
Θέμα: Δημόσια Διοίκηση και μηχανικοί. Βαθμολόγιο-μισθολόγιο-μεταθέσεις.

Προεδρείο: Σ. Σαμπεθάι, Μ. Γρόσσου, Μ. Μουστάκας, Κ. Χαμακιώτης.

Πρόεδρος (Χαμακιώτης): Συνάδελφοι, θα αρχίσουμε, έχουμε ήδη μία καθυστέρηση, περίπου τριών τετάρτων για να έρθουν και οι υπόλοιποι συνάδελφοι, οι οποίοι φαίνεται καθυστέρησαν λόγω της βροχής, ή λόγω του ότι σήμερα πληρωνόμαστε στις υπηρεσίες, για το μισθολόγιο μιλάμε, επίκαιρο είναι το θέμα.

Αρχίζουμε αμέσως, παρακαλώντας τον κύριο Μακροδημήτρη να πάρει το λόγο.

Είναι αναπληρωτής καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών, και θα μας μιλήσει με θέμα: "Το πρόβλημα της ιεραρχίας στη Δημόσια Διοίκηση και το νέο βαθμολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων".

Θέμα: Το πρόβλημα της ιεραρχίας στη Δημόσια Διοίκηση και το νέο βαθμολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων.

Εισηγητής: **Α. Μακροδημήτρης**, αν. καθ/τής του Πανεπιστημίου Αθηνών.

Εισαγωγή

Κύριε πρόεδρε, κυρίες και κύριοι, επιτρέψτε μου να εκφράσω τη χαρά μου και την ευχαρίστησή μου που μου δίνεται η ευκαιρία να μιλήσω στους μηχανικούς, ένα κατ'εξοχήν "σκληρό" επάγγελμα, με την έννοια ότι αποτελεί για μένα μία πρόκληση, δεδομένου ότι η μεθοδολογία της διοικητικής επιστήμης την οποία υπηρετώ, δοκιμάζεται, σε τέτοιου είδους σκληρές διοικητικές καταστάσεις όπως είναι οι τεχνικές υπηρεσίες που εργάζονται οι μηχανικοί.

Λόγου χάρη μία πρόκληση του συνεδρίου, που υποθέτω θα αποσχολεί και άλλες συναυτήσεις, είναι ποιός είναι ο ρόλος και ποιες είναι οι δυνατότητες σχέσεων ενός διοικητικού συστήματος, που από τη φύση του είναι αναχρονιστικό, αν θέλετε, ή δεν αξιο-

ποιεί τις επαγγελματικές ειδικότητες στο βαθμό που θα μπορούσε, με μία κατηγορία εξειδικευμένων υπαλλήλων, όπως οι μηχανικοί, που έχουν και συστηματική εκπαίδευση και άλλου είδους επαγγελματικές προοπτικές και δυνατότητες. Φαντάζομαι ότι αυτή η αντίθεση, βρίσκει τη διασταύρωσή της και στο θέμα της ιεραρχίας. Εκείνο το οποίο θα προσπαθήσω να κάνω, είναι να δω συνοπτικά και με συντομία τα βαθμολογικά συστήματα που έχουν δοκιμαστεί στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια και να προσπαθήσω να επισημάνω μια βασική τους σταθερά, που φαίνεται να είναι μια αμφίτροπη διαλεκτική σχέση, απέναντι στην ιεραρχία.

Από τα τρία βαθμολογικά συστήματα στα οποία θα αναφερθώ, τα δύο φαίνεται να κινούνται στο πλαίσιο ε-

νός ιδεώδους προαγωγής της ιεραρχίας, ενώ το τρίτο είναι εκείνο το οποίο εμπνέεται κατά πάσα πιθανότητα από ένα αφιερarchικό ιδεώδες. Το ερώτημά μου, ήδη εξ αρχής, είναι πώς ο μηχανικός θεωρεί ότι επηρεάζεται από αυτά τα ιδεώδη. Το ιεραρχικό ιδεώδες και το μη ιεραρχικό ή αφιερarchικό ιδεώδες, μολονότι δεν πρέπει να φανταστούμε μια απόλυτη διάκριση μεταξύ τους. Αυτή είναι η ερώτηση η οποία θα ήθελα να κρατήσετε για το τέλος και την απευθύνω προκαταβολικά.

