

**Η ποιοτική βελτίωση των συνθηκών εξυπηρέτησης των πολιτών
από την ελληνική δημόσια διοίκηση
ως βασικός παράγοντας καθορισμού του είδους των σχέσεων μεταξύ κράτους και
κοινωνίας**

*Παναγιώτης Νταής**

Αντικείμενο της εισήγησης είναι:

- α) η κατ' ανάγκη συνοπτική περιγραφή των προσπαθειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, για την ποιοτική βελτίωση των συνθηκών εξυπηρέτησης των πολιτών, ιδίως στο χρονικό διάστημα της τελευταίας εικοσαετίας, οπότε και παρατηρείται έντονη κινητικότητα στο συγκεκριμένο αντικείμενο,
- β) η επισήμανση των βασικότερων αιτιών που οδήγησαν στην ανάληψη αυτών των προσπαθειών και ο εντοπισμός των κύριων λόγων της επιτυχίας ή αποτυχίας τους,
- γ) η ανάλυση της επιρροής αυτών των προσπαθειών στην γενικότερη διαμόρφωση των σχέσεων μεταξύ του κράτους και της κοινωνίας και
- δ) η εξεύρεση του θεωρητικού προτύπου σχέσεων κράτους - πολίτη, στο οποίο προσιδιάζει η συγκεκριμένη πρακτική της δημόσιας διοίκησης.

Εισαγωγή

Οι επιστημονικές μελέτες και η καθημερινή εμπειρική παρατήρηση του διοικητικού φαινομένου, έχουν καταδείξει την σημασία που διαδραματίζει στην διαδικασία της αποτελεσματικής εφαρμογής μιας δημόσιας πολιτικής, η λεγόμενη «γραφειοκρατία της πρώτης γραμμής» (street level bureaucracy) ο κατώτερος διοικητικός μηχανισμός δηλαδή, ο οποίος αναλαμβάνει την υλοποίηση των σχεδίων, που έχουν εκπονηθεί σε υψηλότερο πολιτικό ή διοικητικό - ιεραρχικό επίπεδο. Μπορεί με σχετική ασφάλεια να ειπωθεί ότι η εφαρμογή μιας καλά σχεδιασμένης δημόσιας πολιτικής μπορεί να αποτύχει, αν ο διοικητικός μηχανισμός που θα αναλάβει το καθήκον αυτό, είναι αναποτελεσματικός, αλλά και αντίθετα ότι μια ανεπαρκώς σχεδιασμένη δημόσια πολιτική, μπορεί να έχει αποτελέσματα καλύτερα των αναμενόμενων, αν ο διοικητικός μηχανισμός, που θα αναλάβει το καθήκον της υλοποίησής της, είναι ο κατάλληλος.

* Διοικητικός Επιστήμων, Απόφοιτος Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Προϊστάμενος Τμήματος Τεκμηρίωσης και Βέλτιστων Πρακτικών Διεύθυνσης Ποιότητας και Αποδοτικότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Στις περιπτώσεις όπου η εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, σχετίζεται με την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, ο ρόλος της «γραφειοκρατίας πρώτης γραμμής» που έρχεται σε άμεση επαφή με την κοινωνία, δρώντας στο σημείο της διεπαφής (interface) με αυτήν, στο πλαίσιο της υλοποίησης των σχετικών διοικητικών διαδικασιών, είναι σημαντικός, για την γενικότερη διαμόρφωση των σχέσεων του κράτους με τους πολίτες, καθώς ένα μεγάλο και κρίσιμο για την εικόνα της δημόσιας διοίκησης, μέρος των σχέσεων αυτών, αναλώνεται στην πορεία διεκπεραίωσης των υποθέσεών τους, από τις δημόσιες υπηρεσίες. Κατ' αναλογία με τα προλεχθέντα, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι μια απλά σχεδιασμένη διοικητική διαδικασία διεκπεραίωσης υποθέσεων πολιτών, μπορεί να πολυπλοκοποιηθεί στην εφαρμογή της και κατά συνέπεια να καταστεί επαχθής για τους πολίτες, αν ο διοικητικός μηχανισμός που θα αναλάβει το καθήκον αυτό, είναι αναποτελεσματικός, αλλά και αντίθετα ότι μια πολύπλοκα σχεδιασμένη διαδικασία διεκπεραίωσης υποθέσεων πολιτών, μπορεί να έχει αποτελέσματα καλύτερα των αναμενόμενων -για τη δημόσια διοίκηση και για το κοινό που συναλλάσσεται με αυτήν- αν ο διοικητικός μηχανισμός, που θα αναλάβει την αρμοδιότητα υλοποίησής της, είναι ο κατάλληλος.

Ο πολίτης ως υπήκοος-διοικούμενος

Φυσικά η στάση και η συμπεριφορά της «γραφειοκρατίας της πρώτης γραμμής» επηρεάζεται από την επικρατούσα γενικότερη θεώρηση της θέσης του πολίτη απέναντι στο κράτος. Στο πλαίσιο αυτό, η αρχική (κατά την ιστορική φάση της πρώτης περιόδου της λειτουργίας των εθνικών κρατών στην Ευρώπη) αντιμετώπιση του πολίτη από τη δημόσια διοίκηση, ως «διοικούμενου-υπηκόου» οδήγησε στην ομοιόμορφη διαχείριση όλων των υποθέσεων των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες, ανεξάρτητα από τις ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης, καθώς και στον σχεδόν πλήρη ετεροκαθορισμό των αναγκών του πολίτη, οι οποίες προσδιορίζονται αυθαίρετα από την κρατική εξουσία, χωρίς καμία ουσιαστική συμμετοχή της κοινωνίας στη συγκεκριμένη διαδικασία.

Σε αυτό το πρότυπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, ο πολίτης-υπήκοος-διοικούμενος είναι αποδέκτης νομικών ρυθμίσεων, που θέτει ο κρατικός μηχανισμός και οι οποίοι αποτελούν αντικείμενο υποχρεωτικής εφαρμογής εκ μέρους των πολιτών, με την απειλή επιβολής κυρώσεων, σε περίπτωση μη συμμόρφωσής τους. Αυτό το κλίμα που επικρατούσε, στις σχέσεις μεταξύ του κράτους και των πολιτών -και το οποίο βεβαίως είχε την άμεση αντανάκλασή του και στο επίπεδο της καθημερινής επαφής της δημόσιας διοίκησης με την κοινωνία- επέτρεψε να υλοποιηθούν λίγες μόνο ενέργειες, προς όφελος της δεύτερης πλευράς. Η κυριότερη από αυτές, ήταν η καθιέρωση της στενά νομικής «αρχής της

προστασίας του διοικουμένου», ως μιας εκ των βασικών συνιστωσών της διοικητικής δράσης, η οποία όμως αποδείχθηκε ατελέσφορη, λόγω των περιορισμένων και τυπικών μέτρων που χρησιμοποιήθηκαν για την εφαρμογή της.

Η κατάσταση αυτή, αποτέλεσε ένα από τα γνωρίσματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, από την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους, έως τον μεσοπόλεμο, χρονική περίοδο κατά την οποία εμφανίζεται για πρώτη φορά σε αξιοσημείωτη έκταση το φαινόμενο του κρατικού παρεμβατισμού, στην σφαίρα της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, ως μια προσπάθεια απάντησης του κράτους, στα σοβαρά οικονομικο-κοινωνικά προβλήματα, που επισώρευσε στη χώρα η Μικρασιατική Καταστροφή, η έλευση του τεράστιου αριθμού των προσφύγων και η ανάγκη αποκατάστασής και ενσωμάτωσής τους στην ελληνική κοινωνία. Η επέκταση αυτή των κρατικών αρμοδιοτήτων επέφερε την αύξηση και την διεύρυνση των επαφών της δημόσιας διοίκησης με τους πολίτες, οι οποίες μετετράπησαν εν μέρει σε χρήστες ορισμένων κοινωνικών υπηρεσιών, κυρίως στους τομείς της υγείας (δημόσια νοσοκομεία), της πρόνοιας (κοινωφελή ιδρύματα), της κοινωνικής ασφάλισης (ταμεία, οργανισμοί) και της παιδείας (δημόσια σχολεία και πανεπιστήμια).

Η εξέλιξη αυτή, όμως, δεν σηματοδότησε ταυτόχρονα και την ριζική αλλαγή στο είδος των σχέσεων του κράτους με την κοινωνία, οι οποίες παρέμειναν στο επίπεδο του ετεροκαθορισμού των αναγκών της δεύτερης από το κράτος, ακόμη και σε αυτό το απλούστερο όλων επίπεδο των συνθηκών εξυπηρέτησης των πολιτών από τις κάθε είδους δημόσιες υπηρεσίες. Τέλος, στο μεγαλύτερο διάστημα αυτής της χρονικής περιόδου, οι πολιτικές αναταραχές και οι επιπτώσεις τους στην λειτουργία της κρατικής μηχανής, δεν επέτρεψαν στην δημιουργία ενός κλίματος αμοιβαίας εμπιστοσύνης, μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και της κοινωνίας, η οποία αντιμετώπιζε το κράτος με δυσπιστία.

Η επέκταση των αρμοδιοτήτων του κράτους και η σταδιακή αλλαγή της σχέσης του με την κοινωνία

Η αύξηση των αρμοδιοτήτων του κράτους μεταπολεμικά, στον τομέα της κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής, ήρθε ως αποτέλεσμα της αναγκαιότητας για μια πιο ενεργή εμπλοκή της δημόσιας διοίκησης, στην προσπάθεια αντιμετώπισης των προβλημάτων που επέφερε στη χώρα ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος και η εμφύλια σύρραξη. Η εξέλιξη αυτή πολλαπλασίασε τις περιπτώσεις επαφής του κοινού με τη δημόσια διοίκηση, αφού πλέον οι πολίτες δεν ήταν μόνο αποδέκτες νομικών ρυθμίσεων υποχρεωτικής εφαρμογής και χρήστες δημοσίων υπηρεσιών στους τομείς της υγείας, της πρόνοιας, της κοινωνικής ασφάλισης και της εκπαίδευσης, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμη και καταναλωτές δημοσίων αγαθών

(ηλεκτρικό ρεύμα, τηλεπικοινωνίες, νερό κ.α.) την παραγωγή και διανομή των οποίων ανέλαβαν μεγάλες κρατικές επιχειρήσεις.

Η ποσοτική και ποιοτική διεύρυνση των κρατικών δράσεων, που σημειώθηκε στο πεδίο της ενασχόλησης του κράτους με την κοινωνική και οικονομική πολιτική και η οποία εκφράστηκε με την ίδρυση και λειτουργία δημοσίων φορέων νέου τύπου (π.χ. Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, Κρατικές Εταιρίες και Επιχειρήσεις, Οργανισμοί Κοινωφελούς Χαρακτήρα), είχε επιπτώσεις και στο λεγόμενο «σκληρό πυρήνα» των κρατικών αρμοδιοτήτων, δηλαδή στην δημόσια διοίκηση, στην κλασσική μορφή της (Υπουργεία, Νομικά Πρόσωπα, Δημοσίου Δικαίου κ.α.) που διαχειρίζονταν την δημόσια εξουσία με την παραδοσιακή της έννοια. Έτσι σε νομοθετικό και διοικητικό επίπεδο, συναντούμε κάποιες αποσπασματικές προσπάθειες, για τη λήψη μέτρων βελτίωσης της επαφής του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση. Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιων προσπαθειών, την συγκεκριμένη χρονική περίοδο ήταν η σύσταση Γραφείων Παραπόνων στις μεγάλες δημόσιες υπηρεσίες. Οι υπηρεσίες αυτές διέθεταν υποτυπώδεις αρμοδιότητες για την διοικητική πληροφόρηση και εξυπηρέτηση των πολιτών, χαρακτηρίστηκαν δε από σοβαρά οργανωτικά και λειτουργικά προβλήματα, καθώς και από προβλήματα λόγω της ποιοτικής και ποσοτικής υποστελέχωσής τους, αφού δεν αποτέλεσαν ποτέ προτεραιότητα για το πολιτικό - διοικητικό σύστημα.

Οι ισχνές πρωτοβουλίες εξωστρεφούς δράσης της δημόσιας διοίκησης, συνεχίστηκαν και μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας, περίοδο κατά την οποία εμφανίστηκαν τάσεις περαιτέρω επέκτασης των αρμοδιοτήτων του κράτους, σε ορισμένους κρίσιμους τομείς της οικονομικής κυρίως πολιτικής (με την ανάληψη εκ μέρους του κράτους της ευθύνης λειτουργίας μεγάλων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς και επιχειρήσεων στο χώρο των αερομεταφορών, αλλά και στο χώρο της κλασσικής βιομηχανικής παραγωγής) λόγω της αναγκαιότητας αντιμετώπισης των προβλημάτων που δημιούργησε η παγκόσμια οικονομική κρίση και τα οποία είχαν επιπτώσεις και στη χώρα μας (ύφεση παραγωγής, αύξηση ανεργίας, πληθωριστικές πιέσεις κ.τ.λ.). Οι κυριότερες πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των συνθηκών εξυπηρέτησης των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες, αφορούσαν και πάλι τον «στενό δημόσιο τομέα» και ήταν μεταξύ άλλων, η ίδρυση του Κέντρου Διοικητικών Πληροφοριών στο Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως και του Γραφείου Εξυπηρέτησης Καταναλωτών στο Υπουργείο Εμπορίου. Ο ρόλος τους όμως στην προσπάθεια βελτίωσης των σχέσεων και επαφών των πολιτών με το κράτος υπήρξε περιθωριακός, αφού ποτέ δεν δόθηκε ιδιαίτερη βαρύτητα στην οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία των εν λόγω υπηρεσιών. Έτσι οι αποσπασματικές αυτές προσπάθειες, δεν

μπόρεσαν να βοηθήσουν ουσιαστικά στην προσπάθεια βελτίωσης των συνθηκών εξυπηρέτησης του κοινού από τις δημόσιες υπηρεσίες και να συμβάλλουν αποφασιστικά στην αλλαγή του εδραιωμένου προτύπου σχέσεων κράτους - πολίτη, το οποίο παρέμεινε προσηλωμένο στην θεώρηση των πολιτών περισσότερο ως «υπηκόων-διοικουμένων» (επιβάλλοντάς τους μονομερώς κανόνες υποχρεωτικής εφαρμογής) και λιγότερο ως «χρηστών-καταναλωτών» δημοσίων υπηρεσιών και αγαθών (παρέχοντάς τους και διευρύνοντας συνεχώς το δικαίωμα επιλογής).

Οι σύγχρονες προσπάθειες για την βελτίωση των σχέσεων του κράτους με τους πολίτες

1. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1985-1995

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 παρατηρήθηκε μια σημαντική επέκταση των αρμοδιοτήτων του κράτους στον κοινωνικό και οικονομικό τομέα (που ενισχύθηκε με την επικράτηση των σοσιαλδημοκρατικών ιδεών, σε ιδεολογικό και καθαρά πρακτικό πολιτικό επίπεδο) η οποία συνοδεύτηκε από την οργανωτική και λειτουργική επέκταση των κρατικών δομών, είτε με τη δημιουργία νέων δημόσιων οργανισμών, είτε με την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των ήδη υπαρχόντων. Για το λόγο αυτό η ανάληψη μιας ολοκληρωμένης προσπάθειας για την βελτίωση των σχέσεων κράτους - πολιτών θεωρήθηκε απαραίτητη. Η προσπάθεια αυτή, είχε τη συνταγματική της βάση, στα Άρθρα 10 και 20 του Συντάγματος και κατοχυρώθηκε νομοθετικά με την ψήφιση και θέση σε ισχύ των Νόμων 1599/1986 και 1943/1991, με τους οποίους καθιερώθηκαν για πρώτη φορά εκτενείς αν και όχι πάντοτε ολοκληρωμένες και συνεκτικές - αλληλοσυμπληρούμενες διατάξεις, που αφορούσαν στην βελτίωση, επιτάχυνση και απλούστευση των διαδικασιών επαφής του πολίτη με τις δημόσιες υπηρεσίες. Σε αυτή τη δραστηριότητα ανιχνεύεται η πρώτη σοβαρή προσπάθεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, για την ποιοτική βελτίωση της διαδικασίας εξυπηρέτησης των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες, όχι μόνο του «στενού» αλλά αυτή τη φορά και του λεγόμενου «ευρύτερου» δημόσιου τομέα (Ν.Π.Ι.Δ., Δ.Ε.Κ.Ο. κ.α.) ο οποίος είχε ως αρμοδιότητα την υλοποίηση συγκεκριμένων δημόσιων πολιτικών, κυρίως στον χώρο της οικονομίας, κάτι που συνεπάγεται την μεγάλη σημασία της ποιοτικής στάθμης των παρεχόμενων προς το κοινό υπηρεσιών, για την γενικότερη διαμόρφωση των σχέσεων μεταξύ του κράτους και της κοινωνίας. Ωστόσο το βήμα αυτό, μένοντας σε ένα καθαρά νομικό επίπεδο, δεν θα μπορούσε να προσφέρει σημαντικές υπηρεσίες, αφού διατηρούσε σε ένα μεγάλο βαθμό τις συνθήκες ομοιόμορφης αντιμετώπισης των πολιτών, παρά την ύπαρξη διαφορετικών περιπτώσεων.

Από την άλλη πλευρά η ίδια προσπάθεια, δεν δημιουργούσε ένα περιβάλλον αυτόνομης δράσης της κοινωνίας, καθώς ο ετεροπροσδιορισμός των αναγκών των πολιτών και του τρόπου ικανοποίησής τους ήταν απόλυτος, αφού το κράτος διατήρησε την αποκλειστική πρωτοβουλία. Η αποτελεσματικότητα των νομικών αυτών ρυθμίσεων, κάμπτεται ακόμη περισσότερο λόγω της τάσης της διοίκησης και της κοινωνίας, για μερική εφαρμογή των νομικών διατάξεων, αλλά και της ανυπαρξίας προγραμμάτων οικονομικής και διοικητικής υποστήριξης της υλοποίησης των διατάξεων.

2. Μετά το 1995

Πολύ σύντομα έγινε λοιπόν κατανοητό, ότι μόνο με την θέσπιση κανονιστικών διατάξεων, δεν επρόκειτο να αλλάξει και να βελτιωθεί δραστικά ο τρόπος εξυπηρέτησης των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες. Έτσι από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 περίπου, άρχισε η υλοποίηση προγραμμάτων για την βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, κάτι που υπαγορεύτηκε και από την αναγκαιότητα εκμετάλλευσης των πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), η οποία χρηματοδοτούσε την εφαρμογή ανάλογων δράσεων. Τα κυριότερα προγράμματα που σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν έκτοτε ήταν: το πρόγραμμα «Σύζευξις» (ενταγμένο και χρηματοδοτούμενο κυρίως από το Β΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης), το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία» (χρηματοδοτούμενο από εθνικούς πόρους) και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας» (ενταγμένο και χρηματοδοτούμενο κυρίως από το Γ΄ Κ.Π.Σ.).

Άλλος ένας λόγος, που ώθησε την ελληνική δημόσια διοίκηση προς αυτή την κατεύθυνση, ήταν η προϊούσα τάση εφαρμογής των αρχών της διοικητικής επιστήμης, στην καθημερινή λειτουργία του κράτους, ύστερα μάλιστα και από την δυναμική είσοδο του κλάδου, στην εγχώρια πραγματικότητα, ως αποτέλεσμα της αναβάθμισης της λειτουργίας των αντίστοιχων πανεπιστημιακών σχολών, της λειτουργίας της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και της εισόδου των αποφοίτων αυτής στο δημόσιο τομέα, καθώς και της εκπόνησης αρκετών σχετικών εκθέσεων εμπειρογνομόνων, στις οποίες επισημαίνονταν η αναγκαιότητα αλλαγών στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του δημοσίου τομέα, βασισμένων στις αρχές αυτές. Τέλος, η ολοένα και περισσότερο διευρυνόμενη χρήση των νέων τεχνολογιών της πληροφορικής και της τηλεπικοινωνίας, στην παραγωγική διαδικασία, ήταν ένα αναμφισβήτητο γεγονός, που επηρέασε αποφασιστικά την μεταρρυθμιστική προσπάθεια της δημόσιας διοίκησης.

Στην συγκεκριμένη χρονική περίοδο, είχαν γίνει αντιληπτές και στη χώρα μας, οι συνέπειες της κρίσης του κράτους-πρόνοιας, καθώς επίσης είχαν διογκωθεί υπέρμετρα τα

δημοσιονομικά προβλήματα (λόγω της ευρείας επέκτασης των αρμοδιοτήτων του κράτους στον οικονομικοκοινωνικό τομέα) και γενικότερα επικρατούσε η τάση αντιμετώπισης των προβλημάτων, μέσω της στροφής στην «αγορά». Στο πλαίσιο αυτό εισήχθησαν νέες μέθοδοι στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και στην επαφή της με τους πολίτες, τους οποίους τώρα έπρεπε να αντιμετωπίζει σοβαρά και με επαγγελματισμό, ως χρήστες ή ακόμη και ως πελάτες-καταναλωτές των υπηρεσιών της και να προσπαθεί να ικανοποιήσει περιπτώσιολογικά τις ατομικές ανάγκες τους.

Έτσι έπρεπε να ενδυναμωθεί η δυνατότητα επιλογών του πολίτη, που έρχεται σε επαφή με τις δημόσιες υπηρεσίες, ώστε συμπεριφερόμενος ως καταναλωτής, να επιλέξει την καλύτερη δυνατή για αυτόν εναλλακτική λύση και να απορρίψει τις υπόλοιπες. Για να επιτευχθεί αυτό, χρησιμοποιήθηκαν θεωρίες προερχόμενες από την ιδιωτική διοίκηση, ενώ σε πρακτικό επίπεδο, παρατηρήθηκαν ορισμένες ανάλογες εφαρμογές. Οι κυριότερες εξ αυτών υπήρξαν: η κατάρτιση χαρτών δικαιωμάτων των πολιτών, η χρησιμοποίηση των νέων μέσων της πληροφορικής και τηλεπικοινωνίας, στην διαδικασία εξυπηρέτησης των πολιτών, η λειτουργία τηλεφωνικών κέντρων παροχής διοικητικών πληροφοριών και εξυπηρέτησης πολιτών («1464», «1502»), η καθιέρωση της τηλεομοιοτυπίας (fax) και του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (e-mail) στην επικοινωνία μεταξύ του κράτους και των πολιτών, η χρήση των δυνατοτήτων που παρέχει το διαδίκτυο (Internet) για τη διευκόλυνση των επαφών των δημοσίων υπηρεσιών με το συναλλασσόμενο με αυτές κοινό, η λειτουργία «υπηρεσιών μιας στάσης» (one stop shop) όπως τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών κ.α. Να σημειωθεί επίσης ότι τα μέτρα αυτά, αφορούσαν τόσο τις δημόσιες υπηρεσίες (Υπουργεία, Περιφέρειες και άλλες αποκεντρωμένες κρατικές μονάδες) όσο και τα κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, καθώς και τους οργανισμούς κοινής ωφέλειας και τις επιχειρήσεις του κράτους.

Τα κυριότερα προβλήματα που εμφανίστηκαν στη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης των μέτρων αυτών αφορούσαν: 1) στην αποσπασματικότητα του σχεδιασμού τους, 2) στην ελλιπή χρηματοδότηση, λόγω της απειρίας στη διαχείριση προγραμμάτων της Ε.Ε., 3) στην μερική πολιτική - διοικητική υποστήριξη σε κεντρική και περιφερειακή διοίκηση καθώς και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (η οποία δεν επείσθη να συμμετάσχει με ενθουσιασμό στο εγχείρημα) και στην ανεπάρκεια συντονισμού ανάμεσά τους, 4) στην απουσία νομικής κάλυψης σε πολλά από τα μέτρα, κάτι που στην ελληνική δημόσια διοίκηση, με την παράδοση τυπολατρίας και νομικισμού, τα καθιστούσε ανεφάρμοστα, 5) στον μη συνδυασμό τους με μια γενικότερη προσπάθεια απλοστεύσεως της διοικητικής δράσης, κάτι που τα περιόρισε σε επιφανειακό ρόλο, 6) στην μερική ανεπάρκεια εξοπλισμού και τεχνογνωσίας

των νέων τεχνολογιών, 7) στην μη πλήρη αποδοχή τους από την πολιτική ηγεσία (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο) από το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων -η πλειοψηφία του οποίου διακατέχεται από μια «φοβική» αντίληψη απέναντι στο κοινό- όσο και από την κοινωνία, η οποία συνεχίζει να αντιμετωπίζει με προκατάληψη τη δημόσια διοίκηση και δεν ασχολείται σοβαρά και οργανωμένα με τέτοια ζητήματα, 8) στην ανεπάρκεια της εκπαίδευσης των δημοσίων λειτουργών, που κλήθηκαν να εφαρμόσουν αυτά τα μέτρα, καθώς και 9) στην απουσία κοινώς αποδεκτού συστήματος πιστοποίησης και τεκμηρίωσης της ποιότητας των εφαρμογών, κάτι που σε πολλές περιπτώσεις οδήγησε σε αυτοσχεδιασμούς, οι οποίοι δεν είχαν καμιά σχέση με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της αρχικής προσπάθειας κ.τ.λ.

Συμπεράσματα

Η μερική μόνο επιτυχία αυτών των προγραμμάτων ανέδειξε τις αντιφάσεις του προτύπου του πελάτη-καταναλωτή, στις σχέσεις μεταξύ του κράτους και του πολίτη. Η αντίληψη που τείνει να επικρατήσει, ότι ο πολίτης βρίσκεται στο επίκεντρο της διοικητικής δραστηριότητας, έχοντας ευρεία δυνατότητα αυτοπροσδιορισμού των αναγκών του και του τρόπου ικανοποίησής του από τη δημόσια διοίκηση (πολίτης-καταναλωτής), ιδίως στον τομέα της εξυπηρέτησής του από τις δημόσιες υπηρεσίες, αποδεικνύεται ανεπαρκής, για να εκφράσει μια ουσιαστικά βελτιωμένη σχέση μεταξύ των δύο μερών, καθώς τις περιορίζει σε ένα αγοραίο πρότυπο και εξοβελίζει το πολιτικό στοιχείο και τη συμμετοχική διάσταση, ενώ αρκείται σε μια προσπάθεια βελτίωσης της λεγόμενης «βιτρίνας» του κράτους, χωρίς να υπεισέρχεται δυναμικά και δραστικά, στην αλλαγή εκείνων των δομικών στοιχείων, που καθορίζουν αποφασιστικά την ποιότητα της επαφής και επικοινωνίας μεταξύ του κράτους και της κοινωνίας. Τέτοια στοιχεία της δομής του δημοσίου τομέα είναι η αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και λειτουργιών και με τη χρήση των δυνατοτήτων που παρέχουν οι νέες τεχνολογίες της πληροφορικής και τηλεπικοινωνίας, καθώς και η ουσιαστική ποιοτική αναβάθμιση του προσωπικού (ιδιαίτερα εκείνου που είναι επιφορτισμένο με την επαφή του κράτους με τον πολίτη, καθώς και του ανθρώπινου δυναμικού, το οποίο απασχολείται στον τομέα του σχεδιασμού και της εφαρμογής διοικητικών μεταρρυθμίσεων), μέσα από τις κατάλληλες αλλαγές στα συστήματα προσλήψεων, προαγωγών και εκπαίδευσης. Χωρίς τις αναγκαίες παρεμβάσεις σε αυτούς τους τομείς, το μέγιστο που μπορεί να επιτευχθεί (υπό πολλές προϋποθέσεις βέβαια) θα είναι η εξασφάλιση ως ένα βαθμό, της ανταποκριτικότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης,

στις ανάγκες των πολιτών, έτσι όπως καθορίζεται η έννοια αυτή, από ορισμένους υπερεθνικούς οργανισμούς (όπως ο Ο.Ο.Σ.Α.) που προωθούν ανάλογες ιδέες.

Σε όλη τη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης των πολιτικών βελτίωσης της εξυπηρέτησης του κοινού από τις δημόσιες υπηρεσίες όμως, η κοινωνία είναι απύσχα και καλείται στη συνέχεια να στηρίξει ένα μηχανισμό, που υποτίθεται ότι κατασκευάστηκε για το δικό της καλό, ερήμην έστω και της απλής έκφρασης γνώμης από τους φορείς της. Αυτό το έλλειμμα νομιμοποίησης έγινε αντιληπτό τελευταία και για το λόγο αυτό, έχει μελετηθεί ο σχεδιασμός και η εφαρμογή μεθόδων κοινωνικής διαβούλευσης, στον τομέα της επαφής του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση. Ένα τέτοιο μέτρο είναι και η λειτουργία του «Βήματος (Πάνελ) των Πολιτών», ως θεσμού μόνιμης διαβούλευσης μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και της κοινωνίας, το οποίο συμπεριλαμβάνεται στο αναθεωρημένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Πολιτεία» (2005-2007) μαζί με άλλα ανάλογα μέτρα, όπως π.χ. η μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών, από τις παρεχόμενες προς αυτούς υπηρεσίες του δημοσίου τομέα (το 2004 πραγματοποιήθηκε σχετική έρευνα, με πρωτοβουλία του Πανεπιστημίου Αθηνών/Σχολή Ν.Ο.Π.Ε./Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, σε συνεργασία με μεγάλη εταιρία δημοσκοπήσεων, η οποία όμως δεν επαναλήφθηκε έκτοτε, μάλλον λόγω έλλειψης οικονομικών πόρων).

Όποια και να είναι όμως η επιτυχία τέτοιων προγραμμάτων, δύσκολα θα μπορέσει ο πολίτης να αποκτήσει αυτόνομη φωνή στο πλαίσιο της συμμετοχής του στην διοικητική λειτουργία του κράτους. Ένα τέτοιο πρότυπο, απαιτεί μία διαφορετική δημόσια διοίκηση, με αναπτυξιακά και ουσιαστικά δημοκρατικά χαρακτηριστικά, που αναγνωρίζει ένα ξεχωριστό ρόλο των ενεργών πολιτών και της κοινωνίας, στο πλαίσιο της επαφής τους με τις κρατικές υπηρεσίες.

Σύμφωνα με αυτή την αντίληψη πρέπει να ενδυναμωθεί η συμμετοχή των πολιτών, στην διαδικασία σχεδιασμού και εφαρμογής των μέτρων ποιοτικής βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών, κάτι που θα αποτελέσει κρίσιμο παράγοντα για την συνολικότερη αλλαγή της δομής των σχέσεων του κράτους με τους πολίτες, αφού αντιμετωπίζει μεν τα προβλήματα που εμφανίζονται στην απλούστερη μορφή της σχέσης αυτής, τα οποία όμως δημιουργούν την βάση πάνω στην οποία οικοδομείται στη συνέχεια, το -θετικό ή αρνητικό- περιεχόμενο της συγκεκριμένης σχέσης. Τα εμπόδια όμως και οι αντιστάσεις που προβάλλονται σε μια τέτοια εξέλιξη είναι πολλά και ισχυρά και η πρόκληση για την αντιμετώπισή τους είναι μεγάλη.

Ενδεικτική βιβλιογραφία

- Δ. Αργυριάδης, «Για μια Διοίκηση που Επικοινωνεί με τους Πολίτες», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1998.
- Αντ. Μακρουδημήτρης, «Ο Μεγάλος Ασθενής», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1990.
- Αντ. Μακρουδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος, «Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2000.
- Αντ. Μακρουδημήτρης, «Διοίκηση και Κοινωνία - Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.
- Αντ. Μακρουδημήτρης, Χαρ. Χρυσανθάκης, Ν. Δ. Κουλούρης, Αλ. Κλ. Οικονόμου, «Ombudsman - Ο Έλεγχος της Κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996.
- Ν. Μιχαλόπουλος, «Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2003.
- Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, «Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα - Νέες Προσεγγίσεις Διαχείρισης», Αθήνα, 2000.
- J. Chevallier, «Διοικητική Επιστήμη», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1993.
- Κ. Σπανού, «Η Βελτίωση της Ικανότητας Δράσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», *Επιθεώρηση κοινωνικών Ερευνών*, 1991 (82), σ. 85 επ.
- Κ. Σπανού, «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000.
- Επ. Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991, σελ. 89.
- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., «Πρόγραμμα Ποιότητα για τον Πολίτη», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 1998.
- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 2000.
- Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), «Η Διοίκηση στην Υπηρεσία των Πολιτών», Εκδόσεις Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 1987.
- «Το Κράτος στον 21^ο αιώνα - Κείμενα για το Ρόλο του Κράτους στις Συνθήκες του Νέου Αιώνα», Εκδόσεις «Ειδική Εκδοτική», Αθήνα 2001.
- Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης «Κλεισθένης», 2ο Κ.Π.Σ., 1994-1999, Εκδόσεις Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 1995.
- Γενική Γραμματεία Υπουργικού Συμβουλίου, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας», 3ο Κ.Π.Σ., Εκδόσεις Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 2001.

Βασική νομοθεσία

Ν. 1599/1986 (ΦΕΚ 75 Α'/11-6-86), «Σχέσεις κράτους - πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις».

Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50 Α'/11-4-91), «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες διατάξεις».

Ν. 2477/1997 (ΦΕΚ 59 Α'/18-4-97), «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης».

Ν. 2539/1997 (ΦΕΚ 244 Α'/4-12-97), «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης».

Ν. 2672/1998 (ΦΕΚ 290 Α'/28-12-98), «Οικονομικοί πόροι της Ν.Α. και άλλες διατάξεις».

Ν. 2690/1999 (ΦΕΚ 45 Α'/9-3-99), «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις».

Ν. 2880/2001 (ΦΕΚ 9 Α'/30-1-01), «Πρόγραμμα Πολιτεία για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις».

Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ 44 Α'/11-2-04), «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».

Ν. 3242/2004 (ΦΕΚ 102 Α'/24-5-04), «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους Ο.Τ.Α.».