμπιστοσύνης των δημοσίων υπαλλήλων στην πολιτική εξουσία**. Αντίθετα λειτούργησε αρνητικά, δημιούργησε κλίμα επιφυλακτικότητας,

καχυποψίας, φόβου και άρνησης συμμετοχής. Το μόνο θετικό που είχε η κρίση στην Ελλάδα είναι ότι αποδιαρθρώνοντας η ίδια πλήρως τη δημοσία διοίκηση, αποκάλυψε με τρόπο τραγικό τις πάγιες διαρθρωτικές και άλλες αδυναμίες της, τις αποστεωμένες δομές της, την παράλυσή της καθώς και την πλήρη ανικανότητά της να συμβάλει στη επεξεργασία δημόσιων πολιτικών και να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των καιρών.

II. Τα διαχρονικά δομικά ελλείμματα

Α-συνέχεια του κράτους

Αυτό που κυρίως υπονομεύει την εφαρμογή ενός μεταρρυθμιστικού μέτρου στην Ελλάδα είναι οι συχνές ή απρόβλεπτες κυβερνητικές μεταβολές. Με άλλα λόγια, **η κυβερνητική και υπουργική ασυνέχεια που πλήττει άμεσα τη διοικητική συνέχεια του κράτους**. Οι υπουργικές μεταβολές και το νομοθετικό και διοικητικό ράβε-ξήλωνε που συνεπάγονται, διακόπτουν βίαια και απότομα τη θεσμική συνέχεια του κράτους και ακυρώνουν κάθε μεταρρύθμιση.

Εκτός αυτού, ο κάθε υπουργός ενεργεί συχνά σαν ισόβιος, ιδιοκτήτης, σαν φεουδάρχης του υπουργείου του. Ασκεί την εξουσία με τους έμπιστους συμβούλους του, παραμερίζοντας πλήρως τη διοίκηση, που όμως αυτή είναι ο θεματοφύλακας της συνέχειας του κράτους, της θεσμικής γνώσης και μνήμης. Αποφασίζει αδιαφορώντας πλήρως για την συνέχεια του κράτους ή ακόμη και για την τύχη των δικών μέτρων, όταν αποχωρήσει. Δεν ασχολείται ούτε με την εφαρμογή ούτε με την εφαρμοσιμότητα των νομοθετικών μέτρων που πήρε. Πιστεύει ότι η αποστολή του τελειώνει με την ψήφιση του νόμου. Ο νόμος θεωρείται ως η πολιτική του δικαίωση. Το αποτέλεσμα είναι ότι η Διοίκηση ζει μονίμως σε καθεστώς νομοθετικής αβεβαιότητας και ρευστής ή μεταβαλλόμενης νομοθετικής και διοικητικής πραγματικότητας.

Νομοθετικός πληθωρισμός και φορμαλισμός αντί για δημόσιες πολιτικές

Οι υπουργοί-φεουδάρχες **θεωρούν κατά κανόνα ότι δεν παράγουν έργο αν δεν φτιάξουν έναν νόμο**. Αυτή η νοοτροπία είναι δείγμα του *άμετρου νομοθετικού βολονταρισμού*, αλλά και ενός καλυμμένου νομικού φορμαλισμού, που ως αντίληψη κατατρέχει και κατασπαράσσει τα σωθικά του κράτους. Έτσι η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει γίνει έρμαιο, καθ' όλη την διάρκεια της μεταπολίτευσης, **ενός άμετρου νομοθετικού**

πληθωρισμού και μιας αντιφατικής νομοθέτησης, που το μόνο που παράγει είναι γραφειοκρατία και διοικητική ακινησία. Η πληθωρική αυτή νομοθέτηση δεν έχει καμία σχέση με την «καλή νομοθέτηση» ούτε βέβαια με τις **ουσιώδεις προϋποθέσεις σχεδιασμού και υλοποίησης μιας δημόσιας πολιτικής**: μελέτη και διαβούλευση, ex ante και ex post αξιολόγηση των συνεπειών κάθε ρύθμισης, παρακολούθηση της υλοποίησής της, δοκιμασία πολιτική της εφαρμογής της, επανασχεδιασμός όταν χρειάζεται.

Πολιτικός βολονταρισμός

Ακόμη χειρότερα, κινητήρια δύναμη του νομοθετικού πληθωρισμού ή, καλλίτερα, του νομοθετικού κυκεώνα που πνίγει κάθε διοικητική δράση, παραλύει την διοίκηση, σκοτώνει κάθε διάθεση ανάληψης πρωτοβουλίας από τους δημοσίους υπαλλήλους και παράγει διαρκώς γραφειοκρατία είναι **η μαγική ρήση: «Τα πάντα μπορεί να γίνουν αρκεί να υπάρχει η πολιτική βούληση»**. Τόσο απλά.

Εδώ εντοπίζονται και οι μεγάλες ευθύνες της πολιτικής ηγεσίας της χώρας. Συνεχίζει να πιστεύει ότι δεν φταίει η πλημμελής προετοιμασία, η έλλειψη μελέτης και διοικητικής τεχνογνωσίας, η απουσία κάθε είδους αξιολόγησης της υπάρχουσας διοικητικής πραγματικότητας, το γεγονός ότι οι νόμοι παρασκευάζονται βιαστικά από άσχετους και άπειρους συμβούλους των υπουργών και όχι από την διοίκηση, ότι οι νόμοι ετοιμάζονται από πολυπληθείς νομοπαρασκευαστικές επιτροπές στις οποίες μετέχουν μόνον νομικοί και όχι τεχνοκράτες και ειδικοί της δημόσιας πολιτικής. Όλα αυτά δεν μετράνε μπροστά στην πολιτική βούληση που έχει δύναμη θεϊκή και μαγικές ιδιότητες, αρκεί να εκδηλωθεί και να μεταμορφωθεί σε νόμο του κράτους.

Η πίστη στις μαγικές ικανότητες της «πολιτικής βούλησης» ή η θεοποίηση του πολιτικού βολονταρισμού επιβλήθηκε ως σύγχρονη πολιτική θεολογία, ως ιδεολόγημα που κυριάρχησε όλη την περίοδο της μεταπολίτευσης και χρησιμοποιήθηκε ως μαγική μπαγκέτα, που μπορεί και υποκαθιστά ή να παραμερίζει τον μελετημένο σχεδιασμό, την αξιοποίηση της τεχνογνωσίας, τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου, τον σεβασμό της κρατικής συνέχειας και κυρίως την αναγκαία τεχνογνωσία.

III. Τα στοιχειώδη απαιτούμενα της μεταρρύθμισης

Μετά από τα προηγούμενα, μπορούμε να σκιαγραφήσουμε μιαν απάντηση στο αρχικό ερώτημα: **πώς μπορούν να προχωρήσουν οι αναγκαίες, βαθιές αλλά δίκαιες και εφαρμόσιμες μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα της κρίσης;**

Σχέδιο συνολικό και μακρόπνοο

Η χώρα έχει πάντως ανάγκη πριν από όλα από ένα **συνολικό μακρόπνοο πρόγραμμα ριζικής διοικητικής αδιοργάνωσης π**ου να είναι *ιδιοκτησία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης* και να στηρίζεται στην ευρύτερη δυνατή πολιτική συναίνεση και διοικητική αποδοχή. Οι αποσπασματικές και ευκαιριακές ρυθμίσεις που γίνονται χωρίς μελέτη από τους εκάστοτε υπουργούς όχι μόνον δεν αγγίζουν κάν τα πάγια και διαχρονικά προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αλλά επί πλέον τα αναπαράγουν και τα μεγεθύνουν.

Επείγει επομένως η επεξεργασία από μια εθνική υπέρ κοματική επιτροπή ειδικών ενός συνολικού, μακρόπνοου, αξιόπιστου, γενικότερα αποδεκτού, συγκεκριμένου, **άρτια, τεχνοκρατικά επεξεργασμένου και εφαρμόσιμου μεταρρυθμιστικού προγράμματος, <u>με σεβασμό στο Σύνταγμα και στους νόμους</u>**.

