

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

ΓΙΑ ΜΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΥΛΩΝΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

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, Απρίλιος 2018

ΓΙΑ ΜΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΥΛΩΝΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Αντί εισαγωγής

Ως γνωστόν, αυτήν την περίοδο συζητούνται σημαντικά θέματα διαρθρωτικών αλλαγών για τη Δημόσια Διοίκηση στη χώρα μας. Να υπενθυμίσουμε ότι 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». Πλησιάζουμε ήδη στο τέλος της προβλεπόμενης από το 2015 'διεξοδικής τριετούς στρατηγικής για μεταρρυθμίσεις της Ελληνικής Διοίκησης'...

Στο ίδιο Κεφάλαιο, 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».

Είναι προφανές πως, όροι και έννοιες όπως 'αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης', 'εξορθολογισμός των διοικητικών υπηρεσιών' ή ακόμα και ο όρος 'σύγχρονο Κράτος και μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση' είναι αρκετά περιγραφικοί και συνεπώς δεν διεκδικούν – ούτε και επιδέχονται-μονοσήμαντη ερμηνεία. Σε κάθε περίπτωση, ακόμα και αν μπορούσαμε να δώσουμε αυστηρό και μονοσήμαντο ορισμό αυτών των όρων είναι δύσκολο να μας διαφύγει πως οι έννοιες αυτές δεν είναι στατικές. Αυτό που ορίζουμε ως 'ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης' σήμερα είναι αρκετά διαφορετικό από αυτό που ίσχυε πριν μερικές δεκαετίες. Το ίδιο ισχύει για τον όρο 'εξορθολογισμός διοικητικών διαδικασιών'.

Βάσει των ανωτέρω, αποτελεί μεθοδολογική υποχρέωση να ορίσουμε κάποιες βασικές έννοιες που αφορούν τη Δημόσια Διοίκηση πριν προχωρήσουμε σε συγκεκριμένες προτάσεις για 'εξορθολογισμό' ή 'αναβάθμιση του ρόλου'. Ακόμα και αν υπάρξουν σοβαρές διαφωνίες περί τους ορισμούς, η κριτική των προτάσεων θα μπορέσει να έχει μια στέρεη εννοιολογική βάση.

Το σημείο εκκίνησης των παρατηρήσεων και προτάσεων που ακολουθούν είναι η παραδοχή πως η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί, διαχρονικώς, έναν από τους σημαντικότερους συντελεστές που προσδιορίζουν την ποιότητα της εθνικής, περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης.

Στο σημείο αυτό κρίνουμε χρήσιμο να θυμίσουμε μια φράση που είχε πει ο αείμνηστος Αντώνης Τρίτσης σε ένα συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στα Ιωάννινα: αν ρωτήσεις 20 ανθρώπους τι εννοούν με τον όρο 'Ανάπτυξη' θα πάρεις 21 διαφορετικές απαντήσεις!

Φυσικά, ένα τόσο σύνθετο αντικείμενο δεν πιστεύουμε ότι μπορεί- ή επιτρέπεται- να αποτελέσει εγχείρημα ολιστικής προσέγγισης. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι είναι θεμιτό να κατατίθενται μη ολοκληρωμένες προτάσεις, δηλαδή απλές αναφορές που περιορίζονται σε περιγραφή προβλημάτων, χωρίς κατάθεση μέτρων με συγκεκριμένη στόχευση. Άλλο το 'ολιστική' και άλλο το 'ολοκληρωμένη'!

Στην αρχή του αμέσως επόμενου εδαφίου θα προσθέσουμε τον δικό μας, 22^ο, ορισμό της Ανάπτυξης. Μαζί με τον ορισμό θα δώσουμε – τελείως επιγραμματικά- και τις βασικές παραμέτρους της Ανάπτυξης. Αυτό γίνεται όχι για να καταθέσουμε άλλο ένα 'θεωρητικό πόνημα περί αναπτύξεως', αλλά γιατί από την επεξήγηση των λειτουργικών χαρακτηριστικών της ανάπτυξης πηγάζουν οι συγκεκριμένες τομές που προτείνουμε για την αναδιοργάνωση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Για λόγους κωδικοποίησης, οι προτάσεις μας στην παρούσα συνεισφορά έχουν τη μορφή συγκεκριμένων 'τομών' που μπορούν να οδηγήσουν σε αλλαγή του συνολικού τοπίου της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας. Οι προτεινόμενες 'Τομές' στηρίζονται σε μια τεράστια βάση δεδομένων αλλά και σε σύστημα συγκριτικής αξιολόγησης όλων των δομικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών των Καλλικρατικών δήμων καθώς και φορέων Διοίκησης της Κεντρικής εξουσίας.

