

5ο ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΩΝ

ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑ ΤΟ «ΜΝΗΜΟΝΙΟ» ΕΠΟΧΗ

28-30 Νοεμβρίου 2013

Κεντρικό Αμφιθέατρο Νομικής Σχολής,
Πανεπιστημιούπολη Κομοτηνής του Πανεπιστημίου Θράκης

Επιστημονική Επιμέλεια:

Αντώνης Μακρυδημήτρης
Ευγενία Πρεβεδούρου
Χρήστος Δετσαρίδης
Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα

Γλωσσική Επιμέλεια:

Μαρίκα Βαρεία
Αθανάσιος Χαντζάρας



Μαντώ Λαμπροπούλου*, Γιώργος Οικονόμου**

ΘΕΩΡΗΤΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΜΟΝΤΕΛΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ
ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:
ΣΗΜΕΙΑ ΤΟΜΗΣ, ΑΠΟΚΛΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΑΓΗΣ

Εισαγωγή

Το 2009 αποτέλεσε σημείο εκκίνησης του μεγαλύτερου μετά τον Β΄ παγκόσμιο πόλεμο οικονομικού κύκλου συρρίκνωσης θεμελιωδών οικονομικών μεγεθών της χώρας, με παράλληλη διόγκωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του χρέους. Οι οικονομικές εξελίξεις προκάλεσαν αντίστοιχους μετασχηματισμούς στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα και στο πεδίο των διακυβερνητικών λειτουργιών. Στη βάση των πιέσεων αλλαγής του μοντέλου ανάπτυξης και ενώπιον της πρωτοφανούς δίνης των μακροοικονομικών αδιεξόδων, οι διαδοχικές κυβερνήσεις, αντλώντας νομιμοποίηση από το επιχείρημα των «έκτακτων συνθηκών», υιοθέτησαν μέτρα και εργαλεία πολιτικής προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης του διοικητικού μηχανισμού του κράτους. Υπό αυτές τις συνθήκες, τα όρια, οι δομές και οι λειτουργίες του δημόσιου τομέα τέθηκαν υπό ριζική αμφισβήτηση και αποτέλεσαν πεδίο εκτεταμένων παρεμβάσεων.

Το παρόν άρθρο επιχειρεί την καταγραφή των βασικών διοικητικών μετασχηματισμών της «μνημονιακής» περιόδου, και τη διασύνδεση των εφαρμοζόμενων πολιτικών με τα θεωρητικά ρεύματα μεταρρύθμισης του κράτους, όπως εντοπίζονται στις διοικητικές παραδόσεις του ευρωπαϊκού και αγγλοσαξονικού χώρου¹. Με πεδίο μελέτης την κεντρική δημόσια διοίκηση, διερευνάται ο βαθμός συσχέτισης της θεωρητικής συζήτησης για την οργάνωση και λειτουργία των διοικητικών συστημάτων με τα μέτρα που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα υπό την πίεση της οικονομικής κρίσης (2009-2014). Η ανάλυση αποσκοπεί στον εντοπισμό: α) των βασικών αλλαγών στις δομές, τις λειτουργίες και το ανθρώπινο δυναμικό του διοικητικού μηχανισμού, β) των σημείων σύγκλισης ή απόκλισης των ασκούμενων πολιτικών με τα θεωρητικά

* Δρ. Τμ. Πολιτικής Επιστήμης & Δημ. Διοίκησης, ΕΚΠΑ

** ΜΔΕ «Δημόσια Πολιτική & Διοίκηση», ΟΠΑ, Υπ. Διδάκτωρ Τμ. Πολιτικής Επιστήμης & Δημ. Διοίκησης, ΕΚΠΑ

1 Painter, M. and Peters, G. B. (eds.) (2010), *Tradition and Public Administration*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan.

μοντέλα μεταρρύθμισης του κράτους και γ) των πρακτικών επιπτώσεων των πολιτικών των Μνημονίων στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού σε όρους αλλαγής υποδείγματος. Κεντρικό ερώτημα και υπόθεση εργασίας αποτελεί η διερεύνηση της ύπαρξης ενός μοντέλου αναφοράς των πολιτικών της περιόδου της κρίσης και, δευτερευόντως, η αναζήτηση ενδείξεων αλλαγής στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, ως συνέπεια αυτών.

1. Δημόσιες Πολιτικές και Θεωρητικές Αναφορές

Η οικονομική κρίση πυροδότησε έναν κύκλο διαδοχικών αναπροσαρμογών στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού, οι οποίες επιχειρήθηκε να συγκροτήσουν ένα γενικότερο σχέδιο αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα². Παρότι τα μέτρα που περιλήφθηκαν στα Μνημόνια Συνεργασίας και στα προγράμματα εφαρμογής ενσωμάτων ορισμένα καινοτόμα στοιχεία, οι βασικές κατευθύνσεις εντοπίζονται ήδη σε προηγούμενα εγχειρήματα διοικητικής μεταρρύθμισης, και το μεγαλύτερο μέρος των ρυθμίσεων φαίνεται να αφορά γνωστές και χρόνιες δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης. Σημείο διαφοροποίησης αποτέλεσε η ένταση αλλά και ο χρονικός ορίζοντας υλοποίησης των μέτρων. Στη συνέχεια, το περιεχόμενο των πολιτικών εξειδικεύεται με κριτήριο: (i) τις δομές, (ii) τις λειτουργίες και (iii) το ανθρώπινο δυναμικό της διοίκησης.

1.1 Το Πλαίσιο των Παρεμβάσεων στην Κεντρική Διοίκηση

Το πλαίσιο των διοικητικών παρεμβάσεων την περίοδο της οικονομικής κρίσης προσδιορίστηκε από τον κεντρικό δημοσιονομικό στόχο περιορισμού του κόστους του δημόσιου τομέα. Παράλληλα, το εγχείρημα απέβλεπε στη βελτίωση των ποιοτικών παραμέτρων του διοικητικού μηχανισμού και στην ενίσχυση των επιτελικών-στρατηγικών λειτουργιών. Το μέγεθος και ο τρόπος λειτουργίας του δημόσιου τομέα θεωρήθηκαν βασικά αίτια της κρίσης και η αλλαγή αυτών των μεταβλητών αποτέλεσε προαπαιτούμενο για την εκταμίευση των ποσών των δανείων. Η ρητορική των πολιτικών προέβαλε την ανάγκη εκσυγχρονισμού, εξορθολογισμού και συγκρότησης ενός πιο περιορισμένου και αποτελεσματικού κρατικού σχήματος³, τονίζοντας τα προβλήματα του υφιστάμενου συστήματος διοίκησης. Οι εισηγούμενες ρυθμίσεις αποσκοπούσαν πρακτικά στη μείωση του κόστους, στην αύξηση της απόδοσης και στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η νομιμοποίηση των μέτρων βασίστηκε στις συνθήκες «εκτάκτου ανάγκης», με κεντρικό εγχείρημα την αντικειμενική πίεση που δημιουργούσε η όξυνση της δημοσιονομικής κατάστασης⁴. Συναφώς, το περιεχόμενο των παρεμβάσεων διαμορφώθηκε και αποτυπώθηκε πρω-

2 Βλ. Ομιλία Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ολομέλεια της Βουλής, 10.11.2013.

3 Ενδεικτικά, ο στόχος μεταφράστηκε, μεταξύ άλλων, σε μείωση κεντρικών δομών βάσει προκαθορισμένου ποσοστού (30%).

4 Βλ. Αιτιολογικές Εκθέσεις Ν.3845/2010, Ν.3985, 3986, 4002/2011, Ν.4046, 4093/2012.

τίστως σε δημοσιονομικούς όρους, με κοινή συνισταμένη τη βελτίωση των οικονομικών μεγεθών.

Η λογική των πολιτικών της μνημονιακής περιόδου σχετίζεται ως ένα βαθμό με ορισμένα θεωρητικά υποδείγματα μεταρρύθμισης του κράτους. Σημείο αφετηρίας και κυρίαρχο θέμα αποτελεί η επιθετική κριτική στον διοικητικό μηχανισμό, στο πνεύμα της ρητορικής περί «αποτυχίας του κράτους» (*government failure*⁵). Παρότι στην επίσημη τεκμηρίωση δεν εντοπίζονται σαφείς αναφορές σε θεωρητικές τάσεις και διοικητικά μοντέλα, η επιχειρηματολογία που επένδυσε τα μέτρα της «μνημονιακής» περιόδου παραπέμπει σε επιμέρους σχολές σκέψης από τα πεδία της Οικονομικής Επιστήμης και του Μάνατζμεντ. Κεντρική θέση έχουν τα υποδείγματα οικονομικού νεο-φιλελεύθερου προσανατολισμού και οι διαχειρισιολογικές προσεγγίσεις. Οι πολιτικές συγκλίνουν με τα εν λόγω μοντέλα όσον αφορά τον στόχο περιορισμού της παρέμβασης του κράτους και την έμφαση στην αποδοτικότητα των οικονομικών λειτουργιών και τα παραγόμενα αποτελέσματα. Κοινά σημεία εντοπίζονται επίσης με τις υποθέσεις των Νεοκλασικών-Νεοθεσμικών Οικονομικών⁶ και τις σχολές της Δημόσιας και Ορθολογικής Επιλογής⁷. Στοιχεία αυτών των προσεγγίσεων ενσωματώνονται στην κριτική που ασκείται για το μέγεθος του κρατικού μηχανισμού⁸, την εγγενή ροπή των δημόσιων οργανώσεων προς την οικονομική αναποτελεσματικότητα⁹ και την τάση επικράτησης επιμέρους συμφερόντων έναντι του γενικού συμφέροντος¹⁰. Παράλληλα, η λογική των μέτρων παραπέμπει στις «επιχειρησιακές» προσεγγίσεις και τα μοντέλα του Μάνατζμεντ¹¹ και του Νέου

5 Hanusch, H., (1983), *Inefficiencies in the Public Sector: Aspects of Demand and Supply*, σε Hanusch H. (ed.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, σελ. 1-14' Le Grand, J (1991), *The Theory of Government Failure*, *British Journal of Political Science*, 21 (4), σελ. 423-442.

6 Rutherford, M. (1994), *Institutions in Economics - The Old and the New Institutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press (σχετ.: κεφ. 6)' North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

7 Mueller, D.C. (1997), *Perspectives on Public Choice. A Handbook*, US: Cambridge University Press' Parsons, S. (2005), *Rational Choice and Politics. A Critical Introduction*, London: Continuum International Publishing Group.

8 Garrett, T.A. and Rhine, R.M. (2006), *On the Size and Growth of Government*, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 88 (1), σελ. 13-30.

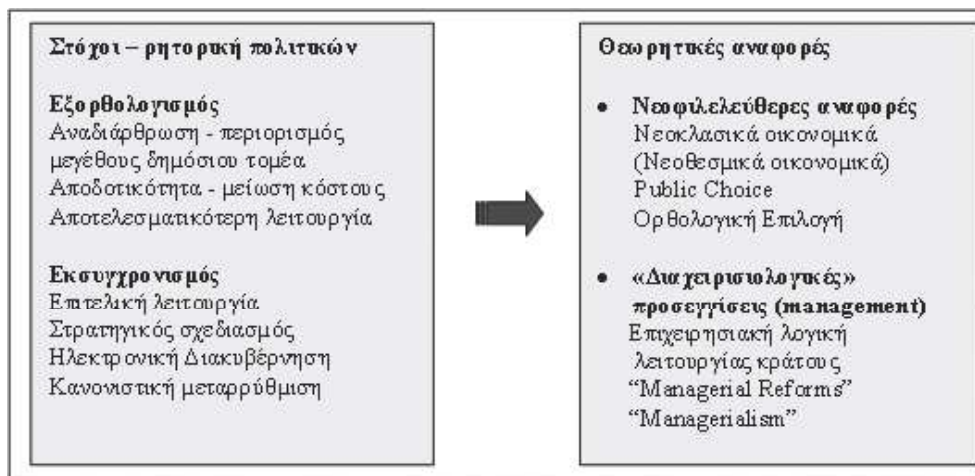
9 Niskanen, W.A. (1979), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton' Niskanen, W.A. (2008), *Reflections of a Political Economist: Selected Articles on Government Policies and Political Processes*, Washington: Cato Institute.

10 Tullock, G. Seldon, A. and Brady, G.L. (2002), *Government Failure: A Primer in Public Choice*, Washington: Cato Institute (σχετ.: part I).

11 Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*, Oxford: Basil Blackwell.

Δημόσιου Μάνατζμεντ¹² που προτείνουν την ενίσχυση της «επιτελικής-στρατηγικής» λειτουργίας του κράτους. Στην πλειοψηφία των εισηγούμενων ρυθμίσεων, οι διοικητικές λειτουργίες προσεγγίζονται σε πρακτικό και ιδεολογικά ουδέτερο πλαίσιο, το οποίο εστιάζει κυρίως στις εκροές του συστήματος. Ωστόσο, παρά τη φαινομενική απουσία ενός (επίσημου) πόλου ιδεολογικής αναφοράς και την έμφαση στο τεχνικό σκέλος των ρυθμίσεων, ο χαρακτήρας των αλλαγών στη δημόσια διοίκηση διέπεται από σαφώς νεοφιλελεύθερες καταβολές. Στο πλαίσιο 1 παρουσιάζεται η γενική στοχοθεσία των πολιτικών και οι βασικές θεωρητικές αναφορές.

Πλαίσιο 1:
ΣΤΟΧΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ



1.2 Διοικητικές Δομές

Οι παρεμβάσεις στις δομές της κεντρικής διοίκησης είχαν ως επίκεντρο τον περιορισμό του μεγέθους και τη λειτουργικότερη αναδιάρθρωση των μονάδων του κρατικού μηχανισμού. Βασικά μέτρα αποτέλεσαν οι καταργήσεις και συγχωνεύσεις φορέων και υπηρεσιών όλων των επιπέδων και η συνολική καταγραφή και αναθεώρηση της αρχιτεκτονικής των διοικητικών δομών. Στις σημαντικές παρεμβάσεις περιλαμβάνονται η κατάρτιση νέων οργανισμών για τα Υπουργεία και η εσωτερική αναδιο-

12 Hood, C. (1991), A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69 (1), σελ. 3–19· Osborne, D., and Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government*, Reading, Mass.: Addison-Wesley· Lane, J.-E. (2000), *New Public Management*, London: Routledge· Barzelay, M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press· Pollitt, C., Thiel, S.V., and Homburg, V. (2007) (eds), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

γάνωση των υπηρεσιών μέσω της καταγραφής και αξιολόγησης των διοικητικών δομών, οι οποίες αριθμητικά σημείωσαν μείωση¹³. Παράλληλα, δημιουργήθηκαν νέες (οιονεί αυτοτελείς) μονάδες συντονισμού ή καθ' ύλην αρμοδιότητας σε ανώτερο και μέσο επίπεδο διοίκησης και δόθηκε έμφαση στην ενίσχυση των μονάδων οικονομικής διαχείρισης των φορέων του κεντρικού κράτους. Οι πολιτικές επηρέασαν επίσης τη θέση και τη σχετική ισχύ των κεντρικών δομών, με σαφή αναβάθμιση του ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών και του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Τα παραπάνω μέτρα βρίσκουν εν μέρει αναφορά σε θεωρητικά σχήματα από τα πεδία της πολιτικής οικονομίας και της διοικητικής επιστήμης. Ο στόχος περιορισμού του πεδίου παρέμβασης του κράτους εμφανίζει ομοιότητες με την επιχειρηματολογία του «λιγότερου κράτους», όπως διατυπώνεται στις ευρύτερες υποθέσεις των Νεοθεσμικών Οικονομικών και τις πιέσεις συναφών ρευμάτων πολιτικής σκέψης¹⁴. Συναφές είναι το σχήμα του μικρού, ευέλικτου και επιτελικού κράτους, ως στοιχείο των διαχειρισιολογικών προσεγγίσεων, στο οποίο παραπέμπουν οι επίσημοι στόχοι αναδιάρθρωσης για την ενδυνάμωση του «στρατηγικού» και «εποπτικού» ρόλου της κεντρικής διοίκησης¹⁵. Από τη σκοπιά της σχολής της Δημόσιας Επιλογής¹⁶, κοινά σημεία με τη ρητορική των μνημονιακών μέτρων εμφανίζονται στην κριτική περί διόγκωσης των κρατικών λειτουργιών, της τάσης αύξησης του κόστους λειτουργίας της διοίκησης και των φαινομένων υπονόμευσης του γενικού συμφέροντος από επιμέρους αιτήματα. Ωστόσο, σημείο διαφοροποίησης της πρακτικής από τα στοιχεία των θεωρητικών τάσεων αποτελεί η αφετηρία των πολιτικών, η οποία στην περίπτωση της Ελλάδας παραπέμπει σαφώς στη δημοσιονομική πίεση και μεταφράζεται αντίστοιχα σε δημοσιονομικό όφελος, χωρίς να απορρέει από κάποιο συγκροτημένο υπόδειγμα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης.

