

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
**ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ**

Φοιτήτρια
ΙΩΑΝΝΑ ΚΩΝΣΤΑΝΤΑΚΗ (Α.Μ. 7115Μ043)

Επιβλέπουσα καθηγήτρια
ΣΤΑΥΡΟΥΛΑ ΚΤΙΣΤΑΚΗ

ΑΘΗΝΑ, 2016

Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι το φαινόμενο της γραφειοκρατίας, εστιάζοντας αρχικά στην εμφάνισή του ως τρόπου οργάνωσης ενός κράτους, απαραίτητου για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, και στη μετέπειτα εξέλιξη και ταύτισή του με την αναποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Αναφορικά με τη χώρα μας, μέσα από μια σύντομη ιστορική αναδρομή γίνεται προσπάθεια να αναδειχθεί το εάν και με ποιο τρόπο εφαρμόστηκε η γραφειοκρατία, ως τρόπος οργάνωσης του κράτους, καταδεικνύοντας στη συνέχεια τους παράγοντες που συνετέλεσαν στην ταύτισή της με τη δυσλειτουργία και την παθογένεια του δημόσιου τομέα. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ προέβαλε ως η ενδεδειγμένη λύση για την αναγέννηση του δημόσιου τομέα και τη συμπόρευσή του με τις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης, χωρίς να στερείται όμως αρνητικής κριτικής, με αποτέλεσμα την εμφάνιση ενός νέου ρεύματος, της Διακυβέρνησης. Ενδεχομένως, βέβαια, ούτε η Διακυβέρνηση να μπορέσει να επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Ίσως η αιτία της αποτυχίας των μέχρι τώρα προσπαθειών για την πάταξη της κακώς εννοούμενης γραφειοκρατίας θα πρέπει να αναζητηθεί στο πολιτικό κόστος.

Abstract

The object of this study is the phenomenon of bureaucracy, initially focusing on its appearance as a form of state organization, necessary for the public interest, and on its subsequent development and identification with the inefficiency of public administration. Regarding our country, through a short historical review an attempt is made to highlight whether and how bureaucracy, as a form of state organization, has been implemented, designating afterwards the factors that contributed to its identification with the dysfunction and the pathogenesis of the public sector. New Public Management emerged as an appropriate solution for the regeneration of the public sector and for keeping up with the challenges of globalization, without being impervious to negative criticism, resulting in the emergence of a new trend, Governance. Of course, even Governance will not probably be able to bring about the desired results. Perhaps the reason for the so far failed attempts to eliminate the negative aspects of bureaucracy should be sought in the political cost.

Πρόλογος

Ο λόγος ενασχόλησής μου με το αντικείμενο της παρούσας μελέτης ήταν οι συναλλαγές μου, τόσο λόγω επαγγέλματος αλλά και ως απλού πολίτη, με τις δημόσιες υπηρεσίες και τις χρονοβόρες, συχνά άσκοπες και δαιδαλώδεις διαδικασίες τους. Η τλαιπωρία αυτή, που υφίσταται τις περισσότερες φορές ο μέσος πολίτης, με οδήγησε στην αναζήτηση των αιτιών του προβλήματος, αλλά και των πιθανών λύσεών του. Η γραφειοκρατία δεν είχε πάντα την αρνητική χροιά που της αποδίδουμε σήμερα. Η γραφειοκρατία πρωτοεμφανίστηκε ως τρόπος οργάνωσης της κρατικής διοίκησης και η παρούσα εργασία μελετά το φαινόμενο της γραφειοκρατίας και υπό τις δύο εκφάνσεις του, τονίζοντας την παραδοξότητα που ενέχει ο όρος «γραφειοκρατία», ήτοι να χρησιμοποιείται η ίδια λέξη για να δηλώσει τον τρόπο με τον οποίο θα λειτουργήσει καλύτερα το κράτος, ταυτόχρονα όμως και τους παράγοντες που παρεμποδίζουν την καλή λειτουργία του.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια σύντομη αναφορά σε μερικούς από τους σημαντικότερους μελετητές της γραφειοκρατίας, με αναφορές τόσο στις κοινές όσο και στις διαφορετικές οπτικές και προσεγγίσεις τους. Καταδεικνύεται με αυτόν τον τρόπο η βαρύτητα που έδωσε καθένας από αυτούς, άλλοτε στις επιπτώσεις της γραφειοκρατίας στην πολιτική δομή της κοινωνίας, άλλοτε στην αποδοτικότητα της ίδιας της γραφειοκρατικής οργάνωσης και άλλοτε στον ανθρώπινο παράγοντα του οργανωτικού φαινομένου.

Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται μια συνοπτική ιστορική αναδρομή του φαινομένου της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα. Η ιστορική αυτή αναδρομή χωρίζεται σε δύο υποκεφάλαια. Το πρώτο καλύπτει την ιστορική διαδρομή της χώρας μας από το 1928 μέχρι τη μεταπολίτευση, ενώ το δεύτερο υποκεφάλαιο καλύπτει τη χρονική περίοδο από τον Ιούλιο του 1974 μέχρι και σήμερα. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στις αρχές που διέπουν τη δράση της γραφειοκρατίας, τονίζοντας με αυτόν τον τρόπο την αντίθεση ανάμεσα στο δέον και στο είναι.

Το τρίτο κεφάλαιο εστιάζει στις παθογένειες της γραφειοκρατίας στη χώρα μας, αναλύοντας ειδικότερα α) την πολυνομία, κυρίως κατά την περίοδο 1975-2005, προβαίνοντας σε εκτιμήσεις και αναλύσεις, παραθέτοντας πίνακες,

διαγράμματα και συγκρίσεις με άλλες χώρες, β) το έλλειμα εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων και γ) την ανάμιξη της πολιτικής σε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της διοίκησης.

Στο τέταρτο κεφάλαιο αναφέρονται οι προσπάθειες άρσης των προβλημάτων της γραφειοκρατίας, με κύρια αναφορά στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (Ν.Δ.Μ.) και τις αρχές του, καθώς και στον τρόπο και έκταση που εφαρμόστηκε και στη χώρα μας. Κατόπιν, γίνεται αναφορά στο, κατά πολλούς, επόμενο βήμα μετά το Ν.Δ.Μ., τη Διακυβέρνηση, ως προσπάθεια να συναρμοσθούν το Ν.Δ.Μ. με την απαίτηση για αναβάπτιση του πολίτη σε ενεργό συμμετέχο στη λήψη των αποφάσεων που τον αφορούν.

Τέλος, στο πέμπτο κεφάλαιο γίνεται μια συνοπτική επισκόπηση του συνόλου της παρούσας εργασίας και αναδεικνύεται το πολιτικό κόστος ως τροχοπέδη για την ολοκληρωμένη εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων και ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην πιθανή εξάλειψή του.

Η εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας ήταν ένα έργο ευχάριστο, δημιουργικό αλλά ταυτόχρονα κοπιαστικό και δύσκολο, κυρίως λόγω του περιορισμένου χρόνου που είχα στη διάθεσή μου, εξαιτίας, κυρίως, επαγγελματικών υποχρεώσεων. Θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για την απλόχερη βοήθεια και στήριξή της, τους συνεργάτες – συναδέλφους μου για την κατανόησή τους, την ηθική τους στήριξη και υποστήριξη και κυρίως τον πολύ καλό μου φίλο και συνοδοιπόρο μου σε αυτή τη ζωή για την ηθική, υλική, ψυχολογική και γενικώς πολύπλευρη βοήθειά του.

Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη.....	1
Abstract	2
Πρόλογος	3
Κατάλογος Πινάκων	7
Κατάλογος Διαγραμμάτων.....	7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	8
A. Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΩΣ ΤΡΟΠΟΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ... 10	
A.1 Η εμφάνιση της γραφειοκρατίας	10
A.2 Οι κλασσικοί συγγραφείς - Μελετητές της γραφειοκρατίας	11
A.2.1 Karl Marx (1818 – 1883)	12
A.2.2 Vladimir Lenin (1870 – 1924)	12
A.2.3 Max Weber(1864 – 1920)	13
A.2.4 Robert Michels(1876 – 1936)	18
A.2.5 «Απογραφειοκρατικοποίηση»	19
A.3 Τεϋλορισμός	20
A.4 Η σχολή των ανθρωπίνων σχέσεων.....	21
A.5 Συμπέρασμα.....	22
B. Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	24
B.1 Ιστορική αναδρομή μέχρι τη Μεταπολίτευση.....	24
B.2 Η ελληνική γραφειοκρατία στη Μεταπολίτευση.....	27
B.3 Αρχές που διέπουν τη δράση της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα	29
B.3.1 Η αρχή της νομιμότητας	29
B.3.2 Η αρχή του δημοσίου συμφέροντος	30
B.3.3 Η προστασία του διοικουμένου	31
B.4 Συμπέρασμα.....	32
Γ. ΟΙ ΕΚΦΑΝΣΕΙΣ ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ	34
Γ.1 Πολυνομία	35
Γ.1.1 Τυπικοί νόμοι.....	35
Γ.1.2 Ειδική νομοθετική ύλη.....	43
Γ.2 Έλλειμμα εκπαίδευσης.....	47
Γ.3 Ανάμιξη πολιτικής στη γραφειοκρατία.....	49
Δ. ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΑΡΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ.....	52
Δ.1 Η θεωρία του Νέου Δημόσιου Management	52
Δ.1.1 Κανονιστική μεταρρύθμιση	57

Δ.1.2 Κουλτούρα και μάθηση.....	59
Δ.2 Το Νέο Δημόσιο Management στην Ελλάδα.....	60
Δ.3 Η έννοια της Διακυβέρνησης.....	67
Δ.4 Συμπέρασμα.....	72
Ε. ΤΕΛΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ.....	74
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	80
Ελληνική Βιβλιογραφία.....	80
Ξένα Βιβλιογραφία.....	81
Νομοθεσία.....	81
Ιστότοποι.....	82
Άλλες Πηγές.....	83

Κατάλογος Πινάκων

<u>ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΝΟΜΟΙ ΨΗΦΙΣΘΕΝΤΕΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ</u>	36
<u>ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΝΟΜΟΙ ΨΗΦΙΣΘΕΝΤΕΣ ΣΤΗ ΝΟΡΒΗΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1930 – 1970</u>	38
<u>ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΟΙ ΚΥΡΩΤΙΚΟΙ ΝΟΜΟΙ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΤΡΙΑΚΟΝΤΑΕΤΙΑ 1975 – 2005</u>	39
<u>ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΕΛΙΔΩΝ ΤΩΝ ΝΟΜΩΝ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 1994 – 2005.....</u>	41
<u>ΠΙΝΑΚΑΣ 5: ΣΥΝΟΛΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ.....</u>	44

Κατάλογος Διαγραμμάτων

<u>ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1: ΑΝΑΛΟΓΙΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ (1975 – 2005)</u>	46
<u>ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2: Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΝ Ο.Η.Ε. ΣΕ ΟΚΤΩ ΣΗΜΕΙΑ.....</u>	72

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο όρος «γραφειοκρατία», κατά το κοινό γλωσσικό αισθητήριο, παραπέμπει σε συναλλαγές των πολιτών με τους δημόσιους φορείς, οι οποίες συνοδεύονται από καταστάσεις έντονου άγχους, ταλαιπωρίας, χρονικών καθυστερήσεων, ατελέσφορων διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας και κυρίως συνεχούς συλλογής εγγράφων, προκειμένου να συγκεντρωθούν όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά για την περαίωση μιας υπόθεσης.

Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει το ορθογραφικό και ερμηνευτικό Λεξικό της Ελληνικής Γλώσσας «ΠΡΩΪΑΣ» η γραφειοκρατία είναι «*σύστημα διεξαγωγής των δημοσίων κι ιδιωτικών υποθέσεων κράτους τινός διά της συγκεντρώσεως αυτών εις διάφορα αρμόδια και υπεύθυνα γραφεία, επιφέρον βραδυκινήσιαν της κρατικής μηχανής // (μεταφορ.) εξαιρετική προσήλωση εις τους τύπους, παρέλκυσις της διεξαγωγής των υποθέσεων*»¹.

Κατά τον ορισμό που δίνει το Ελληνικό Λεξικό των Τεγόπουλου – Φυτράκη, γραφειοκρατία είναι «*Η διεκπεραίωση διοικητική υπηρεσίας με υπερβολική προσήλωση στους τύπους και αδιαφορία για την ουσία*»².

Στην πολιτική επιστήμη ο όρος «γραφειοκρατία» έχει την έννοια της κατάχρησης εξουσίας στην κρατική διοίκηση. Έτσι, η γραφειοκρατία εκλαμβάνεται για παράδειγμα στο πεδίο της εσωτερικής πολιτικής ως συγκέντρωση όλων των εξουσιών στην κορυφή μιας ιεραρχίας, ως απουσία των δημοκρατικών διαδικασιών κατά την άσκηση ελέγχων και κατά το στάδιο της λήψης μιας απόφασης κλπ. Επίσης, με την έννοια της κατάχρησης, η γραφειοκρατία μπορεί να χρησιμοποιείται και κατά τη σύγκριση μιας οργάνωσης με κάποια άλλη, όπως π.χ. όταν γίνεται λόγος για έλεγχο της εκτελεστικής πάνω στη νομοθετική εξουσία.³

¹ΠΡΩΪΑΣ Σύγχρονον ορθογραφικόν ερμηνευτικόν λεξικόν της ελληνικής γλώσσας, έκδοση 3η επηυξημένη, Αθήναι: Εκδοτικός Οίκος Σταμ. Π. Δημητράκου

²Τεγόπουλος – Φυτράκης, ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΛΕΞΙΚΟ: Ορθογραφικό, Ερμηνευτικό, Ετυμολογικό, Συνωνύμων, Αντιθέτων, Κύριων ονομάτων, (15η έκδοση), Αθήνα: Εκδόσεις Αρμονία

³N. Μουζέλης, Οργάνωση και Γραφειοκρατία Ανάλυση των Σύγχρονων Θεωριών, Β' έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σ. 118.

Πέραν όμως των ως άνω αρνητικών χροιών του όρου, η «γραφειοκρατία» χρησιμοποιήθηκε παλαιότερα κυρίως, αλλά και σήμερα εξακολουθεί να χρησιμοποιείται και με την έννοια του τρόπου οργάνωσης και δόμησης της κρατικής διοίκησης⁴.

Σύμφωνα με πληρέστερο ορισμό που περιέχεται στο Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας του καθηγητή γλωσσολογίας στο Πανεπιστήμιο Αθηνών Γεωργίου Μπαμπινιώτη γραφειοκρατία είναι «**1. η άσκηση της δημόσιας διοίκησης μέσω γραφείων, στα οποία υπάρχει σαφής καταμερισμός εργασίας και αυστηρή ιεραρχική δομή 2. (κακόσ.) η διεκπεραίωση της εργασίας μεταξύ γραφείων με τρόπο σχολαστικό και με προσκόλληση στις τυπικές διαδικασίες, με αποτέλεσμα την καθυστέρηση και την ταλαιπωρία των πολιτών...**»⁵

Στην παρούσα εργασία ο όρος «γραφειοκρατία» θα μελετηθεί τόσο υπό την έννοια της αναποτελεσματικότητας των δημοσίων φορέων στις συναλλαγές τους με τους πολίτες όσο και ως τρόπος οργάνωσης της κρατικής διοίκησης, αφού και οι δύο αυτές εκφάνσεις του όρου κατέληξαν να θεωρούνται αλληλένδετες. Η ανάλυση της γραφειοκρατίας θα ξεκινήσει αρχικά από τη μελέτη της ως τρόπου δόμησης ενός κράτους.

⁴ Βλ. και Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2014, σ. 78, όπου αναφέρεται ότι: *Ο όρος γραφειοκρατία (bureaucratie) χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στη Γαλλία του 18ου αιώνα, όταν η λέξη bureau (αρχικά αναφερόταν στο ύφασμα που σκέπαζε τα γραφεία των κυβερνητικών αξιωματούχων) κατέληξε να σημαίνει αυτό καθαυτό το γραφείο και στη συνέχεια, το κυβερνητικό αξίωμα αυτού που καταλάμβανε και χρησιμοποιούσε το γραφείο.*

⁵ Γ. Μπαμπινιώτης, ΛΕΞΙΚΟ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΓΛΩΣΣΑΣ, με σχόλια για τη σωστή χρήση των λέξεων, Ερμηνευτικό, Ορθογραφικό, Ετυμολογικό, Συνωνύμων – Αντιθέτων, Κυρίων Ονομάτων, Επιστημονικών όρων, Ακρωνυμίων, (επανεκτύπωση Α΄ Έκδοσης), 1998, Αθήνα: Εκδόσεις Κέντρο Λεξικολογίας.

A. Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΩΣ ΤΡΟΠΟΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

A.1 Η εμφάνιση της γραφειοκρατίας

Η γραφειοκρατία εμφανίστηκε και αναπτύχθηκε με την εμφάνιση του εθνικού κράτους, το οποίο κλήθηκε να αναλάβει και να συντονίσει μια σειρά λειτουργιών, οι οποίες παλαιότερα ασκούσαν από άλλους φορείς π.χ. από τους ηγεμόνες κατά τον μεσαίωνα, από τους γαιοκτήμονες κατά τη διάρκεια του φεουδαρχικού συστήματος. Ο στρατός αποτέλεσε μία από τις πρώτες μορφές οργάνωσης κατά τον γραφειοκρατικό τρόπο διοίκησης. Επίσης, η ανάπτυξη του εμπορίου συνέβαλε καταλυτικά στην ανάπτυξη της γραφειοκρατίας, καθώς για την προώθηση και ανταλλαγή των προϊόντων μεταξύ των κρατών έπρεπε να δημιουργηθούν και εφαρμοστούν κάποιες ρυθμίσεις, να ακολουθηθούν κάποια πρωτόκολλα και να βρεθούν λύσεις στα εμπόδια που ανέκυπταν εν τοις πράγμασι. Έτσι, ενώ αρχικά ο ρόλος του κράτους περιοριζόταν στις απολύτως βασικές λειτουργίες, όπως η άμυνα, η είσπραξη των φόρων και η επιβολή του νόμου, σταδιακά στις λειτουργίες του έπρεπε να συμπεριλάβει την ανάπτυξη των εμπορικών σχέσεων, την παροχή υπηρεσιών υγείας, την εκπαίδευση, λειτουργίες δηλαδή που απαιτούσαν τη δημιουργία μιας πληθώρας οργανισμών και τη συνακόλουθη δημιουργία ενός πλέγματος σχέσεων, διαδικασιών και μεθόδων. Για να μπορέσουν όμως να ασκηθούν και να συντονιστούν αποτελεσματικά όλες αυτές οι αρμοδιότητες, έπρεπε να υπάρξουν άνθρωποι με κατάλληλες ικανότητες και εξειδικευμένες γνώσεις που θα χειρίζονταν τα προβλήματα που θα ανέκυπταν κάθε φορά, διότι το εύρος των λειτουργιών ήταν πλέον τόσο διογκωμένο, ώστε ο αρμόδιος κάθε φορά Υπουργός να μην είναι σε θέση να γνωρίζει όλες τις εκφάνσεις της κάθε λειτουργίας. Έτσι, εμφανίστηκε η ανάγκη ο κρατικός μηχανισμός να στελεχωθεί με μόνιμους, ικανούς, καταρτισμένους και εξειδικευμένους υπαλλήλους στους οποίους έπρεπε να παραχωρηθεί ένα πλαίσιο αποφασιστικών αρμοδιοτήτων για να ασκήσουν αποτελεσματικά τα καθήκοντά τους. Παρόλα αυτά όμως, ο περιορισμός της γραφειοκρατίας στην αποκλειστική εκτέλεση των εντολών της εκάστοτε κυβέρνησης δεν λειτούργησε αποτελεσματικά καθώς δεν εξυπηρετούνταν ορθά το δημόσιο συμφέρον, με αποτέλεσμα τη σταδιακή και αναγκαία συμμετοχή της γραφειοκρατίας στον καθορισμό της κυβερνητικής

πολιτικής είτε μέσω της κατάρτισης των κυβερνητικών προγραμμάτων είτε μέσω της κανονιστικής της εξουσίας και της διακριτικής της ευχέρειας.⁶

A.2 Οι κλασσικοί συγγραφείς - Μελετητές της γραφειοκρατίας

Υπάρχει μια ομάδα συγγραφέων που ασχολήθηκαν με τη γραφειοκρατία και οι οποίοι, παρά τις διαφορετικές οπτικές, απόψεις, ιδεολογίες και αναλύσεις τους, η θεωρία τους κατατάσσει στην κατηγορία των *κλασικών συγγραφέων* που μελέτησαν το φαινόμενο της γραφειοκρατίας.

Τα στοιχεία εκείνα που είναι κοινά στη μελέτη αυτών των κλασικών συγγραφέων είναι α) η σφαιρικότητα με την οποία προσεγγίζουν το θέμα, β) ο αντιφορμαλισμός τους και γ) η ανησυχία τους για την επίδραση της γραφειοκρατίας στην ελευθερία και την ανάπτυξη της προσωπικότητας των ατόμων. Ειδικότερα, η σφαιρικότητα των θεωρήσεών τους εντοπίζεται στο γεγονός της σύνδεσης των αναλύσεών τους με το πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον της εποχής τους. Οι θεωρήσεις τους δεν ήταν γενικές και εκτός της κοινωνικής δομής στην οποία ζούσαν, δεν ήταν τοποθετημένες στο κενό. Σε σχέση με την αντιφορμαλιστική προσέγγισή τους, αυτή εδράζεται στο ότι η μελέτη τους δεν στηρίχθηκε σε νομικά βιβλία και διοικητικούς κανόνες. Οι θεωρητικοί αυτοί είχαν επίγνωση της διαφοράς ανάμεσα στην πραγματικότητα και την «πραγματικότητα» των νομικών βιβλίων, τη διαφορά ανάμεσα στο τι πρέπει να γίνεται (δέον) και το τι πραγματικά συμβαίνει (είναι). Η σχέση ανάμεσα στο τυπικό και στο άτυπο μελετήθηκε από όλους, ασχέτως αν τα συμπεράσματα ήταν διαφορετικά, γεγονός που οφείλεται στην προσωπικότητα του κάθε θεωρητικού και στις οπτικές που ήθελε κάθε φορά να εστιάσει.⁷

Χρήσιμο είναι στο σημείο αυτό να εκτεθούν κάποιες θεωρήσεις από τους σημαντικότερους κλασικούς συγγραφείς για δύο λόγους α) διότι οι μελέτες τους αποτέλεσαν τη βάση για τις μετέπειτα θεωρίες αναφορικά με την εξέλιξη των τρόπων οργάνωσης και διοίκησης των δημοσίων φορέων και των οργανισμών

⁶Π. Φαναριώτης, Δημόσια Γραφειοκρατία, Προβλήματα, Επιπτώσεις, Προοπτικές, Αθήνα:Εκδόσεις Αθ. Σταμούλης, 2009, σσ. 19-20.

⁷ Ν. Μουζέλης, ό.π., σσ. 95-96.

γενικότερα και β) διότι ακόμη και σήμερα γίνεται αναφορά και παραπομπή στις ιδέες και θεωρήσεις τους.

A.2.1 Karl Marx (1818 – 1883)

Ο Μαρξ εντάσσει τη θεώρησή του για τη γραφειοκρατία μέσα στο πλαίσιο της θεωρίας του για τον κομμουνισμό, την ταξική πάλη και την κρίση του καπιταλισμού. Ο Μαρξ στο καπιταλιστικό σύστημα εκλαμβάνει τη γραφειοκρατία ως όργανο επιβολής της κυρίαρχης τάξης πάνω στις υπόλοιπες κοινωνικές τάξεις. Η γραφειοκρατία βρίσκεται σε απόλυτη εξάρτηση από την κυρίαρχη τάξη και το κράτος. Απώτερος σκοπός της είναι να διατηρήσει το status quo διαιωνίζοντας τη διαίρεση των τάξεων. Ο Μαρξ αντιλαμβάνεται λοιπόν τη λειτουργία της γραφειοκρατίας ως ένα παρασιτικό οργανισμό. Ο γραφειοκράτης θεωρεί τη δουλειά του απαραίτητη για το γενικότερο συμφέρον, δεν παίρνει καμία πρωτοβουλία και φοβάται να αναλάβει οποιαδήποτε ευθύνη. Παρόλα αυτά προσπαθεί να επεκτείνει την εξουσία του προσπαθώντας να διατηρήσει τη θέση και τα προνόμιά της. Τα άτομα μπροστά στους γραφειοκράτες αισθάνονται αδύναμα και αβοήθητα. Είναι τόσο ισχυρός και καταπιεστικός ο μηχανισμός της γραφειοκρατίας που δεν υπάρχει κανένα περιθώριο αντίδρασης. Ο Μαρξ πιστεύει ότι με την επανάσταση του προλεταριάτου και τη δημιουργία της αταξικής κοινωνίας, το κράτος και η γραφειοκρατία δεν θα έχουν πια λόγο ύπαρξης θεωρώντας ότι στην κομμουνιστική κοινωνία, όπου δεν υπάρχει εκμετάλλευση και κοινωνική διαίρεση, η γραφειοκρατία δεν χρειάζεται. Τα διοικητικά καθήκοντα και λειτουργίες θα εκτελούνται από όλους και δεν θα συνιστούν προνόμιο των λίγων, καθώς όλοι θα μπορούν να εκλέγουν και να εκλέγονται, να διοικούν και να διοικούνται.⁸

A.2.2 Vladimir Lenin (1870 – 1924)

Ο Lenin, ακολουθεί την ίδια θέση με τον Μαρξ. Θεωρεί ότι η φθίνουσα πορεία του γραφειοκρατικού μηχανισμού θα ξεκινήσει από τη στιγμή που θα εδραιωθεί η δικτατορία του προλεταριάτου. Μετά την επανάσταση όμως του

⁸ ό.π., σσ. 58-62 και 96.

1917, ο Lenin βρέθηκε μπροστά σε μία πραγματικότητα, η οποία τον ανάγκασε να προσαρμόσει τη θεωρία του Marx σε αυτήν. Παρατήρησε και συνειδητοποίησε ότι η γραφειοκρατία μετά την επανάσταση όχι μόνο δεν εξασθενούσε, αλλά αντίθετα επεκτεινόταν πολύ γρήγορα. Ο Lenin αιτιολόγησε αυτό το φαινόμενο θεωρώντας το ως δείγμα ανωριμότητας του σοσιαλισμού, πιστεύοντας ταυτόχρονα ότι η οικονομική ανάπτυξη και η επακόλουθη εκβιομηχάνιση θα έκαναν στο μέλλον τη γραφειοκρατία να υποχωρήσει. Σύμφωνα με τα ως άνω, προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα ότι ο Lenin εθελοτυφλούσε μπροστά στην πραγματικότητα, αφού ουσιαστικά δεν προσπάθησε να μελετήσει το φαινόμενο της γραφειοκρατίας, αλλά αντιθέτως προσπάθησε να προσαρμόσει τη θεωρητική παραδοχή του Marx όσο και τη δική του στη σοβιετική πραγματικότητα⁹.

