

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ 1975–2010

Οι διοικητικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις της Μεταπολίτευσης

Η Δημόσια Διοίκηση, περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναπτύσσεται και διαμορφώνεται στο πλαίσιο του συστημικού τριγώνου, το οποίο συγκροτείται από τρεις πόλους, το Πολιτικό σύστημα, τη Δημόσια Διοίκηση, την Κοινωνία και τις μεταξύ τους σχέσεις .

Τα χαρακτηριστικότερα στοιχεία αυτού του συστημικού τριγώνου στη Μεταπολίτευση (1975–2010) είναι η βραδύτητα ωρίμανσης του πολιτικού συστήματος, η καθυστέρηση του ευρωπαϊκού εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, το παραδοσιακό πατερναλιστικό σύστημα αξιών της κοινωνίας μας και οι συνεπακόλουθα «πελατειακές σχέσεις» τους.

Ορίζουμε ως «πελατειακές σχέσεις», τη διαμεσολάβηση των πολιτικών στις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης – για την παροχή νόμιμων ή παράτυπων εξυπηρετήσεων σε ενδιαφερόμενους πολίτες («πελάτες») – που τις ανταποδίδουν με την υπόσχεση ψήφων προς τους φίλους τους πολιτικούς.

Αναπόφευκτη συνέπεια, ένα σημαντικό τμήμα της δημόσιας διοίκησης να μην έχει ως κύρια αποστολή το δημόσιο συμφέρον, ούτε να λειτουργεί με πρόβλεψη και προγραμματισμό, στηριζόμενο στην αξιοκρατία και τη διοικητική συνέχεια, αλλά να στοχεύει στις χρήσιμες εξυπηρετήσεις και να λειτουργεί με το «βλέποντας και κάνοντας», στηριζόμενο στα κοινωνικο–πολιτικά και συνδικαλιστικά δίκτυα, την «καπατσοσύνη» και τις εφήμερες επικοινωνιακές προτεραιότητες.

Για την κατάσταση αυτή, ουδείς μπορεί να δηλώνει αθώος. Για παράδειγμα, για τις προσλήψεις από το «παράθυρο» των συμβάσεων μαθητείας ή έργου ή ορισμένου χρόνου, την κύρια ευθύνη έχουν τα κόμματα που κυβέρνησαν τον τόπο, αλλά δεν είναι άμοιρες ευθυνών οι εκάστοτε αντιπολιτεύσεις που πίεζαν για τη «μονιμοποίηση» των συμβασιούχων.

Άλλο παράδειγμα, τα αυθαίρετα κτίσματα. Οι μεταπολεμικές Κυβερνήσεις, για να μην επενδύσουν δημόσιους πόρους στην οργανωμένη πολεοδόμηση, ανέχθηκαν την αυτοστέγηση των εσωτερικών μεταναστών δια των αυθαιρέτων. Έτσι δημιουργήθηκαν οι τρεις πλευρές του «πελατειακού τριγώνου» : ανοχή από τη δημόσια διοίκηση – υπόσχεση ψήφων σε πολιτικούς – νομιμοποίηση των αυθαιρέτων.

Παράλληλα με τις «πελατειακές σχέσεις», υπάρχουν και οι γνωστές από τη σχετική βιβλιογραφία ¹ και την πολιτική αρθρογραφία παθογένειες του πολιτικού και διοικητικού συστήματος, όπως : η «νομομανία», η «δομομανία», η «πολιτικοδιοικητική δικομανία», η «αδημονία του περιορισμένου πολιτικού χρόνου», ο «μεταρρυθμισμός», ο «διοικητικός αυτισμός».

¹ Βλέπε Π. Μαΐστρος (2009), Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα (1975–2015+), “Οι παθογένειες, οι ιδιοτυπίες και ο «διάλογος κουφών»” (σελ. 176–213) Παπαζήσης, Αθήνα.

Οι παθογένειες αυτές συνοδεύονται από τις ιδιοτυπίες του ελληνικού δημόσιου μανάτζμεντ, όπως είναι :

