

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
2014 – 2016**

Μια πρώτη κριτική προσέγγιση

Το ΔΣ του ΔΣΣ-ΕΣΔΔΑ

Ιούνης 2014

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση εγκρίθηκε από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης και παρουσιάστηκε από τον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Κυριάκο Μητσοτάκη και την Υφυπουργό Εύη Χριστοφιλοπούλου, στις 2 Απριλίου 2014.

Δηλωμένος στόχος της Στρατηγικής, σύμφωνα με τον υπουργό, είναι η εγκαθίδρυση μιας δημόσιας διοίκησης καλύτερης, αποτελεσματικότερης, που θα σέβεται τα χρήματα του Έλληνα φορολογούμενου. Επιχειρείται ταυτόχρονα μέσω δηλώσεων η αποσύνδεση της Στρατηγικής από τις απαιτήσεις των δανειστών, αν και στο κείμενό της γίνεται συνεχής αναφορά στις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει διεθνώς η χώρα.

Η προτεινόμενη Εθνική Στρατηγική στηρίζεται σε τέσσερις πυλώνες: την αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, τον εξορθολογισμό των διοικητικών λειτουργιών, την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Παρά τη θεωρητική αξία των θεματικών αυτών, τα προβλήματα που εντοπίζονται και οι λύσεις που προτείνονται είναι άμεσα συνδεδεμένα με τις μνημονιακές προσταγές των δανειστών και τη λογική μείωσης δομών και κόστους, χωρίς κανέναν υπολογισμό των κοινωνικών επιπτώσεων. Οι συνθήκες που οδήγησαν στην παρούσα κατάσταση αντιμετωπίζονται σαν μακρινό παρελθόν, αποκομμένο από τη σημερινή πραγματικότητα που όμως στην ουσία διαμορφώνεται συστηματικά από τα ίδια πρόσωπα και πολιτικές δυνάμεις. Επιπλέον, στο γνωστό μοτίβο των παλαιοκομματικών τεχνασμάτων, η αξιοκρατία στη διαδικασία επιλογής των στελεχών που θα επανδρώσουν τη νέα Δημόσια Διοίκηση δέχεται ισχυρό πλήγμα μέσω της ουσιαστικής κατάργησης των τυπικών προσόντων υπέρ αόριστων «δεξιοτήτων», ενώ η όλη διαδικασία φαίνεται να καταλήγει σε ένα σχέδιο επικοινωνιακής προώθησης των επιβαλλόμενων μέτρων περικοπής δομών και κόστους.

Με το παρόν, επιχειρούμε μια κριτική αποτίμηση του κειμένου της Εθνικής Στρατηγικής με πολλαπλούς σκοπούς και αποδέκτες. Απευθυνόμαστε πρώτα στα μέλη του συλλόγου με σκοπό να διευρύνουμε τη συζήτηση που σχετίζεται τόσο με το περιεχόμενο σπουδών στην ΕΣΔΔΑ, όσο και με τη θέση και την προοπτική μας ως δημόσιοι υπάλληλοι. Για τους ίδιους λόγους απευθυνόμαστε σε όλους τους εργαζόμενους στο δημόσιο, αλλά και τον ιδιωτικό τομέα, σκοπεύοντας να συμβάλλουμε στο δημόσιο διάλογο.

Το κείμενο αυτό είναι εργασία σε εξέλιξη, κοινοποιείται με αφορμή τη ΓΣ του Δημοσιοϋπαλληλικού Συλλόγου Σπουδαστών της ΕΣΔΔΑ, όπου και θα συζητηθεί και αναμένεται να εμπλουτιστεί. Από το παρόν λείπει η κριτική αποτίμηση του 1^{ου} και του 2^{ου} Πυλώνα που θα ακολουθήσει σύντομα.

Η σύνταξη του παρόντος είναι συλλογική και έγινε με πρωτοβουλία και ευθύνη του ΔΣ.

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

Το κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής αναγνωρίζει από τις πρώτες γραμμές ότι **τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης είναι δομικά και ότι η κρίση μόνο τα ανέδειξε**. Πουθενά όμως στο κείμενο δεν αναγνωρίζονται, ούτε αναλύονται, οι πολιτικές και άλλες ευθύνες των κομμάτων που ήταν στην κυβέρνηση όλα τα προηγούμενα χρόνια, και τα οποία κυβερνούν τώρα από κοινού, του ΠΑΣΟΚ και της ΝΔ. Η απουσία αναφοράς στις πολιτικές επιλογές και τους μηχανισμούς που οδήγησαν στα προβλήματα που αναφέρονται είναι εκκωφαντική. Τα προβλήματα φαίνεται σαν να ήρθαν μόνα τους σαν αποτέλεσμα μιας διάχυτης και αόριστης κοινωνικής νοοτροπίας και πρακτικής.

