

Αθήνα 8.2.1985

Προς τους

κ.κ. : Υπουργό Γεωργίας

Γεν.Γραμματέα του Υπ.Γεωργίας

Αξιότιμοι Κύριοι,

Σας στέλνουμε το δεύτερο μέρος της μελέτης που πραγματοποιήσαμε με σκοπό την αναδιοργάνωση των υπηρεσιών του Υπουργείου Γεωργίας με τις προτάσεις συνέχεια με τη σελίδα 28.

Παρακαλούμε όπως έχουμε μία συνάντηση μαζί σας το συντομότερο δυνατό σχετική με την υλοποίηση των προτάσεων.

Με εκτίμηση

Δημήτρης Παπούλιας
Γιώργος Σιμόπουλος

Διαπιστώσεις, Συμπεράσματα και Προτάσεις μίας Εμπειρικής Μελέτης
Αναδιοργάνωσης των Υπηρεσιών του Υπουργείου Γεωργίας

Δημήτρης Β. Παπούλιας
Γεώργιος Ν. Σιμόπουλος

Υπουργείο Γεωργίας
Γενάρης 1985

Πρόλογος

1. Εισαγωγή
2. Γενικά Συμπεράσματα
3. Οι Κεντρικές Υπηρεσίες
4. Οι Περιφερειακές Υπηρεσίες
5. Το Προσωπικό
6. Η Αποκέντρωση
7. Δημοκρατική Λειτουργία
8. Ενημέρωση - Πληροφόρηση - Μετεκπαίδευση
9. Προτάσεις

Π ρ ό λ ο γ ο ς

Η μελέτη αυτή βασίζεται σε εμπειρικά δεδομένα και στοχεύει σε μία κατ'αρχήν απόπειρα αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας.

Έγινε σε μικρό χρονικό διάστημα και η προσπάθεια για την εκτέλεσή της υπήρξε επίπονη και κουραστική και εκφράζει την ανάγκη για μία κάπως επείγουσα αλλά μεθοδευμένη προσέγγιση των σοβαρών οργανωτικών προβλημάτων του Υπ. Γεωργίας.

Το μέγεθος και η πολλαπλότητα των θεμάτων που καλύπτει το Υπουργείο μαζί με το περιορισμένο του χρόνου επέβαλαν μεθοδολογικές προσεγγίσεις που δεν επέτρεψαν τη διερεύνηση του θέματος σε μεγάλο βάθος και πλάτος, που εμπεριέχουν κρίσεις που δεν στοιχειοθετούνται με αυστηρές στατιστικές και πληροφωρίες και που συνοδεύονται σίγουρα από υποκειμενικές κρίσεις και συμπεράσματα. Πιστεύεται όμως πως η εικόνα που παρουσιάζεται είναι κοντά στη πραγματικότητα που υπάρχει, πως οι διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα αντανακλούν τα ουσιαστικά προβλήματα του Υπουργείου και πως οι προτάσεις που διατυπώνονται μπορούν να βοηθήσουν την καλλίτερη οργάνωση και λειτουργία του Υπουργείου. Έγινε όμως με ειλικρίνεια προς κάθε κατεύθυνση και με γνώμονα τη δημιουργία καλλίτερων υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας που σημαίνει ταχύτερη και ουσιαστικότερη εξυπηρέτηση του Έλληνα αγρότη και πολίτη.

Οι συγγραφείς της εργασίας αυτής ευχαριστούν όλους εκείνους και ιδιαίτερα τους υπαλλήλους του Υπουργείου που συμμετείχαν και βοήθησαν αυτή τη προσπάθεια.

Δημήτρης Β. Παπούλιας
Γεώργιος Ν. Σιμόπουλος

Υπουργείο Γεωργίας
Γενάρης 1985

1. Εισαγωγή

Γενικά

Στην εργασία αυτή παρουσιάζονται σε γενικές γραμμές τα οργανωτικά προβλήματα του Υπ. Γεωργίας και διατυπώνονται ορισμένες προτάσεις για την κατ'αρχήν αντιμετώπισή τους.

Η εργασία διήρκεσε ένα μικρό σχετικά διάστημα έξι μηνών περίπου και βασίστηκε σε στοιχεία που προέκυψαν από προφορικές συνεντεύξεις με τη πολιτική ηγεσία του Υπουργείου, με πολλούς υπαλλήλους, σε γραπτές πηγές και έγγραφα του Υπ. Γεωργίας, σε συνομιλίες με συνδικαλιστικούς παράγοντες και αρκετά στη προσωπική πείρα και γνώση αυτών που πραγματοποίησαν την εργασία.

Είναι γεγονός πως η έκταση, το μέγεθος και η πολλαπλότητα των δραστηριοτήτων του Υπ. Γεωργίας απαιτούσαν μία άλλη μεθόδευση περισσότερο επιστημονική και οργανωμένη. Πιστεύεται όμως πως μέσα από αυτή την εμπειρική προσέγγιση αποκαλύπτονται με ικανοποιητική σαφήνεια τα οργανωτικά προβλήματα και οι αδυναμίες λειτουργίας των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας, και πως οι προτάσεις που διατυπώνονται μπορούν να βοηθήσουν στην αποτελεσματικότερη λειτουργία και στην καλλιέργεια των προσφερομένων υπηρεσιών.

Ειδικότερα

Επισημαίνεται πως μία απόπειρα αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας έπρεπε να είναι ένα μέρος μιάς γενικότερης μελέτης αναδιοργάνωσης ολόκληρης της Δημόσιας Διοίκησης και πως η προσπάθεια που παρουσιάζεται σε αυτή την εργασία παρουσιάζει σχετικές αδυναμίες και ελλείψεις.

Οι οργανωτικές αδυναμίες των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας προέκυψαν κύρια μέσα από καλά προετοιμασμένες συνεντεύξεις με 480 περίπου υπαλλήλους που κάλυπταν ένα αντιπροσωπευτικό φάσμα από όλες τις υπηρεσίες γεωπονικές, δασικές, εγγείων βελτιώσεων, κτηνιατρικές, οικονομικές, διοικητικές και τοπογραφικές. Οι υπάλληλοι προέρχονταν από όλη την υπαλληλική κλίμακα τόσο του κέντρου όσο και της περιφέρειας και ανταποκρίθηκαν με προθυμία και ειλικρίνεια στις ερωτήσεις. Οι συνεντεύξεις επεκτάθηκαν και προς τη πολιτική ηγεσία του Υπ. Γεωργίας και σε στελέχη συνδικαλιστικών οργανώσεων που εκφράζουν τους υπαλλήλους του Υπουργείου. Παράλληλα λήφθηκαν υπόψιν διάφορα

κείμενα ή έγγραφα που κατά καιρούς οι υπηρεσίες είχαν αποστείλει στη πολιτική ηγεσία του Υπουργείου όπως και αναφορές Νομαρχών προς τον Υπουργό Γεωργίας για τις αδυναμίες των υπηρεσιών στη περιφέρεια.

Επισημαίνεται επίσης ότι η εργασία αυτή χαρακτηρίζεται από μία σοβαρή δόση υποκειμενικότητας και από το τρόπο που οργανώθηκε η συλλογή πληροφοριών και στοιχείων και από το γεγονός ότι δεν υπάρχουν γεγονότα ή καταστάσεις που κάποιος μπορούν να περιγράψουν με καθαρά αντικειμενικό τρόπο.

Η διάρθρωση της εργασίας σε μεγάλες κάπως παραγράφους που αναφέρονται στην αρχή σε γενικά θέματα και αργότερα επεκτείνονται σε ειδικότερα είναι βέβαια σκόπιμη, υπαγορεύτηκε από την ουσία και το περιεχόμενο των θεμάτων που διερευνώνται αλλά και σε συνδυασμό με τις προτάσεις που διατυπώνονται και με τρόπο που θα υποδειχτεί η υλοποίησή τους.

Πιστεύεται τέλος, ότι αν και η εργασία αυτή δεν λύνει οριστικά το θέμα της αναδιοργάνωσης του Υπουργείου, αποτελεί μία καλή αφετηρία για το ξεκίνημα μιάς πορείας που μπορεί να εξελιχθεί σε μία περισσότερο οργανωμένη και μεθοδευμένη προσπάθεια.

2. Γενικά Συμπεράσματα

Στη παράγραφο αυτή ακολουθούν ορισμένα συμπεράσματα γενικού χαρακτήρα που αναφέρονται σε θέματα λειτουργίας του Υπουργείου Γεωργίας ή άπτονται κάποιων γενικών προβλημάτων της Δημόσιας Διοίκησης όπως προέκυψαν μέσα από αυτή την εμπειρική έρευνα και μελέτη.

1. Από την έρευνα που πραγματοποιήθηκε προκύπτει, κάτι ήδη πολύ γνωστό, ότι είναι απαραίτητη μία πολύ εμπειριστατωμένη μελέτη που θα διερευνήσει σε βάθος όλα τα προβλήματα που σχετίζονται με τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Τέτοια μελέτη δεν προκύπτει από πουθενά ότι έγινε μέχρι σήμερα. Η μελέτη αυτή πρέπει να γίνει με πρωτοβουλία του Υπουργείου Προεδρίας, να καθορίζει με σαφήνεια το ρόλο της Δημόσιας Διοίκησης, τις βασικές αρχές λειτουργίας της, ένα σύστημα αρχών και αξιών πάνω στο οποίο πρέπει να βασίζεται, να προσδιορίζει στάδια μέσα στα οποία πρέπει να υλοποιηθούν ορισμένα προτεινόμενα μέτρα κ.α.

Θα πρέπει σε μία πρώτη φάση να έχει γενικό χαρακτήρα να αποτελεί στην ουσία τη βάση για μία ουσιαστική μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και στη συνέχεια να εξειδικεύεται κατά Υπουργείο και άλλους Δημόσιους Φορείς. Κάτι τέτοιο μπορεί να γίνει μόνο στα πλαίσια ενός πενταετούς προγράμματος οικονομικής ανάπτυξης.

Η έλλειψη μίας τέτοιας μελέτης είναι γεγονός πως θεωρητικά εμποδίζει την ανάπτυξη κάθε πρωτοβουλίας σε επί μέρους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης με κίνδυνο κάθε απόπειρα αναδιοργάνωσης να είναι αποσπασματική και ξεκομμένη από τη γενικότερη πραγματικότητα.

2. Στη πράξη όμως, η έλλειψη μίας τέτοιας μελέτης, δεν νομίζουμε ότι πρέπει να εμποδίζει, αλλά τουναντίον πρέπει να επιβάλει, μεμονωμένες προσπάθειες, αν όχι πλήρους και ολοκληρωμένης αναδιοργάνωσης, αλλά τουλάχιστον αποδεκτές από πολλά μέρη αναδιοργανωτικές προσεγγίσεις ειδικού ή γενικού χαρακτήρα. Είναι άλλωστε και ο μόνος τρόπος γνωριμίας με προβλήματα άγνωστα στους περισσότερους, τόσο στο σύνολο όσο και στις επί μέρους λεπτομέρειές τους και μπορούν να αποτελέσουν χρήσιμο υλικό στη περίπτωση που κάποιος αποφάσιζε να δει το θέμα σε συνολικότερη βάση.

Στα πλαίσια αυτής της λογικής η απόπειρα που περιγράφεται παρακάτω νομίζουμε ότι έχει σχετικό νόημα και αξία.

3. Με βάση τα παραπάνω, είναι απαραίτητο να τονιστεί ότι οι υπεύθυνοι αυτής της εργασίας είναι σαφώς ενήμεροι του περιορισμένου της σημασίας της και της σοβαρό-

τητας του θέματος που μέσα σε μικρό χρονικό διάστημα επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν· πιστεύουν όμως πως απέκτησαν μία σοβαρή και χρήσιμη εμπεριρία, πως θέτουν ορισμένα προβλήματα και προτείνουν την κατ'αρχήν αντιμετώπισή τους και ελπίζουν ότι υπάρχουν δυνατότητες να συνεχιστεί και να διευρυνθεί αυτή η προσπάθεια σε κατευθύνσεις περισσότερο επιστημονικές και ολοκληρωμένες.

4. Από την έρευνα αυτή προκύπτει ότι είναι πάρα πολύ πιθανό, το οργανωτικό σχήμα, ο τρόπος λειτουργίας και το περιεχόμενο εργασίας του Υπ. Γεωργίας να είναι ιστορικά ξεπερασμένα.

Από οργανωτική άποψη και λειτουργία φαίνεται ότι υπάρχει μία σοβαρή δυσκινησία στις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου, που εκδηλώνεται με σοβαρότατες επικαλύψεις στα διάφορα αντικείμενα, τάσεις απομονωτισμού κατά οργανωτική μονάδα, με την ύπαρξη γραφειοκρατικών διαδικασιών, συντεχνιακών αντιλήψεων και την πολυπλοκότητα των διαδικασιών για τη λήψη των αποφάσεων.

Η εν γένει κατάσταση όπως παρουσιάζεται από οργανωτική άποψη στο Υπ. Γεωργίας δίνει την εντύπωση πως πρόκειται για ένα σύστημα που εξελίσσεται, ανανεώνεται, εργάζεται και αποδίδει χωρίς πρόγραμμα με την έννοια ότι κανείς δεν ασχολήθηκε και δεν παρακολούθησε μεθοδευμένα το τρόπο με τον οποίο λειτουργεί. Δεν υπάρχει μηχανισμός ελέγχου και εποτείας ούτε αυτοδιόρθωση της λειτουργίας του.

Από την άποψη του περιεχομένου εργασίας, φαίνεται ότι το Υπουργείο λαμβάνει όλο και περισσότερο μία μορφή διοικητική-διαχειριστική χάνοντας με το χρόνο τον τεχνικό του χαρακτήρα (στο βαθμό που κάποτε τον είχε) παραμένοντας πίσω στα θέματα προώθησης της σύγχρονης τεχνολογίας για την ανάπτυξη του γεωργικού τομέα σε μία αντίληψη σύγχρονη και προωθημένη. Πρέπει να γίνει ιδιαίτερη αναφορά σε αυτό που είναι γνωστό σαν πολύπλοκες και γραφειοκρατικές διαδικασίες. Φαίνεται ότι το θέμα αυτό που αν απομονωθεί, είναι ίσως το σοβαρότατο οργανωτικό πρόβλημα του Υπ. Γεωργίας είναι γεγονός πως χρειάζεται λεπτομερή καταγραφή και ανάλυση. Εδώ αναφέρεται μόνο η διαπίστωση πως οι νέες διαδικασίες για την εφαρμογή καινούργιων αποφάσεων συσσωρεύονται πάνω ή δίπλα στις παλιότερες χωρίς καμιά απόπειρα εκλογίκευσης και απλοποίησης. Χαρακτηριστικό από αυτή την άποψη είναι η ύπαρξη μεγάλου αριθμού εντύπων που κυκλοφορούν στο χώρο του Υπ. Γεωργίας.

