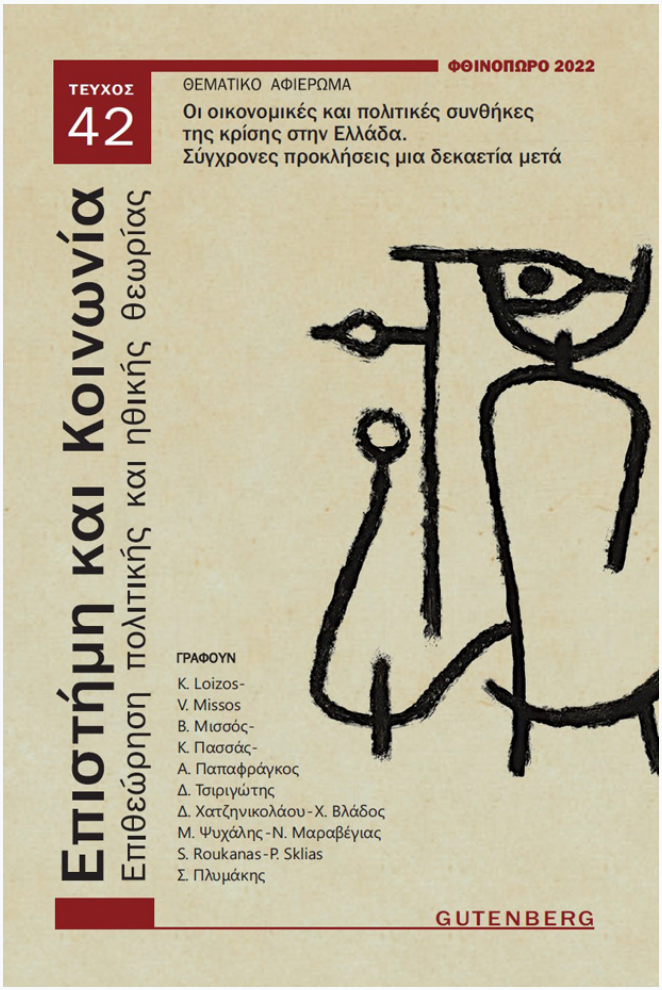
ePublishing
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 42 (2022)

Οι οικονομικές και πολιτικές συνθήκες της κρίσης στην Ελλάδα. Σύγχρονες προκλήσεις μια δεκαετία μετά



Μεταρρύθμιση χωρίς αξιολόγηση; Η αποτελεσματικότητα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων την περίοδο του Μνημονίου (2010-2019)

Sifis Plimakis

Copyright © 2022, Sifis Plimakis

Άδεια χρήσης Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

Βιβλιογραφική αναφορά:

Plimakis, S. (2022). Μεταρρύθμιση χωρίς αξιολόγηση; Η αποτελεσματικότητα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων την περίοδο του Μνημονίου (2010-2019). *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, *42*, 202–234. ανακτήθηκε από https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/view/29925

*Σήφης Πλυμάκης**

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΧΩΡΙΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ; Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ (2010-2019)

Σκοπό του άρθρου αποτελεί η ανάλυση των επιπτώσεων που επέφερε η αποτυχία των πολιτικών για την προώθηση της αξιολόγησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, στην υλοποίηση και την αποτελεσματικότητα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων κατά την περίοδο της μνημονιακής εποπτείας της χώρας, 2010-2019. Η αξιολόγηση των δημόσιων οργανισμών και των ασκούμενων πολιτικών τους, αν και αποτελούσε ρητή μνημονιακή υποχρέωση και τη βάση σχεδιασμού και εφαρμογής του προγράμματος για την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, εν τέλει δεν υλοποιήθηκε, εξαιτίας της παρουσίας και της αναπαραγωγής μιας σειράς παθογενειών του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος, τις οποίες δεν μπόρεσε να αντιμετωπίσει η άνωθεν επιβολή και η πολιτική νομιμοποίηση των Μνημονίων. Συνέπεια της αποτυχίας της πολιτικής για την αξιολόγηση στο σύνολο σχεδόν των τομέων δημόσιας πολιτικής όπου προωθήθηκε κατά την περίοδο των Μνημονίων ήταν η ευρύτερη αποτυχία των αναγκαίων και κρίσιμων διοικητικών μεταρρυθμίσεων στο κράτος και την οικονομία.

---

* Επίκουρος Καθηγητής Δημόσιων Πολιτικών, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου <splimakis@uop.gr>

Εισαγωγή

Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ που έπληξε τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2008 φανέρωσε δίχως καμία αμφιβολία την ύπαρξη διαρθρωτικών παθογενειών και παραγόντων που επηρεάζουν με διαφορετικό τρόπο τις επιδόσεις των ευρωπαϊκών οικονομιών (Μαρής 2021). Οι διαφορές προσαρμογής των κρατικών μηχανισμών στους παράγοντες αυτούς αντικατόπτρισαν σε μεγάλο βαθμό την ικανότητα των ευρωπαϊκών οικονομιών να αντεπεξέλθουν αποτελεσματικά ή όχι στους κοινωνικούς και οικονομικούς κλυδωνισμούς που προκάλεσε η οικονομική κρίση (Alessi et al. 2020, Tosun et al. 2014, Μαρής 2020). Η ικανότητα αυτή σχετίζεται κυρίως με τις διανεμητικές επιδόσεις των πολιτικών οικονομικής προσαρμογής που εφάρμοσαν τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και με τον κοινωνικό αντίκτυπο που είχαν τα μέτρα που τελικώς ελήφθησαν για την αποσόβηση της κρίσης. Από τη συγκριτική ανάλυση των πολιτικών προσαρμογής που υλοποίησαν τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. προκύπτει ότι οι επιδράσεις της κρίσης δεν ήταν ίδιες για όλα τα κράτη, ακόμη και εάν τα μέτρα πολιτικής που εφαρμόστηκαν για την αποσόβησή της είναι όμοια ή, τουλάχιστον, συγκρίσιμα μεταξύ τους, ενώ επιπλέον οι επιδράσεις της κρίσης δεν είναι ίδιες για όλα τα κοινωνικά στρώματα εντός του ίδιου κράτους.

Η Ελλάδα, λόγω της χρηματοοικονομικής της δυσχέρειας, των χρόνιων διαρθρωτικών προβλημάτων στη δημόσια διοίκηση και την οικονομία, των ανεπαρκειών της εγχώριας αγοράς εργασίας και της υστέρησης του συστήματος κοινωνικής προστασίας, επλήγη περισσότερο από κάθε άλλη ευρωπαϊκή χώρα από την οικονομική κρίση (Bozani & Drydakis 2015, Μακρυδημήτρης & Μέργος 2012, Πελαγίδης & Μητσόπουλος 2012, Sklias & Maris 2013, Maris et al. 2021, Perez & Matsagannis 2017, Κάτσικας 2018, Lavdas et al. 2015). Η αδυναμία προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης αλλά και η ολοένα μεγαλύτερη εξάρτηση της οικονομίας από τον εξωτερικό δανεισμό έβγαλαν στην επιφάνεια το σοβαρό έλλειμμα ανταγωνιστικότητας της οικονομίας

και την αδυναμία της να ανταποκριθεί στις διεθνείς δανειακές υποχρεώσεις της (Πελαγίδης & Μητσόπουλος 2006, Maris & Flouros 2022). Για την αποφυγή των δυσμενών συνεπειών της κρίσης κρίθηκαν ως απαραίτητα μέτρα η έξοδος της χώρας από τις διεθνείς χρηματοδοτικές αγορές, η ενεργοποίηση περιορισμών στην κινητικότητα κεφαλαίων και η προσφυγή της σε ειδικό μηχανισμό στήριξης [European Stability Fund, ESF]. Η προσφυγή στο ESF σήμαινε ουσιαστικά τη δέσμευση της χώρας σε μια σειρά από αναπτυξιακά μέτρα που ενέκριναν σχεδόν μονομερώς οι πιστωτές της (βλ., για παράδειγμα, την επιρροή της ασύμμετρης ισχύος στις αλλαγές της οικονομικής διακυβέρνησης στην ΟΝΕ· Maris & Sklias 2020). Μέτρα προσαρμογής που προϋπέθεταν την επιδίωξη δημοσιονομικών και διαρθρωτικών στόχων στους τομείς της δημοσιονομικής διαχείρισης, της δημόσιας διοίκησης, της αγοράς εργασίας και της οικονομίας, ενώ περιλαμβάνονταν και μέτρα για την επιτάχυνση των ιδιωτικοποιήσεων (Perez & Matsagannis 2017, Σπανού 2018, 2021, Ματσαγγάνης 2011). Στο πλαίσιο των ανωτέρω προγραμμάτων στήριξης προωθήθηκαν σημαντικές περικοπές στις κοινωνικές παροχές σε συνδυασμό με ρυθμίσεις αύξησης της φορολογίας, οι οποίες συνετέλεσαν στη μείωση της αγοραστικής δύναμης και γενικότερα στη μείωση της κατανάλωσης (Sklias et al. 2014). Στο επίκεντρο των προγραμμάτων διαρθρωτικής προσαρμογής βρέθηκε η μεταρρύθμιση του κράτους, μέσα από τον εξορθολογισμό του κόστους λειτουργίας του, τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της ποιότητας των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών και την αποτελεσματικότερη ρύθμιση της οικονομίας (Σπανού 2018, 2021, Λιαργκόβας 2020, Kalyvas et al. 2014).

Στο πλαίσιο αυτό, σκοπό της έρευνας αποτελεί η συγκριτική ανάλυση της εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας των προωθούμενων διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα την περίοδο των Μνημονίων, έχοντας ως βάση ανάλυσης τη μεταρρύθμιση της πολιτικής για την αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα. Η αξιολόγηση, η οποία αποτελεί έναν από τους βασικούς

πυλώνες προώθησης και αποτελεσματικότητας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων σε διεθνές επίπεδο, αποτέλεσε ταυτόχρονα τη βάση για τη πλειοψηφία των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων των ελληνικών Μνημονίων στον τομέα της δημόσιας διοίκησης. Η συγκριτική ανάλυση των μοντέλων εφαρμογής και των επιδράσεων από την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων για την προώθηση της αξιολόγησης στη δημόσια διοίκηση πραγματοποιήθηκε μέσα από τη συνδυαστική διεξαγωγή πρωτογενούς έρευνας σε διαφορετικές πηγές δεδομένων για την εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων κατά την περίοδο των Μνημονίων, τη δευτερογενή ανάλυση των αποτελεσμάτων ερευνητικών εργασιών και μελετών και τη διεξαγωγή 58 ημι-δομημένων συνεντεύξεων.[1] Απώτερο ερευνητικό σκοπό της εργασίας αποτέλεσε η ανάλυση των επιδράσεων που επέφερε η επιτυχία ή η αποτυχία των μοντέλων και εργαλείων της αξιολόγησης στην υλοποίηση, τη βιωσιμότητα και την αποτελεσματικότητα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα κατά την περίοδο της μνημονιακής εποπτείας.

