

ΑΠΟ ΤΟΝ ΛΑΪΚΙΣΤΙΚΟ ΣΤΟΝ «ΝΕΟ-ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΤΙΚΟ» ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΣΜΟ:

*Εκσυγχρονιστικές και παλαιοκομματικές παρεμβάσεις στον
κρατικό μηχανισμό στη μετα-παπανδρεϊκή περίοδο*

Μηνάς Σαματάς, επίκ. καθηγητής Κοινωνιολογίας,
Τμήμα Κοινωνιολογίας Πανεπιστημίου Κρήτης

A. Εισαγωγή

1. Το σισύφειο διοικητικό πρόβλημα

Η κραυγαλέα ανεπάρκεια που εμφάνισαν υπηρεσίες του κρατικού μηχανισμού και ιδιαίτερα της Ελληνικής Αστυνομίας από το φθινόπωρο του 1998¹, όπως και η συνεχής ειδησεογραφία περί αυξανόμενης εγκληματικότητας και εκτεταμένης διαφθοράς στο δημόσιο τομέα προκάλεσαν μεγάλη αρθρογραφία περί πλήρους αναποτελεσματικότητας και διάλυσης της κρατικής μηχανής², και επανέφεραν το ζήτημα της διαρκούς κρίσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της επανειλημμένης αποτυχίας των συνεχών μεταρρυθμίσεων της³.

Η δυσaréσκεια των πολιτών αλλά και των κυβερνώντων συνέβαλε στο να επιταχυνθεί και να μακρύνει ακόμη περισσότερο η λίστα διαφόρων θεσμικών και λει-

1. Το φιάσκο της οδού Νιόβης, η υπόθεση Οτσάλαν και η πρώτη απαγωγή λεωφορείου, καθώς και η αποτυχία της περιβόητης εξυγίανσης της Ο.Α. αναζωπύρωσαν τις επικρίσεις περί «παράλυτο κράτους», «διάλυσης της κρατικής μηχανής», «μεγάλου ασθενούς».

2. Ενδεικτικά αναφέρουμε τα εξής άρθρα: Α. Καρακούση, «Κράτος σε πηλίνα πόδια», *Η Καθημερινή*, 27 Σεπ. 1998, και Κ. Κέκη, «Σάπιοι μηχανισμοί και άρρωση λειτουργία», στην *Καθημερινή*, 4 Οκτ. 1998, σελ. 5, Χ. Καστανίδη (πρώην υπουργού), «Η διάλυση του κράτους», *Το Βήμα*, 4 Οκτ. 1998, σελ. Α16, και Ι. Μάνδρου, «Παράλυτο το κράτος» και «Εκτός ελέγχου το Δημόσιο», *Το Βήμα*, 21 Μαρ. 1999, σελ. 1 και Α52· Π. Καζάκου, «Ελληνικό Κράτος, η μεγάλη πρόκληση», *Η Καθημερινή*, 13. 12.98, 20 αλλά και Χ. Τσοούκα /Δ. Παπούλια, «Η κρατική δυσλειτουργία», *Το Βήμα*, 10 Ιαν. 1999, Α16 και, τέλος, το αφιέρωμα του *Βήματος* «Οι δρόμοι των μεταρρυθμίσεων», 28.2.99, β1-10.

3. Πράγματι, οι προσδοκίες, τις οποίες η κυβερνητική πολιτική για τον εκσυγχρονισμό του κράτους καλλιεργούσε από το 1994 μέχρι τα γεγονότα αυτά, διαλύθηκαν και επιβεβαίωσαν το φόβο ότι «θ' άλλαζαν πολλά για να μην αλλάξει τίποτε», όπως αναφέρει και ο Π. Καζάκος («Μεταρρυθμίσεις και Συντεχνίες», *Καθημερινή*, 6 Σεπτ. 1998).

τουργικών μέτρων για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και γενικότερα του κρατικού μηχανισμού από τη εκσυγχρονιστική κυβέρνηση του Κ. Σημίτη. Στη λίστα αυτή, η οποία ολοένα και διευρύνεται τόσο από τις εξαγγελίες του ίδιου του πρωθυπουργού⁴, όσο και από τους εκάστοτε υπουργούς Εσωτερικών-Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ) περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων: Ο Νέος Υπαλληλικός Κώδικας, το Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Διοίκησης, οι Χάρτες Υποχρεώσεων των ΔΕΚΟ προς τους καταναλωτές, το Κέντρο Διοικητικών Πληροφοριών, το πρόγραμμα ποιότητας, το Εθνικό Συμβούλιο Ποιότητας, το έτος 1999 ως έτος ποιότητας, οι Δείκτες Ποιότητας κάθε νομοθετικής ρύθμισης, η Αποζημίωση Πολιτών, ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, οι Ομάδες Διοίκησης Έργου στα Υπουργεία, οι Νέοι Οργανισμοί Υπουργείων κ.λπ.

Οι περισσότερες από τις εξαγγελίες του πρωθυπουργού όπως και τα περισσότερα από τα παραπάνω βασίζονται στην έκθεση Σπράου για τη Δημόσια Διοίκηση (1997)⁵, η οποία, συνταγμένη από οικονομολόγους και βασισμένη στην έκθεση του ΟΟΣΑ «Η διοίκηση στην υπηρεσία των πολιτών» (Παρίσι 1987, μετάφραση ΥΠΠΚ, 1990), αναφέρει ως κύριους στόχους για «τη δημόσια διοίκηση στο τέλος του αιώνα»: την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου και της υπευθυνότητας, την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας, την ανταπόκριση στις ανάγκες του κοινού, τη βελτίωση της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού κ.λπ...». Για την υλοποίηση των στόχων αυτών η έκθεση Σπράου προτείνει συνοπτικά τα εξής κύρια μέτρα «λειτουργικού εκσυγχρονισμού»: α. *διοίκηση αποτελεσμάτων*, με επικέντρωση στους *δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων*, στις συμφωνίες (συμβόλαια) δράσης και στους *ελέγχους-έρευνες αποδοτικότητας* β. *χάρτες δικαιωμάτων του πολίτη* και *διαγωνισμούς* ποιότητας μεταξύ των υπηρεσιών γ. *σχεδιασμό, ανάλυση και αξιολόγηση θέσεων εργασίας* δ. *ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων (κανόνων)*⁶. Ο «προσανατολισμός στα αποτελέσματα» και γενικά η δημιουργία ενός «ικανού, ευέλικτου, στρατηγικού (επιτελικού) κράτους» κατά την έκθεση Σπράου είναι εναρμονισμένη με το «καινούριο πρότυπο κράτους» που και οι διεθνείς οργανισμοί, δηλαδή το ΔΝΤ, η Διεθνής Τράπεζα και ο ΟΟΣΑ, που εποπτεύουν το ελληνικό πρόγραμμα οικονομικής σύγκλισης, προωθούν⁷. Το μοντέλο αυτό υιοθετείται και στις διακηρύξεις του κ. Ση-

4. Στις 2 Δεκ. 1998 ο πρωθυπουργός Κ. Σημίτης κατά την επίσκεψή του στο υπουργείο Εσωτερικών -Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ) παρουσίασε τις δομές της «νέας δημόσιας διοίκησης», δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην καλύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του πολίτη, που θα στηρίζεται στην αρχή της «κοινωνικής ευαισθησίας», (Ελευθεροτυπία, 3 Δεκ. 1998, 6).

5. Η έκθεση αυτή, όπως αναφέρει ο κ. Γιάννης Σπράος σ' επιστολή του 15.12.97 στον πρωθυπουργό, «καλύπτει επιλεκτικά ορισμένα θέματα, κυρίως εκείνα που έχουν οικονομική διάσταση με την ευρεία έννοια του όρου».

6. Προτείνει επίσης τη σύσταση ενός *Διυπουργικού Κλάδου Ανωτάτων Στελεχών Διοίκησης και με συνεχιζακή ευαισθησία το Σώμα Οικονομολόγων Διοίκησης (ΣΟΔ)*.

7. Το μοντέλο αυτό προβλέπει «ένα μικρότερο κράτος εξυπηρετούμενο από μια επαγγελματικά προσανατολισμένη υπεύθυνη γραφειοκρατία, που δέχεται ως καθήκον της να λογοδοτεί, έχει δε την

μίτη (2 Δεκ. 1998), σύμφωνα με τον οποίο «το (ελληνικό) κράτος καλείται να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα σύγκλισης των ευρωπαϊκών οικονομιών και της επικείμενης ένταξης της χώρας στην ΟΝΕ», προϋπόθεση της οποίας είναι η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.

2. Θεωρητικο-μεθοδολογική προσέγγιση και οι στόχοι της μελέτης

Σε μια σειρά από προηγούμενες δημοσιεύσεις μας⁸ έχουμε αναλύσει την ελληνική μεταπολεμική κρατική οργάνωση και δράση από τη σκοπιά του κοινωνικο-πολιτικού ελέγχου, χρησιμοποιώντας τη νεο μαρξιστική, οργανωτικο-λειτουργική έννοια του «γραφειοκρατισμού»⁹. Έτσι, αναπτύσσοντας την έννοια του «ελληνικού γραφειοκρατισμού» ως ενός ιδιαίτερου και εν πολλοίς εσκεμμένου τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας του μετεμφυλιοπολεμικού κράτους, ο οποίος επιβάλλεται και αναπαράγεται από τις εκάστοτε κυρίαρχες δυνάμεις με στόχο τον κοινωνικο-πολιτικό έλεγχο των πολιτών, έχουμε αναλύσει τον καταπιεστικό / αυταρχικό γραφειοκρατισμό της περιόδου 1949-1974 και της φιλελευθεροποίησής του κατά τη μεταπολίτευση 1974-1981 (Samatas 1986). Τη λαϊκίστικη επίδραση στον κρατικό μηχανισμό των μετα-δικτατορικών δυνάμεων και κυρίως των κυβερνήσεων του ΠΑΣΟΚ, 1981-1989 καθώς και τη νεο-φιλελεύθερη παρένθεση 1989-1993 έχουμε αναλύσει με την έννοια του «λαϊκίστικου γραφειοκρατισμού» (Σαματάς, 1993, 1996). Όπως έχουμε τονίσει, σε αντίθεση με ενδοσκοπικές γραφειοπαθολογικές αναλύσεις της ελληνικής κρατικής γραφειοκρατίας, με την ανάλυση του γραφειοκρατισμού ως αίτιου και αιτιατού του κοινωνικο-πολιτικού ελέγχου, η κρατική οργάνωση και δράση συνδέονται με το ευρύτερο κοινωνικο-πολιτικό σύστημα κυριαρχίας. Έτσι, χωρίς να αγνοούμε την αρνητική δυναμική γραφειοκρατικοποίησης του διοικητικού συστήματος, δίνουμε έμφαση στις εσωτερικές κι εξωτερικές πολιτικο-οικονομικές δυνάμεις, αλλά

ικανότητα να εξασφαλίζει ένα ευνοϊκό, ενδυναμωτικό περιβάλλον, που καθιστά εφικτή μια ανάπτυξη προωθούμενη από τον ιδιωτικό τομέα ... Σε ό,τι αφορά ειδικότερα τη διοικητική μεταρρύθμιση, η σχετική προσπάθεια έχει εσπιαστεί όχι μόνο στη μείωση του προσωπικού και την περικοπή των δαπανών, αλλά και στη βελτίωση της επίδοσης και τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού της Δ.Δ.». Απόσπασμα από την έκθεση της Διεθνούς Τράπεζας με τίτλο: *Development in Practice: Governance, The World Bank Experience*, 1994, όπως αναφέρεται και μεταφράζεται από τον Δ. Αργυριάδη (1998), *Για μια Δημόσια Διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πολίτες*, Α. Σάκκουλα, σελ. 52.

8. M. Samatas (1986), «Greek Bureaucratism: A system of sociopolitical control», Unpublished Ph.D.Diss. G.F. New School for Social Research, N.Y. Samatas M. (1993), «Debureaucratization failure in post-dictatorial Greece: A sociopolitical control approach», *Journal of Modern Greek Studies*, Vol. 11. M. Σαματάς (1993), «Δυσλειτουργική γραφειοκρατία ή παγιωμένος γραφειοκρατισμός», *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, 1993 τχ. 1. Σαματάς, Μ. (1996), «Όψεις του λαϊκίστικου γραφειοκρατισμού: Τα εμπόδια και οι προοπτικές του κρατικού εκσυγχρονισμού στη μεταδικτατορική Ελλάδα με βάση την εμπειρία της διοικητικής μεταρρύθμισης του 1994», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τχ. 2.

9. Ν. Πουλιαντζάς (1975), *Πολιτική εξουσία και Κοινωνικές Τάξεις*, Θεμέλιο, και Α. Hegetus (1976), *Socialism and Bureaucracy*, N.Y. St. Martin Press.

και στις ιστορικές, πολιτισμικές, οικονομικές και κοινωνικο-πολιτικές εξελίξεις, οι οποίες επηρεάζουν την κρατική οργάνωση και δράση στην Ελλάδα.

