



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ**

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ:

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΣΤΟΝ
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΚΡΙΣΗΣ
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟ ΡΕΘΥΜΝΟΥ
ΜΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟΥ ΦΟΙΤΗΤΗ:

ΣΤΑΓΚΟΥΡΑΚΗ ΑΡΓΥΡΩ - ΜΑΡΙΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΚΑΡΑΚΙΟΥΛΑΦΗ ΧΡΙΣΤΙΝΑ

ΜΕΛΗ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ:

ΖΑΜΠΑΡΛΟΥΚΟΥ ΣΤΕΛΛΑ

ΠΑΠΑΒΛΑΣΟΠΟΥΛΟΣ ΕΥΘΥΜΗΣ

Ρέθυμνο, Δεκέμβριος 2019

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑ»

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΚΡΙΣΗΣ. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟ ΡΕΘΥΜΝΟΥ. ΜΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟΥ ΦΟΙΤΗΤΗ

ΣΤΑΓΚΟΥΡΑΚΗ ΑΡΓΥΡΩ - ΜΑΡΙΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

ΚΑΡΑΚΙΟΥΛΑΦΗ ΧΡΙΣΤΙΝΑ

ΜΕΛΗ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΖΑΜΠΑΡΛΟΥΚΟΥ ΣΤΕΛΛΑ

ΠΑΠΑΒΛΑΣΟΠΟΥΛΟΣ ΕΥΘΥΜΗΣ

Ρέθυμνο, 2019

Εξασφαλίζουσαι – κατά τον ένα ή τον άλλον τρόπον-
τιμητικήν θέσιν εις την αποτελεσματικότητα
(EFFICACITE) πλησίον (και εν τω πλαισίω) της νομιμότητος
(Langrod, έκθεσις για την διοικητικήν αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι, 1964)

Πίνακας περιεχομένων:

Πρόλογος	σελ.6
Εισαγωγή.....	σελ.8
ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ: Θεωρητικό πλαίσιο, Ορισμοί και Έννοιες	
Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	σελ.11
1. Κράτος, δημόσια διοίκηση και μεταρρυθμίσεις.....	σελ.11
2. Κρατική γραφειοκρατία: ένας ορθολογικός εξουσιαστικός μηχανισμός με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία	σελ.15
3. Προς μία νέα προτεινόμενη δημόσια διοίκηση στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης: Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.....	σελ.20
4. Η εφαρμογή των μέτρων λιτότητας ως απάντηση στην οικονομική κρίση: εκταμίευση με αντάλλαγμα την εποπτεία.....	σελ.25
ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ: Η Ελληνική Πολιτικο-Διοικητική Πραγματικότητα Χθες και Σήμερα	
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	σελ.28
1. Μια σύντομη ιστορική αναδρομή στην ελληνική δημόσια διοίκηση	σελ.28
2. Η δυαδικότητα της πολιτισμικής λογικής: ανάμεσα στην παράδοση και τον εκσυγχρονισμό	σελ.39
3. Η ελληνική δημόσια διοίκηση στις ανάγκες της σύγχρονης εποχής.....	σελ.41
4. Οι μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα μετά το 2010: μια σύντομη ανασκόπηση.....	σελ.44
5. Σύντομη σκιαγράφηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος στην Ελλάδα.....	σελ.47
ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ:	
Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ από εργαζομένους του Δήμου Ρεθύμνης.	
Μια Εμπειρική Έρευνα	σελ.52
1. Η μεθοδολογία της έρευνας.....	σελ.52
2. Ανάλυση δεδομένων και αποτελέσματα έρευνας.....	σελ.57

2.1 Το ανθρώπινο κεφάλαιο ως φορέας καινοτομίας στον δημόσιο τομέα. Η ικανότητα των υπαλλήλων να είναι ευέλικτοι και να εφαρμόζουν νέες μεθόδους.....σελ.58	
2.2 Στόχοι, αποδοτικότητα και οικονομικότητα. Ποια είναι η άποψη των υπό μελέτη δημοσίων υπαλλήλων για την ουσιαστική εξυπηρέτηση των πολιτών και τον τρόπο επίτευξής της.....σελ.64	
2.3 Εντατικοποίηση των ελέγχων και ενίσχυση του ανταγωνισμού εν όψει της εφαρμογής του ΝΔΜ. Πώς αντιμετωπίζουν οι εργαζόμενοι τη νέα συνθήκη.....σελ.66	
2.4 Εντοπίζεται αλλαγή νοοτροπίας στους δημοσίους υπαλλήλους μετά την έναρξη της κρίσης; Τι πιστεύουν οι ίδιοι οι υπάλληλοι.....σελ.70	
3. Τελικά συμπεράσματα.....σελ.72	
Βιβλιογραφικές αναφορές.....σελ.77	

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στην Ελλάδα οι πολίτες βλέπουν τη διοίκηση ταυτοχρόνως ως πανταχού παρούσα και απόμακρη (Σωτηρόπουλος, 2001:25).

Η πορεία της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης των αρχών της δεύτερης χιλιετίας, αν και είχε ως σημείο εκκίνησης τις ΗΠΑ εξαπλώθηκε γρήγορα και στην Ευρώπη επηρεάζοντας άμεσα χώρες όπως η Ιρλανδία, η Πορτογαλία, η Ισπανία, η Ιταλία, η Κύπρος και μεταξύ αυτών και η Ελλάδα. Οι χώρες αυτές, με εξαίρεση την Ιρλανδία, παρουσίασαν ιδιαίτερα αυξημένα επίπεδα στο δημόσιο χρέος τους, χάνοντας σημαντικά την ανταγωνιστικότητά τους. Πιο βαθιά υπήρξε η κρίση στις τέσσερις χώρες του Νότου (Πορτογαλία, Ιταλία, Ελλάδα και Ισπανία), οι οποίες, σύμφωνα με τον Σωτηρόπουλο (2007), θα μπορούσαν να αποτελέσουν έναν διακριτό ιδεότυπο¹ κράτους.

Στην Ελλάδα επιβλήθηκε ένα καθεστώς σκληρής λιτότητας με εξαιρετικά δυσμενή και περιοριστικά μέτρα νεο-φιλελεύθερου χαρακτήρα, όπως μείωση μισθών και συντάξεων, μείωση των κοινωνικών δαπανών, κ.ά. Ένας από τους τομείς που επλήγη ανάμεσα στους άλλους ήταν ο δημόσιος τομέας. Οι εργαζόμενοι στον δημόσιο τομέα είδαν το εισόδημά τους να συρρικνώνεται, κυρίως με την οριστική κατάργηση το 2012 του 13^{ου} και 14^{ου} μισθού και με την περικοπή των επιδομάτων, ενώ κατά καιρούς αιωρείται απειλητικά ο κίνδυνος άρσης της μονιμότητάς τους σε ένα κλίμα υποτίμησης της εργασιακής τους απόδοσης και της αποτελεσματικότητάς τους. Παράλληλα η μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων (κύμα συνταξιοδότησης και πάγωμα των προσλήψεων) οδήγησε στην εντατικοποίηση της εργασίας, σε ένα εντέλει επισφαλές εργασιακό περιβάλλον. Στο πλαίσιο αυτό προστίθεται η επιβολή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (New Public Management) με στόχο τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης η οποία, στην Ελλάδα, χαρακτηριζόταν από χρόνια σημαντικά προβλήματα όπως η επικράτηση των πελατειακών σχέσεων, η άκρατη γραφειοκρατία, η λογική της κομματικοποίησης και άλλα. Αυτό που επωμιζόμαστε κατά τη διάρκεια της κρίσης είναι το γεγονός ότι οι όποιες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες κατά τη διάρκεια των προηγούμενων δεκαετιών δεν φαίνεται να στόχευσαν

¹ Ο όρος «ιδεότυπος» έχει αντληθεί από τη βεμπεριανή προσέγγιση, ενώ στο συγκεκριμένο πλαίσιο ο Σωτηρόπουλος τον χρησιμοποιεί για τις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου με στόχο να τονίσει τα κοινά τους χαρακτηριστικά: την εκτεταμένη πολιτικοποίηση της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας, την απορρόφηση από το κράτος των κοινωνικών αναταράξεων, τον ανόμοιο χαρακτήρα των επιμέρους τμημάτων του δημόσιου τομέα, τον φορμαλισμό, τη νομικιστική ακαμψία καθώς και την απουσία διοικητικής ελίτ.

ουσιαστικά, παρά τις διακηρύξεις τους, στην ποιοτική αναβάθμιση του δημόσιου τομέα και την απαραίτητη συμφιλίωση κράτους –πολίτη με στόχο τη βελτίωση της καθημερινότητας του δεύτερου.

Στο πλαίσιο αυτό θεσπίστηκε μια σειρά νομοθετικών μέτρων για την «αντιμετώπιση» του προβλήματος του ελληνικού δημόσιου τομέα με βασικό γνώμονα τη συρρίκνωσή του (Καρακιουλάφη κ.ά. 2015) και τη μεταβίβαση αντίστοιχων λειτουργιών στον ιδιωτικό τομέα (ιδιωτικοποιήσεις). Ωστόσο, παράλληλα με τη θέσπιση των μέτρων, ήδη από την εποχή του πρώτου Μνημονίου το 2010, παρατηρείται, η εκπόρευση μιας δημόσιας ρητορικής ενάντια στην επαγγελματική ομάδα των δημοσίων υπαλλήλων.

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (στο εξής ΝΔΜ) έρχεται να επιβληθεί στον δημόσιο τομέα μέσα από πολλές και διάφορες καθημερινές πρακτικές είτε άμεσα συνυφασμένες με το δημοσιουπαλληλικό χώρο, είτε έμμεσα. Άμεσες πρακτικές θεωρούνται οι νόμοι και οι εγκύκλιοι που καθορίζουν το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας του δημοσίου. Μια σειρά ρυθμίσεων, που αφορούν στη μισθοδοσία των υπαλλήλων, τις προαγωγές τους, την επιλογή προϊσταμένων, την αξιολόγησή τους βάσει μετρήσεων, την εντατικοποίηση της εργασίας μέσω της τεχνολογίας και πολλές άλλες, εισάγουν με άμεσο, ταχύ, αλλά και βίαιο τρόπο το ΝΔΜ στην καθημερινή πρακτική των δημοσίων υπηρεσιών. Έμμεσες πρακτικές θεωρούνται οι διαδικασίες νομιμοποίησης των άμεσων πρακτικών στη συνείδηση των εργαζομένων και εμπλεκόμενων με το δημόσιο τομέα με σκοπό να γίνει ευρέως αντιληπτό ότι δεν υπάρχει καμιά άλλη εναλλακτική λύση για τη μεταρρύθμιση και την «εξυγίανση» του δημόσιου τομέα. Αυτό γίνεται μέσα από μια συγκεκριμένη ρητορική που εκπορεύεται κυρίως από Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, αλλά και από άλλους φορείς και αφορά στην αναπαραγωγή στερεοτύπων σχετικά με τους δημοσίους υπαλλήλους. Η ρητορική για τους «τεμπέληδες» δημοσίους υπαλλήλους, και για τον σπάταλο και υπερμεγέθη δημόσιο τομέα είναι γνωστή και διαδεδομένη. Το παραπάνω ζήτημα θεωρείται ιδιαίτερα σημαντικό σε πανελλήνια κλίμακα λόγω της παραδοχής της ανάγκης μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα η οποία βρίσκεται στην πολιτική ατζέντα όλων των πολιτικών κομμάτων, και κατά καιρούς επανέρχεται στην επικαιρότητα.

Στόχος της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να εξετάσει αν η οικονομική κρίση προκάλεσε αλλαγή νοοτροπίας των υπαλλήλων δημόσιας διοίκησης του Δήμου Ρεθύμνης, μέσα στο πλαίσιο του σύγχρονου ελληνικού αστικού κράτους, καθώς και αν οι υπάλληλοι που διορίστηκαν με αξιοκρατικά μέσα είναι περισσότερο ευέλικτοι και δεκτικοί στην υλοποίηση των αρχών του επιβαλλόμενου Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι γενικώς παραδεκτό ότι ο ελληνικός δημόσιος τομέας θεωρείται για δεκαετίες προνομιούχος χώρος εργασίας για διάφορες κατηγορίες και ειδικότητες εργαζομένων, οι οποίες και διεκδικούν μια θέση εργασίας στο ελληνικό δημόσιο. Οι ιστορικές, πολιτικές και κοινωνικές καταβολές της παραπάνω συνθήκης έλκουν την καταγωγή τους από τη σύσταση του ελληνικού κράτους με διαφοροποιήσεις ως προς τα υποκείμενα και την ένταση της διεκδίκησης. Ιδιαίτερα στις μέρες μας, μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης το 2008 και τη συνακόλουθη έλλειψη ρευστότητας του ιδιωτικού τομέα, όλο και περισσότεροι εκφράζουν την επιθυμία να βρουν εργασία στο δημόσιο τομέα. Η μονιμότητα της απασχόλησης, από το 1911, αποτελεί βασικό κριτήριο για την επιλογή αυτή. Η πρόσληψη στο δημόσιο, παρά την όποια κατ' επίφαση αξιοκρατία, διενεργούνταν για δεκαετίες κυρίως μέσω πελατειακών σχέσεων και δικτύων και ήταν ευκολότερη για συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών που είχαν πρόσβαση στα κέντρα λήψης πολιτικών αποφάσεων. Όπως αναφέρει ο Σωτηρόπουλος (2007), υπήρχε για δεκαετίες ένα μοντέλο κρατικού μηχανισμού για πελατειακές σχέσεις στη βάση, σύμφωνα με το οποίο στις προσλήψεις προσωπικού στη δημόσια διοίκηση η κομματική παρέμβαση ήταν εμφανής. Παράλληλα στο δημόσιο τομέα υπάρχει, κατά κοινή ομολογία μια νοοτροπία «βολέματος», νωχελικότητας, αδράνειας και μια έλλειψη στόχευσης προς το αποτέλεσμα εξ ου και η συγκεκριμένη ρητορική που θέλει τους δημοσίους υπαλλήλους «τεμπέληδες» και «αργόμισθους». Οποιαδήποτε μεταρρυθμιστική προσπάθεια του παρελθόντος προσέκρουε σε στεγανά και αποτύγχανε. Με την ψήφιση του Ν. 2190/94 το διοικητικό προσωπικό προσλαμβάνεται στο δημόσιο τομέα μέσω πανελλήνιου γραπτού διαγωνισμού με αξιοκρατικά κριτήρια χωρίς την παρεμβολή πελατειακών διαδικασιών. Μια δεκαετία περίπου αργότερα νομοθεσία και εγκύκλιοι προσπαθούν να εισάγουν τις νεοφιλελεύθερες μεθόδους του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στο δημόσιο τομέα μέσω ενός καθεστώτος δημοσιονομικής προσαρμογής. Μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης το 2008 επικράτησε ένας συμβολισμός που εξέφραζε τις κύριες αρχές της μεταρρυθμιστικής κουλτούρας και διαμόρφωσε τον κυρίαρχο ηθικό λόγο, με βασικό επιχείρημα την εξάλειψη των πελατειακών σχέσεων που για δεκαετίες ταλανίζουν την ελληνική δημόσια διοίκηση.

Για ερευνητικούς λόγους στην παρούσα εργασία υιοθετούμε την παραδοχή ότι οι υπάλληλοι που είναι διορισμένοι με αξιοκρατικά κριτήρια μέσω γραπτού διαγωνισμού

ΑΣΕΠ, χωρίς τη μεσολάβηση πελατειακών σχέσεων, δεν έχουν σχέση με την ατομιστική ωφελμιστική νοοτροπία (του «βολέματος») που για δεκαετίες ταλάνιζε τους Έλληνες δημοσίους υπαλλήλους. Επιπλέον, θεωρούμε ότι είναι ανοιχτοί στις προκλήσεις του ευρωπαϊκού και του διεθνούς περιβάλλοντος και είναι έτοιμοι να δεχτούν τις όποιες επιβαλλόμενες μεταρρυθμίσεις. Υποθέτουμε επίσης ότι με το συγκεκριμένο ανθρώπινο κεφάλαιο είναι η ευκαιρία να γίνει σύζευξη του νομικισμού² με την αποτελεσματικότητα που ήταν χρόνια το ζητούμενο για την ελληνική δημόσια διοίκηση. Στο πλαίσιο αυτό και με στόχο τη μελέτη της επίδρασης της κρίσης στον δημόσιο τομέα και συγκεκριμένα στον Δήμο Ρεθύμνης τέθηκαν τα εξής ερευνητικά ερωτήματα: Η οικονομική κρίση, όπως εκδηλώθηκε το 2009, προκάλεσε ή όχι ιδεολογική κρίση (αλλαγή νοοτροπίας) των υπαλλήλων στο πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και συγκεκριμένα του Δήμου Ρεθύμνης; Εν μέσω ευρωπαϊκών και διεθνών προκλήσεων, οι υπάλληλοι που διορίστηκαν στον ελληνικό δημόσιο τομέα χωρίς τη μεσολάβηση πελατειακών σχέσεων είναι ή όχι διατεθειμένοι να υλοποιήσουν ευκολότερα από τους υπόλοιπους τις αρχές του επιβαλλόμενου Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ μέσα στο πλαίσιο της συνέχισης του ελληνικού αστικού κράτους το οποίο υπηρετούν; Ποιος είναι ο ρόλος των προϊσταμένων στη νέα εργασιακή συνθήκη και πόσο βοηθούν προς τον εκσυγχρονισμό των παρεχόμενων υπηρεσιών; Για την απάντηση των παραπάνω ερωτημάτων επελέγη μεθοδολογικά η ποιοτική μέθοδος της έρευνας, με ημιδομημένες συνεντεύξεις βάθους, εστιασμένες θεματικά στις έννοιες που συνθέτουν τα ερωτήματα της έρευνας. Ως πεδίο επελέγη ο Δήμος Ρεθύμνης (λόγω της απασχόλησής μου σε αυτόν ως δημοτικής υπαλλήλου) και η επιλογή του δείγματος έγινε στη βάση της σκοπιμότητας, με υπαλλήλους που πληρούν τις αναγκαίες συνθήκες της ερευνητικής στόχευσης (πρόσληψη με/χωρίς διαδικασίες ΑΣΕΠ, παλιοί/νέοι εργαζόμενοι).

Για να γίνει κατανοητό το πλαίσιο της έρευνας, η εργασία ξεκινά με μια σύντομη μελέτη των πεδίων που περιβάλλουν τα κοινωνικά της υποκείμενα: του κρατικού μηχανισμού και της γραφειοκρατίας, και των ορθολογικών πρακτικών και στοχεύσεων στη βάση της αποδοτικότητας και της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Έπειτα - και στο πλαίσιο της στρατηγικής μεταφοράς πολιτικών τόσο λόγω της συμμετοχής της Ελλάδας στην ΕΕ, και λόγω της παγκοσμιοποιητικής τάσης της μετανεωτερικής εποχής- εξετάζουμε την προσπάθεια εφαρμογής του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στο ελληνικό

²Σύμφωνα με τον Μακρυδημήτρη (1999) πρόκειται για το στενό γραφειοκρατικό πνεύμα που αποτέλεσε μια από τις αιτίες της διοικητικής παθολογίας στην Ελλάδα. Όπως αναφέρει ο Βαρβαρέσος (1950) στο τέταρτο κεφάλαιο της «Εκθέσεως επί του Οικονομικού προβλήματος της Ελλάδας» το γραφειοκρατικό αυτό χαρακτηριστικό υπήρξε ανέκαθεν γνώρισμα των δημοσίων υπηρεσιών, λάμβανε πολλές φορές επικίνδυνες διαστάσεις και συχνά οδηγούσε στην ταλαιπωρία του κοινού και ειδικά των πιο αδύναμων πολιτών.

πλαίσιο, με στόχο την εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης και την απαγκίστρωσή της από τις παθογένειες του παρελθόντος. Τέλος, στο τελευταίο κεφάλαιο του πρώτου μέρους επιχειρούμε να προσεγγίσουμε την οικονομική κρίση και τις συνέπειές της κυρίως στον δημόσιο τομέα λόγω των μέτρων λιτότητας και της στενής εποπτείας του ελληνικού κράτους στο πλαίσιο των μνημονιακών συμβάσεων.

Το δεύτερο μέρος της εργασίας ξεκινά με μία σύντομη ιστορική αναδρομή στην εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, ενώ στη συνέχεια και λόγω της στόχευσης της έρευνας να μελετήσει την ενδεχόμενη μεταβολή της νοοτροπίας των δημοσίων υπαλλήλων που έλαβαν μέρος στην έρευνα, εξετάζονται η προέλευση και τα χαρακτηριστικά του πολιτισμικού δυισμού που διακρίνει την ελληνική πολιτικοδιοικητική πραγματικότητα και που την κρατά δέσμια ανάμεσα στο δίπολο της παράδοσης και του εκσυγχρονισμού. Το δεύτερο μέρος κλείνει με μια σύντομη ανάλυση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στη σύγχρονη εποχή και μετά από μία σύντομη ανασκόπηση των μεταρρυθμίσεων στο δημόσιο τομέα μετά το 2010 ολοκληρώνεται με μια συνοπτική σκιαγράφηση του κοινωνικού υποκειμένου της έρευνας: των διοικητικών υπαλλήλων του ελληνικού δημόσιου τομέα.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Θεωρητικό Πλαίσιο, Ορισμοί και Έννοιες

Δεδομένων των αλλαγών της τελευταίας δεκαετίας στη δημόσια διοίκηση και προκειμένου να διερευνηθεί η επίδραση της κρίσης στη νοοτροπία των δημοσίων υπαλλήλων και η δυνατότητα μιας συγκεκριμένης ομάδας εργαζομένων στο δημόσιο να εφαρμόσουν νέους τρόπους διοίκησης, στο θεωρητικό μέρος της παρούσας εργασίας μελετώνται έννοιες που βρίσκονται στο επίκεντρο της έρευνάς μας: μεταρρυθμίσεις και εκσυγχρονισμός του κρατικού μηχανισμού, τα χαρακτηριστικά της κρατικής γραφειοκρατίας και η αποτελεσματική λειτουργία του κράτους, παγκοσμιοποίηση, προγράμματα λιτότητας και νέο δημόσιο μάνατζμεντ: τι περιλαμβάνει, ποιοι είναι οι στόχοι του και ποια η προέλευσή του.

1. Κράτος, δημόσια διοίκηση και μεταρρυθμίσεις

Το κράτος αποτελεί εγγυητή της κυρίαρχης τάξης και της διατήρησης της ισχύος της, ως σύμπλεγμα, συνασπισμός και δομημένο σύνολο κυρίαρχων πολιτικών δυνάμεων. Σύμφωνα με τον Vincent (1978), το κράτος δεν είναι η προσωποποίηση της εκλογίκευσης ή η πραγματικότητα της ηθικής ιδέας, όπως έλεγε ο Hegel, αλλά ένα δομημένο σύνολο δυνάμεων και μέσων επέμβασης, που του επιτρέπουν να αντιμετωπίζει τις διάφορες και συνεχείς ανισορροπίες και να εγγυάται συγχρόνως ασύμμετρες σχέσεις μεταξύ των κοινωνικών ομάδων. Όπως αναφέρει ο Gramsci (στο Hirsch, 1978), το κράτος ορίζεται ως ένα συνολικό σύμπλεγμα πρακτικής και θεωρητικής δραστηριότητας με την οποία η κυρίαρχη τάξη, όχι μόνο δικαιολογεί και διατηρεί την κυριαρχία της, αλλά καταφέρνει επίσης να διαφυλάξει την ενεργό συγκατάθεση των διοικουμένων, σαν «δικτατορία – ηγεμονία». Επιπλέον, σύμφωνα με τον Τσουκαλά (1983), το κράτος δεν αποτελεί απλώς έναν «εξαρτημένο» μηχανισμό που εκτελεί ως όργανο τις επιταγές της «υπεύθυνης» κυβέρνησης, αλλά είναι ταυτόχρονα και ένας αυτόνομος θεσμός κοινωνικών φορέων με συμπτυγμένα «εσωτερικά» σωματειακά συμφέροντα που πιέζει την επίσημη εξουσία και διαπραγματεύεται μαζί της για τους όρους ύπαρξης και αναπαραγωγής του. Σύμφωνα με τον Πουλαντζά (1981) οι μερίδες της κυρίαρχης τάξης αποτελούν έναν «συνασπισμό εξουσίας» με εσωτερικές αντιθέσεις και σχέσεις ηγεμονίας του οποίου η ομοιογένεια και η

πολιτική αποτελεσματικότητα πρέπει να οργανώνεται από μια μονάδα εντελώς ξεχωριστή από τις ταξικές μερίδες των κυρίαρχων τάξεων, δηλαδή από το κράτος, το οποίο με το γραφειοκρατικό μηχανισμό που διαθέτει «κοινωνικοποιεί» τις εξουσιαστικές σχέσεις (Weber, 2009: 68). Το κράτος διατηρεί μια «σχετική αυτονομία» απέναντι στις τάξεις, συνθήκη που επιβεβαιώνεται από την ύπαρξη ιδιαίτερων γραφειοκρατιών και μιας «ηγετικής ομάδας» διακριτής και διαχωρισμένης από τις τάξεις (Hirsh, 1978). Μέσα στο πλαίσιο αυτό στην κοινωνική πραγματικότητα οι δομές κυρίως έχουν μια δυαδική μορφή αντιθέσεων (εργαζόμενος – άνεργος, δημόσιος – ιδιωτικός υπάλληλος, πτυχιούχος – μη πτυχιούχος, άνδρας – γυναίκα κ.λπ.). Και ο ρόλος του κρατικού γραφειοκρατικού πεδίου είναι να επιβάλλει παραστάσεις ως εξουσιαστής ούτως ώστε να διατηρείται η ομογενοποίηση της κοινωνίας και οι εξουσιαζόμενοι να προβάλλουν τις λιγότερες δυνατές αντιστάσεις (Olsen, 1992).

Πότε όμως προκύπτει η ανάγκη για διοικητικές μεταρρυθμίσεις; Καταλύτης για τις διοικητικές αλλαγές είναι οι κοινωνικές συνθήκες και ιδιαιτέρως οι οικονομικές, με την υποβοήθηση βεβαίως θεσμικών παραγόντων: Σύμφωνα με τον Conant, ο ρόλος της οικονομίας εμφανίζεται διαρκώς στην αναγκαιότητα της αναδιοργάνωσης που θα οδηγήσει στην αποτελεσματικότητα. Στην περίπτωση της σπανιότητας των οικονομικών πόρων, το ανθρώπινο κεφάλαιο της δημόσιας διοίκησης, παρά το γεγονός ότι υπόκειται συνήθως σε ποσοτικές μειώσεις στο πλαίσιο της εξοικονόμησης, είναι ενδεχομένως ο μοναδικός εναπομείναν παράγοντας βελτίωσης της γραφειοκρατίας (Chackerian, 1996). Για το λόγο αυτό, σύμφωνα με τον Παγκάκη (1998), ο προγραμματισμός των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό δεν είναι απλή επιταγή που προέρχεται από την ανάγκη αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης σε εθνικό επίπεδο. Έχει ευρύτερες προεκτάσεις που συνδέονται με την ανάγκη βελτίωσης της απόδοσης και των παρεχομένων υπηρεσιών στα πλαίσια ενός ευρύτερου περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλέπε σχετικά Fragouli & Christoforidis 2009). Η αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων σύμφωνα με τον Καζάκο (2005), είναι εμφανής αφενός λόγω των αποτυχιών του κράτους και αφετέρου λόγω της αλλαγής των συνθηκών (ευρωπαϊκή ενοποίηση, νέες τεχνολογίες, δημογραφικό κ.ά) και των ιδεών. Αναλυτικότερα, και δίκην διδακτικού εγχειριδίου για μη ειδικούς, μεταρρυθμίσεις επιβάλλονται για να διατηρηθεί η σταθερότητα (αποφυγή υποτροπής σε ελλείμματα και πληθωρισμό), για να έχουμε ανάπτυξη, για να προσελκύσουμε ξένες επενδύσεις, για να αυξηθεί η απασχόληση (χωρίς μεταρρυθμίσεις μπορεί η ανάπτυξη να μην αποφέρει περισσότερη απασχόληση), για να γίνει η οικονομία πιο ανταγωνιστική, για να μειωθεί η διαφθορά και η αναποτελεσματικότητα της κρατικής διοίκησης και για να

αντιμετωπιστούν προβλήματα, όπως το δημογραφικό ή το ασφαλιστικό. Επιπλέον, όλα τα σύγχρονα δημοκρατικά καθεστάτα προσπαθούν περιοδικά να εκσυγχρονίσουν τον κρατικό τους μηχανισμό προκειμένου να ανταποκριθούν στις μεταβαλλόμενες ανάγκες και προσδοκίες της κοινωνίας και στις προκλήσεις του διεθνούς και γεωπολιτικού ανταγωνισμού (Σωτηρόπουλος, 2007). Ωστόσο, μια γενική θεωρία των μεταρρυθμίσεων είναι αδύνατη, διότι, μεταξύ άλλων και οι ίδιοι οι μεταρρυθμιστές δεν προσεγγίζουν τις μεταρρυθμίσεις με «ενιαία κριτήρια», καθώς φαίνεται να τις προσαρμόζουν στις εκάστοτε ιστορικές συνθήκες (Καζαμίας, 2005).

Παρά τη διαρκή ανάγκη για προσαρμογή και βελτίωση, η γραφειοκρατία ως θεσμός και ως κυρίαρχο στοιχείο του κρατικού μηχανισμού είναι από την ίδια τη φύση της συντηρητική. Η κοινωνιολογία και η διοικητική επιστήμη το διδάσκουν και σοφά συγγράμματα το έχουν αποδείξει αδιαφιλονίκητα: η διάρκεια, η αδράνεια, η απέχθεια των αναστατώσεων, το προηγούμενο και η παράδοση είναι εγγενή και μόνιμα χαρακτηριστικά οποιουδήποτε γραφειοκρατικά συγκροτημένου διοικητικού οργανισμού (Αθανασόπουλος, 1983). Υιοθετώντας την ιστορική-θεσμική προσέγγιση, η οποία είναι καλύτερα εξοπλισμένη ώστε να μελετά τις θεσμικές αδράνεις, ο Σωτηρόπουλος αναφέρει ότι (2007:19), στο νου όσων εμπλέκονται σε ένα θεσμό υπάρχουν δεδομένοι «διανοητικοί χάρτες». Οι χάρτες αυτοί, σύμφωνα με τον Hall (στο Σωτηρόπουλος, 2007), αντανακλούν περιοριστικά το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο και, σε βαθύτερο επίπεδο, το κυρίαρχο «παράδειγμα πολιτικής». Εξάλλου η θεωρία της πολιτικής ουδετερότητας του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος αποδεικνύεται εντελώς ανεδαφική. Πρόκειται για μια ιδιαίτερη κοινωνική κατηγορία, η οποία συμμετέχει στην άσκηση πολιτικής εξουσίας είτε συνδράμοντας στην παραγωγή της πολιτικής βούλησης είτε κατά την εκτέλεσή της. Τελικά όμως τα συμφέροντα των κρατικών υπαλλήλων, σαν ειδικής κοινωνικής κατηγορίας, συμπίπτουν με τις συνθήκες που είναι κατάλληλες να εγγυηθούν την κατεστημένη αστική κυριαρχία (Φλογαίτης 1987). Το συμφέρον εξάλλου των κρατικών υπαλλήλων θα προσδιοριστεί συγκεκριμένα από τις ταξικές σχέσεις στις οποίες εδράζεται ο κρατικός μηχανισμός. Αυτό πριν από όλα σημαίνει να βεβαιωθούν για τη «νομιμοφροσύνη» των καταπιεζομένων τάξεων (την ιδεολογική τους ενσωμάτωση), πράγμα ιδιαίτερα ρευστό όχι όμως αμελητέο μέσα σε συνθήκες αστικής δημοκρατίας και να εδραιώσουν «μια ισορροπία συμβιβασμού» ακόμη και μέσα στον ίδιο το συνασπισμό εξουσίας (Hirsch, 1978).