Το ζητούμενο είναι αν μπορεί να καταστεί δυνατόν να έχει κανείς μία εποπτεία του Υπουργείου και να μπορεί να κατευθύνει με κατάλληλα μέτρα και παρεμβάσεις την εν γένει δραστηριότητά του. Η εμπειρική αυτή μελέτη, με τις αδυναμίες και τους περιορισμούς, που επισημάνθηκαν ήδη στην εισαγωγή, είναι προφανές ότι στοχεύει προς αυτή τη κατεύθυνση. Αντιλαμβάνεται κανείς πως το μέγεθος, η έκταση και το πλήθος των δραστηριοτήτων του Υπ. Γεωργίας από μόνα τους κάνουν δύσκολο στην πραγματικότητα ένα τέτοιο εγχείρημα.

5. Προκύπτει ότι οι κεντρικές υπηρεσίες δεν είναι επιτελικές υπηρεσίες λήψης αποφάσεων με βάση μία συγκεκριμένη πολιτική και μεταβίβασής τους προς την επαρχία, με ταυτόχρονη δυνατότητα επεξεργασίας των πληροφοριών και των απαιτήσεων που μεταβιβάζονται από εκεί. Είναι κύρια διοικητικός μηχανισμός που κάνει και επιτελικό έργο.
6. Οι περιφερειακές υπηρεσίες είναι κατ'αρχήν υπηρεσίες υλοποίησης της όποιας πολιτικής του Υπ. Γεωργίας στη περιφέρεια αλλά ταυτόχρονα αποτελούν διοικητικό μηχανισμό επιδοτήσεων, ελέγχων, εκτέλεσης έργων, έκδοσης αδειών κλπ.

Το πρόβλημα της επικοινωνίας σε κάθε της μορφή, μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών υπηρεσιών, αναδεικνύεται σε πρόβλημα κατ'εξοχήν σοβαρό και αιτία μεγάλων καθυστερήσεων με σοβαρές οικονομικές και πολιτικές επιπτώσεις. Σημειώνεται μάλιστα ότι η κύρια οδός επικοινωνίας κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών είναι η αλληλογραφία.

Κατ'επέκταση η καθημερινή σχέση κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών εξακολουθεί να είναι πολύπλοκη, κουραστική, απρόσωπη και γραφειοκρατική.

7. Το προσωπικό που απασχολείται στο Υπουργείο αριθμητικά είναι σίγουρα υπεραρκετό για την υπηρεσία των σημερινών αναγκών του. Ποιοτικά όμως προκύπτει ότι δεν μπορεί να ανταποκριθεί τόσο στο επίπεδο λήψης των κατάλληλων αποφάσεων που πρέπει να βασίζονται σε γνώσεις τεχνικές (γεωπονικές, δασικές, κτηνιατρικές κ.α.) αλλά και σε γνώσεις οικονομικές, οργανωτικές, διοικητικές.

Μία νέα ειδικότητα φαίνεται να γίνεται απαραίτητη μέσα από τα πράγματα στα πλαίσια του Υπ. Γεωργίας. Μία ειδικότητα που μαζί με τις τεχνικές γνώσεις πρέπει εξίσου να συμπληρώνεται με οικονομικές κ.α. γνώσεις και που μέσα από μόνιμες και συνεχείς μετεκπαιδεύσεις να μπορεί να μετεξελλίσσεται σύμφωνα με τις απαιτήσεις στην αντιμετώπιση των σύγχρονων προβλημάτων της αγροτικής οικονομίας.

Είναι απαραίτητο ίσως να τονιστεί πως πίσω από τις πολλαπλές δραστηριότητες του Υπ. Γεωργίας υπάρχει μία διακίνηση τεράστιων οικονομικών πόρων που η διαχείρισή τους απαιτεί γνώση, εξοικείωση, υψηλό αίσθημα ευθύνης και κατ'αντιστοιχία προσωπικό με ανάλογες ικανότητες.

Κρίνεται σκόπιμο στο σημείο αυτό να αναφερθεί ένα στοιχείο που δεν αφορά μόνο το προσωπικό, αλλά που έχει γενικότερη σημασία για την εξαγωγή κάποιων συμπερασμάτων. Υποστηρίζεται πως μία αξιολόγηση των υπηρεσιών από πλευράς οργάνωσης και λειτουργίας, τις παρουσιάζει με την εξής προτεραιότητα: Δασικές, οικονομικές, γεωπονικές, κτηνιατρικές, τοπογραφικές, έγγειες βελτιώσεις και διοικητικές.

Δεν φαίνεται να είναι βάσιμη η ελπίδα που διατυπώνεται κατά καιρούς πως οι νέοι υπάλληλοι που εισέρχονται στο δημόσιο θα επηρεάσουν την λειτουργία και την απόδοση των υπηρεσιών. Πρώτα γιατί και αυτοί που υπάρχουν σήμερα ήταν κάποτε νέοι αλλά κύρια γιατί σε μικρό διάστημα οι νέοι εγκλιματίζονται και δεν αποδίδουν.

8. Η αποκέντρωση δραστηριοτήτων που έγινε στα πλαίσια του Υπ. Γεωργίας φαίνεται ότι είναι αρκετά πετυχημένη ενέργεια, πρέπει να συνεχιστεί με παράλληλη φροντίδα για παραπέρα αποκέντρωση, απλούστευση των διαδικασιών και καλλίτερο συντονισμό των περιφερειακών υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας.

Ο ρόλος του Νομάρχη σαν συντονιστή της πολιτικής της Κυβέρνησης σε τοπικό επίπεδο, αναδεικνύεται σε επιλογή μεγάλης σημασίας αλλά έχει ανάγκη από επιλεγμένη ανάθεση έκτακτων καθηκόντων και εργασιών στον ίδιο το Νομάρχη προσωπικά, αλλά και από καλλίτερη λειτουργία των διαφόρων υπηρεσιών και στη συγκεκριμένη περίπτωση των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας.

Προκύπτει βέβαια ότι μακροπρόθεσμος στόχος δεν πρέπει να είναι μόνο μία μόνιμη πολιτική αποκέντρωσης δραστηριοτήτων αλλά η περιφερειοποίηση της αγροτικής πολιτικής και οικονομίας όπου η αποκέντρωση θάχει ουσιαστικό νόημα και περιεχόμενο. Ιδιαίτερα μάλιστα αν προχωρήσει ουσιαστικά η πορεία που χαράζεται και εμπλέκει αποφασιστικά τους αγροτικούς συν/σμούς και την τοπική αυτοδιοίκηση.

9. Σημείο καμπής στην πρόσφατη ιστορία του Υπ. Γεωργίας υπήρξε η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η εφαρμογή όλων των κοινοτικών κανονισμών και κατ'επέκταση η κατανόηση και προσαρμογή τους στα δεδομένα της ελληνικής γεωργικής παραγωγής μαζί με τη χορήγηση επιδοτήσεων φαίνεται σε μία πρώτη ανάλυση ότι απροσανατόλισε σοβαρά τη ζωή και το ρόλο των υπηρεσιών. Σαν αποτέλεσμα παρουσιάζεται η παραμέληση της εφαρμογής μίας συγκεκριμένης πολιτικής και της τεχνικής της υποστήριξης παρά το γεγονός ότι μία τέτοια πολιτική δεν προκύπτει ότι υπήρξε ποτέ. Η απόπειρα άλλωστε δημιουργίας μίας πολιτικής σε συνδυασμό με διάφορες κοινοτικές ή μη δραστηριότητες που ξεκίνησε πρόσφατα είναι πολύ νωρίς για να έχει αποδώσει καρπούς.
10. Είναι γεγονός πως υπάρχει δημοκρατική λειτουργία στις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες του Υπ. Γεωργίας. Δεν υπάρχει η παραδοσιακή καταπίεση του προϊσταμένου προς υφιστάμενο και οι υπάλληλοι ανεξάρτητα από το βαθμό τους εκφράζουν άνετα την άποψή τους στα θέματα με τα οποία ασχολούνται. Η υπουργική απόφαση για συνελεύσεις των οργανωτικών μονάδων με ελεύθερη έκφραση απόψεων φαίνεται ότι είχε πολύ ευεργετικά αποτελέσματα.

Η δημοκρατία όμως στις υπηρεσιακές μονάδες του Υπ. Γεωργίας μπορεί και πρέπει να προχωρήσει ακόμα περισσότερο, Προς δύο κατευθύνσεις. Η μία για περισσότερη και ουσιαστικότερη συμμετοχή των υπαλλήλων στις εν γένει διαδικασίες και η άλλη προς μία κατεύθυνση που με το χρόνο να υποχρεώνει τους υπαλλήλους να είναι όσο το δυνατόν λιγώτερο υποτελείς προς τα πάνω και όσο το δυνατό λιγώτερο καταπιεστικοί προς τα κάτω.

Στενά δεμένο με το θέμα της δημοκρατικής λειτουργίας του Υπ. Γεωργίας είναι το δικαίωμα των υπαλλήλων για μόνιμη και σοβαρά οργανωμένη μετεκπαίδευση με την ευρεία έννοια του όρου. Η σημερινή κατάσταση πάντως δεν επιτρέπει παρά μόνον στοιχειώδη πληροφόρηση ή ενημέρωση, η οποία προέρχεται μέσα από την ανάγνωση υπηρεσιακών εγγράφων και αποφάσεων ή κοινοτικών κανονισμών. Στην ουσία δεν παράγεται παρά περιορισμένης έκτασης γνώση και προβληματισμούς, πράγμα που ενδίαφέρει, στα πλαίσια του Υπ. Γεωργίας. Προκύπτει ότι αναπαράγεται το ίδιο είδος γνώσης το οποίο ανανεώνεται με καθυστέρηση και με όχι οργανωμένους μηχανισμούς και πηγές.

11. Οι παραπάνω σκέψεις δεν πρέπει να δώσουν την εντύπωση πως το Υπ. Γεωργίας βρίσκεται σε κρίση. Τουναντίον προκύπτει ότι εργάζεται καλλίτερα από ότι στο παρελθόν και καλλίτερα από άλλες δημόσιες υπηρεσίες. Γεγονός είναι ότι το Υπ. Γεωργίας επιτελεί σήμερα ένα σημαντικώτατο έργο που σίγουρα μπορεί να γίνει καλλίτερο, αποδοτικώτερο και που να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες της ελληνικής γεωργίας και που να εκτελείται με μεγαλύτερη ταχύτητα και αποτελεσματικότητα.

Είναι φυσικό βέβαια μία έρευνα, που σκοπεύει στην καλλίτερη οργάνωση του Υπουργείου, να στέκεται περισσότερο στις αρνητικές παρά στις θετικές πλευρές του τρόπου λειτουργίας και του εν γένει έργου που επιτελεί.

Έτσι ελπίζουμε, ότι η έρευνα αυτή σε καμιά περίπτωση, δεν θέλει να υποβαθμίσει ένα έργο που σιωπηρά αλλά και μεθοδικά επιτελείται τα τελευταία χρόνια στο Υπ. Γεωργίας. Τουναντίον, προσπαθεί να πείσει ότι με διάφορες πρωτοβουλίες και μέτρα αυτό το έργο μπορεί να αποκτήσει πολύ περισσότερο συντονισμένη μορφή, μπορεί να βασιστεί σε θεσμούς και κανόνες, χρειάζεται μεγαλύτερη τυποποίηση και μεγαλύτερη δημοκρατική λειτουργία.

3. Οι Κεντρικές Υπηρεσίες

Γενικά

Προκύπτει ότι ο χαρακτήρας των κεντρικών υπηρεσιών δεν είναι κύρια επιτελικός όπως έπρεπε στην πραγματικότητα να είναι. Οι κεντρικές υπηρεσίες ασχολούνται με θέματα επισήμανσης στόχων πολιτικής παρά διαμόρφωσης πολιτικής και έκφρασης αυτών σε συγκεκριμένες αποφάσεις και ενέργειες· ασχολούνται και με πάμπολλα άλλα θέματα όχι επιτελικού χαρακτήρα, και αυτό οφείλεται σε διαφόρους λόγους όπως: Η πλημελής λειτουργία των περιφερειακών υπηρεσιών.

Οι κεντρικές υπηρεσίες λόγω κεκτημένης συνήθειας αναπαράγουν πολλές φορές εργασίες χωρίς σοβαρό περιεχόμενο. Ασχολούνται με θέματα μικρής ή μεγάλης σημασίας που λόγω ιδιομορφίας του ελληνικού γεωργικού χώρου δύσκολα αποκεντρώνονται.

Απόδειξη ότι οι κεντρικές υπηρεσίες δεν μπορεί όπως έχουν σήμερα να είναι επιτελικές, αποτελεί το γεγονός, ότι στερούνται οργανωμένων υπηρεσιών υποστήριξης του έργου τους, υλικο-τεχνικής υποδομής, επικοινωνιών και όλων εκείνων των υπηρεσιών και μέσων που στηρίζουν συνήθως ευέλικτες και αποτελεσματικές επιτελικές υπηρεσίες.

