

ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
Δ Ο Μ Ε Σ Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

7

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:  
ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΟΙ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

---

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•  
1821  
•

200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθεροι •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•  
2021  
•

ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ





ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

---

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

**Ν.Κ. Αλιβιζάτος**

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη  
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό  
Πανεπιστήμιο Αθηνών

---

Δημόσια διοίκηση:  
δομές και άνθρωποι

---

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΣ

Αντώνης Μακρυδημήτρης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ





## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

---

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ

Ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ

*Εισαγωγή* ..... 11

### Α΄. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ. ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΕΣ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Π. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ

Καθηγητής Σύγχρονης Πολιτικής Ιστορίας, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

*Στις απαρχές συγκρότησης του ελληνικού κράτους* ..... 17

ΜΗΝΑΣ ΣΑΜΑΤΑΣ

Ομότιμος καθηγητής Κοινωνιολογίας, Πανεπιστήμιο Κρήτης

*Η «λογική» του κομματικού κράτους στην Ελλάδα* ..... 29

ΘΕΟΔΩΡΟΣ Ν. ΤΣΕΚΟΣ

Καθηγητής Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

*Η πελατειακή συγκρότηση του κράτους* ..... 43

### Β΄. ΚΡΙΣΙΜΕΣ ΔΟΜΕΣ. ΠΟΛΙΤΙΚΟ-ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ

ΔΙΟΝΥΣΗΣ ΜΟΣΧΟΠΟΥΛΟΣ

Καθηγητής Ιονίου Πανεπιστημίου

*Η Διοίκηση της Απόλυτης Μοναρχίας (1833-1843): Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων μιας ποσοτικής έρευνας* ..... 63



|  |     |
|--|-----|
| ΝΙΚΟΛΑΟΣ-ΚΟΜΝΗΝΟΣ ΧΛΕΠΑΣ<br>Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ<br><i>Τοπική και περιφερειακή Διοίκηση και ηγεσία: μια ανασκόπηση</i> ..... | 73  |
| ΝΙΚΟΣ ΣΠ. ΖΕΡΒΑΣ<br>Διδάκτωρ Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ<br><i>Κέντρο Διακυβέρνησης και «Πρωθυπουργοκεντρισμός»</i> .....                            | 85  |
| ΜΑΡΙΑ-ΗΛΙΑΝΑ ΠΡΑΒΙΤΑ<br>Επίκουρη καθηγήτρια, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης<br>και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ<br><i>Επιλογή ηγεσίας στην κεντρική Διοίκηση του κράτους</i> ..... | 99  |
| ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ Γ. ΜΠΑΚΟΓΙΑΝΝΗΣ<br>Διδάκτωρ Νομικής (Aix-Marseille III), Σύμβουλος Α.Σ.Ε.Π.<br><i>Έλεγχος της κακοδιοίκησης και Ανεξάρτητες Αρχές</i> .....                 | 119 |

#### Γ'. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

|   |     |
|---|-----|
| ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΣΤΡΑΝΗΣ<br>Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο<br>Δυτικής Αττικής<br><i>Όψεις νομιμότητας και αποτελεσματικότητας στη διοικητική δράση</i> ....               | 135 |
| ΒΑΣΙΛΗΣ Γ. ΤΖΕΜΟΣ<br>Επίκουρος καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και Οικονομικών Θεσμών, Πανεπιστήμιο<br>Θεσσαλίας<br><i>Η εξέλιξη της αρχής της νομιμότητας στη Δημόσια Διοίκηση</i> .....                  | 143 |
| ΝΕΚΤΑΡΙΟΣ (ΑΡΗΣ) ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ<br>Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης<br><i>«Τεχνοκρατική» ανάλυση και δημόσια πολιτική</i> .....   | 153 |
| ΓΙΩΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ<br>Διδάκτωρ, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, Πανεπιστήμιο<br>Πελοποννήσου<br><i>Ευρωπαϊκή Ένωση και ελληνική Διοίκηση: αλληλεπιδράσεις<br/>και προσαρμογές</i> ..... | 165 |

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ

Ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ

*Επίμετρο* ..... 179

*Βιβλιογραφία* ..... 185



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

---

### Αντώνης Μακρυδημήτρης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ

#### I

«Ποῖον ἔθνος δίχως διοίκησιν και νόμους  
ευδοκίμησεν και δεν εχάθη;»

*Μακρυγιάννης*

Η απορία μοιάζει εύλογη, όσο και η απάντηση που εμμέσως προκύπτει από αυτήν –εφ’ όσον το έθνος εξακολουθεί να υφίσταται, η διοίκηση και η νομοθεσία του είναι, ως έναν βαθμό τουλάχιστον, ικανοποιητική. Έτσι είναι· αλλά αν το ερώτημα στραφεί περισσότερο προς τη (λεπτομέρεια) της ποιότητας του κράτους και της πολιτείας, μάλιστα δε στους διοικητικούς και οργανωτικούς θεσμούς του και τις σχετικές διαδικασίες, η απάντηση θα είναι λιγότερο αισιόδοξη. Διότι πέρα από το οικονομικό ή δημοσιονομικό έλλειμμα, υφίσταται και το έλλειμμα ή η υστέρηση του διοικητικού μηχανισμού της χώρας, ο ατελής ή εκκρεμής εκσυγχρονισμός του οποίου επηρεάζει πολλαπλά την ποιότητα της δημοκρατίας, που πήρε πολύ καιρό να ευοδωθεί, και την ευδαιμονία των πολιτών, που παραμένει διαρκές ζητούμενο της πολιτικής ζωής στον τόπο.

Κοντολογίς, για να προσφύγουμε παραβολικώς τω τρόπω σ’ έναν αρχαιοελληνικό μύθο, η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης δίνει συχνά την εντύπωση του «βράχου του Σίσυφου». Μόλις, μετά κόπων και βασάνων, καταστεί δυνατό να περαιωθεί ένα έργο κά-

ποιας σημασίας για τη λειτουργία της Διοίκησης (λ.χ. η στοιχειώδης στελέχωση, η αποκέντρωση των δομών ή η τεχνολογική ανανέωση των διαδικασιών), δύσκολα παραμένει και διατηρείται σε βάθος χρόνου, καθότι συνηθέστερα δεν αποφεύγεται η επέλευση αρνητικών συνεπειών και παρενεργειών (λ.χ. οι πελατειακές σχέσεις και εξαρτήσεις, η διασπορά και ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων, η τυπολατρία και ο φορμαλισμός, η αφόρητη «γραφειοκρατία», κ.λπ.), που δεν διευκολύνουν, αλλά επιβαρύνουν τη ζωή των πολιτών. Όστε, γενικεύοντας κάπως, ίσως έλεγε κανείς ότι «ο βράχος πάντα κατρακυλάει προς τα πίσω» και η προσπάθεια επαναλαμβάνεται στο διηνεκές, χωρίς να παραμένει σταθερά στην κορυφή. («Χαλεπόν εσθλόν έμμεναι»), θα έλεγαν οι αρχαίοι στοχαστές, εννοώντας ότι το πραγματικά δύσκολο και πολύτιμο πράγμα είναι η διατήρηση και η σταθερότητα του αγαθού – ου γαρ «χαλεπόν» το γενέσθαι «εσθλόν», αλλά το «έμμεναι»), τόνιζε ο Πλάτων στον *Πρωταγόρα*.

Μια συναφής εικόνα, πάλι από την αρχαιοελληνική μυθολογία, αναφέρεται στον «ιστό της Πηνελόπης», που υφαίνεται το πρωί, κατά τη διάρκεια της ημέρας, και το βράδυ ξηλώνεται κάτω από το φως των κεριών, χωρίς να ολοκληρώνεται ποτέ. Κάπως έτσι, λοιπόν, θα μπορούσε να συνοψιστεί μεταφορικά και αλληγορικά το «δράμα» των μεταρρυθμίσεων στο κράτος, ιδίως στη δημόσια διοίκησή του από την εθνική απελευθέρωση και μετά.

Οι μελέτες που περιλαμβάνονται στον ανά χείρας τόμο, και αποτυπώνουν τα πορίσματα σχετικής ημερίδας που διεξήχθη την 31η Μαρτίου 2022 στο κεντρικό κτήριο του ΕΚΠΑ στο πλαίσιο του εορτασμού της δισεκατονταετηρίδος από την Ελληνική Επανάσταση, ιχνηλατούν και σκιαγραφούν περιληπτικά κάποια από τα συμπτώματα και τα αίτια της διοικητικής μας υστέρησης και αδυναμίας. Μολονότι αυτή είναι σχετική και μερική, διαφορετικά δεν θα υπήρχε κράτος, ούτε πολιτική κοινωνία, ούτε θα είχαν ευοδωθεί κάποια σπουδαία επιτεύγματα (απελευθέρωση, εκδημοκρατισμός, κράτος δικαίου, δημόσιος τομέας, οικονομική ανάπτυξη, κ.λπ.), είναι προφανές ότι η προσπάθεια κατανόησης και ερμηνείας της διοικητικής υστέρησης ή «κακοδαιμονίας» είναι πολύτιμη και έχει, φυσικά, πολλάκις επιχειρηθεί, χωρίς όμως να έχει επί του παρόντος, τουλάχιστον, οριστικά αντιμετωπιστεί.

## II

«Ο προστιθής γνώσιν προσθήσει άλγημα;»

*Εκκλησιαστής*

Το «άλγημα» αναφέρεται, ιδίως, στα ζητήματα ποιότητας, όχι ποσότητας, του διοικητικώς πράττειν και λειτουργείν στη χώρα. Γιατί εκεί που κυρίως πάσχει ο διοικητικός μηχανισμός είναι η ικανότητα αντιμετώπισης σύνθετων προβλημάτων, για τα οποία δεν αρκεί η απλή και μηχανιστική εφαρμογή διατάξεων ομοιόμορφης παροχής κάποιων υπηρεσιών μαζικού χαρακτήρα. Αν, όμως, ακόμη και για τέτοια ζητήματα, που απαιτούν και προϋποθέτουν μια διοικητική λογική νομικο-ορθολογικού τύπου κι ένα είδος στοιχειώδους οργανωτικής ευρυθμίας (μια «βεμπεριανή γραφειοκρατία», υπό την αναλυτική έννοια του όρου), τα πράγματα δεν πάνε πάντα καλά, εικάζει κανείς ποια θα είναι η κατάσταση για πολύ πιο σύνθετα και απαιτητικά προβλήματα.

Τέτοια προβλήματα είναι, ενδεικτικά, κάποια από τα ακόλουθα: η προσέλκυση και προώθηση καινοτόμων επενδύσεων φιλικών προς το περιβάλλον (όπως απαιτεί και υπαγορεύει η διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος), η αναζήτηση τρόπων όχι απλά ευκαιριακής, επισημασμένης και παροδικής απορρόφησης της ανεργίας, αλλά σταθερής και ποιοτικής απασχόλησης και εργασίας, η παιδεία και ο πολιτισμός, η ελευθερία της έκφρασης και της αυτοσυνειδησίας των πολιτών· η καταπολέμηση της διαφθοράς, η ταχεία απονομή της δικαιοσύνης, η εμπέδωση του κράτους δικαίου, η απομάκρυνση από τον κομματισμό και την ευνοιοκρατία και η προσέγγιση της αξιοκρατίας, η καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών κατά μήκος και πλάτος του διοικητικού μορφώματος, προκειμένου αυτοί να ασκήσουν κατά τον πληρέστερο τρόπο τα δικαιώματα και τις ελευθερίες τους.

Οι απαντήσεις που θα δοθούν στα παραπάνω προβλήματα, όπως και άλλα συναφή, προσδιορίζουν εμμέσως το στίγμα του δέοντος γενέσθαι ως προς τα διοικητικά πράγματα και φαινόμενα στη χώρα κατά τη δικαιοσυστή επέτειο από την έναρξη του Αγώνα για την εθνική ανεξαρτησία.

Ευχαριστώντας και συγχαίροντας τους συναδέλφους για τις συμβολές τους στο παρόν ευσύνοπτο πόνημα μνήμης και αναστοχασμού για τη Διοίκηση στον τόπο μας, προϊόν δικών τους και άλλων εκτενεστέρων

αναλύσεων και ερμηνειών, περαίνουμε τούτο το εισαγωγικό σημείωμα με μια πιο αισιόδοξη νότα. Δεν υπάρχει καμμία νομοτέλεια («καταστροφή»), ακόμη και αν η πραγματικότητα δίδει κάποτε την εικόνα μιας «άγονης χώρας» (για να παραφράσουμε την ελιοτική *Wasteland*). Υπάρχουν πάντοτε εστίες και νησίδες ελπίδας και διοικητικής ευπραγίας· και οι άνθρωποι (υπάλληλοι, πολίτες, πολιτικοί, αναλυτές) μάχονται ενίοτε «ηρωικά υπέρ των εστίων αυτών», όπως έλεγε ο φιλόσοφος Κώστας Αζελός.

Όστε δεν υπάρχει μόνον ανάγκη, υπάρχει και η ανάλογη δυνατότητα, ίσως και η ευκαιρία, για τον ουσιαστικό εκσυγχρονισμό του διοικητικού μας κράτους (όπως θίγεται σε αντίστοιχα κεφάλαια και ενότητες στις σελίδες που ακολουθούν). Ενός κράτους μακρύτερα από την κομματοκρατία, τις πελατειακές σχέσεις και εξαρτήσεις («το παλαιόν της αναρμοστίας πάθος»), όπως θα λέγαμε πλατωνικά, εγγύτερα στον «επαγγελματισμό» (professionalism), το επιστημονικό ήθος, τη γνώση, την αξιότητα και τη δικαιοσύνη. Ένα κράτος με λιγότερο συγκεντρωτισμό, αλλά με ευρύτερη και καλύτερη αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση με λιγότερο νομικισμό, φορμαλισμό και «γραφειοκρατία» (υπό την τρέχουσα έννοια του όρου), πέρα από την πολυνομία και την κακονομία, πλησιέστερα στην ευνομία, στην ποιότητα και την αποτελεσματικότητα στη διοίκηση και την εν γένει πολιτεία.

Είναι τούτα ανέφικτα ή μη ρεαλιστικά σχέδια για το προσεχές μέλλον; Δεν νομίζω. Εξ άλλου, ο άνθρωπος ποτέ σχεδόν δεν πέτυχε το εφικτό, αν δεν σχεδίασε και δεν οραματίστηκε εκείνο που κάποτε έμοιαζε ανέφικτο. «Αν δεν στηρίζεις το ένα σου πόδι έξω απ' τη Γη ποτέ σου / δεν θα μπορέσεις να σταθείς επάνω της», έλεγε παραδειγματικά ο Ελύτης στη *Μαρία Νεφέλη (Λόγος περί Κάλλους)*. Ίσως κάτι ανάλογο ισχύει και εν προκειμένω. Οι μελέτες που έπονται το δείχνουν, ελπίζουμε πειστικά.

Α΄  
ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.  
ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΕΣ  
ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ





ΣΤΙΣ ΑΠΑΡΧΕΣ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ  
ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Δημήτρης Π. Σωτηρόπουλος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΙΣΤΟΡΙΑΣ,  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

I

*Κρίσεις ολοκλήρωσης*

Παρ' ότι σχετικά μικρό, και στην περιφέρεια του ευρωπαϊκού κόσμου, το ελληνικό κράτος είναι αποτέλεσμα πολύ σύνθετων και μακροχρόνιων ιστορικών διεργασιών, εσωτερικών και διεθνών, τους δύο αιώνες της ανεξαρτησίας του (Κολιόπουλος, 2014, Τόλιας, 2021). Είναι εξ άλλου προϊόν επάλληλων κρίσεων εθνικής ολοκλήρωσης από τον 19ο αιώνα και μέχρι τις δύο πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα, καθώς και πολύχρονων κρίσεων εκδημοκρατισμού και οικονομικού εκσυγχρονισμού από εκεί και μετά (Σωτηρόπουλος, 2019, Βούλγαρης, 2019). Οι κρίσεις, μάλιστα, αυτές συχνά διαπλέκονταν μεταξύ τους δημιουργώντας ένα εκρηκτικό μείγμα πολιτικό και κοινωνικο-οικονομικό, ενώ τα πράγματα περιπλέκονταν ακόμη περισσότερο εξ αιτίας των συχνών παρεμβάσεων ή και επεμβάσεων των Μεγάλων Δυνάμεων στα εσωτερικά της χώρας (Διβάνη, 2010). Αυτός είναι και ο λόγος των μεγάλων εσωτερικών αντιφάσεων του ελληνικού κράτους, καθώς και των συχνών διχασμών του –αυτού που έχει περιγραφεί ως σταθερή παλινωδία ανάμεσα σε «καταστροφές και θριάμβους» (Καλύβας, 2015). Έτσι, η πορεία του ελληνικού κράτους, θέτει ενδιαφέροντες προβληματισμούς πάνω στα ιστορικά υποδείγματα συγκρότησης των εθνικών κρατών, εξ αιτίας ακριβώς των ιδιαιτεροτήτων του.

Όχι ότι επρόκειτο για κάποιον ελληνικό «εξαιρετισμό», όπως λέγεται, και ότι κάτι αντίστοιχο δεν θα συναντήσουμε και σε άλλα εθνικά κράτη,

της ευρωπαϊκής ηπείρου τουλάχιστον. Πολλά από αυτά, ιδίως στην κεντρική Ευρώπη, υπήρξαν επίσης προϊόντα της κατάρρευσης των μεγάλων πολυπολιτισμικών αυτοκρατοριών της Γηραιάς Ηπείρου, οπότε και η συγκρότησή τους ήταν εξίσου περιπετειώδης και καθόλου ευθύγραμμη στην εξέλιξή της, καθώς μάλιστα θα επηρεάζονταν έντονα και από τους δύο παγκοσμίους πολέμους του 20ού αιώνα (Davies, 1998: 880-998). Ας θυμηθούμε επίσης το ιταλικό Risorgimento, δηλαδή την αντίστοιχη μακρά και επίπονη διαδικασία της ιταλικής ενοποίησης (Woolf, 2022). Ούτως ή άλλως, οι ίδιες οι καταστατικές ιδιαιτερότητες των εθνικών κρατών θέτουν εξ αντικειμένου δυσκολίες στις διαδικασίες της εθνικής ολοκλήρωσης. Τα εθνικά κράτη διαθέτουν μεν ένα ασύγκριτο πλεονέκτημα ως προς την εσωτερική ομοθυμία απέναντι στην εθνικιστική ιδεολογία, δεδομένου ότι αυτή χαίρει πάντα μεγάλης νομιμοποίησης, τουλάχιστον μέχρι την εμφάνιση του διεθνισμού, μετά τη μπολσεβικική επανάσταση, που θα αμφισβητήσει αυτό το consensus, αλλού πιο έντονα αλλού πάλι μόνον περιθωριακά. Το βασικό πρόβλημα ωστόσο δεν έγκειται εκεί. Καθώς τα εθνικά κράτη απαρτίζονται από οιονεί δημοκρατικές κοινωνίες –εφ’ όσον η άνοδος των εθνικών κρατών ταυτίστηκε χρονικά με τη σταδιακή επέκταση του ‘ρεπουμπλικανισμού’ και της δημοκρατίας–, οι διαφωνίες και οι ανταγωνισμοί ως προς τα διάφορα σχέδια που υπόσχονται την εκπλήρωση της εθνικής ολοκλήρωσης ενδέχεται να οδηγήσουν σε τεράστιες εσωτερικές εντάσεις και συγκρούσεις· ενίοτε και σε εμφυλίους πολέμους. Κι εκεί είναι που η γενική συναίνεση παύει να ισχύει στην πράξη, καθ’ ότι επιλοχωρούν στους εσωτερικούς ανταγωνισμούς πλήθος άλλων τριβών και ιδεολογικών ή στρατηγικών διαφωνιών. Έτσι, οι κρίσεις εθνικής ολοκλήρωσης μπορεί να πάρουν πολλές και διαφορετικές μορφές και να συμπαρασύρουν άλλες παράπλευρες κρίσεις, ικανές να επηρεάσουν καταλυτικά τόσο τη μορφή όσο και τον χρόνο ευόδωσης του («εθνικού») σχεδίου.

Η παρατήρηση αυτή αφορά τρεις βασικές διεργασίες της ελληνικής εθνοκρατικής περίπτωσης: την επέκταση των συνόρων του κράτους και της επικράτειάς του, μέσα από έξι μεγάλες ιστορικές φάσεις (που μάλλον δεν έχει ευρωπαϊκό αντίστοιχο), την ίδια τη σταδιακή συγκρότηση του κράτους και των θεσμών του στο εσωτερικό, καθώς και την εθνική ομογενοποίηση των πληθυσμών που συντελέστηκε επίσης μέσα από μακροχρόνιες διεργασίες. Όπως έχει αλλού υποστηριχθεί (Σωτηρόπουλος, 2021: 114-130), στην ουσία η 200χρονη πορεία του ελληνικού κράτους μπορεί να

διακριθεί και να εξεταστεί μέσα από τρεις μεγάλες «κρίσεις ολοκλήρωσης»: την κρίση («εθνικής») ολοκλήρωσης, που διατρέχει τα πρώτα εκατό χρόνια της ανεξαρτησίας του από την Επανάσταση του 1821 και μέχρι τη Μικρασιατική Καταστροφή του 1922· την κρίση («δημοκρατικής») ολοκλήρωσης, που αφορά την 50ετία από την επαναστατική κυβέρνηση του 1922 και μέχρι τη μεταπολίτευση του 1974· και την κρίση («οικονομικού εκσυγχρονισμού και εξευρωπαϊσμού»), που διατρέχει όλη την περίοδο της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας.

Οι ως άνω («κρίσεις») αποτελούσαν όψεις της μακράς εθνοποιητικής διαδικασίας: η πρώτη είχε να κάνει με ζητήματα παραδοσιακής κρατικής κυριαρχίας, εφ' όσον αφορούσε την εδαφική επέκταση και την ενσωμάτωση των πληθυσμών· η δεύτερη με ζητήματα πολιτικής νομιμοποίησης και ρύθμισης των εξουσιαστικών σχέσεων και των ελευθεριών, δηλαδή με την οικοδόμηση των κρατικών θεσμών και τον έλεγχο του πληθυσμού· και η τρίτη με διαδικασίες εκσυγχρονισμού, κρατικού και οικονομικού, για την καλύτερη προσαρμογή της χώρας στην εποχή της αρχόμενης παγκοσμιοποίησης και της οικονομικής φιλελευθεροποίησης.

Σε κάποιες από τις φάσεις αυτές η χώρα συμπορευόταν λίγο πολύ με τις αντίστοιχες διεργασίες στη δυτική και βόρεια Ευρώπη· σε κάποιες άλλες ακολουθούσε αυτόνομη πορεία, λόγω διαφόρων εθνικών ιδιαιτεροτήτων, ή οι ωριμάνσεις της σε επιμέρους τομείς έρχονταν πιο καθυστερημένα. Επειδή, γενικώς, τα πρότυπα σε όλες αυτές τις διεργασίες παρέμεναν εξ αρχής δυτικά και βορειοευρωπαϊκά, οι καθυστερήσεις ή οι επιμέρους και οι κατά καιρούς αποτυχιές βιώνονταν μάλλον με δραματικό τρόπο από τις εγχώριες ελίτ και συχνά γεννούσαν αχρείαστες εντάσεις. Αυτό πολλοί μελετητές το έχουν («διαβάσει») ως μια ελληνική ιδιαιτερότητα που έτεινε προς τον «εξαιρετισμό» ή τον εξωτισμό. Μπορούμε όμως αυτή την ένταση να την ερμηνεύσουμε και στην αντίθετη κατεύθυνση: δηλαδή ως μια διαρκή και εναγώνια αναζήτηση για το ελληνικό κράτος και τις ελίτ του να παρακολουθήσουν, αντιγράφοντας, απορρίπτοντας ή προσαρμόζοντας στα καθ' ημάς τα διάφορα πρότυπα εκσυγχρονισμού, που σημειωτέον δεν περιορίζονται σε ένα (το δυτικοευρωπαϊκό δεν είναι ένα αλλά διαθέτει πολλές εκδοχές) ούτε και λειτουργούν αναγκαστικά παντού με τον ίδιο τρόπο και με τον ίδιο χρόνο ωρίμανσης (Sotiropoulos, 2019: 11-25, Hall – Gieben, 2003).

Συνεπώς, το ελληνικό παράδειγμα θα γινόταν καλύτερα κατανοητό αν

επιμέναμε στην περιγραφή και την αξιολόγηση όσων έγιναν στην πράξη, και όχι όσων έπρεπε να έχουν γίνει σύμφωνα με κάποια αλλότρια πρότυπα. Η προσέγγιση αυτή αποφεύγει μια αυτομαστίγωση που μιλά περί πάγιας υπανάπτυξης και αντι-εκσυγχρονισμού (μια ιστορικά λανθασμένη ερμηνεία, όπως μόλις εξηγήσαμε), όσο και την αντίθετη («θέση») που βλέπει σε αυτόν τον εξαιρετισμό ένα αντιστασιακό έθος που δήθεν αρνείται συνειδητά και υπερήφανα να υιοθετήσει τις «νόρμες» του σύγχρονου κόσμου, διότι αλλιώς υπάρχει ο κίνδυνος της υποτέλειας και της εξάρτησης. Παρεμπιπτόντως, και οι δύο αυτές στάσεις καταλήγουν μέσα από άλλους δρόμους στο ίδιο αποτέλεσμα, ένα είδος εθνικού (μικροεραμιπλισμού), εφ' όσον στην ουσία αμφότερες υποστηρίζουν ότι το κράτος με την ανατολίτικη νοοτροπία δεν μπορεί ή δεν πρέπει να αλλάξει.

## II

### *Ενοποίηση του έθνους (στο κράτος), εκδημοκρατισμός και εκσυγχρονισμός*

Αν πρόκειται μέσα από μια ιστορικο-κοινωνιολογική προσέγγιση, που αφορά τις μεσαίες διάρκειες, να εντοπίσουμε τις τομές και τις συνέχειες του ελληνικού κράτους, θα πρέπει να ξεκινήσουμε από τις προηγούμενες τρεις διεργασίες εθνοποίησης του κράτους και της κοινωνίας, όπως αυτές διαπλέκονταν με τον εκδημοκρατισμό και τον θεσμικό του εκσυγχρονισμό. Αν παρατηρήσουμε εκ των υστέρων αυτές τις διεργασίες είναι προφανείς οι συνέχειες και οι τομές: 1821, 1922, 1974. Ωστόσο, αν κοιτάξουμε πώς εξελίσσονταν αυτές οι συνέχειες μέσα στον χρόνο, θα δούμε ότι αυτό δεν γινόταν ευθύγραμμο και πάντως όχι χωρίς μεγάλους ανταγωνισμούς, οι οποίοι προέκυπταν από διαφορετικά και ενίοτε εντελώς συγκρουσιακά αναπτυξιακά πρότυπα που υιοθετούσαν οι κυρίαρχες πολιτικές και κοινωνικές δυνάμεις.

Για να δούμε μερικά ενδεικτικά παραδείγματα, θα είχε ενδιαφέρον να εξετάσουμε σε κάθε μεγάλη συνέχεια κάποια επιμέρους πεδία εντάσεων που σχετίζονται με την κεντρική διακύβευση της κάθε φάσης. Αν περιοριστούμε, λόγου χάριν, στη φάση της εθνικής ολοκλήρωσης, τέτοια πεδία είναι η Μεγάλη Ιδέα, το συνοριακό και το Ανατολικό Ζήτημα, η Ευρώπη και οι Προστάτιδες Δυνάμεις, ενώ εκείνο που ενοποιεί αυτά είναι

η πολιτική, στρατιωτική, διπλωματική και οικονομική προετοιμασία του κράτους για την ευόδωση των εθνικών πόθων. Ποια είναι η εικόνα του ελληνικού 19ου αιώνα με βάση όλα αυτά; Η Ευρώπη είναι αδιαμφισβήτητα, από την πρώτη στιγμή της Επανάστασης, η βασική αναφορά των Ελλήνων: αναφορά πολιτισμική, πολιτική και οικονομική. Ως προς τούτο, το νέο έθνος είναι ομόγλωσσον, ακόμη κι αν κάποιος μπορεί να κατηγορηθούν ότι η στάση τους είναι υποκριτική ή καιροσκοπική (Κολιόπουλος, 2014: 117). Σημασία έχει ότι αυτή δηλώνεται ευθαρσώς και δημοσίως. Από την άλλη, το τι λέει το λαϊκό αίσθημα είναι φυσικά πιο δύσκολο να καταγραφεί, κι ένας βαθμός αντιδυτικισμού κατά «των φορέων του ξενικού πνεύματος» πάντα θα επιβιώνει ως αντίδραση και θα συντηρείται από μερίδα της διανόησης (Πολίτης, 2009: 90 επ., Πανατζόπουλος, 2021, Σωτηρόπουλος, 2021<sup>2</sup>: 10-65).

Αλλά το γεγονός ότι οι ελίτ είναι, παρά τις ενίοτε παλινωδίες τους, ξεκάθαρες ως προς αυτό, δείχνει γιατί ουδέποτε εξετάζονται σοβαρά λύσεις εκτός του πλαισίου αυτού. Είναι, έτσι κι αλλιώς, προϊόν εν πολλοίς «ελευθέρας και εκουσίας αποφάσεως». Άπαντες σχεδόν αναγνωρίζουν με ρεαλισμό ότι αυτό απαιτεί το εθνικό συμφέρον και ότι όποιες άλλες συμμαχίες είναι απλώς άτοπες. Και αυτό δεν θα αλλάξει σχεδόν ποτέ στην 200χρονη ιστορία του ελληνικού κράτους. Είναι μια σχέση με πολλαπλές όψεις εξάρτησης, συνεργασίας, έντασης και από τις δύο πλευρές, και όλα αυτά μαζί, εναλλάξ και ταυτόχρονα. Άλλωστε, οι Μεγάλες Δυνάμεις δεν ήταν πλέον μόνο «προστάτιδες» αλλά και εποπτικές στα εσωτερικά του κράτους. Οικοδομείται έτσι σταδιακά μια σχέση που θα περάσει από πολλά κύματα επηρεάζοντας όχι μόνον τις εξωτερικές υποθέσεις αλλά και το εσωτερικό πεδίο της πολιτικής. Μπορεί η Ευρώπη και ειδικά οι Μεγάλες Δυνάμεις να ήταν η μοναδική ρεαλιστική συμμαχία για την ευόδωση των μεγαλοϊδεατικών φαντασιώσεων του νέου έθνους, που θεωρούσε ότι υπήρχαν έξω από την αρχικώς μικρή επικράτειά του πλήθος αλύτρωτων Ελλήνων, ωστόσο δεν την έβλεπαν όλοι από κοινού ως το απολύτως κατάλληλο πρότυπο για την ανακαίνισή του.