Συνοπτικά, με βάση τις θεωρίες του σύγχρονου κράτους (βλ. Bob Jessop 1990, Cl. Offe 1996 κ.ά.) και τις θεωρίες της «κρατικής κρίσης» (βλ. C. Hay 1996)¹⁰, η νεο-μαρξιστική προσέγγιση, η οποία τονίζει το ρόλο του κράτους στον κοινωνικο-πολιτικό έλεγχο, μας βοηθά στην ανάλυση του μετεμφυλιοπολεμικού καταπιεστικού γραφειοκρατισμού. Οι θεωρίες της «δημόσιας επιλογής» (Auster and Silver, Niskanen κ.ά.), οι οποίες δίνουν έμφαση στην ορθολογική δράση πολιτικών φορέων και προσώπων για την αναπαραγωγή των στενών συμφερόντων τους¹¹, επεξηγούν την μεταδικτατορική κομματοκρατία και την κομματική άλωση του μεταπολιτευτικού κράτους. Τον σύγχρονο, όμως, νεο-εκσυγχρονιστικό γραφειοκρατισμό, ο οποίος αντανακλά εμφανώς αντικρουόμενες εσωκομματικές δυνάμεις του κυβερνώντος κόμματος, διαπλεκόμενα συμφέροντα νέων εσωτερικών κέντρων δύναμης, αλλά και πιέσεις υπερεθνικών κέντρων όπως ο ΟΟΣΑ και η Ε.Ε., επεξηγούν σαφέστερα οι λεγόμενες «νεο πλουραλιστικές» θεωρίες (Dahl, Lindblom, Hirschman κ.ά)¹², οι οποίες υπογραμμίζουν τα συμφέροντα ισχυρών ομάδων πίεσης μέσα, γύρω αλλά και πέρα από το εθνικό κράτος.

Σε άμεση, λοιπόν, συνέχεια με τις προηγούμενες εργασίες μου, το αντικείμενο της μελέτης αυτής είναι η συγκριτική, σε σχέση με τις προηγούμενες περιόδους, ανάλυση του διαμορφούμενου «νεο-εκσυγχρονιστικού γραφειοκρατισμού» της τρέχουσας μετα-παπανδρεϊκής περιόδου. Ονομάζουμε τον προκύπτοντα γραφειοκρατισμό της εκσυγχρονιστικής πολιτικής του μετα-παπανδρεϊκού ΠΑΣΟΚ «νεο-εκσυγχρονιστικό γραφειοκρατισμό», επειδή όλες οι πολιτικές κρατικής μεταρρύθμισης καθ' όλη την 20ετή μεταπολίτευση, υποσχόταν τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Τον ονομάζουμε «νεο-εκσυγχρονιστικό» επειδή: α) οι πολιτικές δυνάμεις που τον παράγουν, δηλαδή η εκσυγχρονιστική κυβερνητική πτέρυγα του ΠΑΣΟΚ, χρησιμοποιούν κατά κόρον το ιδεολόγημα του εκσυγχρονισμού ως το νέο ηγεμονικό πρόταγμα για ολόκληρη την ελληνική κοινωνία¹³, και β) σε σύγκριση με προηγούμενες εκσυγχρονιστικές πολιτικές η εκσυγχρονιστική κυβέρνηση του κ. Σημίτη εφαρμόζει πληθώρα θεσμικών και λειτουργικών παρεμβάσεων στον κρατικό μηχανισμό, διακηρύσσοντας ως στόχο της μια «νέα δημόσια διοίκηση» και ένα «νέο κράτος», χωρίς όμως να επιτυγχάνει και αυτή, όπως φαίνεται και από την ανάλυσή μας, τον ουσιαστικό εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης (ΔΔ), αφού δεν μπορεί να θίξει

10. B. Jessop (1990), *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge, Polity Press. Cl. Offe (1996), *Modernity and the State: East, West*, Polity Press, Cambridge. C. Hay (1996), *Re-stating Social and political Change*, Open Univ. Press, Buckingham.

11. βλ. P. Dunleavy & O'Leary Br. (1987), *Theories of the State*, Macmillan Education, London, 108-127.

12. *Ibid.*, 300-318.

13. Χρ. Λυριντζής, «Κρίση Πολιτικής: Νέες πολιτικές τάσεις και οι δυνατότητες του 'εκσυγχρονισμού' στο ΠΑΣΟΚ, Κόμμα, Κράτος, Κοινωνία, επιμ. Μιχ. Σπουρδαλάκης, εκδ. Πατάκη, 1998, σσ. 82-83.

το παγιωμένο κομματικό κράτος και να συνδυάσει τον εκσυγχρονισμό της ΔΔ με τον ευρύτερο εκσυγχρονισμό του κοινωνικο-πολιτικού συστήματος.

Με χρήση πρωτογενών και δευτερογενών στοιχείων του πρόσφατου κρατικού εκσυγχρονισμού και των νέων εκσυγχρονιστικών θεσμών, όπως του νέου δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα, του Συνήγορου του Πολίτη, της διοικητικής αποκέντρωσης και των πρόσφατων διοικητικών μεταρρυθμιστικών μέτρων, προσπαθήσαμε να εντοπίσουμε και να τεκμηριώσουμε τους παράγοντες, τα εμπόδια, τα δομικά και ποιοτικά στοιχεία αλλά και τις αντιφάσεις του «νεο-εκσυγχρονιστικού» γραφειοκρατισμού, συγκριτικά με το «λαϊκιστικό γραφειοκρατισμό».

Β. Μέτρα θεσμικού και λειτουργικού εκσυγχρονισμού:

Ενδεικτικές περιπτώσεις «νεο-εκσυγχρονιστικών» παρεμβάσεων

Όταν στις 2 Δεκεμβρίου 1998 ο πρωθυπουργός Κ. Σημίτης επισκέφθηκε το υπουργείο ΕΣΔΔΑ και παρουσίασε, με βάση και την έκθεση Σπράου, όπως προαναφέραμε, τις δομές της «νέας δημόσιας διοίκησης», τόνισε ότι αυτή θα στηρίζεται στην αρχή της «κοινωνικής ευαισθησίας» και συνοπτικά θα προωθείται μεταξύ άλλων και από τα ακόλουθα μέτρα: 1. Αξιοκρατική στελέχωση του κράτους με την πρόσληψη εξειδικευμένου προσωπικού, ώστε με την ανανέωση του ανθρώπινου δυναμικού ν' αναδειχθεί ένα νέο μοντέλο δημόσιου υπαλλήλου με απαραίτητη γνώση ηλεκτρονικού υπολογιστή και μιας ξένης γλώσσας 2. Η καθιέρωση σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες, αλλά και στα νοσοκομεία, του συστήματος των «δεικτών αποδοτικότητας» και 3. Το πρόγραμμα «ποιότητα για τον πολίτη» με βασικούς άξονες τις τηλεφωνικές αιτήσεις, τη χρήση fax και e-mail στο Δημόσιο, τα κέντρα πληροφόρησης των πολιτών σε κάθε νομαρχία κ.λπ. (*Ελευθεροτυπία*, 3 Δεκ. 1998, 6).

Η έλλειψη χώρου μας αναγκάζει να ασχοληθούμε παρακάτω επιλεκτικά και πολύ συνοπτικά μόνο με πιο αντιπροσωπευτικούς νέους θεσμούς και τα πιο ενδιαφέροντα νέα λειτουργικά μέτρα που έχουν ληφθεί μέχρι τώρα (καλοκαίρι 1999) από την κυβέρνηση Σημίτη.

1. Ο Νέος Κώδικας των Δημοσίων Υπαλλήλων (Ν. 2683/99)

Ο νέος καταστατικός χάρτης των δημοσίων υπαλλήλων¹⁴: α) είναι περισσότερο νόμος-πλαίσιο παρά κώδικας, αφού βρίθκει από εξουσιοδοτικές διατάξεις που ανατίθενται στον υπουργό ΕΣΔΔΑ, β) απλώς διακηρύσσει και ουδόλως κατοχυρώνει την

14. Ο Νέος Υπαλληλικός Κώδικας, που επιτέλους αντικατέστησε τον προηγούμενο κώδικα του Ν. 1811/51 και ετοιμαζόταν από το 1994 για τέσσερα συνεχή χρόνια, ψηφίστηκε κάτω από την πίεση του τότε υπουργού ΕΣΔΔΑ κ. Παπαδόπουλου, ο οποίος φάνηκε ότι βιαζόταν να κλείσει τις όποιες εκκρεμότητες. Έτσι η τελική του έκδοση πολύ απέχει από τις υπουργικές διακηρύξεις και τις πανηγυρικές εξαγγελίες του άρθρου 1. Βλ. Κ. Παπαδημητρίου, «Νέος Υπαλληλικός Κώδικας: Ένα βήμα μπρος δυο βήματα πίσω», *Ρηξικέλευτον*, τχ. 6, 1999, σσ. 21-23, στο οποίο και βασίζω τις περισσότερες παρατηρήσεις μου για το θέμα.

αρχή της αξιοκρατίας, θέμα το οποίο εξουσιοδοτείται να ρυθμίσει πλήρως ο υπουργός ΕΣΔΔΑ (άρθρο 80). Για το σοβαρό αυτό θέμα, για το οποίο δεσμεύτηκε και ο ίδιος ο πρωθυπουργός, ο κώδικας με το άρθρο 83 αναπαράγει τη σημερινή παγιωμένη αναξιοκρατία, αφού τα κρίνοντας υπηρεσιακά συμβούλια δεν υποχρεούνται να αιτιολογήσουν τις όποιες επιλογές τους, παρά μόνο σε εξαιρετικές και ασαφείς περιπτώσεις. Έτσι, «με δεδομένο τον κομματισμό (στη σύνθεση τους και λειτουργία τους) και με την απουσία σαφών κριτηρίων σύγκρισης, (ο νέος κώδικας) παρέχει (στα υπηρεσιακά συμβούλια) την ευχέρεια να επιλέξουν με πλήρη άνεση τους εκλεκτούς τους και να νομιμοποιήσουν την επιλογή τους, με απλή και αφηρημένη αναφορά στα (υποτιθέμενα και μη αποδεικνυόμενα ...) προσόντα τους»¹⁵. Επίσης, αντίθετα με τις πρωθυπουργικές εξαγγελίες, γ) δε συμβάλλει στην ανανέωση του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου, προωθώντας π.χ. τους απόφοιτους της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ), αλλά στην ουσία τους ισοπεδώνει με τους άλλους υποψηφίους, αφού τους ευνοεί μόνο τυπικά σε περίπτωση ισοδυναμίας με τους άλλους, επειδή στην πράξη δε γίνεται σχεδόν ποτέ σύγκριση προσόντων¹⁶. Τέλος, δ) τίθεται το ερώτημα αν μέσα στο παγιωμένο και γενικευμένο καθεστώς μετριοκρατίας (γραφειοκρατικής ισοπέδωσης) και ανομίας, οι προβλεπόμενες ηθικές αμοιβές, έπαινοι, τα μετάλλια και βραβεία (άρθρα 61-64) είναι αρκετά να συντελέσουν στη μέγιστη αποδοτικότητα των υπαλλήλων.

2. Το πρόγραμμα «Ποιότητα για τον Πολίτη»

Το πρόγραμμα αυτό έχει ως βάση το Κέντρο Διοικητικών Πληροφοριών και την Υπηρεσία Τηλεφωνικών Αιτήσεων με κεντρικούς άξονες τη χρήση fax και e-mail στο Δημόσιο, τα κέντρα πληροφόρησης των πολιτών σε κάθε νομαρχία, τις υπηρεσίες μιας στάσης στις δημόσιες υπηρεσίες και γενικά την απλούστευση των δικαιολογητικών με τον *Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας* (Ν. 2690/1999), δηλαδή ενιαίους και διαφανείς κανόνες συμπεριφοράς όλων των κρατικών υπηρεσιών απέναντι στους πολίτες (άρθρο 5), καθώς και τα δικαιώματα των πολιτών και τις αντίστοιχες υποχρεώσεις προς αυτούς με την κατάρτιση και εφαρμογή των *χαρτών υποχρεώσεων*¹⁷ όλων των υπηρεσιών και κυρίως των ΔΕΚΟ προς τους συναλλασσόμενους πολίτες.

Πρόβλημα παραμένει η εφαρμογή και επέκταση του προγράμματος σ' όλες τις δημόσιες υπηρεσίες και η βελτίωση όχι μόνο στο επίπεδο πληροφόρησης, αλλά σε όλα τα επίπεδα της χρονοβόρας γραφειοκρατικής διαδικασίας, και, βέβαια, και

15. *ibid*, σελ. 21.

16. Ενώ έμμεσα παραδέχεται τα ανεπαρκή προσόντα των γενικών διευθυντών, τους προστατεύει δίνοντάς τους τη δυνατότητα να μάθουν «καλά μια ξένη γλώσσα τα επόμενα πέντε χρόνια» (!) (*Ibid*).

17. Οι πολυτελείς χάρτες υποχρεώσεων του υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών παραμένουν ένα πολυδάπανο προπαγανδιστικό υλικό ιδιαίτερα στην περίπτωση της Ολυμπιακής Αεροπορίας, αφού, παρά την επικοινωνιακή χρησιμότητά τους, δεν έχουν καμιά ισχύ ούτε στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, ούτε στην καταβολή αποζημιώσεων, ιδιαίτερα για τις πτήσεις εσωτερικού.

το σοβαρότερο, η στελέχωσή του με αξιοκρατικά επιλεγμένο και άρτια εκπαιδευμένο προσωπικό¹⁸.

3. Οι δείκτες μέτρησης απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών

Οι δείκτες που θα μετρούν τόσο τη λειτουργία των υπηρεσιών όσο και την αποδοτικότητα των υπαλλήλων έχουν ήδη θεσπιστεί σε εννέα χώρες της Ε.Ε. ιδιαίτερα για τη δημόσια ασφάλεια και αστυνόμευση (78 δείκτες), καθώς και για το δικαστικό και ποινικό σύστημα (71 δείκτες). Οι πρώτες εφαρμογές τους στην Ελλάδα προβλέπεται να γίνουν στα νοσοκομεία και στις νομαρχίες μέχρι την άνοιξη του 2000, όταν στην ειδική συνδιάσκεψη στη Λισαβόνα θα παρουσιαστούν δείκτες που θα ισχύουν σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, με στόχο τη σύγκριση των αποτελεσμάτων μεταξύ των κρατών-μελών και τη λήψη εκουγχρονιστικών μέτρων που θα εφαρμοστούν απ' όλα τα κράτη-μέλη. Όμως αυτό το χρήσιμο κατ' αρχήν «κοντέρ αποδοτικότητας» στο ελληνικό Δημόσιο (βλ. Ελένη Δελβινιώτη, *Ελευθεροτυπία*, 14 Ιουλίου 1999:18), αν και αποτελεί πίεση και κίνητρο για μεγαλύτερη αποδοτικότητα και εξωστρέφεια, βασίζεται περισσότερο σε ποσοτικά κυβερνητικά στατιστικά στοιχεία κι όχι σε ποιοτικά δεδομένα π.χ. διαφορετικής διοικητικής κουλτούρας και νομικού πλαισίου, όπως και το άνισο επίπεδο υποδομής τόσο στις βόρειες και νότιες χώρες όσο και στο κέντρο και την περιφέρεια μέσα στα ίδια τα κράτη-μέλη.

Μια πρώτη αποτίμηση για τα παραπάνω «νεο-εκουγχρονιστικά» μέτρα είναι ότι αυτά είναι σίγουρα χρήσιμα, αλλά παραμένουν περισσότερο διακοσμητικά, αφού αν και μπορούν να βελτιώσουν τη βιτρίνα και κάποιες από τις υπηρεσίες του ελληνικού Δημοσίου, δε θίγουν αλλά αντίθετα εξωραίζουν τις πελατειακές και κομματικές δομές του πολιτικο-διοικητικού συστήματος.

4. Μέτρα διοικητικής αποκέντρωσης

Σε αντίθεση με τα προαναφερθέντα μέτρα, οι νέοι θεσμοί διοικητικής αποκέντρωσης θα μπορούσαν πράγματι να μεταλλάξουν όχι μόνο τη δημόσια διοίκηση, αλλά ολόκληρη τη δομή και οργάνωση του κράτους με την εφαρμογή πραγματικής κι όχι μόνο τυπικής αυτοδιοίκησης. Αρκεί για την υλοποίησή τους να υπήρχε: α) Διακομματικό κλίμα συναίνεσης, β) παραχώρηση από την κεντρική πολιτική εξουσία όχι μόνο ευθυνών και δευτερευουσών αρμοδιοτήτων, αλλά και ουσιαστικών που θα περιόριζαν το αθηνοκεντρικό κράτος, και γ) διάθεση των αναγκαίων οικονομικών πόρων για μια ουσιαστική και όχι τυπική αποκέντρωση.

Όμως 1) με βάση το πόρισμα της επιτροπής του υπουργείου Εσωτερικών για τις προτεινόμενες ανά υπουργείο μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων, διαπιστώθηκε ότι τα πιο πολλά υπουργεία κρατούν το «φιλέτο» των αρμοδιοτήτων τους και δίνουν στις

18. Όσον αφορά τον καθορισμό του 1999 ως «έτους ποιότητας» στο Δημόσιο, αυτό βέβαια βοηθά στην εικόνα της κυβέρνησης, όμως αντικρούει στους προεκλογικούς στόχους του κυβερνώντος κόμματος ιδιαίτερα στα θέματα προσλήψεων, όπως αναφέρουμε παρακάτω.

περιφέρειες και στις νομαρχίες πολλές αρμοδιότητες μεν, αλλά δευτερεύουσας σημασίας, ενώ ορισμένα αρνούνται να παραχωρήσουν έστω και μία. Ιδιαίτερα χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι οι αρμοδιότητες που έχουν αναπτυξιακό χαρακτήρα για τους νομούς και τις περιφέρειες δε μεταβιβάζονται¹⁹. Τελικά, παρά το γεγονός ότι από τις 218 συνολικά αρμοδιότητες 145 μεταφέρθηκαν στις περιφέρειες, 52 στις νομαρχίες και 21 στους δήμους (*Ελευθεροτυπία*, 30 Ιουλίου 1998) το αθηνοκεντρικό συγκεντρωτικό κράτος παραμένει ακόμα αρραγές.

2) Η επιψήφιση του σχεδίου «Ι. Καποδίστριας», που ενδυναμώνει τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, δηλαδή τους δήμους σε βάρος πολλών βιώσιμων κοινοτήτων, υπονομεύτηκε από τη σχεδόν δικτατορική και από τα πάνω εφαρμογή του, με τις αναγκαστικές συνενώσεις κοινοτήτων και περιοχών, όπου σε αρκετές περιπτώσεις αυτές έγιναν όχι με ορθολογικά κριτήρια αλλά με κριτήρια πολιτικών σκοπιμοτήτων και χωρίς ευαισθησία στην ιστορική παράδοση και στις επιθυμίες των ίδιων των κοινοτήτων.

Επίσης, 3) η καθιέρωση του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης με την ίδρυση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, υπονομεύτηκε από την παράλληλη υπερενίσχυση των Περιφερειών, όχι τόσο ως ενιαίων αποκεντρωμένων διοικητικών μονάδων της κρατικής διοίκησης, αλλά ως άμεση επέκταση του κεντρικού κομματικού κράτους²⁰. Πράγματι, ο βασικός Νόμος 2218/94 που κατήργησε τις νομαρχίες και τις αντικατέστησε με τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, μεταφέροντας αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους από το νομό στην περιφέρεια, προκάλεσε αντιδράσεις και ενδοκυβερνητικές αντιπαραθέσεις. Οι αντιδράσεις προήλθαν κυρίως από πολλούς βουλευτές, οι οποίοι φοβήθηκαν τη μείωση της πολιτικής τους δύναμης από άλλους αιρετούς στο νομό, γνωρίζοντας ότι ο ρόλος της νομαρχίας ως τοπικού διοικητικού κέντρου και πεδίου συγκρότησης των πελατειακών μηχανισμών πολιτικής ενσωμάτωσης διατηρείται σχεδόν ανέπαφος, παρά τη μείωση της δύναμής της σε σχέση με την αυξανόμενη δύναμη της Περιφέρειας στην κατανομή κονδυλίων (Χριστοφιλοπούλου, 207). Παρά τους αγώνες των νέων εκλεγμένων νομαρχών που πέτυχαν την κατάργηση των περιφερειακών διευθυντών από την κυβέρνηση του κ. Σημίτη, το φθινόπωρο του 1996, δεν έχουν ακόμη καταφέρει να ενισχυθεί ουσιαστικά ο νέος θεσμός της δευτεροβάθμιας (νομαρχιακής) αυτοδιοίκησης και να επιλυθούν τα μεγάλα προβλήματα οριοθέτησής του. Η ανασφαλής νεο-εκσυγχρο-

19. Το πόρισμα αναφέρει ότι τα υπουργεία ΠΕΧΩΔΕ και Εθνικής Οικονομίας δεν παραχωρούν τις αρμοδιότητες διαχείρισης και υλοποίησης των περιφερειακών και νομαρχιακών έργων παρά το γεγονός ότι τα υπουργεία πρέπει να εκτελούν τα έργα εθνικής εμβέλειας και όχι τοπικής και περιφερειακής. Επίσης τα υπουργεία Οικονομικών, Ανάπτυξης, Πολιτισμού, Μακεδονίας-Θράκης, Αιγαίου και Τύπου συγκεντρώνουν όλες τις αρμοδιότητες στους τομείς του τουρισμού, του εμπορίου, της έρευνας και τεχνολογίας· βλ. Πάνου Σώκου, «Το "φιλέτο" στα υπουργεία, τα... κόκαλα στις περιφέρειες», *Ελευθεροτυπία*, 6 Φεβρ. 1998, 19.

20. βλ. Π. Χριστοφιλοπούλου, «ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οργανωτική δομή και πολιτικές», στο (Μ. Σπουρδαλάκης επιμ.) *ΠΑΣΟΚ: Κόμμα, Κράτος, Κοινωνία*, εκδ. Πατάκης, 1998.

νιστική πολιτική συνέχισε την ενίσχυση της Περιφέρειας και των γενικών γραμματέων, οι οποίοι είναι οι διορισμένοι πανίσχυροι κυβερνητικοί εκπρόσωποι στην περιφέρεια, σε πλήρη αντίθεση με το θεσμό της αιρετής περιφέρειας στην Ε.Ε.²¹

Έτσι, ενώ είναι γεγονός ότι οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ έχουν διαμορφώσει σημαντικές μεταρρυθμίσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση στη μετα δικτατορική Ελλάδα, η όλη αποκεντρωτική τους πολιτική χαρακτηρίζεται από μια αντιφατική «αμφιθυμία» μεταξύ συγκεντρωτισμού και αποκέντρωσης, που αποδίδεται όχι τόσο στην αντίσταση του υπερ-συγκεντρωτικού κρατικού συστήματος, αλλά κυρίως στις ενδοκομματικές και ενδοκυβερνητικές αντιμαχόμενες ομάδες του ΠΑΣΟΚ, και κύρια μεταξύ των παλαιοκομματικών, οι οποίοι ευνοούν τις εκλογικά συμφέρουσες συγκεντρωτικές δομές και λειτουργίες του κράτους, και των εκσυγχρονιστών, οι οποίοι υποστηρίζουν την αποκεντρωτική ιδεολογία του προγράμματος του ιστορικού ΠΑΣΟΚ.

4) Αναφορικά με τα πρόσωπα των περιφερειάρχων, είναι γεγονός ότι οι περισσότεροι εξ αυτών έδρασαν ως κομματικά όργανα κατά την προεκλογική περίοδο των δημοτικών και νομαρχιακών εκλογών του 1998. Το γεγονός αυτό, ότι, δηλαδή, ο νεο-εκσυγχρονισμός χρειάζεται περιφερειάρχες οι οποίοι πρέπει να είναι, ιδιαίτερα κατά τις προεκλογικές περιόδους, όχι απλά «πολιτικοποιημένοι τεχνοκράτες προσκεείμενοι στην κυβέρνηση», αλλά καθαρά κομματικά όργανα, επιβεβαίωσε η ίδια η νέα υπουργός ΕΣΔΔΑ κατά την ανακοίνωση στο Υπουργικό Συμβούλιο της τελεσίδικης απόφασής της για την αντικατάσταση πέντε περιφερειάρχων. Η υπουργός, ενώ ισχυρίστηκε ότι οι αντικαταστάσεις αυτές έγιναν με κριτήρια καλύτερης απόδοσης, παραδέχτηκε ότι «*οι νέοι περιφερειάρχες είναι όλοι κομματικά στελέχη και έχουν τις προϋποθέσεις να διαδραματίσουν ευρύτερο πολιτικό ρόλο στις περιοχές τους*»²².

Συμπερασματικά, «η θεσμοθέτηση των Περιφερειών με το Ν. 1622/86, ως μονάδων διοικητικού διαχωρισμού του κράτους με συμβούλια έμμεσης εκπροσώπησης από την τοπική αυτοδιοίκηση υπαγορεύθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση και πολύ λιγότερο από τις μεταρρυθμιστικές διαθέσεις του ΠΑΣΟΚ» (Χριστοφιλοπούλου, 204).

Με βάση τα παραπάνω, μπορούμε εύκολα να προβλέψουμε ότι στο πλαίσιο του υφιστάμενου κομματικο-κρατικού συστήματος, όταν τελικά καθιερωθεί και η επιβεβλημένη πια αιρετή τριτοβάθμια περιφερειακή αυτοδιοίκηση, θα υποβαθμιστεί εξίσου και αυτή με τη σειρά της από κάποιον άλλο νεοπαγή θεσμό που θα αποτελέσει το μακρύ χέρι της κεντρικής εξουσίας στην περιφέρεια. Έτσι, αν συνυπολογίσουμε τη μέχρι τώρα σύγχυση αρμοδιοτήτων στα διάφορα επίπεδα εξουσίας, την έλλειψη

21. *Ibid*, 209, και Α. Μακρυδημήτρης, «Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Νομό. Από τη Νομαρχιακή Διοίκηση στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση», *Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, τχ. 156, 1995.

22. Βλ. ρεπορτάζ του Γ. Λακόπουλου, *Το Βήμα*, 17. 7. 1999, και τα σχόλια του Γ. Τζανετάκου στην *Ελευθεροτυπία*, 24. 7. 1999, 10.

ελέγχων και συντονιστικού κέντρου, «παραμένει ανοικτό και γίνεται επιτακτικό το μέγα θέμα της έλλειψης σχεδιασμού και οργάνωσης στο επίπεδο πραγματικών αυτοδιοικούμενων Περιφερειών, οι οποίες θα είχαν, μαζί με την κεντρική εξουσία, το βάρος ενός συνολικού δημοκρατικού προγραμματισμού στο επίπεδο της Επικρατείας»²³.

5. Ελεγκτικοί θεσμοί για τα δικαιώματα του πολίτη και την πάταξη της διαφθοράς

α. Ο Συνήγορος του Πολίτη

Με τον Ν. 2477/97 καθιερώθηκε και στην Ελλάδα ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣΤΠ) με σκοπό τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών, των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ και των ΔΕΚΟ για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Ο καλοδεχούμενος στη χώρα μας επείσακτος σκανδιναβικός αυτός θεσμός του Ombudsman ως μέσο ελέγχου της κακοδιοίκησης ή ως μέσο ελέγχου του «κρατικο-κομματικού αυταρχισμού» δεν είναι δυστυχώς εξαρχής ισχυρός και αυτόνομος, αλλά πολύ αποδυναμωμένος, αφού μετά τις αντιδράσεις αρκετών εκπροσώπων του παλαιοκομματικού πολιτικού κατεστημένου και μέσα στην εκουγχρονιστική κυβέρνηση, δεν εκλέγεται από τη Βουλή, διαδικασία που θα του έδινε σημαντικές εξουσίες, αλλά επιλέγεται από τον εκάστοτε πρωθυπουργό²⁴. Στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου και των 4 Βοηθών Συνηγόρων –οι οποίοι διορίζονται από τον ΥΠΕΣΔΔΑ– δεν υπάγονται οι υπουργοί και υφυπουργοί ως προς την άσκηση πολιτικής λειτουργίας, τα θρησκευτικά ΝΠΔΔ, οι δικαστικές αρχές, οι στρατιωτικές υπηρεσίες ως προς τα θέματα που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, η ΕΥΠ, οι υπηρεσίες του ΥΠΕΞ για θέματα εξωτερικής πολιτικής, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές.

Όμως, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο συντάσσει την ετήσια έκθεσή του χωρίς να μπορεί και να επιβάλλει συμμόρφωση στις αποφάσεις του, έτσι και ο ΣΤΠ, εκτός από του να συντάσσει αναφορές και εκθέσεις και να θέτει προθεσμίες στις υπηρεσίες μέσα στις οποίες οφείλουν να τον ενημερώνουν για τις ενέργειές τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεών του, δεν κατέχει ακόμη αποφασιστικές εξουσίες για να επιβάλλει κυρώσεις και να εξαναγκάζει σε συμμόρφωση τις δημόσιες υπηρεσίες. Δεν ήταν έκπληξη, λοιπόν, ούτε και πρωτόκουστα τα όσα καταμαρτυρεί στο δεσποτικό ελληνικό κράτος η πρώτη έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη:

23. Γ. Βλάχος, «Δημοκρατικός Προγραμματισμός και Αυτοδιοίκηση», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 8 Σεπτ. 1994, 6-7, αναφέρεται και από τον Α. Μακρυδημήτρη (1995), *ό.π.* (σημ. 21).

24. Α. Μακρυδημήτρης, «Το έλατο στην άμμο ή ο Ombudsman στην Ελλάδα» στο Α. Μακρυδημήτρη κ.ά., *Ombudsman, ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, κεφ. 1, Σάκκουλα 1996, 13-98 και Ν. Μουζέλης, «Εκουγχρονισμός και Κοινωνία των Πολιτών», *Το ΒΗΜΑ*, 21.3.1999, 84-5.

Στο 150σέλιδο πόρισμα σκιαγραφείται «ένα κράτος δυνάστης, που σε αρκετές περιπτώσεις περιφρονεί ή μεταχειρίζεται άδικα τους πολίτες φτάνοντας στο σημείο να παραβιάζει ακόμη και τα συνταγματικά τους δικαιώματα»²⁵. Ο ΣτΠ προσάπτει στο Δημόσιο: «πολυνομία, πολυπλοκότητα διαδικασιών, καθυστέρηση ανταπόκρισης στα αιτήματα και έλλειψη ενημέρωσης κυρίως στα φορολογικά θέματα, παγίωμένη προσκόλληση στο αυστηρό γράμμα του νόμου, δυστοκία των δημόσιων υπηρεσιών στην εφαρμογή, ευνοϊκών για τον πολίτη δικαστικών αποφάσεων άνιση και αυθαίρετη μεταχείριση των πολιτών και παγίωση της πεποίθησης ότι η παρανομία επιβραβεύεται».

Παρά τη μέχρι τώρα ικανοποιητική λειτουργία του, ο κίνδυνος ελλοχεύει είτε ο νέος θεσμός να γίνει ένα περιττό «κυτίο παραπόνων εφόσον τυπικά μπορεί ο καθείς να διεκδικήσει τα δικαιώματά του» (Π.Μπουκάλας, *Η Καθημερινή*, 19.7.98,44) ή «ακόμη ένας ανώδυνος, διακοσμητικός οργανισμός που θα παρέχει παρασιτική απασχόληση σε διάφορους ειδήμονες /συμβουλάτορες ως προς τα διοικητικά ...» (Ν. Μουζέλης, «Ο "Συνήγορος του Πολίτη"», *Το Βήμα*, 5 Ιαν.1997, Α11).

β. Σώμα Ελεγκτών και Επιθεωρητών Δ.Δ.

Σε έρευνα του πανεπιστημίου Γκέτινγκεν για τη διαφθορά, η Ελλάδα κατείχε την πρώτη θέση στον κατάλογο των ευρωπαϊκών χωρών, ιδιαίτερα στο θέμα της κακοδιαχείρισης της κρατικής περιουσίας (*Το Βήμα*, 4 Απριλίου 1999· Α50) στην κλίμακα διαφθοράς του ΟΟΣΑ μεταξύ 54 κρατών κατείχε την 27η θέση (*Ελευθεροτυπία*, 28.4.99,18-19)²⁶.

Ενδεικτικό είναι επίσης το γεγονός ότι απόρρητη έκθεση του εισαγγελέα Εφετών, που δημοσιεύτηκε στο *Βήμα* (9 Φεβρουαρίου 1997, Α47), διαπίστωνε εκτεταμένη διαφθορά στους ελεγκτικούς μηχανισμούς του κράτους, σ' εκείνους δηλαδή που είναι εντεταλμένοι να αποκαλύπτουν και να συλλαμβάνουν την παρανομία προς το συμφέρον των πολιτών και της κοινωνίας. Η διαφθορά εντοπίζεται στην αστυνομία, στις εφορίες, στα τελωνεία, στις δασικές, πολεοδομικές, υγειονομικές υπηρεσίες αλλά και στις υπηρεσίες δίωξης του οικονομικού εγκλήματος. Η έκθεση αυτή σημείωνε με έμφαση ότι «είναι έκδηλη η υποτονική δραστηριότητα των θεσμοθετημένων μηχανισμών που είναι αρμόδιοι για την τήρηση των νόμων».

Αυτό που έχει διαπιστωθεί είναι ένα καθεστώς *ατιμωρησίας* στο Δημόσιο. Από

25. Βλ. περίληψη του πορίσματος στο *Έθνος*, 23.8.99, όπου επίσης αναφέρεται ότι στους 3 πρώτους μήνες ο ΣτΠ δέχτηκε 1.430 αναφορές πολιτών, από τις οποίες εξετάστηκαν και διεκπεραιώθηκαν 547.

26. Επίσης, σύμφωνα με έρευνα του «Κέντρου ανάπτυξης ιδεών για την Ελλάδα του 21ου αιώνα», ένας στους τρεις Έλληνες (33%) ομολογεί ότι έχει «λαδώσει» στις συναλλαγές του με το Δημόσιο, ενώ σε έρευνα της ALCO το Σεπτέμβριο του 1997, σε δείγμα 2.400 ενηλίκων, 65%, δηλαδή δύο στους τρεις, χαρακτηρίζουν το κράτος διεφθαρμένο, ιδιαίτερα οι ηλικίες μέχρι 34 χρόνων με ποσοστό πάνω από 72%. Η πλέον διεφθαρμένη υπηρεσία θεωρείται η εφορία, και ακολουθούν το ΕΣΥ, η πολεοδομία, η αστυνομία και το δικαστικό σώμα (Ελ. Δελβινιώτη, *Ελευθεροτυπία*, 28.4.99,18, 47).

το πόρισμα του ΥΠΕΣΔΔΑ με βάση περίπου 2.000 εκθέσεις που πραγματοποιήθηκαν την περίοδο 1994-97 από το Σώμα Ελεγκτών ΔΔ –το οποίο μετεξελίχθηκε σε Σώμα Ελεγκτών-Επιθεωρητών ΔΔ– ουδείς τιμωρήθηκε («Ο μπαχτσές του Δημοσίου», *Το Βήμα*, 24.5.1998)²⁷. Το φαινόμενο διαφθοράς στελεχών του Δημοσίου ακολουθείται σχεδόν πάντα από το φαινόμενο της συγκάλυψης μεταξύ των υπηρεσιών και των υπαλλήλων. Σύμφωνα με τη δημοσιογραφική έρευνα, «Οι περίφημες Ένορκες Διοικητικές Εξετάσεις πολύ συχνά δεν ολοκληρώνονται και αν ολοκληρωθούν αθλώνουν τους ενεχόμενους υπαλλήλους, ενώ τα Υπηρεσιακά Συμβούλια συνήθως με την ψήφο των αιρετών εκπροσώπων υπαλλήλων αθλώνουν τους συναδέλφους υπαλλήλους, ενώ τα Πειθαρχικά Συμβούλια σπανίως συγκαλούνται παρά τις διατάξεις του νέου Υπαλληλικού Κώδικα...» (Ελ. Δελβινιώτη, *Ελευθεροτυπία*, 14 Ιουλίου 1999, 47).

Τα παραπάνω αποδεικνύονται και από τα στοιχεία ατιμωρησίας της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας²⁸. Είναι, όμως, παρήγορο το αξιοσημείωτο πρόσφατο γεγονός ότι τα διοικητικά δικαστήρια επειδίκασαν για πρώτη φορά, και χωρίς την παρέμβαση του ΣτΠ, αποζημίωση σε Έλληνα πολίτη, αναγνωρίζοντάς του ηθική βλάβη για την ταλαιπωρία που υπέστη επί χρόνια, διεκδικώντας ένα ασήμαντο ποσό²⁹.

Τελικά, παρά το γεγονός ότι έχουν θεσπιστεί αρκετοί ελεγκτικοί μηχανισμοί όπως το Σώμα Ελεγκτών ΔΔ, η διαφθορά, ιδιαίτερα σε ορισμένους τομείς του Δημοσίου, δεν έχει μειωθεί. Αντίθετα, σε ένα κοινωνικό πλαίσιο γενικευμένης ανομίας τα πολύ συχνά κρούσματα απροκάλυπτης διαφθοράς και η εκτεταμένη παρανομία σε ορισμένους τομείς του κρατικού μηχανισμού έχουν κλονίσει την εμπιστοσύνη του πολίτη στην έννομη τάξη και στο κράτος δικαίου.

Γ. Παλαιοκομματικές πρακτικές με «νεο-εκσυγχρονιστικό πρόσωπο»

Τα προαναφερθέντα νεο-εκσυγχρονιστικά μέτρα συνοδεύονται και από απροκάλυπτες παλαιοκομματικές πρακτικές όπως: «βιομηχανία» προσλήψεων και μονιμοποι-

27. Παρά τις συχνές καταγγελίες στον τύπο για διαφθορά στο Δημόσιο και παρά τις εξαγγελθείσες εισαγγελικές κινητοποιήσεις υπό την εποπτεία της Εισαγγελίας του Αρείου Πάγου για τη διερεύνηση των καταγγελιών για μίζες και "λαδώματα", τα αποτελέσματα είναι πενιχρότατα (*Το Βήμα*, 4 Απριλίου 1999, Α50 και Δ. Νικολακοπούλου, «Η Μαφία του Δημοσίου», *Το Βήμα*, 27. 6.99, Α44-45).

28. Κατά την περίοδο 1990-1995 από τα 17 υπουργεία για υποθέσεις διαφθοράς τιμωρήθηκαν με οριστική απόλυση 298 υπάλληλοι, οι περισσότεροι από τους οποίους προέρχονταν από τα στρατιωτικά υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Ναυτιλίας και Δημόσιας Τάξης, και μόνο 52 από καθαρά πολιτικά υπουργεία. Δεν υπάρχει δίωξη που να αφορά το υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Βιομηχανίας. Τέλος, στο υπουργείο Μεταφορών όπου υπάγονται και τα ΚΤΕΟ, μόνον ένας υπάλληλος απομακρύνθηκε. (Ελ. Δελβινιώτη, *Ελευθεροτυπία*, 28.4.99, 18, 47).

29. Εφάρμοσαν τις διατάξεις της νομοθεσίας για την ευθύνη των κρατικών οργάνων έναντι των πολιτών που γεννά δικαίωμα αποζημίωσης, καθώς και του Αστικού Κώδικα περί προσβολής της προσωπικότητας (απόφαση 1640/1998 του Διοικητικού Πρωτοδικείου Πειραιά, *Το Βήμα*, 1.8.1999, Α29).

ήσεων με παράλληλη υποβάθμιση των θεσμικών οργάνων όπως το ΑΣΕΠ, με «(Ν)τροπολογίες» για προσλήψεις και προσωπικά ρουσφέτια, αλλά και, το σημαντικότερο, με την αναπαραγωγή του κομματικού κράτους.

1. «Βιομηχανία» προσλήψεων και μονιμοποιήσεων

Όπως και στο παρελθόν, ιδιαίτερα στα έτη εκλογικών αναμετρήσεων, έτσι και τώρα με τις συνεχείς εκλογές κατά την περίοδο 1998-99 παρουσιάζεται και πάλι μία «βιομηχανία προσλήψεων» που τεκμηριώνεται όχι μόνο από τα ακόλουθα δημοσιογραφικά στοιχεία, αλλά και από τις εκθέσεις του ΑΣΕΠ: Έτσι, «από 1ης Ιανουαρίου 1999 ως τις 22 Φεβρουαρίου 1999, η τριμελής εξ υπουργών επιτροπή ενέκρινε 17.054 νέες προσλήψεις στο Δημόσιο, δηλαδή περίπου 500 άτομα ημερησίως. Εξ αυτών 12.000 ήταν εγκρίσεις για προσλήψεις εποχικού προσωπικού, 2.670 αφορούσαν εγκρίσεις για πλήρωση τακτικών θέσεων, περισσότερες από τον αριθμό των προσλήψεων που πραγματοποιήθηκαν στον τελευταίο πανελλήνιο διαγωνισμό (του ΑΣΕΠ). Ενώ την 1η Ιανουαρίου 1998 οι μόνιμοι υπάλληλοι που υπηρετούσαν στις δημόσιες υπηρεσίες ήταν 238.816, στις 30.9.98, ο αριθμός τους αυξήθηκε στις 242.996. Σε διάστημα, δηλαδή, εννέα μηνών είχαν μονιμοποιηθεί 4.000 υπάλληλοι, αριθμός σχεδόν διπλάσιος από τον αριθμό των υπαλλήλων που προσλήφθηκαν από τον πανελλήνιο διαγωνισμό του ΑΣΕΠ»³⁰.

Όπως λεπτομερώς αναφέρεται και στην τελευταία ετήσια έκθεση του ΑΣΕΠ για το 1998, 28 υποθέσεις παραπέμφθηκαν στον εισαγγελέα για παράνομες προσλήψεις που αφορούν κυρίως δημάρχους και υπευθύνους δημοτικών επιχειρήσεων, και όχι βέβαια υπουργούς ή βουλευτές. Χαρακτηριστικά, στην ετήσια έκθεσή του για το 1996, όπου το ΑΣΕΠ καταγγέλλει τους 14 δημόσιους φορείς, κυρίως ΔΕΚΟ, που έκαναν παράνομες προσλήψεις, αναφέρει:

«Είναι εξωφρενικοί οι επικεφαλής των ΔΕΚΟ, που είναι πρόσωπα διορισμένα από την κυβέρνηση και χαίρουν της εμπιστοσύνης της, να αγνοούν την πολιτική της και το νόμο περί προσλήψεων που αυτή ψήφισε και να παρανομούν απροκάλυπτα. Εκτός και αν παρανομούν υποκύπτοντας ή εφαρμόζοντας άνωθεν εντολές, δηλαδή εντολές υπουργών και άλλων κυβερνητικών παραγόντων...» (Ελευθεροτυπία, 21 Μαρτίου 1997, 8. Η έμφαση προστέθηκε).

Επίσης, παρά τις διακηρύξεις για το αντίθετο, με βάση τα στοιχεία του Προϋπολογισμού για το έτος 1999, από το 1994 έως το Νοέμβριο του 1998 ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων αυξήθηκε κατά 24.000 και οι προσλήψεις συνολικά (εάν αφαιρέσουμε τον αριθμό των συνταξιοδοτηθέντων αυτά τα χρόνια) ανήλθαν στα 42.000 άτομα. Σημειώνεται ότι τα στοιχεία αυτά αναφέρονται στο αμιγώς Δημόσιο και όχι στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπου οι προσλήψεις «από το παράθυρο» έχουν πάρει μαζικό χαρακτήρα (Η Καθημερινή, 15 Νοεμβρίου 1998, 68)³¹. Δεν α-

30. Βλ. Δ. Νικολακόπουλος, «Η βιομηχανία των προσλήψεων», *Το Βήμα*, 21 Μαρτίου 1999, Α56.

31. Επίσης, σύμφωνα με τα λεπτομερή συγκριτικά στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας

ποτελεί έκπληξη ότι ενόψει προεκλογικών αναμετρήσεων ανθεί και πάλι «η βιομηχανία μονιμοποιήσεων» εποχιακού προσωπικού, το οποίο είχε προσληφθεί κυρίως με πελατειακά κριτήρια, όπως λεπτομερώς αναφέρεται και στην τελευταία ετήσια έκθεση του ΑΣΕΠ για το 1998. Είναι πολύ φυσικό να αναμένεται ότι κατά το τρέχον διπλά προεκλογικό έτος 1999 τα στοιχεία αυτά των προσλήψεων θ' αυξηθούν κατά πολύ περισσότερο. Ήδη, η νεο-εκσυγχρονιστική κυβέρνηση, ακολουθώντας την παραδοσιακή πρακτική, ανακοίνωσε τη μονιμοποίηση 30.000 υπαλλήλων αορίστου χρόνου προσωπικού (11.400 σε υπουργεία, 12.300 σε ΝΠΔΔ και 5.000 στους ΟΤΑ) (*Ελευθεροτυπία*, 23.7.99, 17)³². Έτσι, δικαιώνεται και πάλι ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου, ο οποίος στη συνεδρίαση της Ολομέλειας στις 23.10.97, υπερασπιζόμενος το Νόμο 2190/94 κατά των κομματικών σκοπιμοτήτων, κατέθεσε: «*Η προηγούμενη των εκλογών ομοιάζει προς την προηγούμενη της πτωχεύσεως ύποπτη περίοδο(!)*» (*Το Βήμα*, 2 Νοε. '97, Α48).

2. Υποβάθμιση του ΑΣΕΠ

Όπως είχαμε προβλέψει σε προηγούμενη μελέτη μας (Σαματάς 1996), το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, όπως και το Ελεγκτικό Συνέδριο, συνεχίζει να υποβαθμίζεται όχι μόνο οργανωτικά, δηλαδή με ελλιπή υποδομή³³, αλλά και ουσιαστικά, αφού αποψιλώνεται από τις αρμοδιότητες στο θέμα των προσλήψεων, επειδή υπήρξε πράγματι «πασοκτόνο»³⁴. Σε ερώτηση προς τον πρώην υπουργό κ. Πεπονή, ο οποίος με το Ν. 2190/94 ίδρυσε το ΑΣΕΠ, για την επικείμενη πραγματοποίηση 30.000 προσλήψεων μέσα στο 1999, χωρίς την ουσιαστική εμπλοκή του ΑΣΕΠ, ο κ. Πεπονής απάντησε: «...Πάντως καλλιεργείται σύγχυση. Μπερδεύουν το

Διοίκησης για τις προσλήψεις, αυτές συνολικά υπερέβησαν τις αποχωρήσεις στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και κατά το 1996 (22.890 προσλήψεις έναντι 15.624 αποχωρήσεων) αλλά και κατά το 1997. Τότε, αν και μειώθηκαν οι προσλήψεις σε 17.396, δεν ίσχυσε η αναλογία 1 προσλαμβάνεται προς 5 αποχωρήσαντες (Δ. Νικολακόπουλος, «Το Δημόσιο συνεχώς φουσκώνει», *Το Βήμα*, 1 Μαρτίου 1998, Α39).

32. Βλ. Βλέπε επίσης λεπτομερή στοιχεία για το προσωπικό των υπουργείων και των φορέων τους για το έτος 1996 στο *Βήμα*, 4 Μαΐου 1997, Α34.

33. Βλ. Ε. Δελβινιώτη, «ΑΣΕΠ: Ο κύκλος των χαμένων ελπίδων», *Ελευθεροτυπία*, 20.5.99, 22.

34. Σε ερώτηση πώς απαντά στους επικριτές του Νόμου 2190/94, οι οποίοι δεν τον θεωρούν εκσυγχρονιστικό αλλά «πασοκτόνο», μεταξύ άλλων ο κ. Πεπονής δήλωσε και τα εξής: «Το νέο σύστημα προσλήψεων... απάλλαξε και τα κόμματα από εύλογες εκρήξεις παραπόνων, δυσφορίας και μεσολαβητικών ανταγωνισμών. Όσοι θα περίμεναν να προσληφθούν με κομματικά κριτήρια, είναι πολλαπλάσιοι των εκάστοτε θέσεων. Στο διαγωνισμό του 1995 υποβλήθηκαν 107.245 αιτήσεις για 3.075 θέσεις και ο' αυτόν του 1998 υποβλήθηκαν 120.225 αιτήσεις για 2.313 θέσεις! Ποια κομματική αυθεντία θα αποφάσιζε ποια αιτήματα ικανοποιούνται και ποια απορρίπτονται; Περίπου 20.000 νέοι συνολικά έχουν προσληφθεί από το 1994 έως σήμερα κατ' εφαρμογή του νέου συστήματος. Ασφαλώς κάποιες χιλιάδες απ' αυτούς είναι ψηφοφόροι του ΠΑΣΟΚ. Ίσως κάποιοι θλίνονται, γιατί έχασαν τη μεσολαβητική εξουσία τους...» (συνέντευξη στον Κ. Παπαδιόχο, *Η Καθημερινή*, 25.7.1999, 8).

ΑΣΕΠ με προσλήψεις κατηγοριών που ουδέποτε είχαν υπαχθεί στο Νόμο 2190/94, ο οποίος δεν ίσχυσε ποτέ ούτε μπορούσε να ισχύσει για στρατιωτικούς, αστυνομικούς, λιμενοφύλακες, εκπαιδευτικούς, γιατρούς του ΕΣΥ, διπλωματικούς, δικηγόρους. Αυτές οι κατηγορίες διέπονται από ειδικές διατάξεις (συνέντευξη στον Κ. Παπαδιόχο, *Η Καθημερινή*, 25.7.1999, 8).

Όπως και επί κυβερνήσεως της Ν.Δ. του κ. Μητσοτάκη είχε συσταθεί μια ειδική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία λειτούργησε και στην επακόλουθη κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ και επικύρωνε τους κατ' εξαίρεσιν διορισμούς, χωρίς τη συναίνεση όλων των υπουργών και χωρίς δημοσιότητα στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (βλ. Σαματάς 1996, 89-90, σημ.6), έτσι και στην εκσυγχρονιστική κυβέρνηση του κ. Σημίτη ο ανταγωνισμός για παράτυπες προσλήψεις μεταξύ πρωθυπουργικού γραφείου, υπουργών και βουλευτών έχει οξυνθεί. Έτσι, η νέα υπουργός ΕΣΔΔΑ κ. Β. Παπανδρέου δημιούργησε μια ομάδα εργασίας με στόχο την επιτάχυνση των διαδικασιών των προσλήψεων κυρίως στις ΔΕΚΟ, που θα παρεμβάλλεται μεταξύ της Τριμελούς Επιτροπής του Υπουργικού Συμβουλίου και του ΑΣΕΠ, ώστε η υπουργός μέσω της ομάδας αυτής να έχει τον πλήρη έλεγχο των προσλήψεων στο Δημόσιο. Η ομάδα αυτή, στην οποία μετέχουν 13 στελέχη του ΥΠΕΣΔΔΑ και λειτουργεί ανεξάρτητα και από την αρμόδια διεύθυνση της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης που έχει την ευθύνη να παρακολουθεί τις διαδικασίες των προσλήψεων, έρχεται σε σύγκρουση με τα θεσμοθετημένα όργανα για τις προσλήψεις δημοσίων υπαλλήλων και θέτει έτσι ουσιαστικά υπό την κηδεμονία της τις αποφάσεις του υποτιθέμενου ανεξάρτητου διοικητικού οργάνου του ΑΣΕΠ³⁵.

Είναι γεγονός ότι μετά το σάλο που προκλήθηκε από την κυβερνητική πρόθεση ουσιαστικής υποβάθμισης του ΑΣΕΠ κατά την ψήφιση του πρόσφατου Νόμου 2738/99 για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, συμπεριλήφθηκαν τελικά σ' αυτόν κάποια μέτρα ενίσχυσης της στελέχωσής του και αντιγραφειοκρατικότερης λειτουργίας του. Όμως στη διευκρινιστική εγκύκλιο για την πρόσληψη εποχικού προσωπικού μέχρι και για τέσσερις μήνες, αυτή ουσιαστικά απελευθερώνεται πλήρως από τον έλεγχο του ΑΣΕΠ, αφού αυτές «απλώς κοινοποιούνται στο ΑΣΕΠ» ενόψει και εθνικών εκλογών (*Το Βήμα*, 26.9.99, Α60-61). Αλλά το πιο χαρακτηριστικό νεο-εκσυγχρονιστικό «παράθυρο» για εκατοντάδες προσλήψεις στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, που θα λέγαμε ότι με δεδομένη την μικρή υποδομή του υποβαθμίζει εξαιρετικά το ΑΣΕΠ, ήταν αυτό που η ερμηνευτική εγκύκλιος του υπουργείου Εργασίας επέτρεψε στις ΔΕΚΟ που επιθυμούν να προσλάβουν προσωπικό μερικής απασχόλησης να ζητούν έγκριση από το ΑΣΕΠ, το οποίο όμως υποχρεούται να απαντήσει εντός 10 ημερών. Αν παρέλθει αυτή η προθεσμία ή αν οι ΔΕΚΟ λησμονήσουν να δηλώσουν τις νέες συμβάσεις στις οικείες Επιθεωρήσεις Εργασίας εντός 15 ημερών, τότε οι συμβάσεις

35. Έρχεται επίσης σε σύγκρουση και με το γραμματέα του υπουργικού συμβουλίου, ο οποίος έχει δημιουργήσει ανεξάρτητο μηχανισμό: βλ. Δ. Νικολακόπουλος, «Το μήλον της έριδος» ο έλεγχος των προσλήψεων στο Δημόσιο», *Το Βήμα*, 13.7.1999, Α6).

αυτές μετατρέπονται αυτοδικαίως σε συμβάσεις πλήρους απασχόλησης (Το Βήμα, 26 και 27.6.99).

3. «(Ν)τροπολογίες»: Κοινοβουλευτική καλλιέργεια κλίματος προσδοκιών για προσλήψεις και προσωπικά ρουσφέτια

Ο ανταγωνισμός βουλευτών και υπουργών σε θέματα εξυπηρετήσεων των ψηφοφόρων τους έχει τελευταία οξυνθεί και σε τοπικό επίπεδο από τον ανταγωνισμό με τους αιρετούς άρχοντες της τοπικής και νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Έτσι πρόσφατα, όπως και στο παρελθόν (βλ. Σαματάς 1996, 95-96), κατά την ψήφιση του νομοσχεδίου για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση στο θερινό τμήμα της Βουλής 1999, παρά τις αντίθετες διακηρύξεις, κατατέθηκαν πάνω από 80 τροπολογίες κυρίως από βουλευτές του κυβερνώντος κόμματος, αλλά και της Ν.Δ., με βασικό θέμα την «τακτοποίηση» πελατών/ψηφοφόρων και συνεργατών τους, όπως διορισμούς και μετατροπές συμβάσεων έργου ή ορισμένου χρόνου σε μονιμοποιήσεις από το «παράθυρο».

Αν επί κυβερνήσεως Ν.Δ. με το Νόμο 1943/1991 καθιερώθηκε το λεγόμενο «εθνικό ρουσφέτι», με το οποίο 279 από τους 300 βουλευτές διόρισαν μόνιμα στο Δημόσιο τους προσωπικούς τους συνεργάτες –οι περισσότεροι των οποίων ήταν στενοί συγγενείς τους–, αρκεί να τους είχαν υπηρετήσει στα βουλευτικά τους γραφεία για 2 χρόνια (Σαματάς 1996, 105, σημ. 36), τώρα (Ιούλιος 1999), επί εκσυγχρονιστικής κυβερνήσεως, έγινε προσπάθεια για νέο εθνικό ρουσφέτι για τους ίδιους τους βουλευτές τη φορά αυτή. Δώδεκα βουλευτές του ΠΑΣΟΚ και της Ν.Δ. κατέθεσαν μια τροπολογία στο νομοσχέδιο για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση, η οποία θα παρείχε τη δυνατότητα στους βουλευτές που δεν επανεκλέγονται ή που παραιτήθηκαν μετά την επανεκλογή τους και δε θεμελιώνουν δικαίωμα βουλευτικής συνταξιοδότησης να διορίζονται στο Δημόσιο –αν στο παρελθόν εργάζονταν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και παραιτήθηκαν– μισθοδοτούμενοι με το καταληκτικό μισθολογικό κλιμάκιο και χρονοεπίδομα που προβλέπεται από τον οικείο κανονισμό ή οργανισμό και να τοποθετούνται σε καθήκοντα συμβούλου ή ειδικού συνεργάτη στην κεντρική ή σε περιφερειακή υπηρεσία του οικείου φορέα κατ' επιλογή τους³⁶. Η αναφορά μας αυτή αποσκοπεί στην υπογράμμιση της επικρατούσας πολιτικής κουλτούρας για την «αποκατάσταση» των πάντων στο Δημόσιο. Η αύξηση των επιπέδων αιρετής εξουσίας, αλλά και η παγίωση του «αυταρχικού κρατισμού» με την υπερενίσχυση της κορυφής της κυβέρνησης στην επιλογή της εκλογικής λίστας των βουλευτών, αναγκάζει τους ανασφαλείς βουλευτές να επιδιώκουν και οι ίδιοι τη δημοσιούπαλληλική αποκατάστασή τους.

36. Η τροπολογία αυτή, ή όπως ονομάστηκε από τον Τύπο «ντροπολογία», η οποία τελικά μετά το σάλο που προκάλεσε δεν έγινε αποδεκτή, πρόβλεπε επίσης ότι αν δεν υπάρχει κενή θέση για την «τακτοποίηση» των αποτυχόντων στις εκλογές τέως βουλευτών, «συμιστάται με την πράξη επαναφοράς» (Ελευθεροτυπία, 29.7, σελ. 6 και 30.7.1999, σελ. 3). Οι κοινοβουλευτικοί εκπρόσωποι του

4. Επιτροπομανία και κομματικοί σύμβουλοι

Η επιτροπομανία χαρακτηρίζει ιδιαίτερα τον κ. Σημίτη και τους τους νεο-εκσυγχρονιστές υπουργούς του, οι οποίοι για κάθε διοικητικό θέμα συστήνουν δεκάδες επιτροπές, στελεχωμένες κυρίως με κομματικούς συμβούλους³⁷. Οι ανασφαλείς αυτοί σύμβουλοι, θέλοντας να δικαιολογήσουν τη θέση και το μισθό τους, παράγουν δεκάδες νομοσχέδια υποψήφια προς ψήφιση στη Βουλή. Συμβάλλουν, δηλαδή, στη νομολαγνεία-πολυνομία, που στην ουσία υπονομεύει τον εκσυγχρονισμό, αφού αφήνει σχεδόν πάντοτε «παράθυρα» για πολιτικές παρεμβάσεις. Επίσης συντελούν στη θεσμολαγνεία, δηλαδή στη δημιουργία πολλών θνησιγενών ή αναποτελεσματικών θεσμών λόγω πρόχειρου σχεδιασμού, ανεπαρκούς στελέχωσης και χρηματοδότησης³⁸. Το χειρότερο, όμως, είναι ότι οι κομματικοί σύμβουλοι απαξιώνουν τα μόνιμα στελέχη της δημόσιας διοίκησης³⁹. Έτσι, το κομματικό κράτος που δυναστεύει τη δημόσια διοίκηση αποτελείται από τα διάφορα συμβούλια και επιτροπές που αθρόα συστήνονται με κομματική κατά κανόνα σύνθεση. Παράλληλα, οι διορισμένες κομματικές διοικήσεις και οι συνδικαλιστικές συντεχνίες υποβαθμίζουν όσες επιτροπές δεν ελέγχουν και τους είναι ενοχλητικές. Επίσης, η διαπλοκή πολλών απ' αυτές με ιδιωτικά οικονομικά συμφέροντα έχει επιδεινώσει τη λειτουργία όλου του δημόσιου τομέα.

5. Η αναπαράγωγή του κομματικού κράτους

Ο ίδιος ο Κ. Σημίτης, όντας πρωθυπουργός, έγραψε: «Τα κόμματα-μηχανισμοί προ-σποιούνται δημοσίως ότι πασχίζουν για το γενικό καλό...ενώ παράγουν κατ' ιδίαν επιμέρους συμφέροντα. Έτσι όμως συντελούν στην έκπτωση του πολιτικού λόγου, θεσμοποιούν την υποκρισία, προάγουν την αδιαφάνεια και συνεισφέρουν στον επα-κόλουθο αμοραλισμό των πολιτών» (Κ. Σημίτης, ΠΑΣΟΚ: Κατάκτηση και άσκηση της εξουσίας, Σιδέρης, 1996).

ΠΑΣΟΚ και του ΣΥΝ υπεραμύνθηκαν της τροπολογίας αυτής στη βάση ενδυνάμωσης των βουλευτών.

37. Μέχρι το Μάρτιο του 1998 είχαν συσταθεί από τον πρωθυπουργό 23 διυπουργικές επιτροπές με επικεφαλής τον ίδιο ή υπουργούς· βλ. Ν. Χασαπόπουλος, «Επιτροπομανία στην κυβέρνηση», *Το Βήμα*, 29 Μαρτίου 1998, Α27.

38. Αναφορικά με τη νεο-εκσυγχρονιστική θεσμολαγνεία, ενδεικτικά αναφέρουμε ότι, π.χ., στο χώρο της Υγείας (ΕΣΥ) έχουν τελευταία συσταθεί: η Επιτροπή ελέγχου προστασίας των δικαιωμάτων των ασθενών, τα Γραφεία επικοινωνίας με το κοινό, η Εθνική Επιτροπή Βιο-ηθικής και Δεοντολογίας, το Ινστιτούτο Έρευνας και Ελέγχου Ποιότητας των Υπηρεσιών Υγείας, το Συμβούλιο Συντονισμού Ενιαίας Δράσης των Υπηρεσιών Υγείας κ.λπ.

39. Η μόνη επισήμανση της έκθεσης Σπράου που αποδίδει ευθύνες αόριστα «στις εκάστοτε πολιτικές ηγεσίες» είναι ότι αυτές «βασίζονται σ' ένα μεγάλο αριθμό ad hoc συμβούλων όχι μόνο για τη διαμόρφωση πολιτικών αλλά και για την παρακολούθηση της εφαρμογής των. Αυτό υποβαθμίζει το δημοσιούπαλληλικό ρόλο, αφαιρεί το αίσθημα της συνυπευθυνότητας και αποστασιοποιεί την πολιτική ηγεσία από το μηχανισμό της δημόσιας διοίκησης» (σελ.3). γι' αυτό και εισάγει την έννοια της «σημα-νικότητας» για τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, που πραγματώνεται μέσα από την ... αφοσίωση στις αξίες, προσφορά υπηρεσιών στους πολίτες, συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων... (σελ. 8).