Επιτρέψτε μου να επισημάνω τα βασικά στοιχεία των βαθμολογικών συστημάτων που έχουν δοκιμαστεί τα τελευταία χρόνια στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Το τελευταίο βαθμολογικό σύστημα, αυτό που καθιερώνει ο νόμος 2085 του '92, στην εισηγητική του έκθεση εξαγγέλλει, αν θέλετε με κάποια κομπορημοσύνη, ότι στοχεύει στην καθιέρωση της διοικητικής ιεραρχίας στη Δημόσια Διοίκηση, μιας ιεραρχίας η οποία είχε κλονισθεί κατά τους εισηγητές του νόμου αυτού με το νόμο 1586/86. Ο νέος νόμος στοχεύει στην ανασύνταξη της βαθμολογικής ιεραρχίας, ώστε να γίνει σεβαστή η συνταγματική τάξη. Όπως, ίσως, γνωρίζετε, υπάρχει μια αμφισβήτηση κατά πόσο το άρθρο 103 του Συντάγματος στην παράγραφο 4, καθιερώνει την ιεραρχία ή όχι. Η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας έχει δεχθεί ότι δεν έχει κλονισθεί η εγγύηση αυτή, η συνταγματική, με το νόμο 1586. Εν πάση περιπτώσει, ο νέος νόμος επιχειρεί να κάνει σεβαστή τη συνταγματική τάξη, δηλαδή την προάσπιση της ιεραρχίας από το Σύνταγμα και ταυτόχρονα να αποκτήσει, η Δημόσια Διοίκηση, "μορφή πυραμιδική" που αποτελεί το προαπαιτούμενο κάθε είδους οργανωμένης δράσης. Εδώ ο νομοθέτης φαίνεται ότι κάνει ορισμένες υποθέσεις σχετικά με το ποιο είναι το ορθό οργανωτικό σχήμα, και θεωρεί ότι το ορθό οργανωτικό σχήμα, είναι εκείνο της ιεραρχίας με έντονη πυραμιδική δομή.

Ο κλονισμός της ιεραρχίας

Ο κλονισμός της ιεραρχίας οφείλεται, στην, ας την ονομάσουμε έτσι, "αντιιεραρχική" διοικητική πολιτική, η οποία εκδηλώθηκε με διάφορα νομοθετήματα, κατά τη διάρκεια της πρώτης διακυβέρνησης της χώρας από το ΠΑΣΟΚ. Συγκεκριμένα, η νομοθετική αυτή πολιτική του ΠΑΣΟΚ, εκδηλώθηκε κυρίως με δύο νομοθετήματα. Το πρώτο ήταν η κατάργηση των θέσεων, των βαθμών και των βαθμίδων, των γενικών διευθυντών και των αναπληρωτών γενικών διευθυντών. Μία από τις πρώτες πράξεις της κυβέρνησης που προέκυψε από τις εκλογές του Οκτώβρη του '81, ήταν να καταργήσει τις θέσεις αυτές και πράγματι, καταργήθηκαν 87 θέσεις γενικών διευθυντών, και 117 θέσεις αναπληρωτών γενικών διευθυντών. Αυτή η ενέργεια λίγο αργότερα, βρήκε τη νομοθετική της κατοχύρωση με τον 1232/1982, όπου στο άρθρο 2, ο νόμος αυτός καθιερώνει τη σύντμηση της ιεραρχίας. Οι λόγοι γι' αυτή τη σύντμηση, αυτή την κατάργηση, των κορυφαίων επιπέδων της διοικητικής δομής και τη μείωση, αν θέλετε, της πυραμίδας, ήταν πρώτον η μείωση των πολλαπλών επιπέδων διοίκησης και η αποσυ-

γκέντρωση αρμοδιοτήτων μέσα στην πυραμίδα, υπέρ των χαμηλότερων επιπέδων, δηλαδή, η αποδέσμευση της δημιουργικότητας, της πρωτοβουλίας των στελεχών κ.λπ.

Ένας άλλος λόγος όχι ρητά διατυπούμενος, ήταν ο φόβος υπονόμευσης των σοσιαλιστικών αλλαγών από τη διοικητική ηγεσία, δηλαδή τους γενικούς διευθυντές, τους αναπληρωτές γενικούς διευθυντές, οι οποίοι ήταν μόνιμοι υπάλληλοι, αλλά σύμφωνα με το ισχύον τότε σύστημα, επιλέγονταν από το υπουργικό συμβούλιο. Έχοντας επιλεγεί από ένα υπουργικό συμβούλιο των προηγούμενων κυβερνήσεων, εθεωρείτο, ήταν διάχυτη η υποψία, ότι θα επέφεραν προσκόμματα στις ριζικές μεταρρυθμίσεις που ευαγγελιζόταν τότε η νέα κυβέρνηση. Αυτό ήταν περισσότερο μια πολιτική υποψία, ενδεχομένως βάσιμη υποψία, παρά σαφώς εκφρασμένη πρακτική από μέρους της διοικητικής ηγεσίας. Αυτού του είδους η υποψία, βεβαίως, είναι συνήθης σε κάθε περίπτωση αλλαγής πολιτικών καθεστώτων, ιδίως όταν αυτή η αλλαγή επέρχεται μετά από μακρά περίοδο διακυβέρνησης ενός μόνο κόμματος.

Αυτή η κωνοποίηση της διοικητικής πυραμίδας, με την εξαγγελία της ανακατανομής αρμοδιοτήτων υπέρ της διοίκησης δεν πραγματοποιήθηκε, ωστόσο, έτσι στην πράξη. Η αντικατάσταση της διοικητικής ιεραρχίας, συνοδεύεται, αντίθετα, από μια άλλη ιεραρχία πολιτικού, όμως, τύπου αυτή τη φορά. Δηλαδή, στις θέσεις των γενικών διευθυντών και των αναπληρωτών γενικών διευθυντών, τοποθετήθηκαν πολιτικά πρόσωπα και συγκεκριμένα οι αρμοδιότητες που είχαν οι παλιοί γενικοί διευθυντές και αναπληρωτές γενικοί διευθυντές, δόθηκαν υπέρ των γενικών γραμματέων και λίγο αργότερα των ειδικών γραμματέων, που έφτασαν να επιτελούν περίπου τις ίδιες αρμοδιότητες που επιτελούσαν παλιότερα οι γενικοί διευθυντές, με τη διαφορά ότι ήταν καθαρά πλέον πολιτικά πρόσωπα.

Επομένως, συνέβη μια αντικατάσταση της διοικητικής ιεραρχίας, από μια νέα πολιτική ιεραρχία, οι αρμοδιότητες αυτές δεν διανεμήθηκαν υπέρ των κατώτερων επιπέδων της διοίκησης, όπως εξαγγέλθηκε, και, αντίθετα, μέσα από την κωνοποίηση της πυραμίδας, παρατηρήθηκε μία διεύρυνση της πολιτικοποίησης της.

Το μέτρο αυτό της κατάργησης των γενικών διευθυντών τροποποιήθηκε περίπου 10 χρόνια αργότερα, με το νόμο 1892/90. Μια από τις πρώτες πράξεις της νέας κυβέρνησης που προέκυψε από τις εκλογές του Απριλίου του '90, ήταν να επαναφέρει τους γενικούς διευθυντές, να συστήσει με το άρθρο 78 του νόμου 1892, τις γενικές διευθύνσεις, με διαφορετικό όμως σύστημα επιλογής των γενικών διευθυντών. Οι γενικοί διευθυντές, στην προκειμένη περίπτωση, επιλέγονταν όχι από το Υπουργικό Συμβούλιο, όπως στο παρελθόν, αλλά επελέγησαν από ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο με τη συμμετοχή δικαστικών και καθηγητών και τη συμμετοχή του προέδρου της ΑΔΕΔΥ, και για τριετή θητεία, ανανεώσιμη δύο φορές.

Το ενιαίο βαθμολόγιο

Η δεύτερη μεγάλη νομοθετική πολιτική του ΠΑΣΟΚ στον τομέα της ιεραρχίας και της οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, ήταν το βαθμολόγιο, με το νόμο 1586/86. Θα σας θυμήσω, ότι ο νόμος αυτός, καθιέρωνε το ενιαίο βαθμολόγιο και ήρθε να ανατρέψει, με τρόπο ριζικό, τα συστήματα που ίσχυαν έως τότε. Τα συστήματα αυτά τα ονομάζουμε, κωδικά: "Συστήματα του Υπαλληλικού Κώδικα", επειδή είχαν θεσμοθετηθεί για πρώτη φορά το 1951, με το νόμο 1811 και αργότερα μετά την πτώση της δικτατορίας, με το προεδρικό διάταγμα 611/77. Αυτά τα δύο νομοθετήματα, συγκροτούν αυτό που ονομάζουμε "Σύστημα του Υπαλληλικού Κώδικα". Αυτό το σύστημα έχει ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά, στα οποία δεν χρειάζεται να αναφερθώ συστηματικά. Προέβλεπε τη διαβάθμιση των θέσεων των υπαλλήλων, σε 15 αριθμητικές κλίμακες, από το 1 έως το 15, οι οποίες βέβαια, ποίκιλλαν ανά κατηγορία. Δηλαδή, η κατηγορία των υπαλλήλων ΑΤ πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, είχε 9 περίπου βαθμούς, η κατηγορία ΑΡ είχε άλλους τόσους κ.λπ.