Ένα σημαντικό τμήμα των παρατηρήσεων και προτάσεών μας για τη Δημόσια Διοίκηση βρίσκεται στις δύο μονογραφίες που είναι αναρτημένες από πέρυσι στο neoparatiritirio.gr

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

Α. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΟΠΤΙΚΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

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

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

Είναι κρίσιμο να θυμόμαστε ότι ο όρος «Ανάπτυξη» δεν είναι Οικονομικός, παρά το ότι οι συχνότερες αναφορές αφορούν στην Οικονομική ανάπτυξη ή την Οικονομική μεγέθυνση! Όταν μιλάμε για την ανάπτυξη ενός παιδιού εννοούμε κάτι πολύ περισσότερο από την αύξηση του βάρους του ή του ύψους του: 'Ανάπτυξη' του 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 ανεπτυγμένο (είναι πιο πολύπλοκο) σύστημα, από ό,τι ο αραμπάς,
- Ο αξονικός τομογράφος είναι πιο ανεπτυγμένο (είναι πιο σύνθετο) σύστημα, από ένα ακτινολογικό μηχάνημα,
- Τα σύγχρονα αεροπλάνα είναι πιο ανεπτυγμένα (είναι πιο πολύπλοκα) συστήματα, 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 η 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 εφαρμογών της Πληροφορικής. Επί παραδείγματι, οι μηχανισμοί αυτοματισμού που υπάρχουν σε κάθε σύγχρονο αυτοκίνητο (π.χ η επιλογή σταθμού που ακούμε στο ραδιόφωνο του αυτοκινήτου ή ο προσδιορισμός της θέσης μας, κλπ) είναι πολυπλοκότεροι από τα συστήματα αυτοματισμού του πρώτου διαστημικού πυραύλου!

Οι παράμετροι της βιώσιμης ανάπτυξης και η Δημόσια Διοίκηση

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.

Είναι προφανές πως και οι δύο προαναφερθείσες παράμετροι έχουν ιδιαίτερη σημασία για την λειτουργία και απόδοση των δημόσιων υπηρεσιών.

Τόσον η βιωσιμότητα, όσον και η φέρουσα ικανότητα ενός οποιουδήποτε συστήματος- των Δημόσιων υπηρεσιών συμπεριλαμβανομένων- είναι όροι στενά συνδεδεμένοι με τις έννοιες 'αυτορρυθμιστική ικανότητα', 'προσαρμοστικότητα' 'πόροι', και 'πλήθος των επιλογών'.

Πολύ περιληπτικά:

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).

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

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

β. Η προσαρμοστικότητα

Τόσο τα βιολογικά, όσο και τα κοινωνικά συστήματα έχουν κάποια ικανότητα προσαρμογής. Όσο μεγαλύτερη είναι αυτή η ικανότητα, τόσο πιο βιώσιμα είναι τα συστήματα. Σύμφωνα με αρκετούς ειδικούς, οι δεινόσαυροι εξαφανίστηκαν επειδή δεν μπόρεσαν να προσαρμοστούν στις αλλαγές που έγιναν στο περιβάλλον τους...

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 ιδεών, 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. ΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΓΙΑ ΜΙΑ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Στο εδάφιο αυτό, προτείνονται συγκεκριμένες παρεμβάσεις για τον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας. Οι προτάσεις αυτές μορφοποιήθηκαν επί τη βάσει των εξής παραδοχών:

Παραδοχή πρώτη: Είναι αδιανόητο να προτείνεις αλλαγές για ένα σύστημα αν δεν έχεις περιγράψει με καθαρότητα και σαφήνεια το προϊόν που θα θέλεις να παράγει αυτό το σύστημα. Τουτέστιν: Ποιο θέλουμε να είναι το έργο της Δημόσιας Διοίκησης του σήμερα;

Παραδοχή δεύτερη: Ζούμε στην εποχή των δικτύων! Λογικές και οργανωτικές προσεγγίσεις στηριγμένες σε πυραμιδική αρχιτεκτονική και μονοσήμαντες ιεραρχικές δομές είναι πλέον – με ελάχιστες εξαιρέσεις - εκτός τόπου και χρόνου.

Το πόσο αναποτελεσματική- και πρακτικά ανέφικτη- είναι η Διοίκηση με αυστηρά ιεραρχικά κριτήρια αποδεικνύεται σε καθημερινή βάση σε κάθε διοικητικό φορέα τόσο της Κεντρικής όσο και της Τοπικής Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με τη λογική και την έννοια των μονοσήμαντων ιεραρχικών δομών, κάθε υπουργός και κάθε δήμαρχος που μπαίνει το πρωί στο Γραφείο του θα έπρεπε να συνεργάζεται μόνον με τον Γενικό Γραμματέα του φορέα. Στη συνέχεια, ο ΓΓ θα έπρεπε να συναντηθεί με τον καθ' ύλη αρμόδιο Γενικό Διευθυντή για να του μεταφέρει τις οδηγίες/ εντολές του Υπουργού/Δημάρχου, στη συνέχεια, ο Γενικός Διευθυντής θα συναντιόταν μετά με τον καθ' ύλη αρμόδιο Διευθυντή, ο οποίος στη συνέχεια θα συναντιόταν με τον καθ' ύλη αρμόδιο Τμηματάρχη, που θα μετέφερε τις οδηγίες/εντολές στον υφιστάμενό του. Γνωρίζει κανείς κάποιον Υπουργό ή κάποιον Δήμαρχο στην Ελλάδα ή το εξωτερικό που δουλεύει με αυτόν τον ιεραρχικό τρόπο; Συνεπώς, για ποιες ιεραρχικές δομές μπορούμε να μιλάμε σήμερα; Όταν αναφερθούμε για το ρόλο και την σημασία του task manager αυτή η ερώτηση θα έχει μόνον ρητορική σημασία.