Αξιολόγηση και διοικητική μεταρρύθμιση: αναζητώντας την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων

Η αξιολόγηση συνιστά τη βάση αλλά και βασικό ζητούμενο των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση, καθώς συχνά η απουσία της αποτελεί τη γενεσιουργό αιτία προβλημάτων αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και της αναποτελεσματικότητας των μεταρρυθμίσεων (Bouckaert & Pollitt 2019). Βασικά κριτήρια αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών αποτελούν η αποδοτικότητα, η ποιότητα και

1. Οι συνεντεύξεις διεξήχθησαν την περίοδο 12/2020 έως 3/2022 με στελέχη του δημοσίου τομέα (47), εμπειρογνώμονες (6) και πολιτικούς (5) που είχαν συμμετοχή στον σχεδιασμό και την υλοποίηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων κατά την περίοδο της μνημονιακής εποπτείας.

η αποτελεσματικότητα. Συχνά η πρώτη κατηγορία, αυτή της αξιολόγησης της αποδοτικότητας, δηλαδή η αξιολόγηση του κόστους παροχής των υπηρεσιών, καταλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των συστημάτων αξιολόγησης και εγκλωβίζει και περιορίζει την αξιολόγηση των άλλων δύο κρίσιμων επιπέδων, της ποιότητας και των επιδράσεων που επιφέρει η παροχή των δημοσίων υπηρεσιών (Bouckaert & Halligan 2012, Peters 2020). Η μονοδιάστατη αυτή εστίαση στην αξιολόγηση της αποδοτικότητας και την επίτευξη των στόχων μείωσης του κόστους παροχής των δημοσίων υπηρεσιών είχε και έχει οδηγήσει σε αρκετές περιπτώσεις τομείς της δημόσιας πολιτικής στην υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και την επίτευξη περιορισμένων ή και αρνητικών επιδράσεων σε επίπεδο αποτελεσματικότητας και ευρύτερα προώθησης των μεταρρυθμίσεων στον δημόσιο τομέα (Van De Walle 2016, Osborne 2020, Bouckaert & Politt 2019). Η εστίαση και η προσήλωση στην επίτευξη των αποτελεσμάτων των διοικητικών μεταρρυθμίσεων μέσα από τον στρατηγικό προγραμματισμό και την αξιολόγηση του βαθμού επίτευξής τους αποτελεί τη βάση για την αποτελεσματικότητα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων σε διεθνές επίπεδο (Van De Walle 2016, Osborne 2020, Bouckaert & Politt 2019, Frederickson 2015).

Για την αντιμετώπιση και την αποφυγή των προβλημάτων αυτών υποβάθμισης της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών στον βωμό του περιορισμού του κόστους παροχής της παροχής τους απαιτείται σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων η ολιστική αξιολόγηση των δημοσίων υπηρεσιών και στους τρεις βασικούς τομείς αξιολόγησης, της αποδοτικότητας, της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας, εστιάζοντας στην τρίτη κατηγορία της επίτευξης των αποτελεσμάτων (Vigoda 2016, Holzer & De Lancer 2008, Holzer et al. 2021). Η αύξηση και η όξυνση των σύνθετων κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει η δημόσια διοίκηση τα τελευταία χρόνια, όπως το δημογραφικό πρόβλημα, οι συχνές φυσικές καταστροφές, η όξυνση των κοινωνικών ανισοτήτων, η μακροχρόνια

ανεργία και η κρίση στη χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους, σε συνδυασμό με την εντεινόμενη αναποτελεσματικότητα των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών ιδιαίτερα σε τομείς όπως η οικονομική ανάπτυξη, η δημόσια υγεία, η κοινωνική πολιτική και η απασχόληση, καθώς και η ανάδειξη νέων τομέων παρέμβασης και προτεραιότητας της δημόσιας διοίκησης, όπως η βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών, η προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και η ανθεκτικότητα των διοικητικών συστημάτων, είχαν ως αποτέλεσμα την ανάδειξη της ανάγκης ανάπτυξης πιο ευφυών και αποτελεσματικών μοντέλων σχεδιασμού των μεταρρυθμίσεων και αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών (Van De Walle 2018, Holzer et al. 2021).

Νέα, αναμορφωμένα μοντέλα αξιολόγησης των επιδράσεων των δημοσίων υπηρεσιών τα οποία, αξιοποιώντας τους νέους ορίζοντες που ανοίγονται για την αξιολόγηση μέσα από τις πρόσφατες εξελίξεις και την καινοτομία στον ψηφιακό μετασχηματισμό του κράτους και την επιστήμη των δεδομένων (Holzer et al. 2021, Van De Walle 2016, Peters 2019), αποσκοπούν στο να αξιολογήσουν τις σύνθετες, πολύπλοκες και διαφοροποιημένες επιδράσεις στην κοινωνία και την οικονομία από την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών και να συμβάλουν στην επίλυση των σύνθετων και συχνά ιδιαίτερα αρνητικών προβλημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι δημόσιοι οργανισμοί. Μοντέλα αξιολόγησης τα οποία βασίζονται στην αξιολόγηση των επιδράσεων των δημοσίων υπηρεσιών πέρα από τα στενά όρια της αποδοτικότητας, της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας, αξιολογώντας τις ευρύτερες επιδράσεις των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην οικονομία, στην κοινωνία, στην προστασία των κοινωνικά ευάλωτων και στην ποιότητα ζωής των πολιτών (Holzer et al. 2021).

Από την επανίδρυση του κράτους στο Μνημόνιο: η διαχρονική κρίση της αξιολόγησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Στην περίπτωση της Ελλάδας η αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα ενσωματώθηκε για πρώτη φορά διακριτά το 2004 με τον νόμο για τη διοίκηση απόδοσης στον δημόσιο τομέα (3230/2004), ο οποίος προέβλεπε την υποχρέωση εκπόνησης πενταετών στρατηγικών προγραμμάτων και ετήσιων σχεδίων δράσης για το σύνολο των φορέων της δημόσιας διοίκησης (Μιχαλόπουλος 2008, OECD 2009, 2012). Ένα μοντέλο στρατηγικού προγραμματισμού και αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών το οποίο, στηριζόμενο σε βασικές και διεθνώς αναγνωρισμένες μεθοδολογίες στρατηγικού προγραμματισμού και αξιολόγησης, επιχείρησε να επιλύσει τα προβλήματα, ουσιαστικά την απουσία του στρατηγικού προγραμματισμού και της αξιολόγησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση (OECD 2009, 2012, Holzer & De Lancer 2008, Holzer et al. 2021). Δόθηκε δε μία περίοδος χάριτος ενός έτους, που τελικά έγινε διετία κατά την προσφιλή ελληνική πρακτική, ως προς την εθελοντική και πιλοτική εφαρμογή του στρατηγικού προγραμματισμού και της αξιολόγησης σε όλους τους δημόσιους οργανισμούς, καθώς και η δυνατότητα πρόσληψης τεχνικών συμβούλων από τον ιδιωτικό τομέα για την υποστήριξη των δημόσιων οργανισμών στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των στρατηγικών τους προγραμμάτων, οι οποίοι και χρηματοδοτήθηκαν με συνολικά 38.000.000 ευρώ την περίοδο 2004-2009. Παράλληλα, την ίδια περίοδο επιμορφώθηκαν πάνω από 900 στελέχη της δημόσιας διοίκησης σε θέματα στρατηγικού προγραμματισμού και αξιολόγησης από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ).

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η μεταρρύθμιση για την ανάπτυξη της διοίκησης απόδοσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση αποτελούσε βασική πολιτική εξαγγελία της τότε κυβέρνησης (2004) στο πλαίσιο του ιδιαίτερα προβεβλημένου κυβερνητικού

προγράμματος για την επανίδρυση του κράτους, μέσω της αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και την υιοθέτηση ενός μοντέλου παροχής των δημοσίων υπηρεσιών λιγότερο γραφειοκρατικού, αποκεντρωμένου και βασιζόμενου στον στρατηγικό προγραμματισμό και την αξιολόγηση, που θα επικοινωνούσε και θα παρείχε ποιοτικές υπηρεσίες προς τους πολίτες (Featherstone 2010, Καρκατσούλης 2018). Πέρα από την κυβερνητική ρητορεία για την αξιολόγηση, θα πρέπει να αναφερθεί ότι η νομοθετική πρωτοβουλία και η στρατηγική υλοποίησης της διοίκησης απόδοσης είχαν σχεδιαστεί από την προηγούμενη κυβέρνηση (2000-2004) στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος ΠΟΛΙΤΕΙΑ για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, γεγονός το οποίο υποδεικνύει την πολιτική αποδοχή της αξιολόγησης και της αναγκαιότητας υλοποίησής της από τα δύο κυρίαρχα κόμματα της εποχής, τα οποία και εναλλάσσονταν μέχρι το 2015 στην κυβέρνηση. Παράλληλα προς την κυβερνητική πολιτική, διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ και η Ευρωπαϊκή Ένωση είχαν τονίσει κατά εξακολούθηση και επιτακτικά την αναγκαιότητα άμεσης προώθησης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένης και της πρωτεύουσας σημασίας της αξιολόγησης (OECD 2009, 2012). Σκιαγραφώντας το ευρύτερο πολιτικό περιβάλλον, την ίδια περίοδο στις έρευνες γνώμης παρουσιαζόταν σαφώς η υποστήριξη των πολιτών ως προς την εφαρμογή της αξιολόγησης στον δημόσιο τομέα και την προώθηση των μεταρρυθμίσεων.

Στο ευοίωνο και πολιτικά θετικό, όμως, αυτό περιβάλλον για την προώθηση της αξιολόγησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η εφαρμογή της πολιτικής γνώρισε για ακόμα μία φορά την αποτυχία. Ο όρος αποτυχία, αν και σκληρός, αντικατοπτρίζει την πραγματικότητα της συμμόρφωσης των φορέων με τον στρατηγικό προγραμματισμό και την αξιολόγηση. Σε επίπεδο ακόμα και τυπικής συμμόρφωσης, μόλις το 26% των φορέων της κεντρικής διοίκησης και το 21% των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης διέθεταν στρατηγικό πρόγραμμα και στο πλαίσιο αυτού ένα ολοκληρωμένο σύστημα αξιολόγησης των παρεχόμε-

νων υπηρεσιών τους.[2] Μία εικόνα αποτυχίας της πολιτικής για την αξιολόγηση, η οποία αποκαλύπτει την απουσία πολιτικής βούλησης, τόσο σε επίπεδο κυβέρνησης όσο και σε επίπεδο πολιτικής ηγεσίας των δημόσιων φορέων για την εφαρμογή της αξιολόγησης και την ανάδειξη στη βάση αυτής ενός άλλου, ορθολογικού μοντέλου διοίκησης στον δημόσιο τομέα (Μακρυδημήτρης & Μέργος 2012).

Η προώθηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων την περίοδο των Μνημονίων: αποτελεσματικότητα, χωρίς αξιολόγηση;

Κατά την περίοδο των Μνημονίων η αξιολόγηση των δημοσίων υπηρεσιών βρέθηκε για ακόμα μία φορά στο επίκεντρο των απαιτούμενων και επιτακτικών μεταρρυθμίσεων για τη δημόσια διοίκηση και μάλιστα με τρόπο εμφατικό, καθώς αναφέρεται ρητά στις υποχρεώσεις συμμόρφωσης της χώρας στο πλαίσιο και των τριών διαδοχικών μνημονιακών συμφωνιών με τους δανειστές της (Maris 2021, Σπανού 2021, Λιαργκόβας 2020). Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης αποτέλεσε προτεραιότητα για την επίτευξη τόσο των δημοσιονομικών στόχων των Μνημονίων, κυριότερα του περιορισμού των αυξημένων λειτουργικών δαπανών του δημόσιου τομέα, όσο και των ευρύτερων αναπτυξιακών στόχων προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης και ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων (Λιαργκόβας 2020). Η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίστηκε από την Τρόικα ως ο μεγάλος ασθενής του ελληνικού κράτους και ο βασικός υπαίτιος για τη δημιουργία των υπέρμετρων ελλειμμάτων του κρατικού προϋπολογισμού και την απουσία ανταγωνιστικότητας, καινοτομίας και εξωστρέφειας των ελληνικών επιχειρήσεων (Λιαργκόβας 2020, Kalyvas et al. 2014, Σπανού 2018, 2021, Lavdas et al. 2015, Featherstone 2010,

2. Αποτελέσματα εμπειρικής έρευνας σε 42 φορείς της κεντρικής διοίκησης την περίοδο 2007-2008.

Papazoglou & Apostolopoulos 2020). Στο πλαίσιο αυτό στις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση ήδη από το πρώτο Μνημόνιο αναφέρονται ρητά μεταξύ άλλων η υποχρέωση αξιολόγησης της λειτουργίας του συνόλου των φορέων της δημόσιας διοίκησης, η αξιολόγηση του κόστους λειτουργίας και των δαπανών των φορέων, η εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου συστήματος στρατηγικού προγραμματισμού και αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών, η αξιολόγηση των επιδράσεων των ασκούμενων πολιτικών των υπουργείων, η αξιολόγηση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, η ανάπτυξη περιγραμμάτων θέσεων εργασίας για το σύνολο του προσωπικού, η κωδικοποίηση και η κανονιστική ανάπλαση της νομοθεσίας για τη μείωση της γραφειοκρατίας στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών και την προώθηση της επιχειρηματικότητας (Καρκατσούλης 2018, Κάτσικας 2018, Πλυμάκης 2019).

Συνολικά 112 διαφορετικές υποχρεώσεις συμμόρφωσης επιχείρησαν να προωθήσουν ή, ορθότερα, να επιβάλουν μία σειρά από μεταρρυθμίσεις είτε οριζόντιας στόχευσης για το σύνολο του δημόσιου τομέα, όπως οι προαναφερθείσες, είτε τομεακής στόχευσης σε κρίσιμους και προβληματικούς τομείς της δημόσιας πολιτικής, όπως η προώθηση των ενεργητικών πολιτικών για την απασχόληση, η ανάπτυξη της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, η προώθηση των ΑΠΕ, ο εξορθολογισμός στη δημοσιονομική λειτουργία τους κράτους, η προώθησης της διά βίου μάθησης και κατάρτισης και η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Μία φαρέτρα μεταρρυθμίσεων που βασίζονται και υποστηρίζουν την εφαρμογή της αξιολόγησης στον δημόσιο τομέα, παρέχοντας παράλληλα την απαιτούμενη νομιμοποίηση για λόγους πολιτικού κόστους της άνωθεν και εξωτερικά επιβαλλόμενης εφαρμογής τους από την Τρόικα. Από τις 112 αυτές δράσεις οι 31 αποτελούσαν δράσεις για την προώθηση της αξιολόγησης σε συγκεκριμένους και κρίσιμους τομείς της δημόσιας διοίκησης,[3] όπου η

3. Αποτελέσματα δευτερογενούς έρευνας σε πρωτογενή δεδομένα και ποιοτικής ανάλυσης των πρωτογενών δεδομένων μέσω ημι-δομημένων συνεντεύξεων, οι οποίες διεξήχθησαν στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας.

αξιολόγηση συνέχιζε να μην εφαρμόζεται, παρά το πλήθος των νομοθετικών πρωτοβουλιών κατά την προηγούμενη δεκαετία και ιδιαίτερα πενταετία. Οι δράσεις αυτές αφορούσαν ενδεικτικά την αξιολόγηση του προσωπικού στον δημόσιο τομέα, των πολιτικών και των προγραμμάτων για την απασχόληση, της πολιτικής για τα κοινωνικά επιδόματα, των υπηρεσιών για τη δημόσια υγεία, των πολιτικών για την έρευνα και την καινοτομία, των υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, της διαχείρισης των απορριμμάτων, των πολιτικών για τις ΑΠΕ, των πολιτικών για τη εκπαίδευση και τη διά βίου μάθηση. Ήταν μεταρρυθμιστικές δράσεις οι οποίες αποσκοπούσαν, μέσα από τον προσδιορισμό του πραγματικού κόστους παροχής των δημοσίων υπηρεσιών —το μαύρο κουτί στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα—, να προωθήσουν την αξιολόγηση, αποσκοπώντας πρωταρχικά στον περιορισμό του κόστους παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, μέσα από την όπως αποδείχτηκε προβληματική και κατά ευφημισμό και μόνο βελτίωση της αποδοτικότητας και εστιάζοντας δευτερευόντως στα κρίσιμα ζητήματα της αποτελεσματικότητας.

Παρά, όμως, την επιβολή αλλά και την πολιτική νομιμοποίηση των μεταρρυθμίσεων αυτών από την Τρόικα κατά την περίοδο των Μνημονίων, αλλά και την αθρόα χρηματοδότησή τους, μόνο ένα μικρό μέρος εξ αυτών —ποσοτικά μόλις το 28%— υλοποιήθηκαν σε επίπεδο διοικητικών μεταρρυθμίσεων και 12% σε επίπεδο μεταρρυθμίσεων για την εφαρμογή της αξιολόγησης στον δημόσιο τομέα.[4] Η αποτυχία προώθησης των μεταρρυθμίσεων σε καίριους τομείς για τη βελτίωση της λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως η μείωση και ο εξορθολογισμός των διοικητικών δομών του δημόσιου τομέα, η κανονιστική ανάπλαση της νομοθεσίας, η μείωση της γραφειοκρατίας, η πάταξη της διαφθοράς, η απλούστευση και η ψηφιοποίηση των διαδικασιών παροχής των δημοσίων υπηρεσιών και η εφαρμογή νέας στρατηγικής για το ανθρώπινο δυναμικό, ουσιαστικά υπο-

4. Αποτελέσματα δευτερογενούς έρευνας σε πρωτογενή δεδομένα και ποιοτικής ανάλυσης των πρωτογενών δεδομένων μέσω ημι-δομημένων συνεντεύξεων, οι οποίες διεξήχθησαν στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας.

νόμευσε για ακόμα μία φορά την πολιτική για την αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα. Στο σύνολο των κρίσιμων αυτών τομέων για την αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης οι προωθούμενες μεταρρυθμίσεις κατά την περίοδο των Μνημονίων απέτυχαν, παρουσιάζοντας με τον τρόπο αυτόν τα βαθύτερα, διαθρωτικά και πολιτικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα (Κάτσικας 2018, Lavdas et al. 2015, Σωτηρόπουλος & Νταλάκου 2021, Plimakis et al. 2021). Το πρόγραμμα για την ψηφιακή μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δεν ολοκληρώθηκε ποτέ, ενώ παράλληλα η διεθνής κατάταξη της χώρας υποβαθμίστηκε κατά τέσσερις θέσεις (Goderis 2015). Από τα 18 συνολικά προγράμματα για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών ολοκληρώθηκαν μόλις τα τέσσερα και θεσμοθετήθηκε κάτω του 20% των προτεινόμενων απλουστεύσεων· από τα 4,08 δισεκατομμύρια ευρώ διοικητικά βάρη που μετρήθηκαν από τον ΟΟΣΑ το 2013-2014 θεσμοθετήθηκαν παρεμβάσεις μόνο για 1,1 δις. Τη ίδια δε περίοδο και ενώ η προώθηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και η προσέλκυση επενδύσεων αποτελούσαν βασική στόχευση των Μνημονίων, στους δείκτες του ΟΟΣΑ και της Παγκόσμιας Τράπεζας η επενδυτική ελκυστικότητα της χώρας και η ευκολία ίδρυσης μιας επιχείρησης είχαν αρνητικά αποτελέσματα και η χώρα κατρακύλησε περαιτέρω στη διεθνή κατάταξη (Goderis 2015).

Στον κρίσιμο τομέα της κατάργησης και της ενοποίησης των φορέων της δημόσιας διοίκησης ο αρχικός στόχος επιτεύχθηκε σε ποσοστό 23%, ενώ σαν μαγική εικόνα αυξήθηκαν οι διοικητικές δομές (γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα, γραφεία) κατά 32% στα νέα οργανογράμματα των φορέων της δημόσιας διοίκησης σε περίοδο υποτιθέμενης μείωσής τους (Καρκατσούλης 2018). Στον τομέα δε της κωδικοποίησης και της κανονιστικής ανάπλασης της νομοθεσίας, τη βάση δημιουργίας της γραφειοκρατίας και της αναποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση, από τους 14 τομείς συνολικά για τους οποίους περιλαμβάνονταν δράσεις στη μνημονιακή νομοθεσία, η νομοθεσία κωδικοποιήθηκε μόλις στους τέσσερις. Η αποτυχία της πολιτικής για την

κωδικοποίηση της νομοθεσίας και την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών επιβεβαιώνεται και από τη διατήρηση των υψηλών ποσοστών των διοικητικών βαρών στο ΑΕΠ —άνω του 5%— και των χαμηλών επιδόσεων της χώρας στους δείκτες ποιότητας ζωής των πολιτών, όπου συνεχίσαμε να βρισκόμαστε μεταξύ των τριών τελευταίων θέσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αντίστοιχα στους τομείς όπου υπήρχαν διαθέσιμα στοιχεία αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, όπως η εκπαίδευση, η διά βίου μάθηση, η κοινωνική πολιτική, η δημόσια υγεία και η απασχόληση, η χώρα εξακολούθησε να κατατάσσεται στις χαμηλότερες θέσεις μεταξύ των μελών της Ε.Ε. (Goderis 2015, Papaioannou 2016). Αναλύοντας δε το επίπεδο της αξιοποίησης των προβλεπόμενων πόρων του ΕΣΠΑ 2007-2013 για τη χρηματοδότηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, αξιοποιήθηκε μόλις το 36% των προβλεπόμενων πόρων για την εφαρμογή δράσεων στρατηγικού προγραμματισμού και αξιολόγησης στη δημόσια διοίκηση, 158 εκατομμύρια ευρώ από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 μεταφέρθηκαν το 2014 για τη χρηματοδότηση άλλων δράσεων κοινωνικής πολιτικής, ενώ μέχρι το τέλος των Μνημονίων (2019) παρέμεναν αναξιοποίητοι πόροι σχεδόν 112 εκατομμυρίων ευρώ[5] για τη χρηματοδότηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων που προβλέπονταν στις μνημονιακές υποχρεώσεις της χώρας.

Τα στοιχεία αυτά τεκμηριώνουν ότι το πρόβλημα εφαρμογής της αξιολόγησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση κατά την περίοδο των Μνημονίων ήταν πολιτικό και όχι έλλειψης χρηματοδότησης ή τεχνογνωσίας. Η αποτυχία προώθησης των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση, παρά την πολιτική νομιμοποίηση των Μνημονίων και τη διαθεσιμότητα αθρόων χρηματοδοτήσεων από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία, είχε ως αποτέλεσμα και την αύξηση του δημόσιου χρέους κατά 3,88 δισεκατομμύρια ευρώ την περίοδο της μνημονικής εποπτείας,

5. Αποτελέσματα δευτερογενούς ανάλυσης δεδομένων υλοποίησης των Ε.Π. Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 και Ε.Π. Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020.

καταδεικνύοντας με τον πλέον εμφατικό τρόπο τη διαλεκτική σχέση μεταξύ διοικητικής μεταρρύθμισης και οικονομικής ανάπτυξης, την οποία απέτυχε κατάφορα να αναδείξει και να εφαρμόσει η ακολουθούμενη πολιτική τόσο των δανειστών όσο και των κυβερνήσεων της περιόδου.

Αναζητώντας τα αίτια της αποτυχίας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων: Η αξιολόγηση στον λαβύρινθο του διοικητικού ανορθολογισμού και της μνημονιακής γραφειοκρατίας

Η αποτυχία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων την περίοδο των Μνημονίων κατέδειξε τις καταστροφικές επιπτώσεις που μπορεί να επιφέρει στις μεταρρυθμίσεις η απουσία της αξιολόγησης, ως βασική αρχή σχεδιασμού και στρατηγική στόχευση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων (Peters 2019). Μία πολυεπίπεδη απουσία αξιολόγησης των μεταρρυθμίσεων, τόσο από την πλευρά των δανειστών και του μηχανισμού εποπτείας στο πλαίσιο παρακολούθησης του βαθμού επίτευξης των προβλεπόμενων υποχρεώσεων της χώρας, όσο και από την πλευρά της ελληνικής κυβέρνησης στο πλαίσιο υλοποίησης των προβλεπόμενων μεταρρυθμίσεων των Μνημονίων, του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων και των παρεμβάσεων που χρηματοδοτούνταν από τα διαθρωτικά προγράμματα της Ε.Ε. κατά την ίδια περίοδο, ιδιαίτερα του Επιχειρησιακού Προγράμματος Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 και της συνέχειας αυτού, του Επιχειρησιακού Προγράμματος Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα 2014-2020. Η αποτυχία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων προέκυψε από την τελικά καταστροφική, μονόπλευρη εστίαση των δανειστών και της μνημονιακής εποπτείας στην επίτευξη δημοσιονομικών στόχων, μέσα από τη μη στοχευμένη και ανορθολογική μείωση της μισθολογικής δαπάνης και της χρηματοδότησης των δημόσιων οργανισμών, θέτοντας με τον τρόπο αυτό εκτός κυβερνητικής προτεραιότητας και πολιτικής δεσμευτικότητας την υλοποίηση

των προβλεπόμενων και απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση. Επιπρόσθετα η απουσία επιβολής ποινών στο ελληνικό κράτος για τη μη υλοποίηση των προβλεπόμενων μεταρρυθμίσεων στο προκαθορισμένο χρονικό πλαίσιο και η αποδοχή της διαρκούς αναβολής της επίτευξής τους (Plimakis et al. 2021, Μαρής 2020, Maris et al. 2021) στον βωμό της επίτευξης των μονοδιάστατων δημοσιονομικών στόχων, μέσω της μείωσης των δαπανών στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, οδήγησε τελικά στη μη επίτευξή τους λόγω των διαρκών αναβολών και της πολιτικής απόφασης για την ολοκλήρωση των Μνημονίων το 2019, παρόλο που η εφαρμογή της πλειοψηφίας των κρίσιμων διοικητικών μεταρρυθμίσεων εκκρεμούσε.

Η ευρύτερη αυτή αποτυχία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων την περίοδο των Μνημονίων μπορεί να αναλυθεί και να επεξηγηθεί μέσα από την αποτυχία της πολιτικής για την αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα. Η αξιολόγηση των δημόσιων οργανισμών εγκλωβίστηκε στη μονοδιάστατη αξιολόγηση του λειτουργικού τους κόστους, η οποία βαφτίστηκε κατά ευφημισμό και μόνο ως αξιολόγηση της αποδοτικότητας, χωρίς να υπάρχει καμία πρόβλεψη για την αξιολόγηση της αποδοτικότητας, της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών τους. Η λειτουργία των δημόσιων οργανισμών δεν αξιολογήθηκε συνολικά και ολιστικά και, επιπλέον, δεν αξιοποιήθηκαν τα δεδομένα από τη λειτουργική αξιολόγηση της δημόσιας διοίκησης, η οποία είχε διεξαχθεί από τον ΟΟΣΑ με εκτενή και πολυπληθή συμμετοχή στελεχών —άνω των 400— της ελληνικής δημόσιας διοίκησης την περίοδο 2010-2011 και είχε αποτυπώσει και αναλύσει πάνω 11.000 αρμοδιότητες των φορέων της δημόσιας διοίκησης (OECD 2012, Καρκατσούλης 2018). Αντίθετα, επιλέχθηκε η ιδιαίτερα αναποτελεσματική και επιπλέον αρνητική για την εικόνα και την αποδοχή της αξιολόγησης αξιολόγηση του κόστους λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης [spending reviews] σε επίπεδο υπουργείων και των εποπτευόμενων φορέων τους. Αποσπασματικές και αναχρονιστικές στρατηγικές αξιολόγησης, αποτυχημένες ήδη από τη δεκαετία του 1980 σε διεθνές επίπεδο (Osborne 2020), οι οποίες

είτε δεν ολοκληρώθηκαν, όπως στην περίπτωση των 11 από τις 19 μελέτες επισκόπησης δαπανών, είτε παρείχαν χαμηλής ποιότητας και συχνά αναξιόπιστα δεδομένα αξιολόγησης, τα οποία επιπλέον συχνά δεν λαμβάνονταν υπόψη στις —μόνο σε επίπεδο τίτλου— στρατηγικές για τη βελτίωση της λειτουργίας των φορέων της δημόσιας διοίκησης. Αντίστοιχα, η πρωτοβουλία για τον εντοπισμό και τον εξορθολογισμό των πλέον κοστοβόρων και γραφειοκρατικών διαδικασιών και υπηρεσιών σε πέντε υπουργεία, που ξεκίνησε το 2011, δεν ολοκληρώθηκε σε κανένα λόγω της απουσίας δεδομένων, της περιορισμένης συνεργασίας των στελεχών των φορέων και της έλλειψης πολιτικής υποστήριξης σε επίπεδο φορέα. Η δε μελέτη για τον προσδιορισμό του κόστους παροχής των δημοτικών υπηρεσιών, που είχε ξεκινήσει το 2011, από την ίδια την τοπική αυτοδιοίκηση μέσω της ΕΕΤΑΑ, τελικά δεν ολοκληρώθηκε λόγω έλλειψης ενδιαφέροντος και υποστήριξης από την τότε πολιτική ηγεσία και παρά την πολιτική ρητορεία της Τρόικας για τη σημαντικότητά της, ως βάση για τον επανακαθορισμό των αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ και την ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος εποπτείας τους ανάλογα με την απόδοση των φορέων.

Παράλληλα προς τις μελέτες επισκόπησης δαπανών, υλοποιήθηκαν —χωρίς, όμως, τον απαιτούμενο συντονισμό και αλληλεξάρτηση— και οι μελέτες αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού [staffing plans] της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα αποτελέσματα των μελετών αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού θα αποτελούσαν τη βάση για την ανακατανομή του προσωπικού των φορέων, τον σχεδιασμό των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας στα νέα οργανογράμματα και τη λειτουργία του νέου ενιαίου συστήματος κινητικότητας, αξιολόγησης και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού και στελέχωσης των θέσεων ευθύνης, μεταρρυθμίσεις οι οποίες αποτελούσαν και ρητές μνημονιακές υποχρεώσεις προς συμμόρφωση. Η μεθοδολογία και τα κριτήρια αξιολόγησης της στελέχωσης των φορέων του δημόσιου τομέα σχεδιάστηκαν και προτάθηκαν από την υπηρεσία της Ε.Ε. για την υποστήριξη των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα [Task Force for Greece], με την περιορισμένη

συμμετοχή των συναρμόδιων υπουργείων Εσωτερικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Παράλληλα και χωρίς τον απαιτούμενο συντονισμό και συνεργασία εκπονήθηκε μία δεύτερη διακριτή μεθοδολογία και μελέτη αξιολόγησης της στελέχωσης των ΟΤΑ, με διαφορετικά κριτήρια αξιολόγησης, από το υπουργείο Εσωτερικών και την τότε πολιτική του ηγεσία (2012). Στο περιβάλλον αυτό απουσίας διυπουργικού συντονισμού, διοικητικού κατακερματισμού και επικαλύψεων διενεργήθηκαν τα 19 επιχειρησιακά σχέδια στελέχωσης των υπουργείων και της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκ των οποίων τελικά ολοκληρώθηκαν τα έξι, με τα υπόλοιπα 13 να μένουν ανολοκλήρωτα για λόγους είτε απουσίας πολιτικής βούλησης είτε περιορισμένης συμμόρφωσης των φορέων και απουσίας δεδομένων, παράγοντες που και στις δύο περιπτώσεις οδήγησαν στο ίδιο αποτέλεσμα: τη μη εφαρμογή του συνόλου των προγραμμάτων αξιολόγησης των αναγκών των υπουργείων σε προσωπικό. Στον κρίσιμο αυτόν τομέα της αξιολόγησης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, παράλληλα προς την εκπόνηση των προγραμμάτων στελέχωσης των υπουργείων και της τοπικής αυτοδιοίκησης και χωρίς καμία διασύνδεση και συντονισμό σε οργανωτικό επίπεδο, την ίδια χρονική περίοδο των Μνημονίων διεξαγόταν η ετήσια αξιολόγηση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας και πολιτικής για το ανθρώπινο δυναμικό στην δημόσια διοίκηση (Makridemetres & Pravita 2019, Σωτηρόπουλος & Νταλάκου 2021), διακρινόμενη για ακόμα μία φορά από τα πολύ υψηλά ποσοστά ψευδο-συμμόρφωσης ή μη συμμόρφωσης των φορέων (85%), στα οποία κατά την περίοδο αυτή ήρθε να προστεθεί και η αύξηση και όξυνση της προϋπάρχουσας αντίθεσης και αντίστασης των στελεχών στις διαδικασίες αξιολόγησης, εξαιτίας του φόβου των απολύσεων που θα προέκυπταν από τη συμμόρφωση της κυβέρνησης με τις προβλέψεις των Μνημονίων για τον εξορθολογισμό της μισθολογικής δαπάνης και της στελέχωσης στη δημόσια διοίκηση, οι οποίες στην ουσία απαιτούσαν τη μείωση του προσωπικού (Σπανού 2021).

Η αποτυχία της αξιολόγησης την περίοδο των Μνημονίων ήταν, επίσης, ιδιαίτερα εμφανής και σε τομείς πολιτικής όπου

υπήρχε ρητή πρόβλεψη για τον σχεδιασμό και την υιοθέτηση νέων μοντέλων αξιολόγησης, όπως η αξιολόγηση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, η αξιολόγηση των παρεχόμενων υπηρεσιών των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, η αξιολόγηση των σχολικών μονάδων, η αξιολόγηση των νοσοκομείων και των υπηρεσιών υγείας, η αξιολόγηση των πολιτικών για τη διά βίου μάθηση, την απασχόληση, την επιχειρηματικότητα και τον τουρισμό – μάλιστα, στους τέσσερις τελευταίους τομείς προβλεπόταν η εισαγωγή μοντέλων για την αξιολόγηση των επιδράσεων των ασκούμενων πολιτικών. Στους παραπάνω τομείς πολιτικής αναπτύχθηκαν εξειδικευμένα μοντέλα και συστήματα αξιολόγησης από την τεχνική βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τον ΟΟΣΑ και την Παγκόσμια Τράπεζα, τα οποία αν και έγιναν αποδεκτά από την ελληνική κυβέρνηση και τα αρμόδια υπουργεία, στη συνέχεια δεν υλοποιήθηκαν ποτέ.

Παράλληλα σε άλλους τομείς της δημόσιας πολιτικής οι προωθούμενες μεταρρυθμίσεις στην αξιολόγηση της λειτουργίας των αρμόδιων και εμπλεκόμενων φορέων, όπως η εποπτεία της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπου συστήθηκε το παρατηρητήριο οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, και η αξιολόγηση της λειτουργίας των δημόσιων μονάδων υγείας μέσω της ψηφιακής πλατφόρμας ESYNET, αν και ενσωματώθηκαν και υλοποιήθηκαν, τελικά εγκλωβίστηκαν και περιορίστηκαν στην τυπική παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και των δαπανών των φορέων. Η παρακολούθηση της εκτέλεσης των δαπανών για ακόμα μία φορά την περίοδο των Μνημονίων εγκλώβισε την αξιολόγηση των δημόσιων φορέων (Σπανού 2021, 2018). Αντίστοιχα προβλήματα ψευδο-συμμόρφωσης και περιορισμένης πολιτικής υποστήριξης, η οποία οδήγησε σταδιακά και σε σύντομο χρονικό διάστημα περίπου ενός έτους στην εγκατάλειψη και στην κατάργηση στην πράξη της μεταρρύθμισης, αντιμετώπισε και η εισαγωγή για πρώτη φορά ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος για τον συντονισμό, την εποπτεία και την αξιολόγηση των στρατηγικών προγραμμάτων και των προωθούμενων μεταρρυθμίσεων των υπουργείων – του πληροφοριακού συστήματος ΔΗΛΟΣ την περίοδο 2012-2015. Εξαίρεση αποτέλεσαν

το σύστημα αξιολόγησης της δημοσιονομικής λειτουργίας της κυβέρνησης στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και των φορολογικών ελέγχων και εσόδων των Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.), τα οποία υλοποιήθηκαν και λειτούργησαν λόγω της συμβολής τους στην παρακολούθηση της επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων της χώρας στο πλαίσιο των μνημονιακών της υποχρεώσεων, οι οποίες αποδεικνύονται ο βασικός καταλύτης για την εφαρμογή της αξιολόγησης (Σπανού 2021).

Η αποτυχία προώθησης της πολιτικής και των εργαλείων της αξιολόγησης κατά την περίοδο των Μνημονίων είχε ως αποτέλεσμα να υλοποιηθεί για λόγους πολιτικούς και ενάντια σε κάθε επιστημονική αρχή της αξιολόγησης μία κατά ευφημισμό και μόνο πολιτική για την αξιολόγηση, μέσω της πολιτικής απόφασης της κυβέρνησης για τη μείωση της χρηματοδότησης του δημόσιου τομέα κατά 38 δισεκατομμύρια ευρώ, τον περιορισμό του αριθμού των δημοσίων υπάλληλων κατά 16% και τη μείωση της μισθολογικής δαπάνης στον δημόσιο τομέα κατά 25,6% κατά μέσο όρο (Σπανού 2018, 2021). Η μείωση της μισθολογικής δαπάνης στον δημόσιο τομέα αποτέλεσε το 75% της συνολικής εξοικονόμησης των πόρων στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, γεγονός το οποίο αποδεικνύει την απουσία ουσιαστικής βελτίωσης της αποδοτικότητας στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών. Μία αυθαίρετη πολιτική η οποία, αν και βαφτίστηκε αξιολόγηση, δεν βασίστηκε σε δεδομένα αξιολόγησης της λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών, αλλά σε οριζόντια και γενικά οικονομικά και δημοσιονομικά στοιχεία αμφισβητούμενης εγκυρότητας και αξίας, προκειμένου να επιτευχθούν οι προβλεπόμενοι δημοσιονομικοί στόχοι και χωρίς καμία ουσιαστική αλλαγή στον τρόπο λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών και των διαδικασιών παροχής υπηρεσιών τους (Λιαργκόβας 2020, Σπανού 2021).

Οι πολιτικές αποφάσεις για την οριζόντια μείωση του μεγέθους και κυρίως του κόστους λειτουργίας του δημόσιου τομέα, μέσω απολύσεων και της οριζόντιας μείωσης της μισθοδοσίας, με ιδιαίτερα αρνητικές επιπτώσεις στην ποιότητα και την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, συνέβαλαν στη δη-

μιουργία μιας ιδιαίτερα αρνητικής δημόσιας εικόνας για τα Μνημόνια και την αξιολόγηση και οδήγησαν στην αντίδραση της δημοσιοϋπαλληλίας, η οποία εκφράστηκε μέσω της διαρκούς εναντίωσης, φανερής και σιωπηλής, και της ψευδο-συμμόρφωσης των φορέων με τις προωθούμενες μεταρρυθμίσεις (Sotiropoulos 2015, Spanou 2020, Σπανού 2021). Επιπρόσθετα, η εσφαλμένη αλλά πολιτικά επιλεγείσα ως η εύκολη και άμεση λύση για την επίτευξη των απαιτούμενων δημοσιονομικών στόχων της χώρας πολιτική των οριζόντιων περικοπών στον δημόσιο τομέα είχε ως αποτέλεσμα να μείνουν εκτός κυβερνητικής ατζέντας και προτεραιότητας τα κρίσιμα ζητήματα της βελτίωσης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των φορέων της δημόσιας διοίκησης, που θα επιτυγχάνονταν μέσα από την προώθηση της αναδιοργάνωσής τους και την επίλυση των θεσμικών και οργανωτικών προβλημάτων στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (Σπανού 2018, 2021). Αποτιμώντας συνολικά και κριτικά την εφαρμογή της πολιτικής για την αξιολόγηση, η ολοκλήρωση των Μνημονίων το 2019 βρήκε την ελληνική δημόσια διοίκηση με ακόμα χαμηλότερα ποσοστά εφαρμογής του στρατηγικού προγραμματισμού και της αξιολόγησης από τους φορείς του δημόσιου τομέα, ποσοστά που υπολογίζονται κάτω του 12% στην κεντρική διοίκηση και 8% στην τοπική αυτοδιοίκηση,[6] ενώ η αξιολόγηση συνέχισε να είναι εγκλωβισμένη στην παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και των δαπανών των φορέων και τον τυπικό έλεγχο νομιμότητας των ακολουθούμενων διαδικασιών παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, ανεξαρτήτως αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, οι οποίες και συνεχίζουν να μην αξιολογούνται. Η προώθηση δε της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων και των επιδράσεων των ασκούμενων πολιτικών των δημόσιων οργανισμών παρέμεινε κενό γράμμα για λόγους πάνω από όλα πολιτικούς (Πλυμάκης 2019, Καρκατσούλης 2018, Σπανού 2018, 2021, Λιαργκόβας 2020, Σωτηρόπουλος & Νταλάκου 2021, Λιαργκόβας 2020).

