

Σκέψεις για την οργάνωση και τη λειτουργία της Διοίκησης

I

Η αποστολή και οι λειτουργίες του σύγχρονου κράτους τείνουν να αλλάξουν άρδην. Αυτή η διαπίστωση γίνεται ιδιαίτερα έκδηλη στη διοίκηση που παραμένει ακόμη στη χώρα μας αγκιστρωμένη στις αντιλήψεις του παρελθόντος. Η πραγματικότητα αυτή αποτελεί καθημερινό βίωμα για κάθε πολίτη, είναι εμπόδιο σε κάθε οικονομική δραστηριότητα και αποτελεί τροχοπέδη στην ανάπτυξη της κοινωνίας μας. Ο εντεινόμενος διεθνής ανταγωνισμός και η συμμετοχή μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθιστούν επιτακτικό τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης και την αναζωογόνησή της. Χωρίς άλλη καθυστέρηση πρέπει λοιπόν να αποκτήσουμε μία διοίκηση ικανή να ανταποκριθεί στις μεγάλες προκλήσεις των καιρών.

Οι σκέψεις αυτές δεσπόζουν στο πρόγραμμα της Κυβέρνησης. Όλες μας οι πρωτοβουλίες αποβλέπουν γι' αυτό σε έναν βασικό στόχο: να κάνουμε τη διοίκηση μοχλό για την ανάπτυξη της χώρας και θεσμικό μηχανισμό για την εξυπηρέτηση του πολίτη. Για να πετύχουμε βέβαια, Κυβέρνηση και διοίκηση, πρέπει να αποκτήσουμε κοινή γλώσσα. Πρέπει να αναζητήσουμε άλλους τρόπους για την δουλειά μας.

Στο χώρο της διοίκησης έχουμε άλλωστε πληρώσει ακριβά την έλλειψη μελέτης και προγραμματισμένης αντιμετώπισης των προβλημάτων καθώς επίσης την απουσία σύγχρονων μεθόδων. Στην εποχή μας η επιστημονική γνώση και ο προγραμματισμός αποτελούν το “Α” και το “Ω” κάθε πολιτικής και κάθε πρωτοβουλίας. Χωρίς τη συνδρομή τους παραπαίουμε, πελαγοδρομούμε και διαιωνίζουμε το φαύλο κύκλο. Η Κυβέρνηση προχωρεί στο έργο της με σταθερό γνώμονα τον προγραμματισμό.

Το νομοθετικό έργο του Υπουργείου αποτελεί τη ραχοκοκαλιά της πολιτικής του. Νόμοι, διατάγματα και αποφάσεις πρέπει γι' αυτό να είναι πάντοτε αντικείμενο προσεκτικής επεξεργασίας. Ο πολίτης πρέπει να καταλαβαίνει εύκολα το περιεχόμενο των κανόνων που θεσπίζουμε. Αντιφάσεις και αποφάσεις πρέπει να αποφεύγονται. Γνωρίζετε ότι η πολυνομία στη χώρα μας έχει προσλάβει ανησυχητικές διαστάσεις.

Ένας καλός νόμος με σωστούς στόχους και προσεγμένες επιλογές δεν φέρνει μόνος του τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Πρέπει επίσης να γίνουν πολλά ακόμη βήματα. Μετά τη θέσπισή του ακολουθεί η έκδοση διαταγμάτων ή υπουργικών αποφάσεων που δίνουν από περιεχόμενο στους κανόνες του. Η έκδοση λοιπόν των κανονιστικών πράξεων δεν επιτρέπεται να καθυστερεί. Τις περισσότερες φορές η ετοιμασία τους πρέπει να αρχίζει ήδη μετά την ψήφιση του νόμου και πριν από τη δημοσίευσή του.

Αλλά και αν ακόμη υποθέσουμε ότι το κανονιστικό πλαίσιο είναι άρτιο και η ολοκλήρωσή του δεν καθυστερεί, μένουν πολλά να γίνουν: ενημέρωση των στελεχών της διοίκησης για τη φιλοσοφία και το περιεχόμενό του, σύνταξη των εγκυκλίων, στελέχωση, στέγαση, εξοπλισμός, επεξεργασία προγραμμάτων και διαμόρφωση πρακτικών που πρέπει αμέσως ή και πριν να ακολουθήσουν για να δώσουν στο νόμο σάρκα και οστά. Όλα αυτά θα πρέπει να γίνουν βάση ενός συγκεκριμένου επιχειρησιακού σχεδίου για την εφαρμογή του νόμου στην πράξη.

Το πρόγραμμα “Ιωάννης Καποδίστριας”, που αποτελεί μία ριζοσπαστική μεταρρύθμιση με ιστορικό βάθος, δεν αρκεί π.χ. να αποτυπωθεί στο νόμο και να προβληθεί επικοινωνιακά με επιτυχία. Η ισχύς του νόμου αποτελεί απλώς τη στιγμή της θεσμικής γέννησης των δήμων νέου τύπου.

Για να ωριμάσει ο νέος θεσμός πρέπει να γίνουν ακόμη πολλά συντονισμένα βήματα σε όλα

ανεξαιρέτως τα επίπεδα: άμεση παραγωγή των αναγκαίων κανονιστικών πράξεων, επιμόρφωση του πολιτικού προσωπικού της αυτοδιοίκησης, ενημέρωση των πολιτών, κατάστρωση εναλλακτικών προγραμμάτων για την ανάπτυξη των νέων δήμων και διαμόρφωση των πρακτικών που θα συμβάλλουν ταχύρυθμα στην ενηλικίωση του θεσμού.

Χρησιμοποίησα το παράδειγμα αυτό γιατί τους μήνες που ακολουθούν θα το βρίσκουμε καθημερινά μπροστά μας. Όσα ανέφερα ισχύουν βέβαια για κάθε μεγάλη αλλά και κάθε μικρή μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία. Ισχύουν έτσι για τη συγκρότηση της περιφέρειας ως αυτοτελούς διοικητικής μονάδας, την ενίσχυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και το Συνήγορο του Πολίτη.

Πολλές από τις πιο σημαντικές πρωτοβουλίες για τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης δεν εξαρτώνται μόνο από τη θέληση ή τους ρυθμούς

του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης αλλά και από την ανταπόκριση των άλλων υπουργείων, που οι αρμοδιότητές τους εμπλέκονται άμεσα στην υλοποίηση των πρωτοβουλιών αυτών.

Ως Υπουργείο που διακρίνεται για τον οριζόντιο χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων και των δράσεών του, το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. πρέπει, για να μπορέσει να εκπληρώσει σωστά τον επιτελικό του ρόλο, να αποκτήσει τα μέσα που θα επιτρέψουν την προώθηση των πολιτικών επιλογών του στο σύνολο του δημόσιου τομέα. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων προς την Περιφέρεια και η “στήριξη” του προγράμματος “Ιωάννης Καποδίστριας” αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της ανάγκης.

II

Μία παραγωγική διοίκηση με σύγχρονο πνεύμα πρέπει να διαπνέεται από αρχές που αποσκοπούν στη δημιουργία των κατάλληλων όρων για τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής του πολίτη. Την οργάνωση και τη λειτουργία της διοίκησης προσδιόριζαν παραδοσιακά η αρχή της αποκέντρωσης και η αρχή της αποτελεσματικότητας. Η αλλαγή της αποστολής του κράτους και η ανάδειξη νέων λειτουργιών επιβάλλουν όμως τη διατύπωση και νέων αρχών. Πρόκειται για τις αρχές της ανθρώπινης, κοινωνικά ευαίσθητης και διαφανούς διοίκησης, που αναπροσδιορίζουν την αποστολή και τις λειτουργίες της.

α. Διοίκηση αποκεντρωμένη

Σταθερό στοιχείο της πολιτικής μας υπήρξε από την πρώτη στιγμή που αναλάβαμε την εξουσία η αποκέντρωση. Το συγκεντρωτικό και αυταρχικό κράτος ήταν καιρός να δώσει τη θέση του στην αποκεντρωμένη διοίκηση και την ισχυρή αυτοδιοίκηση. Η πολιτική μας ολοκληρώνεται εδώ με τρεις βαθειές μεταρρυθμιστικές τομές: τη συγκρότηση της Περιφέρειας σε αυτοδύναμη διοικητική ενότητα, το πρόγραμμα “Ιωάννης Καποδίστριας” για τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων και η αναβάθμιση του ρόλου της αυτοδιοίκησης πρώτου και ιδίως δεύτερου βαθμού.

β. Διοίκηση αποτελεσματική

Η διοίκηση δεν είναι φυσικά αυτοσκοπός. Η λειτουργία της αποβλέπει στην παραγωγή

συγκεκριμένων αποτελεσμάτων και, διαμέσου αυτής, στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Για να είναι αποτελεσματική η διοίκηση πρέπει να διακατέχεται από αντιγραφειοκρατικό πνεύμα και να διακρίνεται για την ευελιξία της. Τα στελέχη της πρέπει να επιλέγονται αξιοκρατικά, να διαθέτουν τα κατάλληλα προσόντα, να επιμορφώνονται περιοδικά και να εφαρμόζουν σύγχρονες μεθόδους. Όσοι επιδεικνύουν πρωτοβουλία και αφοσίωση στο έργο τους αμείβονται ηθικά και υλικά. Η ισοπέδωση που κληρονομήσαμε από το παρελθόν πρέπει να εγκαταλειφθεί οριστικά. Αλλά και η επικράτηση συντεχνιακών αντιλήψεων που βασανίζουν τον πολίτη αποτελεί τροχοπέδη για την επίλυση των προβλημάτων του.

Για μία Δημόσια Διοίκηση αξιοκρατική που αξιοποιεί το ανθρώπινο δυναμικό της ψηφίσθηκε ήδη νόμος με τον οποίο απλουστεύονται και επιταχύνονται οι διαδικασίες προσλήψεων,

επεκτείνεται η εφαρμογή του ΑΣΕΠ σε όλο τον δημόσιο τομέα, ενισχύεται ο εποπτικός ρόλος της ανεξάρτητης αρχής. Επίσης αναδιαρθρώνεται οργανωτικά και αναβαθμίζεται το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και ολοκληρώνεται η επεξεργασία του νέου Υπαλληλικού Κώδικα. Με τη συγκρότηση του Σώματος Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης επιδιώκουμε, τέλος, να ενισχύσουμε την αξιοπιστία και την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών.

III

α. Διοίκηση με ανθρώπινο πρόσωπο

Είναι καιρός να αντιληφθούμε ότι η διοίκηση υπάρχει για να εξυπηρετεί τις ανάγκες του πολίτη. Υπάρχει για να δημιουργεί τους όρους που βοηθούν το σύγχρονο άνθρωπο να πραγματώνει την ελευθερία του. Πρέπει γι' αυτό να

αγωνιστούμε όλοι για να αποκτήσει ανθρώπινο πρόσωπο. Η υποστήριξη της πρωτοβουλίας των πολιτών και της δημιουργικής διάθεσής τους είναι βασικά κριτήρια για κάθε διοικητική δράση.

Είναι εξάλλου λάθος να νομίζουμε ότι η ανάπτυξη της τεχνολογίας είναι ασυμβίβαστη με την γραφειοκρατία. Και είναι λάθος, γιατί η γραφειοκρατία μπορεί να επιβιώνει με νέα μέσα και μάλιστα από θέση ισχύος. Πρέπει να κάνουμε ό,τι περνάει από το χέρι μας για να “εξανθρωπίσουμε” την τεχνολογία. Να την χρησιμοποιούμε δηλαδή για την απελευθέρωση του ανθρώπου από τις διάφορες μορφές εξουσίας.

β. Διοίκηση κοινωνικά ευαίσθητη

Η διοίκηση δεν αρκεί να είναι ανθρώπινη. Πρέπει να είναι και κοινωνικά ευαίσθητη. Γι’ αυτό δεν μπορεί να δρα και δεν μπορεί να συμπεριφέρεται αποστασιοποιημένη από το

πρόσωπο και το πρόβλημα που το απασχολεί. Η πραγματικότητα αυτή δεν έχει κερδίσει ως τώρα την προσοχή μας. Η διοίκηση παρουσιάζεται έτσι συχνά ως κοινωνικά ανάλγητη. Τις περισσότερες φορές οι υπάλληλοι δεν υποβάλλονται καν στον κόπο να καταλάβουν το πρόβλημα που καλούνται να αντιμετωπίσουν και τις κοινωνικές προεκτάσεις του. Εμφανίζονται και δρουν ως τυπολάτρες.

Η κατάσταση αυτή επιβάλλεται να αλλάξει αμέσως. Η κοινωνική ευαισθησία πρέπει να αποτελεί βασικό στοιχείο για τη λήψη κάθε απόφασης. Εγκύκλιοι, οδηγίες, προγράμματα επιμόρφωσης, συνεκτίμηση της κοινωνικής ευαισθησίας που επιδεικνύουν οι υπάλληλοι για την υπηρεσιακή εξέλιξή τους αποτελούν μέτρα που θα συμβάλλουν στη μετάγγιση της κοινωνικής ευαισθησίας σε όλο το σώμα της διοίκησης.

Η θέσπιση του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη υλοποιεί στο πλαίσιο αυτό ένα ώριμο αίτημα των καιρών. Με την επικείμενη λειτουργία

του καθένας θα γνωρίζει ότι τα αιτήματά του δεν θα χάνονται σε γραφειοκρατικούς δαιδάλους των υπηρεσιών. Η ανταπόκριση των τελευταίων θα ελέγχεται από μιά ανεξάρτητη αρχή που θα μεριμνά για την αποτελεσματική και παραγωγική επικοινωνία του πολίτη με τη διοίκηση.

γ. Διοίκηση διαφανής

Η σύγχρονη δημοκρατία είναι ανοικτή. Γι' αυτό και η πληροφόρηση του πολίτη για κάθε ζήτημα που τον αφορά αποτελεί από μόνη της αξία. Καλός πολίτης είναι μόνον ο πληροφορημένος πολίτης. Και πληροφορημένος πολίτης είναι μόνον όποιος έχει πρόσβαση στα αρχεία της διοίκησης. Αυτό είναι άλλωστε και το κύριο περιεχόμενο της αρχής της διαφάνειας.

Προς την κατεύθυνση αυτή έχουμε κάνει ήδη αρκετά βήματα. Χρειάζεται βέβαια να κάνουμε και άλλα. Σταθερός στόχος μας παραμένει η

επικράτηση της διαφάνειας. Σε μία σύγχρονη ανοικτή δημοκρατία δεν νοούνται στεγανά στη κρατική διοίκηση και την αυτοδιοίκηση. Ο πολίτης πρέπει να έχει κατά κανόνα πρόσβαση και αξιόπιστη πληροφόρηση για κάθε ζήτημα που τον αφορά.

Dis.E/OP/Omilia YPES.doc/17.9.97/p.1-15/md,rp