

Αντ. Μακρυδημήτρης

Ομότιμος Καθηγητής ΕΚΠΑ

Μονιμότητα και αξιοκρατία στη Δημόσια Διοίκηση

Επ' εσχάτοις έχουν εγερθεί κάποιες αμφισβητήσεις τόσο για τον θεσμό της μονιμότητας, όσο και για αυτόν της αξιοκρατίας.

I

Ξεκινώντας από το δεύτερο ζήτημα, είναι ίσως γνωστό ότι ένας από τους διασημότερους και πλέον επιδραστικούς πολιτικούς φιλοσόφους στην εποχή μας, ο καθηγητής Michael Sandel, που διδάσκει στο Harvard, κυκλοφόρησε προσφάτως μια μελέτη του υπό τον τίτλο *'The Tyranny of Merit'*, ήτοι 'η τυραννία της αξιοκρατίας'.

Το επιχείρημά του, υπό μια μάλιστα 'αριστερή' οπτική γωνία είναι ότι η 'αξιοκρατία', όπως αυτή προβάλλεται και γίνεται αντιληπτή στις ΗΠΑ, αντιστρατεύεται την ισότητα, άρα εν τέλει και την ίδια τη δημοκρατία. Οι μεγάλες οικονομικές ανισότητες που σημειώνονται στην Αμερική, λόγω και της φύσεως του καπιταλιστικού συστήματος που επικρατεί εκεί, επιφέρουν και πολιτική ανισότητα, η οποία αποτελεί το θεμελιώδες στοιχείο και γνώρισμα της δημοκρατίας· για τούτο και η αρχική της ονομασία στην αρχαία Ελλάδα ήταν 'ισοκρατία', ήτοι ισότητα όλων των πολιτών.

Βέβαια, η ένταση και η αντινομία μεταξύ πολιτικής και οικονομικής ισότητας ή μάλλον ανισότητας ήταν γνωστή και στις δημοκρατίες της ελληνικής αρχαιότητας. Θεωρείτο, όμως, ότι η οικονομική ανισότητα (ήτοι, ο υλικός πλούτος), που φυσικά υπήρχε, καρπωνόταν από μικρή μερίδα του πληθυσμού, καθότι λίγοι είχαν και έχουν τα πολλά χρήματα. Αλλά η πολιτική ισότητα των πολλών (του δήμου) λειτουργούσε εξισοροπητικά. Μπορεί λίγοι να έχουν τα πολλά

και πολλοί από λίγα στο σύστημα της ελεύθερης οικονομίας, που επιτρέπει τη συσσώρευση του πλούτου, αλλά η ισχύς του πλήθους των πολιτών στην πολιτική και την κοινωνική σφαίρα μεριάζει την οικονομική ανισότητα και δεν εμποδίζει τη λειτουργία της δημοκρατίας. Εξάλλου, οι εύποροι επιβαρύνονταν και με ένα είδος αυξημένης φορολογίας, τις λεγόμενες 'χορηγίες', που επίσης επενεργούσε διορθωτικά ως προς τις οικονομικές ανισότητες.

Στη σύγχρονη, επίσης, εποχή, μάλιστα στην Ευρωπαϊκή παράδοση του 'κοινωνικού κράτους δικαίου', που αναγνωρίζεται και στο άρθρο 25 του Συντάγματος, προβλέπεται η υψηλότερη φορολογία των μεγαλύτερων εισοδημάτων και του πλούτου. Πολλοί δε ισχυρίζονται (όπως, φερ' ειπείν ο Γάλλος οικονομολόγος Thomas Picketty) ότι η συμβολή των ευποροτέρων πολιτών μπορεί και πρέπει να γίνει ακόμα μεγαλύτερη.

Αφήνοντας κατά μέρος το μάλλον άγονο ζήτημα αν η οικονομική ανισότητα προέρχεται από την μεγαλύτερη ικανότητα, τύχη ή κληρονομία, και δεδομένης της πρακτικής να φορολογείται περισσότερο, ερωτάται εάν η αξιότητα ή αξιοκρατία θα πρέπει να εξοβελιστεί από τα επιμέρους συστήματα ή θεσμούς της σύγχρονης πολιτείας, όπου απαιτείται ο επαγγελματισμός (professionalism), η εξειδίκευση και η τεχνογνωσία· φερ' ειπείν στα δικαστήρια, στα πανεπιστήμια, στα ερευνητικά κέντρα, στην τέχνη και την τεχνολογία. Μήπως σε τέτοιους οργανισμούς προέχει η επαγγελματική, επιστημονική εξειδίκευση και τεχνοκρατία ως ουσιώδης όρος και συνθήκη της λειτουργίας τους; Ο κυβερνήτης ενός σκάφους, ο δικαστής, ο καθηγητής, ο ερευνητής ή ο καλλιτέχνης δεν μπορεί να επιλέγεται κατά τύχη αδιακρίτως μεταξύ των ισότιμων κατά άλλα πολιτών, διαφορετικά το σύστημα δεν θα λειτουργήσει – το αεροπλάνο δεν θα πετάξει, το δικαστήριο δεν θα αποφασίσει κατά τρόπο έγκυρο, η γνώση δεν θα καλλιεργηθεί, κ.ο.κ.