Σχετικά με τα προβλήματα στα οποία δίνεται έμφαση, αυτά είναι όλα εργαλειακής φύσης (σε τίτλους: Αδυναμία σχεδιασμού & εφαρμογής δημόσιων πολιτικών, Έλλειψη συντονισμού, Ανεπαρκής αξιοποίηση και ανορθολογική κατανομή ανθρώπινου δυναμικού, Προβληματικό ρυθμιστικό πλαίσιο, Υστέρηση σε ζητήματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, Απουσία σύγχρονων μεθόδων, τεχνικών και εργαλείων διοίκησης), αθρώνοντας την πολιτική κατεύθυνση αλλά και την μικροπολιτική υποταγή στις απαιτήσεις των εκλογικών κύκλων, ώστε να αποφύγει και την απονομή ευθυνών. Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι στον άξονα της αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού γίνεται αναφορά σε δεξιότητες και όχι σε προσόντα, τυπικά ή ουσιαστικά, ενώ και πάλι απουσιάζει κάθε αναφορά στην κομματική ευνοιοκρατία που διαμόρφωσε για δεκαετίες την κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.

Στις **πρόσφατες εξελίξεις** γίνεται αναφορά στη μείωση του λειτουργικού κόστους του δημοσίου τομέα, αλλά όχι στις αντίστοιχες περικοπές σε κοινωνικές παροχές, εργασιακά δικαιώματα και θέσεις εργασίας. Στο τέλος, θεωρείται απαραίτητο να αναφερθεί η δέσμευση της χώρας στα μέτρα που έχουν περιληφθεί στο Πρόγραμμα Οικονομικής Σταθερότητας, αναφορά που επαναλαμβάνεται συχνά σε όλη την έκταση του κειμένου.

Παρατίθεται **σειρά δράσεων** που έχουν πραγματοποιηθεί μέχρι τώρα στο πλαίσιο αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης και τα αποτελέσματά τους. Για τα τελευταία χρησιμοποιούνται άλλοτε ωραίες και άλλοτε θολές εκφράσεις που συσκοτίζουν την πραγματική επίδραση των συγκεκριμένων δράσεων. Για παράδειγμα, ο Ν.4024/2011 για το Ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο υποτίθεται ότι οδήγησε σε «εξορθολογισμό αμοιβών και εκσυγχρονισμό συστήματος εξέλιξης» και όχι σε μεγάλες μειώσεις μισθών και πάγωμα των εξελίξεων, ενώ η Θεσμοθέτηση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής υποτίθεται ότι οδήγησε σε «βελτίωση οικονομικής λειτουργίας».

Εκεί όμως που ξεκαθαρίζονται οι προτεραιότητες της προωθούμενης πολιτικής είναι στην **ανάλυση των αναγκών, των προκλήσεων και του σύγχρονου ρόλου της δημόσιας διοίκησης**. Οι

ανάγκες εμφανίζονται μόνο στον τίτλο και δεν αναλύονται περαιτέρω. Δεν ορίζεται ξεκάθαρα για ποιον πρέπει να είναι αποδοτικός και αποτελεσματικός ο δημόσιος τομέας, αλλά συνάγεται ότι είναι για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, με έμφαση στις τελευταίες.

Οι προκλήσεις κινούνται γύρω από τέσσερις βασικούς άξονες: **τους πολιτικούς θεσμούς και τη διακυβέρνηση**, όπου επιδιώκεται η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στους θεσμούς μέσω της διαφάνειας και της λογοδοσίας, **την οικονομία και ανάπτυξη για τη δημιουργία ευνοϊκού περιβάλλοντος για επενδύσεις και ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας**, το κοινωνικό περιβάλλον για την **ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων**, με αναβάθμιση του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Πίσω από τις καλοδιατυπωμένες αυτές επισημάνσεις κρύβονται η απουσία απόδοσης ευθυνών για τη διαφθορά που κλονίζει καθημερινά την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς και η προσπάθεια ανακατανομής όχι του πλούτου αλλά της φτώχειας με στόχο την αποφυγή ξεσηκωμού εργαζομένων και ανέργων. Ξεχωρίζει ιδιαίτερα η έκφραση *«Η κοινωνική προστασία πρέπει να είναι σωστά διαρθρωμένη και να είναι σε θέση να αποτρέψει την καταστροφή ανθρώπινου κεφαλαίου λόγω της κρίσης»*, μια προσεκτικά επιλεγμένη έκφραση που αναφέρεται σε μελλοντικό ενδεχόμενο, αγνοώντας ότι η καταστροφή είναι ήδη σήμερα, για πολλά μέλη της κοινωνίας, μια σκληρή πραγματικότητα.

Στη συνέχεια συνοψίζεται το **ζητούμενο της (σύγχρονης) -δημόσιας διοίκησης** αφού γίνει ξεκάθαρο μέσα από παράθεση στοιχείων ότι έχει συρρικνωθεί η απασχόληση στον Δημόσιο Τομέα και ότι η ξεκάθαρη πρόθεση της Κυβέρνησης είναι η σμίκρυνση του πεδίου δράσης του Δημόσιου Τομέα υπέρ του Ιδιωτικού. Κι εδώ, οι όποιες κινήσεις συσχετίζονται ανοιχτά με τις αποφάσεις των δανειστών αφού, *«όπως προκύπτει από τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας, οι απασχολούμενοι στο δημόσιο θα συνεχίσουν να μειώνονται, ενώ θα αυξάνεται η μέση ηλικία τους, όπως επίσης οι χρηματικοί πόροι θα είναι περιορισμένοι έως και το 2015»*.

Η **στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση** θα είναι άμεσα ευθυγραμμισμένη με τη δεκαετή αναπτυξιακή στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης **«Ευρώπη 2020»**. Με αυτόν τον τρόπο υποδεικνύεται ότι η ΕΕ έχει υπαγορεύσει την εν λόγω στρατηγική και υπονοείται η συσχέτιση με τη χρηματοδότησή της, αφού *«η συνεκτικότητα του εν λόγω σχεδίου θα καταστήσει εφικτή και τη χρηματοδότηση επιλεγμένων κομβικών μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων, τόσο σε μεσοπρόθεσμη όσο και μακροπρόθεσμη βάση»*.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ

Ως **όραμα** της Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση ορίζεται μια ανεξάρτητη, εξωστρεφής και ευέλικτη δημόσια διοίκηση, η οποία θα υλοποιεί αποτελεσματικά τις δημόσιες πολιτικές με άξονες την καινοτομία, τη δημιουργικότητα και τη λογοδοσία της διοίκησης. Για μια ακόμα φορά γίνεται επίκληση των (υποκειμενικών) δεξιοτήτων και όχι των (αποδεδειγμένων) προσόντων του ανθρώπινου δυναμικού και της ανάγκης αποκατάστασης της εμπιστοσύνης προς το Κράτος πολιτών και επιχειρήσεων, χωρίς αναφορά στους πολιτικούς παράγοντες που την κλόνισαν τόσα χρόνια.

Στη συνέχεια περιγράφονται οι αρχές που διέπουν την μεταρρύθμιση τονίζοντας την αξιοκρατία, τη νομιμότητα, την οικονομικότητα, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και την ανεξαρτησία της διοίκησης. Τελικό ζητούμενο της μεταρρύθμισης θα είναι η μετάβαση σε ένα μοντέλο οργάνωσης που θα διακρίνεται από την ευελιξία και την προσαρμοστικότητα, την εκ των προτέρων δράση, την καινοτομία και την εξωστρέφεια.

Ακολουθεί η **αναγνώριση των βασικών προκλήσεων** που αντιμετωπίζει η Δημόσια Διοίκηση και είναι το υπό διαμόρφωση Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης με την Ε.Ε, και οι συμβατικές δεσμεύσεις της χώρας. Από αυτές επιλέγεται για προφανείς λόγους να αναφερθεί ονομαστικά μόνο το Μνημόνιο Χρηματοπιστωτικής και Οικονομικής Πολιτικής.

Παρατηρεί κανείς λοιπόν, τον μη επαρκή συσχετισμό των προκλήσεων με το όραμα και τις αρχές της διοίκησης, καθώς και ότι δεν αναφέρονται στις προκλήσεις θέματα προερχόμενα από τις εθνικές κοινωνικές ανάγκες και αιτήματα, παρά μόνο υποχρεώσεις προς τρίτους. Επιπλέον, από όλες τις συμβατικές υποχρεώσεις της χώρας (π.χ. κείμενα ΟΗΕ, Κοινοτικό Κεκτημένο, Διεθνές Εργατικό Δίκαιο, δεσμεύσεις προς το Συμβούλιο της Ευρώπης κ.α.) παρουσιάζονται ονομαστικά μόνο αυτές που ανήκουν στο λεγόμενο Μνημονικό πλαίσιο συμβάσεων.

Το πλάνο που διαμορφώνει η Κυβέρνηση βασίζεται σε **4 πυλώνες**: την αναδιοργάνωση των Διοικητικών Δομών, την αξιοποίηση Ανθρώπινου Δυναμικού, τον εξορθολογισμό των διοικητικών λειτουργιών, και την ενίσχυση της διαφάνειας.

Το στρατηγικό σχέδιο αναπτύσσεται σε δύο διαδοχικές φάσεις. Η πρώτη φάση, ο μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός (24 μήνες), περιλαμβάνει καταρχάς δράσεις με προτεραιότητα που θα απορρέουν από **δεσμεύσεις της χώρας υπέρ τρίτων**, που θα πρέπει να ολοκληρωθούν **μέχρι το τελευταίο τρίμηνο του 2014**. Αυτές στοχεύουν στον εξορθολογισμό και στη συρρίκνωση του Δημοσίου, το οποίο θα τηρεί την αρχή της οικονομικότητας. Έτσι πιστεύεται ότι θα ενισχυθεί η αξιοπιστία της χώρας έναντι των δανειστών της.

Στην **πρώτη φάση** περιλαμβάνονται και μεσοπρόθεσμες δράσεις (2 έτη), διαρθρωτικού κυρίως χαρακτήρα, που θα δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις για τη μετάβαση σε ένα νέο οργανωσιακό

μοντέλο, αναφερόμενο ως μεταγραφειοκρατικό σχήμα και τη βελτιστοποίηση της αξιοποίησης των υφιστάμενων πόρων.

Τέλος η **δεύτερη, μακροπρόθεσμη φάση** (2-7 έτη), θα επικεντρώνεται στη αξιολόγηση και τη διάχυση των προηγούμενων δράσεων, την ενσωμάτωση νέων αξιών και λειτουργιών στη Διοίκηση, χωρίς να αναφέρονται ποιες είναι αυτές, και την ενίσχυση των θεσμών.

Για την υλοποίηση της κρίνεται ως απαραίτητη η αποδοχή και η συμμετοχή της ίδιας της δημόσιας διοίκησης, και για αυτό πρώτος στόχος είναι η διαμόρφωση μίας επικοινωνιακής στρατηγικής προς τα στελέχη. Σε αυτόν τον στόχο εντάσσεται και η αυτοαξιολόγηση.

Σε ολόκληρο τον Στρατηγικό Σχεδιασμό είναι εμφανής η απουσία οποιασδήποτε κοινωνικής αναφοράς, ειδικότερα στις ανάγκες που απορρέουν από την εθνική οικονομική και κοινωνική κρίση, αλλά και από διεθνείς τάσεις και φαινόμενα. Αντίθετα, γίνεται αποκλειστική αναφορά στην αξιοπιστία της χώρας έναντι **συγκεκριμένων διεθνών εταίρων**, και πιο συγκεκριμένα των **δανειστών** του κράτους. Επιπλέον γίνεται μία επαναλαμβανόμενη αναφορά σε αξίες και αρχές, χωρίς συγκεκριμένο περιεχόμενο, εκτός από όταν αναφέρεται στη συρρίκνωση του δημοσίου – το μόνο μέτρο που αναφέρεται ονομαστικά. Αυτό δεν είναι στρατηγικός σχεδιασμός, είναι ένα επικοινωνιακό πλασάρισμα των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας, χωρίς μία πραγματική στρατηγική ανάλυση εθνικού και διεθνούς περιβάλλοντος και καταγραφής των αναγκών που αυτή γεννά.

3^{ος} ΠΥΛΩΝΑΣ: ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

Ο 3ος πυλώνας του σχεδίου δράσης της Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση αναφέρει τις επερχόμενες αλλαγές που αφορούν στους εργαζομένους στη Δημόσια Διοίκηση. **Σε πρώτο επίπεδο** βρίσκεται η διαμόρφωση του **νέου ενιαίου μισθολογίου**, βασικός στόχος του οποίου θα είναι η άμεση σύνδεση με τον κρατικό προϋπολογισμό. Για το σκοπό αυτό προβλέπεται ετήσια διαδικασία προγραμματισμού και ελέγχου από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ) και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ), ενώ τα ποσά για μισθοδοσία θα αφορούν πλέον σε ένα συγκεκριμένο μέγιστο (προκαθορισμένο) αριθμό προσωπικού. Είναι χαρακτηριστικό ωστόσο, ότι δεν αναφέρονται οι περιπτώσεις διαβάθμισης της μισθοδοσίας και δε λαμβάνονται υπόψη κριτήρια όπως τα αντικειμενικά προσόντα του υπαλλήλου (π.χ. μεταπτυχιακό, διδακτορικό), ή η οικογενειακή του κατάσταση (π.χ. αριθμός παιδιών) και τι γίνεται σε περιπτώσεις που αυτά ξεπερνούν το δεδομένο ανώτατο μισθολογικό όριο της υπηρεσίας. Ο καθορισμός ανώτατου ορίου προλειαίνει το έδαφος για περικοπές μισθών ή / και επιδομάτων, ενώ η δυνατότητα μείωσης αυτού του ορίου στο μέλλον είναι πηγή ομηρίας των δημόσιων υπαλλήλων.

Προκειμένου να αναθεωρηθεί το υπάρχον μισθολόγιο προτείνεται η εισαγωγή λογιστικών εργαλείων και η χρήση της έννοιας του **“ισοδύναμου πλήρους απασχόλησης”** (*full time equivalent*, ΠΠΑ). Το ισοδύναμο υπολογίζεται συγκρίνοντας τον πραγματικό χρόνο απασχόλησης ενός εργαζομένου με τον χρόνο πλήρους απασχόλησης. Ένας εργαζόμενος πλήρους απασχόλησης λογίζεται σαν ένα ΠΠΑ ενώ ένας μερικής απασχόλησης λογίζεται ως ποσοστό ενός ΠΠΑ σε αναλογία με τις ώρες εργασίας του, ενώ μονάδα μέτρησης είναι το ανθρωπόετος (δηλ. η εργασία ενός ανθρώπου σε ένα έτος). Πρακτικά, η προσέγγιση αυτή οδηγεί στην **εισαγωγή της μερικής απασχόλησης στο δημόσιο τομέα**, προς αντικατάσταση των προηγούμενων προσλήψεων με stages, βοηθώντας στην αντίστοιχη “τιμολόγησή” τους και προωθώντας στην ουσία τη μέθοδο του “outsourcing”, ώστε να συμμορφώνονται με το ευρύτερο οικονομικό πλαίσιο και τους περιορισμούς σε κάθε υπηρεσία.

Τέλος, σε σχέση με τις **μη μισθολογικές παροχές** (βλ. επιδόματα και ασφάλιση) στους δημοσίους υπαλλήλους, έχει δρομολογηθεί ο έλεγχος και η αξιολόγησή τους μέχρι τον Ιούλιο του 2014, με στόχο την υποβολή νομοσχεδίου τον **Σεπτέμβριο** του ίδιου έτους, για να ρυθμιστούν οριστικά και να εναρμονιστούν με τις πρακτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το δεύτερο επίπεδο του πυλώνα του ανθρώπινου δυναμικού έχει να κάνει με τη δημιουργία και την καθιέρωση ενός **μόνιμου μηχανισμού κινητικότητας** των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα. Στόχος είναι η ευελιξία στις μετακινήσεις των υπαλλήλων στις διαφορετικές δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες θα έχουν εθελοντικό χαρακτήρα και θα ενθαρρύνονται και με αντίστοιχα κίνητρα. Προβλέπεται η ίδρυση μιας **“Εσωτερικής Αγοράς Εργασίας”** (έως τον **Δεκέμβριο του 2014**) στο Δημόσιο, μέσω της οποίας θα ελέγχονται οι διαδικασίες μετακίνησης (μετατάξεις, αποσπάσεις,) και θα

δημοσιοποιούνται οι ανοικτές θέσεις για τους ενδιαφερόμενους υπαλλήλους, ενώ τέλος, προωθείται και επιβάλλεται η **χρήση της συνέντευξης** για την επιλογή των υπαλλήλων όλων των βαθμίδων.

Αναφορικά με το **σύστημα ταξινόμησης των υπαλλήλων, σε ένα τρίτο επίπεδο**, το πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής προβλέπει: *«απλοποίηση της διαχείρισης του προσωπικού μέσω μιας δραστηκής αναδιάρθρωσης του συστήματος των κλάδων»*, με στόχο: *«να μειωθεί σημαντικά ο αριθμός τους αλλά και να αναθεωρηθούν οι αρχές στις οποίες εδράζεται το σύστημα των κλάδων»*. Βασική μέθοδος εφαρμογής των παραπάνω είναι η εισαγωγή **περιγραμμάτων θέσης** εργασίας (μέχρι τον **Οκτώβριο του 2014**), που θα συνδέονται άμεσα με τη στοχοθεσία και την περιοδική (ετήσια) αξιολόγηση των υπαλλήλων.

Ο προβληματισμός που δημιουργείται εδώ αρχικά, έχει να κάνει με τον τρόπο με τον οποίο θα δημιουργηθούν τα περιγράμματα θέσης, δηλαδή αν δημιουργηθούν πάνω στις ανάγκες των υπηρεσιών ή “περιγράφοντας” ήδη υπηρετούντες υπαλλήλους. Στη δεύτερη περίπτωση, το περίγραμμα της θέσης και οι στόχοι που αυτό θα επιβάλλει είναι δυνατόν να αλλοιώσουν την ίδια την ουσία της κατοπινής αξιολόγησης των υπαλλήλων: οι ευνοούμενοι, με καθήκοντα προσαρμοσμένα στις ικανότητες και τις απαιτήσεις τους, θα κατακτούν εύκολα το άριστα, ενώ όσοι προορίζονται για χαμηλές βαθμολογίες θα εγκλωβίζονται από το περίγραμμα της θέσης τους στην προσπάθεια κατάκτησης άπιαστων στόχων. Από την άλλη πλευρά υπάρχει και ο κίνδυνος περιχαράκωσης των υπαλλήλων πίσω από τις συγκεκριμένες αρμοδιότητες που προβλέπονται για τη θέση του, καταργώντας την έννοια και την αξία της ατομικής πρωτοβουλίας, αλλά και της πιο ευέλικτης δράσης του υπαλλήλου εκτός πλαισίων.

Τα βασικά κριτήρια στα οποία πλέον θα δομούνται οι κατηγορίες θέσεων εργασίας, είναι **οι δεξιότητες** που απαιτούνται για το διοικητικό έργο, η **αποδεδειγμένη εμπειρία** και η **απόδοση**, ενώ τα αντικειμενικά τυπικά προσόντα του υπαλλήλου (τίτλοι σπουδών, μεταπτυχιακά κλπ.) υποβαθμίζονται κατά τον υπολογισμό. Η αναξιοκρατία αναδεικνύεται σε σοβαρό κίνδυνο και σε αυτή την περίπτωση: τα τυπικά προσόντα που κατά κανόνα αποκτούνται σε χώρους ανεξάρτητους από την υπηρεσία δεν προσφέρουν στην αξιολόγηση του υπαλλήλου, ενώ οι υποκειμενική κρίση του αξιολογητή για την απόδοση και η προηγούμενη εμπειρία που μπορεί να βασίζεται σε ευνοιοκρατικές τοποθετήσεις αποκτούν αυξημένη βαρύτητα.

