
Θέμα: Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης - η περίπτωση του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.

Εισηγητής: **Χ. Μαμαρίκας**, Π Μ, εκπρόσωπος Π.Ο.Σ.Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.

A. Ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης

1. Το πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται μεμονωμένα, όπως συνήθως γίνεται δηλαδή σαν πρόβλημα:

— Παραγωγικότητας του «κράτους» και του «δημόσιου τομέα».

— Χαμηλής αποδοτικότητας των δημοσίων υπαλλήλων.

— «Γραφειοκρατίας» και κακής εξυπηρέτησης του πολίτη.

Το πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να αντιμετωπισθεί στο πλαίσιο μιας γενικότερης σύλληψης της πορείας των κοινωνικών αλλαγών και των αναγκαίων μετασχηματισμών του κράτους.

Πρέπει να είναι ορατό αυτό που επιθυμούμε να είναι η Δημόσια Διοίκηση:

Ποιοι, δηλαδή, είναι οι στόχοι της και ποια η λειτουργία της, με την οποία θα μπορεί να ανταποκρίνεται στους επιδιωκόμενους στόχους.

Η σημερινή κατάσταση της διοίκησης είναι προβληματική και αδιέξοδη επειδή:

α. Υπάρχει έλλειψη των στοχεύσεων και του ρόλου της.

β. Δεν υπάρχουν αναπτυξιακές επιλογές. Η μοναδική επιλογή που υπάρχει είναι αυτή της εξυπηρέτησης των οικονομικών συμφερόντων της κυρίαρχης τάξης.

γ. Υπάρχει έλλειψη ορθολογικών συνθηκών και λειτουργιών, συγκεντρωτική υδροκεφαλική δομή, αυταρχισμός και έλλειψη δημοκρατικών λειτουργιών, σαν αποτέλεσμα της επιδίωξης για επιβίωση και σταθεροποίηση της συντηρητικής πολιτικής εξουσίας.

Είναι, κατά συνέπεια, φανερό ότι, χωρίς ορατούς στόχους, χωρίς σαφή ρόλο, χωρίς συγκεκριμένες αρχές οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και εθνικό σχέδιο ανάπτυξης, δεν μπορεί να υπάρχει το απαραίτητο πλαίσιο για τη δράση της διοίκησης.

Επιπλέον, χωρίς να απεγκλωβισθεί η διοίκηση από τις σχέσεις της με το οικονομικό κατεστημένο και τις εξαρτήσεις της από αυτό και χωρίς αποκέντρωση εξουσιών, αρμοδιοτήτων και πόρων δεν μπορεί να υπάρξει ορθολογική λειτουργία.

2. Σήμερα στη διοίκηση αποτυπώνονται οι αντιφάσεις της κυβερνητικής εξουσίας. Με τη συμμετοχή μας στην ΕΟΚ κινούνται αναγκαστικά ορισμένες διαδικασίες προγραμματισμού στα πλαίσια της κατάρτισης των διαφόρων προγραμμάτων της Κοινότητας. Έτσι, εμφανίζεται να υπάρχει ένας στοιχειώδης ορθολογισμός στην κυβερνητική και διοικητική δράση σ' ό,τι αφορά τα θέματα, τις ενέργειες και τα έργα που απορρέουν από τη θέση μας σαν μέλος της Κοινότητας.

Αυτός όμως ο στοιχειώδης ορθολογισμός αίρεται ταυτόχρονα και μετατρέπεται σε ανορθολογισμό, καθώς τα κυβερνητικά όργανα και οι κορυφές των υπουργείων δεν συνδέουν την παραπάνω δράση με μια συνολική διαδικασία ανάπτυξης στη βάση ενός εθνικού σχεδίου.

Έτσι, στην τροχιά αυτού του είδους των προγραμμάτων κινείται μόνο ένα μικρό μέρος της διοίκησης που σχετίζεται άμεσα με τα προγράμματα αυτά. Το υπόλοιπο μέρος της διοίκησης, το μεγαλύτερο, παραμένει έξω από τις λογικές της Κοινότητας και των προγραμμάτων και κινείται απλά στο επίπεδο της παραδοσιακής γραφειοκρατικής διεκπεραίωσης υποθέσεων.

Οι ίδιες οι κοινοτικές διαδικασίες θέτουν, επίσης, α-

ναγκαστικά το ζήτημα της αποκέντρωσης του κράτους και της περιφερειακής συγκρότησης.

Η συντηρητική πολιτική εξουσία όμως βλέπει την επιβίωσή της να διασφαλίζεται και τα συμφέροντα της οικονομικής ολιγαρχίας να εξυπηρετούνται με τη διατήρηση μιας αυταρχικής, συγκεντρωτικής και κομματικά εξαρτημένης διοίκησης.

Έτσι, το κράτος και η διοίκηση δεν αποκεντρώνονται, δεν εκδημοκρατίζονται, δεν εκσυγχρονίζονται.

3. Κάτω από αυτές τις αρνητικές συνθήκες καλείται σήμερα η διοίκηση να λειτουργήσει σαν βασικός παράγοντας για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας. Δρώντας μ' αυτό το σταθερό στόχο, δηλαδή την ανάπτυξη της χώρας, είναι αυτονόητο ότι συμβάλλει ταυτόχρονα στη βελτίωση του επιπέδου ζωής των πολιτών και στην καθημερινή τους εξυπηρέτηση.

Το εθνικό σχέδιο και πρόγραμμα ανάπτυξης αποτελεί τη βασική προϋπόθεση για να προχωρήσει ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας ζωής και της κοινωνίας και η ανάπτυξη της χώρας.

Βάση της ανάπτυξης πρέπει να αποτελέσουν θεμελιακές επιλογές που αφορούν:

- Την εξωτερική πολιτική.
- Την ανάπτυξη των παραγωγικών δραστηριοτήτων και των υποδομών.
- Τη ρύθμιση του χώρου.
- Την παιδεία, τον πολιτισμό και την υγεία.
- Τους θεσμούς που διασφαλίζουν το κράτος δικαίου και το κοινωνικό κράτος.

Η ύπαρξη βασικών επιλογών και κατευθύνσεων στους παραπάνω τομείς και η διαμόρφωση προγραμμάτων ανάπτυξης θα δώσει τη βάση, πάνω στην οποία θα έχει τη δυνατότητα να ενεργοποιηθεί, να λειτουργήσει και να δράσει η διοίκηση.

4. Ο δημοκρατικός χαρακτήρας του εκσυγχρονισμού προϋποθέτει αποκέντρωση εξουσιών, αρμοδιοτήτων και πόρων από την κεντρική διοίκηση στις διάφορες βαθμίδες της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης.

Η αποκέντρωση του κράτους και της διοίκησης αποτελεί:

— Βασικό στοιχείο δημοκρατίας, γιατί εξασφαλίζει και κατοχυρώνει τη συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων.

— Απαραίτητη προϋπόθεση για να ενεργοποιηθεί η κοινωνία και να δράσει αποτελεσματικά για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη της χώρας, σαν απάντηση στο συγκεντρωτισμό που οδήγησε στην καθήλωση της κοινωνίας και στην καθυστέρησή της.

Στο αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης:

— Η κεντρική διοίκηση έχει τη συνολική εποπτεία. Είναι υπεύθυνη για θέματα που απαιτούν ενιαία ρύθμιση, για τις γενικές κατευθύνσεις, για θέσπιση νόμων - πλαισίων, μετά την έκφραση των απόψεων και

θέσεων των άλλων επιπέδων της διοίκησης, της αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών φορέων.

— Η περιφερειακή διοίκηση και η αυτοδιοίκηση με τους τρεις βαθμούς της έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες για τις υποθέσεις της περιφέρειας.

— Οι κοινωνικοί φορείς και τα κινήματα, ιδιαίτερα το συνδικαλιστικό, συμμετέχουν θεσμοθετημένα στα κέντρα λήψης των αποφάσεων, ώστε να εξασφαλίζεται η κοινωνική αποδοχή στις αποφάσεις και η ενεργοποίηση όλων των κοινωνικών δυνάμεων, καθώς επίσης και η διαφάνεια μέσα από τον κοινωνικό έλεγχο.

Η μεταρρύθμιση, λοιπόν, και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης προϋποθέτουν την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων στην τοπική αυτοδιοίκηση και την υπαγωγή υπηρεσιών στις διάφορες βαθμίδες της.

Στο κράτος παραμένουν:

- Οι υπηρεσίες άσκησης εξωτερικής πολιτικής.
- Οι ένοπλες δυνάμεις, οι υπηρεσίες εθνικής ασφαλείας και ορισμένες υπηρεσίες της δημόσιας τάξης.
- Τα τελωνεία και ορισμένες οικονομικές υπηρεσίες.
- Οι αναγκαίες υπηρεσίες διοικητικής υποστήριξης των υπουργείων.

5. Προϋποθέσεις για τον εκσυγχρονισμό. Σύστημα οργάνωσης και λειτουργίας.

Ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί και δρα η διοίκηση δεν επιτρέπει να προχωρήσουμε στην πραγματοποίηση των αλλαγών στην κοινωνία και στην ανάπτυξη της, στοιχεία που όλοι θεωρούν σαν κοινωνική ανάγκη. Ο εκσυγχρονισμός, επομένως, είναι η επιδίωξη για μια διαφορετική πολιτεία, απαλλαγμένη από τα συγκεντρωτικά και αυταρχικά της χαρακτηριστικά και τις κομματικές και πελατειακές εξαρτήσεις, που να έχει τη δυνατότητα να δράσει αποτελεσματικά για τη δημιουργία δημοκρατικής και κοινωνικά δίκαιης κοινωνίας.

Για την προώθηση του εκσυγχρονισμού πρέπει να ανατραπεί το παραδοσιακό πρότυπο ανάπτυξης και να δημιουργηθεί μια νέα διαφορετική αντίληψη που να οδηγήσει σε μια συνολική σύλληψη του καινούργιου αναπτυξιακού πρότυπου και της επιθυμητής λειτουργίας του κράτους και της διοίκησης.

Με βάση τα παραπάνω στον εκσυγχρονισμό της διοίκησης οδηγούν οι παρακάτω απαιτήσεις και προϋποθέσεις:

— Η αποκέντρωση εξουσιών, αρμοδιοτήτων και πόρων, όπως την περιγράψαμε και η ύπαρξη του πλαισίου που περιλαμβάνει τις βασικές επιλογές για την ανάπτυξη της χώρας που αναφέραμε παραπάνω, αποτελούν τις πρώτες, τις θεμελιακές προϋποθέσεις επάνω στις οποίες εδράζεται οποιαδήποτε διαδικασία εκσυγχρονισμού. Ο εκσυγχρονισμός της διοίκησης δεν μπορεί αν είναι αόριστος, ούτε μπορεί να κινητοποιηθεί ο κρατικός μηχανισμός και οι δημόσιοι υπάλληλοι, όταν δεν υπάρχει συγκεκριμένο αντικείμενο αναφοράς και δράσης.

— Η ύπαρξη ετήσιου και πιο κοντοπρόθεσμου και εξειδικευμένου προγραμματισμού κάθε υπουργείου και κάθε υπηρεσιακής μονάδας που συγκροτείται με τη συμμετοχή των εργαζομένων μέσα από συλλογικές λειτουργίες.

Ο προγραμματισμός και η συλλογική λειτουργία πρέπει να εμπεδωθούν σαν σταθερά και κυρίαρχα στοιχεία στη λειτουργία και δράση κάθε μονάδας.

Τα στοιχεία αυτά εξασφαλίζουν την ποιότητα και την αποδοτικότητα της εργασίας των εργαζομένων στη διοίκηση.

Η συμμετοχή των εργαζομένων εκτείνεται σ' όλο το φάσμα των λειτουργιών της διοίκησης, δηλαδή στο σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, την εφαρμογή και υλοποίηση και στον έλεγχο του παραγομένου έργου.

Έτσι, ανατρέπεται ένα βασικό δομικό στοιχείο του γραφειοκρατικού συστήματος οργάνωσης και εσωτερικής λειτουργίας της διοίκησης που είναι: «Η συνεχής παραπομπή της υπευθυνότητας στις ανώτερες ιεραρχικά κλίμακες».

— Η αξιολόγηση του παραγόμενου έργου, ώστε να γίνονται πιο ορατοί και συγκεκριμένοι κάθε φορά οι στόχοι, να αναζητούνται οι αδυναμίες και οι υστερήσεις και να αποφασίζονται οι αποτελεσματικότερες μέθοδοι υλοποίησης του προγράμματος και των στόχων.

— Διαφάνεια στις διαδικασίες, στην παραγωγή και εκτέλεση του έργου, ροή πληροφοριών σ' όλη την κλίμακα και το εύρος της διοίκησης, δυνατότητα προσέγγισης στην ενημέρωση και την πληροφόρηση κάθε υπηρεσιακής μονάδας και των κοινωνικών φορέων.

— Θεσμοθέτηση και λειτουργία του κοινωνικού ελέγχου, ώστε το κράτος και η διοίκηση να απεγκλωβισθούν από τον κομματικό έλεγχο για να μπορούν να δράσουν για την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου και να προωθήσουν τη διαδικασία ανάπτυξης.

Με τις παραπάνω λειτουργίες θα καταπολεμηθούν δύο ακόμη δομικά προβλήματα του συγκεντρωτικού μοντέλου της διοίκησης:

— Η απόκρυψη της πληροφόρησης μέσα στους ίδιους τους κόλπους του μηχανισμού, δηλαδή από τους εργαζόμενους στη διοίκηση.

— Η συστηματική απόκρυψη της γνώσης του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί η κρατική μηχανή και των διαδικασιών της, από τους πολίτες και τους κοινωνικούς φορείς.

6. Προκειμένου να εξασφαλισθεί το σύστημα οργάνωσης και λειτουργίας που εκτέθηκε παραπάνω είναι απαραίτητο:

α. Να καταρτισθούν σύγχρονοι οργανισμοί που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες και το ρόλο των υπηρεσιών, με καθορισμό αρμοδιοτήτων και καθηκόντων θέσεων.

β. Να αναπτυχθεί η ηλεκτρονική πληροφόρηση στις διάφορες υπηρεσιακές μονάδες, στο σύνολο της διοίκησης, ώστε να υπάρχει σε κάθε επίπεδο η απαραί-

τητη πληροφόρηση και γνώση για τον ορθό σχεδιασμό και προγραμματισμό της δράσης (με τη χρησιμοποίηση και αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προέρχονται από την ΕΟΚ), για την ορθή υλοποίηση του έργου των υπηρεσιών και για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

γ. Να γίνει κωδικοποίηση της νομοθεσίας κατά υπουργείο και αντικείμενο, ώστε να υπάρχει εύκολη πρόσβαση σ' αυτήν και αναθεώρησή της, όπου οι σύγχρονες ανάγκες το απαιτούν.

δ. Να γίνεται συστηματικά και οργανωμένα επιμόρφωση των εργαζομένων, ώστε να μπορούν να ανταποκρίνονται στην κοινωνική αποστολή τους με βάση τα σημερινά δεδομένα που απαιτούν αυξημένη γνώση και ενημέρωση και διάχυση σ' όλα τα επίπεδα της διοίκησης.

ε. Να ρυθμίζονται με δημοκρατικό, ορθολογικό και αντικειμενικό τρόπο τα θέματα του προσωπικού της διοίκησης, ώστε να μπορεί να εξασφαλισθεί η αποδοτικότητά του και η ποιότητα του έργου του, δεδομένου ότι από την αποδοτικότητα και την ποιότητα της εργασίας εξαρτάται η δυνατότητα να λειτουργήσει παραγωγικά το σύγχρονο σύστημα οργάνωσης της διοίκησης.

Απαιτείται, λοιπόν, η κατάρτιση σύγχρονου δημοσιο-υπαλληλικού κώδικα που να περιλαμβάνει όλα τα θέματα της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων και τις υπηρεσιακές μεταβολές:

— Το καθεστώς των εργασιακών σχέσεων που θα διέπει τους εργαζόμενους στο Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τους Ο.Τ.Α. πρέπει να είναι ενιαίο.

— Η αξιολόγηση του έργου των υπαλλήλων να γίνεται μέσα από συλλογικές διαδικασίες και η τελική αξιολόγηση από τα υπηρεσιακά συμβούλια.

— Η συγκρότηση των υπηρεσιακών συμβουλίων να γίνεται με αντικειμενικές διαδικασίες, ώστε να εξασφαλίζεται η αξιοκρατία, η διαφάνεια και η απεξάρτησή τους από τις κυβερνητικές παρεμβάσεις.

— Η τοποθέτηση των διευθυντών να γίνεται με θητεία και η επιλογή τους να προκύπτει από ευρύ φάσμα υπαλλήλων με αντικειμενικά κριτήρια και μέσα από συλλογικές διαδικασίες.

— Ο καθορισμός των κριτηρίων επιλογής να γίνεται με βάση τα υπηρεσιακά, τα τυπικά και τα ουσιαστικά δεδομένα των υπαλλήλων.

— Να καθιερωθεί η εισαγωγική και περιοδική επιμόρφωση των υπαλλήλων πάνω στη σύγχρονη επιστήμη και τεχνολογία που θα γίνεται από σχολή επιμόρφωσης δημοσίων υπαλλήλων.

— Να καθιερωθεί πρόγραμμα εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα και το εξωτερικό.

— Οι προσλήψεις να γίνονται με μεικτό σύστημα μορίων και εξετάσεων που θα είναι κοινά αποδεκτό, αξιοκρατικό και αξιόπιστο και θα έχει στόχο την κάλυψη συγκεκριμένων τοπικών και περιφερειακών αναγκών.

— Οι προσλήψεις εποχιακών ή ωρομισθίων υπαλλήλων να οριοθετηθούν σε αυστηρά καθορισμένα πλαίσια, μόνο όπου η φύση των υπηρεσιών το επιβάλλει και να γίνονται με αντικειμενικά κριτήρια και διαφανείς διαδικασίες.

— Για τις μεταθέσεις να θεσπιστεί σύστημα μορίων κατά υπουργείο (ή υπηρεσία - τομέα υπουργείου), αφού ληφθούν υπόψη, οι ιδιαιτερότητες των υπηρεσιών ή υπηρεσιών.

— Για τις μετατάξεις να καθορισθεί ότι μπορούν να γίνουν μόνο μετά από θέσπιση των οργανισμών των υπουργείων και των υπηρεσιών που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες και το ρόλο τους και πάντοτε σε εθελοντική βάση.

Β. Ο εκσυγχρονισμός στο Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.

1. Το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων σαν υπουργείο αρμόδιο για την εκπόνηση του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, του προγραμματισμού και της εκτέλεσης των δημοσίων έργων και της μέριμνας για την προστασία του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος, πρέπει να αποτελέσει βασικό μοχλό στη διαδικασία της ανάπτυξης της χώρας.

Οι αρμοδιότητές του και η παραγωγή του έργου του σχετίζονται άμεσα με τα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, την κατεύθυνση, την ποιότητά τους και με τα αποτελέσματά τους.

Άρα, ο εκσυγχρονισμός του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. είναι αναγκαία προϋπόθεση για να μπορέσει να ανταποκριθεί στον καθοριστικό του ρόλο.

Το εθνικό σχέδιο ανάπτυξης πρέπει να περιλαμβάνει σαν βασικές συνιστώσες:

— Το εθνικό σχέδιο που αποτελεί το βασικό υπόβαθρο για την αναγκαία συγκρότηση των οικονομικών, κοινωνικών και οικολογικών δομών.

— Την κατεύθυνση και το περιεχόμενο της πολιτικής για το περιβάλλον.

— Την αναπτυξιακή υποδομή εθνικής σημασίας.

Η ύπαρξη των παραπάνω επιλογών και κατευθύνσεων θα δώσει τη βάση πάνω στην οποία θα έχει τη δυνατότητα να ενεργοποιηθεί, να λειτουργήσει και να δράσει το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.

2. Η αναγκαιότητα της σύνδεσης του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και των προγραμμάτων για την προστασία του περιβάλλοντος με την κατάρτιση των προγραμμάτων των δημοσίων έργων και την υλοποίησή τους, αποτελεί το αντικειμενικό υπόβαθρο για το ενιαίο Υπουργείο ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.

Η ενοποίηση των δυο χώρων (πρώην Υ.Χ.Ο.Π. και της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων), όχι απλά στο επίπεδο της κορυφής όπως έγινε, αλλά με την ουσιαστική σύνδεση των αντικειμένων τους και, κατά συνέπεια, των υπηρεσιών τους, είναι το πρώτο βήμα για τον εκσυγχρονισμό του υπουργείου.

Η ενοποίηση αυτή υλοποιείται:

— Με την ενιαία διοικητική δομή (ένα υπουργείο, ενιαία πολιτική ηγεσία, ενιαίος οργανισμός).

— Με την οργανωτική σύνδεση του σχεδιασμού με τον προγραμματισμό και την εκτέλεση των έργων.

Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να υπάρχουν:

— Κοινή πολιτική, κοινές κατευθύνσεις και κοινοί στόχοι.

— Συντονισμός των υπηρεσιών σχεδιασμού και έργων. Ευχαριστώ.

Πρόεδρος: Ευχαριστούμε το συνάδελφο Μαμαρίκα, συνεχίζουμε με το συνάδελφο Νίκο Έξαρχο, πρόεδρο του Συλλόγου Διπλωματούχων Μηχανικών της ΔΕΗ. Θέμα της εισηγήσεως: «Ο ρόλος του μηχανικού σε σχέση με την επιχειρούμενη ιδιωτικοποίηση».