Γενικώς, ίση αξία έχουν όλοι οι άνθρωποι, για τούτο και τα δικαιώματα ανήκουν σε όλους και όλες εξίσου, απλώς και μόνο λόγω της ιδιότητας τους ως έλλογων όντων. Ειδική, όμως, επαγγελματική καταλληλότητα, εξειδίκευση και ικανότητα επιτέλεσης ορισμένων καθηκόντων σε αντίστοιχους οργανισμούς διαθέτουν εκείνοι ή εκείνες που έχουν συστηματικά εκπαιδευτεί, προετοιμαστεί και ασκηθεί.

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των αυλών που αναφέρει στα *Πολιτικά* του (3^ο βιβλίο) ο Αριστοτέλης· ο αυλός θα πρέπει να δοθεί σ' εκείνον που γνωρίζει πώς να τον χρησιμοποιεί σύμφωνα με τη φύση και τη λειτουργία του – ως μουσικό όργανο και όχι ως παιχνίδι ή εργαλείο: «δει δε τω κατά το έργον υπερέχοντι διδόναι και των οργάνων την υπεροχήν» (1282 b 34). Αλλά και κατά μια πιο σύγχρονη διατύπωση, που ήδη αναφέρθηκε, αυτήν του 6^{ου} άρθρου του πρώτου Ελληνικού Συντάγματος του 1822, «όλοι οι Έλληνες εις όλα τα αξιώματα και τας τιμάς έχουσι το αυτό δικαίωμα· δοτήρ δε τούτων μόνη η αξιότης εκάστου». Τουτέστιν, όλοι και όλες είμαστε ίσοι, αλλά προκειμένου για τα ειδικά όργανα και τους θεσμούς της πολιτείας που απαιτείται η ειδική γνώση και παιδεία, η πρόσβαση δεν μπορεί παρά να γίνει σύμφωνα με την αρχή της αξιοκρατίας.

Κοντολογίς, η αξιότητα ή αξιοκρατία είναι απολύτως απαραίτητη συνθήκη για την ομαλή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στο σύγχρονο κράτος. Για τούτο και έχει προταθεί η ρητή και πανηγυρική αναγνώρισή της στο Σύνταγμα (άρθρο 103), κατά το υπόδειγμα των συνταγματικών κειμένων της επαναστατικής περιόδου. Η διατύπωση ως έχει τώρα είναι ισχνή και ελλειπτική. Πληρέστερη είναι αυτή του Υπαλληλικού Κώδικα, η οποία και θα μπορούσε να προσλάβει και το κύρος συνταγματικής περιωπής.

Ορθό είναι, βέβαια, και εδώ θα συμφωνήσω με το πνεύμα του Sandel, ότι η έννοια και η αρχή της αξιότητας πρέπει να εκφέρεται με τη

μεγαλύτερη δυνατή σεμνότητα και μετριοπάθεια, με διακριτική και ήπια φωνή, όχι με αλαζονεία, προβολή και μεγαλαυχία. Αλλά και με ένα αίσθημα υπευθυνότητας για διακρίσεις και προνόμια, που άλλοι δεν είχαν την ευκαιρία να αποκτήσουν.

Εν συμπεράσματι, αξιοκρατία δεν σημαίνει ούτε συνεπάγεται κανενός είδους αριστοκρατία, ούτε καθολική υπεροχή σε όλα. Ο Σωκράτης αποφεύγοντας την ύβρη της παντογνωσίας και της γενικής ανωτερότητας συνήθιζε να λέει ‘ουκ οίδα’, δεν γνωρίζω. Η αξιοκρατία αποτελεί ένα είδος ‘οικειοπραγίας’, θα διευκρίνιζε ο Πλάτων, ήτοι ειδική γνώση και καταλληλότητα για ορισμένα πράγματα και όχι για άλλα, και επ’ ουδενί για όλα. Οι άξιοι δεν είναι καθολικά ‘άριστοι’, αλλά μόνο για ορισμένα καθήκοντα και έργα, για τα οποία έχουν αποκτήσει ανάλογη ικανότητα μετά από άσκηση, πειθαρχία και ιδίως σεμνότητα.

II

Ως προς το ζήτημα της κατάργησης ή αναστολής του θεσμού της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, υπάρχουν αρκετές και εύλογες επιφυλάξεις. Αν, μάλιστα, η άρση της μονιμότητας in toto συνοδευτεί και με την απουσία της αξιοκρατικής εγγύησης, οδηγούμεθα ολοταχώς προς τα πίσω, στα δρώμενα επί της πλατείας του Κλαυθμώνος.

Αντί αυτών των διόλου θεραπευτικών της διοικήσεως μέτρων, εκείνο που χρειάζεται είναι ο συνδυασμός και η ισόρροπη εναρμόνιση της σταθερότητας ή μονιμότητας της απασχόλησης των υπαλλήλων με την αξιοκρατική και μόνο στελέχωση και εξέλιξή τους. Πολλώ δε μάλλον που η μια αρχή δεν ευδοκιμεί δίχως την άλλη – ούτε η μονιμότητα είναι ορθή άνευ αξιοκρατίας, διότι ερείδεται στην ευνοιοκρατία και τις πελατειακές σχέσεις, ούτε η αξιοκρατία δίχως μονιμότητα, διότι οδηγεί σε διαφυγή και απώλεια στελεχών.

Η χαμηλή παραγωγικότητα των δημοσίων υπηρεσιών σε κάποιες

περιπτώσεις δεν μπορεί να αποδοθεί εξ ολοκλήρου στην αδράνεια και την παθητικότητα ή τον εφησυχασμό των στελεχών εξ αιτίας της μονιμότητάς τους. Θα πρέπει να αναρωτηθούμε μήπως οφείλεται και στην απουσία αξιοκρατίας είτε αρχικής είτε επιγενόμενης. Αλλά και στην έλλειψη διοικητικής ή διευθυντικής ικανότητας (management) από πολιτικούς, διοικητές ή προϊσταμένους, η επαγγελματική, αξιοκρατική επάρκεια των οποίων συχνότατα είναι χαμηλού επιπέδου, αλλά καλύπτεται από την πολιτική ή ιδεολογική τους διαθεσιμότητα στους εκάστοτε κυβερνώντες.

Το υπαρκτό, ενίοτε, πρόβλημα της παθολογίας στη δημόσια διοίκηση δεν αντιμετωπίζεται με την άρση της συνταγματικής εγγύησης της μονιμότητας της απασχόλησης για όλους, αλλά με άλλα μέτρα τα οποία ήδη υφίστανται και προβλέπονται στον Υπαλληλικό Κώδικα. Ειδικότερα και εντελώς ενδεικτικά, στον Κώδικα υπάρχει πρόβλεψη για πληθώρα πειθαρχικών παραπτώματων των υπαλλήλων, επί των οποίων μπορούν να επιβληθούν σοβαρές ποινές (περιλαμβανομένης της προσωρινής ή και οριστικής παύσης) από τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα, επί των αποφάσεων των οποίων χωρεί προσφυγή στο Συμβούλιο Επικρατείας.

Αυτό είναι το σύστημα που οργανώθηκε αρχικά με τη συνταγματική τομή του 1911 και εξελίχθηκε κατόπιν σταδιακά. Δεν πιστεύω πως μια μεταρρύθμιση τόσο πολύ συνδεδεμένη με την ιστορική παρουσία του Ελευθερίου Βενιζέλου, αλλά και αντικειμενικά ορθή σε γενικές γραμμές, ενδείκνυται σήμερα να ακυρωθεί με πρόσχημα κάποια επιχειρήματα, που δεν αντέχουν σε σοβαρή κριτική.

Αν πρόκειται να γίνει μια συνταγματική τροποποίηση των σχετικών διατάξεων, πιο αναγκαία είναι, εν πρώτοις, η ρητή και πανηγυρική αναγνώριση και διασφάλιση στον συνταγματικό χάρτη της αξιοκρατικής αρχής για το σύνολο της σταδιοδρομίας των υπαλλήλων· η

περαιτέρω ενίσχυση του ΑΣΕΠ για την εγγύηση της εφαρμογής της κατά μήκος και πλάτος της δημόσιας υπαλληλίας· η αποπολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της διοίκησης, και η αποκατάσταση της στοιχειώδους ιεραρχίας των βαθμών και των βαθμίδων στη δημόσια υπηρεσία.

Εκεί και σε αυτά πάσχουμε, και όχι σε άλλα, που μπορεί να εντυπωσιάζουν κάποιους, αλλά θα προξενήσουν μεγαλύτερο κακό παρά καλό. ‘Ίώμενος μείζον το νόσημα ποιῶ’, όπως λεγόταν στην αρχαιότητα, αλλά και τώρα – ‘η θεραπεία αποδείχθηκε χειρότερη από την ασθένεια’.