Η αριθμητικά μεγάλη πυραμίδα, ήταν μόνο κατ' όνομα τέτοια, γιατί στην πράξη δεν ήταν τόσο μεγάλη, όσο φαινόταν. Ένα βασικό γνώρισμα του συστήματος αυτού, ήταν ότι οι βαθμοί του χωρίζονταν σε ενιαίους και μη ενιαίους βαθμούς. Η διαφορά τους είναι ότι μόνο η προαγωγή σε μη ενιαίους βαθμούς προϋπέθετε ύπαρξη κενής θέσης. Δηλαδή, από το σύνολο των 15 βαθμών, εκείνοι οι οποίοι ήταν μη ενιαίοι βαθμοί, ήταν 3 μόνο: ο βαθμός του τμηματάρχη, ο βαθμός του διευθυντή και ο βαθμός του γενικού διευθυντή. Όλοι οι άλλοι βαθμοί, ήταν ενιαίοι, που σημαίνει ότι η προαγωγή γινόταν χωρίς την ανάγκη ύπαρξης κενής θέσης, δηλαδή, με τη συμπλήρωση ορισμένου χρόνου προϋπηρεσίας και με βάση κάποιες εκθέσεις αξιολόγησης, που συνήθως ήταν θετικές, ο υπάλληλος προήγεται στην επόμενη βαθμίδα. Αντιθέτως, η προαγωγή στους μη ενιαίους βαθμούς, τον 5ο, τον 3ο και τον 1ο, 2ο προϋπέθετε ύπαρξη κενής θέσης και γινόταν ουσιαστική κρίση, και αξιολόγηση.

Αυτό το σύστημα είχε συνοδευθεί από ορισμένες δυσλειτουργίες. Λόγου χάρη, είχε επιφέρει ένα συνωστισμό υποψηφίων στους βαθμούς 5ο και 3ο, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να λάβουν οι υποψήφιοι (των οποίων ο αριθμός δεν ήταν καθόλου μικρός, εφ' όσον όλοι οι προηγούμενοι βαθμοί ήταν ενιαίοι και κατά τούτο "ψευδοβαθμοί" κι έτσι όλοι προάγονταν σχεδόν απρόσκοπτα), ούτε καν μισθολογικές προαγωγές παρά μόνο αν κενωνόταν η θέση στον 5ο ή τον 3ο βαθμό.

Αυτό σημαίνει ότι ακολουθούσε ένα μεγάλο "μποτιλιάρισμα" στους βαθμούς 5ο και 3ο και εφόσον δεν μπορούσε να φύγει ο υπάλληλος, δεν υπήρχε κανένας τρόπος να φύγει, εκείνο το οποίο γινόταν ήταν να σπάει το αντικείμενο της διεύθυνσης και να προξενείται μία παραμόρφωση της οργανωτικής δομής. Παραβιαζόταν, δηλαδή, το βασικό οργανωτικό αξίωμα της ενιαίας διοίκησης, ήτοι η υπαγωγή δραστηριοτήτων με κοινό στόχο ή αντικείμενο κάτω από ενιαία δι-

οίκηση, σχεδιασμό και έλεγχο.

Το σύστημα αυτό, στόχευε να ανατρέψει ριζικά ο νόμος 1586/86. Ο νόμος αυτός εμπνέεται από ένα αφιερραρχικό ιδεώδες, καθιερώνει 4 μόνο βαθμολογικές κλίμακες, αυτή τη φορά γραμματικές Α, Β, Γ, Δ, 4 βαθμούς όλους και όλους, από τους 15 που υπήρχαν προηγουμένως. Κάνει και κάτι άλλο, πολύ σημαντικό: διακηρύσσει ότι όλοι οι βαθμοί είναι ενιαίοι. Δηλαδή για να προαχθεί κανείς από το βαθμό Δ στο βαθμό Γ, και από το Γ στο Β και από τον Β στον Α, δεν απαιτείται ύπαρξη κενής θέσης, αλλά χρονικό διάστημα, το οποίο ποικίλλει, βεβαίως ανάλογα με τα προσόντα. Βεβαίως, ένας στόχος αυτού του συστήματος, ήταν να επιτρέψει τη διεύρυνση της κινητικότητας των υπαλλήλων, να ανανεώσει τη λειτουργική ιεραρχία, όπως λεγόταν, κ.λπ.

