

Γιάννης Β. Χατζησάββας*

Η (ΜΗ) ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ.
ΙΔΕΟΤΥΠΟΣ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Α. Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ¹ ΚΑΙ Η ΚΡΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΩΣ ΘΕΜΑ
ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ-ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ

Η κριτική ενάντια στη γραφειοκρατία έχει αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια. Αυτό ισχύει τόσο για τον αναγκαίο, αλλά δυστυχώς ακόμα πενιχρό, επιστημονικό όσο και για τον ζωηρό πολιτικό διάλογο.²

Όταν μιλούμε για γραφειοκρατία, εννοούμε κυρίως τη δημόσια διοίκηση. Η κριτική ενάντια στη γραφειοκρατία αφορά, με άλλα λόγια, τα οργανωτικά προβλήματα του δημόσιου τομέα.

Για να γίνει κατανοητή η εξέλιξη του όρου της γραφειοκρατίας και της κριτικής που αναπτύχθηκε εναντίον της, πράγματα που τελικά την ανήγαγαν σε μείζον πολιτικό και επιστημονικό θέμα, πρέπει να ανατρέξουμε στο στάδιο της γένεσής της, όπως αυτό διαμορφώθηκε στα πλαίσια της γενικότερης (εσωτερικής) πολιτικής ανάπτυξης της χώρας τα τελευταία χρόνια.

Μια τέτοια παρατήρηση μας επιτρέπει καταρχήν να κάνουμε δύο σημαντικές διαπιστώσεις:

— Η πολιτική και επιστημονική συζήτηση για τα πρακτικά μέτρα ενάντια στις αρνητικές επιπτώσεις των χαρακτηριστικών-τυπολογικών οργανωτικών στοιχείων της δημόσιας «γραφειοκρατίας», δεν έλειψε ποτέ από την

Ο κ. Γιάννης Χατζησάββας ανήκει στο Τμήμα Νηπιαγωγών, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Αλεξανδρούπολη.

1. Ο όρος χρησιμοποιείται εδώ ως επιστημονικός-τεχνικός, δηλαδή ως χαρακτηρισμός της οργάνωσης του κράτους (ιδεότυπος του Max Weber), και όχι με την εντελώς αρνητική έννοια, που έχει προσλάβει στην καθημερινή μας ζωή.

2. Βλ. και στους Th. Ellweln, J.-J. Hesse (επιμ.), *Verwaltungspolitik und Verwaltungsvereinfachung*, 1985, για τη σχετική συζήτηση στη Δυτική Γερμανία.

Ελλάδα, ανεξάρτητα βέβαια από το επίκεντρο και τις σκοπιμότητές της, που ήταν κάθε φορά διαφορετικά.

— Η ιδιαίτερη σταδιοδρομία της κριτικής της γραφειοκρατίας, ως ένα επιστημονικό και (εσωτερικό) πολιτικό θέμα, συνδέεται αναμφίβολα με τα προβλήματα προσαρμογής της κρατικής οργάνωσης στα αποτελέσματα της οικονομικής δομικής κρίσης που αντιμετωπίζουν από τα μέσα της δεκαετίας του '70 όλες ανεξαιρέτα οι δυτικοευρωπαϊκές χώρες. Ιδιαίτερα οξυμένη στη χώρα μας είναι η κατάσταση της γραφειοκρατικής δημόσιας διοίκησης, λόγω των κατάλοιπων της δικτατορίας και λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών που της κληροδότησε η «τρίτοκοσμική» κατάσταση οικονομικής (υπο)ανάπτυξης. Η οικονομική και εν μέρει πολιτιστική «καθυστέρηση» της χώρας οδήγησε από τη «φεουδαρχική» κοινωνία του κοτσαμπασηδισμού και των «μεγάλων τζακιών» στη ρουσφετολογική ελληνική κοινωνία και κατέστησε το μεγαλύτερο μέρος της δημόσιας συζήτησης ένα φτηνό παζάρι μικροανταλλαγών και μικροεξυπηρετήσεων. Αλλά και τα μεγάλα ανταλλάγματα (δάμεια, επενδύσεις, διορισμοί στο Δημόσιο κλπ.) λειτουργούν σχεδόν αποκλειστικά μέσα από το ρουσφέτι και την ψηφοθηρία, χωρίς οικονομικό και πολιτικό ή πολιτιστικό αναπτυξιακό προγραμματισμό της χώρας.

Η απογραφειοκρατικοποίηση είναι σήμερα, ασφαλώς, ένα σχετικά αυτόνομο θέμα, αλλά πρακτικά αδιαχώριστο από συγγενικές εξελίξεις που φέρουν μια άλλη ετικέτα, όπως λόγου χάρη η ιδιωτικοποίηση δημόσιων υπηρεσιών, η απονομοκοποίηση, η αποκέντρωση, καθώς και η απόπειρα να δοθεί περισσότερη ευελιξία στην εκτελεστική δέσμευση του δικαίου.

Μια σαφώς τολμηρή με πολλά περάσματα κατηγοριοποίηση ή καταλογοποίηση της διοικητικής και επιστημονικής εξέλιξης των δυτικών δημοκρατιών, κάτω από τις ιδεολογικοπολιτικές φάσεις της εσωτερικής πολιτικής ανάπτυξής τους, θα παρουσίαζε την παρακάτω περίπου εικόνα:³

— Σοσιαλιστικοφιλελεύθερες αναθεωρήσεις: είχαν επίκεντρο της διοικητικής πολιτικής και διοικητικής επιστήμης την κενύσιανική οικονομική πολιτική, τη γεωγραφική αναδιάρθρωση, την κυβερνητική και διοικητική αναδιάρθρωση, την αναθεώρηση του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου και την προγραμματισμένη έρευνα.

— Η σταθεροποίηση μέσα από τις σοσιαλιστικοφιλελεύθερες αναθεωρήσεις και τη διευθέτηση της διευθυντικής κρίσης είχε στόχο τη «συνέχεια» (λογική ακολουθία) και τη «συγκέντρωση», καθώς και τα μικρά αλλά εφικτά βήματα, αντί των μεγαλεπήβολων σχεδίων.

3. Είναι πράγματι αξιοσημείωτο και πρέπει να δει κανείς πόσες από αυτές τις εξελίξεις της Δυτικής Ευρώπης τις ξανασυναντούμε, συνήθως, με κάποια χρονική καθυστέρηση και στη χώρα μας.

— Η συντηρητικοφιλελεύθερη στροφή (βλ. τη Θάτσερ στην Αγγλία, τον Κολ στη Δυτική Γερμανία, τον Σιράκ στη Γαλλία και τις εξαγγελίες της Νέας Δημοκρατίας στην Ελλάδα) έχει επίκεντρο τους εξής στόχους: ιδιωτικοποίηση, απονομοκοποίηση, απογραφειοκρατικοποίηση (κυρίως στις οικονομικές δραστηριότητες και μειώσεις των —κοινωνικών— δαπανών του Δημοσίου), αποκέντρωση, νεο-ινστιτουσιοναλισμός.

Από την πολιτική του καταγωγή ο όρος απογραφειοκρατικοποίηση είναι, όπως διαφαίνεται, νεοσυντηρητικής προέλευσης. Ενώ όμως στην Ευρώπη καθιερώθηκε, ως δημοφιλής όρος, μετά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '70, κυρίως ως αποτέλεσμα της αυξημένης κριτικής ενάντια στα σοσιαλδημοκρατικά σχέδια της κενυσιανικής πολιτικής και ενάντια στη διεύρυνση και διατήρηση των κρατικών κοινωνικών παροχών, δηλαδή τη διεύρυνση του κράτους πρόνοιας (που θανατώνει την ιδιωτική πρωτοβουλία και εθίζει τους πολίτες στην τεμπελιά), στην Ελλάδα η απογραφειοκρατικοποίηση βρίσκεται σε έξαρση από το 1985 και μετά, ως αποτέλεσμα μιας κατασγιασμένης παραδοσιακής αντιετατιστικής (αντικρατικής) και αντιγραφειοκρατικής πολιτικής τάσης της (κυβερνώσας) Αριστεράς.

Σαν έμπρακτη προσπάθεια απογραφειοκρατικοποίησης μπορεί να χαρακτηριστεί η θέσπιση μιας σειράς νομοθετημάτων, όπως:

- Ο Ν. 1235/82: Λαϊκή εκπροσώπηση στους νομούς της χώρας.
 - Ο Ν. 1270/82: Τροποποιήσεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, δηλαδή δημοτική αποκέντρωση, λαϊκή συμμετοχή, οικονομική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων.
 - Ο Ν. 1282/82: αφορά τη Δημόσια Διοίκηση.
 - Ο Ν. 1256/82: για την πολυθεσία στη δημόσια διοίκηση.
 - Ο Ν. 1288/82: αποσπάσεις δημοσίων υπαλλήλων.
 - Ο Ν. 1299/82: Όργανα και υπηρεσίες του πρωθυπουργού.
 - Ο Ν. 1320/83: Διορισμοί στο Δημόσιο.
 - Ο Ν. 1400/83: Τροποποίηση και συμπλήρωση υπαλληλικών διατάξεων.
 - Ο Ν. 1406/83: Διοικητικά Δικαστήρια.
 - Ο Ν. 1486/84: Μονιμοποιήσεις στο Δημόσιο.
 - Ο Ν. 1505/85: Μισθολόγιο.
 - Ο Ν. 1586/85: Βαθμολόγιο.
 - Ο Ν. 1588/85: Κυβέρνηση-Κυβερνητικά Όργανα.
 - Ο Ν. 1599/86: Σχέσεις Κράτους-Πολίτη.
 - Ο Ν. 1622/86: Τοπική Αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός.
 - Ο Ν. 1735/87: Προσλήψεις στο Δημόσιο.
- Παράλληλα, στις παραπάνω προσπάθειες πρέπει να εντάξουμε και μεγά-

λο πλήθος μέτρων και ενεργειών του κράτους, όπως οι κρατικοποιήσεις ή κοινωνικοποιήσεις μεγάλων ιδιωτικών επιχειρήσεων (Εθνική Τράπεζα Ελλάδος, Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος, Ολυμπιακή Αεροπορία κλπ.).

Η απογραφειοκρατικοποίηση, ως πολιτική πράξη, έχει γίνει συνεπώς αποδεκτή, το αργότερο, από τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Φανερή έκφραση της πολιτικής αυτής αποτελούν για παράδειγμα ο νόμος 1599/86, που περιέχει τις σχέσεις κράτους-πολίτη, την απλούστευση (διοικητικών) διαδικασιών, κατάργηση πιστοποιητικών κ.ά., και ο νόμος 1735/87, που ρυθμίζει τις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα, τον κοινωνικό έλεγχο στη δημόσια διοίκηση κ.ά.

Άλλο το θέμα βέβαια του σε ποιο βαθμό οι νόμοι αυτοί, και κυρίως ο πρώτος, υλοποιήθηκαν στην πράξη. Ένα μεγάλο μέρος της μέχρι τώρα, τουλάχιστον, αποτυχίας του πρώτου αυτού νόμου, θα πρέπει μάλλον να χρεωθεί στο γεγονός ότι σε αυτόν περιελήφθησαν οι πολιτικά άκρως αμφισβητούμενες διατάξεις για την καθιέρωση του νέου τύπου ταυτότητας και του ΕΚΑΜ (Ενιαίος Κωδικός Αριθμός Μητρώου), που ονομάστηκε «ηλεκτρονικό φακέλωμα» του πολίτη. Σήμερα και εκείνοι που θεωρούν υπερβολικό το χαρακτηρισμό αυτό, παραδέχονται πλέον ότι μαζί με τα ευεργετήματά του ο θεσμός αυτός υποθάλλει και αρκετούς σοβαρούς κινδύνους.

Οι πολιτικές (αντι)θέσεις και οι ιδεολογικές τάσεις που συνδέονται με την απογραφειοκρατικοποίηση, φαίνεται λοιπόν να έχουν διατηρηθεί, αν και μερικά αλλοιωμένες, μέχρι σήμερα.

Η πολιτική Αριστερά θέτει το κέντρο βάρους των προσπαθειών της στη σχέση της γραφειοκρατίας με τον πολίτη, ενώ η πολιτική Δεξιά τονίζει (κατά τα όσα μαρτυρεί) την ανάγκη της αύξησης της αποτελεσματικότητας της διοικητικής οργάνωσης και την «εκτόνωση», απαλλαγή των ιδιωτικών επιχειρήσεων από την κρατική γραφειοκρατική «υπερφόρτωση» και από τον κρατικό ανταγωνισμό. Είναι φυσικά αυτονόητο πως δεν πρόκειται για έναν αυστηρό διαχωρισμό θέσεων και πρακτικών, αλλά για απλές τάσεις, που παίζουν διάφορους ρόλους και εμφανίζονται με διαφορετική σημασία στην καθημερινή πρακτική της προσπάθειας απογραφειοκρατικοποίησης.

— Η απογραφειοκρατικοποίηση, σαν θέμα πολιτικό, εννοεί, λοιπόν, μια ανομοιογενή καθολική τάση. Για να μπορέσουμε να αξιολογήσουμε ένα συγκεκριμένο μέτρο απογραφειοκρατικοποίησης πρέπει να «αφαιρέσουμε» τον όρο της «γραφειοκρατίας» ή «απογραφειοκρατικοποίησης» από άλλους συναφείς και εννοιολογικά ανταγωνιστικούς όρους. Οι σημαντικότεροι από τους τελευταίους είναι: η απονομικοποίηση, η ιδιωτικοποίηση και η αποκέντρωση.

— Η έννοια της απονομικοποίησης κατάγεται από τις ΗΠΑ,⁴ όπου χρη-

4. Βλ. J. Feick, «Zur Kritik regulativer Politik in den Vereinigten Staaten» στο *Politische*

σιμοποιείται για να περιγράψει ελαστικοποιήσεις ή ολοκληρωτικές καταργήσεις νομικών διατάξεων. Ο όρος της απονομικοποίησης χρησιμοποιείται, όμως, και για να χαρακτηρίσει την απόσυρση του κράτους από ορισμένα πεδία οικονομικής, κυρίως, δραστηριότητας. Είναι συνεπώς αυτό που ονομάζουμε «ιδιωτικοποίηση». Στη Δυτική Γερμανία, ο όρος οδήγησε την επιστημονική συζήτηση, τουλάχιστον, στο χαρακτηρισμό «απορρύθμιση» (Entregelung).⁵ Με αυτόν περιγράφεται, πράγματι, η ελαστικοποίηση ή η ολοκληρωτική κατάργηση μιας διάταξης, όχι όμως και η μεταφορά μιας δραστηριότητας από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα.

Στη χώρα μας χρησιμοποιείται ο όρος «αποθεσμοποίηση», που είναι όμως επιστημονικά αδόκιμος, τουλάχιστον, γι' αυτό που θέλει να περιγράψει στην πραγματικότητα. «Αποθεσμοποίηση» είναι ένας ευρύς όρος, που πέρα από την έννοια της απορρύθμισης, δηλαδή την κατάργηση συγκεκριμένων νομικών θεσμών, περιλαμβάνει και την έννοια της κατάργησης ενός θεσμού εν γένει, ως όρος κοινωνιολογικός. Αποθεσμοποίηση που θα σήμαινε μια λειτουργία πέρα από θεσμούς, δηλαδή μεταθεσμική ή υπερ-θεσμική λειτουργία ενός κοινωνικού (υπο)συστήματος ή μιας κοινωνικής σχέσης, δεν είναι όμως νοητή. Η νοητή μεταθεσμοποίηση δεν μπορεί να σημαίνει τίποτε άλλο παρά μόνο την αλλαγή ή αντικατάσταση ενός συγκεκριμένου θεσμού, όχι όμως και την εξαφάνιση του είδους, δηλαδή την ολοκληρωτική εξαφάνιση όλων των θεσμών. Ο όρος της απορρύθμισης ή απονομικοποίησης είναι λοιπόν προτιμότερος, επειδή η αποθεσμοποίηση θα μπορούσε να χαρακτηρίσει μόνο τις ελάχιστες εκείνες περιπτώσεις, όπου μαζί με την κατάργηση του νομικού θεσμού, εξαφανίζεται και ένα φαινόμενο της κοινωνικής ζωής. Για να φέρουμε δύο απλά παραδείγματα: «αποθεσμοποίηση» του ρουσφετιού είναι αδιανόητη, γιατί το ρουσφέτι δεν είναι άμεσος θελημένος νομικός θεσμός. Αποθεσμοποίηση της γραφειοκρατίας δεν είναι επίσης νοητή, γιατί η γραφειοκρατία, ως θεσμός αντικοινωνικός, γεννιέται από τη σύνθεση και το συνδυασμό νομικών κανόνων, που μόνο με την «απορρύθμιση» μπορεί νομικά να καταπολεμηθεί. Κοινωνιολογικά θα μπορούσε μόνο να αντικατασταθεί με ένα άλλο σύστημα λειτουργίας των υπηρεσιών, όχι όμως να εξαφανιστεί, χωρίς να πάρει κάποιος άλλος θεσμός τη θέση της.

Με μια απορρύθμιση δεν σημαίνει, βέβαια, ότι μπορούμε να αποκλείσουμε, ώστε να μην επέλθει και μια ταυτόχρονη ιδιωτικοποίηση. Η τελευταία, όμως, επιτυγχάνεται έμμεσα, όταν λόγου χάρη κάποιες διατάξεις οδη-

Vierteljahresschrift, σ. 43 επ., 1980· W. Hoffmann-Riem, «Die Reform staatlicher Regulierung in den USA» στο *Zeitschrift fuer Politik*, σ. 17 επ., 1984· J. Wieland, «Die Entwicklung der Wirtschaftsregulierung in den USA», στο *Die Verwaltung*, σ. 84 επ., 1985.

5. Πρβλ. R. Voigt, *Abschied vom Recht?*, 1983.

γούν αυτόματα σε ελαστικότερες προϋποθέσεις για δημόσιες παροχές και νομικές εγγυήσεις, που συνεπάγονται αποδεσμεύσεις του Δημοσίου, και οι οποίες αντικαθίστανται ή αναπληρώνονται μετά, από υπηρεσίες μέσα από την ιδιωτική πρωτοβουλία.

— Ιδιωτικοποίηση είναι η μεταφορά δραστηριοτήτων ή παροχών από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Μέτρα ιδιωτικοποίησης προπαγανδίζονται στην καθημερινή πολιτική πρακτική, σαν προσπάθεια απογραφειοκρατικοποίησης, αν και στην πραγματικότητα δεν πρόκειται για οργανωτικά μέτρα αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης, αλλά για μια απλή αποδέσμευση του κράτους, με σκοπό την παραίτηση του τελευταίου από δραστηριότητες ή καθήκοντα που εκπλήρωνε μέχρις εκείνη τη στιγμή.

— Τον σημαντικό και παραδοσιακό ρόλο ενός «προσθεθέντος» στο διάλογο γύρω από την απογραφειοκρατικοποίηση, παίζει ο όρος της «αποκέντρωσης».⁶ Με την αποκέντρωση, εν γένει, εννοείται η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε μια αυτόνομη διοικητική μονάδα. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί, μεταξύ άλλων, μέσα από την ενίσχυση μιας ήδη παραχωρημένης αρμοδιότητας ή καθήκοντος. Για παράδειγμα με τη χρήση του ονομαζόμενου απαλού δικαίου (*soft law*), δηλαδή εξουσιοδοτήσεων που παρέχουν διοικητική ευχέρεια ή περιέχουν αόριστους και συνεπώς πολυερμηνεύσιμους νομικούς όρους. Τα τελευταία διανοίγουν, λοιπόν, σε μιαν αποκεντρωμένη διοικητική υπηρεσία, ένα ευρύτερο πεδίο πιο αυτόνομης δραστηριότητας. Στο βαθμό που συμβαίνει αυτό, προκύπτουν εννοιολογικές επικαλύψεις ανάμεσα στους όρους της αποκέντρωσης και της απονομικοποίησης ή απορρύθμισης.

Οι ανταγωνιστικοί όροι απογραφειοκρατικοποίηση, απονομικοποίηση, ιδιωτικοποίηση και αποκέντρωση, χαρακτηρίζουν, ανεξάρτητα από τις παραπάνω επιμέρους διαφορές, μια συγκεκριμένη τάση: απελευθέρωση του κράτους αφενός από καθήκοντα και αφετέρου από την ιδιόμορφη δομική περιπλοκή του, συνάμα δε απελευθέρωση του «κοινού», «των πελατών» της δημόσιας διοίκησης από βάρη που τους εναποθέτει η κρατική δραστηριότητα γενικά, αλλά και από αρνητικές συνέπειες της γραφειοκρατικής οργάνωσης ειδικότερα. Χαρακτηριστικό για την τάση αυτή είναι η ανάμειξη (σύγχυση) κοινωνικοπολιτικών στόχων της πολιτικής τάξης (του πολιτικού συστήματος) με διοικητικοπολιτικούς σκοπούς. Σε αυτό ακριβώς το γεγονός αντικαθρεφτίζεται η πολιτική ετερογένεια των διαφόρων (ιδεολογικοπολιτικών) «θέσεων» για την απογραφειοκρατικοποίηση που περιγράφεται πιο πάνω. Από τη συντηρητική και φιλελεύθερη πλευρά επιδιώκονται με την απογραφειοκρατικοποίηση, την απονομικοποίηση (απορρύθμιση), την ιδιωτικοποίη-

6. Πρβλ. F. Wagoner (επιμ.), *Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?*, 1976α· του ίδιου (επιμ.), *Verselbständigung von Verwaltungsträgern*, 1976β.

ση και την αποκέντρωση, κυρίως, στόχοι της πολιτικής τάξης, του πολιτικού συστήματος της κοινωνίας, όπως η μείωση των κρατικών δραστηριοτήτων, απελευθέρωση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας από κρατικές παρεμβάσεις, στα πλαίσια των οποίων, ασφαλώς, οι επιτεύξεις διοικητικοπολιτικών στόχων (αύξηση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης, περισσότερη προσέγγιση του πολίτη ή «ανοίγματα» της διοίκησης προς τον πολίτη) θεωρούνται ευπρόσδεκτες παρενέργειες. Από τη σοσιαλιστική και σοσιαλδημοκρατική πλευρά τίθεται αντίθετα το κέντρο βάρους στους διοικητικοπολιτικούς σκοπούς (αύξηση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης, «ανοίγματα» προς τον πολίτη), ενώ οι ταυτόχρονες κοινωνικοπολιτικές συνέπειες, όπως η αποδέσμευση του κράτους από καθήκοντα εις βάρος των κοινωνικά μειονεκτούντων, των μη προνομιούχων ομάδων ή ατόμων, θεωρείται σαν ένας επακόλουθος κίνδυνος, που αν δεν μπορεί να αποφευχθεί, πρέπει να περιοριστεί. Κυρίως οι σοσιαλιστές φαίνεται να ταυτίζονται με το σχέδιο: «αποκέντρωση» με κοινωνικοπολιτικό τονισμό, δηλαδή η αποκέντρωση οφείλει να προστατέψει τον πολίτη από τη μεγαθηρική γραφειοκρατία και να βοηθήσει στην υλοποίηση της συμμετοχής του στη λήψη των διοικητικών αποφάσεων.

Παρά την ύπαρξη αυτής της πληθώρας των διαφόρων όρων, η απογραφειοκρατικοποίηση έχει καταστεί, πλέον, ο υπερκείμενος όρος, για να χαρακτηρίσει διάφορες μορφές της αύξησης της αποτελεσματικότητας, μέσα κυρίως από την (αναδι)οργάνωση των υπηρεσιών του Δημοσίου, της βελτίωσης των άμεσων σχέσεων επαφής-επικοινωνίας ανάμεσα στον πολίτη και τη διοίκηση, της γενικής αποδέσμευσης του κράτους από καθήκοντα-υποχρεώσεις και τέλος της απελευθέρωσης της ιδιωτικής οικονομίας από κρατικές επεμβάσεις.

Κατά την (κομματικο)πολιτική, τουλάχιστον, εμπορευματοποίηση του όρου της απογραφειοκρατικοποίησης, παίζει η παραπομπή στις αρνητικές εμπειρίες του ατόμου-πολίτη με τη γραφειοκρατία, σαφώς, έναν σημαντικό ρόλο, ανεξάρτητα από το αν συχνά χρησιμοποιείται απλώς σαν προσωπείο ή ετικέτα για μέτρα που, κατά κύριο λόγο, λαμβάνονται είτε προς όφελος μόνο της διοίκησης είτε προς όφελος μιας συγκεκριμένης ομάδας από την «πελατεία» της. Δεν θα ήταν καθόλου υπερβολή να πούμε, μάλιστα, ότι στην πραγματικότητα, αν κανείς κρίνει τη δημόσια διοίκηση από τις πράξεις της, το άτομο-πολίτης είναι τις περισσότερες φορές το τελευταίο για το οποίο ενδιαφέρεται η δημόσια διοίκηση.

Β. Ο ΙΔΕΟΤΥΠΟΣ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΤΗ ΧΩΡΑ ΜΑΣ

Μια καθαρή απογραφειοκρατικοποίηση, συνεπώς, δεν υπάρχει, όπως δεν υπάρχει και μια καθαρή γραφειοκρατία, τουλάχιστον, ανάλογη με τον ιδανικό οργανωτικό τύπο που ανέπτυξε ο Max Weber. Αναπόφευκτα, λοιπόν, η πάλη ενάντια σε γραφειοκρατικές «παραφυάδες» συνδιαμορφώνεται από κοινωνικοπολιτικά κίνητρα και στόχους, με άλλα λόγια, από προθέσεις και σχέδια της πολιτικής τάξης, του πολιτικού συστήματος.

Αλλά γι' αυτόν ακριβώς το λόγο, είναι απαραίτητο και σκόπιμο να ανατρέξουμε στην έννοια της γραφειοκρατίας, όπως την εξειδίκευσε θεωρητικά ο προαναφερθείς συγγραφέας.

Τα ουσιώδη χαρακτηριστικά στοιχεία της βεμπεριανής γραφειοκρατικής οργάνωσης είναι η κατανομή της εργασίας, η δέσμευση σε ρυθμίσεις (κανόνες δικαίου ή νομικές διατάξεις), η ιεραρχία και ο εξειδικευμένος επαγγελματισμός (η επαγγελματική εξειδίκευση του προσωπικού και της υπηρεσίας). Σε αυτά τα στοιχεία βρίσκονται ταυτόχρονα η δύναμη και η αδυναμία της γραφειοκρατικής οργάνωσης, δηλαδή οι λειτουργίες και οι δυσλειτουργίες της, τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά της.

Στο οργανωτικό στοιχείο (ορθολογική) «κατανομή της εργασίας», αντιστοιχούν οι λειτουργίες: για το κράτος, η εξειδίκευση και η δικαιοδοτική εγγύηση, για τον πολίτη, η εγγύηση αρμοδιότητας. Από πλευράς δυσλειτουργιών συγκαταλέγονται εδώ, για το κράτος ο επιλεκτικός (παθητικός) ερεθισμός και ο αρνητικός συντονισμός (negativ Koordination, αδυναμία συντονισμού). Για τον πολίτη, ο λαβύρινθος αρμοδιοτήτων.

Η δέσμευση σε ρυθμίσεις (κανόνες) εμπεριέχει τις θετικές λειτουργίες: για το κράτος, αποδέσμευση από την ανάγκη καθοδήγησης και για τον πολίτη, το προ-υπολογιστέο, το προβλέψιμο. Στις δε δυσλειτουργίες ανήκουν: για το κράτος, η επιβάρυνση, υπερφόρτωση με ανάγκες ελέγχου, και για τον πολίτη, η νομικοποίηση της ζωής και του κόσμου του, καθώς και περιπλοκή των διαδικασιών.

Η ιεραρχική οργάνωση περιλαμβάνει τις λειτουργίες: για το κράτος, καθοδήγηση και έλεγχος, για τον πολίτη, υπευθυνότητα (της διοίκησης απέναντί του), και τις δυσλειτουργίες: για το κράτος, απώλεια κινήτρων και η συσφύρευση και συμπύκνωση διαμαχών. Για τον πολίτη, η μείωση της υπάρχουσας ή πιθανής και απαραίτητης ευελιξίας, στην οποία μόνο η αποκεντρωμένη διοίκηση μπορεί να ανταποκριθεί με κάποια επάρκεια.

Η εξειδίκευση λειτουργεί ευεργετικά, τόσο για το κράτος όσο και για

τον πολίτη, σαν εξειδικευμένη αρμοδιότητα, ότι δηλαδή η κάθε υπηρεσία είναι αρμόδια γι' αυτό με το οποίο ασχολείται και επειδή κατέχει και γνωρίζει καλά το αντικείμενό της (εγγύηση πραγματογνωμοσύνης). Ο δυσλειτουργικός χαρακτήρας αυτού του στοιχείου έγκειται: για το κράτος στην «επαγγελματική εξειδικευμένη αποδιαμόρφωση» (professionelle Deformation) και την απώλεια της συνολικής εικόνας, της πανοραμικής άποψης και συνολικής αντίληψης (εξειδικευμένος κατακερματισμός). Για τον πολίτη σημαίνει η εξειδίκευση, σαν στοιχείο δυσλειτουργικό, την «ειδημονοκρατία», με άλλα λόγια, τη γνωστή τεχνοκρατία με την αρνητική της όψη.

Μια καθαρή πολιτική απογραφειοκρατικοποίησης θα έπρεπε, κατά συνέπεια, να έχει στόχο την εξάλειψη συγκεκριμένων δυσλειτουργιών της γραφειοκρατικής οργάνωσης. Επειδή αυτό, όμως, είναι αδύνατο, χωρίς να επηρεαστούν ταυτόχρονα τα (θετικά) λειτουργικά οργανωτικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας, η απογραφειοκρατικοποίηση εμφανίζεται σαν ένα παιχνίδι με προοπτικές και κινδύνους. Η μετακίνηση ενός σημείου στο επίπεδο των λειτουργιών και δυσλειτουργιών της γραφειοκρατικής οργάνωσης σημαίνει την ταυτόχρονη και αυτόματη αντίρροπη μετακίνηση, μεταβολή σε άλλο σημείο. Κάθε ευεργετική ενέργεια σε ένα σημείο έχει μια βλαπτική συνέπεια σε ένα άλλο. Η καθαρή απογραφειοκρατικοποίηση αποτελεί έτσι, σε τελική ανάλυση, ένα πρόβλημα της σωστής πρόβλεψης και εξουδετέρωσης των πιθανών κινδύνων.

Με βάση την τελευταία αυτή διαπίστωση, θα προσπαθήσουμε να προβούμε σε ορισμένες υποθέσεις γύρω από τις προοπτικές, τις ευκαιρίες και τους επακόλουθους κινδύνους της απογραφειοκρατικοποίησης.

Στο μέτρο της «μείωσης ρυθμίσεων» που αφορούν την (ορθολογική) κατανομή της εργασίας, κρύβεται η ευκαιρία για το κράτος του «θετικού συντονισμού», και για τον πολίτη η δυνατότητα της ολοκληρωμένης λύσης των προβλημάτων του. Αυτό υποθάλπει όμως κινδύνους, αφενός για το κράτος, με τη μορφή της σύγχυσης αρμοδιοτήτων, και αφετέρου για τον πολίτη, εξαιτίας του εξανεμίσματος της υπευθυνότητας της διοίκησης απέναντί του.

Η ελαστικοποίηση της «δέσμευσης σε ρυθμίσεις» (κανόνες) οδηγεί για το κράτος στο πλεονέκτημα της αποδέσμευσης από (περιττούς ή πολλούς) ελέγχους και για τον πολίτη, στην περιπτωσιακή, συνεπώς δικαιπρακτικότερη, εφαρμογή του δικαίου και στην επίσπευση των διαδικασιών. Αυτό έχει όμως σαν αναγκαστική συνέπεια τον κίνδυνο της αδυναμίας καθοδηγητικού ελέγχου (παρέμβαση σωστής δρομολόγησης) για το κράτος και από την άλλη πλευρά, την απονομοκοποίηση (ανομία) και αυθαιρεσία απέναντι στον πολίτη.

Η ελάττωση των ιεραρχικών δομών μπορεί μεν να αποτελέσει τη μοναδική, ίσως, ευκαιρία για το κράτος να κατασιγάσει τις υφιστάμενες διαμάχες

και να ενισχύσει τα κίνητρα των υπαλλήλων του, καθώς και να οδηγήσει σε μια ευεργετική για τον πολίτη διοικητική ικανότητα βελτιωμένης προσαρμοστικότητας στα συγκεκριμένα προβλήματα. Όμως αυτό συνεπάγεται, ταυτόχρονα, την αδυναμία του κράτους να καθοδηγήσει και να ελέγξει τις διοικητικές λειτουργίες. Το τελευταίο, με τη σειρά του, μπορεί να έχει αρνητικό αντίκτυπο στον πολίτη, επειδή μειώνεται η (υψηλή) στάθμη του επιπέδου, στο οποίο πρέπει να λύνονται τα προβλήματά του, δηλαδή να υποβαθμιστεί η αντιμετώπισή τους.

Ο περιορισμός του φαινομένου του εξειδικευμένου επαγγελματισμού μπορεί ασφαλώς να έχει σαν θετικό αποτέλεσμα για το κράτος τη μείωση του οικονομικού κόστους του προσωπικού, αλλά και για τον πολίτη να ελαττώσει το φόβο του, υπερβαίνοντας ορισμένους (ψυχολογικούς) φραγμούς και αναστολές, θα επιδράσει όμως αρνητικά, τόσο στο κράτος όσο και στον πολίτη, επιφέροντας τον ερασιτεχνισμό.

Στην Ελλάδα βέβαια, δεν φαίνεται να έγινε ποτέ μια αυστηρή ορθολογική κατανομή της εργασίας, τουλάχιστον στους ευρύτερους τομείς της δημόσιας διοίκησης. Αυτό γίνεται καθαρά αντιληπτό από τη σύσταση, ανασύσταση, κατάργηση κλπ. νέων υπουργείων και υπηρεσιών, αλλά και από τη συχνή αλλαγή των αρμοδιοτήτων και του κύκλου των εργασιών τους. Αιτία δεν ήταν μόνο οι συχνές πολιτικές και πολιτειακές αλλαγές των τελευταίων σαράντα χρόνων, αλλά και μια έντονη και καθοριστική προσωποπαγή πολιτική. Όχι οι ιδεολογίες, τα κόμματα και οι κοσμοθεωρητικές αντιλήψεις, αλλά τα πρόσωπα ήταν που τα τελευταία χρόνια έκαναν στην Ελλάδα την Πολιτική. Η κατανομή της εργασίας και των αρμοδιοτήτων, σε μεγάλο τους μέρος, δεν ακολούθησε το δρόμο των κοινωνικών λειτουργικών αναγκών, αλλά το ποιο πρόσωπο θα αναλάβει ποιες υπηρεσίες και αρμοδιότητες. Αλλά και εκεί ακόμα όπου μια λειτουργική ανάγκη ή ένα κοινωνικό αίτημα απαιτούσε μια νέα υπηρεσία και που στάθηκε η αιτία για τη δημιουργία μιας υπηρεσίας, η τελευταία παρακολούθησε τις περισσότερες φορές την πάγια προσωποπαγή πολιτική, με άλλα λόγια, η δημιουργία και το ξεκίνημα της λειτουργίας της (νέας αυτής) υπηρεσίας έπρεπε να περιμένει να βρεθεί πρώτα το «κατάλληλο» πρόσωπο.

Αναφορικά με τη «δέσμευση σε ρυθμίσεις», παρατηρείται επίσης μια εξαρχής μη γραφειοκρατική οργάνωση. Είμαστε μια χώρα εκ νοοτροπίας μικροπαράνομων ή άνομων πολιτών (ίσως, κληροδοτημένη από την τάση για ελευθερία ενάντια στην τουρκοκρατία και ενάντια σε τέτοιους —αντικοινωνικούς— νόμους). Αυτό το διαπιστώνουμε ιδιαίτερα αν θα προσέξουμε τους νόμους της χώρας, που όλοι σχεδόν έχουν συμπληρωθεί και τροποποιηθεί σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα από την έκδοσή τους, αν δούμε πόσα προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις χρειάζονται για να εφαρμο-

στούν τόσες (παρα)ερμηνευτικές εγκύκλιοι. Κυκλοφόρησε ακόμα και η «ρήση» από δημόσιους υπαλλήλους, «δεν μπορούμε ακόμα να εφαρμόσουμε το νόμο, γιατί δεν μας ήρθε σχετική εγκύκλιος!» Επικρατεί, συνεπώς, *πολινομία* και άκρατη νομική, κατ' ακολουθία *δικαιική ρευστότητα*. Όπου ήταν μέχρι σήμερα αναγκαίο και δυνατό να καταργηθεί ένας νόμος ή να περιοριστούν οι νομικές δεσμεύσεις, που επιδρούσαν αρνητικά σε ένα θεμιτό (ή και αθέμιτο) κοινωνικό αίτημα (οικονομικό ή πολιτικό), γινόταν η επιλογή ενός ευκολότερου δρόμου, της ευνοϊκής ρύθμισης για τη συγκεκριμένη περίπτωση ή το συγκεκριμένο αίτημα (αφανείς και ύπουλες διαδικασίες νομοθέτησης). Οι περισσότεροι κανόνες δικαίου είναι στην κυριολεξία λεπτομερειακοί και περιπτωσιακοί, γι' αυτό προξενήθηκε αυτός ο λαβύρινθος της πολινομίας. Κατά συνέπεια, ισονομία, μέσα σε αυτόν το λαβύρινθο, ούτε να βρει ούτε να αναζητήσει μπορεί κανείς. Με αυτό τον τρόπο δεν δυσχεραίνεται μόνο η εργασία του δικαστή, όταν και όπου θα μπορούσε να είναι αμερόληπτος και ανεπηρέαστος, αλλά παραπέρα, δεν μπορούν μέσα σε τούτο το λαβύρινθο να προσανατολιστούν ούτε οι καλύτεροι νομικοί επιστήμονές μας.

Στο θέμα της ιεραρχίας, γνωρίζουμε ότι, όπου αυτή επιβλήθηκε, έγινε τις περισσότερες φορές με αναφορά στα πρόσωπα και ήταν αμείλικτη, είτε όταν προερχόταν από τους κατόχους της ιεραρχικής εξουσίας (δηλαδή ως μέσο καταπιεστικής δύναμης) είτε όταν απευθυνόταν στους υποκειμένους σε αυτή, όταν, με άλλα λόγια, την παρατηρήσει κανείς από τη σκοπιά αυτών που δέχονται τον ιεραρχικό καταναγκασμό. Ταυτόχρονα όμως, η παράκαμψή της (αποκαλυπτικότετοι είναι οι λαϊκοί όροι «μέσο», «μεγάλο δόντι» κλπ., που όποιος δεν το έχει διακατέχεται μόνο από αισθήματα ηττοπάθειας και απάθειας), φαίνεται να την αναιρεί και να την καθιστά στην πράξη ανίκανη να επιβληθεί, συχνά μάλιστα, στις περιπτώσεις ακριβώς που έπρεπε να επιβληθεί και δεν θα επιτρεπόταν να παραβιαστεί, δηλαδή κατά την προώθηση και ικανοποίηση αθέμιτων, άνομων και ακόμα παράνομων αιτημάτων. Η ιεραρχική εξουσία συμπυκνώνεται έτσι σε δύο ακραίες μορφές: Είτε σαν απεριόριστη καταπίεση απέναντι στους «αδύνατους» είτε σαν άκρατη δουλοπρέπεια απέναντι σε πολιτικές, κρατικές, οικονομικές και άλλες κοινωνικές υπερκείμενες εξουσίες.

Στο επίπεδο της εξειδίκευσης ή του εξειδικευμένου επαγγελματισμού, αν θα είχαμε προβεί σε μια ειλικρινή έρευνα (ερωτηματολόγιο) στις δημόσιες υπηρεσίες μας, εύκολα θα διαπιστώναμε ότι οι περισσότεροι διορισμοί δεν έγιναν για να καλύψουν λειτουργικές ανάγκες των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά για να αποκαταστήσουν επαγγελματικά, εργασιακά και οικονομικά ορισμένα πρόσωπα, δηλαδή, είτε τάχθηκαν στην υπηρεσία του ψηφοθηρικού, κυρίως, «ρουσφετιού» είτε για να εξυπηρετήσουν μια ανορθολογική πολιτική απασχόλησης. Αυτό, βέβαια, δεν αποτελεί μορφή ενάντια στους ίδιους τους

υπαλλήλους, γιατί αυτοί είναι συνήθως τα θύματα, αλλά εκείνο που προέχει αυτή τη στιγμή, είναι να δούμε απλώς πως πολλοί άνθρωποι βρίσκονται σε λάθος θέσεις, συχνά κάτω από τα προσόντα, τις ικανότητες και τις επιστημονικές τους γνώσεις.

Ενώ λοιπόν στην Ευρώπη οι πρακτικές προσπάθειες για την απογραφειοκρατικοποίηση είχαν στόχο τη μείωση των αρνητικών επιπτώσεων συγκεκριμένου γραφειοκρατικού οργανωτικού στοιχείου (π.χ. της κατανομής της εργασίας), στην Ελλάδα, φαίνεται, παρά τις αντίθετες εξαγγελίες και διακηρύξεις των πολιτικών μας, ότι στην ουσία επιδιωκόταν η ενίσχυση των γραφειοκρατικών προτύπων, που μέχρι σήμερα ουδέποτε μπόρεσαν να τελειοποιηθούν στοιχειωδώς. Δεν είναι καθόλου στις προθέσεις μας να αξιολογήσουμε τις παραπάνω προσπάθειες, πολύ περισσότερο δε να τις αξιολογήσουμε αρνητικά ή να τις επικρίνουμε. Αντίθετα, νομίζουμε πως αφού το γραφειοκρατικό σύστημα γίνεται σαν μορφή οργάνωσης του κράτους εν γένει αποδεκτό, θα πρέπει, λογικά, πριν επιχειρήσουμε να ελαχιστοποιήσουμε τις αρνητικές συνέπειες ενός γραφειοκρατικού στοιχείου, πρώτα να το εισάγουμε, να το θέσουμε σε λειτουργία. Είναι αδιανόητο να προσπαθούμε να περιορίσουμε το ανύπαρκτο. Στην Ελλάδα, γραφειοκρατία, με τη θετική επιστημονική της έννοια, δεν υπήρξε ποτέ. Αντίθετα, υπήρξε γραφειοκρατία μόνο με την αρνητική της έννοια, δηλαδή μια λανθάνουσα γραφειοκρατία ή παρα-γραφειοκρατία. Συνεπώς όλες μας οι απόπειρες, ορθά αξιολογούμενες, δεν μπορεί να χαρακτηριστούν διαφορετικά, παρά σαν διαρκείς προσπάθειες εισαγωγής και εδραίωσης της επιστημονικής γραφειοκρατίας, κυρίως όπως τη διέβλεψε και ανέπτυξε θεωρητικά ο M. Weber. Εκείνο, όμως, που δεν μπορούμε να μην καταλογίσουμε στους πολιτικούς μας, είναι η ανειλικρίνεια ή η άγνοια, η μη παραδοχή και η ακούσια ή εκούσια διαστρέβλωση του προβλήματος, όπως έχει στην πραγματικότητα.

Ανεξάρτητα, όμως, από το γεγονός αν θα ονομάσουμε τις σχετικές προσπάθειές μας ενίσχυση ή εδραίωση της γραφειοκρατίας ή απογραφειοκρατικοποίηση, όλες αυτές οι προσπάθειες έχουν κοινό γνώρισμα ότι πηγάζουν από ένα κάθε φορά διαφορετικό ιδεολογικό υπόβαθρο και συνδέονται, κατά συνέπεια, με τις σημαντικότερες (εσωτερικές) εξελίξεις της πολιτικής κατάστασης της χώρας. Μετά από μια δεξιά διακυβέρνηση της Ελλάδας, με σαφή προσανατολισμό στην ελεύθερη ιδιωτική οικονομία, και μετά από μια αρχικά κοινωνική ή, καλύτερα, με μια περισσότερο σοσιαλιστική και λιγότερο καπιταλιστική προσέγγιση των πολιτικών προβλημάτων, φαίνεται να προσχωρούμε στο λεγόμενο κεντσανικό οικονομικό και πολιτικό πρότυπο, που αποτελεί σύνθεση στοιχείων από το καπιταλιστικό και το κομμουνιστικό σύστημα και ίσως, και μια πιο ρεαλιστική πρόταση για το μέλλον των βιομηχανικά, οικονομικά και κοινωνικά υπανάπτυκτων και των υπό ανάπτυξη χω-

ρών. Μέσα από αυτό το πρότυπο ακολουθείται η προοπτική της διεύρυνσης και της σταθεροποίησης του κράτους πρόνοιας, με βάση την (υγιή) οικονομική ανάπτυξη και κάποιους διασφαλισμένους οικονομικούς πόρους του κράτους, κυρίως μέσα από τη φορολογία. Η πορεία προς το κενσσιανικό αυτό πρότυπο γίνεται φανερή αν δει κανείς τα οικονομικά μέτρα λιτότητας, την προώθηση των ξένων και εγχώριων επενδύσεων κλπ. Η ιδεολογικοπολιτική διαφορά δεν φαίνεται, όμως, να συνίσταται μόνο ή τόσο στην (πολιτική) θέση αναφορικά με το κράτος πρόνοιας, αλλά επίσης, και ίσως περισσότερο, στην «καπιταλιστικής» ή «σοσιαλιστικής» χροιάς φορολογία.

Όλα τα παραπάνω σημαίνουν όμως, αφενός, αυξημένες απαιτήσεις στην εκμετάλλευση των δυνατοτήτων του κράτους για κεντρικό σχεδιασμό, και αφετέρου, τη διεύρυνση των κοινωνικών και τεχνικών δημόσιων αναπτυξιακών δομών. Σε αυτές τις αναγκαιότητες ανταποκρίνονται τόσο η βελτίωση του κεντρικού (κυβερνητικού) σχεδιασμού όσο και η ενίσχυση της «διοικητικής δύναμης» της περιφέρειας, μέσα από τη σήμερα αλλού λιγότερη και αλλού περισσότερη αποκέντρωση. Για να μη μείνουν οι προσπάθειες αυτές ημίμετρα, θα πρέπει βέβαια ο κεντρικός σχεδιασμός να είναι σταθερός και να γίνει, όπως και η διοικητική (αποκεντρωτική) αναθεώρηση, με επιστημονικές μεθόδους, δηλαδή τουλάχιστον με τη συμμετοχή ειδικά καταρτισμένων επισημώνων.

Από λειτουργική άποψη, πρόκειται σε όλες αυτές τις περιπτώσεις για τον περιορισμό των αρνητικών συνεπειών της (ορθολογικής) κατανομής της εργασίας και του κατακερματισμού των διοικητικών μονάδων, που προξενήθηκαν στα πλαίσια της «γραφειοκρατικής» οργάνωσης των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Ο «εγωισμός» των υπηρεσιών και ο αρνητικός συντονισμός, κατά τον κεντρικό σχεδιασμό, πρέπει να μειωθούν, όπως επίσης πρέπει να εναρμονιστούν οι αρμοδιότητες και να ορθολογικοποιηθεί η χρησιμοποίηση του έμψυχου δυναμικού και των πρώτων υλών. Αυτό βέβαια, με τη σειρά του, μπορεί να οδηγήσει σε άλλα γραφειοκρατικά αδιέξοδα. Όπως είπαμε και πιο πάνω, είναι αυτονόητο ότι η διεύρυνση των ρυθμίσεων στο πεδίο των παροχών και του κράτους πρόνοιας, αλλά και η ελαστικοποίηση της δέσμευσης—καταναγκαστικότητας— των νομικών ρυθμίσεων, συνεπιφέρουν, αυτόματα, αρνητικά αποτελέσματα στο γραφειοκρατικό στοιχείο της δέσμευσης σε ρυθμίσεις, καθώς και σε αυτό της ιεραρχίας.

Στις προσπάθειες απογραφειοκρατικοποίησης ανήκουν, επίσης, οι εργασίες ειδικών ομάδων εργασιών, καθώς και η επιτροπή αναθεώρησης του υπαλληλικού κώδικα, που συστάθηκαν σύμφωνα με το άρθρο 26 του Ν. 1400/83. Η αναθεώρηση αυτή σχετίζεται άμεσα με το ζήτημα του «επαγγελματισμού» του διοικητικού προσωπικού, που εκδηλωνόταν (στην Ελλάδα), κυρίως, στο άκαμπτο σύστημα υπηρεσιακής εξέλιξης και των προαγωγών.

Τόσο η βελτίωση του σχεδιασμού της εκμετάλλευσης του ανθρώπινου δυναμικού και των πρώτων υλών όσο και η αναθεώρηση του υπαλληλικού δικαίου, επισκιάζονται από έναν μεγάλο αριθμό παραδοσιακών βασικών πολιτικών διαμαχών, που εμποδίζουν σε αφάνταστο βαθμό το ξεπέραςμα της ανασταλτικής παραδοσιακής νοοτροπίας και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών. Οι πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις των δεκαετιών του '70 και του '80, δηλαδή η πετρελαική κρίση, η δομική οικονομική κρίση με αναγκαστικές συνέπειες την ανεργία, τις πτωχεύσεις των επιχειρήσεων, την αύξηση του αριθμού των «προβληματικών» επιχειρήσεων, τις αντίστοιχες μειώσεις των φορολογικών εσόδων του κράτους κλπ., δεν επέτρεψαν στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης, με σοσιαλιστικές κυβερνήσεις, την εδραίωση της κεϋνσιανικής οικονομικής πολιτικής και της χρηματοδότησης του κράτους κοινωνικής πρόνοιας. Η γενική αποδοχή της κρατικής παρεμβατικής πολιτικής φαίνεται να κλονίζεται και μαζί της τα θεμέλια του δυτικοευρωπαϊκού σοσιαλισμού γενικότερα. Κατακρίνεται το κράτος πρόνοιας για την ταλαιπωρία και τον εμπαιγμό του πολίτη, που προήλθε από τη γραφειοκρατική του οργάνωση. Εδώ προστίθεται η έντονη κριτική για το «χείμαρρο» των νομικών ρυθμίσεων (πολυνομία) και για την Ελλάδα ειδικά, για τη δικαϊκή ρευστότητα και την επακόλουθη κανονιστική αυθαιρεσία.

Η απόπειρα «απογραφειοκρατικοποίησης» στην Ελλάδα είναι προσανατολισμένη σε τρεις παράλληλες κατευθύνσεις:

— Στο προσκήνιο της δημόσιας συζήτησης βρίσκεται σφαλώς αυτόν τον καιρό η βελτίωση της σχέσης κράτους-πολίτη, δηλαδή ένα σύστημα «ανοιχτής» διοίκησης, κοινωνικών παροχών κλπ.

— Συνάμα απασχολεί την πολιτική του δημόσιου τομέα η ορθολογική κατανομή της εργασίας και το πρόβλημα του συντονισμού.

— Μια τρίτη επιδίωξη αποβλέπει στη διευθέτηση της «δέσμευσης σε ρυθμίσεις» και της ιεραρχίας, με τα δυσλειτουργικά επακόλουθά της: πολυνομία, νομικοποίηση, ελεγκτικές και καθοδηγητικές υπερφορτώσεις (επιβαρύνσεις).

Προοπτικές

1. Θεωρούμε αρχικά σκόπιμο να παρατηρήσουμε, αν και δεν θα έπρεπε να είναι απαραίτητο, γιατί είναι αυτονόητο, ότι προτού ξεκινήσει οποιαδήποτε σοβαρή ενέργεια στα πλαίσια μιας διαδικασίας ευρύτερης ή μερικής αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης, είναι αναγκαίο να ανατρέξουμε στην επιστήμη και να επιδιώξουμε την εφαρμογή επιστημονικών μεθόδων. Αυτό που γινόταν και γίνεται στην Ελλάδα με την επιστήμη είναι ακατονόμαστο. Κάποιος που έχει ασχοληθεί στοιχειωδώς μαζί της, θα πρέπει να αισθάνεται,

πράγματι, πολύ περιττός, αν δει σε ποια αξιολογική θέση βρίσκεται αυτή στη χώρα μας, από πλευράς καθημερινής πρακτικής, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα. Η επιστημονική έρευνα είναι ανύπαρκτη και χωρίς αυτή οικονομική πρόοδος δεν θα υπάρξει ποτέ. Η επένδυση στην επιστήμη έχει μάλλον χαρακτήρα ελεημοσύνης, παρά μακροπρόθεσμου πολιτικού, οικονομικού και πολιτιστικού προγραμματισμού.

Είναι, συνεπώς, πρώτιστα απαραίτητο να συσταθούν ειδικές ανεξάρτητες επιστημονικές επιτροπές, για να αναλύσουν και να προγραμματίσουν τις ενέργειες του κράτους σε συγκεκριμένους τομείς, δηλαδή σε συγκεκριμένο θέμα μελέτης. Ενδεικτικά αναφέρουμε ορισμένες από αυτές:

- Για την απλούστευση διοικητικών διαδικασιών.
- Για την απλούστευση των νομικών ρυθμίσεων (απονομοικοποίηση, κωδικοποίηση, εκκαθαρίσεις νομοθεσίας, μεθοδολογία νομοθεσίας⁷, κλπ.)
- Για τις σχέσεις κράτους-πολίτη (επικοινωνία, πληροφόρηση, συμμετοχή).
- Για τις διευθυντικές δομές της διοίκησης.
- Για τη διεύρυνση ή τον περιορισμό της οικονομικής παρέμβασης του κράτους.
- Για την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων (κατάσταση προσωπικού, υπαλληλικός κώδικας, επιμόρφωση, κλπ.)
- Για τη βελτίωση των κρατικών κοινωνικών παροχών.
- Για τη μελέτη των αυτοδιοικούμενων οργανισμών του Δημοσίου.

Πρέπει να τονίσουμε ότι η σύσταση τέτοιων επιτροπών όπου θα συμμετέχουν αποκλειστικά μόνο δημόσιοι υπάλληλοι, θα είναι άσκοπη και θα οδηγήσει στη συγκάλυψη του προβλήματος, παρά στη λύση του. Το ίδιο θα ισχύσει και στην περίπτωση που, στα πορίσματα τέτοιων μελετών επιφυλαχθεί η ίδια τύχη, δηλαδή να καταλήξουν στα «συρτάρια» κάποιων γραφείων.

2. Στα πλαίσια αυτών των μελετών, θα πρέπει να προσεχθεί ώστε να μη μετατοπιστούν οι στόχοι, τους οποίους προδιαγράφουν οι ανάγκες της διοικητικής αναδιάρθρωσης. Η απονομοικοποίηση, η ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας (αύξηση της παραγωγικότητας), μέσα από την απλούστευση διαδικασιών, την αποκέντρωση και την αναπόφευκτα ιδεολογικά φορτισμένη αποδέσμευση των επιχειρήσεων από κρατικές παρεμβάσεις και τα φορολογικά βάρη, δεν πρέπει να επιτρέψουν να αγνοηθεί ή να παραμεληθεί η βελτίωση της άμεσης σχέσης κράτους-πολίτη. Από τη μέχρι τώρα εμπειρία μας, διαπιστώνουμε ότι δεν αποτελεί καθόλου περιττολογία να υπενθυμίζουμε, όσο συχνά μπορούμε, ότι όλες οι ενέργειες του κράτους οφείλουν

7. Περισσότερα γ' αυτή πρβλ. Γ. Χατζησάββας, «Σκέψεις για μια θεωρία της Νομοθεσίας» στο *Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια*, τχ. 37 (1989), σ. 40 κ.ε.

να εκτιμώνται σε σχέση με τους δυνητικούς χρήστες, δηλαδή ανάλογα με το ποιους επιδιώκουν να ωφεληθούν. Γιατί, κερδισμένοι από κρατικές ενέργειες μπορεί να είναι: η ίδια η διοίκηση ή η «πελατεία» της. Η τελευταία, πάλι, διακρίνεται στο «μεγάλο» και το «μικρό κοινό». Στο πρώτο ανήκουν οι ιδιωτικές οργανώσεις και οργανισμοί, οι οικονομικές επιχειρήσεις και οι ελεύθεροι επαγγελματίες. Το «μικρό κοινό» είναι ο μεμονωμένος πολίτης.⁸

Οι μέχρι τώρα διαπιστώσεις της θεωρίας είναι πως τις περισσότερες φορές ο «απλός» πολίτης πολύ λίγο ωφελήθηκε από τα αμέτρητα μέτρα της δημόσιας διοίκησης, που ελήφθησαν «προς όφελός του». Σε ευνοϊκότερη θέση βρίσκονται οι ελεύθεροι επαγγελματίες και οι μεγάλες οικονομικές επιχειρήσεις. Αλλά με μεγάλη απόσταση πρώτη ευεργετημένη, από όλα αυτά τα μέτρα, βγήκε η ίδια η δημόσια διοίκηση. Το όφελος και η συνεκτίμηση των ενδιαφερόντων του πολίτη, ιδιαίτερα του «απλού» πολίτη, βρίσκεται ποσοτικά και ποιοτικά κάτω από τον μέσο όρο των συνολικών ευεργετημάτων.⁹

Γι' αυτό, οι εξαγγελίες και τα μέτρα της απογραφειοκρατικοποίησης αφήνουν το πλατύ κοινό αδιάφορο. Ο μεμονωμένος πολίτης δεν αντιλαμβάνεται τα αποτελέσματα των περισσότερων, υποτίθεται, ευεργετικών γι' αυτόν μέτρων.

3. Τέλος, θα προσθέσουμε ότι τέτοιου είδους προσπάθειες είναι άμεσα εξαρτημένες από τις προθέσεις και την προώθηση που τους παρέχει η εκάστοτε πολιτική ηγεσία. Πάντως, παρά τις δυσκολίες αυτές, η απογραφειοκρατικοποίηση και η απονομοικοποίηση έχουν θετικές επιδράσεις στη διοικητικο-πολιτική και διοικητικοοργανωτική πρακτική. Η παραπλανητική ετικέτα της απογραφειοκρατικοποίησης σε πολλές ενέργειες του κράτους που, όπως διαπιστώθηκε, στην ουσία δεν πρόκειται για διευκολύνσεις του απλού πολίτη, αλλά κυρίως για τη βιομηχανία, τις εμπορικές επιχειρήσεις κλπ., δεν αποκλείει πάντως, ώστε κατά καιρούς, και σε ορισμένες περιπτώσεις, να επιτυγχάνεται μια μικρή, έστω, αύξηση της παραγωγικότητας και ένα επίσης μικρό όφελος του μεμονωμένου πολίτη. Και προπάντων η συζήτηση γύρω από αυτή προστατεύει από το λήθαργο και βοηθάει στο να παραμένει το πρόβλημα της απογραφειοκρατικοποίησης σε διαρκή επικαιρότητα.

Η πρακτική εφαρμογή εξαρτάται μεν, και μάλιστα αποφασιστικά, από το εκάστοτε πολιτικό κλίμα, όμως δεν διαφαίνεται να προσφέρεται, αυτόν τον καιρό και κάτω από τις σημερινές κοινωνικοπολιτικές συγκυρίες, μια άλλη καλύτερη λύση ή μια άλλη πρόταση διεξόδου από τα οργανωτικά και λειτουργικά προβλήματα του δημόσιου τομέα.

8. Βλ. γι' αυτό το χαρακτηρισμό και τη διάκριση στον W. Selbel, «Steuerungsversagen des Rechts. Auf der Suche na Abhilfe. Eine kritische Durchsicht der Entbuerokestralisierungsberichte der laandar», στο R. Vonigt Recht als instrument der Politik 1986.

9. Βλ. W. Selbel, ebd.