

Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση

Παναγιώτης Καρκατσούλης

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΕΥΝΑΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

Περίληψη

Τα προβλήματα του ελληνικού διοικητικού συστήματος αναφέρονται πολλαπλώς από πλείστους όσους. Οι περισσότερες από τις αναagnώσεις αυτές εκφράζουν υποκειμενικές απόψεις, ενίοτε δε παρουσιάζουν χαρακτηριστικά ιδεολογημάτων.

Οι περιπτώσεις όπου παρουσιάζεται μια ανάλυση των προβλημάτων βάσει μιας συγκεκριμένης μεθόδου και ποσοτικών/ποιοτικών δεδομένων, που να συμβαδίζουν με τα κριτήρια και τις παραδοχές της διεθνούς διοικητικής επιστήμης και πρακτικής, είναι λίγες. Ακόμη λιγότερες είναι εκείνες οι περιπτώσεις όπου τέτοιες εργασίες/μελέτες τίθενται εντός ευρύτερου θεωρητικού ή κοινωνικού πλαισίου.

Η ανάλυση που ακολουθεί, στηρίζεται στη μοναδική «λειτουργική αξιολόγηση» της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η οποία δεξήχθη κατά το πρώτο εξάμηνο του 2011. Τόσο ο σχεδιασμός της όσο και τα στοιχεία που περιλαμβάνονται σε αυτή, καθώς και η αξιολόγηση των ευρημάτων, αποτελούν προϊόν εργασίας Ελλήνων και ξένων ειδικών οι οποίοι συνεργάστηκαν υπό την αιγίδα του ΟΟΣΑ.

Τρεις ήταν οι μείζονες υποθέσεις εργασίας της λειτουργικής αξιολόγησης:

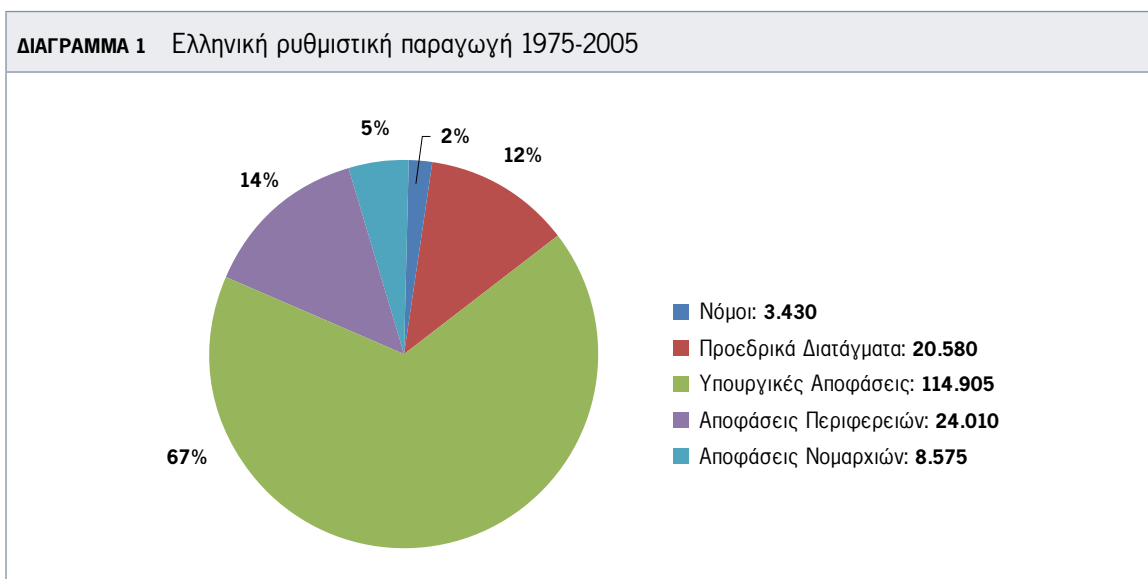
- ▼ Η συστημική διασύνδεση των στοιχείων του διοικητικού συστήματος με σκοπό την αναζήτηση του κοινού τους νοήματος αντί του εντοπισμού μιας αιτιοκρατικής σχέσης «αιτίου-αιτιατού».
- ▼ Η ελληνική παραμόρφωση συνιστά απόκλιση από το γραφειοκρατικό μοντέλο και από ό,τι επιγενομένως έχει υιοθετηθεί από τη διοικητική επιστήμη (Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ/Θεωρία Χρηστής Διακυβέρνησης) και οφείλεται στην επιβίωση και επικράτηση του συστήματος των «πελατειακών σχέσεων». Τούτο διαφοροποιείται από τον πυρήνα της αφηρημένης δυτικής θεσμικής σκέψης, αφού δεν αναγνωρίζει υπέρτερη αξία από εκείνη της δοσοληψίας κράτους/πελάτη.
- ▼ Οι υπόγειες, ατυπικές μορφές δράσης λειτουργούν περισσότερο ως δικλείδες ασφαλείας αποτρέποντας την ολοκληρωτική κατάρρευση του τυπικού οικοδομήματος και πολύ λιγότερο ως εδραιωμένες πεποιθήσεις που λειτουργούν συγκροτημένα για να εμποδίσουν τη μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος.

1. Τα ευρήματα της λειτουργικής αξιολόγησης

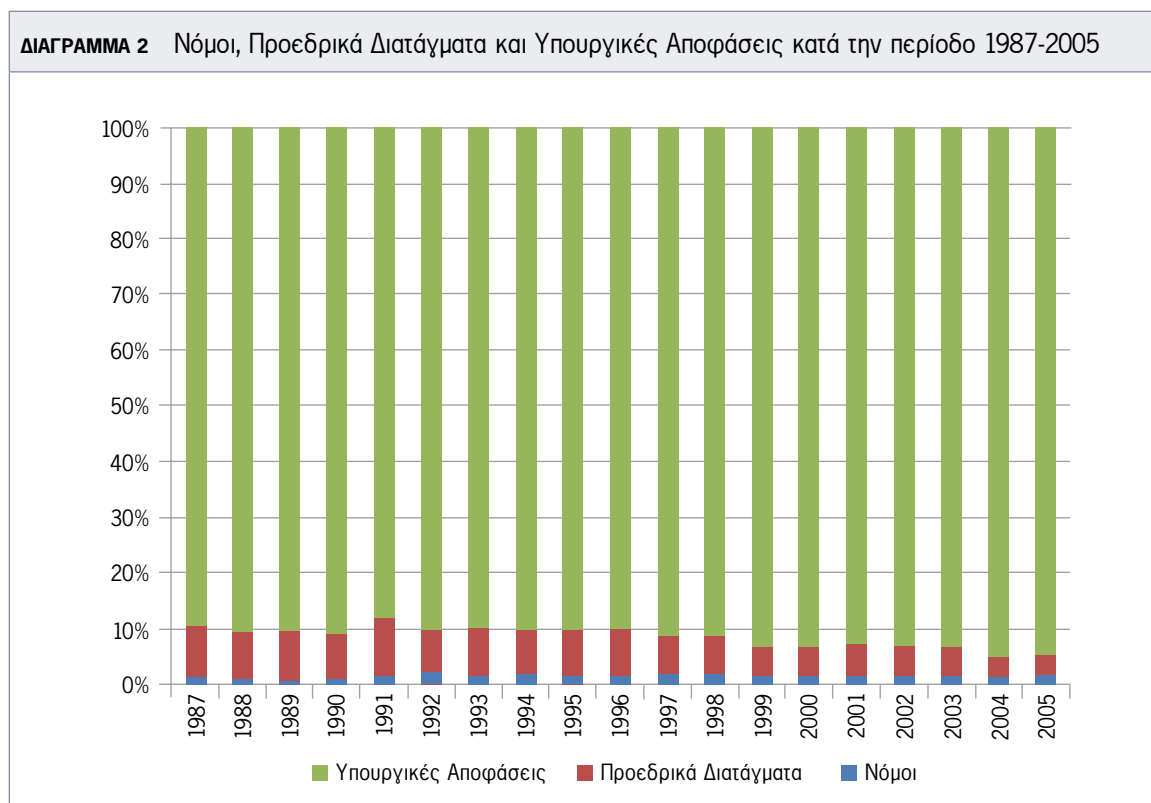
1.1 Πρώτο πρόβλημα: Πολυνομία

1.1.1 Η περιγραφή του προβλήματος

Η λειτουργική αξιολόγηση επεσήμανε ως μείζον πρόβλημα του ελληνικού ρυθμιστικού συστήματος την πολυνομία: Οι εκατοντάδες χιλιάδες συνωθούμενες ρυθμίσεις δεν οδηγούν απλώς σε απώλεια χρόνου των συναλλασσομένων αλλά σε οριακή κατάσταση την απονομή της δικαιοσύνης, τη λειτουργία των θεσμών και, εν τέλει, την ίδια την οικονομία.



Υπάρχουν ορισμένα ζητήματα τα οποία διαφοροποιούν σημαντικά την ελληνική περίπτωση από άλλες συναφείς ευρωπαϊκές. Η διασπορά, για παράδειγμα, των ρυθμίσεων είναι μοναδική, όπως επίσης και η έλλειψη μηχανισμών συστηματοποίησης και αποκάθαρσης της νομοθετικής ύλης. Είναι εντυπωσιακό ότι ο συνταγματικός νομοθέτης επιμένει σε μια ιδιαίτερως «σφιχτή» εννοιολόγηση της «διακριτικής ευχέρειας» τροφοδοτώντας, ουσιαστικά, εκείνο το οποίο η πολιτική μιας αντιπληθωριστικής νομοθέτησης θέλει να ανασχέσει: Τη λεπτομερή, πλήρως και επαρκώς, τεκμηριωμένη βάση για την έκδοση μιας ρύθμισης. Ρυθμιστικά πλαίσια και κανονιστικές αποφάσεις που δεν ερείδονται επί μιας τελείως συγκεκριμένης νομικής βάσεως (εξουσιοδοτήσεως) καταλήγουν να απορρίπτονται εν ονόματι μιας αφηρημένης/παρεξηγημένης περιφρούρησης του κράτους δικαίου, οδηγώντας με αυτόν τον τρόπο στην εκ των έδων κατάλυσή του.



Επίσης, ιδιαιτερότητες ελληνικές που επιβαρύνουν σημαντικά το κράτος δικαίου, είναι εκείνες που αναφέρονται στους νόμους «με άλλες διατάξεις»,¹ καθώς επίσης και ο τρόπος ενσωμάτωσης των διεθνών συνθηκών και συμβάσεων, ο οποίος επιτρέπει την παρείσφρηση σχετικών εθνικών διατάξεων δημιουργώντας σημαντικό πρόβλημα ασφάλειας δικαίου («επιχρύσωση»/«goldplating»).

Η μη αντιμετώπιση χρόνιων παθολογιών στη νομοθετική παραγωγή οδήγησε σ' ένα σταδιακό «νομοθετικό μιθριδατισμό»: Χαρακτηριστικό παράδειγμα: Οι αντιδράσεις της κοινής γνώμης έναντι της οριακά νόμιμης νομοθέτησης μέσω «Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου» που συνοδεύουν τη θεσμοθέτηση δράσεων του Μνημονίου είναι, κατά την εκτίμησή μας, ισχνές.

1.1.2 Τι (δεν) έγινε και τι πρέπει να γίνει;

Η μόνη πρόσφατη αξιολογη προσπάθεια για την ανάσχεση της πολυνομίας και της κακονομίας ήταν η ψήφιση του νόμου 4048/2012 για την «καλή νομοθέτηση». Δυστυχώς, ο νόμος αυτός παραμένει ανενεργός και, προσφάτως, σημαντικές διατάξεις του αναθεωρήθηκαν.

Ένα δοκιμασμένο μέσο για την ανάσχεση της πολυνομίας, η κωδικοποίηση, έχει ελάχιστα αξιοποιηθεί. Οι υφιστάμενες κωδικοποιήσεις δεν μπορούν να ισοσταθμίσουν τη βλάβη που προκαλεί στο κράτος δικαίου η πολυνομία και η κακονομία.

Επί σειρά δεκαετιών, δεν λαμβάνει χώρα καμία μεταρρύθμιση που να θεραπεύει το έλλειμμα εφαρμογής των ρυθμίσεων. Η εφαρμογή των νόμων θα μπορούσε, ωστόσο, να αποτελέσει τμήμα της πολιτικής καλής νομοθέτησης, αφού ο *ex post* έλεγχος εφαρμογής τους θα μας έδινε συγκεκριμένες πληροφορίες για τις

¹ Το ποσοστό των οποίων ανέρχεται σε 26%, Βλ. Καρκατσούλης «Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση», Εκδόσεις Σιδέρη, 2011.

εστίες της ανομίας.

Ας σημειωθεί ότι, η πολιτική αβελτηρία όσον αφορά την ένταση των ελέγχων και την εφαρμογή των νόμων είναι άμεσα συνδεδεμένη με κοινωνικές αντιλήψεις περί μη προτεραιότητας του κανόνα δικαίου στις κοινωνικές σχέσεις και ενθουλακώσεις ιδιωτικών συμφερόντων στο πολιτικό σύστημα και τον κρατικό μηχανισμό. Άρα, η αντιμετώπιση του προβλήματος της διαφθοράς (η οποία, σημειωτέον, παρουσιάζεται από πολλούς ως αυτόνομο πρόβλημα) απαιτεί συνδυασμό πολλών παράλληλων μεταρρυθμίσεων σε διαφορετικά πεδία – από τις δημόσιες συμβάσεις μέχρι την τοπική αυτοδιοίκηση.²

1.1.3 Τι γίνεται ήδη ατύπως;

Πολλές υπηρεσίες κωδικοποιούν με δικά τους μέσα και για εσωτερική τους χρήση τις διατάξεις που τις αφορούν.

Τα δίκτυα συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών, καθώς και μεταξύ αυτών και των δικαστών που μετέχουν σε νομοτεχνικά όργανα επιτρέπουν την αποφυγή επαναλήψεων, επικαλύψεων ή λαθών.

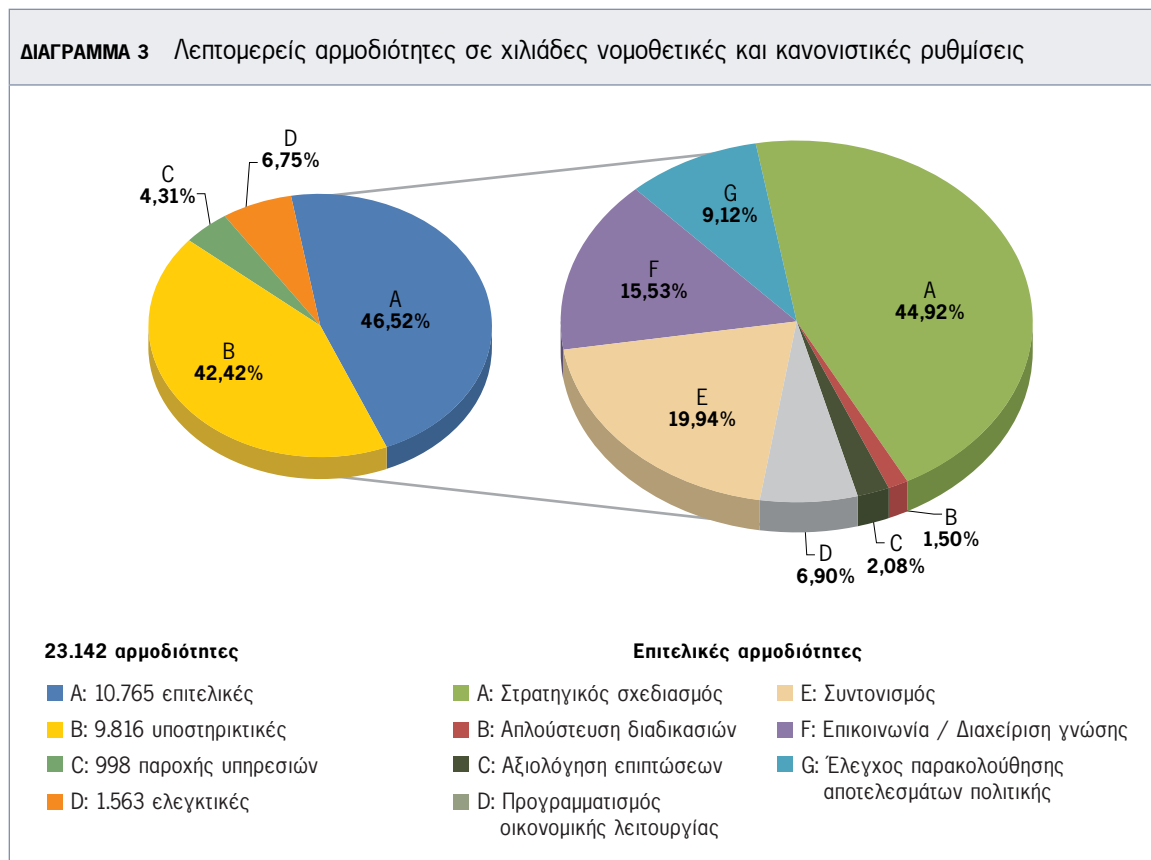
Τα ελληνικά δικαστήρια υπερβάλλουν εαυτόν κατά τη λήψη ορθών αποφάσεων παρουσιάζοντας, ταυτόχρονα, μια εξαιρετικά υψηλή στάθμη ανθρωπίνου δυναμικού (δικαστών).

1.2 Δεύτερο πρόβλημα: Αρμοδιότητες

1.2.1 Η περιγραφή του προβλήματος

Οι χιλιάδες λεπτομερείς αρμοδιότητες των ελληνικών υπουργείων και τα προβλήματα που δημιουργούνται από αυτές, αναφέρονται, συχνά, ανεκδοτολογικώς. Αποκτούμε, ωστόσο, για πρώτη φορά μια τεκμηριωμένη εικόνα γι' αυτά μέσω της λειτουργικής αξιολόγησης. Η εικόνα που προκύπτει είναι κυκεωνική: Χιλιάδες αρμοδιότητες, ατάκτως ερριμμένες, δημιουργούν έναν ετερόκλητο καμβά, μάλλον κουρελού, που οδηγεί την ήδη παραπαίουσα δημόσια διοίκηση στους λαβυρίνθους της γραφειοκρατίας, σε «σιλό», σε νομικίστικα κελύφη που επιτρέπουν την περιχαράκωσή της, σε βάρος της αποτελεσματικότητας, της χρηστής διοίκησης και της οικονομικότητας.

² Myths and Realities about Corruption in Public Administration and its Discourse in Greece, by Effie Lambropoulou, Amsterdam Law Forum, Vol. 4, No 3 (2012), Summer Issue, pp. 79-96.

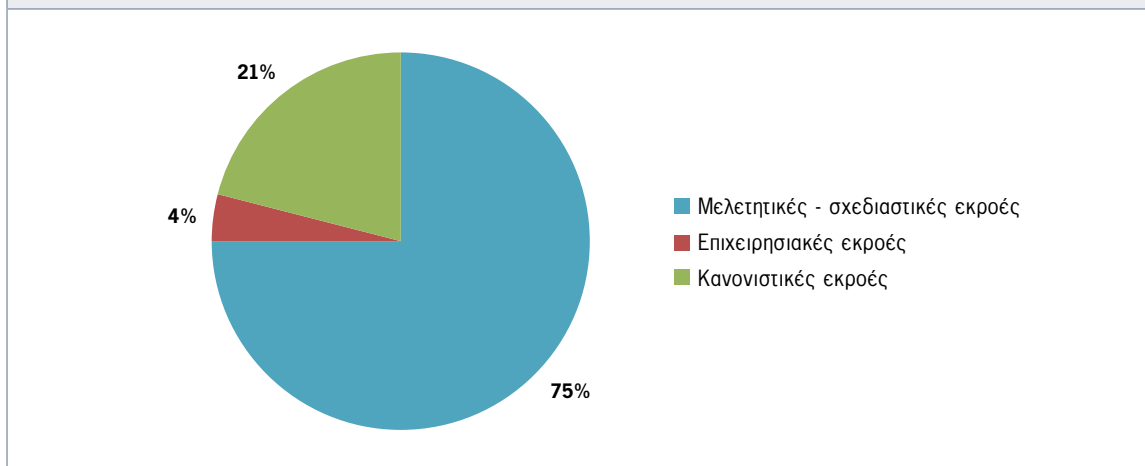


Όπως προκύπτει από το προηγούμενο διάγραμμα, το ελληνικό κεντρικό κράτος εξακολουθεί να διοικεί σε πολύ μεγάλο ποσοστό αρμοδιότητες υποστηρικτικού χαρακτήρα, ενώ θα έπρεπε να διοικεί αρμοδιότητες αμιγώς επιτελικού χαρακτήρα. Ακόμη, όμως, και οι υφιστάμενες επιτελικές του αρμοδιότητες παρουσιάζουν μεγάλη διασπορά και εμβάλλουν σε σκέψεις περί της εφαρμογής τους.

Η παράδοση του νομικισμού και του φορμαλισμού σε συνδυασμό με τις συντηρητικές πιέσεις και τα πελατειακά δίκτυα οδήγησαν σ' αυτή την κατάσταση. Χειρότερο, όμως, απ' αυτό είναι η εδραίωση μιας αντίληψης σ' όλα τα επίπεδα διοίκησης, ότι προκειμένου να είναι κάποιος αποδοτικός θα πρέπει να του παραχωρηθούν «κι άλλες αρμοδιότητες». Θα μπορούσε να συνιστά μια παραδοξότητα το γεγονός ότι οι χιλιάδες αρμοδιότητες εξισώνονται με μηδενικές αρμοδιότητες και η, εν τοις πράγμασι, υποκατάστασή τους από άτυπες πρακτικές οδηγεί σε μια ανεξέλεγκτη πραγματικότητα, όπου κάθε έννοια έλλογης διοικητικής δράσης παρέλκει.

Εκείνο, όμως, το σημείο το οποίο δεν πρέπει να μείνει ασχολίαστο είναι το ότι παρά τις χιλιάδες αρμοδιότητες, ελάχιστες από αυτές οδηγούν σε πρακτικά αποτελέσματα. Ενώ, δηλαδή, θα περίμενε κανείς ότι με τόσες αρμοδιότητες ο κρατικός μηχανισμός θα είχε να επιδείξει αντίστοιχα αποτελέσματα –καλής ή κακής ποιότητας, αδιάφορο– τούτο, ωστόσο, δεν συνέβη. Η ελληνική δημόσια διοίκηση χρησιμοποιεί τις αρμοδιότητες ως μια εσωτερική προϋπόθεση δικαιολόγησης της ύπαρξής της. «Είμαι αρμόδιος» σημαίνει μπορώ να χειριστώ το αντίστοιχο θέμα, όχι όμως να αποφασίσω και να *πράξω*. Η αρμοδιότητα ένα πρακτικό αποτέλεσμα έχει για τον γραφειοκράτη: Να εισηγηθεί σε κάποιον άλλο να πάρει απόφαση. Το ποιος θα εφαρμόσει την απόφαση είναι μια άλλη υπόθεση, η οποία δεν αφορά τις κανονιστικά προσδιορισμένες αρμοδιότητες. Θεωρητικώς, όμως, η δημόσια διοίκηση ως εκτελεστικός βραχίονας του κράτους, θα έπρεπε να υλοποιεί τις πολιτικές και να μην εισηγείται σε άλλους να το κάνουν.

Ένα εύρημα της λειτουργικής αξιολόγησης που επιβεβαιώνει τις προηγούμενες διαπιστώσεις είναι το παρακάτω: Η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι παραγωγός σημειωμάτων και υπομνημάτων προς την πολιτική της ηγεσία να αποφασίζει, και απ' όσα εισηγείται, εφαρμόζει ελάχιστα.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4 Εκροές υπουργείων 2010

Η καταγραφή και ο έλεγχος των εκροών της κεντρικής δημόσιας διοίκησης έγινε μέσω της αξιολόγησης των απαντήσεων που δόθηκαν σε ερωτηματολόγιο που συντάχθηκε ειδικά για τον σκοπό αυτόν, διανεμήθηκε και συμπληρώθηκε από τους Γενικούς Διευθυντές των υπουργείων, οι οποίοι έχουν επιτελικές αρμοδιότητες σε περισσότερο από 50% του συνόλου των αρμοδιοτήτων τους. Σημειώτέον ότι, η συμπλήρωση του εν λόγω ερωτηματολογίου απεδείχθη το δυσκολότερο εγχείρημα της λειτουργικής αξιολόγησης. Ο λόγος, γι' αυτό, ήταν η απροθυμία των Γενικών Διευθυντών στη συμμετοχή τους για τη διερεύνηση τόσο του διοικητικού έργου όσο και του ρόλου τους σ' αυτό. Η σύνοψη των απαντήσεών τους είναι, εν πάση περιπτώσει, η ακόλουθη:

Το γενικό σύνολο των εκροών, ανά έτος, παραμένει ουσιαστικά αμετάβλητο (271.478 το 2009 έναντι 287.493 το 2010). Εξ αυτών, το σύνολο των κανονιστικών εκροών στις οποίες συμπεριλαμβάνεται ο αριθμός των εγκυκλίων, σχεδίων αποφάσεων, διαταγμάτων και νόμων που έχουν εκδοθεί, ακολουθεί αυξητική πορεία και καταλαμβάνει τη μερίδα του λέοντος: Από 47.628 το 2009 ανέρχεται στις 51.552 το 2010, ενώ, αντίθετα, ο αριθμός των επιχειρησιακών εκροών είτε βαίνει μειούμενος (π.χ. ο αριθμός εκθέσεων αξιολόγησης αποτελεσμάτων μειώνεται οριακά από 2.489 σε 2.212) είτε παραμένει σταθερά πολύ χαμηλότερος των κανονιστικών (10.308 το 2009 και 11.438 το 2010). Η απόλυτη πλειοψηφία των εναπομεινουσών εκροών είναι υπηρεσιακά σημειώματα, ενημερωτικού χαρακτήρα τα περισσότερα.

1.2.2 Τι (δεν) έγινε και τι πρέπει να γίνει;

Εξακολουθεί να ελλείπει η σύνδεση των αρμοδιοτήτων με συγκεκριμένα αποτελέσματα (αντίθετα προς τον ισχύοντα Ν. 3032/04 που αφήνει στη διακριτική ευχέρεια των υπηρεσιών να θέτουν στόχους (sic) και να αξιολογούν τα αποτελέσματα των δράσεών τους).

Ελλείπει επίσης η αντικατάσταση των χιλιάδων λεπτομερειακών, αποσπασματικών και επικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων από ευρύτερες κατηγορίες, τα «πεδία πολιτικής», μέσω των οποίων μπορεί να επιταχυνθεί ο περιορισμός της διασποράς και ο συντονισμός των επιπέδων διοίκησης που ασκούν συναφείς αρμοδιότητες.

Η ανασυγκρότηση των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων, η εκκαθάρισή τους και η μεταφορά τους στα οικεία επίπεδα διοίκησης αποτελεί πρώτιστη προτεραιότητα. Όπως εμφανίζεται στο Διάγραμμα 3, μόνον οι μισές από τις υφιστάμενες αρμοδιότητες είναι επιτελικές. Οι υποστηρικτικές που αποτελούν ένα μεγάλο ποσοστό αυτών θα μπορούσαν να εκχωρηθούν στον ιδιωτικό τομέα – μια πρακτική που έχει εφαρμοστεί σε πολλές άλλες διοικήσεις με θετικά αποτελέσματα αποσυμφόρησης του δημοσίου τομέα και παράλληλης ενδυνάμωσης της απασχόλησης. Επίσης, οι 1.000 αρμοδιότητες, αμιγώς εκτελεστικού χαρακτήρα μαζί με τις αρμοδιότητες επικοινωνίας, θα μπορούσαν να μεταφερθούν στην αυτοδιοίκηση, προκειμένου να ολοκληρώσουν την ημιτελή μεταφορά αρμοδιοτήτων του «Καλλικράτη». Αλλά, δυστυχώς, ούτε αυτό έχει γίνει.

Ιδιαίτερη μνεία αξίζει στις ελεγκτικές αρμοδιότητες. Χιλιάδες αρμοδιότητες, χαρακτηρισμένες ως ελεγκτικές, έχουν συσσωρευθεί τις προηγούμενες δεκαετίες από τις κυβερνήσεις που ήθελαν να δώσουν την εντύπωση ότι το «τέρας της διαφθοράς» είναι υπό έλεγχο. Τα τελευταία 20 χρόνια κάθε υπουργός, αρμόδιος για τη δημόσια διοίκηση, θεωρούσε υποχρέωσή του να προσθέτει τη δική του τροποποίηση στο μωσαϊκό των ρυθμίσεων που ορίζουν τους ελέγχους. Θεωρητικώς, με περισσότερες από 1.500 ελεγκτικές αρμοδιότητες και δεκάδες σώματα ελέγχου, θα έπρεπε η ελληνική δημόσια διοίκηση να προσομοιάζει με τη νορβηγική. Αντ' αυτού, με βάση τα στοιχεία των διεθνών οργανισμών,³ προσομοιάζει προς χώρες του τρίτου κόσμου και, πάντως, βρίσκεται μακράν και της τελευταίας ευρωπαϊκής.

Επείγει η συγχώνευση των δομών ελέγχου της νομιμότητας της διοικητικής δράσης σε μία και η επανεξέταση της καταστροφικής πρακτικής της διάχυσης του ελέγχου (πειθαρχικού και νομιμότητας) σε κάθε υπουργείο, νομικό πρόσωπο και φορέα. Η κατάτμηση οδήγησε στην απίσχναση των ελέγχων και στη διάχυση της ευθύνης.

1.2.3 Τι γίνεται ήδη ατύπως;

Οι προσωπικές σχέσεις μεταξύ των υπαλλήλων αντισταθμίζουν, πολύ συχνά, την έλλειψη μιας θεσμικής επικοινωνίας μεταξύ των υπηρεσιών. Πολλές από τις συγχύσεις σχετικά με τις αρμοδιότητες επιλύονται ατύπως μετά από συνεννοήσεις μεταξύ των υπαλλήλων που προέρχονται από διαφορετικές υπηρεσίες και ad hoc πρακτικών που αναπτύσσονται για την επίλυση των προβλημάτων.

Η εμπειρική παρατήρηση δείχνει ότι στις περιπτώσεις όπου ενεργοποιούνται δίκτυα πολιτών που αναπτύσσουν μια δυναμική στο συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής, εφευρίσκονται «έξυπνες» ad hoc λύσεις.

Το ίδιο ισχύει και στις περιπτώσεις όπου αναδεικνύονται τοπικοί ηγέτες (ΟΤΑ ή Περιφέρειες), οι οποίοι καταφέρνουν και αναπτύσσουν σχετικές πρωτοβουλίες προκειμένου να καλύψουν κενά και παραλείψεις αρμοδιοτήτων των κρατικών δομών. Συχνά είναι τα παραδείγματα από τον χώρο της υγείας ή της περιβαλλοντικής πολιτικής.

1.3 Τρίτο πρόβλημα: Διοικητικές διαδικασίες

1.3.1 Η περιγραφή του προβλήματος

Εξ ίσου μεγάλο πρόβλημα με την πολυνομία είναι η δαιδαλώδης και τεράστια γραφειοκρατία που οι δεκάδες χιλιάδες αρμοδιότητες και το γενικότερο ρυθμιστικό πλαίσιο δημιουργεί. Η είδηση ότι η ελληνική γραφειοκρατία απαιτεί για τη διατήρησή της 14 δισεκατομμύρια ευρώ⁴ (υπό την έννοια των επιβαρύνσεων που προκαλεί στην οικονομία και την κοινωνία) φάνηκε να μη συγκινεί κανέναν ιδιαίτερα και, σίγουρα, κανένα πολιτικό κόμμα από αυτά που κυβέρνησαν για τέσσερις δεκαετίες και έχουν μείζονα ευθύνη για τη νομοθετική και κανονιστική παραγωγή.

³ Παγκόσμιο βαρόμετρο της διαφθοράς 2013, <http://www.transparency.gr/pagkosmio-varometro-diafthoras/>, ημερομηνία επίσκεψης ιστοχώρου 29/9/2013.

⁴ Εφημερίδα Ημερησία, 3/12/2012: Στα 14 δισ. ευρώ η γραφειοκρατία στην Ελλάδα, <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26516&subid=2&pubid=112958776>

1.3.2 Τι (δεν) έγινε και τι πρέπει να γίνει;

Η άμεση εφαρμογή υπηρεσιών μιας στάσης εντός των ΚΕΠ, πέρα και έξω από την ολοκλήρωση του Γενικού Εμπορικού Μητρώου, αποτελεί αδήριτη ανάγκη. Για τον λόγο αυτόν, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν τοπικές βάσεις δεδομένων και εφαρμογές που έχουν αναπτυχθεί περιφερειακώς είτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες επιχειρηματικών δραστηριοτήτων.

Η εξαιρετική προσπάθεια που ξεκίνησε με την ανάπτυξη μεθοδολογίας για τον προσδιορισμό των διοικητικών βαρών, προσαρμοσμένης στην ελληνική πραγματικότητα,⁵ θα πρέπει να συνεχιστεί.

Η ελληνική γραφειοκρατία δεν θα μειωθεί δραστικά, εάν δεν υπάρξουν προγράμματα εκτίμησης του ενδο-διοικητικού φόρτου. Τα προγράμματα αυτά θα πρέπει να συνδεθούν με τα προγράμματα απλούστευσης τα οποία δεν αποδίδουν.

Έχοντας ολοκληρώσει τέσσερα κοινοτικά πλαίσια στήριξης (δύο εκ των οποίων περιελάμβαναν πολλές δράσεις για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διοίκησης), η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν έχει παρά να επιδείξει διάσπαρτες απόπειρες τυποποίησης εγγράφων και διαδικασιών, οι οποίες, όμως, ουδεμία προτιθέμενη αξία έχουν και δεν ανατρέπουν το γεγονός της μεγαλύτερης γραφειοκρατίας στην ΕΕ.

1.3.3 Τι γίνεται ήδη ατύπως;

Πολύ συχνά οι υπηρεσίες προβαίνουν αυτοβούλως σε συστηματοποίηση των απαιτούμενων δικαιολογητικών, καθώς και των ενεργειών που πρέπει να ακολουθούν οι ενδιαφερόμενοι για την ολοκλήρωση μιας διαδικασίας.

Συχνά, επίσης, οι υπηρεσίες διαμεσολαβούν μεταξύ αυτών και των πολιτών είτε για ερμηνείες του ρυθμιστικού πλαισίου είτε και για την αναγκαιότητα προσκόμισης δικαιολογητικών. Εκείνο το οποίο αποτελεί συνηθέστατη πρακτική είναι οι διευκολύνσεις πρωτοκόλλου.

1.4 Τέταρτο πρόβλημα: Δομές

1.4.1 Περιγραφή του προβλήματος

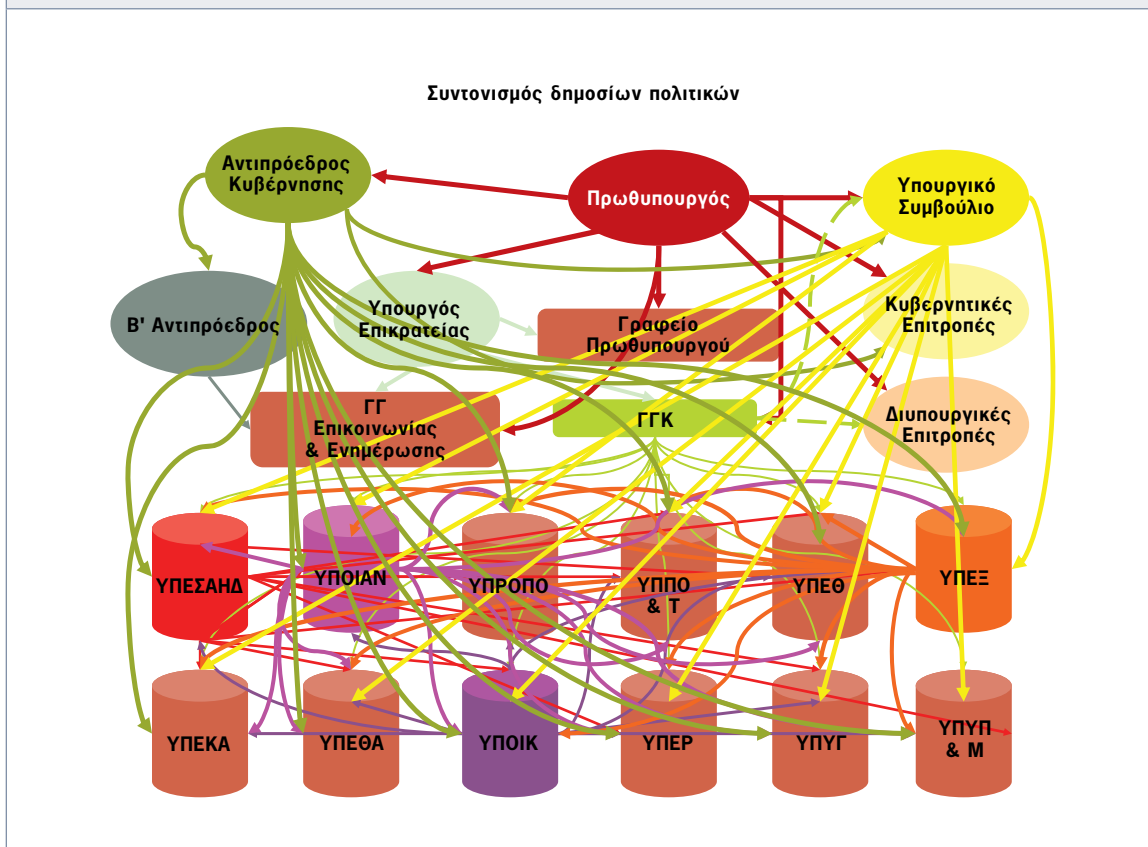
Οι χιλιάδες αρμοδιότητες και οι ατελείυτες διαδικασίες απαιτούν εξίσου πολλές και δαιδαλώδεις δομές για την άσκησή τους. Κατεγράφησαν μόνο στα 15 Υπουργεία 149 Γενικές Διευθύνσεις, 886 Διευθύνσεις και 3.720 Τμήματα.

Περαιτέρω παρατηρείται, διαχρονικά, μικρό εύρος εποπτείας και επικαλύψεις μεταξύ (τόσο οριζόντιων όσο και κάθετων) δομών.

Κατά συνέπεια, οι γραμμές εντολών μεταξύ των δομών που αποτυπώνονται στο ακόλουθο «σπαγγέτι», απεικονίζουν, γλαφυρά, την πραγματικότητα. Οι επικαλύψεις και η σύγχυση αρμοδιοτήτων πέραν της «φυσιολογικής» αναποτελεσματικότητας, ενίοτε καταλήγουν να έχουν τραγικές συνέπειες (π.χ. πυρκαγιές, σεισμοί, κ.λπ.).

⁵ Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Μείωση Διοικητικών Επιβαρύνσεων, <http://bit.ly/19gANIG>

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5 Επικοινωνία Κεντρικής Κυβέρνησης κατά τον Ν. 1558/1986
(Κυβέρνηση Γ. Α. Παπανδρέου)



Σε έναν τέτοιο ανεξέλεγκτο διοικητικό πληθωρισμό δεν περιμένει κανείς μια ορθολογική πολιτική δομή. Αυτό, όμως, που συμβαίνει στην Ελλάδα εκφράζει ακόμη και προδιαγραφών σοσιαλιστικού «απαράτ»: Χιλιάδες αμφιλεγόμενοι σύμβουλοι Υπουργών/Υφυπουργών/Γενικών Γραμματέων υπολογίζονται σε 1.211 και τα μέλη των ΔΣ δημοσίων νομικών προσώπων σε 7.400, που έρχονται και απέρχονται μαζί με τους πολιτικούς προϊσταμένους τους, δημιουργούν ένα ενδιάμεσο στρώμα, μια ψευδο-δομή, η οποία, έχοντας η ίδια τη λογική της αυτοσυντήρησής της, επιβαρύνει έτι περαιτέρω τη δυσκίνητη γραφειοκρατία.

