

ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ

(Συνέντευξη του Καθηγητού κ. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ στην κ. Ελένη ΔΕΛΒΙΝΙΩΤΗ. Εδημοσιεύθη στην Εφημερίδα των Αθηνών ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, την 29 Νοεμβρίου 1993. Εδώ αναδημοσιεύονται τα κυριότερα σημεία της, με τον φόβο ότι δυστυχώς εξακολουθούν να είναι επίκαιρα...)

Το τέρας της γραφειοκρατίας και η πάταξή του είναι η μεγάλη φιλοδοξία κάθε νέου Υπουργού Προεδρίας. Μέχρι τα νέα να γίνουν παλιά, τα παλιά να μείνουν ως έχουν και ο επόμενος Υπουργός προεδρίας να αναγγείλει την πάταξη του «τέρατος» εκ νέου...

Έτσι, η Δημόσια Διοίκηση είναι και παραμένει ο μεγάλος ασθενής της ελληνικής κοινωνίας: στο στόχαστρο των πολιτών, που σχεδόν ποτέ δεν εξυπηρετεί, αποτελεί φυλακή ζώσα μισού και πλέον εκατομμυρίου δημοσίων υπαλλήλων, που ζουν καθημερινά το οκτώωρο της ανίας και κάποτε της θλίψης πίσω από φθαρμένα γραφεία και στοίβες χαρτιά, καταδικασμένοι να ερμηνεύουν νόμους, ρυθμίσεις, διατάξεις που συνήθως αλληλοαναιρούνται αντί να αλληλοσυμπληρώνονται...

ΕΡ.: Κύριε Αθανασόπουλε έχετε επισημάνει από τι ακριβώς πάσχει, τις πληγές δηλαδή της Δημόσιας Διοίκησης;

ΑΠ.: Βεβαίως. Ένα πρώτο και βασικό πράγμα, το θεσμικό πλαίσιο, το οποίο σε πάρα πολλά σημεία κρίνεται εξόχως ανεπαρκές σήμερα για να ανταποκριθεί στις τρέχουσες ανάγκες και ιδιαίτερα μάλιστα κάτω από ένα καθεστώς επιτακτικών αλλαγών που θα πρέπει να γίνουν λόγω Ευρώπης. Άρα λοιπόν, μία πρώτη προσέγγιση θα μπορούσε να γίνει εκεί. Ένα δεύτερο μεγάλο πρόβλημα είναι το προσωπικό. Είναι υπηρεσίες που έχουμε υπεράριθμους και οι άνθρωποι αυτοί υποαπασχολούνται, είναι υπηρεσίες στις οποίες λείπει το στοιχειώδες προσωπικό και δεν υπάρχει μία ορθολογική κατανομή του έργου μεταξύ των διάφορων υπηρεσιών.

Ένα δεύτερο επίπεδο είναι η ουσία και η μορφή της αποκέντρωσης που υπάρχει. Ενώ δηλαδή είναι επιτακτική επιταγή του Συντάγματος να οργανωθεί η Δημόσια Διοίκηση κατά το αποκεντρωτικό σύστημα και οι υποθέσεις ήσσονος σημασίας να αντιμετωπισθούν από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τελικά δεν έχουμε την αναμενόμενη ουσιαστική αποκέντρωση.

Οι περισσότερες αρμοδιότητες είναι στο κέντρο. Σας αποκαλύπτω με πολύ πικρία ότι μέχρι το 1984 εάν στο Σουφλί Έβρου θα έπρεπε ένα Δημοτικό Σχολείο να τοποθετήσει μία τηλεφωνική σύνδεση η διαδικασία που θα έπρεπε να ακολουθήσει ήταν η ακόλουθη: να λάβει μία απόφαση τοπικώς η Εφορεία του Σχολείου, να συναινέσει ο κύριος διευθυντής, να εγκρίνει ο κ. Νομάρχης, ο κ. Νομάρχης να στείλει στη συνέχεια στο υπουργείο Προεδρίας το σχετικό έγγραφο και να εγκρίνει ο Υπουργός Προεδρίας της

Κυβέρνησης την τοποθέτηση μίας τηλεφωνικής σύνδεσης στο 4ο Δημοτικό Σχολείο Έβρου.

Θα πρέπει να περάσουμε σε μία φάση αποκέντρωσης την οποία φοβούμαι ότι θα αργήσουμε να δούμε, γιατί σύμφωνα με αρχαιοελληνική ρήση λυπάται κάποιος όταν στερηθεί αγαθά που έχει γευθεί. Η κεντρική εξουσία στο διοικητικό κέντρο στην Αθήνα ξέρει πάρα πολύ καλά τι σημαίνει να προσκυνούν οι πάντες το διοικητικό κέντρο, τους Υπουργούς κ.λ.

ΕΡ.: Θα προσκρούσει σε συμφέροντα, λέτε, μία σοβαρή προσπάθεια αποκέντρωσης;

ΑΠ.: Είναι θέμα καθαρά πολιτικής επιλογής, δηλαδή μέχρι ποίου σημείου θα θελήσει δηλαδή η κεντρική εξουσία να εκχωρήσει περισσότερες αρμοδιότητες και οπουδήποτε αυτό είναι αναγκαίο να συνοδεύονται αυτές και με εκτελεστικότητα των πράξεων. Δηλαδή όποια απόφαση ληφθεί σε ένα άλλο επίπεδο να μπορεί να εκτελεσθεί, να μην έχει ανάγκη από μία περαιτέρω τυπική κάλυψη και επίσης, όπου υπάρχει ανάγκη να εκχωρηθούν και οι αναγκαίοι οικονομικοί πόροι. Αυτήν τη στιγμή στις 13 Περιφέρειες της Χώρας δεν υπάρχει κανένας θεσμοθετημένος οικονομικός πόρος που σημαίνει ότι εξαρτάται η οποιαδήποτε Περιφέρεια από τη συγκεκριμένη κεντρική διοίκηση. Ένα άλλο θέμα είναι η επιμόρφωση του προσωπικού. Αυτή τη στιγμή η Ελλάδα έχει ένα δημόσιο τομέα 60% έως 65%, όταν ο μέσος όρος είναι στις άλλες Χώρες 40%. Η πρότασή μου είναι ότι πρέπει να πάμε στο 40% ταχέως.

ΕΡ.: Που σημαίνει πόσους αριθμητικά λιγότερους υπαλλήλους;

ΑΠ.: Ακριβή αριθμό δημοσίων υπαλλήλων είναι δύσκολο να προσδιορίσουμε γιατί κατ' αρχήν κανείς αυτή τη στιγμή δεν ξέρει πόσους ακριβώς δημόσιους υπαλλήλους έχουμε. Κατά την ταπεινή μου εκτίμηση στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα υπάρχουν πάνω από 600.000 υπάλληλοι. Ίσως μιλάμε για 800.000 ανθρώπους... Μερικοί από αυτούς τους ανθρώπους δεν είναι υποχρεωτικό να χάσουν τη δουλειά τους. Μπορεί να περάσουμε σε μία άλλη παραγωγική διαδικασία ή να εκπαιδευτούν μερίμνη του κράτους, υπάρχουν οι μηχανισμοί...

ΕΡ.: Η προσπάθεια που έγινε την τελευταία τριετία για να μειωθούν οι δημόσιοι υπάλληλοι εσείς κρίνετε πως πέτυχε;

ΑΠ.: Κατ' αρχήν κάθε προσπάθεια που τείνει σε μία ορθολογική οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών είναι επιθυμητή και ευκαία. Αν πέτυχε ή όχι δεν είμαι σε θέση να σας απαντήσω, με την έννοια ότι δεν έχουν ανακοινωθεί σχετικά στοιχεία, δηλαδή κανένας δεν έχει ανακοινώσει ακόμα ότι το 1990 που ανέλαβε η Ν.Δ. υπηρετούσαν 800.000 και ήδη σήμερα μειώθηκαν...

ΕΡ.: Δόθηκαν κάποια νούμερα από τον πρώην υπουργό Προεδρίας στη Βουλή. Αυτά εσείς τα αμφισβητείτε;

ΑΠ.: Δεν μπορώ να τα αμφισβητήσω ή να τα ασπασθώ, με την έννοια ότι δεν υπάρχει καμμία διευκρίνιση τι αντιπροσωπεύουν, αλλά αν μου πει κάποιος ότι το σύνολο του ευρύτερου δημόσιου τομέα απασχολεί 450.000 εγώ σαφώς το αμφισβητώ... Εκτιμώ ότι είναι πολύ περισσότεροι. Θα 'θελα επίσης να διευκρινίσω ότι το νούμερο των 80.000 ατόμων που λέγετε ότι πρέπει να μειωθεί το προσωπικό είναι συμβατικό, θα

μπορούσε να είναι 50.000 ή 60.000...

Κανένας όμως από εμάς που δεν διαχειριζόμαστε την εξουσία δεν είναι σε θέση να απαντήσει στο ερώτημα γιατί δεν υπάρχουν καν απογραφές γνωστές...

ΕΡ.: Αυτό συμβαίνει σε άλλα κράτη;

ΑΠ.: Στις άλλες Χώρες ο δημόσιος τομέας είναι μικρότερος. Όταν έχετε ένα δημόσιο τομέα 35%-40% δεν έχετε πρόβλημα, δεν ενοχλείσθε, οπότε δεν έχετε και ειδική πιεστική ανάγκη να κάνετε οπωσδήποτε καταγραφή για να μάθετε τι ακριβώς συμβαίνει. Το κράτος λειτουργεί, δεν πιέζει και δεν πιέζεται. Όταν το Δημόσιο αντιπροσωπεύει το 60% με 65% σημαίνει ότι το ίδιο ποσοστό του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος παράγεται και καταναλώνεται από το δημόσιο τομέα ταυτοχρόνως. Αν θα πρέπει να πληρωθούν όλοι οι μισθοί, να πληρωθούν τα δώρα, να δοθούν οι αυξήσεις... καταλαβαίνετε τώρα γιατί οποιαδήποτε κυβέρνηση σκέφτεται τόσο πολύ την αύξηση που θα ανακοινώσει.

Οποιαδήποτε κυβέρνηση διαχειρίζεται την εξουσία έχει την πρόθεση και είναι επιθυμία της και είναι πολιτική επιλογή θεμιτή να δώσει ό,τι περισσότερο μπορεί στους εργαζομένους, να ικανοποιήσει πραγματικές ανάγκες, να αποκτήσει συμπάθειες κ.τ.λ. Για να αναγκάζεται να συμπιέζει σημαίνει ότι δεν έχει καμιά δυνατότητα να δώσει τελικά, που σημαίνει, ότι έχει ένα δημόσιο τομέα που παράγει μεν αλλά απορροφά δε, άρα δεν περισσεύει κάτι να φύγει από εκεί να πάει για άλλες ανάγκες, κυρίως για θέματα εκσυγχρονισμού ή ανάπτυξης.

