

## Πέντε θέσεις για τη δημόσια διοίκηση

\* Ο μόνος αποτελεσματικός τρόπος μεταρρύθμισης είναι η μεταφορά εξουσιών από τον κομματικοκρατικό χώρο όχι στην αγορά αλλά στην κοινωνία πολιτών

N. ΜΟΥΖΕΛΗΣ



Η πρόσφατη διαμάχη στη Βουλή μεταξύ του πρωθυπουργού και του αρχηγού της αξιωματικής αντιπολίτευσης πάνω στη δημόσια διοίκηση θυμίζει θεατρικό έργο που έχει παιχτεί εκατοντάδες φορές και που, αν όχι οι ηθοποιοί, τουλάχιστον οι θεατές ξέρουν με λεπτομέρειες πώς θα συνεχιστεί και πώς θα τελειώσει. Επειδή έχω γράψει πολλές φορές για τα προβλήματα της κρατικής μηχανής από τις στήλες του «Βήματος της Κυριακής» - σε αυτό το κείμενο θα αρκεστώ να συνοψίσω σε πέντε σημεία τον βασικό προβληματισμό πάνω στο καυτό θέμα της διοικητικής μεταρρύθμισης.

### 1. Γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα

Η ελληνική δημόσια διοίκηση από τη συγκρότησή της στις αρχές του 19ου αιώνα μέχρι σήμερα αποτελεί τη βασική τροχοπέδη στην αειφόρο ανάπτυξη της ελληνικής κοινωνίας. Το πληθωρικό μέγεθός της, ο υπερσυγκεντρωτισμός, η έλλειψη αξιοκρατικών μηχανισμών προαγωγής και το χαμηλό επίπεδο του διευθυντικού προσωπικού της την κάνει να μοιάζει μ' έναν γίγαντα με πήλινα πόδια - ανίκανο να λειτουργήσει αποτελεσματικά στο εσωτερικό της χώρας και στην ευρωπαϊκή/παγκόσμια αρένα.

### 2. Δημοκρατικό έλλειμμα

Η δημόσια διοίκηση δεν αποτελεί μόνο το βασικό εμπόδιο στον εκσυγχρονισμό της ελληνικής κοινωνίας, αποτελεί επίσης έναν κύριο παράγοντα δυσλειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος. Αυτό γίνεται αντιληπτό αν λάβουμε υπόψη τη σχέση της κρατικής μηχανής με τα κόμματα. Στη Μεταπολίτευση τα κόμματα μαζικοποιήθηκαν χωρίς να εκδημοκρατιστούν - χωρίς δηλαδή να αμβλύνουν τα πελατειακά και λαϊκιστικά χαρακτηριστικά τους. Αυτή η αποτυχία οδήγησε στον πολλαπλασιασμό των παράνομων κυκλωμάτων μεταξύ γραφειοκρατών, πολιτικών και οικονομικών παραγόντων. Μ' άλλα λόγια η μη δημοκρατική μαζικοποίηση των κομμάτων συνδέεται άμεσα με τη μαζικοποίηση/επέκταση της ρουσφετολογίας, της διαφθοράς και της κρατικο-διοικητικής ασοδοσίας. Ετσι μπορεί κανείς να ισχυριστεί πως τον ολιγαρχικό κοινοβουλευτισμό του 19ου αιώνα, όπου το κύριο δημοκρατικό έλλειμμα συνίστατο στη μονοπώληση της εξουσίας από τα «τζάκια», διαδέχτηκε ο πραιτωριανός κοινοβουλευτισμός της περιόδου 1909-1974, όπου έχουμε συχνές στρατιωτικές επεμβάσεις. Ενώ στη Μεταπολίτευση βιώνουμε έναν κομματικοκρατικό κοινοβουλευτισμό όπου το κύριο δημοκρατικό έλλειμμα είναι η ενδυνάμωση της επιμεριστικής πελατειακής και συγχρόνως επεκτατικής νοοτροπίας των κομμάτων και η διαιώνιση της διοικητικής παραλυσίας και του γραφειοκρατικού «σουλτανισμού».

### 3. Η αποτυχία των μεταρρυθμίσεων

Οι πολυάριθμες προσπάθειες διοικητικής μεταρρύθμισης - απ' αυτή του Langrod στην πρώιμη μεταπολεμική περίοδο μέχρι την πρόσφατη νεοδημοκρατική «επανάδρωση του κράτους» - απέτυχαν παταγωδώς. Ο λόγος των αποτυχιών είναι απλός. Το πρόβλημα του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης είναι λιγότερο τεχνικό ή νομικό και περισσότερο πολιτικό. Η εκάστοτε κυβέρνηση που αναλαμβάνει να φέρει εις πέρας τις διοικητικές αλλαγές αποτυγχάνει γιατί είναι μέρος τού προς επίλυση προβλήματος. Τα δυσλειτουργικά χαρακτηριστικά του κρατικού μηχανισμού οφείλονται στην κομματικοκρατία. Στο ότι η

κομματική λογική κυριαρχεί και υποσκάπτει όλες τις άλλες λογικές και αξίες της κοινωνίας: από τον αθλητισμό και τις τέχνες μέχρι το πανεπιστήμιο και τα επαγγέλματα. Οι ιδιαίτερες λογικές και αξίες όλων αυτών των θεσμικών χώρων καταργούνται λόγω της έντονης κομματικοποίησης.

Για να δώσω ένα απλό παράδειγμα που συνδέεται με την πρόσφατη διαμάχη Καραμανλή - Παπανδρέου στη Βουλή - κάθε κόμμα που έρχεται στην εξουσία ενδιαφέρεται λιγότερο για την εκλογίκευση της δημόσιας διοίκησης και περισσότερο για την εδραίωση της κομματικής πελατείας μέσω των «κατάλληλων χειρισμών» στον χώρο του κρατικού μηχανισμού.

#### 4. Αυτόνομη διοικητική αρχή

Ο μόνος αποτελεσματικός τρόπος μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης είναι η μεταφορά εξουσιών από τον κομματικοκρατικό χώρο όχι στην αγορά αλλά στην κοινωνία πολιτών. Είναι δηλαδή η συγκρότηση ενός πραγματικά αυτόνομου οργανισμού που θα έχει στόχο τη δημιουργία και υλοποίηση σε μακρόχρονη βάση ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος της κρατικής διοίκησης.

Είναι βέβαια γνωστό πως ένας τέτοιος οργανισμός, το ΑΣΔΥ (Ανώτατο Συμβούλιο Δημόσιων Υπηρεσιών), λειτούργησε από το 1951 ως το 1973. Αλλά το ΑΣΔΥ δεν μπόρεσε ούτε να κατευθύνει ούτε να ελέγξει σοβαρά τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, γιατί δεν είχε ουσιαστική αυτονομία. Ήταν εξαρχής μία επέκταση της διοικητικής μηχανής υπό άμεσο κυβερνητικό έλεγχο. Αυτό που χρειάζεται σήμερα είναι ένα ΑΣΔΥ II το οποίο (όπως π.χ. η Civil Service Commission στη Μ. Βρετανία) θα έχει σημαντικούς υλικούς και ανθρώπινους πόρους, ηγεσία με κύρος και αυτονομία από το κομματικοκρατικό κατεστημένο. Ένας τέτοιος οργανισμός θα μπορούσε να ελέγχεται δημοκρατικά από μια διακομματική επιτροπή του Κοινοβουλίου.

#### 5. Το κομματικό φουτμπόλ

Όσο η διοικητική μεταρρύθμιση εξακολουθεί να αφήνεται στην εκάστοτε κυβέρνηση, το «κομματικό φουτμπόλ» θα συνεχίζεται: όπως και σήμερα, η αντιπολίτευση θα κατηγορεί την κυβέρνηση πως ευνοεί και προωθεί «τα δικά της παιδιά» στο Δημόσιο - και όταν η πρώτη πάρει την εξουσία, θα κάνει ακριβώς ό,τι έκανε και η προηγούμενη κυβέρνηση.

Όσο αυτού του είδους ο φαύλος κύκλος δεν σπάει μέσω μιας ισχυρής, αυτόνομης αρχής, τα διοικητικά πράγματα θα πηγαίνουν από το κακό στο χειρότερο και αυτό στη συνέχεια θα σημαίνει πως η χώρα όχι μόνο θα εξακολουθήσει να είναι τελευταία στην ΕΕ των «15» - αλλά θα ξεπεραστεί από τα νέα μέλη που έχουν το πλεονέκτημα της φθηνής εργασίας. Βέβαια ο ουσιαστικός διοικητικός εκσυγχρονισμός δεν φτάνει για να ξεπεράσει η Ελλάδα τα σημερινά της αδιέξοδα (χαμηλή ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, αυξανόμενες κοινωνικές ανισότητες, συντεχνιακές και πελατειακές νοοτροπίες του πληθυσμού κ.ά.). Μια πιο αποτελεσματική, αξιοκρατική δημόσια διοίκηση δεν αποτελεί πανάκεια. Είναι όμως, σ' αυτή τη συγκυρία, η αναγκαία (αν όχι και ικανή) προϋπόθεση για την επιτυχία άλλων μεταρρυθμίσεων στον χώρο της παιδείας, υγείας, οικονομίας κ.α.

*Ο κ. Νίκος Μουζέλης είναι ομότιμος καθηγητής Κοινωνιολογίας της London School of Economics.*

*\* Το Civiltas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα ([info@civiltas.gr](mailto:info@civiltas.gr))*