

Ο «Μεγάλος ασθενής»

Η μεταρρύθμιση κι ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης παραμένουν θεμελιώδη ζητούμενα για την Γ' Ελληνική Δημοκρατία. Η δημόσια διοίκηση είναι ο «μεγάλος ασθενής» της ελληνικής κοινωνίας κι όσο η διοίκηση παραμένει ασθενής, το κράτος δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά και η κοινωνία όχι μόνο δεν διευκολύνεται, αλλά εμποδίζεται να εκσυγχρονιστεί και να προοδεύσει. Αυτό αποτελεί πλέον κοινό τόπο όχι μόνο μεταξύ των αναλυτών, αλλά και των πολιτικών δυνάμεων και στην κοινή γνώμη, γενικότερα.

Έτσι, ενώ στη δεκαετία του '80 οι προσπάθειες των τότε μεταρρυθμιστών προσανατολιζόνταν στον «εκδημοκρατισμό» και στη διαμόρφωση νέων (ή μάλλον στην ανατροπή των παλαιότερων) ισορροπιών στη διοίκηση, αντίθετα στη λήγουσα δεκαετία του αιώνα επικρατούν οι φωνές για «εκσυγχρονισμό και αποτελεσματικότητα», για τη βελτίωση της «ποιό-τητας» και τη μείωση του «κόστους» των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Το θέμα είναι ότι εδώ, όπως και αλλού, αποδεικνύεται ότι τα λόγια πόρρω απέχουν της πράξης - «λόγος έργου σκιά», όπως θα έλεγε ο Δημόκριτος. Φαίνεται πως είναι ευκολότερο να λες παρά να κάνεις κάποια πράγματα, έστω και αν στην ιστορία μετρούν συνήθως οι πράξεις παρά τα λόγια. Έτσι, τα μέχρι σήμερα αποτελέσματα από τις διάφορες μεταρρυθμίσεις των τελευταίων χρόνων είναι πενιχρά έως απογοητευτικά και η διοίκηση εξακολουθεί να αποτελεί την «αχίλλειο πτέρνα» του πολιτικού, οικονομικού και κοινωνικού συστήματος της χώρας.

Οι εξαιρετικά απαρχαιωμένες και πεισματικά αμετακίνητες δομές και διαρθρωτικές αδυναμίες της διοίκησης επιδεικνύουν μεγάλη ικανότητα συντήρησης στο χρόνο και αποστασιοποιούνται ολοένα και περισσότερο από τους σύγχρονους ρυθμούς και τις απαιτήσεις της κοινωνίας.

Ενώ στη δεκαετία του '80 οι προσπάθειες προσανατολιζόνταν στον «εκδημοκρατισμό», στη δεκαετία του '90 επικρατούν οι φωνές για «εκσυγχρονισμό» και μείωση του «κόστους».

Διαμορφώνεται, έτσι, σταδιακά μια επικίνδυνη αναντιστοιχία της διοίκησης με την οικονομία και την κοινωνία και ιδίως με τα νεότερα και τα πιο δυναμικά στοιχεία της. Για να μη μιλήσουμε για το βαθμό υστέρησης της ελληνικής (κακο-) διοίκησης απέναντι στην ευρωπαϊκή κοινότητα, μια υστέρηση που καταφαίνεται, λ.χ., στους ρυθμούς απορρόφησης των κοινοτικών κονδυλίων. Ο «ασθενής» υπάρχει και φυτοζωεί, δίχως να «πεθαίνει» (γιατί «η γραφειοκρατία είναι

αθάνατη», μας λέει ο Kafka) και χωρίς να αφήνει τα πιο ζωντανά στοιχεία της κοινωνίας να αναπτυχθούν.

Η αναζήτηση των αιτίων που έχουν προξενήσει και συντηρούν αυτή την κατάσταση ή το μεγάλο «διοικητικό έλλειμμα» της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας έχει απασχολήσει πολλές επιστημονικές εργασίες και αναλύσεις ειδικών, ενώ κι ο κάθε Έλληνας έχει φυσικά τη δική του ερμηνεία - και βέ-βαια τη συνταγή.

