

Επανάδρυση του κράτους: οι αναγκαίες τομές

Χρήστος Χατζηεμμανουήλ

Τον Οκτώβριο του 1855, το περιοδικό *Πανδώρα* άρχισε να δημοσιεύει σε συνέχειες τον *Θάνο Βλέκα* του Παύλου Καλλιγά. Πρόκειται για το πρώτο άξιο λόγου μυθιστόρημα της λογοτεχνίας μας. Είναι, εν τούτοις, το μόνο λογοτεχνικό βιβλίο ενός ανθρώπου που διακρίθηκε, κατά τα άλλα, ως κορυφαίος νομομαθής και επιφανής πολιτικός (υπουργός, πρόεδρος της Βουλής, κ.λπ.). Ο *Θάνος Βλέκας* διατηρεί ακόμη και σήμερα το ενδιαφέρον του, όχι τόσο ως λογοτέχνημα ολκής, όσο ως ιστορικό τεκμήριο. Πρόκειται για μια ιδιαίτερα ρεαλιστική και εύστοχη σάτιρα της ληστοκρατούμενης Ελλάδας της ύστερης οθωνικής περιόδου. Θέτει το δάκτυλο επί τον τύπο των ήλων και καταγράφει τη ζοφερή κοινωνική πραγματικότητα της εποχής του - μια πραγματικότητα, που ως βασική παράμετρο έχει την έλλειψη οργανωμένου κράτους, ή ακόμη και την ευθέως αντίθετη προς τις διακεκηρυγμένες προθέσεις λειτουργία της διοίκησης. Η καταδυνάστευση των πολιτών και ο θρίαμβος της αναρχίας και της ανομίας παρουσιάζονται από τον Καλλιγά ως ευθέα αποτελέσματα της βαθιάς δυσλειτουργίας των νέων κρατικών θεσμών. Χωροφύλακες που θέλουν να επιβάλλουν την τάξη με μέσα παράνομα και καταπιεστικά, στρατιωτικοί που ενίοτε περνούν στις τάξεις των ληστών ή τους παρέχουν κάλυψη και προστασία, πολιτικοί που χρησιμοποιούν τέτοιους στρατιωτικούς για να ενισχύσουν την τοπική τους εξουσία, ενοικιαστές φόρων που γδέρνουν τους κολλήγους, νόμοι περί διανομής των δημόσιων γαιών γεμάτοι παραθυράκια, αβλεψίες και στρεβλά κίνητρα, αδιάφοροι και κοντόφθαλμοι δικαστικοί: αυτή ήταν η πραγματικότητα του κράτους, όπως την αντιλαμβανόταν ένας από τους επιφανέστερους λειτουργούς του - υπουργός Δικαιοσύνης την προηγούμενη της δημοσιεύσεως του μυθιστορήματος χρονιά. Ταυτόσημη εικόνα μας μεταφέρει και το άλλο σπουδαίο αφήγημα της περιόδου, η *Στρατιωτική Ζωή εν Ελλάδι*, από τις σελίδες της οποίας αξίζει να προσεχθούν και εκείνες που αφορούν την υπηρεσία του ανώνυμου συγγραφέα στο Υπουργείο Στρατιωτικών. Τελικά, φαίνεται, το «πρότυπον βασίλειο εν Ανατολή» υφίστατο μόνον στα νομοθετικά του κείμενα.

Εκατόν πενήντα χρόνια αργότερα, η κατάσταση έχει ασφαλώς ξεπεράσει το πρωτόγονο εκείνο επίπεδο. Κανείς δεν μπορεί να πει χωρίς να υπερβάλλει ότι στη διοίκηση βασιλεύει απλώς το χάος και η αυθαιρεσία. Όμως, ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να αποτελεί το μεγάλο ανασταλτικό παράγοντα, το βαρίδι το οποίο πρέπει να αποτινάξει η χώρα, αν θέλει να επιτύχει το θεσμικό εκσυγχρονισμό, αλλά και να βελτιώσει την παραγωγικότητα και να εισέλθει επιτέλους σε τροχιά βιώσιμης ανάπτυξης. Αυτό το αναγνωρίζουν οι πάντες, Έλληνες και ξένοι - κι όταν λέω «ξένοι», εννοώ διεθνείς οργανισμούς όπως ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα, αλλά και σε ευρωπαϊκό επίπεδο την Επιτροπή.

Το ζήτημα δεν έχει να κάνει μόνο με τη σχέση πολίτη και κράτους, την αναποτελεσματικότητα της διοίκησης ή την ποιότητα υπηρεσιών του κράτους προνοίας. Αφορά και την ικανότητα της χώρας να σταθεί στο στίβο του διεθνούς ανταγωνισμού. Θα θυμίσω εδώ μόνον δύο ενδείξεις: πρώτον, το πόσο δυσμενέστερη ήταν η έκθεση του ΟΟΣΑ του 2001 για τις μεταρρυθμίσεις του ρυθμιστικού συστήματος σε σχέση με τις αντίστοιχες εκθέσεις για τις άλλες χώρες-μέλη του Οργανισμού και δεύτερον, το πόσο ανασχετικά για την επιχειρηματικότητα αποτελέσματα φαίνεται να έχουν οι διαδικασίες του Δημοσίου, σύμφωνα με τις εκθέσεις «Doing Business» της Παγκόσμιας Τράπεζας.

Η αρρυθμία, οι αγκυλώσεις, αλλά και η διαφθορά της δημόσιας διοίκησης έχουν ως συνέπεια να αποθαρρύνεται η επιχειρηματικότητα και να αυξάνει δραματικά το κόστος κάθε οικονομικής δραστηριότητας. Είναι κι αυτός ένας λόγος για τις επανειλημμένες, σχεδόν συνεχείς μεταρρυθμιστικές προσπάθειες: από το 1965, με την έκθεση του Georges Langrod, μέχρι σήμερα, επί τέσσερις ολόκληρες δεκαετίες η διοικητική μεταρρύθμιση παραμένει μόνιμο ζητούμενο της πολιτικής ατζέντας, αλλά, παρά το πλήθος εκθέσεων εμπειρογνομόνων, κυβερνητικών διακηρύξεων, νομοθετημάτων και οργανωτικών αλλαγών, τα αποτελέσματα είναι πενιχρά, τουλάχιστον σε σύγκριση με τις επιτεύξεις άλλων χωρών.

Γιατί αυτή η αποτυχία; Ένας λόγος αφορά την έλλειψη πραγματικής πολιτικής βούλησης για σημαντικές τομές στη δημόσια διοίκηση: μέχρι τώρα, η διοικητική μεταρρύθμιση ήταν κάτι που λεγόταν, αλλά δεν γινόταν, διότι απαιτεί οξείες συγκρούσεις, δεν αποδίδει άμεσα πολιτικά οφέλη, και καταργεί τις προϋποθέσεις -ανασφάλεια δικαίου και γενικότερη αβεβαιότητα, διοικητικές εκκρεμότητες, δυνατότητα διακριτικής μεταχείρισης, αλλά και συγκάλυψης αυθαιρεσιών- στις οποίες στηρίζονται οι πελατειακές σχέσεις. Το αποτελεσματικό κράτος είναι το κράτος των κανόνων και της διαφάνειας, δηλαδή το κράτος των απρόσωπων και αμερόληπτων σχέσεων, ενώ οι πελατειακές σχέσεις αποτελούν κατ'εξοχήν σχέσεις προσώπου προς πρόσωπο.

Όμως, οι μεταρρυθμίσεις προσέκρουαν και σε άλλους παράγοντες. Ένας λόγος αποτυχίας που αφορά τις κυβερνήσεις που τις προωθούσαν, σχετιζόταν με την αποσπασματικότητα του σχεδιασμού, την έλλειψη σταθερότητας στις επιλογές, την απουσία μακροπρόθεσμης, αλλά και ρεαλιστικής στοχοθεσίας και οργανωμένου σχεδιασμού: αυτός ο λόγος αντανάκλα τη γενικότερη αδυναμία του ελληνικού κυβερνητικού συστήματος να παράγει δημόσιες πολιτικές σε οργανωμένη και συστηματική βάση και εν γνώσει των συνεπειών κάθε νέου μέτρου: με άλλα λόγια, κατά τρόπο που παραπέμπει σε φαύλο κύκλο, η διοικητική μεταρρύθμιση προσκρούει ακριβώς στην ανεπάρκεια και αναποτελεσματικότητα της ίδιας της διοίκησης.

Ένας πιο άμεσος λόγος αποτυχίας ήταν ότι οι μεταρρυθμίσεις γίνονταν ή τουλάχιστον υλοποιούντο πάντοτε εκ των έσω, στηρίζονταν στο υπάρχον υλικό - σε ανθρώπινο, δηλαδή,



δυναμικό που πρώτον δεν είχε τα εφόδια για να επιφέρει τις απαιτούμενες αλλαγές και δεύτερον, ορισμένες φορές είχε υποκειμενικό συμφέρον στη διαιώνιση της καχεξίας. Στο σημείο αυτό, ήταν πάντοτε εμφανής η έλλειψη κινήτρων που να οδηγούν τους δημόσιους υπαλλήλους να επιθυμούν τις αλλαγές ή, αν μη τι άλλο, να θεωρούν ότι αυτές ενέχουν και καλά και κακά στοιχεία για τους ίδιους.

Πρέπει, ακόμη, να επισημανθεί η έλλειψη ειδικής τεχνογνωσίας στην οργάνωση συστημάτων και την διαχείριση των οργανωτικών αλλαγών. Η τέχνη του management -και μάλιστα, του change management- θα μπορούσε να συμβάλει στην καλή υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, αλλά δεν της ζητήθηκε να το πράξει. Για να επιτύχει μια βαθιά οργανωτική αλλαγή και για να επέλθει αλλαγή νοοτροπίας και κουλτούρας σε έναν οργανισμό, είναι επίσης απαραίτητο να έχουν προεπιλεγεί τα στελέχη-κλειδιά που θα την υλοποιήσουν. Σε ορισμένες περιπτώσεις, μάλιστα, χρειάζεται να δημιουργηθούν εντελώς

νέες, παράλληλες οργανωτικές δομές, όταν η ανανέωση των παλαιών δεν φαίνεται δυνατή. Τίποτε από αυτά δεν συνέβη στο παρελθόν.

Ο τελευταίος, αλλά όχι λιγότερο σημαντικός, λόγος της αποτυχίας σχετίζεται με την κατεύθυνση και τον χαρακτήρα των κατά καιρούς παρεμβάσεων, που απηχεί μια ιδιαίτερα καχύποπτη και αμυντική στάση απέναντι στα πράγματα - προϊόν, δίχως άλλο, της τραυματικής ιστορικής εμπειρίας, αλλά και εμπόδιο για την υπέρβασή της. Οι εκάστοτε τομές, λοιπόν, στόχευαν συχνά όχι στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της κρατικής μηχανής, αλλά στην καταπολέμηση της ενδημικής παραβατικότητας ή της πολιτικοποίησης της διοίκησης. Έτσι, η έμφαση δινόταν στην ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών, οδηγώντας στη δημιουργία πολυεπίπεδων δομών εποπτικής γραφειοκρατίας, τον πολλαπλασιασμό των εγγράφων και των πιστοποιητικών, την επέκταση του πεδίου των διοικητικών και δικαστικών διαφορών σε κάθε φάση και πτυχή της κρατικής λειτουργίας. Αντί να στηρίζουν τις προσπάθειες καταπολέμησης της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στη δημιουργία κατάλληλης δομής κινήτρων, που θα παρακινούσαν τους δημόσιους λειτουργούς σε αποδοτική και άρτια εργασία στο πρώτο επίπεδο άσκησης των διοικητικών λειτουργιών, οι μεταρρυθμιστές πίστεψαν ότι η κατάσταση θα βελτιωνόταν με την απόλυτη νομική και διαδικαστική στεγανοποίηση των κρατικών λειτουργιών. Αντί του καρότου, επέλεξαν μαστίγιο. Μάταιος κόπος! Και τελικά αντιπαραγωγικός, γιατί αυτοί που κρατούν το μαστίγιο έχουν κίνητρο να το χρησιμοποιήσουν υπέρ εαυτών και όχι υπέρ του Δημοσίου - και συχνά το πράττουν. Η βασική επιλογή της θεωρητικής αυστηρότητας, του νομικισμού, των διαδικασιών που έχουν ως πρότυπο τις δικαστικές διαδικασίες, εν ολίγοις: η διοίκηση δια των απαγορεύσεων, καταλήγει να είναι άρνηση διοικήσεως και πηγή διαφθοράς.

Η μόνιμη αυτή τάση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών εκφράζει ενδεχομένως τις ιδιαίτερες επαγγελματικές έξεις των ανθρώπων που κατ' εξοχήν εκλήθησαν να παράσχουν λύσεις: επιτροπές γεμάτες συναδέλφους μου καθηγητές της νομικής και ανώτατους δικαστικούς λειτουργούς, που ήταν φυσικό να αναζητούν νομικές λύσεις στα διοικητικά προβλήματα και να πιστεύουν ότι οι αλλαγές είναι περισσότερο θέμα ηθικής συγκρότησης των ληπτών των αποφάσεων, παρά της δομής των κινήτρων που τους παρέχονται. Στο πρόβλημα έρχεται να προστεθεί και ο διάχυτος πλέον συνταγματισμός -ή μάλλον η συνταγματολαγνεία που δεν στηρίζεται πάντοτε στο κείμενο του ίδιου του Συντάγματος- που αυξάνει την ανασφάλεια δικαίου και έχει καταστροφικά αποτελέσματα, για παράδειγμα, στο χώρο των επενδύσεων σε έγγεια ιδιοκτησία.

Σήμερα, η ανασυγκρότηση της διοίκησης σε ριζικά διαφορετικές βάσεις, αυτό που λέμε «επανάδρυση του κράτους», είναι πλέον επιτακτική ανάγκη, αλλά και κεντρική πολιτική επιλογή. Το έργο είναι δύσκολο, πολύπλευρο και θα πάρει χρόνο. Όμως, τα πρώτα βήματα έχουν ήδη γίνει, και είναι κρίσιμο να στηριχθούν από μια όσο το δυνατόν πλατύτερη κοινωνική βάση. Εξ ίσου κρίσιμο είναι οι μεταρρυθμίσεις να προχωρήσουν από μηδενική βάση, στηριγμένες σε μια απροκατάληπτη και ανοικτή στη διεθνή εμπειρία και την πλέον προχωρημένη επιστημονική γνώση ανάλυση των επιλογών.

Υπάρχουν ριζοσπαστικές λύσεις, που αν και αρχικά θα συναντήσουν αντιστάσεις και αρνητισμό, επειδή συγκρούονται με παγιωμένες εγχώριες αντιλήψεις σχετικά με το πώς λειτουργούν τα πράγματα, ανατρέποντας την πεπατημένη και τα δήθεν αυτονόητα, είναι μαθηματικώς βέβαιο ότι μπορούν να αποφέρουν μεγάλα αποτελέσματα.

Ξεκινώντας από τη διάρθρωση των υπηρεσιών: Ένας μεγάλος μύθος είναι ότι το κράτος είναι ενιαίο. Στην πραγματικότητα, το κράτος είναι ένα αρχιπέλαγος υπηρεσιών, με ξεχωριστή η κάθε μια ηγεσία και διακριτές αρμοδιότητες. Για να λειτουργήσει συντονισμένα, απαιτεί καλό σχεδιασμό της κατανομής αρμοδιοτήτων. Στην ελληνική δημόσια διοίκηση, παρατηρείται ακόμη ανορθολογική κατανομή των υπουργικών αρμοδιοτήτων, με κατακερματισμό συναφών έργων, αλλά και εκτεταμένη αλληλεπικάλυψη και συναρμοδιότητες μεταξύ των υπουργείων, αλλά και εντός αυτών. Ταυτόχρονα, λείπει η οριζόντια επικοινωνία και ο συντονισμός μεταξύ των στελεχών διαφορετικών υπουργείων. Απαιτείται, λοιπόν, πέραν από την αναδιάρθρωση των υπουργείων και η εισαγωγή του συστήματος των οριζοντίων συνεργασιών και των ομάδων στελεχών από διάφορα υπουργεία, που να είναι οργανωμένες στη λογική των συγκεκριμένων projects.

Σχετικό είναι και το ζήτημα του ρόλου του κεντρικού κράτους, των αποκεντρωμένων υπηρεσιών και των ΟΤΑ πρώτου και δευτέρου βαθμού. Σε πολλές περιπτώσεις οι ΟΤΑ έχουν μεταβληθεί σε νέους χώρους αναποτελεσματικότητας και αδιαφάνειας. Πρέπει να αναγνωρίσουμε την πραγματικότητα αυτή, και να αναθεωρήσουμε τις σχέσεις κέντρου και περιφέρειας, με κριτήριο όχι τόσο τη λατρεία της αυτοδιοίκησης, όσο την διαφάνεια, τις υπάρχουσες ικανότητες και πόρους και την απλότητα και ταχύτητα των διαδικασιών, υπέρ των πολιτών και της οικονομίας. Ταυτόχρονα, πρέπει να επιταχύνουμε την τάση εξωπορισμού (outsourcing) της παροχής υπηρεσιών (service delivery), ειδικά μάλιστα σε σχέση με τις υπηρεσίες του κοινωνικού κράτους.

Από την άλλη, με την αποκέντρωση, τα υπουργεία υποτίθεται ότι περιορίστηκαν στο επιτελικό έργο, όμως στην πράξη εξακολουθούν να ασκούν και εκτελεστικές αρμοδιότητες. Τον επιτελικό ρόλο παραδοσιακά ασκούν τα πολιτικά, ανακλητά στελέχη της εκάστοτε κυβέρνησης, που και αυτά όμως δεν διαθέτουν πάντοτε τα απαιτούμενα γνωσιακά εφόδια. Σε κάθε περίπτωση, η ενεργοποίηση του επιτελικού ρόλου των κεντρικών υπηρεσιών παραμένει αδύνατη, όσον δεν βελτιώνεται το γνωσιακό επίπεδο και η επαγγελματική εμπειρία του ανθρώπινου δυναμικού.

Ως προς τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες, λοιπόν: Η δημιουργία της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης φάνηκε προς στιγμή ότι θα κάλυπτε κάποιες ανάγκες σε ικανό και καλά εκπαιδευμένο προσωπικό ταχείας ανελίξεως. Γρήγορα, όμως, οι απόφοιτοι της Σχολής προσέκρουσαν σε τοίχο: η λογική του fast track δεν άρεσε στους υπολοίπους δημόσιους υπαλλήλους και τους πολιτικούς προϊστάμενους τους, που προτιμούσαν την παραδοσιακή ανέλιξη στρατιωτικού τύπου, με το σεβασμό της ιεραρχικής προτεραιότητας και της αρχαιότητας.

Εδώ τίθεται το ζήτημα της στελέχωσης, αλλά και του τύπου δημόσιας υπηρεσίας που θέλουμε. Η Σχολή Δημόσιας Διοίκησης στηρίζεται στην ιδέα ότι οι προαγωγές στις ανώτερες στελεχιακές θέσεις θα πρέπει να εξαρτώνται όχι από την προϋπηρεσία, αλλά κυρίως από τα προσόντα, την εμπειρία στο εξωτερικό, κ.λπ. Η ιδέα αυτή έρχεται σε σύγκρουση με την φοβική και ισοπεδωτική λογική των προσλήψεων με χαμηλών απαιτήσεων διαγωνισμούς και την προαγωγή στις ανώτερες θέσεις από τα κλασσικού τύπου υπηρεσιακά συμβούλια.

Όμως, ακόμη και το μοντέλο της Σχολής στηρίζεται στη λογική του λίγο-πολύ γενικών δεξιοτήτων δημόσιου υπαλλήλου. Στη χώρα επικρατεί χωρίς εξαίρεση το σύστημα της ενιαίας υπηρεσίας και της σταδιοδρομίας (career system), το οποίο ενισχύεται και από τη συνταγματικά κατοχυρωμένη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Ένα σύστημα που δεν

έχει καθόλου δοκιμαστεί, ίσως γιατί προσκρούει στη γενικευμένη δυσπιστία και την αμυντικότητα του δημόσιου μας βίου, είναι το ανοικτό εργασιοκεντρικό σύστημα (position or job-orientated system), σύμφωνα με το οποίο κάθε θέση προκηρύσσεται ξεχωριστά, με βάση την περιγραφή των απαιτούμενων προσόντων, χωρίς να υπάρχει προσδοκία βαθμολογικής εξέλιξης με κριτήρια αρχαιότητας ή ακόμη και προσδοκία μονιμότητας στην υπηρεσία. Ο συνδυασμός ενός κατά βάσιν ανοικτού εργασιοκεντρικού συστήματος με κάποια στοιχεία του συστήματος της ενιαίας υπηρεσίας, η δυνατότητα εισόδου προσοντούχων στελεχών σε κάθε επίπεδο της ιεραρχίας και η μισθολογική διαφοροποίηση αναλόγως των προσόντων και της ευθύνης, θα οδηγούσαν σε βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, αλλά και θα συνέβαλλαν στον πολυπόθητο επαγγελματισμό των δημόσιων υπαλλήλων.

Ο επαγγελματισμός αναφέρεται σε κάθε ευκαιρία ως στόχος των διαφόρων διοικητικών μεταρρυθμίσεων στη χώρα μας - χωρίς όμως να γίνεται αντιληπτό ότι επαγγελματισμός δεν σημαίνει απλώς σοβαρότητα, αμεροληψία και αποπολιτικοποίηση της διοίκησης, αλλά πάνω απ' όλα αίσθημα του ανήκειν σε μια επαγγελματική ελίτ - κι αυτό εξαρτάται από τα προσόντα όσων ανήκουν σε αυτήν και το ρόλο που καλούνται να παίξουν στην πράξη. Τι επαγγελματισμό να επιδείξει ακόμη κι ένας απόφοιτος της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, αν δεν ασκεί ποτέ επιτελικό έργο και δεν κάνει παρά δουλειά ρουτίνας;

Τέλος, στην ίδια κατεύθυνση, χρήζει ριζικής αναθεώρησης το σύστημα των υπηρεσιακών συμβουλίων, και απαιτείται η δημιουργία άκρως επαγγελματικών διευθύνσεων ανθρώπινου δυναμικού και ενδεχομένως ο εξωπορισμός (outsourcing) ορισμένων λειτουργιών διοίκησης προσωπικού.

Πώς θα υπάρξει αλλαγή σελίδας σε επίπεδο δημοσιονομικών πρακτικών; Νομίζω ότι η αρχή θα μπορούσε να γίνει με την αναδιοργάνωση του Γενικού Λογιστηρίου, σε βάση που να επιτρέπει την συνεχή και αποτελεσματική παρακολούθηση της δημοσιονομικής κατάστασης, και κυρίως της πορείας εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

Την κατάσταση θα βελτίωνε, επίσης, η εισαγωγή στη διοίκηση θετικών κινήτρων παραγωγικότητας, η συνάρτηση των απολαβών ή των προνομίων με την επίτευξη των εκάστοτε στόχων της υπηρεσίας, οι οποίοι θα πρέπει να είναι σαφείς και μετρήσιμοι (performance contracting).

Το τελικό στάδιο θα ήταν ο παραμερισμός των κλασικών κωδικών του προϋπολογισμού και η εισαγωγή της έννοιας του κέντρου κόστους σε συνδυασμό με την πρακτική του zero budgeting, του προϋπολογισμού μηδενικής βάσεως, σύμφωνα με την οποία σε κάθε υπηρεσία διατίθεται ένα συνολικό κονδύλιο, το οποίο αυτή διαχειρίζεται με ελευθερία. Κάθε χρόνο, η υπηρεσία συντάσσει από την αρχή τον εσωτερικό προϋπολογισμό της, ενώ έχει και δικαίωμα διατηρήσεως υπέρ αυτής τυχόν πλεονασμάτων. Ήδη η κυβέρνηση έχει αναγγείλει την πρόθεσή της για κρατικό προϋπολογισμό μηδενικής βάσεως για το 2007. Αυτό μπορεί να επεκταθεί έπειτα και στις επί μέρους υπηρεσίες.

Ως προς την τεχνολογική αναβάθμιση της διοίκησης και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση: Είναι αδιανόητο στις ημέρες μας τόσο πολλοί δημόσιοι υπάλληλοι να μην διαθέτουν στοιχειώδεις δεξιότητες χειρισμού ηλεκτρονικών υπολογιστών. Απαιτείται συστηματική πίεση προκειμένου να αποκτήσουν τέτοιες δεξιότητες όλοι οι υπάλληλοι και να λειτουργεί υποχρεωτικώς ηλεκτρονικά όλο το Δημόσιο.

Σημειωτέον ότι ηλεκτρονική διακυβέρνηση δεν σημαίνει μόνον ύπαρξη ιστοσελίδων ή δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής αιτήσεων. Το σημαντικό, το κρίσιμο, αλλά και το δύσκολο, είναι να υπάρχει και ηλεκτρονική εσωτερική διαχείριση των εργασιών. Η κατάργηση των συστημάτων πρωτοκόλλησης και αρχειοθέτησης σε έγχαρτη βάση, η εσωτερική ηλεκτρονική επικοινωνία, η ηλεκτρονική παρακολούθηση φακέλλων και η μηχανοποιημένη ροή των εργασιών, θα οδηγήσει σε εξάλειψη πολλών διαδικασιών που ταλαιπωρούν τον πολίτη, όπως οι πολλαπλές καταθέσεις ομοίων εγγράφων και πιστοποιητικών, αλλά και θα επιταχύνει σημαντικά τις διαδικασίες, ενώ θα διευκολύνει και την εποπτεία και τον εσωτερικό έλεγχο. Για να φθάσουμε στο σημείο αυτό, όμως, απαιτούνται κλειστά πληροφοριακά συστήματα, όπως το Taxis, με ενσωματωμένες τυποποιημένες διαδικασίες και εγγραφές. Το έργο του σχεδιασμού τέτοιων συστημάτων είναι εξαιρετικά περίπλοκο, και τυχόν λάθη αφήνουν μόνιμα προβλήματα. Εδώ, λοιπόν, πρέπει να δοθεί τεράστια προσοχή.

Τέλος, τίθεται το ζήτημα της ποιότητας του νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου. Η ανασφάλεια δικαίου στην Ελλάδα προέρχεται όχι από την έλλειψη νόμων, αλλά από την ασύστολη και ασυγκρότητη πολυνομία, που καθίσταται κακονομία. Το ρυθμιστικό πλαίσιο δημιουργεί εξαιρετικά υψηλούς κινδύνους και μεγάλο κόστος για την επιχειρηματικότητα. Η ριζική απλοποίηση των νομοθετικού πλαισίου και η διαρκής κωδικοποίηση της νομοθεσίας προβάλλουν, από την άποψη αυτή, ως προτεραιότητες πρώτης γραμμής. Θα βοηθούσε επίσης η συνεχής δημοσίευση της νομοθεσίας που αφορά τις συναλλαγές μεταξύ κράτους και πολίτη με απλό και κατανοητό στους πολλούς τρόπο, ώστε ο πολίτης να γνωρίζει εκ των προτέρων τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά του σε κάθε συναλλαγή του. Η όσο το δυνατό πληρέστερη πληροφόρηση του πολίτη μπορεί επίσης να παίξει σημαντικό ρόλο στη μείωση της αδιαφάνειας και της διαφθοράς.

Περαιτέρω, είναι αναγκαία στις ημέρες μας μια διαφορετική, πιο υπεύθυνη στάση απέναντι στο νομοθετήν, με την ενσωμάτωση στις νομοθετικές και ρυθμιστικές διαδικασίες του συστήματος της εκ των προτέρων ανάλυσης των ρυθμιστικών επιπτώσεων και, στο μέτρο του δυνατού, της ανάλυσης κόστους-οφέλους. Αυτά, όπως γνωρίζετε, έχουν προταθεί από τον ΣΕΒ και η κυβέρνηση έχει δεσμευτεί να τα υλοποιήσει στο άμεσο μέλλον.

Όσο για το νέο ρυθμιστικό περιβάλλον, όπως αυτό συγκροτείται μέσα από ανεξάρτητες ή έστω αυτόνομες διοικητικές αρχές, ο ρόλος των τελευταίων εξακολουθεί να είναι ασαφής και η λειτουργία τους προβληματική.

Επικρατεί και εδώ η τάση του νομικισμού, ενώ παρατηρείται και αλληλεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων τους με αυτές των δικαστικών αρχών, συμπεριλαμβανομένης και της ποινικής δικαιοσύνης, αφού στη χώρα μας το ποινικό δίκαιο είναι εξαιρετικά υπερτροφικό και αποτελεί χρήσιμο όπλο στα χέρια των κακόπιστων. Αυτό δεν είναι δυνατόν να συνεχιστεί χωρίς μεγάλο κόστος για την κοινωνία και την οικονομία.

Οι αρχές του οικονομικού τομέα, όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού ή η αρχή των ασφαλιστικών εταιρειών, επιτέλους αποκτούν τα μέσα για την αποτελεσματική άσκηση του έργου τους. Από την άλλη, είναι απαραίτητο οι άλλες αρχές, οι «οριζόντιες», που στόχο έχουν την προστασία των θεσμών και των ελευθεριών, να καταλάβουν ότι ο ρόλος τους είναι περιορισμένος. Κανένας δεν ανέδειξε, για παράδειγμα, την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων σε κριτή των πάντων. Η αυτοσυγκράτηση των ανεξάρτητων αρχών αποτελεί προϋπόθεση για το κύρος τους, αλλά και για την καλή άσκηση των πραγματικών τους

καθηκόντων.

Ο πρόεδρος του ΚΠΕΕ Χρήστος Χατζηεμμανουήλ είναι αναπληρωτής καθηγητής του London School of Economics και πρόεδρος της Ολυμπιακά Ακίνητα ΑΕ. Το κείμενο αποτελεί την εισήγησή του στο «Ανοικτό Φόρουμ '05 για την Ανταγωνιστικότητα και την Ανάπτυξη», που διοργάνωσε ο ΣΕΒ στην Αθήνα στις 5 και 6 Δεκεμβρίου.

** Το Civilitas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα (info@civilitas.gr)*