

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ
ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΑΠΘ
ΠΡΩΗΝ ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ
ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ

**Η απονομικοποίηση της διοικητικής δράσης πρώτη προϋπόθεση μιας
λειτουργικής και ευέλικτης διοίκησης**

Ο τίτλος της εισήγησής μου, είναι προκλητικός εσκεμμένα. Δεν σας το κρύβω, όμως, ότι μέσα απ' αυτά που θα ακούσετε κρύβεται μια αγωνία, μια προσπάθεια αλλά και μια εδραία πεποίθηση, ότι πρέπει να γίνει ριζική αλλαγή στο κράτος και στη διοίκηση. Θα βασιστώ φυσικά στην εμπειρία που είχα τη σύντομη, ως Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και φυσικά θα αξιοποιήσω τις γνώσεις που έχω, ως καθηγητής του δημοσίου δικαίου. Θα σκιαγραφήσω επιγραμματικά τις σημαντικότερες μεταρρυθμιστικές ενέργειες που χρειάζεται να γίνουν, χωρίς νόμο ενδεχομένως και θα πρέπει να απαλειφθούν για να απαγκιστρωθεί η δημόσια διοίκηση, πρώτα από τον ιστό της πολυνομίας της κακονομίας, τον μη εφαρμόσιμο, η ανεφάρμοστο νόμο, τον περιστασιακό νόμο, τον εξαιρετικά λεπτομερειακό, γεμάτο αντιφάσεις και κυρίως τον πληθωρικό νόμο. Κάθε νόμος ζυγίζει, όσο ζυγίζουν πολλές δεκάδες σελίδες.

Δεύτερον, θα επιδιώξω να δείξω πώς θα πρέπει να μετασχηματιστεί η διοίκηση και να έχει σαν στόχο της να γίνει μια διοίκηση ευέλικτη, αποδοτική και αποτελεσματική. Και οι τρεις λέξεις, έχουν ένα ιδιαίτερο σημασιολογικό βάρος. Δεν θα έχω όμως την ευκαιρία να το αναλύσω.

Τρίτον, να γίνει μια διοίκηση ικανή να συμμετέχει στη διαμόρφωση και εκτέλεση δημόσιων πολιτικών και στην εκπλήρωση των σκοπών της δημόσιας αποστολής που έχει αναλάβει. Δεν έχω αναφέρει καθόλου, αν προσέξατε τον όρο, να εκτελεί πιστά το νόμο. Αυτοί οι στόχοι για να γίνουν, προϋποθέτουν 3 αλλαγές.

Πρώτον, θα πρέπει η δημόσια διοίκηση να απαγκιστρωθεί από τη στατική, δομική αποκλειστικά πρόσληψη της, δηλαδή μια διοίκηση, ως ένα σύνολο αρμοδιοτήτων και δομών και να εγκαρπωθεί ένα λειτουργικό προσανατολισμό. Η δημόσια διοίκηση ορίζεται κυρίως και πρωταρχικά από το δημόσιο σκοπό που επιδιώκει και από τη δημόσια αποστολή που έχει

αναλάβει να εκπληρώσει. Δηλαδή, ως δημόσια υπηρεσία με την λειτουργική σημασία του όρου.

Δεύτερον, αυτή την αντίληψη, αυτή τη νέα διοικητική κουλτούρα, θα πρέπει να τη συμμαριστεί και ο διοικητικός δικαστής, γιατί πιστεύω ότι, αυτή η διαφορετική πρόβλεψη της διοικητικής νομιμότητας που σημαίνει, ότι η διοικητική δράση αξιολογείται και κρίνεται νόμιμη, όχι μόνον όταν είναι τυπικά σύμφωνη με το νόμο και πρέπει προφανώς να είναι τυπικά σύμφωνη με τον νόμο, αλλά και όταν εξυπηρετεί αποτελεσματικά τη δημόσια, τη σύμφωνη πάντα με τον νόμο αποστολή της.

Τρίτον, για να γίνουν αυτά χρειάζονται ικανοί δημόσιοι υπάλληλοι και όχι απλώς προσοντούχοι δημόσιοι υπάλληλοι.

Τις προτάσεις μου, τις έχω επικεντρώσει σε δέκα άξονες:

Πρώτον, στην επιτακτική ανάγκη πλήρους αξιοποίησης από τους εκάστοτε Υπουργούς, από την πολιτική εξουσία της διοικητικής τεχνογνωσίας, των ειδικών επιστημόνων και της εμπειρίας των προϊσταμένων της διοίκησης πριν από κάθε νομοθέτηση. Επιτέλους, οι νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, θα πω και κάτι που αφορά τη διοίκηση, έχει επιπτώσεις στη διοίκηση, θα πρέπει να μετέχουν και μερικοί διοικητικοί επιστήμονες, οι οποίοι δεν συμμετέχουν υποχρεωτικά στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές που συναντώνται. Θα το δούμε και λίγο πιο αναλυτικά αυτό το θέμα. Η πολιτική εξουσία, δεν δείχνει το σεβασμό που χρειάζεται στους ειδικούς. Πιστεύει ότι μπορεί με τους συμβούλους που έχει επιλέξει να κατασκευάζει νόμους, να φτιάχνει πολιτικές, αγνοώντας όχι μόνο τη διοίκηση, αλλά και τους ειδικούς και υπάρχουν στην Ελλάδα, ευτυχώς πολύ άξια στελέχη της διοικητικής επιστήμης που έχουν να προσφέρουν πολλά, όπως επίσης και ειδικοί επιστήμονες σε κάθε τομέα δημόσιας πολιτικής.

Δεύτερον. Στην αναγνώριση ευρύχωρων πεδίων δράσης στην διοικητική πρακτική και στην απελευθέρωσή της από την ασφυκτική εκνόμηση της δράσης της. Η διοίκηση πρέπει να διαθέτει περιθώρια διακριτικής ευχέρειας και εκτίμησης πραγματικών και ατομικών περιστατικών κατά την εξατομίκευση και εφαρμογή του νόμου. Είναι αναπόφευκτο και πρέπει να εξοπλιστεί γι' αυτό. Η διοικητική πρακτική δεν είναι ούτε ενάντια στο νόμο, ούτε έξω από τον νόμο και την νομιμότητα. Είναι ένα εργαλείο πραγμάτωσης και υποστήριξης

του νόμου, αλλά θα πρέπει να έχει δυνατότητες να δημιουργήσει πρακτικές και, μάλιστα, καλές πρακτικές.

Τρίτον. Στην ανάγκη καταπολέμησης του άκρατου νομοθετικού «βολονταρισμού» από τον οποίο διακατέχεται ολόκληρη η πολιτική τάξη και απεξάρτησης από την «φетиχοποίηση» του νόμου, που λουστήκαμε την εποχή της μεταπολίτευσης. Δεν θα σταθώ εδώ πολύ, θα πω μόνο το εξής ότι η θεάρεστη ρήση που εμπνέει και καθοδηγεί την πολιτική εξουσία και όλη την πολιτική εξουσία χωρίς εξαιρέσεις, στη διάρκεια της μεταπολίτευσης και ιδίως την εποχή των μνημονίων, είναι μία: τα πάντα μπορεί να γίνουν αρκεί να υπάρχει η πολιτική βούληση. Άρα, όσα δεν έγιναν οφείλονται στην έλλειψη πολιτικής βούλησης. Δεν φταίει, κατά συνέπεια, κατά την ίδια αντίληψη, η πλημμελής προετοιμασία, η έλλειψη οικονομοτεχνικής μελέτης, η απουσία κάθε είδους αξιολόγησης νομοθετικής πραγματικότητας, το γεγονός ότι οι νόμοι παρασκευάζονται βιαστικά από άσχετους και άπειρους συμβούλους των Υπουργών και κάποια διοίκηση.

Τέταρτον. Στην πρόταξη της διοικητικής πρακτικής, το είπα και προηγουμένως και της άρτιας τεχνοκρατικής προεργασίας, καθώς και της προηγούμενης πλήρους τεκμηρίωσης κάθε επικείμενης νομοθετικής πρωτοβουλίας που εμπλέκει τη διοίκηση. Εδώ θέλω, κυρίως, να τονίσω ένα μόνο στοιχείο, ότι δεν νοείται εφαρμογή νόμου, ιδίως στα θέματα διοικητικής μεταρρύθμισης, εάν δεν γίνει πιλοτική εφαρμογή του νόμου, εάν δεν διαθέσουμε χρόνο της δοκιμασίας του, εάν δεν συγκεντρωθούν όλοι και οι παλιοί και οι καινούργιοι, ειδικοί και πολιτικοί, για να μπορέσουν να δουν εάν ο νόμος αυτός θα έχει παρενέργειες, ποιες παρενέργειες κι εάν είναι εφαρμόσιμος. Το ότι κάθε φορά συναντάμε έναν νόμο να είναι ανεφάρμοστος, δεν φταίει ο νόμος, δεν φταίει η πράξη που είναι ανεφάρμοστος, φταίει που δεν εκτιμήθηκε, δεν αξιολογήθηκε η εφαρμοσιμότητά του.

Πέμπτον Το θεωρώ πάρα πολύ σημαντικό, έμφαση στον λειτουργικό προσανατολισμό των δημοσίων υπηρεσιών, καθόσον υπάρχουν και οφείλουν να δρουν με στόχο την εκπλήρωση της δημόσιας αποστολής τους, καθώς και την επίτευξη αποτελεσμάτων (result – oriented administration) στο πλαίσιο, βέβαια, του νόμου, πέρα, όμως από μια τυφλή και άκρατη εφαρμογή του. Αυτό σημαίνει την καθιέρωση, επιτέλους και στη χώρα μας, της αξιολόγησης

απόδοσης. Μία είναι η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων και γενικά η αξιολόγηση: Η αξιολόγηση απόδοσης. Αυτό συνδέεται με τον 6ο στόχο.

Έκτον Μια διοίκηση ευέλικτη και λειτουργική βαρύνεται ακόμη με την υποχρέωση να εκπληρώσει στρατηγικούς και επιχειρησιακούς στόχους στο πλαίσιο της ισχύουσας νομιμότητας. Οι στρατηγικοί και επιχειρησιακοί στόχοι είναι κάτι που δημιουργεί, καταρχήν, η κυβέρνηση, βασίζονται στο πρόγραμμα της κυβερνητικής πολιτικής κι ενσταλάζονται όχι στο Οργανισμό - άλλωστε αυτά που γράφουν οι κανονισμοί δεν έχουν καμία σχέση με τους στρατηγικούς στόχους ενός Υπουργείου - αλλά γράφονται σε άλλα κείμενα και αποτελούν τη βάση για τη δημιουργία μιας αξιολόγησης εξ αποτελέσματος, την είχαμε καθιερώσει και την αφήσαμε, μιας αξιολόγησης με βάση τους στόχους, η οποία υπάρχει, καθιερώθηκε κι έμεινε στη μέση. Φυσικά, όλα αυτά, οι στρατηγικοί στόχοι και οι επιμέρους στόχοι του κάθε υπαλλήλου, με τους οποίους επιφορτίζεται να εκτελέσει και να αξιολογηθεί με βάση αυτούς, καθορίζονται με βάση αρχικά τις κατευθύνσεις της κυβερνητικής πολιτικής. Η διοίκηση οφείλει να τηρεί τον νόμο, φροντίζοντας, όμως, παράλληλα και για την αποτελεσματική εφαρμογή του. Εκεί που πάσχουμε είναι κυρίως στο ότι δεν ασχολούμαστε, δεν έχουμε δημιουργήσει τις διαδικασίες, τις προϋποθέσεις, για να εφαρμόζονται οι νόμοι που έχουμε ψηφίσει.

Έβδομο Ευέλικτη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση χρειάζεται απαραίτητα περιγραφές αποστολών των διευθύνσεων και περιγράμματα θέσεων εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων. Είναι απαράδεκτο, είναι πρωτοφανές και νομίζω πως δεν συμβαίνει σε πολλές χώρες, να μην έχουν καθιερωθεί περιγράμματα εργασίας για τους δημοσίους υπαλλήλους. Το γιατί δεν έγιναν θα σας το πω σε μια άλλη εισήγηση.

Όγδοο. Οι Οργανισμοί των δημοσίων υπηρεσιών θα πρέπει να είναι μικροί, λιτοί, περιεκτικοί και όχι όπως είναι σήμερα, ένα ανελαστικό, χαοτικό σύμπλεγμα προσωπικών αρμοδιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων που δεν εφαρμόζονται ποτέ. Είχαμε τότε σχεδιάσει με την ομάδα -βλέπω τώρα εδώ τον κ. Μπίνη και τον κ. Οικονόμου και θυμήθηκα τις επιτροπές αξιολόγησης που είχαμε κάνει τότε - να δημιουργήσουμε τις προϋποθέσεις λιτών Οργανισμών. Δυστυχώς αυτό δεν στάθηκε δυνατό, οι καινούργιοι Οργανισμοί απλώς αντέγραψαν τους προηγούμενους κι έτσι ο Οργανισμός του μεν Υπουργείου Οικονομικών είναι 190 σελίδες και διερωτώμαι εάν τον έχει

διαβάσει κανείς, του μεν Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης νομίζω ότι φτάνει τις 90 σελίδες.

Ένατο Μα, πριν απ' όλα, η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει ανάγκη από την οικοδόμηση ικανοτήτων, από την διάπλαση ικανών και όχι απλώς τυπικά προσοντούχων υπαλλήλων. Έχουμε πολλούς τυπικά προσοντούχους δημοσίους υπαλλήλους, αλλά όχι πολλούς ικανούς και αποδοτικούς. Έμφαση, λοιπόν, χρειάζεται στην αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων, κατά την πρόσληψη και την προαγωγή, με τεστ, επειδή άκουσα και προηγουμένως - έχω και μια μικρή εμπειρία από την Κύπρο - τον Πρόεδρο της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας της Κύπρου κ. Παπαγεωργίου, πρόσεξα και ξέρω ότι το τεστ νοημοσύνης και, κυρίως, το τεστ της ικανότητας, του αριθμητικού συλλογισμού, είναι πάρα πολύ σημαντικό για την πρόσληψη ανώτερων αλλά και κατώτερων υπαλλήλων. Στην Ελλάδα κάνουμε έναν έλεγχο γνώσεων, δεν κάνουμε έναν έλεγχο ικανοτήτων και κατά την πρόσληψη και κατά την προαγωγή. Δεν θα αναφερθώ περισσότερο, αλλά το θεωρώ πολύ σημαντικό αυτό. Ξέρω και σέβομαι την ίδρυση του ΑΣΕΠ, ξέρω ότι το ΑΣΕΠ έχει προσφέρει πάρα πολλά, ξέρω τη φοβερή συμβολή που είχε ο κ. Βέης στην καθιέρωση προσλήψεων αντικειμενικών και απρόσωπων, ξέρω τι μάχες έδωσε για να αποφύγει τα ρουσφέτια και τις προσλήψεις χωρίς κριτήρια, είναι πάρα πολύ επαναστατική η αλλαγή του ΑΣΕΠ και επαναστατικός ο νόμος Πεπονή, το σέβομαι απόλυτα, έχει την ικανότητα - και το ξέρω από προσωπική εμπειρία και τις συνεργασίες που είχαμε με τον κ. Βέη - να αλλάξει εντελώς αρκεί να το θελήσει, η πολιτική εξουσία, τον τρόπο πρόσληψης και να περάσει από έναν έλεγχο τυπικών γνώσεων σε έναν έλεγχο ουσιαστικών γνώσεων και ικανοτήτων.

Δέκατο Έρχομαι στο τελευταίο, από την τυπική στην ουσιαστική ή ήπια νομιμότητα. Μια σύγχρονη επιχειρησιακή διοίκηση έχει ανάγκη από περιθώρια δράσης, από διακριτικές ευχέρειες, από δυνατότητες εκτίμησης και αξιολόγησης πραγματικών περιστατικών, προκειμένου να επιτύχει τους νόμιμους σκοπούς της. Εκείνο που προέχει είναι η εκπλήρωση, όμως, με τρόπο αποτελεσματικό και σύντομο του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που έχει αναλάβει.

Για το σκοπό αυτό χρειάστηκε να εξοπλιστεί νομοθετικά με ευχέρειες δράσεις και δυνατότητα αξιολόγησης και προσωπικής εκτίμησης ατομικών

περιπτώσεων και πραγματικών καταστάσεων. Για να μπορεί να το κάνει χρειάζεται να αποφασίζει αυτοδεσμευόμενη από κανόνες, από καλές διοικητικές πρακτικές, που η ίδια θέτει και δημιουργεί στον εαυτό της κατά τη διάρκεια του χρόνου ενόψει όμως πάντα του δημοσίου σκοπού που επιδιώκει αποφασίζοντας πάντα αμερόληπτα, αντικειμενικά, με διαφάνεια και με έλεγχο.

Έρχομαι στην μεριά του διοικητικού δικαστή, στο πιο αγαπημένο μου μέρος αυτή τη στιγμή, γιατί νομίζω ότι το πονώ περισσότερο, στον έλεγχο της νομιμότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Μπροστά σε αυτά τα τραγικά για τον τόπο διλήμματα το διοικητικό δίκαιο και ο διοικητικός δικαστής οφείλουν να εγκύψουν στο κεφαλαιώδες σημασίας ζήτημα και να ζητήσουν διεξόδους εγκαταλείποντας όσο τους το επιτρέπει η ισχύουσα αντιφατική πολύπλοκη και γριφώδης νομοθετική ρύθμιση, την τυπολατρική προσήλωση στο γράμμα του νόμου και να εγκύψουν στον έλεγχο του σκοπού και της δημόσιας αποστολής της δημόσιας διοίκησης. Να εκτιμήσουν τις περιστάσεις και τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης ενόψει του σκοπού και της αποστολής στηρίζοντας και ακυρώνοντας, αποφεύγοντας κάθε τι που θα μπορούσε να σταματήσει χωρίς τυπικό λόγο χωρίς παρανομία την δράση της διοίκησης.

Η συχνότερη, αλλά πλήρως αιτιολογημένη προσφυγή του δικαστή, όπως το κάνει φυσικά το ΣτΕ στις κλασσικές γενικές αρχές και ρήτρες του διοικητικού δικαίου, όπως η χρηστή διοίκηση ή σε εκείνη του γενικότερου κοινωνικού και οικονομικού συμφέροντος που έχει σαν πασπαρτού σε κάθε απόφαση, είναι πάρα πολύ σημαντική και κακώς ασκείται άκριτη κριτική στη χρήση της στο ΣτΕ μπορεί να αποτελέσει αυτή η έννοια ένα χρήσιμο εργαλείο γι' αυτή την αναγκαία προσαρμογή. Την νομική εκτίμηση και αξιολόγηση συγκεκριμένων πραγματικών καταστάσεων μπορεί να την επιχειρήσει ο δικαστής νομιμότητας μέσω της δεκανικής τεχνικής της στάθμισης συγκρουόμενων αγαθών και μέσω της τεχνικής της αναλογικότητας.

Αποτελεί, πλέον, κεκτημένο της διοικητικής νομολογίας μας ότι η αποδοτικότερη και δικαιότερη εξυπηρέτηση του σκοπού δημοσίου συμφέροντος, ο λόγος της ύπαρξής της δηλαδή και η επιδίωξη σκοπών μερικοτέρου δημοσίου συμφέροντος δεν αποτελεί στοιχείο κείμενο εκτός της διοικητικής νομιμότητας, αλλά εσωτερικό και δικαστικά αξιολογήσιμο στοιχείο μιας ήπιας και εύπλαστης με βάση τις γενικές αρχές και τις ρήτρες του

διοικητικού δικαίου και του δικαστή της νομιμότητας. Μιας νομιμότητας που είναι λειτουργικά προσανατολισμένη και καθοδηγείται από τους νομοθετικά ή κανονιστικά τεθειμένους δημόσιους σκοπούς και τις δημόσιες αποστολές κάθε δημόσιας υπηρεσίας.

Τέλος, θέλω να πω ότι πρόκειται για μια νομιμότητα που εγκολπώνεται και διευκολύνει, πλαισιώνει και στηρίζει την εκπλήρωση δημόσιων αποστολών, δημόσιων πολιτικών, δεν τις ακυρώνει. Μιας νομιμότητας που δεν εξαντλείται ούτε περιορίζεται στην τυφλή τυπική εφαρμογή του νόμου, αλλά ταυτόχρονα με την τήρηση της τυπικής νομιμότητας υπηρετεί και προάγει παράλληλα την ουσιαστική νομιμότητα. Πρέπει να λούζεται η τυπική νομιμότητα από τις αρχές και τις ρήτρες της ουσιαστικής νομιμότητας.

Ίσως αυτά που σας είπα να σας φαίνονται ονειροπόλα και ρομαντικά αν τα κρίνει κανείς με την πικρή και στυγνή πραγματικότητα που ζούμε. Πιστεύω, όμως, ότι μέσα σε αυτό το τέλμα και το αδιέξοδο στο οποίο βρισκόμαστε και αναφέρομαι κυρίως στο κράτος και στην διοίκηση, γιατί αυτό είναι το αντικείμενό μου, είναι δυνατόν. Παρόλα αυτά υπάρχουν πολλά στοιχεία, γνώρισα πάρα πολλά στοιχεία, δεν τα αναφέρω αυτή την στιγμή, ότι μπορούν να μας επιτρέπουν να ελπίζουμε. Γιατί αν προσπάθησα να κάνω συγκεκριμένες προτάσεις ξέρω πόσο δύσκολο ως ανέφικτο είναι να πραγματοποιηθούν αυτές οι αλλαγές που ονειρεύομαι, αλλά έχω μάθει από νέος να ονειρεύομαι και να φαντάζομαι, *dum spiro spero*. Σας ευχαριστώ πολύ.