Απέναντι στις ευρωπαϊκές αξίες και τους θεσμούς, που οι εγχώριοι φιλοευρωπαϊστές θεωρούσαν ως αναμφισβήτητους οδηγούς εκσυγχρονισμού για ένα σύγχρονο κράτος, οι συντηρητικοί έβλεπαν μια πολιτισμική απειλή: τη νόθευση του ελληνικού πολιτισμού και της αγνής χριστιανορθόδοξης κοινοτιστικής του παράδοσης, τόσο από το δυτικό πνεύμα

του ορθολογισμού, όσο και από τον καθολικισμό ή τον προτεσταντισμό (Λούβη, 2020: 130-216).

Βεβαίως, και πάλι, στην πράξη τα πράγματα ήταν πιο σύνθετα και οι ομαδοποιήσεις και οι ταυτίσεις άλλαζαν ανάλογα και τη διεθνή και εγχώρια συγκυρία. Άλλωστε, η Ευρώπη δεν ήταν ενιαία, και η κάθε μία από τις Προστάτιδες Δυνάμεις είχαν τις δικές τους προτεραιότητες για το νέο κράτος και τις προωθούσαν μέσα από τις δικές τους επί τόπου συμμαχίες. Για παράδειγμα, ενώ στα πρώτα χρόνια της βαυαρικής περιόδου οι φιλοσυνταγματικοί είχαν στοιχηθεί πίσω από τη Μ. Βρετανία και την πρεσβεία της στην Αθήνα προκειμένου να πιέσουν την Αντιβασιλεία και κατόπιν τον Όθωνα να παραχωρήσει σύνταγμα, μετά την απογοήτευσή τους από τους μεγάλους περιορισμούς που έθετε το σύνταγμα του 1844, θα θεωρήσουν ότι η Ευρώπη ταυτίστηκε τελικά με τη βαυαρική απολυταρχία και θα κατηγορούν έκτοτε τους «ξένους» που πρόδωσαν αυτήν την χώρα. Αν θα φανεί προς στιγμή ότι αυτό δύναται να αλλάξει με τα ευρωπαϊκά συνταγματικά κινήματα του 1848, τελικά η σοσιαλιστική προοπτική ιδίως στη Γαλλία θα φοβίσει τους Έλληνες φιλελεύθερους (Λούβη, 2020: 112-125).

Περαιτέρω απογοήτευση και οργή θα βιώσει και η συντηρητική πτέρυγα με το ζήτημα του αυτοκέφαλου της Ελλαδικής Εκκλησίας. Το ζήτημα θα αναδειχθεί σε μείζονα αντιπαράθεση ιδίως προς το τέλος της δεκαετίας του 1830, ανάμεσα σε δύο εκδοχές χριστιανορθόδοξων: των φιλοδυτικών που έβλεπαν στο αυτοκέφαλο μια ασπίδα προστασίας από τη ρωσική διείσδυση στο κράτος, κι εκείνων που θεωρούσαν ότι κάτι τέτοιο θα απέκοπτε το ποίμνιο και κατ' επέκταση τη χώρα από τις προαιώνιες παραδοσιακές της ρίζες που εκπροσωπούσε το Οικουμενικό Πατριαρχείο Κωνσταντινουπόλεως. Είχε προηγηθεί, συνάμα, η τουρκοαιγυπτιακή κρίση του 1839-1841 που ανέδειξε την αδιαφορία των Μ. Δυνάμεων έναντι του ελληνικού αλυτρωτισμού.

Ωστόσο, η μεγάλη εξέλιξη που θα ενίσχυε το φιλορωσικό κόμμα της Ελλάδας διαχρονικά ήταν ο Κριμαϊκός πόλεμος και η στρατιωτική επέμβαση και η κατοχή της Αθήνας και του Πειραιά από τους Αγγλογάλλους (1854-1857), ενώ τέσσερα χρόνια πριν είχαν προηγηθεί τα παρκερικά που είχαν επίσης οξύνει πολύ τις ελληνοβρετανικές σχέσεις. Είναι ταυτόχρονα και μια στιγμή όπου αναδύονται ιδέες περί μιας «ελληνικής αυτοκρατορίας» της Ανατολής με φιλελεύθερο περιεχόμενο. Η αγγλογαλλική κατοχή αποτελεί ένα σημείο τομής για τον «μακρύ» 19ο αιώνα, καθ' ότι στερεί

πλέον από τους φιλοδυτικούς της χώρας το επιχείρημα ότι η πρόσδεση στο φιλοαγγλικό άρμα είναι η καλύτερη στρατηγική για την εκπλήρωση της Μεγάλης Ιδέας. Αν και πρόσκαιρα θα βγει ευνοημένη η ρωσόφιλη παράταξη, θα χάσει πάντως κι αυτή σταδιακά την επιρροή της στην Ελλάδα, όσο θα αρχίσει να διαφαίνεται στο τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα ο κίνδυνος του πανσλαβισμού στα Βαλκάνια –κάτι που θα επηρεάσει καίρια και τη στάση της χώρας ως προς το Μακεδονικό Ζήτημα.

Ακριβώς μέσα από την απογοήτευση από όλες τις Μεγάλες Δυνάμεις της εποχής, θα αρχίσουν να εμφανίζονται και οι ιδέες περί αναβίωσης μιας «ελληνικής αυτοκρατορίας» στην Ανατολή, ικανής να προωθή τις φιλελεύθερες δυτικές αξίες στο πλαίσιο του εκπολιτισμού των «βαρβάρων» (Καραφουλίδου, 2018: 253-369). Με τέτοιες απόψεις στο προσκήνιο σημαίνει ότι βρισκόμαστε ακόμη στον αστερισμό του ρομαντισμού, και ότι ο ελληνικός αλυτρωτισμός θα οφείλει ακόμη πολλά σε αυτόν –ενδεχομένως μέχρι σήμερα. Ας μη λησμονούμε, άλλωστε, το περιεχόμενο που είχε προσδώσει ο ίδιος ο Κωλέττης στη Μεγάλη Ιδέα, κατά την περιφημη ομιλία του στην Εθνοσυνέλευση στις 14 Ιανουαρίου του 1844: ιστορική αποστολή της ελληνικής φυλής ήταν να διαδώσει τα Φώτα και τον δυτικό πολιτισμό στην Ανατολή (Κρεμμυδάς, 2010: 25).

Γεγονός είναι πάντως ότι στα χρόνια τού πιο μετριοπαθούς ως προς τον αλυτρωτισμό Γεωργίου Α΄, η Μεγάλη Ιδέα θα περιπέσει σε ύπνωση για κάποια έτη, μέχρι τη δεκαετία του 1890. Εκείνο που θα αναδειχτεί σε αυτό το μεσοδιάστημα, ιδίως μετά την εμφάνιση του Χαρίλαου Τρικούπη στο προσκήνιο, είναι μια νέα πολιτική διχοτόμηση: όχι τόσο ως προς το περιεχόμενο της Μεγάλης Ιδέας, αλλά ως προς το ποιος είναι ο ενδεδειγμένος τρόπος για την επίτευξή της. Είναι κάτι που ομολογουμένως έχει διατυπωθεί ήδη από το 1848 και τον Μαυροκορδάτο σε υπόμνημά του στον Όθωνα περί των ελληνικών αλυτρωτικών διεκδικήσεων, στο οποίο έθετε τα βασικά ερωτήματα που έπρεπε να συνοδεύουν το περίπλοκο εγχείρημα: ποια εδάφη να συμπεριλάβει (Μακεδονία, Θεσσαλία, Ήπειρος, Κρήτη), πότε (να μην είναι άκαιρες οι διεκδικήσεις) και με ποια μέσα (Μαυρογορδάτος, 2020: 139-141). Χωρίς, όμως, να εισακουστεί.

Εκείνος που όντως αποδεικνύεται ως «παράγων αλλαγής» (*game changer*) για το εγχώριο πολιτικό σύστημα είναι ο Χαρίλαος Τρικούπης. Ο δικομματισμός που προωθεί στην ουσία αντικατοπτρίζει και τις δύο μεγάλες κοινωνικο-πολιτικές παρατάξεις στις οποίες είναι χωρισμένη η



χώρα· και μαζί, τις δύο διαφορετικές πολιτικές κουλτούρες. Από τη μία, ο κοτζαμπασικής κοπής δηλιγιαννισμός εκφράζει μια λαϊκιστική σύλληψη της Μεγάλης Ιδέας, που κολακεύει περισσότερο το κοινό αίσθημα μέσα από φρούδες υποσχέσεις και μεγαλοστομίες που φαντασιώνονται την άλωση της Πόλης, εδώ και τώρα. Από την άλλη, ο τρικουπισμός θα εστιάζει περισσότερο στη σοβαρή και μεθοδική προετοιμασία του κράτους, πολιτικά, οικονομικά, στρατιωτικά και διπλωματικά για την επίτευξη των αλυτρωτικών του επιδιώξεων, αυστηρά και μόνον όταν θα είναι κατάλληλες οι εγχώριες και διεθνείς συγκυρίες (Τρίχα, 2016, Ντεσάν, 2022). Όπως ανέφερε χαρακτηριστικά ο Εμμ. Ροΐδης, φανατικός τρικουπικός και επιφορτισμένος ως έφορος της Εθνικής Βιβλιοθήκης να συντάσσει τις ετήσιες εκθέσεις για τις διεθνείς εξελίξεις και τη θέση της Ελλάδας σε αυτές, στην εφημερίδα *ΩΡΑ*, το διάστημα 1878-1889, «εξωτερική πολιτική ουδέν άλλο κατ' ουσίαν είναι ή χρησιμοποίησις ούτως ή άλλως διαθέσιμου κεφαλαίου εθνικής δυνάμεως. Ελλειπούσης ταύτης, συνεχλείπει κατ' ανάγκην και πάσα εξωτερική πολιτική [...]» (Ροΐδης, 2021: 165).

Τα δύο αναπτυξιακά σχέδια, που αφορούσαν τη σωστή αξιοποίηση των εθνικών πόρων και ήταν ευθέως αντιθετικά και ανταγωνιστικά, θα συγκρούονται μεταξύ τους για πολλές δεκαετίες στο εξής, τόσο στον 19ο όσο και στον 20ό αιώνα. Έτσι, για όσο διάστημα επικρατεί το εκσυγχρονιστικό σχέδιο (λ.χ. την 20ετία 1875-1893), το κράτος φροντίζει να αποφεύγει την εμπλοκή του σε άσκοπες εθνικές περιπέτειες, επιδεικνύοντας αυτοσυγκράτηση και υπευθυνότητα. Όταν, όμως, επικρατούσε το «εθνολαϊκιστικό» αφήγημα, όπως το διάστημα από τη χρεοκοπία του 1893 και έως το Κίνημα στο Γουδί το 1909, η χώρα παρασυρόταν από καταστροφικές μεγαλοϊδεατικές φαντασιώσεις, όπως αυτές που οδήγησαν στον ατυχή πόλεμο του 1897 ή σε διάφορες επικίνδυνες ακροβασίες στον Μακεδονικό Αγώνα (Γιαννουλόπουλος, 1999, Μαρωνίτη, 2009). Ταυτόχρονα, στο εσωτερικό έδιναν τον τόνο οι δυνάμεις του συντηρητισμού, όπως καταδεικνύει λ.χ. η περίπτωση των Ευαγγελικών το 1901 και των Ορεσטיακών το 1903, που αφορούσαν εν τέλει πολιτισμικά κάτι ευρύτερο από τη διαμάχη για το γλωσσικό ζήτημα.

Από πολλές απόψεις, η διαιρετική τομή του ελληνικού 19ου αιώνα είχε παραμείνει σε εκείνο που είχε περιγράψει ήδη από τη δεκαετία του 1840 ο Κωλέττης μιλώνοντας στον Νικόλαο Δραγούμη: «Πλην, αγαπητέ, το ελληνικόν έθνος δεν είναι το συνερχόμενον εις την αίθουσαν του Μαυροκορ-

δάτου, αλλά το συνερχόμενον εις την του Κωλέττου· το ελληνικόν έθνος ούτε βελάδας φορεί ούτε γαλλικά ή αγγλικά ομιλεί· φορεί φουστανέλλας, ομιλεί ενίοτε και αλβανικά και κουτσοβλάχικα και σώζει τα ήθη της τυραννίας [ήγουν της τουρκοκρατίας], τα οποία δεν θα εξαλειφθώσι διά μιας· διότι όσο κι αν φαντάζωσιν οι λογιώτατοι, τα έθνη δεν αυτοσχεδιάζονται» (Μαυρογορδάτος, 2020: 116). Άλλωστε και ο Γ. Ασπρέας στην *Πολιτική Ιστορία της Νεώτερης Ελλάδος*, που εκδίδεται το 1930, εξακολουθεί να περιγράφει ως «ξενικόν κόμμα» τους ετερόχθονες που μιλούν για εξευρωπαϊσμό. Αυτή η διαιρετική τομή στο ελληνικό φαντασιακό δεν έχει εν μέρει ακόμη και σήμερα εξαλειφθεί.

### III

#### *Η ιστορία δεν έχει τέλος...*

Την προέκτασή της που όλο και βάθαινε στον χρόνο, ανάμεσα σε μια παλαιά, εσωστρεφή Ελλάδα των αυτοχθόνων και σε μια «μεγάλη» εκσυγχρονισμένη Ελλάδα που συνομιλεί ισότιμα με την Ευρώπη, θα την δούμε πράγματι να επεκτείνεται και στις πρώτες δύο δεκαετίες του 20ού αιώνα. Η μικροελλαδίτικη παράταξη που μετά το 1911 στοιχιζόταν γύρω από τον Θρόνο, εξέφραζε, ως το πούμε έτσι, τον «ρομαντικό» 19ο αιώνα. Η βυζαντινή αυτοκρατορία και η Κωνσταντινούπολη υπήρχαν μόνον ως παλιές, προαιώνιες φαντασιώσεις. Κατά τα άλλα, οι πραγματικές αλυτρωτικές φιλοδοξίες παρέμεναν περιορισμένες.

Η φιλελεύθερη παράταξη των βενιζελικών, από την άλλη, απηχούσε τις κοινωνικές εξελίξεις της τελευταίας 20ετίας, που ήταν και το αντίβαρο στην Ελλάδα του συντηρητισμού και της ακινησίας. Όπως φάνηκε και στα συλλαλητήρια της Αθήνας, τον Σεπτέμβριο του 1911, που ακολούθησαν το Κίνημα στο Γουδί, η παράταξη αυτή συγκέντρωνε τα πιο δυναμικά νέα μεσαία στρώματα των πόλεων, τα οποία ζητούσαν ριζικές μεταρρυθμίσεις και εκσυγχρονισμό του κράτους. Δεν είναι τυχαίο που γίνεται έκτοτε λόγος για τον βενιζελικό αστικό εκσυγχρονισμό (Μαυρογορδάτος – Χατζηωσήφ, επιμ., 1988). Σε ό,τι αφορά τις μεγαλοϊδεατικές τους επιδιώξεις, ακολουθούσαν το εκσυγχρονιστικό αναπτυξιακό πρότυπο. Αυτό αποτυπώθηκε στις μεταρρυθμίσεις ή τα εκσυγχρονιστικά σχέδια που έλαβαν χώρα από τους βενιζελικούς στη δεύτερη δεκαετία του 20ού

αιώνα, όπως η αγροτική μεταρρύθμιση, η οικοδόμηση της Θεσσαλονίκης μετά την πυρκαγιά του 1917, οι εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις, κλπ.

Μόνο που για έναν συνεπή εθνικιστή, όπως ήταν ο Βενιζέλος, αν το «κοινωνικό καθεστώς» έπρεπε να κάνει κάτι, αυτό ήταν να υποβοηθή το κράτος να επιτελέσει την «υψηλήν του αποστολήν», δηλαδή τη Μεγάλη Ιδέα. Αυτό σήμαινε στην ουσία την προετοιμασία για πόλεμο που στις αρχές του 1910 διαγραφόταν πλέον ως μια προοπτική πολύ έντονη στον ορίζοντα. Πλέον, το στρατηγικό δίλημμα δεν θα αφορούσε απλώς τα μέσα αλλά και τους σκοπούς. Και δεν θα μπορούσε παρά να είναι ένα διχαστικό δίλημμα, από τη στιγμή που αφορούσε υπαρκτά ζητήματα της εν εξελίξει εθνοποιητικής διαδικασίας, όχι πια αφηρημένα αλλά πολύ απτά, καθώς ξεσπούσαν οι Βαλκανικοί πόλεμοι στην περιοχή και ο Μεγάλος Πόλεμος στην υπόλοιπη Ευρώπη.

Αφορούσε προφανώς τους στόχους, μια και ποτέ στην ιστορία του ελληνικού αλυτρωτισμού δεν ήταν απολύτως ξεκαθαρισμένο ποιες ακριβώς ήταν αυτές που συμπεριλαμβάνονταν στις αλύτρωτες περιοχές. Και κυρίως, αν έπρεπε να τεθούν προτεραιότητες, ώστε αν έπρεπε να προηγηθούν κάποιες ή να θυσιαστούν άλλες, ποιες θα ήταν αυτές; Η συζήτηση είναι τεράστια και διατρέχει όλο τον 19ο αιώνα. Ποιοι από τους σύνοικους λαούς ολόκληρου του πολυπολιτισμικού παλίμψηστου της καταρρέουσας οθωμανικής αυτοκρατορίας μπορούν να ενταχθούν στη μείζονα ή «άπασα» Ελλάδα, όπως την χαρακτήριζε ο Υψηλάντης εμπνεόμενος προφανώς από τη Χάρτα του Ρήγγα (Κολιόπουλος, 2014: 124-166); Και με ποιο κριτήριο; Την πάτρια γλώσσα ή την πάτρια θρησκεία; Πώς θα ενσωματώνονταν στον εθνικό κορμό οι αλλόθρησκοι ή οι ετερόγλωσσοι, και ακόμη χειρότερα, οι αλλόθρησκοι και μαζί ετερόγλωσσοι που παρ' όλα αυτά ήθελαν να είναι Έλληνες; Η Μακεδονία είχε βέβαια την πρωτοκαθεδρία στο ελληνικό φαντασιακό. Έτσι, όταν ο Θεόδωρος Δηλιγιάννης επέστρεφε ως υπουργός των Εξωτερικών από το Συνέδριο του Βερολίνου με τα κέρδη της Θεσσαλίας και μέρους της Ηπείρου, βουλευτής της αντιπολίτευσης θα σχολιάσει με εμφανή απογοήτευση: «Αλλ' ημείς σε εστείλαμεν, κύριε υπουργέ, προξενητήν να μας φέρης την Ραχήλ την μαυρομάταν και συ μας έφερεις την Λείαν την τσιμπλομάταν» (Κολιόπουλος, 2014: 149). Σε στρατιωτικό επίπεδο η διαφωνία πάνω στο δίλημμα τι προηγείται στρατηγικά, η κατάκτηση της Ηπείρου ή της Θεσσαλονίκης, θα έδινε και την πρώτη αφορμή για τη σύγκρουση Βασιλιά και Βενιζέλου στους Βαλκανικούς πολέμους.

Αμέσως κατόπιν ακολούθησε η ακόμη σφοδρότερη αντιπαράθεση για τα μέσα, δηλαδή για τις διεθνείς συμμαχίες που ήταν αναγκαίες για την επίτευξη των εθνικών στόχων, διότι με το ξέσπασμα του Μεγάλου Πολέμου το 1914 η Ευρώπη είχε πλέον παύσει να είναι ενιαία. Συνεπώς, η ένταξη σε συμμαχικά στρατόπεδα ήταν υποχρεωτική. Εδώ ο αυτοχθονισμός και ο ετεροχθονισμός (ο ίδιος ο Βενιζέλος ήταν τότε ετερόχθων) θα αποκτήσουν νέα χαρακτηριστικά. Ο εθνικός διχασμός οδηγεί τους μεν αγγλόφιλους βενιζελικούς στη μια πλευρά, εφ' όσον με την αλλαγή της βρετανικής πολιτικής υπέρ της διάλυσης της οθωμανικής αυτοκρατορίας διέβλεπαν μια μοναδική ευκαιρία για την εκπλήρωση του σχεδίου της Μεγάλης Ελλάδας των δύο ηπείρων και των πέντε θαλασσών. Από την άλλη, οι ουδετερόφιλοι φιλοβασιλικοί της παλαιοελλαδίτικης και μικροελλαδίτικης νοοτροπίας της «μικράς αλλά εντίμου» Ελλάδος, που έχει κάθε συμφέρον να μένει στην ήσυχη γωνιά της, μακριά από τις μεγάλες διεθνείς συγκρούσεις, έβλεπαν τα πράγματα από διαφορετική γωνία. Το έντονο αντιδυτικιστικό, αντικαπιταλιστικό και αντικοινοβουλευτικό-πρωτοφασιστικό ξέσπασμα των αντιβενιζελικών Επίστρατων στα Νοεμβριανά του 1916 θα έδινε στον εθνικό διχασμό και διαστάσεις εντονότατης ιδεολογικής διαμάχης (Πετσάλης-Διομήδης, 2021).

Έτσι έχουμε ήδη στην τελευταία φάση της εθνικής ολοκλήρωσης, που θα τελειώσει με τη Μικρασιατική Καταστροφή του 1922, τα πρώτα σπέρματα της επόμενης φάσης η οποία θα αφορά το στοίχημα του «εκδημοκρατισμού». Βεβαίως, οι παρατάξεις σταδιακά θα αναδιαταχθούν καθώς το επίδικο αντικείμενο θα έχει πλέον μεταβληθεί: δεν θα αφορά πια την κρατική επέκταση, αλλά τον εκδημοκρατισμό των θεσμών – μια ιστορική κρίση που θα διαρκέσει ουσιαστικά μέχρι το 1974. Παρ' όλα αυτά, καθώς η κρατική εθνικιστική ιδεολογία υπήρξε τόσο καταλυτική για τη διαμόρφωση της χώρας το πρώτο μισό της ιστορίας της, θα συνεχίσει να επηρεάζει τους κρατικούς θεσμούς όπως και το συλλογικό φαντασιακό, και στις επόμενες ιστορικές φάσεις (λ.χ. το Κυπριακό ζήτημα μεταπολεμικά ή το Μακεδονικό τη δεκαετία του '90), με τρόπο όχι πάντα επωφελή για τη διεθνο-πολιτική θέση και τις εκάστοτε επιδιώξεις της χώρας (Στεφανίδης, 2010).



Η «ΛΟΓΙΚΗ» ΤΟΥ ΚΟΜΜΑΤΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μηνάς Σαματάς

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ,  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

I

*«Κομματικό κράτος» και «κομματικός γραφειοκρατισμός»*

Ως 'κομματικό κράτος' δεν εννοούμε απλώς και μόνον την άλωση και τον έλεγχο του κρατικού μηχανισμού από το κυρίαρχο κόμμα, που συνήθως εκδηλώνεται με κομματικούς διορισμούς στον δημόσιο τομέα. Με βάση την εμπειρία της μεταπολιτευτικής κοιμοατοκρατούμενης Ελληνικής Δημοκρατίας, το κομματικό κράτος αφορά την κατάληψη και κυριαρχία από το εκάστοτε κυβερνητικό κόμμα του ευρύτερου πολιτικο-διοικητικού συστήματος, δηλαδή του «διευρυμένου κράτους» (lo Stato Integrale) με τη Γκραμισιανή έννοια (Μπυσί-Γκλύκσμαν, 1984, Samatas, 1986). Αυτό περιλαμβάνει τους δημόσιους και λοιπούς κοινωνικούς θεσμούς ηγεμονίας, δηλαδή τόσο την πολιτική κοινωνία με τις δομές και λειτουργίες του κρατικού μηχανισμού αλλά και το δημόσιο προσωπικό, όσο και την κοινωνία πολιτών, η οποία με μια διευρυμένη έννοια περιλαμβάνει εκτός από Μη Κρατικές Οργανώσεις και κρατικοδίαιτες ομάδες συμφερόντων μέσα και γύρω από το κράτος. Όστε το «κομματικό κράτος», υπό την ως άνω έννοια, δεν αναπτύσσει μόνο πελατειακές σχέσεις με τα οικονομικά ασθενή στρώματα που επιδιώκουν δημόσια απασχόληση και παροχές, αλλά και διαπλεκόμενες σχέσεις με μεγαλο-εργολάβους του Δημοσίου, τραπεζίτες, βαρόνους των Μ.Μ.Ε., κ.λπ. Έτσι, στη μεταπολίτευση τα κυβερνητικά κόμματα μετατράπηκαν σε κρατικά κόμματα (Βερναρδάκης,

2004, Βερναρδάκης – Μαυρέας, 2016) και η κοινωνία πολιτών σε κοινωνία πελατών (Μακροδημήτρης, 2003, 2006· Μουζέλης, 2012).

Αντίθετα με τις «γραφειοπαθολογικές» διοικητικές προσεγγίσεις που ερμηνεύουν το πελατειακό διοικητικό σύστημα και τη διαφθορά ως διοικητικές «δυσλειτουργίες» και ενδημική γραφειο-παθολογία, στις σχετικές αναλύσεις μας (Samatas, 1993, Σαματάς, 1993, 1994, 1996, 1999, 2000, 2007, 2011, 2016) χρησιμοποιούμε τις έννοιες του Νίκου Πουλαντζά (1984) για τον «γραφειοκρατισμό» και τον «αυταρχικό κρατισμό». Ο πρώτος αναφέρεται σε μια σχετικά σκόπιμη δομή και λειτουργία του κρατικού μηχανισμού για την εξυπηρέτηση των κυρίαρχων δυνάμεων, ενώ ο «αυταρχικός κρατισμός» στην αυταρχική, συγκεντρωτική και πελατειακή οργάνωση του πολιτικο-διοικητικού συστήματος που επιβάλλεται από το εκάστοτε κομματικό-κυβερνητικό σύστημα. Με αυτά τα χαρακτηριστικά το 'κομματικό κράτος' διαμορφώνει τον κρατικό μηχανισμό σε κομματικό «γραφειοκρατισμό» (Samatas, 1986, Σαματάς, 1993, 1999, Καζαμίνας, 2005) και δημιουργεί ένα ευρύ και πολυπλόκαμο «πλέγμα εξουσίας» (Δερτιλής, 2000) για την εξυπηρέτηση και αναπαραγωγή ιδιαίτερων πολιτικο-οικονομικών συμφερόντων. Διαπιστώνουμε, λοιπόν, ότι ο κομματικός, πελατειακός γραφειοκρατισμός έχει υπάρξει 'λειτουργικός' για το κομματικό κράτος και για τα πολιτικο-οικονομικά συμφέροντα που αυτό εξυπηρετεί, αλλά και για την κάλυψη της ανάγκης για απασχόληση στον δημόσιο τομέα μεγάλης μερίδας του πληθυσμού, τουλάχιστον πριν την τελευταία χρεοκοπία όταν περιορίστηκαν οι διορισμοί (Σαματάς, 2016).

Συνοπτικά, με βάση τα παραπάνω θεωρούμε την αποτυχία του διοικητικού και ευρύτερα του κρατικού εκσυγχρονισμού στη μεταπολιτευτική Ελλάδα όχι ως ένα τεχνοκρατικό, διοικητικό πρόβλημα, αλλά κυρίως ως ένα πολιτικό ζήτημα, λαμβάνοντας υπόψη τις σχέσεις κυριαρχίας, δηλαδή τον τρόπο που ο κρατικός μηχανισμός ελέγχεται από τα κυβερνητικά κόμματα κάθε κοινοβουλευτική περίοδο.

## II

### *Περιοδολόγηση αυταρχικού και κομματικού κρατισμού*

Για αναλυτικούς λόγους διακρίνουμε τις παρακάτω βασικές περιόδους στη μετεμφυλιοπολεμική περίοδο μέχρι σήμερα (1949-2022):

- α. το καταπιεστικό αντικομμουνιστικό κράτος (1949-1974),
- β. το κομματικό-πελαταιακό κράτος της μεταπολίτευσης (1974-2009),
- γ. το κομματικό κράτος της χρεοκοπίας και των μνημονίων (2010-2019), και
- δ. το τρέχον πρωθυπουργικό, υπερσυγκεντρωτικό 'επιτελικό κράτος' (2019-).

Σε όλες αυτές τις περιόδους διακρίνουμε, παράλληλα με τα τυπικά, επίσημα προτάγματα της εκάστοτε διακυβέρνησης, να επικρατούν στις συγκεκριμένες κοινωνικο-πολιτικές συνθήκες τα ανεπίσημα αλλά ουσιαστικά προτάγματα, τα οποία και καθορίζουν την εφαρμοσμένη πολιτική, ιδίως αναφορικά με τον συνεχώς διακηρυσσόμενο αλλά ατελέσφορο κρατικό και διοικητικό εκσυγχρονισμό.

Ειδικότερα και όσο γίνεται συνοπτικότερα, το καταπιεστικό αντικομμουνιστικό κράτος (1949-1974) διασφάλιζε το κυρίαρχο πρόταγμα της εθνικοφροσύνης και του αντικομμουνισμού των νικητών του Εμφυλίου πολέμου με αποτελεσματικούς καταπιεστικούς μηχανισμούς, τόσο στην περίοδο της «πειθαρχημένης δημοκρατίας» μέχρι το 1967, όσο και της στρατιωτικής δικτατορίας μέχρι το 1974 (Αλιβιζάτος, 1983). Η όποια κρατικό-διοικητική ανασυγκρότηση και μεταρρύθμιση ή θα υπηρετούσε το κυρίαρχο πρόταγμα του καθεστώτος ή θα ακυρωνόταν. Για οποιαδήποτε μεταπολεμική-μετεμφυλιοπολεμική θεσμική ανασυγκρότηση με τη βοήθεια των Αμερικανών και ιδίως για τις διοικητικές παρεμβάσεις της στρατιωτικής δικτατορίας, πρέπει να παίρνουμε σοβαρά υπόψιν το πραγματικό ιστορικό τους πλαίσιο και το πρόταγμα πολιτικο-ιδεολογικής πειθάρχησης των πολιτών με καταπιεστικούς μηχανισμούς (Αλιβιζάτος, 1983, Μακρδημήτρης – Μιχαλόπουλος, επιμ., 2000, Παπαδημητρίου, 2018).

Εν συνεχεία, κατά τη διάρκεια της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, διαμορφώθηκε το κομματικό κράτος της μεταπολίτευσης (1974-2009). Μολονότι το επίσημο πρόταγμα της περιόδου αυτής ήταν η αποχουντοποίηση και ο εκδημοκρατισμός, η βασική επιδίωξη δεν ήταν άλλη από την ένταξη της χώρας στην Ε.Ο.Κ.-Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), και αργότερα στην ΟΝΕ. Αν και οι σκοποί αυτοί επιτεύχθηκαν και αποτελούν επιτυχίες της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, το πρόταγμα του πραγματικού 'εκσυγχρονισμού' του κράτους και της κοινωνίας ξαστόχησε, αφού η μεταπολιτευτική Δημοκρατία μετατράπηκε σε 'κομματοκρατία' (Γσουκαλάς,



1981, 1986, Χαραλάμπης, 1989, Μουζέλης, 2005). Το ανεπίσημο, πλην ουσιαστικό, πρόταγμα που κυριάρχησε για τα κυβερνητικά κόμματα της Νέας Δημοκρατίας και του ΠΑ.ΣΟ.Κ. ήταν ο αποκλειστικός έλεγχος του κρατικού μηχανισμού και του δημόσιου τομέα, καθώς και η επανεκλογή τους, με αποτέλεσμα την επικράτηση και αναπαραγωγή μιας οργανωμένης πελατειακής κομματοκρατίας κι ενός πολωτικού ανταγωνιστικού λαϊκισμού των δύο κομμάτων εξουσίας (Ανθόπουλος, 2008, Κοντιάδης, 2009, Βούλγαρης, 2013). Στην περίοδο αυτή θα εστιάσουμε παρακάτω.

Κατά την περίοδο των μνημονίων, το κομματικό κράτος ανέλαβε τη διαχείριση της χρεοκοπίας (2010-2019). Ως γνωστόν, το επίσημο πρόταγμα της μνημονιακής δημοσιονομικής προσαρμογής με δρακόντεια μέτρα πειθαρχίας, λιτότητας και οριζόντιας συρρίκνωσης του διοικητικού προσωπικού, που επέβαλαν τα δύο πρώτα «Μνημόνια Συνεννόησης», είχε βασικό στόχο την εξυπηρέτηση του χρέους έναντι των πιστωτών. Εφαρμόστηκε υπό την αυστηρή επιτήρηση της διαβόητης 'Τρόικα' (Δ.Ν.Τ., Ε.Κ.Τ. και Ευρωπαϊκή Επιτροπή) από μια αντιφατική διακυβέρνηση συνεργασίας με κορμό τα παραδοσιακά και υπεύθυνα για τη χρεοκοπία κόμματα, ΠΑ.ΣΟ.Κ. και Νέα Δημοκρατία, τα οποία, εκτός από την επαγγελματοποίηση και κρατικοποίηση των κομματικών στελεχών τους, λειτούργησαν και ως 'κόμματα-καρτέλ' με σταδιακή ιδεολογικο-πολιτική σύγκλιση, που έφθασε έως τη συγκυβέρνηση στην περίοδο 2012-2015 (Βερναρδάκης – Μαυρέας, 2016).

Η περίοδος της «Αριστερής» διακυβέρνησης ΣΥ.ΡΙΖ.Α.-ΑΝ.ΕΛ. (2015-2019), που ακολούθησε, αναγκάστηκε να εφαρμόσει το τρίτο μνημόνιο υπό αυστηρή επιτήρηση και περιορισμένη κυριαρχία (Δουζίνας – Μπαρτσίδης, επιμ., 2021). Συνάμα, ο ΣΥ.ΡΙΖ.Α. έχασε την κοινωνική του στήριξη, «καρτελοποιήθηκε» (Σεφεριάδης, 2018) και δεν κατάφερε να ελέγξει τους «αρμούς της εξουσίας» του παραδοσιακού κομματικού κράτους για να τους αντικαταστήσει με δικούς του. Οι αντιφάσεις και οι αποτυχίες της διακυβέρνησης αυτής έχουν χρησιμεύσει ως «κολυμβήθρα του Σιλβάμ» για τα παραδοσιακά κόμματα εξουσίας που προκάλεσαν τη χρεοκοπία.

Τέλος, η τρέχουσα περίοδος του «επιτελικού κράτους» του Κυριάκου Μητσοτάκη (2019-) αντιμετώπισε το αναγκαστικό πρόταγμα της διαχείρισης κρίσεων, ιδίως της πανδημίας, και προώθησε ψηφιακές υπηρεσίες μέσω ιδιωτικών εταιρειών. Όμως το πραγματικό πρόταγμα της υπερσυγκεντρωτικής διακυβέρνησης φάνηκε να είναι η εδραίωση της προ-

σωπικής ηγεμονίας του επικεφαλής της (Κυρ. Μητσοτάκη) στο κόμμα και στην κοινωνία (Καγκατσούλης, 2019· Παπατόλιας, 2021). Αν και το πρωθυπουργικό, «επιτελικό» μοντέλο διακυβέρνησης φαίνεται να παραμέρισε στην κορυφή τον κομματικό μηχανισμό της Νέας Δημοκρατίας, είναι πλέον αναγκασμένο να διεκδικήσει την επανεκλογή του με τον παραδοσιακό πελατειακό κομματικό μηχανισμό στην κοινωνική βάση.

Από τις παραπάνω τέσσερις βασικές περιόδους θα εστιάσουμε στη συνέχεια στη δεύτερη, δηλαδή στη «μεταπολιτευτική κομματοκρατία».

### III

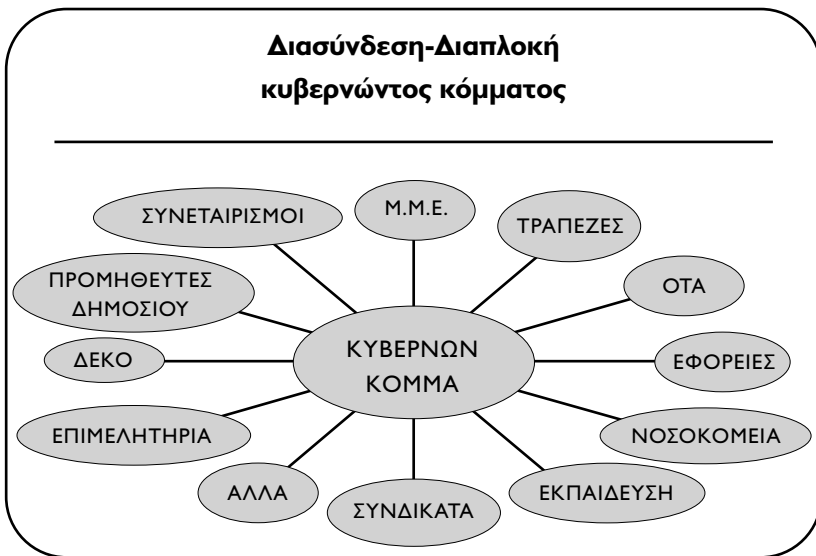
#### *Πελατειακή κομματοκρατία στη μεταπολίτευση*

Σύμφωνα με τον καθηγητή Νίκο Μουζέλη (2005: 17), «...στη χώρα μας δεν έχουμε κομματική, αλλά κομματικοκρατική δημοκρατία. Η κομματοκρατία από τη συγκρότηση του ελληνικού κοινοβουλευτισμού τον 19ο αιώνα έως σήμερα αποτελεί την κύρια πηγή της ελληνικής κακοδαιμονίας, το κύριο εμπόδιο για την επίτευξη ενός αποτελεσματικού και συγχρόνως δημοκρατικού, κοινωνικά δίκαιου εκσυγχρονισμού». Πράγματι, καθ' όλη τη μεταδικτατορική περίοδο στην Ελλάδα (1974-2009) τα κυβερνητικά κόμματα, η συντηρητική Ν.Δ. και το 'σοσιαλιστικό' ΠΑ.ΣΟ.Κ., επέβαλαν και διαιώνισαν μια εναλλαγή κομματικοποίησης και πελατειακής οργάνωσης του κρατικού μηχανισμού και του δημόσιου τομέα. Επέβαλαν, δηλαδή, έναν κομματικό και πελατειακό γραφειοκρατισμό στις κρατικές δομές και λειτουργίες, και μετέλλαξαν τη θεσμική κομματική δημοκρατία σε πελατειακή κομματοκρατία (Κοντιάδης, 2009, Κοντογιώργης, 2004, 2012). Ταυτόχρονα τα κυβερνητικά αυτά κόμματα μεταλλάχτηκαν σε 'κρατικιστικά' και υπονόμισαν κάθε κρατικό εκσυγχρονισμό αντίθετο με τα πολιτικο-οικονομικά συμφέροντα που αυτά εξυπηρετούσαν (Σαματάς, 2000). Έτσι ήταν προβλέψιμο το καταστροφικό κόστος της κομματοκρατίας για τη δημοκρατία και την κοινωνία, που τελικά οδήγησε στη χρεοκοπία το 2010 (Σαματάς, 2011, 2016).

Ειδικότερα, το κομματικό κράτος της μεταπολίτευσης στην Ελλάδα βασίζεται στην άλωση του κρατικού μηχανισμού και του δημόσιου τομέα ως λάφυρο του κοινοβουλευτικού αγώνα, με τον διορισμό κομματικών στελεχών του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος σε όλες σχεδόν τις δημόσιες

διοικητικές θέσεις και στην αντικατάσταση-εκδίωξη των αξιωματούχων του αντίπαλου κόμματος σε τέτοιο βαθμό, ώστε να παγιωθεί η μετάλλαξη του μεταπολιτευτικού μας συστήματος σε «κομματοκρατία» (Γιανναράς, 2002, Ανθόπουλος, 2008, Κοντιάδης, 2009, Κοντογιώργης, 2012). Η λογική και η ουσία της κομματοκρατίας είναι «η τάση των κομμάτων να διεισδύουν σε όλους τους θεσμικούς χώρους της κοινωνίας, υποσκάπτοντας μέσω της άκρατης κομματικοποίησης τις αυτόνομες λογικές και αξίες αυτών των χώρων» (Μουζέλης, 2005). Αποτέλεσμα αυτής της κομματικής διείσδυσης είναι ένα «λερναίον» κομματικό κράτος κι ένα «πλέγμα εξουσίας» με πρωταγωνιστές τα στελέχη των κυβερνητικών κομμάτων (Δερτιλής, 2000).

*Το «Λερναίον» Κομματικό Κράτος  
(με βάση την ανάλυση Γ. Δερτιλή, 2000)*



Η επέκταση του κομματικού ελέγχου σε όλα τα επίπεδα, ακόμη και στο εκπαιδευτικό σύστημα (Σαματάς, 1995), και η διασύνδεση-διαπλοκή των παραδοσιακών κομμάτων εξουσίας με οικονομικά και άλλα συμφέροντα, αλλά και η εξάρτηση των πολιτών από τους κομματικούς πάτρωνες, διαμόρφωσαν μια «κομματο-κρατούμενη κοινωνία» (Σαματάς, 2000, 2011, Σωτηρόπουλος, Δ. Α., 2001, Τσουκαλάς, 1986).

Δεν εκπλήρσει, ως εκ τούτου, που στο κομματικό κράτος αποδίδεται,

συνήθως, η δημιουργία ενός υπερβολικά μεγάλου δημόσιου προσωπικού (δημόσια υπαλληλία) και υπερτροφικού κράτους με βάση τους αθρόους διορισμούς στο Δημόσιο και το υπέρογκο μισθολογικό τους κόστος (Σαματάς, 1996, 2000). Φροντίζει, ωστόσο, να συγκαλύπτει και να μην κατηγορείται για την κακοδιαχείριση, την υπερκοστολόγηση των μεγάλων έργων, τις μίζες για τα εξοπλιστικά προγράμματα, τη λεηλασία του δημόσιου τομέα, την κατασπατάληση των πόρων από τα διαπλεκόμενα 'τρωκτικά', και γενικά για τη διαφθορά που οδήγησαν στη χρεοκοπία (Κουτσούκης – Σκλιάς, επιμ., 2005, Γιαννίτσης, 2013, Σαματάς, 2016).

Από την άλλη πλευρά, οποτεδήποτε το κομματικό κράτος επιχειρήσει να μεταρρυθμιστεί και να εκσυγχρονιστεί, έστω στοιχειωδώς, το εγχείρημα αυτό έμοιαζε να διέπεται από μια 'σισύφεια' ως προς την έκβαση της λογική. Το πελατειακό κράτος, και οι κρατούντες σε αυτό, μπορεί να υποσχόταν μεταρρυθμίσεις, αλλά υλοποιούσε μόνο αυτές που δεν το ακύρωναν. Οποιαδήποτε ουσιαστική μεταρρύθμιση που θα ματαίωνε τις πελατειακές λειτουργίες του, είτε έμενε στα χαρτιά, είτε υλοποιούνταν μέχρις εκεί που δεν απειλούσε τα πελατειακά, διαπλεκόμενα συμφέροντα (Πελαγίδης, επιμ. 2005, Κοντιάδης, 2009, Μακροδημήτρης, 2013<sup>α</sup>). Έτσι, σημαντικές μεταρρυθμίσεις όπως η ίδρυση του Α.Σ.Ε.Π. και του Συνηγόρου του Πολίτη δέχτηκαν πολλές 'ρηγματώσεις' για να μην αποδυναμώσουν την κομματική πατρωνία που ήταν απαραίτητη για την αναπαραγωγή του κομματικού κράτους. Παρ' όλα αυτά μερικές μεταρρυθμίσεις, εκτός από το Α.Σ.Ε.Π. και τον Συνήγορο του Πολίτη, όπως τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, το TAXIS, τα μεταρρυθμιστικά σχέδια 'Καποδίστριας' και 'Κλεισθένης' στην τοπική αυτοδιοίκηση, ευδοκίμησαν παρά τις αλλοιώσεις που υπέστησαν (Μαυρομούστακου, 2013, Παπαδημητρίου, 2018).

#### IV

#### *Διοικητικές δυσλειτουργίες και μεταρρυθμιστικές αστοχίες*

Στις κυριότερες διοικητικές δυσλειτουργίες, που συνήθως επισημαίνονται χωρίς να θεραπεύονται, περιλαμβάνονται ο νομικός φορμαλισμός, η ασαφής κατανομή αρμοδιοτήτων, η απουσία μεθόδων και συστημάτων σύγχρονης και αποτελεσματικής διοίκησης και οργάνωσης (public management), η διασπορά δομών, στελεχών και κρίσιμων πόρων, το έλ-

λειμμα συντονισμού, η αδιαφάνεια στη λήψη των αποφάσεων, η ενδημική διαφθορά (Καρκατσούλης, 2011, Ρακιντζής, 2015, Παπαδημητρίου, 2018). Ο λόγος που αυτές οι χρόνιες «ασθένειες» ή παθολογίες του διοικητικού συστήματος δεν αντιμετωπίζονται, ούτε θεραπεύονται οριστικά, οφείλεται στο ότι αυτές είναι «λειτουργικές» για το κομματικό-πελατειακό κράτος, ως εκ τούτου αναπαράγονται.

Ούτε οι Αμερικανοί το '50, ούτε η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) το '80, ούτε η 'Τρόικα' το 2010 μπόρεσαν να επιβάλουν έναν ουσιαστικό, έστω εξωγενή, κρατικό εκσυγχρονισμό, γιατί οι κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις τον υπονόμειναν ως αντίθετο με τα μικρο-κομματικά τους συμφέροντα. Βέβαια, ο αποτυχημένος εκσυγχρονισμός του μεταπολιτευτικού κομματικού κράτους (Λυριντζής, 2006, Ανθόπουλος, 2008, Μουζέλης, 2012, Μακρυδημήτρης, 2013<sup>α</sup>) οφείλεται όχι μόνο στα κυβερνητικά κόμματα, αλλά και στην κρατικοδίαιτη κοινωνία, αφού εκείνα τα κοινωνικά στρώματα που δεν εύρισκαν απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα εξασφάλιζαν αποκατάσταση στον δημόσιο τομέα μέσω της κομματικής πατρωνίας (Τσουκαλάς, 1986, Χαραλάμπης, 1989, Σαματάς, 2007, 2009).

Συνάμα, η κομματική 'νομενκλατούρα' του κάθε κυβερνώντος κόμματος αποτελείται από περίπου 3.000-4.000 κομματικά στελέχη που περιλαμβάνουν τα περισσότερα μέλη της Κεντρικής Επιτροπής και του κομματικού συνδικαλισμού σε κρατικές θέσεις, διοικητικά συμβούλια, πολιτικά γραφεία, κ.λπ., συχνά σε περισσότερες από μία έμμιθες θέσεις (Σαματάς, 2011). Την συνθέτουν συνήθως αποτυχόντες, μη εκλεγέντες βουλευτές, συνδικαλιστές, πρώην νομάρχες και δήμαρχοι, απόστρατοι συνταξιούχοι του στενού περιβάλλοντος, ακόμα και συγγενείς υπουργών και βουλευτών, υπηρετούντες ως σύμβουλοι και συνεργάτες στα πολιτικά τους γραφεία, οι οποίοι κατά πάγια πια κοινοβουλευτική παράδοση, είτε διορίζονται σε μόνιμες οργανικές θέσεις του Δημοσίου μετά από διετή υπηρεσία ή καταλαμβάνουν υψηλόβαθμες θέσεις στην κρατική μηχανή και αντικαθίστανται ή μετατίθενται σε κάθε κυβερνητικό ανασχηματισμό (Σωτηρόπουλος, 2001, Καρκατσούλης, 2011, Κοντογιώργης, 2012, Πραβίτα, 2021). Η χαμηλή ποιότητα αλλά και φαυλότητα του πολιτικο-διοικητικού συστήματος οφείλεται εν πολλοίς στην εναλλασσόμενη κομματική 'γαλαζοπράσινη νομενκλατούρα' που συχνά προτάσσει το κομματικό απέναντι στο δημόσιο συμφέρον (Σαματάς, 2011, Τσούκας, 2007, 2015).

Εξ άλλου, τα κομματικά και κυβερνητικά στελέχη που ευθύνονται

για τα κατά καιρούς σοβαρά σκάνδαλα διαφθοράς παραμένουν, συνήθως, ατιμώρητα. Δυστυχώς, ελάχιστα πολιτικά πρόσωπα αποτελούν εξαίρεση για να μνημονεύονται θετικά, όπως ο Αναστάσιος Πεπονής με την ίδρυση του Α.Σ.Ε.Π. Πολλοί βουλευτές (ή «βουλευτές») και επαγγελματικά κομματικά στελέχη έχουν συνδεθεί με σοβαρά σκάνδαλα κακοδιοίκησης, διαπλοκής και διαφθοράς χωρίς λογοδοσία και κυρώσεις (Κουτσούκης – Σκλιάς, επιμ., 2005, Χρυσόγονος, 2009, Ρακιντζής, 2015, Τσούκας, 2015). Ελάχιστοι καταδικάστηκαν για διαφθορά με αναστολή και μόνον τέσσερις εξέτισαν ποινές στις φυλακές. Η ποιότητα του κομματικού προσωπικού που διοίκησε διαχρονικά τον δημόσιο τομέα απεικονίζεται στα βιογραφικά και στα πεπραγμένα όσων διοίκησαν τον αθλητισμό, την Πολιτική Προστασία, τη Στατιστική Υπηρεσία, την Ε.Υ.Π., κ.λπ. Χαρακτηριστική περίπτωση διοικητικού τραγέλαφου είναι το Σ.Δ.Ο.Ε. Διατυπώσεις όπως «οι πράξεις μας είναι νόμιμες και άρα ηθικές» ή «μαζί τα φάγαμε» χαρακτηρίζουν τη νοοτροπία και ανάλογη συμπεριφορά υπουργών ή στελεχών και των δυο παραδοσιακών κυβερνητικών κομμάτων (Τσούκας, 2015, Σαματάς, 2016).

Υπό τις συνθήκες αυτές δεν είναι δυσεξήγητο το γενικό «κόστος» της κομματοκρατίας, που δεν εξαντλείται στη δημοσιονομική και μόνο διάσταση και σημασία του όρου. Καταρχήν, το κομματικό κράτος βλέπτει σοβαρά τα εθνικά συμφέροντα, αφού καλλιεργεί συγκρουσιακή πόλωση και δεν επιτρέπει έστω ελάχιστη συναντίληψη για τα μείζονα εθνικά θέματα και τα μεγάλα προβλήματα της χώρας, όπως στις Ελληνοτουρκικές διαφορές, το Μακεδονικό, το ασφαλιστικό, το δημογραφικό, η διαχείριση φυσικών καταστροφών, κ.λπ. Ο στείρος και ακραίος κομματικός ανταγωνισμός θεωρεί τις σχετικές απόψεις των άλλων κομμάτων ως γενικά αρνητικές, αν όχι προδοτικές, με αποτέλεσμα την αδυναμία χάραξης κι εφαρμογής μακροπρόθεσμης, διακομματικής, εθνικής πολιτικής.

Συνοπτικά, το οικονομικό κόστος του κομματικού κράτους σε διορισμούς και ρουσφέτια, 'θαλασσοδάνεια', κατασπατάληση πόρων, καταλήστευση των ασφαλιστικών ταμείων και γενικότερα της διαπλοκής και ευνοιοκρατίας σε όλα σχεδόν τα επίπεδα διοίκησης είναι ανυπολόγιστο. Το διοικητικό κόστος, εκτός του μισθολογικού, αφορά την πολιτικοποίηση – κομματικοποίηση της ηγεσίας της δημόσιας διοίκησης (Πραβίτα, 2021), ιδίως με την πληθώρα μετακλητών υπαλλήλων με κομματικά κριτήρια.

Επιπλέον, η 'υψηλή' διαφθορά μελών της κομματικής νομενκλατούρας

με κατάχρηση δημόσιας θέσης για ιδιοτελή οφέλη συνδυάζεται με την ανοχή της μικρο-διαφθοράς και παραβατικότητας των πολιτών-πελατών. Με βάση τον «Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς 2019», που εκδίδει και δημοσιοποιεί η Διεθνής Διαφάνεια, η Ελλάδα ήταν στις τελευταίες θέσεις της ΕΕ και στην 60ή θέση σε σύνολο 180 χωρών ([https://transparency.gr/wp-content/uploads/2022/05/CPI\\_full-data-2019.pdf](https://transparency.gr/wp-content/uploads/2022/05/CPI_full-data-2019.pdf)).

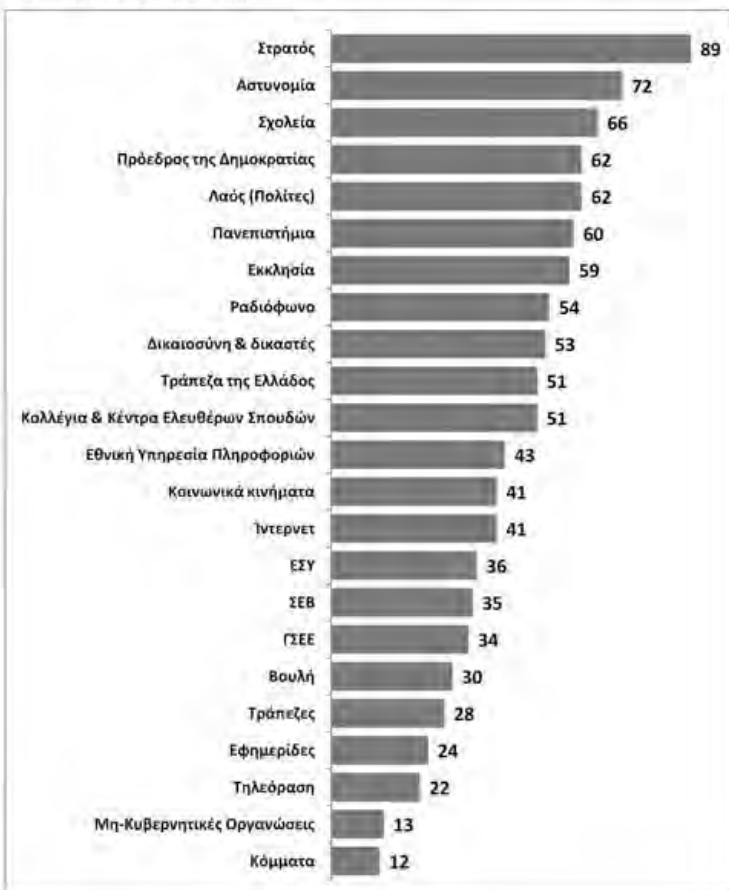
Κοντολογίς, η κομματοκρατία με ψευδή, όχι σπάνια, στοιχεία (π.χ. 'Greek Statistics'), συγκάλυψη σκανδάλων, κ.ά., εργαλειοποιεί κι ευτελίζει τους θεσμούς, ακόμη και τη λειτουργία της Βουλής και των εξεταστικών επιτροπών, ενώ έχει θεσπίσει την ατιμωρησία των μελών της κυβέρνησης (με βάση το άρθρο 86 του Συντάγματος), και συγκάλυπτει φαύλους πολιτικούς με τεράστιο κόστος για την αξιοπιστία της χώρας διεθνώς, το κράτος δικαίου και την κοινωνία γενικότερα (Κοντογιώργης, 2012, Τάτσης, 2015). Γενικώς, η αναξιοκρατία και η μετριοκρατία που χαρακτηρίζουν την κομματική πατρωνία μπολιάζουν τον κοινωνικό ιστό, προκαλώντας φανατική πόλωση στην κορυφή και επικίνδυνο διχασμό στην κοινωνική βάση, με τη γνωστή νοοτροπία «οι δικοί μας και οι άλλοι», «εμείς ή αυτοί», «εχθροί και φίλοι», όπως θα έλεγε ο Καρλ Σμιτ. Ο διορισμός και η προώθηση «των δικών μας παιδιών», συγγενών και φίλων, συχνά ανεπάγγελτων, σε θέσεις ευθύνης ως πειθήνια κομματικά στελέχη, καλλιεργεί την οικογενειοκρατία και τον νεποτισμό, προκαλώντας φανατισμό ή απογοήτευση και απάθεια, εκμαυλισμό και μετατροπή των πολιτών σε πελάτες, όσο και ανοχή της ανομικής νοοτροπίας και συμπεριφοράς «λαθρεπιβατών» ή «τζαμπατζήδων» («free riders»), Τσουκαλάς, 1993). Σε αντίθεση με τους αγνούς, ανιδιοτελείς ιδεολόγους σε όλους τους πολιτικούς χώρους, ο ιδεότυπος του ατιμώρητου φαύλου («κομματανθρώπου») διαπαιδαγωγεί πολύ αρνητικά τους νέους και συμβάλλει στην πολιτική αδιαφορία και απάθεια (Κοντογιώργης, 2012, Σαματάς, 2011, Ελευθερίου, 2022).

Συνάγεται, λοιπόν, ότι η κομματοκρατία υπονομεύει τη θεσμική θωράκιση της Δημοκρατίας και την αξιακή λειτουργία των δημόσιων αρχών προκαλώντας ανάλογη κρίση εμπιστοσύνης (Καζαμίας, 2005, Λυριντζής, 2006, Κοντιάδης, 2009). Έτσι, τα πολιτικά κόμματα κατατάσσονταν σταθερά στην τελευταία (48η) θέση, πολύ πριν τη δημοσιονομική κρίση, όταν η δυσπιστία των πολιτών σε ολόκληρο το πολιτικό σύστημα πολλαπλασιάστηκε. Σύμφωνα με την ετήσια έρευνα της *Public Issue* για το 2018, τα

## ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗ ΣΤΟΥΣ ΘΕΣΜΟΥΣ, 2018

Μιλώντας γενικά, όπως λειτουργούν σήμερα στην Ελλάδα οι/τα/η..., θα λέγατε ότι μάλλον εμπιστεύεστε, ή ότι μάλλον δεν εμπιστεύεστε...

Ποσοστό % που εμπιστεύεται



Public Issue: Εμπιστοσύνη στους θεσμούς, Νοέμβριος 2018

πολιτικά κόμματα κατέχουν την τελευταία θέση στη θεσμική εμπιστοσύνη των πολιτών (<https://www.publicissue.gr/institutions-2018>). Η αμφισβήτηση και το μεγάλο έλλειμμα εμπιστοσύνης στα κόμματα, αλλά και γενικότερα στο πολιτικό σύστημα (Ανδρεάδης, 2016) προκαλεί σοβαρή κρίση αντιπροσώπευσης, οδηγεί στην αναζήτηση νέων κομματικών μορφών, ενώ



εγείρει και την πρόκληση εκδημοκρατισμού των αρχηγικών, κρατικιστικών κομμάτων, που λειτουργούν πελατειακά με βάση το προέχον συμφέρον της εκλογής ή επανεκλογής τους (Ανδρεάδης, 2016, Ελευθερίου, 2022).

## V

### Συμπερασματικά

Ολοένα και περισσότερο συνειδητοποιείται ότι η Ελλάδα πτώχευσε το 2010 κυρίως εξ αιτίας του 'κομματικού κράτους' που πολλοί δέχτηκαν, υπηρέτησαν και υποστήριξαν. Όσο αυτό αναπαράγεται, τόσο μεγαλώνει ο κίνδυνος να επανέλθει μια νέα οικονομική και κοινωνική καταστροφή. Είναι απαραίτητο, λοιπόν, να αναδομηθεί το πολιτικό και διοικητικό μας σύστημα και να μη συνεχιστεί η εμπεδωμένη πελατειακή κομματοκρατία της Μεταπολίτευσης.

Για τον σκοπό αυτό αναγκαία είναι όχι απλά η θέσπιση αντιβάρων και ελεγκτικών μηχανισμών με την πρόβλεψη αυστηρών κυρώσεων ενάντια στην κομματο-πελατειακή πρακτική που συχνά καταλήγει σε πολιτική διαφθορά (Κουτσούκης – Σκλιάς, επιμ., 2005, Τσούκας, 2015, Ρακιντζής, 2015), αλλά και η αποτελεσματική εφαρμογή τους στην πράξη, ώστε να απαλλαγεί ο τόπος κάποτε από τη «μάστιγα» της κομματικής πατρωνιάς και οι πολίτες να ανασάνουν ελεύθερα με δημοκρατικό φρόνημα και ήθος.

Ειδικότερα, επείγει η απαλλαγή από το υδροκέφαλο, συγκεντρωτικό 'κομματικό κράτος των Αθηνών' με τις παραφυάδες του στην ελληνική περιφέρεια, και να αντικατασταθεί από ένα ευέλικτο, όντως επιτελικό και αποκεντρωμένο («κράτος των πολιτών») (Μακρυνδημήτρης, 2006). Προέχει, ως εκ τούτου, μια ριζοσπαστική περιφερειακή αποκέντρωση με ουσιαστική αμεσοδημοκρατική αυτοδιοίκηση και τοπική οικονομική αυτοδιαχείριση, σύμφωνα με την παράδοση του ελληνικού Κοινοτισμού και την Ευρώπη των Περιφερειών. Είναι επίσης εφικτή η ψηφιακή, διαδραστική δικτύωση των τοπικών κοινοτήτων με αυτές της ελληνικής διασποράς, ώστε να συγκροτηθεί ένα παγκοσμιοποιητικό 'Δικτυακό Ελληνικό Έθνος', σύμφωνα με τις ιδέες του αείμνηστου οραματιστή του Διαδικτύου, καθηγητή Μιχάλη Δερτούζου (1998), (Σαματάς, 2016).

Τελικά, μετά τη χρεοκοπία και το βαρύτατο κόστος της στη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και το βιοτικό επίπεδο των πολιτών—ιδιαίτερα στα

οικονομικά ασθενή τμήματα του πληθυσμού, συμπεριλαμβανομένων των χαμηλοσυνταξιούχων, τα ασφαλιστικά ταμεία των οποίων «καταληστεύθηκαν»— δεν είναι αρκετό να ερμηνεύουμε ή να καταγγέλλουμε μόνο την κομματοκρατία· αλλά να συμβάλουμε ως ενεργοί πολίτες στην κατάργησή της σε τοπικό και εθνικό επίπεδο, ώστε επιτέλους οι νέοι μας να μην ξενιτεύονται και να ζήσουν σε μια δίκαιη, ελεύθερη και αξιοκρατική κοινωνία.



# Η ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΗ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Θεόδωρος Ν. Τσέκος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ,  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

## I

### *Τα επαναστατικά υποκείμενα του εξεγερμένου χώρου*

Το ξέσπασμα της Επανάστασης βρίσκει συνυπάρχουσες, διαπλεκόμενες και αντιπαρατιθέμενες στον εξεγερμένο χώρο τρεις βασικές πολιτικές ατζέντες, προερχόμενες από τα κύρια συλλογικά υποκείμενα του πεδίου. Και οι τρεις συνδέονται με αντίστοιχες οργανωτικές προτάσεις και νομιμοποιούνται με την επίκληση ενός κοινού αξιακού προτύπου, της εθνικής ανεξαρτησίας, η ακριβής ερμηνεία του οποίου όμως διαφέρει κατά περίπτωση.<sup>1</sup>

Οι προεστοί/κοτζαμπάσηδες εξοικειωμένοι με ένα ημι-ομοσπονδιακό πολιτικο-διοικητικό καθεστώς εντός του οποίου μπορούσαν να ελέγχουν τις τοπικότητες και τις πηγές πόρων και ισχύος που εδράζονταν εκεί (Σακελλαρίου, 1978, Κυρκίνη-Κούτουλα, 1996), είναι αναμενόμενο ότι πρωτίστως έβλεπαν την εξέγερση σαν μια ευκαιρία να ανακόψουν την εκροή πόρων από την τοπικότητα. Στόχευαν, ως εκ τούτου, στην αναγνώριση, επικύρωση και ενίσχυση της τοπικής τους εξουσίας στο υπό συγκρότηση πολιτειακό μόρφωμα, ως πλαισίου εμπέδωσης των παραγωγικών και κοινωνικών σχέσεων και επιτόπιας απόσπασης και ανάλωσης του κοινω-

---

<sup>1</sup> Γενιότερα επί της περιόδου, Petropulos, 1985, Dakin, 1984 (ιδίως κεφάλαια Α-Ε), Διαμαντούρος, 2002, Κωστής, 2018, Λυριντζής, 2008: 69-90.

νικού πλεονάσματος. Η επιδίωξή τους αυτή φυσικό ήταν να οδηγήει στην αντίληψη μιας πολυκερματισμένης πολιτειακής οντότητας, πυρήνας της οποίας θα είναι η τοπικότητα.

Οι οπλαρχηγοί, από την άλλη πλευρά, των οποίων η αντίθεση με τους κοτζαμπάσηδες, όταν δεν εκδηλώνονταν ανοικτά, υφήρπε καθ' όλη τη διάρκεια της οθωμανικής κυριαρχίας (Κοταρίδης, 1993, Ροτζώκος, 1997), διέκριναν στη λόγω πολεμικής αναμέτρησης αύξηση της βαρύτητας των ενόπλων μηχανισμών τη δυνατότητα να ανατρέψουν την κατάσταση προς όφελός τους. Αντιλαμβάνονταν ότι στην πραγματικότητα η δυνατότητα προσφυγής στη φυσική βία θεμελιώνει την ισχύ των κοτζαμπάσηδων στην τοπικότητα, καθώς και ότι την τεχνογνωσία της φυσικής βίας διαθέτουν και παρέχουν στους κοτζαμπάσηδες οι ίδιοι. Έκριναν, συνεπώς, ότι αφού η πορεία της εξέγερσης και της θεμελίωσης του νέου κράτους εξηρτάτο από τη στρατιωτική ισχύ εναντίον, και όχι την πολιτική ισχύ εντός του οθωμανικού διοικητικού συστήματος, άρα από τις δικές τους ικανότητες και επιδόσεις, μπορούσαν να περιθωριοποιήσουν –ειδικά στην Πελοπόννησο– τους κοτζαμπάσηδες. Προερχόμενοι και οι ίδιοι από την τοπικότητα, έχοντας συγκροτήσει την πολιτισμική ταυτότητα και τον ορθολογισμό τους στο 'μικρο-συλλογικό' επίπεδο με βάση σχέσεις ιδιοτελών και ανταποδοτικών συναλλαγών, δυσκολεύονταν να αντιληφθούν ένα ενιαίο κράτος κανόνων γενικής ισχύος, κοινών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, αποσυνδεδεμένων από τις προσωπικές σχέσεις, την εύνοια, την ανταπόδοση και τον τόπο.

Η θέση των 'επήλυδων', Ελλήνων της διασποράς και Φαναριωτών, από τη δική τους σκοπιά, ήταν διαφορετική. Έρχονταν στον επαναστατημένο ελληνικό χώρο με στόχο, κατά περίπτωση, να διοικήσουν ή να υπηρετήσουν, αλλά οπωσδήποτε να συγκροτήσουν ένα ενιαίο συγκεντρωτικό, αστικό/φιλελεύθερο κράτος. Δεν είναι μόνον τα αξιακά τους προτάγματα που τους κατευθύνουν προς τα εκεί. Είναι και το γεγονός ότι στερούνταν πρόσβασης στις εγχώριες πηγές πόρων και ισχύος που είχαν διαμορφωθεί στο πλαίσιο οργάνωσης του ελληνικού χώρου από το οθωμανικό διοικητικό καθεστώς. Το συγκριτικό τους πλεονέκτημα ήταν ο δυτικός 'ορθολογισμός' και ο έλεγχος των συναφασμένων με αυτόν επικοινωνιακών κωδίκων, καθώς και η τεχνογνωσία συγκεντρωτικής διαχείρισης δομών και λειτουργιών. Η στρατηγική τους, προφανώς, δεν μπορεί να ήταν άλλη από τη δημιουργία ενός κεντρικού μηχανισμού λήψης αποφάσεων τους κόμβους του οποίου θα ήταν σε θέση να ελέγχουν οι ίδιοι. Ο μηχανισμός αυτός θα

μπορούσε να διασφαλίσει την ανάπτυξη των ενοποιητικών του χώρου δικτύων, συμπεριλαμβανομένων των κεντρικά ελεγχόμενων φοροληπτικών μηχανισμών, άρα και της δυνατότητας αναδιανομής του πλεονάσματος, όσο και των κεντρικά διοικούμενων δομών τής, κατά Weber, νομιμοποιημένης φυσικής βίας (την οποία ασκεί το σύγχρονο κράτος *par excellence*).

Οι ως άνω διαφορετικές λογικές με τα υπο-σύνολα και τις παραλλαγές τους, συνυπήρξαν, αντιπαρατέθηκαν, διαγκωνίσθηκαν στα πρώτα στάδια της εξέγερσης και της συγκρότησης των διοικητικών μηχανισμών που επιχειρούσαν ταυτόχρονα να διαχειριστούν τον πόλεμο και να οργανώσουν τον χώρο.

## II

### *Κυριαρχία της «τοπικότητας» σε μια ασταθή ισορροπία*

Τα πρώτα χρόνια της Επανάστασης και όσα συνέβησαν κατά τη διάρκειά της είναι ταυτόχρονα αποκαλυπτικά και καθοριστικά. Παρ' ότι η χρονική διάρκεια δεν είναι μεγάλη και οι θεσμικές και οργανωτικές λύσεις που επελέγησαν γρήγορα ξεπεράστηκαν, διακρίνει κανείς εκεί την αντιπαράθεση των διαφορετικών «ορθολογισμών» και των αντιτιθέμενων συμφερόντων που εξέφραζαν, καθώς και τις στρατηγικές διάχυσής τους στο σώμα του νεοσύστατου κράτους. Το σημαντικότερο όμως είναι ότι κατ' αυτή τη χρονική περίοδο καθίσταται σαφές ότι καμμία από τις αντιτιθέμενες ομάδες συμφερόντων δεν είναι σε θέση να επιβληθεί απολύτως στις άλλες και ότι εν πάση περιπτώσει η κατάσταση η οποία έχει προκύψει δεν αντιμετωπίζεται μονο-ορθολογικά/μονοδιάστατα αλλά συνθετικά.

Οι πηγές πόρων και ισχύος κατανέμονται και πάλι, όπως και υπό την οθωμανική κατάκτηση, μεταξύ κέντρου και τοπικότητας. Μόνο που αυτή τη φορά το κέντρο δεν βρίσκεται στην Πόλη αλλά στο Άργος, την Τρίπολη, το Ναύπλιο και οι τοπικές ελίτ δεν βρίσκονται πολιτισμικά αποκλεισμένες από αυτό. Τόσο οι κοτζαμπάσηδες, που προσανατολίζουν τη στρατηγική τους προς τις προϋπάρχουσες τοπικότητες, όσο και οι επήλυδες πολιτικοί, που κατευθύνουν τη δική τους προς το νέο κέντρο, αντιλαμβάνονται τη νέα κατάσταση και ανασυνθέτουν τις στρατηγικές και τον 'ορθολογισμό' τους με βάση τα νέα δεδομένα. Τη στιγμή αυτή αρχίζει να συγκροτείται ο συνθετικός ορθολογισμός του ελληνικού κράτους.

### *Καποδιστριακή περίοδος – σύγκρουση κέντρου και περιφέρειας*

Η έλευση του Ιωάννη Καποδίστρια στην Ελλάδα ως Κυβερνήτη (Ιαν. 1828) επιφέρει την είσοδο στο προαναφερθέν σκηνικό ενός ισχυρού παράγοντα πολιτικο-διοικητικής συγκέντρωσης στην άσκηση της εξουσίας (Δεσποτόπουλος, 1996, Κούγκου, 1975). Σε αντίθεση με τους Φαναριώτες, ο Καποδίστριας διαθέτει ένα σημαντικό συγκριτικό πλεονέκτημα: αδιαμφισβήτητη κεντρική νομιμοποίηση. Αποτελεί μια διεθνώς προβεβλημένη προσωπικότητα με σημαντικό ρόλο στα ευρωπαϊκά πράγματα της εποχής, που εκπροσωπεί τη μεγάλη ορθόδοξη δύναμη της Ρωσίας. Επιπλέον, την ηγεσία του οι αναμεμιγμένοι στην Επανάσταση είχαν αναζητήσει και στο παρελθόν. Δεν εμπλέκεται, λοιπόν, στην τοπικότητα, ούτε είχε κανένα λόγο να το πράξει. Αντλεί τη νομιμοποίησή του αδιαμεσολάβητα από την απευθείας σχέση του με την ελληνική κοινωνία, όπως μπορεί να αντιληφθεί κανείς το ανολοκλήρωτο και καταταμημένο συλλογικό μόρφωμα της εποχής. Συμβολίζει προσωπικά τη 'μακρο-συλλογικότητα', το ενιαίο και κεντρικά διοικούμενο κράτος.

Ο Καποδίστριας μεταφέρει στον εξεγερμένο χώρο μια πολιτικο-διοικητική λογική διαμορφωμένη σε ένα πολιτισμικό πλαίσιο όπου ο πεφωτισμένος αυταρχισμός πρυτάνευε ως έννοια θετική και φιλολαϊκή. Ο δίκαιος δεσπότης, υπεράνω μερικών συμφερόντων, λαμβάνει τις σκληρές αλλά αναγκαίες αποφάσεις για το καλό της 'μακρο-συλλογικότητας' (κράτος, έθνος, πατρίδα) με ευεργετικές επιπτώσεις σε όλα τα μέλη της. Η συγκεντρωτική τάση του Καποδίστρια, που θα τον οδηγήσει σταδιακά σε ρήξη με τον αποκεντρωτικό κοτζαμπασισμό αλλά και τους επήλυδες συμμάχους του, δεν ήταν ωστόσο ούτε δογματική, ούτε απόλυτη. Η αρχική θέση του ήταν αυτή της μίξης του παραδοσιακού με το νεωτερικό υπόδειγμα πολιτικο-διοικητικής οργάνωσης. Αυτή η αξιακή τοποθέτηση και ο πραγματισμός του τον ώθησαν να επιχειρήσει να ενσωματώσει τις παραδοσιακές δυνάμεις στο πολιτικό σύστημα το οποίο διαμόρφωνε με τους δικούς του όρους, γεγονός όμως που δεν έγινε αποδεκτό ούτε από τους κοτσαμπάσηδες ούτε από τους επήλυδες που είχαν ήδη ενταχθεί στο παιχνίδι της διαμεσολάβησης.

## III

*Οθωνική περίοδος – εξισορρόπηση μέσω άτυπων σχέσεων*

Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου ένας κεντρικός (βεμπεριανός) διοικητικός μηχανισμός αναπτύσσεται, καταρχήν ως σχεδιασμός επί χάρτου και εν συνεχεία ως εγκαθιδρυόμενες τυπικές δομές και δημιουργούμενες θέσεις εργασίας (Παπαγεωργίου-Βενετάς, 2002, Πετρόπουλος – Κουμαριανού, 1982). Ωστόσο, μια παράλληλη διαδικασία εξελίσσεται στα θεσμικά παρασκήνια. Όπως ακριβώς συνέβαινε από την πρώτη στιγμή που οι βεμπεριανού τύπου γραφειοκρατικές δομές έκαναν την εμφάνισή τους στο πολιτειακό τοπίο της Ελλάδας, πίσω από τη θεσμική τους επίφαση οι παραδοσιακές κοινωνικές σχέσεις αλλά και πρόσφατοι συσχετισμοί που διαμορφώνονται υπό την πολιτισμική επίδραση της παράδοσης, επιβιώνουν και αναδιατάσσονται (Κωστής, 2018: 179-343, Kostis, 2005: 18-36). Οι παραδοσιακές σχέσεις διεισδύουν εντός της τυπικής νεωτερικότητας και τη δεσμεύουν. Προσανατολίζουν καταρχήν τα δρώντα υποκειμένα προς την τοπικότητα/ 'μικρο-συλλογικότητα'.

Το σύνολο σχεδόν του πολιτικού προσωπικού είτε προέρχεται από τις τοπικές ελίτ του οθωμανικού συστήματος, άρα έχει πολιτισμικά και πρακτικά εθισθεί στην ιδιοτελή αξιοποίηση των κρατικών πόρων, είτε έχει προσέλθει στον ελλαδικό χώρο με εξουσιαστικές φιλοδοξίες που ωθούν στην εκμετάλλευση κάθε ευκαιρίας και κάθε πόρου προς επίτευξή τους. Σε ένα κοινωνικο-οικονομικό περιβάλλον εξερχόμενο από μια δεκαετία καταστρεπτικών απελευθερωτικών και εμφυλίων συγκρούσεων η σπανιότητα πόρων είναι τέτοια που καθιστά την κατ' εξαίρεση πρόσβαση σ' αυτούς άμεση προτεραιότητα. Δημιουργείται έτσι ένα έντονα ανταγωνιστικό πλαίσιο εντός του οποίου περιορίζονται στο ελάχιστο οι αλτρουιστικές συμπεριφορές και μεγιστοποιείται η συγκρουσιακότητα. Οι συνθήκες αυτές αναδύονται εντός μιας πολιτισμικής παράδοσης όπου ήδη η 'μικρο-συλλογικότητα' (οικογένεια, τόπος) είναι το παν και η «μακρο-συλλογικότητα» (η κεντρική εξουσία) μια μακρινή («εχθρική») οντότητα που ενίοτε, με κατάλληλους χειρισμούς, μπορεί να διευκολύνει την τοπική ισχύ. Μια παράδοση επίσης όπου η τοπικότητα επικοινωνεί με το κέντρο μέσω ενός συστήματος επάλληλων διαμεσολαβήσεων. Όλα συνεπώς συμβάλλουν στο να μετατραπούν οι βεμπεριανές δομές σε απλό σκηνικό όπισθεν του οποίου διακυβεύεται η πραγματικότητα.



Κανένα καθεστώς, ακόμα και τα «ελέω θεού», όπως αυτό του Όθωνα, δεν μπορεί να επιβιώσει χωρίς μια ελάχιστη πολιτική νομιμοποίηση. Ακόμα και χωρίς εκλογικές διαδικασίες οι κυβερνώντες χρειάζονται τη στήριξη ανθρώπων με επιρροή, οδηγητών γνώμης που είναι σε θέση να προσανατολίζουν τον ευρύτερο πληθυσμό. Ειδικά σε μια χώρα, όπως η μετεπαναστατική Ελλάδα, με σημαντική πρόσφατη παράδοση πολιτικής ανυπακοής και ασταθή νομιμοποίηση του μονοπωλίου της φυσικής βίας, κάτι τέτοιο είναι περισσότερο από αναγκαίο. Εκείνο που η πολιτική λογική της αντιβασιλείας και ειδικά του Armanberg επιδιώκει είναι η αποφυγή των σφαλμάτων του Καποδίστρια και η σταδιακή ενσωμάτωση των παραδοσιακών ελίτ στο πολιτικό σύστημα. Γνωρίζει ότι για να πετύχει κάτι τέτοιο πρέπει να προσφέρει ανταλλάγματα και αυτά συνδέονται με την αναδιανομή του κοινωνικού πλεονάσματος μέσω του μόνου πρόσφορου για τον επιδιωκόμενο σκοπό τρόπο: την ιδιοτελή νομή των δημοσίων πόρων, διανεμόμενων όμως μέσα από κεντρικά ελεγχόμενους μηχανισμούς.

Η πρακτική αυτή συνιστά μια σημαντική στιγμή για τη «συνθετική» συγκρότηση του ελληνικού κράτους. Στους κοτζαμπάσηδες, που έχουν ήδη αρχίσει να βάζουν νερό στο κρασί τους αποδεχόμενοι τη νέα πραγματικότητα, το ότι δηλαδή δεν μπορούν πλέον να παραμείνουν βαθύπλοτοι και αυτεξούσιοι φεουδάρχες, προσφέρεται μια διαφορετική ευκαιρία, αυτή που είχε άλλωστε αρχίσει να διακρίνεται στα πρώτα χρόνια της Επανάστασης, από την Επίδαυρο και μετά. Μπορούν να διατηρήσουν την κυριαρχία επί των 'μικρο-συλλογιοτήτων' τους, των επαρχιών τους, όχι ως τοπικοί άρχοντες αλλά ως μέτοχοι της κεντρικής εξουσίας και ως διαμεσολαβητές της τοπικότητας προς αυτήν.

#### IV

#### *Αποκρυστάλλωση της πολιτικο-διοικητικής κουλτούρας<sup>2</sup>*

Σε ιεραρχημένα γραφειοκρατικά συστήματα η εκτελεστική αμέλεια στα κατώτερα κλιμάκια προϋποθέτει εποπτική αμέλεια στα μεσαία και σχεδιαστική αμέλεια στα ανώτερα. Το γεγονός ότι οι εκτελεστικοί μηχαν-

<sup>2</sup> Βλ. Τσέκος, 2007: 117-128, 2011: 78-85.

νισμοί αδρανούν οφείλεται στο ότι τα υπερκείμενα πολιτικο-διοικητικά κλιμάκια τους επιτρέπουν ή τους επιβάλλουν να αδρανούν. Η πρώτη περίπτωση (εκτελεστική αμέλεια) προκύπτει όταν η εποπτική χαλαρότητα συνιστά αντάλλαγμα για παράτυπες πράξεις ή παραλείψεις που οι πολιτικά επικεφαλής ζητούν από τους διοικητικούς υφισταμένους τους ή από το γεγονός ότι και οι ίδιοι οι υφιστάμενοι αποτελούν πολιτικούς πελάτες των προϊσταμένων τους. Η δεύτερη (εποπτική αμέλεια), όταν η τυπική και συνεπής λειτουργία των διοικητικών μηχανισμών απειλεί να θίξει τα συμφέροντα των εξωτερικών προς τη διοίκηση πολιτικών πελατών της ηγεσίας. Σε κάθε περίπτωση η γενικευμένη αμέλεια υποδηλώνει ότι η αναπαραγωγή του συστήματος δεν εξαρτάται από την επίτευξη των τυπικών του στόχων αλλά από άλλες, παράπλευρες των τυπικών, στοχεύσεις και λειτουργίες. Ως εκ τούτου, ο αναπτυσσόμενος διοικητικός μηχανισμός διαμορφώνει μιαν ιδιόμορφη συνθετική λειτουργία. Θεσμικά και τυπικά προσανατολίζεται προς την επίτευξη άγιων και μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων, χρειάζεται συνεπώς την ανάπτυξη δεξιοτήτων σχεδιασμού και ελέγχου. Η καθημερινή ωστόσο λειτουργία της διοίκησης ακολουθεί άλλες ατραπούς.

Το κυρίαρχο αίτημα που απευθύνεται στον γραφειοκρατικό μηχανισμό από το πολιτικό σύστημα δεν είναι αυτό του βεμπεριανού ορθολογισμού, δηλαδή το αίτημα επίτευξης διακηρυγμένων στόχων, συμμόρφωσης προς θεσπισμένες προδιαγραφές, διασφάλισης, εν τέλει, μιας τυπικής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Η επιτυχής λειτουργία του πολιτικο-διοικητικού συστήματος δεν κρίνεται με βάση την επαρκή κινητοποίηση των διαθέσιμων πόρων προς επίτευξη των επισήμως διακηρυγμένων στόχων. Η κύρια μέριμνα των πολιτικά ισχυρών ανδρών, ανεξαρτήτως προέλευσης, δεν είναι η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, αλλά η κατοχύρωση και προώθηση των μερικών συμφερόντων που εκείνοι εκπροσωπούν. Ο προσανατολισμός προς τα μερικά συμφέροντα, που χαρακτηρίζονται εδώ ως 'μικρο-συλλογικότητες', ενεργοποιεί άτυπες πρακτικές διά των οποίων παρακάμπτονται οι τυπικές δεσμεύσεις που προασπίζουν το γενικό, απρόσωπο, συμφέρον. Η ανάδυση των άτυπων πρακτικών έχει μια σημαντική επίπτωση στη γενικότερη πολιτικο-διοικητική κουλτούρα και νοοτροπία στο κράτος και την κοινωνία: διαμορφώνει μια βραχυπρόθεσμη πρόσληψη του χρόνου. Εάν η τυποποίηση των διαδικασιών και οι κανόνες που τις αποτυπώνουν διασφαλίζουν τη μακροπρόθεσμη σταθερότητα και

προβλεψιμότητα, το άτυπο συνδέεται με το ευκαιριακό και το βραχυπρόθεσμο. Η άτυπη ενέργεια στην ουσία της συνιστά μια συγκυριακή ανατροπή της τυπικής σταθερότητας, υπακούει συνεπώς στη λογική της ευκαιρίας.

### *Carpe diem*

Η άμεση αξιοποίηση των ευνοϊκών συσχετισμών της συγκυρίας εμφανίζεται ως επιτακτική ανάγκη διότι δεν είναι ποτέ βέβαιο ότι η δυνατότητα αυτή θα εξακολουθήσει να υπάρχει προς όφελος του συγκεκριμένου ενεργού και στο μέλλον. Η άσκηση πάγιων και απρόσωπων τυπικών δικαιωμάτων είναι αποδεδειγμένη από τον βραχύ χρόνο εξ αιτίας του ότι τα δικαιώματα αυτά προκύπτουν από πάγιες ιδιότητες και χαρακτηριστικά του υποκειμένου. Αντίθετα, οι άτυπες ευκαιρίες εκπορεύονται από τις σχεσιακές συνθήκες και τους συσχετισμούς της συγκυρίας και σ' αυτήν προσβλέπουν: ο χρονικός τους ορίζοντας παραμένει βραχύς. Όταν λοιπόν η λογική της ιδιοτελούς παράκαμψης των τυπικών κανόνων πρυτανεύει σ' ένα διοικητικό σύστημα, τότε και η προοπτική της διοικητικής πράξης καθίσταται βραχυχρόνια. Ένα πνεύμα 'αξιοποίησης των ευκαιριών' διαχέεται παντού, διαποτίζει τον διοικητικό ορθολογισμό και τις πρακτικές που αυτός παράγει και εξουδετερώνει κάθε σχεδιαστικό θεσμό και μηχανισμό. Ουσιαστικά ο διοικητικός χρόνος κατατέμενεται σε μικρές επαναλαμβανόμενες ενότητες.

Εκείνο που αποκτά καίρια σημασία δεν είναι η μακρόχρονη διαδικασία και τα αποτελέσματά της, αλλά η μεμονωμένη διοικητική στιγμή: η ενέργεια και η προθεσμία. Ο μακρύς χρόνος συγκροτείται σειραϊκά από πληθώρα μικρών διοικητικών στιγμών που συνθέτουν πολλές επαναλαμβανόμενες εργασιακές και συναλλακτικές καθημερινότητες. Δεν είναι τίποτα περισσότερο από την επανάληψη της τυποποιημένης διοικητικής πράξης. Ο διοικητικός χρόνος γεμίζει από μηχανιστικές επαναλήψεις τύπων, ενεργειών και προθεσμιών που δεν αφήνουν περιθώριο για μακροπρόθεσμο προγραμματισμό και στοχοθεσία. Το δάσος κρύβεται πράγματι πίσω από τα δένδρα.

Ο απώτερος σχεδιασμός και ο άμεσα συναρτημένος μ' αυτόν προγραμματισμός προσλαμβάνονται αρνητικά και εξουδετερώνονται στην πράξη και για έναν άλλον λόγο: συναρτώνται άμεσα με τον έλεγχο. Υπό τις συνθήκες της γενικευμένης παραβίασης των τυπικών κανόνων που χαρακτη-

ρίζουν το νεαρό ελληνικό κράτος, οποιαδήποτε απόπειρα δεσμευτικής περιγραφής του μέλλοντος με αναφορές σε σκοπούμενα τελικά και ενδιάμεσα αποτελέσματα παρεμποδίζει την ιδιοτελή αξιοποίηση της συγκυρίας, γιατί την εκθέτει σε συγκρίσεις μεταξύ δεσμεύσεων και αποτελεσμάτων. Κάτι τέτοιο όμως αντιστρατεύεται τις βασικές επιδιώξεις των κυρίαρχων δρώντων υποκειμένων που κινούνται να το εξουδετερώσουν.

### *Ο κρατικός ιδεότυπος και η παραμόρφωσή του (στην πράξη)*

Βεμπεριανό κράτος στην Ελλάδα τυπικά υπήρξε και μάλιστα αρκετά πρώιμο. Η φιλοσοφία ανάπτυξής του είχε διαμορφωθεί επί Καποδίστρια και δεν ήταν άλλη από την κλασική ιεραρχημένη δομή ενός συγκεντρωτικού κράτους, του οποίου ένα ατελές σκαρίφημα επί χάρτου είχε προϋπάρξει και επί της πρώτης οκταετίας (κατά τα συντάγματα της επαναστατικής περιόδου) υπό την επίδραση των επήλυδων. Η φιλοσοφία αυτή βρήκε εκτεταμένη πρακτική εφαρμογή κατά τη διάρκεια των τριάντα ετών της οθωνικής περιόδου. Το κεντρικό κράτος συγκροτήθηκε με δομές ιεραρχικά και λειτουργικά διαφοροποιημένες. Τα διοικητικά δίκτυα, ισχνά μεν και ατελή, κατά το πνεύμα της εποχής, από του κέντρου ορμώμενα διείσδυσαν στην περιφέρεια και εξουδετέρωσαν την όποια τυπική αυτοτέλεια της τοπικότητας. Η κρίσιμη επιλογή που οι εγχώριες ελίτ (εκείνες ακριβώς των οποίων η ισχύς εδραζόταν στην τοπικότητα) έκαναν κατά την Β' Εθνοσυνέλευση με την κατάργηση των τοπικών πολιτευμάτων (1823), εμπεδώνεται σταδιακά καθ' όλο αυτό το διάστημα. Μετά από κάποιες απόπειρες ήπιας συνάρθρωσης των αποσυγκεντρωμένων δικτύων με τις αυτοδιοικητικές τοπικότητες, επί Καποδίστρια, τα αιρετά τοπικά όργανα εξαλείφθηκαν για να αναγεννηθούν λίγο αργότερα, αποστερημένα όμως πλέον από ουσιαστικές αρμοδιότητες, αφού το παιχνίδι της αναδιανομής είχε οριστικά μεταφερθεί στο κέντρο και οι επί της τοπικότητας εδραζόμενες ελίτ έπαιζαν επιτυχώς το παιχνίδι με τους νέους όρους.

Κοντολογίς, το τυπικό-φορμαλιστικό σκέλος μιας ιδεοτυπικής βεμπεριανής γραφειοκρατίας ολοκληρώνεται στις αδρές του γραμμές κατά την περίοδο αυτή. Οι μεταβολές που επέρχονται στο εξής τόσο σε δομολειτουργικό επίπεδο, όσο και σε επίπεδο παραγόμενων δημόσιων πολιτικών έχουν μορφολογικά εξελικτικό χαρακτήρα και δεν επηρεάζουν την κυρίαρχη οργανωτική φιλοσοφία που έχει παγιωθεί.

Παράλληλα όμως με τη φορμαλιστική παγίωση της ελληνικής γραφειοκρατίας μια διαφορετική διαδικασία, στενά συναρθρωμένη και παράλληλα εξελισσόμενη με αυτήν, έλαβε χώρα κατά την προαναφερθείσα περίοδο. Έτσι, οι παραδοσιακές τοπικές ελίτ –και οι νεοπαγείς σύμμαχοί τους– υλοποίησαν επιτυχώς τη στρατηγική τους επιλογή να μετάσχουν στο κεντρικό κράτος. Προσήλθαν όμως στη συγκρότηση του ενιαίου κράτους παραιτούμενοι από τη φιλοδοξία τους μεν για τοπική αυτονομία, όχι όμως και για τοπική κυριαρχία. Το ότι εγκατέλειψαν τα αρχικά σχέδιά τους για ομοσπονδιακό πολιτειακό σχήμα δεν σημαίνει ότι απεμπόλησαν το ιδιοτελές και μερικό πνεύμα της πολιτικής τους πράξης και πολιτεύθηκαν με γνώμονα το γενικό συμφέρον και τη ‘μακρο-συλλογικότητα’. Αντιλήφθηκαν σύντομα ότι οι τοπικές ‘μικρο-συλλογικότητες’ εκτός από αυτοτελείς επικράτειες μπορούν να αποτελέσουν και νομιμοποιητικά εφαλτήρια για την προώθηση των παραδοσιακών ή νεοπαγών ‘ηγεμόνων’ τους στην κεντρική πολιτική σκηνή. Η παρουσία τους εκεί θα επέτρεπε στη συνέχεια να ελέγξουν και να προσανατολίσουν κατά το δοκούν την κεντρική αναδιανεμητική διαδικασία.

Για να υπάρξει όμως κεντρική αναδιανεμητική διαδικασία θα έπρεπε να συγκροτηθεί κεντρικός διοικητικός μηχανισμός ο οποίος να ελέγχει πόρους. Για να μπορούμε, επί παραδείγματι, να χορηγήσουμε παρατύπως φοιτητικά επιδόματα στους (μη φοιτητές) οικείους μας και τους πολιτικούς μας πελάτες, απαιτείται παρ’ όλα αυτά η ύπαρξη θεσμικού πλαισίου και φορέα διασφάλισης πόρων και διοικητικής διαχείρισης φοιτητικών επιδομάτων. Το τυπικό –μορφολογικά βεμπεριανό– κράτος είναι συνεπώς αναγκαίο ακόμη και για εκείνους που δεν εννοούν πραγματικά να υπαχθούν στους περιορισμούς του. Άρα, η απόκλιση από τις αξίες και τις αρχές ενός ουδέτερου, απρόσωπου και αποτελεσματικού ως προς τους στόχους κράτους δεν εκφράζεται ως άρνηση της τυπικής του δομής και των ονομαστικών λειτουργιών της. Τα διατάγματα και οι νόμοι που δημιουργούν τις δομές και τις διαδικασίες της οθωνικής γραφειοκρατίας συναντούν τη γενική αποδοχή και επιδοκιμασία.

Παρατηρείται, συνεπώς, ότι η αντίθεση ανάμεσα στον βεμπεριανό/νεωτερικό και πελατειακό/παραδοσιακό ορθολογισμό δεν λαμβάνει μόνο τη μορφή εξωτερικών συγκρούσεων μεταξύ διακριτών φορέων των δύο ορθολογισμών. Εκδηλώνεται, κυρίως, ως εσωτερική αντίφαση στη συμπεριφορά των δρώντων υποκειμένων. Το ίδιο άτομο ενώπιον διαφορετικών

συνθηκών, και αναλόγως του πόσο διακυβεύονται προσωπικά του συμφέροντα, μπορεί να υιοθετεί τελείως αντιφατική στάση.

Το σύνολο σχεδόν των μελών του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού προσωπικού προσεγγίζει το νεο-δημιουργούμενο κράτος ως πηγή εισοδήματος, πολιτικής επιρροής και ισχύος. Άλλωστε, όλοι τους προϋπήρξαν, κατά το μάλλον ή ήττον, κρατικοδίαιτοι στο πλαίσιο του οθωμανικού συστήματος, άλλοι στον Μωριά, άλλοι στη Ρούμελη κι άλλοι στη Μολδαβία. Από τη στιγμή που το κεντρικό κράτος αρχίζει να συγκροτείται, απευθύνουν προς αυτό μια σειρά 'βεμπεριανά ορθολογικών' αιτημάτων. Η αποδοχή, ο πολλαπλασιασμός και η διάχυσή τους σε όλο τον κορμό της ελληνικής διοίκησης υπήρξε προϊόν γενικευμένης ανοχής και συναίνεσης. Με εξαίρεση ελάχιστες περιπτώσεις πολιτικών και διοικητικών προσωπικοτήτων, που σύντομα εξοβελίζονται, οι λοιποί εμφανίζουν κοινό συμπεριφορικό σταθερότυπο. Το σύστημα ισορροπεί κατά κανόνα στο χαμηλότερο δυνατό σημείο του, διότι όταν ένας από τους διεκδικητές της εξουσίας, υπό συνθήκες ταυτόχρονα κοινοβουλευτισμού και σπανιότητας πόρων, αρχίζει να νομιμοποιείται πελατειακά, οι λοιποί δεν έχουν πολλές εναλλακτικές από το να τον ακολουθήσουν.

### *Πελατειακή ανοχή και συνενοχή*

Ο μηχανισμός που παράγει την πελατειακή ανοχή και τη συναίνεση είναι ο ακόλουθος. Η πλήρωση των δημόσιων θέσεων καθίσταται εκ των κυρίων συναλλακτικών αντικειμένων και οι υπηρεσίες στελεχώνονται από πολιτικούς πελάτες. Αυτοί ως αντάλλαγμα του διορισμού τους στο Δημόσιο δέχονται από τους πολιτικούς τους πάτρωνες –και κατά κανόνα και ιεραρχικούς τους προϊσταμένους– εντολές (προφανώς παράτυπες ή ευρισκόμενες στα όρια της νομιμότητας) για επωφελείς προς τους ίδιους τους πάτρωνες ή προς τρίτους πράξεις ή παραλείψεις. Η εκτέλεση τέτοιων ενεργειών διαμορφώνει εν συνεχεία εντός των υπηρεσιών μια δευτερογενή συνενοχή, όπου οι πάτρωνες-πολιτικοί προϊστάμενοι αδυνατούν να απαιτήσουν από τους υφισταμένους τους πειστικά –και πιεστικά– βεμπεριανά ορθολογικές συμπεριφορές (συνέπεια, αποτελεσματικότητα, νομιμότητα, υψηλή απόδοση), ακόμα και σε περιπτώσεις όπου δεν εμπλέκονται πελατειακά τους συμφέροντα.

Ως εκ τούτου, η ικανότητα άσκησης της ιεραρχικής εξουσίας στο πλαί-

σιο ενός τυπικού βεμπεριανού ορθολογισμού αμβλύνεται τότε και προκύπτει το παράδοξο η επαγγελματική γραφειοκρατική δομή, ενώ ελέγχεται πολιτικά, να αυτονομείται υπηρεσιακά. Ο πολλαπλασιασμός των θέσεων εργασίας και του ανθρώπινου δυναμικού, χωρίς σύνδεση με τις υπηρεσιακές ανάγκες και τον πραγματικό εργασιακό φόρτο, που καθίσταται έντονα εμφανής ήδη από την πρώτη οθωνική δεκαετία (1833-1843), η δομική ασυμβατότητα του συστήματος που αναπτύσσεται με τη σχεδιαστική και ελεγκτική λογική καθώς και η τάση υπερρύθμισης, ήτοι υπέρμετρης παραγωγής τυπικών κανόνων, επιβαρύνουν την κατάσταση και δυσχεραίνουν έτι περαιτέρω τον έλεγχο του επαγγελματισμού και των τυπικών επιδόσεων της γραφειοκρατίας.

Οι εκτός δημόσιας διοίκησης ομάδες, οι συναλλασσόμενοι με τις υπηρεσίες πολίτες, εθίζονται και 'εκπαιδεύονται' μέσα από την εν λόγω μαθησιακή διαδικασία στην παράκαμψη των τυπικών υποχρεώσεων τους δομώντας μια σειρά επιπλέον συνανοχών με τους υπαλλήλους. Και αυτές οι συνανοχές με τη σειρά τους δημιουργούν περαιτέρω ανοχές στην παραβίαση των κανόνων και τις άτυπες πρακτικές, ακόμη και όταν δεν προκύπτουν εξ αυτών άμεσα οφέλη για τα συγκεκριμένα υποκείμενα. Η μόνη περίπτωση όπου η παραβίαση των τυπικών κανόνων προκαλεί αντιδράσεις είναι όταν πλήττονται τα υλικά ή συμβολικά συμφέροντα της οικείας 'μικρο-συλλογικότητας' (οικογένεια, χωριό, πολιτική φατρία). Η παραβίαση των γενικών κανόνων και των συλλογικών δικαιωμάτων, όσων δηλαδή συγκροτούνται στο πεδίο της κρατικής 'μακρο-συλλογικότητας' και απευθύνονται στον απρόσωπο πολίτη (δηλαδή στους «άλλους») δεν φαίνεται να ενοχλεί κανέναν.

Με τις εισροές της επαναστατικής οκταετίας και της καποδιστριακής τριετίας, αλλά κυρίως τους κοινωνικο-πολιτικούς καταλύτες και τη ζύμωση της οθωνικής τριακονταετίας, συντίθεται σταδιακά μια διοικητική κουλτούρα, που είναι ταυτόχρονα και κουλτούρα συναλλαγής του ευρέως κοινού με το δημόσιο – με τον παράγωγο πάντοτε «ορθολογισμό» της. Τα πολιτισμικά αυτά χαρακτηριστικά και ο ορθολογισμός που παράγουν δεν υπήρξαν προϊόν μεταφυσικών ή α-κοινωνικών διαδικασιών. Οι αξιακές επιλογές που εμπεριέχει κάθε μία από τις παραπάνω διαστάσεις της κουλτούρας του ελληνικού κράτους συνιστούν στοιχεία στρατηγικής των συλλογικών υποκειμένων και αναδύονται από τις προσπαθειές τους να μεγιστοποιήσουν την πρόσβασή τους στις διαθέσιμες πηγές πόρων και ισχύος.

## V

*Εξάρτηση από την 'πεπατημένη';*

Είναι τα πρώτα στάδια ανάπτυξης ενός πολιτικο-διοικητικού συστήματος καθοριστικά για την εξέλιξή του; Μην αποφεύγοντας έναν κάποιο 'θεσμικό ανθρωπομορφισμό', θα παραλληλίσουμε τη θεσμική συγκρότηση και ανάπτυξη με εκείνες ενός φυσικού προσώπου (David, 1994). Όπως η χαρακτηριστική διαμόρφωση ενός ατόμου επιτελείται, κυρίως, στα πρώτα χρόνια της ύπαρξής του (αν και κάποιοι άλλοι υποστηρίζουν ότι αποκτά κανείς το πρόσωπο ή τον χαρακτήρα που όντως του ανήκει όχι νωρίτερα από τα 40 του χρόνια), έτσι και τα βασικά γνωρίσματα ενός συνόλου θεσμών, όπως επί παραδείγματι ενός νέου κράτους, διαμορφώνονται στα αρχικά στάδια της συγκρότησής τους.

Το πώς τα 'πρωταρχικά' θεμελιώδη χαρακτηριστικά αναπαράγονται, εν συνεχεία, σε επίπεδο φυσικών προσώπων αφορά μιαν άλλη επιστημονική πειθαρχία. Η αναπαραγωγή όμως των θεσμικών χαρακτηριστικών, που αποτελεί αντικείμενο ενδιαφέροντος της διοικητικής επιστήμης, συνδέεται πρωτίστως με το φαινόμενο της «εξάρτησης από την πεπατημένη» (path dependence), δηλαδή της δέσμευσης από μια προηγηθείσα κοινωνικο-πολιτική και θεσμική διαδρομή, όπου το κάθε βήμα ή στάδιο εξέλιξης, ενσωματώνοντας τα υφιστάμενα δομο-λειτουργικά και εν τέλει πολιτισμικά στοιχεία, επικαθορίζει το επόμενο κληροδοτώντας του τα εν λόγω χαρακτηριστικά (David, 1994, Alexander, 2001, Page, 2006, Bednar – Jones-Rooy – Page, 2015). Η μελέτη των πολιτικο-διοικητικών συστημάτων στη μακρά διάρκεια καταδεικνύει πως η τάση αναπαραγωγής μιας υφιστάμενης κατάστασης είναι, κατά κανόνα, ισχυρότερη από τις δυναμικές μεταβολής της και η αλλαγή επέρχεται δυσχερώς και μόνον υπό πολλές και αυστηρές προϋποθέσεις (ενδεικτικά, Olsen, 2009, Kickert, 2011, Spanou – Sotiropoulos, 2011, Spanou, 2021, Μακροδημήτρης, 1994, Capano, 2003).

Η δυναμική της αναπαραγωγής σε μακρο-επίπεδο υποστηρίζεται σε μεσο-επίπεδο από μηχανισμούς και διαδικασίες επιλογής δημόσιων πολιτικών, όπως αυτές που αποτυπώνει η 'επαυξητική' εκδοχή στη λήψη αποφάσεων (incrementalism), σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις πολιτικής πειθαρχούν πρωτίστως στο κριτήριο της συμβατότητας με την υφιστάμενη κατάσταση (Lindblom, 1959, Dror, 1964). Αντιστοίχως, σε



μικρο-επίπεδο, εντός των δημόσιων οργανώσεων, είναι οι μηχανισμοί της «ενήλικης κοινωνικοποίησης» που επιτρέπουν τη διαμόρφωση των αντιλήψεων, στάσεων και συμπεριφορών των οργανωσιακών στελεχών, διά των οποίων, ομοίως, αναπαράγεται η υπάρχουσα κατάσταση (Bauer – Erdogan, 1996, Cable – Parsons, 2001).

*Πολιτικο-διοικητική κουλτούρα:  
‘μικρο-’ και ‘μακρο-συλλογικότητα’*

Εκείνο που διατρέχει και τα τρία ως άνω διαδοχικά επίπεδα, τα συνδέει και, εν τέλει, τα καθορίζει είναι τα κυρίαρχα πολιτισμικά χαρακτηριστικά του ευρύτερου κοινωνικού και πολιτικο-διοικητικού σχηματισμού εντός του οποίου τοποθετούνται. Η πολιτικο-διοικητική κουλτούρα βασισμένη σε αξιακά δίπολα ‘καλού-κακού’, ‘ορθού-εσφαλμένου’, ‘επιτρεπτού-ανεπιτρεπτού’, κ.λπ., είναι εκείνη που υπαγορεύει ατομικές αντιλήψεις και συμπεριφορές οδηγώντας σε συλλογικές πρακτικές και εν τέλει σε κανόνες. Μετατρέπεται έτσι ως σύνολο νοοτροπιών, πρακτικών και συμβόλων, ως «λογισμικό του ανθρώπινου νου», κατά τη διατύπωση του Geert Hofstede, στον κατ’ εξοχήν διάυλο αναπαραγωγής δεδομένου πολιτικο-διοικητικού μορφότυπου (Hofstede – Hofstede – Minkov, 2010).

Συγκριτικές μελέτες για την εθνική κουλτούρα κατέταξαν την Ελλάδα ιδιαίτερα υψηλά σε μεταβλητές όπως η αποφυγή της αβεβαιότητας, το κολλεκτιβιστικό πνεύμα, η απόσταση από την εξουσία, καθώς και η υποτίμηση του παραγωγικού χαρακτήρα των οικονομικών οργανισμών και η πρόσληψή τους κυρίως ως κοινωνικών/σχεσιακών ομάδων (Hofstede, 1980, Trompenaars – Hampden-Turner, 1997). Οι τάσεις αυτές συνδέονται άμεσα με την οικεία, ελεγχόμενη και σταθερά αναπαραγόμενη ‘μικρο-συλλογικότητα’ (οικογένεια, τοπικότητα, επαγγελματικό ή κλαδικό περιβάλλον), όπου καταφεύγει η ελληνική πολιτισμική ταυτότητα, αποφεύγοντας να εκτεθεί στις αβεβαιότητες της απρόσωπης και πολυπαραγοντικά, άρα ανεξέλεγκτα, εξελισσόμενης ‘μακρο-συλλογικότητας’ (δημόσιοι θεσμοί, κανονιστικές ρυθμίσεις, διαδικαστική τυποποίηση). Ο ελληνικός ατομισμός είναι ένας μη νεωτερικός ατομισμός που πραγματώνεται κυρίως μέσα στη σχεσιακή και ενδεχομενική ‘μικρο-συλλογικότητα’, η οποία και διαμεσολαβεί τη σχέση του ‘προσωποποιημένου ατόμου’ με την κανονιστικά και ιδεοτυπικά ρυθμιζόμενη ‘μακρο-συλλογικότητα’ και τα «απρόσωπα άτο-

μα)-φορείς τυποποιημένων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Η ελληνική κουλτούρα χαρακτηρίζεται ακόμη από αυξημένη προσπάθεια αποφυγής του έξωθεν ελέγχου, γεγονός που επίσης πιστοποιεί την αντιπαλότητα της φιλικής 'μικρο-συλλογικότητας'-καταφύγιο με την απόμακρη και απειλητική 'μακρο-συλλογικότητα' της απρόσωπης εξουσίας.

Το 'μικρο-συλλογικά' προσδιορισμένο άτομο, σε αντίθεση με τον οικουμενικά/φιλελεύθερα οριζόμενο πολίτη, μετέχει πρωτίστως μιας διαδικασίας διαφοροποίησης και όχι ομογενοποίησης. Το αστικό/φιλελεύθερο αξιακό σύστημα καθιστά το άτομο μέτοχο μιας οικουμενικής κοινότητας δικαιωμάτων. Αντίθετα, το «μικρο-συλλογικό» αξιακό πλαίσιο συνιστά μια κοινότητα χαρακτηριστικών: «είμαστε αυτό που δεν είναι οι άλλοι» και για τούτο οι «άλλοι» δεν μπορεί να είναι «εμείς». Διεκδικούμε αυτό που δικαιούμαστε ως «εμείς», βάσει των ποιοτικών χαρακτηριστικών που μόνο «εμείς» διαθέτουμε. Η αναφορά στη 'μικρο-συλλογικότητα', από τη σκοπιά της πολιτισμικής συγκρότησης του ορθολογισμού, απλουστεύει και αυτοματοποιεί τις σχέσεις αιτίου-αιτιατού, οι οποίες δεν υπόκεινται πλέον στη δέσμευση της αποδεικτικής διαδικασίας, αλλά στη στερεοτυπική παραγωγή του αυταπόδεικτου που απομακρύνει από την ανάγκη προσφυγής σε βεμπεριανού τύπου ορθολογισμό.

Η «μικρο-συλλογικότητα» ως οικείος χώρος της ατομικότητας, διά του αποκλεισμού των τρίτων, μεταφέρει –«πελατειακά», κατά κανόνα, αλλά και ενίοτε «αγωνιστικά»– τις ατομικές διεκδικήσεις στη «μακρο-συλλογικότητα» (δηλαδή, από την οικογένεια, την τοπικότητα και τον επαγγελματικό κλάδο προς το κέντρο και το κράτος). Μετατρέπεται έτσι, σε τελική ανάλυση, σε μέσο επιβολής της ατομικότητας διά της «μικρο-» στη «μακρο-συλλογικότητα»: επιχειρεί να προσαρμόσει περιπτωσιολογικά –και συχνά άτυπα– τους γενικούς κανόνες στις ιδιαιτερότητες των φυσικών προσώπων και των ομάδων προς ίδιον όφελος. Έτσι διαμορφώνεται η βάση των πελατειακών σχέσεων και του πελατειακού 'ορθολογισμού'. Αντίθετα, στο φιλελεύθερο πλαίσιο ατομισμός και συλλογικότητα έχουν μια διαφορετική σχέση: το απρόσωπο άτομο καλείται να υπαχθεί στους γενικούς κανόνες επιδιώκοντας το ίδιον όφελος εντός των ορίων του συλλογικού.

Η πελατειακή σχέση των δρώντων υποκειμένων με τη 'μακρο-συλλογικότητα' οδηγεί σε αμφίσημες και αντιφατικές συμπεριφορές. Οι δρώντες προσπαθούν να αποφύγουν τη 'μακρο-συλλογικότητα' (το κράτος) όταν τί-

θεται ζήτημα υπαγωγής τους στους συλλογικούς κανόνες, άρα περιορισμού της ιδίας ωφέλειας στο όνομα του κοινού συμφέροντος. Αντιθέτως, το προσεγγίζουν διεκδικητικά όταν τίθεται ζήτημα αξιοποίησης της (τυπικής ή άτυπης) αναδιανεμητικής του λειτουργίας. Είναι το πολιτισμικό σταθερότυπο νοηματοδότησης της δράσης εκείνο που οριοθετεί τον δεδομένο 'πελατειακό ορθολογισμό'. Στον βαθμό, συνεπώς, που παρατηρούμε πολιτισμική αναπαραγωγή (ασχέτως της πολιτικής της έκφρασης), θα πρέπει να αναζητούμε πίσω από αυτήν ένα ενιαίο σταθερότυπο: εκείνο του 'μικρο-συλλογικού', ατομοκεντρικού ορθολογισμού και των πελατειακών μηχανισμών διαμεσολάβησης μεταξύ 'μικρο-συλλογικότητας' (οικογένεια, τοπικότητα, κλάδος) και 'μακρο-συλλογικότητας' (θεσμοί και κράτος).

Μέσα από ένα τέτοιο σχήμα μπορούμε να αντικρίσουμε την ελληνική πολιτικο-διοικητική κουλτούρα αναζητώντας όχι μόνον τα αντιφατικά συστατικά της, αλλά και το συνθετικό τους προϊόν. Σύμφωνα με μια τέτοια προσέγγιση, οι δύο αντίρροπες κατά βάση πολιτισμικές παραδόσεις (παράδοση – εκσυγχρονισμός) όχι μόνον ενεπλάκησαν σε μια ιστορική διεκυστίδα προσανατολισμού της ελληνικής κοινωνίας, όπως ομοφωνούν οι πλείστοι των μελετητών της, αλλά και συντέθηκαν διαλεκτικά σε μια μεταβλητής γεωμετρίας πολιτισμική δομή. Τούτη υπαγορεύει στα ίδια δρώντα υποκείμενα διαφορετικές –αξιακά αντιφατικές– συμπεριφορές ενώπιον διαφορετικών καταστάσεων. Ως συνέπεια, η νέα ελληνική κοινωνία συγκροτείται με τη διαμόρφωση του κράτους, που την οριοθετεί, μέσα από δυναμικές εγγενώς αντίρροπου χαρακτήρα: αξίες συνδεδεμένες με το παραδοσιακό πολιτισμικό πρότυπο, που κληροδοτείται από το Βυζάντιο διά της Τουρκοκρατίας, συνυπάρχουν με τις εκ της Δύσεως 'επίσκακτες' αξίες.

Αυτό σημαίνει ότι τα ίδια φυσικά πρόσωπα επιχειρούν να καλύψουν, σε διαφορετικές κατά περίπτωση αναλογίες –καθοριζόμενες και από τις συλλογικότητες στις οποίες εντάσσονται και από τη συγκυρία– ανάγκες γεννώμενες τόσο στο παραδοσιακό, όσο και στο νεωτερικό πολιτισμικό πεδίο. Οι πηγές πόρων που διασφαλίζουν την κτήση των επιθυμητών αξιών χρήσης μπορούν επίσης να εντάσσονται σε οποιοδήποτε πεδίο αυτής της «πρισματικής» πραγματικότητας. Οι εν λόγω συνθήκες απαιτούν συνεπώς μια σύνθετη στρατηγική εκ μέρους των δρώντων υποκειμένων που παράγει έναν ιδιόμορφο ορθολογισμό, ο οποίος περιλαμβάνει χαρακτηριστικά όπως: έντονη σχεσιακότητα, αφού η επιλεγόμενη κατά πε-

ρίπτωση συμπεριφορά έχει ενδεχομενικό χαρακτήρα και δεν μπορεί να νομιμοποιείται από σταθερές κανονικότητες, αυξημένη ανοχή στις λογικές αντιφάσεις, κατάτμηση του χρόνου σε υποσύνολα μικρής διάρκειας, αφού η ενδεχομενική αντιμετώπιση των καταστάσεων δεν απαιτεί και δεν παράγει διαχρονικές κανονικότητες.

Το ανωτέρω γενικό πλαίσιο εθνικής κουλτούρας οδηγεί στη διαμόρφωση της ειδικότερης κουλτούρας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, ως πολιτισμικής του υπο-ενότητας, με χαρακτηριστικά, όπως, ενδεικτικά: πολιτική ανθρώπινου δυναμικού που δεν υπαγορεύεται από τις επιχειρησιακές ανάγκες αλλά από τις πελατειακές πιέσεις· οργανωσιακή ανάπτυξη που δεν υπακούει σε επιχειρησιακές ανάγκες, αλλά στις προτεραιότητες του υπηρετούντος προσωπικού· τρέχουσα λειτουργία που διαπνέεται ταυτόχρονα από σχολαστική τυπολατρία και αυξημένη ανοχή στην παρατυπία· βραχυχρόνια προοπτική σχεδιασμού και δράσης και αναποτελεσματικότητα των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών.

### Συμπερασματικά

Ενδείξεις –και συνέπειες– μιας τέτοιας κουλτούρας και του μορφότυπου δημόσιας δράσης που εκπορεύεται από αυτήν, όπως διαμορφώνονται στα αρχικά στάδια συγκρότησης του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού σχηματισμού και αναπαράγονται εν συνεχεία, ανιχνεύονται σε ποικίλες μελέτες περιπτώσεων (κάποιες εκ των οποίων περιλαμβάνονται στον παρόντα τόμο).

Εν κατακλείδι, ιχνηλατώντας τις διαδρομές της πελατειακής συγκρότησης του ελληνικού κράτους από την Επανάσταση και μετά διαπιστώνεται ότι ο αναπτυσσόμενος διοικητικός μηχανισμός διαμορφώνει μιαν ιδίομορφη συνθετική λειτουργία. Ενώ θεσμικά και τυπικά προσανατολίζεται προς την επίτευξη πάγιων και μακροπρόθεσμων στόχων, στην καθημερινή του λειτουργία εστιάζοντας στα μερικά συμφέροντα, που συγκροτούνται στις (τοπικές, πρωτίστως) 'μικρο-συλλογικότητες', ενεργοποιεί άτυπες πρακτικές διά των οποίων παρακάμπτονται οι κανονιστικές δεσμεύσεις που προασπίζουν το γενικό συμφέρον. Η ανάδυση των άτυπων πρακτικών έχει μια σημαντική επίπτωση και στη γενικότερη πολιτικο-διοικητική κουλτούρα, αφού προσανατολίζει τη δημόσια δράση όχι προς τη μακροπρόθεσμη σταθερότητα και προβλεψιμότητα, αλλά προς το ευκαιριακό και το βραχυπρόθεσμο.

Κοντολογίς, εμφανείς είναι οι επιπτώσεις του κυρίαρχου πολιτισμικού προτύπου του πολιτικο-διοικητικού μας συστήματος στην οργάνωση του κράτους και στην άσκηση της δημόσιας πολιτικής (των μεταρρυθμίσεων συμπεριλαμβανομένων). Ενός προτύπου εκ φύσεως αντιφατικού, αφού συγκροτείται ταυτόχρονα από ετερογενή δυτικοστραφή/εκσυγχρονιστικά και ανατολικοστραφή/παραδοσιακά στοιχεία, που συνυπάρχουν στη μακρά διάρκεια χωρίς κανένα εξ αυτών να κυριαρχεί οριστικά. Τέτοιου είδους επίμονη αναπαραγωγή έναντι αντίρροπων επιρροών, αλλά και εξαιρετική ικανότητα αντίστασης σε ισχυρές δομολειτουργικές επιδράσεις (θεσμική ανανέωση, οργανωτικές καινοτομίες κ.λπ.), υποδηλώνουν ότι οι κυρίαρχες πρακτικές παράγονται και διαχέονται από μηχανισμούς που δεν βρίσκονται στον φλοιό του πολιτικο-διοικητικού οικοδομήματος, αλλά θα πρέπει να αναζητηθούν πολύ εγγύτερα στον πυρήνα της ατομικής και συλλογικής συμπεριφοράς των δρώντων υποκειμένων: στο επίπεδο της κουλτούρας και των πολιτισμικών στοιχείων που τη συνθέτουν.

Β΄

ΚΡΙΣΙΜΕΣ ΔΟΜΕΣ.

ΠΟΛΙΤΙΚΟ-ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ



Η ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΛΥΤΗΣ ΜΟΝΑΡΧΙΑΣ (1833-1843):

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ

ΜΙΑΣ ΠΟΣΟΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

---

Διονύσης Μοσχόπουλος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΙΟΝΙΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ

I

### *Εισαγωγικά*

Η έλλειψη ποσοτικής απεικόνισης των υπαλλήλων και λειτουργών του ελληνικού κράτους συνιστά μία από τις αδυναμίες της διοικητικής ιστοριογραφίας.<sup>1</sup> Επιχειρώντας να συμβάλει στην κάλυψη αυτού του ιστοριογραφικού κενού το Τμήμα Αρχαιονομίας, Βιβλιοθηκονομίας και Μουσειολογίας του Ιονίου Πανεπιστημίου, στο πλαίσιο της Πρακτικής Άσκησης και των πτυχιακών εργασιών των φοιτητών του, έχει καταλογογραφήσει, με την επιστημονική επιμέλεια του γράφοντος και της (τότε) υποψήφιας διδάκτορος Γ. Προκοπιάδου, την *Εφημερίδα της Κυβέρνησης* των ετών 1833-1847. Η βάση δεδομένων που έχει δημιουργηθεί βρίσκεται αναρτημένη, με την ονομασία «Διοιάκι», στην ιστοσελίδα του Εθνικού Κέντρου Τεκμηρίωσης και περιέχει –μεταξύ άλλων– το σύνολο των υπηρεσιακών μεταβολών της περιόδου αυτής.<sup>2</sup>

Ωστόσο, μέχρι σήμερα δεν είχε καταστεί δυνατή η επεξεργασία των ποσοτικών δεδομένων της παραπάνω βάσης. Αυτό επιτεύχθηκε εν μέρει

---

<sup>1</sup> Την έλλειψη συστηματικής καταλογογράφησης της *Εφημερίδας της Κυβέρνησης* είχε εντοπίσει αρκετές δεκαετίες νωρίτερα ο Κ. Τσουκαλάς (1993: 135).

<sup>2</sup> Βλ. ιστοσελίδα του Εθνικού Κέντρου Τεκμηρίωσης <http://argo.ekt.gr/opac2/zConnect/ELL.html> (πρόσβαση 13.8.2022) και Μοσχόπουλος – Προκοπιάδου, 2003.



με τη συμβολή του Μεταπτυχιακού Προγράμματος «Ιστορική Δημογραφία» του Τμήματος Ιστορίας του Ιονίου Πανεπιστημίου. Το αποτέλεσμα της συνεργασίας αυτής ήταν η έκδοση ενός τόμου με τίτλο «Η δημογραφική απεικόνιση της στελέχωσης του ελληνικού κράτους κατά την περίοδο 1833-1844». Συγγραφείς του τόμου είναι ο Καθηγητής Δ. Ανωγιάτης, Διευθυντής του Μεταπτυχιακού Προγράμματος «Ιστορική Δημογραφία», η διδάσκουσα του Τμήματος Ιστορίας του Ιονίου Πανεπιστημίου Ι. Αθανασοπούλου και ο συντάκτης του παρόντος.<sup>3</sup>

Στη συνέχεια σχολιάζονται ορισμένα από τα ποσοτικά στοιχεία της παραπάνω έκδοσης, προκειμένου να εξεταστεί η σχέση του διοικητικού εκσυγχρονισμού με τα νομικά προβλήματα που προέκυψαν κατά τη διαδοχή του οθωμανικού από το βυζαντινο-ρωμαϊκό δίκαιο. Η ανάδειξη αυτής της σχέσης στηρίζεται στην υπόθεση εργασίας ότι ο εκσυγχρονισμός της Διοίκησης δεν κατέστη εφικτός, παρά τα ορθολογικά ποσοτικά στοιχεία της, εξ αιτίας της αδυναμίας οργανικής μετεξέλιξης του ισχύοντος νομικού συστήματος.

## II

### *Ποσοτικά στοιχεία στελέχωσης του κράτους*

Ως προς τον αριθμό των υπαλλήλων και λειτουργών<sup>4</sup> καθώς και της συχνότητας των υπηρεσιακών μεταβολών τους, ο αριθμός των υπηρεσιακών μεταβολών ανέρχεται σε 14.371 και ο αριθμός των υπαλλήλων και λειτουργών σε 8.581 (Ανωγιάτης – Μοσχόπουλος – Αθανασοπούλου, 2020: 11).

<sup>3</sup> Το έργο είναι αναρτημένο στην ιστοσελίδα του Τμήματος Ιστορίας του Ιονίου Πανεπιστημίου. Βλ. <https://history.ionio.gr/postgraduate/demography/publications> (πρόσβαση 14.8.2022). Διευκρινίζεται ότι αν και σκοπός του έργου ήταν η ανάδειξη των ποσοτικών χαρακτηριστικών της Διοίκησης της Απόλυτης Μοναρχίας (1833-1843), θεωρήθηκε σκόπιμο να συμπεριληφθεί και το έτος 1844, προκειμένου να προβληθούν οι επιδράσεις που άσκησε στη Διοίκηση η μετατροπή του πολιτεύματος. Ωστόσο, η συμπερίληψη του έτους αυτού δεν μεταβάλλει τα κύρια οργανωτικά χαρακτηριστικά της περιόδου της Απόλυτης Μοναρχίας.

<sup>4</sup> Διευκρινίζεται ότι η βάση δεδομένων «Διοίκι» περιλαμβάνει τόσο υπαλλήλους, όσο και λειτουργούς του κράτους (δικαστές, εκπαιδευτικούς, κληρικούς, αιρετούς άρχοντες, Υπουργούς, κ.λπ.).

Αναφορικά με τον αριθμό των υπαλλήλων και λειτουργών διαπιστώνουμε ότι αντιστοιχούν σε ποσοστό 1,74% ή 1,54% του συνολικού πληθυσμού της χώρας με βάση τις απογραφές πληθυσμού των ετών 1839 και 1844 αντίστοιχα.<sup>5</sup> Το ποσοστό αυτό είναι ακόμη μικρότερο, εάν υπολογιστεί με βάση τους υπαλλήλους της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, οι οποίοι ανέρχονται σε 1.654. Ο αριθμός αυτός προκύπτει εάν αναλογιστούν οι υπηρεσιακές μεταβολές των κατηγοριών («Περιφερειακές Υπηρεσίες», «Περιφερειακή Διοίκηση»), «Γραμματείες/Υπουργεία» και «Κεντρικές Υπηρεσίες» με τον αριθμό των υπαλλήλων και λειτουργών (Ανωγιάτης – Μοσχόπουλος – Αθανασοπούλου, 2020: 21).

Το γεγονός ότι το παραπάνω ποσοστό είναι χαμηλότερο από τα αντίστοιχα ποσοστά που επικαλείται ο Κ. Τσουκαλάς (1981: 83-97) για την περίοδο 1861-1907, μας υποχρεώνει να διακρίνουμε τη Διοίκηση της Απόλυτης Μοναρχίας από εκείνη της Συνταγματικής. Την άποψη αυτή υποστηρίζει ο Θ. Σακελλαρόπουλος (1994: 189), ο οποίος αναφέρει ότι η Απόλυτη Μοναρχία ενσωματώνει διαφορετικά την υπαλληλία σε σύγκριση με την περίοδο μετά το 1843.

Αναφορικά με τη συχνότητα των υπηρεσιακών μεταβολών, διαπιστώνουμε ότι μεταβάλλεται η υπηρεσιακή κατάσταση ενός δημόσιου υπαλλήλου ή λειτουργού κατά μέσον όρο περίπου δύο φορές σε περίοδο 11 ετών. Αυτό προκύπτει από τον αριθμό 1,67 που είναι το αποτέλεσμα της σχέσης του αριθμού των υπηρεσιακών μεταβολών με τον αριθμό των υπαλλήλων και λειτουργών. Το γεγονός ότι τμήμα των υπηρεσιακών μεταβολών συνδέεται με γεωγραφική κινητικότητα, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι εφαρμόζεται ένας μηχανισμός αντι-διαφθοράς προκειμένου να μην εκτίθενται οι υπάλληλοι και λειτουργοί στις 'πιέσεις' των τοπικών κοινωνιών. Αυτό επιβεβαιώνεται και από τον αρθρογράφο της εφημερίδας *Αιών* της 4ης Φεβρουαρίου 1842, που αναφέρει ότι «Τα συγκροτούντα την εν γένει διοικητικήν μηχανήν μέλη υπάρχουσι κατά μέγα μέρος απομακρυσμένα από την λοιπή κοινωνία... όλη εντεύθεν η διοικητική μηχανή κινείται από έν σώμα μετακινήτόν, το οποίον δύναται να θεωρηθή ως ένα στρατιωτικόν μεταβατικόν σώμα» (Σακελλαρόπουλος, 1994, Α: 190).

<sup>5</sup> Ο πληθυσμός της χώρας με βάση την απογραφή του 1839 ανερχόταν σε 823.773 κατοίκους, ενώ το 1844 σε 930.295 κατοίκους (Χουλιαράκης, 1974: τόμος Α, Μέρος Ι, XXVIII).

Ως προς τα είδη των υπηρεσιακών μεταβολών, τα μεγαλύτερα ποσοστά αντιστοιχούν στους διορισμούς (50,4%), τις μεταθέσεις (11%) και τις προαγωγές των υπαλλήλων (7,8%) και στρατιωτικών (9%) (Ανωγιάτης – Μοσχόπουλος – Αθανασοπούλου, 2020: 12). Αντίθετα μικρότερα είναι τα ποσοστά των απολύσεων (5,9%) και παραιτήσεων (4,8%). Θα πρέπει να διευκρινιστεί, ωστόσο, ότι το αυξημένο ποσοστό των διορισμών δεν αντιστοιχεί και σε μία δυναμική αύξηση του αριθμού της υπαλληλίας, δεδομένου ότι σε αυτό περιλαμβάνονται και οι 'μετακινήσεις' από μία υπηρεσία σε άλλη. Δεδομένου ότι κατά την περίοδο αυτή δεν υπήρχε ο θεσμός της μετάταξης, η μετακίνηση ενός υπαλλήλου σε άλλη υπηρεσία λάμβανε χώρα με απόλυση και νέο διορισμό.

Διαπιστώνεται ότι οι υπηρεσίες με τον μεγαλύτερο αριθμό υπηρεσιακών μεταβολών είναι τα Δικαστήρια και ο Στρατός, με ποσοστά 30% και 29,3% αντίστοιχα. Ακολουθούν οι υπηρεσίες της Περιφέρειας με ποσοστό 14,6% (Ανωγιάτης – Μοσχόπουλος – Αθανασοπούλου, 2020: 21). Η 'αίχμη του δόρατος' των διοικητικών υπηρεσιών της Περιφέρειας είναι οι οικονομικές υπηρεσίες (τελωνεία, οικονομικές εφορίες, ταμεία), οι υπηρεσιακές μεταβολές των οποίων καλύπτουν ποσοστό 72,3% (όπ.π.: 40). Ενδιαφέρον παρουσιάζουν και τα ποσοτικά στοιχεία που αφορούν τα είδη των οργανικών θέσεων τα οποία υπερβαίνουν τα 100 (όπ.π.: 53-55). Τέλος, η γεωγραφική διασπορά των υπηρεσιών είναι σημαντική, καθώς προκύπτει η ύπαρξη διοικητικών υπηρεσιών σε πλέον των 700 πόλεων και χωριών (σε αυτές περιλαμβάνονται και οι δημοτικές υπηρεσίες) (όπ.π.: 57-64).

### III

#### *Βασικά προβλήματα*

Από την παράθεση των παραπάνω στοιχείων προκύπτει μια εκσυγχρονιστική όψη της Διοίκησης επί της Απόλυτης Μοναρχίας, η οποία διαθέτει μία ολιγομελή υπαλληλία, εμφανίζει λειτουργική διαφοροποίηση στο εσωτερικό της και γεωγραφική διασπορά. Ωστόσο, τα χαρακτηριστικά αυτά αποδυναμώνονται από τα προβλήματα που παρουσιάζει η μετάβαση από το οθωμανικό στο βυζαντινο-ρωμαϊκό δίκαιο. Έτσι ερχόμαστε αντιμετώπι με τα ακόλουθα παράδοξα: Ενώ ο αριθμός των υπαλλήλων και η κινητικότητά τους αποκαλύπτουν την πρόθεση της Απόλυτης Μοναρχίας

να οργανώσει μια ολιγομελή υπαλληλία με ορθολογικά χαρακτηριστικά, λειτουργεί παράλληλα μια ιδιωτική «παρα-διοίκηση», την οποία συγκροτεί το προσωπικό των ενοικιαστών φόρων, μέσω της οποίας επιβιώνει η οθωμανική παράδοση. Συνάμα, ο αριθμός των στρατιωτών είναι μικρός, αφού ο ρόλος του στρατού επικεντρώνεται κυρίως στη διασφάλιση της δημόσιας τάξης, ο αριθμός των αξιωματικών είναι δυσανάλογα μεγάλος, επειδή το κράτος συνδέει την ηθική και υλική αποκατάσταση των αγωνιστών της Επανάστασης με τους διορισμούς στον Στρατό.

Εξ άλλου, ενώ υπάρχει αυξημένο ενδιαφέρον για την οργάνωση της δικαιοσύνης, με τη δημιουργία ενός εκτεταμένου δικτύου δικαστηρίων στο σύνολο της επικράτειας, δεν επιλύεται το ζήτημα της εφαρμοστέας αστικής νομοθεσίας. Τέλος, ενώ η οργάνωση των οικονομικών υπηρεσιών φανερώνει την πρόθεση του κράτους να διαφυλαχθούν τα συμφέροντά του, δεν επιλύεται το ζήτημα των εθνικών γαιών, με αποτέλεσμα την ασαφή διάκριση της δημόσιας από την ιδιωτική γη. Στη συνέχεια θα εξετάσουμε κάθε ένα από τα παραπάνω («παράδοξα»).

### *Διοίκηση και «παρα-διοίκηση» (ενοικιαστές φόρων)*

Παράλληλα με την ορθολογικά οργανωμένη Διοίκηση του Βασιλείου, λειτουργούσε και το προσωπικό που απασχολούσαν οι ενοικιαστές των φόρων. Κατά την περίοδο αυτή η επικράτεια διαιρούνταν σε ενοικιαστικές περιφέρειες για κάθε κατηγορία φορολογούμενου προϊόντος. Σε κάθε ενοικιαστική περιφέρεια διενεργούνταν πλειστηριασμοί στους οποίους μετείχαν εύποροι γαιοκτήμονες. Ο αριθμός του προσωπικού που απασχολούσαν οι ενοικιαστές φόρων ήταν περίπου ισοδύναμος, αν όχι υπέρτερος, του συνολικού αριθμού των υπαλλήλων και λειτουργών της εποχής.<sup>6</sup> Το σύστημα της ενοικίασης φόρων κατακρίθηκε, λόγω των καταχρήσεων που επέτρεπε, με αποτέλεσμα η λειτουργία του να εμφανίζει διαμετρικά αντίθετα χαρακτηριστικά από εκείνα της ορθολογικά οργανωμένης Διοίκησης που παρουσιάσαμε. Οι καταχρήσεις αυτές εκδηλώνονταν τόσο κατά τη βεβαίωση των φόρων όσο και κατά τη βίαιη είσπραξή τους. Επίσης κρίσιμος ήταν ο ρόλος των ενοικιαστών φόρων κατά τη σύνταξη των εκλογικών

<sup>6</sup> Το σύνολο των ενοικιαστικών περιφερειών ανερχόταν το 1861 σε 1.143 και ο αριθμός του προσωπικού που απασχολούσαν σε 11.000 (Σακελλαρόπουλος, 1991: 287-288).

καταλόγων στις δημοτικές εκλογές, αφού μπορούσαν να εκδώσουν ψευδή βεβαίωση σχετικά με τη φοροδοτική ικανότητα ενός δημότη, προκειμένου να αποκτήσει εκλογικό δικαίωμα.

Θα πρέπει με την ευκαιρία αυτή να τονιστεί ότι ο θεσμός της ενοικίασης των φόρων απέρρεε από την οθωμανική παράδοση και ήταν διαφορετικός από τον αντίστοιχο θεσμό που επικρατούσε στη Μεσαιωνική Δύση. Σε αυτήν ο θεσμός δεν απέτρεψε την απόκτηση νομικής προσωπικότητας από τις ποικίλες συλλογικότητες (π.χ. συντεχνίες, κοινότητες, κ.λπ.). Αντίθετα, κατά την Τουρκοκρατία, ο θεσμός της ενοικίασης φόρων ήταν αλληλένδετος με ένα κύριο χαρακτηριστικό του οθωμανικού νομικού συστήματος, εκείνο της μη αναγνώρισης την έννοιας της νομικής προσωπικότητας. Έτσι ο φορέας ενός αξιώματος ταύτιζε τα ιδιωτικά του συμφέροντα με τον δημόσιο ρόλο του, ενώ η σχέση των υπηκόων με τη δημόσια εξουσία διερχόταν μέσα από την εξατομικευμένη σχέση τους με τα φυσικά πρόσωπα που εξέφραζαν αυτή την εξουσία. Εύλογα λοιπόν μπορεί να συμπεράνει κανείς ότι η διατήρηση του συστήματος της ενοικίασης των φόρων συνέβαλε και στη διατήρηση στοιχείων τού (επισήμως) καταλυθέντος οθωμανικού νομικού συστήματος.

### *Πληθώρα αξιωματικών (έναντι στρατιωτών)*

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Εφημερίδας της Κυβέρνησης, η ετήσια στρατολογία για τον Στρατό και το Ναυτικό ανερχόταν στους 1.000 περίπου άνδρες.<sup>7</sup> Με δεδομένο ότι η στρατιωτική θητεία είχε διάρκεια τεσσάρων ετών,<sup>8</sup> το μέγεθος του στρατεύματος ανερχόταν σε 4.000 περίπου άνδρες. Εάν στον αριθμό αυτό προστεθεί η Χωροφυλακή, που σύμφωνα με το ιδρυτικό της Διάταγμα περιλάμβανε 920 χωροφύλακες,<sup>9</sup> και η Εθνοφυλακή,

<sup>7</sup> Ο Νόμος Ε' «Περί συμπλήρωσεως του στρατού της γραμμής κατά το έτος 1847» (Φ.Ε.Κ. 9/1847) προέβλεπε 1.200 νεοσύλλεκτους, ο Νόμος ΠΘ' «Περί συμπλήρωσεως του στρατού της γραμμής» του 1848 (Φ.Ε.Κ. 15/1848) προέβλεπε 1.000, ενώ ο Νόμος ΡΑΓ' «Περί στρατολογίας και Ναυτολογίας» του 1851 (Φ.Ε.Κ. 34/1851) προέβλεπε 1.077. Ο αριθμός αυτός αυξήθηκε με τον Νόμο ΣΖ' «Περί προσδιορισμού της δυνάμεως του στρατού και της στρατολογίας και ναυτολογίας του έτους 1852» (Φ.Ε.Κ. 42/1852), ο οποίος προσδιόρισε σε 2.090 τους νεοσύλλεκτους του Στρατού και του Ναυτικού.

<sup>8</sup> Νόμος «Περί απογραφής» (Φ.Ε.Κ. 40/1837).

<sup>9</sup> Διάταγμα «Περί σχηματισμού Χωροφυλακής» (Φ.Ε.Κ. 21/1833).

που σύμφωνα με το ιδρυτικό της Διάταγμα<sup>10</sup> προέβλεπε στρατολογία 2.000 στρατιωτών, ο κατά προσέγγιση αριθμός του στρατεύματος ανερχόταν σε 7.000-8.000 άνδρες. Τα παραπάνω στοιχεία εμφανίζουν δυσαναλογία σε σχέση με τον αριθμό των αξιωματικών του Στρατού και του Ναυτικού. Αναλογίζοντας τις υπηρεσιακές μεταβολές των αξιωματικών του Στρατού και του Ναυτικού (5.299)<sup>11</sup> με τον μέσο όρο συχνότητάς τους (1,67) προκύπτει ότι ο αριθμός τους ανέρχεται σε 3.164. Έτσι, σε ένα σύνολο 7.000-8.000 στρατιωτών και ναυτών αντιστοιχούσαν πλέον των 3.000 αξιωματικοί (ήτοι, κάτι λιγότερο από το 50%, περίπου, του συνόλου), εκ των οποίων περίπου 1.000 επάνδρωναν τιμητικά ή επικουρικά στρατιωτικά σώματα.<sup>12</sup>

Το φαινόμενο αυτό εκδηλώνει την πρόθεση του νεοσύστατου κράτους να «αντισταθμίσει» τη διάλυση των άτακτων στρατευμάτων με τον διορισμό υπεράριθμων αξιωματικών. Οι διορισμοί αυτοί δεν συνδέονταν με πραγματικές ανάγκες, αλλά αποσκοπούσαν στην ηθική και υλική αποζημίωση των αγωνιστών της Επανάστασης. Το ζήτημα αυτό θα μπορούσε ενδεχομένως να επιλυθεί με τη διανομή των εθνικών γαιών,<sup>13</sup> μέτρο το οποίο είχε, ωστόσο, περιορισμένη εφαρμογή. Τα νομικά ζητήματα που ανέκυψαν κατά τη διαδοχή των δύο νομικών συστημάτων (οθωμανικό – βυζαντινο-ρωμαϊκό) δεν κατέστησαν εφικτή αυτή τη λύση (*infra*).

### *Δικαστήρια και δικαστές χωρίς (Αστικό) Κώδικα*

Από τα ποσοτικά στοιχεία που αναφέρθηκαν προκύπτει ότι το 30% των υπηρεσιακών μεταβολών αφορούν τον δικαστικό κλάδο. Το πλέον εκτεταμένο δικαστικό δίκτυο ήταν εκείνο των ειρηνοδικείων ο αριθμός των οποίων το 1834 ανερχόταν σε 49 ενώ το 1842 σε 76 (Ανωιάτης – Μο-

<sup>10</sup> Διάταγμα «Περί διαφυλάξεως των αρκτικών ορίων του Κράτους» (Φ.Ε.Κ. 5/1836).

<sup>11</sup> Ανωιάτης – Μοσχόπουλος – Αθανασοπούλου, 2020: 21, Πίνακας 5.

<sup>12</sup> Ο Νόμος «Περί προσδιορισμού της δυνάμεως του στρατού και της στρατολογίας και ναυτολογίας του έτους 1852» (Φ.Ε.Κ. 42/1852) ορίζει σε 1.050 άνδρες στις κατηγορίες αυτές (Φάλαγγα, Λόχος απομάχων, επικουρική χωροφυλακή, ημιαπόμαχοι της Οροφυλακής). Επιπλέον πρέπει να σημειωθεί ότι υπήρχε και στο Πολεμικό Ναυτικό το Σώμα των Πρεσβυτών του Ναυτικού, στο οποίο κατατάσσονταν οι βαθμοφόροι ναυτικοί του Αγώνα της Ανεξαρτησίας που ήταν πλέον των 50 ετών (Διάταγμα «Περί συστάσεως σώματος πρεσβυτών του Ναυτικού», Φ.Ε.Κ. 29/1834).

<sup>13</sup> Βλ. τη σχετική πρόταση του Μακρυγιάννη, όπως την αναφέρει ο Πιπινέλης (1932: 28-29).

σχόπουλος – Αθανασοπούλου, 2020: 22). Αναλογίζοντας τις υπηρεσιακές μεταβολές του προσωπικού των δικαστηρίων (4.317) με τον μέσο όρο συχνότητάς τους (1,67) προκύπτει ότι το προσωπικό των δικαστηρίων ανέρχεται σε 2.585 άτομα (Πίνακας 5, ό.π., 2020: 21). Το ιδιαίτερα αυξημένο, ωστόσο, ενδιαφέρον για την οργάνωση της δικαιοσύνης δεν συνδυάστηκε με την επίλυση του προβλήματος της εφαρμοστέας αστικής νομοθεσίας. Το πρόβλημα αυτό επιχείρησε να επιλύσει το Διάταγμα «Περί πολιτικού νόμου» που εκδόθηκε το 1835 και όριζε ότι «Οι πολιτικοί νόμοι των Βυζαντινών αυτοκρατόρων οι περιεχόμενοι εις την Εξάβιβλον του Αρμενόπουλου θέλουν ισχύσει μέχρις ου δημοσιευθή ο πολιτικός κώδιξ του οποίου την σύνταξιν διετάξαμεν. Τα έθιμα όμως όσα πολυχρόνιος και αδιάκοπος συνήθεια ή αποφάσεις δικαστικά καθιέρωσαν, υπερισχύουν όπου επεκράτησαν».<sup>14</sup>

Οι ποικίλες, όμως, ερμηνείες σχετικά με την εφαρμογή της παραπάνω διάταξης οδήγησαν σε μια νομολογιακή εφαρμογή του ρωμαϊκού δικαίου, με αποτέλεσμα την καταστρατήγησή της (Μοσχόπουλος, 2021: 529-544). Έτσι η στελέχωση των δικαστηρίων της χώρας δεν συνδυάστηκε με μία διαχρονική νομοθετική ρύθμιση, η οποία θα διευκόλυνε τη μετάβαση από το οθωμανικό στο βυζαντινο-ρωμαϊκό δίκαιο.

### *Αδυναμία επίλυσης του ζητήματος των εθνικών γαιών*

Οι οικονομικές υπηρεσίες του κράτους, οι οποίες εμφανίζονται ποσοτικά αυξημένες, δεν διαθέτουν το απαραίτητο νομοθετικό πλαίσιο για να λειτουργήσουν αποτελεσματικά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα νομοθετικού κενού αποτέλεσαν οι ρυθμίσεις για τα εθνικά κτήματα. Σύμφωνα με τα Πρωτόκολλα της Ανεξαρτησίας (1830), στις περιοχές του ελλαδικού χώρου που απελευθερώθηκαν μετά από πόλεμο, το ελληνικό Δημόσιο υποκαταστάθηκε στα ιδιοκτησιακά δικαιώματα του Σουλτάνου. Αυτό είχε ως συνέπεια τόσο οι δημόσιες γαίες όσο και οι ιδιωτικές που ανήκαν σε μουσουλμάνους να μετατραπούν σε ιδιοκτησία του ελληνικού Δημοσίου. Αντίθετα οι ιδιωτικές γαίες που ανήκαν σε Έλληνες παρέμειναν σε ιδιωτικά χέρια.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Β.Δ. «Περί πολιτικού νόμου» (Φ.Ε.Κ. 7/1835).

<sup>15</sup> Η ρύθμιση αυτή δεν ίσχυσε για τις περιοχές που προσαρτήθηκαν στο ελληνικό κρά-

Οι παραπάνω Συνθήκες δεν προέβλεπαν, όμως, τον τρόπο με τον οποίο θα ρυθμιζόνταν οι ιδιωτικές διεκδικήσεις των Ελλήνων επί των τέως οθωμανικών ιδιοκτησιών.<sup>16</sup> Χωρίς την ύπαρξη ενός βασικού νομοθετικού κειμένου που θα προσδιόριζε γενικούς κανόνες και κατευθυντήριες αρχές, οι σχετικές ρυθμίσεις γίνονταν με εξειδικευμένα νομοθετήματα τα οποία αναγνώριζαν («κεκτημένα») δικαιώματα επί λιβαδιών, ιδιωτικών δασών, κ.λπ.<sup>17</sup> Αποτέλεσμα αυτής της νομοθετικής ασάφειας ήταν αφ' ενός η διαμόρφωση μιας αντικρουόμενης νομολογίας και αφ' ετέρου η καταπάτηση της δημόσιας περιουσίας. Τις καταπατήσεις αυτές αποδεχόταν το ελληνικό Δημόσιο, όταν ήταν αναγκαίες για την επιβίωση μιας αγροτικής οικογένειας (Καρούζου, 1989: 149-161).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της ανωμαλίας που επικρατούσε αναφορικά με τη διαχείριση της εθνικής γης αποτελεί το γεγονός ότι τα πιστωτικά γραμμάτια που δίνονταν ως αποζημίωση στους αγωνιστές της Επανάστασης δεν μπορούσαν να εκτελεστούν επειδή δεν υπήρχε διαθέσιμη εθνική γη, λόγω των καταπατήσεων (Σωτηρόπουλος, 2010: 25-90).

#### IV

### *Συμπερασματικά*

Από την ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτει ότι μια ορθολογικά οργανωμένη γραφειοκρατία σε ένα κράτος που προέκυψε από μια Επανάσταση δεν μπορεί παρά να συνδυαστεί με διαχρονικές νομοθετικές ρυθμίσεις που καθορίζουν τη σχέση διαδοχής του παλαιού νομικού καθεστώτος από το νέο. Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι δυσλειτουργίες του ελληνικού κράτους κατά την περίοδο της Απόλυτης Μοναρχίας προέκυ-

---

τος χωρίς πόλεμο (Αττική, Εύβοια, Θήβα). Σε αυτές τις περιοχές οι ιδιωτικές μουσουλμανικές ιδιοκτησίες μπορούσαν να παραμείνουν στους κατόχους τους ή να πωληθούν.

<sup>16</sup> Πρέπει να σημειωθεί ότι το ζήτημα αυτό ήταν ιδιαίτερα κρίσιμο, δεδομένου ότι η πλειοψηφία του πληθυσμού ήταν αγρότες. Επί 200 χιλιάδων οικογενειών που κατοικούσαν στο ελληνικό Βασίλειο, οι 120 χιλιάδες ήταν αγρότες, από αυτές δε μόνον οι 20 χιλιάδες ήταν ιδιοκτήτες, ενώ οι λοιποί, που αποτελούσαν το 50% του ελληνικού πληθυσμού, ήταν ακτήμονες γεωργοί (Πιπινέλης, 1932: 155).

<sup>17</sup> Βλ. αναγνώριση δικαιώματος της εμφυτευτικής επικαρπίας που οδήγησε στη δημιουργία των εθνικο-ιδιόκτητων κτημάτων (Νάκος, 1986: 45 επ.).



ψαν από την αδυναμία του να διαχειριστεί τη σχέση διαδοχής των δύο νομικών καθεστώτων (οθωμανικού και βυζαντινο-ρωμαϊκού) και όχι από τη διοικητική του ανασυγκρότηση. Έτσι, κεντρικά ζητήματα λειτουργίας ενός ευνομούμενου κράτους, όπως η εφαρμοστέα αστική νομοθεσία, η διάκριση ιδιωτικής και δημόσιας γης, ο διαχωρισμός της ηθικής και υλικής ικανοποίησης των αγωνιστών της Επανάστασης από τους διορισμούς στη Διοίκηση και η αποκλειστικότητα του κράτους να εισπράττει φόρους, δεν ρυθμίστηκαν ικανοποιητικά από τη νομοθεσία.

Με βάση τα παραπάνω προκύπτει ότι ο πλέον φιλόδοξος διοικητικός εκσυγχρονισμός τείνει να αποδυναμωθεί, εάν απουσιάζει από αυτόν η κινητήρια δύναμή του, δηλαδή η άρθρωση του κράτους με την κοινωνία, η οποία μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την οργανική μετεξέλιξη της νομικής παράδοσης του λαού. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Berman, προϋπόθεση για να διατηρηθεί ένα νομικό σύστημα είναι η ύπαρξη ενός εσωτερικού μηχανισμού που επιτρέπει την οργανική μεταβολή του. Με βάση την παραπάνω διαπίστωση ερμηνεύεται η επιβίωση του δυτικού νομικού συστήματος μετά από επαναστατικές αλλαγές (Berman, 1983: 9, 2006: 100 επ.). Μια παρόμοια προσέγγιση θα μπορούσε να γίνει και στην περίπτωση του νεοσύστατου ελληνικού κράτους για να διαπιστωθούν οι αδυναμίες της δικαιοσύνης και κατ' επέκταση της θεσμικής του μετεξέλιξης και να αξιολογηθεί ανάλογα η ποιότητα και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης.

ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΗΓΕΣΙΑ:  
ΜΙΑ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ

Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ

I

*Από τον 19ο αιώνα*

Η τοπικιστική παράδοση και ο κατακερματισμός των εστιών εξουσίας στην επαναστατημένη Ελλάδα δυσχέραιναν τον σχηματισμό ενός νεωτερικού και ενιαίου εθνικού κράτους. Η εξάλειψη, άλλωστε, της οθωμανικής εξουσίας στις απελευθερωμένες περιοχές είχε ενισχύσει ακόμη περισσότερο τη θέση των κάθε είδους τοπαρχών, πολλοί από τους οποίους επιθυμούσαν τη διατήρηση των διάσπαρτων εστιών εξουσίας, καθώς και αρκετών κοινωνικο-οικονομικών σχέσεων και αντιλήψεων από την οθωμανική κληρονομιά. Τη ρήξη, αντίθετα, με την παράδοση και τον προσανατολισμό σε μοντέρνα δυτικά πρότυπα επιζητούσαν οι εκπρόσωποι μιας αντίρροπης, εκσυγχρονιστικής τάσης που προέρχονταν κυρίως από την ελληνική διασπορά. Στους τελευταίους, η επιρροή των Γαλλικών, 'ναπολεόντειων' διοικητικών προτύπων ήταν εμφανής. Τα ευνοούσε άλλωστε και η δυναμική που συνόδευε τον σχηματισμό ενός κυρίαρχου εθνικού κράτους (Χλέπας, 2015: 57 επ.).

Η πορεία προς τον συγκεντρωτισμό ξεκίνησε από τα πρώτα επαναστατικά χρόνια, με δεδηλωμένο στόχο την πολιτική και κοινωνική ενοποίηση. Τον Απρίλιο του 1822, ο Οργανισμός των Ελληνικών Επαρχιών υπογράμμισε στο προοίμιό του: «Από το ομοίομορφο του οργανισμού και την αλληλουχίαν όλων των διοικητικών κλάδων» εξασφαλίζεται «η ισομερής διανομή των δημοσίων φόρων και η ακριβής της δικαιοσύνης εκτέ-

λεσις, δεσμοί κυριώτατοι αδελφικής και σφικτής ενώσεως ολοκλήρου του έθνους). Ο νόμος αυτός εισήγαγε τη διοικητική διαίρεση σε Επαρχίες. Αλλά η οριστική διαμόρφωση και εφαρμογή στην πράξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος περιφερειακής διοίκησης αποτέλεσε τελικά ένα από τα επιτεύγματα της βαυαρικής Αντιβασιλείας με την τέταρτη (από το 1821) ολοκληρωμένη αυτή τη φορά και επιτυχή προσπάθεια δημιουργίας ενός συστήματος διοικητικής αποκέντρωσης.

Πράγματι, τον Απρίλιο 1833 η χώρα διαιρέθηκε σε δέκα νομούς και 47 επαρχίες. Το περιφερειακό κρατικό όργανο Νομάρχης, υπαγόμενο υπηρεσιακά στη Γραμματεία (Υπουργείο) των Εσωτερικών, ασκούσε αρμοδιότητες όλων των υπουργείων (εκτός από εκείνα της Δικαιοσύνης, των Στρατιωτικών και των Ναυτικών) και όφειλε να εκτελεί τις εντολές τους. Συνάμα, τον Δεκέμβριο 1833 εκδόθηκε το διάταγμα για τη συγκρότηση Δήμων που έφτασαν τους 449 στα τέλη του 1835. Ξεκινώντας από την Αργολιδο-Κορινθία, σταδιακά έγιναν δημοτικές εκλογές για την ανάδειξη δημοτικών συμβουλίων σε ολόκληρη τη χώρα. Οι δήμαρχοι σε μεγαλύτερους Δήμους επιλέγονταν από τον Βασιλιά, ενώ σε δήμους κάτω των 2.000 κατοίκων από τον Νομάρχη από έναν κατάλογο τριών προσώπων που πρότεινε ένα ειδικό, μεικτό όργανο, η δημαιρεσιακή επιτροπή. Ο Δήμαρχος ήταν διφυές όργανο με τοπικά αλλά και σημαντικά κρατικά καθήκοντα (Ανδρονόπουλου – Μαθιουδάκι, 1988: 81 επ.).

Σε γενικές γραμμές, η παρουσία του Κράτους στην περιφέρεια εξασφαλιζόταν μέσα από τη δραστηριότητα περισσότερων οργάνων, μεταξύ των οποίων ο Νομάρχης ασκούσε έναν ηγετικό, αλλά όχι αδιαμφισβήτητο ρόλο. Η άμεση επιρροή και οι συχνές ad hoc παρεμβάσεις των διάφορων κεντρικών οργάνων και υπηρεσιών, δεν άφηναν πολλά περιθώρια στους Έλληνες Νομάρχες για την επιβολή ενός minimum συνοχής των κρατικών δραστηριοτήτων εντός της περιφέρειάς τους. Οι σημαντικότεροι πολιτικοί ανταγωνιστές τους ήταν πάντως οι δήμαρχοι, στους οποίους προστέθηκαν, μετά τη μεταπολίτευση του 1843, και οι 127 βουλευτές. Μάλιστα, πολύ γρήγορα, οι οπλισμένοι με λαϊκή εντολή βουλευτές άρχισαν να προβάλλουν ως οι κατ' εξοχήν εκπρόσωποι των συμφερόντων της ιδιαίτερης εκλογικής τους περιφέρειας, που ήταν η επαρχία, και εγκαινίασαν τη μακροχρόνια πρακτική των περιβόητων παρεμβάσεών τους στο έργο των περιφερειακών κρατικών οργάνων. Έτσι, υποβαθμίστηκε ακόμη περισσότερο ο ρόλος του Νομάρχη, προς τον οποίο οι τοπικοί βουλευτές

συχνά ανέπτυσαν σχέσεις αντιπαλότητας, ενώ οι ισχυρότεροι από αυτούς συνήθιζαν να τον παρακάμπτουν στην πράξη, υποσκάπτοντας έτσι το κύρος του. Σταδιακά, λοιπόν, ιδίως μετά τη μεταπολίτευση του 1843 και σε συνδυασμό με τη ραγδαία ανάπτυξη του πελατειακού συστήματος, η περιφερειακή κρατική διοίκηση έγινε πεδίο διαγκωνισμού κομματικών και προσωπικών επιδιώξεων (Χλέπας, 2015: 65 επ.).

Πολιτικοποιημένη ήταν, βέβαια, και η διοίκηση των Δήμων, όπου γρήγορα επικράτησαν οι δήμαρχοι, παρά την έμμεση εκλογή τους, αφού σε αρκετές περιπτώσεις διέθεταν το χρίσμα του ίδιου του βασιλιά και τις ανάλογες προσβάσεις. Οι περισσότεροι δήμαρχοι κατάγονταν από επιφανείς (αλλά όχι απαραίτητα πλούσιες) οικογένειες της περιοχής και συχνά διέθεταν προγόνους δημογέροντες. Ακριβώς όπως και οι τελευταίοι, οι δήμαρχοι αντιμετώπιζαν το αξίωμά τους ως 'επάγγελμα' και δραστηριοποιούνταν ως άτυποι μεσολαβητές όχι μόνο στη σφαίρα της δημόσιας εξουσίας, αλλά και σε ιδιωτικές σχέσεις. Η επιρροή τους αυξήθηκε κατακόρυφα, μετά την καθιέρωση της άμεσης εκλογής τους, με το Σύνταγμα του 1864 και τον νέο νόμο περί δημαρχειών. Ενώ η άμεση εκλογή του δημάρχου προβλεπόταν και αλλού στην Ευρώπη, η καθιέρωση της καθολικής και ίσης ψήφου στις δημοτικές εκλογές αποτέλεσε ελληνική πρωτοτυπία που ενίσχυσε τη θέση των δημάρχων, οι οποίοι ανελίχθηκαν σε βασικό παράγοντα του πολιτικο-κομματικού συστήματος της χώρας, με καθοριστική επιρροή και στη σταδιοδρομία του κεντρικού πολιτικού προσωπικού (Βουλευτές και Υπουργοί).

## II

### *Στον 20ό αιώνα*

Η συνταγματική διάταξη για την άμεση εκλογή των αιρετών στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) καταργήθηκε στο Σύνταγμα του 1911, ενώ τον επόμενο χρόνο ακολούθησε η ριζική μεταρρύθμιση Βενιζέλου – Ρέπουλη με την κατάργηση των περισσότερων Δήμων και την αντικατάστασή τους από χιλιάδες μικρές Κοινότητες (Ν. ΔΝΖ/1912). Ο κατακερματισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης σε χιλιάδες οικονομικά και διοικητικά μη βιώσιμους οργανισμούς υπήρξε μια συνειδητή επιλογή με βασικό στόχο την εξυγίανση του κοινοβουλευτισμού και την απαλλαγή του

από τη λεγόμενη «δημαρχοκρατία» (Χλέπας, 1994: 109 επ.). Το κράτος ανέλαβε πλέον την ευθύνη για τη σχολική εκπαίδευση, ενώ ενσωμάτωσε και όλους, σχεδόν, τους μηχανισμούς είσπραξης δημόσιων εσόδων, αυξάνοντας έτσι και τις δυνατότητές του για γεωγραφική αναδιανομή πόρων. Η κεντρική κυβέρνηση διέυρνε αποφασιστικά τις δυνατότητες ποδηγέτησης των Ο.Τ.Α. με τον λεγόμενο 'χρυσό χαλινό' των επιχορηγήσεων, αλλά και των δημόσιων επενδύσεων.

Οι συγκεντρωτικές τάσεις ενισχύθηκαν και επιταχύνθηκαν με τη θεαματική επέκταση της ελληνικής επικράτειας στους Βαλκανικούς πολέμους και τις απαιτήσεις της εθνικής ολοκλήρωσης, σε συνδυασμό και με τις αλληπάλληλες πολιτικές κρίσεις που ακολούθησαν. Όπως και στα πρώτα βήματα του ελληνικού κράτους, πρόβαλλε πάλι η επιτακτική ανάγκη για την προώθηση διαδικασιών 'ομογενοποίησης' και την επίτευξη του απαραίτητου, για τη διατήρηση της εθνικής ενότητας, βαθμού πολιτικο-διοικητικής και κοινωνικής συνοχής. Η τελευταία δοκιμάστηκε, άλλωστε, ακόμη περισσότερο με την άφιξη των προσφύγων.

Ο μεταπολεμικός κρατικός παρεμβατισμός επέκτεινε τον οργανωτικό κατακερματισμό με τη δημιουργία πολλών ειδικών φορέων, καθώς και αρκετών διανομαρχιακών υπηρεσιών. Η εντυπωσιακή ανάπτυξη της κάθετης, «κλαδικής» κατ' Ύπουργεία, αποκέντρωσης υποστηρίχθηκε παντοιοτρόπως και από αντίστοιχες επαγγελματικές οργανώσεις και ομάδες συμφερόντων που έτσι διασφάλιζαν τη μεγαλύτερη δυνατή «στεγανοποίηση» της επιρροής τους επί των αρμόδιων υπηρεσιών απέναντι σε παρεμβολές αντίπαλων ομάδων ή ευρύτερων κοινωνικών συμφερόντων που θα διευκολύνονταν, αντιθέτως, από τη διακλαδική και «πολιτικοποιημένη» λογική του νομαρχιακού συστήματος. Τέτοιες 'μονο-τομεακές' οργανώσεις τείνουν πάντως να καθίστανται ολοένα και πιο 'συμπαγείς' και απόμακρες τόσο ως προς άλλους τομείς της διοίκησης, όσο και ως προς το ευρύτερο κοινωνικό τους περιβάλλον.

Ισχυρή επιρροή των κλαδικών υπουργείων υπήρχε πάντως και στις Νομαρχίες, όπου ο πραγματικός βαθμός αποκέντρωσης των αποφάσεων συχνά διαμορφωνόταν ανάλογα με την προσωπικότητα του Νομάρχη και κυρίως τις διαθέσεις του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργείου. Οι Νομαρχίες και τα Νομαρχιακά Ταμεία αποτελούσαν, πάντως, τους βασικούς μηχανισμούς επίλυσης τοπικών προβλημάτων, ιδίως στην ύπαιθρο με τις χιλιάδες πολύ μικρές κοινότητες.

Από τη δεκαετία του 1950 και μετά, το ειδικό βάρος της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πολιτικό σύστημα της χώρας άρχισε να αυξάνεται, όταν μια σειρά από εκλογικές διατάξεις (απαγόρευση μεμονωμένων υποψηφιοτήτων και καθιέρωση συνδυασμών, μη-αναλογικό εκλογικό σύστημα, κ.ά.) προώθησαν την κομματικοποίηση των τοπικών εκλογών, ενώ εξανάγκασαν σε αντικυβερνητική συσπείρωση και διακομματική συνεργασία όλες τις δυνάμεις της αντιπολίτευσης. Οι συνεργασίες Κέντρου – Αριστεράς στις δημοτικές εκλογές κατέστησαν την αυτοδιοίκηση ένα προνομιακό («πειραματικό») πεδίο για την άρση των διαχωριστικών γραμμών του Εμφυλίου, προετοιμάζοντας παράλληλα το έδαφος και για τη μεταδικτατορική συγκρότηση της Κεντροαριστεράς ως μείζονος παράταξης της χώρας. Αξιοσημείωτη ήταν εξ άλλου και η εμπέδωση μιας ιδιαίτερης πολιτικής λειτουργίας ορισμένων δημάρχων που αξιοποιούσαν την παρασκηνιακή υποστήριξη των κομμάτων χωρίς να υποτάσσονται σε αυτά (Χλέπας, 2005). Οι τοπικές εκλογές, αν και επισήμως ακομματίστες, καθιερώθηκαν πάντως ως «πανελλαδική δοκιμασία της πολιτικής νομιμοποίησης της Κυβέρνησης και της Βουλής» (Βενιζέλος, 1992: 322).

Το ίδιο, σχεδόν, σκηνικό στήθηκε και πάλι μετά τη δικτατορία, όταν οι διοικητικά σχεδόν ασήμαντοι, αλλά πολιτικά ισχυροί Ο.Τ.Α. αξιοποιήθηκαν γρήγορα ως «πολιορκητικός κριός» από την αντιπολίτευση, προκειμένου να προβληθούν οι πολιτικές της θέσεις, να φθαρεί η κυβέρνηση μέσω της δυναμικής προβολής (από «αγωνιστές δημάρχους») τοπικών αιτημάτων και να αποδειχθούν στην πράξη οι δυνατότητες του πολιτικού της προσωπικού να διαχειρίζεται με επιτυχία την εξουσία. Η θεαματική ανάπτυξη των κομματικών μηχανισμών μετά τη δικτατορία και η διάβρωση των θεσμών αλλά, ίσως ακόμη περισσότερο, της κοινωνίας των πολιτών από τα αλλεπάλληλα κύματα 'κομματικοποίησης' δεν μπορούσε βέβαια να μην επηρεάσει αποφασιστικά και την τοπική αυτοδιοίκηση.

Η καθοριστική, για την πορεία της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, δεκαετία του '80 σηματοδότησε την περαιτέρω πολιτικοποίηση της περιφερειακής κρατικής διοίκησης με την επάνοδο στο σύστημα του μετακλητού Νομάρχη και την καθιέρωση των έμμεσα αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων όπου συμμετείχαν εκατοντάδες μεσαία κομματικά στελέχη. Οι ευρωπαϊκές πολιτικές συνοχής και τα διαρθρωτικά ταμεία οδήγησαν στη δημιουργία των 13 προγραμματικών και αναπτυξιακών Περιφερει-

ών το 1987 με περιφερειακά συμβούλια και επιτροπές παρακολούθησης μεικτής σύνθεσης σε μια προσπάθεια αποφασιστικής βελτίωσης μετά την ελλιπή αξιοποίηση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (Μ.Ο.Π.) από την ελληνική Διοίκηση.

Στην τοπική αυτοδιοίκηση η δημιουργία χιλιάδων δημοτικών επιχειρήσεων με δυνατότητα αξιοποίησης και των αναπτυξιακών νόμων, καθώς και οι ευκολίες διορισμών προσωπικού ακόμη και μετά το επίσημο 'πάγωμα' των προσλήψεων στην περίοδο του πρώτου σταθεροποιητικού προγράμματος, αναβάθμισαν θεαματικά, όπως ήταν αναμενόμενο, τη θέση Δημάρχων και Κοινοταρχών στο πολιτικό και κομματικό σύστημα. Η αξιοποίηση ευρωπαϊκών κονδυλίων, προγραμμάτων και πρωτοβουλιών προώθησε και έναν νέο τύπο αιρετών αρχόντων όπου ζητούμενο ήταν οι διαχειριστικές ικανότητες και ο αναπτυξιακός ρόλος της αυτοδιοίκησης.

Στον χώρο αυτό, η τότε αντιπολίτευση (Νέα Δημοκρατία) πέρασε γρήγορα στην αντεπίθεση, αξιοποίησε τη δυσaréσκεια των αστικών στρωμάτων στις μεγάλες πόλεις και εγκαινίασε την αναβάπτιση προβληματικών στελεχών της στον δημαρχικό θώκο μεγάλων πόλεων (Αθήνα, Πειραιάς, Θεσσαλονίκη, 1985). Επειδή δεν διέθετε ισότιμους, προς τους αντιπάλους της, πειθαρχημένους και ιδεολογικά δραστήριους κομματικούς μηχανισμούς, έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στους συμβολισμούς, στις πολιτικές δυναστείες και στην επικοινωνιακή πολιτική, μια αποδοτική στρατηγική που εφαρμόστηκε για πολλά χρόνια. Στα τέλη μάλιστα της δεκαετίας του '80 σχηματίστηκαν σε κάποιους δήμους οι λεγόμενες 'ανίερες' συμμαχίες μεταξύ Ν.Δ. και Κ.Κ.Ε., ένας προάγγελος της κυβερνητικής συνεργασίας του 1989.

Αποτιμώντας τη δεκαετία του '80, διαπιστώνουμε ότι βασικό της χαρακτηριστικό ήταν η πολιτικοποίηση της περιφερειακής διοίκησης και η θεαματική αναβάθμιση του πολιτικού-κομματικού και αναπτυξιακού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με την καθιέρωση των κεντρικών αυτοτελών πόρων το 1989 ο τότε υπουργός Εσωτερικών (Α. Τσοχατζόπουλος) μείωσε αποφασιστικά όχι μόνον την εξάρτηση των τοπικών αρχόντων από τον 'χρυσό χαλινό' των ειδικών κρατικών επιχορηγήσεων, αλλά και την πολιτική τους λογοδοσία ενώπιον των τοπικών κοινωνιών για τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Το μεγαλύτερο μέρος των οικονομικών πόρων της αυτοδιοίκησης δεν αντλούνταν από τις τοπικές κοινωνίες αλλά από τον κρατικό προϋπολογισμό, με αποτέλεσμα την επικράτηση της

λεγόμενης 'δημοσιονομικής αυταπάτης' ('fiscal illusion') και τη ριζική απενοχοποίηση της σπατάλης και των πελατειακών διορισμών. Η αναβάθμιση των Ο.Τ.Α. στο πελατειακό σύστημα ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο με τη μεταφορά αδειοδοτικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων για καταστάματα και επιχειρήσεις.

Πολιτικές και ενδοκομματικές σκοπιμότητες υπηρέτουσε εξ άλλου και η καθιέρωση, από τον ίδιο ως άνω υπουργό, της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης το 1994, ενός θεσμού που και πάλι πρόσφερε θέσεις σε μεγάλο αριθμό μεσαίων κομματικών στελεχών, μια κίνηση και προσωπικής στρατηγικής, εν όψει της μάχης για τη διαδοχή του Ανδρέα Παπανδρέου. Ο νέος θεσμός συνάντησε την αντίδραση όχι μόνον των βουλευτών (που έβλεπαν τον αιρετό Νομάρχη ως επικίνδυνο ανταγωνιστή) αλλά και μεγάλου μέρους του προσωπικού των Νομαρχιών που κατέφυγε στη δικαιοσύνη με αποτέλεσμα να χάσει η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μέσα σε λίγα χρόνια ορισμένες από τις σημαντικότερες αρμοδιότητες της παλιάς κρατικής Νομαρχίας. Στη συνέχεια, η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση ανασυντάχθηκε στις νέες Περιφέρειες που διαδέχθηκαν τη Νομαρχία ως ενιαίες μονάδες διοικητικής αποκέντρωσης (και μάλιστα με συστηματικό κατάλογο αρμοδιοτήτων τους στον ίδιο τον νόμο), ενώ παράλληλα ενισχύονταν η κλαδική/τομεακή αποκέντρωση με τη δημιουργία των εκπαιδευτικών περιφερειών, των περιφερειών υγείας, κ.λπ. σε μια εποχή όπου και η πολιτική ισχύς και αυτονομία ορισμένων υπουργών είχε αναβαθμιστεί αισθητά.

### III

#### *Μεταρρυθμιστικές τομές*

Μετά από την αποτυχία αλληπάλληλων προσπαθειών για ενίσχυση της διαδημοτικής συνεργασίας, το 1998 πραγματοποιήθηκε η μεγάλη εδαφική μεταρρύθμιση (πρόγραμμα Καποδίστριας) σε μια προσπάθεια υπέρβασης του παραλυτικού κατακερματισμού των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και αναβάθμισης του ρόλου τους για την προσφορά κοινωνικών υπηρεσιών, σύμφωνα με ευρωπαϊκά πρότυπα. Παράλληλα, η διεύρυνση των μεγεθών ευνοούσε την περαιτέρω κομματικοποίηση των εκλογών, ενώ πρόσφερε νέες ευκαιρίες σταδιοδρομίας σε φιλόδοξα κομματικά και αυτοδιοικητικά στελέχη. Συνεπώς, η ισχυρή υποστήριξη αυτής της μεταρρύθμισης τόσο



από σημαντικό μέρος της αντιπολίτευσης, όσο και την τότε Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. φαίνεται εύλογη (Χλέπας, 2015: 315 επ.).

Προβληματική παρέμεινε όμως η πορεία των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που συμπίεζονταν τόσο από την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, από τους λιγότερους και ισχυρότερους Καποδιστριακούς δήμους, όσο και από τις περιφερειακές κρατικές δομές. Από το 2007, οι συλλογικοί φορείς της αυτοδιοίκησης αξιοποίησαν σχετικές μελέτες του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την προώθηση σχεδίων μεταρρύθμισης που έμοιαζαν αρκετά με τον μεταγενέστερο Καλλικράτη, όμως τελικά η τότε κυβέρνηση δίστασε να λάβει τις απαιτούμενες αποφάσεις (Ηλεπας, 2010: 223 επ.). Έτσι, η ευρύτατη εδαφική αλλά και λειτουργική-οργανωτική μεταρρύθμιση του προγράμματος Καλλικράτης πραγματοποιήθηκε από την επόμενη κυβέρνηση αλλά συνέπεσε, ατυχώς, με την είσοδο στην εποχή των Μνημονίων και της ριζικής ανατροπής του μεταπολιτευτικού σχήματος της χώρας.

Ο Καλλικράτης δημιούργησε 325 Δήμους, 13 αυτοδιοικούμενες Περιφέρειες και 7 κρατικές Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, σε συνδυασμό με τη μεγαλύτερη αναδιάταξη αρμοδιοτήτων στην ιστορία της χώρας (μολονότι ένα σημαντικό μέρος της δεν υλοποιήθηκε), τη συγχώνευση εκατοντάδων επιχειρήσεων και άλλων αυτοδιοικητικών φορέων, ορισμένες σημαντικές αλλαγές στο σύστημα διακυβέρνησης (αλλά χωρίς αλλαγή του εκλογικού συστήματος), την εισαγωγή των τύπων των μητροπολιτικών και νησιωτικών Ο.Τ.Α. και ένα νέο, εντελέστερο σύστημα εποπτείας, το οποίο, όμως, δεν υλοποιήθηκε. Παράλληλα πραγματοποιήθηκε και εκτεταμένη ανακατανομή προσωπικού, ενώ καθιερώθηκαν νέοι κανόνες δανεισμού και δημοσιονομικής διαχείρισης, χωρίς όμως να γίνει αναμόρφωση του συστήματος εσόδων της αυτοδιοίκησης που παρέμεινε στο κρατικόδίκαιο και άκρως προβληματικό μοντέλο των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων του 1989. Οι τελευταίοι μειώθηκαν μάλιστα στο μισό περίπου μέσα στα επόμενα χρόνια, ενώ ακόμη και τα διαθέσιμα των Ο.Τ.Α. τέθηκαν κάποια στιγμή στη διάθεση της κεντρικής πολιτικής εξουσίας, εν όψει της δημοσιονομικής ασφυξίας της χώρας (Χλέπας – Γετίμης, επιμ., 2018: 61 επ.).

Σήμερα μπορούμε να πούμε ότι παρά τη ριζική μείωση των πόρων και την κάθετη αύξηση των αναγκών στις τοπικές κοινωνίες για κοινωνική αρωγή, η τοπική αυτοδιοίκηση ανταποκρίθηκε σαφώς καλύτερα από το κεντρικό κράτος στη μεγάλη δοκιμασία της δεκαετούς κρίσης, κατά τη

δεύτερη δεκαετία του αιώνα. Αυτό αποτυπώνεται και στους δείκτες εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους θεσμούς, αφού η αυτοδιοίκηση υπέστη πολύ μικρότερες, συγκριτικά με κυβερνήσεις, κόμματα, Μ.Μ.Ε., απώλειες εμπιστοσύνης και βρίσκεται σταθερά πολύ πιο πάνω από τους άλλους φορείς πολιτικής εξουσίας (Χλέπας – Γετίμης, επιμ., 2018: 61 επ.). Το ποσοστό συμμετοχής στις αυτοδιοικητικές εκλογές (που χαρακτηρίζονται από τους πολιτικούς επιστήμονες ως εκλογές ‘δεύτερης τάξης’) είναι μόνον ελαφρώς χαμηλότερο από τις εθνικές εκλογές, ενώ στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης η συμμετοχή στις τοπικές εκλογές είναι αισθητά χαμηλότερη από τις εθνικές εκλογές (Hlepas – Chadjipadelis, 2022: 222-232).

Άλλωστε, είναι χαρακτηριστικό ότι τα κόμματα που κυριάρχησαν στη Μεταπολίτευση διατήρησαν σε σημαντικό βαθμό τις δυνάμεις τους στην τοπική πολιτική σκηνή, ενώ αντιθέτως στην κεντρική πολιτική σκηνή είχαμε τις γνωστές, πρωτοφανείς ανατροπές του κομματικού σκηνικού. Παράλληλα, το πολιτικό περιβάλλον της αυτοδιοίκησης πρόσφερε στην κρίση ευκαιρίες για τη δοκιμασία πλουραλιστικών συμμαχιών διακυβέρνησης και την ανάδειξη νέων, πολύ διαφορετικών από τα έως τότε συνήθη, προσωπικοτήτων, με χαρακτηριστικότερες (αλλά όχι μοναδικές) περιπτώσεις τον Γ. Μπουτάρη στη Θεσσαλονίκη και τον Γ. Καμίνη στην Αθήνα (Heinelt – Egner – Hlepas, eds, 2022: 34 επ., 147 επ.).

#### IV

### *Αποτιμήσεις*

Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει επιβεβαιώσει σε ορισμένες περιπτώσεις τον ρόλο της ως χώρος που ευνοεί πειραματισμούς, τη συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών, την ανανέωση και τη μαθητεία του πολιτικού προσωπικού. Όμως αυτή δεν είναι η μεγάλη εικόνα. Σύμφωνα με σχετικές έρευνες, διαχρονικά μόλις το 1/3 των βουλευτών στην Ελλάδα έχει προηγούμενη θητεία σε κάποιο αιρετό αξίωμα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το ποσοστό αυτό είναι αισθητά μικρότερο στους βουλευτές Αττικής και Θεσσαλονίκης με τις μεγάλες πολυεδρικές περιφέρειες, αλλά και στον «πυρήνα» της παλιάς Ελλάδας, δηλ. στην Πελοπόννησο και τα Ιόνια Νησιά, όπου η παράδοση του διαχωρισμού μεταξύ δημοτικού και εθνικού πολιτικού προσωπικού φαίνεται να παραμένει ισχυρή (Χλέπας, 2005: 131 επ.).

Απογοητευτικά χαμηλά (πολύ χαμηλότερα από τα αντίστοιχα στη Βουλή) είναι, εξ άλλου, τα ποσοστά εκπροσώπησης των γυναικών στην τοπική αυτοδιοίκηση, παρά την ποσόστωση του 1/3 στις τοπικές υποψηφιότητες που ήδη είχε καθιερώσει η κυβέρνηση Σημίτη (και αυξήθηκε στο 40% από τη συγκυβέρνηση Τσίπρα – Καμμένου). Έτσι, στις τελευταίες αυτοδιοικητικές εκλογές του 2019 οι γυναίκες δήμαρχοι ήταν μόλις 19 σε σύνολο 332, ενώ οι γυναίκες δημοτικοί σύμβουλοι ήταν λιγότερες από το 20% του συνόλου. Σπάνιοι ήταν εξ άλλου και οι αληθινά ανεξάρτητοι δήμαρχοι, αφού μόλις το 7% των δημάρχων κατάφερε να εκλεγεί χωρίς κάποιας μορφής κομματική στήριξη.

Ως προς τον προσανατολισμό της δημαρχιακής ηγεσίας, οι σχετικές έρευνες έδειξαν το 2004 ότι ένα μεγάλο μέρος των Ελλήνων δημάρχων προτιμά έναν κλειστό και αποκλειστικό τρόπο άσκησης της ηγεσίας, αντί του ανοικτού και συμπεριληπτικού τύπου που είναι πολύ πιο διαδεδομένος σε άλλες χώρες. Συνάμα, είναι εν Ελλάδα ιδιαίτερα διαδεδομένη η αναπαραγωγή της εξουσίας και η βραχυπρόθεσμη χάραξη πολιτικής αντί της μακροπρόθεσμης και οραματικής χάραξης πολιτικής (Getimis – Hlepas, 2006: 177 επ.). Σε νεώτερη έρευνα (2016), οι Έλληνες δήμαρχοι φαίνεται να υιοθετούν σε μεγαλύτερα ποσοστά πλέον έναν ανοικτό και συμπεριληπτικό τρόπο άσκησης της εξουσίας καθώς και έναν στρατηγικό προσανατολισμό, όμως η στάση του μεγαλύτερου μέρους τους παραμένει η ίδια με το 2004 (Hlepas – Chantzaras – Getimis, 2018: 209 επ.).

Συνολικά, σύμφωνα με μια άλλη ευρεία συγκριτική έρευνα που μέτρησε τον βαθμό αυτοτέλειας των δήμων σε 39 χώρες και χρονικό διάστημα 25 ετών (1990-2014), η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση φαίνεται να βελτίωσε τη θέση της αυξάνοντας σημαντικά τον δείκτη αυτοτέλειας, αν και παρέμενε σε χαμηλή, συγκριτικά, θέση στην Ευρώπη (Ladner *et al.*, 2019: 311 επ.). Η νεώτερη αντίστοιχη έρευνα για την περίοδο 2014-2020 δείχνει μια πολύ περιορισμένη πρόοδο της ελληνικής αυτοδιοίκησης, την ώρα που πολλές χώρες της τέως κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης ανέβασαν μεταρρυθμιστική ταχύτητα και ήδη την έχουν ξεπεράσει.<sup>1</sup>

Ως προς την αποκεντρωμένη διοίκηση, πάντως, υπήρξαν κάποιες

<sup>1</sup> Andreas Ladner *et al.*, International Comparative Research on Local Autonomy: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2021/self-rule-index-for-localauthorities-in-the-eu-council-of-europe-and-oecd-countries-1990-2020](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2021/self-rule-index-for-localauthorities-in-the-eu-council-of-europe-and-oecd-countries-1990-2020).