Κομβικά σημεία αλλαγών ιστορικά αποτελούν οι περίοδοι κρίσης, καθώς η οικονομική κρίση, σύμφωνα με τον Πουλαντζά (1978) συχνά οδηγεί σε πολιτική κρίση. Λόγω της ιδιαιτερότητας του πολιτικού πεδίου, ωστόσο, διαπιστώνεται μια διάσταση

ανάμεσα στις δυο κρίσεις και στους ρυθμούς τους. Ένα από τα στοιχεία της πολιτικής κρίσης είναι η κρίση του κράτους. Για τον Hirsch (1978), η πολιτική κρίση εκδηλώνεται όταν οι κρατικοί μηχανισμοί δεν είναι πια σε θέση να εγγυηθούν την αναπαραγωγή της πολιτικής κυριαρχίας της αστικής τάξης. Επομένως η κρατική αστική τάξη πρέπει να προσαρμόσει την ιδεολογία της μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης προκειμένου να διαιωνίσει την κυριαρχία της. Άλλος παράγοντας εκδήλωσης κρίσης είναι ο διεθνισμός, που κατά τον Delilez (1978), καθορίζει μια δυναμική επιστροφή της κρίσης στο επίπεδο του εθνικού κοινωνικού σχηματισμού και δείχνει συγχρόνως την πρωταρχική σημασία της αλλαγής στο περιεχόμενο του κράτους. Η πολιτική κρίση συναρθρώνεται πάντοτε με μια ιδεολογική κρίση, η οποία αποτελεί συστατικό της στοιχείο. Επίσης, η πολιτική κρίση, που συστατικό της είναι η κρίση του κράτους, μπορεί να αποδειχθεί ο δρόμος, ίσως και ο μοναδικός, για την αποκατάσταση μιας επισφαλούς ταξικής ηγεμονίας. (Πουλαντζάς, 1978). Υπάρχει λοιπόν ένα «κρίσιμο σταυροδρόμι» βασισμένο στο έργο των Seymour Martin Lipset και Stein Rokkan και επεξεργασμένο πρόσφατα από τους Ruth Berins Collier και David Collier. Στο σταυροδρόμι αυτό συντελείται μια διαρρηκτική και αναπροσανατολιστική συνάντηση μιας κυρίαρχης τάξης πραγμάτων με μια νέα δύναμη, που έχει μακροχρόνιες συνέπειες για την αναπτυξιακή πορεία μιας κοινωνίας (Διαμαντούρος, 2000). Ο δε καταλύτης μεταβολής είναι συχνά ένα σύνολο εξωτερικών προς το διοικητικό σύστημα πιέσεων (πχ εξευρωπαϊσμός, νέες τεχνολογίες) που το αναγκάζουν να μετασχηματιστεί, χωρίς πάντως να επιτυγχάνουν τη ριζική και ταχεία αναμόρφωσή του (Σωτηρόπουλος, 2007). Επίσης, οι σύγχρονοι μετασχηματισμοί της εργασίας, εν γένει, φαίνεται να οδηγούν επίσης σε αλλαγές τόσο στη δομή της απασχόλησης όσο και στην οργάνωση της ίδιας της εργασίας, ιδιαίτερα με τη εισαγωγή των νέων τεχνολογιών η οποία υπήρξε καθοριστικής σημασίας για τον κόσμο της εργασίας (Ζαμπαρούκου 2010). Υπάρχει μια μετατόπιση, ένας αναπροσανατολισμός στην αναπτυξιακή πορεία μιας κοινωνίας και η δημιουργία μιας νέας τροχιάς, που είναι μεν διαφορετική από την προηγούμενη, αλλά προφανώς την επηρεάζει και επηρεάζεται από αυτή, μια διαφοροποίηση της κυρίαρχης κουλτούρας. Ως έννοια η κουλτούρα δίνει έμφαση στις πρακτικές, τις στρατηγικές και στις τακτικές που ακολουθούν τα κοινωνικά υποκείμενα και οι κοινωνικές ομάδες και αναδεικνύουν πολλαπλές και διαρκείς διαδικασίες αμφισβήτησης και διαπραγμάτευσης της καθημερινής ζωής, δημιουργώντας έτσι ένα ευρύτερο και προσφορότερο πλαίσιο για την κατανόηση της ανθρώπινης δράσης, αλλά και της πολιτικής (Διαμαντούρος, 2000). Η κουλτούρα αποκτά την έννοια της κυρίαρχης ιδεολογίας, η οποία σύμφωνα με τον Πουλαντζά (1978: 28-29) αποτελεί το απαραίτητο

«τσιμέντο» που συνέχει το προσωπικό των διαφόρων κρατικών μηχανισμών και το κάνει να δρα «στην υπηρεσία» των κυρίαρχων τάξεων. Άρα η έννοια της πολιτικής κρίσης και συνεπώς της κρίσης του κράτους συναρθρώνεται κυρίως με μια κρίση της κυρίαρχης ιδεολογίας στο εσωτερικό των κρατικών μηχανισμών, η παρουσία της οποίας είναι οργανική για την ίδια τη συγκρότησή τους. Ένας από τους ρόλους των κρατικών μηχανισμών είναι να αναπαράγουν την κυρίαρχη ιδεολογία στις σχέσεις της με τις ιδεολογίες ή τα ιδεολογικά υποσύνολα των κυριαρχούμενων τάξεων.

2. Κρατική γραφειοκρατία: ένας ορθολογικός εξουσιαστικός μηχανισμός με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία

«Sine ira et studio» [χωρίς οργή και σκέψη] (Weber, 2009: 50)

Μια αυστηρά γραφειοκρατική, ιδιαίτερα μονοκρατική διοίκηση, έχει ως στοιχεία - ανεπτυγμένα στο βέλτιστο δυνατό σημείο σύμφωνα με το Weber (2009: 48)- «την ακρίβεια, την ταχύτητα, τη μονοσημαντικότητα, την τήρηση των φακέλων, τη συνέχεια, τη διακριτικότητα, την ενότητα, την αυστηρή υπαγωγή, τη μείωση των τριβών καθώς και των εμπράγματων και των προσωπικών δαπανών μέσω των μεμονωμένων εκπαιδευμένων υπαλλήλων». Εάν πρόκειται για περίπλοκα καθήκοντα, η γραφειοκρατική εργασία δεν είναι μόνο πιο ακριβής, αλλά στο τελικό της αποτέλεσμα και πιο φθηνή από την τυπικά άμισθη τιμητική θέση. Ιδιαίτερα, σύμφωνα με τον ίδιο, τη στιγμή που σήμερα, από την πλευρά της σύγχρονης κεφαλαιοκρατικής οικονομικής συναλλαγής, υπάρχει απαίτηση για μια όσο το δυνατόν επιταχυνόμενη διεκπεραίωση των υπηρεσιακών υποθέσεων. Η επιχειρηματική συναλλαγή βασίζεται όλο και περισσότερο στην αυξανόμενη ακρίβεια, στη σταθερότητα και προπάντων στην ταχύτητα των χειρισμών. Ο γραφειοκρατισμός προσφέρει τη δυνατότητα για διεκπεραίωση των υποθέσεων σύμφωνα με την αρχή της κατάτμησης της εργασίας αναθέτοντας σε λειτουργούς (υπαλλήλους) που έχουν εκπαιδευτεί ειδικά και συνεχίζουν να εκπαιδεύονται, όντας σε διαρκή εξάσκηση (Weber, 2009).

Το optimum για την επιτυχία και τη διατήρηση μιας αυστηρής αυτοματοποίησης του γραφειοκρατικού μηχανισμού, που λειτουργεί πιο σίγουρα από κάθε δικαιική υποδήλωση, προκύπτει (σε σχέση με το γραφειοκράτη) από τον εξασφαλισμένο χρηματικό μισθό, σε συνδυασμό με την πιθανότητα μιας σταδιοδρομίας καθώς και με μια αυστηρή πειθαρχία, δηλαδή προδιάθεση των υπαλλήλων για ακριβή υπακοή εντός συνήθους

δραστηριότητάς τους και έλεγχο, τα οποία όμως σέβονται το αίσθημα της τιμής και με την εξέλιξη του αισθήματος νομικοταξικής τιμής και τη δυνατότητα δημόσιας κριτικής (Weber 2009). Ο Μουζέλης (1991) συμφωνεί ότι η ύπαρξη ενός συστήματος ελέγχου που βασίζεται σε ορθολογικούς κανόνες, οι οποίοι ρυθμίζουν το σύνολο της οργανωτικής δομής και διαδικασίας στη βάση τεχνικών γνώσεων και με σκοπό τη μέγιστη αποτελεσματικότητα είναι γενικό στοιχείο μιας γραφειοκρατίας. Η έντονη νομικοταξική συνείδηση των υπαλλήλων είναι συμβατή με την ετοιμότητα για μια πληρέστερη υπαγωγή στους προϊσταμένους. Στην εξέλιξη του καπιταλισμού το σύνθημα της «αγοράς», εν γένει του οικονομικού συμφέροντος μέσα από τη συνεχή διεκπεραίωση της γραφειοκρατικής εξουσίας σημαίνει την ισοπέδωση της νομικοταξικής «τιμής» (Weber, 2009: 50). Η κοινωνική ισοπέδωση μέσω του εκγραφειοκρατισμού, εντός των πολιτικών και ιδιαίτερα των κρατικών μορφωμάτων, ωφέλησε πολλές φορές τα συμφέροντα της κεφαλαιοκρατίας στη νεωτερικότητα και συχνά ολοκληρώθηκε σε συμμαχία με αυτή (Weber, 2009). Η κοινωνική ισοπέδωση οδήγησε σε εξουσιαστικά φαινόμενα. Όπως αναφέρει η Σεραφετινίδου (2003), το φαινόμενο της εξουσίας αφορά θεσμοποιημένη δύναμη, δηλαδή δύναμη που ασκείται στα πλαίσια ενός θεσμού από άτομα που μπορούν και ασκούν δύναμη επί άλλων λόγω ακριβώς της θέσης που κατέχουν εντός αυτού του θεσμού. Στόχος της εξουσίας για τον Parsons (1962) είναι η επίτευξη των σκοπών της οργάνωσης με την κινητοποίηση των οργανωτικών πόρων και αυτό με ορθολογικές διαδικασίες, αφού σύμφωνα με τη βεμπεριανή έννοια, ο ορθολογισμός υποδηλώνει την καταλληλότητα των μέσων για την επίτευξη των σκοπών, το οποίο τελικά οδηγεί στην επιδιωκόμενη αποτελεσματικότητα. Για τον Μουζέλη (1991), η θέση εξουσίας του γραφειοκράτη, βασισμένη στην εξειδικευμένη γνώση, αποτελεί την κύρια πηγή των αντιθέσεων στο πλαίσιο των εξουσιαστικών σχέσεων. Πράγματι η εξειδικευμένη γνώση μπορεί να χρησιμοποιηθεί σαν πανίσχυρο όπλο από το γραφειοκράτη εναντίον του πολιτικού προϊσταμένου του, ο οποίος με την αυξανόμενη πολυπλοκότητα των διοικητικών λειτουργιών γίνεται «ερασιτέχνης», όσον αφορά τις διοικητικές υποθέσεις, απέναντι στο γραφειοκράτη που έχει εκπαιδευτεί στη διοίκηση της επιχείρησης και θεωρείται «ειδικός» (Weber, 2009). Στην πραγματικότητα η ηγεσία της γραφειοκρατίας, είτε είναι εκλεγμένη είτε διορισμένη, δε διαθέτει συνήθως εξειδικευμένες γνώσεις. Επομένως δεν μπορεί να ελέγξει το γραφειοκράτη και να δει ως ποιο σημείο ο τελευταίος υπακούει στις εντολές του.

Τα κεντρικότερα στοιχεία μιας γραφειοκρατικής διοίκησης θεωρούνται από τον Weber (2009) οι σκοποί και τα μέσα της, καθώς πίσω από κάθε πράξη της γνήσιας γραφειοκρατικής διοίκησης βρίσκεται ένα σύστημα ορθολογικά συζητήσιμων «λόγων»,

δηλαδή είτε μια υπαγωγή σε πρότυπους κανόνες είτε μια στάθμιση των σκοπών και των μέσων. Η εποχή της νεωτερικότητας απαιτεί ακριβώς την «υπολογισσιμότητα» του αποτελέσματος μέσα από την ιδιότητα της γραφειοκρατίας να αίρει την αγάπη, το μίσος και όλα τα καθαρώς προσωπικά και ανορθολογικά αισθηματικά στοιχεία – τα οποία διαφεύγουν από το λογισμό- από τη διεκπεραίωση των υπηρεσιακών υποθέσεων.

Στην ελληνική περίπτωση, η έννοια του αποτελέσματος περιγράφεται, μεταξύ άλλων, στον Ν. 3230/04 (ΦΕΚ 44 Α'/11-2-04) «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», όπου:

- Η αποτελεσματικότητα ορίζεται ως η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων.
- Αποδοτικότητα θεωρείται η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης με δεδομένους πόρους

Στο ίδιο ύφος ο Παγκάκης (1998), υποστηρίζει ότι η αποτελεσματικότητα (effectiveness) σχετίζεται με τον βαθμό ικανότητας της διοίκησης να εφαρμόζει και να υλοποιεί τα προγράμματα δράσης, επιτυγχάνοντας τους επιδιωκόμενους σκοπούς και στόχους.³ Η αποτελεσματικότητα και η κανονικότητα της γραφειοκρατικής διοίκησης αποτελούν προϋπόθεση για οποιονδήποτε μακροπρόθεσμο οικονομικό υπολογισμό, ευνοώντας με τον τρόπο αυτό την καπιταλιστική δράση (Μουζέλης, 1991). Ως σχετικός όρος, η παραγωγικότητα (productivity) εκφράζει μια σχέση μεταξύ αποτελέσματος και εισροής μέσων παραγωγής (Παγκάκης, 1998). Για να υπάρξει παραγωγικότητα θα πρέπει η διάθεση συλλογικών πόρων να συνοδεύεται από μια αντίστοιχη αύξηση της παραγωγής των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Σχετικά με τον όρο αποδοτικότητα (efficiency), ο οποίος σχετίζεται με τους δυο προηγούμενους, δίνεται η εξής διευκρίνιση: μεταξύ δυο εναλλακτικών λύσεων με το ίδιο κόστος, αποδοτική είναι εκείνη με την οποία επιτυγχάνεται μεγαλύτερο αποτέλεσμα και μεταξύ δυο εναλλακτικών λύσεων με τις οποίες επιτυγχάνεται το ίδιο αποτέλεσμα, αποδοτική είναι εκείνη που έχει το μικρότερο κόστος

³ Μια από τις κατευθυντήριες αρχές της Εθνικής Στρατηγικής για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019 είναι ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, περαιτέρω βασική μέριμνα δόθηκε στην ενίσχυση των επιχειρησιακών δυνατοτήτων της δημόσιας διοίκησης και την προσήλωση στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων για την οικονομία και την κοινωνία (Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα, 2017)

(Παγκάκης 1998). Συνοπτικά μπορούμε να πούμε ότι η έννοια της αποτελεσματικότητας δίδεται από το βαθμό, την έκταση και την ποιότητα της υλοποίησης ενός έργου/στόχου. Ενώ η αποδοτικότητα από την άλλη πλευρά έχει σχέση με την οικονομικότητα των μέσων που χρησιμοποιήθηκαν για να επιτευχθεί ένα έργο/ στόχος.

Πιο αναλυτικά, το άρθρο 5 του ανωτέρω νόμου (Ν. 3230/04) καθορίζει λεπτομερώς τον τρόπο μέτρησης των εννοιών της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση, οι οποίες αποτιμούνται με βάση γενικούς και ειδικούς δείκτες. Ο γενικός δείκτης καθορίζεται από τον χρόνο ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, τη δυνατότητα εφαρμογής νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Συμπληρωματικώς για κάθε υπηρεσιακή μονάδα μπορεί να εφαρμόζονται ειδικοί δείκτες που αντιστοιχούν στο είδος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Οι γενικοί δείκτες εξειδικεύονται περαιτέρω και οι ειδικοί δείκτες ορίζονται με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του αρμόδιου Υπουργού, με την οποία καθορίζεται και ο τρόπος της μέτρησης, η περιοδικότητα της μέτρησης και κάθε άλλο αναγκαίο θέμα. Είναι εμφανές ότι ο γενικός δείκτης απεικονίζει τα κριτήρια με τα οποία αξιολογείται η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα και τα οποία πηγάζουν κυρίως από το άρθρο 2 παράγραφος 1 του Συντάγματος που αναφέρει ότι «ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της πολιτείας». Ο ειδικός δείκτης εξειδικεύεται ανάλογα με τους στόχους της κάθε υπηρεσίας χωριστά, αλλά πάντα μέσα στα πλαίσια που ορίζει το Σύνταγμα. Ο ίδιος νόμος στο άρθρο 4 με τίτλο «Παρακολούθηση υλοποίησης των στόχων» περιγράφει τη διαδικασία ελέγχου από τους προϊσταμένους της πορείας υλοποίησης των στόχων της οργανικής μονάδας. Επομένως ο έλεγχος φαίνεται να αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη των τιθέμενων στόχων. Παράλληλα, ήδη από το άρθρο 1 του ίδιου νόμου εισάγεται η έννοια της αξιολόγησης: «Καθιερώνεται η μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης. Σκοπός της μέτρησης είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της Διοίκησης με την οποία επιδιώκεται η εξυπηρέτηση του πολίτη, η επαύξηση της εμπιστοσύνης του και του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του από αυτή, η ενίσχυση της διαφάνειας, η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα η άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη». Ρητά αναφέρεται ότι ο στόχος της δημόσιας διοίκησης δεν είναι άλλος παρά ο ίδιος ο πολίτης.

Ο ιδιωτικός τομέας, όπου προέχει σαν επιδίωξη το οικονομικό αποτέλεσμα διαφέρει από τον δημόσιο χαρακτήρα των διοικητικών δραστηριοτήτων. Στις δεύτερες, ο κάθε

φορέας έχει ως στόχο να υπηρετεί ευθέως το κοινωνικό σύνολο, μέσα από την προαγωγή ύψιστων κοινωνικών αγαθών (παιδεία, υγεία, κοινωνική πρόνοια, εθνική άμυνα, δικαιοσύνη, ασφάλεια, δημόσια τάξη, εθνική οικονομία κ.ά.) (Ζιανίκας, 1996: 220). Η δημόσια διοίκηση αποτελεί τη βάση για την επίτευξη των κοινωνικών στόχων, που φτάνουν στο επιθυμητό αποτέλεσμα (λιγότερο ή περισσότερο) από τη συλλογική προσπάθεια του ανθρώπινου δυναμικού της⁴ (Παγκάκης, 1998: 280). Αυτό συνεπάγεται την εσωτερίκευση ενός γενικού κανόνα ο οποίος ζητά από το ελεύθερο άτομο να υποτάσσεται πρόθυμα στο νόμο, να ανταποκρίνεται στα καθήκοντά του ως πολίτης και να τηρεί πιστά τις συμβατικές υποχρεώσεις του (Τσουκαλάς, 1993). Η αποτελεσματικότητα του διοικητικού μηχανισμού είναι επιβεβλημένη σε περίπτωση που παραμένει απλό εργαλείο στην υπηρεσία της νόμιμης πολιτικής ηγεσίας. Το αν θα συμβεί αυτό ή αν θα την αντικαταστήσει εξαρτάται, σύμφωνα με το Μουζέλη (1991), από τις εξωτερικές δυνάμεις που την επηρεάζουν εντός του πλαισίου μιας συγκεκριμένης κοινωνικής δομής. Σε περίπτωση που παραμένει ένα απλό εργαλείο, κανένα (πολιτικό) «πρόγραμμα» δεν είναι δυνατόν να επιτύχει, αν δεν υποστηρίζεται από αποτελεσματικό διοικητικό μηχανισμό (Αθανασόπουλος κ.ά, 1998), ο οποίος να επικεντρώνεται στους σκοπούς και στους στόχους της οργάνωσης. Η δημόσια διοίκηση αποτελεί τον κύριο απαραίτητο «εκτελεστικό» μηχανισμό του κράτους, που είναι επιφορτισμένος με την αποστολή της μετατροπής αυτού που προβλέπουν οι νόμοι (και το Σύνταγμα) σε κοινωνική πραγματικότητα. Σε τούτο συνίσταται θεμελιωδώς η «διοίκηση», ήτοι, στην αποτελεσματική εφαρμογή και εκτέλεση (περιλαμβανομένης και της ερμηνείας και της προετοιμασίας) των αποφάσεων, των νόμων και των λοιπών προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής που προσδιορίζονται σε τελικό επίπεδο από τα αρμόδια πολιτικά όργανα (υπουργοί, Κυβέρνηση, Βουλή) (Μακρυδημήτρης κ.ά, 2012: 2-6). Στο ίδιο μήκος κύματος και ο Ζιανίκας (1996: 59), υποστηρίζει ότι «αντικείμενο στα πλαίσια της διοίκησης και σε κάθε περίπτωση οργανωμένου συνόλου είναι: η αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη εκπλήρωση της αποστολής» καθώς «σχεδόν καμία από τις λειτουργίες, τις δράσεις ή τους σκοπούς που αυτό αναλαμβάνει υιοθετεί δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί ούτε να παράσχει ανάλογα αγαθά και υπηρεσίες προς το κοινωνικό σύνολο χωρίς τη συνδρομή του διοικητικού μηχανισμού του Κράτους» (Μακρυδημήτρης κ.ά, 2012: 4).

Μέσα σε ένα περιβάλλον οικονομικής στενότητας, προκύπτει συχνά η ανάγκη προσδιορισμού των στόχων της δημόσιας διοίκησης με τη συνδρομή του ανθρώπινου

⁴ Για τη σημαντικότερη διαφοροποίηση του δημόσιου από τον ιδιωτικό τομέα αναφορικά με την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου έναντι του ιδιωτικού συμφέροντος, βλέπε παραπάνω τον καθορισμό του γενικού δείκτη μέτρησης της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, οι οποίες οφείλουν να έχουν ως κύριο στόχο την ικανοποίηση, το συντομότερο δυνατόν, των αιτημάτων/παραπόνων του πολίτη.

κεφαλαίου. Σύμφωνα με τον Κονταράτο (1992), ο συντονισμός του συστήματος της δημόσιας διοίκησης για την επιτυχία των στόχων της είναι ευθύνη και καθήκον του προσωπικού που βρίσκεται στην κορυφή της ιεραρχίας και το οποίο έχει το ρόλο του ηγέτη (προϊσταμένου). Ο Ζιανίκας (1996) υποστηρίζει ότι η διοίκηση με στόχους και η υποκίνηση⁵ των υφισταμένων από τον ηγέτη, για πιο αποτελεσματική και αποδοτική εργασία, είναι δυο συνιστώσες χωρίς τη σύμπτωση και την ενεργοποίηση των οποίων θα έπεφταν στο κενό όλες οι προσπάθειες για την ανάπτυξη και την πρόοδο στο Δημόσιο. Η υποκίνηση συναρτάται με τον ρόλο που νιώθει κανείς ότι παίζει στον υπηρεσιακό του περίγυρο. Και ο ρόλος αυτός δεν πρέπει ποτέ να αποσυνδέεται από τον προσδιορισμό συγκεκριμένων σκοπών και την αποσαφήνιση στόχων. Ο ρόλος των γραφειοκρατών, με τις γνώσεις και το κεφάλαιο που διαθέτουν, σε ένα περιβάλλον μεταρρύθμισης είναι βασικός. Σύμφωνα με τον Διαμαντούρο (2000), φορείς της μεταρρυθμιστικής παράδοσης αποτελούν τα κοινωνικά εκείνα στρώματα που σε κάθε ιστορική στιγμή διαθέτουν τις αναγκαίες δεξιότητες και πόρους (πολιτικούς, οικονομικούς και πολιτισμικούς) για να αντιμετωπίσουν με επάρκεια τον ανταγωνισμό που δημιουργεί το μεταβαλλόμενο εσωτερικό και διεθνές περιβάλλον. Αντίστροφα, η έλλειψη αυτών των πόρων και δεξιοτήτων χαρακτηρίζει τα κοινωνικά στρώματα εκείνα που ιστορικά ταυτίζονται με την παρωχημένη κουλτούρα και λειτουργούν ως εκφραστές της.

3. Προς μία νέα προτεινόμενη δημόσια διοίκηση στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης: Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Η μεταφορά πολιτικών (policy transfer) συνήθως αφορά στη μεταφορά πολιτικών από ένα διαπιστευμένο και αδιαμφισβήτητο «πομπό» σε κάποιο «λήπτη». Σύμφωνα με τους Dolowitz και Marsh (2000: 13) η μεταφορά αυτή αποτελεί «μια διαδικασία με την οποία η γνώση πολιτικών, διοικητικών κανονισμών, θεσμών και ιδεών σε ένα πολιτικό σύστημα (παρελθοντικό ή τωρινό) χρησιμοποιείται για την ανάπτυξη παρόμοιων χαρακτηριστικών σε ένα άλλο». Πρόκειται για μια διαδικασία θεσμικής σύγκλισης λόγω παγκοσμιοποίησης. Πιο συγκεκριμένα οι Berger και Dore (1996:185) συνοψίζουν τα τρία επιχειρήματα που χρησιμοποιούν οι υποστηρικτές της θεσμικής σύγκλισης λόγω της παγκοσμιοποίησης:

⁵ Υποκίνηση των εργαζομένων θεωρείται η «διαδικασία ενεργοποίησης των ικανοτήτων των εργαζομένων με σκοπό την επίτευξη των στόχων του οργανισμού» (Κουτούζης, 1999: 172).

1. Οι πιέσεις της αγοράς και ο ανταγωνισμός σε διεθνές επίπεδο. Οι εκτεταμένες μορφές αναδιανομής και ρύθμισης των εργασιακών σχέσεων μπορεί να προκαλέσουν τη μετακίνηση της επιχείρησης σε άλλη χώρα. Η δυνατότητα του κράτους για το σχεδιασμό της μακρο- και μικρο- οικονομικής πολιτικής έχει περιοριστεί δραστικά, γεγονός που δίνει πλεονέκτημα στα συστήματα που βασίζονται στην αγορά και που όμως είναι απορρυθμισμένα.
2. Ο μιμητισμός και η αντιγραφή θεσμικών κανόνων που έχουν να επιδείξουν θετικά αποτελέσματα στις επιδόσεις της οικονομίας και που οδηγεί έτσι στη σύγκλιση.
3. Οι ρυθμιστικοί κανόνες από το εξωτερικό που έχουν στόχο την κατάργηση των προστατευτικών φραγμών και τη θέσπιση κοινών κανόνων, διαδικασία γνωστή ως μεταφορά πολιτικής.

Η μεταφορά πολιτικής ανάγεται σε επίπεδο κρατών και μπορεί να αφορά ιδέες και δομές καθώς και στη θεσμοθέτηση και των δυο σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης. Ξεκινά από μια εσωτερική προβληματική κατάσταση που ωθεί τους δημιουργούς πολιτικής να αναζητούν λύσεις από το εξωτερικό. Οι Dolowitz και Marsh (1996: 346-348) διακρίνουν τρεις τύπους μεταφοράς πολιτικής : (i) την εθελοντική, (ii) αυτή που προκύπτει μετά από άμεσο εξαναγκασμό (iii) αυτή που προκύπτει μετά από έμμεσο εξαναγκασμό. Ο άμεσος εξαναγκασμός συνήθως εκπορεύεται από υπερεθνικούς θεσμούς ή κάποια συγκεκριμένα κράτη που είναι σε θέση να επηρεάζουν τις εθνικές πολιτικές άλλων κρατών. Ο έμμεσος εξαναγκασμός προκύπτει από μη κυβερνητικούς δρώντες. Συνήθως η τελευταία μορφή εξαναγκασμού, ως πιο ήπια, έχει καλύτερα αποτελέσματα. Κατά την εισαγωγή των διεθνών μοντέλων, σύμφωνα με τον Ελεφάντη (στο Σπουρδαλάκης, 1988) απομακρυνόμαστε σταδιακά από την πρακτική της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και υιοθετούμε ένα είδος συναινετικής προς τις αποφάσεις των υπερεθνικών θεσμών.

Μια άλλη διάκριση, που αφορά στον τρόπο με τον οποίο διαδίδονται οι παγκόσμιες ιδέες και πολιτικές, έχει συνταχθεί από τους DiMaggio και Powell (1983). Αν και δεν αναφέρονται στο μακροεπίπεδο, αλλά στο επίπεδο της οργάνωσης, η διάκρισή τους είναι χρήσιμη για το συγκεκριμένο θέμα. Συγκεκριμένα διακρίνουν τη μιμητική διάδοση ιδεών και πολιτικής (που προκύπτει από την αβεβαιότητα), την καταναγκαστική (που καθοδηγείται από πολιτικούς και διοικητικούς δρώντες) και τον κανονιστικό ισομορφισμό (στον οποίο βοηθούν διάφορα επαγγέλματα).

Έτσι εξασφαλίζεται κάποια ομογενοποίηση και σύγκλιση, υπερβαίνοντας τα εθνικά ή τοπικά πλαίσια. Η μεταφορά αυτή υποβοηθείται επιπλέον από συγκεκριμένα

πανεπιστήμια και υπερεθνικούς θεσμούς. Σε περίπτωση που υπάρξει σταδιακή αλλαγή των συνθηκών που επικρατούν στο διεθνή περίγυρο, σύμφωνα με τον Κύρτση (1988:20), μια χώρα με την ένταξή της σε ένα ευρύτερο γεωγραφικό πλαίσιο θα επηρεαστεί, με απρόβλεπτο τρόπο, η διάρθρωσή της κοινωνίας, οι παραγωγικές σχέσεις και ο πολιτισμός. Υπάρχει η άποψη ότι τα παγκόσμια μοντέλα ταιριάζουν παντού ανεξάρτητα από το εθνικό ή τοπικό πλαίσιο (Ronc, 1996). Επιπλέον σε επίπεδο ιδιωτικών και δημοσίων οργανώσεων, τα παγκόσμια πρότυπα διαδίδονται ανάμεσά τους ευρέως, δημιουργώντας την εντύπωση ότι οι δυο τύποι οργανώσεων είναι δομικά παρόμοιες, τουλάχιστον επιφανειακά. Ενώ όμως οι λύσεις είναι παγκοσμιοποιημένες, στην πραγματικότητα η εφαρμογή τους εξαρτάται από τις συνθήκες και τις ιδιοτυπίες του εκάστοτε εθνικού πεδίου εφαρμογής τους. Η κάθε χώρα παίρνει από τις προτεινόμενες λύσεις τα στοιχεία εκείνα που ταιριάζουν με τη δική της κουλτούρα. Κυρίως ευθύνεται η ιδιαίτερη κοινωνιοπολιτική δυναμική κάθε χώρας που εξηγεί την ισορροπία ανάμεσα στην εξωτερική πίεση και τις εσωτερικές ανάγκες και προτεραιότητες οι οποίες και συγκαθορίζουν το είδος και την αποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων πολιτικών. Υπάρχουν έτσι διεθνή, αλλά και εγχώρια στοιχεία που ενθαρρύνουν, προφανώς αναδιαμορφώνοντάς τα προκειμένου να ταιριάζουν με τις εγχώριες συνθήκες, και άλλα που αποθαρρύνουν την εφαρμογή των εισαγόμενων μοντέλων. Μέσα σε ένα παγκοσμιοποιημένο καπιταλιστικό οικονομικό σύστημα, διεθνείς δρώντες, διεθνείς οργανώσεις, ισχυρά κράτη, πολυεθνικές εταιρείες ή άλλοι δρώντες συμμετέχουν δραστικά στη δημιουργία standards που ανταποκρίνονται στα διεθνή μοντέλα με σκοπό να διευρύνουν τα δικά τους συμφέροντα. Η μεταφορά πολιτικών γίνεται με σκοπό την ομογενοποίηση των διαδικασιών στα εθνικά κράτη ώστε να παρακαμφθούν κάθε λογής εμπόδια. Ο λόγος είναι ότι η οικοδόμηση του παγκόσμιου καπιταλιστικού συστήματος και η «εσωτερική» κατανομή του πλεονάσματος ανάμεσα στις εθνικές και υπερεθνικές μερίδες της «παγκόσμιας» αστικής τάξης περνά μέσα από τους μηχανισμούς και τις λειτουργίες των εθνικών κρατών (Τσουκαλάς, 1983: 24). Και όλα αυτά με διαδικασίες γραφειοκρατικοποίησης, οι οποίες σύμφωνα με τον Weber (2009:47), όταν αφορούν σε αντικείμενο διαχείρισης της κοινής οικονομίας (δημόσιες επίγειες και υδάτινες οδοί, σιδηρόδρομοι, τηλεγράφοι κ.λπ.), εντείνονται.

Σύμφωνα με την ιστορική νεοθεσμική προσέγγιση (historical neo-institutionalism), η μεταφορά των διοικητικών πρακτικών σε διάφορα περιβάλλοντα δεν γίνεται μηχανικά, αλλά φιλτράρεται μέσα από τις θεσμικές παραδόσεις και το εθνικό πολιτικοδιοικητικό πλαίσιο. Υπάρχει μια πορεία (path dependence) αποδοχής και υιοθέτησης διεθνών πρακτικών σε εθνικό περιβάλλον, ανάλογα με την ιστορική τροχιά που είχε ακολουθήσει το

πολιτικο- διοικητικό σύστημα ως τότε. Οι επιλογές που πραγματικά υπάρχουν σε κάθε χρονική περίοδο κατά τη διάρκεια της οποίας τίθεται θέμα αλλαγής και προσαρμογής σε νέο μεταρρυθμιστικό πλαίσιο δεν είναι απεριόριστες. Εξαρτώνται από τις ιστορικές συνθήκες και επιλογές που έχουν γίνει σε κρίσιμες στιγμές στο παρελθόν, στοιχεία των οποίων με το χρόνο έχουν παγιωθεί, αποκλείοντας την κοινωνική αποδοχή κάποιων νεότερων μεταρρυθμίσεων και ευνοώντας αντίθετα την ανάδειξη άλλων. Έτσι το νέο δεν εγγράφεται σε ένα περιβάλλον *tabula rasa*. Αντί για αυτό οι ποικίλες αλλαγές αλληλεπικαλύπτονται, ενώ ταυτόχρονα η διαδικασία του «παλιού» επιμένει ενίοτε συγκρουόμενη και ενίοτε συνεργαζόμενη με τα νέα στοιχεία. Σε κάθε περίπτωση το «παλιό» αντιστέκεται και συχνά υπάρχουν διαμάχες ανάμεσα στο «παλιό» και στο «νέο». Στην περίπτωση του δημόσιου τομέα οι διαμάχες παρατηρούνται ανάμεσα στην ιεραρχημένη εργασία και την αποκέντρωση, ανάμεσα στην παροχή υπηρεσιών και στην ιδιότητα του πολίτη, ανάμεσα στην ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού και στις περικοπές θέσεων εργασίας, ανάμεσα στον πολιτικό έλεγχο και στην επίτευξη των στόχων του management (Christensen, 2012).

Το «νέο» στη δημόσια διοίκηση έρχεται με τη μορφή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ που αποτελεί, μαζί με την προσαρμογή στις νέες τεχνολογίες και τις μεθόδους διαχείρισης, μια από τις νέες προκλήσεις του δημόσιου τομέα. Διακηρυγμένος στόχος του είναι η μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και μια από τις παραδοχές του, σύμφωνα με τους Osborne και Gaebler, όπως αναφέρουν οι Welch και Bretschneider (1999: 259), είναι ότι το «κλειδί για μια πιο αποτελεσματική δημόσια διοίκηση είναι η μεγαλύτερη διάχυση πρακτικών και μεθόδων του ιδιωτικού τομέα». Αυτό το μοντέλο αποτελεσματικότητας επιδιώκει την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης με κριτήρια επιχείρησης/αγοράς και συνιστά τη θεωρητική επιστέγαση της απορρύθμισης του κράτους πρόνοιας. Κεντρική θέση των υποστηρικτών του ΝΔΜ στις δεκαετίες 1980 και 1990 ήταν ότι η αποτελεσματικότητα του κράτους στην παροχή υπηρεσιών πρέπει να υπολογίζεται και να σχεδιάζεται «ορθολογικά», ώστε να επιτυγχάνεται το βέλτιστο αποτέλεσμα με τις μικρότερες δυνατές δαπάνες. (Μαρκαντωνάτου, 2011). Τα στοιχεία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ σύμφωνα με τον Hood (1991: 4-5), είναι τα εξής:

1. Επαγγελματικό management στο δημόσιο τομέα.
2. Ξεκάθαρα standards για μέτρηση της απόδοσης.
3. Μεγαλύτερη έμφαση στον έλεγχο των αποτελεσμάτων.
4. Αποκέντρωση μονάδων του δημόσιου τομέα.
5. Μεγαλύτερος ανταγωνισμός στο δημόσιο τομέα.

6. Μεταφορά στοιχείων του management του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο.
7. Μεγαλύτερη πειθαρχία και φειδώ στη χρήση των πηγών.

Παρόμοια είναι και η θέση του Pollitt (2000), σύμφωνα με τον οποίο το κυριότερο χαρακτηριστικό του ΝΔΜ είναι η εισαγωγή «μοντέλων» από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις με στόχο τη «βελτίωση» του δημόσιου τομέα. Οι αρχές του ΝΔΜ και της νέας διοίκησης περιγράφονται από τον Pollitt (2000: 183) ως εξής:

1. Είναι κοντά στους πελάτες. Συγκεκριμένα αντιμετωπίζει τον πολίτη ως πελάτη με δυνατότητα επιλογής ανάμεσα σε διαφορετικούς παρόχους δημοσίων υπηρεσιών
2. Οδηγείται από την απόδοση και το αποτέλεσμα (στόχοι, κριτήρια) και δεν είναι προσκολλημένη στους κανόνες
3. Ενδιαφέρεται πάρα πολύ για τη βελτίωση της ποιότητας (στόχοι, κριτήρια)
4. Είναι δομημένη επίπεδα, αυστηρά αποκεντρωμένη, με προσωπικό που έχει την ικανότητα να είναι ευέλικτο και καινοτόμο
5. Διαθέτει σύστημα υψηλού ελέγχου, με τη βοήθεια σύγχρονων εμπορικών λογιστικών συστημάτων για μετρήσεις των εκροών
6. Χρησιμοποιεί συστήματα ελέγχου απόδοσης για την πρόσληψη, ανάθεση καθηκόντων, προαγωγή και πληρωμή του προσωπικού με εισαγωγή του ανταγωνισμού
7. Υπάρχει εγκράτεια στη χρήση των πόρων

Οι υποστηρικτές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ συγκαταλέγουν μεταξύ των αποτελεσμάτων του (Pollitt 2000: 185-186) τα παρακάτω:

- Αύξηση των αποθεμάτων.
- Βελτιωμένες διαδικασίες (πχ ταχύτητα, διαδικασίες για έκφραση παραπόνων, συντόμευση της διάρκειας για επισκευάσεις και αδειοδοτήσεις, καταστήματα 24ωρης βάσης).
- Βελτιωμένη απόδοση (καλύτερη αναλογία ροών, εκροών, πχ μεγαλύτερος αριθμός αποφοίτων Πανεπιστημίου ανά αριθμό πλήρους απασχόλησης προσωπικού).
- Μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα (μείωση του εγκλήματος, της φτώχειας, των αγράμματων, των αστέγων, της κατανάλωσης ναρκωτικών ουσιών, της ανισότητας).

- Αύξηση της ικανότητας και της ευελιξίας του διοικητικού συστήματος ως συνόλου (μέσα από την πρόσληψη και εκπαίδευση πιο εξειδικευμένων δημοσίων υπαλλήλων).

Το ΝΔΜ αυτοπροωθήθηκε ως θεραπευτικό της κρατικής ανεπάρκειας και ως το διαλεκτικό της αντίθετο (Μαρκαντωνάτου, 2011) με στόχο οι κρατικοί μηχανισμοί να λειτουργούν έτσι ώστε να καταστούν αποτελεσματικότεροι, προσεγγίζοντας με το κριτήριο αυτό την αποτελεσματικότητα των αγορών (Καζάκος, 2005).

4. Η εφαρμογή των μέτρων λιτότητας ως απάντηση στην οικονομική κρίση: εκταμίευση με αντάλλαγμα την εποπτεία

Στο πλαίσιο κυρίως των οικονομικών κρίσεων, η πολιτική της λιτότητας σχετίζεται με την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας μέσα από μειώσεις μισθών και δημοσίων δαπανών. Στην Ελλάδα αναφορικά με το δημόσιο τομέα, στόχος υπήρξε η βελτίωση της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών και των υπαλλήλων με την παράλληλη περικοπή των λειτουργικών εξόδων, με οποιοδήποτε κόστος για τους εργαζόμενους, αλλά και για την κοινωνία. Στο στόχαστρο των πολιτικών λιτότητας βρέθηκαν, μεταξύ άλλων, οι εργαζόμενοι του δημόσιου τομέα, καθώς το κόστος μισθοδοσίας τους καλύπτει ένα μεγάλο μέρος των εσόδων του κράτους.

Για τις χώρες που μαστίζονται από την κρίση⁶ η μεταφορά νομοθεσίας και μοντέλων αποτελεί συνήθη πρακτική καθώς το κέντρο βάρους των κρίσιμων πολιτικών αποφάσεων, στο πλαίσιο των δανειακών συμβάσεων υποστήριξης μεταφέρεται κυρίως στο κεντρικό επίπεδο (διεθνές ή ευρωπαϊκό). Αυτό συνήθως συμβαίνει «βίαια» χωρίς την αναγκαία μελέτη και προσαρμογή στα αντίστοιχα περιβάλλοντα με αποτέλεσμα οι αλλαγές να μην είναι πάντα βιώσιμες και αποτελεσματικές. Η ίδια η παγκοσμιοποιημένη κοινωνία, έχοντας καταστήσει τη δημόσια διοίκηση μία επιχείρηση, μπορεί πλέον να έχει στη διάθεσή της τα εργαλεία για να παρεμβαίνει για να «ομαλοποιεί» θεσμικά τις τυχόν

⁶ Για παράδειγμα η ισπανική κυβέρνηση εφάρμοσε περικοπές στις δαπάνες για την υγειονομική περίθαλψη το 2009 μετά την παγκόσμια οικονομική κρίση. Τα μέτρα λιτότητας, ιδίως μέσα από το Νομοθετικό Διάταγμα (RDL) 16/2012 περιελάμβαναν τη μετακύλιση του κόστους ορισμένων προϊόντων στα άτομα, τον περιορισμό της υγειονομικής περίθαλψης που παρέχεται στους παράτυπους μετανάστες και τη μείωση των δαπανών για τους εργαζόμενους στον τομέα της υγείας, τον εξοπλισμό και τις υποδομές (<https://www.amnesty.gr/news/press/article/21360/ispania-ta-sklira-metra-litotitas-afinoyn-toys-astheneis-na-yποferoyn>).

«δυσλειτουργίες» των εθνικών νομοθεσιών (Christensen, 2012). Η λιτότητα έτσι παρουσιάζεται ως η παγκόσμια απάντηση («globalizing aim», με τη μορφή της «συνταγής») στην παγκοσμιοποιημένη οικονομική κρίση. Η εφαρμογή της πολιτικής αυτής είναι συνεπώς ευρεία και έτοιμη για «εξαγωγή» σε άλλες χώρες μέσα από ελκυστικές φαινομενικά, αλλά στην πραγματικότητα καταναγκαστικές μεθόδους. Επιβάλλεται με εξωτερικές εισροές και εσωτερικές διαδικασίες για την εφαρμογή διαφορετικού κάθε φορά «μίγματος» μέτρων. Τα αποκαλούμενα «Μνημόνια», ως μέρος της πολιτικής λιτότητας, υπαγορεύτηκαν από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το ΔΝΤ στις κυβερνήσεις της Ελλάδας, Πορτογαλίας και Κύπρου. Παρόμοιες πολιτικές επιβλήθηκαν και στην Ισπανία και την Ιταλία. Σε όλες τις περιπτώσεις πρόκειται για μια πολιτική «agenda» σε διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, που στόχο έχει να «διασώσει» την κακή οικονομική απόδοση και την επακόλουθη οικονομική κρίση (Hannsgen κ.ά., 2012).

Η εφαρμογή της λιτότητας από την άλλη, αν και συνιστά εν μέρει αποτέλεσμα εξωτερικών πιέσεων, εν τέλει περιορίζεται από τις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε εθνικού κράτους και κάθε τοπικού πλαισίου. Η Ευρώπη συγκεκριμένα ενσωματώνει τις διαφορετικές εθνικές διαμάχες μέσα σε μια κοινή θεσμική δομή, την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία τελικά διαμορφώνει και τις εθνικές πολιτικές. Ως «φίλτρα» αυτής της διαμόρφωσης λειτουργούν η πολιτική ιστορία κάθε χώρας, οι θεσμοί της, οι στρατηγικές διακυβέρνησης, οι κοινωνικές αξίες, αλλά και το *habitus*⁷ των ανθρώπων που υλοποιούν τις πρακτικές αυτές (Olsen 1992). Σύμφωνα με τον ίδιο, η διάδοση των παγκόσμιων μοντέλων επιβραδύνεται από ένα πολιτισμικό φιλτράρισμα εθνικού/θεσμικού χαρακτήρα. Παρόμοια είναι και η άποψη του Zysman (1995) ότι οι αν οι διαφορετικές εθνικές πορείες, καθώς και οι θεσμικές και κοινωνικές διαδικασίες που τις υποστηρίζουν, διαβρωθούν από την παγκοσμιοποίηση, τότε μόνο επέρχεται η σύγκλιση τους. Αυτό σημαίνει ότι έμμεσα αναγνωρίζεται η ύπαρξη μιας εθνικής πολιτικής, η οποία υποστηρίζεται από τα ανωτέρω στοιχεία που περιγράφονται ως «φίλτρα». Αυτό που προκύπτει μέσα από τις διαδικασίες παγκοσμιοποίησης είναι αμαλγάματα και μίξεις, καθώς και ποικιλόμορφες παραλλαγές σύγκλισης και διατήρησης των ιδιαιτεροτήτων. Ακόμη και οι όποιες εν τέλει θεσμικές μεταρρυθμίσεις, όπως υποστηρίζει η Σπανού (2001: 70) «είναι αποτέλεσμα κυρίως των

⁷ *Habitus* (=έξη), κατά Bourdieu (2018), είναι η ενσωματωμένη τάξη (που συμπεριλαμβάνει κοινωνικά σφυρηλατημένες βιολογικές ιδιότητες, όπως το φύλο ή την ηλικία) και σε όλες τις περιπτώσεις ενδο ή διαγενεϊκής μετατόπισης, διακρίνεται (ως προς τα αποτελέσματά της) από την αντικειμενοποιημένη σε μια δεδομένη στιγμή του χρόνου τάξη, επειδή διαιωνίζει μια διαφορετική κατάσταση των υλικών συνθηκών ύπαρξης, εκείνες από τις οποίες παράγεται και οι οποίες ενδεχομένως να διαφέρουν λόγιο πολύ από τις συνθήκες πραγμάτωσής τους.

εσωτερικών, εγχωρίων δυναμικών που διυλίζουν τις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης». Συνήθως οι παγκοσμιοποιημένες ιδέες διαδίδονται με μέθοδο του μιμητικού ισομορφισμού, αλλά για τη συνειδητή διάδοση μεταρρυθμίσεων, όπως το New Public Management, είτε σε διεθνές είτε σε εθνικό επίπεδο, χρησιμοποιούνται συχνά μέθοδοι του καταναγκαστικού ισομορφισμού, με τη μορφή της αιρεσιμότητας (Καρακιουλάφη κ.ά., 2015).

Ο στόχος των πολιτικών λιτότητας για άμεση μείωση των δημοσίων δαπανών, ώστε να επέλθει επακόλουθη μείωση του δημοσίου χρέους και επιπλέον να διασφαλιστεί ότι δε θα προκληθεί αύξησή του στο μέλλον, διαχέεται με υιοθέτηση αντίστοιχων μέτρων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και φυσικά στην τοπική αυτοδιοίκηση. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνονται περικοπές προσωπικού, πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, καθώς και υιοθέτηση μεθόδων του ιδιωτικού τομέα (management). Κατά τη διάρκεια της περιόδου επιβολής αυτών των πολιτικών, η λιτότητα πήρε τη μορφή κυρίως των δημοσιονομικών πιέσεων, γεγονός που προκάλεσε, όπως ήταν αναμενόμενο τη λαϊκή αντίδραση. Στην περίπτωση της Ελλάδας οι αντιδράσεις έδειξαν ότι το εθνικό περιβάλλον δεν ενέκρινε τις προτεινόμενες «συνταγές». Παρόλα αυτά, τα μέτρα υιοθετήθηκαν, κυρίως στην οικονομική πολιτική, αλλά και στην εκπαίδευση και τη δημόσια διοίκηση. Όλες οι αλλαγές, είχαν σαν κύριο άξονα την εξοικονόμηση πόρων. Η προτεραιότητα που δόθηκε στον οικονομικό παράγοντα είναι προφανής. Στις περισσότερες περιπτώσεις το αποτέλεσμα φαίνεται να είναι το αντίθετο από το προσδοκώμενο: μείωση των εισοδημάτων και των δημοσίων δαπανών και αύξηση της ανεργίας (Παπαδημητρίου κ.ά., 2013). Το αντάλλαγμα για την εκταμίευση φάνηκε να έχει μεγάλο κόστος για την ελληνική κοινωνία, η οποία ήταν πολλά χρόνια υπό εποπτεία και σε καθεστώς αιρεσιμότητας.⁸

⁸ Η έννοια της αιρεσιμότητας (conditionality) είναι στενά συνδεδεμένη με τα μνημόνια και τα «προγράμματα διάσωσης» παγκόσμιων και ευρωπαϊκών οικονομικών θεσμών προς τις χώρες που αιτούνται δανειακή ενίσχυση. Όπως εφαρμόζεται στην πράξη, η οικονομική στήριξη των χωρών, που βρίσκονται υπό καθεστώς αιρεσιμότητας, συνδέεται υποχρεωτικά με την εφαρμογή συγκεκριμένων οικονομικών πολιτικών. Πρόκειται για ένα μηχανισμό όσμωσης μεταξύ ενωσιακών οργάνων και εθνικών διοικήσεων με στόχο την επιβολή νεοφιλελεύθερων πολιτικών. Η μακροοικονομική αιρεσιμότητα διατηρείται, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι επενδύσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) λειτουργούν σε ένα υγιές δημοσιονομικό περιβάλλον. Αν ένα κράτος μέλος δεν αναλάβει αποτελεσματική ή διορθωτική δράση στο πλαίσιο των βασικών μηχανισμών οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ (διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών) ή δεν εφαρμόσει τα μέτρα που απαιτούνται από το πρόγραμμα στήριξης της σταθερότητας, η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο για την αναστολή του συνόλου ή μέρος των αναλήψεων υποχρεώσεων ή των πληρωμών για ένα ή περισσότερα από τα προγράμματα του κράτους μέλους (https://ec.europa.eu/greece/news/20173103_neakthesi_politiki_synoxiEE_el).

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ:

Η Ελληνική Πολιτικό – Διοικητική Πραγματικότητα

Χθες και Σήμερα

Για να μελετηθεί η νοοτροπία και η δυνατότητα προσαρμογής μέρους των ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων κρίθηκε σκόπιμο να περιγραφεί το πλαίσιο εντός του οποίου οι υπάλληλοι της δημόσιας διοίκησης δρουν, ξεκινώντας με μια σύντομη ιστορική διαδρομή των συνθέσεων/αντιθέσεων που μας οδήγησαν στη δημόσια διοίκηση της σύγχρονης εποχής. Ποια είναι ωστόσο τα χαρακτηριστικά της σήμερα; Ποιος είναι ο βαθμός παραγωγικότητά της και ποια η ανταπόκρισή της στις κοινωνικές ανάγκες; Τέλος πριν την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων, στο τελευταίο κεφάλαιο αυτής της δεύτερης ενότητας γίνεται μια σύντομη σκιαγράφηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος στην Ελλάδα: επίπεδα μόρφωσης και εξειδίκευσης, νοοτροπίες και στερεότυπα. Η περιγραφή του γενικού πλαισίου και η ιστορική του προέλευση κρίνονται απαραίτητα για την κατανόηση των ερευνητικών ερωτημάτων αλλά και των ευρημάτων της έρευνας.

1. Μια σύντομη ιστορική αναδρομή στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Ο όρος «γραφειοκρατία» στην Ελλάδα δημιουργεί στην κοινή γνώμη συνειρμούς παθολογίας, καθώς είναι συνώνυμος με την τλαιπωρία του κοινού, τις ατέλειωτες ουρές αναμονής, την κακή συμπεριφορά των υπαλλήλων, την έλλειψη αποτελεσματικότητας κ.λπ. Ο Βερναρδάκης χαρακτηρίζει ήδη από το 1874 τη δημοσιουπαλληλία ως «ψευδοαριστοκρατία» και ως «τάξη των κηφήνων» (Τσουκαλάς 1993α: 133). Ο ίδιος ο Τσουκαλάς (1993α: 97) μιλά για «υπαλληλοκρατία», θεωρώντας την πάγιο χαρακτηριστικό της νεοελληνικής κοινωνίας, και ο Θεοφανίδης (1998: 25) υποστηρίζει ότι ο δημόσιος τομέας πάσχει από «αναποτελεσματικό γιγαντισμό».

Η ελληνική δημόσια διοίκηση σύμφωνα με το Σωτηρόπουλο (2001: 32) διακρίνεται από τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- Ρευστό νομικό πλαίσιο
- Μεγάλο εύρος πολιτικών διορισμών
- Διόγκωση του προσωπικού σε ορισμένους τομείς της διοίκησης και οι ελλείψεις σε άλλους
- Συχνές παρεμβάσεις των πολιτικών ελίτ

- Σχετική αδυναμία των δημοσίων υπαλλήλων ως κοινωνικής ομάδας έναντι των πολιτικών ελίτ

Η «τεχνική» ανωτερότητα του «ορθολογικού – γραφειοκρατικού» οργανωτικού πρότυπου, που αποτέλεσε, όπως έδειξε ο Μαξ Βέμπερ (βλέπε ενότητα 2 στο θεωρητικό πλαίσιο), τον κύριο λόγο που οδήγησε στην κατίσχυσή του στο πλαίσιο του αναπτυσσόμενου καπιταλισμού, έπαιξε μικρό ή ανύπαρκτο ρόλο στην Ελλάδα. Ακόμη και αν οι οργανωτικές μήτρες του νεοελληνικού κράτους ακολουθούν πιστά τα δυτικοευρωπαϊκά τους πρότυπα και με ελάχιστες εξαιρέσεις, τα κριτήρια εσωτερικής διάρθρωσης και επάνδρωσης των υπηρεσιών δε συνδέονταν με τη συγκεκριμένη λειτουργία που καλούνταν να επιτελέσουν (Τσουκαλάς, 1993a). Η ελληνική γραφειοκρατία για παράδειγμα αποτελεί τυπικά και μόνο το πλαίσιο για την άνθιση του καπιταλισμού μέσω της εκλογίκευσης της παραγωγικότητας. Υπάρχουν συγκεκριμένες καθολικές κοινωνικές δεοντολογίες, μέσα στις οποίες εντάσσεται, οι οποίες από τη μία οδηγούν σε χαμηλή ανταπόκριση του εν λόγω μοντέλου στις κοινωνικές ανάγκες (γνωστή και ως «ανταποκρισιμότητα», «responsiveness») (Σωτηρόπουλος, 2007: 32) και από την άλλη δεν οδηγούν προς την κατεύθυνση της όποιας εκλογίκευσης. Ταυτόχρονα παρατηρείται έντονα το φαινόμενο των «διανεμητικών συσπειρώσεων» που εδράζονται στην ιδιωτική σφαίρα, στην κοινωνία των «επαγγελματικών ενώσεων» - αν και μπορεί να μην ανήκουν απαραίτητα σε αυτήν – και αναλόγως με το καθεστώς και την περίπτωση, δρουν είτε σχετικά αυτόνομα από το κράτος, την κυβέρνηση και τα κόμματα, είτε συνεργάζονται άμεσα με κομμάτια του κρατικού ή ευρύτερου κυβερνητικού μηχανισμού, αφού τα αλώσουν και κυριαρχήσουν σε αυτά. Οι ομάδες αυτές ενεργούν όχι στη βάση του δημόσιου συμφέροντος, αλλά στη βάση του επιμέρους, δικού τους ομαδικού συμφέροντος, εκμεταλλευόμενες την ορθολογική άγνοια του συνόλου (Πελαγίδης, 2005). Έχουν συμφέρον να χρησιμοποιούν όλες τις μεθόδους για τη διατήρηση των κατεστημένων δομών που ευνοούν την πρόσκτηση προσόδων εκ μέρους τους, απομακρύνοντας την οικονομία από το καινοτόμο πνεύμα των μεταρρυθμίσεων που θα άνοιγαν το παιχνίδι. Η κατάσταση αυτή χαρακτηρίζεται επί προσθέτως από «θεσμικές» στομώσεις ή αρτηριοσκληρώσεις» (institutional Sclerosis) ή εναλλακτικά σε κοινωνίες υπανάπτυκτες από αδύναμους θεσμούς (weak institutions), γεγονός το οποίο ευνοεί αυτούς που είναι καλύτερα «τοποθετημένοι» στο σύστημα (Πελαγίδης 2005). Με λίγα λόγια η εσωτερική κοινωνικοπολιτισμική δομή φαίνεται να προβάλλει «αντίσταση» στις περισσότερες διαδικασίες που θα συνέβαλλαν σε προσαρμογές στο δυτικό πλαίσιο κανονιστικών ρυθμίσεων (Τσουκαλάς, 1993a).

Ο θεμελιακός ρόλος του νεότερου ελληνικού κράτους -το οποίο ουδέποτε διαχωρίστηκε πλήρως από την κοινωνία, με τον τρόπο που αυτό έγινε στη Δύση- είχε ως συνέπεια η κατανομή των αξιών να μη μονοπωληθεί από «ορθολογικούς» αγοραίους κανόνες. Ταυτόχρονα, παλαιές και νεότερες μορφές οικογενειακής και συγγενικής αλληλεγγύης παρέμειναν ισχυρές, τόσο στις μικρές κοινότητες όσο και στο σύνολο της χώρας. Πράγματι, διαμέσου των πελατειακών δικτύων δημιουργήθηκαν νέες μορφές κοινωνικών σχέσεων εμπρόσωπης αμοιβαιότητας στο εσωτερικό ενός ολοκληρωμένου συστήματος, όπου η κατανομή των αξιών εξακολουθούσε να είναι σε μεγάλο βαθμό συνώνυμη με τη δομή της πολιτικής εξουσίας. Παράλληλα, η επιβίωση παλαιών μορφών αλληλεγγύης και καθήκοντος παρέμειναν πολύ περισσότερο δεσμευτικές από τις συμβατικές υποχρεώσεις (Τσουκαλάς, 1993b). Ο διορισμός στο δημόσιο, με το να γίνει ο υπ' αριθμόν ένα στόχος των λαϊκών και μεσαίων στρωμάτων στα πλαίσια του μετεμφυλιακού πελατειακού συστήματος πολιτικοποιούσε άμεσα την επαγγελματική αποκατάσταση και την ελπίδα κοινωνικής ανέλιξης (Σπουρδαλάκης, 1988). Η απορρόφηση του νέου προσωπικού γινόταν με τη διαδικασία της μονιμοποίησης συμβασιούχων έκτακτων υπαλλήλων, παρακάμπτοντας τους εισαγωγικούς διαγωνισμούς. Το ελληνικό κράτος από τη μια δεν ακολουθεί το «οργανωτικό – γραφειοκρατικό» πρότυπο που ευαγγελίζεται μέγιστη αποτελεσματικότητα από την άλλη στηρίζεται σε ελπίδες για βραχυπρόθεσμα εκλογικά οφέλη αντί για μακροπρόθεσμο προγραμματισμό από πλευράς των διαδοχικών κυβερνήσεων. Στηριζόμενο σε βραχυπρόθεσμα εκλογικά οφέλη, το κράτος δεν είναι απαραίτητως μεγάλο, είναι όμως ετεροβαρές (Σωτηρόπουλος, 2001) και από την ίδρυσή του, το 1830, υπήρξε ένας μηχανισμός κατανομής συνηθισμένος να απορροφά πλεονάζον εργατικό δυναμικό και να κατανέμει πόρους κυρίως με «πελατειακό» και άνισα επιμεριστικό («particularistic») τρόπο (Σωτηρόπουλος, 2007: 83 & 85). Ο πελατειακός χαρακτήρας του κράτους πλήττει τους δημοκρατικούς και ιδίως τους διοικητικούς θεσμούς, οι οποίοι έτσι γίνονται λιγότερο υπόλογοι στην κοινωνία των πολιτών και στους φορείς που συνδέουν την κοινωνία των πολιτών με το κράτος.

Τα κύρια χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος εμφανίστηκαν ήδη από καταβολής του ανεξάρτητου ελληνικού κράτους και αποκρυσταλλώθηκαν μετά τα μέσα του εικοστού αιώνα. Σύμφωνα με το Μουζέλη (1978), οι Έλληνες κοτζαμπάσηδες, όταν πια συνειδητοποίησαν πως η κρατική επέκταση ήταν αναπόφευκτη, προσπάθησαν να αντισταθμίσουν την απώλεια της τοπικής τους αυτονομίας ελέγχοντας το κράτος από μέσα. Ο Καιρίδης (1997) θεώρησε την απόφαση ιστορικό συμβιβασμό ανάμεσα στο κράτος και στους τοπικούς προεστούς. Ωστόσο, όπως αναφέρει ο Μουζέλης (1978), σε αντίθεση με τη

Δύση, στην Ελλάδα η διασύνδεση του κράτους και των διαφόρων ομάδων συμφερόντων είχε λιγότερο συλλογικό και περισσότερο προσωπικό χαρακτήρα. Στην προκαπιταλιστική ελληνική οικονομία, ο δεσμός του κράτους με την «κοινωνία των πολιτών» δεν βασιζόταν στις τάξεις ή σε οργανώσεις που εκπροσωπούσαν ταξικά συμφέροντα, αλλά σε δίκτυα πολιτικής πελατείας. Αυτό οφείλεται στην απόλυτη επικράτηση της πατρωνείας, μιας «κάθετης» μορφής πολιτικής οργάνωσης που απέκλειε κάθε δυνατότητα για μια «οριζόντια» ταξική οργάνωση του εργατικού πληθυσμού.

Διαφορετική άποψη έχει ο Τσουκαλάς (1993a), που πιστεύει ότι σε πρώτη τουλάχιστον φάση η άμετρη επέκταση των ανωτέρων κλιμακίων και υπαλληλικών κατηγοριών οφειλόταν στις «ανάγκες» οικονομικής και συμβολικής «αποκατάστασης» των εθνικών «δικαιούχων», οι οποίοι είχαν υπηρετήσει την πατρίδα πραγματικά ή υποθετικά, όπως και εκείνοι που εμφανίζονταν σαν να έχουν θυσιάσει το μεγαλύτερο μέρος της περιουσίας τους. Πρόκειται τους προεστούς και συγκεκριμένες πολιτικές οικογένειες που μετατράπηκαν σε «επίτιμους» μισθωτούς. Ήταν ένας τρόπος αναδίπλωσης της ταξικής τους κυριαρχίας από τη στιγμή που, λόγω του θεσμού των εθνικών γαιών, στερήθηκαν τη δυνατότητα αυτή με το να μην μπορούν να γίνουν μεγαλοκτηματίες, μονοπωλώντας τα παραγωγικά μέσα, που περιορίζονταν στη γη. Με το γεγονός αυτό καθώς, αλλά και με την οικοδόμηση ενός ισχυρού συγκεντρωτικού κράτους, τα παραδοσιακά ιθαγενή άρχοντα στρώματα είχαν ήδη στερηθεί τη δυνατότητα αυτόματης αναπαραγωγής της ταξικής τους κυριαρχίας, οπότε έμενε ως «λύση» για αυτούς η «άλωση» του κρατικού μηχανισμού.

Σε κάθε περίπτωση πάντως οι παλιές οικογένειες φαίνεται να είχαν κάποιες ιδιαίτερες σχέσεις και μια προνομιακή προσκόλληση με το νεοπαγές κρατικό οικοδόμημα. Εύνοια και πελατειοκρατία ήταν το τίμημα που πλήρωσε η Ελλάδα για την εγκαθίδρυση εθνικού, ενιαίου κράτους. Παράλληλα η διαμόρφωση του σύγχρονου ελληνικού κράτους βασίστηκε στην ξαφνική εισαγωγή ενός συστήματος δυτικών κανόνων ξένων σχεδόν στη μεγάλη πλειοψηφία του λαού (Tsoucalas, 1991). Συγκεκριμένα περιλάμβανε την εισαγωγή στη χώρα κατά τη διάρκεια του πρώτου μισού του 19ου αιώνα δυτικών, φιλελεύθερων πολιτικών θεσμών (πχ συνταγματισμός, κράτος δικαίου, γραφειοκρατική διοίκηση, τακτικός στρατός) και την εμφύτευσή τους σε παραδοσιακές, προκαπιταλιστικές δομές, που ουσιαστικά ήταν προϊόν της μακράς βυζαντινής (Εκκλησία και δίκαιο) και οθωμανικής (κράτος) κληρονομιάς. Επειδή ο ριζικός πολιτικός και πολιτισμικός αναπροσανατολισμός στις σχέσεις κράτους και κοινωνίας συνδεόταν με αυτή τη διαδικασία, η μεταβολή σηματοδοτήθηκε από έντονες, πολιτικές και πολιτισμικές συγκρούσεις, στις οποίες τον κύριο ρόλο έπαιξαν όσοι δυνητικά είχαν να ωφεληθούν ή να χάσουν από τον

επαναπροσδιορισμό των σχέσεων εξουσίας μέσα στην Ελλάδα (Διαμαντούρος, 2000). Το αστικό κράτος διογκώθηκε προκειμένου να επικαθήσει πάνω σε μια διαφορετικού τύπου, προαστική, κοινωνία. Το γεγονός αυτό δεν αποτελεί ελληνική ιδιοτυπία, καθώς σύμφωνα με τον Τσουκαλά (1993), τόσο στον 19^ο αιώνα όσο και στον 20^ο οι αρτισύστατοι κρατικοί μηχανισμοί έχουν πολύ πιο ολοκληρωτική κοινωνική παρουσία από τα πρότυπα από τα οποία έχουν εμπνευστεί. Σε μια τέτοια ξαφνική εισαγωγή δυτικών κανόνων, για «ποιοτική αναμόχλευση των παραδοσιακών δομών» μίλησε ο Τσουκαλάς (1993:95), τα εσωστρεφή και λιγότερο ανταγωνιστικά στρώματα και τομείς της ελληνικής κοινωνίας συνέχισαν να εμπλέκονται σε δραστηριότητες (όπως ο υπερανπτυγμένος και αντιπαραγωγικός κρατικός μηχανισμός και ο ευρύτερος δημόσιος τομέας) που χαρακτηρίζονται πρωτίστως από χαμηλή παραγωγικότητα, μικρή ανταγωνιστικότητα, έλλειψη ή έστω ισχνότητα οικονομικών, πολιτικών και πολιτισμικών δεσμών με το εξωτερικό, αποστροφή προς τις μεταρρυθμίσεις και έντονη ταύτιση και προσήλωση προς διάφορες εκδοχές εγχώριων δομών που αποτελούν κληρονομιά μιας μακράς οθωμανικής παράδοσης (Διαμαντούρος, 2000). Τα στρώματα αυτά έχουν ένα όραμα αμυντικό, προστατευτικό και εν πολλοίς ανεπεξέργαστο. Το σημαντικότερο χαρακτηριστικό του είναι ο κύριος ή μάλλον ο κυρίαρχος ρόλος που αποδίδει στο κράτος έναντι της κοινωνίας των πολιτών και στην επιδίωξη να βρεθεί καταφύγιο σε μια λαϊκιστική δημοκρατία (που ήταν διαποτισμένη με αμυντική λογική) η οποία θεωρούνταν ικανή να εγγυηθεί τη μακροχρόνια επιβίωσή τους. Πρόκειται για αμφιθυμία αυτής της κουλτούρας για το φιλελεύθερο, δυτικό μοντέλο κοινωνικοοικονομικών αλλαγών, αντίθετα μια προτίμηση προς μια εσωστρεφή λογική, βαθιά έλλειψη εμπιστοσύνης προς τον καπιταλισμό και τη λειτουργία της αγοράς, όπως επίσης και ιδιαίτερη προτίμηση για προστατευτικές διευθετήσεις και γενικότητα τη δημιουργία και την κατοχύρωση κεκτημένων (Διαμαντούρος, 2000).

Το ελληνικό κράτος διαμορφώθηκε σύμφωνα με τη Ναπολεόντια παράδοση, η οποία, έχοντας ως βάση το γαλλικό διοικητικό σύστημα, περιλάμβανε ένα σύστημα διοικητικών νόμων, τη διάκριση ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, μια κεντρική διοικητική μηχανή και δημοσίους υπαλλήλους καριέρας. Επίσης περιλάμβανε μια αποκεντρωμένη διοίκηση υπό τη διοίκηση ενός Νομάρχη σαν εκπρόσωπο του κράτους. Στη Ναπολεόντια διοικητική παράδοση υπήρχε μια σχεδόν ταύτιση του κράτους με την κοινωνία με μοναδική μέριμνα την εφαρμογή του νόμου (Spanou 2008). Βέβαια το κέντρο βάρους στο νομικισμό, στο φορμαλισμό, χαρακτηριστικό της συγκεκριμένης «κανονιστικής» παράδοσης, στην ελληνική περίπτωση είχε κάποιες διαφοροποιήσεις. Πρώτον μια σημαντική διάσταση ανάμεσα στην επίσημη και την ανεπίσημη εκδοχή της θεσμικής

λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η οποία για να αποφύγει το σκόπελο της πολυνομίας και για να πετύχει την αποτελεσματικότητα που επιθυμούσε, κατέφευγε σε εξωθεσμικές μεθόδους. Δεύτερον ο πολιτικο-κομματικός ανταγωνισμός επέτρεψε την επιβίωση του πολιτικού πατρωναρισματος, χαρακτηριστικό του πεδίου πολιτικής διαμεσολάβησης το οποίο και απέτρεψε την ύπαρξη ανεξάρτητων επαγγελματικών δημόσιων οργανισμών πέρα από οποιαδήποτε πολιτική ανάμειξη. Είναι φαινόμενο βαθύ και πολύκλαδο μέσα στην ελληνική ζωή ο φορμαλισμός και εξηγείται κατά μεγάλο μέρος από το πνεύμα που κυριάρχησε το δέκατο ένατο αιώνα σε όλη τη διαδικασία για τη συγκρότηση του κράτους, που οικοδομήθηκε με υλικά ξένα στο λαό και με την εισαγωγή έτοιμων προτύπων στη ζωή μας: πολιτειακοί θεσμοί, νομικοί κανόνες, αναπτυξιακά σχήματα, τρόποι συμπεριφοράς, αισθητικά πρότυπα, εκπαιδευτικά συστήματα, παιδευτικά ιδεώδη, γλώσσα – όλα αυτά δε διαμορφώθηκαν από τον ίδιο τον ελληνικό λαό με αυτοδύναμες κοινωνικές διαδικασίες, αλλά μεταφυτεύτηκαν από ετερόχθονες, μεταφυτευμένες και αυτούς εδώ και οι οποίοι είχαν περιβληθεί το προσωπείο της αυθεντίας (Αθανασόπουλος, 1983). Παρόμοια άποψη έχει και ο Μουζέλης, οποίος αποδίδει τον διαδεδομένο φορμαλισμό των θεσμών και της κουλτούρας στην επιβολή ξένων δυτικών θεσμών στη μη δυτική αγροτική κοινωνία της πρώιμης νεότερης Ελλάδας (Σωτηρόπουλος, 2001). Βέβαια ο ίδιος ο Σωτηρόπουλος χωρίς να αποκλείει και αυτή την ερμηνεία, προσθέτει ως αιτία του νομικισμού και του φορμαλισμού στην ελληνική δημόσια διοίκηση την έλλειψη διαπροσωπικής εμπιστοσύνης. Ο φορμαλισμός, η ακαμψία και ο κατακερματισμός της νομοθεσίας είχε ως συνέπεια να παρεισφρήσουν για άλλη μια φορά στο δημόσιο βίο πελατειακές σχέσεις (Σωτηρόπουλος, 2001).

Και αυτό οπωσδήποτε είχε ως συνέπεια έλλειψη εμπιστοσύνης της κοινωνίας προς τους πολιτικοδιοικητικούς θεσμούς της χώρας. Πραγματικά τα εκτεταμένα δίκτυα πολιτικής πελατείας, σύμφωνα με τον Μουζέλη (1987) που τέμνουν και παρεμποδίζουν την οριζόντια οργάνωση των άμεσων παραγωγών σε ταξική βάση, αποτελούν τυπική μορφή οργάνωσης σε ολιγαρχικά κοινοβουλευτικά πολιτικά καθεστώτα. Ακόμη και στις πιο εκσυγχρονισμένες, συγκεντρωτικές και διαφοροποιημένες μορφές του, το σύστημα της πολιτικής πελατείας συνεχίζει να λειτουργεί ως μέσον για την κάθετη ένταξη του εργαζόμενου πληθυσμού στην ενεργό πολιτική, διασφαλίζει το status quo απέναντι σε κάθε σοβαρή απειλή από τα κάτω και σύρει τους νεοεισερχόμενους στην πολιτική αρένα σε τύπους σύγκρουσης όπου τα θεμελιώδη ταξικά προβλήματα συστηματικά εκτοπίζονται από προσωπικές και ιδιοτελείς έριδες για τη διανομή πολιτικών «λαφύρων». Φαίνεται να υπάρχει αλληλοξάρτηση μεταξύ πολιτικών και υπαλλήλων από τις οποίες ωφελούνται τα

μέλη των δικτύων πατρωνίας (Σωτηρόπουλος, 2001) συμβάλλοντας στην κατολίθωση της λειτουργικότητας του δημοσίου. Και τελικά λόγω αυτών των προσωπικών μικροσυμφερόντων, η ταύτιση με ένα κόμμα αναπτύσσεται έτσι παράλληλα με τάσεις αποπολιτικοποίησης της πολιτικής (Κύρτης, 1988). Βέβαια κατά τη διάρκεια των επιβαλλόμενων ευρωπαϊκών πολιτικών, κατά την είσοδο της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, υπήρξαν κάποιες θεσμικές επιφαινόμενες προσαρμογές, τα ενδημικά όμως γνωρίσματα της ελληνικής πολιτικοδιοικητικής κουλτούρας έμειναν ενεργά στο περιθώριο και ανέστειλαν εκ των έδρων την ανταπόκριση της χώρας στις απαιτήσεις και τις ευκαιρίες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Τα ενδημικά αυτά γνωρίσματα συγκροτούν, σύμφωνα με τον Κατσούλη (1988: 37), την «κλειστή» και «αμυντική» κοινωνία της νεότερης Ελλάδας, η οποία μαζί με την «αμυντική» πολιτική της κουλτούρα συνθέτουν το πλαίσιο εκείνο μέσα στο οποίο οι εξωγενείς, αλλά και οι ενδογενείς μορφές (δυτικού) εκσυγχρονισμού δεν μπόρεσαν να ριζώσουν και να αποδώσουν. Ο Τσέκος (2009: 141) τον χαρακτηρίζει «διοικητικό πατριωτισμό» με το οποίο ο ελληνικός διοικητικός τομέας δεν μπορεί να διαχειριστεί την ευρωπαϊκή πολυπολιτισμικότητα. Το πολιτικοδιοικητικό σύστημα κυριαρχείτο από ένα σύστημα πελατειακών σχέσεων, το οποίο τροφοδοτούσε την άποψη, τουλάχιστον μέχρι τη δεκαετία του 1960, ότι η δημόσια απασχόληση ήταν η μοναδική πηγή εργασίας και κοινωνικής ανέλιξης για τους μη χειρώνακτες λόγω των αυξημένων ποσοστών ανεργίας και υποαπασχόλησης. Τυπικά υπάρχουν τα χαρακτηριστικά του φιλελεύθερου αστικού κράτους, εντούτοις βρίσκεται εγκαθιδρυμένο ένα σύστημα ιδιοτέλειας προερχόμενο από διάφορες κοινωνικές ομάδες, οι οποίες προσπαθούν να προσποριστούν πόρους και ισχύ, εκμεταλλευόμενες τον κρατικό μηχανισμό. Οι πόροι κατανέμονται βάσει διεργασιών, ενώ το γενικό συμφέρον έρχεται σε δεύτερη μοίρα. Παράλληλα με τις πελατειακές σχέσεις υπήρχε και μια αυξημένη τυπολατρία, η οποία αντιστοιχεί στο «κανονιστικό» διοικητικό παράδειγμα και κινείται αντίρροπα στον προσανατολισμό προς τα αποτελέσματα. Σύμφωνα με τον Crozier (Μουζέλης, 1991), η συντεχνιακή νοοτροπία του γραφειοκράτη, η τάση του να θεωρεί τα μέσα ως σκοπούς και να προσηλώνεται στο γράμμα των νόμων κ.ο.κ. δεν είναι αποτέλεσμα μιας βαθιάς και μόνιμης αλλαγής στην προσωπικότητά του. Αποτελούν συχνά ορθολογικές στρατηγικές, με τις οποίες οι γραφειοκράτες προσπαθούν να επιβεβαιώσουν την ανεξαρτησία τους και να επιβάλλουν ή να σταθεροποιήσουν την εξουσιαστική τους θέση. Οπότε όπως υποστηρίζει ο Τσέκος (2009), ο συνδυασμός της υπερπαραγωγής κανόνων με τις ιδιοτελείς άτυπες επιδιώξεις γεννά το παράδοξο μιας διοίκησης τυπολατρικής και ταυτόχρονα αυθαίρετης.

Βασική μέριμνα των μεταπολεμικών συντηρητικών κυβερνήσεων ήταν η ταξική ανασυγκρότηση της μεσαίας τάξης που είχε καταστραφεί από τον πόλεμο και τον εμφύλιο και η οποία θα αποτελούσε την κοινωνική βάση για το νέο αστικό πολίτευμα. Ο ένας τρόπος για να δημιουργηθεί ήταν μέσω δανείων και χορηγήσεων, οπότε ακολουθώντας αυτή την τακτική διαμορφώθηκε ένα νέο στρώμα νέο-προνομιούχων. Ο άλλος, και πιο επικερδής τρόπος, ήταν μέσω της δημόσιας απασχόλησης η οποία κέρδιζε στις προτιμήσεις των Ελλήνων κατά κράτος μετά την περίοδο του πολέμου και του εμφυλίου κατά την οποία καταστράφηκε κάθε είδους ιδιωτική πρωτοβουλία. Η μεσαία τάξη, σύμφωνα με τον Τσουκαλά (2013), στρατολογήθηκε για τη στελέχωση του δημόσιου τομέα επιλεκτικά με βάση τις δεδηλωμένες πολιτικές της κατευθύνσεις. Στόχος ήταν ο πολιτικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης δίνοντας ως ανταλλάγματα στο προσωπικό της προνομιακή μεταχείριση, ευμενείς μεταθέσεις και προαγωγές. Ευνόητο ήταν ότι οι «εθνικόφρονες» αποτελούν τη μόνη δεξαμενή άντλησης δημοσίων υπαλλήλων από τη μία ως το πολιτικο-ιδεολογικό έρεισμα της κυρίαρχης τάξης απέναντι στην αριστερή απειλή και από την άλλη ως ανταμοιβή για την πολιτική επιλογή τους. Ο κρατικός μηχανισμός μετατράπηκε σε πηγή πόρων για τους νικητές των πολιτικών αγώνων και ταυτοχρόνως σε ένα απόμακρο, επιβλητικό «κολοσσό» για τους ηττημένους (Σωτηρόπουλος, 2001). Το Κράτος, κατά τον Τσουκαλά (1983: 35) αποτέλεσε «φάρο ιδεολογικής συμμόρφωσης». Ο στόχος της πολιτικής σταθεροποίησης του αστικού πολιτεύματος έπρεπε να επιτευχθεί σε βάρος οποιουδήποτε ορθολογισμού. Αυτό διαφαίνεται στις οικονομικές κινήσεις της αστικής τάξης της μεταπολεμικής περιόδου που κυριαρχούνταν από κερδοσκοπία και καθόλου ορθολογισμό, συνεχίζοντας το κλίμα της κατοχικής περιόδου. Άλλοι παράγοντες αύξησης του κράτους ήταν οι συνθήκες πειστικής ανεργίας που επικρατούσαν στις αγροτικές περιοχές, η εσωτερική μετανάστευση στα αστικά κέντρα και η είσοδος μορφωμένων νέων από τα αστικά στρώματα στην αγορά εργασίας (Σωτηρόπουλος, 2001), με τον τρόπο αυτό το κράτος απορρόφησε τις όποιες κοινωνικές αναταράξεις (Σωτηρόπουλος 2007). Το ίδιο μήκος κύματος και ο Τσουκαλάς (1983), στη διαδικασία αυτή της ανασυγκρότησης των μικροαστικών στρωμάτων, μέσω του Κράτους, η απορρόφηση μορφωμένων στρωμάτων δημιουργεί ένα στρώμα «πολιτικά επιλεγμένων μορφωμένων κοινωνιών». Κατά τη μεταπολίτευση μέχρι το 1990 υπουργοί και διοικητές δημοσίων επιχειρήσεων μπορούσαν να προσλάβουν νέο προσωπικό συχνά σε προσωρινή βάση ή με συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Επιχειρούσαν έτσι να ικανοποιήσουν συγκεκριμένες ανάγκες των υπουργείων ή των επιχειρήσεών τους ή να προωθήσουν την προσωπική τους πολιτική σταδιοδρομία δημιουργώντας μια προσωπική πελατεία ή ακόμη να ενισχύσουν τις εκλογικές προοπτικές

του κόμματός τους διορίζοντας νέους υπαλλήλους ακριβώς πριν από τις βουλευτικές εκλογές (Σωτηρόπουλος, 2001).

Κατά την προδικτατορική περίοδο η δημόσια διοίκηση είχε έλλειμμα τεχνογνωσίας και ήταν αποστερημένη από τα ικανά στελέχη που απλά δεν είχαν «πιστοποιητικό εθνικών φρονημάτων». Κατά τη μεταπολίτευση, η μεταρρυθμιστική κουλτούρα κέρδισε έδαφος όταν «κύρια επιδίωξη ήταν να προσεγγίσουν η ελληνική πολιτική και οικονομία τους κανόνες και τα πρότυπα των προηγμένων βιομηχανικών δημοκρατιών της Ευρώπης» (Διαμαντούρος, 2000). Παρά ταύτα μετά την πτώση της δικτατορίας η έλλειψη ανεξαρτησίας της δημόσιας διοίκησης από τα πολιτικά κόμματα σε μια νεόκοπη δημοκρατία είναι αναγκαίος όρος για την επιβίωση και την εδραίωση της τελευταίας, καθόσον για ορισμένο διάστημα χρόνου μετά την πτώση ενός αυταρχικού καθεστώτος, ανεξάρτητη διοίκηση μπορεί να σημαίνει διοίκηση που υποβλέπει τη δημοκρατία (Σωτηρόπουλος, 2001). Η είσοδος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα το 1981 προσέδωσε ένα ισχυρότερο ερέθισμα για αλλαγές στη δημόσια διοίκηση, μια αναντίρρητη δυναμική στη μεταρρυθμιστική κουλτούρα και δημιούργησε μια μοναδική ιστορική ευκαιρία για την ανάδειξη αυτής της πολιτισμικής παράδοσης σε κυρίαρχη λογική ολοκλήρωσης της ελληνικής κοινωνίας και πολιτικής (Διαμαντούρος, 2000). Σύμφωνα με τον Κατσούλη (1988), η χωρίς υλική και ιδεολογική προετοιμασία και χωρίς ανάλογη συναίνεση ένταξη της Ελλάδας στις Ε.Κ. αναζωογόνησε τις αντιστάσεις της «αμυντικής» κοινωνίας και της αντίστοιχης πολιτικής της κουλτούρας, μπροστά σε έναν κίνδυνο που ενσάρκωνε η πραγματική αναπτυγμένη Ευρώπη. Ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία του 1980, ο αντιδυτικισμός και η αποστροφή προς τις δυνάμεις και τους μηχανισμούς της αγοράς συνοδεύτηκε από μια ροπή στον πατερναλισμό της προβιομηχανικής οικονομίας που στηρίζεται σε μικρές και μεσαίες οικογενειακές επιχειρήσεις. Τα λαϊκιστικά κόμματα, που ανήλθαν στην εξουσία κατά τις δεκαετίες 1970 και 1980, προκειμένου να εφαρμόσουν μεταρρυθμίσεις σε οποιοδήποτε τομέα πολιτικής, αναγκάζονται να καταλάβουν έναν απρόθυμο και αναποτελεσματικό κρατικό μηχανισμό, να τον επεκτείνουν, να τον ελέγξουν και να τον ανοίξουν στους δραστήριους οπαδούς τους. Παρά τη διαδεδομένη παραδοχή της πολιτικοποίησης, τύποις όλες οι σχετικές διαδικασίες είναι καθιερωμένες και αξιοκρατικές (Σωτηρόπουλος, 2001). Ο προσανατολισμός της κυβέρνησης σε παροχικές πολιτικές αύξησε την απόκλιση από τις οικονομικές επιδόσεις των κοινοτικών εταίρων. Μια από τις αιτίες των παροχικών πολιτικών είναι η καταβολή μισθών του Δημοσίου, διότι σύμφωνα με τον Τσουκαλά (1993a) το Δημόσιο αντιμετωπίστηκε σαν γενικός μηχανισμός απόσπασης και αναδιανομής πόρων και προέκυψε ότι το μεγαλύτερο μέρος των πόρων αυτών

αφιερωνόταν πάγια στις μισθοδοτικές και μεταβιβαστικές πληρωμές. Παρά τα διαδοχικά θεσμικά πλαίσια μεταρρύθμισης που υιοθετήθηκαν και παρά την εμπλοκή της Ελλάδας στην υλοποίηση ευρωπαϊκών πολιτικών, η τυπολοτρία και η αναποτελεσματικότητα χαρακτήριζαν τον ελληνικό κρατικό μηχανισμό. Η διάχυση των ευρωπαϊκών πολιτικών αποπειράται να γίνει μέσω νόμων που μεταφέρουν οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εθνικό πλαίσιο και μέσω σχετικών εγκυκλίων. Η απουσία τεχνογνωσίας όμως στη διοίκηση επέτεινε ανέκαθεν το πρόβλημα. Οι δυσλειτουργίες συνέχισαν να υφίστανται προς όφελος κοινωνικών ομάδων οι οποίες συνέχισαν να αντλούν πόρους και ισχύ. Το δικομματικό πολιτικό σύστημα της χώρας τροφοδότησε μέσω πελατειακών δικτύων την πρόσληψη δημοσίων υπαλλήλων. Κατά την πρώτη περίοδο εξουσίας του ΠΑΣΟΚ (1981-1985), οι παλιές ατομικού επιπέδου πελατειακές σχέσεις αντικαταστάθηκαν με ένα νέο, κομματικού τύπου, είδος πελατειακών σχέσεων. Η οποιαδήποτε πολιτική βούληση για μεταρρυθμίσεις καθίστατο προβληματική, επειδή δεν έχουν ήδη εσωτερικευθεί σε τέτοιο βαθμό οι απαιτήσεις της ούτως ώστε να συνοδεύεται με επιτυχή πολιτικά και τεχνικά δεδομένα. Η «κομματική λογική» επικράτησε έναντι της «κρατικής λογικής», που θα έδινε έμφαση στην αποτελεσματικότητα της διοίκησης και θα επέτασσε την πολιτική ουδετερότητα και αμεροληψία της διοίκησης έναντι όλων των πολιτικών κομμάτων (Σωτηρόπουλος, 2001).

Στην ελληνική παθογένεια έχει δοθεί, σύμφωνα με τη Σπανού (2001: 85-87, 111-116) το χαρακτηριστικό της «κολοβής πυραμίδας», «της απουσίας δηλαδή του απαραίτητου ενοποιητικού στοιχείου στην κορυφή που συνίσταται στην ικανότητα καθοδήγησης (steering capacity) εκ μέρους της πολιτικής ηγεσίας των επιμέρους διοικητικών υποσυστημάτων προς επίτευξη συμβατικότητας της διοικητικής δράσης με σφαιρικότερους πολιτικούς προσανατολισμούς και στόχους». Και σύμφωνα με το Σωτηρόπουλο (2001), οι υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης δεν παρέχονται στο ευρύ κοινό, αλλά στους εκλεγμένους πολιτικούς προϊσταμένους αυτής της διοίκησης, στο κυβερνών πολιτικό κόμμα και σε προνομιούχες πελατείες μεταξύ ενδεχόμενων ψηφοφόρων. Αυτή είναι η ανταπόδοση σε όλους εκείνους που δόμησαν τη δημόσια διοίκηση με τρόπο ώστε να επιβάλλουν τη συμμετοχή συγκεκριμένων μόνο κοινωνικών κατηγοριών στη διανομή εισοδημάτων και παροχών.

Ο κρατικός μηχανισμός έχει τεράστια σημασία στις διαδικασίες ανοδικής κοινωνικής κινητικότητας και συσσώρευσης εισοδήματος. Πρόκειται για έναν κατεξοχήν τόπο προώθησης ιδιωτικών συμφερόντων. Η κοινωνική άνοδος συνδέεται σε πού μεγάλο βαθμό με την πρόσβαση προς τον κόσμο της πόλης. Η απασχόληση στον τριτογενή τομέα

(μέρος του οποίου αποτελεί και η εργασία στις δημόσιες υπηρεσίες) είναι ο κατεξοχήν τομέας που ενσαρκώνει το πέρασμα από την επίπονη χειρωνακτική εργασία της υπαίθρου στη μη χειρωνακτική και επομένως «καταξιωμένη» κοινωνικά απασχόληση στις πόλεις. Επιπλέον υπήρχε μια εισοδηματική συμπληρωματικότητα της δημόσιας απασχόλησης με θέση στον ιδιωτικό τομέα με τη μορφή παράλληλων μικρών επιχειρηματικών μονάδων (εμπορικών ή βιοτεχνικών) που αναπτύσσονταν στα αστικά κέντρα πάνω σε οικογενειακή βάση (Τσουκαλάς, 1993α). Έτσι ο υπερδιογκωμένος κρατικός μηχανισμός θα πρέπει να λειτουργήσει σαν ένας ευρύτατος επικουρικός παράγοντας σταθεροποίησης και ενίσχυσης ενός πολύ μεγάλου μέρους των μη παραγωγικών αστικών και μικροαστικών στρωμάτων των πόλεων. Μέσω των γνωριμιών και των πελατειακών σχέσεων δημιουργήθηκε εισόδημα με τη μορφή μισθού και επιδομάτων σε συγκεκριμένες κοινωνικο - επαγγελματικές κατηγορίες του πληθυσμού. Αναμενόμενο ήταν ότι ανάμεσα σε αυτούς και στις υπόλοιπες κατηγορίες εργαζομένων να υπάρχει χάσμα οικονομικό και κοινωνικό. Αυτό αφορά και τους λοιπούς εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα και κυρίως στον ιδιωτικό που υπάρχει εργασιακή ανασφάλεια και χειρότερες εργασιακές συνθήκες (Σωτηρόπουλος, 2007). Η διάκριση ανάμεσα στους εργαζόμενους στο δημόσιο και στους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα, η οποία σύμφωνα με τον Τσουκαλά (1993α), δεν απορρέει από την α priori διαφορετική φύση τους, αλλά είναι το προϊόν μιας μακρόχρονης ιστορικής διαδικασίας, που κατατείνει προς τη θεσμική κρυστάλλωσή τους σαν θεσμικά διαφοροποιημένων αλληλοπροσδιοριζόμενων και αλληλοαποκλειόμενων δομών. Στην περίπτωση της Ελλάδας καθοριστικό ρόλο παίζει και η μόνιμη και σταθερή εργασία που έχουν οι δημόσιοι υπάλληλοι σε σχέση με την επισφάλεια του ιδιωτικού τομέα. Αλλά και στο εσωτερικό του ίδιου του γραφειοκρατικού πεδίου υπάρχει μια συγκεκριμένη οπτική, η οποία επικυρώνεται από τις αντικειμενικές υπάρχουσες δομές. Η διάκριση αυτή αφορά στους διορισμένους με αντικειμενικά αξιολογημένα κριτήρια και στους μονιμοποιηθέντες με ανανεούμενες συμβάσεις. Μια άλλη διάκριση αφορά στους εργαζόμενους κατηγορίας Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ), τους εργαζόμενους κατηγορίας Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΤΕ) και στους εργαζόμενους κατηγορίας Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΔΕ). Η συγκεκριμένη είναι πολύ έντονη σε ένα πλήθος νομοθετημάτων (πχ. αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενδεικτικά 2816/2017, 2817/2017, που ορίζουν προβάδισμα στην κατηγορία ΠΕ για την κατάληψη θέσεων ευθύνης).

2. Η δυαδικότητα της πολιτισμικής λογικής. Ανάμεσα στην παράδοση και τον εκσυγχρονισμό.

Μια από τις μονιμότερες και σοβαρότερες αντιφάσεις στον καπιταλισμό είναι εκείνη που αντιπαραθέτει την (αναγκαία) διάχυτη ατομοκεντρική ιδεολογία από τη μια μεριά με την εργασιακή πειθαρχία και την εσωτερίκευση των παραγωγιστικών και αριστοποιητικών αξιών, από την άλλη. Σε κοινωνίες όπου πρωτανεύει η ατομιστική- ωφελμιστική ιδεολογία, η λογική και αναμενόμενη ταξική συμπεριφορά των εξαρτημένων κοινωνικών φορέων, που ούτε την εργασιακή διαδικασία ελέγχουν, ούτε το αποτέλεσμά της τους αφορά προσωπικά, δεν είναι η προσπάθεια αλλά η «λούφα» (Τσουκαλάς, 1983). Από τη σύντομη ιστορική αναδρομή, διαπιστώνουμε ότι δύο ευρύτερες πολιτισμικές ορίζουσες προσδιόρισαν τη νεοελληνική διοικητική κουλτούρα ήδη από τις απαρχές της συγκρότησης του ελληνικού κράτους έως τις μέρες μας. Αυτές είναι, κατά μια αναλυτική και κάπως σχηματική διάκριση: αφ' ενός μια περισσότερο παραδοσιακή εσωστρεφής, ελλαδοκεντρική, προστατευτική και εξισωτική συγχρόνως τάση και αφ' ετέρου μια περισσότερο νεωτερική και ορθολογική στους προσανατολισμούς της προοπτική, πιο εξωστρεφής και αναθεωρητική στις επιλογές της. Αναλυτικότερα, σύμφωνα με το Διαμαντούρο (2000), η παράδοση στην νεοελληνική κοινωνία μπορεί να περιγραφεί ως μια ισχυρότατη παρωχημένη κουλτούρα (underdog culture), που διακριτικό γνώρισμα ήταν η εμπλοκή σε δραστηριότητες (όπως η οικονομία αυτοκατανάλωσης, η μικρή εμπορευματική παραγωγή που δεν είναι προσανατολισμένη στις εξαγωγές, οι πιστωτικές επιχειρήσεις, οι βιομηχανίες υποκατάστασης εισαγωγών, ο υπεραναπτυγμένος και αντιπαραγωγικός και ο ευρύτερος δημόσιος τομέας) που χαρακτηρίζονται πρωτίστως ανάμεσα στα άλλα από χαμηλή παραγωγικότητα και αποστροφή στις μεταρρυθμίσεις. Η νεότερη πολιτισμική κουλτούρα από την άλλη ευνοεί το μηχανισμό της αγοράς και υποστηρίζει τη στρατηγική χρήση του κράτους για τη δημιουργία κοινωνικών και πολιτικών διευθετήσεων ικανών να αυξήσουν τον ανταγωνισμό στην Ελλάδα και να αυξήσουν την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της διεθνώς. Στο πραγματικό επίπεδο, η πολιτική, η διοικητική και η συνδικαλιστική δράση και συμπεριφορά συνεχίζει να απαρτίζεται από θραύσματα και κράματα των δύο αυτών πολιτισμικών προτύπων και ιδεωδών που σε ανοίκειες συχνά μεταξύ τους συνθέσεις συγκροτούν τη νεοελληνική κοινωνική εμπειρία (Μακρυδημήτρης, 1994).

Ο Σπουρδαλάκης (1988: 112), περιγράφοντας την παραδοσιακή κουλτούρα, αναφέρει ότι στην Ελλάδα κυριαρχούσε μια ισοπεδωτική «μικρομεσαία, εγωιστική, μυωπική και ρομαντική αντίληψη που αναδεικνύει την «ελληνικότητα» μόνον οδηγό και σωτήρα στον αγώνα ενάντια στους «κακούς» ξένους και τον όποιο ντόπιο τολμά να θίξει

αυτού του είδους τον επαρχιωτισμό. Αντίθετα η μεταρρυθμιστική κουλτούρα είναι εφοδιασμένη με κοσμοπολίτικη κοσμοθεώρηση και ήταν το ανερχόμενο στοιχείο του ελληνικού κόσμου την περίοδο ανάμεσα στο τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα και τα μέσα της δεκαετίας του 1930. Από τότε και έως την κατάρρευση του αυταρχικού καθεστώτος των συνταγματαρχών το 1974, το στοιχείο αυτό πέρασε μια περίοδο εμφανούς παρακμής, παράλληλα με τη βαθμιαία διάλυση των κοινοτήτων της διασποράς και την εξάντληση του βενιζελικού εγχειρήματος, που και τα δύο το είχαν υποστηρίξει. Στη διάρκεια αυτής της περιόδου, η παρωχημένη κουλτούρα δοκίμασε μια αυξανόμενη υπεροχή στα ελληνικά πολιτικά πράγματα (Διαμαντούρος, 2000). Οι παραδοσιακές δομές και η παραδοσιακή κουλτούρα είναι εκείνες που προσαρμόζονται αργότερα στις εκσυγχρονιστικές διαδικασίες και ανοίγονται με δυσκολία στις αλλαγές που πραγματοποιούνται στο ευρύτερο πολιτισμικό τους περιβάλλον (Κατσούλης, 1988).

Η διχοτομική φύση των διλημάτων που αντιμετωπίζει ο άνθρωπος (ατομικός δρων) φαίνεται να έχει αναπτυχθεί νωρίτερα, στη θεωρία δράσης του Parsons (1962), σύμφωνα με την οποία ο δρων σε κάθε του δράση/συμπεριφορά έχει να αντιμετωπίσει μια σειρά από θεμελιακά προβλήματα τα οποία καθορίζουν τον προσανατολισμό του εν γένει. Οι μεταβλητές που καθορίζουν τη δράση του δρώντος παρουσιάζονται στα εξής διπολικά ζεύγη μεταβλητών: συναισθηματισμός (affectivity) / ουδετερότητα (affective neutrality), ατομισμός (self-orientation) / συλλογικότητα (collective orientation), καθολικότητα (universalism)/ μερικότητα (particularism), απόδοση ρόλων (ascription) / επίτευξη (achievement), ειδικευση (specificity)/ διαχυτότητα (diffuseness). Ο συναισθηματισμός, σχετίζεται με την ικανοποίηση που λαμβάνει ο δρων από την παρορμητική του δράση αναφορικά με ένα συγκεκριμένο αντικείμενο, ενώ η ουδετερότητα επιτυγχάνεται από την ικανοποίηση που αποκτάται ως συνέπεια της συγκεκριμένης ενέργειας συνολικά, σε ένα πειθαρχημένο πλαίσιο εντός του συστήματος δράσης. Το ζεύγος συλλογικότητα/ατομισμός σχετίζεται με το αν ο ατομικός δρων δρα στη βάση της ατομικότητας και των προτεραιοτήτων του ή αν η συλλογικότητα/ κοινωνικό σύστημα έχει τη δύναμη να επικαθορίζει τους ατομικούς δρώντες. Αυτό το δίπολο αναφέρεται στην επιλογή ανάμεσα στην ιδιωτική ηθική χαλαρότητα και στο συλλογικό αίσθημα υποχρέωσης και ευθύνης. Η αντιδιαστολή της μερικότητας/καθολικότητας σχετίζεται με τις προτεραιότητες του δρώντος: Αν προκρίνει το γνωστικό στοιχείο, ο δρων τοποθετεί τα αντικείμενα σε ένα γενικευμένο καθολικό πλαίσιο αναφοράς προτάσσοντας μια αντικειμενική θέαση του κόσμου, ενώ αν προκρίνει τη δική του ικανοποίηση (μερικότητα) τοποθετεί τα αντικείμενα σε σχέση με τον εαυτό του και τα κίνητρά του. Η απόδοση ρόλων έναντι της επίτευξης

σχετίζεται με το κατά πόσο η αξιολόγηση των ατόμων γίνεται στη βάση των επιτευγμάτων του/δράσεων του ή στη βάση της καταγωγής τους και των ρόλων που τους έχουν αποδοθεί, κληρονομικά. Τέλος, η διαχυτότητα σχετίζεται κυρίως με την ασάφεια και τη γενικότητα που χαρακτηρίζει τις κοινωνικές σχέσεις εν γένει, σε αντίθεση με την εξειδίκευση, την κατάταξη και τον σαφή προσδιορισμό τους.

Σύμφωνα με την ερμηνευτική προσέγγιση του Μακρυδημήτρη (1994: 145) για την παρσόνια θεωρία δράσης, οι μεταβλητές αυτές περιγράφουν τη βασική συμπεριφορά των διαφορετικών πολιτισμικών στάσεων, της παραδοσιακής κουλτούρας (πρώτη στήλη) και της νεωτερικής/ μεταρρυθμιστικής κουλτούρας (δεύτερη στήλη):

Απόδοση	Επίτευξη
Μερικότητα	Καθολικότητα
Διάχυτη ομοιότητα	Διαφοροποίηση/ ειδίκευση
Συναισθηματικότητα	Ουδετερότητα
Ατομισμός	Συλλογικότητα

3. Η ελληνική δημόσια διοίκηση στις ανάγκες της σύγχρονης εποχής

Στη σύγχρονη εποχή, σύμφωνα με τον D. Bell, οι μεταβιομηχανικές κοινωνίες δεν οργανώνονται πια, όπως οι βιομηχανικές κοινωνίες του 20^{ου} αιώνα, γύρω από τον άξονα της βιομηχανικής παραγωγής, αλλά συγκροτούνται στη βάση της «θεωρητικής γνώσης». Αυτό σημαίνει ότι η επιστήμη γενικά (και ειδικότερα η νέα τεχνολογία) αποτελεί τον κατεξοχήν χώρο της παραγωγικής, αλλά και της κοινωνικής δραστηριότητας. Σημαίνει επίσης ότι οι κοινωνικές τάξεις και στρώματα που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με αυτόν, αποτελούν τις κοινωνικά σημαντικές κοινωνικές κατηγορίες της μεταβιομηχανικής κοινωνίας που είναι περισσότερο από άλλες σε θέση να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της νέας εποχής, αυτό που ονομάζεται «ανθρώπινο κεφάλαιο» (human capital) (Κατσούλης, 1988). Πρόκειται για μια «νέα τάξη της γνώσης», η οποία κατέχει τη σημαντικότερη πηγή πλούτου της τωρινής, αλλά και της μελλοντικής κοινωνίας: την επιστημονική γνώση.

Στη περίπτωση της δημόσιας διοίκησης, η γνώση είναι απαραίτητη προκειμένου να υλοποιούνται οι σκοποί και οι στόχοι της για αποτελεσματικότητα, παραγωγικότητα και αποδοτικότητα. Αν η διοίκηση λειτουργεί με γνώμονα την πληθώρα μικρών συμφερόντων, οι φορείς των οποίων δρουν βάσει ενός πολύ περιορισμένου οικονομικού και κοινωνικού

ορίζοντα, τότε, σύμφωνα με τον Κατσούλη (1988), οδηγούμαστε σε μια μόνιμη κρίση που δεν έχει καμία σχέση με την επιθυμητή αποτελεσματικότητα. Στην ελληνική περίπτωση, προκειμένου να φτάσουμε στην υλοποίηση των στόχων της δημόσιας διοίκησης, πρέπει να αντιμετωπιστεί το χρόνιο πρόβλημα χρησιμοποίησης του διοικητικού μηχανισμού για οποιοδήποτε μεγάλο εγχείρημα (επίτευξη αποτελεσματικότητας) καταπολεμώντας την κομματική ένταξη των δημοσίων υπαλλήλων και τον αντίστοιχο πολιτικό φατριασμό και καλλιεργώντας αντίθετα τον επαγγελματισμό. Παρά ταύτα ο σημερινός «επιτελικός - στρατηγικός» ρόλος της δημόσιας διοίκησης, που έχει απομακρυνθεί από τον προηγούμενο απλά παρεμβατικό ή «δραστήριο» ρόλο που κατείχε, απαιτεί κάτι περισσότερο από νομική εξειδίκευση, που ενδεχομένως κατέχουν οι δημόσιοι υπάλληλοι (Σωτηρόπουλος, 2001). Ταυτόχρονα ο νομικισμός σταδιακά παύει να είναι μια αφηρημένη έννοια, και να ταυτίζεται με την αφηρημένη τυπολατρία, και υποστασιοποιείται με συγκεκριμένες διοικητικές πρακτικές, όπως για παράδειγμα η υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο όλων των προς εκτέλεση διοικητικών πράξεων (πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ) και την ευρεία χρήση της ηλεκτρονικής πλατφόρμας. Έχουν γίνει πολλές προσπάθειες μεταρρύθμισης του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, για την επίτευξη της αποτελεσματικότητας, οι οποίες όμως μένουν κατακερματισμένες. Κάθε σοβαρή προσπάθεια όμως από κάθε νέα ελληνική κυβέρνηση, σύμφωνα με το Σωτηρόπουλο (2001), δεν είναι ικανή να αλλάξει τις χρόνιες όψεις του ελληνικού διοικητικού προβλήματος που είναι αποτέλεσμα της περίπλοκης διάρθρωσης των τυπικών χαρακτηριστικών της σύγχρονης γραφειοκρατίας με τα άτυπα, παγιωμένα από την πατρωνία, χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης. Η έντονη κομματικοποίηση έχει «υπονομεύσει» την «πολιτική ενέργεια» του πληθυσμού, όπως και κάθε επαγγελματική συνείδηση των υπαλλήλων. Για να εφαρμοστούν «επιχειρησιακές» μέθοδοι, όπως του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, το οποίο είναι επιβαλλόμενο εκτός συνόρων, πρέπει να αντιστραφούν οι τρέχουσες πρακτικές της ελληνικής διοίκησης, που καθιστούν την ελληνική κοινωνία «κλειστή» απέναντι σε εξωγενείς παρεμβάσεις. Η έμφαση στην κυρίαρχη σημασία των θεσμών και των δικαιωμάτων των πολιτών προϋποθέτει τη μείωση της διάχυτης επιρροής των πελατειακών σχέσεων στην πολιτική και της εξάρτησης από εσωστρεφείς διευθετήσεις και συνακόλουθες κορπορατιστικές δομές. Με αυτή την έννοια η νεότερη κουλτούρα έχει βαθιά επηρεαστεί από τις εξελισσόμενες τάσεις στις πιο «ανεπτυγμένες» δημοκρατίες της βιομηχανικής Δύσης (Διαμαντούρος, 2000: 59) και προσπαθεί να αντιστρέψει τον «αμυντικό» χαρακτήρα (Κατσούλης, 1988: 37) της ελληνικής κοινωνίας. Κανείς προγραμματισμός και καμιά αποτελεσματικότητα δεν υπάρχει στις ευκαιριακές δεσμεύσεις πελατειακού χαρακτήρα, οπότε δεν υπάρχει καμιά

σχέση με το «επιχειρησιακό» διοικητικό υπόδειγμα του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Βέβαια η ενσωμάτωση της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η συνακόλουθη ανάγκη να προσαρμόσει τις οικονομικές και πολιτικές δομές της σε εκείνες της Ένωσης συνιστούν τη πιο σημαντική δύναμη που συμβάλλει στη μόνιμη επικράτηση της μεταρρυθμιστικής κουλτούρας (Διαμαντούρος, 2000). Και σύμφωνα με τον Καιρίδη (1997), κινητήρια δύναμη του μεταρρυθμιστικού προγράμματος είναι οι εξωτερικές πιέσεις και η Ευρωπαϊκή Ένωση. Με τις πιέσεις της ενδεχομένως η Ελλάδα θα καλύψει το παραγωγικό και τεχνολογικό χάσμα που τη χωρίζει και θα συμμετέχει ενεργά στο ευρωπαϊκό και διεθνές οικονομικό περιβάλλον. Ειδικά εκτιμάται ότι ένα αρκετά μεγάλο μέρος των οικονομικών και δημοσιονομικών ζητημάτων που αντιμετωπίζει η χώρα προέρχονται από την αναποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, η οποία ενισχύει με τη σειρά της και την αναποτελεσματικότητα των δημοσίων πολιτικών. Οπότε βασική μέριμνα είναι να γίνουν κάποιες παρεμβάσεις ούτως ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα. Ειδικότερα σε ότι αφορά την αποδοτικότητα το βασικό ερώτημα που τέθηκε ήταν το πως θα μπορούσε μια δημόσια υπηρεσία να βελτιώσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, χρησιμοποιώντας αποτελεσματικά τους διαθέσιμους πόρους και μειώνοντας το κόστος για την εκτέλεση μιας εργασίας (Μακρυδημήτρης). Αποφασιστικός θα είναι ο ρόλος στο σημείο αυτό του ανθρώπινου κεφαλαίου της δημόσιας διοίκησης. Τι είδους προσωπικό χρειάζεται, ούτως ώστε να αποτελεί το απαραίτητο ανθρώπινο κεφάλαιο για την απαιτούμενη μεταρρύθμιση; Ο Ζιανίκας (1996) αναφέρει ότι χρειάζεται προσωπικό με διάθεση κοινωνικής προσφοράς. Υπάλληλοι που επιλέγονται αξιοκρατικά, εργάζονται εντατικά, αμείβονται κατάλληλα, εκπαιδεύονται και ενημερώνονται συνεχώς και λειτουργούν ως υπηρέτες των πολιτών. Αν οι «υπάλληλοι» του κράτους, ξεκινώντας από τους υπουργούς και τους βουλευτές έως τον τελευταίο κλητήρα, χάσουν την αίσθηση ότι η δημόσια υπηρεσία αποτελεί πάνω από όλα προσφορά και λειτούργημα και όχι αργόμισθη καπατσοσύνη ή λεία προς εκμετάλλευση, δεν κινδυνεύει μόνο η δημόσια ηθική, αλλά και η δεοντολογία. Αυτό δείχνει μια βαθιά κρίση ή μάλλον ένα κενό αξιών. Ακόμα περισσότερο δείχνει μια ζωή που δεν έχει ποιότητα (Μακρυδημήτρης, 1999). Τελικά πρέπει να πάρει το πάνω χέρι το «γενικό συμφέρον» ή το «γενικό καλό», σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει σήμερα όπου τελικά υπηρετούνται ειδικά συμφέροντα, κατά κανόνα των ισχυρότερων ομάδων, από έναν παντοδύναμο κρατικοκομματικό μηχανισμό (Καζάκος, 2005:43).

Η εργασιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα επιβαρύνθηκε δραματικά με την επιβολή των πολιτικών λιτότητας και ενός βίαιου εξορθολογισμού της διοίκησης εργαλειακού τύπου, παρά τις διακηρύξεις του για μια νέα περισσότερο ιδεατή,

παρά πραγματική κατάσταση. Όπως λέει ο Μακρυδημήτρης (2013:10) , «οι μεταρρυθμίσεις σε έναν ελεύθερο λαό δεν επιβάλλονται διά της βίας (ή της συγκυριακής πλειοψηφίας), αλλά πρέπει να είναι δική του εκούσια επιλογή». Επίσης από την Ελλάδα απουσιάζει ένα αποδεκτό θεωρητικό πλαίσιο για τις αλλαγές στη δημόσια διοίκηση εναρμονισμένο με τις ανάγκες και τις παθογένειες της ελληνικής κοινωνίας η απουσία του οποίου εξηγεί τον σκεπτικισμό απέναντι στις επιβαλλόμενες έξωθεν πολιτικές. Το επιβαλλόμενο ΝΔΜ ενίσχυσε εξαιρετικά τον οικονομικό παράγοντα στις δημόσιες υπηρεσίες με τη συσχέτιση εισροών – εκροών. Όσον αφορά στους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους, υπήρχε ο κίνδυνος ακόμη και απώλειάς της θέσης εργασίας τους (στο Δεύτερο Μνημόνιο υπήρχε ως προαπαιτούμενο η μείωση συγκεκριμένου αριθμού υπαλλήλων). Η συνθήκη αυτή θεωρήθηκε ως αιρεσιμότητα για την εκταμίευση των δόσεων που συνόδευαν την υπογραφή των σχετικών Μνημονίων. Δυο προϋποθέσεις υπάρχουν για την επιτυχή εφαρμογή της: Να υπάρχει αξιοπιστία του φορέα επιβολής της αιρεσιμότητας (στη συγκεκριμένη περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και να είναι διαχειρίσιμο το εσωτερικό κόστος υιοθέτησης της σχετικής νομοθεσίας επιβολής της. Στην περίπτωση της Ελλάδας το ρόλο της νομιμοποίησης της αιρεσιμότητας φαίνεται να ανέλαβαν τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης με μια εκστρατεία αναπαραγωγής στερεοτύπων⁹ σε βάρος της συγκεκριμένης κατηγορίας εργαζομένων. Κατά την ελληνική εμπειρία, η καλλιέργεια των στερεοτύπων στην κοινή γνώμη αποδείχθηκε αποτελεσματική καθώς φαίνεται να οδήγησε στη νομιμοποίηση των μέτρων -ιδιαίτερα όσα αφορούσαν στο «συμμάζεμα» του δημόσιου τομέα- στα μάτια των πληθυσμού, καθιστώντας ευκολότερη τη διαχείριση των λαϊκών αντιδράσεων, στην περίπτωση, για παράδειγμα, της ψήφισης των σχετικών νόμων.

4.Οι μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα μετά το 2010: μια σύντομη ανασκόπηση

Οι εθνικές πολιτικές μετά το 2010 διαμορφώθηκαν υπό την πίεση του επείγοντος και την άμεση επίδραση (και επίβλεψη) υπερεθνικών θεσμών (Lampropoulou 2017). Ο ελληνικός δημόσιος τομέας θεωρήθηκε η κύρια πηγή ανεπάρκειας και οικονομικής κακοδιοίκησης δικαιολογώντας την ανάγκη για δραστικές περικοπές.¹⁰ Ενώ πριν από την εμφάνιση της

⁹Πρόκειται για πολιτισμικές κατασκευές συνήθως για ορισμένες κοινωνικές ομάδες. Τα στερεότυπα διαμορφώνονται μέσα από μηχανισμούς εξουσίας, αντικατοπτρίζουν το κύρος των κοινωνικών ομάδων και λειτουργούν μέσα από ψυχοκοινωνικούς δρόμους (Δραγώνα, 2007).

¹⁰ Μέτρα προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού εμφανίστηκαν και τη δεκαετία του 1990 με στόχο την «πορεία προς τον εξευρωπαϊσμό» τα οποία στη συνέχεια, ωστόσο, περιθωριοποιήθηκαν (Spanou, 2018).

κρίσης οι αποφάσεις αναφορικά με τα θέματα των δημοσίων υπαλλήλων λαμβάνονταν μετά από εντατικές συνομιλίες με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, από το 2010 και έπειτα οι αλλαγές επιβάλλονταν άνωθεν από διεθνείς φορείς. Σύμφωνα με τον Sotiropoulos (2015), οι νόμοι που θεσμοθετήθηκαν εκείνη την περίοδο μπορούν να κατηγοριοποιηθούν στη βάση τριών διαφορετικών στόχων: τη μείωση του μεγέθους και του κόστους του δημόσιου τομέα, την αύξηση της αποδοτικότητας της διοίκησης και τον προσανατολισμό προς τα αποτελέσματα και την αποκέντρωση και τη βελτίωση της επικοινωνίας ανάμεσα στο κράτος και τον πολίτη, κυρίως μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Ο στόχος για τη μείωση του μεγέθους και του κόστους του δημοσίου τομέα αποτυπώνεται στη σταχυολόγηση σχετικών νομοθετημάτων: Με το Ν. 3845/2010 καταργήθηκαν τα δώρα Χριστουγέννων και Πάσχα και αντικαταστάθηκαν με ποσά που δεν υπερέβαιναν ετησίως τα 1.000 ευρώ, ρύθμιση που επίσης καταργήθηκε στη συνέχεια με το Ν. 4093/2012. Σε συνέχεια των μισθολογικών αλλαγών, το 2011, με το Ν. 4024 θεσμοθετήθηκε το ενιαίο σύστημα μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων. Παράλληλα, με τον ίδιο νόμο οι μισθοί μειώθηκαν και η μισθολογική εξέλιξη συναρτήθηκε με τη βαθμολογική αξιολόγηση, με συγκεκριμένες προϋποθέσεις, όπως η επίτευξη μετρήσιμων στόχων και για συγκεκριμένο, περιορισμένο, αριθμό υπαλλήλων.

Οι νόμοι, ωστόσο, που επέδρασαν περισσότερο αρνητικά στους δημοσίους υπαλλήλους είναι οι. Συγκεκριμένα ο Ν. 4093/12, κατήργησε τις οργανικές θέσεις σε ορισμένες κατηγορίες, κλάδους και ειδικότητες, οι οποίες, στη βάση των σύγχρονων εξελίξεων και αναγκών της διοίκησης κρίθηκε ότι δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες των φορέων στους οποίους ανήκουν οργανικά, την ίδια στιγμή μάλιστα που το προσωπικό αυτό θα μπορούσε να αξιοποιηθεί προς το συμφέρον του δημοσίου σε υποστελεχωμένους φορείς από άποψη προσωπικού. Στο σκεπτικό του νομοθετήματος περιγράφονται οι υπό κατάργηση ειδικότητες που αφορούν θέσεις των κατηγοριών ΔΕ με σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου αορίστου χρόνου «οι οποίοι δεν έχουν προσληφθεί με διαγωνισμό ή με διαδικασία επιλογής με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια υπό τον έλεγχο μιας ανεξάρτητης αρχής ή με άλλες διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται από αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας, δηλαδή υπαλλήλους των οποίων η εργασιακή σχέση με το δημόσιο, συμπεριλαμβανομένων των προσλήψεων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, δημιουργήθηκε με άλλες διαδικασίες» (αιτιολογική έκθεση Νόμου, πηγή βάση δεδομένων ΔΗΜΟΣνετ).

Αποτέλεσμα η συμβίωση παραδοσιακών και νεωτερικών στοιχείων, συμβίωση που απεικονίζει το ευρύτερο πλαίσιο των σχέσεων ανάμεσα στο ελληνικό κράτος και στην κοινωνία (Spanou, Sotiropoulos, 2011).

Ακολούθησε η κατάργηση με την παρ. 1 του άρθρου 81 του Ν.4172/2013 των θέσεων του κλάδου ΠΕ Δημοτικής Αστυνομίας, ΤΕ Δημοτικής Αστυνομίας, ΔΕ Δημοτικής Αστυνομίας και ΥΕ Δημοτικής Αστυνομίας. Οι υπάλληλοι, των οποίων οι θέσεις καταργήθηκαν, και εφόσον κατείχαν τις θέσεις αυτές την 9^η Ιουλίου 2013, εντάχθηκαν στο πρόγραμμα κινητικότητας, σύμφωνα με την υποπαράγραφο Ζ.2 του ν. 4093/2012 (Α'222). Επιπλέον με τον ίδιο νόμο καταργήθηκαν στους δήμους οι θέσεις των σχολικών φυλάκων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, ανεξαρτήτως κατηγορίας εκπαίδευσης. Οι υπάλληλοι, των οποίων οι θέσεις καταργήθηκαν και εφόσον κατείχαν τις θέσεις αυτές την 9^η Ιουλίου 2013, τέθηκαν σε διαθεσιμότητα σύμφωνα με την υποπαράγραφο Ζ.2 του ν. 4093/2012 (Α' 222). Αξίζει να σημειωθεί ότι με το άρθρο 90 παρ. 1 του Ν.4172/13 επετράπη η κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων, μετά από τεκμηρίωση στη βάση εκθέσεων αξιολόγησης, δομών και σχεδίων στελέχωσης, με αποτέλεσμα οι υπό διαθεσιμότητα υπάλληλοι που δεν κάλυπταν τις προϋποθέσεις τοποθέτησής τους σε άλλες υπηρεσίες να απολύονται¹¹.

Με το Ν. 4250/14 παρ. 42 «Οι συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας ή έργου υπαλλήλων σε φορείς του Δημοσίου ή του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 14 του ν. 2190/1994 όπως ισχύει, οι οποίες μετατράπηκαν σε αορίστου χρόνου, λύνονται αυτοδικαίως και οι θέσεις τους καταργούνται, ανεξαρτήτως του χρόνου που παρήλθε από τη μετατροπή, σε περίπτωση που διαπιστωθεί, σύμφωνα με τις επόμενες παραγράφους του παρόντος, ότι κατά το χρόνο μετατροπής, δεν συνέτρεχαν οι προβλεπόμενες κατά περίπτωση νόμιμες προϋποθέσεις με υπαιτιότητα του υπαλλήλου.»¹²

Επίσης παρόμοιες αλλαγές θεσμοθετούνται και για τους συνταξιούχους του δημοσίου, όπως μειώσεις συντάξεων και επιδομάτων.

Σύμφωνα με τη Σπανου (2015), οι όποιοι ποιοτικοί στόχοι της μεταρρύθμισης του ελληνικού δημόσιου τομέα μετά το 2010 υπερκαλύφθηκαν από τους ποσοτικούς στόχους οι

¹¹ Το θέμα των απολύσεων των δημοσίων υπαλλήλων έχει προϊστορία στην ελληνική πραγματικότητα (issue culture). Μετά τη μονιμοποίησή τους από την κυβέρνηση του Βενιζέλου το 1911, το 1953 καταργήθηκε η δημοσιουπαλληλική ιδιότητα των καθαριστριών. Συγκεκριμένα σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν. 2314/1953: «Παρατηρήθη ότι κατά το πλείστον οι καθαρίστριες ως μονιμοποιηθείσες εις τακτικές θέσεις κρίνουσαι προφανώς ότι εξησφαλίσθη και κατεχυρώθη η εν τη υπηρεσία παραμονή των ου μόνων παραμελούσι να εκτελώσι τα καθήκοντα αυτών κατά καλόν τρόπον, αλλά κατά το πλείστον υπό διάφορα νομιμοφανή προσχήματα άτινα επικαλούνται απουσιάζουν συχνότατα εκ της υπηρεσίας των». (Αβδελά, 2009, 22 Μαρτίου). Βλέπουμε λοιπόν ότι το Ελληνικό Κράτος βρήκε ένα εύσχημο λόγο να προχωρήσει στις πρώτες άρση της δημοσιουπαλληλικής ιδιότητας στην ιστορία του.

¹² Με το Ν. 4325/15 καταργήθηκε ο θεσμός της διαθεσιμότητας καθώς και ο επανέλεγχος της μετατροπής των συμβάσεων.

οποίοι και κυριάρχησαν. Ως αποτέλεσμα της πολιτικής των «γρήγορων κερδών» (π.χ. οριζόντιες περικοπές προσωπικού και λειτουργικών αναγκών), η λειτουργία του κράτους υποβαθμίστηκε και οι πολίτες, εφόσον έχουν την οικονομική δυνατότητα, πλέον στρέφονται προς τον ιδιωτικό τομέα. Την ίδια άποψη έχει και η Ladi (2012), που αναφέρει ότι «ο κύριος σκοπός των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα ήταν οι περικοπές του κόστους και όχι οι δομικές αλλαγές. Ο σκοπός ήταν η συμμόρφωση με τους στόχους των διεθνών δανειακών υποχρεώσεων της χώρας». Σύμφωνα με τον Kougias (2019), οι αποφάσεις ήταν μονόπλευρες και αφορούσαν είτε στο μισθολογικό κόστος είτε στις προσλήψεις και στις απολύσεις των δημοσίων υπαλλήλων. Οι απόψεις αυτές συμφωνούν με τη θέση που υποστηρίζουν οι Cohen, S. & Karatzimas, S. (2018) ότι τα μέτρα μετά το 2010 στόχευαν στην τυπική τόνωση του προϋπολογισμού, χωρίς να είναι σε θέση να δημιουργήσουν το κατάλληλο εκείνο περιβάλλον που θα οδηγούσε σε αύξηση των επενδύσεων. Η επιλογή των μέτρων αυτών έγινε μετά από διεθνείς πιέσεις στη βάση των δικών τους προτεραιοτήτων, ενώ η ίδια η χώρα, φαίνεται ότι δεν ήταν σε θέση να επιβάλλει τις δικές της προτεραιότητες καθώς δεν είχε τα οικονομικά μέσα να τις εκτελέσει.

Παρά το πλήθος των σχετικών νόμων που δημοσιεύτηκαν κατά την περίοδο της κρίσης, όπως αναφέρει η Spanou (2015), *η κοινωνία δεν αλλάζει με διατάγματα*. Από το 2010, εν μέσω της οικονομικής κρίσης, της λιτότητας, των μνημονίων και μιας συγκεκριμένης στερεοτυπικής ρητορικής για τους δημοσίους υπαλλήλους, ο ελληνικός δημόσιος τομέας, με το προσωπικό που διαθέτει, καλείται να ανταπεξέλθει στα σύνθετα και πολλαπλά προβλήματα της σύγχρονης παγκοσμιοποιημένης εποχής: μια συνθήκη που φαίνεται να συνεχίζεται και μετά την έξοδο της χώρας από τα μνημόνια, τον Αύγουστο του 2018.

5. Σύντομη σκιαγράφηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος στην Ελλάδα

Το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα στην Ελλάδα αποτελείτο για πολλές δεκαετίες από υπαλλήλους γενικών δεξιοτήτων (generalists) (Σωτηρόπουλος, 2001:16). Τα τελευταία χρόνια ο επαγγελματισμός (professionalism) στην ελληνική δημόσια διοίκηση διευρύνθηκε και εμφανίστηκαν ειδικοί στο χώρο, είτε πρόκειται για αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης είτε για κατόχους συγκεκριμένων πανεπιστημιακών πτυχίων από συγκεκριμένες κοινωνικές κατηγορίες. Παραδοσιακά η ελληνική κουλτούρα χαρακτηριζόταν από μια υπερτίμηση της μη χειρωνακτικής εργασίας και της μόρφωσης.

Σύμφωνα με τον Τσουκαλά (1983) ήδη από την αρχή της ανεξάρτητης ύπαρξης του ελληνικού κράτους, η εκπαίδευση υπήρξε ο βασικότερος μηχανισμός μεθόδευσης της κοινωνικής ανέλιξης. Ο σύγχρονος έλληνας δημόσιος υπάλληλος είναι εκπαιδευμένος, με υψηλό μορφωτικό επίπεδο και εξειδικευμένος γεγονός που προκύπτει λόγω των απαιτήσεων της σύγχρονης ορθολογικής ζωής. Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΑΣΑ (2016), το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων που είναι απόφοιτοι Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης το 2015 ανέρχονται στο 39,86% του συνόλου. Στο ποσοστό αυτό, αν προσθέσουμε και το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων που είναι απόφοιτοι Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (9,35%) φτάνουμε στο ποσοστό του 49,21%, περίπου οι μισοί του συνόλου, που είναι απόφοιτοι ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσης. Βασικό στοιχείο που διακρίνει τις διάφορες κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων, όπως και όλων των εργαζομένων, είναι ο τρόπος χειρισμού των συμβολικών αγαθών, ιδιαίτερα όσων θεωρούνται κατηγορήματα της υπεροχής είτε προς τους χρήστες των υπηρεσιών είτε προς τους λοιπούς συναδέλφους. Και πραγματικά ο τρόπος αυτός, ως αποτέλεσμα καλλιεργημένης έξεως, είναι ένας από τους καλύτερους δείκτες των βαθύτερων διαθέσεων. Προκύπτει, σύμφωνα με τον Bourdieu (1996), από τη σύζευξη σχολικού κεφαλαίου, το οποίο προσδιορίζει το μορφωτικό επίπεδο, και κοινωνικής καταγωγής ως δηλωτικής της πολιτιστικής κληρονομιάς. Τα άτομα αυτά τα οποία κατέχουν το συγκεκριμένο habitus είναι γνώστες της πολιτισμικής νομιμότητας και διακρίνονται από μία «άνεση» στη σχέση τους με τη νόμιμη ή τη υπό- νομιμοποίηση κουλτούρα. Παράλληλα κατέχουν ένα σύστημα αξιών που ορίζεται στο όνομα της αξίας (αξιοκρατίας) και αυτού που θα ονομαστεί αργότερα αρμοδιότητα. Σε αυτό παραπέμπει και ο τρόπος ζωής τους, που παραχωρεί σημαντική θέση στις μορφές της πολιτισμικής πρακτικής. Υπηρετούν το κράτος υπηρετώντας ταυτόχρονα τις καθολικές αξίες με τις οποίες ταυτίζονται, όπως η δημιουργία του «δημόσιου», του «κοινού αγαθού», του «λειτουργού», της «δημόσιας υπηρεσίας», που είναι συνυφασμένες με την έννοια του κράτους.

Από τη μία η μέθοδος της πρόσληψης στη γραφειοκρατία, που βασίζεται στα πτυχία και τις εξετάσεις, επέφερε μια κάποια εξίσωση των κοινωνικών ανισοτήτων. Πράγματι τα απρόσωπα και γενικά κριτήρια για την πρόσληψη και την προαγωγή δε συμβιβάζονται με την προνομιακή πρόσβαση στις ανώτερες γραφειοκρατικές θέσεις εκείνων που είναι οικονομικά ισχυροί. Επιπλέον η γενικότητα των γραφειοκρατικών κανόνων και της εξουσίας εναρμονίζεται με το δημοκρατικό ιδεώδες της ισότητας όλων ενώπιον του νόμου. Όμως από την άλλη πλευρά, οι ίδιες συνθήκες ενδέχεται να επιφέρουν τα αντίθετα αποτελέσματα. Έτσι η εμμονή σε πτυχία ανώτερης εκπαίδευσης έμμεσα ευνοεί εκείνους

που έχουν τα υλικά μέσα για να κάνουν τις μακρόχρονες σπουδές που προϋποθέτουν αυτά τα πτυχία. Με αυτή την έννοια, η ανάπτυξη της γραφειοκρατίας καταστρέφει την πραγματική ισότητα ευκαιριών και ευνοεί ένα πλουτοκρατικό καθεστώς (Μουζέλη, 1991). Σύμφωνα με τον Σωτηρόπουλο (2001) ένας από τους στόχους των πολιτικών των κομμάτων που ανέρχονται στην εξουσία είναι η αναμόρφωση των δομών σταδιοδρομίας που οδηγούν στις ανώτατες θέσεις, ως μέρος ευρύτερων διοικητικών μεταρρυθμίσεων οι οποίες επιχειρούν να προσαρμόσουν τη δημόσια διοίκηση στις αυξανόμενες απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης και της οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Μέχρι τώρα ο ρόλος των ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων στη διαμόρφωση πολιτικής μπορεί να θεωρηθεί «αρνητικός» σε κυβερνητικές πρωτοβουλίες που επιχειρούν να αλλάξουν τη θέση και τη ρουτίνα δραστηριότητάς τους, ενώ ο ρόλος τους θα μπορούσε να είναι σημαντικός, ειδικά στο στάδιο εφαρμογής των πολιτικών και στο επίπεδο διαμόρφωσης πολιτικής σε διάφορους ουσιαστικούς τομείς (πχ περιβαλλοντολογική ή εκπαιδευτική πολιτική). Εν ολίγοις ακόμη και όταν το ελληνικό κράτος έχει υπάρξει δραστήριο, οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι είναι μάλλον αδρανείς και εφαρμόζουν πολιτικές με σημαντική καθυστέρηση. Όμως στην πραγματικότητα ο ρόλος των ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων και ειδικά ως προϊστάμενοι είναι πολύ σημαντικός στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών, ιδιαίτερα αν επιτύχουν κι αυτοί να έχουν την οφειλόμενη αναγνώριση, ότι μπορούν να προσφέρονται οι ίδιοι σαν πρότυπα, ώστε να εμπνέουν εμπιστοσύνη και να επιβάλλονται με πειθώ και με το κύρος που διαθέτουν (Ζιανίκας, 1996).

Αν στο παρελθόν, όπως λέει ο Σωτηρόπουλος (2001), υπήρχε συνεργασία μιας ανασφαλούς δημοσιοϋπαλληλίας με μια «πολιτική τάξη», εκπρόσωποι της οποίας χρησιμοποιούν το κράτος κατά βούληση, τα τελευταία χρόνια η εμπειρία έχει δείξει ότι τα πράγματα αλλάζουν. Αρχικά έχει επικρατήσει ευρέως η άποψη και οι δημόσιοι υπάλληλοι το αντιλαμβάνονται όλο και περισσότερο ότι οι νέοι τομείς γνώσης που έχουν αναπτυχθεί ταχύτατα κατά τον 21^ο αιώνα θα αφήσουν πίσω τους υπαλλήλους εκείνους που δεν έχουν καταφέρει να προσαρμοστούν ταχύτατα στις αλλαγές αυτές. Όσοι δεν καταφέρουν να το αντιληφθούν εγκαίρως, η ανάπτυξη νέων τεχνολογιών και μεθόδων διαχείρισης θα τους αφήνουν έξω από το παιχνίδι της λήψης αποφάσεων και της κατανομής των κονδυλίων (Σωτηρόπουλος, 2001). Για το λόγο αυτό υπάρχει αγώνας από την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων για απόκτηση τίτλων σπουδών, είτε προπτυχιακού είτε μεταπτυχιακού επιπέδου είτε ξένων γλωσσών. Έπειτα το αρνητικό στερεότυπο για τους δημοσίους υπαλλήλους, τείνει να καμφθεί και να γίνει θετικό, όταν απευθυνόμαστε σε συγκεκριμένη κατηγορία διοικητικών υπαλλήλων, τους κατόχους πτυχίου Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ), και

ειδικά μεταπτυχιακού τίτλου, και τους διορισμένους στο δημόσιο μετά από εξετάσεις με γραπτό διαγωνισμό. Η κοινωνία είναι πιο επιεικής σε αυτή την κατηγορία των υπαλλήλων στο δημόσιο. Όταν οι εργαζόμενοι γίνουν αντιληπτοί ότι συνδυάζουν τα ανωτέρω στοιχεία, δεν τους αποδίδονται τα συνήθη αρνητικά χαρακτηριστικά, που αποδίδονται στερεοτυπικά στο σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων. Αντίθετα χαίρουν εκτίμησης και σεβασμού, γιατί έχουν αποκτήσει μετά από «εξειδικευμένες» εξετάσεις το χρίσμα, δηλαδή την αρμοδιότητα. Πιστοποιείται με τον τρόπο αυτό ότι έχουν εκείνο το οποίο είναι όλο και περισσότερο απαραίτητο για το σύγχρονο γραφειοκρατισμό, δηλαδή την εξειδικευμένη γνώση (Weber, 2009) Οι εξετάσεις γίνονται έχοντας μια αδιαμφισβήτητη συμφωνία όλων των δρώντων για ένα κριτήριο επιλογής, κυρίως στην περίπτωση γραπτού διαγωνισμού, που τη σημασία του θα τη μείωνε η ύπαρξη ανταγωνιστικών κριτηρίων. Σύμφωνα με τον Παναγιωτόπουλο (1996: 35) «οι εξετάσεις και οι διαγωνισμοί δικαιολογούν – με βάση το λόγο (raison)-διαιρέσεις που δεν έχουν απαραίτητα ως αρχή το λόγο (raison), και οι τίτλοι, που επικυρώνουν το αποτέλεσμα, παρουσιάζονται ως εγγυήσεις τεχνικής αρμοδιότητας, πιστοποιητικά κοινωνικής αρμοδιότητας, τίτλοι αριστοκρατίας». Η τυπική ισότητα των διαγωνισμών, σύμφωνα με τον Bourdieu (1996), μετατρέπει το τυπικό κοινωνικό προνόμιο σε αξία και με τον τρόπο αυτό οι προνομιούχες τάξεις βρίσκουν μια νομιμοποίηση των πολιτισμικών τους προνομίων. Οι συγκεκριμένοι έχουν καταλάβει το τελευταίο διάστημα θέσεις ευθύνης στις υπηρεσίες τους. Είναι κάτοχοι συγκεκριμένου πολιτισμικού κεφαλαίου, έχουν εδραιωμένες στη συνείδησή τους παραδεδομένες πολιτισμικές αναπαραστάσεις και αξίες με βάση τις οποίες ταξινομούν στοιχεία του περιβάλλοντος. Επιπλέον καθώς είναι επιρρεπείς στον ανταγωνισμό, τον μεταφέρουν στο χώρο εργασίας, επειδή συνήθως έχουν επιλεγεί με τον τρόπο αυτό για τη θέση τους στο Δημόσιο (είτε μέσω ΑΣΕΠ είτε με κάποια άλλη προγενέστερη του ΑΣΕΠ αξιολογική μέθοδο πρόσληψης προσωπικού). Δείχνει να έχουν γίνει αποδεκτοί από το σύνολο των συναδέλφων τους, ειδικά όσοι συνδυάζουν και τα δυο ανωτέρω στοιχεία. Βέβαια ο Richard Jenkins (2008: 5-8) αναφέρει «οι άνθρωποι καθορίζουμε την ταυτότητα, τη δική μας και των άλλων, μέσω αξιολογήσεων, ταξινομώντας και κατηγοριοποιώντας αλλήλους με ιεραρχικό τρόπο, και έχοντας ως γνώμονα την επιδίωξη των υλικών ή άλλων συμφερόντων μας». Μένει να εξεταστεί αν και για ποιους λόγους οι λοιποί εργαζόμενοι του δημόσιου τομέα «εγκαταλείπουν» ασυνείδητα την διευθέτηση των καθημερινών απαιτήσεων που προκύπτουν από την εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στη συγκεκριμένη κατηγορία υπαλλήλων. Κυρίως όμως αυτή η κατηγορία υπαλλήλων έχει συγκεκριμένο habitus και πάνω σε αυτό έχει στηριχθεί και «εκμεταλλευτεί» το σύστημα για να εφαρμόσει τις μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα που

σχετίζονται με το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Στον εγχώριο δημόσιο τομέα επικρατούσε μετά τη μεταπολίτευση μια πρακτική πλασματικής ικανοποίησης και καλοζωισμού. Υπό τις συνθήκες, όπως έχουν διαμορφωθεί μετά το 2008, είναι εξαιρετικά δυσχερές για τους δημοσίους υπαλλήλους, οι περισσότεροι εκ των οποίων βρίσκονται σε ηλικία άνω των 55 και πέρασαν το μεγαλύτερο μέρος της καριέρας τους σε «ευνοϊκές» συνθήκες, να προσαρμοστούν στις νέες απαιτήσεις των δημοσίων υπηρεσιών. Αντιμετωπίζονται με δυσπιστία από τους υπόλοιπους, από το γεγονός ότι έχουν μειωμένη ικανότητα προσαρμογής στα νέα δεδομένα, ενώ με το μισθό τους νιώθουν αυξάνουν το δημοσιονομικό βάρος. Βρίσκονται σε καθεστώς σύγχυσης και άγχους καθώς παλιές βεβαιότητες κλονίζονται και διασαλεύονται. Συνήθως οδηγούνται στη συνταξιοδότηση και όσοι μένουν στην υπηρεσία, στην πραγματικότητα καθίστανται ανενεργοί ή τους ανατίθενται βοηθητικές αρμοδιότητες. Στη συνέχεια υπάρχει η πλειοψηφία των τακτικών υπαλλήλων οι οποίοι είτε είναι Αορίστου Χρόνου (μέσα από το ΠΔ 164/2004, διάταγμα « Παυλόπουλου») είτε είναι μόνιμοι με διαδικασίες ΑΣΕΠ (μέσω μοριοδότησης ή γραπτού διαγωνισμού). Στους ΟΤΑ υπάρχει ένα ποσοστό κοινοτικών υπαλλήλων (γραμματέων πρώην κοινοτήτων) που μετατράπηκαν σε δημοτικούς υπαλλήλους μέσω του σχεδίου «Καποδίστριας» (Ν. 2539/97).

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

Η Εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

από Εργαζόμενους του Δήμου Ρεθύμνης. Μια Εμπειρική Έρευνα

Το πεδίο της παρούσας έρευνας είναι ο Δήμος Ρεθύμνης και μέρος των εργαζομένων του. Στο τρίτο μέρος της εργασίας παρουσιάζεται η μεθοδολογική προσέγγιση, ο τρόπος επιλογής του δείγματος, ο τρόπος συλλογής των δεδομένων και τέλος η ανάλυση των αποκρίσεων των δημοσίων υπαλλήλων στα ερωτήματα που τους τέθηκαν. Σε αυτό το πλαίσιο εξετάζονται ομοιότητες και διαφορές στις απόψεις τους, κοινά πεδία, η επίδραση της κρίσης στην αντιμετώπισή του έργου τους, η δυνατότητα και η ευελιξία που παρουσιάζουν για την εφαρμογή και την υιοθέτηση νέων μορφών διοίκησης ανάλογα με το επίπεδο μόρφωσης και εξειδίκευσής τους.

1. Η Μεθοδολογία της Έρευνας

Πεδίο της παρούσας έρευνας είναι ο Δήμος Ρεθύμνης, και συγκεκριμένα οι εργαζόμενοι σε αυτόν, τακτικοί (μόνιμοι και αορίστου χρόνου) διοικητικοί υπάλληλοι, καθώς έρχονται καθημερινά αντιμέτωποι με το φάσμα της γραφειοκρατίας και έχουν εργασιακή εμπειρία και εργασιακή χρονική προοπτική. Στόχος ήταν οι συμμετέχοντες εργαζόμενοι να αποτελούν χαρακτηριστικές, τυπικές περιπτώσεις και να αντιπροσωπεύουν – κατά το δυνατόν – τις περισσότερες ή/και τις κυριότερες κατηγορίες των εργαζομένων εν γένει (σκόπιμη δειγματοληψία – purposive sample). Η ομαδοποίηση των εργαζομένων έγινε στη βάση της παραδοχής του Bourdieu (2018) ότι οι κοινωνικές ταξινομήσεις αποτελούν εργαλεία συμβολικής κυριαρχίας. Πιο συγκεκριμένα ο Bourdieu υποστηρίζει ότι προκειμένου να γνωρίσουμε πρακτικά τον κοινωνικό κόσμο ενεργοποιούνται ταξινομητικά σχήματα (ή αλλιώς «συμβολικές μορφές» κ.λπ.), ιστορικά σχήματα αντίληψης και αποτίμησης που είναι προϊόν της αντικειμενικής διαίρεσης σε τάξεις (ηλικιακές, έμφυλες και κοινωνικές τάξεις) και λειτουργούν πέρα από τη συνείδηση και το λόγο. Αυτές οι αρχές διαίρεσης παράγονται από την ενσωμάτωση των θεμελιακών δομών μιας κοινωνίας, είναι κοινές στο σύνολο των δρώντων της συγκεκριμένης κοινωνίας και καθιστούν δυνατή την παραγωγή ενός κοινού κόσμου, ενός κόσμου του κοινού νου. Η αρχική αντικειμενοποίηση των θεμελιακών σχημάτων ανευρίσκεται στα ζεύγη ανταγωνιστικών επιθέτων που χρησιμοποιούνται για την ταξινόμηση και πηγάζει από την αντίθεση ανάμεσα στην «ελίτ» των κυρίαρχων και στη «μάζα» των κυριαρχημένων. Με βάση τη παραπάνω

θεώρηση τα κύρια κριτήρια επιλογής και ομαδοποίησης των εργαζόμενων για την εμπειρική έρευνα υπήρξαν:

- Αν ήταν παλιοί και νέοι εργαζόμενοι, με χρονικό όριο την ημερομηνία διορισμού τους, προ του 1994 (ημερομηνία σύστασης του ΑΣΕΠ) ή μετά το 1994.
- Ο τρόπος πρόσληψής τους (μέσω γραπτού διαγωνισμού ή μοριοδότησης ΑΣΕΠ ή εκτός ΑΣΕΠ), για τους διορισμένους μετά το 1994, συνθήκη που ίσως επηρεάζει την ευκολία αφομοίωσης του νεοφιλελεύθερου NPM.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) θεσμοθετήθηκε το 1994, με το Ν. 2190/94 στην παρούσα έρευνα επιχειρήσαμε να συμπεριλάβουμε στο δείγμα

- ✓ υπαλλήλους με 25 χρόνια υπηρεσίας και άνω
- ✓ υπαλλήλους κάτω από 25 χρόνια υπηρεσίας

Οι τελευταίοι διακρίνονται σε:

- ✓ υπαλλήλους προσληφθέντες μέσω ΑΣΕΠ
- ✓ υπαλλήλους προσληφθέντες εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ

ενώ η σύνθεση τόσο των παλαιών όσο και των νέων περιελάμβανε εργαζόμενους δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σε ίδιο ποσοστό.

Το χρονικό εύρος πρόσληψης των συμμετεχόντων καλύπτει μία δεκαετία (από το 1992 έως το 2002) ενώ αναφορικά με το εκπαιδευτικό επίπεδο, συμμετείχαν υπάλληλοι κατηγορίας Δευτεροβάθμιας (ΔΕ) και Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ) κατά ίσο ποσοστό, καθώς οι διοικητικοί υπάλληλοι κατηγορίας Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΤΕ) που υπηρετούν στο Δήμο Ρεθύμνης αποτελούν ένα πολύ μικρό ποσοστό (κάτω του 5%) του συνόλου των υπαλλήλων και για το λόγο αυτό δε συμπεριλήφθηκαν. Επίσης στο δείγμα δεν περιλαμβάνονται απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, καθώς στο Δήμο Ρεθύμνου δεν υπηρετεί τέτοια κατηγορία εργαζομένων. Όσον αφορά την ηλικία τους, οι περισσότεροι είναι από 40 έως 50 ετών. Μόνο ένας υπάλληλος Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης με κάτω από 25 χρόνια υπηρεσίας που προσελήφθη εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ είναι κάτω των 40 (38 ετών) και ένας υπάλληλος Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης με άνω των 25 ετών υπηρεσία, υπερβαίνει τα 50 (55 ετών).

Στην ποιοτικής προσέγγισης έρευνα διεξήχθησαν ημιδομημένες συνεντεύξεις (semi-structured interviews), των οποίων οι προκαθορισμένες ερωτήσεις μπορούσαν να τροποποιηθούν όπου προέκυπτε ανάγκη: η διατύπωση των ερωτήσεων μπορούσε να αλλάξει και μπορούσαν να δοθούν διευκρινίσεις όταν ζητούνταν. Συγκεκριμένες ερωτήσεις μπορούσαν να παραλειφθούν ή και να συμπεριληφθούν νέες. Οι πρώτες ερωτήσεις ήταν γενικές και βιογραφικού χαρακτήρα κυρίως με εστίαση στον επαγγελματικό βίο των συμμετεχόντων. Ακολουθούσαν ορισμένες ανοιχτού τύπου ερωτήσεις οι οποίες λειτουργούσαν ως κατευθυντήριοι άξονες που συνδέονταν με τα ερευνητικά ερωτήματα. Οι ερωτήσεις προσαρμόζονταν κατά τη διάρκεια της κουβέντας προκειμένου να συλλεχθούν όσο το δυνατόν περισσότερες πληροφορίες, είτε εμβαθύνοντας στις απαντήσεις είτε στρέφοντας την προσοχή του ερωτώμενου σε ένα τομέα που μας ενδιέφερε περισσότερο καθοδηγώντας έμμεσα τη ροή της συζήτησης. Για το σκοπό αυτό βασική παράμετρος ήταν να κερδίσουμε την εμπιστοσύνη του ερωτώμενου δημιουργώντας μια άνετη και φιλική ατμόσφαιρα, και προσπαθώντας να είμαστε όσο το δυνατόν περισσότερο «καλοί ακροατές». Ο Lofland και οι συνεργάτες του (2006: 69-70) υποστηρίζουν ότι οι ερευνητές όταν παίρνουν συνέντευξη υιοθετούν το ρόλο του «κοινωνικά αποδεκτού ανίκανου». Λειτουργούν δηλαδή σαν να μην καταλαβαίνουν την κατάσταση μέσα στην οποία βρίσκονται και πρέπει να τους βοηθήσουν οι ερωτώμενοι να συλλάβουν τις πιο βασικές και προφανείς πλευρές της. Σύμφωνα με την Κυριαζή (2011), η ίδια η ποιοτική συνέντευξη κατασκευάζει νοήματα, και συνεπώς δεν έχει μόνο σημασία τι θα λεχθεί ακριβώς, αλλά και πώς εκτυλίσσεται και διαμορφώνεται η συζήτηση, εν γένει. Οι συνεντεύξεις μαγνητοφωνήθηκαν, ώστε, να έχουμε τη δυνατότητα να ακούσουμε το περιεχόμενο της συνομιλίας πολλές φορές και να χρησιμοποιήσουμε αυτούσιες τις προτάσεις των ερωτώμενων. Με τον τρόπο αυτό η ακρίβεια και η πιστότητα της συνομιλίας είναι εγγυημένη. Σε επόμενο στάδιο έγινε απομαγνητοφώνηση, μετατροπή δηλαδή του προφορικού λόγου σε γραπτό, προκειμένου οι απαντήσεις να αναλυθούν περαιτέρω και τα αποτελέσματά μας να πληρούν τα κριτήρια της εγκυρότητας.

Τέλος η ηθική και η δεοντολογία (ethics) αποτέλεσαν αναπόσπαστο τομέα της ερευνητικής διαδικασίας. Η εκπόνηση της έρευνας κινήθηκε πάντα στα πλαίσια του κώδικα ηθικής και δεοντολογίας, όπως φαίνεται από τα παρακάτω: Αρχικά διασφαλίστηκε το δικαίωμα των συμμετεχόντων να αρνηθούν να συμμετάσχουν και να αποσυρθούν από την έρευνα ακόμη και αφού αυτή έχει ξεκινήσει. Όλοι οι ερωτηθέντες που πήραν μέρος στην ερευνητική διαδικασία ενημερώθηκαν (informed consent) για τα μέσα που επρόκειτο να χρησιμοποιηθούν, αλλά και για το δικαίωμά τους κατά τη διάρκεια της συνέντευξης να τη

διακόψουν και να επιλέξουν να μην συμμετάσχουν. Ενημερώθηκαν επίσης ότι είχαν το δικαίωμα να επιλέξουν να μην δημοσιευτούν τα σχόλια τους εντός 10 ημερών μετά την ολοκλήρωση της συνέντευξης. Παράλληλα διασφαλίστηκε ο σεβασμός στην ανωνυμία και την εμπιστευτικότητα. Όσοι συμμετείχαν στην έρευνα γνώριζαν από την αρχή της διαδικασίας ότι επρόκειτο να γίνει χρήση κωδικών ονομασιών προκειμένου να διαφυλαχτούν τα προσωπικά τους δεδομένα. Επίσης ενημερώθηκαν ότι τα δεδομένα θα ήταν προσβάσιμα μόνο στον ερευνητή και στον επιβλέποντα καθηγητή της διπλωματικής εργασίας. Τέλος, τηρήθηκαν οι κανόνες συναίνεσης και υπήρξε πρόβλεψη ώστε να μην τεθεί ζήτημα σύγκρουσης συμφερόντων. Συγκεκριμένα, η πρόβλεψη αφορούσε στη μη σύγκρουση συμφερόντων και τη μη παραβίαση των κανόνων συναίνεσης. Η έρευνα κινήθηκε στη βάση της παραδοχής ότι ο ερευνητής οφείλει να τηρήσει όλες τις αρχές της επαγγελματικής δεοντολογίας, ώστε να προωθήσει την αληθινή επιστήμη και εξέλιξη στον τομέα της έρευνας και ότι οποιαδήποτε θελημένη κατασκευή πορισμάτων και επεξεργασίας δεδομένων από τα πρωτότυπα θεωρείται απάτη και μηδενίζει την επιστημονική προέλευση. Για το σκοπό αυτό ελήφθησαν έξι (6) συνεντεύξεις από εργαζόμενους διοικητικούς υπαλλήλους του Δήμου Ρεθύμνης διάρκειας περίπου 45 λεπτών η κάθε μία.

Η έρευνα ξεκίνησε λαμβάνοντας υπόψη τρεις ομαδοποιήσεις εργαζομένων. Η πρώτη διάκριση σχετίζεται με τον τρόπο πρόσληψης των εργαζόμενων μετά τη σύσταση του ΑΣΕΠ (με το Ν. 2190/1994 , ΦΕΚ Α' 28: «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης»). Οπότε η διάκριση αφορά στους διορισθέντες ή όχι μέσω ΑΣΕΠ. Οι διορισθέντες εκτός ΑΣΕΠ διακρίνονται στις εξής κατηγορίες, η οποία αφορά και στη δεύτερη ομαδοποίησή μας : διορισθέντες πριν το 1994, οπότε για την έρευνά μας θεωρούνται παλιοί εργαζόμενοι με πάνω από 25 χρόνια υπηρεσίας, και διορισθέντες μετά το 1994, οι οποίοι είναι κυρίως υπάλληλοι με σύμβαση Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου που έχουν μονιμοποιηθεί με το ΠΔ64/2004 (διάταγμα Παυλόπουλου). Τέλος ένα ακόμη κριτήριο ομαδοποίησης σχετίζεται με τη εργασιακή θέση του υπαλλήλου (θέση ευθύνης ή μη). Αναγκαία προϋπόθεση βέβαια για την κατοχή θέσης ευθύνης είναι ο εργαζόμενος διοικητικός υπάλληλος να διαθέτει πτυχίο Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης.

Οι συνεντεύξεις ξεκίνησαν με την επαγγελματική βιογραφία των συμμετεχόντων, κατά την οποία αναζητήθηκαν στοιχεία για το επίπεδο σπουδών τους, για το λόγο που επέλεξαν το συγκεκριμένο επάγγελμα καθώς και για τον τρόπο πρόσληψης και μονιμοποίησής τους στο Δήμο Ρεθύμνης. Επιπλέον οι συνεντευξιαζόμενοι ανέφεραν στοιχεία για την επαγγελματική τους σταδιοδρομία, καθώς και για την τωρινή τους

εργασιακή θέση (θέση ευθύνης ή μη). Στη συνέχεια οι συνεντεύξεις ακολούθησαν χρονολογική δομή καθώς οι θεματικές που συζητήθηκαν αναπτύχθηκαν στη βάση δυο χρονικών περιόδων:

A. Από την αρχή της πρόσληψής τους

B. Κατά τη χρονική περίοδο μετά το 2010-2011 και αυτό σε σχέση με την εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και των γενικότερων μεταρρυθμίσεων στον δημόσιο τομέα στο πλαίσιο των πολιτικών λιτότητας.

Συγκεκριμένα η συζήτηση διεξήχθη στη βάση των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, όπως αυτές προσδιορίστηκαν από τον Pollitt (2000:183) και όπως αναφέρονται παραπάνω (βλέπε την 6^η ενότητα του Α μέρους της εργασίας). Προς διευκόλυνση της έρευνας και της εξαγωγής συμπερασμάτων, οι ερωτήσεις ομαδοποιήθηκαν σε τρεις (3) κατηγορίες με βασικούς άξονες α) το κεφάλαιο (ανθρώπινο, τεχνολογικό), β) την επίτευξη των στόχων της δημόσιας διοίκησης (αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα) και γ) τη διεξαγωγή ελέγχων γενικότερα (σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο) και πιο συγκεκριμένα τον έλεγχο απόδοσης των υπαλλήλων έπειτα από την εισαγωγή ανταγωνιστικών διαδικασιών μεταξύ τους. Τελευταία ετέθη μια συμπερασματική ερώτηση ανεξάρτητη από τις αρχές του ΝΔΜ, προκειμένου να δούμε αν και με ποιο τρόπο αντιλαμβάνονται οι ίδιοι οι υπάλληλοι κάποια αλλαγή νοοτροπίας στο εσωτερικό της υπηρεσίας τους.

Σχετικές ερωτήσεις ανά ομάδα χαρακτηριστικών:

Η πρώτη ομάδα ερωτήσεων -εστιασμένη στην έννοια **του ανθρώπινου κεφαλαίου και της καινοτομίας** και βασισμένη στην 4^η αρχή του Pollitt για το ΝΔΜ αναφορικά με την ικανότητα του προσωπικού να είναι ευέλικτο και καινοτόμο- επικεντρώθηκε σε ερωτήσεις σχετικά με το ρόλο των προϊσταμένων στη δική τους εργασιακή καθημερινότητα (βλέπε Ζιανίκα 3^η ενότητα μέρος Β εργασίας), για τις διαφορές μεταξύ των υπαλλήλων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα αλλά και για την ανάπτυξη της καινοτομίας και τη χρήση της τεχνολογίας (και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης) στα εργασιακά τους καθήκοντα [δυνατότητα εφαρμογής του ΝΔΜ].

Η δεύτερη ομάδα ερωτήσεων, επικεντρωμένη στις έννοιες **της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας**, όπως αυτές ορίζονται από τον Παγκάκη (1998), και βασισμένη στις αρχές 1,2,3 και 7 του ΝΔΜ- εστίασε σε ζητήματα στόχων για

τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών προς τον πολίτη, δεδομένης της στενότητας των πόρων μετά την εκδήλωση της κρίσης.

Η τρίτη ομάδα ερωτήσεων, με βασικό χαρακτηριστικό στοιχείο την έννοια του **ελέγχου**, και βασισμένη στις αρχές 5 και 6 για τα νέα συστήματα ελέγχου και την εισαγωγή της ανταγωνιστικότητας, εστίασε στο πώς βιώνουν οι δημόσιοι υπάλληλοι τη νέα αυτή πιο «στενά επιτηρούμενη» εργασιακή πραγματικότητα. Σε αυτό το σημείο συζητήθηκε και ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διαμόρφωση και τον έλεγχο της λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η συμπερασματική ερώτηση διερευνούσε μια ενδεχόμενη αλλαγή στη νοοτροπία των δημοσίων υπαλλήλων και στα αίτιά της.

Στις δυσκολίες της έρευνας οφείλουμε να αναφέρουμε ότι οι διοικητικοί υπάλληλοι του Δήμου Ρεθύμνου ήταν αρχικά διστακτικοί για τη συμμετοχή τους στην έρευνα, καθώς η ερευνήτρια είναι και η ίδια δημοτική υπάλληλος και ανησυχούσαν για πιθανή αποκάλυψη στοιχείων που ενδεχομένως να τους εξέθετε υπηρεσιακά. Το εμπόδιο αυτό προσπεράστηκε μέσω της ανωνυμίας. Άλλη δυσκολία ήταν ότι οι υπάλληλοι που διορίστηκαν μέσω γραπτού διαγωνισμού ΑΣΕΠ Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης είναι ελάχιστοι, καθώς η πλειονότητα των διορισμένων σε αυτή την κατηγορία εκπαίδευσης υπαλλήλων μετατάχθηκε ήδη στην ανώτερη κατηγορία Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης με την προσκόμιση του αντίστοιχου τίτλου σπουδών. Η δυσκολία αυτή αντιμετωπίστηκε επιτυχώς με τη συμμετοχή υπαλλήλων κατηγορίας Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης. Τέλος, ένας σημαντικός περιορισμός της έρευνας είναι ότι τα ευρήματά της αφορούν μόνο τους συγκεκριμένους συνεντευξιαζόμενους στη συγκεκριμένη εργασιακή συνθήκη και μόνο για τη δεδομένη περίοδο της έρευνας. Η έρευνα δεν είναι αντιπροσωπευτική και συνεπώς τα αποτελέσματά της δεν μπορούν να γενικευθούν και να αναχθούν στο σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων της Ελλάδας, ούτε καν του Δήμου Ρεθύμνης.

2. Ανάλυση δεδομένων – Αποτελέσματα έρευνας

Επιχειρώντας μια βασική σύνοψη των παραπάνω στοιχείων και απαντήσεων γενικά, όπως αντιλαμβανόμαστε από την εισαγωγική επαγγελματική βιογραφία των συνεντευξιαζόμενων, φαίνεται ότι όσοι από αυτούς είχαν σπουδές στον οικονομικό κλάδο (λογιστικής, χρηματοοικονομικής κ.λπ.) ή κάποια συγκεκριμένη έφεση προς τα μαθηματικά και εν γένει τις θετικές επιστήμες σε επίπεδο είτε Δευτεροβάθμιας είτε Τριτοβάθμιας/ Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης είχαν ως βασική, πρώτη τους επαγγελματική επιλογή την

εργασία στο δημόσιο τομέα, ως διοικητικοί υπάλληλοι. Για τους υπόλοιπους η εργασία αυτή προέκυψε τυχαία και κατ' ανάγκη, στη βάση συγκεκριμένων συνθηκών, π.χ. λόγω ανεργίας, οικονομικής δυσπραγίας κ.λπ. και όχι ως πρώτη επιλογή. Η ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων που ακολουθεί αναπτύσσεται στη βάση του ερωτηματολογίου και των διαφορετικών ομάδων ερωτήσεων.

2.1 Το ανθρώπινο κεφάλαιο ως φορέας καινοτομίας στον δημόσιο τομέα. Η ικανότητα των υπαλλήλων να είναι ευέλικτοι και να εφαρμόζουν νέες μεθόδους

Διακρίνοντας την περίοδο της συζήτησης σε πριν και μετά την έναρξη της κρίσης, τα λεγόμενα των συνεντευξιαζόμενων επιβεβαιώνουν την αισθητή μείωση των οικονομικών πόρων του δημόσιου τομέα σε σχέση με την προ 2009 περίοδο. Ωστόσο η μείωση των πόρων φαίνεται να μην έχει οδηγήσει σε έκπτωση των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών, καθώς το ανθρώπινο δυναμικό -στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας- επιδεικνύει μια πρωτοφανή ικανότητα για καινοτομίες δίνοντας τη δυνατότητα στις υπηρεσίες να βελτιώνονται ποιοτικά σε σχέση με το παρελθόν. Όταν αναφερόμαστε σε καινοτομίες, συνήθως εννοούμε τη χρήση νέων τεχνολογικών μέσων, και συγκεκριμένα ηλεκτρονικών υπολογιστών, τα οποία όχι μόνο διευκολύνουν την εργασία των υπαλλήλων, αλλά στη σύγχρονη εποχή κρίνονται ως απολύτως αναγκαία. Πρόκειται για μια βασική αλλαγή, η οποία ξεκίνησε πριν την έναρξη της κρίσης και κορυφώθηκε στη διάρκειά της, και η οποία οδήγησε στην επέκταση της τεχνολογίας στον τομέα της δημόσιας διοίκησης και συγκεκριμένα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Για το παρελθόν οι υπάλληλοι περιγράφουν ότι στο Δήμο Ρεθύμνης δεν υπήρχε καθόλου μηχανογράφηση, παρά μόνο ελάχιστοι υπολογιστές που λειτουργούσαν κυρίως ως γραφομηχανές με τα παλιά λειτουργικά συστήματα dos. Η διαφορά είναι αισθητή τα τελευταία χρόνια, όπως αναφέρει υπάλληλος με 27 χρόνια υπηρεσίας διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ: *«Τα τελευταία χρόνια οι υπολογιστές είναι απολύτως απαραίτητοι στη δουλειά μας. Τα πάντα καταχωρούνται σε αυτούς μέχρι που τίθεται και θέμα ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων»*. Το βασικό διακύβευμα και η κύρια δυσκολία αναφορικά με τη χρήση της τεχνολογίας φαίνεται να είναι η εξής: Πώς θα μπορέσουν οι υπάλληλοι να ανταπεξέλθουν στην εκτεταμένη χρήση του ηλεκτρονικού υπολογιστή με την καταχώρηση και επεξεργασία όλων και περισσότερων στοιχείων. Όσο περισσότερη εξοικείωση έχει κάποιος υπάλληλος τόσο ευκολότερα φαίνεται να τα καταφέρνει με τα καθήκοντά του. Η διαφορά με τους παλαιότερους χωρίς τεχνολογικό υπόβαθρο υπαλλήλους είναι αισθητή. Οι

περισσότεροι διοικητικοί υπάλληλοι αυτής της κατηγορίας -οι οποίοι επίσης ήταν διορισμένοι προ του συστήματος γραπτών διαγωνισμών- έχουν αναγκαστεί να συνταξιοδοτηθούν, καθώς δεν ήταν αποδοτικοί στην εργασία τους και δεν είχαν τη δυνατότητα να ακολουθήσουν τις εξελίξεις. Υπάλληλος με 16 χρόνια υπηρεσίας Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ αναφέρει:

«Ως το 2002 περίπου στο Δήμο Ρεθύμνου τηρούσαν τα πάντα χειρόγραφα. Για μένα δεν ήταν ιδιαίτερα δύσκολο η ηλεκτρονική καταχώρηση που άρχισε σταδιακά, γιατί είχα γνώση υπολογιστή και με βοήθησε και το ΙΕΚ που είχα τελειώσει. Ήμουνα και μικρή σε ηλικία, άρα μπορούσα εύκολα να εξοικειωθώ. Δε συνέβαινε όμως το ίδιο με παλιότερους συναδέλφους και μεγαλύτερους ηλικιακά. Εκείνοι αντιμετώπισαν δυσκολίες ως προς το χειρισμό του υπολογιστή κυρίως. Για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα αυτό, πήγαιναν σε κάποια σεμινάρια, ώστε να μάθουν τη χρήση του υπολογιστή. Από την υπηρεσία τους έστελναν στα σεμινάρια. Κάποιοι από αυτούς πήραν σύνταξη στην πάροδο του χρόνου, φύγανε».

Αυτή η ομάδα υπαλλήλων ακόμη κι αν κατά την πρόσληψή της δεν γνώριζε πώς να χειριστεί έναν υπολογιστή, στην πορεία ήταν υποχρεωμένη να μάθει τόσο τυπικά, με την προσκόμιση της σχετικής πιστοποίησης, όσο και ουσιαστικά, προκειμένου να ανταπεξέλθει στις επαγγελματικές υποχρεώσεις. Υπάλληλος δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης διορισμένος μέσω γραπτού διαγωνισμού ΑΣΕΠ προσθέτει:

«Ο λόγος που παρακολούθησα τα μαθήματα υπολογιστών τα τελευταία χρόνια είναι ότι πλέον είναι εντελώς αδύνατον να εργαστείς ως διοικητικός υπάλληλος χωρίς άνετη χρήση υπολογιστών, κυρίως στο word, excel και internet. Εντελώς μα εντελώς αδύνατον.»

Επομένως, όσον αφορά τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων, οι ανάγκες και οι απαιτήσεις παρουσιάζονται αυξημένες για το σύνολο των εργαζόμενων. Η διάκριση ωστόσο, μεταξύ των διορισμένων με ή χωρίς διαδικασίες ΑΣΕΠ έγκειται κυρίως στην ευκολία με την οποία προσαρμόζονται στις νέες συνθήκες και απαιτήσεις: οι διορισμένοι προ του θεσμού αξιокρατικών προσλήψεων -και παράλληλα μεγαλύτεροι σε ηλικία- φαίνεται να δυσκολεύονται περισσότερο να ανταποκριθούν.

Η καινοτομία, ωστόσο, ως μέρος των αρχών του ΝΔΜ, δεν κρίνεται μόνο από τον βαθμό εξοικείωσης με τη νέα τεχνολογία, αλλά και με βάση άλλες μεταβλητές, όπως την ευελιξία και τη δυνατότητα υιοθέτησης καινοτόμων λύσεων στα καθημερινά προβλήματα της δουλειάς τα οποία τα τελευταία χρόνια παρουσιάζονται αυξημένα. Οι υπάλληλοι στις συνεντεύξεις τους εντοπίζουν σημαντικές διαφορές στις εργασιακές απαιτήσεις οι οποίες μετά το 2010-11 έχουν σημαντικά αυξητική τάση: Η γραφειοκρατία αυξήθηκε, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά προκειμένου να διεκπεραιωθεί μια υπόθεση πολλαπλασιάστηκαν και οι εργαζόμενοι υποστηρίζουν ότι ζουν μια πειστική κατάσταση υποκείμενοι σε πολλαπλούς ελέγχους από τους πολίτες, από τους προϊσταμένους τους, και από διάφορους κρατικούς, αλλά και διεθνείς φορείς. Μέσα σε ένα τέτοιο πειστικό καθεστώς φαίνεται να μην χωρούν παλιές πρακτικές. Οι καινοτόμες λύσεις είναι επιβεβλημένες καθημερινά. «Λύσεις γρήγορες και οι ενδεδειγμένες σε κάθε πρόβλημα» είναι το ζητούμενο στη σύγχρονη εποχή από όλους τους συμμετέχοντες στην έρευνα. Αυτό επιτάσσουν οι συνθήκες και οι ανάγκες της καθημερινότητας.

Στην ερώτηση τι γινόταν παλαιότερα η απάντηση από όλους τους συνεντευξιζόμενους ήταν ότι τα προβλήματα είτε λύνονταν από μόνα τους με την πάροδο του χρόνου, είτε προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι εμπλεκόμενοι κατέφευγαν σε εξωθεσμικές μεθόδους. Τα τελευταία χρόνια όμως προκειμένου να βρεθούν οι απαραίτητες λύσεις -οι οποίες σε κάθε περίπτωση πρέπει, λόγω των αυξημένων ελέγχων, να είναι μέσα στα νόμιμα πλαίσια που προβλέπονται από τους θεσμούς- οι υπάλληλοι οφείλουν να ενημερώνονται, να έχουν κρίση και να ξέρουν πώς να κινούνται μέσα στο πολυδαίδαλο και ασταθές ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο. Οι οποιοσδήποτε καινοτόμες λύσεις βασίζονται σε πολύ καλή γνώση των νόμων και των δυνατοτήτων εφαρμογής που προσφέρουν. Ωστόσο, όπως προκύπτει από τις συνεντεύξεις, οι υπάλληλοι που είναι διορισμένοι εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ προχωρούν πιο διστακτικά στη χρήση μεθόδων πέρα από τις καθιερωμένες, για τη λύση των εμφανιζόμενων προβλημάτων. Φαίνεται να έχουν καθιερώσει μια συγκεκριμένη διαδικασία και μέθοδο, την οποία έχουν διδαχθεί και από την οποία δυσκολεύονται να παρεκκλίνουν. Ενδεικτική είναι η απάντηση στην ερώτηση αν τους αρέσει να καινοτομούν προκειμένου να αντιμετωπιστεί κάποιο θέμα στην εργασία. Υπάλληλος δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ απαντά:

«Έχουμε μάθει μια συγκεκριμένη διαδικασία σε όλα. Αυτή μας έδειξαν οι παλαιότεροι από μας. Αυτή τη διαδικασία τηρούσαν όλα τα προηγούμενα χρόνια.»

Γιατί να την αλλάζουμε; Εξάλλου είναι πιο ασφαλές να την τηρούμε. Κανείς ποτέ δεν έμπλεξε εφαρμόζοντάς την».

Αντίθετα ο υπάλληλος δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης διορισμένος μέσω γραπτού διαγωνισμού ΑΣΕΠ:

«Καμιά φορά ό,τι μας συμβούλεψαν οι παλαιότεροι συνάδελφοι δεν μπορεί να εφαρμοστεί στις σημερινές συνθήκες ως «μαγική λύση» σε όλα. Φυσικά και πρέπει εμείς οι υπάλληλοι να ψάχνουμε, να διαβάζουμε μόνοι μας ή να ρωτάμε και να βρίσκουμε τη σωστότερη λύση για την περίπτωση που αντιμετωπίζουμε, ακόμη κι αν πρέπει να κάνουμε ριζικές αλλαγές σε σχέση με το παρελθόν, πάντα βεβαίως στο πλαίσιο της νομιμότητας. Ο ρόλος του προϊσταμένου στο σημείο αυτό πρέπει να είναι ενθαρρυντικός. Η ολοκληρωμένη γνώση του νομοθετικού πλαισίου είναι το «κλειδί».

Οι παραπάνω απαντήσεις καταδεικνύουν ότι οι υπάλληλοι που έχουν προσληφθεί μέσω διαδικασιών ΑΣΕΠ φαίνονται πρόθυμοι να ασχοληθούν περισσότερο, να μελετήσουν μόνοι τους, αλλά και να υιοθετήσουν καινοτόμες λύσεις που θα τους προταθούν για τα καθημερινά προβλήματα που μπορεί να προκύψουν στην εργασία τους. Η συμμετοχή τους σε επιμορφώσεις και σεμινάρια που οργανώνονται από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς είναι συνεχής. Με τον τρόπο αυτό αποκτούν τις εξειδικευμένες γνώσεις που απαιτούνται για το χειρισμό των προβλημάτων των δημοσίων υπηρεσιών. Υπάλληλος διορισμένος μέσω διαδικασιών ΑΣΕΠ αναφέρει: «Πρέπει οπωσδήποτε να παρακολουθήσουμε σχετικά σεμινάρια διαφορετικά οι εγκύκλιοι δε λύνουν όλες τις απορίες μας». Βέβαια την ίδια πρακτική αναγκάζονται να εφαρμόσουν όλοι οι υπάλληλοι που θέλουν να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις της δουλειάς. Απλώς οι νέοι υπάλληλοι επιδεικνύουν σημαντική ευελιξία και εφευρετικότητα, σε αντίθεση με τους προσληφθέντες προ διαδικασιών διαγωνισμού που φαίνεται να επαναπαύονται σε πεπατημένες και πιο ασφαλείς πρακτικές και αφήνουν τους προϊσταμένους να ενημερώνουν και να τους επιδεικνύουν τις σωστές πρακτικές. Ενδεικτική είναι στο σημείο αυτό η άποψή τους για το ρόλο του προϊσταμένου, ο οποίος κατά τη γνώμη τους θα έπρεπε να ωθεί τα πράγματα προς την κατεύθυνση της καινοτομίας προκειμένου να λύνονται ευκολότερα και αποτελεσματικότερα τα προβλήματα με τα οποία έρχεται αντιμέτωπη η υπηρεσία.

Στην προσπάθειά μας, επομένως, να διερευνήσουμε τη δυνατότητα των υπαλλήλων που κατέχουν θέση ευθύνης να καθοδηγήσουν τους υφιστάμενούς τους, να διευκολύνουν τη λειτουργία των παρεχόμενων υπηρεσιών παρέχοντας τις ευκαιρίες άμεσα ή έμμεσα για την υιοθέτηση ορθών αποφάσεων και να διαμορφώσουν τις συνθήκες που απαιτεί το ΝΔΜ αναζητήσαμε την άποψη των συνεντευξιζόμενων για την κατάσταση που επικρατούσε στις αρχές της σταδιοδρομίας τους (πριν την εφαρμογή της επιλογής προσωπικού μέσω διαγωνισμών) και της σύγκρισή της με την παρούσα συνθήκη: Στο σύνολό τους οι συμμετέχοντες συμφώνησαν ότι στο παρελθόν ο ρόλος των προϊσταμένων ήταν πιο τυπικός. Επίσης οι υπάλληλοι που ερωτήθηκαν και ήταν διορισμένοι εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ, επιχείρησαν να δικαιολογήσουν τον τυπικό ρόλο των προϊσταμένων στο παρελθόν, υποστηρίζοντας ότι τότε κάλυπτε τις ανάγκες της υπηρεσίας, και επομένως δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ελλειμματικός. Για παράδειγμα ένας υπάλληλος με 21 χρόνια υπηρεσίας Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ αναφέρει:

«Τα προηγούμενα χρόνια ο ρόλος των προϊσταμένων ήταν τυπικός. Ουσιαστικά προβλήματα δεν έλυναν, αν και μπορώ να πω ότι το μέγεθος των προβλημάτων εκείνη την εποχή δεν ήταν τόσο μεγάλο. Από την άλλη όμως, αν απευθυνόσουν σε αυτούς, σου έδιναν συμβουλές που συνήθως ήταν χρήσιμες στα επαγγελματικά προβλήματα που αντιμετώπιζες ως υπάλληλος».

Οι υπάλληλοι, από την άλλη, που διορίστηκαν με διαδικασίες ΑΣΕΠ τόνισαν ότι η εργασία τους δεν συνέβαλε ουσιαστικά στις καθημερινές ανάγκες της υπηρεσίας. Για την περίοδο, ωστόσο, μετά το 2010-2011 (περίοδος που ακολουθεί την έναρξη της κρίσης) όλοι συμφώνησαν ότι ο ρόλος των υπαλλήλων που κατέχουν θέση ευθύνης έγινε πιο ουσιαστικός και οι απαιτήσεις από αυτούς και τις παρεχόμενες υπηρεσίες τους είναι μεγαλύτερες. Μάλιστα, οι υπάλληλοι Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης που έχουν προσληφθεί εκτός ΑΣΕΠ φαίνεται να επενδύουν περισσότερο στη βοήθεια και τη στήριξη των προϊσταμένων τους, ζητώντας τους λύσεις στα υπηρεσιακά τους προβλήματα και αναζητώντας καθοδήγηση για ζητήματα γραφειοκρατικά/ νομικά, γεγονός που καταδεικνύει μια δυσκολία στην κατανόηση των νόμων και των εγκυκλίων ή και στην ανάληψη ευθυνών. Αυτό δεν ισχύει για τους υπαλλήλους Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης που προσελήφθησαν μέσω διαδικασιών ΑΣΕΠ, οι οποίοι δεν φαίνονται να χρειάζονται

ιδιαίτερη βοήθεια για την κατανόηση των εγγράφων και για τον χειρισμό των υπηρεσιακών υποθέσεων, οπότε δεν απευθύνονται άμεσα στους προϊσταμένους τους, παρά μόνο σε ιδιαίτερα δύσκολες περιπτώσεις με τις οποίες δεν έχουν έρθει αντιμέτωποι στο παρελθόν. Υπάλληλος Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης μέσω γραπτού διαγωνισμού ΑΣΕΠ αναφέρει:

«Κατά τα τελευταία χρόνια υπάρχουν πολλές απαιτήσεις από τους προϊσταμένους, όμως εξαρτάται και από τον ίδιο τον υπάλληλο να μπορέσει να βρει σύννομες λύσεις στα υπηρεσιακά του προβλήματα και μέσα από την εμπειρία που έχει αποκομίσει και μέσα από τα διαβάσματα που θα κάνει.»

Το ζήτημα της ευελιξίας των προϊσταμένων κυρίως στην αντιμετώπιση των προβλημάτων τέθηκε και από υπάλληλο Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης που είναι διορισμένος με διαδικασίες ΑΣΕΠ και τελεί ο ίδιος καθήκοντα προϊσταμένου:

«Γενικά θεωρώ ότι οι νέοι προϊστάμενοι είναι πιο κοντά στο να λύσουν προβλήματα και να συνεργαστούν με τον υπάλληλο. Ο ρόλος τους είναι πιο ουσιαστικός σε σχέση με το παρελθόν και πιο δύσκολος. Βασικό στοιχείο του προϊσταμένου πρέπει να είναι η ευελιξία, δηλαδή να στοχεύει στο αποτέλεσμα και στην εξυπηρέτηση του δημότη, αλλά μέσα στα πλαίσια της νομιμότητας. Λόγω της έλλειψης προσωπικού υπάρχουν πολλά θέματα που πρέπει να λυθούν, αλλά είναι και πιο ουσιαστικός θεωρώ. Οι προϊστάμενοι επιπλέον συζητούν συνήθως με τους αιρετούς και τους κατευθύνουν στη λήψη σύννομων και υλοποιήσιμων αποφάσεων, όπως αποτελούν και το καλό παράδειγμα εργατικότητας και αφοσίωσης για τους υφισταμένους τους».

Οι προϊστάμενοι φαίνεται όλο και περισσότερο να αποτελούν πρότυπο προς την κατεύθυνση της υλοποίησης των στόχων της υπηρεσίας και να δείχνουν στους υφισταμένους τους με το κύρος τους και γενικότερα με το συμβολισμό των πράξεών τους ότι αυτός πρέπει να είναι ο σκοπός δράσης και των ίδιων των υπαλλήλων. Η πρακτική της συμμετοχής των υπηρεσιακών στελεχών της δημόσιας διοίκησης στη λήψη πολιτικών αποφάσεων είναι σχετικά καινούργια πρακτική στο Δήμο Ρεθύμνης. Μέχρι πρόσφατα, στη λήψη των αποφάσεων οι αιρετοί ήταν μόνοι τους: «Μόνοι τους αποφάσιζαν. Εξάλλου είναι δική τους δουλειά οι αποφάσεις και όχι δουλειά των υπαλλήλων» μας λέει υπάλληλος Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ. Αυτό τα τελευταία χρόνια τείνει να αλλάξει. Οι αιρετοί προκειμένου να λάβουν τις σωστές αποφάσεις

συμβουλευόνται υψηλόβαθμα στελέχη της δημόσια διοίκησης και, ειδικότερα προϊσταμένους, οι οποίοι πρέπει να έχουν τις εξειδικευμένες γνώσεις και τη σωστή κριτική ικανότητα για την ενδεδειγμένη καθοδήγηση, για το νόμιμο και το εφικτό του πράγματος.

Η κρίση, επομένως, σε συνδυασμό με τις πολιτικές λιτότητας που προστάζουν την μη κάλυψη των κενών από τις συνταξιοδοτήσεις θέσεων, και παράλληλα με την εισαγωγή των νέων τεχνολογιών και της ηλεκτρονικοποίησης έχουν οδηγήσει σε εντατικοποίηση της εργασίας και για τους απλούς υπαλλήλους και για εκείνους που κατέχουν θέση ευθύνης. Αυτή η συνθήκη παράλληλα με την προσταγή της εφαρμογής του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ απαιτεί μεγαλύτερη ευελιξία, εφευρετικότητα, προσαρμοστικότητα και καινοτόμες πρακτικές -χαρακτηριστικά που φαίνονται να συγκεντρώνουν περισσότερο οι νέοι σε ηλικία δημόσιοι υπάλληλοι, που ενδεχομένως κατέχουν και θέση προϊσταμένου και επομένως οι διορισμένοι αξιοκρατικά μέσω διαδικασιών γραπτού διαγωνισμού: Οι νέοι δημόσιοι υπάλληλοι κατέχουν εξειδικευμένες γνώσεις -τις οποίες επικαιροποιούν διαρκώς- σε διάφορα επιστημονικά πεδία, όπως στον τομέα της τεχνολογίας και με αυτά τα εφόδια συμμετέχουν πλέον έμμεσα στη λήψη των πολιτικών αποφάσεων.

2.2 Στόχοι, αποδοτικότητα και οικονομικότητα. Ποια είναι η άποψη των υπό μελέτη δημοσίων υπαλλήλων για την ουσιαστική εξυπηρέτηση των πολιτών και τον τρόπο επίτευξής της.

Στη δεύτερη ομάδα ερωτήσεων, επιχειρήσαμε να προσεγγίσουμε τις έννοιες των στόχων, της αποδοτικότητας και της οικονομικότητας στο πλαίσιο της εφαρμογής των αρχών της νέας δημόσιας διοίκησης και της προσπάθειας επίτευξης των καλύτερων δυνατών αποτελεσμάτων με τους λιγότερους δυνατούς πόρους. Οι υπάλληλοι του δήμου Ρεθύμνης που συμμετείχαν στην έρευνα φαίνεται να έχουν αντιληφθεί, λόγω των συνεπειών της οικονομικής κρίσης, τη σημασία του οικονομικού παράγοντα στην καθημερινότητα της εργασίας. Υπάλληλος Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ αναφέρει συγκεκριμένα:

«Στο παρελθόν γίνονταν πολλές σπατάλες στο κράτος. Για το λόγο αυτό φτάσαμε ως χώρα στην κρίση. Το σωστό είναι να κάνουμε στην υπηρεσία αυτό που κάνουμε και στο σπίτι μας. Να σεβόμαστε και να προσέχουμε το δημόσιο χρήμα όπως το δικό μας».

Επίσης υπάλληλος Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης διορισμένος μέσω διαδικασιών ΑΣΕΠ:

« Από ό,τι ξέρω τα τελευταία χρόνια με ορθολογική χρήση των χρημάτων καταφέρνουμε στην υπηρεσία μας να καλύπτουμε όλες μας τις ανάγκες και μας περισσεύουν και χρήματα».

Η αναγνώριση της πρότερης σπατάλης και η ανάγκη για μια πιο «τακτοποιημένη» διαχείριση αποτελεί κοινή συνισταμένη όλων των ερωτηθέντων ομάδων, ανεξάρτητα από τον τρόπο πρόσληψής τους στην υπηρεσία και αυτός ήταν ο κύριος λόγος για τον οποίο έπρεπε κατά τη γνώμη όλων να γίνουν μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα. Παρόλα αυτά όσον αφορά στην έννοια της στόχευσης και της αποτελεσματικότητας, οι υπάλληλοι που είναι διορισμένοι μέσω διαδικασιών ΑΣΕΠ, αντιλαμβάνονται ότι πρέπει να έχουν ως στόχο των υπηρεσιακών τους ενεργειών την υλοποίηση των σκοπών της υπηρεσίας, όπως αυτοί διατυπώνονται στον κανονισμό λειτουργίας της με απώτερη στόχευση την εξυπηρέτηση και διευκόλυνση του πολίτη, ενώ οι υπάλληλοι που είναι διορισμένοι εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ είναι περισσότερο προσκολλημένοι στους τύπους, στο «γράμμα του νόμου» και απλά στην τήρηση της διαδικασίας χωρίς να ενδιαφέρονται ιδιαίτερα για την αποτελεσματικότητα των ενεργειών τους σε σχέση με τους σκοπούς της υπηρεσίας. Στην καλύτερη περίπτωση η αποτελεσματικότητα ταυτιζόταν στη συνειδηση των περισσότερων υπαλλήλων με την ταχύτητα διεκπεραίωσης της κάθε υπόθεσης. Το γεγονός βέβαια αυτό απέβαινε εκ πρώτης όψεως προς όφελος των πολιτών, αφού η υπόθεσή τους «έκλεινε» σχετικά σύντομα. Υπάλληλος διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ αναφέρει συγκεκριμένα: «Εγώ προσωπικά είμαι γρήγορη στη δουλειά μου. Προσπαθώ να «διώξω» τα θέματα από πάνω μου το συντομότερο δυνατό». Συχνά στα λεγόμενα των συνεντευξιαζόμενων η ταχύτητα διεκπεραίωσης μιας υπόθεσης αποτελεί ένα από τα κριτήρια αποδοτικότητάς τους. Ωστόσο καθώς φαίνεται από τις περιγραφές τους διεκπεραίωση συχνά σημαίνει τη μεταφορά της υπόθεσης στον επόμενο υπάλληλο και όχι ουσιαστική προσπάθεια επίλυσης του ζητήματος προς όφελος και των δυο εμπλεκόμενων (πολίτη –υπηρεσίας).

Όλοι οι εργαζόμενοι/ συνεντευξιαζόμενοι συμφωνούν ότι αν και θα ήθελαν να μπορούν σε ορισμένες περιπτώσεις να παρακάμψουν κάποιες διαδικασίες, δεν μπορούν να παρεκκλίνουν από όσα προβλέπει ο νόμος: «Υπάρχουν αυστηρά πλαίσια και εμείς ως υπάλληλοι αποδίδουμε λογαριασμό των υπηρεσιακών μας ενεργειών». Υπάλληλος Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης διορισμένος μέσω διαδικασιών ΑΣΕΠ αναφέρει: «Από τη στιγμή που δεν υπάρχει κάποια διαδικασία στην οποία να εντάσσεται ο πολίτης, δεν μπορούμε

να κάνουμε κάτι». Ωστόσο, η διαφοροποίηση μεταξύ των απαντήσεων, εντοπίζεται στο γεγονός ότι οι διορισμένοι μέσω διαδικασιών ΑΣΕΠ, παράλληλα με την τήρηση των διαδικασιών, εμφανίζονται να ενδιαφέρονται για την εύρεση πιθανών εναλλακτικών προς όφελος της υπηρεσίας και των δημοτών. Υπάλληλος Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης διορισμένος μέσω διαδικασιών ΑΣΕΠ υποστηρίζει :

«Πάντα όμως τους ενημερώνω για την καλύτερη εναλλακτική λύση που δίνει ο νόμος, ρυθμίσεις και τέτοια. Με ενδιαφέρει να κάνω με τον καλύτερο τρόπο τη δουλειά μου, όμως να μπορέσει και ο δημότης να καταβάλλει τις οφειλές του. Αυτό θα είναι και προς το συμφέρον του ίδιου του δημότη, αλλά και του Δήμου που θα μπορέσει να εισπράξει τα χρήματά του. Σε διαφορετική περίπτωση ενδεχομένως να υπήρχε πρόβλημα για όλους.»

Επομένως, οι νεότεροι υπάλληλοι, και κατ'επέκταση διορισμένοι μέσω γραπτών διαδικασιών, φαίνεται να καταβάλουν μεγαλύτερη προσπάθεια να εξυπηρετήσουν τον πολίτη, εκδηλώνοντας ουσιαστικότερο ενδιαφέρον και την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών που προσφέρουν, σε αντίθεση με τους διορισμένους με άλλα κριτήρια, οι οποίοι -στην παρούσα έρευνα- παρουσιάζονται προσκολλημένοι στην προκαθορισμένη, αναγκαία και περιορισμένη στα καθήκοντά τους διαδικασία, χωρίς να ενδιαφέρονται για τα πραγματικά αποτελέσματα και την απόδοσή της.

2.3 Εντατικοποίηση των ελέγχων και ενίσχυση του ανταγωνισμού εν όψει της εφαρμογής του ΝΔΜ. Πώς αντιμετωπίζουν οι εργαζόμενοι τη νέα συνθήκη.

Στην τρίτη ομάδα ερωτήσεων εξετάστηκε η στάση των υπαλλήλων απέναντι στις διαδικασίες ελέγχου, οι οποίες αυξάνονται τόσο λόγω της προσπάθειας εφαρμογής του ΝΔΜ όσο και λόγω της επιτήρησης από ευρωπαϊκούς και διεθνείς θεσμούς στη βάση των μνημονιακών νόμων. Η εντατικοποίηση του ελέγχου ξεκινά μέσα στο πλαίσιο της ίδιας της οργανωτικής μονάδας από τον προϊστάμενο προς τους υφισταμένους. Όλοι συμφώνησαν ότι μέχρι πριν από την έλευση της κρίσης ο έλεγχος από τους έχοντες θέση ευθύνης ήταν υποτυπώδης και περιοριζόταν μόνο σε δευτερεύοντα ζητήματα, όπως στην τήρηση του ωραρίου. Τώρα οι έλεγχοι των προϊσταμένων είναι αυξημένοι, καθημερινοί και σχετίζονται «με το αν κάνει κάποιος ή όχι τη δουλειά του σωστά». Επίσης στόχος του ελέγχου πλέον είναι «σε κάθε περίπτωση να συνδράμουν και οι ίδιοι, αν χρειαστεί, ούτως ώστε η

διαδικασία να κινήσει ομαλά και να έχουμε το σωστό αποτέλεσμα», όπως αναφέρει νέος υπάλληλος διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ. Απώτερος στόχος του ελέγχου είναι η επίτευξη των οργανωτικών στόχων της υπηρεσίας στο πλαίσιο της νομιμότητας. Χαρακτηριστική είναι η φράση υπαλλήλου διορισμένου μέσω διαγωνισμού ΑΣΕΠ που κατέχει θέση ευθύνης: «Πρέπει να έχουμε πάντα στο μυαλό μας τη λειτουργία της υπηρεσίας» .

Επιπλέον όλοι οι ερωτηθέντες τόνισαν ότι οι έλεγχοι και η εποπτεία των δημοσίων υπηρεσιών τόσο από εθνικούς όσο και από υπερεθνικούς φορείς είναι εντατικοί και ουσιαστικοί, πράγμα που δεν συνέβαινε στο παρελθόν. Όσον αφορά στον ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όλοι συμφωνούν ότι είναι έμμεσος, αλλά καθοριστικός, καθώς μέσω οδηγιών και εγκυκλίων κατευθύνει το γενικότερο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης. Οι έλεγχοι από τα υπουργεία, ωστόσο -προκειμένου να ενημερωθούν οι ευρωπαϊκοί φορείς- είναι άμεσοι και τακτικοί. Όλοι οι συνεντευξιαζόμενοι συμφώνησαν ότι δεν υπάρχουν περιθώρια διαφοροποίησης παρά συμμόρφωσης και εφαρμογής των διαλαμβανόμενων στις απεσταλθείσες οδηγίες και αποστολής των ζητούμενων στοιχείων. Υπάλληλος με 27 χρόνια υπηρεσίας διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ αναφέρει τα εξής:

«Οι απαιτήσεις της υπηρεσίας τα τελευταία χρόνια δεν έχουν καμιά σχέση με το παρελθόν. Οι έλεγχοι είναι συνεχείς και η δουλειά είναι πολύ απαιτητική. Εμένα η δουλειά μου άμεσα από την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν ελέγχεται ούτε έχω κάποιου είδους άμεση καθοδήγηση από το θεσμό αυτό. Έμμεσα όμως κι εμείς ελεγχόμαστε ως υπηρεσία από διάφορους φορείς μέσω του Υπουργείου Εσωτερικών. Στέλνονται οικονομικά στοιχεία από την υπηρεσία στο Υπουργείο και στην Κεντρική Κυβέρνηση. Με τον τρόπο αυτό ελεγχόμαστε».

Η εισαγωγή του συστήματος ελέγχου εμπεριέχει το σύστημα αξιολόγησης βάσει ορισμένων προκαθορισμένων στόχων με σκοπό τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας. Το ερώτημα βέβαια είναι ποιος στόχος ελέγχεται και αν ο έλεγχος αποφέρει αποτέλεσμα ή αν οδηγεί απλά και μόνο σε μια στείρα εφαρμογή άκαμπτων γραφειοκρατικών κανόνων. Η αξιολόγηση των υπαλλήλων δεν βρίσκει σύμφωνη την πλειονότητα των υπαλλήλων οι οποίοι δηλώνουν επιφυλακτικοί για την αντικειμενικότητά της. Οι μνήμες του παρελθόντος για τις πελατειακές σχέσεις στη δημόσια διοίκηση είναι έντονες και δημιουργούν αισθήματα ανασφάλειας. «Να αξιολογηθούμε, ναι, όμως θα είναι αδιάβλητη η αξιολόγηση ή θα παρεισφύσουν διάφορες προσωπικές σχέσεις, όπως σχέσεις

συμφέροντος ή και συμπάθειας ή αντιπάθειας», λέει υπάλληλος Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης διορισμένος μέσω διαδικασιών ΑΣΕΠ. Σχετικά με την εισαγωγή συστήματος ελέγχου και ανταγωνισμού μεταξύ των υπαλλήλων στο σύστημα πρόσληψης ή και ανάθεσης καθηκόντων, αλλά και απόκτησης συμβολικών αγαθών (όπως καλύτερος βαθμός μέσω προαγωγών, κατοχή θέσης ευθύνης), αλλά και μισθοδοσίας του προσωπικού μέσω αξιολογήσεων, όλοι οι υπάλληλοι εκφράζουν την αναστάτωση που τους προκαλεί λόγω της συσχέτισής του με θέματα μισθοδοσίας. Ιδιαίτερα ο νόμος 4024/11 (ΦΕΚ 226^Α /2011) με θέμα: «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και όμως διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015 – (βλ. Άρθρα 7-35 ν. 4354/15 (ΦΕΚ-176 Α/16-12-15))» ήταν ενδεικτικός του κλίματος αυτού. Ο νόμος όμως αντικαταστάθηκε με το νόμο 4354/2015 (ΦΕΚ 176^Α /2015) με θέμα: «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», ο οποίος καταργούσε την ποσόστωση της μισθολογικής αύξησης μετά από αξιολόγηση. Το τελευταίο διάστημα οι υπάλληλοι πανεπιστημιακής εκπαίδευσης που στοχεύουν στην προαγωγή σε μία θέση προϊσταμένου ή/και διευθυντή βρίσκονται σε συνθήκες ισχυρού ανταγωνισμού. Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο επιλογής σε θέσεις ευθύνης Ν. 4369/2016 (ΦΕΚ 33^Α/2016) προβλέπει την τοποθέτηση σε θέση ευθύνης υπό την προϋπόθεση της ύπαρξης αυξημένων προσόντων. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την ποσοστιαία αύξηση του ποσού του επιδόματος ευθύνης σε σχέση με τον βασικό μισθό, αλλά και την κοινωνική αναγνώριση, συνηγορεί υπέρ της αύξησης του ανταγωνισμού μεταξύ των υπαλλήλων. Η κατάσταση βιώνεται αρνητικά από τους συνεντευξιαζόμενους οι οποίοι, συχνά, πιέζουν μέσω των συνδικαλιστικών τους οργάνων να τροποποιηθούν οι σχετικές διατάξεις. Ενδεικτικά παραθέτουμε όσα αναφέρει σχετικά υπάλληλος δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης διορισμένος μέσω ΑΣΕΠ: *«Ανταγωνισμός μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων; Φυσικά και υπάρχει. Δεν είναι μόνο χαρακτηριστικό πια του Ιδιωτικού Τομέα»*. Και ο υπάλληλος Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης με 27 χρόνια υπηρεσίας, διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ:

«Όλοι θέλουν θέσεις ευθύνης πια, το επίδομα είναι μεγάλο. Παλιότερα γινόσουν προϊστάμενος ανάλογα με τα χρόνια υπηρεσίας, τώρα όμως απαιτούνται ένα σωρό τυπικά προσόντα, πτυχία, μεταπτυχιακά, κ.λπ. Μπορώ εγώ σε αυτή την ηλικία να μπω σε αυτή τη διαδικασία; Έχω όμως αντοχές; Νομίζω, όχι. Οι νεότεροι υπάλληλοι έχουν μπει στην κούρσα ανταγωνισμού με απόκτηση τίτλων σπουδών».

Οι διορισμένοι με διαδικασίες ΑΣΕΠ, ωστόσο, αν και εκφράζουν αντιρρήσεις για τους συνεχείς ελέγχους και την αξιολόγηση που υφίστανται καθημερινά κυρίως λόγω του άγχους και της ανασφάλειας που τους προκαλεί, αισθάνονται περισσότερο εξοικειωμένοι με αυτή τη διαδικασία. Εξάλλου, όπως αναφέρουν, και η δική τους πρόσληψη έγινε με συνθήκες ανταγωνισμού. Υπάλληλος Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης διορισμένος με διαδικασίες ΑΣΕΠ υποστηρίζει:

«Εγώ προσωπικά δε φοβάμαι τους ελέγχους και τις αξιολογήσεις. Εξάλλου υπό συνθήκες ανταγωνισμού προσλήφθηκα. Η διαφορά είναι ότι ήμουν νεότερος. Τώρα είναι λιγάκι κουραστικό σε αυτή την ηλικία και μετά από τόσα χρόνια υπηρεσίας να πρέπει να δίνουμε όλοι μας ζανά τα διαπιστευτήριά μας για τη θέση που κατέχουμε ή για τυχόν ανώτερη θέση».

Επίσης, όσον αφορά στη σύνδεση των διαδικασιών ελέγχων και αξιολόγησης με την αύξηση της αποδοτικότητας των υπηρεσιών, οι συνεντευξιαζόμενοι συμφώνησαν ότι οι έλεγχοι και ο συνεπαγόμενος ανταγωνισμός δεν προσφέρουν ουσιαστικά στην εξυπηρέτηση του πολίτη. Υπάλληλος Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ αναφέρει: *«Μπαίνουμε σε συνθήκες πίεσης. Ο πολίτης δεν έχει κάτι να ωφεληθεί από αυτό».* Επίσης υπάλληλος Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης διορισμένος με διαδικασίες ΑΣΕΠ: *«Το θέμα είναι να κάνεις τη δουλειά σου νόμιμα και να εξυπηρετείται το κοινό. Οι συνεχείς έλεγχοι και οι αξιολογήσεις μόνο που μας αγχώνουν σε μεγάλο βαθμό».*

Σε αυτό που εστιάζουν όλοι οι ερωτηθέντες είναι η ανάγκη αλλαγής της νοοτροπίας των δημοσίων υπαλλήλων προς μια περισσότερο πολιτοκεντρική κατεύθυνση και, όπως υποστηρίζουν, σε αυτό το θέμα οι συνεχείς έλεγχοι και η συνεπαγόμενη αξιολόγηση δεν έχουν κάτι ουσιαστικό να προσφέρουν από τη στιγμή που περιορίζονται σε στενά γραφειοκρατικά πλαίσια. Εξάλλου, όπως υποστηρίζουν, μπορεί και να οδηγήσουν στο ακριβώς αντίθετο από το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Συγκεκριμένα υπάλληλος Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ αναφέρει: *«Εγώ ενδιαφέρομαι μόνο να κάνω τη δουλειά μου σωστά για να μη βρω τον μπελά μου με τον έλεγχο που μας γίνεται».*

Οι έλεγχοι, επομένως, έχουν αδιαμφισβήτητα ενταθεί και οι ερωτηθέντες εργαζόμενοι στο σύνολό τους δυσανασχετούν με την πίεση που επιφέρουν ενώ

παράλληλα είναι ιδιαίτερα επιφυλακτικοί για την αμεροληψία και την αντικειμενικότητά τους. Ωστόσο, οι διορισμένοι με διαδικασίες ΑΣΕΠ υπάλληλοι παρουσιάζονται ελαφρώς πιο εξοικειωμένοι τόσο με τη διαδικασία όσο και με τον θεσμό του ελέγχου γενικότερα. Το ζήτημα που προκύπτει είναι με ποια κριτήρια ορίζεται η αποτελεσματικότητα: μέσα από την έννοια της αξίας του ανθρώπου και του γενικού συμφέροντος ή μέσα από τις αρχές της μείωσης του οικονομικού κόστους, τις οποίες υποστηρίζει το μοντέλο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ;

2.4 Εντοπίζεται αλλαγή νοοτροπίας στους δημοσίους υπαλλήλους μετά την έναρξη της κρίσης; Τι πιστεύουν οι ίδιοι οι υπάλληλοι;

Όσον αφορά στο ερώτημα αν πιστεύουν ότι υπάρχει αλλαγή νοοτροπίας στους δημοσίους υπαλλήλους και πού νομίζουν ότι οφείλεται αυτό, και οι έξι συνεντευξιζόμενοι θεωρούν ότι κάνουν τη δουλειά τους με τον ίδιο ζήλο και την ίδια προθυμία και πριν την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης και μετά. Όμως η πλειοψηφία των υπαλλήλων παραδέχεται ότι υπάρχει διαφορά νοοτροπίας τα τελευταία χρόνια στο δημόσιο τομέα, πράγμα που κατά τη γνώμη τους οφείλεται στο νέο ανθρώπινο δυναμικό που έχει εισχωρήσει στη δημόσια διοίκηση και στη συνταξιοδότηση των παλαιών, αλλά και στην κρίση η οποία έχει εισάγει μια νέα οπτική των πραγμάτων. Όπως αναφέρει υπάλληλος Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης διορισμένος με διαδικασίες ΑΣΕΠ:

«Είναι διαφορετική πλέον η νοοτροπία των νέων υπαλλήλων σε σχέση με τους παλιούς..... Έχουν μια περισσότερο πολιτοκεντρική αντίληψη. Είναι πιο πολύ στην εξυπηρέτηση του πολίτη και λιγότερο όσον αφορά στην άκαμπτη εφαρμογή του Νόμου.»

Και ο υπάλληλος Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης διορισμένος μέσω διαδικασιών ΑΣΕΠ: *«Έχουμε ως υπάλληλοι ευθύνη απέναντι στους δημότες. Αυτό αρχίζει να γίνεται αντιληπτό».* Επίσης ο υπάλληλος Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης με 27 χρόνια υπηρεσίας διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ:

«Ανάμεσα στις πολλές αλλαγές, όπως εγώ τουλάχιστον τις ερμηνεύω, είναι ότι υπάρχει μεγαλύτερη ειλικρίνεια ανάμεσα στους ανθρώπους, όσον αφορά παράδειγμα στα οικονομικά τους. Ο κοινός εχθρός που είναι η κρίση ένωσε

τους ανθρώπους, υπαλλήλους και πολίτες, οπότε οι υπάλληλοι είναι πιο φιλικοί απέναντι στους πολίτες, γιατί συμπάσχουν όλοι, ο καθένας στο δικό του το βαθμό.»

Υπάρχουν βέβαια κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων κυρίως Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης παλιοί εργαζόμενοι οι οποίοι φαίνεται να μην έχουν επηρεαστεί και να διατηρούν το ίδιο μοντέλο εργασίας – περιορισμένο και μονοδιάστατο:

«Εγώ πάντα με τον ίδιο τρόπο έκανα και κάνω τη δουλειά μου. Τώρα με τους συνεχείς ελέγχους ένα παραπάνω. Προσπαθώ μόνο να μη βρω τον μελά μου. Οι πολίτες πρέπει να το κατανοήσουν αυτό.»

Τελικά το δίλημμα για τους δημοσίους υπαλλήλους θα μπορούσε να εκφραστεί ως εξής: εμμονή στην τυπολατρία ή μια διοίκηση στοχευμένη στον πολίτη; Στο πλαίσιο αυτό οι δημόσιοι υπάλληλοι κατά πλειοψηφία που συμμετείχαν στην έρευνα φαίνεται να συμφωνούν ότι η κρίση πιθανόν να επέφερε μια αλλαγή οπτικής και νοοτροπίας στο προσωπικό του δημοσίου, το οποίο αφενός λειτουργεί περισσότερο με όρους ιδιωτικής επιχείρησης και αφετέρου ενδιαφέρεται περισσότερο για την ουσιαστική εξυπηρέτηση του πολίτη, στον οποίο αισθάνεται εγγύτερα. Η κατηγορία των υπαλλήλων η οποία δεν αντιλαμβάνεται καμιά διαφορά νοοτροπίας, αλλά είναι προσκολλημένη στην τυπολατρία, είναι οι υπάλληλοι χωρίς κάποιο τίτλο σπουδών οι οποίοι είναι διορισμένοι εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ. Η εφαρμογή των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, τις οποίες οι εργαζόμενοι διορισμένοι με γραπτό διαγωνισμό φαίνεται να είναι πιο πρόθυμοι να υιοθετήσουν, αν δεν συνοδευτεί από μια εμφανή στόχευση προς το γενικό συμφέρον και τον πολίτη, θα μπορούσε να περιπλέξει τα πράγματα και να οδηγήσει σε μια αύξηση της τυπολατρίας και μια στενή επιδίωξη των δεικτών οικονομικής απόδοσης. Προς αυτή την κατεύθυνση φαίνεται ότι οι υπάλληλοι που είναι διορισμένοι μέσω διαδικασιών ΑΣΕΠ έχουν συμβάλει, και μέσα από τη θέση ευθύνης την οποία ενδεχομένως κατέχουν, στην αλλαγή της νοοτροπίας του Δήμου Ρεθύμνης προς μια περισσότερο υπεύθυνη στάση προς όφελος του πολίτη και μια πιο άμεση και ουσιαστική εξυπηρέτησή του, αναζητώντας εναλλακτικές και καινοτόμες λύσεις στα προβλήματα που προκύπτουν. Στο θέμα αυτό φαίνεται να συμφωνούν οι συμμετέχοντες στη συνέντευξη, εκτός τους υπαλλήλους που είναι διορισμένοι εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ και αυτό προφανώς λόγω ανταγωνισμού για τις θέσεις ευθύνης: « Αυτοί οι καινούργιοι προϊστάμενοι είναι διαφορετικοί. Δεν

αντιμετωπίζουν τα θέματα όπως οι παλιοί, αλλά είναι περισσότεροι προσεκτικοί και υπεύθυνοι σε όλα», μας λέει παλιός υπάλληλος Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης διορισμένος εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ με μεγάλη εμπειρία στο δημόσιο τομέα. Στο ερώτημα αν αυτό είναι προς όφελος της κοινωνίας, οι ίδιοι υπάλληλοι που συμφώνησαν στο προηγούμενο ερώτημα απάντησαν καταφατικά και σε αυτό. Ο ανωτέρω υπάλληλος λέει συγκεκριμένα: «Αυτό ακριβώς έχει ανάγκη η κοινωνία, δηλαδή δημοσίους υπαλλήλους που επιτέλους δεν έχουν προσληφθεί με το γνωστό «ρουσφέτι» και θα έχουν αυξημένα τυπικά προσόντα. Έχω τη γνώμη ότι αυτοί θα κάνουν τη δουλειά τους καλύτερα από τους υπόλοιπους υπαλλήλους, οι πολίτες θα είναι ευχαριστημένοι και θα έχουν εμπιστοσύνη στο κράτος ότι εξασφαλίζει το δημόσιο συμφέρον».

3 ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το έναυσμα για την παρούσα εργασία υπήρξε η εργασιακή μου εμπειρία στο Δήμο Ρεθύμνης μέσω της οποίας βίωνα τις πιέσεις από την εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, ενώ παράλληλα με την πάροδο των ετών της κρίσης παρατηρούσα μια αλλαγή στη νοοτροπία των συναδέλφων μου. Με την ευκαιρία της διπλωματικής μου εργασίας επομένως επιχείρησα να διερευνήσω αν όντως υπάρχει αλλαγή στον τρόπο χειρισμού των πολιτών και, στη περίπτωση που αυτό διαπιστωνόταν, να διερευνήσω μια πιθανή συσχέτιση της κρίσης με αυτήν την αλλαγή. Επίσης ήθελα να διαπιστώσω αν οι αρχές του ΝΔΜ εφαρμόζονται τόσο από τους παλιούς όσο και από τους νεότερους εργαζομένους, αλλά και από τους διορισμένους ή όχι μέσω ΑΣΕΠ ή αν υπάρχει μια μεταξύ τους διαφοροποίηση ως προς την πρόθεση και την προθυμία της υιοθέτησής τους πάντα βέβαια μέσα από το «φίλτρο» της ελληνικής διοικητικής παράδοσης. Για να απαντήσω σε αυτά τα ερωτήματα έκανα 6 ποιοτικές συνεντεύξεις με δειγματοληψία σκοπιμότητας και ανέλυσα τα δεδομένα τους στη βάση των απαντήσεων των ερωτηθέντων. Πριν τη συλλογή των δεδομένων, ωστόσο, μελέτησα το θεωρητικό πλαίσιο με βάση το οποίο μπόρεσα να κατανοήσω πληρέστερα το πεδίο ξεκινώντας από τον ορισμό της έννοιας του κράτους και του ρόλου του, μέρος του οποίου αποτελεί η δημόσια διοίκηση που μελετά η παρούσα έρευνα. Και δεδομένου ότι η επιβολή του ΝΔΜ λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων που επιβλήθηκαν αφενός λόγω της ανάγκης εκσυγχρονισμού και συμπόρευσης με την ΕΕ (μεταφοράς πολιτικών) και αφετέρου με αφορμή την οικονομική κρίση του 2009 (μέτρα λιτότητας), εστίασα θεωρητικά στην έννοια των μεταρρυθμίσεων και στην αναγκαιότητά τους για την ομαλή λειτουργία του κράτους: Παρά το γενικό του

ορισμού των «μεταρρυθμίσεων», του επείγοντος ως κύριο χαρακτηριστικό τους, και τη δυσκολία εφαρμογής τους λόγω της «φυσικής» αντίστασης στην αλλαγή που παρουσιάζουν οι γραφειοκρατικά συγκροτημένοι διοικητικοί οργανισμοί -όπως παρουσιάζεται και στο θεωρητικό μέρος της εργασίας- οι συνεντευξιαζόμενοι επιβεβαίωσαν τη σημασία τους για την εύρυθμη λειτουργία του κρατικού- διοικητικού μηχανισμού και προπάντων την ανάγκη εφαρμογής τους στο ελληνικό πλαίσιο, του οποίου τα χαρακτηριστικά μελετώνται επίσης στο θεωρητικό μέρος της εργασίας.

Για τη μελέτη της νοοτροπίας των δημοσίων υπαλλήλων κρίθηκε αναγκαία μια σύντομη επισκόπηση των κυριότερων χαρακτηριστικών της γραφειοκρατίας -ιδεοτυπικά-, τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο της εργασιακής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, και ορισμένα από τα οποία επιβεβαιώθηκαν και στο ελληνικό πλαίσιο δημόσιας διοίκησης: ακρίβεια, ταχύτητα, υπακοή, έλεγχος κ.λπ. Απαραίτητη υπήρξε και η διευκρίνιση της ερμηνείας όρων όπως η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα τόσο σε επίπεδο της θεωρητικής συγκρότησης των εννοιών αυτών, όσο και στον τρόπο καθορισμού τους από το ελληνικό νομικό πλαίσιο. Τέλος, και πριν από την περιγραφή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ιστορικά μέχρι και σήμερα, συμπεριλαμβανομένων των χρόνιων παθογενειών της μετεώρισης μεταξύ παράδοσης και εκσυγχρονισμού, μελετήθηκε αναλυτικά η έννοια και τα χαρακτηριστικά του ΝΔΜ, ώστε να μπορέσουν να διερευνηθούν εμπειρικά: η δυνατότητα ευελιξίας των δημοσίων υπαλλήλων, η ικανότητά τους να εφαρμόσουν καινοτόμες διαδικασίες, η ορθή καθοδήγηση και ο ουσιαστικός έλεγχος εκ μέρους των προϊστάμενων κ.ά. Παράλληλα, μετά την περιγραφή της παρούσας ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας έγινε μια σύντομη αναφορά στις μεταρρυθμίσεις/ μέτρα που εφαρμόστηκαν μετά την έναρξη της κρίσης στον ελληνικό δημόσιο τομέα ώστε να διαπιστωθεί η ενδεχόμενη επιρροή της κρίσης (οικονομικής και ενδεχομένως πολιτικής) του 2009 και έπειτα.

Από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας προκύπτει μια σημαντική αύξηση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων και μια σημαντική εργασιακή τους επιβάρυνση λόγω της αύξησης της γραφειοκρατίας στα χρόνια της κρίσης και των αλλαγών στο νομικό και θεσμικό πλαίσιο, συνθήκες που αναγκάζουν τους υπαλλήλους να ενημερώνονται διαρκώς προσπαθώντας να κατανοήσουν το νέο κάθε φορά πλαίσιο και να το εφαρμόσουν ορθά. Η εντατικοποίηση αυτή των εργασιακών καθηκόντων ενισχύεται και λόγω των περικοπών κυρίως της διαιτησίας 2010 -2012 και της μείωσης του προσωπικού λόγω της μη κάλυψης των κενών από τη συνταξιοδότηση θέσεων. Παρά τις αντιξοότητες – ιδιαίτερα στο επίπεδο της ανεπάρκειας των πόρων- που επιβεβαιώνονται ομόφωνα από τους

συνεντευξιαζόμενους, η αύξηση της εργασίας δεν εντοπίζεται μόνο ποσοτικά. Σε πολλές περιπτώσεις παρουσιάζεται βελτίωση και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες: οι εργαζόμενοι, κυρίως εκείνοι που έχουν προσληφθεί με τη χρήση αξιοκρατικών μεθόδων, φαίνεται να ωθούν τη δημόσια διοίκηση προς τον εκσυγχρονισμό της απομακρύνοντάς τη από τα παραδοσιακά της χαρακτηριστικά και τις παθογένειες του παρελθόντος. Ο έλεγχος τόσο στο στενό εργασιακό πλαίσιο μέσω της εφαρμογής του ΝΔΜ όσο και στο ευρύτερο πολιτικό πλαίσιο λόγω της μνημονιακής επιτήρησης /αιρεσιμότητας σε πολλές περιπτώσεις αξιολογείται θετικά από τους εργαζόμενους καθώς διασφαλίζει την παροχή των υπηρεσιών στο πλαίσιο της νομιμότητας και εμποδίζει την εφαρμογή εξωθεσμικών λύσεων που συχνά κατέληγαν να διαμορφώνουν πελατειακές σχέσεις μεταξύ κράτους- διακυβέρνησης- διοίκησης και πολιτών. Ωστόσο, όπου υπάρχουν αντιστάσεις για την εφαρμογή ελέγχων συνήθως εκδηλώνονται με τη μορφή συνδικαλιστικών απαιτήσεων, διεκδικήσεων και διαμαρτυριών.

Αναλυτικότερα στο επίπεδο των επιμέρους αρχών του ΝΔΜ και της εφαρμογής τους στο ελληνικό πλαίσιο μετά την έλευση της κρίσης, βασική προϋπόθεση για το σύνολο των εργαζομένων φαίνεται να αποτελεί αρχικά η άνετη χρήση ηλεκτρονικών μέσων και κυρίως του υπολογιστή, καθώς οι τεχνολογικές και οργανωτικές καινοτομίες παίζουν όλο και σημαντικότερο ρόλο στις απαιτήσεις του κράτους από τους υπαλλήλους εν μέσω των προτεινόμενων αλλαγών και μεταρρυθμίσεων. Οι καινοτομίες απλώνονται πια με δυναμική όχι μόνο στο επίπεδο του σχεδιασμού, αλλά και στην εφαρμογή τους, οπότε συμμετέχουν όλοι οι υπάλληλοι της υπηρεσίας, οποιοδήποτε θέση και αν έχουν. Απαιτείται κυρίως γνώση και κριτική ικανότητα. Εκείνοι οι οποίοι δεν καταφέρνουν να επικαιροποιήσουν τις γνώσεις τους αποθαρρύνονται, μένουν στο περιθώριο και αναγκάζονται βαθμιαία να αποσυρθούν από τον εργασιακό στίβο. Πρόκειται κυρίως για τους μεγαλύτερους σε ηλικία υπαλλήλους οι οποίοι έχουν προσληφθεί πριν την εφαρμογή του νόμου για τον ΑΣΕΠ. Οι νεότεροι υπάλληλοι από την άλλη οι οποίοι έχουν προσληφθεί αξιοκρατικά καταφέρνουν να προσαρμοστούν καλύτερα στη νέα κατάσταση και παράλληλα εκδηλώνουν μεγαλύτερο ενδιαφέρον για νέες πρακτικές και μεθόδους.

Οι συνεχείς έλεγχοι από κρατικούς και διεθνείς φορείς έχουν κάνει τους εργαζομένους περισσότερο υπεύθυνους και προσεκτικούς στην εργασία τους αναγκάζοντάς τους, ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις να εφαρμόζουν κατά γράμμα τις προβλεπόμενες διαδικασίες μένοντας προσκολλημένοι στους τύπους. Ο έλεγχος ξεκινά συνήθως από το επίπεδο της μικρότερης οργανωτικής μονάδας. Οι προϊστάμενοι, που έχουν αναδειχτεί τα τελευταία χρόνια στο Δήμο Ρεθύμνης και προέρχονται στο σύνολό τους από την κατηγορία

των διορισμένων μέσω ΑΣΕΠ, έχουν σαν στόχο και ελέγχουν τη λειτουργία της υπηρεσίας σύμφωνα με ό,τι είναι θεσμικά καθορισμένο και πάντα μέσα στο πλαίσιο της νομιμότητας. Ο έλεγχος της απόδοσης των εργαζομένων από την άλλη σε όλα τα στάδια της επαγγελματικής τους σταδιοδρομίας, από την πρόσληψή τους έως τις προαγωγές τους και τις απολαβές τους, με την ενίσχυση του ανταγωνισμού προκαλεί άγχος στους υπαλλήλους και είναι αυτού του τύπου οι έλεγχοι (γενικής αξιολόγησης) που προσπαθούν να αποφύγουν με τη βοήθεια και συνδικαλιστικών πιέσεων. Παρά ταύτα πολλοί υπάλληλοι μπαίνουν στη διαδικασία του ανταγωνισμού, καθώς η οικονομική ενίσχυση και η κοινωνική αναγνώριση που εισπράττουν μέσα από την επιτυχή έκβαση του ανταγωνισμού είναι πολύ δελεαστικά στοιχεία. Ωστόσο, όλοι οι υπάλληλοι που συμμετείχαν στην έρευνα, ανεξαρτήτως βλέψεων ανέλιξης, δείχνουν προσηλωμένοι στο υπηρεσιακό καθήκον, φαίνεται να δέχονται τις εντολές των νόμων και των εγκυκλίων, να διεκπεραιώνουν σε σύντομο χρονικό διάστημα τις υποθέσεις που τους ανατίθενται και να κάνουν άνετη χρήση της απαιτούμενης τεχνολογίας για τη λειτουργία του γραφείου τους. Η άποψή τους είναι ότι το «πρόσωπο» της δημόσιας διοίκησης έχει γίνει πιο ανθρώπινο και πολιτοκεντρικό από ό,τι στο παρελθόν, παρά τη δημοσιονομική στενότητα που διανύουμε, αλλά και που επιβάλλεται από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.

Η κατηγορία διοικητικών υπαλλήλων, που έχει προσληφθεί με διαδικασίες γραπτού διαγωνισμού ΑΣΕΠ και τα τελευταία χρόνια κατέχει θέσεις ευθύνης, παρουσιάζει κάποια διαφοροποίηση σε σχέση με τους υπόλοιπους υπαλλήλους. Φαίνεται να έχει σαν βασικό στόχο την εξυπηρέτηση του πολίτη, αλλάζοντας με αυτόν τον τρόπο τη μέχρι τώρα νοοτροπία των υπαλλήλων του ελληνικού δημόσιου τομέα. Σε σχέση με τις υπόλοιπες υπό έρευνα κατηγορίες των διοικητικών υπαλλήλων, οι υπάλληλοι, που έχουν προσληφθεί με διαδικασίες γραπτού διαγωνισμού ΑΣΕΠ, φαίνεται να έχει μια δράση περισσότερο στοχευμένη προς το αποτέλεσμα, στη βάση του σκοπού κάθε υπηρεσίας όπως αυτός ορίζεται από το θεσμικό πλαίσιο. Και μόνο το γεγονός αυτό, το οποίο συντελεί στη σύζευξη διαδικασιών και αποτελέσματος, όπως ορίζεται με όρους Δημόσιας Διοίκησης, και στο οποίο υπήρχε σοβαρό έλλειμμα τις προηγούμενες δεκαετίες στην ελληνική δημόσια διοίκηση, συνιστά σοβαρή καινοτομία. Πλέον δίνεται η ευκαιρία να παράγεται το επιθυμητό αποτέλεσμα με σύννομο τρόπο χωρίς να ακολουθούνται εξωθεσμικές μέθοδοι. Το επιθυμητό αποτέλεσμα στο πλαίσιο μιας δημόσιας υπηρεσίας σχετίζεται με αυτό καθ' αυτό το συμφέρον της υπηρεσίας στο πλαίσιο της παροχής υπηρεσιών, της διαφάνειας και της λογοδοσίας προς τους πολίτες και σε καμία περίπτωση με τα συμφέροντα των «πατρώνων», οι οποίοι τυχόν μεσολάβησαν για την πρόσληψη ή/και την προαγωγή των

δημοσίων υπαλλήλων. Με τον τρόπο αυτό αποκτούν την εμπιστοσύνη της κοινωνίας η οποία πλέον αντιλαμβάνεται το κράτος με το κοινωνικό και ανθρώπινο πρόσωπό του. Οι νέοι δημόσιοι υπάλληλοι επίσης ενδιαφέρονται να αυξήσουν τα συμβολικά αγαθά τα οποία κατέχουν και να εξελιχθούν μέσω για παράδειγμα προαγωγών, αύξησης των τυπικών τους προσόντων, κατοχής θέσεων ευθύνης, λήψης ηθικών αμοιβών και επαίνων. Διατηρώντας ρόλο κομματικά ουδέτερο, μπορούν να φανούν χρήσιμοι με οποιαδήποτε πολιτική ηγεσία ως φορείς συνέχειας του κράτους. Στην πράξη, επίσης, φαίνεται να είναι περισσότερο «ανοιχτοί» στις επιβαλλόμενες αρχές από την Ευρωπαϊκή Ένωση και στις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, όπως αυτές ορίζονται από τον Pollitt (2000). Μέσα από τη θέση την οποία κατέχουν και με τις διαδικασίες που είναι σε θέση να εφαρμόζουν καλλιεργούν μια κουλτούρα μεταρρύθμισης η οποία απαιτείται προκειμένου το κράτος να μπορέσει να ανταπεξέλθει στις διεθνείς σύγχρονες απαιτήσεις. Η πορεία θα δείξει αν είναι αυτή η κατηγορία υπαλλήλων, θα καταφέρει να αναλάβει -σύμφωνα με τον Κατσούλη (1988)-, ένα μέρος της αναπτυξιακής προσπάθειας, κάνοντας το απαιτούμενο «ποιοτικό άλμα», και επιτρέποντας την εξολοκλήρου μετάβαση από το παραδοσιακό στο εκσυγχρονιστικό πρότυπο, ούσα πλέον ικανή να ανταποκριθεί στις προκλήσεις του ευρωπαϊκού και διεθνούς περιβάλλοντος.

Παρά τα ενδιαφέροντα ευρήματα, ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι τα αποτελέσματα αυτά δεν μπορούν να γενικευτούν, καθώς αφορούν μόνο τους συγκεκριμένους υπαλλήλους του Δήμου Ρεθύμνης που συμμετείχαν στην έρευνα για τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο διεξαγωγής της. Η έρευνα, ωστόσο, θα ήταν χρήσιμο να συνεχιστεί για να μελετηθούν στο εσωτερικό του πεδίου της δημόσιας διοίκησης οι σχέσεις μεταξύ παλαιών και νέων δημοσίων υπαλλήλων, μόνιμων και συμβασιούχων, προϊσταμένων και υφισταμένων, αλλά και ειδικότερα στο πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οι σχέσεις μεταξύ αιρετών και υπαλλήλων. Ταυτόχρονα όμως θα ήταν χρήσιμο να μελετηθεί, ενδεχομένως και συγκριτικά με το παρελθόν, η γνώμη των πολιτών για το βαθμό εξυπηρέτησής τους από τις υπηρεσίες του Δημοσίου -ένα χρήσιμο εργαλείο στην πορεία προς μια ποιοτική και πιο προσιτή προς τους πολίτες δημόσια διοίκηση.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Βιβλία ξενόγλωσσα

- Berger, S. & Dore, R. (1996). *Nationality Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- Jenkins, R. (2008). *Social Identity*. 3^d Edition. London: Routledge.
- Lofland, J., Snow, D., Anderson, L. & Lofland L. H. (2006). *Analyzing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Parsons, T. & Shils, E.A. (1962). *Toward a general theory of action*. Harper Torchbooks
- Wallerstein I. (1979). *The Capitalist Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Welch, E. & Bretschneider (1999). *Contracting In Can Government Be a Business*. In H. Frederickson H. & J. Jonhston (eds), *Public Management Reform and Innovation, Research, Theory and Application* (pp. 259-279). The University of Alabama Press.

Βιβλία ελληνόγλωσσα - μεταφρασμένα

- Αθανασόπουλος, Σ. Δ. (1983). *Η Ελληνική Διοίκηση, ανεπίκαιρες σκέψεις για μια διοικητική μεταρρύθμιση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Αθανασόπουλος, Δ. κ.ά. (1998). *Εξειδικευμένα θέματα Δημόσιας Διοίκησης στο Ακαδημία Αθηνών, Επιτροπή Ερευνών: Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 21ου αιώνα*. Αθήνα
- Bourdieu, P. & Passeron, J. Cl. (1996). *Οι κληρονόμοι: οι φοιτητές και η Κουλτούρα*. Εισαγωγή Ν. Παναγιωτόπουλος. Αθήνα: εκδόσεις Καρδαμίτσα.
- Bourdieu P. (2018). *Η διάκριση, κοινωνική κριτική της καλαισθητικής κρίσης*. Αθήνα: Πατάκης
- Delilez. J. P. (1978). *Οι σχέσεις μεταξύ κρίσης του κράτους και διεθνοποίησης: μια αποκάλυψη στο Ν. Πουλαντζάς κ.ά., Η κρίση του Κράτους (σσ. 142-162)*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Διαμαντούρος, Ν. (2000). *Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αθήνα: Αλεξάνδρεια.

- Δραγώνα Θάλεια (2007). *Σtereότυπα και προκαταλήψεις*. ΥΠΕΠΘ, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα.
- Θεοφανίδης Στ., (1998). *Θεμελιακά Προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης στο Ακαδημία Αθηνών, Επιτροπή Ερευνών: Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 21ου αιώνα*, Αθήνα
- Ζαμπαρλούκου, Σ. (2010). Σύγχρονοι Μετασχηματισμοί στη Δομή της Απασχόλησης και την Οργάνωση της Εργασίας: Μια Συγκριτική Προσέγγιση. Στο Χ. Καρακιουλάφη & Μ.Σπυριδάκης (Επιμ.) *Εργασία & Κοινωνία* (σσ. 68-96). Αθήνα: Διόνικος.
- Ζιανίκας, Χ. (1996). *Διοικητική επιστήμη και πρακτική στο δημόσιο*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Hirsch, J. (1978). *Θεωρητικές παρατηρήσεις πάνω στο αστικό Κράτος και στην κρίση του στο Ν. Πουλαντζάς κ.ά, Η κρίση του Κράτους* (σσ. 97-120). Αθήνα: Παπαζήσης.
- Καζάκος, Π. (2005). Μεταρρυθμίσεις παντού: στο κράτος, στην αγορά στην κοινωνία των πολιτών στο Θ. Πελαγίδης (επιμ), *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού* (σσ. 37-57). Αθήνα: Παπαζήσης.
- Καζαμίας. Α. (2005). Η άνοδος και η πτώση του κρατικού κομματισμού στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού* (σσ. 59-82). Αθήνα: Παπαζήσης
- Καιρίδης, Δ. (1997). Η Ελλάδα στη δεκαετία του '90: Η πρόκληση της μεταρρύθμισης στο G. T. Allison & Κ. Νικολαΐδη (επιμ.), *Το Ελληνικό Παράδοξο* (σσ. 149-166). Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κατσούλης, Η. (1988). Το «ανθρώπινο κεφάλαιο» στη διαδικασία εκσυγχρονισμού. Η Ελληνική «αμυντική Κοινωνία» μπροστά στην πρόκληση του 2000 στο Η. Κατσούλης, Τ. Γιαννίτσης & Π. Καζάκος (επιμ.), *Η Ελλάδα προς το 2000, Πολιτική και Κοινωνία, Οικονομία, Εξωτερικές Σχέσεις* (σσ. 35-48), Παπαζήσης, Friedrich Ebert Stiftung.
- Κουτούζης Μ. (1999). Γενικές Αρχές Μάνατζμεντ. Στο *Γενικές Αρχές Μάνατζμεντ Τουριστική Νομοθεσία και Οργάνωση Εργοδοτικών και Συλλογικών Φορέων*. Τόμος Α, Πάτρα: ΕΑΠ.
- Κονταράτος. Α. (1992). *Η Τέχνη της Διοίκησης των Επιχειρήσεων*, Αθήνα: ΕΛΚΕΠΑ.
- Κυριαζή, Ν. (2011). *Η κοινωνιολογική έρευνα*. Αθήνα: Εκδόσεις Πεδίο.

- Κύρτσης, Α. (1988). Πολιτική νομιμοποίηση και οικονομικός Εκσυγχρονισμός στο Η. Κατσούλης, Τ. Γιαννίτσης & Π. Καζάκος (επιμ.), *Η Ελλάδα προς το 2000, Πολιτική και Κοινωνία, Οικονομία, Εξωτερικές Σχέσεις* (σσ. 17-34), Παπαζήσης, Friedrich Ebert Stiftung
- Μακρυδημήτρης, Α. (1999). *Ο «Μεγάλος Ασθενής», Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ. Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2013). *Διλήμματα στην υπαλληλία, Περί Δημοσίων Υπαλλήλων σήμερα*. Αθήνα: Παπαζήσης
- Langrod G. (2000). Έκθεσις αφορώσα την διοικητικήν αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι στο Α. Μακρυδημήτρης & Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Lippmann, W. (1988). *Κοινή γνώμη*. Μτφρ. Γιώργος Καραγιάννης, Αθήνα: Κάλβος
- Μουζέλης, Ν. (1978). *Νεοελληνική κοινωνία: όψεις υπανάπτυξης*. Αθήνα: Εξάντας
- Μουζέλης, Ν. (1987). *Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημιπεριφέρεια, Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική*. Αθήνα: Θεμέλιο
- Μουζέλης, Ν. (1991). *Οργάνωση & Γραφειοκρατία*, Αθήνα: Εκδόσεις Α. Μαθιουδάκι/ Π. Ανδρονόπουλου.
- Μουζέλης, Ν. (2005). Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις. Το κράτος και το κομματικό φουτμπόλ στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.) *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού*. (σσ. 17-34) Αθήνα: Παπαζήσης.
- Παγκάκης, Γρ. (1998). *Ανάλυση Επιλεγμένων Προβλημάτων της Δημόσιας Διοίκησης στο Ακαδημία Αθηνών, Επιτροπή Ερευνών: Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 21ου αιώνα*. Αθήνα.
- Πελαγίδης, Θ. (2005). Οι Βίκινγκς στην Ελλάδα: Προσοδοθήρες εναντίον ευρύτερου συμφέροντος στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού* (σσ. 111-162). Αθήνα: Παπαζήσης.
- Πουλαντζάς, Ν. (1978). Οι σημερινοί μετασχηματισμοί του κράτους. Η πολιτική κρίση και η κρίση του Κράτους στο Ν. Πουλαντζάς κ.ά, *Η κρίση του Κράτους* (σσ. 19-55). Αθήνα: Παπαζήσης.
- Πουλαντζάς, Ν. (1981): *Οι τάξεις στο σύγχρονο καπιταλισμό*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Σεραφετινίδου, Μ. (2003): *Το φαινόμενο της Γραφειοκρατίας*. Τόμος Ι: Η θεωρητική συζήτηση. Αθήνα: Gutenberg.

- Σπανού Κ. (2001). *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σπουρδαλάκης, Μ. (1988). Ελλάδα 2000: Δρέποντας τους καρπούς της «α – πολιτικής υπέρ- πολιτικοποίησης» στο Η. Κατσούλης, Τ. Γιαννίτσης & Π. Καζάκος (1988), *Η Ελλάδα προς το 2000, Πολιτική και Κοινωνία, Οικονομία, Εξωτερικές Σχέσεις* (σσ. 108-118). Παπαζήσης, Friedrich Ebert Stiftung.
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2001). *Η κορυφή του Πελαταιακού Κράτους*. Αθήνα: Ποταμός
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2007). *Κράτος & Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη*. Αθήνα: Ποταμός.
- Τσέκος Ν. Θ. (2009). *Ευρωπαϊκοί Ρυθμοί και ελληνικοί τρόποι: Η (αβέβαιη) Ελληνική πορεία προς τον (ασαφή) Ευρωπαϊκό Διοικητικό Χώρο* στο Α. Γ. Πασσάς & Θ. Ν. Τσέκος (επιμ) *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, η Ελληνική Εμπειρία* (σσ. 93-142). Αθήνα: Παπαζήση.
- Τσουκαλάς Κ.(1993)α. *Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος, η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα*. Αθήνα: Θεμέλιο
- Τσούκας, Χ. (2005). Η μεταρρύθμιση ως ψυχοθεραπεία στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Vincent, J. M. (1978). *Το κράτος σε κρίση* στο Ν. Πουλιαντζάς κ.ά. *Η κρίση του Κράτους*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Weber, (2009). *Οικονομία και Κοινωνία, Κοινωνιολογία της εξουσίας*. Αθήνα: Σαββάλας.
- Φλογαίτης, Ι. Σ. (1987). *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, Αθήνα: Σάκκουλας.

Αρθρογραφία – Μελέτες

- Αβδελά, Ε. (2009, 22 Μαρτίου). Η όψιμη ανακάλυψη της επισφαλούς εργασίας. *Αυγή*
- Chackerian, R. (1996). State Government Reorganization: 1900-1985. *Journal of Public Administration Research and Theory* 6, 1: 25-48.
- Christensen T. (2012), Global Ideas and Modern Public Sector Reforms. A Theoretical Elaboration and Empirical Discussion of a Neoinstitutional Theory, *American Review of Public Administration*, 42, 6: 635-653.

- Cohen, S. & Karatzimas, S. (2018), The role of the Troika on the Greek central government accounting reforms. The reprioritization riddle. *International Journal of Public Sector Management*, 31, 3 : 316-330
- Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44, 2: 343–357.
- Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance, an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 13, 1: 5–23.
- DiMaggio, P.J., & Powel, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 2: 147-160.
- Fragouli, E. & Christoforidis, I. (2019). Human resource management reforms during the financial crisis: The case of the Greek public sector. *International Journal of Information, Business and Management*, 11,2.
- Hood, Ch. (1991). A Public Management for all Seasons, *Public Administration*, 69, 1: 3-19.
- Καρακιουλάφη, Χ., Σπυριδάκης, Μ., Γιαννακοπούλου, Ε., Καραλής, Δ. & Σώρος, Γ. (2015). Από το new public management στις αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα στην Ευρώπη και την Ελλάδα την περίοδο της κρίσης. Κείμενα Πολιτικής, 13. Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων. Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ .
- Kougias, K. (2019): Adjustment under Conditions of Crisis: Irish and Greek Public Administrations in Comparison, *International Journal of Public Administration*, DOI:10.1080/01900692.2019.1661434.
- Ladi, S. (2012): The eurozone crisis and austerity politics: A trigger for administrative reform in Greece? *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, Greese Paper, No 57, 1-40.
- Lampropoulou, M. (2017). *Administrative reforms and the eurozone crisis: a comparative study of Greece and Portugal*. PEOPLE: International Journal of Social Sciences, 3(2), 336-361.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1994). Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* 3 (2): 135-152

- Μαρκαντωνάτου, Μ. (2011). Κράτος και νέο δημόσιο: η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις «καλές πρακτικές και την iso – προτυποποίηση. *Θέσεις* 116: 1-14.
- Olsen, J. P. (1992). Analyzing institutional dynamics. *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, 3, 2: 247-271.
- Pollitt Christopher (2000). «Is the Emperor In His Underwear;». An analysis of the impacts of public management reforms, *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2, 2: 181-200
- Παπαδημητρίου, Δ., Νικηφόρος, Μ.& Zezza, G. (2013). *Οικονομική κρίση και πολιτικές λιτότητας στην Ελλάδα. Ποιες είναι οι προοπτικές*, Κείμενα πολιτικής 6 Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων. Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ.
- Sotiropoulos, D. (2015), Southern European governments and public bureaucracies in the context of economic crisis, Southern European Governments and Public Bureaucracies in the Context of Economic Crisis, *European Journal of Social Security*, 17, 2: 226-245.
- Spanou, C. (2008). "State reform in Greece: responding to old and new challenges", *International Journal of Public Sector Management*, 21, 2: 150-173.
- Spanou, C (2015) Administrative Reform and Policy Conditionality in Greece, *Administration and Public Employment Review (APER) Revista de Administração e Emprego Público (RAEP)* 1 : 31-54.
- Tsoucalas, C. (1991). « “Enlightened” Concepts in the “Dark”: Power and Freedom, Politics and Society», *Journal of Modern Greek Studies*, 9,1: 10-22.
- Τσουκαλάς Κ. (1983). Κοινωνικές προεκτάσεις της δημόσιας εργοδοσίας στη μεταπολεμική Ελλάδα. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, Νο 50: 20-52.
- Τσουκαλάς Κ. (1993) β. Τζαμπατζήδες στη χώρα των θαυμάτων. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 1: 9-52.
- Φαϊτάκη, Α., Ιωάννου, Ν., Δημητρίου, Α. & Κοντογιώργης, Δ. (2016). *Ανάλυση Τακτικού Προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2015. Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου*, Αθήνα, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.
- Zysman, J. (1995). National Roots of a “Global” Economy, *Revue d’ economie Industrielle*, 71, 1:107-21.

Ηλεκτρονικές Πηγές

- <https://www.amnesty.gr/news/press/article/21360/ispania-ta-sklira-metra-litotitas-afinoyn-toys-astheneis-na-yoferoyn>
- https://ec.europa.eu/greece/news/20173103_neakthesi_politiki_synoxiEE_el