6. Αποτελέσματα πρωτογενούς έρευνας που διεξήχθη το διάστημα Ιανουαρίου-Μαρτίου 2020.

Η αποτυχία της αξιολόγησης την εποχή των Μνημονίων: Η αέναη επιβίωση των διαχρονικών παθογενειών του ελληνικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος

Αναλύοντας τους παράγοντες που συνέβαλαν στην περιορισμένη αυτή αποτελεσματικότητα —ουσιαστικά αποτυχία— της πολιτικής για την αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα την περίοδο των Μνημονίων, έκδηλη είναι η αναπαραγωγή διαχρονικών και σημαντικών παθογενειών προώθησης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα (Featherstone 2010, Σκλιάς & Ρουκανάς 2014, Πισσαρίδης 2020, Βούλγαρης 2011). Παρά την παρουσία διακριτού και εξειδικευμένου θεσμικού πλαισίου και τυποποιημένων διαδικασιών εκπόνησης των στρατηγικών προγραμμάτων και αξιολόγησης των παρεχόμενων υπηρεσιών για το σύνολο των φορέων της δημόσιας διοίκησης, καθώς και την παροχή της απαιτούμενης χρηματοδότησης και επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης, εξαρχής παρουσιάστηκαν σημαντικά προβλήματα συμμόρφωσης και ψευδο-συμμόρφωσης των φορέων, τα οποία όχι μόνο δεν αντιμετωπίστηκαν με το πέρασμα των ετών της μνημονιακής εποπτείας αλλά αντίθετα εντάθηκαν (OECD 2012, 2014). Τα προβλήματα αυτά οφείλονται στην απουσία πολιτικής βούλησης, δεσμευτικότητας και υποστήριξης της εφαρμογής της πολιτικής, παρά τη ρητορεία και τις εξαγγελίες των κυβερνήσεων των Μνημονίων, και στην περιορισμένη υποστήριξη της μεταρρύθμισης από τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, λόγω τόσο της ουσιαστικά μη συμμετοχής τους όσο και της διαχρονικής τους ιδεοληψίας απέναντι στην αξιολόγηση.

Η απουσία πολιτικής υποστήριξης στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων που αφορούσαν την εφαρμογή της αξιολόγησης στη δημόσια διοίκηση προήλθε από την ευρύτερη απουσία πολιτικής υποστήριξης των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, λόγω των πελατειακών σχέσεων πολιτικής εξάρτησης των κυβερνήσεων με τις ισχυρές ομάδες συμφερόντων του status quo και τον φόβο

του πολιτικού κόστους από την προώθηση των μεταρρυθμίσεων (Featherstone 2010, Kalyvas et al. 2014, Μακρυδημήτρης & Μέργος 2012, Σκλιάς & Ρουκανάς 2014). Στη συγκεκριμένη περίπτωση της αξιολόγησης, το πολιτικό κόστος αφορούσε την αντίδραση των συλλογικών φορέων εκπροσώπησης των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι θεώρησαν την αξιολόγηση των υπηρεσιών ως δούρειο ίππο για την απόλυση δημοσίων υπαλλήλων, την περικοπή της μισθοδοσίας και των δικαιωμάτων τους και την προώθηση των ιδιωτικοποιήσεων (Σκλιάς & Ρουκανάς 2014, Λιαργκόβας 2020). Παράλληλα τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης κατηγόρησαν εξαρχής την κυβέρνηση και τα αρμόδια υπουργεία Εσωτερικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης για έλλειψη ενημέρωσης και επικοινωνίας και για την ιδιαίτερα περιορισμένη συμμετοχή τους στον σχεδιασμό της πολιτικής για τον στρατηγικό προγραμματισμό και την αξιολόγηση, τον οποίο και χαρακτήρισαν ιδιαίτερα γραφειοκρατικό και πολύπλοκο και με αυξημένες δυσκολίες ως προς την υλοποίησή του. Εάν συνυπολογίσουμε στους παράγοντες αυτούς ελλείμματος πολιτικής υποστήριξης και δεσμευτικότητας την απουσία συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων δημόσιων οργανισμών σε επίπεδο πολιτικής για την αξιολόγηση και την ουσιαστική απουσία εποπτείας και παρακολούθησης της εφαρμογής της πολιτικής και της επιβολής ποινών, διοικητικών και οικονομικών, στους φορείς σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης ή ψευδο-συμμόρφωσης, τότε η αποτυχία της πολιτικής μπορεί να επεξηγηθεί επαρκώς. Στην εμφάνιση των φαινομένων αυτών μη συμμόρφωσης και ψευδο-συμμόρφωσης των φορέων με τις μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν την αξιολόγηση συνέβαλε καθοριστικά και η στάση της Τρόικας, η οποία εστιάζοντας μονοδιάστατα για καθαρά πολιτικούς λόγους στην επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων της χώρας, δεν ασκούσε τις απαιτούμενες πολιτικές πιέσεις στην ελληνική κυβέρνηση για την επίτευξη των στόχων που αφορούσαν την αξιολόγηση στη δημόσια διοίκηση και την προώθηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

Στην αποτυχία της πολιτικής για την αξιολόγηση και την εμφάνιση εκτενών, σχεδόν καθολικών, φαινομένων ψευδο-συμ-

μόρφωσης συνέβαλε και η απουσία προηγούμενης επίλυσης των σημαντικών προβλημάτων ως προς τον σχεδιασμό και την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών στην Ελλάδα (Spanou & Sotiropoulos 2011, Σωτηρόπουλος & Νταλάκου 2021, Σκλιάς & Ρουκανάς 2014). Ειδικότερα, η θεσμοθέτηση του στρατηγικού προγραμματισμού και στο πλαίσιο αυτού της αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών επήλθε χωρίς προηγούμενα να έχουν επιλυθεί τα χρονίζοντα προβλήματα πολυνομίας, κακονομίας και συναρμοδιοτήτων και επικαλύψεων στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος 2018, Μακρυδημήτρης & Μέργος 2012). Αντίστοιχης κλίμακας περιορισμένη αποτελεσματικότητα γνώρισαν και οι καίριας σημασίας μεταρρυθμίσεις για την αξιολόγηση, μεταρρυθμίσεις της μείωσης και του εξορθολογισμού του αριθμού των φορέων της δημόσιας διοίκησης και της ανάπτυξης νέων οργανογραμμάτων σε αυτούς. Για παράδειγμα, οι συναρμοδιότητες στην ελληνική δημόσια διοίκηση την περίοδο των Μνημονίων αποτελούσαν περίπου το 69% των αρμοδιοτήτων της δημόσιας διοίκησης, ενώ μέχρι το 2020 μόλις το 7% των διαδικασιών παροχής των δημοσίων υπηρεσιών ήταν τυποποιημένες (Πλυμάκης 2019, Sotiropoulos 2015, Καρκατσούλης 2018).

Σημαντικό φραγμό στην αποτελεσματική υλοποίηση της πολιτικής για την αξιολόγηση στην Ελλάδα και την περίοδο των Μνημονίων αποτέλεσε και ο θεσμικός κατακερματισμός της πολιτικής για την αξιολόγηση (Spanou 2020, Spanou & Sotiropoulos 2011, Μακρυδημήτρης & Μέργος 2012). Ο θεσμικός κατακερματισμός της πολιτικής για την αξιολόγηση των δημοσίων υπηρεσιών αποτυπώνεται μέσα από την παράλληλη και συχνά ανταγωνιστική λειτουργία παράλληλων και επάλληλων επιπέδων και κατηγοριών αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών, η πλειοψηφία των οποίων αφορούν τον τυπικό έλεγχο και όχι την αξιολόγηση της παροχής τους (Πισσαρίδης 2020, Featherstone 2010). Διαφορετικά επίπεδα ελέγχου, παρότι συχνά παρουσιάζονται ως επίπεδα αξιολόγησης, τα οποία περιλαμβάνουν τον έλεγχο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των παρεχόμενων υπηρεσιών —το βασικότερο κριτήριο αξιολόγησης των δημο-

σίων υπηρεσιών στην Ελλάδα—, τον έλεγχο νομιμότητας των ακολουθούμενων διαδικασιών παροχής των υπηρεσιών, τους πολλαπλούς αλλά αναποτελεσματικούς εξωτερικούς ελέγχους των δημοσίων υπηρεσιών —σημαντικό πρόβλημα του ρυθμιστικού κράτους στη χώρα— καθώς τον έλεγχο τυπικής συμμόρφωσης και της επιλεξιμότητας των δαπανών και των δράσεων από τις διαχειριστικές αρχές των ευρωπαϊκών διαθρωτικών προγραμμάτων. Αναποτελεσματικά και χωρίς τον απαιτούμενο μεταξύ τους συντονισμό επίπεδα και κατηγορίες ελέγχου των δημοσίων υπηρεσιών, τα οποία αφενός δημιουργούν αυξημένη γραφειοκρατία στην παροχή των υπηρεσιών, με αρνητικές επιπτώσεις ως προς την άσκηση των αρμοδιοτήτων των στελεχών και τη χρονοβόρα συγκέντρωση δεδομένων συχνά χωρίς ουσιαστική ελεγκτική αξία, αφετέρου οδηγούν στον κατακερματισμό και την πολυπλοκότητα των διαδικασιών ελέγχου και αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών, με αποτέλεσμα οι παρεχόμενες υπηρεσίες τελικά να μην αξιολογούνται (OECD 2012, Πλυμάκης 2019). Ένας θεσμικός κατακερματισμός ο οποίος υποβαθμίζει την πολιτική αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς στον θεσμικό αυτόν λαβύρινθο οι δημόσιες υπηρεσίες δεν αξιολογούνται ως προς την αποδοτικότητα, την ποιότητα και την αποτελεσματικότητά τους, ενώ ταυτόχρονα η αξιολόγηση εγκλωβίζεται στους πολλαπλούς αλλά αναποτελεσματικούς ελέγχους τυπικής συμμόρφωσης των υπηρεσιών. Μία δημόσια διοίκηση η οποία ελέγχεται διαρκώς και πολλαπλώς, χωρίς όμως να αξιολογούνται οι υπηρεσίες που παρέχει, με αποτελέσματα ιδιαίτερα αρνητικά ως προς το κόστος, την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών.

Διακριτό και ιδιαίτερα προβληματικό επίπεδο του θεσμικού αυτού κατακερματισμού και των ομιχλωδών ορίων μεταξύ ελέγχου και αξιολόγησης αποτελεί και η διατήρηση της παράλληλης και ασύμπτωτης σχέσης με την πολιτική για την αξιολόγηση του προσωπικού (Makridemetres & Pravita 2019, Σωτηρόπουλος & Νταλάκου 2021, Καρκατσούλης 2018). Η αξιολόγηση του προσωπικού, η οποία αν και ρητά περιλαμβάνεται στο νομοθετικό πλαίσιο για τη διοίκηση απόδοσης και την αξιολόγηση

των δημοσίων υπηρεσιών, ως διακριτό μέρος της ατομικής στοχοθεσίας των στελεχών, εντούτοις παράλληλα και χωρίς κανέναν συντονισμό λειτουργεί υπό διακριτό θεσμικό πλαίσιο και σαν μία άλλη ανεξάρτητη πολιτική, η οποία είναι επίσης ιδιαίτερα προβληματική στην υλοποίησή της και με ιδιαίτερα υψηλή ποσοστά μη συμμόρφωσης των φορέων – άνω του 80%. Αφαιρώντας, όμως, από τη στρατηγική της αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών έναν από τους βασικούς της πυλώνες, αυτόν της αξιολόγησης της απόδοσης του προσωπικού, υποβαθμίζεται περαιτέρω η απαιτούμενη ολιστική προσέγγιση της αξιολόγησης, αποσυνδέεται η απόδοση του προσωπικού από την παροχή των υπηρεσιών, αυξάνεται ο θεσμικός κατακερματισμός και δημιουργείται μια θολή εικόνα για το πώς και τι αποτελεί τελικά αξιολόγηση στη δημόσια διοίκηση. Επιπρόσθετα, η αρνητική εικόνα που παρουσιάζει η αξιολόγηση του προσωπικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση —πραγματικό παράδοξο, καθώς υπάρχει η αρνητική εικόνα χωρίς να εφαρμόζεται η πολιτική και να αξιολογούνται πραγματικά και συστηματικά τα στελέχη της— επηρέασε και την αποδοχή και ενσωμάτωση της πολιτικής για την αξιολόγηση των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς θεωρήθηκε από τα στελέχη του δημόσιου τομέα ότι η αξιολόγηση οδηγεί σε απολύσεις και περικοπές των απολαβών και των δικαιωμάτων των στελεχών της δημόσιας διοίκησης.

Η αξιολόγηση την επαύριον των Μνημονίων: Από τη διοικητική παθογένεια στην αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων

Η ολοκλήρωση της περιόδου της μνημονιακής εποπτείας της χώρας (2019) βρήκε την πολιτική για την αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα να ταλανίζεται από τα ίδια διαχρονικά και συγκριτικά αυξημένα προβλήματα ψευδο-συμμόρφωσης των φορέων με τον στρατηγικό προγραμματισμό και την αξιολόγηση, τις βάσεις δηλαδή της διοικητικής μεταρρύθμισης (Peters 2019, Holzer

et al. 2021). Η ολοκλήρωση των Μνημονίων βρήκε την ελληνική δημόσια διοίκηση με χαμηλότερα συγκριτικά ποσοστά εφαρμογής του στρατηγικού προγραμματισμού και της αξιολόγησης σε επίπεδο τόσο κεντρικής διοίκησης όσο και τοπικής αυτοδιοίκησης, με ένα προσωπικό το οποίο δεν αξιολογείται, διατηρώντας δηλαδή το μαύρο κουτί της παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, μία παροχή χωρίς προγραμματισμό και αξιολόγηση. Επιπρόσθετα δε το τέλος των Μνημονίων βρήκε την πολιτική για την αξιολόγηση, πέρα από την αποτυχία ενσωμάτωσής της στη λειτουργία των δημόσιων φορέων, να φέρει μία ιδιαίτερα αρνητική δημόσια εικόνα, λόγω της ταύτισής της με την πολιτική των απολύσεων στον δημόσιο τομέα και της κοινωνικά άδικης και τελικά αναποτελεσματικής, όπως αποδείχτηκε, οριζόντιας περικοπής των δημόσιων δαπανών (Σπανού 2021).

Η αποτυχία της πολιτικής για την αξιολόγηση στην ελληνική δημόσια διοίκηση την περίοδο των Μνημονίων αφορούσε το σύνολο των επιπέδων εισαγωγής και προώθησης της πολιτικής, ήτοι το επίπεδο κυβερνητικού και διυπουργικού συντονισμού, το επίπεδο εποπτείας και ελέγχου των φορέων του δημόσιου τομέα, το επίπεδο αξιολόγησης της οργανωτικής διάρθρωσης, της λειτουργίας και των παρεχόμενων υπηρεσιών των δημόσιων φορέων, το επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού και το επίπεδο ασκούμενων δημόσιων πολιτικών και παρεχόμενων υπηρεσιών (Holzer 2021, Holzer & De Lancer 2008, Peters 2019). Μία πολυεπίπεδη αποτυχία των μεταρρυθμίσεων για την προώθηση και την εδραίωση του στρατηγικού προγραμματισμού και της αξιολόγησης στη δημόσια διοίκηση, η οποία είχε ως αποτέλεσμα τη διατήρηση και τη συντήρηση του διαχρονικού καθεστώτος ουσιαστικής απουσίας της αξιολόγησης (Sotiropoulos 2015, Spanou 2020, Σπανού 2021, Λιαργκόβας 2020).

Η σημαντικότερη ίσως παρακαταθήκη από την αποτυχία των πολιτικών και των πρωτοβουλιών για την αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα ήταν οι ευρύτερες αρνητικές επιπτώσεις που επέφερε στον σχεδιασμό, την προώθηση και την υλοποίηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων (Σπανού 2018, 2021, Σωτηρόπουλος & Νταλάκου 2021, Makridemetres & Pravita 2019). Χωρίς

την ενσωμάτωση των βασικών αρχών και των εργαλείων της αξιολόγησης στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των προωθούμενων διοικητικών μεταρρυθμίσεων και τη συναγόμενη συμμόρφωση των φορέων οι μεταρρυθμίσεις ήταν καταδικασμένες να αποτύχουν, όπως και συνέβη. Η αποτυχία της διοικητικής μεταρρύθμισης την περίοδο των Μνημονίων σε σχέση με την αξιολόγηση ήταν εμφανής σε τρία βασικά επίπεδα εφαρμογής: σε επίπεδο σχεδιασμού των μεταρρυθμίσεων, όπου η απουσία αξιολόγησης των πραγματικών προβλημάτων και αναγκών των φορέων, αλλά και των στελεχών τους και των ωφελούμενων, οδήγησε στην επιλογή άστοχων και αναποτελεσματικών παρεμβάσεων· σε επίπεδο αξιολόγησης της πορείας εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων, η οποία πρόοδος και εξέλιξη δεν εποπτεύονταν, δεν αξιολογούνταν, δεν ασκούνταν ουσιαστικές πιέσεις και δεν επιβάλλονταν ποινές για τη μη επίτευξη των προβλεπόμενων στόχων τους, τόσο από τους δανειστές όσο και από την ελληνική κυβέρνηση· τέλος, σε πολιτικό επίπεδο τα Μνημόνια απέτυχαν να προωθήσουν τη διασύνδεση της εφαρμογής του στρατηγικού προγραμματισμού και της αξιολόγησης και του βαθμού εφαρμογής των επιμέρους διοικητικών μεταρρυθμίσεων σε επίπεδο υπουργείου με τη λογοδοσία και ευθύνη της πολιτικής ηγεσίας, ως μέσο άσκησης πιέσεων προς την πολιτική ηγεσία για την υλοποίηση των προβλεπόμενων αλλαγών σε επιχειρησιακό επίπεδο.

Από τη δεκαετή εμπειρία των Μνημονίων στην Ελλάδα προκύπτει ξεκάθαρα ότι δεν μπορεί να υπάρξει βιώσιμη και αποτελεσματική προώθηση των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση και την οικονομία, εάν προηγούμενα δεν λειτουργήσει η αξιολόγηση και δεν αναδειχτεί ένα άλλο μοντέλο δημόσιας διοίκησης, το οποίο θα βασίζεται στην αξιολόγηση και τον προγραμματισμό, τα αντίδοτα στον πολιτικό ανορθολογισμό και τις πελατειακές σχέσεις. Ένα νέο μοντέλο σχεδιασμού και προώθησης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στο επίκεντρο της εφαρμογής του οποίου θα βρίσκεται η αξιολόγηση και δη η ολιστική αξιολόγηση της δημόσιας διοίκησης. Αξιολόγηση η οποία, υπό τον απαιτούμενο επιτελικό συντονισμό και εποπτεία, θα πρέπει να υλοποιηθεί οριζόντια για το σύνολο των τομέων της δημόσιας

πολιτικής στην Ελλάδα, πέρα από τα υφιστάμενα και περιοριστικά διοικητικά στεγανά των υπουργείων, των διοικητικών τους σιλό και των κάθετων αρμοδιοτήτων τους (Μακρυδημήτρης & Μέργος 2012, Πλυμάκης 2019, Σπανού 2018, Σωτηρόπουλος & Νταλάκου 2021, Makridemetres & Pravita 2019).

Ένα νέο μοντέλο αξιολόγησης, ενιαίο και συμμετοχικό, που θα σχεδιάζεται και θα υλοποιείται με την ενεργή, διαρκή και ισότιμη συμμετοχή της δημοσιοϋπαλληλίας και των ωφελούμενων των υπηρεσιών, πολιτών και επιχειρήσεων, το οποίο θα αξιολογεί συνολικά την εφαρμογή των επιμέρους τομεακών δημόσιων πολιτικών και στο πλαίσιο των αρμόδιων και εμπλεκόμενων δημόσιων οργανισμών. Η αξιολόγηση των δημόσιων οργανισμών θα πρέπει να είναι διαρκής και ολιστική και να περιλαμβάνει το σύνολο των επιμέρους εκφάνσεων της οργανωτικής τους λειτουργίας, ήτοι την αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας τους, της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων και συναρμόδιων φορέων, της οργανωτικής τους διάρθρωσης, των διαδικασιών παροχής των υπηρεσιών τους και, φυσικά, του ανθρώπινου δυναμικού με το οποίο στελεχώνονται, την καρδιά ενός οργανισμού. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της οριζόντιας και πολυεπίπεδης αξιολόγησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να σχεδιαστούν τα στρατηγικά προγράμματα αναδιοργάνωσης για το σύνολο των δημόσιων οργανισμών και μεταρρύθμισης ανά τομέα δημόσιας πολιτικής πέρα από τα στενά όρια των αρμοδιοτήτων των οργανισμών, η εφαρμογή των οποίων θα πρέπει να είναι αναγκαστική, αποτελώντας τη βάση διοίκησής τους και χρηματοδότησης από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Η εφαρμογή των στρατηγικών προγραμμάτων, προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα ψευδο-συμμόρφωσης του παρελθόντος, θα πρέπει να εποπτεύεται και παρακολουθείται σε επιτελικό και στο ανώτερο πολιτικό επίπεδο της κυβέρνησης, ρόλο που θα μπορούσε να επιτελέσει η Γενική Γραμματεία Συντονισμού, να δημοσιοποιούνται τακτικά τα αποτελέσματα υλοποίησής τους και να συνδεθεί άρρηκτα η εφαρμογή τους με τη χρηματοδότηση των φορέων, μέσω της παροχής στοχευμένων

ποινών και κινήτρων συμμόρφωσης και της ανάδειξης της πολιτικής ευθύνης και λογοδοσίας της πολιτικής ηγεσίας των φορέων ως προς την εφαρμογή των προβλεπόμενων δράσεων και των στρατηγικών προγραμμάτων, αξιοποιώντας με τον τρόπο αυτόν την πολιτική ευθύνη ως μέσο προώθησης των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Alessi, L., Benczur, P., Campolongo, F., Cariboni, J., Manca, A. R., Menyhert, B., & Pagano, A. (2020). 'The resilience of EU member states to the financial and economic crisis', *Social Indicators Research*, *148*(2): 569-598.

Bouckaert, G. & Halligan, J. (2012). *Managing Performance, International Comparisons*. Routledge.

Bouckaert, G. & Politt, C. (2019). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.

Βούλγαρης, Γ. (2011). *Η μοιραία πενταετία 2004-2009*. Αθήνα: Πόλις.

Bozani, V. & Drydakis, N. (2015). *The Greek Economic Crisis, Labor Markets and Policies*. Vierteljahrsheftezur Wirtschaftsforschung.

Featherstone, K. (2010). *Τα όρια του εξευρωπαϊσμού: Δημόσια πολιτική και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*. Αθήνα: Οκτώ.

Fredericson, G. (2015). *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application*, University of Alabama Press.

Goderis, B. (ed.) (2015). *Public Sector Achievement in 36 countries*. The Netherlands Institute for Social Research.

Holzer, M. & De Lancer, P. (2008). *Performance Measurement: Building Theory, Supporting Practice*. New York: M.E. Sharpe.

Holzer, M. (2021). *Public Productivity Handbook*, CRC Press.

Kalyvas, S., Pagoulatos, G. & Tsoukas, H. (2014). *From stagnation to forced adjustment. Reforms in Greece 1974-2010*. London: Hurst & Co.

Καρκατσούλης, Π. (2018). Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση, στο Μ. Μασουράκης Χ. Γκόρτσος (επιμ.), *Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: προτάσεις πολιτικής*. Αθήνα: Ελληνική Ένωση Τραπεζών.

Κάτσικας, Δ. (επιμ.) (2018). *Διαθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της Κρίσης (2010-2014): Επισκόπηση, αποτίμηση και προτάσεις πολιτικής*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδας.

Lavdas, K., Litsas, S. & Skiadas, D. (2015). *Stateness and Sovereign Debt: Greece in the European Conundrum*. Lexington Books/ Rowman &Littlefield.

Λιαργκόβας, Π. (2020). *Δέκα χρόνια κρίση, τρία μνημόνια και μία πανδημία: Η Ελλάδα αναζητώντας διέξοδο*. Αθήνα: Πατάκης.

Μακρυδημήτρης, Α. & Μέργος, Μ. (2012). *Η προώθηση των μεταρρυθμίσεων στην ελληνική οικονομία*. Αθήνα: Εκδόσεις Ακαδημίας Αθηνών.

Makridemetres, A. & Pravita, M. (2019). Reform of Public Administration in Greece Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece, *LSE Research Paper*.

Μαρής, Γ. (2020). *Ο νομιζόμενος κόσμος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ασύμμετρη ισχύς, εθνική κυριαρχία και διαπραγματεύσεις κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης στην Ευρωζώνη*. Αθήνα: Προπομπός.

Μαρής, Γ. (2021). *Ευρωπαϊκή πολιτική οικονομία και Ελλάδα: Θεωρία και εφαρμογές*. Αθήνα: Προπομπός.

Maris, G., & Flouros, F. (2022). 'Economic crisis, COVID-19 pandemic, and the Greek model of capitalism', *Evolutionary and Institutional Economics Review*, 19: 469-484

Maris, G. & Sklias, P. (2020). 'European integration and asymmetric power: Dynamics and change in the EMU'. *European Politics and Society*, 21(5): 634-649.

Maris, G., Sklias, P. & Maravegias, N. (2021). 'The political economy of the Greek economic crisis in 2020', *European Politics and Society*, 1-21.

Ματσαγγάνης, Μ. (2011). *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς*. Αθήνα: Κριτική.

Μιχαλόπουλος, Ν. (2008). *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*. Αθήνα: Παπαζήσης.

OECD (2009). *Public administration performance and reform in Greece*, Paris: OECD.

OECD (2012). *Greece: Review of the Central Administration*. Paris: OECD.

OECD (2014). *Measurement and reduction of administrative burdens in Greece. An overview of 13 sectors*. Paris: OECD.

Osborne, S. (2020). *Public Service Logic: Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society through Public Service Delivery*, University of Edinburgh Press.

Papazoglou, M. & Apostolopoulos, N. (eds) (2020). *The impact of EU Structural and Investment Funds on Greece (1981-2019): Successes, failures, lessons learned and comparisons with other EU members*. Jean Monett Program Press.

Papaioannou, S. (2016). Public Investment Multipliers in EU Countries: Does the Efficiency of Public Sector Matter? *KEPE Report*.

Πελαγίδης, Θ. & Μητσόπουλος, Μ. (2006). *Ανάλυση της ελληνικής οικονομίας: προσοδοθηρία και μεταρρυθμίσεις*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Πελαγίδης, Θ. & Μητσόπουλος, Μ. (2012). *Κατανοώντας την κρίση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Ψυχογιός.

Perez, A. & Matsaganis, M. (2017). 'The Political Economy of Austerity in Southern Europe', *New Political Economy Press*, 23 (2).

Peters, G. (2019). 'Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?', *Public Organization Review*, 11(1), 13-27.

Πισσαρίδης, Χ. (2020). *Σχέδιο ανάπτυξης για την ελληνική οικονομία*. Εθνικό Τυπογραφείο.

Πλυμάκης, Σ. (2019). *Δημόσια πολιτική και μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Η πρόκληση της συνεργατικής διακυβέρνησης*. Αθήνα: Σιδέρης.

Plimakis, S., Maris, G., Masouras, A., Galanos, G. & Karachalios, G. (2021). 'EU Structural funds and employment policy performance in Greece: impact and reform during the fiscal austerity years', *European Politics and Society*, 1-15.

Sklias, P. & Maris, G. (2013). 'The political dimension of the Greek financial crisis', *Perspectives on European Politics and Society*, 14(1): 144-164.

Sklias, P., Roukanas, S. & Maris, G. (2014). 'Keynes and the Eurozone's crisis: towards a fiscal union?', *Procedia Economics and Finance*, 9: 66-73.

Σκλιάς, Π. & Ρουκανάς, Σ. (επιμ) (2014). *Η ελληνική πολιτική οικονομία 2000-2010: Από την ΟΝΕ στον Μηχανισμό Στήριξης*, Αθήνα: Λιβάνης.

Sotiropoulos, D. (2015). Southern European Governments and Public Bureaucracies in the Context of Economic Crisis, *European Journal of Social Security*, 17, 2.

Σωτηρόπουλος, Δ. & Χριστόπουλος, Λ. (2017). *Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα*. ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ.

Σωτηρόπουλος, Δ. & Νταλάκου, Β. (2021). *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*. Πάτρα: Εκδόσεις ΕΑΠ.

Spanou, C. & Sotiropoulos, D. (2011). 'The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009: A Tale of Two Reform Paths', *Public Administration*, 89(3): 723-737.

Σπανού, Κ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, περιγραφή, αποτίμηση*. Αθήνα: εκδόσεις ΕΛΙΑΜΕΠ.

Spanou, K. (2020). 'Between Domestic Learning and External Coercion: Budgeting and Fiscal Management Reform in Greece', *South European Society and Politics* 25 (1).

Σπανού, Κ. (2021). *Ποιες μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*. Αθήνα: Πατάκης.

Tosun, J., Wetzel, A. & Zapryanova, G. (2014). 'The EU in crisis: Advancing the debate', *Journal of European Integration*, 36(3): 195-211.

Van de Walle, S. (2016). *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top*. Edward Elgar.

Van de Walle, S. (2018). *Theory and practice of public sector reform*. Routledge

Vigoda, E. (2016). *Building Strong Nations: Improving Governability and Public Management*. Routledge.

ABSTRACT

Sifis Plymakis

Reform without evaluation? The effectiveness of administrative reforms in the memorandum period (2010-2019)

The purpose of the article is to analyze the effects of the failure of the policies to promote evaluation in the Greek public sector, on the implementation and effectiveness of administrative reforms during the period of the country's memorandum supervision 2010-2019. The evaluation of public organizations and of their practicing politicians, although it constituted an explicit memorandum obligation and the basis for the planning and implementation of the program for the reorganization of public administration in Greece, in the end, it was not implemented, due to the presence and reproduction of a series of pathologies of the political and administrative system, which were not was able to face the imposition from above and the political legitimization of the memorandum. A consequence of the failure of the evaluation policy in almost all areas of the public policy promoted during the period of the memorandum was the wider failure of the necessary and critical administrative reforms in the state and the economy.