Ειδικότερα

1. Οι κεντρικές υπηρεσίες αποτελούν κλειστά εν γένει σύνολα με την έννοια ότι δύσκολα επικοινωνούν μεταξύ τους. Διαπιστώνεται μία τάση εσωστρέφειας σε κάθε μία από τις Δ/σεις του Υπ. Γεωργίας και ουσιαστική έλλειψη συνεργασίας και αλληλοενημέρωσης των Δ/σεων. Το φαινόμενο αυτό επεκτείνεται και στο εσωτερικό κάθε Δ/σης, με τη δυσκολία επικοινωνίας μεταξύ τμημάτων.
2. Υπάρχουν επικαλύψεις των αντικειμένων των διαφόρων Δ/σεων που οφείλονται σε αδυναμίες του οργανισμού και στη τάση ορισμένων Δ/σεων να επικαλύπτουν άλλες. Οι επικαλύψεις αυτές, αν και περιορίζονται με την δημιουργία του νέου οργανισμού, δεν μπορούν να ξεπεραστούν παρά μόνο με τη συνεργασία μεταξύ Δ/σεων, με εκ των άνω συντονισμό και καθοδήγησή και με παραπέρα προσπάθεια ακόμα μεγαλύτερου περιορισμού των επικαλύψεων. Υπάρχει βέβαια και η άποψη που λείπει ότι οι επικαλύψεις είναι χρήσιμες και απαραίτητες γιατί μέσα από αυτές καλλιεργείται η έννοια της συνεργασίας και επιτυγχάνεται συντονισμός.
3. Οι κεντρικές υπηρεσίες δεν αποτελούν ^{υπηρεσίες} χάραξης πολιτικής κατά αντικείμενο αλλά υπηρεσίες επισήμανσης στόχων πολιτικής και μέτρων και αυτό οφείλεται σε διαφόρους λόγους. Πρώτα γιατί είναι δύσκολη η διατύπωση μίας γενικής πολιτικής

εξειδικευμένης κατά αντικείμενα, που να είναι γνωστή έγκαιρα και εκφρασμένη με σαφήνεια και μετά γιατί απουσιάζει εν γένει από το Υπουργείο εκείνη η κατηγορία των υπαλλήλων που να είναι εξειδικευμένοι και συνηθισμένοι στην επεξεργασία και έκφραση μίας συγκεκριμένης πολιτικής μέσα από ένα σύνολο εναλλακτικών λύσεων. Η απόπειρα να ξεπεραστούν αυτές οι αδυναμίες που έγινε τα δύο τελευταία χρόνια πρέπει όχι μόνο να διευρυνθεί αλλά κύρια να συνεχιστεί. Τέτοια θέματα χρειάζονται επιμονή ετών για να δώσουν τα πρώτα αποτελέσματα.

Φαίνεται μακριά από τις σημερινές δυνατότητες του Υπ. Γεωργίας, για λόγους που δεν οφείλονται μόνο στο συγκεκριμένο προσωπικό, η ικανότητα δημιουργίας εκείνου που στη σύγχρονη θεωρία της οργάνωσης ονομάζεται παραγωγή γνώσης και θεωρίας. Η δημιουργία δηλαδή ενός μηχανισμού που για συγκεκριμένα θέματα μικρά ή μεγάλα, πολιτικής ή εφαρμογών να διαθέτει την απαιτούμενη γνώση και να μπορεί σύντομα να παράγει την απαραίτητη θεωρία για την αντιμετώπισή τους.

4. Το προσωπικό των κεντρικών υπηρεσιών παρουσιάζεται να καλύπτει όλο το φάσμα των περιπτώσεων από πλευράς ικανότητας. Στο Υπουργείο εν γένει, φαίνεται ότι συζούν οι πλέον ακραίες περιπτώσεις, δηλαδή το είδος των πολύ ικανών υπαλλήλων, μαζί με το είδος των πλέον ακατάλληλων και φυσικά με όλες τις ενδιάμεσες περιπτώσεις.

Χαρακτηριστικό γνώρισμα της μεγάλης πλειοψηφίας των υπαλλήλων είναι μία εμφανής τάση απαισιοδοξίας γύρω από το προσωπικό τους μέλλον και το ρόλο τους μέσα στο Υπ. Γεωργίας. Κάπου οι περισσότεροι υπάλληλοι δέχονται το ρόλο του παθητικού παρατηρητή που συμμετέχουν μόνο όταν είναι απαραίτητο.

Σοβαρά φαίνεται να απασχολεί τους υπαλλήλους που είναι πτυχιούχοι, η διαφαινόμενη μισθολογική εξίσωση με τους υπαλλήλους που δεν είναι πτυχιούχοι. Υποστηρίζεται μάλιστα πως εκείνο που δεν πρέπει να αναμένεται είναι η αύξηση της παραγωγικότητας. Σημειώνεται ακόμα ότι η αναλογία επιστημονικού και μη επιστημονικού προσωπικού τόσο στο κέντρο όσο και στη περιφέρεια δεν έγινε ποτέ αντικείμενο προσοχής ή μελέτης.

Υπάρχει στις κεντρικές υπηρεσίες εμφανής έλλειψη διευθυντικών στελεχών με πείρα, διάθεση και ικανότητες. Το φαινόμενο αυτό, που δεν είναι άσχετο με το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια οι γεωπόνοι διορίζονται σε μεγάλη ηλικία, που χαρακτηρίζει γενικότερα τη Δημόσια Διοίκηση και όχι μόνο αυτή, είναι από τις πρωτεύουσες αιτίες που σχετίζεται με την απόδοση των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας. Σημειώνεται ακόμα ότι σε χώρες με ανάλογη οικονομική και κοινωνική δομή όπως η ελληνική παρατηρούνται ανάλογα φαινόμενα.

Είναι επίσης εντυπωσιακό ότι υπάρχουν τμήματα στις κεντρικές υπηρεσίες που απασχολούν ένα, δύο ή τρία ^{ή και} τα οποία έπρεπε να έχουν από καιρό ενσωματωθεί σε άλλα τμήματα.

Το ωράριο που εν γένει δεν τηρείται είναι επίσης σοβαρώτατο πρόβλημα. Το ελαστικό ωράριο ενώ κάποιου διευκολύνει, ταυτόχρονα δημιουργεί σύγχυση και γίνεται αντικείμενο εκμετάλλευσης.

5. Δεν υπάρχει στο Υπ. Γεωργίας κανένας μηχανισμός ανανέωσης των γνώσεων των υπαλλήλων. Η γνώση των υπαλλήλων στα αντικείμενα που χειρίζονται συμπίπτει με την ενημέρωση που προέρχεται από τυποποιημένα κείμενα αποφάσεων και υπηρεσιακά έγγραφα και ότι έχει απομείνει σαν ανάμνηση από τις σπουδές τους.
6. Δεν έχει γίνει αρκετά κατανοητός στο Υπ. Γεωργίας ο σπουδαίος ρόλος των Διευθύνσεων με οριζόντιο χαρακτήρα. Η τάση επικαλύψεων όπως εμφανίζεται σήμερα στο Υπουργείο δεν επιτρέπει να φανεί η χρησιμότητά τους αλλά και πόσο απαραίτητο είναι να γίνει αυστηρή οριοθέτηση των δραστηριοτήτων τους.

Επισημαίνεται ότι υπάρχει μέχρι σήμερα πλήρης παραμέληση ενός μηχανισμού με οριζόντιες αρμοδιότητες που να ασχολείται με τα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας. Πρόσφατα επιχειρούνται κάποια σοβαρά βήματα προς αυτή τη κατεύθυνση με παράλληλη αναβάθμιση του τομέα της μηχανογράφησης.

Επισημαίνεται ακόμα ότι απουσιάζει από το Υπ. Γεωργίας ένας μηχανισμός εσωτερικού ελέγχου σε θέματα λειτουργίας και απόδοσης των υπηρεσιών. Είναι πράγματι παράδοξο αυτό να συμβαίνει τη στιγμή που το Υπ. Γεωργίας διαθέτει χιλιάδες ώρες υπαλλήλων για ελέγχους πύσης, φύσεως στις δραστηριότητες που αναπτύσσονται στον αγροτικό χώρο.

7. Υποστηρίζεται ότι η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα απροσανάτoliσε τις υπηρεσίες και επικάλυψε άλλες δραστηριότητες κυρίως χάραξης πολιτικής και τεχνικού χαρακτήρα. Αυτό που φαίνεται να πλησιάζει περισσότερο στην αλήθεια είναι ότι η ένταξη αποκάλυψε τις αδυναμίες του Υπ. Γεωργίας να λειτουργήσει σύμφωνα με κάποιο πρόγραμμα που απαιτεί γνώσεις, συντονισμό λειτουργίας των υπηρεσιών, τήρηση ημερομηνιών κλπ.
8. Υπάρχουν κεντρικές υπηρεσίες του Υπ. Γεωργίας που, πέραν από εκείνο της έλλειψης μίας γενικότερης πολιτικής και στρατηγικών στόχων, βασανίζονται από την ύπαρξη χρόνιων θεσμικών προβλημάτων. Ξεχωριστά παραδείγματα αποτελούν η Δασική

στο σύνολό της υπηρεσία όπου υπάρχει ανάγκη θεσμικού πλαισίου καθορισμού των δασικών εκτάσεων και η Υπηρεσία Εγγείων Βελτιώσεων που λείπει το θεσμικό πλαίσιο χρήσης των υπόγειων ή επιφανειακών υδάτων. Γίνεται επίσης έντονα αισθητή η απουσία ενός θεσμικού πλαισίου με σύγχρονες αντιλήψεις για τους συνεταιρισμούς στους οποίους η Κυβέρνηση βασίζει, ένα σοβαρό μέρος της γεωργικής της πολιτικής ή η απουσία ύπαρξης κτηματολογίου.

Οι δυσκολίες από την έλλειψη θεσμικού πλαισίου όπου να καθορίζεται και ο ακριβής ρόλος των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας εντείνονται γιατί συνήθως στα θεσμικά θέματα εμπλέκονται πολλές και διάφορες υπηρεσίες και οργανισμοί.

9. Οι δυσκολίες λειτουργίας των κεντρικών υπηρεσιών αυξάνονται από την ανυπαρξία θεσμοθετημένων τρόπων και διόδων επικοινωνίας τους με άλλα Υπουργεία, Δημόσιες Υπηρεσίες και Οργανισμούς, Τράπεζες και Συνεταιριστικές Οργανώσεις.

Προκύπτει μάλιστα πως η οποιαδήποτε προσπάθεια αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας πρέπει να συνδυαστεί με ανάλογες προσπάθειες συναφών οργανισμών όπως η ΑΤΕ, ο Οργανισμός Βάμβακος, ο Ελληνικός Οργανισμός Καπνού και οι μεγάλες Συνεταιριστικές Οργανώσεις. Διατυπώνεται μάλιστα η άποψη πως η ύπαρξη ενιαίας πολιτικής στα γενικότερα θέματα του αγροτικού χώρου δεν μπορεί ουσιαστικά να υλοποιηθεί αν δεν υπάρχει κάποιος συντονισμός στα θέματα πολιτικής, σε θέματα οργανωτικά και μηχανογράφησης.

10. Υπάρχει έλλειψη συντονισμού των κεντρικών υπηρεσιών και η σημερινή οργανωτική διάρθρωση του Υπουργείου συσσωρεύει προς τα πάνω προβλήματα, θέματα και υπηρεσιακά έγγραφα. Η παρουσία των συμβούλων τα τελευταία χρόνια στο Υπ. Γεωργίας, θετική από πολλές απόψεις, δεν μπόρεσε να λύσει αυτό το οργανωτικό πρόβλημα. Υπάρχει συσσώρευση εγγράφων και θεμάτων στο πρόσωπο του Δ/ντή κάθε Δ/νσης από έλλειψη σωστής κατανομής εργασίας.

11. Η εν γένει πολιτική του Υπ. Γεωργίας είναι σαφώς προσανατολισμένη κύρια προς τα έξω. Είναι απαραίτητο να διαμορφωθεί και μία συγκεκριμένη πολιτική προς τα μέσα. Η μελέτη αυτή ασχολείται κύρια με την ανάπτυξη ενός προβληματισμού που προωθεί την ιδέα της διαμόρφωσης μίας πολιτικής προς τα μέσα. Τα οργανωτικά προβλήματα άλλωστε που παρουσιάζονται εδώ και η αντιμετώπισή τους είναι μέρος μίας τέτοιας πολιτικής.

12. Οι κεντρικές υπηρεσίες δεν έχουν σοβαρές και μελετημένες υπηρεσίες υποστήριξης. Περισσότερο συγκεκριμένα:

- Δεν υπάρχει σωστά οργανωμένη γραμματειακή υποστήριξη κάθε Δ/νσης, ούτε μη-

χανισμός διεκπεραίωσης των αποφάσεων και της αλληλογραφίας. Η δακτυλογράφηση επίσης εμφανίζεται σαν σοβαρότατο πρόβλημα στις κεντρικές υπηρεσίες.

- Δεν υπάρχει άνεση τηλεφωνικών συνδέσεων με τις περιφερειακές υπηρεσίες και με άλλες δημόσιες υπηρεσίες, οργανισμούς ή ιδιωτικές επιχειρήσεις που βρίσκονται εκτός Αττικής.
- Υπάρχει έλλειψη φωτοτυπικών μηχανημάτων ή λάθος κατανομής τους κατά όροφο ή κτίριο.
- Τα αρχεία των υπηρεσιών δεν είναι οργανωμένα. Υπάρχει πληθώρα εγγράφων που βρίσκονται αποθηκευμένα χωρίς δυνατότητα πρόσβασης ή χρησιμοποίησης.
- Για ορισμένα κτίρια υπάρχει πρόβλημα καθαριότητας.

13. Οι κεντρικές υπηρεσίες είναι διασκορπισμένες σε πολλά κτίρια και αυτό κοστίζει σε άσκοπες μετακινήσεις και σε έλλειψη συντονισμού και έγκαιρης συνεννόησης.
14. Οι κεντρικές υπηρεσίες εκδίδουν μεγάλο αριθμό αποφάσεων, πολλές φορές πολύ εκτεταμένων και με δυσνόητο περιεχόμενο, με τις οποίες βομβαρδίζουν κυριολεκτικά τις περιφερειακές υπηρεσίες. Επί μέρους πρόβλημα είναι πολλές φορές η άσκοπη κοινοποίηση εγγράφων σε αποδέκτες που δεν έχουν ενδιαφέρον στο συγκεκριμένο αντικείμενο ή σταμάτησαν από πολλού να έχουν.
15. Στις κεντρικές υπηρεσίες του Υπ. Γεωργίας φαίνεται πως καθοριστικό ρόλο από οργανωτική άποψη έπαιξαν δύο πρόσφατα γεγονότα:

Πρώτα η κατάργηση των θέσεων των Γεν. Δ/ντών η οποία φυσικά οδήγησε σε μία διαφορετική σχέση τη πολιτική ηγεσία του Υπ. Γεωργίας και τις επί μέρους Δ/νσεις όπως και σε αδυναμία εποπτείας και συντονισμού της δουλειάς τους.

Δεύτερο η εισαγωγή του θεσμού των συμβούλων που τις γίνεται κριτική με τόσες θετικές και αρνητικές παραινέσεις.

Προκύπτει ότι ο θεσμός των συμβούλων, που δεν είναι μόνο ελληνικό φαινόμενο, ήταν ο μοναδικός τρόπος με τον οποίο η νέα Κυβέρνηση μπορούσε να μεταβιβάσει τη πολιτική της, μία νέα στην ουσία πολιτική, στις υπηρεσίες της. Αυτό δεν μπορούσε να γίνει με τους παραδοσιακούς Γεν. Δ/ντές και για λόγους πολιτικής αλλά και για λόγους νοοτροπίας, συνηθειών κλπ. Ακόμα ότι η παρουσία των συμβούλων έπρεπε κατ'ανάγκη να είναι εμφανής μέσα στις υπηρεσίες πρώτα για να τονιστεί το παραπάνω ότοιχείο, αλλά και γιατί η πολιτική ηγεσία δεν θα μπορούσε στη πράξη να παρακολουθεί τις εργασίες όλων των υπηρεσιών, να βλέπει συχνά όλους τους Δ/ντές και τους υπαλλήλους.