Αλλά και η Κεντρική Επιτροπή του ΠΑΣΟΚ το Μάρτιο του 1999, ενόψει του συνεδρίου του επεσήμαινε στον απολογισμό της: «(Το ΠΑΣΟΚ) ολοκληρώνει τον κύκλο του ως κόμμα αξιωματούχων και ως κόμμα του κράτους» (Ελευθεροτυπία, 10 Μαρ. 1999). Πράγματι, κατά την περίοδο του «νεο-εκσυγχρονισμού» έχει πυκνώσει η ώσμωση κυβερνητικών και κομματικών οργάνων λόγω συμμετοχής των ίδιων προσώπων υπουργών και ταυτόχρονα μελών της Κεντρικής Επιτροπής ή της Εκτελεστικής Γραμματείας του κόμματος με τις διάφορες κυβερνητικές επιτροπές. Ο Α. Μακρυδημήτρης επισημαίνει τη «σύσταση ενός πολύπλοκου κομματικο-κυβερνητικού δικτύου, υπαγόμενου απευθείας στον αρχηγό του κόμματος και πρωθυπουργό, για τον έλεγχο και τη διοίκηση της δημόσιας γραφειοκρατίας»⁴⁰. Τα 5.000 επιφανή στελέχη της κομματικής νομενκλατούρας του ΠΑΣΟΚ και τα συνολικά περίπου 20.000 κρατικοδίαιτα στελέχη του, τα οποία σιτίζονται πλουσιοπάροχα σε διάφορα κρατικά πόστα ή στις πολυάριθμες και προβληματικές ΔΕΚΟ, έχουν όλα αυτά τα χρόνια στοιχειοθετήσει «κεκτημένα δικαιώματα στη θεσιθρία»⁴¹. Πέραν του νεο-εκσυγχρονιστικού προσώπου, στα πρόσωπα αυτά που απαρτίζουν τον κομματικό μηχανισμό του κυβερνώντος κόμματος, βασίζεται η πελατειακή του σχέση με την εκλογική του βάση. Διορισμοί, μεταθέσεις, επιδοτήσεις, δανειοδοτήσεις, ακόμα και αποκλεισμοί πολιτικών και προσωπικών αντιπάλων διεκπεραιώνονται σ' όλη την επικράτεια μέσω του κομματικού δικτύου του κυβερνώντος κόμματος. Έτσι εξηγείται το γεγονός ότι πολλοί κυριολεκτικά άχρηστοι οργανισμοί συντηρούνται, παρά τις ζημιές που συσσωρεύουν, για να μη χάσουν τις θέσεις τους τα κρατικοδίαιτα στελέχη του ΠΑΣΟΚ, όπως π.χ. ο Οργανισμός Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων που ανέλαβε το 1983 να εξυγιάνει τις προβληματικές επιχειρήσεις και ο οποίος μόνο το 1996 είχε αυξήσει τις ζημιές του από 80 σε 106 δισ. δραχμές⁴².

Η τραγωδία για το μέλλον της χώρας είναι ότι παρά τις ωραίες διακηρύξεις (βλ. Πρ. Παυλόπουλου, «Η πρόκληση της Διοικητικής Μεταρρύθμισης», *Η Καθημερινή*, 20.6.99, 16), δε φαίνεται ότι και το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας, με περισσότερη ίσως παλαιοκομματική δομή και βάση, θα μπορέσει να διαδεχτεί στη μακρά διακυβέρνηση της χώρας το ΠΑΣΟΚ, χωρίς ν' αντικαταστήσει το κομματικό κράτος του ΠΑΣΟΚ με το δικό της, όπως το έπραξε στην τριετία 1990-1993.

40. Βλ. «Η Εκτελεστική Εξουσία: Τάσεις και Χαρακτηριστικά» στο *Διοίκηση και Κοινωνία*, Θεμέλιο, 1999, 35-36.

41. «Ο κομματικο-κρατικός αποικισμός της κοινωνίας μας δημιουργεί δομικές διαιρέσεις μεταξύ αυτών που επωφελούνται του σημερινού status quo (π.χ. βουλευτές, υπουργοί, γραφειοκράτες, κομματάρχες) και αυτών που υποφέρουν απ' αυτό ...» (Ν. Μουζέλης, «Ο "Συνήγορος του Πολίτη"» *Το Βήμα*, 5 Ιαν. 1997, Α11).

42. Στ. Ζούλας, «Δέσμια των πελατειακών σχέσεων η κυβέρνηση», *Η Καθημερινή*, 24 Νοεμβρίου, 1996, 10.

Δ. Τα χαρακτηριστικά του «νεο-εκσυγχρονιστικού» γραφειοκρατισμού συγκριτικά με το «λαϊκίστικο γραφειοκρατισμό»

Από τις ενδεικτικές πολιτικές παρεμβάσεις και πρακτικές που προαναφέραμε, συνάγουμε ότι, αφ' ενός στο όνομα της ένταξης της χώρας στην ΟΝΕ και του γενικότερου εξευρωπαϊσμού της, παράγεται από την κυβερνώσα εκσυγχρονιστική πτέρυγα του ΠΑΣΟΚ ένας «νεο-εκσυγχρονιστικός γραφειοκρατισμός» μέσω πλειάδας θεσμικών και λειτουργικών παρεμβάσεων, αλλά και με ταυτόχρονη εφαρμογή απροκάλυπτων παλαιοκομματικών /αντιεκσυγχρονιστικών πρακτικών. Σε αντίθεση με το *λαϊκίστικο γραφειοκρατισμό*, απότοκο μιας καθαρής λαϊκίστικης πολιτικής μαζικών κυρίως προσλήψεων και μετατροπής του κρατικού μηχανισμού σε πηγή κομματικού προσοδισμού και ικανοποίησης κάθε λαϊκίστικου αιτήματος με σκοπό την ψηφοθηρία (Σαματάς 1996), ο *νεο-εκσυγχρονιστικός γραφειοκρατισμός* παράγεται γενικά από *εκσυγχρονιστικές παρεμβάσεις, οι οποίες σε τελευταία ανάλυση αποσκοπούν στον εκσυγχρονισμό του κομματικού κράτους κι όχι στην κατάργησή του*. Ο θεσμικός και λειτουργικός αυτός εκσυγχρονισμός του κράτους είναι κυρίως εξωραϊστικός, αφού αν και λαμβάνονται: α) θεσμικά και λειτουργικά μέτρα για τον κρατικό εκσυγχρονισμό, *εκσυγχρονισμός με την έννοια αξιοκρατικής, διαφανούς και αποτελεσματικής οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους δεν επιτυγχάνεται*, β) μέτρα αποκέντρωσης, ουσιαστική αποκέντρωση με μείωση του αθηνοκεντρικού κράτους δεν γίνεται, και γ) παρά τα μέτρα για τη μείωση των πελατειακών προσλήψεων και τη συρρίκνωση και αναδιάρθρωση του κρατικού προσωπικού, αυτό όλο και διογκώνεται σε υπηρεσίες και τομείς που δε χρειάζεται.

Ο αντιφατικός αυτός συνδυασμός, που στην καλύτερη περίπτωση βελτιώνει και εξωραϊζει τις δομές και λειτουργίες του κράτους, αδυνατεί να μεταβάλει τον πελατειακό, αυταρχικό και μονοκομματικό του χαρακτήρα, αφού αποτελεί αντανάκλαση του όλου κοινωνικο-πολιτικού συστήματος. Σε αντίθεση με την κυριαρχία μιας *λαϊκίστικης λογικής* στη διοίκηση και διαχείριση του κράτους και της συνεχούς ανησυχίας για το πολιτικό κόστος με στόχο τη διατήρηση της εξουσίας, η επικράτηση της *νεο-εκσυγχρονιστικής λογικής* σχετίζεται τόσο με την υλοποίηση των στενών στόχων ονομαστικής ένταξης στην ΟΝΕ και την ικανοποίηση των εμποπτευόντων διεθνών οργανισμών, όσο και με την αποφυγή πολιτικού κόστους για τη διατήρηση στην εξουσία. Η *νεο-εκσυγχρονιστική*, λοιπόν, ηγεσία προσπαθεί και ανώδυνο εκσυγχρονισμό να κάνει, και τα κατεστημένα συμφέροντα και τις παγιωμένες συντεχνιακές πρακτικές στο Δημόσιο να μη θίξει, επιτυγχάνοντας ισορροπία στις αντιμαχόμενες εσωκομματικές πτέρυγες. Πράγματι, κατά μία εξήγηση η αντιφατικότητα και αναποτελεσματικότητα των *νεο-εκσυγχρονιστικών* μέτρων βρίσκεται στην αδυναμία της εκσυγχρονιστικής ηγεσίας να επιβληθεί στην παλαιοκομματική δομή και βάση του κυβερνώντος κόμματος, χωρίς να διακινδυνεύσει τη διάλυσή του, αλλά και στο «ετερόκλητο προσωπικό του κόμματος, το οποίο σχεδόν

ολοσχερώς εξαρτάται από τον κρατικό μηχανισμό» (Χριστοφιλοπούλου, 212-213)⁴³.

Αν η βάση του *αυταρχικού γραφειοκρατισμού* ήταν το αστυνομικό κράτος (Samaras 1986), η βάση του *λαϊκίστικου γραφειοκρατισμού* αλλά και σε μεγάλο βαθμό και του *νεο-εκσυγχρονιστικού γραφειοκρατισμού* είναι το εκάστοτε κομματικό-συντεχνιακό κράτος, που αλληλοσυνδέεται και αναπαράγεται τόσο με βάση τα κεκτημένα και παγιωμένα συμφέροντα ενός κομματικο-κρατικού κορπορατισμού / συντεχνιοκρατίας στο δημόσιο τομέα, όσο και με μια κοινωνία εξαρτημένων και ανασφαλών πελατών – κι όχι αυτόνομων πολιτών.

Συνοπτικά, ο *νεο-εκσυγχρονιστικός γραφειοκρατισμός*, όπως και ο *λαϊκίστικος γραφειοκρατισμός*, παράγεται από/ και αντανάκλα: α) την *κομματοκρατία*, δηλαδή τόσο το κομματο-κρατούμενο κράτος, με κέντρο τον κομματικό-κυβερνητικό μηχανισμό, όσο και το ευρύτερο συστημικό περιβάλλον του, δηλαδή το υπάρχον κομματικό-κρατικό πολιτικό σύστημα· β) τη «*συντεχνιοκρατία*» στο δημόσιο τομέα, δηλαδή το γεγονός ότι οι διοικήσεις των ισχυρότερων συντεχνιών στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, αλλά και η πλειοψηφία των ηγεσιών των κορυφαίων συνδικαλιστικών οργάνων ανήκουν για όλα αυτά τα χρόνια στο κυβερνών κόμμα του ΠΑΣΟΚ και λειτουργούν ως ιμάντες αμοιβαίου ελέγχου. Όμως ο *νεο-εκσυγχρονιστικός γραφειοκρατισμός* αντανάκλα περισσότερο από τον λαϊκίστικο γ) τα *διαπλεκόμενα οικονομικά συμφέροντα*, όσο και δ) τα *ευρωπαϊκά υπερεθνικά συμφέροντα*, τα οποία παίζουν πολύ περισσότερο ρόλο στην Ελλάδα κατά την τρέχουσα περίοδο απ' ό,τι στο λαϊκίστικο ξενοφοβικό παρελθόν.

Σύμφωνα με τον Ν. Μουζέλη, τα *μικρά και μεγάλα διαπλεκόμενα οικονομικά συμφέροντα* διασυνδέονται με «πολύπλοκες, υπόγειες, ημιπαράνομες διασυνδέσεις κομματικοκρατικών λειτουργιών με αποτέλεσμα την αδιαφάνεια, μονοπωλιακές καταστάσεις και παράνομο πλουτισμό, (και) αντανάκλουν ένα σύστημα που συνδυάζει τη λογική του ληστρικού / άγριου καπιταλισμού με αυτήν του σουλτανικού κρατισμού»⁴⁴.

Επίσης σχετικά πρόσφατα ο πρωθυπουργός επεσήμανε: «Η συγκρότηση της ελληνικής κοινωνίας χαρακτηρίζεται από πολλές μικρές ομάδες με ειδικά συμφέροντα και ειδικές σχέσεις με το πολιτικό σύστημα...Το κράτος, από τη δική του πλευ-

43. Εκτός από τις «λαϊκίστικές και πελατειακές δομές και λειτουργίες του κυβερνώντος κόμματος ΠΑΣΟΚ, που αποτελείται από ανθρώπους που, λόγω έλλειψης ουσιαστικών προσόντων, έχουν να χάσουν παρά να κερδίσουν από έναν ουσιαστικό εκσυγχρονισμό των κομμάτων», ο Ν. Μουζέλης εντοπίζει μια σειρά από *αντεκσυγχρονιστικές δυνάμεις* με πρώτες τις συντεχνίες του δημόσιου τομέα και τα *διαπλεκόμενα οικονομικά συμφέροντα* που καταληστεύουν το Δημόσιο ατιμωρητί. Επί πλέον, ο Μουζέλης στις *αντεκσυγχρονιστικές δυνάμεις* συγκαταλέγει: «τις λαϊκίστικες / κρατικίστικες "προσοδευτικές" ιδεολογίες που αντιστέκονται στις μεταρρυθμίσεις. Προσθέτει δε και την έλλειψη επικοινωνιακής πολιτικής μεταξύ πρωθυπουργού και λαού λόγω αδύνατης κοινωνίας πολιτών» («Η ταξική διάσταση του εκσυγχρονισμού», *Το Βήμα*, 14.3.1999, β4-5).

44. «Ο "Συνήγορος του Πολίτη"», *Το Βήμα*, 5 Ιαν.1997, Α -11.

ρά, με τον παρεμβατικό του ρόλο και τον πελατειακό χαρακτήρα της διοίκησης, επιτείνει τη συντεχνιακή οργάνωση της κοινωνίας»⁴⁵.

