

Ομιλία Ευάγγελου Βενιζέλου στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης

13 Οκτωβρίου 2004

Η πολιτική για τη δημόσια διοίκηση έχει ανάγκη από μια θεωρία για τη δημόσια διοίκηση. Και θεωρία για τη δημόσια διοίκηση δεν μπορούμε να έχουμε, εάν δεν έχουμε αποσαφηνίσει τις απόψεις μας σε σχέση με το κράτος. Έχουμε λοιπόν ανάγκη από μια θεωρία για το κράτος που είναι η συμπύκνωση όλων των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών σχέσεων, προκειμένου να συγκροτήσουμε μια θεωρία για τη δημόσια διοίκηση που δεν είναι μια θεωρία του δημόσιου management, αλλά κάτι πολύ βαθύτερο κοινωνικά, αναπτυξιακά και κυρίως πολιτικά. Αυτό έχει πολύ μεγάλη σημασία, γιατί μας φέρνει αντιμέτωπους με τους ίδιους τους σκοπούς, τις βασικές λειτουργίες και τις επιδιώξεις του κράτους. Η δημόσια διοίκηση είναι η μακρά και βραχεία ταυτόχρονα χείρ του κράτους. Άρα είναι απόλυτα αναγκαίο να έχουμε αποσαφηνίσει ποιο είναι το βασικό ζητούμενο σε σχέση με τη λειτουργία του κράτους, πώς το αντιλαμβάνεται και το εισπράττει αυτό ο πολίτης που παρέχει ή δεν παρέχει την νομιμοποίηση του, δηλαδή την πολιτική του κατάφαση σε σχέση με τις λειτουργίες του κράτους που είναι ταυτόχρονα λειτουργίες κυβερνητικές, δηλαδή αμιγώς πολιτικές και λειτουργίες διοικητικές.

Εάν αληθεύει η παραδοχή ότι η ίδια η κυριαρχία του κράτους πια στη σημερινή εποχή αμφισβητείται μέσα από διάφορες διαδικασίες, μέσα από μία γενικευμένη διεθνοποίηση και ιδιωτικοποίηση του κράτους, (γιατί και τα δύο αυτά φαινόμενα εξελίσσονται και βρίσκονται στον πυρήνα της ανατροπής των θεμελιωδών παραδοχών μας σε σχέση με τη δημόσια διοίκηση), τότε πρέπει να δούμε ποιος είναι σήμερα ο πυρήνας της κυριαρχίας και άρα ποιος είναι σήμερα ο πυρήνας του προβλήματος της δημόσιας διοίκησης.

Πιστεύω ότι παρότι συντελείται αυτή η εκτεταμένη και πιεστική διεθνοποίηση και ταυτόχρονα ιδιωτικοποίηση του κράτους, ο πυρήνας της κυριαρχίας είναι η ικανότητα διαχείρισης κρίσεων. Το κράτος είναι ο διαχειριστής μικρών και μεγάλων κρίσεων. Τα πάντα άλλωστε εμφανίζονται με τη μορφή κρίσης. Η διαχείριση των δημοσιονομικών μεγεθών παίρνει την μορφή συνεχών κρίσεων: Κρίσεις για τα έσοδα, κρίσεις για το έλλειμμα, κρίσεις για το χρέος, κρίσεις για την κατάρτιση του προϋπολογισμού, κρίσεις για την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Η αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών παίρνει την μορφή μιας κρίσης: Κρίσεις για την πρόβλεψη, (π.χ. την μετεωρολογική), για την οργάνωση και για την διαχείριση των φυσικών καταστροφών. Η καθημερινή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης με την πιο τυπική έννοια του όρου, δηλαδή με την μορφή της επίσκεψης στο γκισέ της δημόσιας υπηρεσίας, είτε αυτό είναι το Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών, είτε είναι το δημοτολόγιο, είτε είναι η υποδοχή ενός ξένου επενδυτή είναι επίσης μια διαχείριση κρίσης, της κρίσης που υφίσταται ο απειλούμενος και ανασφαλής πολίτης ή ο αβέβαιος και αμήχανος διοικούμενος που μπορεί να μην είναι ο απλός πολίτης, αλλά μπορεί να είναι ο οικονομικά ισχυρός και απαιτητικός επενδυτής.