- Η μέθοδος «βλέποντας και κάνοντας», χωρίς πρόβλεψη, σχέδιο και προγραμματισμό,
- η «διοίκηση δια των νόμων» αντί του δημόσιου μανάτζμεντ (public management) της δημόσιας διοίκησης,
- το «νομοθετικό εκκρεμές» (των συνεχών αλλαγών και παλινорθώσεων),
- η «αμοιβάδα του δημόσιου τομέα» (δηλ. η συνεχής νομική αυξομείωση των ορίων του),
- οι «ασυμπτωτικές λειτουργίες της διοίκησης» (εξαιτίας της τιμαριοποίησης των υπουργείων και της έλλειψης συντονισμού των δημοσίων φορέων),
- το χαμηλό γινόμενο «διαφάνεια επί ευελιξία», δηλαδή η αύξηση της διαφάνειας οδηγεί σε μεγάλη μείωση της ευελιξίας (όταν σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες το γινόμενο αυτό έχει μεγαλύτερη τιμή, συνεπεία της κοινωνικής εμπιστοσύνης προς το κράτος),
- η «μελετομανία» και η «επιτροπομανία»,
- το «διαχειριστικό–στροφο μανάτζμεντ» (δηλ. η αποκλειστική μέριμνα για τη διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων με πλήρη υποτίμηση των άλλων δυο κρίκων της αναπτυξιακής αλυσίδας, του προγραμματισμού και της υλοποίησης αυτών),
- το «σύνδρομο του μικρομεσαίου» στο δημόσιο βίο (που εμποδίζει την κοινωνική ανάδειξη της πρωτοβουλίας, της επιχειρηματικότητας, της αριστείας και των μεγάλων πολιτικών και κοινωνικών οριζόντων),
- η ικανότητά μας στη «διοίκηση των κρίσεων» (crisis management), που ορισμένοι την αξιοποιούν οδηγώντας σε «διοίκηση δια των κρίσεων» (management by crisis) και η συγγενής με αυτές «μεταρρύθμιση δια των κρίσεων» (reforms by crisis),
- η «διακυβέρνηση δια της επικοινωνίας» (με οδηγό τα τηλεοπτικά απογευματινά δελτία των 8),
- η «δια της διολισθήσεως μεταρρύθμιση» (οι αλλαγές που πραγματοποιούνται χωρίς σχέδιο, με διαδοχικά βήματα αποσπασματικής επίλυσης των αναφυόμενων προβλημάτων),
- οι «ελαστικές» προθεσμίες του δημόσιου τομέα (που τις βαφτίζουμε «ενδεικτικές»)
- η επανειλημμένη «εφεύρεση του τροχού» (ό,τι κάνουμε διακηρύσσουμε πως γίνεται για πρώτη φορά)
- ο «διάλογος κωφών» μεταξύ πολιτικής και κοινωνίας (δηλ. η συμφωνημένη αντιπαράθεση των μονολόγων πολιτικής ηγεσίας, κοινωνικών ομάδων και συνδικαλιστικών οργανώσεων).²

Συνέπεια όλων των παραπάνω είναι η διεύρυνση του δημόσιου τομέα σε δομές και προσωπικό, οι προσλήψεις από το «παράθυρο», η απουσία

² Οι πραγματικοί κωφοί έχουν βρει κώδικα επικοινωνίας.

λειτουργικού εκσυγχρονισμού και ολοκληρωμένης ηλεκτρονικοποίησης των υπηρεσιών, η μη διασφάλιση της διοικητικής συνέχειας και της θεσμικής μνήμης των δημοσίων υπηρεσιών και, τελικά, η μειωμένη αποτελεσματικότητα στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και η χαμηλή αποδοτικότητα στη χρήση των υλικών και άυλων πόρων της δημόσιας διοίκησης. Οι καινοτομικές, αποτελεσματικές και αποδοτικές δομές που δημιουργήθηκαν στο δημόσιο τομέα, προσαρμόστηκαν σε μεγάλο βαθμό στην εντροπία του διοικητικού συστήματος, το οποίο τελικά ανταποκρίνεται έστω και στοιχειωδώς στο ρόλο του, κυρίως χάρη σε έμπειρους αλλά και νέους, ικανούς και με αυτοεκτίμηση δημοσίους υπαλλήλους.

Για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης έγιναν τα τελευταία 35 χρόνια (1975–2010) αρκετές αλλά αποσπασματικές αλλαγές και ορισμένες σημαντικές αλλά επιμέρους μεταρρυθμίσεις, που δεν μετασχημάτισαν τον πυρήνα της δημόσιας διοίκησης ούτε τις σχέσεις της με την πολιτική και την κοινωνία. Αξίζει όμως να τις υπενθυμίσουμε και να τις αξιολογήσουμε γιατί αποτελούν το μοναδικό κεκτημένο μας και οι πολιτικές – οικονομικές – κοινωνικές – τεχνικές συνιστώσες τους θα μπορούσαν να συνεισφέρουν στην εκκίνηση μιας σύγχρονης μεταρρυθμιστικής διαδικασίας.

Αναφερόμαστε στις ακόλουθες διοικητικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις :

- την Αποκέντρωση, τους αναπτυξιακούς θεσμούς και τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης [στη δεκαετία του '80],
- τη συγκρότηση της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Περιφερειών, το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» για την πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) και τα ηλεκτρονικά δίκτυα ΣΥΖΕΥΞΙΣ και TAXIS [στη δεκαετία του '90].

Επίσης, αναφερόμαστε στη συγκρότηση των Ανεξάρτητων Αρχών, τον εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ και τις διοικητικές αλλαγές που επέφεραν ορισμένες σημαντικές οικονομικές ή τομεακές δημόσιες πολιτικές (όπως η ένταξη στην ΕΟΚ, το Εθνικό Σύστημα Υγείας, η ένταξη στην ΟΝΕ, η διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων, τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης–ΚΠΣ).

Αξιολογώντας τις αλλαγές και μεταρρυθμίσεις αυτές, διαπιστώνουμε ότι, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, εξασφάλιζαν τα ακόλουθα :

- βασιζόταν σε ένα όραμα και επιδίωκαν συγκεκριμένους στόχους,
- στηριζόταν σε ισχυρή βούληση της πολιτικής ηγεσίας και αρκετές φορές σε ευρύτερη πολιτική και κοινωνική συναίνεση,
- είχαν σαφές νομικό και διοικητικό πλαίσιο,
- συνοδεύονταν από πρόγραμμα εφαρμογής της μεταρρύθμισης (με τους αναγκαίους οικονομικούς πόρους, οργάνωση των δομών και λειτουργιών, καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό, σύγχρονη τεχνολογία, επιστημονική και τεχνική υποστήριξη, επικοινωνιακό πρόγραμμα)

- διασφάλιζαν σύστημα διοίκησης και παρακολούθησης της μεταρρύθμισης στο ανώτατο δυνατό πολιτικό και διοικητικό επίπεδο.

Ακόμη, στις περιπτώσεις που είχαν διεθνή εμβέλεια (Ολυμπιακοί Αγώνες) ή συνδέονταν με ευρωπαϊκές πολιτικές (η ένταξη στην ΕΟΚ και αργότερα στην ΟΝΕ, καθώς και τα ΚΠΣ), συνοδευόταν από ισχυρή εξωτερική αξιολόγηση που επέβαλε την τήρηση των συμφωνηθέντων όρων. Άλλωστε, έχει θετικό αποτέλεσμα σε ένα μετασχηματιζόμενο σύστημα, η συνειδητή επιλογή εξωτερικής αξιολόγησής του, όταν αυτή δεν συνδέεται με μονόδρομα εκβιαστικά διλήμματα.

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις της τελευταίας τριετίας («Καλλικράτης», «Διαύγεια», οριζόντιες και τομεακές εφαρμογές ΤΠΕ κ.ά.) χρειάζονται περισσότερο χρόνο για να αξιολογηθούν. Πάντως αυτό που αναδεικνύεται όλο και περισσότερο τα τελευταία χρόνια και σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η αναγκαιότητα της συστημικής Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, με διαλειτουργικότητα, επικουρικότητα και εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες.

Στη διάρκεια της δεκαετίας του 2000, οι Κυβερνήσεις της χώρας, επηρεασμένες θετικά από την υποχώρηση της ρητορικής των «μεταφυσικών» ουτοπιών και από τη μερική υποκατάσταση του λαϊκισμού με επιλογές ευρωπαϊκού εκσυγχρονισμού της προηγούμενης δεκαετίας (του '90), νομοθέτησαν ορισμένες θετικές ρυθμίσεις διοικητικού εκσυγχρονισμού, όπως : η «διοίκηση με στόχους» και οι «δείκτες μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών»,³ ο μεσοχρόνιος επιχειρησιακός προγραμματισμός των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και η διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμογής του.⁴ Δυστυχώς όμως επιχείρησαν την εφαρμογή τους με εγκυκλίους (!!!), χωρίς ένα ολοκληρωμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα. Οπότε οι νομοθετικές ρυθμίσεις αυτές, από το ΦΕΚ στο οποίο είναι αναρτημένες, παρακολουθούν περίλυπες τις ιδεοληψίες και την χωρίς προσαρμογές μεταφορά ευρωπαϊκών μεθόδων διοικητικού εκσυγχρονισμού, αλλά και τις μάχες οπισθοφυλακών της τρέχουσας χρονικής περιόδου.

Αυτά επαληθεύουν την εκτίμηση ότι το συστημικό τρίγωνο έχει βρει την εύθραυστη ισορροπία του στο «βλέποντας και κάνοντας» με «μεταρρυθμίσεις δια των κρίσεων», μέχρι να βρεθούν τα όρια ανοχής της κοινωνίας μας.

Εναλλακτικά, εάν αξιοποιούσαμε το παραπάνω κεκτημένο της Μεταπολίτευσης, με τις θετικές και τις αρνητικές εμπειρίες του, το οποίο έχει εγγραφεί στη συλλογική συνείδηση του πολιτικο–διοικητικο–κοινωνικού

³ Νόμος 3230 / ΦΕΚ 44Α / 11.02.2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας κ.α»

⁴ Άρθρα 203–207, Νόμου 3463 / ΦΕΚ 114Α / 08.06.2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων»

συστήματός μας, θα μπορούσαμε, εάν το αποφασίσουμε, να αντιμετωπίσουμε το σήμερα και να προετοιμάσουμε το αύριο.