



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ**  
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

---

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ**

ΤΟΥ

**ΓΑΛΑΝΑΚΗ ΙΩΑΝΝΗ**  
ΑΜ. 15 ΈΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2004

ΜΕ ΤΙΤΛΟ

*Η γραφειοκρατία ως παράγοντας πολιτικής:  
Η περίπτωση της Ελλάδας*

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ

ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ ΝΕΚΤΑΡΙΟΣ

ΡΕΘΥΜΝΟ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2006

<b>ΣΥΝΟΨΗ</b>	<b>5</b>
<b>ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ</b>	<b>5</b>
<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b>	<b>7</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>: ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΟΡΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ</b>	<b>9</b>
1.1 Η γραφειοκρατία ως σύστημα οργάνωσης της κρατικής εξουσίας	10
1.2 Η Μαρξιστική θεώρηση του γραφειοκρατικού μοντέλου	14
1.3 Οι μεταβεμπεριανές μελέτες της γραφειοκρατίας	15
1.4 Ο δομικός ρόλος της γραφειοκρατικής διάρθρωσης στα σύγχρονα πολιτικά συστήματα	17
1.5 Η διαλεκτική και ακανθώδης σχέση της πολιτικής με την γραφειοκρατία	19
1.6 Οι τυπικοί κανόνες στη Δημόσια Διοίκηση	20
1.7 Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία	23
1.8 Η «προσφορά» της γραφειοκρατίας	24
1.9 Συμπερασματικές προτάσεις	26
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>: ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΝΟΗΣΗ ΤΗΣ ΘΕΩΡΙΑΣ ΤΩΝ ΑΡΝΗΣΙΚΥΡΩΝ ΔΡΩΝΤΩΝ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ</b>	<b>27</b>
2.1 Η θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων	28
2.2 Πλειοψηφικοί θεσμοί και γραφειοκρατική αυτονόμηση	30
2.2.1 Η τάση της διοίκησης για αυτονόμηση	30

2.2.2 Η αυτονόμηση της διοίκησης σύμφωνα με το μοντέλο των αρνησίκυρων δρώντων	33
2.3 Οι αρνησίκυροι δρώντες στο ελληνικό πολιτικό σύστημα	37
2.3.1 Το Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα: τάσεις και χαρακτηριστικά	37
2.3.2 Οι “veto players” του ελληνικού πολιτικού συστήματος	40
2.4 Ο ρόλος της διοίκησης στο ελληνικό πολιτικό σύστημα	42
2.4.1 Ο ρόλος των δημοσίων υπάλληλων	42
2.4.2 Οι υπουργοί και τα μετακλητά στελέχη της διοίκησης	44
2.4.3 Χαρακτηριστικά της ελληνικής διοίκησης	46
2.4.4 Η τάση για αυτονόμηση της διοίκησης στο στάδιο της υλοποίησης πολιτικών.	48
2.5 Συμπερασματικές προτάσεις	50

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ - ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ**

1 <sup>ο</sup> Παράδειγμα: Απλούστευση διοικητικών διαδικασιών	52
2 <sup>ο</sup> Παράδειγμα: Αυτεπάγγελτη αναζήτηση αντιγράφου ποινικού μητρώου	54
3 <sup>ο</sup> Παράδειγμα: Αυτεπάγγελτη αναζήτηση πιστοποιητικών αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.	57
4 <sup>ο</sup> Παράδειγμα: Τυποποίηση δικαιολογητικών συνταξιοδότησης	58
5 <sup>ο</sup> Παράδειγμα: Μετατροπή Λιμενικών Ταμείων σε Ανώνυμες Εταιρείες.	60
6 <sup>ο</sup> Παράδειγμα: Πρόσληψη νεοδιόριστων εκπαιδευτικών – κατάθεση δικαιολογητικών	61
7 <sup>ο</sup> Παράδειγμα: Τοποθέτηση νεοδιόριστων και αναπληρωτών εκπαιδευτικών	62
8 <sup>ο</sup> Παράδειγμα: Αποσπάσεις νεοδιόριστων εκπαιδευτικών	63
9 <sup>ο</sup> Παράδειγμα: Αποσπάσεις εκπαιδευτικών εντός και εκτός νομού.	64

10 <sup>ο</sup> Παράδειγμα: Μεταβίβαση σχολικής περιουσίας στους δήμους	65
11 <sup>ο</sup> Παράδειγμα: Καταγραφή του εκπαιδευτικού και του μαθητικού δυναμικού από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων.	66
12 <sup>ο</sup> Παράδειγμα: Αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου	68
13 <sup>ο</sup> Παράδειγμα: Εφαρμογή καινοτόμων προγραμμάτων στην εκπαίδευση.	69
Συμπερασματικές προτάσεις	71
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>: ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ</b>	<b>72</b>
4.1 Τρόποι περιορισμού της αυτονομίας της διοίκησης	72
4.2 Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές στο ελληνικό πολιτικό σύστημα	75
4.3 Τρόποι Ελέγχου της διοικητικής δράσης στην Ελλάδα	77
4.3.1 Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος	77
4.3.2 Ο δικαστικός έλεγχος	78
4.3.3 Ο διοικητικός αυτοέλεγχος	80
4.3.4 Ο Συνήγορος του Πολίτη	81
4.3.5 Το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης	83
4.3.6 Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης	85
4.4 Συμπερασματικές προτάσεις	86
<b>ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</b>	<b>87</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	<b>90</b>

## **ΣΥΝΟΨΗ**

Η μελέτη που παρατίθεται στο παρόν πόνημα, «φιλοδοξεί» να δώσει απαντήσεις σχετικά με το ρόλο της γραφειοκρατίας ως παράγοντας πολιτικής στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Στο αν και κατά πόσο, η δημόσια διοίκηση επηρεάζει τη διαμόρφωση και την υλοποίηση μιας δημόσιας πολιτικής που αποφασίζεται σε θεσμικό επίπεδο στα πλαίσια του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Βασιζόμενος σε πρωτογενές υλικό και χρησιμοποιώντας το αναλυτικό – θεωρητικό πλαίσιο των αρνησίκυρων δρώντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων θα προσπαθήσω να δείξω ότι η δημόσια διοίκηση έχει την τάση να αυτονομείται, παρά το γεγονός ότι στο ελληνικό πολιτικό σύστημα υπάρχει μόνο ένας θεσμικός αρνησίκυρος δρώντας, πανίσχυρες κυβερνήσεις ικανές να επαναφέρουν στην τάξη την διοίκηση κάθε φορά που παρεκκλίνει κατά την υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών.

## **ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

### *Γαλανάκης Ιωάννης*

Είναι απόφοιτος του Παιδαγωγικού Τμήματος Δημοτικής Εκπαίδευσης του Πανεπιστημίου Αιγαίου και του Τμήματος Νομικής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης. Παρακολουθεί από το 2004 το Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Πολιτική Ανάλυση και Πολιτική Θεωρία» στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης. Διορίστηκε ως Δάσκαλος το 2003 και υπηρετεί στη Διεύθυνση Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης του Ν. Ηρακλείου, ως υπεύθυνος του Τμήματος Διοικητικών Θεμάτων και αναπληρωτής γραμματέας του Περιφερειακού Υπηρεσιακού Συμβουλίου Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης.

## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Η αντίληψη της γραφειοκρατικοποίησης ως κεντρικής διαδικασίας της σύγχρονης κοινωνίας τυγχάνει ευρύτατης αποδοχής μεταξύ των κοινωνικών επιστημόνων όλων των θεωρητικών προσεγγίσεων και ιδεολογικών αποκλίσεων, έτσι ώστε να αποτελεί για την ακαδημαϊκή κοινότητα κοινό τόπο. Ως αποτέλεσμα, η γραφειοκρατία είναι ένα από τα πιο μελετημένα φαινόμενα, με πληθώρα ερευνών και διαφορετικών προσεγγίσεων σχετικά με την εσωτερική δομή της γραφειοκρατίας, τις λειτουργίες και δυσλειτουργίες της γραφειοκρατικής οργάνωσης, τις σχέσεις που επικρατούν τόσο στο εσωτερικό της όσο και με την πολιτική εξουσία.

Στα πλαίσια της παρούσας μελέτης θα γίνει προσπάθεια διερεύνησης της γραφειοκρατίας ως παράγοντας πολιτικής στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Πιο συγκεκριμένα, η ανάλυση που γίνεται φιλοδοξεί να δώσει απάντηση μέσα από παραδείγματα, για την τάση της κρατικής γραφειοκρατίας να αυτονομείται από το σύστημα πολιτικής εξουσίας. Χρησιμοποιώντας το αναλυτικό – θεωρητικό πλαίσιο των αρνησίκυρων δρώντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων θα δείξω ότι η δημόσια διοίκηση ξεφεύγει από τον έλεγχο της πολιτικής εξουσίας. Κατά τη διαδικασία του επιχειρησιακού σχεδιασμού και κυρίως κατά τη διαδικασία υλοποίησης μιας πολιτικής, η παρεμβολή της σχετικά αυτόνομης γραφειοκρατίας συνεπάγεται συχνά την αλλαγή και υποκατάσταση των αρχικά προσδιορισμένων από την πολιτική διαδικασία σκοπών και τη συνειδητή μη επίτευξη ή ελλιπή επίτευξη των πολιτικά επιθυμητών αποτελεσμάτων.

Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο παρατίθενται εννοιολογικές προσεγγίσεις για το περιεχόμενο του όρου «γραφειοκρατία». Γίνεται προσέγγιση της γραφειοκρατίας ως σύστημα οργάνωσης της κρατικής εξουσίας και παρουσιάζονται τα βασικά της χαρακτηριστικά σύμφωνα με τον ιδεότυπο του Weber. Στη συνέχεια, παρουσιάζεται η μαρξιστική θεώρηση του γραφειοκρατικού φαινομένου ως πολιτικός θεσμός της αστικής κοινωνίας, που κύριο σκοπό έχει την εδραίωση και εξυπηρέτηση των κεφαλαιοκρατών και την υποδούλωση των μαζών. Επιπλέον, παρουσιάζονται οι μεταβεμπεριανές μελέτες του φαινομένου της γραφειοκρατίας, όπου έχοντας ως αφετηρία τον ιδεότυπο του Weber αναδεικνύουν τις «δυσλειτουργίες» που παρουσιάζονται και που έρχονται σε αντίθεση με την ορθολογική, εργαλειακή

διάσταση της γραφειοκρατίας. Με βάση τα παραπάνω γίνεται μια πρώτη αποτύπωση της «ακανθώδους» σχέσης της γραφειοκρατίας με την πολιτική εξουσία.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, παρουσιάζεται το αναλυτικό – θεωρητικό πλαίσιο των αρνησίκυρων δρώντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ένα πολιτικό σύστημα. Με την βοήθεια του παραπάνω πλαισίου επιχειρείται ο προσδιορισμός του ο βαθμού αυτονομίας της διοίκησης σε συνάρτηση με τον αριθμό των αρνησίκυρων δρώντων σε ένα πολιτικό σύστημα, το βαθμό σύγκλισής τους κατά τη διαμόρφωση μιας πολιτικής, της εσωτερικής συνοχής τους και τον χρόνο υλοποίησης μιας πολιτικής. Στη συνέχεια θα παρουσιαστεί η τάση για ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας στο ελληνικό πολιτικό σύστημα και οι αρνησίκυροι δρώντες που δραστηριοποιούνται κατά το στάδιο σχεδιασμού και υλοποίησης μιας πολιτικής.

Στο τρίτο κεφάλαιο, παρατίθενται μια σειρά παραδειγμάτων, χρησιμοποιώντας πρωτογενές υλικό, απ' όπου φαίνεται η αυτονομία της διοίκησης κατά το στάδιο υλοποίησης μιας πολιτικής μεταρρύθμισης. Παρά το γεγονός της ύπαρξης ενός μόνο θεσμικού αρνησίκυρου δρώντα και της δυνατότητάς του να καθορίζει άμεσα το πλαίσιο μιας πολιτικής, η δημόσια διοίκηση δρα κατά τρόπο αυτονομημένο και σύμφωνα με τις δικές τις προτιμήσεις.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, γίνεται παρουσίαση των τρόπων περιορισμού της τάσης της διοίκησης για αυτονομία. Πιο συγκεκριμένα, γίνεται παρουσίαση των διαφόρων μορφών ελέγχου της δράσης της, που μπορούν να θεσπιστούν τόσο κατά το στάδιο διαμόρφωσης μιας πολιτικής όσο και κατά το στάδιο υλοποίησής της. Οι δικλείδες ασφαλείας που μπορεί να θεσπίσει ο θεσμικός αρνησίκυρος δρώντας για τον αποτελεσματικό έλεγχο της διοίκησης περιλαμβάνουν σειρά ελέγχων *ex-ante*, *ex-post* και διαδικαστικές μορφές ελέγχου. Το τέταρτο κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την αποτίμηση στην πράξη των βασικών μορφών ελέγχου της διοικητικής δράσης. Γίνεται παρουσίαση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, και των άλλων μορφών ελέγχου που χρησιμοποιεί τις οποίες η κυβέρνηση, ως κυρίαρχος αρνησίκυρος δρώντας του ελληνικού πολιτικού συστήματος, και αξιολογούνται ως προς την αποτελεσματικότητά τους..



## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>: ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΟΡΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ**

Σε αυτό το κεφάλαιο, παρατίθενται εννοιολογικές προσεγγίσεις για το περιεχόμενο του όρου «γραφειοκρατία», έχοντας ως αφετηρία τον ιδεότυπο του Weber και τη μαρξιστική θεώρηση. Γίνεται επίσης σύντομη παρουσίαση των μεταβεμπεριανών μελετών και των κυριότερων «δυσλειτουργιών» που ανέδειξαν. Τέλος, αναδεικνύεται η αμφίδρομη σχέση της γραφειοκρατίας με την πολιτική εξουσία.

## 1.1 Η γραφειοκρατία ως σύστημα οργάνωσης της κρατικής εξουσίας

Ο όρος «γραφειοκρατία χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στη Γαλλία του 18<sup>ου</sup> αιώνα, όταν η λέξη “bureau”, που αρχικά αναφερόταν στο τσόχινο 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. Τελικά, κατά τη διάρκεια των αγώνων εναντίον του απολυταρχισμού, οι οποίοι προηγήθηκαν της Γαλλικής Επανάστασης, η λέξη “bureau” συνδέθηκε με μία αρχαία ελληνική κατάληξη, η οποία σημαίνει διακυβέρνηση (όπως στο «αριστοκρατία ή «δημοκρατία) (Bendix & Roth, 1971: 129). Έτσι προέκυψε ο όρος γραφειοκρατία (bureaucratie)<sup>1</sup>, ο οποίος αντιπροσώπευε μία εννοιολογική προσθήκη στην ταξινομία των πολιτευμάτων, δηλώνοντας την κυριαρχία μιας νέας κοινωνικής ομάδας, των κρατικών αξιωματούχων, οι οποίοι δεν ήταν, κατά τη διατύπωση εκείνης της εποχής, «υποτελείς βεζίρηδες, ... αλλά μία κοινωνική κατηγορία που πιθανόν να κυβερνά για λογαριασμό της, με το δικό της τρόπο» (Albrow, 1970: 16-17). Η χρήση του όρου διαδόθηκε και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπου φιλελεύθεροι αντίπαλοι των απολυταρχικών καθεστώτων τον χρησιμοποιούσαν για να μεμφθούν τις αφόρητα αργές και περίπλοκες διαδικασίες της κρατικής διοίκησης, καθώς και τη στενοκεφαλιά και την αυθαιρεσία των αυταρχικών κυβερνητικών αξιωματούχων.

Ο 20ος αιώνας ανέδειξε τη γραφειοκρατία σε κυρίαρχο κοινωνικό φαινόμενο. Στις αρχές του αιώνα, ο Max Weber, ο κατά πολλούς ο σημαντικότερος θεωρητικός του φαινομένου, παρατηρούσε ότι η γραφειοκρατία δεν εμφανίζεται στο ιστορικό προσκήνιο για πρώτη φορά στην εποχή του καπιταλισμού, όμως ταυτόχρονα

---

<sup>1</sup> Ο όρος “bureaucratie” συνήθως αποδίδεται στο Γάλλο φυσιοκράτη και μέντορα του Turgot, Vincent de Gournay, ο οποίος θεωρείται ότι ήταν αυτός που πρώτος εισήγαγε και τη ρήση “laissez faire, laisser aller” (Krygier, 1979: 21) – ρήση που συνοψίζει τη φιλελεύθερη αρχή της ελευθερίας των επιλογών και του ελεύθερου ανταγωνισμού, καθώς και το συνακόλουθο αίτημα για την απελευθέρωση της οικονομίας από κάθε μορφής κρατική παρέμβαση και διαχείριση. Το κύριο ελάττωμα για το οποίο αρχικά είχε κατηγορηθεί η γραφειοκρατία ήταν η ανικανότητά της να αφήσει οτιδήποτε «ήσυχο» – δηλαδή να μην αναμειγνύεται στις οικονομικές υποθέσεις και γενικότερα στην «ιδιωτική» ζωή των πολιτών.

εμφατικά υποστήριξε ότι οι σύγχρονες διαδικασίες γραφειοκρατικοποίησης είναι χωρίς ιστορικό προηγούμενο.

Σύμφωνα με τη βεμπεριανή ανάλυση, η γραφειοκρατία αποτελεί ειδική μορφή οργάνωσης, η οποία αντιστοιχεί στην νομικο-ορθολογική μέθοδο νομιμοποίησης και παράγεται από την εκκοσμίκευση της κοινωνικής ζωής και τον εκβιομηχανισμό της παραγωγικής διαδικασίας. Αυτό συμβαίνει ανεξαρτήτως επιμέρους σκοπών ή αποστολής. Η γραφειοκρατία αποτελεί μηχανισμό ακριβείας (precision instrument), ο οποίος προσφέρεται για πολλές και πολλαπλές χρήσεις και ειδικότερα για την αποτελεσματική εκτέλεση και υλοποίηση επιλογών ή ουσιαστικών αποφάσεων που ολοκληρώνονται στο επίπεδο της πολιτικής διαδικασίας. Αυτού του είδους η εργαλειακή εννοιολόγηση της γραφειοκρατίας παρουσιάζει εντυπωσιακή αντιστοιχία με, και ως ένα σημείο προϋποθέτει, την αντίληψη της οργανωμένης κοινωνίας ως μηχανισμού συνειδητά σχεδιασμένου για την επίτευξη συγκεκριμένου σκοπού (Argyriades, 1982: 41).

Τα διάφορα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της γραφειοκρατικής οργάνωσης, που επισημαίνουν ο Weber και μεταγενέστεροι αναλυτές, μπορούν να ομαδοποιηθούν σε τέσσερις βασικές κατηγορίες:

- α) ιεραρχική διάταξη και δομή του οργανωτικού συστήματος
- β) λειτουργία σύμφωνα με σύστημα κανόνων και διατάξεων, που έχουν γενική ισχύ και εξασφαλίζουν συνέχεια και συνέπεια της οργανωτικής δράσης
- γ) υπαλληλική ιδιότητα των στελεχών, τα οποία στερούνται ιδιοκτησιακών αξιώσεων επί των μέσων διοίκησης, δικαιούνται μόνο χρηματική αμοιβή και προάγονται σύμφωνα με τους όρους του συστήματος σταδιοδρομίας και με βάση την προσωπική τους αξία
- δ) καταμερισμός της εργασίας και εξειδίκευση εντός του οργανωτικού πλαισίου με προσδιορισμό καθηκόντων και υποχρεώσεων τόσο κάθετα όσο και οριζόντια. Συνέπεια της διαφοροποίησης των καθηκόντων και της εξειδίκευσης των εργαζόμενων είναι ότι η «γραφειοκρατική διοίκησης σημαίνει ουσιαστικά την άσκηση του ελέγχου με βάση τη γνώση. Είναι αυτό το χαρακτηριστικό, σύμφωνα με τον Weber (1970), που την καθιστά στην πράξη ορθολογική»

Η μορφή της οργάνωσης που διαθέτει τα παραπάνω χαρακτηριστικά ανταποκρίνεται λειτουργικά στην ανάγκη εκλογίκευσης της διοικητικής διαδικασίας, εξασφαλίζει σταθερότητα, ομοιομορφία, προβλεψιμότητα και ασφάλεια.

Η γραφειοκρατική διοίκηση αποτελεί σύμφωνα με τον Weber (1970), το πιο τελειοποιημένο εργαλείο άσκησης κυριαρχίας, λειτουργώντας για λογαριασμό οιαδήποτε τη θέσει υπό τον έλεγχό του. Τα πλεονεκτήματά της είναι «η ακρίβεια, η διάρκεια, η πειθαρχία, η αυστηρότητα και η εμπιστοσύνη που εμπνέει», η αποτελεσματικότητα καθώς και ο προβλέψιμος χαρακτήρας της τόσο για τον κάτοχο της εξουσίας όσο και για εκείνους που υπάγονται σ' αυτήν. Τα χαρακτηριστικά αυτά συνοψίζονται στον ορθολογικό χαρακτήρα της και ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της συμπεριφοράς ενός εργαλείου, όπως αναφέρθηκαν πιο πάνω. Ο εργαλειακός ορθολογισμός της γραφειοκρατίας είναι λοιπόν σαφής. Η συγκεντρωτική ιεραρχική δομή, οι αυστηροί και λογικά δομημένοι κανόνες που διέπουν τη λειτουργία της, ο απρόσωπος χαρακτήρας της κυριαρχίας και η *sine ira ac studio* λειτουργία της αντιστοιχούν στην προσπάθεια πλήρους ελέγχου του εργαλείου και στην εξάλειψη των συνθηκών εκείνου που θα έθεταν σε κίνδυνο την αυτόματη υποταγή του στον όποιο διαθέτει την εξουσία.

Ο Weber στον ιδεότυπο του απομονώνει και τονίζει εκείνα τα χαρακτηριστικά που περιορίζουν την αβεβαιότητα σχετικά με τη συμπεριφορά της γραφειοκρατικής οργάνωσης. Η ιεραρχία και ο συγκεντρωτισμός εναποθέτουν σε μίαν αποκλειστική αρχή τη δυνατότητα εντολής (μονοκρατική διοίκησης), περιορίζουν τη διακριτική ευχέρεια κάθε επιπέδου και παράλληλα εξασφαλίζουν τον προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο, μέσω της αυστηρής πειθαρχίας που απαιτείται από τους υπαλλήλους. Η προσωπική ελευθερία των στελεχών της γραφειοκρατίας, που επιβάλλει τη μέθοδο του διορισμού (σε αντίθεση με την εκλογή), η ύπαρξη σταθερής αμοιβής καθώς και οι εγγυήσεις σταδιοδρομίας γίνονται αντιληπτά ως μέσα αντιμετώπισης της αβεβαιότητας που ενδέχεται να προέλθει από την πολλαπλή εξάρτηση και την υποχρέωση πίστης σε πολλά κέντρα εξουσίας. Η αξιοκρατία ως απαίτηση κατοχής ορισμένων προσόντων, εγγυάται την ακρίβεια και την πιστότητα διεκπεραίωσης των εντολών της εξουσίας αλλά και την αποφυγή χαριστικών πρακτικών που συνεπάγονται προσωπικές δεσμεύσεις. Ο διαχωρισμός των υπαλλήλων από τα μέσα άσκησης διοίκησης (κατ' αναλογία προς τους εργάτες παραγωγής) τονίζει την πλήρη εξάρτησή τους από τον γραφειοκρατικό μηχανισμό, εκτός του οποίου η δυνατότητα άσκησης εξουσίας για δικό τους λογαριασμό εκμηδενίζεται.

Η γραφειοκρατική διοίκηση αποτελεί άσκηση κυριαρχίας μέσω της εξειδικευμένης γνώσης, πράγμα που είναι βασικό συστατικό του ορθολογικού

χαρακτήρα της. Και εδώ βέβαια ο Weber επισημαίνει έναν κίνδυνο, στο μέτρο που «η γραφειοκρατία (ή ο κάτοχος της εξουσίας που την χρησιμοποιεί) τείνει να ενισχύσει περαιτέρω την εξουσία της βασιζόμενη στη γνώση των υπηρεσιακών θεμάτων και διαφυλάσσοντας τη δραστηριότητά της από την κριτική»: το υπηρεσιακό απόρρητο, ως μορφή εξειδικευμένης γνώσης, αποτελεί «ιδιαίτερη γραφειοκρατική επινόηση» προερχόμενη από την προσπάθεια για απόκτηση ισχύος, τόσο απέναντι στον «ερασιτέχνη» πολιτικό όσο και απέναντι στην κοινωνία.

Η πεποίθηση ότι «δημοκρατικοί στόχοι θα ήταν αδύνατον να επιτευχθούν στη σύγχρονη κοινωνία χωρίς τη συνδρομή της γραφειοκρατικής οργάνωσης για την υλοποίησή τους» (P. Blau, M. Meuer, 1971: 165) εκφράζει τη στενή και αντιφατική σχέση δημοκρατίας και γραφειοκρατίας, δεδομένου ότι οι δημοκρατικές αξίες απαιτούν έναν μη δημοκρατικά οργανωμένο μηχανισμό για να κυριαρχήσουν. «Ενώ υπάρχει εγγενής αντίθεση ανάμεσα στην έλλειψη ελευθερίας και αυθαίρετης εξουσίας και τη δημοκρατία, ο μόνος λόγος για τον οποίο είναι αποδεκτή η ελαχιστοποίησή τους σε μια γραφειοκρατική οργάνωση είναι ότι παρενοχλούν την άριστη απόδοση» (P. Blau, M. Meuer 1971:156). Το δίλημμα δημοκρατία ή αποτελεσματικότητα εκφράζει αυτή την αντιθετική σχέση.

Ως εργαλείο κοινωνικής εξουσίας, η κρατική γραφειοκρατία εμφανίζει ιδιαίτερα αναπτυγμένα εκείνα τα χαρακτηριστικά, που τονίζοντας την εργαλειακότητά της, τείνουν να περιορίσουν την αυθαιρεσία και τη διακριτική της ευχέρεια. Μπλεγμένη στους κοινωνικούς αγώνες ως διακύβευμα της πολιτικής αντιπαράθεσης, η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζεται απ' όλες τις αντιπαρατιθέμενες πλευρές ως εργαλείο του οποίου θα πρέπει να εξασφαλισθεί η ουδετερότητα και η αποτελεσματικότητα. Πρόκειται για αξίες που επιτυγχάνουν τη γενική συναίνεση. Η ιδιαίτερη βαρύτητα των νομικών κανόνων που τη χαρακτηρίζει, ερμηνεύεται πρώτιστα από το μέλημα της εξουδετέρωσής της ως κοινωνικού υποκειμένου και της υπαγωγής της στον κατά περίπτωση κάτοχο της εξουσίας. Η εισαγωγή προβλεψιμότητας στο εσωτερικό της σημαίνει στην ουσία την άρνηση της ύπαρξης σχέσεων εξουσίας και ιδιαίτερων συμφερόντων και την αυτόματη συμμόρφωσή της γραφειοκρατίας στους κανόνες λειτουργίας και τις κατευθύνσεις (νόμοι, πολιτικές αποφάσεις) που έχουν προσδιορισθεί από τη νομιμοποιημένη εξουσία.

## 1.2 Η Μαρξιστική θεώρηση του γραφειοκρατικού μοντέλου

Ο άλλος μελετητής που έθεσε τις θεωρητικές βάσεις και επηρέασε σημαντικά τους μεταγενέστερους για μια κριτική ανάλυση και ερμηνεία της γραφειοκρατίας, πριν από τον Weber, είναι ο Karl Marx. Αρχικά το 1843 στην “Κριτική της Χεγκελιανής Φιλοσοφίας του Κράτους” και στη συνέχεια σε πολλά άλλα έργα του, υπάρχουν σημαντικές αναφορές στο φαινόμενο του σύγχρονου κράτους και της κρατικής διοίκησης. Στο έργο του τονίζει τις ιστορικές ρίζες του γραφειοκρατικού φαινομένου και αναδεικνύει τις ευρύτερες κοινωνικές διαστάσεις του. Η γραφειοκρατία προσεγγίζεται ως πολιτικός θεσμός της αστικής κοινωνίας, η ταξική διάρθρωση της οποίας και ειδικότερα η κυριαρχία της τάξης των κεφαλαιοκρατών εντός αυτής, προσδίδει στη λειτουργία του γραφειοκρατικού μηχανισμού σαφή ταξικό χαρακτήρα. Ως εκ τούτου, παρά το γεγονός ότι δεν παύει ποτέ να «πασχίζει για δική της εξουσία» η γραφειοκρατία, σύμφωνα με τον Marx, κατ’ ουσίαν αποτελεί μια «δημόσια δύναμη οργανωμένη για την κοινωνική υποδούλωση», για την υποταγή δηλαδή των λαϊκών μαζών όχι μόνο στα δικά της «συντεχνιακά» συμφέροντα, αλλά πρώτιστα και κυρίαρχα σ’ αυτά της άρχουσας τάξης, των κεφαλαιοκρατών. Σε όλα του τα έργα ο Marx όταν ομιλεί περί «γραφειοκρατίας», αναφέρεται στο μηχανισμό της κρατικής διοίκησης και τον θεωρεί ως ιδιοτελή και αναποτελεσματικό μηχανισμό. Όμως η σύγχρονη γραφειοκρατική διοίκηση ασκεί εξουσία μέσω της ανάπτυξης, της χρήσης και της εφαρμογής εξειδικευμένης γνώσης, η οποία συνιστά θεμελιώδες στοιχείο για την αποτελεσματικότητα, αλλά και τη νομιμοποίηση, της εξουσίας της. Όπως είδαμε, ο Weber ήταν αυτός που πρώτος εμφατικά υποστήριξε ότι «η γραφειοκρατική διοίκηση σημαίνει την άσκηση ελέγχου βάσει της γνώσης» και ότι αυτό «το χαρακτηριστικό της στοιχείο είναι που καθιστά τη γραφειοκρατία ιδιαίτερα ορθολογική» (Weber, 1921: 225). Αυτό όμως που η βεμπεριανή θεωρία κατ’ ουσίαν αποσιωπά είναι ότι στα πλαίσια της γραφειοκρατικής διοίκησης η

γνώση μετατρέπεται σε ζωτικής σημασίας εξουσιαστική πρακτική.<sup>2</sup> Όπως έχουν επισημάνει πολλοί μαρξιστές μελετητές στην αστική κοινωνία και ειδικότερα στην καπιταλιστική παραγωγική διαδικασία ο καταμερισμός εργασίας διακρίνει τη διανοητική από τη χειρονακτική εργασία, διαχωρίζοντας την επιστήμη και τη γνώση από την εργασιακή διαδικασία, χρησιμοποιώντας την πρώτη για να νομιμοποιήσει την εξουσία που ασκεί η ιδιοκτησία

Κατά τον Marx, η γραφειοκρατία αποτελεί εκτελεστική επιτροπή διοίκησης και εξυπηρέτησης των συμφερόντων της κυρίαρχης τάξης. Επιπλέον, τονίζει την έλλειψη πρωτοβουλίας και φαντασίας από τη μεριά του γραφειοκράτη και τον φόβο του να αναλαμβάνει οποιαδήποτε ευθύνη. Αυτή όμως η ανικανότητα δεν πτοεί τους γραφειοκράτες και προσπαθούν να επεκτείνουν την εξουσία τους, με σκοπό να κατοχυρώσουν τη θέση και τα προνόμιά τους. Με αυτό το γραφειοκρατικό ιμπεριαλισμό, ο γραφειοκράτης προσπαθεί να πείσει τον εαυτό του, ότι έχει ένα χρήσιμο και σωτήριο σκοπό να επιτελέσει. Επιπλέον, ο Marx αποκαλεί «χυδαίο υλισμό» της γραφειοκρατίας την ενδοϋπηρεσιακή πάλη για προαγωγή, τον καριερισμό, την παιδαριώδη προσκόλληση σε σύμβολα, θέσεις και κύρος.

### **1.3 Οι μεταβεμπεριανές μελέτες της γραφειοκρατίας**

Από τα μέσα περίπου του 20ου αιώνα και μετά, αμερικανοί και ευρωπαίοι μελετητές απ' όλους σχεδόν τους κλάδους των κοινωνικών επιστημών, έχοντας ως θεωρητική αφετηρία τη βεμπεριανή θεώρηση της γραφειοκρατίας και ως μεθολογικά εργαλεία αυτά της εμπειρικής έρευνας, αναπτύσσουν νέες θεωρητικές απόψεις και καταλήγουν σε διαφορετικά πορίσματα για το γραφειοκρατικό φαινόμενο απ' ότι ο Weber. Δέχονται, κατ' αρχάς ότι ο βεμπεριανός ιδεότυπος αποτελεί ένα εννοιολογικό σχήμα, το οποίο δεν υπόκειται, όπως υποστήριζε και ο ίδιος ο Weber, σε εμπειρικό έλεγχο. «Δεν είναι ούτε σωστός ούτε λανθασμένος», παρατηρούν χαρακτηριστικά οι

---

<sup>2</sup> Ο Weber αναγνωρίζει τις εξουσιαστικές διαστάσεις ή λειτουργίες της γραφειοκρατικής γνώσης μόνο όταν αναφέρεται στην καταχρηστική και «ανορθολογική» χρήση της, στην τάση δηλαδή των γραφειοκρατών να κρατούν μυστικό τις γνώσεις τους προκειμένου να προφυλάξουν τον εαυτό τους από έξωθεν παρεμβάσεις ή κριτική και να διασφαλίσουν τα ιδιοτελή τους συμφέροντα

Blau & Scott (1961:33-34). Ταυτόχρονα, όμως, διαπιστώνουν ότι ο ιδεότυπος εμπεριέχει ή υποδηλώνει μια σειρά αλληλένδετων υποθέσεων, οι οποίες μπορούν και πρέπει να υποβληθούν σε εμπειρικό έλεγχο. Σύμφωνα με τις υποθέσεις αυτές τα τυπικά οργανωτικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας συνδέονται μεταξύ τους με ορισμένους τρόπους και έχουν συγκεκριμένα αποτελέσματα, εκ των οποίων το σημαντικότερο είναι ότι ο συνδυασμός τους μεγιστοποιεί την «ορθολογικότητα», δηλαδή την αποτελεσματικότητα, της γραφειοκρατικής διοίκησης. Τον εμπειρικό έλεγχο των παραπάνω υποθέσεων θα επιχειρήσουν από τις πρώτες κιόλας μεταπολεμικές δεκαετίες πολλοί ερευνητές, προκειμένου αφενός να καταστήσουν ορατή και σαφή την εικόνα που παρουσιάζουν οι γραφειοκρατικές οργανώσεις στις σύγχρονες αναπτυγμένες κοινωνίες, αφετέρου να θεμελιώσουν εμπειρικά τις θεωρητικές απόψεις του Weber και να συμπληρώσουν εννοιολογικά τα μεθοδολογικά εργαλεία του.

Όπως προκύπτει από την επισκόπηση της μεταπολεμικής βιβλιογραφίας για τη γραφειοκρατία, οι διαφορές και οι διαφωνίες των σύγχρονων μελετητών με τη βεμπεριανή θεωρία περιστρέφονται γύρω από δύο κεντρικά ζητήματα. Το πρώτο ζήτημα αφορά στην ορθολογικότητα ή αποτελεσματικότητα της γραφειοκρατικής οργάνωσης, διότι όπως φανερώνουν οι σχετικές εμπειρικές έρευνες, αυτή δεν έχει πάντα ή κατ' ανάγκη τα θετικά αποτελέσματα που της απέδωσε ο Weber. Τουναντίον, η γραφειοκρατική διοίκηση εμφανίζει μια σειρά από πολύ σημαντικές «δυσλειτουργίες», δηλαδή απρόβλεπτες, ανεπιθύμητες, μη «ορθολογικές» συνέπειες. Οι δυσλειτουργίες αυτές είναι απόρροια αυτών ακριβώς των χαρακτηριστικών που ο Weber κατέγραψε ως συστατικά στοιχεία της γραφειοκρατίας και τα οποία θεώρησε ότι διασφαλίζουν την αποτελεσματική λειτουργία της. Ο Weber, υποστηρίζεται, ασχολήθηκε σχεδόν αποκλειστικά με τις τυπικές, έκδηλες λειτουργίες της γραφειοκρατίας, δίνοντας λίγη προσοχή στις δυσλειτουργικές όψεις ή συνέπειές της και τη συνακόλουθη αναποτελεσματικότητά της (Merton, 1940). Αλλά και ως θεωρητική κατασκευή ο ιδεότυπος του Weber, θα επισημάνουν οι σύγχρονοι μελετητές της γραφειοκρατίας, χαρακτηρίζεται από «ανακολουθίες και αντιφατικές τάσεις» (Beetham, 1991: 133). Επιπλέον, τα «ιδεατά χαρακτηριστικά δε συμβιβάζονται πάντα μεταξύ τους», με αποτέλεσμα να καθίστανται πηγή προστριβών και αναποτελεσματικής λειτουργίας της γραφειοκρατικής οργάνωσης (Μουζέλης, 1991: 86-87).



Το δεύτερο θέμα διαφωνίας των μεταπολεμικών μελετητών με τη θεωρία του Weber αφορά τις σημαντικές αποκλίσεις από το βεμπεριανό ιδεότυπο που παρουσιάζει στην πράξη η οργανωτική δομή των σύγχρονων γραφειοκρατικών οργανώσεων. Οι αποκλίσεις αυτές οφείλονται στην ύπαρξη μιας «άτυπης οργάνωσης» εντός της τυπικής, δηλαδή στην ανάπτυξη διαδικασιών, σχέσεων και δραστηριοτήτων που δεν προβλέπονται από τους τυπικούς κανόνες λειτουργίας της γραφειοκρατικής οργάνωσης και, μάλιστα, συχνά, τις αντιβαίνουν.

Στη συντριπτική τους πλειοψηφία οι μεταπολεμικοί μελετητές της γραφειοκρατίας συμφωνούν με τον Weber ως προς την κοινωνική αναγκαιότητα του φαινομένου. Παρά τις δυσλειτουργίες ή την αναποτελεσματικότητα της γραφειοκρατικής δομής που αποκαλύπτουν οι εμπειρικές τους έρευνες και αναλύουν οι θεωρητικές τους συζητήσεις, θεωρούν ότι η γραφειοκρατία αποτελεί απαραίτητο εργαλείο ή μηχανισμό για την οργάνωση και διοίκηση των σύγχρονων κοινωνιών, δεδομένης της μαζικής κλίμακας και της πολυπλοκότητας των κοινωνικών τους δραστηριοτήτων. Η «γραφειοκρατία», γράφει χαρακτηριστικά ο Perrow (1972: 7), «αποτελεί μία μορφή οργάνωσης, ανώτερη απ' όλες τις άλλες που γνωρίζουμε ή που μπορούμε να ελπίζουμε ότι θα είμαστε σε θέση να έχουμε στο άμεσο μέλλον ή μεσοπρόθεσμα. Οι πιθανότητες να την εξαλείψουμε ή να την αλλάξουμε είναι μάλλον ανύπαρκτη στη Δύση σ' αυτόν τον αιώνα»

#### **1.4 Ο δομικός ρόλος της γραφειοκρατικής διάρθρωσης στα σύγχρονα πολιτικά συστήματα**

Σύμφωνα με μια εναλλακτική θεώρηση (Μακρυδημήτρης, 1999), που είναι εύκολα αναγνωρίσιμη στο πλαίσιο της κοινωνικής όσο και της νεομαρξιστικής σχολής, και κατά έναν παράδοξο τρόπο φαίνεται να προϋποθέτει, ως ένα σημείο τουλάχιστον, την επιχειρηματολογία της φιλελεύθερης σκέψης, η γραφειοκρατία δεν είναι παρά το σύστημα διοίκησης από ορισμένη κατηγορία ή τάξη αξιωματούχων, τους «γραφειοκράτες» (Weber, 1970: 95). Το σύστημα αυτό διακυβέρνησης οριοθετεί τον πολιτικό αντίποδα της δημοκρατίας, με την έννοια ότι η διοίκηση των γραφειοκρατών δεν υπόκειται σε εξωτερικές μορφές ελέγχου και αξιολόγησης από την πολιτική διαδικασία (κόμματα, κοινοβούλιο και πολιτική ηγεσία), τις ομάδες πίεσης και τα δικαστήρια. Στις ακραίες εκφάνσεις του το σύστημα αυτό εκτρέφει τον

εκδιοικητισμό της πολιτικής διαδικασίας, την αποφασιστική συγκέντρωση της δύναμης και της εξουσίας σε γραφειοκρατικές οργανώσεις (αστικού ή στρατιωτικού χαρακτήρα) και τη μεγιστοποίηση της διοικητικής αυτονομίας, με ανάλογη συρρίκνωση των μορφών, μεθόδων και δυνατοτήτων εξωτερικού ελέγχου και παρέμβασης.

Είναι γεγονός ότι η σχετική έστω αντίθεση μεταξύ πολιτικής και γραφειοκρατίας (ή διοίκησης) έχει δομικό ή διαρθρωτικό χαρακτήρα και συνιστά πάγιο χαρακτηριστικό σε κάθε πολύπλοκο και διαφοροποιημένο πολιτικό σύστημα. Η αντίθεση αυτή, οριακές εκφάνσεις της οποίας αποτελούν τόσο ο εκδιοικητισμός της πολιτικής όσο και η πολιτικοποίηση της διοίκησης, εκπηγάζει από τον κλωνισμό κατά τη σύγχρονη εποχή της παραδοσιακής θεσμικής ισορροπίας. Ως γνωστόν, σύμφωνα με την τελευταία, η διοίκηση εκτελεί τις επιλογές που οριστικοποιούνται στο επίπεδο της πολιτικής διαδικασίας. Η συνολική αύξηση της πολυπλοκότητας του πολιτικού συστήματος και η ένταση της διαφοροποίησης, αν όχι της σχετικής αυτονόμησης των μελών του, έχει συμβάλει στη διασάλευση της παραδοσιακής τάξης και ισορροπίας.

Ένα από τα χαρακτηριστικά της νέας κατάστασης είναι και η σχετική αστάθεια στη σχεσιοδυναμική μεταξύ πολιτικής και γραφειοκρατίας. Η τελευταία δεν είναι και όλο και λιγότερο αποδέχεται ότι είναι, απλώς ο εκτελεστικός μάντας στη λειτουργία του συστήματος. Η συγκέντρωση της γνώσης και της αποφασιστικής δύναμης και επιρροής στην κρατική γραφειοκρατία συντελεί ώστε η τελευταία να αναδεικνύεται όχι μόνο ως ο κύριος μηχανισμός υλοποίησης αλλά και αποφασιστικός παράγοντας τόσο στη χάραξη όσο και στην αξιολόγηση (διόρθωση και μετατροπή) της δημόσιας πολιτικής.

Από τις πλέον προφανείς συνέπειες της γραφειοκρατίας είναι μια ειδική μορφή αναποτελεσματικότητας, γνωστή ως διαδικασία υποκατάστασης των θεμιτών από άλλους σκοπούς – goal displacement (Μακρυδημήτρης, 1989). Κατά τη διαδικασία της υλοποίησης, αλλά και του επιχειρησιακού σχεδιασμού, η παρεμβολή της σχετικά αυτόνομης γραφειοκρατίας συνεπάγεται συχνά την αλλαγή και υποκατάσταση των αρχικά προσδιορισμένων από την πολιτική διαδικασία σκοπών, τη συνειδητή μη επίτευξη ή ελλιπή επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Το επιχείρημα είναι ότι προκειμένου να εξασφαλιστεί υψηλός βαθμός πιστότητας, κατά την υλοποίηση ή εφαρμογή, απαιτείται ανάλογη σύγκλιση των επιθυμιών και consensus μεταξύ της πολιτικής και γραφειοκρατικής ηγεσίας.

Αν αντίθετα απουσιάζει η στοιχειώδης αποδοχή και συναίνεση, μπορεί κανείς βάσιμα να αναμένει υψηλούς δείκτες αναποτελεσματικότητας, αν όχι κρίση υλοποίησης.

Η μετατόπιση του κέντρου βάρους στις σύγχρονες κοινωνίες από τους αντιπροσωπευτικούς στους διοικητικούς θεσμούς αποτελεί παράλληλη διαδικασία, αίτιο και αιτιατό της υπεροχής της γραφειοκρατίας και της «παρακμής της δημοκρατίας» (Πουλαντζάς: 1985). Σχετιζόμενα φαινόμενα είναι επίσης ο κλονισμός του κράτους δικαίου, ιδιαίτερα λόγω της εξαιρετικής διεύρυνσης της διακριτικής ευχέρειας της «εκτελεστικής» εξουσίας, αλλά και της αδυναμίας της διοικητικής δικαιοσύνης να εξασφαλίσει την προσαρμογή της διοίκησης, η παρακμή των πολιτικών κομμάτων ως έγκυρων μηχανισμών σχεδιασμού και αξιολόγησης της δημόσιας πολιτικής, η μετατόπιση και σχετική αποδυνάμωση του πολιτικού διαλόγου, της αντιπαράθεσης και του ελέγχου, από το κοινοβούλιο στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, ο εξαιρετικός πολλαπλασιασμός και υποπολλαπλασιασμός των παρακρατικών και ημικρατικών οργανώσεων, επιχειρήσεων και υπηρεσιών, οι οποίες λόγω του ιδιόμορφου υβριδικού χαρακτήρα τους συχνά ξεφεύγουν από τον έλεγχο τόσο της αγοράς όσο και τους κοινοβουλίου.

### **1.5 Η διαλεκτική και ακανθώδης σχέση της πολιτικής με την γραφειοκρατία**

Όπως φάνηκε από την μέχρι τώρα συζήτηση, η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο της δημοκρατίας είναι ένα παλαιό και ακανθώδες ζήτημα του οποίου τις βάσεις σύγχρονης ανάλυσης έθεσαν στοχαστές όπως ο Marx, ο Weber και ο Woodrow Wilson<sup>3</sup> στο τέλος του 19<sup>ου</sup> και στις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα. Ο προβληματισμός των δύο τελευταίων αναγνωρίζει τη δημόσια διοίκηση ως απαραίτητο φορέα πραγμάτωσης της δημοκρατίας και ταυτόχρονα την αντιμετωπίζει ως πιθανό εμπόδιο που η δημοκρατία πρέπει να υπερβεί προκειμένου να λειτουργήσει ουσιαστικά. Το πρόβλημα έχει φιλοσοφικές, πολιτικές, νομικές, κοινωνιολογικές και πρακτικές διαστάσεις.

---

<sup>3</sup> Woodrow Wilson “The study of Administration”, Political Science Quarterly, том 56 (1941), σ. 481-506 (πρώτη δημοσίευση τον Ιούνιο του 1887)

Αφενός, η δημόσια διοίκηση αποτελεί συστατικό της δημοκρατίας με την έννοια ότι η ύπαρξη ικανής δημοσιοϋπαλληλίας, όταν αυτή έχει προσληφθεί αξιοκρατικά, συμβάλλει στην πραγμάτωση της αρχής της ισότητας των πολιτών έναντι του νόμου κατά τις επαφές τους με το κράτος. Αυτό συμβαίνει διότι η πρόσληψη και προαγωγή ικανών υπαλλήλων με αξιοκρατικά κριτήρια αποτελεί εγγύηση χρησιμοποίησης κριτηρίων ισοτιμίας και αισθήματος δικαίου κατά την εφαρμογή του νόμου σε διαφορετικές περιπτώσεις και κατά τη διανομή αγαθών και υπηρεσιών από το κράτος, ιδιαίτερα το κράτος πρόνοιας, προς τους πολίτες.

Αφετέρου, η δημόσια διοίκηση μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο για τη δημοκρατία στο βαθμό που η εφαρμογή των νόμων περιέρχεται στα χέρια υπαλλήλων που διαφωνούν με το οποιοδήποτε κόμμα ή το συνασπισμό κομμάτων που έχει καταλάβει με δημοκρατικές διαδικασίες την εξουσία. Η δημοκρατικά εκλεγμένη κυβέρνηση που απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της βουλής μετά από νίκη σε γενικές εκλογές, καλείται να εφαρμόσει το πρόγραμμά της, που έχει εγκριθεί από την πλειοψηφία του εκλογικού σώματος, με τη βοήθεια της διοίκησης, η οποία όμως μπορεί να μη συμφωνεί με τις επιδιωκόμενες αλλαγές ή να μην είναι ικανή να εφαρμόσει αλλαγές πολιτικής σε ορισμένους τομείς της κρατικής δραστηριότητας.

## **1.6 Οι τυπικοί κανόνες στη Δημόσια Διοίκηση**

Στο πλαίσιο της κρατικής γραφειοκρατίας, η ύπαρξη γενικών και απρόσωπων κανόνων αποτελεί συγχρόνως καθοριστικό μέσο επιβολής προβλεψιμότητας, στοιχείο του βεμπεριανού ορθολογισμού της και τρόπο περιορισμού της εξουσίας και της διακριτικής ευχέρειας. Ο τύπος έχει εδώ ιδιαίτερη σημασία και ο φορμαλισμός, ως απαρέγκλιτη συμμόρφωση προς τους τυπικούς κανόνες, αποτελεί μέσο καταπολέμησης της αυθαιρεσίας και εξασφάλισης απέναντί της (Downs 1967:161).

Οι τυπικοί κανόνες έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα για τη δημόσια διοίκηση για δύο βασικούς λόγους: πρώτον, από τον χαρακτήρα της διοίκησης ως κρατικού μηχανισμού, η αβεβαιότητα είναι πολύ λιγότερο ανεκτή τόσο για τους κυβερνώντες όσο και για τους κυβερνώμενους και, δεύτερον, η υπαγωγή της σε έλεγχο εκφράζεται μέσα από ένα ιδιαίτερα πυκνό πλέγμα τυπικών κανόνων, νομιμοποιούμενων ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής. Οι κανόνες έχουν εδώ

τη μορφή του νόμου, πράγμα που τονίζει τη σημασία της διαδικασίας παραγωγής τους, με αυστηρές προδιαγραφές αρμοδιότητας των οργάνων διαφόρων επιπέδων (πυραμίδα κανόνων δικαίου). Η διπλά δεσμευτική για τη διοικητική δράση έννοια της νομιμότητας αποτελεί έκφραση της σημασίας των τυπικών κανόνων για τη δημόσια διοίκηση: η εισαγωγή προβλεψιμότητας στον τρόπο άσκησης της εξουσίας απαιτεί όχι μόνο η διοικητική δραστηριότητα να μην είναι αντίθετη με τους ισχύοντες ποικίλης προέλευσης κανόνες δικαίου, όπως όταν πρόκειται για ιδιωτικές δραστηριότητες, αλλά και να είναι σύμφωνη ή να βρίσκεται σε αρμονία με τους κανόνες αυτούς. Η διοίκηση μπορεί να ενεργήσει μόνο ότι επιτρέπεται και όχι ότι δεν απαγορεύεται (Ε. Σπηλιωτόπουλος 1991: 79-83).

Μελέτες πάνω στη σχέση αβεβαιότητας του περιβάλλοντος και οργανωτικής δομής έχουν τονίσει ότι η λεπτομερειακή ρύθμιση πολυάριθμων πλευρών της λειτουργίας μιας οργάνωσης μέσω μεγάλου αριθμού κανόνων είναι ανεκτή στις οργανώσεις των οποίων το περιβάλλον εμφανίζει υψηλό βαθμό σταθερότητας και προβλεψιμότητας (Moe:1990, Moe & Caldwell:1994). Το αντίθετο όμως συμβαίνει όταν το περιβάλλον είναι ευμετάβλητο και ασταθές: η ταχεία αντιμετώπιση των μεταβαλλόμενων καταστάσεων απαιτεί λιγότερο φορμαλισμό και μεγαλύτερη ευελιξία. Είναι βέβαια σαφές ότι η απαίτηση αυτή επιβάλλεται εν όψει της αποτελεσματικότητας της εν λόγω οργάνωσης και είναι ξένη προς τους λόγους, οι οποίοι οδηγούν στη δημιουργία ενός τόσο πυκνού πλαισίου κανόνων.

Η αμφισβήτηση της ικανότητας της δημόσιας διοίκησης να αναποκριθεί στις σύγχρονες συνθήκες και στις ραγδαίες μεταβολές του περιβάλλοντός της συνδέεται με τη δυσκαμψία που παρουσιάζει. Το κλασικό σχήμα της γραφειοκρατικής οργάνωσης φαίνεται να αντιστοιχεί σε συνθήκες σταθερού και βραδέως μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος και θεωρείται κατά συνέπεια ως μη προσαρμοσμένο στις παρούσες απαιτήσεις. Βασικό πρόβλημα, το οποίο προκύπτει είναι με ποιον τρόπο είναι δυνατόν να συνδυασθεί η καθ' όλα αναγκαία υπαγωγή της άσκησης της εξουσίας από τη διοίκηση σε έλεγχο, με την απαίτηση για μεγαλύτερη ευελιξία που φαίνεται να σημαίνει δραστική μείωση των περιορισμών της ευχέρειας κινήσεών της.

Οι τυπικοί κανόνες αποτελούν κατεξοχήν μέσο αύξησης της προβλεψιμότητας. Οι περιορισμοί που εισάγουν, στο μέτρο που τηρούνται, προσανατολίζουν τις συμπεριφορές των δρώντων προς επιθυμητές κατευθύνσεις. Παρεμβαίνοντας στο πλαίσιο μιας σχέσης εξάρτησης, οι τυπικοί κανόνες αποτελούν αποτύπωση ενός

συσχετισμού δυνάμεων και ως τέτοιοι λειτουργούν καταρχήν υπέρ του ισχυρού του πόλου, μονολότι προσπαθούν να αποκρύψουν την ύπαρξη εξουσιαστικών σχέσεων.<sup>4</sup>

Εισάγοντας περιορισμούς στην ελευθερία δράσης των γραφειοκρατών, οι κανόνες τείνουν να ενισχύσουν την προβλεψιμότητα περιορίζοντας την ποικιλία των πιθανών λύσεων. Καθορίζοντας όμως τους τομείς και τα υποκείμενα των οποίων η δράση είναι περισσότερο ή λιγότερο προβλέψιμη και καθιερώνοντας τις διαδικασίες των οποίων η χρήση είναι ευκολότερη ή δυσκολότερη για ορισμένους, οι κανόνες εισάγουν στην ουσία διαφοροποιήσεις στην κατανομή της εξουσίας. Ο διαφορετικός βαθμός προβλεψιμότητας της συμπεριφοράς κάποιων εκ των δρώντων μεταφράζεται λοιπόν σε συγκριτικό πλεονέκτημα ή μειονέκτημα στο πλαίσιο δεδομένης σχέσης εξουσίας.<sup>5</sup>

Ο Crozier (1963) στη μελέτη του γραφειοκρατικού φαινομένου τονίζει ιδιαίτερα τον φαύλο κύκλο της συγκέντρωσης των αποφάσεων και της επιβολής νέων γενικών και απρόσωπων κανόνων ώστε να ελεγχθεί κάθε πιθανή πηγή αβεβαιότητας στον έλεγχο. Ως αποτέλεσμα προκύπτει η δυσκαμψία που χαρακτηρίζει τη γραφειοκρατική οργάνωση: ενώ οι πηγές αβεβαιότητας εξακολουθούν να υπάρχουν, αυτή εμπλέκεται στον «γραφειοκρατικό φαύλο κύκλο» που δεν της επιτρέπει να διδαχθεί από τα σφάλματά της και να προσαρμόσει τις μεθόδους λειτουργίας της.

Συχνά, τα εργαλεία που χρησιμοποιούνται προς την κατεύθυνση της μείωσης της αβεβαιότητας και του περιορισμού της διακριτικής ευχέρειας κάθε άλλο παρά λειτουργούν όπως θα το ήθελαν εκείνοι, που τα χρησιμοποιούν. Αναλύοντας τον φαύλο κύκλο του ελέγχου, ο A. Goudner (1954) παρατήρησε ότι οι λεπτομερειακοί κανόνες που προσδιορίζουν τη μη αποδεκτή συμπεριφορά καταλήγουν να χρησιμεύουν στον προσδιορισμό της ελάχιστα αποδεκτής συμπεριφοράς και να χρησιμοποιούνται αμυντικά εκ μέρους των εργαζομένων προκειμένου να περιορίσουν τη συμμετοχή τους στις οργανωτικές δραστηριότητες. Αξίζει επίσης να αναφερθεί το

---

<sup>4</sup> Η ικανότητα παραγωγής «δικαίου» (με την ευρεία έννοια) αποτελεί άλλωστε προνόμια εκείνων που έχουν και τη δυνατότητα να επιβάλλουν την τήρησή του, είτε έμμεσα, προσφεύγοντας σε διαδικασίες πειθούς και εσωτερίκευσης των κανόνων είτε άμεσα, ασκώντας φυσικό ή συμβολικό καταναγκασμό. Αυτό είναι ιδιαίτερα εμφανές προκειμένου γι ανομικούς κανόνες: η δεσμευτικότητα αποτελεί εγγενές στοιχείο του κανόνα δικαίου και η ύπαρξη ενός εξειδικευμένου μηχανισμού ελέγχου και επιβολής κυρώσεων συγκεκριμενοποιεί την ανιτότητα της σχέσης στο πλαίσιο της οποίας παρεμβαίνει.

<sup>5</sup> Κατά τον Crozier (1963:195) η προβλεψιμότητα εμφανίζεται ως «αξιόπιστο τεστ κατωτερότητας»

«παράδοξο» του Perrow (1967), που επισημαίνει ότι ο πολλαπλασιασμός των τυπικών κανόνων, αντί να περιορίσει τη διακριτική ευχέρεια των γραφειοκρατών, τείνει να τη διευρύνει, δεδομένου ότι η αύξηση του αριθμού των κανόνων οδηγεί σε αντιφάσεις και συγκρούσεις μεταξύ τους.

### **1.7 Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία**

Οι σύγχρονες δημοκρατίες αντιμετωπίζουν ένα δύσκολο δίλημμα: έχουν να επιλέξουν ανάμεσα στη σχετική ανεξαρτησία μιας γραφειοκρατίας που χαρακτηρίζεται από ελιτισμό, υψηλό επαγγελματισμό, καλή μόρφωση, ταύτιση με το κράτος και ικανότητα εξυπηρέτησης κυβερνήσεων διαφορετικών κομμάτων και στην προσπάθεια «εκδημοκρατισμού» της γραφειοκρατίας που περιλαμβάνει τον περιορισμό των επαγγελματιών, την υιοθέτηση «πολιτικών» κριτηρίων στους διορισμούς και την απόδοση εμπιστοσύνης στα πολιτικά στελέχη και τους ειδικούς που συνδέονται με το εκάστοτε κυβερνών κόμμα.

Ο Joseph A. Schumpeter στο κλασικό έργο του *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942) περιέλαβε μεταξύ των πέντε συνθηκών επιτυχίας μιας δημοκρατίας την ανάγκη για ικανή γραφειοκρατία. Θα μπορούσε επίσης να υποστηριχθεί ότι μια σχετικά ανεξάρτητη, επαγγελματική γραφειοκρατία μπορεί να λειτουργήσει ως θεσμός ελέγχου της υπερβολικής εξουσίας και των αυθαιρέτων αποφάσεων των εκλεγμένων πολιτικών επιμένοντας στη νομιμότητα, την ευθύνη ή τη λογοδοσία (accountability) και την ορθολογικότητα των αποφάσεών τους. Η άλλη όψη του ίδιου νομίσματος είναι ο θεμιτός φόβος ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να αποτρέψουν, να καθυστερήσουν ή να αρνηθούν να εφαρμόσουν αποφάσεις των εκλεγμένων πολιτικών που ανταποκρίνονται σε επιθυμίες του εκλογικού σώματος για μεταρρυθμίσεις και αλλαγές.

Η προϋπηρεσία είναι προσόν για τους υπαλλήλους και πηγή δύναμης έναντι των πολιτικών στελεχών που αντιμετωπίζονται από το διοικητικό προσωπικό ως προσωρινοί προϊστάμενοι. Η μακρόχρονη παρουσία των αρχαιότερων υπαλλήλων σε συγκεκριμένα υπουργεία είναι μαζί με την τεχνική, συνήθως νομικής φύσης, κατάρτισή τους και τη διοικητική πείρα τα ισχυρότερα όπλα τους στους ενδοδιοικητικούς αγώνες.

Στις σύγχρονες δημοκρατίες η αναγκαία μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων σε συνδυασμό με την εναλλαγή κυβερνήσεων στην εξουσία, όταν το διοικητικό προσωπικό δεν υφίσταται ραγδαίες μεταβολές στον αριθμό, τη σύνθεση και την υπηρεσιακή του κατάσταση μετά από κάθε πολιτική αλλαγή, προσφέρουν στη δημοσιούπαλληλία την αντικειμενική δυνατότητα να έχει συγκεντρωμένη οργανωσιακή πείρα, να συντηρεί τη «μνήμη» της γραφειοκρατίας ως ιδιαίτερης οργάνωσης και να εφαρμόζει, εφόσον το επιθυμεί, τεχνικές προώθησης ή επιβράδυνσης του κυβερνητικού έργου. Αντίθετα με τη δημοσιούπαλληλία, οι εναλασσόμενες στην εξουσία πολιτικές ελίτ δεν διαθέτουν τέτοιες πηγές και τεχνικές ενδοδιοικητικής δύναμης και πιέζονται να διοικήσουν με χρονικό ορίζοντα το πολύ τετραετούς διάρκειας, δηλαδή πολύ μικρότερο από αυτόν των γραφειοκρατών, και με ρυθμούς ταχύτερους από εκείνους της κρατικής μηχανής.

Με βάση τα παραπάνω, οι γραφειοκράτες ευνοούνται από το πέρασμα του χρόνου περισσότερο από τους πολιτικούς, όσο και αν οι τελευταίοι, επανεκλεγόμενοι, σωρεύουν κυβερνητική πείρα. Θεωρητικά μπορεί να υποστηριχθεί ότι όσο συχνότερες είναι οι αλλαγές κυβερνήσεων ή υπουργικών συμβουλίων της ίδιας κυβέρνησης, τόσο μεγαλύτερες είναι οι πιθανότητες να υπερτερεί ενδοδιοικητικά η διοικητική ελίτ, εφόσον παρουσιάζει σταθερότητα, έναντι των πολιτικών ελίτ σε ότι αφορά τις τυχόν συγκρούσεις μεταξύ τους.

Για παράδειγμα την περίοδο 1981-1989, ο μέσος όρος ενός υπουργού στην κυβέρνηση ήταν έξι μήνες, δεδομένου ότι εξαιτίας των δεκαπέντε ανασχηματισμών προέκυψαν δεκαέξι κυβερνήσεις σε οχτώ χρόνια. Σύμφωνα με άλλον υπολογισμό, το 50% των υπουργών του ΠΑΣΟΚ είχαν υπουργική θητεία που δεν υπερέβει τον ενάμιση χρόνο. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα η συνοχή του κυβερνητικού έργου να είναι πολύ μικρότερη από την αναμενόμενη. (Σωτηρόπουλος, 1996)

## **1.8 Η «προσφορά» της γραφειοκρατίας**

Στο ίδιο μήκος κύματος ο Niskanen (1971), ένας από τους πρωτοπόρους της χρήσης εργαλείων ορθολογικής επιλογής στην πολιτική ανάλυση, για να εξηγήσει την παθολογικά διαρκώς διογκούμενη γραφειοκρατία αποδίδει ίδια κίνητρα στους γραφειοκράτες για μεγέθυνση. Ισχυρίζεται ότι δεν είναι μόνο οι εξωτερικές ομάδες



πίεσης που επιδιώκουν ιδιοτελή συμφέροντα. Το ίδιο, αναλογικά, συμβαίνει και με άτομα που στελεχώνουν τις κρατικές υπηρεσίες. Η διεύρυνση της έκτασης και του μεγέθους του οργανωτικού πεδίου για τα στελέχη, έστω κι αν δεν βρίσκονται σε ιδιοκτησιακό καθεστώς ως προς αυτό, αποτελεί μια σαφώς προτιμητέα στρατηγική έναντι της εναλλακτικής λύσης της οργανωτικής συρρίκνωσης και της περιθωροποίησης. Ο λόγος είναι ότι έτσι προασπίζεται η δική τους εργασιακή ασφάλεια, η εσωτερική εξέλιξη και προοπτική, ο πολλαπλασιασμός των υφιστάμενων και η άνοδος σε θέσεις εξουσίας και επιρροής, η κοινωνική προβολή και καταξίωση (Downs, 1967).

Άμεση συνέπεια της υπερβάλλουσας προσφοράς υπηρεσιών από τη γραφειοκρατία είναι ότι, εφόσον αυτή δεν συναρτάται με τη σχετική κοινωνική ζήτηση, τείνει να διαμορφώνεται σε κοινωνικά μη ικανοποιητικά (sub-optimal) επίπεδα και συνθήκες, να απορροφά το κοινωνικό πλεόνασμα και να προκαλεί σπατάλη (Niskanen, 1971).

Αποφασιστικό κριτήριο οργανωτικής επιτυχίας μιας δημόσιας υπηρεσία είναι η διεύρυνση του μεγέθους του προσωπικού και του προϋπολογισμού (Lynn – Jay, 1983:57). Δεν εκπλήσσει εξάλλου, ότι και στην αντίληψη της κοινής γνώμης ο όρος γραφειοκρατία παραπέμπει στο μεγάλο μέγεθος και την περίπλοκη διαδικασία (λαβύρινθος).

Εκείνο που οφείλει όμως να επισημανθεί είναι ότι η διεύρυνση του οργανωτικού πεδίου λόγω αύξησης της προσφοράς της γραφειοκρατίας προϋποθέτει δύο τουλάχιστον *sine qua non* συνθήκες. Πρώτον, την απουσία ή ουσιαστική αδρανοποίηση ενός ολοκληρωμένου συστήματος εξωτερικού ή εσωτερικού ελέγχου, που να θέτει φραγμούς στις ενδογενείς αυτές τάσεις επέκτασης του οργανωτικού πεδίου. Γεγονός που καταμαρτυρά είτε την ανυπαρξία διαφοροποιημένης πολιτικής διαδικασίας (κοινοβούλιο, κόμματα, ομάδες πίεσης), οπότε πρόκειται περί καθεστώτος γραφειοκρατικής δικτατορίας, είτε για ουσιαστική άλωση και εγκλωβισμό της πολιτικής ηγεσίας και επιρροής από τη γραφειοκρατία. Είναι προφανές ότι και στις δύο περιπτώσεις οι υποθέσεις χρήζουν επακριβούς εμπειρικής επαλήθευσης και είναι συνεπώς φυσικό τα δεδομένα να ποικίλλουν από κοινωνία σε κοινωνία, να συναρτώνται με τους πραγματικούς συσχετισμούς δυνάμεων και το αντίστοιχο επίπεδο πολιτισμικής παράδοσης, ανάπτυξης και διαφοροποίησης. Η συμπεριφορά, λ.χ. του κοινοβουλίου έναντι της γραφειοκρατίας (και της εκτελεστικής εξουσίας, γενικότερα) ενώ σε πολλά ευρωπαϊκά πολιτικά συστήματα (Γαλλία,

Γερμανία, Αγγλία) χαρακτηρίζεται ως παθητική (reactive), δεν ισχύει το ίδιο για τις ΗΠΑ όπου είναι κατοχυρωμένος ο πολύ περισσότερο ενεργητικός ρόλος του κοινοβουλίου (Page, 1987 and 1992).

Η δεύτερη απαραίτητη συνθήκη αναφέρεται στη διαμόρφωση μιας αρκετά ομοιόμορφης και συμπαγούς, λόγω της αντικειμενικής της θέσης στη διαδικασία παραγωγής του κοινωνικού προϊόντος, «κρατικής ή γραφειοκρατικής τάξης». Οι υπάλληλοι της γραφειοκρατίας, παρά τις όποιες μεταξύ τους οικονομικές, ιδεολογικές ή άλλες διαφορές, συμμερίζονται ένα κοινό συμφέρον και ενδιαφέρον για τη διατήρηση, αν όχι επέκταση, των κρατικών οργανώσεων, εντός των οποίων δαπανούν το μεγαλύτερο μέρος της επαγγελματικής τους σταδιοδρομίας.

Το ζήτημα και στην περίπτωση αυτή είναι κατά πόσον μπορεί πράγματι να επιβεβαιωθεί η υπόθεση ότι, για το σύνολο των μελών της κατηγορίας των γραφειοκρατών με αποφασιστική δύναμη και επιρροή, η επέκταση του πεδίου αποτελεί βασική στρατηγική τους επιλογή και όχι μία, μεταξύ άλλων, εξίσου πιθανών και αποδεκτών υποκειμενικά ή συλλογικά, εναλλακτική προτίμηση, υλική ή μη (όπως είναι λ.χ. η ευνοϊκή αναδιανομή αρμοδιοτήτων, η μείωση της εξάρτησης, ο έλεγχος τυπικών θεμάτων, η αλλαγή μεθόδων εργασίας).

Αν λάβει μάλιστα κανείς υπόψη του το γεγονός ότι η γραφειοκρατία δεν αποτελεί μια συμπαγή μάζα, αλλά ένα δίκτυο πολύπλοκων οργανώσεων, τότε η επέκταση και η κυριαρχία μιας από αυτές συμβαίνει σε βάρος της αυτοτέλειας των άλλων. Επιπλέον, στο μέτρο που η γραφειοκρατία συνιστά ιεραρχικά διαβαθμισμένη κοινωνική οργάνωση, είναι απαραίτητο να εντοπισθούν οι διαφορές στις προτιμήσεις, επιλογές και δυνατότητες επιρροής στελεχών που υπηρετούν σε διαφορετικές βαθμίδες της γραφειοκρατίας και να απορριφθεί μια συλλήβδην και εκ προοιμίου θεώρηση της κοινότητας των συμφερόντων, προοπτικών και στρατηγικών οργανωτικής διεύρυνσης.

## **1.9 Συμπερασματικές προτάσεις**

Ολοκληρώνοντας το πρώτο κεφάλαιο παρατηρούμε ότι στη θεώρηση του Marx η γραφειοκρατία προσεγγίζεται ως μηχανισμός εξυπηρέτησης των συμφερόντων των κεφαλαιοκρατών, που κυριαρχείται από «χυδαίο υλισμό». Αντίθετα, σύμφωνα με τον

Weber, η επέκταση της γραφειοκρατίας στις σύγχρονες κοινωνίες είναι αναπόφευκτη, αποτελώντας ταυτόχρονα και το πιο τελειοποιημένο εργαλείο άσκησης κυριαρχίας, λειτουργώντας για λογαριασμό οιοδήποτε τη θέσει υπό τον έλεγχό του. Το κυριότερο χαρακτηριστικό της αποτελεί η ορθολογικότητα και θεωρεί ότι όσο περισσότερο μια οργάνωση πλησιάζει στον ιδεότυπό του τόσο πιο αποτελεσματική θα είναι. Οι μεταβεμπεριανές μελέτες, της γραφειοκρατίας αναδεικνύουν τα προβλήματα και τις «δυσλειτουργίες», δηλαδή τις απρόβλεπτες, ανεπιθύμητες και μη «ορθολογικές» δράσεις της που μειώνουν την αποτελεσματικότητά της.

Στην μελέτη μας, προσεγγίζουμε τη γραφειοκρατία ως σύστημα διοίκησης στα πλαίσια ενός πολιτικού συστήματος. Λειτουργεί ως ένας θεσμός ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας και των αποφάσεών της, καθώς μπορεί να επιμείνει στη νομιμότητα, την ευθύνη, τη λογοδοσία και την ορθολογικότητα των αποφάσεών της. Παράλληλα όμως, η γραφειοκρατία ως δημόσια διοίκηση, μπορεί να αποτρέψει, να καθυστερήσει ή να αρνηθεί αποφάσεις των εκλεγμένων πολιτικών που ανταποκρίνονται σε επιθυμίες του εκλογικού σώματος για μεταρρυθμίσεις και αλλαγές.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>: ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΝΟΗΣΗ ΤΗΣ ΘΕΩΡΙΑΣ ΤΩΝ ΑΡΝΗΣΙΚΥΡΩΝ ΔΡΩΝΤΩΝ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ**

Στο κεφάλαιο αυτό, θα γίνει παρουσίαση των βασικών στοιχείων του αναλυτικό – θεωρητικού πλαισίου των αρνησίκυρων δρώντων στη

διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ένα πολιτικό σύστημα. Στη συνέχεια θα γίνει σύντομη αναφορά στα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού συστήματος και παρουσίαση των αρνησίκυρων δρώντων του. Τέλος, θα παρουσιαστεί ο ρόλος της διοίκησης στο ελληνικό πολιτικό σύστημα και η τάση της για αυτονόμηση μέσα από τη θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων.

## **2.1 Η θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων**

Στα πλαίσια της μελέτης θα χρησιμοποιήσω το αναλυτικο-θεωρητικό πλαίσιο του ρόλου των αρνησίκυρων δρώντων (Veto Players) στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, όπως αναπτύχθηκε από τον Γεώργιο Τσεμπελή.

Οι αρνησίκυροι δρώντες ως έννοια ξεκινάει από πολύ παλιά στην πολιτική θεωρία. Τη συναντάμε στον Montesquieu, όπου “το νομοθετικό σώμα αποτελείται από δύο μέρη, το ένα ελέγχει το άλλο, με το αμοιβαίο δικαίωμα της άρνησης”, στους “πατέρες” του Αμερικάνικου Συντάγματος, Ο Τσεμπελής ανέπτυξε ένα θεωρητικό πλαίσιο, σύμφωνα με το οποίο, η ικανότητα ενός πολιτικού συστήματος για αλλαγή των πολιτικών του (capacity for policy change) δεν εξαρτάται από τον τύπο του πολιτεύματος –προεδρικό ή κοινοβουλευτικό-, το είδος του κοινοβουλίου-ο δικαμερισμός με το σύστημα της μια βουλής- ή το κομματικό σύστημα-δικομματισμός με πολυκομματισμό-, όπως προσπαθούν να αποδείξουν άλλοι πολιτικοί επιστήμονες. Η ικανότητα για αλλαγή πολιτικής ή όχι, εξαρτάται από τον αριθμό των αρνησίκυρων δρώντων σε ένα πολιτικό σύστημα.

Ο ορισμός που δίνει ο Τσεμπελής για τον αρνησίκυρο δρώντα είναι:

«Αρνησίκυρος παίκτης είναι το μονοπρόσωπο ή συλλογικό υποκείμενο, η συναίνεση του οποίου (αποφασιζόμενη κατά πλειοψηφία, οσάκις πρόκειται περί συλλογικών παικτών) είναι αναγκαία για την αλλαγή πολιτικής σε ένα συγκεκριμένο πεδίο» (Τσεμπελής 2003:24).

Αρνησίκυρος είναι κάθε παίκτης, θεσμικός ή κομματικός, ο οποίος μπορεί να αποτρέψει τη λήψη μιας απόφασης. Σε ένα πολιτικό σύστημα μπορεί να υπάρχουν θεσμικοί και κομματικοί αρνησίκυροι δρώντες. Ενώ ο αριθμός των θεσμικών αρνησίκυρων δρώντων καθορίζεται από το Σύνταγμα της κάθε χώρας, λαμβάνοντας υπόψη κατά πόσο μπορεί να θέσει απόλυτο τυπικό βέτο, ο αριθμός των κομματικών αρνησίκυρων δρώντων καθορίζεται από τις ιδιαιτερότητες του κομματικού συστήματος και των κυβερνητικών συμμαχιών κάθε συγκεκριμένης χώρας. Η διαφορά ανάμεσα στους θεσμικούς και στους κομματικούς αρνησίκυρους δρώντες είναι ότι κατά το Σύνταγμα η συμφωνία των μεν είναι αναγκαία και επαρκής προϋπόθεση για την αλλαγή πολιτικής, ενώ η συμφωνία των δε, δεν είναι τύποις ούτε αναγκαία ούτε επαρκής.

Πέραν όμως από τους θεσμικούς και κομματικούς αρνησίκυρους δρώντες σε ένα πολιτικό σύστημα, ένα πολιτικό σύστημα μπορεί να περιλαμβάνει και άλλους αρνησίκυρους δρώντες. Για παράδειγμα, θα μπορούσε κανείς να θεωρήσει ως αρνησίκυρο δρώντα μια ισχυρή ομάδα πίεσης, στο πεδίο, όπου η τελευταία δραστηριοποιείται. Εξάλλου, πολιτικά συστήματα με μικρό αριθμό αρνησίκυρων δρώντων θα μπορούσαν να αναθέσουν τη λήψη ορισμένων αποφάσεων σε αρκετούς πρόσθετους αρνησίκυρους δρώντες. Για παράδειγμα, σε κορπορατιστικές χώρες, οι αποφάσεις για τους μισθούς λαμβάνονται μεν από τις κυβερνήσεις, σε συμφωνία όμως με δύο πρόσθετους αρνησίκυρους δρώντες, τις οργανώσεις των εργοδοτών και των εργαζομένων. Αντίστροφα, πολιτικά συστήματα με πολλαπλούς αρνησίκυρους δρώντες ενδέχεται να αναθέτουν τη λήψη κάποιων αποφάσεων σε λιγότερους παίκτες. Για παράδειγμα, η χάραξη της νομισματικής πολιτικής ανατίθεται συχνά στις κεντρικές τράπεζες, οι οποίες κρίνεται ότι μπορούν να ανταπεξέλθουν ταχύτερα και αποτελεσματικότερα απ' ό,τι το πολιτικό σύστημα στα σχετικά προβλήματα. Ακόμη και ορισμένα ισχυρά πρόσωπα, μέσω των θέσεων που κατέχουν, μπορεί να λειτουργήσουν ως *de facto* αρνησίκυροι δρώντες στα αντίστοιχα πεδία. Όμως, η ύπαρξη αρνησίκυρων δρώντων του είδους αυτού εξαρτάται από το πεδίο της πολιτικής και από τους άμεσους συσχετισμούς δυνάμεων.

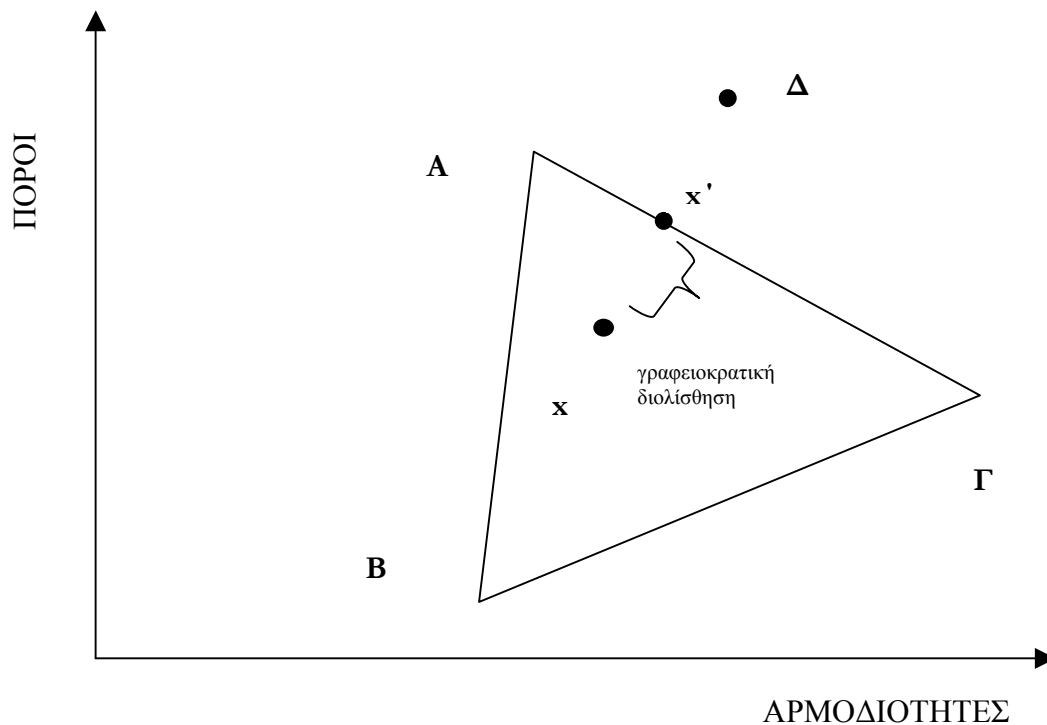
Αρνησίκυροι δρώντες μπορεί επίσης να εμφανιστούν στο πλαίσιο της δικαστικής εξουσίας, καθώς επίσης και μέσα από το βαθμό αυτονομίας της διοίκησης στη φάση της υλοποίησης μιας πολιτικής. Συγκεκριμένα, τόσο τα δικαστήρια –με τις ερμηνείες που κάνουν σε κάποιο θεσπισμένο νόμο-, όσο και η δημόσια διοίκηση κατά την εφαρμογή ενός νόμου, καθορίζουν το σημείο που μπορούν να ερμηνεύσουν κάποιο νόμο, με βάση τις προτιμήσεις τους, μέχρι το σημείο εκείνο που δε θα χρειαστεί να επέμβει η νομοθετική εξουσία και να ανατρέψει νομοθετικά την ερμηνεία ή την εφαρμογή αντίστοιχα. Όσο πιο μεγάλη σταθερότητα πολιτικής παρουσιάζει ένα πολιτικό σύστημα τόσο μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια δίνεται στους γραφειοκράτες ή στους δικαστές να λειτουργήσουν ως αρνησίκυροι δρώντες, χωρίς να υπερκεραστούν νομοθετικά.

Σύμφωνα με τον Τσεμπελή (2003:66), η σταθερότητα πολιτικής ενός πολιτικού συστήματος είναι συνάρτηση τριών χαρακτηριστικών των αρνησίκυρων δρώντων του: του συνολικού αριθμού τους, της σύγκλισης ή μη των πολιτικών θέσεων τους και της εσωτερικής συνοχής του καθενός από αυτούς. Όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των δρώντων που χρειάζονται να συμφωνήσουν προκειμένου να αλλάξει μια πολιτική, όσο πιο αποκλίνουσες θέσεις και πιο μεγάλη συνοχή έχουν, τόσο δυσκολότερα μπορεί να αλλάξει μία πολιτική. Ο Αλεξόπουλος (2004) προσέθεσε στους παραπάνω ισχυρισμούς του Τσεμπελή, ως μια ακόμα ανεξάρτητη μεταβλητή, τον χρόνο που απαιτείται για την υλοποίηση μιας μεταρρύθμισης. Όσο μεγαλύτερος είναι ο χρόνος υλοποίησης, τόσο μειώνεται η πιθανότητα να συνεχιστεί η μεταρρύθμιση ως έχει.

## **2.2 Πλειοψηφικοί θεσμοί και γραφειοκρατική αυτονόμηση**

### *2.2.1 Η τάση της διοίκησης για αυτονόμηση*

Οι McCubbins, Noll και Weingast (1987) υποστήριξαν ότι η διοίκηση έχει την τάση να ξεφεύγει από τα στενά όρια που της θέτει η νομοθετική εξουσία μέχρι ενός σημείου. Για παράδειγμα, σε ένα πολιτικό σύστημα που υπάρχουν τρεις δρώντες, οι οποίοι έχουν διαφορετικές θέσεις αναφορικά με τις αρμοδιότητες και τον προϋπολογισμό ενός τομέα της διοίκησης. Το ιδανικό σημείο για τον καθένα δρώντα Α, Β και Γ, καθώς και της διοίκησης Δ αποτυπώνονται στο παρακάτω σχήμα.



Οι τρεις δρώντες, οι οποίοι καθορίζουν τα όρια της νομοθετικής εξουσίας μπορούν να συμφωνήσουν σε ένα οποιοδήποτε σημείο  $x$  μέσα στο εσωτερικό του τριγώνου. Το σημείο αυτό απέχει από το ιδανικό σημείο του γραφειοκρατικού μηχανισμού. Η διοίκηση μπορεί να δράσει το μέγιστο δυνατόν χωρίς αντιδράσεις μέχρι το σημείο  $x'$ , το οποίο βρίσκεται πιο κοντά στο ιδανικό της σημείο. Η πολιτική που μπορεί να

ακολουθήσει θα είναι χωρίς αντιδράσεις, καθώς για τους Α και Γ δε θα έχει διαφορά, αλλά αντίθετα θα πλησιάζει στο ιδανικό τους σημείο, ενώ για τον Β, το νεό αυτό σημείο απέχει περισσότερο από την πολιτική που είχε αρχικά συμφωνηθεί. Όμως, δε μπορεί να αντιδράσει, καθώς για τους άλλους δύο δρώντες η νέα πολιτική που τείνει να εφαρμόσει η διοίκηση δεν απέχει περισσότερο από το ιδανικό τους σημείο. Αυτή είναι η καλύτερη δυνατή πολιτική που μπορεί να εφαρμόσει ένας γραφειοκρατικός μηχανισμός, σύμφωνα με τους McCubbins, Noll και Weingast, και δείχνει την τάση της διοίκησης να αποκτήσει περισσότερους πόρους και μεγαλύτερη αυτονομία σε σχέση με τα όρια που μπορούν να τις θέσουν οι πολιτικοί δρώντες.

Ως εκ τούτου, προκειμένου η πολιτική εξουσία να αποφύγει την πιθανότητα η διοίκηση να δράσει ανεξέλεγκτα και πέραν από τα όρια που τις έχει θέσει και κατ' επέκταση πέραν από τις προτιμήσεις της, θεσπίζει κανόνες δικαίου, με τους οποίους προσπαθεί *ex ante* να την ελέγξει. Με τη θεσμοθέτηση νόμων, οι οποίοι θα αντανakλούν τις προτιμήσεις της πολιτικής εξουσίας κατά τη χρονική στιγμή της θέσπισής τους, θα περιορίζουν τους γραφειοκράτες να κινηθούν πέραν το ιδανικό της σημείο ή να επιλέξουν πολιτική που να απομακρύνεται από αυτό και να πλησιάζουν στο δικό τους ιδανικό σημείο. Αυτή την μετακίνηση από το σημείο  $x$  στο σημείο  $x'$ , οι McCubbins, Noll και Weingast το αποκαλούν γραφειοκρατική παρέκκλιση -*bureaucratic drift*- (Shepsle και Bonchek, 1997).

Όμως αυτή η συμφωνία των δρώντων για την χάραξη της πολιτικής προϋποθέτει ότι μπορούν οι αρνησίκυροι δρώντες να συμφωνήσουν σε μια συγκεκριμένη χάραξη πολιτικής και δεν υπάρχουν μεγάλες αποκλίσεις αναμεταξύ τους. Επιπλέον, θεωρεί ότι η συμφωνία για τα όρια που θα πρέπει να κινηθεί η γραφειοκρατία θα καθορίζονται προκαταβολικά από τη νομοθετική εξουσία, με βάση τις προτιμήσεις των πολιτικών δρώντων και η διοίκηση δεν μπορεί να λάβει μέρος ούτε να παρέμβει στη θέσπιση του νομοθετικού πλαισίου. Επιπλέον, θεωρεί ότι αν υπάρχουν πολλοί πολιτικοί δρώντες και συμφωνούν σε μια συγκεκριμένη πολιτική, αυτή θα είναι αυστηρά νομοθετικά καθορισμένη, καθώς θα είναι δύσκολο αργότερα, να επανέλθουν για να



τη ρυθμίσουν ή να την επανακαθορίσουν, σε περίπτωση που διαπιστώσουν ότι η διοίκηση έχει ξεφύγει, καθώς αυτό θα προϋποθέτει νέα συμφωνία μεταξύ τους για την αλλαγή ή τη βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου. Έτσι, ex ante θα συμφωνούν μεταξύ τους και θα προκαθορίζουν την πολιτική, προκειμένου να μη δράσει η διοίκηση ανεξάρτητα και αυτόνομα.

Παράλληλα, με την παραπάνω θεωρία έχει διατυπωθεί και η θεωρία από τον Moe (1990) και τους Moe και Caldwell (1994) σχετικά με την αυτονόμηση της διοίκησης, ότι σχετίζεται με τον τύπο του πολιτεύματος ενός κράτους. Υποστηρίζουν ότι τα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα έχουν συνήθως λιγότερους γραφειοκρατικούς κανονισμούς και πιο ανεξάρτητες κατά κανόνα διοικήσεις, σε αντίθεση με τα προεδρικά. Επιπλέον, τα προεδρικά πολιτεύματα έχουν εξαιρετικά λεπτομερή νομοθετικά πλαίσια, προκειμένου να περιορίσουν την αυτονομία της διοίκησης. Θεωρούν δηλαδή ότι η αυτονόμηση της γραφειοκρατίας εξαρτάται από τον τύπο του πολιτεύματος και διακρίνονται σε προεδρικά και κοινοβουλευτικά.

### *2.2.2 Η αυτονόμηση της διοίκησης σύμφωνα με το μοντέλο των αρνησίκυρων δρώντων*

Όμως, σύμφωνα με τη θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων, η τάση της διοίκησης να αυτονομείται είναι πραγματικό γεγονός, το οποίο όμως εξαρτάται άμεσα όχι από τον τύπο του πολιτεύματος ενός κράτους, αλλά μόνο από τον αριθμό των αρνησίκυρων παικτών.

Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, δεν θα πρέπει αρχικά να συγχέονται οι περίπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες με την καθεαυτή ανεξαρτησία της διοίκησης. Επιπλέον, η ύπαρξη ενός προεδρικού ή ενός κοινοβουλευτικού πολιτεύματος δεν συνδέεται άμεσα με την ανεξαρτησία της διοίκησης ή με την ύπαρξη λεπτομερών διοικητικών νόμων και κανονισμών. Αντίθετα, ο αριθμός των αρνησίκυρων δρώντων είναι αυτός που ορίζει την ανεξαρτησία της διοίκησης και τη δυνατότητα που έχει να κινηθεί αυτόνομα από την πολιτική εξουσία.

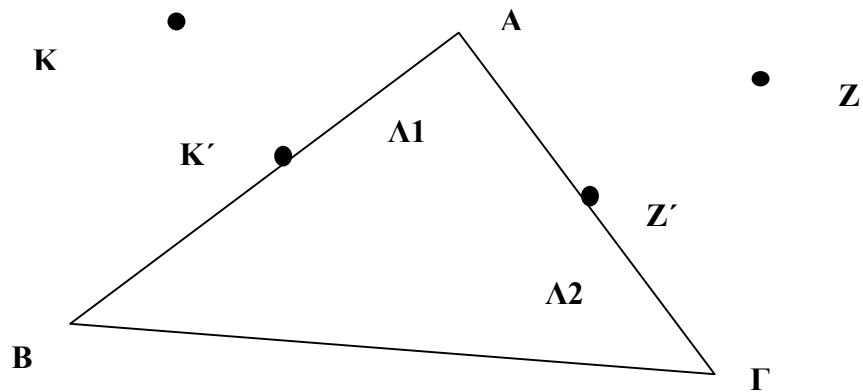
Πιο συγκεκριμένα, εάν ένα πολιτικό σύστημα έχει μόνο έναν αρνησίκυρο παίκτη τότε δεν χρειάζεται λεπτομερείς νομοθεσίες προκειμένου να ελέγχει τους γραφειοκράτες. Αυτό, συμβαίνει όταν υπάρχει μονοκομματική κυβέρνηση ή όταν υπάρχει μόνο μία βουλή, η οποία ελέγχεται πλήρως από την εκάστοτε κυβέρνηση. Τότε, σε αυτή την περίπτωση, το κυβερνών κόμμα μπορεί να αποφασίζει και να νομοθετεί ως ο κυρίαρχος και μόνος πολιτικός δρών. Έτσι, δεν χρειάζεται σφιχτό νομοθετικό πλαίσιο προκειμένου να δεσμεύσει την διοίκηση και να προκαθορίσει τη δράση της. Αυτό, γιατί μπορεί να επανέλθει οποιαδήποτε χρονική στιγμή και να νομοθετήσει προκειμένου να επαναφέρει τη διοίκηση στην ιδανική γι' αυτό πολιτική, σε περίπτωση που διαπιστώσει τάση αυτονομής της ή μη εφαρμογής της πολιτικής που επιθυμεί να εφαρμοστεί.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να επισημάνουμε ότι ακόμα και σε ένα πολιτικό σύστημα με έναν αρνησίκυρο παίκτη είναι πιθανόν να υπάρξουν αποκλίνουσες πολιτικές, καθώς για την επιλογή και την εφαρμογή μιας πολιτικής μπορεί να χρειάζεται να συνεργαστούν για παράδειγμα διαφορετικοί υπουργοί, οι οποίοι να έχουν διαφορετικές επιδιώξεις. Για παράδειγμα, στην επιλογή μιας πολιτικής να χρειάζεται πέραν από τη γνώμη του αρμόδιου υπουργού και η σύμφωνη γνώμη του υπουργού οικονομίας, ο οποίος μπορεί να έχει διαφορετικές προτιμήσεις. Έτσι, ακόμα και σε ένα σύστημα με έναν αρνησίκυρο παίκτη χρειάζεται να λαμβάνονται υπόψη και οι ενδοκυβερνητικές σχέσεις και οι διαφορετικές προτιμήσεις.

Από την άλλη μεριά, πολιτικά συστήματα με πολλούς πολιτικούς δρώντες συμπεριφέρονται διαφορετικά. Οι McCubbins, Noll και Weingast (Shepsle και Bonchek, 1997) θεωρούν ότι θα προσπαθήσουν οι αρνησίκυροι δρώντες να δεσμεύσουν *ex ante* τη διοίκηση με λεπτομερειακούς νόμους, προκειμένου να μην ξεφύγει από την πολιτική που έχουν από κοινού συμφωνήσει. Αυτό όμως προϋποθέτει ότι οι αρνησίκυροι δρώντες μπορούν να συμφωνήσουν και οι αποκλίσεις μεταξύ τους δεν είναι μεγάλες. Θεωρούν δηλαδή ότι μπορούν να συμφωνήσουν. Σε περίπτωση όμως που δεν μπορούν να συμφωνήσουν και οι αποκλίσεις σχετικά με την ακολουθούμενη πολιτική είναι

μεγάλες, τότε δε θα μπορέσουν να καταλήξουν σε συμφωνία και να καθορίσουν λεπτομερειακούς νόμους και διαδικασίες, προκειμένου να δεσμεύσουν την διοίκηση. Έτσι, στην περίπτωση που δε μπορέσουν να συμφωνήσουν για την ακολουθούμενη πολιτική, τότε θα θεσπίσουν νόμους γενικούς, οι οποίοι θα δίνουν τη δυνατότητα στη διοίκηση να κινηθεί και να ακολουθήσει πολιτική, η οποία θα τείνει στο ιδανικό σημείο γι' αυτήν. Με αυτόν τον τρόπο, οι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί θα μπορούν να δράσουν πιο ανεξάρτητα όταν εξαρτώνται από πολλούς αρνησίκυρους παίκτες με μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ τους, καθώς το νομοθετικό πλαίσιο θα είναι πιο γενικό εξαιτίας της αδυναμίας να καταλήξουν σε συμφωνία για την ακολουθούμενη πολιτική.

Εκτός όμως από τις παραπάνω παραμέτρους σχετικά με την αυτονομία της διοίκησης, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι και στην περίπτωση που υπάρξει ένα λεπτομερές νομοθετικό πλαίσιο με τη συμφωνία πολλών αρνησίκυρων δρώντων δε θα μπορέσει να δεσμεύσει τη διοίκηση. Αυτό, γιατί το νομοθετικό πλαίσιο θα είναι προϊόν συμβιβασμού μεταξύ των διαφορετικών δρώντων και θα εκφράζει τις προτιμήσεις τους μια δεδομένη στιγμή. Όταν όμως αλλάξουν αυτές οι προτιμήσεις θα είναι δύσκολο να καταλήξουν στο μέλλον σε μια νέα συμφωνία και να αλλάξει το status quo, με αποτέλεσμα η διοίκηση να αρχίσει να αυτονομείται. Παράλληλα, η διοίκηση θα μπορεί να επικαλείται τους λεπτομερείς νόμους και κανονισμούς προκειμένου να περιορίσει τις παρεμβάσεις των πολιτικών δρώντων, οι οποίοι θα προσπαθούν να επιβάλλουν τις προτιμήσεις τους, αλλά θα αδυνατούν να αλλάξουν το προηγούμενο λεπτομερειακά καθορισμένο νομοθετικό πλαίσιο.



Για παράδειγμα, αν θεωρήσουμε ένα πολιτικό σύστημα με τρεις αρνησίκυρους δρώντες A,B, Γ και τη σχέση μεταξύ της διοίκησης και των θεσμικών αρνησίκυρων δρώντων ως παίγνιο διαδοχικών κινήσεων, όπου η διοίκηση κάνει την πρώτη κίνηση ερμηνεύοντας κάποιο νόμο ή επιλέγοντας μια πολιτική και οι αρνησίκυροι δρώντες ακολουθούν. Το τρίγωνο που ορίζεται, αποτελεί τον πυρήνα, τα σημεία δηλαδή, τα οποία δε μπορούν να συμφωνήσουν να αλλάξουν. Συνεπώς, αν η διοίκηση επιλέξει ένα από τα σημεία που ορίζονται από το τρίγωνο δε θα μπορέσουν οι αρνησίκυροι δρώντες να την επαναφέρουν νομοθετώντας. Στο παρακάτω σχήμα, σκιαγραφούνται τρεις διαφορετικές περιπτώσεις. Στις πρώτες δύο, τα ιδανικά σημεία για τη διοίκηση, σύμφωνα με το συμφέρον της ή την ερμηνεία της, είναι έξω από τον πυρήνα, στα σημεία Z και K, τότε θα επιλέξει τα σημεία Z' και K', τα οποία είναι πιο κοντά στα ιδανικά της σημεία και συνάμα μέσα στον πυρήνα, όπου δε μπορεί να γίνει νομοθετική διόρθωση από τους αρνησίκυρους δρώντες, καθώς δε μπορούν να συμφωνήσουν. Μια τρίτη περίπτωση είναι να μετακινηθεί από το SQ σημείο Λ1 στο σημείο Λ2 που αντιστοιχεί ακριβώς στο ιδανικό σημείο της γραφειοκρατίας, όπου και πάλι δε θα μπορεί να γίνει διόρθωση της γραφειοκρατικής διολίσθησης. Στην τελευταία περίπτωση το κίνητρο αλλά και η πιθανότητα γραφειοκρατικής διολίσθησης είναι μεγαλύτερη. Σε κάθε περίπτωση η πολιτική εξουσία οφείλει να θωρακιστεί ex ante από τον

αυξημένο κίνδυνο γραφειοκρατικής διολίσθησης αφού δεν είναι δυνατό να επανέλθει με διορθωτικές κινήσεις *ex post* .

## **2.3 Οι αρνησίκυροι δρώντες στο ελληνικό πολιτικό σύστημα**

### *2.3.1 Το Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα: τάσεις και χαρακτηριστικά*

Το ελληνικό πολιτικό σύστημα επιδεικνύει, όπως στα στοιχειωδώς ανοιχτά και ανεπτυγμένα συστήματα, την «οργανωτική σταθερά» (Δεκλερής, 1986, σ.32) της λειτουργικής διαφοροποίησης των ουσιαστικών στοιχείων ή μερών του, εφόσον είναι οργανωμένο σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών (Σύνταγμα, μέρος 3<sup>ο</sup>, άρθρο 26).

Σύμφωνα με τη βασική αυτή, οργανωτικού χαρακτήρα, αρχή του Συντάγματος (Τσάτσος, 1993:262), οι κύριες συντεταγμένες εξουσίες, οι δέσμες, δηλαδή, ή κατηγορίες των οργάνων στις οποίες είναι ανατεθειμένες ανάλογα διαφοροποιημένες λειτουργίες του πολιτικού συστήματος είναι: το εκλογικό σώμα, η βουλή, τα πολιτικά κόμματα, η κυβέρνηση, η δικαιοσύνη και η διοίκηση (Ράικου, 1978: 99).

Κατά το ισχύον Σύνταγμα του 1975/1986/2001 που συνιστά τον κεντρικό ρυθμιστή της λειτουργίας του Πολιτικού συστήματος, η Εκτελεστική εξουσία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την κυβέρνηση (Σ. άρθρο 26 παρ.2). Η κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει την πολιτική της χώρας, ενώ ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα στη δράση της και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και όλων των δημοσίων υπηρεσιών, για την εφαρμογή της κυβερνητικής επιλογής (Σ.82, παρ.1,2). Η Διοίκηση (κεντρική, περιφερειακή, αυτοδιοικούμενη – Σ.101, 102, 103) αποτελεί το λειτουργικά διαφοροποιημένο μέρος (υποσύστημα) του πολιτικού συστήματος, το οποίο είναι επιφορτισμένο με την υλοποίηση (πραγμάτωση, εφαρμογή) επιλογών ή προγραμμάτων (νόμοι) που προσδιορίζονται από ανάλογα λειτουργικά εξειδικευμένα μέρη ή στοιχεία του πολιτικού συστήματος (κόμματα, βουλή, κυβέρνηση), εφαρμόζονται από τη διοίκηση και ελέγχονται από τα δικαστήρια.

Το ελληνικό πολιτικό σύστημα εκδηλώνει τα χαρακτηριστικά ενός ισχυρού κράτους κυρίως μέσα από την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας και μάλιστα του πλέον αντιπροσωπευτικού (εκλέγμένου) τμήματός της. Το ισχυρό κράτος

διαμορφώνεται από την θεσμική αλλά κυρίως λειτουργική υπεροχή της «εκτελεστικής» εξουσίας απ' ενός έναντι των λοιπών κρατικών εξουσιών (νομοθεσία, διοίκηση, δικαιοσύνη) και απ' ετέρου του κυβερνητικού και πλέον αντιπροσωπευτικού σκέλους της (κυβέρνηση – πρωθυπουργός) έναντι του Προέδρου της Δημοκρατίας και της Διοίκησης.

Ουσιαστικά πρόκειται για εξαιρετική συγκέντρωση και ενίσχυση των εξουσιών του Πρωθυπουργού για μία σειρά από λόγους. Αυτοί αφορούν τόσο στο γεγονός της λειτουργικής αποδυνάμωσης του κοινοβουλίου κατά τη σύγχρονη εποχή, κατά τον Page (1987) όσο και στην ισχύ μη αναλογικών (ή τουλάχιστον όχι απόλυτα αναλογικών) εκλογικών συστημάτων, τα οποία παρέχουν τη δυνατότητα συγκρότησης κομματικά ομοιογενών πλειοψηφιών στο κοινοβούλιο, μονοκομματικών κυβερνήσεων, καθώς και την αυστηρή πειθάρχηση των μελών της κομματικής πλειοψηφίας

Σύμφωνα με μια εναλλακτική εκδοχή θα μπορούσε ίσως να υποστηριχθεί ότι η ανάδειξη του αποφασιστικού κέντρου με την αποτελεσματικότερη διεύθυνση του κρατικού μηχανισμού που ενδεχομένως συνεπάγεται, διευκολύνει επίσης και ίσως οριστικοποιεί υπό ευνοϊκές (ήτοι ελεγχόμενες) συνθήκες την ήδη υφιστάμενη τάση μετατόπισης του πεδίου διαμόρφωσης της κοινωνικής συναίνεσης, συναλλαγής και διαπραγματεύσεως από τους αντιπροσωπευτικούς (βουλή, κόμματα) στους διοικητικούς θεσμούς και οργανώσεις (δημόσια διοίκησης, επαγγελματικές οργανώσεις, διεθνείς οργανισμοί (Page 1987).

Ο πρωθυπουργός, επομένως, που έχει ήδη αναδειχθεί σε *primus solus* αποτελεί και το αποφασιστικό και ενιαίο κέντρο δύναμης και επιρροής εντός της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία πλέον καθίσταντα «πρωθυπουργοκεντρική» με ανάλογες συνέπειες για το σύνολο του πολιτικού συστήματος.

Το Σύνταγμα (άρθρο 82) αναγνωρίζει στην κυβέρνηση την κατευθυντήρια αρμοδιότητα χάραξης (σχεδιασμού), εποπτείας της υλοποίησης και αξιολόγησης (συμπεριλαμβανόμενης της διόρθωσης) της γενικής (δημόσιας) πολιτικής της χώρας. Την κυβέρνηση, με τη στενή έννοια του όρου, αποτελούν ο πρωθυπουργός, οι τυχόν αντιπρόεδροι και υπουργοί, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι αναπληρωτές και οι άνευ χαρτοφυλακίου υπουργοί (άρθρο 87 Σ. και άρθρο 1 του Ν.1558/1985). Στην ευρύτερη εννοιολόγηση της κυβέρνησης συμμετέχουν εκτός των ανωτέρω και οι υφυπουργοί, καθώς και τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα που απαρτίζονται από αυτούς, όπως π.χ. το ΚΥΣΕΑ, η Κυβερνητική Επιτροπή κ.ά..

Η αναδιάταξη των σχέσεων μεταξύ των μερών της εκτελεστικής εξουσίας με την ανάδειξη του Πρωθυπουργού ως του αποφασιστικού κέντρου (*primus solus*) έχει σαφείς συνέπειες και επιπτώσεις όσον αφορά τον «εκτελεστικό» της χαρακτήρα. Ειδικότερα, η ανασύνταξη των σχέσεων των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας και η ανάδειξη ενός αποφασιστικού κέντρου φαίνεται να επιτείνει τις ήδη διαμορφωμένες τάσεις εξαιρετικής συγκέντρωσης δύναμης και επιρροής στον «εκτελεστικό» μηχανισμό του κράτους με παράλληλη αποδυνάμωση των παραδοσιακά αντιπροσωπευτικών διαδικασιών. Το γεγονός ότι ο Πρωθυπουργός, που είναι ταυτόχρονα και ο αρχηγός του πλειοψηφούντος κόμματος στη βουλή, αναδεικνύεται και το αποφασιστικό (μοναδικό) κέντρο της εκτελεστικής εξουσίας δεν αποτελεί απλώς μαρτυρία της εξαιρετικής σημασίας της τελευταίας.

Μέγιστο τμήμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας έχει πλέον αναμφισβήτητα περιέλθει στη κυβέρνηση, η οποία προΐσταται και των μηχανισμών υλοποίησης, ενώ η νομοθετική έγκριση *a priori* με ευρύτατες εξουσιοδοτήσεις (Σπηλιωτόπουλος, 1993), αλλά και *a posteriori* με επικυρώσεις θεωρείται περίπου εξασφαλισμένη μέσω της κομματικής πειθαρχίας (γεγονός που εγγυάται όχι μόνο η ιδεολογική συνέπεια αλλά και η μεθοδολογία εκλογής βουλευτών με την κομματική υποστήριξη).

Παρατηρείται ότι η τάση συγκέντρωσης της αποφασιστικής δύναμης, επιρροής και αρμοδιότητας αναπτύσσεται σε πολλαπλά επάλληλα επίπεδα:

- α) στην εκτελεστική εξουσία, εντός του πολιτικού συστήματος
- β) στον Πρωθυπουργό και την κυβέρνηση, εντός της εκτελεστικής εξουσίας
- γ) στην πολιτική ηγεσία, εντός της δημόσιας διοίκησης
- δ) στις ηγετικές διευθυντικές βαθμίδες, εντός των δημοσίων υπηρεσιών και οργανώσεων.

Με βάση την παραπάνω παρουσίαση της θεσμικής διευθέτησης της εκτελεστικής λειτουργίας του ελληνικού πολιτικού συστήματος, όπου μεταξύ των άμεσων συνεπειών και επιπτώσεων της συγκεντρωτικής τάσης συγκαταλέγονται ο περιορισμός της εκχώρησης και αποσυγκέντρωσης ευθυνών και αρμοδιοτήτων, η πολιτικοποίηση του συνόλου σχεδόν των διοικητικών αποφάσεων και ενεργειών, αναμένεται η περιστολή της λειτουργικής διαφοροποίησης και σχετικής αυτονόμησης του διοικητικού συστήματος. Όπως θα δειχθεί παρακάτω με την εξέταση σχετικού εμπειρικού υλικού, η περιστολή της αυτονόμησης του ρόλου της διοίκησης δεν συμβαίνει. Το αναλυτικό πλαίσιο των δρώντων αρνησικυρίας εμφανίζεται να είναι σε θέση να εξηγήσει την παρατηρούμενη τάση αυτονόμησης της διοίκησης.

### 2.3.2 Οι “veto players” του ελληνικού πολιτικού συστήματος

Η Ελλάδα αποτελεί ένα πολιτικό σύστημα, στο οποίο ο δικομματισμός είναι ιδιαίτερα έντονος. Οι κυβερνήσεις είναι μονοκομματικές και η εκάστοτε κυβέρνηση ελέγχει την πλειοψηφία της βουλής, με αποτέλεσμα να θεωρείται ο μόνος θεσμικός αρνησίκυρος δρών. Η ύπαρξη ενός αρνησίκυρου παίκτη στο θεσμικό επίπεδο δεν αποκλείει την ύπαρξη και άλλων, εξωθεσμικών αρνησίκυρων παικτών στο πεδίο πολιτικής.. Οστόσο, ερευνητές στο ελληνικό πολιτικό σύστημα δείχνουν ότι, παρότι έχουμε στοιχεία κοινωνικού κορπορατισμού, αυτά δεν είναι κυρίαρχα και παγιωμένα, με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν θεσμοθετημένες κορπορατιστικές δομές<sup>6</sup>. Υπάρχει μεν πλήρης βαθμός συγκεντροποίησης της εκπροσώπησης εργαζομένων στον δημόσιο τομέα και μερικός στον ιδιωτικό, όμως σε θεσμικό επίπεδο, το μόνο αποφασίζον όργανό αποτελεί η εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία.

Ως ένα πολιτικό σύστημα με έναν αρνησίκυρο παίκτη είναι αναμενόμενο να μην χρειάζονται λεπτομερειακοί νόμοι, προκειμένου να ελέγχει τους γραφειοκρατικούς μηχανισμούς, καθώς η εκάστοτε κυβέρνηση μπορεί να επανέλθει ανά πάσα στιγμή προκειμένου να ρυθμίσει κάποιο θέμα νομοθετικά, σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η πολιτική που έχει αποφασίσει δεν εφαρμόζεται από τη διοίκηση ή παρεκκλίνει από τις οδηγίες και τους στόχους της.

Η ύπαρξη ενός θεσμικά κατοχυρωμένου δρώντα στο ελληνικό πολιτικό σύστημα αυξάνει τη δυνατότητα της κυβέρνησης να επιλέγει να αλλάξει το status quo σύμφωνα με τις προτιμήσεις της για μια νέα πολιτική, το οποίο θα απέχει λίγο ή πολύ από την προϋπάρχουσα κατάσταση. Το αν θα την αλλάξει και κατά πόσο θα εξαρτηθεί, καθώς δεν υπάρχουν άλλοι θεσμοθετημένοι αρνησίκυροι δρώντες, που να μπορούν να προβάλλουν βέτο θεσμικά, από τη συνοχή του κόμματος που είναι στην κυβέρνηση, η οποία επηρεάζει τη σύγκλιση των απόψεων κατά το στάδιο της απόφασης για αλλαγή πολιτικής. Η

---

<sup>6</sup> [Δες την Έρευνα του Λάβδα \(1997,2003\)](#)



εσωτερική συνοχή στο κόμμα δεν κινδυνεύει από τις μικρές εσωτερικές ιδεολογικές αποκλίσεις μεταξύ των μελών του, αλλά από την «χωροταξική» διάταξη των μελών του γύρω από την ηγεσία. Αν οι βουλευτές του είναι χωροταξικά διατεταγμένοι συμμετρικά περί την ηγεσία του, τότε οι αντικρουόμενες απόψεις αλληλοεξουδετερώνονται, με αποτέλεσμα να δρα το κόμμα κατά τρόπο συμπαγή και συντονισμένο. Η συνοχή ενός πολιτικού κόμματος δε θα πρέπει να συγχέεται με την κομματική πειθαρχία που ενδέχεται να το διέπει. Η συνοχή αφορά τη σύγκλιση ή απόκλιση απόψεων στο εσωτερικό του κόμματος προτού κάποιο θέμα συζητηθεί και ληφθούν οι σχετικές αποφάσεις. Αντίθετα, η κομματική πειθαρχία αναφέρεται στην ικανότητα ενός κόμματος να ελέγχει τις ψήφους των βουλευτών του στο κοινοβούλιο. (Τσεμπελής, 2003).

Για παράδειγμα, ο Αλεξόπουλος (2004) ισχυρίζεται ότι η μεταρρυθμιστική δυνατότητα του ΠΑΣΟΚ ήταν μεγαλύτερη τη δεκαετία του '80, γιατί είχε μεγάλη εσωτερική συνοχή και ήταν ο μοναδικός αρνησίκυρος δρών στο πολιτικό σύστημα. Το γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις του ήταν περιορισμένες σε σχέση με τη δυνατότητα που είχε ως ο μοναδικός αρνησίκυρος δρών στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, με μεγάλη συνοχή οφείλεται στο γεγονός ότι έδειξε χαμηλή προσήλωση στις μεταρρυθμίσεις που ξεκινούσε. Αντίθετα το ΠΑΣΟΚ, υπό την ηγεσία του Σημίτη είχε χαμηλή εσωτερική συνοχή σε πολλά ζητήματα, καθώς οι απόψεις των στελεχών του δεν ήταν κατανοητές συμμετρικά γύρω από την ηγεσία του. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να μην παρουσιάζει προς τα έξω συμφωνία και συνοχή τόσο κατά το στάδιο της απόφασης όσο και μετά, ώστε να ακούγεται με μία φωνή.

Ρόλο αρνησίκυρου δρώντα στο ελληνικό πολιτικό σύστημα έχει κατά το στάδιο σχεδιασμού μιας πολιτικής ή και κατά το στάδιο υλοποίησής της, η δικαστική εξουσία και συγκεκριμένα το ΣτΕ, το οποίο θεσμικά μπορεί να μπλοκάρει ή να τροποποιήσει ένα προεδρικό διάταγμα ή έναν νόμο κρίνοντάς τον αντισυνταγματικό. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η νομολογία του Ε' τμήματος του ΣτΕ, αναφορικά με το περιβάλλον. Όμως, η εκτελεστική εξουσία ως ο μοναδικός αρνησίκυρος δρώντας του ελληνικού πολιτικού

συστήματος μπορεί να επανέλθει αν έχει τη βούληση, τροποποιώντας το νόμο ή το προεδρικό διάταγμα, με νέα συμπληρωματική διευκρινιστική νομοθεσία.

## **2.4 Ο ρόλος της διοίκησης στο ελληνικό πολιτικό σύστημα**

### *2.4.1 Ο ρόλος των δημοσίων υπάλληλων*

Τυπικά, ο ρόλος του δημόσιου υπαλλήλου είναι καθαρά εκτελεστικός. Σύμφωνα με την παραδοσιακή αντίληψη για τη δημοσιοϋπαλληλία, ο ιδεώδης για την πολιτική εξουσία υπάλληλος είναι εκείνος, που, όντας τεχνικά καταρτισμένος, περιορίζεται στη διαχείριση των διοικητικών υποθέσεων και την εφαρμογή των αποφάσεων. Οι αποφάσεις που εκείνος εκτελεί λαμβάνονται από τον πολιτικό προϊστάμενο, ο οποίος νομιμοποιείται από τη θέση του ως μέλους μιας νόμιμης κυβέρνησης να διαμορφώνει μέτρα πολιτικής (policies) και να επιβλέπει την υλοποίησή τους.

Παραδοσιακά ο δημόσιος υπάλληλος διαπνεύεται από νοοτροπία διαφορετική από εκείνην του πολιτικού στελέχους. Ο υπάλληλος ενδιαφέρεται για την τήρηση των διαδικασιών και των κανόνων περισσότερο απ' ό,τι το πολιτικό στέλεχος. Σκέφτεται περισσότερο με όρους «γενικού συμφέροντος» ή του συμφέροντος του δημοσίου. Υποθέτει ότι τα προβλήματα μπορούν να λυθούν με κάποιον αντικειμενικό, όχι αναγκαστικά πολιτικοποιημένο, τρόπο. Συχνά μάλιστα, ο υπάλληλος δεν έχει εμπιστοσύνη στις πολιτικές οργανώσεις, δηλαδή τα πολιτικά κόμματα και τους συνδικαλιστικούς φορείς και πιθανόν θεωρεί ορισμένες πρακτικές των πολιτικών προϊστάμενων του ως δυνάμει αντίθετες προς το συμφέρον του δημοσίου.

Από τη δική του πλευρά το πολιτικό στέλεχος σκέφτεται διαφορετικά: είναι προσανατολισμένο περισσότερο προς τα προβλήματα παρά τις διαδικασίες και δίνει σημασία στο πολιτικό πρόγραμμα. Μπορεί να αντιλαμβάνεται το συμφέρον του δημοσίου με διαφορετικό τρόπο απ' ότι ο ανώτερος υπάλληλος. Ο γενικός ή ειδικός γραμματέας υπουργείου ή ο σύμβουλος υπουργού είναι ευαίσθητος στα εν πολλοίς αντιφατικά αιτήματα διαφόρων κοινωνικών ομάδων και γι' αυτό αναγνωρίζει περισσότερο από ότι ο μόνιμος υπάλληλος την ανάγκη διαπραγματεύσεων και συμβιβασμών.

Ως πολιτικά διορισμένο, το μετακλητό στέλεχος βλέπει τον εαυτό του να συμμετέχει στο πολιτικό παιχνίδι, πράγμα μάλλον ξένο για τον παραδοσιακό υπάλληλο. Το στέλεχος θεωρείται κόμματα και τους φορείς οικείους πρωταγωνιστές του πολιτικού παιχνιδιού και διαλέγεται μαζί τους με όρους ιδεολογικούς, προβάλλοντας αξίες, όπως η ελευθερία και η ισότητα πολύ περισσότερο από ότι η πιστή τήρηση των νόμων, την ασφάλεια του δικαίου και τη συνέχεια ύπαρξης του κράτους.

Σύμφωνα με τους Aberbach, Putman & Rockman (1981:4-23), διακρίνονται τέσσερις μορφές ή πρότυπα ρόλου των ανώτερων υπαλλήλων στο εσωτερικό της οργάνωσης, δηλαδή του υπουργείου ή δημόσιου οργανισμού όπου υπηρετούν. Το πρώτο πρότυπο ρόλων είναι ακριβώς αυτό του απόλυτου διαχωρισμού μεταξύ της διαμόρφωσης μιας πολιτικής (με την έννοια του policy) και της εκτέλεσης των αποφάσεων που την υλοποιούν. Οι υπάλληλοι περιορίζονται στην εκτέλεση των αποφάσεων που λαμβάνουν οι πολιτικοί.

Το δεύτερο πρότυπο προβλέπει την από κοινού συμμετοχή υπαλλήλων και πολιτικών –υπό διαφορετικές όμως ιδιότητες- στη χάραξη πολιτικής. Οι μεν υπάλληλοι προσφέρουν τις τεχνικές και νομικές γνώσεις τους, οι δε πολιτικοί αρθρώνουν και ιεραρχούν τα συμφέροντα της εκλογικής πελατείας του κόμματός τους γενικά και της δικής τους εκλογικής περιφέρειας ειδικότερα.

Το τρίτο πρότυπο ρόλων υποθέτει ότι τόσο οι υπάλληλοι όσο και οι πολιτικοί συμμετέχουν στη χάραξη πολιτικής και ότι και οι δύο κατηγορίες κρατικού προσωπικού ασχολούνται με τις πολιτικές διαστάσεις των προβλημάτων. Η διαφορά στο ρόλο τους έγκειται στο ότι, ενώ οι πολιτικοί λαμβάνουν υπόψη τους τη γενικότερη πολιτική συγκυρία και τις διαθέσει ολόκληρου του εκλογικού σώματος, οι δημόσιοι υπάλληλοι εξυπηρετούν περισσότερο τα συμφέροντα των επιμέρους κοινωνικών ομάδων που σχετίζονται επαγγελματικά με την υπηρεσία τους.

Το τέταρτο και τελευταίο πρότυπο ρόλων υπογραμμίζει την πλήρη σύγχυση έως και ταύτιση του ρόλου των πολιτικών με το ρόλο των δημόσιων υπαλλήλων. Οι Aberbach, Putman, Rockman, θεωρούν ότι το τελευταίο αυτό πρότυπο υπάρχει στη σημερινή αμερικάνικη δημόσια διοίκηση, ενώ τα προηγούμενα ανευρίσκονται κυρίως σε χώρες της Ευρώπης.

Οι υφιστάμενοι υπάλληλοι πιθανότατα υπερέχουν έναντι των πολιτικών προϊσταμένων τους ως προς τη νομική κατάρτιση και την τεχνική εμπειρία που απαιτεί η λειτουργία της κρατικής μηχανής. Από αυτήν την άποψη, όπως υποστήριξε ο Weber, οι πολιτικοί είναι ερασιτέχνες μπροστά στους υφιστάμενους υπαλλήλους τους. Όμως, καθώς είναι τελικά οι πολιτικοί προϊστάμενοι αυτοί που, στο πλαίσιο της δημοκρατίας, φέρουν την ευθύνη των ενεργειών της υπηρεσίας στην οποία προϊστανται, προκύπτει το φαινόμενο της έκδοσης προεδρικών διαταγμάτων και της λήψης υπουργικών αποφάσεων που εκφράζουν περισσότερο το πνεύμα των υπαλλήλων, που είναι επαγγελματίες της διοίκησης, παρά τη βούληση των πολιτικών προϊσταμένων, οι οποίοι, συγκριτικά, παραμένουν ερασιτέχνες στα διοικητικά πράγματα. Η γενίκευση αυτή ελέγχεται ως προς την ισχύ της στη σύγχρονη ελληνική διοίκηση, αφού προϋποθέτει τη συνύπαρξη διοικητικού και πολιτικού προσωπικού με άνισες δεξιότητες, δηλαδή κυρίως ανώτερους δημόσιους υπαλλήλους εμπειρότερους και πιο καταρτισμένους από τους πολιτικούς προϊστάμενους τους.

Όσον αφορά τα μεσαία ή κατώτερα στελέχη της διοίκησης προσπαθούν να επηρεάσουν κατά το στάδιο λήψης απόφασης μιας πολιτικής, προκειμένου να αυξήσουν τις αρμοδιότητές τους ή τον προϋπολογισμό τους, αν και αυτό συμβαίνει σε περιορισμένη έκταση. Είναι αρκετά γνωστή και διαδεδομένη η άποψη ότι η γραφειοκρατία αποτελεί εκείνη τη μορφή οργάνωσης που εκδηλώνει μια εσωτερική διαρθρωτική αδυναμία αλλαγής και προσαρμογής (Crozier, 1963:187) και είναι φυσική τάση της διοίκησης να διάκειται αρνητικά απέναντι σε μεταρρυθμίσεις, καθώς θα πρέπει να μεταβάλλει τον τρόπο λειτουργίας της σε ένα αβέβαιο περιβάλλον. Επιπλέον, ορισμένοι εμφανίζονται να προτιμούν εργασίες ρουτίνας, επαναλαμβανόμενες και στενά καθορισμένες μεθόδους (Perrow, 1972: 112-113), με αποτέλεσμα να αντιτίθενται στην αλλαγή μιας πολιτικής.

#### *2.4. Οι υπουργοί και τα μετακλητά στελέχη της διοίκησης*

Στις γραφειοκρατίες η επιρροή δεν πηγάζει πάντοτε από τις πηγές τυπικής δύναμης και είναι δυνατόν η ανεπίσημη ισχύς που μπορούν να διαθέτουν ένας ή

περισσότεροι μέσα σε μία οργάνωση να εξουδετερώνει την επίσημη εξουσία για λήψη αποφάσεων.

Οι υπουργοί και υφυπουργοί έχουν την πολιτική ευθύνη για ολόκληρο το υπουργείο στο οποίο προϊστανται και θεωρούνται πολιτικά υπεύθυνοι και για τα νομικά πρόσωπα που εποπτεύει το υπουργείο τους. Με βάση το διαχωρισμό εκτελεστικής και κοινοβουλευτικής εξουσίας, αλλά και τον καταμερισμό των λειτουργιών στο εσωτερικό της κεντρικής διοίκησης μεταξύ του σχεδιασμού και της υλοποίησης των μέτρων πολιτικής ενός υπουργείου, υποτίθεται ότι οι υπουργοί ασχολούνται καταρχήν με τη σύλληψη της γενικής φιλοσοφίας που διέπει τη δράση και το σχεδιασμό της πολιτικής του υπουργείου τους. Η υλοποίηση της πολιτικής, θεωρητικά πάντοτε, είναι στα χέρια της δημοσιοϋπαλληλίας. Στην πράξη έχει αποδειχθεί ότι ο ρόλος των υπουργών είναι πολύ πιο σύνθετος απ' ό τι υποθέτει ο παραπάνω διαχωρισμός σύλληψης και εκτέλεσης των διαφόρων προγραμμάτων και μέτρων πολιτικής. Υπάρχουν δε, σύμφωνα με τον Bruce W. Heady (1975:63-86), πέντε διαφορετικοί τύποι υπουργών ως προς το ρόλο που οι ίδιοι αντιλαμβάνονται ότι παίζουν στον υπουργικό θώκο.

Ο πρώτος τύπος υπουργού είναι ο ρηξικέλευθος διαμορφωτής νέας πολιτικής. Διατυπώνει τους στόχους και τις προτεραιότητές του και δίνει το έναυσμα για κατάρτιση προγραμμάτων υλοποίησής τους. Ο ρόλος των ανώτερων υπαλλήλων περιορίζεται στην παθητική αποδοχή των σχεδιασμών του υπουργού και το διοικητικό προσωπικό θεωρεί ότι ο υπουργός αυτός επιτελεί τον συνταγματικά επιτρεπόμενο ρόλο του.

Ο δεύτερος τύπος είναι αυτός του εκλέκτορα υφιστάμενων μέτρων πολιτικής. Ο υπουργός αποδέχεται τους στόχους που έχουν τεθεί από προκατόχους του και από την παράδοση του υπουργείου και διαλέγει ανάμεσα σ' αυτούς. Ο ίδιος βλέπει το ρόλο του να συνίσταται στη λήψη αποφάσεων σχετικά με την υλοποίηση της πολιτικής που εκείνος επιλέγει μεταξύ των υφισταμένων εναλλακτικών μέτρων αντί να καθυστερεί εξετάζοντας νέους σχεδιασμούς πολιτικής. Ο πολιτικός αυτός έχει τις καλύτερες σχέσεις με το ανώτερο διοικητικό προσωπικό.

Ο τρίτος τύπος υπουργού είναι αυτός του εκτελεστικού πολιτικού. Έχει μια χειριστική αντίληψη για τα πράγματα του υπουργείου του και συνδέει την επιλογή πολιτικής με την επιλογή μέσων για την υλοποίησή της. Δίνει περισσότερο έμφαση σε ζητήματα κόστους, ελέγχου των πόρων, οργανωτικής δομής και διοίκησης προσωπικού του υπουργείου του παρά στον καθεαυτό σχεδιασμό πολιτικής. Αυτός ο

τύπος υπουργού, όπως και οι δύο επόμενοι, δεν έχουν μεγάλη επιρροή στο υπουργείο τους.

Ο τέταρτος τύπος είναι αυτός του διαμεσολαβητή. Ο υπουργός αυτός βλέπει κυρίως το ρόλο του ως ενός «πρεσβευτή» και επιδιαιτητή συγκρουόμενων συμφερόντων που εμπλέκονται στον τομέα ευθύνης του και αποτελούν από μια άποψη, «πελάτες» των υπηρεσιών του υπουργείου. Τέτοιοι πελάτες, τους οποίους προσπαθεί να συμβιβάσει ο υπουργός, μπορεί να είναι επαγγελματικές οργανώσεις, κοινωνικά κινήματα και η τοπική αυτοδιοίκηση.

Ο πέμπτος και τελευταίος τύπος υπουργού είναι αυτός του «μινιμαλιστή», εκείνου δηλαδή που πιστεύει ότι ο ρόλος του είναι ελάχιστος και δεν ενδιαφέρεται να τον μεγεθύνει. Ο υπουργός αυτός περιορίζεται στο να αναλαμβάνει την πολιτική ευθύνη για τη δράση των υπηρεσιών του υπουργείου του, να εκμαιεύει κονδύλια από τον προϋπολογισμό και να αποφεύγει εμπλοκή σε κοινοβουλευτικές μάχες σχετικά με το υπουργείο του.

#### *2.4.3 Χαρακτηριστικά της ελληνικής διοίκησης*

Η ελληνική διοίκηση είναι ακόμα υπερβολικά συγκεντρωτική ως προς τη λήψη αποφάσεων και την κατανομή πόρων και πολλές από τις σημαντικότερες αποφάσεις κατά τομέα δεν λαμβάνονται καν από τον αρμόδιο υπουργό, αλλά από τον πρωθυπουργό που αναπαράγει έτσι και την εξουσία του σε κόμματα αρχηγικού χαρακτήρα, όπως το ΠΑΣΟΚ ή η ΝΔ. Οι αποφάσεις τακτικού χαρακτήρα στο πλαίσιο του κυβερνητικού έργου αφήνονται στους υπουργούς, στο βαθμό που δεν θίγονταν μεγάλα συμφέροντα, δηλαδή πρεκλογικά συμφέροντα του κόμματος ή και ισχυρά ιδιωτικά συμφέροντα. Οι υπουργοί, λοιπόν, είχαν κάποια δύναμη στον τομέα αρμοδιότητάς τους και οι επιρροές που ασκούνταν σε αυτούς από τη δημοσιούπαλληλία, τα πολιτικά στελέχη του υπουργείου τους και τις ομάδες πίεσης μπορούσαν να βαρύνουν στο σχηματισμό των επιμέρους κρατικών πολιτικών. Για παράδειγμα, για τη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής ή πολιτικής της παιδείας πολλά ενδοδιοικητικά και εξωδιοικητικά συμφέροντα συμπλέκονταν στα αντίστοιχα Υπουργεία. Η σχετική δύναμη επιρροής των υπαλλήλων, των υπουργικών συμβούλων και των ομάδων πίεσης στον εκάστοτε υπουργό δεν είναι ευδιάκριτη, αν λάβουμε υπόψη μας και τα συναρμόδια υπουργεία.

Οι σύγχρονες κυβερνήσεις επιλαμβάνονται προβλημάτων με μεγάλη πολυπλοκότητα και εμπλοκή συνήθως περισσότερων του ενός υπουργείων. Ιδιαίτερα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα, όπου η πολυνομία και οι αντιφατικές ρυθμίσεις συχνά προκαλούν την παρέμβαση περισσότερων συναρμόδιων υπουργείων, τα όρια ευθύνης των οποίων δεν είναι σαφώς διακριτά. Επιπλέον, τα θέματα που περιέρχονται στην αποφασιστική αρμοδιότητα των δημόσιων υπηρεσιών στη σύγχρονη Ελλάδα ολοένα διευρύνονται.

Το πρόβλημα στη χώρα μας απέκτησε ιδιαίζουσα σημασία από την αρχή της δεκαετίας του 1980 όταν η πολιτική ηγεσία φοβήθηκε ή κατηγόρησε το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα για έλλειψη βούλησης εργασίας και συνεργασίας στην υλοποίηση ενός ευρέως, επαγγελθέντος προγράμματος αλλαγών στην ελληνική κοινωνία. Τη σημαντικότερη έκφρασή της απέκτησε η λογική αυτή με τη δια νόμου μαζική θέση εκτός υπηρεσίας της τότε ηγεσίας του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος των Γενικών Διευθυντών και των Αναπληρωτών Γενικών Διευθυντών. Εγκαινιάσθηκε λοιπόν η νέα τακτική, η οποία θα διαρκέσει διότι ακολουθεί τάσεις που έχουν ήδη παρατηρηθεί στις ευρωπαϊκές χώρες, της εισόδου στη δημόσια διοίκηση ενός ξένου προς αυτή προσωπικού: του πολιτικού ή τεχνικού προσωπικού των γραφείων των Υπουργών και Υφυπουργών, γνωστών ως ειδικών συμβούλων καταρχήν και Ειδικών Γραμματέων στη συνέχεια, ως συντονιστών ευρέων τομέων δράσης των Υπουργείων.

Οι εφήμερες παρουσίες των στελεχών αυτών της δημόσιας διοίκησης, ενώ έρχονται ως διορθωτικό στοιχείο στον ερμητικά κλεισμένο κόσμο της εντροπίας των υπαλλήλων, φέρουν όλα τα χαρακτηριστικά της εφημερότητάς τους. Σπανίως γνωρίζουν το αντικείμενο εργασίας το οποίο προσπαθούν να διδαχθούν από τους υπαλλήλους, οι οποίοι με τη σειρά τους αποκλείονται από το Υπουργικό γραφείο, στο οποίο συμμετέχουν οι «μαθητές» τους. Όταν μάλιστα οι ειδικοί σύμβουλοι ή οι Ειδικοί Γραμματείς με την ηλικία τους ανατρέπουν τα ηλικιακά δεδομένα της υπαλληλικής διαστρωμάτωσης της συγκεκριμένης υπηρεσίας. Η έλλειψη ειδικών γνώσεων από τους ειδικούς γραμματείς και εξειδικευμένους συμβούλους αυξάνει την δυσαρέσκεια και η αντιπαράθεση με το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα μετατρέπεται σε πρόβλημα συμβίωσης. Αν το πρόβλημα συμβίωσης δεν εξελίσσεται πάντοτε σε ανοιχτή σύγκρουση, οπωσδήποτε βρίσκει τη λύση του στην περαιτέρω απομάκρυνση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος από την πολιτική ηγεσία και το κλείσιμο στον

εαυτό του σε μια αμυντική θέση ολωσδιόλου αντιπαραγωγική και ακόμα στενότερου πνεύματος κατοχύρωσης του κλάδου και των προσωπικών φιλοδοξιών.

Ως εκ τούτου, τα ανώτερα στελέχη της διοίκησης τυγχάνει να είναι είτε διορισμένοι μετακλητοί υπάλληλοι είτε προσωπικές επιλογές του εκάστοτε υπουργού, με αποτέλεσμα οι προτάσεις στο στάδιο διαμόρφωσης μιας πολιτικής να συμπίπτουν στο πνεύμα και στη φιλοσοφία της κυβέρνησης.

#### *2.4.4 Η τάση για αυτονόμηση της διοίκησης στο στάδιο της υλοποίησης πολιτικών.*

Ασφαλώς, τα σύγχρονα συντάγματα προβλέπουν τυπικά την πρωτοκαθεδρία της πολιτικής έναντι της διοίκησης, αφού γίνεται γενικά δεκτό ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να εκφράσουν τη διαφωνία τους με τις απόψεις της πολιτικής ηγεσίας της υπηρεσίας τους, αλλά είναι υποχρεωμένοι να εφαρμόσουν τις αποφάσεις της, εφόσον αυτές κινούνται στο πλαίσιο της νομιμότητας. Θεωρητικά, λοιπόν, οι πολιτικοί προϊστάμενοι αποφασίζουν και οι υπάλληλοι εκτελούν, πράγμα που αναγνωρίζεται και από το άρθρο 103 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975/1986/2001.

Εξαιτίας της ύπαρξης ενός αρνησίκυρου δρώντος στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, καθώς οι κυβερνήσεις είναι μονοκομματικές, με μεγάλη πλειοψηφία στη βουλή, σύμφωνα με την θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων, δεν χρειάζονται λεπτομερειακοί διοικητικοί νόμοι. Το κυβερνών κόμμα μπορεί να αποφασίζει για το πως θα λειτουργεί η δημόσια διοίκηση και, για τους γραφειοκράτες, λίγη σημασία έχει αν οι κανόνες που διέπουν τη λειτουργία τους περιλαμβάνονται σε νόμους ή υπουργικές αποφάσεις. Επιπλέον, η αποτύπωση των σχετικών κανόνων σε νόμο, ώστε να δεσμεύεται και η επόμενη κυβέρνηση, είναι αλυσιτελής, αφού η νέα κυβέρνηση έχει τη δυνατότητα να υιοθετεί εξίσου εύκολα νέους νόμους ή να εκδίδει εγκυκλίους.

Οι περισσότεροι νόμοι είναι γενικοί ή έχουν τη μορφή νόμων πλαισίων και παρέχουν εξουσιοδοτήσεις στον αρμόδιο υπουργό προκειμένου να ρυθμίζει τα επιμέρους ζητήματα. Έχουμε ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας και παράκαμψη της νομοθετικής εξουσίας, καθώς η πλειοψηφία της βουλής στηρίζει την εκάστοτε κυβέρνηση, με



αποτέλεσμα οι εξουσιοδοτήσεις να αποτελούν τον κανόνα στους περισσότερους νόμους.

Οι υπουργικές αποφάσεις που εκδίδονται για την κάλυψη των κενών του νόμου ή για την εξειδίκευση κάποιων ρυθμιζόμενων πεδίων δίνουν τη δυνατότητα στον εκάστοτε αρμόδιο υπουργό να οριοθετήσει τις αρμοδιότητες της διοίκησης. Θεωρητικά, η διοίκηση ακολουθεί άμεσα τις προτιμήσεις της κυβερνητικής πλειοψηφίας και κατευθύνεται πλήρως. Θα περίμενε κανείς, ότι από τη στιγμή που υπάρχει μόνο ένας αρνησίκυρος δρών η αυτονόμηση της διοίκησης θα ήταν περιορισμένη και άμεσα ελεγχόμενη από τον αρμόδιο υπουργό.

Όμως, στην πράξη αυτό δεν συμβαίνει. Αυτό, γιατί ενώ η κυβέρνηση ως μόνος πολιτικός δρών μπορεί να επιλέξει άνετα μια συγκεκριμένη πολιτική και να την οριοθετήσει νομοθετικά, όταν οι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί καλούνται να την εφαρμόσουν, αυτό δεν γίνεται. Δεν γίνεται, γιατί οι επιμέρους παράμετροι ρύθμισης μιας εφαρμοζόμενης πολιτικής καταλογίζονται στον αρμόδιο υπουργό. Ο υπουργός όμως, όταν καλείται να ρυθμίσει με τη νομοθετική εξουσιοδότηση που του έχει παραχωρηθεί, τη λειτουργία και την οργάνωση του διοικητικού μηχανισμού που υπάγεται στην εποπτεία του, πολλές φορές αδυνατεί ή την οργανώνει με βάση τις επιθυμίες του μηχανισμού αυτού.

Αυτό γίνεται, γιατί η διοίκηση μπορεί να παρεμβαίνει με τη μορφή εισηγήσεων ή προτάσεων στον αρμόδιο υπουργό, ο οποίος δεν μπορεί να έχει πλήρη και άμεσο έλεγχο της πραγματικότητας που του παρουσιάζουν οι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί. Έτσι, οι εισηγήσεις προσαρμόζονται στα δεδομένα και στις προτιμήσεις της διοίκησης, με αποτέλεσμα να καλείται στη συνέχεια να θεσπίσει υπουργικές αποφάσεις ή να νομοθετήσει με βάση αυτές τις προτάσεις. Παράλληλα, σε όλες τις νομοτεχνικές επιτροπές των υπουργείων συμμετέχουν ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι, οι οποίοι μπορούν να παρέμβουν και να οδηγήσουν σε αποφάσεις τον αρνησίκυρο δρώντα με βάση τα συμφέροντα και τις επιθυμίες του γραφειοκρατικού μηχανισμού.

Εκτός όμως από τις άμεσες παρεμβάσεις των διοικητικών μηχανισμών στην πολιτική ηγεσία, όπου μπορούν να παρουσιάζουν την

υπάρχουσα κατάσταση με βάση τις προτιμήσεις τους, προκειμένου να αυξήσουν τις αρμοδιότητές τους και τους πόρους τους, τους δίνεται και έμμεσα η δυνατότητα παρέμβασης, όταν καλούνται να εφαρμόσουν μια πολιτική.

Στην περίπτωση που αλλάξει το status quo και κατευθυνθεί σε κατεύθυνση τελείως διαφορετική από αυτήν που επιθυμεί ο γραφειοκρατικός μηχανισμός, μπορεί να επιλέξει την πλημμελή εφαρμογή τού ή ακόμα και τη μη εφαρμογή του. Μπορεί να επικαλεστεί αδυναμία εκτέλεσης της προτεινόμενης πολιτικής εξαιτίας της έλλειψης πόρων, προσωπικού, υλικοτεχνικής υποδομής και περισσότερων αρμοδιοτήτων. Έτσι, προκειμένου να γίνει σωστή εφαρμογή του επιλεγμένου νομοθετικού πλαισίου ο μοναδικός αρνησίκυρος δρών εκπληρώνει αιτήματα του διοικητικού μηχανισμού, τα οποία αυξάνουν την αυτονομία του.

Η ύπαρξη όμως πολυνομίας, συναρμοδιότητας πολλών υπουργείων και η αύξηση των γενικών νόμων πλαισίων δίνει τη δυνατότητα στη διοίκηση να μην εφαρμόσει το νόμο, ιδιαίτερα αν είναι περιοχή πολιτικής που δεν αποτελεί υψηλή προτεραιότητα της κυβέρνησης ή αν έχει πολιτικό κόστος η τυχόν συνέχιση της εφαρμογής του.

Παρατηρούμε επίσης, ότι παρά το γεγονός ότι ο μόνος θεσμικός αρνησίκυρος δρώντας στο ελληνικό πολιτικό σύστημα είναι η κυβέρνηση, να μην υλοποιείται μία μεταρρύθμιση ή να τροποποιούνται οι στόχοι της ή τέλος και να εγκαταλείπεται. Όπως, αναφέρει ο Αλεξόπουλος (2005), αυτό μπορεί να οφείλεται είτε στον χρόνο υλοποίησης, ο οποίος όσο μεγαλύτερος είναι τόσο μειώνεται η πιθανότητα να συνεχιστεί η μεταρρύθμιση ως έχει, είτε στις συχνές αλλαγές στην κυβερνητική σύνθεση. Οι συχνές εναλλαγές υπουργών οδηγούν στην αλλαγή προτεραιοτήτων καθώς μπορεί ο νέος υπουργός να έχει διαφορετικές προτιμήσεις ως κυρίαρχος αρνησίκυρος δρώντας ή να δεχθεί αρνητικές εισηγήσεις από τη δημόσια διοίκηση, καθώς μπορεί να υπάρξει εγγενή ασυμμετρία στην πληροφόρηση και στη γνώση εις βάρος του.

## **2.5 Συμπερασματικές προτάσεις**

Ολοκληρώνοντας το δεύτερο κεφάλαιο, διαπιστώνουμε ότι το αναλυτικό - θεωρητικό πλαίσιο των αρνησίκυρων δρώντων προσφέρει τα εργαλεία για την ανίχνευση της δυνατότητας και των ορίων που μπορεί να γίνει αλλαγή του status quo μιας πολιτικής σε κάθε πολιτικό σύστημα.

Το ελληνικό πολιτικό σύστημα έχει έναν μόνο θεσμικό αρνησίκυρο δρώντα, την εκάστοτε κυβέρνηση, η οποία είναι μονοκομματική με μεγάλη πλειοψηφία στη βουλή. Η τάση που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια και μετά τις συνταγματικές αναθεωρήσεις του 1986 και του 2001 είναι η συνεχής ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας.

Θα περίμενε κανείς ότι η ύπαρξη ενός μόνο αρνησίκυρου θεσμικού δρώντα θα οδηγούσε στον πλήρη έλεγχο της διοίκησης και στην απαρέγκλιτη εφαρμογή των αποφάσεων του. Όμως αυτό δε συμβαίνει και ακόμα και στο δικό μας πολιτικό σύστημα υπάρχουν περιθώρια για αυτονόμηση της διοίκησης. Ενώ η εκτελεστική εξουσία έχει τη δυνατότητα να επανέρχεται, ως ο μοναδικός αρνησίκυρος δρώντας, όποτε διαπιστώσει παρέκκλιση της διοίκησης κατά την εφαρμογή μιας πολιτικής απόφασής της, αδυνατεί πολλές φορές να επανέλθει λόγω αυξημένου πολιτικού κόστους ή γιατί έχει άλλες προτεραιότητες και δεν παρακολουθεί στενά την υλοποίηση, αδιαφορώντας για την υλοποίησή της ή τέλος γιατί δεν έχει επαρκή πληροφόρηση. Επίσης, η ύπαρξη νόμων - πλαισίων και γενικών διοικητικών νόμων που προβλέπουν μια σειρά εξουσιοδοτήσεων στους αρμόδιους υπουργούς δίνει τη δυνατότητα στη διοίκηση να καθυστερήσει την εφαρμογή τους, καθώς οι απαραίτητες κανονιστικές πράξεις μπορεί να καθυστερήσουν στην έκδοσή τους ή να τροποποιηθούν μετά από εισηγήσεις της ή και να μην εφαρμοστούν, με τη σύναψη συμμαχιών με άλλους αρνησίκυρους εξωθεσμικούς δρώντες.

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ - ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ**

Στο κεφάλαιο αυτό, θα γίνει παρουσίαση χαρακτηριστικών περιπτώσεων (critical cases) επέμβασης της πολιτικής εξουσίας σε χαμηλού προφίλ πολιτικές, στις οποίες ενώ έδειξε αρχικά ενδιαφέρον για την αλλαγή τους ή την τροποποίησή τους, η διοίκηση αυτονομήθηκε και δεν εφάρμοσε τις αλλαγές ή τις εφάρμοσε πλημμελώς. Η επιλογή των περιπτώσεων αυτών είναι ενδεικτική και σκοπό δεν έχει την εξαγωγή ποσοτικών μετρήσιμων στοιχείων, αλλά να «δείξει» την αυτονόμηση της διοίκησης.

Συγκεκριμένα, θα παρουσιαστούν απλές περιπτώσεις εκλογίκευσης της διοικητικής διαδικασίας, τις οποίες ενώ η πολιτική εξουσία έδειξε ενδιαφέρον και προσπάθησε να βελτιώσει ή να τροποποιήσει, δεν παρακολούθησε την πορεία εφαρμογής τους ή την παρακολούθησε χαλαρά εξαιτίας της έλλειψης χρόνου ή και ενδιαφέροντος, με αποτέλεσμα να παρουσιαστούν αποκλίσεις κατά την εφαρμογή τους από τη διοίκηση. Η διοίκηση αντέδρασε προβάλλοντας την έλλειψη υλικοτεχνικής υποδομής, χρόνου και προσωπικού ή αδυναμία προσαρμογής εξαιτίας κατάλληλης εκπαίδευσης του ήδη υπάρχοντος προσωπικού της. Ο κυριότερος λόγος όμως, όπως θα δούμε από τα παρακάτω παραδείγματα, είναι ότι η μη εφαρμογή των επιδιωκόμενων από την πολιτική εξουσία αλλαγών, προέρχεται από το γεγονός ότι θα πρέπει να αλλάξει ο τρόπος λειτουργίας της και αυτό είναι αντίθετο προς το συμφέρον της διοίκησης.

#### **1<sup>ο</sup> Παράδειγμα: Απλούστευση διοικητικών διαδικασιών**

Στις πολλές προσπάθειες που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης συγκαταλέγεται και ο πρόσφατος νόμος 3242/2004, στον οποίο περιλαμβάνονται μια σειρά από διατάξεις που σκοπό έχουν την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Περιέχει γενικές διατάξεις και σειρά εξουσιοδοτήσεων στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και στον αρμόδιο κατά περίπτωση

Υπουργό προκειμένου να εκδοθούν κοινές υπουργικές αποφάσεις ή Προεδρικά Διατάγματα για τις διαδικασίες που θα εφαρμοστούν οι διατάξεις του παραπάνω νόμου και για τον καθορισμό των υπηρεσιών στις οποίες θα εφαρμοστούν.

Στα πλαίσια αυτά, εκδόθηκε η εγκύκλιος της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. με θέμα «Έκδοση κανονιστικών πράξεων για την απλούστευση διοικητικών διαδικασιών» με αριθμ.ΔΙΑΔΠ/Α/17825/17-8-2004, με την οποία καλούνται όλες οι δημόσιες υπηρεσίες να καταγράψουν ποια δικαιολογητικά, πιστοποιητικά ή στοιχεία μπορούν να αναζητηθούν αυτεπαγγέλτως χωρίς τη σύμπραξη του αιτούντος ή μπορούν να καταργηθούν, καθώς έχουν κατατεθεί σε άλλη υπηρεσία, η οποία συμπράττει σε κάποιο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας. Πολλές δημόσιες υπηρεσίες και φορείς δεν απάντησαν καν ή απάντησαν αρνητικά, καθώς είτε αδιαφόρησαν για το περιεχόμενό του είτε θεώρησαν ότι η αυτεπάγγελτη αναζήτηση συνεπάγεται επιπλέον δουλειά για τους υπαλλήλους τους και περισσότερο χρόνο διεκπεραίωσης. Πολλές υπηρεσίες επικαλέστηκαν ότι αδυνατούν να την εφαρμόσουν εξαιτίας ελλείψεων σε προσωπικό ιδιαίτερα έμπειρου και εξοικειωμένου με τις νέες τεχνολογίες και σε ελλείψεις υλικοτεχνικών υποδομών και εξοπλισμού. Είναι ενδεικτικό ότι ακόμα και οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης δεν απάντησαν<sup>7</sup>.

Στη συνέχεια, η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. επανήλθε με την εγκύκλιο «αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών» με αριθμ. ΔΙΑΔΠ/Α/22654/25-10-2004, προκειμένου να εκδοθεί από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού, η απόφαση που θα καθορίζει τις υπηρεσίες στις οποίες εφαρμόζεται η αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών, καθώς και τις κατηγορίες αυτών των δικαιολογητικών. Και αυτή την εγκύκλιο, οι περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες την αντιμετώπισαν

---

<sup>7</sup> “ΤΑ ΝΕΑ”, 23-02-2005

αδιάφορα, προτείνοντας τα ήδη προτεινόμενα στην εγκύκλιο δικαιολογητικά, χωρίς να προσθέσουν κάποιο άλλο ή να βρουν τρόπους για το πως μπορούν να μειώσουν τον αριθμό των δικαιολογητικών.

Απ' όσο γνωρίζουμε, οι κοινές υπουργικές αποφάσεις που εκδόθηκαν για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, όπως προβλέπονται από τον Ν.3242/2004 είναι ελάχιστες και αναφέρονται σε διοικητικές διαδικασίες των Υπουργείων Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Δικαιοσύνης και Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων.

Παράλληλα με την παραπάνω εγκύκλιο εκδόθηκε από τον Υφυπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης η εγκύκλιος «συνεργασία δημόσιων υπηρεσιών με ΚΕΠ», με αριθμ. 495/22-10-2004, οι οποίες καλεί όλες τις δημόσιες υπηρεσίες να συνεργάζονται με τα Κ.Ε.Π. και ρυθμίζει επιμέρους ζητήματα συντονισμού, οργάνωσης και συνεργασίας. Επίσης και αυτό το έγγραφο δεν έτυχε της δέουσας προσοχής από τις δημόσιες υπηρεσίες και δεν άλλαξε ο τρόπος λειτουργίας τους.

## **2<sup>ο</sup> Παράδειγμα: Αυτεπάγγελτη αναζήτηση αντιγράφου ποινικού μητρώου**

Η εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ΔΙΑΔΠ/Α/7024/8-4-2005 αναφέρει ότι στα πλαίσια εφαρμογής του Ν.3242/2004 εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 2458/22-2-2005 (Φ.Ε.Κ. 267/Β/01-3-2005') κοινή απόφαση του Υφυπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του Υπουργού Δικαιοσύνης με ισχύ από 1<sup>η</sup> Ιουνίου 2005, με την οποία αντικαθίστανται τα αντίγραφα ποινικού μητρώου γενικής και δικαστικής χρήσης με καταφατική ή αρνητική δήλωση που διατυπώνεται από το Αυτοτελές Τμήμα Ποινικού Μητρώου του

Υπουργείου Δικαιοσύνης. Ως εκ τούτου θα πρέπει οι δημόσιες υπηρεσίες να αναζητούν αυτεπαγγέλτως την προαναφερόμενη δήλωση σχετικά με το κατά πόσο υπάρχει ή όχι κώλυμα στο πρόσωπο του συγκεκριμένου πολίτη, για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης, για την οποία προβλεπόταν η προσκόμιση αντιγράφου ποινικού μητρώου. Καλεί επίσης τις δημόσιες υπηρεσίες να τροποποιήσουν τα σχετικά έντυπα των αιτήσεών τους και να ορίσουν το προσωπικό που θα επικοινωνεί με το Υπουργείο Δικαιοσύνης σε προθεσμία 20 ημερών από την παραλαβή της εγκυκλίου. Στην ίδια απόφαση ορίζεται ότι το Αυτοτελές Τμήμα Ποινικού Μητρώου του Υπουργείου Δικαιοσύνης θα πρέπει να απαντήσει μέσα σε 48 ώρες από τη λήψη του αιτήματος στη Δημόσια Υπηρεσία που ζητεί την καταφατική ή αρνητική δήλωση.

Παρά το γεγονός ότι η έναρξη ισχύος της παραπάνω κοινής υπουργικής απόφασης ήταν η 1<sup>η</sup> Ιουνίου 2005, πολλές δημόσιες υπηρεσίες δεν δήλωσαν το προσωπικό, όπως προέβλεπε η ανωτέρω εγκύκλιος, δεν τροποποίησαν τα έντυπα των αιτήσεων και συνέχιζαν από τους πολίτες να προσκομίζουν το αντίγραφο ποινικού μητρώου. Για παράδειγμα, οι περισσότερες Διευθύνσεις και Γραφεία Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης της επικράτειας συνέχιζαν να ζητούν από τους νεοδιόριστους εκπαιδευτικούς να προσκομίζουν αντίγραφα ποινικού μητρώου. Το ΥΠΕΠΘ απέστειλε επανειλημμένα μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου για την πιστή εφαρμογή της παραπάνω εγκυκλίου και την αυτεπάγγελτη αναζήτηση αντιγράφου ποινικού μητρώου.

Το Υπουργείο Δικαιοσύνης απέστειλε την υπ' αριθμ. 92607/21-9-2005 εγκύκλιο, με την οποία κοινοποιούσε την κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης 92605/20-9-2005 (Φ.Ε.Κ. 1334/Β/21-9-2005 με την οποία τροποποιούσε τη διαδικασία αυτεπάγγελτης αναζήτησης πληροφοριών σχετικά με την ποινική κατάσταση πολιτών. Συγκεκριμένα, η κάθε δημόσια υπηρεσία δεν θα απευθύνει τα αιτήματά της προς το Αυτοτελές Τμήμα Ποινικού Μητρώου της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Δικαιοσύνης, αλλά απευθείας προς τα κατά τόπο αρμόδια Τμήματα Ποινικού Μητρώου των Εισαγγελιών

Πρωτοδικών της χώρας. Επιπλέον, η προθεσμία των 48 ωρών για την αποστολή της καταφατικής ή αρνητικής δήλωσης αυξανόταν σε τρεις εργάσιμες ημέρες.

Ο λόγος, που έξι μήνες μετά την έκδοση της κοινής υπουργικής απόφασης των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για την αυτεπάγγελτη αναζήτηση του ποινικού μητρώου, τροποποιήθηκε ήταν ότι το Αυτοτελές Τμήμα Ποινικού Μητρώου της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Δικαιοσύνης δήλωσε ότι αδυνατεί να διεκπεραιώσει τα αιτήματα των δημοσίων υπηρεσιών-και ιδιαίτερα των Διευθύνσεων και Γραφείων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, καθώς εκείνη την περίοδο διορίστηκαν πάνω από 9.000 εκπαιδευτικοί-λόγω έλλειψης προσωπικού και πρότεινε τη μετακύλιση της έκδοσης στα κατά τόπους πρωτοδικεία, με απευθείας αίτημα των δημοσίων υπηρεσιών. Επίσης, πέτυχε την αύξηση της προθεσμίας έκδοσης του αντιγράφου ποινικού μητρώου.

Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα, μία δημόσια υπηρεσία που χρειαζόταν να υποβάλλει αίτημα έκδοσης αντιγράφου ποινικού μητρώου για μεγάλο αριθμό ατόμων, αντί να το απευθύνει με συγκεντρωτικό πίνακα στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, θα πρέπει να υποβάλλει χωριστά αιτήματα, ανάλογα με τον τόπο γέννησης του κάθε πολίτη. Έτσι, αντί να διαβιβάζουν το αίτημα σε προθεσμία 48 ωρών όπως προέβλεπε η κοινή υπουργική απόφαση να το υποβάλλουν εβδομάδες αργότερα, λόγω αυξημένου φόρτου εργασίας.

Πολλές δημόσιες υπηρεσίες, έξι μήνες μετά την έναρξη εφαρμογής της κοινής υπουργικής απόφασης έχουν καταργήσει –ανεπίσημα φυσικά- ως δικαιολογητικό το αντίγραφο ποινικού μητρώου και δεν το αναζητούν ούτε καν υπηρεσιακά για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης, επικαλούμενες έλλειψη προσωπικού και αυξημένου φόρτου εργασίας.



### **3<sup>ο</sup> Παράδειγμα: Αυτεπάγγελτη αναζήτηση πιστοποιητικών αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.**

Σε άλλη περίπτωση εφαρμογής του Ν.3242/2004, εκδόθηκε η υπουργική απόφαση υπ' αριθμ. ΔΙΑΔΠ/5185/16-3-2005 (Φ.Ε.Κ. 373/Β/23-3-2005') του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, σχετικά με την αυτεπάγγελτη αναζήτηση πιστοποιητικών αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, όπως για παράδειγμα πιστοποιητικά γέννησης, οικογενειακής κατάστασης και εγγραφής ανδρών στα μητρώα αρρένων, καθώς και τα αντίγραφα ληξιαρχικών πράξεων γέννησης, γάμου και θανάτου, όπου απαιτούνται ως δικαιολογητικά έκδοσης διοικητικών πράξεων, από την αρμόδια για την έκδοση της διοικητικής πράξης Υπηρεσία.

Παρά το γεγονός, ότι έναρξη ισχύος της ανωτέρω απόφασης ήταν η 23<sup>η</sup> Μαΐου 2005, πολλές δημόσιες υπηρεσίες δεν την εφαρμόζουν. Για παράδειγμα, κατά τη διάρκεια των διορισμών των εκπαιδευτικών στο πρώτο δεκαήμερο του Σεπτεμβρίου, καμία Διεύθυνση Πρωτοβάθμιας ή Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης δεν αναζήτησε αυτεπάγγελτα πιστοποιητικά οικογενειακής κατάστασης ή γέννησης.

Επειδή υπήρξαν καταγγελίες στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για τη μη αναζήτηση αυτεπαγγέλτως των παραπάνω πιστοποιητικών για το διορισμό εκπαιδευτικών, ο Υφυπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης απέστειλε την υπ' αριθμ. 17083/07-9-2005 εγκύκλιο στο ΥΠΕΠΘ για την πιστή εφαρμογή της κοινής υπουργικής απόφασης από τις Διευθύνσεις Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, καθώς επίσης και από τα σχολεία της χώρας. Απ' όσο γνωρίζω, ακόμα και τώρα, έξι μήνες μετά την έναρξη εφαρμογής της εγκυκλίου ζητείται η προσκόμιση από τους πολίτες των ανωτέρω δικαιολογητικών, επικαλούμενοι φόρτο εργασίας ή έλλειψη υλικοτεχνικής υποδομής (μη ύπαρξη συσκευών fax στα σχολεία). Το Υπουργείο Εσωτερικών,

Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης δεν έχει επανέλθει, αν και η καταστρατήγηση της απόφασής του συνεχίζεται.

#### **4° Παράδειγμα: Τυποποίηση δικαιολογητικών συνταξιοδότησης**

Στα πλαίσια της προσπάθειας του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών για τη μείωση της γραφειοκρατίας κατά τη διαδικασία συνταξιοδότησης ενός δημοσίου υπαλλήλου τυποποίησε τα δικαιολογητικά και τη διαδικασία που θα πρέπει να ακολουθηθεί για όλες τις δημόσιες υπηρεσίες, με την υπ' αριθμ. 2/16209/24-12-2002 εγκύκλιό του. Ως τότε, έπρεπε ο κάθε ενδιαφερόμενος να συγκεντρώσει ο ίδιος και να αποστείλει τα απαιτούμενα δικαιολογητικά στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και στα Ταμεία Επικουρικής Ασφάλισης. Η διαδικασία αυτή προέβλεπε μεγάλο αριθμό δικαιολογητικών και υπήρχαν περιπτώσεις που χρειαζόταν πάνω από ένα χρόνο για την ολοκλήρωση της διαδικασίας συνταξιοδότησης. Προκειμένου να μειωθεί η ταλαιπωρία των ενδιαφερόμενων και για τη γρηγορότερη διεκπεραίωση του κανονισμού σύνταξης, η ανωτέρω εγκύκλιος προέβλεπε την αντικατάσταση των πολλών δικαιολογητικών συνταξιοδότησης με τη χρήση ενιαίου δελτίου ατομικής και υπηρεσιακής κατάσταση από 01/01/2003, το οποίο θα συμπληρώνεται και θα αποστέλλεται με ευθύνη της δημόσιας υπηρεσίας στην οποία υπηρετούσε. Παράλληλα, γίνονταν απαρίθμηση των δικαιολογητικών που χρειαζόνταν, τα οποία ελαχιστοποιούνταν σε σχέση με το παρελθόν, καθώς η δημόσια υπηρεσία βεβαίωνε με βάση τον ατομικό φάκελο του κάθε δημοσίου υπαλλήλου πολλά στοιχεία για τα οποία χρειαζόταν η προσκόμιση δικαιολογητικών κατά το παρελθόν.

Παρά το γεγονός, ότι το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών ζητούσε την πιστή εφαρμογή της εγκυκλίου, οι περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες δεν την εφάρμοσαν, με αποτέλεσμα πολλοί υποψήφιοι προς συνταξιοδότηση να κινούν μόνοι τους τη διαδικασία ή να την εφαρμόζουν πλημμελών και να αποστέλλουν μαζί με το δελτίο

ατομικής και υπηρεσιακής κατάστασης και όλα τα δικαιολογητικά που αποστέλλονταν και κατά το παρελθόν.

Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών βλέποντας τη μη εφαρμογή ή την πλημμελή εφαρμογή της εγκυκλίου, προέβη στην έκδοση του Π.Δ. 102/2004, σύμφωνα με το οποίο όριζε ως μόνο δικαιολογητικό συνταξιοδότησης το Δελτίο Ατομικής και Υπηρεσιακής Κατάστασης (Δ.Α.Υ.Κ.). Στη συνέχεια απέστειλε την εγκύκλιο υπ' αριθμ.2/13398/ΓΔΜ-Σ/4-3-2004 που ζητούσε την εφαρμογή του Π.Δ. 102/2004, ενώ παράλληλα ενημέρωνε για τη δυνατότητα και ηλεκτρονικής υποβολής του δελτίου μέσω ειδικής εφαρμογής που ανέπτυξε το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Έχουν περάσει δύο χρόνια από την τυποποίηση των δικαιολογητικών συνταξιοδότησης και ένας χρόνος από τη δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής του δελτίου ατομικής και υπηρεσιακής κατάστασης (η οποία μειώνει τον χρόνο ολοκλήρωσης του κανονισμού σύνταξης στον ένα μήνα), αλλά παρόλα αυτά οι περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες συνεχίζουν να συμπληρώνουν λανθασμένα το δελτίο, να αποστέλλουν δικαιολογητικά που δεν απαιτούνται και να μην κάνουν χρήση της δυνατότητας ηλεκτρονικής υποβολής του δελτίου. Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών επανέρχεται συχνά στο θέμα, όπως με την εγκύκλιο 2/4479/ΓΔΜ-Σ/27-02-2005 και με ενημερωτικά σημειώματα ανά υπουργείο, προκειμένου να ολοκληρωθεί η μεταρρύθμιση, προκειμένου να γίνεται πιο γρήγορα η συνταξιοδότηση του δημοσίων υπαλλήλων και χωρίς ταλαιπωρία.

Ύστερα από έρευνα<sup>8</sup> σε σύνολο περίπου 3.500<sup>9</sup> δημοσίων υπηρεσιών που θα μπορούσαν να κάνουν χρήση του Δελτίου-αν και αυτές που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για το Γενικό Λογιστήριο ανέρχονται σε 1.500 περίπου, έστω και χειρόγραφα, μόνο 806 φορείς και δημόσιες υπηρεσίες έχουν κάνει χρήση κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του. Απ' αυτούς τους φορείς που έχουν κάνει χρήση του

---

<sup>8</sup> [Επικοινωνία με τον Υπεύθυνο στο Γραφείο Υποστήριξης του Δελτίου Ατομικής και Υπηρεσιακής Κατάστασης-Α.Υ.Κ. \(ολογράφως \)<sup>8</sup>](#)

<sup>9</sup> Δεν υπάρχει πλήρης καταγραφή των δημοσίων υπηρεσιών και φορέων από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, σύμφωνα με τον υπεύθυνο του Γραφείου Υποστήριξης του Δ.Α.Υ.Κ.. Ο αριθμός είναι ανεπίσημη εκτίμηση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

τυποποιημένου δελτίου ατομικής και υπηρεσιακής κατάστασης, μόνο 112 χρησιμοποίησαν το πληροφοριακό σύστημα του Γενικού Λογιστηρίου. Ενδιαφέρον, για απόκτηση κωδικών έχουν εκδηλώσει άλλοι 96 φορείς, ενώ εκκρεμεί η έκδοση άλλων 67 κωδικών για ισάριθμους φορείς.

Από τις 7.370 συνταξιοδοτήσεις που έκανε το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, μόνο 810 υποβλήθηκαν ηλεκτρονικά. Οι υπόλοιπες υποβλήθηκαν χειρόγραφα και σε ποσοστό 95% παρουσίαζαν κάποια έλλειψη ή κάποιο λάθος.

### **5<sup>ο</sup> Παράδειγμα: Μετατροπή Λιμενικών Ταμείων σε Ανώνυμες Εταιρείες.**

Με το άρθρο 21 του Ν.2932/2001 προβλέπεται η μετατροπή δέκα λιμενικών ταμείων «εθνικής σημασίας» της χώρας σε ανώνυμες εταιρείες. Ο λόγος, όπως αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση, είναι ότι «τα λιμάνια υπολείπονται σε υποδομές, υπάρχει δυσκαμψία στη λειτουργία τους και στη λήψη αποφάσεων, ενώ το νομοθετικό πλαίσιο που καθορίζει τη διοίκηση και την εκμετάλλευση τους είναι αναχρονιστικό και τα εμποδίζει να ανταπεξέλθουν στον αυξανόμενο ανταγωνισμό». Το άρθρο αυτό προέβλεπε σειρά εξουσιοδοτήσεων στον Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας με τη σύμπραξη και άλλων συναρμόδιων υπουργών για τη μετατροπή και άλλων λιμενικών ταμείων σε ανώνυμες εταιρείες, καθώς και για την έκδοση αποφάσεων που σχετίζονται με την ομαλή μετάβαση τους σε ανώνυμες εταιρείες.

Η μετατροπή των λιμενικών ταμείων σε ανώνυμες εταιρείες αποτελούσε πάγιο αίτημα της ομοσπονδίας υπαλλήλων λιμένων Ελλάδας, σύμφωνα με δήλωση μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου της Ομοσπονδίας.

Στο άρθρο 25 προβλεπόταν η σύνταξη και έκδοση κανονισμού εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας και Γενικού Κανονισμού προσωπικού για κάθε ανώνυμη εταιρεία σε έξι μήνες και ένα χρόνο από

την έναρξη ισχύος του νόμου, μετά από απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Α.Ε. και γνώμη της συνδικαλιστικής οργάνωσης υπαλλήλων, ο οποίος εγκρίνεται με απόφαση των Υπουργών Εμπορικής Ναυτιλίας και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Τέσσερα χρόνια μετά, έχουν εκδοθεί Κανονισμοί Εσωτερικής Οργάνωσης και Λειτουργίας – Κανονισμός Προσωπικού μόνο σε τέσσερες από τις δέκα εταιρείες.

Με το άρθρο 22 προβλέπεται η υποχρέωση κατάρτισης από την κάθε εταιρεία στρατηγικού σχεδίου που να καθορίζει τους μακροχρόνιους βασικού στόχους για την εκπλήρωση των σκοπών της εταιρείας και τις μεθόδους πραγματοποίησής του και επιχειρησιακού σχεδίου με διάρκεια τριών έως πέντε ετών που να εξειδικεύει τους στόχους του στρατηγικού σχεδίου. Τέσσερα χρόνια μετά, καμία εταιρεία δεν έχει προχωρήσει στην πλήρη κατάρτιση στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδίου.

#### **6<sup>ο</sup> Παράδειγμα: Πρόσληψη νεοδιόριστων εκπαιδευτικών – κατάθεση δικαιολογητικών**

Τα προηγούμενα χρόνια, κατά την κατάθεση των αιτήσεων για την πρόσληψη εκπαιδευτικών στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση απαιτούνταν η προσκόμιση διαφόρων δικαιολογητικών, όπως βεβαιώσεις προϋπηρεσίας, αντίγραφο εκκαθαριστικού εφορείας, πιστοποιητικό στρατολογίας (για τους άνδρες), αντίγραφο πτυχίου και αντίγραφο ταυτότητας. Στη συνέχεια, μετά την ανακοίνωση των διορισμών ζητούνταν η προσκόμιση ξανά των ανωτέρω δικαιολογητικών, ακόμα και όταν η πρόσληψη γινόταν στην ίδια Διεύθυνση Πρωτοβάθμιας ή Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης που είχε υποβάλλει την αίτηση.

Το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, στα πλαίσια απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών, με την εγκύκλιο Φ.361.1/840/82456/Δ1/22-8-2005 ενημέρωνε τις Διευθύνσεις

Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, ότι τα δικαιολογητικά που προσκόμισαν οι υποψήφιοι για διορισμό, θα έπρεπε να υποβάλλονταν άμεσα στις αντίστοιχες Διευθύνσεις που διορίζονταν, προκειμένου να μη ζητούνται δεύτερη φορά τα ίδια δικαιολογητικά.

Παρόλ' αυτά, καμία Διεύθυνση Πρωτοβάθμιας ή Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης δεν απέστειλε τις αιτήσεις των εκπαιδευτικών στις περιοχές διορισμού τους, μαζί με τα επισυναπτόμενα δικαιολογητικά. Αν και το Τμήμα Διορισμών του ΥΠΕΠΘ ζήτησε την πιστή εφαρμογή της εγκυκλίου κατά την περίοδο των διορισμών του με email που απέστειλε στις κατά τόπους Διευθύνσεις, δεν εφαρμόστηκε η εγκύκλιος, καθώς όλες οι Διευθύνσεις επικαλέστηκαν αυξημένο φόρτο εργασίας και έλλειψη προσωπικού για τη διεκπεραίωση της παραπάνω διαδικασίας.

#### **7<sup>ο</sup> Παράδειγμα: Τοποθέτηση νεοδιοριστών και αναπληρωτών εκπαιδευτικών**

Η διαδικασία για την τοποθέτηση νεοδιοριστών ή αναπληρωτών εκπαιδευτικών σε σχολεία ορίζεται στα Π.Δ. 50/1996 και 100/1997, όπου προβλέπεται μοριοδότηση των εκπαιδευτικών με βάση τη συνολική υπηρεσία, την οικογενειακή κατάστασή τους, τις συνθήκες διαβίωσης στις έδρες των σχολείων όπου υπηρέτησαν, την εντοπιότητα και τη συνυπηρέτηση συζύγου. Παρά το γεγονός ότι η διαδικασία είναι σαφής, υπάρχει συστηματική καταστρατήγηση των διατάξεων αναφορικά με τη συνυπηρέτηση συζύγου και την εντοπιότητα όπου αποδεικνύονται όχι με τον τρόπο που προβλέπουν τα παραπάνω Προεδρικά Διατάγματα, αλλά με απλές υπεύθυνες δηλώσεις του Ν.1599/86. Επίσης, στη διαδικασία μοριοδότησης δε λαμβάνονται υπόψη οι συνθήκες διαβίωσης στις έδρες των σχολείων όπου υπηρέτησαν, ενώ αντίθετα προσμετράται η προϋπηρεσία σε ιδιωτικά σχολεία, αν και δεν προβλέπεται. Ενώ το ΥΠΕΠΘ απέστειλε email στις 8/9/2005 για την πιστή εφαρμογή των παραπάνω Προεδρικών Διαταγμάτων, τα περισσότερα Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια

Πρωτοβάθμιας ή Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης ακολούθησαν την ανωτέρω τακτική.

Αν και εκπαιδευτικοί που θίχτηκαν από τις ελλειπείς μοριοδοτήσεις έκαναν ενστάσεις, αυτές απορρίφθηκαν από τα αντίστοιχα Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια Πρωτοβάθμιας ή Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, καθώς αυτά είναι αρμόδια για την εκδίκαση των ενστάσεων. Δεν προβλέπεται κάποια άλλη διοικητική διαδικασία ή ιεραρχικός έλεγχος για την τοποθέτηση νεοδιόριστων ή αναπληρωτών εκπαιδευτικών, με αποτέλεσμα οι έχοντες έννομο συμφέρον εκπαιδευτικοί να έχουν μόνη διέξοδο τα διοικητικά δικαστήρια.

#### **8° Παράδειγμα: Αποσπάσεις νεοδιόριστων εκπαιδευτικών**

Κατά την προηγούμενη σχολική χρονιά, η Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων εξέδωσε την εγκύκλιο 93531/Δ2/9-9-2004, σύμφωνα με την οποία ζητούσε από τους φορείς του ΥΠΕΠΘ (Κεντρική Υπηρεσία του ΥΠΕΠΘ, Περιφερειακές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις και Γραφεία Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, ΟΕΕΚ, κτλ) να μην πραγματοποιήσουν αποσπάσεις νεοδιόριστων εκπαιδευτικών, προκειμένου να μη δημιουργηθούν επιπλέον κενά στα σχολεία που μόλις είχαν τοποθετηθεί οι νεοδιοριζόμενοι.

Παρά το γεγονός ότι η εγκύκλιος ζητούσε να μη γίνονται δεκτά παρόμοια αιτήματα και δεν έγινε καμία απόσπαση στην Κεντρική Υπηρεσία του ΥΠΕΠΘ, οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του ΥΠΕΠΘ, όπως Περιφερειακές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις και Γραφεία Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας προέβησαν σε αποσπάσεις νεοδιόριστων εκπαιδευτικών. Υπήρξαν καταγγελίες και επερωτήσεις στη βουλή σχετικά, αλλά παρόλ' αυτά δεν υπήρξε καμία ανάκληση απόσπασης και πειθαρχική συνέπεια για τους Προϊστάμενους των Διευθύνσεων ή των Γραφείων που δεν εφάρμοσαν την εγκύκλιο.

## **9<sup>ο</sup> Παράδειγμα: Αποσπάσεις εκπαιδευτικών εντός και εκτός νομού.**

Σύμφωνα με το άρθρο 16 του Ν.1566/1985 επιτρέπεται απόσπαση εκπαιδευτικού από σχολείο σε σχολείο του ίδιου νομού, αν υπάρξουν εξαιρετικές υπηρεσιακές ανάγκες ή σοβαρά προβλήματα υγείας. Ενώ θα περίμενε κανείς ότι οι απόσπασεις εκπαιδευτικών από σχολείο σε άλλο σχολείο του ίδιου νομού θα ήταν ελάχιστες και εφ' όσον συντρέχουν οι λόγοι που προβλέπει ο ανωτέρω νόμος, εντούτοις έχει γίνει πάγια τακτική από τα Περιφερειακά Υπηρεσιακά Συμβούλια Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης όλων των νομών της χώρας να πραγματοποιούν με την έναρξη του σχολικού έτους αποσπάσεις, όλων ανεξαιρέτων των εκπαιδευτικών που αιτούνται απόσπαση. Ενδεικτικά αναφέρω, ότι στη Διεύθυνση Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης Ν. Ηρακλείου το φετινό σχολικό έτος έγιναν 120 αποσπάσεις, ενώ στη Διεύθυνση Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης Ν. Ηρακλείου έγιναν πάνω από 150 αποσπάσεις εκπαιδευτικών.

Στο ίδιο άρθρο προβλέπεται απόσπαση εκπαιδευτικών από νομό σε νομό «σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για την αντιμετώπιση σοβαρότατων αναγκών, όπως βαριές και δυσίατες ασθένειες, συνυπηρέτηση συζύγων και εξαιρετικά σοβαροί οικογενειακοί λόγοι» με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ύστερα από αρμόδια γνώμη του Κεντρικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου. Παρόλ' αυτά, κάθε χρόνο γίνονται πάνω από τρεις χιλιάδες αποσπάσεις εκπαιδευτικών από νομό σε νομό, με απλή αίτησή τους, χωρίς να συντρέχουν οι ανωτέρω λόγοι. Αυτό γίνεται, καθώς οι Συνδικαλιστικές Οργανώσεις των εκπαιδευτικών, που εκπροσωπούνται στο Κεντρικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο, έχουν καταφέρει την επέκταση της διάταξης, θέτοντας ως μόνη προϋπόθεση να υπάρχουν λειτουργικά κενά στο νομό που αποσπώνται και να παραμείνουν στη θέση τους οι αποσπασμένοι εκπαιδευτικοί μέχρι την αντικατάστασή τους. Την τελευταία προϋπόθεση την αναφέρει κάθε υπουργική απόφαση που αποσπάει εκπαιδευτικούς, αλλά δεν τηρείται, καθώς για συναδελφικούς λόγους, οι περισσότεροι Διευθυντές Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας



Εκπαίδευσης επιτρέπουν την άμεση απόσπασή τους, χωρίς να τους αντικαταστήσουν και επιπλέον, το Υπουργείο δεν εποπτεύει τη διαδικασία αυτή.

Τέλος, στο ίδιο άρθρο προβλέπεται απόσπαση εκπαιδευτικών ή διοικητικού προσωπικού σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που εποπτεύονται από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ύστερα από απόφαση των οργάνων τους. Αν και προβλέπεται απόσπαση μόνο σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που εποπτεύονται από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, εντούτοις διενεργείται μεγάλος αριθμός «ανεπίσημων» αποσπάσεων, χωρίς προηγούμενη απόφαση σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες, όπως Περιφέρειες, Νομαρχίες και Δήμους. Στα πλαίσια αυτά, αποστέλλει το ΥΠΕΠΘ εγκυκλίους για την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου αυτού, τη διακοπή των «ανεπίσημων αποσπάσεων», τονίζοντας την έλλειψη αρμοδιότητας των Περιφερειακών Διευθύνσεων Εκπαίδευσης και των Διευθυντών Εκπαίδευσης για τη διενέργεια τέτοιων αποσπάσεων, με τελευταία την υπ' αριθμ. 69679/Η/13-7-2005 στην οποία προβλέπονται πειθαρχικές κυρώσεις για τους υπαλλήλους που αποσπώνται κατ' αυτόν τον τρόπο. Παρόλ' αυτά, δεν έχει επιβληθεί καμία ποινή και δεν έχει σταματήσει το φαινόμενο αποσπάσεων σε φορείς που δεν ανήκουν στην εποπτεία του ΥΠΕΠΘ.

### **10<sup>ο</sup> Παράδειγμα: Μεταβίβαση σχολικής περιουσίας στους δήμους**

Το άρθρο 5 του Ν.1894/1990 καταργούσε τις σχολικές εφορείες που ήταν υπεύθυνες για τη διαχείριση της σχολικής περιουσίας έως τότε και μεταβίβαζε τη σχολική περιουσία στον δήμο ή στην κοινότητα στην περιφέρεια του οποίου βρίσκονταν, οι οποίες ήταν υποχρεωμένες να συστήσουν Σχολικές Επιτροπές, όπως προβλέπονταν από τον Ν.1566/1985 για τη διαχείριση της σχολικής περιουσίας. Οι Σχολικές Επιτροπές είχαν ιδρυθεί στα πλαίσια της έξαγγελίας για λαϊκή συμμετοχή, όπου θα συμμετείχε εκπρόσωπος του κατά τόπου δήμου ή κοινότητας, ο διευθυντής του σχολείου και γονείς. Η διαδικασία που

προβλεπόταν στον ανωτέρο νόμο προέβλεπε την εμπλοκή των Διευθύνσεων Πρωτοβάθμιας ή Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, των δήμων ή των τότε κοινοτήτων και των νομαρχιών για την έκδοση της διαπιστωτικής πράξης μεταβίβασης της κυριότητας. Παρά το γεγονός ότι υπήρξαν τροποποιήσεις του Ν.1894/1990 με τους Ν.2009/1992 και 3027/2002 η μεταβίβαση δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμα. Αυτό, γιατί τόσο οι δήμοι, στους οποίους θα μεταβιβαζόταν η σχολική περιουσία όσο και οι Διευθύνσεις Πρωτοβάθμιας ή Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης δεν επανήλθαν συστηματικά για την εφαρμογή του νόμου.

### **11<sup>ο</sup> Παράδειγμα: Καταγραφή του εκπαιδευτικού και του μαθητικού δυναμικού από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων.**

Στα πλαίσια της ορθολογικής κατανομής εκπαιδευτικών, εντοπισμού των προβλημάτων των σχολικών μονάδων και καλύτερης διαχείρισης του εκπαιδευτικού δυναμικού, το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων προχώρησε στην ανάπτυξη πληροφοριακού συστήματος για την πλήρη καταγραφή του εκπαιδευτικού και του μαθητικού δυναμικού των σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Η προσπάθεια ξεκίνησε με την εγκύκλιο 11697/Δ2/4-2-2005 που ζητούσε απ' όλες τις σχολικές μονάδες να προχωρήσουν στην ηλεκτρονική καταγραφή του εκπαιδευτικού και του μαθητικού δυναμικού τους, ορίζοντας σύντομο χρονικό διάστημα και τον έλεγχο των στοιχείων για την ορθότητα και πληρότητά τους από τις Διευθύνσεις Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης. Οι σχολικές μονάδες δήλωσαν αδυναμία καταγραφής προβάλλοντας την έλλειψη υλικοτεχνικής υποδομής ή προσωπικού εξοικειωμένου με την χρήση ηλεκτρονικών υπολογιστών, με αποτέλεσμα να μη γίνει ενημέρωση του συστήματος. Οι Διευθύνσεις παράλληλα δήλωναν αδυναμία ελέγχου και διασταύρωσης των στοιχείων που παρουσίαζαν οι σχολικές μονάδες. Το ΥΠΕΠΘ επανήλθε με σειρά εγκυκλίων και ανακοινώσεων για την πλήρη εφαρμογή της εγκυκλίου, χωρίς όμως

αποτέλεσμα. Τελειώνοντας το σχολικό έτος δεν είχε γίνει πλήρης καταγραφή του εκπαιδευτικού και μαθητικού δυναμικού των σχολικών μονάδων, καθώς επίσης και έλεγχος των στοιχείων, ενώ η ακρίβεια των στοιχείων ήταν αμφισβητούμενη.

Στα πλαίσια της νέας σχολικής χρονιάς το ΥΠΕΠΘ επανήλθε με την υπ' αριθμ. 89599/Γ2/8-9-2005 εγκύκλιο για την εκ νέου πλήρη καταγραφή του εκπαιδευτικού και του μαθητικού δυναμικού μέχρι το πρώτο δεκαήμερο του Οκτώβρη, τονίζοντας παράλληλα ότι θα πρέπει να γίνεται συνεχώς ενημέρωση καθ' όλη τη διάρκεια του σχολικού έτους και να γίνει σχολαστικός έλεγχος της ακρίβειας των υποβαλλόμενων στοιχείων. Η διαδικασία καταγραφής παρουσίασε τα ίδια προβλήματα που παρουσίασε και το προηγούμενο σχολικό έτος, με αποτέλεσμα να μη γίνει πλήρης ή και καθόλου καταγραφή των δεδομένων από τις σχολικές μονάδες. Από τις σχολικές μονάδες που καταχώρησαν στοιχεία, ελάχιστες είναι αυτές που ενημερώνουν το σύστημα περιοδικά, όπως προβλέπεται από την παραπάνω εγκύκλιο.

Όταν έγινε γνωστό, ότι τα στοιχεία αυτά θα χρησιμοποιηθούν για την ορθολογική κατανομή των εκπαιδευτικών στους νομούς και στα σχολεία των νομών, για τις τοποθετήσεις νεοδιόριστων εκπαιδευτικών, τη συγχώνευση τμημάτων ή κατάργηση σχολείων και για την πρόσληψη αναπληρωτών ή ωρομίσθιων εκπαιδευτικών, οι ίδιες οι Διευθύνσεις Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης έδιναν «ανεπίσημα» κατεύθυνση στις σχολικές μονάδες να παρουσιάζουν εικονικά στοιχεία. Για παράδειγμα, τμήματα με μεγαλύτερο αριθμό μαθητών, προκειμένου να δικαιολογηθεί η διατήρηση της οργανικότητας του σχολείου, εικονική λειτουργία φροντιστηριακών τμημάτων, τμημάτων ένταξης και τμημάτων ενισχυτικής διδασκαλίας ή πρόσθετης διδακτικής στήριξης, προκειμένου να καλυφθεί το ωράριο διδασκαλίας των εκπαιδευτικών της σχολικής μονάδας. Επιπλέον, εκπαιδευτικοί που απουσίαζαν με «ανεπίσημες» αποσπάσεις καταχωρούνταν στο σύστημα ότι δίδασκαν κανονικά στα σχολεία τους.

## 12<sup>ο</sup> Παράδειγμα: Αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου

Με το άρθρο 8 του Ν.2525/1997 προβλέπεται αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου. Συγκεκριμένα προβλέπει την αξιολόγηση των εκπαιδευτικών από τους Διευθυντές των σχολικών μονάδων και τους Σχολικούς Συμβούλους. Οι Διευθυντές και Προϊστάμενοι Γραφείων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης αξιολογούν τους Διευθυντές των σχολικών μονάδων. Τα στελέχη της εκπαίδευσης, αλλά και όλοι οι εκπαιδευτικοί αξιολογούνται από Σώμα Μονίμων Αξιολογητών, όπως προβλέπεται να συσταθεί στο ίδιο άρθρο του ανωτέρω νόμου, παρέχοντας εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων για την προκήρυξη των θέσεων, της διαδικασίας πρόσληψης και τον καθορισμό των κριτηρίων επιλογής. Για την εποπτεία, έλεγχο και συντονισμό του Σώματος Μονίμων Αξιολογητών προβλέπεται να συσταθεί Επιτροπή Αξιολόγησης Σχολικής Μονάδας «από προσωπικότητες κύρους που διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ύστερα από γνώμη της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής των Μορφωτικών Υποθέσεων της Βουλής».

Ο νόμος αυτός κατατέθηκε από τον τότε Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων Γεράσιμο Αρσένη, στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων που επιχείρησε για «τη βελτίωση και την ποιοτική αναβάθμιση όλων των συντελεστών της εκπαιδευτικής διαδικασίας». Στον ίδιο νόμο προβλέπεται εξουσιοδοτική διάταξη στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων για την έκδοση υπουργικών αποφάσεων για τη συγκρότηση, σύνθεση, οργάνωση, λειτουργία και θητεία της Επιτροπής Αξιολόγησης Σχολικών μονάδων, τα ειδικότερα καθήκοντα των αξιολογητών και των μελών της, τη διαδικασία, τον τύπο, τον χρόνο και το περιεχόμενο της αξιολόγησης, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την αξιολόγηση. Επίσης, προβλέπει την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος για τον καθορισμό των όρων και τη διαδικασία μονιμοποίησης των εκπαιδευτικών, την υπηρεσιακή τους

εξέλιξη, καθώς και τις εγγυήσεις που παρέχονται στους αξιολογούμενους

Στα πλαίσια των εξουσιοδοτήσεων που του παρείχε ο νόμος, ο τότε Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων προέβει στην έκδοση του Π.Δ.140/98 και στην έκδοση της υπουργικής απόφασης Δ2/1938/26-2-1998 (Φ.Ε.Κ. 189/Β'/27-2-1998) και Δ2/1938/και της για τον καθορισμό της διαδικασίας αξιολόγησης, τα καθήκοντα του Σώματος Μονίμων Αξιολογητών και της Επιτροπής Αξιολόγησης Σχολικής Μονάδας, τη διαδικασία επιλογής τους, τις παρεχόμενες εγγυήσεις στους αξιολογούμενους κτλ.

Ενώ το πρωτογενές και το δευτερογενές νομοθετικό πλαίσιο θεσπίστηκε σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα η αξιολόγηση των εκπαιδευτικών δεν εφαρμόστηκε, καθώς υπήρξε καθολική αντίδραση από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις των εκπαιδευτικών, οι οποίες συμάχησαν με άλλα ενδοκυβερνητικά στελέχη. Η συνοχή του μοναδικού αρνησίκυρου δρώντος, της κυβέρνησης δηλαδή, ήταν μικρή, με αποτέλεσμα να μην προχωρήσει στην εφαρμογή η μεταρρύθμιση του τότε Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων Γεράσιμου Αρσένη.

### **13<sup>ο</sup> Παράδειγμα: Εφαρμογή καινοτόμων προγραμμάτων στην εκπαίδευση.**

Με την απόφαση Φ.12.1/545/85812/Γ1/31-8-2005 η Υπουργός Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων αποφάσισε τη γενίκευση της «ευέλικτης ζώνης δημιουργικών και διαθεματικών δραστηριοτήτων» σε όλα τα σχολεία της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης από το φετεινό σχολικό έτος, με ταυτόχρονη αλλαγή του ωρολόγιου προγράμματος των δημοτικών σχολείων και νηπιαγωγείων. Μέχρι τότε, η εφαρμογή της «ευέλικτης ζώνης» ήταν προαιρετική και αποτελούσε εναλλακτικό πρόγραμμα σπουδών για όσα σχολεία επιθυμούσαν την εφαρμογή του και με το οποίο γίνονταν εργασίες μεθόδου project από μαθητές και

δασκάλους στο πλαίσιο του διαθεματικού ενιαίου πλαισίου προγραμμάτος σπουδών.

Με την αριθμ. Φ.12.1/547/86097/Γ1/1-9-2005 εγκύκλιο του Ειδικού Γραμματέα του ΥΠΕΠΘ, οριζόταν η διενέργεια επιμορφωτικών σεμιναρίων ή παιδαγωγικών συναντήσεων από τους σχολικούς συμβούλους για την ενημέρωση των εκπαιδευτικών των σχολείων της αρμοδιότητάς τους.

Η αντίδραση των εκπαιδευτικών και των συνδικαλιστικών τους οργανώσεων ήταν άμεση. Με σειρά ανακοινώσεων της η Διδασκαλική Ομοσπονδία Ελλάδας ζήτησε την ανάκληση της υπουργικής απόφασης, επικαλούμενη έλλειψη υλικοτεχνικής υποδομής, έλλειψη πόρων και μη επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών στο καινοτόμο αυτό πρόγραμμα. Παράλληλα, πολλοί εκπαιδευτικοί διαμαρτύρονταν και πολλοί Σύλλογοι Διδασκόντων έπαιρναν απόφαση μη εφαρμογής της, λόγω έλλειψης υποδομής, όπως εργαστηρίων ηλεκτρονικών υπολογιστών, βιβλιοθηκών, αιθουσών διδασκαλίας, η ύπαρξη τμημάτων με μεγάλο αριθμό μαθητών, μη χρηματοδότησή της (καθώς στα πλαίσια της ευέλικτης ζώνης προβλέπονται επιμορφωτικές επισκέψεις, αγορές εντύπων, εκδόσεις, κατασκευές κτλ.) και μη επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών. Η Δ.Ο.Ε. σε σειρά ανακοινώσεων της, δήλωνε ότι θα παράσχει συνδικαλιστική κάλυψη σε όσους εκπαιδευτικούς και συλλόγους διδασκόντων πάρουν απόφαση της μη εφαρμογής της. Ακολούθησε σειρά συναντήσεων της Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων με το προεδρείο της Δ.Ο.Ε., ενώ τονιζόταν από τους σχολικούς συμβούλους η ύπαρξη πειθαρχικών ευθυνών σε όσους δεν την εφαρμόσουν.

Με την αριθμ. Φ.12.1/648/104935/Γ1/5-10-2005 εγκύκλιο του Ειδικού Γραμματέα αναστέλλεται η εφαρμογή της προηγούμενης εγκυκλίου και καθίστανται και πάλι προαιρετική η εφαρμογή της. Άλλη μία προσπάθεια μεταρρύθμισης σταμάτησε, καθώς το κόστος υλοποίησής της ήταν πολύ μεγάλο και οι αντιδράσεις που είχαν ήδη σημειωθεί έδειχναν συστηματική άρνηση εκτέλεσης της εγκυκλίου, παρά τις πειθαρχικές ευθύνες που προβλέπονταν.

## **Συμπερασματικές προτάσεις**

Συμπερασματικά, αν και υπάρχει ένας μόνος θεσμικός αρνησίκυρος δρώντας στο ελληνικό πολιτικό σύστημα και θα περίμενε κανείς την अपαρέγκλιτη εφαρμογή των αποφάσεών του διαπιστώνουμε από τα παραπάνω παραδείγματα την τάση αυτονόμησης της διοίκησης. Αν και πρόκειται για απλές περιπτώσεις πεδίων χαμηλού πολιτικού ενδιαφέροντος και προτεραιότητας, εντούτοις παρατηρούμε ότι η πολιτική εξουσία αδυνατεί να παρακολουθήσει την εφαρμογή των αποφάσεών της, δίνοντας τη δυνατότητα στη διοίκηση για μη εφαρμογή ή πλημμελή εφαρμογή. Οι προσπάθειες που κάνει η πολιτική εξουσία κατά καιρούς να επαναφέρει τη διοίκηση στα πλαίσια που έχει προκαθορίσει είναι χωρίς αποτέλεσμα, καθώς δεν υπάρχει συστηματικός έλεγχος και δεν έχει το χρόνο ή και το ενδιαφέρον για την πλήρη εφαρμογή των αποφάσεών της. Το ερώτημα είναι κατά πόσο σε πιο σύνθετες περιπτώσεις, όπου η διοίκηση έχει ερμηνευτικές ή και ελεγκτικές δυνατότητες ξεφεύγει από τον έλεγχό της πολιτικής εξουσίας και συνεχίζει να δρα με βάση τα συμφέροντά της.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>: ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Στο τελευταίο κεφάλαιο της μελέτης μας, θα γίνει παρουσίαση των διαφόρων τρόπων περιορισμού της τάσης της διοίκησης για αυτονόμηση από την πολιτική εξουσία. Θα γίνει παρουσίαση των διαφόρων μορφών ελέγχου της δράσης της, που μπορούν να θεσπιστούν τόσο κατά το στάδιο διαμόρφωσης μιας πολιτικής όσο και κατά το στάδιο υλοποίησής της. Ολοκληρώνοντας, θα αναφέρουμε τις κυριότερες μορφές ελέγχου της διοικητικής δράσης στο ελληνικό πολιτικό σύστημα.

### **4.1 Τρόποι περιορισμού της αυτονόμησης της διοίκησης**

Προκειμένου να περιοριστεί η τάση της διοίκησης να αυξήσει τις αρμοδιότητές της, να ασκήσει μια πολιτική που να πλησιάζει περισσότερο το ιδανικό γι' αυτή σημείο απομακρυνόμενη από το προκαθορισμένο νομοθετικά status quo και να συμβεί η γραφειοκρατική διολίσθηση, θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί μια πολυεπίπεδη μορφή ελέγχου από τη μεριά των αρνησίκυρων πολιτικών δρώντων. Υπάρχει μια ποικιλία ελέγχων και μέσων, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν συνδυασμένα προκειμένου να ελαττωθεί η δυνατότητα γραφειοκρατικής παρέκκλισης.

Αρχικά μπορούν να χρησιμοποιηθούν ex ante τρόποι ελέγχου. Μπορούν δηλαδή οι αρνησίκυροι δρώντες να δράσουν εξ αρχής με τρόπο που να περιορίζει τις παρεμβάσεις ή τις συγκρούσεις των αρνησίκυρων δρώντων μεταξύ τους για μια ήδη συμφωνημένη πολιτική, ενώ ταυτόχρονα να περιορίσουν τη δυνατότητα της διοίκησης να δράσει ανεξάρτητα συμμαχώντας με κάποιους από τους δρώντες. Αυτό μπορεί να γίνει με την ύπαρξη λεπτομερών νόμων, οι οποίοι να καθορίζουν πλήρως τα πεδία της υπο ρύθμιση πολιτικής, μειώνοντας τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης να ξεφύγει από τα πλαίσια αυτά.



Μπορεί επίσης να επιλεγεί ένας γραφειοκρατικός μηχανισμός, ο οποίος αφενός μεν να έχει αυξημένες ρυθμιστικές αρμοδιότητες, αλλά οι οποίες θα είναι σαφώς και λεπτομερειακά καθορισμένες και στον οποίο να παραχωρήσουν οι αρνησίκυροι δρώντες την εποπτεία και τη ρυθμιστική δυνατότητα της υπό εξέταση πολιτικής. Παράλληλα, τα στελέχη που θα επιλεγούν γι' αυτόν τον γραφειοκρατικό μηχανισμό θα πρέπει να επιλέγονται με αυξημένη πλειοψηφία ή και ομοφωνία μεταξύ των αρνησίκυρων παικτών, ενώ ταυτόχρονα θα πρέπει να είναι άτομα με αναγνωρισμένο κύρος και γνώσεις που να σχετίζονται με αυτόν τον τομέα. Η ύπαρξη της φήμης αποτελεί ένα μέσο για να ελεγχθεί η διοίκηση, καθώς η επιλογή γραφειοκρατών, οι οποίοι έχουν υψηλές βλέψεις και ταυτόχρονα θέλουν να διατηρήσουν την προσωπική καλή τους φήμη, τους αναγκάζει να ακολουθήσουν μια πολιτική ανεξάρτητη από τους πολιτικούς δρώντες, ενώ ταυτόχρονα κινούνται μέσα στα όρια που τους έχουν τεθεί. Ταυτόχρονα, η μεγάλη σχετικά θητεία τους, η οποία θα ξεφεύγει από τα χρονικά όρια ζωής μιας κυβέρνησης θα τους δίνει τη δυνατότητα να δράσουν στα πλαίσια που τους έχουν προκαθοριστεί, χωρίς να είναι εύκολη η παρέμβαση των πολιτικών δρώντων.

Εκτός από τον *ex ante* τρόπο ελέγχου της διοίκησης μπορεί να χρησιμοποιηθούν συνδυασμένα και δύο άλλες μορφές ελέγχου, *ex post*, της δημιουργίας μονάδων ελέγχου –fire alarm- και της καθιέρωσης τακτικών κοινοβουλευτικών ακροάσεων –police patrol- (McCubbins & Schwartz, 1984).

Οι κοινοβουλευτικές ακροάσεις μπορούν να είναι θεσπισμένες νομοθετικά προκειμένου να γίνεται περιοδικά έλεγχος κάποιου διοικητικού μηχανισμού. Τα μέλη των κοινοβουλευτικών επιτροπών μπορούν να συλλέγουν στοιχεία και να θέτουν ερωτήματα κατά τον απολογισμό του έργου ενός διοικητικού μηχανισμού. Η εποπτεία όμως αυτή προϋποθέτει χρόνο και χρήμα, ενώ δεν είναι και τόσο αποτελεσματικός τρόπος ελέγχου, καθώς ο έλεγχος μπορεί να είναι είτε δειγματοληπτικός είτε περιορισμένος εξ' ορισμού. Αυτό, γιατί απαιτεί τη σύσταση ομάδων ελέγχου, συγκέντρωσης στοιχείων, επεξεργασίας

τους και δε μπορεί να επεκταθεί σε όλες τις πτυχές λειτουργίας ενός γραφειοκρατικού μηχανισμού.

Αν όμως συνδυαστεί με την ύπαρξη αυτό-ενεργοποιούμενων (fire alarm) μηχανισμών καταγγελίας φαινομένων αυθαιρεσίας ή κακοδιοίκησης ενός γραφειοκρατικού μηχανισμού μπορεί να είναι πολύ πιο αποτελεσματικός. Αντί να γίνεται περιοδικός απολογισμός και να προσπαθούν οι κοινοβουλευτικές επιτροπές να συγκεντρώσουν στοιχεία, μπορούν να επιτρέψουν σε ομάδες ή σε άτομα που επηρεάζονται από τη δράση ενός γραφειοκρατικού μηχανισμού να συλλέγουν στοιχεία. Όταν δράσει πέραν από τα όρια που είναι νομοθετικά καθορισμένα ή με τρόπο διαφορετικό από τη βούληση του αρνησίκυρου δρώντος τότε καταγγέλεται και μπορεί να ελεγχθεί βάσει συγκεκριμένων στοιχείων. Το πλεονέκτημα αυτού του τρόπου ελέγχου είναι ότι είναι αποκεντρωμένος, πιο αποτελεσματικός και επιφέρει άμεσα αποτελέσματα, καθώς η τυχόν αυθαιρεσία της διοίκησης γίνεται άμεσα γνωστή και μπορεί να αντιμετωπιστεί εξίσου άμεσα και αποτελεσματικά.

Στην παραπάνω ex post μορφές ελέγχου μπορεί να προστεθεί νομοθετικά και να χρησιμοποιηθεί και η δυνατότητα του δικαστικού ελέγχου –fire extinguisher-. Με αυτόν τον τρόπο, αντί να γίνονται καταγγελίες για την τάση αυτονόμησης της διοίκησης ή της κακής εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή μπορεί να ζητηθεί άμεσα η δικαστική παρέμβαση. Αυτή μπορεί να ελέγξει και να ακυρώσει ή να τροποποιήσει μια πράξη της διοίκησης, η οποία ξεφεύγει από τα όρια που της έχουν παραχωρηθεί νομοθετικά.

Τέλος, εκτός από τους ex ante και ex post τρόπους ελέγχου μπορούν να χρησιμοποιηθούν και διαδικαστικής μορφής έλεγχοι. Μπορεί να επιβληθεί σε έναν διοικητικό μηχανισμό να υποβάλλει σχέδιο δράσης σε τακτά χρονικά διαστήματα, το οποίο χρειάζεται έγκριση από τους αρνησίκυρους δρώντες, ενώ παράλληλα μπορούν να συμμετέχουν και στην κατάρτισή του. Επίσης, μπορεί να γίνει διασύνδεση του γραφειοκρατικού μηχανισμού με άλλους παρόμοιους σε διεθνές επίπεδο, έτσι ώστε μέσα από τη συνεργασία του με άλλους

παράλληλους μηχανισμούς να αποτελεί έναν έμμεσο τρόπο ελέγχου, καθώς δεν θα μπορεί να δράσει με τρόπο που να του προσβάλλει την φήμη σε διεθνές επίπεδο ή να αποδέχεται παρεμβάσεις από κάποιους από τους αρνησίκυρους δρώντες και να αγνοεί κάποιους άλλους.

#### **4.2 Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές στο ελληνικό πολιτικό σύστημα**

Όταν ο μονοκομματικός πολιτικός δρων πρόκειται να παραχωρήσει αρμοδιότητες σε έναν ανεξάρτητο διοικητικό μηχανισμό, όπως είναι οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, τον οποίο δε θα μπορεί στη συνέχεια να τον ελέγξει ή να παρεμβαίνει άμεσα προκειμένου να περιορίσει την αυτονομία του, τότε χρησιμοποιεί διάφορους μηχανισμούς ελέγχου, τόσο ex ante και ex post όσο και διαδικαστικής μορφής ελέγχους.

Κατά τη σύσταση μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, τόσο πριν την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, όσο και μετά κατά τη θέσπιση του εκτελεστικού νόμου<sup>10</sup> που προβλέπει η συνταγματική διάταξη 101<sup>A</sup>, ρυθμίζει λεπτομερειακώς τις αρμοδιότητες και το πεδίο δράσης της κάθε ανεξάρτητης διοικητικής αρχής. Σε αντίθεση με την πάγια τακτική να θεσπίζει γενικούς κανόνες, στην περίπτωση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, στις οποίες παραχωρούνται αρμοδιότητες, οι οποίες μέχρι πρότινος ελέγχονταν άμεσα από τον μοναδικό αρνησίκυρο παίκτη, την κυβέρνηση δηλαδή, ακολουθείται η τακτική της λεπτομερειακής καταγραφής του ρυθμιστικού πλαισίου δράσης τους.

Επιπλέον, επενδύει στον μηχανισμό της φήμης, καθώς για όλες τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές επελέχθησαν στελέχη με κύρος και επαγγελματική καταξίωση στο πεδίο, στο οποίο καλούνται στη συνέχεια να ρυθμίσουν. Επιπλέον, στις περισσότερες αρχές, τα στελέχη που τις διοικούν έχουν καριέρα μπροστά τους, με αποτέλεσμα να

---

<sup>10</sup> Νόμος 3051/2002

προσβλέπουν στη διατήρηση της φήμης τους<sup>11</sup>. Επίσης, προέβλεψε τόσο στις συνταγματικά κατοχυρωμένες όσο και σε αυτές που έχουν θεσμοθετηθεί με νόμους να γίνεται η επιλογή των στελεχών τους από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με αυξημένη πλειοψηφία των μελών της. Τέλος, η θητεία τους είναι συνήθως πενταετής και επεκτείνεται πέραν από τη θητεία μιας κυβέρνησης.

Εκτός όμως από τους παραπάνω *ex ante* τρόπους ελέγχου, χρησιμοποιούνται και διάφοροι τρόποι *ex post* ελέγχου. Για παράδειγμα, γίνεται ετήσιος απολογισμός των πεπραγμένων της κάθε ανεξάρτητης διοικητικής αρχής στην Επιτροπή Διαφάνειας της Βουλής (Watch-dog Groups), η οποία παρακολουθεί τη λειτουργία τους, ενώ υπάρχει η δυνατότητα καταγγελιών από ομάδες στις οποίες απευθύνεται η λειτουργία τους –*fire alarm*-. Υπάγονται σε δικαστικό έλεγχο, καθώς και σε έλεγχο του ελεγκτικού συνεδρίου τόσο προληπτικό όσο και κατασταλτικό.

Επιπλέον, μπορεί να υπάρξουν διαδικαστικής μορφής έλεγχοι, όπως καθιέρωση δικονομικού τύπου διαδικασιών στην άσκηση του ρυθμιστικού τους έργου, οι οποίες περιλαμβάνουν διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης με όλους τους εν-δυνάμει ενδιαφερόμενους ή εμπλεκόμενους φορείς στη ρυθμιζόμενη πολιτική, αιτιολογημένες αποφάσεις με δικαίωμα έφεσης.

Τέλος, πολλές ανεξάρτητες διοικητικές αρχές αποτελούν μέλη διεθνών ενώσεων ρυθμιστικών αρχών, όπως για παράδειγμα της Ομάδας των Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών (European Regulators Group – ERG), προκειμένου να ενισχυθεί η ανεξαρτησία τους σε σχέση με παρεμβάσεις από άλλους εξωτερικούς δρώντες.

---

<sup>11</sup> Μόνο στο Α.Σ.Ε.Π. προβλέπεται η στελέχωση του και από συνταξιούχους δικαστικούς ή ανώτατους κρατικούς λειτουργούς.

### **4.3 Τρόποι Ελέγχου της διοικητικής δράσης στην Ελλάδα**

#### *4.3.1 Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος*

Ο έλεγχος της διοικητικής δράσης από μέρος της Βουλής ασκείται σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο Σύνταγμα και στον Κανονισμό της Βουλής.

Η κυριότερη μορφή ελέγχου ασκείται από τις διαρκείς Επιτροπές της Βουλής, οι οποίες αντιστοιχούν σε μεγάλους τομείς της κρατικής δράσης και περιλαμβάνουν στο έργο τους και τις τακτικές ακροάσεις μελών της κυβέρνησης, κρατικών λειτουργών, εμπειρογνομόνων και ιδιωτών (Σ.66, παρ. 3 και Καν. Β. 38 και 41<sup>Α</sup>).

Επιπλέον, προβλέπεται από τον Κανονισμό της Βουλής (Καν. Β. 49<sup>Α</sup>) η διατύπωση γνώμης για την καταλληλότητα των προτεινόμενων από την κυβέρνηση υποψήφιων διοικητών δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών.

Τα μέσα άσκησης του Κοινοβουλευτικού Ελέγχου, τα οποία περιλαμβάνουν (κατά τον Καν. Β., άρθρα 124 κ.ε.) τις αναφορές, τις ερωτήσεις (απλές και επίκαιρες), τις ερωτήσεις προς τον Πρωθυπουργό (Καν. Β. 129), τις αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, τις επερωτήσεις (που επίσης διακρίνονται σε απλές και επίκαιρες), τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών (Σ.68 παρ.2 και Καν. Β. 144κ.ε.) που αποτελεί γνήσιο ελεγκτικό δικαίωμα της εκάστοτε μειοψηφίας στη Βουλή.

Παρά την αδιαμφισβήτητη αναγκαιότητα και την πρόδηλη χρησιμότητά τους οι ανωτέρω μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου της διοικητικής δράσης υποφέρουν από ορισμένα μειονεκτήματα που μειώνουν την καταλληλότητά τους ως των πλέον πρόσφορων μορφών ελέγχου της κακοδιοίκησης και συνδέονται με το ευρύτερο φαινόμενο της κρίσης του κοινοβουλευτικού θεσμού στην εποχή μας.

Το κυριότερο είναι η συνήθη κυριαρχία της πλειοψηφούσας άποψης, που στηρίζει συχνά εξ' ορισμού και a priori την κυβερνητική πρακτική, λόγω της διαμόρφωσης του συμπαγούς κομματικού φαινομένου και της αυστηρής πειθαρχίας που αυτά συνήθως

επιβάλλουν στα μέλη-βουλευτές της. Ως εκ τούτου, στις περισσότερες περιπτώσεις η κατά κοινοβουλευτική πλειοψηφία «αθώωση» της κυβερνητικής ή της διοικητικής πρακτικής θεωρείται αυτονόητη.

Ένα άλλο στοιχείο, είναι ότι είναι σχετικά μικρός ο αριθμός των περιπτώσεων διοικητικής αυθαιρεσίας ή κακοπραγίας, που αποτελεί σύνηθες αντικείμενο του κοινοβουλευτικού ελέγχου, ενώ η κινητοποίηση και ενεργοποίηση των βουλευτών για την ανίχνευση και τη διαλεύκανση των περιπτώσεων της κακοδιοίκησης, ακόμα και στο πλαίσιο των διαρκών επιτροπών της Βουλής συναντά πολλά προσκόμματα. Οι βουλευτές στερούνται έγκαιρης και συστηματικής πληροφόρησης σχετικά με τις πράξεις και τις παραλείψεις της διοίκησης, ενώ δεν διαθέτουν την ευχέρεια της διεϊσδυσης και αποτελεσματικής εξέτασης των περιπτώσεων της κακοδιοίκησης στους κόλπους και στα άδυτα της δημόσιας διοίκησης. Η αδυναμία αυτή ισχύει για όλους τους βουλευτές (της συμπολίτευσης και της αντιπολίτευσης) που δεν ασκούν κυβερνητική εξουσία, αλλά φυσικά μεγιστοποιείται προκειμένου για τους βουλευτές της εκάστοτε αντιπολίτευσης, που κυριολεκτικά στερούνται της δυνατότητας οποιασδήποτε επαφής με τη γραφειοκρατία.

Στα παραπάνω προστίθενται και η συνήθης έλλειψη απαραίτητων πόρων από τους βουλευτές, προκειμένου να διατηρήσουν τέτοιους μηχανισμούς διαχείρισης καταγγελιών από τους εκλογείς τους. Επίσης, η διάθεση ή το ενδιαφέρον των βουλευτών για την ανάληψη ενός τέτοιου ρόλου είναι περιορισμένο, καθώς δεν επιφέρει θεαματικά αποτελέσματα προβολής τους από τα Μ.Μ.Ε. και κατ' επέκταση να επηρεάζει θετικά την επανεκλογή τους.

#### *4.3.2 Ο δικαστικός έλεγχος*

Ο δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, που ασκείται στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης από το οργανωμένο σύστημα της διοικητικής δικαιοσύνης, στην κορυφή του οποίου βρίσκονται το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο, παρά την πρωταρχική σημασία του για τη λειτουργία του

κράτους δικαίου και κατά συνέπεια της δημοκρατικής αρχής, παρουσιάζει κι αυτός διάφορα προβλήματα. Το Συμβούλιο της Επικρατείας μπορεί να ασκήσει προληπτικό έλεγχο με τον έλεγχο της συνταγματικότητας των Προεδρικών Διαταγμάτων και κατασταλτικό έλεγχο με τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων και των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης. Το ίδιο και το Ελεγκτικό Συνέδριο, ασκεί προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο.

Το κυριότερο πρόβλημα είναι η έλλειψη ταχύτητας ή μάλλον στη μεγάλη βραδύτητα απονομής της δικαιοσύνης. Αυτή βεβαίως, οφείλεται κυρίως στην επαύξηση του συνολικού όγκου των διοικητικών διαφορών και της υπέρμετρης επιβάρυνσης των δικαστηρίων με νέα δικαστηριακή ύλη, όσο και σε ζητήματα ανεπαρκούς στελέχωσης και οργάνωσης των δικαστηρίων.

Ένα άλλο πρόβλημα είναι η διαπίστωση ότι μια σειρά από επιμέρους εκφάνσεις και μορφές της κακοδιοίκησης, όπως λ.χ. οι καθυστερήσεις, η κωλυσιεργία, οι παραλείψεις, η μεροληψία, η κακή άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, η παραβίαση της χρηστής διοίκησης, η κακή οργάνωση, η ανάρμοστη συμπεριφορά και η πλημμελής εξυπηρέτηση του πολίτη, δύσκολα ενάγονται ενώπιον των δικαστηρίων. Για να προσφύγει κάποιος στα διοικητικά δικαστήρια θα πρέπει να θίγεται σε τόσό μεγάλο βαθμό που το όφελος του να είναι πολλαπλάσιο του κόστους.

Επιπλέον, το κόστος και οι περίπλοκες δικονομικές διαδικασίες, που καθιστούν αναγκαία την εξειδικευμένη νομική συνδρομή αποτελούν απαγορευτικό για τον μέσο πολίτη να καταφύγει σε περίπτωση που η διοίκηση τον αδικεί με τις πράξεις της ή τις παραλείψεις της. Επιπλέον, το γεγονός ότι η τυπικά και συμβολικά φορτισμένη διαδικασία ενώπιον των δικαστηρίων αποτελεί συνήθως το τελευταίο στάδιο μιας σύγκρουσης, κατά την οποία τα μέρη επιζητούν το ένα την ολική νίκη επί του άλλου (zero sum game) αποτελεί ιδιαίτερα ψυχοφθόρα διαδικασία.

Τέλος, η συχνή, αν και αδικαιολόγητη και εντελώς παράνομη στάση της διοίκησης να συμμορφωθεί με τις δυσάρεστες σε αυτήν δικαστικές αποφάσεις ή να συμμορφώνεται μετά από μεγάλο χρονικό

διάστημα, παρά τη ρητή συνταγματική διάταξη του άρθρου 95, παρ. 6 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία «η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται με τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας», αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα στο να προσφύγει κάποιος στη δικαιοσύνη. Η άρνηση αυτή παραβιάζει την αρχή της διάκρισης των εξουσιών και προσβάλλει τη φύση του δημοκρατικού πολιτεύματος και αποτελεί συνήθης πρακτική, η οποία μένει δίχως κυρώσεις. Ο κύριος λόγος είναι ότι η σχετική ευθύνη των κορυφαίων οργάνων της διοίκησης, των υπουργών δηλαδή και των υφυπουργών, δε μπορεί να ενεργοποιηθεί δίχως προηγούμενη απόφαση της Βουλής για την παραπομπή τους στο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 του Συντάγματος, με αποτέλεσμα να οδηγεί στο «ουσιαστικώς ανεύθυνο της πολιτικής ηγεσίας» (Παυλόπουλος, 1993). Αυτή η έντονη φοτρισμένη πολιτικά διαδικασία της παραπομπής των υπουργών δεν προσφέρεται ως αποτελεσματική μέθοδος καταπολέμησης της κακοδιοίκησης στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.

#### *4.3.3 Ο διοικητικός αυτοέλεγχος*

Ο έλεγχος της διοικητικής λειτουργίας μπορεί να πραγματοποιηθεί εντός του πλαισίου του διοικητικού συστήματος είτε αυτεπάγγελτα από τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα, είτε κατόπιν άσκησης των διοικητικών προσφυγών ή διατύπωσης παραπόνων από μέρους των θιγόμενων πολιτών. Ειδικότερα, ο εσωτερικός διοικητικός έλεγχος των περιπτώσεων της κακοδιοίκησης περιλαμβάνει:

α) Τον ιεραρχικό έλεγχο, προληπτικό ή κατασταλτικό, που αναφέρεται στον έλεγχο της νομιμότητας ή και της σκοπιμότητας στη δράση της διοίκησης.

β) Τις διοικητικές προσφυγές, απλές ή ειδικές

γ) Τη διοικητική εποπτεία

δ) Τη διατύπωση παραπόνων ή αναφορών προς τα δημόσια όργανα και τις αρχές από μέρους των πολιτών, που διαθέτουν αυτό το δικαίωμα της αναφοράς, σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 10, παρ.

1.



Οι μορφές αυτού του διοικητικού ελέγχου της διοικητικής δράσης αποτελούν οργανικά στοιχεία του συστήματος της διοικητικής διαδικασίας στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης. Όμως, παρά τα περιθώρια που υφίστανται για τη διεύρυνση της αποτελεσματικότητάς τους, αυτές οι μορφές δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι αποτελούν την πλέον πρόσφορη μέθοδο ελέγχου της διοικητικής αυθαιρεσίας.

Τα πρακτικά αποτελέσματα αυτής της μορφής ελέγχου είναι συνήθως περιορισμένα. Αυτό, γιατί ελέγχων και ελεγχόμενος συχνά συμπίπτουν, πράγμα που κλονίζει την αμεροληψία των κρίσεων, ενώ συχνά οδηγεί τη γραφειοκρατία στην υπεράσπιση και στη συγκάλυψη της υπό αμφισβήτηση απόφασης και την επιβεβαίωση της ακολουθούμενης πρακτικής. Επιπλέον, η εμπλοκή ιεραρχικά ανώτερων και εποπτευόμενων οργάνων δεν επιφέρει αποτέλεσμα, καθώς πολλές φορές κατόπιν δικής τους υπόδειξης ή εντολής λαμβάνονται συνήθως οι αποφάσεις και υιοθετούνται οι υπο διερεύνηση πρακτικές της δημόσιας διοίκησης.

#### *4.3.4 Ο Συνήγορος του Πολίτη*

Ο θεσμός του Συνήγορου του Πολίτη είναι σκανδιναβικής προέλευσης και παρουσιάζεται σε διάφορες μορφές σε πολλές χώρες της Ευρώπης, όπως Σουηδία, Γερμανία, Γαλλία, Βέλγιο, Ισπανία, Κύπρο κ.ά.

Ο Συνήγορος του πολίτη είναι Ανεξάρτητη Αρχή και ιδρύθηκε με τον Ν.2477/1997, ενώ κατοχυρώθηκε συνταγματικά η ύπαρξη και η λειτουργία του με την αναθεώρηση του Συντάγματος (άρθρο 103, παρ. 9 του Συντάγματος) και διέπεται από τον εκτελεστικό του Συντάγματος Ν.3051/2002 για τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και τον Ν.3094/2003, ο οποίος επέφερε σημαντικές καινοτομίες. Ο Συνήγορος του Πολίτη επιβοηθείται από πέντε Βοηθούς Συνήγορους, ο καθένας εκ των οποίων είναι υπεύθυνος για έναν τομέα δράσης. Οι τομείς δράσης είναι: α) ο κύκλος δικαιωμάτων του ανθρώπου, β) ο κύκλος κοινωνικής προστασίας, γ) ο κύκλος ποιότητας ζωής, δ) ο κύκλος σχέσεων κράτους

– πολίτη, ε) κύκλος δικαιωμάτων του παιδιού και στ) ο κύκλος υγείας και κοινωνικής αλληλεγγύης.

Αποστολή του Συνήγορου του Πολίτη είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Η επέμβασή του είναι είτε αυτεπάγγελτη – ο ιδρυτικός του νόμος περιόριζε την αυτεπάγγελτη επέμβασή του στις υποθέσεις που είχαν κοινωνική απήχηση- ή ύστερα από έγγραφη αναφορά ενδιαφερόμενου πολίτη, ένωσης πολιτών ή νομικού προσώπου. Είναι αρμόδιος για υποθέσεις που αναφέρονται: α)στις υπηρεσίες του δημοσίου, β)των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, γ)των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δ)των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας και ε)των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Ο Συνήγορος του Πολίτη επιλέγεται για τετραετή θητεία με ομόφωνη απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων (ενώ σε περίπτωση της με πλειοψηφία 4/5, σύμφωνα με το άρθρο 14δ του Κανονισμού της Βουλής.) και απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, χωρίς να υπάγεται στον έλεγχο της κυβέρνησης.

Η δικαιοδοσία του συνήγορου του πολίτη εκτείνεται σε διάφορους τομείς της κρατικής δράσης και έχει ως αντικείμενο την ανίχνευση και εις βάθος διερεύνηση των ποικίλων εκδηλώσεων της γραφειοκρατικής παθολογίας στη δράση της διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των προπαρασκευαστικών ενεργειών, της οργάνωσης και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, ακόμα και της συμπεριφοράς των υπαλλήλων έναντι των πολιτών. Πρόκειται δηλαδή για δυνατότητα προληπτικής ή και κατασταλτικής πληροφόρησης, διερεύνησης και ενεργητικής παρεμβολής για την επισήμανση και την άρση της κακοδιοίκησης, όπου και όπως αυτή εκδηλώνεται κατά τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, κεντρικών, αποκεντρωμένων και αυτοδιοικούμενων.

Δρα με τρόπο ταχύ και ευέλικτο, δίχως περίπλοκες δικονομικές ρυθμίσεις και προϋποθέσεις. Ο κάθε πολίτης που έχει έννομο συμφέρον

μπορεί να αναφέρεται και να προσφεύγει στο θεσμό και να ζητά την αρωγή του με τρόπο άμεσο, απλό και ανέξοδο. Δεν αποτελεί δικαιοδοτικό όργανο, δεν δικάζει ούτε καταδικάζει τη διοίκηση. Αντίθετα, συμβουλεύει και συνεργάζεται μαζί της για την προαγωγή της διαφάνειας και της υπευθυνότητας στην εξυπηρέτηση των πολιτών, επιζητώντας την εθελούσια συμμόρφωση των υπηρεσιών στις παρατηρήσεις και τις υποδείξεις του.

#### *4.3.5 Το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης*

Με τον Ν.2477/1997 συστάθηκε το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ως όργανο εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Στη συνέχεια, με το Π.Δ. 247/1998 καθορίστηκαν οι απαραίτητες λεπτομέρειες για τη λειτουργία του, με την Υ.Α. ΣΕΕΔ/Φ.6/1530/ (Φ.Ε.Κ. 1925/Β/25-10-1999) συστάθηκαν περιφερειακά γραφεία στη Θεσσαλονίκη, τη Λάρισα και την Τρίπολη, τα οποία άρχισαν να λειτουργούν από το 2001. Με τον Ν. 3074/2002 αναβαθμίστηκε ο ρόλος του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης με την επέκταση της ελεγκτικής του δικαιοδοσίας στα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, στις δημόσιες επιχειρήσεις ή στις επιχειρήσεις, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Επίσης, με τον ίδιο νόμο ανατέθηκε στο Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ο έλεγχος της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των φορέων που ελέγχονται από αυτό και προβλέφθηκε η άσκηση ειδικών ανακριτικών αρμοδιοτήτων για συγκεκριμένα αδικήματα, στα οποία εμπλέκονται δημόσιοι υπάλληλοι.

Κύριος σκοπός του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης είναι η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης και είναι αρμόδιο για την επισήμανση φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και χαμηλής ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών.

Την εντολή για επιθεώρηση, έλεγχο ή έρευνα στους Επιθεωρητές – Ελεγκτές δίνεται αυτεπάγγελα από τον Ειδικό Γραμματέα του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ή κατόπιν εντολής του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, του οικείου Υπουργού ή Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας για τις υπηρεσίες τους ή τα εποπτευόμενα από αυτούς νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Επίσης, τη διενέργεια ελέγχου ή έρευνας μπορεί να ζητήσει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη και ο επικεφαλής Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής.

Οι Επιθεωρητές Ελεγκτές και οι Βοηθοί Επιθεωρητές Ελεγκτές επισκέπτονται την υπηρεσία όπου γίνεται ο έλεγχος, έχοντας το δικαίωμα πρόσβασης στους φακέλους συμπεριλαμβανομένων και των απορρήτων, εκτός αν πρόκειται για ζητήματα που ανάγονται στην άσκηση εξωτερικής πολιτικής, την εθνική άμυνα και την κρατική ασφάλεια, ενώ μπορούν να ζητήσουν πληροφορίες και στοιχεία από τους αρμόδιους υπαλλήλους της υπηρεσίας που ασχολούνται με την εξεταζόμενη υπόθεση. Μετά το πέρας της επιθεώρησης – ελέγχου, οι Επιθεωρητές υποβάλλουν στον Ειδικό Γραμματέα του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης εμπεριστατωμένη και τεκμηριωμένη έκθεση, στην οποία εκθέτουν τις διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα του ελέγχου και προτείνουν λύσεις ή διατυπώνουν βελτιωτικές προτάσεις. Ο Ειδικός Γραμματέας γνωστοποιεί το πόρισμα στους καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς και στις Υπηρεσίες που έγινε η επιθεώρηση, ο έλεγχος ή η έρευνα.

Αν από τη διενέργεια του ελεγκτικού έργου του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης προκύψουν πειθαρχικές ευθύνες, τότε η έκθεση επιθεώρησης – ελέγχου διαβιβάζεται από τον Ειδικό Γραμματέα στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο με πρόταση για την άσκηση ελέγχου κατά του υπαιτίου ή τη λήψη άλλων μέτρων, αν ο υπαίτιος δεν υπόκειται σε πειθαρχικό έλεγχο. Σε κάθε περίπτωση, ο Ειδικός Γραμματέας του Σ.Ε.Ε.Δ. μπορεί να προκαλέσει τη διενέργεια Ε.Δ.Ε. Εάν από την Ε.Δ.Ε. προκύψουν πειθαρχικές ευθύνες, η πειθαρχική δίωξη αποτελεί δέσμια ενέργεια για τα αρμόδια όργανα, η οποία

εκδηλώνεται εντός προθεσμίας δέκα ημερών από την περιέλευση του πορίσματος.

Ο ρόλος του μπορεί να υπαχθεί στην κατηγορία των *ex post* μορφών ελέγχου και συγκεκριμένα, στις μονάδες ελέγχου (*fire alarm*), όπου διενεργεί έλεγχο κατόπιν καταγγελιών, καθώς και στις επιθεωρήσεις που γίνονται δειγματοληπτικά (*police patrol*). Η στελέχωσή του είναι σχετικά μικρή, καθώς το σύνολο των Ειδικών Επιθεωρητών, Επιθεωρητών Ελεγκτών και των Βοηθών Επιθεωρητών Ελεγκτών ανέρχεται σε 88 άτομα, ενώ από την έκθεση πεπραγμένων του για το έτος 2004 φαίνεται ότι το σύνολο των επιθεωρήσεων και ελέγχων για το έτος 2004 ήταν μόλις 88, ενώ η διερεύνηση αναφορών πολιτών 885 (από αυτές: 173 διαβιβάστηκαν στην αρμόδια υπηρεσία, 43 ήταν αβάσιμες, σε 184 διαπιστώθηκαν παραβιάσεις και εντάχθηκαν σε πρόγραμμα ελέγχου του Σ.Ε.Δ.Δ., 128 επιλύθηκαν με παρέμβαση του Σ.Ε.Δ.Δ. και 357 δεν είχε ολοκληρωθεί η πλήρης διερεύνηση).

#### *4.3.6 Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης*

Η θέση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης συστάθηκε με τον νόμο 3074/2002, για τη «διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης και τον εντοπισμό των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης». Μπορεί να διατάσσει αυτεπαγγέλτως τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από το Σώμα Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης και από τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου των Υπουργείων, ενώ η διαπίστωση κατά τη διάρκεια επιθεώρησης ή ελέγχου πειθαρχικών παραπτωμάτων δεσμεύει τα αρμόδια όργανα των φορέων αυτών για την άσκηση πειθαρχικής διώξης. Στις αρμοδιότητές του είναι η παρακολούθηση της δράσης του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και των ιδιαίτερων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου των διαφόρων Υπουργείων, της πορείας των ελέγχων που διενεργούνται και ενημερώνεται για τα πορίσματά του,

όποτε το ζητήσει. Επίσης, αξιολογεί το έργο των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου

Η επιλογή του γίνεται από Υπουργικό Συμβούλιο μετά από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και διορίζεται με προεδρικό διάταγμα, με θητεία πενταετή και απολαμβάνει «προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας».

Κάθε χρόνο συντάσσει ετήσια έκθεση, στην οποία παρουσιάζει τις σημαντικότερες υποθέσεις, που σχετίζονται με φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αδιαφανών διαδικασιών στο χώρο της δημόσιας διοίκησης, αξιολογεί το έργο όλων των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου και διατυπώνει προτάσεις για τη βελτίωση λειτουργίας των ανωτέρω σωμάτων και υπηρεσιών και για την πλέον εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, η οποία υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής, με κοινοποίηση στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου.

Στην ετήσια έκθεση του 2004 αναφέρεται ότι άσκησε ένσταση σε 42 από τις 713 πειθαρχικές αποφάσεις που έλεγξε, διότι ήταν υπερβολικά επιεικείς οι ποινές ενώ έλεγξε 909 δηλώσεις πόθεν έσχες ελεγκτών, διερεύνησε 371 υποθέσεις που προέρχονται από καταγγελίες πολιτών και αξιολόγησε 1678 πορίσματα και εκθέσεις επιθεωρητών ελέγχου. Για το 2005 άσκησε ένσταση σε 150 περιπτώσεις που αφορούσαν συλλογικά αλλά και μονομελή πειθαρχικά όργανα.

#### **4.4 Συμπερασματικές προτάσεις**

Συμπερασματικά μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι οι μόνο συνδυασμός μορφών ελέγχου ex-ante, ex-post και κατά τη διάρκεια μιας ρύθμισης μπορούν να περιορίσουν αποτελεσματικά την τάση αυτονόμησης της διοίκησης κατά την υλοποίηση μιας πολιτικής απόφασης.

Οι μορφές ελέγχου που υπάρχουν στο ελληνικό πολιτικό σύστημα δεν επαρκούν, κρίνοντας από το αποτέλεσμα, από την ύπαρξη δηλαδή

πολλών περιοχών πολιτικής, όπου οι πολιτικές αποφάσεις δεν εφαρμόζονται ή εφαρμόζονται πλημμελώς ή σε τελείως διαφορετική βάση απ' αυτή που επιθυμεί η κυβέρνηση. Οι περισσότερες μορφές ελέγχου αποτελούν ex-post, ενώ οι κυριότεροι ελεγκτικοί μηχανισμοί δεν επαρκούν καν για την εξέταση και διερεύνηση των καταγγελιών των πολιτών. Πόσο μάλλον για να εφαρμόσουν προληπτικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης.

## **ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Η τάση για αυτονόμηση της διοίκησης από το θεσμικό πλαίσιο που έχουν ορίσει οι αρνησίκυροι δρώντες σε ένα πολιτικό σύστημα είναι ένα γεγονός που εξαρτάται άμεσα από τον αριθμό των αρνησίκυρων δρώντων εντός του πολιτικού συστήματος, το βαθμό σύγκλισής τους και τη συνοχή τους. Κατά κανόνα, όσο πιο πολλοί αρνησίκυροι δρώντες υπάρχουν τόσο πιο ανεξάρτητη είναι η δημόσια διοίκηση.

Αν σε ένα πολιτικό σύστημα, υπάρχει μόνο ένας αρνησίκυρος δρώντας, δεν χρειάζονται λεπτομερειακοί διοικητικοί νόμοι, προκειμένου να ορίσει τα πλαίσια δράσης της δημόσιας διοίκησης, καθώς το κυβερνών κόμμα έχει τη δυνατότητα να επανέλθει με νέους νόμους ή αποφάσεις άμεσα, όποτε κρίνει ότι είναι απαραίτητο για την εφαρμογή της επιθυμητής γι' αυτό πολιτική. Το μόνο που χρειάζεται είναι η προσήλωσή του στην υλοποίηση της πολιτικής του και την εποπτεία της διοίκησης κατά το στάδιο της υλοποίησης.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι κυβερνήσεις είναι μονοκομματικές, με μεγάλη πλειοψηφία στη βουλή και αποτελούν το μόνο θεσμικό δρώντα στο πολιτικό σύστημα. Το ελληνικό πολιτικό σύστημα εκδηλώνει τα χαρακτηριστικά ενός ισχυρού κράτους μέσα από την θεσμική, αλλά κυρίως λειτουργική υπεροχή της «εκτελεστικής εξουσίας» έναντι των λοιπών κρατικών εξουσιών. Η εκτελεστική εξουσία διαρκώς ενισχύεται οι διοικητικοί νόμοι που θεσπίζει δεν είναι λεπτομερειακοί, αλλά γενικοί, παρέχοντας νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών αποφάσεων.

Ως εκ τούτου θα περίμενε κανείς, ότι η επιλεγόμενη πολιτική από την κυβέρνηση θα μπορούσε να εφαρμοστεί άμεσα χωρίς αποκλίσεις από το επιθυμητό γι' αυτήν πλαίσιο. Αυτό, γιατί διαπιστώνοντας αποκλίση μπορεί να επανέλθει άμεσα για την επαναφορά στο επιθυμητό γι' αυτήν πλαίσιο. Αυτό όμως στην ελληνική πραγματικότητα δε συμβαίνει, καθώς υπάρχει χαλαρή παρακολούθηση της εφαρμογής της πολιτικής της, αδυναμία ελέγχου της πορείας υλοποίησής της ή ελλιπής πληροφόρηση για τα αποτελέσματά της.

Στο στάδιο αυτό, εντοπίζεται και η τάση για αυτονόμηση της διοίκησης, η οποία «διολισθαίνει» στο επιθυμητό γι' αυτήν σημείο, εκμεταλλευόμενη την έλλειψη προσήλωσης ή και αδιαφορίας της κυβέρνησης στην εφαρμογή μιας πολιτικής, την ανυπαρξία αποτελεσματικών ελεγκτικών μηχανισμών, την τυχόν έλλειψη συνοχής στην κυβέρνηση και τη δυνατότητα που έχει να κάνει επιλεκτική χρήση των πληροφοριών που κατέχει από την παρακολούθηση της εφαρμογής μιας πολιτικής.



Στις περιπτώσεις που η εκτελεστική εξουσία παραχωρεί αρμοδιότητες σε έναν ανεξάρτητο διοικητικό μηχανισμό, θεσπίζει λεπτομερές νομοθετικό πλαίσιο για τη λειτουργία του, καθώς δε θα μπορεί στη συνέχεια να τον ελέγξει ή να περιορίσει την αυτονομία του. Παράλληλα χρησιμοποιεί συνδυασμό μορφών ελέγχου, προκειμένου να μην ξεφύγει από τα πλαίσια που του έχει προκαθορίσει για τη δράση του.

Ολοκληρώνοντας, καθίστανται πλέον επιτακτική η ανάγκη αντιμετώπισης της αυτονόμησης της διοίκησης, προκειμένου να εφαρμόζονται οι καθοριζόμενες από την εκτελεστική εξουσία πολιτικές, οι οποίες κατ' επέκταση είναι και επιλογές του εκλογικού σώματος που την έχει εκλέξει κατά πλειοψηφία. Είναι απαραίτητη η ύπαρξη μιας πολυσθενής δομής ελέγχου της διοικητικής δράσης στηριγμένη σε μέτρα προληπτικά, σε μέτρα διαδικαστικά και σε εκ των υστέρων μορφές ελέγχου, προκειμένου να περιοριστεί η «γραφειοκρατική διολίσθηση» και να διασφαλιστεί η υλοποίηση μιας πολιτικής.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

- Aberbach, J.D., Putnam, R.D. and Rockman, B.A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Albrow, M., (1970), *Bureaucracy*, London: MacMillan
- Αλεξόπουλος, Α., Μαυρομούστακου, Ή. Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα: Η περίπτωση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) στο Κουτσούκης, Σκλιάς (επ.) *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική* Αθήνα: Σιδέρης
- Αλεξόπουλος, Α', (2004), “ «Veto Players» στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα”, στο Κοντογιώργης, Γ., Λαβδας, Κ., Χρυσόχου, Δ (2004) (επιμ.) *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας (1974-2004)*, Αθήνα: Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης & Εκδόσεις Κριτική
- Argyriades, D. (1982), “Reconsidering Bureaucracy as Ideology, στο Caiden, G.E. & Siedentopf, H. (1982), *Strategies for Administrative Reform*
- Ball, A.R. & Peters, P.G. (2001), *Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση. Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη*, μτφρ. Κ. Λάβδας, Αθήνα: Παπαζήση
- Beetham, D., (1987), *Bureaucracy*, Minneapolis: University of Minesota Press
- Beetham, D. (1991), “Models of bureaucracy”, στο Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. & Mitchell, J. (eds), *Markets, Hierarchies & Networks. The Coordination of Social Life*, London: Sage
- Bendix, R. & Roth, G., (1971), *Scholarship & Partisanship: Essays on Max Weber*, Berkeley: University of California Press.
- Blau P.M., Scott W.R. (1963), *Formal Organizations: A Comparative Perspective*, London: Routledge & Kegan Paul

- Blau P.M. and Meyer, M.W. (1971), *Bureaucracy in Modern Society*, 2<sup>nd</sup> edition, New York: Random House
- Chandler, J.A. (ed.) (2000), *Comparative Public Administration*, London: Routledge
- Crozier, M., (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press
- Δεκλερής, Μ. (επιμ.) (1986), *Συστημική Θεωρία*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Downs, A., (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown & Co
- Gay, P.G, (2000), *In Praise of Bureaucracy. Weber – Organization – Ethics*, London: Sage
- Giddens, A. (2002), *Κοινωνιολογία*, μτφρ. Δ.Γ. Τσαούσης, Αθήνα: Gutenberg
- Goodsell, Ch. (1985), *The Case for Bureaucracy, A Public Administration Polemic*, 2<sup>nd</sup> edition, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Gouldner, A., (1954), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York: The Free Press
- Hill, M., Hupe, P. (2002), *Implementing Public Policy*, London: Sage
- Krygier, M., 1979, «State and bureaucracy in Europe: the growth of a concept», στο Kamenka & Krygier (1979), *Bureaucracy: The Career of a Concept*, London: Edward Arnold
- Lane, J.-E. (ed.) (1987), *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage
- Lane, J.-E. (ed.) (2000), *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, 3<sup>rd</sup> edition, London: Sage
- Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Δ. (2002), *Η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους (Από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης)*, Θεσσαλονίκη
- Λάβδας, Κ. (2003), «Πολιτική Ανάλυση, Εκπαιδευτική Πολιτική και Ομάδες Συμφερόντων» στο Παπαδάκης Ν. (επιμ.), *Κράτος, Κοινωνία, Αγορά και Πολιτικές στην Εκπαίδευση*, Αθήνα: Σαββάλας
- Lavdas, K. (1997), *The Europeanization of Greece: Interest Politics and the Crisis of Integration*, London: MacMillan

- Lijphat, A.(1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven: Yale Univ. Press
- Lyn, J. and Jay, A., (1983), *Yes Minister*, 3 vols, London
- Majone, G., (1996), *Regulating Europe*, London and N.Y.: Routledge
- Μακρυδημήτρης, Α. (1989), *Θεωρία των Αποφάσεων, Θεωρητικά Παραδείγματα και Οργανωτικές Συνιστώσες στη Διαδικασία των Αποφάσεων*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας
- Μακρυδημήτρης, Α. (1991), *Διοικητικές Μελέτες*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Μακρυδημήτρης, Α. (1999), *Διοίκηση και Κοινωνία. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Θεμέλιο
- Μακρυδημήτρης, Α., (1995), “Εισαγωγή”, στο Μακρυδημήτρης, Α., (επιμ), *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Αθήνα: Σάκκουλας
- McCubbins M., Schwartz Th. (1984) “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No 1, p.165-179
- McCubbins M., Noll R., Weingast B., (1987) “Administrative Procedures as Instruments of Political Control” *Journal of Law, Economics and Organization* 3:243-77
- Merton, R.K. (1940), “Bureaucratic Structure and Personality” στο Merton, R.K.(1957) *Social Theory and Social Structure*, enlarged revised edition, New York: The Free Press
- Merton, R.K. et al (eds) (1952), *Reader in Bureaucracy*, New York: Free Press
- Meyer, M., Stevenson, W., Webster, S., (1985), *To Bureaucratic Growth*, Berlin: Walter de Gruyter
- Moe, T. (1987) “Interests, Institutions and Positive Theory: The Politics of the NLRB” *Studies in American Political Development*, 2:236-99
- Moe, T. (1990) “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, *Journal of Law, Economics and Organization* 6:213-53

- Moe, T. & Caldwell, M. (1994), "The Institutional Foundations of Democratic Government: a Comparison of Presidential and Parliamentary Systems", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150:171-195
- Μουζέλης, Ν. (1991), *Οργάνωση και Γραφειοκρατία. Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών*, Αθήνα: Α.Μαθιουδάκι/Π. Ανδρονόπουλου
- Niskanen, W., (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine - Atherton
- Niskanen, W., (1973), *Bureaucracy: Servant or Master?*, London: Institute for Economic Affairs
- Page, E.C. (1987), "Comparing Bureaucracies" in Lane, J.-E. (ed) (1987), *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage
- Page, E.C. (1992), *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*, 2<sup>nd</sup> edition, Brighton: Harvester
- Perrow, C., (1972), *Complex Organizations, Glenview, Ill.*, Scott, Foreman
- Πουλιαντζάς, Ν., (1984), *Οι κοινωνικές τάξεις στο σύγχρονο καπιταλισμό*, μτφρ. Μηλιόπουλος Ν., Αθήνα: Θεμέλιο
- Ράικου, Α.Γ. (1978), *Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου*, τόμος Α', 5<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα
- Σεραφετινίδου, Μ., (2003), *Το φαινόμενο της Γραφειοκρατίας*, τόμος Ι, Η θεωρητική συζήτηση, Αθήνα: Gutenberg
- Shepsle, K. and Bonchek, M. (1997), *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, NY: Norton
- Silverman, D., (1970), *The Theory of Organisations*, London: Heinemann
- Smith, B.C. (1988), *Bureaucracy and Political Power*, Sussex: Wheatsheaf Books
- Σπανού, Κ. (1992), *Οργάνωση και Εξουσία. Προβλεψιμότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήσης
- Σπηλιωτόπουλος, Ε., (1993) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 6η έκδοση Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ.ν. Σάκκουλας
- Σωτηρόπουλος, Δ. (1996), *Γραφειοκρατία και Πολιτική Εξουσία, Κοινωνιολογική έρευνα των σχέσεων διοίκησης και πολιτικής*

- στην Ελλάδα της δεκαετίας του '80, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ.  
Ν. Σάκκουλα
- Τσάτσος, Δ. (1993), Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β΄, Αθήνα – Κομοτηνή:  
Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Tsebelis, G., (2002). Veto Players. How political institutions work,  
New Jersey: Princeton University Press
- Τσεμπελής, Γ., (2003). «Λήψη αποφάσεων στα πολιτικά συστήματα:  
αρνησίκυροι παίκτες», Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών,  
ειδική έκδοση, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
- Von Mises, L. {1944} (1988), Γραφειοκρατία, μτφρ. Σ. Παπασωτηρίου, Αθήνα:  
Ελληνική Ευρωεκδοτική
- Weber, M. (1970), Essays in Sociology, London: Routledge
- Weber, M. {1919} (1987), Η Πολιτική ως Επάγγελμα, μτφρ. Μ.Γ. Κυπραίου, Αθήνα:  
Παπαζήσης
- Weber, M. {1921} (1978), Economy and Society, 2vols, edited by G.  
Roth & C. Wittich, Berkeley: University of California Press
- Φλογαίτης, Σ., (1987), Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, Αθήνα: Αντ.  
Ν. Σάκκουλας