Τίθεται επίσης θέμα επιμόρφωσης του προσωπικού και γρήγορης και ορθολογικής επιμόρφωσης, δηλαδή ποιόν θα επιμορφώσω, πότε και που και για ποιά καθήκοντα. Παρατηρείται το εξής τραγικό. Εγώ (όταν λέω εγώ, ο οιοσδήποτε Καθηγητής) από το Πάντειο Πανεπιστήμιο συμβάλλω στην «παραγωγή» επιστημονικού προσωπικού, έχω όμως σπουδές πριν από 15, 20, 30 χρόνια. Συμπτωματικά, μερικοί από εμάς έχουμε την πολυτέλεια για προσωπικούς λόγους να επισκεπτόμαστε συχνά το εξωτερικό, οπότε βλέπουμε τα νέα ρεύματα της επιστήμης, αλλά ο φοιτητής ο οποίος θα «παραχθεί» σήμερα θα έχει τη γνώση την οποία εγώ και οι άλλοι σαν εμένα έχουμε αποθησαυρίσει πριν 5, 10 χρόνια. Αυτός όμως θα δουλέψει το 2000. Έτσι ο άνθρωπος που έχει προετοιμασθεί με την εμπειρία, τη γνώση, την εξέλιξη και την επιστημονική δραστηριότητα του 1985 ήδη είναι παρωχημένος από τα γεγονότα. Αυτόν εντάσσοντάς τον σε ένα σύστημα διοικητικής μηχανής θα πρέπει να του δώσεις μία προεισαγωγική εκπαίδευση, να του πεις τότε τι ακριβώς συμβαίνει. Ήδη με το Μάαστριχτ έχουμε μία νέα νομοθετική κατασκευή από 1-11-93. Αυτό δεν υπήρχε προχθές για να του το μάθω εγώ στο Πανεπιστήμιο. Μετά θα πρέπει κάποια στιγμή μέσα στο Δημόσιο που θα έχει ένα έργο, κάποια καθήκοντα να του δώσουμε την εμπειρία την κτηθείσα εσωτερικώς. Αυτό ποιός θα του το δώσει; Έχουμε ήδη το Ινστιτούτο Διαρκούς Επιμόρφωσης, το οποίο με ποιό δυναμικό και με ποιές διαδικασίες και πόσους εκπαιδεύει κατ' έτος;

Δεν έχουμε επίσης μία πολιτική κινήτρων που θα ενεργοποιήσει τον μέσο υπάλληλο, όταν προάγομαι επειδή ακριβώς έχω μία σειρά ετών υπηρεσίας στο Δημόσιο, όταν δεν έχω ένα αντικειμενικό, αξιοκρατικό σύστημα αυτός ο οποίος παράγει περισσότε-

ρο να αμοιβεται περισσότερο ή από την άλλη πλευρά να έχει μία ηθική ανταμοιβή, μια διάκριση...

ΕΡ.: Τι θα μπορούσαμε, λοιπόν, άμεσα αύριο να κάνουμε για να βελτιωθούν όλα αυτά που περιγράψατε;

ΑΠ.: Θα μπορούσαμε να αρχίσουμε από το Κοινοβούλιο που είναι το 1/3 της κρατικής εξουσίας: μείωση του αριθμού των Βουλευτών (θα έβλεπα μια μείωση στους 200 Βουλευτές) και θα έβλεπα και εκπροσώπηση των Απόδημων που είναι 6 με 7 εκατομμύρια, θα έβλεπα δηλαδή εκτός από τους 200 εθνικούς να είχαμε και 30 Βουλευτές των Απόδημων, δεν αλλοιώνουν σε καμιά περίπτωση την πλειοψηφία άρα εμείς εδώ μπορούμε να παράγουμε το έργο το νομοθετικό όπως επιθυμούμε, αλλά πρέπει να εκπροσωπούνται για λόγους σύνδεσης, μεγαλύτερης μετακίνησης πληθυσμακής από το εξωτερικό προς το εθνικό κέντρο. Πρέπει επίσης να υπάρξει ένα σύστημα αποτελεσματικού ελέγχου του δημόσιου τομέα.

- Μείωση των Υπουργείων. Ένας αριθμός 20 είναι κάτι μεταξύ πολύ ωραίου λειτουργικά και κάτι ολίγον ωραίου από πλευράς πολιτικών επιλογών. Είναι σαφές ότι κάθε Κόμμα θέλει ένα μεγάλο αριθμό Υπουργείων, να ικανοποιεί περισσότερες φιλοδοξίες, να αξιοποιεί - με την ευγενή διάθεση του όρου - περισσότερα πολιτικά στελέχη.

- Προτείνω την εισαγωγή του μόνιμου υπηρεσιακού Υφυπουργού που θα είναι τεχνοκράτης και θα είναι ο σύνδεσμος μεταξύ της Διοίκησης και του Υπουργού του οποιουδήποτε Κόμματος ή του Υπουργού του επόμενου Κόμματος. Διότι έτσι δεν υπάρχει η συνέχεια της πολιτικής μέσα στο Υπουργείο.

Καθένας κάνει μια χωριστή πολιτική. Ο μόνιμος υπηρεσιακός Υφυπουργός θα ήταν ο συνεκτικός κρίκος, μόνιμος σε όλες τις Κυβερνήσεις, τεχνοκράτης υψηλών προδιαγραφών που θα ξέρει ότι εκεί θα πάει να λειτουργήσει ως συνέχεια μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και της πολιτικής ηγεσίας. Υπάρχει αυτό το σύστημα και σε άλλες χώρες, ακόμα και στη Νιγηρία...

- Αξιοκρατικό σύστημα πρόσληψης και προαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων. Μπορούμε να έχουμε αδιάβλητες κρίσεις, μπορούμε σε κάθε περίπτωση κρίσεων υπαλλήλων να κάνουμε μία κλήρωση μεταξύ των Καθηγητών Πανεπιστημίων της Ελλάδας που διδάσκουν το συναφές αντικείμενο (χωρίς να σημαίνει αυτό ότι έχω μία ιδιαίτερη και μοναδική εκτίμηση στους Καθηγητές του Πανεπιστημίου και ότι θα πρέπει να λύσουν όλα τα θέματα και ότι αυτοί μόνο μπορούν να τα λύσουν). Έχουμε 30 ανθρώπους, κάνουμε μία κλήρωση παίρνουμε 5 ανθρώπους. Τους έχουμε για το συγκεκριμένο διαγωνισμό. Εκείνος που έχει κληρωθεί πρώτον δεν έχει καμιά υποχρέωση στο οποιοδήποτε Κόμμα κυβερνά, αισθάνεται και το βάρος της ηθικής ιστορίας αυτής της υπόθεσης για να λειτουργήσει σωστά, μπορεί να είναι αντίθετος στην οποιαδήποτε Κυβέρνηση που κυβερνά άρα να μην έχει και ιδιαίτερο λόγο να της είναι «δουλοπρεπής», άρα να εκτελέσει μία παράκληση ίσως αν του υποβληθεί άνωθεν. Μπορούμε να βρούμε την άκρη. Να κάνουμε πανελλήνιους διαγωνισμούς πρόσληψης αλλά να διορίζουμε τυχαία την επιτροπή, όχι να διορίσει ο Υπουργός Προεδρίας τον κ. τάδε. Δεν νομίζω ότι από τους κληρωθέντες θα είχε κάποιος την πρόθεση να μη σταθεί στο ύψος των περιστάσεων. Ο οποιοδήποτε πολιτικός όμως προεκλογικώς είναι εραστής

του ιδεώδους και μετεκλογικώς όταν καταστεί κυβερνητικό Κόμμα πρέπει μοιραίως να γίνει εραστής του εφικτού, που σημαίνει ότι μέσα σε 5 ή 8 μήνες που θα κατέχει το χαρτοφυλάκιο θα πρέπει να παρουσιάσει ένα σημαντικό έργο, τόσο για την προς τα μέσα εικόνα του στο κόμμα, όσο και προς τα έξω, άρα λοιπόν το πιεστικό του χρόνου κάπου ίσως δεν επιτρέπει και την πολυτέλεια των άριστων δυνατών επιλογών.

