

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ

Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

ΝΙΚΟΣ ΜΙΧΑΛΟΠΟΥΛΟΣ

*Ειδικός Επιστήμων Υπουργείου
Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης
και Αποκέντρωσης*

Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων
για τη Δημόσια Διοίκηση
1950 - 1998



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ
ΑΘΗΝΑ 2000

iv. Η έκθεση Willson: ο κυβερνητικός μηχανισμός και η αναδιοργάνωση της γραφειοκρατίας

Το «κεντρώο διάλειμμα» στα μέσα της δεκαετίας του '60 συνοδεύτηκε από την κατάθεση μιας ακόμα - της τέταρτης κατά σειράν - έκθεσης για το διοικητικό πρόβλημα της Ελλάδος. Η έκθεση αυτή, που για πρώτη φορά εμφανίζεται μεταφρασμένη στη γλώσσα μας στην παρούσα έκδοση, καταρτίσθηκε από τον δεύτερο και τελευταίο ξένο εμπειρογνώμονα, που ανέλαβε τέτοιο έργο κατά την μεταπολεμική περίοδο στη χώρα μας, τον Βρετανό καθηγητή F.M.G. Willson.

Η έκθεσή του, που συμπίπτει χρονολογικά με το δεύτερο σκέλος του «κεντρώου διαλείμματος», ήτοι τις κυβερνήσεις «αποστασίας» της περιόδου αυτής και, μάλιστα, με την κυβερνητική θητεία του Στέφανου Στεφανόπουλου,⁸ εστιάζεται στη μελέτη και αναδεικνύει τις παραμέτρους ενός ζητήματος νευραλγικής σημασίας για τη συνολική λειτουργία και βέβαια την αποτελεσματικότητα του εκτελεστικού μηχανισμού του κράτους: το ζήτημα της συνοχής και του συντονισμού της δράσης μιας διάχυτης και διαφοροποιημένης έως άτακτα κατακερματισμένης, σε ορισμένες περιπτώσεις, κυβερνητικής δομής.

Το γεγονός ότι η κυβέρνηση - περιλαμβανομένου του σημαντικότερου παράγοντα σε αυτήν, δηλαδή του πρωθυπουργού - αποτελεί στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα ουσιαστικά «την ατμομηχανή» του πολιτικού συστήματος, είναι σχεδόν αυταπόδεικτο και δεν χρήζει ιδιαίτερης επιχειρηματολογίας. Εκείνο που δεν γίνεται πολλές φορές το ίδιο εύκολα κατανοητό είναι οι οργανωτικές προϋποθέσεις της αποτελεσματικότητας του κυβερνητικού μηχανισμού. Δεδομένης μάλιστα της διαρκώς εντεινόμενης πολυπλοκότητας των δημοσίων προβλημάτων στο διεθνές και το εγχώριο πεδίο, όσο και η βραχύτητα, συνήθως, του κυβερνητικού χρόνου (διάρκεια θητείας, εκλογές, κλπ.) καταλήγει πολλές φορές ώστε η εφαρμογή οιασδήποτε κυβερνητικής πολιτικής να εξαρτάται ή να επηρεάζεται ουσιαστικά από την οργάνωση και την θεσμική και λειτουργική μορφολογία του συγκεκριμένου κυβερνητικού μηχανισμού.

Εξαιρουμένων, εξ άλλου, των αμιγώς πολιτικής υφής διαστάσεων και συντελεστών στην φυσιογνωμία της κάθε κυβέρνησης (λ.χ. ο βαθμός της υπεροχής του πρωθυπουργού έναντι των υπουργών του, η συχνότητα των ενδοκυβερνητικών μεταβολών, οι σχέσεις μεταξύ υπουργών και υφυπουργών, κλπ.⁹) πολύ ουσιαστικής είναι η σημασία των διαρθρωτικών ή καταστατικών

8. Βλ. σχετικά Αντ. Μακρυδημήτρη, *Οι Πρωθυπουργοί της Ελλάδος, 1828-1997*, εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα, 1997, σελ. 219επ.

9. Βλ. σχετικά, Αντ. Μακρυδημήτρη, *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης, ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992.

στοιχείων στη συγκρότηση του κυβερνητικού μηχανισμού. Έτσι, ζητήματα όπως (εντελώς ενδεικτικά) ο αριθμός και χαρακτήρας των υπουργείων, υπό την έννοια του πεδίου πολιτικής (policy space) για τα οποία αυτά είναι αρμόδια, οι μεταξύ τους συστηματικές σχέσεις, η αντιστοιχία τους με τους βασικούς τομείς και τα αντικείμενα, παλαιά και νέα, της δημόσιας πολιτικής, ο συντονιστικός ρόλος του πρωθυπουργικού επιτελείου, η γραμματειακή στήριξη των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων είναι όχι μόνο νευραλγικής σημασίας παράγοντες της συνολικής κυβερνητικής αποτελεσματικότητας, αλλά αντανακλώνται επίσης ή και αντανακλούν τα περισσότερα πολιτικής υφής διακυβεύματα του κυβερνητικού μηχανισμού στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα.

Τέτοιου τύπου ζητήματα, που ακροθιγώς μόνο είχαν επισημανθεί από τον καθηγητή Langrod στην έκθεσή του, βρίσκονται στο επίκεντρο της προσοχής και του ενδιαφέροντος της έκθεσης του καθηγητή Willson.

Μετά από μια αναλυτική όσο και διεισδυτική περιγραφή του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας του κυβερνητικού μηχανισμού στην Ελλάδα, ο Willson επισημαίνει στο δεύτερο κεφάλαιο της έκθεσής του την απουσία θεσμοθετημένων και κατάλληλα αρθρωμένων συνδέσεων, δηλαδή συνεκτικών δεσμών μεταξύ διαφόρων τομέων και φορέων της κυβερνητικής δομής, γεγονός που συντελεί στην ασυντονία σχεδιασμού και εφαρμογής της πολιτικής, στον κατατεμαχισμό της κυβερνητικής δράσης και στην αυτονόμηση στην πράξη των κυβερνητικών φορέων που λειτουργούν ως μεμονωμένα έως αντιμαχόμενα «οχυρά».

Ο έντονος κατακερματισμός και η πολυδιάσπαση της κυβερνητικής δομής μοιραία αντιστρατεύεται όχι μόνο τη συνοχή και τη συλλογικότητα της συνολικής κυβερνητικής δράσης - συνθήκη εκ των ων ουκ άνευ στα κοινοβουλευτικά ιδίως πολιτεύματα - αλλά και τον ίδιο τον πρωτεύοντα εποπτικό και συντονιστικό ρόλο του πρωθυπουργού. Σε μια άτακτα συγκροτημένη κυβερνητική δομή, ο τελευταίος όχι μόνο δεν αναδεικνύεται ως *primus inter pares*, αλλά κινδυνεύει να βλέπει το χρόνο και το κύρος του να αναλίσκονται στην προσπάθεια απεμπλοκής των δικτύων και των αντιφάσεων των ενδοκυβερνητικών τριβών και διαπλοκών.

Ως μέτρα πρακτικής «θεραπείας» του επιτελικού ελλείμματος και της συντονιστικής «παθολογίας» του κυβερνητικού μηχανισμού, ο Willson προτείνει στην έκθεσή του, πριν και πάνω απ' όλα, την απεμπλοκή του πρωθυπουργού από εκτελεστικού και διοικητικού χαρακτήρα καθήκοντα, προκειμένου να μπορέσει έτσι να αναδειχθεί ο πρωτεύων καθοδηγητικός και συντονιστικός του ρόλος· τη σύσταση μιας σύγχρονης υπηρεσίας Γραμματείας της Κυβέρνησης με έργο τη διοικητική στήριξη του έργου του πρωθυπουργού και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, καθώς και τη συστηματική

προετοιμασία όσο και την παρακολούθηση της εφαρμογής των αποφάσεων και της εν γένει κυβερνητικής πολιτικής· δεδομένης εξ άλλου της προτεραιότητας και της σημασίας της μεταρρύθμισης του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, ο Willson αντιμετωπίζει κατ' αρχήν θετικά το ενδεχόμενο της κατάρτησης του υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης και της ανάθεσης της εποπτείας του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος σε αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης.

Όσον αφορά στη διάρθρωση του λοιπού κυβερνητικού μηχανισμού (υπουργεία, τομείς πολιτικής), ο καθηγητής Willson υιοθετώντας κατά βάση τις αρχές κατανομής του κυβερνητικού έργου που είχε επεξεργαστεί και διατυπώσει στη Μεγάλη Βρετανία ήδη πριν από τη λήξη της δεύτερης δεκαετίας του 20ου αιώνα η επιτροπή του Λόρδου Haldane (ήτοι, διαφοροποίηση σύμφωνα με το κριτήριο του μείζονος εξυπηρετούμενου δημόσιου σκοπού), θεωρεί ότι «η φυσική διαίρεση της κυβερνητικής δράσης» θα όφειλε να (επανα)σχεδιαστεί κατ' αναλογία προς τις (πέντε) γενικές και θεμελιώδεις κρατικές λειτουργίες: άμυνα, εξωτερικές υποθέσεις, εσωτερική διοίκηση και τάξη, οικονομία, κοινωνική πρόνοια. Η θεμελίωση της διάρθρωσης του κυβερνητικού μηχανισμού επί αυτού του βασικού πλέγματος των κρατικών λειτουργιών, αφ' ενός μεν, θα επιδρούσε περιοριστικά προς τις ανεξέλεγκτες πολλάκις τάσεις υπερβολικής διαφοροποίησης και κατατεμαχισμού της κυβερνητικής μηχανής, αφ' ετέρου δε, θα προωθούσε την αρμονικότερη συνοχή της κυβερνητικής δράσης στο καταστατικό επίπεδο και μάλιστα με τρόπο προληπτικό.

Ειδικότερα, ως προς την κατάστροψη του διοικητικού μηχανισμού σχεδίασης και εφαρμογής της οικονομικής πολιτικής, ο Willson προτείνει την οργανική συγχώνευση των υπουργείων Συντονισμού και Οικονομικών σε ένα ενιαίο κυβερνητικό φορέα Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων ικανό και κατάλληλο για μια ευρέως φάσματος (χάραξη και προώθηση) οικονομική πολιτική.

Σε κάθε περίπτωση, ο καθηγητής Willson δεν παραλείπει να επισημάνει στην έκθεσή του ότι τόσο για τον τομέα της οικονομικής πολιτικής όσο και για τους λοιπούς τομείς της κυβερνητικής δράσης απαιτείται εκτενέστερη και εις βάθος μελέτη των ζητημάτων προκειμένου να διαμορφωθεί το άριστο υπό τις περιστάσεις υπόδειγμα σχεδίασης της κυβερνητικής δομής. Δεδομένου, μάλιστα, ότι ο καθαρά πολιτικός χαρακτήρας των εμπλεκόμενων ζητημάτων δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να αγνοηθεί ή να υποτιμηθεί, τούτο είναι στοιχείο που καθιστά ακόμα μεγαλύτερη τη σημασία των οργανωτικών και διοικητικών παραμέτρων και μεταβλητών της όποιας επιλογής για τη διαμόρφωση του κυβερνητικού μηχανισμού.

Ως προς το αμιγέστερα υπηρεσιακό σκέλος της κεντρικής διοίκησης, ο Willson υπογραμμίζει στην έκθεσή του την αναγκαιότητα και τη σκοπιμότητα της ενεργού συμμετοχής των στελεχών της ανώτερης δημοσιούπαλληλίας στην υπόθεση της διοικητικής μεταρρύθμισης. Διαφορετικά ελλοχεύει ο κίνδυνος τα όποια μέτρα σχεδιαστούν να εκληφθούν ως «ξένο σώμα» από τον υπηρεσιακό μηχανισμό και να οδηγηθούν αργά ή γρήγορα στην περιθωριοποίηση ή την ανώδυνη «απορρόφησή» τους από αυτόν.

Ιδιαίτερα αξιοσημείωτη και κυριολεκτικά προφητική ήταν η πρότασή του για τη σύσταση σε κεντρικό επίπεδο μιας μονάδας (ή επιτροπής) νομοθετικής επεξεργασίας και ελέγχου, προκειμένου να καταπολεμάται με τρόπο προληπτικό και ουσιαστικό το φαινόμενο της πολυνομίας όσο και κακονομίας: ένα φαινόμενο που έχει πλέον προσλάβει διαστάσεις μάστιγας της κοινοβουλευτικής και κυβερνητικής πρακτικής στην Ελλάδα.

Εν κατακλείδι, η έκθεση του καθηγητή Willson ήταν η τελευταία που εκπονήθηκε και κατατέθηκε στην Ελλάδα προτού το ζόφος της δικτατορίας των συνταγματαρχών της 21ης Απριλίου 1967 καλύψει με τρόπο απρόσμενο τον πολιτικό και διοικητικό ορίζοντα της χώρας. Η έκθεση του καθηγητή Willson μπορεί να κατατέθηκε έγκαιρα, όμως τα μέτρα και οι αλλαγές που πρότεινε δεν ελήφθησαν ή έστω δεν πρόλαβαν να ληφθούν. Η οξεία πολιτική κρίση της περιόδου εκείνης και η επιτάχυνση των πολιτικών εξελίξεων, ιδίως από τον Δεκέμβριο 1966 και μετά, έθεταν σε αναστολή το όλο εγχείρημα της αναδιάρθρωσης και του εκσυγχρονισμού του κυβερνητικού και διοικητικού μηχανισμού της χώρας. Ενός μηχανισμού που από τούδε και στο εξής υπέστη τους χειρισμούς των δικτατόρων σφετεριστών της εξουσίας για διάστημα μιας επταετίας περίπου.

ν. Η έκθεση Αργυριάδη: τι δεν πήγε καλά, και πώς η διοίκηση υπέκυψε στη δικτατορία

Η έκθεση του κορυφαίου Έλληνα εμπειρογνώμονα του ΟΟΣΑ, αρχικά, και του ΟΗΕ, κατόπιν, καθηγητή Δημήτρη Αργυριάδη αποτελεί τμήμα - κυριολεκτικώς το 4^ο τμήμα - ευρύτερης μελέτης που κατήρτισε το 1970 για λογαριασμό του ΟΟΣΑ και αναφερόταν στους παράγοντες των διοικητικών αλλαγών σε τέσσερις μεσογειακές χώρες (Πορτογαλία, Ισπανία, Ελλάδα, Τουρκία). Φυσικά στην παρούσα έκδοση περιλαμβάνεται μόνο το κεφάλαιο για την Ελλάδα με το οποίο ολοκληρώνεται τρόπον τινά ο προβληματισμός και η αποτίμηση της κατάστασης του διοικητικού μηχανισμού της χώρας κατά την πρώτη φάση της μεταπολεμικής περιόδου (1950-1970).

Η έκθεση του Αργυριάδη, με την οποία ολοκληρώνεται η πρώτη πεντάδα των εκθέσεων του corpus της παρούσας έκδοσης, συμπληρώνει επίσης την