Επιλογή και ρόλος των υψηλόβαθμων στελεχών

Η Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση προβλέπει δραστηκές αλλαγές και στον τρόπο επιλογής των προϊσταμένων και διευθυντών και τις διαδικασίες ανέλιξής τους στην ιεραρχική κλίμακα, οι οποίες αποτυπώνονται και στον πρόσφατο νόμο για την αξιολόγηση. Συγκεκριμένα, το ειδικό βάρος δίνεται πάλι στις (επικοινωνιακές) **δεξιότητες**, στην **αποδοτικότητα** και την **προηγούμενη εμπειρία σε θέσεις ευθύνης**, θα υπάρχουν **γραπτές εξετάσεις**, ενώ κομβικό ρόλο σε

όλες τις επιλογές και προαγωγές διαδραματίζει η διαδικασία της **συνέντευξης**. Τα τυπικά προσόντα του υπαλλήλου δεν θα λαμβάνονται καθόλου υπόψη στην επιλογή για κάλυψη θέσης ευθύνης, ενώ τα αποτελέσματα των γραπτών εξετάσεων που θα καλείται να δίνει, περνούν από διαδικασία αρνητικής ποσόστωσης όσο ανεβαίνουν προς τα πάνω την ιεραρχική κλίμακα αφού παράλληλα αυξάνεται η βαρύτητα της συνέντευξης (φτάνει στο 70% για τους Διευθυντές και το 100% για τους Γενικούς Διευθυντές). Βάσει του νέου θεσμικού πλαισίου, η πλήρωση των θέσεων προϊσταμένων γενικών διευθύνσεων, με τις ανωτέρω προϋποθέσεις, πρέπει να γίνει μέχρι το **Δεκέμβριο του 2014** και αντίστοιχα των τμημάτων και διευθύνσεων μέχρι τον **Ιούνιο του 2015**.

Μέσο επίτευξης των προαναφερομένων ρυθμίσεων θα αποτελέσει το νέο **σύστημα αξιολόγησης** που εισάγεται. Σκοπός του συστήματος αυτού θα είναι: “η διαδικασία επιλογής και **διαμόρφωσης στόχων**, η αξιολόγηση και η ανέλιξη βάσει **απόδοσης**”. Επιπλέον, προτείνεται η δυνατότητα παροχής πρόσθετων οικονομικών κινήτρων (παράλληλα με το νέο ενιαίο μισθολόγιο), «προκειμένου να ανταμείβονται οι καλύτεροι υπάλληλοι». Η προθεσμία για την ολοκλήρωση της αξιολόγησης της ατομικής απόδοσης κάθε υπαλλήλου, με το νέο σύστημα είναι μέχρι τον **Μάρτιο του 2015**.

Ολοκληρώνοντας, ο 3ος πυλώνας του σχεδίου δράσης της Εθνικής Στρατηγικής προβλέπει τη συνεχή **βελτίωση της κατάρτισης** του προσωπικού, με στόχους: α) την ενίσχυση των ανθρώπινων πόρων προκειμένου να υποστηριχθεί η ανάπτυξη της σταδιοδρομίας και **να γίνουν αποδεκτές** οι οργανωτικές και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, β) τη διευκόλυνση του καθεστώτος **μόνιμης κινητικότητας** και γ) την ενίσχυση των **βασικών οριζόντιων δεξιοτήτων**, ιδίως των δεξιοτήτων πληροφορικής, σε όλη τη διοίκηση. Κεντρικό ρόλο στη διαδικασία της κατάρτισης θα έχει το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), ενώ προτείνεται τελικά, η ανάπτυξη μιας «**κοινότητας**» **επίλεκτων υψηλόβαθμων στελεχών**, ώστε να ανταλλάσσονται σε τακτά χρονικά διαστήματα βέλτιστες πρακτικές και να προωθείται ο διυπουργικός συντονισμός. Το πώς θα διατηρηθεί η ενότητα αυτής της κοινότητας σε ένα περιβάλλον ανοικτής αγοράς εργασίας μέσα στο Δημόσιο, με τα μέλη της να ανταγωνίζονται για τις θέσεις ευθύνης σε ένα περιβάλλον αποδεδειγμένα μη αξιοκρατικό, δεν φαίνεται να αποτελεί αντικείμενο προβληματισμού.

4^{ΟΣ} ΠΥΛΩΝΑΣ: ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑΣ

Σύμφωνα με την εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση, η «ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των σύγχρονων οργανισμών συναρτάται από την ενδυνάμωση των ελεγχικών τους λειτουργιών». Για να επιτευχθεί αυτή η ενδυνάμωση προβλέπεται η δημιουργία οργανικών μονάδων που στοχεύουν στην αποτελεσματικότητα των διοικητικών δομών μέσα από διορθωτικές κινήσεις, ώστε να προσανατολιστεί η διοίκηση σε μετρήσιμα αποτελέσματα. Θεσμοθετείται η **Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου**, η οποία είναι άμεσα υπαγόμενη στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό με αποστολή της τη διενέργεια εσωτερικού ελέγχου, καθώς και στην παροχή συμβουλευτικού ρόλου προς τους ελεγχόμενους οργανισμούς, ώστε αυτοί να καθίστανται **πιο παραγωγικοί** και να διασφαλίζεται η εύρυθμη λειτουργία τους, με γενικόλογες αναφορές στο δημόσιο συμφέρον, τη χρηστή διοίκηση και την παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών με παράλληλη ελαχιστοποίηση του κόστους.

Σημειώνεται ότι δεν γίνεται καμιά αναφορά στην ποσότητα και το εύρος των υπηρεσιών, παρά μόνο στην ποιότητα. Αυτή η παρατήρηση γίνεται σε μια περίοδο που οι συγχωνεύσεις και περικοπές δομών και υπηρεσιών βρίσκονται στην ημερήσια διάταξη. Συνάγεται ότι στόχος είναι να οι υψηλής ποιότητας υπηρεσίες όσων δημόσιων δομών παραμείνουν. Από την άλλη, η πρόταση ότι ο μεγαλύτερος έλεγχος και εποπτεία των δημόσιων υπηρεσιών μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση της ποιότητας των υπηρεσιών, με τους ίδιους ή και μικρότερους πόρους, παραγνωρίζει τις τεράστιες ελλείψεις που υπάρχουν σε ανθρώπινο δυναμικό σε νευραλγικούς τομείς, όπως αυτοί της παιδείας και της υγείας. Η υπόθεση ότι ο εξορθολογισμός μπορεί να υποκαταστήσει μέρος των δαπανών πρέπει να αποδεικνύεται σε κάθε περίπτωση και όχι για όλο το δημόσιο τομέα.

Οι λεγόμενες νέες δομές αυτοβελτίωσης της διοίκησης θα βασιστούν σε εποπτικούς φορείς, οι οποίοι θα εκπονούν ελέγχους για την αντιμετώπιση των αδυναμιών και θα εστιάζουν στους πιθανούς τομείς βελτίωσης. Οι έλεγχοι θα συνεχίσουν τον εντοπισμό των πειθαρχικών υποθέσεων, αλλά θα παρέχουν επίσης και την, απολύτως απαραίτητη, γενικότερη ανάλυση σχετικά με την **αποτελεσματικότητα της δημόσιας πολιτικής**. Παράλληλα, θα μελετηθεί το κανονιστικό πλαίσιο καθώς και οι διαδικασίες που θα συμβάλουν στη δημιουργία ενός αυστηρού προγράμματος ελέγχων. Η ανάπτυξη **δεικτών** και η υποχρεωτική κατάρτιση αναφορών για τις προοπτικές και αναφορών τρέχουσας κατάστασης στοχεύουν σε ένα **τακτικό μοντέλο συλλογής στοιχείων** που θα ενισχύει πιο αναλυτικές προσεγγίσεις από τα ανώτερα διοικητικά στελέχη. Το έργο αποσκοπεί στην ανάπτυξη των φορέων επιθεώρησης και στην ενίσχυσή τους, προκειμένου να προβαίνουν σε **εσωτερικούς ελέγχους, σε ανάλυση και παρουσίαση προοπτικών**.

Ο στόχος είναι να δημιουργηθεί μια διαδικασία που, μέσω της αξιολόγησης, μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τον εντοπισμό και την παρακολούθηση **νέων μεταρρυθμίσεων**. Τέτοιοι φορείς

θα είναι σε θέση να προτείνουν διαρκώς αλλαγές **«ανάλογα με τις κατευθύνσεις της πολιτικής ηγεσίας»**, μετατρέποντας έτσι τον κρατικό μηχανισμό σε ένα ευέλικτο εργαλείο στα χέρια της.

Οι φορείς επιθεώρησης θα δικαιούνται επίσης να επιλέξουν ορισμένες **δικές τους μελέτες** για να έχουν εγγύα αντικειμενικότητας σε σχέση και με τους στόχους του προγράμματος αξιολόγησης. Δίνεται έτσι η δυνατότητα να εισαχθούν στόχοι αλλότριου από το δημόσιο όπως έχει γίνει και στο παρελθόν με παρόμοιες μελέτες. Το βασικό πρόβλημα που ανακύπτει εδώ είναι το από ποιους θα πραγματοποιούνται οι έλεγχοι και οι προτάσεις για βελτίωση των δομών. Σε μια Δημόσια Διοίκηση που, ενώ είναι υποχρεωμένη από το νόμο, δεν εφαρμόζει το πρόγραμμα στοχοθεσίας και τα φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης υπερβαίνουν τις δυνατότητες ελέγχου των υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών, είναι δύσκολο να γίνει κατανοητό πως θα οργανωθούν συστήματα συγκέντρωσης δεδομένων, καθοδήγησης στην καθιέρωση στόχων και ελέγχου της επίτευξής τους.

Ταυτόχρονα, το ΥΔΜΗΔ επιδιώκει τη διαμόρφωση μιας δημόσιας πολιτικής για τα οικεία ανοικτά δεδομένα με πολλαπλούς στόχους, ξεκινώντας από την ενίσχυση της οικονομικής δραστηριότητας, την αύξηση της λογοδοσίας, την αποδοτικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, την μείωση του κόστους συναλλαγής των πολιτών με το κράτος, καθώς και την μείωση του εσωτερικού κόστους λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και των αντίστοιχων ενδο-διοικητικών βαρών.

Μέσα επίτευξης αποτελούν η ανάπτυξη του portal data.gov.gr, η ουσιαστική αναβάθμιση του ηλεκτρονικού μητρώου της Απογραφής των δημοσίων υπαλλήλων, η περαιτέρω ενίσχυση του κυβερνητικού ιστοτόπου “Διαύγεια” σε θεσμικό επίπεδο, μέσω της θωράκισης του αναρτημένου εγγράφου, της ηλεκτρονικής χρήσης και διακίνησης αναρτημένων εγγράφων χωρίς την ανάγκη επικύρωσης τους, καθώς και της διεύρυνσης των υπόχρεων προς ανάρτηση.

Σχετικά με την πειθαρχική διαδικασία, αναφέρεται ότι έχουν επιτευχθεί ταχύτερες διαδικασίες, αποτελεσματικότερη επιβολή ποινών και μείωση εφέσεων. Επιπλέον, γίνεται αναφορά σε «ένα φιλόδοξο πρόγραμμα ενίσχυσης των επιθεωρήσεων [το οποίο] έχει ξεκινήσει να υλοποιείται και να αποφέρει θετικά αποτελέσματα». Στην ουσία, πρόκειται για αυστηρότερο πλαίσιο που θα περιλαμβάνει σύστημα παρακολούθησης των υποθέσεων και των εκκρεμοτήτων τους, **ανάδειξη ακραίων πειθαρχικών παραπτώματων** προς ευαισθητοποίηση των υπαλλήλων προς τις συνέπειες τέλεσής του, απλοποίηση πειθαρχικών διαδικασιών, εμπλοκή των υπηρεσιών ανθρωπίνων πόρων των υπουργείων σε προγράμματα επιθεώρησης. Ο τρόπος με τον οποίο έχουν αξιοποιηθεί αυτές οι διαδικασίες στο παρελθόν εύλογα καθιστά τον αναγνώστη καχύποπτο.

Επιπλέον, η Εθνική Στρατηγική προβλέπει τη σύνταξη και προώθηση κώδικα καλής συμπεριφοράς, ώστε να ενημερωθούν όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι για τα δικαιώματα και τα καθήκοντά τους, αγνοώντας τον υπάρχοντα «Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς των δημοσίων

υπαλλήλων» που έχει συντάξει το ίδιο το ΥΔΜΗΔ σε συνεργασία με τον Συνήγορο του Πολίτη. Στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει επίσης να οικοδομηθεί μια νέα κουλτούρα, βασισμένη στο πλαίσιο κοινών αξιών, που δεν είναι άλλες από την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα, την καινοτομία και την ανοιχτότητα, οι οποίες θα πρέπει ταυτόχρονα να ισορροπούν με την αρχή της νομιμότητας και της ισότητας. Προκειμένου **να εντοπιστούν και να περιοριστούν οι συγκρούσεις συμφερόντων στο υψηλότερο κρατικό επίπεδο**, κάθε σύμβουλος υπουργού θα πρέπει κατά την ανάληψη των καθηκόντων του να υπογράφει **μια δήλωση** στην οποία θα αναφέρει όλα τα πιθανά του συμφέροντα που συνδέονται με τις **επαγγελματικές του δραστηριότητες**. Σε περίπτωση που δεν το πράξει πλήρως, θα υπόκειται σε πειθαρχικές κυρώσεις.

Σχετικά με τον σχεδιασμό των εκπαιδευτικών προγραμμάτων καταπολέμησης της διαφθοράς, επιφυλάσσεται ειδικός ρόλος στο Ινστιτούτο Επιμόρφωσης του ΕΚΔΔΑ το οποίο θα προωθεί δράσεις συμβουλευτικού και επιμορφωτικού χαρακτήρα στο πλαίσιο της θεματικής ενότητας «Βελτίωση δεξιοτήτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς» (διοικητική μεταρρύθμιση, καταπολέμηση διαφθοράς & γραφειοκρατίας, μεταρρυθμίσεις στην Υγεία, εφαρμογή του οδικού χάρτη για την παροχή τεχνικής βοήθειας στον τομέα του ξεπλύματος βρώμικου χρήματος, της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής). Το ΙΝ.ΕΠ. μελετά την ένταξη σεμιναρίων για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο πρόγραμμα εισαγωγικής εκπαίδευσης των νεοδιοριζόμενων δημοσίων υπαλλήλων, ενώ αναπτύσσει το σύνολο των εκπαιδευτικών δράσεων, όπου αυτό είναι εφικτό, σε τρία επίπεδα, τα οποία αφορούν σε **τεχνική υποστήριξη από ξένους εμπειρογνώμονες**, on the job training, καθώς και μεθόδους και βέλτιστες πρακτικές συνεργασίας μεταξύ δυνητικά εμπλεκόμενων φορέων.