



ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΚΡΗΤΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΚΟΝΤΟΣΤΑΘΗ ΣΟΦΙΑ

ΘΕΜΑ

**Δημόσια Διοίκηση
και
Γραφειοκρατία**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΔΑΡΑΚΗΣ ΜΙΧΑΛΗΣ

ΗΡΑΚΛΕΙΟ 2010

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην παρούσα πτυχιακή εργασία μελετάται και αναλύεται με ποιούς τρόπους το γραφειοκρατικό πρότυπο οργάνωσης επηρέασε τις διοικητικές δομές και πώς η ελληνική δημόσια διοίκηση προσπαθεί να προσπελάσει τα προβλήματα αυτά.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα, συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από τις ευρύτερα γνωστές παθολογίες: την απουσία στρατηγικής δράσης, την αναξιοκρατία, τη σπάταλη διαχείριση των ανεπαρκών δημόσιων πόρων, τη διαφθορά, το νομικισμό, την διοικητική ισοπέδωση, την ατροφία του πειθαρχικού δικαίου, τις οργανωτικές επικαλύψεις, την απουσία ορθολογικής σχεδίασης θέσεων εργασίας. Πρακτική συνέπεια της πραγματικότητας αυτής είναι το κόστος των παραγόμενων αποτελεσμάτων των δημόσιων υπηρεσιών να υπολείπεται του οφέλους.

Το γραφειοκρατικό φαινόμενο έχει αποτελέσει πηγή ενδιαφέροντος για πολλούς μελετητές. Το δικό μας ενδιαφέρον επικεντρώνεται, πρώτον, στην ιστορική αναδρομή και στην εννοιολογική αποσαφήνιση των δύο εννοιών της δημόσιας διοίκησης και της γραφειοκρατίας. Δεύτερον, θα αναλύσουμε το γραφειοκρατικό πρότυπο οργάνωσης, τι προκαλεί την δυσλειτουργία του και ποιές οι συνέπειες του στην δημόσια διοίκηση. Τρίτον, θα αναφερθούμε στους τρόπους εξυγίανσης της δημόσιας διοίκησης και στα νέα πρότυπα οργάνωσης. Τέλος, θα εξάγουμε συμπεράσματα με ποιους τρόπους τελικά η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση θα πρέπει να αντιμετωπίσει το φαινόμενο της γραφειοκρατίας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	σελ.	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^Ο.ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΗ ΤΩΝ ΔΥΟ ΕΝΝΟΙΩΝ ΚΑΙ ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥΣ		2
1.1.Δημόσια Διοίκηση		3
1.1.1. Λειτουργίες και στόχοι της δημοσίας διοίκησης στα σύγχρονα καπιταλιστικά κράτη.		5
1.1.2. Η Δημόσια Διοίκηση στο πλαίσιο του πολιτικού συστήματος και της Δημοκρατίας.		6
1.2.Γραφειοκρατία		9
1.2.1 Η γραφειοκρατία κατά τον Max Weber.		9
Λόγοι επικράτησης της γραφειοκρατίας.		10
Βασικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας.		12
1.2.2 Η γραφειοκρατία κατά τον Karl Marx		16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^Ο. ΤΟ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟ ΠΡΟΤΥΠΟ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΑΜΕΣΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ		19
2.1.Το γραφειοκρατικό σύστημα οργάνωσης.		21
2.2.Αποδοτικότητα – αναποτελεσματικότητα φερέφωνα του γραφειοκρατικού φαινομένου.		24
2.3. Διαφθορά και διαπλεκόμενα συμφέροντα ενισχύουν την Γραφειοκρατία.		30
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^Ο. ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΝΕΑ ΠΡΟΤΥΠΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ		34
3.1. Μέτρα εξυγίανσης της Δημόσιας Διοίκησης.		37
3.2. Νέα Πρότυπα Οργάνωσης.		45
3.2.1. Νέο Δημόσιο Management		46
3.2.2. Διοίκηση Ολικής Ποιότητας		47
3.2.3. Balanced Scorecard		51
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^Ο. ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ		54
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ		59

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΗ ΤΩΝ ΔΥΟ ΕΝΝΟΙΩΝ ΚΑΙ ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥΣ

1. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2. ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΗ ΤΩΝ ΔΥΟ ΕΝΝΟΙΩΝ ΚΑΙ ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥΣ

1.1 Δημόσια Διοίκηση

Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα θεμελιώθηκε κατά την ίδρυση του Ελληνικού κράτους στα πρότυπα της γραφειοκρατικής οργάνωσης, της συγκεντρωτικής και ιεραρχικής διάρθρωσης του 19^{ου} αιώνα.

Διοικητική επιστήμη και διοίκηση είναι δύο όροι που εκ πρώτης όψεως φαίνονται ή χρησιμοποιούνται ως συνώνυμοι. Αυτή η φαινομενική σύμπτωση συχνά οδηγεί σε παρερμηνείες, αμφισβητήσεις, αμφιβολίες ή και φιλονικίες μεταξύ των λειτουργών της διοικητικής επιστήμης και των λειτουργών της διοίκησης δημόσιας ή ιδιωτικής. Ο όρος «διοικητική επιστήμη» αναφέρεται σ' έναν αυτοτελή, αυτόνομο και αναγνωρισμένο επιστημονικό κλάδο, από τον οποίο καθορίζονται οι αρχές και οι μέθοδοι με τις οποίες δομούνται, οργανώνονται, στελεχώνονται και λειτουργούν οι οργανισμοί στον ευρύτερο κοινωνικο-οικονομικό χώρο. Εξ ορισμού πρόκειται για όρο ευρύτερο του όρου διοίκηση, η οποία με τη σειρά της αξιοποιεί τις αρχές και τις μεθόδους της διοικητικής επιστήμης, δεδομένου ότι η διοίκηση αποτελεί πράξη, ενέργεια, δράση, χωρίς να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι η διοίκηση αποτέλεσε τη βάση για τη θεμελίωση, την αναγνώριση, την εξέλιξη και ανάπτυξη της διοικητικής επιστήμης, της κοινωνίας, του κράτους¹.

Η διοικητική επιστήμη και οι αρχές της αναγνωρίστηκαν από τις επιστημονικές και πανεπιστημιακές κοινότητες, έγιναν αποδεκτές και εφαρμόστηκαν τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα. Στον ιδιωτικό τομέα με επιτυχία από τις οικονομικές μονάδες, αλλά και από τις πανεπιστημιακές με τίτλο «Διοίκηση Επιχειρήσεων». Στο δημόσιο τομέα η διοικητική επιστήμη εφαρμόστηκε παραμορφωμένα. Οι αρχές της υιοθετήθηκαν για την εφαρμογή του γραφειοκρατικού συστήματος οργάνωσης όχι όμως και για την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των οργανισμών. Οι έννοιες του ορθολογισμού, της σωστής στελέχωσης και επαγγελματικής κατάρτισης, της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας αποτέλεσαν θεωρητικά επιχειρήματα και κατασκευάσματα. Αντίθετα, το σύστημα των πελατειακών σχέσεων κυριάρχησε στην ελληνική κοινωνία².

¹ Μακρυδημήτρης Α, Παπαδημητρόπουλος Δ, Μιχαλόπουλος Ν., Το Κράτος στους 21^ο Αιώνα – Κείμενα για το ρόλο του κράτους στις συνθήκες του νέου αιώνα, Ειδική Εκδοτική, Αθήνα.

² Μακρυδημήτρης Α, Παπαδημητρόπουλος Δ, Μιχαλόπουλος Ν., Το Κράτος στους 21^ο Αιώνα – Κείμενα για το ρόλο του κράτους στις συνθήκες του νέου αιώνα, Ειδική Εκδοτική, Αθήνα.

Δημόσια Διοίκηση είναι το εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων της εκάστοτε κρατικής εξουσίας, διαμεσολαβητής εξουσίας-πολιτών. Με άλλα λόγια, δημόσια διοίκηση είναι η οργάνωση που ρόλος της είναι η συγκεκριμενοποίηση και υλοποίηση των στόχων που θέτει η πολιτική ηγεσία με τις αποφάσεις της. Αποστολή της πλέον και η εξυπηρέτηση των υποθέσεων του πολίτη και όχι απλά η εξουσιαστική επιβολή άνωθεν αποφάσεων³.

Η δημόσια διοίκηση σαν θεσμός, και σαν οργάνωση διακρίνεται από τους άλλους κοινωνικούς θεσμούς και οργανώσεις, γιατί σαν στοιχείο του κρατικού μηχανισμού από τη μια έχει τα ειδικά χαρακτηριστικά και τους ειδικούς στόχους που αντιστοιχούν στο ίδιο το κράτος και από την άλλη στα πλαίσια αυτά, διαθέτει μια δική της σχετική αυτονομία. Συνεπώς η δημόσια διοίκηση δεν είναι αναπαραγωγή μιας όποιας κοινής μορφής οργάνωσης της κοινωνίας ούτε απλή αντανάκλαση της κοινωνικής τάξης, αλλά όπως και το κράτος ένας ενεργός παράγοντας, όχι ουδέτερος, που τόσο οι στόχοι του όσο και η λειτουργία και η οργάνωση του αντιστοιχούν πριν απ' όλα στους στόχους του κράτους. Έτσι η δημόσια διοίκηση διαφέρει από κοινωνία σε κοινωνία ακριβώς γιατί διαφέρει από κοινωνία σε κοινωνία και η φύση του κράτους. Έτσι όπως το κράτος η δημόσια διοίκηση ασκεί ταυτόχρονα μια γενική λειτουργία κυριαρχίας και μια λειτουργία ρύθμισης του κοινωνικού συνόλου που όμως, και οι δυο συγχωνεύονται σε μια ενιαία γενική ταξική λειτουργία⁴.

Η δημόσια διοίκηση λοιπόν από τη μια δεν υπάρχει παρά σαν εργαλείο για την πραγματοποίηση των σκοπών του κράτους ή ακόμα της πολιτικής εξουσίας, και από την άποψη αυτή οι στόχοι, οι αποστολές της διοίκησης δεν μπορεί να διαφέρουν θεμελιακά από αυτές του Κράτους, ή μ' άλλα λόγια δεν μπορεί να μην υποτάσσονται στο σύνολο τους στην ίδια τη φύση του κράτους. Στην πραγματικότητα η δημόσια διοίκηση αποτελεί τμήμα του κρατικού μηχανισμού, σ' αυτήν παίρνονται και εκτελούνται αποφάσεις και μάλιστα συχνά πολύ σημαντικές, όμως όπως περίπου συμβαίνει με τις αποφάσεις που παίρνουν οι τεχνοκράτες στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, αυτό δεν σημαίνει πως η δημόσια διοίκηση έχει μια αυτόνομη και ίσως ουδέτερη ύπαρξη. Από την άλλη πλευρά η ύπαρξη ενός ειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού, η ύπαρξη μιας ορισμένης πείρας, η γραφειοκρατική δομή της δημόσιας διοίκησης, δημιουργούν στη δημόσια διοίκηση μια τάση αυτονομίας τόσο όσο αφορά την επιλογή των μέσων επίτευξης των πολιτικών στόχων όσο και αναφορικά με τον προσδιορισμό των ίδιων των αποφάσεων και την εφαρμογή τους. Από αυτή την άποψη η γραφειοκρατική δημόσια διοίκηση μπορεί περισσότερο να εκδηλώσει τη σχετική αυτονομία της σαν αντίσταση στις πολιτικές μεταρρυθμίσεις⁵.

³ <http://bonias.gr/www.bonias.gr/books-pdf/esdd-old-thems/esdd-shm-pubman-1.pdf>

⁴ Ρούσης Τ. Γιώργος, Εισαγωγή στη Θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης, Gutenberg, Αθήνα, 1984.

⁵ Ρούσης Τ. Γιώργος, Εισαγωγή στη Θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης, Gutenberg, Αθήνα, 1984.

1.1.1. Λειτουργίες και στόχοι της δημόσιας διοίκησης στα σύγχρονα καπιταλιστικά κράτη.

Αντικείμενο της δημόσιας διοίκησης είναι η εξειδίκευση και εξατομίκευση των νόμων και των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης στις ιδιορρυθμίες της εκάστοτε ατομικής περίπτωσης, με σκοπό τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, η μέριμνα για τη δημιουργία αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης για τους πολίτες, απαραίτητων για τη σωματική και την πνευματική τους ανάπτυξη (περιβάλλον, υγεία, παιδεία) αλλά και ο έλεγχος των πράξεων των πολιτών, όταν αυτές αποβαίνουν σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος ή είναι παράνομες, με την επιβολή αντίστοιχων κυρώσεων.

Υπάρχουν διάφοροι τρόποι προσέγγισης των διαφόρων επί μέρους λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης. Ο καθένας απ' αυτούς έχει μια πιο έντονη νομική, ή κοινωνιολογική ή πολιτική χροιά.

Έτσι, οι λειτουργίες της διοίκησης μπορούν να ταξινομηθούν σε⁶: α) λειτουργίες του πυρήνα του κράτους (άμυνα, διεθνείς σχέσεις, ασφάλεια και τήρηση της τάξης, δικαιοσύνη), β) οικονομικές λειτουργίες (επιβολή φόρων, έκδοση νομίσιμων, εξωτερικό εμπόριο, δημόσιες επενδύσεις), γ) κοινωνικές λειτουργίες (αναδιανομή εισοδήματος, προστασία υγείας, προστασία ασθενέστερων ομάδων πληθυσμού, οργάνωση σχέσεων εργασίας, προστασία περιβάλλοντος), δ) λειτουργίες παιδείας και πολιτισμού (εκπαίδευση, προαγωγή επιστημονικής έρευνας, διαρκής επιμόρφωση, προστασία και ανάδειξη πολιτιστικής κληρονομιάς, ανάπτυξη γραμμάτων και τεχνών). Η ανωτέρω ταξινόμηση δεν είναι απόλυτη, ορισμένες λειτουργίες μπορούν να ενταχθούν σε περισσότερες κατηγορίες (π.χ. κοινωνικές και λειτουργίες παιδείας και πολιτισμού).

1.1.2 Η Δημόσια Διοίκηση στο πλαίσιο του πολιτικού συστήματος και της Δημοκρατίας⁷.

Η διοίκηση δεν είναι αφ' εαυτής δημοκρατικός θεσμός. Σε αντίθεση με τις περιοδικές εναλλαγές της πολιτικής εξουσίας στο πλαίσιο ενός δημοκρατικού πολιτικού συστήματος, η διοίκηση χαρακτηρίζεται από σταθερότητα και συνέχεια, χαρακτηριστικά βέβαια απαραίτητα για την αδιάλειπτη λειτουργία του κράτους.

Έτσι, οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν εκλέγονται από το λαό, αλλά είναι διορισμένοι, λειτουργούν υποστηρικτικά της εκάστοτε κρατικής εξουσίας, έχουν οι ίδιοι δημόσια εξουσία και παραμένουν στη θέση τους ανεξαρτήτως πολιτικών

⁶ <http://bonias.gr/www.bonias.gr/books-pdf/esdd-old-thems/esdd-shm-pubman-1.pdf>

⁷ <http://bonias.gr/www.bonias.gr/books-pdf/esdd-old-thems/esdd-shm-pubman-1.pdf>

αλλαγών, εκτός αν υποπέσουν σε σοβαρά πειθαρχικά και ποινικά αδικήματα. Επομένως, η διοίκηση, ως ουσιαστικά επαγγελματικός μηχανισμός, μπορεί κάλλιστα να λειτουργήσει και υπέρ αυταρχικών καθεστώτων – οπότε ο βαθμός νομιμοποίησής της συναρτάται από το βαθμό νομιμοποίησης και αποδοχής των καθεστώτων αυτών – ή και να καταλήξει να χρησιμοποιεί η ίδια αυταρχικές μεθόδους. Εξάλλου, ως μηχανισμός υλοποίησης του κρατικού καταναγκασμού, έχει εξ ορισμού άριστη σχέση με τους πολίτες, οι οποίοι δε συναλλάσσονται συνήθως με τη διοίκηση με ελεύθερη επιλογή, όπως συμβαίνει στον ιδιωτικό τομέα, αλλά καταφεύγουν υποχρεωτικά σε αυτήν για τη διεκπεραίωση των πολλαπλών υποθέσεων τους με το κράτος.

Στα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτικά συστήματα, λαμβάνει τη νομιμοποίησή της έμμεσα από το γεγονός ότι οφείλει να ενεργεί εντός ενός νομοθετικά καθορισμένου και εκ των προτέρων γνωστού πλαισίου κανόνων, οι οποίοι έχουν τεθεί από μία νόμιμα αναδειχθείσα κρατική εξουσία που λειτουργεί σύμφωνα με την αρχή του κράτους δικαίου, με σεβασμό των θεμελιωδών ατομικών, κοινωνικών, πολιτικών δικαιωμάτων των πολιτών και χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Για τη νομιμοποίηση επομένως της δράσης της είναι απαραίτητη η συμμόρφωσή της με τους νόμους. Οι νόμοι αποτελούν την εγγύηση και προσδιορίζουν τις διαδικασίες μέσω των οποίων οι δράσεις του πολιτικοδιοικητικού μηχανισμού αποκτούν κοινωνική αποδοχή. Οι δραστηριότητές της συνεπώς πρέπει να εντάσσονται στο πλαίσιο των νόμων και των κατευθύνσεων και οδηγιών της πολιτικής ηγεσίας υπό τον έλεγχο της οποίας τίθεται η δημόσια διοίκηση. Η διοίκηση λοιπόν αφενός διακρίνεται από την πολιτική, αφετέρου υπάγεται σε αυτήν.

Η παραδοσιακή ωστόσο διάκριση πολιτικής (=απόφαση) και διοίκησης (=εκτέλεση) στην πράξη είναι τεχνητή, καθώς η δημόσια διοίκηση αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του πολιτικού συστήματος, ενώ πολλαπλές είναι και οι μεταξύ τους αλληλεξαρτήσεις. Έτσι, η διοίκηση με την τεχνογνωσία που διαθέτει συμμετέχει στη διαμόρφωση των σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων αφενός, αφετέρου κατά την εκτέλεση έχει σημαντική ευχέρεια ως προς την διαμόρφωση και εξειδίκευση του περιεχομένου των αποφάσεων των πολιτικών οργάνων, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την έκταση και την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής τους. Από την άλλη, οι ίδιοι οι πολιτικά προϊστάμενοι των δημοσίων υπηρεσιών (Υπουργοί κλπ), παράλληλα με τον πολιτικό τους ρόλο, ασκούν και διοικητικά καθήκοντα.

Η σύνδεση της δημόσιας διοίκησης με το πολιτικό σύστημα συνεπάγεται σειρά περιορισμών στη λειτουργία της που προκύπτουν από τις αυξημένες απαιτήσεις απέναντί της. Τέτοιοι περιορισμοί είναι:

- Νομικοί (αρχή νομιμότητας, δικαιώματα και εγγυήσεις, διαφάνεια, έλεγχος),
- Πολιτικοί (νομιμοποίηση, υποταγή στην πολιτική ηγεσία και την κυβερνητική πολιτική),
- Οικονομικοί (δημόσιο λογιστικό, τρόπος χρήσης δημόσιων πόρων),
- Τεχνικοί (μορφές οργάνωσης και μέθοδοι δράσης).

Ο συνδυασμός όλων αυτών διαμορφώνει ένα περιοριστικό πλέγμα λειτουργίας και συντελεί στη δυσκαμψία και στη βραδύτητα που χαρακτηρίζουν τη διοικητική δράση. Σε ορισμένο βαθμό οι δυσκαμψίες, βραδύτητες κλπ. είναι σκόπιμες και ηθελημένες, αφού αποτελούν τρόπο να εξασφαλισθεί ο δημοκρατικός έλεγχος της διοίκησης και η αποφυγή της αυθαιρεσίας στην άσκηση της εξουσίας.

Ειδικότερα, η διοίκηση δεσμεύεται στη δράση της από μία σειρά αρχών που έχουν νόημα και εφαρμογή μόνο στο πλαίσιο ενός δημοκρατικού και συνταγματικά οργανωμένου κράτους δικαίου:

- **Αρχή νομιμότητας:** Η αρχή της νομιμότητας έχει ουσιαστικά την έννοια ότι η Διοίκηση οφείλει να ενεργεί μέσα στα πλαίσια που καθορίζουν οι θεσμοθετημένοι κανόνες δικαίου. Τέτοιοι κανόνες είναι οι κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου (άρθρο 28 παρ. 2 & 3 Σ/τος), οι συνταγματικές διατάξεις, οι κανόνες των διεθνών συνθηκών που έχουν κυρωθεί με νομοθετικές πράξεις και επικυρωθεί (άρθρο 28 παρ 1 Σ/τος), οι κανόνες που έχουν θεσπιστεί με νομοθετικές πράξεις (άρθρα 70-77 & 42 Σ/τος), οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης που έχουν εκδοθεί βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης (άρθρο 43 Σ/τος) ή βάσει του άρθρου 83 Σ/τος.

Η αρχή της νομιμότητας συνεπάγεται την υπαγωγή της Δημόσιας Διοίκησης στο σύνολο των κανόνων δικαίου από οποιαδήποτε πηγή και αν προέρχονται, οι οποίοι διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και τη δράση της. Στην περίπτωση αυτή περιλαμβάνονται επιπλέον οι γενικώς παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, οι νομολογιακοί κανόνες, καθώς και οι κανόνες που θεσπίζονται με κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ.1 Σ/τος.

- **Αρχή δημοσίου συμφέροντος:** είναι το συμφέρον που υποκείμενό του είναι ο λαός που έχει οργανωθεί με την έννομη τάξη σε κράτος. Συνεπώς, το δημόσιο συμφέρον α) έχει κοινωνικό χαρακτήρα και β) συνδέεται με την έννομη τάξη. Το δημόσιο συμφέρον καθορίζεται από τους κανόνες δικαίου είτε ως ένα από τα στοιχεία του περιεχομένου των κανόνων, είτε ως σκοπός των νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών της διοίκησης. Ο προσδιορισμός του δημοσίου συμφέροντος από το Σ/μα είτε καθορίζει τα επιτρεπόμενα όρια περιορισμού ενός ατομικού δικαιώματος είτε ιδρύει δέσμευση του νομοθετικού οργάνου για τη ρύθμιση ορισμένων θεμάτων.

Συχνά παρουσιάζονται συγκρούσεις συμφερόντων (π.χ. βιομηχανική ανάπτυξη – ποιότητα περιβάλλοντος), όπου το πολιτικοδιοικητικό σύστημα καλείται να προκρίνει, μέσα από μια πολύπλοκη διαδικασία βάσει αξιακών, οικονομικών κλπ κριτηρίων, τη βέλτιστη λύση τη δεδομένη στιγμή. Το περιεχόμενο της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος δεν είναι σταθερό αλλά σε μεγάλο βαθμό διαμορφώνεται από τις βασικές επιλογές της πολιτικής εξουσίας.

- **Αρχή προστασίας του διοικούμενου:** πρόκειται ουσιαστικά για την αρχή της νομιμότητας ιδωμένη από την πλευρά του διοικούμενου, συσχετίζεται και με την αρχή της ασφάλειας δικαίου καθώς και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του

πολίτη στις αποφάσεις της διοίκησης. Η προστασία εκφράζεται με δύο μορφές: α) αρνητικά και συνίσταται στην αδυναμία των οργάνων να βλάπτουν τα έννομα συμφέροντα ή δικαιώματα του πολίτη (status negativus) και β) θετικά, με την έννοια ότι τα διοικητικά όργανα έχουν την υποχρέωση να αναπτύσσουν ορισμένη δραστηριότητα για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένου έννομου συμφέροντος ή την ικανοποίηση δικαιώματος του πολίτη (status positivus).

- Αρχή της ισότητας των διοικούμενων ενώπιον των δημόσιων υπηρεσιών.
- Αρχή αιτιολόγησης των αποφάσεων της διοίκησης: αιτιολογία σαφής, ειδική και επαρκής.
- Αρχή χρηστής διοίκησης, που επιβάλλει στη διοίκηση να ενεργεί σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου στις επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες.
- Αρχή αναλογικότητας, κατά την οποία σε περίπτωση λήψης μέτρου δυσμενούς για τον πολίτη, πρέπει το μέτρο αυτό να είναι α) αναγκαίο, δηλαδή να μην υπάρχει άλλο λιγότερο επαχθές ή αποτελεσματικότερο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, β) πρόσφορο, δηλαδή να εξυπηρετεί τον επιδιωκόμενο σκοπό και γ) ανάλογο του σκοπού, δηλαδή η αναγκαστική επιβάρυνση του πολίτη να περιορίζεται στο μέτρο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του σκοπού.
- Αρχή της καλής λειτουργίας της διοίκησης.
- Άλλες ειδικότερες αρχές:
 1. Η εκ των προτέρων πρόβλεψη διαδικασιών.
 2. Η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα.
 3. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών.
 4. Το δικαίωμα του «αναφέρεσθαι» στις αρχές και η παροχή δικαστικής προστασίας.

1.2 Γραφειοκρατία

Το οργανωτικό υπόδειγμα της «γραφειοκρατίας» αποτελεί οργανωτική μορφή παγκόσμιας εμβέλειας που έχει επηρεάσει τόσο τις δημόσιες οργανώσεις όσο και το επιχειρηματικό πεδίο σε όλον τον πλανήτη.

1.2.1 Η γραφειοκρατία κατά τον Max Weber

Η έννοια της γραφειοκρατίας διατυπώθηκε για πρώτη φορά από τον Max Weber και αναφέρεται στη συνηθέστερη μορφή οργάνωσης «που χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό, ιεραρχία, εξουσία, πειθαρχία, κανόνες, καριέρα, καταμερισμό εργασίας, θητεία». Οι υποστηρικτές του γραφειοκρατικού τρόπου οργάνωσης τονίζουν ότι παρέχει σαφείς διαδικασίες επικοινωνίας, καθώς και σαφείς προδιαγραφές εξουσίας, αρμοδιότητας και ευθύνης, αποκλείοντας, ή τουλάχιστον μειώνοντας σε μεγάλο βαθμό, φαινόμενα ευνοιοκρατίας, διακρίσεων και εξουσιαστικών αυθαιρεσιών. Παράλληλα προϋποθέτει τις έννοιες της ειδίκευσης και της εμπειρίας⁸.

Η γραφειοκρατία, με την σημερινή της μορφή, εμφανίζεται στην Ευρώπη από την εποχή ακόμη που αρχίζει να εδραιώνεται το απολυταρχικό κράτος. Γραφειοκρατικές ωστόσο οργανώσεις σε τεράστια μεγέθη υπήρχαν και σε προηγούμενες εποχές, κάτω από διαφορετικές συνθήκες. Ως ιστορικά παραδείγματα μεγάλων γραφειοκρατικών συστημάτων ο Weber αναφέρει⁹:

- την Αίγυπτο της εποχής του Νέου Βασιλείου,
- την τελευταία περίοδο των Ρωμαϊκών Πριγκιπάτων και ιδιαίτερα κατά την περίοδο της βασιλείας του Διοκλητιανού, όπως και κατά την περίοδο του Βυζαντίου που τη διαδέχτηκε (σε συνδυασμό με πάμπολλα φεουδαλικά και πατρογονικά στοιχεία, πολιτικής και κοινωνικής κυριαρχίας),
- την Ρωμαιοκαθολική Εκκλησία, από το τέλος του δέκατου τρίτου αιώνα και μετά,
- την Κίνα από την εποχή του Shi Huang Ti ως τις μέρες μας.

Στην Αυστριακή Αυτοκρατορία από το 18ο αιώνα είχε κιόλας αναπτυχθεί μια ενήμερη, αποτελεσματική, συγκεντρωτική και σχετικά εκσυγχρονισμένη γραφειοκρατία, απαλλαγμένη από προλήψεις και ελάχιστα διαβρωμένη από την κεντρική εξουσία. Στη διάρκεια του επόμενου αιώνα έπαψε να διατηρεί όλα αυτά τα χαρίσματα. Διατηρούσε πάντως ακόμα κάποια στοιχεία που την έκαναν πολύ πιο αποτελεσματική σε σύγκριση με τις γραφειοκρατίες άλλων χωρών. Στην Πρωσία, την πατρίδα του Weber, τα πράγματα είχαν εξελιχθεί ευνοϊκότερα σε αυτόν τον τομέα. Η

⁸ <http://tsakthan.blogspot.com/2009/11/tsakthan-daily-10-november-2009-1.html>

⁹ Τερλεξής Πανταζής, Διευθυντικές Ολιγαρχίες· Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση, Παπαζήση, Αθήνα, 1996.

πολιτιστική αναγέννηση που συντελείται στη χώρα αυτή κατά το 19ο αιώνα και οι μεταρρυθμίσεις που εισάγονται στα πανεπιστήμια δημιούργησαν ένα πνεύμα αξιών και παιδείας που επηρέασε το προσωπικό στις δημόσιες υπηρεσίες. Αργότερα η τάξη των γραφειοκρατών θα ταυτιστεί σχεδόν με τα συμφέροντα της άρχουσας τάξης, σε σημείο που η διοίκηση να πάρει τη θέση της κυβέρνησης.

Γενικά πάντως, σε όλη τη διάρκεια του περασμένου αιώνα κυριάρχησε μια διοικητική μηχανή που θεωρούνταν από πολλούς ως πρότυπο τάξης, αποτελεσματικότητας και πειθαρχίας. Από την εποχή, λοιπόν, εκείνη αρχίζει να εισάγεται και να εξαπλώνεται η γραφειοκρατική οργάνωση σε όλες τις κοινωνικές σχέσεις. Επικρατούν σταδιακά σε όλους τους χώρους η λογική και οι κανόνες του γραφειοκρατισμού, εκτοπίζοντας προϋπάρχουσες αρχές, σχέσεις και θεσμούς. Η εμφάνιση έτσι των γραφειοκρατικών δομών και η επικράτηση της γραφειοκρατικής λογικής, λειτουργούν ως παράγοντες θεσμικών αλλαγών και κοινωνικών μεταπτώσεων, που οδηγούν στην πρόοδο και την εξέλιξη, σύμφωνα με τον Weber¹⁰.

● **Λόγοι επικράτησης της γραφειοκρατίας.**

Οι λόγοι επικράτησης και επέκτασης της γραφειοκρατικής οργάνωσης στη σύγχρονη εποχή, κατά τον Weber, είναι¹¹:

- Η επικράτηση της χρηματικής οικονομίας. Η επέκταση της χρηματικής οικονομίας είναι μια από τις βασικές προϋποθέσεις της σύγχρονης γραφειοκρατίας, στο βαθμό που η αμοιβή των υπαλλήλων που την υπηρετούν, γίνεται με τη μορφή μισθών σε κανονική βάση. Αλλά, όσο σημαντική και αν είναι η χρηματική οικονομία για την εμφάνιση και λειτουργία της γραφειοκρατικής οργάνωσης, δεν θα πρέπει από μόνη της να θεωρείται ικανή συνθήκη για την εδραίωση της. Απλώς επηρεάζει τη μορφή και τους ρυθμούς της επέκτασης της, αφού η ιστορία μας δείχνει ότι χωρίς τη χρηματική οικονομία, η γραφειοκρατική δομή δεν μπορεί να αποφύγει τις εσωτερικές αλλοιώσεις. Και με αυτή την έννοια η επικράτηση της χρηματιστικής οικονομίας θεωρείται προϋπόθεση της επέκτασης της γραφειοκρατικής οργάνωσης.
- Εμφάνιση και εδραίωση της καπιταλιστικής οικονομίας. Ο υψηλός βαθμός αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της γραφειοκρατικής οργάνωσης, είναι στενά συνυφασμένος με την ανάπτυξη του κεφαλαιοκρατικού τρόπου παραγωγής. Απαιτείται μια εκτεταμένη κατανομή της εργασίας για να αντιμετωπιστούν οι ανάγκες της αποτελεσματικότητας των μεγάλων επιχειρήσεων. Η επέκταση του κεφαλαίου δεν συντελεί μόνο στην απομάκρυνση του εργάτη από τα μέσα παραγωγής. Απαιτεί επίσης όλο και περισσότερο αποτελεσματικά μέσα διοίκησης, ώστε να προσαρμόζεται συνεχώς στην τεχνολογική πρόοδο που αφορά τις

¹⁰ Τερλεξής Πανταζής, Διευθυντικές Ολιγαρχίες· Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση, Παπαζήση, Αθήνα, 1996.

¹¹ Τερλεξής Πανταζής, Διευθυντικές Ολιγαρχίες· Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση, Παπαζήση, Αθήνα, 1996.

παραγωγικές διαδικασίες. Είναι ανάγκη να δημιουργηθούν σταθερές συνθήκες αγοράς, ώστε να μην διακόπτονται από τυχαία ή απρόβλεπτα περιστατικά, όπως είναι οι αυθαίρετες πολιτικές αλλαγές ή οι ανεξέλεγκτες κοινωνικές ταραχές. Ο καπιταλισμός χρειάζεται σταθερή και νόμιμη κυβέρνηση, που σημαίνει κυβερνητικά σχήματα και διευθυντικούς μηχανισμούς γραφειοκρατικά οργανωμένα.

- Ροπή των δυτικών κοινωνιών προς τον ορθολογισμό. Πρόκειται για μια συστηματική οργάνωση της πραγματικότητας. Η γενική τάση προς τον ορθολογισμό εμφανίζεται επίσης στην ανάπτυξη της σύγχρονης επιστήμης, σε συνδυασμό με την ορθολογική θεωρία, το μαθηματικό ορθολογισμό και τη συστηματική εμπειρική παρατήρηση.
- Δημοκρατία. Το δημοκρατικό καθεστώς διακυβέρνησης έχει παίξει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη της γραφειοκρατίας, με την έννοια της ανατροπής της παραδοσιακής εξουσίας των ευγενών και της αντικατάστασης τους από εξειδικευμένους κρατικούς λειτουργούς, οι οποίοι διορίζονται στις θέσεις που κατέχουν με βάση την εκπαίδευση, τα προσόντα και τις ικανότητες τους. Η γραφειοκρατική οργάνωση, στη σύγχρονη μορφή της, επιδιώκει την εξισορρόπηση ανάμεσα σε οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες. Η ανάπτυξη δηλαδή της γραφειοκρατίας ευνοεί την επικράτηση ενός εξισωτικού πνεύματος ανάμεσα στους πελάτες, τα μέλη ή τους οπαδούς της όποιας γραφειοκρατικής οργάνωσης. Όπως και το αντίστροφο. Κάθε εξισωτική διαδικασία συμβάλλει στη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για την ανάπτυξη της γραφειοκρατίας, μειώνοντας ή εξουδετερώνοντας το 'δημόσιο λειτουργό' ή τον 'αξιωματούχο' (κάτοχο ελεγκτικού ή διευθυντικού ρόλου) που ασκεί εξουσία η οποία βασίζεται σε προνόμια, παρανομία ή απάτη.
- Η αύξηση των μεγεθών και η πολυπλοκότητα των διευθυντικών προβλημάτων. Στην Ευρώπη, τα κεντρικά οργανωμένα κράτη από το Μεσαίωνα και εδώ, έπρεπε να αντιμετωπίσουν πρωτόγνωρα διευθυντικά καθήκοντα. Τα κράτη αυτά ήταν υποχρεωμένα να ελέγχουν εκτεταμένες περιοχές και πολυάριθμους πληθυσμούς, ενώ παράλληλα έπρεπε να παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες της μορφής και της έκτασης που ήταν αγνώστα σε κάθε προηγούμενη μορφή κράτους. Η πολυπλοκότητα αυτών των καθηκόντων απαιτούσε ακρίβεια, ταχύτητα, εξειδικευμένη γνώση και αποτελεσματική οργάνωση. Απαιτούσε με άλλα λόγια γραφειοκρατικούς μηχανισμούς οργάνωσης και ελέγχου. Παράλληλα, η κατά καιρούς ραγδαία αύξηση του πληθυσμού πολλαπλασίαζε τα διευθυντικά καθήκοντα που θα έπρεπε να αντιμετωπιστούν με τη βοήθεια ευρύτερων οργανωτικών συστημάτων. Οι πολυπληθείς οργανώσεις, που συστήνονται από το 16ο αιώνα και μετά, παίρνουν γραφειοκρατικές μορφές και διαστάσεις. Τα γραφειοκρατικά συστήματα οργάνωσης αναπτύσσονται στις μεγάλης κλίμακας καπιταλιστικές επιχειρήσεις. Και όσο μεγαλύτερη η επιχείρηση, τόσο ευρύτερος ο ρόλος της γραφειοκρατίας.
- Τεχνική υπεροχή. Η γραφειοκρατία αναπτύχθηκε χάρη στην ορθολογική και τεχνική υπεροχή της, σε αποτελεσματικό μηχανισμό για την αντιμετώπιση πολύπλοκων προβλημάτων της σύγχρονης κοινωνίας. Ο αποφασιστικός λόγος για την ανάπτυξη

της γραφειοκρατικής οργάνωσης "υπήρξε πάντα η καθαρά τεχνική υπεροχή της απέναντι σε οποιαδήποτε άλλη μορφή οργάνωσης. Μια πλήρως αναπτυγμένη γραφειοκρατική μηχανή βρίσκεται, σε σύγκριση με άλλες οργανώσεις, στην ίδια αντιστοιχία που βρίσκεται ο μηχανικός σε σύγκριση με το μη μηχανικό τρόπο παραγωγής". Η ιδιαιτερότητα της σύγχρονης κουλτούρας και ιδιαίτερα η τεχνική και οικονομική της βάση, απαιτούν ακριβή και τεκμηριωμένο απολογισμό των αποτελεσμάτων κάθε δραστηριότητας.

◆ **Βασικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας.**

Κατά την Βεμπεριανή θεωρία η γραφειοκρατία ορίζεται σαν ένας «ιδεατός τύπος» και τα βασικά του χαρακτηριστικά είναι¹²:

- Τα άτομα που συμμετέχουν σε μια γραφειοκρατική οργάνωση είναι πρόσωπα ελεύθερα και υπακούουν μόνο σε συγκεκριμένα καθήκοντα και υποχρεώσεις που προκύπτουν από τη θέση που κατέχουν. Έχουν δηλαδή μια τυπική σχέση με την οργάνωση και οφείλουν να συμμορφώνονται προς τις απρόσωπες οργανωτικές ρυθμίσεις και τους κανόνες που δεν αντιτίθενται με τις διαδικασίες που προβλέπονται σ' αυτή την οργάνωση.
- Σε κάθε γραφειοκρατική οργάνωση τα μέλη έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες και καθήκοντα, τα οποία πρέπει να εκτελέσουν. Οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντα καθορίζονται από τους ισχύοντες νόμους, κανόνες, κ.λ.π. και χωρίζονται ανάλογα με το βαθμό ή το αξίωμα που έχει κάθε μέλος. Η έκταση των αρμοδιοτήτων σε συνάρτηση με την ιεραρχική δόμηση της οργάνωσης ποικίλει, όσον αφορά τα περιθώρια ελευθερίας δράσης, υπευθυνότητας και επιβολής ελέγχου. Σύνθετοι τομείς δραστηριοτήτων διαιρούνται σε επιμέρους δραστηριότητες που πρέπει να εκτελεσθούν από τα μέλη.
- Η εξουσία στις γραφειοκρατικές οργανώσεις είναι διαρθρωμένη ιεραρχικά, δηλαδή η υπευθυνότητα και η ισχύς αυξάνονται κλιμακωτά από κάτω προς τα πάνω και ο βαθμός αρμοδιοτήτων καθορίζεται ανάλογα με τη βαθμίδα. Οι ανώτερες διοικητικές θέσεις μπορούν να ασκήσουν έλεγχο και εποπτεία σε όλες τις κατώτερες θέσεις. Η ιεραρχική μορφή γραφειοκρατικής διάρθρωσης παρατηρείται στο δημόσιο αλλά και στον ιδιωτικό τομέα λαμβάνοντας πάντα την μορφή της πυραμίδας. Όσο πιο κάτω βρίσκεται μια θέση, τόσο λιγότερη ευθύνη και ισχύ διαθέτει. Όσο αυξάνονται η ευθύνη και η ισχύς, τόσο μειώνεται ο αριθμός των θέσεων που παρέχουν το δικαίωμα να την ασκήσουν.
- Τα άτομα που στελεχώνουν ένα γραφειοκρατικό μηχανισμό επιλέγονται (δεν εκλέγονται) με βάση τα προσόντα τους, τις γνώσεις τους και τις ικανότητές τους που επιβεβαιώνονται είτε με αναγνωρισμένους τίτλους σπουδών είτε με εξετάσεις. Εκτός

¹² Παναγιωτοπούλου Ρ., Η επικοινωνία στις οργανώσεις, Κριτική, 1997

από τις γνώσεις που κατέχει ο υπάλληλος, όταν προσληφθεί σε μια γραφειοκρατική οργάνωση, αποκτά με τον καιρό πρόσθετες γνώσεις αφ' ενός στο συγκεκριμένο πεδίο αρμοδιοτήτων του και αφ' ετέρου στον τρόπο της συνολικής λειτουργίας της οργάνωσης.

- Η αμοιβή των υπαλλήλων συνιστάται κατά κύριο λόγο στην καταβολή σταθερού μισθού και συνταξιοδοτικού δικαιώματος. Το ύψος της αμοιβής ποικίλλει ανάλογα με την ιεραρχική θέση και τη χρονική διάρκεια της απασχόλησης.
- Η απασχόληση έχει συνήθως χαρακτήρα μονιμότητας. Η καταγγελία της συμβασιακής σχέσης μπορεί να προέλθει και από τα δύο μέρη. Η καθιέρωση της μονιμότητας θεσπίστηκε, με σκοπό να εξασφαλίσει την ουδετερότητα, την ανεξαρτησία και την αντικειμενικότητα των υπαλλήλων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους απέναντι στις πολιτικές διακυμάνσεις και στην ευνοιοκρατία.
- Η μονιμότητα και η κατοχύρωση της σταδιοδρομίας επιβάλουν στους υπαλλήλους την υποχρέωση να απασχολούνται αποκλειστικά στη γραφειοκρατική οργάνωση ή τουλάχιστον να αποτελεί η απασχόλησή τους αυτή την κύρια θέση τους.
- Η παραγωγή και η εξέλιξη των υπαλλήλων γίνεται είτε κατ' αρχαιότητα, δηλαδή παραμονή στην κάθε βαθμίδα για ένα χρονικό διάστημα, είτε κατ' εκλογή, δηλαδή ανάλογα με τις ικανότητες και τις επιδόσεις.
- Η περιουσία της γραφειοκρατικής οργάνωσης διαχωρίζεται από την προσωπική περιουσία των μελών της οργάνωσης. Τα μέλη της οργάνωσης δεν κατέχουν κανένα τμήμα της ούτε μπορούν να χρησιμοποιήσουν τη θέση τους ή τον εξοπλισμό της οργάνωσης για προσωπικό πλουτισμό .
- Ο «ιδανικός υπάλληλος» εκτελεί τα καθήκοντά του κρατώντας μια στάση τυπική και απρόσωπη. Η εκπλήρωση των καθηκόντων και υποχρεώσεων προδιαγράφεται από τους κανόνες και τις ρυθμίσεις που διέπουν την οργάνωση και όχι από τις προσωπικές εκτιμήσεις και τα συναισθήματα απέναντι στους συναδέλφους και στους πελάτες.

Για τον Weber η επέκταση και εδραίωση του γραφειοκρατικού φαινομένου, υπήρξε καθοριστικός παράγοντας κοινωνικής μεταλλαγής. Είδε την γραφειοκρατία ως δύναμη επαναστατική, ικανή να επιφέρει θεσμικές αλλαγές που μπορούσαν να μεταβάλλουν τη μορφή του κόσμου. Ο Weber θεωρείται πρωτοπόρος στη διερεύνηση του γραφειοκρατισμού, ως δύναμης που ξεπερνάει τα όρια της δημόσιας διοίκησης. Διαχέεται σε όλες τις θεσμοθετημένες σφαίρες των ανθρωπίνων σχέσεων και των κοινωνικών επαφών (οικονομία, θρησκεία, συνδικαλισμό, εκπαίδευση κτλ.) Αυτό συνεπάγεται την αποξένωση των παραγωγών, όχι μόνο από τα μέσα παραγωγής, αλλά και από τα μέσα της διοίκησης, του ελέγχου, της ιδεολογικής κατήχησης, της εκπαιδευτικής διαδικασίας, της καλλιτεχνικής δημιουργίας κτλ. Η απόλυτη τεχνική υπεροχή της γραφειοκρατικής οργάνωσης έναντι των άλλων μορφών οργάνωσης, είναι η αιτία της συνεχούς εξάπλωσης της σε ολόκληρο τον κοινωνικό χώρο,

ιδιαίτερα τους τελευταίους δύο αιώνες: Ακρίβεια, ταχύτητα, καθαρότητα, γνώση των αρχείων, συνοχή, εχεμύθεια, ενότητα, αυστηρή υποταγή, μείωση του υλικού και προσωπικού κόστους - όλα αυτά τα βρίσκουμε στον υψηλότερο βαθμό μόνο στην αυστηρή γραφειοκρατική διοίκηση¹³.

Κεντρικό χαρακτηριστικό της Βεμπεριανής θεώρησης είναι η ορθολογικότητα. Η εξουσία βασίζεται στην ορθολογική και κανονιστική κωδικοποίηση. Ορίζονται τα όρια κάθε εργασίας μέσω του καταμερισμού και των προδιαγραφών εργασίας και του καθορισμού λειτουργικών τμημάτων. Τα όρια της εξουσίας προσδιορίζονται για το κάθε μέλος απρόσωπα και τα μέλη είτε διορίζονται είτε εκλέγονται. Κάθε γραφειοκρατική θέση διαθέτει συγκεκριμένη εξουσία. Η εξουσιαστική ιεραρχία αποτελεί προσδιορισμένη αλυσίδα εντολών και ελέγχου. Ο συγκεντρωτισμός παρέχει στη διεύθυνση τη δυνατότητα συντονισμού των λειτουργιών και εργασιών της οργάνωσης. Οι κανόνες, τα κίνητρα για την υποταγή στους κανόνες, η ύπαρξη χρονικά καθορισμένης θητείας και ο έλεγχος του εσωτερικού περιβάλλοντος της οργάνωσης συμβάλλουν στη σταθερότητα και στην προβλεψιμότητα¹⁴.

Μετά τον Βέμπερ, οι οπαδοί των ιδεών του εξακολούθησαν να εστιάζονται στις διοικητικές λειτουργίες της κρατικής γραφειοκρατίας και τη σημασία τους για το κοινωνικό και πολιτικό σύστημα. Παράλληλα όμως, υπογράμμισαν και τη μη ορθολογική, αναποτελεσματική της πλευρά. Υποστηρίχτηκε δηλαδή ότι η έμφαση που αποδίδεται στην ακρίβεια και την εμπιστοσύνη, τη σταθερότητα και τη συστηματική δράση, μπορεί να έχει τα αντίθετα αποτελέσματα από τα αναμενόμενα. Κανόνες και διατάξεις, μεθοδεύσεις και κανονισμοί, που συνήθως θεωρούνται απλά μέσα για την επίτευξη σκοπών, μπορεί κάλλιστα να γίνουν αυτοσκοποί. Εργαζόμενοι κάτω από ίδιες ή παρόμοιες συνθήκες εργασίας, οι υπάλληλοι μιας γραφειοκρατίας αναπτύσσουν συναισθήματα ομαδικότητας και συνοχής, τα οποία μπορεί να καταλήξουν εμπόδιο σε ενδεχόμενες αλλαγές. Εκεί όπου οι αξιωματούχοι υποτίθεται ότι έχουν οριστεί να υπηρετούν το κοινό, είναι δυνατόν, το απρόσωπο στοιχείο που παρεμβαίνει κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους να τους φέρει αντιμέτωπους με τα εξατομικευμένα συμφέροντα των πελατών τους. Η γραφειοκρατική δομή της οργάνωσης, συνεπώς, που για τον Weber είναι ορθολογική, μπορεί εύκολα να καταλήξει σε παραλογισμούς και για το κοινό που υπηρετεί, και για τους ίδιους τους σκοπούς της οργάνωσης¹⁵.

¹³ Τερλεξής Πανταζής, Διευθυντικές Ολιγαρχίες: Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση, Παπαζήση, Αθήνα, 1996

¹⁴ <http://tsakthan.blogspot.com/2009/11/tsakthan-daily-10-november-2009-1.html>

¹⁵ Τερλεξής Πανταζής, Διευθυντικές Ολιγαρχίες: Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση, Παπαζήση, Αθήνα, 1996

Έτσι, μερικοί ερευνητές της κοινωνικής οργάνωσης θα προσπαθήσουν να αποδείξουν το αστήρικτο των απόψεων του Weber γύρω από το θέμα της γραφειοκρατίας, τονίζοντας ότι σε κάθε γραφειοκρατική τακτοποίηση παρατηρούνται ορισμένες απρόβλεπτες αντιδράσεις και απρογραμμάτιστες συνέπειες, που αλλοιώνουν το χαρακτήρα της και εμποδίζουν την εκπλήρωση των σκοπών για τους οποίους αρχικά η οργάνωση αυτή έχει συσταθεί. Οι δυσλειτουργίες αυτές είναι συνήθως το πρακτικό αποτέλεσμα αυτού του ίδιου του τυπικού, μηχανιστικού χαρακτήρα των γραφειοκρατιών, που δε λαμβάνει υπόψη, ή σκόπιμα υποτιμά, τη θεμελιακή φύση του μεγαλύτερου μέρους της ανθρώπινης συμπεριφοράς. Σε άλλες πάλι περιπτώσεις εμφανίζονται άλλου είδους δυσλειτουργίες που μειώνουν αισθητά ή εξουδετερώνουν τελείως την αποτελεσματικότητα της γραφειοκρατικής οργάνωσης. Ένα παράδειγμα: Για λόγους ταχύτερης εξυπηρέτησης ή διευθέτησης υποθέσεων, συχνά παραχωρούνται εξουσίες από τα ανώτερα επιτελικά όργανα ή κλιμάκια της οργανωτικής πυραμίδας στα κατώτερα.

1.2.2 Η γραφειοκρατία κατά τον Karl Marx¹⁶

Μια άλλη σημαντική θεωρία που αναπτύχθηκε σχετικά με την γραφειοκρατία, ήταν αυτή του Karl Marx. Για τον Marx, η γραφειοκρατία δεν αποτελεί μέρος της γενικότερης και αναπόφευκτης συνθήκης του καταμερισμού εργασίας, που παρατηρείται σε όλες τις σφαίρες της κοινωνικής ζωής, όπως υποστήριξε ο Weber. Παρά τις αντιθέσεις που παρατηρούμε ανάμεσα στους δυο, ο Marx επηρέασε τον Weber, περισσότερο μέσα γενικότερες τοποθετήσεις του γύρω από τις συνέπειες της αποξένωσης που δημιουργεί το καθεστώς της γραφειοκρατικής οργάνωσης στη σύγχρονη κοινωνία μάλλον, παρά με τον εξειδικευμένο προβληματισμό του πάνω στην έννοια του κράτους και των διευθυντικών του μηχανισμών.

Οι θεωρίες του Marx του έγιναν όραμα, ιδεολογία, κίνημα. Η σκέψη του δεν έπαψε να επισκιάζει οποιαδήποτε άλλη σκέψη πάνω στο θέμα. Μια σειρά από κοινωνικές αναλύσεις και θεωρητικές προτάσεις που ακολούθησαν, εμφανίστηκαν σε αντιπαράθεση προς τις θέσεις του Marx ή σε μια προσπάθεια να προωθήσουν τη σκέψη του ένα βήμα παραπέρα. Παρόλα αυτά ωστόσο, ο Marx δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ο βασικός αναλυτής του γραφειοκρατικού φαινομένου. Ο αντικειμενικός του στόχος, που υιοθετήθηκε ενθέρμως αργότερα από τον Lenin, ήταν σε γενικές γραμμές η 'καταστροφή της κρατικής μηχανής' από την προλεταριακή επανάσταση. Συγκέντρωσε την προσοχή του στην αποκάλυψη των μεθόδων με τις οποίες ένας ορισμένος τρόπος παραγωγής, σε συνδυασμό με ορισμένες πολιτικές σχέσεις και καπιταλιστικές μορφές εκμετάλλευσης, εδραιώνουν και προάγουν την κυριαρχία της αστικής τάξης.

¹⁶ Τερλεξής Πανταζής, Διευθυντικές Ολιγαρχίες: Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση, Παπαζήση, Αθήνα, 1996

Είδε το πρόβλημα της γραφειοκρατίας να μην περιορίζεται μόνο στην ύπαρξη μερικών ανίκανων και ανεύθυνων διοικητικών υπαλλήλων, αλλά να επεκτείνεται στις σχέσεις του διευθυντικού μηχανισμού με το ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργεί, αλλά δεν ασχολήθηκε με το φαινόμενο συστηματικά και εκτεταμένα. Ο Marx ασχολήθηκε με το πρόβλημα μόνο σε συνδυασμό με άλλα προβλήματα, όπως η ταξική εκμετάλλευση, που βρίσκεται πάντα στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος του, ή η κρίση της καπιταλιστικής κοινωνίας και η μετάβαση της μέσα από το σοσιαλισμό στην κομμουνιστική κοινωνία. Αναφέρεται στη γραφειοκρατία, όταν μιλάει για την Οικονομικά κυρίαρχη τάξη ή όταν προχωρεί στη διάκριση ανάμεσα στην πολιτική κοινωνία (το κράτος) και την κοινωνία των πολιτών. Όταν αναφέρεται στη γραφειοκρατία, έχει υπόψη του συνήθως τις συνθήκες που διαχωρίζουν τον πολίτη, ως μέλος της αστικής κοινωνίας, από το κράτος. Η γραφειοκρατία είναι το φυσικό επακόλουθο του διαχωρισμού ανάμεσα στην πολιτική κοινωνία (το κράτος) και στην κοινωνία των ιδιωτών (τη σφαίρα της ατομικής ελευθερίας). Οι γραφειοκρατικές σχέσεις διεισδύουν και καλύπτουν όλες τις σφαίρες της ζωής, αφού όλα σε αυτό τον κόσμο γίνονται αντικείμενο διευθυντικής διαπραγμάτευσης. Σε κανένα στάδιο κοινωνικής εξέλιξης δεν είδε τη γραφειοκρατία ως μηχανισμό εκδημοκρατισμού ή ως παράγοντα εκλογίκευσης των διαδικασιών της παραγωγής, όπως θα κάνει αργότερα ο Weber.

Ο γραφειοκρατισμός, είναι αποτέλεσμα του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής και των πολιτικοκοινωνικών σχέσεων. Η λειτουργία και ανάπτυξη της γραφειοκρατίας είναι αποτέλεσμα δύο κυρίως παραγόντων: α) της διαίρεσης ανάμεσα στην κοινωνία και το κράτος, χωρίς την οποία δεν θα είχε κανένα λόγο ύπαρξης, και β) της αντίθεσης ανάμεσα στα διάφορα οικονομικά συμφέροντα και τις κοινωνικές ομάδες, η καθεμία από τις οποίες αγωνίζεται να επικρατήσει και να επεκτείνει τη δύναμη της, σε βάρος των άλλων.

Η ιεραρχία, μια από τις βασικότερες οργανωτικές αρχές της γραφειοκρατίας, ευνοεί και αναπαράγει αυθαιρεσίες της διοίκησης. Αυτοί που βρίσκονται στα κατώτερα κλιμάκια της ιεραρχίας αναγκάζονται να υποκύπτουν στους ανωτέρους και να υπακούν πιστά στους κανόνες και τις διαταγές, βοηθώντας έτσι στην διατήρηση της αυθαιρεσίας και της υποτέλειας. Αυτοί που βρίσκονται στα ανώτερα κλιμάκια, στηρίζονται μόνο σε αυτούς που βρίσκονται στα κατώτερα κλιμάκια. Και οι δύο αυτές ομάδες μαζί γίνονται ένα, ενάντια σε όλους όσους βρίσκονται έξω από αυτό το σύστημα ιεραρχίας. Με αυτό τον τρόπο η γραφειοκρατία μετατρέπεται σε μια "κλειστή και επιμελώς περιφρουρούμενη κάστα".

Ένα άλλο βασικό χαρακτηριστικό της γραφειοκρατίας είναι η ανικανότητα. Υπάρχει έλλειψη πρωτοβουλίας και φαντασία. Ο γραφειοκράτης συχνά δε συνειδητοποιεί την παρασιτική φύση της δουλειάς του, πιστεύοντας ότι ενεργεί για το γενικό συμφέρον. Αυτή η αυταπάτη ενισχύεται από την ιεραρχία και την πειθαρχία που επιβάλλει η γραφειοκρατία. Επίσης, οι γραφειοκράτες αγωνίζονται για την κατοχύρωση της θέσης τους και των προνομίων τους και θεωρούν ότι αυτό που

κάνουν είναι χρήσιμο και απαραίτητο για τους σκοπούς της οργάνωσης και γενικότερα για την κοινωνία. Έτσι, η γραφειοκρατία μετατρέπεται σε ένα καλά οργανωμένο σύστημα συντεχνιακών συμφερόντων.

Προάγει και σκόπιμα διασφαλίζει τα συμφέροντα της άρχουσας τάξης, αν και πάντα προσπαθεί για την απόκτηση δύναμης και για λογαριασμό της. Ο σκοπός του κράτους μετατρέπεται σε ιδιωτικό σκοπό της γραφειοκρατίας. Η γραφειοκρατία λοιπόν ως κρατικός μηχανισμός συμβάλει στην διατήρηση της οικονομικής και πολιτικής κυριαρχίας της άρχουσας τάξης, ενώ είναι ταυτόχρονα και μηχανισμός διαχείρισης των περίπλοκων υποθέσεων της κοινωνικής ζωής.

Τέλος, πρέπει να αναφέρουμε ότι ο Marx δεν αναφέρθηκε μόνο στη δημόσια γραφειοκρατία, όπως πιστεύεται. Ασχολήθηκε επίσης και με την ιδιωτική γραφειοκρατία, που στις μέρες του είχε αναπτυχθεί στις μεγάλες επιχειρήσεις, στα πλαίσια της καπιταλιστικής οργάνωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

ΤΟ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟ ΠΡΟΤΥΠΟ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΑΜΕΣΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

- 1. Το γραφειοκρατικό σύστημα οργάνωσης**
- 2. Αποδοτικότητα – αναποτελεσματικότητα φερέφωνα του γραφειοκρατικού φαινομένου**
- 3. Διαφθορά και διαπλεκόμενα συμφέροντα ενισχύουν την γραφειοκρατία**

2^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΤΟ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟ ΠΡΟΤΥΠΟ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΑΜΕΣΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.1. Το γραφειοκρατικό σύστημα οργάνωσης

Συστήματα διοικητικής οργάνωσης είναι οι τρόποι με τους οποίους οργανώνεται η άσκηση εξουσίας που φέρει η Δημόσια Διοίκηση, έτσι ώστε η εξουσία αυτή αφενός να ασκείται σε ολόκληρη την επικράτεια και αφετέρου να επιλύει όλα τα προβλήματα της κοινωνικής και πολιτειακής ζωής στο πλαίσιο λειτουργίας του Κράτους Δικαίου.

Τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης, γενικότερα, έχουν τις εξής μορφές¹⁷:

- ✦ το συγκεντρωτικό σύστημα: σε αυτό αποφασιστική αρμοδιότητα ασκούν μόνο τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, τα οποία εδρεύουν στην πρωτεύουσα του κράτους. Τα όργανα της περιφέρειας ασκούν απλώς εκτελεστική αρμοδιότητα. Το συγκεντρωτικό σύστημα είναι αναγκαίο για τη διατήρηση της ενότητας και της ασφάλειας οποιουδήποτε Κράτους.
- ✦ το αποκεντρωτικό σύστημα: σε αυτό αποφασιστική αρμοδιότητα επί των τοπικών υποθέσεων ασκούν, σε όση έκταση εφαρμόζεται, και όργανα της διοίκησης που εδρεύουν μακριά από την πρωτεύουσα του κράτους.
- ✦ το σύστημα της διοικητικής αυτοδιοίκησης: σε αυτό, μέρος των διοικητικών υποθέσεων διοικείται από ξεχωριστά όργανα, μη κρατικά, με δική τους ευθύνη. Οι υποθέσεις αυτές είναι δυνατό να αφορούν ορισμένο τόπο, οπότε γίνεται λόγος για τοπική αυτοδιοίκηση ή ορισμένο είδος αναγκών, οπότε γίνεται λόγος για ειδική καθ' ύλην αυτοδιοίκηση.

Στην Ελλάδα συνυπάρχουν, κατά το Σύνταγμα, τα τρία προαναφερόμενα συστήματα: οι κεντρικές υπηρεσίες ασκούν ειδικές αρμοδιότητες, κατευθύνουν, συντονίζουν και ελέγχουν τα περιφερειακά όργανα. Τα περιφερειακά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής

¹⁷ http://www.pspa.uoa.gr/data/download/ede/conferences/SDE_2005/papers/Koimtzoglou_Ioannis.pdf

Αυτοδιοίκησης ενώ δεν αγνοείται η καθ' ύλην αυτοδιοίκηση, όπως π.χ. των ΑΕΙ. Συμπληρωματικά με τα προαναφερόμενα λειτουργούν οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές.

Η επιλογή πάντως του ενός ή του άλλου συστήματος διοικητικής οργάνωσης ανήκει στην κυριαρχική εξουσία του κράτους που είναι ο φυσικός φορέας της οργανωτικής εξουσίας της δημόσιας διοίκησης και τελεί υπό την άμεση επίδραση παραγόντων ιστορικού, ιδεολογικού, οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα.

Μονάδες διοικητικής οργάνωσης είναι¹⁸ οι δημόσιες υπηρεσίες και οι αρχές. Οι αρχές είναι τα μονοπρόσωπα ή συλλογικά όργανα του κράτους ή των ΝΠΔΔ που ασκούν αρμοδιότητα έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Χαρακτηριστικό γνώρισμα των αρχών είναι η άσκηση αποφασιστικής αρμοδιότητας. Οι δημόσιες υπηρεσίες, υπό την ουσιαστική έννοια του όρου, είναι η δραστηριότητα δημόσιων νομικών προσώπων ή και ιδιωτών, που ενεργούν κατά παραχώρηση, με αντικείμενο τη θεραπεία βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου. Δημόσιες υπηρεσίες, υπό την τυπική ή οργανική έννοια του όρου, είναι διοικητικά όργανα στα οποία ανατέθηκε από το νόμο η διαχείριση ορισμένων διοικητικών υποθέσεων. Βασικό χαρακτηριστικό τους είναι η θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος.

Όργανα διοικητικής οργάνωσης είναι¹⁹ τα φυσικά πρόσωπα τα οποία φέροντας δημόσια εξουσία εκφράζουν με τις πράξεις τους τη βούληση της δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται για τα όργανα του νομικού προσώπου του κράτους ή άλλων ΝΠΔΔ τα οποία εκτελούν τη βούληση του κράτους ενεργώντας αντί γι' αυτό, το οποίο, με βάση την κρατούσα οργανική θεωρία, αναγνωρίζεται ως κοινωνική οντότητα, με βούληση ιδιαίτερη από εκείνη των οργάνων του.

Τα προαναφερόμενα συστήματα, μονάδες και όργανα διοικητικής οργάνωσης, όπως ισχύουν στην ελληνική έννομη τάξη, συγκροτούν την έννοια της δημόσιας γραφειοκρατίας.

Η γραφειοκρατία υπήρξε ιστορικά ένα αποτελεσματικό σύστημα οργάνωσης επειδή επέτρεψε την αποσύνδεση των δραστηριοτήτων μιας οργάνωσης από τους συγκεκριμένους ανθρώπους που την ασκούσαν. Η καθιέρωση τυποποιημένων διαδικασιών, η διατήρηση φακέλων, οι προαγωγές με βάση την ικανότητα και η εξειδίκευση προσδίδουν σε μια οργάνωση, πάνω απ' όλα, διάρκεια και συνέχεια. Έτσι, το γεγονός ότι η γραφειοκρατική διοίκηση θεωρείται από τεχνική πλευρά ως ο

¹⁸ [http://www.pspa.uoa.gr/data/download/ede/conferences/SDE_2005/papers/Koimtzoglou_Ioannis.p](http://www.pspa.uoa.gr/data/download/ede/conferences/SDE_2005/papers/Koimtzoglou_Ioannis.pdf)

¹⁹ [http://www.pspa.uoa.gr/data/download/ede/conferences/SDE_2005/papers/Koimtzoglou_Ioannis.p](http://www.pspa.uoa.gr/data/download/ede/conferences/SDE_2005/papers/Koimtzoglou_Ioannis.pdf)

περισσότερο έλλογος τύπος διακυβέρνησης, την καθιστά απαραίτητο διευθυντικό μηχανισμό²⁰.

Έχει, δηλαδή το γραφειοκρατικό μοντέλο, ορισμένα πλεονεκτήματα, όπως η ορθολογική κατανομή του έργου, το σύστημα κανόνων και προτύπων λειτουργίας και η αξιοκρατική επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού, που συμβάλουν θετικά στην αποτελεσματικότητα του δημοσίου. Παρ' όλα αυτά η γραφειοκρατία έχει βασικά μειονεκτήματα, όπως η τυπολατρία και οι κανόνες και οι κανονισμοί εργασίας, που καθιστούν έναν οργανισμό δύσκαμπτο και αναποτελεσματικό.

Την γραφειοκρατία μπορούμε να την διακρίνουμε σε δυο κατηγορίες. Την εσωτερική, εκείνη δηλαδή που δεν είναι ορατή στον πολίτη, αναφέρεται δηλαδή στα *interna* της δημοσίας διοίκησης. Ο πολίτης, δυστυχώς, είναι ο τελικός αποδέκτης των συνεπειών της. Υπάρχει, όμως και η εξωτερική γραφειοκρατία, δηλαδή αυτή που ζει καθημερινά ο πολίτης. Οι δυο αυτές μορφές αποτελούν έναν από τους βασικότερους συντελεστές της ταλαιπωρίας των πολιτών και σημαντικό τροφοδότη της διαφθοράς. Το ελλιπές, ασαφές και αναχρονιστικό νομοθετικό-κανονιστικό πλαίσιο, η ανεπαρκής υπηρεσιακή και περιορισμένη επιστημονική κατάρτιση, η ευθυνοφοβία των υπαλλήλων είναι οι κύριοι τροφοδότες της γραφειοκρατίας²¹.

Το κόστος από τη δυσλειτουργία του κράτους λόγω γραφειοκρατίας είναι τεράστιο και ανέρχεται σύμφωνα με τα στοιχεία των αρμοδίων οργάνων της ΕΕ στο 6,8% του ΑΕΠ. Οι κυβερνήσεις την τελευταία εικοσαετία είναι σε μόνιμη μάχη με τη γραφειοκρατία - έστω και αν η πολιτική τους απεδείχθη ατελέσφορη.

Από το 1986, με τα άρθρα 9, 10 και 11 του Ν. 1599/86, επιχειρήθηκε η μαζική κατάργηση περιττών δικαιολογητικών - όπως τα πιστοποιητικά γέννησης - μέσω κοινών υπουργικών αποφάσεων. Τα όποια ωφελήματα όμως ακυρώθηκαν στην πράξη αφού, εκτός των άλλων, δεν λειτούργησε τότε ούτε ένας μηχανισμός ελέγχου. Ο Ν. 1892/90, από την άλλη πλευρά, με τον οποίο επιχειρήθηκε να μειωθούν οι υπογραφές στις διοικητικές πράξεις, παρέμεινε ουσιαστικά ανεφάρμοστος. Ο λόγος ήταν ότι οι υπηρεσίες έκαναν «μαζική χρήση» των εξαιρέσεων που προέβλεπε. Το φαινόμενο της παραβίασης του νόμου μέσω «παράθυρου» που ο ίδιος δημιούργησε επαναλήφθηκε και στον Ν. 2026/92. Το ίδιο ακριβώς συνέβη και με τις διατάξεις του Ν. 1943/91 (άρθρο 5), με τον οποίον επιχειρήθηκε η καθιέρωση αποκλειστικής προθεσμίας εντός της οποίας πρέπει να απαντά η διοίκηση. Όλες οι υπηρεσίες ζήτησαν και απαλλάχθηκαν από τη σχετική ρύθμιση²².

²⁰ Τερλεξής Πανταζής, Διευθυντικές Ολιγαρχίες: Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση, Παπαζήση, Αθήνα, 1996

²¹ Φλωράτος Α. Χρήστος, Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Αδυναμίες – Μέτρα Εξυγίανσης, Εκδόσεις Αρσενίδη, Αθήνα, 2005.

²² <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&ct=75&artid=162488&dt=21/11/2004>

Εξαίρεση από τον κανόνα υπήρξε μόνον ο Ν. 2539/97 που προέβλεπε την έκδοση κοινών υπουργικών αποφάσεων για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών. Εξεδόθησαν 15 κοινές υπουργικές αποφάσεις με τις οποίες επήλθε ποσοστιαία μείωση ως 58% των απαιτούμενων δικαιολογητικών. Ωθηση στην πολιτική απλούστευσης έδωσε και η ρύθμιση του άρθρου 31 του Ν. 3013/2002, η οποία επαναλαμβάνει τη δυνατότητα κατάργησης δικαιολογητικών με διαδικασίες που πρόκειται να ενταχθούν στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών. Μέσω της ηλεκτρονικής αυτής εφαρμογής δημιουργήθηκε μια βάση δεδομένων με χαρακτήρα «μητρώου διαδικασιών» που «υποχρέωσε» με τη σειρά της την τυποποίηση των εντύπων στα οποία αποτυπώνονται οι διαδικασίες αυτές. Έτσι ανασχεδιάστηκαν και τυποποιήθηκαν 879 ηλεκτρονικά έντυπα που βρίσκονται στα ΚΕΠ²³.

Παρά ταύτα όμως η κατάσταση παραμένει ουσιαστικά η ίδια. Η γραφειοκρατία η οποία είναι διάχυτη στους περισσότερους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης έχει βαρύτατες επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας και προκαλεί ταλαιπωρία στους πολίτες, εφόσον²⁴:

- Δημιουργεί δυσκολίες στους πολίτες-χρήστες στην πρόσβαση στις υπηρεσίες του κράτους αυξάνοντας το χρόνο και την δαπάνη που απαιτείται για την εξυπηρέτησή τους,
- Οδηγεί συχνά σε διαδικασίες και πρακτικές οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με τη σύγχρονη απαίτηση για διαφάνεια, λογοδοσία και ανοικτή διοίκηση,
- Ευνοεί την κακοδιοίκηση η οποία, όπως είναι γνωστό, οδηγεί αρκετές φορές και στη διαφθορά ή ευνοεί την ανάπτυξή της,
- Προκαλεί δυσκολίες και καθυστερήσεις στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και επίλυσης προβλημάτων,
- Οδηγεί σε σπάταλη διαχείριση των διαθέσιμων πόρων και αύξηση του κόστους λειτουργίας των κρατικών υπηρεσιών,
- Εμποδίζει την γενικότερη ανάπτυξη της χώρας καθόσον δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου και καθιστά δυσχερείς τις επενδύσεις σύμφωνα με τις Εκθέσεις Διεθνών Οργανισμών για τη χώρα μας (Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα, κλπ.). Θα παραθέσουμε σ' αυτό το σημείο ένα παράδειγμα²⁵ γραφειοκρατικής αναληψίας στο ελληνικό κράτος.

Τρεις επιχειρηματικοί όμιλοι ελληνικών και ξένων συμφερόντων χρειάστηκε να συγκεντρώσουν τον απίστευτο αριθμό των 10.700 υπογραφών αρμόδιων

²³ <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&ct=75&artid=162488&dt=21/11/2004>

²⁴ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Συνοπτική Παρουσίαση Ετήσιας Έκθεσης 2007, Αθήνα, Ιούνιος 2008.

²⁵ http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_economy_100018_23/05/2010_402054

υπηρεσιακών παραγόντων του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα, σε όλες τις διοικητικές βαθμίδες, για την υλοποίηση εννέα μεγάλων τουριστικών επενδύσεων, συνολικού προϋπολογισμού 5,2 δις. ευρώ. Πρόκειται, προφανώς, για παγκόσμιο ρεκόρ, που πολύ δύσκολα θα καταρριφθεί στο μέλλον.

Στα 13 χρόνια που μεσολάβησαν από την έναρξη των διαδικασιών αδειοδότησης μέχρι σήμερα, απαιτήθηκαν 3.000 υπογραφές αρμοδίων υπηρεσιακών παραγόντων για να καταστεί υλοποιήσιμη η επένδυση. Κατά συνέπεια, απαιτήθηκε και πολλή υπομονή και μεράκι από τους ίδιους τους επιχειρηματίες που την οραματίστηκαν.

Ο όμιλος Dolphin Capital Investors την τριετία 2006 - 2008 συγκέντρωσε εκτάσεις 16.500 στρεμμάτων στην Ελλάδα για την υλοποίηση επτά επενδύσεων ύψους 2 δις. ευρώ. Χωρίς να υπολογίζονται οι υπογραφές για το στήσιμο και τη λειτουργία των εταιρειών και την αγορά γης στην Ελλάδα, ο όμιλος είχε συγκεντρώσει 2.200 υπογραφές, ενώ απαιτούνταν άλλες 3.500 για την ολοκλήρωση της αδειοδότησης των έργων. Μέσος όρος, περίπου 800 υπογραφές ανά έργο, αριθμός τουλάχιστον 20 φορές μεγαλύτερος από τις άλλες χώρες.

Όπως χαρακτηριστικά τονίζει διευθύνων σύμβουλος της εταιρίας, «στον Παναμά, όπου αγοράσαμε ένα ιδιόκτητο νησί στο ίδιο μέγεθος με τις Σπέτσες και με πολύ ευαίσθητο φυσικό περιβάλλον, μέσα σε ένα χρόνο και με 20 υπογραφές έχουμε πάρει άδεια για 6 ξενοδοχεία, 1.100 σπίτια, μαρίνα, αεροδρόμιο δημιουργώντας ταυτόχρονα και 10.000 στρέμματα προστατευόμενου πάρκου, για να είναι επισκέψιμο από το κοινό».

Αντιλαμβανόμαστε λοιπόν, ότι τέτοιου είδους παραδείγματα αποτελούν αποτρεπτικό παράγοντα για τον οποιαδήποτε επιχειρηματία ξένο ή Έλληνα προκειμένου να επενδύσει στην χώρα.

2.2. Αποδοτικότητα – αναποτελεσματικότητα φερέφωνα του γραφειοκρατικού φαινομένου²⁶.

Ένα μεγάλο ερώτημα που προκύπτει είναι αφού δεν υπάρχει ανταγωνισμός στον γραφειοκρατικό τρόπο οργάνωσης, πώς μπορούμε να διασφαλίσουμε ότι η γραφειοκρατία θα κάνει καλά και όσο το δυνατόν πιο οικονομικά τη δουλειά της, ενόψει των σύγχρονων προβλημάτων (διαφθορά, κωλυσιεργία, κακή οργάνωση κλπ.);

Σήμερα στη Δημόσια Διοίκηση κυριαρχούν η αναξιοκρατία και ο κομματισμός που συνεπάγονται χαμηλού επιπέδου παραγωγικότητα, αποδοτικότητα και

²⁶ Μακρυδημήτρης Α, Παπαδημητρόπουλος Δ, Μιχαλόπουλος Ν., Το Κράτος στους 21^ο Αιώνα – Κείμενα για το ρόλο του κράτους στις συνθήκες του νέου αιώνα, Ειδική Εκδοτική, Αθήνα.

αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών. Παρατηρείται γενικά μια δυσκαμψία και μια συντηρητική νοοτροπία στην αντιμετώπιση του προβλήματος της γραφειοκρατίας, με συνέπεια οι δημόσιες υπηρεσίες μας να χαρακτηρίζονται από χαμηλό δείκτη αποδοτικότητας. Πρόκειται για πρόβλημα με πολλές πτυχές.

Ένας από τους πολλούς παράγοντες που συμβάλλουν αρνητικά, δηλαδή εμποδίζουν την αύξηση της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης και κατ' επέκταση αποτελεί βασική αιτία της χαμηλής αποδοτικότητας των οργάνων της είναι ο έντονος νομικισμός που χαρακτηρίζει τις διοικητικές δομές και διαδικασίες της διοικητικής δράσης των οργάνων της διοίκησης. Η επικράτηση της αρχής της μονιμότητας στη διοικητική δράση, εδραιώνει την δυνατότητα των δημοσίων υπαλλήλων και αντιστέκονται, υπό την κάλυψη μιας οργανωμένης ομάδας πίεσης, απέναντι στην πολιτική εξουσία διαφωνώντας με την έκδοση παρανόμων πράξεων της διοίκησης. Κατά το παρελθόν, αλλά και σήμερα η «τάξη» των δημοσίων υπαλλήλων σχολιάζεται δυσμενώς για την χαμηλή αποδοτικότητα της, ότι δηλαδή τα όργανα της διοίκησης δεν προσφέρουν αυτό το οποίο πρέπει να προσφέρουν και συνεπώς η αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών του Κράτους παρουσιάζει εικόνα όχι ευχάριστη. Πρόκειται για μια κατάσταση η οποία χρονολογείται από πολλών ετών και η οποία τελευταία κινδυνεύει να λάβει τη μορφή της επιδημίας στη δημόσια διοίκηση με απρόβλεπτες διαστάσεις. Το πλέον δυσάρεστο στην προκειμένη περίπτωση είναι ότι καμιά Κυβέρνηση των τελευταίων δεκαετιών δεν φρόντισε να ασχοληθεί συστηματικά με το θέμα αυτό, δηλαδή να ερευνήσει τί φταίει στη δημόσια διοίκηση για την μέτρια απόδοση. Αντίθετα, οι ευθύνες επιρρίπτονται στα όργανα της διοίκησης, τα οποία ανεξάρτητα από το βαθμό προστασίας που παρέχει η μονιμότητα, βρίσκονται αντιμέτωπα με το φαινόμενο ενός άκρατου κομματισμού, που σε κάθε περίπτωση επιχειρεί να τα αλώσει, να τα καταστήσει τυφλά όργανά του, για την επίτευξη των σκοπών του. Εξάλλου η έλλειψη αστικής προστασίας προς τα όργανα της διοίκησης από το φαινόμενο του κομματισμού από την πλευρά του Κράτους επιτείνει το πρόβλημα της σύγχυσης και της αβεβαιότητας που με τη σειρά τους οδηγούν σε φαινόμενα δυσλειτουργίας.

Η εκάστοτε πολιτική εξουσία στην προσπάθεια της να ικανοποιήσει τις προεκλογικές της εξαγγελίες προχωρεί στην ψήφιση σειράς νομοθετημάτων για τη ρύθμιση θεμάτων της διοίκησης. Έτσι εμφανίζεται ως ρυθμίζουσα και επιλύουσα προβλήματα με πλούσια παραγωγή νομοθετικού έργου δημιουργώντας όμως η ίδια το φαινόμενο της πολυνομίας, δεδομένου ότι οι νέοι νόμοι δεν καταργούν στο σύνολο τους παλαιούς αφενός και αφετέρου με τη ρύθμιση θεμάτων άσχετων σε μεγάλο βαθμό με το κυρίως ρυθμιζόμενο θέμα. Η πολυνομία αυτή δημιουργεί σύγχυση, ανακολουθία και ασυνέχεια στους διοικητικούς θεσμούς με αποτέλεσμα τη δυσλειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και τη μείωση της αποδοτικότητας των οργάνων της και γενικότερα στην αναποτελεσματικότητα των επιμέρους οργανισμών της δημόσιας διοίκησης, αντί του επιθυμητού στόχου που είναι η εύρυθμη λειτουργία και η αποτελεσματικότητα που ενώ καταχωρούνται στις αντίστοιχες εισηγητικές εκθέσεις, στην πράξη δεν οδηγούν σε αναμενόμενες επιτεύξεις.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι μπροστά στην κατάσταση της αβεβαιότητας και της σύγχυσης που επικρατεί στον εργασιακό χώρο με αντιπαραθέσεις και απειλή αποδυναμωσης της απόλυτης εγγύησης που αποζητούν για λόγους προστασίας, παρακολουθούν με αδυναμία τα φαινόμενα ασκώντας τα καθήκοντα τους με λιγότερο επικίνδυνο για τους ίδιους τρόπο, προσκολλώμενοι κατά τρόπο τυπολατρικό στη γραμματική διατύπωση των κανόνων δικαίου αφήνοντας κατά μέρος την επίδειξη πρωτοβουλίας και τη διάθεση φαντασίας στο έργο τους. Έτσι, η κατάσταση αυτή οδηγεί στην ανάπτυξη μιας αρνητικής νοοτροπίας στα όργανα της διοίκησης και ιδίως όσον αφορά την απόδοση αυτών αφού το καθένα φροντίζει να λειτουργεί μέσα στα στενά όρια της εφαρμογής του νόμου εγκαταλείποντας κάθε ιδέα αύξησης της απόδοσης του. Πέρα όμως από αυτό ο έντονος νομικισμός και η γραφειοκρατική αυτή νοοτροπία των οργάνων του Κράτους δεν αναστέλλει μόνο την πρωτοβουλία και τη δημιουργικότητα αλλά ταλαιπωρεί και δυναστεύει τον πολίτη ιδιαίτερα τις κοινωνικά υποδεέστερες και πλέον ευπαθείς τάξεις, η δυνατότητα πρόσβασης και επιρροής των οποίων είναι περιορισμένη.

Επίσης, η απουσία προγραμματισμού και στοχοθεσίας οδηγεί στη λήψη ευκαιριακών μέτρων τα οποία οδηγούν σε αρνητικά αποτελέσματα. Ο προγραμματισμός θα βοηθήσει αφενός μεν να αναζητήσουμε τα λάθη του παρελθόντος και να τα διορθώσουμε αφετέρου δε να οδηγηθούμε σήμερα στην επίτευξη μεγάλων επιτυχιών τόσο στην οργάνωση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης όσο και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας αυτής διαμέσου της αύξησης της απόδοσης των εργαζομένων της και της βελτίωσης του αποτελέσματος των ενεργειών της. Όμως για την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των στελεχών της διοίκησης δεν αρκεί αυτά να εμφορούνται από πνεύμα αποφυγής του σφάλματος και της παρανομίας αλλά να συμβάλλουν με τρόπο θετικό και δημιουργικό στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, τη βελτίωση, της λειτουργίας των υπηρεσιών και την ανάπτυξη του επιπέδου της ατομικής και συλλογικής απόδοσης. Αυτό βέβαια απαιτεί μεταξύ των άλλων την βαθμιαία αλλά ουσιαστική ανάπτυξη και καλλιέργεια των απαραίτητων προσόντων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων του προσωπικού.

Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας που συμβάλει στην μείωση της αποδοτικότητας είναι ο εξισωτισμός μισθολογίου και βαθμολογίου. Ο εξισωτισμός αυτός αποσυνδέει τον μισθό από την απόδοση, εξασφαλίζει την απρόσκοπτη μισθολογική και βαθμολογική εξέλιξη και καθιστά συνεπώς άνευ αντικειμένου την μέτρηση και τη βελτίωση της ατομικής και οργανωτικής αποδοτικότητας. Επίσης, ο εξισωτισμός από πλευράς αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων των οργάνων του Κράτους εξ αιτίας της αναξιοπιστίας του συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης και των ουσιαστικών προσόντων τους. Ήδη σχεδόν το σύνολο των υπαλλήλων πλην σπανίων εξαιρέσεων βαθμολογούνται με άριστα.

Απαραίτητη κρίνεται λοιπόν, η ανάγκη θέσπισης ενός βαθμολογίου που να εγγυάται τη λειτουργικότητα και αποδοτικότητα με την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση

των ικανοτήτων και των εμπειριών των στελεχών της δημόσιας διοίκησης και τούτο διότι η βαθμολογική διάρθρωση της υπαλληλικής ιεραρχίας αποτελεί βασική λειτουργική συνθήκη και αναγκαιότητα της δημόσιας διοίκησης και συνδέεται ταυτόχρονα και με την εξέλιξη της σταδιοδρομίας των οργάνων του Κράτους. Απαιτείται η θέσπιση ενός βασικού μισθολογίου που να συνδέεται με τη βαθμολογική διάρθρωση, να περιλαμβάνει ρυθμίσεις που να λαμβάνουν υπόψη το χρόνο υπηρεσίας, καθώς και την αποδοτικότητα των δημοσίων υπαλλήλων.

Βασικό, επίσης παράγοντα χαμηλής αποτελεσματικότητας αποτελεί το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης του διοικητικού συστήματος. Καθώς ένα σύστημα αναπτύσσεται, εφευρίσκει τρόπους εξοικονόμησης πόρων και ενεργειών, αυξάνοντας την παραγωγικότητα του. Αυτό βέβαια προϋποθέτει ένα υψηλό επίπεδο διαφοροποίησης κι εξειδίκευσης εντός του συστήματος ώστε να μπορεί να διαχειρίζεται με ταχύτητα κι ασφάλεια μεγάλες ποσότητες πληροφορίας, να αποκτά ικανότητες μάθησης και μνήμης, δυνατότητες παρακολούθησης του παραγόμενου έργου και σύνθετες διαδικασίες ελέγχου και ανατροφοδότησης, ώστε να παράγεται η απαιτούμενη ποιότητα και ποσότητα (αποτέλεσμα) με το χαμηλότερο δυνατό κόστος (απόδοση) σε συνδυασμό με δομική και λειτουργική ευκαμψία και προσαρμοστικότητα στις μεταβολές, ιδιαίτερα όταν το περιβάλλον του συστήματος χαρακτηρίζεται από αστάθεια, πολυπλοκότητα κι αβεβαιότητα.

Στην ελληνική δημόσια διοίκηση, θα χαρακτηρίζαμε το διοικητικό μας σύστημα ως υπανάπτυκτο, καθώς η δημόσια διοίκηση στη χώρα μας χαρακτηρίζεται από χαμηλή διαφοροποίηση και εξειδίκευση, χαμηλή παραγωγικότητα, ανικανότητα μάθησης και απουσία μνήμης, αδυναμία προσαρμοστικότητας, ανικανότητα ανταπόκρισης σε μια διαρκώς αυξανόμενη κοινωνική ζήτηση κ.ά.

Επακόλουθο του χαμηλού επιπέδου ανάπτυξης και εξέλιξης του διοικητικού συστήματος είναι η υποταγή και επιβολή του πολιτικού συστήματος στο διοικητικό. Αποτέλεσμα της πολιτικής παρέμβασης στη στελέχωση του διοικητικού μηχανισμού εμφανίζεται η άσκηση κοινωνικής πολιτικής μέσω της πολιτικής προσλήψεων, ειδικά σε περιόδους οικονομικής ύφεσης. Επίσης, σε κομματικό πλέον επίπεδο, η εξεύρεση ή ικανοποίηση ψηφοφόρων με σκοπό την εκλογική νίκη, οδηγεί σε ιδιαίτερα επιβλαβείς για την αποτελεσματικότητα παράγοντες, όπως η αναξιοκρατία και ο αποκλεισμός μεγάλων ομάδων πληθυσμού (αντιπολιτευόμενοι).

Τέλος, οι ηγεσίες πριν προχωρήσουν στην λήψη μέτρων ή πολιτικής, εξετάζουν πρώτα το πολιτικό κόστος που μπορεί να προκύψει από την εφαρμογή τους. Εξετάζουν επίσης τα εκλογικά αξιοποιήσιμα πλεονεκτήματα που η συγκεκριμένη πολιτική μπορεί να της αποφέρει. Αυτό γιατί η κάθε κυβέρνηση είναι λογικό να στοχεύει σε βραχυχρόνια αποτελέσματα (εντός της τετραετίας) και να επιλέγει ακριβώς εκείνες τις πολιτικές που εξασφαλίζουν τέτοια κι όχι πολιτικές των οποίων τα αποτελέσματα θα γίνουν αντιληπτά μετά τον προκαθορισμένο για την εκλογική αναμέτρηση χρόνο. Οδηγούμαστε μ' αυτόν τον τρόπο σε μια προτίμηση εκ μέρους των κυβερνήσεων στα σύντομα αποτελέσματα από τα πιθανόν πολύ καλύτερα αλλά

ετεροχρονισμένα (με βάση πάντα την εκλογική αναμέτρηση) και συνακολούθως σε αδυναμία κι απροθυμία κατάστροφης μακροχρόνιου προγραμματισμού και σχεδιασμού. Αδυναμία που γίνεται ακόμη χειρότερη όταν παρατηρούνται σημαντικές αλλαγές πλεύσης στις πολιτικές μιας κυβέρνησης όχι μόνο με αλλαγή του κυβερνώντος κόμματος (εκλογές) αλλά και με εσω-κομματικές αλλαγές (ανασχηματισμοί) που κάποτε, όπως στην περίπτωση της Ελλάδας, μπορεί να είναι συχνότατοι.

Η ύπαρξη και συντήρηση μιας Δημόσιας Διοίκησης καθοδηγούμενης από πνεύμα νομικισμού και εξισωτισμού και συνακολούθως χαρακτηριζόμενης από χαμηλή αποτελεσματικότητα, δυσπροσαρμοστικότητα, απαρχαιωμένες δομές και λειτουργίες μπορεί να υπήρξε δυνατή σε κάποιες εποχές έντονης οικονομικής ανάπτυξης (δεκαετίες '50-'60) και σταθερού εξωτερικού περιβάλλοντος (πολιτικού, στρατιωτικού, οικονομικού, κοινωνικού, πολιτισμικού, οικολογικού).

Σήμερα όμως, η πολυτέλεια της διοίκησης να λειτουργεί με χαμηλή αποτελεσματικότητα σπαταλώντας έτσι δυσεύρετους πια πόρους έχει εκλείψει. Έτσι ενώ διαρκώς αυξάνονται, τόσο ο ανταγωνισμός και τα σημεία τριβής με την ιδιωτική οικονομία όσο και η κοινωνική ζήτηση για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες από την άλλη μειώνονται συνεχώς οι οικονομικές δυνατότητες και σπανίζουν οι διαθέσιμοι πόροι. Σ' αυτό το πλαίσιο και κάτω από αυτές τις πιέσεις η δημόσια διοίκηση αν δεν πείσει για την ορθότητα της επιλογής των στόχων, την ορθολογική δράση, τα καλά αποτελέσματα και την οικονομική της απόδοση, κινδυνεύει να χάσει την νομιμοποίησή της, γεγονός με ανυπολόγιστες συνέπειες.

Συγκεκριμένα μέτρα που προτείνονται με σκοπό την αύξηση της αποδοτικότητας των υπαλλήλων είναι²⁷:

α. Απονομή αμοιβών, η οποία να γίνεται μέσα στα πλαίσια των υπηρεσιακών καθηκόντων του υπαλλήλου, με κριτήριο τη γενική απόδοση και επίδοση του, σε συνδυασμό με τις εκθέσεις ουσιαστικών προσόντων.

β. Σύνθεση ηθικής αμοιβής με υλικά κίνητρα. Συγκεκριμένα:

- ▶ Έπαινος.
- ▶ Επαύξηση χρόνου κανονικής άδειας απουσίας με πλήρεις αποδοχές μέχρι το δικαιούμενο κατ' έτος ανώτατο όριο κανονικής άδειας.
- ▶ Εφάπαξ χρηματική αμοιβή.
- ▶ Έπαινος και χρηματική αμοιβή.
- ▶ Συντόμευση του χρόνου για παροχή μισθολογικού κλιμακίου μέχρι ένα έτος.
- ▶ Παροχή του επόμενου μισθολογικού κλιμακίου.
- ▶ Συντόμευση του χρόνου προαγωγής μέχρι ένα έτος.

²⁷ Φλωράτος Α. Χρήστος, Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Αδυναμίες – Μέτρα Εξυγίανσης, Εκδόσεις Αρσενίδη, Αθήνα, 2005.

γ. Κλιμάκωση ηθικών και υλικών αμοιβών, με δυνατότητα απονομής αμοιβάτων. Απονομή μέσω υπηρεσιακού συμβουλίου, με αιτιολογημένη γνωμοδότησή του.

Ένας ακόμη τρόπος αύξησης της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης θα ήταν η οργάνωση των συνθηκών εργασίας. Προτείνεται λοιπόν:

- ▶ Αυτοματοποίηση εργασιών γραφείου (με συστήματα επεξεργασίας στοιχείων).
- ▶ Αναβάθμιση της τεχνολογικής υποδομής εργασίας γραφείου (αρχειοθέτηση, γραμματεία, υποδοχή, επικοινωνίες).
- ▶ Ριζική αναπροσαρμογή της παραδοσιακής τυπικής οργάνωσης υπηρεσιών (κύρια αυτών με εκτελεστικές αρμοδιότητες με αιχμή χρήσης από το κοινό, όπως π.χ. εφορίες, υποκαταστήματα ΙΚΑ, πολεοδομικά γραφεία), πιθανότατα και στην κατεύθυνση απλούστευσης της σχέσης υπηρεσίας-χρήστη στη βάση της οργάνωσης τύπου guichet, όπου ο χρήστης βλέπει μόνον έναν υπάλληλο που διαχειρίζεται την εσωτερική διαδικασία.
- ▶ Καθιέρωση προδιαγραφών εσωτερικής οργάνωσης με:
 - Περιγραφές εργασίας για κάθε θέση (και καθορισμό θέσεων εργασίας).
 - Κανονισμό λειτουργίας.
 - Πρότυπα/στόχους παραγόμενου έργου και ποιότητας.
- ▶ Προώθηση σύγχρονων προτύπων οργάνωσης εργασίας, όπως:
 - Μικρή κλίμακα.
 - Ελεγχόμενη αυτονομία.
 - Συλλογικότητα.
- ▶ Κατοχύρωση αναβάθμισης ρόλου και αρμοδιότητας υπαλλήλων βάσης (εισηγητές, προϊστάμενοι γραφείων/τμημάτων).
- ▶ Διαμόρφωση νέου σύγχρονου προτύπου «κτιριακής» οργάνωσης υπηρεσιών, πιθανότατα στη βάση των ανοιχτών χώρων εργασίας.
- ▶ Πρόγραμμα αναβάθμισης καίριων κτιριακών εγκαταστάσεων δημόσιων υπηρεσιών:
 - Υπουργεία στην Αθήνα,
 - Νομαρχίες-διοικητικά κέντρα στην περιφέρεια.
- ▶ Διαμόρφωση πολιτικής για καλύτερη ποιότητα ζωής των εργαζομένων στο Δημόσιο (εξυπηρετήσεις για πολιτισμό, ελεύθερο χρόνο, φροντίδα παιδιού κ.λπ.).
- ▶ Καθιέρωση μηχανισμών προώθησης θεμάτων όπως τα παραπάνω στη βάση δραστηριότητας/φορέα.
 - Δραστηριότητας/φορέα (management/consulting).
 - Πρωτοβουλιών προτυποποίησης.
 - Προτεραιότητες σε εκτελεστικές λειτουργίες χρήσης από το κοινό και τοπική οργάνωση σε παρόμοιες μονάδες (π.χ. εφορίες, υποκαταστήματα ΙΚΑ) με κριτήριο και τις οικονομίες κλίμακας.

2.3. Διαφθορά και διαπλεκόμενα συμφέροντα ενισχύουν την γραφειοκρατία²⁸

Διαφθορά σημαίνει ότι τα κρατικά όργανα, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, μετέρχονται τέτοια μέσα, μεθοδεύουν τέτοιες διαδικασίες που με τις πράξεις τους ή τις παραλήψεις αποκομίζουν οικονομικό ή άλλου είδους όφελος. Δεν τους απασχολεί αν ζημιώνονται τα συμφέροντα του Δημοσίου ή αν θίγονται, ακόμη και συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα άλλων πολιτών. Ο πρωταγωνιστής για το φαινόμενο αυτό είναι φυσικά ο άνθρωπος. Αυτό δε σημαίνει ότι όποτε το αποφασίσει, το πραγματοποιεί. Για να επιτύχει το κακοποιό έργο του πρέπει να δημιουργηθούν οι κατάλληλες προϋποθέσεις, οι ευνοϊκές συνθήκες. Και οι προϋποθέσεις αυτές δυστυχώς, υπάρχουν. Η αναχρονιστική και διάσπαρτη νομοθεσία με τις ελλείψεις, παραλείψεις και αντιφατικές διατάξεις, η έλλειψη οδηγιών από την κεντρική διοίκηση, η νομοθετημένη γραφειοκρατία, η εκκρεμότητα για μακρό χρονικό διάστημα και κυρίως η πλημμελής λειτουργία ή η ανυπαρξία ελεγκτικού μηχανισμού, δημιουργούν τις αναγκαίες συνθήκες για την ανάπτυξη της διαφθοράς. Για την πάταξη αυτού του θλιβερού φαινομένου πρέπει, το ταχύτερο δυνατό, να ληφθούν μέτρα για να μην υπάρχει πρόσφορο έδαφος εμφάνισης κρουσμάτων διαφθοράς.

Τα τελευταία χρόνια έχει καθιερωθεί και συχνά αναφέρεται ο όρος διαπλεκόμενα συμφέροντα. Πολλοί τα ταυτίζουν με τη διαφθορά. Δεν είναι ακριβώς έτσι. Διαπλεκόμενα συμφέροντα σημαίνει ότι κάποιο φυσικό ή νομικό πρόσωπο έχει αναπτύξει οικονομική δραστηριότητα σε πολλούς συγχρόνως τομείς. Σε ορισμένους απ' αυτούς, έχει άμεση εξάρτηση από το κράτος όπου εμφανίζεται και ως αντισυμβαλλόμενος. Από άλλες όμως δραστηριότητες αντλεί δύναμη πίεσης προς το Δημόσιο για να επιτύχει με αδιαφανείς ή παράτυπες ή παράνομες διαδικασίες, οικονομικά οφέλη από το Δημόσιο. Εάν το τελευταίο υποκύψει, τότε πια μιλάμε για διαφθορά. Για την πάταξη του φαινομένου πρέπει η εκτελεστική εξουσία, εξαντλώντας όλα τα περιθώρια, όλες τις δυνατότητες που της παρέχει το σύνταγμα, να μεριμνήσει για τη δημιουργία του κατάλληλου νομικού πλαισίου που να αποκλείει αυτού του είδους τις συναλλαγές.

Με εμφανή την επιρροή από τις διεθνείς τάσεις καταστολής των φαινομένων της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση, έχει αναμορφωθεί και προσαρμοστεί στα διεθνή πρότυπα, ώστε να επιτύχει την πάταξη των φαινομένων αυτών. Υιοθετηθήκαν διεθνή πρότυπα εσωτερικού ελέγχου, τα οποία προσαρμόστηκαν στις ιδιαιτερότητες της διάρθρωσης των ελληνικών δημοσίων υπηρεσιών. Έτσι, ο διοικητικός έλεγχος απομακρύνθηκε από το παραδοσιακό μοντέλο του ιεραρχικού ελέγχου, που κρίθηκε ανεπαρκής στην πάταξη της διαφθοράς. Η ελληνική πολιτεία δημιούργησε νέους ελεγκτικούς θεσμούς, είτε με την μορφή Ανεξάρτητων Αρχών, είτε με τη μορφή ελεγκτικών σωμάτων και υπηρεσιών ελέγχου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα Ανεξάρτητης Αρχής, που εποπτεύει τη δράση

²⁸ Φλωράτος Α. Χρήστος, Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Αδυναμίες – Μέτρα Εξυγίανσης, Εκδόσεις Αρσενίδη, Αθήνα, 2005.

της Δημόσιας Διοίκησης είναι ο Συνήγορος του Πολίτη (Σ.τ.Π) που ιδρύθηκε στα πρότυπα παρόμοιων θεσμών στην Ευρώπη.

Παράλληλα με τις ανεξάρτητες αρχές ο έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση ασκείται από ένα σχετικά μεγάλο αριθμό ελεγκτικών σωμάτων και υπηρεσιών, τα οποία εντάσσονται σε υπουργεία, δεν εντάσσονται όμως στην τακτική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και αυτό είναι το στοιχείο που διαφοροποιεί τη δράση τους από τον ιεραρχικό έλεγχο. Οι διατάξεις που διέπουν τη λειτουργία των σωμάτων αυτών, παρουσιάζουν πολλές κοινές ρυθμίσεις, διατηρούν όμως ιδιαιτερότητες, κάποιες από τις οποίες δικαιολογούνται από την ποικιλομορφία των ελεγχόμενων φορέων, ενώ άλλες οφείλονται στην αποτελεσματικότητα των σχετικών διατάξεων και στην έλλειψη συντονισμένης πολιτικής στον έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης. Χαρακτηριστικό δείγμα του τελευταίου αποτελεί η μεγάλη απόκλιση που εμφανίζει το νομικό πλαίσιο που διέπει τα ελληνικά ελεγκτικά σώματα, όσον αφορά στο βαθμό ανεξαρτησίας τους.

Τα σημαντικότερα ελεγκτικά σώματα και οι σημαντικότεροι φορείς που λειτουργούν σήμερα στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση είναι²⁹:

ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΣΩΜΑΤΑ:

- Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.
- Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών.
- Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας & Πρόνοιας.
- Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας.
- Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων.
- Σώμα Επιθεώρησης & Ελέγχου Καταστημάτων Κράτησης.
- Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος.
- Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης.
- Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.).

ΦΟΡΕΙΣ:

- Ενιαίος Φορέας Ελέγχου Τροφίμων.
- Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων.

ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ, ΓΕΝΙΚΕΣ Δ/ΝΣΕΙΣ, Δ/ΝΣΕΙΣ ΚΑΙ ΓΡΑΦΕΙΑ:

- Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας.
- Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης,
- Γενική Διεύθυνση Διοίκησης και ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων από την Ε.Ε. του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους,
- Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων,

²⁹ http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf

- Διεύθυνση Επιθεώρησης του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων,
- Διεύθυνση Επιθεώρησης στη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων,
- Διεύθυνση Επιθεώρησης Υπουργείου ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ.,
- Διεύθυνση Προστασίας Θαλάσσιου Περιβάλλοντος του Υ.Ε.Ν.,
- Γραφείο Εσωτερικών Υποθέσεων του Υ.Ε.Ν.

Οι έλεγχοι που ασκούν τα ανωτέρω ελεγκτικά Σώματα και οι Υπηρεσίες Επιθεώρησης, έχουν ως βασικό στόχο την εξέταση της συνδρομής των όρων νομιμότητας της διοικητικής δράσης και τη διαπίστωση τυχόν καταστρατηγήσεων και παρανομιών, τον εντοπισμό των αιτίων κακής λειτουργίας, κακής διαχείρισης, χαμηλής ποιότητας ή υψηλού κόστους των υπηρεσιών, την έρευνα πλημμελούς εφαρμογής της νομοθεσίας, την παραβίαση της αρχής της ισότητας και διαφάνειας κατά την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες και τον εντοπισμό γενικά κάθε παράγοντα που επηρεάζει δυσμενώς την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα των ελεγχόμενων Υπηρεσιών, Οργανισμών ή Φορέων. Στις αρμοδιότητές τους είναι επίσης η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας των Υπηρεσιών, Φορέων, Οργανισμών και νομικών ή φυσικών προσώπων που υπάγονται στη δικαιοδοσία τους, ιδιαίτερα δε η επισήμανση φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το συντονισμό και τον έλεγχο των ανωτέρω Σωμάτων και Υπηρεσιών έχει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης μέσω του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.) στο οποίο προεδρεύει.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΝΕΑ ΠΡΟΤΥΠΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ

- 1. Μέτρα εξυγίανσης της Δημόσιας Διοίκησης**
- 2. Νέα Πρότυπα Οργάνωσης**

3^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΝΕΑ ΠΡΟΤΥΠΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ

Στις προηγμένες κοινωνίες, η δημόσια διοίκηση αποτελεί τον πυρήνα λειτουργίας του κράτους και ισχυρό μηχανισμό επίτευξης υψηλών στόχων (πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών).

Η αποτελεσματικότητά της επηρεάζει την πορεία κάθε χώρας και προσδιορίζει τα επιτεύγματά της σε όλους τους τομείς ευθύνης του κράτους. Λόγω του σημαντικού αυτού ρόλου, οι ανεπτυγμένες χώρες φρόντισαν, με την εισαγωγή αξιοκρατικών διαδικασιών επιλογής του προσωπικού και καλά δομημένων συστημάτων αμοιβών, να δημιουργήσουν μια ανεξάρτητη και αξιόπιστη δημόσια διοίκηση, ικανή να αντιμετωπίζει τα προβλήματα των πολιτών, να σχεδιάζει στρατηγικές για το μέλλον της χώρας και να υλοποιεί στόχους κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης στους διάφορους τομείς³⁰.

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση είναι ο καθρέπτης της κοινωνίας που ζούμε, της οικονομίας και του εκπαιδευτικού μας στρεβλού συστήματος. Είναι προϊόν της ιστορίας της χώρας και της έντονης κομματικοποίησης, που έχει για κέντρο βάρους ορισμένους πολιτικούς με τον ξύλινο ή λαϊκίζοντα λόγο. Γενικά χαρακτηρίζεται από έντονη αναποτελεσματικότητα, αναχρονισμό, προχειρολογία, έλλειψη επιστημονικών και συγχρόνων μεθόδων διοίκησης και δράσης. Έλλειψη αποτελεσματικών και συγχρόνων εκπαιδευτικών προγραμμάτων, αναξιοκρατία και ανισομερή κατανομή του πλεονάζοντος προσωπικού, το οποίο χαρακτηρίζεται δυνάστης αλλά και δυναστευόμενος. Άλλα χαρακτηριστικά είναι οι κάθε μορφής παρεμβάσεις, ο συντεχνισμός και η αλλοτρίωση. Κάθε προσπάθεια βελτίωσης της χαμηλής παραγωγικότητας, έρχεται σε μετωπική σύγκρουση με τον κυρίαρχο σήμερα συντεχνιασμό³¹.

Παρά το γεγονός ότι η ανάγκη για μείωση της γραφειοκρατίας στο ελληνικό δημόσιο έχει γίνει πλέον κατανοητή ως αναγκαιότητα από όλους αλλά και τις πολλές επιτυχημένες προσπάθειες που έχουν καταβληθεί προς την κατεύθυνση αυτή, δεν έχουμε φθάσει ακόμα στο επιθυμητό επίπεδο, διότι δεν έχει αλλάξει ακόμη η νοοτροπία των υπαλλήλων. Η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας μπορεί να επιτευχθεί με μια σειρά μέτρων όπως η απλούστευση των διαδικασιών και η ανάθεση

³⁰ <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=188780>

³¹ Φλωράτος Α. Χρήστος, Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Αδυναμίες – Μέτρα Εξυγίανσης, Εκδόσεις Αρσενίδη, Αθήνα, 2005.

σε έναν μόνο υπάλληλο της διεκπεραίωσης όλης της διαδικασίας μιας σοβαρής υπόθεσης εντός τακτής προθεσμίας, ο αυτοπεριορισμός των συνδικαλιστών μόνο στις συνδικαλιστικές τους αρμοδιότητες και όχι να επεμβαίνουν με το πρόσχημα της προστασίας των δικαιωμάτων των εργαζομένων στις αποφάσεις της διοίκησης, η ολοκλήρωση της προσπάθειας που γίνεται και μάλιστα επιτυχώς για τη μηχανογράφηση των υπηρεσιών, η παροχή κινήτρων στους πραγματικά άξιους υπαλλήλους που παράγουν έργο και προσπάθεια για περισσότερη υπευθυνότητα κατά τη σύνταξη των εκθέσεων αξιολογήσεων των υπαλλήλων διότι εμφανίζεται το φαινόμενο όλοι σχεδόν να έχουν βαθμολογηθεί ως άριστοι με συνέπεια να αδυνατούν τα υπηρεσιακά συμβούλια να επιλέξουν τους πραγματικά άριστους. Επίσης σε ορισμένους κρίσιμους τομείς όπως η δικαιοσύνη, η αστυνομία, οι εφορίες κ.λπ. θα πρέπει να επανέλθει το κώλυμα εντοπιότητας για τους υπηρετούντες σε αυτές, πρόσφατα δε παραδείγματα επιβεβαιώνουν την ανάγκη αυτή³².

Επιπλέον, πρέπει οι ελεγκτικοί μηχανισμοί να λειτουργούν πιο αποτελεσματικά και γρήγορα διότι πολλές φορές, ώσπου να ολοκληρωθεί η έρευνα τα πειθαρχικά αδικήματα έχουν παραγραφεί. Εξάλλου πρέπει για τα σημαντικά πειθαρχικά παραπτώματα να λειτουργούν πιο αποτελεσματικά τα μονομελή πειθαρχικά όργανα. Τέλος, στην προσπάθεια επανίδρυσης του Κράτους και του εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει όλοι να δώσουμε το παράδειγμα αφοσίωσης στο έργο μας με συνεχή, αποτελεσματική, χωρίς παρεμβάσεις εργασία και χωρίς την αυθάδεια της εξουσίας.

Ο βασικός παράγων για την εύρυθμη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού είναι ο άνθρωπος. Μία Δημόσια Διοίκηση με στελέχη που νιώθουν ανασφάλεια, χωρίς πρωτοβουλία, χωρίς την απαιτούμενη εκπαίδευση, απόμακρα από τα κέντρα λήψης αποφάσεων δεν είναι δυνατόν να ανταποκριθεί στην αποστολή της.

Το προσωπικό του Δημόσιου τομέα, όλων των βαθμίδων, διακρίνεται από γραφειοκρατική νοοτροπία. Οι νέοι άνθρωποι που εισέρχονται στο Δημόσιο δεν μεταλαμπαδεύουν ένα σύγχρονο πνεύμα, μια άλλη αντίληψη απλούστευσης διαδικασιών και πατάξεως της γραφειοκρατίας. Αντίθετα εναρμονίζονται και αποκτούν τη νοοτροπία των παλαιότερων υπηρετούντων συναδέλφων τους. Πολλές υπηρεσίες, ακόμα και πολλοί χαμηλόβαθμοι υπάλληλοι από δική τους πρωτοβουλία ζητούν την προσκόμιση περιττών δικαιολογητικών, άλλοι με μεγάλη ευκολία ζητούν την υποβολή υπεύθυνης δήλωσης του Ν1599/86 χωρίς, ουσιαστικά να δηλώνεται τίποτε χρήσιμο. Ακόμη και σε έντυπα που χορηγούν στους πολίτες διακρίνεται η γραφειοκρατική νοοτροπία τους³³.

³² Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Συνοπτική Παρουσίαση Ετήσιας Έκθεσης 2007, Αθήνα, Ιούνιος 2008.

³³ Φλωράτος Α. Χρήστος, Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Αδυναμίες – Μέτρα Εξυγίανσης, Εκδόσεις Αρσενίδη, Αθήνα, 2005.

Πρέπει, πριν απ' όλα να αλλάξει το κλίμα καχυποψίας που υπάρχει από τους δημοσίους υπαλλήλους προς το Κράτος και των πολιτών προς το κράτος και τα όργανά του. Η εκάστοτε κυβέρνηση πρέπει να διακηρύττει και να εφαρμόζει την αρχή της αξιοκρατίας. Μέχρι σήμερα οι πάντες επαγγέλλονται την εφαρμογή της και αρκούνται απλά στη διαστρέβλωσή της. Αξιοκρατία απαιτείται σε όλες τις φάσεις της υπαλληλικής ζωής. Στις προσλήψεις, μετά από αδιάβλητο διαγωνισμό, στις τοποθετήσεις, στις μετακινήσεις, στις μεταθέσεις, στις προαγωγές, στις αποσπάσεις, στη συμμετοχή σε συλλογικά όργανα ακόμη δε και στην αξιοποίηση εξαιρετικών προσόντων κρατικών λειτουργών που έχουν πρόσφατα αποχωρήσει από την υπηρεσία τους. Το τι επικρατεί σήμερα είναι γνωστό στους υπαλλήλους, αλλά δεν διαφεύγει της προσοχής των πολιτών που αναποτελεσματικά προσπαθούν να αντιδράσουν. Απαιτείται η λήψη, αμέσως, διοικητικών και νομοθετικών μέτρων σε όλους τους τομείς.

3.1. Μέτρα εξυγίανσης της Δημόσιας Διοίκησης

Στο πλαίσιο αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης και της αντιμετώπισης του φαινομένου της γραφειοκρατίας απαιτούνται:

1. Απαραίτητος τομέας για την λειτουργικότητα της Δημόσιας Διοίκησης είναι η πληροφόρηση³⁴ σχετικά με τις δημόσιες υπηρεσίες. Είναι το μέσο εγκαθίδρυσης της αμοιβαίας και σταθερής συνεργασίας μεταξύ κράτους και πολίτη. Πληροφόρηση θεωρείται η παροχή κάθε σημαντικής ή όχι πληροφορίας που έχει αποδεκτή τον πολίτη και προέρχεται από τη διαδικασία άσκησης της εξουσίας από το κράτος διαμέσου των εκτελεστικών του οργάνων. Η πληροφόρηση είναι η υποχρέωση για τη Δημόσια Διοίκηση να δίνει την δυνατότητα στον αποδέκτη της να ασκεί τον έλεγχο που επιβάλλεται για τη σωστή λειτουργία ενός δημοκρατικού πολιτεύματος.

Οι διάφοροι τύποι πληροφοριών σχετικά με τις δημόσιες υπηρεσίες μπορεί να διακριθούν ως εξής:

- Πληροφορίες για τη διευκόλυνση της πρόσβασης των πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες.
- Πληροφορίες που επιτρέπουν στους πολίτες να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους.
- Πληροφορίες σχετικά με τους δείκτες ποιότητας, αποδοτικότητας φορέων παροχής υπηρεσιών με σκοπό να επιτραπεί στο κοινό και στην κυβέρνηση να αξιολογήσει την απόδοσή τους.
- Πληροφορίες που έχουν σκοπό να διευκολύνουν τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

³⁴ Φλωράτος Α. Χρήστος, Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Αδυναμίες – Μέτρα Εξυγίανσης, Εκδόσεις Αρσενίδη, Αθήνα, 2005.

- Πληροφορίες που έχουν σκοπό να ενθαρρύνουν τους πολίτες να υιοθετήσουν μια συγκεκριμένη συμπεριφορά.

Συγκεκριμένα, προτείνεται³⁵ να ενισχυθούν και να προβληθούν τα Γραφεία Πληροφόρησης Πολιτών καθώς και τα Κέντρα Διοικητικών Πληροφοριών μέσω τηλεφώνου. Ιδιαίτερη χρησιμότητα για την ενημέρωση των πολιτών έχει η προβολή του έργου που επιτελείται της διάφορες υπηρεσιακές μονάδες, ιδίως μέσω της κατάλληλης δραστηριοποίησης των Γραφείων Τύπου. Επιβάλλεται ακόμη ο εκσυγχρονισμός της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, τόσο από την άποψη της ευρετηριάσεως των δημοσιευομένων κειμένων (μέσω ηλεκτρονικής υποστήριξης), όσο και από την πλευρά της διάθεσης. Το Εθνικό Τυπογραφείο θα μπορούσε επί πλέον να αποτελέσει τη βάση Οργανισμού Επισήμων Εκδόσεων και Τεκμηρίωσης, που θα είχε ως έργο τη δημοσίευση των επισήμων εκθέσεων που καταρτίζονται από φορείς της Διοίκησης ή από εμπειρογνώμονες και των πορισμάτων μελετών και ερευνών που διεξάγονται στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης.

Με την πληροφόρηση ενισχύεται η διαφάνεια της διοικητικής δραστηριότητας και επιτρέπεται ο έλεγχος του κοινού (των φορολογουμένων) και της πολιτικής ηγεσίας. Η διαφάνεια επιτρέπει σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερο αριθμό πολιτών να έχουν πρόσβαση σε μια υπηρεσία που προσφέρει το δημόσιο. Το τελευταίο είναι πολύ σημαντικό διότι τείνει να εξασφαλίσει ίσες ευκαιρίες στους πολίτες και αποτρέπει την περιθωριοποίηση ευαίσθητων κατηγοριών πληθυσμού. Η πολυπλοκότητα της κοινωνικής ζωής, του τρόπου λειτουργίας της Διοίκησης δεν πρέπει να αποβαίνει σε βάρος των ασθενέστερων κοινωνικών ομάδων. Επιτρέπει στους πολίτες τη διεκδίκηση παροχών που δικαιούνται. Δεν μπορείς να διεκδικήσεις κάτι όταν δεν γνωρίζεις ακριβώς για τι πρόκειται. Υποχρεώνει τις δημόσιες υπηρεσίες να φθάνουν ένα συγκεκριμένο επίπεδο απόδοσης. Η πληροφόρηση του κοινού για τον τρόπο λειτουργίας και τους όρους παροχής των υπηρεσιών, παρέχει τη δυνατότητα στους πολίτες να απαιτούν την τήρηση ορισμένων προδιαγραφών. Η γνώση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών βοηθάει τους πολίτες να είναι ρεαλιστές στις απαιτήσεις τους. Τέλος, αυξάνει τις δυνατότητες των χρηστών να επηρεάσουν τον τρόπο λειτουργίας των υπηρεσιών.

2. Άλλος σημαντικός τομέας είναι η εξυπηρέτηση του πολίτη³⁶. Οι δυσκολίες του πολίτη στις συναλλαγές με το δημόσιο δεν αφορούν μόνο τις διαδικασίες πληροφόρησης και επικοινωνίας. Στις διαδικασίες αυτές συμπεριλαμβάνονται και οι συνυφασμένες με την αντιμετώπιση των προβλημάτων του πολίτη και είναι οι υπηρεσίες περιορισμού των διαδρομών, η απλούστευση των διαδικασιών, η αναζήτηση δικαιολογητικών, η βελτίωση της λειτουργίας συστημάτων που προορίζονται για το κοινό. Όλα αυτά έχουν να κάνουν με την εξυπηρέτηση του

³⁵ Φλωράτος Α. Χρήστος, Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Αδυναμίες – Μέτρα Εξυγίανσης, Εκδόσεις Αρσενίδη, Αθήνα, 2005.

³⁶ Μακροδημήτρης Α, Παπαδημητρόπουλος Δ, Μιχαλόπουλος Ν., Το Κράτος στους 21^ο Αιώνα – Κείμενα για το ρόλο του κράτους στις συνθήκες του νέου αιώνα, Ειδική Εκδοτική, Αθήνα.

Πολίτη. Η εξυπηρέτηση του Πολίτη κατά την επικρατούσα άποψη του όρου σημαίνει γρήγορη, και χωρίς ταλαιπωρία, διεκπεραίωση των ατομικών του υποθέσεων.

Συχνά το πρόβλημα που αντιμετωπίζει κάποιος πολίτης, ανήκει στην αρμοδιότητα του δικτύου υπηρεσιών. Για να λύσει το πρόβλημα του θα πρέπει να απευθυνθεί σε όλους τους συναρμόδιους φορείς, μεταφέροντας μηνύματα από τον ένα φορέα στον άλλο, λειτουργώντας στην ουσία ως βοηθητικός υπάλληλος. Για τον καλύτερο συντονισμό αυτού του δικτύου, για τον περιορισμό των διαδρομών του πολίτη από φορέα σε φορέα ή από γραφείο σε γραφείο, εφαρμόζονται διάφορες τεχνικές, όπως οι υπηρεσίες μιας στάσης ή υπηρεσίες περιορισμού των διαδρομών, η αναζήτηση ορισμένων δικαιολογητικών από την αρμόδια υπηρεσία, η κατάρτιση φάκελου με την αίτηση και όλα τα απαραίτητα στοιχεία.

Οι «υπηρεσίες περιορισμού των διαδρομών», είναι μια μέθοδος που σκοπό έχει να περιορίσει όσο είναι δυνατόν, τις μετακινήσεις του κοινού από γραφείο σε γραφείο και από υπηρεσία σε υπηρεσία. Οι μορφές που μπορεί να λάβει μια τέτοια υπηρεσία είναι. Συνοπτικά αναφέρουμε:

Εξυπηρέτηση από ένα σημείο. Με την εφαρμογή αυτή ο πολίτης εξυπηρετείται: α) από ένα κτίριο, Διοικητήριο, Δημαρχείο, κ.λ.π. Οι υπάλληλοι εδώ ή διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις σε συνεργασία με τις υπηρεσίες που εκπροσωπούν είτε χωρίς τη συνεργασία αυτή επ' ονόματι των υπηρεσιών της. Η Ιρλανδία αποτελεί παράδειγμα χώρας όπου έγινε τέτοια προσπάθεια για τη σύσταση τέτοιας υπηρεσία. Β) Από ένα οργανισμό (π.χ. ΕΛΤΑ, ΔΕΚΟ, ΟΑΣΑ, κ.λ.π.). γ) Από ένα γραφείο ή από ένα τηλεφωνικό κέντρο. Όταν εξυπηρετείται ο πολίτης από ένα γραφείο μπορεί να συναλλάσσεται είτε με ένα υπάλληλο μόνο, είτε με περισσότερους στο πλαίσιο αυτού του γραφείου. δ) Εξυπηρέτηση από κάθε σημείο (αποκέντρωση), εξυπηρέτηση κατά ομάδες (νέοι, άτομα τρίτης ηλικίας, παλιννοστούντες) και εξυπηρέτηση με τη συνεργασία δημόσιων φορέων.

Με τις υπηρεσίες περιορισμού των διαδρομών εξασφαλίζεται:

- Η μείωση των διαδρομών και της ταλαιπωρίας των πολιτών. Σταματά ή περιορίζεται η παραπομπή από τον έναν φορέα στον άλλο.
- Η ταχύτητα των συναλλαγών. Η ίδια η υπηρεσία μπορεί να συνεργαστεί αμέσως με τις συναρμόδιες υπηρεσίες και να κινήσει το φάκελο, συντομότερα από ότι θα μπορούσε να κάνει ο πολίτης.
- Η υπογράμμιση της αρχής της ενότητας των δημοσίων υπηρεσιών.

Η τεχνική αυτή δεν είναι δυνατόν βέβαια να καταργήσει τις ιδιαίτερες οργανωτικές μονάδες, ή φορείς, αναθέτοντας τις αρμοδιότητες της σε υπηρεσίες περιορισμού των διαδρομών. Αν συνέβαινε αυτό θα καταργούνταν η αρχή της εξειδίκευσης και του καταμερισμού των εργασιών με συνέπεια να

οδηγούμαστε σε ανορθολογικά από οργανωτικής άποψης σχήματα και δυσλειτουργίες.

3. Η σωστή και έγκαιρη εφαρμογή των νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στον ευρύτερο δημόσιο τομέα αποτελεί βασική προϋπόθεση, τόσο για την αποδοτικότητα της κρατικής δράσης, όσο και για την ποιότητα των σχέσεων κράτους – πολίτη. Στόχος είναι οι πολίτες και οι επιχειρήσεις, να έχουν εύκολη πρόσβαση της πληροφορίας και της υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης. Αυτό συνεπάγεται οργανωτικές αλλαγές, αλλά και νέες δεξιότητες του προσωπικού, με σκοπό τη βελτίωση της εξυπηρέτησης του κοινού και την υποστήριξη των δημοσίων φορέων. Η χρήση τεχνολογιών πληροφορίας και επικοινωνίας και συγκεκριμένα του διαδικτύου, ως εργαλείο πρόσβασης στις δημόσιες υπηρεσίες στοχεύει στην οργάνωση της διοίκησης, με καλύτερη ποιότητα και ταχύτερη εξυπηρέτηση.

Οι νέες τεχνολογίες ανατρέπουν παντελώς το παλιό υπόδειγμα οργάνωσης και λειτουργίας της βιομηχανικής κοινωνίας. Στη θέση της μπαίνει γοργά το υπόδειγμα της κοινωνίας της Πληροφορικής και των Τηλεπικοινωνιών. Η Πληροφορική και οι Τηλεπικοινωνίες έχουν σήμερα καταργήσει τις έννοιες του χώρου και του χρόνου. Κάθε πληροφορία και επικοινωνία μπορεί να γίνει σε χρόνο μηδέν, χωρίς την ανάγκη να μετακινηθούν οι επικοινωνούντες. Το Ηλεκτρονικό Ταχυδρομείο και οι Τηλεδιασκέψεις έχουν γίνει καθημερινή ρουτίνα στις ευρωπαϊκές χώρες. Έτσι, αντί, π.χ., οι δημόσιες υπηρεσίες να στέλνουν τους πολίτες να μαζεύουν χαρτιά από τις υπηρεσίες, μπορούν να τα προμηθεύονται από αυτές σε χρόνο μηδέν και, αντί να συσκέπτονται αραιά και πού τα στελέχη της Δ.Δ. στο ίδιο μέρος, μπορούν κάθε πρωί να το κάνουν αυτό από το γραφείο τους³⁷.

Καταλύτη για την Δημόσια Διοίκηση αποτελεί λοιπόν αυτό που αποκαλούμε Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-government). Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση ορίζεται³⁸ ως η αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών στις δημόσιες διοικήσεις, σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες, ώστε να βελτιωθούν η παροχή δημοσίων υπηρεσιών και οι δημοκρατικές διαδικασίες, καθώς και να ενισχυθεί η υποστήριξη των πολιτικών που ασκεί το δημόσιο. Βελτιώνει τη διαμόρφωση και την εφαρμογή των πολιτικών που ασκεί το δημόσιο και βοηθά τον δημόσιο τομέα να αντιμετωπίσει τις αλληλοσυγκρουόμενες απαιτήσεις για την παροχή περισσότερων και καλύτερων υπηρεσιών με λιγότερους πόρους.

Ενώ η τεχνολογία δεν μπορεί να μετατρέψει τις κακές διαδικασίες σε καλές, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση προσφέρει στον δημόσιο τομέα μία επιλογή για να επιτελέσει διαφορετικά τα καθήκοντά του. Για παράδειγμα, με τη βελτίωση της απόδοσης και του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις με την ηλεκτρονική

³⁷ <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&ct=6&artid=83408&dt=03/11/1996>

³⁸ http://www.goonline.gr/ebusiness/specials/article.html?article_id=1516&PHPSESSID=0%09fbe936d8765dfae4a1a72fc944b3f56

διεκπεραίωση των συμβάσεων είναι δυνατόν να εξοικονομηθούν εκατοντάδες εκατομμυρίων ευρώ και να κατευθυνθούν σε δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, ώστε να συμβάλουν στην οικονομική μεγέθυνση. Παράλληλα θα βελτιωθεί η διαφάνεια και η λογοδοσία για τις δημόσιες συμβάσεις. Ορισμένες κυβερνήσεις έχουν μειώσει δραστικά το χρόνο που χρειάζεται για την ίδρυση της εταιρείας και προσφέρουν δωρεάν ηλεκτρονική εγγραφή στα μητρώα. Με τον τρόπο αυτό οι επιχειρηματίες έχουν τη δυνατότητα να αφιερώσουν τους περιορισμένους πόρους τους σε πραγματικά επιχειρηματικές δραστηριότητες. Με τη δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής δηλώσεων κοινωνικής ασφάλισης, οι εταιρείες εξοικονομούν ήδη σήμερα διοικητικά γενικά έξοδα και έτσι ελευθερώνονται πόροι για την παραγωγή ή την καινοτομία.

Με την ηλεκτρονική διάθεση πληροφοριών του δημόσιου τομέα, την περαιτέρω αξιοποίηση (όπου αυτό επιτρέπεται από τη νομοθεσία), παρέχεται στις επιχειρήσεις η δυνατότητα να αναπτύξουν ελκυστικότερα και ανταγωνιστικότερα προϊόντα.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση προσφέρει στο δημόσιο τομέα τη δυνατότητα να διατηρήσει και να ενισχύσει την ορθή διακυβέρνηση στην κοινωνία της γνώσης. Αυτό σημαίνει³⁹:

- Ανοικτό και διεπόμενο από διαφάνεια δημόσιο τομέα: δημόσια διοίκηση κατανοητή και υπόλογη έναντι των πολιτών, ανοικτή στη δημοκρατική συμμετοχή και έλεγχο.
- Δημόσιος τομέας στην υπηρεσία όλων. Δημόσιος τομέας με επίκεντρο τους χρήστες πρέπει να απευθύνεται σε όλους, δηλαδή να μην αποκλείεται κανένας από τις υπηρεσίες που παρέχονται και να γίνεται σεβαστή η προσωπικότητα με την παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών.
- Παραγωγικός δημόσιος τομέας που να αξιοποιεί όσο το δυνατόν καλύτερα τα χρήματα των φορολογουμένων. Το αποτέλεσμα είναι να αναλώνεται λιγότερος χρόνος για την αναμονή στις ουρές, η δραστική μείωση των σφαλμάτων και η διάθεση περισσότερου χρόνου για επαγγελματική διαπροσωπική υπηρεσία, στοιχεία που καθιστούν πιο ικανοποιητική την εργασία των δημοσίων υπαλλήλων.

Σ' αυτό το πλαίσιο, διενεργούνται τα τελευταία χρόνια σημαντικές θεσμικές και οργανωτικές αλλαγές στον ελληνικό Δημόσιο Τομέα, με χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό και τα Κοινωνικά Προγράμματα Στήριξης, το Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», το οποίο λειτουργεί ως δράση συντονισμού και υποστήριξης για τα επιμέρους Επιχειρησιακά Προγράμματα του Γ' ΚΠΣ, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών της στον πολίτη, και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας» (ΕΠ ΚτΠ), που αποτελεί ένα σύνολο ολοκληρωμένων και συμπληρωματικών παρεμβάσεων σε διάφορους τομείς της οικονομικής και

³⁹ La signature électronique des transactions et confiance sur Internet de Arnaud-F. Fausse, Dunod, 2 janvier 2001

κοινωνικής ζωής, ώστε να αξιοποιηθούν οι νέες τεχνολογίες και να επιταχυνθεί η ανάπτυξη της ΚτΠ στην Ελλάδα⁴⁰.

Στη χώρα μας, η συνολική ευθύνη της πορείας της δημόσιας διοίκησης της το e-government βαραίνει τους ώμους του ΥΠΕΣΔΔΑ και ειδικότερα της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης. Από την άλλη πλευρά, βέβαια, το μεγαλύτερο μέρος των έργων e-government που πρέπει να υλοποιηθούν, χρηματοδοτούνται από το επιχειρησιακό πρόγραμμα ΚτΠ που βρίσκεται υπό την ευθύνη του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών⁴¹.

Τις σημαντικότερες πρωτοβουλίες στο χώρο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης συναντάμε τη δημιουργία των ΚΕΠ μέσω του προγράμματος Αριάδνη, τις προκηρύξεις των δυο μεγάλων έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης Σύζευξίς και Police Online, το TAXISnet, τη δημιουργία του επιχειρησιακού προγράμματος Πολιτεία, που είχε σχεδιαστεί για να καλύψει e-ανάγκες που δεν ήταν επιλέξιμες από την ΚτΠ, μια προσπάθεια που δεν ολοκληρώθηκε για τη δημιουργία της δομής της δημόσιας διοίκησης μέσω σχετικού νομοσχεδίου, τη δημιουργία της ΚτΠ ΑΕ – μιας εταιρίας που δημιουργήθηκε για να βοηθήσει τους φορείς του δημοσίου στην υλοποίηση των e-έργων της, τον σχεδιασμό των ΠεΣΥΠ, τη δημιουργία του πλαισίου διαλειτουργικότητας πληροφοριακών συστημάτων του δημοσίου τομέα, τα «crash» προγράμματα επιτάχυνσης στα οποία συμμετείχαν οι γενικές γραμματείες των υπουργείων και στελέχη των περιφερειών και βέβαια το σχεδιασμό, την ένταξη και την προκήρυξη πολλών σχετικών έργων που, δυστυχώς, δεν ακολούθησαν σε σημαντικό ποσοστό και το δρόμο της κατακύρωσης⁴².

Σε ένα γενικότερο πλαίσιο, θα μπορούσαμε να πούμε ότι τα κύρια εμπόδια στην υλοποίηση των προγραμμάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δεν είναι τεχνικά. Είναι κοινωνικά και πολιτισμικά. Το e-government πρέπει να ακολουθείται από αλλαγές στην οργάνωση, τη φιλοσοφία και τη δομή των δημόσιων υπηρεσιών. Απαιτεί εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και των πολιτών, αντιμετώπιση πλήθους θεσμικών ζητημάτων, σημαντική διείσδυση του Διαδικτύου. Όλα αυτά τα εμπόδια στην εξάπλωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης πρέπει να λυθούν άμεσα και η αρχή καλό θα ήταν να γίνει με την αντιμετώπιση της άγνοιας των πολιτών, που στην παρούσα φάση ελάχιστη γνώση έχουν γύρω από το τι σημαίνει Κοινωνία της Πληροφορίας, τι αλλαγές θα φέρει στην καθημερινότητά της το e-government, τι είναι το πρόγραμμα Αριάδνη ή το πρόγραμμα Θησέας.

Τέτοιου είδους δράσεις προκειμένου να πετύχουν θα πρέπει να συμπληρώνονται από τη λειτουργία της συνολικού Συστήματος Ποιότητας για τη Δημόσια Διοίκηση. Η ύπαρξή του αφενός θα βοηθήσει στην αντιμετώπιση των

⁴⁰ <http://www.karounos.gr/blog/?p=15>

⁴¹ http://www.goonline.gr/ebusiness/specials/article.html?article_id=1516&PHPSESSID=0%09fbe936d8765dfae4a1a72fc944b3f56

⁴² http://www.goonline.gr/ebusiness/specials/article.html?article_id=1516&PHPSESSID=0%09fbe936d8765dfae4a1a72fc944b3f56

υφιστάμενων δυσλειτουργιών (π.χ. κατά την παροχή υπηρεσιών της τον πολίτη), αφετέρου θα ορίσει με σαφήνεια τους στόχους, τη στρατηγική ανάπτυξης κάθε φορέα ή οργανισμού και τα αναμενόμενα από τη λειτουργία του αποτελέσματα. Έτσι, θα μπορέσουν να αξιοποιηθούν πλήρως οι διαθέσιμοι πόροι (ανθρώπινο δυναμικό, υποδομές, δαπάνες, επενδύσεις), να οριοθετηθούν συγκεκριμένες διαδικασίες για τη βελτίωση της απόδοσης σε όλους τους επιμέρους τομείς και θα τεθούν συγκεκριμένοι στόχοι επίτευξης.

Τα οφέλη που μπορεί να αποκομίσει ο φορέας ή οργανισμός και εν γένει η Δημόσια Διοίκηση από την εγκατάσταση και κυρίως τον συνεχή έλεγχο και την αξιοποίηση του Συστήματος Ποιότητας είναι πολλά, με πιο χαρακτηριστικά τα εξής⁴³:

- αποσαφήνιση σχέσεων μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών, καθορισμός του τρόπου αποτελεσματικής εσωτερικής και εξωτερικής επικοινωνίας
- αναγνωρισιμότητα από τον πελάτη/ συνεργάτη της ποιότητας στην παροχή υπηρεσιών (όπου «πελάτης» νοείται ο πολίτης, η επιχείρηση ή άλλη οντότητα, ανάλογα με το πού απευθύνεται η υπηρεσία – όπου «συνεργάτης» νοείται ο συνεργαζόμενος φορέας ή οργανισμός)
- εύρεση κατάλληλων τρόπων για την προβολή των θετικών σημείων, αλλά και των συστηματικών προσπαθειών για την αντιμετώπιση των αδύνατων σημείων κάθε φορέα ή οργανισμού
- εξασφάλιση συνθηκών για άμεση επικοινωνία με τον πελάτη / συνεργάτη, ώστε να επιτυγχάνεται η έγκαιρη και σαφής πληροφόρηση των στελεχών των εμπλεκόμενων οργανισμών για προβλήματα / παράπονα, προσδοκίες, ιδέες που πρέπει να ληφθούν υπόψη για τη συνεχή βελτίωση του τρόπου λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης συνολικά και την ανάπτυξη κλίματος εμπιστοσύνης
- μέτρηση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και των παρεχομένων από αυτήν υπηρεσιών, ώστε να δοθεί η δυνατότητα ποσοτικοποίησης της επιδιωκόμενης βελτίωσης, αλλά και η μέτρηση του βαθμού επίτευξης των υπολοίπων στόχων, στο πλαίσιο της εκάστοτε γενικότερης στρατηγικής
- βελτίωση της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης, μέσω της καλύτερης διαχείρισης των διαθέσιμων πόρων
- ορθολογική τεκμηρίωση των αναγκών για περαιτέρω επενδύσεις, άρα ενίσχυση της εικόνας διαφάνειάς της στον πολίτη, που έμμεσα συμμετέχει στη χρηματοδότηση
- ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού με σταδιακή εξάλειψη της σημερινής νοοτροπίας για δυνατότητα απασχόλησης στον Δημόσιο Τομέα με μειωμένο επαγγελματισμό χωρίς συνέπειες, εφόσον συχνά ισχύουν «μη ελεγχόμενες» ως προς την απόδοση συνθήκες εργασίας
- διαμόρφωση κατάλληλου συστήματος αναφορών διοίκησης (management reporting), ώστε να αποφεύγεται η ανάπτυξη επιμέρους εργαλείων επεξεργασίας στοιχείων, που

⁴³ <http://www.karounos.gr/blog/?p=15>

κρύβει κινδύνους για την ορθότητα των υπολογισμών και την αξιοπιστία μεταφοράς δεδομένων

- κατάλληλη τεκμηρίωση των διαδικασιών, με στόχο τον περιορισμό των φυσικών αρχείων στο ελάχιστο, ενέργεια που θα οδηγήσει σε σημαντική μείωση του κόστους διατήρησης (αποθηκευτικοί χώροι) και διαχείρισης.
4. Εκπαίδευση και επιμόρφωση των υπαλλήλων της Δημόσιας Διοίκησης. Στην κοινωνία της πληροφορίας που διανύουμε η επαρκής και συνεχής εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί βασική προϋπόθεση για την οικονομική ανάπτυξη. Η εκπαίδευση παρέχει στους εργαζόμενους τη δυνατότητα να ανταποκριθούν στο γενικευμένο αίτημα για αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του παραγόμενου έργου καθώς και για βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα. Στα πλαίσια αυτά η εκπαίδευση και επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί έναν από τους κεντρικούς άξονες για τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και τη συστηματική μετατροπή της σε μοχλό ανάπτυξης της χώρας και μέσο εξυπηρέτησης των πολιτών.

Η προσωπική βελτίωση των εργαζομένων οποιουδήποτε οργανισμού, ιδιωτικού ή δημοσίου, μόνο θετικές επιπτώσεις μπορεί να έχει στη λειτουργία του οργανισμού. Ουσιαστικά, με το να βελτιώνει κανείς τις γνώσεις και τις ικανότητες ανθρώπων (με σεμινάρια, μαθήματα, πρακτική εξάσκηση, κ.λπ.) δημιουργεί «δυναμικό» δυναμικό. Δημιουργεί, δηλαδή, ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο έχει αυξημένη «δυνατότητα», με τις πρόσθετες γνώσεις και εμπειρίες που απέκτησε, να αποδώσει περισσότερο. Το αν θα αποδώσει και πόσο, εξαρτάται από το κατά πόσο το ίδιο θα θελήσει (εσωτερική υποκίνηση) και από το βαθμό που οι εργασιακές συνθήκες ή το εργασιακό κλίμα (εξωτερική υποκίνηση) θα το βοηθήσουν να θελήσει. Αυτό σημαίνει ότι σε ένα μη ανταγωνιστικό και μη αξιοκρατικό περιβάλλον, συνήθως συμβαίνει στον δημόσιο τομέα, οι πιθανότητες αξιοποίησης των βελτιωμένων γνώσεων – ικανοτήτων είναι μικρότερες από τον ιδιωτικό τομέα⁴⁴.

Υπό συνθήκες ταχέων και ριζικών μεταβολών στο εξωτερικό και εσωτερικό περιβάλλον εργασίας της δημόσιας διοίκησης η εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού καθίσταται, συνεπώς, εξαιρετικά ζωτικός παράγοντας ικανοποιητικής εξυπηρέτησης του κοινού, αποτελεσματικής άσκησης δημοσίων πολιτικών και γενικότερα επιτυχούς διακυβέρνησης.

Η παραδοσιακή προσέγγιση στην εκπαίδευση είναι κατά βάση διμερής: αποτελεί σχέση μεταξύ εκπαιδευτή και εκπαιδευόμενου. Ο εκπαιδευτής γνωρίζει το τι πρέπει να μάθει ο εκπαιδευόμενος και γνωρίζει το τι θα διδάξει. Το πρότυπο μιας τέτοιας προσέγγισης προέρχεται από το ακαδημαϊκό υπόδειγμα.

⁴⁴ <http://www.idkaramanlis.gr/html/publish/pdf/emf36/04-Afierwma.pdf>

Το νέο πλαίσιο⁴⁵ εντός του οποίου καλούμαστε να προσεγγίσουμε τις εκπαιδευτικές παρεμβάσεις στο ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης επιβάλλει ωστόσο μία διαφορετική αντίληψη. Η μαθησιακή αυτή διαδικασία, είναι σύνθετη και συμμετοχική. Η δραστική παράμετρος δεν είναι η από καθέδρας διδασκαλία. Η απόσταση μεταξύ εκπαιδευτή και εκπαιδευόμενου είναι προφανώς πολύ μικρότερη από την αντίστοιχη του ακαδημαϊκού προτύπου. Ο εκπαιδευόμενος είναι φορέας εμπειριών και ένα πολύ μεγάλο μέρος της γνώσης που αφομοιώνει παράγεται από την επεξεργασία αυτών ακριβώς των εμπειριών. Ο εκπαιδευτής καλείται να διευκολύνει την μαθησιακή διαδικασία του υποκειμένου. Λειτουργεί, ως εκ τούτου ως διευκολυντής (facilitator) της διαδικασίας της και όχι ως από καθέδρας διδάσκων. Μεταφέρει, κυρίως, μία μαθησιακή μεθοδολογία που βοηθά τον εκπαιδευόμενο να μάθει από την εμπειρία του αλλά και από την εμπειρία των άλλων.

Το ποιες γνώσεις θα αναπτυχθούν δεν καθορίζεται μονομερώς από τους εκπαιδευτές-κατόχους θεσφάτων, αλλά αποτελεί προϊόν μιας πολυμερούς διάδρασης:

- οι προτεραιότητες του κάθε πεδίου δημόσιας πολιτικής,
- τα θεσμικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά του επιπέδου χάραξης των δημόσιων πολιτικών (ενωσιακό, εθνικό, τοπικό)
- οι δομο-λειτουργικές ιδιαιτερότητες των φορέων εφαρμογής,
- οι ανάγκες ομαλής εξέλιξης της σταδιοδρομίας του προσωπικού,
- η εγχώρια και διεθνής εμπειρία,
- η επιστημονική θεωρία και μεθοδολογία.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Γαλλική Δημοκρατία⁴⁶, η οποία διαθέτει ίσως το πλέον αναπτυγμένο σύστημα εκπαίδευσης δημοσίων υπαλλήλων παγκοσμίως. Το πυκνότατο δίκτυο εκπαιδευτικών φορέων απαρτίζεται από 29 σχολές και ινστιτούτα και είναι έντονα αποσυγκεντρωμένο. Το σύνολο των φορέων, συμπεριλαμβανομένης και της πλέον προβεβλημένης Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης εδρεύει εκτός πρωτεύουσας. Στο Παρίσι έχει την έδρα του μόνο το Εθνικό Κέντρο Τοπικής Δημόσιας Διοίκησης.

Το 1986 λειτούργησε στην Ελλάδα⁴⁷ το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης που είχε ιδρυθεί με τον Ν. 1388 του 1983. Βασικές του μονάδες υπήρξαν καθ' όλη την διάρκεια της 18χρονης πορείας του η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ) και το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ παλαιότερα Ινστιτούτο Διαρκούς Επιμόρφωσης ΙΔΕ).

Σχετικά βραχύβια μονάδα υπήρξε το Ινστιτούτο Εισαγωγικής Διοικητικής Εκπαίδευσης (ΙΕΔΕ), ενώ πρόσφατα με τον Νόμο 3200/2003 προσετέθη μία ακόμη, η Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΣΤΑ), γεγονός που οδήγησε στην ανάλογη

⁴⁵ http://www.inegsee.gr/sitefiles/studies/MELETH_20.pdf

⁴⁶ http://www.inegsee.gr/sitefiles/studies/MELETH_20.pdf

⁴⁷ http://www.inegsee.gr/sitefiles/studies/MELETH_20.pdf

μετονομασία του Κέντρου σε Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ).

Στόχος της λειτουργίας του κεντρικού εκπαιδευτικού φορέα της ελληνικής διοίκησης αποτελεί η δημιουργία προσωπικού ικανού να στηρίξει την αποτελεσματική αλλά και δημοκρατική λειτουργία του κρατικού μηχανισμού της χώρας. Η αποστολή αυτή αναμένεται να εκπληρωθεί με παραγωγή και διάχυση εξειδικευμένων γνώσεων.

Οι δράσεις του ΕΚΔΔΑ υποδιαιρούνται σε τρεις βασικές ενότητες, την προεισαγωγική εκπαίδευση, την εισαγωγική εκπαίδευση και τη διαρκή επιμόρφωση οι οποίες και αντιστοιχούν στις δύο βασικές οργανωτικές μονάδες, την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ) και το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ).

Η λειτουργία της ΕΣΔΔ⁴⁸ έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτενούς διαλόγου. Σημείο προβληματισμού αποτελεί το χαμηλό ποσοστό αποφοίτων που βρίσκονται σε διευθυντικές θέσεις, γεγονός που υποδηλώνει αποτυχία του θεσμού. Η αιτιολόγηση της ανεπαρκούς αξιοποίησης των αποφοίτων της ΕΣΔΔ από την διοίκηση έχει επιχειρηθεί να συνδεθεί με το περιεχόμενο και την μορφή των σπουδών. Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση η αποτυχία οφείλεται στην ακαταλληλότητα των γνώσεων που παρέχονται από την Σχολή και η ακαταλληλότητα αυτή τεκμαίρεται από την ασυνέχεια που προκαλεί η απουσία μόνιμου διδακτικού προσωπικού. Από μια τελείως αντίθετη οπτική γωνία έχει υποστηριχθεί ότι η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα του προγράμματος –και κατ' επέκταση και του διδακτικού προσωπικού της διαρκώς εξελισσόμενες συνθήκες και ανάγκες του περιβάλλοντος εργασίας, δηλαδή της ενεργού δημόσιας διοίκησης, αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ για την επιτυχία μιας επαγγελματικής σχολής της η ΕΣΔΔ.

Η διαρκής επιμόρφωση, συμπεριλαμβανομένης και της εισαγωγικής εκπαίδευσης αποτελεί το πεδίο δραστηριοτήτων του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ). Η διαρκής επιμόρφωση αποτελεί το κατ' εξοχήν πεδίο εκπαίδευσης του απευθυνόμενο στην πλατειά μάζα των υπηρετούντων δημοσίων υπαλλήλων. Ειδικότερα, τα προγράμματα επιμόρφωσης του ΙΝΕΠ στοχεύουν στην εκ μέρους των δημοσίων υπαλλήλων (όλων των βαθμίδων) κατανόηση της σύγχρονης διοικητικής πραγματικότητας και των νέων απαιτήσεων και προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο δημόσιος τομέας, καθώς και στην προσαρμογή της στις ανάγκες μιας Δημόσιας Διοίκησης στο περιβάλλον της Κοινωνίας της Πληροφορίας⁴⁹.

⁴⁸ Φλωράτος Α. Χρήστος, Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Αδυναμίες – Μέτρα Εξυγίανσης, Εκδόσεις Αρσενίδη, Αθήνα, 2005.

⁴⁹ http://www.ekdd.gr/inep/index.php?option=com_content&task=view&id=152&Itemid=205

Οι δραστηριότητες του ΙΝΕΠ αναπτύσσονται από το Κεντρικό Ινστιτούτο Αθηνών. Το εκπαιδευτικό πρόγραμμα του ΙΝΕΠ στηρίζεται στις εξής βασικές κατευθύνσεις:

- Στην ανίχνευση των προβλημάτων του πεδίου διοικητικής δράσης σε επίπεδο δομών, διαδικασιών και ανάπτυξης συγκεκριμένων και απαιτητών δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού για την υποστήριξη των βέλτιστων λύσεων.
- Στην εισαγωγή νέων μεθόδων αποτελεσματικής διαχείρισης των αλλαγών (Management of change), στην απλοποίηση των μεθόδων εργασίας και στη συστηματική απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών.
- Στην ευαισθητοποίηση, κατανόηση και αποτελεσματική ενσωμάτωση του ρόλου των νέων τεχνολογιών σε όλο το φάσμα των παραγωγικών δραστηριοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης και των παρεχομένων υπηρεσιών της στους πολίτες, στην προοπτική της «ηλεκτρονικής διακυβέρνησης» (e-government).
- Στη μελέτη και επεξεργασία του αξιολογικού και αποτελεσματικού συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων καθώς και στη δυνατότητα μέτρησης της παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και, κατά συνέπεια, στη βελτίωση της ανταπόκρισής της στις ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας.
- Στην κατάρτιση του προσωπικού στο νέο δομικό πλαίσιο διοικητικής δράσης και τις νέες μεθόδους εργασίας με τη θέσπιση της Διοίκησης με στόχους και την εφαρμογή δεικτών αποδοτικότητας.

Ολοκληρώνοντας, πρέπει να επισημάνουμε ότι απαραίτητη κρίνεται η διασύνδεση της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης, με τις διαδικασίες πρόσληψης και εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε οι καλώς επιλεγέντες και προαχθέντες, να είναι ενήμεροι των σύγχρονων αναγκών και των σύγχρονων μεθόδων αντιμετώπισης των και ικανοί για δημιουργικές πρωτοβουλίες. Το ανέβασμα του επιπέδου εκπαίδευσης σε συνδυασμό με τις ανάγκες ανάπτυξης των διοικητικών υπηρεσιών, θα προσδώσει το αναγκαίο κύρος στα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης και θα βελτιώσει την εικόνα τους στην κοινωνία⁵⁰.

3.2. Νέα Πρότυπα Οργάνωσης

Οι σύγχρονες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες καθιστούν σαφή την ανάγκη διοικητικής μεταρρύθμισης στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Τη βελτίωση, δηλαδή, των λειτουργιών που επιτελεί η διοίκηση και των διαδικασιών που χρησιμοποιεί. Ειδικότερα, εξαιρετικά επείγουσα είναι η ανάγκη άμεσης και πρακτικής βελτίωσης και ανάπτυξης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας στη λειτουργία και τις μεθόδους διοίκησης (MANAGEMENT) οργανώσεων και υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Αποτελεί ανάγκη η αναζήτηση και η επεξεργασμένη

⁵⁰ <http://www.idkaramanlis.gr/html/publish/pdf/emf36/04-Afierwma.pdf>

εισαγωγή σύγχρονων και δοκιμασμένων ιδεών, προσεγγίσεων, τεχνικών, μεθόδων, και εργαλείων μανάτζμεντ στην δημόσια διοίκηση.

Αποτελεί πλέον πεποίθηση ότι η γραφειοκρατία το μόνο σύστημα οργάνωσης της διοίκησης που έχει λειτουργήσει έως σήμερα, δεν είναι το μόνο πρότυπο οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών, ούτε και ο μόνος τρόπος παροχής υπηρεσιών και αγαθών. Στη δημόσια διοίκηση τις τελευταίες δεκαετίες αναπτύχθηκαν προσπάθειες για την αλλαγή της οργανωτικής δομής και λειτουργίας, στη βάση εφαρμογής μοντέλων όπως, το συμμετοχικό πρότυπο οργάνωσης, η διοίκηση ολικής ποιότητας, το νέο δημόσιο management, το αυτορρυθμιζόμενο και το αυτοδιαχειριζόμενο, Balanced Scorecard, κ.λ.π.

Στη συγκεκριμένη μελέτη θα αναφερθούμε στη διοίκηση ολικής ποιότητας, στο νέο δημόσιο management και στο Balanced Scorecard.

1. Νέο Δημόσιο Management⁵¹

Στο πλαίσιο αυτό και ειδικότερα στη προσπάθεια κάλυψης του ελλείματος στρατηγικού μανάτζμεντ αναπτύχθηκαν διάφορες προσεγγίσεις γνωστές με τον γενικό όρο Performance Management. Βασικό χαρακτηριστικό της νέας εποχής είναι η μετάβαση από το Βεμπεριανό μοντέλο της δημόσιας γραφειοκρατίας στο Δημόσιο Μανάτζμεντ⁵².

Το δημόσιο management βασίστηκε για να αναπτυχθεί στη θεωρία και πρακτική ανάπτυξης των Ιδιωτικών επιχειρήσεων, στην επιστημονική διοίκηση και κατά άλλους στον Neo-Taylorism. Ο εκσυγχρονισμός των Ιδιωτικών επιχειρήσεων κατά την δεκαετία του '60 αποτυπώθηκε θεωρητικά στην επιστήμη του management και απέδωσε ορατά αποτελέσματα στην ανάπτυξη των επιχειρήσεων και των αγορών. Η μεταφορά υποδειγμάτων του επιχειρηματικού management προκρίθηκε σταδιακά ως λύση για τα προβλήματα που ταλάνιζαν τη δημόσια διοίκηση. Με τη βοήθεια της διοικητικής επιστήμης και τον εμπλουτισμό με στοιχεία πολιτικών και νομικών επιστημών διαμορφώθηκε το πεδίο του δημόσιου management.

Τα στοιχεία που διαφοροποιούν το δημόσιο management από τη δημόσια γραφειοκρατία είναι:

- Ο μακροπρόθεσμος προγραμματισμός
- Η δυναμική στοχοθεσία

⁵¹http://www.pspa.uoa.gr/data/download/ede/conferences/SDE_2005/papers/Koimtzoglou_Ioannis.pdf

⁵²http://www.pspa.uoa.gr/data/download/ede/conferences/SDE_2005/papers/Boursanidis_Christos.pdf

- Η επιδίωξη της επιτυχίας
- Οι οικονομικοί πόροι που είναι πρωτεύουσας σημασίας
- Η απέριτη δομή
- Η μέγιστη εκχώρηση της εξουσίας λήψης αποφάσεων
- Η έμφαση στα αποτελέσματα

Ωστόσο η μεταφορά του δημόσιου management από τη παραδοσιακή διοίκηση δημιούργησε κενό το οποίο ήρθε να καλύψει το μόρφωμα του Νέου δημόσιου management. Οι δημόσιες επιχειρήσεις που εφαρμόζουν το Νέο δημόσιο management έχουν ως στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών-πελατών, τη βελτίωση της ποιότητας και των παρεχόμενων υπηρεσιών και κρίνονται με βάση τα αποτελέσματά τους.

Το νέο δημόσιο management, σε αντίθεση με την παραδοσιακή γραφειοκρατία και τη θεωρία της δημόσιας διοίκησης που έδιναν έμφαση στις διαδικασίες παραγωγής των αποτελεσμάτων και στη σωστή χρήση των κανόνων δικαίου, απομακρύνεται από την εσωστρέφεια και τον νομικισμό.

Το νέο δημόσιο management, διαφοροποιείται και στον τομέα διοίκησης των ανθρώπινων πόρων και δίνει έμφαση στην προσωπική ευθύνη και επίδοση του υπαλλήλου η οποία μετράται και αξιολογείται σε σύγκριση με τις επιδόσεις άλλων υπαλλήλων. Το ανθρώπινο δυναμικό του δημόσιου φορέα/επιχείρησης, αντιμετωπίζεται εξατομικευμένα τόσο ως προς τις ανάγκες όσο και ως προς τις απαιτήσεις που ο φορέας έχει από αυτό. Η νέα αντίληψη δανεισμένη από τις θεωρίες ποιότητας αποδίδεται στην έννοια του “εσωτερικού πελάτη”. Θεμελιακή αρχή αποτελεί η οικονομικότητα που απεικονίζεται στην σύνταξη των δημόσιων προϋπολογισμών δίνοντας έμφαση στην εκτίμηση του οικονομικού κόστους σε σχέση με το όφελος που αποτυπώνεται. Το νέο δημόσιο management υποστηρίζει τη υιοθέτηση και άλλων, ευρέως διαδεδομένων οικονομικών εργαλείων διοίκησης, όπως οι συμφωνίες μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών μετά από διαπραγματεύσεις και όχι με προκαθορισμένους κανόνες δικαίου. Ο προγραμματισμός και η παρακολούθηση της διοικητικής δράσης πραγματοποιείται βάση στόχων και αποτελεσμάτων: γίνεται μέτρηση σε δείκτες και αξιολογούνται πολιτικές, αξιολογείται συγκριτικά και ο ανταγωνισμός μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών.

2. Διοίκηση Ολικής Ποιότητας⁵³

Μια πολύ σημαντική εξέλιξη στη δημόσια διοίκηση αποτελεί η εφαρμογή της διοίκησης ολικής ποιότητας σε αυτή. Η διοίκηση ολικής ποιότητας συνιστά μια νέα προσέγγιση στον τρόπο διοίκησης μιας επιχείρησης, ενός οργανισμού για την

⁵³ Ρούση Γεωργία, Η Ολική Ποιότητα στη Διοίκηση της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα, 2007.

αποτελεσματικότερη ανάπτυξή του, είναι μια φιλοσοφία διοίκησης η οποία «αγκαλιάζει» όλες τις δραστηριότητες, που ικανοποιούν τις ανάγκες και τις προσδοκίες του πελάτη καθώς και τους στόχους του οργανισμού με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο, αξιοποιώντας πλήρως τις δυνατότητες των εργαζομένων, μέσω μιας αδιάκοπης πορείας βελτίωσης.

Ο επίσημος ορισμός της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας σύμφωνα πάντα με το πρότυπο ΕΛΟΤ EN ISO 8402 είναι ο εξής: «τρόπος διοίκησης ενός οργανισμού εστιαζόμενος στην ποιότητα, ο οποίος βασίζεται στη συμμετοχή όλων των μελών του και στοχεύει στη μακροπρόθεσμη επιτυχία μέσω της ικανοποίησης του πελάτη και στην παροχή οφελών σε όλα τα μέλη του οργανισμού και στην κοινωνία».

Η θεωρητική βάση της διοίκησης ολικής ποιότητας μπορεί να αναζητηθεί στις εργασίες του Αμερικανού Edwards Deming, ο οποίος ανέπτυξε το μοντέλο για τον Στατιστικό Έλεγχο της Παραγωγικής Διαδικασίας. Με πυρήνα το συγκεκριμένο υπόδειγμα δομήθηκε σταδιακά αλλά και με τη συμβολή πολλών ακόμη θεωρητικών (Crosby, Juran, Feigenbaum, Taguchi, κ.α.), το εννοιολογικό και μεθοδολογικό πλαίσιο της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.

Στη Διοίκηση Ολικής ποιότητας, η έννοια της ποιότητας εκλαμβάνεται στη σχετική της διάσταση. Επίσης η έννοια της ποιότητας στη φιλοσοφία και πρακτική της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας αποκτάει μια διαφορετική πολιτισμική διάσταση καθώς περιλαμβάνει όλες τις επιμέρους διαδικασίες που αφανώς συνεισφέρουν στη διαδικασία παραγωγής του τελικού προϊόντος, με τη δημιουργία συστημάτων διασφάλισης της ποιότητας, την ποιοτική διαδικασία διοίκησης, την διασύνδεση όλων των μερών του οργανισμού για μεγαλύτερη συμμετοχή στην παραγωγική διαδικασία, την ενθάρρυνση της συνεχούς βελτίωσης με απώτερο σκοπό την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών.

Η παλαιού τύπου Δημόσια Διοίκηση με τον αυστηρά ρυθμιστικό ρόλο, κατά την οποία οι πολίτες λογίζονταν ως διοικούμενοι ή υπήκοοι έχει παρέλθει. Η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση συνδέεται αφενός με ένα κράτος, που πρέπει να εξισορροπήσει πολύπλοκα κοινωνικά μέγα - συστήματα και αφετέρου οφείλει να ανταποκριθεί στην επίλυση των αναγκών των πολιτών της, οι οποίοι θεωρούνται ως χρήστες, πελάτες, αποκτώντας έτσι ένα ανταποκριτικό χαρακτήρα.

Το «κίνημα της ποιότητας» έχει κατακλύσει τις δημόσιες υπηρεσίες σε παγκόσμιο επίπεδο. Όλες σχεδόν οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιχειρούν να εφαρμόσουν τις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας με στόχο τη βελτίωση των παρεχομένων δημοσίων υπηρεσιών.

Οι πολιτικές ή οι πρωτοβουλίες στον τομέα εφαρμογής της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας αναφέρονται στα εξής :

1. Ανακατανομή των πόρων, που σημαίνει περιστολή των δαπανών.

2. Ανταπόκριση και αντιστοίχιση των παρεχομένων υπηρεσιών προς τις επιθυμίες των πολιτών.
3. Αναγνώριση της αξίας των καινοτομιών, που μπορούν να εφαρμοστούν στη διοίκηση, για την ενίσχυση της αποδοτικότητας της οικονομίας.
4. Ενίσχυση της διαφάνειας στον τρόπο λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης έχει συμβάλλει στην ενίσχυση των επιλογών του πολίτη, στη μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών πάνω στη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών, στην αύξηση της εμπιστοσύνης προς την κυβέρνηση, που μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως ένα επιπρόσθετο στοιχείο στη διαδικασία επανεκλογής της, καθώς και στην αξιοποίηση των θεσμών και μηχανισμών της έρευνας και της διατύπωσης παραπόνων.

Η διαχείριση της κρίσης εμπιστοσύνης που παρατηρείται στη δημόσια διοίκηση, λόγω της αναποτελεσματικότητας της, επιβάλλει την ενδελεχή έρευνα και την κατάλληλη προσαρμογή των αρχών και τεχνικών του ιδιωτικού management στο δημόσιο τομέα, διότι δεν πρέπει να λησμονείται ότι οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να κρίνονται στη βάση τόσο της ισονομίας και ισοπολιτείας, όσο και της αποτελεσματικότητας τους. Η δημόσια διοίκηση λειτουργεί σωστά όταν μπορεί να ικανοποιεί τις ανάγκες των πολιτών, με αποτέλεσμα οι πολίτες να εμπιστεύονται το κράτος, που ανταποκρίνεται στις προσδοκίες τους και πραγματώνει την αποστολή του.

Κυρίαρχο εργαλείο στην υλοποίηση των σύγχρονων διοικητικών μεταρρυθμίσεων, απετέλεσε η καθιέρωση των Χαρτών των Δικαιωμάτων Πολιτών, που σχεδιάστηκαν πάνω στις αρχές της επιλογής, της προτυποποίησης των υπηρεσιών, της πληροφόρησης, της ανοικτής διοίκησης, του νεωτερισμού και της διόρθωσης μέσω Μάθησης. Στην Ελλάδα τον Ιανουάριο του 1998, υιοθετήθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο «η αρχή της ποιότητας» και αναγνωρίστηκε η ανάγκη προσανατολισμού των δημοσίων υπηρεσιών σε δράσεις «ποιότητας». Το ΥΠΕΣΔΔΑ υλοποιώντας αυτές τις κατευθύνσεις κατάρτισε το πρόγραμμα «Ποιότητα για τον Πολίτη», που κινείται γύρω από τρεις άξονες: την πληροφόρηση, την εξυπηρέτηση και την προστασία του πολίτη.

Αναφορικά με τις ενέργειες της Διοίκησης στα πλαίσια της προστασίας του πολίτη, εκδίδονται οι Χάρτες Δικαιωμάτων των Πολιτών μέσα από τους οποίους ο πολίτης γνωρίζει τι προσδοκά από τις δημόσιες υπηρεσίες, αλλά και ποιες είναι οι υποχρεώσεις του απέναντι σ' αυτές.

Μέσα από τους χάρτες οι υπηρεσίες υποχρεώνονται στην τήρηση χρόνου εξυπηρέτησης, δεσμεύονται να απαντήσουν μέσα σε συγκεκριμένες προθεσμίες, να δημοσιοποιούν τις αποφάσεις τους, να παρέχουν εναλλακτικές λύσεις στα προβλήματα των πολιτών και να παρεμβαίνουν διορθωτικά στις διάφορες δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης. Πρέπει να σημειωθεί ότι η αλλαγή στις σχέσεις των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες δεν επέρχεται με τη σχεδίαση και

κατάρτιση Χαρτών και οδηγιών, αλλά προϋποθέτει μια γενικότερη και «ολιστικού τύπου αλλαγή», που εκτείνεται στις δομές, στις διαδικασίες και στην διαχείριση πόρων ανθρώπινων και υλικών των δημοσίων υπηρεσιών.

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας εστιάζει στις πραγματικές ανάγκες του πολίτη – πελάτη και υιοθετεί την έννοια της διοίκησης των διαδικασιών (process management) και του εσωτερικού χρήστη – πελάτη . Η διασφάλιση της ποιότητας (quality assurance), όπως υποστηρίζουν οι Deming, Juran, Ishikawa, κ.α. επιτυγχάνεται με την παρέμβαση στις διαδικασίες και όχι στον τελικό έλεγχο.

Οι διαδικασίες χρησιμοποιούνται από τα άτομα στην παραγωγή προϊόντων και υπηρεσιών, κάθε διαδικασία χαρακτηρίζεται από μια είσοδο και μια έξοδο. Η έξοδος– εκροή απ’ την πρώτη διαδικασία γίνεται είσοδος – εισροή της δεύτερης διαδικασίας και έτσι δημιουργείται η αλυσίδα της διοικητικής παραγωγής ή των προμηθευτών και των πελατών. Η ποιότητα του τελικού αποτελέσματος εξαρτάται άμεσα από την ποιότητα του αποτελέσματος, που έχουν όλα τα ενδιάμεσα βήματα.

Έτσι κάθε υπάλληλος που πραγματοποιεί μια ενδιάμεση ενέργεια στη διαδικασία παραγωγής ενός διοικητικού προϊόντος, θα πρέπει να παραλάβει απ’ τον προηγούμενο υπάλληλο, που διεκπεραίωσε τη διαδικασία ένα ικανοποιητικό ενδιάμεσο αποτέλεσμα. Σ’ αυτή την αλυσίδα διοικητικής παραγωγής κάθε συμμετέχων συνιστά ταυτόχρονα εσωτερικό πελάτη – χρήστη του ενδιάμεσου αποτελέσματος, που του μεταβιβάζει ο προηγούμενος και εσωτερικό προμηθευτή, που παράσχει το δικό του ενδιάμεσο αποτέλεσμα στον επόμενο. Ο συνεργάτης σε μια δημόσια υπηρεσία θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως πελάτης με πραγματικές ανάγκες στήριξης, συμπλήρωσης και ενημέρωσης, που πρέπει να καλυφθούν από την υπηρεσία του, για να κάνει σωστά τη δουλειά του.

Η ποιότητα του τελικού αποτελέσματος εξαρτάται άμεσα από την ποιότητα του αποτελέσματος, που έχουν όλα τα ενδιάμεσα βήματα. Έτσι κάθε υπάλληλος που πραγματοποιεί μια ενδιάμεση ενέργεια στη διαδικασία παραγωγής ενός διοικητικού προϊόντος, θα πρέπει να παραλάβει απ’ τον προηγούμενο υπάλληλο, που διεκπεραίωσε τη διαδικασία ένα ικανοποιητικό ενδιάμεσο αποτέλεσμα.

Σ’ αυτή την αλυσίδα διοικητικής παραγωγής κάθε συμμετέχων συνιστά ταυτόχρονα εσωτερικό πελάτη – χρήστη του ενδιάμεσου αποτελέσματος, που του μεταβιβάζει ο προηγούμενος και εσωτερικό προμηθευτή, που παράσχει το δικό του ενδιάμεσο αποτέλεσμα στον επόμενο.

Ο συνεργάτης σε μια δημόσια υπηρεσία θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως πελάτης με πραγματικές ανάγκες στήριξης, συμπλήρωσης και ενημέρωσης, που πρέπει να καλυφθούν από την υπηρεσία του, για να κάνει σωστά τη δουλειά του. Οι πραγματικές ανάγκες του πελάτη – χρήστη, όπως προαναφέραμε αναφέρονται στις ελάχιστες απαιτήσεις, στις αναμονές που προσδοκά ένας χρήστης από ένα διοικητικό προϊόν. Οι πραγματικές ανάγκες του χρήστη θα διαμορφώσουν με τη σειρά τους το

πρότυπο ενός διοικητικού προϊόντος, το οποίο θα αποτελέσει το υπόδειγμα της ποιότητας . Οι κάθε είδους αποκλίσεις από το πρότυπο υποβαθμίζουν την ποιότητα και οδηγούν στην ακύρωση της.

Πρότυπο προϊόν μπορεί να θεωρηθεί εκείνο, του οποίου τα χαρακτηριστικά ικανοποιούν τις ελάχιστες αναμονές του πελάτη – χρήστη. Τα εν λόγω χαρακτηριστικά μπορεί να τα αναζητήσει κανείς σε τρία πεδία προδιαγραφών: στην ακρίβεια, δηλαδή στο κατά πόσο ένα προϊόν ανταποκρίνεται στο σκοπό της χρήσης του, στην ταχύτητα, δηλαδή στην ελαχιστοποίηση του συνολικού χρόνου εξυπηρέτησης και τέλος στην προσβασιμότητα, που συνδέεται με την καταλληλότητα των χώρων εξυπηρέτησης και της αναμονής, τη συμπεριφορά των υπαλλήλων και την ύπαρξη επαρκούς πληροφόρησης.

Στη θεμελίωση του όλου ποιοτικού εγχειρήματος, απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η υιοθέτηση στην κουλτούρα του οργανισμού των τριών ηθικών – αξιακών παραμέτρων, της ανταποκριτικότητας, αξίας διαρκούς και ουσιαστικής στην αναζήτηση και κάλυψη των πραγματικών του κοινού, της συνολικότητας, αξίας που συμβάλλει στην απρόσκοπτη επικοινωνία και συνεργασία μεταξύ των τμημάτων του οργανισμού και της συμμετοχής, δηλαδή την ιδεολογική και λειτουργική ενσωμάτωση όλου του προσωπικού στο σχεδιασμό, στη λήψη των αποφάσεων και την αξιολόγηση.

3. **Balanced Scorecard**

Μία δημοφιλής και γνωστή προσέγγιση που απετέλεσε αντικείμενο ευρείας συζήτησης και έτυχε μίας προνομιακής μεταχείρισης και αποδοχής σε επίπεδο εφαρμογών συνιστά η μεθοδολογία του Balanced Scorecard (Ισορροπημένη Κάρτα Επιδόσεων).

Η προσέγγιση Balanced Scorecard (BSC) συνιστά για κάθε Οργανισμό ένα ισχυρό εργαλείο μετασχηματισμού της στρατηγικής σε ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα δράσης και διασφαλίζει την αποδοτική υλοποίηση αυτής. Η μεθοδολογία του BSC ξεκινά από την διατύπωση του οράματος και την χάραξη της στρατηγικής, προχωράει στον προσδιορισμό των κρίσιμων παραγόντων επιτυχίας, συνεχίζει στην κατασκευή συστήματος δεικτών μέτρησης απόδοσης και ολοκληρώνει με την ανάπτυξη και εφαρμογή πλέγματος μέτρων και δράσεων. Με αυτήν την έννοια λοιπόν το Balanced Scorecard δεν είναι απλώς ένα παραδοσιακό εργαλείο, αλλά ένα εργαλείο Performance Management, πολύ δε περισσότερο ο στρατηγικός εστιασμός και ο ολιστικός χαρακτήρας της προσέγγισης το αναγάγουν σε ένα σύγχρονο Σύστημα Στρατηγικού Μάνατζμεντ⁵⁴.

⁵⁴ http://www.pspa.uoa.gr/data/download/ede/conferences/SDE_2005/papers/Boursanidis_Christos.pdf

Η κεντρική ιδέα της προσέγγισης BSC που αναπτύχθηκε από τους Kaplan και Norton συνίσταται στην υπέρβαση κυρίως δύο βασικών αδυναμιών των παραδοσιακών συστημάτων. Πρώτον της μονοδιάστατης θεώρησης στην περιγραφή και τη μέτρηση του περιεχομένου των υπηρεσιών με καθαρά χρηματοοικονομικά αξιολογούμενα μεγέθη επιδόσεων, η οποία δεν επέτρεπε την κατανόηση και την διαχείριση των αιτιατών παραγόντων που τις προσδιορίζουν και δεύτερον ο προσανατολισμός σε επιδόσεις του παρελθόντος με λογική συνέπεια την αδυναμία πρόβλεψης των μελλοντικών επιδόσεων⁵⁵.

Τα μέτρα και οι στόχοι που προσδιορίζει και παρακολουθεί η μέθοδος της εξισορροπημένης μέτρησης απόδοσης πηγάζουν από τη θεώρηση της δράσης της οργάνωσης μέσα από τέσσερις διαφορετικές οπτικές γωνίες ή διαστάσεις⁵⁶: α) των οικονομικών πόρων β) των πολιτών-πελατών γ) των εσωτερικών διαδικασιών και δ) της μάθησης και συνεχούς βελτίωσης.

Η διαδικασία της εξισορροπημένης μέτρησης απόδοσης βασίζεται σε μια προσέγγιση «από πάνω προς τα κάτω» (top-down) με τη στρατηγική και τους στόχους να καθορίζονται πρωταρχικά από την ανώτερη ηγεσία της οργάνωσης με την ακόλουθη διάχυσή τους σε όλα τα επίπεδα της διοικητικής πυραμίδας από μορφή εξειδικευμένων δράσεων.

Όσον αφορά την χώρα μας η πολιτική ηγεσία της χώρας ψήφισε το νόμο 3230/2004 «Καθιέρωση ενός συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».

Ειδικότερα, ως προς τη διαδικασία καθορισμού των στόχων:

- κάθε οργάνωση, κάθε δημόσια υπηρεσία και κάθε Ν.Π.Δ.Δ. όπως και οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού, σε ετήσια βάση καθορίζουν στόχους κατά τους μήνες Νοέμβριο και Δεκέμβριο το αργότερο μέχρι 20 Δεκεμβρίου κάθε έτους.
- οι στόχοι επιμερίζονται από πάνω προς τα κάτω με την πολιτική ηγεσία να θέτει τους στρατηγικούς στόχους
- οι Διευθυντές/Τμηματάρχες, εν συνεχεία, προσδιορίζουν τους ειδικούς-επιχειρησιακούς στόχους, με τους οποίους προσδιορίζουν το πώς θα υλοποιήσουν τη στρατηγική της υπηρεσίας και θα προωθήσουν τους στόχους τους

⁵⁵ http://www.pspa.uoa.gr/data/download/ede/conferences/SDE_2005/papers/Boursanidis_Christos.pdf

⁵⁶ Κωνσταντίνος Παπαδημητρίου, Δημόσια Πολιτική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η Προσπάθεια Μέτρησης της Απόδοσης και Καθιέρωσης Συστήματος Διοίκησης με Στόχους, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Τμήμα Γενικής Διοίκησης, Αθήνα, 2008.

- σε ένα επόμενο στάδιο, οι προϊστάμενοι Διεύθυνσης σε συνεργασία με τους προϊσταμένους Τμημάτων εξειδικεύουν και επιμερίζουν από κοινού τους στόχους της Διεύθυνσης ανά Τμήμα
- οι προϊστάμενοι Τμήματος σε συνεργασία με τους υφισταμένους τους καθορίζουν τη συμβολή κάθε υπαλλήλου στην επίτευξη των στόχων του ανάλογα με τις γνώσεις, τις δεξιότητες και την εμπειρία του κάθε υπαλλήλου
- η επιτυχής ή μη υλοποίηση των στόχων κρίνεται από τους δείκτες, ο σχεδιασμός των οποίων ανήκει στις Μονάδες Ποιότητας και Αποδοτικότητας και όπου αυτές δεν υφίστανται στις Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού. Οι δείκτες μπορούν να είναι είτε γενικοί, οι οποίοι αφορούν το χρόνο ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, την εφαρμογή των τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης είτε ειδικοί, οι οποίοι αφορούν τους εξειδικευμένους δείκτες που κάθε υπηρεσία θα εφαρμόσει και που αντιστοιχούν με το είδος των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Αυτά ήταν τρία μόνο παραδείγματα από τους νέους τρόπους διοίκησης και οργάνωσης του δημοσίου. Υπάρχουν δεκάδες θεωρίες σχετικά με το πρόβλημα της αλλαγής της οργανωτικής δομής και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης από τα οποία πρέπει η ελληνική δημόσια διοίκηση να παραδειγματιστεί και να τα εφαρμόσει προσαρμόζοντάς τα στον ελληνικό δημόσιο τομέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

4^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Παρατηρούμε από όλα αυτά που αναφερθήκαν σε αυτή την πτυχιακή διατριβή ότι παρά την πολύχρονη συμμετοχή μας στις ευρωπαϊκές δομές και την σταδιακή προσαρμογή μας στο ευρωπαϊκό κεκτημένο, την υλοποίηση πολλών συγχρηματοδοτούμενων έργων και ευρωπαϊκών προγραμμάτων, οι διαρθρωτικές μας αδυναμίες παραμένουν ένας σοβαρός ανασχετικός παράγοντας στην διοικητική αναβάθμιση της χώρας. Παρά τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν και καταβάλλονται στον τομέα της απλούστευσης των διαδικασιών και γενικά του περιορισμού της γραφειοκρατίας, εντούτοις το πρόβλημα αυτό δεν αντιμετωπίστηκε μέχρι τώρα στο βαθμό που πρέπει.

Βασικά χαρακτηριστικά του προβλήματος κυρίως σε ότι αφορά τις συναλλαγές των δημοσίων υπηρεσιών με τους πολίτες είναι:

- Πολυνομία: Κακή, περιστασιακή, περιπτωσιακή νομοθέτηση, έλλειψη ουσιαστών κωδικοποιήσεων, πολύπλοκο ασαφές κανονιστικό πλαίσιο, συνθέτουν το περίγραμμα μιας κακής ποιότητας νομοθέτησης.
- Μη εφαρμογή σύγχρονου μανάτζμεντ: Παραδοσιακές μέθοδοι διοίκησης, δυσχέρεια οριζόντιας, ενδοϋπηρεσιακής ή διϋπηρεσιακής συνεργασίας με απουσία διϋπουργικών κλάδων, συνθέτουν το κύριο κορμό της διοίκησης. Οι διαδικασίες στοχοθέτησης με χρήση δεικτών μέτρησης της παραγωγικότητας και αποδοτικότητάς της, ευρίσκονται ακόμη σε πρώιμο στάδιο υλοποίησης (παρά την ισχύ του σχετικού νόμου από το έτος 2004) και τα αποτελέσματα της εφαρμογής της είναι επιεικώς απογοητευτικά.
- Κατακερματισμός οργάνωσης: Τα πολλαπλά επίπεδα διοίκησης με επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, ο συγκεντρωτισμός, η έλλειψη περιγραφής θέσεων εργασίας και σοβαρές ελλείψεις σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες είναι ορισμένα μόνο από τα σοβαρά προβλήματα που έρχονται να δυσχεράνουν ακόμα περισσότερο την έλλειψη εφαρμογής σύγχρονων μεθόδων μανάτζμεντ.
- Ηλεκτρονική διακυβέρνηση: Χαμηλό επίπεδο διείσδυσης του διαδικτύου και ανάπτυξης της ευρυζωνικότητας. Σοβαρές δυσχέρειες στην επίτευξη της διαλειτουργικότητας και της αυθεντικοποίησης των ηλεκτρονικών διαδικασιών.
- Απουσία σύγχρονων συστημάτων οικονομικής διαχείρισης και συγκέντρωση αρμοδιοτήτων δημοσιονομικής διαχείρισης στις κεντρικές υπηρεσίες.
- Διαφθορά και έλλειμμα αξιοκρατίας.

Μερικές από τις συνέπειες των παραπάνω δυσλειτουργιών είναι:

- Η επιβάρυνση των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες, είτε πρόκειται για τους πολίτες, είτε πρόκειται για τις επιχειρήσεις, με υπέρογκο διαχειριστικό κόστος για τη συμμόρφωσή τους με τις ρυθμίσεις. Το διαχειριστικό αυτό κόστος συνιστά σοβαρό ανασταλτικό παράγοντα για την επιχειρηματικότητα, τις επενδύσεις και την οικονομική ανάπτυξη, σε ότι αφορά τις συναλλαγές των επιχειρήσεων με το κράτος, αλλά και σε ότι αφορά τις συναλλαγές των πολιτών.
- Η επιβάρυνση της ίδιας της δημόσιας διοίκησης με περιττό εσωτερικό κόστος διεκπεραίωσης περιττών γραφειοκρατικών διαδικασιών.
- Ο προσανατολισμός των δημοσίων υπαλλήλων προς ένα πρότυπο ρόλου που θεωρεί ως πρωτεύοντα στόχο τη διασφάλιση της τυπικής νομιμότητας και όχι την παραγωγή υπηρεσιών και έργου.
- Η μειονεκτική θέση των συναλλασσόμενων με το κράτος έναντι των δημοσίων υπηρεσιών με τις οποίες συναλλάσσονται, ιδίως αυτών που δεν διαθέτουν αυξημένη ικανότητα ή γνώσεις διαχείρισης των υποθέσεών τους, όπως είναι διάφορες κατηγορίες πολιτών (π.χ. άτομα χαμηλής μόρφωσης, μετανάστες κλπ.) αλλά και επιχειρήσεων (π.χ. οι πολύ μικρές επιχειρήσεις).
- Η επιβάρυνση του κόστους ζωής και της ποιότητας ζωής του πολίτη.
- Η δημιουργία πρόσφορου εδάφους που καθιστά δύσκολη τη διασφάλιση της διαφάνειας στις πράξεις της Δημόσιας Διοίκησης και την αντιμετώπιση της διαφθοράς.

Στην Ελλάδα, η ανάγκη για αλλαγές στη δημόσια διοίκηση είναι κρίσιμη και αποτελεί το ζητούμενο για τη μεγάλη πλειοψηφία των Ελλήνων πολιτών. Σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο οικονομικό περιβάλλον, η δημόσια διοίκηση οφείλει και αυτή να παρακολουθεί τα νέα δεδομένα, να είναι ευέλικτη και να προσαρμόζεται στις αλλαγές και στις απαιτήσεις της κοινωνίας. Οφείλει να απαντά στις ανάγκες των πολιτών και να ανταποκρίνεται στις προσδοκίες τους.

Η κοινωνία των πολιτών απαιτεί συνεχώς αναβαθμισμένες ευκαιρίες όχι μόνο για μεγαλύτερη αντιπροσώπευση στη λήψη αποφάσεων, αλλά και για περισσότερη και ενεργό συμμετοχή και δέσμευση στις δημόσιες υποθέσεις, με τη χρήση καινοτόμων θεσμικών μηχανισμών, όπως η δημόσια διαβούλευση και το impact assessment.

Ένας δεύτερος κρίσιμος παράγοντας είναι η καινοτομία. Η έννοια της καινοτομίας και της διάχυσής της στον δημόσιο τομέα είναι ιδιαίτερα σημαντική στην κατεύθυνση του επαναπροσδιορισμού ή της επανίδρυσης του κράτους και του ρόλου του. Μέσω της καινοτομίας η δημόσια διοίκηση μπορεί να αναζωογονηθεί ουσιαστικά, να γίνει περισσότερο δυναμική, αποδοτική, υπεύθυνη. Για να συμβεί αυτό, απαιτούνται καινοτομίες στην οργανωτική δομή της και στον τρόπο που κινητοποιεί και χρησιμοποιεί τους ανθρώπινους, υλικούς, τεχνολογικούς και οικονομικούς πόρους για την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες. Ιδιαίτερα η

εκτεταμένη χρήση του egovernment αποτελεί τον καταλύτη των αλλαγών (βελτίωση αποτελεσματικότητας και καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών – πελατών) και βασικό εργαλείο για την ενίσχυση της διαφάνειας. Η μείωση του αριθμού των σημείων επαφής των πολιτών με τη δημόσια διοίκηση αποδεδειγμένα οδηγεί σε περιορισμό των «συναλλαγών» και της διαφθοράς.

Ο όποιος εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης θα κριθεί και από την κινητοποίηση των δημόσιων υπαλλήλων. Θα πρέπει τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης να γίνουν μέρος – φορείς της αλλαγής, να πιστέψουν σε αυτήν και να την υλοποιήσουν. Να ενστερνιστούν την αναγκαιότητα των αλλαγών και να τις κάνουν κτήμα πολλών ετών. Οι υπάλληλοι θα πρέπει να πειστούν ότι οι αλλαγές είναι προς όφελός τους, προς όφελος της εργασίας τους. Να πιστέψουν ότι θα έχουν καλύτερο περιβάλλον εργασίας, καλύτερη ποιότητα εργασίας, καλύτερη σχέση μεταξύ εργασίας και οικογενειακής ζωής.

Για να το πετύχει αυτό Δημόσια Διοίκηση χρειάζεται να επανακαθορίσει το ρόλο της και το είδος των υπηρεσιών που προσφέρει στους πολίτες και στο κοινωνικό σύνολο. Χρειάζεται να εκσυγχρονισθεί ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί, αλλά και να επαναπροσδιοριστούν οι τομείς της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας στους οποίους εμπλέκεται. Ωστόσο, ό,τι και αν συνεχίσει να κάνει ή ό,τι νέο και αν προστεθεί στις αρμοδιότητές της, η δημόσια διοίκηση οφείλει:

- ✓ να είναι αποτελεσματική (και με οικονομικούς όρους),
- ✓ να είναι ευέλικτη στη δομή και στη λειτουργία της, ώστε να προσαρμόζεται γρήγορα στις αλλαγές,
- ✓ να λειτουργεί με ταχύτητα, σεβασμό και διαφάνεια, προς όφελος του πολίτη – πελάτη,
- ✓ να εμπνέει εμπιστοσύνη.

Ειδικότερα, απαιτείται η απλούστευση των διαδικασιών και η ανάθεση σε έναν μόνο υπάλληλο της διεκπεραίωσης όλης της διαδικασίας μιας σοβαρής υπόθεσης εντός τακτής προθεσμίας, ο αυτοπεριορισμός των συνδικαλιστών μόνο στις συνδικαλιστικές τους αρμοδιότητες και όχι να επεμβαίνουν με το πρόσχημα της προστασίας των δικαιωμάτων των εργαζομένων στις αποφάσεις της διοίκησης, η ολοκλήρωση της προσπάθειας που γίνεται και μάλιστα επιτυχώς για τη μηχανογράφηση των υπηρεσιών, η παροχή κινήτρων στους πραγματικά άξιους υπαλλήλους που παράγουν έργο και προσπάθεια για περισσότερη υπευθυνότητα κατά τη σύνταξη των εκθέσεων αξιολογήσεων των υπαλλήλων διότι εμφανίζεται το φαινόμενο όλοι σχεδόν να έχουν βαθμολογηθεί ως άριστοι με συνέπεια να αδυνατούν τα υπηρεσιακά συμβούλια να επιλέξουν τους πραγματικά άριστους.

Η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας απαιτεί μεθοδική, διαρκή και συστηματική προσπάθεια και εργασία, εκδηλώσεις δηλαδή που δεν παρατηρήθηκαν μέχρι τώρα στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης. Η αποσπασματική και περιπτώσιακή αντιμετώπιση των προβλημάτων δεν ανταποκρίνεται στην έκταση και την

πολυπλοκότητα τους. Τα γενικά νομοθετικά μέτρα, που εκφράζονται με απαγορεύσεις και επιταγές, είναι αμφίβολο αν μπορούν να καταφέρουν καίριο πλήγμα στις γραφειοκρατικές εκδηλώσεις της κρατικής μηχανής.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Μακρυδημήτρης, Α., Παπαδημητρόπουλος, Δ., Μιχαλόπουλος, Ν., *Το Κράτος στον 21^ο Αιώνα – Κείμενα για το ρόλο του κράτους στις συνθήκες του νέου αιώνα*. Αθήνα: Ειδική Εκδοτική.
2. Παναγιωτοπούλου, Ρ. (1997). *Η επικοινωνία στις οργανώσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
3. Παπαδημητρίου, Κ. (2008). *Δημόσια Πολιτική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η Προσπάθεια Μέτρησης της Απόδοσης και Καθιέρωσης Συστήματος Διοίκησης με Στόχους*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Τμήμα Γενικής Διοίκησης.
4. Ρούση, Γ. (2007). *Η Ολική Ποιότητα στη Διοίκηση της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευση*, Διδακτορική Διατριβή, Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης.
5. Ρούσης Τ. (1984). *Εισαγωγή στη Θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
6. Τερλεξής, Π. (1996). *Διευθυντικές Ολιγαρχίες· Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
7. Φλωράτος, Α. (2005), *Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Αδυναμίες – Μέτρα Εξυγίανσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Αρσενίδη.
8. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. (2008). *Συνοπτική Παρουσίαση Ετήσιας Έκθεσης 2007*, Αθήνα.
9. Arnaud-F.Fausse. (2001). *La signature électronique ransactions et confiance sur Internet*. Dunod

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

1. <http://tsakthan.blogspot.com/2009/11/tsakthan-daily-10-november-2009-1.html>
2. <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&ct=75&artid=162488&dt=21/11/2004>
3. http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_economy_100018_23/05/2010_4_02054

4. <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&ct=6&artid=83408&dt=03/11/1996>
<http://www.karounos.gr/blog/?p=15>
5. http://www.goonline.gr/ebusiness/specials/article.html?article_id=1516&PHPSESSID=0_fbe936d8765dfae4a1a72fc944b3f56
6. http://www.inegsee.gr/sitefiles/studies/MELETH_20.pdf
7. http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf
8. http://www.pspa.uoa.gr/data/download/ede/conferences/SDE_2005/papers/Koimtzooglou_Ioannis.pdf
9. http://www.pspa.uoa.gr/data/download/ede/conferences/SDE_2005/papers/Boursanidis_Christos.pdf
10. <http://bonias.gr/www.bonias.gr/books-pdf/esdd-old-thems/esdd-shm-pubman-1.pdf>
11. <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=188780>
12. <http://www.idkaramanlis.gr/html/publish/pdf/emf36/04-Afierwma.pdf>
13. http://www.ekdd.gr/inep/index.php?option=com_content&task=view&id=152&Itemid=205