Το θέμα όμως δεν είναι απλό, παρά τα φαινόμενα. Η εξέταση, ωστόσο, του ζητήματος από τη σημερινή σκοπιά, μετά την είσοδο, δηλαδή, στο «δεύτερο κύκλο της μεταπολίτευσης» και την άμβλυση των μεγάλων ιδεολογικών «πολέμων» μεταξύ των κομμάτων, προσφέρεται για περισσότερο αντικειμενικά κι ίσως πιο εύστοχα συμπεράσματα.

Η μεθοδολογία

Χωρίς να μπαίνω εδώ στην ουσία, θα περιοριστώ σε μία δύο παρατηρήσεις επί της διαδικασίας ή της μεθόδου.

Η πρώτη είναι ότι όσο επείγουσες και αναγκαίες κι αν είναι κάποιες αλλαγές, πρέπει να είναι έγκυρα σχεδιασμένες, να έχει προηγηθεί συστηματική ανάλυση, μελέτη και προετοιμασία.

Ίσως μάλιστα να είναι προτιμότερο να μην επιχειρηθούν καθόλου αλλαγές και μετασχηματισμοί αν δεν είναι οι κατάλληλοι και αναγκαίοι.

Γιατί μπορεί να προξενήσουν μεγαλύτερη ζημιά παρά όφελος. Και είναι προτιμότερο, όπως συνιστά ο Wildavsky, να πάρεις το αργό τρένο προς τη σωστή κατεύθυνση παρά το γρήγορο τρένο προς λάθος κατεύθυνση. Ενώ αρκετές μελέτες έχουν δείξει ότι στην Ελλάδα επικρατεί ένα μεταρρυθμιστικό παράδοξο: συνήθως, οι σημαντικότερες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις είναι οι λιγότερο καλά και κατάλληλα προετοιμασμένες!

Έτσι, ενδεικτικά και αφήνοντας κατά μέρος τις ατελέσφορες έως τώρα προσπάθειες για αποκρατικοποίηση, ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόστηκε πρόσφατα και βιαστικά η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση φαίνεται πως μάλλον περιέπλεξε παρά διευκόλυσε τα πράγματα. Αύξησε πολύ το συνολικό κόστος διοικήσεως, πράγμα που σημαίνει πρόσθετη φορολόγηση ή χρέος, ενώ ο πολίτης και η κοινωνία ψάχνουν ακόμα να δουν τα άμεσα και ορατά αποτελέσματα.

Χωρίς να γίνομαι μάντης κακών, φοβούμαι πως τα ίδια μπορεί να συμβούν με το σχέδιο (στο οποίο, κατά τρόπο ανακριβή και πομπώδη δόθηκε το όνομα «Καποδίστριας») των δογματικών και αναγκαστικών συνενώσεων και καταργήσεων όλων των κοινοτήτων, που προωθείται βιαστικά, δίχως συναίνεση, δίχως την κατάλληλη προεργασία και δίχως εναλλακτικές λύσεις. Τέλος, αν η διοίκηση κι ο εκσυγχρονισμός της είναι πολύ σοβαρή υπόθεση για να αφεθεί μόνο στους ειδικούς, είναι επίσης ζήτημα εθνικής σημασίας και όρος επιβίωσης του ελληνισμού, για να εγκαταλειφθεί στις συγκυριακές επιλογές ή τις σκοπιμότητες και να αποτελεί αποκλειστικό προνόμιο των εκάστοτε κυβερνώντων, που δίνουν ενίοτε την εντύπωση «μαθητευόμενων μάγων».

Όμως, τα προβλήματα δεν λύνονται με θαύματα τριών ημερών, ούτε με τη δύναμη και την επιβολή, αλλά με τη γνώση, το διάλογο και την αλληλεγγύη της κοινωνίας και των πολιτών και -θα προσέθετα- και με την απαιτούμενη τόλμη και αποφασιστικότητα.

Η «ιερή αγελάδα»

Αποφεύγοντας να αναφερθώ εν εκτάσει επί του περιεχομένου των αναγκαίων βασικών αλλαγών, θα περιορισθώ στην επισήμανση μόνο δύο εξ αυτών, που πρέπει, νομίζω, να αποτελέσουν αντικείμενο διαλόγου και προβληματισμού.

Αν η διοίκηση κι ο εκσυγχρονισμός της είναι πολύ σοβαρή υπόθεση για να αφεθεί μόνο στους ειδικούς, είναι επίσης ζήτημα εθνικής σημασίας για να εγκαταλειφθεί στις σκοπιμότητες ή τις συγκυριακές επιλογές των εκάστοτε κυβερνώντων.

α. Αν το δημόσιο στην ευρύτερη μορφή του εξακολουθεί να απορροφά ποσοστά που ξεπερνούν το 40% του ΑΕΠ, αν το συνολικό μέγεθος των απασχολούμενων στο δημόσιο ξεπερνά τις 600.000, αν οι διάφορες υπηρεσίες, οι οργανισμοί και οι κάθε λογής διοικούντες αριθμούν χιλιάδες, εύλογα ένας άμεσος στόχος δεν μπορεί να είναι άλλος από την πραγματική μείωση του μεγέθους και του κόστους λειτουργίας της διοίκησης, αλλά και η

ενίσχυση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητάς της.

Η σχεδιασμένη και συστηματική (όχι, δηλαδή, η ασχεδίαστη και αποσπασματική) **αποκρατικοποίηση**, η **αποκέντρωση** και η **αυτοδιοίκηση** αποτελούν κεντρικές στρατηγικές επιλογές στην κατεύθυνση αυτή, μαζί με τη συγχώνευση και την κατάργηση υπηρεσιών και οργανισμών.

Β. Αν η δημόσια εικόνα της γραφειοκρατίας είναι συνώνυμο της κακής οργάνωσης, της χαμηλής ποιότητας, της απουσίας σύγχρονου πνεύματος και μεθόδων διοίκησης και διαχείρισης (mana-gement), κι ακόμα περισσότερο της αδιαφάνειας και της διαφθοράς, του συγκεντρωτισμού, της κομματικοποίησης και των πελατειακών σχέσεων, τότε μια νέα έμφαση χρειάζεται να δοθεί στην **αξιοκρατία**, στην **αξιολόγηση** των αποτελεσμάτων, στη χορήγηση κινήτρων απόδοσης και την επιβράβευση των καλύτερων, ως ουσιώδεις συνθήκες εκσυγχρονισμού και αναβάθμισης της δημόσιας διοίκησης.

Παράλληλα, επέστη νομίζω η ώρα που η θέσπιση και η συνταγματική κατοχύρωση θεσμών που εγγυώνται την αξιοκρατική στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών μπορεί να συνοδεύεται και με τον περιορισμό της εφαρμογής της μονιμότητας στο δημόσιο (λ.χ., από το 2001 και εφεξής) για εκείνες μόνο τις κατηγορίες θέσεων που συνεπάγονται την άσκηση δημόσιας εξουσίας και τη διασφάλιση των γενικότερων συμφερόντων του κράτους.

Ενώ για τις λοιπές κατηγορίες θέσεων, στις οποίες ήδη μπορούν να προσλαμβάνονται πολίτες των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα πρέπει να ισχύουν πιο ευέλικτοι όροι και συνθήκες απασχόλησης.

Σε κάθε περίπτωση, οι προσλήψεις και οι προαγωγές στο δημόσιο θα τελούν πάντα υπό την εγγύηση της αξιοκρατίας, που θα επιβλέπει ειδική ανεξάρτητη και συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή (Συμβούλιο 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)**