



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ

ΤΟΥ

ΜΑΓΑΡΑΚΗ ΓΕΩΡΓΙΟΥ

ΑΜ. 80 ΈΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2006

ΜΕ ΤΙΤΛΟ

*Πρότυπα Διακυβέρνησης και Συμμετοχή των
Πολιτών: Η Σύγχρονη Ελληνική Εμπειρία*

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ

ΗΒΗ ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ

ΡΕΘΥΜΝΟ

ΙΟΥΝΙΟΣ 2008

ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ

1. ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ ΗΒΗ _____

2. ΧΡΥΣΟΧΟΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ _____

3. ΛΑΒΔΑΣ ΚΩΣΤΑΣ _____

Ημερομηνία Αξιολόγησης:

**...μόνοι γαρ τον τε μηδέν τώνδε μετέχοντα ουκ
απράγμονα, αλλ' αχρείον νομίζομεν...**

*Μετάφραση: ...γιατί είμαστε ο μόνος λαός που τον μη
αναμειγνύόμενο καθόλου στα κοινά δεν τον θεωρούμε
φιλήσυχο αλλά άχρηστο...*

Περικλέους Επιτάφιος Λόγος παρ. 40

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

ΣΥΝΤΟΜΟ ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΜΕΡΟΣ Α : ΟΙ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΗΣ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΣΤΑ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΑ ΠΡΟΤΥΠΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

A1. Εννοιολογικές αναφορές

A2. Πολίτης και πρότυπα διακυβέρνησης

ΜΕΡΟΣ Β: ΠΟΛΙΤΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ - Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

B1. Γενική παρουσίαση των σχέσεων κράτους-πολίτη στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα

B2. Ο πολίτης στη διακυβέρνηση της Ελλάδας από τη δεκαετία του '80 μέχρι σήμερα και οι σχέσεις κράτους - πολιτών

B3. Αποτίμηση της αποτελεσματικότητας των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων των τελευταίων ετών

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι έννοιες της διακυβέρνησης και του πολίτη, εντοπίζονται, από κοινού, τα τελευταία χρόνια στη διεθνή βιβλιογραφία αποκαλύπτοντας, με τον καλύτερο τρόπο, κάποιες από τις πιο σημαντικές εξελίξεις, στο χώρο της διοίκησης, πεδίο στο οποίο πραγματοποιείται ουσιαστικά, η επαφή του πολίτη με το κράτος. Παρά τις αντικειμενικές αδυναμίες επαρκούς απόδοσης των εννοιών της «διακυβέρνησης», του «πολίτη» και της «συμμετοχής» του, θεωρείται αναμφισβήτητο ότι η συζήτηση για την ενεργοποίηση του πολίτη και την ένταξή του στο πλαίσιο της διακυβέρνησης έχει αρχίσει να απασχολεί, σοβαρά, τόσο την πολιτική όσο και τη διοικητική επιστήμη. Όπως γίνεται, γενικά, αντιληπτό, ο πολίτης, κατά τη διάρκεια του 20ου αιώνα, μετασχημάτισε, σταδιακά, το ρόλο του και από «διοικούμενος-υπήκοος», αρχικά, μεταβλήθηκε σε «χρήστη», «καταναλωτή», «πελάτη» της δημόσιας διοίκησης και των υπηρεσιών της. Σήμερα, η έννοια της διακυβέρνησης, αναγνωρίζει την αναγκαιότητα ενός ευρύτερου ρόλου, στον πολίτη, αυτόν του «συμπαραγωγού-εταίρου», μέσα από την ενεργό συμμετοχή του στα κοινά και στις δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης.

Σε συνέχεια των παραπάνω, ενδιαφέροντα ερωτήματα ανακύπτουν, για την αντίστοιχη κατάσταση, όσον αφορά στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα και ειδικότερα, στις σχέσεις κράτους – πολιτών, όπως αυτές εξελίχθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες, μέσα από τα πολυάριθμα μεταρρυθμιστικά προγράμματα των ελληνικών κυβερνήσεων. Ερωτήματα για το βαθμό κατά τον οποίο επηρεάστηκε η συμμετοχή και γενικότερα ο ρόλος του πολίτη, στη διοίκηση, τόσο από τις φιλόδοξες διοικητικές μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν τα τελευταία έτη, όσο και από το βραχυχρόνιο προγραμματισμό του ελληνικού κράτους για τη μελλοντική περίοδο, συνθέτουν το κατεξοχήν πεδίο προβληματισμού, το οποίο εξετάζεται, ευρέως, στην παρούσα εργασία.

ΣΥΝΤΟΜΟ ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ

Ο Γεώργιος Μαγαράκης είναι απόφοιτος του ΑΠΘ, με σπουδές στην αγροτική οικονομία. Μετά τις βασικές πανεπιστημιακές σπουδές, το 1994, προχώρησε σε μεταπτυχιακές σπουδές στο Μεσογειακό Αγρονομικό Ινστιτούτο Χανίων, στο πεδίο της οικονομίας και ανάπτυξης. Η επαγγελματική του εμπειρία από το 1997, εστιάζεται στον τομέα της σύνταξης μελετών, διαχείρισης εθνικών και ευρωπαϊκών προγραμμάτων επενδύσεων και τα τελευταία χρόνια είναι υπάλληλος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ηρακλείου, στους τομείς του προγραμματισμού και ανάπτυξης δημόσιων επενδύσεων και στις υπηρεσίες στήριξης Νομάρχη.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι έννοιες της διακυβέρνησης και του πολίτη, συναντιούνται πλέον, από κοινού, στη διεθνή βιβλιογραφία εκφράζοντας με τον πιο συνοπτικό, ίσως τρόπο, τις βαθύτερες αλλαγές που εντοπίζονται στο χώρο της διοίκησης και της πολιτικής, γενικότερα. Είναι γενικά παραδεκτό ότι ήδη από τις αρχές του 21^{ου} αιώνα, ο οποίος αναμένεται να χαρακτηριστεί ως αιώνας της παγκοσμιοποίησης, έχει δημιουργηθεί μια εντελώς νέα κοινωνική πραγματικότητα, στην οποία οι αλλαγές, είναι φυσικό, να μην έχουν αφήσει ανεπηρέαστη και την πολιτική. Όπως επισημαίνει η Δαμανάκη, «η νέα κατάσταση δημιουργεί, εξ' αντικειμένου, αυξημένο ενδιαφέρον για νέες μορφές δημοκρατικής λειτουργίας, με κέντρο τον πολίτη, τη συμμετοχή και τη διαφορετικότητα (Δαμανάκη, 2004, σελ 14). Πολλές από τις πιο σημαντικές από αυτές τις αλλαγές, γίνονται ορατές στο χώρο της δημόσιας διοίκησης, πεδίο στο οποίο πραγματοποιείται ουσιαστικά, η επαφή του πολίτη με το κράτος.

Ο πολίτης, από «κυρίαρχο» στοιχείο της δημοκρατίας, με συχνά, όμως, μοναδικό ρόλο τη νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας (κάθε τέσσερα χρόνια), μετασχημάτισε, σταδιακά, το ρόλο του, κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα και από «διοικούμενος-υπήκοος», αρχικά, μεταβλήθηκε σε «χρήστη», «καταναλωτή», «πελάτη» της δημόσιας διοίκησης και των υπηρεσιών της, μέχρι σήμερα, που η έννοια της διακυβέρνησης (ιδιαίτερα στο πλαίσιο της συμμετοχικής δημοκρατίας) του αναγνωρίζει έναν ευρύτερο ρόλο, αυτό του «συμπαρωγού-εταίρου», με την αναγκαιότητα της ενεργού συμμετοχής του στα κοινά και στις δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης. Στη νέα σύνθεση των συνεργαζόμενων εταίρων για τη διοίκηση του κράτους και της κοινωνίας, ο πολίτης (θεωρητικά ως άτομο και πρακτικά, με τη μορφή της κοινωνίας πολιτών) έχει, πλέον, ισοδύναμο ρόλο με αυτό της δημόσιας διοίκησης και των κυβερνητικών θεσμών. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει ο Μακρυδημήτρης, «αν έχει ένα γενικό νόημα η μεταρρύθμιση των δημοσίων θεσμών και την υπηρεσιών της χώρας, ένα νόημα που περικλείει όλα τα άλλα, το νόημα αυτό είναι ότι ενόψει του 21ου αιώνα πρέπει να γίνει πράξη η συμφιλίωση του κράτους με τον πολίτη» (Μακρυδημήτρης, 1999(1), σελ 41).

Η συζήτηση για τη διακυβέρνηση, έχει γίνει κυρίαρχο ζήτημα στο χώρο της πολιτικής και διοικητικής επιστήμης αλλά και της δημόσιας διοίκησης. Οι ορισμοί που «διαθέτει» σήμερα η βιβλιογραφία είναι αρκετοί και συχνά, διαφορετικού

περιεχομένου, καθώς η έννοια της «διακυβέρνησης» επιτρέπει ένα ευρύ πεδίο ερμηνείας. Άλλοτε, η έννοια ταυτίζεται, συνολικά, με τη δημόσια διοίκηση¹ και το δημόσιο μάνατζμεντ (public management) και άλλοτε με το κράτος δικαίου (π.χ. στην έννοια της «καλής διακυβέρνησης), της εταιρικής διακυβέρνησης (corporate governance), αλλά ταυτόχρονα, εντοπίζεται στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ευρωπαϊκή διακυβέρνηση) και στο χώρο των διεθνών σχέσεων και σε πολλούς άλλους τομείς. Στην πιο συνηθισμένη της μορφή, η έννοια της διακυβέρνησης συνδέεται και αναδεικνύει τις σχέσεις κράτους - πολιτών, όπως αυτές διέρχονται μέσα από το χώρο της δημόσιας διοίκησης, η οποία, όπως χαρακτηριστικά σημειώνει η Σπανού «αποτελεί ένα μηχανισμό² συγκεκριμενοποίησης της κρατικής εξουσίας, την ορατή μορφή της». Όπως σημειώνεται, επίσης, από ορισμένους θεωρητικούς της διακυβέρνησης, διακυβέρνηση σημαίνει «ανάπτυξη του κοινωνικού κεφαλαίου, της κοινωνίας πολιτών και υψηλά επίπεδα συμμετοχής των πολιτών» (Hirst 2000; Kooiman 2001; Sorensen 2003 στο Frederickson 2005).

Όπως είναι αναμενόμενο, η σύγχυση που επικρατεί, στη διεθνή βιβλιογραφία, για την ερμηνεία της διακυβέρνησης δημιουργεί ανάλογη σύγχυση και στο ζήτημα των προτύπων διακυβέρνησης, δηλαδή στις διαφορετικές μορφές που η έννοια συναντάται στον πολιτικό και διοικητικό χώρο, στο πλαίσιο, πάντα, της δημοκρατίας. Διαφορετικές εκδοχές της δημοκρατίας, δηλαδή, διαφορετική ερμηνεία των αξιών της, γεννούν διαφορετικές μορφές διοίκησης, οι οποίες με τη σειρά τους αναπτύσσουν διαφορετικές σχέσεις με τον πολίτη. Έτσι, για παράδειγμα, η έννοια της διακυβέρνησης αποκτά διαφορετικούς ορισμούς και αρχές ανάλογα αν στην κοινωνία και στο κράτος επικρατεί η εκδοχή της «διαδικαστικής» ή της «αναπτυξιακής» δημοκρατίας, στο πεδίο των οποίων ανήκουν οι τάσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και της πλουραλιστικής διοίκησης, αντίστοιχα. Τα συνθήματα κάθε εποχής από το «πουλήστε το κράτος» (selling the state out), των αρχών της δεκαετίας του '80 και το «ξαναφέрте πίσω το κράτος» (bringing the state back), στα τέλη της

¹ Σύμφωνα με τον Frederickson, ήταν ο Harlan Cleveland που χρησιμοποίησε, για πρώτη φορά τη λέξη «διακυβέρνηση» (governance), ως εναλλακτική για τη δημόσια διοίκηση (public administration), πράξη που αντανακλούσε τις απόψεις του ότι «αυτό που θέλουν οι πολίτες είναι λιγότερη κυβέρνηση και περισσότερη διακυβέρνηση» (Frederickson, 2005).

² Όπως αναφέρει σχετικά, σε άλλη βιβλιογραφική αναφορά, η Σπανού (1996), η δημόσια διοίκηση αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι του πολιτικού συστήματος και το μηχανισμό του κράτους. Ο όρος, όμως "μηχανισμός" δεν πρέπει να δημιουργεί σύγχυση, καθώς, η δημόσια διοίκηση αποτελεί ουσιαστικά ένα τμήμα της κοινωνίας που φέρει τα πολιτισμικά της χαρακτηριστικά, ενώ παράλληλα αναπτύσσει μια ιδιαίτερη λογική, βάσει των λειτουργιών που καλείται να επιτελέσει (Σπανού 1996, σελ 28).

δεκαετίας του '90, μέχρι την «απαξία της πολιτικής και των κομμάτων» και τη σύγχρονη «αποκένωση του κράτους» (hollowing out the state), είναι δηλωτικά των τάσεων που έχουν επικρατήσει τα τελευταία είκοσι χρόνια (Καρκατσούλης, πρόλογος στο Καρκατσούλης, 2004, σελ 25). Μάλιστα, όπως υποστηρίζουν ορισμένοι συγγραφείς, η «Διακυβέρνηση», «η οποία έρχεται να αντικαταστήσει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, αποτελεί, στην ουσία, ένα νέο πρότυπο σχέσεων μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών, ή γενικότερα, μεταξύ κράτους και πολίτη» (Καρκατσούλης, 2004, σελ 313). Από την πλευρά της, η Σπανού, συνδέοντας το πεδίο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων με τη διακυβέρνηση, αναφέρει ότι «οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις δεν αποτελούν απλώς εφαρμογή κάποιων τεχνικών. Αντίθετα εγείρουν δυσεπίλυτα ζητήματα που αφορούν τη συνολική λειτουργία της διακυβέρνησης ενός κοινωνικού σχηματισμού. Πρόκειται για το πέρασμα από το "public management", στην κατά πολύ ευρύτερη έννοια της governance δηλαδή την κατά ευρεία έννοια κυβερνητική λειτουργία» (Σπανού, 1996, σελ 22). Ο όρος «διακυβέρνηση», καλύπτει, συνολικά, τη δημόσια διοίκηση και τους θεσμούς, τις μεθόδους και τα εργαλεία διακυβέρνησης, ενώ ενσωματώνει επιπλέον τις σχέσεις κράτους και πολίτη (συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων και άλλων ομαδοποιήσεων των πολιτών) και το ρόλο του κράτους (OECD, Governance in transition στο Σπανού, 1996, σελ 22).

Η παρούσα εργασία διαρθρώνεται σε δύο βασικά μέρη. Μέσα από το περιεχόμενο και τους στόχους του πρώτου μέρους, επιδιώκεται η μελέτη της έννοιας και των προτύπων της διακυβέρνησης, στο πλαίσιο των σχέσεων του κράτους με τον πολίτη, με ιδιαίτερη έμφαση στην έννοια της συμμετοχής του τελευταίου στο διοικητικό σύστημα. Στο ίδιο μέρος, παρέχεται μια ανάλυση των διαφορετικών εκδοχών που έχει λάβει, μέχρι σήμερα, η έννοια του πολίτη, όπως αυτές εμφανίζονται στο πλαίσιο των σχέσεων του με τη διοίκηση, ενώ παράλληλα, γίνεται σχετική αναφορά για την έννοια της συμμετοχής του πολίτη στη διακυβέρνηση και τους διαφορετικούς ρόλους του σε αυτήν.

Οι διαφορετικές τάσεις που επικράτησαν στην Ελλάδα, τα τελευταία χρόνια, όσον αφορά στον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης αντανακλούνται στις προσπάθειες των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων που επιχειρήθηκαν από τη δεκαετία του '80, μέχρι σήμερα, αποτελώντας, το περιεχόμενο του δεύτερου μέρους

της παρούσας εργασίας. Στο τμήμα αυτό, παρουσιάζονται και αξιολογούνται τα «ολοκληρωμένου» τύπου προγράμματα της διοικητικής μεταρρύθμισης αλλά και νόμοι και άλλες πρωτοβουλίες, που σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του '80 και του '90, καθώς και αυτά που εφαρμόζονται από το έτος 2000 μέχρι σήμερα και ο σχεδιασμός μέχρι το έτος 2013. Αυτό που γενικά παρατηρείται, διεθνώς και εν μέρει έχει εντοπιστεί και στον ελληνικό χώρο, τη συγκεκριμένη περίοδο, είναι ότι η μετάβαση της δημόσιας διοίκησης από την παραδοσιακή, γραφειοκρατική της υπόσταση στην ευέλικτη, ανοικτή και συμμετοχική μορφή οργάνωσης οριοθετείται στην αντζέντα του διοικητικού εκσυγχρονισμού ή όπως διαφορετικά ονομάζεται: της διοικητικής επανίδρυσης ή του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (NAM) (Osborne & Gaebler, 1992; Nichols, 1997; Box, 1999; Durst & Newell, 1999; DeLeon & Denhardt 2000; Denhardt & Denhardt, 2000 στο Σωτηράκου & Ζέππου, 2007). Ενημερωτικά, αναφέρεται ότι στα πλαίσια της φιλοσοφίας του NAM δρομολογήθηκαν και στην Ελλάδα, προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης, τα οποία βασίστηκαν σε τεχνικές και μεθόδους που εφαρμόστηκαν στον ιδιωτικό τομέα, όπως Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Total Quality Management, TQM), Ανασχεδιασμός Διαδικασιών (Business Process Reengineering, BPR), Στρατηγικό Management (Strategic Management), Συγκριτική Αξιολόγηση (Benchmarking) κ.λπ. (Juran, 1974; Ammons, 1996; Rosenhoover & Kuhn, 1996; Vinzant & Vinzant, 1996; Holloway et al, 1999 στο Σωτηράκου & Ζέππου, 2007).

Όλες οι προαναφερόμενες προσπάθειες επηρέασαν, καθοριστικά ή μη, τις σχέσεις μεταξύ κράτους και πολίτη και ιδιαίτερα το ρόλο και τη συμμετοχή του τελευταίου, μέσα από τις αλλαγές στο διοικητικό σύστημα, όπως αυτό μετασχηματίστηκε σταδιακά, από τις διοικητικές αλλαγές των ελληνικών κυβερνήσεων.

Πρέπει να σημειωθεί, ότι η εναλλαγή των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, δεν συνδέονταν πάντα, τουλάχιστον στον ελληνικό χώρο, με τις αλλαγές στις διεθνείς τάσεις ή στις κατά καιρούς νέες ανάγκες οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης που εντοπίζονταν από τους μελετητές του χώρου³. Αναμφισβήτητα, η δημόσια διοίκηση παρουσίασε και συνεχίζει να παρουσιάζει σαφή οργανωτικά προβλήματα και έλλειμμα φιλοσοφίας. Όπως περιγράφει η Σπανού, συνοπτικά αλλά

³ Βλέπε Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος, Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000

ολοκληρωμένα, η ελληνική δημόσια διοίκηση εμφανίζει πλήρη εξάρτηση από τις πολιτικές διακυμάνσεις (Σπανού, 1996). Χαρακτηρίζεται από ασυνέχεια, συγκεντρωτισμό, έλλειψη προσαρμοστικότητας και ευελιξίας, ανορθολογικές και χρονοβόρες διαδικασίες και μικρό βαθμό επικέντρωσης στο αποτέλεσμα. Οι αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, σύμφωνα με την ίδια, μπορούν να περιγραφούν, σε ό,τι αφορά στις σχέσεις της με τον πολίτη, ως εξής:

- έλλειψη σταθερών και αξιόπιστων κανόνων (αβεβαιότητα, ασυνέχεια)
- έλλειψη σχεδιασμού -προγραμματισμού, συντονισμού
- έλλειψη προσανατολισμού προς τον πελάτη και προς το αποτέλεσμα.
- έλλειψη ευελιξίας, αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και ευθυνών
- έλλειψη μέριμνας εφαρμογής και υπερβάλλουσα έμφαση στις τυπικές νομικές ρυθμίσεις.

Τα ανωτέρω χαρακτηριστικά διατρέχουν δομές, διαδικασίες και τρόπο στελέχωσης και καταλήγουν σε αντιπαραγωγική δημόσια διοίκηση (Σπανού, 1996).

Τα παραπάνω, καταγράφηκαν στο σύνολό τους (και προστέθηκαν ακόμα περισσότερα) και από τις ειδικές διοικητικές μελέτες⁴ που εκπονήθηκαν κατά τη διάρκεια των δύο καθοριστικών, για το μετασχηματισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, δεκαετιών (του '80 και του '90), οι οποίες σε συνδυασμό με τις οδηγίες και τις αναγκαιότητες της εφαρμογής των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και την εισαγωγή των νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ), ενεργοποίησαν, αφενός και αφετέρου, επηρέασαν, ριζικά, τις μεταρρυθμίσεις. Βασικό στοιχείο, όμως, της σύγχρονης ελληνικής εμπειρίας είναι ότι οι μεταρρυθμίσεις, συχνά, διαδέχονται η μία την άλλη, χωρίς να έχει ολοκληρωθεί η προηγούμενη και συνήθως η μεταρρυθμιστική αυτή αλλαγή δεν προκαλείται από συγκεκριμένες διοικητικές ανάγκες, μεταβολές ή τυχόν ραγδαίες μεταβολές του πολιτικού συστήματος και της διοίκησής του. Αντίθετα, ιδίως στην Ελλάδα, παρατηρείται συχνά το φαινόμενο, οι αλλαγές, στις μεταρρυθμιστικές προτάσεις, να προέρχονται, κυρίως, από τις αλλαγές των κυβερνήσεων ή ακόμα και από τις αλλαγές των αρμόδιων Υπουργών, της ίδιας κυβέρνησης.

⁴ Βλέπε Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος ο.π.

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω, πολλά είναι τα ερωτήματα που σχετίζονται με τη θεματολογία που πραγματεύεται η παρούσα εργασία, είτε αφορούν την έννοια της διακυβέρνησης γενικότερα, είτε πιο ειδικά, την κατάσταση στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα. Ερωτήματα όπως:

- Πως και πόσο συνδέεται η έννοια της συμμετοχής του πολίτη με τη διακυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση;
- Πως επηρεάζει η δημοκρατία τις σχέσεις κράτους/διοίκησης και πολιτών; Μεταβλήθηκαν οι σχέσεις δημόσιας διοίκησης-πολιτών στην Ελλάδα και αν ναι προς ποια κατεύθυνση;
- Αναβαθμίστηκε η έννοια της συμμετοχής του πολίτη μέσα στο διοικητικό σύστημα; Έχει τη δυνατότητα ο πολίτης να συμμετέχει ενεργά στη διακυβέρνηση ή στο σύστημα λήψης αποφάσεων που τον αφορούν, ακόμα και αν θεσμοθετημένα έχει το δικαίωμα αυτό; Αν υπάρχει η παραπάνω δυνατότητα, τότε αυτή αφορά το σύνολο των πολιτών ή κάποιες συγκεκριμένες «κατηγορίες» ή ομαδοποιήσεις τους;

Τέτοιας μορφής ερωτήματα και πολλά περισσότερα, τα οποία δημιουργούνται, ενδεχομένως, σε κάθε μελετητή που ερευνά το χώρο της διακυβέρνησης και τις σχέσεις δημόσιας διοίκησης-πολιτών, επιχειρεί να εξετάσει η παρούσα εργασία στην ανάλυση των δύο ακόλουθων μερών, που ακολουθούν. Η εξέταση βασίζεται σε επιλεγμένο υλικό από την ελληνική και διεθνή αρθρογραφία και βιβλιογραφία, μετά από προσωπική αξιολόγηση και όπως είναι φυσικό, δεν καλύπτει όλες τις πτυχές των ζητημάτων, εγχείρημα που θα ήταν αδύνατο στο περιορισμένο πλαίσιο μιας μεταπτυχιακής εργασίας, όπως η συγκεκριμένη.

ΜΕΡΟΣ Α

Οι έννοιες της ταυτότητας και της συμμετοχής του πολίτη στα διαφορετικά πρότυπα διακυβέρνησης

A1. Εννοιολογικές αναφορές

A2. Πολίτης και πρότυπα διακυβέρνησης

A1. Εννοιολογικές αναφορές

Είναι κοινά αποδεκτό ότι στις εννοιολογήσεις, οι αδυναμίες και τα προβλήματα απόδοσης συγκεκριμένων ορισμών ή ερμηνειών για την εξήγηση ορισμένων εννοιών ή φαινομένων δεν είναι σπάνια. Αντίστοιχες δυσκολίες μπορεί να εντοπίσει ένας μελετητής στην ερμηνεία της έννοιας «πολίτης», όπως επίσης και της έννοιας «διακυβέρνηση» ή «πρότυπα διακυβέρνησης», έννοιες οι οποίες έχουν άμεση σχέση με την παρούσα εργασία.

Σύμφωνα με τους Ball – Peters (Ball & Peters, 2001), συχνά, οι πολιτικές έννοιες βαρύνονται με διαφορετικές σημασίες που αποκτούν στα διαφορετικά πολιτικά περιβάλλοντα: π.χ. τα «δικαιώματα» σήμαιναν κάτι διαφορετικό στις ΗΠΑ και στην ΕΣΣΔ, ενώ χώρες με ισλαμική κουλτούρα έχουν μια διακριτή προσέγγιση σε έννοιες όπως «δικαιώματα» και «ελευθερίες». Έτσι, για να καθοριστούν, με σχετική ακρίβεια, ορισμένες έννοιες, στη μελέτη ενός ζητήματος και να συγκροτηθούν τα κατάλληλα ταξινομητικά σχήματα, θα πρέπει να υπάρχει, εκ των προτέρων, μια ξεκάθαρη γνώση, για τις εναλλακτικές ερμηνείες κάθε έννοιας και το βαθμό διαφοροποίησής τους.

α. Εννοιολογήσεις για την έννοια του «πολίτη»

Αντίστοιχες δυσκολίες με αυτές που αναφέρθηκαν, προηγουμένως, υπάρχουν και στον καθορισμό της έννοιας «πολίτης», ιδιαίτερα, μάλιστα μέσα από την οπτική της «συμμετοχής» του στη διακυβέρνηση του κράτους. Κι αυτό, διότι πολίτης δεν είναι μόνο ένα φυσικό πρόσωπο, το οποίο σύμφωνα με τις βασικές αρχές της δημοκρατίας, έχει το δικαίωμα του «εκλέγειν και εκλέγεσθαι» αλλά είναι, ουσιαστικά, μια πολύμορφη «πολιτική οντότητα». Στην έννοιά του, ο πολίτης περιέχει συγχρόνως δύο αντίθετες μορφές: τη μορφή του ιδιώτη με τα ιδιοτελή συμφέροντα και του «συλλογικού» (πολιτικού) ατόμου, το οποίο ενδιαφέρεται για το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου ή της πολιτείας στην οποία ανήκει. Κατά την ίδια έννοια, το άτομο μπορεί να συμμετέχει, συγχρόνως, στο πολιτικό, στο οικονομικό και στο κοινωνικό σύστημα, είτε ανεξάρτητα είτε μέσα από οργανωμένες ομάδες (ομάδες πίεσης, πολιτικά κόμματα, πολιτιστικοί σύλλογοι, συνδικαλιστικές ενώσεις,

εθελοντικές οργανώσεις κλπ), οι οποίες το εκπροσωπούν⁵, μέσα από το πλαίσιο των οποίων διαμορφώνει και ακολουθεί ανάλογες προσωπικότητες και συμπεριφορές.

Ο πολίτης, από μια άλλη πλευρά, είναι φυσικό πρόσωπο, μέλος οικογένειας, ψηφοφόρος, πολιτικός, συναλλασσόμενος με τη δημόσια διοίκηση, εργαζόμενος ή εργοδότης στον τομέα της εργασίας, ιδιοκτήτης υλικών αγαθών (ιδιοκτησία με τη γενική της έννοια), χρήστης δημόσιων αγαθών (π.χ. περιβαλλοντικά αγαθά, δημόσιες υπηρεσίες κλπ), εκπρόσωπος νομικών προσώπων, ιδιότητες που του προσδίδουν διαφορετικά δικαιώματα και υποχρεώσεις ή συμφέροντα. Συγχρόνως, στον ίδιο το χώρο του δημοσίου, ένας δημόσιος υπάλληλος είναι συγχρόνως πολίτης και εκπρόσωπος ή καλύτερα η «ορατή-ανθρώπινη μορφή» της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που διαφοροποιεί επίσης την έννοια της ύπαρξής του και ιδιαίτερα της συμμετοχής του στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, που αφορούν τις παραπάνω σχέσεις.

Όπως θα διατυπωθεί, τέλος, στη συνέχεια και σε επόμενες ενότητες, ο πολίτης μπορεί να λαμβάνει διαφορετικές ερμηνείες, ανάλογα με το πρότυπο της διακυβέρνησης που εφαρμόζεται, όπως π.χ. «υπήκοος», «διοικούμενος», «χρήστης» ή «καταναλωτής» δημόσιων υπηρεσιών, «πελάτης» δημόσιων φορέων, ακόμα και «συμπαγωγός» στα πλαίσια της λεγόμενης συμμετοχικής δημοκρατίας. Από τις πιο πρόσφατες εννοιολογικές αναφορές για τον πολίτη, ιδιαίτερα στο πεδίο που αφορά στη συμμετοχή του στις διαδικασίες των δημόσιων αποφάσεων, μπορεί να θεωρηθεί η έννοια της κοινωνίας των πολιτών, για την οποία θα γίνει σύντομος σχολιασμός στη συνέχεια.

Από τη συνοπτική και μόνο παρουσίαση των προαναφερόμενων χαρακτηριστικών του πολίτη συμπεραίνεται ότι ο χαρακτηρισμός του μόνο μέσα από μια μονόπλευρη ανάλυση είτε αυτή στηρίζεται ενδεικτικά, π.χ. μόνο σε

⁵ Ο κορπορατισμός, πάντως, κατά τον Ψημίτη, αποδυναμώνει εξαιρετικά τη συμμετοχική όψη της δημοκρατίας. Σε συνθήκες κορπορατιστικού προγραμματισμού, υποβαθμίζεται η σημασία του ενεργού και ισότιμου ρόλου των ατόμων - πολιτών, στο μέτρο που ενισχύεται υπερβολικά ο ρόλος των τυπικά αναγνωρισμένων οργανώσεων, οι οποίες κατέχουν ένα μονοπώλιο εκπροσώπησης, μια σταθερή εσωτερική ιεραρχία και παίρνουν μέρος σε μια λειτουργική δομή εκπροσώπησης των συμφερόντων. Έτσι, η μορφή της πολιτικής διαδικασίας στον κορπορατισμό μειώνει τόσο τη σημασία της ευθείας συμμετοχής του πολίτη στα κοινά, όσο και το νομιμοποιητικό αποτέλεσμα, που έχει στον καθαρό πλουραλισμό μια κρατική δομή ανοιχτή και σε συνεχή διαπραγμάτευση με όλα τα συλλογικά συμφέροντα που είναι σε θέση να επικαλούνται ανάγκες και να διατυπώνουν αιτήματα προς αυτή (Ψημίτης, 1999, Σελ 347).

συνταγματικά-κανονιστικά στοιχεία και δικαιώματα (π.χ. ως υποκείμενο πολιτικών δικαιωμάτων, υποχρεώσεων και ελευθεριών), είτε έχει οικονομικές ή κοινωνικές βάσεις, δεν μπορεί να αποτυπώσει, καθολικά ή τουλάχιστον επαρκώς, ολόκληρο το φάσμα των χαρακτηριστικών της έννοιας του πολίτη. Τα χαρακτηριστικά του «πολίτη» ακόμα κι αν δεν γίνονται αντιληπτά μέσα σε ένα πολιτικό, οικονομικό ή κοινωνικό σύστημα (π.χ. μια συγκεκριμένη χώρα), εξακολουθούν να υπάρχουν, βρισκόμενα σε μια λανθάνουσα κατάσταση, από την οποία, ενδεχομένως, θα αναδειχθούν ανάλογα με τις συνθήκες που θα επιτρέψουν την εμφάνισή τους. Άλλωστε, στο περιβάλλον της παγκοσμιοποίησης θα πρέπει, λογικά, να επικρατεί και η έννοια του «παγκόσμιου πολίτη» ο οποίος διατηρεί τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις, απέναντι στη διοίκηση, στην πολιτεία ή στο κοινωνικό σύνολο στο οποίο ανήκει, ανεξάρτητα αν οι παρούσες χωρικές συνθήκες (τόπος και τρόπος ζωής, οικονομική δραστηριότητα, κοινωνική τάξη, πολιτικά δικαιώματα κλπ) δεν υποβοηθούν την πλήρη ανάπτυξή τους.

Αξιολογώντας τις πρώτες αυτές σκέψεις που διατυπώθηκαν παραπάνω, θεωρείται αναγκαίο, για τη διατήρηση μιας ορθολογικότητας, στην ανάλυση του αντικειμένου της παρούσας εργασίας, να καθοριστεί το εύρος της έννοιας του «πολίτη», όπως άλλωστε και της έννοιας της «συμμετοχής⁶» του στη διακυβέρνηση.

Σε συνέχεια του παραπάνω, κρίνεται σκόπιμο, καταρχήν, να σημειωθεί ότι στην εξέταση του ζητήματος της συμμετοχής του πολίτη στη διακυβέρνηση, μέσα στην παρούσα εργασία, εκούσια, δεν εξετάζεται ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών⁷, ούτε γενικά κάθε οργανωμένη ομάδα-εκπρόσωπο του πολίτη (π.χ ομάδες πίεσης, συνδικαλιστικές ομάδες, ΜΚΟ κλπ). Η έννοια του πολίτη θα περιοριστεί στην πολύ στενή ερμηνεία που μπορεί να έχει αυτή στη σχέση του πολίτη με τη διοίκηση, ως

⁶ Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, θεωρείται αυτονόητο ότι η «συμμετοχή» μπορεί να έχει διαφορετικές κατευθύνσεις ανάλογα αν εξυπηρετεί συλλογικούς ή ιδιοτελείς σκοπούς

⁷ Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή ορίζει την κοινωνία πολιτών, ως όλες τις οργανώσεις που περιλαμβάνουν : τους «παίκτες της αγοράς εργασίας» (συνδικάτα και ενώσεις εργοδοτών) που αποκαλούνται επίσης «κοινωνικοί εταίροι», τις οργανώσεις που αντιπροσωπεύουν κοινωνικούς και οικονομικούς παίκτες, που δεν είναι κοινωνικοί εταίροι με την αυστηρή έννοια του όρου, τις ΜΚΟ που συγκεντρώνουν ανθρώπους για την επίτευξη ενός κοινού σκοπού, όπως οι περιβαλλοντικές οργανώσεις, οι οργανώσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα, οι ενώσεις καταναλωτών, οι φιλανθρωπικές οργανώσεις, οι εκπαιδευτικές και επιμορφωτικές οργανώσεις κ.λπ., τις οργανώσεις κοινοτικής βάσης (ΟΚΒ), που έχουν δημιουργηθεί από τις τοπικές κοινωνίες, με σκοπό την προώθηση των συμφερόντων των μελών τους, όπως, για παράδειγμα, οι οργανώσεις νεολαίας, οι οικογενειακές ενώσεις και όλες οι οργανώσεις μέσω των οποίων οι πολίτες συμμετέχουν στην τοπική και κοινοτική ζωή (Καρκατσούλης, 2004 σελ 282).

ατόμου, δεδομένου ότι μια συνολικότερη ανάλυση της συμμετοχής του πολίτη με όλες τις εκφάνσεις της παρουσίας του, στο πολιτικό-οικονομικό-κοινωνικό σύστημα, υπερβαίνει τους στόχους, τις δυνατότητες και το αντικείμενο της παρούσας μεταπτυχιακής εργασίας. Άλλωστε, όπως σημειώνει ο Καρκατσούλης «η κοινωνία πολιτών είναι ένας ενδιάμεσος χώρος ανάμεσα στο κράτος και τον πολίτη» (Καρκατσούλης, 2004, σελ 277), ενώ αντίστοιχα, στο παρελθόν ο Hegel υποστήριξε ότι η κοινωνία πολιτών είναι ο κοινωνικός χώρος που βρίσκεται μεταξύ της οικογένειας και του κράτους. Η απομόνωση της κοινωνίας πολιτών από το περιεχόμενο της παρούσας εργασίας δεν αποσκοπεί στην υποβάθμιση του ρόλου της, καθώς, αντίθετα μάλιστα, η έννοια συναντάται συχνότερα στα κείμενα των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, όχι μόνο της χώρας μας αλλά και διεθνώς, ακόμα και σε επίπεδο Ε.Ε. Μάλιστα, δε θα ήταν υπερβολή να λεχθεί ότι η δράση της κοινωνίας των πολιτών αποτελεί και τη μοναδική ή τουλάχιστον τη μόνη ουσιαστική εκδοχή της συμμετοχής του πολίτη στη διακυβέρνηση.

Η κοινωνία των πολιτών δημιουργήθηκε, ουσιαστικά, για να καλύψει τα «κοινωνικά κενά» του κράτους ή όπως υποστηρίζει ο Καρκατσούλης επειδή «το κράτος δεν ανταποκρίθηκε στην κοινωνική αναγκαιότητα, για την ανάπτυξη ηθικών αρχών και κανόνων που να λειτουργούν ανασχετικά στη μονομέρεια των αξιών της αγοράς και να προάγουν την εμπιστοσύνη, την αμοιβαία κατανόηση και την κοινωνική αλληλεγγύη. Τις ελλείψεις αυτές ανέλαβε να καλύψει η κοινωνία πολιτών» (Καρκατσούλης, 2004, σελ 276). Κατά την άποψη, αντίστοιχα, του Κοντιάδη, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών εμφανίστηκαν, ως υποκατάστατα της κομματικής συμμετοχής και της λειτουργίας των πολιτικών κομμάτων και εξελίχθηκαν σε προνομιακούς διαμεσολαβητές ή συνομιλητές μεταξύ κράτους και κοινωνίας. Αν και τα πολιτικά κόμματα ήταν, αρχικά, ο συνδετικός κρίκος μεταξύ κράτους και πολιτών, παράγοντες όπως η κρίση αξιοπιστίας και πειστικότητας του πολιτικού λόγου, η δυσπιστία ως προς την αποτελεσματικότητα αλλά και την εντιμότητα του πολιτικού προσωπικού, οδήγησαν στην εμφάνιση και ενίσχυση του ρόλου των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών (Κοντιάδης, 2001). Εμπειρικά αποδεικνύεται ότι, κοινή λειτουργική ιδιότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών είναι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η νέου τύπου συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση της πολιτικής (Κοντιάδης, ο.π.). Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών εκφράζουν, κατά τον Αργυριάδη «μια

σθεναρή απόφαση ομάδων πολιτών να πάρουν στα χέρια τους την πρωτοβουλία και την ευθύνη σε θέματα κοινωνικού, πολιτικού ή πολιτιστικού ενδιαφέροντος, των οποίων έχουν άμεση αντίληψη και τα οποία μπορεί μεν το κράτος να χειρίζεται, αλλά συχνά το κάνει πολύ πλημμελώς» (Αργυριάδης, 1998).

Την κορύφωση της συζήτησης για το ρόλο της κοινωνίας πολιτών, στη λήψη αποφάσεων και την εισαγωγή της στη σύγχρονη προβληματική, σηματοδοτεί η κατανόηση της έννοιας του πολίτη, όχι απλώς ως δέκτη υπηρεσιών και προϊόντων, όπως εμφανίστηκε στα πρότυπα διοίκησης του κλασικού τύπου ή του προτύπου της αγοράς, αλλά ως ενεργού σχεδιαστή τους (Καρκατσούλης, 2004, Σελ 276). Η μεταβολή αυτή, κατά τον Καρκατσούλη, έχει ιδιαίτερο πολιτικό ενδιαφέρον, καθώς τα σύγχρονα πρότυπα διακυβέρνησης, στο νέο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, περιλαμβάνουν, με ίση βαρύτητα, τα πολιτικά κόμματα και τους λοιπούς θεσμούς της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, δηλαδή τις αγορές και τους πολίτες, είτε μέσω των εκπροσώπων τους είτε ως μεμονωμένα δρώντα υποκείμενα (Καρκατσούλης, ο.π., σελ 276).

Οι μεταρρυθμίσεις, ιδιαίτερα αυτές που αφορούν στις σχέσεις κράτους-πολιτών και δεσμεύουν τόσο το κράτος, όσο και τις αγορές και τους πολίτες ξεχωριστά, απευθύνονται ευθέως στην κοινωνία πολιτών (Καρκατσούλη, ο.π., σελ 284). Μάλιστα, σύμφωνα με τον Καρκατσούλη, οι μεταρρυθμίσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), του κατεξοχήν αντιπροσωπευτικού προτύπου της κυριαρχίας της αγοράς στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, συνιστούν απόδειξη της παγκοσμιοποιημένης κοινωνίας πολιτών. Στο ΝΔΜ που εμφανίστηκε στη φιλοσοφία των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων των κυβερνήσεων και των δημοσίων διοικήσεων, ιδιαίτερα του ανεπτυγμένου κόσμου, από τη δεκαετία του '80 και μετέπειτα, ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων και γενικότερα της κοινωνίας των πολιτών είναι ουσιωδέστατος (Καρκατσούλης, ο.π., σελ 284). Οι μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ, αν και γενικά επιδεικνύουν «πολιτοκεντρικό» χαρακτήρα, διασφαλίζουν ένα ρόλο μόνιμο και ουσιαστικό, στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών (ιδιαίτερα στις ΜΚΟ). Αποτελούν, όπως είναι ευρύτερα γνωστό, τον υποδεικνυόμενο «τρίτο δρόμο» στο δίλημμα της επιλογής μεταξύ κράτους και αγοράς, όσον αφορά στις σχέσεις του κράτους με τους πολίτες, ιδίως μετά την διαπιστωμένη αδυναμία του ιδιωτικού τομέα να χειριστεί αποτελεσματικά τα οικονομικοποιημένα δημόσια αγαθά

που προέβλεπε το ΝΔΜ (Καρκατσούλης, ο.π., σελ 285). Μάλιστα, στις προσπάθειες και στην προβληματική για τη βελτίωση των σχέσεων του κράτους με τον πολίτη, με την ταυτόχρονη διασφάλιση της δημοκρατικής νομιμοποίησης, των ατομικών δικαιωμάτων και της πραγματικής έννοιας της «πολιτότητας» («citizenship»), η κοινωνία πολιτών θεωρείται από πολλούς ότι αποτελεί την ουσιαστική σύγκλιση των δύο προσεγγίσεων και το πέρασμα από το κλασικό μανάτζμεντ στη «διακυβέρνηση» (Καρκατσούλης, ο.π., σελ 285).

Στην Ελλάδα, η προβληματική για την έννοια του πολίτη και γενικότερα, η εμφάνιση του «πολίτη» στο πολιτικό προσκήνιο, δεν εντάχθηκε σε ένα στρατηγικό μεταρρυθμιστικό όραμα. Αντίθετα, προκάλεσε κάποιο αιφνιδιασμό και αμηχανία τόσο στους πολιτικούς όσο και στους ακαδημαϊκούς κύκλους (Καρκατσούλης, ο.π., σελ 276), ακόμα ίσως και στο ίδιο το σώμα των πολιτών. Έτσι, η εισαγωγή της έννοιας του «πολίτη», αντί να ανατρέψει παγιωμένες καταστάσεις, προσαρμόστηκε στις ευκαιρίες της εποχής και συνδέθηκε κυρίως με τις δυνατότητες που μπορούσε πλέον να απολαμβάνει, από την εισαγωγή της πληροφορικής στην παροχή των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης.

Ο «πολίτης», ιδιαίτερα μέσα από το πεδίο των μεταρρυθμίσεων των τριών τελευταίων δεκαετιών, αποκτούσε πλέον τα δικαιώματά του, στη χρήση-κατανάλωση των υπηρεσιών που του πρόσφερε το κράτος, μέσα από ένα νέο περιβάλλον συναλλαγής, αυτό της «ηλεκτρονικής διακυβέρνησης». Μόνο που όπως στην αρχαία Αθήνα δεν θεωρούνταν πολίτες όλοι οι κάτοικοί της⁸, ομοίως, τα πλεονεκτήματα της ψηφιακής μορφής παροχής των δημόσιων υπηρεσιών, πρακτικά, μπορούν να τα αξιοποιήσουν μόνο όσοι έχουν εξοικειωθεί με το περιβάλλον αυτό: όσοι, επομένως, προσεγγίζουν το πρότυπο του «ψηφιακού πολίτη» και αυτό φυσικά αφορά κυρίως τη νέα γενιά. Οι υπόλοιποι πολίτες μπορούν να συμμετέχουν στις ευκαιρίες της νέας διακυβέρνησης, είτε μέσα από τις υπηρεσίες των ΚΕΠ είτε μέσα από τις υπηρεσίες τρίτων, οι οποίοι αποτελούν τους σύγχρονους γνώστες-χρήστες των ψηφιακών υπηρεσιών. Με τον τρόπο αυτό, εισάγεται, έτσι, μια άλλη μορφή «αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας», η οποία καλείται να άρει ή τουλάχιστον να αντιμετωπίσει τους νέους κοινωνικούς αποκλεισμούς που συνοδεύουν την «ηλεκτρονική διακυβέρνηση».

⁸ Σύμφωνα με τη Δαμανάκη, «οι πολίτες αποτελούσαν ένα μικρό ποσοστό του πληθυσμού της αρχαίας Αθήνας» (Δαμανάκη, 2004, σελ 19).

Η έννοια του «πολίτη», σήμερα, υπερβαίνει ακόμα και την παλαιότερη έννοια της πολιτικής ιθαγένειας, η οποία συνέδεε τα άτομα με τις κοινότητες ή τις χώρες. Σύμφωνα με τη Σπανού, «επειδή είναι, ούτως ή άλλως, δύσκολο να υπάρξει άτομο εκτός πολιτικά οργανωμένης κοινότητας κάποιας μορφής, η έννοια του πολίτη παύει σταδιακά να ταυτίζεται με το σκληρό πυρήνα της ιθαγένειας και τείνει να διευρυνθεί με παραλλαγές ή αποκλίσεις, αργά βέβαια, αλλά σταθερά», συνδεδεμένη με δικαιώματα και χαρακτηριστικά που προσεγγίζουν το πεδίο των ανθρώπινων δικαιωμάτων (Σπανού, 2000). Μάλιστα, αυτή η εξέλιξη αποτελεί, σύμφωνα με την ίδια, επιβεβαίωση της σημασίας της διαμεσολάβησης της δημοκρατίας στη σχέση ατόμου-πολιτικά οργανωμένης κοινότητας.

Αξιολογώντας ολόκληρο το παραπάνω σκεπτικό, κρίνεται σκόπιμο να διευκρινιστεί ότι, η προβληματική που αναπτύσσεται στην παρούσα εργασία αφορά στην έννοια του πολίτη έναντι της διοίκησης και ιδιαίτερα στο πεδίο της συμμετοχής του στη διακυβέρνηση. Η συσχέτιση αυτή, όπως υποστηρίζει και η Σπανού, φαίνεται να διαφεύγει γενικά μιας βαθύτερης ανάλυσης, στη χώρα μας, αφού οι πολίτες της δημοκρατίας μεταφέρεται, συνήθως, στη σχέση του με τη γραφειοκρατία. Πράγματι, η συντριπτική πλειοψηφία των προγραμμάτων που έχουν προωθηθεί μέχρι σήμερα για τη βελτίωση της σχέσης κράτους-πολιτών, αδυνατούν να προσεγγίσουν την ευρύτερη και «διαρκή» ιδιότητα του πολίτη και μεταφέρουν την προτεραιότητα σε επικοινωνιακές βελτιώσεις που αφορούν στη «στιγμιαία» έννοιά του, όπως αυτή προκύπτει από την υποχρεωτική ή τουλάχιστον περιοδική επαφή του με τη διοίκηση. Όπως επισημαίνει η ίδια, «η ανάδειξη του πολίτη σε αυτοτελές υποκείμενο σημαίνει αφ' ενός δυνατότητα αυτοπροσδιορισμού και αφ' ετέρου αναγνώριση των ιδιαιτεροτήτων του (ταυτότητες, ανάγκες, προτιμήσεις) ως σημαντικών για το πολιτικό πεδίο και τη σχέση του με την εξουσία». Με άλλα λόγια, το σύγχρονο περιεχόμενο της έννοιας του πολίτη μπορεί να οριστεί με βάση δύο κρίσιμες διαστάσεις «της αυτονομίας και της διαφορετικότητας (πλουραλισμός)». Αυτονομία και διαφορετικότητα είναι δύο βασικές παράμετροι, οι οποίες δεν έχουν βαρύτητα μόνο για τον ορισμό της έννοιας του πολίτη, αλλά ταυτόχρονα, «συμπυκνώνουν τις προσδοκίες των πολιτών απέναντι στη διοίκηση και αποτελούν σημαντικές προκλήσεις γι' αυτήν» (Σπανού, 2000). Από την άλλη πλευρά οι διαφορετικές ερμηνείες που δίδονται στην έννοια του πολίτη όπως π.χ. «διοικούμενος», «χρήστης»,

«καταναλωτής» κλπ, αντιπροσωπεύουν ακριβώς, τις αντίστοιχες θεωρήσεις που έχει η διοίκηση απέναντι στον πολίτη, εκφράζοντας, ουσιαστικά και την εκάστοτε φιλοσοφία της. Οι διαφορετικές αυτές παραλλαγές της έννοιας του πολίτη οφείλονται στη διαφορετική βαρύτητα που δίνει η διοίκηση στα επιμέρους στοιχεία της έννοιας του πολίτη και αντιστοιχούν στις διαφορετικές μορφές που λαμβάνει η ίδια η έννοια της δημοκρατίας, στα διάφορα πολιτικά συστήματα ή στις διαφορετικές χρονικές περιόδους (Σπανού, ο.π., σελ 315).

Αναζητώντας στοιχεία σύνδεσης, όσον αφορά στην προσέγγιση του ζητήματος της σχέσης του πολίτη με το κράτος ή διαφορετικά, με την πολιτική κοινότητα, ενδιαφέρον παρουσιάζουν μεταξύ των παλαιότερων θεωρητικών αντιλήψεων, οι θεωρίες των Rousseau (1718-1778) και Hegel (1770-1831). Η κοινότητα, για τον Rousseau, είναι το κύριο ηθοπλαστικό όργανο και αντιπροσωπεύει την υπέρτατη ηθική αξία, ενώ η συμμετοχή του πολίτη σε αυτήν, αποτελεί το θεμέλιο της δημοκρατίας (Σπανού, 2000, σελ 39). Αντίστοιχα, για τον Hegel, τα άτομα αντιμετωπίζονται, ως πολίτες μόνο μέσα στην πολιτεία, απ' όπου και πηγάζει η πολιτική τους διάσταση και η ορθολογική τους ύπαρξη, ενώ στο πλαίσιο της κοινωνίας πολιτών (ενδιάμεσο στάδιο του πολίτη ανάμεσα στην οικογένεια και στην πολιτεία, με καθαρά οικονομική ταυτότητα), τα άτομα, ως οικονομικά υποκείμενα επιδιώκουν αποκλειστικά τα ιδιαίτερα συμφέροντά τους. Στα νεότερα χρόνια και μάλιστα, στις αρχές της δεκαετίας του 80, ο Dwight Waldo (1984) αναφέρεται στη «θλιβερή κατάσταση της ιδιότητας του πολίτη» που έχει καταλήξει «χλωμός νομικισμός» αντί να αποτελεί έμπνευση για δημόσια δράση (Σπανού, 2000, σελ 297).

Η ανάγκη που προκύπτει, έτσι, για την «αποκατάσταση» του ρόλου του ενεργού πολίτη δίνει αφορμή για την ανανέωση όχι μόνο της δημοκρατίας αλλά και της δημόσιας διοίκησης, ενώ στο πλαίσιο αυτής της προσέγγισης, το κέντρο βάρους του εκδημοκρατισμού της διοίκησης, μεταφέρεται στη σχέση της με τους πολίτες, με την παράλληλη αποδοχή της διαφορετικότητάς τους (ο.π.).

β. Εννοιολογήσεις για την έννοια της «συμμετοχής»

Πολυμορφία εμφανίζεται και στις εννοιολογικές αναφορές της έννοιας της «συμμετοχικότητας», τόσο ως προς το βάθος του περιεχομένου της συμμετοχής του πολίτη, όσο και της ίδιας της δυνατότητάς της. Η συμμετοχή του πολίτη δεν πρέπει, καταρχήν και για κανένα λόγο να συγχέεται με το περιεχόμενο της αντίστοιχης έννοιας στην αρχαία Αθήνα. Όπως είναι αυτονόητο, «οι συνθήκες μικρών (πληθυσμιακών και χωρικών) μεγεθών διευκολύνουν τη συμμετοχή και την άμεση δημοκρατία, σε αντίθεση με τις μεταγενέστερες μορφές πολιτικών κοινοτήτων» (Σπανού σελ 35), οι οποίες πρέπει, διαχρονικά, να αναπροσαρμόζουν το περιεχόμενο της ιδιότητας του πολίτη και των δυνατοτήτων ή της φύσης της συμμετοχικότητας.

Ερωτήματα καταρχήν, μπορούν να δημιουργηθούν για την επάρκεια της ίδιας της συμμετοχής, καθώς εντοπίζονται δύο τουλάχιστον εναλλακτικές κατηγορίες: της άμεσης συμμετοχής στοιχείο που προωθείται από τους υποστηρικτές της συμμετοχικής δημοκρατίας και της έμμεσης συμμετοχής, μέσω αντιπροσώπων, χαρακτηριστικό στοιχείο, αντίστοιχα, της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας⁹. Στο ίδιο πλαίσιο σκέψης, ζήτημα τίθεται, επίσης, όχι μόνο για την ύπαρξη ικανοποιητικού ή μη θεσμοθετημένου υπόβαθρου για την επαρκή συμμετοχή του πολίτη αλλά και για την εκούσια αποδοχή από τον ίδιο, της υιοθέτησης μιας ενεργής ή μιας παθητικής στάσης, απέναντι στο δικαίωμα αυτό της συμμετοχής.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη του Held, ο οποίος στηριζόμενος σε εμπειρικές μελέτες, συμπεραίνει ότι η περιορισμένη ή μη συμμετοχή μεγάλου μέρους πολιτών, δεν φαίνεται να αποτελεί πρόβλημα, καθώς οι μελέτες αυτές δείχνουν πόσο λίγη πολιτική συμμετοχή απαιτείται για την επιτυχή λειτουργία μιας δημοκρατίας.

⁹ Ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη των Paul Jenkins, Harry Smith and Karryn Kirk : «Participation entails forms of engagement of relevant populations in decision-making and action. It varies from passive engagement – mainly being recipients of information on decisions being made or already made, through to significant autonomy on decision-making on certain issues. In between information-giving and autonomous decision-making are different levels of participation such as consultation on decisions and joint decision-making. While some have defined these as “levels” in a hierarchy, others have argued that different forms of participation are possible and desirable in different circumstances and therefore a more nuanced approach is required. Equally participation can be direct – through the individual’s (or group’s) involvement in some form, or indirect, where the individual or group gets involved through a representative. Representatives can then operate in directly accountable ways (i.e. with specific mandates) or can be indirectly accountable (i.e. through a structure such as a political party or other organisation)» (Paul Jenkins, Harry Smith and Karryn Kirk: Governance, citizenship, participation and urban planning: exploration of the context for knowledge transfer between Europe and the South Centre for Environment & Human Settlements, School of the Built Environment, Heriot-Watt University, Edinburgh, Scotland)

Αντίθετα, η συνύπαρξη ενεργών και παθητικών πολιτών μπορεί να ευνοεί τη δημοκρατική σταθερότητα (Held 1996 στο Σπανού, 2000, σελ 69). Μάλιστα, σύμφωνα με τον Παυλόπουλο «δεν είναι πάντα εύκολο να περιγραφεί με σαφήνεια η ακριβής έννοια της έκφρασης "άμεση συμμετοχή στη διοικητική ζωή» (Παυλόπουλος, 1988). Έτσι, στην ανάλυσή του με τίτλο «Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική δράση», αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «για τις ανάγκες αυτής της μελέτης ο όρος "συμμετοχή" χρησιμοποιείται στην ευρύτερή του σημασία προκειμένου να περιλάβει κάθε τρόπο άμεσης παρέμβασης στη διοικητική ζωή όπως π.χ. την εκλογή, την γνωμοδότηση κ.λπ., του πολίτη (στην παρούσα μελέτη δεν αποτελεί αντικείμενο η συμμετοχή του πολίτη μέσω σωματείων ή ενώσεων προσώπων) στον προγραμματισμό και γενικότερα στη διεξαγωγή της διοικητικής ζωής του κράτους» (Παυλόπουλος, 1988). Σύμφωνα, πάντως, με τον ίδιο, «η άμεση συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική ζωή δικαιολογείται από το γεγονός ότι συμβάλλει αποφασιστικά στην επιτάχυνση της διαδικασίας εκδημοκρατισμού της διοίκησης, στο βαθμό που αυτή επιτρέπει στους διοικούμενους να συμμετέχουν, δια μέσου κυρίως της γνωμοδότησης στη λήψη των διοικητικών αποφάσεων».

Κατά αντιστοιχία, ενδιαφέρον παρουσιάζει και ο ορισμός που δίνει ο Τερλεξής για την πολιτική συμμετοχή: η «πολιτική συμμετοχή» με την πλατιά έννοια, είναι η διαδικασία με την οποία το άτομο, σαν μέλος μιας κοινωνίας, υπερασπίζεται και υποστηρίζει ή αποδοκιμάζει και καταστρέφει την πολιτική κοινότητα, στην οποία ανήκει. Με τη στενή έννοια, αναφέρεται στους τρόπους με τους οποίους ο πολίτης συμμετέχει στους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων για θέματα που αφορούν την κοινότητά του». Από τα παραπάνω, προκύπτει ένας πιο περιγραφικός ορισμός κατά τον οποίο, «η πολιτική συμμετοχή αναφέρεται στο σύνολο των δραστηριοτήτων με τις οποίες τα μέλη του κοινωνικού συστήματος συνδέονται με την πολιτική τους κοινότητα και συγκεκριμένα στις δραστηριότητες με τις οποίες οι πολίτες οργανώνονται για να επηρεάσουν συνειδητά και με τη θέλησή τους, τους μηχανισμούς της δημόσιας πολιτικής» (Τερλεξής, Σελ 15).

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, δεν εξετάζεται, ηθελημένα, η απόδοση της συμμετοχής με την εκλογική μορφή της. Όπως σημειώνει ο Αρβανιτόπουλος, «η συμμετοχή στο πολιτικό διακύβευμα δια μιας ψήφου κάθε τέσσερα χρόνια αφενός ομογενοποιεί και αφαιρετικοποιεί το πολιτικό διακύβευμα που έρχεται προς κρίση

στον πολίτη αφετέρου ελαχιστοποιεί τη δυνατότητα επιρροής του σ' αυτό», συμπληρώνοντας ότι η ατομική ψήφος γίνεται ολοένα και πιο ασήμαντη στη διαμόρφωση των αποφάσεων στις σημερινές δημοκρατίες (Αρβανιτόπουλος, 2005).

Ποικίλες είναι πάντως, γενικά, οι απόψεις τόσο των υποστηρικτών όσο και των επικριτών της «συμμετοχικότητας» στο πεδίο των σχέσεων κράτους-πολίτη. Στο πεδίο των επικριτών του κοινωνικού μοντέλου της συμμετοχικής δημοκρατίας, διατυπώνονται μια σειρά από προβληματισμοί, όπως για παράδειγμα, αν η ευρεία κοινωνική συμμετοχή μπορεί να είναι μακροπρόθεσμα ρεαλιστική ή αν ο πολίτης μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της (Δαμανάκη, 2004, σελ 91).

Αντίστοιχα ερωτήματα μπορεί να είναι και τα ακόλουθα:

- οι πολίτες πρέπει να φροντίζουν για τα ιδιωτικά τους συμφέροντα ή για το κοινό συμφέρον; Θεωρητικά, πάντως, σύμφωνα με τους Innes J. & Booher, η έννοια του πολίτη, αντιπροσωπεύει την πολιτεία-κοινότητα αλλά στην πραγματικότητα, οι πολίτες εκπροσωπούν τους εαυτούς τους (Innes J. & Booher, 2004).
- Η διοίκηση θα πρέπει να σχεδιάζει και να προγραμματίζει εφαρμόζοντας το κοινό συμφέρον ή τα ανεξάρτητα συμφέροντα των πολιτών;

Η πραγματικότητα, στο πολιτικό πεδίο αναγνωρίζει ότι ο καθένας μπορεί να συμμετέχει στη διακυβέρνηση και στη λήψη αποφάσεων. Συγχρόνως όμως αναγνωρίζεται ότι, πρακτικά, οι πιο οργανωμένοι και ισχυρότεροι επηρεάζουν τους υπόλοιπους και πετυχαίνουν να ιδιοποιούνται τις διαδικασίες αυτές. Έτσι, σύμφωνα με τους Gruber και Schumpeter, η διοίκηση αν και πιστεύει στη δημοκρατία είναι επιφυλακτική με την ίδια συμμετοχή των πολιτών¹⁰ (Gruber, 1987; Schumpeter, 1942 στο Innes J. & Booher, 2004).

Θεωρείται γεγονός, από ορισμένους σκεπτικιστές, ότι ο μέσος πολίτης δεν έχει ούτε το απαιτούμενο επίπεδο πληροφόρησης ούτε το εύρος των γνώσεων που απαιτεί η συμμετοχή. Ενδιαφέρεται κυρίως για το προσωπικό του συμφέρον και τη βελτίωση της δικής του κατάστασης (Stamatis, 2001 στο Δαμανάκη, 2004, σελ 91). Μάλιστα, στην περίπτωση που αυτή η κατάσταση δεν είναι ικανοποιητική, είναι αναμενόμενο

¹⁰ «Planners and public officials may believe in democracy, but be sceptical about participation» (Gruber, 1987; Schumpeter, 1942)

το άτομο να επιδιώκει περισσότερο τη βελτίωση του ιδιωτικού του οφέλους και λιγότερο το κοινό καλό και μάλιστα, να μην τοποθετεί τη συλλογική βελτίωση ως βελτίωση της δικής του ατομικής πραγματικότητας (Sanders, 1997 στο Δαμανάκη ο.π, σελ 91). Οι απαιτήσεις που θέτει, γενικότερα, η συμμετοχική δημοκρατία στους πολίτες είναι τόσο υψηλές, κατά τον Schmidt, ώστε πολλοί πολίτες, κυρίως εκείνοι με τη λιγότερη παιδεία και με μικρότερη ευχέρεια λόγου, να μην μπορούν να ανταποκριθούν (Schmidt, 2004 στο Δαμανάκη ο.π., σελ 92). Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και ο Champers (1996, στο Δαμανάκη ο.π., σελ 91), ο οποίος θεωρεί ότι η συμμετοχική δημοκρατία υπερεκτιμά το επίπεδο κοινωνικότητας του πολίτη και τη δυνατότητα που διαθέτει για ουσιαστική επικοινωνία. Η επικοινωνία αυτή στρεβλώνεται με πολλούς τρόπους από τα ποικίλα συστήματα εξουσίας που παρεμβαίνουν, άποψη που υιοθετείται και από τον Καρκατσούλη, σε σύνδεση με το πρότυπο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Σύμφωνα με τον τελευταίο, χαρακτηριστικό αμυντικό «όπλο» των υποστηρικτών της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας είναι το επιχείρημα ότι οι πολίτες έχουν περιορισμένο ορίζοντα γνώσης και κρίσης, δεν ενδιαφέρονται παρά μόνο για το βραχυπρόθεσμο και η γνώμη τους επηρεάζεται σε σημαντικό βαθμό από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, το οποίο σημαίνει ότι, πολύ συχνά, πέφτουν εύκολα θύματα προπαγάνδας» (Καρκατσούλης, 2004, σελ 200) .

Από την πλευρά, επίσης, των σκεπτικιστών, όπως παραδέχεται ο Handler, «η δημοκρατική διακυβέρνηση ζητάει πολλά από τους εξαρτημένους ανθρώπους. Τα συντάγματα γράφονται συνήθως από άτομα ανώτερων κοινωνικο-οικονομικών στρωμάτων τα οποία υποθέτουν ότι, αν υπάρχουν ευκαιρίες συμμετοχής, οι πολίτες θα συμμετάσχουν. Ξέρουμε ότι δεν είναι αλήθεια άνθρωποι φτωχοί, που δεν έχουν πόρους, που είναι ευάλωτοι, δεν μπορούν εύκολα να αμφισβητήσουν τους γραφειοκράτες και τους ειδικούς. Η ενδυνάμωση απαιτεί ενεργό ρόλο των συμμετεχόντων αλλά στις καθημερινές σχέσεις, ιδιαίτερα όταν είναι μακροπρόθεσμες -όπως συμβαίνει στις κοινωνικές υπηρεσίες- πρέπει να προσφερθούν πόροι είτε από μέσα είτε από έξω» (Handler 1996, 242, στο Σπανού, 2000, σελ 541). Για το ίδιο θέμα, υποστηρίζεται¹¹ επίσης, ότι «η ενεργός συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης προϋποθέτει την ενδυνάμωση και τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας του διαθέσιμου κοινωνικού κεφαλαίου κάθε

¹¹ Βλέπε Ζάβρας –Μητσοτάκης –Ρεντούμης «Προς μια νέα πολιτική πρακτική: ανάπτυξη του κοινωνικού κεφαλαίου και ενεργοποίηση των πολιτών στη λήψη αποφάσεων και την άσκηση πολιτικής», ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΗ ΕΜΦΑΣΗ, τεύχος 19, 2004

τοπικής κοινωνίας». Ιδιαίτερα στο πλαίσιο της χώρας μας, όμως, ορισμένοι μελετητές θεωρούν ότι η Ελλάδα διαθέτει περιβάλλον χαμηλής εμπιστοσύνης και έλλειμμα κοινωνικού κεφαλαίου (Ιωακειμίδης, 2004 στο Δαμανάκη, 2004, σελ 117), με αποτέλεσμα «αν δεν θίγονται τα συμφέροντά τους, οι περισσότεροι Έλληνες δεν θέλουν να συμμετέχουν ούτε στην επιτροπή της πολυκατοικίας τους» (Ιορδάνογλου, ο.π., 2004).

Πάντως, σε κάθε περίπτωση, η σύγχρονη κοινωνία, κατά τον Lauer Schacter, δεν ενθαρρύνει τη συμμετοχή, καθώς, «τόσο η διαπαιδαγώγηση που προσφέρει το κίνητρο όσο και η πληροφόρηση που κάνει δυνατή την ανάληψη δράσης είναι για την ώρα ανεπαρκείς» (Lauer Schacter, 1995 στο Σπανού, 2000, σελ 543).

Από την αντίθετη πλευρά, τις απόψεις των υποστηρικτών¹² της συμμετοχής του πολίτη στη διακυβέρνηση, οι οποίοι πλαισιώνουν κυρίως την πλευρά της συμμετοχικής δημοκρατίας, οι απόψεις καλύπτουν συνήθως την αναγκαιότητα της συμμετοχής του πολίτη και λιγότερο στην πρακτική της εφαρμογή, πεδίο που αποτελεί και την αιχμή του δόρατος των επικριτών της. Η δημόσια συμμετοχή διαμορφώνει δημόσιους σκοπούς, εκεί που υπήρχαν ατομικές επιδιώξεις, σύμφωνα με τον Barber (Barber, 1984 στο Σπανού, 2000, σελ 547) ενώ κατά τον Παυλόπουλο, υποστηρίζεται η «ανάγκη της επίσημης συνεννόησης και της ανάλογης θεσμοποίησης της αρχής της άμεσης συμμετοχής του πολίτη, στη διοικητική ζωή, η οποία αποβλέπει αφ' ενός να εντάξει το διοικούμενο στη λογική της διοίκησης, επιτυγχάνοντας κατ' αυτό τον τρόπο τη συνεργασία του και κυρίως τη συναίνεσή του και αφ' ετέρου να διασφαλίσει τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης στα μάτια των ενδιαφερομένων» (Παυλόπουλος, 1998).

Από μια πιο ειδική οπτική γωνία, της συμμετοχικότητας, «άνθρωποι οι οποίοι έχουν συμμετοχή σε άτυπα κοινωνικά δίκτυα, έχουν τη τάση να ενδιαφέρονται περισσότερο για την πρόοδο και την ευημερία της τοπικής κοινωνίας και πολλές φορές λειτουργούν σε επίσημα κοινωνικά δίκτυα γι' αυτήν ακριβώς την ανάπτυξη. Όταν οι πολίτες δείχνουν ενδιαφέρον να συμμετάσχουν σε άτυπα κοινωνικά δίκτυα ... επιτυγχάνουν υψηλή ποιότητα και αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης» (Ζάβρας –Μητσοτάκης –Ρεντούμης, 2004).

¹² Ενδιαφέροντα σχετικά στοιχεία περιέχονται στο «Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century», JUDITH E. INNES & DAVID E. BOOHER Planning Theory & Practice, Vol. 5, No. 4, 419–436, December 2004

Η ίδια η έννοια της ενεργούς συμμετοχής του πολίτη, πάντως, στη σύγχρονη εποχή, προσφέρει τα κίνητρα για μια συνύπαρξη αντίθετων απόψεων ως προς τη μορφή και το μέγεθος του περιεχομένου της. Ο πολίτης και η συμμετοχή του, αναμφισβήτητα είναι η βάση της δημοκρατίας και το κατεξοχήν νομιμοποιητικό στοιχείο του δημοκρατικού πολιτικού συστήματος, μέσα στο οποίο φυσικά, έχει ιδιαίτερο ρόλο και η δημόσια διοίκηση. Σε πρακτικό όμως επίπεδο, η διαρκής συμμετοχή του πολίτη σε ένα σύστημα άμεσης δημοκρατίας (του τύπου της αρχαίας Αθηναϊκής πολιτείας), είναι αδύνατον να υπάρξει στις ημέρες μας τόσο λόγω της μεγάλης κλίμακας στο επίπεδο του αριθμητικού πληθυσμού της κάθε χώρας¹³, όσο και της αντίστοιχης κλίμακας στο πεδίο των θεμάτων για τα οποία θα πρέπει να εκφράζει τη γνώμη του ο πολίτης. Το τελευταίο μάλιστα, γεννά πολλαπλούς προβληματισμούς, δεδομένου ότι ο κάθε πολίτης δεν μπορεί να έχει πλήρη γνώση για κάθε θέμα που αφορά στην πολιτεία του, ακόμα και αν αυτό περιορίζεται σε επίπεδο τοπικής κοινωνίας και όχι χώρας. Η έκφραση μιας ορθής γνώμης από έναν πολίτη, προϋποθέτει εξειδικευμένη γνώση, χρόνο προετοιμασίας και παρακολούθησης των διαδικασιών για τη λήψη απόφασης και φυσικά, προηγούμενη εμπειρία και κουλτούρα, στοιχεία που δε συναντιούνται, αθροιστικά, στο σώμα των πολιτών. Η συμμετοχή του πολίτη θεωρείται, γενικά, ορθή, κατά τους Judith Innes & David Booher, μπορεί όμως να οδηγήσει σε έντονες καθυστερήσεις τις διαδικασίες και φυσικά, σε λαθεμένες αποφάσεις¹⁴ (Innes & Booher, 2004).

Από μια άλλη οπτική γωνία, ακόμα και αν υπήρχαν οι απαραίτητες δεξιότητες σε μια μερίδα πολιτών, αυτό θα δημιουργούσε, αυτόματα, νέα στεγανά αποκλεισμού των υπολοίπων (νέες ομάδες με προβλήματα αποκλεισμού), κάτι που ουσιαστικά αντιβαίνει στους κανόνες της ίδιας της δημοκρατίας, τους οποίους και επιδίωκε η συμμετοχή. Ακόμα και αν οι «ιδανικοί» πολίτες είναι δυνατόν να εντοπιστούν σε ορισμένες περιοχές, λόγω ευνοϊκών πολιτικών-οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών (π.χ. σε ένα μεγάλο αστικό κέντρο), δε σημαίνει ότι όλες οι περιοχές μιας χώρας, μιας περιφέρειας, ακόμα και ενός ΟΤΑ θα μπορούν να συμμετέχουν ισότιμα στο νέο αυτό «δημοκρατικό» περιβάλλον.

¹³ Ο Dahl επισημαίνει, χαρακτηριστικά, ότι στις σύγχρονες δημοκρατίες μεγάλης κλίμακας, τίθενται δύο βασικά όρια: α) η διακυβέρνηση δεν μπορεί να είναι συμμετοχική σε μεγάλο βαθμό και β) ο μέσος πολίτης δεν μπορεί να έχει μεγάλη επιρροή επάνω της. Οι υποσχέσεις για συμμετοχή και έλεγχο στη δημόσια ζωή παραμένουν αναγκαστικά ανεκπλήρωτες (Dahl 1982, στο Σπανού, 2000, σελ 67).

¹⁴ Participation is the right thing to do, but it causes delays, and if citizens are listened to, it may result in bad decisions (JUDITH E. INNES & DAVID E. BOOHER, 2004)

Τα παραπάνω αποδεικνύουν, έστω και υποθετικά, ότι η ανατροπή του υφιστάμενου αντιπροσωπευτικού πολιτικού συστήματος της δημοκρατίας, ίσως δεν είναι η πιο ορθή λύση, ακόμα και αν σήμερα εντοπίζεται μια γενικότερη πολιτική κρίση ή ειδικότερα ένα «έλλειμμα» δημοκρατίας. Η φαινομενική αρτιότητα της πρότασης του «τρίτου δρόμου» οδηγεί, απλά, σε μια νέου τύπου πολιτική αντιπροσώπευση, αυτή τη φορά, μέσω των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, εξέλιξη η οποία ενδεχομένως οδηγηθεί στα ίδια αποτελέσματα, καθώς η προσπάθεια εστιάζεται, απλά, στην αντικατάσταση του αντιπροσωπευτικού μέσου και όχι στην αναβάθμιση ή συμπλήρωση των λειτουργικών ή θεσμικών κενών της συμμετοχής του πολίτη. Σύμφωνα με τον Καρκατσούλη, «η αντιπροσωπευτική δημοκρατία, παρότι ως σύστημα έκφρασης βούλησης είναι ατελέστερο της άμεσης δημοκρατίας, εκτιμάται, ως προσφορότερη αυτής όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα και τη φερεγγυότητα κατά την υλοποίηση της λαϊκής βούλησης και των πολιτικών που την ενσωματώνουν» (Καρκατσούλης, 2004, σελ 199).

Χαρακτηριστικά παραδείγματα τρόπων συμμετοχής των πολιτών, χωρίς φυσικά, να είναι τα μοναδικά, συνοψίζονται, από τον Αρβανιτόπουλο, στα ακόλουθα: δημοψήφισμα, αποκέντρωση, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, ενδιάμεσοι θεσμοί – Κοινωνία των πολιτών κλπ (Αρβανιτόπουλος, 2005). Για κάθε μία από τις μορφές αυτές αλλά και για οποιαδήποτε άλλη μέθοδο συμμετοχής των πολιτών, συνυπάρχουν θετικά και αρνητικά στοιχεία, η βαρύτητα ιδιαίτερα των τελευταίων, θα μπορούσε να μηδενίσει την όποια αρχικά φαινομενική καταλληλότητά τους.

Σχετικός σχολιασμός μπορεί να γίνει ως ακολούθως:

1. Δημοψήφισμα

Η υιοθέτηση πρακτικών άμεσης δημοκρατίας, όπως το δημοψήφισμα, κατά το ελβετικό ή αμερικανικό πρότυπο, συναντάται σε πολλές χώρες. Αυτό, όμως, δε σημαίνει ότι το δημοψήφισμα αποτελεί μέθοδο ευρείας λαϊκής συμμετοχής και κυριαρχίας, καθώς, ούτως ή άλλως, ο έλεγχος διαμόρφωσης των θεμάτων της πολιτικής ατζέντας, που κατατίθεται για ψήφιση, παραμένει στα χέρια κάποιας πολιτικής ελίτ ή της εξουσίας. Συγχρόνως, η άγνοια των πολιτών για μεγάλο εύρος θεμάτων της καθημερινής πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής αποτελούν διακύβευμα για την εξέλιξη της πολιτικής μιας κοινότητας ή μιας χώρας ολόκληρης, προωθώντας ένα είδος πολιτικού «λαϊκισμού» και «φλυαρίας».

Οι απόψεις των πολιτών, είναι δυνατόν, ενδεχομένως και να επηρεάζονται από ορισμένες ομάδες πίεσης ή τα ΜΜΕ, που διαχειρίζονται με επιτυχία μεθόδους επικοινωνιακής πολιτικής. Από την άλλη πλευρά, η συνεχής χρήση του δημοψηφίσματος για όλα τα θέματα της πολιτικής, «φθείρει» το ίδιο το μέτρο συμμετοχής και συγχρόνως είναι δυνατόν να οδηγεί σε μεγάλες καθυστερήσεις τη λήψη αποφάσεων και την εφαρμογή προγραμμάτων της. Σύμφωνα με τον Ανδριανόπουλο, ο θεσμός του δημοψηφίσματος είναι χρήσιμος κυρίως σε τοπικό επίπεδο για κοινωνικά και πολιτικά θέματα, αλλά δεν μπορεί να λειτουργήσει παρά μόνο συμπληρωματικά με τους θεσμούς της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (Ανδριανόπουλος, στο Αρβανιτόπουλος, 2005).

2. Συμμετοχή σε τοπικό επίπεδο - Αποκέντρωση

Η ενεργή συμμετοχή των πολιτών σε τοπικό επίπεδο θα μπορούσε, ίσως, να χαρακτηριστεί ως η επιστροφή της «άμεσης δημοκρατίας», λόγω μείωσης της πληθυσμιακής κλίμακας. Σύμφωνα με τον Αρβανιτόπουλο, η δημιουργία τοπικών συνελεύσεων, ακόμη και σε επίπεδο γειτονιάς, «προσφέρουν ζωτικά fora για την πολιτική διαβούλευση» (Αρβανιτόπουλος, 2005). Η ίδια όμως μέθοδος συμμετοχής υποκρύπτει, συγχρόνως και κινδύνους, δεδομένου ότι εμπλέκει μόνον τοπικές κοινωνίες και μπορεί να διαιρέσει και να περιθωριοποιήσει περιφέρειες και κράτη-έθνη. Μάλιστα, σύμφωνα με τον ίδιο, εάν συνδυαστεί με (αποκλειστική) αποκέντρωση λήψης αποφάσεων μπορεί να δημιουργήσει φυγόκεντρες τάσεις αυτονομησης, απόσχισης, ή ενός περιθωριακού επαρχιωτισμού.

3. Ηλεκτρονική δημοκρατία

Η εφαρμογή της πληροφορικής στο διοικητικό σύστημα, αναμφισβήτητα μπορεί να επιλύσει πολλές από τις λειτουργικές αδυναμίες που εντοπίζονταν στο παρελθόν, στον τομέα της επικοινωνίας, μεταξύ πολιτών και διοίκησης και των συναλλαγών τους. Οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα να ενημερώνονται ή και να διαβουλεύονται, αν αυτό το δικαίωμα προσφέρεται ρητά από τα κατά καιρούς προγράμματα μεταρρυθμίσεων που λαμβάνουν χώρα στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης. Η εισαγωγή της τεχνολογίας όμως και η ονομαζόμενη «ηλεκτρονική διακυβέρνηση» δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ένα ολοκληρωμένο πρότυπο διακυβέρνησης, δεδομένων των σοβαρών κοινωνικών μειονεκτημάτων που συγκεντρώνει, όπως για παράδειγμα οι νέες κοινωνικές ανισότητες και οι αποκλεισμοί.

Το τελευταίο γίνεται εύκολα κατανοητό, καθώς ο αριθμός των ομάδων – στόχων, στις οποίες απευθύνεται ουσιαστικά, η «ηλεκτρονική διακυβέρνηση» είναι, αντικειμενικά, περιορισμένος, όπως περιορισμένο είναι και το εύρος και το βάθος της γνώσης, καθώς και ο διαθέσιμος χρόνος (όπως και στην περίπτωση του δημοψηφίσματος) που έχει ο πολίτης για τα ίδια τα θέματα της διαβούλευσης, πρόβλημα το οποίο παραμένει ακόμα κι αν αλλάζει η τρόπος επικοινωνίας (από συμβατική σε ψηφιακή).

4. Ενδιάμεσοι θεσμοί – Κοινωνία των πολιτών

Εφόσον η ανεξάρτητη-ατομική συμμετοχή των πολιτών στη διακυβέρνηση και μαζί με αυτήν και η άμεση δημοκρατία, εμφανίζεται ως ουτοπία, η δημιουργία των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών αποτελεί, φαινομενικά, τη λύση του προβλήματος. Αποτελούν, όπως έχει ήδη προαναφερθεί, τον «τρίτο δρόμο». Η συμμετοχή του πολίτη γίνεται, μέσα από οργανωμένες θεματικές ομάδες πίεσης, οι οποίες καλύπτουν κάποιες από τις αδυναμίες της ανεξάρτητης συμμετοχής των πολιτών (π.χ. γνώσεις, εξειδίκευση, μέσα πίεσης, αντιπροσώπευση και αποκλεισμένων κοινωνικών ομάδων κλπ). Ουσιαστικά, όμως, αποτελούν, όπως επίσης προαναφέρθηκε, μια εναλλακτική μορφή «αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας», η οποία τελικά μπορεί να καταλήξει τη συμμετοχή των πολιτών στα ίδια ή σε νέα προβλήματα. Εκτός από το ότι ο πολίτης πρέπει να είναι ενεργό μέλος, σε μεγάλο αριθμό οργανώσεων (ανά τη χώρα) ώστε να μπορεί να καλύψει ικανοποιητικά τους τομείς ενδιαφέροντός του (στοιχείο που αποτελεί αδυναμία, ήδη από τη «γέννησή» του), δεν πρέπει να θεωρείται αυτονόητο ότι οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών προωθούν το γενικό συμφέρον, στοιχείο ζωτικό για μια δημοκρατική πολιτεία.

Σύμφωνα με τον Αρβανιτόπουλο, υπάρχουν μια σειρά από αρνητικές συνέπειες, από τη δράση των ενδιάμεσων αυτών θεσμών, όπως, η διατήρηση των κεκτημένων ακόμη και εάν αυτά είναι αρνητικά για το γενικό συμφέρον, η πιθανή κυβερνητική απραξία και η αναβλητικότητα για να μην θιγούν συμφέροντα ομάδων πίεσης, η αλλοίωση του συσχετισμού των δυνάμεων εξαιτίας της ανισότητας στα μέσα οργάνωσης και επιρροής (ακόμα και μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών), η διάβρωση και η παράκαμψη του κοινοβουλίου και η αποσύνθεση του γενικού συμφέροντος (Αρβανιτόπουλος, 2005).

Η ανάλυση που προηγήθηκε, αποτυπώνει, ξεκάθαρα, την αδυναμία ενός ολοκληρωμένου ή τουλάχιστον επαρκούς καθορισμού τόσο της έννοιας του «πολίτη» όσο και της έννοιας της «συμμετοχής», δύο από τις βασικές έννοιες, με τις οποίες ασχολείται η παρούσα εργασία και φυσικά της πλήρης ανάλυσής τους σχέση με τα πρότυπα διακυβέρνησης. Είναι άλλωστε αναμενόμενο, ότι η «καθαρότητα» των εννοιών σπάνια συναντάται στην πραγματικότητα. Αντίθετα, τόσο τα διαφορετικά πρότυπα διακυβέρνησης όσο και οι διαφορετικές ερμηνείες της έννοιας του πολίτη (π.χ. υπήκοος-διοικούμενος, χρήστης υπηρεσιών, πελάτης/καταναλωτής, συμπαραγωγός κλπ) συνυπάρχουν σε ένα πολιτικό σύστημα, ή στις σχέσεις μεταξύ κράτους και πολίτη και ειδικότερα, μέσα στα διαφορετικά πεδία αλληλεπίδρασης των δύο αυτών «ανταγωνιστών» ή διαφορετικά, των δύο εταίρων της διακυβέρνησης.

Βασικός στόχος της εργασίας, θα είναι η εξέταση της συμμετοχής του πολίτη, μέσα από τις σχέσεις του με τη δημόσια διοίκηση, όπως αυτή έχει διαμορφωθεί τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα. Ορισμένα θεωρητικά στοιχεία για τη σχέση δημόσιας διοίκησης και πολίτη, σε συνάρτηση με τους διαφορετικούς τύπους διοίκησης ή τα πρότυπα διακυβέρνησης, περιγράφονται στην επόμενη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου.

A2. Πολίτης και πρότυπα διακυβέρνησης

α. Εισαγωγή

Η εμφάνιση της έννοιας «διακυβέρνηση» (governance) ξεκίνησε, σύμφωνα με τους Plumptre & Graham, ως διαφορετική έννοια από την «κυβέρνηση» (government), όταν η τελευταία απέκτησε θεσμική οντότητα, και απομακρύνθηκε από τους πολίτες, αντικαθιστώντας το χαρακτήρα της που είχε τη μορφή της διαδικασίας. Σήμερα, η έννοια της «κυβέρνησης» σπάνια παραπέμπει σε μια διαδικασία, ενώ αντιπροσωπεύεται από ένα θεσμό ή ένα σύνολο θεσμών, που αποτελούν έναν από τους κοινωνικούς «παίχτες» και δρώντες στην έννοια της «διακυβέρνησης» (Plumptre & Graham, 1999). Ενδιαφέρον για τη σχέση «κυβέρνησης» και «διακυβέρνησης» παρουσιάζει η σύγκριση που παρουσιάζεται στον ακόλουθο πίνακα:

Πίνακας 1: Βασικά χαρακτηριστικά της παραδοσιακής (traditional) και της σύγχρονης (modern) έννοιας της Διακυβέρνησης (Governance)

	Traditional (old) concept of government	Modern (new) concept of governance
Source/Location of power	the State	the State together with civic society
Actors	public sector and public administration	public, private and voluntary (“the third”) sector
Dependence on	elites in power	participation of all elites of society
Activities focused on	organizations (“institution”)	processes and procedures
Stress on	organizational arrangement/architecture	inputs, outputs and policies
Philosophy of state/public policy	direct care (paternalism)	offering of opportunities, management
Role of the government	providing, commanding and controlling	leadership, steering, enabling, facilitating, collaborating, bargaining
Exercise of power	top-down hierarchy and authority	partnership and networking

Πηγή: Leach, Percy-Smith (2000), Peters (2003)¹⁵.

Από τη σύγκριση των δύο εννοιών προκύπτει ο «κρατοκεντρικός» χαρακτήρας της έννοιας «government», έναντι του προσανατολισμού προς τον πολίτη και την κοινωνία, που χαρακτηρίζει την έννοια της διακυβέρνησης, καθώς επίσης και η

¹⁵ Πλήρης ανάλυση περιέχεται στο κείμενο του EPIGOV Paper No. 14 «Contribution to the Modes of Governance», Petr Vymětal, Department of Political Science, Faculty of International Relations, University of Economics, Prague, Czech Republic and Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, Berlin, 2007

φιλοσοφία του περιεχομένου και της ιδέας καθεμίας από αυτές. Ο διαχωρισμός αυτός, ενδεχομένως, να μην είναι αποδεκτός από όλους τους μελετητές των θεματικών αυτών πεδίων, καθώς όπως θα παρουσιαστεί και στη συνέχεια της ενότητας, στοιχεία του «government» όπως π.χ. η ιεραρχία με προσανατολισμό «εκ των άνω προς τα κάτω», ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας της «κυβέρνησης» κλπ, εντοπίζονται και σε τυπολογίες, άλλων συγγραφέων, για την έννοια της διακυβέρνησης (π.χ. με τις έννοιες «ιεραρχικό πρότυπο» διακυβέρνησης, «ιεραρχικό κράτος» κλπ). Το ζήτημα αυτό εύλογα δημιουργεί ερωτήματα για το αν τελικά οι έννοιες «κυβέρνηση» και «διακυβέρνηση» είναι εντελώς ανεξάρτητες μεταξύ τους, ώστε να μιλάμε για μετάβαση από την «κυβέρνηση στη διακυβέρνηση» ή αν η έννοια της «κυβέρνησης» υπήρχε πάντα μέσα στην ευρύτερη της διακυβέρνησης, απλά ως μια από τις μορφές της τυπολογίας της.

Σύμφωνα με τον Καρκατσούλη, η Διακυβέρνηση, «η οποία έρχεται να αντικαταστήσει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ», αποτελεί, στην ουσία, ένα νέο πρότυπο σχέσεων μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών, ή γενικότερα, μεταξύ κράτους και πολίτη (Καρκατσούλης, 2004, σελ 313). Γενικότερα, κατά τον ίδιο, διαμορφώνεται η άποψη ότι «βαίνουμε προς ένα διαφορετικό πρότυπο οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών». Το πρότυπο αυτό έρχεται σε αντίθεση με τις ιεραρχίες του παλαιότερου κλασικού προτύπου αλλά και τα ιδιωτικο-οικονομικά χαρακτηριστικά των προτύπων της «αγοράς», που εισήλθαν στις σχέσεις κράτους-πολιτών κατά τη δεκαετία του '80 και συναντιούνται μέχρι σήμερα.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ο ακόλουθος συγκριτικός πίνακας¹⁶ ανάμεσα στις παραπάνω έννοιες, όπως συντάχθηκε από τον Benington το 2001 (Benington στο Meehan, 2003), όπου αποτυπώνονται ξεκάθαρα οι αρχές της γραφειοκρατικής μορφής της δημόσιας διοίκησης, του αντίστοιχου μοντέλου του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και του προτύπου της Διακυβέρνησης με τον πολιτοκεντρικό χαρακτήρα.

¹⁶ Ο πίνακας αναφέρεται από τον Wilson, 2002 στο Elizabeth Meehan, «From Government to Governance, Civic Participation and 'New Politics'», 2003

Πίνακας 2: Παραδοσιακή δημόσια διοίκηση-NAM και Διακυβέρνηση

	<i>Traditional public administration</i>	<i>New public management</i>	<i>Citizen-centred governance</i>
Context	Stable	Competitive	Continuously changing
Population	Homogeneous	Atomized	Diverse
Needs/problems	Straightforward, defined by professionals	Wants expressed through the market	Complex, volatile and prone to risk
Strategy	State and producer-centred	Market- and consumer-centred	Shaped by civil society
Governance through ...	Hierarchies	Markets	Networks and partnerships
Actors	Public servants	Purchasers and providers, clients and contractors	Civic leaders

© John Benington and Jean Hartley, University of Warwick

Σύνδεση της έννοιας της διακυβέρνησης με τη δημόσια διοίκηση, προσφέρει και η άποψη του Frederickson, ο οποίος αναφέρει ότι τα τελευταία χρόνια η έννοια αποτελεί κύριο στοιχείο στο πεδίο συζήτησης γύρω από τη δημόσια διοίκηση. Σύμφωνα με τον Frederickson, ο Harlan Cleveland ήταν ο πρώτος που χρησιμοποίησε την έννοια της διακυβέρνησης ως εναλλακτικής λέξης της φράσης «δημόσια διοίκηση» με σκοπό να δηλώσει, με τον καλύτερο τρόπο, την άποψη που προωθούσε για την εξάλειψη των ιεραρχικών «πυραμίδων» της διοίκησης και την εγκατάσταση τεσσάρων νέων αρχών για τη λειτουργία της: τις έννοιες του δικαίου, της ισότητας, της επιτυχίας και της συμμετοχικότητας (Frederickson, 2005). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει, ο Frederickson, η τάση αυτή, να ταυτίζεται η έννοια της δημόσιας διοίκησης με τη διακυβέρνηση, έχει γίνει αποδεκτή από πολλούς ακαδημαϊκούς κύκλους, όπως π.χ. στο Kennedy School of Government at Harvard, στο National Academy of Public Administration¹⁷ (των ΗΠΑ) κλπ.

Από την άλλη πλευρά, η έννοια της διακυβέρνησης συνδέεται άμεσα και με την έννοια του πολίτη, δεδομένου ότι το σύστημα της λήψης των αποφάσεων και της ίδιας της διαδικασίας παραγωγής της πολιτικής, απεγκλωβίζεται από τα «στεγανά» πλαίσια του κράτους και της δημόσιας διοίκησης και επιτρέπει τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων παραγόντων (μεταξύ των οποίων και της κοινωνίας πολιτών). Όπως αναφέρεται, άλλωστε στο κείμενο του Frederickson (και έχει παρουσιαστεί και

¹⁷ Σχετική αναφορά από τον Fossler, 1998 (στο Frederickson, 2005)

στην προηγούμενη ενότητα), Διακυβέρνηση, από μια άλλη οπτική γωνία, σημαίνει ακριβώς την ανάπτυξη του κοινωνικού κεφαλαίου, της κοινωνίας πολιτών και της συμμετοχής των πολιτών (Hirst 2000; Kooiman 2001; Sorensen 2003 στο Frederickson 2005).

Ακολουθώντας τις παραπάνω απόψεις, που συνδέουν την έννοια της Διακυβέρνησης με τις σχέσεις μεταξύ πολίτη και δημόσιας διοίκησης, η παρούσα εργασία, εστιάζεται, ιδιαίτερα στο δεύτερο μέρος της, με το ζήτημα αυτό. Ειδικότερα, μελετώνται οι μεταβολές και οι εξελίξεις, που σχετίζονται με τις σχέσεις του πολίτη και της δημόσιας διοίκησης, μέσα από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, από τη δεκαετία του '80 μέχρι σήμερα, στην Ελλάδα. Θεωρείται πάντως, σκόπιμο, πριν την αναλυτική παρουσίαση της πορείας των σχέσεων αυτών στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα, να προηγηθεί μια αναφορά τόσο στην έννοια της Διακυβέρνησης και στον προσδιορισμό των προτύπων της, όσο και στο πλαίσιο που διέπει τις σχέσεις μεταξύ του πολίτη και τη δημόσιας διοίκησης.

β. Διακυβέρνηση και πρότυπα διακυβέρνησης σε σχέση με τον πολίτη

Όπως αναφέρει ο Καρκατσούλης, η πορεία των μεταρρυθμίσεων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NDM), οδήγησε στο σταδιακό μετασχηματισμό των αυστηρών οικονομικών αρχών του και στη δημιουργία ενός περισσότερο «πολιτικού» πλαισίου οργάνωσης, όπως αυτό που συστηματικά καταγράφεται κάτω από το λήμμα «Διακυβέρνηση» (Καρκατσούλης, 2004, σελ 311). Η σύγχρονη θεωρία της Διακυβέρνησης, «διεκδικεί τον επαναπροσδιορισμό της διοικητικής μεταρρύθμισης με πολιτικούς όρους, σε αντίστιξη προς τις μεταρρυθμίσεις του NDM που εκτιμάται ότι οδήγησαν στην ακύρωση της πολιτικής και την οικονομικοποίηση του κράτους» (Καρκατσούλης, ο.π., σελ 314). Στη φιλοσοφία των υποστηρικτών της Διακυβέρνησης, οι οποίοι, κατά βάση, στρέφονται εναντίον του NDM, κυριαρχεί το κεντρικό σύνθημα ότι «οι εφαρμογές του NDM περιορίζουν τη δημοκρατία, συρρικνώνουν τα ανθρώπινα δικαιώματα και αποδιαφοροποιούν τις εθνικές, πολιτιστικές και αισθητικές ιδιαιτερότητες, υπέρ μιας ισοπεδωτικής αντίληψης που προτάσσει το οικονομικό όφελος των επιχειρήσεων, σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος και των αξιών της ισονομίας και ισοπολιτείας, τις οποίες το κράτος κατά παράδοση προστατεύει» (Καρκατσούλης ο.π., σελ 314).

Ενδιαφέρον, πάντως, παραμένει το γεγονός ότι για την έννοια «Διακυβέρνηση», όπως μεταφράζεται, στα Ελληνικά, η λέξη «Governance», δεν υπάρχει μια κοινά αποδεκτή της ερμηνείας της ή των πεδίων εφαρμογής της. Όπως θα αποδειχθεί και στη συνέχεια, «έχουν υπάρξει διάφορες προσεγγίσεις της διακυβέρνησης, οι οποίες εξικνούνται από την κατανόησή της ως ουσίας του διοικείν μέχρι την ανάδειξή της σε μεθοδολογία λήψης αποφάσεων και από την παρουσίασή της ως φιλοσοφίας κοινωνικής οργάνωσης μέχρι την περιγραφή της ως συνόλου πρακτικών υποδείξεων για την οργάνωση του κοινωνικού διαλόγου σε τοπικό επίπεδο» (Καρκατσούλης, ο.π., Σελ 315).

Βασική εξέλιξη στα ζητήματα της λήψης αποφάσεων, του σχεδιασμού, της παρακολούθησης και της αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών, από τα τέλη της δεκαετίας του '90, είναι γενικά ότι οι παραπάνω αρμοδιότητες δεν πρέπει να ανήκουν, πλέον, σε ένα μόνο εξουσιοδοτημένο όργανο όπως π.χ. η δημόσια διοίκηση, αλλά στη «συλλογική δράση περισσότερων εταίρων , τους κανόνες επικοινωνίας των οποίων θέτει η διακυβέρνηση» (Καρκατσούλης ο.π.). Σύμφωνα με σχετικές διακηρύξεις των Ηνωμένων Εθνών, η έννοια της διακυβέρνησης περιγράφεται ως μια διαδικασία, μέσω της οποίας θεσμοί, επιχειρήσεις και ομάδες πολιτών προωθούν τα συμφέροντά τους, ασκούν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και διαμεσολαβούν τις διαφορές τους (ο.π. σελ 317).

Ο προσδιορισμός της έννοιας της «Διακυβέρνησης», αν και παραπέμπει στην αρχαία ερμηνεία της «πηδαλιούχησης του πλοίου», εμφανίστηκε, ουσιαστικά, στη σύγχρονη εποχή, μέσα από τον ορισμό της Παγκόσμιας Τράπεζας, η οποία όπως είναι γνωστό, μέσα από το περιεχόμενο της έννοιας «Καλή Διακυβέρνηση» επιδίωξε να θέσει κανόνες για τη διαχείριση της αναπτυξιακής βοήθειας στις χώρες του τρίτου κόσμου. Σύμφωνα με τον πρωταρχικό αυτό ορισμό, η διακυβέρνηση ταυτίζεται, συνοπτικά, με την «άσκηση της πολιτικής εξουσίας με σκοπό τη διοίκηση των υποθέσεων ενός έθνους» (World Bank στο Καρκατσούλης, 2004, σελ 316).

Σε άλλες ερμηνείες της διακυβέρνησης, η έννοια εμφανίζεται ως ένα σύνολο αρχών διοίκησης και οργάνωσης ενός δημοκρατικού κράτους, περιλαμβάνοντας την τήρηση της συνταγματικής νομιμότητας, τη διεξαγωγή δημοκρατικών εκλογών, το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την κατοχύρωση του κράτους δικαίου, την

ελεύθερη πολιτική δραστηριότητα, την ισότητα, τη δημόσια συμμετοχή, τη διαφάνεια, τη διοικητική ουδετερότητα κλπ¹⁸.

Σε νεότερες αναφορές της, η Παγκόσμια Τράπεζα, προσδιορίζει τη διακυβέρνηση ως «ένα σύστημα παραγωγής πολιτικής που χαρακτηρίζεται από προβλέψιμες, ανοιχτές και διαφωτιστικές - δηλαδή, διαφανείς- διαδικασίες, από μια γραφειοκρατία εμποτισμένη με επαγγελματικό ήθος, έναν εκτελεστικό τομέα της κυβέρνησης υπεύθυνο για τις πράξεις του και μια ισχυρή κοινωνία πολιτών που συμμετέχει στις δημόσιες υποθέσεις, καθώς και από το ότι όλα αυτά συμβαίνουν με βάση το κράτος δικαίου» (Υποσημείωση στο Καρκατσούλης, ο.π., σελ 318).

Η αδυναμία μίας και μόνης κοινής αποδοχής του περιεχομένου και των ορίων της «Διακυβέρνησης»¹⁹, καθιστά αδύνατη, όπως είναι αναμενόμενο, την αντίστοιχη κοινή αποδοχή των πεδίων εφαρμογής ή την ταξινόμηση των μορφών της (πρότυπα διακυβέρνησης). Οι διαφορετικές εκδοχές της ταξινόμησης αυτής, εντοπίζονται από το παρελθόν όπως π.χ. στην περίπτωση της αρχαίας Ελλάδας, στην οποία, ο Αριστοτέλης μελέτησε την ταξινόμηση των κυβερνητικών τύπων και «διέκρινε μεταξύ καθεστώτων στα οποία κυβερνούσαν ένας, λίγοι ή πολλοί – μοναρχία, αριστοκρατία, πολιτεία» (Ball – Peters, 2001, Σελ 95). Μάλιστα, σύμφωνα με τους Ball και Peters, ο Αριστοτέλης προχώρησε και στην επιπρόσθετη διάκριση μεταξύ τριών μορφών καθεστώτος, οι οποίες περιλαμβάνουν την τυραννία, την ολιγαρχία και τη δημοκρατία, αντίστοιχα²⁰ (Ball – Peters, ο.π.).

Στις πιο σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις, κατά το 18^ο αιώνα, ο Montesquieu προχώρησε σε έναν νέο τρόπο ταξινόμησης και ειδικότερα προσδιόρισε, τρία είδη κυβέρνησης, τη ρεπουμπλικανική, τη μοναρχική και τη δεσποτική. Η ταξινόμηση του Montesquieu, σύμφωνα με τους Ball και Peters, «διέφερε από αυτή του Αριστοτέλη, καθότι η αριστοκρατία και η δημοκρατία αποτελούσαν, στο ταξινομητικό σχήμα του Γάλλου πολιτικού φιλοσόφου, μέρος του ρεπουμπλικανικού τύπου διακυβέρνησης»

¹⁸ Australian National Audit Office, Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies (Καρκατσούλης, 2004, σελ 317)

¹⁹ «A puzzlement alà Babylon» όπως δηλώνεται στο κείμενο του EPIGOV Paper No. 14 «Contribution to the Modes of Governance» (Vymětal, 2007)

²⁰ Σύμφωνα με τους συγγραφείς, πρόκειται για εξαμερή ταξινόμηση, η οποία βασίζεται σε δύο κριτήρια: πρώτον, ο αριθμός των προσώπων που αποφασίζουν για τα κοινά – ένας, λίγοι ή πολλοί – και δεύτερον, το ερώτημα εάν οι αποφάσεις αποβλέπουν στο κοινό συμφέρον ή σε ιδιοτελή συμφέροντα. Έτσι, π.χ. η πολιτεία είναι μορφή διακυβέρνησης, στην οποία αποφασίζουν οι πολλοί – πρώτο κριτήριο – και οι αποφάσεις τους αποβλέπουν στο κοινό συμφέρον – δεύτερο κριτήριο -, ενώ στη δημοκρατία, αποφασίζουν μεν οι πολλοί αλλά οι αποφάσεις τους αποβλέπουν σε ιδιοτελή συμφέροντα

(ο.π., σελ 96). Στο πλαίσιο αυτό ταξινόμησης, η μοναρχία είναι ο χαρακτηριστικός τύπος διακυβέρνησης, στον οποίο η εξουσία, αν και αποτελεί αρμοδιότητα ενός και μοναδικού προσώπου, υπόκειται σε κανόνες ενώ αντίθετα, ο δεσποτισμός, θεωρείται η χειρότερη μορφή διακυβέρνησης, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται η λειτουργία κανόνων και εξισορροπητικών παραγόντων (ο.π.).

Αντίστοιχες ταξινομήσεις, όπως θα αποδειχθεί και στη συνέχεια, υπάρχουν σε ολόκληρη σχεδόν τη σχετική, με τη Διακυβέρνηση, βιβλιογραφία και αυτό, όπως έχει ήδη αναφερθεί καθιστά αδύνατο ένα σύστημα ταξινόμησης, κοινά αποδεκτό από όλους τους θεωρητικούς της Διακυβέρνησης. Άλλωστε, όπως σημειώνεται από τους Ball και Peters, «η ταξινόμηση στην πολιτική επιστήμη δε διαφέρει ουσιαστικά, από κάθε απόπειρα ταξινόμησης στις φυσικές επιστήμες. Αποσκοπεί στην ελεγχόμενη απλοποίηση, στην ανάπτυξη των εννοιών, στην ομαδοποίηση των συγκρίσιμων φαινομένων και στη διευκόλυνση της ανάπτυξης και εκλέπτυνσης της συγκριτικής πολιτικής ανάλυσης» (ο.π. σελ 97). Επομένως, σε κάθε μελέτη της διακυβέρνησης, κρίνεται σκόπιμο να προσδιοριστούν τα κριτήρια της ταξινόμησης, ώστε να μπορεί να στηριχθεί ένα τέτοιο εγχείρημα. Δυσκολίες πηγάζουν, ούτως ή άλλως και από την ερμηνεία των ίδιων των επίσημων όρων, καθώς οι ίδιες έννοιες εμφανίζουν διαφορετικό περιεχόμενο όχι μόνο στα διαφορετικά πολιτικά συστήματα²¹ αλλά και στις διαφορετικές θεωρίες που σχετίζονται με το ίδιο ζήτημα (για παράδειγμα, η έννοια της συμμετοχής του πολίτη στις διαφορετικές μορφές της δημοκρατίας π.χ. συμμετοχική δημοκρατία, δημοκρατία της αγοράς κλπ).

Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, στο πλαίσιο που αφορά στο ρόλο του πολίτη και στη συμμετοχή του στη διακυβέρνηση, επιλέγονται ορισμένα πρότυπα διακυβέρνησης, όπως αυτά έχουν προταθεί από τους διάφορους μελετητές και θεωρητικούς, με σκοπό να παρουσιαστούν ορισμένες αντιπροσωπευτικές απόψεις, για τις σχέσεις του κράτους με τον πολίτη.

Πριν όμως, ξεκινήσει η ανάλυση αυτή για τη σύνδεση του πολίτη με τα πρότυπα διακυβέρνησης, κρίνεται σκόπιμο να γίνει μια σύντομη αναφορά για τις διαφορετικές θεωρήσεις του ρόλου του πολίτη και της δημόσιας διοίκησης, στις

²¹ Σήμερα, ο Βρετανός μονάρχης έχει παρόμοιες λειτουργίες και εξουσίες με το Γερμανό Πρόεδρο. Από την άλλη πλευρά, ο Γάλλος Πρόεδρος (στο καθεστώς της Πέμπτης Δημοκρατίας), έχει μεγαλύτερη πολιτική εξουσία και από τους δύο. Ενώ η θέση του Προέδρου των ΗΠΑ συνδυάζει στοιχεία τόσο του μονάρχη όσο και του πρωθυπουργού της Βρετανίας (Ball – Peters, 2001, σελ 101).

διαφορετικές εκδοχές της δημοκρατίας. Η σύνδεση αυτή θεωρείται αναγκαία, καθώς αναμφισβήτητα, η έννοια της δημοκρατίας αποτελεί ουσιώδη παράγοντα στη διαμόρφωση των ρόλων του πολίτη αλλά και της δημόσιας διοίκησης, μέσα στο πολιτικό σύστημα.

Όπως χαρακτηριστικά σημειώνει η Σπανού «η διοίκηση αποτελεί ένα μηχανισμό²² συγκεκριμενοποίησης της κρατικής εξουσίας, την ορατή μορφή της. Ταυτόχρονα, όμως, κάθε μορφή διοίκησης εμπεριέχει κανονιστικά στοιχεία, τα οποία απορρέουν από το ρόλο που της ανατίθεται στο πλαίσιο της δημοκρατίας, Υπ' αυτή την έννοια, η δημοκρατία διαμεσολαβεί στη σχέση διοίκησης –πολιτών... Χωρίς αυτή τη διαμεσολάβηση, θα επρόκειτο απλά για μια σχέση κυριαρχίας και υποταγής. Και αντίστροφα, όμως, η σχέση διοίκησης -πολιτών συμπυκνώνει την ποιότητα της δημοκρατίας» (Σπανού, 2000, σελ 17). Η διαμεσολάβηση της δημοκρατίας αποτρέπει, έτσι, τους κινδύνους υποβάθμισης της έννοιας του «πολίτη», εισάγοντας κριτήρια δημοκρατικότητας στη σχέση του με την εξουσία (Σπανού 2000, σελ 563).

Μάλιστα, σε ακόμα βαθύτερη ανάλυση, σύμφωνα με τη Σπανού, διαφορετικές εκδοχές της δημοκρατίας, συνδέονται με διαφορετικές μορφές διοίκησης, οι οποίες με τη σειρά τους παράγουν αντίστοιχα πρότυπα σχέσεων με τους πολίτες. Τα πρότυπα αυτά προσδιορίζονται με βάση το συνδυασμό βαθμού αναγνώρισης αυτονομίας και διαφορετικότητας του πολίτη και σχετίζονται στενά με τη σχέση των αξιών ελευθερίας και ισότητας, την έννοια της κοινότητας και του συλλογικού και τη σχέση του ατόμου με αυτά. Με λίγα λόγια, η ανάλυση της έννοιας της σχέσης διοίκησης – πολιτών, παραπέμπει τελικά στα κρίσιμα ζητήματα της ίδιας της δημοκρατίας (Σπανού, 2000, σελ 19). Από την πλευρά του, ο Μακρυδημήτρης, συνδέοντας όλες τις παραπάνω έννοιες, συνοψίζει ότι, ανάμεσα στις κρίσιμες έννοιες -«κλειδιά» και στις ουσιώδεις προϋποθέσεις σε ένα σύστημα διακυβέρνησης, συγκαταλέγονται, η δημοκρατία, το κοινωνικό κράτος δικαίου, η κοινωνία των πολιτών, η αποτελεσματική και ποιοτική διοίκηση και η αυτοδιοίκηση²³. Η σύγχρονη, σύμφωνα με τον ίδιο, διακυβέρνηση «πρέπει σε κάθε περίπτωση να είναι διακυβέρνηση

²² Όπως αναφέρει σχετικά, σε άλλη βιβλιογραφική αναφορά, η Σπανού (1996), η δημόσια διοίκηση αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι του πολιτικού συστήματος και τον μηχανισμό του κράτους. Ο όρος, όμως "μηχανισμός" δεν πρέπει να δημιουργεί σύγχυση, καθώς, η δημόσια διοίκηση αποτελεί ουσιαστικά ένα τμήμα της κοινωνίας που φέρει τα πολιτισμικά της χαρακτηριστικά, ενώ παράλληλα αναπτύσσει μια ιδιαίτερη λογική, βάσει των λειτουργιών που καλείται να επιτελέσει (Σπανού 1996, σελ 28).

²³ Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, δε γίνεται σχετική ανάλυση για τις έννοιες της κοινωνίας πολιτών και της αυτοδιοίκησης

δημοκρατική, δηλαδή να ασκείται με τη συμμετοχή, τη συναίνεση και την εμπιστοσύνη των πολιτών» (Μακρυδημήτρης et al, και Μακρυδημήτρης, 2003).

Η Σπανού ξεχωρίζει τις κύριες κατηγορίες των μορφών της δημοκρατίας, σε σύνδεση με τον πολίτη, σε δύο: τη Διαδικαστική και την Αναπτυξιακή Δημοκρατία (Σπανού, 2000). Από τις ειδικές μορφές της Διαδικαστικής Δημοκρατίας, η φιλελεύθερη δημοκρατία συνδέεται, σύμφωνα με τη Σπανού, με τις θεωρίες των Weber και Schumpeter, οι οποίοι, στην περίοδο του τέλους του 19ου και στις αρχές του 20ου αιώνα, ανέπτυξαν «μια περιοριστική αντίληψη της δημοκρατίας και του ρόλου του πολίτη». Οι απόψεις των δύο θεωρητικών, εντάσσονται στην φιλελεύθερη ατομικιστική παράδοση και εντοπίζονται στις σύγχρονες θεωρήσεις του πολίτη, της δημοκρατίας και της γραφειοκρατίας. Ο πολίτης, σύμφωνα με του Weber και Schumpeter, παύει να είναι στο επίκεντρο της πολιτικής σκέψης και της θεωρίας της δημοκρατίας. Κατά τον Weber, η δημοκρατία συνδέεται πρακτικά με τον τρόπο ανάδειξης των πολιτικών ηγετών, ενώ αντίστοιχα, ο Schumpeter υποστηρίζει ότι ο λαός δεν αποφασίζει ούτε κυβερνά αλλά αναδεικνύει την ηγεσία του, περιορίζοντας το ρόλο του σε «παραγωγό κυβερνήσεων» (Σπανού, 2000, σελ 61 και 63).

Το δεύτερο βασικό μοντέλο της Διαδικαστικής Δημοκρατίας, η «δημοκρατία της αγοράς», σχετίζεται με τη λεγόμενη οικονομική θεωρία της πολιτικής (Νέα Πολιτική Οικονομία, Σχολή της Δημόσιας Επιλογής). Σ' αυτό το πλαίσιο, οι πολιτικές διαδικασίες αναλύονται με βάση τη συμπεριφορά των δρώντων στις μικροοικονομικές διαδικασίες. Οι απόψεις της ιδιαίτερης αυτής μορφής δημοκρατίας, χρησιμοποιήθηκαν, ως βάση για την κριτική κατά του κράτους-πρόνοιας και της κλασικής γραφειοκρατίας. Ο πολίτης, εκτός από το ρόλο του ψηφοφόρου, λαμβάνει το ρόλο του «πελάτη» ή του «καταναλωτή» των δημόσιων υπηρεσιών, κατά τα αντίστοιχα πρότυπα της αγοράς και κύριος στόχος της Νέας Πολιτικής Οικονομίας είναι η προσέγγιση των επιθυμιών των πολιτών και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του κράτους, ώστε να πλησιάσει εκείνον της αγοράς (Tullock, 1978 στο Σπανού 2000, σελ 73).

Κατά τα λοιπά, ο πολίτης στο πρότυπο της αγοράς, έχει ρόλο περιθωριακό ως προς το σύστημα «ρύθμισης και εξασφάλισης των συνθηκών επίτευξης του ιδεώδους του ευ ζην» (Σπανού, 2000). Στο πλαίσιο αυτό, όμως, όπως παρατηρεί ο Habermas, «πρόκειται για δημοκρατία όχι πολιτών αλλά καταναλωτών» (Habermas 1994, στο

Σπανού 2000, Σελ 79) και η σχέση του ατόμου με το κράτος είναι καθαρά εξωτερική²⁴. Ο πολίτης, όσον αφορά τη συμμετοχή του στο μηχανισμό λήψης αποφάσεων, φαίνεται να περιορίζει το ενδιαφέρον του στην επίτευξη του επιθυμητού αποτελέσματος και λιγότερο στον ίδιο τον τρόπο επίτευξής του, με αντίστοιχη υποβάθμιση εννοιών όπως η κοινότητα, το δημόσιο συμφέρον κλπ, αλλά και της ίδιας της δημοκρατίας σε ρόλο απλά τεχνικής διαδικασίας (Σπανού, 2000, σελ 79-80).

Η δεύτερη γενική κατηγορία, η «Αναπτυξιακή Δημοκρατία», βρίσκεται στον αντίποδα της συγκεκριμένης ταξινόμησης και περιλαμβάνει τις έννοιες της «συμμετοχικής», της «ριζοσπαστικής» και της «διαλογικής δημοκρατίας», θέτοντας στο επίκεντρο, τη συμμετοχή των πολιτών στην κοινότητα (Σπανού, 2000, σελ 93).

Από τις ειδικές εκδοχές της Αναπτυξιακής Δημοκρατίας είναι αυτή της συμμετοχικής δημοκρατίας. Σύμφωνα με τον Held, η έννοια της συμμετοχικής δημοκρατίας έχει τις ρίζες της στη δημοκρατία της αρχαίας Αθήνας και ιδιαίτερα στο θεσμικό σύστημα που διαμορφώθηκε μετά τις μεταρρυθμίσεις του Κλεισθένη (507 π.Χ.). Σύμφωνα με την εκδοχή αυτή, οι πολίτες είχαν άμεση πρόσβαση στη λήψη αποφάσεων, καθώς και στον έλεγχο των νομοθετικών και οικονομικών πεπραγμένων (Held, 2003 στο Δαμανάκη, 2004, σελ 17). Η αρχαία αθηναϊκή αντίληψη για την ιδιότητα του «πολίτη» θεωρούσε αναγκαία την παρέμβασή του στις κρατικές υποθέσεις, ενώ η συμμετοχή των πολιτών στα κοινά ήταν για όλους τους πολίτες²⁵ αυτονόητη (Δαμανάκη, ο.π.). Σε γενικές γραμμές, η συμμετοχική δημοκρατία προβάλλει το μοντέλο του «ενεργού πολίτη», ο οποίος είτε θεωρείται ήδη ικανός να συμμετέχει στις κοινωνικές και πολιτικές διαδικασίες είτε έχει τη δυνατότητα να αποκτήσει αυτή την ικανότητα, μέσα από την κατάλληλη οργάνωση της διαδικασίας που διαμορφώνει την πολιτική βούληση (Δαμανάκη, 2004, Σελ 29). Αυτό που προτείνεται, μέσα από τη θεωρία της συμμετοχικής δημοκρατίας, είναι η «μεταμόρφωση» του πολίτη σε πολιτικό υποκείμενο, μέσα από τη διαδικασία συμμετοχής, διαλόγου και δημόσιας διαμόρφωσης της πολιτικής βούλησης (Schmidt, στο Δαμανάκη 2004 σελ 29). Ο πολίτης είναι εταίρος και συμπαραγωγός (Σπανού ,

²⁴ Το άτομο, δηλαδή, παραμένει εκτός κράτους, συμβάλλοντας μόνο με ορισμένο τρόπο στην αναπαραγωγή του, ενώ η έννοια του πολίτη περιορίζεται στην ενσωμάτωσή του στην πολιτική κοινότητα, ως μέρος ευρύτερου συνόλου.

²⁵ Όπως σημειώνει η Δαμανάκη, «η ειδυλλιακή αυτή κατάσταση δεν αφορούσε το σύνολο των Αθηναίων. Οι πολίτες αποτελούσαν ένα μικρό ποσοστό του πληθυσμού της αρχαίας Αθήνας» (Δαμανάκη, σελ 19)

2000, σελ 515) και μέσα από το ρόλο αυτό, έχει κάθε δικαίωμα αλλά και καθήκον να συμμετέχει στη διαμόρφωση και υλοποίηση των συλλογικών αποφάσεων. Έτσι, σύμφωνα με τον Potter, σχηματίζεται ένα άλλο πρότυπο σχέσεων διοίκησης - πολιτών : «ο καταναλωτισμός²⁶ ξεπερνιέται από την ανάπτυξη μορφών συμμετοχικής δημοκρατίας, στις οποίες οι χρήστες και οι τοπικές κοινότητες έχουν την ευκαιρία όχι μόνο να προωθήσουν την άποψή τους αλλά να αναλάβουν και την ευθύνη για την απόφαση» (Potter, στο Σπανού 2000, σελ 515).

Αυτή η φιλοσοφία εκφράζει μια διαφορετική προτεραιότητα, στη σχέση διοίκησης – πολιτών: ο πολίτης όχι απλά καθοδηγεί τη δράση της διοίκησης ως πελάτης / καταναλωτής μέσα από την έκφραση προτιμήσεων και την επιλογή, αλλά συμμετέχει στην παραγωγή της δράσης και συναποφασίζει το περιεχόμενο και τις προδιαγραφές της (Σπανού 2000, σελ 528). Μάλιστα, η ποιότητα της διακυβέρνησης συνδέεται άμεσα με τη συμμετοχικότητα, καθώς, όπως υποστηρίζει ο Habermas (1998), η «εμβάθυνση της δημοκρατίας είναι στοιχείο επιτυχέστερης διακυβέρνησης μιας κοινότητας». Επιτυχημένη, έτσι, θα μπορούσε, με άλλα λόγια, να χαρακτηριστεί μια διακυβέρνηση, «όταν τα διοικητικά όργανα δεν λαμβάνουν αποφάσεις ερήμην των πολιτών²⁷, αλλά προωθούν την ενεργή συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων» (Μπέσιλα-Βήκα, 2007).

Από μια άλλη οπτική, την οπτική του Διοικητικού Δικαίου «η συμμετοχή του διοικούμενου στη διοικητική διαδικασία έχει μεγάλη και αποφασιστική σημασία, όσον αφορά τη λήψη νόμιμων και ουσιαστικών διοικητικών αποφάσεων και ιδίως την ορθολογιστική και αποδοτική πραγμάτωση των διοικητικών καθηκόντων» (Ράικος, 2006, Σελ 352), καθώς, αυτό, όπως σημειώνει ο Ράικος, μετασχηματίζει τη διοικητική διαδικασία, μεταβάλλοντάς τη, από μια εσωτερική διεργασία της Δημόσιας Διοίκησης (όπως συμβαίνει στο κλασικό πρότυπο διοίκησης), σε μια «διαδικαστική έννομη σχέση», μεταξύ διοίκησης και πολίτη.

²⁶ Ο οποίος κυριαρχεί στο αγοραίο μοντέλο διοίκησης

²⁷ Ενδιαφέρον παρουσιάζει η αναφορά της Έκθεσης του ΚΕΠΕ, το 1988, για τη δημόσια διοίκηση της δεκαετίας του '80, στην Ελλάδα : «Η Δημόσια Διοίκηση λειτούργησε σαν ένας κλειστός χώρος με ορθωμένα τα τείχη της στο πνεύμα και τις αντιλήψεις της εποχής. Μέσα στο χώρο αυτό καλλιεργήθηκε ο συντηρητισμός,...,η ανάπτυξη μεθόδων και διαδικασιών χρονοβόρων και η δυσπιστία στις σχέσεις κράτους-πολιτών» (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1988 και στο Εκθέσεις Εμπειρογνομών για τη Δημόσια Διοίκηση σελ 467). Παρόμοιο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η αναφορά «Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση είναι προσανατολισμένη προς τους κανόνες (rule-oriented) και όχι προς τα προβλήματα (problem – oriented). Χρειάζεται λοιπόν, ριζικός αναπροσανατολισμός» (Εκθέσεις Εμπειρογνομών για τη Δημόσια Διοίκηση σελ 687)

Από τους βασικούς υποστηρικτές της συμμετοχικής δημοκρατίας, ο Macpherson προβάλλει πιο άμεσα την ιδέα της συμμετοχικής δημοκρατίας, προτείνοντας ως μοναδικό δρόμο την άμεση και συνεχή παρέμβαση των πολιτών παντού, σε όλες τις εκδηλώσεις της ζωής (Macpherson 1973 στο Δαμανάκη 2000, σελ 41), αναγνωρίζοντας όμως συγχρόνως, ότι το εγχείρημα αυτό έχει πολλαπλές πρακτικές δυσκολίες.

Παρά τα θετικά στοιχεία της συμμετοχικής δημοκρατίας για την αναβάθμιση της έννοιας του πολίτη και της συμμετοχής του στη διαδικασία λήψης των δημόσιων αποφάσεων, εντούτοις το μοντέλο αυτό της δημοκρατίας, δεν μπορεί να αναδείξει ένα ιδανικό πρότυπο διακυβέρνησης που συγχρόνως να είναι και ρεαλιστικό, ως προς την εφαρμογή του. Ζητήματα σχετικά για τη λειτουργική εφαρμογή του, για την ανάδειξη ολόκληρου του σώματος των πολιτών ή μόνο μερικών τμημάτων του κλπ, αποτελούν κρίσιμα στοιχεία για την ύπαρξη του συμμετοχικού μοντέλου σε πρακτικό επίπεδο, αλλά και για την ανατροπή της ισχύος των ίδιων των αρχών του. Αντίθετες απόψεις, για παράδειγμα, αναφέρουν ότι μέσω της συμμετοχικής δημοκρατίας, αναδεικνύονται περισσότερο οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών, μέσω κυρίως των ΜΚΟ, σε βάρος των δημοκρατικά εκλεγμένων αντιπροσώπων των πολιτών, οδηγώντας τη δημοκρατία σε μια «ιδιότυπη αριστοκρατία» (Saurugger και Βενιζέλος, στο Δαμανάκη 2004, σελ 93).

Αντίστοιχη ταξινόμηση που παρουσιάστηκε παραπάνω, για τις διαφορετικές εκδοχές του ρόλου του πολίτη, προτείνει και ο Smith, ο οποίος, διαχωρίζει τις εναλλακτικές αντιλήψεις, σε δύο αντίθετα πρότυπα: στο πρότυπο της αγοράς και στο πρότυπο της δημοκρατίας. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παραθέτει η Σπανού, το πρώτο πρότυπο ακολουθεί «μια αντίληψη της πολιτικής με βάση το πρότυπο της αγοράς, που υιοθετούν θεωρητικοί από τον Hobbes μέχρι τον A. Downs και η οποία βλέπει τα άτομα ως βασικά εγωιστικούς υπολογιστές του πόνου και της απόλαυσης, που θεωρούν την πολιτική δραστηριότητα αναγκαίο κακό το οποίο υπομένουν για χάριν της ειρήνης και, κυρίως, της 'απόλαυσης'. [...] Στο άλλο άκρο, βρίσκεται το δημοκρατικό ή συμμετοχικό πρότυπο πολιτικής, εκπροσωπούμενο από τον Rousseau και τη Γαλλική Επανάσταση. Η δημοκρατία [...] βασίζεται στο αίτημα της ελευθερίας ή αυτονομίας. ... Πρόκειται για την ελευθερία του πολίτη που επιθυμεί να απελευθερωθεί συνολικά από τα ιδιωτικά συμφέροντα» (Σπανού, 2000, σελ 114). Όπως γίνεται αντιληπτό, οι σύγχρονες θεωρήσεις του περιεχομένου της έννοιας του

«πολίτη» αντλούν τα στοιχεία τους από τις δύο βασικές, ανταγωνιστικές εκδοχές της δημοκρατίας (Σπανού, ο.π.), αναγνωρίζοντας διαφορετικές δυνατότητες, κίνητρα και αρετές του πολίτη.

Στο ερώτημα, τώρα, «τι είναι Διακυβέρνηση;» αλλά και στο περιεχόμενο αυτής, οι απαντήσεις που δίνουν οι διάφοροι θεωρητικοί της διακυβέρνησης, ποικίλουν. Κατά τους Jon Pierre και B. Guy Peters²⁸, καταρχήν, η έννοια της «Διακυβέρνησης», η οποία βγήκε από την αφάνεια την τελευταία δεκαετία του 20^{ου} αιώνα και αποτέλεσε κεντρικό ζήτημα στη θεματολογία των συζητήσεων των κοινωνικών επιστημόνων, έχει διάφορες ερμηνείες και εφαρμογές (Pierre & Peters, 2000, σελ 1). Ένας βασικός λόγος είναι η ίδια η ευρύτητα του όρου «governance», που υπερβαίνει αυτήν της κυβέρνησης «government», γεγονός που της επιτρέπει να καλύπτει ολόκληρο το πλαίσιο των θεσμών και των σχέσεων στη διαδικασία του «κυβερνάν» (governing).

Βασικό χαρακτηριστικό, πάντως, της διακυβέρνησης είναι ο προσανατολισμός της προς την κοινωνία είτε άμεσα είτε έμμεσα (ο.π., σελ 2). Σύμφωνα με τους Pierre & Peters, η έννοια της διακυβέρνησης αντιπροσωπεύει το κλείσιμο ενός κύκλου που διένυσε η ανάπτυξη της πολιτικής, στον 20^ο αιώνα. Οι πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα, αποτελούν την πρώτη φάση του κύκλου αυτού και χαρακτηρίζονται από τη σταθεροποίηση της δημοκρατίας, ιδιαίτερα στις χώρες του δυτικού κόσμου.

Η δεύτερη φάση, της πολιτικής αλλαγής, εκπροσωπείται από την περίοδο μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, οπότε και οι κυβερνήσεις απέκτησαν έναν ισχυρό χαρακτήρα με έντονη διείσδυση στην κοινωνία, μέσα από νόμους, αναδιανεμητικές οικονομικές πολιτικές, δημόσιες δαπάνες για την ανάπτυξη δημόσιων υπηρεσιών, προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας και φυσικά, εμφανή πολιτική διείσδυση στην αγορά (Maier, 1987 στο Pierre & Peters, ο.π). Αυτή την περίοδο, το κράτος παρουσιάζονταν ως ο πιο κατάλληλος και ο κατεξοχήν νομιμοποιημένος μηχανισμός για την κοινωνική αλλαγή, την ισότητα και την οικονομική ανάπτυξη.

Η τρίτη φάση της πολιτικής ανάπτυξης αντιπροσωπεύει την περίοδο της επιρροής των πολιτικών της Thatcher στη Βρετανία και του Reagan στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής (Rockman, 1998; Savoie, 1994 στο Pierre & Peters, ο.π). Από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, η άνοδος των ιδεών της «Νέας Δεξιάς» σηματοδοτεί τη

²⁸ Jon Pierre – B. Guy Peters, POLITICAL ANALYSIS SERIES-Governance, Politics and the State

«διάρρηξη» της μεταπολεμικής συναίνεσης του κοινωνικού φιλελευθερισμού και της κεϋνσιανής οικονομίας που εξέφρασαν το κράτος πρόνοιας και η διεύρυνση των κοινωνικών δικαιωμάτων (King 1987, Offe 1984, Faulks 1998, Γράβαρης 1997, Βούλγαρης 1994 στο Σπανού 2000, σελ 446). Η αγορά επανέρχεται στο πολιτικό προσκήνιο ως καταλληλότερος μηχανισμός δημιουργίας πλούτου και εγγύησης της προσωπικής ελευθερίας.

Αν και η αναθεώρηση του κλασικού προτύπου διοίκησης, συνήθως εμφανίζεται ως αποτέλεσμα των οικονομικών συνθηκών της τελευταίας 20ετίας και της ανόδου του φιλελευθερισμού, η οικονομική κρίση δεν αποτελεί τη μόνη αιτία (Σπανού, 2000, σελ 243). Η αναζήτηση μιας νέας ισορροπίας ανάμεσα στο κράτος, την αγορά και την κοινωνία αποτελεί σημείο σύγκλισης ευρύτερων αναζητήσεων και εξελίξεων της εποχής. Χαρακτηριστική είναι η άποψη του Αμερικανού Προέδρου, ότι το κράτος δεν είναι η λύση, αλλά το ίδιο το πρόβλημα. Η δημόσια πολιτική, μετασχηματίζεται ραγδαία, μέσα από ιδιωτικοποιήσεις, περικοπές στις δημόσιες δαπάνες, μειώσεις των φόρων, ραγδαίες θεσμικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις και υιοθέτηση μιας νέας φιλοσοφίας για το δημόσιο τομέα, που ήταν προσανατολισμένη στους κανόνες της αγοράς.

Η νέα αυτή τάση ονομάστηκε αγοραίο πρότυπο ή καλύτερα Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ²⁹ (New Public Management) και εφαρμόστηκε σε χώρες όπως οι ΗΠΑ, η Βρετανία, η Αυστραλία, η Νέα Ζηλανδία κλπ (Hood 1991, Boston et al 1996, Halligan 1997; Zifcak 1994 στο Pierre & Peters, ο.π, σελ 3) και αποσκοπούσε στον περιορισμό του ρόλου του κράτους, έναντι της αγοράς, η οποία και καλούνταν να έχει τον κυρίαρχο ρόλο στην οικονομία και στην κοινωνία. Η μορφή αυτή διοίκησης, σύμφωνα με τη Σπανού, υπονοεί διαφορετική εκδοχή δημοκρατίας και ανταποκρίνεται σε ιδιαίτερα κριτήρια «δημοκρατικότητας» (Σπανού, 2000, σελ 220). Η δημοκρατία γίνεται αντιληπτή ως ικανότητα ανταπόκρισης σε ατομικές προτιμήσεις και δυνατότητα επιλογής, αντλώντας στοιχεία από την ελιτιστική εκδοχή

²⁹ Το πρότυπο έλαβε διάφορες ονομασίες ιδιαίτερα στον αγγλοσαξονικό χώρο: New Public Management, (New) Managerialism (Hood 1991, Pollitt 1990). Αναφέρεται όμως και με βάση τις επί μέρους όψεις και φάσεις των σχετικών διοικητικών μεταρρυθμίσεων, όπως για παράδειγμα στη Μ. Βρετανία, Raynerism (από τον πρώτο επικεφαλής του Efficiency Unit, Lord Rayner), Financial Management Initiative, Next Steps Agencies, Citizens' Charters κλπ. (Metcalf & Richards 1987). Στο αμερικανικό πλαίσιο, μπορεί να αναφέρεται πιο πρόσφατα με βάση το έργο των Osborne & Gaebler, Reinventing Government (1992), το πρόγραμμα μεταρρύθμισης της κυβέρνησης Clinton του Αντιπροέδρου Gore, National Performance Review (Rockman 1997, 278) (στο Σπανού, 2000, Σελ 221)

δημοκρατίας (και κυρίως τον Schumpeter) και την οικονομική θεωρία της δημοκρατίας. Η δημόσια διοίκηση δεν αξιολογείται ως προς την ανταπόκρισή της στις αξίες της δημοκρατίας αλλά ως προς την αποτελεσματικότητά της ως εργαλείο κατανομής πόρων, καθώς και η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η ανταπόκρισή της στις ατομικές προτιμήσεις των «πολιτών-πελατών»³⁰.

Κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμα του αγοραίου προτύπου είναι, σύμφωνα με τη Σπανού (ο.π σελ 221), η αυστηρή διάκριση πολιτικής και διοίκησης, σχεδιασμού και εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών, τομείς που ανατίθενται πλέον σε χωριστές οργανωτικές μονάδες εντός ή εκτός του δημοσίου τομέα (π.χ. παροχή δυνατότητας σε ιδιωτικές επιχειρήσεις να παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες). Το αγοραίο πρότυπο αποτελεί σημαντική αμφισβήτηση της παραδοσιακής βεμπεριανής αντίληψης της γραφειοκρατίας και ως προς αυτό έχει σημαντικές επιπτώσεις στην αντίληψη για το ρόλο της διοίκησης στη δημοκρατία και το ρόλο του πολίτη.

Η τέταρτη και τελευταία φάση της πολιτικής αλλαγής, τοποθετείται χρονικά, στη δεκαετία του 1990 και μετέπειτα, οπότε και επαναπροσδιορίζεται η θέση του κράτους στην κοινωνία, μέσα από την έννοια της διακυβέρνησης, στο πλαίσιο της οποίας συμβαίνει η επανάκαμψη του κράτους και της πολιτικής, μέσα από ένα νέο συντονιστικό ρόλο, νέες διαδικασίες εφαρμογής των προγραμμάτων πολιτικής κλπ.

Όπως αναφέρθηκε, σε προηγούμενο σημείο της παρούσας ενότητας, η έννοια της διακυβέρνησης συνοδεύεται από μια σύγχυση ως προς τον ακριβή και κοινά αποδεκτό προσδιορισμό της, που δημιουργεί αντίστοιχες αδυναμίες προσδιορισμού των διαφορετικών μορφών (ή προτύπων) της. Σύμφωνα με τους Pierre & Peters³¹, ο όρος Διακυβέρνηση καλύπτει διαφορετικές ερμηνείες, όπως τα δίκτυα πολιτικής (Rhodes, 1997), το δημόσιο μάνατζμεντ (Hood, 1990), το συντονισμό των τομέων της οικονομίας (Campbell et al, 1991; Hollingsworth et al, 1994), σχέσεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (Pierre, 1998a), εταιρική διακυβέρνηση (Williamson, 1996) και

³⁰ Όπως, αποδείχθηκε στην πράξη, η βελτίωση των σχέσεων μεταξύ κράτους και πολιτών αφορούσε προσπάθειες μεταρρύθμισης των διαδικασιών επικοινωνίας και όχι το ίδιο το περιεχόμενο των σχέσεων. Σύμφωνα με τον Μιχαλόπουλο «τέτοιες δημόσιες πολιτικές δεν αγγίζουν το 'διοικητικό είναι', αλλά αναφέρονται στην αναμόρφωση του 'φαίνεσθαι' των δημοσίων υπηρεσιών μετατρέποντας τις σχέσεις κράτους-πολίτη σε επικοινωνιακό πρόβλημα» (Μιχαλόπουλος, 2001).

³¹ Pierre & Peters, 2000, σελ 14

«καλή διακυβέρνηση» (good governance) όπως αυτή προσδιορίστηκε από την Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank).

Αντίστοιχη ταξινόμηση, αλλά διαφορετικής προσέγγισης, η οποία, κατά τον Rhodes διευκολύνει τη μελέτη της έννοιας «Διακυβέρνηση, δίνει η Kjær, η οποία διαχωρίζει το περιεχόμενο της διακυβέρνησης σε πέντε διαφορετικές κατηγορίες: τη διακυβέρνηση που σχετίζεται με τη δημόσια διοίκηση και τις δημόσιες πολιτικές, τη διακυβέρνηση σε σχέση με τις διεθνείς σχέσεις, την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, τη διακυβέρνηση που σχετίζεται με τη συγκριτική πολιτική και τέλος, την έννοια της «καλής διακυβέρνησης» (good governance) όπως δημιουργήθηκε από την Παγκόσμια Τράπεζα (Kjær 2004 στο Rhodes, 2007). Η κατηγοριοποίηση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί και το τελευταίο επίπεδο ταξινόμησης, αφού για παράδειγμα, στο πεδίο της Ε.Ε., συναντάται συχνά ο όρος «διακυβέρνηση χωρίς κυβέρνηση», ενώ ορισμένοι ακαδημαϊκοί, όπως οι Beate Kohler-Kock και Rainer Eising, διακρίνουν, αντίστοιχα, τη διακυβέρνηση σε τέσσερις κατηγορίες, τον κρατισμό, τον κορπορατισμό, την πολυφωνία και τη διακυβέρνηση δικτύου, προσθέτοντας ότι μόνο η τελευταία μπορεί να συμβάλει στην επίλυση των προβλημάτων διακυβέρνησης που αντιμετωπίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση (Επιτροπή των Περιφερειών, ο.π.).

Ο ίδιος ο Rhodes, τουλάχιστον στο ζήτημα της δημόσιας διακυβέρνησης και των δημόσιων πολιτικών, συνδέει τη διακυβέρνηση με τις μεταβολές των ορίων ανάμεσα στο δημόσιο, στον ιδιωτικό και στον εθελοντικό τομέα (εννοώντας σαφώς τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών). Η μορφή της διακυβέρνησης μέσω δικτύων, εμφανίζεται ως κυρίαρχη, για πολλούς τομείς της πολιτικής, στους οποίους οι δρώντες είναι αλληλοεξαρτώμενοι και οι αποφάσεις λαμβάνονται, από τους συμμετέχοντες, μέσα από διαπραγμάτευση που γίνεται στο πλαίσιο κοινών κανόνων λειτουργίας και εμπιστοσύνης. Με άλλα λόγια, σύμφωνα με την άποψη του Rhodes, ως διακυβέρνηση νοείται η κυβέρνηση μέσω δικτύων. Κανένας, ίσως, δεν μπορεί να διαφωνήσει ότι τα δίκτυα αυτά, παρόλο που φαίνονται ότι λειτουργούν αυτόνομα και ανεξάρτητα από το κράτος, εντούτοις, έμμεσα ή τουλάχιστον μη καθολικά, ελέγχονται ή καθοδηγούνται από αυτό (Rhodes 1997 στο Rhodes, 2007).

Αυτό το περιβάλλον σύγχυσης επιβάλλει να εξετάσουμε, καταρχήν, τους διαφορετικούς τρόπους, μέσω των οποίων, ερμηνεύεται η έννοια της διακυβέρνησης.

Από τις πλέον γνωστές κατηγοριοποιήσεις των τρόπων απόδοσης του περιεχομένου της έννοιας, είναι η διαφοροποίηση της Διακυβέρνησης i) ως δομή (structure) και ii) ως διαδικασία (process) που προτείνουν οι Pierre & Peters.

i) Η διακυβέρνηση ως δομή

Η πρώτη κατηγορία, περιλαμβάνει, στην ιστορική αλλά και στη σύγχρονη εκδοχή της, τις μορφές της ιεραρχίας (hierarchies), της αγοράς (markets), των δικτύων και των κοινοτήτων, σε αντίθεση με τη «διακυβέρνηση ως διαδικασία», η οποία αφορά στις έννοιες του «διοικείν» (steering) ή διαφορετικά, της διεύθυνσης-καθοδήγησης, καθώς και του συντονισμού (coordination) (Pierre & Peters, 2000). Καθεμία από τις εναλλακτικές αυτές πτυχές της διακυβέρνησης αντιμετωπίζει τον προσανατολισμό προς την κοινωνία³², μέσα από μια διαφορετική φιλοσοφία, φανερώνοντας συγχρόνως, αδυναμίες και πλεονεκτήματα.

Για μια πληρέστερη εικόνα όσον αφορά στη διαφοροποίηση της διακυβέρνησης αλλά και για τη σύνδεσή της με τον πολίτη, κρίνεται σκόπιμο να γίνει σχετική αναφορά για καθεμία από τις μορφές αυτές. Έτσι, το ιεραρχικό πρότυπο διακυβέρνησης, το οποίο χαρακτηρίζεται από έντονη ιεραρχική καθετοποίηση, θεωρείται καταρχήν, το ιδανικό, φαινομενικά, πρότυπο για τους δημοκρατικούς κυβερνητικούς θεσμούς και τη δημόσια διοίκηση (ή γραφειοκρατία³³ όπως αναφέρεται συνήθως η έννοια) (Pierre & Peters, ο.π).

Το ιεραρχικό μοντέλο, ακολουθώντας το βεμπεριανό μοντέλο οργάνωσης της γραφειοκρατίας, δίνει μεγάλη έμφαση στην ισχύ των κανόνων και της νομοθεσίας. Υπάρχουν σαφή και εμφανή όρια μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, αλλά και μεταξύ κράτους και κοινωνίας ή ακόμα περισσότερο, μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολιτών, παρά το γεγονός ότι ο κεντρικός προσανατολισμός των δραστηριοτήτων του κράτους είναι προς το γενικό συμφέρον.

³² Βασικό χαρακτηριστικό της ίδιας της έννοιας της διακυβέρνησης

³³ Όπως διερωτάται, χαρακτηριστικά, ο Αθανασόπουλος «Υπάρχει άραγε κανείς που να αμφισβητεί ότι η ελληνική διοίκηση δυναστεύεται από τη γραφειοκρατία; Οι δύο έννοιες δεν είναι μόνο αλληλένδετες, έχουν καταντήσει σχεδόν ταυτόσημες: γραφειοκρατία είναι η Διοίκηση, Διοίκηση είναι η γραφειοκρατία.» (Αθανασόπουλος, 1983, σελ 117)

Αντίθετα, στο δεύτερο πρότυπο, η αγορά, ως μηχανισμός διακυβέρνησης, αναδεικνύεται ως η λύση για την επίλυση των προβλημάτων της κοινωνίας και της οικονομίας. Οι μηχανισμοί της αγοράς, χαρακτηρίζονται από ευελιξία, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, στοιχεία που φαίνεται να αποτελούν τις ιδανικές προϋποθέσεις για την ορθή ανακατανομή και διαχείριση των πόρων³⁴. Το τελευταίο, θεωρείται αδύνατο να πραγματοποιηθεί από τις πολιτικές δυνάμεις όταν αυτές, μέσα από τις δυσκίνητες και αναποτελεσματικές επιλογές του ιεραρχικού μοντέλου, αναλαμβάνουν τις αντίστοιχες υποχρεώσεις (Pierre & Peters, ο.π, σελ 19).

Ταυτόχρονα, το πρότυπο της αγοράς, φαίνεται να ενεργοποιεί τους πολίτες, οι οποίοι με τη μορφή του «καταναλωτή» των δημόσιων υπηρεσιών, έχουν πλέον δικαιώματα να επιλέγουν το είδος των υπηρεσιών που επιθυμούν από το κράτος, το οποίο είναι υποχρεωμένο να τις παράσχει με τη λογική της οικονομικότητας που ισχύει στην αγορά. Η ατομικιστική αυτή φιλοσοφία που εισάγει το πρότυπο, δημιουργεί όπως είναι αναμενόμενο, ερωτηματικά για την παροχή των συλλογικών δημόσιων αγαθών (π.χ. ασφάλεια, ανθρώπινα δικαιώματα κλπ), τα οποία δε δημιουργούν, από τη φύση τους, οικονομικό κίνητρο για τον πολίτη και συνεπώς, δε συγκαταλέγονται στα οικονομικά ενδιαφέροντα και στο ιδιωτικό συμφέρον των πολιτών-«πελατών». Η διακυβέρνηση, εδώ, έχει, φυσικά, τη δυνατότητα αντιμετώπισης τέτοιων ζητημάτων μέσα από μηχανισμούς κοινής συνεργασίας των οικονομικών παραγόντων (των παραγόντων της αγοράς), ο κοινωνικός χαρακτήρας των οποίων μπορεί, όμως, να τεθεί σε αμφισβήτηση.

Το τρίτο πρότυπο διακυβέρνησης, σχετίζεται με τα δίκτυα πολιτικής (policy networks) και συγκαταλέγεται στις σύγχρονες μορφές διακυβέρνησης. Η δομή αυτή διακυβέρνησης, επιτρέπει τη συμμετοχή πολλαπλών εταίρων όπως κυβερνητικοί φορείς, οργανωμένα συμφέροντα, κοινωνικούς φορείς κλπ, οι οποίοι δημιουργούν δίκτυα για τη διαχείριση ζητημάτων ή τη λήψη αποφάσεων σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής. Από τη φύση τους, τα δίκτυα επιτρέπουν τη συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, αποτελώντας εν δυνάμει εργαλείο για την αποτελεσματική εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Οι σχέσεις μεταξύ δικτύων και κράτους

³⁴ Η σπουδαιότητα της διαχείρισης των πόρων επισημαίνεται και από τους Αλεξόπουλο και Μαυρομούστακου οι οποίοι αναφέρουν ότι «ένα κράτος που έχει να διαχειριστεί περιορισμένους πόρους σε σχέση με τις ανάγκες των πολιτών του, οφείλει να τους χρησιμοποιεί με αποτελεσματικό τρόπο» (Αλεξόπουλος και Μαυρομούστακου,2005)

χαρακτηρίζονται από αμοιβαία εξάρτηση, καθώς για το κράτος, οι μηχανισμοί αυτοί αντιπροσωπεύουν την εξειδικευμένη γνώση και το άμεσο ενδιαφέρον στη διαδικασία του σχεδιασμού της πολιτικής αλλά και της επιτυχημένης εφαρμογής της. Σύμφωνα με τον Καρκατσούλη, τα δίκτυα θεωρούνται ως η προσφορότερη οργανωτική δομή για την αποτελεσματική διαχείριση των προσδοκιών των πολιτών αλλά και για την ποιοτική εξυπηρέτηση των πολιτών από τις κρατικές υπηρεσίες (Pratt-Gordon & Plamping, στο Καρκατσούλης, 2004, σελ 320). Αποτελούν, όμως ταυτόχρονα και μηχανισμούς αντίδρασης ενάντια στις πολιτικές του κράτους, που είναι αντίθετες προς τα συμφέροντα των δικτύων αυτών.

Το τελευταίο πρότυπο διακυβέρνησης, το «κοινοτικό», το οποίο απασχολεί τις κοινωνικές επιστήμες, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, έρχεται να ανατρέψει, καθοριστικά, την αναγκαιότητα του κράτους, για την επίλυση των κοινών προβλημάτων των πολιτών. Σύμφωνα με τη θεωρία του μοντέλου αυτού, οι κοινότητες των πολιτών έχουν τη δυνατότητα να επιλύσουν τα προβλήματά τους, χωρίς τη συνδρομή του κράτους. Μάλιστα, όπως σημειώνουν οι υποστηρικτές του μοντέλου, ορισμένα θέματα όπως π.χ. η πρόνοια για τα παιδιά και τους ηλικιωμένους αντιμετωπίζονται, αποτελεσματικότερα, στο επίπεδο της κοινότητας, παρά σε οποιοδήποτε γραφειοκρατικό διοικητικό επίπεδο (ακόμα και αυτού της τοπικής αυτοδιοίκησης). Το κοινοτικό πρότυπο, προωθεί, με άλλα λόγια, τη λύση της «διακυβέρνησης χωρίς κυβέρνηση» (governance without government), που στηρίζεται στην άμεση συμμετοχή των πολιτών για την αντιμετώπιση των τοπικών ζητημάτων που τους απασχολούν. Σύμφωνα με τον Box, το κοινοτικό πρότυπο, είναι σχεδιασμένο έτσι, ώστε να συνδυάζει την ευελιξία και την αποτελεσματικότητα, με την ενεργοποίηση των πολιτών για τη διοίκηση των υποθέσεών τους (Box, 1998). Ο ρόλος του δημόσιου λειτουργού, περιορίζεται, στον έλεγχο για την εξασφάλιση της διαφάνειας αλλά και στην παροχή των απαραίτητων συμβουλών και τεχνικής βοήθειας για τη στήριξη των διαδικασιών αυτών λήψης αποφάσεων. Βασική κριτική των «κοινοτιστών» στα άλλα μοντέλα διοίκησης, είναι σύμφωνα με την Timney ότι οι προσπάθειες για την εγκαθίδρυση της λεγόμενης «καλής κυβέρνησης» (good government), κατάφεραν να δημιουργήσουν ένα μοντέλο διακυβέρνησης που απέκλεισε τους πολίτες και λειτούργησε, προς όφελος ορισμένων μόνο ελίτ, ενώ η ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης επιδιώχθηκε μέσω της εισαγωγής κανόνων και μεθόδων μανάτζμεντ από τον επιχειρηματικό τομέα, ενέργειες που τελικά οδήγησαν

στον περιορισμό της δημοκρατίας (Box, ο.π). Σύνθημα των «κοινοτιστών» είναι η επιστροφή των πολιτών στο σύστημα διακυβέρνησης και ο μετασχηματισμός της δημόσιας διοίκησης ώστε να αποκτήσει κεντρικό ρόλο στη διασφάλιση της δημοκρατίας (Timney στο Box, ο.π.).

β. Η διακυβέρνηση ως διαδικασία

Η δεύτερη ερμηνεία, αντιμετωπίζει τη Διακυβέρνηση, όπως αναφέρθηκε, ως «διαδικασία» (process) και θα μπορούσε να χαρακτηριστεί, ίσως, πιο σημαντική από την ερμηνεία της ως «δομή», καθώς η ίδια η έννοια αφορά περισσότερο στο περιεχόμενο των σχέσεων μεταξύ δρώντων, παρά στη δομή του μηχανισμού της διοίκησης. Οι εκδοχές της διακυβέρνησης ως «διεύθυνση-καθοδήγηση» (steering) ή ως «συντονισμός» (coordination), που εντοπίζονται στη βιβλιογραφία, παραπέμπουν, πάντως, στην ιδέα ότι το κράτος εξακολουθεί να διατηρεί έναν κεντρικό ρόλο στις θεωρίες της διακυβέρνησης (Kooiman, 1993, 1999 στο Pierre & Peters, 2000). Ο Rhodes σημειώνει, μάλιστα, ότι η σημερινή χρήση της έννοιας «Διακυβέρνηση» αναφέρεται σε έναν νέο τρόπο διοίκησης ή διαφορετικά, σε μια νέα μέθοδο με την οποία κυβερνιέται μια κοινωνία³⁵. Δημιουργούνται όμως κρίσιμα ερωτήματα, για το κατά πόσο το κράτος έχει, πραγματικά, τη δυνατότητα να καθοδηγεί ή να διοικεί την κοινωνία ή ακόμα και με τι στόχους, ή όπως επίσης για το ποιος θέτει τους στόχους της διακυβέρνησης, θέματα που αποτελούν πρόκληση για τους μελετητές της έννοιας της διακυβέρνησης (Pierre & Peters, ο.π.).

Ο Philippe Schmitter³⁶ στο συγκεκριμένο ζήτημα χαρακτηρίζει τη διακυβέρνηση ως «μέθοδο ή μηχανισμό για την αντιμετώπιση μιας ευρείας κλίμακας προβλημάτων/συγκρούσεων, στον οποίο οι δρώντες-συμμετέχοντες καταλήγουν συχνά σε ικανοποιητικές-συναινετικές αποφάσεις, μέσω της διαπραγμάτευσης μεταξύ τους και συνεργάζονται για την εφαρμογή των αποφάσεων αυτών» (Schmitter 2002). Ο ορισμός αυτός, μεταξύ άλλων, υποδηλώνει ότι:

- η έννοια της διακυβέρνησης δε χαρακτηρίζεται, από τη δημιουργία της, ως «καλή» ή «κακή»,

³⁵ R. A. W. Rhodes, «UNDERSTANDING GOVERNANCE: ten years on», Australian National University, Canberra, Australia

³⁶ Πηγή : «Achieving Sustainable and Innovative Policies through Participatory Governance in a Multi-Level Context» (Research» project funded by the European Community under the 5th framework programme FINAL REPORT)

- το πεδίο της διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών διευρύνεται και εκτός από την παρουσία του κράτους ή των κυβερνητικών θεσμών, εμπλέκονται και κοινωνικοί παράγοντες,
- τα όρια που θέτει η πολιτική θεωρία για το διαχωρισμό του κράτους από την κοινωνία ανάμεσα, τίθενται υπό σκέψη
- η συμμετοχικότητα δεν αφορά μόνο την ψηφοφορία και την εκλογή αντιπροσώπων αλλά περιλαμβάνει πιο διευρυμένες διαδικασίες στο χώρο της παραγωγής της πολιτικής.

Σημαντικό ενδιαφέρον, για το ρόλο του πολίτη στη διακυβέρνηση και τις σχέσεις του με τη δημόσια διοίκηση, παρουσιάζει η ταξινόμηση των προτύπων διακυβέρνησης που προτείνεται από τον Jorgensen³⁷ (Jorgensen στο Kooiman 1993, σελ 219-220). Σύμφωνα με την άποψη του Jorgensen, τέσσερα πρότυπα περιγράφουν τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των βασικών δρώντων της διακυβέρνησης, λαμβάνοντας υπόψη το ρόλο των πολιτών και του κράτους, καθώς επίσης τη φιλοσοφική βάση της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και το οργανωτικό πλαίσιο στο οποίο διεξάγονται αυτές οι σχέσεις.

Η τυπολογία, περιλαμβάνει το «ιεραρχικό κράτος» (hierarchical state), το «αυτόνομο κράτος» (autonomous state), το «διαπραγματευόμενο κράτος» (negotiating state), και το «ανταποκρίσιμο κράτος» (responsive state) που διαχωρίζεται σε τρεις ειδικές υποκατηγορίες: το κράτος «supermarket» (supermarket state), το «κράτος υπηρεσιών» (service state) και το «αυτό-κυβερνώμενο κράτος» (self-governing state).

Η ταξινόμηση αυτή απεικονίζεται στον ακόλουθο πίνακα (Jorgensen στο Kooiman, ο.π., σελ 221):

³⁷ TORBEN BECK JORGENSEN, «Modes of Governance: A Typology of Public Sector Organisations»

Πίνακας 3: Πρότυπα διακυβέρνησης κατά τον Jorgensen

Mode	The Roles of Public Organisations	The Roles of Citizens	Control Forms	Normative Bases	Organizational Context
The hierarchical state	Neutral implementation on the basis of political preferences	Voter and subject	'Comptrol' Hierarchy, rules	Political loyalty, 'the will of the people'	Parliament, Cabinet, Parental Department, Ministry of Finance, General Audit Bureau
The autonomous state	The safeguarding of rights and moral and professional values	Legally protected, guided and socialized individual	Peer group control, socialization, institutional rivalry	Legality, moral and professional standards	Professional associations, non-economic interest groups, 'duplicate organisations' in other countries
The negotiating state	Mediator in corporate structures	Member of interest organisations	Negotiations, Countervailing powers	Consensus and compromise, political stability	Industrial interest organisations, labour market organisations, employee organisations
The responsive state:					
• supermarket state	Act as a business firm	Consumer	Competition	Efficiency	Competitors
• service state	Act as a 'listening monopoly'	Client	Dialogue	Service	None (perhaps user groups)
• self-governing state	Setting frames for self-governing	Citizen, co-producer	Selfregulation	Selfdevelopment, participatory democracy	None

Figure 1 Modes of Governance

Το ιεραρχικό κράτος αντιπροσωπεύεται από το κλασικό κοινοβουλευτικό μοντέλο των περισσότερων κρατών της δυτικής Ευρώπης και η οργανωτική δομή διαμορφώνεται, μέσα από τους συνταγματικούς κανόνες που καθορίζουν τους βασικούς δρώντες της κυβέρνησης της χώρας, όπως η βουλή και η κυβέρνηση. Σύμφωνα με αυτό το πρότυπο, ο ρόλος του κράτους είναι να κυβερνήσει την κοινωνία βάσει των πολιτικών της προτιμήσεων. Οι εκλεγμένοι κοινοβουλευτικοί εκπρόσωποι αποτελούν, με άλλα λόγια, τους «αρχιτέκτονες» της κοινωνίας (March και Olsen, στο Koorman, ο.π., σελ 219-220) ενώ ο ρόλος των πολιτών είναι να εκλέγουν τους πολιτικούς τους εκπροσώπους και μεταξύ των εκλογών, να συμπεριφέρονται ως πολιτικά υποκείμενα. Οι δημόσιοι οργανισμοί, οργανώνονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε όλοι οι πολίτες να απολαμβάνουν ίσα και δίκαια τις δημόσιες υπηρεσίες. Κατά συνέπεια, οι ιδανικές συνθήκες για τη δημόσια διοίκηση είναι να παραμένει ανεξάρτητη τόσο από τους πολιτικούς όσο και από τους πολίτες. Ο έλεγχος³⁸ των διαδικασιών γίνεται, μέσα από ιεραρχικούς κανόνες, εσωτερικά μέσα στις δημόσιες υπηρεσίες αλλά και εξωτερικά από αυτές (Hood and Schuppert, 1988 στο Koorman, ο.π.).

Στο πρότυπο του «αυτόνομου κράτους» ο Jorgensen τοποθετεί το κράτος-θεματοφύλακα των δικαιωμάτων και των ηθικών και επαγγελματικών αξιών. Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης δεν είναι ουδέτερος, όπως ισχύει (τουλάχιστον θεωρητικά) στο προηγούμενο πρότυπο και αποσκοπεί στη διασφάλιση και διατήρηση

³⁸ Ο οποίος και ονομάζεται χαρακτηριστικά με την παράφραση της λέξης control ως «comp-trol»

συγκεκριμένων αρχών. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι March and Olsen, οι δημόσιοι οργανισμοί είναι «μεταφορείς (carriers) κουλτούρας, αποστολών, αξιών και ταυτοτήτων»³⁹ και μέσω κανόνων προστατεύουν τους πολίτες, τους καθοδηγούν και συμβάλλουν στην «κοινωνικοποίησή» τους.

Από την άλλη πλευρά, το «διαπραγματευόμενο κράτος» δεν έχει την ελευθερία για την επιβολή των αποφάσεων και των πολιτικών του στους πολίτες. Στη διαδικασία της διακυβέρνησης, το κράτος υποχρεούται να διαπραγματεύεται με ένα σύνολο από κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους και συμφέροντα, έχοντας ρόλο μεσολαβητή για την επικράτηση μιας ισορροπίας ανάμεσα στα οργανωμένα συμφέροντα και στο δημόσιο συμφέρον (Dunleavy and O'Leary, 1987 στο Kooiman, ο.π., σελ 222) αλλά και για τη διασφάλιση της ανάπτυξης και της πολιτικής σταθερότητας. Στο πρότυπο αυτό (που προφανώς εκφράζει τις αρχές του κορπορατισμού) ο πολίτης συμμετέχει στη διακυβέρνηση, έμμεσα, μέσα από τους προαναφερόμενους φορείς πίεσης και συμφερόντων (Jorgensen στο Kooiman , ο.π.).

Το τέταρτο πρότυπο, το οποίο αφορά στο «ανταποκρίσιμο κράτος» (responsive state), έχει καθαρά ατομικιστικό και πολιτοκεντρικό χαρακτήρα και βασίζεται στην ιδέα της ελευθερίας του πολίτη να αναζητά και να επιλέγει συγκεκριμένα προϊόντα και υπηρεσίες⁴⁰ στο δημόσιο χώρο (Jorgensen ο.π., σελ 223). Ο ρόλος του κράτους είναι να αντιλαμβάνεται τις ιδιαίτερες επιθυμίες και ανάγκες των πολιτών και να παράγει τα αντίστοιχα (εξατομικευμένα) δημόσια «προϊόντα» και υπηρεσίες. Η κατεύθυνση, στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, είναι όπως είναι προφανές, «εκ των κάτω προς τα άνω», σε αντίθεση με το «ιεραρχικό» πρότυπο του κράτους, στο οποίο οι δράσεις είχαν πάντα κατεύθυνση ιεραρχική «προς τα κάτω». Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, στο πρότυπο αυτό αναγνωρίζονται τρεις διαφορετικές υποκατηγορίες, οι οποίες ουσιαστικά, χαρακτηρίζονται από τους διαφορετικούς μηχανισμούς που κινητοποιούνται για την επίτευξη της ανταπόκρισης του κράτους, δηλαδή για τη διασφάλιση του ρόλου του. Έτσι, στο κράτος «supermarket» (supermarket state) έμφαση δίνεται στην εσωτερική δομή και λειτουργία του κράτους, όπως π.χ. κίνητρα παραγωγικότητας και ανταγωνιστικές συνθήκες μεταξύ των δημόσιων φορέων, μέτρα που προέρχονται από τους κανόνες της αγοράς. Ο ρόλος του κράτους, εδώ είναι η διασφάλιση ίσων και δίκαιων συνθηκών

³⁹ «They are carriers of cultures, missions, values, and identities' (March and Olsen, 1989 στο Kooiman ο.π., σελ 220)

⁴⁰ Ομοίως, όπως στο πρότυπο της «αγοράς» που αναφέρθηκε σε άλλο σημείο του παρόντος

ανταγωνισμού για τους δημόσιους φορείς και ίσα δικαιώματα και συνθήκες στους χρήστες των δημόσιων υπηρεσιών, δηλαδή, στους πολίτες. Όπως συμβαίνει και στο «αγοραίο πρότυπο» που περιγράφηκε σε προηγούμενο μέρος της παρούσας εργασίας, η φιλοσοφία της ταυτότητας του μοντέλου αυτού, προέρχεται από τις οικονομικές θεωρίες της αγοράς. Η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζεται ως μια επιχείρηση σε συνθήκες ανταγωνιστικής αγοράς και ο πολίτης, ως ένας «καταναλωτής» των «προϊόντων» και υπηρεσιών της.

Η δεύτερη υποκατηγορία, η οποία ορίζεται ως «κράτος υπηρεσιών» (service state), χαρακτηρίζει το κράτος ως προσανατολισμένο στην υπηρεσία του πολίτη, το οποίο όμως δεν υπόκειται στους κανόνες της αγοράς, όπως στην προηγούμενη υποκατηγορία, αλλά διατηρεί το «μονοπώλιό» του. Χαρακτηρίζεται όμως ως «listening monopoly» που σημαίνει ότι ο ρόλος του ανάγεται στην αναγνώριση και ανταπόκριση των αναγκών των πολιτών, οι οποίοι, αν και θεωρούνται και εδώ ως «πελάτες» και «καταναλωτές» δεν αποτελούν την κορυφή της «πυραμίδας» στο δομικό σύστημα της διακυβέρνησης. Τέλος, το «αυτο-κυβερνώμενο κράτος» (self-governing state), χαρακτηρίζεται, σε σχέση με τον πολίτη, από τον ιδιαίτερα αναβαθμισμένο ρόλο του τελευταίου, ο οποίος όχι μόνο έχει ουσιαστική επιρροή στις αποφάσεις για το είδος των υπηρεσιών που προσφέρει το κράτος, αλλά επιπρόσθετα, αποτελεί και συμπαραγωγό αυτών. Το μοντέλο αυτό, όπως είναι φανερό, παραπέμπει στην έννοια της «συμμετοχικής δημοκρατίας» (Pateman, 1970 στο Jorgensen, ο.π., Σελ 223). Έτσι, η τελευταία μορφή του προτύπου εμφανίζει μια εντελώς διαφορετική φιλοσοφία για τη λειτουργία του κράτους και τη μορφή της διακυβέρνησης, σε σχέση με τα δύο προηγούμενα μοντέλα – του «κράτους supermarket» και του «κράτους υπηρεσιών», τα οποία ανήκουν στις απόψεις του 'New Right Normative State'⁴¹ (Dunleavy and O'Leary, 1987 στο Jorgensen, ο.π., σελ 224). Η βασική διαφορά των τριών αυτών εκδοχών της διακυβέρνησης, μέσα στο πρότυπο του «ανταποκρίσιμου κράτους», είναι όπως γίνεται αντιληπτό ο διαφορετικός ρόλος του πολίτη, ο οποίος στα δύο πρώτα μοντέλα έχει την ερμηνεία του «πελάτη»-«καταναλωτή» ενώ στο τρίτο μοντέλο διατηρεί τα στοιχεία της ευρύτερης ιδιότητας του «πολίτη» (citizen) της δημοκρατίας (Rhodes, 1987 στο Jorgensen ο.π.).

⁴¹ Απ' όπου προέρχεται και το γνωστό New Public Management που επηρέασε καθοριστικά τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης σε παγκόσμιο επίπεδο

Τα παραπάνω πρότυπα διακυβέρνησης, όπως συμβαίνει και σε κάθε τυπολογία, δεν συναντιούνται στην πραγματικότητα, μεμονωμένα, σε κανένα πολιτικό σύστημα. Αντίθετα, μπορεί να εντοπίζονται ακόμα και όλα τα αναγνωρισμένα πρότυπα, ταυτόχρονα στη λειτουργία του κράτους. Το μοντέλο του «ιεραρχικού κράτους», σύμφωνα με τον Jorgensen, εντοπίζεται για παράδειγμα στη δομή των υπουργείων, το «αυτόνομο κράτος» στα διάφορα εκπαιδευτικά ή νοσηλευτικά ιδρύματα, το «διαπραγματευόμενο κράτος» στον τομέα της πολιτικής για την απασχόληση ή τη βιομηχανική πολιτική και τέλος, το «ανταποκρίσιμο κράτος» στους τομείς υγείας και πρόνοιας, στη δημόσια διοίκηση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ κλπ.

Τέλος, αν και δεν εξαντλείται η ανάλυση της έννοιας της διακυβέρνησης και των διαφορετικών προτύπων της, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ακόμα και η ίδια η έννοια της διακυβέρνησης παρουσιάζει, στη βιβλιογραφία, μια δυναμική που μετέβαλε το χαρακτήρα και τις αρχές της, κατά τη διάρκεια των ετών που παρήλθαν από την εμφάνισή της. Με το σκεπτικό αυτό, ορισμένοι συγγραφείς⁴² διαχωρίζουν τη διακυβέρνηση σε παλαιά (old governance) και νέα ή σύγχρονη διακυβέρνηση (modern governance). Κεντρικό νόημα του παραπάνω διαχωρισμού, κάτι που αποτελεί και το ουσιαστικό στοιχείο στην εξέλιξη της έννοιας, είναι ότι η ονομαζόμενη «παλαιά διακυβέρνηση» αντιπροσωπεύει την πιο παραδοσιακή μορφή διοίκησης, στην οποία, κέντρο του ενδιαφέροντος είναι το κράτος, το οποίο διοικεί (steer) την κοινωνία (the state-centric approach) σε αντίθεση με τη σύγχρονη εκδοχή της διακυβέρνησης, η οποία αναγνωρίζει ανώτερο ρόλο στην κοινωνία (society-centric), για τη διοίκηση και το συντονισμό των ζητημάτων που την απασχολούν.

Στη σύγχρονη διακυβέρνηση, τα θεσμικά όργανα της κυβέρνησης συμμετέχουν στη διακυβέρνηση, ως ένας από τους πολλούς (λίγο-πολύ) ίσους εταίρους, που αποτελούν ένα δίκτυο, για το σχεδιασμό και το συντονισμό των πολιτικών, ανάλογα με τα συμφέροντα των μελών του. Το κράτος, εκπροσωπεί με άλλα λόγια, στο δίκτυο, τη νομιμοποιημένη, αλλά «δυσκίνητη», πλευρά των συμμετεχόντων, σε αντίθεση με τους υπόλοιπους ευέλικτους εταίρους, που εκπροσωπούν τους πολίτες και

⁴² Martin Nekola, «POLITICAL PARTICIPATION AND GOVERNANCE EFFECTIVENESS – DOES PARTICIPATION MATTER?», Center for Social and Economic Strategies (CESES), Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague, Czech Republic

γνωρίζοντας τις ανάγκες τους έχουν τη δύναμη να αντιστέκονται ή να διαπραγματεύονται με το κράτος για τις δημόσιες πολιτικές.

ΜΕΡΟΣ Β

ΠΟΛΙΤΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

- B1. Γενική παρουσίαση των σχέσεων κράτους-πολίτη στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα
- B2. Ο πολίτης στη διακυβέρνηση της Ελλάδας από τη δεκαετία του 80 μέχρι σήμερα και οι σχέσεις κράτους - πολιτών

B1. Γενική παρουσίαση των σχέσεων κράτους-πολίτη στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα

Στο δεύτερο μέρος της παρούσας εργασίας, γίνεται μελέτη της πορείας των σχέσεων μεταξύ κράτους και πολίτη, όπως αυτές εξελίχθηκαν, μετασχηματίστηκαν ή πολλαπλασιάστηκαν, με τα κατά καιρούς μεταρρυθμιστικά προγράμματα, από τη δεκαετία του 1980 μέχρι σήμερα.

Αν και το ζήτημα των μεταρρυθμίσεων ουδέποτε έλειψε από τη δημόσια συζήτηση του τόπου, σε κάθε χρονική περίοδο είχε διαφορετικό περιεχόμενο, προτεραιότητες, προσανατολισμό (Καζάκος, 2004). Σύμφωνα με τον Καζάκο, «με τον όρο μεταρρύθμιση (και το συνώνυμό της: διαρθρωτικές προσαρμογές) εννοούμε τις αλλαγές σε θεσμούς, κανόνες του παιγνιδιού, στόχους και μέσα πολιτικής που κάνουν το «σύστημα» να λειτουργεί αποτελεσματικότερα και να φέρνει διαφορετικά αποτελέσματα, από εκείνα που παρατηρούνται ή αναμένονται χωρίς τις αλλαγές αυτές». Όπως σημειώνεται από τον ίδιο, με τον όρο αυτό δεν εννοούνται απλές διορθωτικές παρεμβάσεις όπως είναι π.χ. η αύξηση ή μείωση των συντάξεων ή η έγκριση μιας επιχορήγησης σε δημόσια επιχείρηση, αλλά μεταβολές που πηγαίνουν βαθύτερα. Αυτός είναι και ο λόγος που στην εργασία αυτή, λαμβάνονται υπόψη και εξετάζονται ουσιαστικά, μόνο εκείνες οι μεταρρυθμιστικές δράσεις που προσανατολίζονται, μέσα από ένα ευρύ πλαίσιο, στη βελτίωση των σχέσεων δημόσιας διοίκησης-πολιτών.

Όπως θα γίνει αντιληπτό, στην ανάλυση που ακολουθεί, ορισμένα από τα μέτρα που προτείνονται και περιέχονται στα προγράμματα ή στους νόμους που σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν, κατά τη διάρκεια των τελευταίων είκοσι οκτώ, περίπου, χρόνων δεν είναι εντελώς νέα. Πράγματι, τα προβλήματα που εντοπίζονται στο πεδίο των σχέσεων των πολιτών με τη δημόσια διοίκηση έχουν επιχειρηθεί να αντιμετωπισθούν διαχρονικά. Σύμφωνα με τον Μιχαλόπουλο, οι σχέσεις αυτές, έχουν επιδείξει ιστορικά, μια αξιόλογη κανονιστική συχνότητα και πυκνότητα (Μιχαλόπουλος, 2001). Ενδεικτικά, καταρχήν, με το νόμο 149/1914 θεσπίστηκε η υποχρέωση για απαντήσεις σε αναφορές πολιτών ενώ σε περίπτωση σχετικής διοικητικής παράλειψης προβλέπονται πειθαρχικές ποινές, ενώ τέσσερις δεκαετίες αργότερα, στην κατεύθυνση της βελτίωσης των σχέσεων μεταξύ του κράτους και των πολιτών εντάσσεται και το νομοθετικό διάταγμα 3983/59 (Ν.Δ. 3983/1959 «περί

μέτρων τινών προς βελτίωσιν της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών») σύμφωνα με το οποίο επιδιώχθηκε η λειτουργική βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών.

Για τη σύγκριση με τις προσπάθειες των πρόσφατων δεκαετιών, κρίνεται σκόπιμο, εδώ, να αναφερθούν ορισμένα από τα μέτρα που είχαν εισαχθεί για το σκοπό αυτό. Ειδικότερα, στο παραπάνω διάταγμα, είχε προβλεφθεί η σύσταση υπηρεσιών έρευνας παραπόνων σε κάθε υπουργείο, ενώ σε κάθε νομαρχία ιδρύθηκε «γραφείο πληροφοριών και παραπόνων» και τέλος, υιοθετήθηκε μια μορφή υπηρεσίας του τύπου «υπηρεσία μιας στάσης», στην οποία για την έκδοση ενός πιστοποιητικού, αναζητούνταν τα απαραίτητα δικαιολογητικά από την υπηρεσία και όχι από τον αιτούντα. Η επανάληψη τέτοιων μέτρων για τον περιορισμό της γραφειοκρατίας, από το παρελθόν μέχρι σήμερα, μπορεί να αποτελέσει και έναν άτυπο δείκτη αξιολόγησης της επιτυχίας ή μάλλον της αποτυχίας αυτών, κατά την εφαρμογή τους.

Αντίστοιχες προσπάθειες εντοπίζονται και κατά τη δεκαετία του 70, από τα μέσα της οποίας, παρατηρείται κάποιο ενδιαφέρον για την αναβάθμιση των σχέσεων του κράτους με τους πολίτες, χωρίς όμως να εισαχθούν μέτρα ολοκληρωμένου χαρακτήρα (Μιχαλόπουλος, ο.π., σελ 199). Οι προσπάθειες για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας περιορίζονται στην απλούστευση της διοικητικής γλώσσας και ορισμένων διοικητικών διαδικασιών και σε ηθικά και χρηματικά κίνητρα (Π.Δ. 248/76) για την ενεργοποίηση των υπαλλήλων να υποβάλλουν μελέτες και προτάσεις που θα συνέβαλαν στην πάταξη της γραφειοκρατίας (Μιχαλόπουλος ο.π.), ενώ στο ίδιο πρότυπο, με αυτό των αμέσως επόμενων δεκαετιών, οργανώθηκαν και λειτούργησαν το «Κέντρο Διοικητικών Πληροφοριών» γνωστό ως «177» (αρ. 27 π.δ. 770/75, ΦΕΚ 248) και το Γραφείο Εξυπηρέτησης του Καταναλωτή στο Υπουργείο Εμπορίου, με σκοπό την παροχή διοικητικών πληροφοριών στους πολίτες (Μιχαλόπουλος, 2001).

Η έναρξη της νέας δεκαετίας (δεκαετία του 80) φέρνει τη δημόσια διοίκηση στο προσκήνιο της νέας παγκόσμιας τάξης πραγμάτων. Η αμφισβήτηση του παραδοσιακού τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και της δημόσιας παροχής υπηρεσιών και αγαθών είχε αρχίσει ήδη να εμφανίζεται υπό την επίδραση της οικονομικής κρίσης από το τέλος της δεκαετίας του '70 (Σπανού, 1996, σελ 11). Η

διοίκηση έπρεπε να γίνει πιο «business-like» δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στην οικονομία, στην αποδοτικότητα και στην αποτελεσματικότητα. Όπως τονίζει, για το ζήτημα αυτό η Σπανού, «σημείο αναφοράς της αντίληψης αυτής είναι η μεταφορά διοικητικής τεχνογνωσίας και μεθόδων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα, ενόψει της αύξησης της παραγωγικότητας και της ανταπόκρισής του στις ανάγκες των 'πελατών'» (Σπανού, 1996, σελ 11). Κατ' αυτό τον τρόπο προκύπτει, αρχικά στις ΗΠΑ, ο όρος public management, ο οποίος αποτυπώνει την προσπάθεια προσέγγισης ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, τάση που χαρακτήρισε τις μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, διεθνώς, όπως αυτές περιγράφονταν ως «new managerialism» ή ως «new public management». Το νέο αυτό πρότυπο διοίκησης εμφανίστηκε και στην Ελλάδα, κυρίως στη δεκαετία του '90.

Το κλασικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης, τουλάχιστον στην εφαρμογή του στην Ελλάδα, αν δε θεωρηθεί ότι απέτυχε, τουλάχιστον δεν είχε την αποτελεσματικότητα και τη λειτουργικότητα που αναμένονταν. Σύμφωνα με τον Αλεξόπουλο, «στην περίπτωση της ελληνικής δημοκρατίας, η χαμηλή αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων συνδέεται με το ότι τα κυβερνώντα κόμματα παρότι έχουν θέση μοναδικού αρνησίκυρου δρώντα, έχουν άλλες φορές χαμηλή εσωτερική συνοχή (ΠΑΣΟΚ την δεκαετία του 1990), άλλες εμφανίζουν έλλειψη προσήλωσης στη μεταρρύθμιση που προτείνουν (ΠΑΣΟΚ την δεκαετία του 1980), αλλά και η αξιωματική αντιπολίτευση εμφανίζεται συστηματικά αντίθετη στις ακολουθούμενες μεταρρυθμίσεις (χαμηλή μεταρρυθμιστική συναίνεση)» (Αλεξόπουλος, 2007). Μάλιστα, όπως τονίζει, η ύπαρξη ισχυρών πλειοψηφιών και κυβερνητικής σταθερότητας, οδήγησε τις κυβερνήσεις σε εφησυχασμό και χαλαρή παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων, γεγονός που είχε ως επακόλουθο την αποτυχία των προσπαθειών αυτών.

Η αποτυχία των ελληνικών μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση, για τις δύο τελευταίες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα, οφείλεται εν μέρει και στη λαθεμένη αντίληψη του διοικητικού εκσυγχρονισμού, η οποία φαίνεται να «εξαντλείται σε θεσμικές παρεμβάσεις, με νομικές ρυθμίσεις ανώτερης μάλιστα τυπικής ισχύος, ακόμη δηλ. και σε συνταγματικό επίπεδο» (Σπανού, 1996).

Οποιοσδήποτε κι αν είναι, πάντως, οι αιτίες της περιορισμένης αποτελεσματικότητας των μεταρρυθμίσεων το αποτέλεσμα είναι ότι «οι πολίτες, οι

οποίοι βιώνουν τα αποτελέσματα εφαρμογής του συστήματος, διαπιστώνουν ανισότητες, διαφθορά, δυσλειτουργία και γενικότερα ανασφάλεια στις συναλλαγές τους με το δημόσιο φορέα» (Κοϊμτζόγλου, 2007). Η δημόσια διοίκηση, χαρακτηρίζεται ως «ο μεγάλος ασθενής» της ελληνικής κοινωνίας κι όσο η διοίκηση παραμένει ασθενής, το κράτος δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά και η κοινωνία όχι μόνο δεν διευκολύνεται, αλλά εμποδίζεται να εκσυγχρονιστεί και να προοδεύσει (Μακρυδημήτρης, (1) 1999, σελ 58).

Ανάμεσα στα πορίσματα των μελετών που εκπονήθηκαν την περίοδο αυτή αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι αιτίες του προβλήματος είναι «τα πολλά «βήματα» ενεργειών στη διεκπεραίωση των διοικητικών υποθέσεων, οι χρονοβόρες διαδικασίες, η ελλιπής εξουσιοδότηση υπογραφής στα κατώτερα διοικητικά όργανα, η συγκέντρωση πολλών δικαιολογητικών, η έλλειψη διοικητικών κωδίκων και γενικά, η έλλειψη μιας συνεχούς και συστηματικής προσπάθειας αντιμετώπισης της γραφειοκρατίας από τους φορείς, η πολυνομία και στη συνέχεια, η τυπολατρεία, η ευθυνοφοβία, η «νομικίστικη» νοοτροπία, η ακαμψία στις διοικητικές ενέργειες, η αναβλητικότητα των διοικητικών οργάνων κλπ.» (ΚΕΠΕ στο Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000, σελ 468).

Τα στοιχεία αυτά εντοπίζονται σε κάθε μελέτη ή αναφορά που συνδέεται με το πεδίο των σχέσεων του κράτους με τον πολίτη και τονίζεται ιδιαίτερα η σημασία τους, για την είσοδο του νέου αιώνα. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στο κείμενο «Το κράτος στον 21ο αιώνα-Κείμενα για το ρόλο του κράτους στις συνθήκες του νέου αιώνα» (Μακρυδημήτρης et al, 2001, σελ 9), «φθάνοντας στο τέλος του 20ου αιώνα, ο ελληνικός δημόσιος τομέας μπορεί να δεχθεί χωρίς καμία πρόθεση υπερβολής μια ολόκληρη σειρά δυσμενών χαρακτηριστικών όπως υπερτροφικός, αναποτελεσματικός, ασεβής προς τον πολίτη, δυσλειτουργικός, άδικος. Με άλλα λόγια, ανεπαρκής να ανταπεξέλθει στις αυξημένες απαιτήσεις της εικόνας του σύγχρονου και ανεπτυγμένου κράτους που επιχειρεί να προβάλει η κρατική εξουσία και επιθυμεί να έχει η ελληνική κοινωνία» (Μακρυδημήτρης et al, ο.π).

Με αφετηρία το σκεπτικό αυτό, το οποίο αποτυπώθηκε έντονα σε όλες τις διοικητικές μελέτες της τελευταίας εικοσαετίας του 20^{ου} αιώνα, τα δύο κόμματα (ΠΑΣΟΚ και ΝΔ) προχώρησαν σε μια μεγάλη παραγωγή μεταρρυθμιστικών

προγραμμάτων και νόμων, που συνήθως δεν ολοκληρώνονταν κατά την εφαρμογή τους αλλά αντικαθιστούνταν από άλλα νέα «ακόμα πιο σύγχρονα». Ο «καταιγισμός» των αλλαγών πραγματοποιείται, συνήθως, με αφορμή τις κυβερνητικές αλλαγές ή τις αλλαγές σε κυβερνητικά πρόσωπα (Κοϊμτζόγλου, 2007), ακόμα και της ίδιας κυβέρνησης.

Ο χαρακτήρας των μεταρρυθμίσεων, στη δημόσια διοίκηση, ακολουθούσε πάντα κάποια ιδεολογική κατεύθυνση, ανάλογη με αυτή της πολιτικής κατεύθυνσης της κυβερνούσας παράταξης. Έτσι, στη δεκαετία του '80 οι προσπάθειες των τότε μεταρρυθμίσεων προσανατολίζονταν στον «εκδημοκρατισμό» και την διαμόρφωση νέων (ή μάλλον στην ανατροπή των παλαιότερων) ισορροπιών στη διοίκηση, ενώ αντίθετα, στη δεκαετία του '90, επικρατεί η τάση για «εκσυγχρονισμό και αποτελεσματικότητα», για τη βελτίωση της «ποιότητας» και τη μείωση του «κόστους» των παρεχομένων υπηρεσιών (Μακρυδημήτρης, (1), 1999).

Συνοπτικά, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, παρατηρήθηκε μια σημαντική επέκταση των αρμοδιοτήτων του κράτους στον κοινωνικό και οικονομικό τομέα, 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 που υπήρχαν ήδη (Νταής, 2007). Αυτός, κατά τον Νταή, ήταν και ο βασικός λόγος της εγκαινίασης της ολοκληρωμένου τύπου μεταρρύθμισης, η οποία θεωρούνταν απαραίτητη για τη βελτίωση των σχέσεων κράτους – πολιτών (ο.π).

Οι πρώτες αυτές μεταρρυθμίσεις εισήλθαν στο περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης με την ψήφιση και θέση σε ισχύ των Νόμων 1599/1986 (επί κυβέρνησης ΠΑΣΟΚ) και 1943/1991 (επί κυβέρνησης ΝΔ), με τους οποίους καθιερώθηκαν για πρώτη φορά, ευρείας κλίμακας - όχι απαραίτητα ολοκληρωμένες και συνεκτικές - διατάξεις, οι οποίες αφορούσαν στην βελτίωση, επιτάχυνση και απλούστευση των διαδικασιών επαφής του πολίτη με τις δημόσιες υπηρεσίες (Νταής, ο.π). Ωστόσο οι πρωτοβουλίες αυτές, περιορίστηκαν σε ένα καθαρά νομικό επίπεδο, ενώ η αναγκαιότητα ανάπτυξης της κατάλληλης διοικητικής κουλτούρας, η οποία τελικά δεν επιτεύχθηκε, αποτελούσε την ουσιαστική προϋπόθεση για την επιτυχία τους.

Από την πλευρά της συμμετοχής του πολίτη, που αποτελεί και το βασικό πεδίο της παρούσας εργασίας, μπορεί να σημειωθεί ότι το αρχικό αυτό νομικό πλαίσιο «δε 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». Με άλλα λόγια, οι πρωτοβουλίες που προωθήθηκαν με τα κύρια μεταρρυθμιστικά προγράμματα της πρώτης περιόδου αναφοράς είχαν προσανατολισμό στη διευκόλυνση της εξυπηρέτησης του πολίτη και όχι στην ένταξή του στο πολιτικό ή στο διοικητικό σύστημα λήψης αποφάσεων.

Ο πολίτης, όπως συνέβη και στην επόμενη δεκαετία, ήταν κατά βάση «χρήστης» ή «πελάτης» των υπηρεσιών του δημοσίου, το οποίο και είχε αποκλειστικά τη ευθύνη του μετασχηματισμού της οργανωτικής και λειτουργικής εσωτερικής του δομής.

Οι νέες προσπάθειες του κράτους για τη βελτίωση των σχέσεών του με τον πολίτη, προωθήθηκαν τη δεκαετία του '90, μέσω «ολοκληρωμένου τύπου» προγραμμάτων. Έτσι, από τα μέσα της δεκαετίας του '90 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, η οποία χρηματοδοτούσε την εφαρμογή ανάλογων δράσεων (Νταής, 2007). Όπως θα παρουσιαστεί αναλυτικότερα στη συνέχεια του παρόντος κεφαλαίου, τα κυριότερα προγράμματα που σχεδιάστηκαν, την περίοδο αυτή, ήταν το πρόγραμμα «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» (ενταγμένο και χρηματοδοτούμενο καταρχήν από το Β' ΚΠΣ - Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ» και στη συνέχεια από το Γ' ΚΠΣ - Ε.Π. Κοινωνία της Πληροφορίας), 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.) και ορισμένα άλλα προγράμματα όπως το «Ποιότητα για τον Πολίτη», «Στρατηγικό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης», το Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1993-1995 κλπ.

Αρωγός για την όποια επιτυχία των παραπάνω προγραμμάτων, μπορεί να θεωρηθεί η ολοένα διευρυνόμενη χρήση των νέων τεχνολογιών της πληροφορικής

και των τηλεπικοινωνιών (ΤΠΕ), στη διοικητική διαδικασία, η οποία «επηρέασε αποφασιστικά τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια της δημόσιας διοίκησης» (Νταής, ο.π.).

Ως θετικό, επίσης, αποτέλεσμα των προγραμμάτων της δεκαετίας του '90 αποτελεί αναμφισβήτητα η ίδρυση του Συνηγόρου του Πολίτη και η λειτουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), μέτρα, τα οποία το καθένα από την πλευρά του, συνέβαλαν και συμβάλλουν ακόμα και σήμερα στη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολιτών.

Βασικό χαρακτηριστικό για τις μεταρρυθμίσεις της συγκεκριμένης χρονικής περιόδου, είναι η αντίληψη και στη χώρα μας, των συνεπειών που επέφερε η κρίση του κράτους-πρόνοιας, καθώς είχαν διογκωθεί υπέρμετρα τα δημοσιονομικά προβλήματα, με άμεση συνέπεια την αναζήτηση λύσεων στα ήδη εφαρμοζόμενα, από παλαιότερα, πρότυπα σε πολλές χώρες της Ευρώπης και στις ΗΠΑ, δηλαδή μέσω της στροφής στην «αγορά» (Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ). Στο πλαίσιο αυτό εισήχθησαν νέες μέθοδοι στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και στην επαφή της με τους πολίτες, τους οποίους τώρα υποχρεώνονταν να «αντιμετωπίζει» (με επαγγελματισμό), ως χρήστες ή ακόμη και ως πελάτες-καταναλωτές των υπηρεσιών της και να προσπαθεί να ικανοποιήσει περιπτώσιολογικά τις ατομικές ανάγκες τους. Οι κυριότερες εφαρμογές του προτύπου αυτού ήταν η κατάρτιση χαρτών δικαιωμάτων των πολιτών, η χρησιμοποίηση των νέων μέσων της πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών, στη διαδικασία εξυπηρέτησης των πολιτών, η λειτουργία τηλεφωνικών κέντρων παροχής διοικητικών πληροφοριών και εξυπηρέτησης πολιτών, η εισαγωγή συστημάτων μέτρησης της αποδοτικότητας δημοσίων υπηρεσιών και υπαλλήλων, η λειτουργία «υπηρεσιών μιας στάσης» (one stop shop), όπως τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών κ.α. (Νταής, 2007 και Καρκατσούλης, 2004).

Σύμφωνα με τον Νταή, η μερική μόνο επιτυχία αυτών των προγραμμάτων ανέδειξε τις αντιφάσεις του προτύπου του «πελάτη-καταναλωτή», στις σχέσεις μεταξύ του κράτους και του πολίτη, ενώ αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι σε όλη τη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης των πολιτικών βελτίωσης της εξυπηρέτησης του κοινού από τις δημόσιες υπηρεσίες, η συμμετοχή της κοινωνίας και των πολιτών είναι μηδενική. Ως επιστέγασμα, όμως, στη συνέχεια ο πολίτης καλείται να στηρίξει

ένα μηχανισμό, που δημιουργήθηκε γι' αυτόν και το συμφέρον του, χωρίς όμως την άποψή του. Αυτό το «έλλειμμα νομιμοποίησης», οδήγησε σταδιακά στην εμφάνιση των μεθόδων κοινωνικής διαβούλευσης, στον τομέα της επαφής του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση, μέτρο που εντοπίζεται κυρίως στο Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ μέσω του «Πάνελ», αρχικά και μεταγενέστερα του «Βήματος» των Πολιτών, ως θεσμού μόνιμης διαβούλευσης μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και της κοινωνίας (Νταής, ο.π).

Βασικό χαρακτηριστικό, τέλος, της σημερινής κατάστασης στον τομέα των μεταρρυθμίσεων που καλύπτουν τις σχέσεις κράτους-πολιτών, είναι η λεγόμενη «επανίδρυση» της δημόσιας διοίκησης, η οποία, όμως «ευκολότερα λέγεται και διακηρύσσεται παρά πράττεται» (Μακρυδημήτρης, 2003) και μένει στα επόμενα χρόνια να διαπιστωθεί αν αποτελεί ένα ακόμα «όπλο» για τον περιορισμό της γραφειοκρατίας και τη βελτίωση της ποιότητας των σχέσεων αυτών ή την οριστική λύση του προβλήματος.

B2. Ο πολίτης στη διακυβέρνηση της Ελλάδας από τη δεκαετία του '80 μέχρι σήμερα και οι σχέσεις κράτους - πολιτών

α. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις κατά τη δεκαετία του '80

Η δεκαετία του '80 δε χαρακτηρίζεται, στην Ελλάδα, από έντονες κινήσεις προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των σχέσεων μεταξύ κράτους-πολιτών, τουλάχιστον σε σύγκριση με την επόμενη δεκαετία (1990). Δύο βασικές ρυθμίσεις εντοπίζονται κατά τη διάρκεια της περιόδου, μία για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στα κοινά και μία για τη μείωση της γραφειοκρατίας της δημόσιας διοίκησης, η οποία ταλάνιζε καθοριστικά, τις σχέσεις διοίκησης-πολιτών και κατ' επέκταση τις σχέσεις κράτους-πολιτών.

Ο Έλληνας νομοθέτης παρ' όλο που δεν επιδίωξε την οργάνωση ενός γνήσιου συστήματος άμεσης συμμετοχής του πολίτη, στην κοινωνική και πολιτιστική δράση της διοίκησης, προσπάθησε την περίοδο αυτή, να συμπληρώσει κατά έμμεσο τρόπο αυτό το κενό (Παυλόπουλος, 1988). Με την ευκαιρία της τροποποίησης του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, ο νόμος δημιούργησε θεσμικές δυνατότητες για τη συστηματική συμμετοχή των πολιτών (κυρίως στον κοινωνικό και πολιτιστικό τομέα) δια μέσου τοπικών γνωμοδοτικών οργάνων που ασκούν τα καθήκοντά τους δίπλα στις τοπικές αρχές. Στις αρχές της δεκαετίας του 80, ο Νόμος 1270/1982 «Τροποποίηση του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων», ο οποίος εισήγαγε τροποποιήσεις στο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Ν. 1065/1980), προέβλεπε ορισμένες οργανωτικές ρυθμίσεις, κυρίως για τη συγκρότηση κατώτερων διοικητικών οργάνων στους δήμους και στις κοινότητες (διαμερίσματα, συνοικισμοί, συνοικίες), οι οποίες φαινομενικά έδιναν κίνητρο αλλά και νομιμοποιητική ισχύ στη συμμετοχή των κατοίκων για την εξέταση ζητημάτων και την επίλυση προβλημάτων της περιοχής τους.

Σε επίπεδο δημοτικού διαμερίσματος, ο νόμος προέβλεπε τη συγκρότηση επιτροπής (με πρωτοβουλία του Συμβουλίου του διαμερίσματος), μέσω της οποίας (από κοινού ή ανεξάρτητα) οι κάτοικοι είχαν τη δυνατότητα να μεταφέρουν

αιτήματα-αναφορές προς το συμβούλιο του διαμερίσματος (για θέματα που προβλέπονταν στο στενό πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του). Ευρεία λαϊκή συμμετοχή, μπορεί σύμφωνα με τον ίδιο νόμο να εξασφαλιστεί (πάντα με πρωτοβουλία του συμβουλίου), μέσα από την προώθηση διαβούλευσης με ομάδες πολιτών, επιτροπές, εκπροσώπους φορέων (κοινωνικών, οικονομικών, πολιτιστικών, εκπαιδευτικών, πνευματικών κλπ).

Η έννοια της συμμετοχής των πολιτών δοκιμάζεται, ουσιαστικά, με τον ίδιο νόμο, περισσότερο στα χαμηλότερα οργανωτικά επίπεδα, αυτά των συνοικισμών και των συνοικιών. Σε επίπεδο συνοικισμού, οι πολίτες εκπροσωπούνται από τον πάρεδρο, τον επίσημο εκπρόσωπο του συνοικισμού, ο οποίος έχει δικαίωμα ψήφου στις συνεδριάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, για θέματα που περιγράφονται ρητά στο Άρθρο 55 του παρόντος νόμου. Η πραγματική, όμως, μορφή της συμμετοχής στο επίπεδο του συνοικισμού, έγκειται στη συμμετοχή σε ετήσιες γενικές συνελεύσεις (ή σε ορισμένες περιπτώσεις, σε έκτακτες), όπου οι αποφάσεις που λαμβάνονται, προωθούνται προς γνώση των μελών του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου αλλά και του νομαρχιακού συμβουλίου, αντίστοιχα.

Στον ίδιο νόμο, προβλέπεται όπως προαναφέρθηκε, ακόμα ένα επίπεδο οργάνωσης, η συγκρότηση συνοικιακών συμβουλίων. Σκοπός αυτών των γνωμοδοτικών οργάνων ήταν η «προώθηση της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις, την ενεργοποίηση, την κινητοποίηση και την οργάνωση των δημοτών, στα πλαίσια του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, για την έρευνα, τον εντοπισμό, την καταγραφή των τοπικών προβλημάτων, αναγκών και δυνατοτήτων κάθε περιοχής...»⁴³. Στην αρμοδιότητα των συνοικιακών συμβουλίων ήταν κατά το νόμο, γνωμοδότηση, για διάφορα θέματα που απασχολούν τους κατοίκους της κάθε συνοικίας, όπως ζητήματα παιδείας και λαϊκής επιμόρφωσης, υγείας, κοινωνικής πρόνοιας και προστασίας του περιβάλλοντος, πολεοδομικά θέματα, συγκοινωνίες κ.λπ.. Ο θεσμός των συνοικιακών συμβουλίων αποτέλεσε την πρώτη απόπειρα οργάνωσης ενός συστήματος συμμετοχής του πολίτη στη διοικητική δράση που αφορά τον κοινωνικό και πολιτιστικό τομέα (Παυλόπουλος, 1988). Φυσικά, οι καθαρά γνωμοδοτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες αυτού του οργάνου, σε συνδυασμό με τις περιορισμένες δυνατότητες των τοπικών αρχών, στην Ελλάδα, να

⁴³ Άρθρο 60, παρ 1 του Ν. 1270/1982

ανταπεξέλθουν στην αποστολή τους, ήταν φανερό ότι θα καθόριζαν και το μέλλον των συνοικιακών συμβουλίων ανάλογα με τη συνολική επιτυχία του συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα. Σε κάθε περίπτωση, γίνεται αντιληπτό, ότι η συμμετοχή του διοικουμένου - πολίτη δε μπορεί να θεωρηθεί σαν άμεση και ενεργή.

Η έννοια της συμμετοχής των πολιτών εντοπίζεται, κατά την ίδια δεκαετία και στο Νόμο 1850/1989, ο οποίος κύρωσε την ισχύ του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, ισχύς όμως που υποβαθμίστηκε αισθητά μέσα από το δικαίωμα που παρέχονταν σε κάθε κράτος, να μη δεσμεύεται για όποια άρθρα του Χάρτη υπήρχαν κίνδυνοι για τα συμφέροντα της χώρας. Αν και στο Προοίμιο του Χάρτη αναφέρεται ρητά ότι «το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων αποτελεί μέρος των κοινών δημοκρατικών αρχών όλων των κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης», εντούτοις η έννοια του πολίτη εξετάζεται μέσα από το θεσμό των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η διασφάλιση της αυτονομίας των οποίων αποτελεί και το βασικό σκοπό του Χάρτη. Μάλιστα, στο Άρθρο 3, διευκρινίζεται ότι πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Ευρωπαϊκού Χάρτη αποτελούν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας.

Η πιο αξιόλογη προσπάθεια βελτίωσης των σχέσεων κράτους – πολιτών, κατά τη δεκαετία του 80, επιδιώκεται με την ψήφιση του Ν. 1599/1986 «Σχέσεις κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις». Ο νόμος που ψηφίστηκε στις 11 Ιουνίου 1986, προωθούσε μια σειρά από διοικητικές μεταρρυθμίσεις που στόχευαν, σύμφωνα με το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, στη διαμόρφωση ενός νέου μοντέλου δημόσιας διοίκησης με κύρια χαρακτηριστικά:

- τη διαφάνεια στη διοικητική δράση και τη συμμετοχή του πολίτη σ' αυτή.
- την απλότητα στις συναλλαγές με τις υπηρεσίες της διοίκησης,
- τη δημιουργία σχέσης αμοιβαίας εμπιστοσύνης και συνεργασίας ανάμεσα στα κρατικά όργανα και τους πολίτες,
- την πληροφόρηση των πολιτών.

Πέραν από το δικαίωμα πρόσβασης στη γνώση διοικητικών εγγράφων⁴⁴, που ο πολίτης αποκτά, μέσω του Άρθρου 16, του παρόντος νόμου, το 2^ο Κεφάλαιο περιλαμβάνει βασικές ενέργειες του κράτους για τον περιορισμό της γραφειοκρατίας και τη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολιτών. Τα σχετικά άρθρα του Κεφαλαίου 2 του άρθρου (Άρθρα 7 έως και 20) προβλέπουν δράσεις πληροφόρησης (γραφεία πληροφόρησης⁴⁵) και διευκόλυνσης των πολιτών στις συναλλαγές τους με τη δημόσια διοίκηση και σχετίζονται με τη χρήση της ταυτότητας, της υπεύθυνης δήλωσης, της διαθεσιμότητας εντύπων αιτήσεων από τις δημόσιες υπηρεσίες, την επιτάχυνση των διαδικασιών διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών, τον περιορισμό των απαραίτητων δικαιολογητικών, την αυτεπάγγελτη αναζήτηση πιστοποιητικών από τις ίδιες τις δημόσιες υπηρεσίες αντί των πολιτών και άλλες διατάξεις. Οι ενέργειες αυτές, όπως είναι φανερό, δεν προβλέπουν δικαιώματα συμμετοχής των πολιτών στη διακυβέρνηση, καθώς περιορίζονται, όπως προαναφέρθηκε, σε προσπάθειες «ανακούφισης» των πολιτών από τις πιέσεις που δημιουργούσε η γραφειοκρατία της δημόσιας διοίκησης στις μεταξύ τους συναλλαγές.

Στο πλαίσιο του Ν. 1599/1986, για τον αναπροσδιορισμό και την ουσιαστική βελτίωση των σχέσεων κράτους – πολίτη, εντάσσεται και η υιοθέτηση ενός ακόμα μέτρου, για την πληροφόρηση των πολιτών⁴⁶, με την ονομασία Οδηγός του Πολίτη, το οποίο εισήγαγε το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης – Διεύθυνση Σχέσεων Κράτους – Πολίτη. Στο περιεχόμενο του πληροφοριακού αυτού κειμένου, που συντάχθηκε και εκδόθηκε με την πρωτοβουλία του Υπουργείου, περιέχονται οι ακόλουθοι πέντε βασικοί στόχοι προσανατολισμένοι στην εξυπηρέτηση του πολίτη:

- διαφάνεια στη διοικητική δράση και τη συμμετοχή του πολίτη σε αυτήν
- πληροφόρηση των πολιτών
- απλούστευση, διευκόλυνση και ταχύτητα στις συναλλαγές των πολιτών με τη δημόσια διοίκηση

⁴⁴ Με τον όρο διοικητικά έγγραφα, στον παρόν νόμο, περιλαμβάνονται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημόσιου τομέα όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, αποφάσεις της διοίκησης και γνωμοδοτήσεις, με τις εξαιρέσεις περί απορρήτων που αναφέρονται στην παράγραφο 3 του Άρθρου 16

⁴⁵ Αντίστοιχες μονάδες είχαν προβλεφθεί παλαιότερα με σχετική εγκύκλιο του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης, κατά την οποία προσδιορίζονταν ο τρόπος συγκρότησης, ο στόχος, η λειτουργία και η στελέχωση «Γραφείων Επικοινωνίας και Πληροφόρησης Πολιτών» ως αυτοτελών οργανικών μονάδων στα υπουργεία υπαγομένων απευθείας στον Υπουργό (Μιχαλόπουλος, 2001)

⁴⁶ Η πρώτη προσπάθεια προς αυτή την κατεύθυνση έγινε με την έκδοση του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης «ΟΔΗΓΟΣ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΤΙΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ» Τόμος Α, 1985.

- δημιουργία σχέσεων αμοιβαίας εμπιστοσύνης και συνεργασίας ανάμεσα στα κρατικά όργανα και τους πολίτες
- κοινωνικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης

Με το μέτρο αυτό, το Υπουργείο επιχείρησε, μια συστηματική ταξινόμηση και παρουσίαση των κυριότερων υπηρεσιών που προσφέρει ο δημόσιος τομέας (υπουργεία και οργανισμοί) και πληροφόρηση του πολίτη για το "πού", "πότε" και "πώς" θα αναζητήσει τη λύση του προβλήματός του ή την ταχύτερη διεκπεραίωση του αιτήματός που τον ενδιαφέρει⁴⁷. Συνοπτικά, ο Οδηγός περιείχε πληροφορίες για τα ακόλουθα θέματα: καθημερινή ζωή, αστική κατάσταση (ληξιαρχικές πράξεις, γάμοι, ιθαγένεια κλπ), ταυτότητες – διαβατήρια, πιστοποιητικά – βιβλιάρια, άδειες οχημάτων, εκπαίδευση, στρατιωτική θητεία, επαγγελματική κατάρτιση, απασχόληση, εργασιακές σχέσεις – δικαιώματα – παροχές, κοινωνική πρόνοια – κοινωνική ασφάλιση, κατοικία – οικοδομή – στεγαστικά δάνεια, φορολογία – δασμοί, δικαιοσύνη, απόδημος Ελληνισμός – Έλληνες του εξωτερικού, τουρισμός.

Δευτερεύουσας σημασίας μέτρα, για τη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολιτών με κατεύθυνση κυρίως προς τον περιορισμό-έλεγχο της κακοδιοίκησης στο χώρο της δημόσιας διοίκησης, μπορούν να θεωρηθούν, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '80, εσωτερικοί διοικητικοί μηχανισμοί - τύπου υπηρεσιών παραπόνων - στις δημόσιες υπηρεσίες, κεντρικές και περιφερειακές, τα γνωστά Γραφεία Επικοινωνίας και Πληροφόρησης Πολιτών (ΓΕΠΠΟ). Σύμφωνα με τη σχετική Εγκύκλιο του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης Υ81/23-10-1984 με θέμα «Γραφεία Επικοινωνίας και Πληροφόρησης Πολιτών», και προκειμένου να διαμορφωθεί «μια ισότιμη σχέση αμοιβαίας εμπιστοσύνης και ευθύνης ανάμεσα στο λαό και στη δημόσια διοίκηση», θα έπρεπε να συσταθούν σε όλα τα υπουργεία, με κοινές υπουργικές αποφάσεις, Γραφεία Επικοινωνίας και Πληροφόρησης Πολιτών (ΓΕΠΠΟ).

Τα γραφεία αυτά είχαν τις εξής αρμοδιότητες (κατά το άρθρο 3 της εγκυκλίου):

α. Πληροφορούν τους πολίτες για κάθε θέμα αρμοδιότητας του υπουργείου τους.

⁴⁷ ΟΔΗΓΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ - ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ - ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΡΑΤΟΥΣ – ΠΟΛΙΤΗ

β. Κατευθύνουν τους πολίτες να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις τους και τους ενημερώνουν για την πορεία τους.

γ. Δέχονται προτάσεις από τους πολίτες για τη βελτίωση της λειτουργίας των υπηρεσιών τους, την απλούστευση διαδικασιών και τρόπου συμμετοχής .

δ. Εξετάζουν περιπτώσεις δυσλειτουργίας, καθυστερήσεων, γραφειοκρατικών τύπων και πολύπλοκων διαδικασιών.

ε. Προετοιμάζουν και εκτελούν την πληροφόρηση και ενημέρωση των πολιτών όταν νέα μέτρα αποφασίζονται.

στ. Έχουν την ευθύνη για την έκδοση, διάθεση ενημερωτικών φυλλαδίων, οδηγιών, αιτήσεων σχετικά με θέματα αρμοδιότητας του υπουργείου.

ζ. Κατευθύνουν και οργανώνουν την επικοινωνία των πολιτών με τις άλλες υπηρεσίες του υπουργείου και τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη μέτρων που τους αφορούν.

Στο πλαίσιο του Άρθρου 17 του Ν. 1599/86, η εφαρμογή τους γενικεύθηκε και στις περιφερειακές μονάδες του κράτους και συγκεκριμένα στις νομαρχίες και στους δήμους με πληθυσμό άνω των 20.000, με την ίδρυση γραφείων επικοινωνίας με αντίστοιχες αρμοδιότητες.

Σύμφωνα με τον Μακρυδημήτρη και στη μια και στην άλλη περίπτωση, ωστόσο και παρά την πληθωρική λεκτική περιγραφή του εύρους των αρμοδιοτήτων τους, τα γραφεία ή οι μονάδες πληροφόρησης στις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων ή στις νομαρχίες και στους δήμους, που συστήθηκαν και λειτούργησαν από τα μέσα της δεκαετίας του '80 και μετέπειτα, δε διέθεταν ενιαίο πρότυπο οργάνωσης, εφόσον άλλοτε λειτούργούσαν ως αυτοτελή γραφεία και άλλοτε ως τμήματα ή γραφεία εντός του πλαισίου άλλων διευθύνσεων ή υπηρεσιακών μονάδων (Μακρυδημήτρης (2), 1999, σελ 378). Μάλιστα, η συντριπτική πλειονότητα του στελεχιακού δυναμικού δεν είχε προετοιμαστεί επαγγελματικά ή παρακολούθησε κάποιο επιμορφωτικό πρόγραμμα σχετικά με τα αντικείμενα της εργασίας αυτών των νεοσύστατων μονάδων (ο.π, σελ 379). Αποτέλεσμα των παραπάνω, όπως ήταν αναμενόμενο, ήταν η αδυναμία τους να αποτελέσουν έναν αξιόπιστο μηχανισμό ελέγχου των περιπτώσεων της κακοδιοίκησης κατά τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και έτσι, περιθωριοποιήθηκαν, εξαντλώντας την οποιαδήποτε αισιόδοξη δυναμική από την ίδρυσή τους (ο.π. 380).

Οι μεταρρυθμίσεις του Ν. 1599/86 αποτελούν και τις βασικότερες τομές στις σχέσεις κράτους – πολιτών, κατά τη δεκαετία του 80, σύμφωνα με την έκθεση⁴⁸ του Κ.Ε.Π.Ε. για τον απολογισμό της περιόδου 1983-1987, στη δημόσια διοίκηση.

β. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις κατά τη δεκαετία του '90

Η τελευταία δεκαετία του προηγούμενου αιώνα, η δεκαετία του '90, χαρακτηρίστηκε, μεταξύ άλλων, από μια έντονη κινητικότητα σε σχέση με τη μεταρρύθμιση του ελληνικού κράτους.

Η μεταρρύθμιση αυτή, σύμφωνα με τον Καρκατσούλη, επικράτησε με την ονομασία «διοικητική μεταρρύθμιση» και στηρίχθηκε σε μια συζήτηση που μετρά τουλάχιστον μια εικοσαετία ζωής, από τις αρχές της δεκαετίας του '80 (Καρκατσούλης, 2004, σελ 22). Μια σειρά από νομοθετικά μέτρα ψηφίστηκαν ήδη από τις αρχές της δεκαετίας, με την ανάδειξη του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας στη διακυβέρνηση της χώρας, όπως, ο Νόμος 1892/1990 για τον «Εκσυγχρονισμό, την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», ο Νόμος 1943/1991 για τον «Εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, την αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις», ο Νόμος 2000/1991 για την «Αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις», ο Νόμος 2026/1992 για τη «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις» και ο Νόμος 2085/1992 για τη «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις» (Μακρυδημήτρης (2), 1999).

Οι προσπάθειες για τη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολίτη συνεχίστηκαν και με την ανάληψη της κυβέρνησης από το ΠΑΣΟΚ, με μια σειρά από ιδιαίτερα φιλόδοξα μεταρρυθμιστικά μέτρα, όπως η αποδοχή της αρχής του διαγωνισμού ως της βασικής μεθόδου για τις προσλήψεις του προσωπικού στο δημόσιο, η θέσπιση της δευτεροβάθμιας και η διεύρυνση της βάσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, η ίδρυση ανεξαρτήτων διοικητικών αρχών, όπως το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, το Εθνικό συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και ο Συνήγορος του Πολίτη κλπ (Μακρυδημήτρης (1), 1999).

⁴⁸ ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ- Εκθέσεις 19 για το πρόγραμμα 1988-1992. Δημόσια διοίκηση. Αθήνα 1991

Βασικό στοιχείο των μεταρρυθμίσεων και για την περίοδο αυτή είναι ότι οι μεταρρυθμίσεις, ουσιαστικά, δεν ολοκληρώθηκαν, λόγω κυρίως των συνεχών αλλαγών των κυβερνητικών στελεχών ή της εναλλαγής των κομμάτων στην εξουσία, με ορισμένες εξαιρέσεις (π.χ. τα Κ.Ε.Π.) γεγονός που δεν αφήνει περιθώρια δίκαιης αξιολόγησης των προσπαθειών αυτών.

Παρά το στοιχείο αυτό, όμως αναμφίβολα, αναγνωρίζεται ότι είναι η πρώτη φορά κατά την οποία σημειώνεται «καταιγισμός» μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, με επίκεντρο τον πολίτη και τη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολιτών και από τα δύο κόμματα που ανέλαβαν την εξουσία. Παρά την ετερογένεια που παρουσίασαν σηματοδότησαν την εδραίωση της μεταρρυθμιστικής προβληματικής στη χώρα⁴⁹. Κυρίαρχο γνώρισμα των προσπαθειών του κράτους στον τομέα των μεταρρυθμίσεων ήταν η μεταβολή της διοίκησης σε «διοίκηση αποτελεσμάτων», σε εφαρμογή των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, που είχε ήδη να εφαρμόζεται στα προηγμένα κράτη από τα προηγούμενα χρόνια.

Οι βασικές μεταρρυθμίσεις που αφορούν τη συμμετοχή του πολίτη ή τη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολιτών, κατά τη δεκαετία του 90 είναι, κατά χρονική, σειρά οι εξής:

1. Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1993-1995

Το Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1993-1995 ήταν απόρροια της εφαρμογής του Άρθρου 1 του Νόμου 1943/1991 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και συναφείς διατάξεις», στο οποίο προβλέπονταν η κατάρτιση τριετών προγραμμάτων εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, από το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης⁵⁰.

Το Πρόγραμμα στηρίχτηκε, ουσιαστικά, στα στοιχεία και στις προτάσεις της Έκθεσης της Επιτροπής Δεκλερή (Αντιπροέδρου του Συμβουλίου Επικρατείας) και αποτέλεσε τη βασική πρόταση μεταρρυθμίσεων, του Υπουργείου Προεδρίας της

⁴⁹ Στρατηγικό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης 1997, σελ 10

⁵⁰ Στον ίδιο νόμο, Κεφάλαιο Β', προβλέπονταν, επίσης, ορισμένα άμεσα μέτρα για τη βελτίωση των σχέσεων πολιτών και δημόσιας διοίκησης όπως η προθεσμία διεκπεραίωσης υποθέσεων, ενέργειες δημοσιότητας των διοικητικών δράσεων, σύσταση Επιτροπών κλπ

Κυβέρνησης στη θητεία της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας, πριν την αλλαγή της «κυβερνητικής σκυτάλης» και την ανάληψη της κυβέρνησης από το ΠΑΣΟΚ.

Στους βασικούς στόχους του Προγράμματος ήταν η καθιέρωση μιας νέας φιλοσοφίας του ρόλου του σύγχρονου κράτους, με την εγκατάλειψη της βεμπεριανού τύπου γραφειοκρατίας και την αντικατάστασή της με έναν ευέλικτο διοικητικό μηχανισμό.

Η μετατροπή της Δημόσιας Διοίκησης σε «διοίκηση αποτελεσμάτων», μέσα από μια συνεχή διοικητική μεταρρύθμιση και διαρκή οργανωτική αλλαγή θεωρείται αναγκαίο μέτρο για την εξυπηρέτηση του πολίτη. Η αναγκαιότητα αυτή πηγάζει, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο κείμενο του Προγράμματος και από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ειδικότερα, από τη «διεύρυνση του ανταγωνιστικού πλαισίου...», δεδομένου ότι «καθώς η χώρα μας έχει ενταχθεί και πορεύεται το δρόμο προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, αποτελεί πρόσθετο λόγο για την αύξηση της αποτελεσματικότητας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, ώστε να γίνει τελικά συγκρίσιμη με τις διοικήσεις των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης».⁵¹

Μάλιστα, το πρότυπο των μεταρρυθμίσεων που προτείνεται να ακολουθηθεί, ορίζεται ρητά, ως «το πρότυπο της δυτικής διοίκησης», στο οποίο πρέπει κατά το Υπουργείο, να συγκλίνει και η διοίκηση της χώρας μας, αφενός για να διευκολυνθεί η οργανική ένταξη της ελληνικής οικονομίας στην Ευρωπαϊκή Αγορά, για να είναι δυνατή η συνεργασία με τους θεσμούς και τα κράτη – μέλη της Κοινότητας και φυσικά, για να παράγει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα με εύλογο κόστος λειτουργίας και να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολιτών.

Ανάμεσα στις προτάσεις, για τη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολιτών, ήταν μέτρα για τον περιορισμό της γραφειοκρατίας, μέσω της απλούστευσης των διαδικασιών, ρυθμίσεις για την επιτάχυνση ικανοποίησης των αιτημάτων των πολιτών και για την πληροφόρηση-εξυπηρέτηση των πολιτών, μέσα από:

- την εγκατάσταση τηλεφωνικών κέντρων διοικητικών πληροφοριών στις νομαρχίες (αριθμός κλήσης 156)
- την οργάνωση γραφείων πληροφόρησης και εξυπηρέτησης πολιτών

⁵¹ Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1993-95. Πρόταση Υπουργού Προεδρίας κυβερνήσεως Σωτήρη Κούβελα, Φεβρουάριος 1993

- την αναδιοργάνωση του Κέντρου Διοικητικών Πληροφοριών του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης
- την επανέκδοση του Οδηγού του Πολίτη με επικαιροποιημένα στοιχεία.

Στο περιεχόμενο του Προγράμματος γίνεται επίσης αναφορά για την προώθηση των δικαιωμάτων των πολιτών, με την εισαγωγή μέτρων όπως ο Χάρτης της Δημόσιας Υπηρεσίας, στον οποίο θα πρέπει να αναγράφονται σαφώς τα δικαιώματα των πολιτών έναντι της δημόσιας διοίκησης, καθώς και άλλες δράσεις όπως, ενδεικτικά:

- η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών κειμένων
- η κατάρτιση Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας για την ομοίμορφη λειτουργία της διοίκησης ιδιαίτερα στον τομέα της λήψης των αποφάσεων
- η πρόβλεψη διϋπουργικού προγράμματος για τον περιορισμό της γραφειοκρατίας και
- η εξέταση εισαγωγής ενός νέου θεσμού, του «Προστάτη του Πολίτη» για τον έλεγχο της κακοδιοίκησης στη δημόσια διοίκηση κλπ.

Η αλλαγή της κυβέρνησης, από τις πρώτες εκλογές τον Οκτώβριο του 1993, όπως είναι φυσικό, σήμανε και την αναστολή της εφαρμογής του Προγράμματος, στο σύνολο των παρεμβάσεών του (σημειώνεται ότι ορισμένες από τις πτυχές του εφαρμόστηκαν με την ίδια ή παραπλήσια μορφή στα επόμενα χρόνια, από τις κυβερνήσεις που ακολούθησαν, όπως θα φανεί και στη συνέχεια).

2. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης «Κλεισθένης»⁵²

Με την ανάληψη της κυβέρνησης από το ΠΑΣΟΚ, για την επόμενη τετραετία, καταρτίστηκε και χρηματοδοτήθηκε, για πρώτη φορά από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ένα πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης. Το πρόγραμμα εντάχθηκε στο Β' ΚΠΣ και χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ).

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα αφορούσε, γενικά, στην κατάρτιση των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, στον οργανωτικό και διοικητικό εκσυγχρονισμό

⁵² Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης «Κλεισθένης» - Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως, Εθν. Τυπογραφείο 1995

και στη βελτίωση των υποδομών (π.χ. Α΄ Φάση έργου «ΣΥΖΕΥΞΙΣ⁵³»). Ειδικότερα, περιλάμβανε δράσεις διοικητικού εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, εισαγωγή τεχνολογικών παρεμβάσεων μέσα από την εφαρμογή ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων (σε ποσοστό 81% του συνολικού προϋπολογισμού), καθώς και την εκπαίδευση και κατάρτιση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης (ποσοστό 12%)⁵⁴.

Η εφαρμογή των προβλεπόμενων έργων παρουσίασε σημαντικές καθυστερήσεις, λόγω του παρατεταμένου χρονικού διαστήματος για το σχεδιασμό της πρώτης φάσης, της έλλειψης κατάλληλης στρατηγικής μελέτης για την εξαγωγή ορθών προτάσεων πολιτικής, αλλά και ελλειπούς χρονικού προγραμματισμού για την περίοδο εφαρμογής των δράσεων. Από την «ex-post» αξιολόγηση του συγκεκριμένου Επιχειρησιακού Προγράμματος, προκύπτει ότι οι δράσεις είχαν τελικά περιορισμένη αποτελεσματικότητα λόγω της υιοθέτησης μεγάλων έργων υποδομών πληροφοριακών συστημάτων, ενώ τα αντίστοιχα μικρής κλίμακας δεν απέδωσαν την αναμενόμενη αποτελεσματικότητα (Ex Post Evaluation of the Objective 1 - 1994-1999 National Report GREECE).

Όπως είναι φανερό, με το Πρόγραμμα «Κλεισθένης» προωθήθηκε, με έμμεσο τρόπο, η βελτίωση των σχέσεων μεταξύ κράτους-πολιτών, η οποία επιδιώκονταν με την τεχνολογική (από πλευράς εξοπλισμών και εκπαίδευσης προσωπικού) αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης. Από τις προτεραιότητες του προγράμματος ξεχωρίζουν οι εξής:

- Ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης μέσα από ορθολογικού χαρακτήρα οργανωτικές και διοικητικές παρεμβάσεις που σχετίζονται με την απλούστευση των λειτουργιών, αναβάθμιση των υποδομών με τη εισαγωγή και χρήση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του διοικητικού μηχανισμού, την αυτοματοποίηση κλπ

⁵³ Το έργο «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» (Μελέτη και Δημιουργία του Εθνικού Δικτύου Δημόσιας Διοίκησης) δημιουργήθηκε με σκοπό τη διαμόρφωση ενός ενιαίου τεχνικού και λειτουργικού περιβάλλοντος επικοινωνίας των δημόσιων υπηρεσιών, μεταξύ τους αλλά και με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και περιλαμβάνει, συνοπτικά, την τηλεφωνία, τη μεταφορά δεδομένων και το video (τηλεδιάσκεψη-τηλεεκπαίδευση). Χρηματοδοτήθηκε κατά την Α΄ Φάση από το Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ» και κατά τη Β΄ Φάση από το Ε.Π. Κοινωνία της Πληροφορίας 2000-2006

⁵⁴ Ex Post Evaluation of the Objective 1 - 1994-1999. National Report GREECE

- Η διασφάλιση της συνεχούς ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού, μέσα από τη βελτίωση της επαγγελματικής κατάρτισης και την εξειδίκευση του προσωπικού.

3. Στρατηγικό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης⁵⁵

Σκοπός του νέου μεταρρυθμιστικού προγράμματος, το οποίο εισάγεται δύο χρόνια μετά το Ε.Π. «Κλεισθένης» είναι η δημιουργία μιας δημόσιας διοίκησης, «με καλύτερη διοίκηση προσωπικού και τις βέλτιστες οργανωτικές δομές»⁵⁶ και ελέγχους η οποία θα εκπληρώνει την αποστολή της έχοντας, όπως και το προαναφερόμενο πρόγραμμα, την οικονομικότητα και την ποιότητα ως επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, για τις προσδοκίες των πολιτών.

Η σχέση του πολίτη με τους στόχους του προγράμματος είναι άμεση, καθώς τοποθετείται ρητά σε έναν από τους πέντε βασικούς στόχους «2.Ο πολίτης στο επίκεντρο κάθε διοικητικής δράσης» και έμμεση σε άλλους αντίστοιχους⁵⁷. Ο πολίτης λαμβάνεται υπόψη, στο σχεδιασμό της προτεινόμενης μεταρρύθμισης, μέσα από διπλή διάσταση: αφενός ως υποκείμενο συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων και αφετέρου ως «πελάτης» («πολίτης-πελάτης»), συναλλασσόμενος με τις δημόσιες υπηρεσίες. Η δεύτερη έννοια αποτελεί ξεκάθαρη επιρροή των στοιχείων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), του μοντέλου της αγοράς, που προωθήθηκε, εντατικά, για εφαρμογή στη δημόσια διοίκηση της χώρας μας, κατά τη δεκαετία του 90.

Αν και η ελληνική εμπειρία από τις εφαρμογές του ΝΔΜ δεν διαφοροποιείται ουσιαστικά από την εμπειρία των άλλων κρατών, εντούτοις, στα ιδιαίτερα αρνητικά της ελληνικής περίπτωσης μπορούν να καταγραφούν το εύρος των πελατειακών σχέσεων και η ασυνέχεια στη άσκηση των πολιτικών (Καρκατσούλης, 2000).

Η έννοια της συμμετοχής του πολίτη, εντάσσεται στο παρόν πρόγραμμα, στις αρχές του προγράμματος ως «συμμετοχικότητα στη διαδικασία της σχεδίασης και εφαρμογής της διοικητικής μεταρρύθμισης», χωρίς όμως να δηλώνει ξεκάθαρα το περιεχόμενο αυτής.

⁵⁵ Στρατηγικό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης - ΥΠΕΣΔΑ, Εθνικό Τυπογραφείο, 1997

⁵⁶ ο.π. σελ 13

⁵⁷ «Κριτήρια ποιότητας στο σύνολο των διοικητικών διαδικασιών», «Συγκεκριμένα, μετρήσιμα αποτελέσματα σε κάθε έργο» και «Διαφάνεια της διοικητικής δράσης»

Στους άξονες παρέμβασης, ξεχωρίζουν οι προσπάθειες για τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, μέσα από την απλούστευση και συστηματοποίηση της νομοθεσίας, την απλούστευση των πολύπλοκων διοικητικών διαδικασιών με την εφαρμογή υπηρεσιών μίας στάσης, την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών (έργο «ΣΥΖΕΥΞΙΣ», Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα, ενιαίες βάσεις πληροφοριών κλπ), την προσπάθεια ανάπτυξης μιας διοικητικής κουλτούρας που έχει επίκεντρό της τον πολίτη κλπ.

4. Πρόγραμμα «Ποιότητα για τον Πολίτη»⁵⁸

Με βασικές προτεραιότητες τη βελτίωση της δομής του κράτους, με την οριοθέτηση του δημόσιου τομέα και κυρίαρχο στόχο, την έγκυρη και έγκαιρη πληροφόρηση και εξυπηρέτηση του πολίτη, μέσα από νέα σημεία επαφής του με το κράτος και εναλλακτικές μορφές εξυπηρέτησης, εισάγεται ένα νέο φιλόδοξο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Η φιλοσοφία που κυριαρχεί αυτή τη φορά στις προθέσεις του υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης είναι, ότι θα πρέπει να δημιουργηθεί μια δημόσια διοίκηση που θα είναι λιτή και αποτελεσματική, δηλαδή ένα νέο «διοικητικό μοντέλο» που έχει στους βασικούς του στόχους την επανοριοθέτηση του δημόσιου τομέα και κεντρικό σύνθημα «ποιότητα και οικονομία».

Συνοπτικά, εκτός από την επέκταση και την ενοποίηση των υφισταμένων τηλεφωνικών κέντρων πληροφόρησης των πολιτών, το πρόγραμμα προβλέπει:

- τη σύσταση υπηρεσιών μίας στάσης σε όλες τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της χώρας καθώς έχει διαπιστωθεί ότι ασκούν το 70% περίπου των αρμοδιοτήτων που έχουν σχέση με την εξυπηρέτηση των πολιτών.
- την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών με την κατάργηση μιας σειράς δικαιολογητικών τα οποία χαρακτηρίζονται περιττά και τη μείωση του αριθμού των φορέων οι οποίοι εμπλέκονται για την εξέταση των αιτημάτων των πολιτών.
- τη δημιουργία συστήματος παρακολούθησης των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης.

⁵⁸ Πρόγραμμα «Ποιότητα στον Πολίτη» - ΥΠΕΣΔΑ, Εθν. Τυπογραφείο 1998

- τη δημιουργία συστήματος αξιολόγησης κόστους-οφέλους των παρεχομένων από το δημόσιο υπηρεσιών σε επιλεγμένους τομείς, όπως είναι οι μεταφορές, η υγεία και η πρόνοια.
- την εκπόνηση συστήματος συγκριτικής αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών και άμιλλας των δημοσίων υπαλλήλων και τη σύνδεση των συνολικών αποδοχών τους με την αποτελεσματικότητα.
- την εκπόνηση ειδικού προγράμματος συνεργασίας μεταξύ του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα σε επιλεγμένους τομείς παροχής υπηρεσιών.
- παρεμβάσεις στο σύστημα αξιολόγησης, εκπαίδευσης, αμοιβών και εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων με βάση την καθιέρωση δεικτών αποδοτικότητας κτλ.

Βασικότερο αποτέλεσμα του παραπάνω προγράμματος ήταν, αρχικά, η λειτουργία Κέντρων Πληροφόρησης Πολιτών (ΚΠΠ), σε τριανταεννέα (39) Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις της χώρας, μέτρο που εξελίχθηκε σταδιακά στη δημιουργία των μετέπειτα Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών⁵⁹ (ΚΕΠ) στους φορείς του δημόσιου τομέα και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ).

Οι άξονες αυτού του προγράμματος είναι, συνοπτικά, οι εξής:

- Η Υπηρεσία Τηλεφωνικών Αιτήσεων (τηλεφ. Αριθμός 1502) με διεκπεραίωση υποθέσεων που αφορούσαν ληξιαρχικές πράξεις γέννησης- γάμου-θανάτου, πιστοποιητικά γέννησης, έκδοση φορολογικής-ασφαλιστικής ενημερότητας, πιστοποιητικά στρατολογικής κατάστασης κλπ.
- Κέντρο Διοικητικών Υπηρεσιών (τηλεφ. Αριθμός 177): Σχεδιάστηκε ως η σύγχρονη εφαρμογή των «κυτίων παραπόνων» της δεκαετίας του 1960 και των «γραφείων ενημέρωσης πολιτών» της δεκαετίας του 1980. Οι πληροφορίες που παρέχονται στον πολίτη, τηλεφωνικά, αφορούν: τα είδη των απαραίτητων δικαιολογητικών για τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους, τις αρμόδιες διευθύνσεις, τμήματα ή γραφεία ανάλογα ε την κάθε υπόθεση κλπ.

⁵⁹ Πριν τη δημιουργία των ΚΕΠ υπήρξαν τα «Γραφεία του Πολίτη», μέσω του προγράμματος ΑΣΤΕΡΙΑΣ, το οποίο σχεδιάστηκε για την καλύτερη εξυπηρέτηση των κατοίκων των νησιών του Αιγαίου, από τις δημόσιες υπηρεσίες, με κεντρική ιδέα «να μετακινείται ο φάκελος της υπόθεσης και όχι ο πολίτης» (Καρκατσούλης, 2004, σελ 187)

- Υπηρεσία Μίας Στάσης: Η Υπηρεσία Μίας Στάσης με στόχο τον περιορισμό της «ταλαιπωρίας» του πολίτη μέσα από τη διακίνηση των φακέλων στις αρμόδιες υπηρεσίες και γραφεία, με ευθύνη των υπαλλήλων, οι οποίοι αναλαμβάνουν επίσης, την ενημέρωση του πολίτη για την εξέλιξη και την ολοκλήρωση της υπόθεσής του.
- Απλούστευση Διοικητικών Διαδικασιών: αφορά την κατάργηση περιττών δικαιολογητικών για την έκδοση διαφόρων πιστοποιητικών ή αδειών όπως άδειας οδήγησης, πολεοδομικών αδειών, έκδοση αγροτικών δανείων, για επιδόματα πρόνοιας κλπ.
- ΦΑΞ - e-mail στο Δημόσιο: περιλαμβάνεται νομοθετική διάταξη για τη χρήση του fax και του e-mail, προκειμένου να εξυπηρετούνται οι πολίτες πιο γρήγορα.
- Αποζημιώσεις πολιτών: προβλέπονται ηθικές ή υλικές αποζημιώσεις των πολιτών για σφάλματα της διοίκησης.

5. Άλλες μεταρρυθμιστικές δράσεις

Οι προσπάθειες για τη βελτίωση των σχέσεων κράτους – πολιτών δεν προωθήθηκαν μόνο μέσα από, ευρείας κλίμακας, ειδικά μεταρρυθμιστικά προγράμματα, που είχαν σκοπό τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, όπως αυτά που αναφέρθηκαν παραπάνω. Βασικές ρυθμίσεις που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με τον πολίτη εισήχθησαν, κατά τη δεκαετία του 90, με νόμους :

- για την ίδρυση ανεξάρτητων αρχών όπως ο Συνήγορος του Πολίτη (Ν. 2477/1997) ή το ΑΣΕΠ (Ν. 2190/1994),
- για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (Ν. 2472/1997),
- για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (Ν. 2539/1997 ή «Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας»),
- για την ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (Ν. 2218/1994),
- για την κύρωση Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999) κλπ.

Με το Ν. 2477/97 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης», καθιερώνεται ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ), ο οποίος είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή και έχει, ως αποστολή, τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των Ο.Τ.Α, των ΝΠΔΔ και των

επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας (Φωτεινοπούλου, 2001). Από τα παραπάνω προκύπτει, καταρχήν, ο κοινωνικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς, ο Συνήγορος ασκεί ένα διαφορετικού τύπου έλεγχο της δημόσιας διοίκησης πέρα από τις καθιερωμένες μορφές του κοινοβουλευτικού, δικαστικού ελέγχου και διοικητικού αυτοελέγχου. Ο ουσιαστικός στόχος του είναι η επίλυση των προβλημάτων των πολιτών και των διαφορών τους με τις δημόσιες υπηρεσίες, χωρίς φορμαλιστικές διατυπώσεις και αυστηρή εφαρμογή των κανόνων δικαίου. Κέντρο της δράσης του αποτελεί ο πολίτης και η εξέταση κάθε περίπτωσης ατομικά (Φωτεινοπούλου, ο.π.). Σύμφωνα με τη Φωτεινοπούλου, ο θεσμός του Συνηγόρου λειτουργεί εξισορροπητικά για την προστασία και στήριξη του απλού πολίτη, με γρήγορες διαδικασίες και κυρίως χωρίς κόστος για τον ενδιαφερόμενο (ο.π.).

Ο Συνήγορος του Πολίτη λειτουργεί, με άλλα λόγια, ως ένας εξωδικαστικός μηχανισμός ελέγχου της διοίκησης προς όφελος των πολιτών, για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς και ταυτόχρονα ως σύμβουλος της διοίκησης και ως μηχανισμός εξυπηρέτησης του πολίτη, με στόχο τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την εμπέδωση του κράτους δικαίου (Μεταξία Γεωργίτη, 2005, σελ 725). Κατά μία άλλη έννοια, η αρχή λειτουργεί και ως μηχανισμός μεσολάβησης στις σχέσεις Διοίκησης – πολιτών (Μακρυδημήτρης, 2007, σελ 369). Στην εισηγητική έκθεση του Νόμου 2477/97 αναφέρεται : «Ο ελεγκτικός-μεσολαβητικός ρόλος του Συνηγόρου ανατρέπει την παραδοσιακή, αυστηρή αντίληψη των δεσμευτικών προσταγών και εγκαθιδρύει τον πολιτισμό του διαλόγου και την αρχή των κατ' επιείκεια λύσεων στο εσωτερικό της άκαμπτης έως τώρα δημόσιας διοίκησης» (Ράικος, 2006, σελ 385). Με την ιδιότητά του, λοιπόν, ως «μεσολαβητής» στοχεύει στην ενεργοποίηση των πολιτών, τη συμμετοχή τους στις διαδικασίες και την ουσιαστική διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους, διαμορφώνοντας την υποδομή των σύγχρονων κοινωνιών, όπου η ρύθμιση των διαφορών των πολιτών με τη διοίκηση να γίνεται, όχι τόσο από το πρίσμα της άκαμπτης δικαστικής λογικής, που είναι υποχρεωμένη να κρίνει σύμφωνα με το γράμμα του νόμου, αλλά επιλέγοντας λύσεις που ν' ανταποκρίνονται στο κοινό περί δικαίου αίσθημα (Φωτεινοπούλου, ο.π., σελ 112).

Μετά την πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος, κατά το 2002 εκδόθηκε ο εκτελεστικός του Συντάγματος Νόμος 3051/2002, που ρυθμίζει το πλαίσιο λειτουργίας των πέντε ανεξάρτητων διοικητικών αρχών και στη συνέχεια, εκδόθηκε ο νέος νόμος 3094/2003 του Συνηγόρου του Πολίτη. Σύμφωνα με τον τελευταίο νόμο, ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της διοίκησης για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Από τη διατύπωση αυτή του νόμου προκύπτει ο διαμεσολαβητικός ρόλος του ΣτΠ, ως ένας συνεχής διάλογος μεταξύ πολίτη και δημόσιας διοίκησης, που βασίζεται στη νομιμότητα και έχει ως αντικείμενο τη συμμετοχή της στα βασίμια αιτήματα των πολιτών με σκοπό την επίλυσή τους (Γεωργίτση, ο.π., σελ 712).

Μαζί με το Συνήγορο του Πολίτη δημιουργείται με τον ίδιο Νόμο (Ν. 2477/97) το Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), αντίστοιχο του παλαιότερου Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΛΔΔ), το οποίο συστάθηκε με το Ν.1892/90 και την υπουργική απόφαση ΔΙΣΚΠΟ/Φ.10/33664 (ΦΕΚ. 637B/8-10-90). Τόσο το αρχικό σώμα των Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΛΔΔ) του 1990 όσο και ο νεότερος φορέας ΣΕΕΔΔ του 1997, συγκροτήθηκαν ως εσωτερικά όργανα της δημόσιας διοίκησης και υπάγονται στον Υπουργό Δημόσιας Διοίκησης, γι' αυτό και δεν πρέπει να συγχέονται με το ρόλο του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος αποτελεί ανεξάρτητη αρχή και ασκεί εξωτερικό έλεγχο.

Ιδιαίτερο ρόλο για τη θέση του πολίτη, μέσα στη διακυβέρνηση της χώρας αλλά και για τη μορφή των σχέσεων κράτους – πολιτών, διατηρεί η τοπική αυτοδιοίκηση, το πιο πλησιέστερο για τον πολίτη διοικητικό επίπεδο. Κατά τη δεκαετία του '90, υπήρξαν ραγδαίες αλλαγές στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφενός με την εφαρμογή του προγράμματος αναδιάρθρωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με τον συμβολικό τίτλο «Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας» (Ν. 2539/1997) και αφετέρου με την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Ν. 2218/1994).

Μια δεκαετία πριν την εισαγωγή του Ν. 2539/1997 είχε προηγηθεί άλλη μια προσπάθεια του ελληνικού κράτους για την ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με το Ν.1416/1984 και μετέπειτα με το Ν. 1622/1986. Οι νόμοι αυτοί προέβλεπαν κίνητρα για εθελοντικές συνενώσεις δήμων και κοινοτήτων, χωρίς όμως ουσιαστικά αποτελέσματα αποδοχής. Αντίθετα, η αναγκαστική εφαρμογή του

σχεδίου «Ι. Καποδίστριας» μαζί με τη στήριξη ενός ειδικού προγράμματος, του ΕΠΤΑ (1998-2002), που κάλυπτε τη χρηματοδότηση της εφαρμογής του παραπάνω εγχειρήματος, ιδιαίτερα για τις πρώτες βασικές ανάγκες λειτουργικών και επενδυτικών δαπανών των νέων ΟΤΑ, οδήγησαν σε ραγδαίες αλλαγές στο χάρτη της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η εισαγωγή του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» δέχτηκε τόσο θετικές όσο και αρνητικές κριτικές. Σύμφωνα με τον Κωστόπουλο, η αναγκαστική συνένωση των χιλιάδων κοινοτήτων σηματοδοτεί τη συγκέντρωση του κράτους και σε περιφερειακό επίπεδο, με την υιοθέτηση συγκεντρωτικών μορφών ρύθμισης των τοπικών υποθέσεων και τον περιορισμό της λαϊκής έκφρασης και της άμεσης δημοκρατίας (Κωστόπουλος, 2005, σελ 285). Η άποψη αυτή για τη συγκεντροποίηση του κράτους, πηγάζει και μέσα από τα ίδια τα πληροφοριακά κείμενα του προγράμματος⁶⁰, όπου αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες των προηγούμενων ετών (Ν. 1416/1984 και Ν. 1622/1986) «είχαν θετική κατεύθυνση, αλλά δεν είχαν ικανοποιητικά αποτελέσματα διότι: 1. Η υλοποίηση της μεταρρύθμισης (συνεργασίας και συνένωσης) ανατέθηκε στους ίδιους τους Ο.Τ.Α., ενώ είναι - ουσιαστικά και νομικά - ευθύνη της Πολιτείας ("κρατική υπόθεση")».

Η θετική πλευρά του προγράμματος, τονίζεται τόσο στους στόχους του και σε ορισμένες από τις αρχές, όσο και στα καινοτομικά του στοιχεία και ειδικότερα:

- Στους στόχους του προγράμματος, μεταξύ άλλων περιλαμβάνονται : «η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών, η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των Ο.Τ.Α. και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας Τ.Α., καθώς, επίσης και η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α...»
- Στις αρχές του προγράμματος, περιλαμβάνεται «ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας (μεγάλοι Ο.Τ.Α. αλλά με ισχυρή δημοτική αποκέντρωση)» και τέλος,
- Στα καινοτομικά στοιχεία, εκτός από τη χρηματοδοτική κάλυψη τοπικών δημοσίων επενδύσεων και ενός ελάχιστου ύψους λειτουργικών δαπανών, «η προτεινόμενη μεταρρύθμιση είναι, επί της αρχής αναγκαστική (υποχρεωτική

⁶⁰Πηγή: http://www.ypes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/fr_prog.htm

συνένωση), αλλά με ήπια χαρακτηριστικά στην εφαρμογή της (διατήρηση ονόματος πρώην κοινοτήτων με πολιτικά όργανα τα Τοπικά Συμβούλια που έχουν ουσιαστικές αρμοδιότητες, κατοχύρωση της εκπροσώπησης των πρώην κοινοτήτων με περισσότερους από 300 κατοίκους στο Δημοτικό Συμβούλιο, διατήρηση σημερινών δικαιωμάτων των κατοίκων κλπ.)»

Εκτός των οργανωτικών ζητημάτων, που εισάγει το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», υπάρχει πρόβλεψη και για τη συμμετοχή των πολιτών στα κοινά, τουλάχιστον έμμεσα, μέσω αιρετών αντιπροσώπων των κατοίκων, μέθοδος που είχε εφαρμοστεί και στα λεγόμενα Συμβούλια Περιοχής, το 1994 (Ν. 2218/1994), τα οποία με την έναρξη λειτουργίας τους υποκατέστησαν τους αναπτυξιακούς συνδέσμους στην εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 1622/1986 για το δημοκρατικό προγραμματισμό.

Ειδικότερα, για το θεσμό των Τοπικών Συμβουλίων, με την εφαρμογή του Άρθρου 4 του Ν. 2539/1997 προβλέπεται η σύσταση Τοπικών Συμβουλίων στα δημοτικά διαμερίσματα των νέων «καποδιστριακών» δήμων, κατά αντιστοιχία με το ίδιο μέτρο του Άρθρου 3 του παλαιότερου Ν. 1622/86. Τα όργανα αυτά είναι κατά βάση γνωμοδοτικά για τη διατύπωση προτάσεων, προς το δημοτικό συμβούλιο, για τα ζητήματα που αφορούν την περιοχή ευθύνης τους, αλλά σύμφωνα με την παράγραφο 2 του Άρθρου 6 του Ν. 2539/97, μπορεί να αναλαμβάνει αρμοδιότητες για την εκτέλεση έργων συντήρησης και λειτουργίας υποδομών, την υλοποίηση ψυχαγωγικών εκδηλώσεων, την οργάνωση της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών σε κατοίκους της περιοχής κλπ. Ο θεσμός των Τοπικών Συμβουλίων συνεχίστηκε και εντάχθηκε μέχρι και σήμερα στο πλαίσιο του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα.

Στη μεταρρυθμιστική «ακολουθία» του έτους 1997, που αφορά στο ζήτημα των σχέσεων κράτους-πολιτών, προστίθεται επίσης, μέσω του Ν. 2472/1997 «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», η θέσπιση των προϋποθέσεων για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών των πολιτών, μέτρο που καθιέρωσε την συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ).

Τέλος, ένα χρόνο αργότερα και μέσω του Ν. 2672/1998 «Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις», εισάγεται (Άρθρο 14) και νομιμοποιείται η δυνατότητα διακίνησης εγγράφων με ηλεκτρονικά μέσα (τηλεομοιοτυπία – ηλεκτρονικό ταχυδρομείο). Η ρύθμιση εφαρμόζεται για τις διοικητικές πράξεις μεταξύ των υπηρεσιών του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των ΟΤΑ και μεταξύ αυτών με τους ενδιαφερόμενους πολίτες, μέτρο που όπως είναι αναμενόμενο, διευκόλυνε τις συναλλαγές των πολιτών με τη δημόσια διοίκηση, χωρίς, φυσικά, να επιλύει το πρόβλημα της οργανωτικής ανεπάρκειας, της αναποτελεσματικότητας και της χαμηλής παραγωγικότητας της γραφειοκρατίας, στο σύνολό του.

Στο τέλος της δεκαετίας του 90, εισάγεται στις σχέσεις κράτους-πολιτών, η ισχύς του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Η έκδοση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας στο περιεχόμενο του Ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις», εντάχθηκε μέσα στο πλαίσιο της ενίσχυσης της διαφάνειας της διοικητικής δράσης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, δίνοντας νομοθετική ισχύ σε νομολογιακά διαμορφωμένες αρχές που διέπουν τη σχέση του πολίτη με τις δημόσιες υπηρεσίες (Βλ. Μπουντάλη Β. / Σπηλιωτόπουλου Γ. στο Μπέσιλα-Βήκα 2007). Στην Εισηγητική Έκθεση του νόμου αναφέρεται ότι η ανάγκη για την κατάρτιση ενός Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, απορρέει από τις σύγχρονες τάσεις που χαρακτηρίζουν τη δημόσια διοίκηση, αναφορικά με τη διαχείριση των υποθέσεων των πολιτών και τις αρχές που πρέπει να διέπουν τις σχέσεις των τελευταίων με το κράτος. Παράλληλα, η πολυπλοκότητα των διαδικασιών, σε συνδυασμό με την πολυνομία που ταλαιπωρεί τόσο τους πολίτες όσο και τις ίδιες τις δημόσιες υπηρεσίες, επιβάλλουν τη σύνταξη του Κώδικα, με τον οποίο επιδιώκεται η δημιουργία ασφάλειας και εμπιστοσύνης που οδηγεί στην αποτελεσματική συνεργασία δημοσίου και πολιτών, χωρίς τριβές και προβλήματα, που προκαλούνται από την άγνοια των κανόνων δικαίου. Σύμφωνα με το γενικό πλαίσιο της σύνταξής του, ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας θέτει όρους για την επικοινωνία και τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών, με βάση τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και του σεβασμού της προσωπικότητας και έτσι, συμβάλλει στην ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη και στην αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης.

Στο πεδίο εφαρμογής του Κώδικα περιλαμβάνονται το Δημόσιο, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα άλλα ΝΠΔΔ. Πρόκειται δηλαδή, για το σύνολο των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οποίων τα όργανα και οι αρχές χαρακτηρίζονται ως διοικητικά.

γ. Οι μεταρρυθμίσεις κατά την περίοδο 2000-2006

Αναμφίβολα, η περίοδος μετά τη δεκαετία του 90, κατά την οποία δοκιμάστηκε πληθώρα μεταρρυθμιστικών μέτρων για τη βελτίωση των σχέσεων του κράτους με τον πολίτη, χαρακτηρίζεται από λιγότερα μεταρρυθμιστικά προγράμματα, με σημαντικότερο το Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ».

Η πρόκληση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης μέσα στο νέο ευρωπαϊκό και παγκόσμιο περιβάλλον που διαμορφώνεται με την έναρξη του νέου αιώνα, είναι μεγαλύτερη από κάθε άλλη φορά. Η Ελλάδα, ως χώρα - μέλος της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης από το 2001 (ONE), επιβάλλεται να έχει μια «ανάλογου επιπέδου» διοίκηση. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται σε αντίστοιχο σημείο της βιβλιογραφίας, «εάν δεν την έχει πρέπει να την αποκτήσει με κάθε τρόπο» (Κανελίδης, 2003). Στην ίδια φιλοσοφία κινούνται και οι αποφάσεις της Συνόδου Κορυφής της Λισσαβόνας, όπου τονίστηκε η σημασία μιας διοικητικής μεταρρύθμισης για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας, ως όρος απαραίτητος και αναγκαίος για μια τέτοιου τύπου ανάπτυξη. Η ίδια Σύνοδος, κατά τον Κανελίδη, θέτει τις βάσεις και δημιουργεί το πλαίσιο στο οποίο τελικά δημιουργείται το πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» (Κανελίδης, ο.π).

1. Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Ν. 2880/2001 «Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», αναγνωρίζεται η ανάγκη προσαρμογής της διοικητικής λειτουργίας στις διεθνείς οικονομικές συνθήκες⁶¹, με άμεσο επακόλουθο τη διαφοροποίηση του μοντέλου με το οποίο λειτουργούσαν οι δημόσιες διοικήσεις των

⁶¹ Στην εισηγητική έκθεση του νόμου, αναφέρεται ότι, οι διεθνείς τάσεις της διοικητικής πολιτικής όπως έχουν καταγραφεί τα τελευταία χρόνια, με βάση και τις εκθέσεις του Ο.Ο.Σ.Α., μπορούν να ομαδοποιηθούν στις εξής ενότητες: α) Επαναπροσδιορισμός των ορίων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, β) Αναπροσαρμογή των διοικητικών δομών, γ) Αναπροσαρμογή των διοικητικών λειτουργιών και μεθόδων.

ανεπτυγμένων κρατών, τα τελευταία είκοσι χρόνια. Ο σύγχρονος ρόλος της διοίκησης «επιβάλλει την ανάγκη μεταρρυθμίσεων και την εισαγωγή στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης νέων παραμέτρων και αρχών, έτσι ώστε η αποδοτικότητά της να συμβαδίζει με την οικονομική ανάπτυξη, στην αύξηση της οποίας καλείται να συμβάλλει»⁶².

Η επικράτηση του προτύπου διακυβέρνησης της αγοράς έναντι του παλαιότερου ιεραρχικού, στη φιλοσοφία των διοικήσεων πολλών κρατών, ανέδειξε την ανάγκη του προσανατολισμού των μεταρρυθμίσεων προς την εξυπηρέτηση του «πολίτη –πελάτη» των δημοσίων υπηρεσιών- με το συνδυασμό των αρχών του ιδιωτικού μάνατζμεντ για την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Το πρότυπο αυτό, γνωστό κυρίως ως Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, εμφανίστηκε στις μεταρρυθμίσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, από τη δεκαετία του 90, χωρίς όμως τελικά να αντικαταστήσει το παραδοσιακό ιεραρχικό μοντέλο. Αν και θεωρητικό επίκεντρο των μεταρρυθμίσεων της προαναφερόμενη περιόδου, είναι η αναγνώριση της σημαντικότητας του πολίτη, εντούτοις, ο τελευταίος αντιμετωπίζεται με τις έννοιες του «διοικούμενου», του «χρήστη» των δημοσίων υπηρεσιών και αφετέρου του «πελάτη» στο ΝΔΜ. Η συμμετοχή του πολίτη στη διακυβέρνηση περιορίζεται όπως και τις προηγούμενες δεκαετίες, στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως αναπτύχθηκε από τη δεκαετία του 80 μέχρι σήμερα, με το Τοπικά Συμβούλια, τις λαϊκές συνελεύσεις, τα τοπικά δημοψηφίσματα⁶³ κλπ. ή μέσω των panel πολιτών που εισάγει το πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ.

Ωθηση, με άλλα λόγια, δόθηκε, μέσω των μεταρρυθμιστικών προτάσεων που προτάθηκαν μέχρι και τη σημερινή εποχή, κυρίως στην εξωστρέφεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και στη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολιτών προς την πλευρά της επικοινωνίας και όχι προς την αντίστοιχη της ουσιαστικής συμμετοχής. Όπως επισημαίνει και ο Καρκατσούλης, «αντίθετα με ό,τι συνέβαινε πριν από μερικές δεκαετίες, όταν το βάρος δίνονταν στον εξορθολογισμό των υπηρεσιών, με την ελπίδα ότι θα προέκυπταν, στη συνέχεια, οφέλη για τους χρήστες τους, τους

⁶² Εισηγητική Έκθεση Ν. 2880/2001

⁶³ Άρθρο 216 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Ν. 3463/ 2006, ΦΕΚ Α 114 /08-06-2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»)

πολίτες, σήμερα, η δημόσια διοίκηση απαιτείται να έχει εξωστρεφή προσανατολισμό» (Καρκατσούλης, 2004, σελ 22).

Από την άλλη πλευρά, τουλάχιστον σε διεθνές επίπεδο, η νέα εξέλιξη στις σχέσεις κράτους – πολιτών, δίνει έμφαση «στο ρόλο του κράτους ως εγγυητή της νομιμότητας, της πολυφωνίας και της κατοχύρωσης των ατομικών δικαιωμάτων, απομειώνοντας την απολυτότητα των αρχών της οικονομικότητας και της αποτελεσματικότητας» που είχε επικρατήσει με το Ν.Δ.Μ. (Καρκατσούλης, ο.π., σελ 30).

Αντίστοιχα, και σύμφωνα με το σκεπτικό του νομοθέτη της χώρας μας, όπως αποτυπώνεται στην έκθεση για την ψήφιση του Ν. 2880/2001, οι δράσεις που πρέπει να αναληφθούν, με στόχο τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, αντιστοιχούν στους ποικίλους ρόλους του Κράτους, όπως ακολούθως:

α) Οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων και δημιουργίας κανονιστικών ρυθμίσεων επιβάλλεται να βελτιωθούν.

β) Πρέπει να αναπτυχθούν στρατηγικές, δομές και συστήματα που θα ωθούν τα διοικητικά στελέχη να ασκούν τις διευθυντικές τους λειτουργίες. Πρέπει να αναπτυχθούν αποτελεσματικοί τρόποι μέτρησης και παρακολούθησης της απόδοσης, να ενισχυθεί η υπευθυνότητα για επίδοση και να δοθεί έμφαση στην ποιοτική απόδοση.

γ) Ο δημόσιος τομέας πρέπει να αποκτήσει την ικανότητα να απαντά με ευελιξία στις μεταβολές του εξωτερικού περιβάλλοντος. Στη δράση αυτήν απαιτείται στρατηγική στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων και απαλλαγή του κράτους από μη αναγκαίες λειτουργίες.

δ) Η όλη μεταρρυθμιστική διαδικασία πρέπει να διαπνέεται από στρατηγική. Πρέπει να παρακολουθείται και να αξιολογείται η εμπειρία από την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, έτσι ώστε οι επί μέρους δημόσιες υπηρεσίες να επωφελούνται αμοιβαία από τα σχετικά συμπεράσματα, να ανταλλάσσουν πληροφόρηση και να συγκρίνουν την απόδοση των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων .

Από το παραπάνω κείμενο της εισηγητικής έκθεσης, του νόμου, συμπεραίνεται ότι και στις προσπάθειες αυτές του κράτους, όπως και τα προηγούμενα χρόνια, δε γίνεται σαφής η ενδυνάμωση και ένταξη του πολίτη στο μοντέλο της διοίκησης, αλλά για μια ακόμα φορά, η μεταρρύθμιση αποτελεί εσωτερική υπόθεση του κράτους και ειδικά στο επίπεδο του πολίτη (όπως θα αναλυθεί παρακάτω), στόχος είναι καθαρά η

βελτίωση των σχέσεων κράτους – πολίτη, έμμεσα, μέσα από τη βελτίωση της λειτουργίας του πρώτου. Μέσα από το πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ, επιδιώκεται τελικά, το πρότυπο του κράτους «στρατηγείου», με επιτελικό ρόλο και διοίκηση οργανωμένη σε περιφερειακή βάση, που επιπρόσθετα, χαρακτηρίζεται από έντονο το στοιχείο της πληροφορικής και των νέων τεχνολογιών προς όφελος των πολιτών (Κανελίδης, 2003).

Ιδιαίτερα θετικό στοιχείο του Ν. 2880/2001 είναι ότι εισάγει, με υποχρεωτική ισχύ, τη διαρκή βελτίωση και μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης της χώρας, μέσα από το πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ", το οποίο εκπονείται από το αρμόδιο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης), κάθε τρία (3) χρόνια. Στα υποπρογράμματα που προβλέπονται, μέσω του νόμου, περιλαμβάνονται, συνοπτικά, δράσεις για τη βελτίωση του ανθρώπινου δυναμικού, την επέκταση της χρήσης νέων τεχνολογιών και τη βελτίωση διοικητικών λειτουργιών και μεθόδων, τη βελτίωση των σχέσεων της διοίκησης με τον πολίτη κλπ. Σύμφωνα με το Άρθρο 1 του ίδιου νόμου, στο σχετικό με τον πολίτη υποπρόγραμμα, προβλέπονται μέτρα για τη διαφάνεια στη διοικητική δράση, τη διευκρίνιση αρμοδιοτήτων, την ενίσχυση της πληροφόρησης των πολιτών και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Σε γενικές γραμμές, το πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ περιλαμβάνει τις αρχές πολιτικής και τις βασικές δράσεις για τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης (και Αυτοδιοίκησης) στην Ελλάδα. Καινοτομία για τη νέα μεταρρυθμιστική προσπάθεια είναι το γεγονός ότι, με εκτός από τη σύνταξη τριετών προγραμμάτων δράσης, επιχειρείται να καθιερωθούν μηχανισμοί υλοποίησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης της μεταρρυθμιστικής αυτής πολιτικής, που έχει ως κεντρικό σημείο την εξυπηρέτηση του πολίτη και ενσωματώνει τις τάσεις που αυτή την περίοδο αναπτύσσονται σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Για την πρώτη περίοδο εφαρμογής του (2001-2003), το πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ συνδυάζεται με άλλα ενεργά προγράμματα των μεταρρυθμίσεων της περιόδου, όπως για παράδειγμα το πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας», οπότε και επιδιώκεται η προσαρμογή του «Πολιτεία» στο στόχο να γίνει το Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών, η ορατή και λειτουργική αλλαγή στη σχέση του πολίτη με το κράτος (Κανελίδης,

ο.π.). Με την ανάπτυξη του προγράμματος «Πολιτεία» και τη συνδρομή του επιχειρησιακού προγράμματος «Κοινωνία της πληροφορίας» επιδιώκεται να επιτευχθούν οι ακόλουθοι εθνικοί στόχοι:

- Στόχος I : Βελτίωση των σχέσεων κράτους - πολίτη.

- Στόχος II : Σταδιακή μετάβαση από το γραφειοκρατικό μοντέλο της διοίκησης σε διοίκηση στόχων και αποτελεσμάτων μέσω δεικτών αξιολόγησης.

- Στόχος III : Ενίσχυση του επιτελικού ρόλου του κράτους με ταυτόχρονη ενδυνάμωση των θεσμών της αποκέντρωσης.

Βασικό συστατικό του πρώτου στόχου, είναι να αναβαθμιστεί ο ρόλος των Κ.Ε.Π. και να επεκταθεί η εφαρμογή τους, σε όλους τους Δήμους, τις Νομαρχίες και τις Περιφέρειες της χώρας, με κύρια αποστολή τους τη διεκπεραίωση των αιτημάτων των πολιτών για όλες τις διοικητικές πράξεις της χώρας (με τη βοήθεια της πληροφορικής και του διαδικτύου). Αντίστοιχα, με τους στόχους II και III, επιχειρείται ολοκληρωμένη παρέμβαση στο εσωτερικό της διοίκησης για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της με την καθιέρωση μετρήσιμων στόχων και δεικτών αποτελεσματικότητας.

Σύμφωνα με τον Καρκατσούλη, μια απλή αντιπαραβολή του τελευταίου ελληνικού μεταρρυθμιστικού προγράμματος "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" με τα αντίστοιχα προγράμματα των άλλων ευρωπαϊκών χωρών, αρκεί για να δείξει ότι η Ελλάδα αντιμετωπίζει, λίγο ή πολύ, με τον ίδιο τρόπο τα αντίστοιχα προβλήματα, με σκοπό τον εντοπισμό των προβλημάτων και την εξεύρεση τρόπων επίλυσής τους (Καρκατσούλης, 2000).

Η επίτευξη του Στόχου 1 του προγράμματος, συνδέεται με το σχεδιασμό και την εφαρμογή του Υποπρογράμματος 4, για τη βελτίωση των σχέσεων της διοίκησης με τους πολίτες, μέσα από τις ακόλουθες ενότητες (Κανελίδης, 2003):

1) Δημιουργία κεντρικής πύλης διοικητικών πληροφοριών για τους πολίτες:

Το ΥΠΕΣΔΔΑ θα έχει την ευθύνη της δημιουργίας και λειτουργίας της κεντρικής πύλης (Portal) για όλη τη δημόσια πληροφορία και τα ψηφιοποιημένα έντυπα.

2) Ηλεκτρονική υπογραφή: Ολοκλήρωση του τρόπου (προστασία προσωπικών απορρήτων, εξασφάλιση μοναδικότητας του κωδικού κ.α.) για την καθιέρωση της ηλεκτρονικής υπογραφής, ώστε οι πολίτες να επικοινωνούν μέσω του

διαδικτύου με τη διοίκηση και να λαμβάνουν έγγραφα ή πιστοποιητικά που τους αφορούν.

3) Ηλεκτρονικό πρωτόκολλο: Καθιέρωση ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου στα Υπουργεία, τις περιφέρειες, τις Νομαρχίες και τους Δήμους. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται ένα ολοκληρωμένο σύστημα ηλεκτρονικής διαχείρισης των δημοσίων εγγράφων.

4) Ηλεκτρονική αρχειοθέτηση εγγράφων: Καθιέρωση της ηλεκτρονικής αρχειοθέτησης και διακίνησης εγγράφων, τόσο εσωτερικά σε κάθε φορέα, όσο και μέσω του δικτύου Δημοσίας Διοίκησης (ΣΥΖΕΥΞΙΣ).

5) Χάρτα Δικαιωμάτων των πολιτών : Ο πολίτης οφείλει να γνωρίζει τα δικαιώματά του κατά την επικοινωνία του με τη διοίκηση. Όλοι οι φορείς πρέπει να δεσμεύονται για την τήρηση των δικαιωμάτων των πολιτών και να τον αποζημιώνουν σε περίπτωση που αυτά δεν τηρούνται.

6) Τηλεφωνική ενημέρωση των πολιτών (1464): Οι πολίτες μπορούν να λαμβάνουν τηλεφωνικώς όλες τις διοικητικές πληροφορίες μέσω τηλεφωνικού κέντρου (call center).

7) Έκδοση πιστοποιητικών μέσω τηλεφώνου (1502): Οι πολίτες μπορούν να εξυπηρετούνται τηλεφωνικώς για την έκδοση πιστοποιητικών.

8) Δημιουργία «Σώματος Πολιτών»: Δημιουργία των προϋποθέσεων συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και στο σχεδιασμό των Δημοσίων Πολιτικών μέσω της οργάνωσης του Σώματος των Πολιτών (panel πολιτών). Οι πολίτες οι οποίοι εθελοντικά θα μετέχουν στο σώμα αυτό (panel πολιτών) θα ερωτώνται σε τακτά χρονικά διαστήματα και θα εκφράζουν την άποψή τους για τις παρεχόμενες δημόσιες υπηρεσίες αλλά και τις εφαρμοζόμενες πολιτικές.

Η αναγκαιότητα για τη συνέχιση των μεταρρυθμίσεων στο χώρο της δημόσιας διοίκησης, διατυπώνεται στο δεύτερο κατά σειρά τριετές επιχειρησιακό πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ - 2005-2007: Για την επανίδρυση της δημόσιας διοίκησης» που εκπονείται από το Υπουργείο Εσωτερικών, στη νέα κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας⁶⁴, σε εφαρμογή του Ν. 2880/2001.

⁶⁴ Υπενθυμίζεται ότι το πρώτο πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ εκπονήθηκε από την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ για την περίοδο 2001-2003, στο πλαίσιο των διατάξεων του Ν. 2880/2001

Η φιλοσοφία και οι προτάσεις του νέου προγράμματος θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν όμοιες με του προηγούμενου, γεγονός το οποίο προφανώς δεν ακυρώνει τις δυνατότητες του πρώτου προγράμματος, ενώ το όραμα της «επανίδρυσης» της δημόσιας διοίκησης παραμένει ουσιαστικά το ίδιο: «κράτος – στρατηγείο».

Οι προτεραιότητες για τη βελτίωση των σχέσεων κράτους – πολιτών διατυπώνονται ουσιαστικά, για μία ακόμα φορά και αφορούν τη διαφάνεια, τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας (Κ.Ε.Π., υπηρεσίες μίας στάσης κλπ), τον προσανατολισμό στον πολίτη, την αποτελεσματικότητα, τη βελτίωση του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης, την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών (με συμπληρωματικά έργα προς το Ε.Π. Κοινωνία της Πληροφορίας) κλπ.

Νέα συστατικά στοιχεία, σε σχέση με το προηγούμενο πρόγραμμα, αποτελούν οι έννοιες της «διακυβέρνησης» και της «συμμετοχικότητας» οι οποίες και τοποθετούνται σε δεσπόζουσα θέση στη δομή του. Θεωρητικά, η εισαγωγή της έννοιας της συμμετοχικότητας, στο πλαίσιο της διακυβέρνησης, αποτελεί και τη μοναδική συνέργεια των σύγχρονων ελληνικών μεταρρυθμίσεων, με τη νέα τάση της «διακυβέρνησης» όπως αυτή αναπτύσσεται σήμερα, στο παγκόσμιο περιβάλλον⁶⁵ και αποσκοπεί στην ένταξη του πολίτη, ως ισότιμο μέλος στη διακυβέρνηση της χώρας. Πρακτικά, η «συμμετοχικότητα», ως στρατηγικός σκοπός του νέου προγράμματος, επεξηγείται ως «προώθηση της διοικητικής μεταρρύθμισης μέσω επικοινωνιακών και συμμετοχικών διαδικασιών που θα εξασφαλίζουν τη διαφάνεια στις επιλογές και προτεραιότητες της Δημόσιας Διοίκησης με την αξιοποίηση της νέας τεχνολογίας, προς την κατεύθυνση της προώθησης της Ηλεκτρονικής Δημοκρατίας» και επιδιώκεται μέσω του Υποπρογράμματος 5 «Διαφάνεια και Αξίες Χρηστής Διακυβέρνησης».

Στο υποπρόγραμμα αυτό, προβλέπονται, εκτός από θεσμικές παρεμβάσεις για την «ανάδειξη των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης» και την «αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος», δράσεις για την «ευρύτερη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων που αφορούν στο σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών». Ακολουθώντας, όμως, μια βαθύτερη ανάλυση και αξιολόγηση των

⁶⁵ Για περισσότερες πληροφορίες, στο Καρκατσούλης, 2004

προτεινόμενων δράσεων του συγκεκριμένου Υποπρογράμματος, προκύπτει ότι, τα εργαλεία επίτευξης των στόχων της συμμετοχικότητας, μεταξύ του παλιού και του νέου προγράμματος, συμπίπτουν μεταξύ τους, αν και οριζόμενα με διαφορετικές ονομασίες (π.χ. αντί για «Σώμα (panel) πολιτών» το μέτρο ονομάζεται «Βήμα Πολιτών»). Αντίστοιχα κοινά χαρακτηριστικά εντοπίζονται στην πλειοψηφία των στόχων και των δράσεων των δύο προγραμμάτων και αυτό, όπως είναι ίσως αναμενόμενο, δημιουργεί ερωτηματικά για την ίδια την εφικτότητα «επανίδρυσης» της δημόσιας διοίκησης, περιορίζοντας την όποια πιθανή αισιοδοξία για την αναστροφή της αρνητικής εικόνας στις σχέσεις κράτους-πολίτη.

Ενδιαφέρον στοιχείο του προγράμματος ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2005-2007, αποτελεί, για τη συμμετοχή των πολιτών η δράση «Προώθηση δράσεων Κοινωνικής Διαβούλευσης» του ίδιου Υποπρογράμματος, αν και ενέχει κινδύνους αποκλεισμού μεγάλων ομάδων πολιτών, εφόσον αυτό συνδέεται, αποκλειστικά, με τη χρήση των νέων τεχνολογιών, στις οποίες έχουν πρόσβαση συγκεκριμένες ομάδες (κυρίως η νεολαία η οποία ενδεχομένως να μην ανταποκριθεί στις προσκλήσεις για κοινωνική διαβούλευση). Αν και η χρήση των νέων τεχνολογιών αποτελεί, θεωρητικά, σημαντικό βοήθημα για την επίτευξη της μεγαλύτερης συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων, μέσα από εργαλεία e-participation ή «Ηλεκτρονικής ψηφοφορίας (e-voting)», όπως αναφέρεται και στο κείμενο του προγράμματος, δεν καλύπτουν λειτουργικά την έκφραση του συνόλου του πληθυσμού, ειδικά, δε, ορισμένων μονάδων του (π.χ. μεσήλικες, ηλικιωμένοι κλπ).

2. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κοινωνία της Πληροφορίας (ΚτΠ)

Το Ε.Π. ΚτΠ αποτελεί οριζόντιο πρόγραμμα για τον εκσυγχρονισμό του κρατικού μηχανισμού, του ιδιωτικού τομέα και γενικά την ένταξη των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στην καθημερινή ζωή των πολιτών και των επιχειρήσεων αλλά και στον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό επηρεάζει αναπόφευκτα και το πεδίο των σχέσεων κράτους-πολιτών, εξέλιξη η οποία και προωθείται οργανωμένα, μέσα από τις προτεραιότητες, τους στόχους και τις δράσεις του Προγράμματος.

Από το σύνολο του περιεχομένου του Επ. Προγράμματος ΚτΠ, επιλέγεται, στην παρούσα εργασία, η εξέταση των κατευθύνσεων που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με τον πολίτη και επιδρούν καθοριστικά στις συναλλαγές του με τη δημόσια διοίκηση.

Το βασικότερο μήνυμα στην ενότητα αυτή, δίνεται μέσα από το Κεφάλαιο «Ανοικτή και αποτελεσματική Διακυβέρνηση» στο οποίο αναφέρεται, ότι «στη σύγχρονη ελληνική κοινωνία, η Δημόσια Διοίκηση έχει την υποχρέωση να παρέχει στους πολίτες και στις επιχειρήσεις υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, σε σύντομο χρόνο και με το μικρότερο δυνατό κόστος. Οι τεχνολογίες πληροφορίας και επικοινωνίας προσφέρουν τα απαραίτητα εργαλεία για την επίτευξη αυτού του σκοπού, ενώ ταυτόχρονα διευκολύνουν τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης σε πλαίσιο διαφάνειας και δημοκρατικής συμμετοχής»⁶⁶.

Το κεντρικό νόημα του παραπάνω πλαισίου εισάγεται μέσω του ορισμού της έννοιας της «ανοικτής και αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης»: «δημιουργεί ολοκληρωμένες δομές και μηχανισμούς παραγωγής, διαχείρισης και διάθεσης των δημόσιων πληροφοριών, ικανοποιώντας τις ανάγκες πληροφόρησης και εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων...»⁶⁷.

Από τα επιμέρους τμήματα του Ε.Π. ΚτΠ, αναφορικά για τη σχέση κράτους-πολιτών ξεχωρίζουν το πρόγραμμα «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» (Μελέτη και Δημιουργία του Εθνικού Δικτύου Δημόσιας Διοίκησης), το οποίο είχε σκοπό τη διαμόρφωση ενός ενιαίου τεχνικού και λειτουργικού περιβάλλοντος επικοινωνίας των δημόσιων υπηρεσιών, μεταξύ τους αλλά και με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και περιλαμβάνει, συνοπτικά, την τηλεφωνία, τη μεταφορά δεδομένων και το video (τηλεδιάσκεψη-τηλεεκπαίδευση), καθώς και το πρόγραμμα «ΑΡΙΑΔΝΗ». Το τελευταίο, καταρτίστηκε με σκοπό την ουσιαστική εφαρμογή της λεγόμενης «Ηλεκτρονικής Κυβέρνησης» (E-Government), στο πλαίσιο της οποίας ενοποιούνται μια σειρά από παράλληλες πρωτοβουλίες όπως η ηλεκτρονική διάθεση του Οδηγού του Πολίτη, το κέντρο κλήσης «1464», το Πρόγραμμα Αστερίας, η δημιουργία «One-Stop Shops», η ψηφιοποίηση εντύπων, η απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών κ.α.

Σε γενικές γραμμές, το πρόγραμμα ΑΡΙΑΔΝΗ «αποσκοπεί στη βελτίωση της επικοινωνίας και της ποιότητας της εξυπηρέτησης που λαμβάνει ο πολίτης από τις Δημόσιες Υπηρεσίες της χώρας ενώ σηματοδοτεί τη συνεργασία της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης...». Οι διοικητικές πληροφορίες και τα δεδομένα (π.χ. ψηφιοποιημένα έντυπα) θα είναι στο εξής, προσπελάσιμα από τον

⁶⁶ Η Ελλάδα στην Κοινωνία της Πληροφορίας – Στρατηγική και Δράσεις, 2002 (το κείμενο αποτελεί επικαιροποίηση του κειμένου στρατηγικής που εγκρίθηκε το 1999, από το Υπουργικό Συμβούλιο)

⁶⁷ Ο.π.

πολίτη, κατά περίπτωση, μέσω τηλεφώνου, μέσω Internet ή μέσω δομών εξυπηρέτησης σε τοπικό επίπεδο.

Πρώτος γενικός στόχος του Ε.Π. ΚτΠ, την περίοδο 2000-2006, δηλαδή κατά το χρονικό διάστημα εφαρμογής του Γ' ΚΠΣ, ήταν η «Εξυπηρέτηση του Πολίτη και Βελτίωση της Ποιότητας Ζωής»⁶⁸. Ο γενικός αυτός στόχος αφορά στη βελτίωση της ποιότητας της καθημερινής ζωής του πολίτη, μέσα από παρεμβάσεις σε μία σειρά από κρίσιμους τομείς, όπως η Δημόσια Διοίκηση, η υγεία, οι μεταφορές και το περιβάλλον. Ιδιαίτερη βαρύτητα για τον πολίτη αποτελεί ο ειδικός στόχος «Εξυπηρέτηση του πολίτη και βελτίωση της ποιότητας ζωής», στον οποίο εντάσσεται, μεταξύ άλλων, η χρήση ΤΠΕ για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, σε κρίσιμους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης, η βελτίωση της ποιότητας ζωής με την εισαγωγή νέων τεχνολογιών στην υγεία, στην πρόνοια, στο περιβάλλον και στις μεταφορές κλπ.

Αναλυτικότερα, στο περιεχόμενο του προγράμματος, ο Άξονας Προτεραιότητας «Εξυπηρέτηση του Πολίτη και Βελτίωση της Ποιότητας Ζωής» συγκεντρώνει ιδιαίτερη βαρύτητα για τον πολίτη αλλά και σημαντική χρηματοδοτική σημασία στο σύνολο της δημόσιας δαπάνης του προϋπολογισμού του Ε.Π. ΚτΠ, με ποσοστό 38,37%.

Οι γενικοί στόχοι⁶⁹ του Άξονα Προτεραιότητας 2 είναι οι εξής:

- Βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων σε πολίτες και επιχειρήσεις υπηρεσιών από τη Δημόσια Διοίκηση (Δ.Δ.) σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (Κυβέρνηση On-Line)
- Δημιουργία της απαραίτητης υποδομής συμπεριλαμβανομένου του εξοπλισμού και λογισμικού για την υποστήριξη της διαχείρισης των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων και της μετάβασης στο Ευρώ σε κάθε επίπεδο της Δ.Δ.
- Στήριξη της αναδιοργάνωσης και των διαρθρωτικών αλλαγών της Δ.Δ. και ανάπτυξη των δεξιοτήτων των στελεχών της προκειμένου να χειριστούν τις νέες τεχνολογίες.

⁶⁸ Ε.Π. ΚτΠ : Αναθεωρημένη έκδοση εγκεκριμένη, από την Ε.Ε., με την υπ' αριθμ. Ε(2006) 6421 /7-12-06 Απόφαση

⁶⁹ Ο.π.

- Καθιέρωση και υποστήριξη γεωγραφικών και περιβαλλοντικών χαρτογραφικών και διαχειριστικών πληροφοριακών συστημάτων και ενθάρρυνση καινοτομικών πιλοτικών ενεργειών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
- Χρήση ΤΠΕ για την υποστήριξη της ευρύτερης στρατηγικής παροχής βελτιωμένων υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας σε όλους τους πολίτες, καθώς και για την αναδιοργάνωση της διοίκησης και του προϋπολογισμού στον τομέα της υγείας.
- «Ευφυείς» μεταφορές μέσω της εισαγωγής εφαρμογών τηλεματικής στις χερσαίες, θαλάσσιες και εναέριες μεταφορές.
- Δημιουργία της απαραίτητης Υποδομής δεδομένων και τεχνολογίας πληροφοριών σε εθνικό επίπεδο για ένα σύγχρονο Κτηματολόγιο

Μέτρα άμεσου ενδιαφέροντος για τον πολίτη είναι το Μέτρο 2.1. «Ηλεκτρονική κυβέρνηση» για την εξυπηρέτηση του πολίτη: Επιχειρησιακά σχέδια, μελέτες και πιλοτικά έργα» και το Μέτρο 2.2. «Ηλεκτρονική κυβέρνηση» για την εξυπηρέτηση του πολίτη. Το Μέτρο 2.1 στοχεύει στην προετοιμασία και στο συντονισμό των φορέων της δημόσιας διοίκησης (Δ.Δ.), καθώς και στην ανάπτυξη πιλοτικών εφαρμογών, σχετικά με την αξιοποίηση των ΤΠΕ, ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα των παρεχομένων σε πολίτες και επιχειρήσεις υπηρεσιών από τη Δ.Δ. σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Αντίστοιχα, το Μέτρο 2.2 αποτελεί συνέχεια του προηγούμενου, με στόχο την αξιοποίηση των συναφών αποτελεσμάτων του. Στο πλαίσιο του Μέρους 2.2 περιλαμβάνεται η ανάπτυξη εφαρμογών που προάγουν την εξυπηρέτηση μέσω του Διαδικτύου σε πραγματικό χρόνο, η χρήση ΤΠΕ για απλοποίηση και επανακαθορισμό διαδικασιών και επικοινωνίας εντός και μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών σε όλη τη δημόσια διοίκηση, η ηλεκτρονική δικτύωση των φορέων της Δ.Δ. σε κεντρικό, περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο, οι απαιτούμενες για τη σωστή λειτουργία των συστημάτων εγκαταστάσεις, καθώς και η διευκόλυνση της διεπαφής της Δ.Δ. με τον πολίτη και τις επιχειρήσεις. Στο πλαίσιο του Μέρους 2.2 εντάσσεται η ενότητα «Δράσεις που αφορούν στην διοικητική εξυπηρέτηση του πολίτη». Οι πράξεις της κατηγορίας αυτής αφορούν στην αναβάθμιση της εξυπηρέτησης του πολίτη και της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών μέσω της αυτοματοποίησης των διαδικασιών επικοινωνίας του πολίτη με τους δημόσιους φορείς με στόχο τη

δυνατότητα δημιουργίας «one stop shop» (για έκδοση πιστοποιητικών, αδειών, υποβολή αιτήσεων, κλπ), ανάπτυξης συστημάτων τηλεδιάσκεψης και συστημάτων ηλεκτρονικής εξυπηρέτησης κοινού. Ειδικότερα, σε αυτή την κατηγορία πράξεων εντάχθηκε και η υλοποίηση του έργου «Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών ‘ΑΡΙΑΔΝΗ’», όπως περιγράφηκε αναλυτικότερα παραπάνω.

Όπως προκύπτει από όλα τα παραπάνω, σχετικά για το Ε.Π. ΚτΠ, οι πρωτοβουλίες που εισάγει η νέα ηλεκτρονική εποχή, στη δημόσια διοίκηση, μπορούν να χαρακτηριστούν θετικές, τόσο από την οργανωτική όσο και από την επικοινωνιακή πλευρά του πλαισίου που διέπει τις σχέσεις του κράτους με τον πολίτη. Προβληματισμός όμως δημιουργείται για το γεγονός ότι οι καινοτομίες αυτές έκαναν την εμφάνισή τους, ήδη από τη δεκαετία του '90 (π.χ. πρόγραμμα «Κλεισθένης»), χωρίς μέχρι σήμερα να έχουν επιλύσει οριστικά τα οργανωτικά προβλήματα και τη γραφειοκρατία της διοίκησης, παρόλο που μπορεί να αναγνωριστεί μια σχετική βελτίωση. Έννοιες όπως «νέα οικονομία», «ηλεκτρονική διακυβέρνηση» και «κοινωνία της πληροφορίας» προσπάθησαν με περιορισμένη επιτυχία να αποδώσουν μια δυναμική που συνεχώς εξελίσσεται⁷⁰.

Αν και αυτό το ζήτημα αφορά στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης υπάρχει και μια άλλη πτυχή, η οποία αφορά την κοινωνία και τους πολίτες ξεχωριστά. Η επιτυχημένη εφαρμογή και φυσικά αξιολόγηση των προγραμμάτων που στηρίχτηκαν στην ανάπτυξη ΤΠΕ προϋποθέτει ανάλογη ανάπτυξη των χρηστών δηλαδή των ομάδων – στόχων, στις οποίες απευθύνονται οι νέες αλλαγές και τάσεις. Όμως η εισαγωγή της κοινωνίας της πληροφορίας, στο σώμα των πολιτών της χώρας, δε χαρακτηρίζεται από συνοχή, καθώς δεν έχει μέχρι σήμερα ενταχθεί ομοιόμορφα στο σύνολο της κοινωνίας. Το ζήτημα αυτό αφορά αφενός, το δίπολο διοίκηση-πολίτες και αφετέρου, τις ίδιες τις κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού μεταξύ τους (π.χ. νεολαία, ηλικιωμένοι, κέντρο, περιφέρεια κλπ), στις οποίες εντοπίζεται και θα εντοπίζεται πάντα ο κίνδυνος αποκλεισμού πολιτών από τις ευκαιρίες και τις ευκολίες των εφαρμογών της νέας τεχνολογίας.

Αντίστοιχη πρόκληση έχει να αντιμετωπίσει και το νέο πρόγραμμα που θα αντικαταστήσει την ΚτΠ, όπως αυτό εισάγεται μέσα από την «Ψηφιακή Στρατηγική 2006-2013». Στο κείμενο της Στρατηγικής για τη νέα περίοδο, αναγνωρίζεται ο

⁷⁰ Ψηφιακή Στρατηγική 2006-2013

παραπάνω κίνδυνος⁷¹, γι' αυτό και όπως αναφέρεται⁷², «η Ψηφιακή Στρατηγική αντιμετωπίζει το κράτος όχι με εσωστρέφεια ή ως αυτοσκοπό, αλλά μόνο μέσα από την οπτική εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων, εστιάζοντας στις δυνατότητες και στις ευκαιρίες που μπορεί να προσφέρει σε αυτούς». Στους στόχους, αναφορικά για τη δημόσια διοίκηση και τον πολίτη, δεν αποτυπώνεται κάτι καινούργιο, για τη νέα περίοδο, καθώς όπως τονίζεται, από τη μία πλευρά, «ο δημόσιος τομέας...οφείλει να χρησιμοποιήσει την τεχνολογία για να βελτιώσει τις εσωτερικές του διαδικασίες» και από την άλλη πλευρά, την πλευρά των πολιτών «Στόχος είναι η ανάπτυξη ψηφιακών υπηρεσιών, οι οποίες εξοικονομούν χρόνο και προσφέρουν νέες δυνατότητες αντιμετώπισης της γραφειοκρατίας από τους πολίτες»⁷³. Μένει στη μελλοντική αξιολόγηση να διαπιστωθεί αν το νέο «όραμα» της ψηφιακής εποχής θα έχει συνεισφέρει ουσιαστικά στις σχέσεις του πολίτη με το κράτος, καθώς είναι κοινά αποδεκτό ότι η είσοδος των ΤΠΕ στην καθημερινή ζωή του κράτους και των πολιτών δεν αντιμετωπίζεται ως αυτοσκοπός αλλά ως ευέλικτο και πολύτιμο εργαλείο για την οργανωτική και λειτουργική τους προσέγγιση.

3. Η συμμετοχή των πολιτών και οι σχέσεις κράτους-πολίτη μέσα από το ισχύον συνταγματικό και νομικό πλαίσιο και άλλες πρωτοβουλίες

Ρυθμίσεις για το ρόλο του πολίτη και τις σχέσεις του με το κράτος, δεν εντοπίζονται μόνο στα σχετικά προγράμματα των μεταρρυθμίσεων, που προτάθηκαν την περίοδο από το 2000 μέχρι σήμερα, αλλά επιδιώκονται και μέσα από το ίδιο το Σύνταγμα, με βαρύνουσα σημασία για τον πολίτη.

Στην ενότητα αυτή, γίνεται συνοπτική αναφορά στην εξέλιξη της θέσης του πολίτη και ιδιαίτερα της συμμετοχής του στη διακυβέρνηση της χώρας, καθώς και στις σχέσεις κράτους-πολίτη, για την ίδια χρονική περίοδο, μέσα από την αναθεώρηση του Συντάγματος και την επιλογή ορισμένων νόμων ή διατάξεων που εισήχθησαν στο πλαίσιο των σχέσεων που εξετάζεται. Εκτός από τις διατάξεις του Συντάγματος, μελετώνται οι νόμοι Ν. 3230/2004, Ν. 3242/2004 και ο «Οδηγός καλής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων». Αν και όπως τονίζεται στην εισήγηση του

⁷¹ «Η Ψηφιακή Στρατηγική μεριμνά όμως και για τους πολίτες που δεν έχουν σήμερα, για ποικίλους λόγους, τις ίδιες δυνατότητες με άλλους συμπολίτες τους. Προσφέρει περισσότερες ευκαιρίες στους λιγότερο ευνοημένους πολίτες, προκειμένου να βρεθούν σε ίδιο επίπεδο επιλογών», Ψηφιακή Στρατηγική 2006-2013

⁷² Ψηφιακή Στρατηγική 2006-2013

⁷³ Ο.π.

Ευάγγελου Βενιζέλου, όλες οι διατάξεις του Συντάγματος είναι κρίσιμες, πολλές από αυτές αφορούν έμμεσα τον πολίτη, διαμέσου της σχέσης μεταξύ θεσμών ή μεταξύ μηχανισμών εξουσίας. Ειδικότερα, στα άρθρα 4 έως 25, του πρώτου κεφαλαίου και στο άρθρο 116 παρ. 2, οι διατάξεις του Συντάγματος επηρεάζουν άμεσα τον πολίτη, καθορίζοντας το κράτος δικαίου, το κοινωνικό κράτος και την ίδια τη νομική κατάσταση του πολίτη (Βενιζέλος, εισήγηση για αναθεώρηση). Στις τέσσερις βασικές αρχές⁷⁴, στις οποίες συνοψίζεται η ύλη της αναθεώρησης, σύμφωνα με την ίδια εισήγηση, περιέχεται με σαφή τρόπο η «αρχή της συμμετοχής του πολίτη» και μάλιστα, η καθιέρωση της έννοιας αυτής στη διακυβέρνηση της χώρας.

Η συνταγματική κατοχύρωση του κλασικού δικαιώματος του «αναφαίρεσθαι του πολίτη» προς τις δημόσιες αρχές, αποτελεί πλέον συνταγματική υποχρέωση για απάντηση μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, ενώ σημαντική είναι επίσης και η εισαγωγή νέων συμμετοχικών και κοινωνικών δικαιωμάτων όπως ο θεσμός της διαβούλευσης που παράγει συναίνεση και διευρύνει τα όρια της δημοκρατίας (Βενιζέλος, 2001). Ταυτόχρονα, η ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος στην πληροφόρηση και κυρίως του δικαιώματος συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας, δηλαδή του δικαιώματος να μετέχει ο πολίτης σε ένα παγκόσμια ανοιχτό σύστημα ανταλλαγής ηλεκτρονικά διακινούμενων πληροφοριών, αποτελούν αξιολογικά σημεία της αναθεώρησης του Συντάγματος, με ιδιαίτερη βαρύτητα για την αναβάθμιση του ρόλου του πολίτη στη διακυβέρνηση.

Συμπληρωματικά προς τις προσπάθειες αυτές του κράτους να αναβαθμίσει τη θέση του πολίτη ή τουλάχιστον να διασφαλίσει, θεωρητικά, ένα ελάχιστο επίπεδο ποιότητας στις σχέσεις του με το κράτος, εισάγονται, το 2004, ορισμένες επιπρόσθετες υποχρεώσεις αλλά και μηχανισμοί ελέγχου της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης, μέσα από το Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» και το Ν. 3242/2004 «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους ΟΤΑ».

Με το Νόμο 3230/2004 θεσμοθετείται η «Διοίκηση μέσω Στόχων» στο δημόσιο τομέα, με σκοπό την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημόσιων

⁷⁴ Οι τέσσερις βασικές αρχές κατά την εισήγηση του Βενιζέλου είναι: «1. Η αρχή της ασφάλειας του ατόμου», «2. Η αρχή της συμμετοχής του πολίτη», «3. Η αρχή της διαφάνειας του δημοσίου βίου» και «4. Η αρχή της συναίνεσης των πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων».

υπηρεσιών και την ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης⁷⁵. Η έννοια της «Διοίκησης μέσω Στόχων» ερμηνεύεται ως η «διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων – επιδόσεων, στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και στη συνέχεια, η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων, σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο»⁷⁶. Αντίστοιχες ερμηνείες δίνονται για την έννοια της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και των δεικτών μέτρησης, στοιχεία που, κατά βάση, εισάγονται από το μοντέλο της αγοράς ή το πιο γνωστό Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, ως εξής: «Αποδοτικότητα θεωρείται η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης, με δεδομένους πόρους και αποτελεσματικότητα, η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων. Δείκτες μέτρησης είναι τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την αποτίμηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας».

Η εισαγωγή στοχοθεσίας, μέτρησης αποδοτικότητας κλπ αν και έχουν δοκιμαστεί στον ιδιωτικό τομέα, εντούτοις δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελούν το κύριο έλλειμμα της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και τη λύση για την πάταξη της γραφειοκρατίας, καθώς δεν λαμβάνουν καθόλου υπόψη τον κοινωνικό ρόλο του κράτους, ενώ ο πολίτης αντιμετωπίζεται κυρίως ως «πελάτης» και λιγότερο ως «πολίτης». Πιο ουσιαστικό ενδιαφέρον για τη σχέση του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση είναι τα μέτρα που αφορούν στην απλούστευση ορισμένων διοικητικών διαδικασιών, μέσω του Άρθρου 10 «Απλούστευση διαδικασίας εκδόσεως διοικητικών πράξεων» και την επιτάχυνση της διεκπεραίωσης υποθέσεων των πολιτών, μέσω του Άρθρου 11 «Διεκπεραίωση υποθέσεων από τη Διοίκηση». Σύμφωνα με τις οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών, τα μέτρα του νόμου στοχεύουν στη «διαμόρφωση των προϋποθέσεων για μια διοίκηση αποτελεσματική, διαφανή και φιλική προς τους πολίτες» και οι «δημόσιες υπηρεσίες καλούνται να συμβάλλουν στην οικοδόμηση μιας νέας σχέσης διοίκησης- πολιτών...»⁷⁷.

Αντίστοιχης φιλοσοφίας αλλά ίσως λειτουργικότερα σε σχέση με του προηγούμενου νόμου, κρίνονται ότι είναι τα μέτρα που εισάγονται με το Ν.

⁷⁵ Εισηγητική Έκθεση Ν. 3230/2004

⁷⁶ Ο.π

⁷⁷ Έγγραφο του ΥΠΕΣ/Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών με Α.Π. ΔΙΑΔΠ/Α/5295/5-3-2004

3242/2004. Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του Νόμου 3242/2004, εισάγεται «σειρά αντιγραφειοκρατικών μέτρων, που αφορούν την καθημερινή επαφή του πολίτη με τη Διοίκηση, είτε με βελτίωση των υπαρχουσών ρυθμίσεων είτε με νέες ρυθμίσεις, όπως οι ολοκληρωμένες διοικητικές συναλλαγές, με στόχο την περαιτέρω απλούστευση των διαδικασιών και σε τελική ανάλυση, τη μεγαλύτερη ανακούφιση του πολίτη»⁷⁸.

Βασικά συστατικά των μέτρων που προτείνονται είναι :

- η ευχέρεια καθορισμού σειράς δικαιολογητικών, πιστοποιητικών και άλλων στοιχείων, τα οποία εφόσον δεν προσκομίζονται από τον ενδιαφερόμενο, θα αναζητούνται αυτεπάγγελτα, από τις υπηρεσίες για τη συμπλήρωση του οικείου φακέλου (Άρθρο 5)
- Ο καθορισμός προθεσμιών, εντός των οποίων, οφείλουν τα διοικητικά όργανα να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις των πολιτών (Άρθρο 6)
- η εισαγωγή μιας καινούριας «αντιγραφειοκρατικής» αντίληψης, διαμέσου των ολοκληρωμένων διοικητικών συναλλαγών. Στόχος της νέας ρύθμισης είναι όχι απλά η «συναλλαγή μιας στάσης» (one stop shop), αλλά περαιτέρω, η ουσιαστική κατάργηση των πιστοποιητικών, βεβαιώσεων ή άλλων δικαιολογητικών που απαιτούνται κατά κανόνα για την έκδοση μιας ατομικής πράξης (Άρθρο 8).

Μέγιστη ίσως σημασία, για την εξυπηρέτηση του πολίτη, είναι η δυνατότητα που δίνεται μέσω του νόμου, για τη μετατροπή των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών σε Κέντρα Ολοκληρωμένων συναλλαγών και τη συνακόλουθη ταχύτατη αύξηση των αρμοδιοτήτων τους για την ουσιαστική εξυπηρέτηση του πολίτη.

Πέραν των παραπάνω νομικών ρυθμίσεων, το Υπουργείο Εσωτερικών προχώρησε σε άλλη μία πρωτοβουλία μεταβολής του αρνητικού κλίματος, που εντοπίζεται στις σχέσεις κράτους-πολιτών. Σε συνεργασία με το Συνήγορο του Πολίτη, η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών, συνέταξε έναν οδηγό συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, με σκοπό την καλλιέργεια της αλλαγής της νοοτροπίας, στη συμπεριφορά πολλών υπαλλήλων και την εγκαθίδρυση ενός πιο «φιλικού»

⁷⁸ Εισηγητική Έκθεση Ν. 3242/2004

περιβάλλοντος. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα της πρωτοβουλίας είναι η κοινωνική ευπρέπεια και ο σεβασμός, κατά τη συναλλαγή των πολιτών με το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης, στο πλαίσιο των δημοσίων σχέσεων. Ο Οδηγός δεν έχει δεσμευτική ισχύ καθώς δε συνοδεύεται από νομικές επιπτώσεις στις περιπτώσεις μη εφαρμογής του από τους δημοσίους υπαλλήλους, με αποτέλεσμα, η επιτυχία του εγχειρήματος να στηρίζεται αποκλειστικά στο πλαίσιο της ανθρώπινης συνείδησης.

δ. Ο πολίτης στο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της περιόδου 2007-2013

Η νέα περίοδος που διανύει η χώρα, αποτελεί κρίσιμο διάστημα, για τη διοίκηση τόσο λόγω των εθνικών όσο των ευρωπαϊκών υποχρεώσεων και στόχων. Η αναμονή μιας συνολικής αξιολόγησης για την οριστικοποίηση του βαθμού επιτυχίας των προγραμμάτων της περιόδου που ολοκληρώθηκε, δεν επιτρέπει τη δίκαιη κρίση της περιόδου που προηγήθηκε. Αναμφισβήτητα, όμως, η περίοδος 2000-2006⁷⁹, συνέβαλε στην αναβάθμιση των σχέσεων κράτους-πολίτη, αφενός λειτουργικά, μέσω της προώθησης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (Κοινωνία της πληροφορίας, ΣΥΖΕΥΞΙΣ κλπ) και αφετέρου θεσμικά, όπως αναλύθηκε παραπάνω (αναθεώρηση του Συντάγματος, νόμοι, προγράμματα ΠΟΛΙΤΕΙΑ κλπ)⁸⁰.

Στη νέα περίοδο, η ενδυνάμωση του ρόλου του πολίτη και κυρίως η βελτίωση των όρων εξυπηρέτησής του, εμφανίζεται ακόμα πιο αναγκαία, τόσο μέσα στα εθνικά προγράμματα όσο και μέσω των ευρωπαϊκών στόχων. Στο Εθνικό πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008 που εφαρμόζεται στις μέρες μας και ειδικότερα, στην Προτεραιότητα II «Εκσυγχρονισμός του Θεσμικού Πλαισίου Ρύθμισης της Δημόσιας Δράσης»⁸¹ αναφέρεται ρητά η περαιτέρω ενίσχυση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) για την ηλεκτρονική διαχείριση των υποθέσεων των πολιτών (νέο πληροφοριακό σύστημα e-ker), η επέκταση της αυτεπάγγελτης αναζήτησης δικαιολογητικών από τις δημόσιες υπηρεσίες σε αντικατάσταση της ίδιας υποχρέωσης του πολίτη, η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών (π.χ. κατάργηση

⁷⁹ Συμπεριλαμβανομένου και ολόκληρου του 2007 για την ολοκλήρωση έργων

⁸⁰ Για περισσότερες πληροφορίες, βλέπε Βασικό Κείμενο Στρατηγικής για την Αναπτυξιακή Προτεραιότητα «Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης» - ΥΠΕΣΔΔΑ/Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

⁸¹ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών: Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008 – Έκθεση Εφαρμογής, 2006

δικαιολογητικών κλπ) και κυρίως, η βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος που εκφράζεται με την καλύτερη νομοθέτηση.

Η βαρύτητα του τελευταίου στοιχείου, γίνεται εμφανής και μέσα από την ειδική εγκύκλιο του σημερινού Πρωθυπουργού προς τους Υπουργούς και τα άλλα μέλη της κυβέρνησης (Γενικοί Γραμματείς Υπουργείων, Περιφερειών κλπ), στην οποία «εξέχοντα ρόλο στην κυβερνητική πολιτική κατέχει η προσπάθεια περιορισμού της πολυνομίας, βελτίωσης τη ποιότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων, σταδιακής κατάργησης ρυθμίσεων που κρίνονται περιττές και γενικά η προσπάθεια απλούστευσης των κανόνων δικαίου που ισχύουν»⁸².

Η συγκεκριμένη προτεραιότητα εισάγεται ως ένα από τα χαρακτηριστικά της «καλής διακυβέρνησης»⁸³ (Ποιότητα ρυθμίσεων Regulatory quality), όπως αυτή διατυπώνεται από την Παγκόσμια Τράπεζα, αλλά και από τους αναθεωρημένους στόχους της Στρατηγικής της Λισαβόνας που προσδιορίζουν μια σειρά από διαρθρωτικά ζητήματα στα οποία «κεντρικό ζήτημα το οποίο συνδέεται άμεσα με την βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης τόσο στο επίπεδο του σχεδιασμού και της διοίκησης των πολιτικών όσο και στο επίπεδο της εφαρμογής των πολιτικών, αποτελεί η βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου»⁸⁴. Μεταξύ άλλων, οι διαδικασίες καλής νομοθέτησης, σύμφωνα με το κείμενο της εγκυκλίου, απαιτούν την επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής κοινωνικής συναίνεσης και συμμετοχής, συμμετοχή η οποία ως έννοια εδώ απευθύνεται στην κοινωνία των πολιτών και ειδικότερα στις οργανωμένες ομάδες της.

Η συμμετοχή του πολίτη εισάγεται, επίσης, στον εθνικό προγραμματισμό και από άλλες ευρωπαϊκές πτυχές, όπως π.χ. το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο⁸⁵, το οποίο υποδεικνύει συγκεκριμένες κατευθύνσεις για την πολιτική βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας στο πλαίσιο των Διαρθρωτικών Ταμείων για την περίοδο 2007-2013. Στους βασικούς παράγοντες του προτύπου της καλής διακυβέρνησης, η συμμετοχή

⁸² Εγκύκλιος με Α.Π. Υ190/18-07-2006, του Πρωθυπουργού «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων»

⁸³ Έννοια η οποία χρησιμοποιείται συχνά στα κείμενα της περιόδου 2007-2013

⁸⁴ Προγραμματική Περίοδος 2007 – 2013: Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ», Κωδικός Ε.Π.: 7 CCI: 2007GR05UPO003

⁸⁵ EC, 2005, Strengthening institutional capacity and efficiency of public administrations and public services in the next programming period (2007-2013)

του πολίτη αποτελεί διακριτή οντότητα, όπως αποδεικνύεται από το σύνολο των σχετικών παραγόντων⁸⁶:

- Συμμετοχή (Participation)
- Εφαρμογή του Νόμου (Rule of law)
- Διαφάνεια (Transparency)
- Συναίνεση (Consensus orientation)
- Ανταπόκριση (Responsiveness)
- Ισονομία και αρχή της μη διάκρισης (Equitability and inclusiveness)
- Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα (Effectiveness and efficiency)
- Λογοδοσία (Accountability)

Σημειώνεται, ότι ο προσανατολισμός του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) για την ενίσχυση της Διοικητικής αποτελεσματικότητας των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην 4η Προγραμματική Περίοδο (2007-2013), συμπίπτει με την προώθηση της αναθεωρημένης Στρατηγικής της Λισσαβόνας για την Απασχόληση και την Ανάπτυξη.

Το πρόγραμμα του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. «Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης» για την περίοδο 2007-2013, το οποίο εμφανίστηκε κατά την περίοδο έγκρισης του ΕΣΠΑ και στη συνέχεια μετονομάστηκε σε Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση», προωθεί ένα διαφορετικό «όραμα», σε σχέση με τα αντίστοιχα προηγούμενων «ολοκληρωμένου τύπου» προγραμμάτων (π.χ. ΠΟΛΙΤΕΙΑ) που εξετάστηκαν παραπάνω, με βασική διαφορά την εισαγωγή της έννοιας «διακυβέρνηση».

Εντοπίζοντας αδυναμίες που έχουν αρνητικές συνέπειες στην ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει η δημόσια διοίκηση στις σχέσεις κράτους-πολίτη, η νέα αναπτυξιακή επιλογή («όραμα») για τη νέα περίοδο είναι η «ανθρωποκεντρική, αποτελεσματική και ευέλικτη διακυβέρνηση»⁸⁷. Οι αδυναμίες αυτές, μεταξύ άλλων, αναγνωρίζεται ότι «συνεπάγονται αδυναμία ενεργού και συντεταγμένης συμμετοχής

⁸⁶ Προγραμματική Περίοδος 2007 – 2013: Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ», Κωδικός Ε.Π.: 7 CCI: 2007GR05UPO003

⁸⁷ Σύνοψη της πρότασης του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. (Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης) για τη Δ΄ Προγραμματική Περίοδο 2007- 2013 – Άξονας «Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης»

στις αποφάσεις της διοίκησης»⁸⁸, γι' αυτό και στο νέο πρόγραμμα αναφέρεται ρητά ότι: «η Δημόσια Διοίκηση θα λειτουργεί με διαφάνεια και αποτελεσματικότητα και θα προσφέρει, στους πολίτες και τις επιχειρήσεις ποιοτικές υπηρεσίες με τη χρήση των νέων Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών, θα ενδυναμώνει και θα διασφαλίζει την πλήρη εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Κεκτημένου και θα διαβουλεύεται συνεχώς με τους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους για το στρατηγικό σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών και προγραμμάτων»⁸⁹.

Το στοιχείο της διαβούλευσης αναγνωρίζεται ως θετικό για το ρόλο του πολίτη στη διακυβέρνηση, περιορίζεται, όμως, στο επίπεδο της κοινωνίας των πολιτών και ειδικότερα στους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους, στις οργανώσεις των οποίων θα πρέπει να είναι οργανωμένοι οι πολίτες εφόσον επιθυμούν να συμμετέχουν ενεργά στη διακυβέρνηση της χώρας. Η συμμετοχή του πολίτη, όπως θα εντοπιστεί και στους στρατηγικούς στόχους του ίδιου προγράμματος, στη συνέχεια, ορίζεται μέσα από την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και τις εφαρμογές της στις σχέσεις κράτους-πολιτών, ενώ ο ουσιαστικός διάλογος – διαβούλευση για το σχεδιασμό και τη λήψη των αποφάσεων ανάγεται σε ένα κορπορατιστικού τύπου μοντέλο⁹⁰, μέσα από τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων⁹¹.

Η αντιμετώπιση της έννοιας του πολίτη φαίνεται αναλυτικότερα, ακολούθως, όπου παρουσιάζονται, συνοπτικά, οι πτυχές του προγράμματος του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. «Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης» που αφορούν στις σχέσεις κράτους-πολίτη.

Για την περίοδο 2007-2013⁹², οι στρατηγικοί στόχοι, που έχουν είτε άμεση είτε έμμεση σχέση με τον πολίτη είναι οι εξής:

⁸⁸ Βασικό Κείμενο Στρατηγικής για την Αναπτυξιακή Προτεραιότητα «Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης» - ΥΠΕΣΔΔΑ/Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

⁸⁹ Ο.π. στο 87

⁹⁰ Μια πιο ακριβής ερμηνεία του στο κείμενο του Ε.Π. είναι «δημιουργία δομών κοινωνικής διαβούλευσης σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο» (Ειδικός Στόχος 1.2)

⁹¹ Μάλιστα, στη δράση 1.2.3 «Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των οργανώσεων των κοινωνικών εταίρων και των ΜΚΟ» αναφέρεται ακριβώς ότι «Στο πλαίσιο της εν λόγω κατηγορίας, προβλέπονται δράσεις ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας των οργανώσεων των κοινωνικών εταίρων (όπως ΓΣΕΕ, ΓΣΕΒΕ, ΕΣΣΕΕ, ΣΕΒ, ΑΔΕΔΥ κ.α.) και των ΜΚΟ».

⁹² Σύνοψη της πρότασης του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. (Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης) για τη Δ' Προγραμματική Περίοδο 2007- 2013 – Άξονας «Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης»

1) Ικανοποίηση των αναγκών και προσδοκιών των Πολιτών και των Επιχειρήσεων για τη διεκπεραίωση των συναλλαγών τους με τις Δημόσιες Υπηρεσίες με ευκολία, ταχύτητα, ασφάλεια και αξιοπιστία και ειδικότερα:

- Ανάπτυξη ασφαλών ηλεκτρονικών συναλλαγών Πολίτη – Κράτους (C2G) και Επιχείρησης- Κράτους (B2G) με βάση την Εθνική πύλη ΕΡΜΗΣ, το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικής Αυθεντικοποίησης και τους κανόνες Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων.
- Ανάπτυξη Ολοκληρωμένων Συναλλαγών έτσι ώστε να διεκπεραιώνονται οι συναλλαγές των Πολιτών και των Επιχειρήσεων με τις Δημόσιες Υπηρεσίες με την υποβολή μόνο μιας απλής αίτησης, χωρίς δικαιολογητικά.
- Ανάπτυξη Υπηρεσιών Μιας Στάσης
- Ανάπτυξη συναλλαγών για ειδικές ομάδες Πολιτών και Επιχειρήσεων.
- Δημιουργία περιβάλλοντος ψηφιακών πληρωμών σε Φορείς του Δημόσιου τομέα.
- Συμμετοχή στις Πανευρωπαϊκές ηλεκτρονικές εφαρμογές εξυπηρέτησης Πολιτών και Επιχειρήσεων.

2) Υψηλή προσβασιμότητα στις πληροφορίες, τις υπηρεσίες και τα προϊόντα μιας ηλεκτρονικής δημόσιας διοίκησης, για όλους ανεξαιρέτως τους Πολίτες και τις Επιχειρήσεις, χωρίς αποκλεισμούς και ειδικότερα:

- Δημιουργία πολύ-πλατφορμικών διαύλων πρόσβασης στις Δημόσιες Υπηρεσίες (Εθνικό δίκτυο διανομής διοικητικών πληροφοριών , υπηρεσιών και προϊόντων- ΚΕΠ, σταθερή και κινητή τηλεφωνία, Διαδίκτυο)
- Ανάπτυξη ψηφιακών χώρων στη Δημόσια Διοίκηση για τη διάχυση και επαναχρησιμοποίηση της Δημόσιας πληροφορίας έτσι ώστε να είναι προσβάσιμη σε όλους.
- Πρόσβαση στις διοικητικές διαδικασίες 24 ώρες την ημέρα , 7 ημέρες την εβδομάδα.
- Πρόσβαση για άτομα με αναπηρία
- Πρόσβαση για ειδικές κατηγορίες πληθυσμού
- Πρόσβαση για Επιχειρήσεις
- Πρόσβαση κατοίκων απομονωμένων περιοχών.

3) Ενίσχυση των Δημοκρατικών διαδικασιών και των διαβουλεύσεων των Πολιτών και των Επιχειρήσεων με τη Δημόσια Διοίκηση και ειδικότερα:

- Ανάπτυξη συμμετοχής των πολιτών σ' αυτές.
- Διαβούλευση και συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη λήψη αποφάσεων.

4)Μεγιστοποίηση των επιδόσεων των Δημόσιων Υπηρεσιών (αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, ανοικτή διοίκηση) και ειδικότερα:

(α) Αποδοτικότητα

- Ανάπτυξη ψηφιακών ενδο-υπηρεσιακών συναλλαγών (G2G) μέσω του Εθνικού Δικτύου της Δημόσιας Διοίκησης (ΣΥΖΕΥΞΙΣ)
- Δημιουργία και αξιοποίηση κοινόχρηστων βάσεων δεδομένων με καταχώρηση και χρήση των δεδομένων μόνο μια φορά.
- Ανασχεδιασμός διοικητικών διαδικασιών για εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.
- Μείωση χρόνου και κόστους των διοικητικών διαδικασιών
- Διαλειτουργικότητα Δημόσιων Υπηρεσιών, διοικητικών διαδικασιών, πληροφοριακών συστημάτων
- Εξάλειψη περιττών κανονιστικών ρυθμίσεων.
- Ανάπτυξη συστήματος καλής νομοθέτησης.

(β) Αποτελεσματικότητα

- Διοίκηση Ολικής Ποιότητας Διοίκηση αποτελεσμάτων και στόχων
- Ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών
- Κατάργηση διαδικασιών μη προστιθέμενης αξίας

(γ) Ανοικτή Διοίκηση

- Δημοσιότητα
- Διαφάνεια
- Έλεγχος-Λογοδοσία

5)Ανάπτυξη και ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού σε δεξιότητες, ικανότητες και συμπεριφορές για ανταπόκριση του στο νέο τεχνολογικό και διοικητικό περιβάλλον και ειδικότερα:

- Εισαγωγή συστήματος διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού με προσανατολισμό προς την εξυπηρέτηση των Πολιτών, την επίτευξη στόχων και τη μετάβαση από τη διαχείριση αρμοδιοτήτων προς τη διοίκηση αποτελεσμάτων.
- Βελτίωση του εργασιακού περιβάλλοντος
- Ενδυνάμωση δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού
- Ανασχεδιασμός του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης των Δημόσιων υπαλλήλων
- Προσαρμογή στις νέες τεχνολογίες
- Προσαρμογή στις αξίες της νέας δημόσιας διοίκησης.

Όπως προαναφέρθηκε, το πρόγραμμα του ΥΠΕΣΔΔΑ «Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης», προηγήθηκε του τελικού Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση», που διαμορφώθηκε τον Ιούλιο του 2007, από το οποίο δεν εμφανίζει ουσιαστικές διαφορές στο περιεχόμενο και στους στόχους, με τη διαφορά μιας μεταβολής στην ταξινόμηση και την οριοθέτηση των στόχων, των προτεραιοτήτων και των δράσεων.

Το αναπτυξιακό όραμα του τελικού Επιχειρησιακού Προγράμματος⁹³ συνοψίζεται στη "δημιουργία μιας πολιτο-κεντρικής, αποτελεσματικής, ανοιχτής και ευέλικτης διακυβέρνησης", με στόχο την μετάβαση "από τη διαχείριση αρμοδιοτήτων και διαδικασιών στην διοίκηση πολιτικών, αποτελεσμάτων και υπηρεσιών". Συνέπεια του παραπάνω, σύμφωνα με το επίσημο κείμενο του προγράμματος, είναι ο νέος στρατηγικός στόχος του Ε.Π. δηλαδή, «η βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανώσεων, καθώς και την ενίσχυση της λογοδοσίας και της επαγγελματικής ηθικής μέσω της διεύρυνσης της κοινωνικής διαβούλευσης και συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων». Ο κεντρικός αυτός στόχος αποδεικνύει ότι η φιλοσοφία του σχεδιασμού των μεταρρυθμίσεων, για τη νέα περίοδο, λαμβάνει υπόψη δύο διακριτές τάσεις που εμφανίστηκαν διεθνώς στο χώρο της δημόσιας διοίκησης:

⁹³ Προγραμματική Περίοδος 2007 – 2013: Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ», Κωδικός Ε.Π.: 7 CCI: 2007GR05UPO003

- α. του λεγόμενου «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» το οποίο συνεισφέρει με τα στοιχεία της αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας και της αποδοτικότητας και της
- β. «Διακυβέρνησης», στην οποία εντάσσονται κατά κύριο λόγο οι έννοιες της «συμμετοχικότητας» και της «διαβούλευσης».

Η Διακυβέρνηση, σύμφωνα με τον Καρκατσούλη εξάλλου, επιδιώκει τον αποτελεσματικό συνδυασμό της λογοδοσίας, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και του επαγγελματισμού, των αρχών που η Νέα Οικονομία και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, ανέπτυξαν και προώθησαν με τις αρχές της ευρείας κοινωνικής διαβούλευσης και της κοινωνικής δικαιοσύνης (Καρκατσούλης, 2001). Η σύνδεση των δύο τάσεων φαίνεται επίσης και με την ενσωμάτωση της κοινωνίας των πολιτών στο σύστημα της λήψης των αποφάσεων. Όπως αναφέρει, σχετικά, ο Καρκατσούλης, «Στις αέναες και μετεξελισσόμενες προσπάθειες για τη βελτίωση της γραφειοκρατίας...η κοινωνία πολιτών θεωρείται από πολλούς ότι αποτελεί την έννοια-κλειδί: σηματοδοτεί την ουσιαστική σύγκλιση των δύο προσεγγίσεων και το πέρασμα από το μάνατζμεντ (παλιό/νέο, δημόσιο/ιδιωτικό) και τη δημόσια διοίκηση/κυβέρνηση/κυβερνητικότητα, στη Διακυβέρνηση» (Καρκατσούλης, 2004).

Θετικό στοιχείο και ενθαρρυντικό για τη βελτίωση των σχέσεων του κράτους με τον πολίτη αποτελεί η σαφής αναφορά, στο κείμενο του Ε.Π., για την «ενσωμάτωση των πορισμάτων του Συνηγόρου του Πολίτη και των Ελεγκτικών Σωμάτων, καθώς και των αποτελεσμάτων της κοινωνικής διαβούλευσης στον ανασχεδιασμό του ρυθμιστικού πλαισίου»⁹⁴. Το στοιχείο αυτό, ιδιαίτερα από την πλευρά των πορισμάτων του Συνηγόρου του Πολίτη, αποτελεί μια σημαντική «πύλη εισόδου» των αιτημάτων των πολιτών για τη βελτίωση των κανόνων της διακυβέρνησης, χωρίς να περνά, απαραίτητα, από τους κοινωνικούς εταίρους⁹⁵.

⁹⁴ Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση» – Επιτελική Σύνοψη, Αθήνα, Νοέμβριος 2007

⁹⁵ Οι κοινωνικοί εταίροι εκπροσωπούν τη «φωνή» των πολιτών στο σύστημα διαβούλευσης του νέου προγράμματος

B3. Αποτίμηση της αποτελεσματικότητας των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων των τελευταίων ετών

Μεγαλύτερο ενδιαφέρον, ακόμα και από την ίδια την εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, συγκεντρώνει η αποτίμηση των προγραμμάτων αυτών, καθώς αποτελεί και το ουσιαστικό συμπέρασμα από την υλοποίησή τους, ιδιαίτερα για τους άμεσα ενδιαφερόμενους που στην προκειμένη περίπτωση (παρούσα εργασία) είναι οι πολίτες.

Όπως σημειώνεται και σε σχετικό άρθρο του Πανεπιστημίου Αθηνών, σε όλες τις ανεπτυγμένες οικονομίες του κόσμου, οι μεγάλοι οργανισμοί, τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, αφιερώνουν ένα σημαντικό μέρος των διαθέσιμων πόρων τους στην ανάπτυξη και χρήση μεθόδων αποτίμησης και περαιτέρω ανάπτυξης της παραγωγικής τους δραστηριότητας. Τα αποτελέσματα των μετρήσεων αυτών, μπορούν να αποτελέσουν το «σημαντικότερο εργαλείο χάραξης στρατηγικών βελτίωσης της απόδοσης», δεδομένου ότι επιτρέπουν, τη διαμόρφωση συνολικής εικόνας για την εκάστοτε υφιστάμενη κατάσταση, τον εντοπισμό των παθογενειών και την αναγνώριση των τυχόν προβλημάτων, την ορθολογική επιλογή των πιο κατάλληλων πολιτικών και στόχων⁹⁶.

Τα παραπάνω εμφανίζουν ακόμα μεγαλύτερο ενδιαφέρον για το δημόσιο τομέα, καθώς δεν υπάρχει κανένας αξιόπιστος εναλλακτικός τρόπος διαπίστωσης της κατάστασης-εξέλιξης των προβλημάτων. Στην Ελλάδα δεν υπήρξε καμιά ολοκληρωμένη πρόβλεψη για τη μέτρηση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης, ούτε και για την αξιολόγηση του πλήθους των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων που προτάθηκαν για την αναβάθμισή της, ενώ όποια μέτρα θεσπίστηκαν κατά καιρούς κρίνονται αποσπασματικά και περιορισμένης δυνατότητας.

Για την απόδοση μιας αντιπροσωπευτικής εικόνας της κατάστασης που αφορά στην ικανοποίηση του πολίτη από τις μέχρι πρόσφατα υλοποιούμενες μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση και δεδομένης της έλλειψης μιας επίσημης αξιολόγησης-

⁹⁶ Άρθρο «Η ΠΡΩΤΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΕΡΕΥΝΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ» του «Παρατηρητήριου Εξυπηρέτησης του Πολίτη», Πανεπιστήμιο Αθηνών-Εργαστήριο Διοικητικής Επιστήμης

αποτίμησης, από το κράτος, για τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα που αφορούν τις σχέσεις της με τον πολίτη, παρατίθεται, στο παρόν τμήμα της εργασίας, μια συνοπτική εικόνα, στηριζόμενη σε δευτερογενή εμπειρικά στοιχεία. Τα στοιχεία που επιλέχθηκαν, αφορούν στην αξιολόγηση της κατάστασης των σχέσεων κράτους-πολιτών και προέρχονται από τις δύο ακόλουθες, αξιόπιστες, πηγές πληροφοριών: τα στοιχεία που προκύπτουν από τις εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και τα στοιχεία σχετικής έρευνας που πραγματοποιήθηκε από το Πανεπιστήμιο Αθηνών και την εταιρεία ΚΑΠΑ Research.

Σε γενικές γραμμές, οι πληροφορίες και τα συμπεράσματα, που μπορούν να αντληθούν από τις παραπάνω πηγές είναι τα ακόλουθα:

α. Στοιχεία Έρευνας του Πανεπιστημίου Αθηνών - «Παρατηρητήριο Εξυπηρέτησης του Πολίτη»

Το «Παρατηρητήριο Εξυπηρέτησης του Πολίτη», αποτελεί την πρώτη έρευνα, στην Ελλάδα, για το επίπεδο ικανοποίησης των πολιτών από το κράτος και το πρώτο ίσως σοβαρό βήμα για την ανάπτυξη ενός αξιόπιστου μοντέλου μέτρησης της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας, στα πλαίσια της πολιτοκεντρικής αντίληψης για τη διοικητική μεταρρύθμιση⁹⁷.

Σχετικά για τις σχέσεις κράτους-πολιτών, σύμφωνα με τα στοιχεία της έρευνας, η οποία βασίζεται σε ένα δείγμα από την περιοχή της Αττικής και πραγματοποιήθηκε την περίοδο Σεπτεμβρίου 2003-Μαΐου 2004, προκύπτουν, μεταξύ άλλων, τα εξής:

- Η δημόσια διοίκηση δεν λειτουργεί σωστά⁹⁸. Αναγνωρίζονται, όμως, κάποιες προσπάθειες βελτίωσης τα τελευταία χρόνια.
- Μόνο το 40% των πολιτών, που είχαν κάποια συναλλαγή με δημόσιες υπηρεσίες δηλώνουν ικανοποιημένοι από την εξυπηρέτηση που έλαβαν. Όσον αφορά όμως, στο Δείκτη ικανοποίησης από την εξυπηρέτηση, κατά την επίσκεψη του πολίτη σε δημόσια υπηρεσία, αυτός κυμαίνεται στο 65,5 / 100, λαμβάνοντας τη χαμηλότερη τιμή στην εξυπηρέτηση από τις πολεοδομίες (52,1 %) και την ανώτερη από τα ΚΕΠ (88,2%)

⁹⁷ Ο.π.

⁹⁸ Σε έναν γενικό δείκτη αξιολόγησης της δημόσιας διοίκησης υπολογίστηκε ότι η επίδοση είναι 56,1 με άριστα το 100, δηλαδή με βάση τη σχετική διεθνή κλίμακα αξιολόγησης, η ελληνική δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται ως μέτρια.

- Οι πολίτες του δείγματος αποδίδουν το χαμηλό επίπεδο εξυπηρέτησης, όπου αυτό παρουσιάζεται, στη διαφθορά, στην έλλειψη ελεγκτικών μηχανισμών, στη νοοτροπία των δημοσίων υπαλλήλων, στην έλλειψη αξιοκρατίας και στην έλλειψη διαρκούς κατάρτισης κι εκπαίδευσης του προσωπικού⁹⁹.
- Οι πολίτες θεωρούν ως σημαντικότερους παράγοντες για την ποιότητα της εξυπηρέτησής τους την εξάλειψη της γραφειοκρατίας και της πολυνομίας, τη φιλική και δίκαιη αντιμετώπισή τους από τους υπαλλήλους, την πάταξη της διαφθοράς και τη μείωση του χρόνου εξυπηρέτησης. Επομένως, προσδοκούν άνοδο της ποιότητας από τη βελτίωση των επιδόσεων του κράτους κυρίως σε ό,τι αφορά αυτούς τους παράγοντες.
- Ενώ οι πολίτες απαξιώνουν ηθικά το χρηματισμό (σε ποσοστό 88,5% του δείγματος) και το «μέσον» (ποσοστό 76,3%), θεωρούν το «μέσον» ως το δεύτερο πιο αποτελεσματικό τρόπο επίλυσης των προβλημάτων στο πεδίο της εξυπηρέτησης.
- Σε περίπτωση εντοπισμού κακοδιοίκησης, ποσοστό 10,1% του δείγματος, ανατρέχει στις ανεξάρτητες αρχές για την επίλυσή του.

Αξιοσημείωτο, πάντως είναι το γεγονός, σύμφωνα με την άποψη των πολιτών που έλαβαν μέρος στην έρευνα, ότι η βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη από τη δημόσια διοίκηση είναι συνάρτηση τριών βασικών παραγόντων: α) του ίδιου του πολίτη, ο οποίος έχει συγκεκριμένες αντιλήψεις και προσδοκίες, καθώς και συγκεκριμένη συμπεριφορά, β) της διοίκησης, η οποία κρίνεται με βάση την ανταπόκρισή της στις προσδοκίες των πολιτών και γ) της πολιτικής ηγεσίας, η οποία καλείται να μεταρρυθμίσει τη διοίκηση με τέτοιο τρόπο ώστε, στο άμεσο μέλλον, να ανταποκρίνεται περισσότερο στις προσδοκίες των πολιτών.

β. Στοιχεία από τις Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ)

Από τις ετήσιες εκθέσεις του ΣτΠ, τα έτη 2004 έως 2006, έγινε επιλογή των δεδομένων που αφορούν στον ειδικό Θεματικό Κύκλο : «Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη», ο οποίος συγκεντρώνει τις περιπτώσεις κακοδιοίκησης στους τομείς της πληροφόρησης και επικοινωνίας, της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, της κακοδιοίκησης σε ΟΤΑ, ΔΕΚΟ, μεταφορές, επικοινωνίες, εργασία, βιομηχανία,

⁹⁹ Υπό επιφυλάξεις για περαιτέρω έλεγχο των αποτελεσμάτων της έρευνας, από την αρμόδια οργανωτική αρχή

ενέργεια, φορολογία, τελωνεία, δημοσιονομικά θέματα, εμπόριο και κρατικές προμήθειες, γεωργία και αγροτική πολιτική, παιδεία¹⁰⁰.

Από τις εκθέσεις αυτές, αντλούνται ιδιαίτερα χρήσιμες πληροφορίες και μάλιστα με βάθος περιεχομένου (τόσο στις λεπτομέρειες της θεματολογίας όσο και στους φορείς που εμπλέκονται). Επειδή, όμως, μια αναλυτική καταγραφή ξεφεύγει από το στόχο της παρούσας εργασίας, παρέχεται μια ενδεικτική αναφορά αντιπροσωπευτικών στοιχείων, στα οποία εντοπίστηκε περίπτωση κακοδιοίκησης, σε βάρος πολιτών, πάντα στο εύρος του ειδικού θεματικού κύκλου «Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη» του Συνηγόρου. Ειδικότερα, στη συνέχεια, παρατίθενται ορισμένα χρήσιμα στοιχεία από τη δραστηριότητα του Συνηγόρου του Πολίτη την τελευταία τριετία 2004-2006.

Κατά το έτος 2004, οι περιπτώσεις που χειρίστηκε ο Συνήγορος αφορούσαν σε μεγάλη πλειοψηφία, τους ΟΤΑ και τα ταμεία ασφάλισης, ενώ στο σύνολό τους οι φορείς, στους οποίους εντοπίστηκαν προβλήματα κακοδιοίκησης, κατατάσσονται ως εξής: δήμοι (20,8%), φορείς ασφάλισης (19,8%), νομαρχίες (11,4%), Υπουργείο Εθνικής παιδείας και Θρησκευμάτων (9,2%), Υπουργείο Εσωτερικών-Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (8,5%).

Για όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, ο Συνήγορος προχώρησε σε αναφορές, προς τους εμπλεκόμενους δημόσιους φορείς, από τις οποίες, αξίζει να σημειωθεί ότι μία στις δέκα βάσιμες αναφορές του Σ.τ.Π. δεν έγιναν αποδεκτές από τη διοίκηση του εκάστοτε φορέα ή δεν επιλύθηκαν λόγω νομοθετικών κενών και οργανωτικών δυσλειτουργιών του. Τα θέματα για τα οποία δεν έγιναν δεκτές οι προτάσεις της Αρχής αφορούσαν περιπτώσεις κακοδιοίκησης από ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού, στο σύστημα ρύθμισης εισόδου και παραμονής των αλλοδαπών, στις προσλήψεις εκτός συστήματος ΑΣΕΠ, στα ΚΕΠ και στην κοινωνική ασφάλιση.

Στο σύνολο των περιπτώσεων που εξετάστηκαν, περιλαμβάνονται: καθυστερήσεις στη διοικητική διαδικασία, ελλιπής ενημέρωση των πολιτών, αδράνεια της διοίκησης, καθώς και προβλήματα στη δομή-οργάνωση και τη στελέχωση των δημόσιων υπηρεσιών, θέματα, τα οποία ακριβώς είχαν κληθεί να επιλύσουν οι κατά καιρούς μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν για τη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολιτών.

¹⁰⁰ Σύμφωνα με το Π.Δ. 273/99, άρθρο 2.1α

Αντίστοιχο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και τα στοιχεία του έτους 2005. Σε επίπεδο γενικών στατιστικών στοιχείων, το έτος 2005 η Αρχή (ΣτΠ) δέχτηκε 10.087 νέες αναφορές πολιτών, με μείωση περίπου -4,6% στο σύνολο των αναφορών σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος. Ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους – Πολίτη συγκέντρωσε 3.530 αναφορές, ποσοστό 35%, μειώνοντας το ποσοστό συμμετοχής του κατά 2,3% σε σχέση με το έτος 2004. Τα περισσότερα προβλήματα κακοδιοίκησης κατά το 2005, εντοπίστηκαν στους δήμους (18,7%), στο ΥΠΕΣΔΑ (16,2%), στις νομαρχίες (9%), στο ΙΚΑ (5,7%), στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (5%), στο ΥΠΕΠΘ (4,4%), στον ΟΓΑ (4,2%, στον ΟΑΕΔ (3,9%), στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης (3,4%) και στον ΔΟΑΤΑΠ –πρώην ΔΙΚΑΤΣΑ (2,8%).

Σημαντικότερες μορφές κακοδιοίκησης ήταν και κατά το έτος αυτό, όπως επίσης και κατά το 2006, η μη τήρηση των νόμιμων προθεσμιών από τις δημόσιες υπηρεσίες για τη διεκπεραίωση των υποθέσεων πολιτών (συχνά οφείλεται στην πλήρη αδράνεια της υπηρεσίας), η ελλιπής ενημέρωση και πληροφόρηση των πολιτών για τα δικαιώματα και τις αντίστοιχες υποχρεώσεις τους, καθώς και η παραβίαση διατάξεων νόμου ή κανονιστικών πράξεων.

Τέλος, κατά το έτος 2006, οι αναφορές προς το Συνήγορο μειώθηκαν σε 9.162, παρουσιάζοντας μείωση 9,17% σε σχέση με το έτος 2005. Οι φορείς, για τους οποίους διαπιστώθηκαν προβλήματα, σύμφωνα με τις αναφορές των πολιτών ήταν οι εξής:

- Δήμοι – Κοινότητες (ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ) σε ποσοστό 20,66%
- Περιφέρειες σε ποσοστό 12,08%
- Νομαρχίες (ΟΤΑ Β' ΒΑΘΜΟΥ) σε ποσοστό 8,98%
- Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών σε ποσοστό 4,74%
- Υπουργείο Δημόσιας Τάξης σε ποσοστό 4,41%
- Υπουργείο Εθνικής Παιδείας & Θρησκευμάτων σε ποσοστό 3,10%
- Άλλα Υπουργεία (αθροιστικά) σε ποσοστό 6,63%
- ΙΚΑ σε ποσοστό 6,19%
- Άλλες εποπτευόμενες Υπηρεσίες σε ποσοστό 5,55%
- Άλλα ΝΠΔ και ΔΕΚΟ (υπαγόμενα στην αρμοδιότητα της Αρχής) σε ποσοστό 5,38%
- ΔΟΑΤΑΠ (πρώην ΔΙΚΑΤΣΑ) σε ποσοστό 5,15%

- ΟΓΑ σε ποσοστό 3,57%
- ΔΕΗ σε ποσοστό 2,62%
- ΟΑΕΔ σε ποσοστό 2,15%
- Φορείς Επικουρικής Ασφάλισης, Πρόνοιας, Ασθένειας σε ποσοστό 2,05%
- Φορείς παροχής υγείας σε ποσοστό 1,95%

Στις πρωτοβουλίες του Συνηγόρου για τη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολιτών, ο Σ.τ.Π. υπέβαλε, κατά τη διάρκεια των τριών ετών 2004-2006, μια σειρά νομοθετικών, λειτουργικών και οργανωτικών προτάσεων, κρίνοντας ότι η αντιμετώπιση ορισμένων από τα θέματα που έχει διερευνήσει, απαιτούν είτε τη μεταβολή του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου είτε την αναδιάρθρωση της οργάνωσης και της λειτουργίας των αρμόδιων υπηρεσιών.

Οι προτάσεις αυτές, για το έτος 2004, αφορούσαν θέματα σχετικά για το ΙΚΑ, την ελληνική ιθαγένεια, την προκήρυξη θέσεων εκπαιδευτικών, εκπτώσεις από το φορολογικό εισόδημα, αναγνώριση τίτλων σπουδών της αλλοδαπής, κληρονομικές δωρεές-γονικές παροχές κλπ. Αντίστοιχα, για το έτος 2005, υπέβαλε σειρά νομοθετικών, λειτουργικών και οργανωτικών προτάσεων, οι οποίες απευθύνονταν σε διάφορα Υπουργεία, όπως π.χ. Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (θέματα ιχθυοκαλλιεργειών), Υπουργείο Ανάπτυξης (θέματα αδειοδοτήσεων), Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (οικογενειακά επιδόματα), Υπουργείο Δημοσίας Τάξης (θέματα ασύλου), Υπουργείο Δικαιοσύνης (ζημιογόνες ενέργειες των οργάνων του Υπουργείου), ΥΠΕΣΔΑ (θέματα ΚΕΠ), Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών (άδειες οδήγησης), Υπουργείο Πολιτισμού (θέματα διατηρητέων κτιρίων), Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (δομές προστασίας παιδιών, θέματα ασθενών) κλπ.

Τέλος, κατά τη διάρκεια του 2006, οι προτάσεις του Σ.τ.Π. κινήθηκαν γύρω από το αντικείμενο των Υπουργείων: Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (θέματα αλιείας, θέματα δασολογίου κλπ), ΥΠΕΠΘ (θέματα εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, θέματα υγειονομικού ενδιαφέροντος σε σχολικές εγκαταστάσεις, διορισμοί εκπαιδευτικών κλπ), Μεταφορών και Επικοινωνιών (άδειες οδήγησης, χώροι στάθμευσης, αεροπορικός θόρυβος), ΥΠΕΧΩΔΕ, ΥΠΕΣΔΑ (κακοτεχνίες και φροντίδα πεζοδρομίων), Πολιτισμού (προστασία και ανάδειξη αρχαιολογικών πάρκων), Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (θέματα συνταξιοδοτήσεων),

Δικαιοσύνης και επίσης Δημοσίας Τάξης (αστική ευθύνη και ζημιογόνες ενέργειες των οργάνων τους), Οικονομίας και Οικονομικών (άδειες άσκησης επαγγέλματος), Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (προστασία πολύτεκνης οικογένειας).

Από τα στοιχεία των δύο παραπάνω πηγών πληροφοριών, εξάγεται το συμπέρασμα, ότι παρά την πληθώρα των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων αλλά και των (υποχρεωτικών) νόμων, που σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν κατά τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, το αρνητικό κλίμα στις σχέσεις μεταξύ δημόσιας διοίκησης (κράτους) και πολιτών δεν έχει αναστραφεί, εντελώς. Οι περιπτώσεις κακοδιοίκησης αφορούν μεγάλο εύρος δημόσιων φορέων και δραστηριοτήτων τους και μάλιστα, σε πεδία που αποτέλεσαν βασικό στόχο των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, όπως η εξυπηρέτηση του πολίτη, η αδράνεια της υπηρεσίας, η ελλιπής ενημέρωση και πληροφόρηση των πολιτών κλπ.

Τα μέτρα που λήφθηκαν για την αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς, δε φαίνεται να έχουν αποδώσει, ενώ η κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης δεν παρουσίασε σαφή ποιοτική βελτίωση, ούτε ως προς το θέμα του επαγγελματισμού ούτε ως προς το σεβασμό στα δικαιώματα των πολιτών. Μοναδικό, ενδεχομένως, ουσιαστικό θετικό αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων των τριών τελευταίων δεκαετιών, αποτελεί η ίδρυση και ορθή λειτουργία των ΚΕΠ, τα οποία φαίνεται να λειτουργούν, πράγματι, προς την κατεύθυνση της ολοκληρωμένης και επαγγελματικού επιπέδου, εξυπηρέτησης των πολιτών, με υψηλό δείκτη ικανοποίησης από τα στοιχεία της εμπειρικής έρευνας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι έννοιες της διακυβέρνησης και του πολίτη, όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή της παρούσας εργασίας, εκφράζουν ένα άμεσα αλληλοσχετιζόμενο ζεύγος, καθώς, όπου γίνεται αναφορά της μίας έννοιας, αυτονόητα γίνεται σύνδεση με την άλλη.

Παρά τις δυσκολίες εννοιολόγησης των εννοιών της διακυβέρνησης, του πολίτη και της συμμετοχής του, αυτό που σίγουρα μπορεί να ειπωθεί είναι ότι η συζήτηση για την ενεργοποίηση του πολίτη και την ένταξή του στο πλαίσιο της διακυβέρνησης έχει αρχίσει να απασχολεί, σοβαρά, τόσο την πολιτική όσο και τη διοικητική επιστήμη.

Η βαρύτητα της έννοιας του πολίτη άρχισε να αναγνωρίζεται, τα τελευταία χρόνια (σε ορισμένα κράτη από τη δεκαετία του '80 και στα περισσότερα δημοκρατικά κράτη κατά την αμέσως επόμενη δεκαετία), λόγω της κρίσης που προέκυψε στα πολιτικά συστήματα από τις αδυναμίες των διοικήσεων να ανταπεξέλθουν στις προσδοκίες των πολιτών αλλά και από το εμφανές «έλλειμμα» δημοκρατίας που προήλθε από την κλειστή γραφειοκρατική δομή τους.

Η συμμετοχή του πολίτη εκφράζεται πλέον, εκτός του πεδίου των εκλογών και στη σχέση του με τη δημόσια διοίκηση, μέσα από διαφορετικούς ρόλους, οι οποίοι συνοψίζονται στις έννοιες «χρήστης», «καταναλωτής», «πελάτης» «συμπαγωγός ή «εταίρος», οι οποίες με τη σειρά τους, αποτυπώνουν, κάθε φορά και το περιεχόμενο που το κράτος δίνει στην έννοια του πολίτη, ανάλογα με την εκδοχή της μορφής της δημοκρατίας, όπως περιγράφηκε στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας (διαδικαστική, αναπτυξιακή κλπ). Οι διαφορετικές αυτές ερμηνείες της έννοιας του πολίτη, έγιναν αισθητές κατά τη διάρκεια της εναλλαγής των μορφών της διοίκησης, τα τελευταία χρόνια, η οποία από κλασικά γραφειοκρατική και κρατοκεντρική, μετασχηματίστηκε σε «πολιτοκεντρική», κατά τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και σήμερα καλείται να αποκτήσει μια περισσότερο πλουραλιστική προσέγγιση. Οι προαναφερόμενες αλλαγές προωθήθηκαν μέσα από μια σειρά διοικητικές μεταρρυθμίσεις σε ολόκληρο σχεδόν τον κόσμο, οι οποίες αλλού περισσότερο και

αλλού λιγότερο, διαμόρφωναν κάθε φορά και τη φιλοσοφία της διοίκησης και όπως είναι αναμενόμενο, επηρέαζαν ριζικά τις σχέσεις κράτους – πολιτών.

Κεντρικό νόημα, σύμφωνα με ορισμένους μελετητές, είναι ότι η έννοια της «διακυβέρνησης» εμφανίζεται σήμερα, διεθνώς, για να αντικαταστήσει το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και να αποτελέσει ένα νέο πρότυπο σχέσεων μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών, ή γενικότερα, μεταξύ κράτους και πολίτη. Με άλλα λόγια, η συζήτηση αφορά στο πέρασμα από το δημόσιο μάνατζμεντ, στην ευρύτερη έννοια της διακυβέρνησης (governance) που εκφράζει μια ευρύτητα στο πεδίο της κυβερνητικής λειτουργίας.

Στο στενότερο πλαίσιο της ελληνικής κατάστασης, αυτό που μπορεί να εξαχθεί είναι ότι από τη δεκαετία του '80 και μετέπειτα, έχει καταγραφεί μια «αγωνιώδης» προσπάθεια για την αναβάθμιση των σχέσεων κράτους – πολίτη, τόσο από τις κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ όσο και από τις αντίστοιχες της Νέας Δημοκρατίας, έχοντας, σταδιακά, επιδιώξει να πετύχουν τον «εκδημοκρατισμό» της δημόσιας διοίκησης και στη συνέχεια την αύξηση της αποτελεσματικότητάς της, καθώς επίσης και τον περιορισμό των αρνητικών επιπτώσεων της γραφειοκρατίας.

Οι μεταρρυθμίσεις, κατά κύριο λόγο, είχαν σκοπό να βελτιώσουν το περιβάλλον επικοινωνίας και συναλλαγών μεταξύ πολιτών και δημόσιας διοίκησης, μέσα από «ολοκληρωμένου τύπου» επιχειρησιακά προγράμματα ή ανεξάρτητους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν εξέφρασαν την ανάγκη ενεργού συμμετοχής των πολιτών στις διοικητικές διαδικασίες. Οι προσπάθειες που αναλήφθηκαν, συνήθως στηρίζονταν σε παρόμοια μέτρα πολιτικής, όπως η εισαγωγή των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ), η απλοποίηση και επιτάχυνση διοικητικών διαδικασιών, η δημιουργία κέντρων επαφής της διοίκησης με το κοινό (π.χ. Γραφεία Πολιτών, ΚΕΠ), οι ευκαιρίες τηλεφωνικών υπηρεσιών διεκπεραίωσης υποθέσεων, καθώς και μηχανισμών που εισήχθησαν από το ιδιωτικό μάνατζμεντ (π.χ. δείκτες αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας) κλπ. Αναμφίβολα, η εισαγωγή (και στην Ελλάδα) του Συνηγόρου του Πολίτη, ως ανεξάρτητης αρχής (όπως και η ίδρυση όλων των άλλων ανεξάρτητων αρχών), για τη στήριξη των πολιτών στις περιπτώσεις κακοδιοίκησης της δημόσιας διοίκησης, διεκδικεί το μεγαλύτερο μέρος, της θετικής αξιολόγησης των σύγχρονων διοικητικών μεταρρυθμίσεων, σε συνδυασμό με τις

υπηρεσίες των Κ.Ε.Π. οι οποίες πράγματι, βελτίωσαν ποιοτικά και ποσοτικά τις σχέσεις κράτους-πολιτών.

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν την Ελλάδα, από τη δεκαετία του '80 μέχρι σήμερα, υπήρξαν φιλόδοξες και είχαν τη δυνατότητα να αναστρέψουν το αρνητικό κλίμα των σχέσεων που προαναφέρθηκαν και να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις, μέχρι ενός σημείου, για την κάλυψη του αναγνωρισμένου «ελλείμματος» δημοκρατίας. Η συνεχής όμως εναλλαγή των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων που προέκυπτε από τις αντίστοιχες εναλλαγές των κυβερνήσεων ή ακόμα και των ίδιων των αρμόδιων υπουργών της ίδιας κυβέρνησης, διέκοπταν την υλοποίησή τους και αναμενόμενα, υποβάθμισαν ή εκμηδένισαν τα αποτελέσματά τους (με ορισμένες εξαιρέσεις όπως π.χ. η λειτουργία των ΚΕΠ). Οι επιπτώσεις της ανορθόδοξης αυτής πορείας των μεταρρυθμίσεων, γίνονται εμφανείς τόσο στις υποθέσεις που διαχειρίζεται ο Συνήγορος του Πολίτη, όσο και στα στοιχεία της εμπειρικής έρευνας που υλοποίησε το Πανεπιστήμιο Αθηνών, για τη μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών από τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, όπως περιγράφηκε στην τελευταία ενότητα της εργασίας.

Η άποψη του 1999, ότι η δημόσια διοίκηση, χαρακτηρίζεται ως «ο μεγάλος ασθενής» της ελληνικής κοινωνίας κι όσο η διοίκηση παραμένει ασθενής, το κράτος δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά και η κοινωνία όχι μόνο δεν διευκολύνεται, αλλά εμποδίζεται να εκσυγχρονιστεί και να προοδεύσει» (Μακρυδημήτρης, 1999), είναι ένα γεγονός που εξακολουθεί να ισχύει ακόμα και σήμερα. Οι απόψεις για τα αίτια, του παραπάνω διοικητικού «ελλείμματος» είναι ποικίλες και εν δυνάμει, απεριόριστες. Αναμφισβήτητο, πάντως, θεωρείται το γεγονός ότι οι όποιες προσπάθειες αναλήφθηκαν, περιορίστηκαν σε λειτουργικής φύσης ζητήματα και επομένως, δεν κατάφεραν να επηρεάσουν την «ουσία» των προβλημάτων, που είναι καθαρά πολιτικό θέμα και σχετίζεται με την ουσιαστική συμμετοχή του πολίτη στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα. Μόνο μέσα από την ορθή κατανόηση και ολοκληρωμένη προσέγγιση του πολιτικού ρόλου του πολίτη, μπορούν να διαφανούν, ευκρινέστερα, οι ρίζες της νομιμοποίησης και το ακριβές περιεχόμενο των ρόλων του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, καθώς και η πραγματική αναγκαιότητα της ύπαρξης και λειτουργίας τους, ως μέσα για τη διασφάλιση των αρχών της δημοκρατίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Ελληνική Βιβλιογραφία

Αθανασόπουλος Δ., Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - Ανεπίκαιρες σκέψεις για μια διοικητική μεταρρύθμιση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1983

Αλεξόπουλος Α. & Μαυρομούστακου Η., Πολιτικές θεωρίες και θεσμικές παρεμβάσεις κατά της διαφθοράς στις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα: η περίπτωση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), στο Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2005

Αλεξόπουλος Α., Διοικητική θεωρία και πράξη- Εισηγήσεις πρώτου συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων: Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης: η ελληνική περίπτωση, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007

Αρβανιτόπουλος Κ., Η έννοια της συμμετοχής στη σύγχρονη δημοκρατία, Περιοδικό ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΗ ΕΜΦΑΣΗ, τεύχος 22, 2005

Αργυριάδης Δ., «Θεσμοί της Ελληνικής Κοινωνίας», στο Για μια Δημόσια Διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πολίτες, Εκδόσεις ANT. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα – Κομοτηνή, 1998

Βενιζέλος Ε., Εισήγηση για την Αναθεώρηση των Άρθρων 4-25 του Συντάγματος, Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, Ιανουάριος 2001

Γεωργίτση Μ., Η συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην καταπολέμηση της διαφθοράς, στο Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2005

Δαμανάκη Μ., Συμμετοχική Δημοκρατία, Εγχειρίδιο για ενδιαφερόμενους, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα, 2004

Ελληνική Δημοκρατία - Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής

Διακυβέρνησης: Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» - Η επανίδρυση της Δημόσιας Διοίκησης (2005-2007), Αθήνα, 2005

Ελληνική Δημοκρατία - Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης - Συνήγορος του Πολίτη : Οδηγός Καλής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων, Εθνικό Τυπογραφείο

Ελληνική Δημοκρατία - Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: Βασικό Κείμενο Στρατηγικής για την Αναπτυξιακή Προτεραιότητα «Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης»

Ελληνική Δημοκρατία - Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: Προγραμματική Περίοδος 2007-2013 – Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», Ιούλιος 2007, Αθήνα

Ελληνική Δημοκρατία - Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών: Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008 – Έκθεση Εφαρμογής 2006

Ελληνική Δημοκρατία - Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως: Πρόγραμμα Διοικητικού Εκσυγχρονισμού 1993-1995

Επιτροπή των Περιφερειών «Οι περιφερειακές και τοπικές διαστάσεις της θέσπισης νέων μορφών διακυβέρνησης στην Ευρώπη», Μελέτες E-7/2002, Βρυξέλλες, Οκτώβριος 2002

Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001

Ζάβρας Α, Μητσοτάκης Κ, Ρεντούμης Τ., Προς μια νέα πολιτική πρακτική: ανάπτυξη του κοινωνικού κεφαλαίου και ενεργοποίηση των πολιτών στη λήψη αποφάσεων και την άσκηση πολιτικής, Περιοδικό ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΗ ΕΜΦΑΣΗ, τεύχος 19, 2004

Καζάκος Π., Μεταρρυθμίσεις: Η νέα συναίνεση και οι ελληνικές υστερήσεις, Περιοδικό ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΗ ΕΜΦΑΣΗ, τεύχος 18, 2004

Κανελλίδης Κ., Η Διοικητική Μεταρρύθμιση στο Πλαίσιο του Προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», 2003,

Πηγή: www.pspa.uoa.gr/data/download/ede/conferences/KDP_2003/Summaries.pdf

Καρκατσούλης Π., Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Αρχές, εξελίξεις, προοπτικές, Πηγή VPRC, Νοέμβριος 2000, Αθήνα

Καρκατσούλης Π., Η Διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις, Περιοδικό Επιστήμη και Κοινωνία, Τεύχος 7, 2001

Καρκατσούλης Π., Το κράτος σε μετάβαση, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004

Κέντρο Προγραμματισμού & Οικονομικών Ερευνών, Εκθέσεις για το Πρόγραμμα 1988-1992 - Δημόσια Διοίκηση, Αθήνα, 1991

Κέντρο Προγραμματισμού & Οικονομικών Ερευνών, Οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις για την Ελλάδα της υπό συζήτηση οδηγίας για την απελευθέρωση του τομέα των υπηρεσιών στην ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά, Αθήνα, Μάιος 2005

Κοϊμτζόγλου Ι., Διοικητική θεωρία και πράξη- Εισηγήσεις πρώτου συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων: Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007

Κοντιάδης Ξ., Άρθρο : «Η σχέση πολιτικών κομμάτων και Ανεξάρτητων Αρχών μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας: εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης ή αποπολιτικοποίηση της δημοκρατίας;», στο Το Νέο Σύνταγμα, Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001, Εκδόσεις ΑΝΤ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα – Κομοτηνή, 2001

Κώδικας Νομικού Βήματος: Εισηγητική έκθεση Νόμου 2690/09-03-1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις, Τόμος 47, 1999

Κώδικας Νομικού Βήματος: Εισηγητική έκθεση Νόμου 2880/30-01-2001 «Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις, Τόμος 49, 2001

Κώδικας Νομικού Βήματος: Εισηγητική έκθεση Νόμου 3230/11-02-2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις, Τόμος 52, 2004

Κώδικας Νομικού Βήματος: Εισηγητική έκθεση Νόμου 3242/24-05-2004 «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους ΟΤΑ, Τόμος 52, 2004

Κωστόπουλος Τ., «Προβλήματα Διαχείρισης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση» στο Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2005

Μακρυδημήτρης Α. (1), Ο ΜΕΓΑΛΟΣ ΑΣΘΕΝΗΣ - Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999

Μακρυδημήτρης Α (2), Διοίκηση και Κοινωνία – Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδόσεις ΘΕΜΕΛΙΟ, Αθήνα, 1999

Μακρυδημήτρης et al, Η Μεταρρύθμιση του Κράτους – Διοίκηση και Διακυβέρνηση για τον 21^ο αιώνα, Διοικητικό Επιμελητήριο, Αρθρογραφία μελών

Μακρυδημήτρης et al, Το κράτος στον 21ο αιώνα . Κείμενα για το ρόλο του κράτους στις συνθήκες του νέου αιώνα, Εκδόσεις Ειδική Εκδοτική, Αθήνα, 2001

Μακρυδημήτρης Α & Μιχαλόπουλος Ν., Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ, Αθήνα 2000

Μακρυδημήτρης Α., Δημόσια Διοίκηση : Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Β' Έκδοση, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007

Μακρυδημήτρης Α., Η επανίδρυση του κράτους: τα επόμενα βήματα για τη διακυβέρνηση, τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση, Περιοδικό ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΗ ΕΜΦΑΣΗ, τεύχος 15, 2003

Μακρυδημήτρης Α., Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, Περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, Τεύχος 22, 1985

Μιχάλης Ψημίτης Μ., Κορπορατιστική Διαμεσολάβηση και Κοινωνικός Έλεγχος- Ζητήματα θεωρίας για τη συσσωμάτωση των συμφερόντων, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1999

Μιχαλόπουλος Ν., Μέθοδοι διοίκησης και οργάνωσης των σχέσεων κράτους – πολίτη, στο Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδόσεις ΑΝΤ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα – Κομοτηνή, 2001

Μπέσιλα-Βήκα Ε. & Λυκογιάννη Β., Διοικητική θεωρία και πράξη- Εισηγήσεις πρώτου συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων: Ο ρόλος του πολίτη στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007

Νταής Π., Διοικητική θεωρία και πράξη- Εισηγήσεις πρώτου συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων: 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, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007

Πανεπιστήμιο Αθηνών - Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, «Παρατηρητήριο Εξυπηρέτησης του Πολίτη. "Διαρκής Έρευνα για το Επίπεδο Εξυπηρέτησης των Πολιτών από την Δημόσια Διοίκηση", Σεπτέμβριος 2003 - Μάιος 2004

Παυλόπουλος Π, «Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική δράση (ΜΕΡΟΣ Α)» Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια, Περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, Τεύχος 33, 1988.

Ράικος Δ., Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά – Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006

Σπανού Κ, Το πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης – Μια πρώτη προσέγγιση, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ - ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ (ΙΟΒΕ), Αριθμός 4, Οκτώβριος 1996

Σπανού Κ., Διοίκηση – Πολίτες & Δημοκρατία, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2000

Συνήγορος του Πολίτη, Κύκλος Σχέσεων Κράτους – Πολίτη, Εκθέσεις πεπραγμένων ετών 2004, 2005, 2006

Σωτηράκου Τ. & Ζέππου Μ, Διοικητική θεωρία και πράξη- Εισηγήσεις πρώτου συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων: Άυλες μορφές διοίκησης, η δυναμική της σύγχρονης διοικητικής μεταρρύθμισης, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007

Τερλεξής Π., Πολιτική Συμμετοχή στο Σύγχρονο Κράτος, Εκδόσεις Καστανιώτη

Φωτεινοπούλου Θ., Ο κοινωνικός ρόλος του Συνηγού του Πολίτη, στο Μακρυδημήτρης et al, Το κράτος στον 21ο αιώνα . Κείμενα για το ρόλο του κράτους στις συνθήκες του νέου αιώνα, Εκδόσεις Ειδική Εκδοτική, Αθήνα, 2001

Ξένη Βιβλιογραφία

Ball A & Peters G, Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση, Εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ, Εισαγωγή – Μετάφραση- Σχόλια Κώστας Λάβδας, Αθήνα, 2001,

Box R., Citizen Governance – Leading American Communities into 21st Century, SAGE Productions, Thousand Oaks, London, New Delhi, 1998

Frederickson, G, «WHATEVER HAPPENED TO PUBLIC ADMINISTRATION? GOVERNANCE, GOVERNANCE EVERYWHERE», The Oxford Handbook of Public Management, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Christopher Pollitt, Oxford University Press, 2005

Innes J. & Booher D., Reframing Public Participation : Strategies for 21st Century, Planning Theory & Practice, Vol 5, No 4, p. 419-436, December 2004

Kooiman J., Modern Governance: New Government – Society Interactions, SAGE Publications, London - California – New Delhi, 1993

Meehan E., From Government to Governance, Civic Participation and ‘New Politics’, Centre for Advancement of Women in Politics, School of Politics and International Studies, Queen's University Belfast, Occasional Paper No. 5, October 2003

Nekola Martin, «POLITICAL PARTICIPATION AND GOVERNANCE EFFECTIVENESS – DOES PARTICIPATION MATTER?», Center for Social and

Economic Strategies (CESES), Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague, Czech Republic

Pierre J. & Peters B.G., Governance, Politics and the State, Political Analysis Series, MACMILLAN PRESS LTD, 2000

Plumptre T.& Graham J., Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives, Institute On Governance, December 1999

Rhodes R.A.W., Understanding Governance: Ten Years On, Organization Studies, Vol. 28, No. 8, p. 1243-1264, SAGE Publications, 2007

Vymetal P., Contribution to the Modes of Governance Dispute, EPIGOV, Paper No 14, February 2007