A.2.3 Max Weber(1864 – 1920)

Οι ιδέες του Weber αναφορικά με τη γραφειοκρατία εντάσσονται στο γενικότερο πλαίσιο της θεωρίας του για την εξουσία. Η άποψη του Weber σε σχέση με την εξουσία εστιάζεται στη σχέση που αναπτύσσεται ανάμεσα στον εξουσιαστή, ο οποίος είναι αυτός που επιβάλλει τη θέλησή του στα άλλα άτομα πιστεύοντας ότι έχει δικαίωμα να ασκεί τέτοια δύναμη, και στον εξουσιαζόμενο, ο οποίος πιστεύει ότι υποχρεούται να συμμορφωθεί στις εντολές του πρώτου¹⁰.

Ο Weber διακρίνει τρεις μορφές εξουσίας: Τη χαρισματική, την παραδοσιακή και τη νομική. Στη χαρισματική εξουσία ο χαρισματικός ηγέτης (π.χ. προφήτης, ήρωας, δημαγωγός) βασίζει την εξουσία του στις εξαιρετικές ικανότητές του. Οι οπαδοί του αποδέχονται αυτήν την εξουσία επειδή πιστεύουν σε αυτόν. Ο διοικητικός μηχανισμός που αντιστοιχεί σε αυτόν τον τύπο εξουσίας είναι χαλαρός. Στην παραδοσιακή εξουσία ο ηγέτης κυβερνά βάσει κληρονομικής διαδοχής. Οι υποτελείς του αποδέχονται την εξουσία του λόγω προσωπικής νομιμοφροσύνης σε αυτόν ή λόγω σεβασμού στην κοινωνική του θέση. Η διοικητική οργάνωση υπό αυτόν τον τύπο εξουσίας έχει δύο μορφές: Α) Την πατρογονική, όπου οι αξιωματούχοι του διοικητικού μηχανισμού είναι για παράδειγμα υπηρέτες, συγγενείς, ευνοούμενοι κ.λπ.

⁹ ό.π., σσ. 63 και 67.

¹⁰ό.π., σ. 68.

αμειβόμενοι από τον κύριό τους και Β) τη φεουδαρχική, όπου οι αξιωματούχοι έχουν δώσει όρκο πίστης στους βασσάλους, έχουν αυτόνομη εξουσία στην περιοχή που ορίζουν και δεν εισπράττουν αμοιβή από τους ανωτέρους τους. Στη νομική εξουσία τα άτομα δεν υπακούουν σε κάποιο ηγέτη, αλλά στους νόμους, οι οποίοι πιστεύουν ότι έχουν θεσπιστεί με την κατάλληλη διαδικασία, που θεωρείται η ορθή τόσο από τον εξουσιαστή όσο και από τον εξουσιαζόμενο. Η διοικητική οργάνωση που αντιστοιχεί στη νομική εξουσία ονομάζεται γραφειοκρατία και κύριο χαρακτηριστικό της είναι η υπακοή και πίστη στους απρόσωπους κανόνες και την έννομη τάξη. Σε αυτόν τον τύπο οργάνωσης τα μέσα διοίκησης δεν ανήκουν στον γραφειοκράτη, η θέση των υπαλλήλων δεν πωλείται, δεν κληρονομείται και υπάρχει σαφής διαχωρισμός προσωπικής και υπηρεσιακής περιουσίας¹¹.

Ο Weber εντοπίζει τις απαρχές της γραφειοκρατίας σε συστηματική αντιπαραβολή με τον τρόπο που οι προγενέστερες κρατικές οντότητες διεκπεραίωναν τις υποθέσεις τους και οργάνωναν την άσκηση της Δημόσιας Διοίκησης, είτε χαρισματική είτε παραδοσιακή. Από την αντίθεση μεταξύ της νεωτερικής οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης (νομική εξουσία) και των διαφόρων συστημάτων της προνεωτερικής εποχής (π.χ. τιμαριωτικό και πατρογονικό), κατέστη προφανής ο λόγος για τον οποίο οι παρατηρήσεις του αποτέλεσαν τη βάση για κάθε συζήτηση που επακολούθησε: προβαίνει σε εμπειρικές παρατηρήσεις και θεωρητικές αναζητήσεις, που σήμερα θεωρούνται απολύτως αυτονόητες, αλλά για την εποχή του ήταν πρωτοπόρες. Πρέπει να τονισθεί στο σημείο αυτό ότι το μοντέλο του αποτελεί έναν ιδεατό τύπο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, ήτοι έναν τύπο που χρησιμοποιείται κυρίως για θεωρητική και συγκριτική ανάλυση και που στη μορφή αυτή δεν συναντάται στη διοικητική πραγματικότητα. Ο Weber εστιάζει τις προσεγγίσεις του σε έξι τομείς, οι οποίοι ως ομάδα συνιστούν την ειδοποιό διαφορά για το χαρακτηρισμό ενός συστήματος ως γραφειοκρατικού.

Αυτοί οι τομείς είναι οι ακόλουθοι:

¹¹ό.π., σ. 69-71.

Πρώτον, η αρχή των πάγιων αρμοδιοτήτων («... *the principle of fixed and official jurisdictional areas...*»¹²), δηλαδή η πάγια κατανομή των δραστηριοτήτων στους υπαλλήλους, η μεταβίβαση σε αυτούς των αντίστοιχων διατακτικών εξουσιών ώστε να εκτελέσουν τις αρμοδιότητές τους και η πιστοποίηση των υπαλλήλων αυτών ώστε να μπορούν εξειδικευμένα να επιτελέσουν το έργο τους¹³. Η κατανομή αυτών των αρμοδιοτήτων προϋποθέτει το λογικό καταμερισμό των έργων και την εκχώρηση της ανάλογης νόμιμης εξουσίας και ευθύνης στις διάφορες θέσεις, προκειμένου τα πρόσωπα που κατέχουν τις θέσεις αυτές να φέρουν εις πέρας την αποστολή τους¹⁴.

Δεύτερον, η αρχή της ιεραρχίας των αξιωμάτων («*The principles of office hierarchy and of levels of graded authority...*»¹⁵), δηλαδή ένα σταθερά διατεταγμένο σύστημα επιβολής και επίβλεψης των κατωτέρων υπαλλήλων από τους ανώτερους¹⁶. Όπως και στην περίπτωση των αρμοδιοτήτων, έτσι και εδώ απαιτείται ένας λογικός καταμερισμός των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών, τούτη όμως τη φορά κάθετα και όχι οριζόντια. Η ευθύνη και ο επιμερισμός της, εντούτοις, δεν είναι τέτοιου βαθμού ώστε να αποτρέπεται η ενότητα της διοίκησης, με αποτέλεσμα να εξασφαλίζεται ο συντονισμός, η ενότητα δράσεως η πειθαρχία και ιδιαίτερα η αποτελεσματική εποπτεία ολόκληρου του οργανισμού¹⁷.

Τρίτον, η θεμελιώδης διάκριση μεταξύ εργασιακού και ιδιωτικού βίου («...*bureaucracy segregates official activity as something distinct from the sphere of private life...*»¹⁸) και ειδικότερα η διάκριση μεταξύ του γραφείου (εξ ου και γραφειοκρατία), ως συνόλου προσώπων και εμπραγμάτων αγαθών και εγγράφων, και της κατοικίας, ως χώρου αποκλειστικά για την ιδιωτική ζωή¹⁹. Από τη διάκριση αυτή προκύπτουν διαφορετικές συνέπειες, αλλά η

¹²Max Weber, From Max Weber: Essays in Sociology, Translated, Edited and with an Introduction by H. H. Gerth and C. Wright Mills, Λονδίνο: Εκδόσεις Routledge & Kegan Paul Ltd., 1991, σ. 196.

¹³Μ. Βέμπερ, Οικονομία και Κοινωνία (Πέμπτος Τόμος), Κοινωνιολογία της Εξουσίας, μετάφρ. Θ. Γκιούρας, Εκδόσεις Σαββάλας, 2011, σ. 24.

¹⁴Π. Φαναριώτης, ό.π., σ. 29.

¹⁵Max Weber, ό.π., σ. 197.

¹⁶Μ. Βέμπερ, ό.π., σ. 25.

¹⁷Π. Φαναριώτης, ό.π., σσ. 30 και 31.

¹⁸Max Weber, ό.π., σ. 197.

¹⁹Μ. Βέμπερ, ό.π., σ. 25.

ενδιαφέρουσα εδώ είναι η αποκλειστικά έγγραφη διεκπεραίωση των υπηρεσιακών διαδικασιών²⁰.

Τέταρτον, η αναγκαία προϋπόθεση για εξειδικευμένη εκπαίδευση του υπαλλήλου²¹ («...*thorough and expert training...*»²²). Δεδομένου ότι ο υπάλληλος εξαντλεί την εργασιακή του δύναμη αποκλειστικά και μόνο στην ολοκλήρωση των υπηρεσιακών υποθέσεων (βλ. αμέσως κατωτέρω), καθώς και λόγω της διαρκώς εντεινόμενης πολυπλοκότητας των υποθέσεων αυτών, η ανάγκη για πιστοποιημένα και διαρκή ειδικευση παρουσιάζεται αναγκαία στη γραφειοκρατία²³. Η γεωμετρική πρόοδος της επιστήμης και της τεχνολογίας τροφοδοτούν με νέο περιεχόμενο και βαρύτητα την παρατήρηση, την οποία έκανε ο Weber στις αρχές του 20ού αιώνα.

Πέμπτον, η αποκλειστική ενασχόληση του υπαλλήλου με το υπαλληλικό του αντικείμενο («...*full working capacity of the official...*»²⁴), χωρίς δηλαδή να ασχολείται παράλληλα και με άλλες εργασιακές κατευθύνσεις²⁵. Το νόημα εδώ είναι ότι τα υπηρεσιακά καθήκοντα περιβάλλονται τον τύπο του επαγγέλματος και δεν εκτελούνται συνοδευτικά είτε με άλλες δραστηριότητες είτε ως πάρεργο σε άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, όπως συνέβαινε εκτεταμένα κατά τον Μεσαίωνα με τους ευγενείς. Η διαφορά αυτή δεν εξαντλείται προφανώς στις προϋποθέσεις για τον διορισμό, αλλά κυρίως στο (επιδιωκόμενο) αποτέλεσμα.

Έκτον, την ανάγκη η υπαλληλική διεκπεραίωση να βασίζεται σε γενικούς, απρόσωπους και αφηρημένους κανόνες («...*general rules, which are more or less stable, more or less exhaustive, and which can be learned.*»²⁶). Αυτό αποτελεί ίσως τη σημαντικότερη αλλαγή σε σχέση με το παρελθόν, καθώς, στον ιδεατό τύπο της, η γραφειοκρατία καταπολεμά με αυτόν τον τρόπο την ευνοιοκρατία και εξασφαλίζει όμοια αποτελέσματα για όμοιες υποθέσεις²⁷. Επιπλέον, η γενικότητα των κανόνων που διέπουν τη γραφειοκρατία δεν εξαντλούνται μόνο στο αποτέλεσμα της δράσης της, αλλά και στην οργάνωση,

²⁰Π. Φαναριώτης, ό.π., σ. 31.

²¹Μ. Βέμπερ, ό.π., σ. 26.

²²Max Weber, ό.π., σ. 198.

²³Π. Φαναριώτης, ό.π., σ.σ. 31-32.

²⁴Max Weber, ό.π., σ. 198.

²⁵Μ. Βέμπερ, ό.π., σ. 26.

²⁶Max Weber, ό.π., σ. 198.

²⁷Μ. Βέμπερ, ό.π., σ.σ. 26-27.

με τρόπο ώστε οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντα καθενός υπαλλήλου και κάθε υπηρεσίας να είναι σαφώς προδιαγεγραμμένα²⁸. Τέλος, οι κανόνες αυτοί εξειδικεύουν σε τέτοιο βαθμό τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης (*εξουχιστικ[ά]* αναφέρει χαρακτηριστικά ο Weber²⁹), ώστε μπορεί να γίνει λόγος για *προτυποποίηση* κάθε διοικητικής ενέργειας³⁰.

Αν έπρεπε κάποιος να ξεχωρίσει κάποια βασικά σημεία στις ως άνω ήδη αυτονόητες σήμερα αναζητήσεις του Weber, θα έπρεπε να παρατηρήσει τα εξής: Στη νεωτερική εποχή ο υπάλληλος της γραφειοκρατίας είναι επαγγελματίας³¹, ο δημόσιος υπάλληλος παύει να προέρχεται από τις ανώτερες κοινωνικές τάξεις και η πρόσβαση στα αξιώματα δεν μπορεί πια να αγορασθεί³², ο επαγγελματισμός του γραφειοκράτη σε αντίθεση με την παλαιότερα ευκαιριακή διεκπεραίωση των υποθέσεων (π.χ. από αυλικούς)³³ και τέλος η λειτουργία της γραφειοκρατίας όχι μεροληπτικά και συγκυριακά, αλλά με βάση κανόνες³⁴.

Επιπρόσθετα προς τα ως άνω επιμέρους στοιχεία της σκέψης του Weber αναφορικά με τη γραφειοκρατία, υπάρχει πράγματι μία υπερκείμενη αρχή που τη διέπει συνολικά. Αυτή είναι η *εκλογίκευση* στην οργάνωση και λειτουργία των οργανισμών, η οποία προϋποθέτει μια πλήρως προσχεδιασμένη διανοητική δραστηριότητα, καθώς κάθε διοικητική ενέργεια προσδιορίζεται στο μέγιστο βαθμό από κανόνες που κάθε άτομο πρέπει να ακολουθεί. Γίνεται λόγος για «αποπροσωποποίηση» της διοίκησης, δεδομένου ότι τα συγκεκριμένα πρόσωπα που την απαρτίζουν μπορεί να αλλάξουν, και θα αλλάξουν, αλλά παρόλα αυτά, η διοίκηση θα εξακολουθήσει να λειτουργεί με τον ίδιο τρόπο³⁵.

²⁸Σ. Κτιστάκη, ό.π., σ. 79.

²⁹Μ. Βέμπερ, ό.π., σ. 26.

³⁰Π. Φαναριώτης, ό.π., σ. 26.

³¹Μ. Βέμπερ, ό.π., σ. 27.

³²Μ. Βέμπερ, ό.π., σσ. 29 και 39.

³³Μ. Βέμπερ, ό.π., σσ. 45-46 και 48 επ.

³⁴Μ. Βέμπερ, ό.π., σ. 57. Πρβλ. και αρχή της νομιμότητας *Επ. Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 12η έκδοση, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007, σ. 93 επ.

³⁵Π. Φαναριώτης, ό.π., σ. 19-20.

A.2.4 Robert Michels(1876 – 1936)

Ενώ ο Weber είχε εστιάσει την προσοχή του στην επίδραση που είχαν οι γραφειοκρατικές οργανώσεις στην πολιτική δομή της κοινωνίας, ο Michels ενδιαφέρθηκε για την εσωτερική πολιτική των ίδιων των μεγάλων οργανώσεων. Θεωρούσε ότι οι μεγάλες σε μέγεθος οργανώσεις είναι ολιγαρχικές και ότι η γραφειοκρατική τους δομή δεν τους επιτρέπει την ανάπτυξη εσωτερικής δημοκρατίας. Τη θεώρησή του αυτή την εδραίωσε τόσο στο μεγάλο μέγεθος των οργανώσεων όσο και στην εξουσιαστική θέση του ηγέτη.

Ο Michels πίστευε ότι η πεμπτουσία της πραγματικής δημοκρατίας είναι η άμεση συμμετοχή όλων των μελών της οργάνωσης στη διαμόρφωση της πολιτικής της. Από τη στιγμή λοιπόν που οι οργανώσεις έχουν μεγάλο μέγεθος είναι τεχνικά αδύνατη η συμμετοχή όλων των μελών τους και συνεπώς καθίσταται αδύνατη η επίτευξη της πραγματικής δημοκρατίας. Επιπλέον, η ιεραρχική δομή της γραφειοκρατίας συνεπάγεται τη συγκέντρωση των μέσων πληροφόρησης στην κορυφή της δημιουργούμενης πυραμίδας. Όταν όμως η πληροφόρηση συγκεντρώνεται στην κορυφή, τότε ο ηγέτης της καθίσταται ανίκητος. Ο λόγος που συμβαίνει αυτό είναι διότι μπορεί να ελέγξει ποιες πληροφορίες ή με ποιο τρόπο θα τις διοχετεύσει στα κατώτερα επίπεδα της ιεραρχίας, αποκτά ο ίδιος εξειδικευμένες γνώσεις που με τον χρόνο τον καθιστούν αναντικατάστατο και τέλος, από τη στιγμή που βρίσκεται στην κορυφή θα θελήσει να παραμείνει σε αυτή εξυπηρετώντας τα συμφέροντά του προς αυτόν τον σκοπό, συμφέροντα που δεν ταυτίζονται πάντα με τα συμφέροντα των μαζών. Σε αυτό το πλαίσιο, τα απλά μέλη της οργάνωσης αντιμετωπίζονται ως εργαλεία, προκειμένου να εξυπηρετήσουν τις ανάγκες εκείνων που υποτίθεται ότι εξυπηρετούν τα συμφέροντα των πολλών. Έτσι κατά τον Michels η οργανωτική ολιγαρχία καταλήγει σε κοινωνική ολιγαρχία και η όλη αυτή κατάσταση δημιουργεί ένα φαύλο κύκλο, διότι ακόμη και αν επικρατήσει μία λαϊκή επανάσταση και βρεθεί στην εξουσία και αυτή θα θελήσει με τη σειρά της να παραμείνει εκεί, εξυπηρετώντας τα συμφέροντά της.³⁶

Συνοψίζοντας αναφορικά με τους κλασικούς συγγραφείς, θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο Marx εκλαμβάνει τη γραφειοκρατία ως ένα

³⁶N. Μουζέλης, ό.π, σσ. 83-88 και 97.

καταπιεστικό μηχανισμό, ο οποίος είναι απαραίτητος για να διατηρηθεί η διαίρεση των τάξεων και η καθεστηκυία τάξη. Για τον Marx η γραφειοκρατία είναι ένας προβληματικός μηχανισμός, ο οποίος θα εκλείψει με τη νίκη του προλεταριάτου και την εγκαθίδρυση μιας αταξικής κοινωνίας. Για τον Weber η γραφειοκρατία είναι η κεντρική ιδέα. Είναι ο αποτελεσματικός τρόπος, ο ορθολογικός τύπος οργάνωσης σε όλα τα διοικητικά συστήματα, ανεξάρτητα αν αποτελούν ή όχι δημόσιους φορείς. Για τον Weber η γραφειοκρατία δεν είναι κάτι παροδικό που θα παρέλθει, για αυτό και τον απασχόλησε η επίδρασή της στην κοινωνική δομή και την προσωπικότητα των ατόμων. Τέλος, για τον Michels η γραφειοκρατία ταυτίζεται με την ολιγαρχία με τρόπο μάλιστα αναπόφευκτο. Από τη στιγμή που η πληροφόρηση συγκεντρώνεται στην κορυφή της ιεραρχίας, ο ηγέτης αποκτά εξειδικευμένες γνώσεις ευρισκόμενος σε πλεονεκτική θέση. Θέλοντας να διατηρήσει τη θέση του, εξυπηρετεί τα συμφέροντά του και όχι τα συμφέροντα της κοινωνίας. Έτσι, η εκμετάλλευση των μαζών από μια μικρή ολιγαρχία είναι, κατά τον Michels, η φυσική εξέλιξη των πραγμάτων.³⁷

A.2.5 «Απογραφειοκρατικοποίηση»

Το αντίθετο ρεύμα

Ο Weber, στην ανάλυσή του για τη γραφειοκρατία, περιέγραψε με γενικό τρόπο τις λειτουργίες μιας γραφειοκρατικά δομημένης διοίκησης. Η γραφειοκρατία, κάτω από σταθερές συνθήκες δράσης, είναι κοινώς αποδεκτό ότι λειτουργεί αποτελεσματικά και μπορεί να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πολιτών. Τα προβλήματα αρχίζουν όμως όταν ο γραφειοκρατικός τρόπος οργάνωσης καλείται να ανταπεξέλθει στις μεταβαλλόμενες και εξελισσόμενες ανάγκες της κοινωνίας. Τότε τα μειονεκτήματά του και οι αδυναμίες του, όπως η τυπολατρία, ο νομικισμός, η ανελαστικότητα των κανόνων, μπορούν να ακυρώσουν τους νόμιμους σκοπούς της γραφειοκρατικής οργάνωσης. Οι «δυσκαμψίες» αυτές της γραφειοκρατίας σε συνδυασμό με την τεχνολογική ανάπτυξη και εξέλιξη που συντελέστηκε, άρχισαν να δημιουργούν ένα ρεύμα

³⁷N. Μουζέλης, ό.π, σσ. 93-95.

για «απογραφειοκρατικοποίηση», με απώτατο σκοπό την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των οργανώσεων.³⁸

A.3 Τεϋλορισμός

Αρχές της επιστημονικής διοίκησης

Ο Frederick Taylor (1856 – 1915), σε αντίθεση με τους κλασικούς συγγραφείς ενδιαφέρθηκε όχι για την επίδραση της γραφειοκρατίας στην κοινωνική δομή αλλά για την αποδοτικότητα της οργάνωσης. Αντικείμενο μελέτης του αποτελεί ο ίδιος ο εργαζόμενος, καθόσον πιστεύει ότι για κάθε εργασία, κυρίως στη βιομηχανία αφού και ο ίδιος ξεκίνησε ως εργάτης και κατέληξε πρώτος μηχανικός σε μια επιχείρηση σιδήρου, υπάρχει ένας και μοναδικός τρόπος εκτέλεσής της, ο οποίος είναι και ο άριστος. Σκοπός του Taylor ήταν η αύξηση της παραγωγικότητας και αποδοτικότητας της οργάνωσης, κυρίως σε επίπεδο βιομηχανικής μονάδας.³⁹

Η θεωρία του Taylor βασίστηκε στην εμπειρική παρατήρηση. Κατέγραφε προσεχτικά, βήμα προς βήμα, όλες τις ενέργειες που απαιτούνταν για την εκτέλεση μιας εργασίας και τον χρόνο που απαιτούταν για την εκτέλεση καθεμιάς από αυτές τις ενέργειες. Κατόπιν, αναλύοντας όλα τα στοιχεία που είχε συγκεντρώσει με τον ως άνω τρόπο, επαναδομούσε όλη την εργασία με έναν ορθολογικό τρόπο. Τέλος, άθροιζε τον χρόνο που χρειαζόταν κάθε επιμέρους ενέργεια για να ολοκληρωθεί και κατέληγε σε έναν χρόνο – πρότυπο για τον νέο τρόπο εκτέλεσης της εργασίας.⁴⁰

Ο Taylor επίσης αναφέρθηκε και στην εκπαίδευση του προσωπικού και στην αμοιβή του. Υποστήριξε ότι κάθε εργαζόμενος πρέπει να αναλαμβάνει κομμάτι της εργασίας που να ανταποκρίνεται στις ικανότητές του, καθώς και ότι θα πρέπει να αμείβεται με βάση την απόδοσή του. Αναφορικά με τη διοίκηση ισχυρίστηκε πως τα διευθυντικά στελέχη πρέπει να δίνουν σαφείς οδηγίες στους εργαζομένους σε σχέση με το τι πρέπει να κάνουν, πως θα το κάνουν και μέσα σε ποια χρονικά πλαίσια και κατέληξε θεωρώντας απαραίτητο τον

³⁸Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2009, σσ. 76-77.

³⁹N. Μουζέλης, ό.π., σ. 155.

⁴⁰ ό.π., σσ. 156-157.

διαχωρισμό ανάμεσα στο σχεδιασμό της εργασίας, που πρέπει να εκτελείται αποκλειστικά από τα διευθυντικά στελέχη, και στην εκτέλεση της εργασίας, που πρέπει να ανατίθεται αποκλειστικά στα κατώτερα στελέχη.⁴¹

Η προσέγγιση αυτή του Taylor εκφράζει μια μηχανιστική αντίληψη για την εργασία και τον εργαζόμενο. Αντιμετωπίζεται ο εργαζόμενος ως εργαλείο, το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί με τέτοιο τρόπο ώστε να αποδώσει τα μέγιστα στην εργασία του και να αυξήσει την αποδοτικότητα της οργάνωσης. Φυσικά ο Taylor δεν αγνοεί το γεγονός ότι ο εργαζόμενος έχει αισθήματα, προσωπικές επιδιώξεις και αναπτύσσει προσωπικούς δεσμούς με τους συναδέλφους του. Απλά θεώρησε ότι αυτές οι παράμετροι, η ψυχολογία του εργαζομένου και η κοινωνική του υπόσταση, δεν αποτελούν μεταβλητές που πρέπει να ληφθούν υπόψη για να αυξηθεί η αποδοτικότητα μιας οργάνωσης.⁴²

A.4 Η σχολή των ανθρωπίνων σχέσεων

Επίκεντρο ο άνθρωπος, στόχος η αποδοτικότητα

Στον αντίποδα της θεώρησης του Taylor βρίσκεται η Σχολή των Ανθρωπίνων Σχέσεων, η οποία εγκαινιάστηκε κατά τον μεσοπόλεμο από τον Elton Mayo (1880 – 1949). Με τη Σχολή αυτή εκφράζεται μια πιο ανθρωποκεντρική προσέγγιση του οργανωτικού φαινομένου. Αναδεικνύεται ο πρωτεύον ρόλος του ανθρώπινου παράγοντα για τη βελτίωση και αύξηση της παραγωγικότητας μιας οργάνωσης, όχι πια ως εργαλείο, αλλά ως παράγοντας συμμετοχής στην παραγωγή⁴³.

Μελετώνται για πρώτη φορά οι σχέσεις μεταξύ εργαζομένων – προϊσταμένων και οι σχέσεις ανάμεσα στους ίδιους τους εργαζομένους, εξετάζεται η ατομική απόδοση των εργαζομένων τόσο αναφορικά με τις φυσικές συνθήκες εργασίας (π.χ. φωτισμός) όσο και αναφορικά με τις σχέσεις που διαμορφώνονται στο πλαίσιο της «άτυπης ομάδας». Ο άνθρωπος γίνεται το επίκεντρο της μελέτης. Το συμπέρασμα από όλες αυτές τις μελέτες και παρατηρήσεις είναι ότι ο εργαζόμενος, ως ανθρώπινη ύπαρξη, έχει ιδιαίτερες

⁴¹Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, ό.π., σσ. 85-86.

⁴²Ν. Μουζέλης, ό.π., σ. 160.

⁴³Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, ό.π., σ. 108.

ανάγκες τις οποίες πρέπει να ικανοποιεί η συγκεκριμένη εργασία, προκειμένου να μπορεί να παραμείνει σε αυτή βελτιώνοντας ταυτόχρονα και την αποδοτικότητά της. Η διοίκηση με τη σειρά της θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της αυτές τις άτυπες σχέσεις, εξετάζοντας μόνο τη συμβατότητα της συμπεριφοράς των εργαζομένων με τους σκοπούς της οργάνωσης. Ο ανθρώπινος παράγοντας έχει σημαίνουσα θέση στην οργάνωση και μέσω της συμμετοχής διασφαλίζονται δημοκρατικότερες διαδικασίες διοίκησης των οργανώσεων⁴⁴.

A.5 Συμπέρασμα

Η γραφειοκρατία, ως τρόπος οργάνωσης μιας δομής, πέρασε από διάφορα στάδια. Αντιμετωπίστηκε ως εργαλείο καταπίεσης και μηχανισμός διατήρησης της καθεστηκυίας τάξης, ο οποίος με την πάροδο του χρόνου και την δημιουργία της αταξικής κοινωνίας θα εξαφανιστεί. Αντιμετωπίστηκε ως ορθολογικός τρόπος διοίκησης μιας οργάνωσης, με κυριότερο εκφραστή της το Weber, όπου η προσήλωση στο γράμμα του νόμου, ο υψηλός βαθμός εξειδίκευσης, η ιεραρχική δομή της εξουσίας, η πρόσληψη υπαλλήλων βάσει των γνώσεων και των ικανοτήτων τους και ο διαχωρισμός προσωπικής και υπηρεσιακής περιουσίας αποτέλεσαν τα κύρια γνωρίσματα και χαρακτηριστικά της. Πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα ότι η θεώρηση της γραφειοκρατίας, κατά τον Weber, αποτέλεσε σημείο αναφοράς για την οργάνωση τόσο των δημόσιων υπηρεσιών όσο και των ιδιωτικών επιχειρήσεων για αρκετά χρόνια. Ο Weber θεωρείται από τους κορυφαίους κοινωνιολόγους και πολιτικούς οικονομολόγους, του οποίου οι ιδέες επηρέασαν την κοινωνική θεωρία, την κοινωνική έρευνα και το σύνολο της επιστήμης της κοινωνιολογίας⁴⁵. Η γραφειοκρατική διοίκηση του κράτους θεωρείται από αυτόν η καταλληλότερη, διότι θεμέλιο της εξουσίας είναι η αρμοδιότητα και ο νόμος και με αυτόν τον τρόπο αποφεύγονται οι πελατειακές σχέσεις, προάγεται η εξειδίκευση και ρυθμίζεται η σταδιοδρομία με κριτήρια αντικειμενικά.

⁴⁴Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, ό.π., σσ. 100-106.

⁴⁵Kim, Sung Ho, "Max Weber", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2012 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2012/entries/weber/>. [πρόσβαση 05.11.2016].

Παρόλα τα θετικά όμως της γραφειοκρατίας, σε πρακτικό επίπεδο το κύριο μειονέκτημά της ήταν η δυσκολία στην προσαρμογή της στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές συνθήκες και εξ αυτού του λόγου η έλλειψη αποτελεσματικότητας. Έτσι, άλλες θεωρίες και μελέτες, όπως του Taylor, που εστίασε στην αποδοτικότητα μιας οργάνωσης, και στη συνέχεια της Σχολής Ανθρωπίνων Σχέσεων με τον Mayo, που έθεσε επίκεντρό της τον άνθρωπο, ήρθαν να προστεθούν με τη σειρά τους στο διοικητικό θεωρητικό οικοδόμημα, αφήνοντας το στίγμα τους.

Αν μέχρι τώρα καταβλήθηκε προσπάθεια να περιγραφούν τα θεωρητικά θεμέλια της γραφειοκρατίας, στο επόμενο κεφάλαιο θα εκτεθούν ορισμένες ιστορικές και εμπειρικές παρατηρήσεις για τη γραφειοκρατία στην Ελλάδα, καθώς και οι βασικότερες αρχές που διέπουν τη λειτουργία της.

B. Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μια σύντομη ιστορία

B.1 Ιστορική αναδρομή μέχρι τη Μεταπολίτευση

Τον Ιανουάριο του 1828 με την έλευση του Ιωάννη Καποδίστρια στην Ελλάδα αρχίζει η διαδικασία συγκρότησης του ελληνικού κράτους. Επειδή ακριβώς στόχος του ήταν η αναδιοργάνωση του ελληνικού κράτους, θεώρησε σκόπιμο να συγκεντρώσει όλες τις εξουσίες στα χέρια του. Ο λόγος που προέβη σε αυτή την ενέργεια ήταν για να μειώσει τη δύναμη των τοπικών οικογενειών και του κοτζαμπασισμού⁴⁶. Μία πρώτη παρατήρηση που θα μπορούσε να γίνει στο σημείο αυτό, αφορά τη βεμπεριανή διάκριση μεταξύ νεωτερικής γραφειοκρατίας και προνεωτερικής οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης. Συγκεκριμένα, ο κοτζαμπασισμός, που προσπάθησε να εκριζώσει ο Καποδίστριας, δεν συγκέντρωνε κανένα από τα στοιχεία που προσιδιάζουν στη γραφειοκρατία κατά Weber⁴⁷.

Αντίθετα, με την έλευση του Όθωνα και των αντιβασιλέων στο Ναύπλιο το 1833, η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης θα αποκτήσει όλα τα τυπικά χαρακτηριστικά της κατά Weber ιεραρχικής οργάνωσης. Το φαινόμενο αυτό δεν θα πρέπει να ξενίζει, καθώς οι διοικητικοί υπάλληλοι του νεοσυσταθέντος ελληνικού κράτους ήταν βαυαροί αξιωματούχοι. Κατά την περίοδο της Βασιλείας του Όθωνα, διορίζεται το πρώτο Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο αποτελούσαν επτά Γραμματείες, με το διάταγμα της 3ης/15ης Απριλίου 1833. Οι Γραμματείες αυτές ήταν οι ακόλουθες: Επί του Βασιλικού Οίκου και των Εξωτερικών, Επί της Δικαιοσύνης, Επί των Εσωτερικών, Επί των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίου Εκπαιδεύσεως, Επί των Οικονομικών, Επί των Στρατιωτικών και Επί των Ναυτικών. Αξιοσημείωτο είναι ότι ο αριθμός των Υπουργείων δεν τροποποιήθηκε μέχρι και το 1910. Με το διάταγμα της 3ης Αυγούστου 1833 εισάγεται σύστημα αξιολόγησης για τους εργαζομένους στη Δημόσια Διοίκηση. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Όθωνας δεν στελέχωσε τη Δημόσια Διοίκηση με Έλληνες, διότι τους θεωρούσε αναλφάβητους, αλλά με ετερόχθονες, και κατά την περίοδο της βασιλείας του οι ανώτατοι δημόσιοι

⁴⁶Γ. Ασπρίδης, Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους, Εκδόσεις Προπομπός, 2013, σσ. 19-20.

⁴⁷Βλ. ανωτέρω, σ. 9-13.

υπάλληλοι ήταν πολύ περισσότεροι από όσο θα έπρεπε. Η διόγκωση αυτή του δημόσιου τομέα μετέτρεψε το κράτος σε βασικό εργοδότη και το κατέστησε τον μοναδικό φορέα που θα μπορούσε να προσφέρει εργασία⁴⁸.

Μετά την κατάλυση της διακυβέρνησης του Όθωνα, το 1882, ο Χαρίλαος Τρικούπης αναλαμβάνει να ανορθώσει το κράτος και ειδικότερα τη Δημόσια Διοίκηση. Οι νόμοι που ψηφίστηκαν έως και το 1909, αποτελούν την πρώτη απόπειρα για την καθιέρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, της αξιοκρατικής ανέλιξής τους και της εξάλειψης των πελατειακών σχέσεων. Ο Τρικούπης ήθελε να επέλθει κάθαρση στον κρατικό μηχανισμό, επιθυμούσε την απεξάρτηση των δημοσίων υπαλλήλων από τα πολιτικά κόμματα και τις πελατειακές σχέσεις και απέβλεπε στη δημιουργία ενός σώματος δημοσίων υπαλλήλων άρτια οργανωμένου⁴⁹. Συνεπώς, με τον Τρικούπη καταβάλλεται η πρώτη σοβαρή προσπάθεια για την εφαρμογή στην πράξη όλων των αρχών που διατρέχουν το πνεύμα της γραφειοκρατίας, όπως περιγράφεται από τον Weber. Η μονιμότητα, η εκπαίδευση, η άρτια οργανωμένη ιεραρχική οργάνωση και ο επαγγελματισμός, που απομακρύνει τον υπάλληλο από τα πολιτικά κόμματα, αποτελούν αναγκαίους όρους της γραφειοκρατίας και ο Τρικούπης προσπάθησε να τους επιβάλλει.

Το 1909, με το κίνημα στο Γουδί, αρχίζει μια νέα περίοδος για τη Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, καθώς η πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων γίνεται πλέον κατόπιν διαγωνισμού και με αξιοκρατικά κριτήρια⁵⁰. Με τον τρόπο αυτό, για πρώτη φορά αποκτούν πρόσβαση στη Δημόσια Διοίκηση όλοι οι πολίτες, ανεξαρτήτως οικονομικής, κοινωνικής ή άλλης προέλευσης, με αποτέλεσμα να μπορεί να γίνει λόγος για πρώτη φορά για γραφειοκρατικό σύστημα με τη βεμπεριανή έννοια⁵¹. Το 1910 συστήνονται νέα Υπουργεία, όπως το Υπουργείο Γεωργίας, Εμπορίου και Βιομηχανίας, το Υπουργείο Συγκοινωνιών και το Υπουργείο Περιθάλψεως. Με το Σύνταγμα του 1911 καθιερώνεται μεταξύ άλλων και η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων⁵².

⁴⁸Γ. Ασπρίδης, *ό.π.*, σσ. 21-22.

⁴⁹ *ό.π.*, σσ. 23-24.

⁵⁰ *ό.π.*, σ. 24.

⁵¹Μ. Βέμπερ, *ό.π.*, σσ. 39-40.

⁵²Γ. Ασπρίδης, *ό.π.*, σσ. 25-26.

Κατά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο δεν μπορεί φυσικά να γίνει λόγος για ανθρώπινα δικαιώματα, πόσο μάλλον για δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και για τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους. Από τον Αύγουστο του 1946 ξεκινάει η εκκαθάριση της Δημόσιας Διοίκησης, δηλαδή οποιοσδήποτε δημόσιος υπάλληλος συνεργάσθηκε με του κατακτητές ή η διαγωγή του ήταν ασυμβίβαστη με την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, απομακρυνόταν από τη Δημόσια Διοίκηση. Όλες οι προσπάθειες που καταβλήθηκαν κατά τα προηγούμενα έτη για την αξιοκρατική πρόσβαση και εξέλιξη στην Δημόσια Διοίκηση εξανεμίζονται, απομακρύνοντας εκ νέου το στόχο ενός σύγχρονου γραφειοκρατικού προτύπου.

Με τον Α.Ν. 516/1948 ορίζεται ως κύριο προσόν πρόσληψης στο δημόσιο η «νομιμοφροσύνη», η οποία είχε ως στόχο τον αποκλεισμό από τη Δημόσια Διοίκηση των αντιφρονούντων, δηλαδή όσων διαφωνούσαν με τις κυρίαρχες πολιτικές πεποιθήσεις, μία πρακτική που δεν ήταν πρωτόγνωρη, αλλά το ιστορικό παρελθόν έβριθε τέτοιων τακτικών. Παραδείγματα θα μπορούσαν να είναι οι εκκαθαρίσεις των δημοσίων υπαλλήλων που έγιναν παλαιότερα από τον Ελ. Βενιζέλο κατά των οπαδών της Βασιλείας, από τους βασιλικούς κατά των βενιζελικών μετά την αποτυχία του πραξικοπήματος του 1935 και από τη δικτατορία του Πάγκαλου κατά των οπαδών της Δημοκρατίας. Έτσι, σε μία περίοδο κατά την οποία το κράτος εξακολουθούσε να είναι ο κύριος εργοδότης, επικρατούσε ένα κλίμα εκβιασμού τόσο στους δημοσίους υπαλλήλους, όσο και στους υποψηφίους δημοσίους υπαλλήλους, να απαρνηθούν την ιδεολογία και την ιστορία τους⁵³. Όπως γίνεται αντιληπτό, η πολιτική αστάθεια και το εμφυλιοπολεμικό κλίμα καθόλου δεν θα μπορούσαν να προωθήσουν σκέψεις περί αρτιότητας και αποτελεσματικότητας του γραφειοκρατικού μηχανισμού.

Τα πρώτα χρόνια μετά τον Εμφύλιο Πόλεμο, οι διορισμοί και οι προαγωγές εξακολουθούσαν να γίνονται με πολιτικά και κομματικά κριτήρια. Το 1951 ψηφίστηκε ο Ν. 1811/1951 «Περί Κώδικος Καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων», ο οποίος νόμος είχε λάβει υπόψη του τον γαλλικό και τον γερμανικό αντίστοιχο κώδικα των δημοσίων υπαλλήλων. Με το

⁵³ ό.π., σσ. 27-28.

Ν.Δ. 3982/1959 καταβάλλεται προσπάθεια να αντιμετωπισθούν τα φαινόμενα κακοδιοίκησης με τη σύσταση κεντρικής Υπηρεσίας και υπηρεσιών παραπόνων, γραφείων πληροφοριών και παραπόνων και ένορκων διοικητικών ανακρίσεων. Το 1965 ο Πρωθυπουργός Γ. Παπανδρέου ανακηρύσσει το συγκεκριμένο έτος ως έτος Δημόσιας Διοίκησης. Κατά την περίοδο της χούντας ψηφίζεται το «σύνταγμα» του 1968, το οποίο μεταξύ άλλων προβλέπει την αναδιοργάνωση της διοίκησης. Με νομοθετικά διατάγματα καθιερώνεται ο θεσμός του «*Επιτρόπου της Διοικήσεως*», ο οποίος με την πρόφαση πάταξης φαινομένων κακοδιοίκησης ουσιαστικά επιδιώκει να ελέγξει απόλυτα τους πολίτες⁵⁴. Παρά τη νομοθετική αυτή παραγωγή, δεν φαίνεται να συντελέστηκαν αξιόλογα βήματα προς την κατεύθυνση του πλήρους εκσυγχρονισμού της γραφειοκρατίας, δεδομένου ότι τα αναφερόμενα προβλήματα της εποχής εξακολουθούν να υφίστανται⁵⁵.

B.2 Η ελληνική γραφειοκρατία στη Μεταπολίτευση

Με την πτώση της δικτατορίας, τον Ιούλιο του 1974, οι προσπάθειες όλες κατατείνουν στη δημιουργία ενός δημοκρατικού καθεστώτος. Κορωνίδα όλων των προσπαθειών είναι η ψήφιση του ισχύοντος Συντάγματος του 1975. Το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας, στην προσπάθειά του για εγκαθίδρυση της δημοκρατικής νομιμότητας, ξεκινά με την απομάκρυνση από τους κόλπους του Δημοσίου όλων των υπαλλήλων που είχαν συνεργασθεί με τη χούντα. Το 1977 προβαίνει σε τροποποίηση διαφόρων διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα, παρόλα αυτά όμως η πολιτική της πρόσληψης και της μονιμοποίησης των εκτάκτων υπαλλήλων γίνεται για καθαρά πελατειακούς λόγους.

Επί διακυβέρνησης ΠΑ.ΣΟ.Κ. από τον Οκτώβριο 1981 λαμβάνονται αποφάσεις αναφορικά με τη Δημόσια Διοίκηση, οι οποίες οδήγησαν στην υπερβολική διόγκωσή της (και εδώ για πελατειακούς λόγους), στην κατακόρυφη μείωση της αποδοτικότητάς της και τελικά σε ολοφάνερη δυσλειτουργία. Αν και σύμφωνα με τις εξαγγελίες του κύριοι στόχοι της

⁵⁴ ό.π., σσ. 29-30.

⁵⁵Πρβλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϋσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 33/Α/2016, σ. 1.

διακυβέρνησής του ήταν ο εκδημοκρατισμός και ο διοικητικός εκσυγχρονισμός, εντούτοις τα μέτρα που ελήφθησαν οδήγησαν στην αντίθετη κατεύθυνση. Η ψήφιση του Ν. 1320/1983, που καθιέρωνε το σύστημα πρόσληψης προσωπικού με μόρια, είχε ως αποτέλεσμα την επικράτηση των πελατειακών σχέσεων σε βάρος των ουσιαστικών κριτηρίων και προσόντων της επαγγελματικής επάρκειας, κατάρτισης, ικανότητας και απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων, που με τη σειρά του οδήγησε σε υπερδιπλασιασμό του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, χωρίς όμως αντίστοιχη βελτίωση των προσφερόμενων δημοσίων υπηρεσιών. Προς επίρρωση των ως άνω, πρέπει να τονισθεί η αντικατάσταση των Γενικών Διευθυντών και των Αναπληρωτών τους από μετακλητούς υπαλλήλους, οι οποίοι έχαιραν της εμπιστοσύνης της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας. Με τον τρόπο όμως αυτόν, εισήλθαν στη Δημόσια Διοίκηση πρόσωπα ξένα προς το προσωπικό της, χωρίς εξειδικευμένη επαγγελματική εμπειρία και χωρίς να προέρχονται από τη διοικητική ιεραρχία⁵⁶. Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ, ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων αυξήθηκε έξι φορές περισσότερο από ότι ο ενεργός πληθυσμός της χώρας. Σε πλήρη αντίθεση όμως με την αρνητική εικόνα που σχηματίζεται από τα ανωτέρω για την περίοδο αυτή, το 1983 ιδρύθηκε η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, η οποία λειτουργεί μέχρι και σήμερα και τροφοδοτεί τη Δημόσια Διοίκηση με στελέχη, των οποίων τουλάχιστον η κατάρτιση είναι εξασφαλισμένη⁵⁷.

Ένα πρώτο σχόλιο που προκύπτει από τα ως άνω είναι ότι οι απόπειρες για την αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης δεν απέφεραν αξιόλογα αποτελέσματα. Οι προσπάθειες για έναν γραφειοκρατικό τρόπο διοίκησης, όπως τον είχε αναλύσει και μελετήσει ο Weber, δεν ευοδώθηκαν. Η αστάθεια στο πολιτικό σύστημα της χώρας, οι πόλεμοι, αλλά ακόμα και μετά την εγκαθίδρυση της δημοκρατίας, οι πελατειακές σχέσεις, η εξυπηρέτηση προσωπικών και κομματικών συμφερόντων, καθώς και ο επιδερμικός τρόπος αντιμετώπισης των διοικητικών προβλημάτων, κατέληξε στην ταύτιση της έννοιας της γραφειοκρατίας με τη δυσλειτουργία και αναποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού.

⁵⁶ Στ. Κτιστάκη, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, ό.π., σ. 38

⁵⁷ Γ. Ασπρίδης, ό.π., σσ. 30-31.

Για τις παθογένειες, όμως, της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης θα αφιερωθεί αναλυτικό κεφάλαιο κατωτέρω⁵⁸. Πριν από αυτό, σκόπιμο είναι να εκτεθούν οι αρχές που διέπουν την οργάνωση και της λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, καθώς η γραφειοκρατία δεν είναι μόνο απαραίτητη για την ομαλή λειτουργία του κράτους, αλλά, όπως θα εκτεθεί και κατωτέρω, είναι και απαραίτητη για τη διαμόρφωση και εκτέλεση της κυβερνητικής πολιτικής⁵⁹. Το ισχύον Σύνταγμα σε συνδυασμό με το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη Δημόσια Διοίκηση, δεν επιτρέπουν στη γραφειοκρατία (νοούμενη ως Δημόσια Διοίκηση) να δρα ανεξέλεγκτη, αλλά της επιβάλλουν όρους και κανόνες, τους οποίους οφείλει να ακολουθεί και να υπακούει.

B.3 Αρχές που διέπουν τη δράση της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα

B.3.1 Η αρχή της νομιμότητας

Ο κανόνας για τη δράση της Διοίκησης

Η διοίκηση, η οποία αποτελεί κομμάτι της εκτελεστικής εξουσίας, οφείλει να τηρεί τους κανόνες που τίθενται από τη νομοθετική εξουσία και υπόκειται στον έλεγχο της δικαστικής εξουσίας. Από αυτή τη σχέση των τριών λειτουργιών, προκύπτει η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, η οποία είναι απόρροια του Κράτους Δικαίου⁶⁰.

Η αρχή της νομιμότητας έχει δύο έννοιες: α) οι ενέργειες των οργάνων της διοίκησης δεν πρέπει να αντιτίθενται στους κανόνες δικαίου και β) οι ενέργειες των οργάνων της διοίκησης πρέπει να συμφωνούν ή να εναρμονίζονται με τους κανόνες δικαίου. Στην πρώτη περίπτωση η Διοίκηση μπορεί να προβαίνει σε κάθε ενέργεια που δεν απαγορεύεται ή δεν αντίκειται στους κανόνες δικαίου, ενώ στη δεύτερη περίπτωση η Διοίκηση μπορεί να προβαίνει σε ενέργειες που προβλέπονται ή επιβάλλονται ή επιτρέπονται από τους κανόνες δικαίου.⁶¹

⁵⁸Βλ. κατωτέρω, σσ. 30-46.

⁵⁹Π. Φαναριώτης, ό.π., σ. 22.

⁶⁰Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σ. 41.

⁶¹Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Τόμος Ι, 12η έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007, σσ. 93-94.

Επομένως, η αρχή της νομιμότητας σημαίνει ότι όλη η δράση της Δημόσιας Διοίκησης διέπεται από κανόνες δικαίου και περιορίζεται μέσα στα όρια που αυτοί θέτουν. Σε αντίθετη περίπτωση παρέχεται το δικαίωμα στον πολίτη να προσφύγει κατά των παράνομων ενεργειών της διοίκησης είτε σε ανώτερο ιεραρχικά όργανο από εκείνο που εξέδωσε την παράνομη πράξη ή προέβη στην παράνομη ενέργεια είτε στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια.

B.3.2 Η αρχή του δημοσίου συμφέροντος

Προστασία του συνόλου

Σκοπός της διοικητικής δράσης είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Συμφέρον είναι η ωφέλεια που αποκομίζει ένα άτομο από δραστηριότητες άλλων ατόμων ή από πραγματικές καταστάσεις. Υποκείμενο συμφερόντων μπορεί να είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Δημόσιο συμφέρον είναι εκείνο το οποίο έχει ως υποκείμενο το λαό, ο οποίος είναι οργανωμένος από την έννομη τάξη σε κράτος⁶².

Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί αόριστη νομική έννοια και ανήκει στην ευχέρεια του κοινού νομοθέτη να καθορίσει κάθε φορά τον επιδιωκόμενο σκοπό στο πλαίσιο άσκησης μιας δημόσιας πολιτικής, εντός των ορίων που χαράσσει το Σύνταγμα και λαμβανομένων πάντα υπόψη των κοινωνικών συνθηκών⁶³.

Το δημόσιο συμφέρον καταρχήν αναφέρεται στο συμφέρον όλων των μελών μιας κοινωνίας. Ακόμη όμως και στις περιπτώσεις που αντιτίθεται προς το συμφέρον ορισμένων μελών, εξακολουθεί να συμπίπτει με το γενικό συμφέρον όλων των μελών μιας κοινωνίας⁶⁴. Για παράδειγμα, όταν πρέπει να γίνει απαλλοτρίωση σε μία ιδιωτική ιδιοκτησία για τη διάνοιξη ενός δρόμου, το τελικό αποτέλεσμα, δηλαδή η διαπλάτυνση του συγκεκριμένου δρόμου και η διευκόλυνση της κυκλοφορίας των οχημάτων σε αυτόν, συμπίπτει με το γενικό συμφέρον όλων των μελών της κοινωνίας. Στο παράδειγμα αυτό, ο ιδιοκτήτης της απαλλοτριωθείσας ιδιοκτησίας υφίσταται μία προφανή βλάβη σε ένα από τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματά του (ιδιοκτησία), οπότε θα είχε

⁶²Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σσ. 42-43.

⁶³Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σ. 43 και Επ. Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σσ. 99-100.

⁶⁴Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σ. 43 και Επ. Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σ. 99.

κάθε λόγο να ισχυρισθεί ότι το δημόσιο συμφέρον δεν ισχύει για τον ίδιο. Εντούτοις, η συνολική ωφέλεια από την απαλλοτρίωση και την επακόλουθη διαπλάτυνση είναι πολύ μεγαλύτερη ποσοτικά και ποιοτικά για το κοινωνικό σύνολο, ώστε τελικά η ωφέλεια αυτή να επιστρέφει και στον ιδιοκτήτη.

B.3.3 Η προστασία του διοικουμένου

Προστασία του ατόμου

Ο συνδυασμός των δύο προηγούμενων αρχών κατατείνει στην προστασία και διασφάλιση των συμφερόντων των πολιτών, με την έννοια ότι η Δημόσια Διοίκηση πρέπει όχι μόνο να απέχει από πράξεις που βλάπτουν τα συμφέροντα των διοικουμένων, αλλά και να προβαίνει σε θετικές ενέργειες που εξυπηρετούν τα συμφέροντα και τα δικαιώματα των διοικουμένων⁶⁵.

Στο πλαίσιο αυτό έχουν τεθεί ορισμένες αρχές, οι οποίες αποτελούν τα όπλα προστασίας των διοικουμένων⁶⁶:

- Η αρχή της ισότητας, σύμφωνα με την οποία η διοίκηση υποχρεούται να παρέχει τις υπηρεσίες της σε κάθε διοικούμενο, όπως προβλέπει το άρθρο 4 του Συντάγματος.
- Η αρχή της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα με την οποία οι ενέργειες των οργάνων της διοίκησης πρέπει να συμβαδίζουν με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς ερμηνευτικές εκδοχές των κανόνων δικαίου.
- Η αρχή της αναλογικότητας, βάσει της οποίας το λαμβανόμενο διοικητικό μέτρο πρέπει να είναι το *κατάλληλο* για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, το *αναγκαίο*, ήτοι το ηπιότερο μέτρο για τον διοικούμενο, και το *αναλογικό εν στενή έννοια*, ήτοι το κόστος του μέτρου να μην υπερβαίνει το επιδιωκόμενο όφελος.
- Η αρχή της αμεροληψίας, κατά την οποία η διοίκηση οφείλει να λειτουργεί ανεξάρτητα από επιρροές και χωρίς προκατάληψη έναντι των διοικουμένων.

⁶⁵Επ. Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σ. 102.

⁶⁶Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σσ. 44 επ., Επ. Σπηλιωτόπουλος, ό.π., σσ. 101 επ. και Π. Φαναριώτης, ό.π., σσ. 39-41.

- Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία επιβάλλει στη διοίκηση να μην επικαλείται παραλείψεις της εις βάρος των διοικουμένων, για τις οποίες δεν φέρουν οι τελευταίοι καμία ευθύνη ή να αγνοεί μία επί μακρόν ασκούμενη και ευνοϊκή για τον διοικούμενο πρακτική και στη συνέχεια να του αρνείται τα οφέλη που δικαιολογημένα συμπέρανε αυτός ότι θα αποκομίσει, σύμφωνα με τη συνήθη πορεία των πραγμάτων.
- Η αρχή της διαφάνειας, κατά την οποία η διοίκηση υποχρεούται να αιτιολογεί τις ενέργειές της, καθώς και να παρέχει πληροφορίες στους διοικούμενους σχετικά με τις ενέργειες που πρέπει να ακολουθήσουν για την ολοκλήρωση της υπόθεσής τους.
- Το συνταγματικώς κατοχυρωμένο δικαίωμα της ακρόασης (ά. 20§2 Σ.), σύμφωνα με το οποίο, προτού ληφθούν αποφάσεις εκ μέρους της Διοίκησης, που βλάπτουν τα συμφέροντα των διοικουμένων, πρέπει να τους παρέχεται η δυνατότητα να εκθέσουν τις απόψεις τους.
- Η αρχή της καλής λειτουργίας της Διοίκησης, κατά την οποία η Διοίκηση οφείλει να λαμβάνει υπόψη της κατά τις ενέργειές της όχι μόνο τους κανόνες δικαίου που διέπουν τη λειτουργία της, αλλά και τους κανόνες της επιστήμης, της τέχνης, την αρχή της καλής πίστης και τα δεδομένα της κοινής πείρας.

B.4 Συμπέρασμα

Η σύντομη εξιστόρηση του ελληνικού γραφειοκρατικού φαινομένου αναδεικνύει ότι οι παθογένειές της έχουν βαθιές ρίζες, καθώς με διάφορες παραλλαγές μπορούν να εντοπιστούν σε όλη τη διάρκεια ύπαρξης του Ελληνικού Κράτους. Η διμερής διάκριση που επιχειρήθηκε ανωτέρω, προ της Μεταπολίτευσης και μετά από αυτήν, δεν βασίζεται σε κάποια συστηματική ιστορική αναδιατύπωση του φαινομένου της γραφειοκρατίας, αλλά μόνο στην ανάγκη να περιγραφούν πληρέστερα η σύγχρονη εικόνα της και οι λόγοι που την οδήγησαν στο σημείο αυτό. Με ασφάλεια προκύπτει ότι η σημερινή κατάσταση της Δημόσιας Διοίκησης οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις πρακτικές

που υιοθετήθηκαν τις τελευταίες τέσσερις δεκαετίες, μετά δηλαδή την πτώση της χούντας.

Οι αρχές που διέπουν τη δράση της, όπως αυτές ακροθιγώς εξετάστηκαν, έρχονται σε οξεία αντίθεση με την εμπειρική πραγματικότητα. Θα έλεγε κάποιος ότι οι αρχές αυτές εφαρμόζονται στον ελάχιστο δυνατό βαθμό, όσο ακριβώς απαιτείται ώστε ο υπάλληλος οριακά να μην φέρει πειθαρχική ή άλλη ευθύνη. Ποια ακριβώς είναι η κατάσταση που διαμορφώνεται με τα δεδομένα αυτά, εξηγείται στο κεφάλαιο που ακολουθεί.

Γ. ΟΙ ΕΚΦΑΝΣΕΙΣ ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ

Περιγραφή του προβλήματος

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η γραφειοκρατία λειτουργεί αποτελεσματικά σε σταθερές συνθήκες δράσης, δυσκολεύεται όμως να λειτουργήσει όταν οι κοινωνικές καταστάσεις εξελίσσονται απρόοπτα. Μεταξύ άλλων οι πόλεμοι, εξωτερικοί ή εμφύλιοι, οι συχνές εναλλαγές των Κυβερνήσεων, η αστάθεια του πολιτεύματος, κάθε άλλο παρά συντείνουν στη δημιουργία σταθερών συνθηκών δράσης. Παρά το γεγονός ότι η περίοδος της Μεταπολίτευσης θεωρείται ιστορικά μία σταθερή περίοδος, ο νεποτισμός, η εξυπηρέτηση πελατειακών συμφερόντων, προκειμένου τα κόμματα να εξασφαλίζουν περισσότερες ψήφους για την παραμονή τους στην εξουσία, η είσοδος κατά κανόνα στο σώμα της Δημόσιας Διοίκησης προσώπων που δεν πληρούν τα απαραίτητα προς τούτο προσόντα, οδήγησαν σε μία γενικευμένη μείωση του επιπέδου των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών.

Οι δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμοί χαρακτηρίζονται από αναβλητικότητα, έλλειψη πρωτοβουλίας, τυπολατρία, έλλειψη πνεύματος συνεργασίας και «εγγραφοκρατία», που κάνουν τη συναλλαγή τους με το κοινό δυσβάσταχτη ψυχολογικά, χρονικά, οικονομικά και, κυρίως, δημιουργούν συναισθήματα απαξίωσης προς τη Δημόσια Διοίκηση και το προσωπικό της. Οι κύριοι παράγοντες που ευθύνονται για την κατάσταση αυτή είναι: Η περιπλοκότητα των οργανωτικών και λειτουργικών συστημάτων, η πολυνομία και η ελλιπής επαγγελματική κατάρτιση και εξειδίκευση των υπαλλήλων⁶⁷. Ιδιαίτερα κρίσιμος παράγοντας, ο οποίος επηρεάζει σημαντικά τους άλλους δύο, είναι η πολυνομία, για την οποία θα ακολουθήσει εκτενής αναφορά.

⁶⁷Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στην Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σσ. 80-81.

Γ.1 Πολυνομία

Η πηγή του προβλήματος

Γ.1.1 Τυπικοί νόμοι

Όταν γίνεται λόγος για πολυνομία, εννοούμε την αύξηση του ρυθμιστικού όγκου, η οποία στην Ελλάδα συνέπεσε με την εμφάνιση και μεγέθυνση του κράτους προνοίας⁶⁸. Οι κύριες δυσλειτουργίες του κανονιστικού πλαισίου της Δημόσιας Διοίκησης είναι η πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων, που εμποδίζει την ορθή οργάνωση και λειτουργία των συστημάτων, οι αντιφάσεις μεταξύ των κανόνων που ρυθμίζουν το ίδιο ακριβώς διοικητικό θέμα, κάτι το οποίο συνιστά εμπόδιο στην ανεύρεση της κάθε φορά ορθότερης λύσης και οδηγεί σε ανόμοια μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων⁶⁹ με περαιτέρω επιβάρυνση της Δικαιοσύνης, απαρχαιωμένες ρυθμίσεις μη ανταποκρινόμενες στις υπάρχουσες κοινωνικο-οικονομικο-πολιτικές συνθήκες.

Ο συνεχώς αυξανόμενος αριθμός των νομικών κανόνων δημιουργεί σύγχυση και καθιστά προβληματική τη γνώση και, εξ αυτού του λόγου, και την ορθή εφαρμογή των κανόνων. Αυτό με τη σειρά του καταλήγει σε ανασφάλεια τόσο των εφαρμοστών των κανόνων δικαίου όσο και των ίδιων των διοικουμένων⁷⁰. Ο ρόλος του Δικαίου ως μηχανισμού επίλυσης συγκρούσεων και προσάτη δικαιωμάτων και συμφερόντων τίθεται υπό αμφισβήτηση. Η απονομή της Δικαιοσύνης καθυστερεί υπερβολικά, με αποτέλεσμα να μην είναι εύκολο να εμπεδωθεί στους πολίτες το αίσθημα δικαίου, αλλά ακόμη και η νομολογία για το ίδιο ακριβώς θέμα είναι συχνά αντιφατική, καθώς καλείται να εφαρμόσει, όπως προαναφέρθηκε, σωρεία αντιφατικών ή παραπληρωματικών κανόνων δικαίου. Έτσι, οι πιέσεις και οι αδιαφανείς συναλλαγές βρίσκουν εύφορο έδαφος για να αναπτυχθούν.

Στον Πίνακα 1 που ακολουθεί, αποτυπώνεται το σύνολο των τυπικών νόμων που εκδόθηκαν κατ' έτος για την περίοδο από το 1975 έως 2005.

⁶⁸Π.Καρκατσούλης, Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή τη παγκοσμιοποίησης, τόμος Α' , Αθήνα: ΕκδόσειςΙ.Σιδέρης, 2011, σ. 50.

⁶⁹ Κατάσταση που αυτονόητα παραβιάζει τη συνταγματική αρχή της ισότητας.

⁷⁰Σ. Κτιστάκη,Εισαγωγή στην Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σ. 82.

Πίνακας 1: Νόμοι ψηφισθέντες από το ελληνικό Κοινοβούλιο

Έτος	Νόμοι από – έως	Σύνολο νόμων κατ' έτος
1975	1 – 244	244
1976	245 – 513	269
1977	514 – 745	232
1978	746 – 857	112
1979	858 – 1003	146
1980	1004 – 1111	108
1981	1112 – 1225	114
1982	1226 – 1313	88
1983	1314 – 1412	99
1984	1413 – 1510	98
1985	1511 – 1583	73
1986	1584 – 1679	96
1987	1680 – 1745	66
1988	1746 – 1827	82
1989	1828 – 1870	43
1990	1871 – 1919	49
1991	1920 – 2003	84
1992	2004 – 2113	110
1993	2114 – 2178	65
1994	2179 – 2278	100
1995	2279 – 2370	92
1996	2371 – 2452	82
1997	2453 – 2560	108
1998	2561 – 2675	115
1999	2676 – 2782	107
2000	2783 – 2878	96
2001	2879 – 2981	103
2002	2982 – 3092	111
2003	3093 – 3217	125

2004	3218 – 3303	85
2005	3304 – 3430	126

Πηγή: Π.Καρκατσούλης, Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή τη παγκοσμιοποίησης, τόμος Α', Αθήνα: εκδ.Ι.Σιδέρης, σελ. 52.

Αν θα μπορούσαν να γίνουν κάποια σχόλια αναφορικά με τις πληροφορίες που μας δίνει ο Πίνακας 1, το πρώτο θα ήταν η πέραν πάσης αμφισβήτησης αδυναμία γνώσης των ανωτέρω ρυθμίσεων, τόσο από τους εφαρμοστές όσο και από τους αποδέκτες της. Η αδυναμία αυτή προκύπτει από τον πολύ υψηλό αριθμό των παραγόμενων κατ' έτος νόμων, ενώ σε τελική ανάλυση καλείται ο εφαρμοστής του δικαίου το 2005 να γνωρίζει συνολικά 3430 τυπικούς νόμους (!).

Παρατηρείται επίσης ότι κατά τα τρία πρώτα έτη της Μεταπολίτευσης έχουμε την υψηλότερη παραγωγή νόμων, ενώ κατά την περίοδο 1989 – 1990 (περίοδος «Οικουμενικής Κυβέρνησης») έχουμε τη χαμηλότερη. Καταδεικνύεται από αυτό η προσπάθεια της Κυβέρνησης Κ. Καραμανλή κατά τα έτη 1975 – 1977 να ρυθμίσει σε δημοκρατικό πλαίσιο καταστάσεις που είχαν ρυθμιστεί κατά την περίοδο της δικτατορίας με μη δημοκρατικό τρόπο, προκειμένου να ανασυσταθεί η Γ' Ελληνική Δημοκρατία. Σημειωτέον ότι η συγκεκριμένη περίοδος θεωρείται η καλύτερη νομοτεχνικά περίοδος νομοθέτησης. Ο λόγος για αυτό έγκειται στην ύπαρξη ενός ισχυρού Πρωθυπουργού και μιας ισχυρής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, σε αντίθεση με την περίοδο 1989 – 1990, κατά την οποία υπάρχει αδύναμη κοινοβουλευτική πλειοψηφία και το Κοινοβούλιο προβαίνει απλώς σε κυρώσεις διεθνών συμβάσεων, όπως θα αναδειχθεί και στον Πίνακα 3⁷¹.

Από μία συγκριτική άποψη, στη Νορβηγία η αντίστοιχη νομοθετική παραγωγή περιγράφεται στον ακόλουθο Πίνακα 2.

⁷¹Π. Καρκατσούλης, ό.π., σσ. 53-55.

Πίνακας 2: Νόμοι ψηφισθέντες στη Νορβηγία την περίοδο 1930 – 1970

Έτη	Νέοι νόμοι	Σύνολο νόμων
1930 – 1934	21	66
1935 – 1939	28	75
1940 – 1944 ⁷²	2	4
1945 – 1949	45	108
1950 – 1954	24	90
1955 – 1959	23	93
1959 – 1964	19	89
1965 – 1970	15	77

Πηγή: Π. Καρκατούλης, Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή τη παγκοσμιοποίησης, τόμος Α', Αθήνα: εκδ.Ι.Σιδέρης, 2011, σ. 42.

Μία πρώτη παρατήρηση είναι προφανής: Η Ελλάδα έχει θεσπίσει περίπου 50 φορές περισσότερους νόμους από ό,τι η Νορβηγία. Η διαφορά είναι τόσο μεγάλη που δεν εξηγείται από άλλες εξωνομικές σκέψεις⁷³, αλλά πρόκειται μάλλον για ζήτημα νομικού πολιτισμού. Προς επίρρωση της σκέψης αυτής, διαπιστώνεται ότι σε νεότερες νομοθετήσεις της Νορβηγίας προκρίνεται η κατάργηση παλαιότερων νόμων, σε αντίθεση με την Ελλάδα, όπου προτιμάται η μερική διατήρηση διατάξεων των παλαιότερων νόμων, στους οποίους και συχνότατα παραπέμπουν οι νεότεροι νόμοι. Ας μην λησμονείται η κατά πάγιο κανόνα παραβίαση της διάταξης του πολύ σημαντικού άρθρου 74§4 Συντ.⁷⁴, της οποίας η εφαρμογή θα διευκόλυνε αισθητά στη μείωση του φαινομένου της πολυνομίας.

⁷² Η έλλειψη ομαλότητας που προκλήθηκε από τον Β' Π.Π. μετατρέπει το συγκεκριμένο χωρίο σε μη ενδεικτικό. Παρόλα αυτά, μπορούν να αντληθούν συμπεράσματα για τον όγκο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας.

⁷³ Όπως θα ήταν οι ισχυρισμοί περί μικρότερου πληθυσμού της Νορβηγίας, η συμμετοχή της σε λιγότερους διεθνείς οργανισμούς κ.ά.

⁷⁴ «Δεν εισάγεται για συζήτηση νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αποσκοπεί στην τροποποίηση διάταξης νόμου, αν δεν έχει καταχωριστεί στην αιτιολογική έκθεση ολόκληρο το κείμενο της διάταξης που τροποποιείται, και στο κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης ολόκληρη η νέα διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση.»

Ιδιαίτερη αναφορά θα πρέπει να γίνει για τους λεγόμενος «κυρωτικούς» νόμους, οι οποίοι είναι αποτέλεσμα της συμμετοχής της χώρας μας σε ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς. Τα θέματα που ρυθμίζονται με τους νόμους αυτούς έχουν σε μεγάλο βαθμό υποκαταστήσει τον εθνικό νομοθέτη. Οι ρυθμίσεις αυτές δεν είναι μόνο ποσοτικά υψηλές, αλλά δυστυχώς διακρίνονται και από χαμηλή νομοτεχνική ποιότητα, κάτι για το οποίο βέβαια δεν ευθύνονται οι διεθνείς συμβάσεις αυτές καθαυτές, αλλά η άκριτη και άνευ επεξεργασίας ενσωμάτωσή τους στην ελληνική έννομη τάξη. Στον Πίνακα 3 που ακολουθεί αναδεικνύεται η γενική αύξηση του ποσοστού των κυρωτικών νόμων σε σχέση με τους κοινούς.

Πίνακας 3: Οι κυρωτικοί νόμοι κατά την τριακονταετία 1975 – 2005

Έτη	Σύνολο νόμων	Κυρωτικοί	% κυρωτικών νόμων
1975	244	39	15,98%
1976	269	53	19,70%
1977	232	49	21,12%
1978	112	36	32,14%
1979	146	56	38,36%
1980	108	46	42,59%
1981	114	51	44,74%
1982	88	32	36,36%
1983	99	41	41,41%
1984	98	50	51,02%
1985	73	41	56,16%
1986	96	66	68,75%
1987	66	41	62,12%
1988	82	46	56,10%
1989	43	14	32,56%
1990	49	19	38,78%
1991	84	47	55,95%
1992	110	77	70,00%

1993	65	36	55,38%
1994	100	57	57,00%
1995	92	47	51,09%
1996	82	55	67,07%
1997	108	70	64,81%
1998	115	79	68,70%
1999	107	67	62,62%
2000	96	66	68,75%
2001	103	63	61,17%
2002	111	69	62,16%
2003	125	73	58,40%
2004	85	49	57,65%
2005	126	31	24,60%

Πηγή: Π.Καρκατσούλης, Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή τη παγκοσμιοποίησης, τόμος Α', Αθήνα: εκδ.Ι.Σιδέρης, σ. 52 και 62 (συνδυασμός των δεδομένων των πινάκων).

Από την επισκόπηση του Πίνακα 3, συνάγεται αβίαστα το συμπέρασμα ότι το Εθνικό Κοινοβούλιο έχει μετατραπεί σε έναν κυρωτικό μηχανισμό ευρωπαϊκών και διεθνών συνθηκών και συμφωνιών, γεγονός που δεν θα δημιουργούσε πρόβλημα, εάν η ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη δεν περιορίζονταν σε απλή μετάφραση των ξενόγλωσσων κειμένων, αλλά συνοδευόταν από ουσιαστική σύγκριση, εκκαθάριση και επαναδιατύπωση των ρυθμιζόμενων θεμάτων. Καταλήγει έτσι το σύνολο των κανόνων δικαίου για ένα υπό ρύθμιση θέμα να μην αποτελεί συνεκτικό σύστημα, αλλά απλό συμπίλημα διατάξεων ελληνικής και ξένης έμπνευσης.

Στο ίδιο πλαίσιο της κακής νομοτεχνικής ποιότητας, προκύπτει από τον ακόλουθο Πίνακα 4 ότι η γλώσσα που χρησιμοποιεί ο νομοθέτης θα μπορούσε να χαρακτηριστεί γενικά φλύαρη. Ο μεγάλος αριθμός των σελίδων ασφαλώς οφείλεται και σε μία κουλτούρα παρεμβατικού κράτους, σύμφωνα με την οποία ο νομοθέτης καλείται να ρυθμίσει όσο το δυνατόν περισσότερα θέματα (κρατισμός). Ακόμα όμως και σε αυτήν την περίπτωση οι νόμοι οφείλουν να χρησιμοποιούν μία τεχνική νομική γλώσσα, διατηρώντας φυσικά κατά το δυνατόν την απλότητα στην έκφραση. Επιπλέον, ο μεγάλος συνολικός αριθμός

των σελίδων των νόμων κατ' έτος έχει ιδιαίτερα εκτεταμένες συνέπειες για τον εκάστοτε εφαρμοστή του δικαίου, δεδομένου ότι καλείται να μελετά και να ερμηνεύει πολύ εκτενή νομοθετικά κείμενα. Αν προηγουμένως⁷⁵ διαπιστώσαμε ότι για την τριακονταετία 1975 – 2005, ο εφαρμοστής του δικαίου καλείται να γνωρίζει 3430 νόμους, τότε ο αριθμός αυτός αποκτά νέες διαστάσεις αν παρατηρήσουμε το γεγονός ότι μόνο για την τελευταία δεκαετία (περίπου 1994 – 2005) καλείται τουλάχιστον να αναγνώσει 39.200 (!) σελίδες.

Πίνακας 4: Αριθμός σελίδων των Νόμων της περιόδου 1994 – 2005⁷⁶

Έτος	Αριθμός Νόμων	Σελίδες	Μ.Ο. σελίδων/νόμο
1994	100	3494	35
1995	92	4712	51
1996	82	2598	32
1997	108	5448	50
1998	115	2308	20
1999	106	2206	20
2000	96	2088	22
2001	103	2398	23
2002	109	3268	29
2003	124	3328	27
2004	85	4258	50
2005	126	3094	25

Πηγή: Π.Καρκατσούλης, Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή τη παγκοσμιοποίησης, τόμος Α', Αθήνα: εκδ.Ι.Σιδέρης, 2011, σσ. 72 – 73.

Ανακύπτει εύλογα η αντίρρηση ότι οι τεράστιοι αυτοί αριθμοί δεν αφορούν το κάθε φορά υπό εξέταση νομικό ζήτημα. Εντούτοις, η πάγια τακτική του Ελληνικού Κοινοβουλίου να εντάσσει διατάξεις άσχετες με το θέμα του

⁷⁵Βλ. ανωτέρω, σσ. 31 επ.

⁷⁶ Καταγραφή των σελίδων των νόμων του Φ.Ε.Κ. υπάρχει μόνο από το 1994 και ύστερα.

νόμου⁷⁷, περιπλέκει τα πράγματα και αποδυναμώνει τέτοιες αντιρρήσεις, καθώς δεν υπάρχει τρόπος για τον εφαρμοστή του δικαίου να είναι σίγουρος ότι το ζήτημα που εξετάζει δεν ρυθμίζεται σε κάποια μεταβατική, ακροτελεύτια ή «κρυμμένη» διάταξη ενός κατά τα λοιπά άσχετου νόμου.

Παρόμοιο είναι και το πρόβλημα των «νόμων – σκούπα». Πρόκειται για διαφορετικά θέματα, τα οποία ρυθμίζονται σε ένα κείμενο που το μόνο συνδυαστικό τους στοιχείο είναι συνήθως ο φορέας πρότασής τους, δηλαδή ένα Υπουργείο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιου νόμου είναι ο Ν. 4351/2015 (Φ.Ε.Κ. Α' 164/04.12.2015) που τιτλοφορείται «*Βοσκήσιμες γαίες Ελλάδας και άλλες διατάξεις*», και στον οποίο ρυθμίζονται μεταξύ άλλων θέματα εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση (ά. 21), θέματα συνταξιοδοτικά (ά. 23), θέματα ενεργειακής απόδοσης (ά. 23), θέματα του Εθνικού Πάρκου Οροσειράς Ροδόπης (ά. 28) και θέματα Στεγών Υποστηριζόμενης Διαβίωσης (ά. 31), πέραν φυσικά των αναφερόμενων στον τίτλο. Ακόμη ίσως χαρακτηριστικότερο παράδειγμα «νόμου – σκούπα» αποτελούν όλοι οι νόμοι που μεταφέρουν στην ελληνική έννομη τάξη τα μνημόνια συνεργασίας για την καταπολέμηση της οικονομικής κρίσης (ενδεικτικά Ν.4093/2012⁷⁸, Ν.4336/2015⁷⁹), οι οποίοι επιχειρούν ρυθμιστικές παρεμβάσεις σε μία αχανή έκταση του κοινωνικού βίου. Αξίζει στο σημείο αυτό να αναφερθεί το **άρθρο 3 ΠΑΡ.Β του Ν. 4336/2015** στο οποίο **περιέχεται κείμενο σύμβασης** και δη η «*ΣΥΜΒΑΣΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΗΣ ΔΙΕΥΚΟΛΥΝΣΗΣ μεταξύ του ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ και της*

⁷⁷ Πρόκειται για άλλη μία συχνότατα παραβιαζόμενη διάταξη του Συντάγματος, εκείνη του άρθρου 74§5 εδ. β' και γ', κατά την οποία «*Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση. Προσθήκη ή τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση.*»

⁷⁸ Στον Ν.4093/2012 «Εγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», Φ.Ε.Κ. 22/Α/2012, περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, ρυθμίσεις που αφορούν τις συντάξεις του Δημοσίου (ά. 1ΠΡΩΤΟ Β), τα δημόσια έσοδα και θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών (ά. 1ΠΡΩΤΟ Ε), θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ά. 1ΠΡΩΤΟ Ι), ρυθμίσεις για τον ΟΑΕΔ (ά. 1 ΠΡΩΤΟ ΙΑ), ρυθμίσεις για τον Ε.Ο.Π.Υ.Υ. (ά. 1 ΠΡΩΤΟ ΙΒ), ρυθμίσεις για τη φορολογία παιγνίων (ά. 2 ΔΕΥΤΕΡΟ) κ.ά.

⁷⁹ Στον Ν.4336/2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης», Φ.Ε.Κ. 94/Α/2015, περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, ρυθμίσεις που αφορούν τις αυξήσεις των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης και την αναπροσαρμογή των συντάξεων του δημοσίου τομέα (ά. 1), ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού (ά. 2 ΠΑΡ.Α), ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ά. 2 ΠΑΡ.Γ) κ.ά.

ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ως δικαιούχου κράτους μέλους και της ΤΡΑΠΕΖΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ ως Κεντρικής Τράπεζας και του ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗΣ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ως ταμείου ανακεφαλαιοποίησης».

Γ.1.2 Ειδική νομοθετική ύλη

Η Δημόσια Διοίκηση, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, δεν εκτελεί απλά τις αποφάσεις του εκάστοτε κυβερνώντος σχηματισμού, αλλά συμμετέχει και η ίδια στη δημόσια πολιτική είτε κατά τη διαμόρφωσή της, διαθέτοντας δηλαδή νομοθετική πρωτοβουλία για την κατάρτιση σχεδίων νόμων, είτε κατά το στάδιο της υλοποίησης, κάνοντας χρήση της επονομαζόμενης διακριτικής της ευχέρειας.

Ο νομοθέτης άλλοτε μεριμνά να παράγει κανόνες που να είναι διατυπωμένοι με απόλυτη ακρίβεια χωρίς να καταλείπουν περιθώρια παρερμηνείας ή αμφισβήτησης, και άλλοτε επιλέγει οι κανόνες να είναι πιο γενικοί και αφηρημένοι είτε διότι ρυθμίζουν ειδικά και τεχνικά θέματα, για τα οποία δεν διαθέτει ο ίδιος την απαραίτητη γνώση, είτε διότι δεν μπορεί να προβλέψει όλο το εύρος των περιπτώσεων που μπορεί να προκύψουν στο μέλλον. Στην πρώτη περίπτωση γίνεται λόγος για δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης, όπου οι ενέργειες στις οποίες μπορεί να προβεί είναι δεσμευτικές, ενώ στη δεύτερη περίπτωση γίνεται λόγος για διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, οπότε μπορεί να αποφασίσει για το εάν θα προβεί σε κάποια ενέργεια, για το πότε και για το πώς θα ενεργήσει, έχει δηλαδή περιθώρια να επιλέξει ανάμεσα σε πολλές εναλλακτικές λύσεις, που όμως όλες θα καταλήξουν στο ίδιο αποτέλεσμα⁸⁰.

Δυστυχώς οι περιπτώσεις που η Διοίκηση δρα με διακριτική ευχέρεια είναι πολλές, σε σημείο να γίνεται λόγος για αντικατάσταση της νομοθετικής εξουσίας από την εκτελεστική. Πρόκειται για άλλη μία περίπτωση συνηθέστατης καταστρατήγησης του Συντάγματος και συγκεκριμένα της διάταξης του άρθρου 43§2, η οποία ορίζει ότι: «Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων

⁸⁰Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στην Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σσ. 35-36.

από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Ενώ δηλαδή το Σύνταγμα ορίζει ότι οι κατ' εξουσιοδότηση νόμων ρυθμίσεις πρέπει να είναι ειδικές και συγκεκριμένες, στην πράξη υπάρχει πληθώρα τέτοιων ρυθμίσεων ακόμη και για θέματα που θα μπορούσαν να είχαν ρυθμιστεί με τυπικό νόμο. Πρόκειται για περιπτώσεις αδράνειας ή έλλειψης ενδιαφέροντος εκ μέρους της νομοθετικής εξουσίας, που όμως καταλήγει ουσιώδη θέματα της ζωής του τόπου να ρυθμίζονται πρόχειρα και επιπόλαια.

Ενδεικτικά της πληθώρας των Προεδρικών Διαταγμάτων, των Υπουργικών Αποφάσεων, Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, Πράξεων Υπουργικού Συμβουλίου, και παλαιότερα αποφάσεων Περιφερειάρχων και Νομαρχών, είναι ο Πίνακας 5 και το Διάγραμμα 1 που ακολουθούν.

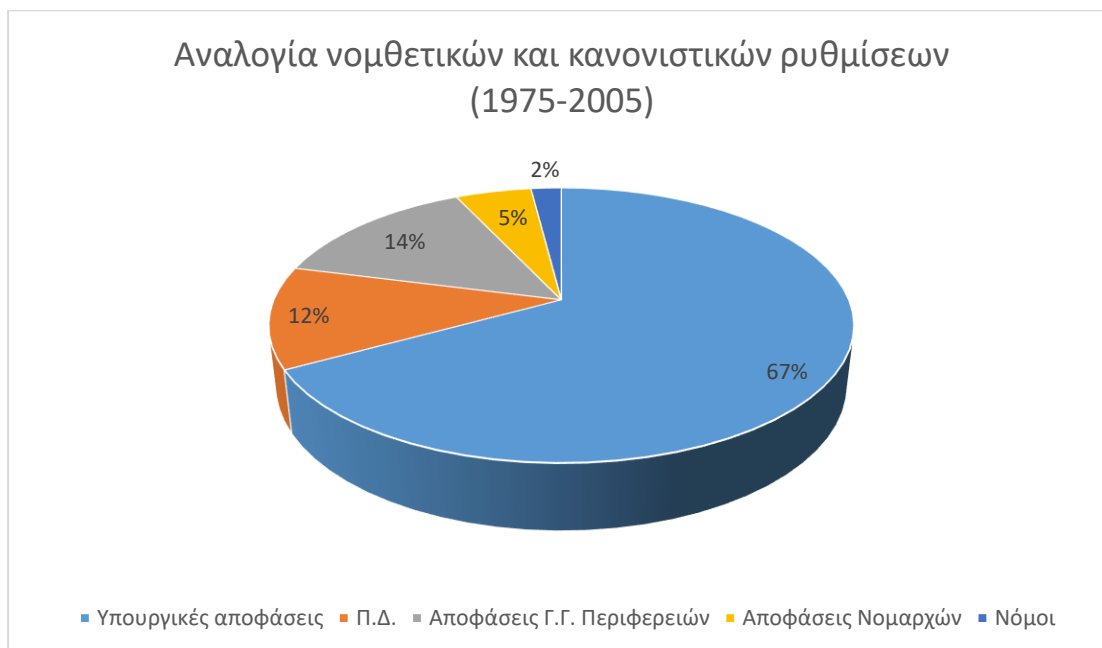
Πίνακας 5: Σύνολο νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων

Έτος	Νόμοι	Π.Δ.	Αναλογία Π.Δ./Νόμων	Υ.Α.	Αναλογία Υ.Α./Νόμων	Αποφάσεις Περιφερειών	Αποφάσεις Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
1975	244	939	4:1	-	-	-	-
1976	269	980	4:1	-	-	-	-
1977	232	1195	5:1	-	-	-	-
1978	112	964	9:1	-	-	-	-
1979	146	1041	7:1	-	-	-	-
1980	108	1203	11:1	-	-	-	-
1981	114	1388	12:1	-	-	-	-
1982	88	736	8:1	-	-	-	-
1983	99	538	5:1	-	-	-	-
1984	98	595	6:1	-	-	-	-
1985	73	636	9:1	-	-	-	-
1986	96	441	5:1	-	-	-	-
1987	66	499	8:1	4797	73:1	-	-
1988	82	611	7:1	6854	84:1	-	-

1989	43	600	14:1	6140	143:1	-	-
1990	49	481	10:1	5473	112:1	-	-
1991	84	535	6:1	4545	54:1	-	-
1992	110	384	3:1	4565	42:1	-	-
1993	65	482	7:1	4949	76:1	-	-
1994	100	432	4:1	4904	49:1	-	-
1995	92	456	5:1	5020	55:1	-	-
1996	82	409	5:1	4536	55:1	-	-
1997	108	394	4:1	5297	49:1	-	-
1998	115	419	4:1	5761	50:1	-	-
1999	107	323	3:1	6000	56:1	818	3271
2000	96	346	4:1	6194	65:1	1254	1819
2001	103	409	4:1	6706	65:1	3148	637
2002	111	390	4:1	6879	62:1	2946	646
2003	125	353	3:1	6859	55:1	4498	565
2004	85	268	3:1	7121	84:1	3843	653
2005	126	319	3:1	7324	58:1	4152	596
Σύνολα	3430	18.766	5:1	110.024	32:1	20.659	8.187

Πηγή: Π.Καρκατούλης, Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή τη παγκοσμιοποίησης, τόμος Α', Αθήνα: εκδ.Ι.Σιδέρης, σσ. 76,77(συνδυασμός των δεδομένων των πινάκων).

Διάγραμμα 1: Αναλογία νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων (1975 – 2005)



Πηγή: Π.Καρκατσούλης, Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή τη παγκοσμιοποίησης, τόμος Α', Αθήνα: εκδ.Ι.Σιδέρης, 2011, σ. 75.

Από τα ανωτέρω εκτεθέντα, αποδεικνύεται η υποβάθμιση του Κοινοβουλίου ως αποτέλεσμα της πρακτικής του νομοθέτη να εκχωρεί τις αρμοδιότητές του στους Υπουργούς, και επειδή στην Ελλάδα οι Υπουργοί κατά κύριο λόγο είναι και Βουλευτές, το Κοινοβούλιο καταλήγει να νομιμοποιεί τις αποφάσεις της Κυβέρνησης. Για το λόγο αυτό άλλωστε και η αναλογία Υπουργικών Αποφάσεων προς Νόμους είναι 32:1, δηλαδή σε κάθε έναν Νόμο που εκδίδεται από το Κοινοβούλιο αντιστοιχούν 32 Υπουργικές Αποφάσεις⁸¹.

Το θέμα όμως δεν είναι μόνο ο μεγάλος αριθμός των Νόμων, αλλά και ότι οι περισσότεροι από αυτούς τους Νόμους είναι είτε **περιττοί**, διότι ρυθμίζουν θέματα ήδη ρυθμισμένα, είτε **ανενεργοί** χωρίς να έχουν καταργηθεί, διότι ρυθμίζουν μία κατάσταση η οποία όμως στην πραγματικότητα είναι διαφορετική από αυτήν που είχε στο νου του ο νομοθέτης, ή **αόριστοι**, διότι δεν προκύπτει σαφώς η βούληση του νομοθέτη, ώστε να μην μπορούν να

⁸¹Π. Καρκατσούλης, ό.π., σ. 81.

καθορισθούν τα πραγματικά περιστατικά που μπορούν να υπαχθούν σε αυτούς, ή **υπερβολικά λεπτομερείς**, οπότε εφαρμόζονται μόνο σε μία και μοναδική κατάσταση, αυτήν δηλαδή που έχουν «φωτογραφήσει», ή **ακατανόητοι ή λανθασμένοι**, με την έννοια ότι έχουν τεθεί σε αντίθεση με το Σύνταγμα ή πέρα από τα όρια της νομοθετικής τους εξουσιοδότησης ή ρυθμίζουν θέματα που πρέπει να ρυθμιστούν από άλλο όργανο⁸².

Κλείνοντας με το ζήτημα της πολυνομίας, το οποίο εξετάστηκε ακροθιγώς σε δύο εκφάνσεις του, δηλαδή εκείνη της έκδοσης τυπικών νόμων και εκείνη της έκδοσης ουσιαστικών νόμων, πρέπει να τονισθεί ότι το κρίσιμο στην πολυνομία δεν είναι ο μεγάλος ή μικρός αριθμός των νόμων, αλλά το αν οι υπάρχοντες νόμοι ανταποκρίνονται στις ανάγκες και απαιτήσεις της ελληνικής κοινωνίας και αν θα μπορούσαν να είχαν ορισθεί με διαφορετικό τρόπο⁸³.

Τελικά, το φαινόμενο της πολυνομίας δεν περιορίζεται σε ένα πεδίο αποκομμένο από την καθημερινή ζωή των πολιτών, καθώς η ελληνική γραφειοκρατία χρησιμοποιεί όλο το πολυδαίδαλο νομοθετικό πλέγμα ρυθμίσεων, όπως περιγράφηκε ανωτέρω, ώστε να επηρεάσει τους πολίτες, τις επιλογές και τη ζωή τους συλλήβδην.

Γ.2 Έλλειμμα εκπαίδευσης

Η νοοτροπία της πλειονότητας των δημοσίων υπαλλήλων που ίσχυε μέχρι πρόσφατα, καθώς και η έλλειψη επαγγελματισμού εκ μέρους τους, έρχονται να ενισχύσουν την παθολογική εικόνα της γραφειοκρατίας. Η προαναφερόμενη πολυνομία τους οδηγεί να συμπεριφέρονται με τέτοιο τρόπο, ώστε να διαφυλάσσουν όσο το δυνατόν περισσότερο τον εαυτό τους από ενδεχόμενες αρνητικές κρίσεις του κοινού σε βάρος τους, είτε σε επίπεδο ανέλιξης, είτε σε επίπεδο ποινικό – αστικό. Έτσι, η προσκόλλησή τους στο γράμμα του Νόμου, αγνοώντας άλλα ερμηνευτικά εργαλεία, και η έλλειψη οποιασδήποτε πρωτοβουλίας εκ μέρους τους, οδηγεί στη μείωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Στο πλαίσιο αυτό, χαρακτηριστικό παράδειγμα αργοπορίας στην διεκπεραίωση υποθέσεων

⁸² ό.π., σσ. 90-92.

⁸³ ό.π., σ. 101.

αποτελεί η άρνηση του υπάλληλικού προσωπικού να δώσει νέο νόημα σε κανόνες δικαίου, ακόμα και όταν η εκάστοτε υπό εξέταση περίπτωση το απαιτεί. Συνεπεία αυτού, και υπό το κράτος του φόβου που προαναφέρθηκε, ο υπάλληλος αποστέλλει αίτημα στη νομική υπηρεσία της οργανικής του μονάδας, αποσειώντας την προσωπική του ευθύνη, με περαιτέρω συνέπεια να υπερφορτώνονται οι νομικές υπηρεσίες με θέματα που ήδη έχουν λυθεί και απαντηθεί πολλάκις στο παρελθόν και με περαιτέρω συνέπεια να αργοπορεί υπερβολικά η επίλυση θεμάτων που πράγματι απαιτούν νομική μελέτη.

Η ευνοιοκρατία, η ελλιπής εκπαίδευση, η αδυναμία γνώσης όλου του νομικού πλαισίου σε συνδυασμό με το καθεστώς που ίσχυε ως προς τις βαθμολογικές προαγωγές τα τελευταία τριάντα χρόνια, είναι οι κυριότερες από τις αιτίες για την κατάσταση του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης. Ειδικότερα, τα τελευταία τριάντα χρόνια από τη Μεταπολίτευση και έπειτα, η προαγωγή στη βαθμολογική κλίμακα εξαρτάτο από τα έτη προϋπηρεσίας των δημοσίων υπαλλήλων συνδυαστικά με τυπικά προσόντα, χωρίς να δίνεται καμία βάση στην αξιολόγηση των ουσιαστικών τους προσόντων και κυρίως στην παραγωγή έργου εκ μέρους τους⁸⁴. Το αποτέλεσμα των προσλήψεων και προαγωγών με μόρια είναι εμφανές σε κάθε βαθμίδα της Δημόσιας Διοίκησης, κυρίως όμως εντοπίζεται εκεί όπου οι απαιτήσεις σε ουσιαστικά προσόντα είναι ιδιαίτερα αυξημένες, δηλαδή στα υψηλότερα κλιμάκια της ιεραρχίας. Έτσι, αν κάποιος υπάλληλος εισήλθε στην ιεραρχία πριν φερ'ειπείν είκοσι έτη, ενδέχεται να μην κατέχει επαρκώς την αγγλική γλώσσα, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να αντεπεξέλθει στο διαρκώς διεκρινόμενο πεδίο της ευρωπαϊκής γραφειοκρατίας. Σημειωτέον ότι ο συγκεκριμένος υπάλληλος είναι καθόλα σύννομος.

Στις σημερινές συνθήκες όμως, όπου οι πόροι είναι περιορισμένοι, η τεχνολογία εξελίσσεται με ραγδαίους ρυθμούς και τα πάντα ερμηνεύονται υπό το πρίσμα της παγκοσμιοποίησης, η εκπαίδευση είναι ένα από τα βασικά εργαλεία για να ανταποκριθεί ένα σύγχρονο κράτος στις ταχείες εξελίξεις. Έτσι, οι απαιτήσεις για τους υπαλλήλους δεν περιορίζονται στα στενά όρια των υπηρεσιακών τους καθηκόντων, αλλά απαιτείται ένα ικανό επίπεδο

⁸⁴Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σσ. 85-86.

τεχνογνωσίας, ώστε να μπορούν να χειριστούν νέες τεχνολογίες (π.χ. νέα μοντέλα ηλεκτρονικών υπολογιστών ή μία νέα εφαρμογή), καθώς και να επικοινωνήσουν και γενικά να έλθουν σε επαφή με συναδέλφους τους αντίστοιχων ειδικοτήτων δημοσίων υπηρεσιών άλλων κρατών για ανταλλαγή τεχνογνωσίας κ.λ.π.

Γ.3 Ανάμιξη πολιτικής στη γραφειοκρατία

Αυτονομία και υποταγή

Οι συχνές επεμβάσεις της πολιτικής ηγεσίας σε τομείς που ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της διοίκησης (τρόπος οργάνωσης της εργασίας, υλοποίηση των νόμων, επιλογή και αξιολόγηση του προσωπικού) έχουν ως αποτέλεσμα να αποπροσανατολίζουν τη διοίκηση από το στόχο της και να φέρουν προσκόμματα στην εκτέλεση της αποστολής της. Η πολιτική ηγεσία επεμβαίνει στο έργο της διοίκησης προκειμένου να κατευθύνει τις ενέργειές της με απώτατο σκοπό να διατηρήσει τη θέση εξουσίας που κατέχει, άσχετα εάν οι παρεμβάσεις αυτές εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον ή όχι. Υφιστάμενη λοιπόν η διοίκηση αυτές τις πιέσεις δύο ενδεχόμενα μπορεί να προκύψουν: *Πρώτον*, η γραφειοκρατία να υποκύψει σε αυτές τις πιέσεις και να καταστεί ένα άβουλο εργαλείο στα χέρια της πολιτικής ηγεσίας εξυπηρετώντας κομματικές σκοπιμότητες της Κυβέρνησης ή, *δεύτερον*, να υπάρξει σύγκρουση μεταξύ γραφειοκρατίας και πολιτικής ηγεσίας που θα έχει ως αποτέλεσμα την καθυστέρηση ή τη μη εφαρμογή των κυβερνητικών προγραμμάτων, με τελικό αποδέκτη της δυσλειτουργίας πάντα τον πολίτη⁸⁵.

Αναλύοντας λίγο εκτενέστερα τη δεύτερη περίπτωση, η σύγκρουση γραφειοκρατίας και Κυβέρνησης μπορεί να αναλυθεί σε δύο περαιτέρω μέρη: *Κατ'αρχάς* αυτή η σύγκρουση είναι δυνατό να αποβεί προς όφελος του κοινωνικού συνόλου, δεδομένου ότι η γραφειοκρατία εκτελώντας ορθά και νόμιμα τις λειτουργίες της θα κρίνει ότι η συγκεκριμένη κυβερνητική πολιτική δεν εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και θα αρνηθεί να την εκτελέσει. *Κατά δεύτερον*, επειδή η ίδια η γραφειοκρατία θέλοντας πλέον να διατηρήσει την αυτονομία της και την ισχύ της, θα αρνηθεί μια δημόσια πολιτική παρά το

⁸⁵Π. Φαναριώτης, ό.π., σ. 73.

γεγονός ότι εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, προκειμένου να διατηρήσει τη θέση της ως κυρίαρχου παίκτη στην ευρύτερη πολιτική σκηνή.

Στην τελευταία περίπτωση, η γραφειοκρατία εμφανίζεται ως αρνησίκυρος δρων, δηλαδή ως παράγοντας ο οποίος μπορεί να ασκήσει veto σε μια επιχειρούμενη αλλαγή του status quo⁸⁶. Η γραφειοκρατία λοιπόν ως οργανισμός, ο οποίος διέπεται από esprit de corps, εμφανίζει μία φυσική τάση να διάκειται αρνητικά απέναντι σε μεταρρυθμίσεις που ουσιαστικά μεταβάλλουν τον τρόπο λειτουργίας της (αρμοδιότητες, τρόπος αξιολόγησης κ.λπ.). Έτσι, λοιπόν, ξεκινάει ένα άτυπο παίγνιο μεταξύ διοίκησης και Κυβέρνησης, το οποίο ανάλογα με τις σταθμίσεις στις οποίες θα προβεί η τελευταία (πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές) και το ενδιαφέρον της για τη συγκεκριμένη μεταρρύθμιση, είτε θα καταλήξει στην υλοποίηση της μεταρρύθμισης είτε θα διατηρηθεί το υπάρχον status quo⁸⁷. Συνεπεία των ανωτέρω η γραφειοκρατία, ως σώμα πλέον, συμβάλλει στην παθολογία της διοίκησης, για τον λόγο ότι αντιστέκεται ακόμα και σε εκείνες τις αλλαγές που στοχεύουν στη βελτίωσή της (ίσως μάλιστα κυρίως σε αυτές).

Σε αντίθεση με την προηγηθείσα περιγραφή, κύρια αποστολή της γραφειοκρατίας είναι η εκτέλεση των δημοσίων πολιτικών που καθορίζονται κάθε φορά από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία. Όπως έχουμε προαναφέρει, η γραφειοκρατία αποτελεί το σταθερό και εις το διηνεκές συστατικό στοιχείο της κρατικής οργάνωσης. Πρέπει λοιπόν να προσφέρει τις υπηρεσίες της ανεξάρτητα και αντικειμενικά, υπηρετώντας το δημόσιο συμφέρον, χωρίς να μετατρέπεται σε εργαλείο όχι μόνο του κυβερνώντος κόμματος, αλλά και των κομμάτων της αντιπολίτευσης. Η γραφειοκρατία, ως σώμα, πρέπει να διαπνέεται από επαγγελματισμό, κύρος, ανεξαρτησία, εξειδίκευση και πλήρη ενημέρωση, προκειμένου να έχει την εκτίμηση και τον σεβασμό των πολιτών.

Στη σύγχρονη πραγματικότητα οι πολυσχιδείς λειτουργίες του κράτους, η περιπλοκότητα και ο τεχνοκρατικός χαρακτήρας των προβλημάτων, δεν

⁸⁶Γ. Τσεμπελής, Παίκτες αρνησικυρίας, Πώς λειτουργούν οι πολιτικοί θεσμοί, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2008, σσ. 32, 319-320 και 335επ.

⁸⁷Α. Αλεξόπουλος, Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του Κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης. Στο Αντ. Μακρυδημήτρης, Μ.-Ηλ. Πραβίτα (επιμ), Πρακτικά του 1ου Συνεδρίου διοικητικών επιστημόνων «Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία» 6 και 7 Οκτωβρίου 2005, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2007, σσ. 600 επ.

επιτρέπουν πάντα στην εκάστοτε Κυβέρνηση να έχει σφαιρική γνώση των εκάστοτε θεμάτων και προβλημάτων της κοινωνικής ζωής του τόπου. Η γραφειοκρατία αντίθετα, λόγω ακριβώς της αρχής της συνέχειας που τη διέπει, έχει σφαιρική άποψη και εποπτεία των κρίσιμων θεμάτων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Αυτή η αντίθεση σε σχέση με τα επιτελικά της στελέχη, οι οποίοι είναι μέλη της Κυβέρνησης (Υπουργοί), την καθιστούν απαραίτητη και, στις περισσότερες περιπτώσεις, τόσο απαραίτητη ώστε να υποκαθιστά την πολιτική εξουσία. Έτσι, πέρα από όργανο εκτέλεσης της βούλησης του Κράτους, μετατρέπεται και σε εισηγητή και συμμετοχο της νομοθετικής εξουσίας, καθώς πρακτικά συνδιαμορφώνει τα περισσότερα σχέδια νόμου.

Σε αυτό το πλαίσιο, λογικό επακόλουθο είναι η γραφειοκρατία να δέχεται πιέσεις τόσο από τα κόμματα της αντιπολίτευσης, προκειμένου τα υπό διαμόρφωση σχέδια νόμων να προσανατολισθούν στην κατεύθυνση που εκείνα θέλουν, όσο και από ομάδες πίεσης (μεταξύ άλλων συνδικάτα, Μ.Κ.Ο., ενώσεις καταναλωτών), προκειμένου και αυτές με τον τρόπο τους να κατευθύνουν τις ασκούμενες πολιτικές. Εντούτοις, οι πιέσεις αυτές δεν προκύπτουν μόνο κατά το στάδιο επεξεργασίας και κατάρτισης των νομοσχεδίων, αλλά και μετά την ψήφισή τους, προκειμένου τα ψηφισθέντα μέτρα που είναι αντίθετα στις επιδιώξεις των ομάδων πίεσης και των κομμάτων της αντιπολίτευσης, να καταστούν ανεφάρμοστα.

Απαιτείται λοιπόν τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης να είναι αδιάβλητα, κατάλληλα εκπαιδευμένα, εξειδικευμένα και προσανατολισμένα στο στόχο τους, που είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, προκειμένου η δύναμη αντίστασής τους στις ανωτέρω πιέσεις να είναι ισχυρή για την απρόσκοπτη λειτουργία του Κράτους. Σε αντίθετη περίπτωση, οδηγούμαστε σε αυτό που ονομάζεται παθογένεια της γραφειοκρατίας με αποτέλεσμα την ταύτιση της έννοιας γραφειοκρατία (ως οργανωτικής δομής) με τη δυσλειτουργία και αναποτελεσματικότητα της κρατικής μηχανής.

Δ. ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΑΡΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ

Το Νέο Δημόσιο Management και η μετεξέλιξή του

Δ.1 Η θεωρία του Νέου Δημόσιου Management

Τα κράτη λαμβάνοντας υπόψη τα μειονεκτήματα του γραφειοκρατικού τρόπου οργάνωσης κατά τον Weber, και ειδικότερα τα κράτη – μέλη του Ο.Ο.Σ.Α., άρχισαν να σκέφτονται τρόπους με τους οποίους κάποιες από τις αρχές οργάνωσης που διέπουν τον ιδιωτικό τομέα θα μπορούσαν να εφαρμοσθούν και στον δημόσιο. Οι απόπειρες αυτές προήλθαν από την ανάγκη του δημόσιου τομέα να συμβαδίσει με τις ραγδαίες τεχνολογικές εξελίξεις και τις νέες προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης, καθώς και από το γεγονός ότι οι επιχειρηθείσες μεταρρυθμίσεις δεν απέδωσαν τα επιθυμητά αποτελέσματα, όταν προέρχονταν από τον ίδιο το δημόσιο χώρο και τις εμπειρίες του. Η στροφή λοιπόν προς τις μεθόδους του ιδιωτικού τομέα στόχευσε στην εμφύσηση ζωτικότητας στον δημόσιο τομέα και η μετάβαση από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management ήταν η πρώτη και πολλά υποσχόμενη λύση⁸⁸.

Με το δημόσιο management, για το οποίο δεν υπάρχει ένας και μόνος ορισμός, δεν προτείνεται μία νέα πολιτική θεωρία, αλλά λύσεις στα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο πολίτης – πελάτης κατά την καθημερινή επαφή του με τις δημόσιες υπηρεσίες. Το δημόσιο management στοχεύει στην ποιοτική αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων με αποτελεσματικότητα, ποιότητα και διαφάνεια χωρίς να εξοβελίζει και τις αρχές που παραδοσιακά διέπουν την οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών. Στόχος του είναι η ανάπτυξη εμπιστοσύνης εκ μέρους των πολιτών απέναντι στις δημόσιες υπηρεσίες και η ικανοποίηση των αναγκών τους. Για την επίτευξη αυτού του σκοπού, τα μέσα που χρησιμοποιεί είναι ο σχεδιασμός στρατηγικών προγραμμάτων, οι δείκτες μέτρησης παραγωγικότητας, η αναδιοργάνωση των υπηρεσιών και η υιοθέτηση προγραμμάτων διοίκησης ολικής ποιότητας. Με λίγα λόγια η Διοίκηση πρέπει να μάθει να λειτουργεί διαφορετικά. Το ουσιαστικό όμως είναι τα στελέχη της

⁸⁸Ν. Μιχαλόπουλος, Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2003, σσ. 64-65.

να μάθουν να σκέφτονται διαφορετικά. Έτσι, το δημόσιο management ανοίγει το δρόμο για τη δημιουργία μιας νέας διοικητικής κουλτούρας⁸⁹.

Ωστόσο, οι θεωρητικές προσπάθειες που έγιναν για να συγκροτηθεί το δημόσιο management δεν τελεσφόρησαν, με αποτέλεσμα να αναζητηθούν νέες λύσεις, οι οποίες φυσικά θα εκμεταλλεύονταν όλη τη μέχρι τότε θεωρητική πορεία. Έτσι, το κενό ήλθε να καλύψει το αποκαλούμενο «*Νέο Δημόσιο Management*» (εφεξής: Ν.Δ.Μ.), το οποίο εμφανίστηκε ως η πιο ολοκληρωμένη θεωρητική και πρακτική προσέγγιση του διοικητικού φαινομένου. Με το Ν.Δ.Μ. δεν ασχολούνται μόνο ακαδημαϊκοί, αλλά και θεωρητικοί και εμπειροτέχνες, που καλύπτουν περισσότερα επιστημονικά πεδία και τομείς δημόσιας πολιτικής⁹⁰.

Το Ν.Δ.Μ. εμφανίστηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1980 επί κυβέρνησης Μ. Thatcher στο Ηνωμένο Βασίλειο, η οποία μετέφερε τις αρχές της αγοράς στις υπηρεσίες του Δημοσίου βασιζόμενη στην ιδέα της «απόσυρσης» του κράτους από πλευρές της κοινωνικής ζωής⁹¹. Το ιστορικό πλαίσιο που οδήγησε σε αυτό το ρεύμα ήταν η δεύτερη παγκόσμια οικονομική κρίση που γνώρισε η ιστορία μετά το 1929, αυτή του 1973 (πετρελαϊκή κρίση), η οποία ενίσχυσε τις φωνές υπέρ της απορρύθμισης του κράτους και ρύθμιση μέσω της αγοράς ως πιο αποτελεσματικού και ορθολογικού τρόπου διαχείρισης των κοινωνικών σχέσεων⁹².

Οι αρχές στις οποίες βασίζεται το Ν.Δ.Μ. είναι:

- Ο στρατηγικός προγραμματισμός πολιτικής.
- Η διοίκηση ολικής ποιότητας.
- Η διοίκηση αποτελεσμάτων.
- Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση.
- Η μέτρηση συγκριτικής απόδοσης (benchmarking).
- Η κατάρτιση προϋπολογισμού και η μισθοδοσία των υπαλλήλων με βάση δείκτες απόδοσης.

⁸⁹ ό.π., σσ. 87-88.

⁹⁰Π. Καρκατσούλης, Το Κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη διακυβέρνηση, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2004, σσ. 39-40.

⁹¹ Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, ό.π., σσ. 135-136.

⁹² ό.π., σ. 139.

Ο **στρατηγικός προγραμματισμός πολιτικής** κατέχει σημαίνουσα θέση στις δημόσιες οργανώσεις, προκειμένου αυτές να προσαρμόζονται στα δεδομένα της εποχής. Η ουσία του στρατηγικού προγραμματισμού αποτυπώνεται στο όραμα. Έτσι, με τη μέθοδο αυτή δεν προγραμματίζεται το μέλλον, αλλά επιδιώκεται η δημιουργία του.

Ένα στρατηγικό πρόγραμμα διέρχεται τις εξής φάσεις: *Πρώτον*, ανάλυση της αποστολής, που ουσιαστικά είναι η σύνθεση όλων των στοιχείων που αποτελούν χαρακτηριστικά της οργάνωσης και στην οποία αποτυπώνονται οι ανάγκες και τα αιτήματα των πολιτών – πελατών. *Δεύτερον*, ανίχνευση του περιβάλλοντος, όπου η οργάνωση αναλύει τις ευκαιρίες και τις απειλές του εξωτερικού της περιβάλλοντος μέσα στο οποίο δρα και αναπτύσσεται. *Τρίτον*, ενδο-οργανωτική διάγνωση, όπου η οργάνωση στρέφεται στο εσωτερικό της, καταγράφοντας τις δυνατότητες και τις αδυναμίες της. *Τέταρτον*, επισήμανση των στρατηγικών ζητημάτων της οργάνωσης, δηλαδή των ζητημάτων εκείνων που μπορούν ουσιαστικά να επηρεάσουν τη λειτουργία της, καθώς και η απόφαση για την κατανομή των πόρων στα κύρια και όχι στα δευτερεύοντα ζητήματα. *Πέμπτον*, στρατηγικές επιλογές, δηλαδή η απόφαση για το ποια από τις εναλλακτικές λύσεις είναι η καταλληλότερη για την επίτευξη του στρατηγικού στόχου. *Έκτον*, υλοποίηση του στρατηγικού προγράμματος⁹³.

Η **διοίκηση ολικής ποιότητας** αποτελεί μια λειτουργική φιλοσοφία, η οποία έχει ως στόχο την ικανοποίηση του πολίτη – πελάτη και την αδιάκοπη βελτίωση των επιχειρησιακών και παραγωγικών διαδικασιών ενός οργανισμού. Για την επίτευξη του στόχου αυτού εμπλέκονται και δεσμεύονται όλοι οι υπάλληλοι και η ποιότητα διατρέχει όλη την οργάνωση από την ηγεσία μέχρι και τον υπάλληλο με τις λιγότερες αρμοδιότητες και ευθύνες. Χαρακτηριστικά της Δ.Ο.Π. είναι η δέσμευση των επιτελικών στελεχών για συνεχή προσπάθεια εξασφάλισης της ποιότητας, η γνώση με την έννοια της συνεχούς επιμόρφωσης και εκπαίδευσης όλων εμπλεκόμενων μερών και η συμμετοχή όλων των υπαλλήλων στην ανεύρεση, ανάλυση και λύση των προβλημάτων που ανακύπτουν⁹⁴.

⁹³N. Μιχαλόπουλος, ό.π., σσ. 99 επ.

⁹⁴B. Κέφης, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Θεωρία και Πρότυπα, Β' έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, 2014, σσ. 41 επ.

Η διοίκηση αποτελεσμάτων επιτυγχάνεται με τη διαμόρφωση και πραγματοποίηση προγραμμάτων παροχής υπηρεσιών και αγαθών στους πολίτες έχοντας ως στόχο την αποτελεσματικότητα, δηλαδή την ικανότητα ο οργανισμός να επιτυγχάνει συγκεκριμένους και προκαθορισμένους στόχους. Σύμφωνα με τη διοίκηση αποτελεσμάτων, πρέπει να διεξάγεται διαρκώς μία ανάλυση κόστους – οφέλους, με βάση την οποία κρίνεται ποια είναι η προτιμητέα ενέργεια από περισσότερες εναλλακτικές, βάσει των περιορισμένων πόρων που έχει στη διάθεσή του ο οργανισμός⁹⁵.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στοχεύει στη χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών για την ταχύτερη περαίωση των διοικητικών υποθέσεων⁹⁶. Η ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών στη διοίκηση έχει αδιαμφισβήτητα οφέλη που αντιστοιχούν στην βελτίωση των όρων αποτελεσματικότητας, ποιότητας και οικονομικότητας στη δράση της διοίκησης. Η υιοθέτηση δηλαδή των νέων τεχνολογιών στοχεύει στον εκσυγχρονισμό των δημοσίων υπηρεσιών. Μερικές δράσεις είναι οι Υπηρεσίες Μιας Στάσης, οι προκηρύξεις διαγωνισμών που αναρτώνται στο διαδίκτυο, η online διεκπεραίωση αιτημάτων, η μηχανοργάνωση και διασύνδεση Ο.Τ.Α., κρατικών και αποκεντρωμένων υπηρεσιών⁹⁷.

Η μέτρηση συγκριτικής απόδοσης ή προτυποποίησης (benchmarking) παρέχει έναν δυναμικό τρόπο για να μετρούν τις επιδόσεις τους οι δημόσιοι οργανισμοί έναντι όσων θεωρούνται καλύτεροι και αποδοτικότεροι από αυτούς. Είναι ένα εργαλείο προγραμματισμού το οποίο μπορεί να βελτιώσει την ποιότητα μέσω της ανάλυσης και υιοθέτησης μεθόδων δράσης που ακολουθούν άλλες δημόσιες υπηρεσίες στο εσωτερικό ή στο εξωτερικό. Το συγκεκριμένο εργαλείο όμως έχει μια πολύ σοβαρή παγίδα: Βελτιώνει τη λειτουργία ενός δημόσιου οργανισμού μόνο αν προσαρμοσθεί στις αξίες, κουλτούρα και συνήθειες του οργανισμού, διότι η στείρα αντιγραφή οδηγεί σε βέβαιη αποτυχία⁹⁸.

⁹⁵Π. Καρκατσούλης, Το Κράτος σε Μετάβαση, ό.π., σσ. 83 επ.

⁹⁶Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, ό.π., σ. 142.

⁹⁷Π. Καρκατσούλης, Το Κράτος σε Μετάβαση, ό.π., σσ. 177 επ.

⁹⁸Β. Κέφης, ό.π., σσ. 258 επ.

Στη βάση σύνδεσης κόστους – αποτελέσματος των παρεχόμενων υπηρεσιών απαιτείται μια διαδικασία συσχέτισης προϋπολογισμού και απολογισμού των δημοσίων υπηρεσιών. Έτσι, απαιτείται η **κατάρτιση προϋπολογισμού** και η **μισθοδοσία των υπαλλήλων με βάση δείκτες απόδοσης**. Προκειμένου ο εκάστοτε προϋπολογισμός να συνδέεται με ποιοτικά αποτελέσματα είναι απαραίτητη η ύπαρξη μηχανισμών ανατροφοδότησης, η δημοσιοποίηση από τις υπηρεσίες των αποτελεσμάτων τους και η συνεχής παρακολούθηση της εξέλιξής τους. Η καινούρια αυτή αντίληψη για την κατάρτιση προϋπολογισμών έχει συσχετισθεί με τη διοίκηση των δημοσίων υπηρεσιών με αποδοτικό τρόπο. Η μέτρηση της αποδοτικότητας βασίζεται στην ύπαρξη δεικτών αποδοτικότητας, οι οποίοι μετρούν μια δραστηριότητα σε σχέση με την ποιότητα και ποσότητα, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα κ.λ.π. Οι δείκτες αυτοί μετρούν την απόδοση της δημόσιας υπηρεσίας, των εργαζομένων, αλλά και τον βαθμό ικανοποίησης των πολιτών. Δεν είναι στατιστικά, αλλά χρηστικά εργαλεία, που αλλάζουν, συμπληρώνονται και τροποποιούνται. Με βάση τους δείκτες αυτούς θα πρέπει να πραγματοποιείται και η μισθοδοσία των υπαλλήλων, ώστε να παρέχονται κίνητρα και αντικίνητρα στους υπαλλήλους ανάλογα με το πόσο παραγωγικοί και αποδοτικοί είναι⁹⁹.

Με βάση τις έξι προαναφερθείσες αρχές το Ν.Δ.Μ. επιχειρεί να δώσει νέα ώθηση στην προσπάθεια άρσης των προβλημάτων που ανέκυψαν ιστορικά στο πλαίσιο της δημόσιας γραφειοκρατίας. Είναι προφανές ότι ο οποιοσδήποτε δημόσιος υπάλληλος, όσο υψηλά και αν βρίσκεται στην ιεραρχία, δεν έχει τη νομική δυνατότητα να προβεί σε εφαρμογή έστω και μίας από τις ανωτέρω αρχές, πόσο δε μάλλον όλων μαζί ως συνεκτικό σύνολο. Αυτό που επιπρόσθετα απαιτείται είναι το κανονιστικό εκείνο πλαίσιο, το οποίο θα επιβάλλει τις εν λόγω αρχές στα όργανα της γραφειοκρατίας και θα υποχρεώνει τους δημοσίους υπαλλήλους σε συμπεριφορές που συμμορφώνονται με το Ν.Δ.Μ.¹⁰⁰. Όμως ακόμη και η νομοθεσία υπό το φως του Ν.Δ.Μ. δεν θα

⁹⁹Π. Καρκατσούλης, Το Κράτος σε Μετάβαση, ό.π., σσ. 84-92.

¹⁰⁰ Ας σημειωθεί ότι η δημόσια διοίκηση λειτουργεί αποκλειστικά βάσει της αρχής της νομιμότητας. Τούτο αφενός αποτρέπει τυχόν βελτιωτικές πρωτοβουλίες όσων υπαλλήλων θα ήθελαν να τις εφαρμόσουν, αφετέρου επιβάλλει στη διοίκηση να συμμορφωθεί με το κανονιστικό πλαίσιο που θα τις επέβαλε.

προσεγγίζεται με την κλασική της μορφή, δηλαδή δεν θα διερευνείται μόνο αν συντρέχουν οι τυπικές προϋποθέσεις όταν πρόκειται να θεσπισθεί μία νέα διάταξη, αλλά θα πρέπει να υπολογίζεται και αξιολογείται το αν η προς ρύθμιση συμπεριφορά είναι και οικονομικά ενδιαφέρουσα. Με άλλα λόγια εξετάζονται οι επιπτώσεις που έχει η ρύθμιση στη γενικότερη λειτουργία της αγοράς¹⁰¹.

Δ.1.1 Κανονιστική μεταρρύθμιση

Το ιστορικό προηγούμενο που είχε δημιουργηθεί με την επέμβαση του Κράτους σε όλο και περισσότερους τομείς και ιδίως στην οικονομική ζωή, δημιούργησε προβλήματα στη λειτουργία τη αγοράς. Έτσι, λοιπόν, δημιουργήθηκε ένα ρεύμα το οποίο ζητούσε την απόσυρση του Κράτους, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά την αγορά, που εκφράστηκε με ιδέες, όπως ιδιωτικοποίηση, αποκρατικοποίηση και απογραφειοκρατικοποίηση, δηλαδή απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών. Αποδείχθηκε όμως ότι υπήρχαν τομείς, όπως η εκπαίδευση, η υγεία, η προστασία του περιβάλλοντος και η φορολογία, στους οποίους η απόσυρση του Κράτους ισοδυναμούσε με εγκατάλειψη και έκθεση των αδύναμων στρωμάτων. Συνέπεια τούτου ήταν η αναθεώρηση των ιδεών αυτών και η δημιουργία της πεποίθησης ότι Κράτος, Δίκαιο και Οικονομία έπρεπε πλέον να συμμετέχουν επί ίσοις όροις στη διαμόρφωση μιας νέας πραγματικότητας¹⁰².

Στόχος της κανονιστικής μεταρρύθμισης είναι η βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων που αφορούν τη Δημόσια Διοίκηση. Το σημαντικότερο της εργαλείο είναι η Ανάλυση των Κανονιστικών Επιπτώσεων (Α.Κ.Ε). Η Α.Κ.Ε. αξιολογεί τις συνέπειες των ρυθμίσεων όχι μόνο ως προς την οικονομική τους πλευρά, αλλά ως ένα γενικότερο σύνολο κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών επιπτώσεων, που αφορούν όλους τους αποδέκτες των ρυθμίσεων που παράγονται από κάθε είδους οργανώσεις. Εξετάζει τον κίνδυνο που έχει κάθε ρύθμιση, το όφελος που θα προκύψει από αυτήν και το κόστος της. Αναφορικά με τον κίνδυνο, η αξιολόγηση μέσω της Α.Κ.Ε. αποβλέπει στις ενδεχόμενες επιπτώσεις της ρύθμισης στο περιβάλλον, στους καταναλωτές, στο ηλεκτρονικό εμπόριο, στην υγιεινή και ασφάλεια των

¹⁰¹Π. Καρκατσούλης, Το Κράτος σε Μετάβαση, ό.π., σσ. 130-131.

¹⁰² ό.π., σσ. 135-136.

εργαζομένων, στα πνευματικά δικαιώματα κ.λπ. Το όφελος αναφέρεται, μεταξύ άλλων, στις ομάδες ή οργανώσεις που ωφελούνται από τη ρύθμιση, στην εξειδίκευση του οφέλους για καθέναν από τους τομείς στους οποίους εκτιμάται και ο κίνδυνος, στην αξιολόγηση του οφέλους, ανάλογα με τον τύπο της οργάνωσης που θα το εγκολπωθεί, και στον υπολογισμό του έμμεσου οφέλους. Τέλος, για το κόστος ακολουθείται η ίδια διαδικασία που χρησιμοποιείται για να προσδιορισθεί η ωφέλεια¹⁰³.

Συμπληρωματικά με την Α.Κ.Ε., η οποία αποτιμά κυρίως τις οικονομικές επιπτώσεις μιας ρύθμισης, υπάρχουν: α) οι έλεγχοι Αναγκαιότητας, που εξετάζουν το αν η συγκεκριμένη ρύθμιση εντάσσεται ομαλά και συνάδει με το υπάρχον νομικό πλαίσιο, β) οι έλεγχοι Καταλληλότητας, που αποσκοπούν στη συμπόρευση των ρυθμίσεων με τους Κανονισμούς της Ε.Ε., στον καθορισμό των οργάνων που θα επιφορτισθούν με την υλοποίηση της ρύθμισης, με τον προσδιορισμό εναλλακτικών λύσεων σε σχέση με προβλήματα που μπορεί να προκύψουν και γ) οι έλεγχοι Φιλικότητας οι οποίοι εστιάζουν, μεταξύ άλλων, στο βαθμό ευκολίας της γλωσσικής κατανόησης του κειμένου, στην απλοποίηση της διοικητικής διαδικασίας, ώστε η παρουσία του πολίτη να είναι απαιτητή το λιγότερο δυνατόν και στην κατά το δυνατόν ευρύτερη χρήση του διαδικτύου για τη διεκπεραίωση των διοικητικών υποθέσεων¹⁰⁴.

Τέλος, λίγες παρατηρήσεις θα πρέπει να γίνουν για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας, η οποία έχει ιστορικά αποδειχθεί ότι είναι το αποτελεσματικότερο μέσο για τη μεταρρύθμιση του δικαϊκού πλαισίου μιας χώρας, συμβάλλοντας ουσιαστικά στην απλούστευσή του με τη μείωση του φαινομένου της πολυνομίας. Η νομοθετική κωδικοποίηση ενισχύει την ασφάλεια δικαίου, τη σαφήνεια των δικαϊκών κανόνων και καθιστά πιο προσιτή στο μέσο πολίτη την γνώση του ρυθμιστικού πλαισίου. Απαιτεί βέβαια πόρους, εξειδίκευση των προσώπων που θα αναλάβουν ένα τέτοιο έργο και χρόνο. Η κωδικοποίηση διακρίνεται σε δύο είδη: α) στη συστηματοποίηση (ή απλή κωδικοποίηση), όπου οι ήδη υπάρχουσες ρυθμίσεις γίνονται πιο προσιτές στο χρήστη και β) στην ανάπτυξη του δικαίου, όπου δεν έχουμε πλέον μία ομαδοποίηση των ήδη υφισταμένων διατάξεων, αλλά ουσιαστική μεταβολή

¹⁰³Π. Καρκατσούλης, Το Κράτος σε Μετάβαση, ό.π., σσ. 138 επ.

¹⁰⁴ ό.π., σσ. 140 επ.

τους, όπου οι υπάρχουσες διατάξεις αντικαθίστανται, καταργούνται ή τροποποιούνται¹⁰⁵.

Δ.1.2 Κουλτούρα και μάθηση

Για να επιφέρει το Ν.Δ.Μ. τα επιθυμητά αποτελέσματα είναι αυτονόητο ότι δεν αρκούν μόνο ο προγραμματισμός, οι συγχωνεύσεις και οι καταργήσεις τμημάτων, και γενικότερα η αλλαγή των διοικητικών δομών, αλλά απαιτείται και το ίδιο το προσωπικό να πιστέψει στις επερχόμενες αλλαγές. Σε τελική ανάλυση, η λειτουργία των διοικητικών δομών εξαρτάται απόλυτα από το προσωπικό που τις στελεχώνει και είναι αδιανόητη η ύπαρξή τους χωρίς αυτό. Έτσι, είναι απαραίτητο το έμπυχο δυναμικό να ενστερνιστεί τις αλλαγές και να τις καταστήσει κτήμα του, αλλάζοντας τον τρόπο σκέψης και τη γραφειοκρατική κουλτούρα που είχε μέχρι τότε. Πρόκειται για θεμελιώδη και δύσκολη αλλαγή, καθώς η καθημερινότητα των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα αλλάζει ριζικά και παύει να είναι «ρουτίνα». Σε διαφορετική περίπτωση, οι όποιες μεταρρυθμίσεις είναι βέβαιο ότι θα ναυαγήσουν.

Η αλλαγή της κουλτούρας θα επέλθει μόνο μέσα από τη μάθηση, η οποία μάθηση θα πρέπει πλέον να είναι προσανατολισμένη στις προσδοκίες και απαιτήσεις που έχουν οι πολίτες από τις δημόσιες υπηρεσίες. Προς το σκοπό αυτό απαιτείται να βελτιωθεί η ποιότητα του υπηρετούντος ανθρωπίνου δυναμικού μέσα από σεμινάρια, καθώς και ανταλλαγή τεχνογνωσίας και εμπειριών τόσο μεταξύ του ίδιου του προσωπικού όσο και μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων άλλων χωρών ή και οργάνων διεθνών οργανισμών. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στα κράτη μέλη της Ε.Ε. διευκολύνει την πρόσληψη στις εθνικές διοικήσεις δημοσίων υπαλλήλων άλλων κρατών – μελών. Επίσης ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο ρόλος της δια βίου μάθησης, καθώς και η συμμετοχή των εργαζομένων κατά τον σχεδιασμό των προγραμμάτων πολιτικής μέσα από έναν ειλικρινή και εκτεταμένο διάλογο. Αυτονόητο είναι ότι η ιεραρχική δομή οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών θα πρέπει να δώσει τη θέση της στην οργάνωσή τους μέσω των λιγότερο δυνατών ιεραρχικών επιπέδων. Εξάλλου η μηχανοργάνωση είναι απαραίτητο εργαλείο για την

¹⁰⁵ ό.π., σσ. 154-155.

απλούστευση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Ο διάλογος με τους κοινωνικούς εταίρους, η συνεργασία με Πανεπιστήμια, επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, καθώς και ο προσανατολισμός στην παραγωγή, μέτρηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων θα πρέπει να είναι οι κατευθυντήριες γραμμές, προκειμένου να αλλάξει η υφιστάμενη διοικητική κουλτούρα και να διευκολυνθεί η εκμάθηση νέων μεθόδων¹⁰⁶.

Στο ίδιο πλαίσιο συνεισφέρει η ήδη από του έτους 1983 ιδρυθείσα Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, που αποτελεί μία από τις ενδεδειγμένες λύσεις για την αξιοκρατική στελέχωση των θέσεων της διοίκησης, καθώς μέσω αυτής εισάγονται επιτελικά στελέχη κατάλληλα εκπαιδευμένα και κατά τεκμήριο ικανά για τις θέσεις για τις οποίες προορίζονται.

Δ.2 Το Νέο Δημόσιο Management στην Ελλάδα

Κατά τις αρχές της δεκαετίας του 2000 άρχισαν να εφαρμόζονται προγράμματα προσανατολισμένα στη φιλοσοφία του Ν.Δ.Μ. αναδεικνύοντας τις κανονιστικές απόπειρες για τη βελτίωση του επιπέδου της Δημόσιας Διοίκησης. Σημαντικός προωθητικός παράγοντας σε αυτό υπήρξε η Ε.Ε., η οποία με όλο το νομικό της οπλοστάσιο υποχρέωσε ή παρότρυνε τα κράτη – μέλη της να εκσυγχρονίσουν τις γραφειοκρατίες τους. Οι παρεμβάσεις αυτές αντιμετώπιστηκαν με δυσπιστία από τους δημοσίους υπαλλήλους, λόγω της έλλειψης παιδείας, της από ετών εδραιωμένης γραφειοκρατικής κουλτούρας και του φόβου των κομμάτων για το ενδεχόμενο πολιτικό κόστος που θα συνεπαγόταν μία τέτοιας κατεύθυνσης και έκτασης μεταρρύθμιση¹⁰⁷.

Η πρώτη απόπειρα για καταγραφή στόχων στη Δημόσια Διοίκηση υπήρξε το Π.Δ. 318/1992 *«Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών – πλην των εκπαιδευτικών λειτουργιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης – και των Ν.Π.Δ.Δ.»*, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 12 του οποίου *«Για την αύξηση της αποτελεσματικότητας κάθε οργανικής μονάδας κάθε προϊστάμενος θέτει εγγράφως στόχους για τη μονάδα της οποίας προϊσταται. Οι τιθέμενοι στόχοι*

¹⁰⁶ ό.π., σσ. 270 επ.

¹⁰⁷ ό.π., σ. 50.

πρέπει να συνδέονται με τις αρμοδιότητες της οικείας οργανικής μονάδας.». Η προσπάθεια αυτή δεν απέδωσε τα αναμενόμενα.

Δεύτερη προσπάθεια προκειμένου η αποδοτικότητα και η στοχοθεσία να ενταχθούν στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης υπήρξε ο Ν. 3230/2004 *«Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»*, ο οποίος καθιέρωνε τη Διοίκηση μέσω Στόχων, δηλαδή την υποχρεωτικότητα της στοχοθεσίας σε οργανικό αλλά και ατομικό επίπεδο. Ειδικότερα στο άρθρο 1§1εδ.β' ορίζεται ότι *«Για τις ανάγκες του νόμου αυτού η Διοίκηση μέσω Στόχων ορίζεται ως η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων–επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Σε κάθε επίπεδο οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων, λαμβανομένων υπόψη και των δεικτών αποδοτικότητας γενικών ή ειδικών όπου υπάρχουν.»*. Αναφορικά με τους γενικούς και ειδικούς δείκτες που αναφέρει ο συγκεκριμένος Νόμος, το άρθρο 5 ορίζει ότι *«1. Η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών μετρώνται με βάση γενικούς και ειδικούς δείκτες. 2. Γενικός δείκτης είναι ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, η εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. 3. Συμπληρωματικώς για κάθε υπηρεσιακή μονάδα μπορεί να εφαρμόζονται ειδικοί δείκτες που αντιστοιχούν στο είδος των παρεχόμενων από αυτές υπηρεσιών.»*. Τέλος, σε μια προσπάθεια απλούστευσης και διευκόλυνσης των πολιτών για την έκδοση πιστοποιητικών, διαδικασία που μέχρι τότε απαιτούσε τόσο χρόνο όσο και κόπο για την συγκέντρωση των απαιτούμενων δικαιολογητικών, το άρθρο 10 του ίδιου Νόμου όρισε ότι *«Με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, οι οποίες δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να απλουστεύεται η προβλεπόμενη διαδικασία εκδόσεως διοικητικών πράξεων, ιδίως με καθορισμό προθεσμίας εκδόσεως τους ή με σύντμηση της ήδη προβλεπόμενης*

προθεσμίας, με την κατάργηση πιστοποιητικών ή άλλων δικαιολογητικών που προβλέπεται να υποβάλλονται για την απόδειξη γεγονότων ή εννόμων σχέσεων, με την αντικατάσταση τέτοιων πιστοποιητικών ή δικαιολογητικών με υπεύθυνη δήλωση του Ν. 1599/1986, καθώς και με την υποχρέωση της υπηρεσίας που είναι αρμόδια για την έκδοση της τελικής πράξης να αναζητά η ίδια πιστοποιητικά ή δικαιολογητικά, που εκδίδονται από άλλες υπηρεσίες εφόσον συναινεί το πρόσωπο που το αφορούν.». Τα αποτελέσματα του Νόμου δεν ήταν τα αναμενόμενα και περιέπεσε σε αχρησία.

Αναφορικά με την έκφανση του Ν.Δ.Μ. που αφορά την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η σύμπλευση της χώρας μας την ευρωπαϊκή πορεία υπήρξε καλύτερη. Χαρακτηριστικά παραδείγματα προώθησης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν τα προγράμματα «Ποιότητα για τον Πολίτη» (1998), «Κοινωνία της Πληροφορίας» (2000 – 2006), «Πολιτεία» (2005 – 2010), «Σύζευξις» και «ΑΡΙΑΔΝΗ», Εθνική Πύλη «ΕΡΜΗΣ», καθώς το σημαντικότερο όλων, το «ΤΑΧΙΣ» του Υπουργείου Οικονομικών για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών των εφοριών. Η σύνδεση των προγραμμάτων αυτών με τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Ε.Ε. ανακύπτει από την πληθώρα των προγραμμάτων χρηματοδότησης ή συγχρηματοδότησης, που αξιοποίησε η χώρα μας¹⁰⁸.

Στο πλαίσιο του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (Γ' Κ.Π.Σ.) λειτούργησαν:

α) το πρόγραμμα «Πολιτεία», το οποίο αποτελεί ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης (Ν. 2880/2001, «Πρόγραμμα “ΠΟΛΙΤΕΙΑ” για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. Α' 9/30.01.2001), μέσω της εισαγωγής νέων μεθόδων αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών και επιμόρφωσης του ανθρώπινου δυναμικού,

β) το έργο «ΑΡΙΑΔΝΗ», το οποίο εντάχθηκε και υλοποιήθηκε μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Κοινωνία της Πληροφορίας» με 80% χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

¹⁰⁸Ενδεικτικά: Εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης: Πως αλλάζουν το Δημόσιο και τη Τοπική Αυτοδιοίκηση. <http://www.slideshare.net/otsgr/ss-28736256> [πρόσβαση 25/10/2016].

(Ε.Τ.Π.Α.) και 20% εθνική συμμετοχή. Η λειτουργία των Κ.Ε.Π. εντάσσεται στο πρόγραμμα «ΑΡΙΑΔΝΗ II», το οποίο είναι συνέχεια του Προγράμματος «ΑΡΙΑΔΝΗ» και

γ) η Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης «ΕΡΜΗΣ», η οποία εντάχθηκε και υλοποιήθηκε μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Κοινωνία της Πληροφορίας» με 80% χρηματοδότηση από την Ε.Ε. και 20% εθνική συμμετοχή. Ο «ΕΡΜΗΣ» λειτουργεί παράλληλα με τα Κ.Ε.Π. για την πληροφόρηση πολιτών και επιχειρήσεων, καθώς και για την ασφαλή διεκπεραίωση ηλεκτρονικών συναλλαγών από ένα κεντρικό σημείο. Κάποιες υπηρεσίες ολοκληρώνονται ηλεκτρονικά, εφόσον έχει προηγηθεί η διαδικασία ταυτοποίησης και επιβεβαίωσης ταυτότητας, ενώ για κάποιες άλλες υπηρεσίες γίνεται ηλεκτρονικά η υποβολή και παραλαμβάνεται από τα Κ.Ε.Π. το αντίστοιχο πιστοποιητικό ή βεβαίωση¹⁰⁹.

Στο πλαίσιο του Ε.Σ.Π.Α.Ι, η χώρα μας προχώρησε σε μεταρρυθμίσεις, προκειμένου να συμβάλει στην επίτευξη των στόχων που τέθηκαν από την Ε.Ε. Ειδικότερα, στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ψηφιακή Σύγκλιση», εκδόθηκε ο Ν. 3979/2011 (Φ.Ε.Κ. Α' 138/16.06.2011) «Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις». Ο νόμος αυτός καθιέρωσε το πλαίσιο της έκδοσης των διοικητικών πράξεων, τον τρόπο σύνταξης και τήρησης των εγγραφών, τις διαδικασίες των επίσημων διακινήσεων αυτών μεταξύ των δημοσίων φορέων και των φυσικών προσώπων ή των επιχειρήσεων με τη χρήση των Τεχνολογιών Πληροφοριών και Επικοινωνιών. Για την εγκυρότητα των εγγράφων προέβλεψε όλα εκείνα τα προβλεπόμενα διακριτικά της ηλεκτρονικής αλληλογραφίας και ιδιαίτερα τον τύπο της ηλεκτρονικής υπογραφής, καθώς και την τεχνική της επικύρωσης των αρχείων. Η ηλεκτρονική υποβολή αιτήσεων, δηλώσεων, δικαιολογητικών, προσφορών για συμμετοχές σε δημόσιους οργανισμούς, προβλέφθηκε με την υποχρέωση της εφαρμογής των διαδικασιών της επιβεβαίωσης της ταυτότητας ή των διαπιστευτηρίων ή της επιβεβαίωσης των αναγνωριστικών. Οι ηλεκτρονικές πληρωμές καθιερώθηκαν σε όλες τις συναλλαγές¹¹⁰.

¹⁰⁹Β. Κέφης, ό.π., σσ.145, 149 και 150.

¹¹⁰Χ. Λαδιάς, *Ειδικά θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2014, σσ. 93, 94

Αν και η χώρα μας βάσει των δεικτών του Ευρωπαϊκού Ψηφιακού Θεματολογίου παρουσιάζει μεγάλη υστέρηση, εντούτοις καταγράφηκαν θετικότερες θεσμικές αλλαγές στις εφαρμογές του συστήματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» και του συστήματος του «TAXIS»¹¹¹.

Το πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» (Ν.3861/2010, «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. Α' 112/13.07.2010) στοχεύει στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δραστηριότητας, στη διασφάλιση της διαφάνειας και στην εμπέδωση της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας από την πλευρά των φορέων άσκησης δημόσιας εξουσίας. Μέσω του προγράμματος αυτού εισάγεται πρώτη φορά στην Ελλάδα η υποχρέωση ανάρτησης των αποφάσεων των κυβερνητικών οργάνων και της διοίκησης στο Διαδίκτυο. Οι αποφάσεις δεν εκτελούνται αν δεν αναρτηθούν στο δικτυακό τόπο «*diangeia.gov.gr*». Με την ολοκλήρωση της ανάρτησης, η κάθε απόφαση αποκτά ένα μοναδικό Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (Α.Δ.Α.), ο οποίος την πιστοποιεί. Ο πολίτης μπορεί να έχει πρόσβαση στο σύνολο των νόμων και των αποφάσεων που εκδίδουν τα κυβερνητικά όργανα, οι φορείς του στενού και του ευρύτερου δημοσίου τομέα και οι Ανεξάρτητες Αρχές. Το πρόγραμμα λειτουργεί από την 07.10.2010¹¹².

Η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (Γ.Γ.Π.Σ.), η οποία αποτελεί οργανική μονάδα του Υπουργείου Οικονομικών, σκοπό έχει τη δημιουργία, ανάπτυξη και διαχείριση πληροφοριακών συστημάτων που υποστηρίζουν το έργο του Υπουργείου. Ένα από τα πρώτα της έργα ήταν η ανάπτυξη του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Φορολογίας («TAXIS») και η δημιουργία μιας δικτυακής πύλης για τη φορολογική εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων μέσω του διαδικτύου («TAXISnet»). Η λειτουργία του TAXIS ξεκίνησε το 1998 από τη Δ.Ο.Υ. Μοσχάτου και στη συνέχεια εξαπλώθηκε και στις άλλες Δ.Ο.Υ., χωρίς να είναι αρκετά λειτουργικό και αποτελεσματικό ως σύστημα. Το 2011 ξεκίνησαν οι εργασίες υλοποίησης του νέου κέντρου δεδομένων του Υπουργείου

¹¹¹ό.π., σ. 98.

¹¹²Β. Κέφης, ό.π., σσ. 150 και 151.

Οικονομικών, το οποίο έφερε τον τίτλο «*TAXISNET: Εξοπλισμός – Κέντρο δεδομένων Γ.Γ.Π.Σ.*», χρηματοδοτήθηκε από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ψηφιακή Σύγκλιση» στο πλαίσιο του Ε.Σ.Π.Α.Ι, καθώς και από εθνικούς πόρους και είναι η υπηρεσία που όλοι σήμερα γνωρίζουμε.

Στο πλαίσιο του Ε.Σ.Π.Α.Ι υιοθετήθηκε και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (Ε.Π.) «*Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013*», που αφορά στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Το Πρόγραμμα αυτό, ουσιαστικά, συνιστά μια δέσμη μεταρρυθμιστικών μέτρων που στοχεύουν στην αντιμετώπιση των κύριων δυσλειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης, ως προς τις πιο σημαντικές εκδηλώσεις τους (σε επίπεδο οργανωτικών δομών, κανονιστικού πλαισίου και ανθρώπινου δυναμικού)¹¹³. Το Ε.Π. αυτό έχει τέσσερις γενικούς στόχους: α) την αναβάθμιση των δημόσιων πολιτικών και τον εκσυγχρονισμό του ρυθμιστικού πλαισίου των δομών της Δημόσιας Διοίκησης, β) την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης, γ) την ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των δύο φύλων σε όλο το εύρος της Δημόσιας Διοίκησης και δ) την τεχνική υποστήριξη της εφαρμογής¹¹⁴.

Στο πλαίσιο του τρέχοντος ΕΣΠΑ για την περίοδο 2014-2020 υιοθετήθηκε το ΕΠ «*Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα*», στόχοι του οποίου είναι: 1) «*η ενίσχυση της οργανωτικής, θεσμικής και επιχειρησιακής ικανότητας της δημοσίας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσα από παρεμβάσεις που θα αλλάξουν τη δομή την οργάνωση και τη λειτουργία των υπηρεσιών προς όφελος των πολιτών και των επιχειρήσεων*», 2) «*η προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο Δημόσιο Τομέα η οποία σε συνδυασμό με συστημικές δράσεις και πολιτικές, θα αποτελέσουν τα κύρια εργαλεία μετασχηματισμού των υφιστάμενων διαδικασιών βελτιώνοντας τις παρεχόμενες υπηρεσίες και καθιστώντας τη Διοίκηση πιο αποτελεσματική και αποδοτική*» και 3) η «*ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα, μέσω: της ορθολογικής κατανομής των ανθρώπινων πόρων, της καλύτερης αξιοποίησης των στελεχών της διοίκησης καθώς και της παροχής αναβαθμισμένων υπηρεσιών κατάρτισης/εκπαίδευσης, με στόχο την ατομική ανάπτυξη των υπαλλήλων και την ανταπόκρισή τους στις αυξημένες ανάγκες*». Ως ενδεικτικές

¹¹³Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σσ. 117-118.

¹¹⁴Β. Κέφης, ό.π., σσ. 147-148.

δράσεις για την επίτευξη των ως άνω στόχων αναφέρονται, μεταξύ άλλων: οι κωδικοποιήσεις της νομοθεσίας, η ανάπτυξη και εφαρμογή συστημάτων στοχοθεσίας και αξιολόγησης, ο ανασχεδιασμός εσωτερικών και εξωστρεφών διεργασιών και η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, η προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της καταπολέμησης της διαφθοράς, οι εφαρμογές της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, οι οποίες θα επιτευχθούν με τη δημιουργία ή αναβάθμιση συστημάτων Τ.Π.Ε. για την υποστήριξη της καλύτερης οργάνωσης και λειτουργίας του Δημοσίου Τομέα, με την ανάπτυξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων και με την ενίσχυση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών και η εκπαίδευση και κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων¹¹⁵.

Πιο πρόσφατο παράδειγμα απόπειρας ένταξης του Ν.Δ.Μ. στην ελληνική πραγματικότητα υπήρξε ο Ν. 4369/2016 (Φ.Ε.Κ. Α' 33/27.02.2016), που φέρει τον "συνοπτικό" τίτλο *«Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις»*. Οι διατάξεις του Νόμου αυτού στοχεύουν κατά βάση στη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών από πρόσωπα αυξημένων ικανοτήτων και προσόντων, με τη σκέψη ότι μέσω αυτού θα επέλθει αντίστοιχη βελτίωση και των υπόλοιπων προβληματικών τομέων της γραφειοκρατίας. Η επιλογή του καταλληλότερου προσωπικού λαμβάνει χώρα στη βάση ενός νέου συστήματος αξιολόγησης, το οποίο εστιάζει εξίσου στα ουσιαστικά και στα τυπικά προσόντα του αξιολογούμενου, σε αντίθεση με παλαιότερα, που τα τυπικά προσόντα είχαν βαρύνουσα σημασία λόγω της δυσπιστίας στην αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων. Αληθινά καινοτόμο στοιχείο αποτελεί η επιλογή (μεταξύ άλλων) των Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων μέσα από έναν αντικειμενικό και αμερόληπτο κατάλογο υποψηφίων με σχετικά αυξημένες απαιτήσεις σε επίπεδο τυπικών προσόντων, συντασσόμενο από το Α.Σ.Ε.Π.,

¹¹⁵ΕΣΠΑ 2014-2020. <https://www.espa.gr/el/pages/staticOPMetarythmisiDimosiouTomea.aspx> [πρόσβαση 31-10-2016].

καθώς και το γεγονός ότι πλέον έχουν προκαθορισμένη και ανανεώσιμη θητεία παύοντας να είναι μετακλητοί¹¹⁶.

Ο συγκεκριμένος Νόμος εξαγγέλλει στην αιτιολογική του έκθεση τη βαθιά τομή σε σχέση με το παρελθόν, καθώς έρχεται να λύσει γραφειοκρατικά προβλήματα στέρεα ριζωμένα από δεκαετίες¹¹⁷. Κατά πόσο τούτο θα επιβεβαιωθεί μένει να φανεί, αλλά μία πρώτη κριτική προσέγγιση θα περιλάμβανε ασφαλώς τις ομοιότητες του Νόμου με άλλους παλαιότερους και αντίστοιχου περιεχομένου.

Ενώ λοιπόν το Ν.Δ.Μ. αποτέλεσε σημείο καμπής για τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και τη βελτίωση της κακώς εννοούμενης γραφειοκρατίας, οι ενστάσεις που διατυπώθηκαν για τις σκοπούμενες μεταρρυθμίσεις εστιάστηκαν στην αντιμετώπιση των πολιτών ως πελατών και στην οικονομικοποίηση αγαθών και υπηρεσιών. Η δριμύτερη κριτική ασκήθηκε από βρετανούς επιστήμονες σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις κατά το χρονικό διάστημα 1979 – 1997, οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση του πολίτη σε καταναλωτή και την ιδιωτικοποίηση δημοσίων αγαθών¹¹⁸. Έτσι, αρχίζει να ξεπροβάλλει ένα νέο ρεύμα που δίνει νέο νόημα στις σχέσεις κράτους και πολίτη μέσα από την αναβάθμιση της έννοιας της διακυβέρνησης.

Δ.3 Η έννοια της Διακυβέρνησης

Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει η Παγκόσμια Τράπεζα στην έκθεση του 1994 για τη διακυβέρνηση, η τελευταία περιγράφεται ως ένα σύστημα παραγωγής πολιτικής που χαρακτηρίζεται από προβλέψιμες, ανοικτές και συνετές – δηλαδή διαφανείς – διαδικασίες, από μια γραφειοκρατία εμποτισμένη με επαγγελματικό ήθος, από έναν εκτελεστικό τομέα της κυβέρνησης που λογοδοτεί για τις πράξεις του και από μια ισχυρή κοινωνία πολιτών που

¹¹⁶ Για μια σχετικά εκτενέστερη ανάλυση των διατάξεων του εδώ εξεταζόμενου Νόμου, βλ. εργασία στο πλαίσιο του μαθήματος «Ειδικά Θέματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης» του β' εξαμήνου του παρόντος Π.Μ.Σ. με θέμα, μεταξύ άλλων, τη «[...] περιγραφ[ή] τ[ων] κυριότερ[ων] ρυθμίσε[ων] που εισάγονται μ τον Ν. 4369/2016 [...]», κυρίως τις απαντήσεις στο β' και γ' ερώτημα (αδημοσίευτη).

¹¹⁷ Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4369/2016, ό.π., σ. 2.

¹¹⁸ Π. Καρκατσούλης, Το Κράτος σε Μετάβαση, ό.π., σσ. 310 επ.

συμμετέχει στις δημόσιες υποθέσεις, καθώς και από τη γενική ισχύ της αρχής του κράτους δικαίου¹¹⁹.

Η διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται από τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στο δημόσιο βίο. Η συμμετοχή αυτή δεν είναι καθόλου αυτονόητη, δεδομένου ότι παραδοσιακά το Κράτος και η ασκούμενη από αυτό πολιτική κινήθηκαν αντιθετικά ως προς την αγορά και τη δική της φιλοσοφία. Αρχικά το Κράτος ήταν αυτό ρύθμιζε την αγορά, οπότε και γίνεται λόγος για υπερίσχυση του πρώτου έναντι της δεύτερης, ενώ μεταγενέστερα, με το Ν.Δ.Μ., αντιστράφηκαν οι όροι και ήταν η αγορά που επέβαλε τους ρυθμούς, κυρίως με τη μετατροπή του πολίτη σε πελάτη – καταναλωτή. Η διακυβέρνηση εμφανίζεται ως ο εξισορροπητικός παράγοντας των δύο ανωτέρω αντιτιθέμενων τάσεων, ως η χρυσή τομή μεταξύ αγοράς και Κράτους πρόνοιας, καθώς και οι δύο αυτοί παράγοντες συμμετέχουν από κοινού στη διαμόρφωση της ακολουθούμενης πολιτικής.

Η κοινωνία των πολιτών (Μ.Κ.Ο., συνδικαλιστικές οργανώσεις, Σωματεία, Σύλλογοι, Ενώσεις Καταναλωτών, εθελοντικές οργανώσεις κ.λπ.) αποτελεί την ειδοποιό διαφορά στο νέο τρόπο οργάνωσης του Κράτους. Μεσολαμβάνοντας ορθά, αντικειμενικά και χωρίς πολιτικές σκοπιμότητες μεταξύ πολιτών και Κράτους, μεταφέροντας τα αιτήματα, τις αγωνίες και τα παράπονα των πρώτων στο δεύτερο, χτίζει αποτελεσματικές γέφυρες επικοινωνίας μεταξύ τους. Αποτέλεσμα τούτου είναι το Κράτος να μπορεί να αφουγκραστεί καλύτερα και αμεσότερα τις κοινωνικές τάσεις, ενώ από την άλλη αυξάνεται η εμπιστοσύνη του πολίτη προς αυτό, ιδιαίτερα όταν εισακούονται τα αιτήματά του. Η κοινωνία των πολιτών έχει ενεργητικό ρόλο κυρίως μέσω της συμμετοχής της σε δημόσιες συζητήσεις, που επηρεάζουν την πολιτική και αφορούν τομείς, όπως η υγεία, η πρόνοια, το περιβάλλον, η αειφόρος ανάπτυξη, ο πολιτισμός, οι τεχνολογικές προκλήσεις, τα δικαιώματα των μειονοτήτων και της εργασίας, και γενικά θέματα μείζονος δημοσίου

¹¹⁹World Bank, *Governance—the World Bank's experience*. Development in practice. Washington, D.C.: The World Bank 1994, σ. vii, όπου αναφέρεται επί λέξει: «*Good governance is epitomized by predictable, open and enlightened policymaking (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions, and a strong civil society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law*».

ενδιαφέροντος, που οδηγούν στη συνδιαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών μαζί με τους δημόσιους φορείς¹²⁰.

Η βαρύτητα της διακυβέρνησης αναδεικνύεται και από το γεγονός ότι την έννοια επεξεργάζονται, χρησιμοποιούν και προσπαθούν να εφαρμόσουν τόσο η Ε.Ε. όσο και ο Ο.Η.Ε. Αναφορικά με την πρώτη, στη «*Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση*»¹²¹ αναφέρεται ότι: «*Η καλή διακυβέρνηση εδράζεται σε πέντε σωρευτικές αρχές: **διαφάνεια**: τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα πρέπει να δώσουν μεγαλύτερη σημασία στη διαφάνεια και την κοινοποίηση των αποφάσεών τους· **συμμετοχή**: οι πολίτες πρέπει να κληθούν να συμμετάσχουν πιο συστηματικά στην εκπόνηση και την υλοποίηση των πολιτικών· **ευθύνη**: πρέπει να αποσαφηνιστεί ο ρόλος του κάθε συντελεστή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Κάθε εμπλεκόμενος συντελεστής πρέπει, στη συνέχεια, να αναλαμβάνει το ρόλο που του αναλογεί· **αποτελεσματικότητα**: οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται στο κατάλληλο επίπεδο και την κατάλληλη στιγμή και να παράγουν τα απαιτούμενα αποτελέσματα· **συνοχή**: οι πολιτικές που εφαρμόζει η Ένωση παρουσιάζουν πολύ μεγάλη διαφοροποίηση και απαιτείται συνεχής προσπάθεια για να εξασφαλίζεται η συνοχή τους.*».

Για τη μεταρρύθμιση μέσω της διακυβέρνησης προτείνονται τέσσερις σημαντικές αλλαγές. *Πρώτον*, μεγαλύτερη συμμετοχή των εμπλεκόμενων συντελεστών, η οποία θα επιτευχθεί με το να καταστεί πιο διαφανής ο τρόπος λειτουργίας της Ε.Ε., να προσεγγιστούν οι πολίτες σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο μέσα από τη θέσπιση συμμετοχικών δημοκρατικών διαδικασιών, με τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και με την αντικατάσταση της ιεραρχικής δομής οργάνωσης από τα δίκτυα¹²². *Δεύτερον*, βελτίωση των κανονιστικών

¹²⁰Π. Καρκατσούλης, Το Κράτος σε μετάβαση, ό.π., σσ. 275 επ. και Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, ό.π., σσ. 192 επ.

¹²¹Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25ης Ιουλίου 2001 «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση Μια Λευκή Βίβλος»[COM(2001) 428 τελικό Επίσημη Εφημερίδα C 287 της 12.10.2001].

¹²² «Τα δίκτυα θεωρούνται ως η πιο κατάλληλη δομή για την αποτελεσματική επικοινωνία των υπηρεσιών με το εξωτερικό τους περιβάλλον και την ποιοτικότερη εξυπηρέτηση των πολιτών από τους δημόσιους φορείς, καθόσον δεν είναι προκατασκευασμένες δομές της διοίκησης, αλλά συμπεριφορικά προσαρμοζόμενα συστήματα που προκύπτουν εξελικτικά. Τα δίκτυα συντονίζονται με έναν ισότιμο και συνεργατικό τρόπο και οι άνθρωποι που συμμετέχουν σε αυτά επιθυμούν να προσφέρουν στους υπολοίπους, ώστε να επιτευχθεί ο κοινός σκοπός μέσα από την αμοιβαία ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών. Τα δίκτυα παράγουν μόνα τους τις αξίες, τη στρατηγική και τους στόχους τους», Π. Καρκατσούλης, Το Κράτος σε Μετάβαση, ό.π., σσ. 319-320.

ρυθμίσεων μέσω της απλούστευσης του κοινοτικού δικαίου, της λήψης μέτρων για καλύτερη εφαρμογή του σε εθνικό επίπεδο και μέσω της ανάκτησης της εμπιστοσύνης στη γνώμη των ειδικών, η οποία (γνώμη) θα μπορεί να είναι αντικειμενικά ελέγξιμη, υπεύθυνη, πλουραλιστική και διαφανής. *Τρίτον*, συμβολή στην παγκόσμια διακυβέρνηση, η οποία για να επιτευχθεί θα πρέπει να επέλθει αναμόρφωση της εσωτερικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. *Τέταρτον*, επαναπροσδιορισμό της στρατηγικής των θεσμικών οργάνων, ώστε κάθε όργανο να εστιάσει και να προβαίνει σε ενέργειες που θα ευρίσκονται εντός του κύκλου των αρμοδιοτήτων του.

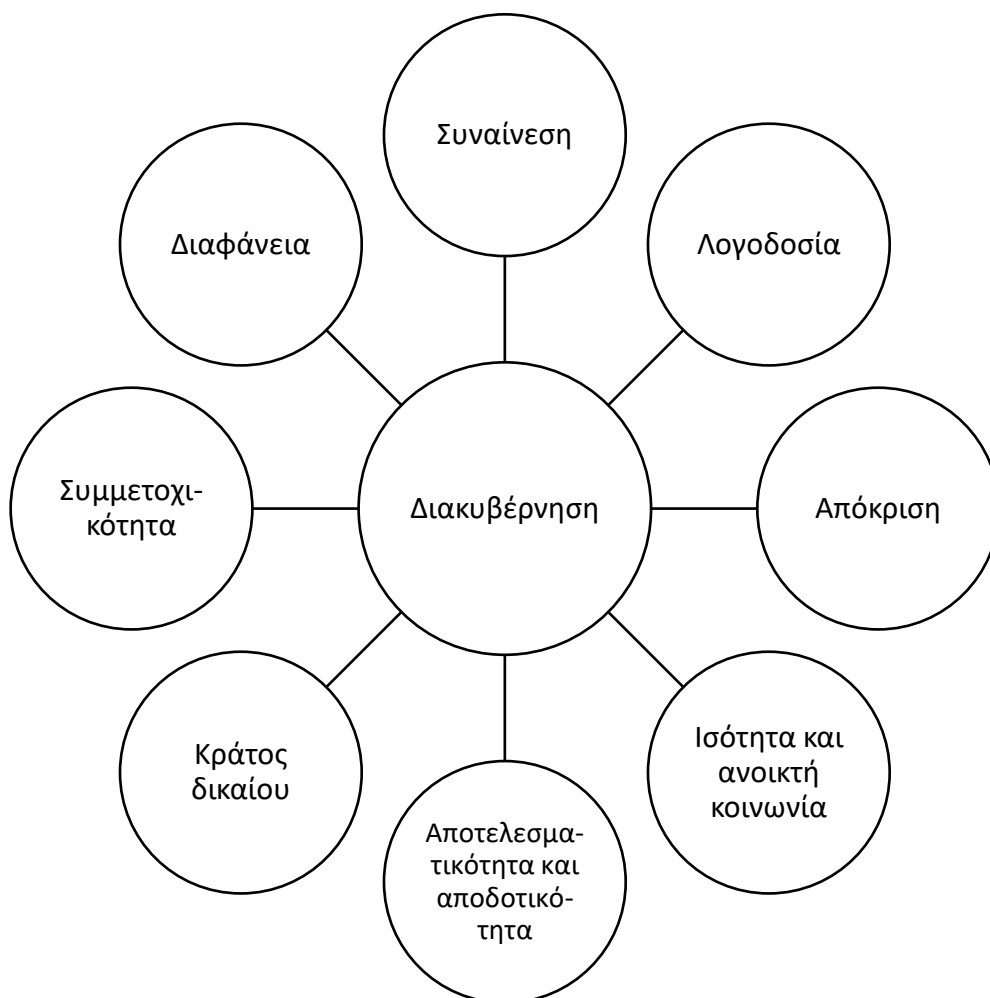
Αναφορικά τώρα με τον Ο.Η.Ε., χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι η Διακυβέρνηση αποτελεί μία από τις βασικές προτάσεις του Οργανισμού προς τα αναπτυσσόμενα κράτη, ώστε να βελτιώσουν τις δομές και την οργάνωσή τους και να επανέλθουν σε τροχιά ανάπτυξης¹²³. Η έννοια που δίνει ο Ο.Η.Ε. στη διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται από τα ακόλουθα οκτώ σημεία:

1. *Συναίνεση*: Δεδομένων των πολλών και διαφορετικών απόψεων που υπάρχουν σε μια κοινωνία για ένα ορισμένο θέμα, πρέπει να ανευρίσκεται κάθε φορά εκείνη η σύνθεση των θέσεων, ώστε να επιτυγχάνεται το συνολικό βέλτιστο όφελος, και μάλιστα σε μακροπρόθεσμη προοπτική.
2. *Λογοδοσία*: Πρέπει οι θεσμοί να λογοδοτούν και να υπόκεινται σε έλεγχο, τόσο έσωθεν όσο και έξωθεν, κυρίως από εκείνους κατά των οποίων λειτουργούν οι αποφάσεις και οι ενέργειές τους.
3. *Απόκριση*: Οι θεσμοί οφείλουν να ασχολούνται με τα ανακύπτοντα ζητήματα και να προσφέρουν λύσεις εντός ευλόγου χρόνου.
4. *Ισότητα και ανοικτή κοινωνία*: Πρέπει να διασφαλίζεται η δυνατότητα όλων των κοινωνικών ομάδων, αλλά και των προσώπων ατομικά, να συμμετέχουν στο κοινωνικό και οικονομικό γίγνεσθαι, ιδίως δε οι πιο ευάλωτοι, ώστε να έχουν την ευκαιρία να βελτιώσουν το επίπεδο της ευημερίας τους.

¹²³United Nations ESCAP. <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>. [πρόσβαση 27.10.2016]. Το κείμενο που ακολουθεί αποτελεί ελεύθερη απόδοση της γράφουσας.

5. *Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα*: Οι λύσεις των προβλημάτων, αλλά και οι βελτιώσεις, δεν πρέπει μόνο πράγματι να παρέχονται, αλλά να παρέχονται και με τη καλύτερη δυνατή χρήση των υφισταμένων πόρων, απαίτηση που αφορά και την αειφόρο ανάπτυξη.
6. *Κράτος δικαίου*: Η έννομη τάξη θα πρέπει να διέπεται από δικαιοσύνη (fairness) και αμεροληψία, η δε εφαρμογή των κανόνων θα πρέπει να διασφαλίζεται από ένα ανεξάρτητο δικαστικό κλάδο και μια αδιάφθορη αστυνομική δύναμη.
7. *Συμμετοχικότητα*: Απαιτείται να διασφαλίζεται η ελευθερία του λόγου και να αναπτυχθεί μια οργανωμένη κοινωνία των πολιτών, ώστε η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων να είναι ενημερωμένη και υπεύθυνη. Η συμμετοχή αυτή μπορεί να είναι άμεση ή έμμεση, αλλά σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να περιλαμβάνει αμφότερα τα φύλα.
8. *Διαφάνεια*: Οι αποφάσεις και οι δράσεις των οργάνων πρέπει να είναι προσιτές τόσο στον άμεσα ενδιαφερόμενο όσο και στο ευρύ κοινό, να είναι πράγματι διαθέσιμες, δηλαδή αφενός με κατανοητό τρόπο και αφετέρου σε ικανοποιητική ποσότητα, καθώς και να υπακούουν σε προθεσπισμένους κανόνες.

Διάγραμμα 2: Η έννοια της διακυβέρνησης από τον Ο.Η.Ε. σε οκτώ σημεία¹²⁴



Δ.4 Συμπέρασμα

Υπό το φως των ανωτέρω παρατηρήσεων προκύπτει με σαφήνεια μία εξελικτική πορεία ως προς τις προταθείσες λύσεις στα προβλήματα που ανέκυψαν στην οργάνωση της γραφειοκρατίας: Αρχικά, το Ν.Δ.Μ. εμφανίσθηκε ως μία ολοκληρωμένη λύση στη δυστοκία της Δημόσιας Διοίκησης να συμπορευθεί με την ταχύτητα των ρυθμών της αγοράς. Έτσι, έδωσε νέα πνοή στον τρόπο που βλέπαμε μέχρι τότε τη γραφειοκρατία, καθώς την υπέβαλλε στη βάση των απαιτήσεων της αγοράς. Εντούτοις η τρόπον τινά υποβάθμιση του πολίτη σε πελάτη και καταναλωτή μείωσε την ορμή της θεωρίας αυτής και νέες αντιρρήσεις πρόβηλαν ως προς την αποδοχή του Ν.Δ.Μ.

¹²⁴Προσαρμογή από United Nations ESCAP. <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>. [πρόσβαση 27.10.2016].

Στις αντιρρήσεις αυτές ήλθε να απαντήσει η θεωρία της Διακυβέρνησης, με την οποία καταβλήθηκε προσπάθεια να συναρμοσθούν το Ν.Δ.Μ. με την απαίτηση για αναβάπτιση του πολίτη σε ενεργό συμμετοχο στη λήψη των αποφάσεων που τον αφορούν. Κυρίως η κοινωνία των πολιτών, αλλά και οι λοιπές αρχές της διακυβέρνησης που εκτέθηκαν ανωτέρω, θεωρείται ότι δίνουν για την ώρα ικανοποιητικές απαντήσεις. Το πρόβλημα φυσικά εντοπίζεται στην εφαρμογή των θεωρητικών εργαλείων, οπότε και η σύντομη περιήγηση στις θεωρίες αυτές γεννά το ερώτημα πώς αυτές θα εφαρμοσθούν στην πράξη. Με το ερώτημα αυτό ερχόμαστε στην εξέταση της ελληνικής πραγματικότητας, ώστε να εξετάσουμε αν τα θεωρητικά αυτά εργαλεία μετουσιώνονται σε πράξη.

Στην Ελλάδα σημειώθηκαν πρόοδοι σε επίπεδο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (π.χ. *TAXISNET*), αλλά ακριβώς εκεί περιορίζονται και τα σημαντικά βήματα προς τα εμπρός. Στην προαναφερόμενη εξελικτική πορεία η χώρα μας βρίσκεται ακόμα σε εντελώς αρχικά στάδια. Η εφαρμογή των αρχών της διακυβέρνησης θα σήμαινε την ένταξη του Ν.Δ.Μ. σε όλον τον κορμό του υπαλληλικού προσωπικού, με τις κατάλληλες διαδικασίες και την αλλαγή νοοτροπίας, ταυτόχρονα με την ύπαρξη μιας καλά οργανωμένης και δυναμικής κοινωνίας των πολιτών. Τα δεδομένα της κοινής πείρας διαψεύδουν αμφότερες τις απαιτήσεις, ώστε να μην μπορεί να γίνει λόγος για διακυβέρνηση στην Ελλάδα, παρά τις περί του αντιθέτου ρηματικές εξαγγελίες.

Ε. ΤΕΛΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Στην εργασία αυτή επιχειρήθηκε να αναδειχθεί το φαινόμενο της γραφειοκρατίας τόσο ως τρόπου οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης όσο και ως υφιστάμενου προβλήματος σε αυτήν. Παρουσιάζεται έτσι η παραδοξότητα να χρησιμοποιείται η ίδια λέξη για να δηλώσει τον τρόπο με τον οποίο θα λειτουργήσει καλύτερα το κράτος, ταυτόχρονα όμως και τους παράγοντες που παρεμποδίζουν την καλή λειτουργία του. Καθίσταται προφανές ότι για την υπογράμμιση της θετικής πλευράς της γραφειοκρατίας, απαιτείται η άρση ή έστω ο περιορισμός των εμποδίων που προκύπτουν από την αρνητική πλευρά της, εμπόδια που εκτέθηκαν συνοπτικά στην παρούσα.

Θα ήταν άδικος και εμπειρικά εσφαλμένος ο ισχυρισμός ότι δεν έχει γίνει κανένα βήμα για τη βελτίωση της κατάστασης στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Πέρα από τις επιμέρους μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, η θεαματικότερη αλλαγή έχει συντελεστεί στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, γεγονός που έχει συμβάλει θετικά σε πολλές πλευρές της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, όσο και στην καθημερινή επαφή των πολιτών μαζί της. Ενδεικτικά, ο πολίτης εκθέτει τη φορολογική του εικόνα υποχρεωτικά ηλεκτρονικά, με αποτέλεσμα να μειώνεται σημαντικά η τλαιπωρία του. Η διοίκηση υποχρεούται να αναρτά σε συγκεκριμένο διαδικτυακό τόπο το σύνολο των αποφάσεών της, υφιστάμενη έτσι τον έλεγχο από τους πολίτες και ενδυναμώνοντας τη διαφάνεια. Οι διάσπαρτες δημόσιες υπηρεσίες διασυνδέθηκαν ηλεκτρονικά, με αποτέλεσμα ο πολίτης να μπορεί να απευθυνθεί σε μία και μόνη υπηρεσία για ένα μεγάλο ποσοστό των αιτημάτων του. Πολλά από τα πιο συχνά στην πράξη απαιτούμενα πιστοποιητικά μπορεί πλέον ο πολίτης να τα ζητήσει και λάβει με την υποβολή μιας ηλεκτρονικής αίτησης, μειώνοντας περαιτέρω την σπατάλη χρόνου.

Η ηλεκτρονική μεταρρύθμιση όμως δεν αρκεί από μόνη της. Τα προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης είναι πολύπλοκα, πολυσήμαντα και έχουν περισσότερες αιτίες. Συνάγεται αναγκαία ότι μία λύση, όσο καλή και αν είναι, όσο καλά και αν εφαρμόσθηκε, δεν είναι ικανή να επιλύσει συνολικά το πρόβλημα. Η πορεία μάλιστα είναι αντίστροφη, καθώς η σπουδαία πρόοδος

στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση επισκιάζεται από τα υπόλοιπα μείζονα προβλήματα που μαστίζουν τη Δημόσια Διοίκηση.

Η ανωτέρω αντίθεση μεταξύ της προόδου αφενός και της στασιμότητας αφετέρου μπορεί ίσως να εξηγηθεί με πολιτικούς όρους. Σε κάθε περίπτωση απόπειρας αλλαγής υπάρχει κάποιο κόστος, το λεγόμενο και πολιτικό. Αρμόδιοι για την επιβολή της αλλαγής είναι φυσικά οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι του κυρίαρχου λαού, οι οποίοι, διαθέτοντας δημοκρατική νομιμοποίηση, προβαίνουν σε επιλογές που έχουν μικρότερο ή μεγαλύτερο πολιτικό κόστος, δηλαδή που αυξάνουν ή μειώνουν τις πιθανότητες επανεκλογής τους. Όσο το κόστος είναι μικρότερο, τόσο μεγαλύτερες είναι οι πιθανότητες να επιτύχει το πρόγραμμα της αλλαγής, και αντίστροφα. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης τα οφέλη που προκύπτουν από την εφαρμογή της, ως δημόσιας πολιτικής, θα μπορούσαν μόνο θετικά να χαρακτηριστούν. Απλουστεύονται οι διαδικασίες έκδοσης πιστοποιητικών σε μια σειρά από λειτουργίες, με αποτέλεσμα τη διευκόλυνση των πολιτών και την ταχύτητα στις συναλλαγές τους με τους δημόσιους φορείς. Το έργο των δημοσίων υπαλλήλων γίνεται πιο εύκολο, γρήγορο κι αποτελεσματικό, με αποτέλεσμα να αυξάνεται και η αποδοτικότητα της δημόσιας υπηρεσίας, αφού ο υπάλληλός της δεν χρειάζεται να ανατρέχει για την περαίωση μιας υπόθεσης σε βιβλία ή να ψάχνει στο αρχείο, αφού πλέον μπορεί να έχει πρόσβαση στα έγγραφα που χρειάζεται από τον ηλεκτρονικό υπολογιστή εξοικονομώντας πολύτιμο χρόνο. Έτσι, αφού πολίτες, δημόσιοι υπάλληλοι και εργαζόμενοι στις δημόσιες υπηρεσίες είναι ικανοποιημένοι από την εφαρμογή της συγκεκριμένης πολιτικής, μόνο για θετικό αντίκτυπο της εφαρμοζόμενης πολιτικής μπορεί να γίνει λόγος, πράγμα που εξασφαλίζει την αποδοχή της Κυβέρνησης, που εφάρμοσε αυτή την πολιτική, από μεγάλη μερίδα εκλογέων. Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των δεσμεύσεων που καλείται η χώρα μας ως μέλος της να εκπληρώσει, η υιοθέτηση και εφαρμογή μέτρων που θα έχουν όσο το δυνατόν μικρότερο πολιτικό κόστος και θα κρατούν ικανοποιημένο το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού, προκρίνεται έναντι όσων είναι μεν απαραίτητα για τη βελτίωση και την πρόοδο σε έναν τομέα, από την άλλη όμως έχουν μεγάλο πολιτικό κόστος. Διότι σε αυτή την περίπτωση, όποιος αναλάβει το πολιτικό κόστος της συγκεκριμένης επιλογής, ήτοι τη μη επανεκλογή του ή

την πρόωρη προσφυγή στις κάλπες, και εξαγγείλει ή πολύ περισσότερο εφαρμόσει αυτά τα μέτρα, είναι βέβαιο ότι θα βρεθεί αντιμέτωπος με ένα τεράστιο κύμα δυσαρέσκειας, το οποίο θα προέρχεται κατά βάση από όσους αντιτίθενται στην αλλαγή του υπάρχοντος status quo (παίκτης αρνησικυρίας). Έτσι, υπάρχουν όψεις της Δημόσιας Διοίκησης που εμφανίζουν τα χαρακτηριστικά της προόδου και της ανάπτυξης, από την άλλη πλευρά όμως, ελλείπει μιας συνολικότερης αναδιοργάνωσης, η όποια πρόοδος συντελείται χάνει τη δυναμική της, αφού δεν μπορεί να αναπτύξει όλες τις εκφάνσεις της λόγω της απουσίας προόδου σε τομείς που αποτελούν τις προϋποθέσεις ανάπτυξής της.

Πράγματι τα προβλήματα είναι πολλά και η επίλυσή τους απαιτεί την ανάληψη πρωτοβουλιών με πολιτικό κόστος. Μία συνοπτική επισκόπηση της ιστορίας του Ελληνικού Κράτους, από την ίδρυσή του μέχρι σήμερα, αναδεικνύει ότι ο κανόνας που διέπει τις επιλογές των εκλεγμένων αντιπροσώπων είναι η στάθμιση του πολιτικού κόστους¹²⁵. Κανόνας με εξαιρέσεις, που μάλιστα οδήγησε σε κάποια θετικά βήματα στη γενικά στάσιμη πορεία της ελληνικής γραφειοκρατίας, αλλά κανόνας μολαταύτα, επαναλαμβανόμενος σταθερά καθόλη την πορεία του Ελληνικού Κράτους. Κατά λογική αναγκαιότητα, ο εν λόγω κανόνας θα αλλάξει όταν αλλάξουν και οι συνθήκες που τον διαμόρφωσαν, αντιθέτως δε ο κανόνας θα παραμείνει ίδιος σε περίπτωση που οι συνθήκες μείνουν αναλλοίωτες.

Στην παρούσα εργασία θα μπορούσαν να προταθούν λύσεις, που θα οδηγούσαν στη μείωση έως και κατάργηση της κακώς εννοούμενης γραφειοκρατίας, μέσα από την αναδιαμόρφωση και αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, όπως να γίνουν μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για κατάργηση της πολυνομίας, να ληφθούν μέτρα με επίκεντρο τους δημοσίους υπαλλήλους, όπως η καθιέρωση σεμιναρίων σε εβδομαδιαία βάση με αντικείμενο όχι μόνο την ενημέρωσή τους για το αντικείμενο της εργασίας τους, αλλά μια γενικότερη επιμόρφωση, η οποία να καλύπτει σφαιρικά τις γνώσεις τους για τη Δημόσια Διοίκηση, έτσι ώστε να καταστούν πιο ευέλικτοι και να παύσουν να μένουν προσκολλημένοι στο γράμμα του νόμου. Επίσης, η

¹²⁵Για την υποστήριξη της θέσης αυτής βλ. Στ. Καλύβα, Καταστροφές και Θρίαμβοι, Οι επτά κύκλοι της σύγχρονης ελληνικής ιστορίας, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαδόπουλος, 2015.

ανταλλαγή τεχνογνωσίας με δημοσίους υπαλλήλων άλλων κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε μέσω της χρήσης του διαδικτύου είτε μέσω της φυσικής τους παρουσίας στους δημόσιους φορείς θα μπορούσε να έχει θετικά αποτελέσματα.

Τα ανωτέρω μέτρα όμως, και ακόμη περισσότερα, δεν είναι καινοφανή και πρωτότυπα. Μια αναδρομή στις αιτιολογικές εκθέσεις των ήδη υφιστάμενων, και ως ανωτέρω εκτέθηκε, πολυπληθών νόμων, αρκεί για να διαπιστώσει κάποιος ότι η μείωση της γραφειοκρατίας, η ταχύτερη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών, η λειτουργία της διοίκησης βάσει στοχοθεσίας κ.τ.λ. αποτελούν ευσεβείς εξαγγελίες του εκάστοτε νομοθέτη, ήδη από την εποχή της μεταπολίτευσης και έπειτα. Οπότε, εφόσον σκέψεις για τη βελτίωση και την πρόοδο της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης υπάρχουν εδώ και τουλάχιστον σαράντα έτη, εφόσον μέτρα έχουν επανειλημμένως προταθεί και εξαγγελθεί, γιατί η δυσλειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης δεν έχει αρθεί ριζικά και ουσιαστικά; Αφού οι ιδέες υπάρχουν γιατί δεν εφαρμόζονται; Γιατί η Ελλάδα δεν μπορεί να θεωρηθεί ένα σύγχρονο κράτος, όπως άλλα ευρωπαϊκά κράτη, με αποτελεσματικές και σύγχρονες δομές, ειδικά στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, που αφορά την παρούσα εργασία;

Η απάντηση έχει δοθεί και ανωτέρω, όπου έγινε λόγος για το πολιτικό κόστος. Δεν υπάρχει η πολιτική βούληση για την εφαρμογή των εξαγγελιομένων λύσεων, με αποτέλεσμα το όποιο προτεινόμενο μέτρο να χάνει την αξία του και να παραμένει ανενεργό. Αυτό λοιπόν που μένει είναι να βρεθεί ο τρόπος με τον οποίο το πολιτικό κόστος θα πάψει να συνιστά παράγοντα επηρεασμού των πολιτικών αποφάσεων και των εξαγγελιομένων δημοσίων πολιτικών, ώστε να μπορέσουν πράγματι να εφαρμοστούν οι προτεινόμενες λύσεις.

Κατά την άποψη της γράφουσας, η απάλειψη του πολιτικού κόστους δεν είναι εύκολη υπόθεση και δεν μπορεί να επιτευχθεί με μία «μαγική» λύση, καθώς τα προβλήματα, όπως προαναφέρθηκε, είναι πολύπλοκα και απαιτούν ένα συγκεκριισμό παραγόντων που θα οδηγήσουν στην επίλυσή τους. Παρόλα αυτά, το πολιτικό κόστος ενδεχομένως να πάψει να αποτελεί παράγοντα στάθμισης της εκάστοτε προτεινόμενης λύσης, μέσω της τήρησης των

υποχρεωτικών δεσμεύσεών μας απέναντι κυρίως στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Με άλλα λόγια, αυτό που υποστηρίζεται είναι ότι θα αναγκαστεί η χώρα μας κάποια στιγμή, εκ των συνθηκών, να επιλέξει ανάμεσα στην πλήρη και ουσιαστική ένταξή της στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα ή στην αποχώρησή της από αυτό. Ήδη η χώρα μας έχει υποστεί και εξακολουθεί να υφίσταται αρκετές κυρώσεις από το ΔΕΚ για τη μη συμμόρφωσή της προς την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Όσο λοιπόν οι υιοθετούμενες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες δεν επιφέρουν ριζικές αλλαγές στα κακώς κείμενα της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας, και όχι μόνο, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα απαιτήσει τον ουσιαστικό εκσυγχρονισμό της προκειμένου να ανταποκριθεί στα πρότυπα και στις απαιτήσεις των υπόλοιπων κρατών μελών. Στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δίνονται κονδύλια από τα Διαρθρωτικά Ταμεία για την υποβοήθηση και ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών. Αν λοιπόν η χώρα μας λαμβάνοντας αυτά τα κονδύλια προβαίνει σε αποσπασματικές αλλαγές, που δεν εντάσσονται σε ένα γενικότερο πλαίσιο ανάπτυξης και προόδου, τότε θα κληθεί κάποια στιγμή να αποφασίσει αν θα παραμείνει μέλος της Ε.Ε. ή θα αποχωρήσει από αυτή. Η Ε.Ε. αποσκοπεί στη δημιουργία μιας ένωσης ισχυρών κρατών, αναπτυγμένων, κρατών που θα αποτελούν πρότυπο. Πιθανόν στο μέλλον η Ελλάδα, παραμένοντας ο «φτωχός συγγενής» του ευρωπαϊκού νότου και έχοντας φτάσει στο αποκαλούμενο «σημείο μηδέν», αναγκαστεί να αποχωρήσει από την Ε.Ε.. Τότε η εκάστοτε Κυβέρνηση ανάμεσα στο δίλημμα παραμονή στην Ε.Ε. και ανάληψης των απαραίτητων μέτρων για εκσυγχρονισμό και συμμόρφωση με τις οδηγίες της Ε.Ε., θα προχωρήσει στις αναγκαίες αλλαγές χωρίς να λάβει υπόψη της το πολιτικό κόστος.

Προς επίρρωση των ανωτέρω, μια ενδεχόμενη έξοδος από την Ευρωπαϊκή Ένωση θα είχε τόσο μεγάλο πολιτικό κόστος, ώστε καμία κυβέρνηση να μη θέλει να το αναλάβει. Στο δίλημμα λοιπόν εκσυγχρονισμός ή αποτελμάτωση η κυβέρνηση θα επέλεγε το πρώτο παρά το πολιτικό του κόστος, καθώς το δεύτερο, δηλαδή η ενδεχόμενη έξοδος από την Ευρωπαϊκή Ένωση, θα είχε συντριπτικά υψηλότερο κόστος.

Η παρούσα οικονομική συγκυρία απέδειξε πέραν πάσης αμφιβολίας ότι οι πελατειακές σχέσεις, η βάση δηλαδή της δημιουργίας του πολιτικού κόστους, μόνο πρόσκαιρα μπορούν να προσφέρουν ευημερία, με δεδομένο ότι κάποια

στιγμή η χώρα φτάνει στο σημείο μηδέν. Προκειμένου να μη χρειάζεται οι απαιτούμενες αλλαγές να λαμβάνουν χώρα παρά μόνο ελάχιστο χρόνο πριν από το σημείο αυτό, απαιτείται να συνειδητοποιήσει το κυρίαρχο πολιτειακό όργανο, ο λαός, ότι οι πελατειακές σχέσεις και η συναφής ανάγκη των εκλεγμένων αντιπροσώπων να αποφύγουν το πολιτικό κόστος, δημιουργείται από τον ίδιο και τις χαμηλές απαιτήσεις του. Τούτο με τη σειρά του απαιτεί παιδεία, εκπαίδευση και χρόνο, αλλά μόνο έτσι μπορεί να γίνει αντιληπτό από το εκλογικό σώμα ότι το κόστος των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων δεν μπορεί να μετακυλίεται ως στις επόμενες γενεές, διότι ο διαδραμών χρόνος μεγαλώνει εκθετικά το τελικό ύψος του κόστους που θα κληθούν εκείνες να πληρώσουν. Συνάγεται λοιπόν ότι ο ίδιος ο λαός οφείλει να σταματήσει να γεννά το πρόβλημα του πολιτικού κόστους και μέσω της παιδείας να βοηθήσει το Κοινοβούλιο να εκτελέσει το έργο του σύμφωνα με τον προορισμό του, δηλαδή τη βελτίωση μεταξύ άλλων και της Δημόσιας Διοίκησης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική Βιβλιογραφία

- Αλεξόπουλος, Άρης. Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του Κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης. Στο Αντ. Μακρυδημήτρης, Μ.–Ηλ. Πραβίτα (επιμ), Πρακτικά του 1ου Συνεδρίου διοικητικών επιστημόνων «Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία» 6 και 7 Οκτωβρίου 2005, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2007.
- Ασπρίδης, Γεώργιος. *Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους*, Προπομπός, 2013.
- Βέμπερ, Μαξ. *Οικονομία και Κοινωνία Κοινωνιολογία της Εξουσίας*. Translated by Γκιούρας Θανάσης, Τόμος 5, Αθήνα:Σαββάλας, 2011.
- Καλύβας, Στάθης. *Καταστροφές και Θρίαμβοι, Οι επτά κύκλοι της σύγχρονης ελληνικής ιστορίας*, Αθήνα: Παπαδόπουλος, 2015.
- Καρκατσούλης, Παναγιώτης. *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή τη παγκοσμιοποίησης*, Τόμος Α', Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2011.
- . *Το Κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη διακυβέρνηση*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2004.
- Κέφης, Βασίλης. *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Θεωρία και Πρότυπα*, Β' Έκδοση. Αθήνα: Κριτική, 2014.
- Κτιστάκη, Σταυρούλα. *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήση, 2014.
- . *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, Αθήνα : Παπαζήση, 2009.
- Λαδιάς, Χρίστος. *Ειδικά θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Παπαζήση, 2014.
- Μιχαλόπουλος, Νίκος. *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, Αθήνα: Παπαζήση, 2003.

Μουζέλης, Νίκος. *Οργάνωση και Γραφειοκρατία, Ανάλυση των Σύγχρονων Θεωριών*. Β'. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, 2009.

Σπηλιωτόπουλος, Επαμεινώνδας. *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι*, 12η Έκδοση, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007.

Τσεμπελής, Γιώργος. *Παίκτες αρνησικυρίας, Πώς λειτουργούν οι πολιτικοί θεσμοί*, Αθήνα: Παπαζήση, 2008.

Φαναριώτης, Παναγιώτης. *Δημόσια Γραφειοκρατία-Προβλήματα, Επιπτώσεις, Προοπτικές*, Αθήνα: Αθ. Σταμούλης, 2009.

Ξένη Βιβλιογραφία

Max Weber, *From Max Weber, Essays in Sociology*, μετάφραση και επιμέλεια Η. Η. Gerth και C. Wright Mills, εκδ. Routledge & Kegan Paul Ltd., Λονδίνο, 1991

World Bank, *Governance – the World Bank's experience*. Development in practice. Washington, D.C.: The World Bank 1994

Νομοθεσία

Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 33/Α/2016).

Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25ης Ιουλίου 2001 «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση Μια Λευκή Βίβλος»[COM(2001) 428 τελικό Επίσημη Εφημερίδα C 287 της 12.10.2001].

Νόμοι

- Ν.3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 44/Α/11.02.2004.
- Ν.4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», Φ.Ε.Κ. 22/Α/2012.
- Ν.4336/2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης», Φ.Ε.Κ. 94/Α/14.08.2015.
- Ν.4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 33/Α/27.02.2016.

Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008.

Ιστότοποι

Εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης: Πως αλλάζουν το Δημόσιο και τη Τοπική Αυτοδιοίκηση.

<http://www.slideshare.net/otsgr/ss-28736256>.

Stanford Encyclopedia of Philosophy Kim, Sung Ho, "Max Weber", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2012 Edition), Edward N. Zalta (ed.),

<http://plato.stanford.edu/archives/fall2012/entries/weber/>

United Nations ESCAP.

<http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>.

ΕΣΠΑ 2014-2020.

[ρχ.](#)

Άλλες Πηγές

Μπαμπινιώτης Γ., ΛΕΞΙΚΟ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΓΛΩΣΣΑΣ, με σχόλια για τη σωστή χρήση των λέξεων, Ερμηνευτικό, Ορθογραφικό, Ετυμολογικό, Συνωνύμων – Αντιθέτων, Κυρίων Ονομάτων, Επιστημονικών όρων, Ακρωνυμίων, (επανεκτύπωση Α΄ Έκδοσης), 1998, Αθήνα: Εκδόσεις Κέντρο Λεξικολογίας.

Τεγόπουλος – Φυτράκης, ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΛΕΞΙΚΟ: Ορθογραφικό, Ερμηνευτικό, Ετυμολογικό, Συνωνύμων, Αντιθέτων, Κύριων ονομάτων, (15η έκδοση), Αθήνα: Εκδόσεις Αρμονία

ΠΡΩΪΑΣ Σύγχρονον ορθογραφικόν ερμηνευτικόν λεξικόν της ελληνικής γλώσσης, έκδοση 3η επηυξημένη, Αθήναι: Εκδοτικός Οίκος Σταμ. Π. Δημητράκου