Η διαπλοκή με νέα οικονομικά κέντρα εξουσίας που αντανakλά ο «νεο-εκσυγχρονιστικός γραφειοκρατισμός» αναπαράγεται ιδιαίτερα στο χώρο της πληροφόρησης και των επικοινωνιών με βάση τη συχνά σκανδαλώδη ανάθεση δημόσιων έργων και των προμηθειών του Δημοσίου. «Πέρα από τη διαμάχη τους για τη νομή της οικονομικής πίτας συγκλίνουν σ' ένα κοινό στόχο, στο να αρθούν πάνω από τους πολιτικούς και να τους ηγεμονεύσουν»⁴⁶. Είναι επίσης χαρακτηριστικό αυτό που ανέφερε το πόρισμα της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής τον Ιούνιο 1999 που ασχολήθηκε με το θέμα των διαγωνισμών των δημόσιων έργων: «...Δεν υπάρχει θεσμικό πλαίσιο που να εγγυάται τους όρους υπό τους οποίους οι διακηρύξεις των διαγωνισμών ν' αποκλείουν οποιαδήποτε αδιαφάνεια»⁴⁷.

Ωστόσο, ο κ. Σημίτης «δονκιχωτικά» δηλώνει ότι: «Θα συνεχίσουμε να κινούμαστε καταπολεμώντας, παντού και πάντοτε τη συνωμοσία διαπλεκόμενων συμφερόντων ενάντια στο γενικό συμφέρον των πολιτών. Ο καλύτερος τρόπος να τα πολεμήσουμε είναι να αποκαταστήσουμε όρους γνήσιου ανταγωνισμού στην οικονομία»⁴⁸.

Τέλος, ο «νεο-εκσυγχρονιστικός γραφειοκρατισμός» αναπαράγεται ε) και από τον «ευρω-τεχνογραφειοκρατισμό», όπως π.χ. με την επιβολή των δεικτών απόδοσης, αλλά και το μοντέλο *επιτελικού κράτους* των διεθνών οργανισμών ΟΟΣΑ και Διεθνούς Τράπεζας. Η παγκοσμιοποιημένη οικονομία και ιδιαίτερα η επιβολή νεοφιλελεύθερων εκσυγχρονιστικών πολιτικών από τα εποπτευόμενα υπερεθνικά κέντρα

45. Κ. Σημίτης, «Σχέδιο νέας διακήρυξης του κόμματος», Γραφείο του Πρωθυπουργού, 30.12.1998, σελ.15. Όμως ο κ. Σημίτης, ως γνήσιος «σοσιαλ-φιλελεύθερος», κατά τον Τ. Φωτόπουλο, πρότεινε: «Η πολιτική απάντηση στον συντεχνιακό κατακερματισμό είναι μία: η αγορά και ο ανταγωνισμός». Τ. Φωτόπουλος (1997), «Σοσιαλφιλελεύθερος εκσυγχρονισμός», στο *Η Νέα Διεθνής Τάξη και η Ελλάδα*, Καστανιώτης.

46. Β. Μουλόπουλος, «Τα νέα κέντρα εξουσίας», *Το Βήμα*, 17.5.98, Α19· βλ. επίσης Α. Μπουγάτσου, «CosmoTE: συμφωνίες κάτω από το τραπέζι», *Η Καθημερινή*, 13.9.98. Η διατυμπανιζόμενη διαφάνεια στις κρατικές προμήθειες και στην ανάθεση δημόσιων έργων παραμένει ένας μύθος, όχι μόνο για τον προϋπολογισμό του υπουργείου Εθνικής Άμυνας, που είναι κλειστός μην επιτρέποντας έλεγχο, αλλά και στα υπουργεία που έχουν ανοιχτούς προϋπολογισμούς, στις δημόσιες επιχειρήσεις και στους κρατικούς οργανισμούς, όπου εκτός από τους ύποπτους διαγωνισμούς γίνονται και αναθέσεις. Οι κατά καιρούς εισαγγελικές προκαταρκτικές εξετάσεις δεν έφτασαν στα δικαστήρια και δεν απέδωσαν έως τώρα απολύτως τίποτε (βλ. *Ελευθεροτυπία*, 22. 6.99, 8).

47. Επίσης ομόφωνα η επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας κατήγγειλε ότι ο τελευταίος νόμος της μαθηματικής μεθόδου προκάλεσε μεγαλύτερη στρέβλωση στις αναθέσεις, αφού η μέθοδος αυτή έδωσε στις εισηγητικές επιτροπές το υποκειμενικό δικαίωμα επιλογής του καταλληλότερου υποψηφίου με το να δίνει τη δυνατότητα στους διαγωνιζομένους «να προεπιλέγουν εκείνοι τον ανάδοχο – με προσυνεννοήσεις προ του διαγωνισμού– και να μετέχουν με ποσοστά στο τέλος όλοι οι υποψήφιοι σε κάθε έργο, αφού είχαν πετύχει υπερκοστολογήσεις εμφανίζοντας κόστος διπλάσιο-τριπλάσιο και πλέον του πραγματικού...» (Λ. Κομίνης, *Εξουσία*, 30.8.99).

48. Κ. Σημίτης, ό.π. (σημ. 45), σελ. 4.

της Ε.Ε. μειώνουν την αυτονομία και κυριαρχία του ελληνικού κράτους-μέλους και διαπλέκουν τον νεο-εκσυγχρονιστικό γραφειοκρατισμό του ολοένα και περισσότερο με τον διογκούμενο «ευρω-τεχνογραφειοκρατισμό»⁴⁹.

Ε. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Το 1989, όταν το ΠΑΣΟΚ είχε χάσει πρόσκαιρα την εξουσία, ο κ. Σημίτης έγραφε: «*Η αχίλλειος πτέρνα της ελληνικής κοινωνίας είναι η αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση, ο συγκεντρωτισμός, η νομή της εξουσίας από την εκάστοτε κυβερνητική παράταξη, η εξάρτηση της κοινωνίας από έναν πυρήνα που συγκεντρώνει καταθλιπτική πολιτική και οικονομική εξουσία*» (Εθνικιστικός λαϊκισμός ή εθνική στρατηγική; Γνώση, 1989, σελ. 15).

Θα συμφωνούσαμε με την παράγραφο αυτή του κ. πρωθυπουργού αν έβαζε πρώτη «τη νομή της εξουσίας από την εκάστοτε κυβερνητική παράταξη» και μόνο στο τέλος τη δημόσια διοίκηση, την αναποτελεσματικότητα της οποίας θεωρούμε σε μεγάλο βαθμό παράγωγο των σκόπιμων πολιτικών παρεμβάσεων και δευτερευόντως της ενδο-γραφειοκρατικοποίησής της. Ως υποταγμένο υποσύστημα αλλά και ως «learning organisation» η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει προσαρμοστεί και συμβιώνει με το επικρατούν μετα-δικτατορικό κομματικο-κρατικό σύστημα, ανταποδίδοντάς του την αποικιοποίησή του με χαμηλή αποδοτικότητα.

Συμπερασματικά, επιβάλλεται να προβληματιστούμε για την ουσία της έννοιας «*αποτελεσματικότητα (efficiency) του κράτους*», επειδή: α) πάντοτε και παντού⁵⁰ οι πολιτικοί προσπαθούν να αποδίδουν τη δυσaréσκεια των πολιτών από την κυβερνητική πολιτική στη γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα, αποσείοντας τις ευθύνες που αυτοί έχουν για την απόδοση του διοικητικού μηχανισμού, και β) ιδιαίτερα σε χώρες όπως η Ελλάδα με πολιτικά υποταγμένη διοίκηση στο εκάστοτε κυβερνών κόμμα, η κατηγορία από τους πολιτικούς και τους συμβούλους τους⁵¹ εναντίον όλων των δημοσίων υπαλλήλων και η παραγραφή των ευθυνών της πολιτικής ηγεσίας είναι πολύ υποκριτική.

Με τη στενότερη ή ευρύτερη ερμηνεία της «αποδοτικότητας-επάρκειας (sufficiency) της δημόσιας διοίκησης», η «αποτελεσματικότητα του κράτους» συναρτάται με τη «γραφειοκρατική ανταπόκριση» (bureaucratic responsiveness), στην οποία υ-

49. Βλ. Π.Κ. Ιωακειμίδης, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος*, Θεμέλιο, 1998. Για τα θέματα αυτά απαιτείται περαιτέρω μελέτη και θα επανέλθουμε στην επόμενη υπό δημοσίευση σχετική εργασία μας με τίτλο «Πέρα από τον Γραφειοκρατισμό».

50. Ακόμα και για την αμερικάνικη διοίκηση διερωτάται ο Lary B. Hill αν «είναι λογικό να θεωρείται η δυσaréσκεια των πολιτών με τις κυβερνητικές πολιτικές ως ένας δείκτης γραφειοκρατικής ανταπόκρισης όταν ο διοικητικός μηχανισμός χρηματοδοτείται (και ελέγχεται) από τους πολιτικούς ηγέτες του» (Lary B. Hill, «Taking bureaucracy seriously», σελ. 50).

51. Η έκθεση Σπράου (σελ. 3) σαφώςτα υπονοεί και αποδίδει την ευθύνη στους δημόσιους υπαλλήλους και όχι στην εκάστοτε κυβέρνηση, στο κυβερνών κόμμα και στις συντεχνίες.

ποτίθεται ότι στοχεύει ο κάθε διοικητικός εκσυγχρονισμός. Στα θέματα αυτά της απόδοσης, αποτελεσματικότητας, ορθολογικότητας, κ.λπ. οφείλουμε να ερωτούμε «για ποιον, σε τι ακριβώς, με ποιον τρόπο και τι κόστος»⁵². Οι παραπάνω συνώνυμες έννοιες της αποτελεσματικότητας αξιολογούνται από τους εκάστοτε κυβερνώντες αν συμβάλλουν ή μη στην υλοποίηση της στενής κυβερνητικής πολιτικής (policy needs) και όχι τόσο με βάση την ικανοποίηση των ζωτικών αναγκών των πολιτών (vital citizen needs). Τελικά, ακόμη κι αν δεχτούμε ότι «καλή διοίκηση» ορίζεται η «απολιτική εφαρμογή τεχνικών δεξιοτήτων σε πολιτικά προσδιορισμένους στόχους» (Saltzstein, 174), όλοι οι όροι οι σχετικοί με την υλοποίηση και αποδοτικότητα σε σχέση με την κυβερνητική πολιτική αποκτούν πολιτικό περιεχόμενο. Π.χ. η απόδοση της αστυνομίας μπορεί ν'αξιολογηθεί από τη διάλυση διαμαρτυρομένων (ακόμη και των χαμηλοσυνταξιούχων), ή και τη σύλληψη ανίσχυρων οικονομικών μεταναστών, κι όχι βέβαια από τη δύσκολη πάταξη του οργανωμένου οικονομικού και μη εγκλήματος.

Επίσης, πρέπει να προβληματιστούμε για το περιεχόμενο της έννοιας «εκσυγχρονισμός του κράτους», επειδή αυτή ως έννοια και ως πολιτική έχει παραφθαρεί στη μεταδικτατορική Ελλάδα από την κατάχρηση του όρου και από τη συνεχή αναποτελεσματικότητα της σκόπιμης εκσυγχρονιστικής πολιτικής⁵³. Διότι αυτή, σύμφωνα με την ανάλυσή μας, δεν αποτελεί τόσο ένα τεχνο-διοικητικό ζήτημα, αλλά ένα σοβαρότατο κοινωνικο-πολιτικό πρόβλημα, που προϋποθέτει όχι μόνο τον εκσυγχρονισμό των κομμάτων και του πολιτικού συστήματος, και βέβαια της οικονομίας, αλλά και τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικών θεσμών της οικογένειας και της εκπαίδευσης, όπως και παραδειγματικές συμπεριφορές των ηγετικών ομάδων –ενός «νέου πολιτισμού της πολιτικής», κατά τον Κ. Σημίτη (*Η Καθημερινή*, 30.5.99, 6)– για την παραγωγή μη κρατοδίατης και κρατοκεντρικής κουλτούρας, που θα συμβάλει στην «κατασκευή» αυτόνομων αλλά και κοινωνικά υπεύθυνων και ευαίσθητων πολιτών, ανεξάρτητα κοινωνικής προέλευσης, καταναλωτικής και πολιτικής δύναμης.

52. Βλ. Grace Hall Saltzstein, «Explorations in Bureaucratic Responsiveness» στο Lary B. Hill ed., *The State of Public Bureaucracy*, M.E. Sharpe Inc., 1992, σελ. 174.

53. Δεν υπάρχει Έλληνας πρωθυπουργός αλλά και αρμόδιος για θέματα δημόσιας διοίκησης υπουργός, οι οποίοι να μην έχουν εξαγγείλει τη μεταρρύθμισή της. Π.χ. το 1995 το σύνθημα του πρώην υπουργού Προεδρίας κ. Ποττάκη ήταν: «Μεταρρύθμιση στη Δημόσια Διοίκηση», ενώ οι παρεμφερείς στόχοι για το 1996 του μετέπειτα «υπερυπουργού» κ. Τσοχατζόπουλου ήταν «θεσμική αναδιάρθρωση και παραγωγική ανασυγκρότηση». Για το 1998 οι στόχοι του κ. Παπαδόπουλου ήταν «η επανίδρυση του κράτους» και για το 1999 «το έτος ποιότητας».