Η έλλειψη θεωρητικού προσανατολισμού αντανακλάται τόσο στον τρόπο εφαρμογής όσο και στα πρακτικά αποτελέσματα των πολιτικών. Παρότι το μέγεθος του κράτους μειώθηκε, οι συγχωνεύσεις δομών δεν φαίνεται να ακολούθησαν κάποιο συνολικό σχέδιο αναδιάρθρωσης και το κριτήριο ήταν μάλλον «χωροταξικής» παρά

13 Η μείωση στις κεντρικές δομές ήταν κατά μέσο όρο 36% βάσει στοιχείων του ΥΔΜΗΔ (βλ. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Νέοι Οργανισμοί Υπουργείων*, Απρίλιος 2014).

14 Rutherford, M. (1994), *Institutions in Economics - The Old and the New Institutionalism*, ό.π. Wright, V. (1994), *Industrial Privatization in Western Europe. Pressures, Problems and Paradoxes*, σε Wright, V. (ed), *Privatizations in Western Europe. Pressures, Problems and Paradoxes*, London: Pinter Publishers, σελ. 1-43.

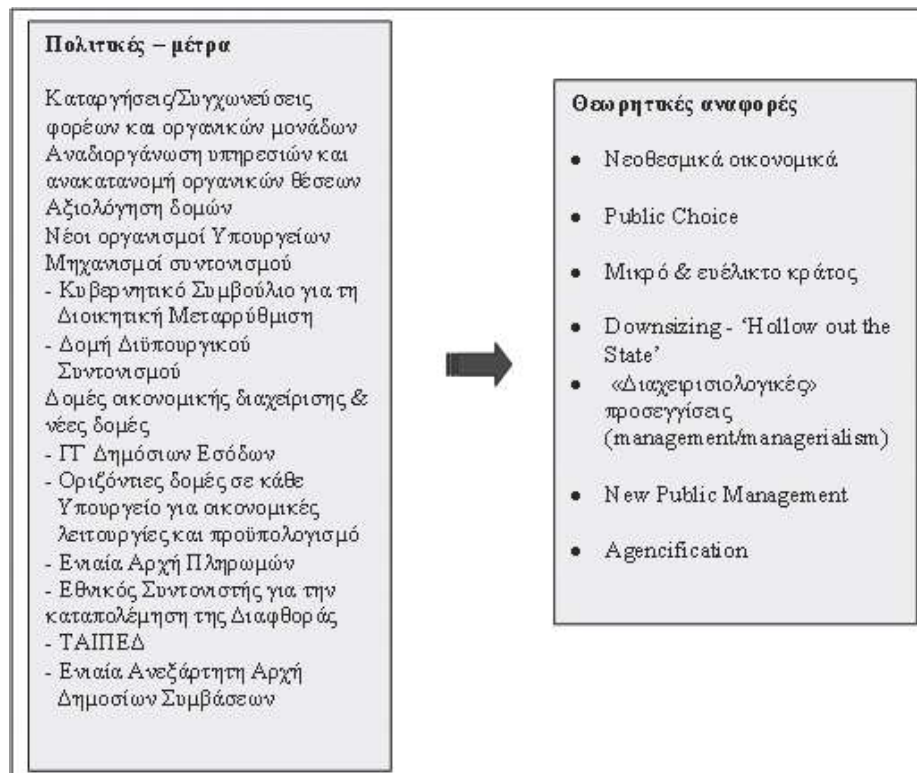
15 ΥΔΜΗΔ, *Νέοι Οργανισμοί Υπουργείων*, ό.π.

16 Tullock et al. (2002), *Government Failure: A Primer in Public Choice*, ό.π.

λειτουργικής φύσης¹⁷. Επίσης, οι αλλαγές σε πολλές περιπτώσεις περιορίστηκαν σε επιφανειακές προσαρμογές προκειμένου να παρουσιαστεί ποσοτική συμμόρφωση με τους διαρθρωτικούς στόχους, ενώ η νομική ενσωμάτωση των ρυθμίσεων δεν επηρέασε ανάλογα την ουσιαστική συγκρότηση του διοικητικού μηχανισμού. Επιπλέον, παρατηρήθηκαν αντίρροπες τάσεις στη γενική κατεύθυνση περιορισμού του δημόσιου τομέα με τη δημιουργία νέων δομών¹⁸, οι οποίες προστέθηκαν και επιβάρυναν το ήδη πληθωρικό διοικητικό σχήμα. Το πλαίσιο 2 περιλαμβάνει μια συνοπτική αποτύπωση των βασικών παρεμβάσεων σε επίπεδο διοικητικών δομών και των συναφών θεωρητικών αναφορών.

Πλαίσιο 2.

ΔΟΜΕΣ: ΒΑΣΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ



17 Για παράδειγμα οι συγχωνεύσεις των ΔΟΥ και των δημόσιων σχολείων, ήταν πρακτικά κτηριακή συγχώνευση/μεταστέγαση.

18 Ενδεικτικά: οι μηχανισμοί και τα σώματα οικονομικής διαχείρισης και ελέγχου, όργανα συντονισμού του κυβερνητικού έργου, συμβούλια αξιολόγησης, το ΤΑΙΠΕΔ, η Ενιαία Αρχή Πληρωμών, ο Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, κ.ά.

1.3. Λειτουργίες - Διαδικασίες

Οι στόχοι των πολιτικών για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης εστίασαν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, στην παροχή καλύτερων υπηρεσιών προς τους πολίτες και στη βελτίωση της ικανότητας υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών. Συναρτήσε των διαθέσιμων (περιορισμένων) πόρων, η περιστολή των δαπανών και των λειτουργικών εξόδων ήταν και σε αυτήν την περίπτωση η κεντρική παράμετρος προσδιορισμού των μέτρων. Στρατηγικό άξονα αποτέλεσε η ενίσχυση της οργανωτικής, επιτελικής και επιχειρησιακής ικανότητας του διοικητικού μηχανισμού¹⁹. Οι γενικές κατευθύνσεις συμπεριέλαβαν τη λειτουργική αξιολόγηση της κεντρικής διοίκησης, τη βελτίωση του συντονισμού και του στρατηγικού σχεδιασμού και τον εξορθολογισμό των οικονομικών λειτουργιών. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στη μείωση της μισθολογικής δαπάνης και στην επαναξιολόγηση των διοικητικών διαδικασιών και αρμοδιοτήτων. Επιμέρους πεδία παρέμβασης αποτέλεσαν η επέκταση και αξιοποίηση των εφαρμογών ηλεκτρονικών τεχνολογιών, η απλούστευση των διαδικασιών, η καλύτερη νομοθέτηση, η αλλαγή του πλαισίου δημόσιων προμηθειών, η εκχώρηση περιφερειακών δραστηριοτήτων στον ιδιωτικό τομέα και μέτρα προς την ενίσχυση της διαφάνειας της λειτουργίας της διοίκησης, όπως η θέσπιση της υποχρεωτικής ανάρτησης των αποφάσεων στο διαδίκτυο και η δημοσιοποίηση των στοιχείων του προσωπικού.

Συναρτήσε των θεωρητικών μοντέλων, τα μέτρα εμφανίζουν κοινή αναφορά με ορισμένες αρχές από το χώρο του Μάνατζμεντ και το ρεύμα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), κυρίως ως προς την παράμετρο αναγωγής της απόδοσης της διοίκησης σε όρους εισροών/εκροών. Συναφώς, η εξοικονόμηση πόρων και η αποδοτική λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού βρίσκει αναφορά στις παραδοχές των Νεοκλασικών οικονομικών υποδειγμάτων, ενώ σημεία συσχέτισης υπάρχουν και με παλαιότερα υποδείγματα προσέγγισης του κρατικού μηχανισμού τα οποία εστιάζουν στον τεχνοκρατικό χαρακτήρα των μεθόδων διοίκησης²⁰. Οι επιμέρους παρεμβάσεις ενσωματώνουν, επίσης, στοιχεία από τα υποδείγματα Καλής Διακυβέρνησης²¹

19 *Memorandums of Economic and Financial Policies και Memorandums of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* (2010 - 2013): Μνημόνιο Συνεργασίας για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (Ελλάδα-Γαλλία, Task Force for Greece), Ιανουάριος 2012. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020» & Σχέδιο Δράσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης*, Απρίλιος 2014.

20 Waldo, D. (1948), *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York: The Ronald Press Company.

21 European Commission (2014), *Promoting Good Governance*, European Social Fund thematic paper, Luxembourg: Publications Office of the European Union. The Independent Commission for Good Governance (2004), *The Good Governance Standard for Public Services*

(διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδοσία, αποδοτική αξιοποίηση των πόρων) και από τις σύγχρονες προσεγγίσεις του πεδίου της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης²². Τέλος, η ρητορική των σχέσεων κράτους-πολιτών βρίσκει εν μέρει αναφορά στα υποδείγματα του Νεο-Βεμπεριανού Κράτους²³ και του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, από την σκοπιά της επικαλούμενης έμφασης στα αποτελέσματα και την ικανοποίηση των αποδεκτών της διοικητικής δράσης.

Σε πρακτικό επίπεδο, τα μέτρα επέφεραν βελτιωτικές αλλαγές σε πεδία που αφορούσαν κατά βάση εσωτερικές λειτουργίες της διοίκησης (διαδικασίες προμηθειών, μισθοδοσία, νομοθέτηση, κ.λπ.). Η γενική επιταγή για βελτίωση της ικανότητας εφαρμογής των πολιτικών και της ποιότητας των (εξωτερικών) υπηρεσιών προς τον πολίτη κρίνεται αμφίβολο ότι ικανοποιήθηκε. Ο στόχος και τα κριτήρια εφαρμογής των παρεμβάσεων ήταν προσανατολισμένα στην επίτευξη δημοσιονομικού οφέλους, παρά στις διαρθρωτικές αδυναμίες της διοίκησης²⁴. Βελτίωση σημειώθηκε ως προς τη μείωση του μισθολογικού και λειτουργικού κόστους και την αυστηρότερη παρακολούθηση των δαπανών²⁵. Θετικό σημείο αποτελεί επίσης η αξιοποίηση των ΤΠΕ και η ενίσχυση της διαφάνειας (πρόγραμμα Διαύγεια), παρότι ο τρόπος εφαρμογής απέχει από τις προϋποθέσεις ουσιαστικής λογοδοσίας της διοίκησης. Περαιτέρω, μεγάλο μέρος των ρυθμίσεων εφαρμόστηκε με επιφανειακό και αποσπασματικό τρόπο, αποδυναμώνοντας την (όποια) θετική επίδραση θα μπορούσαν να έχουν. Για παράδειγμα, η καταγραφή των αρμοδιοτήτων και των λειτουργιών της κεντρικής διοίκησης εμφανίζει καθυστερήσεις και ασυνέχεια με τη διαδικασία εξορθολογισμού ή/και της απλούστευσής τους. Σε αρκετές δε περιπτώσεις, ο περιορισμός των αρμοδιοτήτων και των πόρων της διοικητικής δράσης οδήγησαν σε σαφή υποβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Στο πλαίσιο 3 συνοψίζονται τα βασικά πεδία παρέμβασης με τις αντίστοιχες θεωρητικές αναφορές.

in Public Services, OPM and CIPFA, London: Hackney Press Ltd. 'Agere, S. (2000), *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*, London: Commonwealth Secretariat.

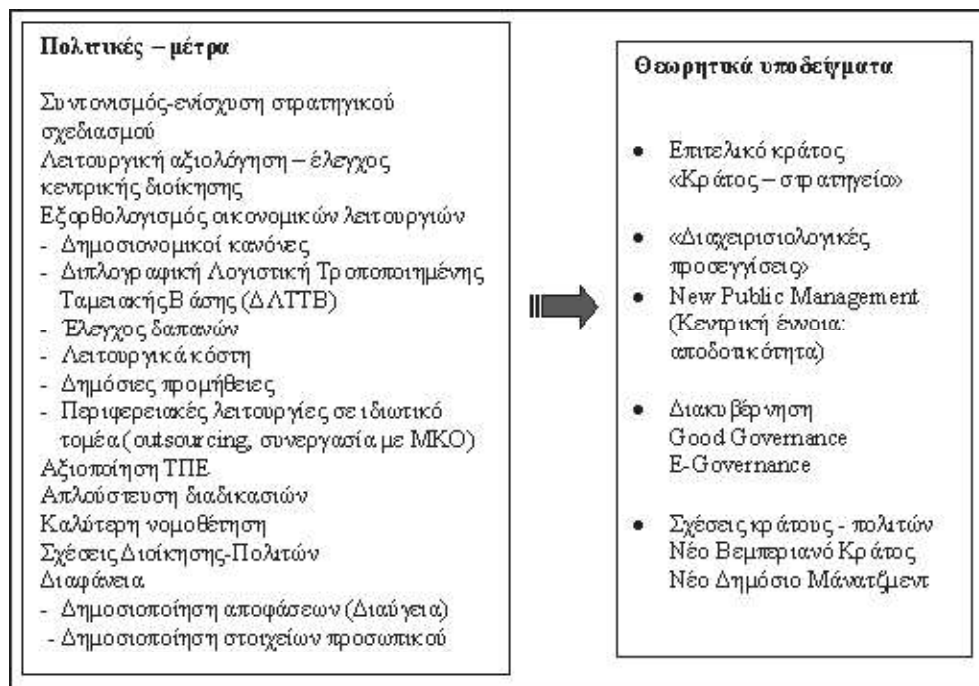
22 Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006), *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*, Oxford University Press, Oxford, UK.

23 Lynn, L., (2008), What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1 (2), σελ. 17–30· Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform. A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford: Oxford University Press.

24 Ladi, S. (2014), Austerity Politics and Administrative Reform: The Eurozone crisis and its Impact upon Greek Public Administration, *Comparative European Politics*, 12 (2), σελ. 184–208.

25 Το κόστος μισθοδοσίας την τετραετία 2009–2013 μειώθηκε από 24,5 στα 16 δις ευρώ (βλ. Ομιλία Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ολομέλεια της Βουλής, 10.11.2013).

Πλαίσιο 3:
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ-ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ:
ΠΕΔΙΑ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ & ΘΕΩΡΗΤΙΚΑ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΑ



1.4. Ανθρώπινο Δυναμικό

Το ανθρώπινο δυναμικό της διοίκησης αποτέλεσε διακριτό πεδίο παρεμβάσεων των μνημονιακών πολιτικών. Ως βασικοί στόχοι τέθηκαν η μείωση του αριθμού των δημόσιων υπαλλήλων και η αναθεώρηση των όρων απασχόλησης, αμοιβής και σταδιοδρομίας. Δέσμευση των δανειακών συμφωνιών ήταν ο δραστικός περιορισμός του προσωπικού, μέσω της εφαρμογής αυστηρών ποσοστώςσεων αποχωρήσεων/προσλήψεων (5:1 και 10:1) και της εισαγωγής μηχανισμών σταδιακής εξόδου από τον δημόσιο τομέα, όπως η εφεδρεία και η διαθεσιμότητα. Παράλληλα, θεσπίστηκε ένα νέο σύστημα βαθμολογικής κατάταξης και μισθολογικής εξέλιξης, αναδιοργανώθηκαν οι διαδικασίες προσλήψεων, μειώθηκαν οι επιπλέον αμοιβές και τα επιδόματα, αυξήθηκε το ωράριο εργασίας και μέρος του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης ανακατανεμήθηκε στις υπηρεσίες μέσω του προγράμματος κινητικότητας. Οι αλλαγές επηρέασαν, επίσης, το σύστημα αξιολόγησης²⁶ και τις διαδικασίες υπηρεσιακής

²⁶ Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της εισαγωγής του μέτρου της ex ante ποσόστωσης ως προς την τελική απόδοση στην αξιολόγηση των δημόσιων υπαλλήλων (Ν. 4250/2014).

εξέλιξης, μεταθέτοντας τυπικά το βάρος στην απόδοση της εργασίας, με στόχο την υιοθέτηση μεθόδων μέτρησης αυτής βάσει συγκεκριμένων στόχων. Επιμέρους αλλαγές υπέστησαν οι κανόνες πειθαρχικού των δημόσιων υπαλλήλων, εισάγοντας αυστηρότερους κανόνες και περιορισμούς κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Ο χαρακτήρας των μέτρων συσχετίζεται θεωρητικά με μοντέλα προσανατολισμένα στις αρχές της αγοράς και τις τεχνικές διοίκησης του ιδιωτικού τομέα. Οι ρυθμίσεις εστιάζουν στη μέτρηση της απόδοσης και στην επίτευξη στόχων, παραπέμποντας σε βασικές υποθέσεις των διαχειριστιολογικών προσεγγίσεων, όπως εντοπίζονται στον χώρο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Συνολικά, η διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού προσεγγίζεται σε σαφώς διαφορετικό πλαίσιο από τα χαρακτηριστικά που προσέλαβε το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα την περίοδο της Μεταπολίτευσης, καθώς αμφισβητούνται κεντρικές έννοιες, όπως η μονιμότητα, η παράμετρος χρόνος ως κριτήριο βαθμολογικής και μισθολογικής εξέλιξης και τα κίνητρα απόδοσης. Εμφανής είναι η τάση μετακίνησης των διοικητικών πρακτικών προς τον ιδιωτικό τομέα, χαρακτηριστική εκδήλωση της οποίας αποτελεί η δρομολογούμενη εμπλοκή στελεχών από την αγορά στις διαδικασίες αξιολόγησης. Παράλληλα, η λογική των μέτρων ενσωματώνει εν μέρει στοιχεία των κλασικών υποδειγμάτων. Η βαρύτητα που θεωρητικά αποδίδεται στα τυπικά προσόντα και την κατάρτιση των υπαλλήλων συνδέεται με την αρχή του επαγγελματικού χαρακτήρα της διοίκησης, η οποία εντοπίζεται στη Βεμπεριανή γραφειοκρατία²⁷ και εμπλουτισμένη σε νεότερες εκδοχές του μοντέλου, όπως το υπόδειγμα του Νεο-Βεμπεριανού Κράτους. Η επικαλούμενη αρχή της αξιοκρατίας βάσει προσόντων εμφανίζει, επίσης, ορισμένη συνάφεια με αυτά τα μοντέλα, ωστόσο τα στοιχεία της κουλτούρας της δημόσιας υπηρεσίας²⁸ είναι γενικώς αδύναμα, αν όχι ανύπαρκτα.

Στο στάδιο της υλοποίησης των πολιτικών, η ενσωμάτωση των μέτρων εμφανίζει αποκλίσεις με τις θεωρητικές αναφορές, αλλά και με τις θεσμικές προδιαγραφές τους. Τα ορατά αποτελέσματα αφορούν κατά βάση οριακές αλλαγές, κυρίως ποσοτικού χαρακτήρα, ενώ οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις εφαρμόστηκαν μερικώς ή/και δεν πρόλαβαν να εφαρμοστούν εξαιτίας των αλληπάλληλων αλλαγών του ρυθμιστικού πλαισίου. Παρότι στη ρητορική των μεταρρυθμίσεων εντοπίζεται μια επίφαση στρατηγικού σχεδιασμού, στην πράξη είναι αμφίβολο ότι τα μέτρα διέπονταν από μια ενιαία λογική για το προσωπικό της διοίκησης. Ο αριθμός των δημόσιων υπαλλήλων μειώθηκε²⁹, ωστόσο οι αποχωρήσεις αφορούσαν επιλεκτικές καταργήσεις κλάδων

27 Weber, M. (1946), *Essays in Sociology (VIII Bureaucracy)*, New York: Oxford University Press.

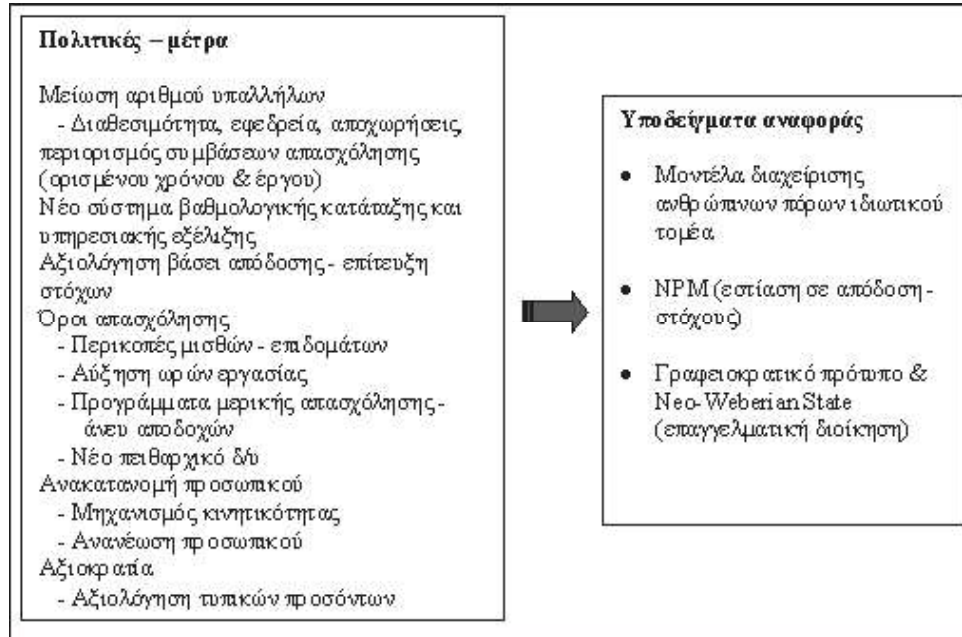
28 Rouban, L. (1995), *The Civil Service Culture and Administrative Reform*, σε: Peters, B.G., Savoie, D.J. (eds), *Governance in a Changing Environment*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

29 Την τετραετία 2009-2013 ο αριθμός των δημόσιων υπαλλήλων μειώθηκε από 950.000

και θέσεων και περιφερειακές λειτουργίες³⁰, με κριτήριο τον απαιτούμενο αριθμό απολύσεων για την εκταμίευση των δόσεων. Το πρόγραμμα διαθεσιμότητας-κινητικότητας δεν αποτέλεσε εργαλείο ουσιαστικής αξιολόγησης και ανακατανομής του προσωπικού, και εν πολλοίς χρησιμοποιήθηκε προσχηματικά, με στόχο την αποφυγή πραγματοποίησης άμεσων απολύσεων. Περαιτέρω, υπήρξαν εξαιρέσεις από τις γενικές ρυθμίσεις³¹, ενώ η θεωρητική έμφαση στην έννοια της αξιοκρατίας είναι μάλλον ασαφές πώς κατοχυρώθηκε πρακτικά στις ρυθμίσεις του συστήματος υπηρεσιακής αξιολόγησης και εξέλιξης. Τα μέτρα είχαν, επίσης, σε αρκετές περιπτώσεις εμφανή αρνητικό αντίκτυπο στη λειτουργία των διοικητικών μονάδων, καθώς η μείωση των υπαλλήλων οδήγησε σε υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Στο πλαίσιο 4 εμφανίζονται τα βασικά μέτρα και η διασύνδεσή τους με τις αναφορές του θεωρητικού πεδίου.

Πλαίσιο 4:

ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ: ΒΑΣΙΚΑ ΜΕΤΡΑ & ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ



σε 700.000 (βλ. Ομιλία Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ολομέλεια της Βουλής, 10.11.2013).

30 Για παράδειγμα, δημοτική αστυνομία, σχολικοί φύλακες, οδηγοί, καθαρίστριες, ειδικότητες καθηγητών τεχνικών λυκείων κ.ά.

31 Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εισαγωγή του ενιαίου μισθολογίου, όπου ο γενικός κανόνας αλλοιώθηκε από την πρακτική μεμονωμένων προβλέψεων εξαιρέσεων κλάδων και κατηγοριών υπαλλήλων.

2. Η Επίπτωση των Μνημονιακών Πολιτικών και το Ελληνικό Υπόδειγμα

Βάσει της καταγραφής των μετασχηματισμών σε επίπεδο δομών, λειτουργιών και ανθρώπινου δυναμικού της κεντρικής διοίκησης, τα ερωτήματα που τέθηκαν στην αρχή του κειμένου δύνανται να προσεγγιστούν στη συνέχεια με συνθετικό τρόπο. Το πρώτο ζήτημα αφορά το βαθμό συσχέτισης των μνημονιακών πολιτικών με τα θεωρητικά μοντέλα οργάνωσης και μεταρρύθμισης του κράτους. Το δεύτερο διαπραγματεύεται τα πρακτικά αποτελέσματα των μέτρων σε όρους μεταβολής του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας του ελληνικού διοικητικού συστήματος, αναζητώντας ενδείξεις αλλαγής και σημεία αδράνειας του υφιστάμενου παραδείγματος.

2.1 Η Επίδραση των Θεωρητικών Μοντέλων

Γενική διαπίστωση από τη μέχρι τώρα πορεία εφαρμογής των διοικητικών μέτρων της περιόδου της οικονομικής κρίσης αποτελεί το ότι το πρόγραμμα που υιοθετήθηκε στην Ελλάδα δεν στηρίχθηκε σε κάποιο κυρίαρχο θεωρητικό μοντέλο μεταρρύθμισης. Κοινά σημεία αναφοράς εντοπίζονται με ρεύματα από την Οικονομική Επιστήμη και τον χώρο του Μάνατζμεντ, ωστόσο τα στοιχεία των υποδειγμάτων ενσωματώθηκαν κυρίως σε επίπεδο ρητορικής και σε μικρότερο βαθμό στην πρακτική εφαρμογή των μέτρων. Οι ρυθμίσεις, παρότι φαινομενικά εμφανίζονται ιδεολογικά ουδέτερες, πρακτικά παραπέμπουν στη οικονομικά νεοφιλελεύθερη αντίληψη για τον ρόλο και τη λειτουργία του κράτους. Οι κυρίαρχες αξίες εστιάζουν σε αρχές οικονομικού και διαχειριστικού τύπου, όπως η απόδοση και η αποτελεσματικότητα, ενώ παράλληλα παρατηρείται υποχώρηση παραδοσιακών κοινωνικών-πολιτικών αξιών, όπως η δημοκρατική νομιμοποίηση και η λογοδοσία της διοίκησης. Η εφαρμογή των μέτρων διέπεται από τεχνοκρατική λογική, ενώ το ζήτημα της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης προσεγγίστηκε συναρτήσει των συνθηκών και των περιορισμών που δημιούργησε η δημοσιονομική πίεση. Συναφώς, ο χαρακτήρας των πολιτικών διαμορφώθηκε ως απάντηση στην εκδήλωση της κρίσης (*reactive*), και όχι σε προληπτικό πλαίσιο (*proactive*)³².

Συνολικά, ο διοικητικός μηχανισμός ακόμα εμφανίζει υψηλό βαθμό ιδιοτυπίας και απέχει, χρονικά και ουσιαστικά, από τις σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη. Η ενσωμάτωση στοιχείων θεωρητικών υποδειγμάτων είναι περιορισμένη, ενώ στις περιπτώσεις που υφίσταται, εμφανίζεται με μερικό και αποσπασματικό τρόπο και αποκλίνει σημαντικά από τα ιδεοτυπικά χαρακτηριστικά τους. Επιμέρους διαφοροποιήσεις εντοπίστηκαν ως προς τον βαθμό συσχέτισης των μεταβολών του διοικητικού συστήματος με το θεωρητικό πλαίσιο στα τρία επίπεδα διερεύνησης. Οι παρεμβάσεις στις δομές και το ανθρώπινο δυναμικό εμφανίζουν υψηλότερη συνάφεια με διαχειριστολογικού τύπου μοντέλα, ενώ οι αλλαγές στις λειτουργίες της διοίκησης συνδυάζουν αναφορές από τα πεδία της Οικονομίας και του Μάνατζμεντ με τις θεωρίες Διακυβέρ-

32 Σπανού Κ., Ομιλία σε Συνέδριο «Ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη στα 15 χρόνια λειτουργίας του», 12 - 13 Νοεμβρίου 2013, Αθήνα.

νησης. Κοινές σημεία εμφανίζονται, επίσης, με ορισμένες παραδοχές παραδοσιακών μοντέλων της αγγλοσαξονικής παράδοσης, όσον αφορά την προσέγγιση του διοικητικού μηχανισμού σε όρους μάνατζμεντ, με έμφαση στα παραγόμενα αποτελέσματα («results over process») και την αποτελεσματική υλοποίηση των πολιτικών³³. Ωστόσο, η ελλιπής ενσωμάτωση των μέτρων θέτει υπό αμφισβήτηση την ικανότητα προσαρμογής και τις δυνατότητες αφομοίωσης των θεωρητικών εργαλείων από τα ιδιαίτερα θεσμικά χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Συναρτήσει των εμπειρικών ευρημάτων, η ύπαρξη ενός συγκροτημένου διοικητικού παραδείγματος είναι μάλλον αμφίβολη, όπως και ενός συνεκτικού μοντέλου διοικητικής μεταρρύθμισης με αναφορά τα παραδεδομένα θεωρητικά ρεύματα. Παρότι το ελληνικό διοικητικό σύστημα συγκροτήθηκε εν πολλοίς στη βάση της Ναπολεόντιας παράδοσης των λατινικών χωρών³⁴ και του γραφειοκρατικού προτύπου, εμφανίζονται αποκλίσεις από τις θεωρητικές προδιαγραφές, ενώ τα χαρακτηριστικά του εμφανίζουν διττή ιδιαιτερότητα. Αφενός βρίσκονται στο επίκεντρο αλληπάλληλων προσπαθειών εξορθολογισμού και εκσυγχρονισμού, αφετέρου εμφανίζουν διαχρονικά αξιοσημείωτη αντίσταση σε αυτές τις πιέσεις, με αποτέλεσμα να προσδιορίζονται εν πολλοίς υπό την αντίστροφη οπτική των αδυναμιών και των στρεβλώσεων στην εφαρμογή των θεσμικών προβλέψεων. Η νομική και πρακτική συγκρότηση της ελληνικής διοίκησης φαίνεται επίσης αρκετά παρωχημένη σε σχέση με τις θεωρητικές εξελίξεις και τις διεθνείς πρακτικές, αλλά και τη διαδικασία της ευρωπαϊκής σύγκλισης³⁵. Ενδεικτική είναι η αδύναμη επίδραση υποδειγμάτων που αναπροσδιορίζουν τη σχέση κράτους-κοινωνίας-αγοράς συνδυάζοντας στοιχεία της παραδοσιακής γραφειοκρατίας και της αγοράς σε πιο πλουραλιστικά μοντέλα, όπως οι θεωρίες Δικτύων³⁶, η Νέα Δημόσια Διακυ-

33 Wilson, W. (1953), *The Study of Administration*, σε: Waldo, D.(επ.), *Ideas and Issues in Public Administration*, New York: Mc Graw Hill Book, Co., Inc., σελ. 65-75· Peters, B.G. and Wright, V. (1996), *Public Policy and Administration, Old and New*, in R.E. Goodin and H-D. Klingemann (ed.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, σελ. 628 – 641.

34 Ongaro, E. (2010), *The Napoleonic Administrative Tradition and Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain*, σε Painter, M. and Peters, G. B. (eds.), *Tradition and Public Administration*, ό.π.· Ongaro, E. (2008), *Introduction: The Reform of Public Management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain*, *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), σελ. 101 - 117· Ongaro, E. (2009), *Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham: Edward Elgar.

35 Tsekos, Th. (2013), *La Convergence Administrative Européenne et l' Administration Publique Grecque*, σε (Collectif) : *Penser la Science Administrative dans la Post-Modernité, Mélanges en l'honneur du Professeur Jacques Chevallier*, Paris: L.G.D.J, σελ. 365-376.

36 Smith, M. (1997), *Policy Networks*, σε M. Hill (ed.), *The Policy Process: A Reader*, London: Prentice Hall, 2nd ed., σελ. 76-86· Yung, T. (2010), *Policy Networks: Theory and Practice*, σε Osborne, S. P. (ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Oxon: Routledge, σελ. 351-364.

βέρνηση³⁷, το μοντέλο της Δημόσιας Αξίας³⁸, η Νέα Δημόσια Υπηρεσία³⁹ και οι εκδοχές των Νεο-Βεμπεριανών μοντέλων⁴⁰. Στις πολιτικές της μνημονιακής περιόδου, εμφανώς απούσες είναι, επίσης, οι αξιακές παράμετροι των κλασικών υποδειγμάτων, κυρίως οι ηθικές παραδοχές της Δημόσιας Υπηρεσίας⁴¹, έλλειψη η οποία τείνει να ενισχύει άλλου είδους διοικητικές παθογένειες⁴². Στον πίνακα 1 συνοψίζονται τα βασικά χαρακτηριστικά και οι παρεμβάσεις των Μνημονίων στο πεδίο της κεντρικής διοίκησης.

Πίνακας 1:

ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ

	ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	ΣΤΟΧΟΙ – ΜΕΤΡΑ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ
Γενικά Χαρακτηριστικά	Λατινική - Ναπολεόντια παράδοση Διευρυμένο κρατικό σχήμα Απελώς συγκροτημένη γραφειοκρατία Ιδεολογία - Πολιτικοποίηση	Αγγλοσαξωνική παράδοση Μικρότερο – Επιτελικό κράτος Εξορθολογισμός, οικονομία, απόδοση Τεχνοκρατική προσέγγιση κράτους
Δομές	Ιεραρχία - Συγκεντρωτισμός Εκτεταμένη διάφθορα Κατακερματισμός	Συρρίκνωση μεγέθους Καταργήσεις – Συγχωνεύσεις φορέων Ανασχεδιασμός δομών
Αετιουργίες	Έμφαση σε διαδικασίες Τυποποίηση - Φορμαλισμός Πολυπλοκότητα - Επικαλύψεις Εσωστρέφεια	Έμφαση σε αποτελέσματα Εξορθολογισμός, Απλοποίηση Συντονισμός Διαφάνεια, ΤΠΕ Εκχώρηση λειτουργιών σε ιδιωτ. τομέα
Ανθρώπινο Δυναμικό	Μισολογία Βαθμολογική – Μισθολογική εξέλιξη βάσει χρόνου υπηρεσίας Απουσία περιγραφών θέσεων και καθηκόντων Ενιαίο σύστημα προσδιορισμού αμοιβής	Πιο ευέλικτες εργασιακές σχέσεις Σύνδεση βαθμού - αμοιβής Αξιολόγηση βάσει στόχων - απόδοσης Μείωση μεγέθους (απολύσεις) & κόστους (ενιαίο μισθολόγιο) Κινητικότητα

Πηγή: Επεξεργασία συγγραφέων

37 Osborne, S.P. (2010), Introduction – The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?, σε Osborne, S.P. (ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, New York: Routledge, σελ. 1-16.

38 Moore, M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

39 Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B. (2007), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk, NY, σελ. 5-12· Denhardt J.V. and Denhardt R.B (2000), *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, *Public Administration Review*, 60 (6), σελ. 549-559.

40 Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform*, ό.π.· Peters, G. (2003), Dismantling and Rebuilding the Weberian State, in Hayward J., Menon A. (eds), *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, σελ. 113-127.

41 Stoffaës, Ch. (1995), *Services Publics, Question d'Avenir*, Paris: Odile Jacob· Chevalier, J. (2005), *Le Service Public*, Paris: Presses Universitaires de France.

42 Argyriades, D. (2006), Good Governance, Professionalism, Ethics and Responsibility, *International Review of Administrative Sciences*, 72 (2), σελ. 155-170.

2.2 Αποτίμηση Πολιτικών: Ενδείξεις Αλλαγής και Αδράνειας

Τα μέτρα που υιοθετήθηκαν την περίοδο της οικονομικής κρίσης επέφεραν διαφορετικής φύσης και έντασης μεταβολές στον κεντρικό διοικητικό μηχανισμό. Ωστόσο, οι εν λόγω μετασχηματισμοί είναι μάλλον αμφίβολο ότι ανταποκρίνονται στο σχήμα της *μεταρρύθμισης* υπό την έννοια ενός οργανωμένου και συνεκτικού προγράμματος αναθεώρησης των στοιχείων ενός πεδίου πολιτικής. Η ορολογία που επένδυσε τα μέτρα εμφανίζεται συχνά όχι μόνο ανακριβής σε σχέση με το πρακτικό περιεχόμενό τους, αλλά και αποσυνδεδεμένη από τη θεωρητική νοηματοδότησή της. Το μεγαλύτερο μέρος των παρεμβάσεων αφορούσε αναπροσαρμογές μικρο και μέσο επιπέδου (α' και β' τάξης), ήτοι αντιμετώπιση προβλημάτων και διαχείριση αλλαγών, και όχι μεταβολές μεγάλου εύρους και πολυπλοκότητας⁴³. Αντίστοιχη διαφοροποίηση παρατηρείται στα στάδια της πολιτικής διαδικασίας. Η ρητορική των μέτρων παραπέμπει σε ορθολογικού τύπου μεταρρυθμίσεις, ο θεσμικός σχεδιασμός σε αυξητικούς μετασχηματισμούς, και τα τελικά αποτελέσματα σε οριακές αλλαγές ή/και αδράνεια. Αξιοσημείωτη αντίφαση αποτελεί το ό,τι, ενώ ως κυρίαρχη τάση προτάσσεται η «μεταρρύθμιση» του παλαιού προτύπου, ουσιαστικά μεγάλο μέρος των πολιτικών αφορούν την αποκατάσταση παραδοσιακών αξιών του γραφειοκρατικού μοντέλου, οι οποίες, ενώ υπήρχαν ως θεσμικές προβλέψεις, ποτέ δεν εφαρμόστηκαν ολοκληρωμένα⁴⁴.

Περαιτέρω, παρατηρείται διαφοροποίηση ως προς τον πρακτικό αντίκτυπο και την έκταση των αλλαγών, με υψηλότερου βαθμού προσαρμογές σε επίπεδο δομών και ανθρώπινου δυναμικού και χαμηλότερης έντασης μεταβολές σε επίπεδο αλλαγής λειτουργιών και αρμοδιοτήτων. Εμφανή αποτελέσματα εντοπίζονται μέχρι στιγμής σε πεδία «εύκολων» παρεμβάσεων (π.χ. οριζόντιες μειώσεις μισθών), χωρίς όμως να συνοδεύονται από αντίστοιχες ποιοτικές βελτιώσεις σε πιο ουσιαστικές (διαρθρωτικές) λειτουργίες της διοίκησης⁴⁵. Παραδείγματα θετικών μεταβολών αποτελούν η καταγραφή των δομών και του προσωπικού, η αναδιοργάνω-

43 Παπούλιας, Δ. (2008), *Δημόσιες Πολιτικές: Τι εμποδίζει την Εφαρμογή τους*, σε Γιαννίτσης, Τ. (επιμ.), *Ελληνική Οικονομία: Κρίσιμα Ζητήματα Οικονομικής Πολιτικής*. Αθήνα: Ιστορικό Αρχείο Alpha Bank, σελ. 185-209. Tsoukas, H. (2012), "Enacting Reforms: Towards an Enactive Theory", σε Kalyvas, S., Pagoulatos, G. & Tsoukas, H. (eds), *From Stagnation to Forced Adjustment: Reforms in Greece 1974-2010*, London: Hurst & Company, σελ. 67-89.

44 Σχετικώς έχει υποστηριχθεί ότι ο χαρακτήρας της δημόσιας διοίκησης προσδιορίστηκε στο πλαίσιο μιας «οιονεί-Βεμπερανής γραφειοκρατίας», εξαιτίας του χαμηλού βαθμού νομιμότητας και θεσμοποίησης (Spanou, C. (1998), *European Integration in Administrative Terms: A Framework for Analysis and the Greek Case*, *Journal of European Public Policy*, 5 (3), σελ. 474).

45 Βλ. Ομιλία Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ολομέλεια της Βουλής, 10.11.2013.

ση και αυστηροποίηση των οικονομικών λειτουργιών, η θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων, η περιστολή του λειτουργικού κόστους, ο περιορισμός των αθρόων και χωρίς αξιοκρατικά κριτήρια προσλήψεων και η καλύτερη αξιοποίηση των ΤΠΕ. Αδράνειας του συστήματος εντοπίστηκαν σε επίπεδο ελλειπών σχεδιασμού-προετοιμασίας, ασυνέχειας νομοθετικής θέσπισης και εφαρμογής των ρυθμίσεων, καθυστερήσεων, έλλειψης συντονισμού, υποβάθμισης των αλλαγών σε επιφανειακού τύπου προσαρμογές και σε γενικότερες αδυναμίες της διοίκησης που επανήλθαν οξυμένες στις συνθήκες της κρίσης⁴⁶.

Ως γενική παρατήρηση, η επίπτωση των πολιτικών της κρίσης δε συνίσταται τόσο στην ποιοτική βελτίωση των λειτουργικών παραμέτρων, αλλά σε οριακές αλλαγές και κυρίως στην ποσοτική μείωση του κόστους, η οποία οφείλεται στην περικοπή ανελαστικών δαπανών όπως μισθοί και προμήθειες και σε μικρότερο βαθμό στην αύξηση της παραγωγικότητας. Σημείο κριτικής και γενικότερη αδυναμία των μνημονιακών προγραμμάτων αποτελεί η κυρίαρχη τάση αναγωγής των μεταρρυθμίσεων σε δημοσιονομικούς όρους, περιθωριοποιώντας τις ποιοτικές και μη μετρήσιμες αξίες (ήθος, *esprit de corps*, λογοδοσία) στην οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης με όρους συγκρότησης αμιγούς δημόσιας υπηρεσίας.

Συμπεράσματα

Η οικονομική κρίση λειτούργησε ως μοχλός εισαγωγής ευρείας έκτασης παρεμβάσεων στον διοικητικό μηχανισμό του κράτους. Στην ανάλυση που προηγήθηκε επιχειρήθηκε μια συνολική χαρτογράφηση των δομικών και λειτουργικών μετασχηματισμών της περιόδου της κρίσης, με πεδίο μελέτης την κεντρική διοίκηση. Τα εμπειρικά ευρήματα συσχετίστηκαν με τη θεωρητική συζήτηση για τη μεταρρύθμιση του κράτους και τις μεθόδους διακυβέρνησης, αναζητώντας σημεία τομής, αποκλίσεων και αλλαγής. Βασική διαπίστωση αποτέλεσε τόσο η χρονική όσο και ουσιαστική απόσταση του ελληνικού διοικητικού μοντέλου από τις διεθνείς τάσεις, καθώς και εν γένει η απουσία ενός συγκροτημένου υποδείγματος που να εμφανίζει συνέχεια ιδεοτυπικών χαρακτηριστικών, θεσμικών προδιαγραφών και πρακτικής λειτουργίας. Παρότι μεμονωμένα εντοπίστηκαν ορισμένες ομοιότητες με θεωρητικά ρεύματα, η υφιστάμενη εικόνα της διοίκησης δεν συσχετίζεται άμεσα με κάποιο διακριτό διοικητικό πρότυπο.

46 Μακρυδημήτρης, Α. (2010) (συνεργασία: Μ.Η. Πραβίτα), *Δημόσια Διοίκηση-Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης* (Δ' εκδ.), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας' Spanou, C., Sotiropoulos, D. (2011), *The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009: A Tale of Two Reform Paths*, *Public Administration*, 89 (3), σελ. 723-737' Prasopoulou, E. (2011), *On Greek Public Administration*, *Greece at LSE*, <http://blogs.lse.ac.uk/greeceatlse/2011/10/25/on-greek-public-administration/>(ανάκτηση: 25/07/2014)' Τσέκος, Θ. (2012), *Η Διοικητική Κουλτούρα ως Γενεσιουργός Αιτία Αντιδεοντολογικών Πρακτικών*, στο: ΕΚΔΔΑ, *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

Σε επίπεδο υλοποίησης των πολιτικών, τα μνημονιακά μέτρα εισήχθησαν υπό το γενικό όρο «μεταρρύθμιση», όμως στην ουσία περιελάμβαναν μετασχηματισμούς μικρο/μέσης κλίμακας, με σχεδόν μονοσήμαντη αναγωγή σε δημοσιονομικούς όρους. Περισσότερο εμφανή αποτελέσματα απέδωσαν οι ρυθμίσεις οι οποίες αφορούσαν δομικές αλλαγές και το προσωπικό της διοίκησης, ενώ οι λειτουργικές παράμετροι επηρεάστηκαν σε μικρότερο βαθμό. Αξιοσημείωτη αντίφαση αποτέλεσε το γεγονός ότι σημαντικό μέρος των παρεμβάσεων, παρότι αναφέρονταν σε αλλαγή του «παλαιού» μοντέλου, στην ουσία απέβλεπαν στην αποκατάσταση βασικών αρχών αυτού, οι οποίες είχαν αλλοιωθεί διαχρονικά από τον τρόπο λειτουργίας της διοίκησης. Η λογική ορισμένων μέτρων ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση, ωστόσο η εφαρμογή τους δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Παράλληλα, σε αρκετές περιπτώσεις δεν είχε προηγηθεί επαρκής σχεδιασμός, αλλά ούτε και εκτίμηση της συμβατότητας των ρυθμίσεων με τα χαρακτηριστικά του διοικητικού συστήματος, προκαλώντας μάλλον επιδείνωση παρά βελτίωση των προβλημάτων στα οποία επιχειρούσαν να απαντήσουν.

Βασική αδυναμία των μνημονιακών πολιτικών αποτέλεσε το ότι ο στόχος μείωσης του δημοσιονομικού κόστους συχνά μετετράπη σε αυτοσκοπό, οδηγώντας σε λειτουργικά προβλήματα και ποιοτική υποβάθμιση των υπηρεσιών. Περαιτέρω, ως κρίσιμο ζήτημα, το οποίο δεν αποτέλεσε αντικείμενο εκτενούς διαπραγματεύσεως στο παρόν άρθρο, αναδείχθηκε η ελλιπής συμπερίληψη των αξιακών και ποιοτικών διαστάσεων του διοικητικού μηχανισμού ως δημόσια υπηρεσία, οι οποίες ήταν μάλλον απύσες από το πλαίσιο των εφαρμοζόμενων μέτρων. Εν κατακλείδι, η αποσύνδεση των παρεμβάσεων από τη (στρεβλή) πίεση της οικονομικής κρίσης και η αξιοποίηση σύγχρονων θεωρητικών εργαλείων και πρακτικών συμβατών με τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού διοικητικού μοντέλου εκτιμάται ότι θα μπορούσαν να αποτελέσουν βήματα προς την ουσιαστική αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, οι προϋποθέσεις της αναμενόμενης –και αναγκαίας– αλλαγής διοικητικού παραδείγματος είναι αμφίβολο ότι ικανοποιήθηκαν στο πλαίσιο των μνημονιακών πολιτικών.