

Η αναθεώρηση του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος (1974 – 2009)¹

Η λειτουργία του πολιτικο-διοικητικού συστήματος έχει αντίκτυπο στη διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου που καθορίζει οργανωτικά τη λειτουργία ενός Κράτους. Αντιστρόφως, οι θεσμικές ατέλειες (ή, ομοίως, τα θεσμικά ελαττώματα) εντείνουν την αναποτελεσματική λειτουργία ενός Κράτους. Η αποτελεσματικότητα μπορεί να αναφέρεται στην εκπλήρωση των προσδοκιών των πολιτών, ως προς τη λειτουργία του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, μπορεί όμως να αφορά και να σχετίζεται με τις απαιτήσεις που θέτουν άλλες Κρατικές ή υπερεθνικές οντότητες που έχουν συνδέσει τη μοίρα τους με το Κράτος αυτό.

Όταν ο βαθμός αποτελεσματικότητας, που επιτυγχάνει ένα δεδομένο πολιτικο-διοικητικό σύστημα, υστερεί του προσδοκώμενου ή του απαιτούμενου, τότε το σύστημα αυτό αναθεωρείται (ή οφείλει να εισέλθει σε τροχιά αναθεώρησης). Η **αναθεώρηση**, μπορεί να αφορά σε οριακές ρυθμίσεις επί του υφιστάμενου πολιτικο-διοικητικού συστήματος (μοντέλου), σε ριζική τροποποίησή του, ή ακόμα και σε αλλαγή «παραδείγματος» (αλλαγή μοντέλου). Η έκταση της αναθεώρησης του πολιτικο-διοικητικού συστήματος σχετίζεται με το σημείο εκκίνησης (υφιστάμενο επίπεδο αναποτελεσματικότητας), το όραμα (το επίπεδο αποτελεσματικότητας που είναι επιθυμητό ή απαιτείται να επιτευχθεί) και το επίπεδο της αντίδρασης εκείνων των ομάδων επιρροής που είτε ευνοούνται από την δεδομένη αναποτελεσματικότητα είτε θεωρούν ότι η αναθεώρηση δεν θα βελτιώσει την υφιστάμενη κατάσταση (είτε των ιδίων² είτε του συστήματος γενικότερα³).

Στη βάση των ελληνικών συμφραζομένων, η *τροποποίηση*, η *μεταρρύθμιση*, ο *εκδημοκρατισμός*, ο *εκσυγχρονισμός*, ο *εκμοντερνισμός*, ο *εξευρωπαϊσμός*, η *ανασυγκρότηση*, η *επανάδρυση* κ.ά., κατά καιρούς και κατά περίπτωση, εννοιολογούν με emphaticό τρόπο την στόχευση των πολιτικών κομμάτων για την αναθεώρηση του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος.

Η *αναθεώρηση*, ανεξαρτήτως της έντασης και του βάθους της, στρέφεται σε δύο συνιστώσες: (α) στη **θεσμική αναθεώρηση** (δηλ. στους κανόνες του «παιγνιδιού»), και (β) στην επίτευξη καλύτερων μετρήσιμων (ποσοτικών ή/και ποιοτικών) **επιδόσεων** (αποτελεσμάτων). Το αυτονόητο και το σύνθημα είναι η πρώτη συνιστώσα να έχει γεωμετρική προβολή στη δεύτερη και έτσι να την επηρεάζει άμεσα (θετικά ή αρνητικά), χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι η δεύτερη χάνει την αυτοτέλειά της. Για παράδειγμα,

¹ Η παρούσα προσέγγιση στηρίζεται στην ανάλυση της **Spanou Calliope (2012)**, *The Quandary of Administrative Reform: Institutional and Performance Modernization* (p.171-194), στο Kalyvas S., Pagoulatos G., Tsoukas H.(2012), *From Stagnation to Forced Adjustment: Reforms in Greece 1974-2010*, Hurst & Company, London. Για την αφαιρετική χρήση της δομημένης ανάλυσης της Spanou C., τα συμπεράσματα και τις επισημάνσεις, την ευθύνη φέρει ο συντάκτης της παρούσας.

² «Εγωιστική προσέγγιση» της άσκησης επιρροής των ομάδων συμφερόντων.

³ «Αλτρουιστική προσέγγιση» της άσκησης επιρροής των ομάδων συμφερόντων.

βάσει της προσέγγισης του New Public Management η εστίαση της αναθεώρησης στρέφεται στο **αποτέλεσμα** ακόμα κι αν η επίτευξή του προϋποθέτει την παράκαμψη των διαδικασιών και των μέσων, που νομοθετικά προβλέπονται, όταν αυτά (οι διαδικασίες και τα διαθέσιμα μέσα) αποτελούν εμπόδιο. Ο προσανατολισμός της αναθεώρησης στο αποτέλεσμα οδηγεί συχνά στην παράκαμψη των κανόνων, η οποία με την σειρά της συγκαλύπτεται μέσω των διοικητικών «στεγανών», της αδιαφάνειας, και της έλλειψης λογοδοσίας για τις αποφάσεις που λαμβάνονται.

Στην παρούσα ανάλυση, η **θεσμική συγκρότηση** και οι **επιδόσεις**, καθώς και ο βαθμός και η έκταση αναθεώρησης ή μεταβολής τους, αντίστοιχα, θα αποτελέσουν τις ελεγχόμενες συνιστώσες της λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Μια αναγκαία επισήμανση είναι ότι τις *επιδόσεις* (ή, ομοίως, τα αποτελέσματα) που επιτυγχάνει η δημόσια διοίκηση δεν πρέπει, κατά την αξιολόγησή τους, να τις προσεγγίζουμε με τον ίδιο τρόπο με τον οποίο αξιολογούμε την οικονομική αποτελεσματικότητα (κέρδος) που επιδιώκουν οι φορείς τις αγορές. Σκοπός του Κράτους και του εκτελεστικού του βραχίονα (δηλ. της δημόσιας διοίκησης), είναι η διαφύλαξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, η ελεύθερη ανάπτυξη και η καλλιέργεια της προσωπικότητάς τους, η διαπαιδαγώγηση και η εμπέδωση χρήσιμων για την κοινωνία αξιών (π.χ. αλληλεγγύη, συνεργασία, ανοχή και σεβασμός της διαφορετικότητας κ.λ.π.), η εκπαίδευση, η υγεία, η κοινωνική πρόνοια, η δικαιοσύνη, η ασφάλεια, ο σωφρονισμός και η επανένταξη των κριθέντων για αξιόποινα αδικήματα κ.ά. τα οποία αποτελούν κοινωνικές και πολιτισμικές αξίες που δεν δύναται να αποτιμηθούν σε χρηματικές μονάδες (τρέχουσες ή προεξοφλημένες) που, εν τέλει, αποτελούν αξίες *ανεκτίμητες*. Οι επιδόσεις της δημόσιας διοίκησης σχετίζονται με τον βαθμό προσέγγισης αυτών των στόχων. Ακριβέστερα, με την προπαρασκευή, τη ζύμωση και την παραγωγή εκείνων των συνθηκών που διευκολύνουν την προσέγγιση αυτών των στόχων, μέσω μιας αέναης διαδικασίας *αναθεώρησης* και διαρκούς προσαρμογής.

Έτσι, ένα διαυγές και αξιόπιστο νομοθετικό πλαίσιο, που είναι προβλέψιμο και εγγυάται τον αναγκαίο βαθμό σταθερότητας, και ένα διαφανές διοικητικό περιβάλλον που δεν θέτει φραγμούς στις χρήσιμες για την κοινωνία οικονομικές πρωτοβουλίες, οι οποίες δεν αποστερούν βαθμούς ελευθερίας από τα άλλα μέλη της, είναι ένα ευκαταίο ενάρτεο παράδειγμα μιας οιονεί αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης στο πεδίο της οικονομίας, που διευκολύνεται στην εκπλήρωση του σκοπού της από την φειδωλή και ακριβή (διαυγή) βούληση του Νομοθέτη. Ομοίως, μια αξιόπιστη Διοίκηση, με σύντομους ρυθμούς απόκρισης, με ικανότητα επίλυσης των συγκρούσεων, με λειτουργούντες μηχανισμούς λογοδοσίας, ικανή να σχεδιάζει, να προγραμματίζει, να λαμβάνει συνεπείς με τους στόχους τις αποφάσεις και να αξιοποιεί στον μέγιστο βαθμό το ανθρώπινο κεφάλαιο που την συναπαρτίζει, αποτελεί μιας ποιοτικώς δρώσα και αποτελεσματική Διοίκηση.

Η διαχρονική μεταβολή του διακηρυγμένου προτάγματος αναθεώρησης (1974-2009).

Μετά την πτώση της χούντας των συνταγματαρχών (1974) και μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '80, το πρόταγμα της *αναθεώρησης* του πολιτικο-διοικητικού συστήματος ήταν ο **εκδημοκρατισμός** του θεσμικού πλαισίου που καθόριζε τη λειτουργία του. Το απολυταρχικό σύστημα διακυβέρνησης των συνταγματαρχών και οι εδραιωμένες απολήξεις του, αποκαθελώθηκαν σταδιακά και, έτσι, η *αυθεντία* του στρατού αντικαταστάθηκε από το όραμα της *ισότητας*, της *δικαιοσύνης* και της *κοινωνικής αλληλεγγύης*. Οι αξίες αυτές, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, αποτυπώθηκαν στο θεσμικό πλαίσιο της περιόδου αυτής, αλλάζοντας δραστικά τη σχέση κράτους-πολίτη. Μέχρι το τέλος αυτής της περιόδου έγιναν κάποιες προσπάθειες εξορθολογισμού της δομής και της λειτουργίας των Δημοσίων Υπηρεσιών, χωρίς να εκλείπουν σημαντικές αστοχίες στη σύσταση νέων κρατικών δομών, στην επέκταση των υφιστάμενων ή στην ανάθεση νέων (μη σκόπιμων και «φλύαρων») παρεμβατικών αρμοδιοτήτων στη λειτουργία της αγοράς.

Στις αρχές της δεκαετίας του '90 το πρόταγμα του εκδημοκρατισμού, έχοντας αφήσει το θετικό του αποτύπωμα στην Ελληνική κοινωνία, από την οπτική της εδραίωσης των βασικών συμφραζομένων του, δεν αποτελούσε πλέον κυρίαρχο πολιτικό ζητούμενο. Η θεσμική υπερ-ρύθμιση, η κόπωση και η φυσιολογική φθορά μιας συνεχούς οκταετούς διακυβέρνησης⁴ και η μειωμένη αποτελεσματικότητα της Κρατικής λειτουργίας, έστρεψαν τις προτιμήσεις του εκλογικού σώματος προς μια άλλη θελκτική πολιτική ρητορική: Το φιλελεύθερο (ή κατ' άλλους, νέο-φιλελεύθερο) κύμα της εποχής επικράτησε, ζητώντας να δοκιμάσει την ανταπόκριση της ελληνικής κοινωνίας σε ένα νέο θεσμικό, λιγότερο παρεμβατικό, περιβάλλον. Το πρόταγμα του φιλελεύθερου πολιτικο-διοικητικού μοντέλου διοίκησης στόχευσε στον περιορισμό της κρατικής παρέμβασης, μέσω της μείωσης του μεγέθους του Δημόσιου Τομέα και των αρμοδιοτήτων του, και της απορρύθμισης των ασφυκτικά ρυθμισμένων πεδίων της οικονομίας, μέσω της ιδιωτικοποίησης κάποιων κοινωφελών ή μη, κρατικών Οργανισμών. Η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου ακολούθησε εν μέρει την εν λόγω πολιτική ρητορική, ενώ το επίπεδο των επιδόσεων των κρατικών λειτουργιών δεν βελτιώθηκε σε σχέση με το παρελθόν, καθώς η Κυβέρνηση της περιόδου αυτής⁵ ανάλωσε το πολιτικό της κεφάλαιο στην προσπάθεια άρσης των αλλαγών που η προηγούμενη Κυβέρνηση είχε θεσμοθετήσει στο πεδίο της δομής και της λειτουργίας του στενού δημόσιου τομέα⁶, πριν καλά-καλά αυτές οι αλλαγές αξιολογηθούν και πριν εκτιμηθούν τα δυνατά και τα αδύναμα σημεία τους.

⁴ 1981 – 1989, Κυβερνήσεις ΠΑ.ΣΟ.Κ. υπό την ηγεσία του Ανδρέα Παπανδρέου

⁵ 1990 – 1993, Κυβέρνηση Ν.Δ. υπό την ηγεσία του Κωνσταντίνου Μητσotάκη

⁶ Ενδεικτικά, η απεμπόληση του βαθμού του Γενικού Διευθυντή για τους δημοσίους υπαλλήλους, στο όνομα της μείωσης των επιπέδων διοίκησης, η θεσμοθέτηση των Γραμματειών (Γενικών και Ειδικών) που καλύπτονταν από πολιτικά πρόσωπα (εκτός διοικητικής ιεραρχίας), και ο διορισμός υπαλλήλων με μοριοδοτούμενα κοινωνικά κριτήρια [είχαν θεσμοθετηθεί το 1982 (N.1320/1982) και καταργήθηκαν το 1990 (N.1892/1990)].

Η αλλαγή της Κυβέρνησης το 1993, με την επάνοδο του ΠΑ.ΣΟ.Κ. στην εξουσία, συνοδεύτηκε από σημαντικές αλλαγές στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, που χαρακτηρίστηκαν από το πρόταγμα του **εκμοντερνισμού** της. Προς αυτή την κατεύθυνση κινήθηκαν: η αλλαγή του τρόπου διορισμού (σύσταση του ΑΣΕΠ, Ν.2190/1994) στο δημόσιο, το σύστημα βαθμολογικής κατάταξης και αξιολόγησης των υπαλλήλων, η συγκρότηση υπηρεσιακών συμβουλίων, οι δια-υπηρεσιακές διοικητικές διαδικασίες, τα νέα οργανογράμματα των Υπηρεσιών, η θεσμοθέτηση (Ν.2218/1994) της αιρετής Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (2^{ος} βαθμός τοπικής Αυτοδιοίκησης) κ.ο.κ.

Η έντονη πολιτική και ιδεολογική αντιπαράθεση των δύο κομμάτων εξουσίας της περιόδου αυτής (από το τέλος της δεκαετίας του 1980 μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990) και το αποτύπωμα που η αντιπαράθεση αυτή άφηνε κάθε φορά στο διαρκώς -και εκ διαμέτρου αντίρροπα- μεταβαλλόμενο θεσμικό πλαίσιο, παρέλυε τη λειτουργία της Διοίκησης και, κατά λογική αναγκαιότητα, απομείωνε το επίπεδο αποτελεσματικότητας που αυτή επιτύγχανε. Η διοικητική παράλυση προστίθεντο στις υφιστάμενες εγγενείς αδυναμίες της Διοίκησης -όπως, π.χ. ο κομματισμός, οι πελατειακές σχέσεις, η ασυντόνιστη δράση, η επικάλυψη αρμοδιοτήτων, η αδυναμία καθορισμού διαδικασιών και προτεραιοποίησης δραστηριοτήτων, η αποστροφή στην ανάληψη πρωτοβουλιών, η ασαφής διάκριση μεταξύ της πολιτικής και της αμιγούς διοικητικής λειτουργίας, τα στεγανά και οι δυσκαμψίες κ.λ.π.- με τρόπο ώστε να θεωρείται αυτή ως ο μεγάλος ασθενής του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος.

Στα μέσα της δεκαετίας του '90, με δεδομένη την σταθερή προσήλωση των κομμάτων εξουσίας στην επίτευξη του στόχου ένταξης της χώρας στην Ο.Ν.Ε., τα κριτήρια σύγκλισης αλλά και, γενικότερα, οι υποχρεώσεις της χώρας ως μέλος της Ε.Ε., «επέβαλαν» στο ελληνικό πολιτικό σύστημα περιορισμούς στην ιστορικά εμπεδωμένη ροπή του προς τον απρογραμμάτιστο, ευκαιριακό και, πολλές φορές, ιδεοληπτικό θεσμικό αναθεωρητισμό. Ειδικότερα, από το 1996 (Κυβέρνηση Κώστα Σημίτη), το πρόταγμα του **εκσυγχρονισμού** επέφερε έναν αριθμό σημαντικών, όχι τόσο ιδεολογικών, αλλά σίγουρα ουσιαστικών μεταβολών στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας, που άλλαξαν το θεσμικό τοπίο αλλά και το ρόλο του Κράτους στη λειτουργία της αγοράς: Η συγχώνευση των πολυάριθμων Δήμων, η δημιουργία ανεξάρτητων αρχών ρύθμισης σημαντικών πεδίων της αγοράς⁷, η σύσταση θεσμών λογοδοσίας και μηχανισμών εποπτείας και ελέγχου της διοικητικής δράσης⁸ και η Συνταγματική κατοχύρωση κάποιων εκ των σημαντικότερων Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, που έλαβε χώρα με την αναθέωση του Συντάγματος το 2001, αλλά και άλλες πολιτικο-διοικητικές πρωτοβουλίες, όπως η ίδρυση των ΚΕΠ⁹, που αντέστρεψαν την παραδοσιακά εσωστρεφή φιλοσοφία της διοίκησης, είναι ένα ενδεικτικό

⁷ Ενδεικτικά, οι λιγότερο προβεβλημένες: η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας – Ρ.Α.Ε., Ν.2773/1999 και η Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών –Ρ.Α.Θ.Ε., Ν.2931/2001

⁸ Ενδεικτικά, ο πλέον γνωστός θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη Ν.2477/1997

⁹ Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών -ΚΕΠ, Ν.3013/2002

μέρος της θετικής αναμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου και της αποτελεσματικότερης λειτουργίας της Διοίκησης. Πρωτόγνωρη για τα ελληνικά πολιτικά δεδομένα, κρίνεται η σταθερή προσήλωση των Κυβερνήσεων Σημίτη στην επίτευξη των στόχων που έθετε, στην ιεράρχηση των προτεραιοτήτων και στην μεθοδική προσέγγισή τους.

Στην περίοδο που ακολούθησε (2004-2009), το πρόταγμα της **επανάδρυσης του κράτους** (2004, Κυβέρνηση Κώστα Καραμανλή) υποσχόταν την ριζική αναδιοργάνωση και τον πραγματικό εκμοντερνισμό του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της Διοίκησης, με πρώτο και διακεκριμένο στόχο το μικρό και ευέλικτο Κυβερνητικό σχήμα. Λιγότερα κυβερνητικά χαρτοφυλάκια (Υπουργεία), καλύτερες και λιγότερο σπάταλες υπηρεσίες του Κράτους προς τον πολίτη, ενδυνάμωση της Τοπικής και Περιφερειακής Διοίκησης, αποτελεσματικότητα και ηλεκτρονικοποίηση των δημοσίων Υπηρεσιών, ήταν μερικοί από τους διακηρυγμένους στόχους. Η έλλειψη ενός ξεκάθαρα καθοδηγητικού πλαισίου για την προσέγγιση αυτών των φιλόδοξων στόχων αποτελεί, ίσως, την σημαντικότερη αιτία των ισχνών αποτελεσμάτων.