• Πρέπει επίσης να γίνουν Γραφεία ενημέρωσης κοινού. Ο πολίτης δεν ξέρει που πρέπει να απευθυνθεί. Εμφανίζεσθε με την αστυνομική σας ταυτότητα σε ορισμένες υπηρεσίες και σας ζητούν επιπροσθέτως και πιστοποιητικό γέννησης. Στη Σουηδία υπάρχει ο θεσμός του Όμπουτσμαν, Επιτρόπου της Διοίκησης, όπου ο πολίτης καταφεύγει εκεί για τα παράπονά του και αναλαμβάνει η διοίκηση να διερευνήσει το θέμα, να ενημερώσει τον πολίτη. Θα μπορούσε να λειτουργήσει αυτό το Σώμα κάτω από την ευθύνη μίας διακομματικής επιτροπής και διαχυμένο μέσα στη Χώρα σε επίπεδο Νομού με όσο γίνεται μεγαλύτερο βαθμό αρμοδιότητας και όσο γίνεται μικρότερο βαθμό εξάρτησης από μία πιθανή επιρροή της εκτελεστικής εξουσίας.

ΕΡ.: Στο Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, πρόεδρος είναι ο εκάστοτε Γενικός Γραμματέας στο υπουργείο Προεδρίας...

ΑΠ.: Που σημαίνει ότι είναι προσωπικότητα που επιλέγεται - δέχομαι με τα άριστα δυνατά κριτήρια - από το κυβερνών Κόμμα, δεν παύει όμως να είναι υφιστάμενος ενός ή περισσότερων Υπουργών.

Χρειαζόμαστε, τέλος, μία αποκέντρωση ουσιαστική αρμοδιοτήτων που θα πρέπει να φύγουν από το ένα διοικητικό κέντρο, που αυτή τη στιγμή είναι η Αθήνα σε περισσότερα διοικητικά κέντρα με μεγαλύτερη αυτονομία και βεβαίως οι αποφάσεις που λαμβάνονται εκεί να είναι εκτελεστές.

Βεβαίως θα έβλεπα ακόμα την εισαγωγή του θεσμού των Περιφερειών στην Ελλάδα με αιρετούς, με εκλεγόμενους Περιφερειάρχες. Αυτήν τη στιγμή τους διορίζει η κεντρική διοίκηση, είναι μοιραία κομματικοί φίλοι, δεν είναι κακό αυτό, όμως διοριζόμενοι από την Κυβέρνηση υπέχουν την υποχρέωση και την ηθική και τη νομική και την πολιτική να υπακούσουν στην κυβέρνηση.

Αυτές είναι ορισμένες από τις προτεραιότητες που πρέπει τώρα να γίνουν, μερικές από αυτές απλώς θα δυσαρεστήσουν κάποιους επειδή θα οδηγήσουν σε αναδιάταξη αρμοδιοτήτων, δεν θα στοιχίσουν όμως χρήματα.

ΕΡ.: Εσείς αν ήσασταν Υπουργός Προεδρίας, πόσο χρόνο θα χρειαζόσασταν για να πραγματοποιήσετε όλα αυτά;

ΑΠ.: Εξαργτάται ...είναι θέμα πόσο εγώ ο ίδιος θα έχω πεισθεί για την αναγκαιότητα αυτών των πραγμάτων, δεύτερον ποία παραίεραρχία στηρίζει, εάν οι άνθρωποι που είναι στο πλευρό μου είναι άνθρωποι που μπορούν να αντιληφθούν ορισμένα πράγματα ή είναι εκεί επειδή τους τοποθέτησε το Κόμμα, τρίτον εάν το Κόμμα συναινεί. Αν όλα αυτά είναι θετικά, η εισαγωγή του θεσμού του υπηρεσιακού Υφυπουργού, ένα σύστημα πρόσληψης, ο Επίτροπος διοίκησης, η μείωση των Υπουργείων, τα Γραφεία ενημέρωσης κοινού, η έναρξη πολιτικής αποκέντρωσης και εισαγωγής της πληροφορικής, υποθέτω ότι θα μπορούσαν να εφαρμοσθούν και σε ένα χρόνο θα μπορούσαν να αρχίσουν να παράγονται τα πρώτα θετικά αποτελέσματα και να είναι ορατά.