

Πρόλογος

του Καθηγητή Ι. Παπαδημόπουλου, Τμ. Δ.Δ.Ε.

Το βιβλίο που έχω τη χαρά να προλογίζω παρουσιάζει κατά τρόπο περιεκτικό και απλουστευμένο τη λειτουργία και την εν γένει οργάνωση της δημόσιας διοίκησης του ελληνικού κράτους εντός του εθνικού και ενωσιακού πολιτικοοικονομικού συστήματος. Έχει κυρίως εκπαιδευτικό προσανατολισμό και απευθύνεται στους φοιτητές των τμημάτων Πολιτικής, Διοικητικής και Οικονομικής Επιστήμης. Συγχρόνως αποτελεί ένα χρήσιμο βοήθημα για κάθε επιστήμονα και ερευνητή που θα ήθελαν να διαμορφώσουν μια συνολική εικόνα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης από τη σύσταση του ελληνικού κράτους μέχρι τη σημερινή εποχή του Μνημονίου και να λάβουν απαντήσεις σε καίρια ζητήματα/αστοχίες της ακολουθούμενης πολιτικής διοικητικής ανάπτυξης.

Ο Γεώργιος Ασπρίδης εκθέτει και σχολιάζει στο βιβλίο του όλες τις κεντρικές έννοιες και κρίσιμα μεγέθη που αποτελούν τους αναγκαίους όρους για μια εισαγωγική θεώρηση της πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης του ελληνικού κράτους, συμβάλλοντας δίχως αμφιβολία όχι μόνον στην κατανόηση της σύγχρονης οντολογίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αλλά και στη συνάρθρωση αυτής με το πολιτικοοικονομικό σύστημα και την κοινωνία. Η συμβολή αυτή ενισχύεται με την επιχειρούμενη διεπιστημονική προσέγγιση των πολύπλοκων δομικών και λειτουργικών προβλημάτων του ελληνικού διοικητικού κράτους που ανέδειξε επιτακτικά η σοβούσα οικονομική κρίση. Από την προσέγγιση αυτή έχουν ασφαλώς να κερδίσουν πολλά τόσο το δίκαιο και η οικονομία όσο και η πολιτική και η κοινωνία.

Το πρώτο κεφάλαιο αποτυπώνει τη συνολική εικόνα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης μέσα από τη διαδρομή των 190 περίπου χρόνων από την Επανάσταση του 1821 έως σήμερα, η οποία αποτελεί την αναγκαία βάση για τη μύηση του αναγνώστη στη θεματολογία που έπεται. Ταυτοχρόνως ο συγγραφέας αναδεικνύει τις εγγενείς αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης και της δημόσιας πολιτικής, καθότι οι ρίζες των αδυναμιών αυτών σχετίζονται άμεσα με τον τρόπο που διαμορφώθηκε ιστορικά το Ελληνικό Κράτος, το πολιτικο-διοικητικό σύστημα και η συνάρθρωσή του με την κοινωνία. Στο τέλος του κεφαλαίου αυτού ο συγγραφέας ασχολείται με σύγχρονες μεθόδους διοικητικής οργάνωσης που βασίζονται στο «νέο δημόσιο μανάτζμεντ», στη «διοίκηση διά στόχων» και στη «διοίκηση ολικής ποιότητας».

Το δεύτερο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στην πολιτειακή και πολιτική οργάνωση του ελληνικού κράτους, ήτοι της Δημόσιας Διοίκησης ως μέρους του πολιτικού συστήματος. Παρουσιάζονται ο ρόλος και οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας, του Πρωθυπουργού, των Υπουργείων καθώς και των πολιτικών κομμάτων και αναλύονται το κοινοβουλευτικό σύστημα και τα γνωστά εκλογικά συστήματα. Τέλος, δεν παραβλέπεται να τονιστεί ο ρόλος της εκπαίδευσης σχετικά με τη δημιουργία πολιτικά σκεπτόμενων πολιτών.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται το ζήτημα της τοπικής αυτοδιοίκησης και εν γένει της διοικητικής αποκέντρωσης, όπως διαμορφώθηκε και εξελίχθηκε από την ίδρυση του ελληνικού κράτους μέχρι σήμερα. Ειδική μνεία γίνεται στη διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτή διαμορφώνεται θεσμικά, τόσο στο επίπεδο του Συντάγματος όσο και στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας για την οργανωτική συγκρότηση της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το τέταρτο κεφάλαιο πραγματεύεται τα σύγχρονα ζητήματα που αφορούν στη συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, στην έννοια του δημοσίου υπαλλήλου, στις μεθόδους επιλογής και αξιολόγησης της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς επίσης θίγεται και το αμφιλεγόμενο ζήτημα της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα με σύμβαση έργου ή ορισμένου χρόνου.

Το πέμπτο κεφάλαιο αναφέρεται στο ιδιαίτερα σημαντικό και πλέον επίκαιρο παγκοσμίας ζήτημα του τρόπου διάρθρωσης και λειτουργίας της σύγχρονης ελληνικής οικονομίας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εν πρώτοις, αφού ο συγγραφέας ευλόγως διερωτάται για το αν η ελληνική οικονομία αποτελεί ένα σύγχρονο οικονομικό παράδοξο στο ευρωπαϊκό και παγκόσμιο οικονομικό γίγνεσθαι, στη συνέχεια επιτυγχάνει να αποτυπώσει κατά τρόπο περιεκτικό και σφαιρικό τους επιμέρους τομείς της ελληνικής οικονομίας. Ο συγγραφέας αναλύει επίσης με σαφήνεια το πρόβλημα της ανεργίας στην Ελλάδα και τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στην απασχόληση. Τέλος, την προσοχή του συγγραφέα στο κεφάλαιο αυτό έλκει η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση της ελληνικής οικονομίας από το χρόνο υλοποίησης των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων μέχρι το τελευταίο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007 - 2013 καθώς και το ζήτημα του εξωτερικού δανεισμού της χώρας και η εξέλιξη του δημοσίου χρέους. Κεντρική θέση στην ανάλυση που επιχειρείται καταλαμβάνει η προσφυγή της χώρας στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Τέλος, θίγει την έννοια και το περιεχόμενο του «ευρύτερου δημοσίου τομέα» και τις προοπτικές αυτού υπό το πρίσμα των κρίσιμων ιστορικών στιγμών της εφαρμογής του Μνημονίου.

Το έκτο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στον ρόλο που διαδραμάτισαν οι κρατικές επιχειρήσεις στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Συγχρόνως, υπό το πρίσμα της προστασίας του ανταγωνισμού σε ενωσιακό επίπεδο δίνονται ενδιαφέρουσες απαντήσεις μέσα από την παράθεση συγκεκριμένων περιπτώσεων μελέτης (π.χ. η περίπτωση της Ελληνικής Βιομηχανίας Ζάχαρης) σχετικά με το αν οι κρατικές επιχειρήσεις μπορούν να αποκτήσουν έναν ανεξάρτητο χαρακτήρα στη δοκιμαζόμενη ελληνική οικονομία και συνάμα το μοντέλο τους να είναι αναπτυξιακό και σταθερό και το οποίο δεν θα έχει καμιά απολύτως σχέση με αποτυχημένα πρότυπα λειτουργίας του παρελθόντος.

Το έβδομο κεφάλαιο αφορά ένα σύνθετο σημαντικό ζήτημα το οποίο συνοδεύει τη λειτουργία που επιτελεί η σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση, ήτοι αυτό του κράτους πρόνοιας και της προστασίας των πολιτών. Καταρχάς, ο συγγραφέας αναδεικνύει την υποχρέωση συμμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης στις ακυρωτικές και καταψηφιστικές αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων ως μια σημαντική παράμετρο για την επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου προστασίας των πολιτών. Στη συνέχεια αναλύει τη συμβολή των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών στην προστασία των πολιτών, παρουσιάζοντας το πλαίσιο που διέπει την ειδικότερη φύση της Ανεξάρτητης Αρχής του Συ-

νηγόρου του Πολίτη. Τέλος, ο συγγραφέας επιχειρεί να συνδυάσει την ανάπτυξη ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού κράτους πρόνοιας με την εισαγωγή των δράσεων της «Κοινωνικής Εταιρικής Ευθύνης» και της «Κοινωνίας των Πολιτών». Βεβαίως, η «Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη» εντάσσεται στη φιλοσοφία της ηθικής συμπεριφοράς των επιχειρήσεων ιδιαίτερα σε σχέση με το κοινωνικό σύνολο στο οποίο δραστηριοποιούνται, και εκφράζει ένα σύνολο δράσεων που οι επιχειρήσεις αναπτύσσουν στο πλαίσιο αντιμετώπισης κοινωνικών και περιβαλλοντικών ζητημάτων. Αντίστοιχα, η «Κοινωνία των Πολιτών» εκφράζει έναν ενδιάμεσο κοινωνικό χώρο μεταξύ κράτους και πολιτών, που αποτελείται από θεσμούς, ομάδες, οργανώσεις και έχει ως στόχο την προστασία των πολιτών τόσο από τον κρατικό αυταρχισμό όσο και από τον άκρατο ατομικισμό της αγοράς. Με αφετηρία την επίκληση των παραπάνω σύγχρονων φαινομένων στην ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, διατυπώνονται ενδιαφέρουσες σκέψεις, οι οποίες, αν μη τι άλλο, δίνουν αφορμή για ανάπτυξη γόνιμου επιστημονικού διαλόγου.

Στο τελευταίο κεφάλαιο ο συγγραφέας αναλύει το θεσμικό σύστημα διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και τη διαδικασία ένταξης της Ελλάδας στον υπερεθνικό αυτό οργανισμό με επίκεντρο τον εξευρωπαϊσμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Τέλος, ο συγγραφέας επικεντρώνεται στις πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη στήριξη των επιχειρήσεων και περιγράφει την πορεία των ελληνικών επιχειρήσεων στο πλαίσιο του ενωσιακού και παγκόσμιου ανταγωνιστικού περιβάλλοντος.

Αντί Προλόγου

Ο Θεός ειδοποιεί τον Νώε ότι σε ένα χρόνο έρχεται κατακλυσμός. Του εξηγεί πως θα πέσουν βροχές και του συνιστά να διαλέξει τους δίκαιους μεταξύ των ανθρώπων και να τους φορτώσει μαζί με τα ζώα σε κιβωτό που θα φτιάξει.

Δώδεκα μήνες αργότερα, ο Μεγαλοδύναμος επανεμφανίζεται και ρωτά τον Νώε αν είναι έτοιμος να αντιμετωπίσει τη βροχόπτωση.

Αυτός γνέφει αρνητικά και του εξηγεί τα προβλήματά του. Η Πολεοδομία μπλόκαρε τη ναυπήγηση του σκάφους στην αυλή του, το Λιμενικό έχει αντιρρήσεις για το σχέδιο του σκάφους, το Υπουργείο Περιβάλλοντος ζητά μελέτη περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων, η Εφορία θεωρεί την κιβωτό πλεούμενο αναψυχής, άρα τεκμήριο υψηλών εισοδημάτων, ενώ το Συμβούλιο της Επικρατείας αμφισβητεί τη συνταγματικότητα του κατακλυσμού. Μόλις σταματά να μιλά ο Νώε, ο ουρανός καθαρίζει και διαγράφεται ένα ουράνιο τόξο.

«Και ο κατακλυσμός;» ρωτά ο Νώε.

«Μπα, άσε, δεν χρειάζεται», απαντά ο Θεός, «τον κατακλυσμό θα τον φέρει η κυβέρνηση σου...»

Εισαγωγή

Η επιστήμη, είναι αλήθεια, δεν μπορεί να εμβαθύνει στα γεγονότα παρά με τη μεσολάβηση της τέχνης – αλλά η τέχνη δεν είναι παρά η προέκταση της επιστήμης.

E. Durkheim

Η Διοικητική Επιστήμη παρουσιάζει σημαντική εξέλιξη και βρίσκεται πλέον σε πλήρη ανάπτυξη. Η ανάπτυξη της ξεκίνησε από την Ευρώπη και στη συνέχεια ακολούθησε η Αμερική, η οποία έμελλε να γίνει και η «μπτέρα» της νέας επιστήμης. Ακόμη και στην Ελλάδα, με κάποια καθυστέρηση, η Διοικητική Επιστήμη άρχισε να θεωρείται αυτόνομη. Δηλαδή, τα πορίσματα και οι αρχές της λαμβάνονται υπόψη στην πρακτική λειτουργία της διοίκησης, ενώ ταυτόχρονα βρίσκεται σε διαρκή αλληλεπίδραση και με τις λοιπές επιστήμες.

Ως Διοικητική Επιστήμη εννοούμε τον κλάδο εκείνο των κοινωνικών επιστημών που στηρίζεται στην κοινωνιολογική μέθοδο προσέγγισης, για να μελετήσει τη δομή και τη λειτουργία του διοικητικού φαινομένου στο σύνολό του (Παυλόπουλος, 1989). Ο όρος αυτός περιλαμβάνει δύο επιμέρους έννοιες. Την λειτουργική από την άποψη της διενέργειας των νομικών πράξεων για την επίτευξη ενός σκοπού, και την οργανική, που συνδέεται με το πρόσωπο ή τις ομάδες προσώπων που έχουν δικαίωμα ή υποχρέωση να ασκήσουν την προηγούμενη δραστηριότητα (Σπηλιωτόπουλος, 1991).

Σύμφωνα με τον **L. Gullick** (Μακρυδημήτρης, 2004), «...η επιστήμη της διοίκησης είναι το σύστημα των γνώσεων μέσω των οποίων μπορούν οι άνθρωποι να κατανοούν τις σχέσεις, να προβλέπουν τα αποτελέσματα και να επηρεάζουν την έκβαση της οργανωμένης προσπάθειας για την επίτευξη ορισμένων κοινών σκοπών. Η δε Δημόσια Διοίκηση είναι το τμήμα εκείνο της Διοικητικής Επιστήμης το οποίο ασχολείται με τη διακυβέρνηση και ιδίως με την εκτελεστική λειτουργία, όπου εφαρμόζονται οι σκοποί του κράτους, μολονότι υπάρχουν διοικητικά προβλήματα και στη νομοθετική και στη δικαστική λειτουργία...».

Εκείνο που προκύπτει από τις αναφορές αυτές, ως προς τον χαρακτήρα της διοικητικής θεωρίας, είναι ότι αυτή αποτελεί κατά κάποιον τρόπο όρο και προϋπόθεση της ουσιαστικής ανάλυσης και του ελέγχου της διοικητικής πραγματικότητας. Επισημαίνεται η ανάγκη της διασύνδεσης της διοικητικής θεωρίας με τα εμπειρικά διοικητικά προβλήματα και την εννοιολογική αναγωγή των τελευταίων στο επίπεδο μιας θεωρίας, επαρκώς αφηρημένης και συνεκτικής για τη σφαιρική θεώρηση και ερμηνεία της εμπειρικής πραγματικότητας. Με την έννοια αυτή οι παραπάνω τοποθετήσεις οριοθετούν ένα ενδεικτικό αξιολογικό πλαίσιο αποτίμησης της εγχώριας διοικητικής βιβλιογραφικής παραγωγής.

Η Διοικητική Επιστήμη τοποθετείται στο επίκεντρο του μάνατζμεντ, έχει τεράστιο εύρος εφαρμογών, συμβαδίζει με την ανάπτυξη της πληροφορικής, επιτρέπει τη διαχείριση του ρίσκου και της αβεβαιότητας και τέλος δημιουργεί αξία και γνώση από τα

δεδομένα. Στο πλαίσιο αυτής της δημιουργίας και του εύρους της λειτουργικότητάς της, η Διοικητική Επιστήμη χρησιμοποιείται και στη δημόσια διοίκηση.