Παραδοχή τρίτη: Είναι πολύ πιθανό να υπάρχουν περισσότερες από μία σχεδιαστικές λύσεις για την οργάνωση και δημιουργία ενός συστήματος με συγκεκριμένη αποστολή. Το ποια πρέπει να είναι τα βασικά δομικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά για να ανταποκριθεί το σύστημα στη συγκεκριμένη αποστολή είναι θέμα όχι μόνον επιστημονικών γνώσεων και οργανωτικής πείρας, αλλά και κοινωνικών, πολιτικών, οικονομικών και πολιτισμικών επιλογών.

Στην πραγματικότητα, αυτή η τρίτη παραδοχή έχει άμεση συνάφεια με την αρχή της Επικουρικότητας, όπως αυτή παρουσιάστηκε αναλυτικά στο εδάφιο με τίτλο **‘Επικουρικότητα: Η κορυφαία προϋπόθεση εύρυθμης κοινωνικής**

λειτουργίας' που υπάρχει στην πρώτη σχετική μονογραφία μας που έχει αναρτηθεί στο neoparatiritirio.gr

Να υπενθυμίσουμε πως η Αρχή της Επικουρικότητας αποτελεί, παγκοσμίως, όχι μόνο την νομιμοποιητική έννοια ύπαρξης και λειτουργίας των φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και το θεμέλιο της εύρυθμης κοινωνικής λειτουργίας. Σύμφωνα με αυτή τη θεμελιώδη Αρχή δημοκρατικής κοινωνικής λειτουργίας: *'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.'* Αυτή, λοιπόν, η βασική Αρχή ισχύει και για την οργάνωση των τοπικών Δημοτικών και Περιφερειακών υπηρεσιών εφόσον, φυσικά, κινούνται στα πλαίσια της εξυπηρέτησης των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων όχι μόνον σε τοπικό, αλλά και σε εθνικό ή υπερεθνικό επίπεδο.

Κρίνουμε αναγκαία την αναφορά 'σε εξυπηρέτηση των πολιτών και κοινωνικών εταίρων όχι μόνον σε τοπικό επίπεδο' επειδή αποτελεί πολύ συνηθισμένο λάθος να ορίζεται η Επικουρικότητα ως 'οι αποφάσεις να λαμβάνονται πιο κοντά στον πολίτη'. Αυτό αποτελεί όρο για την εφαρμογή της Επικουρικότητας και όχι ορισμό της Επικουρικότητας! Συνηθισμένο λάθος, αλλά και επικίνδυνη τοπολογική παραμόρφωση ενός όρου κοινωνικής λειτουργίας.

Παραδοχή τέταρτη: Η Δημόσια Διοίκηση δεν αποτελεί μεμονωμένη οντότητα, δεν λειτουργεί εν κενώ: Όπως τα περισσότερα ανθρωπογενή συστήματα, επηρεάζει και επηρεάζεται από άλλους τομείς όπως το τι προσωπικό θα επιλέξει να υπηρετήσει σε αυτήν, το επίπεδο και το είδος των προσδοκιών των πολιτών από τη Δημόσια Διοίκηση, τη διαθέσιμη Τεχνολογία στους τομείς της Οργάνωσης και των Επικοινωνιών κλπ.

Παραδοχή πέμπτη: Η Δημόσια Διοίκηση πρέπει οπωσδήποτε να λαμβάνει υπόψη της τις παραμέτρους: 'ανάγκες των πολιτών', 'ικανοποίηση των πολιτών' και 'αναπτυξιακοί στόχοι'. Σημειωτέον ότι οι έννοιες αυτές δεν είναι μόνον αλληλένδετες, αλλά και συνεχώς μεταβαλλόμενες!

Επί τη βάσει της πρώτης παραδοχής (δηλαδή του ‘...Είναι αδιανόητο να προτείνεις αλλαγές για ένα σύστημα αν δεν έχεις περιγράψει με καθαρότητα και σαφήνεια το προϊόν που θα θέλεις να παράγει αυτό το σύστημα...’) **θεωρούμε επαρκώς σαφή τον προσδιορισμό των εξής στόχων μιας σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης:**

1. Είναι κρίσιμης αναπτυξιακής σημασίας μία Δημόσια Διοίκηση να αποτελεί έναν στέρεο λειτουργικό καμβά ολοκληρωμένου σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικών. Σε διαφορετική περίπτωση, οι πολιτικές αποφάσεις και επιλογές παραμένουν απλά σχέδια επί χάρτου.

2. Πρέπει οι διοικητικές υπηρεσίες Υπουργείων, Περιφερειών και Δήμων να εξυπηρετούν τις ανάγκες των αιρετών Οργάνων για χάραξη και υλοποίηση πολιτικών, αλλά και να εξασφαλίζουν την εξυπηρέτηση των αναγκών των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων παρέχοντας πολλαπλότητα επιλογών στα πλαίσια των αποφάσεων των πολιτικών οργάνων και της υπάρχουσας νομοθεσίας.

Κρίνουμε πρωταρχικής σημασίας να τονίσουμε την καθοριστική σημασία του ρόλου της Δημόσιας Διοίκησης στην παραγωγή και διάθεση πολλαπλών επιλογών για τον πολίτη, τους κοινωνικούς εταίρους και τις παραγωγικές δυνάμεις στη χώρα μας.

Είναι προφανές πως 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.

Βεβαίως η δυνατότητα πολλαπλών επιλογών πρέπει να ενυπάρχει και στο ίδιο το λειτουργικό πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης. Περισσότερα για αυτό το σημαντικό θέμα της δυνατότητας πολλαπλών λειτουργικών επιλογών των διοικητικών υπηρεσιών θα αναφέρουμε στο σημείο παρουσίασης των προτεινόμενων τομών για τη Δημόσια Διοίκηση.

Γ. ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΤΟΜΕΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Στο κείμενο που ακολουθεί, παρουσιάζονται προτάσεις για μία ριζική αναβάθμιση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Σε πολλές περιπτώσεις, οι προτάσεις περιλαμβάνουν την αναμόρφωση της αρχιτεκτονικής των ΟΕΥ (Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας) των φορέων του ευρύτερου Δημόσιου τομέα.

Υπάρχουν δύο σημαντικοί λόγοι για τους οποίους προτείνεται η αναβάθμιση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης μέσω –κυρίως- της αναμόρφωσης της αρχιτεκτονικής των ΟΕΥ

Ο πρώτος λόγος είναι μία βασική Αρχή της λειτουργίας και οργάνωσης συστημάτων σύμφωνα με την οποία: ‘υπάρχει στενή αλληλεξάρτηση μεταξύ της δομής και της λειτουργίας ενός συστήματος’. Εν ολίγοις, η δομή ενός συστήματος δεν φέρει, δεν στηρίζει απλώς το σύστημα, αλλά επηρεάζει άμεσα τις λειτουργίες του. Συνεπώς, καμία σημαντική αναβάθμιση της Δημοσίας Διοίκησης δεν μπορεί να γίνει χωρίς συνεξέταση της σχέσης Δομής και λειτουργιών. Ο «Καλλικράτης» αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα άγνοιας ή μη αποδοχής αυτής της Αρχής. (βλέπε εντολή του ΥΠΕΣ για σύνταξη δέκα διαφορετικών Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας στην ΕΕΤΑΑ).

Ο δεύτερος λόγος είναι η ανάγκη που υπάρχει στο να τονισθεί ότι ‘δήμος’ και ‘πόλις’ δεν είναι έννοιες ταυτόσημες! Η πείρα μας από την λειτουργική παρουσία δεκαετιών στο χώρο της Αυτοδιοίκησης μας έχει κάνει κοινωνούς θέσεων και προτάσεων που δείχνουν ότι αρκετοί μελετητές, αλλά ακόμα και αιρετοί της Αυτοδιοίκησης, συγχέουν τις έννοια της πόλης με την έννοια του δήμου. Πρόκειται για μια σύγχυση που έχει ουσιαστικές επιπτώσεις:

- ♦ στον τρόπο που η Βουλή νομοθετεί,
- ♦ στον τρόπο που οι υπουργοί χαράζουν τομεακές πολιτικές,
- ♦ στον τρόπο που τα Δημοτικά Συμβούλια σκέπτονται και αποφασίζουν,
- ♦ στον τρόπο που ο πολίτης κρίνει τη Δημοτική αρχή και το έργο της!

Πρέπει να γίνει σαφές ότι η έννοια της ‘πόλης’ είναι πολύ ευρύτερη από την έννοια του δήμου. Είναι επικίνδυνο – και αδικαιολόγητα μυωπικό- να θεωρούμε ότι ο δήμος είναι η μοναδική οργανωμένη κοινωνική δομή σε μια πόλη. Τόσο η έννοια της Κοινωνίας των Πολιτών όσο και η παρουσία και λειτουργία Οργάνων της Κεντρικής Διοίκησης, της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης και των επαγγελματικών και συνδικαλιστικών φορέων σε μια πόλη θα έπρεπε να κάνουν εμφανή τη διαφορά μεταξύ των δύο συγγενών μεν, αλλά- διαφορετικών εννοιών.

Με λίγο πιο τεχνικούς όρους: ο 'δήμος' είναι υποσύνολο της 'πόλης', όπως είναι και υποσύνολο της τοπικής διακυβέρνησης.

Παρά ταύτα, σε μία σημαντική εκδήλωση που οργανώθηκε προσφάτως στα γραφεία της ΠΕΔΑ, έγινε η παρουσίαση μιας μελέτης για την 'απαραίτητη' κατηγοριοποίηση των δήμων αναλόγως των πληθυσμιακών, γεωγραφικών, λειτουργικών και άλλων χαρακτηριστικών των δήμων. Στην παρουσίαση της μελέτης παρίστατο ο υπουργός Εσωτερικών, ο πρόεδρος της ΚΕΔΕ και η πλειοψηφία όχι μόνο των δημάρχων της Αττικής, αλλά και πολλών ΠΕΔ (Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων) της χώρας μας. Μια, κατ' αρχήν, σημαντική πρωτοβουλία της ΠΕΔΑ.

Η ίδια η επιλογή για την κατηγοριοποίηση των δήμων βάσει κάποιων κριτηρίων ως μέσου για τον προσδιορισμό του κατάλληλου (λειτουργικού) κουστουμιού των δήμων δεν έτυχε της αποδοχής από όλους τους δημάρχους που παρίσταντο στην παρουσίαση της προαναφερθείσας μελέτης. Συμμεριζόμαστε εν πολλοίς τις απορίες και επιφυλάξεις που εξέφρασαν ορισμένοι δήμαρχοι για την ορθότητα της λογικής της κατηγοριοποίησης των δήμων. Οι λόγοι για τις δικές μας επιφυλάξεις θα μπορούσαν να συνοψισθούν στο ακόλουθο 'ερώτημα':

Τα Υπουργεία Υγείας της Κίνας και της Δανίας πρέπει να έχουν διαφορετικούς ΟΕΥ;

Ένα Υπουργείο Υγείας μιας ανεπτυγμένης χώρας – ασχέτως αν πρόκειται για μικρή ή για τεράστια χώρα- θα πρέπει να έχει κάποιου είδους λειτουργική μονάδα που ασχολείται:

- με τα θέματα του προσωπικού του σε ό,τι αφορά μισθοδοσία, επιμόρφωση, επαγγελματική εξέλιξη, αξιολόγηση απόδοσης κλπ,
- με την εθνική χωροκατανομή και λειτουργία των μεγάλων νοσηλευτικών μονάδων,
- με θέματα παρακολούθησης και αντιμετώπισης επιδημιών,
- με θέματα εισήγησης για τον εθνικό προϋπολογισμό των απαραίτητων κονδυλίων για τη δημόσια υγεία,
- με θέματα που αφορούν την παραγωγή, τον ποιοτικό έλεγχο και την διακίνηση των φαρμάκων,
- με την ιατρική εκπαίδευση και έρευνα,
- με την λειτουργική συνεργασία με άλλα υπουργεία στα πλαίσια των πολυδιάστατων πολιτικών: π.χ Με το Υπουργείο Περιβάλλοντος για θέματα διαχείρισης νοσοκομειακών αποβλήτων, με το Υπουργείο Παιδείας για θέματα

εκπαίδευσης του προσωπικού Υγείας, με το υπουργείο Εμπορίου για θέματα προμηθειών Υγειονομικού υλικού,

- κλπ, κλπ.

Φυσικά, η παραπάνω λίστα είναι μόνον ενδεικτική, αλλά αρκεί για να δείξει ότι τα δύο Υπουργεία έχουν να ασχοληθούν με τα ίδια βασικά θέματα, έστω και αν οργανωτικές ή πολιτικές ιδιαιτερότητες επιβάλλουν ορισμένες διαφοροποιήσεις.

Αυτή η διαπίστωση ισοδυναμεί με την ανάγκη ίδιων (δηλαδή ίδιας αρχιτεκτονικής) Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των δύο Υπουργείων! Βεβαίως, η ίδια διαπίστωση ισχύει και για τους δήμους της Αττικής! Το ότι στο ένα υπουργείο η λειτουργική μονάδα που ασχολείται με έλεγχο και εποπτεία του χώρου του φαρμάκου θα χρειάζεται να έχει 5 υπαλλήλους ενώ στο άλλο θα απαιτούνται 500 υπάλληλοι, ΔΕΝ αλλάζει την αρχιτεκτονική των δομών των δύο υπουργείων.

Το να νομίζουμε ότι επειδή σε ένα παραθαλάσσιο δήμο υπάρχει αλιευτική δραστηριότητα ενώ σε ένα ορεινό ηπειρώτικο δήμο δεν υπάρχει αλιευτική, αλλά υπάρχει κτηνοτροφική αυτό σημαίνει ανάγκη για διαφορετικούς ΟΕΥ δείχνει αδυναμία να φανταστούμε και στους δύο δήμους μια λειτουργική μονάδα με τον τίτλο 'υπηρεσία θεμάτων Τοπικής Οικονομίας'. Στον ένα δήμο η υπηρεσία θα ασχολείται κυρίως με θέματα Αλιείας και στον άλλο δήμο με θέματα Κτηνοτροφίας!

Η επιλογή των προτάσεων (με τη μορφή δέκα τομών) που ακολουθούν για την ανάδειξη της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας σε βασικό πυλώνα Ανάπτυξης προκύπτει ως συνδυασμός των εξής τριών στοιχείων:

- Των δύο προαναφερθέντων βασικών στόχων που πρέπει να έχει μια σύγχρονη Διοίκηση,
- Των βασικών κατευθύνσεων για βιώσιμη ανάπτυξη,
- Των πέντε παραδοχών για τα κριτήρια μισ σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης, που παρουσιάστηκαν στο προηγούμενο εδάφιο.

Τομή 1^η:

Κάνοντας τις δομές της Δημόσιας Διοίκησης καμβά ανάπτυξης και εφαρμογής συνεκτικών πολιτικών

Είναι γνωστό πως η Δημόσια Διοίκηση όλων των επιπέδων θεωρείται, διεθνώς, βασικός συντελεστής για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη και πρόοδο. Το κυρίαρχο χαρακτηριστικό της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης είναι ότι αποτελεί- μέσω των δομών της 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 τη 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 τη 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 έλλειψης είναι η σοβαρότατη αδυναμία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης να λειτουργεί ως ενιαίος συνεκτικός χώρος εφαρμογής ολοκληρωμένων πολιτικών. **Μέγιστο αναπτυξιακό έλλειμμα!**

Τομή 2^η:

Οντολογική διαφοροποίηση και προσδιορισμός των εννοιών 'Αρμοδιότητα', 'Ευθύνη', 'Υποχρέωση' και 'Δυνατότητα'

Σε μεγάλο αριθμό ΟΕΥ Υπουργείων, Περιφερειών και Δήμων γίνεται αδιακρίτως η χρήση των όρων 'Αρμοδιότητα', 'Ευθύνη', 'Υποχρέωση' και 'Δυνατότητα', με συχνότερα συναντώμενο τον όρο 'Αρμοδιότητα'.

Αποτελεί, βεβαίως δήλωση του προφανούς πως υπάρχουν σημαντικές και ουσιαστικές διαφορές μεταξύ αυτών των εννοιών και 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 ποιότητας, της λειτουργικότητας, της διαφάνειας, του κόστους ακόμα και της νομιμότητας των πράξεων της Διοίκησης. Σε γενικές γραμμές:

► Η **'Αρμοδιότητα'** εμπεριέχει το στοιχείο της εξουσιοδότησης. Με την έννοια αυτή είναι, πράγματι, Αρμοδιότητα:

'... Η έκδοση απόφασης για την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών, καθώς και κινήτων και ακινήτων, (βλέπε π.χ άρθρο 6 του ΟΕΥ της Περιφέρειας Αττικής).

Ενώ,

'... Η συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς για την καταστολή των δασικών πυρκαγιών' δεν πρέπει να προσδιορίζεται ως Αρμοδιότητα αλλά ως Υποχρέωση της Αυτοτελούς Διεύθυνσης Πολιτικής Προστασίας.

► Η **'Ευθύνη'** και η **'Υποχρέωση'** είναι προσδιοριστικά στοιχεία των μηχανισμών ελέγχου, με διαφορετικό ρόλο στον εντοπισμό/ καταλογισμό ευθυνών αλλά και στην πρόκληση / ενεργοποίηση ενεργειών.

Επί παραδείγματι:

Η *'...τήρηση αρχείου σχετικά με την αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών στην Περιφέρεια...'* αποτελεί **'Υποχρέωση'** και όχι αρμοδιότητα του Τμήματος Συντονισμού της Αυτοτελούς Διεύθυνσης Πολιτικής Προστασίας, (βλέπε π.χ άρθρο 6 του ΟΕΥ της Περιφέρειας Αττικής). Ο Τμηματάρχης αυτού του Τμήματος έχει την υποχρέωση να ορίσει υπάλληλο που θα έχει την ευθύνη για την τήρηση αυτού του Αρχείου. Η απουσία από το κείμενο ενός ΟΕΥ της υποχρέωσης ενός Τμηματάρχη να ορίσει υπεύθυνο για συγκεκριμένη λειτουργία του Τμήματος, αποτελεί βασικότατη παράλειψη και αναδεικνύει έλλειψη ολοκληρωμένου λειτουργικού σχεδιασμού, **που σημαίνει: Το Τμήμα θα τρέχει πίσω από τα γεγονότα και τις υπηρεσιακές ανάγκες.**

Είναι προφανές ότι απαιτείται αυστηρή οντολογική διαφοροποίηση και προσδιορισμός των εννοιών 'Αρμοδιότητα', 'Ευθύνη', 'Υποχρέωση' και 'Δυνατότητα'. Πρόκειται για ένα έργο κρίσιμης μεταρρυθμιστικής σημασίας.

Τομή 3^η:

Αποκλειστικές ευθύνες: ναι! αποκλειστικές αρμοδιότητες: όχι!

Στην εποχή των δικτύων είναι, πλέον, πολύ λίγες οι περιπτώσεις που η διαφανής και αποτελεσματική λειτουργία της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης δικαιολογεί τις αποκλειστικές αρμοδιότητες ενός υπαλλήλου, ή ενός τμήματος της διοικητικής μηχανής.

Βεβαίως, μια πρόταση για δραστική μείωση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων στις δομές της Δημόσιας Διοίκησης πιθανόν να προκαλέσει αλλεργική αντίδραση στα περισσότερα στελέχη του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Συνήθως, η άρνηση αυτή έρχεται με 'περιτύλιγμα' ψευδο-εμπεριστατωμένης 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.

Στην ίδια λογική, γιατί δε μπορεί να υπογράψει βεβαίωση για τη στατική επάρκεια ενός κτηρίου μετά από σεισμό ένας πολιτικός μηχανικός των τεχνικών υπηρεσιών του Δήμου ή της Περιφέρειας, ή του Πολυτεχνείου;

Πέρα από ένα δικαιολογημένο αίσθημα ανασφάλειας και ανησυχίας που προκαλούν οι αλλαγές σε παγιωμένες δομές και διαδικασίες, είναι βέβαιο πως υπάρχουν και άλλοι λόγοι άρνησης της κατάργησης των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων: 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. Δεν θα αρέσει.

Παρά ταύτα, 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 απουσιάζει.
- Σε **αδιαφάνεια**.
- Σε δημιουργία λειτουργικών **μονοπωλίων**.
- Σε μη αξιοποίηση σχολάζοντος προσωπικού καθώς μπορεί κάποιος υπάλληλος να επικαλεστεί – ορθώς- ‘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.

Ένα παράδειγμα για τη χρησιμότητα της κατάργησης των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων είναι η εξέταση του εξής σεναρίου: Ποιο Τμήμα από τις υπηρεσίες μιας Περιφέρειας ή ενός Δήμου είναι αρμόδιο για να προωθήσει το αίτημα ενός μαθητικού συλλόγου για οικονομική ενίσχυση προκειμένου να ανεβάσει ένα θεατρικό έργο με αντικείμενο την προστασία των δασών;

A. Το Τμήμα Παιδείας, αφού το αίτημα προέρχεται από μαθητικό Σύλλογο

B. Το Τμήμα Πολιτισμού, αφού το αίτημα αφορά σε θεατρική παράσταση

Γ. Το Τμήμα Περιβάλλοντος, αφού ο στόχος είναι η προστασία των δασών

Δ. Το Τμήμα Ανάπτυξης, αφού το θέμα αφορά στην προστασία φυσικών πόρων, όπως είναι ένα δάσος!

Αν το ερώτημα τεθεί σήμερα σε υπαλλήλους της παραδοσιακής λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης θα προκαλέσει ατέλειωτες- και πιθανότατα αλυσιτελείς – συζητήσεις. Αν τεθεί σε υπάλληλο που γνωρίζει από δικτυακή Οργάνωση και λειτουργία η απάντηση θα είναι απλή και άμεση: Οποιοδήποτε από τα παραπάνω Τμήματα μπορεί να ασχοληθεί υπεύθυνα (‘αρμοδίως’) με το θέμα.

Βεβαίως, το προηγούμενο παράδειγμα οδηγεί στο ερώτημα: αν οποιοδήποτε Τμήμα μπορεί να ασχοληθεί με το προαναφερθέν μαθητικό αίτημα, ποιος και πως θα αποφασίσει για το ποια υπηρεσιακή μονάδα θα ασχοληθεί; Το εύλογο αυτό ερώτημα το απαντά η επόμενη προτεινόμενη Τομή .

Ο ρόλος-κλειδί υπαλληλικών στελεχών 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.

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 δουλειά 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 σε υπαλληλικά στελέχη των δήμων.

Τομή 5η:

Δημιουργία ΟΕΥ με μεγάλες λειτουργικές μονάδες

Απαιτείται παρέμβαση στην αρχιτεκτονική των δομών των ΟΕΥ με τη δημιουργία μεγάλων λειτουργικών μονάδων και ευρύτητα αρμοδιοτήτων. Κάτι τέτοιο είναι απολύτως σύμφωνο με την επιδίωξη της βιώσιμης ανάπτυξης για μεγάλη αυτορρυθμιστική ικανότητα και θα προωθήσει, στην ουσία την εφαρμογή μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων.

Επιπλέον, η δημιουργία μεγάλων διοικητικών μονάδων αποτελεί τον πυρήνα της φιλοσοφίας για *seamless service*— ουσιαστικά είναι ταυτόσημη με τη 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 πολλούς δημόσιους φορείς ανεπτυγμένων κρατών.

Τομή 6^η:

Εισαγωγή ανθρωποκεντρικής αρχιτεκτονικής και παρακολούθηση των κοινωνικών αναγκών και δυνατοτήτων από τη Δημόσια Διοίκηση

(*Επιτρέπεται σήμερα να μην υπάρχει σε κάθε Υπουργείο 'Τμήμα μελέτης και χάραξης πολιτικών και δράσεων για τους ηλικιωμένους';*)

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, συνεπώς, 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 τα μέσα άσκησης της πολιτικής για τις αναπτυξιακές υποδομές- αλλά δεν θεωρούμε αναγκαίο να προβλέψουμε στις διοικητικές δομές μία μονάδα με αντικείμενο τον εξειδικευμένο προσδιορισμό των επιμέρους αναγκών των πολιτών. Επί παραδείγματι:

Είναι προφανές πως ηλικιωμένοι, ΑμΕΑ, χρονίως πάσχοντες, παιδιά ή τουρίστες θα έχουν, σε σημαντικό βαθμό, διαφορετικές ανάγκες ιατρικής φροντίδας. Είναι λοιπόν δυνατόν, οι δημόσιες υπηρεσίες να μην έχουν μηχανισμούς ακριβούς προσδιορισμού αυτών των αναγκών;

Η αναφορά (τόσο σε διεθνή όσο και σε ελληνικά κείμενα) για 'οριζόντιες', 'πλευρικές' και 'κάθετες δράσεις' – πέραν από τη μειωμένη επιστημονικότητα και τη μηχανιστική χρήση των όρων - ουδόλως απαντά στην ουσία του θέματος.

Επιπλέον, η ισοπεδωτική ομογενοποίηση των στοιχείων που προκύπτουν από απλή στατιστική επεξεργασία (κάτι που αποτελεί αγαπημένο σπορ πολλών νέων επιστημόνων) είναι πηγή σπατάλης πόρων και μειωμένης εξυπηρέτησης των κοινωνικών αναγκών.

Απαιτείται εξειδικευμένος προσδιορισμός και παρακολούθηση των επιμέρους κοινωνικών αναγκών και δυνατοτήτων. Αν μία δομή παροχής υπηρεσιών δεν έχει λειτουργικό τμήμα που να κάνει τον αρχικό προσδιορισμό, αλλά και να παρακολουθεί τη δυναμική μεταβολή των κοινωνικών αναγκών, τότε η δομή αυτή είναι, από πολιτικής άποψης, κατ'έξοχήν αντικοινωνική και, από διαχειριστικής άποψης, εξόχως δαπανηρή και μη λειτουργική. Συνεπώς, **πρέπει η Δημόσια Διοίκηση να διαθέτει ένα μόνιμο μηχανισμό παρακολούθησης, καταγραφής και αξιολόγησης των μεταβολών αυτών των εννοιών**

Τομή 7^η:

Η έννοια και οι τεράστιες μεταρρυθμιστικές δυνατότητες των ανηγγμένων προβλέψεων

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 επόμενα 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 τραγελαφική 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 κλπ. Είναι μια απολύτως αναγκαία μεταρρύθμιση, που, μεταξύ άλλων, **συνεπάγεται τεράστια εξοικονόμηση πόρων!**

Τομή 8^η:

Μείωση των λεπτομερών προβλέψεων για ελέγχους και ρυθμίσεις

Σε πρόσφατη, ιδιαίτερος ενδιαφέρουσα, μελέτη του ΙΤΑ¹ 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.

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

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.

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 και 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.

Τομή 9^η:

Ενίσχυση του ρόλου των αιρετών Οργάνων

Έως τότε θα καμωνόμαστε ότι δεν αντιλαμβανόμαστε πως όταν τα μέλη ενός Συμβουλίου αιρετών (Βουλή, Περιφερειακά Συμβούλια, Δημοτικά Συμβούλια

κλπ) δεν βούλονται, τότε η Πολιτική, ως κοινωνική λειτουργία, αυτοπαγιδεύεται, υποβαθμίζεται και εν μέρει αυτοαναιρείται;

Πιστεύουμε ότι αποτελεί κρίσιμη μεταρρυθμιστική επιλογή- μεγάλου ειδικού βάρους- η **ουσιαστική ενίσχυση του ρόλου των αιρετών Οργάνων**. Επί παραδείγματι, η ανάδειξη ως πραγματικά αποφασιστικού οργάνου του Δημοτικού και του Περιφερειακού Συμβουλίου τόσο σε χάραξη πολιτικής, όσο και σε ουσιαστικό έλεγχο σκοπιμότητας αποφάσεων Δημάρχων και Περιφερειάρχων θα είχε σημαντικά και ευκόλως ανιχνεύσιμα οφέλη τόσο από πολιτικής όσον και από διαχειριστικής άποψης. Συμμεριζόμαστε την άποψη ότι πρόκειται για ένα σύνθετο και πολύ σοβαρό θέμα, αλλά δεν συμμεριζόμαστε οποιαδήποτε σοβαρή επιφύλαξη για την αναγκαιότητά του.

Τομή 10^η:

Υποχρεωτική εισαγωγή κανόνων διαλειτουργικότητας των υπηρεσιακών μονάδων της Δημόσιας Διοίκησης

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). Οι διαφοροποιήσεις αυτές, αποτελούν πολύ σημαντικά εμπόδια για την υπέρβαση των διαχωριστικών γραμμών και την εμπέδωση της απαραίτητης συνοχής που απαιτείται για την ενδοϋπηρεσιακή, τη διαδημοτική, τη διαπεριφερειακή ή τη διεθνική συνεργασία.

Η εμπειρία από τη λειτουργία διοικητικών δομών στη χώρα μας είναι πως υπάρχουν σημαντικότερες διαφορές μεταξύ του τρόπου που οι μηχανισμοί των διάφορων δομών ορίζουν, συλλέγουν, 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!

Είναι πολύ σημαντικό να γίνει σαφές πως το ότι η διαλειτουργικότητα επιβάλλει ενιαία λειτουργικά χαρακτηριστικά μεταξύ συνεργαζόμενων συστημάτων δεν σημαίνει ότι 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.

Αντί επιλόγου

Χωρίς αμφιβολία, το πρόβλημα των ενδεδειγμένων και εφικτών μεταρρυθμίσεων για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας είναι πολυπαραμετρικό και ιδιαίτερος σύνθετο.

Από τη φύση τους, τα σύνθετα ανθρωπογενή συστήματα σπανίως προσφέρονται για ολιστική θεώρηση καθώς κινούνται σε ένα εξαιρετικά σύνθετο χώρο όπου τα αποτελέσματα των λειτουργιών προκύπτουν ως προϊόντα πολλαπλών αιτιοτήτων. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι δεν μπορεί να γίνουν ολοκληρωμένες προτάσεις για τομές και παρεμβάσεις που θα επιφέρουν σημαντικές και εμφανείς βελτιώσεις στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης.

Το ενδιαφέρον στοιχείο για τα συστήματα όπου το παραγόμενο προϊόν είναι αποτέλεσμα πολλαπλών αιτιοτήτων είναι ότι αρκούν μικρές, αλλά αυστηρά οργανωμένες μεταβολές στις αρχικές συνθήκες για να παραθχεί ένα τελείως διαφορετικό προϊόν. Με άλλα λόγια, αυτά τα πολύ σύνθετα συστήματα προσφέρονται για πολύ σημαντικές λειτουργικές μεταβολές (όπως λόγου χάριν οι Μεταρρυθμίσεις...) χωρίς την ανάγκη σαρωτικών παρεμβάσεων!

Η παρούσα συνεισφορά στηρίζεται σε στέρεες αρχές λειτουργίας ανθρωπογενών συστημάτων, κάνει χρήση μιας τεράστιας βάσης δομικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών φορέων της Αυτοδιοίκησης και της Κεντρικής εξουσίας και εδράζεται στη συσσωρευμένη εμπειρία δεκαετιών από τη λειτουργία μας στη Δημόσια Διοίκηση σε Τοπικό, Περιφερειακό και Εθνικό επίπεδο.

Κατά τη γνώμη μας, η προτεινόμενη 'Τομή 7' καθώς και η προτεινόμενη 'Τομή 10' περί Διαλειτουργικότητας αποτελούν τις δύο κυριότερες και δυναμικότερες παρεμβάσεις για σημαντικές Μεταρρυθμίσεις στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας.