

ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΕΣΔΔ-ΕΣΤΑ

ΜΑΘΗΜΑ: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Ο διαγωνισμός της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης προϋποθέτει, ως γνωστόν, συνδυασμό συνδυαστικής γνώσης της εξεταστέας ύλης και θεμάτων πολιτικής και οικονομικής επικαιρότητας. Τα Πανεπιστημιακά Φροντιστήρια «ΚΟΛΛΙΝΤΖΑ» ξεκινούν άμεσα την προετοιμασία των υποψηφίων σε ολιγομελείς ομίλους για το διαγωνισμό αυτό και παραθέτουν χρήσιμα θέματα ανάπτυξης, τα οποία αντλούνται από την τράπεζα των δεκάδων προσομοιωτικών εφαρμογών που επιμελούνται οι εξειδικευμένοι συνεργάτες μας.

Σύνταξη-Επιμέλεια: Εύα Αυλίδου, Πολιτικός Επιστήμονας

Θέμα: Τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η ελληνική Δημόσια Διοίκηση (κεντρική και τοπική) είναι σήμερα εντονότερα από ποτέ. Αναλύστε

- α) τις συνθήκες μέσα από τις οποίες η κρατική γραφειοκρατία αναδείχθηκε σε αναπόσπαστο κομμάτι της δημόσιας εξουσίας**
- β) τα βασικά θεωρητικά μοντέλα σχετικά με αυτήν**
- γ) τα βασικά θέματα συζήτησης σήμερα σχετικά με τη γραφειοκρατία**
- δ) τα προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και τα μέτρα που προτείνονται να ληφθούν για την επίλυσή τους**

Α. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Για πρώτη φορά, ο όρος «κρατική γραφειοκρατία» χρησιμοποιήθηκε κατά το 18^ο αιώνα, υποδηλώνοντας την κυριαρχία των κρατικών αξιωματούχων, που είναι υπεύθυνη για την εκτέλεση κι εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής. Η μετάβαση από την προσωποκεντρική διοίκηση των ευρωπαϊκών βασιλικών αυλών στη Βεμπεριανή γραφειοκρατία του 20ού αιώνα σήμαινε την καθιέρωση της ανοιχτής και αξιοκρατικής επιλογής του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Η διεύρυνση των ευθυνών της εκτελεστικής εξουσίας κατά τον 20^ο αιώνα και η ανάληψη του κεντρικού σχεδιασμού της κοινωνικής και οικονομικής ζωής από την κυβέρνηση, οδήγησαν στη μαζική γραφειοκρατία Βεμπεριανού τύπου του κοινωνικού κράτους κάνοντας τη δημόσια διοίκηση έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες στα πλαίσια των πολιτικών συστημάτων. Ωστόσο, η επιδείνωση της οικονομίας και η επακόλουθη δυσπιστία απέναντι στους κυβερνητι-

κούς θεσμούς (τελευταίο τέταρτο του 20ού αιώνα) οδήγησαν στο να δοθεί σήμερα έμφαση στο **μάνατζμεντ**, στην **αποτελεσματικότητα** και στην **επάρκεια της γραφειοκρατίας**.

Σε γενικές γραμμές, στα περισσότερα πολιτικά συστήματα

- **οι δημόσιοι υπάλληλοι απολαμβάνουν ένα βαθμό μονιμότητας** (αρ. 103,4 του ελληνικού συντάγματος. Στην Ελλάδα η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων καθιερώθηκε συνταγματικά το 1911)
- **διαθέτουν εξειδικευμένες γνώσεις σε σχέση με τους τομείς που έχουν διοριστεί,**
- **έχουν σημαντική πρόσβαση σε πηγές πόρων και πληροφοριών,**
- **συχνά έχουν αναπτύξει μια αίσθηση αλληλεγγύης και μια συλλογική ταυτότητα.**

B. ΘΕΩΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΡΑΤΙΚΗ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ

Η κρατική γραφειοκρατία αντιμετωπίζεται ως:

α) ένας ορθολογικά οργανωμένος γραφειοκρατικός μηχανισμός (φιλελεύθερη / Βεμπεριανή άποψη). Η γραφειοκρατία ορίζεται σαν ένας «ιδεατός τύπος» που χαρακτηρίζεται από:

- **μια ιεραρχική δομή**, η οποία εξασφαλίζει την επιτήρηση των κατώτερων αξιωμάτων και τον έλεγχο τους από τα ανώτερα κλιμάκια,
- **την ισχύ τυπικών απρόσωπων κανόνων λειτουργίας**, πράγμα που σημαίνει ότι η εξουσία των δημοσίων υπαλλήλων πηγάζει από το αξίωμά τους κι όχι από κάποιου είδους προσωποπαγούς πολιτικής δύναμης,
- **το σαφή καταμερισμό αρμοδιοτήτων σύμφωνα με επαγγελματικά κριτήρια**, όπως, εκπαίδευση, εξειδίκευση, διοικητική ικανότητα,
- **τον καθορισμό των ρόλων σύμφωνα με συγκεκριμένους γραπτούς κανόνες.**

Κεντρικό χαρακτηριστικό της Βεμπεριανής θεώρησης είναι η **ορθολογικότητα**.

Μετά τον Βέμπερ, οι οπαδοί των ιδεών του εξακολούθησαν να εστιάζονται στις διοικητικές λειτουργίες της κρατικής γραφειοκρατίας και τη σημασία τους για το κοινωνικό και πολιτικό σύστημα. Παράλληλα όμως, υπογράμμισαν και τη μη ορθολογική, αναποτελεσματική της πλευρά. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την άποψή τους, οι δυσλειτουργίες του γραφειοκρατικού μηχανισμού οφείλονται

α) στους απρόσωπους κανόνες του, την επακόλουθη τυπολατρία, την απραγμία και την αδιαφορία των δημοσίων υπαλλήλων για τα καθήκοντά τους, καθώς και στο χάσμα μεταξύ αυτών και της κοινωνίας που, κατά συνέπεια, δημιουργείται (R. Merton),

β) στην ιεραρχική δομή του και στο φόβο για την πιθανή δυσμενή κρίση των ανωτέρων (Blau / Meyer), αλλά και στον ενδο-γραφειοκρατικό ανταγωνισμό (Crozier / Bendix / Baum).

β) ένα εργαλείο εξυπηρέτησης των συμφερόντων της κυρίαρχης κοινωνικής τάξης (Μαρξιστική / νεομαρξιστική άποψη)

Η Μαρξιστική κριτική της κρατικής γραφειοκρατίας στρέφεται κατά των απόψεων του Βέμπερ και των οπαδών του, υποστηρίζοντας ότι αυτές επικεντρώνονται στα εξωτερικά (οργανωτικά και διοικητικά) μόνο χαρακτηριστικά του γραφειοκρατικού φαινομένου κι όχι στο «περιεχόμενο» των γραφειοκρατικών λειτουργιών (δηλαδή στις ιδιότητες εκείνες του δημοσίου τομέα που δεν μπορεί κανείς να τις παρατηρήσει εμπειρικά, αφού συνδέονται άμεσα με την ιδεολογία των φορέων τους). Έτσι, λοιπόν, η δημόσια διοίκηση έχει, για τους Μαρξιστές, δύο κύρια χαρακτηριστικά:

- **σαφή ταξικό χαρακτήρα** και
- **αποτελεί ένα είδος αυτόνομης συντεχνίας, που έχει την τάση να αυτονομείται από την υπόλοιπη κοινωνία.**

γ) ένα μέσο διόγκωσης της κυβέρνησης (νεοσυντηρητική άποψη)

Η άποψη αυτή προήλθε από την πλευρά της Νέας Δεξιάς, που με τον τρόπο αυτό, άντλησε επιχειρήματα ενάντια στη «μεγάλη» κυβέρνηση και τις παρεμβατικές λειτουργίες του κοινωνικού

κράτους. Κεντρική ιδέα στη θεώρηση αυτή είναι ο ρόλος που παίζουν τα προσωπικά συμφέροντα και τα ιδιοτελή κίνητρα των δημοσίων υπαλλήλων.

Για τη Νέα Δεξιά, η ικανότητα των διορισμένων δημοσίων υπαλλήλων να επηρεάζουν σημαντικά τη διαδικασία λήψης κι εφαρμογής των πολιτικών αποφάσεων, εξηγεί με τον καλύτερο τρόπο γιατί έχει διογκωθεί σε τέτοια έκταση ο κρατικός μηχανισμός. Έτσι, η δημόσια διοίκηση του κοινωνικού κράτους υποθάλπει διαφθορά και, από όργανο εξυπηρέτησης των συλλογικών συμφερόντων, έχει μετατραπεί σε δυσλειτουργικό μηχανισμό ικανοποίησης ιδιοτελών σκοπών.

Γ. ΘΕΜΑΤΑ ΣΥΖΗΤΗΣΗΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ

α) Η λογοδοσία: πώς μπορούμε να διασφαλίσουμε ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι λογοδοτούν είτε στους πολιτικούς τους προϊστάμενους (αν ακολουθείται ο παραδοσιακός Βεμπεριανός τρόπος λογοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων), είτε σε διάφορα ελεγκτικά όργανα (διάχυτη ή πολλαπλή λογοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων, μέθοδος που ακολουθείται σήμερα);

β) Η αποτελεσματικότητα: αφού δεν υπάρχει ανταγωνισμός, πώς μπορούμε να διασφαλίσουμε ότι η γραφειοκρατία θα κάνει καλά και όσο το δυνατόν πιο οικονομικά τη δουλειά της, ενόψει των σύγχρονων προβλημάτων (διαφθορά, κωλυσιεργία, κακή οργάνωση κλπ.);

Δ. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ: ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ – ΜΕΤΡΑ

α) Γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα λόγω

- του **πληθωρικού μεγέθους**
- του **τεράστιο κόστους της**
- του **υπερσυγκεντρωτισμού**
- της **χαστικής δομής των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων**
- της **έλλειψης συντονισμού μεταξύ υπουργείων αλλά και μεταξύ άλλων φορέων**
- της **έλλειψης θεσμικής εποπτείας των υπουργείων**
- της **έλλειψης αξιοκρατικών μηχανισμών προαγωγής και του χαμηλού επιπέδου του διευθυντικού προσωπικού της Διοίκησης**
- των **ανισοτήτων και των συντεχνιακών πρακτικών που διαμόρφωσαν το μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων**
- της **διαφθοράς**
- της **αδιαφάνειας της κρατικής μηχανής**

β) Αποτυχία των μεταρρυθμίσεων λόγω

- της **έλλειψης πολιτικής βούλησης**
- της **κομματικοκρατίας**

Συνοπτικά, η επανίδρυση του ελληνικού κράτους σημαίνει

- **δημιουργία νέων σχέσεων κράτους και πολίτη,**
- **θεσμικό εκσυγχρονισμό, βελτίωση της παραγωγικότητας και**
- **βιώσιμη ανάπτυξη.**

Οι στόχοι αυτοί μπορούν να επιτευχθούν με

- **ολοκληρωμένο και οργανωμένο σχεδιασμό μακράς διάρκειας, σταθερότητα των επιλογών και ρεαλιστική στοχοθεσία**
- **δημιουργία κινήτρων για αλλαγές στους Δημόσιους υπαλλήλους**

- χρησιμοποίηση της τέχνης του μάνατζμεντ
- βαθιές οργανωτικές αλλαγές
- την ορθολογική κατανομή των υπουργικών αρμοδιοτήτων
- έμφαση στη δημιουργία θετικών κινήτρων που θα παρακινούσαν τους Δημόσιους λειτουργούς σε αποδοτική και άρτια εργασία
- την τεχνολογική αναβάθμιση της Διοίκησης και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης
- τη ριζική απλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου και τη διαρκή κωδικοποίηση της νομοθεσίας
- το θεσμικό έλεγχο της γραφειοκρατίας από ανεξάρτητες ή αυτόνομες Διοικητικές αρχές και τη δικαστική εξουσία

ΦΡΟΝΤΙΣΤΗΡΙΑ

ΚΟΛΛΙΝΤΣΕ