Ένα άλλο βασικό γνώρισμα του συστήματος του 1586 ήταν, ότι οι προϊστάμενοι των τριών οργανωτικών επιπέδων, δηλαδή τμήμα, γραφείο, διεύθυνση, ιδίως, τμήμα, διεύθυνση, που μας ενδιαφέρουν, γιατί είναι νευραλγικά επίπεδα διοίκησης, επιλέγονταν από ένα υπηρεσιακό συμβούλιο, στο οποίο δεν συμμετείχε πλέον δικαστικός και ορίζονταν στη θέση αυτή για θητεία 3ετή. Πράγμα που σημαίνει ότι μετά τη λήξη της θητείας τους και εφόσον δεν επιλέγονταν ξανά οι διευθυντές ή οι τμηματάρχες, επανέρχονταν σε ένα καθεστώς που από πολλούς χαρακτηριζόταν ως υποβάθμιση, δηλαδή ξαναγύριζαν στο καθεστώς του απλού υπαλλήλου ή του απλού στρατιώτη ήτοι, υπαλλήλου βαθμού Α. Η βασική αδυναμία του συστήματος αυτού, την οποία έρχεται να ανατρέψει ή να αντιμετωπίσει, θα δούμε πώς, ο νέος νόμος, είναι ότι είχε οδηγήσει σε μια αντιστροφή της διοικητικής πυραμίδας. Το σύνολο σχεδόν των υπαλλήλων είχαν φτάσει στους ανώτερους βαθμούς.

Πρόκειται για τη μαζική συμπύκνωση των υπαλλήλων στους δύο ανώτερους βαθμούς. Ενώ το σύστημα αξιολόγησης, ποτέ δεν κατάφερε να λειτουργήσει σαν ένα φίλτρο, να κάνει μια διήθηση υπαλλήλων, εφόσον, συνήθως, όλοι οι υπάλληλοι παίρνουν άριστα, με αποτέλεσμα περίπου το 70% των υπαλλήλων με ορισμένα χρόνια προϋπηρεσίας, να βρίσκονται στους δυο ανώτερους βαθμούς. Προκύπτει μια υδροκέφαλη συγκρότηση της διοικητικής δομής, κάτι που, αν θέλετε, αποτελεί σταθερό γνώρισμα της, ήδη από τον περασμένο αιώνα και δεν περιορίζεται μόνο στη διοίκηση, νομίζω ότι αποτελεί μια συνολική διαδικασία, συγκρότησης του δημοσίου χώρου στην Ελλάδα.

Οι μείζονες αυτές αδυναμίες του βαθμολογικού συστήματος του 1986, το ότι όλοι οι υπάλληλοι προάγονταν περίπου ακώλυτα και ανεμπόδιστα, επισημάνθηκε από μια σειρά εκθέσεων και επιτροπών εμπειρογνομόνων, αλλά και από τη θεωρία. Θα θυμίσω δύο διαφορετικές εκθέσεις, η έκθεση του ΚΕΠΕ για τη Δημόσια Διοίκηση, υπο την προεδρία του τότε αντιπροέδρου του Συμβουλίου Επικρατείας κ. Ρώτη, το '87, και η έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, που ολοκληρώθηκε επί "Οικουμενικής" κυβερνήσεως, το 1990. Είχα την ευκαιρία να συμμετάσχω και στις δύο εκθέσεις και α-

ποτελούσε κοινό τόπο και στις δύο ομάδες εργασίας, η επισήμανση των παρενεργειών, των δυσλειτουργιών αυτών, στις οποίες αναφέρθηκαν, του βαθμολογικού συστήματος. Βεβαίως, και η θεωρία έχει επισημάνει περίπου τα ίδια προβλήματα.

Το νέο βαθμολογικό σύστημα

Το νέο σύστημα, φαίνεται να προβαίνει σε μία αναπαλαιώση, με την έννοια ότι επιστρέφει στο καθεστώς του συστήματος του Υπαλληλικού Κώδικα, αποκλίνοντας από τα συστήματα που δοκιμάστηκαν στη δεκαετία του '80. Χαρακτηρίζεται όμως, από μια εκλεκτική υιοθέτηση μερικών από τις προτάσεις της επιτροπής, για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης. Συγκεκριμένα, το νέο σύστημα, ο νόμος 2085, προβλέπει μια αναπτυγμένη κλίμακα δέκα βαθμών, για την κατηγορία ΠΕ, 9 βαθμών για την κατηγορία ΤΕ και 7 βαθμών για την κατηγορία ΥΕ. Αυτή κλίμακα των 10 βαθμών, δεν έχει πλέον αριθμητική ονομασία, όπως ήταν το σύστημα του παλαιού κώδικα, έχει ονομαστική.

Οι βαθμοί χαρακτηρίζονται κατ' αντιστοιχία προς τις θέσεις στις οποίες αναφέρονται: γενικός διευθυντής, διευθυντής, τμηματάρχης κ.ο.κ. Επιπλέον, επανεισάγεται η διάκριση μεταξύ ενιαίων και μη ενιαίων βαθμών. Δηλαδή, από τους 10 βαθμούς της κατηγορίας ΠΕ, οι μισοί ακριβώς, οι 5, είναι ενιαίοι βαθμοί.

Θα θυμηθείτε ότι προηγουμένως αποκάλυσα τους ενιαίους βαθμούς, ψευδοβαθμούς. Οι ενιαίοι βαθμοί σύμφωνα με το νέο σύστημα, είναι οι βαθμοί διευθυντών Α και Β, τμηματάρχων Α και Β, εισηγητών Α και Β και του δοκιμίου γραμματέα, του γραμματέα Β και του γραμματέα Α. Πράγμα που σημαίνει ότι, σ' αυτούς τους βαθμούς, παρά τις διακηρύξεις του νόμου ότι πρόκειται για αποκατάσταση της ιεραρχίας, οι πραγματικοί βαθμοί, δεν είναι 10, αλλά είναι 5. Διότι στους ενιαίους βαθμούς η προαγωγή γίνεται χωρίς την ύπαρξη κενής θέσης. Το πέρασμα από το βαθμό του διευθυντή Β στο βαθμό του διευθυντή Α, δεν προϋποθέτει ύπαρξη κενής θέσης, είναι αν θέλετε ψευδοβαθμός, ή μισθολογικός στην ουσία βαθμός. Επομένως, η εξαγγελία για την επιμήκυνση της πυραμίδας, είναι μόνο σχετική ως προς το σημείο αυτό. Αυτό γίνεται ακόμα σαφέστερο, εάν συνεκτιμηθεί το γεγονός, ότι ακόμα και οι 5 μη ενιαίοι βαθμοί, δηλαδή 1ος βαθμός του γενικού διευθυντή, του διευθυντή Α-Β, του τμηματάρχη Α-Β, του εισηγητή Α-Β, γραμματέα Α-Β-Γ-Δ, δεν είναι πραγματικοί βαθμοί. Δεν αντιστοιχούν σε ανάλογα διαβαθμισμένα καθήκοντα, αλλά αντίθετα από τους 5 αυτούς βαθμούς, οι πραγματικοί, κατά τη γνώμη μου, είναι μόνο 3, ήτοι, ο βαθμός του γενικού διευθυντή, του διευθυντή και του τμηματάρχη. Ο λόγος είναι, ότι μόνο αυτοί οι τρεις βαθμοί, μόνο αυτοί οι τρεις βαθμοφόροι, αν θέλετε, επιτελούν καθήκοντα ανάλογα με το βαθμό τους.

Εφόσον απουσιάζει και ο νόμος αποφεύγει να το θεσπίσει, ένα σύστημα περιγραφής των θέσεων και των καθηκόντων, του αντικειμένου των θέσεων και των καθηκόντων καθενός βαθμού, ακόμα και οι βαθμοφόροι των μη ενιαίων βαθμών, που όμως δεν ασκούν

τα καθήκοντα του προϊσταμένου της διεύθυνσης του τμήματος, φέρουν στην πραγματικότητα ψευδοβαθμούς, με συμβολική και μισθολογική κυρίως σημασία.

Επιπλέον, προβλέπεται η ύπαρξη ενιαίων βαθμών στα κρίσιμα οργανωτικά επίπεδα της διεύθυνσης και του τμήματος. Υπάρχει διευθυντής Α και διευθυντής Β, εκ των οποίων ένας ασκεί το καθήκον του προϊσταμένου της διεύθυνσης, και στο τμήμα μπορεί να υπάρχουν πλείονες τμηματάρχες Β, αν θέλετε, αλλά ένας ασκεί το καθήκον του προϊσταμένου του τμήματος. Ακόμα, προβλέπεται, η ύπαρξη υπεράριθμων διευθυντών μέχρι ποσοστό 20%, όπως ορίζει ο νόμος στο άρθρο 26 ενώ βραχυπρόθεσμα επιτρέπει τη δημιουργία μιας διευθυντικής εφεδρείας, στα μέλη της οποίας μπορεί ανά πάσα στιγμή να ανατεθούν καθήκοντα προϊσταμένου και έτσι δίνει μια ευελιξία στη διοίκηση ή στην πολιτική ηγεσία, να τοποθετήσει ανθρώπους με τους οποίους μπορεί, ενδεχομένως, να συνεργαστεί μακροπρόθεσμα, ωστόσο, είναι ενδεχόμενο να προξενήσει πολλαπλή διάσπαση της οργανωτικής δομής, λόγω της πίεσης για δημιουργία πρόσθετων οργανωτικών υπομονάδων. Η καθήλωση και η συσσώρευση ενός αριθμού ανώτερων υπαλλήλων στους κορυφαίους αυτούς ενιαίους βαθμούς, που σαν στρατηγικοί χωρίς στρατό, θα αναμένουν την εκκένωση θέσεων, για να προαχθούν, θα προξενήσει, όπως και στο παρελθόν, την παραμόρφωση της οργανωτικής δομής, θα προξενήσει διάσπαση των διευθύνσεων ή εξαιρετική πολυδιάσπαση των διευθύνσεων και των τμημάτων, κατάτμηση του αντικειμένου τους σε μικρομονάδες. Η αποκλειστική, εξάλλου, στήριξη του συστήματος των προαγωγών στο σύστημα αξιολόγησης των προσόντων των υπαλλήλων, το οποίο με το προεδρικό διάταγμα 318/92, παρά τη βελτίωση που έχει επέλθει, δεν πρόκειται να αποφύγει και δεν πρόκειται να αποτελέσει επαρκή φραγμό για την πληθωριστική πρόωθηση των υπαλλήλων στους ανώτερους βαθμούς, δεδομένης της ανυπαρξίας άλλων μηχανισμών και μεθόδων εσωτερικής διήθησης και ανάδειξης στελεχών. Είναι χαρακτηριστικό, εν προκειμένω, ότι ο νόμος αυτός, το νέο βαθμολόγιο, στο άρθρο 3 παράγραφος 1, αδρανοποιεί, αν δεν ακυρώνει κιόλας, ουσιαστικά την πρόβλεψη από έναν προηγούμενο νόμο, το νόμο 1943/91, ο οποίος όριζε, υιοθετώντας ανάλογη πρόταση της επιτροπής για τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης, ότι οι υποψήφιοι τμηματάρχες θα διέρχονται έναν ετήσιο προαγωγικό διαγωνισμό στη Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, όπου ανάλογα με την αποφοίτησή τους θα εντάσσονταν σε μια επετηρίδα και από κει θα επιλέγονταν. Αυτή η μέθοδος των εσωτερικών διαγωνισμών, είναι πλέον μια κοινή παγκόσμια τάση, τόσο στους μεγάλους δημόσιους οργανισμούς, όσο και σε ιδιωτικούς μεγάλους οργανισμούς. Δεν πάτε σε ανώτερες θέσεις, εάν δεν περάσετε από αντίστοιχη συστηματική εκπαίδευση και επιλογή.

Συμπεράσματα

Τα τρία ουσιαστικά λογικά συστήματα που εφαρμόστηκαν κατά τη μεταπολεμική περίοδο στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, διακρίνονται στο προγραμματικό και στο εξαγγελτικό επίπεδο, από το βαθμό προσή-

λωσής τους στην αρχή της διοικητικής και βαθμολογικής ιεραρχίας. Έτσι, τα δύο από αυτά τα συστήματα, δηλαδή το σύστημα του Υπαλληλικού Κώδικα κατά την περίοδο '51 έως '81 και φαίνεται να αναβιώνει αυτό το σύστημα με το νόμο 2085, χαρακτηρίζεται από την προώθηση, της εντονότερης ιεράρχησης των οργανωτικών σχέσεων και βαθμίδων, τουλάχιστον σε ένα συμβολικό και ιδεολογικό επίπεδο. Αντίθετα, το σύστημα του νόμου 1586/86, εμπνέεται από ένα αντίθετο, αντιιεραρχικό ιδεώδες και κατά τούτο εξισωτικό έως ισοπεδωτικό ιδεώδες. Η παλίνδρομη νομοθέτηση μεταξύ των δύο αυτών συστημάτων ή ιδεωδών, δεν είναι τόσο απόλυτη ή ριζική, όσο αφήνεται να εννοηθεί στο γράμμα και στο πνεύμα των αντίστοιχων νομοθετημάτων. Στην πράξη, η ελληνική διοίκηση, χαρακτηρίζεται για πολλούς πολιτισμικούς και κοινωνιολογικούς λόγους, από μικρόβαθμο εσωτερικής διαφοροποίησης, τόσο των οργανωτικών μονάδων, όσο και των θέσεων και των καθηκόντων του προσωπικού. Η επέκταση της λειτουργικής διαφοροποίησης και της συνθετότητας του διοικητικού συστήματος, ο λειτουργικός και ο οργανωτικός εκσυγχρονισμός του, είναι ζητήματα πολύ ευρύτερα της μείωσης ή της παρεμβολής ενός ακόμα, ή κάποιου άλλου ιεραρχικού επιπέδου. Η ιδεολογική αποφόρτιση και η απομυθοποίηση της ιεραρχίας, αποτελεί γενικό κοινωνικό φαινόμενο και τάση.

