

---

## ΟΜΙΛΟΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΜΑΣ

Ταχ. Θυρίδα 30265  
Ταχ. Γραφείο Αθήνας 54,  
100 33 ΑΘΗΝΑ / GR

τηλ. 01/7231259  
fax 01/7238173

---

### Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: ρεαλιστική προοπτική ή σενάριο επιστημονικής φαντασίας;<sup>1</sup>

Το ερώτημα του τίτλου αυτής της εισήγησης υποδηλώνει και τη κεντρική θέση που θα υποστηριχθεί παρακάτω. Η θέση αυτή είναι ότι τα παθολογικά χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα είναι τόσο σοβαρά και οι προϋποθέσεις (τεχνικές, νομικές και πολιτικές) που απαιτούνται για την ανατροπή τους τόσο ριζοσπαστικές, ώστε η προοπτική μιας σχεδιασμένης και συστηματικής διαδικασίας εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης να φαίνεται πρακτικά αδύνατη στο ορατό και το μεσοπρόθεσμο μέλλον. Η θέση αυτή σημαίνει ότι συζητήσεις για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα είτε κινούνται, στην καλλίτερη περίπτωση, στο επίπεδο της επιστημονικής φαντασίας, είτε, στην χειρότερη περίπτωση, που είναι και η πιο συνηθισμένη, βασίζονται σε πολιτική υποκρισία ή τεχνοκρατική αφέλεια.

Η θέση αυτή θα υποστηριχθεί με την επιλεκτική και συνοπτική αναφορά σε ορισμένα καίρια παθολογικά χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης και στις αντίστοιχες αλλαγές που είναι απαραίτητες για την ανατροπή αυτών των χαρακτηριστικών, οι οποίες δεν φαίνονται πρακτικά υλοποιήσιμες στο ορατό και μεσοπρόθεσμο μέλλον. Τέσσερα συγκεκριμένα παθολογικά χαρακτηριστικά θα αναφερθούν παρακάτω. Αυτά αφορούν τον συγκεντρωτισμό και την έλλειψη συνοχής και συντονισμού στις δομές της Δημόσιας Διοίκησης, την κυριαρχία των γραφειοκρατικών κανόνων και μια σειρά παθολογικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν την στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης.

#### I. Συγκεντρωτισμός

Ο συγκεντρωτισμός είναι ένα πολυσυζητημένο χαρακτηριστικό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης του οποίου όμως η έκταση και η σοβαρότητα φαίνεται ότι έχουν υποτιμηθεί. Είτε συγκρίνει κανείς την Ελλάδα με τις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες είτε προσπαθήσει να εκτιμήσει αντικειμενικά τα αποτελέσματα αυτού του συγκεντρωτισμού φτάνει στο συμπέρασμα ότι η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση αποτελεί μια ακραία παθολογική περίπτωση. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτού του συγκεντρωτισμού αποτελούν :

- \* Η σχεδόν ανύπαρκτη με Ευρωπαϊκά κριτήρια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Εκτός από τον κατακερματισμό της Αυτοδιοίκησης και τους κρατικούς ελέγχους που άμεσα ή έμμεσα εξακολουθούν να ισχύουν, παρά την κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας, η ποσοτική σύγκριση με τις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες είναι συντριπτική : στην Ελλάδα η Αυτοδιοίκηση διαχειρίζεται περίπου το 5% των δημοσίων δαπανών και δεν έχει -ούτε θέλει να έχει-

---

<sup>1</sup> Κείμενο της βασικής εισήγησης του δρ Οργάνωσης και Διοίκησης κ. Νίκου Βαρελιδη στην εκδήλωση του Ομίλου με θέμα Προϋποθέσεις για τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, που έγινε στις 21 του Γενάρη του 1992 στην Αίθουσα Συνεδρείων της ΕΣΗΕΑ.

φορολογική αρμοδιότητα, ενώ στην υπόλοιπη Ευρώπη το αντίστοιχο ποσοστό κυμαίνεται από 15% ως 70% και παντού η Αυτοδιοίκηση επιβάλλει τοπική φορολογία.

- \* Η συγκέντρωση εξουσιών και αρμοδιοτήτων στις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων σε σχέση με τις περιφερειακές - νομαρχιακές υπηρεσίες. Παρά την σημαντική αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων της περιόδου 1983 - 1985, οι νομαρχιακές υπηρεσίες εξακολουθούν να διοικούνται από την Αθήνα και αυθεντικά τοπικές υποθέσεις να διεκπεραιώνονται τελικά από τις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων. Χαρακτηριστικά και εξωφρενικά παραδείγματα αποτελούν οι αρμοδιότητες οικονομικής διαχείρισης και διοίκησης προσωπικού. Στον τομέα της διοίκησης προσωπικού οι προϊστάμενοι των νομαρχιακών υπηρεσιών υπουργείου επιλέγονται κεντρικά από το υπηρεσιακό συμβούλιο του αντίστοιχου υπουργείου το οποίο κρίνει (και υποτίθεται ότι συγκρίνει) από την Αθήνα υποψήφιους τους οποίους δεν γνωρίζει (συχνά χιλιάδες υποψήφιους για εκατοντάδες θέσεων). Στον τομέα της οικονομικής διαχείρισης ο προϋπολογισμός της νομαρχίας διαμορφώνεται στην Αθήνα και προσδιορίζει επακριβώς και ξεχωριστά για την κάθε μια από τις υπηρεσίες της νομαρχίας τις δαπάνες για ελάχιστου μεγέθους κατηγορίες εξόδων (π.χ. 50.000 δρχ. για την γραφική ύλη των υπηρεσιών ενός υπουργείου) εμποδίζοντας έτσι κάθε ευελξία διαχείρισης πόρων. Όπως είναι απόλυτα φυσικό αυτού του είδους η συγκέντρωση αποστερεί τις νομαρχιακές υπηρεσίες από οποιαδήποτε δυνατότητα για την άσκηση διοίκησης, με την ουσιαστική έννοια του όρου, με βάση τις τοπικές προτεραιότητες και συνθήκες.
- \* Η συγκέντρωση εξουσιών διοίκησης και ελέγχου στους τομείς οικονομικής διαχείρισης και προσωπικού, σε "κεντρικά" υπουργεία, όπως το Υπουργείο Οικονομικών, το Υπουργείο Προεδρίας, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, το Υπουργείο Εσωτερικών κλπ. Και εδώ η έλλειψη στοιχειώδους αυτονομίας υπηρεσιών και φορέων σε θέματα διαχείρισης δαπανών και διοίκησης προσωπικού και η παρεμβολή πολλαπλών γραφειοκρατικών επιπέδων ελέγχου (π.χ. Υπουργείο Προεδρίας - Υπουργείο Εσωτερικών - Νομαρχία - Δήμος) αποστερεί τους δημόσιους φορείς (υπουργεία, νομαρχίες, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ κλπ.) από βασικές προϋποθέσεις άσκησης διοίκησης. Με άλλα λόγια το έργο ενός φορέα εξαρτάται από εξωτερικούς φορείς ελέγχου και όχι από τον ίδιο τον φορέα ο οποίος το διαχειρίζεται, το γνωρίζει και ο οποίος υφίσταται τις συνέπειες της μη αποτελεσματικής διαχείρισης του. Χαρακτηριστικό, αλλά απολύτως φυσικό, αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι η έλλειψη συντονισμένης και έγκαιρης δράσης των φορέων ελέγχου, με συνέπεια τραγελαφικά φαινόμενα όπως π.χ. εξοπλισμός ΝΠΔΔ που αγοράζεται με πιστώσεις που εγκρίνονται από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, αλλά δεν αξιοποιείται επειδή οι εγκρίσεις για το απαιτούμενο προσωπικό ή για την μισθοδοσία του δεν δίνονται από το Υπουργείο Προεδρίας ή Οικονομικών ή επειδή οι δαπάνες συντήρησής του δεν εγκρίνονται έγκαιρα από το εποπτεύον υπουργείο,
- \* Η συγκέντρωση αρμοδιοτήτων διοίκησης προσωπικού και οικονομικής διαχείρισης σε πολιτικά όργανα (υπουργοί, γενικοί γραμματείς, νομάρχες κλπ.) και ο αντίστοιχα πολύ περιορισμένος ρόλος της υπηρεσιακής ιεραρχίας (γενικοί διευθυντές, διευθυντές).

Για να ανατραπούν στοιχεία συγκεντρωτισμού όπως τα παραπάνω χρειάζεται μια σειρά από εξαιρετικά ριζοσπαστικά μέτρα όπως π.χ :

- \* Η ανάπτυξη της Αυτοδιοίκησης με την υποχρεωτική συνένωση των ΟΤΑ, την διοικητική ανεξαρτητοποίησή τους από το κράτος, και τον τριπλασιασμό ή τετραπλασιασμό της εμβέλειάς τους σε αρμοδιότητες και πόρους, πολύ πέραν όσων προβλέπονται στη πρόσφατη νομοθεσία για δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση.
- \* Η καθιέρωση ουσιαστικής διοικητικής αυτονομίας για τις δημόσιες υπηρεσίες με την δραστηκή μείωση των ελέγχων που ασκούν τα κεντρικά Υπουργεία (Οικονομικών, Προεδρίας

κλπ.) ή άλλοι ιεραρχικά προϊστάμενοι φορείς κ.α. σε θέματα διοίκησης προσωπικού και διαχείρισης πόρων.

- \* Η δραστική μείωση των αρμοδιοτήτων και του προσωπικού των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων και η μετατροπή τους σε καθαρά επιτελικούς φορείς.
- \* Η μεταφορά ουσιαστικών αρμοδιοτήτων διοίκησης προσωπικού και διαχείρισης πόρων από τα πολιτικά όργανα στη δημοσιοϋπαλληλική ιεραρχία.

Τα παραπάνω αποτελούν αλλαγές πολύ πιο ριζοσπαστικές απότι έχει μέχρι τώρα προταθεί σοβαρά ή έχει επιχειρηθεί και η προώθησή τους στην πράξη αποτελεί ένα εξαιρετικά δύσκολο εγχείρημα για το οποίο δεν υπάρχουν οι απαραίτητες τεχνικές, νομικές και πολιτικές προϋποθέσεις.

- \* Από τεχνική άποψη χρειάζεται να μελετηθούν και να σχεδιασθούν οι νέες δομές και οι διαδικασίες μετάβασης σε αυτές τις δομές από την σημερινή κατάσταση σε ένα εύλογο χρονικό διάστημα. Η μέχρι τώρα εμπειρία από πάρα πολύ απλούστερα εγχειρήματα δείχνει ότι το κράτος δεν διαθέτει την απαιτούμενη τεχνική ικανότητα.
- \* Από νομική άποψη χρειάζονται εξαιρετικά πολύπλοκες και συνδυασμένες ρυθμίσεις, οι οποίες υπερβαίνουν κατά πολύ τις δυνατότητες που έχει να επιδείξει η μέχρι τώρα νομοθετική και κοινοβουλευτική εμπειρία και οι οποίες απαιτούν την υπέρβαση πολλών καθιερωμένων νομικών πρακτικών ή ίσως και συνταγματικές μεταρρυθμίσεις.
- \* Από πολιτική άποψη το εγχείρημα φαίνεται περίπου αδύνατο. Χρειάζεται η απογύμνωση των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων από διαχειριστικές αρμοδιότητες και η μετατροπή τους σε καθαρά επιτελικούς μηχανισμούς. Αυτό, σε συνδυασμό με την μεταφορά αρμοδιοτήτων διοίκησης από την πολιτική ηγεσία στην δημοσιοϋπαλληλική ιεραρχία, θα απογυμνώσει την πολιτική ηγεσία από τα μέσα άσκησης πελατειακής (προσωπικής ή κομματικής) επιρροής. Αρκεί να φανταστεί κανείς για παράδειγμα έναν υπουργό Περιβάλλοντος που δεν θα ρυθμίζει αυτός τα ζητήματα του νέφους της Αθήνας ή του Ελαιώνα (αυτά θα ρυθμίζονται από ένα φορέα περιφερειακής αυτοδιοίκησης ή έστω την κρατική περιφερειακή διοίκηση της Αττικής), ούτε τις μεταθέσεις και προαγωγές του προσωπικού, αλλά που θα πρέπει να ασχοληθεί αποκλειστικά με την πολιτική για το περιβάλλον ή για τις χρήσεις γής.

Αν προσθέσει κανείς στα προηγούμενα και άλλες σχετικές αλλαγές όπως την ανάγκη δραστικής κατάργησης των αρμοδιοτήτων των υπουργείων Προεδρίας, Οικονομικών και Εσωτερικών που αφορούν την διοίκηση των δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και την ανάγκη ενοποίησης σε ένα υπουργείο (πχ. ένα νέο Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης) των όσων επιτελικών αρμοδιοτήτων απαιτηθεί να διατηρηθούν, καταλήγει εύκολα στο συμπέρασμα ότι η ανατροπή του συγκεντρωτισμού της Δημόσιας Διοίκησης απαιτεί μέτρα που κινούνται στο χώρο της επιστημονικής φαντασίας.

## II. Ελλειψη Συνοχής και Συντονισμού

Η Δημόσια Διοίκηση λειτουργεί ως ένα άθροισμα στεγανών διοικητικών συστημάτων, είτε αυτά είναι υπουργεία, είτε υπηρεσίες μέσα στα υπουργεία, είτε οργανικές μονάδες μέσα στις υπηρεσίες. Τα συστήματα αυτά συνδέονται μεταξύ τους γραφειοκρατικά για να καλύψουν τυπικές απαιτήσεις συνεργασίας, (ούτε αυτό δεν γίνεται πάντοτε με επιτυχία) και όχι για να διαχειρισθούν ουσιαστικά τα θέματα που απαιτούν διύπουργική ή διύπηρεσιακή συνεργασία. Το φαινόμενο αυτό της στεγανοποίησης χαρακτηρίζει όλες τις μεγάλες γραφειοκρατίες, και τις δημόσιες και λιγότερο τις ιδιωτικές. Αλλά στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση φτάνει σε ακραία επίπεδα. Εν μέρει αυτό

οφείλεται στον διεκπεραιωτικό προσανατολισμό πολιτικής ηγεσίας και υπηρεσιών, για τον οποίο γίνεται ιδιαίτερη αναφορά παρακάτω, αλλά και σε δυό βασικές δομικές αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης.

