

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ «ΠΡΟΚΛΗΣΗ» ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Της Βασιλικής ΟΙΚΟΝΟΜΑΚΗ - ΜΑΛΙΝΔΡΕΤΟΥ

Επίκ. Καθηγ. Παντείου Πανεπιστημίου Κ.Π.Ε.

Υπάρχει ευρεία σύμπτωση απόψεων, τεχνοκρατών και παραγόντων της δημόσιας ζωής, στο ότι η Δημόσια Διοίκηση (ΔΔ) πάσχει «εκ βαθέων» και μάλιστα κατά την γνώμη πολλών, σε έκταση που να αποτελεί το υπ' αριθμόν 1 πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας. Κατά συνέπειαν, πρώτον, με καθαρά τεχνοκρατικά κριτήρια θα πρέπει να είναι «πάσα προσφορά δεκτή», μέχρις ότου τύχει αποτελεσματικής αντιμετώπισης το κρίσιμο και πολύπλοκο αυτό εθνικών διαστάσεων θέμα. Δεύτερον, το αντικείμενο αυτό, ως θεματικό ερευνητικό πεδίο είναι αρκετά ευρύ, πράγμα που επιβάλλει την σαφή εξατομίκευση κάθε υπεύθυνης προσπάθειας, με σκοπό την καθαρή ποιοτική συμβολή στο χώρο αυτό, με θυσία κάποιων επικαλύψεων στο βωμό της αυτοτέλειας.

Η ταυτότητα της προσπάθειας αυτής εξατομικεύεται συγκεκριμένα: πρώτον, με μια συνολική αναδιατύπωση, η οποία ίσως συντελέσει στην επαναπροσέγγιση του εν λόγω προβλήματος, με αφετηρία και με πλήρη και άμεση επανένταξή του στην συλλογιστική και τις σύγχρονες μεθόδους της επιστήμης της διοίκησης (management) και ειδικότερα της διοίκησης προσαρμογής (adjustment management). Δεύτερον, στα πλαίσια της παραπάνω επανένταξης και των πιεστικών απαιτήσεων για αποτελεσματική επίλυση προβλημάτων (problem solving), η ανάλυση αυτή εξατομικεύει και διατυπώνει ένα ειδικότερο πιο εφικτό πεδίο συνεπούς εφαρμογής μιας νέας ολοκληρωμένης αναπτυξιακής στρατηγικής, σε περιφερειακό επίπεδο πρώτου και δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σύντομη Επισκόπηση

Ευρέως διαδεδομένη είναι στην περίπτωση της Χώρας μας η αντίληψη ότι το πρόβλημα της ΔΔ είναι κατά βάση ζήτημα «πολιτικής βούλησης». Η αξιολόγηση αυτή φαίνεται ότι δεν ξεπερνά την κριτική της μονοπλευρίας και του μερικού και αποσπασματικού χαρακτήρα σε ότι αφορά τις μέχρι τώρα συχνές (επανα)ρυθμίσεις, στην οποία και στηρίζεται. Πιο συγκεκριμένα, η επισκόπηση των εξελίξεων στο χώρο της ΔΔ κατά την διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου, χαρακτηρίζεται με κριτική σε διάφορα

επίπεδα, των σχετικά συχνών «μεταρρυθμίσεων», «επαναστάσεων», κ.λ., που έχουν συμβεί στο χώρο αυτό. Διότι η συνέχιση της παρουσίας κατά γενική παραδοχή έντονου του προβλήματος, συνδέεται μάλλον με τον «αποσπασματικό χαρακτήρα» και προφανώς την έλλειψη ουσιαστικής συνολικής στρατηγικής αντιμετώπισής του, παρά με την συχνότητα των νομοθετικών μεταβολών (η οποία θα μπορούσε να αποτελεί στοιχείο συνεχούς σχεδιασμού).

Ειδικότερα, επισημαίνεται εδώ ότι παρά τις επανειλημμένες προσπάθειες εκσυγχρονισμού της ΔΔ, το ποσοστό των δαπανών αμοιβών ανέρχεται στο διπλάσιο περίπου του αντίστοιχου μέσου όρου των Χωρών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (40% και 20% αντίστοιχα), ο αριθμός των Δημοσίων Υπαλλήλων είναι περίπου τριπλάσιος άλλων Χωρών-Μελών με τον αυτό περίπου πληθυσμό και διπλάσιος έως τριπλάσιος ως ποσοστό του συνολικού εργατικού δυναμικού (15,1%). Τα στοιχεία αυτά και όχι μόνον υποδηλώνουν το επίπεδο παραγωγικότητας στο χώρο της ελληνικής ΔΔ.

Έχουν γίνει βεβαίως ορισμένα βήματα προς την κατεύθυνση της ανεξαρτοποίησης της ΔΔ, ως θεσμού διαχείρισης των εργασιών του Κράτους, στην περίπτωση της Χώρας μας. Αλλά αυτά είτε ήταν μερικού χαρακτήρα είτε εφαρμόστηκαν μερικά και παρέμειναν στο τυπικό επίπεδο. Υπήρξαν βέβαια ορισμένες περιπτώσεις δημιουργίας καταρχήν ανεξάρτητων φορέων, που προσομοιάζουν στο αγγλοσαξονικό και ευρωπαϊκό πρότυπο (π.χ. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών, κ.λ.). Εν τούτοις, στην συνέχεια ακολούθησε ο διορισμός των μελών της διοίκησής τους κατά πλειοψηφία ή αποκλειστικότητα από την εκάστοτε εκτελεστική εξουσία. Αυτό οδηγεί σε «τύποις» ανεξαρτησία, οσονδήποτε εγνωσμένου κύρους και να είναι οι διοριζόμενοι. Ακόμη έχει σημειωθεί ότι περίπου ουδείς των 1000 αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, έχει χρησιμοποιηθεί για τον σκοπό για τον οποίο έχει τύχει εκπαίδευσης, κ.λ.

Η περιληπτική επισήμανση των εξελίξεων στο χώρο της ΔΔ βρίσκεται σε παρέκκλιση από τις «κοσμογονικές» μεταλλάξεις που έχουν συμβεί και συνεχίζουν να συμβαίνουν σε επίπεδο παγκόσμιας οικονομίας, με το «φαινόμενο» της διεθνοποίησης αγορών και εθνικών οικονομιών, της ριζικής μεταβολής του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και της ραγδαίας τεχνολογικής προόδου.

Επαναπροσέγγιση

Από τα χαρακτηριστικά της κατάστασης που συνεχίζει να επικρατεί στο χώρο της ελληνικής ΔΔ, ορισμένα αναφέρονται εδώ: πρώτον, η διστακτικότητα παραδοχής ότι το πρόβλημα αυτό εντάσσεται άμεσα στο θεματικό πεδίο της σύγχρονης προσέγγισης της διοικητικής επιστήμης (με την ευρεία έννοια του διεθνώς αποδεκτού όρου «management»). Δεύτερον, η εμμονή κατά κανόνα στην πρακτική των ημιμέτρων, όπως είναι η κατά περίπτωση προετοιμασία των Δημοσίων Υπαλλήλων για την εκτέλεση συγκεκριμένων έργων συντονιστικού, αξιολογικού και ελεγκτικού μηχανισμού της

ΔΔ (π.χ. σε θέματα αξιολόγησης, εποπτείας και ελέγχου των δημόσιων έργων). Σημειωτέον ότι η πρακτική αυτή στηρίζεται σε ξεπερασμένες αντιλήψεις, που δεν εναρμονίζονται με τις θεμελιακές αρχές της σύγχρονης διοίκησης. Τρίτον, με την μέθοδο των εξαιρέσεων, συνεχίζει να νοθεύεται η συντονιστική και ελεγκτική λειτουργία του Κράτους, με προνομακλή συνήθως μεταχείριση των δημοσίων φορέων στην εκτέλεση έργων (σύγχυση κριτηρίων κάλυψης τρεχόντων ελλειμμάτων και εκτέλεσης αναπτυξιακών έργων). Αυτό συμβαίνει δυσανάλογα στο χώρο της ανάπτυξης του «ανθρώπινου κεφαλαίου», ο οποίος εντάσσεται σε διεθνές επίπεδο, στα πλαίσια της σύγχρονης στρατηγικής ανάπτυξης και διαχείρισης των «ανθρώπινων και φυσικών πόρων», με περαιτέρω επιπτώσεις στην ανοδική πορεία του επιπέδου ανεργίας.

Τέταρτον, η επαναπροσέγγιση του θέματος της ΔΔ συνίσταται στην τοποθέτηση και πλήρη ένταξή του στον ολοκληρωμένο στρατηγικό επιχειρησιακό σχεδιασμό και την διατύπωση μιας σαφούς και ενιαίας στρατηγικής, συνανάπτυξης των ανθρώπινων και των φυσικών πόρων. Αυτή εντάσσεται, όπως είναι γνωστόν στο λεγόμενο κοινωνικό μάνατζμεντ (social management), στο οποίο υπάγεται και το πολιτικό μάνατζμεντ (political management) ή μάνατζμεντ των πολιτικών φορέων. Κατά συνέπεια, η άποψη της μετατόπισης ευθυνών στην πολιτική βούληση, συνεπάγεται «άλλοθι» απέναντι στο πολιτικό μάνατζμεντ, το οποίο εν τούτοις δεν έχει ίσως τόσον «εξωγενή χαρακτήρα», όσον εκ πρώτης όψεως φαίνεται, στα πλαίσια της δυναμικής της ουσιαστικής κοινωνικής αλλαγής (social change).

Δυαδικό Σχήμα

Η λεπτομερειακή ανάλυση της «επανένταξης», σύμφωνα με τα παραπάνω, είναι εξ αντικειμένου δύσκολη μέσα στα όρια ενός άρθρου. Επισημαίνεται εδώ κατ' ελάχιστον, πρώτον, ότι το νέο δυαδικό σύστημα διοίκησης είναι απαραίτητο, με καθαρά τεχνοκρατικά κριτήρια να συνοδευτεί με ολοκληρωμένη επιχειρησιακή έρευνα και ανασχεδιασμό, με σκοπό την θεμελίωση μιας νέας συνεπούς αναπτυξιακής στρατηγικής. Δεύτερον, το έργο αυτό στοιχειοθετείται σε μηδενική αφετηρία και πρωταρχικό στόχο την θεμελίωση ενός ολοκληρωμένου αναπτυξιακού προγράμματος και στρατηγικής, με εναρμόνιση στις απαιτήσεις της σύγχρονης διοίκησης. Τρίτον, το έργο αυτό θα επιτρέψει την επαναξιολόγηση, πλήρη εξατομίκευση και σαφή διάκριση καθενός φορέα, υπηρεσίας και λειτουργίας, ως μέσων διαχείρισης της εκτέλεσης των επιλογών της νόμιμης εξουσίας (οικονομικών, αναπτυξιακών, κοινωνικών). Τέταρτον, η ανεξαρτοποίηση της ΔΔ αποτελεί, εξ αντικειμένου, απαραίτητο όρο για την ενεργοποίηση, ομαλή λειτουργία και αποτελεσματικότητα του νέου σχήματος κεντρικής ΔΔ και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πέμπτον, τα μέχρι τώρα συμπεράσματά μας βρίσκονται δυνητικά σε συμπαράταξη με την άποψη που θεωρεί ως πρώτη λύση την μεταβίβαση της αρμοδιότητας της διοικητικής εποπτείας της ΔΔ στην Προεδρεία της Δημοκρατίας. Η άποψη αυτή, από την εμπειρία σε διεθνές επίπεδο, φαίνεται να πλεονεκτεί, από τις εναλλα-

πτικές απόψεις για αντίστοιχη μεταβίβαση ελεγκτικών αρμοδιοτήτων σε κοινωνικούς φορείς, δεδομένου ότι και αυτοί δεν είναι απηλλαγμένοι του συστήματος πελατειακών σχέσεων, ή για ανασύσταση του ΑΣΔΥ υπό διακομματική διοίκηση, η οποία εκ πείρας δεν είναι εκ προομίου απηλλαγμένη από την εμπειρία συμψηφιστικής πρακτικής.

Έκτον, εφόσον ολοκληρωθεί η πορεία της διοικητικής μεταρρύθμισης από την «μετέωρη» κατάσταση που έχει περιέλθει μετά την εκλογή αιρετών εκπροσώπων του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης (Ν. 2218/94), θεωρείται εφικτή η λύση του ουσιαστικού ριζικού αναπροσανατολισμού της αναπτυξιακής στρατηγικής των φορέων αμφοτέρων των βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης: με παράλληλη μεταβίβαση ολοκληρωμένου του διοικητικού έργου σ' αυτούς και διατήρηση καθαρά συντονιστικού ρόλου στην κεντρική ΔΔ. Αυτό μπορεί να συνδυαστεί με ριζική αναδιοργάνωση των Περιφερειακών Φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης και διασφάλιση της λειτουργίας τους υπ' ευθύνη τους, με τεχνοκρατικά κριτήρια σύγχρονης διοίκησης.

Έβδομον, η ριζική αναδιοργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προϋποθέτει την διασφάλιση της επικράτησης τεχνοκρατικών κριτηρίων επενδύσεων και διαφάνειας στην περιφερειακή κατανομή του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων. Αυτό είναι εφικτό με την ανεξαρτοποίηση της κεντρικής ΔΔ και την διασφάλιση συνέπειας προς την «δεδηλωμένη» αρχή, ότι οι υποθέσεις των περιφερειών ανήκουν στους περιφερειακούς θεσμούς ως «φυσικούς φορείς» τους.

Το παραπάνω σχήμα κρίνεται ως κατά βάση εφικτό να οργανωθεί και να λειτουργήσει αποτελεσματικά, στα πλαίσια της καθολικής «επανάταξης». Αυτό μάλιστα δεν θα συνεπάγεται ουδεμία επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, υπό την προϋπόθεση ότι θα ολοκληρωθεί το θέμα των «μετατάξεων» των Δημοσίων Υπαλλήλων, με διοικητικά κριτήρια. Επί πλέον, το σχήμα αυτό σε πλαίσια ανάλυσης «κόστους-οφέλους» (cost-benefit analysis), πέρα από τις επιφυλάξεις για την μέθοδο αυτή, θα διανοίξει τεράστιες προοπτικές συμβολής στην τοπική ανάπτυξη από εκείνους τους περιφερειακούς και τοπικούς φορείς, οι οποίοι θα επισπεύσουν την επιλογή της «επανάταξης» και την εφαρμογή ολοκληρωμένου στρατηγικού σχεδιασμού (integrated strategic planning) ανάπτυξης, εκσυγχρονισμού και προσαρμογής στις απαιτήσεις της διεθνοποίησης και της ραγδαίας τεχνολογικής προόδου.

Ειδικότερα, με την εφαρμογή σχεδίων ριζικής αναδιοργάνωσης και εκσυγχρονισμού, θα υπάρξει εντενύθεν ριζικός αναπροσανατολισμός και στροφή των φορέων αυτών στον σχεδιασμό και την διοίκηση της εκτέλεσης έργων (project management). Αυτό θα συντελέσει σε κάθετη αύξηση της πιστοληπτικής τους ικανότητας (credit worthiness), βελτίωση του προβλήματος της «απορροφητικότητας» πόρων από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Β' ΚΠΣ, Προγράμματα Κοινοτικών Πρωτοβουλιών, κτλ). Η επαρκής αντίληψη των προσδοκώμενων δυναμικών ωφελειών, είναι δυνατόν να δημιουργήσει ένα νέο «περιβάλλον» άμιλλας, με την ανάληψη πλέον των προβλημάτων της τοπικής ανάπτυξης από τους τοπικούς φορείς και την βαθμιαία θεμελίωση μιας ανατροφοδοτούμενης δυναμικής διαδικασίας (feedback dynamic process) εκτέλεσης έρ-

γων και ανάπτυξης. Παράλληλα, θα υπάρξει βαθμιαία σημαντική ανακούφιση του κρατικού προϋπολογισμού από την βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας της ΔΔ και των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η επιλογή της μεθόδου διοίκησης είναι θέμα ανεξάρτητης και υπεύθυνης επιλογής κατά περίπτωση. Συνιστάται ακόμη η σωστή χρησιμοποίηση και αξιοποίηση σύγχρονης υψηλής τεχνολογίας αιχμής, στα πλαίσια της οποίας είναι επιτυχή η εφαρμογή συστήματος άμεσης πρόσβασης στις διαθέσιμες διεθνείς βάσεις δεδομένων και των κοινοτικών προγραμμάτων και η δημιουργία μιας συμπληρωματικής βάσης πληροφοριών εθνικής εμβέλειας σε ότι αφορά την δράση των τοπικών φορέων.

Κύριες παραπομπές:

ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ Κ., ΓΕ: Η Αναπτυξιακή Οργάνωση στα Πλαίσια της Αποκέντρωσης και της Περιφερειακής Διοίκησης, Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τόμος 3, Αθήνα 1992.

ΚΑΡΑΓΙΩΡΓΑ Δ.: Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1979.

ΜΑΛΙΝΔΡΕΤΟΥ Β.: Επενδύσεις: Παρεξηγήσεις και Διέξοδοι, Μελέτες προς τιμήν του καθηγητού Αθανάσιου Κανελλόπουλου, Τόμος Β', Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Πειραιώς 1992.

ΜΑΛΙΝΔΡΕΤΟΥ Β.: Ανακύκλωση των Πλεονασμάτων του ΟΡΕC και Εξωτερικό Χρέος του Τρίτου Κόσμου, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1984.

ΜΑΛΙΝΔΡΕΤΟΥ Π.: Ανάλυση του Συστήματος Περιφερειακής Διοικήσεως της Χώρας, Περιοδικό ΣΠΟΥΔΑΙ, τεύχος 4, τόμος ΙΔ, 1964.

ΜΑΛΙΝΔΡΕΤΟΥ Π.: Μάνατζμεντ, Πληροφορική και Διεθνής Οικονομία, Μελέτες προς τιμήν του καθηγητού Αθανάσιου Κανελλόπουλου, Τόμος Β', Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Πειραιώς 1992.

ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΥ Η.: Διοικητική Αποκέντρωση και Περιφερειακός Προγραμματισμός: Η διεθνής εμπειρία και η ελληνική περίπτωση, Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης Επιστημονική Επετηρίδα 3, Αθήνα 1992.

ΑΘ. Δ. ΠΑΠΑΔΑΣΚΑΛΟΠΟΥΛΟΣ

Καθηγητής Τμ. Αστ. και
Περιφ. Ανάπτ. Π.Π.Κ.Π.Ε.

ΠΡΟΤΥΠΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΑΘΗΝΑΙ, 1995