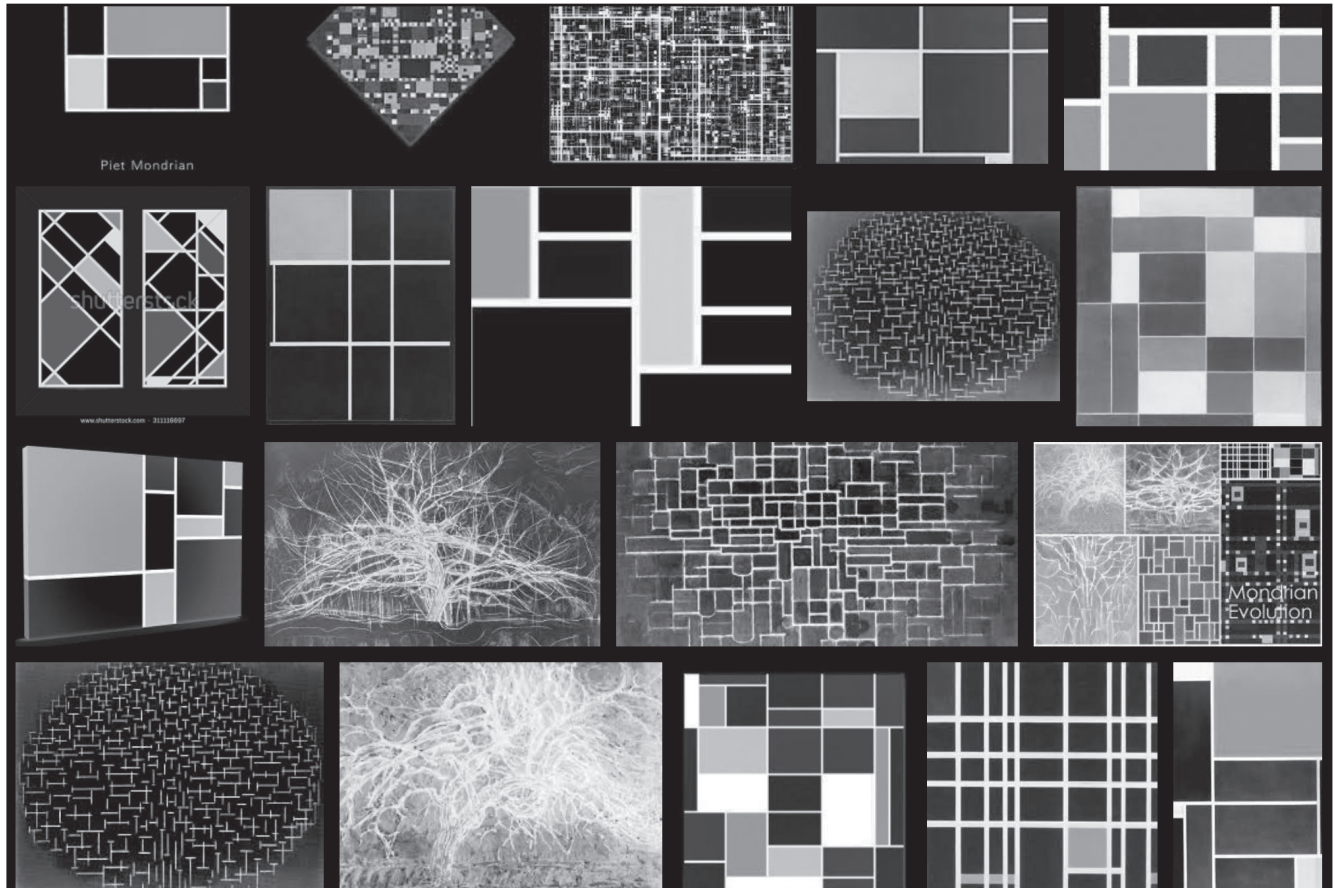


# ΟΙ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

ΚΩΣΤΑΣ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ



Οι προσεγγίσεις που κινούνται στο γνωστικό πεδίο της Διοικητικής Θεωρίας δεν αρκούν για να θέσουν σε κίνηση ένα τόσο σύνθετο εγχείρημα, όπως η Διοικητική Μεταρρύθμιση, και, πολύ περισσότερο, να εξασφαλίσουν την επίτευξη επιθυμητών στόχων-αποτελεσμάτων.<sup>1</sup> Όπως και σε πολλά αντίστοιχης πολυπλοκότητας εγχειρήματα, η τεχνική-τεχνοκρατική διάσταση, όσο καλά επεξεργασμένη και αν είναι, δεν αρκεί από μόνη της να επιφέρει παρά ίσως κάποια, οριακού χαρακτήρα, βελτίωση μιας προβληματικής κατάστασης. Κάτι τέτοιο φαίνεται πολύ χαρακτηριστικά στις περιπτώσεις ορισμένων παλαιότερων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, που θεωρούνται επιτυχημένες, όπως εκείνη του «Καποδίστρια» (1997-1998).

Με το σύνολο των μεταρρυθμιστικών δράσεων που εξαγγέλθηκαν και εν τέλει πραγματοποιήθηκαν (δεν υλοποιήθηκαν όλες...), είτε αυτές ήταν θεωρητικού χαρακτήρα (σύνταξη σχεδίων) είτε θεσμικού (ψηφίση σχετικού νόμου) είτε υποστηρικτικού (πρόσληψη νέων υπαλλήλων, επιμόρφωση νεοεκλεγέντων δημοτικών αρχόντων κτλ.), επιτεύχθηκε, πράγματι, κάποια βελτίωση της πραγματικότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας. Ωστόσο, δεν άλλαξε καθόλου η συνολική

Ο Κώστας Παπαδημητρίου είναι πρόεδρος του Διοικητικού Επιμελητηρίου (ΔΕΕ), διευθυντής της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

λειτουργία του κρατικού μηχανισμού,<sup>2</sup> η επιζητούμενη αποκέντρωση δεν επιτεύχθηκε και το κράτος δεν φαίνεται να ήρθε πολύ πιο κοντά στον πολίτη.<sup>3</sup> Ακριβώς την ίδια, οριακού χαρακτήρα βελτίωση, μπορούμε να διαπιστώσουμε σε πολλές περιπτώσεις μεταρρυθμιστικών δράσεων που δίνουν έμφαση ή επικεντρώνονται αποκλειστικά σε τεχνολογικές αναβαθμίσεις, όπως σε αυτοματισμό γραφείου, σε εφαρμογές διαφόρων πληροφορικών συστημάτων υποστήριξης, στην ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων ή τη λειτουργία πυλών πληροφόρησης κτλ.

Οι δύο αυτές επισημάνσεις καταδεικνύουν αυτό που η θεωρία γνωρίζει ήδη από καιρό, ότι δηλαδή η μεταρρύθμιση ενός κρατικού-διοικητικού συστήματος δεν είναι υπόθεση (μόνο) τεχνοκρατική ή (μόνο) τεχνολογική αλλά, ως παρέμβαση σε έναν μηχανισμό εξαιρετικής πολυπλοκότητας, είναι κυρίως υπόθεση συνθετότερου-ανώτερου επιπέδου θεωρητικής γνώσης και ευρύτερης οπτικής. Αυτό απλώς σημαίνει πως η διάσταση που παρέχει το συνθετότερο, από τη διοικητική θεωρία ή την τεχνολογία, πεδίο της πολιτικής είναι όχι μόνο απαραίτητη αλλά και καθοριστική, στον βαθμό που επικαθορίζει τα υπόλοιπα. Μαζί με την τεχνοκρατική και την τεχνολογική διάσταση των μεταρρυθμίσεων, συνεπώς, πορεύεται και μάλιστα με αυξημένη βαρύτητα και η πολιτική, όπως βέβαια και η αυτονόγη οικονομική διάσταση (η εξεύρεση των απαιτούμενων πόρων).<sup>4</sup>

Στην ελληνική πραγματικότητα, τόσο η συμπίεση όσο και η βαρύτητα καθεμιάς από τις παραπάνω αναφερθείσες διαστάσεις μπορούν να διαγνωστούν με ευχέρεια. Αν θεωρήσουμε ως ορόσημο έναρξης των συστηματικών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών της ελληνικής Διοίκησης το έτος 1983, έτος υπερψήφησης (με ομοφωνία) του νόμου που ίδρυε τον κύριο φορέα προώθησης τέτοιων διαβημάτων, δηλαδή το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης,<sup>5</sup> τότε σχετικά εύκολα μπορούμε να διακρίνουμε ορισμένες περιόδους κατά τις οποίες επιχειρήθηκαν τέτοιου τύπου διαβήματα και να μιλήσουμε ευχερέστερα γι' αυτά, λόγω των ξεχωριστών χαρακτηριστικών τους.

### **Ιστορία των προσπαθειών και σημερινές ευθύνες**

Κατά την πρώτη περίοδο, 1983-1996, το μεταρρυθμιστικό οπλοστάσιο φαίνεται να διέθετε μόνο πολιτική βούληση. Τόσο το επίπεδο θεωρητικής γνώσης όσο και το επίπεδο της τεχνολογίας ήταν πολύ χαμηλά,<sup>6</sup> ενώ τα θέσιμα οικονομικά μέσα ήταν περιορισμένα. Κατά την περίοδο εκείνη, μεταξύ των πολλών που εξαγγέλθηκαν και των λιγότερων που πραγματοποιήθηκαν, ως θετικά μπορούμε να κρατήσουμε τη θέσπιση ενός βασικού μεταρρυθμιστικού νόμου («Σχέσεις κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις»), με την εφαρμογή του οποίου άλλαξε όλο το τοπίο στις σχέσεις διοίκησης-πολιτών,<sup>7</sup> τη θέσπιση νόμου που

επέφερε σειρά αλλαγών στη διοικητική λειτουργία («Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις»),<sup>8</sup> την ανάπτυξη σε πολλές δημόσιες υπηρεσίες των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και την επιμόρφωση σημαντικού αριθμού υπηρετούντων υπαλλήλων από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης, αμφοτέρων μονάδων του ΕΚΔΔΑ.<sup>9</sup>

Η απουσία σημαντικών οικονομικών πόρων, που κυριαρχούσε σε ολόκληρη την περίοδο, μεταβάλλεται κατά τα τελευταία έτη αυτής όταν για πρώτη φορά το εγχείρημα της διοικητικής μεταρρύθμισης εντάσσεται σε ευρωπαϊκά προγράμματα και προικοδοτείται με κοινοτικούς πόρους (πρόγραμμα «Κλεισθένης» 1996, στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ). Αυτό το γεγονός σηματοδοτεί τη μετάβαση στην επόμενη φάση.

Από το 1996 μέχρι το 2004, πολιτική βούληση φαίνεται να υπάρχει,<sup>10</sup> η τεχνοκρατική γνώση αυξάνεται ταχέως, η τεχνολογία αναπτύσσεται ακόμα ταχύτερα, ενώ οι διατιθέμενοι οικονομικοί πόροι είναι σημαντικοί (λόγω Ε.Ε.). Τα επιτεύγματα αρκετά, αν και αποσπασματικά: «Καποδίστριας», ανάπτυξη κρατικών δομών στις περιφέρειες, ανάπτυξη και λειτουργία ΚΕΠ, νέος υπαλληλικός κώδικας, τεχνικά αρτιότερος του προηγούμενου (του 1951...), Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, και το σημαντικότερο, κατά το κλείσιμο της περιόδου, ο νόμος για τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών στη βάση στοχοθεσίας και μετρήσιμων αποτελεσμάτων.<sup>11</sup>

Η συνέχεια, από το 2004 μέχρι το 2014, ανέτρεψε εντελώς το σκηνικό. Οι οικονομικοί πόροι ήταν πλέον σημαντικότεροι (τόσο του προγράμματος 2004-2007 αλλά προπάντων του Επιχειρησιακού Προγράμματος 2007-2013),<sup>12</sup> η παρουσία τεχνοκρατικής γνώσης ικανοποιητική,<sup>13</sup> η ανάπτυξη τεχνολογίας έντονη.<sup>14</sup> Το πρόβλημα, απ' ό,τι φάνηκε, έγκειτο πλέον στην πολιτική του διάστασης, δηλαδή στην ύπαρξη βούλησης και ανάλογης στρατηγικής για την προώθηση της προσπάθειας ως τα έσχατά της όρια.

Σε αυτή τη φάση αποκαλύφθηκαν πλέον οι πραγματικές διαθέσεις, όπως βέβαια τις εξέφραζαν οι κυρίαρχες τότε πολιτικές δυνάμεις. Αυτές έκαναν σαφές ότι χρησιμοποιούσαν το πρόταγμα της μεταρρύθμισης για να δείχνουν ότι ανταποκρίνονται στη λαϊκή θέληση, κινητοποιούσαν οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, αλλά δεν επιθυμούσαν πραγματικά την επιτυχία της, γιατί μια τέτοια επιτυχία θα σήμαινε την αλλαγή του εαυτού τους και των όρων κυριαρχίας τους στο πολιτικό σκηνικό.<sup>15</sup> Η «παταγώδης αποτυχία» όλων των μεζόνων μεταβολών εκείνη την περίοδο ήρθε να καταδείξει με δραματικό τρόπο του λόγου το αληθές.<sup>16</sup>

Η μείζων οικονομική-πολιτική κρίση που ενέσκηψε το 2009 και συνεχίζεται μέχρι σήμερα δεν ήταν παρά η λο-

γική κατάληξη της δραματικής ανεπάρκειας της ελληνικής διοίκησης έναντι των προκλήσεων της διεθνούς οικονομικής κρίσης (που είχε ξεσπάσει από το 2008). Μιας διοίκησης, η οποία, μέχρι σήμερα, οργανώνεται και λειτουργεί σύμφωνα με τα μέτρα και τις κατευθύνσεις του κυρίαρχου πολιτικού συστήματος και, στο πλαίσιο αυτού, του κυρίαρχου συγκροτήματος εξουσίας.<sup>17</sup> Εχοντας αντικαταστήσει την ορθολογική οργάνωση με τη χασοτική, τον τρόπο λειτουργίας στη βάση σαφών και ομοιόμορφων κανόνων με την ακατάσχετη νομοπαραγωγή και τον φορμαλισμό, εν τέλει την επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος με την ικανοποίηση πολλών, μεγάλων και μικρών, πάντως ιδιοτελών συμφερόντων, το κράτος (γενικότερα) στην Γ΄ Ελληνική Δημοκρατία κατέρρευσε, όταν η σπατάλη των πόρων στην οποία επιδιδόταν για χρόνια ξεπέρασε κάθε ανεκτό όριο. Για να το πούμε διαφορετικά, η κατάρρευση επήλθε λόγω των κυρίαρχων μοτίβων παρασιτικής-προσοδοθηρικής λειτουργίας του κράτους, που με μαθηματική βεβαιότητα οδηγούν σε αδιέξοδο στον βαθμό που τα συλλεγόμενα έσοδα δεν αρκούν για να καλύψουν τις αυξανόμενες (λόγω της σπατάλης και των χρεών) δαπάνες.

Σήμερα συνεπώς, που το παλαιό μοντέλο-μοτίβο εξεμέτρησε τον βίο του και από την πληθώρα των συγκεκριμένων μελετών φαίνεται να «αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι ο τόπος χρειάζεται ένα σύγχρονο κράτος και μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, ικανή να εφαρμόζει με συνέπεια τη δημόσια πολιτική και να αντιμετωπίζει με υπευθυνότητα και τεχνογνωσία τα δημόσια προβλήματα»,<sup>18</sup> απαιτείται αφενός ένα νέο μοντέλο-μοτίβο για να το αντικαταστήσει και βέβαια μια καινούρια και πιο αποασιστική προσπάθεια.

Πέραν των καθοριστικών πολιτικών προαπαιτούμενων (νέα, ευνοϊκή ισορροπία των πολιτικο-κοινωνικών δυνάμεων μετά τις εκλογές του Σεπτεμβρίου 2015), όσον αφορά τα θέματα διοίκησης απαιτείται ανασχεδιασμός, συνολικός και εκ βάθρων, τόσο των δομών όσο και προπάντων των λειτουργιών-διαδικασιών, οι οποίες οφείλουν να υλοποιούν, μέσω επιχειρησιακών στοχεύσεων, στρατηγικούς προσανατολισμούς. Σύμφωνα με την πιο θετική –για τις ελληνικές απαιτήσεις– θεώρηση του ανασχεδιασμού και των προσανατολισμών του, αυτός «παρέχει το όχημα, είναι το έναυσμα και συγχρόνως το μέσο για μια καθολική και ριζοσπαστική αλλαγή, όπου το καθοριστικό κριτήριο θα είναι όχι “ποιος είναι και τι κάνει;” αλλά “ποιο πρέπει να είναι το αποτέλεσμα και πώς θα επιτευχθεί;”».<sup>19</sup> Η προσπάθεια έχει ήδη ξεκινήσει με τα βήματα που αναφέρθηκαν παραπάνω. Μένει να δούμε με πόση αποφασιστικότητα θα προωθηθεί και θα υλοποιηθεί αυτή τη φορά.

#### ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Έτσι οι συγγραφείς περί μεταρρύθμισης Δ. Παπούλιας, Χαρ. Τσοούκας, Αντ. Μακρυδημήτρης, Κ. Σπανού, Ν. Μουζέλης, Δ.

2. Σωτηρόπουλος, Π. Καρκατσούλης κ.ά.
3. Αντώνης Μακρυδημήτρης, *Κράτος και κοινωνία των πολιτών*, Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, Αθήνα 2002, και του ίδιου, «Μεταρρύθμιση του Κράτους», κείμενα συνεδρίου ΔΕΕ, Καλλιθέα 2008.
4. Πέραν της εισηγητικής έκθεσης του νόμου «Καλλικράτη» (Ιούλιος 2010) και πέραν των πολύ χαρακτηριστικών συγκριτικών στοιχείων των περιφερειών του κράτους που ανακοινώθηκαν την ίδια εποχή στο συνέδριο «Διοικητική Μεταρρύθμιση» (ΔΕΕ και Ν.Α. Ανατολικής Αττικής, Μάρτιος 2010), η πλέον σημαντική επιβεβαίωση βρίσκεται στην Έκθεση του ΟΟΣΑ που χαρακτήριζε «υδροκέφαλο τέρας το ελληνικό κράτος» (Σεπτέμβριος 2009).
5. Ν.Α. Αλεξόπουλος / Κ. Παπαδημητρίου, «Κράτος και Δημόσια Διοίκηση», σημειώσεις παραδόσεων, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, ΕΚΔΔΑ, Ταύρος 2006.
6. Ν. 1388/1983 (ΦΕΚ Α΄ 113/29.8.1983).
7. Εισηγήσεις στις εκθέσεις εμπειρογνομώνων του ΚΕΠΕ (1988), των «100» (1990), Ζολώτα (1991) και Δεκλερή (1992). Στην απογραφή δημοσίων υπαλλήλων του 1996 μόνο το 26% αυτών που υπηρετούσαν στην κεντρική διοίκηση ήταν κάτοχοι πτυχίου ΑΕΙ.
8. Ν. 1599/1986 (ΦΕΚ Α΄ 75/11.6.1986).
9. Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ Α΄ 50/11.4.1991).
10. Δ. Παπούλιας / Χ. Οικονόμου / Δ. Σωτηρόπουλος, *Το εκκρεμές της διοικητικής μεταρρύθμισης*, Ποταμός, Αθήνα 2002.
11. Σε τέτοιο βαθμό που ο «εκσυγχρονισμός» ήταν το κεντρικό πολιτικό σύνθημα της περιόδου διακυβέρνησης της χώρας, βλ. Γ. Βούλγαρης, *Η Ελλάδα από την Μεταπολίτευση στην Παγκοσμιοποίηση*, Πόλις, Αθήνα 2008· Ξ. Κοντιάδης, *Ελλειμματική Δημοκρατία*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2009· Τ. Γιαννίτσης, *Η Ελλάδα και το μέλλον: πραγματισμός και ψευδαισθήσεις*, Πόλις, Αθήνα 2005.
12. Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α΄ 44/11.2.2004).
13. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», προικοδοτημένο συνολικά με 575 εκατ. ευρώ.
14. Η Διοίκηση διέθετε εκείνη την εποχή 1.600 περίπου αποφοίτους της ΕΣΔΔΑ και αρκετές χιλιάδες επιμορφωμένων υπαλλήλων πάνω σε σύγχρονα αντικείμενα. Επιπλέον, στο γενικότερο εκπαιδευτικό πεδίο, το μεταπτυχιακό πρόγραμμα Διοικητικής Επιστήμης (του Πανεπιστημίου Αθénas) του 1997 είχε δώσει 250 πτυχιούχους, ενώ τα μεταπτυχιακά προγράμματα (ΠΜΣ) είχαν φτάσει πλέον στα τέσσερα κατά το 2013, με τάση περαιτέρω ανάπτυξης.
15. Χάρης στη δαπάνη περίπου 15 δις ευρώ κατά την περίοδο 2000-2015, η χώρα διέθετε/τει πολλά πληροφορικά συστήματα και πολλούς καταρτισμένους υπαλλήλους.
16. Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, Θ. Πελαγίδης (επιμ.), *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα*, Παπαζήσης, Αθήνα 2005 (άρθρα των Ν. Μουζέλη, Χ. Τσοούκα, Π. Καζάκου, Α. Καζαμιά). Βλ. και Θ. Πελαγίδης / Μ. Μητσόπουλος, *Ανάλυση της ελληνικής οικονομίας. Η προσοδοθηρία και οι μεταρρυθμίσεις*, Παπαζήσης, Αθήνα 2006.
17. Η συγκεκριμένη φράση σημειώνεται στην έκθεση του ΟΟΣΑ, 2011, σ. 32.
18. Χρ. Λυριτζής / Ηλ. Νικολακόπουλος / Δημ. Σωτηρόπουλος, *Κοινωνία και πολιτική. Όψεις της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας*, Θεμέλιο, Αθήνα 1996.
19. Αντ. Μακρυδημήτρης, *Κράτος των πολιτών*, Λιβάνης, Αθήνα 2006, σ. 317.
20. Χαρ. Τσοούκας, *Αν ο Αριστοτέλης ήταν διευθύνων σύμβουλος*, Καστανιώτης, Αθήνα 2004, σ. 182.