Οργανωτική αποκέντρωση.

Το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα ήταν παραδοσιακά συγκεντρωτικό και χωρίς ουσιαστικούς μηχανισμούς ελέγχου.

Μόλις το 1994, με την εκλογή αιρετών Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, συστάθηκε επί της ουσίας ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, φιλοδοξώντας να αποκεντρώσει τις διοικητικές αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας¹⁰.

Ο εξορθολογισμός του πλήθους των Ο.Τ.Α. α' βαθμού (αρχικά με το πρόγραμμα διοικητικής ανασυγκρότησης «Καποδίστριας», Ν.2539/1997 και κατόπιν με τον «Καλλικράτη», Ν.3852/2010) και η συγκρότηση των Ο.Τ.Α. β' βαθμού, δεν αποτέλεσαν ικανές συνθήκες για την μεταφορά πολιτικής και διοικητικής ισχύος από την Κεντρική στην αποκεντρωμένη Διοίκηση. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη μεταφορά πόρων, ενώ και οι αναπτυξιακές πρωτοβουλίες αλλά και οι διοικητικές δυσλειτουργίες των αποκεντρωμένων διοικητικών μονάδων, δεν έπειθαν ως προς την ικανότητά τους να διαχειριστούν με επάρκεια θέματα μείζονος τοπικού και νομαρχιακού επιπέδου, αντίστοιχα. Δεν μπορεί, λοιπόν, να υποστηριχθεί πειστικά ότι ο διοικητικός συγκεντρωτισμός αμβλύθηκε μέσω των προγραμμάτων διοικητικής ανασυγκρότησης.

Η διοικητική αποκέντρωση, βέβαια, και κυρίως ο β' βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι συνεπής με τις σχεδιαζόμενες αναπτυξιακές και χρηματοδοτικές πολιτικές της Ε.Ε. που προσανατολίζονται πλέον στην ενίσχυση των υστερούντων οικονομικά (αναπτυξιακά, κοινωνικά κ.λ.π.) περιφερειών των κρατών-μελών και όχι (τουλάχιστον άμεσα) των Κυβερνήσεών τους. Αποτελεί δηλαδή, ορθή προσαρμογή και συγχρονισμό του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος στις χωροταξικές διοικητικές προδιαγραφές των

¹⁰ Από την 1-1-2011, στο πλαίσιο του προγράμματος διοικητικής ανασυγκρότησης «Καλλικράτης», τη θέση των 54 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων έλαβαν οι 13 Περιφερειακές (αιρετές) διοικήσεις, που αποτελούν πλέον τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

«περιφερειών», που χρηματοδοτούνται από τα αναπτυξιακά ταμεία και τα επιχειρησιακά προγράμματα της Ε.Ε. για την επίτευξη επιλεγμένων στόχων.

Η ελλιπής λογοδοσία και η απουσία μηχανισμών ελέγχου, αποτελούν τυπικές και χαρακτηριστικές αδυναμίες του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος.

Αρχικά, ενδο-υπηρεσιακές μονάδες ελέγχου με οριζόντιες ή θεματικές αρμοδιότητες συστάθηκαν προκειμένου να ελέγχονται οι πράξεις και οι παραλείψεις των βαθμίδων διοίκησης (Γραφεία, Τμήματα, Διευθύνσεις κ.λ.π.) των Δημοσίων Υπηρεσιών, παράλληλα με τις ευρύτερες και γενικότερες εποπτικές αρμοδιότητες που, εκ τους ρόλου τους οφείλουν να, ασκούν οι πολιτικές και διοικητικές ιεραρχίες τους. Άλλα Σώματα ή Αρχές, όπως το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Ν.3074/2002) επιφορτίστηκαν με αντίστοιχες γενικές ελεγκτικές αρμοδιότητες σε δι-υπηρεσιακό επίπεδο, ενώ άλλες Αρχές ανέλαβαν αντίστοιχες αρμοδιότητες σε συγκεκριμένους ευαίσθητους Τομείς, όπως την Ενέργεια, τις Μεταφορές, την Υγεία κ.ά.

Κάποιες Αρχές, όπως η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (Ν.2472/1997), συστάθηκαν λόγω της ενσωμάτωσης ευρωπαϊκών Οδηγιών στην εθνική νομοθεσία, ενώ άλλες, όπως η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (Ν.3115/2003) ή η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ν.2668/1998 και Ν.2867/2000), ή το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ν.3051/2002), συστάθηκαν ως ανεξάρτητες, μονοθεματικές, αποκεντρωμένες και ειδικές Αρχές για την ρύθμιση ευαίσθητων πεδίων της οικονομίας που, λόγω της φύσης τους, συμπλέκονταν με συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα των πολιτών. Η απομάκρυνση της εποπτείας αυτών των πεδίων της οικονομίας από την Κεντρική Διοίκηση και η προικοδότησή τους με οργανωτική ή/και λειτουργική αυτοτέλεια και ανεξαρτησία, αποσκοπούσε στον περιορισμό της άσκησης πολιτικής επιρροής και των συνεπειών που αυτή επιφέρει (διαφθορά, διαπλοκή κ.λ.π.) στα συγκεκριμένα πεδία της οικονομίας. Η κριτική που συνηθέστερα συνοδεύει την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους είναι ότι προσεγγίζουν τα ζητήματα που τους αφορούν με *νομικίστικο* τρόπο (προσήλωση στο γράμμα του νόμου), χωρίς να συνεκτιμούν με ανάλογη βαρύτητα τα θέματα αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των Φορέων που εμπλέκονται με τις υπηρεσίες που αυτές εποπτεύουν ή ρυθμίζουν.

Μια νέα γενιά Υπηρεσιών, με τη νομική μορφή των Ανωνύμων Εταιρειών, που λειτουργούν εκτός των επίσημων ορίων του Δημόσιου Τομέα, αλλά εξυπηρετούν δημόσιους σκοπούς, αναπτύχθηκαν προκειμένου οι επιλεγμένοι αυτοί σκοποί να επιδιωχθούν με αποτελεσματικότερο τρόπο, τόσο μέσω της απεμπλοκής των φορέων αυτών από το δημόσιο λογιστικό και από τη διοικητική κουλτούρα των συμβατικών Δημόσιων Φορέων, όσο και μέσω της στρατολόγησης εξειδικευμένου και έμπειρου προσωπικού. Ο Οργανισμός Σχολικών Κτηρίων Α.Ε. (1998), η Ανώνυμη Εταιρεία Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων και Αναπλάσεων (Ν.2229/1994), η οποία μόλις πρόσφατα καταργήθηκε, και η Αγροτουριστική Α.Ε. (ιδρύθηκε το 2001, ως ανώνυμη εταιρεία

δημοσίου συμφέροντος) η οποία καταργήθηκε το 2008, αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της νέας γενιάς αποκέντρωσης κάποιων επιλεγμένων λειτουργιών του δημοσίου. Ο πολλαπλασιασμός αυτών των υβριδικών «δημόσιων» Φορέων, τα κατά κανόνα ισχνά και αμφιλεγόμενα αποτελέσματα που επιτύγχαναν πολλοί από τους εν λόγω Φορείς, αλλά και μια σειρά από εμπόδια που ανακύπτουν κατά την άσκηση ελέγχου των δραστηριοτήτων τους, όπως η διαφάνεια στην άσκηση των λειτουργιών τους, η δυσχερής πρόσβαση στα έγγραφα και στην πληροφόρηση, οδήγησαν το 2009 στην κατάργηση πολλών εξ' αυτών ή στην συγχώνευσή τους με άλλους αντίστοιχους Φορείς.

Στο επίπεδο της αναθεώρησης του **οργανωτικού πλαισίου** του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος διαπιστώνεται ότι έγιναν σημαντικές τομές, άλλες επιβεβλημένες (όπως η διοικητική ανασυγκρότηση της χώρας) και άλλες ριζοσπαστικές (όπως οι Ανεξάρτητες Αρχές), που αποσκοπούσαν στην αποκέντρωση των κρατικών αρμοδιοτήτων και στην βελτίωση των μηχανισμών ελέγχου και λογοδοσίας. Οι μεταβολές του οργανωτικού πλαισίου συμβαδίζουν αναπόδραστα με την αναθεώρηση του **θεσμικού πλαισίου**, αφού το τελευταίο αποτελεί προϋπόθεση του πρώτου. Στο επίπεδο των **επιδόσεων** (αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα), του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος, η βελτίωση κρίνεται οριακή, αλλά σε κάθε περίπτωση μη ικανοποιητική αφού υστερεί του επιπέδου που μια ευρωπαϊκή χώρα οφείλει να επιτυγχάνει. Είναι σαφής η αρνητική επιρροή του θεσμικού πλαισίου (με την πολυπλοκότητα, τη συχνή μεταβολή του, τους ασαφείς στόχους, τις επικαλύψεις και τη σύγχυση που προκαλεί η αρχιτεκτονική κατανομής των αρμοδιοτήτων κ.ά.) στην αποτελεσματικότητα της Διοίκησης (Κεντρικής και Αποκεντρωμένης), χωρίς όμως να αφήνονται στο απυρόβλητο οι εγγενείς αδυναμίες των φορέων άσκησης των εκτελεστικών ή/και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων, που κατά περίπτωση υπερτερούν.

Η κεντρική ιδέα ενός Κράτους το οποίο επικεντρώνεται στη διαμόρφωση των στρατηγικών κατευθύνσεων και πολιτικών καθώς και στον σχεδιασμό και την ανάπτυξη των ρουτινών διοίκησης, και καταλείπει την εφαρμογή τους στους αποκεντρωμένους δημόσιους Φορείς (εκτελεστικούς και εποπτικούς) και Αρχές (εποπτικές και ρυθμιστικές) μιας Κεντρικής Διοίκησης, δηλαδή, που δεν αναλώνει τους πόρους και την ενέργειά της στη διαχείριση και εκτέλεση τυποποιημένων λειτουργιών, αλλά προνοεί, προγραμματίζει, κατευθύνει και συντονίζει τη δράση των αποκεντρωμένων Υπηρεσιών ώστε να βρίσκονται σε αρμονία με τις στρατηγικές κατευθύνσεις και τις πολιτικές της Κυβέρνησης, εξακολουθεί να παραμένει ένας απροσέγγιστος στόχος.

Θεσμικά και Λειτουργικά Εμπόδια.

Η πολυνομία, η γραμματική αμφισημία των διατάξεων, οι εμβαλωματικές ρυθμίσεις που εξυπηρετούν συγκυριακές πολιτικές σκοπιμότητες, χωρίς στόχευση, χωρίς αρμονική σύνδεση με το υφιστάμενο πλαίσιο και χωρίς εξέταση της δυνατότητας εφαρμογής τους, δυσκολεύουν τη Διοίκηση στην εκτέλεση των αρμοδιοτήτων της. Ακόμα

και η Αιτιολογική Έκθεση ή Έκθεση Αξιολόγησης των Συνεπειών της Ρύθμισης, η οποία επιβάλλει στον εισηγητή της όποιας νέας νομοθετικής πρωτοβουλίας να συνοδεύει το προς συζήτηση νομοσχέδιο με την εκτίμηση των επιπτώσεων, που αυτό θα επιφέρει μετά την ενσωμάτωσή του στην ελληνική έννομη τάξη, τηρούνται προσχηματικά. Ο προληπτικός έλεγχος του ΣτΕ στα Προεδρικά Διατάγματα, διασφαλίζει τη Συνταγματική αρμονία των προτεινόμενων ρυθμίσεων αλλά αφίσταται της σκοπιμότητάς τους, ενώ οι κανονιστικές Υπουργικές Αποφάσεις στην πλειονότητά τους υπερβαίνουν τα στενά όρια της ρύθμισης των θεμάτων τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, καθώς και το εύρος του πλαισίου και της εξουσιοδότησης που ο νομοθέτης καταλείπει στον εκδότη τους.

Η συνήθης κριτική στις πολιτικές ηγεσίες είναι ότι ενδιαφέρονται κυρίως για την αναμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου και όχι για τη δημιουργία των προϋποθέσεων εφαρμογής του. Η θεσμοθέτηση ρυθμίσεων αποτελεί την αρχή και το τέλος μιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, χωρίς να δίνεται βαρύτητα στην συστηματική εφαρμογή τους. Επιπλέον, όπως οι σταθεροί κανόνες αποτελούν προαπαιτούμενο για τη βελτίωση των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων, έτσι και ο σεβασμός των κανόνων θα πρέπει να αποτελεί το όριο της δράσης των εμπλεκόμενων και να μην εκλαμβάνονται ως εμπόδια που μπορούν να υποσκελιστούν.

Οι επιδόσεις που επιτυγχάνει η ελληνική Δημόσια Διοίκηση εξαρτάται, πέραν της ποιότητας του νομοθετικού πλαισίου, από τις εσωτερικές διοικητικές διαδικασίες. Οι τελευταίες χαρακτηρίζονται από μια παραδοσιακή κουλτούρα αδρανειακής λειτουργίας, υπό την έννοια της καθυστερημένης προσαρμογής σε νέα δεδομένα. Ο εκσυγχρονισμός της με τα βασικά εργαλεία της διοικητικής επιστήμης -όπως π.χ. οι περιγραφές θέσεων εργασίας, η συγκρότηση πολυσυλλεκτικών ομάδων έργου, ο καθορισμός ποσοτικών και ποιοτικών στόχων, ο χρονοπρογραμματισμός υλοποίησης, τα διαγράμματα ροής εργασιών, η αξιολόγηση της απόδοσης και των αποτελεσμάτων, η εποπτική ανάδραση και ο ανασχεδιασμός με στόχο την βελτιστοποίηση κ.ά.- αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για βελτιωμένες ποιοτικά και λιγότερο σπάταλες υπηρεσίες προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Η παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών έχει κάνει σημαντική πρόοδο σε διάφορους τομείς, όπως σε φορολογικά θέματα (Taxisnet), σε θέματα σχέσεων κράτους – πολίτη (ermis, ηλεκτρονικό μηχανογραφικό υποψηφίων για τις εισαγωγικές εξετάσεις στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, ηλεκτρονικές αιτήσεις στον ΟΑΕΔ, ηλεκτρονική αναγγελία προσλήψεων και απολύσεων στο ΙΚΑ κ.ά.), σε θέματα διαφάνειας («Διαύγεια»), σε θέματα δημόσιων προμηθειών («ΕΣΗΔΗΣ»), αλλά και σε θέματα εκπαίδευσης και μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων (Μητρώο Μισθοδοτούμενων Ελληνικού Δημοσίου) κ.λ.π. Οι εξελίξεις αυτές συνεισφέρουν στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων Υπηρεσιών, παρότι η ενσωμάτωσή τους γίνεται με αργούς ρυθμούς και η εμπέδωσή τους με ακόμα αργότερους.

Συμπερασματικά, σε μια προσπάθεια αποτίμησης των συνιστωσών που αποτέλεσαν το πεδίο προβληματισμού της παρούσας προσέγγισης, δηλαδή της θεσμικής αναθεώρησης και των επιδόσεων του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος την χρονική περίοδο 1974 – 2009, μπορούν να επισημανθούν τα εξής:

Η έκταση της αναθεώρησης της θεσμικής συγκρότησης κινήθηκε σε δύο επίπεδα στο διάστημα αυτής της 35ετίας. Αρχικά, ο εκδημοκρατισμός αντικατέστησε τον απολυταρχισμό και έτσι μπορεί να υποστηριχθεί ότι συντελέστηκε μια αλλαγή «παραδείγματος». Μετά την σταδιακή εμπέδωση του νέου «παραδείγματος», οι μεταβολές επί των νέων δεδομένων, που αποτελούν πλέον τη νέα βάση αξιολόγησης, ήταν οριακές, παρά τις πομπώδεις διακηρύξεις πολιτικών προσθέσεων. Μπορεί, λοιπόν, να υποστηριχθεί ότι μετά το τέλος της δεκαετίας του '90, το μόνο πρόταγμα που φάνηκε να αναθεωρεί το status quo ήταν το εκσυγχρονιστικό εγχείρημα της δεκαετίας 1995-2005, που όμως δεν αποστεώθηκε και δεν αποτέλεσε τη νέα βάση, το υπόβαθρο της επόμενης αναγκαίας θετικής μεταβολής. Κωδικοποίηση, απλοποίηση, σταθεροποίηση και διασφάλιση της συνέχειας των κανόνων του παιχνιδιού, με διαυγείς στοχεύσεις και έλεγχο προόδου, με διαδικασίες ανάδρασης για τον εντοπισμό των ελαττωμάτων και με στοχευμένες θεραπευτικές παρεμβάσεις, ίσως να αποτελούν την κατεύθυνση της πλέον ριζοσπαστικής αναθεώρησης.

Στο πεδίο των επιδόσεων η βελτίωση είναι εξαιρετικά αποκαρδιωτική. Συντηρητικές, άτολμες και φοβικές διοικητικές ιεραρχίες αδυνατούν να υπερασπιστούν το όριο που διαχωρίζει τις δικές τους αρμοδιότητες από εκείνες των πολιτικών προϊσταμένων τους, επιτρέποντας έτσι την καιροσκοπική εμπλοκή των τελευταίων σε θέματα αμιγώς διοικητικά. Οι ίδιες διοικητικές ιεραρχίες αδυνατούν να αναλάβουν πρωτοβουλίες, να αναδείξουν προβλήματα και να αναμετρηθούν μαζί τους, να εκμεταλλευτούν τη θεσμική μνήμη των Φορέων τους αποφεύγοντας έτσι την επανάληψη λαθών και παραλείψεων. Προτιμούν να είναι αρεστές στις πολιτικές τους ηγεσίες και να κρύβονται πίσω απ' αυτές, ευελπιστώντας ότι με τον τρόπο αυτό θα παραμείνουν στις θέσεις τους μιας και γνωρίζουν ότι δεν αξιολογούνται με βάση τα αποτελέσματα που επιτυγχάνουν αλλά με βάση την επιρροή που ασκούν στους πολιτικούς προϊσταμένους τους. Αν μάλιστα οι ίδιες οι τεχνολογίες της πληροφορικής δεν αυτο-επιβάλλονταν στην διοικητική καθημερινότητα, ως αναπόδραστη εξέλιξη, οι ιεραρχίες αυτές θα επιτελούσαν το έργο τους ακόμα και σήμερα με τον κονδυλοφόρο.