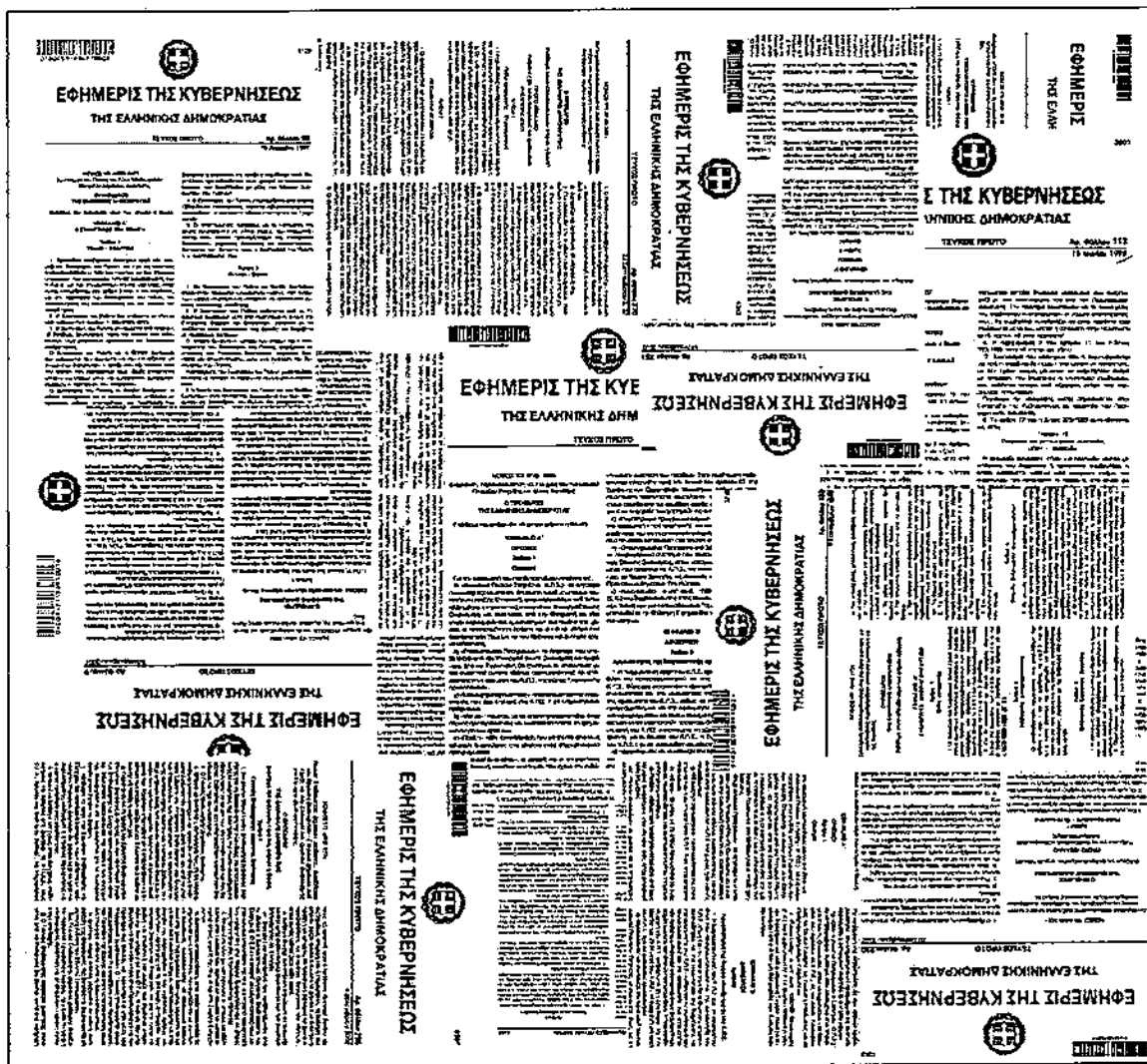


ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΝ ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ 10ΕΤΙΑ ΣΤΟΥΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥΣ ΘΕΣΜΟΥΣ ΚΑΙ Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥΣ ΣΤΙΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ



ΣΠΟΥΔΑΣΤΕΣ:
ΟΡΦΑΝΙΔΗΣ ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ
ΣΦΑΝΤΟΣ ΝΙΚΟΛΑΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:
Α. ΑΝΑΓΝΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ

ΙΟΥΝΙΟΣ 2004

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Ο ορισμός της Δημόσιας Διοίκησης.....Σελ 5
2. Η έννοια της Μεταρρύθμισης.....Σελ 7

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

(Οι σημαντικότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες τον 20^ο αιώνα στη χώρα)

1. Οι μεταρρυθμιστικές ενέργειες μέχρι τον Β΄ Π.Π.....Σελ 12
2. Στη μεταπολεμική Ελλάδα.....Σελ 13
3. Κατά τη διάρκεια της δικτατορίας 1967 – 1974.....Σελ 17
4. Μεταπολίτευση.....Σελ 18
5. Συμπεράσματα – Κρίσεις.....Σελ 21

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

(Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση)

1. Οι Νόμοι 2218\1994 και 2240\1994(παρουσίαση – κριτική).....Σελ 26
2. Τροποποιητικοί Νόμοι για τη Ν.Α(παρουσίαση – κριτική)..... Σελ 30
3. Σύντομη Ανασκόπηση.....Σελ 33
4. Προτάσεις.....Σελ 34

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

(Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Σ.Ε.Ε.Δ.Δ)

1. Εισαγωγικά.....Σελ 38
2. Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.....Σελ 41
3. Η αντίδραση των κλαδικών Υπουργείων και η
διαμόρφωση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.....Σελ 43
4. Αναβάθμιση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.....Σελ 45
5. Συμπεράσματα – Προτάσεις.....Σελ 47

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

(Συνήγορος του Πολίτη)

1. Εισαγωγικά.....Σελ 51
2. Οργάνωση – Αποστολή.....Σελ 52
3. Στατιστικά Στοιχεία για την 1^η 5ετία Λειτουργίας του
ΣτΠ (Κρίσεις- Συμπεράσματα).....Σελ 57
4. Συμπεράσματα.....Σελ 68

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο

(Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κοινωνία της Πληροφορίας, ΕΠΚτΠ)

1. Εισαγωγικά.....Σελ 73
2. Η Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία
 - 2.1 eEurope 2002.....Σελ 74
 - 2.2 eEurope 2005.....Σελ 75

3. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Κοινωνία της Πληροφορίας”.....	Σελ 76
3.1 Στρατηγικοί Στόχοι και Άξονες Προτεραιότητας του ΕΠΚτΠ.....	Σελ 77
3.1.1 Παιδεία και Πολιτισμός (Άξονας Προτεραιότητας 1).....	Σελ 81
3.1.2 Εξυπηρέτηση του πολίτη και βελτίωση της ποιότητας ζωής (Άξονας Προτεραιότητας 2).....	Σελ 83
3.1.3 Ανάπτυξη και Απασχόληση στην Ψηφιακή Οικονομία (Άξονας Προτεραιότητας 3).....	Σελ 85
3.1.4 Επικοινωνίες (Άξονας Προτεραιότητας 4).....	Σελ 87
3.1.5 Τεχνική Βοήθεια (Άξονας Προτεραιότητας 5).....	Σελ 89
4. Ανασκόπηση	Σελ 90
5. Συμπεράσματα.....	Σελ 91

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο

(Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» - Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών , ΚΕΠ)

1. Εισαγωγικά.....	Σελ 95
2. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ».....	Σελ 96
2.1 Πεδία παρέμβασης.....	Σελ 97
2.2 Διάρθρωση του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ».....	Σελ 98
2.3 Όργανα Διοίκησης.....	Σελ 99
2.4 Πόροι του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ».....	Σελ 100
2.5 Συμπεράσματα – Κρίσεις για το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»...Σελ	101
3. Προτάσεις για το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ».....	Σελ 104
4. Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ).....	Σελ 107
4.1 Συμπεράσματα – Κρίσεις για τα ΚΕΠ.....	Σελ 109
4.2 Προτάσεις.....	Σελ 112

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΚΡΙΤΙΚΗ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

1. Ανασκόπηση.....	Σελ 115
2. Συμπεράσματα – Κρίσεις.....	Σελ 116
3. Προτάσεις.....	Σελ 119
4. Επίλογος.....	Σελ 121

ΥΠΟΜΝΗΜΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Ο ορισμός της Δημόσιας Διοίκησης

Οι πολίτες σε όλο τον κόσμο, συναλλάσσονται καθημερινά με τις υπηρεσίες των κρατών τους προκειμένου να διεκπεραιώσουν διάφορες υποθέσεις που αφορούν τους ίδιους, τις οικογένειες τους ή τις επιχειρήσεις τους. Το σύνολο αυτών των υπηρεσιών και μηχανισμών, μέσω των οποίων αλληλεπιδρούν οι πολίτες με την πολιτεία, αποτελούν αυτό που ονομάζουμε Δημόσια Διοίκηση.

Σύμφωνα με την ετυμολογική θεώρηση της Δημόσιας Διοίκησης (Δ.Δ), το δεύτερο συνθετικό του όρου, συντίθεται από την πρόθεση «δια» και το ουσιαστικό «οίκηση» που σημαίνει μέριμνα για τον οίκο δηλαδή για το σπίτι. Στην ουσία πρόκειται για το σύνολο των ενεργειών που απαιτούνται για την εξεύρεση και διαχείριση των πόρων που χρειάζονται για τη συντήρηση της οικογένειας.

Όσον αφορά το πρώτο συνθετικό του όρου, «Δημόσια» είναι προφανές ότι αναφέρεται στην παραπάνω διαδικασία με τη διαφορά ότι αντικείμενο όλων αυτών των ενεργειών είναι, όχι μόνο μια μεμονωμένη οικογένεια αλλά το σύνολο της κοινωνίας ενός κράτους.

Όμως ο ορισμός της Δ.Δ, είναι πολυδιάστατος και εξαρτάται από την οπτική γωνία που εξετάζεται κάθε φορά. Επομένως θα πρέπει να την ερευνήσουμε, από την άποψη της νομικής επιστήμης, τη διοικητική άποψη αλλά και από τη σκοπιά της επιστήμης της Δ.Δ.

Η νομική επιστήμη ορίζει τις λειτουργίες της πολιτείας σε :

α) **νομοθετική** δηλαδή τη θέσπιση κανόνων δικαίου, β) **δικαστική** δηλαδή την απονομή δικαιοσύνης και γ) **εκτελεστική** (ή **διοικητική**), η οποία εφαρμόζει και εκτελεί τις εντολές των νόμων που εκδίδονται από τη νομοθετική λειτουργία .

Σύμφωνα με την **διοικητική άποψη**, η Δ.Δ είναι το εργαλείο στα χέρια της εκάστοτε κυβέρνησης με το οποίο πετυχαίνει τους σκοπούς και τους στόχους της. Σε αυτήν περιλαμβάνονται ο καθορισμός των στόχων, η ίδρυση οργανισμών, η λήψη αποφάσεων, ο προγραμματισμός της εργασίας, η εποπτεία των στελεχών της κτλ.

Ευρύτερο ρόλο , δίνει η επιστήμη της Δημόσιας Διοίκησης, σύμφωνα με την οποία, η Δ.Δ συνδέεται με όλους τους σκοπούς της πολιτείας (οικονομικούς, κοινωνικούς κτλ) αλλά και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Υπάρχουν εκατοντάδες ορισμοί για τη Δ.Δ, εμείς όμως θα περιοριστούμε σε έναν αρκετά περιεκτικό ο οποίος αναφέρει ότι:

«Δημόσια Διοίκηση είναι ένα σύνολο μηχανισμών και μεθόδων δια των οποίων λειτουργεί ένα κράτος με βασικό προορισμό την ευημερία των πολιτών της κοινωνίας του, οι οποίοι το χρηματοδοτούν με τη μέθοδο της φορολογίας»¹.

¹ Κων/νου Τσουκαλά - «Κοινωνική Ανάπτυξη και Κράτος – Η συγκρότηση του δημοσίου χώρου στην Ελλάδα» (σελ 38)

2. Η έννοια της Μεταρρύθμισης

Από την εμφάνιση των πρώτων κοινωνιών των ανθρώπων, οι ανάγκες αυτών αλλάζουν συνεχώς. Γίνονται όλο και πιο σύνθετες, γεγονός που κάνει επιτακτική την προσαρμογή και της Δημόσιας Διοίκησης στις απαιτήσεις των καιρών. Πρέπει αυτή να είναι οργανωμένη κατά τέτοιο τρόπο έτσι ώστε να μπορεί, όχι μόνο να καλύπτει αλλά και να προβλέπει τις μελλοντικές ανάγκες των πολιτών.

Τα παραπάνω οδηγούν στην έννοια της μεταρρύθμισης. Αυτή, είναι μία διαδικασία αλλαγής των θεσμών ή δημιουργίας νέων, προκειμένου να δίνεται η δυνατότητα στο μηχανισμό της Δ.Δ, να λειτουργεί με τέτοιο τρόπο ώστε να υπηρετεί καλύτερα τους πολίτες.

Το σημαντικότερο στοιχείο σε μία μεταρρύθμιση, ίσως, δεν είναι το μέγεθος της ανατροπής που φέρνουν οι νέοι θεσμοί, αλλά κατά πόσο αυτοί ανταποκρίνονται στις ανάγκες και τις προσδοκίες του κοινωνικού συνόλου και βοηθούν στη ορθή λειτουργία της Δ.Δ. Προκειμένου λοιπόν να δημιουργηθούν σωστοί θεσμοί, θα πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν κάποιες αρχές, οι οποίες θα καθοδηγούν τους νομοθέτες και δεν θα παραβιάζονται χάριν μικροπολιτικών ή άλλων συμφερόντων.

1. Θεμελιώδης, λοιπόν, αρχή είναι ο προσεκτικός σχεδιασμός και η μακροχρόνια προοπτική. Θα πρέπει δηλαδή κατά το κρίσιμο αυτό στάδιο, να λαμβάνονται υπ' όψιν όλες οι παράμετροι (κοινωνικές, οικονομικές, οργανωτικές κτλ) του διοικητικού προβλήματος. Έτσι θα μπορέσουν να ορισθούν με σαφήνεια οι στόχοι της μεταρρύθμισης, οι οποίοι όμως θα πρέπει να έχουν μία προοπτική αρκετών ετών στο μέλλον. Στην ουσία καλείται η

εκάστοτε κυβέρνηση που έχει αναλάβει αυτό το έργο, να προβλέψει τις ανάγκες των πολιτών και όχι να βρεθεί στη δυσάρεστη θέση να σπεύδει να τις καλύψει ενώ αυτές έχουν παρουσιασθεί.

2. Εξίσου σημαντικό είναι το γεγονός πως κάθε διοικητικός θεσμός που δημιουργείται ή καταργείται, πρέπει να είναι αποτέλεσμα γόνιμου διαλόγου και προβληματισμού όλων των κομματικών παρατάξεων, ούτως ώστε να λειτουργεί με γνώμονα το εθνικό και μόνο συμφέρον. Κάτι τέτοιο θα απάλλασσε τον τόπο από το νοσηρό φαινόμενο για τη Δ.Δ, όπου με κάθε αλλαγή κυβέρνησης έχουμε και αλλαγή θεσμών.

3. Επίσης, θα πρέπει οι νόμοι, τα διατάγματα και οι εγκύκλιοι τις οποίες καλούνται να εφαρμόσουν τα όργανα της Δ.Δ, να είναι κωδικοποιημένα και ξεκάθαρα ως προς τις αρμοδιότητες και τις εξουσίες που δίνουν. Με αυτόν τον τρόπο αποφεύγονται πολλές δυσάρεστες καταστάσεις κατά τις οποίες ταλαιπωρούνται οι διοικούντες και οι διοικούμενοι, μέσα σε ένα λαβύρινθο πολυνομίας και γραφειοκρατίας.

4. Σημαντικότερος παράγων για μια πετυχημένη μεταρρύθμιση στη Δ.Δ, παίζει και το ανθρώπινο δυναμικό. Θα πρέπει οι υπάλληλοι, οι οποίοι υποχρεούνται να εξυπηρετούν τους πολίτες, να είναι καταρτισμένοι επάνω στην αποστολή που καλούνται να φέρουν εις πέρας. Βεβαίως κάτι τέτοιο απαιτεί την ύπαρξη σωστά οργανωμένων συστημάτων εκπαίδευσης και μετεκπαίδευσης του προσωπικού.

5. Τέλος θεωρούμε πως είναι ιδιαίτερος σημαντικό για ένα σύγχρονο κράτος, οι θεσμοί και η λειτουργία της Δ.Δ, να διέπονται από πνεύμα δημοκρατίας. Ο κρατικός μηχανισμός πρέπει είναι ο πρώτος εκφραστής αυτής της αντίληψης, μέσα από το σεβασμό

απέναντι στον πολίτη, τους θεσμούς και την αξιοκρατία στην
ιεραρχία των υπηρεσιών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

**ΟΙ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΕΣ
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ
ΤΟΝ 20^ο ΑΙΩΝΑ ΣΤΗ ΧΩΡΑ**

1. Οι μεταρρυθμιστικές ενέργειες μέχρι τον Β΄ Π.Π.

Τον 20^ο αιώνα, η πρώτη αξιοσημείωτη προσπάθεια μεταρρύθμισης, γίνεται το 1909 με το κίνημα στο Γουδί όπου το ίδιο έτος ψηφίζονται νόμοι για τη διοίκηση, την οργάνωση των επαρχιών και τον περιορισμό των διορισμών στις δημόσιες θέσεις.

Με το σύνταγμα του 1911, καθιερώνεται η μονιμότητα των διοικητικών υπαλλήλων και κατοχυρώνεται η ισοβιότητα των δικαστικών. Το γεγονός αυτό είχε ιδιαίτερη σημασία διότι απήλλαξε τη δημοσιοϋπαλληλική τάξη από το φόβο και τις αυθαιρεσίες των κομματικών παρατάξεων και συμφερόντων, όπως π.χ απολύσεις κτλ.

Εδώ πρέπει να σημειώσουμε πως η ταύτιση της δημόσιας διοίκησης με την πολιτική εξουσία, προκάλεσε την αποστροφή του λαού απέναντί της. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα η Δ.Δ από υπηρέτης του λαού να μετατραπεί σε δυνάστη όπως ακριβώς ήταν και στα χρόνια της τουρκοκρατίας αλλά και την περίοδο της αντιβασιλείας των Βαυαρών.

Το 1912 ο Ελευθέριος Βενιζέλος με τη στήριξη των Παπαναστασίου, Ρέπουλη και Ίωνα Δραγούμη, ανασυνέστησε τις κοινότητες με το νόμο ΔΝΖ΄ προκειμένου να επιτύχει δύο βασικούς στόχους . **Πρώτον**, να καταπολεμήσει τον κοτσαμπασισμό των μεγαλοδημάρχων, οι οποίοι είχαν αποκτήσει δύναμη στηριγμένοι στο σύστημα «τοπικής αυτοδιοίκησης» της βαυαρικής αντιβασιλείας (1834) . **Δεύτερον**, να εκδημοκρατίσει τον θεσμό φέρνοντας τη διοίκηση πιο κοντά στον πολίτη και τα προβλήματά του.

Το 1917, με Β.Δ η Δημόσια Διοίκηση κάνει ένα βήμα πίσω, καθώς καταργείται η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, γεγονός

που έδωσε τη δυνατότητα για εκκαθαρίσεις της κρατικής μηχανής από στοιχεία αντίπαλα προς την κυβέρνηση με αποτέλεσμα και εδώ να μην αποφευχθούν οι υπερβολές.

Κατά την περίοδο 1920-21, θεσπίζεται το σύστημα των διαδοχικών μεταθέσεων από την κυβέρνηση του Δημ. Ράλλη. Η μικρασιατική καταστροφή που ακολούθησε και οι χιλιάδες πρόσφυγες που κατέκλυσαν τη χώρα, έφεραν στα όριά της την Δ.Δ η οποία δεν ανταποκρίθηκε επαρκώς στις περιστάσεις.

2. Στη μεταπολεμική Ελλάδα.

Ο Β' παγκόσμιος πόλεμος αποδιοργάνωσε πλήρως τον κρατικό μηχανισμό, γεγονός το οποίο είχε μακροχρόνιες επιπτώσεις. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1940, ξημέρωνε μία νέα εποχή για την χώρα μας αλλά και για όλη την ανθρωπότητα, γεγονός που έκανε τη διοικητική μεταρρύθμιση επιτακτική ανάγκη.

Το 1946 υπό την καθοδήγηση Αμερικανών εμπειρογνομόνων, πραγματοποιήθηκε η σύσταση διαφόρων υπηρεσιών όπως π.χ υπηρεσία εφαρμογής των προγραμμάτων ανασυγκρότησης, αλλά κυρίως του Υπουργείου Συντονισμού. Πρωταρχικός του ρόλος, ήταν η διαχείριση του προγράμματος της UNRRA και αργότερα των οικονομικών κονδυλίων του σχεδίου Marshall. Τα παραπάνω γεγονότα του προσέθεσαν (υπουργείου συντονισμού) κύρος και αξιοσημείωτη δύναμη μεταξύ των υπολοίπων υπουργείων.

Με το Ν 1811/1951 (δημοσιούπαλληλικός κώδικας), ρυθμίστηκαν θέματα της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων

υπαλλήλων και καθιερώθηκε ο αντικειμενικός διαγωνισμός ως το μόνο μέσο πρόσληψης προσωπικού. Σύμφωνα με διάφορες κριτικές, το παραπάνω έργο, θεωρήθηκε σαν ένα θαυμαστό δημιούργημα το οποίο όμως μεταγενέστερα καταστρατηγήθηκε με τροποποιήσεις που αφορούσαν κυρίως στην πρόσληψη υπαλλήλων με διαγωνισμό.

Το ίδιο έτος (1951) συστάθηκε η Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης με βασικό σκοπό να επιβλέπει και να μεριμνά για τη σωστή εφαρμογή του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα. Με τον τρόπο αυτό θα υποστηρίζονταν οι αξιώσεις του Ν 1811/1951 που αφορούσαν στον διοικητικό ορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα, έναντι των αντίστροφων αξιώσεων των πολιτικών σκοπιμοτήτων.

Το 1955 έχουμε μία αρκετά σημαντική κίνηση προς την αποκέντρωση της διοίκησης, καθώς με το Ν 3200/1955, δόθηκαν αρκετές νέες αρμοδιότητες στους νομάρχες. Συγκεκριμένα παραχωρήθηκαν αρμοδιότητες των υπουργών Εσωτερικών, Βιομηχανίας, Οικονομικών Εμπορίου, Παιδείας, Εργασίας, Κοινωνικής Πρόνοιας, Συγκοινωνιών και Δημοσίων Έργων, εκτός από ορισμένες αρμοδιότητες που αναφέρονταν στο νόμο.

Επίσης με τον ίδιο νόμο (3200/1955), ιδρύθηκαν τα νομαρχιακά συμβούλια τα οποία όμως δεν έλαβαν αποφασιστικό και ουσιαστικό χαρακτήρα, καθώς υπήρχαν πολλές αντιδράσεις από φορείς της κεντρικής διοίκησης. Όμως το παραπάνω γεγονός αποτέλεσε την αρχή για τη συλλογική περιφερειακή διοίκηση η οποία θα μετεξελιχθεί το 1994 πια στην αυτοδιοίκηση β' βαθμού.

Στο πλαίσιο του «ειδικότερου προγράμματος αναδιοργάνωσης των κρατικών υπηρεσιών» που έγινε το 1959, έγινε η προσπάθεια κωδικοποίησης της διοικητικής νομοθεσίας με το Ν.Δ 3980/1959

(Περί κωδικοποίησης της διοικητικής νομοθεσίας). Αν και το έργο αυτό δεν ευδοκίμησε, έγιναν διαπιστώσεις, ορισμένες εκ των οποίων ισχύουν μέχρι σήμερα. Παραδείγματα αυτών είναι:

- ο νομοθετικός πληθωρισμός και η πλημμελής εσωτερική διάρθρωση της νομοθεσίας
- ο λαβύρινθος εντός του οποίου η ανεύρεση των ισχυόντων κανόνων δικαίου, «παρίσταται εκτάκτως δυσχερής, αν μη ανέφικτος»
- η εισαγωγή αντισυνταγματικών διατάξεων

Στην εισηγητική έκθεση του Υπουργείου Συντονισμού επί του παραπάνω Ν.Δ (3980/1959), αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι: *«διοικούμενοι και δημόσιοι υπάλληλοι αναλίσκουν πολύτιμον χρόνον εις αναζήτησιν των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου ως να επρόκειτο για την εφαρμογή αλλοδαπού δικαίου»*. Παράλληλα αναφέρει ότι τα νομοθετήματα της περιόδου 1833 – 1959 υπολογίστηκε ότι ανέρχονταν σε **35.000 !**

Το 1963, η ευθύνη για τη γενική διεύθυνση και τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης ανήκε στην Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης και στην 3^η Γενική Διεύθυνση του Υπουργείου Συντονισμού. Όμως η διάχυση ευθυνών ανάμεσα σε δύο υπηρεσίες προκάλεσε δυσκολίες στο συντονισμό του έργου που τους είχε ανατεθεί.

Το ίδιο έτος (1963), επιδιώκεται η δημιουργία στελεχών δημόσιας διοίκησης, τα οποία με τη σειρά τους θα αποτελούσαν έναν εκπαιδευτικό «πυρήνα» που σκοπό είχε την επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων σε θέματα οργάνωσης, μεθόδων και δημοσίων σχέσεων. Δυστυχώς η όλη προσπάθεια δεν είχε τα αναμενόμενα

αποτελέσματα εξ' αιτίας της δυσπιστίας, της παθητικότητας και της αδιαφορίας των υπουργείων.

Αξίζει να αναφέρουμε όμως πως η παραπάνω κίνηση, υπήρξε και αρκετά δαπανηρή, καθώς η εκπαίδευση των υπαλλήλων γίνονταν κυρίως στο εξωτερικό. Το γεγονός αυτό περιόρισε τον αριθμό των εκπαιδευομένων παρά τη βοήθεια (τεχνικής κυρίως φύσης) που δόθηκε από τον ΟΟΣΑ και τις κυβερνήσεις της Γαλλίας, της Ολλανδίας και της Μ. Βρετανίας. Όμως, το σημαντικότερο μειονέκτημα της εκπαιδευτικής αυτής προσπάθειας ήταν ότι δεν κάλυψε τις υπηρεσιακές ανάγκες και δεν έλαβε υπ' όψιν τις επαγγελματικές προοπτικές και την εξέλιξη των στελεχών που επιμορφώθηκαν.

Το 1964 έχουμε το ιδιαίτερος σημαντικό γεγονός της σύνταξης της περίφημης έκθεσης **Langrod**, του Γάλλου καθηγητή **George Langrod**, που αφορούσε στην αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών στην Ελλάδα.

Στο πρώτο μέρος της έκθεσής του ο **Langrod**, προσδιόρισε τους παράγοντες που οριοθετούν την κατάσταση της ελληνικής Δ.Δ και τονίζει τον υπέρμετρο «**νομικισμό**» που διέπει τις ελληνικές υπηρεσίες, τη **συγκεντρωτικότητα** και τα **προβλήματα παιδείας** των διοικούντων.

Στο δεύτερο μέρος παραθέτει προτάσεις για την εξυγίανση της Δ.Δ. Βάσει αυτών των προτάσεων πάρθηκαν ορισμένα μέτρα όπως η μετεκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων, η σύσταση υπηρεσιών οργανώσεως και μεθόδων, υπηρεσιών πληροφόρησης του κοινού, η σύσταση ενιαίου φορέα αναδιοργάνωσης με τη δημιουργία της Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Διοίκησης στο τότε υπουργείο Προεδρίας κ.α.

Παρά το γεγονός όμως ότι η τότε κυβέρνηση εμπνεύστηκε από την έκθεση Langrod, πολλές από τις προτάσεις που εφαρμόστηκαν ήταν διαφοροποιημένες και προσαρμοσμένες με βάση διάφορα πολιτικά κριτήρια.

3. Κατά τη διάρκεια της δικτατορίας 1967 – 1974

Το πραξικόπημα της 21^{ης} Απριλίου 1967, προκάλεσε μεγάλη πολιτική αναταραχή καθώς η τότε κυβέρνηση αντικαταστάθηκε από στρατιωτικό καθεστώς. Η νέα ηγεσία της χώρας ανήγγειλε πως θα γίνονταν προσπάθειες για μείωση της γραφειοκρατίας και αναδιοργάνωση του διοικητικού συστήματος. Στην ουσία, με μία σειρά αναγκαστικών νόμων (Α.Ν) ξεκίνησαν μαζικές εκκαθαρίσεις του κρατικού μηχανισμού από στοιχεία που θεωρούνταν αντίθετα προς τη φιλοσοφία του καθεστώτος.

Οι παραπάνω ενέργειες είχαν σαν στόχο το σύνολο του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και πολλούς από τους κεκτημένους βασικούς θεσμούς, όπως η μονιμότητα, η ασφάλεια της θητείας, η πολιτική ουδετερότητα και η προστασία από την αυθαιρεσία. Ουσιαστικά ο στόχος του καθεστώτος ήταν να δημιουργήσει έναν μηχανισμό μέσω του οποίου θα μπορούσε εκπληρώσει τους στόχους του με την προϋπόθεση βεβαίως να τον έχει και υπό τον πλήρη έλεγχό του.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα των ανωτέρω, υπήρξαν οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στο Υπουργείο Προεδρίας, το οποίο με τον Α.Ν 91 της 10^{ης} Αυγούστου 1967 αναδιοργανώθηκε

εκ βάθρων. Έτσι μετατράπηκε σε ένα αποτελεσματικό εργαλείο ελέγχου του κρατικού μηχανισμού και χάραξης της πολιτικής της τότε κυβέρνησης.

Παράλληλα το καθεστώς ασχολήθηκε και με την εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων. Έτσι δημιουργήθηκε ένα μαζικό πρόγραμμα που ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 1968 και σε αυτό εκπαιδεύτηκαν 900 περίπου άτομα. Τέλος θα πρέπει να αναφέρουμε ότι από όλες τις παραπάνω ενέργειες γίνεται σαφής η προσπάθεια της ηγεσίας της χώρας για δημιουργία ενός κρατικού μηχανισμού ο οποίος θα βρίσκεται κάτω από τον πλήρη έλεγχό της, με σκοπό να μπορεί να πραγματοποιήσει τις επιδιώξεις της.

4. Μεταπολίτευση

Με τη μεταπολίτευση το 1974, έγινε επιτακτική η ανάγκη για αναδιοργάνωση και εκδημοκρατισμό της Δ.Δ. Προς αυτή την κατεύθυνση κινήθηκαν, ο Ν 51/1975 «περί αναδιοργανώσεως των δημοσίων πολιτικών υπηρεσιών», ο Ν 22/1975 «περί ρυθμίσεως θεμάτων καταστάσεως δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ» και ο Ν 232/1975 «περί επιμορφώσεως των δημοσίων υπαλλήλων».

Παρά τις παραπάνω προσπάθειες όμως η εικόνα της Δ.Δ δεν ήταν η αναμενόμενη, καθώς η χώρα προσπαθούσε να ξεπεράσει το σοκ της επταετούς δικτατορίας και να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα της μεταπολίτευσης. Αυτή η διαδικασία χρειάστηκε αρκετό χρόνο, τόσο γιατί πολλοί θεσμοί της Δ.Δ είχαν αλλοιωθεί,

όσο και γιατί οι πολίτες για μία ακόμα φορά είχαν γίνει καχύποπτοι απέναντι σε κάθε κρατική υπηρεσία ή αρχή.

Το 1977, με το Π.Δ 611 κωδικοποιούνται όλες οι προσπάθειες που είχαν γίνει μέχρι τότε και αφορούσαν τη Δ.Δ, σε ένα ενιαίο κείμενο με τίτλο «Υπαλληλικός Κώδιξ», μεγάλο μέρος του οποίου ισχύει μέχρι και σήμερα. Και εδώ παρατηρήθηκε το φαινόμενο όπου εφαρμόστηκαν ελάχιστες διατάξεις του παραπάνω κώδικα. Τέλος για τη δεκαετία του 1970, με το Ν 754/1978 καθιερώθηκε το νέο μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων.

Το 1982 κατοχυρώνονται οι συνδικαλιστικές ελευθερίες των εργαζομένων με το νόμο 1264/1982 «Για τον εκδημοκρατισμό του συνδικαλιστικού κινήματος και την κατοχύρωση των συνδικαλιστικών ελευθεριών των εργαζομένων».

Το ίδιο έτος (1982), γίνεται μία αρκετά σημαντική κίνηση στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με το Ν 1232/82, καθιερώνονται τα Νομαρχιακά Συμβούλια ως «Όργανα της Λαϊκής Εκπροσώπησης» με αιρετά μέλη και αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Βεβαίως ο Νομάρχης εξακολουθεί να είναι μετακλητό διορισμένο όργανο της διοίκησης.

Παράλληλα και μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1980 έχουμε μία σειρά μεταρρυθμιστικών μέτρων όπως, η σύντμηση της υπαλληλικής ιεραρχίας (με την κατάργηση δύο διοικητικών βαθμίδων του Γενικού Διευθυντή και του Αναπληρωτή Γενικού Διευθυντή με το Ν 1232/1982), το μηχανογραφικό σύστημα προσλήψεων, το ενιαίο μισθολόγιο (Ν 1586/1986), τη βελτίωση των σχέσεων κράτους – πολίτη, την περιφερειακή ανάπτυξη και το δημοκρατικό προγραμματισμό.

Σημαντικότερο βήμα για τη δημιουργία ανώτερων στελεχών Δ.Δ, συμβάλλοντας στη γενικότερη μεταρρυθμιστική προσπάθεια που γίνονταν τη δεκαετία του 1980 στη χώρα, αποτέλεσε η ίδρυση της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης με το Ν 1883/1983. Σύμφωνα με το ιδρυτικό κείμενο της σχολής, «ως στόχοι του εκπαιδευτικού προγράμματος της Σχολής είναι η ενίσχυση των γνώσεων, η ανάπτυξη των αναγκαίων επαγγελματικών δεξιοτήτων, η καλλιέργεια πνεύματος πρωτοβουλίας και καινοτομίας και η διαμόρφωση κατάλληλων στάσεων και συμπεριφορών εκ μέρους των σπουδαστών».

Την περίπτωση του νόμου 581/1984 «Αξιολόγηση ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ και άλλες διατάξεις», θα την αναφέρουμε ξεχωριστά καθώς—αν—και γίνεται προσπάθεια αξιολόγησης των εργαζομένων στη Δ.Δ, αντ' αυτού προκύπτει το εξής τραγελαφικό: εξ' αιτίας ορισμένων διατάξεων του νόμου όπως π.χ, ο βαθμολογούμενος να υπογράφει και αυτός την βαθμολογία του, καταλήξαμε να έχουμε το 90% των κριθέντων υπαλλήλων να είναι άριστοι, αλλά κατά γενική ομολογία η διοίκηση ήταν μάλλον πολύ κακή.

Το 1986 με τον Ν 1622/1986 θα μπορούσε να γίνει, η σοβαρότερη κατά πολλούς συγγραφείς, προσπάθεια καθιέρωσης της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Ν.Α). Συγκεκριμένα περιείχε ρυθμίσεις στα εξής θέματα: α) Συνιστούσε β'βάθμια τοπική αυτοδιοίκηση με τη μορφή Ν.Π.Δ.Δ γι' αυτό και ονομάστηκε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Ο νομάρχης παρέμεινε μετακλητό όργανο του κράτους στην περιφέρεια και είχε την εξουσία να ελέγχει ως προς τη νομιμότητα τις πράξεις των οργάνων της Ν.Α και των Ο.Τ.Α α'

βαθμού. β) Η αρμοδιότητα της Ν.Α, περιορίζονταν στα γεωγραφικά όρια του νομού.

Ωστόσο ο παραπάνω νόμος καθώς και ένας ανάλογος ο Ν 1870\1990, δεν ίσχυσαν ποτέ, καθώς δεν εκδόθηκαν το Προεδρικά Διατάγματα (Π.Δ) τα οποία θα καθόριζαν τα όργανα που θα ασκούσαν τις αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

5. Συμπεράσματα – Κρίσεις

Στις προηγούμενες ενότητες κάναμε μία σύντομη ιστορική αναδρομή, στην οποία παρουσιάσαμε μερικές από τις βασικότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα, μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Όπως γίνεται φανερό, σε καμία χρονική στιγμή της νεότερης ιστορίας της χώρας και από κανένα κυβερνητικό πρόγραμμα, δεν έλειψαν οι απόπειρες για βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης.

Προφανώς οι Έλληνες πολιτικοί γνώριζαν (ή φαντάζονταν) την περίφημη φράση του Γάλλου Andre Tardieu που έλεγε: «...όταν ο πρόεδρος του Υπουργικού Συμβουλίου θελήσει να δει τον εαυτό του να χειροκροτείται με ενθουσιασμό και από τις δύο πτέρυγες του κοινοβουλίου, δεν έχει παρά να εξαγγείλει τη διοικητική μεταρρύθμιση, γιατί κανείς δεν καταλαβαίνει περί τίνος ακριβώς πρόκειται» (Goumpay, 1972).

Πολλοί συγγραφείς υποστηρίζουν πως ορισμένοι πολιτικοί (και οι κυβερνήσεις τους) δεν «κατάλαβαν» ή «δεν θέλησαν να καταλάβουν» τι ακριβώς είναι η διοικητική μεταρρύθμιση. Εμείς

θεωρούμε πως αρκετοί από αυτούς γνώριζαν τι έπρεπε να γίνει (έχοντας γνώσεις αλλά και πρότυπα χωρών του εξωτερικού), αλλά είτε δεν τόλμησαν να το κάνουν, είτε εμποδίστηκαν από πολιτικά ή άλλα συμφέροντα ή τέλος, οι γενικότερες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που επικρατούσαν στη χώρα δεν τους επέτρεψαν να δράσουν όπως ήθελαν.

Αν μελετήσει κανείς προσεκτικότερα τα μεταρρυθμιστικά έργα στην Ελλάδα του 20^{ου} αιώνα, θα διαπιστώσει ότι στην πλειοψηφία τους στερούνταν μακροχρόνιου σχεδιασμού και προοπτικής. Παράλληλα φαίνεται πως η Δημόσια Διοίκηση, «έπεσε θύμα» πειραματισμών των εκάστοτε κυβερνήσεων που πέρασαν από το πολιτικό σκηνικό της χώρας. Έτσι είχαμε το φαινόμενο όπου κάθε αλλαγή κυβέρνησης, συνοδευόταν και από την αντίστοιχη διοικητική μεταρρύθμιση.

Όμως οι πολλές μεταρρυθμίσεις (και όχι μόνο), έφεραν και πολλούς νόμους. Αυτοί με τη σειρά τους προσέκρουαν ο ένας πάνω στον άλλο, με αποτέλεσμα να μετατραπεί η Δ.Δ σε ένα λαβύρινθο χωρίς τέλος. Η πολυνομία, όπως ονομάζεται, αποτελούσε και εξακολουθεί να αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα της Δ.Δ και καμία διοικητική μεταρρύθμιση δεν κατάφερε να την καταπολεμήσει αποτελεσματικά.

Μέσα λοιπόν σε αυτό τον «πλούτο» των μεταρρυθμίσεων, αγνοήθηκε συστηματικά και ο παράγοντας άνθρωπος. Συγκεκριμένα, οι πολιτικοί δημιουργούσαν νόμους και εξήγγειλαν αλλαγές, χωρίς όμως να αναλογιστούν εάν οι υπάλληλοι που καλούνταν να εφαρμόσουν τα νέα αυτά μέτρα, ήταν κατάλληλα εκπαιδευμένοι για να το πράξουν.

Παράλληλα εξ' αιτίας των μαζικών διορισμών υπαλλήλων με τη βοήθεια πολιτικών μέσων, η Δ.Δ είχε επιβαρυνθεί με ένα μεγάλο αριθμό από ανεκπαιδευτους και άσχετους με το αντικείμενό τους υπαλλήλους. Όμως ένα τέτοιου είδους προσωπικό πέρα από το γεγονός ότι ήταν αντιπαραγωγικό, λειτουργούσε και σαν τροχοπέδη σε κάθε εκσυγχρονιστικό βήμα, διότι δεν ήταν σε θέση να το ακολουθήσει.

Βεβαίως έγιναν και κάποια βήματα προς την κατεύθυνση της εκπαίδευσης των υπαλλήλων, τα οποία όμως δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Αυτό συνέβη διότι αφενός, δεν έγινε ποτέ οργανωμένη προσπάθεια για εκπαίδευση στο εσωτερικό της χώρας, αφετέρου, η κίνηση που έγινε το 1963 με την αποστολή υπαλλήλων στο εξωτερικό, ήταν ασύμφορη οικονομικά, ενώ παράλληλα δεν ανταποκρινόταν στις ανάγκες της ελληνικής Δ.Δ.

Όμως δεν πρέπει να είμαστε μηδενιστές. Σε όλη τη διάρκεια της «ιστορίας των μεταρρυθμίσεων» στη χώρα, έγιναν και πολλές σημαντικές κινήσεις, που έλυσαν επιμέρους προβλήματα αλλά, κατά γενική ομολογία, δεν μπόρεσαν να αντιμετωπίσουν συνολικά και ολοκληρωτικά το ζήτημα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Σε όλα τα παραπάνω θα πρέπει να συνυπολογίσουμε το πολιτικό καθεστώς που επικρατούσε ενίοτε στη χώρα, καθώς και τα σημαντικά ιστορικά γεγονότα που επηρέασαν την πορεία της στο χρόνο. Έτσι θα παρατηρήσουμε ότι π.χ από τη μεταπολίτευση του 1974 και μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1980, υπήρχε το αίτημα του εκδημοκρατισμού της Δημόσιας Διοίκησης. Έπειτα, δεδομένης της διεύρυνσης των στόχων της Ε.Ε (συνθήκη Μάαστριχτ 1992) και της συμμετοχής της χώρας μας σε αυτήν, δημιουργήθηκαν αιτήματα για «εκσυγχρονισμό και αποτελεσματικότητα», για

Οι σημαντικότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες τον 20^ο αιώνα στη χώρα

βελτίωση της «ποιότητας» και μείωση του κόστους των «παρεχόμενων υπηρεσιών».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

1. Ο Νόμος 2218\1994 και 2240\1994 (παρουσίαση – κριτική)

Το 1994 έγινε (θεωρητικά) η μεγάλη τομή στο χώρο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης με τον Ν 2218/1994, όπου καθιδρύθηκε ο β' βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης. Εμείς θα εξετάσουμε αυτό το γεγονός από την άποψη του κατά πόσο αυτό αποτελεί ουσιαστικό μεταρρυθμιστικό βήμα στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης. Για να επιτευχθεί όμως αυτό θα πρέπει να παραθέσουμε τα βασικά σημεία του παραπάνω νόμου.

Τα σημαντικότερα στοιχεία του νέου αυτού νομοθετήματος ήταν τα εξής:

- α) Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α) είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο Ν.Π.Δ.Δ.
- β) Τα διοικούντα όργανα της Ν.Α (Νομάρχης, Νομαρχιακό Συμβούλιο και η Νομαρχιακή Επιτροπή) είναι αιρετά και αναδεικνύονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως απαιτεί το Σύνταγμα (αρθ.102 παρ.2) για όλους τους Ο.Τ.Α.
- γ) Ο Νομάρχης είναι ο επικεφαλής της Ν.Α και το Νομαρχιακό Συμβούλιο είναι το ανώτατο αποφασιστικό όργανο. Η Επιτροπή έχει αρμοδιότητες από το νόμο και από μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το Συμβούλιο.
- δ) Οι Ν.Α έχουν προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους.
- ε) Η αρμοδιότητα της Ν.Α, έγκειται στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου, εκτός των αρμοδιοτήτων:

- i) Των Υπουργείων Εθνικής Αμύνης, Εξωτερικών, Οικονομικών (τελωνείων, δημοσίων ταμείων και εφοριών) και Δικαιοσύνης.
 - ii) Της εποπτείας των Ο.Τ.Α α΄ βαθμού (Δήμων και Κοινοτήτων)
 - iii) Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας
 - iv) Των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε) του Υπουργείου Γεωργίας.
 - v) Σε θέματα δημόσιας περιουσίας
- στ) Η περιφέρεια της Ν.Α , συμπίπτει με τα όρια του νομού και έδρα της είναι η πρωτεύουσα του Νομού.
- ζ) Δίνεται η δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων της κρατικής διοίκησης στις Ν.Α με προεδρικό διάταγμα και κατόπιν εισηγήσεως του Υπουργού Εσωτερικών και του αρμόδιου Υπουργού.
- η) Οι αποφάσεις των οργάνων της Ν.Α, είναι εκτελεστές αλλά ελέγχονται ως προς την νομιμότητά τους από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος είναι κρατικός μετακλητός υπάλληλος της κεντρικής διοίκησης.

Αυτοί είναι οι κεντρικοί άξονες πάνω στους οποίους στηρίζεται η λειτουργία της Ν.Α, βάσει του Ν 2218/1994. Σκόπιμα δεν αναφερόμαστε σε περαιτέρω λεπτομέρειες, καθώς ο στόχος μας είναι να αναδείξουμε τη «μεταρρυθμιστική αξία» της προσπάθειας που γίνεται στον τομέα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Η βασική καινοτομία που εισήγαγε ο Ν 2218/94, είναι το γεγονός πως ο Νομάρχης καθίσταται αιρετό όργανο, σε αντίθεση με

το παρελθόν όπου ήταν και αυτός ένας μετακλητός κρατικός υπάλληλος. Στην ουσία δηλαδή επιτυγχάνεται, έως ένα σημείο, ο εκδημοκρατισμός του θεσμού καθώς δίνεται η δυνατότητα στους πολίτες να εκλέξουν οι ίδιοι, αυτούς που θεωρούν καταλληλότερους για την επίλυση των προβλημάτων του τόπου.

Παράλληλα εάν μελετήσει κανείς το κείμενο νόμου θα διαπιστώσει το πλήθος των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στη Ν.Α, γεγονός που μας προϊδεάζει για μία ουσιαστική αποκεντρωτική προσπάθεια. Δυστυχώς τα πράγματα δεν εξελίχθηκαν ακριβώς έτσι.

Ο παραπάνω νόμος παρ' όλα τα θετικά στοιχεία του, είχε και αρκετά αρνητικά, τα οποία επισημαίνονται από πολλούς, όχι μόνο συγγραφείς αλλά και ανθρώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα σημαντικότερα από αυτά τα αναφέρουμε παρακάτω.

Πρώτα από όλα, είναι η έλλειψη δημοσιονομικής και οικονομικής αυτοτέλειας. Ο νομοθέτης στέρησε από τη Ν.Α τη δυνατότητα να πραγματοποιεί σημαντικά έσοδα, ενώ τα βασικά οικονομικά κονδύλια προέρχονται από την κρατική και κοινοτική επιχορήγηση. Το γεγονός αυτό δεν της δίνει τη δυνατότητα να εκτελέσει επαρκώς το έργο που προκύπτει από τις αρμοδιότητες που της έχουν ανατεθεί.

Ένα άλλο πολύ σημαντικό πρόβλημα, είναι αυτό της έλλειψης συνοχής στα προγράμματα ανάπτυξης, γεγονός που προκαλείται από την άσκηση αρμοδιοτήτων του Νομάρχη και του Περιφερειακού Διευθυντή (Ν 2240\1994) μέσα στην περιφέρεια της Νομαρχίας. Έτσι οι Ν.Α καταρτίζουν το δικό τους πρόγραμμα, ενώ οι Δήμοι (που εποπτεύονται από τον Περιφερειακό Διευθυντή) έρχονται πολλές φορές σε αντίθεση με τη Ν.Α, γεγονός που κάνει πιο δύσκολη τη μεταξύ τους συνεργασία εάν αυτό απαιτηθεί.

Παράλληλα φαίνεται και η προσπάθεια περιορισμού των αρμοδιοτήτων του Νομάρχη. Αυτό επιτυγχάνεται, όχι μόνο με τη λειτουργία του Περιφερειακού Διευθυντή αλλά και με τη μη υπαγωγή ορισμένων υπηρεσιών στη δικαιοδοσία της Ν.Α (Εκπαίδευση, Νοσηλευτικά Ιδρύματα κ.α) Επίσης υπάρχει ενίσχυση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων των Γενικών Γραμματέων των Περιφερειών γεγονός που φέρνει σε πιο δύσκολη θέση τη Ν.Α.

Σε όλα τα παραπάνω έρχονται να προστεθούν και μία σειρά από Προεδρικά Διατάγματα τα οποία αφαιρούν αρμοδιότητες από τη Ν.Α. Αυτά πέραν των προβλημάτων που δημιουργούν στο θεσμό της Ν.Α, προκαλούν και σύγχυση στους πολίτες. Είναι πολλές οι περιπτώσεις όπου οι τελευταίοι διαμαρτύρονται για ένα πρόβλημα του τόπου τους, που γνώριζαν ότι αρμόδια είναι η νομαρχία, και έκπληκτοι μαθαίνουν ότι η επίλυσή του έχει μεταβιβαστεί σε κάποιο άλλο όργανο της κεντρικής εξουσίας. Έτσι χάνεται η δυνατότητα αποτελεσματικής και σύντομης αντιμετώπισής του από την τοπική αρχή που είναι σαφώς πιο ενημερωμένη από οποιαδήποτε κεντρική κρατική υπηρεσία.

Από όλα τα παραπάνω προκύπτει το συμπέρασμα ότι αφενός γίνεται μία προσπάθεια για αποκέντρωση και εκδημοκρατισμό του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφετέρου όμως η κεντρική διοίκηση δεν φαίνεται αποφασισμένη παραχωρήσει ουσιαστικές αρμοδιότητες και εξουσίες στη Ν.Α. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα η τελευταία, να λειτουργεί κάτω από το βάρος της έλλειψης οικονομικών πόρων αλλά και θεσμικού πλαισίου που δεν της επιτρέπει να υπηρετήσει την τοπική κοινωνία με τρόπο αποδοτικό και ουσιαστικό.

Χαρακτηριστικό της προσπάθειας ελέγχου της Ν.Α από την κεντρική εξουσία ο Ν 2240\1994. Αυτός εισήγαγε τον Περιφερειακό Διευθυντή ως κρατικό μετακλητό υπάλληλο και εκδόθηκε λίγες μέρες μετά τον ιδρυτικό 2218\1994, με σκοπό να καλύψει το κενό της κρατικής αποκεντρωμένης διοικήσεως, που προκλήθηκε με την κατάργηση του μετακλητού κρατικού Νομάρχη.

Επίσης στην προηγούμενη παράγραφο αποδεικνύεται περίτρανα, η άποψή μας περί έλλειψης μακροχρόνιου σχεδιασμού και προοπτικής αλλά και προχειρότητας στην ελληνική Δ.Δ. Θεωρούμε ανεπίτρεπτο το γεγονός αυτό, καθώς δίνεται η εντύπωση πως οι νομοθέτες «ξέχασαν» τον κρατικό έλεγχο και προκειμένου να τον επαναφέρουν, έσπευσαν λίγες ημέρες μετά, με το Ν 2240\1994 να αποκαταστήσουν το κενό εξουσίας που οι ίδιοι δημιούργησαν.

2. Τροποποιητικοί Νόμοι για τη Ν.Α (παρουσίαση – κριτική)

Τον ιδρυτικό νόμο (2218\1994) και τον τροποποιητικό του (2240\1994) ακολουθούν και άλλοι τρεις νόμοι οι οποίοι ρυθμίζουν κυρίως ζητήματα λειτουργίας, προσωπικού και διαφόρων τυπικών διαδικασιών .

Με το Ν 2307/1995, γίνονται μερικές τροποποιήσεις και καθορίζεται διαφορετικά η λειτουργία της Περιφερειακής Διοίκησης του Νομού (άρθρο 12). Επίσης τροποποιούνται και ορισμένα σημεία για τη λειτουργία των Ν.Α, όπως η ανάδειξη οργάνων, οικονομική διοίκηση – εποπτεία, απαλλοτριώσεις κτλ.

Ο Ν 2344/1995 έρχεται να λύσει τα προβλήματα του προσωπικού της Ν.Α αυτοδιοίκησης όπου, σύμφωνα με μια χαρακτηριστική φράση στο βιβλίο «Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος» της Ε.Ν.Α.Ε (σελ.77), «...επικρατεί σύγχυση και χάος». Επίσης ο νόμος αυτός τροποποιεί, έναν από τους προηγούμενους τροποποιητικούς νόμους, τον 2307\1995.

Το 1996, με το νόμο 2399/1996 (άρθρο 16) καταργείται ο Περιφερειακός Διευθυντής και οι αρμοδιότητές του περιέρχονται στο Γενικό Διευθυντή της Περιφέρειας.

Όπως φαίνεται από τους παραπάνω νόμους, το διάστημα 1994 – 1996, ήταν ένα είδος μεταβατικής περιόδου για την τοπική αυτοδιοίκηση. Στο σύνολό τους οι παραπάνω νόμοι δεν πρόσφεραν κάτι ουσιαστικό ή κάτι καινοτόμο στις Ν.Α. Αντιθέτως περιορίστηκαν σε τροποποιήσεις προηγούμενων τροποποιήσεων και σε προσθαφαιρέσεις λειτουργικών λεπτομερειών.

Το συμπέρασμα είναι ότι ο θεσμός της Ν.Α (κατά το διάστημα 1994-1997) μάλλον υπήρξε πεδίο πειραματισμών αποκέντρωσης, από μία κεντρική διοίκηση που όμως δεν ήταν έτοιμη να παραχωρήσει ουσιαστικές αρμοδιότητες και να εκχωρήσει τις αντίστοιχες εξουσίες. Χαρακτηριστική, των όσων αναφέρουμε παραπάνω, είναι μία διαπίστωση η οποία προέρχεται από το 2^ο συνέδριο της Ε.Ν.Α.Ε, τον Μάιο του 1997 στο Βόλο όπου αναφέρεται:

«...Το 2ο Τακτικό Συνέδριο της Ε.Ν.Α.Ε διαπιστώνει ότι μετά από δύομισι χρόνια λειτουργίας του θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, όχι μόνον έγιναν ελάχιστα βήματα για την υποστήριξη του θεσμού από την Πολιτεία, αλλά υπάρχουν καθημερινά δείγματα που πείθουν ότι διευρύνεται το μέτωπο αντίδρασης απέναντι στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση από

παράγοντες του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας μας. Παράλληλα, διαπιστώνει ότι παρά τη δράση και τις πρωτοβουλίες μας δεν πετύχαμε ακόμη την κινητοποίηση των κοινωνικών φορέων και του λαού μας για την αλλαγή των κοινωνικοπολιτικών συσχετισμών υπέρ του θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ως πολιτικού και διοικητικού θεσμού αποκέντρωσης και τοπικής ανάπτυξης, απέναντι στο συγκεντρωτικό και γραφειοκρατικό κράτος.»

Ο Ν 2503\1997 φέρνει σημαντικές αλλαγές στο χώρο της Ν.Α. Αρχικά η χώρα διαιρέθηκε σε 13 περιφέρειες ως διοικητικές μονάδες του κράτους, οι οποίες έχουν αρμοδιότητα για το σχεδιασμό, προγραμματισμό συντονισμό και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Με αυτή την κίνηση διακρίνεται αρχικά η διάθεση της κεντρικής διοίκησης να αποκεντρώσει ένα σημαντικό τμήμα της εξουσίας της προς τις περιφέρειες και να περιοριστεί σε επιτελικό ρόλο. Έτσι, αυτή (κεντρική διοίκηση) ορίζει τη γενική πολιτική και αφήνει την τοπική αυτοδιοίκηση να σχεδιάσει τον τρόπο με τον οποίο θα την εκτελέσει.

Επίσης ο Ν 2503\1997 αποδίδει εκ νέου κάποιες αρμοδιότητες στις Ν.Α, μερικές από τις οποίες είχαν αφαιρεθεί με τους διάφορους τροποποιητικούς νόμους που μεσολάβησαν.

Τέλος ο ίδιος νόμος (2503\1997) κατάργησε τις Νομαρχιακές Επιτροπές και διατήρησε μόνο μία για κάθε Ν.Α. Η ρύθμιση αυτή, κατά γενική ομολογία, προκάλεσε δυσλειτουργίες οι οποίες όμως σύμφωνα με εκτιμήσεις (Ε.Ν.Α.Ε) θα μπορούσαν να ξεπεραστούν με τη σύσταση συμβουλίων εμπειρογνομόνων τα οποία προβλέπει ο νόμος.

3. Σύντομη Ανασκόπηση

Στις προηγούμενες ενότητες παρουσιάσαμε την εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού, όπως αυτή διαμορφώθηκε μέχρι και σήμερα. Ο Ν 2218\1994 εγκαινίασε μια νέα εποχή για τη Ν.Α, αλλά δυστυχώς με συνεχή Προεδρικά Διατάγματα και τροποποιητικούς νόμους η κεντρική διοίκηση προσπάθησε να περιορίσει τη Ν.Α αφαιρώντας της αρκετές από τις αρχικά δοθείσες αρμοδιότητες της.

Αυτό που φαίνεται ξεκάθαρα, είναι πως δεν είχε ωριμάσει η ιδέα της ουσιαστικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα. Για την ακρίβεια το όλο εγχείρημα προέκυψε εξ' αιτίας των υποχρεώσεων της χώρας μας όπως αυτές δημιουργήθηκαν απέναντι στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο (ΕΧΤΑ, συνθήκη Μάαστριχ). Έπρεπε λοιπόν, να επιτευχθεί η ισοδυναμία της Τ.Α έναντι της Κρατικής Διοίκησης στην Περιφέρεια και έτσι προέκυψε ο Ν 2218\1994.

Όπως ήταν φυσικό ένα τόσο «εσπευσμένο» πρόγραμμα θα είχε αρκετές αδυναμίες και προβλήματα. Έτσι καθ' όλη τη διάρκεια της πορείας των Ν.Α, από το 1994 μέχρι και σήμερα δεν έλειψαν ποτέ (τα προβλήματα και οι αδυναμίες). Πολλά από αυτά ξεπεράστηκαν, όμως ένα είναι το σημαντικότερο και το οποίο δοκιμάζει ακόμη και σήμερα το θεσμό: «Η έλλειψη οικονομικής αυτοτέλειας». Χαρακτηριστική είναι η φράση του Κου Ιωάννη Βρουτσή (μέλους της Δ.Σ της Ε.Ν.Α.Ε) ο οποίος μεταξύ άλλων, στην ομιλία του στο 9^ο τακτικό συνέδριο της Ε.Ν.Α.Ε, είπε: «...οι πόροι για την Ν.Α δεν είναι επαρκείς για τη λειτουργία και το ρόλο τους, αφού δεν υπήρξε η απαιτούμενη αντιστοίχιση, αρμοδιοτήτων – πόρων»

Επίσης θα πρέπει να αναφέρουμε ότι ένα άλλο σοβαρότατο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν όλα αυτά τα χρόνια οι Ν.Α, είναι αυτό των αρμοδιοτήτων. Δυστυχώς σε πολλές περιπτώσεις υπάρχουν ασάφειες, κενά αλλά και ταυτόχρονη εκχώρηση εξουσιών σε δύο όργανα, όπως π.χ η κατασκευή σχολείων από τον ΟΣΚ και από τη Ν.Α κ.α .

4. Προτάσεις

Από όλα όσα αναφέραμε στις προηγούμενες ενότητες, εξάγεται το συμπέρασμα πως ο θεσμός της Ν.Α έχει ανάγκη από πολλές θεσμικές αλλαγές και μάλιστα σε διάφορους τομείς όπως οι αρμοδιότητες και τα οικονομικά, . Δυστυχώς όμως τα προβλήματα δεν λύνονται «ως δια μαγείας». Πέρα από τις ενέργειες που μπορεί να κάνει μία κυβέρνηση, πρέπει να έχει προηγηθεί αλλαγή στη νοοτροπία των διοικούντων.

Αυτό πρακτικά σημαίνει πως χρειάζεται να καταλάβουν οι τοπικοί άρχοντες, ότι ο λαός τους εκλέγει για να λύσουν τα προβλήματα του τόπου και να καλυτερέψουν , κατά το δυνατόν, την ποιότητα της ζωής τους. Δε σημαίνει όμως πως αυτοί (οι τοπικοί άρχοντες) έχουν το δικαίωμα να μετατραπούν σε «κοτζαμπάσηδες» ομοίους με τους δυνάστες των υπόδουλων Ελλήνων τη εποχή της τουρκοκρατίας. Επίσης πρέπει να διακατέχονται από αισθήματα ευθύνης και ευσυνειδησίας ενώ οι πράξεις τους να υπαγορεύονται από αγαθά κίνητρα που έχουν σαν στόχο μόνο το καλό του τόπου.

Όπως αναφέραμε και παραπάνω, το κύριο αίτημα των Ν.Α ήταν και εξακολουθεί να είναι η οικονομική τους αυτοτέλεια. Εμείς

θεωρούμε πως αυτό αποτελεί μία αναγκαιότητα η οποία μπορεί να επιτευχθεί με διάφορους τρόπους. Ένας από αυτούς, είναι η εκχώρηση φορολογικής εξουσίας ή η θέσπιση κάποιου σταθερού και διαχρονικού πόρου, ο οποίος θα εξασφαλίζει κάποια σίγουρα έσοδα για τις Ν.Α κ.α .

Βεβαίως οι παραπάνω λύσεις απαιτούν κατάλληλη θεσμοθέτηση και μηχανισμούς, διότι η άσκηση της φορολογικής εξουσίας π.χ, απαιτεί διαφάνεια, ωριμότητα και σωστή λειτουργία των συστημάτων ελέγχου, είσπραξης και διαχείρισης των εσόδων. Άρα λοιπόν με την σωστή εφαρμογή των (ξεκάθαρων και ορθολογικών) νόμων αλλά και τη δημιουργία μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου, θα μπορούσε η Ν.Α να αναλάβει την κρίσιμη αυτή αρμοδιότητα.

Παράλληλα θα ήταν χρήσιμο να θεσμοθετηθούν κάποιοι σταθεροί και διαχρονικοί πόροι, έτσι ώστε να δίνεται η δυνατότητα στις Ν.Α να μπορούν να προγραμματίσουν καλύτερα τις μελλοντικές ενέργειές τους.

Μία άλλη πηγή (εκτάκτων κυρίως) εσόδων για τις Ν.Α, θα μπορούσε να είναι η εκμετάλλευση από αυτές, των τουριστικών και πολιτιστικών αξιοθέατων που βρίσκονται εντός της περιφέρειας του νομού. Παράλληλα πρέπει να έχουμε υπ' όψιν μας πως οι Ν.Α είναι αυτές που καλούνται να δημιουργήσουν υποδομές (δρόμους, λιμάνια κτλ), προκειμένου να γίνει εύκολη η πρόσβαση σε αυτά (αξιοθέατα), άρα λοιπόν θα μπορούσαν να έχουν και ένα ποσοστό από τα έσοδα που προκύπτουν από την εκμετάλλευσή τους.

Με όλους τους παραπάνω τρόπους μπορεί να εξασφαλισθεί (έως ένα βαθμό τουλάχιστον) η οικονομική αυτοτέλεια των Ν.Α. Όμως και πάλι ο ρόλος τους θα έπρεπε να είναι ακόμη πιο

αναβαθμισμένος, σε επίπεδο ανάπτυξης. Στην ουσία δηλαδή, να παρέχεται στις Ν.Α η δυνατότητα κατάρτισης αναπτυξιακών προγραμμάτων σε επίπεδο νομού.

Βεβαίως για να γίνει κάτι τέτοιο είναι απαραίτητες δύο βασικές προϋποθέσεις: α) τα «τοπικά» αναπτυξιακά προγράμματα να ευθυγραμμίζονται πλήρως με τη γενικότερη αναπτυξιακή πολιτική του κράτους και της Ε.Ε και β) η κατάρτιση των προγραμμάτων αυτών να γίνεται από ομάδες ειδικών, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η πλήρης και αποδοτικότερη αξιοποίηση των κονδυλίων από τους κατοίκους (επενδυτές) του νομού.

Εν κατακλείδι, κρίνεται επιτακτική, η δημιουργία ενός ορθολογικού συστήματος νόμων που θα καθορίζουν σαφείς αρμοδιότητες και εξουσίες, η εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας, αλλά και η πλήρης συνειδητοποίηση της βαρύτητας της αποστολής από πλευράς των τοπικών αρχόντων. Με τον τρόπο αυτό η Ν.Α θα μπόρέσει να παίξει το ρόλο που της αναλογεί, στα πλαίσια ενός δημοκρατικού κράτους με πραγματικά αποκεντρωμένη εξουσία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

**ΣΩΜΑ ΕΛΕΓΚΤΩΝ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
(Σ.Ε.Ε.Δ.Δ)**

1. Εισαγωγικά

Σύμφωνα με το άρθρο 103 παράγραφος 1 του Συντάγματος, «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό, οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα». Δυστυχώς καθ' όλη την ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης, παρουσιάστηκαν πολλά περιστατικά κατά τα οποία οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν υπηρέτησαν, ως όφειλαν, το λαό. Αντιθέτως είτε παρανόμησαν σε βάρος του και σε βάρος του κράτους, είτε δεν έπραξαν αυτά για τα οποία υποχρεώνονταν από τους νόμους.

Προκειμένου να αντιμετωπιστούν φαινόμενα παρόμοια με αυτά που περιγράφονται παραπάνω, έγιναν προσπάθειες από τις εκάστοτε κυβερνήσεις. Έτσι λοιπόν, η ιστορία των ελεγκτικών μηχανισμών (έστω και υποτυπωδών) της Δ.Δ, ξεκινά το 1959. Τότε με το Ν.Δ 3983/1959 οργανώθηκαν η **Κεντρική Υπηρεσία Ερεύνης Παραπόνων** στο γραφείο του πρωθυπουργού, οι **Υπηρεσίες Ερεύνης και Παραπόνων** σε κάθε Υπουργείο και των **Γενικών Πληροφοριών και Παραπόνων** σε κάθε Νομαρχία. Το 1968, με το Ν.Δ 2/1968 άρχισε η λειτουργία του «**Επιτρόπου Διοικήσεως**», κατά τη διάρκεια της δικτατορίας. Δυστυχώς κανένα από αυτά δεν λειτούργησε ποτέ επαρκώς.

Τα παραπάνω όργανα είχαν τα εξής μειονεκτήματα: α) η ελεγκτική δραστηριότητα ξεκινούσε κατόπιν αναφοράς από τους πολίτες (και δεδομένου του φόβου των πολιτών απέναντι στο κράτος, ιδίως την περίοδο της δικτατορίας, μπορούμε να καταλάβουμε γιατί δε γίνονταν πολλές αναφορές). β) Η επίλυση διαφορών με το δημόσιο γινόταν συνήθως στα γραφεία των

Υπουργών και Βουλευτών καθώς κυριαρχούσαν οι «πελατειακές» σχέσεις κράτους - πολιτών. γ) Δεν τους δόθηκαν ποτέ προς άσκηση οι προβλεπόμενες αρμοδιότητες ενώ η στελέχωσή τους σε προσωπικό ήταν ανεπαρκέστατη.

Περνάμε στη μεταπολίτευση και μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980, όπου δεν έγινε κάποια αξιοσημείωτη προσπάθεια για τη θέσπιση ενός σοβαρού ελεγκτικού μηχανισμού της Δ.Δ. Εξαίρεση αποτελεί η **Οικονομική Επιθεώρηση** που λειτούργησε στο **Υπουργείο Οικονομικών** αλλά δεν επεκτάθηκε και στον υπόλοιπο κρατικό μηχανισμό.

Φτάνουμε αισίως στο 1987, όπου με το Ν 1735/1987 θεσμοθετείται το **Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.ΕΛ.Δ.Δ)**. Σκοπός του είναι η έρευνα των περιπτώσεων κακοδιαχείρισης, η διασφάλιση της διαφάνειας των διοικητικών διαδικασιών και η συνεχής βελτίωση της αποδοτικότητας και παραγωγικότητας των δημοσίων υπηρεσιών.

Δυστυχώς όμως η «σκανδαλολογία» και η «σκανδαλοθηρία» στην πολιτική ζωή της χώρας εκείνη την εποχή, απέτρεψε την τότε κυβέρνηση να επιδιώξει την ενεργοποίηση του Σ.ΕΛ.Δ.Δ.

Το 1990, με την αλλαγή της κυβέρνησης και με το Ν.1892/1990, ενεργοποιείται το Σ.ΕΛ.Δ.Δ αφού καθορίστηκε το εύρος των δραστηριοτήτων του από το οποίο εξαιρούνταν οι ένοπλες δυνάμεις, η αστυνομία, το λιμενικό, οι δικαστικές αρχές καθώς και υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών.

Το μειονέκτημα αυτή τη φορά ήταν ότι το Σ.ΕΛ.Δ.Δ, τέθηκε κάτω από την εποπτεία του Υπουργείου Προεδρίας, γεγονός που προκάλεσε την επιφυλακτικότητα των υπολοίπων υπουργείων και υπηρεσιών. Έτσι και αυτή η κίνηση δεν είχε ουσιαστικά

αποτελέσματα , καθώς σκόνταψε στην καχυποψία και τη δυσπιστία των επικεφαλής σε κάθε τομέα της Δ.Δ.

Ο Ν 2266/1994 αναμόρφωσε τη δομή και τη λειτουργία του Σ.Ε.Λ.Δ.Δ, ενώ στα αντικείμενα του προστέθηκαν και αυτά της εξέτασης περιπτώσεων παραβίασης δικαιωμάτων πολιτών από τη Δ.Δ, αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς κρατικών λειτουργών, χαμηλής παραγωγικότητας και αποδοτικότητας κ.α.

Όμως και εδώ δεν υπήρξαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα για δύο κυρίως λόγους: α) το Σ.Ε.Λ.Δ.Δ, εξακολούθησε να υπάγεται στο Υπουργείο Προεδρίας γεγονός που προκάλεσε τα ίδια προβλήματα που παρουσιάστηκαν και το 1990, και β) δεν υπήρχε πουθενά ρητή αναφορά για την υποχρεωτική εφαρμογή των πορισμάτων της ελεγκτικής διαδικασίας, γεγονός που του προσέδωσε ένα χαρακτήρα μάλλον συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό παρά ουσιαστικό.

2. Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ)

Μια νέα προσπάθεια για τη δημιουργία ενός οργάνου εσωτερικού ελέγχου της Δ.Δ, έγινε με το Ν 2477/1997 όπου καταργήθηκε το Σ.Ε.Δ.Δ και συστάθηκε το **Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ)**. Αρμοδιότητά του είναι η διενέργεια επιθεωρήσεων, εκτάκτων ελέγχων και ερευνών που σκοπό είχαν την επισήμανση φαινομένων κακοδιοίκησης, διαφθοράς, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας υπηρεσιών, αδιαφανών διαδικασιών και γενικότερα τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της Δ.Δ.

Το ανθρώπινο δυναμικό του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ, προέρχεται από διάφορες υπηρεσίες και διαθέτει ποικίλες εξειδικεύσεις. Οι επιθεωρητές ελεγκτές και οι βοηθοί επιθεωρητές-ελεγκτές είναι μόνιμοι υπάλληλοι του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ και των Ο.Τ.Α α΄ και β΄ βαθμού αποσπασμένοι για τρία χρόνια. Η απόσπασή τους στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ γίνεται μετά από επιλογή τους από ειδική επιτροπή.

Το νέο αυτό Σώμα υπάγεται στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α ενώ οι αρμοδιότητές του περιορίστηκαν (σε σχέση με το Σ.Ε.Δ.Δ) στις υπηρεσίες του δημοσίου, των ΟΤΑ και των Ν.Π.Δ.Δ. Επίσης μειώθηκε ο αριθμός των Ελεγκτών από εκατό σε πενήντα. Η ελεγκτική διαδικασία μπορούσε να ξεκινήσει αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν εντολής του Υπουργού ΕΣ.Δ.ΔΑ ή άλλου Υπουργού.

Δυστυχώς όμως το νέο αυτό Σώμα δεν έτυχε της προσοχής που του άρμοζε, δεδομένου ότι φιλοδοξία του νόμου ήταν αυτό να γίνει το κύριο όργανο εσωτερικού ελέγχου της Δ.Δ. Η ίδρυσή του συνέπεσε χρονικά με την ίδρυση μιας άλλης ανεξάρτητης αρχής του «Συνηγόρου του Πολίτη». Έτσι το ενδιαφέρον της Κυβέρνησης και της ηγεσίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α στράφηκε στο ΣτΠ τον οποίο ενίσχυσε

θεσμικά και οικονομικά χωρίς όμως να συμβεί το ίδιο και για το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

Παράλληλα ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που αντιμετώπισε το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ, ήταν η εξάρτηση του (δομική και λειτουργική) από το ΥΠ.Ε.Σ.Δ.Α. Αυτό το γεγονός του προκάλεσε προβλήματα σε σχέση με τα υπόλοιπα Υπουργεία και τις Υπηρεσίες καθώς τις περισσότερες φορές αρνήθηκαν να συνεργαστούν μαζί του ή προέβαλαν διάφορες προφάσεις προκειμένου να το αποφύγουν, θεωρώντας τον έλεγχο του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ σαν εισβολή του ΥΠ.Ε.Σ.Δ.Α στα εσωτερικά τους ζητήματα.

Τα παραπάνω προβλήματα που παρουσιάστηκαν τα πρώτα χρόνια ζωής του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ, προσπάθησε να επιλύσει ο Ν2738/1999. Έτσι ιδρύθηκαν τα περιφερειακά γραφεία σε Θεσσαλονίκη, Λάρισα και Τρίπολη. Αυξήθηκε ο αριθμός των Επιθεωρητών Ελεγκτών από πενήντα σε ογδόντα και δημιουργήθηκαν δύο θέσεις Βοηθών Γενικού Επιθεωρητή. Επίσης δόθηκε η δυνατότητα στους ελεγκτές να επιβλέπουν την πορεία των προτάσεων που υποβάλουν καθώς και να συμμετέχουν στις ΕΔΕ που διενεργούνται κατόπιν υποδείξεώς τους.

Οι παραπάνω ρυθμίσεις του Ν2738/1999, έδωσαν νέα ώθηση στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ καθώς με την ίδρυση των περιφερειακών γραφείων μπορούσαν να ελεγχθούν αποτελεσματικότερα και οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους. Παράλληλα με την αύξηση του αριθμού του προσωπικού μπορούσε να εκτελεστεί αποδοτικότερα το έργο του Σώματος.

3. Η αντίδραση των κλαδικών Υπουργείων και η διαμόρφωση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

Όπως ήδη αναφέραμε τα περισσότερα Υπουργεία ήταν επιφυλακτικά απέναντι στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ και μάλιστα σε τέτοιο βαθμό που αρνούνταν κάθε συνεργασία μαζί του. Όμως δε σταμάτησαν εκεί, αλλά προχώρησαν στη δημιουργία εσωτερικών οργάνων ελέγχου από το 1998 και έπειτα και τα οποία ήταν τα εξής:

1. Το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.
2. Το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (N 2639\1998).
3. Το Σώμα Επιθεωρητών Υγείας και Πρόνοιας, του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας (N 2920\2001).
4. Το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Μεταφορών και Επικοινωνιών, του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (N 2671\1998).

Με τη σύσταση των παραπάνω ελεγκτικών οργάνων διαμορφώθηκαν νέα δεδομένα καθώς προς στιγμήν δημιουργήθηκε σύγχυση για το «ποιος ελέγχει ποιόν». Για το λόγο αυτό ψηφίστηκε ο Ν 2839/2000, με τον οποίο το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ καθίσταται υπεύθυνο για τον εσωτερικό έλεγχο και το συντονισμό όλων των σωμάτων ελέγχου και επιθεώρησης της Δ.Δ. Μάλιστα ιδρύεται, για το σκοπό αυτό, το Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε) με τη συμμετοχή εκπροσώπων από όλους τους προαναφερθέντες ελεγκτικούς μηχανισμούς.

Πλέον το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ έχει την ελεγκτική αρμοδιότητα, σε όλες τις υπηρεσίες του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α, στους τομείς του εμπορίου, του

τουρισμού, της βιομηχανίας, της έρευνας και τεχνολογίας, της εκπαίδευσης, του πολιτισμού – αθλητισμού και της αγροτικής πολιτικής.

Με τον ίδιο νόμο (2839\2000) ρυθμίστηκαν επίσης και μία σειρά από άλλα ζητήματα που αφορούν στη λειτουργία του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Το σημαντικότερο από αυτά είναι η δυνατότητα ανάθεσης, που παρέχεται (στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ), διενέργειας προανακριτικών πράξεων κατά τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας σε περίπτωση ύπαρξης ποινικών ευθυνών. Ακόμα μία σημαντική καινοτομία του Ν 2839\2000, είναι ότι οι υποθέσεις που παραπέμπονται στη δικαιοσύνη από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ πρέπει να εκδικάζονται εντός πέντε μηνών.

Συμπερασματικά μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι το 2000, το ζήτημα ελέγχου της Δ.Δ, έχει γίνει αρκετά πολύπλοκο. Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι πλέον υπάρχουν τέσσερα διαφορετικά ελεγκτικά όργανα σε αντίστοιχα υπουργεία. Ο Ν 2839\2000 προσπάθησε να συμμορφώσει αυτή την κατάσταση και έθεσε το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ σαν συντονιστικό όργανο όλων των παραπάνω αλλά και σαν ελεγκτικό σε άλλους τομείς της Δ.Δ.

Θα πρέπει όμως να αναφέρουμε ότι προβλέπεται η οικονομική και λειτουργική ενίσχυση των ενδοϋπουργικών ελεγκτικών οργάνων, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε περαιτέρω αυτονόμησή τους από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Κάτι τέτοιο όμως θα προκαλέσει ανεπιθύμητες καταστάσεις καθώς στην ουσία η Δ.Δ θα γεμίσει ελεγκτικά όργανα, οπότε πλέον θα εμφανίζονται, τα συνήθη στη Δ.Δ, φαινόμενα σύγχυσης των αρμοδιοτήτων και των ενεργειών τους.

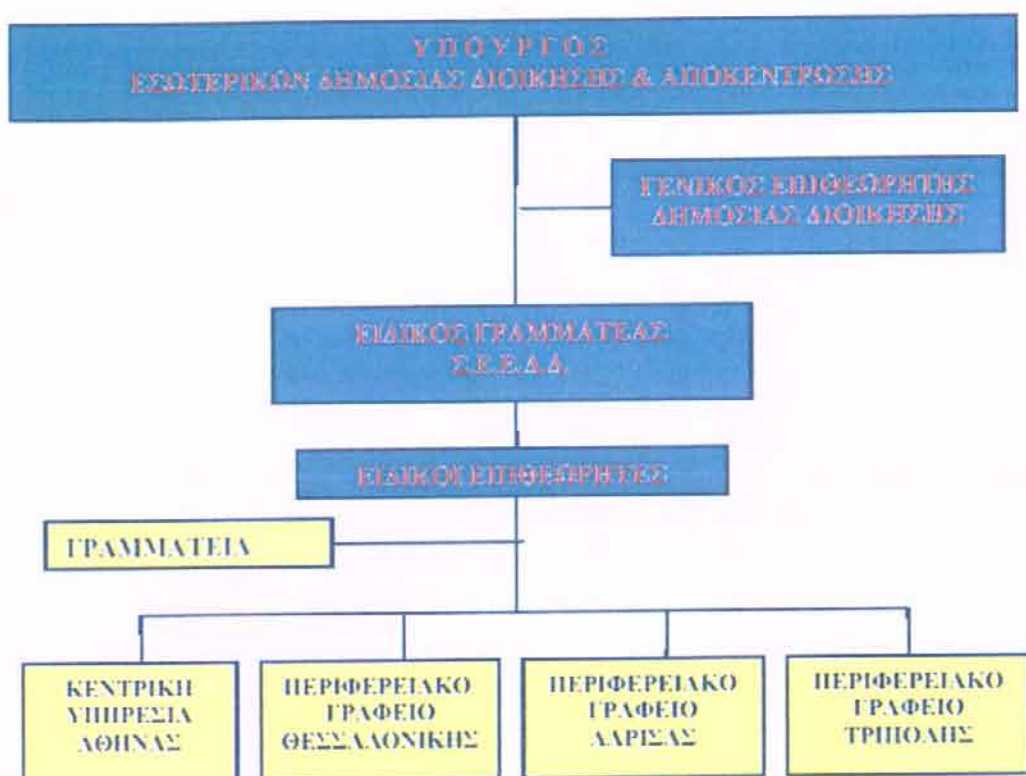
4. Αναβάθμιση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.

Με το Ν 3074/2002 αναβαθμίστηκε ο ρόλος του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ καθώς έγινε διεύρυνση του πεδίου αρμοδιοτήτων του ώστε να περιλαμβάνονται σε αυτό οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού, τα κρατικά Ν.Π.Ι.Δ και οι δημόσιες επιχειρήσεις. Επίσης μπορεί να συγκεντρώσει όλο το υλικό προκειμένου να ασκηθεί πειθαρχική ή και ποινική δίωξη εις βάρος υπαλλήλου. Τέλος ένα καινοτόμο στοιχείο είναι η αρμοδιότητα για έλεγχο της περιουσιακής κατάστασης υπαλλήλων εφ' όσον αυτό απαιτηθεί.

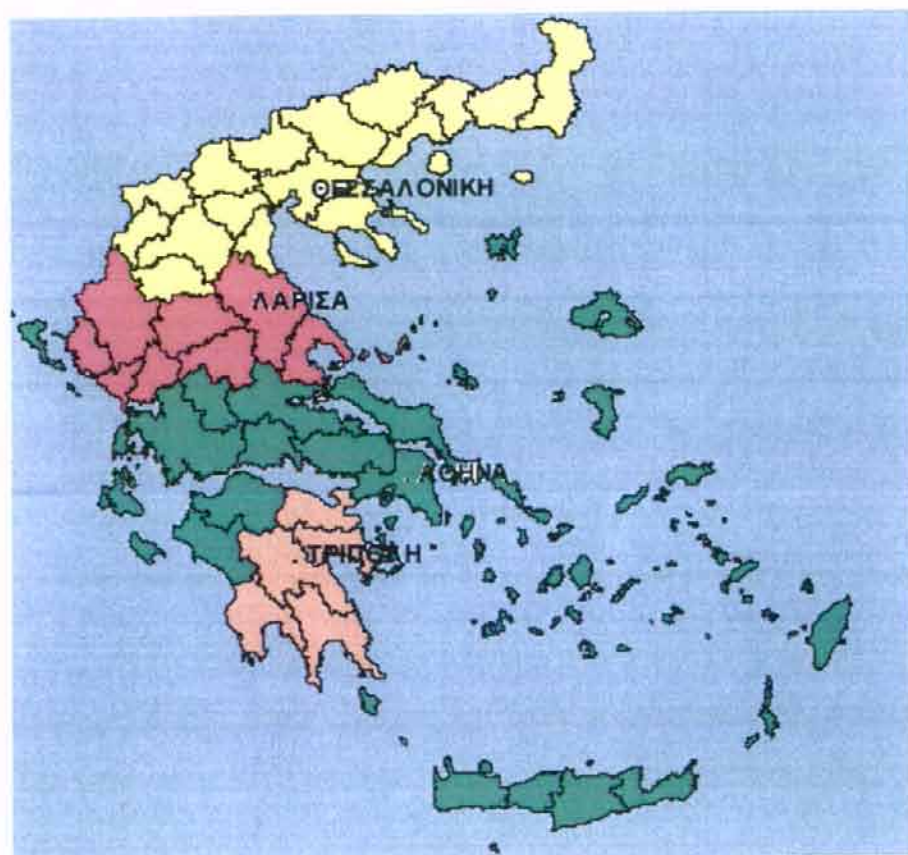
Αντιθέτως το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ δεν έχει αρμοδιότητα επί θεμάτων που σχετίζονται με τη λειτουργία ανεξάρτητων αρχών, καθώς και με υποθέσεις που είναι αρμόδιες οι Υπηρεσίες Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛ.ΑΣ, το Γραφείο Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, η Οικονομική Επιθεώρηση του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών καθώς και για θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων.

Όσον αφορά το ζήτημα του συντονισμού των ελεγκτικών σωμάτων των τεσσάρων Υπουργείων, ο νόμος 3074/2002 παραχωρεί την αρμοδιότητα στον Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Διοίκησης (ο οποίος είναι ο επικεφαλής του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ), να παρακολουθεί και να αξιολογεί το έργο τους και να προεδρεύει του Σ.Ο.Ε.Ε.

Στο παρακάτω οργανόγραμμα φαίνεται η οργάνωση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. όπως είναι σήμερα:



Στον χάρτη φαίνονται οι περιοχές «ευθύνης» των τεσσάρων περιφερειακών γραφείων:



5. Συμπεράσματα - Προτάσεις

Από την ίδρυση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ μέχρι και σήμερα έχουν γίνει σημαντικά βήματα για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο της Δ.Δ. Κατά τη διάρκεια της πορείας του Σώματος αυτού (1997 – 2004) εμφανίστηκαν αρκετές δυσκολίες, στην αρχή θεσμικές και οικονομικές και στη συνέχεια λειτουργικές, οι οποίες προκλήθηκαν κυρίως από τη σύσταση των ενδοϋπουργικών ελεγκτικών μηχανισμών.

Τα περισσότερα από τα παραπάνω προβλήματα αντιμετωπίστηκαν ή γίνεται προσπάθεια από πλευράς της πολιτείας για να ξεπεραστούν. Αυτό φαίνεται από το γεγονός ότι εκ των υστέρων έγιναν σημαντικές προσπάθειες από πλευράς ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α για οικονομική ενίσχυση, καλύτερη στελέχωση αλλά και θεσμική αναβάθμιση του Σώματος, σε θέματα εξουσιών και αρμοδιοτήτων.

Παρ' όλα αυτά, η εικόνα που υπάρχει σήμερα στον τομέα ελέγχου της Δ.Δ είναι, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ (με τις γνωστές αρμοδιότητές του) να διεξάγει το έργο του παράλληλα όμως να μην μπορεί να επέμβει σε τέσσερα Υπουργεία (παρά μόνο υπό μορφή μεικτών επιτροπών), διότι αυτά επέλεξαν να δημιουργήσουν τους δικούς τους ελεγκτικούς μηχανισμούς.

Παρά το γεγονός όμως ότι ο νόμος ορίζει τις αρμοδιότητες του καθενός, εμείς θεωρούμε πως πρέπει να συσταθεί ένας ενιαίος φορέας ελέγχου της Δ.Δ. Βεβαίως αυτό πρέπει να γίνει υπό την προϋπόθεση ότι ο φορέας θα είναι μία **Ανεξάρτητη Αρχή** και θα υπάγεται απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό ή στο Υπουργικό Συμβούλιο. Με τον τρόπο αυτό θα αποφευχθούν οι αντιδράσεις των

διαφόρων κλαδικών Υπουργείων όπου θεωρούσαν πως το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α αναμειγνύεται σε εσωτερικές τους υποθέσεις.

Επίσης θα πρέπει να τονίσουμε πως δεν χρειάζεται να δημιουργηθεί νέος φορέας. Αρκεί να καταργηθούν οι μικροί εσωτερικοί ελεγκτικοί οργανισμοί των Υπουργείων και να μεταφερθούν οι αρμοδιότητές τους στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Παράλληλα το νέο αυτό Σώμα, θα πρέπει να οπλιστεί με νέο θεσμικό πλαίσιο που θα του δίνει την εξουσία και τους πόρους που χρειάζεται προκρινόμενου να ανταποκριθεί στις νέες απαιτήσεις.

Με αυτό τον τρόπο θα προκύψουν αρκετά πλεονεκτήματα για τη Δ.Δ. Αυτά είναι:

- Αποτελεσματικότερη λειτουργία του Σώματος λόγω ύπαρξης ενιαίας διοίκησης (ευκαμψία, ταχύτητα κτλ).
- Μεγαλύτερη αμεροληψία, καθώς οι ελεγκτές δεν θα εξαρτώνται ιεραρχικά από τους ελεγχόμενους.
- Εξοικονόμηση πόρων του κράτους, καθώς θα απαιτείται σαφώς μικρότερος αριθμός βοηθητικού προσωπικού (γραμματέων, κτλ) , εγκαταστάσεων και γενικώς διαφόρων εξόδων λειτουργίας.

Στην ουσία προτείνουμε τη δημιουργία ενός ισχυρού ελεγκτικού φορέα, ο οποίος θα είναι αποδεκτός, αποτελεσματικός και σεβαστός σε όλα τα επίπεδα της ιεραρχίας της Δ.Δ.

Τέλος, θα θέλαμε σε αυτό το σημείο να παραθέσουμε και έναν έντονο προβληματισμό που μας δημιουργήθηκε μελετώντας και γράφοντας για τους ελεγκτικούς μηχανισμούς της Δ.Δ. Θεωρούμε πως όσα μέτρα ελέγχου και αν ληφθούν, αυτά θα έχουν πάντα

χαρακτήρα «κατασταλτικό», δηλαδή θα προσπαθούν και θα εντοπίζουν μεμονωμένα περιστατικά.

Αυτό όμως δεν αποτελεί πλήρη λύση του προβλήματος. Ο «Μεγάλος Ασθενής»² όπως παρομοιάζεται η Δ.Δ, έφτασε σε άσχημο σημείο στη χώρα μας, γιατί πάντα σπεύδαμε εκ των υστέρων να διορθώσουμε τα προβλήματα που παρουσιάζονταν. Δεν υπήρξε ποτέ πρόληψη αυτών. Τα τελευταία χρόνια γίνονται βήματα και προς αυτή την κατεύθυνση, με αυτά όμως θα ασχοληθούμε σε επόμενο κεφάλαιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

1. Εισαγωγικά

Με τη συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) διευρύνθηκαν αρκετοί στόχοι της Ε.Ε, που αφορούσαν σε διάφορους τομείς όπως π.χ η βιομηχανία, η προστασία του καταναλωτή, η προστασία του περιβάλλοντος κτλ. Ο στόχος που οδήγησε στη δημιουργία του Συνηγόρου του Πολίτη ήταν αυτός που αναφερόταν στην προστασία του πολίτη από κρούσματα κακοδιοίκησης.

Για την επίτευξη του παραπάνω στόχου συστάθηκε αρχικά ο **Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής** (1992) ο οποίος λειτουργεί ως ενδιάμεσος μεταξύ των πολιτών και των αρχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε). Σκοπός του είναι η αποκάλυψη κρουσμάτων κακής διοίκησης από όργανα ή οργανισμούς της Ε.Ε και η αντιμετώπισή τους με μέτρα που λαμβάνουν τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.

Παράλληλα συστάθηκαν στα κράτη μέλη αντίστοιχες αρχές για τον έλεγχο και την αποκάλυψη κρουσμάτων κακοδιοίκησης των οργάνων και των οργανισμών τους. Στην Ελλάδα η κίνηση αυτή έγινε το 1997 όπου με το Ν 2477/1997, συστάθηκε ο **Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ)** ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή.

Επειδή ο ΣτΠ είναι ένας νέος και αρκετά πρωτοποριακός θεσμός για τη χώρα μας, θα αναφερθούμε αναλυτικότερα σε ζητήματα που αφορούν τόσο στην οργάνωση και τη λειτουργία του, όσο και στις αρμοδιότητες και την αποστολή του. Επίσης θα παραθέσουμε στατιστικά στοιχεία από την 1/10/1998 όπου ξεκίνησε τη λειτουργία του, έως και την 31/12/2003, προκειμένου να σχολιάσουμε την ποιότητα αλλά και την ποσότητα των υποθέσεων που κλήθηκε να ερευνήσει.

2. Οργάνωση - Αποστολή

Πρώτα απ' όλα θα πρέπει να αποσαφηνίσουμε την έννοια της Ανεξάρτητης Αρχής. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ.1 του Ν 3051/2002 «οι ανεξάρτητες αρχές απολαύουν λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεν υπόκεινται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές. Οι ανεξάρτητες αρχές υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο σύμφωνα με τον κανονισμό της Βουλής».

Ο ΣτΠ είναι Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή. Ιδρύθηκε με το Ν 2477/1997 και πρωτολειτούργησε την 1/10/1998. Έχει σαν αποστολή του, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1, «...τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, όπως καθορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του παρόντος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας».

Αντίθετα, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1, δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα του ΣτΠ, «...οι υπουργοί και οι υφυπουργοί ως προς τις πράξεις που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας, τα θρησκευτικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι δικαστικές αρχές, οι στρατιωτικές υπηρεσίες ως προς τα θέματα που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια. Η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της χώρας. Το νομικό συμβούλιο του κράτους και οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές ως προς την κύρια λειτουργία τους».

Ο ΣτΠ ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλήψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Προκειμένου να διεξαχθεί έρευνα θα πρέπει να γίνει ενυπόγραφη αναφορά κάθε άμεσα ενδιαφερόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου, ενώ παρέχεται η δυνατότητα στο Συνήγορο να ξεκινήσει έρευνα αυτεπαγγέλτως όταν αυτές (ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλήψεις ή υλικές ενέργειες) εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της αρχής και έχουν προκαλέσει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην κοινή γνώμη.

Για τον καταμερισμό του έργου και την καλύτερη απόδοση, ο Ν 2477/1997 προέβλεπε την ύπαρξη τεσσάρων θεματικών κύκλων οι οποίοι είναι οι εξής:

- Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
- Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας
- Κύκλος Ποιότητας Ζωής
- Κύκλος Σχέσεων Κράτους – Πολίτη

Από το 1997 που εκδόθηκε ο ιδρυτικός νόμος του ΣτΠ μέχρι και σήμερα, δεν έχει υποστεί σημαντικές λειτουργικές αλλαγές. Η μόνη αξιοσημείωτη αλλαγή ήταν η προσθήκη, με το Ν 3094/2003 ενός ακόμη Κύκλου, αυτού των «Δικαιωμάτων του Παιδιού».

Αντίθετα μια πολύ σημαντική θεσμική αλλαγή που έγινε το 2001, ήταν η Συνταγματική κατοχύρωση του ΣτΠ ως ανεξάρτητης αρχής. Το γεγονός αυτό προσέθεσε κύρος στο νέο αυτό θεσμό καθώς τον κατέστησε απόλυτα αναγνωρίσιμο αλλά και ισχυρό, στον ευρύτερο χώρο της Δ.Δ.

Ο ΣτΠ συντάσσει ετήσιες εκθέσεις στις οποίες παρουσιάζονται οι σημαντικότερες υποθέσεις και διατυπώνονται προτάσεις προς την πολιτική ηγεσία, για νομοθετικές, οργανωτικές και λειτουργικές ρυθμίσεις, που έχουν σαν στόχο τη βελτίωση του πλαισίου λειτουργίας της Δ.Δ. Για θέματα ιδιαίτερης σοβαρότητας οι εκθέσεις αυτές υποβάλλονται στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και αν απαιτηθεί από τη φύση κάποιας υπόθεσης, αυτή γνωστοποιείται στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό.

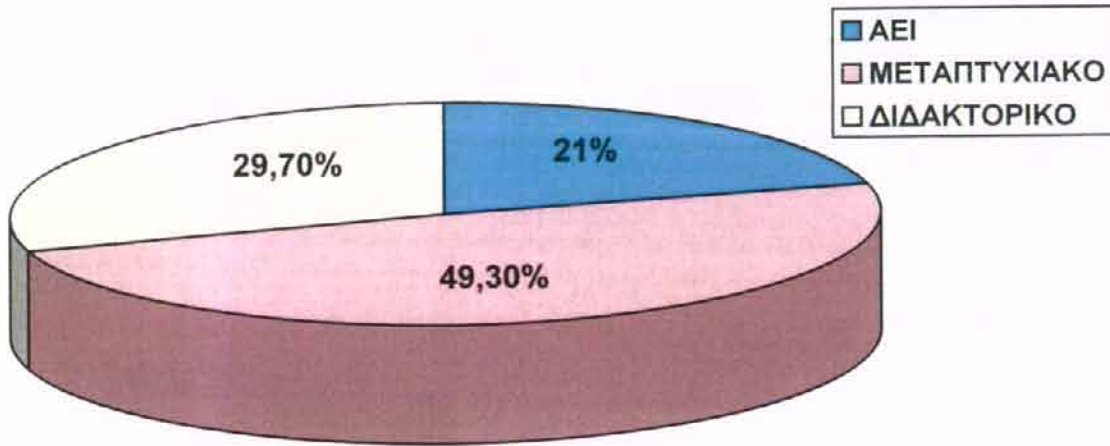
Σε περίπτωση που διαπιστωθεί κάποια παράνομη πράξη - συμπεριφορά, ο ΣτΠ διαβιβάζει την έκθεση σε αρμόδιο όργανο που μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαιτίου. Αν υπάρξει υπόνοια για ποινικές ευθύνες, τότε ο ΣτΠ διαβιβάζει την έκθεση στον Εισαγγελέα.

Συνήγορος του Πολίτη είναι ο κ Γεώργιος Καμίνης (επίκουρος καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στο τμήμα της Νομικής του Πανεπιστημίου Αθηνών). Η Αρχή αποτελείται από πέντε θεματικούς κύκλους, των οποίων η λειτουργία και τα στελέχη εποπτεύονται και συντονίζονται από πέντε βοηθούς συνηγόρους αντίστοιχα.

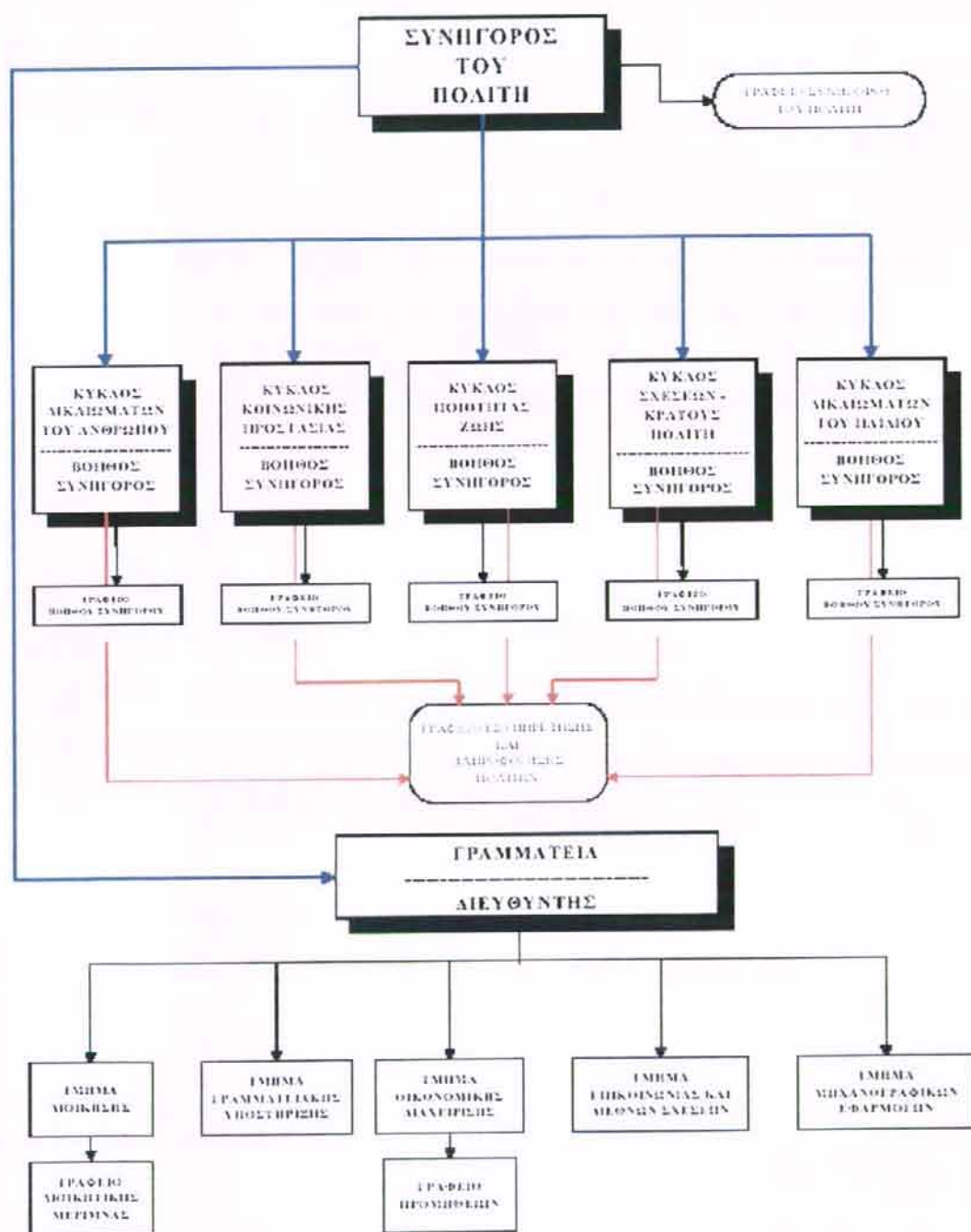
Όσον αφορά τη συνολική στελέχωση της Αρχής, το σύνολο των απασχολούμενων, συμπεριλαμβανομένων του Συνηγόρου του Πολίτη και των πέντε βοηθών Συνηγόρων, είναι 182 άτομα (138 επιστημονικό και 44 διοικητικής και γραμματειακής υποστήριξης). Είναι πολύ σημαντικό να τονίσουμε ότι ο παραπάνω αριθμός αντιστοιχεί στο 93,8% των προβλεπομένων από το νόμο θέσεων προσωπικού, γεγονός που αποδεικνύει ότι έχει δοθεί προσοχή στην επαρκή στελέχωση της Αρχής πράγμα που εν μέρει εξασφαλίζει τη εύρυθμη λειτουργία της.

Σε αυτό το σημείο θεωρούμε σημαντικό να τονίσουμε ότι το επιστημονικό προσωπικό του ΣτΠ, είναι ιδιαίτερος υψηλού επιπέδου

αν ληφθεί υπ' όψιν το γεγονός ότι, 41 άτομα είναι διδάκτορες (29,7%), 68 άτομα κατέχουν μεταπτυχιακούς τίτλους σπουδών (49,3%) και 29 έχουν πτυχίο ΑΕΙ (21%). Άρα λοιπόν έχουμε μία Αρχή με προσωπικό πολύ υψηλής ποιότητας και αυτό είναι κάτι που συναντάται όχι τόσο συχνά στην ελληνική Δ.Δ.



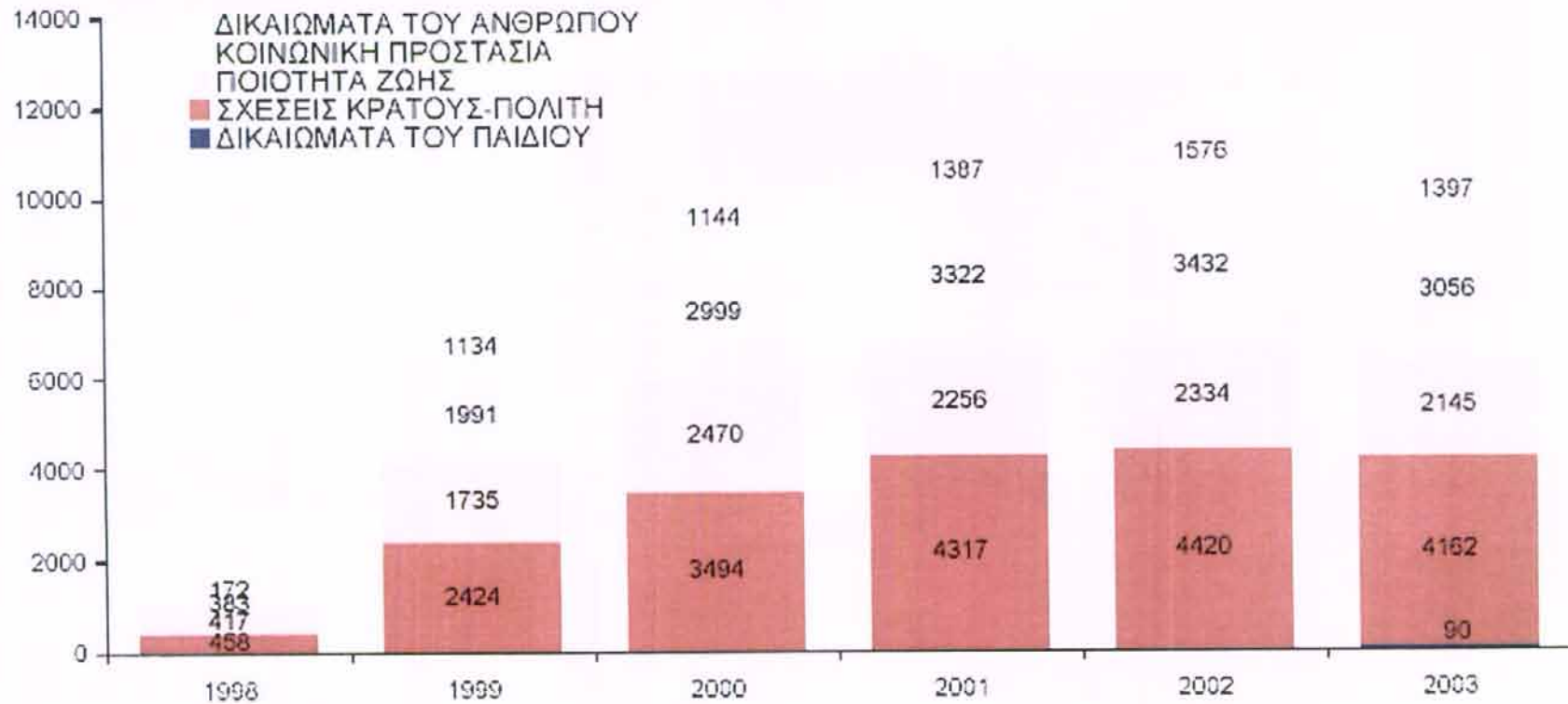
Στην επόμενη σελίδα παρουσιάζουμε το οργανόγραμμα του ΣτΠ προκειμένου να φανεί και σχηματικά η διάρθρωση της αρχής.



3. Στατιστικά Στοιχεία για την 1^η 5ετία Λειτουργίας του ΣτΠ (Κρίσεις – Συμπεράσματα)

Στις επόμενες σελίδες θα παραθέσουμε στατιστικά στοιχεία που μας πληροφορούν τόσο για την ποιότητα όσο και για την ποσότητα των υποθέσεων τις οποίες κλήθηκε να διεκπεραιώσει ο ΣτΠ. Με τον τρόπο αυτό θα μπορέσουμε να εξάγουμε ορισμένα συμπεράσματα για τα προβλήματα που εμφανίζονται σε διάφορους τομείς της Δ.Δ.

ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΤΩΝ ΕΤΩΝ 1998-2003 ΑΝΑ ΚΥΚΛΟ



Έτος	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Σύνολο
Νέες Αναφορές	1430	7284	10.107	11.282	11.762	10.850	52.715

Όπως φαίνεται στο παραπάνω γράφημα οι αναφορές των πολιτών προς το ΣτΠ, αυξάνονται συνεχώς από το 1998 – 2002. Συγκεκριμένα η μεγαλύτερη άνοδος παρατηρείται το έτος 1999 γεγονός που μάλλον οφείλεται στο ότι η Αρχή γίνεται ευρέως γνωστή στους πολίτες μετά από ένα περίπου χρόνο δραστηριότητας.

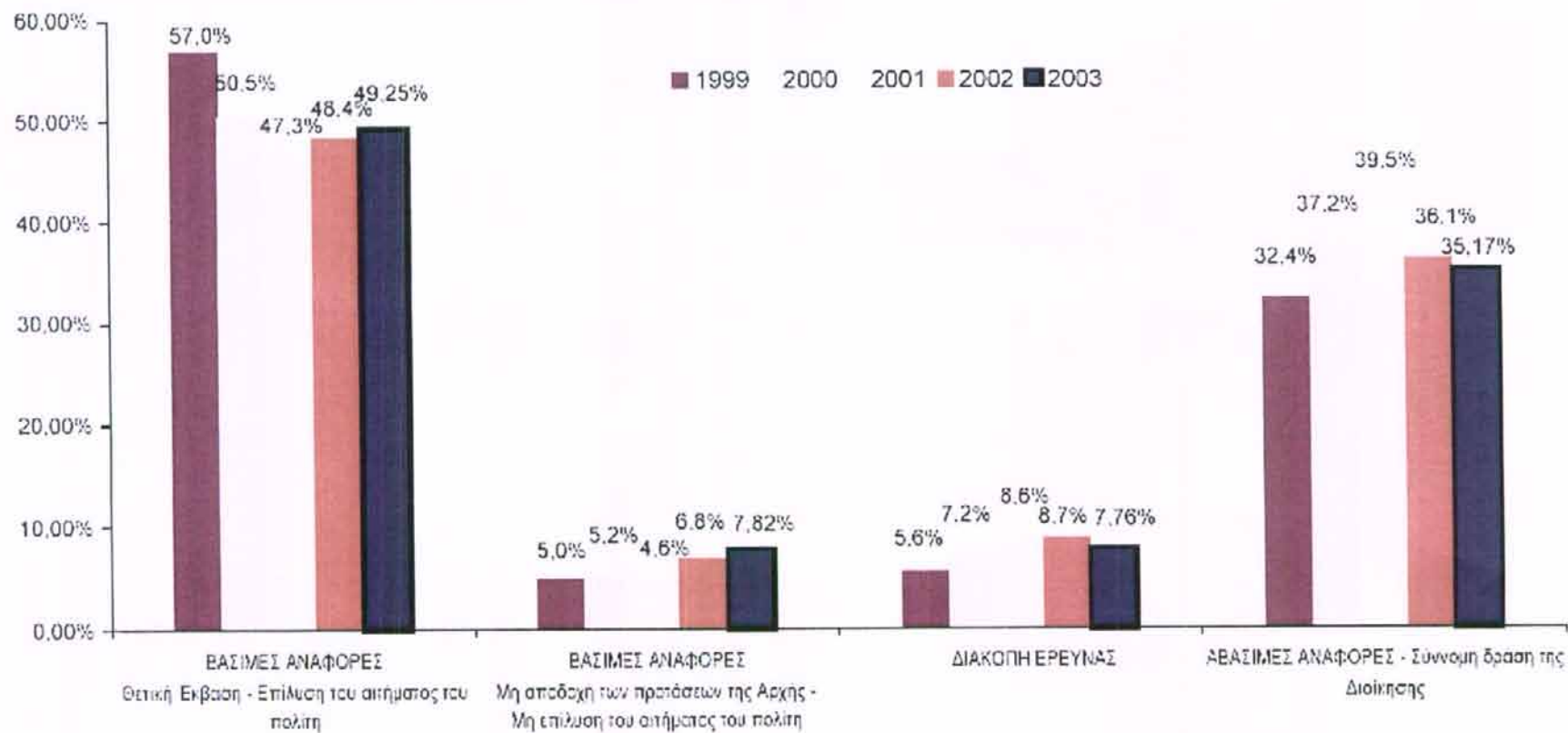
Το σημαντικότερο όμως στοιχείο που προκύπτει από τη μελέτη του παραπάνω γραφήματος, έρχεται μέσα από τη σύγκριση των στοιχείων του με τα αντίστοιχα άλλων Συνηγόρων Ευρωπαϊκών κρατών. Έτσι λοιπόν ο ΣτΠ στην Ελλάδα δέχτηκε στα έξι χρόνια λειτουργίας του, 52.715 αναφορές. Στον αντίποδα ο Ιρλανδός ομόλογός του στα δώδεκα χρόνια λειτουργίας του θεσμού, δέχτηκε 3.181 αναφορές και ο Γάλλος στα οκτώ χρόνια δέχτηκε περίπου 6000.

Το παραπάνω φαινόμενο μας έβαλε σε σκέψεις σχετικά με το ποιος είναι ο λόγος που συμβαίνει αυτό το παράδοξο. Δηλαδή στην Ελλάδα ο ΣτΠ να έχει τόσο μεγάλο αριθμό αναφορών και σε τόσο μικρό χρονικό διάστημα, σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Καταλήξαμε λοιπόν στο συμπέρασμα πως η κατάσταση αυτή μπορεί να οφείλεται σε δύο κυρίως παράγοντες:

- στην ύπαρξη μεγάλων προβλημάτων κακοδιοίκησης στη Δ.Δ.
- στην άγνοια των Ελλήνων για τις αρμοδιότητες του ΣτΠ, αλλά και των δικαιωμάτων τους έναντι της Δ.Δ.

Το πρόβλημα της κακοδιοίκησης στη Δ.Δ, είναι δεδομένο και το έχουμε παρουσιάσει σε προηγούμενο κεφάλαιο. Όσον αφορά στην άγνοια των Ελλήνων, αυτή αποδεικνύεται έως ένα βαθμό παρακάτω, από τα ποσοστά αβάσιμων αναφορών κατά τα έτη 1999 – 2003.

ΕΚΒΑΣΗ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΠΟΥ ΔΙΕΡΕΥΝΗΘΗΚΑΝ: 1999-2003



Παρατηρώντας προσεκτικά τα παραπάνω νούμερα βλέπουμε πως τα έτη 1999 – 2003 υπήρξαν κατά μέσο όρο 36% αβάσιμες αναφορές. Αυτό το στοιχείο αποδεικνύει πως προφανώς υπάρχει ένα μεγάλο ποσοστό πολιτών που δεν γνωρίζει το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο κινείται η Δ.Δ, με αποτέλεσμα οι αναφορές τους να αποδεικνύονται αβάσιμες.

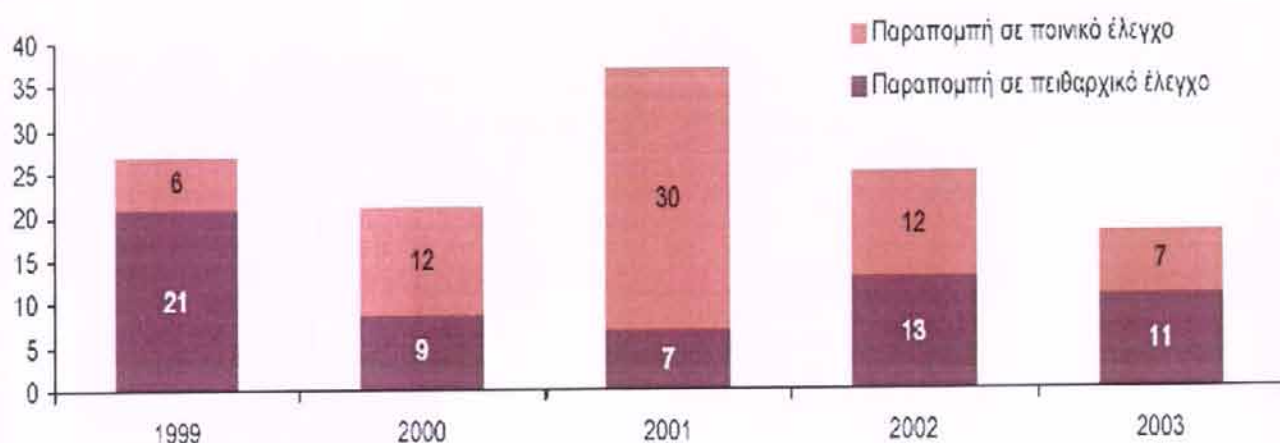
Παράλληλα φαίνεται πως από το 2001 και έπειτα, το ποσοστό των αβάσιμων αναφορών μειώνεται, γεγονός που αποδεικνύει πως οι πολίτες είναι πλέον πιο ενήμεροι όσον αφορά το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις σχέσεις τους με τη Διοίκηση, αλλά και τον πραγματικό ρόλο του ΣτΠ. Μέσα από αυτό το γεγονός, φαίνεται να εκπληρώνεται και ένα από τα θεμελιώδη καθήκοντα της Αρχής, που είναι η διαπαιδαγώγηση των πολιτών μέσα από την ενίσχυση των δυνατοτήτων άσκησης των δικαιωμάτων τους.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι βάσιμες αναφορές που όμως δεν είχαν θετική έκβαση για τον πολίτη, καθώς είτε δεν έγιναν δεκτές οι εισηγήσεις του ΣτΠ, είτε διακόπηκαν οι έρευνες. Βλέπουμε λοιπόν πως περίπου 1 στις 5 βάσιμες αναφορές δεν έχουν την κατάληξη που επιθυμεί ο πολίτης και αυτό οφείλεται κυρίως στη δυσκαμψία της Δ.Δ σε ορισμένα θέματα, αλλά και στη λεγόμενη σύγχυση αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπηρεσιών που οδηγούν σε αδιέξοδα.

Δεν πρέπει όμως να παραβλέπουμε το γεγονός ότι 4 στις 5 βάσιμες αναφορές των πολιτών έχουν θετική έκβαση. Αυτό είναι ένα σημαντικότατο γεγονός καθώς βλέπουμε πως για πρώτη φορά υπάρχει ένας φορέας που τον εμπιστεύονται αρκετοί πολίτες και αυτός έχει την ικανότητα και τη θέληση να τους υπερασπιστεί απέναντι στην κακοδιοίκηση.

Ακολουθεί ένα γράφημα στο οποίο φαίνονται οι παραπομπές σε πειθαρχικό και ποινικό έλεγχο κατά τα έτη 1998 – 2003.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΣΕ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ (1998-2003)



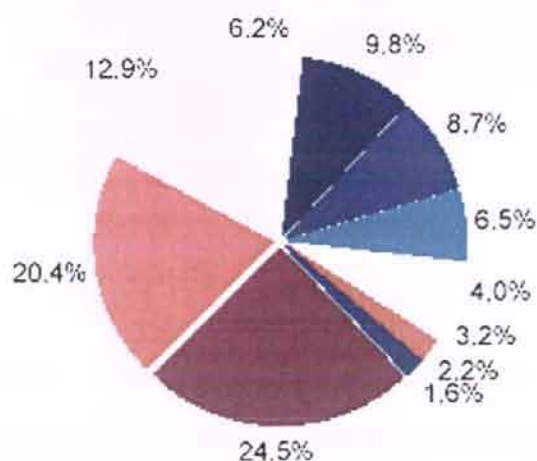
Το παραπάνω γράφημα δείχνει ότι διαπιστώθηκαν και παραπέμφθηκαν περιπτώσεις τόσο για πειθαρχικό όσο και ποινικό έλεγχο. Μάλιστα προκαλεί ιδιαίτερη εντύπωση το γεγονός ότι από τις 128 συνολικά υποθέσεις, 61 παραπέμφθηκαν σε πειθαρχικό έλεγχο και 68 σε ποινικό!

Όλα τα στοιχεία (του προηγούμενου πίνακα) αποδεικνύουν τη βούληση, αλλά και την ικανότητα του ΣτΠ, να ερευνήσει και να συμβάλει στην πάταξη των νοσηρών φαινομένων που πλήττουν το κύρος της Δ.Δ αλλά και τους εμπλεκόμενους με αυτήν (διοικούντες και διοικούμενους).

Προκειμένου να έχουμε μία πληρέστερη εικόνα για την κατανομή των υποθέσεων κακοδιοίκησης, θα παραθέσουμε το

παρακάτω γράφημα στο οποίο παρουσιάζονται δεδομένα για το έτος 2003. Δυστυχώς όπως θα φανεί και παρακάτω, τη «μερίδα του Λέοντος» κατέχει συνολικά η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού).

ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΝΑ ΦΟΡΕΑ



- ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ
- ΔΗΜΟΙ - ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ (ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ - Ο.Τ.Α. Α' ΒΑΘΜΟΥ)
ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ (Ο.Τ.Α Β' ΒΑΘΜΟΥ)
ΝΠΙΔ ΚΑΙ ΔΕΚΟ ΠΟΥ ΥΠΑΓΟΝΤΑΙ ΣΤΗΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ & ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ & ΠΡΟΝΟΙΑΣ
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ
- ΆΛΛΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Εδώ βεβαίως γεννιέται το ερώτημα: γιατί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να υπάρχουν τα περισσότερα κρούσματα κακοδιοίκησης; Η απάντηση δεν είναι εύκολη, ενώ θα πρέπει να λάβουμε υπ' όψιν μας, όχι μόνο τα στοιχεία και τα σχόλια που κάναμε στο κεφάλαιο της Ν.Α, αλλά και να συνυπολογίσουμε όλα τα δεδομένα που υπάρχουν και ισχύουν για την Τοπική Αυτοδιοίκηση:

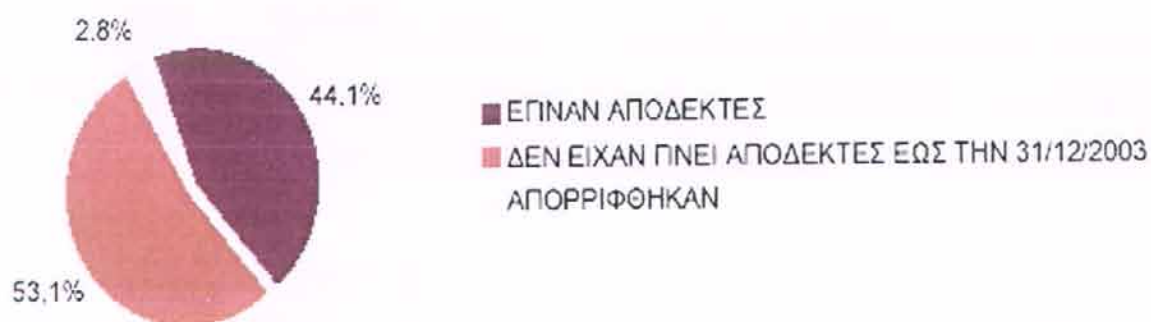
- Ο θεσμός της Τ.Α χαρακτηρίζεται από τεράστιο αριθμό νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων κτλ. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να έχει δημιουργηθεί μία δαιδαλώδης νομοθεσία, γεγονός που διευκολύνει τη δημιουργία κρουσμάτων κακοδιοίκησης.
- Οι εξουσίες που έχουν εκχωρηθεί στους τοπικούς άρχοντες, τους δίνει ορισμένες φορές την ψευδή εντύπωση ότι μπορούν να πράττουν κατά βούληση, αδιαφορώντας πολλές φορές ακόμη και για τη νομιμότητα των πράξεών τους.
- Με την αποκέντρωση των εξουσιών, οι υπάλληλοι των Τ.Α έρχονται πολύ περισσότερο σε επαφή με τους πολίτες έναντι πολλών κεντρικών κρατικών υπηρεσιών. Όμως ο μεγάλος αριθμός διοικητικών πράξεων, μπορεί να οδηγήσει και σε περισσότερες παραλείψεις, καθυστερήσεις, παρανομίες κτλ.
- Ελλιπής ή μη σωστή στελέχωση των υπηρεσιών της Τ.Α, από ακατάλληλα ή και ανεκπαιδευτα άτομα.

Όλοι οι παραπάνω λόγοι συμβάλουν στη δημιουργία πολλών κρουσμάτων κακοδιοίκησης στο χώρο της Τ.Α και αυτό θα πρέπει να προβληματίσει τους αρμοδίους φορείς. Αυτοί με τη σειρά τους οφείλουν να λάβουν μέτρα για τη αντιμετώπιση των

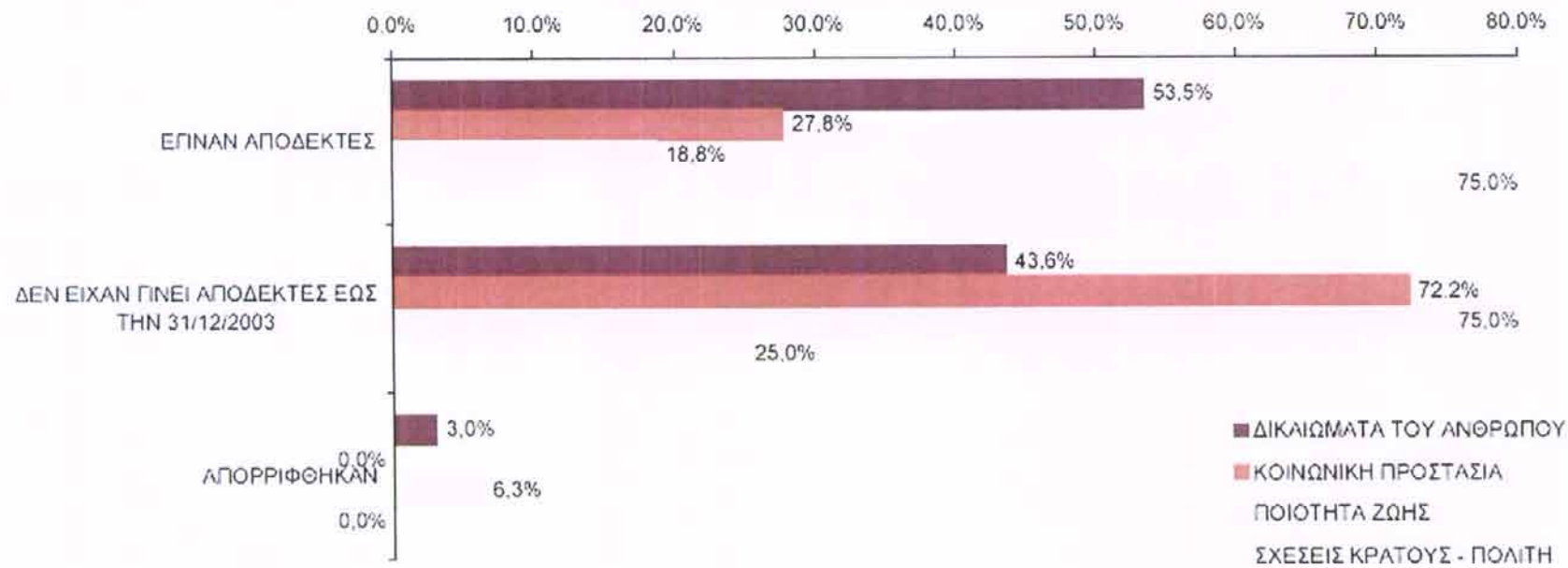
προαναφερθέντων προβλημάτων και να δώσουν ιδιαίτερη έμφαση στη νομοθεσία αλλά και στην ορθή λειτουργία του ελεγκτικού μηχανισμού του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ).

Τέλος, θέλοντας να δείξουμε και το εναλλακτικό πρόσωπο του ΣτΠ, ως φορέα βελτίωσης της Δ.Δ, θα παρουσιάσουμε δύο γραφήματα σχετικά με το ποσοστό αποδοχής των νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων της Αρχής, οι οποίες προέκυψαν μετά από τις έρευνες που πραγματοποιήθηκαν.

ΑΠΟΔΟΧΗ ΤΩΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΩΝ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ (1998-2003)



ΑΠΟΔΟΧΗ ΤΩΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΩΝ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΑΝΑ ΚΥΚΛΟ (1998-2003)



Σύμφωνα με τα δεδομένα των παραπάνω γραφημάτων το 44,1% των νομοθετικών και οργανωτικών προτάσεων της Αρχής έγιναν αποδεκτές. Αντίθετα μόλις το 2,8% απορρίφθηκε ενώ το 53,1% δεν είχε γίνει αποδεκτό μέχρι τις 31\12\2003. Αποδεικνύεται δηλαδή πως οι προτάσεις για βελτίωση της Δ.Δ, γίνονται αποδεκτές , έως ένα βαθμό τουλάχιστον, από την πολιτεία. Με τον τρόπο αυτό οδηγούμαστε στη βελτίωση της Δ.Δ μέσα από προτάσεις μιας ανεξάρτητης αρχής που δεν εξυπηρετεί κανενός είδους συμφέροντα, αλλά εργάζεται για λογαριασμό των πολιτών της χώρας.

4. Συμπεράσματα

Ο ΣτΠ αποτέλεσε μία από τις μεγαλύτερες καινοτομίες στην ιστορία της ελληνικής Δ.Δ. Η ιδέα της Αρχής γεννήθηκε μέσα από τη συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) με την οποία τέθηκε ως στρατηγικός στόχος της Ε.Ε, μεταξύ άλλων, η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών της Δ.Δ.

Έτσι ο Συνήγορος χρίστηκε με την ιδιότητα της (Συνταγματικά κατοχυρωμένης) Ανεξάρτητης Αρχής γεγονός που του έδωσε τη δυνατότητα να εργαστεί αμερόληπτα και αποτελεσματικά για λογαριασμό των πολιτών.

Αντίστοιχα οι πολίτες παρά τις όποιες επιφυλάξεις τους (τον πρώτο καιρό, καθώς υπήρχε άγνοια για την αποστολή αλλά και την φερεγγυότητά του), αγκάλιασαν το νέο αυτό θεσμό και το απέδειξαν άμεσα με το πλήθος των αναφορών σε αυτόν τα πρώτα 6 χρόνια λειτουργίας του (52.715 αναφορές).

Ο σημαντικότερος ίσως λόγος για την επιτυχία της Αρχής είναι η αποτελεσματικότητά της, καθώς όπως αναφέραμε παραπάνω 4 στις 5 βάσιμες αναφορές είχαν θετική έκβαση για τους πολίτες. Παράλληλα ο ΣτΠ έδωσε την αίσθηση στους πολίτες ότι «δεν χαρίζεται σε κανέναν», το οποίο πρακτικά σημαίνει ότι δεν μεροληπτεί υπέρ της μίας ή της άλλης πλευράς (Δ.Δ – Πολιτών).

Έτσι λοιπόν δημιουργήθηκε, μέσω του Συνηγόρου, μία αμφίδρομη σχέση ανάμεσα στο πολίτη και τη Δ.Δ. Το γεγονός αυτό έδωσε (στον πολίτη) τη δυνατότητα να διεκδικήσει τα νόμιμα δικαιώματά του και να αποκτήσει μία διαφορετική παιδεία σε θέματα που αφορούν τη σχέση του με τη Δ.Δ.

Ο ΣτΠ όμως δεν βοηθά μόνο στην προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών. Συμβάλλει αποφασιστικά στη βελτίωση της Δ.Δ. Αυτό επιτυγχάνεται με το να συντάσσει ετήσιες εκθέσεις στις οποίες κάνει συγκεκριμένες προτάσεις για την επίλυση προβλημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει. Παράλληλα αν κρίνουμε από το ποσοστό αποδοχής των προτάσεων αυτών από πλευράς πολιτείας (44,1% έγιναν αποδεκτές και 53,1% εκκρεμούν), τότε εύκολα βγάζουμε το συμπέρασμα ότι και από εκεί υπάρχει σεβασμός για το έργο και την άποψη της Αρχής.

Η γνώμη μας είναι πως ο ΣτΠ αποτελεί, πέρα από όλα τα παραπάνω, ένα σημαντικό μεταρρυθμιστικό βήμα. Αναφέραμε παραπάνω τα θετικά στοιχεία του νέου αυτού θεσμού. Στο κεφάλαιο που εξετάσαμε το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ, είχαμε τονίσει πως όλοι οι ελεγκτικοί μηχανισμοί έχουν κατασταλτικό χαρακτήρα. Δηλαδή έσπευδαν να διορθώσουν τα κακώς κείμενα. Ο ΣτΠ επιτελεί πολυδιάστατο έργο διότι:

- ελέγχει και συντάσσει εκθέσεις για περιπτώσεις κακοδιοίκησης
- συμβάλλει στη διαπαιδαγώγηση των πολιτών, προκειμένου αυτοί να μάθουν επιτέλους τα δικαιώματά τους έναντι της Δ.Δ.
- κάνει προτάσεις στο νομοθετικό σώμα για τη βελτίωση πολλών δυσλειτουργιών που αποκαλύπτει.

Εν κατακλείδι, θεωρούμε πως ο ΣτΠ αποτελεί έναν σημαντικότερο θεσμό για τη χώρα και τη δημοκρατία. Μέσα από αυτόν δίνεται το δικαίωμα σε κάθε πολίτη να διεκδικήσει αυτά που δικαιούται, πράγμα που σε παλαιότερες εποχές φάνταζε ακατόρθωτο. Παράλληλα ο Συνήγορος, αποτελεί τα μάτια και τα αυτιά της πολιτειακής εξουσίας στη Δ.Δ, καθώς μέσα από τις χιλιάδες των

υποθέσεων με τις οποίες ασχολείται απεικονίζονται τα καθημερινά προβλήματα των πολιτών. Φαίνονται οι δυσκολίες και τα εμπόδια που συναντά (ο πολίτης) και έτσι γίνεται πιο εύκολη η προσέγγισή και η λύση τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο



**ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ**

1. Εισαγωγικά

Το Μάρτιο του 2000 στη Λισσαβόνα αποφασίστηκε με πρωτοβουλία του συμβουλίου της ευρωπαϊκής Επιτροπής, ότι θα έπρεπε η Ε.Ε να εκμεταλλευτεί στο έπακρο τις νέες τεχνολογικές εξελίξεις. Η πρωτοβουλία αυτή ονομάστηκε eΕυρώπη (eEurope) – Η κοινωνία των πληροφοριών για όλους.

Στρατηγικός στόχος της συνόδου της Λισσαβόνας, ήταν να καταστεί η Ε.Ε η πλέον ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης, μέχρι το 2010. Για την επίτευξη του παραπάνω στόχου, εκπονήθηκαν δύο διαδοχικά προγράμματα: το eEurope 2002 και το eEurope 2005.

Η χώρα μας στα πλαίσια των δύο παραπάνω προγραμμάτων εκπόνησε τα Επιχειρησιακά Προγράμματα, (Ε.Π) «Κοινωνία της Πληροφορίας» (ΚτΠ) και «Πολιτεία» τα οποία πρέπει να λειτουργούν σε συνέργια μεταξύ τους (συμπληρώνοντας το ένα το άλλο). Και τα δύο αυτά Ε.Π αποτέλεσαν στην ουσία την προσαρμογή των eEurope 2002 και 2005 στην ελληνική πραγματικότητα τα οποία και θα παρουσιάσουμε συνοπτικά παρακάτω.

2. Η Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία

2.1 eEurope 2002

Οι στόχοι του eEurope 2002 θέτουν τις βάσεις πάνω στις οποίες θα στηριχτεί η προαναφερθείσα «κοινωνία της πληροφορίας».

Οι βασικότεροι από αυτούς είναι οι εξής:

- να οδηγηθεί κάθε πολίτης, κάθε οικογένεια, κάθε σχολείο και πανεπιστήμιο, κάθε επιχείρηση και κάθε διοίκηση στην ψηφιακή εποχή και στη διαλογικού τύπου ηλεκτρονική επικοινωνία.
- να δημιουργηθεί μία Ευρώπη η οποία να πρωτοπορεί στον τομέα του ψηφιακού πολιτισμού με την υποστήριξη μιας επιχειρηματικής παιδείας, που θα είναι πρόθυμη να χρηματοδοτεί και να αναπτύσσει νέες ιδέες.
- να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια ώστε το σύνολο της διαδικασίας αυτής να καλύπτει και την κοινωνική διάσταση, να εξασφαλίζει την εμπιστοσύνη του καταναλωτή και να συμβάλλει στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

Έτσι με το eEurope 2002 έγινε προσπάθεια να «μπουν» οι νέες τεχνολογίες (H/Y, φθηνότερο internet, ηλεκτρονικές κάρτες κτλ) συνολικά στη ζωή των Ευρωπαίων, από το σπίτι τους μέχρι τις δημόσιες υπηρεσίες και τις επιχειρήσεις τους. Παράλληλα δημιουργήθηκαν «τεχνολογικές υποδομές» οι οποίες απαιτούνταν για τον περαιτέρω εξέλιξη της «κοινωνίας της πληροφορίας»

2.2 eEurope 2005

Έχοντας πλέον δημιουργηθεί η υποδομή με τη βοήθεια του eEurope 2002, ακολούθησε το eEurope 2005. Οι βασικοί στόχοι αυτού του είναι:

- σύγχρονες δικτυακές δημόσιες υπηρεσίες:
 - ηλεκτρονική διακυβέρνηση (e- government)
 - ηλεκτρονικές υπηρεσίες μάθησης (e- learning)
 - ηλεκτρονικές υπηρεσίες υγείας (e- health)
- δυναμικό περιβάλλον για το ηλεκτρονικό επιχειρείν (e- business)
- ασφαλής υποδομή πληροφοριών
- συγκριτική αξιολόγηση της προόδου και διάδοση ορθών πρακτικών

Με δεδομένη την τεχνολογία - τεχνογνωσία που αποκτήθηκε με το eEurope 2002, παρατηρούμε πως το eEurope 2005 προχωρά στη δημιουργία της «ηλεκτρονικής κοινωνίας». Έτσι δημιουργούνται δικτυακοί τόποι (κυβερνητικοί, εκπαιδευτικοί, επαγγελματικοί, εμπορικοί κτλ) και προωθείται η «ηλεκτρονική εξυπηρέτηση του πολίτη».

Παράλληλα με την απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών επιτυγχάνεται η παροχή ποιοτικότερων (ευρυζωνικά δίκτυα κτλ) και φθηνότερων υπηρεσιών. Με αυτό τον τρόπο ο πολίτης τοποθετείται στο επίκεντρο της κοινωνίας της πληροφορίας καθώς του παρέχονται όλες οι δυνατότητες των νέων τεχνολογιών.

Παρατηρούμε πως η Ε.Ε έχει μπει δυναμικά στην εποχή της πληροφορίας. Εκπονεί φιλόδοξα προγράμματα τεχνολογικής αναβάθμισης που έχουν σαν στόχο τη βελτίωση της ποιότητας ζωής

των Ευρωπαίων πολιτών. Η χώρα μας επωφελείται αυτής της μοναδικής ευκαιρίας και ακολουθεί τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη, εκπονώντας τα αντίστοιχα προγράμματα. Είναι η εποχή που η ελληνική Δ.Δ μεταμορφώνεται και εξελίσσεται σταδιακά, με σκοπό να φτάσει τις αντίστοιχες Δ.Δ των κρατών του δυτικού κόσμου.

3. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Κοινωνία της Πληροφορίας”.

Με σκοπό την επίτευξη των στόχων της πρωτοβουλίας eEurope και του σχεδίου δράσης eEurope 2002, εκπονήθηκε το **Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κοινωνία της Πληροφορίας (ΕΠΚτΠ)** στα πλαίσια του Γ΄ ΚΠΣ (N 2860/2000). Αποτελεί ένα φιλόδοξο πρόγραμμα που έχει σαν γενικό στόχο, την αξιοποίηση της υπάρχουσας τεχνολογίας και τεχνογνωσίας, προκειμένου να μειωθεί η απόσταση που χωρίζει τη χώρας μας από τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ε.Ε, όσον αφορά τις εφαρμογές για την ΚτΠ.

Όταν λέμε εφαρμογές για την ΚτΠ, εννοούμε το τεχνολογικό επίπεδο που υπάρχει στη χώρα, την εξοικείωση του πληθυσμού με τις νέες τεχνολογίες (μέσα και από το εθνικό εκπαιδευτικό σύστημα) και την εφαρμογή τους σε όλους τους τομείς της στη Δ.Δ.



ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ ΑΕ

Για τη διαχείριση και παρακολούθηση του ΕΠΚτΠ, συστάθηκε ανώνυμη εταιρεία μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με την επωνυμία «Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε» (N 2860/2000),

μετά από απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και

Οικονομικών. Σύμφωνα με το αρθ.22 παρ.4 του Ν 2860/2000, «*Η εταιρεία λειτουργεί χάριν δημοσίου συμφέροντος, κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και δεν έχει βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα*», έχει οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια και βρίσκεται υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Παράλληλα για την έγκριση της χρηματοδότησης των έργων, το συντονισμό των φορέων και την πορεία υλοποίησης των έργων, υπεύθυνη είναι η **Ειδική Γραμματεία για την ΚτΠ ή Διαχειριστική Αρχή του ΕΠΚτΠ.**

3.1 Στρατηγικοί Στόχοι και Άξονες Προτεραιότητας του ΕΠΚτΠ.

Ο γενικός στόχος του ΕΠΚτΠ, συγκεκριμενοποιείται σε 2 βασικούς στρατηγικούς στόχους οι οποίοι είναι οι εξής:

➤ **Κοινωνία της Πληροφορίας, Πολίτης και Ποιότητα Ζωής.**

Το ΕΠ, επικεντρώνεται στον Πολίτη (παιδεία, πολιτισμός, εξυπηρέτηση κτλ) και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής του (υγεία, καλύτερες τηλεπικοινωνίες, e-government, κτλ).

➤ **Κοινωνία της Πληροφορίας, Ανάπτυξη και Ανθρώπινο Δυναμικό.**

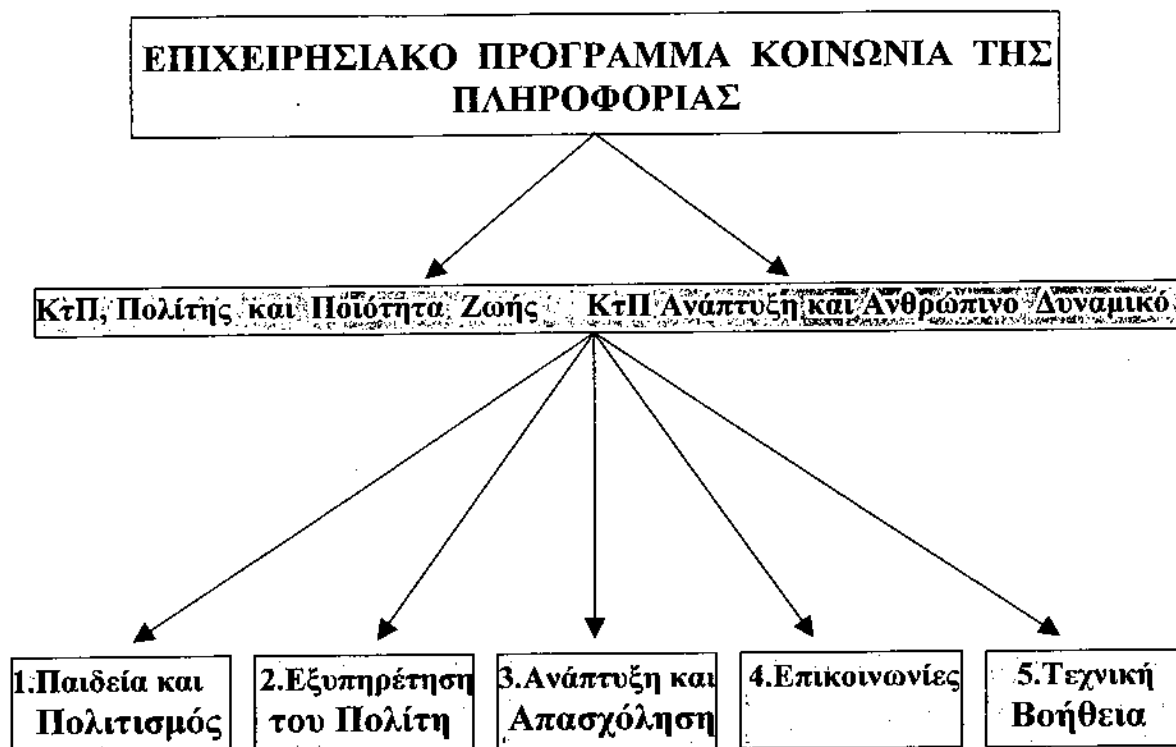
Η Ανάπτυξη περιλαμβάνει, ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών σε όλες τις επιχειρήσεις, ενίσχυση της έρευνας, παραγωγή καινοτόμων προϊόντων και υπηρεσιών κτλ. Ο τομέας Ανθρώπινο

δυναμικό στοχεύει στην επιμόρφωση των εργαζομένων στις νέες τεχνολογίες, στη συνεχή εκπαίδευση, στην αύξηση της παραγωγικότητας κτλ.

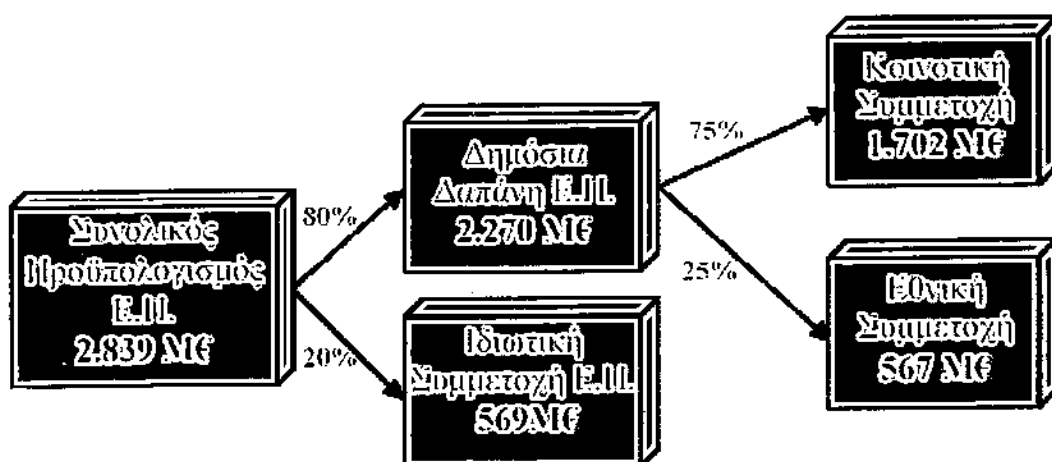
Οι παραπάνω Στρατηγικοί στόχοι επιμερίζονται σε μικρότερους και πιο συγκεκριμένους στόχους, οι οποίοι με τη σειρά τους τοποθετούνται σε πέντε βασικούς Άξονες Προτεραιότητας. Αυτοί είναι οι εξής:

- Παιδεία και Πολιτισμός
- Εξυπηρέτηση του Πολίτη και βελτίωση της Ποιότητας Ζωής
- Ανάπτυξη και Απασχόληση στην Ψηφιακή Οικονομία
- Επικοινωνίες
- Τεχνική Βοήθεια

Παρακάτω παρουσιάζουμε και μία σχηματική απεικόνιση του ΕΠ Κοινωνία της Πληροφορίας.



Το συνολικό κόστος του ΕΠΚτΠ ανέρχεται σε 2,839 δις. Ευρώ, εκ των οποίων τα 1,702 δις αποτελούν κοινοτική συμμετοχή, τα 567,4 εκ εθνική δημόσια συμμετοχή και τα υπόλοιπα 569,5 εκ Ευρώ ιδιωτική συμμετοχή.



Ο επόμενος πίνακας δείχνει το ποσοστό από τη συνολική δαπάνη που αντιστοιχεί σε κάθε Άξονα Προτεραιότητας.

Άξονες προτεραιότητας	Τίτλος	Χρηματοδοτική βαρύτητα ως προς το σύνολο της Δημόσιας Δαπάνης
ΑΞΟΝΑΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ 1	<i>Παιδεία και Πολιτισμός</i>	17%
ΑΞΟΝΑΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ 2	<i>Εξοπηρέτηση του Πολίτη και Βελτίωση της Ποιότητας Ζωής</i>	37%
ΑΞΟΝΑΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ 3	<i>Ανάπτυξη και Απασχόληση στην Ψηφιακή Οικονομία</i>	24%
ΑΞΟΝΑΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ 4	<i>Επικοινωνίες</i>	19%
ΑΞΟΝΑΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ 5	<i>Τεχνική Βοήθεια</i>	3%

Πηγή: www.infosociety.gr

3.1.1 Παιδεία και Πολιτισμός (Άξονας Προτεραιότητας 1)

Ο πρώτος άξονας προτεραιότητας του ΕΠΚτΠ έχει σαν στόχο να προσαρμοστεί το εκπαιδευτικό σύστημα στις απαιτήσεις της ψηφιακής εποχής και να επιτευχθεί αυξημένη χρήση των νέων τεχνολογιών στην εκπαίδευση, η δικτύωση σχολείων, πανεπιστημίων και ακαδημαϊκής κοινότητας. Επίσης να γίνει πράξη η κατάρτιση εκπαιδευτικών και μαθητών καθώς και η ανάπτυξη ψηφιακού εκπαιδευτικού περιεχομένου. Τέλος να προωθηθεί το ελληνικό πνεύμα και ο πολιτισμός με τη βοήθεια της παραπάνω τεχνολογίας.

Στην ουσία επιχειρείται η καθολική είσοδος όλων των βαθμίδων της εκπαίδευσης, στο χώρο των Η/Υ και του Internet. Παράλληλα οι εκπαιδευτικοί θα εκπαιδεύονται και θα ενημερώνονται συνεχώς πάνω σε θέματα που αφορούν σε νέες τεχνολογίες, ενώ θα αναπτυχθούν και ανάλογες εφαρμογές που θα επιτρέπουν την αφομοίωσή τους από τους μαθητές.

Μερικοί ενδεικτικοί δείκτες που επιδιώκεται να βελτιωθούν μέχρι το 2006 είναι οι παρακάτω:

- Βελτίωση του ποσοστού των σχολικών μονάδων που εξοπλίζονται προς το σύνολο των σχολικών μονάδων ανά βαθμίδα εκπαίδευσης:
 - Πρωτοβάθμια από 0,9% σε 72% (διασύνδεση από 3% σε 100%)
 - Δευτεροβάθμια από 59% σε 100% (διασύνδεση από 38% σε 100%)
- Μαθητές ανά PC:
 - Πρωτοβάθμια από 1.097 σε 12
 - Δευτεροβάθμια από 31 σε 9

- Αύξηση των ταχυτήτων διασύνδεσης από 128 Kbps – 8Mbps σε 100Mbps – 2,5Gbps

Οι παραπάνω δείκτες είναι μόνο ένα δείγμα των μεγεθών που πρέπει να μεταβληθούν μέσω του ΕΠΚτιΠ. Έχουν όμως μία βασική ομοιότητα: αναφέρονται όλοι στο επίπεδο τεχνολογικού και του αντίστοιχου εκπαιδευτικού εκσυγχρονισμού και των τριών βαθμίδων της εκπαίδευσης.

Προκειμένου να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι, στον άξονα «Παιδεία και Πολιτισμός» περιλαμβάνονται τα ακόλουθα έργα:

- Εξοπλισμός και δικτύωση σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης
- Εισαγωγή και αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών στην εκπαίδευση
- Τεκμηρίωση, αξιοποίηση και ανάδειξη του Ελληνικού πολιτισμού.

3.1.2 Εξυπηρέτηση του πολίτη και βελτίωση της ποιότητας ζωής (Άξονας Προτεραιότητας 2)

Στη σύγχρονη κοινωνία η Δ.Δ είναι υποχρεωμένη να παρέχει στους πολίτες υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, σε σύντομο χρόνο και με το μικρότερο δυνατό κόστος. Σημαντικό ρόλο προς αυτή την κατεύθυνση παίζουν οι νέες τεχνολογίες.

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα, οι γενικοί στόχοι του άξονα «εξυπηρέτηση του πολίτη και βελτίωση της ποιότητας ζωής» είναι οι εξής:

- Βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων σε πολίτες και επιχειρήσεις υπηρεσιών από τη Δ.Δ, σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (κυβέρνηση on-line).
- Στήριξη της αναδιοργάνωσης και των διαρθρωτικών αλλαγών της Δ.Δ και ανάπτυξη των δεξιοτήτων των στελεχών της προκειμένου να χειριστούν τις νέες τεχνολογίες.
- Υποστήριξη της διαχείρισης των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων και της μετάβασης στο Ευρώ, σε κάθε επίπεδο της Δ.Δ.
- Χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) για την υποστήριξη της ευρύτερης στρατηγικής παροχής βελτιωμένων υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας σε όλους τους πολίτες καθώς και για την αναδιοργάνωση της διοίκησης και του προϋπολογισμού στον τομέα της υγείας (π.χ το έργο «Υγεία»).
- Καθιέρωση και υποστήριξη γεωγραφικών και περιβαλλοντικών χαρτογραφικών και διαχειριστικών πληροφοριακών συστημάτων

και ενθάρρυνση καινοτομικών πιλοτικών ενεργειών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

- Ευφυείς μεταφορές μέσω της εισαγωγής εφαρμογών τηλεματικής στις χερσαίες, θαλάσσιες και εναέρια μεταφορές.

Για τη επίτευξη των παραπάνω στόχων προβλέφθηκαν τα εξής μέτρα:

- Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση για την εξυπηρέτηση του πολίτη (e-governance, «Σύζευξις», «Αριάδνη»)
- Περιφερειακά Γεωγραφικά, Πληροφοριακά Συστήματα και καινοτομικές ενέργειες . Π.χ δημιουργία ψηφιακών χαρτών, προγράμματα διαχείρισης φυσικών πόρων κ.α.
- Κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού της Δ.Δ και μελέτες υποστήριξης του εκσυγχρονισμού της.
- Τεχνολογίες πληροφορίας και επικοινωνίας στην υγεία και πρόνοια . Π.χ τηλεϊατρική, δημιουργία υποδομής ιατρικής τηλεματικής για πρόληψη, διάγνωση και θεραπεία.

Με την εφαρμογή των παραπάνω μέτρων αναμένεται, βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Δ.Δ. Βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, ορθολογικότερη χρήση των παρεχόμενων πόρων, ανάπτυξη ολοκληρωμένων μηχανισμών παραγωγής διαχείρισης και διάθεσης των δημοσίων πληροφοριών.

3.1.3 Ανάπτυξη και Απασχόληση στην Ψηφιακή Οικονομία (Άξονας Προτεραιότητας 3)

Στη νέα οικονομία, η τεχνολογία αποτελεί προϋπόθεση για την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και μοχλό αύξησης της παραγωγικότητας και της οικονομικής ανάπτυξης. Έτσι λοιπόν ο γενικός στόχος του άξονα «Ανάπτυξη και Απασχόληση στην Ψηφιακή Οικονομία», είναι η μετάβαση της χώρας στα δεδομένα της μεταβιομηχανικής ψηφιακής οικονομίας που στηρίζεται στην παραγωγή, διανομή και χρήση γνώσης και πληροφορίας.

Στην ουσία επιδιώκεται η ενίσχυση της οικονομίας και των επιχειρήσεων με τη βοήθεια των νέων τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνίας, καθώς και η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού.

Πιο συγκεκριμένα, οι επιμέρους στόχοι του άξονα αυτού (Ανάπτυξη και Απασχόληση στην Ψηφιακή Οικονομία), είναι οι εξής:

- η βελτίωση του βαθμού ενσωμάτωσης των νέων τεχνολογιών στις ελληνικές επιχειρήσεις του πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή τομέα με παράλληλη ανάπτυξη των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού
- βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων μέσα από τη χρήση υψηλής τεχνολογίας και τη δυνατότητα πρόσβασης τους σε κεφάλαια
- ενθάρρυνση δημιουργίας επιχειρήσεων που θα αξιοποιούν τις νέες τεχνολογίες (π.χ «Δικτυωθείτε» , «Επιχειρείτε Ηλεκτρονικά»).

- δημιουργία «περιβάλλοντος» αυξημένων ευκαιριών απασχόλησης για όλους, στηρίζοντας την επιχειρηματικότητα στις νέες τεχνολογίες
- απόκτηση βασικών γνώσεων χειρισμού Η/Υ από όλες τις ομάδες του πληθυσμού και κυρίως από κοινωνικά αποκλεισμένες ομάδες π.χ ανέργους, πρώην τοξικομανείς κτλ

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων ο άξονας Ανάπτυξη και Απασχόληση στην Ψηφιακή Οικονομία περιλαμβάνει τα εξής μέτρα:

- δημιουργία ευνοϊκού ψηφιακού περιβάλλοντος για την οικονομική δραστηριότητα
- ενίσχυση επιχειρήσεων για την εισαγωγή τους στην ψηφιακή οικονομία
- έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη για την Κοινωνία της Πληροφορίας
- αναβάθμιση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού
- προώθηση της απασχόλησης στην Κοινωνία της Πληροφορίας

Τέλος, μερικά μεγέθη που αναμένεται να μεταβληθούν με την εφαρμογή του ΕΠΚτΠ είναι τα εξής:

- αριθμός χρηστών διαδικτύου (από 5% σε 50%)
- δαπάνες για ΤΠΕ (αύξηση από 4,1% σε 6,2% του ΑΕΠ)

- ποσοστό μικρομεσαίων επιχειρήσεων που κάνουν χρήση εφαρμογών ηλεκτρονικού εμπορίου (από αμελητέο αριθμό σε 15%)
- πιστοποίηση προσόντων ατόμων σε βασικές δεξιότητες χρήσης Η/Υ (τουλάχιστον 50000 ατόμων)

3.1.4 Επικοινωνίες (Άξονας Προτεραιότητας 4)

Οι επικοινωνίες αποτελούν τη σπονδυλική στήλη της ΚτιΠ. Η ψηφιακή τεχνολογία εξαρτάται άμεσα από αυτές, καθώς η υψηλή τους ποιότητα (των επικοινωνιών) εγγυάται την ασφαλή, γρήγορη και οικονομική διακίνηση όλων των πληροφοριών.

Σκοπός του Άξονα των Επικοινωνιών, είναι να δημιουργηθεί ένα περιβάλλον εκτεταμένης προσφοράς εξελιγμένων τηλεπικοινωνιακών και οπτικοακουστικών υπηρεσιών με χαμηλό κόστος. Παράλληλα θα πρέπει όλοι ανεξαιρέτως οι πολίτες να επωφελούνται αυτών των υπηρεσιών και να μην περιορίζονται από γεωγραφικούς ή άλλους παράγοντες.

Οι γενικοί στόχοι του παραπάνω Άξονα είναι οι εξής:

- Δημιουργία υποδομών και κατάλληλου θεσμικού πλαισίου για την απελευθέρωση της αγοράς και ενίσχυση του ανταγωνισμού.
- Ανάπτυξη της τηλεπικοινωνιακής και ταχυδρομικής υποδομής για την παροχή προηγμένων υπηρεσιών, ιδιαίτερα σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

- Κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού προκειμένου να επιτευχθεί πλήρης αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και των ωφελειών τους.

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων προβλέπονται τα εξής έργα:

- Ανάπτυξη μηχανισμών για την εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου και την ενίσχυση του ανταγωνισμού
- Ανάπτυξη υποδομών δικτύων τοπικής πρόσβασης
- Προηγμένες τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες για τον πολίτη
- Ανάπτυξη και εκσυγχρονισμός των ταχυδρομικών υποδομών και ανάδειξη των ταχυδρομικών γραφείων σε πολυδύναμα κέντρα
- Κατάρτιση ανθρώπινου δυναμικού στον τομέα των επικοινωνιών

Φαίνεται από τα παραπάνω πως οι υπεύθυνοι του ΕΠΚτΠ, έχουν κατανοήσει πλήρως την αξία των επικοινωνιών πάσης φύσεως (τηλεφωνικές, ταχυδρομικές κτλ). Έτσι λοιπόν με την εκτέλεση όλων αυτών των έργων δημιουργείται μία πολύ καλή υποδομή, η οποία είναι απαραίτητη για την πραγμάτωση του οράματος εισόδου και συμμετοχής της χώρας στην ΚτΠ.

Παράλληλα με τη βελτίωση δεικτών, όπως π.χ α) ποσοστό επίδοσης αλληλογραφίας εσωτερικού την επόμενη μέρα από την κατάθεση (από 53% σε >85%) και β) βαθμός ανάπτυξης του ανταγωνισμού από 1 σε 5, θα μπορεί η Διαχειριστική Αρχή προγράμματος να αξιολογούν την αποτελεσματικότητα του έργου τους και την πορεία όλου Άξονα Προτεραιότητας «Επικοινωνίες».

3.1.5 Τεχνική Βοήθεια (Άξονας Προτεραιότητας 5)

Ο Άξονας αυτός έχει σαν αποστολή την υποστήριξη του ΕΠΚτΠ με σκοπό την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των έργων του ΕΠ.

Οι βασικότερες δράσεις του αφορούν :

- Στις υπηρεσίες διαχείρισης, αξιολόγησης και δημοσιότητας
- Στην τεχνική υποστήριξη της επιτροπής παρακολούθησης και της Διαχειριστικής Αρχής
- Στην υποστήριξη της λειτουργίας των δομών παρακολούθησης και εφαρμογής του ΕΠ
- Στην ανάθεση μελετών για την τεκμηρίωση των προτάσεων και στην παροχή υπηρεσιών υποστήριξης τω έργων ή ενεργειών που περιλαμβάνονται στους υπόλοιπους άξονες προτεραιότητας του ΕΠ
- Στη διεξαγωγή ειδικών γνωμοδοτήσεων και στην παροχή τεχνικής στήριξης καθώς και στη μετάκληση εξειδικευμένων στελεχών από διοικήσεις άλλων χωρών.

4. Ανασκόπηση

Παρουσιάσαμε εν συντομία τα βασικότερα σημεία του ΕΠ Κοινωνία της Πληροφορίας. Το πρόγραμμα αυτό προέκυψε από την ανάγκη προσαρμογής της χώρας μας στους στόχους και τις φιλοδοξίες της πρωτοβουλίας eEurope, προκειμένου η Ε.Ε να εισέλθει στο σύνολό της στην λεγόμενη ΚτΠ.

Δαπανήθηκαν και εξακολουθούν να δαπανώνται μεγάλα ποσά προκειμένου να δημιουργηθεί τεχνολογική κυρίως αλλά και θεσμική υποδομή, έτσι ώστε όλοι οι πολίτες να γίνουν ενεργά μέλη της ΚτΠ. Παράλληλα τέθηκαν συγκεκριμένοι στόχοι αλλά και μεγέθη από τα οποία η Ελλάδα απείχε αρκετά (κατά την έναρξη του προγράμματος).

Το ΕΠΚτΠ αποτελεί την πρώτη συντονισμένη αλλά και συνολική προσπάθεια για την εισαγωγή της χώρας στην ΚτΠ. Η όλη προσπάθεια επικεντρώθηκε σε πέντε βασικούς άξονες προτεραιότητας, ενώ κάθε ένας από αυτούς περιελάμβανε επιμέρους στόχους και δράσεις.

5. Συμπεράσματα

Πρώτα απ' όλα θα πρέπει να αναφέρουμε πως αναλύσαμε αρκετά στις προηγούμενες ενότητες το ΕΠΚτΠ για τους εξής λόγους: α) διότι πρέπει ο αναγνώστης να κατανοήσει τι εννοούμε όταν λέμε ΕΠ, που βασίστηκε αυτό αλλά και ποιοι είναι οι στόχοι του και β) όπως έχουμε αναφέρει στα πρώτα κεφάλαια, η μεταρρύθμιση πρέπει να γίνεται συνολικά. Δηλαδή πρέπει να επωφελείται αυτής όλο το κοινωνικό σύνολο, γεγονός που γίνεται πραγματικότητα μέσα από το ΕΠΚτΠ.

Καταβάλλεται λοιπόν προσπάθεια (μέσω του ΕΠΚτΠ) βελτίωσης κυρίως του τεχνολογικού επιπέδου της χώρας. Κατά γενική ομολογία το επίπεδο αυτό έχει ανέβει αρκετά (παρά το γεγονός πως απέχει ακόμα από το αντίστοιχο ευρωπαϊκό). Ενδεικτικός των λεγόμενων μας είναι ο πίνακας που ακολουθεί:

Η εξέλιξη της Κοινωνίας της Πληροφορίας στην Ελλάδα

- Χρήση Κινητού τηλεφώνου
 - 2001:59%
 - 2002:69%
 - **2003:76%**
- Κατοχή ηλεκτρονικού Υπολογιστή:
 - 2001:28,1%
 - 2002:32,7%
 - **2003:36,9%**
- Χρήση ιντερνετ
 - 2001:~ 1 στους 10
 - 2002:~ 1 στους 5
 - 2003:~1 στους 4
- Χρήση του ιντερνετ (15-24)
 - ~1 στους 2
- Χρήση του ιντερνετ (>65)
 - αμελητέο

Πηγή: Απολογιστική Έκθεση του ΕΠΚτΠ για το έτος 2003

Φυσικά τα οφέλη από την εφαρμογή του ΕΠΚτΠ, δεν είναι μόνο τα παραπάνω, τα οποία αποτελούν απλούς δείκτες που μας δίνουν μια πολύ γενική εικόνα για της εξέλιξη της ΚτΠ στη χώρα.

Επιπλέον δημιουργήθηκε υποδομή Η/Υ στις Δημόσιες Υπηρεσίες, ειδικά προγράμματα δικτύωσης της Δ.Δ, προγράμματα εκπαίδευσης και πολιτισμού, κυβερνητικές ιστοσελίδες, καλύτερες και φθηνότερες τηλεπικοινωνίες κ.α.

Το βασικότερο ίσως πρόβλημα που αντιμετώπισε το ΕΠΚτΠ όμως, ήταν η χαμηλή απορροφητικότητα των πόρων του προγράμματος καθώς και συνολικά του Γ΄ ΚΠΣ. Αυτό οφείλεται σε τρεις κυρίως λόγους:

- α) στο υπάρχον θεσμικό πλαίσιο και τη γραφειοκρατία, τα οποία πολλές φορές οδηγούν σε καθυστερήσεις
- β) στην έλλειψη τεχνογνωσίας
- γ) στην πλημμελή ενημέρωση των αρμοδίων φορέων, κυρίως της περιφέρειας αλλά και των επιχειρηματιών για τους στόχους και τα υποπρογράμματα του ΕΠΚτΠ

Για την αύξηση της απορροφητικότητας των πόρων για το 2003, εκπονήθηκε ένα έκτακτο «πρόγραμμα επιτάχυνσης» με την ονομασία CRASH 2003. Σύμφωνα με την απολογιστική έκθεση του ΕΠΚτΠ για το 2003, οι στόχοι του CRASH υπερκαλύφθηκαν και η εκτέλεση του προγράμματος συνεχίζεται ομαλά.

Φαίνεται λοιπόν πως το έργο του ΕΠΚτΠ είναι πού σημαντικό, καθώς αξιοποιήθηκαν και συνεχίζουν να αξιοποιούνται οι κοινοτικές επιχορηγήσεις για τον εξοπλισμό και τη δημιουργία υποδομών στη χώρα, με σκοπό την είσοδο αυτής στην ΚτΠ.

Αν όμως επήλθε τέτοια πρόοδος, γιατί υπάρχουν ακόμη παράπονα από τους πολίτες; Γιατί η Δ.Δ εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από χαμηλά επίπεδα αποδοτικότητας και παραγωγικότητας; Για να δώσουμε απάντηση στα παραπάνω ερωτήματα θα πρέπει να σκεφτούμε πως το ΕΠΚτΠ είναι επιφορτισμένο με τη δημιουργία τεχνολογικής κυρίως βάσης για την είσοδο της χώρας στην ΚτΠ. Από τα στοιχεία που έχουμε ο στόχος αυτός τείνει να επιτευχθεί, όμως δεν αρκεί μόνο τεχνολογία για τη βελτίωση της Δ.Δ.

Το σημαντικότερο εμπόδιο για τη μετατροπή της (τεχνολογικά αναπτυγμένης) Δ.Δ από τροχοπέδη της ανάπτυξης σε αρωγό αυτής, είναι το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο καλείται να λειτουργήσει. Δηλαδή θα πρέπει οι θεσμοί και οι διαδικασίες που διέπουν τη λειτουργία της, να διαμορφωθούν έτσι ώστε να συμβαδίζουν με τις νέες τεχνολογίες. Προς αυτή την κατεύθυνση κινείται το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ». Αν τελικά κατάφερε να επιτύχει αυτό το στόχο ή όχι θα το εξετάσουμε στο επόμενο κεφάλαιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο

ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»

-

ΚΕΝΤΡΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ (ΚΕΠ)

1. Εισαγωγικά

Οι σύγχρονες Δ.Δ, έχουν εγκαταλείψει το μοντέλο του νομικισμού και της γραφειοκρατίας. Κινούνται πλέον προς την κατεύθυνση της συνεχούς απλούστευσης των διαδικασιών και βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών, με σκοπό τη μέγιστη δυνατή ικανοποίηση του πολίτη – πελάτη.

Στο σύγχρονο περιβάλλον λειτουργίας της Δ.Δ, τρία είναι εκείνα τα χαρακτηριστικά που απαιτείται να υπάρχουν: α) **ποιότητα** β) **αποτελεσματικότητα** και γ) **αποδοτικότητα**. Αυτά αποτελούν και στόχο των προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού που εκπονούνται την τελευταία δεκαετία.

Τα περισσότερα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης που εφαρμόστηκαν στις χώρες της Ε.Ε (την τελευταία δεκαετία), βασίστηκαν στην εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ). Ως διοίκηση ολικής ποιότητας θεωρείται, η *συστηματική και ολοκληρωμένη προσέγγιση διοίκησης των οργανώσεων που στοχεύει στην ικανοποίηση των αναγκών του πελάτη, μέσα από τη συνεχή βελτίωση των οργανωσιακών διαδικασιών, των προϊόντων και των υπηρεσιών* (Ulrich 1989)

Το ευρωπαϊκό μοντέλο ΔΟΠ, που αναπτύχθηκε από το EFQM (European Foundation for Quality Management), υιοθετήθηκε και εφαρμόστηκε σε πολλές ευρωπαϊκές δημόσιες και ιδιωτικές οργανώσεις. Παράλληλα το μοντέλο αυτό, χρησιμοποιήθηκε και για την αξιολόγηση των δημοσίων οργανισμών προκειμένου να

πιστοποιηθούν τα ποιοτικά αποτελέσματα που παράγονται από αυτούς, δίνοντας τους βραβεία ποιότητας ετήσιας διάρκειας.

2. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»

Το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» αποτελεί ένα φιλόδοξο πρόγραμμα εκσυγχρονισμού της Δ.Δ με ένα σύνολο ενεργειών και δράσεων που σχεδιάστηκαν και ήδη υλοποιούνται από το ΥΠ.ΕΣ.Π.Π.Α στηριζόμενο στα ευρωπαϊκά πρότυπα Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Σύμφωνα με το Άρθρο 1 παρ.1 του Ν 2880/2001 (Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις) το πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» εκπονείται: *«Για τη διαρκή βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης με την εισαγωγή νέων μεθόδων λειτουργίας, την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και την επιμόρφωση και βέλτιστη χρήση του ανθρώπινου δυναμικού της...»*

Το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» εκπονείται κάθε τρία χρόνια και έπεται χρονικά (και είναι συμπληρωματικό) του ΕΠΚτΠ, το οποίο ήταν επιφορτισμένο (όπως αναλύσαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο) με τη δημιουργία «τεχνολογικής βάσης» πάνω στην οποία πατά τώρα το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ».

Κεντρικό σημείο του προγράμματος αποτελεί η εξυπηρέτηση του πολίτη και η αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών προς αυτόν. Παράλληλα επιδιώκεται η μεταμόρφωση της Δ.Δ, από τροχοπέδη της ανάπτυξης, σε υγιή παραγωγική δύναμη ικανή να προωθήσει την οικονομική και κοινωνική ευημερία.

Στην επόμενη ενότητα θα παρουσιάσουμε τα βασικά πεδία παρέμβασης του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»

2.1 Πεδία παρέμβασης

Οι πολιτικές που αναπτύσσονται σε όλα τα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επομένως και στην Ελλάδα (μέσω του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»), αφορούν προγράμματα και μέτρα διοικητικής μεταρρύθμισης σε πέντε πεδία τα οποία είναι :

- η αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται στον πολίτη, η εξυπηρέτηση του οποίου βρίσκεται στο επίκεντρο της διοικητικής μεταρρύθμισης
- η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών μέσα από τη θέσπιση στόχων
- η ενιαιοποίηση και απλούστευση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. Με σκοπό τη διευκόλυνση των επιχειρήσεων και των πολιτών, την ενίσχυση της διαφάνειας, την ανάπτυξη του κοινωνικού διαλόγου και τη βελτίωση της σχέσης κόστους-ωφέλειας
- η ενίσχυση του διμερούς διαλόγου για την κατοχύρωση δικαιωμάτων των εργαζομένων καθώς και οι συλλογικές διαπραγματεύσεις
- η πρόσβαση των ευρωπαϊών πολιτών σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες και η δικτύωση αυτών μέσα από την «ηλεκτρονική διοίκηση»

2.2 Διάρθρωση του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»

Το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» διαρθρώνεται σε πέντε υποπρογράμματα (κάθε υποπρόγραμμα επιμερίζεται σε μέτρα και κάθε μέτρο σε έργα) τα οποία είναι τα εξής:

- **Υποπρόγραμμα 1:** βελτίωση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού (αξιολόγηση και επιμόρφωση ανθρώπινου δυναμικού)
- **Υποπρόγραμμα 2:** επέκταση της χρήσης νέων τεχνολογιών και τη βελτίωση των υποδομών (διασύνδεση όλων των δημοσίων υπηρεσιών σε ψηφιακό δίκτυο π.χ πρόγραμμα «ΣΥΖΕΥΞΙΣ», ανανέωση του πληροφοριακού εξοπλισμού και των κτιριακών υποδομών)
- **Υποπρόγραμμα 3:** αναπροσαρμογή και βελτίωση των διοικητικών λειτουργιών και μεθόδων (αξιολόγηση των δημοσίων πολιτικών των Υπουργείων, απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, κωδικοποίηση της νομοθεσίας)
- **Υποπρόγραμμα 4:** βελτίωση των σχέσεων της διοίκησης με τον πολίτη (διευκόλυνση της πρόσβασης και κατ' επέκταση της εξυπηρέτησης του πολίτη από τη Δ.Δ, δημιουργία υποδομών στα δημόσια κτήρια κατάλληλων για άτομα με ειδικές ανάγκες)
- **Υποπρόγραμμα 5:** παροχή τεχνικής βοήθειας στους φορείς πραγματοποίησης των έργων (υποστήριξη του προγράμματος και παροχή τεχνικής βοήθειας π.χ ημερίδες, συνέδρια, μελέτες εμπειρογνομώνων κ.α)

Το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» μετά την έγκρισή του εξειδικεύεται σε **Κεντρικά και Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα.**

Τα **Κεντρικά Επιχειρησιακά Προγράμματα**, εξειδικεύουν τους στόχους των Υποπρογραμμάτων και των μέτρων του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», κατά Υπουργείο ή εποπτεύοντες από αυτό φορείς καθώς και κατά Ν.Π.Δ.Δ. Οι εγκρίσεις για τα Κεντρικά ΕΠ, δίνονται με κοινή απόφαση των Υπουργών ΕΣ.Δ.Δ.Α και του αρμόδιου Υπουργού.

Τα **Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα**, αποτελούν την κατά περιφέρεια και τους υπαγόμενους σε αυτήν **Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού** εξειδικεύοντας τους στόχους των Υποπρογραμμάτων και των μέτρων του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ». Εκπονούνται από την αρμόδια περιφέρεια και εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργού ΕΣ.Δ.Δ.Α, μετά από εισήγηση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας και γνώμη του περιφερειακού συμβουλίου.

2.3 Όργανα Διοίκησης

Τα όργανα διαχείρισης, εκτέλεσης και ελέγχου των Κεντρικών και Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» είναι τα παρακάτω:

- **Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης** του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»
 - εξειδικεύει το πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» σε Υποπρογράμματα και μέτρα

- παρακολουθεί και ελέγχει την εκτέλεση και εφαρμογή των κεντρικών και περιφερειακών προγραμμάτων
- απευθύνει συστάσεις στις επιμέρους επιτροπές παρακολούθησης για τροποποίηση των οικείων επιχειρησιακών προγραμμάτων τους

- Οι επιμέρους **Επιτροπές Παρακολούθησης**
- Η **Γραμματεία** του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»
- Ο **Εξωτερικός Σύμβουλος Διαχείρισης και Υποστήριξης** των έργων του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»

2.4 Πόροι του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν 2880/2001 οι πόροι του προγράμματος είναι οι εξής:

- α) Τακτικοί πόροι από τον Κρατικό Προϋπολογισμό που εγγράφονται κάθε έτος υπέρ του Υπουργείου Εσωτερικών, Πημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ειδικά για το πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»
- β) Ποσοστό 50% του καθαρού ετησίου οικονομικού αποτελέσματος των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, το οποίο διατίθεται αποκλειστικά για έργα ή ενέργειες του Προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» της αντίστοιχης Περιφέρειας
- γ) Χρηματοδότηση από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Όπως αναφέραμε και παραπάνω, κεντρικό σημείο του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», είναι η εξυπηρέτηση του πολίτη και η αναβάθμιση

της ποιότητας των υπηρεσιών της Δ.Δ. Προς την κατεύθυνση αυτή έγιναν μία σειρά από έργα εκ των οποίων όμως ένα ήταν το σημαντικότερο όλων: η σύσταση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), στα οποία θα αναφερθούμε σε επόμενη ενότητα .

2.5 Συμπεράσματα – Κρίσεις για το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»

Μέσα από το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», βλέπουμε πως γίνεται μία αξιοσημείωτη προσπάθεια από πλευράς πολιτείας για αλλαγή της Δ.Δ όπως την ξέραμε μέχρι σήμερα. Δόθηκαν σημαντικά ποσά στους τομείς της επιμόρφωσης προσωπικού, στη δημιουργία τεχνολογικών κυρίως υποδομών και στην απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών.

Παρ' όλα αυτά , κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», παρατηρήθηκαν σημαντικά προβλήματα και αδυναμίες, οι οποίες υπονόμισαν την εύρυθμη λειτουργία του προγράμματος.

Σε επίπεδο **σχεδιασμού** των επιχειρησιακών σχεδίων υπήρξαν προβλήματα που οφείλονταν κυρίως στην έλλειψη τεχνογνωσίας από τους αρμόδιους φορείς (της περιφέρειας) αλλά και στην πλημμελή ενημέρωσή τους για τα μέτρα και τους στόχους του ΕΠ. Ακόμα δεν τέθηκαν αυστηρές προδιαγραφές στα επιχειρησιακά σχέδια που υπέβαλαν οι φορείς, με αποτέλεσμα να υπάρξουν χρονικές καθυστερήσεις για διορθώσεις, επανεξετάσεις κτλ. Παράλληλα εμφανίστηκε σε πολλές περιπτώσεις έλλειψη συνέργιας των έργων του «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» με έργα του ΕΠΚτΠ, γεγονός που οδήγησε σε

αλληλεπικαλύψεις (σύμφωνα με τις απολογιστικές εκθέσεις του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»).

Τέλος το σημαντικότερο πρόβλημα στο επίπεδο του σχεδιασμού, είναι η αδυναμία μακροπρόθεσμου σχεδιασμού η οποία οφείλεται στη μη γνώση των διαθέσιμων πόρων για την τριετία, καθώς αυτοί καθορίζονται ετησίως. Το γεγονός αυτό στερεί τη δυνατότητα προγραμματισμού των δράσεων και των πολιτικών που θα εφαρμοστούν στα πλαίσια των γενικών στόχων του ΕΠ.

Μάλιστα η παραπάνω κατάσταση οδηγεί πολλές στην ένταξη ώριμων έργων του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» στο ΕΠΚτΠ, προκειμένου να χρηματοδοτηθούν επαρκώς και να εκτελεστούν εγκαίρως. Με τον όρο ώριμα χαρακτηρίζουμε τα έργα για τα οποία έχουν ολοκληρωθεί όλες οι μελέτες και μπορεί να ξεκινήσει άμεσα η υλοποίησή τους.

Σε επίπεδο υλοποίησης, το σημαντικότερο πρόβλημα που προέκυψε, ήταν το μικρό ποσοστό απορροφητικότητας των πόρων του προγράμματος. Ενδεικτικά αναφέρουμε πως για το 2002, προϋπολογίστηκαν για το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» 15,5 εκ. Ευρώ και απορροφήθηκε μόλις το 66,7 % (περίπου 10 εκ. Ευρώ) συνολικά, από τα κεντρικά και περιφερειακά προγράμματα.

Εντύπωση προκαλεί το γεγονός πως η απορροφητικότητα των περιφερειακών προγραμμάτων ήταν μόλις 50%, ενώ των κεντρικών ανήλθε σε 72%. Αυτό οφείλεται κυρίως στα μικρά χρονικά περιθώρια (ετήσιοι προϋπολογισμοί και καθυστερημένη πληροφόρηση - ενημέρωση), στην έλλειψη τεχνογνωσίας αλλά και στις πολύπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες έγκρισης των έργων από τις επιτροπές αξιολόγησης. Βεβαίως είναι απαράδεκτο το γεγονός να υπάρχει

γραφειοκρατία σε ένα πρόγραμμα που αρχικά έχει σαν στόχο τον περιορισμό και μελλοντικά την εξάλειψή της (γραφειοκρατίας).

Παράλληλα χαμηλή απορροφητικότητα σημαίνει ότι δεν εκτελέστηκαν όλα τα προβλεπόμενα μέτρα και έργα. Επομένως είναι αυτονόητο ότι δεν έχουν επιτευχθεί απόλυτα και οι στρατηγικοί στόχοι του προγράμματος.

Ένα άλλο πρόβλημα σε επίπεδο υλοποίησης του προγράμματος, είναι το γεγονός της καθυστέρησης σύνταξης των μηνιαίων και τριμηνιαίων δελτίων παρακολούθησης έργων. Αυτή η κατάσταση δημιουργεί προβλήματα στον έλεγχο και το συντονισμό του προγράμματος από τα αρμόδια όργανα. Παράλληλα στερεί τη δυνατότητα να συνταχθούν οι απολογιστικές εκθέσεις εγκαίρως, έτσι ώστε να γίνουν οι απαραίτητες διορθώσεις στο πρόγραμμα για τα επόμενα έτη.

Σε επίπεδο αποτελεσμάτων, ένας στόχος του ΕΠ ο οποίος δεν έχει επιτευχθεί, είναι αυτός της απλοποίησης των διαδικασιών και της βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου μέσα στο οποίο κινείται η Δ.Δ. Το γεγονός αυτό δηλητηριάζει όλη την προσπάθεια που καταβάλλεται με το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», καθώς οι απαρχαιωμένες και πολλές φορές ανούσιες διαδικασίες, εμποδίζουν την πλήρη και αποτελεσματική εκμετάλλευση της υπάρχουσας τεχνολογίας στη Δ.Δ.

Η παραπάνω κατάσταση επηρεάζει αρνητικά και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, διότι οι πολίτες δε μπορούν να επωφεληθούν των δυνατοτήτων των νέων τεχνολογιών, μίας και αυτές σκοντάφτουν επάνω στις πεπαλαιωμένες διαδικασίες. Κατά συνέπεια δεν μπορούμε να μιλήσουμε μεγάλη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της Δ.Δ

Εν κατακλείδι, διαπιστώνουμε πως γίνονται προσπάθειες για αναμόρφωση της Δ.Δ. Δόθηκαν χρήματα, δημιουργήθηκε τεχνολογική υποδομή και εξακολουθεί να δημιουργείται, εκπαιδεύεται έως ένα βαθμό το προσωπικό, αλλά από όλα αυτά λείπει η μεγάλη καινοτομία: η ενιαιοποίηση και απλούστευση του θεσμικού πλαισίου και των διαδικασιών. Θεωρούμε λοιπόν, πως το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» παρά τα θετικά του στοιχεία και αποτελέσματα, έχει αρκετά περιθώρια βελτίωσης, τόσο σε επίπεδο σχεδιασμού και υλοποίησης, όσο και σε επίπεδο αποτελεσμάτων.

Τέλος δεν πρέπει να ξεχνάμε πως το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» είναι ένα τριετές πρόγραμμα το οποίο δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί και άρα δεν μπορούμε να εξάγουμε συμπεράσματα με απόλυτη βεβαιότητα. Εμείς περιοριστήκαμε σε διαπιστώσεις πάνω στα πεπραγμένα του προγράμματος, βασιζόμενοι στα μέχρι τώρα δεδομένα.

3. Προτάσεις για το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»

Το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» είναι ένα φιλόδοξο πρόγραμμα εκσυγχρονισμού της Δ.Δ. Θεωρούμε όμως, βάσει των παραπάνω συμπερασμάτων, πως επιδέχεται αρκετών αλλαγών προκειμένου να γίνει πιο αποτελεσματικό και να επιτύχει σε μεγαλύτερο βαθμό τους στόχους του.

Για να είναι επιτυχημένο ένα σχέδιο θα πρέπει πρώτα να έχει γίνει σωστός σχεδιασμός. Στο στάδιο αυτό δεν πρέπει να τίθενται μόνο οι γενικές κατευθύνσεις αλλά να καθορίζονται συγκεκριμένες

δράσεις και προδιαγραφές δεδομένης, σε πολλές περιπτώσεις, της έλλειψης τεχνογνώσιας από τους φορείς που καλούνται να καταρτίσουν τα έργα. Με τον τρόπο αυτό θα επιτευχθούν καλύτερα αποτελέσματα και μεγαλύτερη απορροφητικότητα των πόρων.

Η παραπάνω πρόταση είναι ιδιαίτερος χρήσιμη για τα έργα που εκτελούνται κυρίως στην περιφέρεια, καθώς εκεί υπάρχει διαπιστωμένη έλλειψη τεχνογνώσιας και εξειδικευμένου επιστημονικού προσωπικού για την κατάρτιση τέτοιων έργων (γεγονός που οδηγεί φυσικά στην πολύ χαμηλή απορροφητικότητα των πόρων).

Παράλληλα θεωρούμε πως υπάρχει και μία άλλη συμπληρωματική, αλλά μάλλον μακροπρόθεσμη, λύση για την απόκτηση τεχνογνώσιας. Αυτή είναι η εκπαίδευση ειδικών οι οποίοι θα τοποθετηθούν στις περιφέρειες και θα είναι σε θέση να σχεδιάζουν και να επιβλέπουν έργα όπως αυτά του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ». Ταυτόχρονα θα μπορούν να συντάσσουν εγκαίρως τις απολογιστικές εκθέσεις για την πορεία των έργων, που είναι ιδιαίτερος χρήσιμες για τη συνολική εκτίμηση της προόδου του ΕΠ.

Επίσης ένα σημαντικό στοιχείο, στο οποίο πρέπει να δοθεί έμφαση είναι οι πόροι του προγράμματος. Όπως ήδη έχουμε αναφέρει, το «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» είναι τριετές ΕΠ, αλλά οι πόροι που διατίθενται είναι ετήσιοι. Αυτό έχει σαν συνέπεια ο προγραμματισμός να γίνεται σε ετήσια βάση και όχι με προοπτική τριετίας. Εμείς λοιπόν προτείνουμε να καταρτίζεται ένας προϋπολογισμός στον οποίο θα παρουσιάζονται συνολικά οι πόροι για την τριετία. Με αυτό τον τρόπο θα μπορέσει να γίνει ένας σωστότερος μακροπρόθεσμος σχεδιασμός.

Ένα άλλο όφελος που θα προκύψει από την αντιμετώπιση του προβλήματος των πόρων, είναι η βελτίωση του ποσοστού απορροφητικότητας των πόρων. Αυτό θα συμβεί διότι ένας βασικός παράγοντας της χαμηλής απορροφητικότητας, είναι η μη έγκαιρη ενημέρωση των υπευθύνων φορέων και οι ασφυκτικές προθεσμίες που τίθενται για τη μελέτη και εκτέλεση ενός έργου. Αν όμως είναι γνωστό εκ των προτέρων το συνολικό μέγεθος της επιχορήγησης, θα υπάρχει καλύτερη και πιο έγκαιρη ενημέρωση (των φορέων) και έτσι θα μπορέσουν να εργαστούν έχοντας μεγαλύτερα χρονικά περιθώρια.

Τέλος θεωρούμε πως ο σημαντικότερος τομέας που πρέπει να δοθεί προσοχή, είναι η απλοποίηση των διαδικασιών αλλά και η δημιουργία ενός θεσμικού πλαισίου που θα βοηθά και θα προωθεί τη χρήση των νέων τεχνολογιών προς όφελος του πολίτη.

4. Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)

Με το Ν 3013/2001 συστάθηκαν τα ΚΕΠ, τα οποία συγχρηματοδοτούνται από την Ε.Ε μέσω του ΕΤΠΑ, στα πλαίσια του Γ΄ ΚΠΣ. Αρχικά περιορίζονταν σε επίπεδο πληροφόρησης των πολιτών πάνω σε θέματα που αφορούσαν στις διάφορες δημόσιες υπηρεσίες (αρμοδιότητες υπηρεσιών, απαραίτητα έγγραφα, έλεγχος για την ορθή συμπλήρωση εγγράφων κτλ), αλλά και στην διενέργεια απλών διοικητικών πράξεων (π.χ θεώρηση γνήσιου της υπογραφής, χορήγηση φορολογικής ενημερότητας κ.α.).

Σήμερα τα ΚΕΠ διεκπεραιώνουν περισσότερες από 770 διαδικασίες που αφορούν τη σχέση Πολίτη – Δημόσιας Διοίκησης ενώ συνεχώς προστίθενται περισσότερες. Φιλοδοξία των υπευθύνων του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ για τα ΚΕΠ, είναι η διασφάλιση της τεχνικής διαλειτουργικότητάς τους με τις υπόλοιπες υπηρεσίες και η μελλοντική μετατροπή τους σε eΚΕΠ.

Με τον όρο τεχνική διαλειτουργικότητα, εννοείται η ηλεκτρονική διασύνδεση φορέων της Δ.Δ με τα ΚΕΠ. Αντίστοιχα ο όρος eΚΕΠ αναφέρεται σε παροχή υπηρεσιών χωρίς να είναι απαραίτητη η παρουσία του πολίτη στο φυσικό χώρο του ΚΕΠ. Θα δίνεται δηλαδή η δυνατότητα στον πολίτη να εξυπηρετείται από τον χώρο του μέσω internet.

Τα ΚΕΠ εγκαινιάζουν μία νέα εποχή στη Δ.Δ, όπου ο πολίτης δεν χρειάζεται να πηγαίνει από υπηρεσία σε υπηρεσία και να ταλαιπωρείται σε διαφορετικά γραφεία. Μπαίνοντας σε ένα ΚΕΠ θα μπορεί να διεκπεραιώνει όλες τις υποθέσεις του με το δημόσιο, κάνοντας μόνο μία στάση (One Stop Shops).

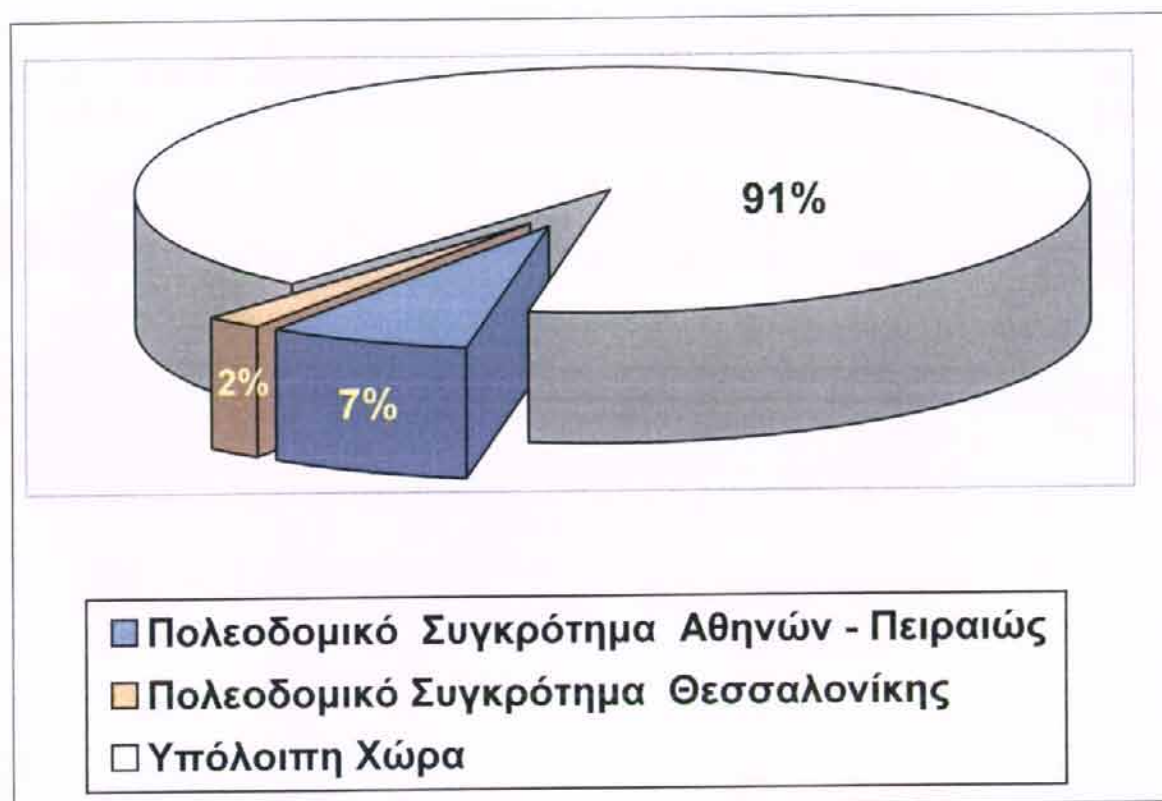
Η στελέχωση των ΚΕΠ γίνεται από μόνιμο προσωπικό που υπηρετούσε ήδη σε διάφορους κλάδους της Δ.Δ, αλλά κυρίως από συμβασιούχους, με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, διάρκειας έως ένα (1) έτος.

Τα ΚΕΠ χρησιμοποιούν τα ψηφιακά δίκτυα διασύνδεσης των δημοσίων υπηρεσιών «ΑΡΙΑΔΝΗ» και «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» αλλά και ορισμένα μικρότερα εσωτερικά δίκτυα Υπουργείων (π.χ TAXISNET του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών), προκειμένου να εξυπηρετήσουν και να πληροφορήσουν έγκυρα τους πολίτες.

Εδώ θα πρέπει να υπενθυμίσουμε πως τα παραπάνω ψηφιακά δίκτυα και όχι μόνο, είναι έργα του ΕΠΚτΠ (στα πλαίσια του Γ' ΚΠΣ) και επιτρέπουν την παράλληλη διασύνδεση όλων των υπηρεσιών της Δ.Δ. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται ταχύτερη ενημέρωση και εξυπηρέτηση του πολίτη μέσω των ΚΕΠ τα οποία έχουν πρόσβαση σε αυτά τα δίκτυα.

Επίσης ένα πολύ σημαντικό στοιχείο που αξίζει να αναφέρουμε, είναι το γεγονός πως ο νόμος προβλέπει την ίδρυση των ΚΕΠ σε επίπεδο Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού, τα οποία εποπτεύονται από το Γενικό Διευθυντή της Περιφέρειας. Μέχρι το Δεκέμβριο του 2003 είχαν συσταθεί 804 ΚΕΠ σε όλη τη χώρα (σε δήμους, κοινότητες και νομαρχίες). Η κατανομή τους φαίνεται στο γράφημα τη επόμενης σελίδας.

Τέλος θα πρέπει να τονίσουμε πως δίνεται έμφαση στην εξυπηρέτηση ατόμων με ειδικές ανάγκες. Αυτό επιτυγχάνεται τόσο με τη δημιουργία των κατάλληλων κτιριακών υποδομών στους χώρους των ΚΕΠ, όσο και με τη χρήση όλων των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών.



4.1 Συμπεράσματα – Κρίσεις για τα ΚΕΠ

Τα ΚΕΠ αποτελούν μία καινοτομία στο χώρο της Δ.Δ, αφού τείνουν να γίνουν One Stop Shops, δηλαδή καταστήματα στα οποία ο πολίτης μπαίνει και διεκπεραιώνει αν όχι όλες, τις περισσότερες υποθέσεις του. Με τον τρόπο αυτό καταβάλλεται προσπάθεια να σταματήσει επιτέλους να εμφανίζεται το φαινόμενο όπου ο πολίτης τρέχει από γραφείο σε γραφείο και από υπηρεσία σε υπηρεσία για να εξυπηρετηθεί.

Βεβαίως η σύσταση των ΚΕΠ δεν έλυσε αυτόματα το πρόβλημα της γραφειοκρατίας και της αναποτελεσματικότητας της Δ.Δ. Υπάρχουν αρκετά εμπόδια τα οποία πρέπει να ξεπεραστούν, προκειμένου τα ΚΕΠ να αποδώσουν τα μέγιστα δυνατά αποτελέσματα.

Το σημαντικότερο ίσως πρόβλημα που αντιμετωπίζουν τα ΚΕΠ, είναι η έλλειψη επαρκούς θεσμικού πλαισίου (αλλά και τεχνολογικής υποδομής σε ορισμένες υπηρεσίες) που θα τους επέτρεπε υψηλότερου βαθμού πρόσβαση στις βάσεις δεδομένων των υπηρεσιών του δημοσίου. Το γεγονός αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η έκδοση εγγράφων μέσα από τα (online) δίκτυα των δημοσίων υπηρεσιών.

Παρ' όλα αυτά υπάρχουν περιπτώσεις, που ήδη ορισμένα έγγραφα εκδίδονται κατά αυτό τον τρόπο όπως π.χ φορολογική ενημερότητα κ.α. Τα περισσότερα όμως εξακολουθούν να αποστέλλονται ταχυδρομικώς ή με fax κατόπιν ηλεκτρονικής αιτήσεως από τα ΚΕΠ. Αυτό βεβαίως έχει σαν αποτέλεσμα να καθυστερεί όλη η διαδικασία ορισμένες ημέρες ενώ θα μπορούσε να διεκπεραιωθεί σε μερικά λεπτά.

Ένα άλλο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν τα ΚΕΠ είναι αυτό της στελέχωσής τους. Δυστυχώς το μεγαλύτερο ποσοστό των εργαζομένων σε αυτά, είναι συμβασιούχοι οι οποίοι δεν έχουν καμία εκπαίδευση πάνω σε θέματα λειτουργίας του δημοσίου. Σύμφωνα με τον προϊστάμενο του ΚΕΠ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αχαΐας, Κου Γιώργου Κολύρου, απαιτείται ένα χρονικό διάστημα 4 - 5 μηνών για να εξοικειωθούν (και να προσαρμοστούν) με τις διοικητικές διαδικασίες, γεγονός που

επιηρεάζει αρνητικά την αποδοτικότητα της υπηρεσίας το διάστημα αυτό.

Επίσης αναφερόμενος ο Κος Κολύρος στους συμβασιούχους υφισταμένους του, τόνισε πως η αβεβαιότητα για το μέλλον τους στην υπηρεσία, προκαλεί και τη μείωση της παραγωγικότητάς τους. Αυτό το φαινόμενο είναι σύνηθες και ισχύει για κάθε άνθρωπο που δεν έχει εξασφαλίσει τη μελλοντική του επαγγελματική αποκατάσταση και αναγκάζεται να εργαστεί κάτω από καθεστώς αβεβαιότητας.

Σε αυτό το σημείο θα θέλαμε να παραθέσουμε τον προβληματισμό μας για την μελλοντική πορεία των ΚΕΠ. Όπως αναφέραμε σε προηγούμενη ενότητα, (τα ΚΕΠ) συγχρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ. Δεδομένης όμως της λήξης του Κοινοτικού Πλαισίου το 2006, η χρηματοδότηση θα επιβαρύνει αποκλειστικά το ελληνικό δημόσιο. Ελπίζουμε να μην παρουσιαστούν φαινόμενα περικοπών των κονδυλίων για τα ΚΕΠ, λόγω αδυναμίας του κρατικού προϋπολογισμού να χρηματοδοτήσει επαρκώς αυτή τη νέα υπηρεσία.

Τέλος θα πρέπει να παρουσιάσουμε μία άλλη δυσκολία που καλούνται να αντιμετωπίσουν τα ΚΕΠ και είναι η ελλιπής ενημέρωση των πολιτών, για της αρμοδιότητες αυτής της υπηρεσίας. Πέραν της ευθύνης των ίδιων των πολιτών, μεγάλη ευθύνη φέρει και το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α καθώς δεν φρόντισε να κάνει σωστή ενημερωτική εκστρατεία. Χαρακτηριστικό είναι το παρακάτω γεγονός: το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α εξέδωσε πρόσφατα ένα μικρό βιβλιαράκι στο οποίο αποτυπώνονται όλες οι διαδικασίες που διεκπεραιώνουν σήμερα τα ΚΕΠ, και ονομάζεται «ΤΟ ΑΛΦΑΒΗΤΑΡΙ ΤΩΝ ΚΕΝΤΡΩΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΠΟΛΙΤΩΝ». Στην Πάτρα στάλθηκαν

100 περίπου αντίτυπα, προκειμένου να ενημερωθούν οι κάτοικοι της πόλης για τα ΚΕΠ και τις αρμοδιότητές τους.

4.2 Προτάσεις

Στην προηγούμενη ενότητα, παρουσιάσαμε τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα ΚΕΠ. Η επίλυσή τους θα οδηγήσει σε περαιτέρω βελτίωση της αποτελεσματικότητας της υπηρεσίας, άρα και στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Η πρώτη πρότασή μας έχει να κάνει με την αύξηση του βαθμού πρόσβασης των ΚΕΠ στις βάσεις δεδομένων των άλλων υπηρεσιών του Δημοσίου. Με τον τρόπο αυτό θα επιτευχθεί η ταχύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη (λίγα λεπτά), καθώς η έκδοση των διαφόρων εγγράφων θα γίνεται online, δηλαδή απ' ευθείας με τη βοήθεια του ηλεκτρονικού δικτύου των Δημοσίων Υπηρεσιών.

Βεβαίως θα πρέπει να τονίσουμε πως η παραπάνω πρόταση θα μπορεί να υλοποιηθεί κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, οι οποίες είναι οι εξής:

- η ύπαρξη ασφάλειας στο εσωτερικό δίκτυο των Δημοσίων Υπηρεσιών (για την προστασία από «ηλεκτρονικούς» εισβολείς)
- η πλήρης μηχανογράφηση όλων των υπηρεσιών και η εγκατάσταση κατάλληλου λογισμικού σε αυτές

Ένας άλλος τομέας που απαιτεί ρύθμιση, είναι αυτός του προσωπικού των ΚΕΠ. Όπως ήδη αναφέραμε το μεγαλύτερο ποσοστό των υπαλλήλων είναι συμβασιούχοι. Θεωρούμε πως η

κατάσταση αυτή επηρεάζει αρνητικά την αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας για τους λόγους που αναφέραμε παραπάνω.

Προτείνουμε λοιπόν να στελεχωθεί η υπηρεσία με μεγαλύτερο αριθμό μονίμων, υπαλλήλων. Αυτό μπορεί να γίνει με τη μονιμοποίηση των συμβασιούχων υπαλλήλων που ήδη εργάζονται στα ΚΕΠ και που έχουν πλέον αποκτήσει κάποια πείρα σε θέματα της υπηρεσίας. Παράλληλα όμως θα πρέπει να παρακολουθούν και σεμινάρια μέσα από τα οποία θα ενημερώνονται και θα εκπαιδεύονται σε θέματα της αρμοδιότητάς τους.

Τέλος πρέπει να δοθεί έμφαση στην ενημέρωση των πολιτών για τις δυνατότητες που προσφέρουν τα ΚΕΠ. Οι μεγάλες επιχειρήσεις κάνουν διαφημιστικές εκστρατείες προκειμένου να ενημερώσουν τους καταναλωτές για τα νέα τους προϊόντα. Το ίδιο πρέπει να κάνει και το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α κάθε φορά που νέες υπηρεσίες παρέχονται από τα ΚΕΠ, καθώς είναι βέβαιο πως αρκετοί συμπολίτες μας αγνοούν τη χρησιμότητα των ΚΕΠ, με αποτέλεσμα να εξακολουθούν να ταλαιπωρούνται μέσα στο λαβύρινθο της Δ.Δ.

**ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΚΡΙΤΙΚΗ
ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

1. Ανασκόπηση

Μέσα από την παραπάνω εργασία, προσπαθήσαμε να παρουσιάσουμε και να αξιολογήσουμε τις σημαντικότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης της τελευταία 10ετία. Έγιναν πολλές ενέργειες από τις οποίες εμείς επιλέξαμε αυτές που θεωρήσαμε πως είχαν ουσιαστικότερα αποτελέσματα για τη Δ.Δ.

Τα θέματα που παρουσιάσαμε αφορούσαν:

- στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
- στο Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ)
- στο Συνήγορο του Πολίτη (ΣτΠ)
- στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κοινωνία της Πληροφορίας (ΕΠΚτΠ) και
- στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» (ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ) - Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)

Σε κάθε ένα από τα παραπάνω, ασχοληθήκαμε με τα βασικότερα στοιχεία οργάνωσης και λειτουργίας τους, ενώ παράλληλα κάναμε κριτική, εξάγαμε συμπεράσματα και παρουσιάσαμε τις δικές μας προτάσεις οι οποίες ενδεχομένως θα βοηθούσαν στην περαιτέρω βελτίωσή τους (από πλευράς οργάνωσης, λειτουργίας, αποτελεσματικότητας κτλ).

Στο κεφάλαιο αυτό θα αναφερθούμε σε ορισμένα γενικά συμπεράσματα και κριτικές για στοιχεία της Δ.Δ, τα οποία ήταν κοινά για όλα τα θέματα που παρουσιάσαμε. Τα στοιχεία αυτά όμως, είναι ιδιαίτερος σημαντικά καθώς επηρεάζουν αρνητικά το

σύνολο του Δημοσίου Τομέα και δυσκολεύουν τη ζωή των πολιτών.

2. Συμπεράσματα – Κρίσεις

Κατά τη διάρκεια της έρευνας που κάναμε προκειμένου να συλλέξουμε τα απαραίτητα στοιχεία για την εργασία μας, διαπιστώσαμε πως το βασικό εμπόδιο που βρίσκαμε συνεχώς μπροστά μας, ήταν η πολυνομία. Από την αρχή του 20^{ου} αιώνα μέχρι και σήμερα, όλες οι κυβερνήσεις που πέρασαν, υπήρξαν «μηχανές παραγωγής» νόμων.

Όμως η παραγωγή ενός πολύ μεγάλου αριθμού νόμων, οι οποίοι ουδέποτε τακτοποιήθηκαν, οδήγησε στη σημερινή κατάσταση που μόνο ως χαοτική θα μπορούσε να χαρακτηριστεί. Άλλωστε είναι χαρακτηριστική η φράση που λέει, «στην Ελλάδα κοιμάσαι με ένα νόμο και ξυπνάς με ένα νέο».

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού που αναφέρουμε παραπάνω, είναι οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, όπου στα τρία πρώτα χρόνια λειτουργίας του θεσμού (1994 –1997), εκδόθηκαν τρεις τροποποιητικοί νόμοι. Αν επίσης, λάβουμε υπ' όψιν μας και τα προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται κάθε τόσο, τότε μπορούμε να κατανοήσουμε τις δηλώσεις στελεχών της Ν.Α, όπου αναφέρουν πως ανά πάσα στιγμή δε γνωρίζουν τις ακριβείς αρμοδιότητές τους σε σχέση με τους δήμους και τις περιφέρειες.

Μέσα λοιπόν σε αυτό το χαώδες νομοθετικό τοπίο, καλούνται οι δημόσιοι υπάλληλοι να (εξ)-υπηρετήσουν τους πολίτες βάσει των επιταγών των εκάστοτε νόμων. Τα προβλήματα όμως δημιουργούνται όταν οι νόμοι περιέχουν ασάφειες, όταν αλληλεπικαλύπτονται ή

αλληλοσυγκρούονται. Τότε αρχίζει η ταλαιπωρία των πολιτών που εκφράζεται κυρίως με πολλές καθυστερήσεις και συνεχείς μετακινήσεις από γραφείο σε γραφείο κτλ.

Συνέπεια της πολυνομίας, είναι και η συντήρηση της λεγόμενης **γραφειοκρατίας**, της ύπαρξης δηλαδή τυπικών και πολλές φορές ανούσιων (ή και πολύπλοκων) διαδικασιών για τη διεκπεραίωση μιας υπόθεσης. Έτσι ο πολίτης είναι αυτός που πάλι πληρώνει το τίμημα για την κατάσταση αυτή, με πολλή ταλαιπωρία, εκνευρισμό και συχνά χωρίς να επιτυγχάνει κάποιο ουσιαστικό αποτέλεσμα.

Βεβαίως δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι έχουν γίνει κάποιες κινήσεις (κυρίως μέσω του προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ») για την απλοποίηση ορισμένων διοικητικών διαδικασιών. Παρ' όλα αυτά όμως, ο βασικός τους όγκος παραμένει αναλλοίωτος για πολλές δεκαετίες.

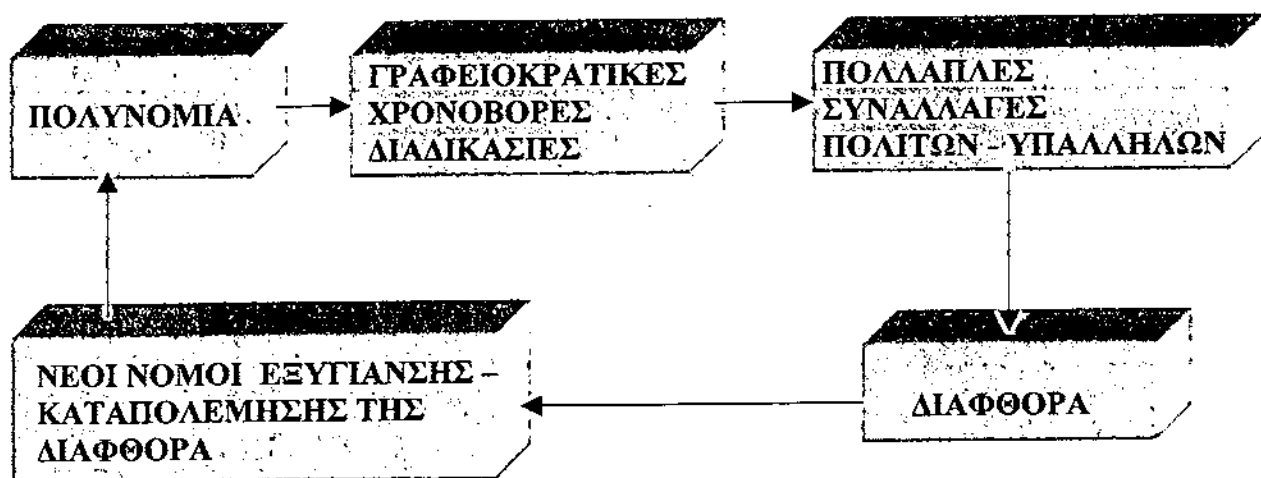
Δυστυχώς η πολυνομία και η γραφειοκρατία, σε συνδυασμό με την ταλαιπωρία του πολίτη, οδηγούν και σε ένα άλλο νοσηρό φαινόμενο που λέγεται **διαφθορά**. Είναι εξακριβωμένο από εκθέσεις διαφόρων φορέων (κυρίως του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ και του ΣτΠ), ότι η ελληνική Δ.Δ αντιμετωπίζει μεγάλο πρόβλημα διαφθοράς.

Η διαφθορά έγκειται κυρίως σε επίπεδο χρηματισμού των υπαλλήλων από πολίτες που θέλουν να παρακάμψουν τις γραφειοκρατικές διαδικασίες και τις αργοπορίες (με το λεγόμενο «γρηγορόσημο»), για τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους με το Δημόσιο. Παράλληλα η πολυνομία επιτρέπει στους υπαλλήλους που παρανομούν, να κρύβονται μέσα στο λαβύρινθο των νόμων προκειμένου να συγκαλύψουν τις ανομίες τους.

Διαβάζοντας όμως κανείς τα παραπάνω ενδέχεται να διερωτηθεί: πως είναι δυνατόν να υπάρχουν όλα αυτά τα φαινόμενα,

τη στιγμή που έχουν δαπανηθεί εκατομμύρια Ευρώ για τον εκσυγχρονισμό της Δ.Δ; Η απάντηση προκύπτει εάν σκεφτεί κανείς τι αποτελέσματα είχαν τα δύο Επιχειρησιακά Προγράμματα ΚτΠ και «ΠΟΛΙΤΕΙΑ». Αυτά λοιπόν, δημιούργησαν μία αρκετά καλή τεχνολογική υποδομή, αλλά δεν έχουν επιτύχει ακόμη την προσαρμογή των θεσμών και των διαδικασιών στις νέες αυτές τεχνολογίες. Έτσι έχουμε φτάσει στο σημείο, όπου απλά αναπαράγουμε γραφειοκρατικές διαδικασίες με τη βοήθεια της νέας τεχνολογίας.

Όσο περισσότερο ψάξει κανείς, τόσο περισσότερα προβλήματα θα βρει μέσα στη Δημόσια Διοίκηση. Θεωρούμε όμως πως αυτά που αναφέραμε , αποτελούν τη ρίζα του κακού. Αυτά είναι η βάση για την εκδήλωση οποιουδήποτε άλλου νοσηρού φαινομένου στη Δ.Δ. Παράλληλα φαίνεται πως αυτά έχουν μία σχέση αλληλεπίδρασης, καθώς η ύπαρξη, αρχικά, της πολυνομίας προκαλεί μία σειρά από προβλήματα που καταλήγουν πάλι σε αυτή. Το φαινόμενο αυτό, το ονομάσαμε «φαύλο κύκλο της πολυνομίας» και το παρουσιάζουμε παρακάτω σχηματικά.



Τα παραπάνω συμπεράσματα έχουν να κάνουν κυρίως, με θεσμικού χαρακτήρα προβλήματα. Όμως αν θέλουμε να δούμε ρεαλιστικά τα πράγματα θα πρέπει να παραδεχτούμε πως τα αρνητικά φαινόμενα δεν προκαλούνται μόνο από τους νόμους και τις διαδικασίες. Υπάρχει και ένας αριθμός «κακών» υπαλλήλων οι οποίοι, είτε σκόπιμα (με απώτερο σκοπό το χρηματικό κέρδος), είτε λόγω της άγνοιάς τους προκαλούν δυσλειτουργίες στη Δ.Δ.

Παρ' όλα αυτά θα πρέπει να παραδεχτούμε πως την τελευταία δεκαετία έγιναν αρκετά βήματα για το εκσυγχρονισμό της Δ.Δ. Το γενικότερο συμπέρασμά είναι, πως είμαστε ακόμη στην αρχή της πορείας προς τον εκσυγχρονισμό και τη μετατροπή της Δ.Δ σε μοχλό ανάπτυξης της χώρας.

Χρειάζεται δουλεία αλλά και προσεκτικός σχεδιασμός προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα βασικά προβλήματα, τα οποία κρύβονται πίσω από όλες σχεδόν τις επιμέρους δυσλειτουργίες της Δ.Δ. Πρέπει επιτέλους η πολιτική ηγεσία της χώρας να αναλάβει αυτό το μεγάλο και συνάμα δύσκολο έργο για την ριζική αναδιαμόρφωση του Δημοσίου τομέα.

3. Προτάσεις

Στηριζόμενοι στην άποψή μας, ότι η πολυνομία είναι η ρίζα του κακού για τη Δ.Δ, θεωρούμε πως δύο είναι οι απαραίτητες ενέργειες που πρέπει να γίνουν για να μπορέσει σταδιακά να βελτιωθεί η υπάρχουσα κατάσταση.

Πρώτα απ' όλα απαιτείται να γίνει **κωδικοποίηση της νομοθεσίας**. Η κίνηση αυτή δεν είναι καθόλου εύκολη διότι

συνεπάγεται ένα τεράστιο έργο, καταγραφής και ταξινόμησης των ισχυόντων νόμων από το 19^ο αιώνα μέχρι σήμερα. Παράλληλα θα πρέπει οι διατυπώσεις των νόμων να γίνουν πιο ξεκάθαρες και να ορίζουν με σαφήνεια τις αρμοδιότητες, τις εξουσίες αλλά και τις ευθύνες των οργάνων της Δ.Δ.

Επίσης μία καθοριστική κίνηση για τον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών της Δ.Δ, είναι η κατάργηση ανούσιων διαδικασιών και η απλούστευση των υπολοίπων. Παράλληλα θα πρέπει να δημιουργηθεί και το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο έτσι ώστε να μπορέσουν να αξιοποιηθούν πλήρως οι δυνατότητες που προσφέρει η νέα τεχνολογία.

Τέλος όσον αφορά τους ακατάλληλους υπαλλήλους, θεωρούμε πως πρέπει να εξακολουθούν να υπάρχουν οι ελεγκτικοί μηχανισμοί της Δ.Δ και να γίνονται εντατικοί έλεγχοι. Με αυτό τον τρόπο θα εντοπίζονται τα φαινόμενα κακοδιοίκησης, θα ελέγχεται η τήρηση των νόμων και θα εξάγονται χρήσιμα συμπεράσματα για διάφορα θέματα λειτουργίας της Δ.Δ. Παράλληλα, όλα τα παραπάνω θα πρέπει να συνδυαστούν και με τη σύνταξη εκθέσεων (από τα αρμόδια όργανα), τις οποίες θα λαμβάνει υπ' όψιν η πολιτική εξουσία προκειμένου να κάνει τις απαραίτητες θεσμικές ή λειτουργικές αλλαγές.

4. Επίλογος

Τους τελευταίους 5 μήνες, ασχοληθήκαμε εντατικά με αυτή την εργασία. Ομολογούμε πως σκοντάψαμε πολλές φορές σε αντιφάσεις νόμων και ενεργειών και απορήσαμε για την ορθολογικότητα του συστήματος της Δ.Δ.

Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που αντιμετωπίσαμε, ήταν η αδυναμία να ενημερωθούμε από ανθρώπους του Δημοσίου, για θέματα πάνω στα οποία είχαμε αμφιβολίες και ενστάσεις. Δυστυχώς από παντού λάβαμε τις γνωστές σε όλους μας απαντήσεις, «δεν γνωρίζω κύριε» ή «δεν είμαι αρμόδιος» ή τέλος την ωραιότερη από όλες «τι ψάχνετε να βρείτε τώρα, δεν τα ξέρετε;». Πιστεύουμε πως μέχρι ένα βαθμό τα...μάθαμε και ελπίζουμε ότι τα αποτυπώσαμε με τέτοιο τρόπο, ώστε να τα μάθει και κάποιος που δεν τα γνωρίζει.

Εξαίρεση στα παραπάνω, αποτελεί ο προϊστάμενος του ΚΕΠ της Ν.Α Αχαΐας, Κος Γεώργιος Κολύρος, ο οποίος μας δέχτηκε και μας ενημέρωσε πάνω σε θέματα αρμοδιότητας της υπηρεσίας του (και όχι μόνο) . Τον ευχαριστούμε θερμά για αυτό.

Ένα μεγάλο μέρος των πληροφοριών που συλλέξαμε, το οφείλουμε στις πολύ καλές κυβερνητικές ιστοσελίδες, οι οποίες παρέχουν πολλές και χρήσιμες πληροφορίες . Ας μην ξεχνάμε πως είναι και αυτές έργα του ΕΠΚτΠ και του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ».

Κλείνοντας θα θέλαμε να εκφράσουμε την ελπίδα, πως κάποια στιγμή οι πολιτικοί αυτής της χώρας θα τολμήσουν να κάνουν αυτά που υπόσχονται πράξη (περί διοικητικής μεταρρύθμισης τουλάχιστον). Ελπίζουμε να έρθει κάποτε η μέρα, όπου οι Έλληνες πολίτες (και όχι μόνο), θα αισθανθούν το λεγόμενο «κράτος» δίπλα τους, βοηθό και συνεργάτη τους.

ΥΠΟΜΝΗΜΑ

- Δ.Δ - ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
- ΟΟΣΑ - ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ
& ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
- Α.Ν - ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΟΣ ΝΟΜΟΣ
- Ν.Π.Δ.Δ - ΝΟΜΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΟ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
- Ν.Π.Ι.Δ - ΝΟΜΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
- Ο.Τ.Α - ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
- Ν.Α - ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ
- Ε.Ν.Α.Ε - ΕΝΩΣΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ
ΕΛΛΑΔΟΣ
- Τ.Α - ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ
- Ε.Ε - ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
- Σ.Ε.Ε.Δ.Δ - ΣΩΜΑ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
- Σ.Ε.Λ.Δ.Δ - ΣΩΜΑ ΕΛΕΓΚΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α - ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ
- Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε - ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ
- ΕΛ.ΑΣ - ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ
- Ε.Π - ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
- ΚτΠ - ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ
- ΚΠΣ - ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΡΙΞΗΣ
- ΤΠΕ - ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ
ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ
- ΑΕΠ - ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΟ ΕΓΧΩΡΙΟ ΠΡΟΪΟΝ
- ΚΕΠ - ΚΕΝΤΡΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΠΟΛΙΤΩΝ
- ΕΤΠΑ - ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αθανάσιος Κανελλόπουλος...«Για μια σύγχρονη μεταρρύθμιση στη Δ.Δ»
Αθήνα, 1990
- Ανάστασιος Ι. Ταχος«Διοικητική Επιστήμη» (Συμβολή στην
Οντολογική έρευνα της ελληνικής Δ.Δ)
Εκδόσεις, Αντ. Σάκκουλα, 1985
- Αντώνης Μακρυδημήτρης...«Διοικητικές Μελέτες»
Εκδόσεις, Αντ. Σάκκουλα
- Αντώνης Μακρυδημήτρης...«Ο Μεγάλος Ασθενής»
Εκδόσεις, ΠΑΠΑΖΗΣΗ, 1999
- Αντώνης Μακρυδημήτρης...«Εκδόσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δ.Δ
1956 – 1998»
Εκδόσεις, ΠΑΠΑΖΗΣΗ
- Ε.Ν.Α.Ε.....«Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος»
Εκδόσεις, Αντ. Σάκκουλα 2000
- Θεμιστοκλής Κόντης.....«Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση»
Εκδόσεις, Σύγχρονη Εκδοτική
- Κων/νος Παρθενόπουλος...«Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – θεωρίες –
εμπειρίες - πρακτικές»
Εκδόσεις ΖΗΤΗ
- Κων/νος Τσουκαλάς.....«Κοινωνική Ανάπτυξη και Κράτος»
Εκδόσεις Ιστορική Βιβλιοθήκη Θεμέλιο
- Συνήγορος του Πολίτη.....«Ετήσια Έκθεση 2003»
Εθνικό Τυπογραφείο

ΑΓΓΛΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Colin Morgan & Stephen Murgatroyd "Total Quality Management in
the Public Sector"

Εκδ. College Land 1997

Bo Rothstein....."The Social Democratic State"

Stephen P. Osborne....."Public Management"

Εκδ. Routledge

ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ- ΕΦΗΜΕΡΙΔΕΣ

«Οικονομικός Ταχυδρόμος», Φ19 (2527- 2003) -
άρθρο Γ.Ράλλη: Πρόταση για τη Δ.Δ

«Διοικητική Ενημέρωση» Τεύχη 23, 28

«Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ της Κυριακής», 23 Μαΐου 2004
άρθρο Μαρίας Δεληθανάση: «Έτσι χάνουν οι δήμοι τα κονδύλια της Ε.Ε»,

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

www.ekke.gr
www.infosociety.gr
www.oecd.org
www.government.gr
www.ypes.gr
www.kep.gov.gr
www.eetaa.gr

www.ypetho.gr
www.primeminister.gr
www.business2005.gr
www.europa.eu.int
www.ekdd.gr
www.synigoros.gr
www.special-edition.gr