

*Συνεισφορά στην συζήτηση για την*  
**ΤΡΙΕΤΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ**  
*στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018*

**A. Η ανάγκη μείωσης του εννοιολογικού αστιγματισμού στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης**

**B. Επαναχύτευση ορισμένων μορφών οργάνωσης και λειτουργίας της Διοίκησης σε νέα καλούπια – οριοθετώντας το ‘πριν’ και το ‘μετά’**

και...

**Γ. ΜΙΑ ΣΧΕΤΙΚΩΣ ΑΠΛΗ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ  
(Reform engineering)**

Νίκος Ταμπακίδης

Πρώην Δήμαρχος Αγίων Αναργύρων  
Πρώην Γ. Γραμματέας Περιφέρειας  
Ιονίων νήσων

Παύλος Ιωακείμ Ph.D

Πρώην Γ. Γραμματέας του δήμου  
Σπάτων- Αρτέμιδος  
Πρώην Γενικός Διευθυντής ΕΕΤΑΑ

Αθήνα, Ιούνιος 2017

**A'****Η ανάγκη μείωσης του εννοιολογικού αστιγματισμού στη Δημόσια Διοίκηση και στην Αυτοδιοίκηση**

- ★ Η έννοια της Διακυβέρνησης
- ★ Αποκέντρωση: Ένας παρωχημένος όρος;
- ★ Επικουρικότητα: Η κορυφαία προϋπόθεση εύρυθμης κοινωνικής λειτουργίας
- ★ Η ασαφής (και αβέβαιη) σχέση λογοδοσίας και διαφάνειας
- ★ Η έννοια της Ανάπτυξης από την οπτική της Δημόσιας Διοίκησης

**B'****Επαναχύτευση ορισμένων μορφών οργάνωσης και λειτουργίας της Διοίκησης σε νέα καλούπια- οριοθετώντας το 'πριν' και το 'μετά'**

- ★ Κάνοντας τη Δημόσια Διοίκηση ένα λειτουργικό καμβά ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής εφαρμογής πολιτικών
  - Εισαγωγή Οργανισμών Εσωτερικής υπηρεσίας (ΟΕΥ) με αρχιτεκτονική συνδεδεμένων (διατομεακών) λειτουργιών
  - Η ανάγκη για συστηματική παρακολούθηση από τη Δημόσια Διοίκηση της δυναμικής των κοινωνικών αναγκών
  - Σωστή χρήση των εννοιών 'Αρμοδιότητα', Ευθύνη', 'Υποχρέωση' και 'Δυνατότητα'
- ★ Προώθηση / επιβολή 'πολιτισμού' πολλαπλών επιλογών και Καινοτομίας στη Διοίκηση
  - Η διαλειτουργικότητα δεν είναι συνώνυμη της μονολιθικότητας
  - Μείωση των λεπτομερών προβλέψεων για ελέγχους και ρυθμίσεις
  - Η ανάγκη ανηγμένου πλαισίου λειτουργίας της Διοίκησης
- ★ Λήψη μέτρων για τη δικτυακή λειτουργία των διοικητικών υπηρεσιών
  - Αποκλειστικές ευθύνες: ναι! αποκλειστικές αρμοδιότητες: όχι!
  - Διαλειτουργικότητα μεταξύ διοικητικών υπηρεσιών
  - Κατάργηση των 'Γραφείων' από όλους τους ΟΕΥ
  - Ο ρόλος-κλειδί του Διευθυντή ως task manager

**Γ'**

- ★ ΜΙΑ (Σχετικώς ) ΑΠΛΗ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ  
**Reform engineering**

## ΑΝΤΙ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ

### Μια κρίση ή την υφίστασαι ή την εκμεταλλεύεσαι

Ως γνωστόν, στο νόμο 4336/2015, που αφορά στη συμφωνία χρηματοδότησης της Ελλάδας με τριετές πρόγραμμα του ΕΜΣ, προβλέπονται σημαντικότερες αλλαγές σε πολλούς τομείς πολιτικής της χώρας μας. Στο νόμο αυτό, που αποτελεί ένα κείμενο προγραμματικών δεσμεύσεων, υπάρχει ένα ειδικό κεφάλαιο που έχει ως τίτλο «Ένα σύγχρονο Κράτος και μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση».

Μεταξύ άλλων, στο εδάφιο Γ.5.1 αυτού του νόμου προβλέπεται ότι *«μέχρι τον Δεκέμβριο του 2015 θα καθοριστεί διεξοδική τριετής στρατηγική για μεταρρυθμίσεις της Ελληνικής Διοίκησης, σε συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και με πλήρη αξιοποίηση κάθε διαθέσιμης Τεχνικής Βοήθειας».*

Στο ίδιο Κεφάλαιο, ρητά προβλέπεται ότι οι μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να περιλαμβάνουν:

***«...μία σημαντική αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε αμφότερα τα επίπεδα, με σκοπό την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας και τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών των τοπικών αρχών».***

Οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις που αναφέρονται παραπάνω αφορούν στη Δημόσια Διοίκηση συνολικά, ορισμένες όμως από αυτές αναφέρονται ευθέως στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Πλησιάζουμε τα μέσα του 2017 και αυτή η δέσμευση για μεταρρυθμίσεις της Ελληνικής Διοίκησης δεν έχει υλοποιηθεί ακόμα από τη χώρα μας, αλλά αυτό δεν σημαίνει πως δεν είμαστε στον προθάλαμο σημαντικότερων αλλαγών στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης. Το ερώτημα είναι κατά πόσον είμαστε έτοιμοι να αντιμετωπίσουμε τις διαρθρωτικές αλλαγές όχι μόνο σαν ανάγκη, αλλά και σαν μεγάλη ευκαιρία.

Το ότι μια κοινωνία βιώνει κοσμογονικά γεγονότα δεν σημαίνει, υποχρεωτικά, ότι οι άνθρωποι συνειδητοποιούμε τη σοβαρότητα των γεγονότων. Ένα ερώτημα που πρέπει να τεθεί είναι το πόσο αποτελεί κοινή συνείδηση η κατακλυσμιαία δυναμική των αλλαγών που επιτελούνται.

Το ίδιο ακριβώς θέμα αποτυπώνει ο Αναγεννησιακός Φλαμανδός ζωγράφος Πήτερ Μπρύγκελ ο Πρεσβύτερος στον υπέροχο πίνακά του με τίτλο *‘Η πορεία προς το Γολγοθά’*. Ο δημιουργός του πίνακα, γνωστός για την αγάπη του στους συμβολισμούς, δείχνει το σύνολο σχεδόν των ανθρώπων που απεικονίζονται στο έργο του να είναι απορροφημένα από τις δικές τους καθημερινές, ασήμαντες ασχολίες και να μην αντιλαμβάνονται ότι μπροστά στα μάτια τους εξελίσσεται ένα γεγονός που θα επηρέαζε τη μορφή και την πορεία ολόκληρης της ανθρωπότητας.



Στον πίνακα του Μπρϋγκελ υπάρχουν εκατοντάδες πρόσωπα, με τον Ιησού και τον Σταυρό να καταλαμβάνουν ένα ελάχιστο τμήμα του όλου πίνακα. Με την πρώτη ματιά, ελάχιστοι θεατές του έργου συνειδητοποιούν ότι κάπου, στο κέντρο ακριβώς του πίνακα, υπάρχει η μαρτυρική θείκη φιγούρα που βιώνει το μέγα δράμα.

Ο συμβολισμός του Μπρϋγκελ είναι προφανής: Από έλλειψη διορατικότητας, και μη διαθέτοντας την ύστερη γνώση, οι άνθρωποι αδυνατούμε, συχνά, να αντιληφθούμε εγκαίρως την πραγματική σημασία και την κοινωνική δυναμική ορισμένων σημαντικών, ακόμα και κοσμογονικών, γεγονότων.

Είναι βέβαιο πως στην συντριπτική τους πλειοψηφία οι κάτοικοι της χώρας μας αισθάνονται πως βιώνουν το δικό τους Γολγοθά. Αλλά αυτή η διαπίστωση δεν αρκεί. Πρέπει να αναζητηθεί διέξοδος- και μάλιστα μια βιώσιμη διέξοδος.

Χωρίς αμφιβολία, βρισκόμαστε αντιμέτωποι με ένα εξαιρετικά δύσκολο και σύνθετο πρόβλημα. Αυτό όμως δεν σημαίνει πως πρέπει να εμπλακούμε σε ατέρμονες αναζητήσεις για μια ολιστική προσέγγιση του προβλήματος. Αυτό που επείγει είναι να εξετάσουμε επιμέρους συντελεστές που θεωρούμε ότι έχουν τη δυναμική της σημαντικής κοινωνικής βελτίωσης και προόδου. Ένα τέτοιος θεμελιώδης συντελεστής είναι η Δημόσια Διοίκηση.

Η πείρα δεκαετιών εφαρμοσμένης Διοίκησης σε φορείς της Κεντρικής, της Περιφερειακής και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μας έχει δείξει ότι υπάρχουν σημαντικές έννοιες που δεν έχουν ούτε μονοσήμαντη, ούτε γενικώς αποδεκτή

υπόσταση! Ακόμα και μια επιπόλαιη ανάγνωση αρκετών νόμων, μελετών και κανονιστικών διατάξεων αρκεί για να αντιληφθούμε ότι ο χώρος της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας αποτελεί μια εννοιολογική Βαβέλ· αποτελεί έναν χώρο όπου αιρετοί και δημόσιοι λειτουργοί, ελεγκτές και ελεγχόμενοι- και πάνω από όλα οι ανυποψίαστοι πολίτες- βρίσκονται αντιμέτωποι με απίστευτα προβλήματα που πηγάζουν από την περιφρόνηση κάθε έννοιας ορθολογισμού. Συνεπώς, η ανάγκη σαφούς οντολογικού προσδιορισμού βασικών εννοιών αποτελεί μια πολύ λογική, μια επιβεβλημένη γραμμή εκκίνησης για τη χάραξη οποιασδήποτε στρατηγικής μεταρρυθμίσεων.

Αυτό που είναι σημαντικό να κατανοήσουμε είναι πως, τόσο στη χώρα μας όσο και στον υπόλοιπο κόσμο, βιώνουμε μια πορεία κοσμογονικών αλλαγών, το είδος και η έκταση των οποίων δικαιολογούν τον όρο 'κρίση'. **Μια κρίση ή την υφίστασαι ή την εκμεταλλεύεσαι.**

## **Α'**

### **Η ανάγκη μείωσης του εννοιολογικού αστιγματισμού στη Δημόσια Διοίκηση και στην Αυτοδιοίκηση**

Η έρευνα για μεγάλο μέρος πολιτικών, κοινωνικών και διοικητικών ζητημάτων δεν έχει πάντοτε την πολυτέλεια της ακριβούς και μονοσήμαντης ορολογίας που έχουν άλλα επιστημονικά πεδία. Πολλές από τις χρησιμοποιούμενες έννοιες δεν έχουν σαφές εννοιολογικό στίγμα καθώς είναι αρκετά περιγραφικές και γενικόλογες, ακόμα και αμφίσημες.

Αποτέλεσμα αυτού του γεγονότος είναι πολλές συζητήσεις και προτάσεις για Μεταρρυθμίσεις και διοικητική ανασυγκρότηση να γίνονται σε έναν ασαφή και θολό, σε έναν εννοιολογικά αστιγματικό χώρο, με αναφορές που συχνά παραπέμπουν σε μια δύσκολα αναγνωρίσιμη πραγματικότητα.

Βεβαίως, το φαινόμενο ασαφειών και αμφισημιών στη Διοίκηση – Κεντρική ή Τοπική - δεν είναι Ελληνική αποκλειστικότητα. Ο λόρδος Mackenzie-Stuart, εκπρόσωπος της Αγγλίας στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, μιλώντας το 1991 για την Επικουρικότητα στο Μάαστριχτ δήλωσε πως είχε βρει τριάντα διαφορετικούς ορισμούς για την Επικουρικότητα. Όπως είπε, πολλοί από αυτούς τους ορισμούς είναι όχι μόνον λανθασμένοι, αλλά και ανοηματικοί. Με τον τρόπο αυτό, έχουμε καταφέρει να φθείρουμε και να μετατρέψουμε σε gobbledygook (Ελληνιστί: ασυναρτησίες, αλαμπουρνέζικα) θεμελιώδεις έννοιες κοινωνικής οργάνωσης και διοίκησης!

Είτε οφείλεται σε άδολη άγνοια, είτε σε σημαντικές στρατηγικές επικυριαρχίας πολιτικών ή επαγγελματικών φορέων, η διατήρηση ασάφειας αποτελεί εμπόδιο για το σχεδιασμό και την υλοποίηση τομών που θα οδηγήσουν σε μια σύγχρονη Διακυβέρνηση.

Αλλά υπάρχει ακριβής και ξεκάθαρος ορισμός της έννοιας 'Διακυβέρνηση';

## Η έννοια της Διακυβέρνησης

*‘... Στις αρχές της δεκαετίας του 90 παρατηρείται μια σημαντική στροφή στην πολιτική των διεθνών φορέων Οικονομικής Στήριξης, καθώς συνειδητοποιούν ότι οι περισσότερες από τις κρίσεις σε διάφορες χώρες αντανακλούν, στην ουσία τους, προβλήματα που σχετίζονται κυρίως με την ποιότητα της Διακυβέρνησης στη χώρα και δευτερευόντως με λανθασμένες οικονομικές επιλογές...’*

UN Economic and Social Council <sup>1</sup>

Κατά την τελευταία εικοσαετία, η χρήση του όρου ‘Διακυβέρνηση’ πλησιάζει σε συχνότητα αυτήν του όρου ‘Ανάπτυξη’. Παρά ταύτα, δεν υπάρχει ένας διεθνώς συμπεφωνημένος ορισμός της έννοιας ‘Διακυβέρνηση’. Η έλλειψη αυτή<sup>2</sup> θα μπορούσε να οδηγήσει στην εντύπωση ότι η έννοια είναι σχετικώς καινούργια. Κάθε άλλο. Στην πραγματικότητα, η έννοια είναι τόσο παλιά, όσο και ο ανθρώπινος πολιτισμός και αναφέρεται στο σύστημα δομών, σχέσεων και διαδικασιών μεταξύ των οντοτήτων που συνθέτουν μια κοινωνία σε διεθνές, εθνικό ή τοπικό επίπεδο.

Ένας χρήσιμος ορισμός του όρου δίδεται από το UNDP (Αναπτυξιακό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών), σύμφωνα με τον οποίο:<sup>3</sup>

***‘...Διακυβέρνηση είναι η άσκηση οικονομικής, πολιτικής και διοικητικής εξουσίας για την διαχείριση των διάφορων θεμάτων σε όλα τα επίπεδα ...Η διακυβέρνηση περιλαμβάνει μηχανισμούς, διαδικασίες και θεσμούς μέσω των οποίων κοινωνικοί φορείς, πολίτες και ομάδες πολιτών εκφράζουν τα ενδιαφέροντά τους, ασκούν τα νόμιμα δικαιώματά τους, εκτελούν τις υποχρεώσεις τους και λύνουν τις διαφορές τους...’***

Ο Jon Pierre,<sup>4</sup> επιλέγει μια κοινωνικό-κεντρική προσέγγιση για τον ορισμό της Διακυβέρνησης:

***‘η Διακυβέρνηση αναφέρεται στη δημιουργία και διατήρηση του συντονισμού και της συνοχής ανάμεσα σε μια μεγάλη ποικιλία παραγόντων με διαφορετικούς σκοπούς και στόχους’.***

Τέτοιοι παράγοντες μπορεί να είναι πολιτικά πρόσωπα και πολιτικοί φορείς, φορείς της κοινωνίας των πολιτών, ομάδες συμφερόντων, μη κυβερνητικές και διεθνείς οργανώσεις κλπ.

Το Ινστιτούτο Διακυβέρνησης του Καναδά<sup>5</sup> προσφέρει ένα άλλο γενικό ορισμό της Διακυβέρνησης σύμφωνα με τον οποίο:

***‘Διακυβέρνηση είναι η διαδικασία με την οποία κοινωνίες ή Οργανισμοί λαμβάνουν σημαντικές αποφάσεις, και καθορίζουν ποιοι και πώς εμπλέκονται’.***

Παρά την ευρύτητα του ορισμού, η Διακυβέρνηση συνιστά μία πρακτική και μεστή από νόημα έννοια καθώς σχετίζεται με θεμελιώδη θέματα της λειτουργίας κάθε

κοινωνίας και κάθε πολιτικού και κοινωνικού συστήματος. Μπορεί να περιγραφεί ως μία βασική προσέγγιση για την σταθερότητα και την απόδοση μιας κοινωνίας.