1.4.2 Τι (δεν) έγινε και τι πρέπει να γίνει;

- A) Ενώ η λειτουργική αξιολόγηση προέβλεπε την αντιμετώπιση του οργανωτικού πληθωρισμού μέσα από την ανα-οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, τη συνακόλουθη περιγραφή καθηκόντων και θέσεων και την προϋπολογιστική δαπάνη στη βάση δεικτών εκτίμησης του παραγόμενου έργου/αποτελέσματος, εκείνο το οποίο επιχειρήθηκε, αντ' αυτών, ήταν μια άτακτη και ανεργάτιστη και επιπόλαιη περιστολή δομών με μόνο κριτήριο την ονομαστική σύγκλισή τους. Το αποτέλεσμα αυτής της (μη) μεταρρύθμισης ήταν το ίδιο απογοητευτικό, όπως και της ομολογής της, εκείνης δηλαδή που αφορούσε τη μείωση των δημοσίων νομικών προσώπων. Ο εντυπωσιασμός, αφενός, και η υπονόμηση αφετέρου του επιχειρησιακού προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση», μας δίνει το σημερινό άθροισμα των (μη) προσπαθειών, που ισούται με μηδέν (0).
- B) Η ανασυγκρότηση των δομών απαιτεί την άμεση διάκριση και εκκαθάριση των αρμοδιοτήτων. Όπως αναφέρθηκε ήδη, τα υπουργεία πρέπει να περιοριστούν στις επιτελικές, εκχωρώντας τις μεν υποστηρικτικές στον ιδιωτικό τομέα, τις δε εκτελεστικές στα άλλα επίπεδα διοίκησης.

Απαιτείται, επίσης, η δημιουργία συντονιστικών μηχανισμών είτε υπό τη μορφή δομών («Μονάδες Συντονισμού») είτε λειτουργιών (δικτυακής μορφής). Οι Μονάδες αυτές θα πρέπει να εκπονούν «Σχέδια Δράσης», στα οποία θα εμφανίζονται οι ενέργειες εφαρμογής των πολιτικών, ο ρυθμιστικός προγραμματισμός που αυτές απαιτούν και η συσχέτισή τους με τον προϋπολογισμό. Για το πρώτο διάστημα εφαρμογής των Σχεδίων Δράσης είναι απολύτως κρίσιμο να υπάρξει ευθυγράμμιση της μεθοδολογίας και των διοικητικών πρακτικών μεταξύ, τουλάχιστον, των υπουργείων. Σε αυτό το διάστημα, η λειτουργία του Κεντρικού Συντονιστικού Οργάνου (της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, εν προκειμένω) είναι απολύτως αναγκαία.

Τα Σχέδια Δράσης θα μπορούσαν να αποτελέσουν βασικό μηχανισμό εξορθολογισμού του ελληνικού διοικητικού πράττειν και ανασχεσης της πελατειακής πολιτικής. Είναι, ωστόσο, χαρακτηριστικό του βαθμού δυσκολίας του εγχειρήματος, ότι, παρά την πρόβλεψη (και) του πρόσφατου Νόμου 4109/2013, σύμφωνα με τον οποίο όλα τα υπουργεία εντέλλονται να εκπονήσουν Σχέδια Δράσης, βρισκόμαστε, ακόμη, στο μηδέν.

Η αναδιοργάνωση των δομών δεν περιέλαβε, πάντως μέχρι τώρα, μέτρα για την περιστολή του υπερτροφικού πολιτικού τμήματος της διοικήσεως. Μέτρα θετικά προς τη μείωσή του θα ήταν η επιλογή Γενικών/Ειδικών Γραμματέων από μη πολιτικά στελέχη, η κατάργηση όλων των μετακλητών υπαλλήλων/συμβούλων, η δραστική μείωση των υφυπουργών και αναπληρωτών υπουργών και η εκ βάθρων επανεξέταση όλων των δημοσίων νομικών προσώπων με στόχο τη δραστική αναδιοργάνωσή τους.

1.4.3 Τι γίνεται ήδη ατύπως;

Οι δομικές αγκυλώσεις και ανεπάρκειες συχνά παρακάμπτονται με παράπλευρες δράσεις συνεργασίας που αναπτύσσονται, κυρίως, ad hoc. Πέραν των διαπροσωπικών σχέσεων που επιτρέπουν την υπερφαλάγγιση των δομικών ατελειών, άτυπες ομάδες εργασίας συχνά εφευρίσκουν λύσεις οι οποίες θα ήταν αδύνατες με σεβασμό στις εσωτερικές είτε εξωτερικές ιεραρχίες και δομές. Βεβαίως, η ατυπικότητα συχνά οδηγεί στην πρόσθετη γραφειοκρατική επιβάρυνση των υπηρεσιών, αφού η ανασφάλεια περί του πρακτέου μπορεί να οδηγεί σε πολλαπλασιασμό των «υπογραφών» και των (άχρηστων, εν τέλει) εγγυήσεων.

1.5 Πέμπτο πρόβλημα: Υποδομές

1.5.1 Περιγραφή του προβλήματος

Η διασπορά, η μη διασύνδεση, τα «σιλό» δεν απαντώνται μόνο στις αρμοδιότητες και τις δομές αλλά εκτείνονται και στις υποδομές.

Η λειτουργική αξιολόγηση έδειξε ότι διαθέτουμε 263 μισθωμένα, 271 ιδιόκτητα και 70 παραχωρημένα κτίρια τα οποία, στην πλειονότητά τους, παραβιάζουν βασικές αρχές χωροταξίας, ασφάλειας και ποιότητας εργασίας. Εννοείται ότι, οι τεχνολογίες της πληροφορικής και των επικοινωνιών δεν μπορούν να προσφέρουν πολλά με μια τέτοια κτιριακή υποδομή. Μπορούν, όμως, να διασφαλίσουν το εύκολο κέρδος στους μεταπράτες της τεχνολογίας, αφού ο εξοπλισμός των υπηρεσιών με «σιδερικά» φέρνει εύκολο και άκοπο κέρδος: 54.927 τερματικά, 2.983 servers αλλά μόνο 332 ΟΠΣ/βάσεις δεδομένων κι ακόμα λιγότερα (13.343) υπηρεσιακά e-mails (ποσοστό 25%) συνθέτουν μια αμφίλογη εικόνα: Ενώ υπάρχει πληθώρα κτιρίων και ψηφιακών υποδομών, παρουσιάζεται έλλειμμα χωροταξικού ορθολογισμού και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Η εικόνα είναι κατανοητή, εάν την τοποθετήσει κανείς σ' ένα ευρύτερο πλαίσιο που στηρίζεται σε δύο κεντρικά προτάγματα της διακυβέρνησης της μεταπολίτευσης: τον εύκολο πλουτισμό και την πολιτική ηγεμονία των πελατειακών δικτύων.

1.5.2 Τι (δεν) έγινε και τι πρέπει να γίνει;

Οι οραματισμοί του Δοξιάδη⁶ και του Κανδύλη για τη δημιουργία «κυβερνητικού πάρκου» δεν έχουν συναντήσει, μέχρι τώρα, τον υλοποιητή τους. Το «κτιριακό» του Δημοσίου αντιμετωπίζεται στο πλαίσιο των πρόσφατων «μεταρρυθμίσεων» ως μη ιεραρχημένη εγκατάλειψη κτιρίων και στοιβαγμά ανθρώπων και εξαρτημάτων (βλ. τις συνέπειες της πρόχειρης μεταστέγασης των εφοριών), με αποτέλεσμα τη ραγδαία επιδείνωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Το «κτιριακό» είναι συνδεδεμένο άμεσα με το θέμα της χωροθέτησης των υπηρεσιών, μία από τις θεωρούμενες δύσκολες μεταρρυθμίσεις που παραπέμπονται διαρκώς στις καλένδες.

Θεωρούμε, ωστόσο, ότι επείγει η άμεση ανάληψη μιας μελέτης αναχωροθέτησης των δημοσίων υπηρεσιών, η οποία θα λάβει υπόψη της συναφείς εργασίες και προτάσεις.

Όσον αφορά τις ηλεκτρονικές υποδομές και εφαρμογές, 20 χρόνια μετά τη δημιουργία της «Υπηρεσίας Ανάπτυξης Πληροφορικής» και της «Κοινωνίας της Πληροφορίας ΑΕ», βρισκόμαστε χωρίς στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης της Πληροφορικής, με πληθώρα έργων/σκελετών, με ακριβοπληρωμένα έργα που συντηρούνται μετά βίας αλλά και με μια αναβαθμισμένη συνείδηση ότι πολλά από τα προβλήματά μας μπορούν να επιλυθούν με τη χρήση της τεχνολογίας. Η Πληροφορική εξακολουθεί, ωστόσο, να αντιμετωπίζεται με εργαλειακό τρόπο, το σχετικά επαρκές ρυθμιστικό πλαίσιο παραμένει αναξιοποίητο και οι τρέχουσες εφαρμογές έχουν διάσπαρτο χαρακτήρα χωρίς προστιθέμενη αξία στη διοικητική μεταρρύθμιση.

Εξακολουθεί να υπάρχει αδυναμία οργανικής σύνδεσης των μεταρρυθμίσεων που ανακοινώνονται ή δρομολογούνται σε διάφορα πεδία πολιτικής, λόγω έλλειψης στρατηγικού σχεδίου.

1.5.3 Τι γίνεται ήδη ατύπως;

Οι δημόσιες υπηρεσίες λύνουν πολλά από τα προβλήματα που οφείλονται στην έλλειψη συγκροτημένης πολιτικής για την εφαρμογή της Πληροφορικής στο Δημόσιο. Σε πολλές περιπτώσεις αναπτύσσουν εφαρμογές «εκ των ενόντων» προκειμένου να υποστηρίξουν τη δουλειά τους και να μπορέσουν να ανταποκριθούν σε πιεστικές ανάγκες. Η μη διαλειτουργικότητα των συστημάτων ξεπερνιέται, ενίοτε, με τη δημιουργία ad hoc διεπαφών. Η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού απαιτεί, επίσης συχνά, υπερ-προσπάθεια από τους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους για την υποστήριξη του όλου κύκλου πληροφοριακής υποστήριξης (από τη συντήρηση των μηχανημάτων μέχρι την ανάπτυξη λογισμικού).

1.6 Έκτο πρόβλημα: Ανθρώπινο δυναμικό

1.6.1 Περιγραφή του προβλήματος

Οι εκατοντάδες χιλιάδες υπάλληλοι με τις πολυποικίλες σχέσεις εργασίας με το Δημόσιο είναι ένα ακόμη σύμπτωμα του ανορθολογικού και πελατειακού δημοσίου τομέα.

Είναι γνωστό ότι αποτέλεσε στρατηγική επιλογή όλων των κυβερνήσεων από τη δεκαετία του '80 και μετά, η συστηματική αποικιοποίηση του Δημοσίου με πάσης φύσεως ανθρώπους, εκ των οποίων ελάχιστοι πληρούσαν τις προϋποθέσεις του δημοσίου λειτουργού. Το προσωπικό του δημοσίου τομέα το οποίο, κατά τη δεκαετία του '80, διπλασιάστηκε σε σχέση με τον, επί προηγούμενης τριακονταετίας (1950-1980), πληθυσμό (περί τις 230.000), επαναδιπλασιάστηκε κατά την επόμενη εικοσαετία.

⁶ Κωνσταντίνος Α. Δοξιάδης: Κείμενα, σχέδια, οικισμοί, 2006, Επιμέλεια: Αλέξανδρος Κύρτσος.

Ως αποτέλεσμα αυτών των πληθωριστικών πιέσεων, ο πληθυσμός του Δημοσίου άγγιξε τις 800.000 (συμπεριλαμβανόμενου και του δυναμικού των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου).



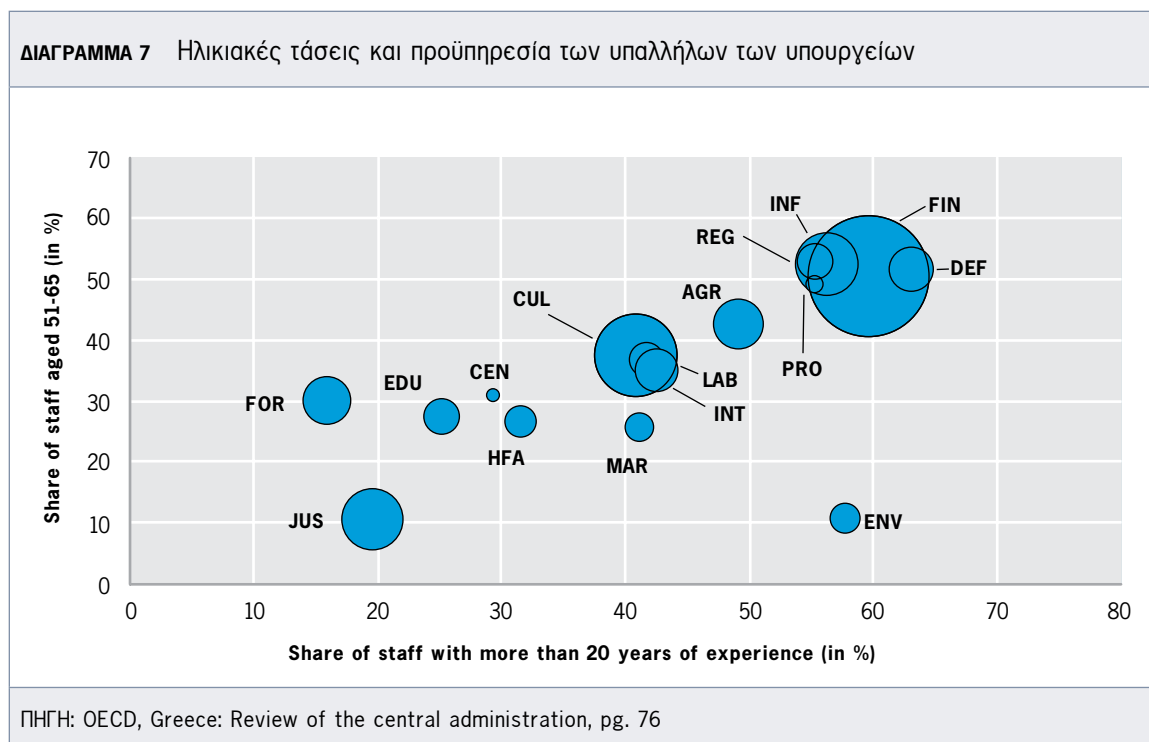
Εξ αυτών, ένα μεγάλο ποσοστό (39%) εξακολουθεί να είναι προσωπικό δευτεροβάθμιας και υποχρεωτικής εκπαίδευσης, ενώ εξακολουθεί να υφίσταται ένα σημαντικό ποσοστό (12%) υπαλλήλων «άνευ κατηγορίας εκπαίδευσης».⁷ Οι υπάλληλοι πανεπιστημιακής και τεχνολογικής εκπαίδευσης ανέρχονται σε ποσοστό 47% επί του συνόλου.

Οι επιπτώσεις της διαχείρισης του δημοσίου τομέα ως αποθήκης ανθρώπων είναι δραματικές: Σήμερα, στην εποχή της απόλυτης κυριαρχίας των τεχνολογιών, η ελληνική δημόσια διοίκηση εξακολουθεί να στελεχώνεται στο πιο νευραλγικό της κομμάτι, στα υπουργεία, κατά το ήμισυ από υπαλλήλους που έχουν τελειώσει το Γυμνάσιο ή και το Δημοτικό. Είναι προφανές ότι οι ανάγκες του πελατειακού συστήματος και οι ανάγκες του κράτους διαφέρουν.

Η αποτύπωση της επίδρασης του πελατειακού συστήματος επί της διοικήσεως αποτυπώνεται και στο γεγονός ότι οι καταγεγραμμένοι κλάδοι στους οποίους είναι τοποθετημένοι οι δημόσιοι υπάλληλοι, ανέρχονται σε 1.447! Το γεγονός αυτό δημιουργεί φαινόμενα περιχαράκωσης μεταξύ του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και θα αποτελέσει σοβαρό ανασχετικό εμπόδιο στην υιοθέτηση ενός *lege artis* συστήματος περιγραφής θέσεων και καθηκόντων όταν αυτό θα αντικαταστήσει το ισχύον σύστημα.

Τελευταίο αλλά όχι έσχατης σημασίας εύρημα: Ο γηράσκων πληθυσμός. Εάν δεν ληφθούν γενναίες αποφάσεις για την ανανέωση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, τότε, ακόμη κι αν οι μεταρρυθμίσεις ενστερνίζονταν ασμένως από την πλειοψηφία των δημοσίων υπαλλήλων, μάλλον δεν θα ήταν ορατές οι συνέπειές τους – και τούτο, ένεκα βιολογικών λόγων!

⁷ Ως άνευ κατηγορίας εκπαίδευσης αναφέρεται προσωπικό που ανήκει ιδίως στην κατηγορία συμβούλων πολιτικών προσώπων. Η μη εξειδίκευση του προσωπικού αυτού σε εκπαιδευτικές κατηγορίες γίνεται εμπροθέτως, προκειμένου να διασφαλιστεί η μέγιστη δυνατή ευελιξία στο πολιτικό πρόσωπο ως προς την επιλογή των υποψηφίων.



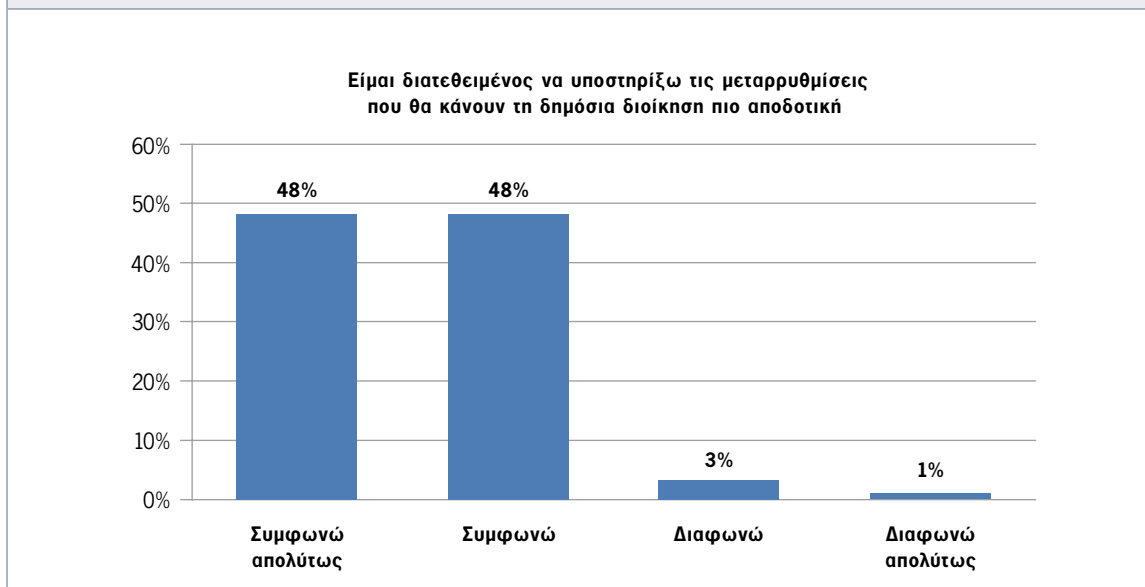
1.6.2 Τι (δεν) έγινε και τι πρέπει να γίνει;

Η γενικευμένη πολιτική λιτότητας είχε δραματικές επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης. Άξια στελέχη της ωθήθηκαν στην έξοδο, έμπειρα στελέχη απώλεσαν κάθε κίνητρο περαιτέρω προσπάθειας και περιορίστηκαν στην απαραίτητη διεκπεραίωση των τρεχουσών υποθέσεων και οι νέοι αποθαρρύνθηκαν πλήρως σε σχέση με την προοπτική καριέρας στο Δημόσιο. Μεταρρυθμίσεις ημιτελείς, όπως η αξιολόγηση, «κόλλησαν» ήδη στην πρώτη τους εφαρμογή και εγκαταλείφθηκαν, ενώ άλλες απολύτως χρήσιμες, όπως τα περιγράμματα θέσεων, ούτε καν ξεκίνησαν. Στη θέση τους ανακοινώθηκαν σταυροφορίες ηθικής με σκοπό την πάταξη της διαφθοράς, καθώς και τιμωρητικές πολιτικές, όπως οι πρόσφατες, με πρόσημα τους επίορκους δημοσίους υπαλλήλους (το πλαίσιο δράσης των οποίων δημιούργησαν και διασφάλισαν οι σημερινοί πολέμοί τους).