Η Διοικητική Επιστήμη έχει ως πεδίο έρευνας μεταξύ άλλων το κράτος. Συμβάλλει στην ουσιαστική βελτίωση των δομών και των λειτουργιών του και εντοπίζει τα σημεία που χρήζουν ιδιαίτερης ανάλυσης. Μελετά την εκτελεστική εξουσία σε όλα τα επίπεδα, τις δομές και τις λειτουργίες της. Εξετάζει τον κρατικό μηχανισμό και όσους χειρίζονται και ασκούν τη δημόσια εξουσία. Μέσα από τη μελέτη των δομών, των λειτουργιών και των διαπροσωπικών σχέσεων που αναπτύσσονται στον κρατικό μηχανισμό, εστιάζει την προβληματική της στις οργανώσεις του (Ασπρίδης, 2002· Chevallier, 1993). Η δημόσια διοίκηση περιλαμβάνει στο εσωτερικό της ένα ευρύ φάσμα θεμάτων, έρχεται σε επαφή με τις άλλες επιστήμες. Συνδέεται με τη νομική, την πολιτική και την οικονομική επιστήμη, την κοινωνιολογία και την ανθρωπολογία, ακόμη και τη διοίκηση των επιχειρήσεων. Αλλά δεν επικαλύπτεται από αυτές τις επιστήμες και πολύ περισσότερο δεν είναι υπό την καθοδήγησή τους (Αργυριάδης, 2004).

Ο όρος «διακυβέρνηση» (*governance*) ορίζεται με τη φράση «*how to run the business of the state*». Οι άνθρωποι του κράτους οφείλουν να ενεργούν ως επιστήμονες, εφαρμόζοντας τους κανόνες της λογικής και της επιστημονικής μεθόδου. Οι επιστήμονες του κράτους και της διοίκησης έχουν ως κοινό σημείο ότι συμβάλλουν στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής. Άλλωστε, η αντιμετώπιση ενός κοινωνικού και διοικητικού προβλήματος είναι αναγκαίο να επιχειρηθεί από αυτούς που έχουν σπουδάσει τη δημόσια πολιτική (Μακροδημήτρης, 2004).

Διάρθρωση της ύλης

Όταν ξεκίνησα να γράφω αυτό το βιβλίο, συνειδητά αποφάσισα να απευθύνεται σε φοιτητές. Στην πορεία ήθελα να είναι προσίτο και «εύπεπτο» στο ευρύτερο αναγνωστικό κοινό που θα ήθελε να έρθει σε επαφή και να γνωρίσει καλύτερα –όχι δυσνόητα– θέματα που αφορούν τη δομή και τη συγκρότηση του ελληνικού κράτους και τη δημόσια διοίκηση στην εποχή της παγκοσμιοποίησης.

Το βιβλίο αυτό είναι δυνατόν να αποτελέσει ένα χρηστικό εργαλείο τόσο για τους φοιτητές που παρακολουθούν μαθήματα τα οποία αφορούν το κράτος, την οργάνωσή του και τη δημόσια διοίκηση στα Ανώτερα και Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα της χώρας όσο και για τους υποψήφιους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης αλλά και του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού.

Η μελέτη αυτή θα προσπαθήσει να απαντήσει σε μια σειρά ερωτημάτων, όπως «ποια είναι η σημερινή μορφή του ελληνικού κράτους», «ποια θα είναι η εξέλιξη του ελληνικού κράτους», «ποιες επιδράσεις έχει δεχθεί το ελληνικό κράτος», «ποιες αλλαγές έχουν πραγματοποιηθεί την τελευταία δεκαετία, ώστε να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα και να αντιμετωπίσει τις σύγχρονες προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης», «ποια είναι η δομή και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους και της ελληνικής δημόσιας διοίκησης σήμερα» και τέλος «πώς θα αντιδράσει στις επιδράσεις της σύγχρονης εποχής».

Η ύλη διακρίνεται σε εννέα κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η ιστορία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης από το 1821 έως και σήμερα, με έμφαση στις βέλτιστες πρακτικές διοίκησης που εφαρμόστηκαν την τελευταία περίοδο της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας. Η περιοδολόγηση στηρίζεται στις αναφορές των ιστορικών.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναπτύσσεται η πολιτειακή και πολιτική οργάνωση του κράτους, με ιδιαίτερη αναφορά στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, στον Πρωθυπουργό, στο Υπουργικό Συμβούλιο, στο κοινοβουλευτικό σύστημα και στον ρόλο των πολιτικών κομμάτων. Επίσης, τονίζεται η σημασία του εκπαιδευτικού συστήματος για τη δημιουργία πολιτικών όντων.

Στο επόμενο κεφάλαιο αναπτύσσονται θέματα που αφορούν την αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση, διαχρονικά. Αναπτύσσονται ιδιαίτερα οι μεταρρυθμίσεις των τελευταίων ετών (Σχέδιο «Καποδίστριας», η μεταρρύθμιση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και το Σχέδιο «Καλλικράτης»),

Το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα παρουσιάζεται στο τέταρτο κεφάλαιο και δίνεται ιδιαίτερη σημασία στον θεσμό της μονιμότητας, ο οποίος βάλλεται την τελευταία περίοδο με τις εξαγγελίες περί εφεδρείας και μείωσης του κράτους. Επίσης, αναπτύσσονται θέματα που αφορούν τη διαδικασία της επιλογής και πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων, τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους, την αξιολόγηση και ανάπτυξη των δημοσίων υπαλλήλων, τις μεταβολές στην υπηρεσιακή κατάστασή τους, και τέλος αναφερόμαστε στους εργαζόμενους με σύμβαση έργου ή ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα.

Στο πέμπτο κεφάλαιο περιγράφεται η ιστορική εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας από τη μεταπολίτευση έως τις μέρες μας, μέρες της οικονομικής κρίσης και των μνημονίων, ώστε να κατανοήσουμε συνολικά την πορεία της και τις σχετικές πολιτικές που ακολουθήθηκαν, και για ποιο λόγο μια από τις ισχυρότερες(:) οικονομίες έως και πριν από λίγα χρόνια, έχει έρθει σε αυτό το σημείο. Επίσης, γίνεται αναφορά στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, που συνήθως τοποθετείται ως μέρος της κεντρικής οργάνωσης του κράτους, θέση την οποία δεν ασπάζομαι και γι' αυτό αναπτύσσεται σε ιδιαίτερο κεφάλαιο. Σε συνέχεια αυτού του κεφαλαίου (κεφάλαιο 6) παρουσιάζεται η προβληματική των κρατικών επιχειρήσεων στο πλαίσιο της πολιτικής ανταγωνισμού της Ε.Ε.

Είθισται, στη σχετική βιβλιογραφία, το κράτος πρόνοιας και η προστασία των πολιτών να ενσωματώνονται ως υποκεφάλαια σε άλλες ενότητες. Συνήθως, το κράτος πρόνοιας μελετάται από πολιτικοοικονομική άποψη ενώ οι μελέτες είναι λιγότερες από την άποψη της διοικητικής επιστήμης. Οι Ανεξάρτητες Αρχές μελετήθηκαν μέσα από την οπτική γωνία του κράτους πρόνοιας, δηλαδή του τρόπου με τον οποίο προστατεύονται τα ατομικά και τα κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών. Ο συγγραφέας κρίνει ότι αποτελεί ουσιαστικό μέρος της διοικητικής λειτουργίας ενός κράτους και ως εκ τούτου αφιερώνει ξεχωριστό κεφάλαιο (κεφάλαιο 7).

Τέλος, το όγδοο κεφάλαιο αφιερώνεται στην ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) και χωρίζεται σε τέσσερα υποκεφάλαια. Το πρώτο αποτελεί μια σύντομη ιστορική αναφορά στην ίδρυση και τη λειτουργία της Ε.Ε., το δεύτερο στην ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ.-Ε.Ε. και στον προβληματισμό σχετικά τη σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού Δικαίου. Το τρίτο αναπτύσσει έναν εναλλακτικό προβληματισμό σχετικά με

τον διοικητικό εξευρωπαϊσμό της χώρας. Τέλος, το τέταρτο υποκεφάλαιο αναφέρεται στα επιχειρησιακά προγράμματα της Ε.Ε. και στην απορροφητικότητά τους.

Για την καλύτερη κατανόηση του κειμένου παρουσιάζονται μια σειρά από διαγράμματα, πίνακες, χάρτες και σχήματα, ακόμη και εικόνες, που αφορούν κυρίως τη δημόσια διοίκηση, τη δομή και τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος.

Η βιβλιογραφία στην οποία στηρίζεται αυτό το σύγγραμμα, είναι ενδεικτική των πιο βασικών και προσιτών πηγών (συγγράμματα, άρθρα, αφιερώματα εφημερίδων, θεσμικά κείμενα και διαδικτυακές πηγές). Η παράθεσή της γίνεται με αλφαβητική σειρά.

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ τη μητέρα μου Ειρήνη και τον αδελφό μου Χρήστο, για την υπομονή τους. Όλους τους συναδέλφους μου, εκπαιδευτικό και διοικητικό προσωπικό, στο Τμήμα Διοίκησης και Διαχείρισης Έργων, Τ.Ε.Ι. Λάρισας, για την εμπιστοσύνη που μου έδειξαν και την πολύπλευρη βοήθειά τους τα τελευταία δύο χρόνια. Ευχαριστώ τους ανθρώπους εκείνους που μου έμαθαν να αγαπώ και να τιμώ τη δημόσια διοίκηση και να την υπηρετώ όσο πιο πιστά γίνεται. Ευχαριστώ όλους τους φίλους και συναδέλφους για τις υποδείξεις και τους σχολιασμούς τους. Τους φοιτητές μου, που ήταν και είναι αυστηροί κριτές. Τέλος, θερμές ευχαριστίες στον κ. Θωμά Κιμέρη, για την προτροπή και τη συμπαραστάσή του στην έκδοση αυτού του συγγράμματος, καθώς και την αμεσότητα στην έκδοσή του.

Πειραιάς - Λάρισα, Νοέμβριος 2012

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η ιστορία της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα – Από την Επανάσταση του 1821 έως σήμερα

From bureaucracy to flexocracy.
Αντ. Μακρυδημήτρης, *Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών*

Αυτό το δημόσιο δεν αποδίδει ούτε με τάμα.
Στήλη «Καιρός», *Ελευθεροτυπία*, 14/8/2000

1.1 Από την Επανάσταση του 1821 έως την έλευση του Όθωνα

Έως την Επανάσταση του 1821 η Ελλάδα και οι υπόλοιπες κατακτημένες περιοχές των Βαλκανίων σχημάτιζαν μια ενιαία διοικητική οργάνωση, το Εγιαλέτι της Ρούμελης. Αυτό είχε διαιρεθεί σε Σαντζάκια, τα οποία αργότερα ενώθηκαν σε Βιλαέτια (ή Πασαλίγια). Τα Βιλαέτια με τη σειρά τους διαιρούνταν σε Καζάδες, που διοικούσαν από τους Βαλήδες, τους Πασάδες, τους Σουμπάσηδες και τα Συμβούλιά τους. Από τα πρώτα χρόνια της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, τον έλεγχο των Πόλεων και των Χωριών ασκούσαν οι πρόκριτοι. Ο θεσμός της αυτοδιάθεσης των τοπικών κοινωνιών εξελίχθηκε σε κοινοτική και περιφερειακή διοίκηση, με κύριο χαρακτηριστικό το γεγονός ότι κάθε Χωριό διατηρούσε τη δυνατότητα της αυτοδιοίκησής του. Αυτό το σύστημα αποτέλεσε τη βάση για τη δημιουργία των ελληνικών κοινοτήτων, οι οποίες εκμεταλλευόμενες το διοικητικό και φορολογικό σύστημα της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας αναπτύχθηκαν αρκετά. Η κοινότητα ήταν βασική μορφή οργάνωσης αυτή την περίοδο και αποτέλεσε ένα σημαντικό διοικητικό τμήμα του μηχανισμού χρηματοδότησης του οθωμανικού κράτους. Στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινότητας αναπτύχθηκαν πελατειακές σχέσεις, οι οποίες βασίζονταν στη λογική του συστήματος της προστασίας. Η λογική του συγκεντρωτικού κράτους και των πελατειακών σχέσεων συνεχίστηκε και στα πρώτα χρόνια του νεοσύστατου ελληνικού κράτους και εντάθηκε λόγω της έλλειψης μιας παγιωμένης άρχουσας διοικητικής τάξης και της συνεχιζόμενης αναρχίας (Ανδρονόπουλος *et al.*, 1988· Clogg, 1984).

Κατά τα χρόνια της Επανάστασης δημιουργήθηκαν οι πρώτες τοπικές αρχές για να καλύψουν τις ανάγκες του αγώνα. Μεταξύ αυτών διακρίνουμε τον Οργανισμό της Γερουσίας της Δυτικής Χέρσου Ελλάδος, ο οποίος στηρίχτηκε στο επαρχιακό σύστημα που είχε εγκαθιδρύσει η Τουρκοκρατία και ψηφίστηκε στις 9 Νοεμβρίου του 1821. Σύμφωνα με αυτόν η Δυτική Ελλάδα διαιρέθηκε σε Τμήματα, που ασκούσαν τη διοίκηση των Επαρχιών, και Κοινότητες, που είχαν τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Την

Κεντρική Διοίκηση ασκούσε η Γερουσία, ένα δεκαμελές συλλογικό όργανο. Αντίστοιχες μορφές οργάνωσης παρατηρούμε και σε άλλες περιοχές της Ελλάδας, όπως στην Πελοπόννησο και την Ανατολική Στερεά Ελλάδα. Πιο συγκεκριμένα, στην Άμφισσα η Συνέλευση ψήφισε τη «Νομική Διάταξη της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος» (15/11/1821), κεντρικό όργανο της οποίας ήταν ο Άρειος Πάγος, ο οποίος είχε αποκεντρώσει εξουσίες στις επαρχίες, που ήταν και η βάση της οργάνωσης αυτής της περιοχής. Στην Πελοπόννησο ψηφίστηκε (27/12/1821) ο Οργανισμός της Πελοποννησιακής Γερουσίας, ο οποίος είχε συγκροτηθεί σε κεντρικό, περιφερειακό και κοινοτικό επίπεδο. Αντίστοιχες προσπάθειες συγκρότησης διοίκησης πραγματοποιήθηκαν και σε άλλες περιοχές της Ελλάδας (Ανδρονόπουλος *et al.*, 1988· Clogg, 1984).

Η πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια, η οποία αφορούσε το σύνολο της ελληνικής Επικρατείας, πραγματοποιήθηκε με το Προσωρινό Πολίτευμα της Επιδαύρου, που ψηφίστηκε στις 20/12/1821 και στη συνέλευση συμμετείχαν 59 «Παραστάτες» από την Ανατολική και τη Δυτική Στερεά Ελλάδα, την Πελοπόννησο και τα Νησιά. Πρότυπο για τη δημιουργία αυτού του Πολιτεύματος αποτέλεσε η Γαλλία. Το Προσωρινό Πολίτευμα προέβλεπε και ζητήματα «περί σχηματισμού Διοικήσεως». Συγκεκριμένα, όριζε ότι τη Διοίκηση συγκροτούσαν δύο σώματα, το Βουλευτικό και το Εκτελεστικό. Μεταξύ άλλων όριζε ότι το Εκτελεστικό όφειλε να «*παρουσιάζει εις το Βουλευτικόν Σώμα κατά την έναρξιν εκάστου έτους τον υποθετικόν λογαριασμόν των εξόδων της Διοικήσεως εις δε το τέλος τον ακριβή λογαριασμό των γενομένων προσόδων και εξόδων και οι δυο αυτοί λογαριασμοί καταστρώνονται από τον Υπουργό της Οικονομίας με τας μερικές αποδείξεις όλων των λοιπών Υπουργών*» (άρθρο οη'). Κατ' αυτό τον τρόπο διέκρινε τις εξουσίες και τις λειτουργίες ανάμεσα στα κρατικά όργανα. Στη συνέχεια όριζε τα όργανα των δύο Σωμάτων. Το Εκτελεστικό Σώμα εξέλεγε τους οκτώ Υπουργούς, στους οποίους περιλαμβανόταν ο Αρχιγραμματεύς της Επικρατείας (άρθρο κβ'), που είχε την επιστασία των εξωτερικών υποθέσεων και ταυτόχρονα κατείχε εξέχουσα θέση ανάμεσα στα υπόλοιπα μέλη του οργάνου. Αυτά ήταν οι Υπουργοί των Εσωτερικών, της Οικονομίας, του Δικαίου, των Πολεμικών, του Ναυτικού, της Θρησκείας και της Αστυνομίας. Το προσωπικό των υπηρεσιών διοριζόταν από το Εκτελεστικό Σώμα ενώ η οργάνωσή τους ήταν υποτυπώδης. Η λύση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα αποτέλεσε το βασικό μέτρο της κοινωνικής πρόνοιας ακόμη και πριν από τη συγκρότηση του ελληνικού κράτους (Βακαλόπουλος, 1992· Ανδρονόπουλος *et al.*, 1988).

Όσον αφορά την Περιφερειακή Διοίκηση, το Προσωρινό Πολίτευμα διατήρησε τα υφιστάμενα τοπικά συστήματα. Ο ν. 12/30-4-1822 με τίτλο «Οργανισμός των ελληνικών επαρχιών», που ψηφίστηκε για την καλύτερη οργάνωση της χώρας, προέβλεπε ότι «*η ελληνική χώρα διαιρείται εις επαρχίας. Αι επαρχίαι υποδιαιρούνται εις αντεπαρχίας πρώτης και δευτέρας τάξεως και αύται εις κοινότητας*». Ο Έπαρχος ήταν επικεφαλής της Επαρχίας και διοριζόταν από το Υπουργείο Εσωτερικών. Ο ίδιος νόμος όριζε και τα υπόλοιπα όργανα της Επαρχίας, η οποία παρέμεινε η βασική διοικητική υποδιαίρεση. Οι Επαρχίες υποδιαιρέθηκαν σε Κωμοπόλεις και Χωριά. Σύμφωνα με τον Οργανισμό των Ελληνικών Επαρχιών (άρθρο κθ'), «*όλοι οι λειτουργοί [...] διορίζονται από τη Διοίκηση και θέλουν αποδίδει το προσήκον σέβας προς τον έπαρχον ή αντέπαρχον και τελείαν υποταγή και όσας εν ονόματι της Διοικήσεως δίδουσι διαταγάς προς αυτούς*».

Αυτό το άρθρο ήρθε σε αντίθεση με τη σχετική διάταξη του Προσωρινού Πολιτεύματος (Βακαλόπουλος, 1992· Ανδρονόπουλος *et al.*, 1988).

Ακολούθησε η αναθεώρηση του Πολιτεύματος της Επιδαύρου από το Πολίτευμα του Άστρους, κατά τη Β΄ Εθνοσυνέλευση, που συνήλθε την 29/3/1823. Κατάργησε τους τοπικούς Οργανισμούς της Πελοποννήσου και της Στερεάς Ελλάδος και όλες τις αρχές που είχαν δημιουργηθεί από αυτούς. Δημιούργησε τον θεσμό του Συμβουλίου των Υπουργών, που ήταν αρμόδιο για τις υποθέσεις του έθνους. Παράλληλα αναθεώρησε τον «Οργανισμό των Ελληνικών Επαρχιών» με την ανακατανομή οργάνων και αρμοδιοτήτων στην Περιφέρεια και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τη διοίκηση της Επαρχίας ασκούσε ο Έπαρχος, που ήταν διορισμένος από τη Διοίκηση, ο Γενικός Γραμματέας, ο Επιστάτης των Προσόδων, των Εξόδων και ο Αστυνόμος. Τις Κωμοπόλεις και τα Χωριά διοικούσαν οι δημογέροντες, που εκλέγονταν άμεσα από τον λαό. Το πολίτευμα του Άστρους αναθεωρήθηκε από την Τρίτη Εθνική Συνέλευση της Τροιζήνης, το 1827, η οποία ψήφισε το Πολίτευμα της Τροιζήνης ή αλλιώς «Πολιτικό Σύνταγμα της Τροιζήνης» ή «Σύνταγμα της Τροιζήνης». Στη συνέλευση αυτή μεταβλήθηκε το ισχύον οργανωτικό σχήμα και τη διοίκηση των υποθέσεων ανέλαβε η «Διοικητική Επιτροπή», ένα ενδεκαμελές όργανο στο οποίο προΐστατο ο Γενικός Γραμματέας. Παράλληλα, καταργήθηκαν οι μέχρι τότε διοικητικές αρχές. Στα 150 άρθρα του το Σύνταγμα της Τροιζήνης αναφέρθηκε, μεταξύ άλλων, στις αρμοδιότητες του Κυβερνήτη και των Γραμματέων της Επικράτειας και την οργάνωση του Ελληνικού Κράτους. Τόνιζε ότι «η ελληνική Επικράτεια είναι μία και αδιαίρετος» (άρθρο 2) και ότι «συγκείται από επαρχίας» (άρθρο 3). Επίσης, ανέφερε ότι «επαρχίαί της Ελλάδος είναι όσαι έλαβον και θα λάβωσι τα όπλα κατά της Οθωμανικής δυναστείας» (άρθρο 4) (Βακαλόπουλος, 1992· Ανδρονόπουλος *et al.*, 1988).

Οφείλουμε να παραδεχτούμε ότι σκοπός των πρώτων τοπικών αρχών δεν ήταν άλλος από την αντιμετώπιση των ιδιαιτεροτήτων του αγώνα. Δεν υπήρξε κάποιο ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης, κάτι που παρατηρούμε και στο πρώτο Εθνικό Σύνταγμα. Με αυτό ξεκίνησε να διαμορφώνεται η έννοια της συγκεντρωτικής κρατικής εξουσίας και μειώθηκε σταδιακά η ισχύς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράδειγμα αποτελεί ο Οργανισμός των Ελληνικών Επαρχιών, ο οποίος όριζε ότι τα όργανα της διοίκησης διορίζονταν από την Κυβέρνηση και δεν εκλέγονταν. Αντίστοιχα όριζε και για τις Αντεπαρχίες, ενώ ακόμη και ο Πρόεδρος της τριμελούς αιρετής δημογεροντίας διοριζόταν από την Κυβέρνηση (Ανδρονόπουλος *et al.*, 1988).

Ο επόμενος Οργανισμός όριζε τις Επαρχίες, τις Πόλεις, τις Κωμοπόλεις και τα Χωριά ως έδρες των κρατικών οργάνων. Την ίδια πολιτική ακολούθησε και το Πολιτικό Σύνταγμα της Ελλάδος του 1827, το οποίο «εμφανίζεται τόσο καλόν θεωρητικώς και τόσον "ξένον" προς την πραγματικότητα, ώστε να μη κατορθώση να ισχύση και να εφαρμοσθή ούτε για λίγες εβδομάδες». Πολύ πιθανόν αυτή η πολιτική κατά της αυτοδιοίκησης να ενισχυόταν και από την ανυπαρξία προσωπικού ικανού να στελεχώσει τη δημόσια διοίκηση. Μέχρι τότε ο θεσμός της κοινότητας δεν ανταποκρίθηκε στις απαιτήσεις της εποχής, αλλά αντίθετα συνέβαλε στην αύξηση του κοτζαμπασισμού και των πελατειακών σχέσεων της εποχής (Ανδρονόπουλος *et al.*, 1988· Ακαδημία Αθηνών, 2000).

Με την άφιξη του **Ιωάννη Καποδίστρια** στην Ελλάδα, τον Ιανουάριο του 1828, ξεκίνησε η διαδικασία συγκρότησης του ελληνικού κράτους. Η πρώτη κίνηση ήταν να ανα-

στείλει τη λειτουργία του Συντάγματος του 1827 και να συγκεντρώσει όλες τις εξουσίες στα χέρια του. Ο Κυβερνήτης στην προσπάθειά του για την αναδιοργάνωση του Ελληνικού Κράτους δημιούργησε το Υπουργικό Συμβούλιο και το Πανελλήνιο Συμβούλιο, που ήταν γνωμοδοτικό όργανο. Η Επικράτεια διαιρέθηκε σε Τμήματα, σε Επαρχίες και οι Επαρχίες σε Πόλεις, Κώμες και Χωριά. Ο **Καποδίστριας** ανέφερε ότι *«η επικράτεια διηρέθη, κατά τας προτάσεις του Πανελληνίου, εις 13 Τμήματα, εις έκαστον των οποίων εστάλη εις έκτακτος επίτροπος, διορισμένος να οργανώσει τας επαρχίας και μάλιστα να συστήση τας δημογεροντίας ή κοινότητας»*. Τα 13 Τμήματα, 7 στην Πελοπόννησο και 6 στα νησιά, ήταν διοικητικές περιφέρειες και διοικούταν από έναν έκτακτο επίτροπο της Κυβέρνησης. Οι επίτροποι είχαν την υποχρέωση να εκτελούν τις διαταγές του Κυβερνήτη και να τον πληροφορούν για όλα τα θέματα της περιφέρειάς τους. Ακολουθώντας εξέδωσε τον «Διοικητικό Οργανισμό των Τμημάτων», έναν κανονισμό ο οποίος ρύθμιζε τα θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με αυτόν όργανα της Κοινότητας ήταν η Δημογεροντία της Πόλης, της Κωμόπολης και του Χωριού, ενώ της Επαρχίας η επαρχιακή Δημογεροντία. Σε αυτά τα χρόνια ο **Καποδίστριας** θέσπισε τον «Διοργανισμό του Υ.Σ.», που αποτελούνταν από τα Υπουργεία Εσωτερικών, Εξωτερικών και Εμπορικού Ναυτικού, Οικονομίας και Εμπορίου, Δικαιοσύνης, Δημόσιας Παιδείας και Εκκλησιαστικών Πραγμάτων και τέλος τη Γραμματεία των Στρατιωτικών και των Ναυτικών. Επίσης, καθιέρωσε τον δημοσιονομικό έλεγχο από το «Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συνέδριον», συνέστησε το πρώτο σώμα τάξης και ασφάλειας και αντικατέστησε τους Έκτακτους Επίτροπους των Τμημάτων της Επικρατείας με τους πολιτικούς Διοικητές. Αποδυνάμωσε τις κοινοτικές Δημογεροντίες τόσο πολιτικά όσο και οικονομικά και τέλος διεύρυνε τα μέλη των επαρχιακών δημογεροντιών (Ανδρονόπουλος *et al.*, 1988· Βουρνάς, 1976β).

Ο **Καποδίστριας**, όσο κυβέρνησε τη χώρα, δεν άλλαξε την πολιτική του περί αυτοδιοίκησης. Αντίθετα, διαμόρφωσε ακόμη πιο συγκεντρωτική πολιτική. Ο **Αργυρόπουλος** υποστήριξε ότι *«αι κοινότητες ισχυρώς επολεμήθησαν εν τη Ελλάδι επί Κυβερνήτου εξ ακαταλήπτου κατά των δημοτικών θεσμών απεχθείας του εξόχου τούτου ανδρός»*. Είναι χαρακτηριστικό ότι πολλοί θεώρησαν πως η πολιτική περί αυτοδιοίκησης του **Καποδίστρια** ήταν αντίθετη με τις παραδοσιακές αρχές και το αίσθημα του λαού και ότι λειτούργησε παραμορφωτικά προς τους τοπικούς θεσμούς και την παράδοση των Ελλήνων. Ο **G. Finley** γράφει ότι *«αντί να βάλει τέρμα στις καταχρήσεις και να αποκαταστήσει τις κοινότητες στην παλιά τους δύναμη, τις αποστέρησε από κάθε ανεξαρτησία δράσεως ακόμα και στη διοίκηση των τοπικών ζητημάτων. Οι επίτροποι του Καποδίστρια προεδρεύσανε στην εκλογή των νέων δημογερόντων σε κατώτερα όργανα του Υπουργού των Εσωτερικών»*. Ο **N. Δραγούμης**, σε άρθρο του στην εφημερίδα *Απόλλων*, τόνιζε ότι τα μέτρα που πήρε ο πρώτος Κυβερνήτης ήταν αποτέλεσμα των αναγκών της περιόδου. *«Εγένετο δε η διοικητική οργάνωσις προσωρινή, διότι και ο εχθρός κατείχεν επαρχίας, και εις τας χείρας των διοικητών έπρεπεν εξ ανάγκης ν' ανατεθώσι πολλάί και διάφοροι εξουσίαί διά την ερήμωσιν και την αναρχίαν διό και οι έκτακτοι επίτροποι ωνομάσθησαν. Κυριώτατον δε καθήκον είχαν την αποκατάστασιν της ασφαλείας, την προστασίαν των συμφερόντων του λαού, και την εις τας αρχαίας εστίας ανάκλησιν των διεσκορπισμένων»*. Ο καθηγητής **B. Φίλιας** θεώρησε ότι τα μέτρα του Κυβερνήτη ήταν μέτρα εναντίον του κοτζαμπασισμού και μείωσης της δύναμης των

τοπικών οικογενειών. Ο καθηγητής **Ν. Σβορώνος** έγραφε ότι «η διακυβέρνηση του Καποδίστρια ωστόσο αποτελεί την πρώτη σοβαρή προσπάθεια διοργάνωσης του Ελληνικού κράτους. Πρώτος αυτός φροντίζει για τη δημόσια εκπαίδευση, καταστέλλει την πειρατεία, διοργανώνει τη διοίκηση. Υποβάλλει σε κάποια πειθαρχία το στασιαστικό πνεύμα των προκρίτων που ήθελαν να αντικαταστήσουν στην ελεύθερη Ελλάδα τους Τούρκους αξιωματικούς». Αρκετοί ιστορικοί θεωρούν ότι ο **Καποδίστριας** κυβέρνησε αυταρχικά, ότι δημιούργησε ένα απολυταρχικό καθεστώς, ξεκίνησε την αποδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα οι Βαυαροί να την οδηγήσουν σε εκμηδενισμό. Κάποιοι άλλοι υποστηρίζουν ότι προσπάθησε να αναβαθμίσει τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και να συνδυάσει τις διαφορές μεταξύ συγκεντρωτικού και αποκεντρωτικού συστήματος (Ανδρονόπουλος *et al.*, 1988).

1.2 Το ανεξάρτητο Ελληνικό Κράτος (1833 - 1909)

Ο **Όθωνας** και οι Αντιβασιλείς του έφτασαν στο Ναύπλιο (1833) και με το Διάταγμα της 3ης/15ης Απριλίου 1833 «περί σχηματισμού των Γραμματειών της Επικρατείας» διορίσθηκε το πρώτο Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο αποτελούσαν επτά Γραμματείες. Σε αυτό προΐστατο ο «Γραμματέας της Επικρατείας». Οι πρώτες Γραμματείες ήταν αυτές επί του Βασιλικού Οίκου και των Εξωτερικών, επί της Δικαιοσύνης, επί των Εσωτερικών, επί των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίου Εκπαιδεύσεως, επί των Οικονομικών, επί των Στρατιωτικών και επί των Ναυτικών. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο αριθμός των Υπουργείων δεν τροποποιήθηκε έως το 1910. Σε αυτό το Διάταγμα ορίστηκε ότι «έκαστος Γραμματέας της Επικρατείας διοικεί ως ανώτατος διευθυντής τα εις την Γραμματείαν του αναγόμενα, οφείλει να διατάττει τα δέοντα». Το Διάταγμα της 3ης/15ης Απριλίου 1833 «περί σχηματισμού των γραμματειών της Επικρατείας» ανέφερε ότι για την παύση των υπαλλήλων ήταν αναγκαίο να λαμβάνονται υπόψη από τον Βασιλέα κάποια αξιολογικά κριτήρια, καθώς και αναφορές για τον τρόπο διορισμού των υπαλλήλων των νέων Γραμματειών, τον τρόπο λειτουργίας τους και την καλή διαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων. Αναφέρει ρητά στο άρθρο 16 τις υποχρεώσεις όλων των εργαζομένων στις Γραμματείες και τη δυνατότητα παραχώρησης αδειών στους υπαλλήλους των Γραμματειών (άρθρο 18). Ακολούθησε η έκδοση μιας σειράς Διαταγμάτων που αφορούσαν τη μισθοδοσία, τον διορισμό των δημοσίων υπαλλήλων και τον καθορισμό των εργασιμων ωρών (Μυλωνοπούλου, 1998· Πουλής, 1987).

Με το Διάταγμα της 3ης Αυγούστου 1833 «περί εισαγωγής των βιβλίων ποιότητας των δημοσίων υπηρετών» καθιερώθηκε σύστημα αξιολόγησης των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση. Προσπάθησε να ελέγξει τους υπαλλήλους και να αξιολογήσει τις γνώσεις, τις ικανότητες και τις δραστηριότητες της εργασίας σε όλους τους κλάδους της διοικητικής υπηρεσίας, ώστε να αποκτήσει η Κυβέρνηση ακριβή γνώση για τους υπαλλήλους της και για το ποιες υπηρεσίες προσέφεραν. Στόχος της Αντιβασιλείας ήταν η δημιουργία μιας αποτελεσματικής και λειτουργικής δημόσιας διοίκησης, που θα κάλυπτε τις ανάγκες της τάξης, της ασφάλειας, της εκπαίδευσης και της δικαιοσύνης. Με το Β.Δ. της 18/30-9-1833 «Οργανικόν διάταγμα περί συστάσεως του Συμβουλίου της

Επικρατείας» δημιουργήθηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας. Με το Β.Δ. της 30ής Νοεμβρίου/12ης Δεκεμβρίου 1835 εκδόθηκε ο εσωτερικός κανονισμός της λειτουργίας του. Ας τονιστεί ότι οι Βαυαροί στελέχωσαν τη δημόσια διοίκηση με ετερόχθονες, γιατί δεν είχαν εμπιστοσύνη στους αναλφάβητους Έλληνες (Μυλωνοπούλου, 1998).

Λόγω της απολυταρχικής διακυβέρνησης του **Όθωνα** από το 1835, ο ελληνικός λαός απαίτησε Σύνταγμα τον Σεπτέμβριο του 1843, Σύνταγμα το οποίο ψηφίστηκε στις 21/2/1844 και ο **Όθωνας** το κύρωσε στις 18/3/1844 και καθιέρωσε τη Συνταγματική Μοναρχία και την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Όσον αφορά τους δημοσίους υπαλλήλους, εκδόθηκαν διάφορα Ψηφίσματα από την Α΄ Εθνοσυνέλευση. Το πρώτο όριζε ότι το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης συγκροτείται από τους αυτόχθονες και όχι από τους ετερόχθονες και το δεύτερο όριζε τον τύπο του όρκου των δημοσίων υπαλλήλων. Έως τότε όλες οι θέσεις κλειδιά της δημόσιας διοίκησης ήταν υπό τη δικαιοδοσία των Βαυαρών, ενώ τη διοίκηση του στρατού ασκούσαν πέντε χιλιάδες Βαυαροί αξιωματικοί. Στο άρθρο 3, Σ. 1844, καταργήθηκε η σχετική διάταξη των προηγούμενων Συνταγμάτων της επαναστατικής περιόδου σχετικά με την πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων *«δοτήρ δε τούτων μόνη η αξιότης εκάστου»*, διότι θεωρήθηκε ότι λειτουργούσε υπέρ των ετεροχθόνων και όχι των αυτοχθόνων – μια πολιτική που είχε καθιερωθεί από τον **Καποδίστρια**, διότι η στελέχωση του Δημοσίου με στελέχη από το εξωτερικό είχε ως αποτέλεσμα τον παραγκωνισμό των αυτοχθόνων με τα λιγότερα προσόντα (Μυλωνοπούλου, 1998).

Η ρύθμιση αυτή αφορούσε ένα πολύ μικρό ποσοστό εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση και βρήκε αντίθετους πολιτικούς, όπως τον **Κωλέττη**, ο οποίος στην ανάπτυξη της Μεγάλης Ιδέας τάχθηκε κατά του αποκλεισμού των ετεροχθόνων από την ελληνική δημόσια διοίκηση. Η αντιπαράθεση αυτή είχε δύο στάδια. Το πρώτο αφορούσε την αποβολή από την Εθνοσυνέλευση όλων των πληρεξουσίων που δεν θεωρήθηκαν αυτόχθονες. Το δεύτερο στάδιο αφορούσε την έκδοση ενός Συνταγματικού Ψηφίσματος το οποίο προέβλεπε ότι στη δημόσια διοίκηση θα μπορούσαν να διορισθούν οι αυτόχθονες κάτοικοι της Επικρατείας μέχρι το τέλος του 1827, όλοι όσοι μετανάστευσαν μέχρι και το 1837 στο ανεξάρτητο ελληνικό κράτος και τέλος προέβλεπε ειδικές ρυθμίσεις για όσους δεν άνηκαν στις δύο προηγούμενες κατηγορίες (Μυλωνοπούλου, 1998).

Υπήρχε και η σχετική διάταξη του άρθρου 3, Σ. 1844, η οποία ανέφερε ότι *«μόνο οι πολίται Έλληνες είναι δεκτοί εις όλα τα δημόσια επαγγέλματα»*. Στη συζήτηση που προηγήθηκε της ψήφισης του Συντάγματος διατυπώθηκε η αναφορά ότι *«η Εθνική Συνέλευση δεν αμφιβάλλομεν ότι θέλει ψηφίσει τα δέοντα επί του σοβαρού τούτου αντικειμένου [...] και παρακαλούμεν, ώστε να θεωρήση ως έχοντας τα αυτά με τους Έλληνας δικαιώματα όλους τους μέχρι των 1827 ελθόντας εις την Ελλάδα ξένους, ν' αποκλείση δι' ορισμένον διάστημα χρόνου τους μετά ταύτα...»* (Μυλωνοπούλου, 1833).

Την περίοδο αυτή είχε διογκωθεί ο δημόσιος τομέας και οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι ήταν κατά πολύ πολλαπλάσιοι απ' ό,τι θα έπρεπε. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε σύνολο 5.000 εργαζομένων στον δημόσιο τομέα, οι 378 ήταν ανώτατοι και ανώτεροι υπάλληλοι και λειτουργοί. Οι περισσότεροι ήταν ετερόχθονες και συνέβαλαν στον υδροκεφαλισμό του ελληνικού κράτους και στη μετατροπή του κράτους σε βασικό εργοδότη, τον μοναδικό φορέα που θα μπορούσε να προσφέρει εργασία σε μεγάλο μέρος του πληθυσμού (Μυλωνοπούλου, 1998).

Με τον ν. ΛΓ'/1846 «*περί διοργανισμού των Υπουργείων*» καθιερώθηκε ο όρος «Υπουργός» και δημιουργήθηκε η θέση των Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων. Το συγκεκριμένο νομοθέτημα όρισε και την ιεραρχία στα Υπουργεία. Σε κάθε Υπουργείο υπήρχε ο Υπουργός, ο Γενικός Γραμματέας, ο Τμηματάρχης Α΄ και Β΄, ο Γραμματέας Α΄ και Β΄, ο Γραφέας Α΄, Β΄ και Γ΄ και ο Κλητήρας Α΄ και Β΄. Στο άρθρο 16 ορίστηκαν οι αμοιβές του προσωπικού των Υπουργείων (Μυλωνοπούλου, 1998).

Την περίοδο 1864 - 1882 και μετά την ψήφιση του Συντάγματος και την κατάλυση της απολυταρχικής διακυβέρνησης του **Όθωνα**, ακολούθησε περίοδος στην οποία πραγματοποιήθηκαν σημαντικές αλλαγές στον χώρο της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων υπαλλήλων. Το άρθρο 102, παρ. 1, όριζε ότι υπήρχε η δυνατότητα ταχύτητας «*συντάξεως νόμου κανονίζοντος τα προσόντα εν γένει των υπαλλήλων*». Η κυβέρνηση **Ζαΐμη** (1869) κατέθεσε νομοσχέδιο που αφορούσε θέματα προαγωγών, αμοιβής και διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων (όριζε ότι για να διοριστεί κάποιος στο Δημόσιο απαιτείται να έχει συμπληρώσει το 18ο έτος της ηλικίας, να έχει την ελληνική ιθαγένεια και απολυτήριο Γυμνασίου). Ο **Κουμουνδούρος** ανέφερε ότι η επιλογή των διοικητικών οργάνων προσδιοριζόταν με βάση τις πελατειακές σχέσεις και όχι με βάση ηθικά, διοικητικά και αξιοκρατικά κριτήρια. Τα ίδια κριτήρια είχαν καθιερωθεί και στη διαδικασία εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία βασιζόταν στη νομιμοφροσύνη των υπαλλήλων στις αποφάσεις του κόμματος και όχι σε επιδόσεις αξιολόγησης κατά τη διάρκεια της εργασίας τους. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι απολύσεις να πραγματοποιούνται χωρίς λόγο και έρευνα και να απολύονται οι πλέον ικανοί, άξιοι και χρηστοί άνδρες της υπηρεσίας. Ο **Τρικούπης**, το 1882, συνέβαλε στην ανόρθωση της δημόσιας διοίκησης. Θεωρούσε ότι «*...η υπηρεσιακή κατάσταση και εξέλιξις των διοικητικών υπαλλήλων εξαρτώνταν ουχί εκ της επιδόσεως ή αποδόσεως των αλλ' εκ της ανάγκης προσωπικής νομιμοφροσύνης προς το κόμμα και της εμπιστοσύνης αυτού...*» (Μυλωνοπούλου, 1998).

Με την ψήφιση των ν. ΧΝΖ'/1877 και ΧΝΣΤ'/1877 εξασφαλίστηκε η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Παρόμοιες διατάξεις περιλάμβανε και ο ν. ΧΞΧΤ'/1877 περί προσόντων διορισμού και προαγωγής των δικαστικών υπαλλήλων. Ο ν. ΧΠΗ'1878 καθιέρωσε τη μονιμότητα των πολιτικών μηχανικών, η οποία αποφασιζόταν από τον αρμόδιο Υπουργό. Για αυτόν το λόγο έγινε προσπάθεια να βελτιωθεί η απόδοση των δημοσίων υπηρεσιών με τον νόμο «*περί προσόντων των δημοσίων υπαλλήλων και πειθαρχικής τιμωρίας των δημοσίων λειτουργών*», αν και τελικά ο νόμος δεν εφαρμόστηκε. Με βάση τις διατάξεις του νόμου τοποθετήθηκαν οι υπάλληλοι των διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών, των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων και οι υπάλληλοι της Εθνικής, της Πανεπιστημιακής Βιβλιοθήκης και του Πανεπιστημίου Αθηνών. Επίσης, σημαντική ήταν η απόκλιση στις αμοιβές ανάμεσα στους ανώτερους και στους κατώτερους δημοσίους υπαλλήλους (Μυλωνοπούλου, 1998).

Με τον νόμο της 14ης Μαΐου 1884 ορίστηκε ότι οι δημόσιοι λειτουργοί απολύονταν μόνο με αιτιολογημένη έκθεση του προϊσταμένου τους και αφού είχε αποδειχτεί ότι ήταν ανίκανοι να εκπληρώσουν τα καθήκοντά τους. Ήταν ο πρώτος νόμος που αφορούσε την αξιοκρατική στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών, διότι προέβλεπε και εισαγωγικό διαγωνισμό, αν και δεν εκδόθηκε το σχετικό Βασιλικό Διάταγμα. Ο ν. ΑΩΠ'/1890 τροποποίησε προηγούμενους νόμους σχετικούς με τα προσόντα και τις πειθαρχικές

τιμωρίες των δημοσίων υπαλλήλων για να συνεχιστεί η ομαλή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Με τους νόμους που ψηφίστηκαν έως το 1909, πραγματοποιήθηκε η πρώτη απόπειρα καθιέρωσης της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, αξιοκρατίας στην εξέλιξή τους και εξάλειψης των πελατειακών σχέσεων. Στόχος αυτής της προσπάθειας ήταν οι δημόσιοι υπάλληλοι να μην είναι πλέον εξαρτημένοι από τα πολιτικά κόμματα και τις πελατειακές σχέσεις. Ο **Τρικούπης** επιθυμούσε την κάθαρση του κρατικού μηχανισμού, την αντιμετώπιση των πελατειακών σχέσεων και τη δημιουργία ενός ισχυρού δημοσιοϋπαλληλικού σώματος με άρτια οργάνωση. Τον νόμο αυτό ακολούθησε η έκδοση μιας σειράς άλλων νόμων που αφορούσαν τα προσόντα εισαγωγής στη δημόσια διοίκηση, τις πειθαρχικές ποινές και άλλα. Ο πλέον σημαντικός από όλους τους νόμους ψηφίστηκε το 1905 και αποτέλεσε τη βάση για τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Χαρακτηριστικά ανέφερε ότι «*οι συμπληρώσαντες 15 ετών συντάξιμον υπηρεσίαν, περί της μονιμότητος των οποίων δεν προνοούσιν ειδικοί νόμοι, δεν δύνανται ν' απολυθώσι της υπηρεσίας, ειμή μόνο εις τα υπό των ποινικών νόμων προβλεπομένας περιπτώσεις*» (Ανδρονόπουλος *et al.*, 1988).

Προς το τέλος του 19ου αιώνα είχε διαφανεί η ανάγκη να αναθεωρηθούν οι διατάξεις που αφορούσαν τα προσόντα των δημοσίων υπαλλήλων. Υπήρξε η πρόταση να προστεθεί στα κριτήρια αξιολόγησης και αυτό της συμπεριφοράς τους, τόσο στο πλαίσιο του οργανισμού όσο και προς τους πολίτες. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια των κυβερνήσεων να θεμελιώσουν μια σύγχρονη μορφή διοίκησης. Με τη συμμετοχή της Ελλάδας στις πολεμικές συρράξεις του πρώτου μισού του 20ού αιώνα, η προσπάθεια μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης σταμάτησε. Μετά το δεύτερο μισό του 19ου αιώνα η Ελλάδα είχε τριπλάσιους κατά κεφαλήν δημοσίου υπαλλήλους σε σχέση με τη Μ. Βρετανία και άλλες χώρες της δυτικής φιλελεύθερης Ευρώπης. Πιο συγκεκριμένα, συναντούμε 214 υπαλλήλους ανά 10.000 κατοίκους στην Ελλάδα, ενώ τα αντίστοιχα ποσοστά στο Βέλγιο ήταν 200 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους, στη Γαλλία 176 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους, στη Γερμανία 126 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους, στις Η.Π.Α. 113 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους και στη Μ. Βρετανία 73 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους. Γενικά, ήταν μια περίοδος στην οποία οι δημόσιοι υπάλληλοι τελούσαν υπό καθεστώς κομματικής και πολιτικής ομηρίας και εξάρτησης και δεν είχαν καμία εξασφάλιση. Τα όργανα της κρατικής διοίκησης ήταν διαιρεμένα σε κομματικές παρατάξεις (του **Τρικούπη** και του **Δηλιγιάννη**), οι οποίες κατέστρεφαν ό,τι καλό έκανε η καθεμία ξεχωριστά, με στόχο την υποδούλωση της επαγγελματικής συνείδησης των δημοσίων υπαλλήλων (Τσουκαλάς, 1989).

1.3 Από την έλευση του Ελ. Βενιζέλου έως το τέλος του Εμφυλίου Πολέμου

Το κίνημα στο Γουδί, το 1909, σηματοδότησε την έναρξη μιας νέας περιόδου για τη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα. Νέοι οργανικοί νόμοι καθιέρωσαν μια νέα αρχή για την είσοδο των πολιτών σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες. Η πρόσληψη των δημοσίων υπαλ-

λήλων γινόταν κατόπιν διαγωνισμού και με αξιοκρατικά κριτήρια. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων καθιερώθηκε με το Σύνταγμα του 1911, στο οποίο συμπεριελήφθησαν άρθρα σχετικά με την ισοβιότητα των δικαστών και των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ κατέστησε μόνιμους και όλους τους δικαστικούς υπαλλήλους (άρθρα 88, 89, 90, 98, 102). Για τους διοικητικούς υπαλλήλους το άρθρο 102 προέβλεπε τη μονιμότητα των υπαλλήλων από την έναρξη της λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Πιο συγκεκριμένα, όριζε ότι *«τα προσόντα των διοικητικών εν γένει υπαλλήλων ορίζονται διά νόμου. Μετά την έναρξιν της λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας οι υπάλληλοι ούτοι από του οριστικού αυτών διορισμού εισί μόνιμοι, εφ' όσον υφίστανται αι σχετικαί υπηρεσίαι, πλην δε των περιπτώσεων της παύσεως δυνάμει δικαστικής αποφάσεως, ούτε μετατίθενται άνευ συμφώνου γνωμοδοτήσεως ούτε απολύονται ή υποβιβάζονται άνευ ειδικής αποφάσεως κατά νόμον οργανωμένου και εκ των μονίμων υπαλλήλων κατά τα δύο τρίτα τουλάχιστον αποτελουμένου συμβουλίου. Κατά της αποφάσεως ταύτης επιτρέπεται προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά τα εν νόμω ειδικώτερον οριζόμενα»*. Ο Ελ. Βενιζέλος σε ομιλία του στη Βουλή για τη σχετική διάταξη τόνισε ότι *«όλη η προσπάθεια η οποία καταβάλλεται διά του άρθρου τούτου, δεν αφορά το συμφέρον των υπαλλήλων, αλλ' αφορά το συμφέρον του λαού»* (Μυλωνοπούλου, 2003· Βουρνάς, 1977).

Το άρθρο αυτό είχε ως αποτέλεσμα τον ν. ΓΨΒ'/1910, σχετικά με τα προσόντα, την πειθαρχία και τη μονιμότητα των υπαλλήλων του Υπουργείου Εσωτερικών, οπότε και μονιμοποιήθηκε ένας σημαντικός αριθμός από το προσωπικό του Υπουργείου. Με τον ν. 964/1917 συστάθηκε νομοπαρασκευαστική επιτροπή, η οποία μεταξύ των άλλων είχε ως αντικείμενο και θέματα που αφορούσαν την κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων. Η επιτροπή αυτή ολοκλήρωσε το έργο της το 1923. Λίγο νωρίτερα (1917) έγινε η πρώτη απόπειρα καθιέρωσης ενιαίων νομικών αρχών για την υπηρεσιακή κατάσταση όλων των πολιτικών υπαλλήλων της διοίκησης, προσπάθεια που δεν απέδωσε καρπούς. Αργότερα και το Σύνταγμα του 1927 προέβλεπε εκ νέου τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 114). Σύμφωνα με αυτό οι τακτικοί διοικητικοί υπάλληλοι είναι μόνιμοι από την ημέρα του διορισμού τους εφόσον υφίστανται οι σχετικές υπηρεσίες και οι αντίστοιχες οργανικές θέσεις (Μυλωνοπούλου, 1998· Πουλής, 1987).

Ο ν. 4229/1929 «Περί μέτρων ασφαλείας του κοινωνικού καθεστώτος και προστασίας των ελευθέρων πολιτών», γνωστότερος και ως «Ιδιώνυμο», επί υπουργίας Κ. Ζαβιτσιάνου, αργότερα υπουργού της δικτατορίας του Μεταξά, προκάλεσε μεγάλες αναταραχές στους κόλπους των δημοσίων υπαλλήλων. Ο νόμος αυτός, που επιδίωκε τον έλεγχο των δημοσίων υπαλλήλων από την εκάστοτε Κυβέρνηση, ερχόταν σε αντίθεση με τα άρθρα 13 και 14 για την ελευθερία του «συνέρχεσθαι» και του «συνεταιρίζεσθαι» του Συντάγματος 1927. Το «Ιδιώνυμο» προκάλεσε πολλές αντιδράσεις και από τους πολιτικούς της εποχής. Ο Αλ. Παπαναστασίου ανέφερε ότι *«έχω υπ' όψιν μου σειράν εκτοπισμών και παύσεων υπαλλήλων, οι οποίοι επαύθησαν και εξετοπίσθησαν αβασίμως. Υπάρχει επιθεωρητής, κύριε Πρόεδρε της Κυβερνήσεως, ο οποίος ήθελε να διαλύση μίαν συνεδρίασιν διδασκάλων, χαρακτηρίζων αυτήν ως κομμουνιστικήν και κατήγγειλε τους διδασκάλους και εις το τέλος ετιμωρήθη από το εκπαιδευτικόν συμβούλιο. Άλλοι διδάσκαλοι, αντιθέτως, εξετοπίσθησαν επί τη κατηγορία απλώς ότι πρόκειται περί κομ-*

μουμιστών, διότι υπεστήριξαν την συνομοσπονδιάν». Ο Κ. Καφαντάρης τόνιζε ότι «διά την αποκατάστασιν της τάξεως δεν υπάρχει τίποτε το καλύτερον από του να αφήσωμεν πλήρη ελευθερίαν εις τα όργανα της Διοικήσεως, εις την εκτελεστικήν εξουσίαν και τας τοπικάς αρχάς, να προβαίνουν διά πυρός και σιδήρου εις την εξόντωσιν και των ατάκτων στοιχείων και των νομοταγών τα οποία θα είναι δυνατόν να ευρίσκωνται εν επαφή μετά των ατάκτων» (Μυλωνοπούλου, 1998· Αλιβιζάτος, 1986).

Ο Κ. Καρυωτάκης, στο άρθρο του «Ανάγκη Χρησιμότητας» γράφει ότι «αι δημοσιού-παλληλικάί οργανώσεις, διά του αγώνος, τον οποίον ανέλαβον, αποβλέπουν μεν εις την οικονομικήν ενίσχυσιν του υπαλλήλου, αλλ' επιδιώκουν κυρίως την ηθικήν εξύψωσιν αυτού, την ανόρθωσιν των υπηρεσιών, τον καθαρισμόν της κρατικής μηχανής από παντός ξένου και φθοροποιού στοιχείου, εις τρόπον ώστε η απαιτηθησομένη διά την υλικήν ενίσχυσιν των υπαλλήλων δαπάνη να γίνη φυσιολογικώς, άνευ ουδεμίας επιβαρύνσεως του λαού, συγχρόνως δε αποβαίνουσα γόνιμος και παραγωγική, ν' αποδοθή πολλαπλάσιος εις εργασίαν και εθνικόν πλούτον». Προτείνει μέτρα για την αύξηση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων, χωρίς την επιβάρυνση του λαού, όπως «1. Βεβαίωσις και είσπραξις πληρέστερα των υφισταμένων φόρων, των οποίων ήδη μέγα μέρος διαφεύγει, λόγω ιδίως της απροθυμίας των υπαλλήλων, αμειβομένων ανεπαρκώς [...] 7. Ανασύστασις Επιτροπής Προμηθειών προς περιορισμόν της σπατάλης κατά την διενέργειαν των προμηθειών του Δημοσίου [...] 8. κατάργησις των συσταθεισών διά σκανδαλωδών νομοθετημάτων νέων θέσεων εις διάφορα υπουργεία, αυστηρός έλεγχος των νέων διορισμών υπό ειδικής επιτροπής εξ ανωτάτων δημοσίων λειτουργών...» (Καρυωτάκης, xx).

Το 1910 συστάθηκαν νέα Υπουργεία για πρώτη φορά μετά το 1833. Επρόκειτο για το Υπουργείο Γεωργίας, Εμπορίου και Βιομηχανίας (Ν. ΓΨΚΔ'/1910), με στόχο την ανάπτυξη της παραγωγικής διαδικασίας και της βιομηχανίας στην Επικράτεια, το Υπουργείο Συγκοινωνιών που δημιουργήθηκε με τον ν. 276/1914 με στόχο τη βελτίωση των συγκοινωνιών της Ελλάδας, και τέλος το Υπουργείο Περιθάλψεως (Ν. 748/1917), με σκοπό τη μέριμνα των θυμάτων των πολέμων στους οποίους συμμετείχε και η Ελλάδα έως τότε. Από τότε και έως σήμερα ο αριθμός των Υπουργείων αυξήθηκε σημαντικά, ενώ άλλαξαν αρκετές φορές και τα ονόματα των Υπουργείων (Ανδρονόπουλος *et al.*, 1988).

1.4 Από τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο έως και το τέλος του Εμφυλίου Πολέμου

Για την περίοδο της γερμανικής κατοχής δεν γίνεται ούτε λόγος για ανθρώπινα δικαιώματα, πολύ περισσότερο για δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων, ούτε βέβαια και για τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους σε τοπικό-αυτοδιοικητικό επίπεδο και σε επίπεδο περιφέρειας. Η δύσκολη αυτή περίοδος συνεχίστηκε και μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, με εξαίρεση την ίδρυση της Ανώτατης Διοικούσας Επιτροπής Δημοσίων Υπαλλήλων (Α.Δ.Ε.Δ.Υ.), παρά τον κρατικό έλεγχο σε αυτήν. Η πρώτη περίοδος της απελευθέρωσης διακρίνεται από την προσπάθεια απομάκρυνσης από τη δημόσια διοίκηση όλων των συνεργατών των Γερμανών, μέτρο το οποίο επεκτάθηκε

και σε άλλα «αντεθνικά» στοιχεία. Με τον ν. 342/1946 συγκροτήθηκε επιτροπή η οποία θα ασχολούνταν με την κατάρτιση Υπαλληλικού Κώδικα. Από τον Αύγουστο του 1946 κανένα μέρος της δημόσιας διοίκησης δεν έμεινε ανεπηρέαστο από τη λογική της εκκαθάρισης. Όλοι οι υπάλληλοι της δημόσιας διοίκησης θεωρήθηκαν ότι ήταν υπό εκκαθάριση. Η εκκαθάριση αυτή βασίστηκε σε μια σειρά κριτηρίων μεταξύ των οποίων ήταν η ασυμβίβαστη διαγωγή σε σχέση με την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, όπως αυτή εκφράστηκε στο χρονικό διάστημα από την αναστολή έως και την αποκατάσταση του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος και τη συνεργασία με τους κατακτητές. Άλλα κριτήρια ήταν η ανικανότητα εκπλήρωσης των καθηκόντων λόγω σωματικών ή διανοητικών προβλημάτων, η έλλειψη εξειδικευμένων γνώσεων και τέλος η οποιαδήποτε συμμετοχή ή συνέργεια από τη μάχη της Αθήνας έως και την υπογραφή της Συμφωνίας της Βάρκιζας. Ορίστηκαν δε και διακρίσεις στον τρόπο απομάκρυνσης των δημοσίων υπαλλήλων. Για παράδειγμα, οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι απολύονταν με Βασιλικό Διάταγμα, έπειτα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, και οι κατώτεροι με Διάταγμα που εκδιδόταν με πρόταση των αρμοδίων Υπουργών (Μυλωνοπούλου, 1998· Βουρνάς, 1980).

Ακολούθησε δεύτερη επιτροπή το 1947, η οποία κατέληξε σ' ένα προσχέδιο που διαμορφώθηκε ως Α.Ν. το 1949, αλλά δεν ψηφίστηκε ποτέ λόγω αντισυνταγματικότητας σύμφωνα με το Σ.τ.Ε. Με τον Α.Ν. 516/1948 «περί ελέγχου νομιμοφροσύνης των δημοσίων υπαλλήλων και υπηρετών» θεωρήθηκε ως κύριο «προσόν» πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων η νομιμοφροσύνη. Ο Βουλευτής **Θ. Τουρκοβασίλης**, σε ομιλία του στη Βουλή (3/12/1946), τόνιζε: «Φρονώ λοιπόν ότι η εκκαθάρισις βάσει του ψηφίσματος δέον να έχη ως κριτήριον μόνον το κοινωνικόν φρόνημα». Το άρθρο 1 ανέφερε ότι «... επί πλέον των υπό κειμένων ήδη διατάξεων απαιτούμενων προσόντων διά τον ορισμόν ή πρόσληψιν δημοσίων εν γένει υπαλλήλων και υπηρετών [...] και εργατών, νομικών συμβούλων ή έμμισθων δικηγόρων, των Ν.Π.Δ.Δ., Δήμων και Κοινοτήτων [...] απαιτείται εφεξής όπως ο διοριζόμενος ή προσλαμβανόμενος είναι νομιμόφρων». Αυτό τον έλεγχο ασκούσαν τα συμβούλια νομιμοφροσύνης, που είχαν συγκροτηθεί ειδικά για αυτό τον λόγο. Το κράτος παρέμεινε ως ο κύριος εργοδότης και η βασική ελπίδα για την επαγγελματική αποκατάσταση των πολιτών. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία σε σύνολο 63.277 δημοσίων υπαλλήλων (Απρίλιος 1947), απολύθηκαν ή εξαναγκάστηκαν σε παραίτηση 7.972 υπάλληλοι για πολιτικούς λόγους. Η πολιτική των εκκαθαρίσεων αποτελούσε παράδοση για την ελληνική δημόσια διοίκηση έως τότε. Αξίζει να αναφερθούμε στις «εκκαθαρίσεις» των δημοσίων υπαλλήλων που αποφασίσθηκαν από τον **Βενιζέλο** εναντίον των βασιλικών οπαδών, από τη δικτατορία του **Πάγκαλου** κατά των δημοκρατών πολιτών και από τους βασιλικούς κατά των βενιζελικών μετά την αποτυχία του πραξικοπήματος της 1/3/1935 (Μυλωνοπούλου, 1998· Βουρνάς, 1980).

Το δόγμα **Τρούμαν** (*Loyalty Order*, 22/3/1947) επέβαλε στην Ελλάδα την εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης, η οποία δεν είχε φτάσει στο ύψος των απαιτήσεων που είχαν οριοθετήσει οι Αμερικανοί. Η Κυανή Βίβλος, 1948, ανέφερε ότι ο πρωθυπουργός είχε τη δυνατότητα να εξουσιοδοτήσει τους αρμόδιους φορείς ώστε κατά τη διάρκεια του Εμφυλίου Πολέμου να απολύσουν κάθε δημόσιο υπάλληλο ο οποίος επιδείκνυε συμπεριφορά ανάρμοστη προς την ασφάλεια της χώρας. Στην ανάρμοστη συμπεριφορά συμπεριλάμβανε τη δολιοφθορά, την κατασκοπεία, την εσχάτη προδοσία, την προσχώρηση ή

συνεργασία με κίνημα που είχε χαρακτηριστεί ως φασιστικό ή/και κομμουνιστικό και απαγόρευε κάθε προσφυγή κατά των απολύσεων. Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης θα διατηρούσε το αρχείο των μη νομιμοφρόνων υπαλλήλων, ενώ τη νομιμοφροσύνη κάθε υπαλλήλου θα έκρινε το Συμβούλιο νομιμοφροσύνης που απαρτιζόταν από δημοσίους υπαλλήλους ή δικαστικούς και θα λειτουργούσε σε κάθε Υπουργείο (Βουρνάς, 1981).

Αποτέλεσμα όλων αυτών των ρυθμίσεων ήταν να επιτραπεί μια σειρά εκβιασμών σε χιλιάδες δημοσίους υπαλλήλους και πολίτες, οι οποίοι για να μπορέσουν να αποκτήσουν το πιστοποιητικό νομιμοφροσύνης με στόχο είτε να παραμείνουν εργαζόμενοι στον δημόσιο τομέα είτε να εισέλθουν σε αυτόν αναγκάστηκαν να απαρνηθούν τα ιδεώδη τους, την ιστορία τους, αλλά και την ιστορία των οικογενειών τους. Ο τότε αρμόδιος Υπουργός **Χρ. Λαδάς** δήλωσε στη Βουλή (σε συνεδρίασή της τον Μάρτιο του 1948 για τον Κώδικα Θέμιδος) ότι *«όπως απαιτήσωσι από πάντας τους υπαλλήλους [...] όπως προβώσιν εις έγγραφον δήλωσιν περί της νομιμοφροσύνης [...] υπό του Υπουργικού Συμβουλίου. Η άρνησις της υπογραφής τοιαύτης δηλώσεως αποτελεί τεκμήριον περί της μη νομιμοφροσύνης του υπαλλήλου»* (Βουρνάς, 1981).

Σε επίπεδο αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης τόσο η περίοδος της γερμανικής κατοχής όσο και αυτή του Εμφυλίου Πολέμου που την ακολούθησε χαρακτηρίζονται από μεγάλη αστάθεια. Κύριο χαρακτηριστικό αυτής της περιόδου ήταν οι πολλές αλλαγές στο επίπεδο των Γενικών Διοικήσεων. Η απελευθέρωση της χώρας βρήκε πέντε (5) Γενικές Διοικήσεις: της Μακεδονίας, της Θράκης, της Ηπείρου, της Πελοποννήσου και της Κρήτης. Αυτές δεν διατηρήθηκαν για μεγάλο χρονικό διάστημα, αλλά αντικαταστάθηκαν από 17 αντιπροσωπείες της κυβέρνησης, οι οποίες περιελάμβαναν έναν ή περισσότερους νομούς. Με τη σειρά τους αυτές αντικαταστάθηκαν εκ νέου από τις Γενικές Διοικήσεις. Η διαδικασία ίδρυσης, κατάργησης και επανίδρυσης των Γενικών Διοικήσεων διατηρήθηκε σε όλα τα χρόνια που ακολούθησαν. Σε επίπεδο Νομού συνεχίστηκε η κατάτμηση των Νομών από τους Γερμανούς κατακτητές και μέχρι το 1949 είχαν δημιουργηθεί 49 Νομοί, ενώ παράλληλα λειτουργούσαν 14 επαρχεία κυρίως στη Νησιωτική και τη Βόρεια Ελλάδα. Με νόμο του 1950 ενισχύθηκαν οι αρμοδιότητες των νομαρχών και του νομαρχιακού συμβουλίου με παράλληλη αποδυνάμωση των Γενικών Διοικήσεων. Αποτέλεσμα αυτού ήταν να καταργηθούν οι Γενικές Διοικήσεις το 1955 (Ανδρονόπουλος *et al.*, 1988).

Κλείνοντας οφείλουμε να αναφερθούμε και στις προσπάθειες της Πολιτικής Επιτροπής Εθνικής Απελευθέρωσης (Π.Ε.Ε.Α.) στα θέματα της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης. Ο ιστορικός **Τ. Βουρνάς** αναφέρει ότι σκοπός του Α΄ Ψηφίσματος του Εθνικού Συμβουλίου ήταν μεταξύ των άλλων *«4. Η αυτοδιοίκηση και η λαϊκή δικαιοσύνη ανακηρύσσονται θεμελιώδεις θεσμοί του Ελληνικού λαού. 5. Παρόμοια η εργασία βασική κοινωνική λειτουργία "που δημιουργεί δικαίωμα για την απόλαυση όλων των αγαθών της ζωής"»*. Η Π.Ε.Ε.Α. ανέδειξε την τοπική αυτοδιοίκηση ως *«την οργανωμένη λαϊκή εξουσία που ασκείται με αιρετούς αντιπροσώπους και απ' ευθείας με τις συνελεύσεις του λαού για τη διοίκηση της πόλης, του χωριού και της επαρχίας»*. Μάλιστα ψηφίστηκε και ο σχετικός Κώδικας (Αύγουστος 1943) στο Γαρδίκι. Η τοπική αυτοδιοίκηση στηρίχτηκε στον θεσμό της άμεσης δημοκρατίας, επεκτάθηκε σε όλη την ελεύθερη Ελλάδα και επηρεάστηκε από το πρότυπο της Ελβετίας. Η Π.Ε.Ε.Α. υποσχέθηκε να διοικήσει

τις ελεύθερες περιοχές της Ελλάδος με «σεβασμό των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης» και να προστατέψει τις ατομικές ελευθερίες των πληθυσμών των περιοχών αυτών (Βουρνάς, 1980).

1.5 Από τα πρώτα μετεμφυλιοπολεμικά χρόνια ως τη μεταπολίτευση

Στην εισηγητική έκθεση του Υ.Κ. 1952 αναφέρεται ότι είχαν προβλεφθεί σαφείς διατάξεις για την ακριβή παρακολούθηση των δημοσίων υπαλλήλων και αντίστοιχα των αμοιβών που όφειλαν να λαμβάνουν αυτοί, αν και ποτέ δεν εφαρμόστηκε, διότι οι διορισμοί και οι προαγωγές συνέχισαν να πραγματοποιούνται με κομματικά κριτήρια. Η 3η Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργανώσεως του Υπουργείου Συντονισμού συστάθηκε το 1951 και στελεχώθηκε από υπαλλήλους που εκπαιδεύτηκαν στο εξωτερικό. Αποστολή της ήταν «η διάρθρωση, η οργάνωση και οι λειτουργίες των [Δημοσίων Υπηρεσιών και Δημοσίων Επιχειρήσεων...], η διοικητική δομή και οι διαδικασίες αυτών [...], οι μέθοδοι εργασίας, ο εξοπλισμός και η αξιοποίηση των μηχανικών εξαρτημάτων [...], η στελέχωση των Δημοσίων Υπηρεσιών και Δημοσίων Επιχειρήσεων, καθώς και τα ζητήματα εκπαίδευσης, επιμόρφωσης και αξιολόγησης της απόδοσης των Δημοσίων Υπαλλήλων [...] η γενική τροποποίηση της νομοθεσίας που αναφέρεται στην άσκηση των λειτουργιών της διοικήσεως και η διατήρηση ενός καταλόγου αυτής της νομοθεσίας» (Βουρνάς, 1976^ο).

Σε συνέχεια νόμου του 1949, η αρμόδια επιτροπή εξέδωσε το τελικό σχέδιο τον Απρίλιο του 1951 και ψηφίστηκε ο ν. 1811/1951 «περί κώδικος καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων». Σε αυτό τον Κώδικα είχαν ληφθεί υπόψη τα προσχέδια των επιτροπών του 1917 και του 1931, καθώς και ο γαλλικός και ο γερμανικός Κώδικας των δημοσίων υπαλλήλων. Το Σύνταγμα του 1952 και πιο συγκεκριμένα το άρθρο 100, παρ. 1 και 2, όριζε ότι «ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει πίστιν και αφοσίωσιν εις την Πατρίδα και τα εθνικά ιδεώδη, είναι εκτελεστής της θελήσεως του κράτους και υπηρετεί τον λαόν. Ιδεολογία σκοπούσαι την διά βιαίων μέσων ανατροπήν του υφισταμένου πολιτειακού ή κοινωνικού καθεστώτος αντίκεινται απολύτως προς την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου». Σύμφωνα με τον Γάλλο καθηγητή και εμπειρογνώμονα **G. Langrod** «... ο τρόπος με τον οποίο είχε ρυθμιστεί το θέμα των Ελλήνων υπαλλήλων αποτελεί έναν εκ των πλέον σοβαρών μειονεκτημάτων και συντείνει εις την πτώσιν του ηθικού των...». Το 1965 ανακηρύχθηκε με πρωτοβουλία του τότε Πρωθυπουργού **Γ. Παπανδρέου** ως «έτος δημόσιας διοίκησης» (Μυλωνοπούλου, 1998).

Ενδιάμεσα με το Ν.Δ. 3983/1959 «περί μέτρων τινών προς βελτίωσιν της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών», έγινε προσπάθεια να καθιερωθεί ένα σύστημα για την αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης. Το σύστημα εξέτασης και ελέγχου των παραπόνων περιελάμβανε την Κεντρική Υπηρεσία Ερεύνης Παραπόνων, τις Υπηρεσίες Ερεύνης Παραπόνων, τα Γραφεία Πληροφοριών και Παραπόνων και τις Ένορκες Διοικητικές Ανακρίσεις. Όπως αναφέρεται σε κείμενα της περιόδου, το 1960 υποβλήθηκαν 2.823 παράπονα, ερευνήθηκαν 1.221 από αυτά τα παράπονα και κρίθηκαν ως βάσιμα 531 εξ αυτών. Από αυτά τα 472 παράπονα οφείλονταν σε οργανωτικές ατέλειες, 47 σε υπαιτιότητα των οργάνων και 12 σε διαρθρωτικούς λόγους (Μυλωνοπούλου, 1998).

Κατά την περίοδο της δικτατορίας των Συνταγματαρχών (1967 - 1974) ψηφίστηκε το «Σύνταγμα» του 1968, το οποίο απαγόρευε ρητά οποιαδήποτε προσφυγή στο Σ.τ.Ε. Οι ρυθμίσεις προέβλεπαν την αναδιοργάνωση της διοίκησης, η οποία, σύμφωνα με τους πραξικοπηματίες, ήταν παραμελημένη και σε κατάσταση αποσύνθεσης. Η δικτατορία, με το Ν.Δ. 2/1968 «Περί Επιτρόπου Διοικήσεως», σε συνδυασμό με το συμπληρωματικό Ν.Δ. 215/1969, καθιέρωσε τον θεσμό του Επιτρόπου της Διοικήσεως με αρμοδιότητα τη διενέργεια ελέγχων σε φαινόμενα κακοδιοίκησης. Ο θεσμός αυτός αφενός προσπάθησε να αποτελέσει ένα είδος νομιμοποίησης του καθεστώτος και αφετέρου να ελέγξει απόλυτα τους πολίτες. Ο αριθμός των τακτικών μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων αυτά τα χρόνια παραμένει σχετικά σταθερός. Το 1961 ανέρχεται σε 36.525, 44.985 το 1972 και 52.001 με τη μεταπολίτευση (δεν υπολογίζονται οι εκπαιδευτικοί και οι αξιωματικοί των Ε.Δ.) (Μυλωνοπούλου, 1998).

1.6 Η δημόσια διοίκηση στα χρόνια της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας

Μετά την πτώση της δικτατορίας (Ιούλιος 1974) εγκαθιδρύθηκε η Γ΄ Ελληνική Δημοκρατία. Από εκείνη τη χρονική στιγμή ξεκίνησε η μεγαλύτερη σε διάρκεια περίοδος σταθερότητας του πολιτεύματος, με αποτέλεσμα να παγιωθούν οι δημοκρατικοί θεσμοί, μετά τη στέρση της λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος για επτά χρόνια από τη δικτατορία των συνταγματαρχών. Η φάση της μετάβασης από το αυταρχικό στο δημοκρατικό καθεστώς καλύπτει χρονικά την περίοδο 1975 - 1980. Στην περίοδο αυτή ορίζονται οι βασικοί κανόνες της λειτουργίας του νέου δημοκρατικού συστήματος διακυβέρνησης και αναδεικνύεται νέο πολιτικό προσωπικό, ενώ παράλληλα γίνεται μια προσπάθεια αποκατάστασης και εκκαθάρισης της έννομης τάξης από εκείνες τις νομοθετικές πράξεις που επικρατούσαν κατά τη διάρκεια της δικτατορίας. Το δημοκρατικό πολίτευμα στερεώθηκε αφενός με την ψήφιση του Συντάγματος 1975, η αναθεώρηση του οποίου αποτέλεσε μια από τις πιο σημαντικές στιγμές στην ελληνική συνταγματική ιστορία, και αφετέρου με την ένταξη της χώρας στην Ε.Ο.Κ. και αργότερα στην Ε.Ε. και τη συμμετοχή της και σε άλλους διεθνείς οργανισμούς. Η ενσωμάτωση της Ελλάδας στην παγκοσμιοποιημένη αγορά βοήθησε τη χώρα να προσεγγίσει ακόμη περισσότερο τον κοινωνικό εκσυγχρονισμό της Δυτικής Ευρώπης (Ασπρίδης, 2004· Λυριντζής *et al.*, 1996).

Σε αυτό το αισιόδοξο κλίμα ξεκίνησε, από τη Νέα Δημοκρατία, η διαδικασία επανόδου της δημόσιας διοίκησης στη δημοκρατική νομιμότητα. Αυτό ήταν και το πιο σημαντικό γνώρισμα της πρώτης περιόδου της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας (1974 - 1981) όσον αφορά τη δημόσια διοίκηση. Ξεκίνησε η προσπάθεια για τη βελτίωση της εικόνας της δημόσιας διοίκησης, της οργάνωσης και της αποδοτικότερης λειτουργίας της, με πρώτο βήμα την απομάκρυνση από τους κόλπους της των υπαλλήλων εκείνων που είχαν συνεργαστεί με τη δικτατορία. Σημαντικότεροι σταθμοί στη διοικητική ζωή της χώρας ήταν η καθιέρωση της δημοτικής γλώσσας σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης και ταυτόχρονα η εισαγωγή της νεοελληνικής γλώσσας στον δημόσιο βίο με την υπογραφή της σχετικής εγκυκλίου ΓΔΓ/2/23/20479/8-12-1976 (γνωστής και ως «Εγκύκλιος Ράλλη»), που στόχο είχε την απλούστευση της γλώσσας των δημοσίων εγγράφων. Η κυβέρνηση αυτή πραγματοποιεί-

πσε την πρώτη εκπαιδευτική μεταρρύθμιση με την καθιέρωση της εννιάχρονης υποχρεωτικής παιδείας, τη διάκριση γυμνασίου-λυκείου και άλλα. Τέλος, ακολούθησε το 1977 και η τροποποίηση διαφόρων διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα (Π.Δ. 611/1977). Το 1979 εκπονήθηκε το πρόγραμμα «Εισαγωγής προϋπολογισμού μηδενικής βάσης και αξιολόγησης της παραγωγικότητας της Δημόσιας Διοίκησης» από αμερικανική εταιρεία. Συνεχίστηκε η πολιτική των προσλήψεων και των μονιμοποιήσεων των εκτάκτων υπαλλήλων, για πελατειακούς λόγους. Στη διάρκεια αυτών των χρόνων εκπονήθηκε μια πολιτική διστακτικής αναθεώρησης της δημόσιας διοίκησης και των διοικητικών συνηθειών (της διοικητικής κουλτούρας) των δημοσίων υπαλλήλων, που ως έναν βαθμό οφειλόταν και στις ιδιαίτερες ιστορικές και πολιτικές καταστάσεις της περιόδου αυτής (Ασπρίδης, 2004).

Αμέσως μετά την ανάληψη της διακυβέρνησης της χώρας από το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα (ΠΑ.ΣΟ.Κ.) (Οκτώβριος 1981), ελήφθησαν σημαντικές αποφάσεις για τους περισσότερους από τους τομείς της δημόσιας διοίκησης. Κύριοι στόχοι της νέας διακυβέρνησης ήταν η ευρύτερη δυνατή ένταξη και ενσωμάτωση στους διοικητικούς θεσμούς των λιγότερο ευνοημένων κοινωνικών στρωμάτων και κατηγοριών και ο διοικητικός εκσυγχρονισμός και εκδημοκρατισμός. Μειώθηκε η διοικητική ιεραρχία, με την κατάργηση των κορυφαίων υπαλληλικών βαθμίδων (Ν. 1505/1985 και 1586/1986) και την εγκαθίδρυση ενός μηχανογραφικού συστήματος προσλήψεων προσωπικού με «μόρια» (Ν. 1320/1983). Ο τελευταίος νόμος συνέβαλε στην ανάπτυξη των πελατειακών σχέσεων εις βάρος των τυπικών και ουσιαστικών κριτηρίων και προσόντων της επαγγελματικής επάρκειας, της ικανότητας και της απόδοσης των υπαλλήλων, με αποτέλεσμα τον υπερδιπλασιασμό του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, χωρίς την ανάλογη βελτίωση των προσφερομένων υπηρεσιών. Καταργήθηκαν οι θέσεις των γενικών διευθυντών και των αναπληρωτών γενικών διευθυντών, οι οποίοι αντικαταστάθηκαν από μετακλητούς υπαλλήλους. Ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων αυξήθηκε έξι φορές περισσότερο από ό,τι ο ενεργός πληθυσμός της χώρας, σύμφωνα με στοιχεία του Ο.Ο.Σ.Α. Ο πρώην Πρωθυπουργός Γ. Ράλλης ανέφερε ότι το 1996 οι δημόσιοι υπάλληλοι αποτελούσαν το 15,1% του εργατικού δυναμικού της χώρας (Ασπρίδης, 2004· Ράλλης, 1996).

Ακολούθησε η ίδρυση (1985) της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.), ενώ η έκθεση του ΚΕ.Π.Ε. πρότεινε μέτρα για τη σύνδεση παραγωγικότητας και αμοιβής και για την εξέλιξη των στελεχών της δημόσιας διοίκησης. Από το 1981 έως το 1990, στη δημόσια διοίκηση εμφανίστηκαν αρκετά προβλήματα, όπως η ακατάλληλη στελέχωση, η κακή οργανωτική διάρθρωση, τα δημοσιονομικά ελλείμματα και η απουσία σύγχρονων μεθόδων διοίκησης. Επικράτησε έντονα το κλίμα του «λαϊκίστικου γραφειοκρατισμού», από τις πρώτες κυβερνήσεις του ΠΑ.ΣΟ.Κ., με αποτέλεσμα η δημόσια διοίκηση να γιγαντωθεί και να γίνει πιο δυσλειτουργική, ενώ εντάθηκαν και οι πελατειακές σχέσεις (Σαματάς, 1996· Λυριντζής *et al.*, 1996).

1.6.1 Η περίοδος από το 1990 έως και σήμερα

Από το 1990 μέχρι και σήμερα γίνεται προσπάθεια για τη δημιουργία ενός πιο αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα, με διαγωνισμούς και εξετάσεις, που διενεργούνται υπό την εποπτεία Ανεξάρτητης Αρχής, του Ανωτάτου Συμβουλίου

Επιλογής Προσωπικού (Ν. 1943/1991 και ν. 2190/1994, πιο γνωστός ως «νόμος Πεπονής»). Επίσης, δημοσιεύθηκε μια σειρά εκθέσεων που αφορούσαν την οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, όπως ήταν η έκθεση για την «Ελληνική Διοίκηση 2000», η «Έκθεση των 100» και η έκθεση για την «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση» (Μακρυδημήτρης, 2006· Μακρυδημήτρης *et al.*, 2000).

Στο άρθρο 103 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζονται μεταξύ άλλων ότι «1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό. Οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού τους ορίζονται από το νόμο. 2. Κανένας δεν μπορεί να διορισθεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου [...] 4. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους [...] 6. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων έχουν εφαρμογή και στους υπαλλήλους της Βουλής, οι οποίοι κατά τα λοιπά διέπονται εξ ολοκλήρου από τον Κανονισμό της, καθώς και στους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και τους υπαλλήλους όλων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου». Προβλέπει ότι οφείλουν να ασκούν τα καθήκοντά τους με τρόπο αμερόληπτο, να τηρούν την εξεμύθεια σε θέματα που αφορούν την υπηρεσία τους και να επιδεικνύουν αξιοπρεπή και καλή συμπεριφορά στον χώρο της εργασίας τους.

Το Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008, άρθρο 103, παρ. 8, αναφέρει ότι «νόμος ορίζει τους όρους και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπομένων στο πρώτο εδάφιο της §3 είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της §2. Νόμος ορίζει επίσης τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το προσωπικό του προηγούμενου εδαφίου. Απαγορεύεται η από το νόμο μονιμοποίηση προσωπικού που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου. Οι απαγορεύσεις της παραγράφου αυτής ισχύουν και ως προς τους απασχολούμενους με σύμβαση έργου».

Σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα (άρθρο 4, παρ. 4), «μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους», εξασφαλίζεται η δυνατότητα πρόσβασης στον δημόσιο τομέα μόνο στους Έλληνες πολίτες. Με τον ν. 2431/1996, «Διορισμός ή πρόσληψη πολιτών της Ε.Ε. στη δημόσια διοίκηση», διαμορφώθηκαν οι κανόνες για τον διορισμό των Ευρωπαίων πολιτών στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Λίγο αργότερα ψηφίστηκε ο ν. 2683/1999, με τον οποίο κυρώθηκε ο νέος Υπαλληλικός Κώδικας. Η δημόσια διοίκηση στελεχώνεται από ικανό αριθμό εργαζομένων (768.009 το 2010) (Καλτσόγια-Τουρναβίτη, 1996).

1.6.2 Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Συνέπεια της παγκοσμιοποίησης, των τεχνολογικών εξελίξεων και της μείωσης του κράτους ήταν η προσπάθεια διαμόρφωσης ενός νέου προτύπου οργάνωσης, του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (*New Public Management*) (*εφεξής ΝΔΜ*) (Μιχαλόπουλος, 2001). Το ΝΔΜ ανέτειλε τη δεκαετία του 1970, η ανάπτυξή του οφειλόταν, σε μεγάλο βαθμό, στην παγκόσμια οικονομική κρίση της εποχής και ήλθε σε σύγκρουση με την κλασική έννοια της δημόσιας γραφειοκρατίας, όπως την είχε περιγράψει ο **Weber**. Πιο συγκεκριμένα, το ΝΔΜ ενδιαφέρεται για τον μακροπρόθεσμο προγραμματισμό, τη δυναμική στοχοθεσία, επιδιώκει την επιτυχία της οργάνωσης, καθιερώνει την απλή δομή, δίνει έμφαση στα αποτελέσματα και εκκωρεί αρμοδιότητες στους εργαζομένους (Μιχαλόπουλος, 2003).¹

Λειτουργεί παράλληλα με τις παραδοσιακές διοικητικές αξίες, όπως είναι η ουδετερότητα, ενώ τονίζει τις αρχές της διαφάνειας, της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας (Μιχαλόπουλος, 2001). Η έμφαση δεν εστιάζεται πλέον στη νομιμότητα των διαδικασιών, αλλά στην ικανοποίηση των πολιτών, οι οποίοι θεωρούνται πλέον πελάτες και όχι απλώς παθητικοί δέκτες. Σύμφωνα με τον **Μιχαλόπουλο**, το ζητούμενο είναι «η μετάβαση από μία διοίκηση διαδικασιών σε μία αποτελεσμάτων». Πολλές οργανώσεις του Δημοσίου θεσπίζουν συστήματα για τη διαχείριση ποιότητας. Στο πλαίσιο των προσπαθειών για την αναβάθμιση των δημοσίων υπηρεσιών, ανήκουν οι χάρτες δικαιωμάτων πολιτών, η δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.) (*one-stop shops*) και άλλα (Μιχαλόπουλος, 2003).

Οι αρχές του ΝΔΜ συμβάλλουν στη διαμόρφωση μιας οργάνωσης με βάση την αρχή της ομοιογένειας του προϊόντος. Κατά αυτό τον τρόπο, οι υπηρεσίες μιας οργάνωσης μπορούν να διαχωριστούν σε υπηρεσίες σχετικές με τους πελάτες, σχετικές με τους πολίτες και δραστηριότητες βάσει των έργων. Πολλές από τις τεχνικές εφαρμογές του ΝΔΜ τείνουν να μετατρέψουν τη δημόσια διοίκηση σε μια τεχνοκρατική αντίληψη όπου οι πολίτες θα μετατραπούν σε πελάτες (Wilson *et al.*, 2000).

1.6.3 Η Διοίκηση διά Στόχων

Την ίδια περίοδο ψηφίστηκε ο ν. 3230/2004 «*Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις*», με στόχο την καθιέρωση στόχων, τόσο ατομικών όσο και ομαδικών, στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ο νόμος ήταν αποτέλεσμα των επιταγών του ΝΔΜ και αποτύπωνε την ανάγκη για μια ανταγωνιστική διοίκηση που κρίνεται «*εκ των αποτελεσμάτων*». Επιχειρήθηκε η ανάπτυξη της στρατηγικής δημόσιας διοίκησης σε απόλυτη σχέση με το εξωτερικό και εσωτερικό περιβάλλον της. Επίσης, η ανάπτυξη της συστηματικής επικοινωνίας μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών της στη βάση μιας συγκεκριμένης δράσης. Ο νόμος καθόρισε τις στρατηγικές προτεραιότητες της δημόσιας διοίκησης και διασφάλισε τη συνεκτική λειτουργία των ρόλων και των δράσεων. Στόχος της στρατηγικής της διοίκησης είναι να

1. Η κλασική διοίκηση ασχολείται με τον βραχυπρόθεσμο προγραμματισμό, η στοχοθεσία της είναι στατική, η ιεραρχική δομή είναι άκαμπτη και σκληρή, δεν μεταφέρει αρμοδιότητες και δίνει έμφαση στους τύπους (Μιχαλόπουλος, 2003).

αντικαταστήσει τις προσωρινές και τις απρογραμμάτιστες λύσεις με προγραμματισμένες ενέργειες και δράσεις (Μαϊστρος, 2009). Η στρατηγική της διοίκησης είναι ένα γενικότερο πλαίσιο αρχών και μεθόδων που προσδιορίζουν τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και περιέχει τη στρατηγική της ανάλυσης, την επιλογή των αποφάσεων και τον τρόπο εκπόνησης του προγράμματος εφαρμογής κάθε δράσης της διοίκησης (Θερίου, 2005· Latham, 2004· Μπουραντάς, 2002).

Για να έχει επιτυχία η Διοίκηση διά Στόχων πρέπει ο κάθε εργαζόμενος να έχει την ικανότητα να οριοθετεί τους στόχους του. Στη συνέχεια να είναι αφοσιωμένος σε αυτούς και ειδικά στους πλέον δύσκολους. Είναι απαραίτητη η ανατροφοδότηση, σχετικά με την πρόοδο που επιτυγχάνει. Πολλές φορές οι εργαζόμενοι, όταν διαπιστώνουν ότι είναι αρκετά πίσω από την επίτευξη των στόχων τους, αναγκάζονται να αυξήσουν την απόδοσή τους, προκειμένου να μην ξεφύγουν από αυτούς. Ο εργαζόμενος οφείλει να εκπαιδευτεί, ώστε να μπορεί να συστηματοποιήσει τη συμπεριφορά του και τη στρατηγική του για την επίτευξη των στόχων. Τέλος, η ύπαρξη ενός ικανού ηγέτη μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση όλων των προβλημάτων που παρουσιάζονται κατά τη διάρκεια της εργασίας (Παπαλεξανδρή *et al.*, 2002).

Εκ των υστέρων, διαπιστώνουμε ότι τα αποτελέσματα του νόμου ήταν μηδαμινά και δεν έγινε πράξη, με εξαίρεση, ίσως, την εφαρμογή του στο Κοινό Πλαίσιο Στήριξης (Κ.Π.Σ.), για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής παρακολούθησης και αξιολόγησης, ως βασικών αρχών που διέπουν το σύνολο των προγραμμάτων και των εγκριθέντων προς χρηματοδότηση προγραμμάτων. Η απροθυμία της υιοθέτησης των σύγχρονων μέσων και εργαλείων διοίκησης αποτέλεσε τον βασικό λόγο για την αποτυχία του νόμου. Παρά την αδυναμία εφαρμογής των αρχών του ΝΔΜ, ήταν φανερό ότι η δημόσια διοίκηση επιδίωξε τον μετασχηματισμό της σε «οργάνωση της γνώσης» από «οργάνωση της άγνοιας».

Ο νόμος λειτούργησε θετικά ως προς την αποσαφήνιση των στόχων της διοικητικής δράσης, διότι μέχρι τότε οι στόχοι ήταν αόριστοι και ασαφείς, και οι εργαζόμενοι συνέχιζαν να εκπληρώνουν τα καθήκοντά τους με τρόπο ανακόλουθο και τυπολατρικό. Εντύπωση προκάλεσε το πρώτο άρθρο του νόμου, το οποίο όριζε τη Διοίκηση μέσω Στόχων ως «τη διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων-επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο», το οποίο παρουσιάζει τη «Διοίκηση διά Στόχων» σαν εγχειρίδιο. Διάταξη που αναδεικνύει την άγνοια η οποία επικρατούσε στη δημόσια διοίκηση.

Ο νόμος αυτός δεν αποτέλεσε την πρώτη προσπάθεια για καταγραφή στόχων στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Το άρθρο 12 του Π.Δ. 318/1992 «Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών –πλην των εκπαιδευτικών λειτουργιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης– και των Ν.Π.Δ.Δ.» (Φ.Ε.Κ. 161^Α/25-9-1992) καθιέρωσε τη στοχοθεσία με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας κάθε μονάδας. Δυστυχώς, και αυτή η προσπάθεια ήταν ατελέσφορη και δεν απέδωσε τα αναμενόμενα (Ασπρίδης, 2004).

Στην πλήρη εφαρμογή της Διοίκησης διά Στόχων θα συμβάλει η μηχανοργάνωση των λειτουργιών και η πλήρης εφαρμογή της ηλεκτρονικής λογικής, διότι η εισαγωγή των Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνίας (Τ.Π.Ε.) θα ενταχθεί σε ένα συλλογι-

κό πρόγραμμα ανασυγκρότησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (Μαϊστρος, 2009). Επίσης, οι ιστοσελίδες κοινωνικής δικτύωσης προσφέρουν πολλαπλούς τρόπους επικοινωνίας και διάδρασης στους εγγεγραμμένους χρήστες που συνήθως προσπαθούν τη δημιουργία των προσωπικών προφίλ τους. Οι ιστοσελίδες αυτές θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως εργαλεία γνωστοποίησης και απλοποίησης του έργου της δημόσιας διοίκησης και των εργαζομένων σε αυτήν, ώστε να προσεγγίσουν με προσωπικό τρόπο κάθε εργαζόμενο-χρήστη (Hahamis, 2005).

Όλα αυτά στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, δηλαδή «της μόνιμης δέσμευσης της κυβέρνησης για τη βελτίωση των σχέσεων μεταξύ των πολιτών και του δημοσίου τομέα μέσω της βελτιωμένης αποτελεσματικής και αποδοτικής παροχής υπηρεσιών, πληροφοριών και γνώσεων» (UN, 2002). Στόχος της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι η διασύνδεση των πολιτών με τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες και η οικοδόμηση σχέσεων αλληλόδρασης. Κατά αυτό τον τρόπο θα αλλάξει ο προσανατολισμός της διοίκησης, από ένα γραφειοκρατικό μοντέλο στο μοντέλο του *e-governance*, που θα περιλαμβάνει την οριζόντια ιεραρχία, την ευέλικτη διοίκηση, τις διατμηματικές ομάδες έργου με κεντρικό συντονισμό, τις καινοτομικές συνεργασίες, την εσωτερική επικοινωνία, την άμεση επικοινωνία, την ηλεκτρονική επικοινωνία και την προσαρμογή στις ανάγκες του χρήστη (Ψυχογιός, xx).

Ο ν. 3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» (Φ.Ε.Κ. 138^Α/16-6-2011) συμβάλλει στην απλούστευση των διαδικασιών, στη μείωση της γραφειοκρατίας, στην ελάφρυνση των πολιτών και των επιχειρήσεων, στην ενίσχυση της λογοδοσίας και στην ευθύνη της δημόσιας διοίκησης, και τέλος στην εμπέδωση της διαφάνειας και της χρηστής διαχείρισης. Πρόκειται να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του κράτους και της δημόσιας διοίκησης και στην αύξηση της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και λειτουργιών (<http://government.gov.gr/2011/10/09/21026/>, προσπελάστηκε στις 14 Οκτωβρίου 2011· Συλλογικό, 2007).

Για παράδειγμα, η ηλεκτρονική ιστοσελίδα των Κέντρων Εξυπηρέτησης των Πολιτών (Κ.Ε.Π.) (<http://www.kep.gov.gr/portal/page/portal/kep>) προσπαθεί να εξυπηρετήσει τους πολίτες στις συναλλαγές τους με τις κρατικές υπηρεσίες. Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας (Doing Business, 2012) ουσιαστικά εκσυγχρονίζεται ένα μέρος του δημοσίου τομέα, αλλά την ίδια στιγμή το μεγαλύτερο μέρος (και εν μέρει ο ιδιωτικός τομέας) δεν προσαρμόζεται. Για παράδειγμα, για τη σύσταση μιας Εταιρείας Περιορισμένης Ευθύνης (Ε.Π.Ε.) απαιτούνται δέκα εργάσιμες ημέρες αντί για μία. Για την επέκταση μιας αποθήκης απαιτούνται 176 εργάσιμες ημέρες. Ως εκ τούτου, η Ελλάδα βρίσκεται στην 100ή θέση της παγκόσμιας κατάταξης, κάτω από το Βιετνάμ (Στεργίου, 2011).

1.6.4 Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (*Total Quality Management – εφεξής Δ.Ο.Π.*) είναι μια διοικητική φιλοσοφία η οποία επικεντρώνει την προσοχή της στον πελάτη και βελτιώνει συνεχώς τις επιχειρησιακές διαδικασίες χρησιμοποιώντας αναλυτικά εργαλεία και ομαδική εργασία με τη συμμετοχή όλων των υπαλλήλων. Η Δ.Ο.Π. δίνει έμφαση στην αποτελεσματική διαχείριση των συστημάτων και των διαδικασιών μιας επιχείρησης.

Αναλύει τις σχέσεις των διαφόρων υποσυστημάτων που απαρτίζουν το σύνολο και επεκτείνει τη φιλοσοφία της ποιότητας σε όλους τους εργαζομένους της οργάνωσης. Διαμορφώνει έναν περισσότερο συμβουλευτικό ρόλο και λιγότερο ελεγκτικό και τέλος θεωρεί ότι οι προσδοκίες των πελατών είναι το ελάχιστο που οφείλει να πραγματοποιήσει η επιχείρηση. Η Δ.Ο.Π. ως πρώτη προτεραιότητά της έχει την ποιότητα και τη συνεχή βελτίωσή της, εστιάζεται στις απαιτήσεις του πελάτη, δίνει έμφαση στην πρόληψη των σφαλμάτων. Η Δ.Ο.Π. παρέχει τη συνολική και τη συστηματική συμμετοχή εργαζομένων και τέλος στηρίζεται στις μικτές διαλειτουργικές ομάδες. Η Δ.Ο.Π. αναφέρεται «στο σύνολο των δραστηριοτήτων και των μεθόδων που εμφανίζονται από μια επιχείρηση-οργανισμό, με στόχο την ικανοποίηση των πελατών και την ταυτόχρονη ενεργοποίηση όλου του δυναμικού (έμπυκου και λοιπών μέσων) με το μικρότερο δυνατό κόστος». Είναι ένα ανθρωποκεντρικό σύστημα διοίκησης, το οποίο στηρίζεται στους ανθρώπους και υπηρετεί τους ανθρώπους. Για την επιτυχία ενός συστήματος Δ.Ο.Π. απαιτείται η συνεργασία και ο συντονισμός από όλους τους εργαζόμενους και τα υποσυστήματα του οργανισμού (Ασπρίδης *et al.*, 2009).

Πολλές οργανώσεις του Δημοσίου θέσπισαν συστήματα που αφορούσαν τη διαχείριση της ποιότητας και προσέλαβαν εξειδικευμένο προσωπικό. Οι δημόσιοι υπάλληλοι ενθαρρύνθηκαν να παρακολουθήσουν εξειδικευμένα σεμινάρια. Η εφαρμογή της Δ.Ο.Π. είναι αποτέλεσμα της Συνθήκης της Λισαβόνας 2000 (Staes *et al.*, 2005/1· Lagrosen, 2002), η οποία αφορούσε τη σύγκλιση των δημοσίων υπηρεσιών των κρατών-μελών της Ε.Ε. (Υπ.Εσ.Δ.Δ.Α., 2008).

Αποσκοπεί να βελτιώσει την ικανοποίηση του εργαζομένου μέσω της συμμετοχής του στη διαμόρφωση της στρατηγικής της υπηρεσίας του, να βελτιώσει την εικόνα της δημόσιας υπηρεσίας στο κοινωνικό σύνολο και να συμβάλει στην ανάπτυξη της απόδοσής της μέσω της συγκριτικής αξιολόγησης (*benchmarking*) με παρόμοιες υπηρεσίες τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό (Μιχαλόπουλος, 2001). Η έμφαση σε θέματα ποιότητας και η αναβάθμιση των προσφερόμενων υπηρεσιών αποτελούν σημαντικά στοιχεία των σύγχρονων διοικητικών μεταρρυθμίσεων, ώστε οι ανάγκες των πολιτών να καταστούν βασική προτεραιότητα με βάση τον προσανατολισμό στα αποτελέσματα και στις ανάγκες των πελατών, στην ηγεσία και στην αφοσίωση στη σωστή διοίκηση μέσω διαδικασιών και αποτελεσμάτων, στη συμμετοχή των ατόμων, στη συνεχή βελτίωση και καινοτομία, στις αμοιβαία επωφελείς συνεργασίες και στη συλλογική κοινωνική ευθύνη (Υπ.Εσ.Δ.Δ.Α. 2008· και στην ιστοσελίδα www.ergasya.tuc.gr/Users/Grigoroudis/Courses/oliki_poiotita/TQM_notes.pdf, προσπελάστηκε στις 10 Οκτωβρίου 2011).

Στην Ελλάδα, η Δ.Ο.Π. προωθείται από σειρά πρωτοβουλιών του αρμόδιου Υπουργείου. Η πιο σημαντική πρωτοβουλία ήταν το πρόγραμμα «Πολιτεία», το οποίο προώθησε τη διάδοση των συστημάτων διασφάλισης ποιότητας σύμφωνα με διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα όπως το ISO, αλλά και τη διεξαγωγή αυτοαξιολόγησης της απόδοσης των δημοσίων οργανισμών. Στο πρόγραμμα εντάσσονται διάφορες δράσεις, όπως ο προσδιορισμός των βέλτιστων πρακτικών διοίκησης, η διενέργεια συγκρίσεων της απόδοσης δημοσίων υπηρεσιών και η θέσπιση Εθνικού Βραβείου Ποιότητας Δημοσίων Υπηρεσιών. Το μέτρο προϋποθέτει την αλλαγή της υπάρχουσας οργανωσιακής κουλτούρας σε μια νέα που θα εστιάζει στη μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικό-

τητας των δημοσίων υπηρεσιών, προωθώντας την αξιολόγηση της απόδοσης με βάση αντικειμενικά δεδομένα και μετρήσεις. Καίριος για την υιοθέτηση της Δ.Ο.Π. είναι και ο μεσο-μακροπρόθεσμος στρατηγικός σχεδιασμός και η σύνδεση των βραχυπρόθεσμων με τους μεσο-μακροπρόθεσμους στόχους του οργανισμού (Υπ. Εσωτερικών, 2008).

Το πρόγραμμα «Πολιτεία» θέτει ως προτεραιότητα τη συνεχή επανεξέταση των αναγκών των πολιτών και την τροποποίηση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών για να πληρούν τις ανάγκες των πολιτών και να διευκολύνουν τις σχέσεις κράτους-πολίτη. Ακόμα, με επιμέρους μέτρα προωθείται η ενδυνάμωση των εργαζομένων, δηλαδή η παροχή περισσότερων δυνατοτήτων να λαμβάνουν αποφάσεις που διευκολύνουν τη διεκπεραίωση των καθηκόντων τους. Άλλη καινοτομία του προγράμματος είναι ότι διαμορφώνει ένα νέο σύστημα προσλήψεων που βασίζεται στον προγραμματισμό και στην πρόβλεψη των αναγκών των δημοσίων υπηρεσιών σε ανθρώπινο δυναμικό και στον σχεδιασμό ενός συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης με βάση αντικειμενικά κριτήρια παραγωγικότητας (Υπ. Εσωτερικών, 2008· Νορονη, 2008).

Το πρόγραμμα «Πολιτεία» προωθεί τις αρχές του Ν.Δ.Μ., δηλαδή τη διαφάνεια στη δράση της δημόσιας διοίκησης και την ενδυνάμωση των σχέσεων κράτους-πολίτη, μέσω της αύξησης της συμμετοχής των πολιτών, της ηλεκτρονικής δημοκρατίας και λοιπών δράσεων κοινωνικής διαβούλευσης. Ως απόδειξη των σημαντικών αποτελεσμάτων που μπορεί να έχει η Δ.Ο.Π. στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αναφέρονται ορισμένοι δήμοι πρότυπα, όπως οι δήμοι Αμαρουσίου, Αρχανών, Κορυδαλλού και Ασπροπύργου. Οι δήμοι αυτοί είναι πρωτοπόροι στην εστίαση στην ποιότητα και στην εισαγωγή διοικητικών καινοτομιών που οδηγούν στη συνεχή βελτίωσή της (Μπέσπλα-Βήκα *et al.*, 2007· Μιχαλόπουλος, 2007· Μιχαλόπουλος, 2003). Το Πρόγραμμα «Πολιτεία», 2008 - 2010, προωθεί τη διάδοση των συστημάτων διασφάλισης ποιότητας, την αυτοαξιολόγηση με βάση το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Κ.Π.Α.) και την εφαρμογή συστημάτων για μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών. Το μέτρο προϋποθέτει την αλλαγή της υπάρχουσας οργανωσιακής κουλτούρας σε μια νέα που εστιάζει στη μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, προωθώντας την αξιολόγηση της απόδοσης με βάση αντικειμενικά δεδομένα και μετρήσεις (Υπ. Εσωτερικών, 2008).²

2. Μέρος αυτού του κεφαλαίου παρουσιάστηκε στο Συνέδριο «Θεσμοί στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης. Αποτίμηση μιας αντιφατικής περιόδου», Καλαμάτα 4-6/11/2011.

Πίνακας 1.1: Ημερομηνίες σταθμοί της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

A/A	ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΑ	ΓΕΓΟΝΟΣ
1.	Έως την Επανάσταση του 1821	Η Ελλάδα και οι υπόλοιπες κατακτημένες περιοχές των Βαλκανίων σχηματίζουν την ενιαία διοικητική οργάνωση, το Εγιαλέτι της Ρούμελης.
2.	1821 - 1828	Δημιουργούνται οι πρώτες τοπικές Αρχές για να καλύψουν τις απαιτήσεις και τις ανάγκες του αγώνα.
3.	20/12/1821	Ψηφίζεται το Προσωρινό Πολίτευμα της Επιδαύρου.
4.	1822	Με τον ν. 12/30-4-1822 ψηφίζεται ο « <i>Οργανισμός των Ελληνικών Επαρχιών</i> ».
5.	1823	Ψηφίζεται το Πολίτευμα του Άστρους, κατά τη Β΄ Εθνοσυνέλευση, στις 29/3/1823.
6.	1827	Το πολίτευμα του Άστρους αναθεωρείται από την Τρίτη Εθνική Συνέλευση της Τροιζήνος, 1827, η οποία ψήφισε το «Πολίτευμα της Τροιζήνος» ή αλλιώς « <i>Πολιτικό Σύνταγμα της Τροιζήνος</i> » ή « <i>Σύνταγμα της Τροιζήνος</i> ».
7.	1828	Άφιξη στην Ελλάδα του Ι. Καποδίστρια .
8.	1833	Άφιξη στην Ελλάδα του Όθωνα και της Αντιβασιλείας.
9.	1833	Με το Διάταγμα της 3ης/15ης Απριλίου 1833 « <i>περί σχηματισμού των Γραμματειών της Επικρατείας</i> » διορίζεται το πρώτο Υπουργικό Συμβούλιο το οποίο αποτελούσαν επτά Γραμματείες.
10.	1833	Με το Διάταγμα της 3ης/8/1833 « <i>περί εισαγωγής των βιβλίων ποιότητας των δημοσίων υπηρετών</i> » καθιερώνεται το σύστημα αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση.
11.	1833	Με τα Β.Δ. της 18/30-9-1833 « <i>Οργανικόν διάταγμα περί συστάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας</i> » δημιουργήθηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας.
12.	1844	Ψηφίζεται το Σύνταγμα του 1844. Ο Όθωνας το κύρωσε στις 18/3/1844.
13.	1846	Με τον ν. ΛΓ΄/1846 « <i>περί διοργανισμού των Υπουργείων</i> » καθιερώθηκε ο όρος Υπουργός και δημιουργήθηκε η θέση των Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων.
14.	1864	Ψηφίζεται το νέο Σύνταγμα.
15.	1864-1882	Μετά την ψήφιση του Συντάγματος και την κατάλυση της απολυταρχικής διακυβέρνησης του Όθωνα , ακολούθησε περίοδος όπου πραγματοποιήθηκαν σημαντικές αλλαγές στον χώρο της δημόσιας διοίκησης.
16.	1877-1878	Με την ψήφιση των ν. ΧΝΖ΄/1877 και ΧΝΣΤ΄/1877 εξασφαλίζεται η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Παρόμοιες διατάξεις περιλάμβανε και ο ν. ΧΞΧΤ΄/1877 περί προσόντων διορισμού και προαγωγής των δικαστικών υπαλλήλων. Ο ν. ΧΠΗ΄ 1878 καθιέρωσε τη μονιμότητα των πολιτικών μηχανικών.
17.	1884	Με τον νόμο της 14ης/5/1884 ορίστηκε ότι οι δημόσιοι λειτουργοί απολύονταν μόνο με αιτιολογημένη έκθεση του προϊσταμένου τους και αφού είχε αποδειχθεί ότι ήταν ανίκανοι να εκπληρώσουν τα καθήκοντά τους.

18.	1890	Ο ν. ΑΩΠ'/1890 τροποποίησε προηγούμενους νόμους για τα προσόντα και τις πειθαρχικές τιμωρίες των δημοσίων υπαλλήλων.
19.	1910	Ψηφίζεται ο ν. ΓΨΒ'/1910, σχετικά με τα προσόντα, την πειθαρχία και τη μονιμότητα των υπαλλήλων του Υπ. Εσωτερικών.
20.	1911	Αναθεώρηση του Συντάγματος.
21.	1927	Αναθεώρηση του Συντάγματος.
22.	1929	Ψηφίζεται ν. 4229/1929 «Περί μέτρων ασφαλείας του κοινωνικού καθεστώτος και προστασίας των ελευθέρων πολιτών», γνωστός και ως «Ιδιώνυμο».
23.	1947	Το δόγμα Τρούμαν (22/3/1947) επέβαλε, μεταξύ των άλλων, την εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης.
24.	1948	Ο Α.Ν. 516/1948 «περί ελέγχου νομιμοφροσύνης των δημοσίων υπαλλήλων και υπηρετών» θεωρεί ως κύριο «προσόν» πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων τη νομιμοφροσύνη.
25.	1951	Ψηφίζεται ο ν. 1811/1951 «περί κώδικος καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων».
26.	1959	Ψηφίζεται το Ν.Δ. 3983/1959 «περί μέτρων τινών προς βελτίωσιν της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών».
27.	1967 - 1974	Δικτατορία των Συνταγματαρχών.
28.	1975	Αναθεώρηση του Συντάγματος.
29.	1976	Εκδίδεται η εγκύκλιος Ράλλη (ΓΔΓ'/2/23/20479/8-12-1976).
30.	1977	Ψηφίζεται ο Υπαλληλικός Κώδικας (Π.Δ. 611/1977).
31.	1983	Ψηφίζεται ο ν. 1320/1983 για την εγκαθίδρυση ενός μηχανογραφικού συστήματος προσλήψεων προσωπικού με «μόρια».
32.	1985	Αναθεώρηση του Συντάγματος.
33.	1985	Ιδρύεται η Εθνική Σχολή Δημόσια Διοίκηση (Ε.Σ.Δ.Δ.),
34.	1994	Ψηφίζεται ο Ιδρυτικός νόμος του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Ν. 2190/1994, πιο γνωστός ως «νόμος Πεπονής»).
35.	1996	Ψηφίζεται ο ν. 2431/1996 «Διορισμός ή πρόσληψη πολιτών της Ε.Ε. στη δημόσια διοίκηση».
36.	1999	Ψηφίζεται ο νέος Υπαλληλικός Κώδικας.
37.	2001	Αναθεώρηση του Συντάγματος.
38.	2004	Ψηφίζεται ο ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».
39.	2008	Αναθεώρηση του Συντάγματος.
40.	2008 - 2010	Εφαρμόζεται το Πρόγραμμα Πολιτεία.
41.	2009	Εφαρμογή του Κ.Π.Α.
42.	2000 -	Εφαρμόζεται στην ελληνική δημόσια διοίκηση η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας.

Πηγή: Προσωπική επεξεργασία δεδομένων.

Σύνοψη

Η ελληνική διοίκηση προσπαθεί να ξεπεράσει τις γραφειοκρατικές παθολογίες και δυσλειτουργίες της και να μετασχηματιστεί από ένα παραδοσιακό σε ένα σύγχρονο και ευέλικτο μοντέλο διοίκησης. Ο εξευρωπαϊσμός της κινείται με αργούς ρυθμούς και οι όποιες διαρθρωτικές αλλαγές οφείλονται στην πίεση της κοινής γνώμης, της Ε.Ε. και του Δ.Ν.Τ., με στόχο τη διαμόρφωση μιας πιο αποτελεσματικής διοίκησης. Κατά τη διάρκεια της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας η δημόσια διοίκηση λειτούργησε με βάση τις αρχές του βεμπεριανού μοντέλου διοίκησης. Δυστυχώς, τα φαινόμενα της γραφειοκρατικής παθολογίας δεν εξαλείφθηκαν, παρά τις όποιες μεταρρυθμίσεις και την εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης, όπως του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ, της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και της Διοίκησης Διά Στόχων.

Βασικοί όροι

- Δημόσια Πολιτική
- Γραφειοκρατική παθολογία
- Διοίκηση Ολικής Ποιότητας
- Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
- Βεμπεριανό μοντέλο διοίκησης

Ερωτήσεις ανασκόπησης

1. Σχολιάστε, σύντομα, τις βέλτιστες πρακτικές διοίκησης στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση.
2. Ποια ήταν τα πρώτα μέτρα που έλαβε η Αντιβασιλεία;
3. Σχολιάστε το πρόγραμμα «Πολιτεία».
4. Ποιες ήταν οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις κατά την περίοδο της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας;