

01.2021

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή Μετά τον Κορωνοϊό

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος

Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης

Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Ιανουάριος 2021

Επιτελική Σύνοψη

Η πανδημία του κορωνοϊού έχει προσφέρει ευκαιρίες για υπέρβαση των ιδιομορφιών και κάμψη των αδυναμιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Με βάση την εμπειρία ξένων κρατών, αλλά και τη διαθέσιμη έρευνα για την ελληνική διοίκηση, είναι δυνατή η διατύπωση προτάσεων για αλλαγές στην οργάνωση και λειτουργία της. Στο κείμενο που ακολουθεί παρουσιάζονται οκτώ «καλές πρακτικές» (best practices) και διατυπώνονται επτά προτάσεις πολιτικής, με αφορμή την εκδήλωση της πανδημίας και την ανάγκη για επανεκκίνηση της ελληνικής οικονομίας και του κράτους.

Συγκεκριμένα, προτείνονται:

- Ψηφιοποίηση περισσότερων υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
- Αποτελεσματικότερη ένταξη των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) στις υψηλόβαθμες θέσεις της διοίκησης.
- Διεύρυνση της ήδη επιχειρούμενης ευελιξίας της δημόσιας διοίκησης και επέκταση της τηλεργασίας στο Δημόσιο.
- Δημιουργία μόνιμων δικτύων συνεργασίας μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων, εκπροσώπων των κοινωνικών εταίρων και εμπειρογνομώνων.
- Συλλογή και ανάλυση δεδομένων αφενός για την ανταπόκριση των υπαλλήλων στις προκλήσεις που δημιουργήσε η πανδημία στο έργο τους και αφετέρου για την εμπειρία, τις στάσεις και τις αντιλήψεις των ίδιων των υπαλλήλων στη διάρκεια της πανδημίας.
- Επανεξέταση των μεγεθών πλεονάζοντος και ελλείποντος προσωπικού και περαιτέρω διευκόλυνση της οριζόντιας μετακίνησης υπαλλήλων.
- Περιορισμός της πολυνομίας με εφαρμογή των νέων σχετικών ρυθμίσεων που έχουν ψηφιστεί για την καλή νομοθέτηση (ν. 4622/2019, σε αντικατάσταση του ν. 4048/2012).

Συνοπτικά, οι παραπάνω προτάσεις στηρίζονται στην ανάλυση παλιών και πρόσφατων προβλημάτων της διοίκησης και των συνεπειών τους. Αντανακλούν «καλές πρακτικές» (best practices) με βάση την εμπειρία ξένων κρατών στη διάρκεια της τρέχουσας πανδημίας. Αφορμώνται από τη μέριμνα για καλύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση πολιτών και

επιχειρήσεων από τη διοίκηση και ειδικότερα για τη βελτίωση της διαφάνειας και της ταχύτητας όσον αφορά τις σχέσεις κράτους-πολίτη, για πολύ πιο εμπειριστατωμένη λήψη αποφάσεων εκ μέρους της διοίκησης με βάση την επιστημονική γνώση και εμπειρία. Και αποσκοπούν στην αναβάθμιση του υποστηρικτικού ρόλου του κράτους στο πεδίο της επιχειρηματικότητας, με στόχο την ανάκαμψη της αγοράς και την ενίσχυση της απασχόλησης.

Εισαγωγή*

Ενώ η πανδημία που προκλήθηκε από την εξάπλωση της νόσου Covid-19 δεν έχει κοπάσει, δεν είναι νωρίς για να εξετάσει κανείς ποιες αλλαγές προήλθαν από την κινητοποίηση της Πολιτείας και ειδικότερα της δημόσιας διοίκησης, από τον Φεβρουάριο του 2020 έως σήμερα, για την αντιμετώπιση της πανδημίας και με ποιες συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις θα μπορούσε να γίνει η επανεκκίνηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Η πανδημία έφερε τη δημόσια διοίκηση αντιμέτωπη με πλήθος προκλήσεων. Κάποιες από τις προκλήσεις ήταν γνωστές από το παρελθόν, αλλά η κινητοποίηση της διοίκησης στις νέες συνθήκες κινδύνων δημόσιας υγείας, κατέστησε τέτοιες προκλήσεις κρίσιμες. Συγκεκριμένα, η αύξηση της αποδοτικότητας της διοίκησης ήταν απαραίτητη ενώπιον της αιφνίδιας ανάγκης για γρήγορες και αποτελεσματικές αντιδράσεις απέναντι στη διασπορά της Covid-19. Η παλιά, γνωστή έλλειψη συντονισμού μεταξύ των αρμόδιων δημόσιων υπηρεσιών έπρεπε να υπερπηδηθεί σε βραχείς χρόνους. Η λήψη μέτρων δημόσιας πολιτικής χωρίς επαρκή τεκμηρίωση, δηλαδή η απουσία εμπεριστατωμένης διαμόρφωσης μέτρων δημόσιας πολιτικής (evidence-based policy making), θα ήταν δυνητικά επικίνδυνη. Και η συνήθης βραδύτητα στην εφαρμογή των νόμων θα είχε πολύ αρνητικές επιπτώσεις. Συνολικά και συγκριτικά με άλλες χώρες, η ελληνική κυβέρνηση μάλλον έδειξε αποφασιστικότητα και καλό συγχρονισμό (timing) στην αντιμετώπιση της κατάστασης (Παπαϊωάννου και Γεωργοπούλου 2020) και η δημόσια διοίκηση ανταποκρίθηκε καλά στις προκλήσεις που της τέθηκαν (Διέλλας 2020).

Ωστόσο, η επανάληψη κυμάτων της πανδημίας και οι αρνητικές επιπτώσεις που αυτά έχουν στην αγορά και στην απασχόληση δίνουν το έναυσμα για ευρύτερο προβληματισμό:

Δεδομένων των παλιών προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης που δεν έχουν εξαλειφθεί και των νέων κινδύνων που έχουν αναδυθεί, πώς θα μπορούσε η δημόσια διοίκηση να συντελέσει την επανεκκίνηση της ανάπτυξης, ιδίως μετά τη μακρά οικονομική κρίση της δεκαετίας του 2010;

* Το κείμενο πολιτικής έχει επικαιροποιηθεί έως τις 16.01.2021.

Στο πλαίσιο αυτού του «κειμένου πολιτικής» (policy paper), ως διοίκηση εννοούνται οι δημόσιες υπηρεσίες, δηλαδή τα υπουργεία και τα εποπτευόμενα από αυτά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ, π.χ., δημόσια νοσοκομεία, πανεπιστήμια κ.λπ.), οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες των υπουργείων (π.χ., οι «Υγειονομικές Περιφέρειες», οι Διευθύνσεις Εκπαίδευσης), καθώς και οι υπηρεσίες του πρώτου και δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης (Δήμοι, Περιφέρειες). Αυτές άλλωστε οι υπηρεσίες σήκωσαν το βάρος αντιμετώπισης της πανδημίας περισσότερο από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, δηλαδή τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, που δεν ανήκουν στον «πυρήνα» του κράτους και λειτουργούν υπό διάφορα νομικά καθεστώτα.

Τα μέρη του κειμένου

Στο κείμενο που ακολουθεί γίνεται πολύ βραχεία επισκόπηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά το χρονικό διάστημα πριν από την εκδήλωση της πανδημίας, αναλύονται τα προβλήματα της διοίκησης, παλιά και πρόσφατα, καθώς και οι συνέπειές τους, παρουσιάζονται «καλές πρακτικές» με βάση την εμπειρία ξένων κρατών και διατυπώνονται προτάσεις πολιτικής, με αφορμή την εκδήλωση της πανδημίας και την ανάγκη για επανεκκίνηση.

Οι προτάσεις επικεντρώνονται στον ρόλο του κράτους στο πεδίο της επιχειρηματικότητας, με στόχο την ανάκαμψη της αγοράς (προβλεπόμενη ύφεση άνω του 10% συνολικά για το 2020), αλλά και της αγοράς εργασίας (ανεργία 18% ήδη στα μέσα του 2020).

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση πριν από τον Κορωνοϊό

Σύντομη επισκόπηση

Η ελληνική δημόσια διοίκηση παρουσιάζει ομοιότητες με διοικήσεις άλλων ευρωπαϊκών χωρών, αλλά και δικές της ιδιομορφίες. Αυτές είναι γνωστές σε πολλούς Έλληνες λόγω προσωπικών εμπειριών κατά τις συναλλαγές τους με δημόσιες υπηρεσίες πολύ άνισης ποιότητας. Υπάρχουν θετικά και αρνητικά στοιχεία.

Αφενός, ιδίως κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες, έχουν συμβεί μεγάλες πρόοδοι ως προς την εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων από τη διοίκηση, την ψηφιοποίηση των παρεχόμενων υπηρεσιών και της ενδο-διοικητικής επικοινωνίας και γενικότερα τη χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας, τις προσλήψεις μόνιμου προσωπικού, τον συντονισμό των επί μέρους υπηρεσιών υπό την ηγεσία των υπουργείων και της κυβέρνησης, την υιοθέτηση προτύπων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) ως προς την απορρόφηση κονδυλίων και την παρακολούθηση έργων και τη μερική έστω αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση.

Αφετέρου, όμως, στη χώρα μας η διοίκηση συνεχίζει να πάσχει, μεταξύ άλλων, από υπερβολική -ακόμα και για τα νοτιοευρωπαϊκά μέτρα- κομματικοποίηση, πελατειακές τάσεις στις προσλήψεις μη μόνιμων, δηλαδή έκτακτων, εποχιακών και άλλων υπαλλήλων και μετακλητών στελεχών στις δημόσιες υπηρεσίες, υπερ-συγκεντρωτισμό όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων, πολύ παραδοσιακές, αργές και συχνά αναποτελεσματικές μεθόδους οργάνωσης της εργασίας, πολυνομία και κακονομία, βαθύ χάσμα ανάμεσα αφενός στις ρυθμίσεις που θεσπίζονται και αφετέρου τις πρακτικές που ακολουθούνται σε πλήθος τομέων της δημόσιας πολιτικής («χάσμα εφαρμογής»), κακή χρήση ανθρώπινων πόρων (ακατάλληλοι υπάλληλοι σε ακατάλληλες θέσεις) και κατά τόπους εκτεταμένη διαφθορά. Οι ιδιομορφίες είναι αυτές εκτενώς μελετημένες λόγω της ήδη αναπτυγμένης εγχώριας βιβλιογραφίας για τη δημόσια διοίκηση (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα 2012, Σπανού 2001 και 2018, Σωτηρόπουλος 2001 και 2007, Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος 2017, Τσέκος 2016, Πασσάς και Τσέκος 2009).