Οι ακολουθούμενες τιμωρητικές και τυφλές ως προς τα αποτελέσματά τους πολιτικές απολύσεων διέρρηξαν, οριστικά, τις σχέσεις εμπιστοσύνης του διοικητικού με το πολιτικό σύστημα.

Η ανάταξη του ανθρώπινου δυναμικού προϋποθέτει, τώρα πλέον, τη δημιουργία ενός οράματος για τους δημοσίους υπαλλήλους που να αντικατοπτρίζει τις κακοποιημένες αρχές και αξίες της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας (φιλοπατρία, αφοσίωση στο καθήκον και αλληλεγγύη στο κοινωνικό σύνολο). Τούτο θα πρέπει να συνδυαστεί με τη δρομολόγηση μεγάλων οριζόντιων μεταρρυθμίσεων, με σκοπό τη διασφάλιση του επαγγελματισμού τους (αξιολόγηση, περιγράμματα θέσεων) όσο και με τη δημιουργία κλίματος άμιλλας (μέσω ανάδειξης καλών πρακτικών) σε διαφορετικά επίπεδα διοίκησης και στάδια δημοσίων πολιτικών.

Θεωρούμε απολύτως επιβεβλημένο στο σημείο αυτό να υπενθυμίσουμε σε όλους εκείνους οι οποίοι εξακολουθούν να είναι επιφυλακτικοί ή αρνητικοί για τη διαθεσιμότητα και την ικανότητα των Ελλήνων δημοσίων λειτουργών και θρηνολογούν προβάλλοντας, κατ' ουσίαν, τα δικά τους ελλείμματα, ότι η λειτουργική αξιολόγηση δίνει την πιο τεκμηριωμένη απάντηση περί του αντιθέτου: *Οι δημόσιοι υπάλληλοι υποστηρίζουν σθεναρά τις μεταρρυθμίσεις και πιστεύουν ότι, μόνον αυτές μπορούν να εγγυηθούν τη βιωσιμότητα του δημοσίου τομέα.* Σημειωτέον, ότι η στάση τους αυτή που καταγράφεται ευκρινώς (βλ. επόμενο διάγραμμα) δεν αποτυπώνεται στα προγράμματα (και ιδίως, στην πρακτική) των πολιτικών κομμάτων.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8 Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι διατεθειμένοι να υποστηρίξουν τη διοικητική μεταρρύθμιση

Στην ίδια έρευνα, οι Έλληνες δημόσιοι υπάλληλοι αυτο-περιγράφονται ως εργατικοί, φιλότιμοι, παραμένουν συχνά εκτός ωραρίου για να τελειώσουν τη δουλειά τους (62%), παρακολουθούν τα τεκταινόμενα (42%) και έχουν διάθεση προσφοράς. Το ότι οι Έλληνες είμαστε οι πιο εργατικοί από τους υπόλοιπους Ευρωπαίους έχει εκτιμηθεί από τελειώς ανεξάρτητες προς τους δημοσίους υπαλλήλους πηγές.⁸

Εκείνο το εύρημα το οποίο, όμως, αξιολογείται ως κομβικής σημασίας είναι η κρίση εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτικών προϊσταμένων και των υπαλλήλων. Μάλιστα, η έλλειψη εμπιστοσύνης και η παρέμβαση των πολιτικών στο διοικητικό γίνεσθαι θεωρούνται ως πρώτης τάξεως προβλήματα. Παρ' όλα αυτά, ενώ οι δημόσιοι υπάλληλοι εκτιμούν ότι υπάρχει έλλειμμα αξιοκρατίας, οφειλόμενο, κατά βάση, στους πολιτικούς, θεωρούν την κατάσταση αναστρέψιμη στον βαθμό που το πολιτικό σύστημα τους εμπιστευτεί και τους διασφαλίσει περιθώρια έκφρασης και δράσης.

1.6.3 Τι γίνεται ήδη ατύπως;

Οι διεργασίες συνεννόησης, αλληλεγγύης και συνεργασίας για την επίτευξη αποτελεσμάτων (τα οποία, άλλως, δεν θα μπορούσαν να επέλθουν) αναφέρθηκαν, ήδη, προηγουμένως. Οι άνθρωποι της διοικήσεως υπερκαλύπτουν κενά και αδυναμίες οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, επιστρατεύοντας γνώση, ευαισθησία και εκτίμηση τόσο για τους πολίτες όσο και για τους επιχειρηματίες (ακόμη κι όταν αυτοί καθόλου δεν εκτιμούν τον «υπάλληλο»). Σε απάντηση στις αλληπάλληλες επιθέσεις κατά του δημοσίου τομέα, η σύμπνοια και η συστράτευση των δημοσίων υπαλλήλων οδηγούν στη δημιουργία μιας νέας διοικητικής αλληλεγγύης.⁹

⁸ Greek workers put in longer hours than any other Europeans or Americans, McKinsey, Greece 10 Years Ahead, Defining Greece's new growth model and strategy, 2012.

⁹ Βλ. Π. Καρκατούλη, Για μια νέα διοικητική αλληλεγγύη, <http://bit.ly/166UmAw>

1.7 Έβδομο πρόβλημα: Προϋπολογισμός

1.7.1 Περιγραφή του προβλήματος

Ένα διοικητικό σύστημα με τα προηγούμενα χαρακτηριστικά δεν θα μπορεί να χρηματοδοτηθεί παρά μόνο μέσα από έναν προϋπολογισμό ο οποίος παρουσιάζει ακριβώς τα ίδια χαρακτηριστικά με τα υπόλοιπα μέρη του: Μεγάλη διασπορά κωδικών, μη σύνδεσή τους με συγκεκριμένα αποτελέσματα (αφού, κι αυτά με τη σειρά τους είναι αδύνατον να υπολογιστούν λόγω της μεγάλης κατάτμησης των δομών και των πολύμορφων σχέσεων εργασίας που δεν επιτρέπουν ομαδοποιήσεις ούτε συγκρίσεις), αδυναμία εποπτικού ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών. Οι οικονομικές υπηρεσίες των Υπουργείων –πολλώ δε μάλλον των νομικών προσώπων και των αποκεντρωμένων οντοτήτων– υπολειπονται ή λειτουργούν με εντελώς πεπαλαιωμένο τρόπο, χωρίς σύγχρονα πρότυπα λογιστικής διαχείρισης.

Η πολιτική των απολύσεων και της κατεδάφισης του Δημοσίου επιδείνωσε έτι περαιτέρω την ήδη διαμισθρητούμενη ικανότητα των οικονομικών και διοικητικών υπηρεσιών να ανταποκριθούν ακόμη και στα τρέχοντα. Έτσι, σήμερα, η έκδοση της μισθοδοσίας θεωρείται, πλέον, επίτευγμα!

1.7.2 Τι (δεν) έγινε και τι πρέπει να γίνει;

Παρά τις προσπάθειες που κατεβλήθησαν κατά την τριετία 2007-2010, για την εφαρμογή ενός «προϋπολογισμού προγραμμάτων», ο ισχύων προϋπολογισμός, ενώ παρεκκλίνει από τον γνωστό τυφλό δρόμο της μη πρόβλεψης επιδιωκόμενων στόχων, της μη συσχέτισης των δαπανών με τις εκροές των δημοσίων οργανώσεων και, εν τέλει, των ανεξέλεγκτων ελλειμμάτων, απέχει πόρρω από το να συγκροτήσει υπόδειγμα ενός νέου, αναπτυξιακού προϋπολογισμού. Αν και, δηλαδή, υπό την τεχνική έποψή του, ο ισχύων προϋπολογισμός είναι ο πρώτος που κινείται (χωρίς εξαιρέσεις) σε μια λογική αποτελεσμάτων, τόσο ό τρόπος όσο, και κυρίως, η μη συνδρομή των δημιουργικών τμημάτων της ελληνικής κοινωνίας στην κατάρτιση και –ιδίως– στην εφαρμογή του, τον έχουν οδηγήσει σε ανυποληψία.

Επιπλέον, η επικράτηση της πολιτικής της λιτότητας εις βάρος ενός αναπτυξιακού σχεδιασμού, οδήγησε στη μονόπλευρη προσπάθεια ελέγχου των δημοσίων δαπανών μέσω οριζόντιας μείωσης της μισθολογικής δαπάνης, καθώς και των κοινωνικών δαπανών – ακόμη και των κονδυλίων για επενδύσεις. Την ίδια στιγμή, εξακολουθεί, ωστόσο, να μην εξετάζεται η σκοπιμότητα ύπαρξης (ανατιολόγητων) δαπανών που περιλαμβάνονται στους προϋπολογισμούς των υπουργείων. Κυρίως, όμως, δεν θεραπεύονται οι διαρθρωτικές και δομικές αδυναμίες του διοικητικού συστήματος οι οποίες αποτελούν τη γενεσιουργό αιτία της κακής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ο στόχος για τη δημιουργία ενός σύγχρονου πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης και ελέγχου, το οποίο θα στηρίζεται στις αρχές της διαφάνειας, της οικονομικότητας και της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, θα μπορέσει να επιτευχθεί μόνον εάν η δημοσιονομική πειθαρχία συνδυαστεί με τη μέγιστη απόδοση των δαπανών σε κάθε δομή εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών.

