

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΠΑΤΡΑΣ

ΣΧΟΛΗ : ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ : ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΘΕΜΑ : ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΔΥΝΑΜΕΙΣ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ
ΑΝΑΠΤΥΞΗ**

ΣΠΟΥΔΑΣΤΡΙΕΣ : ΜΠΡΟΥΜΑ ΑΡΙΣΤΕΑ

ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΥ ΒΑΣΙΛΙΚΗ



ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ : ΑΔΚΗΣ ΑΝΑΓΝΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ

ΠΑΤΡΑ 1998

ΑΡΙΘΜΟΣ	2765
ΕΙΣΑΓΟΓΗΣ	

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	σελ. 3
-----------------	--------

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΔΥΝΑΜΕΙΣ

1. Η έννοια πολιτικές δυνάμεις	σελ. 5
2. Οι πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα σήμερα (1975-1998)	σελ. 7
3. Οι κομματικές παρεμβάσεις στην άσκηση της Δημόσιας Διοίκησης	σελ. 11

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1. Η έννοια Δημόσια Διοίκηση	σελ. 14
2. Η Δημόσια Διοίκηση στην υπηρεσία του πολίτη	σελ. 18
3. Παράγοντες άσκησης της Δημόσιας Διοίκησης	σελ. 20
ι) Ο Πρόεδρος της δημοκρατίας	σελ. 20
ιι) Η Κυβέρνηση	σελ. 21
ιιι) Η Αντιπολίτευση	σελ. 24
4. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης	σελ.26
ι) Το Ρουσφέτι	σελ.29
ιι) Η Γραφειοκρατία	σελ.32
5. Η Οικονομική Κρίση στην Ελλάδα και ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης	σελ.32
• Χρηματοδότηση του Δημόσιου Τομέα	σελ.34
• Δημόσιος Δανεισμός και Δημόσιο Χρέος	σελ.36
• Συμπεράσματα	σελ.39
• Προτάσεις	σελ.41
6. Ο Ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης στην Οικονομική Ανάπτυξη	σελ.41
• Εισαγωγή	σελ.43
• Δημόσια Διοίκηση και Οικονομική Ανάπτυξη	σελ.46
• Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία	σελ.46

• Συμπεράσματα	σελ.47
	σελ.50
7. Προτάσεις για την αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης	
• Εισαγωγή	σελ.50
• Κυβερνητική Δομή	σελ.52
• Βελτίωση της λειτουργίας και της υποδομής	σελ.52
• Βελτίωση των δομών	σελ.56
• Ανάπτυξη και αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού	σελ.57
• Ανάπτυξη της πληροφορικής	σελ.59
• Μηχανισμοί στήριξης	σελ.59
• Πόροι	σελ.60
	σελ.61
8. Γενικά Συμπεράσματα	
	σελ.63
9. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ	
Ερωματολόγιο Α	σελ.64
ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ	
Ερωματολόγιο Β	σελ.66
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	σελ.72

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα είναι μια Ευρωπαϊκή χώρα εντούτοις διαφέρει πολύ από τις αναπτυγμένες χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Οι διαφορές βρίσκονται όχι μόνο στο βαθμό της βιομηχανικής ανάπτυξης αλλά και μέσα στην ίδια την κοινωνία.

Η Ελλάδα από το 19^ο αιώνα αντιμετώπισε πολέμους, εμφυλίους πολέμους, πολιτικές διαμάχες ουσιαστικές πολιτικές και συνταγματικές μεταβολές και δέχτηκε επιδράσεις από το διεθνή παράγοντα. Οι πολιτικές αυτές ανωμαλίες μοιραία οδήγησαν στην παραμέληση των ζωτικών προβλημάτων, όπως είναι τα προβλήματα της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και τη δημιουργία ικανής και αποτελεσματικής διοίκησης.

Είναι κοινή διαπίστωση ότι η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα έχει να αντιμετωπίσει σοβαρά προβλήματα οργάνωσης και λειτουργίας δεδομένου ότι οι ανάγκες της κοινωνίας έχουν αυξηθεί.

Το σύγχρονο κράτος πλέον δεν είναι μόνο κράτος πρόνοιας και ευημερίας αλλά θα πρέπει να έχει την δυνατότητα να παρεμβαίνει ρυθμιστικά σε κάθε μορφή δραστηριότητας.

Ο παρεμβατικός ρόλος του κράτους έχει σαν αποτέλεσμα την διόγκωση των διοικητικών υπηρεσιών και την επιβάρυνση του ρόλου της Δημόσιας Διοίκησης. Οι ειδικές συνθήκες της εποχής μας λόγω του κρατικού παρεμβατισμού τοποθετούν το θέμα της αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης στην πρώτη γραμμή του ενδιαφέροντος.

Η αναδιοργάνωση αυτή βρίσκει εμπόδιο συχνά από τον πολιτικό παράγοντα γιατί οι σκοπιμότητες και τα συμφέροντα εμποδίζουν την αναδιοργάνωσή της.

Το πολιτικό κόστος συχνά αποτελεί εμπόδιο στην λήψη ουσιαστικών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων. Είναι κοινώς αποδεκτή η διαπίστωση ότι δεν μπορεί να υπάρξει οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας αν δεν υπάρχει ικανή διοίκηση στην οποία να μπορεί να στηριχτεί.

Γι' αυτό το λόγο είναι αναγκαία η συνεχής εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης σε όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων της.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΔΥΝΑΜΕΙΣ

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΔΥΝΑΜΕΙΣ : είναι το σύνολο των ατόμων ή το σύστημα των κομμάτων που ασχολούνται με τη διοίκηση των κοινών και με τα δημόσια πράγματα.

ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΚΟΜΜΑ : είναι ομάδα ανθρώπων συσπειρωμένων γύρω από ένα πολιτικό πρόγραμμα που επιδιώκει συγκεκριμένους πολιτικούς στόχους στα πλαίσια μιας κοινωνίας. Το πολιτικό πρόγραμμα μπορεί να εκφράζεται από έναν αρχηγό ή μια συλλογική ηγεσία. Επίσης το κόμμα μπορεί να είναι μια αρθρωμένη ή μια ατελής οργάνωση, ανάλογα με το χαρακτήρα του. Η πραγματοποίηση του πολιτικού στόχου ενός κόμματος μπορεί να γίνει μόνο με την εξασφάλιση ή κατάληψη της εξουσίας. Γι' αυτό και ο βασικός σκοπός κάθε κόμματος είναι η κατάληψη της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας. Το κόμμα διαφέρει από κάθε άλλη κοινωνική οργάνωση (συνδικάτο, συνεταιρισμούς, συλλόγους κ.λ.π), επειδή οι στόχοι του αφορούν το σύνολο της κοινωνίας ενώ οι άλλες κοινωνικές οργανώσεις επιδιώκουν τη βελτίωση των όρων ζωής μιας συγκεκριμένης μερίδας της κοινωνίας, χωρίς τη γενικότερη κοινωνική σύνταξη ή οργάνωση και φυσικά δεν θέτουν ζήτημα κατάκτησης της εξουσίας. Κάθε κοινωνική οργάνωση που επιδιώκει την κατάκτηση της εξουσίας γίνεται πολιτικό κόμμα. Το πολιτικό κόμμα είναι κοινωνική οργάνωση εθελοντικά διαμορφωμένη. Για την ένταξη ενός ατόμου στο συγκεκριμένο κόμμα δεν υπάρχει καταναγκασμός αλλά ατομική απόφαση. Κάθε μέλος λοιπόν, του συγκεκριμένου κόμματος συμμετέχει σε αυτό εθελοντικά και βέβαια μπορεί ν' αποχωρήσει αν ποτέ θεωρήσει ότι η πορεία ή η ιδεολογία του κόμματος δεν τον εκφράζει πια.

Σε κάθε κόμμα υπάρχει μια ηγεσία που συνήθως εκφράζεται μέσα από ένα κεντρικό καθοδηγητικό όργανο. Η λειτουργία αυτού του οργάνου εξασφαλίζεται με τη λειτουργία των επιμέρους οργανώσεων, οι οποίες είναι φορείς και εκτελεστικά όργανα των εντολών της ηγεσίας αλλά και οι πηγές ενημέρωσης αυτής. Οι κομματικές οργανώσεις, από τις κεντρικές ως τις οργανώσεις βάσης, μεταφέρουν στα ευρύτερα λαϊκά στρώματα τις θέσεις και τις αποφάσεις της ηγεσίας, προσπαθώντας να πείσουν για την ορθότητα των θέσεων αυτών.

Ιστορία : Τα κόμματα ως άτυπος αλλά βασικός πολιτικός θεσμός εμφανίζονται στην αρχαία αθηναϊκή δημοκρατία. Τα νεότερα πολιτικά κόμματα συγκροτήθηκαν για πρώτη φορά μετά την αστική επανάσταση (17^{ος}-18^{ος} αιώνας). Εμφανίζονται αρχικά στην Αγγλία το 17^ο αιώνα, όπου για πρώτη φορά θεμελιώνεται το κοινοβουλευτικό σύστημα (κόμμα των Τορίς και κόμμα των Ουίγκς). Επίσης στις Η.Π.Α το 18^ο αιώνα -από τις αρχές ακόμα της ανεξαρτησίας- θεμελιώνονται τα δύο μεγάλα κόμματα των Δημοκρατικών και των Ρεπουμπλικάνων και την ίδια εποχή στη Γαλλία, όπου μετά την Επανάσταση δημιουργούνται οι περίφημες λέσχες των Γιρονδίνων, Ιακωβίνων κ.α. Από τότε ως τις μέρες μας, ο θεσμός του πολιτικού κόμματος απέκτησε κεντρική σημασία για το δημοκρατικό κοινοβουλευτικό σύστημα, του οποίου αποτελεί γέννημα και συστατικό στοιχείο της λειτουργίας του. Ο κοινοβουλευτισμός είναι η συνισταμένη της δράσης πολλών κομμάτων. Δεν μπορεί να νοηθεί κοινοβουλευτική δημοκρατία χωρίς πολυκομματισμό. Μονοκομματικό σύστημα διακυβέρνησης υπάρχει μόνο στα ολοκληρωτικά καθεστώτα (φασιστικά ή κομμουνιστικά).

2. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΔΥΝΑΜΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΗΜΕΡΑ (1975-1998)

Οι τελευταίες δεκαετίες μπορούν να χαρακτηρισθούν ως δεκαετίες πολιτικής και διοικητικής μεταρρύθμισης. Από τη θεώρηση αυτή οι λειτουργοί της πολιτικής και διοικητικής επιστήμης έχουν πολλά να προσφέρουν στους επιστημονικούς τομείς που υπηρετούν.

Το 1974 έγινε αναθεώρηση του Συντάγματος του 1952, δεδομένου ότι η λαϊκή θέληση τάχθηκε υπέρ της αβασίλευτης δημοκρατίας.

Οι πολιτικές δυνάμεις που αποτέλεσαν και την πρώτη μεταδικτατορική εθνική αντιπροσωπεία (Βουλή των Ελλήνων) ήταν :

α) Νέα Δημοκρατία (Ν.Δ). Το πολιτικό αυτό κόμμα σχηματίστηκε από τον επανελθόντα από το εξωτερικό Κων/νο Καραμανλή. Θα ήταν δύσκολο να υποστηριχθεί ότι η Ν.Δ ήταν μια νέα πολιτική δύναμη, παρά τις προοδευτικές τάσεις που χαρακτήριζαν τα προγράμματά της. Στην ουσία ήταν ένα συντηρητικό κόμμα, που πίστευε ότι η αποκατάσταση της δημοκρατικής γαλήνης έπρεπε να επιτευχθεί με σταθερά και αργά βήματα, με ιδιαίτερη προσοχή ώστε να αποφευχθούν οποιεσδήποτε εσωτερικές συγκρούσεις μετά από την εφτάχρονη τυραννία και να αποκατασταθούν οι σχέσεις με όλο τον υπόλοιπο κόσμο. Ο ελληνικός λαός κουρασμένος και ταλαιπωρημένος από την τυραννία των συνταγματαρχών δεν δυσκολεύτηκε να εκδηλώσει την εμπιστοσύνη του προς το νέο πολιτικό σχηματισμό, τη Ν.Δ και να της αναθέσει την άσκηση της εξουσίας το 1974 με ποσοστό 54,37% και 219 έδρες, εμπιστοσύνη που επανέλαβε και το 1977 με ποσοστό 41,84% και 172 έδρες.

β) Ένωση Κέντρου - Νέες Δυνάμεις (Ε.Κ.-Ν.Δ). Το πολιτικό αυτό κόμμα αποτελέστηκε από πολιτικά στελέχη του γνωστού κεντρώου χώρου (παλιά Ένωση Κέντρου) και κάποια άλλα στελέχη με προοδευτικές τάσεις. Αλλά και το κόμμα αυτό είναι δύσκολο να αποχωρισθεί από τη συντηρητική περιοχή. Η Ε.Κ.-Ν.Δ στις

εκλογές του 1974 έλαβε 20,42% και 60 έδρες, ενώ στις εκλογές του 1977 είχε ήδη μετονομασθεί σε Ε.Δ.Η.Κ και έλαβε 11,95% και 15 έδρες.

γ) Μια νέα πολιτική δύναμη εμφανίζεται στις εκλογές του 1974. Πρόκειται για το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα (ΠΑΣΟΚ) με αρχηγό τον Α.Παπανδρέου που τόσο ο ίδιος όσο και τα άλλα στελέχη που το αποτέλεσαν προέρχονταν από τον κεντρώο χώρο και κυρίως από την παλιά Ένωση Κέντρου. Το ΠΑΣΟΚ στις εκλογές του 1974 έλαβε 13,58% και 13 έδρες και στις αμέσως επόμενες εκλογές του 1977 σχεδόν διπλασίασε τη δύναμή του με ποσοστό 25,34% και σχεδόν επταπλασίασε τις έδρες που έλαβε (93). Έτσι γίνεται φανερό ότι πρόκειται για μια νέα και γρήγορα ανερχόμενη πολιτική δύναμη, που κερδίζει όλο και περισσότερο οπαδούς από το σύνολο σχεδόν των λοιπών πολιτικών δυνάμεων και ιδιαίτερα από τον κεντρώο χώρο, τον οποίο τελικά απορρόφησε. Πρόκειται για μια πολιτική δύναμη με σοσιαλιστικά οράματα, όπως άλλωστε μας λέει και ο τίτλος του.

δ) Η Ενωμένη Αριστερά (Ε.Α), την οποία αποτέλεσαν οι κομμουνιστικές και αριστερές δυνάμεις στις εκλογές του 1974 έλαβε 9,47% και 8 έδρες, ενώ στις εκλογές του 1977 διασπάσθηκε πάλι στο Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας (Κ.Κ.Ε), το οποίο έλαβε 9,36% και 11 έδρες και στη Συμμαχία που έλαβε 2,72% και 2 έδρες. Το αποτέλεσμα των βουλευτικών εκλογών του 1981 διαμορφώνει τις πολιτικές δυνάμεις ως ακολούθως :

- α) ΠΑΣΟΚ ποσοστό 48,6% και 72 έδρες
- β) Ν.Δ ποσοστό 35,86% και 115 έδρες
- γ) Κ.Κ.Ε ποσοστό 10,92% και 13 έδρες

Η εκλογική αυτή ετυμηση αποτελεί σταθμό στην πολιτική ιστορία της χώρας για πολλούς λόγους όπως διαπιστώνουμε παρακάτω.

Πρώτ' απ' όλα γιατί το εκλογικό σώμα ανάδειξε στην εξουσία το ΠΑΣΟΚ, ένα πολιτικό κίνημα, όπως εξακολουθεί να ονομάζεται, και μάλιστα με μεγάλο ποσοστό. Είναι εμφανές ότι το ΠΑΣΟΚ κατάφερε σε μικρό σχετικά

χρονικό διάστημα να πείσει το μισό σχεδόν εκλογικό σώμα ότι αρχίζει μια νέα πολιτική περίοδος με σοσιαλιστική πλέον κατεύθυνση.

Δεύτερον, η επιτυχία αυτή του ΠΑΣΟΚ έθεσε στο χώρο της αξιωματικής αντιπολίτευσης τη Ν.Δ, που άσκησε την εξουσία για μια επταετία, περιορίζονταν τη δύναμή της στο 35,68%.

Τρίτον, το ΠΑΣΟΚ με την επιτυχία του αυτή κατάφερε να απορροφήσει μεγάλα ποσοστά, από όλες τις άλλες πολιτικές δυνάμεις, πολλές από τις οποίες δεν κατάφεραν να εκπροσωπηθούν στη Βουλή.

Η άσκηση της πολιτικής εξουσίας, η διακυβέρνηση της χώρας και η διαχείριση των δημοσίων θεμάτων έγινε σχεδόν σε όλη τη δεκαετία του 1980 από το νέο πολιτικό φορέα. Η δεκαετία αυτή μπορεί να χαρακτηριστεί πολυτάραχη και πολυδιάστατη ιδιαίτερα από την άποψη της διοικητικής μεταρρύθμισης θεωρούμενη.

Η ανάληψη της πολιτικής εξουσίας από το ΠΑΣΟΚ γέννησε πολλές ελπίδες και δημιούργησε προσδοκίες για μεταβολές που πιθανώς μπορούσαν να οδηγήσουν σε επιθυμητά αποτελέσματα καλύτερα ή σημαντικότερα από εκείνα που είχαν ή δεν είχαν επιτευχθεί τις προηγούμενες δεκαετίες.

Ελπίδες και προσδοκίες ότι το νέο δέντρο μπορούσε να φέρει καλύτερους καρπούς· αλλά οι καλύτεροι καρποί είναι προϊόντα των εξελιγμένων ποικιλιών, της ευφορίας του εδάφους και των σύγχρονων μέσων καλλιέργειας· είναι προϊόντα σωστών αποφάσεων της γενιάς που μπορεί να λαμβάνει αποφάσεις. « Το δέντρο της ζωής του τόπου, οι καινούργιες γενιές, το αιωνόβιο δέντρο της ελευθερίας και του πνεύματος θα ανάδινε νέους βλαστούς », μας θυμίζουν τα λόγια του καθηγητή Ι.Ν.Θεοδωρακόπουλου. Αυτή η υπόμνηση, θεμελιακή και δημιουργική για τη σκέψη και τη γνώση, για την πολιτεία και ιδιαίτερα το ρόλο που καλείται να διαδραματίσει ο ανθρώπινος παράγων, ως κυριότερος συντελεστής οποιασδήποτε μεταβολής που έχει ως στόχο την πρόοδο και την ανάπτυξη.

Αυτός ο ρόλος φαίνεται να ανατίθεται και πάλι φυσιολογικό φορέα της προόδου και της ανάπτυξης και η υλοποίησή του επιχειρείται με το πρόγραμμα «διοικητικής ανόρθωσης της χώρας» , όπως χαρακτηρίζεται από το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Κύριοι στόχοι του προγράμματος διοικητικής ανόρθωσης της χώρας φαίνεται να είναι η θεραπεία των παθολογικών καταστάσεων και συμπτωμάτων του διοικητικού συστήματος της χώρας «της γραφειοκρατίας» και «της ρουσφετολογίας».

3. ΟΙ ΚΟΜΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η παρέμβαση των κομμάτων στη Δημόσια Διοίκηση γίνεται τόσο στο επίπεδο της γενικότερης ζωής και δράσης, όσο και στο επίπεδο της τρέχουσας εργασίας και διαχείρισης.

Η πολιτική εξουσία παρεμβαίνει σε κατευθύνσεις που εξυπηρετούν δικές της επιλογές, μέσα από τη δυνατότητα δημιουργίας θεσμών και νόμων που επηρεάζουν την πορεία και εξέλιξη των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Ακόμα με τη λήψη αποφάσεων που μπορούν να ανατρέψουν προγράμματα ή τη βραχυπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη πολιτική τους. Η παρέμβαση της πολιτικής εξουσίας είναι μεγάλων διαστάσεων. Στην πράξη ολόκληρος ο Δημόσιος Τομέας είναι στην υπηρεσία της πολιτικής εξουσίας για κομματικούς, εκλογικούς, ψηφοθηρικούς και μικροπολιτικούς λόγους. Παρεμβαίνει με το δικαίωμα διορισμού των Διοικήσεων των Δημοσίων Επιχειρήσεων με κριτήρια πολιτικά και κομματικά, και σπάνια με βάση προσόντα και ικανότητες. Έτσι η προσοχή των Διοικήσεων είναι μόνιμα στραμμένη προς την πολιτική εξουσία και όχι προς την αγορά και τους πελάτες. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι οι επικεφαλής των Δημοσίων Επιχειρήσεων θεωρούνται πολιτικά πρόσωπα. Αυτό συμβαίνει για πολλούς λόγους, αλλά και για να καλύπτεται η έλλειψη επαγγελματικής εμπειρίας. Σημειώνεται ότι από τους επικεφαλής δεκαπέντε μεγάλων Δημοσίων Επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας μόνο οι τέσσερις είχαν προηγούμενη επαγγελματική εμπειρία την περίοδο 1985-1987. Σε αντίθεση με τους επικεφαλής των κρατικών τραπεζών την ίδια περίοδο, που στην πλειοψηφία τους είχαν προηγούμενη εμπειρία σε ανάλογες εργασίες. Βέβαια εδώ πρέπει να σημειώσουμε ότι τα τελευταία χρόνια γίνεται μια προσπάθεια από την μεριά της Κυβέρνησης, να προσλαμβάνεται το δημόσιο προσωπικό

με αξιολογικά κριτήρια. Τα κριτήρια αυτά ελέγχονται από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π). Ήδη άρχισαν οι πρώτες αναλήψεις θέσεων μέσω του νέου αυτού θεσμού. Όμως ο θεσμός του Α.Σ.Ε.Π είναι πολύ νέος ακόμα και δεν γνωρίζουμε κατά πόσο θα αποδώσει καρπούς. Σίγουρα όμως δημιουργεί ελπίδες για πιο <<υγιή>> Δημόσιο Τομέα και προσλήψεις με αξιολογικά κριτήρια.

Η πολιτική εξουσία πέρα απ' όλα αυτά όμως παρεμβαίνει και στα εξής :

- α) Στις στρατηγικές αποφάσεις, όπως νέες δραστηριότητες, νέα προϊόντα, νέες επενδύσεις, επεκτάσεις και επιλογές τόπων εγκατάστασης.
- β) Στα τιμολόγια, με τον προσδιορισμό τους, την εξυπηρέτηση όλων των πελατών και τα ειδικά τιμολόγια για κατηγορίες πελατών.
- γ) Στη διαχείριση των πόρων, είτε είναι ανθρώπινοι είτε οικονομικοί ή υλικά και προμήθειες.

Η μεγαλύτερη παρέμβαση όμως είναι έμμεση. Εκφράζεται με την ανυπαρξία ουσιαστικών κατευθύνσεων της πολιτικής, με τις μεγάλες καθυστερήσεις στη λήψη των αποφάσεων και με την παραδοσιακή ανικανότητα της Κεντρικής Διοίκησης.

Οι πολιτικές παρεμβάσεις σε θέματα καθημερινής εργασίας και διαχείρισης είναι προέκταση καθιερωμένων πρακτικών στα γενικότερα ζητήματα και του πελατειακού πολιτικού συστήματος που αποτελεί μεγάλη παράδοση στην Ελλάδα. Οι παρεμβάσεις αυτές αναφέρονται κύρια στην πρόσληψη και εξέλιξη του προσωπικού, στη διαχείριση διαφόρων ζητημάτων οικονομικής σημασίας, στην κατακύρωση προμηθειών και σε εξυπηρετήσεις με βάση ατομικά και προσωπικά στοιχεία.

Σήμερα στην προσπάθειά της η Ελλάδα να προλάβει τις εξελίξεις και να καταφέρει να συμβαδίσει με τα υπόλοιπα κράτη της Ε.Ε ψηφίζει μια σειρά νόμων και νομοσχεδίων από την εφαρμογή των οποίων υποστηρίζεται ότι θα προκύψουν τα εξής αποτελέσματα :

- α) Καταργείται ουσιαστικά το ρουσφέτι για την πρόσληψη στον δημόσιο τομέα με αποτέλεσμα να μειώνεται και η δύναμη των πολιτικών στο τομέα αυτό και
- β) Γίνεται πιο αξιοκρατικός ο τρόπος πρόσληψης μετάθεσης και προαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων ανάλογα με τα προσόντα τους.

Οι πολίτες βέβαια ακόμα δυσπιστούν γιατί δεν μπορούν να πιστέψουν ότι μπορεί να φτάσει κάποια στιγμή που το ρουσφέτι θα πεθάνει και η αξιοκρατία θα πάρει τη θέση του. Οι πολιτικές παρεμβάσεις έχουν ριζώσει στην συνείδηση του Ελληνικού λαού γιατί γενιές ολόκληρες μεγάλωσαν και έζησαν μέσα σ' αυτές τις πολιτικές συνθήκες και είναι δύσκολο να πιστέψουν ότι τα πράγματα θα αλλάξουν. Γι' αυτό το λόγο χρειάζεται μια ριζοσπαστική απόφαση με την οποία τα κόμματα θα αποδείξουν την πρόθεσή τους για αλλαγή της τακτικής και της νοοτροπίας που επικρατεί στο δημόσιο τομέα.

Τα πολιτικά κόμματα φέρουν την μεγαλύτερη ευθύνη για τη δυσλειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και μόνο με την δική τους απόφαση θα εξαρτηθεί η επιτυχία της προσπάθειας που θα αναληφθεί.

Αν οι πολιτικοί επιθυμούσαν ριζική αλλαγή στη διοίκηση θα μπορούσαν να την έχουν πραγματοποιήσει. Όμως δεν επιθυμούν κάτι τέτοιο γιατί μια τέτοια απόφαση θα τους ανάγκαζε να περιορίσουν την δράση τους εντός της διοίκησης. Επιβάλλεται η συμφωνία όλων των πολιτικών και η χάραξη ενός κοινού πλαισίου αναδιοργάνωσης το οποίο και θα τηρούν Κυβέρνηση και αντιπολίτευση θα έχουν υποχρέωση να κινούνται με βάση αυτό το πλαίσιο απαλλαγμένοι από κομματικές παρεμβάσεις και σκοπιμότητες. Σε μια καλά οργανωμένη και άρτια λειτουργούσα διοίκηση δεν έχουν θέση οι μικροκομματικές σκοπιμότητες και πολιτικές επεμβάσεις και παρεμβάσεις της μικροπολιτικής του ρουσφετιού.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Το πρόβλημα του ορισμού της Δημόσιας Διοίκησης έχει απασχολήσει και εξακολουθεί να απασχολεί ακαδημαϊκούς και διοικητικούς παράγοντες. Η εμπλοκή της Δημόσιας Διοίκησης στην πολιτική είναι ο κύριος λόγος για τον οποίο δεν μπορούμε να δώσουμε έναν ορισμό χωρίς πολιτικά στοιχεία.

Δημόσια Διοίκηση λοιπόν είναι το σύνολο των διοικητικών υπηρεσιών του κράτους, αποτελεί Δε τον μηχανισμό με τον οποίο κινείται η εκτελεστική λειτουργία και πραγματοποιούνται οι Κυβερνητικές επιδιώξεις.

Μέσω της Δημόσιας Διοίκησης κινείται η Κυβέρνηση για την εκπλήρωση της αποστολής της. Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί την Διοικητική πλευρά της Κυβέρνησης.

Ο ρόλος της είναι πρωταρχικής σημασίας για την λειτουργία του σύγχρονου κράτους αφού η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί το βασικότερο όργανο στα χέρια της Κυβέρνησης για την ολοκλήρωση του Κυβερνητικού έργου.

Είναι φανερό πόσο δύσκολα μπορεί να χαραχτεί μια διαχωριστική γραμμή ανάμεσα στην Κυβέρνηση και στην Διοίκηση . Χάραξη πολιτικής και εκτέλεση αποτελούν δύο πλευρές της εκτελεστικής λειτουργίας με άλλα λόγια η εκτελεστική λειτουργία είναι συνύπαρξη Κυβέρνησης και Διοίκησης.

Η Κυβέρνηση χαράσσει την γενική πολιτική και δίνει οδηγίες για την υλοποίηση των προγραμμάτων της ενώ η Διοίκηση από την πλευρά της υλοποιεί τα Κυβερνητικά προγράμματα. Πίσω από κάθε πράξη της Διοίκησης υπάρχει πάντα η κατεύθυνση της Κυβέρνησης.

Το σύγχρονο κράτος είναι πάνω απ' όλα Κράτος πρόνοιας αφού επεμβαίνει και ρυθμίζει την παραγωγικότητα, το εισόδημα, το κόστος, την υγεία, την εκπαίδευση, την δικαιοσύνη την επικοινωνία, τις σχέσεις με το διεθνές περιβάλλον κ.λ.π.

Η παρεμβατική αυτή δραστηριότητα του Κράτους σε όλους τους τομείς των κοινωνικών υπηρεσιών οδήγησε αναπόφευκτα στην διόγκωση των κρατικών υπηρεσιών ενώ παράλληλα ενισχύθηκε ακόμα ο ρόλος της εκτελεστικής λειτουργίας.

Η Δημόσια Διοίκηση για να θεωρηθεί ότι λειτουργεί σωστά θα πρέπει να έχει την ικανότητα να προβλέπει τις ανάγκες και τα προβλήματα του τόπου και να μην περιορίζεται στην εκ των υστέρων λύση των προβλημάτων.

Από την σωστή ή όχι λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης εξαρτάται η επιτυχία ή η αποτυχία του Κυβερνητικού έργου. Γιατί όσο προοδευτική κι αν είναι μια Κυβέρνηση δεν θα μπορέσει να επιτύχει πολλά πράγματα εφόσον δεν έχει την κατάλληλα οργανωμένη Δημόσια Διοίκηση πάνω στην οποία θα στηριχτεί για την πραγματοποίηση του σκοπού της. Οποιαδήποτε αδυναμία της διοίκησης οδηγεί σε προβλήματα τα οποία έχουν ως αποδέκτη το κοινωνικό σύνολο. Η διοίκηση πρέπει να έχει την ικανότητα να προβλέπει τις ανάγκες του συνόλου και να προσαρμόζεται ανάλογα. Στην ελληνική πραγματικότητα η Δημόσια Διοίκηση εξακολουθεί να νοσεί και παρ' όλες τις προσπάθειες που κατά καιρούς γίνονται για μεταρρύθμιση δεν έχει την ικανότητα να αντιμετωπίσει τα συνεχώς αυξανόμενα προβλήματα.

Η Δημόσια Διοίκηση έχει από την φύση της εξελικτικό χαρακτήρα πρώτον γιατί αποτελείται από ανθρώπινο δυναμικό και δεύτερον γιατί δεν μπορεί να ασκείται σταθερά γιατί τα πάντα μεταβάλλονται.

Στην Ελλάδα όμως ο χαρακτήρας της διοίκησης είναι μάλλον σταθερός με ελάχιστες εξαιρέσεις.

Η διοικητική μεταρρύθμιση δεν έλειψε από τα προγράμματα των Ελληνικών Κυβερνήσεων, όμως καμία απ' αυτές δεν κατάφερε να αντιμετωπίσει τα προβλήματα στο σύνολό τους.

Οι προσπάθειες μεταρρύθμισης βελτίωσαν την λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης ή συμπλήρωσαν κενά του μηχανισμού της δεν έφεραν όμως τις αναγκαίες ριζικές αλλαγές στον τομέα αυτό. Η Δημόσια Διοίκηση δέχεται συνεχώς επικρίσεις από τον τύπο ότι είναι ανίκανη να ανταποκριθεί στις συνεχώς αυξανόμενες απαιτήσεις ιδιαίτερα μετά την είσοδο της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ως παράγοντες της μη αποτελεσματικότητας της ελληνικής διοίκησης έχουν κατά καιρούς αναφερθεί τα εξής:

- ι) Το σχετικά χαμηλό επίπεδο αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων
- ιι) Η πολιτική αύξησης της απασχόλησης και μείωση της ανεργίας μέσω των προσλήψεων στο Δημόσιο που έχει σαν αποτέλεσμα την διόγκωση σε μεγάλο βαθμό των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα.
- ιιι) Οι προσλήψεις για λόγους κομματικούς ή προσωπικού συμφέροντος
- ιιιι) Η εισαγωγή του κομματισμού στο Δημόσιο και η χρησιμοποίηση του κομματικού κριτηρίου ως κριτηρίου προώθησης στην υπαλληλική ιεραρχία ανεξαρτήτως των ικανοτήτων των υπαλλήλων.
- ν) Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και η εξ αυτής αδιαφορία για την υπηρεσία
- νι) Η απαρχαιωμένη οργανωτική διάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών και κυρίως το συγκεντρωτικό σύστημα αποφάσεων.

Ασφαλώς καθένας από τους παραπάνω παράγοντες εξηγεί μέρος της μη αποτελεσματικότητας της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Είναι αξιοσημείωτο ότι οι προσπάθειες των τελευταίων 20 ετών για την αναμόρφωση της Διοίκησης δεν έχουν φέρει αποτέλεσμα. Η ανάγκη μεταρρύθμισης είναι άμεση και για την επίτευξή της απαιτούνται νέες επιστημονικές μέθοδοι οργάνωσης της εργασίας,

εκσυγχρονισμός των τεχνικών μέσων και πάνω απ' όλα πίστη, αφοσίωση και υπευθυνότητα του ανθρωπίνου δυναμικού.

2. Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Η ανασυγκρότηση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης έχει απασχολήσει, λίγο ως πολύ, όλες τις μεταπολεμικές κυβερνήσεις της Ελλάδας. Είναι γνωστές οι εισηγήσεις Βαρβαρέσου (1952) και Langpod (1964,1965) καθώς και το ειδικό ενδιαφέρον που έχει εκφραστεί για το θέμα αυτό σε όλα τα προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης.

Αυτό το διαρκές ενδιαφέρον εξηγείται από το γεγονός ότι το πρόβλημα είναι πολυσύνθετο και δυσεπίλυτο, εξελίσσεται δε συνεχώς, όχι μόνο γιατί ορισμένες πλευρές του αποκτούν με τον καιρό ξεχωριστή σημασία, αλλά επίσης επειδή τα προσφερόμενα μέσα για την αντιμετώπισή του αλλάζουν.

Σήμερα, οι δυνατότητες που παρέχει η ηλεκτρονική τεχνολογία είναι εντυπωσιακές.

Δεν μπορούμε να αναγνωρίσουμε το γεγονός ότι σήμερα η δημόσια διοίκηση είναι σοβαρότατα αποδυναμωμένη.

Έχουν, κατά καιρούς, επισημανθεί πολλές και σοβαρές αιτίες στις οποίες οφείλεται αυτό το φαινόμενο.

Η λεγόμενη εξωγενής παθογένεια που οφείλεται σε γενικότερες πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες (συνεχείς πολιτικές αλλαγές, συχνές αλλαγές της πολιτικής ηγεσίας κ.λ.π) επηρεάζει ολόκληρο το χώρο της δημόσιας διοίκησης.

Άλλες αιτίες στις οποίες οφείλεται το φαινόμενο της δυσλειτουργίας της δημόσιας διοίκησης είναι :

- Οι αξίες της διοίκησης υποβαθμίζονται από την κομματικοποίηση και το ρουσφέτι.
- Η καλή λειτουργία της διοίκησης προσκρούει στην τυπολατρία, στην πολυνομία και τα γνωστά « παράθυρα » διαφυγής.

-Από άποψη οργάνωσης εξακολουθεί να υπάρχει υπερβολικός συγκεντρωτισμός.

-Η διαχείριση των πόρων είναι ανεπαρκής.

-Το ανθρώπινο δυναμικό και η διοίκησή του είναι από τα σοβαρότερα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης.

-Το σύστημα επιλογής προσωπικού πρέπει να αποκτήσει την απαραίτητη αξιοπιστία, όχι μόνο σαν διαδικασία αντικειμενική, διαφανής και αμερόληπτη, αλλά, επίσης και σαν αποτελεσματική λειτουργία ικανή να διακρίνει τους ικανούς και κατάλληλους για τη στελέχωση της διοίκησης.

Το δυναμικό που απασχολείται στη διοίκηση είναι αριθμητικά διογκωμένο και η κατανομή του δεν αντιστοιχεί στις πραγματικές ανάγκες.

Ο κύριος όγκος του δυναμικού της διοίκησης έχει ουσιαστικά περιορισμένα προσόντα και η συνεχής εκπαίδευσή του είναι σχεδόν ανύπαρκτη, με αποτέλεσμα την αδυναμία ανταπόκρισης στις πολλές απαιτήσεις της σύγχρονης αποστολής της δημόσιας διοίκησης.

-Οι χαμηλές αποδοχές σε σχέση μ' αυτές του ιδιωτικού τομέα, η έλλειψη πρωτοβουλιών, η ατελής αξιοποίηση του διαθέσιμου προσωπικού, η ανυπαρξία κινήτρων και άλλα εξηγούν γιατί η δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να προσελκύσει και να διατηρήσει τον αριθμό ικανών στελεχών που είναι απαραίτητα για το έργο της.

Οι πολίτες καθημερινά διαπιστώνουν την αναποτελεσματικότητα της διοίκησης γι' αυτό ο κύριος συντελεστής του εκσυγχρονισμού πρέπει να είναι ο ανθρώπινος παράγοντας.

Οι οργανωτικές και τεχνολογικές καινοτομίες, η αποκέντρωση, η συμμετοχή του πολίτη και η ιδιαίτερη φροντίδα για τον πολίτη πρέπει να βρίσκονται στο κέντρο των προσπαθειών για την αναβάθμιση της διοίκησης.

3. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1) Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι ο ρυθμιστής του Πολιτεύματος (άρθρο 30 παρ.1) και συμβολικά ο αρχηγός του κράτους γιατί είναι αιρετός ανώτατος άρχων, αφού εκλέγεται έμμεσα από το εκλογικό σώμα.

Οι εξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν είναι απεριόριστες δηλαδή δεν κυβερνά, ούτε έχει κυβερνητικές εξουσίες και ευθύνες.

Μόνο σε περιπτώσεις εξαιρετικά κρίσιμες έχει την δυνατότητα να συγκαλεί το Υπουργικό Συμβούλιο υπό την Προεδρία του . Οι αρμοδιότητές του είναι κυρίως τυπικές όπως για παράδειγμα είναι ο αρχηγός των ενόπλων δυνάμεων της χώρας, διαπιστεύεται και δέχεται τα διαπιστευτήρια πρεσβευτών ξένων χωρών.

Η εξουσία και η ευθύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας ανάγεται στις εξής λειτουργίες :

α) Διοικητικές αρμοδιότητες

1. Έκδοση των κατ' ουσία διοικητικών διαταγμάτων
2. Εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους
3. Διορίζει και παύει τους δημοσίους υπαλλήλους
4. Διορίζει και παύει την Κυβέρνηση
5. Διορίζει τους δικαστές
6. Είναι συμβολικά ο αρχηγός των Ενόπλων Δυνάμεων
7. Απονέμει παράσημα
8. Εκπροσωπεί διεθνώς το Κράτος (κηρύσσει πόλεμο, συνομολογεί συνθήκες)

β) Νομοθετικές αρμοδιότητες

1. Κυρώνει νόμους
2. Εκδίδει νομοθετικά διατάγματα
3. Εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης
4. Απονέμει χάρη και αμνηστία
5. Καθορίζει τον αριθμό των βουλευτών σε κάθε εκλογική περιφέρεια

γ) Ρυθμιστικές αρμοδιότητες

1. Συγκαλεί την Βουλή
2. Κηρύσσει την έναρξη και την λήξη κάθε βουλευτικής περιόδου
3. Αναστέλλει τις εργασίες της Βουλής
4. Διαλύει την Βουλή κ.λ.π

II) ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Η Κυβέρνηση αποτελεί όργανο του Κράτους με το οποίο ασκείται η εκτελεστική λειτουργία.

Είναι έμμεσο και συλλογικό όργανο του Κράτους. Κατ' εξαίρεση μπορεί να γίνει άμεσο όργανο όταν αναπληρώνει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη απέναντι στη Βουλή. Η απόφαση να ζητηθεί ψήφος εμπιστοσύνης ή κάποιο θέμα να γίνει αντικείμενο για ψήφο εμπιστοσύνης αφορά την Κυβέρνηση ως σύνολο.

Αν η Κυβέρνηση χάσει την εμπιστοσύνη της Βουλής είναι υποχρεωμένη να παραιτηθεί ως σώμα.

Η Κυβέρνηση σχηματίζεται από το κόμμα που έχει την πλειοψηφία των εδρών στην Βουλή και αποτελείται από τον Πρωθυπουργό, τους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς.

Ο πρωθυπουργός : Είναι ο PRIMUS INTER PARES (ο πρώτος μεταξύ ίσων) μεταξύ των υπουργών.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα προτείνει το διορισμό και την παύση των Υπουργών, προεδρεύει του Υπουργικού Συμβουλίου και είναι μέλος του Συμβουλίου Δημοκρατίας.

Ο πρωθυπουργός από την πλευρά του εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενεργειές της, καθώς και των δημοσίων υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στα πλαίσια των νόμων.

Ο πρωθυπουργός έχει την ευθύνη για τον συντονισμό και την κατεύθυνση της Κυβέρνησης και των Υπηρεσιών ενώ η χάραξη της Κυβερνητικής πολιτικής γίνεται από την Κυβέρνηση ως όργανο. Η σπουδαιότητα της θέσης του έχει μεγεθυθεί και οι αρμοδιότητες του αυξήθηκαν.

Στην πράξη η θέση του είναι ενισχυμένη για τους ακόλουθους λόγους :

- α) Είναι ο αρχηγός του κόμματος που ασκεί την εξουσία.
- β) Είναι υπεύθυνος στη Βουλή και στη Χώρα για την πολιτική του κόμματος που ηγείται.
- γ) Προεδρεύει του Υπουργικού Συμβουλίου, όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών και σε περίπτωση ισοψηφίας υπερισχύει η γνώμη υπέρ της οποίας ψηφίζει ο Πρωθυπουργός.
- δ) Εκπροσωπεί την Κυβέρνηση και εποπτεύει για την εφαρμογή των νόμων.

Οι Υπουργοί είναι μέλη της Κυβέρνησης και προϊστανται ενός ή περισσότερων Υπουργείων.

Ένας ή περισσότεροι Υπουργοί μπορεί να διορισθούν Αντιπρόεδροι του Υπουργικού Συμβουλίου.

Ο αναπληρωτής Υπουργός και Υπουργός χωρίς χαρτοφυλάκιο δεν είναι άγνωστοι στην Δημόσια Διοίκηση.

Οι Υπουργοί αυτοί έχουν την ίδια συλλογική ευθύνη με την διαφορά ότι δεν προϊστανται συγκεκριμένου Υπουργείου.

Ασκούν αρμοδιότητες που τους εκχωρεί ο πρωθυπουργός με σκοπό την καλύτερη άσκηση εποπτείας.

Οι Υφυπουργοί έχουν (νομικά) χαμηλότερη θέση από τους Υπουργούς .

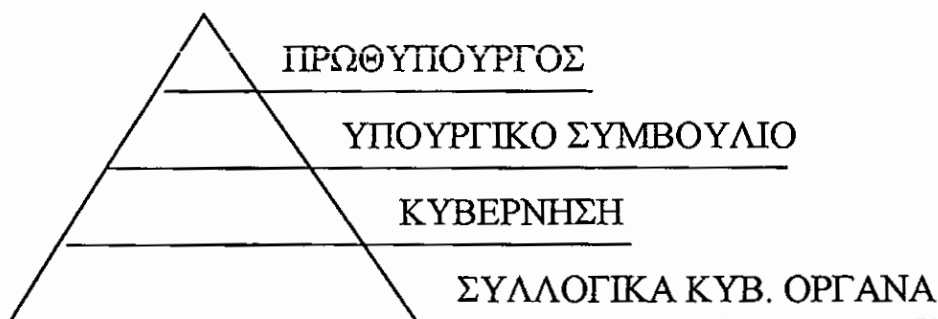
Σύμφωνα με τις διατάξεις του Συντάγματος οι Υφυπουργοί δεν αποτελούν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου.

Επομένως δεν μπορεί να γίνει λόγος για ισότητα μεταξύ Υπουργών και Υφυπουργών.

Οι Υφυπουργοί επιβλέπουν τις δραστηριότητες ενός τομέα του Υπουργείου με την καθοδήγηση του Υπουργού.

Θεωρούνται γενικώς ως βοηθοί του Υπουργού.

Η ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΠΥΡΑΜΙΔΑ



III) Η ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ

Το σύνολο των κομμάτων και των βουλευτών που είναι αντίθετο προς την κυβερνητική παράταξη αποτελεί την αντιπολίτευση.

Η αντιπολίτευση ασκεί (πολιτική αντίδρασης) στην Κυβερνητική παράταξη και γι' αυτό το λόγο η ύπαρξή της είναι απαραίτητη για την εξισορρόπηση της πολιτικής ζωής του τόπου. Παράλληλα η αντιπολίτευση συντελεί ώστε η μειονότητα την οποία εκφράζει να μην χάνει το δικαίωμα της γνώμης της.

Η ύπαρξη της χαρακτηρίζει τα φιλελεύθερα δημοκρατικά πολιτεύματα. Η παρουσία της Αντιπολίτευσης στην Δημόσια ζωή είναι αναγκαία γιατί έχει την δυνατότητα να περιορίζει και να κρίνει τις κυβερνητικές δραστηριότητες.

Ο ρόλος της Αντιπολίτευσης στην άσκηση της Δημόσιας Διοίκησης είναι πολύ σημαντικός και αυτό γιατί ο κοινοβουλευτικός έλεγχος που ασκεί στην πλειοψηφία που κυβερνά είναι η βάση για την σωστή αντιπολιτευτική πολιτική. Ελέγχει και κρίνει τις πράξεις της συμπολίτευσης, τις αποδοκιμάζει ή τις επιδοκιμάζει και αυτό το εκφράζει με την ψήφιση ή μη των νόμων ενώ παράλληλα βοηθά στην βελτίωση των ψηφιζομένων νομοθετημάτων.

Το έργο της αποδίδει μόνο όταν καταφέρνει να αποφεύγει ακρότητες και φανατισμούς που δημιουργούν κλίμα πολιτικής έντασης και κοινωνικής αναταραχής. Μόνο η καλόπιστη κριτική και ο σωστός χειρισμός των θεμάτων του τόπου συντελούν στην σωστή άσκηση της Δημόσιας Διοίκησης. Δυστυχώς όμως οι ασκούντες την αντιπολιτευτική πολιτική, σε κάθε περίπτωση, παραγνωρίζουν το ρόλο τους και την χρησιμοποιούν για την εξυπηρέτηση κομματικών συμφερόντων ή προσωπικών φιλοδοξιών.

Ο φανατισμός και η φιλοδοξία υπερισχύουν του καθήκοντος και ο ρόλος της αντιπολίτευσης, τις περισσότερες φορές, υποτάσσεται στο κομματικό συμφέρον και δημιουργεί συνεχείς αντιδράσεις σε όσα η κυβερνητική παράταξη πράττει.

Όλα αυτά έχουν σαν αποτέλεσμα η αντιπολίτευση αντί να ελέγχει να κρίνει και να δίνει προτάσεις για την σωστή άσκηση της Δημόσιας Διοίκησης ,να επιδίδεται σε ένα συνεχές ψάξιμο για την ανεύρεση σκανδάλων και παρατυπιών της συμπολίτευσης ώστε να τα εκμεταλλεύονται πολιτικά.

Άλλος ένας τρόπος δράσης της Αντιπολίτευσης είναι η υποκίνηση και η οργάνωση ομάδων πίεσης στην κυβέρνηση δηλαδή υποκινεί εργατικές τάξεις σε απεργία και δημιουργεί προβλήματα ώστε να μπορεί να παρουσιάσει αδυναμία του Κρατικού μηχανισμού να επιτελέσει το έργο του.

Η αντιπολίτευση έχει μεγάλη δύναμη στα χέρια της με την οποία μπορεί, αν θέλει, να βοηθήσει ουσιαστικά στην αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης και την απαλλαγή αυτής (της Δημόσιας Διοίκησης) από κομματικές σκοπιμότητες.

Με την άσκηση σωστού ελέγχου , κριτικής, αλλά και με προτάσεις ουσιαστικές, η αντιπολίτευση μπορεί να παίζει ενεργό ρόλο στη Δημόσια ζωή. Για να επιτευχθεί όμως κάτι τέτοιο χρειάζεται θέληση αγώνας και έργα τόσο από την Αντιπολίτευση όσο και από την συμπολίτευση.

Πρέπει όλοι να παραδεχθούν ότι ο φανατισμός και οι κομματικές σκοπιμότητες κάνουν μόνο κακό στην Δημόσια Διοίκηση και ότι για την ουσιαστική αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης χρειάζονται ριζικές αλλαγές.

4. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΓΝΩΡΙΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ι) ΤΟ ΡΟΥΣΦΕΤΙ

Το ρουσφέτι αποτελεί γέννημα της τετρακοσάχρονης σκλαβιάς και κληρονομήθηκε στην νεότερη ελληνική κοινωνία όπου ακμάζει ως τις μέρες μας.

Ξεκίνησε από του «κοτζαμπάσηδες» που μεσολαβούσαν ανάμεσα στον σκλάβο και τον τύραννο για προστασία του πρώτου.

Αργότερα και στις αρχές του 20^{ου} αιώνα το ρουσφέτι πήρε την μορφή που έχει ακόμα και σήμερα.

Τα πολιτικά κόμματα δε δρούσαν με βάση ένα ιδεολογικό και πολιτικό πρόγραμμα ενώ ήταν προσωποπαγή με κύριο σκοπό την άντληση προσωπικών οφελών. Είχαν αναπτύξει με το εκλογικό σώμα σχέσεις πελατειακές. Η Ελλάδα στις αρχές του 20^{ου} αιώνα παρουσιάζει το μεγαλύτερο ποσοστό δημοσίων υπαλλήλων από όλες τις ευρωπαϊκές χώρες.

Η διοικητική μηχανή υπερφορτώνεται από υπαλλήλους που τις περισσότερες φορές είναι περιττοί και χωρίς προσόντα.

Στις μέρες μας το ρουσφέτι συνεχίζει να συμβολίζει την δράση των βουλευτών έξω από την Βουλή. Αποβλέπει στην βοήθεια των πολιτών και εμφανίζεται με την μορφή κυβερνητικής παροχής, χάρης ή εκδούλευσης από τον βουλευτή σε μερίδα των ψηφοφόρων του.

Οι πολίτες καταφεύγουν στο ρουσφέτι από φόβο ότι μόνοι τους δεν θα καταφέρουν να εξυπηρετηθούν ή από άγνοια γιατί δεν γνωρίζουν ποιές ενέργειες πρέπει να κάνουν για να φτάσουν στον στόχο τους. Επίσης καταφεύγουν σ' αυτό κυρίως για να καταφέρουν να απαιτήσουν γι' αυτούς ή για τα οικεία τους πρόσωπα θέση εργασίας ή για να ικανοποιήσουν κάποια άλλη ανάγκη τους για την οποία

είναι απαραίτητη η βοήθεια από κάποιο πολιτικό κυρίως πρόσωπο το οποίο διαθέτει τα μέσα.

Από την άλλη πλευρά οι εκπρόσωποι του Κράτους διατηρούν το ρουσφέτι ζωντανό γιατί μ' αυτόν τον τρόπο ελέγχουν τους ψηφοφόρους τους και τους κρατούν πιστούς λόγω υποχρέωσης.

Μπορεί να θεωρηθεί ότι το καθιέρωσαν οι ίδιοι οι πολιτικοί για να έχουν έναν διαρκή έλεγχο των πολιτών.

Αναμφίβολα αποτελεί μάλιστα για την πολιτική και κοινωνική μας ζωή όμως όσο κι αν το καταδικάζουν το ρουσφέτι εδραιώθηκε, οργανώθηκε και κυριάρχησε ως θεσμός στην κοινωνική μας ζωή.

Όλοι το καταδικάζουν αλλά ελάχιστοι είναι αυτοί οι οποίοι δεν κατέφυγαν σ' αυτό κάποια στιγμή.

Οι πολίτες για να απαλλαγούν χρειάζονται την βοήθεια των πολιτικών οι οποίοι από την πλευρά τους δεν έχουν συμφέρον και δεν θέλουν να απαλλαγούν από αυτό.

Μ' αυτό τον τρόπο αποτελεί την κύρια συνισταμένη δύναμη της αλληλοεξάρτησης πολιτικού και πολίτη.

Το ρουσφέτι καταδυναστεύει την πολιτική και κοινωνική μας ζωή διαβρώνοντας κάθε κρατική δραστηριότητα και καταργώντας ολοσχερώς την αξιοκρατία η οποία αποτελεί ουτοπία και μια θεωρία αδύνατη να εφαρμοστεί στην ελληνική πραγματικότητα.

Εκμηδενίζει το δίκαιο τον ισότιμο ανταγωνισμό και κλονίζει την εμπιστοσύνη του πολίτη στους θεσμούς και τις αξίες.

Με την εξάπλωση και την καθιέρωση του ρουσφετιού ξεκίνησε η χρεοκοπία της Δημόσιας Διοίκησης και η ανάπτυξη της γραφειοκρατίας. Όσο υπάρχουν κομματικές και πολιτικές παρεμβάσεις στην Διοίκηση και όσο η Δημόσια Διοίκηση παραμένει ανεπαρκής και ανίκανη να επιτελέσει σωστά την αποστολή της το ρουσφέτι θα αποτελεί το κύριο στοιχείο της δημόσιας ζωής της χώρας μας.

Για να πάψει το ρουσφέτι να επιδρά αρνητικά και να καταδυναστεύει την Δημόσια Διοίκηση θα πρέπει τόσο οι πολίτες όσο και οι πολιτικοί να αλλάξουν την νοοτροπία τους και να συνειδητοποιήσουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους απέναντι στο Κράτος και στους συνανθρώπους τους. Πάνω απ' όλα θα πρέπει να πάψουν οι κομματικές παρεμβάσεις στα θέματα της Διοίκησης για να μπορέσει κάποτε η Δημόσια Διοίκηση να ορθοποδήσει.

II) Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ

Ο όρος γραφειοκρατία έχει ταυτιστεί στη χώρα μας με τη δημόσια διοίκηση ή έχει την τάση να γίνει συνωνυμό της.

Η ελληνική γραφειοκρατία διακρίνεται από την πολυνομία, την ασάφεια των νόμων, την ανευθυνότητα των υπαλλήλων που εκδηλώνεται με το πλήθος των υπογραφών.

Σήμερα από γραφειοκρατία πάσχουν οι πιο πολλές χώρες του κόσμου με τη διαφορά ότι σε μερικές από αυτές η γραφειοκρατία είναι ένα απλό πρόβλημα και σε άλλες αποτελεί μια παθολογική κατάσταση, όπως συμβαίνει και στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Το ρουσφέτι και η γραφειοκρατία πάνε μαζί και αποτελούν συνώνυμα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. —

Οι πολίτες καθημερινά πέφτουν θύματα του μηχανισμού αυτού με αποτέλεσμα να παραπέμπονται από την μια υπηρεσία στην άλλη και από τον ένα υπάλληλο στον άλλο για μια απλή υπόθεση η οποία τελικά ίσως λυθεί και μετά από ένα μεγάλο χρονικό διάστημα.

Οι εργαζόμενοι στους δημόσιους φορείς ενδιαφέρονται περισσότερο για τους τύπους παρά για τα αποτελέσματα.

Οι υπάλληλοι εισέρχονται νέοι στη διοίκηση και προσκολλούνται σε μια συγκεκριμένη θέση για όλη τους τη ζωή, γίνονται ευθυνόφοβοι και κατά κάποιο τρόπο βολεύονται απ' αυτό το φαύλο κύκλο.

Βέβαια παρά τα τόσα προβλήματα δεν θα μπορούσαμε να αγνοήσουμε τα επιτεύγματα των προσπαθειών που έχουν γίνει στο χώρο της κρατικής δραστηριότητας. Πολλές διαδικασίες έχουν αναθεωρηθεί και εκσυγχρονιστεί κυρίως με την συνεχώς διευρυνόμενη στο δημόσιο χώρο μηχανοργάνωση, μηχανογράφηση αλλά και πληροφορική. Η Δημόσια Διοίκηση έχει γίνει περισσότερο εξυπηρετική για τον Έλληνα πολίτη.

Παρ' όλα αυτά όμως το πρόβλημα είναι οξύ.

Βασικές αιτίες που οξύνουν το πρόβλημα της γραφειοκρατίας είναι :

α) Η νομοθεσία αλλά και η διοικητική πρακτική αντιμετωπίζουν συνήθως την ουσία των διοικητικών υποθέσεων ενώ παραβλέπουν τους πολλούς τύπους και τις χρονοβόρες διαδικασίες, με συνέπεια την διόγκωση του προβλήματος της γραφειοκρατίας.

β) Ο κατακεμαρτισμός των υπηρεσιών σε διάφορα κτίρια μειώνουν την απόδοση της εργασίας και ελάχιστα εξυπηρετούν τον πολίτη.

γ) Έχει σταματήσει η εξειδίκευση των στελεχών της διοίκησης στην τεχνική της οργανωτικής έρευνας που θα τους βοηθούσε στην επιτυχή αντιμετώπιση των προγραμμάτων οργάνωσης εργασίας. Συγκεκριμένα για να περιοριστεί η γραφειοκρατία θα πρέπει να επιδιωχθεί :

- 1) Απλούστευση ή ακόμα και κατάργηση διαδικασιών
- 2) Η μηχανοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης καθώς επίσης και η αυτοματοποίηση των λειτουργικών διαδικασιών με μηχανογραφικές εφαρμογές σε όλους τους τομείς, θα περιορίσει τη γραφειοκρατία.
- 3) Εκλογίκευση των επιβαρύνσεων που ταλαιπωρούν τους συναλλασσόμενους με τη Δημόσια Διοίκηση (π.χ παράβολα, χαρτόσημα η είσπραξη των οποίων προκαλεί μεγάλη ταλαιπωρία στους πολίτες)
- 4) Ενημέρωση των πολιτών η οποία θα συμβάλλει στον εκδημοκρατισμό της και σε συνδυασμό με την αναθεώρηση του ωραρίου εργασίας των δημοσίων υπηρεσιών που θα έχει σαν αποτέλεσμα να πλησιάσει η διοίκηση περισσότερο τον πολίτη.
- 5) Η ανακατανομή του προσωπικού με βάση τις πραγματικές ανάγκες και την αρχή «ο κατάλληλος άνθρωπος στην κατάλληλη θέση».
- 6) Η μείωση των πολλών υπογραφών και της αναρμοδιότητας των οργάνων στις διοικητικές πράξεις μπορεί να γίνει με την μελέτη και την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων. Η ανάγκη περιορισμού της γραφειοκρατίας είναι επιτακτική

και για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος θα πρέπει να γίνουν ριζικές αλλαγές στην δομή, οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Σημαντικό επίσης είναι να δημιουργηθεί πνεύμα φιλίας και ανοιχτής διοίκησης ώστε οι πολίτες να ενημερώνονται και να εξυπηρετούνται αποτελεσματικά, γρήγορα και υπεύθυνα.

5. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Χρηματοδότηση του δημόσιου τομέα

Η ευημερία των πολιτών κάθε κράτους επηρεάζεται από το οικονομικό σύστημα που εφαρμόζεται καθώς και από την έκταση και το τρόπο, με τον οποίο το δημόσιο παρεμβαίνει στο οικονομικό σύστημα. Οι λόγοι που δημιουργούν την ανάγκη της κρατικής παρέμβασης, όπως είναι γνωστοί από την οικονομική επιστήμη, μπορούν να συνοψισθούν στους ακόλουθους :

- α) Στην αδυναμία εφαρμογής του τέλει ανταγωνισμού όπου οι τιμές των αγαθών και των υπηρεσιών διαμορφώνονται με βάση την αρχή της ζήτησης και της προσφοράς.
- β) Στην απουσία των δημόσιων ή κοινωνικών αγαθών (π.χ άμυνα, δικαιοσύνη, ασφάλεια, υγεία, παιδεία κ.ο.κ)
- γ) Στην επίδραση των βιομηχανιών στο φυσικό περιβάλλον
- δ) Στην αδυναμία σταθεροποίησης του οικονομικού συστήματος
- ε) Στην δυσχέρεια δίκαιης κατανομής του εθνικού εισοδήματος
- στ) Στον καθορισμό του επιθυμητού επιπέδου οικονομικής ανάπτυξης

Ο δημόσιος τομέας όπως έχει οριοθετηθεί με τις διατάξεις του νόμου, έχει στη διάθεσή του διάφορα μέσα, με τα οποία μπορεί να μεταβάλλει ή να επηρεάζει τα διάφορα οικονομικά μεγέθη, ώστε να επιτυγχάνονται τα επιθυμητά αποτελέσματα. Τα μέσα αυτά, γνωστά ως μέσα οικονομικής πολιτικής, είναι τα ακόλουθα :

- 1) Μέσα δημοσιονομικής πολιτικής. Τα μέσα αυτά αναφέρονται στα έσοδα και έξοδα των δημόσιων φορέων και είναι :
 - οι δημόσιες δαπάνες

- οι φόροι και τα λοιπά έσοδα των φορέων του δημοσίου
- ο δημόσιος δανεισμός και το δημόσιο χρέος

2) Μέσα εξωτερικής πολιτικής. Είναι μέσα που επηρεάζουν άμεσα το ισοζύγιο πληρωμών, όπως η επιβολή δασμών, οι συναλλαγματικές ισοτιμίες, οι εμπορικές συμβάσεις κ.ο.κ

3) Μέσα νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής. Είναι μέσα που επηρεάζουν τη ζήτηση και την προσφορά δανειακών κεφαλαίων. Για παράδειγμα σημειώνονται ο έλεγχος επιτοκίων και προσφοράς χρήματος, η ρύθμιση του ταμειακού αποθέματος κ.ο.κ.

4) Μέσα άμεσου ελέγχου . Είναι τα μέσα με τα οποία οι φορείς του δημόσιου τομέα παρεμβαίνουν και καθορίζουν αμέσως τα μεγέθη , όπως ο έλεγχος των τιμών και εισοδημάτων, οι τιμές ασφαλείας των αγροτικών προϊόντων κ.λ.π.

5) Μεταβολές στους θεσμούς. Είναι οι μεταβολές που οι φορείς του δημόσιου τομέα επιφέρουν στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, όπως η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση, ο αναδασμός της γης, οι κοινωνικοποιήσεις κ.α.

Η οικονομία κάθε κράτους εκφράζεται με την ακολουθούμενη οικονομική πολιτική. Οικονομική πολιτική είναι η τακτική που εφαρμόζει το κράτος σε ό,τι αφορά τις συνθήκες μέσα στις οποίες αναπτύσσεται και λειτουργεί η οικονομία στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Ορισμένα από τα μέτρα του κράτους που ρυθμίζουν την οικονομική πολιτική του, είναι η φορολογία. Άλλο μέτρο είναι η επέκταση ή ο περιορισμός των πιστώσεων που παρέχονται σε διάφορες επιχειρήσεις. Αλλά και η κατασκευή μεγάλων έργων υποδομής, όπως είναι οι δρόμοι, οι γέφυρες, τα λιμάνια, τα αεροδρόμια κ.λ.π, αποτελεί μέρος της οικονομικής πολιτικής.

Αντικειμενικός σκοπός της οικονομικής πολιτικής είναι το συμφέρον του κράτους. Το κράτος με τη σειρά του καταρτίζει πρόγραμμα δράσης για να επιτύχει τους σκοπούς του με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο. Ο προγραμματισμός αυτός βασίζεται στα έσοδα και τα έξοδά τους. Η ανάγκη του προγραμματισμού

είναι περισσότερο επιτακτική για τους φορείς του δημόσιου τομέα και απορρέει από την έκταση των δραστηριοτήτων του σύγχρονου κράτους, που αποβλέπει στον εφοδιασμό της οικονομίας με αγαθά στις επιθυμητές ποσότητες, στην παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας, στη δίκαιη κατανομή του εθνικού εισοδήματος, στη σταθεροποίηση του οικονομικού συστήματος και στην οικονομική ανάπτυξη. Το κράτος για να επιτύχει τους στόχους του παρεμβαίνει στην οικονομική ζωή με τα προγράμματα δράσης των φορέων του, που απεικονίζονται και υλοποιούνται με τον προϋπολογισμό. Με τον προϋπολογισμό οι φορείς του δημόσιου τομέα μπορούν να συμβάλουν στην πραγματοποίηση των στόχων της οικονομικής πολιτικής, με άλλα λόγια στην ορθή κατανομή των πόρων, μέσω των οποίων θα επιτευχθεί η σταθεροποίηση του οικονομικού συστήματος, η δίκαιη διανομή του εισοδήματος και η οικονομική ανάπτυξη.

Δημόσιος Δανεισμός και Δημόσιο Χρέος

Τα έσοδα από το δημόσιο δανεισμό αποτελούν μια πηγή χρηματοδότησης για την κάλυψη των δημόσιων δαπανών. Ο δανεισμός ανάλογα με την πηγή από την οποία προέρχονται τα δάνεια διακρίνονται σε :

- α) Εσωτερικό, όταν η απορρόφηση κεφαλαίων γίνεται από το εσωτερικό και
- β) Εξωτερικό, όταν η απορρόφηση κεφαλαίων γίνεται από το εξωτερικό

Ο Δημόσιος δανεισμός διακρίνεται ακόμα σε :

- α) Βραχυχρόνιο, με προθεσμία εξόφλησης μικρότερη του έτους, και του οποίου ο κύριος σκοπός είναι η αντιμετώπιση των κρατικών πληρωμών, δεδομένου ότι οι εισπράξεις Δε γίνονται με τον ίδιο ρυθμό.
- β) Μακροχρόνιο, με προθεσμία εξόφλησης μεγαλύτερη του έτους, με τον οποίο καλύπτονται συνήθως οι δημόσιες επενδύσεις.

Όπως είναι γνωστό οι δημόσιες επενδύσεις γίνονται για να ωφεληθεί το κοινωνικό σύνολο. Από την άποψη αυτή κρίνεται σκόπιμη και η επιβάρυνση των μελλοντικών γενεών που θα ωφεληθούν. Η επιβάρυνση αυτή γίνεται με την υποχρέωση καταβολής φόρων για την εξόφληση των δανείων. Μακροχρόνιος δανεισμός γίνεται ακόμη για την αντιμετώπιση των έκτακτων δαπανών του κράτους σε έκτακτες περιπτώσεις, όπως είναι οι πολεμικές και για την αντιμετώπιση μεγάλων δαπανών που απαιτούνται για την αποκατάσταση ζημιών από φυσικές καταστροφές όπως είναι οι σεισμοί. Μια ενδεικτική εξέλιξη του κρατικού χρέους της χώρας στα έτη 1977-1983 φαίνεται παρακάτω:

ΚΡΑΤΙΚΟ ΧΡΕΟΣ ΣΕ ΔΙΣ.ΔΡΧ.

ΕΤΟΣ	ΚΡΑΤ.ΧΡΕΟΣ ΣΕ		ΣΥΝΟΛΟ
	ΕΓΧΩΡΙΟ ΝΟΜΙΣΜΑ	ΣΕ ΞΕΝΟ ΣΥΝΑΛΛΑΓΜΑ	
1977	194.297	12.378	206.675
1980	417.022	13.407	430.429
1983	1.070.082	44.264	1.114.346

Από την εξέλιξη του κρατικού χρέους διαπιστώνεται ότι τα 4/5 είναι σε εγχώριο νόμισμα και το 1/5 σε ξένο νόμισμα.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κανείς δεν αμφισβητεί την αναποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης της χώρας. Χαρακτηριστικά λέγεται ότι ασθενεί βαρέως και μακροχρονίως. Οι Έλληνες από τις προσωπικές τους εμπειρίες γνωρίζουν ότι οποιαδήποτε συναλλαγή με το Δημόσιο σημαίνει μεγάλο κόστος σε χρόνο και ταλαιπωρία. Κατά κανόνα, το βέβαιο τελικό αποτέλεσμα είναι η αγανάκτηση.

Η εμπειρία των συναλλαγών με το Δημόσιο οδηγεί στη σκέψη ότι ο σοβαρότερος ίσως παράγοντας αυτής της κατάστασης είναι η απίστευτη συγκέντρωση εξουσιών και ταυτοχρόνως η διάχυση των ευθυνών σ' έναν μεγάλο αριθμό ατόμων τοποθετημένων είτε παράλληλα είτε κάθετα στη διοικητική ιεραρχία

Για τη διεκπεραίωση μιας υπόθεσης στο Δημόσιο ο αριθμός των σταδίων, από την πρωτοκόλληση της αίτησης ως την υπογραφή από το ιεραρχικά ανώτερο άτομο, είναι τόσο μεγάλος που συχνά είναι αδύνατο να εντοπισθεί το στάδιο στο οποίο βρίσκεται η υπόθεση, συχνά το έγγραφο ή τα έγγραφα χάνονται, δεν είναι δυνατόν να εντοπισθεί υπεύθυνος και τέλος, απαιτείται η εξεύρεση «κάποιου γνωστού» ή γενικά «κάποιου μέσου» για να συμπληρωθεί η συναλλαγή με το Δημόσιο.

Παρά τον μεγάλο αριθμό ιεραρχικών επιπέδων, η συναλλαγή με το Δημόσιο δεν ολοκληρώνεται αν δεν υπογράψει ο ιεραρχικά ανώτερος που συνήθως είναι ο υπουργός ή σε ορισμένες περιπτώσεις ο γενικός γραμματέας του υπουργείου. Το πέρας μια μεγάλης διαδικασίας εξαρτάται από μια υπογραφή και όποιος έχει το δικαίωμα αυτής κατέχει ταυτόχρονα μια σημαντική μονοπωλιακή δύναμη και ανάλογη εξουσία. Παράλληλα ο μεγάλος αριθμός των υπογραφών που απαιτείται για το πέρας της διαδικασίας διαχέει την ευθύνη της αποτελεσματικής λειτουργίας σε τόσα άτομα που τελικά κανείς δεν είναι υπεύθυνος.

Πολλοί επιστήμονες προσπαθούν να καταλάβουν πως στη φύση ή στην κοινωνία από το χάος προκύπτει τάξη. Πιστεύω ότι είναι πιο δύσκολο να καταλάβει κανείς πως στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, όπου υπάρχει συγκεκριμένη ιεραρχική δομή, από την τάξη προέκυψε χάος.

Αν η χαώδης κατάσταση της δημόσιας διοίκησης γίνεται αντιληπτή από όλους, δηλαδή από τους πολίτες, από τους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους και από την πολιτική ηγεσία, το εύλογο ερώτημα που τίθεται είναι γιατί δεν γίνεται κάποια σοβαρή προσπάθεια αναδιάρθρωσής της; Υπάρχει μία απάντηση που είναι η εξής: Υπάρχουν άτομα ή ομάδες ατόμων που ωφελούνται από την υπάρχουσα κατάσταση και συνεπώς αντιστέκονται σε οποιαδήποτε μεταρρύθμιση θα μείωνε τα οφέλη που απορρέουν από την παρούσα κατάσταση.

Στις ομάδες αυτές περιλαμβάνεται μια σημαντική αναλογία των δημοσίων υπαλλήλων κυρίως των ιεραρχικά ανωτέρων. Επίσης περιλαμβάνεται μια σημαντική αναλογία των πολιτικών εντός ή εκτός του Κοινοβουλίου, εντός ή εκτός της εκάστοτε Κυβέρνησης. Για τις ομάδες αυτές, αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης σημαίνει απώλεια της μονοπωλιακής θέσης που τώρα κατέχουν για τη διεκπεραίωση των συναλλαγών του πολίτη με το Δημόσιο και συνεπώς απώλεια σημαντικών πλεονεκτημάτων.

Ταυτόχρονα υπάρχουν άτομα ή ομάδες ατόμων, οι οποίοι είτε επειδή δεν θέλουν είτε επειδή δεν μπορούν, δεν αναλαμβάνουν ή δεν προωθούν την αναδιάρθρωση της διοίκησης διότι κάτι τέτοιο θα σήμαινε σύγκρουση με τα δρώντα συμφέροντα και συνεπώς κίνδυνο απώλειας, δηλαδή θα αντιμετώπιζαν αυτό που πολλοί ονομάζουν «πολιτικό κόστος».

Κατ' αυτόν το τρόπο, τα ισχυρά κατεστημένα συμφέροντα και η ατολμία εκείνων που θα μπορούσαν να επιφέρουν αλλαγές, επιτρέπουν τη διαίωνιση μιας κατάστασης που έχει μεταβληθεί σε σοβαρό εμπόδιο στην ανάπτυξη της χώρας. Σε ορισμένες περιπτώσεις η κατάσταση είναι τόσο άσχημη και η εκτροπή από τη

νομιμότητα τόσο συχνή που αμφισβητείται ακόμη και η ύπαρξη αυτού τούτου του κράτους.

Οι μη αυτοεπιβαλλόμενοι κοινωνικοί θεσμοί βρίσκονται σε κατάσταση κατάρρευσης. Δεν υπάρχει καμιά αμφιβολία ότι η δημόσια διοίκηση, υπό τη στενή και ευρεία έννοια, έχει καταστεί με πολλούς τρόπους ένα πλέγμα αντιφατικών δυνάμεων με σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

Άλλος ένας σημαντικός λόγος για την «κακή» Δημόσια Διοίκηση είναι η έλλειψη «Πολιτικής κατά τομέας». Με τον όρο αυτό εννοούνται οι βασικές κατευθύνσεις με μερική μόνο εξειδίκευση, που πρέπει να ακολουθούνται από την Κεντρική Διοίκηση, που είναι αποτέλεσμα επιστημονικής μελέτης και επεξεργασίας και που έχουν την έγκριση της Κυβέρνησης.

Οι λόγοι για τους οποίους δεν διατυπώνεται από τις Κυβερνήσεις πολιτική κατά τομέα οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας είναι οι εξής :

1. Η πολιτική εξουσία καταφέρνει έτσι να μη δεσμεύεται και μπορεί να αλλάξει εύκολα πολιτική κατά τομέα. Αυξάνει η διακριτική της εξουσία, ιδιαίτερα στη διαχείριση των πόρων και στην έκδοση αποφάσεων, όπως και σε ευκαιρίες προσωπικής προβολής και δημιουργίας πελατειακών σχέσεων.
2. Πρόκειται για δύσκολα θέματα με τα οποία δεν έχει καμιά εξοικείωση η Ελληνική Κεντρική Διοίκηση, δεν έχει προηγούμενη εμπειρία και δεν διαθέτει τα απαιτούμενα στελέχη. Η Ελληνική Κεντρική Διοίκηση είναι συνηθισμένη στην αντίθετη ακριβώς κατεύθυνση της έλλειψης προγραμματισμού, της έλλειψης ακόμα και πλαισίων ή κατευθύνσεων πολιτικής ή συγκεκριμένων Προγραμμάτων.
3. Οι γενικότεροι λόγοι οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, και των προβλημάτων που πηγάζουν από αυτού του είδους την ανάπτυξη, μαζί με λόγους ιστορικούς, παραδόσεων, πολιτισμού και παιδείας.

4. Η συνέχεια της Ελληνικής Κεντρικής Διοίκησης με τις συνεχείς μεταβολές Υπουργών, Υφυπουργών, Γενικών Γραμματέων, Γενικών Διευθυντών, Διευθυντών και γενικά ατόμων που σύμφωνα με το νόμο και τις συνήθειες είναι υπεύθυνα για την παραγωγή πολιτικής κατά τομέα οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας. Είναι γνωστό άλλωστε πως χρειάζεται μια τριετία τουλάχιστον για τη διαμόρφωση μιας πολιτικής και την υλοποίησή της.
5. Ο τρόπος με τον οποίο λειτουργούν συνήθως οι Ελληνικές Κυβερνήσεις, που δεν παίρνουν οριστικές αποφάσεις με τυπικό τρόπο, σε συλλογικά όργανα που να αφορούν συγκεκριμένους τομείς οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητες.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

1. Είναι ρεαλιστικότερο να υπάρχουν κατευθύνσεις στρατηγικής και μακροοικονομικών μεγεθών, και συγκεκριμένες πολιτικές κατά τομέα οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας.
2. Οι τομείς αιχμής, όπως και οι υπόλοιποι τομείς για τους οποίους οι Κυβερνήσεις πρέπει να έχουν πολιτική ή ένα σοβαρό υποκατάστατο, όπως πρόγραμμα ή κατευθύνσεις, επιλέγονται εκ των πραγμάτων με κριτήρια πολιτικά. Το θέμα είναι να επιλέγονται κάποιοι βασικοί τομείς, γιατί συμβαίνει συχνά να μην υπάρχει πολιτική σε κανένα τομέα.
3. Οι μηχανισμοί και οι διαδικασίες παραγωγής πολιτικής δεν είναι πράγματα διαθέσιμα σήμερα στην Κεντρική Διοίκηση. Μπορούν να χρησιμοποιηθούν εναλλακτικά οι παρακάτω λύσεις :
 - α) Στο πλαίσιο των πενταετών Προγραμμάτων διατυπώνονται πολιτικές κατά κλάδο από τις ομάδες που δημιουργούνται. Επειδή όμως οι ομάδες είναι συνήθως διυπουργικές και με τη τεχνική υποστήριξη του ΚΕΠΕ δεν μπορούν να πα-

ράγουν πολιτικές, θα μπορούσαν να παράγουν τουλάχιστον κατευθύνσεις πολιτικής, που είναι εξίσου χρήσιμες.

β) Σε κάθε Υπουργείο θα μπορούν να δημιουργηθούν επιτελικές ομάδες από συμβούλους και υπηρεσιακούς παράγοντες που να αναλαμβάνουν να διατυπώσουν πολιτική κατά τομέα ή ένα αξιοπρεπές υποκατάστατό της. Οι εμπειρίες τα τελευταία χρόνια από τα Υπουργεία Εθνικής Οικονομίας, Γεωργίας και Χωροταξίας υπήρξαν σημαντικές σε αυτή την κατεύθυνση.

γ) Για τα μεγάλα και επίκαιρα θέματα, όπως για παράδειγμα το θέμα της Κοινωνικής Ασφάλισης, δημιουργούνται «επιτροπές σοφών», όπως γίνεται συχνά στην Αγγλία ή τη Γαλλία. Οι επιτροπές με κάποια τεχνική και γραμματειακή υποστήριξη μπορούν να καταλήξουν σε συμπεράσματα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν πολιτική ή κατευθύνσεις πολιτικής.

δ) Η διατύπωση πολιτικής σε επιλεγμένους τομείς οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας θα μπορούσε να ανατεθεί σε εξωτερικούς συμβούλους εξειδικευμένους σε αυτά τα ζητήματα.

6. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ένας από τους βασικότερους θεσμούς στη στήριξη του κράτους είναι ο θεσμός της Δημόσιας Διοίκησης. Στην εποχή μας ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης έχει διευθυνθεί αρκετά και αυτό γιατί η συνεχής αύξηση του κρατικού παρεμβατισμού έχει σαν συνέπεια την διεύρυνση της αποστολής του σύγχρονου κράτους, με αποτέλεσμα να ενισχυθεί η θέση της εκτελεστικής λειτουργίας και επομένως της Δημόσιας Διοίκησης.

Ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης σήμερα έχει πολλές απαιτήσεις και αυτό γιατί οι ανάγκες της κοινωνίας έχουν αυξηθεί και έχουν γίνει πολυσύνθετες. Τη σημερινή εποχή δεν μπορούμε να αρκεστούμε μόνο σ' ένα κράτος πρόνοιας και ευημερίας. Η Δημόσια Διοίκηση στόχο έχει να επιτύχει τους σκοπούς και τις επιδιώξεις όλων των απλών πολιτών, να παρεμβαίνει ρυθμιστικά σε κάθε μορφή της ανθρώπινης δραστηριότητας, είτε αυτή είναι κοινωνική, οικονομική ή πολιτιστική. Η παιδεία, η κοινωνική ασφάλιση όλων των πολιτών, καθώς και η υγειονομική περίθαλψη των πολιτών, η προστασία της εργασίας, η πολιτιστική ανάπτυξη, η κατανομή του εισοδήματος των πολιτών, η χρηματοδότηση ερευνητικών και επιστημονικών προγραμμάτων, η πρόνοια για όλους τους πολίτες, αποτελούν μια σημαντική μερίδα των κοινωνικών παροχών που έχει σαν αποστολή να καλύψει το κράτος.

Είναι πλέον φανερό πως το κράτος παρεμβαίνει σε κάθε μορφή δραστηριότητας και αυτή ακριβώς η παρέμβαση είχε σαν αποτέλεσμα να αυξηθούν οι διοικητικές υπηρεσίες και να ιδρυθούν πολυάριθμοι οργανισμοί που με τη σειρά τους είχαν σαν αποτέλεσμα να αυξηθεί ο όγκος των δημοσίων υπαλλήλων. Αυτή η κατάσταση επιβάρυνε το ρόλο της Δημόσιας Διοίκησης, με το φαινόμενο της

διόγκωσης και τις τόσο εκτεταμένες δραστηριότητες, ώστε το σημερινό κράτος να ονομάζεται «Διοικητικό Κράτος».

Όμως εκτός από το γεγονός ότι η Δημόσια Διοίκηση έχει κατακλύσει με τον όγκο της, το χώρο της κρατικής δραστηριότητας, έχει αποκτήσει μια ιδιαίτερη δύναμη η οποία προήλθε, όπως είπαμε, σαν συνέπεια της εκτεταμένης κρατικής παρέμβασης, καθώς επίσης και εξαιτίας της ανάγκης ρύθμισης και επίλυσης σε πολυάριθμα και εξειδικευμένα ζητήματα. Ενισχύθηκε έτσι η εκτελεστική λειτουργία με την παροχή πλήθους εξουσιοδοτήσεων, προκειμένου να εκδοθούν διατάξεις νομοθετικού περιεχομένου, με τις οποίες αυτή ουσιαστικά μπορεί να νομοθετηθεί, αφού η Δημόσια Διοίκηση είναι αυτή που κυριολεκτικά αποτελεί την τεχνική οργάνωση της εκτελεστικής λειτουργίας.

Άρα η αποστολή της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και ο ρόλος της που είναι όπως είπαμε πολύ σημαντικός, είναι να μπορεί να εκπληρώνει την διευρυμένη αποστολή του σημερινού κράτους. Θα πρέπει λοιπόν να έχει τη δυνατότητα να προβλέπει τις κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες που παρουσιάζονται και συνήθως είναι πολυσύνθετες και πολυποίκιλες, έτσι ώστε να μπορεί να προσαρμόζεται οργανικά και λειτουργικά, για να τις αντιμετωπίσει. Με άλλα λόγια, η πολυπλοκότητα των κοινωνικοοικονομικών σχέσεων, εξ αιτίας της υψηλής τεχνολογίας και της μεταβιομηχανικής κοινωνίας που βιώνουμε, επιβάλλει ένα ευέλικτο μοντέλο διοίκησης, το οποίο θα μπορεί να προσαρμοστεί ανάλογα με τις υπάρχουσες συνθήκες. Είναι πολύ δύσκολο με την ταχύτητα που τρέχει η τεχνολογία να προβλέψει κανείς το πως θα λειτουργεί ένα κρατικό μοντέλο τα προσεχή τριάντα χρόνια. Γι' αυτό λοιπόν είναι αναγκαία η συνεχής εξέλιξη της Δημόσιας Διοίκησης σε όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων της.

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Η μεταπολεμική οικονομική ανάπτυξη διαφέρει από άποψη διάρθρωσης στόχων και επιτευγμάτων από εκείνη πριν από τον Β΄ παγκόσμιο πόλεμο και επιβάλλει νέες ιδέες και κατευθύνσεις στην οικονομική πολιτική. Παρά τις επιμέρους ιδιαιτερότητες όμως, ακόμα και σήμερα που ο νεοφιλελευθερισμός εμφανίζεται με έξαρση σε διεθνές επίπεδο, η βασική τάση προσανατολισμού της ανάπτυξης κινείται μεταξύ αγοράς και αρχών μακροπρόθεσμου προγραμματισμού. Η έμφαση στις αναπτυγμένες καπιταλιστικές χώρες δίνεται σε παράγοντες, όπως η παραγωγικότητα, η εκπαίδευση και τα θέματα της οργάνωσης και διοίκησης. Οι ελπίδες για γενικότερη ευημερία επικεντρώνονται όλο και περισσότερο σ' ένα συνδυασμό τεχνολογικών, κοινωνικών και ιδεολογικών αλλαγών, πάνω στις οποίες μπορεί να βασιστεί η οικονομική και κοινωνική πρόοδος.

Ο συνδυασμός αυτός δεν μπορεί να προέλθει από πουθενά αλλού παρά μόνον από μια συνδυασμένη παρέμβαση του κράτους και των πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων της αγοράς και του ανταγωνισμού. Έτσι μπορούν να ικανοποιηθούν οι επείγουσες ανάγκες για αναδιάρθρωση της παραγωγής, για επανατοποθέτηση των προβλημάτων του εργατικού δυναμικού και για νέους θεσμούς και ιδέες. Θα μπορούσε έτσι το κράτος, κάτω από τις νέες συνθήκες που διαμορφώνονται στον ευρωπαϊκό χώρο, να συνεχίσει να είναι ιδιοκτήτης και παραγωγός όπως στην περίπτωση των Δημοσίων Επιχειρήσεων, αλλά με βάση τεχνικοοικονομικά κριτήρια και κύρια να προχωρήσει σ' ένα ρόλο διατύπωσης και κατευθύνσεων, εποπτεία και ρύθμισης και να συνθέσει σ' ένα νέο ποιοτικό επίπεδο τη δημόσια και ιδιωτική πρωτοβουλία.

Επισημαίνεται πάντως πως οι τοπικές οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, οι συνήθειες και οι παραδόσεις, αλλά και η εμπειρία από την υπάρχουσα πραγματικότητα είναι παράγοντες που μπορούν να επηρεάσουν σημαντικά τα θέματα της ανάπτυξης και των αλλαγών που αυτή συνεπάγεται και επιβάλλει. Οι

διεθνείς και ευρωπαϊκές εμπειρίες είναι ευνόητο ότι είναι πολύ χρήσιμες ως προβληματισμοί και λιγότερο ως κατεύθυνση δράσης σε συγκεκριμένες περιπτώσεις.

Ο ρόλος του Ελληνικού Κράτους είναι γνωστός. Υπήρξε πρωταγωνιστικός και πολύ εκτεταμένος σε δραστηριότητες, με συνεχώς αυξανόμενη και σήμερα τάση, σε αντίθεση με ό,τι παρατηρείται στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες την τελευταία δεκαετία. Πρόσφατα στοιχεία όμως δείχνουν ότι η κατάσταση και στην Ελλάδα είναι πολύ σοβαρή και από τα ανυπέρβλητα οικονομικά προβλήματα που παρουσιάζουν πολλές δημόσιες επιχειρήσεις, αλλά και από τα ζητήματα, όπως η μη αποδοχή της κρατικής δραστηριότητας από όλο και περισσότερους πολίτες, η αναποτελεσματικότητα της Κεντρικής Διοίκησης, η άρνηση συνεργασίας του διεθνούς περιβάλλοντος κ.α. Ζητήματα που η έλλειψη αντιμετώπισής τους δημιουργεί μεγάλους κινδύνους για το μέλλον και που επιβάλλουν μια δραστική επανατοποθέτηση του ρόλου του κράτους στην ανάπτυξη της χώρας. Χρειάζεται όμως μεγάλη προσοχή, γιατί η κατάσταση έχει πολωθεί μεταξύ δύο ακραίων αντιλήψεων που υπεραμύνονται συγκεκριμένων συμφερόντων. Η μία, που εκπροσωπείται από οικονομικούς παράγοντες, πιέζει για λιγότερη κρατική δραστηριότητα, εξιδανικεύει το ρόλο του Ιδιωτικού Τομέα, ξεχνώντας πως η επιβίωσή του υπήρξε πάντα κρατική μέριμνα και φροντίδα. Η άλλη με κύριο εκφραστή τα συνδικάτα του Δημόσιου Τομέα που, ενώ υπερθεματίζουν για την ανάπτυξη, αγνοούν την παραγωγικότητα και επιμένουν μόνο σε αύξηση των εισοδημάτων και προώθηση των συντεχνιακών τους συμφερόντων.

Ο ρόλος της Ελληνικής Κεντρικής Διοίκησης χαρακτηρίζεται επίσης από εντυπωσιακά φαινόμενα αδράνειας, συγκεντρωτικού τρόπου λειτουργίας και υπερβολικής νομιμοποίησης. Οι πολιτικές παρεμβάσεις στις οποίες ήδη αναφερθήκαμε, δημιούργησαν ένα είδος πελατειακών σχέσεων που είχαν ολέθριες παρενέργειες και οδήγησαν σε αλλοτρίωση τόσο τον πολίτη ως αποδεκτή της κρατικής φροντίδας, όσο και τον υπάλληλο ως εντολοδόχο εξουσίας που ανά πάσα

στιγμή αμφισβητείται. Η συγκέντρωση της πολιτικής εξουσίας στο κέντρο είχε σαν αποτέλεσμα ένα συγκεντρωτικό τρόπο λειτουργίας της Κεντρικής Διοίκησης, που οδηγεί σε μεγάλες καθυστερήσεις και αναποτελεσματική λειτουργία. Η κατάσταση αυτή βρίσκει έκφραση σ' ένα διαρκώς επεκτεινόμενο δίκτυο νομικών κανόνων και ερμηνειών, που επιτείνει τη σύγχυση και αυξάνει τις καθυστερήσεις και τη γραφειοκρατία.

Η ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

Σ' αυτό το σημείο πρέπει να τονίσουμε πως οι εξελίξεις στον ευρωπαϊκό χώρο στο ζήτημα των Δημοσίων Επιχειρήσεων έχουν μεγάλη σημασία για την Ελλάδα, που αποτελεί οργανικό πλέον μέρος της κοινοτικής αγοράς.

Είναι γεγονός πως οι εξελίξεις αυτές πήραν πολλές και διάφορες μορφές με κοινό όμως παρανομαστή την ενίσχυση της αγοράς σε βάρος της κρατικής παρέμβασης. Από θεωρητική άποψη πρόκειται για την ιδεολογική εγκατάλειψη της άποψης για την υπεροχή της κρατικής πρωτοβουλίας και δραστηριότητας και την εκ νέου ανακάλυψη της επιχείρησης ως στοιχείου δημιουργίας πλούτου και ευημερίας. Μία άποψη που διάφορες συγκυρίες της παγκόσμιας οικονομίας φαίνεται πως ευνοούν, ενώ προβλήματα όπως τα ελλείμματα του Δημοσίου τομέα και η εξ αυτών τροφοδότηση του πληθωρισμού, απλώς αποτέλεσαν σοβαρές δικαιολογίες και αφορμές για την προώθηση απόψεων για τη φιλελευθεροποίηση της Οικονομίας. Επιπλέον, η πρόοδος της τεχνολογίας και η διεθνοποίηση της καταναλωτικής και χρηματιστικής αγοράς περιορίζουν την ισχύ και σημασία των εθνικών συνόρων και επιβάλλουν νόμους και πρακτικές και προσδιορίζουν νέους ρόλους και δυνατότητες στις εθνικές κυβερνήσεις. Έτσι τα περισσότερα οικονομικά προβλήματα χρειάζονται πλέον αντιμετώπιση σε ευρωπαϊκή τουλάχιστον κλίμακα με συνέπεια και μια σοβαρή προοπτική.

Οι οργανωτικές και λειτουργικές διαστάσεις της ζωής των Δημοσίων Επιχειρήσεων φαίνεται πως επηρεάστηκαν ιδιαίτερα από τις απόπειρες αναδιοργάνωσης των Δημοσίων Επιχειρήσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Μπήκε σε μεγάλη αμφισβήτηση ο παραδοσιακός ρόλος των συνδικαλιστικών οργανώσεων και το μεγάλο θέμα των πρακτικών εργασίας και της αποτελεσματικότητας. Οι στόχοι μείωσης του μεγέθους του Δημοσίου Τομέα, η μείωση της πολιτικής παρέμβασης, η ενίσχυση των δυνάμεων του ανταγωνισμού, η μετοχική ιδιοκτησία και η μείωση του δανεισμού, δημιούργησαν μια νέα δυναμική μέσα στο χώρο των ερ-

γαζομένων, αύξησαν τις αντιθέσεις και την ανησυχία και μεγάλωσαν την ανασφάλεια.

Είναι χαρακτηριστική πάντως η πορεία όλων των ευρωπαϊκών χωρών για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Με πρωτοβουλίες της κρατικής εξουσίας οι προβληματικές Δημόσιες Επιχειρήσεις και όχι μόνον αυτές, οδηγήθηκαν σε ανανέωση και αναδιάρθρωση είτε με ακραίες πολιτικές, όπως στη Μ.Βρετανία, είτε με περισσότερο μεθοδευμένες, όπως στην Ιταλία και τη Σουηδία.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ :

Αν και φαίνεται πως είναι νωρίς ακόμα για μια γενικότερη εκτίμηση των αποτελεσμάτων της παρέμβασης που γίνεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο στις Δημόσιες Επιχειρήσεις, κάποια προσωρινά συμπεράσματα θα μπορούσαν να είναι τα εξής :

1. Οι ωφελημένοι μέχρι αυτή τη στιγμή είναι τριών ειδών. Εκείνοι που αγόρασαν πρώτοι μετοχές, τα διευθυντικά στελέχη των επιχειρήσεων και οι διάφοροι σύμβουλοι και μεσολαβητές που έλαβαν ενεργό μέρος στις διαδικασίες των παρεμβάσεων.
2. Υπάρχει μεγάλη ανησυχία ότι θα μειωθεί σημαντικά η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών λόγω των μεγάλων οικονομικών πιέσεων. Υπάρχει μεγάλη ανάγκη για ουσιαστικό ρόλο των οργανώσεων που δημιουργήθηκαν για την παρακολούθηση των τιμολογίων, την εκτίμηση των παρεχομένων υπηρεσιών και τη φροντίδα για εκείνους που παρουσιάζουν αδυναμία παρακολούθησης της ανταγωνιστικής διαδικασίας.
3. Παρέμβαση με τη μορφή της Ιδιωτικοποίησης φαίνεται ότι δεν είναι αναγκαία και ικανή από μόνη της συνθήκη για τον εκσυγχρονισμό των Δημοσίων Επιχειρήσεων και έχει για κάθε χώρα πολλαπλούς αντικειμενικούς σκοπούς και

επιδιώξεις. Τα αποτελέσματα είναι έμμεσα, κυρίως με τη μεταβολή της αντίληψης για τα θέματα τόσο του Δημοσίου, όσο και του Ιδιωτικού Τομέα. Η νέα αντίληψη του Management επικεντρώνεται σε ζητήματα οικονομικά, αγοράς, πελατών και ποιότητας των προϊόντων και των υπηρεσιών. Παρατηρήθηκε έτσι και μεγάλη καλυτέρευση σε επιχειρήσεις που παρέμειναν στο Δημόσιο Τομέα, όπως της Υγείας της Κοινωνικής Ασφάλισης, της Εκπαίδευσης και των Μεταφορών, και την είσοδο ξένων επενδυτών στις εθνικές αγορές υπηρεσιών μονοπωλιακού χαρακτήρα.

4. Η παρέμβαση με τη μορφή κατάργησης και περιορισμού των διοικητικών κανόνων και αποφάσεων, εμφανίζει μεγάλες αδυναμίες όπου υπάρχει μονοπωλιακή λειτουργία, όπου υπάρχουν εξωτερικές οικονομίες και όπου η ελλιπής πληροφόρηση έχει μεγάλη σημασία.
5. Οι παρεμβάσεις στις Δημόσιες Επιχειρήσεις έχουν ανάγκη από σοβαρή προετοιμασία, προγράμματα, πειραματικές περιόδους, παρακολούθηση και μέτρηση των αποτελεσμάτων. Είναι απαραίτητο οποιαδήποτε μέτρα ιδιωτικοποίησης ή κατάργησης διοικητικών κανόνων και αποφάσεων, να ακολουθήσουν μια καλά οργανωμένη προσπάθεια αναδιάρθρωσης και εκσυγχρονισμού. Προκύπτει ακόμα πως οι παρεμβάσεις πρέπει να είναι ένας συνδυασμός όλων των δυνατών περιπτώσεων, όπως κλείσιμο και ρευστοποίηση επιχειρήσεων, κοινές επιχειρήσεις με τον ιδιωτικό τομέα, επαναπροσδιορισμός δραστηριοτήτων, ενίσχυση και αναδιοργάνωση Δημοσίων Επιχειρήσεων, όπως και η δημιουργία παράλληλων ανταγωνιστικών επιχειρήσεων στον ιδιωτικό τομέα. Επίσης ότι το πρόγραμμα των παρεμβάσεων πρέπει να περιλαμβάνει στοιχεία, όπως τους χρόνους που είναι απαραίτητοι, τη σειρά βάση της οποίας θα πραγματοποιηθούν, τις διαδικασίες που μπορεί να είναι συγκεντρωτικές ή αποκεντρωμένες, τη χρηματοδότηση των διαδικασιών και το ποιος θα είναι ο υπεύθυνος των παρεμβάσεων.

6. Η αντίδραση των συνδικάτων στις απόπειρες αναδιοργάνωσης των Δημοσίων Επιχειρήσεων δεν υπήρξε σκληρή όσο αναμενόταν. Η αγορά μετοχών από τα μέλη τους, τα μεγάλα αδιέξοδα πολλών Δημοσίων Επιχειρήσεων, τα εσωτερικά προβλήματα των συνδικάτων στις επί μέρους χώρες, είναι παράγοντες που επηρέασαν αποφασιστικά τη στάση των εργαζομένων και καθόρισαν πολλές φορές μια συμπεριφορά ουδέτερη και αδιάφορη.
7. Τέλος, προκύπτει πως οι ανακατατάξεις που πραγματοποιούνται στις Δημόσιες Επιχειρήσεις αντανakλούν διεργασίες στο ιδεολογικό και πολιτικό επίπεδο, κύρια όσον αφορά το σημερινό ρόλο του κράτους. Διαφαίνεται, όχι με μεγάλη σαφήνεια ακόμα, ένας ρόλος περισσότερο διορθωτικός, ρυθμιστικός και καθοδηγητικός.

7. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διατύπωση και εφαρμογή μιας πολιτικής για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, πρέπει να βασίζεται σ' ένα συνδυασμό αντιλήψεων και απόψεων που να πηγαίνει πολύ πιο πέρα από τις γνωστές ιδεολογικές αντιπαραθέσεις και προκαταλήψεις. Ο εκσυγχρονισμός αυτός πρέπει να καλύπτει πολλά θέματα και είναι προφανές πως απαραίτητη είναι η σύμπτωση σε πολλά ζητήματα κοινωνικών δυνάμεων, ευρέως πολιτικού φάσματος και η συναίνεση μεταξύ Κυβέρνησης και εργαζομένων. Πρέπει ακόμα οι υπάρχουσες τοπικές εμπειρίες και παραδόσεις να ληφθούν σοβαρά υπόψη. Ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει απαραίτητα να λαμβάνει υπόψη του το συμπληρωματικό ρόλο που πρέπει να παίζουν στην ανάπτυξη της χώρας τόσο ο Δημόσιος όσο και ο ιδιωτικός τομέας χωρίς καμιά προκατάληψη, όπως και την πρόσφατη εμπειρία που αποκτήθηκε στις διάφορες ευρωπαϊκές χώρες. Η προοπτική της ολοκλήρωσης της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς επιβάλλει τη δημιουργία ανταγωνιστικών συνθηκών σε όλες τις εκδηλώσεις της ζωής και της δράσης τους. Είναι λοιπόν αυτονόητο πως αυτός ο εκσυγχρονισμός πρέπει να βασίζεται σε μια μακροπρόθεσμη πολιτική.

Προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης

- Κυβερνητική δομή
- Βελτίωση της λειτουργίας και της υποδομής
- Βελτίωση των δομών

Τ.Σ.Ι. ΠΑΤΡΑΣ
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

- Ανάπτυξη και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού
- Ανάπτυξη της πληροφορικής
- Μηχανισμός στήριξης
- Πόροι

A. ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΔΟΜΗ

Η Κυβέρνηση συγκροτείται από το κεντρικό και τα περιφερειακά όργανα. Κεντρικό κυβερνητικό όργανο είναι το Υπουργικό Συμβούλιο. Η δομή του αποβλέπει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και ευελιξίας της κεντρικής διοίκησης και στην ενίσχυση του επιτελικού ρόλου της.

Πρέπει να καθιερωθεί ο θεσμός του μόνιμου υπηρεσιακού υφυπουργού, ο οποίος επιβάλλεται να είναι πρόσωπο με εμπειρία στο ειδικό αντικείμενο της αρμοδιότητάς του. Ακόμα πρέπει να καταργηθούν οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς και στη θέση τους να διορίζονται, με θητεία, Γραμματείς που έχουν ειδικά προσόντα.

Τα περιφερειακά κυβερνητικά όργανα να είναι οι περιφερειακές Διοικήσεις, που θα πρέπει να παίρνουν τις αρμοδιότητές των καταργουμένων Νομαρχών που δεν μεταφέρονται στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, καθώς και άλλες που τους μεταβιβάζονται από την κεντρική διοίκηση.

Σε κάθε περιφερειακή διοίκηση επικεφαλής πρέπει να είναι ο Γενικός Γραμματέας της, ο οποίος θα πλαισιώνεται από Γραμματείς (π.χ Παιδείας, Εθνικής Ασφάλειας κ.λ.π).

B. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ

1) Ανάπτυξη στελεχών διοίκησης

Τα στελέχη που χρειάζονται για μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση, πρέπει να διακρίνονται, για την εκπαίδευση, τη γενική και εξειδικευμένη τους μόρφωση, το αίσθημα αποστολής και το διοικητικό ήθος τους. Πρέπει να προβλέπεται ενίσχυση του ρόλου των διοικητικών στελεχών με αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων,

ενίσχυση της διακριτικής τους εξουσίας και ευθύνης, βελτίωση της κατάρτισής τους και αξιόλογη οικονομική ανταμοιβή για την απόδοσή τους.

Πιο συγκεκριμένα πρέπει να επιδιωχθεί :

- * Αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων από την πολιτική ηγεσία προς τα ανώτερα διοικητικά στελέχη και από εκείνα προς τα λοιπά στελέχη.
- * Τακτική επιμόρφωση όλων των στελεχών. Όσοι παίρνουν θέσεις προϊσταμένων, απαιτείται να έχουν επαρκή επιμόρφωση. Επιπλέον, μετά την επιλογή τους για ορισμένη θέση, παρακολουθούν εντατικά σεμινάρια σε θέματα του αντικειμένου της αρμοδιότητάς τους καθώς και σε άλλα θέματα, όπως οργάνωσης, διοικητικής λειτουργίας, πληροφορικής κ.λ.π
- * Καθιέρωση συμμετοχικών διαδικασιών των άμεσων συνεργατών κάθε ανώτερου στελέχους για ενημέρωση, συμμετοχή στις αποφάσεις, προγραμματισμό και παρακολούθηση της δραστηριότητας. Κατά τρόπο ανάλογο θα συνεργάζονται και οι Γραμματείς των υπουργείων με τα ανώτερα στελέχη.

Μια ακόμα ενδιαφέρουσα πρόταση είναι η προετοιμασία επιλέκτων με μακρά πείρα και ανώτερη θεωρητική κατάρτιση που θα αποκτηθεί από συμμετοχή σε σεμινάρια και παρακολούθηση ειδικής, ανώτερου επιπέδου, εκπαίδευσης (ειδικά προγράμματα που θα προσφέρει η Σχολή Δημόσιας Διοίκησης σε συνεργασία με ΑΕΙ - ΤΕΙ του εσωτερικού και εξωτερικού.

2) Εκσυγχρονισμός οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης

Πρέπει να βελτιωθεί το σημερινό σύστημα οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης.

Συγκεκριμένα πρέπει να επιδιωχθεί :

- * Απλούστευση διαδικασιών διαχείρισης, ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας της διοίκησης.
- * Εκτεταμένη χρήση της ηλεκτρονικής τεχνολογίας και της πείρας των πιο ανεπτυγμένων διοικητικών συστημάτων άλλων χωρών για τον αποτελεσματικό προσδιορισμό της φορολογητέας ύλης και την είσπραξη των εσόδων.
- * Δραστική συγχώνευση κατηγοριών δαπάνης, μηδενική βάση στην κατάρτιση του προϋπολογισμού, σταδιακή μετατροπή του προϋπολογισμού δαπανών σε προϋπολογισμό προγραμμάτων.
- * Βελτίωση συστήματος προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων, ώστε να υπάρχουν οι αναγκαίοι πόροι για τη συνέχιση και ολοκλήρωση των επί μέρους έργων στους προκαθορισμένους χρόνους.
- * Αυτοδύναμη και υπεύθυνη λειτουργία, με κατάργηση του προληπτικού ελέγχου στα ΝΠΙΔΔ.
- * Ο έλεγχος δεν θα πρέπει να λειτουργεί σαν διαδικασία αστυνόμευσης , ώστε η διοίκηση να μπορεί να έχει την άνεση υπεύθυνης λειτουργίας. Ωστόσο, ο έλεγχος δεν είναι δυνατό να αρκείται απλά στην ευνομία. Με τρόπο, ακόμα και δειγματοληπτικό, θα πρέπει να ελέγχεται ο τύπος και η ουσία της οικονομικής διοίκησης. Τέτοιου είδους έλεγχο μπορεί ν' αναλάβει το Ελεγκτικό Συνέδριο.
- * Περιορισμός γραφειοκρατίας. Οι διαδικασίες εσωτερικής λειτουργίας των υπηρεσιών, συνεργασίας μεταξύ τους και επαφής τους με τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, τις ξένες υπηρεσίες κ.λ.π. πρέπει να απλουστευθούν και να επιταχυνθούν.

3) Βελτίωση ποιότητας και παραγωγικότητας

Θα μπορούσε να καθιερωθεί εσωτερική διαδικασία προγραμματισμού και αξιολόγησης της απόδοσης των υπηρεσιών, με σκοπό να αυξηθεί η ποσότητα των παρεχομένων υπηρεσιών και να βελτιωθεί η παραγωγική αξιοποίηση των χρησιμοποιούμενων πόρων. Ακόμη θα μπορούσε να καθιερωθεί σε εθελοντική βάση, το σύστημα των λεγόμενων «κύκλων ποιότητας», οι οποίοι είναι ομάδες προσωπικού που εργάζονται για τη διαμόρφωση προτάσεων βελτίωσης της ποιότητας του έργου που διεξάγεται στο πλαίσιο της οικείας υπηρεσίας. Πρέπει να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες που παρέχουν τα σύγχρονα μέσα αποκεντρωμένης ηλεκτρονικής ενημέρωσης, τα συστήματα ενθάρρυνσης και υποκίνησης, η ολική ποιότητα, η ανάπτυξη κλίματος επιχείρησης κ.λ.π.

Ακόμη σκόπιμο είναι να καταρτισθούν Κανονισμοί Λειτουργίας στους οποίους θα αναφέρονται κατά τρόπο συνοπτικό και εύληπτο κανόνες δεοντολογίας για το προσωπικό (δικαιώματα - υποχρεώσεις) και τις Υπηρεσίες.

4) Κτιριακή υποδομή

Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην κτιριακή υποδομή και στους εσωτερικούς χώρους που χρησιμοποιεί η δημόσια διοίκηση ώστε να βελτιωθούν οι συνθήκες εργασίας του προσωπικού και εξυπηρέτησης των πολιτών.

Να ολοκληρωθεί η μεταστέγαση των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων και των ΝΠΔΔ, σε περιοχές του λεκανοπεδίου της Αττικής έξω από το κέντρο της Αθήνας (το ίδιο μπορεί να ισχύσει και για ορισμένους οργανισμούς που έχουν εξειδικευμένο αντικείμενο). Να δημιουργηθεί ενιαίο διοικητικό κέντρο σε όσες πόλεις είναι αυτό χωροταξικά εφικτό.

Επίσης να δημιουργηθεί ειδικό όργανο (με επαρκή προϋπολογισμό) για τον συντονισμό και τη χρηματοδότηση των προγραμμάτων κατασκευής, επισκευής, ενοικίασης και εξοπλισμού των κτιρίων της δημόσιας διοίκησης. Η

Κτηματική Εταιρία του Δημοσίου θα ήταν δυνατό να αναλάβει το έργο αυτό, μετά την απαραίτητη προετοιμασία.

Γ. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΩΝ ΔΟΜΩΝ

1) Θεσμικό πλαίσιο

Είναι αναγκαία η αξιολόγηση της λειτουργικότητας της ισχύουσας διάταξης των φορέων της δημόσιας διοίκησης. Θα πρέπει να γίνουν ενοποιήσεις, ώστε διυπουργικά θέματα (που ανήκουν σε περισσότερους φορείς) να αντιμετωπίζονται άμεσα και αποτελεσματικά. Για το σκοπό αυτό θα πρέπει να γίνουν οι αναγκαίες μεταφορές αρμοδιοτήτων, ίσως Δε και ενοποιήσεις φορέων. Όπου κριθεί αναγκαίο, να εξασφαλιστεί αυτοδύναμη και αποσυγκεντρωμένη λειτουργία.

2) Οργανωτική ανάπτυξη υπηρεσιών

Σκόπιμο είναι να καθιερωθεί περιοδική αξιολόγηση των εσωτερικών δομών της δημόσιας διοίκησης και να γίνονται οι αντίστοιχες οργανωτικές παρεμβάσεις με επιδίωξη να προσαρμόζονται οι εσωτερικές δομές στις νέες ανάγκες και εξελίξεις. Ιδιαίτερα τονίζεται η ανάγκη να καταρτισθούν οι νέοι οργανισμοί χωρίς μεγάλη χρονοτριβή, ώστε να καλυφθούν οι αρμοδιότητες της Κεντρικής Διοίκησης. Να δοθεί έμφαση στον περιορισμό του αριθμού των υφισταμένων που αναφέρονται στον ίδιο προϊστάμενο, ιδίως μεταξύ πολιτικής ηγεσίας και ανώτερης υπηρεσιακής βαθμίδας.

Ακόμα μπορεί να γίνει περιγραφή καθηκόντων για τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες καθώς και περιγραφή εργασίας (job description).

Οι υπηρεσίες των Περιφερειακών Διοικήσεων να έχουν πλήρη διοικητική αυτοδυναμία (άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων διοίκησης προσωπικού, εκτός

από τη μετακίνηση εκτός των Περιφερειακών Διοικήσεων και την οριστική απόλυση). Ακόμη πρέπει να έχουν και ενισχυμένη πολιτική αυτοδυναμία.

Δ. ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

1) Προγραμματισμός ανθρώπινου δυναμικού

Πρέπει να καθιερωθεί πάγια διαδικασία προγραμματισμού αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό κατά φορέα. Βάση του προγραμματισμού, θα είναι η ποσότητα και ποιότητα του έργου που αναμένεται να προσφέρει κάθε φορέας. Πρέπει να απαιτηθεί πολύ σοβαρή μελέτη για τον προσδιορισμό του αριθμού των εργαζομένων που είναι αναγκαίο σε κάθε υπηρεσία, σε σχέση προς το αναλαμβανόμενο έργο και των μέσων τα οποία αυξάνουν την παραγωγικότητα και περιορίζουν το πλήθος των εργαζομένων.

2) Το σύστημα προσλήψεων πρέπει να χαρακτηρίζεται από αμεροληψία και διαφάνεια, αντικειμενικότητα και αποτελεσματικότητα. Σ' αυτό το σημείο πρέπει να πούμε πως ήδη έχει αρχίσει αυτό το σύστημα να λειτουργεί (ΑΣΕΠ). Όμως πρέπει να τονίσουμε πως το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), πρέπει να μείνει όργανο ανεξάρτητο από την Κυβέρνηση.

3) Διάρθρωση προσωπικού

Αναγκαίο είναι να επιδιωχθεί σταδιακά μείωση του συνολικού αριθμού των απασχολούμενων στη δημόσια διοίκηση, ώστε να υπάρξει αντιστοιχία προς τις πραγματικές ανάγκες.

Η προσαρμογή αυτή πρέπει να βασιστεί στη φυσιολογική αποχώρηση και τις περιορισμένες προσλήψεις, ενώ παράλληλα, θα σημειώνεται αύξηση της παραγωγικότητας και της εργασίας. Ακόμα, σύμφωνα με τις ανάγκες, πρέπει να επιδιω-

χθεί ανακατανομή του προσωπικού μεταξύ φορέων και ειδικοτήτων (μετά από επιμόρφωση, όπου αυτό θα κριθεί αναγκαίο).

4) Κινητικότητα

Όλοι γνωρίζουμε τη σημασία που έχει η απόκτηση πείρας και εξοικείωσης του προσωπικού στα ειδικότερα αντικείμενα του συγκεκριμένου υπηρεσιακού περιβάλλοντος. Ωστόσο, για την καλύτερη αξιοποίηση του συνόλου των εργαζομένων και την πληρέστερη ικανοποίηση των αναγκών του δημοσίου στο σύνολό του, είναι απαραίτητο ένα μέρος των εργαζομένων να μετακινείται μέσα στα πλαίσια των νομαρχιών, περιφερειών και της Κεντρικής Διοίκησης ή και μεταξύ τους. Η κινητικότητα αυτή, φυσικά είναι αναγκαία, ακόμα και για την εξυπηρέτηση των εργαζομένων.

Πρέπει λοιπόν να εξασφαλιστεί η κινητικότητα του προσωπικού με την καθιέρωση εθνικών κλάδων, στους οποίους θα ενταχθεί όλο το προσωπικό.

Για την διευκόλυνση των μετακινήσεων πρέπει να εξετασθούν η καθιέρωση ειδικών κινήτρων (επιδότηση ενουκίου κ.λ.π)

5) Οικονομικά κίνητρα - πολιτική αμοιβών

Πρέπει να προβλεφτούν σοβαρά οικονομικά κίνητρα για αυξημένη ατομική και συλλογική απόδοση.

Πιο συγκεκριμένα μπορούν να δοθούν :

- επιδόματα βαθμού
- χρονοεπιδόματα
- ηθικές αμοιβές - χρηματικά βραβεία
- κίνητρα μεταπτυχιακών σπουδών
- βράβευση προτάσεων ή μελετών

6) Εκπαίδευση, επιμόρφωση, κατάρτιση

Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη σημασία στην εκπαίδευση, επιμόρφωση και κατάρτιση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, με έμφαση στα θεματικά - επαγγελματικά αντικείμενα, σε θέματα διοίκησης, νέων τεχνολογιών και ξένων γλωσσών. Πρέπει να δοθεί ξεχωριστή προσοχή στη γενικότερη κατάρτιση και ενημέρωση του προσωπικού, ώστε αυτό να είναι σε θέση να αντεπεξέλθει στις συνεχείς αλλαγές, μεταρρυθμίσεις και γενικότερα τον εκσυγχρονισμό.

Ε. ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ

Για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να γενικευτεί η εισαγωγή του αυτοματισμού γραφείου, η ανάπτυξη βάσεων και ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων.

ΣΤ. ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΣΤΗΡΙΞΗΣ

1) Συμβούλιο εμπειρογνομόνων Δημόσιας Διοίκησης

Πρέπει να λειτουργεί μόνιμο συμβούλιο εμπειρογνομόνων Δημόσιας Διοίκησης, που σκοπός του θα είναι η κατάρτιση προτάσεων για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης.

2) Συμβούλιο προστασίας πολίτη

Σκοπός του συμβουλίου αυτού να είναι η προστασία του πολίτη από την αυθαιρεσία του Κράτους. Ο θεσμός αυτός έχει καθιερωθεί και ισχύει σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες.

3) Ελεγκτές Δημόσιας Διοίκησης

Αυτοί πρέπει να λειτουργούν σαν όργανα υποβοήθησης του κοινωνικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης και όχι αστυνόμευσης των υπαλλήλων. Σκοπός τους πρέπει να είναι η κατοχύρωση της ευνομίας στο δημόσιο τομέα.

Z. ΠΟΡΟΙ

Προκειμένου να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης θα πρέπει να απαιτηθούν πόροι, οι οποίοι θα εξασφαλισθούν, τόσο από τον τακτικό προϋπολογισμό, όσο και από τον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων.

8. ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η διατύπωση και εφαρμογή μιας πολιτικής για την αναδιάρθρωση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης είναι επείγουσα και αναγκαία. Η πολιτική αυτή πρέπει να ξεκινήσει με την πρωτοβουλία του κράτους και των προοδευτικών οικονομικών και κοινωνικών δυνάμεων που προωθούν το πλαίσιο και τις κατευθύνσεις.

Χρειάζεται τολμηρή πολιτική βούληση, κοινωνική συναίνεση, κοινωνικός έλεγχος, ιδέες και πρωτοβουλίες που ταιριάζουν σε ανοικτές κοινωνίες και που δεν μπορεί παρά να είναι προοδευτικές για το λαό τους και σύμφωνα με την προοπτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η εξειδίκευση αυτή της πολιτικής κατά τομέα, με εναλλακτικές προτάσεις και λύσεις, χρόνους, διαδικασίες, κατάλληλους ανθρώπους, δαπάνες και όλα εκείνα που συνθέτουν τεκμηριωμένες και μεθοδευμένες αποφάσεις, θα αποδειχθεί πολύ δύσκολή στη διατύπωσή της και ιδιαίτερα στην προώθηση και υλοποίησή της. Οι υπάρχουσες εμπειρίες διεθνώς είναι πολλές και μπορούν να αποδειχθούν πολλαπλά χρήσιμες και διδακτικές.

Η εξασφάλιση των προϋποθέσεων και η υλοποίηση τους είναι προφανές ότι απαιτεί ένα δραστήριο διοικητικό μηχανισμό μέσα στο κράτος, όπως και πρωτοβουλίες της Βουλής και των διαφόρων κοινωνικών ομάδων. Προς αυτή την κατεύθυνση μπορούσε :

1. Να αξιοποιηθεί Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και οργανισμών του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, που από τη φύση της και το Προεδρικό Διάταγμα ίδρυσής της έχει μεγάλες δυνατότητες.

2. Να χρησιμοποιηθούν οι δυνατότητες των Επιτροπών της Βουλής. Επίσης , χρήσιμη φαίνεται ότι είναι η δημιουργία γραφείων μελετών μέσα στη Βουλή κατά το πρότυπο άλλων Ευρωπαϊκών χωρών.
3. Να προωθηθεί η ιδέα δημιουργίας ανεξάρτητων διοικητικών αρχών από τη Βουλή, που να ασχολούνται με σοβαρά και δύσκολα ζητήματα που γεννούν από τη φύση τους αμφισβητήσεις και διχάζουν την κοινή γνώμη.
4. Να δημιουργηθούν «Επιτροπές Σοφών» κατά το πρότυπο της γαλλικής εμπειρίας , που να γνωμοδοτούν για μεγάλα ζητήματα και με το κύρος τους να προετοιμάζουν την κοινή γνώμη.

9. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Η έρευνα πάνω στα προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης είναι εργασία δύσκολη και επίπονη.

Τις ελλείψεις μας πάνω στα θέματα της διοίκησης προσπαθήσαμε να αναπληρώσουμε με εφόδιο την έρευνα συντάσσοντας για το σκοπό αυτό ένα ειδικό ερωτηματολόγιο .

Το πρώτο μέρος αφορά δειγματοληπτική έρευνα σε τριάντα (30) εργαζομένους, τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα.

Το δεύτερο μέρος αφορά δύο συνεντεύξεις που στηρίζονται στο ίδιο ερωτηματολόγιο της δειγματοληψίας και έγιναν σε δύο βουλευτές του νομού μας. Ο πρώτος (Α) αποτελεί μέλος της Κοινοβουλευτικής ομάδας του Κυβερνών κόμματος και ο δεύτερος (Β), της κοινοβουλευτικής ομάδας της αντιπολίτευσης.

Σ' αυτό το σημείο αισθανόμαστε την ανάγκη να ευχαριστήσουμε όλους όσους είχαν την προθυμία και την καλή θέληση να μετέχουν ενεργά στην έρευνα αυτή.

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

1) Πιστεύετε ότι λειτουργεί αποτελεσματικά η Δημόσια Διοίκηση ;

α) Λειτουργεί σε ικανοποιητικό βαθμό	3
β) Υπολειτουργεί	9
γ) Δεν λειτουργεί καθόλου καλά	18
ΣΥΝΟΛΟ :	30

2) Αν όχι ποια πιστεύετε ότι είναι η αιτία ;

α) Η πολιτική ηγεσία	11
β) Η κακή οργάνωση και Διοίκηση	15
γ) Οι εργαζόμενοι στον Δημόσιο Τομέα	4
ΣΥΝΟΛΟ :	30

3) Μπορεί η Δημόσια Διοίκηση να αντιμετωπίσει τα προβλήματά της;

α) Μπορεί σε μεγάλο βαθμό	3
β) Μπορεί με προϋποθέσεις	22
γ) Δεν έχει αυτή την δυνατότητα	5
ΣΥΝΟΛΟ :	30

4) Μπορεί η Δημόσια Διοίκηση με την υπάρχουσα νοοτροπία της και οργάνωσή της να ανταποκριθεί στις ανάγκες που προκύπτουν από την σύνδεση Ελλάδας - Ευρωπαϊκής Ένωσης ;

α) Μπορεί	1
β) Μπορεί αλλά υπό ορισμένους όρους	26
γ) Δεν μπορεί	3
ΣΥΝΟΛΟ :	30

5) Πρέπει οι πολιτικοί να επεμβαίνουν στη Δημόσια Διοίκηση ;-

α) Πρέπει να επεμβαίνουν	6
β) Πρέπει αλλά με μέτρο και μόνο όπου είναι απαραίτητο	7
γ) Πρέπει να απέχουν από κάθε παρέμβαση στη Διοίκηση	17
ΣΥΝΟΛΟ :	30

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

ΕΡΩΤΗΣΗ : Πιστεύετε ότι λειτουργεί κανονικά η Δημόσια Διοίκηση ;

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ :

A) Βεβαίως όχι. Ο πολίτης πολλές φορές ταλαιπωρείται από την γραφειοκρατία, από τις πολλές συναρμόδιες Υπηρεσίες και την πολυνομία.

B) Η Δημόσια Διοίκηση στη χώρα μας απέχει πολύ από το να λειτουργεί ομαλό ρυθμα και αποτελεσματικά και να επιτελεί τον αναγκαίο στρατηγικό της ρόλο στο πλαίσιο της Ελληνικής κοινωνίας.

ΕΡΩΤΗΣΗ : Αν όχι τι πιστεύετε ότι φταίει ;

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ :

A) Χρειάζεται εκσυγχρονισμός της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης με στόχο την ταχεία και πλήρη εξυπηρέτηση του πολίτη.

B) Τα αίτια των δυσλειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας επιμερίζονται σε διαρθρωτικά και συγκυριακά. Οι ευθύνες για τη δυσλειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης μπορούν να προσδιορισθούν :

α) Στην αρνητική παράδοση που ήθελε τη δημόσια διοίκηση εργαλείο προώθησης κομματικών εντολών και στις πρόσφατες επιλογές που διαιώνισαν την αρνητική αυτή παράδοση.

β) Στο γεγονός πως η δημόσια διοίκηση στη χώρα μας κατατράχεται από έναν υψηλό βαθμό γραφειοκρατικοποίησης που αποσυνδέει τις λειτουργίες της από

τα πραγματικά προβλήματα των οποίων καλείται θεσμικά να επιληφθεί την επίλυση.

γ) Στο ότι ο σχεδιασμός της δομής της δημόσιας διοίκησης είναι πλέον απαραίτητος, καθώς λογοδοτεί σε ένα παρωχημένο πλαίσιο συγκεντρωτικής αντίληψης.

ΕΡΩΤΗΣΗ : Μπορεί η διοίκηση να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που την απασχολούν ;

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ

A) Βεβαίως μπορεί, αν δημιουργηθεί ένα νέο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας με κατανομή ευθυνών σε κάθε δημόσιο λειτουργό και μείωση της γραφειοκρατίας.

B) Αν τεθεί ως προπαραδοχή ότι ο σύγχρονος ρόλος της δημόσιας διοίκησης είναι η συμβολή της στην προώθηση της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης της χώρας, ως ο βασικός μοχλός παρέμβασης ενός επίτελικά λειτουργούντος και αποτελεσματικά δρώντος κράτους, τότε είναι βέβαιο πως η δημόσια διοίκηση στη χώρα μας δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί σε αυτόν τον θεσμικό της ρόλο.

ΕΡΩΤΗΣΗ : Μπορεί η δημόσια διοίκηση με την υπάρχουσα νοοτροπία της και οργάνωσή της να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις που προκύπτουν από την σύνδεση Ελλάδας - Ευρωπαϊκής Ένωσης;

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ

A) Αν δοθούν αρμοδιότητες, ευθύνες και ανάλογες αμοιβές στους Δημοσίους Υπαλλήλους, μπορούν να ανταποκριθούν - γιατί έχουν τις απαιτούμενες δυνατότητες - στις ευθύνες της χώρας από την ένταξή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

B) Σαφώς όχι, γιατί η Ελληνική δημόσια διοίκηση με την νοοτροπία της αποσύνδεσης της λειτουργίας της από το κριτήριο κόστους - ωφέλειας και με τον συγκεντρωτικό οργανωτικό της χαρακτήρα δεν διαθέτει τις απαραίτητες εκείνες θεσμικές προαπαιτήσεις που θα της επέτρεπαν να λειτουργήσει αποδοτικά και επωφελώς για τον τόπο και την κοινωνία μέσα σε ένα ευρύτερο περιβάλλον υψηλών ανταγωνιστικών απαιτήσεων όπως εκείνο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΕΡΩΤΗΣΗ : Ποια η γνώμη σας για την κομματική παρέμβαση στη Διοίκηση ;

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ :

A) Δεν θα πρέπει να παρεμβαίνουν τα κόμματα στη Δημόσια Διοίκηση. Δυστυχώς συμβαίνει, αν και σαν φαινόμενο αρχίζει να εκλείπει.

B) Είναι αναμφίβολα υπερτροφική και αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους τροχοπεδητικούς παράγοντες στην ανάπτυξη των λειτουργιών της και στην αναβάθμιση των υπηρεσιών που παρέχει στους πολίτες. Οι ρίζες της θα πρέπει να αποζητηθούν στην επώδυνη ιστορικοθεσμική εξέλιξη του σύγχρονου Ελληνικού κράτους που δημιούργησε έναν φαύλο κύκλο εξάρτησης της διοίκησης από τα κόμματα και των κομμάτων από τη διοίκηση, επιζήμια εντέλει της ποιότητας διοικητικών υπηρεσιών που παρέχονται στον Έλληνα πολίτη.

ΕΡΩΤΗΣΗ : Πρέπει οι πολιτικοί να επεμβαίνουν στην Διοίκηση;

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ :

A) Οι πολιτικοί δεν πρέπει να παρεμβαίνουν εκτός της πολιτικής ηγεσίας των Υπουργείων που θα δίνει τις απαιτούμενες οδηγίες και εντολές για την εφαρμογή της Κυβερνητικής πολιτικής, αφού αυτή έχει την έγκριση του Λαού.

B) Σ' ένα εξαντικειμενικοποιημένο και λειτουργικά εξορθολογισμένο διοικητικό πλαίσιο η παρέμβαση των πολιτικών είναι όχι μόνο περιττή αλλά και βλαπτική. Όμως στο πλαίσιο της Ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας, δυστυχώς, σε πολλές περιπτώσεις η παρέμβαση των πολιτικών λειτουργεί ως παράγοντας ενίσχυσης του πολίτη που σε διαφορετική περίπτωση θα ήταν αδύναμος απέναντι στην ισοπεδωτική ισχύ του απρόσωπου γραφειοκρατικού μηχανισμού.

ΕΡΩΤΗΣΗ : Αν πάψει να υπάρχει πολιτική παρέμβαση στη Διοίκηση τι προβλέπετε να γίνεται;

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ :

A) Δεν πρέπει να μένει ανεξέλεγκτο το έργο της Δημόσιας Διοίκησης από τη νόμιμη πολιτική ηγεσία. Σε μια τέτοια περίπτωση το δημοσιούπαλληλικό κατεστημένο θα υποκαθιστούσε την πολιτική βούληση του λαού.

B) Εφ' όσον το τέλος της παρέμβασης των πολιτικών στη διοίκηση συνδυαστεί με τον εκδημοκρατισμό και τον εξορθολογισμό της λειτουργίας της, τότε αναμφίβολα τα αποτελέσματα θα είναι ευεργετικά για την πρόοδο του τόπου και την καλύτερη και δίκαιη εξυπηρέτηση του πολίτη από τη διοίκηση. Αν όμως, η παρέμβαση αυτή πάψει χωρίς να αρθούν οι οργανικές αδυναμίες της διοίκησης που

την προκαλούν, τότε δεν αποκλείεται να εμφανιστούν φαινόμενα σύνθλιψης του πολίτη από την ανάλγητη κρατική γραφειοκρατία.

ΕΡΩΤΗΣΗ : Τι προτείνετε να γίνει ώστε η δημόσια διοίκηση να βοηθήσει ενεργά στην οικονομική ανάπτυξη ;

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ :

A) Θα πρέπει να αλλάξει η νοοτροπία και το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης . Επίσης ο Δημόσιος Τομέας της Οικονομίας θα πρέπει να δραστηριοποιείται μόνο σε στρατηγικούς τομείς της οικονομίας, εκεί που δεν μπορεί να δραστηριοποιηθεί ο ιδιώτης και να λειτουργεί συμπληρωματικά στην ιδιωτική οικονομία με στόχο την οικονομική ανάπτυξη της χώρας .

B) Τα ζωτικά προαπαιτούμενα για κάτι τέτοιο είναι :

α) Η αξιοκρατική στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης

β) Ο εξορθολογισμός του λειτουργικού της πλαισίου

γ) Η απογραφειοκρατικοποίηση των πάσης μορφής λειτουργιών της

δ) Η εισαγωγή του κανόνα της σύνδεσης κάθε διοικητικής ενέργειας με το κριτήριο κόστος- ωφέλεια.

ε) Ο εκσυγχρονισμός της με την οργανική ενσωμάτωση στη λειτουργία της διοίκησης της σύγχρονης τεχνολογίας της πληροφορικής και των νέων αντιλήψεων για το management.

ΕΡΩΤΗΣΗ : Χρειάζεται η διοίκηση ριζική αναδιοργάνωση;

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ :

A) Δεν θα έλεγα ότι απαιτείται ριζική αναδιοργάνωση, αλλά μια νέα θεσμική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης με στόχο την εξυπηρέτηση του πολίτη και την μεγαλύτερη συμβολή του δημόσιου τομέα της οικονομίας, στην ανάπτυξη και την βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του Έλληνα πολίτη.

B) Κατά τρόπο επιτακτικό και επείγοντα η δημόσια διοίκηση στη χώρα μας χρειάζεται τον ανασχεδιασμό της στην κατεύθυνση του μετασχηματισμού της σε όργανο υποβοήθησης και επιτελικής υποστήριξης και καθημερινής δραστηριότητας του πολίτη, κατά τρόπο αποτελεσματικό και χρονικά έγκαιρο. Αυτό προϋποθέτει μια νέα αντίληψη για το ρόλο του κράτους το οποίο θα πρέπει να είναι λιγότερο παρεμβατικό, με σαφώς προσδιορισμένα πεδία αρμοδιότητας, ευέλικτο και αποδοτικό.



ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ΔΗΜΗΤΡΗΣ Β. ΠΑΠΟΥΛΙΑΣ : «Ο Δημόσιος Τομέας σε κρίση»
Αθήνα 1991
- ΤΑΚΗ Δ. ΧΡΥΣΙΚΟΥ : «Στοιχεία διοικητικού και δημοσιονομικού δικαίου»
Αθήνα 1991
- ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΑΛΥΒΑ : «Δημόσια Διοίκηση» Άρτα 1977
- ΣΠΥΡΟΣ ΜΑΓΚΛΙΒΕΡΑΣ : «Ο Κρατικός Τομέας της Οικονομίας στην Ελλάδα και η κρίση» Αθήνα 1988
- ΓΙΩΡΓΟΥ ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗ : «Σύγχρονη πολιτική ιστορία της Ελλάδας (1974-1992)» Αθήνα 1993
- ΑΛΚΗΣ Ν. ΑΝΑΓΝΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση»

Επίσης χρησιμοποιήθηκαν άρθρα από την εφημερίδα «ΤΟ ΒΗΜΑ» Μάρτιος 1996.