- \* Η πρώτη δομική αδυναμία είναι ο εξωφρενικός κατακερματισμός του κράτους σε επί μέρους υπουργεία, υπηρεσίες κλπ. Η Ελλάδα έχει τον μεγαλύτερο αριθμό υπουργείων από κάθε άλλη χώρα του ΟΟΣΑ με αρκετή διαφορά. Αν κανείς υπολογίσει και τους αναπληρωτές υπουργούς ή τους υφυπουργούς, που στην πλειοψηφία τους ασκούν αυτόνομη πολιτική εξουσία, τότε η διαφορά μας από τις άλλες χώρες γίνεται εξωφρενική. Στο επίπεδο των υπηρεσιών έχουμε παρόμοια εξωφρενικές καταστάσεις. Το μέσο μέγεθος των υπηρεσιών στην βάση της υπαλληλικής πυραμίδας (τμήμα ή γραφείο) σε πολλές περιπτώσεις δεν ξεπερνά τα δύο άτομα (ένας προϊστάμενος και ένας υφιστάμενος), ενώ κατά το διάστημα που είχαν καταργηθεί οι Γενικές Διευθύνσεις οι κεντρικές υπηρεσίες ορισμένων μεγάλων υπουργείων αποτελούνταν από 80 ή 100 διαφορετικές διευθύνσεις όλες υπαγόμενες στον ίδιο πολιτικό προϊστάμενο. Στις νομαρχίες, όπου το κάθε υπουργείο έχει τις δικές του, συχνά περισσότερες από μια, υπηρεσίες, η κατάσταση είναι ακόμα χειρότερη. Υπάρχουν νομαρχίες με 40 ή 50 ξεχωριστές υπηρεσίες όλες απευθείας υπαγόμενες στον Νομάρχη, των οποίων η στεγανοποίηση ενισχύεται από την ισχυρότατη διοικητική εξάρτησή τους από το Υπουργείο στο οποίο ανήκουν. Υπάρχουν, με απλά λόγια, δομές όπου ένας πολιτικός προϊστάμενος (ο νομάρχης, ο γενικός γραμματέας του υπουργείου) είναι υπεύθυνος για πολλές δεκάδες υπηρεσιών ενώ στη δημοσιοϋπαλληλική ιεραρχία το φαινόμενο 8 ή 10 στελεχών υπαγομένων στον ίδιο προϊστάμενο δεν είναι ασυνήθιστο. Πρόκειται για ένα εξωφρενικό σχήμα επίπεδης ιεραρχίας το οποίο αποκλείει εξ ορισμού την άσκηση οποιασδήποτε διοίκησης, με την στοιχειώδη έννοια του όρου.
- \* Η δεύτερη δομική αδυναμία είναι η σχεδόν παντελής έλλειψη αποτελεσματικών μηχανισμών συντονισμού και συστηματικών διαδικασιών οριζόντιας επικοινωνίας για την εξασφάλιση συνοχής και συνεργασίας. Η έλλειψη αυτή αφορά το πολιτικό επίπεδο, όπου κεντρικά συλλογικά όργανα όπως το Γραφείο Πρωθυπουργού, το Υπουργικό Συμβούλιο και Υπουργικές Επιτροπές ουδέποτε λειτούργησαν με συνέχεια και συνέπεια, αλλά και την υπηρεσιακή ιεραρχία. Εκεί η έννοια των "συμβουλίων διοίκησης" είναι άγνωστη και η διύπηρεσιακή συνεργασία πραγματοποιείται μόνο όταν επιβάλλεται από ένα ανώτερο κλιμάκιο ή από τυπικούς κανόνες. Φυσικά με τις υπάρχουσες δομές σε πολλές περιπτώσεις είναι εξαιρετικά δύσκολη η λειτουργία συντονιστικών μηχανισμών λόγω της επίπεδης ιεραρχίας των υπηρεσιών.

Και στον τομέα αυτό η ανατροπή αυτών των παθολογικών χαρακτηριστικών και η εξασφάλιση στοιχειωδών προϋποθέσεων συνοχής και συντονισμού απαιτεί ριζοσπαστικές αλλαγές που και από τεχνική και από πολιτική άποψη φαίνονται εξαιρετικά δύσκολο να υλοποιηθούν.

Χρειάζεται η δραστική μείωση των Υπουργείων και η αναδιοργάνωση των υπηρεσιών με τη δημιουργία σύμμετρης υπηρεσιακής πυραμίδας. Και τα δυό έχουν κατά καιρούς συμπεριληφθεί στα κυβερνητικά προγράμματα αλλά ποτέ δεν επιχειρήθηκαν σοβαρά στην πράξη. Ένα κυβερνητικό σχήμα με 12 ή και 15 υπουργεία χωρίς αναπληρωτές υπουργούς και η μείωση του αριθμού των διευθυντών των δημοσίων υπηρεσιών στο μισό, παρόλο που τεχνικά μπορεί να θεωρηθούν ως απαραίτητες προϋποθέσεις εκσυγχρονισμού, αποτελούν αλλαγές που στην πράξη κινούνται και αυτές στο χώρο της επιστημονικής φαντασίας.

### III. Κυριαρχία Γραφειοκρατικών Κανόνων

Δεν είναι υπερβολή να υποστηρίξει κανείς ότι οι δημόσιες υπηρεσίες στην Ελλάδα και οι δημόσιοι υπάλληλοι που τις κινούν δεν διοικούν ουσιαστικές παραγωγικές λειτουργίες (όπως είναι η παροχή

υπηρεσιών εκπαίδευσης, κοινωνικής πρόνοιας κλπ.) ούτε είναι προσανατολισμένοι προς την επίτευξη σκοπών, που έχουν αντικειμενικό περιεχόμενο. Αντίθετα διαχειρίζονται ή διεκπεραιώνουν γραφειοκρατικούς κανόνες οι οποίοι δεν εξυπηρετούν πάντοτε παραγωγικές λειτουργίες αλλά την νομιμοφάνεια ή σε πολλές περιπτώσεις την νομιμοποίηση πράξεων οι οποίες είναι αντίθετες προς το καλώς εννοούμενο δημόσιο συμφέρον. Δεν είναι υπερβολή να πει κανείς ότι ο όρος Δημόσια Διαχείριση ή Δημόσια Διεκπεραίωση περιγράφει καλλίτερα από τον όρο Δημόσια Διοίκηση την κατάσταση του κράτους στην Ελλάδα.

Στον τομέα αυτό δεν απαιτούνται απλώς διορθωτικές αλλαγές αλλά **μαζική κατάργηση κανόνων** και ο **ριζικός εκσυγχρονισμός παραδοσιακών και παγιωμένων θεσμών** όπως το δημόσιο λογιστικό, οι διαδικασίες του προϋπολογισμού, πολλές διαδικασίες και ρυθμίσεις που αφορούν θέματα προσωπικού καθώς επίσης και διαδικασίες και ρυθμίσεις που αφορούν επί μέρους τομείς κυβερνητικής δράσης.

Απογραφειοκρατικοποίηση κανόνων αυτής της κλίμακας έχει σοβαρότατες δυσκολίες, τεχνικές, νομικές και πολιτικές. Τεχνικά είναι πολύ δύσκολο, με δεδομένες τις τεχνικές δυνατότητες του κράτους, να σχεδιασθούν από την αρχή, γιατί περί αυτού πρόκειται, νέες λειτουργικές διαδικασίες. Νομικά, εκτός από το πρόβλημα της πολυπλοκότητας των ισχυουσών ρυθμίσεων και την στενή αλληλοεξάρτηση τους που εμποδίζει μεμονωμένες, τοπικές, αλλαγές, χρειάζονται πιθανότατα και αλλαγές στο βασικό θεσμικό - συνταγματικό πλαίσιο μέσα στο οποίο διαμορφώνεται οι κανόνες. Τέλος υπάρχει ισχυρή πολιτική αντίθεση, η οποία είναι ισχυρότερη στην αριστερή πλευρά του πολιτικού φάσματος, αλλά που δεν περιορίζεται μόνο σε αυτή, εναντίον της ευελιξίας και της διακριτικής ευχέρειας στην λήψη αποφάσεων η οποία συναρτάται με ένα σύστημα λιγότερων και χαλαρότερων κανόνων. Η αντίθεση αυτή βασίζεται στο επιχείρημα ότι οι πολλοί και λεπτομερειακοί κανόνες εξασφαλίζουν δίκαιη και ίση μεταχείριση καθώς και διαφάνεια στην λειτουργία του κράτους. Πρόκειται για μια άποψη που προέρχεται είτε από αφέλεια είτε από υποκρισία. Το μόνο που δεν έχει εξασφαλίσει η κυριαρχία των γραφειοκρατικών κανόνων στην Ελλάδα είναι η ίση μεταχείριση και η διαφάνεια. Αντίθετα έχει επιτρέψει την ευρύτατη νομιμοποίηση της άνισης μεταχείρισης, ενώ παράλληλα απονευρώνει τη Δημόσια Διοίκηση από τη λειτουργία της διοίκησης των οποίων βασικό στοιχείο είναι η ευχέρεια λήψης αποφάσεων.

Παράλληλα με την απογραφειοκρατικοποίηση των κανόνων χρειάζεται και η **απογραφειοκρατικοποίηση της οργάνωσης της εργασίας** και των διαδικασιών εσωτερικής λειτουργίας των υπηρεσιών. Και εδώ οι αναγκαίες αλλαγές κινούνται στο επίπεδο της επιστημονικής φαντασίας. Αρκεί να φανταστεί κανείς παραδείγματα όπως :

- \* Δημόσιες Υπηρεσίες, π.χ. τις εφορίες, όπου οι συναλλασσόμενοι με αυτές δεν θα περιφέρονται όπως σήμερα από γραφείο σε γραφείο διεκπεραιώνοντας οι ίδιοι τις υποθέσεις τους, δεν θα χρειάζεται να φέρνουν μαζί τους τις σχετικές αποδείξεις για να τους δοθεί μία βεβαίωση ότι δεν χρωστούν φόρο ή τέλη κυκλοφορίας, αλλά θα απευθύνονται σε ένα μόνο υπάλληλο ο οποίος θα διαχειρίζεται την υπόθεσή τους, διεκπεραιώνοντας ο ίδιος όποιες εσωτερικές διαδικασίες απαιτούνται και έχοντας τις απαιτούμενες πληροφορίες, τεχνογνωσία και εξουσία για κάτι τέτοιο.
- \* Διαδικασίες έκδοσης αδειών επιχειρηματικής δραστηριότητας όπου οι ενδιαφερόμενοι δεν θα απευθύνονται σε πολλές υπηρεσίες αλλά σε μία υπηρεσία η οποία βρίσκεται στην περιφέρειά τους και θα μπορεί να διαχειρίζεται υπεύθυνα την υπόθεσή τους.

Παρενθετικά είναι ενδιαφέρον να σημειώσει κανείς ότι και στα δύο παραδείγματα γραφειοκρατικής οργάνωσης εργασίας και διαδικασιών καθοριστικό ρόλο παίζουν παθολογικά χαρακτηριστικά της δομής της Δημόσιας Διοίκησης που αναφέρθηκαν προηγουμένως, δηλαδή ο συγκεντρωτισμός και ο κατακερματισμός και έλλειψη συντονισμού των υπηρεσιών της.

#### IV. Παθολογικά Στοιχεία Στελέχωσης

Τέλος υπάρχουν και τα παθολογικά στοιχεία που αφορούν την στελέχωση των υπηρεσιών που αποτελεί και το σημαντικότερο στοιχείο της Δημόσιας Διοίκησης. Ορισμένα από τα στοιχεία αυτά σχετίζονται με τις αδυναμίες στις δομές της Δημόσιας Διοίκησης που αναφέρθηκαν προηγουμένως. Είναι πολύ φυσικό δημόσιοι υπάλληλοι οι οποίοι εξελίσσονται σε ένα περιβάλλον συγκεντρωτικό, οργανωμένο σε στεγανά, με μιά ιεραρχία που ελέγχει αλλά δεν διοικεί και που πριμοδοτεί την τυπολατρεία και την εφαρμογή των γραφειοκρατικών κανόνων και όχι την πρωτοβουλία και το παραγωγικό έργο, και που συχνά δεν διαθέτουν στοιχειώδη τεχνική υποδομή, να αποκτούν διεκπεραιωτική νοοτροπία και να μην ενδιαφέρονται για την παραγωγή έργου και υπηρεσιών. Χωρίς τις ριζικές αλλαγές που αναφέρθηκαν προηγουμένως τα χαρακτηριστικά αυτά των δημοσίων υπαλλήλων δεν πρόκειται να αλλάξουν.

Υπάρχουν, όμως, και άλλα σημαντικά παθολογικά στοιχεία στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού. Δύο είναι ίσως τα σημαντικότερα : η έλλειψη ανώτερων στελεχών και η κομματικοποίηση.

- \* Η έλλειψη στελεχιακού δυναμικού το οποίο να μπορεί να αναλάβει επιτελικούς ρόλους και ρόλους διοίκησης συναντάται σε όλη τη Δημόσια Διοίκηση, από τους Δήμους ή τα ΝΠΔΔ (όπου την ευθύνη της οικονομικής διαχείρισης έχουν συχνά απόφοιτοι μέσης εκπαίδευσης ή πάντως όχι πτυχιούχοι οικονομικών επιστημών), μέχρι τα υπουργεία ή τις νομαρχίες (όπου πολύ συχνά τα ουσιαστικά και τυπικά προσόντα των επικεφαλής περιορίζονται σε πτυχία γενικής εφαρμογής, χρόνια υπηρεσίας, και συμπάθεια προς το εκάστοτε κυβερνών κόμμα). Φυσικά η έλλειψη αυτή στελεχών δεν εκπλήσσει. Το περιβάλλον της Δημόσιας Διοίκησης ούτε διαμορφώνει στελέχη (διαμορφώνει διεκπεραιωτές κανόνων), ούτε μπορεί να προσελκύσει έτοιμα στελέχη γιατί οι κανόνες πρόσληψης δεν το επιτρέπουν και δεν υπάρχουν στοιχειωδώς ελκυστικές αμοιβές για κάτι τέτοιο. Στο θέμα αυτό η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση διεκδικεί μιά ακόμα διεθνή ίσως πρωτοτυπία με την πλήρη ισοπέδωση των αμοιβών και την αναντιστοιχία των όρων απασχόλησης που προσφέρει σε σχέση με την ελεύθερη αγορά εργασίας. Ούτε το ΠΑΣΟΚ, παρά τις διακηρύξεις του περί σύνδεσης αμοιβής και παραγωγικότητας, ούτε η Νέα Δημοκρατία, παρά την φιλελεύθερη φιλοσοφία της, προσπάθησαν σοβαρά να αποκαταστήσουν μιά στοιχειώδη ισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης. Ετσι η πλειοψηφία των δημοσίων υπαλλήλων πληρώνεται πολύ περισσότερο από το αντίστοιχο δυναμικό του ιδιωτικού τομέα, λαμβάνοντας φυσικά υπόψη την εγγυημένη απασχόληση, τις καλύτερες παροχές υγείας και σύνταξης, και την μικρότερη ένταση της εργασίας στις δημόσιες υπηρεσίες. Αντίθετα τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης πληρώνονται πάρα πολύ λιγότερο απ'ότι πληρώνονται τα στελέχη του ιδιωτικού τομέα.
- \* Η κομματικοποίηση και η διάκριση που γίνεται πάντοτε στους "δικούς" μας και τους "άλλους" είναι ίσως και το σημαντικότερο παθολογικό στοιχείο στον τομέα αυτό. Αυτό το στοιχείο και μόνο αυτό αποτελεί απαγορευτικό παράγοντα για οποιοδήποτε εκσυγχρονισμό. Πρώτον, τραυματίζει ανεπανόρθωτα την αξιοπιστία των κατα καιρούς εκσυγχρονιστών, με πρόσφατο και χαρακτηριστικό παράδειγμα τις μετατάξεις. Δεύτερον, αποτελεί απολύτως απαγορευτικό παράγοντα στην εισαγωγή στοιχειωδώς σύγχρονων πρακτικών διοίκησης και ανάπτυξης προσωπικού, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις προσλήψεις και τις επιλογές προϊστάμενων για θέσεις ευθύνης όπου ποτέ δεν γίνεται συσχετισμός ουσιαστικών ατομικών προσόντων με απαιτήσεις θέσης εργασίας. Εδώ μεγάλο μερίδιο ευθύνης έχουν και οι γραφειοκρατικοί κανόνες που ισχύουν, οι οποίοι ορισμένες φορές έχουν στοιχεία φάρσας. Από τα χαρακτηριστικότερα παραδείγματα είναι η εξομοίωση των πτυχίων νομικής, πολιτικής και οικονομικής κατεύθυνσης, η οποία δεν επιτρέπει σε ένα φορέα που χρειάζεται ένα οικονομικό στέλεχος να προσλάβει ένα τέτοιο στέλεχος. Εκτός από την γραφειοκρατία εγκρίσεων που χρειάζεται να εξασφαλίσει από άλλους φορείς (προϊστάμενο υπουργείο, Υπουργείο Προεδρίας, Οικονομικών κλπ) για την πρόσληψη (θέσπιση οργανικής θέσης, διάθεση οικονομικής

πιστωσης, έγκριση διαδικασίας πρόσληψης κλπ.), είτε πρόκειται για επιλογή με μόρια είτε για διαγωνισμό, το εαν θα προκύψει για τον φορέα πτυχιούχος πολιτικής ή νομικής κατεύθυνσης ή πτυχιούχος οικονομικής κατεύθυνσης είναι θέμα τύχης. Πρακτικά, ο συνδυασμός της κομματικοποίησης και των γραφειοκρατικών κανόνων που διέπουν τα θέματα προσωπικού δεν επιτρέπουν την στοιχειώδη ανάπτυξη της λειτουργίας διοίκησης προσωπικού στη Δημόσια Διοίκηση.

Και στον τομέα αυτό η στοιχειωδώς σοβαρή αντιμετώπιση των παθολογικών στοιχείων που αναφέρθηκαν παραπάνω απαιτεί σαρωτικές αλλαγές. Αρκεί να προσπαθήσει να φανταστεί κανείς μία Δημόσια Διοίκηση όπου π.χ.