Παρά τις προσπάθειες εξορθολογισμού που ήδη αναφέρθηκαν, εξακολουθεί να υπάρχει πολυμορφία των χρηματοδοτικών μέσων (απ' ευθείας χρηματοδοτήσεις, μεταβιβαστικές πληρωμές, ενισχύσεις κ.λπ.), χωρίς να υπάρχουν αντίστοιχες δικλείδες ελέγχου. Το παράδειγμα των μεταβιβαστικών πληρωμών και των επιχορηγήσεων είναι ενδεικτικό: Αφού η διοίκηση του προϋπολογισμού παραμένει συγκεντρωτική και δεν εφαρμόζονται οι αρχές της αποκέντρωσης, υπευθυνότητας και συνεκτικότητας, δεν υπάρχει λογοδοσία και ευθύνη (νομική, θεσμική και ουσιαστική) για τα αποκεντρωμένα όργανα διοίκησης όσον αφορά την κανονικότητα και την ορθότητα της εκτέλεσης των δαπανών, γιατί εξακολουθεί η ίδια πρακτική;

Σε επίπεδο δομών διοίκησης και αρχών οικονομικής διαχείρισης, θα πρέπει οι οικονομικές υπηρεσίες να οργανωθούν ως σύγχρονα λογιστήρια, με τα απαιτούμενα πληροφοριακά συστήματα και το κατάλληλο

στελεχιακό δυναμικό, ώστε το σύνολο των διαδικασιών (νομικών είτε διοικητικών) να διεκπεραιώνεται εκεί. Γενικότερα, θα πρέπει να υπάρξει εκσυγχρονισμός και αναβάθμιση του δημοσιονομικού συστήματος, όσον αφορά τη λογιστική αποτύπωση, τη δημοσιότητα και τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών με εισαγωγή κατάλληλων λογιστικών προτύπων και πληροφοριακών μέσων (π.χ. διπλογραφική λογιστική, λογιστική κόστους, νέος τρόπος αποτύπωσης προϋπολογισμού και λοιπών λογιστικών/δημοσιονομικών καταστάσεων). Η ενσωμάτωση σχετικών προτύπων και μεθόδων από άλλα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς τυποποίησης (π.χ. Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών/ESA 95, διεθνή λογιστικά πρότυπα για τον δημόσιο τομέα/Public Sector Accounting Standards) θα βοηθούσε στη λογιστική αναβάθμιση όσο και στην ενότητα/συνεκτικότητα της δημοσιονομικής λειτουργίας και πληροφόρησης για το σύνολο του δημοσίου τομέα (κεντρική διοίκηση και ευρύτερος δημόσιος τομέας).

Ειδικότερα, στον τομέα του ελέγχου θα πρέπει να υπάρξει τυποποίηση και ενσωμάτωση μεθόδων εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου στη βάση σύγχρονων ελεγκτικών μεθόδων (π.χ. δειγματοληπτικός έλεγχος βάσης κινδύνου), που θα εστιάζουν εκτός από τη διασφάλιση της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών στην επίτευξη οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας (π.χ. με θέσπιση ειδικών χρηματοοικονομικών ή άλλων δεικτών για τον δημόσιο τομέα).

1.7.3 Τι (ήδη) γίνεται ατύπως;

Οι άτυπες συνεννοήσεις των υπηρεσιών με το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους είναι κανόνας, προκειμένου να αμβλυνθούν τα προβλήματα που προκαλούνται είτε από την κυκεωνική νομοθεσία είτε από την έλλειψη διαθέσιμων μέσων και πόρων για την ταχεία διεκπεραίωση των σχετικών θεμάτων.

Επίσης η κατάρτιση των ειδικότερων προϋπολογισμών σε πολλές υπηρεσίες στηρίζεται σε άτυπες συνεννοήσεις μεταξύ των υπηρεσιακών μονάδων και των πολιτικών ηγεσιών τους, με σκοπό την αξιοποίηση της όποιας ευελιξίας παρέχουν οι απηρχαιωμένοι κωδικοί. Το ίδιο ισχύει και όσον αφορά τη διαβούλευση μεταξύ των ηγεσιών των υπουργείων και του Υπουργείου Οικονομικών με στόχο την τελική διαμόρφωση των προϋπολογισμών τους.

2. Εν κατακλείδι

Η λειτουργική αξιολόγηση έδειξε ότι όλα τα μέρη του διοικητικού συστήματος πάσχουν από τις ίδιες ασθένειες: Νομικός φορμαλισμός, απουσία μεθόδων και συστημάτων μάνατζμεντ, διασπορά δομών, ανθρώπων και κρίσιμων πόρων, έλλειμμα συντονισμού, ενδημική διαφθορά. Όλα αυτά προκαλούνται, συντηρούνται και αναπαράγονται λόγω του πελατειακού πολιτικού συστήματος το οποίο απομειώνει κάθε θεσμική, οργανωτική ή διοικητική λογική οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους στον ιδιαίτερο κώδικα αυτο-αναφοράς του, δηλαδή, σε συναλλαγή και μη-συναλλαγή. Οι παθολογίες που αναφέρθηκαν, προηγουμένως, εξυπηρετούν πλήρως την αναπαραγωγή του πελατειακού συστήματος, συνιστούν δε, υπό μία ερμηνεία, την προϋπόθεση της ύπαρξής του.

Τούτο σημαίνει ότι η διαδικασία αλλαγών είναι περισσότερο περίπλοκη από όσο περιγράφεται στην εύκολη ρητορεία περί πολιτικού βολонταρισμού («πολιτική βούληση»). Απαιτείται ο σχεδιασμός και η εφαρμογή μιας ενδελεχούς πολιτικής διοικητικής μεταρρύθμισης. Για να είναι δε η πολιτική αυτή επιτυχής, απαιτείται πέραν της τεχνικής της επάρκειας, να απαντά σε πραγματικές κοινωνικές ανάγκες και να στηρίζεται σε αξίες τις οποίες ασπάζεται το κοινωνικό σώμα.

Σήμερα, επιτέλους, μετά από ολόκληρες δεκαετίες, έχει αρχίσει και αποκτά νόημα και στην ελληνική δημόσια συζήτηση η αναζήτηση «Στρατηγικής». Μόνον αυτή μπορεί να οργανώσει τον αγώνα για τη μεταρρύθμιση δομών και λειτουργιών του κράτους μας. Χωρίς Στρατηγική δεν μπορεί να υπάρξει ούτε αξιόπιστος προϋπολογισμός, ούτε πολιτική ανθρώπου κεφαλαίου, ούτε ποιότητα υπηρεσιών. Χωρίς Στρατηγική πολλές

από τις φιλότιμες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες ακυρώνονται από άλλες, αντίρροπες δράσεις που επισυμβαίνουν στα διάφορα μέρη του διοικητικού συστήματος. Η Στρατηγική προϋποθέτει, με τη σειρά της, είτε ευρύτερες κοινωνικές συναινέσεις είτε Ηγεσία που μπορεί να παράσχει με έναν (ακόμη και ανορθολογικό) τρόπο εκείνο που δεν μπορεί η οργανωμένη κοινωνία να κάνει.

Μια Στρατηγική για την ελληνική δημόσια διοίκηση δεν μπορεί παρά να στηρίζεται στη μοναδική/ιδιοτυπική ταυτότητά μας. Επιτάσσει και προϋποθέτει την αναγκαιότητα ενός καθολικού αναστοχασμού που θα προτάξει και θα ανανοηματοδοτήσει τις αξίες εκείνες του ελληνισμού, οι οποίες υποβαθμίστηκαν, λειδορήθηκαν και, εν τέλει, μετασχηματίστηκαν σε παράσιτο της ταυτότητάς μας. Η κατάργηση και παραμόρφωση της μιας πλευράς της ελληνικότητας, δηλαδή του πατριωτισμού, της αλληλεγγύης, της ανεκτικότητας και του φιλότιμου, οδήγησε στην ανάδειξη της αγυρτίας, της απατεωνιάς, του ξέφρενου ατομικισμού, στην ανάπτυξη των άτυπων/παράτυπων δικτύων, στην αποξένωση από την εργασία, και, εν τέλει, στον βαθύ δικασμό και την απώλεια προσανατολισμού μας.

Η άρση των κατασκευασμένων «διαχωριστικών γραμμών» μεταξύ των διαφορετικών κομμάτων, πεποιθήσεων, στάσεων και αντιλήψεων στα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, απαιτεί σισύφεια προσπάθεια στις σημερινές συνθήκες όξυνσης του αυταρχισμού και αβεβαιότητας που προκαλούν οι αλληπάλληλοι κλυδωνισμοί του παγκοσμιοποιημένου καπιταλισμού και του καταρρέοντος εθνικού πολιτικού συστήματος.

Όλα τα προηγούμενα μεταφράζονται σε επίπεδο πρακτικής πολιτικής στα ακόλουθα προτάγματα:

- ▼ Ανάληψη μιας κοινής εθνικής προσπάθειας από εκείνους που πρεσβεύουν την αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων και μπορούν να τις εφαρμόσουν.
- ▼ Υποκίνηση και ενεργοποίηση της κοινωνίας πολιτών, προεχόντως, και των κομματικών σχηματισμών, ακολούθως.
- ▼ Αφύπνιση και εγρήγορση των υγιών δυνάμεων της δημοσιοϋπαλληλίας και του ιδιωτικού τομέα.

Στο εύλογο ερώτημα «μα, ποιος θα θέσει σε κίνηση όλους αυτούς;» η απάντηση είναι μονοσήμαντη: Οι διανοητές που θα τολμήσουν να εκτεθούν, τα διοικητικά στελέχη που θα πάψουν να φοβούνται να χάσουν τα ράκη τους, οι πολιτικοί ελάσσονος βεληνεκούς που θα τολμήσουν να αντισταθούν στις κομματικές τους νομενκλατούρες και ο ιδιωτικός τομέας που θα συνειδητοποιήσει ότι τα φληναφήματα που τον ήθελαν ανταγωνιστικό με τον δημόσιο είναι «bon pour l' Orient» και ότι καμία από τις ισχυρές χώρες δεν τα έχει υιοθετήσει. Ακόμη και στη μήτρα του καπιταλισμού, τις ΗΠΑ, ο ισχυρός ιδιωτικός τομέας συμβαδίζει με έναν πανίσχυρο δημόσιο.

Η αλλαγή θα προέλθει, εν τέλει, από την ίδια την κοινωνία μέσα από μια διαδικασία αναστοχασμού και επαναπροσδιορισμού της. Η ελληνική δημόσια διοίκηση θα καταφέρει να διεκδικήσει το μέλλον της από εκεί που αυτό ερχόταν πάντα: Από τον ίδιο τον λαό, χάριν και υπέρ του οποίου υφίσταται – εάν και όποτε αυτός το αποφασίσει.