Η διοίκηση έχει πάψει να αποτελεί κάποιο ιερό και γι' αυτό η θεωρία τείνει να απομυθοποιήσει την ιεραρχία σαν πάγιο οργανωτικό χαρακτηριστικό. Αντίθετα, η ιεραρχία θεωρείται ότι αποτελεί μέθοδο, όχι ιδεώδες, αλλά μέθοδο, συντονισμού κάποιων διοικητικών μονάδων, μια μέθοδος η οποία φαίνεται ότι πρέπει να επηρεάζεται από τρεις τουλάχιστον, οργανωτικές μεταβλητές. Η μία είναι το είδος των περιβαλλοντικών συνθηκών, η ποικιλία και η αστάθεια ή, αντίθετα, η ομοιομορφία και η σταθερότητα που ενδέχεται να την χαρακτηρίσουν.

Η δεύτερη βασική μεταβλητή είναι ο διαθέσιμος βαθμός λειτουργικής εξειδίκευσης της οργάνωσης, επαγγελματικής αυτονομίας και δεξιοτεχνίας του προσωπικού, στο οποίο αναφέρεται η ιεράρχηση. Και τρίτος παράγοντας είναι η συνθετότητα και η εσωτερι-

κή λειτουργική διαφοροποίηση του οργανωτικού πεδίου. Δεδομένης, εξάλλου, της γενικής επαύξησης της συνθετότητας και της πολυσημείας των κοινωνικών και των οργανωτικών φαινομένων, καθίσταται ολοένα και επιτακτικότερη η συμπλήρωση, αν όχι και η ολοσχερής υποκατάσταση, των παραδοσιακών ιεραρχικών συντονιστικών μεθόδων, με άλλες μη ιεραρχικού χαρακτήρα συντονιστικές μεθόδους, όπως είναι η ομάδα συνεργασίας, η λειτουργική αλληλεξάρτηση, αυτό που ονομάζουν networking, ο προγραμματισμός κυρίως και η ενίσχυση της πρωτοβουλίας, εντός συμφωνημένου πλαισίου επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων, η αμφίδρομη πληροφόρηση, η επικοινωνία, η ανατροφοδότηση, η αξιολόγηση με βάση αποτελέσματα. Ενώ η ιεραρχία παρουσιάζεται ως μια παραδοσιακή μέθοδος συντονισμού, υπάρχουν νέες μέθοδοι συντονισμού, οι οποίες δεν έχουν ιεραρχικό χαρακτήρα. Αποτελεί λυπηρή διαπίστωση, ότι ο νομοθέτης του νέου βαθμολογίου, φαίνεται να εξαντλείται σε ζητήματα οργανωτικής αρχιτεκτονικής, τα οποία μάλιστα αντιμετωπίζει με ένα πρόδηλα αναπαλαιωτικό έως αναχρονιστικό πνεύμα, υποτιμώντας, ή αγνοώντας, το πολύ συνθετότερο και απαιτητικότερο έργο της ενίσχυσης της λειτουργικής διαφοροποίησης και της προγραμματικής συνοχής της διοικητικής δράσης. Ένα έργο που δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με επιτυχία, με τη δογματική και αργiori προσκόλληση, είτε στο ιδεώδες της ιεραρχίας, είτε στο ιδεώδες της μη ιεραρχίας. Αντίθετα, απαιτεί μια ευέλικτη, διαλεκτική και σφαιρική θεώρηση των χρόνιων προβλημάτων που φαίνεται να μαστίζουν τη διοίκηση. Προβλημάτων, η συστηματική αντιμετώπιση των οποίων, φαίνεται πως αναβάλλεται για μια ακόμα φορά.

Ευχαριστώ.

Πρόεδρος: Ευχαριστούμε το συνάδελφο Μακρυδημήτρη, τον καθηγητή κύριο Μακρυδημήτρη και παρακαλώ τον κύριο Παπαδημητρίου, καθηγητή του Πανεπιστημίου Αθηνών, να ανέβει στο βήμα. Λίγος σεβασμός στο 15λεπτο, γιατί ήδη έχουμε καθυστέρηση και τα θέματα που έχουμε είναι πολλά.