- \* Η απόπειρα κομματικής παρέμβασης ή διακριτικής μεταχείρισης θα αντιμετωπίζεται ως ποινικό αδίκημα.
- \* Η πολιτική ηγεσία θα έχει θεσμικά στερηθεί τις άμεσες ή έμμεσες αρμοδιότητες διοίκησης προσωπικού που διαθέτει σήμερα.
- \* Η προσαρμογή της στελέχωσης προς τις ανάγκες των υπηρεσιών θα αποτελεί μία συνεχή φυσιολογική διαδικασία που θα βασίζεται σε τεχνικές εκτιμήσεις αναγκών και σε μόνιμη ευελιξία μετακίνησης (με την γενικευμένη καθιέρωση των διυπουργικών - εθνικών κλάδων) αντί για τις ειδικές περιπτωσιακές ρυθμίσεις για μετατάξεις.
- \* Οι διαδικασίες προσλήψεων θα ανήκουν στην δικαιοδοσία του φορέα που αφορούν άμεσα και η διαχείρισή τους θα ανήκει στην δημοσιοϋπαλληλική ιεραρχία.

### Συμπεράσματα

Είναι σαφές, από όσα αναφέρθηκαν μέχρι τώρα, γιατί μπορεί να υποστηριχθεί η άποψη ότι υπό τις παρούσες συνθήκες, ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης δεν αποτελεί ρεαλιστική προοπτική αλλά σενάριο επιστημονικής φαντασίας. Τεχνικές, νομικές και πολιτικές αλλαγές όπως αυτές που αναφέρθηκαν, αποτελούν ελάχιστες προϋποθέσεις για τον εκσυγχρονισμό και την μετατροπή της σημερινής Δημόσιας Διαχείρισης ή Δημόσιας Διεκπεραίωσης σε Δημόσια Διοίκηση. Η πραγματοποίηση τέτοιων αλλαγών (και υπάρχουν και άλλες εξίσου σοβαρές που δεν αναφέρθηκαν λόγω έλλειψης χώρου) σαφώς δεν αποτελεί ρεαλιστική προοπτική στο άμεσο και το μεσοπρόθεσμο μέλλον, με βάση τουλάχιστον την εμπειρία της περιόδου από το 1974 και μετά.

Είναι χαρακτηριστικό ότι οι εξειδικευμένες προσπάθειες που έγιναν για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης (πχ. το πρόγραμμα προϋπολογισμού μηδενικής βάσης περιόδου 1979 - 1981, οι προσπάθειες εκδημοκρατισμού της οκταετίας του ΠΑΣΟΚ, και το πρόγραμμα Εβερτ) είχαν όλες πολύ περιορισμένους στόχους σε σχέση με τις πραγματικές ανάγκες εκσυγχρονισμού και απέτυχαν όλες στην επίτευξη ακόμα και αυτών των περιορισμένων στόχων. Ενδημικά παθολογικά χαρακτηριστικά όπως το ρουσφέτι και ο χρηματισμός στις συναλλαγές με τις δημόσιες υπηρεσίες φαίνεται ότι όχι μόνο δεν έχουν αμβλυνηθεί αλλά μάλλον έχουν μεγαλύτερη έκταση απότι στο παρελθόν. Παράλληλα, το χάσμα μεταξύ της κατάστασης της Δημόσιας Διοίκησης και των αναγκών και προβλημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει έχει διερυνθεί σημαντικά την περίοδο αυτή, γιατί οι ανάγκες και τα προβλήματα είναι τώρα πολύ πιο σύνθετα και δύσκολα απ'ότι πριν 10 ή 15 χρόνια. Έτσι, σε σχέση με τις αντικειμενικές ανάγκες που καλείται να αντιμετωπίσει η Δημόσια Διοίκηση κινείται προς τα πίσω και όχι προς τα εμπρός.

Όλα αυτά δεν σημαίνουν ότι ο εκσυγχρονισμός είναι αδύνατος, αλλά ότι απαιτεί προϋποθέσεις οι οποίες δεν υπάρχουν σήμερα. Δεν αρκούν η πολιτική και διοικητική εμπλοκή ενός μεμονωμένου

υπουργείου όπως το Υπουργείο Προεδρίας ή το Υπουργείο Οικονομικών. Χρειάζονται μακροπρόθεσμος νέος προγραμματισμός, πόροι, νέος τεχνικός μηχανισμός σχεδιασμού και υλοποίησης προγραμμάτων εκσυγχρονισμού, ριζικές νομικές - κανονιστικές μεταρρυθμίσεις και κομματική πολιτική βούληση πολύ πέραν όσων έχουν επιχειρηθεί μέχρι τώρα.