Οποιαδήποτε προσέγγιση του ορισμού και αν επιλέξουμε είναι ασφαλές να επισημάνουμε ότι η Διακυβέρνηση έχει τρία (διακριτά) σκέλη: το πολιτικό, το οικονομικό και το διοικητικό.

-Το **πολιτικό σκέλος** της Διακυβέρνησης είναι η διαδικασία λήψης αποφάσεων που παράγουν πολιτικές σε όλους τους τομείς.

-Το **οικονομικό σκέλος** της Διακυβέρνησης περιλαμβάνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων που αφορούν και επηρεάζουν τις διάφορες οικονομικές δραστηριότητες και τη σχέση τους με άλλες οικονομίες. Είναι ένας τομέας με προφανείς επιδράσεις στην ισότητα, τη φτώχεια και την ποιότητα ζωής.

-Το **διοικητικό σκέλος** αφορά στην εφαρμογή των επί μέρους πολιτικών αποφάσεων και απαιτεί την εύρυθμη λειτουργία μηχανισμών σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Είναι κρίσιμο να συνειδητοποιήσουμε ότι η αναφορά σε 'διακριτά σκέλη' δεν σημαίνει 'μη συνδεδεμένα' ή 'μη αλληλοεπηρεαζόμενα σκέλη'. Στην πραγματικότητα, το κάθε ένα από τα τρία αναφερθέντα σκέλη παράγει inputs για τα άλλα δύο σκέλη της Διακυβέρνησης.

- 
- 1 UN Economic and Social Council Committee of Experts on Public Administration: Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration New York, 2006
  - 2 COM(2003) 615 τελικό, ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ Βρυξέλλες, 20.10.2003
  - 3 United Nations Development Programme, Governance for sustainable human development, UNDP policy document, New York, 1997
  - 4 Pierre, Jon, *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, 2000.
  - 5 Institute on Governance (Canada), 2002 (see <http://www.iog.ca/>).



## Περί αποκέντρωσης

*... 'Η αποκέντρωση δεν έχει μόνο διοικητική αξία αλλά έχει και μια πολιτική διάσταση καθώς ενισχύει τις πιθανότητες να αυξηθούν οι πολίτες το ενδιαφέρον τους για τα κοινά και τους εξοικειώνει με τη χρήση της ελευθερίας. Και από τη συσσώρευση αυτών των τοπικών, δραστήριων, ενίοτε και ασήμαντων ελευθεριών, γεννιέται το πιο αποτελεσματικό αντίβαρο έναντι των απαιτήσεων της κεντρικής κυβέρνησης, ακόμη και αν αυτή (η κυβέρνηση) υποτίθεται ότι εκφράζει μια απρόσωπη, συλλογική θέληση'...*

Alexis de Tocqueville<sup>1</sup>

Ο όρος 'αποκέντρωση', στη γενική του μορφή, δηλώνει τη μεταφορά ή τη διασπορά ανθρώπων, πραγμάτων, εξουσιών, διαδικασιών ή μηχανισμών λήψης αποφάσεων από ένα κεντρικό σημείο αναφοράς σε έναν ευρύτερο χώρο τόσο από άποψη δομής όσο και λειτουργίας.

Υπό αυτή τη, γενική, έννοια ο όρος έχει χρησιμοποιηθεί και χρησιμοποιείται ευρύτατα στους τομείς της Οικονομίας, της Δημόσιας Διοίκησης, της Διοίκησης Επιχειρήσεων, των Μεταφορών, των Επικοινωνιών, της Δυναμικής των ομάδων, της Πληροφορικής, της Τεχνολογίας κ.ά.

Όπως χαρακτηριστικά γράφει ο Stephen Sanderson<sup>2</sup> 'κατά τα τελευταία 4.000 χρόνια πρωτόγονες φυλές και πραγματικές πολιτείες έχουν περάσει από διαδοχικές φάσεις του συγκεντρωτισμού και της αποκέντρωσης της οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής δύναμης'. Στο ίδιο πνεύμα, ο Yildiz Atasoy<sup>3</sup> γράφει: 'η διαδικασία της αποκέντρωσης κρατάει από τη λίθινη εποχή μέχρι σήμερα, όχι μόνο σε πρωτόγονες φυλές αλλά και ιστορικές αυτοκρατορίες και στην εποχή μας σε κράτη που βρίσκονται στον παγκόσμιο ηγεμονικό πυρήνα.'...

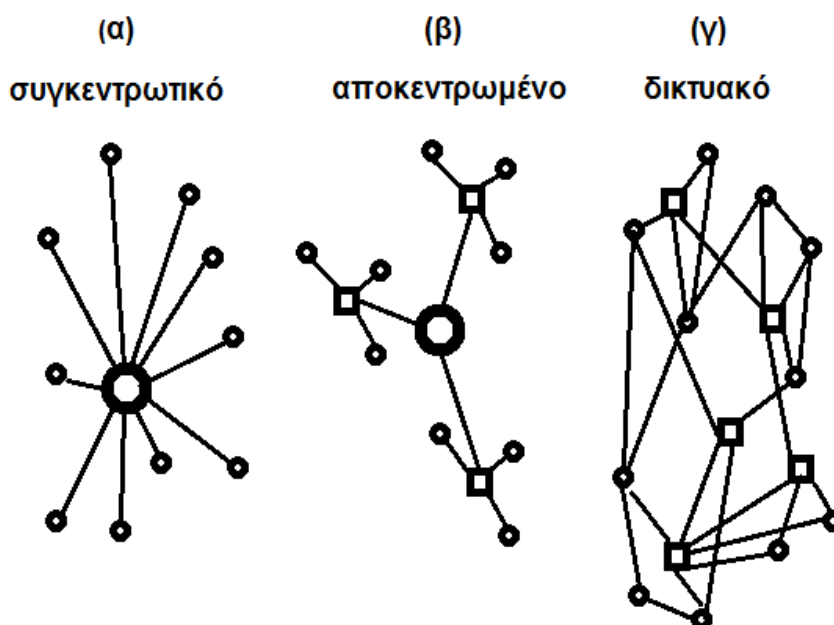
Η ιδέα της αποκεντρωμένης οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους δημιούργησε από τα μέσα του 19<sup>ου</sup> και σε όλο τον 20<sup>ο</sup> αιώνα πολλούς ένθερμους υποστηρικτές στο βαθμό που να αποτελέσει μια μορφή πολιτικού κινήματος. Στο χώρο της κρατικής οργάνωσης και λειτουργίας ο όρος 'αποκέντρωση' χρησιμοποιείται για πρώτη φορά στη Γαλλία το 1794, όταν η μετεπανάστατική ηγεσία (*Directoire exécutif*) δημιούργησε μια νέα κυβερνητική αρχιτεκτονική. Από το 1820 και μετέπειτα, έχουμε καθιέρωση και ευρεία χρήση του όρου<sup>4</sup>.

- 
- 1 A History of Decentralization, Earth Institute of Columbia University website - διαθέσιμο στο [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history\\_fao.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao.html)
  - 2 Stephen K. Sanderson, *Civilizations and World Systems: Studying World-Historical Change*, Rowman & Littlefield, 1995, p. 118-119
  - 3 Yildiz Atasoy, *Hegemonic Transitions, the State and Crisis in Neoliberal Capitalism*, Volume 7 of *Routledge Studies in Governance and Change in the Global Era*, Taylor & Francis US, 2009, p. 65-67,
  - 4 Vivien A. Schmidt, *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge University Press, 2007, p. 22

Υπάρχουν τρεις βασικές οργανωτικές αντιλήψεις για τη λειτουργία ενός συστήματος. Για λόγους κωδικοποίησης θα χρησιμοποιήσουμε τους όρους  $\alpha$  = 'συγκεντρωτικό',  $\beta$  = 'αποκεντρωμένο' και  $\gamma$  = 'δικτυακό' μοντέλο συστημικής οργάνωσης και λειτουργίας. Το σχήμα που ακολουθεί απεικονίζει αυτές τις τρεις διαφορετικές αρχιτεκτονικές ενός συστήματος.

Πρέπει να επισημάνουμε ότι - σε αντίθεση με το ( $\alpha$ ) - τόσο το οργανωτικό σχήμα ( $\beta$ ) όσο και το ( $\gamma$ ) δεν έχουν ένα άμεσο σημείο αποκλειστικής αναφοράς. Παρά ταύτα, τα δύο συστήματα διέπονται από πολύ διαφορετική αρχιτεκτονική, από μια διαφορετική λειτουργική φιλοσοφία: ενώ το ( $\beta$ ) χαρακτηρίζεται μόνο από έλλειψη ενός μόνιμου κεντρικού σημείου αναφοράς, το ( $\gamma$ ) χαρακτηρίζεται επιπλέον από πολλαπλή λειτουργική σύνδεση των επιμέρους στοιχείων.

### Απεικόνιση του συγκεντρωτικού, του αποκεντρωμένου και του δικτυακού τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας ενός συστήματος



Το internet - μακράν το πλέον σύνθετο και εκτεταμένο ανθρωπογενές σύστημα- είναι ένα λαμπρό δείγμα δικτυακής αρχιτεκτονικής. Το ίδιο ισχύει και για τα πολύπλοκα δίκτυα κινητής τηλεφωνίας. Δεν πρέπει να προκαλεί κατάπληξη ότι στη λειτουργική ανάπτυξη και των δύο αυτών συστημάτων υπήρξε, και υπάρχει, ελάχιστη πολιτικο-διοικητικο-διαχειριστική παρέμβαση...

Η πολλαπλή λειτουργική επιλογή είναι σημαντικότερο στοιχείο βιωσιμότητας και ανταγωνιστικότητας είτε μιλάμε για μηχανικά συστήματα, είτε για συστήματα κρατικής οργάνωσης και διοίκησης. Στην περίπτωση μάλιστα των κοινωνικών συστημάτων Οργάνωσης και Διοίκησης, είναι βασικό στοιχείο αξιολόγησης της δημοκρατικής ωριμότητας και της ποιότητας της ζωής.

Είναι σημαντικό να τονίσουμε ότι η αποκέντρωση δεν είναι μια αρνητική στάση και μια στείρα άρνηση απέναντι σε ένα σύστημα κεντρικής δομής. Στη βάση της, η ιδέα της αποκέντρωσης εκφράζει την πεποίθηση για την κοινωνική χρησιμότητα της συμμετοχής πολιτών και κοινωνικών φορέων σε θέματα που γνωρίζουν και τους αφορούν.

*Σε μερικά ελληνικά κείμενα σχετικά με την Αποκέντρωση και την Αποσυγκέντρωση υπάρχει ο (τολμηρός) ισχυρισμός ότι η δικτυακή λειτουργία είναι μια από τις μορφές που μπορεί να πάρει η Αποκέντρωση.*

*Δεν είναι ακριβώς έτσι!*

*Βασική προϋπόθεση για να χαρακτηριστεί δικτυακή μια διοικητική αρχιτεκτονική είναι η δυνατότητα πολλαπλών επιλογών υλοποίησης, η δυνατότητα επίτευξης ενός στόχου ή μιας λειτουργίας μέσω διαφορετικών διοικητικών διαδρομών. Αυτή η πολλαπλότητα επιλογών δεν παρουσιάζεται ως όρος στην περιγραφή της Αποκέντρωσης. Βρισκόμαστε στη εποχή των δικτύων και ο όρος 'Αποκέντρωση' αρχίζει να αναζητά διάδοχο.*

**Επικουρικότητα:  
Η κορυφαία προϋπόθεση εύρυθμης κοινωνικής λειτουργίας**

*'... Ήθελαν να μας λένε από την Ουάσιγκτον πότε θα οργάνουμε το χωράφι μας, πότε θα μαζεύουμε την σοδειά και πότε θα ζυμώνουμε ...'*

Thomas Jefferson <sup>1</sup>

*'...Ο αληθινός στόχος οποιασδήποτε κοινωνικής δραστηριότητας πρέπει να είναι η στήριξη της κοινωνίας προς τα μέλη της και όχι ο αφανισμός ή η απορρόφησή τους.'*

**Πάπας Πίος XI (στην Εγκύκλιό του Quadragesimo Anno του 1931)**

Είναι παγκοσμίως αποδεκτό πως η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί τον σημαντικότερο οργανωμένο κοινωνικό φορέα για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των ανθρώπων. Το γεγονός αυτό οφείλεται στο ότι, από την εμφάνισή της στις αρχέγονες κοινωνίες και μέχρι σήμερα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση ασχολείται με θέματα που έχουν άμεση επίδραση στη επίλυση προβλημάτων του φυσικού χώρου και των μικρών κοινωνικών ομάδων, που αποτελούν την καθημερινή κοινωνική αναφορά του ατόμου.

Συνεπώς, υπάρχει μια ειδοποιός διαφορά μεταξύ του ρόλου και των δυνατοτήτων Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για το άτομο και τις τοπικές κοινωνικές ομάδες, που αποτελούν το 'λεπτόν μέρος', δηλαδή τη λεπτομέρεια του κοινωνικού συνόλου, έχει αναπτυχθεί ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Από τη φύση της, η Κεντρική Διοίκηση ασχολείται με θέματα και ρυθμίσεις γενικής φύσεως, που αφορούν στο σύνολο της κοινωνίας, ή σε κοινωνικές ομάδες με χωρική διασπορά. Η κεντρική Διοίκηση ούτε μπορεί, ούτε πρέπει να ασχολείται ατομικά με τα προβλήματα ή τα αιτήματα του κάθε πολίτη ή μιας μικρής τοπικής κοινωνικής ομάδας.

Η Αρχή της Επικουρικότητας είναι έννοια κλειδί τόσο στην υπόσταση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσο και στην οργάνωση και λειτουργία των κοινωνικών και διοικητικών συστημάτων.

Στην ελληνική και ξένη βιβλιογραφία συναντάμε, κατά κόρον, ως ορισμό της Επικουρικότητας τη φράση *'Επικουρικότητα σημαίνει να λαμβάνονται οι αποφάσεις στο κατώτερο δυνατό επίπεδο'*. Στην πραγματικότητα αυτό δεν είναι ο ορισμός της Επικουρικότητας, αλλά όρος για την εφαρμογή της! Η διαφορά είναι πολύ μεγάλη...

---

1. *Autobiography*, by Thomas Jefferson. Retrieved: 24 Ιουλίου 2013.  
<http://libertyonline.hypermall.com/Jefferson/Autobiography.html>

Η αρχή της Επικουρικότητας εκφράζεται από την αποδοχή πως:

**Η πλειοψηφία μπορεί να αποφασίζει μόνο για θέματα που την αφορούν. Για επιμέρους θέματα ή περιοχές, η πλειοψηφία έχει δικαίωμα να αποφασίσει (στο πνεύμα της αλληλεγγύης) μόνον με την έννοια της βοήθειας, της στήριξης.**

Αυτός είναι ο αυθεντικός ορισμός της Επικουρικότητας!

Είναι προφανές, πως η Αρχή της Επικουρικότητας είναι προϋπόθεση της Δημοκρατίας. Με αυτή, την αυθεντική ερμηνεία του όρου, η Επικουρικότητα είναι ασπίδα εναντίον κάθε είδους πολιτικού, θρησκευτικού, πολιτισμικού ή αισθητικού απολυταρχισμού καθώς προστατεύει το δικαίωμα ατομικών επιλογών που δεν αφορούν στο σύνολο. Ποιος δημοκρατικός πολίτης θα δεχόταν να αποφασίζει (και με ποιο τρόπο;) το κοινωνικό σύνολο για το πώς θα ονομάσει το παιδί του, ποιο θρήσκευμα θα ασπαστεί ή ποια μουσική επιτρέπεται να ακούει; Η Αρχή της Επικουρικότητας δεν αναγνωρίζει τέτοιο δικαίωμα σε κανένα κομματικό σχηματισμό, σε καμία πλειοψηφία, σε καμία Βουλή και σε κανένα Συμβούλιο.

#### ***Παραδείγματα εφαρμογής της Επικουρικότητας***

*Σύμφωνα με την Αρχή της Επικουρικότητας, η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί και οφείλει να αποφασίσει για τους γενικούς κανόνες και προδιαγραφές διαχείρισης των απορριμμάτων που θα ισχύουν υποχρεωτικά για όλα τα Κράτη- μέλη. Αλλά δεν έχει δικαίωμα να αποφασίσει για το σε ποια περιοχή της μια Ευρωπαϊκή χώρα θα λειτουργήσει τις σχετικές εγκαταστάσεις (που όμως θα πληρούν τις γενικές Ευρωπαϊκές προδιαγραφές). Στην πραγματικότητα, η χωροθέτηση εγκαταστάσεων επεξεργασίας λυμάτων πρέπει, συνήθως, να είναι αρμοδιότητα της Περιφέρειας.*

*Αυτό που μπορεί να αποφασίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι να βοηθήσει, (να επικουρήσει) με οικονομική στήριξη, με παροχή ειδικών γνώσεων κλπ μια χώρα - μέλος να σχεδιάσει και κατασκευάσει αυτούς τους χώρους. Αυτή είναι η Αρχή της Επικουρικότητας.*

*Βάσει της ίδιας Αρχής, οι Δήμοι μπορούν - και συνεπώς πρέπει - να λειτουργούν τους Παιδικούς σταθμούς. Ο τομέας λειτουργίας που αφορά τους Παιδικούς Σταθμούς -ως προς τις ώρες λειτουργίας, την καθαριότητα, τη συνεννόηση και επαφή με τους γονείς κλπ.- είναι αρμοδιότητα των δήμων. Αλλά οι Δήμοι δεν μπορούν να έχουν ο καθένας τη δική του 'Μικρή Σχολή Στελεχών Παιδικών Σταθμών' για την εκπαίδευση και προετοιμασία του απαραίτητου προσωπικού. Τότε, ένα ευρύτερο και ισχυρότερο σύστημα ( Οι μεγάλες Περιφέρειες ή η Κεντρική Διοίκηση ) αναλαμβάνει να τους βοηθήσει (αυτό θα πει Επικουρικότητα) παρέχοντας δομές και λειτουργίες στον τομέα της εκπαίδευσης του προσωπικού.*

*Το ίδιο ισχύει με τα Δημοτικά Ιατρεία, όπου ο Δήμος έχει την ευθύνη λειτουργίας, αλλά την Εκπαίδευση των γιατρών και τον έλεγχο των φαρμάκων που δίνονται στους πολίτες την*

*παρέχει (Επικουρικά) ένα ευρύτερο σύστημα με πιο εξειδικευμένες δομές, που διαθέτει Ιατρικές και Φαρμακευτικές Σχολές, ΕΟΦ, ανεπτυγμένα εργαστήρια, διεθνή ανταλλαγή επιστημονικών γνώσεων κλπ.*

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση γεννήθηκε ως αποτέλεσμα εφαρμογής της αρχής της Επικουρικότητας καθώς ξεκίνησε υπό τη μορφή άτυπης παραχώρησης του κεντρικού ηγεμόνα προς τους φύλαρχους και τους ισχυρούς τοπάρχες των πρώτων κοινωνιών. Με αυτόν τον τρόπο - και σε μια εμβρυική μορφή της Αρχής της Επικουρικότητας - η Τοπική Αυτοδιοίκηση εξασφάλιζε τη μείωση των τριβών και την ανάπτυξη συνοχής και δύναμης του όποιου συνόλου.

Στη συνέχεια, η Αρχή της Επικουρικότητας επεκτάθηκε και περιέλαβε επαγγελματικές κάστες, όπου κάποια επαγγέλματα – κατά κανόνα σημαντικά για την εξουσία - απέκτησαν δικαιώματα αυτοδιοίκησης για θέματα που αφορούσαν τη δουλειά τους.

Στην πορεία των αιώνων, διαπιστώθηκε πως αυτή η ‘παραχώρηση’ των ηγεμόνων αποτελούσε και την προσφορότερη και αποδοτικότερη λύση για την καλύτερη στήριξη και προστασία των πολιτών, τη μείωση των ενδοκοινωνικών τριβών, την εκμετάλλευση των τοπικών προϊόντων, την επίλυση των τοπικών προβλημάτων και την αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων μιας περιοχής.

Στις χώρες με σημαντικό πληθυσμό Καθολικών, συναντάμε βιβλιογραφία όπου η Επικουρικότητα παρουσιάζεται ιστορικά ως δόγμα της Καθολικής Εκκλησίας για τον τρόπο διοίκησής της. Για το χώρο της Καθολικής Εκκλησίας η Αρχή της Επικουρικότητας, αναπτύχθηκε επίσημα για πρώτη φορά στην εγκύκλιο *Novarum Regum* του 1891 από τον Πάπα Λέοντα ΙΓ ως μια προσπάθεια να ισορροπήσει μεταξύ του εξουσιαστικού διοικητισμού για την υπόταξη του ατόμου στο κράτος από τη μια και της μη παρέμβασης στις οικονομικές δραστηριότητες (*laissez-faire*) από την άλλη.

Σαράντα χρόνια μετά την Εγκύκλιο του Πάπα Λέοντα ΙΓ και ο Πάπας Πίος ΧΙ, στην ιστορική εγκύκλιό του *Quadragesimo Anno* (τεσσαρακοστό έτος) του 1931 έγραφε μεταξύ άλλων: *‘Αποτελεί αδικία, σοβαρό παράπτωμα και διασάλευση της ορθής πρακτικής για μια ευρύτερη και ισχυρότερη ένωση να αναλαμβάνει αρμοδιότητες, οι οποίες θα μπορούσαν να επιτευχθούν σε ικανοποιητικό βαθμό από μικρότερες και πιο αδύναμες κοινότητες... Ο αληθινός στόχος οποιασδήποτε κοινωνικής δραστηριότητας πρέπει να είναι η στήριξη της κοινωνίας προς τα μέλη της και όχι ο αφανισμός ή η απορρόφησή τους.’*

Η Αρχή της Επικουρικότητας στηρίζεται στην σοφή διαπίστωση πως:

**Όλοι οι άνθρωποι ανήκουμε σε κάποια πλειοψηφία και σε κάποια μειοψηφία, αναλόγως με το θέμα, το χρόνο και τον τόπο!**

Συνεπώς, η έννοια " πλειοψηφία " είναι σχετική με το θέμα και όχι με τους πολίτες! Δεν υπάρχει άνθρωπος στη Γη που να μην ανήκει σε κάποια κοινωνική, εθνική,

πολιτική, επαγγελματική ή θρησκευτική μειονότητα. Οι Ορθόδοξοι Χριστιανοί στην Ελλάδα αποτελούν συντριπτική θρησκευτική πλειοψηφία αλλά στην Ιταλία ή την Ινδία αποτελούν μια ισχνή θρησκευτική μειονότητα.

Σύμφωνα με την αναφερθείσα προσέγγιση, η Αρχή της Επικουρικότητας προστατεύει και τις μειονότητες καθώς επιτρέπει την επιλογή τοπικών πολιτικών σε θέματα που δεν αφορούν το κοινωνικό σύνολο. Πέραν της ενίσχυσης της κοινωνικής ειρήνης, η προστασία της κάθε μειονότητας οδηγεί και πάλι στην προστασία της ατομικότητας.

Τόσο από την άποψη προστασίας της ατομικότητας, όσον και την προστασία τοπικών ιδιαιτεροτήτων, η εφαρμογή της Αρχής της Επικουρικότητας είναι σε πλήρη συμφωνία με τη βασική αναπτυξιακή επιδίωξη της ύπαρξης πολλών επιλογών. Η πρόοδος και η εξέλιξη σε κλίμα απόλυτης ομοιότητας είναι - εξ ορισμού – αδύνατη, καθώς χωρίς ποικιλότητα δεν μπορεί να αναπαραχθεί η ζωή! Μπορεί η απόλυτη ομοιομορφία να είναι το όνειρο (και η εύκολη λύση) των οπαδών της κεντρικής, εξουσιαστικής Δημόσιας Διοίκησης, αλλά είναι ο δήμιος της εξέλιξης και της κοινωνικής προόδου.

## Η ασαφής και αβέβαιη σχέση διαφάνειας και λογοδοσίας

Ο όρος ‘διαφάνεια’ αναφέρεται στην ιδιότητα ορισμένων υλικών να επιτρέπουν στο φως να διαπερνά τη μάζα τους. Με τον τρόπο αυτό μπορούμε να δούμε σώματα που βρίσκονται μέσα ή πίσω από το διαφανές υλικό. Για το χώρο της Διοίκησης αυτό σημαίνει ότι μπορούμε να παρατηρήσουμε με λεπτομέρεια όλα τα στοιχεία λειτουργίας ενός διοικητικού μηχανισμού.

Είναι προφανές πως αν πολίτες και κοινωνικοί φορείς δεν έχουν (ελεύθερη) πρόσβαση σε όλα τα λειτουργικά στοιχεία της Δημόσιας Διοίκησης ο ουσιαστικός έλεγχος των διοικητικών δομών και των επικεφαλής πολιτικών προσώπων είναι αδύνατος.

Η ελεύθερη (και ανεμπόδιστη) πρόσβαση σε στοιχεία Διοίκησης δεν είναι η μοναδική προϋπόθεση ουσιαστικής διαφάνειας. Μπορεί να θεωρούμε αυτονόητο ότι όταν αναφερόμαστε σε στοιχεία εννοούμε ‘έγκυρα και αξιόπιστα στοιχεία’, αλλά ο ενοχλητικός όρος ‘Greek Statistics’ που χρησιμοποιήθηκε σκωπτικά πριν λίγα χρόνια από Ευρωπαίους αξιωματούχους και τα διεθνή μέσα Ενημέρωσης πρέπει να μας θυμίζει ότι τίποτα δεν είναι δεδομένο. Συνεπώς, είναι απαραίτητη η ύπαρξη λειτουργιών και μηχανισμών που ελέγχουν την ορθότητα των στοιχείων που μας διαθέτουν οι δημόσιες υπηρεσίες όλων των επιπέδων.

Μία άλλη σημαντική παράμετρος για την διαφανή διακυβέρνηση είναι η σαφήνεια και η απλότητα των στοιχείων που δίνονται στη δημοσιότητα. Όσο πιο πολύπλοκη γίνεται η ανθρώπινη κοινωνία και οι οικονομικές δοσοληψίες, τόσο μεγαλύτερη είναι η ανάγκη εννοιολογικής καθαρότητας και απλότητας των στοιχείων. Με αφορμή την απώλεια τεράστιων ποσών των αποθεματικών των ασφαλιστικών Ταμείων από την αγορά ‘δομημένων ομολόγων’, πληροφορηθήκαμε πριν λίγα χρόνια πως τα διοικητικά συμβούλια πολλών Ασφαλιστικών Ταμείων δεν γνώριζαν ακριβώς σε τι επένδυαν, λόγω της πολυπλοκότητας της έννοιας!

Πέραν του ότι η διαφάνεια είναι απαραίτητη προϋπόθεση για αξιολόγηση πολιτικών προσώπων και διοικητικών δομών, υπάρχει ένα άλλο σημαντικό πολιτικο-κοινωνικό χαρακτηριστικό της διαφάνειας. Ο όγκος των στοιχείων που παράγονται καθημερινά από τη λειτουργία των διοικητικών υπηρεσιών σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο είναι αστρονομικά μεγάλος. Τα στοιχεία αυτά, μετά την επεξεργασία τους, παράγουν πληροφορίες, οι οποίες διασυνδέονται όλο και ισχυρότερα μεταξύ τους δημιουργώντας ένα αφανές, αλλά ιδιαίτερα ισχυρό, μέσο χάραξης και άσκησης πολιτικής.

Βάσει των ανωτέρω, τα στοιχεία της κάθε είδους λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης αφορούν και επηρεάζουν, με άμεσο και καθοριστικό τρόπο, τη ζωή του κάθε υποκειμένου της πολιτικής, του κάθε πολίτη: Αν η γνώση αυτή περιοριστεί σε ένα μικρό κύκλο ατόμων και φορέων, υπάρχει ο σοβαρός κίνδυνος να οδηγηθούμε σε καταστάσεις συγκέντρωσης εξουσίας όπου οι ελάχιστοι πληροφορημένοι θα έχουν



όλη την ισχύ, θέτοντας σε κίνδυνο τις βασικές δημοκρατικές επιταγές της ισότητας και της αξιοκρατίας.

Μια -συναφής με την διαφάνεια- έννοια, που χρησιμοποιείται συχνά όταν εξετάζεται η δημοκρατικότητα ενός συστήματος είναι η 'λογοδοσία'. Η διαδικασία της λογοδοσίας ισχύει τόσο σε μηχανισμούς λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα, όσο και σε πλαίσια πολιτικής εξουσίας ή Διακυβέρνησης.

Γενικώς, ο όρος 'λογοδοσία' σημαίνει δίνω λόγο, εξηγώ. Η λογοδοσία σημαίνει ότι ένας άνθρωπος ή ένας φορέας είναι υπεύθυνος έναντι κάποιου ή κάποιων άλλων και είναι υποχρεωμένος να ενημερώσει για τις δράσεις, ή τις παραλείψεις του, αλλά και να τις δικαιολογήσει. Αυτό σημαίνει ότι η διαφάνεια μπορεί να είναι ένας μονόλογος, μια μορφή άκριτης ενημέρωσης, όπως ένα Δελτίο Τύπου ή μια ανάρτηση στη «Διαύγεια». Η λογοδοσία όμως, οφείλει να αποτελεί, έστω και μόνον εν δυνάμει, διαδικασία διαλόγου. Το επόμενο παράδειγμα θα δια φωτίσει τη διαφορά μεταξύ διαφάνειας και λογοδοσίας· μια διαφορά που είναι κρίσιμη για τον ουσιαστικό προσδιορισμό της ποιότητας της Διακυβέρνησης.

Έστω ότι ένας δήμος, υποχρεωμένος από προβλεπόμενους κανόνες διαφάνειας, αναρτά στη «Διαύγεια» ανακοίνωση πρόσκλησης διαγωνισμού για την κατασκευή ενός έργου. Με τον τρόπο αυτό, οποιαδήποτε κατασκευαστική εταιρεία μπορεί να πληροφορηθεί εγκαίρως τις τεχνικές περιγραφές του έργου και να καταθέσει, εφόσον το επιθυμεί, την προσφορά της. Σε αυτή την ανάρτηση ο δήμος δεν έχει καμμία υποχρέωση να εξηγήσει γιατί η μελέτη του έργου προβλέπει πανάκριβα υλικά που μόνο μια εταιρεία εισάγει στην Ελλάδα, αυτό δεν έχει να κάνει με τη διαφάνεια.

Στη διαδικασία λογοδοσίας όμως, ο κάθε πολίτης και ο κάθε κατασκευαστής έχουν δικαίωμα να ρωτήσουν για το λόγο που η μελέτη επιβάλει πανάκριβα υλικά που εισάγει κατ' αποκλειστικότητα μια εταιρεία. Και σύμφωνα με τους κανόνες της λογοδοσίας, τόσο οι τεχνικές υπηρεσίες όσο και η πολιτική ηγεσία του δήμου οφείλουν να απαντήσουν. Είναι προφανές πως οι έννοιες της διαφάνειας και της λογοδοσίας συσχετίζονται, αλλά κατά κανένα τρόπο δεν είναι ταυτόσημες.

Σε ένα πολύ ενδιαφέρον άρθρο που δημοσίευσε το 2013 ο Tiago Peixoto<sup>1</sup>, συντονιστής για την έρευνα στην ηλεκτρονική δημοκρατία στο πανεπιστήμιο της Ζυρίχης και ειδικός της ανοικτής Διακυβέρνησης στην Παγκόσμια Τράπεζα, αναφέρεται εκτενώς σε αυτή την αβέβαιη και ασαφή σχέση μεταξύ διαφάνειας και λογοδοσίας και τονίζει πως θεωρεί όχι απλώς λανθασμένα, αλλά και επικίνδυνα στρεψόδικη την ταύτιση των εννοιών 'διαφάνεια' και 'λογοδοσία'.

---

1 Peixoto Tiago, The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability, 60 UCLA L. Rev. Disc. 200 (2013), διαθέσιμο στο <http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/60-14.pdf>

## Η έννοια της Ανάπτυξης από την οπτική της Δημόσιας Διοίκησης

- Τι σημαίνει 'Ανάπτυξη'
- Οι παράμετροι της βιώσιμης ανάπτυξης και η Δημόσια Διοίκηση

Λίγοι είναι αυτοί που θα αμφισβητήσουν την σημαντική επίδραση της Διοίκησης στην εθνική ή τοπική αναπτυξιακή πορεία. Αλλά, όπως είχε πει ο αείμνηστος Αντώνης Τρίτσης σε ένα συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στα Ιωάννινα, «αν ρωτήσεις 20 ανθρώπους τι σημαίνει 'Ανάπτυξη' θα πάρεις 21 διαφορετικές απαντήσεις».

Τι σημαίνει, λοιπόν, 'ανάπτυξη' και ποιες είναι οι αναπτυξιακές παράμετροι που μπορεί να επηρεάσει η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης;

### ● Τι σημαίνει 'Ανάπτυξη'

Ο όρος 'Ανάπτυξη' αναφέρεται στην ηθελημένη ή την συστημικά προδιαγεγραμμένη αύξηση της δομικής ή (και) της λειτουργικής πολυπλοκότητας ενός οποιουδήποτε (κοινωνικού, οικονομικού, βιολογικού, μηχανικού κλπ.) συστήματος. Αυτός, λοιπόν, είναι ο αυστηρά επιστημονικός όρος της ανάπτυξης:

***Ανάπτυξη είναι η ηθελημένη ή η συστημικά προδιαγεγραμμένη αύξηση της δομικής ή (και) της λειτουργικής πολυπλοκότητας ενός οποιουδήποτε συστήματος.***

Ένα συνηθισμένο λάθος στο χώρο της Οικονομίας είναι η έννοια 'Ανάπτυξη' να χρησιμοποιείται αντί του όρου 'Μεγέθυνση'. Όταν μιλάμε για την ανάπτυξη ενός παιδιού εννοούμε κάτι πολύ περισσότερο από την αύξηση του βάρους του ή του ύψους του: 'Ανάπτυξη' παιδιού σημαίνει καλύτερο συντονισμό κινήσεων, σημαίνει αύξηση της ικανότητας διηρημένης προσοχής, σημαίνει πλουσιότερο λεξιλόγιο, σημαίνει καλύτερη εκτίμηση χώρου και χρόνου, σημαίνει αύξηση της συνθετικής και αναλυτικής ικανότητας. Σίγουρα, πάντως, δεν σημαίνει αύξηση και προσέλκυση επενδύσεων...

Το ίδιο ισχύει για όλα τα συστήματα:

- ◆ Το σύγχρονο αυτοκίνητο είναι πιο πολύπλοκο από ό,τι ο αραμπάς,
- ◆ Ο αξονικός τομογράφος είναι πιο σύνθετος από ένα ακτινολογικό μηχάνημα,
- ◆ Τα σύγχρονα αεροπλάνα είναι πιο πολύπλοκα από το αεροπλάνο των αδελφών Ράιτ,
- ◆ Το GPS είναι πιο πολύπλοκο από τον εξάντα.

Το ότι η ανάπτυξη προϋποθέτει (και) αύξηση της πολυπλοκότητας δεν πρέπει να οδηγήσει στη θεοποίηση της πολυπλοκότητας: **Η αύξηση της πολυπλοκότητας είναι αναγκαία αλλά δεν είναι και ικανή συνθήκη ανάπτυξης.** Μια σύνθετη σκέψη ή πρόταση δεν υπερέχει υποχρεωτικά από μια απλή πρόταση, ούτε οτιδήποτε σύνθετο πρέπει να θεωρείται, ακρίτως, ως σωστό.

Ένα ενδιαφέρον σημείο που έχει άμεση σχέση με την εξέταση της συνάφειας μεταξύ της λειτουργίας της Διοίκησης και της αναπτυξιακής πορείας είναι πως υπάρχει σημαντική διαφορά μεταξύ ‘απλούστευσης’ και ‘απλοποίησης’. Διοικητικές παρεμβάσεις που απλοποιούν το έργο των πολιτών είναι ευκαταίεες. Όμως, η απλούστευση κάποιων διαδικασιών, ως ενέργεια, δεν είναι ανάπτυξη αλλά αποτέλεσμα της ανάπτυξης. Πίσω από μια επιτυχημένη απλούστευση διαδικασιών συνήθως υπάρχουν ισχυροί υποστηρικτικοί μηχανισμοί που βασίζονται σε πολύπλοκα και σύνθετα (δηλαδή ανεπτυγμένα) συστήματα Οργάνωσης και εφαρμογής της Πληροφορικής.

## ● Οι παράμετροι της βιώσιμης ανάπτυξης και η Δημόσια Διοίκηση

- α. Η αυτορρυθμιστική ικανότητα
- β. Η προσαρμοστικότητα
- γ. Η διαθεσιμότητα και αξιοποίηση των πόρων
- δ. Το πλήθος θέσεων και επιλογών

Δύο βασικές λειτουργικές παράμετροι ενός συστήματος είναι η βιωσιμότητα και η φέρουσα ικανότητα του. Η βιωσιμότητα ενός συστήματος αναφέρεται στην ικανότητά του να συνεχίσει να λειτουργεί στο συνεχές μέλλον, χωρίς να υποχρεωθεί σε μαρασμό λόγω λειτουργικής εξάντλησης.

Η ‘φέρουσα ικανότητα’ ενός συστήματος αναφέρεται στον όγκο, το μέγεθος της λειτουργικής πίεσης που μπορεί να δεχτεί ένα σύστημα χωρίς να καταρρεύσει. Και οι δύο αυτές βασικές έννοιες είναι στενά συνδεδεμένες με τις έννοιες ‘αυτορρυθμιστική ικανότητα’, ‘πόροι’, ‘προσαρμοστικότητα’ και το ‘πλήθος των επιλογών’.

### α. Η αυτορρυθμιστική ικανότητα

Συστήματα που δέχονται εξωτερική επίδραση πρέπει να μπορούν να αντιδρούν, ώστε να μην υποστούν μόνιμη αλλοίωση. Η ιδιότητα αυτή λέγεται αυτορρυθμιστική ικανότητα (buffering capacity). Στη διεθνή ορολογία, χρησιμοποιείται συχνά ο λιγότερο επιστημονικός - αλλά ευκολότερα καταληπτός - όρος *ανθεκτικότητα/πλαστικότητα* (resilience). Όσο μεγαλύτερη είναι αυτή η ικανότητα, τόσο πιο βιώσιμο είναι ένα σύστημα. Όταν ένα σύστημα υπερβεί την αυτορρυθμιστική του ικανότητα είτε υφίσταται μόνιμη αλλοίωση, είτε καταρρέει, είτε απορροφάται από άλλα συστήματα...

Όπως είναι προφανές, η αυτορρυθμιστική ικανότητα αποτελεί βασικό συντελεστή και κριτήριο βιωσιμότητας. Όσο μεγαλύτερη αυτορρυθμιστική ικανότητα έχει ένα σύστημα τόσο πιο βιώσιμο είναι. Συστήματα με μικρή αυτορρυθμιστική ικανότητα είναι εξαιρετικά ευάλωτα και δεν χαρακτηρίζονται από μακροζωία.

Οι κυριότερες παράμετροι που επηρεάζουν το επίπεδο της αυτορρυθμιστικής ικανότητας ενός συστήματος είναι:

- ▶ Ο αριθμός των επιλογών που έχει το σύστημα
- ▶ Ο τρόπος και η έκταση που αυτές οι επιλογές είναι διαθέσιμες
- ▶ Η ευκολία μετάβασης από τη μια επιλογή στην άλλη
- ▶ Ο όγκος (μέγεθος) του συστήματος

Πέραν της σημασίας των πολλαπλών επιλογών για τη λειτουργική επάρκεια και αντοχή του ίδιου του διοικητικού συστήματος, είναι προφανές ότι η Δημόσια Διοίκηση που παρέχει πολλαπλότητα επιλογών συμβάλλει στη βελτίωση της ποιότητας της ζωής των πολιτών αλλά και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των παραγωγικών μονάδων του χώρου που καλύπτει διοικητικά. Εν ολίγοις, η ύπαρξη πολλαπλών επιλογών βοηθά όχι μόνον στη λειτουργική βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά αποτελεί και σημαντικότερο συντελεστή κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης.

Στο Β΄ μέρος αυτής της παρουσίασης θα δοθούν προτάσεις για παρεμβάσεις στις διοικητικές δομές που αυξάνουν την αυτορρυθμιστική ικανότητα των Δημόσιων υπηρεσιών.

### **β. Η προσαρμοστικότητα**

Σύμφωνα με αρκετούς ειδικούς, οι δεινόσαυροι εξαφανίστηκαν επειδή δεν μπόρεσαν να προσαρμοστούν στις αλλαγές που έγιναν στο περιβάλλον τους...

Τόσο τα βιολογικά, όσο και τα κοινωνικά συστήματα έχουν κάποια ικανότητα προσαρμογής. Όσο μεγαλύτερη είναι αυτή η ικανότητα, τόσο πιο βιώσιμα είναι τα συστήματα.

Η προσαρμοστικότητα ενός διοικητικού συστήματος είναι άμεσα συνδεδεμένη με τη δυνατότητα πολλών επιλογών. Διοικητικοί φορείς που έχουν μοναδιαίες πηγές ζωτικών λειτουργιών έχουν ελάχιστη ικανότητα προσαρμογής σε νομοθετικές ή οικονομικές αλλαγές.

Παρά το ότι οι έννοιες της αυτορρυθμιστικής ικανότητας (που σκοπεύει σε συντήρηση μιας κατάστασης) και της προσαρμοστικότητας (λειτουργία σε άλλες συνθήκες) μοιάζουν αντίθετες, στην πραγματικότητα είναι συμπληρωματικές: Λειτουργικό σύστημα που προσαρμόζεται σε κάθε αλλαγή... δεν είναι σύστημα!

### **γ. Η διαθεσιμότητα και αξιοποίηση των πόρων**

Αποτελεί κανόνα της Θερμοδυναμικής (από τον οποίο κανένα βιώσιμο σύστημα δεν εξαιρείται) πως για να λειτουργεί ένα σύστημα πρέπει να καταναλώνει πόρους. Οι πόροι αυτοί μπορεί να είναι ενέργεια, πρώτες ύλες, ανθρώπινη δραστηριότητα κλπ. Είναι αυτονόητο, ότι όσο πιο ορθολογική και αποδοτική είναι η κατανάλωση των πόρων, τόσο μεγαλύτερη θα είναι η ανταγωνιστικότητα και η βιωσιμότητα του συστήματος.

Βεβαίως, με τον όρο 'ορθολογική και αποδοτική κατανάλωση πόρων' οι διάφορες κοινωνικές ομάδες μπορεί να εννοούν διαφορετικά πράγματα. Είναι πράγματι δύσκολο να προσδιοριστεί με αγοραίους όρους πόσο αποδοτική είναι η κατανάλωση πόρων για τη βελτίωση της κοινωνικής συνοχής, της κοινωνικής δικαιοσύνης ή της φροντίδας για τους ηλικιωμένους. Εν γένει, ο ποσοτικός προσδιορισμός της ποιότητας είναι ένα δύσκολο- και εν πολλοίς άλυτο- πρόβλημα.

Αυτό δεν σημαίνει πως καταργείται η έννοια του ορθολογισμού. Από συστημικής πλευράς, η έννοια της κατανάλωσης των πόρων βάζει το θέμα της βιωσιμότητας και της ανταγωνιστικότητας σε μια οπτική γωνία πολύ ευρύτερη από αυτήν που την ορίζουν οι οικονομικές και πολιτικές θεωρήσεις: το σύστημα που χρησιμοποιεί πιο αποτελεσματικά τους διαθέσιμους πόρους έχει μεγαλύτερη πιθανότητα βιώσιμης ανάπτυξης.

### **δ. Το πλήθος θέσεων και επιλογών**

Ανάπτυξη που δεν στηρίζεται στην ποικιλία απόψεων, θέσεων και προτάσεων είναι δύσκολο να υπάρξει. Προϋπόθεση της βιωσιμότητας, της εξέλιξης και της προόδου είναι η ύπαρξη ποικιλίας ειδών, ενεργειών και λύσεων.

...Αν όλα τα μόρια ήταν ίδια, δεν θα υπήρχε ζωή!

...Αν όλοι οι άνθρωποι ήταν ίδιοι, αν όλα τα φυτά ήταν ίδια, αν όλες οι προσπάθειες και οι αποφάσεις ήταν ίδιες δεν θα υπήρχε πρόοδος!

**B'****Επιαναχύτευση ορισμένων μορφών οργάνωσης και λειτουργίας της Διοίκησης σε νέα καλούπια – οριοθετώντας το 'πριν' και το 'μετά'**

Για λόγους κωδικοποίησης, υπάρχουν τρεις 'κινητήριες έννοιες', τρία driving concepts, στην παρούσα συνεισφορά. Είναι προτάσεις που απαιτούν το σπάσιμο κάποιων (τουλάχιστον) καλουπιών και την επιαναχύτευση ορισμένων βασικών αρχών για τις δομές και τις λειτουργίες της Διοίκησης. Πρόκειται για τρεις προσεγγίσεις που μπορούν να δημιουργήσουν μια σημαντική, μια ανατρεπτική Μεταρρυθμιστική δυναμική στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης.

Η πρώτη 'κινητήρια έννοια' είναι η επιδίωξη να αποτελεί η Δημόσια Διοίκηση έναν στέρεο λειτουργικό καμβά ολοκληρωμένου σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικών. Σε διαφορετική περίπτωση, οι πολιτικές αποφάσεις και επιλογές παραμένουν απλά σχέδια επί χάρτου.

Η δεύτερη 'κινητήρια έννοια' είναι η αξίωση να μπορούν οι διοικητικές υπηρεσίες Υπουργείων, Περιφερειών και Δήμων να εξασφαλίζουν σε αιρετούς, σε πολίτες και στους κοινωνικούς εταίρους πολλαπλότητα επιλογών στα πλαίσια των αποφάσεων των πολιτικών οργάνων.

Η τρίτη 'κινητήρια έννοια' είναι η αναζήτηση μιας μεθοδολογίας για το πολύ δύσκολο θέμα της οργάνωσης της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Η βασική παραδοχή, πάνω στην οποία στηρίζεται η προσέγγισή μας είναι ότι στις σύνθετες, ανεπτυγμένες κοινωνίες, οι σημαντικές δράσεις Διακυβέρνησης διαμορφώνονται ως αποτέλεσμα πολλαπλών αιτιοτήτων.

Συνοψίζοντας: Οι τρεις 'κινητήριες έννοιες' αυτών των προτάσεων είναι:

1. Η Δημόσια Διοίκηση λειτουργικός καμβάς ολοκληρωμένου σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικών.
2. Η Δημόσια Διοίκηση οφείλει να εξασφαλίζει στους αιρετούς, στους πολίτες και τους κοινωνικούς εταίρους, αλλά και στις ίδιες τις λειτουργικές της μονάδες, τη δυνατότητα πολλαπλών επιλογών.
3. Μικρές, αλλά αυστηρά οργανωμένες (με την έννοια όχι μόνον του σωστού σχεδιασμού, αλλά και της αυστηρής εφαρμογής) λειτουργίες, στο χώρο της σύγχρονης Διακυβέρνησης μπορεί να γίνουν καταλύτες για εκτεταμένες οργανωτικές μεταβολές, επιτυγχάνοντας συνολική οργανωτική αναβάθμιση του συστήματος.

**Κάνοντας τη Δημόσια Διοίκηση έναν λειτουργικό καμβά ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής εφαρμογής πολιτικών**

- Εισαγωγή Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) με αρχιτεκτονική συνδεδεμένων (διατομεακών) λειτουργιών
- Συστηματική παρακολούθηση από τη Δημόσια Διοίκηση της δυναμικής των κοινωνικών αναγκών
- Αναγκαία η σωστή χρήση των εννοιών ‘Αρμοδιότητα’, Ευθύνη’, ‘Υποχρέωση’ και ‘Δυνατότητα’

Το κυρίαρχο χαρακτηριστικό της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης είναι ότι αποτελεί-μέσω των δομών και των διαδικασιών λειτουργίας της -ένα πολύτιμο και απαραίτητο συνεκτικό χώρο, έναν καμβά ανάπτυξης και διασύνδεσης των συγκλινουσών δράσεων που απαιτούνται για την υλοποίηση ολοκληρωμένων πολιτικών.

Αυτή η συνεκτικότητα του χώρου εφαρμογής πολιτικών από τη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση παράγεται, εν πολλοίς, από τη λειτουργική συνεκτικότητα των δομικών στοιχείων της Δημόσιας Διοίκησης. Επί παραδείγματι, σε επίπεδο λειτουργίας της κεντρικής κυβέρνησης, ο θεσμός των Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων (Κ.Υ.Α) εξασφαλίζει την συνεκτικότητα που απαιτείται για την πολυτομεακή θεώρηση που απαιτεί μια ολοκληρωμένη πολιτική απόφαση.

Αν όμως αναζητήσουμε τους κανόνες που εφαρμόζονται για να προσδιοριστεί σε κάθε υπουργική απόφαση αν χρειάζεται συνυπογραφή από άλλους – και ποιους-υπουργούς- τότε διαπιστώνουμε μια έλλειψη αυστηρά αμφιμονοσήμαντων σχέσεων και προσδιορισμών. Πάντως το σύστημα- έστω και ημιεμπειρικά- λειτουργεί και εξασφαλίζει, σε σημαντικό βαθμό, συνεκτικότητα και πληρότητα σχεδιασμού πολιτικών.

Τα πράγματα γίνονται λιγότερο αποδεκτά αν αναζητήσουμε την συνεκτικότητα λειτουργιών μεταξύ των τομεακών δομών σε υπηρεσιακό επίπεδο. Επί παραδείγματι, με ποιο μηχανισμό και ποιες θεσμοθετημένες διαδικασίες παρακολουθεί ένας φορέας στον τομέα των Μεταφορών τις επιπτώσεις των δράσεων του στους τομείς του Τουρισμού, του Περιβάλλοντος, του Εμπορίου ή της Απασχόλησης;

Η απάντηση είναι πως δεν μπορεί να τις παρακολουθεί, εκτός αν στη διοικητική δομή του φορέα υπάρχουν, λειτουργικά συνδεδεμένες, μονάδες που έχουν γνώση του χώρου του Τουρισμού, του Περιβάλλοντος, του Εμπορίου ή της Απασχόλησης. Κάτι τέτοιο είναι σήμερα πολύ σπάνιο, τόσο σε επίπεδο δομών κεντρικών φορέων όσο και σε δομές Περιφερειακής ή Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αποτέλεσμα αυτής της σοβαρής έλλειψης είναι η αδυναμία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης να λειτουργεί ως ενιαίος συνεκτικός χώρος εφαρμογής ολοκληρωμένων πολιτικών. Μέγιστο έλλειμμα.

## • ΟΕΥ με αρχιτεκτονική συνδεδεμένων (διατομεακών) λειτουργιών

Μία βασική προϋπόθεση για να μπορέσει η Δημόσια Διοίκηση να λειτουργεί ως ενιαίος συνεκτικός χώρος εφαρμογής ολοκληρωμένων πολιτικών είναι να διαθέτει εκπαιδευμένο προσωπικό και δομές που να μπορούν να προσδιορίσουν τις ποσοτικές και ποιοτικές αλληλεπιδράσεις μεταξύ συνιστωσών από διαφορετικούς τομείς, όπως για παράδειγμα:

- Μεταφορές και Οικονομία
- Συγκοινωνίες και Κοινωνική πολιτική
- Ενέργεια και Περιβάλλον
- Υγεία και Αθλητισμός
- Δημόσια Διοίκηση και Περιφερειακή ανάπτυξη
- Παιδεία και Απασχόληση
- Πολιτική προστασία και χρήσεις γης

αλλά και Τομεακές- Κοινωνικές-αναπτυξιακές συσχετίσεις όπως:

- Δημοτικός φωτισμός και αξιοποίηση κοινωνικών υποδομών
- Δημόσιες Συγκοινωνίες και κοινωνικός αποκλεισμός
- ΑμΕΑ και Ενημέρωση
- Τοπική Οικονομία και βαδισιμότητα
- Ηλικιωμένοι και Τεχνολογία
- Νέοι και Ψυχαγωγία
- Γονείς και ενημέρωση του καταναλωτή, κλπ

Ο τρόπος για να υλοποιηθεί αυτή ανάγκη συνεκτικότητας του λειτουργικού χώρου της Διοίκησης είναι η εισαγωγή Οργανισμών Εσωτερικής υπηρεσίας (ΟΕΥ ) με αρχιτεκτονική συνδεδεμένων λειτουργιών. Είναι προφανές πως, αν δεν υπάρχει αυτή η προσέγγιση διατομεακής συσχέτισης, οποιαδήποτε αναφορά για ανάλυση κόστους-ωφέλειας ή για μέτρηση παραγόμενου αποτελέσματος είναι απολύτως αυθαίρετη και αναξιόπιστη. Επί παραδείγματι, αν δεν υπάρχει τεκμηριωμένη ανάλυση και ποσοτικός προσδιορισμός των επιδράσεων αναβάθμισης του δημοτικού φωτισμού στην ενίσχυση της τοπικής Οικονομίας ή στην αξιοποίηση των κοινωνικών υποδομών τότε για ποια σοβαρή ανάλυση κόστους -ωφέλειας μπορούμε να μιλάμε;

Το πρόβλημα γίνεται ακόμα πιο δύσκολο σε περιπτώσεις ποιοτικών επιπτώσεων μιας δράσης: Με ποιες και πόσες μονάδες θα μετρηθούν οι επιπτώσεις ενός έργου αναβάθμισης τμήματος του δικτύου των πεζοδρομίων στη μείωση του κοινωνικού αποκλεισμού ή την προώθηση της χρήσης των Μέσων Μαζικής Μεταφοράς;



**Παρεμπιπτόντως:** Η εισαγωγή ΟΕΥ με αρχιτεκτονική συνδεδεμένων (διατομεακών) λειτουργιών στη Διοίκηση δεν λύνει αυτομάτως το προαναφερθέν (εξαιρετικά) δύσκολο πρόβλημα. Τουλάχιστον, όμως, αναδεικνύει σε πόσο σύνθετο πεδίο κινείται η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση και επιβάλλει την ανάγκη ανάπτυξης ισχυρού σκεπτικισμού για το τι ακριβώς έχουν κατά νου όσοι 'ειδικοί' προτείνουν, με εντελώς fuzzy logic, πληθώρα ανοηματικών αξιολογήσεων δομών και παραγωγικότητας υπηρεσιών.

Πρέπει, όντως, να γίνουν ορισμένες αξιολογήσεις σε δομές, σε λειτουργίες και σε προσωπικό αλλά μια πραγματικά σοβαρή αξιολόγηση ανθρωπογενών συστημάτων σε επίπεδο υπηρεσιών είναι εξαιρετικά δύσκολη. Για το λόγο αυτό, η απλοϊκή, μηχανιστική, προσέγγιση της αξιολόγησης του ανθρώπινου έργου πρέπει να αντιμετωπίζεται με προσοχή και επιστημονική αυστηρότητα. **Κατά την περίφημη ρήση του A. Einstein: 'ούτε ότι μετριέται είναι πάντοτε σημαντικό, ούτε ότι είναι σημαντικό μπορεί πάντοτε να μετρηθεί'.**

• **Η ανάγκη για συστηματική παρακολούθηση από τη Δημόσια Διοίκηση της δυναμικής των κοινωνικών αναγκών**

Η εποχή που η Δημόσια Διοίκηση θεωρούσε τους πολίτες υποτελείς έχει αφήσει κατάλοιπα που σώζονται – ενίοτε σε εξαιρετική κατάσταση - μέχρι σήμερα. Είναι βέβαιο πως **η Δημόσια Διοίκηση και οι δομές της δεν αποτελούν αυτοσκοπό**. Πρέπει να απαντήσουμε στον πολίτη για ποιο λόγο θεωρούμε αναγκαίο να οργανώσουμε τις υπηρεσίες και να ασχοληθούμε ξεχωριστά με τα Υδραυλικά ή τα Οδικά έργα - που είναι αντικείμενα της πολιτικής για τις αναπτυξιακές υποδομές - αλλά δεν θεωρούμε αναγκαίο να ενσωματώσουμε στη διοικητική δομή μία μονάδα με αντικείμενο τις επιμέρους ανάγκες των κοινωνικών ομάδων (που είναι υποκείμενο της πολιτικής) από τις αναπτυξιακές υποδομές. Επί παραδείγματι:

*Είναι δυνατόν στη διοικητική δομή ενός φορέα που αποφασίζει, πχ, για την κατασκευή και λειτουργία συγκοινωνιακών υποδομών να μην προβλέπεται η λειτουργία μονάδας (Διεύθυνση, Τμήμα ή Γραφείο\*) για τον προσδιορισμό και παρακολούθηση των (δυναμικά μεταβαλλόμενων) αναγκών μετακίνησης των επιμέρους κοινωνικών και επαγγελματικών ομάδων όπως των ηλικιωμένων, των ΑμΕΑ, των μαθητών, των τουριστών, των χρονίως πασχόντων, κλπ;*

Η αναφορά (τόσο σε διεθνή όσο και σε ελληνικά κείμενα) για ‘οριζόντιες’, ‘πλευρικές’, ‘λοξές’ και ‘κάθετες δράσεις’ (τουλάχιστον ας τις έλεγαν κατακόρυφες· κάθετες σε τι;) - πέραν από τη μειωμένη επιστημονικότητα και τη μηχανιστική χρήση των όρων - ουδόλως απαντά στην ουσία το θέματος.

Επιπλέον, η ισοπεδωτική ομογενοποίηση των στοιχείων που προκύπτουν από απλή στατιστική επεξεργασία (κάτι που αποτελεί αγαπημένη πρακτική της συγκεντρωτικής εξουσιαστικής Διοίκησης) είναι πηγή σπατάλης πόρων και μειωμένης εξυπηρέτησης των κοινωνικών αναγκών. Απαιτείται εξειδικευμένος προσδιορισμός και συστηματική παρακολούθηση της δυναμικής των κοινωνικών αναγκών και δυνατοτήτων.

Βεβαίως, η ουσιαστική παρακολούθηση της δυναμικής των κοινωνικών αναγκών είναι πολύ δύσκολη καθώς, οι ανάγκες των πολιτών για οποιοδήποτε τομέα παρεχόμενων υπηρεσιών εξαρτώνται από πολλές κοινωνικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές παραμέτρους, ακόμα και από άλλους βασικούς τομείς πολιτικής! Για το λόγο αυτό, η συνεργασία της Δημόσιας Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης τόσο με εξειδικευμένα ερευνητικά κέντρα ή Πανεπιστημιακές Σχολές, όσο και με σχετικούς κοινωνικούς φορείς στα πλαίσια της κοινωνικής εταιρικότητας- αποτελεί μια επιλογή που μπορεί να συμβάλλει στον αρτιότερο προσδιορισμό, καταγραφή και παρακολούθηση των αναγκών των πολιτών.

---

\* Σε επόμενο λήμμα (σελ. 40) προτείνεται η κατάργηση των Γραφείων από τους ΟΕΥ

• **Σωστή χρήση των εννοιών ‘Αρμοδιότητα’, Ευθύνη’, ‘Υποχρέωση’ και ‘Δυνατότητα’**

Σε μεγάλο αριθμό ΟΕΥ (Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας) Υπουργείων, Περιφερειών και Δήμων γίνεται αδιακρίτως η χρήση των όρων ‘Αρμοδιότητα’, ‘Ευθύνη’, ‘Υποχρέωση’ και ‘Δυνατότητα’, με συχνότερα συναντώμενο τον όρο ‘Αρμοδιότητα’.

Αποτελεί δήλωση του προφανούς πως υπάρχουν σημαντικές και ουσιαστικές διαφορές μεταξύ αυτών των εννοιών, αλλά πρέπει να επισημανθεί πως η αδιάκριτη χρήση τους (είτε γίνεται σκόπιμα είτε τυχαία) μπορεί να οδηγήσει σε σημαντικές λειτουργικές στρεβλώσεις. Αυτό οφείλεται στο ότι οι έννοιες αυτές είναι προσδιοριστικοί παράγοντες της λειτουργικότητας, της διαφάνειας, του κόστους, της ποιότητας ακόμα και της νομιμότητας των πράξεων της Διοίκησης. Σε γενικές γραμμές:

► Η **‘Αρμοδιότητα’** εμπεριέχει το στοιχείο της εξουσιοδότησης. Με την έννοια αυτή: *‘... Η έκδοση απόφασης για την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών, καθώς και κινητών και ακινήτων, (βλέπε, άρθρο 6 του ΟΕΥ της Περιφέρειας Αττικής)* είναι , πράγματι, Αρμοδιότητα. Δεν μπορεί ο κάθε δημόσιος λειτουργός και η κάθε υπηρεσιακή μονάδα να προβαίνουν σε επίταξη προσωπικών υπηρεσιών. Ενώ, *‘... Η συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς για την καταστολή των δασικών πυρκαγιών ’* δεν πρέπει να προσδιορίζεται ως Αρμοδιότητα αλλά ως Υποχρέωση ή και ως Δυνατότητα της Αυτοτελούς Διεύθυνσης Πολιτικής Προστασίας.

► Η **‘Ευθύνη’** και η **‘Υποχρέωση’** είναι προσδιοριστικά στοιχεία των μηχανισμών ελέγχου, με διαφορετικό ρόλο στον εντοπισμό/ καταλογισμό ευθυνών και στην πρόκληση / ενεργοποίηση ενεργειών. Με την έννοια αυτή: Η *‘...τήρηση αρχείου σχετικά με την αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών στην Περιφέρεια...’* αποτελεί **‘Υποχρέωση’** του Τμήματος Συντονισμού της Αυτοτελούς Διεύθυνσης Πολιτικής Προστασίας. Ο Τμηματάρχης αυτού του Τμήματος έχει την υποχρέωση να ορίσει υπάλληλο που θα έχει την ευθύνη για την τήρηση αυτού του Αρχείου.

Η αναφορά σε συγκεκριμένες υποχρεώσεις υπαλλήλων λείπει συστηματικά- για κάποιο λόγο- από τα κείμενα των ΟΕΥ του συνόλου, σχεδόν, των Δήμων και των Περιφερειών της χώρας μας.

Η απουσία από τα κείμενα των ΟΕΥ της υποχρέωσης ενός Τμηματάρχη να ορίσει υπεύθυνο για συγκεκριμένες λειτουργίες του Τμήματος, είναι βασικότερη παράλειψη και δείχνει έλλειψη ελέγχου και πιστοποίησης λειτουργικής ολοκλήρωσης. Που σημαίνει ότι...

**...Το Τμήμα θα τρέχει πίσω από τα γεγονότα και τις υπηρεσιακές ανάγκες.**

**Επιβολή και Προώθηση ‘πολιτισμού’ πολλαπλών επιλογών  
και Καινοτομίας στη Διοίκηση**

- Η διαλειτουργικότητα δεν είναι συνώνυμη της μονολιθικότητας
- Μείωση των λεπτομερών προβλέψεων για ελέγχους και ρυθμίσεις
- Η ανάγκη ανηγμένου πλαισίου λειτουργίας της Διοίκησης

Όπως τονίστηκε στην σύντομη εισαγωγική αναφορά για την Ανάπτυξη (σελ.17- 19), η αυτορρυθμιστική ικανότητα και η προσαρμοστικότητα ενός συστήματος είναι δύο βασικοί συντελεστές που προσδιορίζουν τη βιωσιμότητα και τη λειτουργική αυτοδυναμία ενός συστήματος. Στο ίδιο σημείωμα, ανεφέρθη πως οι κυριότερες παράμετροι που επηρεάζουν το επίπεδο της αυτορρυθμιστικής ικανότητας ενός συστήματος είναι:

- Ο αριθμός των επιλογών που έχει το σύστημα
- Ο τρόπος και η έκταση που αυτές οι επιλογές είναι διαθέσιμες
- Η ευκολία μετάβασης από τη μια επιλογή στην άλλη
- Ο όγκος (μέγεθος) του συστήματος

Ένα απλό, ρεαλιστικό παράδειγμα από τη διαχείριση της κυκλοφορίας οχημάτων σε μια πόλη δείχνει πως, στην πραγματικότητα, όλες οι παραπάνω αναφερόμενες παράμετροι, περιγράφουν επί μέρους λειτουργικά χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης που πρέπει να ρυθμιστούν σωστά, ώστε να παράγεται μεγάλη αυτορρυθμιστική ικανότητα- και άρα ευελιξία και βιωσιμότητα- στα κοινωνικά συστήματα που επηρεάζονται από τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης!

*Παράδειγμα : **Η κυκλοφορία οχημάτων στην πόλη***

**► Η πολλαπλότητα επιλογών**

Η κίνηση των οχημάτων σε μια πόλη ρυθμίζεται, κυρίως, από το σύστημα των φωτεινών σηματοδοτών. Αν αυτό είναι το μοναδικό σύστημα, τότε σε περίπτωση βλάβης του συστήματος η κυκλοφορία των οχημάτων θα παραλύσει.

Αν στο σύστημα ρύθμισης της κυκλοφορίας οχημάτων περιλαμβάνεται και η κινητοποίηση τροχονόμων τότε, προφανώς, το σύστημα θα λειτουργήσει ακόμα και αν υπάρξει γενικευμένη διακοπή ρεύματος. Η ύπαρξη δεύτερης επιλογής (των τροχονόμων) αύξησε την αυτορρυθμιστική ικανότητα και άρα βιωσιμότητα, της λειτουργία του συστήματος ρύθμισης της κυκλοφορίας των οχημάτων στην πόλη.

Αν στο σύστημα έχει ενταχθεί και η Δημοτική Αστυνομία τότε το σύστημα διαθέτει μια επιπλέον επιλογή και ως εκ τούτου αποκτά ακόμα μεγαλύτερη βιωσιμότητα.

### ► Η διαθεσιμότητα των επιλογών

Στο σύστημα του προηγούμενου παραδείγματος, θεωρήθηκε αυτονόητο πως μόλις υπάρξει κατάρρευση του συστήματος των σηματοδοτών, η Τροχαία θα παρέμβει για τη ρύθμιση της κυκλοφορίας.

Αλλά το πόσο έγκαιρα θα παρέμβει η Τροχαία εξαρτάται από διάφορους θεσμικούς και λειτουργικούς παράγοντες. Είναι διαφορετικό να γίνεται η παρέμβαση με αυτόματο και προσχεδιασμένο τρόπο και διαφορετικό αν πρέπει να ενημερωθεί ο Αρχηγός..., ο οποίος θα ενημερώσει τον αρμόδιο Υπουργό..., ο οποίος θα διατάξει ...και συντονίσει (κατά το δοκούν) την κινητοποίηση της Τροχαίας.

Στην περίπτωση της αυτόματης κινητοποίησης, η διαθεσιμότητα της δεύτερης επιλογής είναι άμεση και συνεισφέρει στη βιωσιμότητα του συστήματος. Στη δεύτερη περίπτωση, η διαθεσιμότητα δεν είναι δεδομένη ούτε από χρονικής, ούτε από ποιοτικής άποψης.

### ► Η έκταση που αυτές οι επιλογές είναι διαθέσιμες

Είναι προφανές πως είναι διαφορετικό να υπάρχουν διαθέσιμα δύο αυτοκίνητα της Τροχαίας που θα παρέμβουν για ρύθμιση της κυκλοφορίας από το να υπάρχουν πέντε αυτοκίνητα διαθέσιμα για τον ίδιο σκοπό.

Θα πρέπει να τονισθεί ότι η έννοια 'διαθέσιμα' είναι, από διοικητικής άποψης, κορυφαίας σημασίας καθώς έχει οικονομικές, αλλά και διαχειριστικές συνιστώσες. Μπορεί η Τροχαία, για οικονομικούς λόγους, να μην έχει αγοράσει περισσότερα αυτοκίνητα, μπορεί, επίσης για οικονομικούς λόγους, να μην έχει τη δυνατότητα να συντηρήσει/ επισκευάσει όλα τα οχήματα που διαθέτει μπορεί, από διοικητική ανεπάρκεια, να μην έχει γίνει εγκαίρως ο διαγωνισμός για τα απαραίτητα καύσιμα κίνησης των οχημάτων.

### ► Η ευκολία μετάβασης από τη μια επιλογή στην άλλη

Πόσο εύκολα μπορεί να παρέμβει η Τροχαία για να αντιμετωπίσει τη διακοπή λειτουργίας των σηματοδοτών; Είναι προφανές πως η χρήση μοτοσυκλετών της Τροχαίας θα επιτρέψει πολύ ταχύτερη παρέμβαση παρά από αυτή που θα προκύψει με τη χρήση αστυνομικών αυτοκινήτων που μπορεί και τα ίδια, να μπλοκαριστούν από το κυκλοφοριακό χάος που προκάλεσε η κατάρρευση του συστήματος ρύθμισης της κυκλοφορίας. Εν ολίγοις, η μοτοσυκλέτα επιτρέπει πολύ μεγαλύτερη ευκολία παρέμβασης- και άρα καλύτερη αντιμετώπιση του προβλήματος- από ό,τι το αστυνομικό αυτοκίνητο.

**Επιγραμματικά:**

**‘πολλαπλές επιλογές’ σημαίνει:**

- καλύτερη ποιότητα ζωής για τον πολίτη
- εμβάθυνση της δημοκρατίας (μέσω της έμμεσης προστασίας της ατομικότητας)
- δυνατότητες βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας των παραγωγικών μονάδων
- καλύτερη αξιοποίηση ανθρώπινων και φυσικών πόρων
- μεγαλύτερη δυνατότητα εξειδίκευσης πολιτικών που οδηγεί σε σημαντική μείωση του κόστους υλοποίησης μέτρων κοινωνικής ωφέλειας ή προστασίας του περιβάλλοντος
- δυνατότητες συγκριτικής αξιολόγησης και ορθολογικών επιλογών
- μεγαλύτερη ανθεκτικότητα ατόμων, κοινωνικών δομών, αλλά και της ίδιας της Δημόσιας Διοίκησης σε καταστάσεις μη φιλικού περιβάλλοντος

Όπως παρουσιάζεται στο επόμενο Κεφάλαιο (βλ.σελ. 36), το πλέον πρόσφορο λειτουργικό χαρακτηριστικό που προωθεί την δυνατότητα παροχής πολλαπλών επιλογών είναι η δικτυακή λειτουργία.

- **Η διαλειτουργικότητα δεν είναι συνώνυμη της μονολιθικότητας**

Είναι πολύ σημαντικό να γίνει σαφές πως το ότι η διαλειτουργικότητα επιβάλλει ενιαία λειτουργικά χαρακτηριστικά μεταξύ συνεργαζόμενων συστημάτων δεν σημαίνει ότι η διαλειτουργικότητα είναι συνώνυμη της μονολιθικότητας. Αντιθέτως, η διαλειτουργικότητα αποτελεί – έστω και αφανώς- προϋπόθεση για να διαθέτει στην πράξη ένα σύστημα τη δυνατότητα πολλαπλών επιλογών.

Ένας τομέας όπου μπορεί εύκολα να αποδειχθεί ότι η διαλειτουργικότητα υποστηρίζει την δυνατότητα πολλαπλών επιλογών είναι ο Τομέας της Πολιτικής Προστασίας, ο οποίος μάλιστα αποτελεί έναν απαιτητικό και κρίσιμο χώρο δοκιμασίας και αξιολόγησης της Δημόσιας Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης.

Σε όλα, λοιπόν, τα σοβαρά σχέδια αντιμετώπισης έκτακτων περιστατικών υπάρχει αναλυτική περιγραφή των ενεργειών που πρέπει να κάνει αυτός που πρώτος φτάνει (first responder) στον τόπο ενός έκτακτου περιστατικού, έστω στην εκδήλωση μιας δασικής πυρκαγιάς. Κατά κανόνα, μια από τις πρώτες ανάγκες είναι ο συντονισμός της κυκλοφορίας για την πιθανή απομάκρυνση πολιτών και την διευκόλυνση της πρόσβασης στην περιοχή δυνάμεων της Πυροσβεστικής, της ΔΕΗ, σκαπτικών μηχανημάτων κλπ.

Το σύστημα προβλέπει να μπορούν να υπάρχουν πολλές επιλογές για την αντιμετώπιση των πρώτων αναγκών για τη ρύθμιση της κυκλοφορίας στον χώρο εκδήλωσης του περιστατικού. Ο first responder μπορεί να είναι ένα περιπολικό της αστυνομίας, μια μονάδα της Δημοτικής Αστυνομίας, μια μονάδα της Πυροσβεστικής που υπάρχει στη διάρκεια της αντιπυρικής περιόδου σε αρκετά σημεία δασικών περιοχών, ή ακόμα και ένα οργανωμένο στέλεχος σχετικής εθελοντικής οργάνωσης με έναν στοιχειώδη εξοπλισμό.

Η απαίτηση για διαλειτουργικότητα δεν εμποδίζει οποιονδήποτε από τους παραπάνω αναφερθέντες να αποτελεί τον first responder, που θα κάνει τις πρώτες ενέργειες ρύθμισης της κυκλοφορίας. Αυτό που επιβάλλει η εφαρμογή της διαλειτουργικότητας είναι να υπάρχουν κοινές συχνότητες επικοινωνίας και κοινή ορολογία σε ό,τι αφορά τα απαραίτητα στοιχεία που θα διευκολύνουν την αποτελεσματική αντιμετώπιση του έκτακτου περιστατικού και θα επιτύχουν τη μείωση των επιπτώσεων στους πολίτες, στο Περιβάλλον και στην τοπική Οικονομία.

## • Μείωση των λεπτομερών προβλέψεων για ελέγχους και ρυθμίσεις

Σε πρόσφατη, ιδιαίτερος ενδιαφέρουσα, μελέτη του ΙΤΑ <sup>1</sup> απαριθμούνται οι γενικοί και εξειδικευμένοι ελεγκτικοί μηχανισμοί που υπάρχουν στη χώρα μας για τη Δημόσια Διοίκηση και την Αυτοδιοίκηση. Για πολλούς από αυτούς, τους ουκ ολίγους, ελεγκτικούς μηχανισμούς δεν είναι ξεκάθαρο σε ποια σημεία βελτίωσαν και σε ποια σημεία παρεμπόδισαν τη σωστή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης. Είναι βέβαιο πως υπάρχουν σοβαρές εμπειρίες και για τις δύο κατηγορίες επιπτώσεων από τη λειτουργία των ελεγκτικών οργάνων και μηχανισμών.

Καταρχήν, οι έλεγχοι πράξεων (τόσο από άποψη νομιμότητας όσο και από άποψη σκοπιμότητας) των διοικητικών συστημάτων είναι, βεβαίως, απαραίτητοι. Αλλά το ποιος ελέγχει τι δεν είναι κάτι που προσδιορίζεται αυθαιρέτως ούτε από κάποιο πολίτη ούτε από κάποιο κρατικό Όργανο ή φορέα. Χρειάζεται – και πρέπει να απαιτείται - εξειδικευμένη γνώση. Με όση εγκυρότητα μπορεί να ελέγξει την σκοπιμότητα μιας ιατρικής πράξης ένας μη γιατρός, με άλλη τόση εγκυρότητα μπορεί να ελέγξει την σκοπιμότητα μιας διοικητικής πράξης ένας ελεγκτής που δεν άσκησε ποτέ του Διοίκηση!

Σε κάθε περίπτωση, η εφαρμογή της Αρχής της Επικουρικότητας θέτει τα όρια του ποιος μπορεί να ελέγχει τη σκοπιμότητα της ενέργειας ενός αιρετού Οργάνου. Είμαστε μια χώρα όπου ο κάθε πολίτης και κάθε φορέας θεωρεί ότι έχει το αναφαίρετο 'δικαίωμα' του ελέγχου της σκοπιμότητας των αποφάσεων προσώπων και αιρετών οργάνων. Δεν είναι έτσι: σύμφωνα με την ουσία της Αρχής της Επικουρικότητας, δικαίωμα ελέγχου (μέσα από την συντεταγμένη διαδικασία της λογοδοσίας) έχει όποιος πολίτης ή κοινωνικός φορέας θίγεται ή γενικώς επηρεάζεται από μια συγκεκριμένη απόφαση. Θέλει πολλή προσοχή: Σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να συγχέεται η νομιμότητα με τη σκοπιμότητα.

Ένα δείγμα του πόσο άστοχη και μη αποτελεσματική μπορεί να είναι η λεπτομερής περιγραφή ελέγχων και εγκρίσεων πηγάζει από την υποχρέωση να έχουν την έγκριση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης οι Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) των δήμων. Υπάρχει ΟΕΥ Καλλικρατικού δήμου της Δυτικής Μακεδονίας, εγκεκριμένος το 2011 από την αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση, που προβλέπει 100 (ακριβώς) θέσεις Μηχανικούς ΠΕ και ΤΕ στον Οργανισμό του! Δεδομένου ότι υπάρχουν διεθνώς μεγάλες κατασκευαστικές ή μελετητικές εταιρείες που απασχολούν (πέραν του εργατικού δυναμικού) λιγότερους από εκατό μηχανικούς γεννάται το εύλογο ερώτημα: Την εγκριτική απόφαση της Αποκεντρωμένης ποιος την ελέγχει; Μήπως πρέπει να προβλεφθεί και μηχανισμός ελέγχου των αποφάσεων των εγκριτικών φορέων;

---

1. ΙΤΑ, Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018, Αθήνα, Ιούλιος 2016



Σε ό,τι αφορά τη νομιμότητα των ενεργειών της Δημόσιας Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης ο έλεγχος είναι και δικαιολογημένος και απαραίτητος· είναι απαραίτητος για τη διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος, είναι απαραίτητος για τη διαφύλαξη του κύρους των διοικητικών μηχανισμών. Αλλά από αναπτυξιακής άποψης, το δύσκολο είναι η έγκυρη και τεκμηριωμένη άποψη για τη σκοπιμότητα των πράξεων της Διοίκησης.

Η ύπαρξη και η διεθνής αναγνώριση της αποτελεσματικότητας του θεσμού του εσωτερικού ελέγχου (internal audit) δεν είναι τυχαία. Δεν υπάρχει πιο έγκυρος και πιο αποτελεσματικός έλεγχος από αυτόν που μπορούν να κάνουν όσοι γνωρίζουν εκ των έσω τη λειτουργία ενός συστήματος. Ο όρος 'government of strangers' περιγράφει γλαφυρά την ομάδα ξένων και άσχετων κριτών για τον έλεγχο και τη διοίκηση ενός συστήματος για το οποίο δεν έχουν ιδέα για το πώς πραγματικά λειτουργεί. Το μόνο που έχει νόημα να κάνει μια τέτοια ομάδα είναι να χαράξει γενικές κατευθυντήριες γραμμές χωρίς περιγραφή λεπτομερών ρυθμίσεων και παρεμβάσεων. Αυτό αφορά σε 'ξένους' κριτές τόσο από την ίδια τη χώρα, όσο και από χώρες του εξωτερικού.

## • Η ανάγκη ανηγμένου πλαισίου λειτουργίας της Διοίκησης

Συναφής με το προηγούμενο θέμα των υπερβολικά λεπτομερών ρυθμίσεων είναι και η ανάγκη ανηγμένου πλαισίου λειτουργίας της Διοίκησης. Με την έννοια 'ανηγμένο' εννοούμε αυτό που έχει υποστεί αναγωγή.

Στο άρθρο 65, ο Νόμος 3852/10 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) προβλέπει /προσδιορίζει έξη αρμοδιότητες για τα Δημοτικά Συμβούλια. Το όλο κείμενο για την πρώτη αρμοδιότητα του Δημοτικού Συμβουλίου είναι «*Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του*». Οι αρμοδιότητες του ανώτατου συλλογικού Οργάνου του Δήμου διατυπώνονται σε πυκνά, γενικά κατευθυντήρια κείμενα. Έτσι πρέπει.

Από την άλλη, στους πρότυπους ΟΕΥ της ΕΕΤΑΑ μόνο για τη Διεύθυνση της Δημοτικής Αστυνομίας περιγράφονται 21 αρμοδιότητες γενικώς, και 14 αρμοδιότητες για το 'Τμήμα Επιχειρησιακού Σχεδιασμού' ...(!) της Δημοτικής Αστυνομίας.

Η διαφορά στη διοικητική φιλοσοφία των δύο κειμένων είναι πολύ σημαντική. Στην περίπτωση του νόμου, ο νομοθέτης δηλώνει την αποστολή του Οργάνου, στη δεύτερη περίπτωση οι συντάκτες του Πρότυπου ΟΕΥ δίνουν μια λίστα με το τι θα κάνει...

Αυτή η τάση για λεπτομερή περιγραφή λειτουργίας αποτελεί, κατά κανόνα, αρνητική επιλογή καθώς βάζει ασφυκτικά λειτουργικά πλαίσια που εμποδίζουν τη δυνατότητα προσαρμογής του διοικητικού συστήματος σε μη προβλεφθείσες ή σε ταχέως μεταβαλλόμενες λειτουργικές καταστάσεις. Επί παραδείγματι, είναι γνωστό ότι οι μελέτες για την κατασκευή ενός έργου πρέπει, υποχρεωτικά, να βασίζονται σε μεθόδους υπολογισμού κόστους που δεν έχουν σχέση με τις πραγματικές συνθήκες της αγοράς. Το προβλεπόμενο από τη μελέτη ποσό, έστω 500.000€ μπαίνει στον προϋπολογισμό του έργου.

Όταν, λοιπόν, γίνει ο διαγωνισμός για την κατασκευή του έργου, έχουμε το φαινόμενο να υπάρχουν- ειδικά υπό τις παρούσες δύσκολες συνθήκες στον κλάδο των κατασκευών- προσφορές με έκπτωση που μπορεί να φτάσει και το 60%. Τι μπορεί να κάνει ο δήμος με τις 300.000€ που περίσσεψαν από την πρόβλεψη του προϋπολογισμού για το συγκεκριμένο έργο; Για αρκετό καιρό, τίποτα!!! Και όχι μόνο αυτό:

➔ Θα πρέπει οι Οικονομικές υπηρεσίες να προχωρήσουν σε εισήγηση προς την Οικονομική Επιτροπή για ανατροπή της δέσμευσης.

➔ Βάσει της παραπάνω εισήγησης θα πρέπει η Οικονομική Επιτροπή να εγκρίνει τη προτεινόμενη ανατροπή της δέσμευσης.

→ Μετά την έγκριση της Οικονομικής Επιτροπής για ανατροπή της δέσμευσης, θα πρέπει να γίνει σύσκεψη υπηρεσιακών παραγόντων για το πού πρέπει να διοχετευτούν τα 300.000€ που περίσσεψαν από το έργο. Πάντως, όπου και αν αποφασιστεί να διοχετευτούν,

→ θα πρέπει να υπάρξει εισήγηση προς την Οικονομική Επιτροπή για αναμόρφωση του προϋπολογισμού του Δήμου.

→ Με βάση την παραπάνω εισήγηση θα πρέπει να συνεδριάσει η Οικονομική Επιτροπή για να εγκρίνει την αναμόρφωση του προϋπολογισμού.

→ Η απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής πρέπει να σταλεί για έγκριση στην Αποκεντρωμένη.

→ Όταν έρθει στο δήμο η έγκριση της Αποκεντρωμένης θα συνταχθεί εισήγηση προς το Δημοτικό Συμβούλιο για απόφαση αναμόρφωσης του Προϋπολογισμού.

→ Το Δημοτικό Συμβούλιο θα συνεδριάσει και θα εγκρίνει την αναμόρφωση του Προϋπολογισμού.

→ Η απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου πρέπει να σταλεί για έγκριση στην Αποκεντρωμένη.

→ Όταν έρθει στο δήμο η έγκριση της Αποκεντρωμένης για την απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου ο δήμος έχει καινούργιο προϋπολογισμό!

→ Οπότε μπορεί να προχωρήσει χωρίς καμμία καθυστέρηση στα 12-14 βήματα που χρειάζονται για τη δημοπράτηση του νέου έργου που θα γίνει με τα 300.000€ που περίσσεψαν από ένα προηγούμενο έργο.

→ Βεβαίως, κάτι θα περισσέψει και από τη δημοπρασία του νέου έργου, οπότε θα επαναληφθεί η διαδικασία για την απορρόφηση των – ας πούμε- 180.000€ που περίσσεψαν από τη δημοπρασία του νέου έργου...

...για να πάμε σε νέα αναμόρφωση του Προϋπολογισμού!

Ένα σχετικώς πρόσφατο διαχειριστικό πρόβλημα για Περιφέρειες και Δήμους δημιουργήθηκε από την μεταβολή του ΦΠΑ από 23% σε 24%! Όπου υπήρχε εγκεκριμένη μελέτη με ΦΠΑ 23% έπρεπε να αλλαχθεί σε 24% και αυτό σήμαινε διακοπή της ροής υλοποίησης των έργων, σήμαινε εισηγήσεις- για κάθε μελέτη- σε Οικονομικές Επιτροπές, εισηγήσεις σε Δημοτικά Συμβούλια, αποστολή των αποφάσεων για έγκριση στην Αποκεντρωμένη κλπ !!!

Παρόμοια χαοτική κατάσταση υπάρχει στους Προϋπολογισμούς των ΟΤΑ με τη δημιουργία εκατοντάδων κωδικών χωρίς λόγο. Υπάρχει δήμος στην Ανατολική Αττική (και δεν αποτελεί την εξαίρεση) όπου υπάρχουν:

◆ 4 διαφορετικοί κωδικοί για 'αγορά γάλατος' (αγορά γάλατος για καθαρίστριες εσωτερικού χώρου, αγορά γάλατος για εργάτες κοιμητηρίου, αγορά γάλατος για συνοδούς απορριμματοφόρων κλπ ) !

◆ 5 διαφορετικοί κωδικοί για 'αγορά ελαστικών'

◆ 16 κωδικοί για απόδοση εισφορών,

◆ 12 κωδικοί για απόδοση κρατήσεων κλπ

Η απάντηση των υπηρεσιακών παραγόντων στην παρατήρηση γιατί υπάρχουν τόσο πολλοί κωδικοί είναι αφοπλιστική: Αυτό επιβάλλεται από το διπλογραφικό για να μπορεί να γίνεται ανάλυση και ακριβής προσδιορισμός κόστους!

Έχουν δίκιο οι υπηρεσιακοί παράγοντες. Αλλά κάποιοι νομοθετούντες δεν κατάλαβαν ότι **ο Προϋπολογισμός ενός δήμου είναι όχι μόνο διαχειριστικό, αλλά και βαθύτατα πολιτικό κείμενο, όπου οι αιρετοί δεσμεύονται για ορισμένες βασικές αναπτυξιακές κατευθύνσεις**. Χρήσιμος και αναγκαίος ο ακριβής (όσο γίνεται) προσδιορισμός κόστους, αλλά μπορεί κάλλιστα να γίνει με εσωτερική λογιστική διαδικασία και όχι μέσω ενός πολιτικού κειμένου, που η μεταβολή του απαιτεί ενέργειες διαβούλευσης και σημαντικές εγκριτικές διαδικασίες.

Η παράθεση των παραπάνω παραδειγμάτων γίνεται για να αναδειχθεί η αναγκαιότητα να υπάρχουν ανηγμένοι προσδιορισμοί σε πολλά βασικά λειτουργικά στοιχεία των δήμων. Επί παραδείγματι:

Δεν έχει νόημα να θεωρούμε ότι εγκρίνεται μια μελέτη με προβλεπόμενο κόστος κατασκευής '200.000€ + 23%ΦΠΑ' και όχι με προβλεπόμενο κόστος κατασκευής '200.000€ +ΦΠΑ'. Αυτή είναι η έννοια του ανηγμένου προσδιορισμού, όπου η οποιαδήποτε μεταβολή του ΦΠΑ δεν απαιτεί τη σειρά επανεγκρίσεων της μελέτης.

Η ανηγμένη προσέγγιση μπορεί να εφαρμοστεί στην περιγραφή αρμοδιοτήτων, στον προσδιορισμό δομών, στον προσδιορισμό στελέχωσης υπηρεσιών. Είναι μια απολύτως αναγκαία μεταρρύθμιση.

## Λήψη μέτρων για δικτυακή λειτουργία των φορέων Διοίκησης

- Αποκλειστικές ευθύνες: ναι! αποκλειστικές αρμοδιότητες: όχι!
- Διαλειτουργικότητα μεταξύ διοικητικών υπηρεσιών
- Κατάργηση των 'Γραφείων' από τους ΟΕΥ ( Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας) όλων των δομών διοίκησης
- Ο ρόλος-κλειδί του Διευθυντή ως task manager

Ο τρόπος που έχει δομηθεί και λειτουργεί ένα σύστημα επηρεάζει άμεσα την ευελιξία, την ανταγωνιστικότητα και τη βιωσιμότητα του. Βεβαίως, υπάρχουν πολλά συστήματα δόμησης και λειτουργίας με χαρακτηριστικά παραδείγματα την ιεραρχική δομή και τη δικτυακή λειτουργία.

Στην **ιεραρχική οργάνωση** κυρίαρχη επιλογή είναι η ύπαρξη επιπέδων οργάνωσης. Τα συστήματα αυτά έχουν - προφανώς - μικρή αυτορρυθμιστική ικανότητα καθώς αρκεί ένα αδύνατο σημείο του συστήματος με ιεραρχική δομή για να περιοριστούν οι δυνατότητες ολόκληρου του συστήματος. **Είναι προφανές πως η μέγιστη αντοχή μιας αλυσίδας είναι η αντοχή του ασθενέστερου κρίκου της!** Από έναν κακό ή ανεπαρκή υπάλληλο μπορεί να νεκρωθεί ή υπολειτουργήσει μια ολόκληρη Διεύθυνση. Τίποτα πιο συνηθισμένο. Το σημαντικότερο όμως πρόβλημα στην ιεραρχική οργάνωση είναι πολύ περιορισμένη δυνατότητα συνέργειας μεταξύ συναφών τομέων πολιτικής.

Στο **δικτυακό τρόπο οργάνωσης** και λειτουργίας κυρίαρχη επιλογή είναι η κατάργηση των επιπέδων οργάνωσης και η ιδιαίτερη ανάπτυξη της συνέργειας. Χαρακτηριστικό αυτών των 'δικτυακών' συστημάτων είναι η μεγάλη τους αυτορρυθμιστική και προσαρμοστική ικανότητα.

Το ερώτημα που ακολουθεί έχει άμεση συνάφεια με καθημερινή άσκηση εφαρμοσμένης διοίκησης και βοηθά στην ανάδειξη της υπεροχής της δικτυακής λειτουργίας:

### Ερώτημα:

Σύμφωνα με τους σημερινούς Οργανισμούς των Περιφερειών ή των Δήμων , ποια Διεύθυνση /Τμήμα είναι αρμόδιο για να εξετάσει το αίτημα ενός μαθητικού Συλλόγου για την στήριξη μιας θεατρικής παράστασης με αντικείμενο την προστασία των δασών;

- A. Η Διεύθυνση /Τμήμα Παιδείας, αφού το αίτημα προέρχεται από μαθητικό Σύλλογο
- B. Η Διεύθυνση /Τμήμα Πολιτισμού, αφού το αίτημα αφορά σε θεατρική παράσταση
- Γ. Η Διεύθυνση /Τμήμα Περιβάλλοντος, αφού ο στόχος είναι η προστασία των δασών

Αν το ερώτημα τεθεί σήμερα σε μια ομάδα υπαλλήλων της παραδοσιακής λειτουργίας των διοικητικών υπηρεσιών θα προκαλέσει ατέλειωτες συζητήσεις και ποικίλες απαντήσεις. Αν τεθεί σε υπαλλήλους που γνωρίζουν από δικτυακή οργάνωση και λειτουργία η απάντηση θα είναι άμεση και ενιαία: Οποιαδήποτε από

τις παραπάνω διοικητικές μονάδες μπορεί να ασχοληθεί (‘αρμοδίως’) με το θέμα, αφού πρώτα εξετάσει αν υπάρχει διαθέσιμο σχετικό κονδύλι στον προϋπολογισμό του φορέα.

Από άποψη λειτουργίας, τα συστήματα ιεραρχικής οργάνωσης είναι ενίοτε τόσο δύσκαμπτα και αργά που μόνα τους τείνουν να αναιρέσουν τους κανόνες λειτουργίας τους. Είναι πολύ συνηθισμένο φαινόμενο η πολιτική ηγεσία να αναγκάζεται να υπερκεράσει την υπηρεσιακή ιεραρχία και ο Υπουργός, ο Περιφερειάρχης, ή ο Δήμαρχος να συνεννοούνται με κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα χωρίς τη συμμετοχή του Γεν. Γραμματέα, του Γενικού Διευθυντή, του αρμόδιου Διευθυντή ή ακόμα και του Τμηματάρχη.

Τόσο από διοικητικής, όσο και από κοινωνικής άποψης η δικτυακή λειτουργία αποτελεί, αφενός τη βάση βιωσιμότητας και αφετέρου την πηγή πλουραλισμού επιλογών για πολίτες και κοινωνικούς εταίρους. Δεδομένης της καθοριστικής σημασίας του πλουραλισμού στην ποιότητα ζωής των ατόμων, στην ποιότητα της Δημοκρατίας και στην αύξηση της οικονομικής ανταγωνιστικότητας και ευρωστίας των παραγωγικών μονάδων, η προώθηση δομών με δικτυακή λειτουργία αποτελεί σήμερα επιλογή όλων των σύγχρονων φορέων διοίκησης.

Υπάρχουν δύο βασικές προϋποθέσεις για μια παραγωγική και αποτελεσματική δικτυακή λειτουργία στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης. Η πρώτη από αυτές είναι η κατάργηση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων. Βεβαίως και γίνεται σε άλλους χώρους, βεβαίως μπορεί (και πρέπει) να εφαρμοσθεί στις λειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης. Επί παραδείγματι, τόσο ο πολιτικός μηχανικός που εργάζεται στη Διεύθυνση Πολεοδομίας, όσο και αυτός που εργάζεται στις Τεχνικές Υπηρεσίες μπορούν να ελέγξουν και να πιστοποιήσουν τις ζημιές σε ένα κτήριο μετά από ένα σεισμό.

• **Αποκλειστικές ευθύνες: ναι! αποκλειστικές αρμοδιότητες: όχι!**

Είναι, πλέον, ελάχιστες οι περιπτώσεις που η διαφανής και αποτελεσματική λειτουργία της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης δικαιολογεί τις αποκλειστικές αρμοδιότητες ενός υπαλλήλου ή ενός Τμήματος της διοικητικής μηχανής.

Η δικτυακή λειτουργία στις διοικητικές υπηρεσίες προϋποθέτει μια κορυφαία οργανωτική επιλογή: την κατάργηση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων! Αυτό είναι μια πρόταση που προκαλεί αυτόματες αντιδράσεις ανασφάλειας στους (συνειδητούς και μη) οπαδούς και φορείς του εξουσιαστικού διοικητισμού. Συνήθως, η άρνηση αυτή έρχεται σε συσκευασία ψευδοεμπεριστατωμένης κριτικής.

*Αυτοί που προβάλλουν το επιχείρημα της δυσκολίας αναζήτησης ευθυνών ή της αδυναμίας συντονισμού από την ύπαρξη πολλών αρμοδίων θα πρέπει να μας πουν ποιο πρόβλημα δημιουργεί η δυνατότητα ενός πολίτη να ζητήσει βεβαίωση για το γνήσιο της υπογραφής από υπάλληλο του ΚΕΠ, ή από τον αξιωματικό υπηρεσίας ενός αστυνομικού Τμήματος, ή από τη Δημοτική αστυνομία ή από οποιονδήποτε δημοτικό υπάλληλο που έχει εξουσιοδότηση από το δήμαρχο.*

Πέρα από ένα δικαιολογημένο αίσθημα αρχικής επιφύλαξης και ανησυχίας που προκαλούν οι αλλαγές σε παγιωμένες δομές και διαδικασίες, είναι βέβαιο πως υπάρχουν και άλλοι λόγοι άρνησης της κατάργησης των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων: Όπως ήδη ανεφέρθη σε προηγούμενο εδάφιο, ο όρος 'Αρμοδιότητα' εμπεριέχει το στοιχείο της εξουσιοδότησης. Με την έννοια αυτή, ο υπάλληλος που έχει αποκλειστικές αρμοδιότητες έχει και σημαντική εξουσία. Η εξουσία αυτή, σε ορισμένες περιπτώσεις, επηρεάζει την ίδια την απόδοση της πολιτικής ηγεσίας του φορέα. Δραστική μείωση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων μεταφράζεται σε δραστική μείωση της εξουσίας του κρατικού λειτουργού. Δε θα αρέσει. Αλλά πρέπει- οπωσδήποτε- να γίνει.

Η αποκλειστική αρμοδιότητα πρέπει – κατ αρχήν- να αποφεύγεται γιατί μπορεί εύκολα να οδηγήσει (και συχνά οδηγεί) :

- Σε σημαντικές **καθυστερήσεις** αν ο 'αρμόδιος υπάλληλος' επικαλεσθεί φόρτο εργασίας ή αν απουσιάζει.
- Σε **αδιαφάνεια**.
- Σε δημιουργία λειτουργικών **μονοπωλίων**.
- Σε **αδυναμία αξιοποίησης σχολάζοντος προσωπικού** καθώς μπορεί κάποιος υπάλληλος να επικαλεστεί 'αναρμοδιότητα' και να έχουμε το φαινόμενο κάποιοι υπάλληλοι – συνήθως στενοί συνεργάτες της ηγεσίας του φορέα- να εργάζονται υπερβολικά και κάποιοι- θεσμικά κατοχυρωμένοι- να κάθονται ή να υπολειτουργούν προκλητικά.

## • Διαλειτουργικότητα μεταξύ διοικητικών υπηρεσιών

Είναι προφανές ότι η δικτυακή λειτουργία προϋποθέτει την δυνατότητα οργανωμένης αλλά ανεμπόδιστης εκτέλεσης μιας απαραίτητης διαδικασίας από περισσότερες από μια λειτουργικές δομές. Συνεπώς, πρέπει να γίνει παρέμβαση ώστε να εξαλειφθούν οι διαφορετικές θεσμικές και λειτουργικές συνθήκες και προβλεπόμενες διαδικασίες μεταξύ διοικητικών δομών (στον ίδιο ή σε διαφορετικούς φορείς) καθώς αποτελούν πολύ σημαντικά εμπόδια για την υπέρβαση των διαχωριστικών γραμμών και την εμπέδωση της απαραίτητης συνοχής που απαιτείται για την ενδοϋπηρεσιακή, τη διαδημοτική, διαπεριφερειακή ή διεθνική συνεργασία.

Η εμπειρία από τη λειτουργία διοικητικών δομών στη χώρα μας είναι πως υπάρχουν σημαντικότερες διαφορές μεταξύ του τρόπου οι μηχανισμοί των διάφορων δομών ορίζουν, συλλέγουν και επεξεργάζονται και χρησιμοποιούν τα διάφορα στοιχεία. Είναι προφανές πως η κατάσταση αυτή κάνει πολύ δύσκολη την αποτελεσματική συνεργασία (και άρα και τη δυνατότητα δικτυακής λειτουργίας) μεταξύ διοικητικών δομών.

Για τις περιπτώσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχει παρατηρηθεί ότι υπάρχουν διαφορές στο τρόπο ορισμού παραμέτρων και μεθοδολογίας συλλογής στοιχείων όχι μόνον μεταξύ δήμων αλλά ακόμα και μεταξύ υπηρεσιών του ίδιου δήμου! Οι διαδικασίες αυτές καλύπτουν ένα ευρύτατο φάσμα λειτουργιών όπως η έκδοση πιστοποιητικών, η παρακολούθηση ικανοποίησης των πολιτών, οι διαδικασίες κοινωνικής συμμετοχής και διαβούλευσης, οι διαδικασίες διαγωνισμών και προμηθειών, η επιμόρφωση και αξιολόγηση του προσωπικού, οι έλεγχοι λειτουργίας των καταστημάτων, η ενημέρωση των πολιτών κ.ά. Η ίδια εμπειρία υπάρχει για διοικητικές δομές των Περιφερειών και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

Μία από τις αιτίες των διαφορετικών χειρισμών εκτιμάται ότι είναι η άνεση για διαφορετική ερμηνεία των νόμων και των υπουργικών αποφάσεων από υπηρεσιακούς παράγοντες ακόμα και μέσα στον ίδιο φορέα!



## • Κατάργηση των 'Γραφείων' από τους ΟΕΥ

Απαιτείται παρέμβαση στην αρχιτεκτονική των δομών των ΟΕΥ για την κατάργηση μικρών και δύσκαμπτων λειτουργικών μονάδων όπως είναι η έννοια των 'Γραφείων' που προβλέπονται σε διάφορους ΟΕΥ φορέων της Δημόσιας Διοίκησης.

**Πρέπει να γίνει σαφές ότι σε οποιοδήποτε διοικητικό φορέα του ευρύτερου δημόσιου Τομέα πρέπει να υπάρχουν τουλάχιστον τρεις διαθέσιμοι υπάλληλοι για οποιαδήποτε δωρη λειτουργία!** Ο λόγος είναι ότι ο πολίτης πρέπει να εξυπηρετηθεί ακόμα και αν ο υπάλληλος Χ του Γραφείου Α έχει άδεια και ο αντικαταστάτης του αρρώστησε για 3-4 ημέρες· ένα πολύ πιθανό και ρεαλιστικό σενάριο. Συνεπώς, πρέπει να υπάρχει διαθέσιμος και ένας τρίτος υπάλληλος. Με τι θα ασχολούνται οι άλλοι δύο υπάλληλοι του Γραφείου Α όταν ο υπάλληλος Χ βρίσκεται κανονικά στην εργασία του;

Η πρόβλεψη 'Γραφείων' στους ΟΕΥ δεν ανταποκρίνεται σε καμία λειτουργική-επιχειρησιακή ανάγκη. Η κατάργηση των Γραφείων είναι επιβεβλημένη και θα βοηθήσει στη δημιουργία μεγαλύτερων λειτουργικών μονάδων με ευρύτητα αρμοδιοτήτων. κάτι που θα οδηγήσει σε υπαλληλικές ομάδες με μεγάλη buffering capacity (αυτορρυθμιστική ικανότητα) και ουσιαστική εφαρμογή μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων. Η προσέγγιση αυτή αποτελεί τον πυρήνα της φιλοσοφίας για seamless service – ουσιαστικά εκεί στηρίζεται και η λειτουργία 'no wrong door'- που βελτιώνει κατακόρυφα την εξυπηρέτηση των πολιτών, προωθεί την υλοποίηση των αποφάσεων και μειώνει τις διοικητικές δαπάνες. Είναι μια προσέγγιση που εφαρμόζεται – σε διάφορες βαριάντες- σε πολλούς δημόσιους φορείς ανεπτυγμένων κρατών.

## • Ο ρόλος-κλειδί του Διευθυντή ως task manager

Στους περισσότερους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας των Καλλικρατικών Δήμων και των Περιφερειών παρατηρείται το φαινόμενο ο τίτλος κάποιων Διευθύνσεων να προκύπτει ως απλό άθροισμα των τίτλων των Τμημάτων που απαρτίζουν την συγκεκριμένη Διεύθυνση! Επί παραδείγματι, θα συναντήσουμε Διεύθυνση με τίτλο: 'Διεύθυνση Προγραμματισμού, ΤΠΕ και Διαφάνειας', η οποία απαρτίζεται από το 'Τμήμα Προγραμματισμού', το 'Τμήμα ΤΠΕ' και το 'Τμήμα Διαφάνειας'. Μέγιστο και αποκαλυπτικό λάθος!

Είναι προφανές πως όσοι συνέταξαν αυτόν τον ΟΕΥ νομίζουν πως μια Διεύθυνση είναι- απλώς- το άθροισμα των Τμημάτων της! Αυτή είναι η λογική για να συνταχθεί μια πρόχειρη λίστα αγορών από το σούπερ μάρκετ, αλλά δεν ισχύει για τα σύνθετα λειτουργικά συστήματα. Μια Διεύθυνση είναι λειτουργικό σύνολο, δεν είναι ένα ξεκάρφωτο άθροισμα Τμημάτων. Το ίδιο ισχύει, αντιστοίχως, και για την σημερινή σχέση 'Τμήμα- Γραφεία'.

Η διαφορά μεταξύ αθροίσματος Τμημάτων και λειτουργικού συνόλου Τμημάτων είναι τεράστια και είναι κρίσιμος προσδιοριστικός παράγοντας των λειτουργικών χαρακτηριστικών της Δημόσιας Διοίκησης. Είναι προφανές πως στην περίπτωση που μια Διεύθυνση λειτουργεί ως απλό άθροισμα Τμημάτων ο Διευθυντής αναζητά ρόλο, ο Διευθυντής δεν χρειάζεται να υπάρχει! Δεν είναι ασύνηθες το φαινόμενο σε Υπουργεία, Περιφέρειες και Δήμους ένας Διευθυντής να λειτουργεί με την υπόσταση ενός τριπλού Τμηματάρχη...

Στην περίπτωση ενός ΟΕΥ που η Διεύθυνση περιγράφεται, θεωρείται και λειτουργεί ως συνεκτικό λειτουργικό σύνολο η θέση του Διευθυντή είναι όχι μόνο απαραίτητη, αλλά και λειτουργικώς προσδιορισμένη: **Ο ρόλος και η βασική αποστολή του Διευθυντή είναι του task manager!** Βεβαίως, αντίστοιχο ρόλο στην ανάλογη κλίμακα έχει ο Γενικός Διευθυντής και ο Γενικός Γραμματέας.

- ✓ Εάν θέλουμε η Δημόσια Διοίκηση να λύνει και όχι να δημιουργεί προβλήματα στον πολίτη,
- ✓ Εάν θέλουμε η Δημόσια Διοίκηση να παράγει πολλαπλότητα επιλογών τόσο για την ηγεσία του φορέα όσο και για τους πολίτες,
- ✓ Εάν θέλουμε η Δημόσια Διοίκηση να αποτελεί συνεκτικό καμβά ολοκληρωμένης εφαρμογής πολιτικών,
- ✓ Εάν θέλουμε η Δημόσια Διοίκηση να αξιοποιεί στον καλύτερο βαθμό το ανθρώπινο δυναμικό που τη στελεχώνει,
- ✓ Εάν θέλουμε να υπάρχει στενή και παραγωγική συνεργασία τόσο μεταξύ των Τμημάτων μιας Διεύθυνσης, όσο και των διαφόρων Διευθύνσεων στη δομή ενός φορέα,

- ✓ Εάν θέλουμε το προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης να χαίρεται και να αγαπά τη δουλεία του,
- ✓ Εάν, πάνω από όλα, θέλουμε τη Δημόσια Διοίκηση αξιόπιστο εταίρο βιώσιμης εθνικής, περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης....

Τότε...

**Πρέπει απαραίτητως να φροντίσουμε (με θεσμικές παρεμβάσεις και επιμόρφωση) να δώσουμε το ρόλο του task manager στο υπαλληλικό στέλεχος που προΐσταται μιας Διεύθυνσης.**

## ΜΙΑ (Σχετικώς ) ΑΠΛΗ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Είναι γνωστό πως ένας σημαντικός αριθμός εμπειρων στελεχών της Αυτοδιοίκησης και της Δημόσιας Διοίκησης γενικότερα έχει δηλώσει κατά καιρούς πως θεωρεί πολύ σημαντική την ύπαρξη προγράμματος οργανωμένης εφαρμογής των όποιων πακέτων μεταρρυθμίσεων ψηφιστεί στη Βουλή.

Θα συμφωνήσουμε, βεβαίως, μαζί τους. Το να εξαγγέλλεις μια σημαντική Διοικητική μεταρρύθμιση χωρίς ένα πακέτο συγκεκριμένων μέτρων – δηλαδή χωρίς ένα συγκεκριμένο Πρόγραμμα - για την παρακολούθηση εφαρμογής και τη στήριξη των μηχανισμών της μεταρρύθμισης αγγίζει τα όρια του ερασιτεχνισμού.

Το σημείο στο οποίο έχουμε αντιρρήσεις είναι στο να αναγορεύεται ως η ‘αχίλλειος πτέρνα’ της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας η (όντως σημαντική) παράλειψη Προγράμματος παρακολούθησης- στήριξης των μεταρρυθμίσεων. Δυστυχώς, υπήρχαν σημαντικά λάθη και αδυναμίες σε πολλές από τις μέχρι σήμερα επιχειρηθείσες μεταρρυθμίσεις καθώς είχαν τη φιλοσοφία μιας στενής διαχειριστικής προσέγγισης και όχι της λειτουργικής ρύθμισης. Με τέτοια ‘μεταρρυθμιστική’ προσέγγιση, κανένα ‘Πρόγραμμα εφαρμογής και παρακολούθησης’ δεν θα φέρει το προσδοκώμενο αποτέλεσμα. Θεμελιώδης η σημασία των διοικητικών και νομοθετικών ρυθμίσεων για την εύρυθμη λειτουργία της κοινωνίας, αλλά τα πράγματα στη γη δεν πέφτουν επειδή υπάρχει ο νόμος του Νεύτωνα... πέφτουν επειδή υπάρχει η βαρύτητα! Πώς λοιπόν, μπορούν να εφαρμοστούν οι προτεινόμενες οργανωτικές μεταρρυθμίσεις;

Η βασική παραδοχή, πάνω στην οποία στηρίζεται η πρότασή μας για την οργανωτική και λειτουργική αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης είναι ότι στις σύνθετες, ανεπτυγμένες κοινωνίες, το αποτέλεσμα σημαντικών δράσεων Διακυβέρνησης διαμορφώνεται ως αποτέλεσμα πολλαπλών αιτιοτήτων. Αυτό σημαίνει ότι αρκεί ακόμα και μια ελάχιστη διαφοροποίηση στις αρχικές σχεδιαστικές παραμέτρους, ή στα λειτουργικά χαρακτηριστικά μηχανισμών που θα εκτελέσουν μια πολιτική, για να προκύψει ένα αποτέλεσμα πολύ διαφορετικό από το αρχικώς επιδιωκόμενο ή αναμενόμενο. Εν ολίγοις, πολλές από τις σημαντικότερες λειτουργίες στη σύγχρονη Διακυβέρνηση πραγματοποιούνται σε ένα (σχεδόν) χαοτικό λειτουργικό περιβάλλον (όπου ακόμα και ελάχιστες μεταβολές στις αρχικές συνθήκες, μπορεί να οδηγήσουν σε τεράστια διαφοροποίηση αποτελεσμάτων).

Επί τη βάση αυτής της παραδοχής, μια αναζήτηση ολιστικής θεώρησης των αναγκών για Διοικητική Μεταρρύθμιση είναι πιθανό να οδηγήσει σε ατέρμονες και αλυσιτελείς αναζητήσεις. Είναι κάτι που έχει συμβεί αρκετές φορές στο παρελθόν.

Το τρίτο, λοιπόν, driving concept της παρούσας συνεισφοράς στηρίζεται στην άποψη που είχε διατυπώσει - σε ποικίλες μορφές – για τις διαδικασίες οργάνωσης των χαοτικών συστημάτων ένας κορυφαίος του χώρου, ο νομπελίστας Ilya Prigozhin. Σύμφωνα με αυτή τη προσέγγιση, πολύ μικρές, αλλά αυστηρά οργανωμένες

λειτουργίες, μπορεί να προκαλέσουν (σε πολυαιτιακά συστήματα όπως είναι ο χώρος της σύγχρονης Διακυβέρνησης) εκτεταμένες οργανωτικές μεταβολές, επιτυγχάνοντας συνολική οργανωτική συγκρότηση του συστήματος.

Βάσει αυτής της προσέγγισης, κρίνεται απαραίτητη η λειτουργία ενός παρατηρητηρίου το οποίο θα έχει αποστολή την συστηματική παρακολούθηση και στήριξη των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων μέσα σε ένα αυστηρό πλαίσιο διορθωτικών παρεμβάσεων. Παρά το ότι οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις δεν έχουν τη μορφή ολιστικών ρυθμίσεων και προβλέψεων, το ημιχαστικό διοικητικό σύστημα μπορεί σύντομα – στηριζόμενο όμως σε αυστηρά εφαρμοζόμενες μεταρρυθμιστικές λειτουργίες- να αυτοοργανωθεί, να ιαθεί. Το κάνουν τα ζωντανά συστήματα, ας κάνουμε 'ζωντανό' σύστημα τη Δημόσια Διοίκηση.