Όταν λοιπόν έχουμε ένα κράτος που είναι διαχειριστής κρίσεων και άρα μία κυβέρνηση που πρέπει να είναι διαχειρίστρια κρίσεων και μία δημόσια διοίκηση που πρέπει να λειτουργεί σύμφωνα με τις εντολές και τις οδηγίες της κυβέρνησης προς την κατεύθυνση αυτή και έχουμε έναν πολίτη ο οποίος είναι δικαίως ανικανοποίητος, ανασφαλής και απαιτητικός, πρέπει να δούμε πως διαμορφώνουμε την ίδια την οργάνωση, την συγκρότηση και την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Και έτσι ερχόμαστε αντιμέτωποι στη χώρα μας και στις συντριπτικά περισσότερες χώρες αυτού του τύπου, (δηλαδή χώρες της ευρωπαϊκής ηπειρωτικής παράδοσης), με το μείζον γενετικό πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης που είναι η κάθετη δομή της, δηλαδή μία «φεουδαρχικού» τύπου δομή ανά υπουργείο, η οποία είναι για να χρησιμοποιήσω μια οικονομική - παραγωγική ορολογία- φορντιστικού τύπου. Αυτό είναι το βιομηχανικό μοντέλο οργάνωσης του κράτους, το οποίο εμείς στην Ελλάδα το εισπράξαμε με υστέρηση. Θεωρούσαμε ότι αυτό είναι το απαύγασμα του δυτικού

ορθολογισμού σε σχέση με το κράτος, μεταξύ άλλων και επειδή έχουμε ένα γενικό σύμπλεγμα κατωτερότητας σε σχέση με το μεταβιομηχανικό, ευρωπαϊκό, κλασικό μοντέλο ανάπτυξης και αυτό επηρεάζει τα πάντα. Από την δομή της παραγωγής και της οικονομίας, μέχρι τη δομή της δημόσιας διοίκησης. Δεν μπορέσαμε έτσι να κινηθούμε με τη διορατικότητα και την άνεση που απαιτείται, προκειμένου να αντιμετωπίσουμε μια κοινωνία η οποία είναι μετανεωτερική και έχει άλλες απαιτήσεις.

Άρα το βασικό πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης, το οποίο δεν αντιμετωπίζεται με νομοθετικές πρωτοβουλίες του τύπου που έχουν πάρει όλες οι κυβερνήσεις των τελευταίων πολλών ετών είναι αυτή η βαριά «βιομηχανική» δομή της, φορντιστικού, κάθετου τύπου με τα υπουργεία και βέβαια με το «πατριωτισμό» τον κακώς νοούμενο, που αναπτύσσουν οι κλάδοι και οι δομές της δημόσιας διοίκησης.

Αυτό συμπιέζει τα πάντα σε μια αρχή της ομοιοτυπίας της δημόσιας διοίκησης, η οποία δεν αφήνει κανέναν να αναπνεύσει και ουσιαστικά καθλώνει το διανοητικό κεφάλαιο της δημόσιας διοίκησης.

Πρέπει συνεπώς να απεμπλακούμε ριζικά από την αντίληψη αυτή; Είναι αυτό εφικτό; Αυτό δεν είναι εφικτό, εάν δεν συντρέχουν ορισμένες θεμελιώδεις προϋποθέσεις. Πρώτη προϋπόθεση είναι να σκεφθούμε με έναν πιο πρωτότυπο και ανατρεπτικό τρόπο, με ένα μοντέλο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης που να είναι πολύ πιο ευέλικτο οριζόντιο και όχι κάθετου τύπου. Αυτό προϋποθέτει όμως ότι θα πετύχουμε κοινωνικές συμφωνίες, δηλαδή συμφωνίες με τους κοινωνικούς εταίρους, συμφωνίες με τους τριτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους κυρίως φορείς των δημοσίων υπαλλήλων και των εργαζομένων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, οι οποίοι να αποδέχονται με αίσθημα ασφάλειας -εργασιακής, συνταξιοδοτικής-, αίσθημα ασφάλειας ως προς την εξέλιξη και το ρόλο τους, αυτού του τύπου την προσέγγιση. Εάν δεν κάνουμε αυτή την προσέγγιση, δεν μπορούμε να διαχειριστούμε κανένα μεγάλο σχέδιο. Όπου διαχειριζόμαστε μεγάλα σχέδια αλλάζουμε τις δομές της δημόσιας διοίκησης. Και επειδή δεν μπορούμε να κάνουμε την βαθιά τομή - δεν το χρησιμοποιώ με την έννοια του 1963 της «βαθείας τομής» στο σύνταγμα, αλλά με μια σύγχρονη έννοια- ουσιαστικά εν γνώσει μας απαξιώνουμε τον κορμό της δημόσιας διοίκησης, δημιουργώντας παράπλευρα ή ad hoc σχήματα, την τεχνογνωσία των οποίων όμως δεν μπορεί να αφομοιώσει και να κεφαλοποιήσει η δημόσια διοίκηση συνολικά. Δύο χαρακτηριστικά παραδείγματα: Η διαχείριση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης επειδή είναι ένα πολύ μεγάλο γεγονός, επέβαλε την δημιουργία παράπλευρων δομών που είναι οι διαχειριστικές αρχές στο Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, αλλά αυτό ξεκίνησε από το Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και ήταν αντικείμενο μιας πολύ μεγάλης συζήτησης που έγινε ενόψει του Β' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Άλλο παράδειγμα χαρακτηριστικό που επηρέασε την δομή της κυβέρνησης: Η διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων. Η ολυμπιακή προετοιμασία ήταν ένα διυπουργικό οριζόντιο πρόγραμμα το οποίο είχα την ευκαιρία να διαχειριστώ όχι ως υπουργός ενός «κάθετου» υπουργείου, αλλά ως υπουργός μιας «οριζόντιας» πολιτικής. Εάν το ίδιο δε γίνει για όλα τα θέματα, όλα τα μεγάλα θέματα όπως την αντιμετώπιση της ανεργίας που είναι το μείζον θέμα, δεν μπορούν να προχωρήσουν τα θέματα αυτά καθόλου. Που σημαίνει ότι πρέπει να έχεις και μία δημόσια διοίκηση που σε υποστηρίζει, γιατί αν δεν σε υποστηρίζει με την ευελιξία του κορμού της, θα αναγκαστείς να κάνεις παράπλευρες ευέλικτες δομές οι οποίες κινούνται (παρότι το προσωπικό τους είναι συμβασιούχοι που δεν έχουν προοπτική στη δημόσια διοίκηση).

Αυτό είναι κατά τη γνώμη μου το θεμελιώδες πρόβλημα του κράτους και της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας. Από αυτό εξαρτώνται τα πάντα. Ο πολίτης εισπράττει το κρατικό φαινόμενο ως ενιαίο φαινόμενο. Θέλει μια ποιότητα παροχής υπηρεσιών και ικανότητα άμεσης και αποτελεσματικής δράσης. Η ψυχολογική τους διαχείριση, είναι από μόνη της μία κρίση την οποία πρέπει να αντιμετωπίσει το κράτος. Τώρα αν το κράτος αυτό είναι το επιτελικό κράτος στο επίπεδο των υπουργείων ή είναι ένα διυπουργικό κράτος, δηλαδή ένα λιγότερο κάθετο και περισσότερο οριζόντιο και διαλειτουργικό ή είναι η περιφέρεια ως αποκεντρωμένη δομή ή η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ή η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, πολύ λίγο τον ενδιαφέρει. Τον ενδιαφέρει το τελικό, συνολικό αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης. Και αυτό βέβαια πρέπει να μας κάνει να δώσουμε άλλου τύπου απαντήσεις σε έναν μεγάλο κατάλογο θεμάτων.

Πρώτο θέμα βέβαια στον κατάλογο αυτό είναι το ζήτημα του επιτελικού ρόλου της κεντρικής διοίκησης και της αποκέντρωσης. Δεν μπορούμε όμως να απαντήσουμε σε αυτό χωρίς να έχουμε δώσει απάντηση στην διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, διότι υπάρχουν συνταγματικές διευκολύνσεις με την αναθεώρηση, αλλά και συνταγματικοί περιορισμοί, με την πρόβλεψη για μόνο δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Ούτε είναι αναγκαίο να μείνουμε προσηλωμένοι στις κλασικές διακρίσεις ή στη θεμελιώδη διάκριση μεταξύ τοπικών υποθέσεων και κατά ανάθεση ασκούμενων κρατικών αρμοδιοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση. Μπορούμε να κάνουμε άλλες προσεγγίσεις. Μπορούμε να έχουμε π.χ. δύο μορφές περιφέρειας. Να έχουμε μία περιφέρεια που είναι αποκεντρωμένη κρατική δομή και μία περιφέρεια που είναι οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίες μπορούν κάλλιστα να συνυπάρχουν. Όπως μπορούμε να έχουμε μία νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και νομαρχιακού επιπέδου υπηρεσίες της κρατικής δομής. Άρα πρέπει να δώσει κανείς μία σύνθετη απάντηση στο ζήτημα που λέγεται αποκέντρωση με αναγκαστικά δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά να μη δώσει μία τυπική, φορμαλιστική απάντηση. Να δώσει μία απάντηση με κριτήριο το ποιος μπορεί να συγκροτήσει αναπτυξιακό μοντέλο στο κάθε επίπεδο ανάπτυξης, που μπορεί να είναι η μητροπολιτική διοίκηση και όχι ο νόμος για κάποιες περιοχές, χωρίς το άγχος της ομοιοτυπίας. Δεν μπορείς να διοικείς με τους ίδιους κανόνες την Αττική, τη Θεσσαλονίκη, την Ευρυτανία και τη νησιωτική Ελλάδα. Αυτό είναι μία φορντιστική ψευδαίσθηση, η οποία δεν θα οδηγήσει ποτέ πουθενά.

Άρα με κριτήριο ποιος συγκροτεί το μοντέλο ανάπτυξης και ποιο σύστημα οργάνωσης εκλύει τις διανοητικές, κοινωνικές, πολιτικές, πολιτιστικές και αναπτυξιακές δυνάμεις της χώρας μπορούμε να κάνουμε τις επιλογές μας ως προς τη διάρθρωση της κρατικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού.

Και στη συνέχεια μπορούμε να απαντήσουμε στα άλλα ερωτήματα: πως προσλαμβάνεται το προσωπικό στο πλαίσιο του άρθρου 103 του Συντάγματος, πως μπορούν να αξιοποιηθούν οι διατάξεις αυτές για να υπάρχουν προνομιακοί δίαυλοι εισόδου στη δημόσια διοίκηση. Δεν είναι δυνατόν π.χ. να μην μπορεί να γίνει απευθείας πρόσληψη σε ανώτερους βαθμούς. Εκκρεμές είναι άλλωστε και το κλασικό ερώτημα: πως οργανώνεται μία πολιτική εξέλιξη αξιοκρατική, αλλά και ασφαλής. Δεν πιστεύω ότι μπορείς κάποιον αφού τον έχεις κρατήσει ως γενικό διευθυντή επί τρία, έξι ή εννέα χρόνια, να τον τοποθετήσεις προϊστάμενο τμήματος. Γιατί αυτό ανατρέπει θεμελιώδεις αρχές της διοίκησης και του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα. Γιατί υπάρχει το στοιχείο της αξιοπρέπειας και άρα της ψυχολογικής δυνατότητας του υπαλλήλου να αποδώσει έργο. Πρέπει επίσης να υπάρχει μία πολιτική αμοιβών και κινήτρων. Δεν είναι δυνατόν να έχουμε υπό το όχημα ή, αν θέλετε, υπό το πρόσχημα του ενιαίου μισθολογίου και του ενιαίου βαθμολογίου το πλέον διάτρητο μισθολόγιο το οποίο παράγει κραυγαλέες εσωτερικές ανισότητες στη δημόσια διοίκηση. Ούτε είναι δυνατόν να έχουμε μία πολιτική αμοιβών στις εποπτεύουσες υπηρεσίες του δημοσίου και μία πολιτική εις την τετάρτη δύναμη στους εποπτευόμενους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Δεν μπορούμε να έχουμε αξιοπιστία, δεν μπορούμε να έχουμε αίσθηση δικαιοσύνης και άρα δεν μπορεί να λειτουργήσει η δημόσια διοίκηση από την άποψη αυτή.

Στη συνέχεια βέβαια μπορούμε στον κατάλογο αυτό να εντάξουμε όλα τα ερωτήματα τα οποία τυποποιούνται νομικά με τη μορφή του κώδικα διοικητικής διαδικασίας, του δημοσιούπαλληλικού κώδικα ή του κώδικα δήμων και κοινοτήτων ή της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης κ.ο.κ. Για μένα όλα αυτά έχουν από ένα σημείο και μετά πάρα πολύ μικρή σημασία, εάν δεν έχουν δοθεί οι απαντήσεις στα προτασόμενα πολιτικά ερωτήματα που είναι ταυτόχρονα και συνδικαλιστικά και κοινωνικά και αναπτυξιακά ερωτήματα πάρα πολύ μεγάλης σημασίας. Και βέβαια όλο αυτό με ένα σύστημα αντίληψης, το οποίο είναι προφανώς ανθρωποκεντρικό, έχει δηλαδή στο επίκεντρο του τον πολίτη και τις υπηρεσίες που του παρέχονται και όχι την αυταρέσκεια των διαφόρων δομών της δημόσιας διοίκησης οι οποίες έχουν πολύ μικρή σημασία, εάν δεν είναι ικανοποιημένος ο πολίτης που καλείται να παράσχει την πολιτική και κοινωνική του συναίνεση. Όταν δε αναφέρομαι στο πολίτη, δεν εννοώ το άρθρο 10 του Συντάγματος, και το δικαίωμα του αναφέρεσθαι ή την υποχρέωση απάντησης σε εξήντα ημέρες ούτε το άρθρο 20 και το δικαίωμα ακροάσεως. Ούτε εννοώ τη σύγκυση που συνήθως κάνουμε ανάμεσα στις τεχνικές δυνατότητες της κοινωνίας της πληροφορίας και την πολιτική μέθοδο προσέγγισης των θεμάτων. Εννοώ κάτι

πολύ πιο ουσιαστικό και κάτι πολύ πιο σύνθετο στην περίπτωση αυτή. Θεωρούμε δεδομένο ότι έχουμε ένα κράτος το οποίο είναι ψηφιακό, το οποίο είναι διαλειτουργικό, το οποίο είναι «έξυπνο», το οποίο χρησιμοποιεί όλες τις μεθόδους της σημερινής εποχής και της κοινωνίας της πληροφορίας, αλλά δεν αρκεί αυτό. Πρέπει να ξέρουμε πολιτικά που στοχεύουμε και να έχουμε καταστήσει τους στόχους αυτούς αντικείμενο πολιτικού, κοινωνικού και κοινοβουλευτικού διαλόγου, να έχουμε διαμορφώσει συναινέσεις, να έχουμε διαμορφώσει κοινωνικές συμφωνίες, οι οποίες να είναι διατυπωμένες ρητά και με σαφήνεια.

Είναι προφανές ότι τα προηγούμενα χρόνια παρά τις σημαντικές παρεμβάσεις που έγιναν, δεν εφαρμόστηκε ένας πλήρης και ενιαίος σχεδιασμός στον δύσκολο χώρο της δημόσιας διοίκησης που να ανταποκρίνεται στα κριτήρια και τις απαιτήσεις που υπογραμμίστηκαν παραπάνω.

Τα πεπραγμένα όμως των προηγούμενων κυβερνήσεων αξιολογήθηκαν εκλογικά. Τώρα καλούμαστε να κρίνουμε την αντίληψη της σημερινής κυβέρνησης που έδωσε ήδη δείγματα γραφής. Δείγμα που καθιστούν επίκαιρες και κρίσιμες τις παρατηρήσεις αυτές.

Σχετικός δικτυακός τόπος:

[Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης](#)

*** Το Civilitas.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@civilitas.gr)**