Στα αρνητικά της παρουσίας των συμβούλων στο Υπουργείο Γεωργίας χρεώνεται η

καθημερινή ανάμειξη με τα υπηρεσιακά θέματα και η ενασχόλησή τους με τις τρέχουσες εργασίες των υπηρεσιακών παραγόντων.

Υποστηρίζεται η άποψη ότι οι σύμβουλοι δεν έπρεπε να βρίσκονται μεταξύ πολιτικής ηγεσίας και υπηρεσίας αλλά σε επίπεδο παράλληλο με την πολιτική ηγεσία και κάπως απομακρυσμένο από την υπηρεσία.

Γεγονός είναι πως οι δύο παραπάνω απόψεις, με σαφώς πλεονεκτούσα τη πρώτη, είναι στενά συνδεδεμένες με τα συγκεκριμένα πρόσωπα των συμβούλων, το χαρακτήρα τους, τις γνώσεις και τη πείρα τους.

4. Οι Περιφερειακές Υπηρεσίες

Γενικά

Έγινε αρκετά σαφές από την εμπειρική αυτή μελέτη πως τα προβλήματα που παρουσιάζουν εν γένει οι περιφερειακές υπηρεσίες είναι άλλου είδους και άλλου επιπέδου από εκείνα των κεντρικών Δ/νσεων.

Προκύπτει μάλιστα, σε μία πρώτη γενική εκτίμηση, ότι οι περιφερειακές υπηρεσίες είναι περισσότερο οργανωμένες και περισσότερο αποδοτικές από τις Κεντρικές Υπηρεσίες. Οι βασικές οργανωτικές τους αδυναμίες προέρχονται από διάφορες αιτίες όπως:

Η αντιμετώπιση χωρίς μέθοδο και σύστημα, αλλά με αποσπαστικό τρόπο, των μόνιμων καθημερινών προβλημάτων που υπάρχουν στα πλαίσια του χώρου αρμοδιότητάς τους.

Η έλλειψη οργανωμένου τρόπου επικοινωνίας των περιφερειακών υπηρεσιών με τους κατοίκους της υπαίθρου, χωριών κλπ.

Η παραδοσιακή, ουσιαστική ή όχι, εξάρτηση των περιφερειακών υπηρεσιών από τις κεντρικές υπηρεσίες παρά το γεγονός πως η αποκέντρωση είναι γεγονός και σαν ενέργεια τόσο επιτυχημένη.

Το μέγεθος και η έκταση όμως της δραστηριότητας των περιφερειακών υπηρεσιών, επιτρέπει ευκολότερα και τον έλεγχο της λειτουργίας τους αλλά και την εφαρμογή κάποιων προγραμμάτων καλλίτερης οργάνωσης.

Ειδικότερα

1. Οι περιφερειακές υπηρεσίες είναι πράγματι υπηρεσίες υλοποίησης της πολιτικής ή των στόχων πολιτικής που χαράσσονται από το κέντρο. Φαίνεται μόνο πως η υλοποίηση αυτή αντανakλά τις βασικές αδυναμίες των κεντρικών υπηρεσιών τόσο στο επίπεδο χάραξης μιάς σαφούς και ξεκάθαρης πολιτικής όπως και στο επίπεδο και το χαρακτήρα της λειτουργίας τους. Έτσι οι περιφερειακές υπηρεσίες μοιράζουν κύρια το χρόνο τους προς δύο κατευθύνσεις: Η μία έχει χαρακτήρα τεχνικό και υλοποιεί εκείνο το σκέλος της πολιτικής του Υπουργείου που σκοπεύει στην ενημέρωση του αγρότη, στον εκσυγχρονισμό της παραγωγής κ.α. Η δεύτερη έχει χαρακτήρα διοικητικό-διαχειριστικό και καλύπτει εκατοντάδες δραστηριότητες όπως επιδοτήσεις, πάσης φύσεως ελέγχους, εκτιμήσεις κ.α. Το ζήτημα είναι, όπως προκύπτει από την εμπειρική αυτή μελέτη, πως η δεύτερη κατεύθυνση, τείνει για διαφόρους λόγους, να γίνει κυρίαρχη και να περιορίσει ασφυκτικά τη πρώτη.

Η διαπίστωση αυτή που αφορά τις περιφερειακές υπηρεσίες και που έμμεσα απορρέει από το τρόπο που λειτουργούν οι κεντρικές υπηρεσίες οδηγεί σε ένα φάυλο κύκλο όπου για κάθε πρόβλημα οργανωτικής ή λειτουργικής μορφής που παρουσιάζεται στο κέντρο, οι ευθύνες αναζητούνται στη περιφέρεια και τανάπαλιν. Νομίζουμε ότι πρέπει να ξεκαθαριστεί μία και καλή πως σε αυτό το θέμα, είναι άλλωστε θέμα βασικών αρχών της θεωρίας της οργάνωσης, οι ευθύνες πρέπει να αναζητούν πρώτα στο τρόπο που εργάζονται προγραμματίζουν και λειτουργούν οι κεντρικές υπηρεσίες.

2. Το θέμα του προσωπικού που υπηρετεί στις περιφερειακές υπηρεσίες μπαίνει με τον ανάλογο τρόπο και την ίδια έμφαση που παρουσιάζεται και στις κεντρικές υπηρεσίες. Πέραν όμως των προβλημάτων όπως έλλειψη πολιτικής προσωπικού, έλλειψη διευθυντικών στελεχών, υψηλού ηθικού και επιθυμίας για εργασία, υπάρχει το πρόβλημα του καλά εξειδικευμένου και καλά πληροφορημένου υπαλλήλου τόσο στα θέματα ειδικών γεωργικών γνώσεων αλλά και σε συναφή θέματα της αγροτικής παραγωγής που αφορούν οικονομικά ζητήματα ή ζητήματα MARKETING, τεχνολογίας κ.α.

Είναι εμφανής στις περιφερειακές υπηρεσίες η χρησιμοποίηση επιστημονικού προσωπικού, κυρίως γεωτεχνικών, σε εργασίες που μπορούν να πραγματοποιηθούν και από υπαλλήλους χωρίς ιδιαίτερες επιστημονικές γνώσεις. Είναι εμφανής άλλωστε η έντονη απουσία υπαλλήλων άλλων κλάδων, πέραν των εν γένει γεωτεχνικών, από τις περιφερειακές υπηρεσίες.

Διατυπώνεται μάλιστα η άποψη ότι η ενασχόληση των γεωτεχνικών με θέματα επιδοτήσεων, πάσης φύσεως ελέγχους κλπ. είναι αποτέλεσμα αναγκών της υπηρεσίας αλλά και μιάς ασυνείδητης κατά βάθος επιλογής τους λόγω αδυναμίας να ανταποκριθούν σε άλλα καθήκοντα όπως της ενημέρωσης των αγροτών, τη παρακολούθηση των καλλιεργειών κλπ.

3. Γίνεται εμφανής σε τοπικό δηλ. περιφερειακό επίπεδο η αδυναμία των περιφερειακών υπηρεσιών να ενημερώνουν-πληροφορήσουν συστηματικά τους αγρότες για τα θέματα που τους απασχολούν. Η αδυναμία αυτή που συνήθως αιτιολογείται από την έλλειψη μεταφορικών μέσων, έλλειψη κονδυλίων για μετακινήσεις εκτός έδρας, χώρων συνάντησης υπαλλήλων-αγροτών κλπ., αντανakλά χωρίς αυμβολία κάποια γενικότερα προβλήματα του αγροτικού χώρου.

4. Η συλλογή πληροφοριών και στατιστικών στοιχείων σε περιφερειακό επίπεδο φαίνεται ότι πάσχει και από το τρόπο που είναι οργανωμένη αλλά και ως προς την έκταση, την ακρίβεια και το περιεχόμενό τους. Οι λόγοι είναι σε γενικές

γραμμές δύο: Δεν είναι ακόμα, παρά τις προσπάθειες, ξεκάθαρο ποιές ακριβώς πληροφορίες είναι απαραίτητο να συλλέγονται, πώς να αναλύονται και πώς να χρησιμοποιούνται. Δεύτερο, δεν έχει αποσαφηνιστεί ο μηχανισμός συλλογής τέτοιων πληροφοριών και στοιχείων. Οι επικαλύψεις μεταξύ ΕΣΥΕ και Υπουργείου Γεωργίας δεν οδηγεί μόνο σε σπατάλη δυνάμεων και πόρων αλλά πολλές φορές και σε τελείως αντιφατικά αποτελέσματα.

5. Η ύπαρξη πολλών αυτοδύναμων και χωρίς θεσμοθετημένο συντονισμό υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας σε περιφερειακό επίπεδο οδηγεί πολλές φορές σε άσχημα αποτελέσματα. Φαίνεται ότι ο συντονισμός ιδιαίτερα σε μεγάλους νομούς δεν μπορεί να γίνει από το Νομόρχη και επιβάλλεται η αναζήτηση ενός σχήματος που να επιτρέπει το συντονισμό και τον έλεγχο της λειτουργίας τους. Ο περιορισμός των επικαλύψεων και η κατάργηση των διανομαρχιακών υπηρεσιών που υλοποιούνται μέσα από το καινούργιο οργανισμό του Υπ. Γεωργίας είναι βήματα αναγκαία αλλά όχι ικανά για να ξεπεράσουν τις υπάρχουσες αδυναμίες.

Εντυπωσιακή από αυτή την άποψη είναι η παραμέληση όσον αφορά τη συντήρηση και φροντίδα, των ήδη αποπερατωμένων και λειτουργούντων έργων έγγειας βελτίωσης.

6. Η ύπαρξη γραφειοκρατικών διαδικασιών που στην ουσία πηγάζει από την έλλειψη εμπιστοσύνης της πολιτείας προς τον πολίτη, γίνεται ιδιαίτερα εμφανής στη λειτουργία των περιφερειακών υπηρεσιών. Δεν είναι εύκολο, αλλά αν μπορούσε να απομονωθεί, μέσα από τις εργασίες των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας ότι αφορά ελέγχους, βεβαιώσεις, διαπιστώσεις κλπ., τότε θα μπορούσε να αποκαλυφθεί ότι αυτό είναι ένα σοβαρό μέρος της δραστηριότητας των περιφερειακών υπηρεσιών.

Το φαινόμενο αυτό, πέραν από το γεγονός ότι είναι συνηφασμένο με τη λειτουργία της εν γένει δημόσιας διοίκησης, επιτείνεται από το τρόπο που σχεδιάζονται, διατυπώνονται και γράφονται οι διάφορες αποφάσεις από τις κεντρικές υπηρεσίες.

Η έλλειψη ακόμα θεσμικών πλαισίων για πολλές δραστηριότητες του Υπ.Γεωργίας είναι ένας πρόσθετος λόγος για την ύπαρξη των χρονοβόρων γραφειοκρατικών διαδικασιών.

7. Η αποκέντρωση των περιφερειακών υπηρεσιών σε ταπικό επίπεδο με την ύπαρξη των γραφείων γεωργικής ανάπτυξης, δασαρχείων-δασονομείων, αγροτικών κτηνιατρείων κλπ. φαίνεται να είναι από θεωρητική άποψη η ενδεσδειγμένη. Ενώ όμως η αποκέντρωση από το κέντρο στη περιφέρεια έχει ουσιαστικά υλοποιηθεί, με

+ πολλές αδυναμίες βέβαια, η αποκέντρωση δραστηριοτήτων από το κέντρο του νομού προς τις μικρότερες πόλεις ^{δεν διάχων δηλαδή τις γλ. Γραφεία} έχει σοβαρότατα περιθώρια βελτίωσης και αναβάθμισης της δουλειάς τους.

Τα γραφεία γεωργικής ανάπτυξης π.χ. δεν φαίνονται να μπορούν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των αγροτών των περιοχών τις οποίες καλύπτουν. Οι γεωπόνοι οι οποίοι συνήθως επανδρώνουν τα γραφεία αυτά διατυπώνουν σειρά από λόγους για τους οποίους δεν μπορούν να ανταποκριθούν, οι κυριώτεροι των οποίων είναι οι εξής:

Ασχολούνται με γραφική εργασία και για θέματα που δεν χρειάζεται εξειδικευμένη γνώση μέσα στα γραφεία γεωργικής ανάπτυξης.

Έλλειψη μεταφορικών μέσων της υπηρεσίας με αποτέλεσμα να χρησιμοποιούνται τα προσωπικά τους αυτοκίνητα με δυσμενείς από τη καθημερινή τους χρήση επιπτώσεις.

Έλλειψη κατάλληλων χώρων συνάντησης των γεωπόνων με τους αγρότες και αδυναμία χρησιμοποίησης οπτικο-ακουστικών μέσων.

Αδυναμία των γεωπόνων να ενημερώσουν σε καινούργια και δύσκολα θέματα τους αγρότες λόγω έλλειψης γνώσεων ή δυσκολίας των αποφάσεων που εκδίδονται από τις κεντρικές υπηρεσίες.

Η μη ύπαρξη θεσμοθετημένης θέσης προϊσταμένου στα γραφεία γεωργικής ανάπτυξης με αποτέλεσμα την έλλειψη συντονισμού και δυσκολία στη λήψη αποφάσεων.

Η χαμηλή ημερήσια αποζημίωση.

Υπάρχουν όμως δύο επίπλεον βασικοί λόγοι που δεν εμφανίζονται εύκολα σε μία πρώτη ανάλυση για την μειωμένη απόδοση των γραφείων γεωργικής ανάπτυξης. Ο ένας είναι δομικού χαρακτήρα και σχετίζεται με τη φύση και το χαρακτήρα της γεωργικής παραγωγής. Ο άλλος σχετίζεται με το είδος των υπαλλήλων και κυρίως για την αγάπη και το ενδιαφέρον του για τη δουλειά του και τον αγρότη.

Οι λόγοι που αναφέραμε παραπάνω ισχύουν σε μεγάλο βαθμό και για τους δασικούς υπαλλήλους τηρουμένων βέβαια των αναλογιών όπως και για τους τεχνικούς ή υπαλλήλους που υπηρετούν σε άλλες υπηρεσίες του Υπ. Γεωργίας.

8. Είναι πλήθος πραγματικά οι δραστηριότητες με κοινοτικό περιεχόμενο που αναπτύσσουν οι περιφερειακές υπηρεσίες. Και εδώ, όπως και στις κεντρικές υπηρεσίες υπάρχει η εντύπωση πως οι δραστηριότητες αυτές απροσανατόλισαν τη δουλειά τους. Στην ουσία πρόκειται για το ίδιο φαινόμενο. Υπήρξε πίεση για μεγαλύτερη ακρίβεια και συνέπεια που επιβάλλονται από τους κοινοτικούς κανονισμούς, με αποτέλεσμα πολλές φορές να παραμελούνται και ουσιαστικά σημεία της αγροτικής πολιτικής ή και τεχνικού χαρακτήρα.

9. Από έλλειψη σωστής κατανομής της εργασίας από τους επικεφαλής των υπηρεσιών στη περιφέρεια παρατηρείται συσσωρευμένος όγκος εργασίας στα πρόσωπα των Δ/ντών με μεγάλες επιπτώσεις σε απόδοση και ταχύτητα λειτουργίας.
10. Οι περιφερειακές υπηρεσίες όπως και οι κεντρικές πάσχουν σοβαρά από υπηρεσίες υποστήριξης του έργου τους όπως δακτυλογράφηση, διεκπεραίωση, φωτοτυπίες κ.α. Το θέμα των κτιρίων μπαίνει ανάλογα με τη περίπτωση και στις περιφερειακές υπηρεσίες όπως και το θέμα της οργάνωσης των αρχείων.

5. Προσωπικό

Γενικά

+ Διαπιστώνεται ότι απουσιάζει από το Υπ. Γεωργίας μία συγκεκριμένη πολιτική προσωπικού. Προκύπτει ότι δεν υπάρχει εν γένει έλλειψη προσωπικού αλλά λάθος τοποθέτηση και χρησιμοποίηση του υπάρχοντος προσωπικού. Έλλειψη υπάρχει μόνο σε ορισμένες κατηγορίες και ειδικότητες, *μέ την επιφύλαξη έλλειψη πώς η δυναμική ανάπτυξη της τομής της γεωργίας μπορεί να οδηγήσει σε τριπλάσια απασχόληση.* Βασικά χαρακτηριστικά του υπηρετούντος σήμερα προσωπικού είναι η έλλειψη υψηλού ηθικού και ενδιαφέροντος των υπαλλήλων για τη δουλειά τους, η έλλειψη ενημέρωσης-πληροφόρησης και ανανέωσης των γνώσεων των υπαλλήλων και η υποαπασχόληση σε σοβαρή και ανησυχητική έκταση.

Ειδικότερα

1. Το προσωπικό των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας δεν αξιοποιεί πλήρως το χρόνο εργασίας του. Οι διάφορες εκτιμήσεις που γίνονται υπολογίζεται πως εκφράζονται από τα εξής στοιχεία που αναφέρονται με κάποια επιφύλαξη:
 - α. Στην υποθετική περίπτωση που το Υπ. Γεωργίας λειτουργούσε με τρόπο περισσότερο ορθολογικό θα έπρεπε να περισσεύει το ένα τρίτο του υπηρετούντος σήμερα προσωπικού.
 - β. Διατυπώνεται η άποψη ότι υπάρχει ένα μικρό ποσοστό υπαλλήλων περίπου 20%, των οποίων είναι πολύ δύσκολο να γίνει η προσωπογραφία, που για διάφορους λόγους είναι ιδιαίτερα εργατικό και παραγωγικό και που όπως υποστηρίζεται, αυτό το ποσοστό παρασύρει τον υπόλοιπο μηχανισμό του Υπουργείου σε έναν αποδεκτό ρυθμό εργασίας.
 - γ. Υποστηρίζεται ακόμα ότι ένα μέσο ποσοστό 30-40% του χρόνου των υπαλλήλων των κεντρικών υπηρεσιών δεν χρησιμοποιείται για κανενός είδους παραγωγική εργασία. Το ποσοστό ενδεχόμενα είναι κάπως μικρότερο για τους υπαλλήλους των περιφερειακών υπηρεσιών.
2. Υπάρχει σε σοβαρή έκταση λάθος τοποθέτηση του προσωπικού με την έννοια ότι πολλοί υπάλληλοι δεν αξιοποιούνται ανάλογα με τη πείρα, τα προσόντα και τα ενδιαφέροντά τους ή αντίθετα πολλοί υπάλληλοι έχουν καθήκοντα στα οποία δεν μπορούν να ανταποκριθούν λόγω ακριβώς έλλειψης προσόντων και ενδιαφέροντος.

3. Η χρησιμοποίηση των υπαλλήλων γίνεται πολλές φορές χωρίς πρόγραμμα και απουσιάζει ο έλεγχος των προϊσταμένων για τη πορεία και τη τύχη θεμάτων ή δραστηριοτήτων που απασχολούν μία Διεύθυνση ή ένα τμήμα.
4. Αν και είναι δύσκολο να αναζητήσει κανείς τις αιτίες οι περισσότεροι υπάλληλοι εμφανίζουν χαμηλό ηθικό, επιθυμία και ενδιαφέρον για τη δουλειά. Είναι παθητικοί δέκτες, δεν αναπτύσσουν πρωτοβουλίες και ζουν χωρίς αισιοδοξία για το μέλλον τους.
5. Η έλλειψη ενός μόνιμου προγράμματος ενημέρωσης-πληροφόρησης των υπαλλήλων ή σταθερής και οργανωμένης μετεκπαίδευσης, τους έχει καταδικάσει σε μία στασιμότητα γνώσεων. Οι υπάλληλοι δεν αυτενεργούν στο τομέα αυτό, όπως και στους περισσότερους και περιμένουν πάντα από κάπου αλλού, την ανανέωση και τον εμπλουτισμό της γνώσης και της εμπειρίας τους.
6. Σε ήρεμες πολιτικές περιόδους οι υπάλληλοι δεν ενεργούν εν γένει σύμφωνα με τα προσωπικά πολιτικά τους κριτήρια· όπου μάλιστα επικρατεί ίση αντιμετώπιση και αξιοκρατία στην αξιοποίηση της προσφοράς και της εξέλιξής τους, παρουσιάζεται αύξηση της παραγωγικότητας στη δουλειά τους, ανάπτυξη πρωτοβουλιών και ανάληψη ευθυνών πέραν των συνηθισμένων.
7. Σημειώνεται ακόμα πως υπάρχουν ειδικές ομάδες προσωπικού, όπως π.χ. οι μητέρες, που τα ειδικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν τις κάνουν λιγώτερο παραγωγικές από το άλλο προσωπικό.

6. Η Αποκέντρωση

Γενικά

Η πρόσφατη αποκέντρωση δραστηριοτήτων από τις κεντρικές προς τις περιφερειακές υπηρεσίες του Υπ. Γεωργίας προκύπτει ότι υπήρξε από τις πλέον εύστοχες και επιτυχημένες ενέργειες με σοβαρώτατες θετικές επιπτώσεις στη λειτουργία του και την απόδοσή του. Προκύπτει ακόμα ότι η αποκέντρωση δραστηριοτήτων μπορεί να συνεχιστεί και να επεκταθεί ακόμη τόσο από το κέντρο προς τη περιφέρεια όσο και σε τοπικό επίπεδο από τις Δ/νσεις Γεωργίας, Δ/νσεις Δασών κλπ. προς γραφεία γεωργικής ανάπτυξης, δασαρχεία κλπ.

Οι αρνητικές επιπτώσεις της αποκέντρωσης οφείλονται κύρια στην έλλειψη προετοιμασίας των υπηρεσιών του Υπουργείου να ανταποκριθούν στις νέες δραστηριότητες και ευθύνες που τους ανατέθηκαν.

Επισημαίνεται βέβαια ότι δεν είναι η κατεύθυνση της συνεχούς αποκέντρωσης που θα λύσει τελικά όλα τα προβλήματα αλλά η σταδιακή περιφερειοποίηση της αγροτικής πολιτικής με την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων σαν ουσιαστικό στοιχείο.

Ειδικότερα

1. Οι δυσκολίες που παρουσιάζονται στη λειτουργία των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας όπως περιγράφονται σε άλλες παραγράφους αυτής της εργασίας, αποτελούν τους ανασταλτικούς παράγοντες της πλήρους επιτυχίας της αποκέντρωσης δραστηριοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες.
2. Οι κεντρικές υπηρεσίες παρά το γεγονός πως η αποκέντρωση ορισμένων δραστηριοτήτων είναι τετελεσμένο γεγονός δεν αποδέχονται πολλές φορές τη λογική της αποκέντρωσης από έλλειψη εμπιστοσύνης προς τις περιφερειακές υπηρεσίες ή από κεκτημένη συνήθεια. Ανάλογη είναι και η συμπεριφορά των περιφερειακών υπηρεσιών που από αδυναμία υλοποίησης των δραστηριοτήτων που αποκεντρώθηκαν συνεχίζουν να απευθύνονται στις κεντρικές υπηρεσίες. Έτσι δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο δραστηριοτήτων που έχουν ήδη αποκεντρωθεί και που σαν συνέπεια θα περίμενε κανείς μείωση του φόρτου εργασίας των κεντρικών υπηρεσιών, ο φόρτος αυτός να παραμένει με τη μορφή αλληλογραφίας, ερωτήσεων, τηλεφωνημάτων κλπ. από τις περιφερειακές προς τις κεντρικές υπηρεσίες του Υπ. Γεωργίας.

3. Φαίνεται ότι υπάρχουν και άλλες δραστηριότητες των κεντρικών υπηρεσιών που μπορούν να αποκεντρωθούν προς τις περιφερειακές υπηρεσίες. Εκεί όμως που υπάρχουν σοβαρά περιθώρια αποκέντρωσης είναι μέσα στο τοπικό πλαίσιο των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας.
4. Σοβαρά περιθώρια αποκέντρωσης υπάρχουν επίσης στο εσωτερικό των κεντρικών υπηρεσιών με μετάθεση αρμοδιοτήτων από το επίπεδο της πολιτικής ηγεσίας του Υπ. Γεωργίας (Υπουργό, Υφυπουργούς, Γενικός Γραμματέας) προς τις Διευθύνσεις ανάλογα βέβαια με τη μορφή και το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων.
5. Η έλλειψη επίσης σοβαρής μηχανογραφικής υπηρεσίας με εκτεταμένη διασύνδεση σε ολόκληρη τη περιφέρεια εμποδίζει τη πλήρη ανάπτυξη των αποκεντρωμένων δραστηριοτήτων, την επέκτασή τους και σε άλλα αντικείμενα και περιορίζει τον έλεγχο και τη συλλογή των απαραίτητων πληροφοριών.
6. Η δυσκολία στα θέματα εν γένει της επικοινωνίας μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών υπηρεσιών εκδηλώνεται με μεγάλη οξύτητα στις δραστηριότητες που αποκεντρώνονται. Οι κεντρικές υπηρεσίες είναι επιφυλακτικές και δεν εμπιστεύονται τις περιφερειακές ενώ οι τελευταίες λόγω ανετοιμότητας διαμαρτύρονται και ενοχλούν με χίλιους τρόπους τις κεντρικές. Γίνεται πάντως η εκτίμηση ότι η αποκέντρωση δραστηριοτήτων που έγινε μέχρι σήμερα είχε θετικώτατα αποτελέσματα, πρέπει να συνεχιστεί σε κεντρικό, κεντρικό-περιφερειακό και τοπικό επίπεδο με παράλληλη προσπάθεια ξεπεράσματος των βασικών αιτίων δυσλειτουργίας των υπηρεσιών.

Προκύπτει ότι σοβαρό πρόβλημα για την καλλιέρευση της επικοινωνίας κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών είναι η απλοποίηση-τυποποίηση και η ελαχιστοποίηση των μεταβιβαζομένων εντολών, εγγράφων, αποφάσεων κ.λ.π.

7. Δημοκρατική Λειτουργία

Γενικά

Μία διαπίστωση της εργασίας αυτής είναι πως στις υπηρεσίες του Υπ. Γεωργίας υπάρχει σε σοβαρό βαθμό, αυτό, που στη συνηθισμένη γλώσσα ονομάζεται δημοκρατική λειτουργία και η οποία εκδηλώνεται κύρια με δύο μορφές: Η πρώτη με την έννοια ότι υπάρχει ελευθερία έκφρασης των απόψεων όλων των υπαλλήλων ανεξάρτητα από βαθμό και ειδικότητα. Η δεύτερη με την έννοια της δυνατότητας συμμετοχής στη λήψη των αποφάσεων. Είναι γεγονός όμως πως οι παραπάνω μορφές της δημοκρατικής λειτουργίας των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας δεν επαρκούν και με την έννοια ότι οι υπάλληλοι, σαν ελεύθεροι πολίτες δικαιούνται πολύ περισσότερη ελευθερία έκφρασης και συμμετοχής, αλλά και με την έννοια ότι οι μορφές της δημοκρατικής λειτουργίας πρέπει να γίνουν περισσότερες, με σοβαρότερο ποιοτικό περιεχόμενο έτσι που να απελευθερώνουν τις ανθρώπινες δυνατότητες σε κατευθύνσεις χρήσιμες και για τη πολιτεία και τον πολίτη.

Ειδικότερα

1. Προκύπτει ότι το ιεραρχικό σύστημα πάνω στο οποίο είναι οικοδομημένη όλη η Δημόσια Διοίκηση δεν μπορεί παρά να διαμορφώνει υπαλλήλους υποταγμένους προς τα πάνω και καταπιεστικούς προς τα κάτω.
2. Χρονικό σημείο μετά από το οποίο η άκαμπτη ιεραρχική δομή φαίνεται να κάνει σοβαρές παραχωρήσεις σε διάλογο, δυνατότητα έκφρασης και συμμετοχής σε άλλα θέματα είναι μετά τη πτώση της δικτατορίας το 1974 και σε κάπως περισσότερο οργανωμένη μορφή μετά τις εκλογές του 1981.
3. Προκύπτει όμως ότι ενώ έχουν γίνει σοβαρά βήματα αν συγκρίνει κανείς τη σημερινή κατάσταση με εκείνη πριν από δεκαπέντε ή είκοσι χρόνια, η νέα αυτή αντίληψη δεν είναι ακόμα ούτε θεσμοθετημένη αλλά ούτε έχει δημιουργηθεί μία παράδοση μέσα στις υπηρεσίες όπου η δημοκρατική λειτουργία να επιβάλλεται και να λειτουργεί αυτοδύναμα.
4. Υπάρχει ανάγκη όπως η δημοκρατική λειτουργία των υπηρεσιών θεσμοθετηθεί μέσα από διαδικασίες για τις οποίες και λίγη πείρα υπάρχει στο Υπουργείο αλλά και γενικότερα στον ελληνικό χώρο, όπου οι διαδικασίες συμμετοχής των

πολιτών στα εν γένει θέματα που τους ενδιαφέρουν, δεν είναι σοβαρά αναπτυγμένες.

5. Διαπιστώνεται ακόμα ότι και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των υπαλλήλων του Υπ. Γεωργίας δεν κατάφεραν μέχρι σήμερα να κάνουν κάποιες συγκεκριμένες προσπάθειες για τις κατευθύνσεις, την έκταση και το περιεχόμενο μιάς περισσότερο δημοκρατικής παρουσίας και συμμετοχής των υπαλλήλων του Υπ. Γεωργίας στο χώρο εργασίας τους.
6. Έτσι η ασάφεια που υπάρχει σήμερα πολλές φορές οδηγεί σε μία αποδιοργάνωση ή ελαστική λειτουργία στα θέματα που σχετίζονται με τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των υπαλλήλων. Είναι απολύτως απαραίτητο να διερευνηθεί η δυνατότητα επέκτασης της δημοκρατίας στο χώρο του Υπ. Γεωργίας προς δύο κυρίως κατευθύνσεις. Η μία κατεύθυνση είναι η συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων που αφορούν μία οργανωτική μονάδα, η διαφάνεια των αποφάσεων αυτών ιδίως εκείνων με οικονομική σημασία και η πλήρης ενημέρωση και πληροφόρηση. Η δεύτερη κατεύθυνση είναι η φροντίδα του κράτους προς τον υπάλληλο σαν εργαζόμενο. Η σχέση αυτή θέλει ιδιαίτερη μελέτη και ανάλυση. Γιατί κάπου η σχέση υπαλλήλου-κράτους γίνεται απρόσωπη για το κράτος. Έτσι μία πολιτική με εντονότερη και σε μόνιμη μορφή τη παρουσία του κράτους που αμοίβει, επαινεί, εκπαιδεύει, φροντίζει αλλά και που τιμωρεί, ^{κοντά} ~~δίπλα~~ στον υπάλληλο γίνεται πολύ απαραίτητη και μπορεί να καταξιώσει την έννοια της δημοκρατίας.
7. Η υπουργική εγκύκλιος που θεσμοθετούσε τις συνελεύσεις των Δ/νσεων, όπου υπάρχει η δυνατότητα έκφρασης απόψεων τόσο σε υπηρεσιακά θέματα όσο και σε εξωυπηρεσιακά θέματα, είχε πράγματι ευεργετικά αποτελέσματα ιδίως τη πρώτη περίοδο της εφαρμογής της. Με το χρόνο όμως οι συνελεύσεις αυτές είτε δεν πραγματοποιούνται πλέον, ή έγιναν συνελεύσεις ρουτίνας.

8. Ενημέρωση - Πληροφόρηση - Μετεκπαίδευση

Γενικά

Προκύπτει ότι το θέμα της ουσιαστικής γνώσης των θεμάτων με τα οποία ασχολούνται οι υπάλληλοι του Υπ. Γεωργίας παρά την κολοσιαία σημασία του, δεν έγινε ποτέ αντικείμενο σοβαρής επεξεργασίας. Διαπιστώνεται πως το μεγαλύτερο μέρος του επιστημονικού προσωπικού δεν ανανεώνει παρά μόνον ευκαιριακά τις γνώσεις του και ουσιαστικά παραμένει με τις πανεπιστημιακές γνώσεις που με το χρόνο εξανεμίζονται και αρκείται στην ανάγνωση υπηρεσιακών εγγράφων και αποφάσεων. Το ίδιο συμβαίνει και με την κατηγορία ΜΕ υπαλλήλων του Υπ. Γεωργίας που πολλές φορές κρύβουν φοβερή δυναμικότητα λόγω της πείρας τους και οι οποίοι δεν είχαν ποτέ στην πορεία της υπαλληλικής τους ζωής ούτε την ευκαιρία ενός μικρού σεμιναρίου.

Πιστεύεται ότι είναι μέσα στη σωστή δημοκρατική λειτουργία του Υπ. Γεωργίας το δικαίωμα της ενημέρωσης-πληροφόρησης με συγκεκριμένο τρόπο και σύστημα και πολύ περισσότερο το δικαίωμα της μετεκπαίδευσης όλων των υπαλλήλων του Υπ. Γεωργίας ανεξάρτητα από βαθμό και κατηγορία.

Ειδικότερα

1. Είναι κοινή διαπίστωση πως πλην εξαιρέσεων οι υπάλληλοι του Υπ. Γεωργίας δεν μελετούν ούτε ενημερώνονται στις εξελίξεις που πραγματοποιούνται στα αντικείμενα με τα οποία ασχολούνται. Είναι χαρακτηριστική από αυτή την άποψη η πλήρης ανυπαρξία βιβλίων ή περιοδικών από τα γραφεία των υπαλλήλων.
2. Η ανανέωση των γνώσεων ταυτίζεται στο Υπ. Γεωργίας με την ανάγνωση υπηρεσιών εγγράφων, στατιστικών πινάκων, αποφάσεων και κοινοτικών κανονισμών.
3. Η διαπίστωση αυτή της μη ανανέωσης των γνώσεων είναι κοινή είτε αναφέρεται κανείς σε κεντρικές είτε σε περιφερειακές υπηρεσίες.
4. Η απαίτηση ανανέωσης των γνώσεων στα πλαίσια του Υπ. Γεωργίας είναι ένα από τα σοβαρότερα αιτήματα της μεγάλης πλειοψηφίας των υπαλλήλων και η μεθοδευμένη ικανοποίηση αυτής της απαίτησης μπορεί να αποφέρει ουσιαστική βελτίωση του έργου που επιτελείται.
5. Η απαίτηση αυτή εμφανίζεται με πολύ μεγαλύτερη έμφαση από τους υπαλλήλους

των περιφερειακών υπηρεσιών λόγω της εμφανούς αδυναμίας τους να ανταποκριθούν σε ερωτήματα και ζητήματα τεχνικής ή τεχνολογικής μορφής.

6. Η βιβλιοθήκη του Υπ. Γεωργίας ενώ είναι πλούσια σε υλικό, χρησιμοποιείται λίγο, έχει μεγάλες δυσκολίες λειτουργικές και οικονομικές και δεν μπορεί να ανταποκριθεί ούτε στοιχειωδώς στις υπάρχουσες ανάγκες.
7. Το θέμα αυτής της παραγράφου σχετίζεται έμμεσα και άμεσα με την λειτουργία και την αποδοτικότητα των ερευνητικών ιδρυμάτων που λειτουργούν στα πλαίσια του Υπ. Γεωργίας και για τα οποία αποφεύγονται η έκφραση οποιασδήποτε άποψης γιατί δεν αποτέλεσαν αντικείμενο της παρούσας έρευνας.
8. Διαπιστώνεται επίσης πως στο Υπ. Γεωργίας υπάρχει σοβαρός αριθμός υπαλλήλων με σοβαρές μεταπτυχιακές σπουδές, ή και με δεύτερο πτυχίο, οι οποίοι εν γένει δεν χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τις σπουδές τους ή τη πείρα τους.
9. Επισημαίνεται η έλλειψη στο Υπ. Γεωργίας μίας Δ/νσης που να ασχολείται ερευνητικά με θέματα αγροτικής πολιτικής ή θέματα κοινωνιολογίας του αγροτικού χώρου.

9. Προτάσεις

Γενικά

Με βάση όσα αναφέρθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους, θα επιχειρηθεί η ανάπτυξη ορισμένων προτάσεων που αφορούν ειδικά ή γενικά ζητήματα, με τρόπο που μπορούν να αποτελέσουν την αφετηρία για την απόπειρα αναδιοργάνωσης του Υπ. Γεωργίας.

Ο χωρισμός σε ενότητες του τμήματος Διαπιστώσεις-Συμπεράσματα αυτής της εργασίας υπήρξε σκόπιμος και στόχευε από την αρχή να διευκολύνει μία μεθοδευμένη παρουσίαση και του τμήματος των προτάσεων.

Οι προτάσεις που διατυπώνονται, φαίνεται σε μία πρώτη εκτίμηση, ότι μπορούν να χωριστούν σε τρεις κατηγορίες:

Η πρώτη θα μπορούσε να ονομαστεί κατηγορία προτάσεων που είναι άμεσα υλοποιήσιμες και που η εφαρμογή τους θα μπορούσε να έχει άμεσα αποτελέσματα.

Μία δεύτερη κατηγορία προτάσεων που η υλοποίησή τους χρειάζεται σοβαρώτερη προετοιμασία και που η εφαρμογή τους αναμένεται να έχει αποτελέσματα σε μεσοπρόθεσμη βάση.

Τέλος, μία τρίτη κατηγορία που αναφέρεται σε μεγάλα θεσμικά θέματα και που θα μπορούσε να αναπτυχθεί σε μακροπρόθεσμη βάση και χρειάζεται πρωτοβουλίες που ξεπερνούν τα όρια του Υπ. Γεωργίας.

Είναι απαραίτητο να τονιστεί πως και το τμήμα των προτάσεων, δεν αποτελεί παρά, μία εμπειρικοτεχνική προσέγγιση και δεν βασίζεται σε καμιά συγκεκριμένη μέθοδο με επιστημονική βάση. Γιαυτό είναι απολύτως απαραίτητο, στη φάση της αποδοχής αλλά και της εφαρμογής τους, να τύχουν ευρύτερης επιδοκιμασίας τόσο σε επίπεδο πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου όσο και των υπηρεσιακών παραγόντων και συνδικαλιστικών οργανώσεων.

Τονίζεται ακόμα, πως η υλοποίηση των προτάσεων ακόμα και των δύο πρώτων κατηγοριών, θα αποδειχτεί δύσκολο εγχείρημα για ευνόητους λόγους, που αποτελούν μέρος του όλου προβλήματος οργάνωσης και λειτουργίας του Υπ. Γεωργίας όπως περιγράφηκαν στο τμήμα Διαπιστώσεις και Συμπεράσματα αυτής της εργασίας. Χρειάζεται μάλιστα ιδιαίτερη προσπάθεια να ξεπεραστεί μία βασική αντίφαση που προφανώς ενυπάρχει σε αυτή καθαυτή την ουσία και το περιεχόμενο αυτών των προτάσεων. Ότι δηλαδή, ζητείται από το μηχανισμό του Υπ. Γεωργίας όπως είναι και βρίσκεται σήμερα, να ξεπεράσει τον εαυτό του και να υλοποιήσει προτάσεις, που μπορούν να οδηγήσουν σε μία άλλη ποιότητα εργασίας και απόδοσης.

Η αντίφαση αυτή που σε μία πρώτη εκτίμηση φαίνεται σαν ανυπέρβλητη, είναι δυνατόν να ξεπεραστεί μερικά, μόνον, αν η υλοποίηση των προτάσεων γίνει με αυστηρό και μεθοδευμένο τρόπο. Χρειάζεται με άλλα λόγια να δοθεί στη φάση υλοποίησης των προτάσεων των δύο πρώτων κατηγοριών η απαραίτητη έμφαση, ανάλογη εκείνης που δίνεται σε άλλα θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου, όπως οι τιμές ή οι κοινοτικές επιδοτήσεις. Αυτό αναφέρεται γιατί υπάρχει στον ελληνικό χώρο για πολλούς και διάφορους λόγους, μία μόνιμη τάση υποβάθμισης των οργανωτικών προβλημάτων της Δημόσιας Διοίκησης. Ενώ τουναντίον πιστεύεται ότι οι αποτελεσματικές απόπειρες αναδιοργάνωσης ενός οποιουδήποτε συστήματος, είναι έμμεσα το ίδιο κερδοφόρες οικονομικά και πολιτικά, όπως και οι άλλες δραστηριότητες του Υπ. Γεωργίας.

Οι προτάσεις όπως διατυπώνονται, αναφέρονται σε επί μέρους ειδικά ή γενικά ζητήματα, ενώ στην ουσία αποτελούν ενότητες θεμάτων και έχουν ανάγκη πριν τεθούν σε εφαρμογή από κατάλληλη προετοιμασία και μεθόδευση. Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη φάση προετοιμασίας εφαρμογής των προτάσεων ιδιαίτερα όσον αφορά το ποιός έχει την ευθύνη για την διατύπωση των προτάσεων, τη παρακολούθηση για την εκτέλεση ή πραγματοποίησή τους και τη καταγραφή των αποτελεσμάτων. Επισημαίνεται ότι, η εφαρμογή των προτάσεων που αναφέρονται σε αυτή την εργασία, εμπεριέχει μία μικρότερη φάση που επιβάλλει τη μεθοδευμένη προετοιμασία της εφαρμογής τους.

Επισημαίνεται ακόμα, πως η επιτυχία της απόπειρας αναδιοργάνωσης του Υπ. Γεωργίας επιβάλλει την υλοποίηση πολλών από τις προτάσεις ταυτόχρονα, όπως ενδεχόμενα και τη μετάθεση προτάσεων της πρώτης κατηγορίας στη δεύτερη και τανάπαλιν, στις περιπτώσεις που αυτό κρίνεται απαραίτητο.

Τέλος, διατυπώνεται η άποψη, πως η επιτυχία της εφαρμογής των προτάσεων αυτών, είναι άμεση συνάρτηση της ύπαρξης ενός μηχανισμού διακλαδωμένου μέσα στην υπηρεσία, που παράλληλα με την άλλη τρέχουσα εργασία του, θα ασχοληθεί συστηματικά και μεθοδευμένα με την υλοποίησή τους. Η εποπτεία αυτού του μηχανισμού και η σωστή καθοδήγησή του ίσως αποδειχθεί δύσκολο και πολύ κουραστικό έργο.

Ειδικότερα

1. Αναβαθμίζεται με κατάλληλο προσωπικό και αρμοδιότητες η Δ/νση Οργάνωσης και Μεθόδων του Υπ. Γεωργίας στη βάση που αναφέρεται στο σχέδιο για το νέο οργανισμό η οποία και αναλαμβάνει τη διατύπωση, την εξειδίκευση και το συντονισμό για την υλοποίηση των προτάσεων που αναφέρονται σε αυτή την εργασία.

Αρχικές προϋποθέσεις της κατεύθυνσης εργασίας στη φάση υλοποίησης των προτάσεων είναι η ακόλουθη:

1. Υπάρχει άμεσο, καθημερινό ενδιαφέρον της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου που εκδηλώνεται με την υλοποίηση αυτών των προτάσεων όπως και με την εξειδίκευσή τους όπου κρίνεται απαραίτητο.
2. Η υλοποίησή των προτάσεων πραγματοποιείται ουσιαστικά από τις αρμόδιες υπηρεσίες ανάλογα με το αντικείμενο, στις οποίες πρέπει να εξηγηθεί με σαφήνεια η προσπάθεια που αναλαμβάνεται από πλευράς πολιτικής ηγεσίας, για την αναδιοργάνωση του Υπουργείου με σκοπό την καλλίτερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία του.

Η αρχή της θεωρίας της οργάνωσης "ανάθεση και έλεγχος" με την έννοια ότι "ανατίθεται μία εργασία σε μία υπηρεσιακή μονάδα και στη συνέχεια η μονάδα ελέγχεται αυστηρά για την πραγματοποίησή της" πρέπει να αποτελέσει τη βασική μεθοδολογική προσέγγιση εργασίας στη φάση υλοποίησης των προτάσεων.

Στη φάση της υλοποίησης των προτάσεων πρέπει να επιχειρηθεί η εξασφάλιση της συμπαράστασης όλων χωρίς εξαίρεση των συνδικαλιστικών φορέων που υπάρχουν στα πλαίσια του Υπ. Γεωργίας με βάση το σκεπτικό πως η καλλίτερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία του Υπουργείου είναι πέρα από πολιτικές διαφορές και απόψεις και πάνω από τρέχουσες διαφορές κλαδικού, οικονομικού ή άλλου χαρακτήρα. Πρέπει να εξηγηθεί ακόμα πως η απόπειρα αναδιοργάνωσης του Υπουργείου μπορεί και πρέπει να αναπτυχθεί χωρίς διατάραξη της τρέχουσας εργασίας και παράλληλα με τις υπάρχουσες επί μέρους διαφορές.

Πρώτη Κατηγορία Προτάσεων

2. Επανεξετάζεται η τοποθέτηση των στελεχών που βρίσκονται επικεφαλής οργανωτικών μονάδων του Υπ. Γεωργίας ιδιαίτερα στις θέσεις Διευθυντή και Τμηματάρχη σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο. Μέγιστος στόχος πρέπει να είναι η επάνδρωση αυτών των θέσεων με όσο το δυνατόν ικανώτερους υπαλλήλους. Ελάχιστος στόχος πρέπει να είναι η επάνδρωση αυτών των θέσεων με εν γένει αποδεκτούς από το προσωπικό υπαλλήλους. Το ζήτημα αποκτάει ιδιαίτερο ενδιαφέρον ενόψει της εισαγωγής του ενιαίου του βαθμολογίου.

Εξετάζεται η λειτουργία όλων των οργανωτικών μονάδων από άποψη προσωπικού. Απομακρύνονται οι υπάλληλοι που δημιουργούν σοβαρές τριβές ή σοβαρές αμφισβητήσεις στα πλαίσια του Τμήματος ή της Διεύθυνσης.

Ελέγχεται αν όλοι οι υπάλληλοι έχουν ή όχι απασχόληση και γίνονται οι απαραίτητες μετακινήσεις. Ελέγχεται η δυνατότητα μετακίνησης υπαλλήλων που νοιώθουν εκτός αντικειμένου σε τμήματα που υπάρχουν αντικείμενα της αρεσκείας τους.

3. Σχεδιάζεται ένα πρόγραμμα αναδιοργάνωσης όλων των υπηρεσιών υποστήριξης του Υπ. Γεωργίας. Ιδιαίτερα:
 1. Της δακτυλογράφησης
 2. Της διεκπεραίωσης εγγράφων
 3. Των κλητήρων
 4. Της φροντίδας για τα κτίρια και ιδιαίτερα της εσωτερικής τους λειτουργίας, και εμφάνισης.
 5. Της καθαριότητας
 6. Των μεταφραστριών
 7. Της γραμματειακής υποστήριξης των Δ/νσεων
 8. Των γραφομηχανών
 9. Των φωτοτυπικών μηχανημάτων
 10. Των πάσης φύσεως εκτυπωτικών μηχανημάτων
 11. Των τηλεφωνικών επικοινωνιών και TELEX.
4. Σχεδιάζεται ένα πρόγραμμα συχνότερης επικοινωνίας της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου με τις υπηρεσίες. Η πολιτική ηγεσία επισκέπτεται συχνά τις υπηρεσίες, ασχολείται μέσα στις υπηρεσίες με τρέχοντα ή άλλα θέματα. Οργανώνονται συχνά ευρύτερες συσκέψεις της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου με υπηρεσιακούς παράγοντες για θέματα που αποτελούν ενότητες εργασίας ή αποτελούν συναντήσεις γνωριμίας και προσωπικής επικοινωνίας. Στις συσκέψεις αυτές καταβάλλεται φροντίδα να συμμετέχουν όχι μόνο οι επικεφαλής Διευθύνσεων και Τμημάτων αλλά και οι αναπληρωτές τους.

Οργανώνονται επισκέψεις της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου στη περιφέρεια, όπου γίνονται συσκέψεις με τις υπηρεσίες και άλλους φορείς συγγενικού ενδιαφέροντος με το Υπ. Γεωργίας. Κατά τακτά χρονικά διαστήματα το Υπ. Γεωργίας "μεταφέρεται και λειτουργεί" σε Πρωτεύουσες Νομών ή άλλες επαρχιακές πόλεις.
5. Επιβάλλεται η λειτουργία των συνελεύσεων κατά Διεύθυνση όπου η έμφαση πρέπει να δίνεται στη πληροφόρηση και ενημέρωση των υπαλλήλων γύρω από τα αντικείμενα της εργασίας τους όπως και στην αναζήτηση τρόπων απλοποίησης και επιτάχυνσής της.

Οι συνελεύσεις των υπαλλήλων πρέπει να αποτελέσουν τη βάση για την ανάπτυξη του δίπτυχου δημοκρατική λειτουργία-δημοκρατική πειθαρχία στα πλαίσια του Υπ. Γεωργίας. Είναι απαραίτητο όπως με το χρόνο διατυπωθούν ορισμένοι κανόνες που να καθορίζουν την ουσία και το περιεχόμενο του δίπτυχου αυτού με προοπτική τη δημιουργία θεσμών που να καταξιώνουν την έννοια της δημοκρατίας.

6. Επιχειρείται μία δεύτερη απόπειρα αποκέντρωσης δραστηριοτήτων με έμφαση:
 1. Τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τις Δ/νσεις Γεωργίας, Δασών κλπ. προς Γραφεία Γεωργικής Ανάπτυξης, Δασαρχεία, κλπ.
 2. Τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το επίπεδο της πολιτικής ηγεσίας στο επίπεδο της Διεύθυνσης κεντρικής ή περιφερειακής.
 3. Τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες.
 4. Τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές ή περιφερειακές υπηρεσίες σε ενώσεις γεωργικών συνεταιρισμών ή συνεταιρισμούς.
7. Ενισχύονται άμεσα με προσωπικό τα Γραφεία Γεωργικής Ανάπτυξης. Υπάρχει η άποψη πως υπάρχει η δυνατότητα μεταφοράς επιστημονικού προσωπικού και ΜΕ υπαλλήλων από τις Δ/νσεις Γεωργίας στα κατά τόπους Γραφεία Γεωργικής Ανάπτυξης.
8. Δημιουργείται ένα άτυπο δια-Διευθυντικό όργανο που ασχολείται:
 1. Με την απλοποίηση των αποφάσεων και εγκυκλίων που αποστέλονται από το κέντρο προς τη περιφέρεια.
 2. Με τον συντονισμό των αποφάσεων και εγκυκλίων που εκδίδονται από τις κεντρικές υπηρεσίες για να υπάρχει ενιαία ενημέρωση και γνώση όπως και συντονισμός των ζητούμενων πληροφοριών και στοιχείων.
 3. Με την καθιέρωση ενιαίας ορολογίας που πρέπει να χρησιμοποιείται σε έγγραφα, αποφάσεις και γενικότερα κείμενα του Υπ. Γεωργίας.
 4. Με τον εντοπισμό των επικαλύψεων που παρέμειναν και στο νέο οργανισμό ή το κατάλληλο συντονισμό τους εκεί όπου η εξαφάνιση των επικαλύψεων είναι αδύνατος.
 5. Με τον προσδιορισμό του ακριβούς ρόλου των οριζόντιων Διευθύνσεων που μπορούν να ανδειχθούν μεγάλης σημασίας για το Υπουργείο αν προσδιοριστούν σαφέστερα αλλά οριοθετηθούν ταυτόχρονα, οι αρμοδιότητές τους. Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στο σημείο αυτό στη συλλογή των πληροφοριών από τη περιφέρεια προς το κέντρο.
 6. Με τον εντοπισμό και την αναθεώρηση των αποδεκτών (κοινοποιήσεις) των διαφόρων εγγράφων ή αποφάσεων.
 7. Με την ελαχιστοποίηση των αποστελομένων εγγράφων αποφάσεων και TELEX από το κέντρο προς τη περιφέρεια.
 8. Με τον εντοπισμό εκείνων των γραφειοκρατικών διαδικασιών που πηγάζουν από τη δυσπιστία και την έλλειψη εμπιστοσύνης του κράτους προς το πολίτη και με τον κατά το δυνατόν περιορισμό τους.

9. Προσπάθεια εντοπισμού δυσλειτουργιών στα πλαίσια του Υπ. Γεωργίας που δεν οφείλονται σε επικαλύψεις αλλά κύρια στην ύπαρξη επαναλαμβανόμενων δραστηριοτήτων σε δύο ή περισσότερα σημεία. Φαίνεται πως υπάρχουν εκατοντάδες τέτοιες δυσλειτουργίες που ο εντοπισμός τους είναι δύσκολος αλλά που η θεραπεία τους μπορεί να αποβεί ιδιαίτερα χρήσιμη.
10. Πρέπει να επιχειρηθεί άμεσα ο συντονισμός των κεντρικών υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας. Ο συντονισμός αυτός είναι πολύ απαραίτητος και ίσως αποτελεί βασική υπόθεση για την επιτυχία οποιασδήποτε απόπειρας αναδιοργάνωσης του Υπουργείου. Μπορεί να βασιστεί στο τρίπτυχο: Σύμβουλοι Υπ. Γεωργίας-Δια-Διευθυντικό Όργανο-Δημοκρατική λειτουργία. Για το σκοπό αυτό χρειάζεται ένας σαφής προσδιορισμός των μερών του:
 1. Οριοθετείται ο ρόλος των συμβούλων σε μία κατεύθυνση "αφανούς" παρουσίας στα περισσότερα θέματα και "εμφανούς" παρουσίας μόνο σε θέματα μεγάλα και δύσκολα.

Οι σύμβουλοι δεν αναμειγνύονται στις τρέχουσες εργασίες των Δ/νσεων, είναι διακριτικοί στο τρόπο που παρεμβαίνουν όταν είναι πολύ απαραίτητο, γίνεται γνωστός ο αριθμός τους, ο ρόλος τους, ο μισθός τους και κοινοποιούνται τα προσόντα τους.
 2. Διατυπώνεται ο ρόλος του Δια-Διευθυντικού οργάνου όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο σημείο αυτής της εργασίας.
 3. Το τρίπτυχο συμπληρώνεται με τη διατύπωση βασικών κανόνων δημοκρατικής λειτουργίας-δημοκρατικής πειθαρχίας των υπηρεσιών και του προσωπικού του Υπ. Γεωργίας.
11. Η προσπάθεια αναδιοργάνωσης του Υπ. Γεωργίας έχει και σε βραχυπρόθεσμη βάση, μεγάλη ανάγκη και από το συντονισμό των υπηρεσιών του Υπουργείου σε επίπεδο νομού. Για το λόγο αυτό επιλέγονται σε πρώτη φάση δέκα από τους σημαντικότερους νομούς από άποψη αγροτικής παραγωγής και ενδιαφέροντος για το Υπουργείο, όπου επιχειρείται συντονισμός των υπηρεσιών με μόνιμη παρακολούθηση των εργασιών και των προβλημάτων τους, με συχνές επισκέψεις της πολιτικής ηγεσίας στους νομούς αυτούς, με επισκέψεις συμβούλων και υπηρεσιακών παραγόντων και με συχνές προσκλήσεις υπηρεσιακών παραγόντων της περιφέρειας στο κέντρο για ενημέρωση και συζήτηση.
12. Επιχειρείται καλλίτερος συντονισμός των εργασιών του Υπ. Γεωργίας και της Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδας. Αυτό επιβάλλεται για πολλούς λόγους αλλά κύρια

γιατί και οι δύο οργανισμοί αναπτύσσουν παράλληλες και επικαλυπτόμενες δραστηριότητες, και σε τοπικό επίπεδο ένα μέρος του προγράμματος του Υπουργείου υλοποιείται από την ΑΤΕ.

Πρέπει παράλληλα να διερευνηθεί η δυνατότητα συνεργασίας του Υπ. Γεωργίας με την ΑΤΕ, τις μεγάλες συνεταιριστικές οργανώσεις, και άλλους οργανισμούς όπως ο Οργανισμός Καπνού και ο Οργανισμός Βάμβακος σε τομείς πέραν εκείνων της γεωργικής πολιτικής όπως η μηχανογράφηση, τα πολιτιστικά κ.α.

13. Με την εφαρμογή του νέου οργανισμού επιχειρείται όπου κρίνεται απαραίτητο η δι-επιστημονική στελέχωση των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας με υπαλλήλους διαφόρων κατηγοριών και κλάδων.
14. Δημιουργείται μία νέα Δ/ση με αντικείμενο τον έλεγχο για την λειτουργία και την απόδοση των υπηρεσιών. Η Δ/ση αυτή που το περιεχόμενό της μπορεί να ενσωματωθεί και στη Δ/ση Οργάνωσης και Μεθόδων πρέπει να αποτελέσει ένα μηχανισμό ελέγχου με απώτερο σκοπό την αυτοδιόρθωση του συστήματος.
15. Επιβάλλεται να παρακινηθούν οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των εργαζομένων στο Υπ. Γεωργίας στην υποβολή συγκεκριμένων προτάσεων για την βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών από το Υπ. Γεωργίας όπως και τρόπων για τη καλλίτερη εφαρμογή του δίπτυχου δημοκρατική λειτουργία-δημοκρατική πειθαρχία.
Έχουν βέβαια μέχρι σήμερα υποβληθεί προτάσεις στις παραπάνω ή και σε άλλες κα-τευθύνσεις αλλά δεν μπορούν να θεωρηθούν σαν ολοκληρωμένες.
16. Πρέπει ενδεχόμενα να δημιουργηθεί ένα γραφείο όπου οι υπάλληλοι μπορούν γραπτά ή προφορικά να αναφέρουν τυχόν παράπονα ή προσωπικά θέματα και τα οποία για διάφορους λόγους δεν μπορούν να εκφράσουν στις υπηρεσιακές μονάδες που ανήκουν. Επιβάλλεται σε αυτή τη περίπτωση να εξασφαλισθεί η εχεμύθεια και η σοβαρότητα που τα θέματα αυτά επιβάλλουν.

Δεύτερη Κατηγορία Προτάσεων

1. Επανεξετάζεται ο τρόπος που λειτουργεί η συλλογή των πληροφοριών και στατιστι-κών στοιχείων και τα οποία μεταβιβάζονται από τη περιφέρεια προς το κέντρο.
Ιδιαίτερα:
 1. Οργανώνεται η συλλογή των πληροφοριών σε τοπικό επίπεδο και χωρίς να υπάρ-χουν επικαλύψεις με τα παραρτήματα της ΕΣΥΕ.
 2. Σχεδιάζονται εκ νέου και χωρίς επαναλήψεις τα ερωτηματολόγια που αποστέλει η Δ/ση Πληροφόρησης στις περιφερειακές υπηρεσίες.

3. Ξεκαθαρίζεται κατά πόσον η Δ/νση Πληροφόρησης επεξεργάζεται κιόλας τα στοιχεία που συλλέγει, ή αποτελεί μία υπηρεσία που απλώς μεσολαβεί και ταξινομεί τις πληροφορίες από τη περιφέρεια προς το κέντρο και αποστέλει πληροφορίες από το κέντρο προς τη περιφέρεια.
 4. Καταβάλλεται προσπάθεια όπως γίνει αποδεκτός αλλά ταυτόχρονα σαφής ο ρόλος της Δ/νσης Πληροφόρησης, από τις άλλες υπηρεσιακές μονάδες του Υπ.Γεωργίας.
2. Προγραμματίζεται η πρόσληψη υπαλλήλων που κρίνονται απαραίτητοι για τις ανάγκες του Υπ. Γεωργίας. Ιδιαίτερα:
1. Πτυχιούχων οικονομικών και διοικητικών υπαλλήλων.
 2. ΜΕ λογιστικών και διοικητικών.
 3. Δακτυλογράφων για τις οποίες λαμβάνεται πρόνοια να μετατάσσονται σε διοικητικούς υπαλλήλους μετά 15ετή υπηρεσία.
 4. Ειδικών σε θέματα οργάνωσης-διοίκησης επιχειρήσεων-μηχανικών, αρχιτεκτόνων κλπ. Οι νέοι υπάλληλοι εκπαιδεύονται στα αντικείμενα του Υπ. Γεωργίας πριν αναλάβουν εργασία.
3. Καταρτίζεται ένα πρόγραμμα απαλλαγής του επιστημονικού προσωπικού του Υπ.Γεωργίας από τρέχουσες εργασίες διοικητικής μορφής ή ελέγχων. Υπάρχει η άποψη ότι πρόσληψη ενός ικανού αριθμού οικονομικών και ΜΕ λογιστικών υπαλλήλων μπορεί να λύσει αυτό το πρόβλημα.
4. Σχεδιάζεται ένα πρόγραμμα μαζικής μετεκπαίδευσης και ενημέρωσης των γεωτεχνικών του Υπ. Γεωργίας ιδιαίτερα των γεωπόνων. Η εκπαίδευση πρέπει να έχει πρακτικό προσανατολισμό και να ανταποκρίνεται στις σημερινές ανάγκες του γεωργικού πληθυσμού της χώρας.
- Ανάλογα με τις δυνατότητες, η μετεκπαίδευση επεκτείνεται και στους υπαλλήλους ΜΕ που ασχολούνται με ελεγκτικά ή διαχειριστικά θέματα.
- Γίνεται αναγκαία η μετάδοση εκλαϊκευμένων επιστημονικών γνώσεων σε μαζική κλίμακα μέσα στο Υπ. Γεωργίας, όπως και η εκλαΐκευση και διάδοση των αποτελεσμάτων των ερευνητικών κέντρων του Υπουργείου.
- Η βιβλιοθήκη του Υπ.Γεωργίας χρειάζεται βέβαια σοβαρή αναβάθμιση, αλλά για τη συνεχή ενημέρωση των υπαλλήλων των κεντρικών και περιφερειακών, χρειάζεται η αναζήτηση περισσότερο ευέλικτων και αποτελεσματικών τρόπων.
5. Αναβαθμίζεται ο ρόλος των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας όπως τα Γραφεία Γεωργικής Αναπτύξεως, Δασαρχεία κλπ. με μέτρα όπως:
1. Αποκέντρωση σε αυτά αρμοδιοτήτων από τις τοπικές Διευθύνσεις ιδιαίτερα οικονομικού ή ελεγκτικού περιεχομένου.

2. Με αύξηση του αριθμού τους και παράλληλο περιορισμό των εργασιών των υπηρεσιών σε επίπεδο νομού.
 3. Ενίσχυση σε προσωπικό, ιδιαίτερα με οικονομικούς, λογιστικούς και διοικητικούς υπαλλήλους.
 4. Αντιμετώπιση του προβλήματος των μετακινήσεων των υπαλλήλων σε χωριά και συνοικισμούς, με προμήθεια υπηρεσιακών αυτοκινήτων ή με ενίσχυση για την αγορά προσωπικού αυτοκινήτου.
 5. Αντιμετώπιση του κτιριακού προβλήματος, της καθαριότητας και της θέρμανσης.
 6. Ορισμό προϊσταμένων σε όλες τις αποκεντρώμενες μονάδες του Υπ. Γεωργίας.
6. Προσπάθεια μεταβολής των υπηρεσιών σε επίπεδο νομού σε ημι-επιτελικές υπηρεσίες με μέτρα, όπως περαιτέρω αποκέντρωση δραστηριοτήτων και προσωπικού, γιατί ορισμένες από τις υπηρεσίες του Υπ. Γεωργίας σε επίπεδο νομού μεταβάλλονται με το χρόνο σε τεράστιους δυσκίνητους γραφειοκρατικούς μηχανισμούς.
7. Αντιμετώπιση του κτιριακού προβλήματος στις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες. Τα σημερινά κτίρια σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο είναι διασκορπισμένα σε πολλά σημεία και ταυτόχρονα δεν ανταποκρίνονται σε στοιχειώδεις κανόνες υγιεινής και εργασιακής πρακτικής.
8. Εκκαθαρίζονται και οργανώνονται τα αρχεία του Υπ. Γεωργίας. Δημιουργούνται νέα με κωδικοποιημένη αρχειοθέτηση και όσα από τα παλιότερα αρχεία είναι απαραίτητα μικροφωνογραφούνται.
9. Επιχειρείται η διαμόρφωση μίας πολιτικής προσωπικού με βάση τις αρχές του Προγραμματισμού Ανθρώπινου Δυναμικού. Σε πρώτη φάση σχεδιάζεται ένα μοντέλο που να παρέχει αυτόματα ανάγκες κατά ειδικότητα, πορεία εξερχομένων και εισερχομένων υπαλλήλων, ηλικιακές τάσεις κλπ.
- Στη συνέχεια διαμορφώνεται ένα σύστημα αξιολόγησης του προσωπικού με βάση την ικανότητα και την απόδοση των υπαλλήλων.
- Επισημαίνεται πως η ύπαρξη συγκεκριμένης πολιτικής προσωπικού και αντικειμενικής αξιολογήσής του, είναι επίσης, μία βασική προϋπόθεση για την επιτυχία της απόπειρας αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών του Υπ. Γεωργίας.
- Επιχειρείται ο προσδιορισμός της αναλογίας επιστημονικού και μη επιστημονικού προσωπικού που πρέπει να εργάζεται σε κάθε υπηρεσιακή μονάδα του Υπ. Γεωργίας.
10. Δημιουργείται το θεσμικό πλαίσιο και ξεκαθαρίζονται θέματα που αναφέρονται στις Δασικές Υπηρεσίες, την Υπηρεσία Εγγείων Βελτιώσεων και τη δραστηριότητα των Συνεταιριστικών Οργανώσεων.

11. Προωθείται με την ίδια έμφαση όπως και σήμερα η μηχανογραφική κάλυψη των αναγκών του Υπ. Γεωργίας. Παράλληλα ορισμένες υπηρεσίες του Υπ. Γεωργίας ενισχύονται και με μικρο-υπολογιστές για εργασίες που δεν μπορούν να καλυφθούν από το ευρύτερο σχέδιο μηχανογράφησης ή κρίνεται πως υπάρχουν που είναι απαραίτητη η αυτόνομη μηχανογραφική λειτουργία. Εξετάζεται παράλληλα μήπως η δυνατότητα χρησιμοποίησης μικρο-υπολογιστών σε ευρύτερη κλίμακα είναι απαραίτητη και ανεξάρτητη από την καθαυτού μηχανογράφηση του Υπ. Γεωργίας.
12. Δημιουργείται μία υπηρεσία του Υπ. Γεωργίας σε επίπεδο νομού, όπου με διαφορετικό από σήμερα οργανωτικό σχήμα, πραγματοποιεί όλες τις εργασίες που γίνονται σήμερα από πολλές υπηρεσίες με αποτέλεσμα την έλλειψη συντονισμού και σφαιρικής γνώσης και αντιμετώπισης των θεμάτων.
13. Διαμορφώνεται από τις υπηρεσίες του Υπουργείου ή από μία νέα υπηρεσία ένα πρόγραμμα αγροτικής πολιτικής που να βασίζεται σε ένα συγκεκριμένο θεωρητικό πλαίσιο και που να διερευνά σε βάθος διάφορα θεωρητικά θέματα οικονομικού, κοινωνικού και οργανωτικού χαρακτήρα της ελληνικής γεωργίας.
14. Πρέπει να μελετηθεί το θέμα του ωραρίου των υπαλλήλων του Υπουργείου που είναι μητέρες. Προκύπτει ότι τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι εργαζόμενες μητέρες δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν με την μείωση μόνο του ωραρίου αλλά χρειάζεται μία διαφοροποιημένη ευέλικτη πολιτική που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες κατά περίπτωση.
15. Χρειάζεται να μελετηθούν τα αίτια και τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα μιάς απροθυμίας, που εμφανίζεται τα τελευταία χρόνια, για μεταπτυχιακές σπουδές των υπαλλήλων του Υπ. Γεωργίας.
16. Σήμερα επιδοτείται στο σύνολό του ο αγροτικός πληθυσμός για την γεωργική εν γένει δραστηριότητά του. Επιβάλλεται η αναζήτηση τρόπων μέσα από τους οποίους να επιβραβεύεται ο αγρότης που είναι περισσότερο οργανωμένος, εκπαιδευμένος που φροντίζει την ποιότητα των προϊόντων του κλπ.
17. Η τακτική που μέχρι σήμερα εφαρμόζεται με την επίσκεψη των γεωτεχνικών σε χωριά και αγροτικές εκμεταλλεύσεις ίσως επιβάλλεται να αντιστραφεί εν μέρει με μαζικές μετακινήσεις αγροτών στα ΚΕΓΕ ή σε πρότυπες αγροτικές εκμεταλλεύσεις. Επιβάλλεται ακόμα η χρησιμοποίηση οπτικο-ακουστικών και εποπτικών μέσων, για την ενημέρωση και καλλίτερη πληροφόρηση των αγροτών.

Τρίτη Κατηγορία Προτάσεων

1. Είναι απαραίτητη η πραγματοποίηση μιάς μελέτης που να εξετάζει γενικότερα το

Υπ. Γεωργίας τόσο από άποψη οργανωτικής δομής όσο και από άποψη περιεχομένου εργασίας. Διατυπώνεται η γνώμη πως το οργανωτικό σχήμα αναπαράγεται συνεχώς τα τελευταία είκοσι χρόνια χωρίς ποτέ να γίνει αντικείμενο ειδικής μελέτης και έρευνας· το ίδιο ισχύει και για το περιεχόμενο εργασίας και δεν αποκλείεται και τα δύο να μην ανταποκρίνονται στις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες της χώρας μας.

2. Είναι απαραίτητο για τη μοντέρνα λειτουργία του Υπ. Γεωργίας να σχεδιαστεί ένα πρόγραμμα αναβάθμισης της Δημόσιας Διοίκησης γενικότερα. Η μεταρρύθμιση στη Δημόσια Διοίκηση είναι βέβαια γνωστό πόσο επείγουσα και απαραίτητη είναι. Μόνο στη περίπτωση που γίνει ένας γενικότερος σχεδιασμός του ρόλου όλων των Δημόσιων Υπηρεσιών με διατύπωση γενικών αρχών και πλαισίου λειτουργίας της με ειδικές αναλύσεις στο προσωπικό κλπ. μπορεί κανείς να είναι σίγουρος για τις προοπτικές και το συγκεκριμένο ρόλο του Υπ. Γεωργίας.
3. Το θέμα της στελέχωσης των Δημοσίων Υπηρεσιών δεν έγινε μέχρι σήμερα αντικείμενο καμιάς επεξεργασίας ή ανάλυσης. Επιβάλλεται όπως η στελέχωση των Δημοσίων Υπηρεσιών αντιμετωπιστεί με βάση τις ευρύτερες προοπτικές οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης σε συνάρτηση με τα προγράμματα σπουδών των Πανεπιστημιακών σχολών, με το θεσμό των μεταπτυχιακών σπουδών στα Πανεπιστήμια και τις Ανώτερες Σχολές, όπως και με τη δημιουργία Σχολής Δημόσιας Διοίκησης.

Απώτερος σκοπός μιάς τέτοιας πολιτικής πρέπει να είναι η είσοδος στις Δημόσιες Υπηρεσίες των πλέον ικανών και διακεκριμένων αποφοίτων των Πανεπιστημιακών Σχολών, πράγμα βέβαια που πρέπει να συνδυαστεί με νέες συνθήκες εργασίας, νέο μισθολόγιο κ.α.

4. Χρειάζεται μία δραστική μεταβολή της συμπεριφοράς του κράτους απέναντι στο πολίτη. Είναι απαραίτητη η διαμόρφωση μιάς νέας αντίληψης που να θεωρεί τον πολίτη κατ'αρχήν ειλικρινή στις δεσοληψίες του με το κράτος, με τη καθιέρωση ενιαίων πιστοποιητικών, δελτίων ταυτότητας με περισσότερα στοιχεία κ.α. με τη παράλληλη θεσμοθέτηση σοβαρών τιμωριών για ψευδή δήλωση, ψευδή φορολογικά στοιχεία κ.λ.π.