Ωστόσο, για να γίνουν αντιληπτές οι πραγματικές διαστάσεις των ιδιομορφιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, σκόπιμο είναι αυτή να τοποθετηθεί σε συγκριτικό πλαίσιο. Είναι διαφωτιστικές οι συγκρίσεις με τις δημόσιες

διοικήσεις των υπόλοιπων χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Εύλογα ανακύπτει το ερώτημα πώς διαφέρει η οργάνωση και λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και το ανθρώπινο δυναμικό της σε σύγκριση με άλλες χώρες;

Όπως είναι γνωστό, στην Ελλάδα και σε πολλές χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης το μοντέλο οργάνωσης και λειτουργίας της διοίκησης ακολουθεί το λεγόμενο ναπολεόντειο σύστημα. Πρόκειται για σύστημα κατά το γαλλικό πρότυπο του 19ου αιώνα, το οποίο χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό, έμφαση περισσότερο στην τήρηση της νομιμότητας παρά στην παραγωγή αποτελεσμάτων εκ μέρους της διοίκησης, «βαριές» διαδικασίες προσλήψεων και σταδιοδρομίας μόνιμων υπαλλήλων, μικρή αλληλεπίδραση με τους κοινωνικούς εταίρους και τους οικονομικούς φορείς ως προς τη διαμόρφωση και υλοποίηση μέτρων δημόσιας πολιτικής και ενιαία μεταχείριση των πολιτών (Peters 2008, Ongaro 2018).

Στην Ελλάδα, μετά από διαδοχικές μεταρρυθμίσεις, το σύστημα προσλήψεων μόνιμου προσωπικού στο Δημόσιο και το σύστημα σταδιοδρομίας των υπαλλήλων στη χώρα μας δεν είναι τόσο αποσπασματικά όσο στο παρελθόν. Ο πρόσφατα ψηφισμένος νόμος του Υπουργείου Εσωτερικών (μέσα Ιανουαρίου 2021) για τη θέσπιση ετήσιου, ενιαίου, πανελληνίου, γραπτού διαγωνισμού εισαγωγής στο Δημόσιο, εφόσον υλοποιηθεί, ίσως καταστήσει το σύστημα προσλήψεων μόνιμου προσωπικού, όχι μόνον αξιοκρατικό, αλλά και περισσότερο αποτελεσματικό ως προς τις ζητούμενες δεξιότητες του μόνιμου προσωπικού της διοίκησης. Αλλά το σύστημα παραμένει πελατειακό ως προς τις προσλήψεις μη μόνιμου προσωπικού. Παρακάτω αναλύονται, συνοπτικά, πρόσθετες αδυναμίες οι οποίες αφορούν τόσο την οργάνωση και λειτουργία όσο και το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης.

Οργάνωση και λειτουργία

Το βασικότερο ίσως οργανωσιακό χαρακτηριστικό της ελληνικής διοίκησης είναι ο συγκεντρωτισμός της. Τόσο οι κεντρικές όσο και οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες (οι 7 «Αποκεντρωμένες Διοικήσεις»), καθώς και τα εκατοντάδες εποπτευόμενα ΝΠΔΔ, εξαρτώνται, λειτουργικά, οικονομικά και ακόμα και επιχειρησιακά από αποφάσεις που λαμβάνονται στην κορυφή κάθε αρμόδιου υπουργείου. Αυτό συνήθως σημαίνει ότι εξαρτώνται από το γραφείο του αρμόδιου υπουργού, αν και από τον Ιούλιο του 2020 (με τον νόμο 4622/2019) αρμοδιότητες και εξουσίες τελικής υπογραφής έχουν αρχίσει να μεταβιβάζονται στο ανώτατο υπαλληλικό επίπεδο (Γενικοί Διευθυντές).

Η εφαρμογή αυτής της αλλαγής θα κριθεί με βάση, μεταξύ άλλων, το κατά πόσο θα πραγματοποιηθεί η υπέρβαση ενός άλλου παραδοσιακού στοιχείου της οργάνωσης της ελληνικής διοίκησης. Αυτό είναι η απουσία διοικητικής «ελίτ», ικανής και ελεύθερης να δράσει σχετικά αυτόνομα από τους εκάστοτε πολιτικούς προϊσταμένους της διοίκησης. Η τελευταία από τις πολλές προσπάθειες για τη δημιουργία τέτοιας ηγέτιδας ομάδας μέσα στο δημοσι-

οϋπαλληλικό σώμα, με τους νόμους 4369/2016 και 4389/2016 («Μητρώο Επιτελικών Στελεχών»), λοξοδρόμησε νωρίς και εγκαταλείφθηκε. Σε σύγκριση με πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες, με διακριτές ομάδες («σώματα») μόνιμων ανώτερων υπαλλήλων με επιτελικό ρόλο, η Ελλάδα παραμένει εξαίρεση, αφού στη διοίκηση τον εν λόγω ρόλο παίζουν μετακλητοί υπάλληλοι (γενικοί γραμματείς υπουργείων και σύμβουλοι υπουργών), ενώ οι υπηρεσιακοί γραμματείς – εκ των μόνιμων υπαλλήλων – επελέγησαν, πολύ πρόσφατα, εντός του 2020.

Μια ακόμα ιδιόμορφη όψη της οργάνωσης και λειτουργίας της ελληνικής διοίκησης είναι ο έντονος «φορμαλισμός» (νομικισμός της). Δυστυχώς, η τήρηση της νομιμότητας, μιας αρχής καθ' όλα απαραίτητης για τη λειτουργία οποιασδήποτε δημόσιας διοίκησης που είναι ενταγμένη σε δημοκρατικό πολίτευμα, αρκετές φορές επισκιάζει έως εξαφανίζει την επίδιωξη και επίτευξη της αποτελεσματικότητας της διοίκησης. Η ελληνική διοίκηση σπάνια υπήρξε «διοίκηση αποτελεσμάτων», αφού η τυπολατρική τήρηση των βημάτων κάθε διαδικασίας συχνά υπονόμει την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος της διοικητικής δράσης. Σχετικό παράδειγμα είναι η προβληματική αξιοποίηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων των ΕΣΠΑ 2006-2013 και 2014-2020 (Νικολαΐδης 2016, Διαδικασία Σύμβουλοι Επιχειρήσεων 2016)

Η τάση αυτή σχετίζεται με την επικράτηση πολύ παραδοσιακών τρόπων οργάνωσης της εργασίας γενικά στο Δημόσιο, μακράν των διδαγμάτων του σύγχρονου μανάτζμεντ που προτρέπει, μεταξύ άλλων, στην αξιολόγηση των μετρήσιμων αποτελεσμάτων της δράσης μιας οργάνωσης (π.χ., μιας δημόσιας υπηρεσίας). Η τάση αυτή, πάντως, έχει αρχίσει να κάμπτεται τόσο με τη μερική εφαρμογή της «διοίκησης με στόχους», αποτέλεσμα προσαρμογής σε εξωτερικές πιέσεις κατά την πρόσφατη οικονομική κρίση της δεκαετίας του 2010, όσο και με την εντατική ψηφιοποίηση της λειτουργίας της διοίκησης. Πάντως, τέτοιες διαπιστώσεις προβλημάτων οργάνωσης και λειτουργίας της ελληνικής διοίκησης, ασχέτως της πανδημίας, έχει κάνει και η πρόσφατη «Εκθεση Πισσαρίδης» (Εκθεση Πισσαρίδης 2020: 28-29 και 47-55).

Ανθρώπινο δυναμικό

Ως προς το ανθρώπινο δυναμικό, οι ιδιομορφίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι αρκετές, αλλά διαφορετικές από ό,τι συνήθως νομίζεται. Συγκεκριμένα, το μέγεθος του ελληνικού Δημοσίου (περιλαμβανόμενων και των ΔΕΚΟ) δεν είναι μεγάλο. Τον Νοέμβριο του 2020 υπηρετούσαν περίπου 828 χιλιάδες τακτικοί και έκτακτοι υπάλληλοι συνολικά στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα (πιο πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία). Το μέγεθος αυτό, μετρούμενο αναλογικά, δεν είναι διαφορετικό από τον μέσο όρο (μ.ό.) των αντίστοιχων διοικήσεων των χωρών του ΟΟΣΑ. Οι απασχολούμενοι στο Δημόσιο το 2020 αποτελούσαν το 17,5% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού έναντι περίπου 18% στον ΟΟΣΑ (υπολογισμοί του συγγραφέα με βάση στοιχεία από την ΕΛΣΤΑΤ 2020 και το Υπουργείο Εσωτερικών 2020

– πλήρη στοιχεία για το προσωπικό του δημόσιου τομέα από το 2013 έως σήμερα είναι διαθέσιμα στο <http://interops.ydmed.gov.gr/>.

Παρόμοια, το 2017 το σύνολο των εργαζομένων στις δημόσιες υπηρεσίες στην Ελλάδα (δηλαδή εκτός των υπαλλήλων των ΔΕΚΟ για τους οποίους υπάρχουν διαφορετικές εκτιμήσεις ανά χώρα), αντιστοιχούσε στο 12% της συνολικής απασχόλησης στη χώρα. Το ποσοστό αυτό ήταν στο ίδιο περίπου επίπεδο με εκείνο της Ιταλίας και της Πορτογαλίας (13%) και της Ισπανίας (11%) και χαμηλότερο άλλων χωρών, όπως, π.χ. της Γαλλίας (21%, βλ. DG Employment 2018: 61, παράρτημα 1).

Ωστόσο, συχνά ακούγονται διαμαρτυρίες για ελλείψεις προσωπικού σε διάφορες δημόσιες υπηρεσίες. Το κύριο πρόβλημα λοιπόν δεν είναι το μέγεθος του προσωπικού αλλά η ανισοκατανομή του. Αυτή είναι φανερό σε δύο επίπεδα: πρώτον, στην υπερβολική συγκέντρωση προσωπικού στο κέντρο, σε σύγκριση με τις περιφέρειες και τους δήμους της χώρας. Στην Ελλάδα, τη Μάλτα, την Κύπρο και την Ιρλανδία το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων που υπηρετούν στην κεντρική διοίκηση είναι ίσο ή υψηλότερο του 80% του συνόλου των υπαλλήλων, ενώ σε όλες τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ το αντίστοιχο ποσοστό είναι πολύ χαμηλότερο (DG Employment 2018: 10, Γράφημα 5, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e89d981-48fc-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>).

Και δεύτερον, στη συγκέντρωση προσωπικού με συγκριτικά πολύ υψηλότερα μορφωτικά προσόντα στην κεντρική διοίκηση από ό,τι στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (τους ΟΤΑ, βλ. Γεωργιοπούλου 2011 και Καραμανώλη 2017 με βάση στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών). Στους ΟΤΑ, συνήθως, δεν υπάρχει προσωπικό με υψηλές δεξιότητες.

Οι ανωτέρω ιδιομορφίες συνδέονται με δύο χαρακτηριστικά της διοίκησης, τα οποία, παρά κάποιες εξαιρέσεις (π.χ., στις περιόδους κρίσεων όπως της τρέχουσας πανδημίας), είναι δυστυχώς παγιωμένα. Αυτά είναι η έκταση της πολιτικοποίησης (δηλαδή της πολιτικής μεροληψίας) της διοίκησης και ο βαθμός του επαγγελματισμού της.

Οι συγκρίσεις σε τόσο αμφισβητήσιμες έννοιες πρέπει να γίνονται με μια δόση σκεπτικισμού, αλλά επί δεκαετίες τώρα, συγκριτικές αποτιμήσεις κατατάσσουν την ελληνική διοίκηση μεταξύ των «πρώτων» διοικήσεων, όσον αφορά τη μεγάλη έκταση της πολιτικοποίησης και μεταξύ των τελευταίων όσον αφορά τον ελλειμματικό επαγγελματισμό της.

Σχετικά με την πολιτική μεροληψία, το 2015 το Quality of Government Institute του Πανεπιστημίου του Gothenburg (<https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data>) κατέταξε την ελληνική διοίκηση στην 24η θέση μεταξύ των 28 χωρών-μελών της ΕΕ. Όσον αφορά τον επαγγελματισμό της, την κατέταξε στη 17η θέση μεταξύ 24 τέτοιων χωρών.

Νεότεροι νόμοι, οι οποίοι θέσπιζαν «Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης» (ν. 4389/2016) και μόνιμους Υπηρεσιακούς Γραμματείς των υπουργείων (ν. 4622/2019), κινήθηκαν προς την κατεύθυνση της μείωσης

του βάρους των μετακλιτών υπαλλήλων, δηλαδή των κομματικών στελεχών, στα υψηλά δώματα των υπουργείων. Θα έπρεπε οι σχετικοί νόμοι να είχαν συντελέσει στην αναβάθμιση του επαγγελματισμού στο υπαλληλικό σώμα, αλλά η εφαρμογή τους καθυστέρησε πάρα πολύ (ο νόμος του 2016) ή ολοκληρώθηκε πολύ πρόσφατα (ο νόμος του 2019).

Τέλος, οι μισθοί των υπαλλήλων, οι οποίοι πλέον, μετά την πρόσφατη οικονομική κρίση, είναι σταθεροί αλλά όχι υψηλοί, συνδέονται με τον κλάδο, τον βαθμό, τα χρόνια προϋπηρεσίας και τη θέση του κάθε υπαλλήλου. Αντίθετα με άλλες χώρες της ΕΕ, δεν υπάρχουν επιπλέον αμοιβές με βάση την απόδοση των υπαλλήλων στην εργασία τους, αφού η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, που έλαβε χώρα για πρώτη φορά στην Ελλάδα τον χειμώνα του 2017-2018, δεν συνδέεται με διαφοροποίηση αμοιβών των πιο παραγωγικών υπαλλήλων έναντι των υπόλοιπων. Ως γνωστόν, η τυχόν υψηλότερη παραγωγικότητα στο ελληνικό Δημόσιο δεν επιβραβεύεται.

Τα Προβλήματα της Πανδημίας και οι Επιπτώσεις τους

Μερικά από τα παραπάνω προϋπάρχοντα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, όπως η έλλειψη αυτονομίας των δημοσίων υπαλλήλων από τους πολιτικούς προϊσταμένους τους, οι άνισες -μεταξύ διαφόρων υπηρεσιών- δεξιότητες χρήσης τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας και οι καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών και των επιχειρήσεων, φάνηκαν ανάγλυφα κατά την πρώτη περίοδο της πανδημίας. Ως έναν βαθμό, αυτά τα προβλήματα και η επίτασή τους ήταν αναπόφευκτα και δεν προέκυψαν ειδικά και μόνο στην ελληνική δημόσια διοίκηση, αλλά σε διοικήσεις πολλών χωρών.

Επιπτώσεις της πανδημίας σε ξένες δημόσιες διοικήσεις και η αντιμετώπισή τους

Η πανδημία άλλαξε αιφνιδιαστικά το κοινωνικο-οικονομικό περιβάλλον και το περιβάλλον υγιεινής και ασφάλειας μέσα στο οποίο λειτουργεί η δημόσια διοίκηση στον σύγχρονο κόσμο. Σήμερα, εν μέσω πανδημίας, «ο σχεδιασμός και η προετοιμασία για το απρόβλεπτο και το άγνωστο, η αντιμετώπιση επειγουσών καταστάσεων και η ανταπόκριση στα αιτήματα και τις προσδοκίες των πολιτών είναι κρίσιμα και δύσκολα εγχειρήματα για τις κρατικές αρχές» (Christensen και Laegreid 2020: 1).

Όπως και σε άλλες κρίσεις στο παρελθόν, η δημόσια διοίκηση, αλλά και οικονομικοί φορείς (επιχειρήσεις) και άτομα (επαγγελματίες), βρέθηκαν σε αστάθμητο επιχειρησιακό περιβάλλον. Ένα περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από μεταβλητότητα, αβεβαιότητα, συνθετότητα και ασάφεια (στη βιβλιογραφία ονομάζεται περιβάλλον VUCA: volatility, uncertainty, complexity, ambiguity. Βλ. Van der Wal 2020: 2).

Από την αρχή της κρίσης της πανδημίας, εύλογα η προσοχή του κοινού στράφηκε στους εκλεγμένους πολιτικούς αξιωματούχους (προέδρους, πρωθυπουργούς και υπουργούς) που είχαν να σταθμίσουν την κατάσταση και να αποφασίσουν τι είδους μέτρα αντιμετώπισης του κορωνοϊού ήταν αναγκαία και από ποιο χρονικό σημείο έναρξης και για πόσο χρονικό διάστημα θα επιβάλλονταν. Ταυτόχρονα, οι δημόσιοι υπάλληλοι, μακριά από τα φώτα της δημοσιότητας, κλήθηκαν να υλοποιήσουν τα μέτρα με τρόπο που κατέστησε πολλούς από αυτούς αφανείς ήρωες.

Όπως το θέτει πρόσφατο κείμενο των Ηνωμένων Εθνών (UN/DESA 2020: 2), το 2020, στην κρίση της πανδημίας, «ο δημόσιος υπάλληλος βρίσκεται στην καρδιά του εγχειρήματος της αποτελεσματικής αντιμετώπισης της κρίσης είτε ως εργαζόμενος στην πρώτη γραμμή των υπηρεσιών υγείας είτε διαμορφώνοντας στρατηγικές και σχέδια για να περιορίσει τον αντίκτυπο της πανδημίας».

Το εγχείρημα αυτό δεν ήταν βέβαια παντού το ίδιο εύκολο. Οι χώρες στις οποίες υπήρχε υψηλή διοικητική ικανότητα, ήδη πριν από την εκδήλωση της πανδημίας, ήταν σε καλύτερη θέση από άλλες να περιορίσουν την εξάπλωση της πανδημίας (Christensen και Laegreid 2020). Μεταξύ διαφορετικών δημόσιων διοικήσεων, στην τρέχουσα κρίση εξαιτίας της Covid-19 απέδωσαν καλύτερα όσες δημόσιες διοικήσεις είχαν λάβει μαθήματα από τις εμπειρίες τους από την αντιμετώπιση προγενέστερων κρίσεων (επιδημιολογικών, οικονομικών και άλλων), είχαν πιο οργανωμένες και πιο ευέλικτες δομές και επίσης είχαν δημιουργήσει, εκ των προτέρων, δίκτυα συνεργασίας με άλλους δημόσιους οργανισμούς και με φορείς της κοινωνίας πολιτών (Schomaker και Bauer 2020).

Επιπτώσεις της πανδημίας στην ελληνική δημόσια διοίκηση και η αντιμετώπισή τους

Ως γνωστόν, στην Ελλάδα μετά τον Φεβρουάριο του 2020 η κυβέρνηση και η διοίκηση αντέδρασαν στην εκδήλωση της πανδημίας σχετικά νωρίς, με περιοριστικά μέτρα για τη λειτουργία δημόσιων υπηρεσιών και ιδιωτικών επιχειρήσεων, περιορισμό της κυκλοφορίας και μέτρα υποστήριξης προς επιχειρήσεις και εργαζομένους (Διέλλας 2020, Παπαϊωάννου και Γεωργοπούλου 2020). Εκδόθηκε πλήθος Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) για την προστασία των δημοσίων υπαλλήλων και την κατά το δυνατό ομαλή εξακολούθηση λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών.

Για παράδειγμα, σχετικό με το θέμα μας, η ΠΝΠ της 20ής Μαρτίου 2020 (ΦΕΚ Α68) προέβλεπε τη μετατροπή διαφόρων διαδικασιών της διοίκησης σε ψηφιακές με σκοπό τη διευκόλυνση πολιτών και επιχειρήσεων (άρθρα 24, 27, 28 και 29 της ανωτέρω ΠΝΠ). Μετά από αναγκαίες ηλεκτρονικές ενέργειες ταυτοποίησης, πολίτες και εκπρόσωποι επιχειρήσεων μπορούν να λαμβάνουν ηλεκτρονικά διάφορα πιστοποιητικά. Παρομοίως δυνατή είναι και η υπογραφή και έκδοση υπεύθυνης δήλωσης του ν. 1599/1986 μέσω της ηλεκτρονικής εφαρμογής «e-Dilosia», όπως και η παροχή εξουσιοδότησης προς τρίτους μέσω της ηλεκτρονικής εφαρμογής «e-Exousiodotisi». Αντί για την αυτοπρόσωπη υποβολή αιτήσεων στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), είναι δυνατή η ηλεκτρονική υποβολή τους μέσω του ermis.gov.gr.

Πολλές διαδικασίες και ειδικές ενέργειες (π.χ., στις Δ.Ο.Υ.) δεν έχουν βέβαια ψηφιοποιηθεί. Ωστόσο, η δραματική κατάσταση που δημιουργήθηκε με τη διασπορά του κορωνοϊού λειτούργησε ως καταλύτης εξελίξεων στη δημόσια διοίκηση. Η απότομη ψηφιοποίηση των σχέσεων κράτους–πολιτών,

με είσοδο και εγγραφή πολλών χρηστών υπολογιστών σε διαφορετικές ψηφιακές πλατφόρμες, συνεπάγεται προφανώς τη δήλωση διαφόρων προσωπικών δεδομένων τους και νέες δυνατότητες επεξεργασίας τέτοιων δεδομένων από πλήθος δημόσιων φορέων. Υπάρχουν τέτοιοι και άλλοι εύλογοι προβληματισμοί για τα όρια παρέμβασης του κράτους στις ατομικές ελευθερίες των πολιτών και για τα περιοριστικά μέτρα που επιβλήθηκαν για την προστασία της δημόσιας υγείας (Βλαχόπουλος 2020, Κοντιάδης 2020). Παρόμοιες ανησυχίες εξέφρασε και το Συμβούλιο της Ευρώπης (2020). Ωστόσο, αν σκεφθεί κανείς τις χαμένες εργατοώρες και το κόστος μετακινήσεων και συνεννοήσεων χιλιάδων επιχειρήσεων και πολιτών, κατά τις αυτοπρόσωπες επισκέψεις τους σε δημόσιες υπηρεσίες, κατά την περίοδο πριν από τις ανωτέρω βελτιωτικές αλλαγές, το οικονομικό και διοικητικό όφελος θα πρέπει να είναι υπολογίσιμο και μεγάλο.

Καλές Πρακτικές

Από την παραπάνω σύντομη παρουσίαση και ανάλυση των επιπτώσεων και των εμπειριών αντιμετώπισης της νόσου στο εξωτερικό και στην Ελλάδα, μπορούν να αντληθούν συμπεράσματα με τη μορφή «καλών πρακτικών».

Σε διάφορες χώρες που επλήγησαν από τη διασπορά της Covid-19 η δημόσια διοίκηση αντέδρασε κάποτε σπασμωδικά και αναποτελεσματικά και άλλοτε ευφυώς και αποτελεσματικά. Για παράδειγμα, στην Ισπανία υπήρξε μεγάλη καθυστέρηση στη λήψη μέτρων εκ μέρους της κυβέρνησης και αντίστοιχα καθυστέρησε και η αντίδραση της δημόσιας διοίκησης. Στην Ελλάδα, μετά τη σχετικά γρήγορη αντίδραση της κυβέρνησης, οι υπηρεσίες του υπουργείου Υγείας και της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας κινήθηκαν γρήγορα.

Στη συνέχεια, συνοψίζουμε οκτώ καλές πρακτικές, δηλαδή βελτιωτικές αλλαγές, οι οποίες έλαβαν χώρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ευρωπαϊκούς θεσμούς, υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) και κυρίως καλές πρακτικές που εφαρμόστηκαν σε διάφορες χώρες. Η ακόλουθη βραχεία παρουσίαση και ανάλυση γίνεται για δύο όψεις της οργάνωσης και λειτουργίας της διοίκησης, ως ενός σύγχρονου, μεγάλου και σύνθετου οργανισμού. Οι όψεις αυτές είναι οι εξής: α) παροχή υπηρεσιών προς πολίτες και επιχειρήσεις και β) διοίκηση και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (δηλαδή των υπαλλήλων)

Καλές πρακτικές στους θεσμούς και στις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Αλλαγές έλαβαν χώρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσον αφορά την οργάνωση και λειτουργία των δικών της υπηρεσιών και πρώτιστα των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Η ίδια είχε παλαιότερη εμπειρία από διαχείριση κρίσεων (π.χ., οικονομικών κρίσεων) και επίσης προσαρμόστηκε σχετικά εύκολα στην ανάγκη τήρησης μέτρων προστασίας σε συνδυασμό με την ανάγκη απρόσκοπτης λειτουργίας των διοικητικών υπηρεσιών της Επιτροπής.

Καλή πρακτική 1:

Η Επιτροπή εισήγαγε και διέδωσε στις διοικητικές υπηρεσίες της τις τηλεδιασκέψεις, καθώς και άλλες μορφές σύγχρονης επικοινωνίας, μεταξύ των υπαλλήλων της Επιτροπής και μεταξύ αυτών και τρίτων, δηλαδή αξιωματούχων των κρατών-μελών της ΕΕ, εμπειρογνομώνων, εκπροσώπων εταιρειών, επαγγελματικών και επιχειρηματικών ενώσεων κ.ά. (βλ. Russack και Fener 2020: 3).

Οι τηλεδιασκέψεις και οι άλλες μορφές επικοινωνίας χωρίς φυσική παρουσία δεν ήταν ευχερείς παντού, δηλαδή σε όλες τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Υπήρχαν τεχνικά προβλήματα, αλλά διατηρήθηκε η διαφάνεια στις ενδο-διοικητικές επαφές μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής. Όπου τέτοιες επαφές ήταν πλήρως εφικτές, αυξήθηκε η ταχύτητα και μειώθηκαν τα διάφορα είδη κόστους, οικονομικού και διοικητικού, που παλαιότερα απαιτούνταν λόγω της μετακίνησης και διαμονής υπαλλήλων και τρίτων (ειδημόνων, διπλωματών, υπαλλήλων των χωρών-μελών της ΕΕ) στις Βρυξέλλες, στο Στρασβούργο και στο Λουξεμβούργο, καθώς και σε άλλες ευρωπαϊκές πόλεις. Δηλαδή, μάλλον μειώθηκε το κόστος συναλλαγών (transaction cost).

Όσον αφορά τη λειτουργία των θεσμών αντιπροσώπευσης, περιορίστηκε ο αριθμός των συνεδριάσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, χωρίς όμως αυτό να επηρεάσει τον αριθμό των ψηφοφοριών (Russack και Fener 2020: 5).

Καλές πρακτικές: τι κάνουν σε άλλες χώρες της Ευρώπης και του υπόλοιπου κόσμου

Παροχή υπηρεσιών προς πολίτες και επιχειρήσεις

Οι συνθέστερες καλές πρακτικές σε αυτόν τον τομέα συνδέονται με την επέκταση της παροχής ψηφιακών υπηρεσιών προς πολίτες και επιχειρήσεις (βλ. Sigma-OECD 2020, <http://www.sigmapweb.org/publications/SIGMA-mapping-public-administration-response-EU-members-coronavirus-COVID19.pdf>) Όπως και στην Ελλάδα, έτσι και σε άλλες χώρες, συναλλαγές με το Δημόσιο που απαιτούσαν φυσική παρουσία υπαλλήλων και εξυπηρετούμενων μετασηματίστηκαν σε ηλεκτρονικές συναλλαγές.

Καλή πρακτική 2:

Κατάστρωση σχεδίου λεπτομερών οδηγιών από μια κεντρική υπηρεσία προς τις υπηρεσίες της διοίκησης που έκαναν τη μετάβαση προς την ψηφιακή παροχή υπηρεσιών και συντονισμός των υπηρεσιών εξ αποστάσεως. Στην Πορτογαλία, τη σχετική ευθύνη ανέλαβε η Υπηρεσία Διοικητικού Εκσυγχρονισμού (AMA). Στον ρόλο της περιλαμβάνονταν το να συλλέγει πληροφορίες για το ποιες υπηρεσίες, πότε και πού ήταν προσβάσιμες στο κοινό (με φυσική παρουσία).

Καλή πρακτική 3:

Διάφορες υποχρεώσεις πολιτών και επιχειρήσεων προς το Δημόσιο έχουν διαφορετικές προθεσμίες και ημερομηνίες λήξης. Αμέσως μετά την έναρξη της διάδοσης της νόσου, φάνηκε ότι οι συναλλασσόμενοι με το Δημόσιο δε θα είχαν τον χρόνο ή την ευκαιρία να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους (περιοριστικά μέτρα κυκλοφορίας, κλείσιμο υπηρεσιών). Αντί για διαφορετικές ρυθμίσεις και χορηγήσεις παρατάσεων ανά περίπτωση, σε ορισμένες χώρες όπως στην Αυστρία, στη Γαλλία, στη Σλοβενία και στην Ισπανία, δόθηκε κεντρικά μία γενική παράταση, με την προσωρινή αναστολή εκπνοής όλων των διοικητικών προθεσμιών (π.χ., για πληρωμή φόρων και εισφορών, ισχύ πιστοποιητικών που είχαν εκδοθεί, ανανέωση αδειών κυκλοφορίας οχημάτων, κ.λπ.).

Καλή πρακτική 4:

Υιοθέτηση της αποδοχής αποστολής απλού ηλεκτρονικού ταχυδρομείου για την υποβολή αιτήσεων και των συνοδευτικών πιστοποιητικών προς δημόσιες υπηρεσίες, αλλά και την επικοινωνία μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών. Διεκπεραίωση των σχετικών υποθέσεων, υπό την αίρεση της υπογραφής των σχετικών εγγράφων από υπαλλήλους και πολίτες, εάν απαιτείται, μετά τη λήξη των περιοριστικών μέτρων κυκλοφορίας ή πρόσβασης σε υπηρεσίες με φυσική παρουσία. Τέτοιες δυνατότητες δόθηκαν, ανάλογα με το επείγον του θέματος (π.χ., έκτακτο επίδομα πρόνοιας), στη Γερμανία, τη Ρουμανία και τη Σλοβενία.

Καλή πρακτική 5:

Συνολικά, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες οι επαφές των επιχειρήσεων με το κράτος δεν περιορίστηκαν μόνο στη χρήση των νέων μέσων επικοινωνίας. Αναπτύχθηκαν σε όλο το φάσμα των δυνατοτήτων που προσφέρουν οι σύγχρονες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας, αλλά και οι παραδοσιακές μορφές επικοινωνίας. Αυτές περιλάμβαναν τα πάντα, δηλαδή από κατασκευή νέων πλατφορμών ηλεκτρονικής επικοινωνίας μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών και επιχειρήσεων μέχρι αποστολή εγγράφων, μέσα σε συνήθεις φακέλους, μέσω των δημοσίων και ιδιωτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Διαχείριση ανθρωπίνων πόρων του Δημοσίου

Καλή πρακτική 6:

Σε διάφορες χώρες (Βέλγιο, Γαλλία, Πορτογαλία, Λετονία), δεδομένων των έκτακτων συνθηκών και της αδυναμίας της πολιτικής ηγεσίας των υπουργείων να γνωρίζει την έκταση των προβλημάτων δημόσιας υγείας σε διάφορες υπηρεσίες και σε διαφορετικές γεωγραφικές περιοχές, αυξήθηκε η αυτονομία δράσης των ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων σε θέσεις ευθύνης (Sigma-OECD 2020: 8). Στους προϊστάμενους οργανικών μονάδων της διοίκησης δόθηκε έτσι η ευχέρεια να προσδιορίζουν οι ίδιοι

το είδος και τον όγκο δουλειάς των υφισταμένων τους και να ελέγχουν ότι πράγματι φέρουν σε πέρας τα καθήκοντά τους, εργαζόμενοι από απόσταση (τηλεργασία από το σπίτι, μακριά από τα κτίρια των δημόσιων υπηρεσιών).

Καλή πρακτική 7:

Δεδομένου ότι λόγω των έκτακτων συνθηκών οι υπάλληλοι, ενώ εργάζονταν με τηλεργασία, κάποτε είχαν πολύ λιγότερο όγκο δουλειάς και άλλοτε αναγκαστικά καλούνταν να εργαστούν πέραν του ωραρίου τους ή να κάνουν υπερωρίες, σε χώρες όπως η Ιταλία και η Σλοβενία, προβλέφθηκε ένα νέο σύστημα καταγραφής ωρών εργασίας και υπερωριών. Το νέο σύστημα τέθηκε υπό την επίβλεψη των προϊσταμένων Τμημάτων ή Διευθύνσεων, πάντοτε μέσα στα όρια της συνολικά προβλεπόμενης εβδομαδιαίας απασχόλησης.

Καλή πρακτική 8:

Στη Σιγκαπούρη στη διάρκεια της τρέχουσας πανδημίας, όσο και στη διάρκεια της προηγούμενης επιδημίας SARS (που είχε ενσκήψει στις ασιατικές χώρες το 2002-2003), οι επικεφαλής των δημοσίων υπηρεσιών μοιράζονταν με τους κοινωνικούς εταίρους και τις επιχειρήσεις τα τελευταία επιδημιολογικά δεδομένα, εξειδίκευαν και εξηγούσαν τα μέτρα προστασίας και διατηρούσαν διαρκή επαφή και αλληλεπίδραση μαζί τους μέσω τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας (Van der Wal 2020: 2).

Προτάσεις πολιτικής

Η υγειονομική κρίση του 2020 ήταν καταλύτης για αλλαγές σε πολλά πεδία πολιτικής, μεταξύ αυτών και στη δημόσια διοίκηση. Η συνέχιση της πανδημίας μπορεί να έχει επίσης τον ίδιο ρόλο, δηλαδή να προκαλέσει και να επισπεύσει αλλαγές στην οργάνωση και λειτουργία, καθώς και στην «πολιτική προσωπικού» της δημόσιας διοίκησης. Ήδη η Έκθεση Πισσαρίδη (2020: 52-54) έχει προτείνει μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης σε τέσσερις άξονες: ενίσχυση και αυτονομία των ανώτατων υπαλληλικών θέσεων της διοικητικής ιεραρχίας, περισσότερη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση, συστηματοποίηση και απλούστευση της πληθωρικής νομοθετικής παραγωγής και δραστικότερο ψηφιακό μετασχηματισμό της διοίκησης.

Οι παρακάτω προτάσεις πολιτικής είναι συμπληρωματικές προς εκείνες της ανωτέρω Έκθεσης και αφορούνται από την ειδική εμπειρία αντιμετώπισης της πανδημίας.

Ακολουθούν επτά προτάσεις πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση.

A) Περαιτέρω ψηφιοποίηση περισσότερων υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις

Η ψηφιοποίηση υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις είχε προοδεύσει πριν από το ξέσπασμα της πανδημίας Covid-19 (π.χ., taxis, e-efka). Όμως η ψηφιοποίηση έλαβε νέα ώθηση μετά την εκδήλωση της πανδημίας, όταν τα περιοριστικά μέτρα άλλαξαν δραματικά τις συνθήκες εργασίας των υπαλλήλων και την επικοινωνία τους με πολίτες και επιχειρήσεις. Ως αποτέλεσμα, μέχρι τα μέσα Ιανουαρίου του 2021, 1.054 διαφορετικές υπηρεσίες είχαν γίνει διαθέσιμες ηλεκτρονικά προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις (<https://www.gov.gr/>). Αυτές αφορούσαν 11 διαφορετικές κατηγορίες υπηρεσιών, από τη γεωργία και την κτηνοτροφία έως την εκπαίδευση και τη δικαιοσύνη.

Παρά την ευρεία ψηφιοποίηση των παρεχόμενων υπηρεσιών εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης, απαιτείται ακόμα η προσωπική φυσική παρουσία πολιτών και εκπροσώπων επιχειρήσεων (στις γνωστές «ουρές» ή μετά από πάρα πολύ καθυστερημένα «ραντεβού») σε υπηρεσίες Δήμων και Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (Δ.Ο.Υ.) για πολλές διοικητικές και φο-

ρολογικές υποθέσεις και συνήθεις συμβολαιογραφικές πράξεις σχετικές με μεταβίβαση ακινήτων.

Η περαιτέρω ψηφιοποίηση ακόμα περισσότερων υπηρεσιών ενδείκνυται για πολλούς λόγους οι οποίοι δεν σχετίζονται απαραίτητα με την πανδημία. Με την ψηφιοποίηση, επιτυγχάνεται γρηγορότερη επικοινωνία των διοικουμένων με τη διοίκηση και μπορούν να μειωθούν έτσι και οι χρόνοι ανταπόκρισης της διοίκησης. Επίσης, η ψηφιοποίηση από-προσωποποιεί τις επαφές πολιτών ή εκπροσώπων εμπορικών εταιρειών με συγκεκριμένους υπαλλήλους. Τούτο σημαίνει ότι περιορίζονται οι ευκαιρίες και οι πειρασμοί για τυχόν αθέμιτες συνεννοήσεις μεταξύ των υπαλλήλων που εξυπηρετούν και των πολιτών ή επιχειρήσεων που εξυπηρετούνται από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Β) Αποτελεσματικότερη ένταξη των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) στις υψηλόβαθμες θέσεις της διοίκησης

Οι απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ έχουν λάβει την πιο εξειδικευμένη εκπαίδευση που απαιτείται για να υπηρετήσουν σε επιτελικές και διευθυντικές θέσεις του Δημοσίου, όπως και οι Γάλλοι συνάδελφοί τους της Ecole Nationale d' Administration, δηλαδή του προτύπου της ΕΣΔΔΑ (βλ. το πρόγραμμα σπουδών στο <https://www.ekdd.gr/i-sxoli-esdda/%CF%83%CF%80%CE%BF%CF%85%CE%B4%CE%AD%CF%82/>). Ωστόσο, οι εν λόγω απόφοιτοι επί δεκαετίες συναντούν διάφορα εμπόδια στην καλύτερη ενσωμάτωσή τους στην ιεραρχία της διοίκησης (Παπούλιας, Σωτηρόπουλος και Οικονόμου 2002).

Οι απόφοιτοι της Σχολής αυτής επιλέγονται με διαφανή εισαγωγικό διαγωνισμό, παρόμοιο με εκείνον των Πανελληνίων Εξετάσεων για αποφοίτους Λυκείου. Στον διαγωνισμό για εισαγωγή στην ΕΣΔΔΑ προσέρχονται λίγες χιλιάδες υποψήφιοι (απόφοιτοι ΑΕΙ), οι οποίοι όμως διαγωνίζονται για συγκριτικά ελάχιστες θέσεις (π.χ., 80 έως 160 θέσεις στους σχεδόν ετήσιους διαγωνισμούς των ετών 2015-2020). Οι σπουδές διαρκούν 18 μήνες και είναι προσανατολισμένες κυρίως στην απόκτηση σύγχρονων δεξιοτήτων μάνατζμεντ, δηλαδή δεξιοτήτων που συχνά λείπουν από μεγάλη μερίδα της δημοσιοϋπαλληλίας.

Εντούτοις, οι απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ άλλοτε πριμοδοτούνται και άλλοτε υποβαθμίζονται από διαδοχικούς νόμους ως προς την υπηρεσιακή τους ανέλιξη. Διαδοχικές κυβερνήσεις, πιθανόν και λόγω πιέσεων από σωματεία και άτυπες ομάδες υπαλλήλων που δεν ήταν απόφοιτοι της Σχολής, έδειξαν αμφιθυμία ως προς το αν θα διευκόλυναν ή θα απέτρεπαν τη δημιουργία μιας διοικητικής «ελίτ» υπαλλήλων προερχόμενων κατά κύριο λόγο από την εν λόγω Σχολή.

Πρόσφατα ψηφίστηκαν νέες ρυθμίσεις οι οποίες δυνητικά θα επηρεάσουν τη σταδιοδρομία των αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ, δηλαδή ο ν. 4674/2020 (άρθ. 45 που τροποποίησε το άρθ. 85 του Υπαλληλικού Κώδικα) και συ-

μπληρωματικά ο ν. 4690/2020. Οι νέες ρυθμίσεις αφορούν το πόσα μόρια λαμβάνουν οι υπάλληλοι όταν καταθέτουν υποψηφιότητα για θέσεις ευθύνης στη διοικητική ιεραρχία, ανάλογα με τα μορφωτικά προσόντα τους, τα έτη προϋπηρεσίας και άλλα στοιχεία. Οι ρυθμίσεις δεν βελτίωσαν ή βελτίωσαν μόνο οριακά τις δυνατότητες ανέλιξης των αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ. Και τούτο γιατί οι ρυθμίσεις πριμοδότησαν, όχι μόνο τους αποφοίτους της Σχολής, αλλά και τους κατόχους διδακτορικού μεταξύ των υπαλλήλων (ανεξάρτητα από τη συνάφεια του θέματος του διδακτορικού με τη διεκδικούμενη από τον διδάκτορα θέση ευθύνης στην ιεραρχία). Επίσης πριμοδότησαν και όσους υπαλλήλους έχουν μεγαλύτερη προϋπηρεσία σε άλλες θέσεις ευθύνης, ανεξάρτητα από το αν αυτοί είναι απόφοιτοι της Σχολής. Οι εν λόγω ρυθμίσεις δεν έχουν ακόμα εφαρμοσθεί. Θα μπορούσαν να βελτιωθούν προς την κατεύθυνση της ευρύτερης χρησιμοποίησης των καλύτερων έστω αποφοίτων της Σχολής, ώστε μέσω αυτών να διαχυθεί στη διοίκηση μια διαφορετική, πιο σύγχρονη οργανωσιακή κουλτούρα.

Γ) Διεύρυνση της ήδη επιχειρούμενης ευελιξίας της δημόσιας διοίκησης και επέκταση της τηλεργασίας γενικά στο Δημόσιο

Χρειάζεται μεγαλύτερη ευελιξία της καθημερινής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, με εναλλακτικά ωράρια και εναλλακτικούς τρόπους επικοινωνίας με το κοινό και ενδο-διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών, τηρώντας ασφαλώς τις ρυθμίσεις υγιεινής και ασφάλειας των συνθηκών εργασίας των υπαλλήλων και τον συνολικό τυπικό χρόνο εργασίας τους (οκτάωρο).

Στην Ελλάδα, στο παρελθόν αλλά και σήμερα, η μόνη ευελιξία όσον αφορά τον χρόνο εργασίας στο Δημόσιο υλοποιήθηκε με την παροχή στους υπαλλήλους της ευχέρειας να προσέρχονται στην υπηρεσία τους, όχι όλοι ακριβώς την ίδια ώρα, αλλά μεταξύ 7 και 9 το πρωί, με αντίστοιχη ρύθμιση της αποχώρησής τους το μεσημέρι ή το απόγευμα μετά τη συμπλήρωση του ωραρίου. Σε ορισμένα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) υπήρχε πιο διευρυμένο ωράριο, έτσι ώστε οι πολίτες να εξυπηρετούνται και αργά το απόγευμα.

Δηλαδή και πάλι, παρά τις ανωτέρω λίγες εξαιρέσεις, οι ώρες λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών συνέπιπταν και συχνά ήσαν μικρότερες σε διάρκεια από τις ώρες λειτουργίας των επιχειρήσεων (π.χ., 9 π.μ. – 5 μ.μ.). Ως γνωστόν, επίσης πολλές επιχειρήσεις λειτουργούν έως αργά, ενώ ελεύθεροι επαγγελματίες (γιατροί, δικηγόροι, συμβολαιογράφοι, κ.ά.) εργάζονται το απόγευμα και νωρίς το βράδυ. Επιπλέον, το ωράριο απασχόλησης των ιδιωτικών υπαλλήλων ή δημοσίων υπαλλήλων που θα ήθελαν να εξυπηρετηθούν από υπηρεσία διαφορετική από εκείνη στην οποία οι ίδιοι εργάζονταν ήταν απαγορευτικό για δικές τους συναλλαγές με δημόσιες υπηρεσίες οι οποίες ήταν ανοικτές μόνο το πρωί.

Οι έκτακτες συνθήκες αντιμετώπισης της πανδημίας δίνουν την ευκαιρία για να διευρυνθεί το φάσμα ωρών λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, με

διακεκομμένο ωράριο, χωρίς να αυξηθεί το ωράριο εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων. Μετά από συντονισμό με τη Γενική Διεύθυνση στην οποία υπάγονται και σε συμφωνία με τον άμεσο προϊστάμενό τους, υπάλληλοι που εργάζονται σε υπηρεσίες αιχμής για τη λειτουργία των επιχειρήσεων και την οικονομική ανάπτυξη θα μπορούσαν να εργάζονται περισσότερες ώρες τα απογεύματα μετά από λίγες ώρες εργασίας τους το πρωί ή να εργάζονται στο σύνηθες ωράριό τους ξεκινώντας όμως το μεσημέρι.

Εφόσον, όπως ήδη συμβαίνει σε κεντρικές υπηρεσίες υπουργείων, οι υπάλληλοι εργάζονται εκ περιτροπής (μια εβδομάδα στο γραφείο και την επόμενη από το σπίτι) και επίσης έχουν προσαρμοστεί πλέον στις συνθήκες τηλεργασίας, η περαιτέρω ευελιξία στον χρόνο εργασίας, θα απαιτήσει σχετικά μικρές προσαρμογές και θα έχει ευεργετικά αποτελέσματα στην επανεκκίνηση της εθνικής οικονομίας.

Είναι αμφίβολο το πότε θα κοπάσει η πανδημία και είναι άγνωστο πότε, μετά τη διάθεση των κατάλληλων εμβολίων στον πληθυσμό, θα καταστεί δυνατή η κανονική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών. Ο κίνδυνος νέων επιδημιών ίσως γίνει μόνιμο χαρακτηριστικό του 21ου αιώνα. Οπότε, η δημόσια διοίκηση δεν είναι αντιμέτωπη με κάποιο παροδικό πρόβλημα δημόσιας υγείας, αλλά ίσως με κάποια διαρκέστερη υγειονομική πρόκληση. Η ευρύτερη συνειδητοποίηση του ότι η τηλεργασία αποτελεί και θα συνεχίσει να αποτελεί τρόπο εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων θα βοηθούσε στις κατάλληλες προσαρμογές εκ μέρους των πολιτών, των επιχειρήσεων και των ίδιων των υπαλλήλων.

Δ) Δημιουργία μόνιμων δικτύων συνεργασίας μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων, εκπροσώπων των κοινωνικών εταίρων και εμπειρογνομώνων

Η δημιουργία τέτοιων δικτύων ενδείκνυται ειδικά στα υπουργεία «αιχμής» σε περιόδους κρίσεων όπως είναι τα οικονομικά υπουργεία, το Υπουργείο Υγείας και η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας. Η κεντρική ιδέα εδώ είναι από τη μια μεριά ότι η διοίκηση από μόνη της ποτέ δεν θα διαθέτει όση εμπειρογνωμοσύνη έχουν εξωτερικοί φορείς (επιχειρήσεις, επαγγελματικές ενώσεις, επιστημονικοί φορείς, ΜΚΟ, κ.ο.κ.). Από την άλλη μεριά, όταν εκδηλώνεται μια κρίση είναι ήδη αργά για να δημιουργηθούν δίαυλοι επικοινωνίας και εμπιστοσύνης ανάμεσα σε όσους καλούνται να εφαρμόσουν έκτακτα μέτρα (δηλαδή τους δημόσιους υπαλλήλους) και όσους καλούνται να τα υποστούν ή να τα «αγκαλιάσουν» και να τα προωθήσουν στην κοινωνία. Τα κατάλληλα δίκτυα πολιτικής πρέπει να «στηθούν» νωρίς, πριν από τις επόμενες κρίσεις.

Η υλοποίηση τέτοιων δικτύων συνεργασίας θα απαιτούσε ανοιχτές δημόσιες προσκλήσεις εκ μέρους των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων, ανά εξειδικευμένο θέμα (π.χ., προστασία δημόσιας υγείας από επιδημίες, εκπαιδευτική πολιτική για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, πολιτική για τον

πολιτισμό κ.ά.). Οι προσκλήσεις θα απευθύνονταν, όχι μόνο γενικά αλλά και στοχευμένα, προς τους κοινωνικούς εταίρους (συνδικάτα, επαγγελματικές ενώσεις), την επιστημονική κοινότητα της χώρας (πανεπιστήμια, ερευνητικά ιδρύματα), μη δημόσιους φορείς με εξειδικευμένη κατά τομέα εμπειρία ή γνώση (ΜΚΟ, σωματεία, συλλόγους, επιστημονικά περιοδικά) και ιδιωτικούς οικονομικούς φορείς. Η κάθε πρόσκληση θα διατύπωνε συγκεκριμένα κριτήρια με βάση τα οποία θα επιλέγονταν «συνομιλητές» της διοίκησης για ένα πρώτο χρονικό διάστημα και στη συνέχεια -με ένα διαφανές κυλιόμενο σύστημα- αυτοί θα εναλλάσσονταν με άλλους φορείς που δεν είχαν επιλεγεί αρχικά.

Ε) Συστηματική συλλογή και ανάλυση δεδομένων στις δημόσιες υπηρεσίες και μεταξύ των υπαλλήλων

Η συλλογή και ανάλυση δεδομένων θα αφορά αφενός την ανταπόκριση των υπαλλήλων στις προκλήσεις που δημιούργησε η πανδημία στο έργο τους και αφετέρου την εμπειρία, τις στάσεις και τις αντιλήψεις των ίδιων των υπαλλήλων. Θα ήταν πολύ χρήσιμες οι περιοδικές έρευνες γνώμης μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων, τόσο αυτών που βρίσκονται στην «πρώτη γραμμή» αντιμετώπισης κρίσεων (π.χ., υπάλληλοι δημοσίων νοσοκομείων, υπάλληλοι των διευθύνσεων πολιτικής προστασίας στα υπουργεία και στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, τεχνικές υπηρεσίες Δήμων), όσο και εκείνων που καλούνται να υλοποιήσουν επείγοντα μέτρα (π.χ. φορολογικά, κοινωνικά κ.ά.) προς υποστήριξη των πληττόμενων επιχειρήσεων και πολιτών.

Ήδη, μετά την εκδήλωση της πανδημίας, με πρωτοβουλία της Παγκόσμιας Τράπεζας και πολλών ξένων πανεπιστημίων, έχει καταρτιστεί μια τέτοια έρευνα με ερωτηματολόγια και προωθείται διεθνώς από 9 ερευνητικά και πανεπιστημιακά ιδρύματα (The Global Survey of Public Servants Consortium). Σκοπός της έρευνας είναι να διερευνήσει τις προκλήσεις και τις δυσχέρειες εξαιτίας της πανδημίας τις οποίες αντιμετωπίζουν οι υπάλληλοι, ενόσω εφαρμόζουν τα έκτακτα μέτρα αντιμετώπισης της πανδημίας στη χώρα τους (Schuster et al. 2020). Στις ερωτήσεις προς τους δημόσιους υπαλλήλους δίνεται έμφαση στις μεταβολές στο είδος και τον όγκο της δουλειάς τους λόγω της πανδημίας και στις μεγαλύτερες δυσκολίες που αντιμετώπισαν στην πράξη εφαρμόζοντας τα έκτακτα μέτρα.

ΣΤ) Επανεξέταση των μεγεθών πλεονάζοντος και ελλείποντος προσωπικού και περαιτέρω διευκόλυνση της οριζόντιας μετακίνησης υπαλλήλων

Απαιτούνται νέες ρυθμίσεις για την περαιτέρω διευκόλυνση της οριζόντιας κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, ιδίως σε περιόδους κρίσεων, με μεταβολές της ισχύουσας νομοθεσίας για την κινητικότητα, δηλαδή των νόμων 4440/2016, 4647/2019 και των τροποποιήσεών τους.

Πριν από τις τυχόν νέες ρυθμίσεις περί κινητικότητας, απαιτείται -με βάση την εμπειρία αντιμετώπισης του κορωνοϊού- έλεγχος των ελλείψεων προσωπικού σε οικονομικά υπουργεία και δημόσιες υπηρεσίες «αιχμής» ως προς την αντιμετώπιση κρίσεων (επιδημιών, περιβαλλοντικών κινδύνων, φυσικών καταστροφών, πληθυσμιακών εισροών). Για να είναι ρεαλιστικός ένας τέτοιος έλεγχος, απαιτούνται αφενός η επέκταση της προσπάθειας για ακριβέστερη περιγραφή καθηκόντων των θέσεων των δημοσίων υπαλλήλων (προσπάθεια που ξεκίνησε μόλις το 2017 και ολοκληρώθηκε πολύ πρόσφατα), αφετέρου η συλλογή αξιόπιστων δεδομένων ως προς την κατανομή καθηκόντων σε κάθε υπηρεσία. Τίποτε από τα δύο δεν είναι εύκολο εγχείρημα. Άλλωστε η ολοκλήρωση της περιγραφής καθηκόντων για τις θέσεις στη δημόσια διοίκηση δεν έχει ακόμα αξιοποιηθεί. Ως προς τα κατά τόπους ελλείματα και τα περισσεύματα προσωπικού θα χρειαζόταν έλεγχος και ένας τουλάχιστον επανέλεγχος (όχι από τις ίδιες τις δημόσιες υπηρεσίες). Πάνω από όλα, θα χρειαζόταν παροχή κινήτρων για μετακίνηση και επανεκπαίδευση προσωπικού από υπηρεσίες στις οποίες το προσωπικό τυχόν πλεονάζει σε υπηρεσίες στις οποίες αυτό είναι αναγκαίο.

Z) Περιορισμός της πολυνομίας με εφαρμογή των νέων σχετικών ρυθμίσεων που έχουν ψηφιστεί για την καλή νομοθέτηση (ν. 4622/2019, σε αντικατάσταση του ν. 4048/2012)

Η πολυνομία προκαλεί κακονομία και η τελευταία, με τη σειρά της, συμβάλλει στον νομικό πληθωρισμό (Μαντζούφας 2018). Τόσο η μία όσο και η άλλη επιτείνουν το ήδη πολύ βαθύ χάσμα ανάμεσα στη θέσπιση και στην εφαρμογή ρυθμίσεων, για το οποίο έγινε λόγος στην αρχή αυτού του κειμένου.

Υπάρχει πλήθος προτάσεων που έχουν κατατεθεί για την καταπολέμηση του φαινομένου (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος 2017:163-208). Μεταξύ άλλων, έχουν προταθεί ο νομοθετικός προγραμματισμός, η κωδικοποίηση διάσπαρτων ρυθμίσεων και η υποβολή στη Βουλή μιας πραγματικής Ανάλυσης Ρυθμιστικών ή Κανονιστικών Επιπτώσεων, ως συνοδευτικής έκθεσης, μαζί με οποιοδήποτε νέο νομοσχέδιο. Τέτοια «Ανάλυση», όπου τυχόν εφαρμόζεται, δείχνει ως έναν βαθμό εκ των προτέρων τι επιπτώσεις θα είχε ένας υπό ψήφιση νόμος σε συναφείς υφιστάμενες ρυθμίσεις, πέραν όσων θα καταργούσε ή τροποποιούσε, με την ψήφισή του. Επίσης, σκιαγραφεί επιπτώσεις, όχι μόνο στο νομικό σύστημα, αλλά και στον σχετικό οικονομικό κλάδο και στον υγιή ανταγωνισμό μεταξύ οικονομικών φορέων στον κλάδο.

Υπάρχει ήδη στη χώρα μας κάποια πρόοδος ως προς τη δοκιμαστική έστω εφαρμογή τέτοιων προτάσεων, όπως εξηγείται αμέσως παρακάτω. Αλλά η προσπάθεια αυτή δε θα πρέπει να μείνει στη μέση. Ακολουθούν τρία ενδεικτικά παραδείγματα της τρέχουσας προσπάθειας να καταπολεμηθεί η πολυνομία.

Πρώτον, με βάση διατάξεις του τρίτου μέρους του ν. 4622/2019 («επιτελικό κράτος») αναμενόταν στο τέλος του 2020 ότι το κάθε υπουργείο θα

παρουσίαζε στην Προεδρία της Κυβέρνησης τον νομοθετικό προγραμματισμό του για το επόμενο έτος.

Δεύτερον, η ανάλυση ρυθμιστικών ή κανονιστικών επιπτώσεων είχε αναγγελθεί επίσημα, από το Γραφείο του Πρωθυπουργού, για πρώτη φορά προ δεκαπενταετίας, στις αρχές του 2006. Έκτοτε την προέβλεψαν διάφοροι νόμοι (π.χ., Κανονισμός της Βουλής όπως αναθεωρήθηκε το 2010, ν. 4048/2012) αλλά δεν εφαρμόστηκε. Ήδη προβλέπεται από τον ανωτέρω νόμο για το «Επιτελικό Κράτος». Οπότε τυπικά, τουλάχιστον, με την έναρξη της νέας συνόδου της Βουλής (5 Οκτωβρίου 2020), κανένα νομοσχέδιο δεν θα έπρεπε να κατατίθεται χωρίς μια ουσιαστική έκθεση ανάλυσης ρυθμιστικών ή κανονιστικών επιπτώσεων.

Τέλος, η πανδημία προκάλεσε, ως γνωστόν, έκρηξη νομοθετικής παραγωγής, συχνά με τη μορφή ΠΝΠ, για να αντιμετωπιστούν επείγοντα θέματα. (Από τις 25 Φεβρουαρίου 2020, όταν εκδόθηκε η πρώτη ΠΝΠ έως σήμερα, οι σχετικές ρυθμίσεις, με νόμους, προεδρικά διατάγματα, ΠΝΠ, κ.ά., πρέπει ήδη να ξεπερνούν τις 500). Είναι ελπιδοφόρο ότι ήδη από τους πρώτους μήνες της πανδημίας επιχειρείται «Διοικητική Κωδικοποίηση Κατεπειγόντων Ρυθμιστικών Μέτρων», ένα έργο υπαλλήλων της Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Απλούστευσης Διαδικασιών του υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, καθώς και το ότι η κωδικοποίηση αυτή επικαιροποιείται διαρκώς. Αντίστοιχα εγχειρήματα θα ήταν χρήσιμα και σε άλλους τομείς δημόσιας πολιτικής, όχι απαραίτητα σχετικούς με την πανδημία, έτσι ώστε ειδικά στη βιομηχανία, το εμπόριο, τον τουρισμό και τις υπηρεσίες του ιδιωτικού τομέα, να δοθεί ώθηση στην επανεκκίνηση μέσα σε ένα απλούστερο και διαφανέστερο ρυθμιστικό περιβάλλον.

Επίλογος

Στο παρόν κείμενο πολιτικής υποστηρίζεται ότι η κρίση της πανδημίας αποτελεί πρόκληση για την ελληνική δημόσια διοίκηση, όπως και για τις αντίστοιχες ξένες διοικήσεις. Τέτοιες κρίσεις δυσχεραίνουν συστήματα, όπως το διοικητικό σύστημα μιας χώρας, τα οποία από τη φύση τους έχουν συσταθεί ώστε να λειτουργούν «με ρυθμισμένες και προβλέψιμες 'ρουτίνες'» (UN/DESA 2020: 9). Η αντιμετώπιση τέτοιων κρίσεων απαιτεί μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό, αλλά και υιοθέτηση καλών πρακτικών, καθώς και βελτιωτικών αλλαγών, όπως αυτές που προτάθηκαν παραπάνω.

Καλές πρακτικές και προτάσεις αλλαγών διαπνέονται από ορισμένες γενικές αρχές, απαραίτητες για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης σε μια ανοικτή κοινωνία και μια σύγχρονη δημοκρατία. Ενώ όσες πρακτικές και προτάσεις υιοθετηθούν πρέπει να στοχεύουν στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, ιδίως σε χρονική περίοδο κατά την οποία είναι αναγκαία η επανεκκίνηση της οικονομίας, ταυτόχρονα αυτές πρέπει να υπακούουν στις αρχές της ισότητας ενώπιον του νόμου και της έλλειψης διακρίσεων, της διαφάνειας και της λογοδοσίας (Sigma-OECD 2020:24).

Η εξισορρόπηση αυτών των αρχών απαιτεί περίσκεψη και ανατροφοδότηση από διαφορετικές πλευρές. Η αντιμετώπιση τόσο έκτακτων και επικίνδυνων κρίσεων, όπως μια πανδημία, βελτιώνεται με την ανοικτή προς όλους κατάθεση, κυκλοφορία, αναίρεση, τροποποίηση ή τελική υιοθέτηση ιδεών για βελτιωτικές αλλαγές στην οργάνωση της οικονομικής ζωής, της δημόσιας σφαίρας και της λειτουργίας του Δημοσίου. Η πανδημία έκανε φανερό, μεταξύ άλλων, την ανάγκη συμμετοχής στη διαμόρφωση μέτρων πολιτικής, όχι μόνο αξιωματούχων και ειδημόνων, αλλά και φορέων και πολιτών εκτός του στενού κύκλου των αποφασιζόντων στους ψηλότερους ορόφους των κτιρίων των υπουργείων.

Με βάση τη σειρά των παραπάνω αναλύσεων, καλών πρακτικών και προτάσεων, μπορούν να αναπτυχθούν σε δημόσια συζήτηση και πρόσθετες δέσμες νέων ιδεών και παράλληλων προβληματισμών. Τέτοιες δέσμες μπορούν να καταθέσουν πολιτικοί, δημόσιοι υπάλληλοι, εκπρόσωποι επαγγελματικών οργανώσεων, εμπειρογνώμονες και πολίτες. Κατάλληλες δομές υποδοχής τέτοιων προτάσεων θα ήταν νέες ψηφιακές πλατφόρμες, οργανωμένες κατά θέμα, προσβάσιμες στο κοινό και κατασκευασμένες και διαθέσιμες από τις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων και την Προεδρία

της Κυβέρνησης, η οποία θα τις συγκέντρωνε και θα τις επεξεργαζόταν μέσω του Γραφείου Στρατηγικού Σχεδιασμού της Γενικής Γραμματείας του Πρωθυπουργού, όπως ανασυγκροτήθηκε τον Σεπτέμβριο του 2020. Έτσι, θα μπορούσε να ξεκινήσει μια ευρύτερη δημόσια συζήτηση για την επανεκκίνηση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα μετά τον κορωνοϊό.

Βιβλιογραφία

- Βλαχόπουλος, Σ. (2020), Συνταγματικός μιθριδατισμός, Ευρασία, Αθήνα.
- Christensen, T. και P. Laegreid (2020), "Balancing Government Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as High Performer", Public Administration Review, δημοσιευμένο online, 22 Μαΐου 2020.
- Γεωργιοπούλου, Τ. (2011), «Χωρίς πτυχίο η πλειονότητα στους ΟΤΑ», Η Καθημερινή, 08.11.2011, διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/society/442181/choris-ptychio-i-pleionotita-stoys-ota/>, τελευταία πρόσβαση 07.10.2020.
- DG Employment (2018), "A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28", European Commission, Βρυξέλλες, διαθέσιμο στο <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e89d981-48fc-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>, τελευταία πρόσβαση 16.01.2021.
- Διαδικασία Σύμβουλοι Επιχειρήσεων ΑΕ (2016), «Αξιοποιώντας το ΕΣΠΑ 2014-2020», διαΝΕΟσις, Φεβρουάριος 2016, https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/03/ESPA_2014-2020_ver3.pdf, τελευταία πρόσβαση 05.10.2020.
- Διέλλας, Γ. (2020), «Η δημόσια διοίκηση στην περίοδο της κρίσης», Το Βήμα, 31.03.2020, διαθέσιμο στο <https://www.tovima.gr/2020/03/31/opinions/i-dimosia-dioikisi-stin-periodo-tis-krisis/>, τελευταία πρόσβαση: 11.09.2020
- Έκθεση Πισσαρίδη (2020), "Σχέδιο ανάπτυξης για την ελληνική οικονομία", ενδιάμεση έκθεση, 27 Ιουλίου 2020, διαθέσιμη στο <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia-endiamesi-ekthesi/>, τελευταία πρόσβαση 10.12.2020.
- ΕΛΣΤΑΤ(2020), «Ελλάς σε αριθμούς», Απρίλιος-Ιούνιος 2020, διαθέσιμο στο <https://www.statistics.gr/greece-in-figures>, τελευταία πρόσβαση: 12.09.2020.
- Καραμανώλη, Ε. (2017), «Η χαρτογράφηση του δημοσίου», Η Καθημερινή, 02.06.2017, διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/society/912359/i-chartografisi-toy-dimosioy/>, τελευταία πρόσβαση 06.10.2020.
- Κοντιάδης, Ξ. (2020), Πανδημία, βιοπολιτική και δικαιώματα, Καστανιώτης, Αθήνα.

Μακροδημήτρης, Α. και Μ. Η. Πραβίτα (2012), Δημόσια διοίκηση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Μαντζούφας, Π. (2018), Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου: πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων, Ευρασία, Αθήνα.

Νικολαΐδης, Η. (2016), «ΕΣΠΑ: Μια περίεργη, πολύτιμη, πολύπλοκη ιστορία», διαΝΕΟσις, Φεβρουάριος 2016, διαθέσιμο στο <https://www.dianeosis.org/2016/02/espa-main/>, τελευταία πρόσβαση 05.10.2020.

Ongaro, E. (2018), "The Napoleonic Tradition in Public Administration", Oxford Research Encyclopedia of Politics, Oxford University Press, Οξφόρδη (<https://oxfordre.com/politics/view/>).

Παπαϊωάννου, Αθ. και Β. Γεωργοπούλου (2020), Ηγεσία, πολιτική και κορονοϊός, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Παπούλιας, Δ. Β., Δ. Α. Σωτηρόπουλος και Χ.Ι. Οικονόμου (2002), Το εκκρεμές της διοικητικής μεταρρύθμισης: το παράδειγμα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Ποταμός, Αθήνα.

Πασσάς, Α. και Θ. Τσέκος, επιμ. (2009), Εθνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία, Παπαζήσης, Αθήνα.

Peters, G. B. (2008), "The Napoleonic Tradition", International Journal of Public Sector Management, 21(2), 118-135.

Russack, S. και D. Fener (2020), "Crisis Decision-making How Covid-19 Has Changed the Working Methods of the EU Institutions", Policy Paper No 2020-17, Center for European Policy Studies (CEPS), Βρυξέλλες.

Sigma-OECD (2020), "Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic: Mapping the EU Member States' Public Administration Responses to the COVID-19 Pandemic", OECD, Παρίσι, διαθέσιμο στο <http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-mapping-public-administration-response-EU-members-coronavirus-COVID19.pdf>, τελευταία πρόσβαση 09.10.2020.

Schomaker, R. M. M. W. Bauer (2020), "What Drives Successful Administrative Performance During Crises? Lessons from Refugee Migration and the Covid-19 Pandemic", Public Administration Review, δημοσιευμένο online 8 August 2020.

Schuster, C. et al. (2020), "Responding to COVID-19 through Surveys of Public Servants", Public Administration Review, δημοσιευμένο online, 22 Μαΐου 2020.

Σπανού, Κ. (2001), Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ενοποίηση, Παπαζήσης, Αθήνα.

Σπανού, Κ. επιμ. (2018), Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης, ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα.

Συμβούλιο της Ευρώπης (2020), “Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights in the Framework of the COVID-19 Sanitary Crisis: A Toolkit for Member States”, 7 Απριλίου 2020, διαθέσιμο στο <https://www.coe.int/en/web/congress/covid-19-toolkits#:~:text=Respect%20for%20the%20rule%20of,and%20the%20right%20to%20education>, τελευταία πρόσβαση: 11.09.2020.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2001), Η κορυφή του πελατειακού κράτους, Ποταμός, Αθήνα.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2007), Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη, Ποταμός, Αθήνα.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. και Λ. Χριστόπουλος (2017), Κακονομία και πολυνομία στην Ελλάδα, διαΝΕΟσις, Αθήνα.

Τσέκος, Θ. (2016), «Διαρθρωτικές αλλαγές και διοικητική μεταρρύθμιση» στο Ν. Γεωργαράκης και Ν. Δεμερτζής, επιμ., Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας, Γκούτενμπεργκ, Αθήνα, 359-377.

UN/DESA (2020), “The Role of Public Service and Public Servants during the COVID-19 Pandemic”, UN Policy Brief no. 79, 11 Ιουνίου 2020.

Van der Wal, Z. (2020), “Being a Public Manager in Times of Crisis: The Art of Managing Stakeholders, Political Masters, and Collaborative Networks”, Public Administration Review, δημοσιευμένο online, 22 Μαΐου 2020.

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2016), «Ανάλυση τακτικού προσωπικού δημόσιας διοίκησης», διαθέσιμο στο http://minadmin.yypes.gr/wp-content/uploads/20160318_analisi_metabolon_taktikou_prosopikou2015.pdf, τελευταία πρόσβαση: 12.09.2020.

Υπουργείο Εσωτερικών (2020), «Μητρώο ανθρώπινου δυναμικού του ελληνικού δημοσίου», με στοιχεία απογραφής διαθέσιμα στο <http://interops.ydmed.gov.gr/month/greekstats.php>, τελευταία πρόσβαση: 16.01.2021.



diaNEOsis



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