Η σημασία της φάσης εφαρμογής και πραγματοποίησής του

Κανένα μεταρρυθμιστικό σχέδιο δεν είναι αποτελεσματικό εάν δεν είναι **ρεαλιστικό, καλά σχεδιασμένο και κυρίως εφαρμόσιμο**. Και φυσικά εάν δεν παρακολουθείται στη φάση της **υλοποίησής τους (implementation)** από ισχυρά θεσμοθετημένα κυβερνητικά και διοικητικά όργανα, όπως είναι το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης και η γενική Γραμματεία συντονισμού του κυβερνητικού έργου.

Ο κεντρικός ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης και των δημοσίων υπαλλήλων. Η μεταρρύθμιση κτήμα κοινό των δημοσίων υπαλλήλων

Το Σχέδιο αυτό της διοικητικής μεταρρύθμισης θα πρέπει να γίνει ownership της ίδιας της διοίκησης, να το πάρει στα χέρια της και να το οικειοποιηθεί εφαρμόζοντάς το, σταδιακά και αποφασιστικά. Η μεταρρύθμιση δεν επιβάλλεται, υλοποιείται και ριζώνει με την συνειδητή συμμετοχή των δημοσίων υπαλλήλων, στους οποίους και απευθύνεται

Η δημόσια διοίκηση και οι άνθρωποί της είναι στην προκειμένη περίπτωση το κλειδί της πραγμάτωσης και εμπέδωσης μια διοικητικής μεταρρύθμισης. Μπορεί η δημόσια διοίκηση να παραγάγει γνώση και εμπειρία; Ασφαλώς μπορεί, εάν απελευθερωθεί από τα δεσμά του νομικισμού, αν σπάσουν τα τείχη που τη χωρίζουν από την πολιτική ηγεσία, εάν ασκηθεί –μαζί με την πολιτική ηγεσία– να σχεδιάζει και να υλοποιεί δημόσιες πολιτικές. Αν Διοίκηση απαλλαγεί από την ασφυκτική κηδεμονία της πολιτικής ηγεσίας και νοιώσει ή ίδια ότι είναι ένας οργανισμός σχετικά ανεξάρτητος, πολιτικά ουδέτερος και υπερκομματικός και έχει μία βασική αποστολή να εφαρμόζει τους νόμους και να υλοποιεί όσο πιο αποτελεσματικά και αποδοτικά γίνεται τις δημόσιες πολιτικές που διαμορφώνει και επιβάλλει η πολιτική εξουσία που κυβερνά. Οδηγός των ενεργειών της η αποτελεσματική εκπλήρωση της δημόσιας αποστολής της και η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Μεταρρύθμιση με ευρωπαϊκή συνεργασία και τεχνική βοήθεια

Η Ελλάδα οφείλει να κάνει τις μεταρρυθμίσεις με την αξιοποίηση της ευρωπαϊκής τεχνογνωσίας και εμπειρίας. Μεταξύ των άλλων και για να συντονιστεί με τις διοικήσεις των ευρωπαϊκών χωρών. Από μόνη της, πάντως, δεν μπορεί.

Άλλωστε, όπως απέδειξε και η πρόσφατη εμπειρία των ετών 2011-12, η διοικητική μεταρρύθμιση δεν μπορεί αλλά ούτε και επιτρέπεται να πραγματοποιείται από ιδιωτικές εταιρείες και γραφεία μελετών μετά από προκηρύξεις έργων, όπως είχε γίνει τότε με τρόπο ανοργάνωτο και αποσπασματικό. Τα έργα που προκηρύσσονταν δεν κατέληγαν πουθενά, δεν υπάκουαν ούτε εξυπηρετούσαν ένα ενιαίο κεντρικό σχέδιο. Τα τεράστια κονδύλια του ΕΣΠΑ, της τάξεως των 500.000.000 ευρώ, έμειναν έτσι αναξιοποίητα.

Η μεταρρύθμιση μπορεί και πρέπει να γίνεται από τις ζωντανές δυνάμεις της εθνικής δημόσιας διοίκησης με την παροχή τεχνογνωσίας από την Ευρώπη μέσα από ένα συνολικό σχέδιο υποστηριζόμενο από την αναγκαία **χρηματοδότηση, που θα παρέχεται με τη μορφή κινήτρων και όρων αποτελεσματικότητας (conditionality) και όχι με προαπαιτούμενα ποσοτικά και δημοσιονομικά.**

Αναγκαίο προαπαιτούμενο, εθνική συνεννόηση και πολιτική συναίνεση

Βέβαια, για να καταστρωθεί ένα ολοκληρωμένο, γενικά αποδεκτό και εφαρμόσιμο Σχέδιο διοικητικών μεταρρυθμίσεων χρειάζεται να το αποφασίσει η πολιτική ηγεσία της χώρας και να δώσει τις γενικές πολιτικές κατευθύνσεις. Μια τέτοια πρωτοβουλία εμποδίζεται, όπως είναι γνωστό, από το κλίμα πολιτικής πόλωσης και έντασης που επικρατεί στη χώρα και από την **απουσία συναίνεσης και ελάχιστης πολιτικής συνεννόησης.** Εμποδίζεται ακόμη από το κλίμα εμφύλιου πολιτικού σπαραγμού, που κυριαρχεί στα ΜΜΕ και στην κοινή γνώμη. Πάντως η απουσία στοιχειώδους πολιτικής συναίνεσης καθιστά κάθε εγχείρημα διοικητικής μεταρρύθμισης αβέβαιο και έωλο.

Η **υπέρβαση της παρούσας αποτελματωμένης και πολωμένης πολιτικής κατάστασης**, αποτελεί το αναγκαίο πολιτικό προαπαιτούμενο κάθε σοβαρής μεταρρυθμιστικές προσπάθειας που θέλει να έχει προοπτική επιτυχίας. Άνευ τούτου ουδέν έστι γενέσθαι.

Συμπέρασμα

Όσο πιο επιτακτική και επείγουσα γίνεται η ανάγκη ριζικών και σχεδιασμένων διαρθρωτικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση και στο κράτος για την ίδια τους την επιβίωση, τόσο πιο αβέβαιη και αδιέξοδη εμφανίζεται η προοπτική πραγματοποίησης τους. Τα ανυπέρβλητα πάντως εμπόδια δεν ορθώνονται από τις συγκυριακές ή διαχρονικές, τις διαρθρωτικές αδυναμίες ή τις ανεπάρκειες της δημόσιας διοίκησης που εξετάσαμε. Όλες αυτές είναι αντιμετωπίσιμες και είναι δυνατόν να θεραπευτούν ή να διορθωθούν με γνώση και σύστημα και τελικά να παρακαμφθούν σε μια μακροπρόθεσμη προοπτική.

Εκείνο όμως που φαίνεται ότι αποτελεί το πιο σοβαρό αν και αόρατο εμπόδιο είναι η νοσηρή σχέση της πολιτικής εξουσίας με την δημόσια

διοίκηση. Μια νόσος πολύ παλιά, τόσο 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 πελατειακών αιτημάτων και ρουσφετιών. Η απελευθέρωση της δημόσιας διοίκησης από τον πελατειακό και φαυλοκρατικό εναγκαλισμό της πολιτικής εξουσίας αποτελεί όρο προ-απαιτούμενο κεφαλαιώδους σημασίας.

Το σημαντικότερο όλων είναι οι δημόσιοι υπάλληλοι να μεταμορφωθούν από απλοί εφαρμοστές του νόμου σε δημιουργικούς επεξεργαστές δημόσιων πολιτικών, σε θεσμικούς, πολιτικά ουδέτερους, συμβούλους της πολιτικής ηγεσίας, ώστε αυτή να λαμβάνει με την συνεργασία τους τις κατάλληλες αποφάσεις δημόσιας πολιτικής προς όφελος της χώρας και πέρα από μικροκομματικά οφέλη.