

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

«ΠΟΛΙΤΕΙΑ»

Κωνσταντίνος Κανελλίδης

Η εύρυθμη λειτουργία ενός κρατικού μηχανισμού αποτελούσε και αποτελεί βασική επιδίωξη κάθε οργανωμένης πολιτείας που έχει ως στόχο και κύριο σκοπό την εξυπηρέτηση και την πρόοδο των πολιτών της. Ο στόχος αυτός συχνά μπορεί να επιτευχθεί μέσα από τη διαδικασία της διοικητικής μεταρρύθμισης, μια διαδικασία σύνθετη που χαρακτηρίζεται από αλλαγές και διαφοροποιήσεις παγιωμένων συνθηκών, αντιλήψεων και καταστάσεων.

Η τρέχουσα διοικητική μεταρρύθμιση, γνωστή και ως πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», είναι εκείνη που με απασχολεί εδώ και η οποία βρίσκεται σήμερα σε πλήρη εξέλιξη. Με τη μεταρρύθμιση αυτή γίνεται μια προσπάθεια διόρθωσης και περιορισμού των κακώς κειμένων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η οποία επί σειρά δεκαετιών δεν είχε καταφέρει να οργανωθεί κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να ανταποκρίνεται στις αρχές της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας είτε λόγω κακών σχεδιασμών, περιορισμένων πόρων και ανεπαρκούς ανθρώπινου δυναμικού, είτε από έλλειψη πολιτικής βούλησης και ισχυρών συμφερόντων που εναντιώνονταν στην όποια προσπάθεια.

Το πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», φιλόδοξο στις διακηρύξεις του και γι' αυτό κάπως αμφίβολο στο αν θα επιτύχει τους στόχους του, αναφέρεται κυρίως σε βραχυπρόθεσμους στόχους, γεγονός που επιτρέπει κατά κάποιο τρόπο μια επιφύλαξη για την τελική έκβασή του, λόγω της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Ο επίσημος φορέας σχεδιασμού, συντονισμού και παρακολούθησης του προγράμματος είναι βέβαια το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., συνεπικουρούμενο και από τα άλλα υπουργεία στους τομείς ευθύνης τους. Περιλαμβάνει πέντε τομές σχετικά με τη διοίκηση στόχων και αποτελεσμάτων, την αξιολόγηση και τον έλεγχο του προσωπικού, την επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο με αξιοκρατία, την καταπολέμηση της διαφθοράς και την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού. Επιμέρους δράσεις αυτών είναι το επιτελικό κράτος με περιφερειακή συγκρότηση, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, Κ.Ε.Π., σύστημα προσλήψεων, Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., Ε.Κ.Δ.Δ., τα οποία αναφέρονται στις τομές που επισημάνθηκαν παραπάνω. Όλος ο σχεδιασμός αναφέρεται στη βελτίωση σχέσεων πολιτών – δημόσιων υπηρεσιών με απλούστευση διαδικασιών, εισαγωγή της νέας τεχνολογίας, μείωση του χρόνου απάντησης

και της αναποτελεσματικότητας των υπηρεσιών, απλούστευση θεσμικού πλαισίου, αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού με νέο προσοντολόγιο, αξιολόγηση και επιμόρφωση των ανώτερων στελεχών, περιφερειακή συγκρότηση με μεταφορά αρμοδιοτήτων στην αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού, διαφάνεια και εφαρμογή του ελέγχου με σώματα ελεγκτών.

Το ζήτημα που εύλογα γεννάται είναι κατά πόσον το σύνολο όλων αυτών των μέτρων μπορεί να αναστρέψει τη σημερινή πολύ κακή εικόνα της διοίκησης. Είναι αλήθεια ότι η εφαρμογή και μόνο ορισμένων μέτρων, όπως λ.χ. τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, βελτιώνει την εικόνα της καθημερινής επαφής πολιτών – κράτους. Η ουσία του θέματος, όμως, πιστεύω ότι δε βρίσκεται εκεί. Αυτή βρίσκεται, κατά τη γνώμη μου, σε δύο κυρίως σημεία: στο επίπεδο του ανθρώπινου δυναμικού και στα συστήματα αξιολόγησης αλλά και ελέγχου προς πάταξη της διαφθοράς. Οι διακηρύξεις του προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» ίσως είναι κάπως γενικές και σε κάθε περίπτωση δε διασφαλίζουν την αποδοτικότητα των αναφερόμενων μέτρων. Δεν αρκεί μόνο η θεσμοποίηση κάποιων μέτρων, αλλά η ουσιαστική εφαρμογή αυτών. Τα μέτρα περί αναβάθμισης ανθρώπινου δυναμικού και συστήματος ελέγχου προς πάταξη της διαφθοράς είναι αμφίβολης απόδοσης έτσι όπως γνωστοποιούνται, διότι δεν επιλύουν ουσιαστικά αυτά τα προβλήματα και τις αδυναμίες, τα οποία έχουν κατά καιρούς επισημανθεί σε εκθέσεις και αναφορές ανθρώπων που έχουν ασχοληθεί με θέματα δημόσιας διοίκησης. Τέτοια προβλήματα είναι η ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού, η διάρθρωση και ο καταμερισμός αυτού, η πολυνομία και η έλλειψη κωδικοποίησης της νομοθεσίας που δυστυχώς υπάρχει ακόμα και δεν εμφανίζει σημάδια ανάταξης, τουλάχιστον άξια αναφοράς, καθώς και η ανυπαρξία ουσιαστικού ελέγχου και απόδοσης ευθυνών στους δημόσιους εκείνους υπαλλήλους που δεν ασκούν ευσυνείδητα και με βάση τις υποχρεώσεις τους τα καθήκοντά τους.

Σε κάθε περίπτωση, αυτό που θέλω να επισημάνω είναι πως το ανθρώπινο δυναμικό είναι ο βασικότερος παράγοντας επιτυχίας ενός προγράμματος διοικητικής μεταρρύθμισης. Με ανεπαρκές, ανεκπαιδευτο και με κακή νοοτροπία ανθρώπινο δυναμικό είναι τουλάχιστον γραφικό να μιλάμε για διοικητική σύγκλιση με τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μόνο με ένα καταρτισμένο, εκπαιδευμένο και ικανότατο στελεχειακό δυναμικό που θα ακολουθεί τις αρχές της διοικητικής επιστήμης σε επίπεδο σχεδιασμού και εκτέλεσης, με μια διοικητική μεταρρύθμιση, η οποία θα βασίζεται σε σωστή στρατηγική, μπορούμε να ελπίζουμε σε

πραγματική αντιμετώπιση των διοικητικών προβλημάτων που είναι ιδιαίτερα οξυμμένα σήμερα.

Η πρόκληση της αναδιοργάνωσης και επανίδρυσης του δημόσιου διοικητικού τοπίου με όρους σύγχρονους αποτελεί το κεντρικό ζητούμενο σήμερα για τη λειτουργία ενός κράτους μικρότερου σε μέγεθος και πλουσιότερου σε ικανότητα και αξία, πιο ήπιου και περισσότερο μετριοπαθούς στους σκοπούς και τις επιδιώξεις του, ενός *état modest* κατά το Γάλλο κοινωνιολόγο Michel Crozier.

ΣΥΛΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Μαρία Κοτρωνιά

Αντικείμενο της μεταπτυχιακής εργασίας μου ήταν η μελέτη του βασικού θεσμικού πλαισίου του Ν. 2738/1999, με τον οποίο εισήχθησαν οι συλλογικές διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση. Παράλληλα, οι εκτιμήσεις από την πρόσφατη εφαρμογή του θεσμού, καθώς και οι προοπτικές του, ενώ επιχειρήθηκε η αξιολόγηση της λειτουργίας και των δυνατοτήτων του συνδικαλιστικού κινήματος και των δημόσιων υπαλλήλων γενικότερα, ενόψει των προκλήσεων και των προοπτικών για την αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης.

Μερικά από τα ερωτήματα, τα οποία τίθενται είναι:

1. οι λόγοι για τους οποίους οι Κυβερνήσεις από το 1974 και μετά αρνήθηκαν να αναγνωρίσουν το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης, το οποίο χρονικά αλλά και λογικά προηγείται της απεργίας. Για ποιους λόγους επιτρεπόταν το μείζον (η απεργία), ενώ απαγορευόταν το έλασσον (η διαπραγμάτευση, ο διάλογος).
2. η αντιμετώπιση του νέου θεσμού τόσο από τους συνδικαλιστές όσο και από το Κράτος, αμοφτέρων πλέον ισότιμων κοινωνικών συνομιλητών.
3. πώς αντιμετωπίζεται η ισότιμη πια σχέση των δύο κοινωνικών συνομιλητών και το κατά πόσον οι δύο αυτοί κοινωνικοί συνομιλητές έχουν την ωριμότητα, την ετοιμότητα και την ευελιξία να οδηγήσουν τις εξελίξεις στον εργασιακό χώρο των Δημόσιων Υπαλλήλων.
4. οι δυνατότητες του συνδικαλιστικού κινήματος να υπερβεί τις στείρες και κοντόφθαλμες οικονομικές συνήθως διεκδικήσεις και να ηγηθεί μιας προσπάθειας αναβάθμισης και ανάπτυξης της δημόσιας διοίκησης, που προωθεί σύγχρονες μορφές διοίκησης και εργασίας και συμμετέχει στη δημιουργία ικανού και ευέλικτου ανθρώπινου δυναμικού.
5. ο χαρακτήρας του θεσμού των Συλλογικών Διαπραγματεύσεων ως εργαλειακού μηχανισμού για τη βελτίωση των εργασιακών σχέσεων των Δ.Υ. ή η αντιμετώπισή του ως ενός νέου θεσμού που προωθεί τη δημοκρατία στις σχέσεις Διοίκησης – εργαζομένων, αλλά και την οικονομική και κοινωνική συνοχή γενικότερα.

6. οι σχέσεις μεταξύ των κορυφαίων συνδικαλιστικών οργανώσεων της χώρας και ειδικότερα, η ωριμότητά τους για ουσιαστική διαπραγμάτευση η οποία θα ενισχύσει το διάλογο και τη συναίνεση αλλά και το ίδιο το συνδικαλιστικό κίνημα.
7. ο «συλλογικός» προσανατολισμός των κορυφαίων συνδικαλιστικών οργανώσεων της χώρας αλλά και του Κράτους και η μαθησιακή τους ικανότητα και ετοιμότητα να αντιμετωπίσουν τους κινδύνους αλλά και τις ευκαιρίες και τις προοπτικές του νέου θεσμού.
8. οι αδυναμίες του νομοθετικού πλαισίου του Ν. 2738/1999, οι οποίες τέθηκαν κατά την ψήφιση του τελευταίου στη Βουλή, αλλά και αυτές που προέκυψαν μέσα από την εφαρμογή του θεσμού.
9. οι διαφορές στις Συλλογικές Διαπραγματεύσεις μεταξύ των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα και των «προνομιούχων» δημόσιων υπαλλήλων. Πόσο η παγκοσμίως παρατηρούμενη προσέγγιση δημόσιου – ιδιωτικού τομέα μπορεί να επηρεάσει τα συνδικαλιστικά θέματα;

Η καθιέρωση των Συλλογικών Διαπραγματεύσεων στην Ελλάδα δεν πρέπει να αντιμετωπιστεί ως μια στατική και στεία νομοθετική πρωτοβουλία αλλά ως πρόκληση και ως μακρόπνοη και δυναμική διαδικασία, της οποίας η επιτυχία εξαρτάται τόσο από τους εργαζομένους, όσο και από το Κράτος.

Η εφαρμογή των Συλλογικών Διαπραγματεύσεων τα τρία πρώτα χρόνια παρουσίασε μια προβληματική, την οποία καλούνται να επιλύσουν και να διαχειριστούν τόσο το Κράτος, όσο και οι εργαζόμενοι μέσω των συνδικαλιστικών τους οργανώσεων. Η προβληματική αυτή εντοπίζεται στη μετάβαση από ένα σύστημα σύγκρουσης στο διάλογο και τη συναίνεση που φαίνεται ότι δεν είναι εύκολη υπόθεση ούτε για το Κράτος ούτε για το συνδικαλιστικό κίνημα και περιλαμβάνει κυρίως:

- Έλλειψη μαθησιακής ικανότητας και των δύο κοινωνικών συνομιλητών.
- Απουσία συλλογικού - διαπραγματευτικού προσανατολισμού και των δύο κοινωνικών συνομιλητών.
- Αδυναμία αξιοποίησης της αυτονομίας των δύο κοινωνικών συνομιλητών.

«Ως αυτονομία (ή αυτοκαθορισμός)» θα πρέπει να θεωρήσουμε τη δυνατότητα των εργαζομένων να διεκδικήσουν και να προωθήσουν τις εργασιακές τους σχέσεις ως ισότιμοι συνομιλητές με το Δημόσιο, δηλαδή τη θεώρηση των εργαζομένων ως του ενός εκ των δύο μερών, με ίση αξία και βαρύτητα στη λήψη των αποφάσεων. Ο συσχετισμός δυνάμεων

συνδικαλιστικών οργανώσεων και Δημοσίου ως εργοδότη, δεν πρέπει να «γέρνει» προς τη μια ή την άλλη πλευρά: ούτε προς την πλευρά του Κράτους, όπως συνέβαινε μέχρι τώρα, ούτε προς την πλευρά των συνδικαλιστικών οργανώσεων που αντιμετωπίζονται ως ισχυρές ομάδες πίεσης - συντεχνίες.

Η αυτονομία των δυο πλευρών και οι διαστάσεις που μπορεί αυτή να λάβει είναι στοιχείο που εξαρτάται από πολλές παραμέτρους: την ποιότητα των σχέσεων Διοίκησης – εργαζομένων, την ηθική συμπεριφορά και τον επαγγελματισμό των δημόσιων υπαλλήλων, την ύπαρξη ή απουσία κομματικών εξαρτήσεων, το βαθμό ενεργοποίησης της κοινωνίας των πολιτών, την ποιότητα του συνδικαλιστικού κινήματος.

Με δεδομένο ότι η Δημόσια Διοίκηση αποτυπώνει το επίπεδο του πολιτικού συστήματος και της Δημοκρατίας μιας χώρας, θα μπορούσαμε να δεχθούμε πως το επίπεδο του συνδικαλιστικού κινήματος και η χωρίς εξαρτήσεις ισότιμη και ώριμη διαπραγματευτική ικανότητα των κοινωνικών συνομιλητών καταδεικνύουν και οριοθετούν με τη σειρά τους τις δυνατότητες βελτίωσης και ανάπτυξης της Δημόσιας Διοίκησης.

Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Η ΡΗΤΡΑ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Μαρία-Ηλιάννα Πραβίτα

Σκοπός της παρούσης εισήγησης είναι να εξετάσει εν συντομία κατά πόσον ο θεσμός της μονιμότητας της απασχόλησης των δημόσιων υπαλλήλων, η καθιέρωση του οποίου θεωρήθηκε ως μία από τις σπουδαιότερες επιτυχίες των αγώνων για ουδετερότητα και αμεροληψία της διοίκησης, εξακολουθεί και σήμερα να αποτελεί την απαραίτητη προϋπόθεση για την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της. Ο λόγος για τον οποίο τέθηκε το όλο ζήτημα, πέρα από το εάν και σε ποια έκταση η μονιμότητα έχει δυσμενείς συνέπειες στο θέμα της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, σχετίζεται με το γεγονός ότι, αφότου τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη της Ρώμης (1957), στη χώρα μας εφαρμόζεται, πέραν του εθνικού, και το κοινοτικό δίκαιο. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 48 ΣυνθΕΚ (πλέον 39 ΣυνθΕΕ) έχει καθιερωθεί ο κανόνας της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ένας κανόνας που συνδέεται άμεσα με την αρχή της ίσης μεταχείρισης (6 ΣυνθΕΚ). Βέβαια, η παράγραφος 4 του 48 ΣυνθΕΚ εισάγει μια εξαίρεση ως προς την ‘απασχόληση στη δημόσια διοίκηση’, αλλά, όπως θα διαπιστώσουμε παρακάτω, αυτή η εξαίρεση αφορά συγκεκριμένες και μόνο θέσεις εργασίας. Επομένως, τίθεται το ερώτημα, τι χρησιμότητα έχει ο θεσμός της μονιμότητας για μη Έλληνες πολίτες και από εκεί και πέρα, και δεδομένης της απαγόρευσης των διακρίσεων μεταξύ των κοινοτικών, ερωτάται εάν ο εν λόγω θεσμός έχει πια νόημα για τους ίδιους τους Έλληνες πολίτες.

Προκειμένου να καταλήξουμε σε κάποια συμπεράσματα σχετικά, θα αναφερθούμε, πρώτον, στο περιεχόμενο του 48§4 ΣυνθΕΚ, όπως αυτό προσδιορίστηκε από το Δικαστήριο και την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δεύτερον, στον τρόπο με τον οποίο εν τέλει το ελληνικό δίκαιο εναρμονίστηκε με τις επιταγές της κοινοτικής έννομης τάξης και τι ίσχυε πριν συμβεί αυτό και τρίτον, στο πώς και γιατί θεσπίστηκε ο θεσμός της μονιμότητας στην Ελλάδα, τι προσέφερε αυτός αναφορικά με τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης κατά τη διάρκεια των ετών που πέρασαν, αλλά και ποιες επιπτώσεις τελικά είχε σ’ αυτήν η συνταγματική κατοχύρωσή του. Θα ολοκληρώσουμε δε την ομιλία μας, κάνοντας αναφορά στις σημαντικότερες σκέψεις που εκφράστηκαν κατά τις συζητήσεις επί της αναθεώρησης

του 103 Σ και είχαν να κάνουν με θέματα όπως η κακοδιοίκηση, η απαγόρευση μονιμοποίησης των έκτακτων υπαλλήλων, κ.ο.κ.

Πιο συγκεκριμένα, είναι αλήθεια πως η αρχή της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης διευρύνθηκε κατά πολύ με την πάροδο των χρόνων, εφόσον κρίθηκε και από το Δικαστήριο και από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ότι επιβάλλεται η συστατική ερμηνεία της παρέκκλισης που προβλέπει η §4 του άρθρου 48 ΣυνθΕΚ για την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση. Λόγω, λοιπόν, της διεθνοποίησης της ζωής, εδώ και κάποια χρόνια ο διορισμός ή η πρόσληψη πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε μια πληθώρα θέσεων στο χώρο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι γεγονός. Οι κοινοτικοί δεν επιτρέπεται να καλύπτουν μονάχα θέσεις απασχόλησης που έχουν σχέση με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας και, ταυτοχρόνως, με τη διαφύλαξη των γενικών συμφερόντων του κράτους. Και ενώ η διαδικασία προσαρμογής της δημόσιας διοίκησης στο ευρωπαϊκό/κοινοτικό δίκαιο θα έπρεπε να γίνει σχετικά σύντομα, αυτή καθυστέρησε πολύ, μια που είχε να αντιμετωπίσει προηγουμένως το πρόβλημα της δυσλειτουργίας της. Η τελευταία οφειλόταν πρωταρχικώς στην υπερβολική διόγκωση του δημόσιου τομέα, η οποία και είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση της απόδοσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Πολλές από τις απόψεις που διατυπώθηκαν στη διάρκεια των συζητήσεων για την αναθεώρηση του Συντάγματος καταφάσκουν με τα όσα πρεσβεύει ένα μέρος της θεωρίας, αλλά και της κοινής γνώμης, που κρίνει την τακτική των μονιμοποιήσεων και πιο γενικά, την εφαρμογή του θεσμού της μονιμότητας, ως την κύρια υπαίτια για την κακοδαιμονία της διοίκησης. Η προσθήκη της παραγράφου 8 στο αναθεωρημένο 103 Σ δείχνει να βοηθά τω όντι στην επίλυση του προβλήματος των άσκοπων και επικίνδυνων για την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών μονιμοποιήσεων. Εντούτοις, αναφορικά με το θέμα της ‘άρσης’ της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων, δεν έχει γίνει ακόμη καμία κίνηση. Εμείς υποστηρίζουμε πως η εγγύηση της μονιμότητας μπορεί και πρέπει να περιοριστεί στις θέσεις απασχόλησης που συνίστανται στην άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και σε καθήκοντα που σχετίζονται με την ευθύνη προάσπισης των γενικών συμφερόντων του κράτους (επικαλούμαστε τα δύο κριτήρια ερμηνείας της απόκλισης του 48§4 ΣυνθΕΚ), δηλαδή τη μονιμότητα θα πρέπει να απολαμβάνουν μόνον οι υπηρετούντες σε θέσεις ανήκουσες στο ‘σκληρό πυρήνα’ του κράτους, ενώ για όσους καταλαμβάνουν όλες τις υπόλοιπες θέσεις, μπορεί να ισχύουν πιο ευέλικτοι όροι και συνθήκες απασχόλησης. Κατ’ αυτόν τον τρόπο, η διοίκηση θα μπορέσει να σταματήσει να

κατακλύζεται από υπαλλήλους περιττούς, αδιάφορους να εξυπηρετήσουν τους πολίτες και θα συγκροτείται από εκεί και πέρα μόνο από τον αναγκαίο αριθμό ικανών προσώπων, τα οποία θα έχουν προσληφθεί με αδιάβλητα κριτήρια και τα οποία θα αξιολογούνται ανά τακτά χρονικά διαστήματα, ώστε τελικά να αποδίδουν το μέγιστο των δυνατοτήτων τους.

Η ΙΚΑΝΟΤΗΤΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΡΙΣΕΩΝ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Νικόλαος Παπαναστασόπουλος

Η παρούσα εισήγηση, όπως και η ομότιτλη μεταπτυχιακή εργασία, περιστρέφεται κριτικά και διαλογίζεται γύρω από την έννοια και το μηχανισμό διαχείρισης κρίσεων και παρεμφερών καταστάσεων στο πεδίο άσκησης της εξωτερικής πολιτικής, την παθολογία και αναποτελεσματικότητα, την ακρισία ή και ακρασία που διακριβώνονται εντός του πλαισίου αναφοράς και δράσης της.

Η έννοια της κρίσης, αφενός ως νοητική διεργασία και αφετέρου ως πραγματιστική αποτύπωση και απορρύθμιση από την όποια «ευρυθμία», αποτελεί μια δυσχερή προβληματική, όπου εμφιλοχωρούν διαστάσεις πρόχειρων και εμπειρικών θέσεων, αλλά και επιστημονικών προταγμάτων. Καθίσταται, λοιπόν, αναγκαία η κατάδειξη και εννοιολογική τιθάσευση των διαπραγματευόμενων εννοιών, η αξιολογική και μεταθεωρητική αντίστιξη τους με το χώρο της πραγματικότητας και ειδικότερα το πλανητικό και διμερές περιβάλλον.

Η κυρίαρχη, πάντως, ρευστότητα και η απροσδιοριστία της ατομικής και κοινωνικής ζωής ως απόρροιες γνωσιολογικών, αξιολογικών και πολιτικών διαφοροποιήσεων, αποσκοπήσεων, συζευκτικά με την εντροπική νομοτέλεια, μετουσιώνονται στην έννοια και στο περιεχόμενο της κρίσης.

Το κρίσιμο λοιπόν ερώτημα από την άποψη διοικητικής αξίωσης, αφορά την κατάρτιση ενός μεθοδολογικού instrumentarium, ως προς το χειρισμό κρίσεων και τα δεοντικά ενόντα αυτού, ως συνάρτηση και εφαρμογή δομικών - θεσμικών, γνωσιολογικών και αξιολογικών προτάξεων.

Σε μία πρώτη απόπειρα εννοιολογικής κατάδειξης, θα λέγαμε ότι ως κρίση στο πεδίο άσκησης της εξωτερικής πολιτικής νοείται κάθε τροπή και κλιμάκωση των γεγονότων της πραγματικότητας κατά τέτοιο τρόπο, που να αμφισβητείται ένα παγιωμένο σύστημα αξιών και συμφερόντων και να προϋποτίθεται η ανταπάντηση και αντίστοιχη ανάληψη πρωτοβουλιών από ένα αρμόδιο όργανο χειρισμού κρίσεων.

Εκτός αυτού και σ' ένα σχηματικό επίπεδο χρονικής ακολουθίας των σταδίων της, η κρίση διακρίνεται από το γενεσιουργό της πλαίσιο [τα προμηνύματα], την εμφάνιση, την εκδήλωση, τις παράπλευρες διεργασίες και την αποδυνάμωσή της. Για το γενεσιουργό

πλαίσιο απαραίτητη είναι η θεώρηση των διεθνών σχέσεων, όπου παρά την ασάφεια κυριαρχούν οι σταθερές της ισχύος και του συμφέροντος ως δυνάμεις ενορχήστρωσης του πλανητικού παιγνίου και της πρόκλησης κρίσεων.

Η θεσμική προσέγγιση της διαχειριστικής διαδικασίας, κατά την εμφάνιση κρίσεων, ομόρρυθμα με την υπόλοιπη διοικητική παθολογία καταδεικνύει ότι ελλείπουν θεσμοί - διαδικασίες μακροχρόνιου σχεδιασμού, κυριαρχεί ο προσωπικός και κομματικός χαρακτήρας των επιλογών και μια επαμφοτερίζουσα στρατηγική δράση, απόρροια ασυντονίας των αρμόδιων υπηρεσιών και οργανωτικής ανεπάρκειας.

Το κύριο πάντως όργανο πολιτικής και εθνικής ασφάλειας, συν τοις άλλοις, είναι το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικών και Άμυνας [ΚΥ.ΣΕΑ.], του οποίου η αποτελεσματικότητα είναι ή καθίσταται μη ικανοποιητική. Από μία τέτοια ειδική και γενική αρνητική αξιολόγηση έλκει το νόημά της και η πρόσφατη αναδιάταξη του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών. Εκεί εντάσσεται και η σύσταση της Μόνιμης Μικτής Μονάδας Διαχείρισης Κρίσεων [Μ.Μ.Μ.Δ.Κ.], ως κατεξοχήν όργανο χειρισμού κρίσεων και με ό,τι επάγεται από το πλαίσιο και τις αρμοδιότητες που το χαρακτηρίζουν.

Σε αυτή την κατεύθυνση, η παράθεση των διεθνών μοντέλων - υποδειγμάτων αντιμετώπισης κρίσεων [βελγικού και ιταλικού] επιβεβαιώνει την ανάγκη ετοιμότητας των αντίστοιχων δομών, την προπαρασκευή σε οργανωτικό και επιχειρησιακό επίπεδο και την προτασόμενη χρονική τυπολογία των κρίσιμων συνθηκών.

Η κρίση των Ιμίων, ως περίπτωση πραγματιστικής αξιολόγησης, αντικατοπτρίζει την ικανότητα/«ικανότητα» των πολιτικών, διπλωματικών και στρατιωτικών δομών, και κυρίως τον τρόπο διασύνδεσής τους, ως πρόκριμα ή μη αποτελεσματικότητας. Πέρα από τις όποιες πρωτοτυπίες και τα γεγονότα της κρίσης (που είναι γνωστά...), τις προτεραιότητες και επιδιώξεις κάθε πλευράς και των μηχανισμών αυτής, αλλά και των διαμεσολαβητικών κέντρων, υπό την θεσμοθετημένη ή και την ηγεμονική τους εκδοχή, από την κρίση των Ιμίων συγκρατούμε και επαναβεβαιώνουμε τη διοικητική και λοιπή παθολογία και την έλλειψη στρατηγικής σύλληψης και στοχοθεσίας.

Η θεώρηση των ελληνοτουρκικών σχέσεων και η αναλογία δυνάμεων και συμφερόντων συνηγορούν υπέρ του αποτρεπτικού δόγματος, της θεωρητικής - μεθοδολογικής, δομικής προώθησης αυτού [«λόγω και έργω»], στο πλαίσιο μιας ενιαίας και αταλάντευτης εθνικής στρατηγικής.

Ως συντονιστικό, επομένως, όργανο των επιμέρους δομών και υπηρεσιών και παραγωγής εθνικής στρατηγικής προβάλλεται η σύσταση του Συμβουλίου Εθνικής Ασφάλειας, ως το κυβερνητικό επιτελείο του πρωθυπουργού. Η άρση όλων των λειτουργικών του ανασχέσεων και η συμβατότητά του συνταγματικά, αξιακά και πολιτικά με την ελληνική κοινωνική τάξη είναι μία διανοητική πρόταση και επιδίωξη που μένει να δοκιμαστεί.

Η επιστημολογική θεώρηση της διαχειριστικής διαδικασίας καταδεικνύει τον απαραίτητο εξοβελισμό όλων των διαταραχών της έλλογης στάθμισης δεδομένων και δυνατοτήτων, κάτι εξαιρετικά ιδιάζον, καθώς αντιπαρατίθενται οι μηχανιστικές και ομοιόμορφες διαδικασίες (ενός θεσμοθετημένου μοντέλου) και ο διαχειριστικός νους και η ιδιομορφία αυτού.

Πέρα, λοιπόν, από τις όποιες δομικές, πολιτικές και οργανωτικές προτάξεις, είναι αναγκαίος ο γνωσιολογικός και μεθοδολογικός πλουραλισμός των ομώνυμων εργαλείων.

Ως προς τη συγκρότηση ενός μεθοδολογικού *instrumentarium* προβάλλεται το καρτεσιανό μοντέλο περί των τεσσάρων μεθόδων. Πέρα από τις όποιες ενστάσεις συμβατότητας, το καρτεσιανό μοντέλο προάγει τη συστηματική ανάλυση και αναίρεση, τον κριτικό έλεγχο και τη συνεχή επανεκτίμηση όλων των σχεδίων και αποφάσεών μας.

Με μία τέτοια υιοθέτηση τιθασεύεται το δίπολο της επισφάλειας της κρίσης και της αναγκαιότητας λήψης αποφάσεων, ενόντα της διαδικασίας χειρισμού κρίσεων. Αν δε συνιστά την ιδανική προοπτική, αποτελεί ένα ουσιαστικό βήμα συμφιλιωτικού χειρισμού με τα φαινόμενα κρίσης και όχι εκ νέου και επ' άοριστον κατισχύσεις αυτών.

Η ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟ: ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΩΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗ ΑΛΛΑΓΗ

Γεωργία Βίγλα

Η συνεχής βελτίωση της ποιότητας, που αποσκοπεί στην επίτευξη της τελειότητας, αποτελεί βασική προϋπόθεση για την εξέλιξη όλων των τομέων δράσεως της ανθρώπινης ζωής και δραστηριότητας. Η ποιότητα στις μέρες μας είναι ένα μετρήσιμο και συγκρίσιμο ζωτικό στοιχείο που διέπει τη λειτουργία κάθε οργανισμού, είτε δημόσιου είτε ιδιωτικού, ανεξάρτητα από το αν ο οργανισμός παράγει προϊόν ή υπηρεσία.

Η τυποποίηση, η μέτρηση και τελικά ο έλεγχος της ποιότητας και η πιστοποίηση των προϊόντων και υπηρεσιών δεν αποτελούν εφεύρημα του σύγχρονου πολιτισμού. Η εργασία βάσει καταγεγραμμένων προδιαγραφών και διαδικασιών, που ακολουθούνταν χωρίς καμία παρέκκλιση, ο αυστηρός έλεγχος και η προστασία του ατόμου - αποδέκτη των προϊόντων και υπηρεσιών υπήρξε στόχος των κοινωνιών από την αρχαιότητα (ασσυριοβαβυλωνιακός, αιγυπτιακός, ελληνικός και ρωμαϊκός πολιτισμός) και αποτελούσε χαρακτηριστικό κοινωνιών με υψηλό πνευματικό και πολιτισμικό επίπεδο.

Στις μέρες μας, τα διάφορα μοντέλα και Συστήματα Ποιότητας, συνεχίζουν το ίδιο έργο, χρησιμοποιώντας σύγχρονα πρότυπα και προδιαγραφές, με στόχο την προστασία του καταναλωτή, του πελάτη, του χρήστη, του εργαζόμενου και τη διευκόλυνση των διεθνών οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και περιβαλλοντικών δραστηριοτήτων ανάπτυξης.

Η σειρά προτύπων που έχει θεσπιστεί από το Διεθνή Οργανισμό Τυποποίησης, (International Organisation for Standardisation ISO), η εφαρμογή μοντέλων αριστείας (European Foundation of Quality Management EFQM), η Διαχείριση της Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management TQM) κ.λπ παρέχουν το πλαίσιο για την εφαρμογή, ανάπτυξη και βελτίωση ενός συστήματος διαχείρισης της ποιότητας, το οποίο θα είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις προκλήσεις του 21ου αιώνα. Εισάγεται η συστηματική χρήση μέσων και μεθόδων για τη βελτίωση της ποιότητας, καθώς και η απαίτηση για την παρακολούθηση μετρήσιμων αντικειμενικών στόχων για την ποιότητα. Τα Συστήματα Ποιότητας είναι σε θέση να αποτελέσουν πολύτιμο μηχανισμό οργανωτικής και διοικητικής βελτίωσης για επιχειρήσεις, οργανισμούς και φορείς πάσης φύσεως, που επιθυμούν να πρωταγωνιστούν στο

περιβάλλον της διεθνοποιημένης πλέον κοινωνίας και των ολοένα αυξανόμενων απαιτήσεων σε προϊόντα και υπηρεσίες, που προκύπτουν στην ανθρώπινη ζωή και δραστηριότητα.

Ο δημόσιος τομέας αποτελεί αναμφισβήτητη τη διάσταση εκείνη, η οποία απαιτεί την ύπαρξη δομών και μηχανισμών που να εξασφαλίζουν την υψηλότερη δυνατή ποιότητα παροχής υπηρεσιών στο σύνολο των πολιτών. Αν και η εφαρμογή τέτοιων συστημάτων έχει μακρόχρονη πορεία στην παραγωγή προϊόντων, οι υπηρεσίες, κυρίως στο εξωτερικό, φαίνεται ότι ακολουθούν αυτή την πρακτική. Στη χώρα μας, η εφαρμογή τέτοιων συστημάτων είναι συνυφασμένη κατεξοχήν με καταναλωτικά αγαθά, αλλά διαφαίνεται μια τάση επέκτασής της και στην παροχή υπηρεσιών.

Τα Συστήματα Διαχείρισης της Ποιότητας ή αλλιώς το Management Ποιότητας είναι μια σχετικά νέα διοικητική εφαρμογή που προέρχεται από την εμπειρία του ιδιωτικού τομέα. Απασχολεί managers και τεχνικούς συμβούλους εξειδικευμένους στη δημιουργία προδιαγραφών, στη διενέργεια εσωτερικών επιθεωρήσεων, στην οργάνωση και διοίκηση έργων και στην εφαρμογή μοντέλων Διαχείρισης Ποιότητας. Το Τμήμα Ποιότητας αποτελεί μια νέα Διεύθυνση στο οργανόγραμμα του κάθε οργανισμού, μια δομική αλλαγή δηλαδή, η οποία διαχέεται και ελέγχει όλες τις λειτουργίες του οργανισμού, εισάγοντας νέες μεθόδους εργασίας και νέους επαγγελματίες. Ως εκ τούτου, όπως κάθε τι το νέο, αναμένεται ότι θα επιφέρει ανακατατάξεις, αντιδράσεις και αλλαγές τόσο στη διοικητική οργάνωση ενός οργανισμού, όσο και στις τυπικές και άτυπες σχέσεις που υφίστανται εντός αυτού. Τα Συστήματα Ποιότητας αποτελούν σημαντική οργανωσιακή αλλαγή, γιατί ως διοικητικό εργαλείο εισάγονται στις οργανώσεις, προκειμένου να ελέγξουν ως προς την ποιότητα όλες τις παραμέτρους, κρίσιμες και μη, που άπτονται της λειτουργίας της οργάνωσης.

Η Διαχείριση της Ποιότητας στην παροχή υπηρεσιών είναι εξαιρετικά πολύπλοκη υπόθεση σε σχέση με την παραγωγή προϊόντων, όπου η τυποποίηση είναι εύκολη -μέσω μηχανών παραγωγής- και ο ανθρώπινος παράγοντας δεν παρεμβάλλεται σε τόσο μεγάλο βαθμό στην παραγωγή. Όταν δε πρόκειται για τον έλεγχο της ποιότητας στην παροχή υπηρεσιών υγείας, όπου όλες οι διαδικασίες στηρίζονται στην ανθρώπινη ικανότητα και συνεργασία και ο αποδέκτης αυτών είναι η ανθρώπινη υγεία, καθίσταται σαφές ότι η σημασία ενός τέτοιου εγχειρήματος είναι ζωτική αφενός, αλλά πολύπλοκη και ευαίσθητη αφετέρου.

Η εισαγωγή του management ποιότητας στο χώρο του νοσοκομείου, ως οργανωσιακή αλλαγή, άπτεται διοικητικών δομών, διαδικασιών, αντιλήψεων, συνεργασιών και υποκίνησης

του προσωπικού. Είναι δεδομένο το ότι τα ελληνικά δημόσια νοσοκομεία αντιμετωπίζουν πληθώρα σημαντικών προβλημάτων στην καθημερινή τους λειτουργία. Τα προβλήματα αυτά αφορούν όλες τους τις υπηρεσίες και όλα τα επίπεδα του προσωπικού που εμπλέκονται στην παροχή υπηρεσιών υγείας.

Η όποιας μορφής οργανωσιακή αλλαγή σε ένα νοσοκομείο επιφέρει αντιδράσεις, οι οποίες εκτός του ότι είναι λογικό να υπάρχουν, είναι και σε θέση να αποτελέσουν βοήθεια για την καλύτερη κατανόηση του τρόπου λειτουργίας του οργανισμού και των καταστάσεων που υφίστανται σε αυτόν.

Η μεγαλύτερη δυσκολία στην εισαγωγή και εφαρμογή Συστήματος Ποιότητας είναι η σταδιακή απομάκρυνση από τον υφιστάμενο τρόπο εργασίας, ο οποίος έχει παγιωθεί εδώ και πολλές δεκαετίες, και οι περισσότεροι επαγγελματίες, που έχουν προσαρμοστεί σε αυτόν, δε φαίνονται διατεθειμένοι να τον μεταβάλουν, τουλάχιστον όχι άμεσα, αν και αναγνωρίζουν τις αδυναμίες του. Επίσης, όπως σε κάθε οργανωσιακή αλλαγή, οι εμπλεκόμενοι αναμένουν ότι θα έχουν οφέλη από αυτή τη διαδικασία είτε οικονομικής φύσεως, είτε υπό μορφή άλλων παροχών. Σε πολλές περιπτώσεις δεν είναι διατεθειμένοι να προβούν σε τροποποιήσεις της συμπεριφοράς ή της εργασίας τους, αν εκ των προτέρων δεν τους παρασχεθεί κάποιο κίνητρο.

Είναι ακόμα σημαντική η διαπίστωση ότι η προσωπική ποιότητα του κάθε εργαζομένου, σε επίπεδο ιδιοσυγκρασίας και επαγγελματικής συνείδησης και πολλές φορές ανεξάρτητα από το επίπεδο σπουδών του, αποτελεί παράγοντα ουσιαστικής σημασίας για την αποδοχή, κατανόηση και έκφραση άποψης ως προς τις οργανωσιακές αλλαγές.

Ως προς την εισαγωγή Συστήματος Ποιότητας διαπιστώνεται ότι οι αντιδράσεις, αν και έντονες σε πολλές περιπτώσεις, πηγάζουν πριν απ' όλα από την απουσία ενημέρωσης επί του θέματος. Κατά τη σύντομη περιγραφή του τρόπου λειτουργίας των Συστημάτων Ποιότητας στους επαγγελματίες υγείας, οι οποίοι δε γνώριζαν το θέμα, διαπιστώθηκε πως η αρχική άρνηση μεταβλήθηκε σε ενδιαφέρον, όταν έγινε κατανοητό ότι η εφαρμογή αυτή μπορεί να διευκολύνει την καθημερινή ροή της εργασίας τους.

Η εκπαίδευση και η ενημέρωση, συνεπώς, σε όλα τα επίπεδα του νοσοκομείου αποτελούν τα πρώτα βήματα που πρέπει να πραγματοποιούνται πριν επιχειρηθεί η οποιαδήποτε αλλαγή, προκειμένου να επιτευχθεί ομαλά η μετάβαση σε κάτι νέο, με την ταυτόχρονη υποστήριξη της ανώτατης διοίκησης.

Η εισαγωγή Συστήματος Ποιότητας δεν αποτελεί πανάκεια ούτε σύστημα ελέγχου με την έννοια της δίωξης. Είναι ένα εργαλείο, μη κλινικό, το οποίο είναι σε θέση να βελτιώσει τη λειτουργία των δομών ενός νοσοκομείου μέσω αυτοελέγχου και αυτοαξιολόγησης και να θέσει ένα συστηματοποιημένο οργανωτικό πλαίσιο που θα αναβαθμίσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η επιτυχία ή η αποτυχία του εξαρτάται από την υποστήριξη της ανώτατης διοίκησης, του συνόλου του προσωπικού και από τις ικανότητες των επαγγελματιών της ποιότητας.

Ένα σημείο - κλειδί, το οποίο δε γίνεται πάντα αποδεκτό, είναι πως υπάρχει μια σημαντική διάσταση για την έννοια της ικανότητας για την επίτευξη οργανωσιακής αλλαγής. Τα άτομα που πρόκειται να εργαστούν στην εφαρμογή οργανωσιακών αλλαγών είτε ως διοικητές είτε ως σύμβουλοι θα λειτουργήσουν αποτελεσματικότερα αν έχουν ανεπτυγμένες τις δικές τους ικανότητες διαπροσωπικής επικοινωνίας και συνεργασίας. Οι επαγγελματίες της Διαχείρισης Ποιότητας έχουν διδαχτεί να ακούν, να βοηθούν τα άτομα να αναλύουν τα προσωπικά τους προβλήματα και ανησυχίες, να παρέχουν υποστήριξη και ενθάρρυνση σε περιπτώσεις κρίσεων και να δημιουργούν κλίμα στο πλαίσιο του οποίου τα άτομα να αισθάνονται ασφάλεια, προκειμένου να λειτουργήσουν αποτελεσματικά και να εξερευνήσουν τις πιθανότητες να αλλάξουν τις συμπεριφορές και τις αντιλήψεις τους. Ενώ είναι αλήθεια ότι οι διαπροσωπικές ικανότητες χωρίς το υπόβαθρο της γνώσης της οργανωσιακής συμπεριφοράς και της διαχείρισης των αλλαγών οδηγούν σε επιφανειακή αντιμετώπιση και συμβουλή, είναι εξίσου αλήθεια ότι η γνώση των κοινωνικών επιστημών χωρίς την ικανότητα εφαρμογής δεν οδηγεί πουθενά επίσης.

Είναι ευρέως αποδεκτό πως οι οργανισμοί, οι οποίοι δεν προσαρμόζονται στις απαιτήσεις των καιρών, δεν είναι σε θέση να ακολουθήσουν και να ανταποκριθούν στις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις και στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των αποδεκτών των υπηρεσιών τους. Η εφαρμογή νέων μεθόδων και η εγκατάλειψη παρωχημένων πρακτικών είναι σε θέση να παράσχουν λύσεις στις ολοένα αυξανόμενες απαιτήσεις του κοινωνικού σκηνικού. Μένει να αποδειχτεί στην πράξη το αν και κατά πόσο θα υποστηριχθεί και από την πολιτεία η εφαρμογή νέων μεθόδων, όπως τα συστήματα ποιότητας, προκειμένου το σύστημα υγείας να βελτιωθεί και να αναπτυχθεί.

Η ΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΑ ΑΤΟΜΑ ΜΕ ΑΝΑΠΗΡΙΕΣ

Στυλιανή Λεπίδα

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί η ανάλυση των στάσεων των ευρωπαϊών πολιτών απέναντι στα άτομα με αναπηρίες. Είναι γεγονός πως οι αντιλήψεις αναφορικά με το φαινόμενο της αναπηρίας διαφέρουν από άτομο σε άτομο, από χώρα σε χώρα, από κοινωνική ομάδα σε κοινωνική ομάδα. Ποτέ δεν είναι σταθερές και σπάνια είναι στατικές.

Οι αμφιβολίες ξεκινούν από την έλλειψη μιας καθολικά εφαρμόσιμης αρχής ή αναφοράς, με βάση την οποία να καθίσταται εφικτή η αξιολόγησή της. Γίνεται, λοιπόν, μια πρώτη προσπάθεια να αναλυθούν τα βασικά πλαίσια αντίληψης της αναπηρίας, τα οποία δεν παρέχουν ένα ξεκάθαρο ορισμό της, αλλά μάλλον αποδεικνύουν την πολυπλοκότητα και τη δυναμικότητα του φαινομένου.

Συναισθήματα όπως ο οίκτος, η λύπη, ο φόβος, η άγνοια ή η έκπληξη είναι ορισμένα μόνο από εκείνα τα οποία νιώθουν τα «υγιή» άτομα απέναντι στα άτομα με αναπηρίες. Μεταξύ άλλων, λοιπόν, σκοπός της μελέτης είναι να αναδείξει τις τάσεις που επικρατούν γενικότερα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), ιδιαίτερα μετά το 1996, περίοδο κατά την οποία η Κοινότητα έκανε την πιο σημαντική πολιτική στροφή.

Πρόκειται για μια μεταβατική φάση στην ιστορία της κοινωνικής - προνοιακής πολιτικής της Ευρώπης, κατά την οποία υιοθετήθηκε μια νέα προσέγγιση του ζητήματος της αναπηρίας, στο πλαίσιο της οποίας πρωτεύοντα ρόλο διαδραματίζει η ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης. Το κυρίαρχο πνεύμα της νέας ευρωπαϊκής πολιτικής για την αναπηρία βασίζεται «στη μετάβαση από την αποκατάσταση των ατόμων με αναπηρία στην αποκατάσταση της κοινωνίας».

Η μελέτη στηρίζεται στα στοιχεία της τελευταίας έρευνας του Ευρωβαρόμετρου αναφορικά με τις στάσεις που διαμορφώνονται στα επιμέρους κράτη-μέλη για τα άτομα με αναπηρίες. Αγγίζει καίριες πτυχές του ζητήματος, ξεδιπλώνοντας διαφορές και ομοιότητες στην αντιμετώπιση του φαινομένου από τους ευρωπαίους πολίτες, οι οποίες πολλές φορές εκπλήττουν.

Ειδικότερα, η ανάλυση εστιάζεται σε τέσσερις μόνο χώρες της Ένωσης. Πρόκειται για τη Σουηδία, το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία και την Ελλάδα. Η επιλογή των τεσσάρων

αυτών χωρών έγινε με βάση συγκεκριμένα κριτήρια. Σημαντικότερα από αυτά είναι πως τα εν λόγω κράτη παρουσιάζουν και τις περισσότερες διαφορές σε σχέση με τις απαντήσεις που καταγράφονται στο Ευρωβαρόμετρο. Επιπλέον, αντιπροσωπεύουν μια ομάδα χωρών, οι οποίες έχουν παρεμφερείς παραδόσεις και νοοτροπίες, καθώς και πανομοιότυπα συστήματα κοινωνικής προστασίας και πρόνοιας.

Στο σύνολό τους, όμως, οι χώρες αυτές ουσιαστικά δίνουν μια γενική εικόνα των τάσεων που επικρατούν στην Ένωση. Τονίζονται ιδιαίτερα οι αποκλίσεις των χωρών του Βορρά της Ένωσης με εκείνες του Νότου στο πεδίο της πρόνοιας και ασφάλειας, παράγοντες που ασφαλώς συνδράμουν στη δημιουργία στάσεων και αντιλήψεων για την αναπηρία. Έτσι, τα αποτελέσματα στα οποία καταλήγουμε είναι χαρακτηριστικά του όλου αριθμού των ευρωπαϊκών χωρών.

Ανατρέχοντας συνολικά στον κορμό της μελέτης, τρία είναι τα βασικά συμπεράσματα στα οποία καταλήγουμε:

- Οι ευρωπαίοι πολίτες δε φαίνεται να είναι αρκετά ενημερωμένοι για τα διάφορα είδη αναπηρίας που υπάρχουν.
- Η σχετική αυτή άγνοια που παρουσιάζουν δεν πρέπει να συγχέεται με την αναπηρία. Αντιθέτως, υπάρχει μια διάχυτη επιθυμία για την πραγματοποίηση βελτιώσεων σε ό,τι αφορά στην πρόσβαση και γενικότερα στο επίπεδο ζωής των αναπήρων.
- Στέλνουν ένα σαφές μήνυμα στις δημόσιες αρχές, κεντρικές και τοπικές, για άμεση ενεργοποίηση και δράση. Επιρρίπτουν τη βασική ευθύνη, σχεδόν ολοκληρωτικά, στην Κεντρική και την Τοπική Διοίκηση και, σε μικρότερο βαθμό, στους εργοδότες και στην Ε.Ε.

Καταρχήν, μέσα από την έρευνα προκύπτει, εμμέσως πλην σαφώς, η αξιολόγηση της νέας στρατηγικής της Ε.Ε. στο ζήτημα της ευαισθητοποίησης των ευρωπαίων πολιτών αναφορικά με την αναπηρία. Συγκεκριμένα, το πώς εκτιμούν ή αξιολογούν την κοινωνική ένταξη και ενσωμάτωση των αναπήρων, την πρόσβασή τους στις διάφορες υπηρεσίες και γεγονότα, τις διακρίσεις που υφίστανται σε χώρες του Βορρά και του Νότου της Ένωσης.

Μέσω του ευρωβαρόμετρου, δίνεται η δυνατότητα στους ευρωπαίους πολίτες να εκφράσουν γνώμες και απόψεις για ένα ζήτημα που αποκτά αυξανόμενο ενδιαφέρον, ενόψει μάλιστα και του Ευρωπαϊκού Έτους των Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες (2003). Ήδη έχουν πραγματοποιηθεί ενέργειες για την ενημέρωση των πολιτών και την ευρύτερη γνωστοποίηση του φαινομένου της αναπηρίας.

Τα αποτελέσματα της εν λόγω έρευνας συνιστούν πολύτιμο εγχειρίδιο, καθώς επιτρέπουν όχι μόνο την αξιολόγηση της εφαρμογής προηγούμενων πολιτικών για την αναπηρία, αλλά και τον επαναπροσδιορισμό των ληφθέντων μέτρων. Συνάμα, παρέχουν προτάσεις για τη βελτίωση των ακολουθούμενων πρακτικών, καθώς δίνεται η ευκαιρία στους σχεδιαστές της κοινωνικής πολιτικής να αντλήσουν νέα ερεθίσματα για διαφορετικές προσεγγίσεις και μάλιστα από τους ίδιους τους πολίτες.

Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΝΟΤΙΑΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΤΟΥΣ

Δέσποινα Λαζαρίδου

Στην παρούσα μελέτη γίνεται προσπάθεια περιγραφής των βασικών παραμέτρων που συνθέτουν το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης σε καθεμιά από τις τέσσερις χώρες της Νότιας Ευρώπης (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία), καθώς και των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών τους από το 1990 και μετά.

Ο βασικός στόχος ήταν να υπάρξει μια οργανωμένη προσπάθεια καταγραφής των χαρακτηριστικών των συστημάτων (ιστορία διαμόρφωσής τους, κατηγορίες ατόμων που καλύπτονται, χρηματοδότηση, αναπροσαρμογές, ασφαλιστικοί οργανισμοί) παράλληλα με τη μελέτη των βασικών μεταρρυθμιστικών επιλογών τους για την αντιμετώπιση κοινών προκλήσεων (χρηματοδότηση, δημογραφική εξέλιξη, κ.ά).

Η επιλογή των συγκεκριμένων χωρών έγινε λόγω ακριβώς του γεγονότος ότι πολύ μικρή αναφορά έχει γίνει βιβλιογραφικά στην οργάνωση και τα χαρακτηριστικά των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας στη Νότια Ευρώπη, τα οποία παρουσιάζουν κοινά στοιχεία και προσεγγίσεις ως προς τη χάραξη της κοινωνικής πολιτικής τους. Ο ενισχυμένος ρόλος της οικογένειας, η εξασφάλιση ενός ελάχιστου εισοδήματος και η πολυδιάσπαση των μέσων για την προστασία του αποτελούν τη βάση για την χάραξη της κοινωνικής πολιτικής και στα τέσσερα κράτη. Στη βάση αυτών ξεκινά η περιγραφή με στόχο την αναζήτηση κοινών χαρακτηριστικών και στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.

Η σπουδαιότητα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, η δομή των συστημάτων (σύστημα Bismark-Beveridge), αλλά και ο χαρακτήρας των συστημάτων (αναδιανεμητικού – κεφαλαιοποιητικού – ιδιωτικού χαρακτήρα) αποτελούν τη βάση για τη μετέπειτα ανάλυση και περιγραφή τους. Μέσα στο πλαίσιο των στόχων της Ε.Ε. για το μέλλον των συντάξεων (επάρκεια συντάξεων, οικονομική βιωσιμότητα, εκσυγχρονισμός) περιγράφεται ο χαρακτήρας των συστημάτων με βάση την οργάνωσή τους σε τρεις πυλώνες (πρώτος πυλώνας - δημόσιο σχέδιο, δεύτερος πυλώνας - επαγγελματικά σχέδια, τρίτος πυλώνας - ιδιωτικά σχέδια). Στο τέλος ακολουθεί μια προσπάθεια σύγκρισης των συστημάτων με βάση συγκεκριμένες παραμέτρους, ενώ παρουσιάζονται και διαγράμματα

που αφορούν σε στατιστική ανάλυση δεδομένων για το εκάστοτε σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

Από την προσπάθεια ανάλυσης προκύπτει ότι πρόκειται για συστήματα αναδιανεμητικού χαρακτήρα και ειδικότερα ότι, σε αντίθεση με τα δημόσια σχέδια και τα σχέδια ανά επαγγελματική οργάνωση, παρουσιάζεται μια καθυστέρηση στην ανάπτυξη του θεσμού της ιδιωτικής ασφάλισης. Το φαινόμενο της δημιουργίας ελλειμμάτων είναι κοινό και στις τέσσερις χώρες (π.χ. στην Ελλάδα το γενικό σχέδιο είναι ελλειμματικό και το ειδικό πλεονασματικό σε αντίθεση με την Ισπανία), ενώ παρουσιάζεται ποικιλία ως προς τη συλλογή των συνεισφορών (π.χ. στην Ισπανία ανάλογη με τη συλλογή φόρων και στην Ιταλία μέσω ενός ειδικού οργανισμού).

Στην Ισπανία, την Πορτογαλία και την Ελλάδα υπάρχει ένα γενικό σχέδιο που καλύπτει όλους τους εργαζομένους και σε αυτές τις χώρες η βασική κοινωνική ασφάλιση σχετίζεται με συστήματα που αφορούν στο εισόδημα. Επιπλέον, η τάση για την αύξηση των ορίων συνταξιοδότησης είναι εμφανής και στις τέσσερις χώρες (π.χ. 65 έτη στην Ισπανία και την Ελλάδα για όσους εργάζονται μετά το 1993). Όσον αφορά το θέμα της χρηματοδότησης, βασική πηγή είναι οι συνεισφορές, ενώ ο τρόπος αναπροσαρμογής των συντάξεων ποικίλλει (π.χ. στην Ιταλία και την Ισπανία γίνεται με βάση το γενικό δείκτη τιμών).

Οι μεταρρυθμιστικές επιλογές των χωρών, αν και ποικίλλουν, παρουσιάζουν κοινά στοιχεία. Στην Ελλάδα αναφέρουμε ενδεικτικά ότι παρουσιάζονται αυξήσεις στα ποσοστά συνεισφοράς, την ηλικία συνταξιοδότησης και τον τρόπο υπολογισμού των συντάξεων (μεταρρυθμίσεις 1990, 1992, 2002). Ενδιαφέρον εμφανίζει η περίπτωση της Ιταλίας, όπου παρουσιάζεται μια νέα προσέγγιση για τη μετάβαση από ένα σύστημα που βασιζόταν στο εισόδημα σε ένα σύστημα που βασίζεται στις συνεισφορές (μεταρρυθμίσεις 1992, 1995). Επιπρόσθετα, η αύξηση της συμμετοχής του Κράτους (Σύμβαση Τολέδο 1997) στη χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης στην Ισπανία αποτελεί το βασικό στοιχείο των μεταρρυθμιστικών της προσπάθειών.

Στη βάση αυτών των αποτελεσμάτων αναμένεται να προκύψει μια μικρή συμβολή στην πλήρη κατανόηση του νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου κοινωνικής ασφάλισης, προκειμένου να αποκτήσει συνοχή και αποτέλεσμα η οποιαδήποτε παρέμβαση για την καλύτερη και αποδοτικότερη λειτουργία του.

ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ

Αγγελική Μωλιώτη

Αποτελεί πλέον πολυσυζητημένο θέμα η επισήμανση της ανάγκης για τον εκσυγχρονισμό και τη ριζοσπαστική μεταρρύθμιση του διοικητικού μας συστήματος. Η δημόσια διοίκηση παρουσιάζεται σήμερα με διάχυτα συμπτώματα παραλυσίας. Μια κατάσταση που καταλαμβάνει και το επίπεδο της αυτοδιοίκησης - αποκέντρωσης, το τμήμα εκείνο δηλαδή του διοικητικού μας συστήματος, το οποίο κατεξοχήν θα έπρεπε να χαρακτηρίζεται από τη δημιουργική συμμετοχή των πολιτών και από ουσιαστικές αποκεντρωμένες αρμοδιότητες για την επίλυση των προβλημάτων που έχουν συσσωρευτεί. Από τα πολλά προβλήματα της παθολογίας του διοικητικού μας συστήματος, η ομιλία αυτή επικεντρώνεται σε ένα, η αντιμετώπιση του οποίου έχει καταλυτική σημασία για την καθημερινή ζωή μας, αλλά και για την ανάπτυξη μιας νέας δυναμικής στο διεθνές ανταγωνιστικό περιβάλλον. Πρόκειται για την οργάνωση ενός σύγχρονου διοικητικού συστήματος, ικανού να «δαμάσει» τα εκρηκτικά προβλήματα που συναντώνται στην ευρύτερη - μητροπολιτική περιοχή των Αθηνών ή σωστότερα της Αττικής.

Η αναγκαιότητα της διερεύνησης του θέματος προκύπτει από το γεγονός ότι στις μητροπολιτικές περιοχές (π.χ. στην Αττική) έχουν παρατηρηθεί φαινόμενα όπως:

- ⇒ Προβλήματα που υπερβαίνουν τα σημερινά διοικητικά όρια (π.χ. ποιότητας περιβάλλοντος, συγκοινωνίες - μεταφορές, καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, δημόσια ασφάλεια, κίνδυνοι καταστροφών) και τα οποία απαιτούν αντιμετώπιση σε μητροπολιτικό επίπεδο.
- ⇒ Διάχυση βασικών λειτουργικών σχέσεων (π.χ. κυκλοφορία, αναψυχή, εκπαίδευση, υγεία, κ.λπ.) που απαιτούν συντονισμό στο μητροπολιτικό επίπεδο.
- ⇒ Πολυαρχία φορέων της Κεντρικής Διοίκησης, της Περιφέρειας, της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού, με παράλληλη αλληλοεπικάλυψη και κενά αρμοδιοτήτων, οργανωτικών ελλείψεων και αναποτελεσματικότητα.

- ⇒ Έλλειψη συμπληρωματικότητας και συνέργειας των παράλληλων προγραμματισμών (τομεακά επιχειρηματικά προγράμματα Κ.Π.Σ., Περιφερειακό Πρόγραμμα Αττικής, προγράμματα Δ.Ε.Κ.Ο., προγράμματα Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, προγράμματα κρατικών φορέων - Υπουργεία, Οργανισμός Ρυθμιστικού, κ.τ.λ.) στο μητροπολιτικό επίπεδο και ανάγκη ολοκλήρωσης τομεακών πολιτικών.
- ⇒ Ελλείψεις ως προς την πολιτική νομιμοποίηση των φορέων που είναι υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων και την αποδοχή τους από τους πολίτες (δημοκρατικό έλλειμμα).

Το υπάρχον σύστημα διακυβέρνησης στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό συγκεντρωτισμού (Κεντρικό Κράτος) και χαμηλό βαθμό ουσιαστικής αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων (Ο.Τ.Α.). Παράλληλα, υπάρχει αποσπασματικότητα και έλλειψη συμπληρωματικότητας και συνοχής στην άσκηση των αστικών πολιτικών, χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών και χαμηλός βαθμός ανάπτυξης θεσμών συμμετοχής και εκπροσώπησης της Κοινωνίας των Πολιτών στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Ειδικότερα, ο ρόλος του Κεντρικού Κράτους (Υπουργεία, Οργανισμοί, Δ.Ε.Κ.Ο., κ.ά.) εξακολουθεί να παραμένει καθοριστικός σε σχέση με τις δομές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Α΄ και Β΄ βαθμού) παρά τις διαδικασίες σχετικής αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων προς τους Ο.Τ.Α. την τελευταία 20ετία.

Η έλλειψη θεσμών Μητροπολιτικής (αυτο)διοίκησης δημιουργεί προβλήματα δημοκρατικού προγραμματισμού και αποτελεσματικότητας. Η αναδιαμόρφωση αυτή είναι μια αργή διαδικασία λόγω των αντικρουόμενων απόψεων για τη φύση και την έκταση της διοικητικής και οικονομικής μεταρρύθμισης που απαιτείται, ενώ βασική προϋπόθεση επιτυχίας της αποτελεί η εξασφάλιση της συναίνεσης μέσα από διαδικασίες δημοκρατικής συμμετοχής και διαλόγου. Διότι χωρίς συναίνεση καμία μεταρρύθμιση δε μπορεί να στεφθεί με επιτυχία και να φέρει τα μέγιστα αποτελέσματα αλλαγής προς το καλύτερο. Μόνο με νέους θεσμούς, ιδέες και τρόπους λειτουργίας, αλλά και με ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών μπορούν να αντιμετωπιστούν τα νέα προβλήματα και οι προκλήσεις.

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΠΟΡΡΙΜΑΤΩΝ.
ΔΗΜΟΣ ΚΑΤΕΡΙΝΗΣ

Παρθένα Ευμορφίδου

Τα τελευταία χρόνια η κατασπατάληση των φυσικών πόρων, η ανεξέλεγκτη αύξηση της παραγωγής και της κατανάλωσης, η ασυγκράτητη και ασύμμετρη οικονομική ανάπτυξη, η λεηλασία του φυσικού πλούτου οδηγούν αναμφίβολα στην υποβάθμιση της ποιότητας ζωής και του περιβάλλοντος.

Σε σχέση και με τα παραπάνω η διαχείριση των απορριμμάτων αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα περιβαλλοντικά προβλήματα που απασχολούν τη διεθνή κοινότητα. Η ποσοτική αύξηση των απορριμμάτων και οι μεταβολές στη σύστασή τους καθιστούν αυτό το πρόβλημα δυσεπίλυτο. Παρόλ' αυτά, το πρόβλημα της διαχείρισης αντιμετωπίστηκε με προσήκουσα σοβαρότητα μόνο την τελευταία δεκαετία μετά από τις πιέσεις και τις κεντρικές νομοθετικές ρυθμίσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και την αναγνώριση από τους εγχώριους φορείς των επιπτώσεων της περιβαλλοντικής ρύπανσης στον τουρισμό, την τοπική ανάπτυξη και την οικονομία γενικότερα.

Είναι προφανές ότι ένα ορθολογικό σύστημα διαχείρισης αποτελεί συλλογική ευθύνη όλων των αρμόδιων φορέων, συμπεριλαμβανομένων των υπουργείων, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των ευρωπαϊκών οργάνων. Συγκεκριμένα, όμως, οι Ο.Τ.Α. είναι οι αποκλειστικά αρμόδιοι φορείς διαχείρισης. Εφόσον η διαχείριση των απορριμμάτων, ως περιβαλλοντικό πρόβλημα, παρουσιάζει έντονη γεωγραφική διασπορά, ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης καθίσταται ιδιαίτερα σημαντικός. Η τοπική αυτοδιοίκηση, εξάλλου, έχει σίγουρα μεγαλύτερη δυνατότητα παρακολούθησης και ελέγχου τέτοιων προβλημάτων, γιατί βρίσκεται κοντά σε αυτά.

Στη μελέτη λοιπόν που διεξάχθηκε, αναλύθηκε η έννοια της πολιτικής διαχείρισης των απορριμμάτων ως πολύπλοκου δημόσιου προβλήματος και ως μιας ρυθμιστικής πολιτικής με συγκεντρωμένο κόστος και διάχυτο όφελος. Στην πράξη διερευνήθηκε η πολιτική αυτή μέσα από την ανάλυση των παραμέτρων του case-study της χωροθέτησης του Χώρου Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων (Χ.Υ.Τ.Α.) στο Δήμο Κατερίνης, των προβλημάτων στη διαδικασία της απόφασης και των συγκρούσεων που δημιουργήθηκαν.

Υπήρξαν, έτσι, κάποια βασικά συμπεράσματα για την πολιτική διαχείρισης των απορριμμάτων τα οποία και παραθέτουμε:

- Η μέθοδος διάθεσης που χρησιμοποιείται περισσότερο είναι η υγειονομική ταφή λόγω των πλεονεκτημάτων που παρουσιάζει, ανάμεσα στα οποία και το χαμηλό κόστος επένδυσης και λειτουργίας σε σχέση με τις υπόλοιπες μεθόδους. Η υγειονομική ταφή επιλέχθηκε και στο Δήμο Κατερίνης.
- Στις αποφάσεις με συγκεντρωμένο κόστος και διάχυτο όφελος, όπως είναι και η απόφαση για τη χωροθέτηση ενός Χ.Υ.Τ.Α., δημιουργούνται δύο ομάδες. Η ομάδα που επιβαρύνεται με το κόστος κινητοποιείται, ενώ η άλλη μένει απαθής. Έτσι, και στη χωροθέτηση του Χ.Υ.Τ.Α. Κατερίνης δημιουργείται η Επιτροπή Αγώνα και δραστηριοποιούνται οι τρεις κοινότητες που αντιστέκονται στη χωροθέτηση, ενώ από την άλλη, οι υπόλοιποι κάτοικοι του Δήμου δε φαίνεται να αναμιγνύονται στις σχετικές διαδικασίες της λήψης των αποφάσεων.
- Γενικότερα, ανάμεσα στους μετόχους του προβλήματος της χωροθέτησης του Χ.Υ.Τ.Α. δημιουργείται μία σύγκρουση αξιών, η οποία κυρίως επικεντρώνεται στην αντιπαράθεση των οικονομικών συμφερόντων με το περιβάλλον.
- Υπάρχουν δύο στοιχεία που χαρακτηρίζουν το κοινωνικό περιβάλλον σχετικά με τα θέματα του περιβάλλοντος. Το πρώτο αναφέρεται στη χαμηλή προτεραιότητα που δίνει ο πληθυσμός στο περιβάλλον. Αυτή η έλλειψη περιβαλλοντικής συνείδησης οφείλεται στην αδύναμη κοινωνία των πολιτών και την εξάρτησή της από το κράτος και τον ατομικισμό, που δυσχεραίνουν τη διαμόρφωση συλλογικής συνείδησης. Το αποτέλεσμα είναι ο χαμηλός βαθμός κοινωνικής οργάνωσης, γεγονός που φαίνεται και από το ότι στο Δήμο Κατερίνης δεν υπήρχαν οικολογικές οργανώσεις κατά τη διάρκεια των συζητήσεων για τη χωροθέτηση του Χ.Υ.Τ.Α. Το δεύτερο στοιχείο είναι η σχέση δυσπιστίας που υπάρχει ανάμεσα στον πολίτη και το κράτος, η οποία οφείλεται στη συχνή αναποτελεσματικότητα και ανευθυνότητα της διοίκησης.
- Όπως δείχνει η ανάλυση περίπτωσης, η έλλειψη εμπιστοσύνης σχετίζεται άμεσα με το ζήτημα της κοινωνικής αποδοχής, της οποίας η σημασία είναι τόσο μεγάλη, ώστε έχει υποστηριχθεί ότι κατασκευάζονται τελικά έργα αποδεκτά και όχι τεχνικοοικονομικά σκόπιμα. Σημαντικό ρόλο παίζουν εδώ οι αρχές του κράτους δικαίου και της συμμετοχικής δημοκρατίας, η συνεργασία και η επικοινωνία με τον πολίτη, η μείωση του γραφειοκρατικού κράτους και η ενημέρωση.

- Η ενημέρωση που έγινε στο Δήμο Κατερίνης για το έργο του Χ.Υ.Τ.Α. από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, αλλά και από τις υπηρεσίες του Δήμου υπήρξε ελλιπής. Μάλιστα, χαρακτηριστική είναι και η σύγχυση που δημιουργείται ανάμεσα στους ανεξέλεγκτους χώρους απόρριψης απορριμμάτων και τους χώρους υγειονομικής ταφής, γεγονός που φαίνεται από τη χρήση του όρου ‘σκουπιδότοπος’ και στις δύο περιπτώσεις. Αυτό εντοπίστηκε τόσο στις τοπικές εφημερίδες, όσο και στους ιθύνοντες της διοίκησης στην Κατερίνη και τις όμορες κοινότητες.
- Η σημασία, λοιπόν, της σωστής ενημέρωσης είναι ότι μπορεί να μειώσει τις αντιδράσεις απέναντι σε μια πολιτική απόφαση. Όμως, η διοίκηση συνήθως υποτιμά τη σημασία της δημοσιότητας για την ύπαρξη εμπιστοσύνης και αποδοχής. Έτσι, στην περίπτωση της χωροθέτησης του Χ.Υ.Τ.Α. Κατερίνης η διοίκηση δεν προσπάθησε να κινητοποιήσει προς όφελός της την ομάδα των κατοίκων που θα απολάμβανε το διάχυτο όφελος από την κατασκευή του Χ.Υ.Τ.Α., ώστε να υπάρξει αντίλογος και επιχειρήματα υπέρ του έργου αυτού. Γενικά, πάντως, η διαφήμιση ενός πολιτικού αγαθού είναι περισσότερο πολύπλοκη από εκείνη των οικονομικών αγαθών. Αν εκφράζαμε την απόφαση για τη χωροθέτηση του Χ.Υ.Τ.Α. ως πολιτικό προϊόν, θα λέγαμε ότι είναι δύσκολο να πειστεί ο κόσμος για τη χρησιμότητά του, πόσο μάλλον όταν αυτό συνεπάγεται και ένα από και άμεσο κόστος για ορισμένους. Άρα, στην προκειμένη περίπτωση, η δημοσιότητα - ενημέρωση χρειάζεται πιο προσεκτικούς χειρισμούς για να είναι πειστική.
- Η τελική απόφαση για τη χωροθέτηση ενός τέτοιου έργου μπορούμε να πούμε ότι είναι αποτέλεσμα του συσχετισμού δυνάμεων που σχηματίστηκε τη συγκεκριμένη στιγμή της απόφασης. Δηλαδή, η απόφαση πάρθηκε, όταν για κάποιο λόγο η ομάδα που αντιστεκόταν στη χωροθέτηση και εμπόδιζε τη λήψη της απόφασης έχασε μέρος της δύναμής της. Εφόσον τα άτομα και οι αξίες - συμφέροντα που διακυβεύονται παραμένουν τα ίδια, εκείνο που μεταβάλλεται είναι η βαρύτητα ή δύναμη κάθε ομάδας στη λήψη των αποφάσεων.

Γενικά, προκειμένου να υπάρξει μια σωστή πολιτική διαχείρισης των απορριμμάτων πρέπει να υπάρξει μια διαφορετική αντιμετώπισή τους από το κράτος και τους πολίτες. Ο ίδιος ο όρος «απορρίμματα» τα αδικεί, αφού όλα ή σχεδόν όλα έχουν τη χρησιμότητά τους είτε ως νέα προϊόντα, είτε ως καύσιμη ύλη, είτε ως λίπασμα. Εφόσον έχει υποστηριχθεί ότι ο άνθρωπος προστατεύει μόνο ό,τι αγαπάει (Cousteau), πρέπει να υπάρξει από την πλευρά του κράτους προσπάθεια διαφώτισης και ευαισθητοποίησης των πολιτών. Και από την άλλη,

εφόσον οι πολίτες υποστηρίζουν ότι το σημερινό κράτος είναι πολύ μικρό και ανίσχυρο να λύσει τα μεγάλα προβλήματα του κόσμου και πολύ μεγάλο για να λύσει τα μικρά (Daniel Bell), είναι το κράτος που έχει την ανάγκη της συναίνεσης, της συμμετοχής και της σύμπραξης σε θέματα που άπτονται άμεσα της κοινωνίας.

Θα ήταν τελικά ουτοπία η προσπάθεια, ακόμη και η σκέψη, να εναρμονίσουμε τις ανάγκες του ανθρώπου με εκείνες της φύσης. Όμως, είναι το ίδιο σαφές ότι επιβάλλεται να αναζητήσουμε κάποια χρυσή τομή.

Ο ΠΟΛΙΤΗΣ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ - ΟΙ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ
ΤΩΝ Ο.Τ.Ε., Δ.Ε.Η., Ο.Σ.Ε.

Μαγδαληνή Νικολακοπούλου

Σκοπός της εργασίας είναι να εξετάσει τη σχέση που έχουν οι δημόσιες επιχειρήσεις με τους αποδέκτες των υπηρεσιών τους, μέσα από τις περιπτώσεις του Ο.Τ.Ε., της Δ.Ε.Η. και του Ο.Σ.Ε., στο πλαίσιο της εφαρμογής του νόμου 2414/1996 για τον «Εκσυγχρονισμό των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών». Ειδικότερα, επιχειρούμε να δούμε, αναφερόμενοι στους Χάρτες Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή, αν οι δημόσιες επιχειρήσεις τηρούν τις υποχρεώσεις τους κατά την επαφή τους με το κοινό τους. Επιπλέον, αν οι πολίτες/καταναλωτές των υπηρεσιών αυτών είναι ενημερωμένοι ως προς τα δικαιώματά τους, αν είναι συνεπείς και σε ποιο βαθμό οι αποδέκτες τους γνωρίζουν τα δικαιώματα που τους παρέχονται ύστερα από την κατάρτιση του Χ.Υ.Κ.

Το θέμα παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον εξαιτίας της ιδιαιτερότητας που έχει η σχέση δημόσιων επιχειρήσεων και πολιτών. Η ιδιαιτερότητα της σχέσης αυτής έγκειται σε δύο κυρίως χαρακτηριστικά. Το πρώτο συνδέεται με το διττό χαρακτήρα της επιχείρησης, που ενώ αντλεί στοιχεία από το χώρο της ιδιωτικής οικονομίας, παράλληλα δρα προς την κατεύθυνση του δημόσιου συμφέροντος. Οπότε, δεν αναφερόμαστε εδώ στην απλή σχέση ανταλλαγής μεταξύ πελάτη και ιδιωτικής επιχείρησης. Το δεύτερο στοιχείο πηγάζει από το μονοπωλιακό χαρακτήρα που συναντάται στις περισσότερες δημόσιες επιχειρήσεις και που στην ουσία υποχρεώνει τους πολίτες που επιθυμούν τις υπηρεσίες τους να προσαρμοστούν στα κριτήρια που θέτει η δημόσια επιχείρηση, αφού εκ των προτέρων δεν έχουν άλλη επιλογή. Πρόκειται, δηλαδή, για μία σχέση εξουσιαστική.

Αξίζει, λοιπόν, να δούμε εάν η νέα ρύθμιση συμβάλλει στο μετριασμό της εξουσιαστικής αυτής σχέσης και εάν δίνει επί της ουσίας στον πολίτη το δικαίωμα να απαιτήσει περισσότερη συνέπεια και σεβασμό από τις δημόσιες επιχειρήσεις. Αυτό, άλλωστε, θα μας βοηθήσει να διαπιστώσουμε την πραγματική αξία του Χ.Υ.Κ. και να τον εντάξουμε ως σημαντικό στοιχείο αναφοράς και εγγυήσεων κατά τη στιγμή της επαφής μας με τις δημόσιες επιχειρήσεις.

Η εργασία διακρίνεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος παρουσιάζεται το θεωρητικό πεδίο της σχέσης δημόσιων επιχειρήσεων και πολιτών, όπως αναδύεται μέσα από την

ανάλυση της έννοιας της δημόσιας επιχείρησης και του κοινού της. Η σχέση αυτή μεταλλάσσεται ανάλογα με το ρόλο που η ίδια η διοίκηση και οι κοινωνικές εξελίξεις προσδίδουν στον πολίτη. Άλλοτε, λοιπόν, αυτός θεωρείται ως διοικούμενος, άλλοτε ως χρήστης και άλλοτε ως πελάτης ή καταναλωτής. Ιδιαίτερη βαρύτητα αποκτά το δεύτερο μέρος, καθώς επικεντρώνεται στην αναφορά των εγγυήσεων των τριών δημόσιων επιχειρήσεων που μελετά, προς τους πολίτες, ύστερα από την κατάρτιση του Χ.Υ.Κ. και συνδέεται με την προσπάθεια διαπίστωσης της ουσιαστικής χρησιμότητας του Χ.Υ.Κ.

Τα τελευταία χρόνια επιχειρείται μια προσπάθεια εκσυγχρονισμού των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών. Η έννοια του πολίτη ως πελάτη/καταναλωτή έχει αρχίσει να εμφανίζεται ως ο κεντρικός στόχος των τελευταίων.

Ο Χάρτης Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή εκφράζει από τη μία πλευρά τη δέσμευση των δημόσιων επιχειρήσεων απέναντι στον πολίτη και την αναγνώριση του δικαιώματος των τελευταίων να ζητήσουν αποζημίωση, σε περίπτωση ασυνέπειας των δημόσιων επιχειρήσεων, από την άλλη όμως δηλώνει ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν τον πολίτη, κατά την επαφή του με αυτές, με την ιδιότητα του καταναλωτή.

Η σχέση των πολιτών με τις δημόσιες επιχειρήσεις διαγράφεται τόσο από το βαθμό ικανοποίησης των πρώτων ως προς την παρεχόμενη υπηρεσία, όσο και από το βαθμό συνέπειας των τελευταίων προς τις υποχρεώσεις τους απέναντι στους καταναλωτές. Σκοπός είναι να διαπιστώσουμε κατά πόσο η σχέση αυτή εξελίσσεται ομαλά. Για το λόγο αυτό βασιστήκαμε στα στοιχεία των Εκθέσεων της Ανεξάρτητης Δημόσιας Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς είναι αρμόδια για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας.

Είδαμε, στην προσπάθεια αυτή, ότι οι τρεις Δ.Ε.Κ.Ο. παρουσιάζουν ιδιαίτερα προβλήματα όσον αφορά την πληροφόρηση των πολιτών/καταναλωτών. Οι περισσότερες διαφορές μεταξύ των Δ.Ε.Η., Ο.Τ.Ε., Ο.Σ.Ε. και του κοινού τους υφίστανται εξαιτίας της απουσίας ενημέρωσης σχετικά με τις υπηρεσίες που παρέχουν. Το γεγονός αυτό μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι απαιτείται πιο εντατική δημοσιοποίηση των Χαρτών και μεγαλύτερη διάθεση για συνέπεια από την πλευρά των δημόσιων επιχειρήσεων.

Η ύπαρξη του Χάρτη θεωρείται, αναμφίβολα, αναγκαίο στοιχείο για την ανοικοδόμηση μιας λιγότερο εξουσιαστικής σχέσης μεταξύ δημόσιων επιχειρήσεων και πολιτών. Δεν εκπληρώνει όμως το σκοπό της, όταν η καινοτομία αυτή παραμένει στους

κόλπους της διοίκησης. Ο Χάρτης έχει ισχύ, η οποία ενισχύεται μόνο μέσα από τη γνωστοποίησή του, γεγονός που ακόμα δεν έχει επιτευχθεί.

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Σοφία Δρόσου

Η αναγνώριση των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων στους δημόσιους υπαλλήλους άρχισε με την κατοχύρωση του δικαιώματος συσπείρωσης και σύγκρουσης, δηλαδή συνεταιρισμού και απεργίας, με τα άρθρα 12 παρ. 4 και 23 παρ. 2 Συντ. 1975, συνεχίστηκε με το άρθρο 30 του νόμου 1264/1982, για να ολοκληρωθεί με την κατοχύρωση του δικαιώματος στο διάλογο με το νόμο 2738/1999 και στη συνέχεια με το άρθρο 22 παρ. 3 Συντ. 2001.

Χρειάστηκε να περάσουν σχεδόν δεκαοκτώ χρόνια από την ψήφιση της 151/1978 δσε και περίπου δεκαέξι χρόνια από την ψήφιση της 154/1978 δσε για την εισαγωγή αυτών των διεθνών συμβάσεων στο εθνικό μας δίκαιο με τους κυρωτικούς νόμους 2405/1996 και 2403/1996 αντίστοιχα. Μεσολάβησαν πάνω από τρία χρόνια από την κύρωση των δσε 151/1978 και 154/1981 για να ολοκληρωθεί στη χώρα μας η θεσμική εξομοίωση των δημόσιων υπαλλήλων με τους υπόλοιπους εργαζομένους στον τομέα των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων. Επίσης, πέρασαν δύο ακόμα χρόνια από την εισαγωγή του θεσμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση για να κατοχυρωθεί το δικαίωμα σύναψης συλλογικών συμβάσεων εργασίας των δημόσιων υπαλλήλων πλήρως επί τη ευκαιρία της αναθεώρησης του Συντάγματος το 2001.

Έτσι λοιπόν, με το νόμο 2738/1999, ο οποίος δημιουργήθηκε με βάση τους κανόνες υπερεθνικού δικαίου σχετικά με τη διεξαγωγή των συλλογικών διαπραγματεύσεων, κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά νομικά το δικαίωμα των δημόσιων υπαλλήλων για συλλογικές διαπραγματεύσεις και κατάρτιση συλλογικών συμβάσεων εργασίας και οργανώθηκε θεσμικά η άσκηση του δικαιώματος αυτού.

Ο νόμος 2738/1999 σηματοδοτεί την υποχώρηση ενός συστήματος διοίκησης που στηριζόταν στην έννοια της υποταγής του υπαλλήλου προς την κρατική εξουσία και την καθιέρωση ενός συστήματος διμερούς επιρροής. Η εισαγωγή του συμμετοχικού και συναινετικού συστήματος της συλλογικής αυτονομίας στη δημόσια διοίκηση ως μεταρρύθμιση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί επαναστατική υπό την έννοια ότι έρχεται σε ρήξη με μια παράδοση δύο αιώνων, μια παράδοση που πρακτικά ισχύει από τότε που

ιδρύθηκε το ελληνικό κράτος. Η πολιτική διάσταση των συλλογικών διαπραγματεύσεων και κατ' επέκταση της θεσμικής τους κατάκτησης είναι πολύ σημαντική, γιατί ουσιαστικά η πολιτική εξουσία αποδέχεται ότι δεν αποφασίζει πλέον μόνη της, αλλά συναποφασίζει με τους δημόσιους υπαλλήλους για τα θέματα που τους αφορούν.

Αν και στο παρελθόν λειτούργησαν μορφές ανεπίσημων διαπραγματεύσεων μεταξύ της εκάστοτε Κυβέρνησης και της Α.Δ.Ε.Δ.Υ., ιδίως σε θέματα μισθολογικής πολιτικής, οι οποίες ενίσχυσαν την εμπιστοσύνη μεταξύ των δύο μερών, ωστόσο δε μπορούσαν να δημιουργήσουν ένα συναινετικό κλίμα στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης, αφού ήταν εκ των προτέρων γνωστό ότι, παρά το διάλογο, οι όροι απασχόλησης θα προσδιορίζονταν από το ισχυρό μέρος των διαπραγματεύσεων. Εξάλλου, ουσιαστικός διάλογος δε μπορεί να προκύψει όταν δεν αναγνωρίζεται η πλήρης αυτονομία των μερών, όταν τα μέρη εισέρχονται στη διαδικασία διαλόγου από εντελώς ανισότιμες θέσεις ισχύος, όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στην Εισηγητική Έκθεση του νόμου 2738/1999.

Γεννάται, λοιπόν, στο σημείο αυτό το ερώτημα αν ο διάλογος που εισάγεται στη δημόσια διοίκηση με το νόμο 2738/1999 είναι ουσιαστικός. Για να απαντήσουμε στο ερώτημα αυτό θα πρέπει, αναλύοντας τις διατάξεις του ανωτέρω νόμου, να διερευνήσουμε αν αναγνωρίζεται πλήρης αυτονομία των μερών και αν τα διαπραγματευόμενα μέρη είναι ισότιμα.

Επίσης, ένα δεύτερο ερώτημα που τίθεται είναι πόσο αποτελεσματικός είναι ο διάλογος που διεξάγεται ανάμεσα στη δημόσια διοίκηση και τους δημόσιους υπαλλήλους κατά την τελευταία τριετία. Για να δοθεί μια απάντηση στο συγκεκριμένο ερώτημα κρίνεται αναγκαίο να επικεντρωθεί η ανάλυσή μας στον αριθμό των συλλογικών ρυθμίσεων που έχουν συναφθεί από τις απευθείας διαπραγματεύσεις και από τη διαδικασία της μεσολάβησης. Η αποτελεσματικότητα των συλλογικών διαπραγματεύσεων και των μεσολαβήσεων που πραγματοποιούνται στο χώρο της δημόσιας διοίκησης καταδεικνύει το βαθμό αποτελεσματικότητας του διαλόγου στη δημόσια διοίκηση.

Διαπιστώνεται ότι το θεσμικό πλαίσιο εισάγει τις συλλογικές διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση σε περιορισμένο πεδίο. Αυτό οφείλεται στους συνταγματικούς περιορισμούς και στο χαρακτήρα της δημοσιούπαλληλικής σχέσης. Έτσι, για κάποια ζητήματα ήσσονος κατά βάση σημασίας οι διαπραγματεύσεις μπορεί να οδηγήσουν στη σύναψη συλλογικών συμβάσεων (ΣΣΕ), ενώ για τα πλέον κρίσιμα ζητήματα, όπως οι αμοιβές, η κατάληξη των συλλογικών διαπραγματεύσεων μπορεί να είναι η σύναψη

συλλογικών συμφωνιών (σσε), οι οποίες είναι πολιτικές συμφωνίες χωρίς δεσμευτική ισχύ και η υλοποίησή τους εξαρτάται αποκλειστικά από την έκδοση της απαιτούμενης κατά περίπτωση κανονιστικής πράξης. Συνεπώς, ο νόμος οριοθετεί το περιεχόμενο των ΣΣΕ και των σσε και κατ' επέκταση περιορίζει ουσιαστικά το περιεχόμενο της συλλογικής αυτονομίας των συνδικαλιστικών οργανώσεων των δημόσιων υπαλλήλων.

Σε ό,τι αφορά το σύστημα μεσολάβησης που καθιερώνεται, θεωρείται -αλλά και πρακτικά αποδεικνύεται- ανεπαρκές και αναποτελεσματικό, προκειμένου να διευκολύνει την επίλυση μιας διαφοράς. Το γεγονός ότι στο τέλος της διαπραγματευτικής διαδικασίας η πολιτεία μπορεί να επιβάλλει μονομερώς την πολιτική της για τις εργασιακές σχέσεις σε συνδυασμό με την έλλειψη ενός πλήρους και αξιόπιστου μηχανισμού διαλόγου για την επίλυση των συλλογικών διαφορών διατηρεί και τονίζει τη διαπραγματευτική υπεροχή της κρατικής εξουσίας και καταδεικνύει την έλλειψη ισοτιμίας ανάμεσα στα διαπραγματευόμενα μέρη.

Από τη μικρή εμπειρία των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση που έχει καταγραφεί, παρατηρείται ότι οι συλλογικές διαπραγματεύσεις μεταξύ Κυβέρνησης και Α.Δ.Ε.Δ.Υ. έχουν οδηγηθεί σε αποτυχία για τρεις συνεχόμενες χρονιές. Πενιχρά είναι τα αποτελέσματα στο δεύτερο επίπεδο των διαπραγματεύσεων, ενώ ο θεσμός της μεσολάβησης στην πράξη αποδεικνύεται εντελώς αναποτελεσματικός.

Συμπερασματικά, προκύπτει πως ο θεσμός των συλλογικών διαπραγματεύσεων που εισήχθη στη δημόσια διοίκηση με το νόμο 2738/1999 δε συμβάλλει στην καθιέρωση ενός ουσιαστικού και αποτελεσματικού διαλόγου. Ως ζητούμενο, λοιπόν, προβάλλεται η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου, ώστε να λάβει πιο ουσιαστικό περιεχόμενο.

Η αναμόρφωση αυτή του θεσμικού πλαισίου των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση θα προκύψει από τις ίδιες τις διαπραγματεύσεις ανάμεσα στους δημόσιους υπαλλήλους και το Δημόσιο. Δεδομένου ότι το αποτέλεσμα μιας διαπραγμάτευσης καθορίζεται από το πολιτικό περιεχόμενο των στόχων της διαπραγμάτευσης και από το συσχετισμό των δυνάμεων των διαπραγματευόμενων μερών, για τη μετάβαση από τον τυπικό διάλογο που καθιέρωσε ο νόμος 2738/1999 σε έναν ουσιαστικό και αποτελεσματικό διάλογο απαιτείται πολιτική βούληση και ενότητα του δημοσιοϋπαλληλικού κινήματος.

Ευελπιστούμε πως ο θεσμός των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση θα αποκτήσει μια τέτοια δυναμική αλλαγών που θα οδηγήσει σε γνήσια και ουσιαστική κατοχύρωση της συλλογικής αυτονομίας των δημόσιων υπαλλήλων και θα

συμβάλει θετικά τόσο στη λειτουργία του θεσμού, όσο και στην αποτελεσματικότητα του διαλόγου.

Η ΣΥΖΕΥΞΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ **ΣΤΗΝ ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΤΗΣ ΑΕΙΦΟΡΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Φλώρα Κιαμίλη

Αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι ο τομέας της Απασχόλησης, όπως και ο τομέας του Περιβάλλοντος αποτελούν ίσως δύο από τα μεγαλύτερα προβλήματα που για την αντιμετώπισή τους χρειάζεται να ληφθούν δραστικά μέτρα για τον κάθε τομέα ξεχωριστά. Ανάλογα μέτρα χρειάζονται, ώστε να δημιουργηθούν περιπτώσεις σύζευξης των δυο παραπάνω τομέων και να καταστρωθούν κοινά προγράμματα που θα εκμεταλλεύονται στο μέγιστο τις δυνατότητες για ταυτόχρονη κάλυψη των αναγκών και στους δύο τομείς.

Στο πλαίσιο της διαπίστωσης αυτής, η παρούσα εργασία συνιστά μια απόπειρα προσέγγισης της δυναμικής για συνεργασία των πολιτικών που αφορούν στο περιβάλλον και στην απασχόληση. Η αναδίφηση του θέματος εμφορείται από την αναζήτηση προοπτικών βιώσιμης ανάπτυξης, μιας ανάπτυξης δηλαδή, η οποία μπορεί να «αγγίξει» τις ανάγκες και τα συμφέροντα τόσο των σημερινών όσο και των επερχόμενων γενεών. Επίσης, εκτυλίσσεται στο πλαίσιο έναρξης ενός διαλόγου που σχετίζεται με την προσπάθεια αναζήτησης του βέλτιστου δυνατού τρόπου για την ισόρροπη πραγμάτωση των πολιτικών Ανταγωνισμού, Περιβάλλοντος και Απασχόλησης. Παράλληλα, εξετάζεται η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στον τομέα του περιβάλλοντος και οι τρόποι αξιοποίησής τους στην Ελλάδα.

Από πλευράς μεθοδολογίας, ακολουθήθηκε μια θεωρητική, κυρίως, προσέγγιση των δυνατοτήτων για τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης στον τομέα του περιβάλλοντος, ως αναπόδραστη συνέπεια της ανάπτυξης των πολιτικών για την προστασία του περιβάλλοντος και την καταπολέμηση της ανεργίας. Οι δύο αυτοί τομείς ερευνώνται στην προοπτική της βιώσιμης ή αειφόρου ανάπτυξης για την οποία αποτελούν -μαζί με τον οικονομικό παράγοντα- τους βασικούς άξονες αναφοράς.

Στο πλαίσιο της προσπάθειας για τη διεύρυνση των δυνατοτήτων Απασχόλησης, αναγνωρίζονται όλο και περισσότερο οι προοπτικές που διαθέτει ο τομέας του Περιβάλλοντος στη δημιουργία θέσεων εργασίας ως ένας τομέας που δεν υφίσταται τις πιέσεις του διεθνούς ανταγωνισμού. Σημαίνοντα ρόλο για την ανάπτυξη των παραπάνω δυναμικών διαδραμάτισε η υιοθέτηση -σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο- μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης για την επίλυση των περιβαλλοντικών προβλημάτων, η οποία

έθεσε την Προστασία του Περιβάλλοντος σε κυρίαρχο στόχο κάθε Αναπτυξιακής Πολιτικής, βασική διάσταση της οποίας αποτελεί η Απασχόληση.

Βέβαια, δε θα πρέπει να συγχέουμε την πολιτική για την προστασία του Περιβάλλοντος με την πολιτική για την Απασχόληση. Ωστόσο, η Απασχόληση κερδίζει από τη δράση για το περιβάλλον σε τομείς όπως:

- ✓ η επεξεργασία των αποβλήτων (υγρών, επικίνδυνων),
- ✓ ο έλεγχος της ατμοσφαιρικής ρύπανσης,
- ✓ η ενέργεια (εξοικονόμηση ενέργειας, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας),
- ✓ η διατήρηση της φύσης,
- ✓ το πόσιμο νερό,
- ✓ η διαχείριση των στερεών αποβλήτων,
- ✓ η ανακύκλωση,
- ✓ η διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος,
- ✓ η διατήρηση και η ανάπλαση των αστικών περιοχών, κ.ά.

Αναφορικά με τον αντίκτυπο των περιβαλλοντικών πολιτικών στην απασχόληση διατυπώνονται διαφορετικές απόψεις. Η συμμόρφωση, για παράδειγμα, με τα περιβαλλοντικά πρότυπα συχνά θεωρείται από ορισμένους αιτία ανεργίας, ενώ η αντίθετη άποψη που υποστηρίζεται από εκείνους που διαμορφώνουν τις περιβαλλοντικές πολιτικές κρίνει ότι τουναντίον η βιώσιμη παραγωγή ενισχύει την οικονομία, διατηρεί θέσεις εργασίας και δημιουργεί νέες θέσεις απασχόλησης.

Η αλήθεια είναι ότι η επίτευξη της βιώσιμης ή αειφόρου ανάπτυξης απαιτεί συνδυασμό, συσχέτιση και συναλληλία των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών πολιτικών με απώτερο σκοπό τη βιώσιμη κοινωνία, δηλαδή την κοινωνία στην οποία οι δραστηριότητες θα έχουν κοινωνικό αντίκρουσμα, θα είναι περιβαλλοντικά συμβατές και θα στοχεύουν στη βιώσιμη ανάπτυξη. Αυτή η προσέγγιση είναι ιδιαίτερα ελκυστική υπό το πρίσμα της ταυτόχρονης επιδίωξης της προστασίας του περιβάλλοντος και της απασχόλησης.

Ωστόσο, εκφράζονται επιφυλάξεις σε σχέση με την ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας που κατά μερικούς μπορεί να πληγεί από την εφαρμογή περιβαλλοντικών όρων. Κατ' άλλους είναι δυνατόν να επιτευχθεί υψηλότερη ανταγωνιστικότητα και δημιουργία απασχόλησης, όταν τα περιβαλλοντικά πρότυπα είναι υψηλά και υπάρχει η χρήση των νέων «καθαρών τεχνολογιών».

Για την ανάπτυξη δυνατοτήτων σύζευξης μεταξύ περιβαλλοντικής προστασίας και απασχόλησης επισημαίνονται ως απαραίτητα τα τρία παρακάτω σημεία:

- ◆ Πολιτικά μέτρα, τα οποία παρέχουν ένα μόνιμο κίνητρο για τον περιορισμό της ρύπανσης, όπως φορολογικές επιβαρύνσεις σχετικές με τη διαφύλαξη του περιβάλλοντος.
- ◆ Η φύση των περιβαλλοντικών επενδύσεων, καθώς μέχρι σήμερα οι περισσότερες προσπάθειες της κατασκευαστικής βιομηχανίας είχαν επικεντρωθεί στην εφαρμογή λύσεων καταστολής και όχι στην εισαγωγή «καθαρών τεχνολογιών».
- ◆ Η ανταγωνιστική θέση των επιχειρήσεων, εξαιτίας των νέων απαιτήσεων για μηχανήματα περιορισμού των ρύπων, «καθαρών τεχνολογιών» και φιλικών προς το περιβάλλον προϊόντων.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η Περιβαλλοντική - «Πράσινη» Απασχόληση, διαπερνά όλες τις προκλήσεις της διεύρυνσης του νέου χρηματοοικονομικού πλαισίου και των διαρθρωτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της προώθησης της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και της θεσμικής μεταρρύθμισης. Συνοπτικά αναφέρεται πως οι θέσεις εργασίας σε αυτόν τον τομέα έφθαναν το 1994 περίπου στα 3,5 εκατομμύρια, αριθμός που αντιστοιχεί στο 2 % της συνολικής απασχόλησης στην Ε.Ε.

Σε εθνικό επίπεδο, οι τομείς περιβαλλοντικής παρέμβασης με αντίκτυπο στην απασχόληση στην Ελλάδα αφορούν:

- Στην ανάπτυξη της βιολογικής γεωργίας. Η Ελλάδα προτίθεται να μπει δυναμικά στο χώρο της βιολογικής γεωργίας, αυξάνοντας σε 1.000.000 στρέμματα μέχρι το 2010 την έκταση όπου θα παράγονται πιστοποιημένα ελληνικά αγροτικά προϊόντα, των οποίων η ποιότητα θα κρίνεται πλέον από την υγιεινή που η βιολογική γεωργία διασφαλίζει σε σχέση με τη συμβατική,
- στην προώθηση του περιβαλλοντικά συμβατού - οικολογικού τουρισμού,
- στην ανάπτυξη των ήπιων μορφών ενέργειας, τομέας στον οποίο η χώρα μας έχει συγκριτικά πλεονεκτήματα. Η απασχόληση σ' αυτόν τον τομέα μπορεί να προκύψει μέσω της ανάπτυξης της βιομηχανίας τεχνολογιών ήπιων μορφών ενέργειας (αιολική, ηλιακή, βιομάζα κ.τ.λ.),
- στις υπηρεσίες περιβάλλοντος στο Δημόσιο τομέα και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια,
- στην Εκπαίδευση.

Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ

Ελένη Τικκου

Είναι γεγονός πως το τέλος του 20^{ού} αιώνα και οι απαρχές του 21^{ου} αιώνα σηματοδοτούν μια περίοδο καθοριστικών αλλαγών και μετεξελίξεων στον πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό τομέα. Μάλιστα, ο τελευταίος φαίνεται να υπερτερεί των υπολοίπων και να αποτελεί την κινητήριο δύναμη των αλλαγών.

Έννοιες όπως η μετεξέλιξη του σύγχρονου κράτους, η υποχώρησή του σε σχέση με τις αρμοδιότητες και τον κύκλο εργασιών του, ο νέος εξελισσόμενος ρόλος των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, η Παγκοσμιοποίηση -οι διαστάσεις της και οι επιπτώσεις της στο σύγχρονο άνθρωπο-, ο ανταγωνισμός ως βασική κινητήρια δύναμη της οικονομίας και της προόδου των κρατών, οι νέες θεωρίες περί management -τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα- απασχολούν και σηματοδοτούν τη σύγχρονη μεταβιομηχανική κοινωνία που φαίνεται να ψάχνει αγωνιωδώς να βρει το στίγμα της.

Είναι, λοιπόν, κατανοητό πως υπό το πρίσμα του ανταγωνισμού και της μεγιστοποίησης της απόδοσης κάθε δραστηριότητας τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα, βασικό ρόλο παίζει η αξιολόγηση κάθε δραστηριότητας προκειμένου να εξεταστεί η αποδοτικότητα, η παραγωγικότητα, η αποτελεσματικότητα, η επιτυχία κάθε σχεδιασμού ή παροχής υπηρεσίας.

Γενικότερα, θα λέγαμε ότι η ανάγκη για αλλαγές στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης είναι αλληλένδετη και επηρεάζει άμεσα και την εκπαίδευση.

Είναι γεγονός πως η εκπαίδευση είναι ένας ιδιόμορφος και πολυδιάστατος χώρος της Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος φέρει πολλά από τα χαρακτηριστικά της γραφειοκρατικής οργάνωσης και διοίκησης των δημόσιων υπηρεσιών.

Είναι επίσης γεγονός πως η εκπαίδευση αποτελεί το μέσο με το οποίο η κάθε οργανωμένη κοινωνία επιθυμεί αφενός να διασφαλίζει την κυρίαρχη ιδεολογία της εξουσίας, αφετέρου να δρομολογεί τις αλλαγές που επιθυμεί, με δεδομένη μια αλληλεπίδραση εκπαίδευσης και κοινωνικών αλλαγών, χωρίς μερικές φορές να είναι σαφές αν η κοινωνία διαμορφώνει το σχολείο ή το σχολείο την κοινωνία.

Είναι ακόμη σαφές ότι τα σχολεία είναι οργανωτικοί μηχανισμοί του κράτους που επιδιώκουν την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων μέσω της αποτελεσματικής χρήσης των

διαδικασιών, των μέσων και των περιεχομένων των αναλυτικών προγραμμάτων. (μακροαξιολόγηση).

Με το σκεπτικό αυτό, λοιπόν, σε συνδυασμό με το ότι καμιά οργανωμένη κοινωνία δε θα ήθελε να αφήσει χωρίς έλεγχο το λειτουργό μιας κοινωνικής λειτουργίας από την οποία εξαρτάται η ίδια η εξέλιξή της, καθώς και με το ότι στην εποχή μας η σύνδεση κόστους – έργου – αποτελέσματος εισχωρεί και λαμβάνει βασική θέση και στο δημόσιο τομέα για την παραγωγή δημόσιων αγαθών, γίνεται αντιληπτό ότι η αξιολόγηση της εκπαίδευσης εκπαιδευτικών, μαθητών, έργου θεωρείται πλέον προτεραιότητα, βρίσκεται σε έξαρση και σε φάση εξέλιξης τόσο σε επίπεδο πολιτείας, όσο και σε επίπεδο κοινωνίας και εκπαιδευτικών.

Με τον όρο αξιολόγηση γενικότερα αναφερόμαστε στη διαδικασία αποτίμησης της αποτελεσματικότητας και των αποτελεσμάτων μιας συστηματικής και σκόπιμης δραστηριότητας, όπου βασική προϋπόθεση για την αξιοπιστία της είναι να έχουν υιοθετηθεί σαφή κριτήρια και να έχουν προσδιοριστεί συστηματικές και ελεγχόμενες διαδικασίες.

Ως συστηματοποιημένη πλέον διαδικασία η αξιολόγηση καθιερώθηκε και στο χώρο της εκπαίδευσης ως αναπόσπαστο τμήμα κάθε διδακτικής ενέργειας και αφορά όλα τα εμπλεκόμενα μέρη της διαδικασίας εκπαίδευσης.

Είναι γεγονός πως τόσο η δημόσια όσο και η ιδιωτική εκπαίδευση όλων των βαθμίδων δέχονταν και δέχονται συνεχώς αυστηρή κριτική για το περιεχόμενο, την ποιότητα αλλά κυρίως για τα αποτελέσματα της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Όλη αυτή η εστίαση στο θέμα της αξιολόγησης της εκπαίδευσης σε όλες της τις διαστάσεις είναι απολύτως δικαιολογημένη, μια και συνδέεται ακριβώς με στόχους, σκοπούς, επιδιώξεις, καθώς και βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επενδύσεις των κοινωνιών τόσο οικονομικές, όσο και σε ανθρώπινο δυναμικό.

Ο σκοπός της αξιολόγησης είναι πολύπλευρος και αφορά όλο το φάσμα και τους εμπλεκόμενους στην εκπαιδευτική διαδικασία. Έχει σχέση με τη βελτίωση της ποιότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης, την επίτευξη των μαθησιακών στόχων, καθώς και τον απολογισμό και την απόδοση - ανάληψη ευθυνών (accountability).

Η Κοινωνία της γνώσης αποτελεί άμεση προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και αυτό, διότι το ανθρώπινο κεφάλαιο -οι γνώσεις και οι δεξιότητες που κατέχουν οι άνθρωποι- αποτελεί στην εποχή της υψηλής τεχνολογίας απαραίτητη προϋπόθεση για τον πλούτο των κρατών. Κοινωνία της γνώσης εκτιμάται ότι μπορούν να διαμορφώσουν μόνο τα

σχολεία. Έτσι, στο πλαίσιο της ευρείας εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης που έχει δρομολογηθεί από την Κομισιόν, έχει αποφασιστεί η εκχώρηση εμπιστοσύνης από τις εκπαιδευτικές αρχές στα «αποτελεσματικά σχολεία». Η αξιολόγηση κρίνεται απαραίτητη σε επίπεδο Ε.Ε., αφού επιδιώκεται η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των διαθέσιμων οικονομικά πόρων και η αποτελεσματικότερη σύνδεση της εκπαίδευσης με την παραγωγή.

Παρόλη την πολυμορφία των πρακτικών αξιολόγησης, μπορούμε να διακρίνουμε δυο τύπους αξιολόγησης της εκπαίδευσης ανάλογα με τη θέση του φορέα που ασκεί την αξιολόγηση σε σχέση με τη σχολική μονάδα: την εξωτερική και την εσωτερική αξιολόγηση.

Στην Ελλάδα εφαρμόστηκε εξ αρχής ως σύστημα αξιολόγησης η εξωτερική αξιολόγηση με τη μορφή του επιθεωρητισμού.

Από όλη την ιστορική αναδρομή της εκπαίδευσης στην Ελλάδα, όπου η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών ήταν πάντοτε παρούσα, τουλάχιστον μέχρι το 1982, προκύπτει εύλογα το ερώτημα κατά πόσο ήταν αποτελεσματική και τι ουσιαστικό προσέφερε στην εκπαίδευση της χώρας μας. Δηλαδή, κατά πόσο η εκπαίδευση αναβαθμίστηκε, βελτιώθηκε και κατά πόσο ο εκπαιδευτικός έγινε καλύτερος λόγω της αξιολόγησής του. Επίσης, κατά πόσο οι μαθητές μέσα από ένα τέτοιο σύστημα έγιναν ικανότεροι ή κατά πόσο αμβλύθηκαν οι κοινωνικές - οικονομικές ανισότητες μαθητών και σχολείων σε περιοχές με διαπιστωμένα προβλήματα.

Ποια είναι άραγε τα σημεία στα οποία η εκπαίδευση τα τελευταία χρόνια παρουσίασε προβλήματα που οφείλονταν στην έλλειψη αξιολόγησης των εκπαιδευτικών;

Ποιο μοντέλο αξιολόγησης προτείνουμε πλέον;

Ποια τα κριτήρια αξιολόγησης;

Πού θα αποσκοπεί η αξιολόγηση;

Το θέμα της αποκέντρωσης του εκπαιδευτικού συστήματος και της αυτονομίας των σχολείων τι βαρύτητα θα έχει στο «νέο σχολείο» που προσπαθούμε να διαμορφώσουμε και πώς θα συσχετιστεί με την αξιολόγηση;

Ισχύει ότι μια «κακή αξιολόγηση» είναι προτιμότερη από την παντελή έλλειψη αξιολόγησης;

Η απάντηση στα ερωτήματα που απασχολούν σήμερα τους εκπαιδευτικούς και την πολιτεία σίγουρα δεν είναι ούτε απλή ούτε ανώδυνη.

Το ζητούμενο είναι να επιτευχθεί σε ικανοποιητικό βαθμό μια σύγχρονη και αντιαυταρχική μορφή αξιολόγησης. Για να υπάρξει όμως γόνιμος διάλογος προς όφελος των

μαθητών και της κοινωνίας, οι εκπαιδευτικοί θα πρέπει να έχουν τις δικές τους προτάσεις για την αξιολόγηση του έργου τους, ώστε να μπορέσουν να συνδυάσουν την επιστημονική αναβάθμιση του κλάδου τους, με το αίτημα για μεγαλύτερη έμφαση στην επιμόρφωσή τους και περισσότερη αυτονομία και μεγαλύτερη συμμετοχή τους στις τυπικές και διαφανείς διαδικασίες επιλογής και αξιολόγησης των μελών τους.

Τελικώς, θα λέγαμε ότι στην παρούσα φάση που βρισκόμαστε, αν δεν κάνει το εκπαιδευτικό μας σύστημα αξιολόγηση με εγκυρότητα, αξιοπιστία, αντικειμενικότητα και με κοινωνική πολιτική από το κράτος, την επιλογή τελικά θα την κάνει η αγορά και σίγουρα δε θα είναι η καλύτερη.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑ:

(Α.) ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

[ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ – ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΕΔΙΟ]

(Β.) ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

Νικόλαος Λένος

Εισαγωγή.

Σκοπός της εκπονηθείσας μελέτης ήταν να καταδείξει τεκμηριωμένα τους τρόπους και τα μέσα στο επιχειρησιακό πεδίο, μέσω των οποίων η ελληνική πολιτεία μεριμνά για την προστασία και τη διαχείριση της κινητής, ακίνητης, αλλά και της άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς της, όπως παρουσιάζεται προς το τέλος της μελέτης, εναρμονιζόμενη με τη διεθνή και κοινοτική έννομη τάξη, όσον αφορά τα αντίστοιχα θέματα.

Από την άλλη πλευρά, μέσα από την περιγραφική διάσταση του πάντα επίκαιρου θέματος αναφορικά με τα ελληνικά δεδομένα και τον ελληνικό πολιτιστικό και πολιτισμικό πλούτο, στόχος ήταν η ευθεία και γόνιμη κριτική των πολιτικών και των εκτελεστικών τους δράσεων, ώστε να καταλήξουμε σε μία κατά το δυνατόν «θεατή» και αντικειμενική αξιολόγηση των προβλημάτων που παραμένουν, καθώς και των δράσεων για τις οποίες οφείλεται να αναληφθούν πρωτοβουλίες.

Το τελικό κείμενο, το οποίο προέκυψε, ευελπιστώ ότι θα αποδίδει τελικά μία ολοκληρωμένη θεώρηση και ένα χρήσιμο διάλογο προβληματισμού σχετικά με την πολιτική για την πολιτιστική κληρονομιά, έχοντας ως αντικείμενο εξειδικευμένης ανάλυσης την ελληνική περίπτωση.

i) Ο συμβολικός και ουσιαστικός χαρακτήρας της πολιτικής προστασίας και διαχείρισης της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Στην περίπτωση αυτή αναφερόμαστε στην πολιτική διαμόρφωσης, συνέχειας και εμπλουτισμού της «κουλτούρας» της κοινωνίας των πολιτών σε εθνικό και διεθνές διαπολιτισμικό επίπεδο μέσω της ευαισθητοποίησης για την αισθητική και την ιστορικής φόρτισης σημασία των πολιτιστικών αγαθών. Θα μπορούσαμε να μιλήσουμε για μία πολιτική διατήρησης της πολιτισμικής μνήμης.

Τι, όμως, θεωρείται πολιτιστική παράδοση και πολιτιστική κληρονομιά σε μία χώρα και πώς αυτές αντιμετωπίζονται τόσο από την πολιτεία όσο και από το κοινωνικό σύνολο; Ως εντόπιες εκφράσεις πολιτισμικής μνήμης ή και ως αντίστοιχες όψεις μιας οικουμενικής πολιτισμικής διάδρασης;

Πρόκειται για υλικά αγαθά, τοπία, κτίρια, μνημεία και αντικείμενα, καθώς και για άυλα αγαθά όπως η γλώσσα, η λογοτεχνία, αλλά και η χορευτική και μουσική παράδοση του κάθε τόπου.

Ο πολιτιστικός αυτός πλούτος μεταβιβάζεται από γενιά σε γενιά. Η πολιτιστική κληρονομιά κάθε λαού και κάθε έθνους αποτελεί ενιαίο σύνολο που βοηθά τους ανθρώπους να συνδέσουν το παρόν με το παρελθόν τους, πραγματοποιώντας με αυτόν τον τρόπο μια ζωτικής σημασίας λειτουργία.

Ο ρόλος της πολιτιστικής κληρονομιάς είναι, λοιπόν, δυναμικός: πολιτιστική κληρονομιά δεν είναι μόνο τα νεκρά αντικείμενα ή ξεχασμένα έθιμα που έχουν από καιρό παραμεριστεί. Ο ρόλος της είναι δυναμικός και ορατός σε όλους εκείνους που επιθυμούν να εμβαθύνουν πέρα από την επιφάνεια των πραγμάτων. Ένας από τους στόχους της πολιτικής για τον πολιτισμό είναι να φέρει στο προσκήνιο το δυναμικό αυτό ρόλο της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Πρέπει να αναγνωρισθεί, σε τελική ανάλυση, η ύπαρξη ζωτικής σημασίας δεσμών μεταξύ της πολιτιστικής κληρονομιάς (υλικής και άυλης) και της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης των κοινωνιών, καθώς και της καθημερινής ζωής των πολιτών.

ii) Μοντέλα (τυπολογία) πολιτιστικής στρατηγικής. Προβλήματα οργάνωσης και διοίκησης υπηρεσιών και οργάνων για την ελληνική πολιτιστική κληρονομιά.

Σύμφωνα με την εισήγηση του επιβλέποντος την εργασία αυτή Καθηγητή κου. Μακρυδημήτρη σε συνέδριο στο Ε.Ι.Ε. τον Απρίλιο του 2002 με θέμα «Παγκοσμιοποίηση και Πολιτιστικές Ταυτότητες», την οποία ενστερνίζομαι κατά την παρούσα ανάλυση, όρος και συνθήκη της οικουμενικότητας του ανθρώπινου πνεύματος είναι η ανεξαρτησία και η αυτοτέλειά του, η ελεύθερη ανάπτυξη και εξέλιξή του, η δική του ιδιαίτερη και αυτόνομη «επιμέλεια εαυτού», όπως θα έλεγε ο Foucault, υπενθυμίζοντάς μας το σωκρατικό παράδειγμα της «τέχνης του βίου». Τελικά ίσως αυτό είναι και το βαθύτερο νόημα της οικουμενικότητας του πολιτιστικού φαινομένου. Ενός φαινομένου που εκτυλίσσεται σε τρεις αλληλένδετες διαστάσεις:

- ☑ τη διατήρηση ζωντανής της πολιτιστικής παράδοσης και κληρονομιάς, δηλαδή της συνέχειας του είναι στο χώρο και τον χρόνο,
- ☑ την ανάδειξη της πολιτιστικής ιδιαιτερότητας και ιδιομορφίας, δηλαδή της διαφοράς από άλλα συναφή συστήματα, και
- ☑ τη διάθεση και την ετοιμότητα να δέχεται επιδράσεις και επιρροές από εκφάνσεις του πνεύματος και του πολιτισμού που σημειώνονται σε άλλους τόπους και λαούς.

Το είδος της πολιτιστικής στρατηγικής, που εντελώς συνοπτικά σκιαγραφήσαμε προηγουμένως, αντιστοιχεί σε αυτό που θα χαρακτηρίζαμε ως τον ιδεότυπο «της δημιουργικής σύνθεσης και της διαλεκτικής επικοινωνίας».

Θεωρούμε δε εδώ ότι υπερτερεί συντριπτικά έναντι των αντιπάλων του από ποιοτικής σκοπιάς, τουλάχιστον στο θεωρητικό επίπεδο, καθώς ανταποκρίνεται πολύ θετικότερα στις προϋποθέσεις της οικουμενικότητας του ανθρώπινου πνεύματος.

Πρόκειται για το μοντέλο, το οποίο πιστεύουμε πως επικρατεί στην πολιτική της χώρας μας για την πολιτιστική κληρονομιά και παράδοση, αλλά και, εν γένει, για το σύνολο της πολιτικής της στον τομέα του Πολιτισμού.

Θεωρείται επίσης αυτονόητο ότι η πολιτική αυτή, ως προς την εφαρμογή του συγκεκριμένου μοντέλου, πρέπει να συνεχιστεί σε συνεργασία πάντα με την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και τη Διεθνή Κοινότητα, όχι μόνο σε νομικό, αλλά και σε ουσιαστικό-επιχειρησιακό επίπεδο.

Τα ανωτέρω προκύπτουν από τη συγκριτική επισκόπηση με ορισμένες από τις εναλλακτικές πολιτιστικές στρατηγικές, που μπορεί να διακρίνει κανείς από αναλυτικής απόψεως.

Οι στρατηγικές αυτές, που οριοθετούν αντίστοιχες πολιτιστικές πολιτικές και κατευθύνσεις, είναι οι ακόλουθες:

1. η στρατηγική της περιχαράκωσης και του απομονωτισμού,
2. η στρατηγική της πολιτιστικής υποταγής και της εξάρτησης, και
3. η στρατηγική του πολιτιστικού συγκρητισμού και της ανομίας.

Ένας σημαντικός τομέας, στην πράξη ο πιο σημαντικός, είναι αυτός της οργάνωσης και της διοίκησης των υπηρεσιών ελληνικής πολιτιστικής κληρονομιάς, των γνωμοδοτικών συμβουλίων και επιτροπών, όπως το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο κ.λπ., τόσο στην Ελλάδα, όσο και στο εξωτερικό, αλλά και η συνεργασία με συναρμόδια Υπουργεία και κυρίως το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.

Στο σημείο αυτό εντοπίζονται πολλά γενικότερα και ειδικότερα προβλήματα και ελλείψεις, στα οποία, αν δινόταν ή αν δοθεί στο μέλλον μεγαλύτερη προσοχή, τα αποτελέσματα θα ήταν θεαματικά καλύτερα.

Η δομή που ακολουθήθηκε για τη συγγραφή της εργασίας είναι η εξής: Κατά πρώτον, αναλύεται η ελληνική πραγματικότητα, το θεσμικό πλαίσιο και η πρακτική στο θέμα της προστασίας και στη συνέχεια, πάντα με άξονα την ελληνική περίπτωση, γίνεται εκτενής αναφορά στο διεθνές και κοινοτικό περιβάλλον, καθώς επίσης και στο νομικό πλαίσιο που τα διέπει ως προς το θέμα μελέτης μας. Τέλος, εξετάζεται το μερίδιο που καταλαμβάνει η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς στα αναπτυξιακά σχέδια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συμπεράσματα–Προτάσεις εφαρμογής και ανασχεδιασμού.

Η προστασία των πολιτιστικών αγαθών είναι αναμφίβολα μία επιτακτική ανάγκη για τον πρόσθετο λόγο ότι το διεθνές εμπόριο και λαθρεμπόριο έργων τέχνης γνωρίζει μεγάλη άνθηση κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Οι ολοένα αυξανόμενοι κίνδυνοι που απειλούν τα πολιτιστικά αγαθά, κινητά και ακίνητα, ώθησαν την τελευταία πενήνταετία διεθνείς οργανισμούς, όπως την UNESCO και το Συμβούλιο της Ευρώπης, να πάρουν πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση του προβλήματος σε διεθνές επίπεδο. Αποτέλεσμα αυτών των κινητοποιήσεων ήταν η σύναψη διεθνών συμβάσεων για την αντιμετώπιση επιμέρους θεμάτων της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς. Όμως, η αληθινή βαρύτητα των συμβάσεων αυτών δεν είναι μεγάλη, καθώς τις έχουν υιοθετήσει κατά το πλείστον οι χώρες «εξαγωγής» πολιτιστικών αγαθών. Γενικά, έχει παρατηρηθεί ότι τα κράτη διακρίνονται από μία εσωστρέφεια στο θέμα της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς και μια εμμονή στις εθνικές τους νομοθεσίες για το θέμα. Αν δε γίνουν όμως αποδεκτές οι διεθνείς συνθήκες από την πλειονότητα των κρατών σε παγκόσμιο επίπεδο και δη από τα κράτη «εισαγωγής», όπου εδρεύουν αυτοί που κινούν τα νήματα του λαθρεμπορίου έργων τέχνης, θα περιοριστούν σε ένα ρόλο διακηρυκτικό και διακοσμητικό. Η χώρα μας, ως κατεξοχήν χώρα «εξαγωγής», έχει κυρώσει τις διεθνείς συμβάσεις και τις εφαρμόζει. Γενικά, η χώρα μας προσπαθεί να συμβαδίζει με τις διεθνείς εξελίξεις στο θέμα της προστασίας και να αναπροσαρμόζει αυτές σύμφωνα με τα ελληνικά δεδομένα στον τομέα της προστασίας των πολιτιστικών αγαθών.

**ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ, ΟΠΩΣ
ΔΙΑΜΟΡΦΩΝΟΝΤΑΙ ΣΤΟ ΕΥΡΥΤΕΡΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ**

Πολύβιος Ψήνας

Αποτελεί κοινή διαπίστωση το γεγονός ότι την τελευταία δεκαετία η Ελλάδα έχει μετεξελιχτεί σε χώρα υποδοχής έντονων μεταναστευτικών ρευμάτων. Αυτή η ραγδαία μεταστροφή του status της χώρας, σε συνδυασμό με τη συνεχώς διογκούμενη λαθρομετανάστευση, έχει καταστήσει το εν λόγω ζήτημα ένα από τα σημαντικότερα θέματα του ευρύτερου δημόσιου διαλόγου τα τελευταία χρόνια. Και τούτο, διότι το φαινόμενο της μετανάστευσης παρουσιάζει πολυποίκιλες κοινωνικές, πολιτικές αλλά και οικονομικές προεκτάσεις, οι οποίες επηρεάζουν δραστικά την εκάστοτε κοινωνία υποδοχής. Επιπρόσθετα, μέσω της πολιτικής αντιμετώπισης του φαινομένου, υποβόσκουν σημαντικές ποιοτικές παράμετροι, ενδεικτικές του τρόπου οργάνωσης και κοινωνικής συνοχής μιας πολιτείας, αλλά και των γενικότερων οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν στο εσωτερικό της. Πιο συγκεκριμένα, θα αναφέρουμε την έννοια της κοινωνικής ανεκτικότητας ως προς την αποδοχή των εκάστοτε ετεροτήτων, τη δυνατότητα ανάπτυξης ενός πολιτισμικού πλουραλισμού, τον τρόπο θεώρησης του διαφορετικού από μια κυρίαρχη κουλτούρα, αλλά και τις αντικειμενικές δυνατότητες κοινωνικής και οικονομικής ενσωμάτωσης που διέπουν την κοινωνία υποδοχής.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο και αφού σκιαγραφήσουμε τις κυριότερες πολιτικές κοινωνικής ένταξης (πολιτική «μη αφομοίωσης», πολιτική αφομοίωσης, πολιτική ενσωμάτωσης «εν τη διαφορά») των οικονομικών μεταναστών, θα παρουσιάσουμε το γενικότερο πλαίσιο του συστήματος της μεταναστευτικής πολιτικής, αναλύοντας τα πεδία (εργασία, εκπαίδευση, στέγαση, κοινωνική πρόνοια, δίκτυα υποστήριξης, κ.τ.λ.) πολιτικών που την απαρτίζουν.

Στο δεύτερο μέρος της μελέτης μας θα εξετάσουμε το γενικότερο πλαίσιο της Ελληνικής Μεταναστευτικής Πολιτικής, όπως αυτό διαμορφώνεται από το 1929 έως και το 2002, με γνώμονα τις πολιτικές που στοχεύουν στην κοινωνική ενσωμάτωση των αλλογενών οικονομικών μεταναστών. Μέσα από μια κριτική ανάλυση, θα επιχειρήσουμε να εξαγάγουμε σημαντικά συμπεράσματα για τη σφαιρικότητα, το χαρακτήρα, τις πρακτικές, αλλά και τους

γενικότερους στόχους που θέτει η ελληνική πολιτεία όσον αφορά στο ζήτημα της ύπαρξης εκατοντάδων χιλιάδων αλλογενών μεταναστών στους κόλπους της. Εν κατακλείδι, μέσα από την επισταμένη συγκριτική ανάλυση της πορείας της Ελληνικής Μεταναστευτικής Πολιτικής θα εξετάσουμε το βαθμό, κατά τον οποίο πραγματώνεται ουσιαστικά και μακροπρόθεσμα η έννοια της κοινωνικής ένταξης των συγκεκριμένων ομάδων σε ένα καθεστώς ισοτιμίας, όπως τουλάχιστον εξαγγέλλεται μέσω του νομοθετικού πλαισίου (Ν. 2910/2001).