

Η ΑΝΥΠΑΡΚΤΗ

ΚΩΣΤΑΣ ΣΗΜΙΤΗΣ:

ΤΟ ΠΕΡΑΣΜΕΝΟ καλοκαίρι ο υπουργός Συγκοινωνιών ανακοίνωσε την καθιέρωση της πετρελαιοκίνησης σε όλα τα αυτοκίνητα για να δηλώσουν άμεσως μετά άλλοι συνάδελφοί του ότι η πετρελαιοκίνηση θα είναι περιορισμένη έκτασης. Παλαιότερα ο τότε υφυπουργός Δημοσίων Έργων είχε υποστηρίξει ότι η οδός Έρμου πρέπει να γίνει πεζοδρόμος. Ο υπουργός Συγκοινωνιών είχε αντίθετη άποψη γιατί «δεν μπορείς να αποφασίζεις την πεζοδρόμηση ή όχι κάποιου δρόμου με μεμονωμένα δεδομένα». Ο υπουργός Γεωργίας πρότεινε πρόσφατα την ανταλλαγή αδιάθετων ποσοτήτων μαλακού σταριού με γεωργικά μηχανήματα. Ο υφυπουργός Έμπορίου πληροφόρησε όμως τον Τύπο, ότι δεν υπάρχουν διαθέσιμες ποσότητες σταριού. Όσες υπήρχαν πουλήθηκαν σε καλή τιμή με πληρωμή σε ελεύθερο συνάλλαγμα, ώστε να μην είναι αναγκαία οποιαδήποτε ανταλλαγή. Τα τρία αυτά παραδείγματα, από τα πολλά που θα μπορούσαν ν' αναφερθούν, γεννούν την άποψη με ποιά τρόπο λειτουργεί η κυβέρνηση και αν υπάρχουν ή όχι διαδικασίες για την

Χωρίς συντονισμό και προγραμματισμό, οι κυβερνήσεις της «Νέας Δημοκρατίας» δεν καθοδηγούν - πλώς αντιδρούν στα προβλήματα που παρουσιάζονται και προσπαθούν να λύσουν τα πιο πιεστικά από αυτά. Στόχος τους είναι η συντήρηση, ή αντιμετώπιση και διευθέτηση των κρίσεων, ώστε να διατηρη-

Η νομική ρύθμιση

ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ αναθέτει τη διακυβέρνηση της χώρας σε τρία όργανα, το υπουργικό συμβούλιο, τον πρωθυπουργό και τους υπουργούς. Το υπουργικό συμβούλιο είναι το ανώτατο κυβερνητικό όργανο. Καθορίζει και κατευθύνει την κυβερνητική πολιτική. Το υπουργικό συμβούλιο δεν είναι όργανο ευέλικτο. Είκοσι πρόσωπα, όσοι είναι σήμερα οι υπουργοί, δύσκολα μπορούν να συσχεφθούν. Ο νομοθέτης φρόντισε γι' αυτό για τη δημιουργία άλλων οργάνων που θα αποφασίζουν πιο εύκολα και πιο γρήγορα. Κύριο από τα όργανα αυτά είναι η Κυβερνητική Επιτροπή. Αποτελείται σήμερα από τόν πρωθυπουργό, τόν αντιπρόεδρο της κυβέρνησης και έξι υπουργούς. Είναι ένα

παι να συμβουλευεται τους υπουργούς του.

Για τους υπουργούς του ήταν ξεκάθαρο ότι σ' αυτόν ανήκει η απόλυτη και αδιαίρετη εξουσία. Δεν έχουμε παρά να θυμηθούμε τις πολυδιαφημισμένες επισκέψεις του πρωθυπουργού στα υπουργεία με την επακόλουθη τυποποιημένη ανακοίνωση ότι χάρη στο πρωθυπουργικό ενδιαφέρον καθορίστηκε το πρόγραμμα δουλειάς ενός υπουργείου. Οι υπουργοί ήταν βοηθοί του πρωθυπουργού στο μέτρο που επιζητούσε τη βοήθειά τους. Το υπουργικό συμβούλιο υπήρχε στο μέτρο που επιθυμούσε να προσδώσει σε αποφάσεις του αυξημένο κύρος. Αποτέλεσμα αυτής της εξέλιξης ήταν όχι μόνο η πατεναλιστική διάθεση του πρωθυπουργού απέναντι στους υπουργούς του — καθόριζε ακόμα και το πότε θα λείψουν από το υπουργείο — αλλά η σχεδόν ανύπαρκτη αυτοτέλεια των υπουργών απέναντι στον πρωθυπουργό «Έντολη εκ τών άνω» ήταν στην υπουργική διάλεκτο έκφραση συνώνυμη με το «δεν χωράει συζήτηση».

Ο μοναρχικός τρόπος λειτουργίας του τότε πρωθυπουργού οδήγησε σε φαινόμενα πάγια συνδεδεμένα με αυταρχικούς τρόπους

ράλληλες ενέργειες, μένον κατά κανόνα χωρίς συνέχεια. Στις 31 Ιουλίου 1977 πραγματοποιήθηκε σύσκεψη που πήρε εσημαντικές αποφάσεις» για τη δημιουργία ζωνών πρασίνου στην πρωτεύουσα. Ο Καραμανλής ανάγγειλε ότι θα φυτευτούν 110 χιλ. στρέμματα με ένδεκα εκατομμύρια δέντρα. Το πρόγραμμα τούτο, που θα έπρεπε να έχει κιόλας πραγματοποιηθεί κατά ένα μεγάλο μέρος του, βρίσκεται ακόμα στην αρχή του και είναι αμφίβολο αν θα ολοκληρωθεί.

Μοναρχικός τρόπος λειτουργίας, όπως του κ. Καραμανλή, οδήγησε στη λήψη αποφάσεων με διαβουλεύσεις έξω από τα πλαίσια πολιτικά υπεύθυνων οργάνων. Πολιτικά πιο ισχυροί αποδείχτηκαν σε αρκετές περιπτώσεις οι γνωστοί του πρωθυπουργού, τους οποίους συμβουλευόταν, παρά οι αρμόδιοι υπουργοί. Η συγκέντρωση εξουσίας συνεπάγεται τη σάρωση των προβλημάτων γιατί ο πρωθυπουργός δεν έχει το χρόνο ν' ασχοληθεί με όλα. Έχει, επίσης, ως συνέπεια την κατάτμηση της κυβερνητικής προσπάθειας σε πολλές παράλληλες και συχνά αλληλοαναιρούμενες ενέργειες. Παράδειγμα το Πνευματικό Κέντρο. Μετά από πρωθυπουργική απόφαση το πνευ-

θίνας για την οποία κύριοι στόχοι είναι η μείωση του κυκλοφοριακού φόρτου και η δημιουργία ζώνης πρασίνου.

Το όργανο μέσα από το οποίο ο κ. Καραμανλής επιδίωκε να προγραμματίσει τη δουλειά των υπουργών του ήταν η κυβερνητική επιτροπή. Η κυβερνητική επιτροπή καλούσε κατά κανόνα στις συνεδριάσεις της υπουργούς, των οποίων συζητούσε θέματα αρμοδιότητας. Αφού έπαιρνε αποφάσεις έδινε στον υπουργό οδηγίες για την εφαρμογή τους. Ο κ. Καραμανλής ζητούσε από τους υπουργούς του δεκαπενθήμερους απολογισμούς για τη δραστηριότητά τους. Η υποχρέωση αυτή δεν τηρήθηκε συστηματικά. Εάν υπουργός ήθελε να αναλάβει πολιτικές πρωτοβουλίες κατατόπιζε τον πρωθυπουργό ή τον αντιπρόεδρο της κυβέρνησης που έφερνε το θέμα στην κυβερνητική επιτροπή. Αν ήθελε να προωθήσει σχέδιο νόμου έστειλε έκθεση για την επιδικαζόμενη ρύθμιση στην κυβερνητική επιτροπή. Σε έκπληξη του νομοσχεδίου προχωρούσε αφού έγκρινόταν η ρύθμιση σε γενικές γραμμές. Το νομοσχέδιο, στην τελική του μορφή ξαναεξεταζόταν από την κυβερνητική επιτροπή. Στη διαδικασία αυτή υπήρ-

ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ή υπάρχουσα κατάσταση πραγμάτων. Η δραστηριότητα των κυβερνήσεων της Δεξιάς είναι «πυροσβεστική». Αλλά, όταν επικεντρο του ενδιαφέροντος είναι το παρόν και όχι το μέλλον, οι λύσεις είναι περιπτωσιακές και τα προβλήματα επανεμφανίζονται αργότερα πιο πολύπλοκα.

Η αυτονομία των υπουργείων

ΒΑΣΙΚΗ αρχή της κυβερνητικής οργάνωσης είναι η αυτονομία των υπουργείων. Ο σχεδιασμός της κυβερνητικής δουλειάς πραγματοποιείται με την κατανομή αποκλειστικών αρμοδιοτήτων σε κάθε υπουργείο. Ο τρόπος αυτός οργάνωσης προκύπτει από την έξις σκέψη: Από τη στιγμή που κάθε υπουργός ξέρει με ποιά θέματα θα ασχοληθεί, θα αναπτύξει ελεύθερα δημιουργική πρωτοβουλία. Ο μεταξύ των υπουργών συντονισμός πραγματοποιείται αυτόματα. Μιά που ο κάθε υπουργός θέλει να πραγματοποιήσει τα σχέδιά του θα ζητήσει την έγκριση των υπολοίπων, όταν τή χρειάζεται.

Η θεωρία της αυτονομίας του κάθε υπουργείου και του αυτόματου μεταξύ τους συντονισμού είναι σήμερα ξεπερασμένη. Συντελεί στη χαμηλή αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και στη διατήρηση του συντηρητικού οικονομικού και κοινωνικού καθεστώτος

τικής πολιτικής τάξης, αλλά και γιατί διευκολύνει τα κυρίαρχα οικονομικά συμφέροντα. Οι ιδιώτες επιχειρηματίες μπορούν να επηρεάσουν πολύ πιο εύκολα τις κυβερνητικές αποφάσεις όταν ένας μόνον υπουργός είναι αρμόδιος για την κυβερνητική πολιτική. Όταν δεν υπάρχει ενιαία δεσμευτική κυβερνητική πολιτική, οι ιδιώτες μπορούν να εξασφαλίσουν με απλή υπουργική απόφαση άδειες εισαγωγής, δασμολογικές απαλλαγές ή προστασίες, ειδικά προνόμια που μετατρέπονται σε σημαντικά κέρδη. Όταν δεν υπάρχει σχεδιασμός, ο κάθε επιχειρηματίας μπορεί οποτεδήποτε να πιέσει για να παρθούν οι συμφέροντες γι' αυτόν αποφάσεις. Το κράτος π.χ. μπορεί να προμηθευτεί σήμερα λεωφορεία από την Ουγγαρία όπως χθές από Έλληνες κατασκευαστές, τζιπ για το στρατό από τη Ρουμανία, όπως άλλοτε από τις ΗΠΑ, γιατί δεν έχει χαράξει κανενός είδους πολιτική για τα μεταφορικά μέσα. Το σημερινό σύστημα κυβερνητικής λειτουργίας δεν αποτελεί ιστορική σύμπτωση. Αρμόζει στη μεταπρατική τάξη, στην ολιγοπωλιακή οργάνωση της οικονομίας, στα ξένα συμφέροντα. Είναι έκφραση του καπιταλισμού στη συγκεκριμένη μορφή που έχει στην πατρίδα μας.

Η κατανομή αποκλειστικών αρμοδιοτήτων μεταξύ υπουργείων οδηγεί στην αποφυγή συντονισμού, σε εδαφικό συντονισμό. Κάθε ύποπτος ασχολείται με τα προβλήματα εκεί-

να για τα οποία δεν υπάρχουν άλλοι υπουργοί αρμόδιοι ή υπάρχουν το δυνατόν λιγότεροι. Έτσι θα αποφυγεί συνεννοήσεις, προστριβές και δυσκολίες και θα προχωρήσει γρήγορα στις λύσεις που διευρύνουν την πολιτική του έπιρροή. Το ενδιαφέρον της κυβέρνησης στρέφεται, λοιπόν, κατά κύριο λόγο στα προβλήματα της αποκλειστικής αρμοδιότητας ενός υπουργού. Τα προβλήματα αυτά είναι πολλές φορές όμως περιορισμένης σημασίας. Τα δυσκολότερα και σημαντικότερα εμπήτουν στην αρμοδιότητα περισσοτέρων. Μ' αυτά δεν ασχολείται συνήθως κανείς.

Εάν υπάρχει ένα πιεστικό πρόβλημα, τότε σε μία πρώτη φάση κάθε υπουργός θα επιδιώξει να το εντάξει στις αρμοδιότητές του, αμφισβητώντας την αρμοδιότητα των συναδέλφων του. Σε μία δεύτερη φάση οι υπουργοί θα διαπραγματευτούν για τον άμοιβαίο προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων τους. Καθοριστική στις διαπραγματεύσεις είναι η σκέψη ότι η υποχώρηση σε ένα θέμα πρέπει να έχει ως αντάλλαγμα παραχωρήσεις σε άλλα θέματα, ώστε να μην περιοριστούν οι αρμοδιότητες του υπουργείου. Το ενδιαφέρον τους για την ουσιαστική λύση, που θα δοθεί, είναι περιορισμένο. Σ' ένα τέτοιο σύστημα ο πρωθυπουργός και τα συλλογικά όργανα της κυβέρνησης ασχολούνται κυρίως με τα θέματα στα οποία απέτυχε η συνεννόηση μεταξύ υπουργών. Με

δερνητικής δραστηριότητας, ασχολούνται δευτερευόντως σχεδόν μόνο με την ευκαιρία της κατανομής των πιστώσεων.

Απόρροια της αρχής της αυτονομίας των υπουργείων είναι η άποψη ότι για τη σωστή λειτουργία της κυβέρνησης αρκεί ο πρωθυπουργός να θέτει τους στόχους, οι υπουργοί να τους εξειδικεύουν και οι υπηρεσίες να παίρνουν τα μέτρα για την πραγματοποίησή τους. Οι στόχοι δεν αρκούν όμως για τον προγραμματισμό των κυβερνητικών ενεργειών. Οι στόχοι είναι συνήθως πολύ γενικοί. Κάθε υπουργείο βρίσκειται σύντομα μπροστά στο πρόβλημα, ποιο περιεχόμενο να τους προσδώσει και αφού προσδιορίσει το περιεχόμενό τους, ποιόν από τους περισσότερους δρόμους που προσφέρονται για την επίτευξή τους να διαλέξει.

Οι επιλογές του μπορεί να μη συμβιβάζονται με τις επιλογές άλλου υπουργείου και οι ενέργειές τους να αλληλοαναιρούνται. Οι δυσκολίες πολλαπλασιάζονται και τα προγράμματα μένουν στα χαρτιά. Πέρα από τον προσδιορισμό εξειδικευμένων στόχων χρειάζεται, λοιπόν, μελέτη των τρόπων δράσης. Χρειάζεται επίσης η ύπαρξη εναλλακτικών προγραμμάτων για κάθε θέμα, ώστε η χαραγμένη λύση να επανεξετάζεται συνεχώς και να επαναπροσδιορίζεται σύμφωνα με τις επιτυχιές