

Κύριε Υπουργέ,

Κυρία Πρόεδρε του Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης,

Θα ήθελα ευθύς εξ αρχής να ευχαριστήσω εγκάρδια την Πρόεδρο για την ιδιαίτερα τιμητική πρόσκλησή της να απευθυνθώ στους σπουδαστές.

Καθώς επεξεργαζόμουν πιθανά θέματα για την σημερινή μου εισήγηση, οφείλω να ομολογήσω, ότι με ιδιαίτερη δυσκολία κατόρθωσα να καταλήξω σε μία δομή. Και τούτο, διότι το εύρος και η ποικιλία των θεμάτων που θα μπορούσαν να αποτελέσουν την πρώτη ύλη της εισήγησής μου, με την ιδιότητά μου του ΣτΠ, είναι πραγματικά ανεξάντλητα. Σημειώστε, ότι στην λιγότερο από 20ετή λειτουργία του, ο Συνήγορος έχει διαχειριστεί, με ποσοστά επιτυχίας που αγγίζουν το 85%, περί το ¼ του εκατομμυρίου υποθέσεις πολιτών που καλύπτουν κάθε διάσταση, πτυχή και δομή της διοίκησης, κεντρικής και αποκεντρωμένης. Για να προλάβω, πάντως, όσους ήδη ανησυχούν, πιστεύω, ότι κατόρθωσα να αυτοπεριοριστώ σε μερικές βασικές, κατά τη γνώμη μου σκέψεις για την σχέση του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, τα διαχρονικά προβλήματα και τις μελλοντικές προκλήσεις της σχέσης αυτής.

Επέλεξα να τιτλοφορήσω τη σχέση αυτή ως ένα σύμφωνο συμβίωσης για δύο λόγους: αφενός, γιατί, πράγματι, η σχέση κράτους και δημόσιας διοίκησης είναι συμβιωτική, αλληλοεξαρτώμενη και εν πολλοίς αλληλοτροφοδοτούμενη. Αφετέρου, γιατί όπως κάθε σύμφωνο, και τα σύμφωνα συμβίωσης, η σχέση αυτή διέπεται από κάποιους όρους, κανόνες, ρήτρες. Ιδίως, επειδή αμφότεροι οι συμβιούντες, κράτος και διοίκηση βρίσκονται σε μία διαρκή δυναμική κατάσταση και οφείλουν, προκειμένου να λειτουργούν, να συμπλέουν στις αέναες μεταβολές τους.

Θα μπορούσε κανείς να επιλέξει έναν πιο παραδοσιακό συμβολισμό, να μιλήσει για το «πάντρεμα» κράτους-δημόσιας διοίκησης. Προσωπικά, όμως, πιστεύω, ότι όταν κανείς επιλέγει να μιλά με παραδοσιακούς όρους για τη δημόσια διοίκηση, αδικεί τον δυναμικό χαρακτήρα που έχει και οφείλει να διατηρεί.

Στην εισήγησή μου, θα προβώ σε μία συντομότερη αναφορά στη συμβίωση με το κράτος σε δύο βασικά επίπεδα της διοίκησης: τη διοίκηση ως θεσμός, δομή, διαδικασίες, και τη διοίκηση ως ανθρώπινο δυναμικό, ως στελέχη και υπαλλήλους. Και θα επιχειρήσω να αποτυπώσω τους βασικούς όρους που μια επιτυχής, ευτυχής, σταθερή με άρρηκτους δεσμούς συμβίωση θα πρέπει να τηρεί.

Πρώτα, ορισμένες επισημάνσεις επί του θεσμικού, διαδικαστικού και δομικού χαρακτήρα της δημόσιας διοίκησης.

Ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, η παραδοσιακή αντίληψη για τη δημόσια διοίκηση επηρεάστηκε βαθύτατα, και σε παγκόσμιο επίπεδο, από τα θεωρητικά μοντέλα της δημόσιας διαχείρισης (public management). Η έννοια

της λεγόμενης δημόσιας διαχείρισης βρήκε ιδιαίτερα γόνιμο έδαφος και ανεπύχθη αρχικά κατά την περίοδο της διακυβέρνησης Ρήγκαν στις ΗΠΑ, και επικράτησε με πιο συστηματικό και καθολικό τρόπο από την Θάτσερ στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η βασική αρχή της έννοιας της διαχείρισης ήταν, ότι θεμελιώδη ρόλο της δημόσιας διοίκησης αποτελεί η παροχή υπηρεσιών, και όχι η άσκηση δημόσιας εξουσίας. Για τη σχολή του public management, ο ρόλος και η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης μπορούσε και κρινόταν με βάση ποιοτικά κριτήρια, στη βάση της ικανοποίησης των αναγκών των πολιτών, των διοικουμένων σε δημόσιες υπηρεσίες.

Τις θεωρίες περί δημόσιας διαχείρισης (Public management) διαδέχθηκαν οι λεγόμενες προσεγγίσεις ενός μοντέλου νέας δημόσιας διαχείρισης (new public management). Η νέα δημόσια διαχείριση αντικατοπτρίζει σε μεγάλο βαθμό τις αλλαγές τις οποίες υπέστη ο δημόσιος τομέας και η δημόσια διοίκηση τις τελευταίες δεκαετίες. Την προοδευτική 'ιδιωτικοποίηση' της δημόσιας σφαίρας, την υιοθέτηση αρχών και αξιών του ιδιωτικού τομέα, τη μεταβίβαση άσκησης δημόσιας εξουσίας και αρμοδιοτήτων σε ιδιωτικούς φορείς και νομικά πρόσωπα καθώς και σε διεθνείς οργανισμούς, τις συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα. Η νέα δημόσια διαχείριση, ως έννοια, βασίζεται εν πολλοίς σε δύο δογματικούς πυλώνες: α) την προσέγγιση του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, τη σύγχυση των διαδικασιών, αρχών και αξιών που διέπουν τους δύο διακριτούς τομείς οικονομικής και κοινωνικής δράσης, και β) την μεταστροφή της στόχευσης των δημοσίων φορέων από την τήρηση διαδικασιών στην αναζήτηση μετρήσιμων αποτελεσμάτων¹.

Είναι αδιαμφισβήτητο γεγονός, ότι κατά τις τελευταίες δεκαετίες, το κράτος και η διοίκηση έχουν συρρικνωθεί σε μέγεθος και εύρος, αγγίζοντας πλέον τον σκληρό και μόνο πυρήνα της ύπαρξής τους. Η έννοια της λεγόμενης 'δημόσιας' ή 'καθολικής' υπηρεσίας έχει σε αρκετές περιπτώσεις αντικαταστήσει την λειτουργία και τα άκρα όρια εμπλοκής της διοίκησης και του δημοσίου τομέα. Η νέα τάση, αυτή του ολοένα και λιγότερο διακριτού δημοσίου τομέα, και της διοίκησης που λειτουργεί σε όλα της τα επίπεδα με κριτήρια, κανόνες και αρχές, που ελάχιστα διαφοροποιούνται από αυτές που διέπουν τις ιδιωτικές σχέσεις, συνέπλευσε με την ευρύτερη δυναμική που ανέπτυξε η παγκοσμιοποίηση, στην οικονομία, στην κοινωνία, στο δίκαιο. Μία δυναμική που δεν άφησε ανεπηρέαστη ούτε τη δημόσια διοίκηση, ούτε το δημόσιο δίκαιο. Ένα από τα χαρακτηριστικά της τάσης αυτής, είναι ο πληθωρισμός νέων ανεξαρτήτων αρχών, αυτή τη φορά διαφορετικών από τις παραδοσιακές αρχές που στόχο είχαν την ενίσχυση του ελέγχου της δημοκρατικής και δικαϊκής λειτουργίας του κράτους και της διοίκησης και συνεπώς την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικουμένων. Πλέον, οι νέες αρχές ήταν ρυθμιστικές τμημάτων της αγοράς, ουσιαστικών τομέων της οικονομικής δραστηριότητας, και ήταν, και είναι, εξοπλισμένες με κανονιστικές αρμοδιότητες, υποκαθιστώντας

¹ See C. Hood, *The Limits of Administration* (J. Wiley & Sons, 1976), *The Tools of Government* (Palgrave Macmillan, 1983), *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management* (OUP, 1998); Also his "The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme" *Accounting, Organisations and Society* vol 20 no 2/3, 1995.

κατ' ουσίαν το ρόλο του κράτους, το ρόλο της κυβέρνησης. Αλλά υπήρξε και θέσπιση αρχών που λόγο ύπαρξης κατ' ουσίαν έχουν την αμφισβήτηση της τήρησης θεμελιωδών αρχών από τις υφιστάμενες δημόσιες διοικήσεις, της διαφάνειας, της αξιοκρατίας, ακόμη και της νομιμότητας. Σε αυτό το πλαίσιο, νομίζω, μπορούν να ενταχθούν στη χώρα μας τόσο η ΕΑΔΗΣΥ όσο και η ακόμη πιο πρόσφατη Αρχή Προδικαστικών Προσφυγών. Στο ίδιο πνεύμα εντάσσεται και το ΑΣΕΠ, ένας καταξιωμένος μεν θεσμός στη συνείδηση των πολιτών και της κοινωνίας εν γένει, ιδιαίτερος και εξαιρετικός, σε κάθε περίπτωση, χωρίς αντίστοιχες αναφορές στην αντίστοιχη πρακτική ευρωπαϊκών κρατών.

Νομίζω, είναι χρήσιμο να σημειώσω στο σημείο αυτό, ότι το μοντέλο της νέας δημόσιας διαχείρισης (new public management) είχε προωθηθεί προ είκοσι και πλέον ετών από τον ΟΟΣΑ προς όλα τα μέλη του. Όπως θα αναφέρω αργότερα, πλέον και αυτός ο υπέρμαχος του μοντέλου επισημαίνει τα όρια του και αναγνωρίζει, ότι νέες μορφές και προσεγγίσεις για τη δημόσια διοίκηση θα πρέπει να αναζητηθούν, μορφές που θα επιτρέπουν μεγαλύτερο βαθμό συμμετοχικότητας της κοινωνίας, των διοικούμενων, και μεγαλύτερης ευελιξίας και προσαρμοστικότητας στις ιδιαιτερότητες της κάθε μίας εθνικής δημόσιας διοίκησης.

Στην Ελλάδα, η επίδραση που είχε στη δημόσια διοίκηση και στο δημόσιο τομέα η μετάβαση από το παραδοσιακό μοντέλο σε νέες μορφές διαχείρισης, δεν υπήρξε ιδιαίτερα διαφορετική σε σχέση με άλλες χώρες. Σε ό,τι αφορά τον δημόσιο τομέα, περάσαμε από δημόσιες υπηρεσίες, σε δημόσιες επιχειρήσεις και μετέπειτα σε αμοιγώς ιδιωτικές επιχειρήσεις με το προνόμιο άσκησης δημόσιας πολιτικής, ενίοτε και εξουσίας επί αγαθών και υπηρεσιών ζωτικής σημασίας, για τους διοικούμενους αλλά και για την εθνική οικονομία. Όπως, όμως, και σε πολλές άλλες χώρες, αυτή η μεταμόρφωση δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως απολύτως επιτυχής.

Αν και στη χώρα μας τα μεγαλόπνοα, πομπώδη και εξαιρετικά φιλόδοξα σχέδια μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού των δομών, της ανασυγκρότησης και επανίδρυσης του κράτους και των διοικητικών μηχανισμών διαδέχονται το ένα μετά το άλλο, όπως ακριβώς οι κυβερνήσεις εναλλάσσονται, δεν θα ήθελα να μπω στον πειρασμό να αμφισβητήσω τη γνησιότητα των κινήτρων, την πολιτική βούληση για βελτίωση των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης. Προκειμένου, όμως, οι προθέσεις, η βούληση να μετουσιωθεί σε πραγματικότητα, με απτά και μετρήσιμα αποτελέσματα, υπάρχει μία σειρά προϋποθέσεων. Απαιτούνται:

- αναμφίβολα, τα απαραίτητα κονδύλια για κάθε διοικητική μεταρρύθμιση
- μηχανισμοί υλοποίησης, αλλά και παρακολούθησης της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων
- η τεχνογνωσία, το know-how, τόσο στο επίπεδο του ανθρώπινου δυναμικού όσο και της τεχνολογικής υποδομής

- και, ίσως περισσότερο από όλα τα ανωτέρω, ευρεία υποστήριξη. Υποστήριξη τόσο από όσους μεριμνούν για την παροχή των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, τους υπαλλήλους της, όσο και από τους λήπτες των υπηρεσιών αυτών, τους πολίτες.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχουν υπάρξει αρκετές πρωτοβουλίες για την θέσπιση σημείων αναφοράς, προτύπων, αρχών καλής διακυβέρνησης και χρηστής διοίκησης: εξορθολογισμός διαδικασιών, παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες, διαφάνεια, αποτελεσματικότητα, ανεξαρτησία και αμεροληψία, ίση μεταχείριση, λογοδοσία, συνοχή αλλά και συμμετοχικές διαδικασίες. Η Χάρτα των Θεμελιωδών δικαιωμάτων, δε, αναγνωρίζει δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση, κυρίως με την έννοια του δικαιώματος κάθε διοικούμενου σε μία δίκαιη, σύννομη, αμερόληπτη και έγκαιρη εξέταση της υπόθεσης ή του αιτήματός του.

Ομοίως, στην ίδια λογική κινείται και η πρωτοβουλία της ΕΕ για την θέσπιση, ήδη από το 2002, και παρακολούθηση εφαρμογής των αρχών και κανόνων καλής νομοθέτησης. Αναγκαιότητα, αναλογικότητα, επικουρικότητα, διαφάνεια, λογοδοσία, προσβασιμότητα, απλότητα.

Ο ΣτΠ έχει, δια ρητής διάταξης του νόμου 4048 που ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη τις αρχές καλής νομοθέτησης, με υποχρέωσή τήρησής τους από τη διοίκηση, διακριτό ρόλο. Μάλιστα, ήδη σε συνεργασία με την Σχολή και τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, συμμετέχει στην διοργάνωση σειράς επιμορφωτικών σεμιναρίων προς στελέχη της διοίκησης που ασχολούνται με την επεξεργασία νομοθετικών κειμένων. Παράλληλα, ο ΣτΠ με πλήθος παρεμβάσεων, συστάσεων, εισηγήσεων του έχει αναφερθεί στο ζήτημα της καλής νομοθέτησης και των προβλημάτων που ανακύπτουν από την μη εφαρμογή τους, τόσο για την διοίκηση και τους δημόσιους υπαλλήλους που καλούνται να εφαρμόσουν κακογραμμένους νόμους, όσο και για τους διοικούμενους που συχνά διαπιστώνουν απώλεια των δικαιωμάτων τους από κακή, κακότεχνη νομοθέτηση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, οι ατελείς ή ελλιπείς διατάξεις νόμων που εν συνεχεία επιχειρείται να συμπληρωθούν με εγκυκλίους που, ωστόσο, αντί να ερμηνεύουν και να διευκρινίζουν τις κανονιστικές διατάξεις, περιέχουν αυτοτελώς κανονιστικό περιεχόμενο.

Και τώρα, λίγες σκέψεις για το ρόλο, τον κομβικό ρόλο του δημοσίου υπαλλήλου στη συγκρότηση και λειτουργία μίας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, στη βάση μίας νέας σχέσης με το κράτος.

Επιτρέψτε μου να σας αναγνώσω ένα απόσπασμα που ως ερευνητής της δημόσιας διοίκησης μου είχε κάνει ιδιαίτερη εντύπωση

Είμαστε τυχεροί που έχουμε μία δημόσια διοίκηση, η οποία απολαμβάνει ιδιαίτερης εκτίμησης, τόσο στο εσωτερικό όσο και διεθνώς, περισσότερο απ' όλα για την επιμονή της σε θεμελιώδεις διαδικαστικές αξίες. Είμαστε επίσης τυχεροί

που διαθέτουμε ένα άτρωτο σύστημα πολιτικού ελέγχου και λογοδοσίας. Αποτελεί θεμελιώδη αρχή να διατηρηθεί η σχέση μεταξύ υπουργών και δημοσίων υπαλλήλων, σχέση καθοριστική, σε καλό επίπεδο συνεργασίας, τόσο για την εξασφάλιση αποτελεσματικής διακυβέρνησης όσο και κατάλληλου ελέγχου και λογοδοσίας².

Δυστυχώς, το απόσπασμα αυτό δεν προέρχεται από μελετητή της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται για μελέτη που εκπόνησε πριν από περίπου 10 χρόνια η Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης της Βουλής των Αντιπροσώπων του Ηνωμένου Βασιλείου...

Ο δημόσιος τομέας του Ηνωμένου Βασιλείου είναι εξαιρετικά ιδιαίτερος, καθώς στελεχώνεται σχεδόν εξ ολοκλήρου από υπαλλήλους που επιλέγονται με αξιολογικά κριτήρια. Σε πολλές σύγχρονες δημοκρατίες, πολιτικοί διορισμοί χωρίς διαγωνισμό είναι σχετικά συνήθεις, και μάλιστα αφορούν και τα υψηλότερα πόστα στην ιεραρχία του δημοσίου τομέα. Στο Ην. Βασίλειο, το κυβερνητικό έργο διεκπεραιώνεται από υπαλλήλους και στελέχη που βρίσκονται στην Υπηρεσία γιατί έχουν επιλεγεί μέσα από ανοικτούς διαγωνισμούς. Στη μελέτη της, η Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης της Βουλής των Αντιπροσώπων αναγνωρίζει ότι το πιο σημαντικό στοιχείο για την διατήρηση υψηλών επιπέδων αποτελεσματικότητας, ανεξαρτησίας, διαφάνειας και ελέγχου στον δημόσιο τομέα παραμένει η απόδοση των δημοσίων υπαλλήλων, μία απόδοση που έχει κυρίως βασιστεί σε μη θεσμοθετημένους, παραδοσιακούς αξιακούς κώδικες για τον διορισμό τους, την λογοδοσία τους και τις σχέσεις τους με άλλους τομείς κρατικής δράσης και άσκησης πολιτικής, προεξάρχουσας εξ αυτών της κεντρικής κυβέρνησης:

Αυτή η παράδοση, που έχει τις ρίζες της στα 1850, όταν ο William Gladstone ζήτησε από τους Stafford Northcote και C E Trevelyan να αναλογιστούν το μέλλον του δημοσίου τομέα, προωθώντας μεταρρυθμίσεις που αντικατέστησαν το παρτονάρισμα με την αξιολογία, αποτελεί ένα από τα πλέον θεμελιώδη στοιχεία του Συντάγματος του Ην. Βασιλείου.

Η «Επιτροπή για το Επίπεδο της Δημόσιας Ζωής», περισσότερο γνωστή ως «Επιτροπή Nolan», από το όνομα του πρώτου Προέδρου της, δημοσιοποίησε πριν από 20 και πλέον έτη έναν κατάλογο αρχών που θα πρέπει να διέπουν όσους απασχολούνται στον δημόσιο τομέα, είτε σε κεντρικές είτε σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες³. Οι «Επτά Αρχές της Δημόσιας Ζωής», σύμφωνα με την έκθεση της Επιτροπής Nolan, είναι:

1. **Αφιλοκέρδια:** Κάτοχοι δημοσίων θέσεων θα πρέπει να λαμβάνουν αποφάσεις με μοναδικό γνώμονα το δημόσιο συμφέρον, και όχι με σκοπό να προσκομίσουν οικονομικά ή υλικά οφέλη για τους ίδιους, τις οικογένειες τους ή

² House of Commons Public Administration Committee, *Politics and Administration: Ministers and Civil Servants* (3rd report, session 2006–07). Μετάφραση του συγγραφέως.

³ First Report of the Committee of Standards in Public Life, CM 2850I, May 1995, para 2.

τους φίλους τους.

2. **Ακεραιότητα:** Κάτοχοι δημοσίων θέσεων δεν θα πρέπει να θέτουν τους εαυτούς τους υπό τον έλεγχο οικονομικών ή άλλων δεσμεύσεων και υποχρεώσεων έναντι άλλων ιδιωτών ή νομικών προσώπων και οργανισμών, που θα μπορούσαν να τους επηρεάσουν στην εκτέλεση των καθηκόντων τους.

3. **Αντικειμενικότητα:** Στην εκτέλεση των δημοσίων καθηκόντων τους, συμπεριλαμβανομένων των διορισμών, σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ή προτάσεων για επιδόματα, επιβραβεύσεων, προαγωγών, οι κάτοχοι των δημοσίων θέσεων οφείλουν να κάνουν επιλογές με αποκλειστικά αξιοκρατικά κριτήρια.

4. **Λογοδοσία/Υπευθυνότητα:** Οι κάτοχοι των δημοσίων θέσεων είναι υπόλογοι για τις αποφάσεις και πράξεις τους απέναντι στους πολίτες, και οφείλουν να θέτουν τους εαυτούς τους υπό οποιονδήποτε έλεγχο κρίνεται απαραίτητος για την υπηρεσία τους.

5. **Διαφάνεια:** Οι κάτοχοι δημοσίων θέσεων θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο ανοικτοί και διαφανείς σχετικά με όλες τις αποφάσεις και ενέργειες τους. Θα πρέπει να αιτιολογούν τις αποφάσεις τους και να θέτουν περιορισμούς στην πληροφόρηση μόνο όταν το ευρύτερο δημόσιο συμφέρον τα απαιτεί καθαρά.

6. **Ειλικρίνεια:** Κάτοχοι δημοσίων θέσεων έχουν χρέος να δηλώνουν οποιοδήποτε ιδιωτικό συμφέρον μπορεί να έχουν αναφορικά με τα δημόσια καθήκοντα τους και να παίρνουν μέτρα επίλυσης οιασδήποτε διαφοράς ανακύπτουν εξ αυτών με τρόπο που διαφυλάττει το δημόσιο συμφέρον.

7. **Ηγεία:** Οι κάτοχοι δημοσίων θέσεων πρέπει να προωθούν και να υποστηρίζουν αυτές τις αρχές με τις ηγετικές τους ικανότητες και το προσωπικό τους παράδειγμα.

Η έκθεση της Επιτροπής Nolan προέβη και σε άλλες συστάσεις. Πρότεινε όλα τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου να διαμορφώσουν Κανονισμούς Λειτουργίας που θα ενσωματώνουν τις επτά θεμελιώδεις αρχές. Επίσης, πρότεινε οι μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου τήρησης των επιπέδων λειτουργίας του δημόσιου τομέα να υποστηρίζονται και από ανεξάρτητες έρευνες και ελέγχους. Η εκπαίδευση μπορεί να παίξει κεφαλαιώδη ρόλο, προωθώντας και ενισχύοντας το επίπεδο λειτουργίας και απόδοσης στα δημόσια όργανα και νομικά πρόσωπα, κυρίως, διαμέσω καθοδήγησης και επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, συμπεριλαμβανομένης και της εισαγωγικής κατάρτισης.

Στη Σκωτία, ήδη από το 2002, υπάρχει η υποχρέωση της Άριστης Απόδοσης Υπεύθυνων Στελεχών «με σκοπό τη διασφάλιση ότι οι απαραίτητες διαδικασίες που εξασφαλίζουν την καλύτερη απόδοση τους είναι ενεργοποιημένες». Η υποχρέωση μπορεί να περιγραφεί ως εξής:

- Οι αρχές της άριστης απόδοσης σκοπεύουν να ενημερώσουν και να ενισχύσουν τις προσπάθειες των οργανισμών να επιτύχουν διαρκή βελτίωση στην εκτέλεση των καθηκόντων τους. Είναι το αποτέλεσμα αυτών των προσπαθειών που μετράει, και όχι οι λεπτομέρειες της διαδικασίας που επελέγη. Αυτός ο οδηγός λοιπόν θέτει κριτήρια σχετιζόμενα με τα αποτελέσματα, επί τη βάση των οποίων οι οργανισμοί οφείλουν να αξιολογήσουν την πρόοδο τους, ως προς την επιτυχή αφομοίωση των αρχών της άριστης απόδοσης. Τσες ευκαιρίες, αειφόρος ανάπτυξη και συνεργατική δράση αποτελούν κεντρικά ζητήματα για τον οδηγό, αφορώντας όλες τις πτυχές της λειτουργίας ενός οργανισμού του δημοσίου τομέα.
- Ο οδηγός αναγνωρίζει το εύρος των πλαισίων και την διαβάθμιση των δραστηριοτήτων των οργανισμών του ευρύτερου δημοσίου τομέα, και τη δυνατότητα τροποποίησης των προτεραιοτήτων τους. Έχοντας αυτή την ανάγκη για ευελιξία κατά νου, δεν έχει δοθεί στα κριτήρια κάποια σειρά προτεραιότητας ή διαβαθμισμένης βαρύτητας. Εναπόκειται στον κάθε οργανισμό να καθορίσει τις δικές του προτεραιότητες για την προσέγγιση της αφομοίωσης των αρχών άριστης απόδοσης.
- Οι οργανισμοί οφείλουν να εφαρμόζουν διαδικασίες, που σέβονται τις αρχές της αναλογικότητας και καταλληλότητας για την εφαρμογή των αρχών της άριστης απόδοσης.

Στο Ην. Βασίλειο, η ισορροπία μεταξύ της ανεξάρτητης επιλογής προσωπικού για τη δημόσια διοίκηση, επί τη βάση αξιοκρατικών κριτηρίων και της ευχέρειας των εκάστοτε υπουργών να διαμορφώνουν τις πολιτικές τους προτεραιότητες με τη στελέχωση συγκεκριμένων θέσεων βρίσκεται στην μία άκρη της ζυγαριάς. Η πιο έντονη απόκλιση παρουσιάζεται στο σύστημα των Η.Π.Α., όπου ένας μεγάλος αριθμός διορισμών γίνεται από τον πολιτικό προϊστάμενο των δημοσίων υπηρεσιών, τον υπουργό. Ωστόσο, ακόμα και σε χώρες με ιδιαίτερη πολιτική παράδοση, η ύπαρξη κάποιου βαθμού πολιτικής επιρροής στην επιλογή του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης δεν είναι εντελώς εξαιρετική και δεν θεωρείται ότι μπορεί από μόνη της να ανατρέψει την γενική αρχή περί αξιοκρατικής επιλογής. Για παράδειγμα, στη Φινλανδία, η οποία συχνότατα κατατάσσεται ως πρώτη χώρα σε ζητήματα που σχετίζονται με την χρηστή διοίκηση και σωστή διακυβέρνηση, οι μόνιμοι γενικοί γραμματείς των υπουργείων μπορούν να έχουν προσωπικές πολιτικές σχέσεις και δεσμούς, και σε περιπτώσεις ανάγκης κάλυψης κενών θέσεων να επιχειρείται η εξισορρόπηση της πολιτικής αντιπροσώπευσης ανάμεσα τους.

Το Ινστιτούτο για Έρευνες στην Δημόσια Πολιτική (Institute for Public Policy Research, IPPR) προ δεκαετίας πρότεινε ένα εντελώς ριζοσπαστικό σύστημα με το οποίο θα διευρυνθεί ο διαχωρισμός μεταξύ πολιτικής και διοικητικής ευθύνης⁴. Πρότεινε, συγκεκριμένα, ότι, ενώ οι υπουργοί θα πρέπει να έχουν

⁴ Guy Lodge and Ben Rogers, *Whitehall's Black Box: Accountability and performance in the senior civil service*, IPPR, 2006.

την ευθύνη χάραξης της πολιτικής και των προτεραιοτήτων των διευθύνσεων και υπηρεσιών των οποίων προϊστανται, οι δημόσιοι υπάλληλοι θα πρέπει να διευθύνονται από ανεξάρτητα όργανα και φορείς, και να είναι υπόλογοι εσωτερικά σε κάποιο ανώτερο όργανο της υπηρεσίας τους και εξωτερικά σε ένα νέο θεσμικό όργανο, αρμόδιο για όλη τη δημόσια διοίκηση. Η έκθεση/μελέτη του Ινστιτούτου παραθέτει το παράδειγμα της Νέας Ζηλανδίας.

Το σύστημα ελέγχου του επιπέδου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης στο Ην. Βασίλειο είναι τόσο ξεχωριστό και ιδιαίτερο, ώστε θα ήταν πραγματικά μάταιο να αποπειραθεί κανείς να το συνοψίσει μέσα σε λίγες γραμμές. Ωστόσο, μπορεί κανείς με ασφάλεια να πει, ότι πρόκειται για ένα μοντέλο δημόσιας διοίκησης που βασίζεται εξαιρετικά, υπερβολικά για ηπειρωτικά συστήματα, στο δημόσιο υπάλληλο, την ακεραιότητα, αμεροληψία, υπευθυνότητά του, την αίσθηση καθήκοντος και αντίληψη του δημοσίου συμφέροντος. Η Δημόσια Διοίκηση στο Ην. Βασίλειο είναι δομημένη γύρω από το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων. Διαπιστώνεται μία μακρά παράδοση επιλογής προσωπικού με αυστηρά αξιολογικά κριτήρια στο δημόσιο τομέα, μία διαδικασία που υποβαθμίζει τα περισσότερα από τα συνήθη προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι δημόσιες διοικήσεις στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, κυρίως δε της Νοτίου Ευρώπης, όπως η εξασφάλιση της ακεραιότητας, της ουδετερότητας - κυρίως από πολιτικές επιρροές - της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας, της ευθύνης. Πράγματι, ο δημόσιος υπάλληλος είναι ο ίδιος ο πρώτος και κυριότερος παράγοντας που διασφαλίζει την αρχή της χρηστής διοίκησης

Κυρίες και κύριοι,

Επιχείρησα να καταδείξω, ότι μία σύγχρονη, αποτελεσματική δημόσια διοίκηση θα πρέπει να εστιάζει τόσο στο θεσμικό οικοδόμημα όσο και στο ανθρώπινο δυναμικό. Και να παρέχει εχέγγυα αποτελεσματικότητας και για τους δύο αυτούς πυλώνες. Αυτό έχει, άλλωστε, υποστηρίξει διαχρονικά η Αρχή τα ηνία της οποίας έχω την τιμή και ευθύνη να κατέχω.

Πράγματι, τον επόμενο χρόνο, ο Συνήγορος του Πολίτη συμπληρώνει τα 20 χρόνια λειτουργίας του στη χώρα μας. Αποτελεί θεσμό, ανεξάρτητη αρχή που συναντάται σε 190 χώρες του κόσμου. Δεν είναι τυχαίο αυτό. Η βασική συνεισφορά του Συνηγόρου, που αποτελεί και την ειδοποιό διαφορά του από άλλους μηχανισμούς ελέγχου, εσωτερικούς, είναι ότι κινείται με γνώμονα τη λεγόμενη αρχή του θετικού αθροίσματος, την επιδίωξη δηλαδή, μέσα από την παρέμβασή του, τη διαμεσολάβηση του για την επίλυση ατομικών προβλημάτων, να βγουν κερδισμένα αμφότερα τα μέρη, τόσο η διοίκηση όσο και οι διοικούμενοι.

Η δημόσια διοίκηση στη χώρα μας έχει υπάρξει σταθερά σημείο αναφοράς για κριτική, πολλές φορές άδικη και αφοριστική. Δυστυχώς, ακόμη υπάρχει σε μεγάλα τμήματα του πληθυσμού η καχυποψία έναντι των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και της αποτελεσματικότητας της διοίκησης, σε τέτοιο μάλιστα βαθμό που να προκαλεί κατάπληξη η διεκπεραίωση απλών

διαδικασιών και υποχρεώσεων των διοικουμένων εντός ευλόγου χρόνου και με ελάχιστο κόπο.

Δεν θα αποτελούσε άδικη επισήμανση να αναφέρω, ότι βρισκόμαστε ακόμη αρκετά μακριά από μοντέλα, όπως αυτά που ανέφερα, τόσο στο θεσμικό επίπεδο όσο και στον τομέα του ανθρωπίνου δυναμικού, της κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων. Δεν παραγνωρίζω, ασφαλώς, τις σημαντικές σημαντικές πρωτοβουλίες που έχουν πρόσφατα δρομολογηθεί, με την θέσπιση διοικητικών γραμματέων στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας των υπουργείων, κατά τα πρότυπα του αγγλοσαξονικού μοντέλου, ή την επιλογή επιτελικών στελεχών με διαδικασίες αξιοκρατικές, από ειδικά μητρώα.

Δεν θα πρέπει, επίσης, να παραγνωρίσουμε τις εξαιρετικά δυσμενείς συνέπειες στην αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και λειτουργικότητα της δημόσιας διοίκησης από την παρατεταμένη δημοσιονομική κρίση. Στον Συνήγορο αυτό είναι γνωστό και απολύτως κατανοητό. Γι' αυτό και όταν παρεμβαίνει, και όπου διαμεσολαβεί, συνεκτιμά τα όρια, τις αντοχές της απόδοσης των υφιστάμενων διοικητικών δομών, μηχανισμών, διαδικασιών. Γιαυτό και είναι συνήγορος για τον πολίτη, πολύτιμος αρωγός για τον δημόσιο υπάλληλο και εκλεκτός θεσμικός συνομιλητής, σύμβουλος της Πολιτείας.

Θα ήθελα να ολοκληρώσω την εισήγησή μου μια μία νότα αισιοδοξίας. Για το μέλλον και την τύχη της δημόσιας διοίκησης. Άλλωστε, εσείς αποτελείτε τους εργατές που θα αναλάβουν να ανορθώσουν τη λειτουργία της, εισφέροντας τις πολύτιμες γνώσεις που θα αποκομίσετε από τη φοίτησή σας.

Το 1995, ο ΟΟΣΑ, όπως προανέφερα, παρότρυνε όλα τα μέλη του να ακολουθήσουν, λίγο-πολύ, τις αρχές και μεθόδους της λεγόμενης νέας δημόσιας διαχείρισης, του new public management. Το 2010 αναγνώριζε, ότι ενώ τη δεκαετία του '80 το πρόταγμα ήταν για 'λιγότερο κράτος' και τις δεκαετίες που ακολούθησαν επεκράτησε η νέα δημόσια διαχείριση, πλέον κινούμαστε σε μία αναθεώρηση του μοντέλου, με περισσότερες ευκαιρίες και δυνατότητες συμμετοχής των πολιτών, τόσο στη διαμόρφωση των επιθυμητών προτύπων και επιπέδων παροχής υπηρεσιών, όσο και στον έλεγχο της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ένας σπουδαίος Έλληνας διανοητής της πολιτικής επιστήμης και δυστυχώς μάλλον ξεχασμένος σήμερα, ο Νίκος Πουλιαντζάς, είχε εμβαθύνει στο δομικό πρόβλημα των σύγχρονων δημοκρατιών: Κάθε θεσμός εξελίσσεται σ' ένα σύστημα εξουσίας, που στη συνέχεια θα αντιδράσει σκληρά σε κάθε προσπάθεια διεύρυνσης του.

Με λίγα λόγια κανένας θεσμός, όσο δημοκρατικός κι αν είναι δεν θα λειτουργήσει αποτελεσματικά αν δεν υπάρχει διαρκής έλεγχος των πράξεων, διαφάνεια στη λειτουργία του και λογοδοσία των στελεχών του.

Το τελευταίο διάστημα, έχουν αναληφθεί σημαντικές πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης ενός νέου πλαισίου για τη συνύπαρξη, τη συμβίωση, τη σχέση μεταξύ κράτους και δημόσιας διοίκησης, με έμφαση σε

διαδικασίες επιλογής, αξιολόγησης και αξιοποίησης του ανθρωπίνου δυναμικού της διοίκησης, πέρα και έξω από ισοπεδωτικές λογικές ποσοτώσεων και ιεραρχικών δυσκαμψιών. Και αφορούν τόσο τα ανώτερα και ανώτατα κλιμάκια της διοίκησης, τους διοικητικούς γραμματείς, τους διευθυντές, όσο και κάθε βαθμίδα δημοσίων υπαλλήλων. Αντιλαμβάνομαι την παρούσα μεταρρύθμιση, πολύ πιο καινοτόμα αλλά και συναφή σε σχέση με προηγούμενες, ως θεμελιωμένη σε τρεις βασικές αρχές. Λογοδοσία, διαφάνεια, ανεξαρτησία. Αποτελεί, κατά τη γνώμη μου, την πιο γνήσια και ουσιαστική απόπειρα επανακαθορισμού της σχέσης κράτους-δημόσιας διοίκησης που έχει επιχειρηθεί στη χώρα εδώ και δεκαετίες. Και την πιο σύγχρονη συνάμα.

Αναμένω με ιδιαίτερο ενδιαφέρον την κατάληψη δύο ακόμη θεσμικών πρωτοβουλιών της κυβέρνησης που θα έχουν άμεση επιρροή στο σχεδιασμό, τη φύση και τη λειτουργία της διοίκησης.

-Το νέο θεσμικό πλαίσιο για την τοπική αυτοδιοίκηση, πρώτου και δεύτερου βαθμού. Το νέο Καλλικράτη, και

-Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τις Ανεξάρτητες Αρχές.

Ελπίζω, ότι σε αμφότερες τις πρωτοβουλίες, η κυβέρνηση θα τολμήσει. Και θα ακολουθήσει το παράδειγμα των θεσμικών ρυθμίσεων για την δημόσια διοίκηση που ήδη προανέφερα. Άλλωστε, δεν υπάρχει τίποτα πιο τολμηρό, αλλά και συνάμα αναγκαίο, από την οριοθέτηση ενός πλαισίου για τις σχέσεις μεταξύ δημόσιας διοίκησης, κράτους και πολιτικής εξουσίας.

Η συντήρηση ενός πελατειακού συστήματος με μέσο ξεπλύματος το Δημόσιο πρέπει οριστικά να ταφεί με το παρελθόν.

Νομίζω ότι ήρθε η ώρα για ένα σύμφωνο συμβίωσης με την πολιτική εξουσία που να βασίζεται στους τρεις θεμελιώδεις αυτούς όρους: Λογοδοσία, διαφάνεια, ανεξαρτησία. Μια τέτοια δημόσια διοίκηση πρέπει να χτίσουμε...