ενδιαφέρουσες εξελίξεις τα προηγούμενα χρόνια με την αντικατάσταση μετακλητών (όπως ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης) από επαγγελματικά στελέχη της δημόσιας διοίκησης όπως οι Συντονιστές Διοίκησης. Τούτο βέβαια δεν απέτρεψε ορισμένες εμφανείς συγκεντρωτικές τάσεις που αναπτύχθηκαν στο εσωτερικό της εκτελεστικής λειτουργίας, στην οποία έχει αναπτυχθεί ένας ιδιαίτερα σφιχτός έλεγχος από τον πυρήνα της κυβέρνησης, ενώ πρόσφατα ψηφίστηκε και η επαναφορά του θεσμού του μετακλητού («Γραμματέα») στις αποκεντρωμένες διοικήσεις.<sup>2</sup>

Καταλήγοντας, διαπιστώνεται ότι, παρά τη σημαντική πρόοδο που έχει επιτευχθεί, πολλά από τα διαχρονικά χαρακτηριστικά τόσο του πολιτικού, όσο και του διοικητικού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης διατηρούνται έως τις μέρες μας, ενώ η χώρα παραμένει μία από τις πλέον συγκεντρωτικές της Ευρώπης· άκρως συγκεντρωτικό παραμένει και το πολιτικό μας σύστημα, γενικότερα.

---

<sup>2</sup> Ο νόμος 4954/2022 (μετά από σχετική τροπολογία-προσθήκη σε αρχικό σχέδιο νόμου) επανέφερε ως προϊστάμενο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Α.Δ.) μετακλητό υπάλληλο, με τον τίτλο του («Γραμματέα»).



ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ  
ΚΑΙ «ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΚΕΝΤΡΙΣΜΟΣ»

Νίκος Σπ. Ζέρβας

ΔΙΔΑΚΤΩΡ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ

I

*Εισαγωγικά*

Ίδιον των εθνικών κρατών, που εδραιώνονταν στον ευρωπαϊκό χώρο ήδη από τις πρώτες δεκαετίες του 19ου αιώνα, υπήρξε η οργάνωση των πολιτικο-διοικητικών τους συστημάτων βάσει της λεγόμενης 'ναπολεόντειας' διοικητικής παράδοσης (Peters, 2008, Σπανού, 2009). Η συγκέντρωση του συνόλου σχεδόν της πολιτικο-διοικητικής εξουσίας σε όργανα της κεντρικής διοίκησης, η συνεπικουρία τους από αποκεντρωμένους και αυτοδιοικητικούς θεσμούς για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή δημόσιων πολιτικών σε περιφερειακό/τοπικό επίπεδο, η αξιοκρατική στελέχωση του διοικητικού μηχανισμού, όπως και η υπαγωγή της διοικητικής δράσης σε κείμενους κανόνες δικαίου, ήταν τα κυριότερα γνωρίσματα του 'ναπολεόντειου' συστήματος διοικητικής οργάνωσης', που άρχισαν να υιοθετούνται από τις εθνικές διοικήσεις πριν από 200 περίπου χρόνια.

Σε αυτά, βέβαια, προστέθηκαν διαδοχικά και μια σειρά από άλλες «εξελικτικές καθολικότητες» (Parsons, 1964), με κορυφαίες αυτές της αντιπροσωπευτικής διακυβέρνησης, του κράτους δικαίου, της 'γραφειοκρατικής' οργάνωσης και διοίκησης, της ανοιχτής οικονομίας της αγοράς. Κοντολογίς, δημοκρατία και κοινοβουλευτισμός, από τη μία, συγκεντρωτισμός στην κρατική οργάνωση από την άλλη, συνυπήρξαν σε διάφορα ευρωπαϊκά κράτη, μεταξύ των οποίων και το ελληνικό. Στην πορεία των

δεκαετιών η συγκέντρωση της εξουσίας σε κεντρικά πολιτικο-διοικητικά όργανα έλαβε μεγάλες διαστάσεις, με τον 'πρωθυπουργοκεντρισμό' όχι μόνο να κυριαρχεί (στην Ελλάδα), αλλά να παραμερίζει, ακόμα και να υπονομεύει (κατά την αυστηρότερη κριτική) τον κοινοβουλευτισμό και εν τέλει τη δημοκρατική διακυβέρνηση, που προσλαμβάνει έτσι ένα 'δεσποτικό' χαρακτήρα.

Συγκεκριμένα, προκειμένου να εξασφαλιστεί η 'κυβερνησιμότητα' και, ειδικότερα, η κυβερνητική και διοικητική σταθερότητα και αποτελεσματικότητα, ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα και ακόμα περισσότερο στον 20ό, το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα δομείται γύρω από το πρωθυπουργικό αξίωμα. Ο εκάστοτε κυβερνητικός αρχηγός διαθέτει πρωτίστως το δικαίωμα του 'αποφασίζειν' και το τεκμήριο της αρμοδιότητας για το σύνολο των σημαντικότερων δημόσιων πολιτικών που πρόκειται να εφαρμοστούν, ευρισκόμενος στο σημείο να ελέγχει αμέσως ή εμμέσως όλα τα υπόλοιπα κέντρα λήψης αποφάσεων. Η Βουλή, το Υπουργικό Συμβούλιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, η δημόσια διοίκηση, ακόμα και οι φορείς της δικαιοσύνης, αλλά και ο εκάστοτε Πρόεδρος της Δημοκρατίας, επισκιάζονται με τον έναν ή τον άλλο τρόπο από τον εκάστοτε Πρωθυπουργό. Μάλιστα, για την περαιτέρω εδραίωση του πρωταγωνιστικού του ρόλου αναπτύσσονται σταδιακά μια σειρά από όργανα και υπηρεσίες, που συνδράμουν στην άσκηση τόσο των επιτελικών, όσο και των αμιγώς εκτελεστικών του καθηκόντων.

Παρά ταύτα, ο κατακερματισμός ακόμα και αυτών των υπηρεσιών, οι επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων τους, η απουσία εν τέλει ενός σταθερού και ενιαίου επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης εκτρέφουν εν τοις πράγμασι μια κυβερνητική και διοικητική ασυνέχεια και αναποτελεσματικότητα, που γίνεται ολοένα και εντονότερη.

## II

*'Πρωθυπουργοκεντρισμός' στην πολιτικο-διοικητική πρακτική*

Από την έναρξη του εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα στις αρχές της δεκαετίας του 1820 το υπό σύσταση κράτος πορεύθηκε στην τροχιά του συνταγματισμού και της αντιπροσωπευτικής και δημοκρατικής διακυβέρνησης (Κοντιάδης, 2021, Παντελής, 2007: 185-192). Ήδη από τα δύο πρώτα

επαναστατικά συνταγματικά κείμενα, το «Προσωρινόν Πολίτευμα» του 1822 και ο «Νόμος της Επιδαύρου» το αμέσως επόμενο έτος, τέθηκαν επί τάπητος αρχές όπως η λαϊκή κυριαρχία, η διάκριση των εξουσιών και το αντιπροσωπευτικό σύστημα για τη διοίκηση των απελευθερωμένων επαρχιών της ελληνικής επικράτειας.

Σύντομα, ωστόσο, οι επαναστατημένοι Έλληνες ήρθαν αντιμέτωποι με σοβαρά διοικητικά προβλήματα, όπως η σύγχυση των αρμοδιοτήτων και η παρεπόμενη διοικητική κωλυσιεργία, έως και παραλυσία, λόγω κυρίως της πρόωρης κατάτμησης και ανάθεσης της πολιτικο-διοικητικής εξουσίας σε πολλά ξεχωριστά όργανα εν τω μέσω του Αγώνα της Ανεξαρτησίας. Αυτή η πολυαρχία, άλλωστε, σε συνδυασμό με την τοπικιστική/συντηρητική κουλτούρα, αλλά και τους προσωπικούς διαξιφισμούς μεταξύ των πρωταγωνιστών της Ελληνικής Επανάστασης, συγκαταλέγονται μεταξύ των αιτίων για το ξέσπασμα των εμφυλίων συρράξεων τη διετία 1823-1825, οι οποίες έθεσαν σε κίνδυνο την ίδια την έκβαση του απελευθερωτικού εγχειρήματος (Ζέρβας, 2021<sup>α</sup>: 75-77).

Για τον λόγο αυτό, την άνοιξη του 1827, κατά τη διάρκεια των εργασιών της δεύτερης φάσης της Γ' Επαναστατικής Εθνοσυνέλευσης, οι αντιπρόσωποι του έθνους αποφάσισαν την ανάθεση του συνόλου της εκτελεστικής εξουσίας σ' ένα μονοπρόσωπο πια όργανο, τον «Κυβερνήτη», το έργο του οποίου θα πλαισιωνόταν από τους επικεφαλής των έξι (6) «Γραμματειών της Επικρατείας» κατά τα πρότυπα των 'Secretaries of State' των Η.Π.Α. Κατ' αυτόν τον τρόπο, στην Τροιζήνα, μέσω της θέσπισης του τρίτου κατά σειρά επαναστατικού Συντάγματος, του «Πολιτικού Συντάγματος» του 1827, εγκαινιάστηκε στην ελληνική πολιτεία ένα «προεδρικού τύπου» πολίτευμα για την άσκηση της κεντρικής εξουσίας –όχι βέβαια δίχως αντισταθμίσματα, με κυριότερο εξ αυτών την εθνική αντιπροσωπεία (Βουλή, της οποίας ο Κυβερνήτης δεν ήταν μέλος).

Εντούτοις, ο Ιωάννης Καποδίστριας με την άφιξή του στην ελληνική επικράτεια τον Ιανουάριο του 1828 προέβη σε νέες ριζικές πολιτειακές μεταβολές. Προτού καν ορκιστεί και αναλάβει επισήμως το κυβερνητικό αξίωμα, αξίωσε από τα μέλη της Βουλής την αναστολή της ισχύος του Συντάγματος του 1827 και τη συγκέντρωση στα χέρια του όχι μόνον της εκτελεστικής, αλλά και της νομοθετικής εξουσίας, προκειμένου να καταστεί δυνατόν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά οι παθογένειες και τα πάσης φύσης προβλήματα, τα οποία είχαν ανακύψει κατά τη διάρ-



κεια της «επαναστατικής στιγμής» του σύγχρονου ελληνικού κράτους, που αναζητούσε εναγωνίως την ανεξαρτησία του. Το νομοθετικό σώμα ανταποκρίθηκε στις αξιώσεις του Κυβερνήτη και με σχετική κανονιστική ρύθμιση (Νόμος ΝΗ) ανέστειλε την ισχύ του Θεμελιώδους Νόμου του 1827 και αυτοκαταργήθηκε.

Με αυτόν τον τρόπο συντελέστηκε η μετάβαση από τον 'πρώιμο συνταγματισμό' της επαναστατικής στον 'δημοκρατικό καισαρισμό' της καποδιστριακής 'στιγμής' της ιστορίας της σύγχρονης Ελλάδας (Ζέρβας, 2018), που διατηρήθηκε μέχρι και τη δολοφονία του Κερκυραίου πολιτικού έξω από την εκκλησία του Αγίου Σπυρίδωνα στο Ναύπλιο τον Σεπτέμβριο του 1831. Την περίοδο εκείνη διαμορφώθηκε, λοιπόν, ένας τύπος 'πρωθυπουργοκεντρισμού' ή 'προεδρισμού' και πάντως υπερσυγκέντρωσης της πολιτικής εξουσίας, η οποία θα λάμβανε τη μορφή του 'βασιλοκεντρισμού' κατά τη διάρκεια της οθωνικής περιόδου (1833-1862). Η συγκεντρωτική εκδοχή στη λειτουργία του πολιτεύματος, παρά την κοινοβουλευτική του διάσταση και σημασία, συνεχίστηκε και κατά τη διάρκεια της πρώτης δεκαετίας της αμέσως επόμενης περιόδου, του 'πρώιμου κοινοβουλευτισμού' (1864-1909). Με πρωτοβουλίες, πάντως, του εκσυγχρονιστή πολιτικού Χαρίλαου Τρικούπη ιδίως την κρίσιμη διετία 1874-1875, πέρα από την εξαγγελία της κοινοβουλευτικής αρχής, αναδεικνύεται και μία από τις 'παραδοξότητες' στο ελληνικό πολιτικό γίγνεσθαι, η συμπόρευση, δηλαδή, του κοινοβουλευτισμού με τον πρωθυπουργοκεντρισμό.

Πράγματι, με την αρθρογραφία του στην εφημερίδα *Καιροί* το καλοκαίρι του 1874 και κυρίως μέσω της διαμόρφωσης του περίφημου «Λόγου του Θρόνου» στη Βουλή έναν χρόνο αργότερα, ο Χαρίλαος Τρικούπης πρόβαλε ως ο 'πατέρας' της αρχής της 'δεδηλωμένης' και αναμορφωτής της ελληνικής πολιτικής ζωής στο τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα. Τούτο, διότι οι σχετικές του πρωτοβουλίες οδήγησαν στην έστω ισχνή, ως «συνθήκη του πολιτεύματος» (Παντελής, 2007: 214), εφαρμογή της αρχής της εξάρτησης της κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της πλειοψηφίας των αντιπροσώπων του λαού και όχι (μόνο) από τη βούληση του μονάρχη. Έτσι, προκειμένου να καταστεί δυνατή η οριοθέτηση των εξουσιών του Θρόνου, ενισχύθηκε η θέση του αιρετού αρχηγού της Κυβέρνησης.

Με άλλα λόγια, ο Μεσολογγίτης πολιτικός συντέλεσε στη διαμόρφωση μιας άτυπης 'διαρχίας' στην ηγεσία του ελληνικού κράτους, όπου την μεν αρχηγία και την εκπροσώπηση της χώρας στο διεθνές στερέωμα θα

διατηρούσε ο εκάστοτε βασιλιάς, τις δε ευθύνες για τη χάραξη και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών στο εγχώριο πεδίο η αιρετή από τους πολίτες κυβέρνηση, που διέθετε την εμπιστοσύνη των αντιπροσώπων τους. Έτσι, ο ίδιος καθ' όλη τη διάρκεια των πρωθυπουργικών του θητειών είχε τον πρώτο και τον τελευταίο λόγο όχι μόνο για την οργάνωση και λειτουργία του κυβερνητικού μηχανισμού, αλλά και για τις σημαντικότερες δημόσιες πολιτικές που επρόκειτο να εφαρμοστούν, αναλαμβάνοντας παράλληλα με τα πρωθυπουργικά του καθήκοντα την ηγεσία δύο ή και τριών υπουργείων—συνήθως εκείνων των Οικονομικών, Εξωτερικών και Στρατιωτικών.

Με τον τρόπο αυτό, κατά τη διάρκεια της περιόδου του 'πρώιμου κοινοβουλευτισμού' εγκαινιάστηκε και ένας 'πρώιμος πρωθυπουργοκεντρισμός', που εκτεινόταν, κυρίως, εντός του εκάστοτε κυβερνητικού σχήματος (Ζέρβας, 2021: 310-312, 344-345). Η γενικότερη επέκταση της ισχύος και της ακτινοβολίας του 'πρωθυπουργοκεντρισμού', που προσλαμβάνει πλέον πιο 'επιθετικά' ή διεκδικητικά χαρακτηριστικά, θα σημειωθεί κατά την αμέσως επόμενη περίοδο του (βενιζελικού) 'επιθετικού κοινοβουλευτισμού' (1910-1935).

Την ενδυνάμωση της αντιπροσωπευτικής ή κοινοβουλευτικής φύσης του ελληνικού πολιτεύματος επιχείρησε ήδη από την έναρξη της πρώτης πρωθυπουργικής του θητείας το 1910 ο Ελευθέριος Βενιζέλος. Τούτο αποτυπωνόταν αφ' ενός στις διατάξεις του Συντάγματος του 1911, με το οποίο επιδιώχθηκε η μετατροπή της ελληνικής πολιτείας σ' ένα 'κοινωνικό κράτος δικαίου', όσο και σε άλλες κανονιστικές του πρωτοβουλίες. Εντούτοις, η σύγκρουσή του με τον βασιλιά Κωνσταντίνο Α' περί της συμμετοχής ή όχι της χώρας στον Α' Παγκόσμιο πόλεμο και στο πλευρό των συμμαχικών δυνάμεων (Entente), ο 'εθνικός διχασμός' που ακολούθησε, και η Μικρασιατική τραγωδία του 1922 επέσπευσαν τις πολιτικο-διοικητικές εξελίξεις, με αποκορύφωση την ανακήρυξη της Αβασίλευτης Δημοκρατίας την άνοιξη του 1924.

Έκτοτε, και ιδιαίτερα ύστερα από την έναρξη της δεύτερης βενιζελικής κυβερνητικής περιόδου (1928-1932), λόγω και της συγκεντρωτικής λογικής του Χανιώτη πολιτικού, ο 'πρωθυπουργοκεντρισμός' εξαπλώθηκε στο σύνολο του πολιτικού συστήματος (Ζέρβας, 2021: 569-575). Η παρουσία του προεδρικού θεσμού στην αρχηγία της ελληνικής πολιτείας, με σαφώς περιορισμένες αρμοδιότητες έναντι των βασιλικών εξουσιών του παρελθόντος, όπως και οι υπόλοιπες εγγυήσεις περί διακρίσεως των εξου-

σιών, που προβλέπονταν στο Σύνταγμα του 1927, όχι μόνο δεν εμπόδισαν, αλλά μάλλον διευκόλυναν τη βενιζελική υπερσυγκέντρωση της πολιτικής εξουσίας.

Ο βενιζελικού τύπου 'επιθετικός πρωθυπουργοκεντρισμός' διατηρήθηκε μέχρι και τη λήξη της κυβερνητικής περιόδου το 1932. Έκτοτε, η επαναφορά του βασιλικού θεσμού το φθινόπωρο του 1935 και οι παρασκηνακές του πρωτοβουλίες μαζί με ορισμένα αναδυόμενα 'παράκεντρα' εξουσίας –ενοπλες δυνάμεις, παραστρατιωτικές οργανώσεις, μυστικές υπηρεσίες Η.Π.Α., κ.ά.– ιδιαίτερα κατά τη μετεμφυλιακή περίοδο και μέχρι την επιβολή της δικτατορίας των συνταγματαρχών τον Απρίλιο του 1967 (Νικολακόπουλος, 2001), οριοθέτησαν, ως έναν βαθμό, και άμβλυαν κάπως τα πρωθυπουργοκεντρικά στοιχεία του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Εντούτοις, με την αποκατάσταση του δημοκρατικού πολιτεύματος τον Ιούλιο του 1974 η Γ' Ελληνική Δημοκρατία λαμβάνει ήδη από τη θεμελίωσή της μία πρωθυπουργοκεντρική εκδοχή.

### III

#### *Η πρωθυπουργοκεντρική στροφή της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας*

Προς αποφυγήν όσων είχαν συμβεί στο παρελθόν, λόγω της παρεμβατικής πολιτικής του Θρόνου, οι θεμελιωτές της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας επεδίωξαν τη ριζική αναμόρφωση του πολιτειακού χάρτη της χώρας. Έτσι, λίγες εβδομάδες μετά από τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος (Δεκέμβριος 1974) για την οριστική μορφή του πολιτεύματος, όπου το 70% περίπου των πολιτών τάχθηκε υπέρ της αβασίλευτης δημοκρατίας, εκκίνησαν οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες για τη διαμόρφωση του Καταστατικού Χάρτη της πολιτείας.

Οι θέσεις της κυβερνητικής πλειοψηφίας, και δη του επικεφαλής της Κωνσταντίνου Καραμανλή, ήταν ξεκάθαρα υπέρ της αναγκαιότητας (αελολογισμένης) ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας –Κυβέρνησης και Προέδρου της Δημοκρατίας– για την εξασφάλιση σταθερότητας και ομαλότητας στο ελληνικό πολιτικό γίγνεσθαι (Αλιβιζάτος, 2011: 502). Ειδικότερα, εκείνο που επιδιώχθηκε και αποτυπώθηκε εν τέλει στις διατάξεις του Συντάγματος του 1975 ήταν η παρουσία ενός ισχυρού 'δικεφάλου' της

εκτελεστικής εξουσίας (Μακρυδημήτρης, 1992: 26, 2007: 63 επ., 2013<sup>α</sup>: 7 επ.), που δεν θα κλόνιζε τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Έτσι, απέναντι στη σαφώς ισχυρότερη σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν Κυβέρνηση τέθηκαν ορισμένα 'θεσμικά αντίβαρα' από την πλευρά της εθνικής Αντιπροσωπείας, της Δικαιοσύνης και, κυρίως, του αρχηγού της πολιτείας, του Προέδρου της Δημοκρατίας.

Πράγματι, πέρα από το αιρετό σκέλος της εκτελεστικής εξουσίας (Κυβέρνηση, Πρωθυπουργός) με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1975 ενισχύθηκε και ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας. Ιδίως, εφ' όσον στο αξίωμά του περιήλθαν μια σειρά από καταλυτικές για τη λειτουργία μιας οργανωμένης πολιτείας εξουσίες, με κορυφαίες την παύση της Κυβέρνησης, την πρόωγη διάλυση των εργασιών της Βουλής για τη διεξαγωγή νέων εθνικών εκλογών και την προκήρυξη δημοψηφίσματος. Με τον τρόπο αυτό, ο εκάστοτε αρχηγός του κράτους θα μπορούσε να καταστεί «κυρίαρχος» του πολιτικού βίου, ενεργώντας ακόμα και σε βάρος του κοινοβουλευτισμού (Τασόπουλος, 2007: 53). Για τον λόγο αυτό, σύσσωμη η τότε αντιπολίτευση στηλίτευσε την Κυβέρνηση και προσωπικά τον Πρωθυπουργό για τις εν λόγω συνταγματικές προβλέψεις. Από την πλευρά του, ωστόσο, εκείνος υπεραμύνθηκε των επιλογών της πλειοψηφίας, θεωρώντας τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας ως 'ρυθμιστικές' και 'εγγυητικές' για την αποτελεσματική λειτουργία του πολιτεύματος και την αποσόβηση κοινοβουλευτικών κρίσεων.

Στην πράξη οι επονομαζόμενες προεδρικές 'υπερεξουσίες' του 1975 δεν ενεργοποιήθηκαν ποτέ, αλλά επισκιάστηκαν από τη σαφώς πιο ενισχυμένη θέση της Κυβέρνησης και του επικεφαλής της. Μάλιστα, συν τω χρόνω αντί για το 'δικέφαλο' ανέκυψε ένα 'μονιστικό', μάλλον, κοινοβουλευτικό σύστημα (Παπαδημητρίου, 1987: 139), λόγω και της συγκεντρωτικής και αυστηρής ηγεσίας του Κωνσταντίνου Καραμανλή στην οργάνωση και λειτουργία του κυβερνητικού μηχανισμού. Όπως οι προκάτοχοί του Χαρίλαος Τρικούπης και Ελευθέριος Βενιζέλος, ο Μακεδόνας πολιτικός διέθετε την πρωτοβουλία κινήσεων, αλλά και τον τελικό λόγο για τον κυβερνητικό σχεδιασμό και το οικείο έργο κατά τη στιβαρή πρωθυπουργία του κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης. Έτσι, το πολίτευμα της προεδρευομένης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας κινήθηκε εξ αρχής σε πρωθυπουργοκεντρική τροχιά, η οποία έλαβε ακόμα πιο εμφανή χαρακτηριστικά ύστερα από τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986.

Η τροποποίηση του συνταγματικού χάρτη το 1986 διεξήχθη μέσα σ' ένα τεταμένο πολιτικό κλίμα, εξ αιτίας της μη ανανέωσης της θητείας του Καραμανλή στην Προεδρία της Δημοκρατίας, όπου είχε μεταπηδήσει από το 1980, παρ' όλες τις περί του αντιθέτου διαβεβαιώσεις της τότε κυβερνητικής πλειοψηφίας (Αλιβιζάτος, 2011: 518). Η συνταγματική αναθεώρηση εστίασε στην αφαίρεση των αρμοδιοτήτων που είχαν απονεμηθεί το 1975 στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με τη μεταφορά τους σε άλλους πολιτειακούς και πολιτικούς θεσμούς: Βουλή, Κυβέρνηση και, ιδίως, στον εκάστοτε επικεφαλής της Πρωθυπουργό (Μακρυδημήτρης – Πραβίτα, 2012: 184). Μάλιστα, ο τελευταίος κατέστη στην πραγματικότητα περίπου 'απόλυτος άρχων', μια και ήταν σε θέση να καθορίζει, να ελέγχει, ακόμα και να παραμερίζει τον ρόλο άλλων φορέων εξουσίας και θεσμικών αντιβάρων.

Ειδικότερα, ο εκάστοτε κυβερνητικός αρχηγός, σύμφωνα με την τελική κατάστρωση του πολιτεύματος, υπερέχει καταφανώς έναντι των υπολοίπων μελών της Κυβέρνησης, τη σύνθεση, οργάνωση και λειτουργία της οποίας καθορίζει κατ' αποκλειστική του αρμοδιότητα. Παράλληλα, όντας συνήθως επικεφαλής τόσο του κυρίαρχου πολιτικού οργανισμού (Κόμμα), όσο και της κοινοβουλευτικής ομάδας που διαθέτει την πλειοψηφία των εδρών της Εθνικής Αντιπροσωπείας, βρίσκεται σε θέση να ελέγχει και να κατευθύνει τις νομοθετικές διαδικασίες (νομοθετική πρωτοβουλία όσο και έκτακτες νομοθετικές διαδικασίες, Ζέρβας, 2019). Διατηρεί, εξ άλλου, το δικαίωμα της πρόωρης διάλυσης της Βουλής για τη διεξαγωγή εθνικών εκλογών, επικαλούμενος «εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας» (άρθρο 41 παρ. 2 του Συντάγματος). Εξ άλλου, με την τελευταία συνταγματική αναθεώρηση (2019) αποσυνδέθηκε η πρόωρη διάλυση της Βουλής, λόγω αδυναμίας εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας, με συνέπεια αυτός να μπορεί να εκλέγεται από την εκάστοτε θητεύουσα Κυβέρνηση, ακόμα και με σχετική πλειοψηφία.

Υπό την έννοια αυτή και με βάση τα ως άνω στοιχεία, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι κυριαρχεί πια ένας μάλλον 'υπερεπιθετικός πρωθυπουργοκεντρισμός'. Πολλώ δε μάλλον αν αναλογιστεί κανείς τις δυνατότητες ελέγχου του διοικητικού μηχανισμού από την εκάστοτε Κυβέρνηση μέσω της 'πολιτικοποίησης' των θέσεων ευθύνης και ηγεσίας στη Διοίκηση (Πραβίτα, 2021). Συναφώς, δεν στερείται σημασίας η αρμοδιότητα της Κυβέρνησης και του επικεφαλής της Πρωθυπουργού, βεβαίως, για την

επιλογή της ηγεσίας των ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας (άρθρο 90 παρ. 5 του Συντάγματος).

Κοντολογίς, η πρωθυπουργοκεντρική τροπή που έλαβε εκ νέου το πολιτικό γίγνεσθαι ήδη από την έναρξη της περιόδου της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας συνδυάστηκε με σχετικές θεσμικές πρωτοβουλίες (συνταγματικές αναθεωρήσεις 1986 και 2019), όσο και με τη φύση πολιτικών προσωπικοτήτων, όπως οι Κωνσταντίνος Καραμανλής και Ανδρέας Παπανδρέου, αλλά και άλλων μεταγενέστερων. Εγείρεται, ωστόσο, το ερώτημα εάν και κατά πόσον ο ακραίος, ίσως, 'πρωθυπουργοκεντρισμός' συντελεί και εξασφαλίζει την κυβερνητική και τη διοικητική συνοχή και αποτελεσματικότητα, που υποτίθεται ότι αποτελεί και το μεγαλύτερο πλεονέκτημα και τον βασικό λόγο για την υιοθέτησή του.

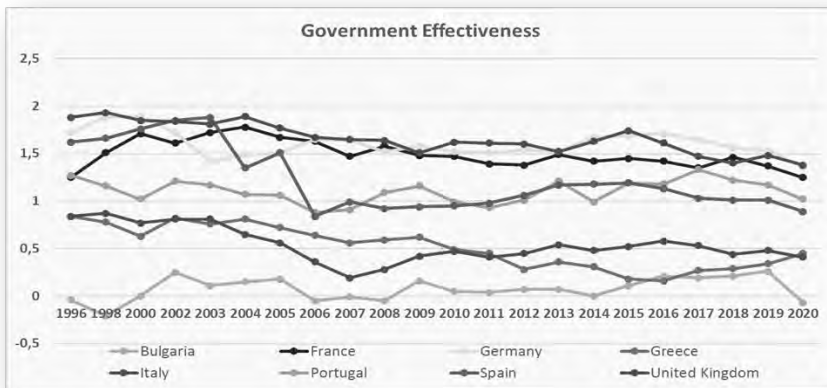
#### IV

#### *Κυβερνητική αποτελεσματικότητα και 'πρωθυπουργοκεντρισμός*

Η τέχνη του 'κυβερνάν' ή της 'διακυβέρνησης' ('governance') συναρτάται, ιδίως, με δύο ξεχωριστές μεταβλητές ή συνιστώσες, την 'αποτελεσματικότητα' ('effectiveness') και τη 'νομιμοποίηση' ('legitimacy'), τις οποίες ωστόσο τείνει να διακρίνει μία αντιστρόφως ανάλογη μεταξύ τους σχέση, κατά τη σχετική θεωρητική ανάλυση (Dahrendorf, 1980). Τούτο παρατηρείται να συμβαίνει στο διεθνές πεδίο, όπου μάλλον αυταρχικά καθεστώτα διεκδικούν κοινωνικο-οικονομική σταθερότητα και αποτελεσματικότητα, ενώ από την άλλη χώρες και πολιτικά συστήματα με δημοκρατικούς θεσμούς, παραδόσεις και διαδικασίες (λ.χ. αναλογικά συστήματα πολιτικής εκπροσώπησης) δεν αποφεύγουν κυβερνητικές κρίσεις, αστάθεια και αναποτελεσματικότητα. Στην ελληνική περίπτωση, όπως έχει ήδη αναφερθεί, η δημοκρατική φύση των δύο πρώτων Συνταγμάτων της επαναστατικής περιόδου και η συντήρηση της πολυαρχίας στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας επέτρεψαν, και πάντως δεν απέτρεψαν, εσωτερικές συγκρούσεις και σχετικές περιπέτειες. Αντιθέτως, το συγκεντρωτικό, έως και αυταρχικό, «πολίτευμα» του πρώτου Κυβερνήτη (Καποδίστριας) έφερε –έστω προσωρινά– το ελληνικό κρατίδιο σε τροχιά σταθερότητας και ανάπτυξης. Η τάση αυτή συνεχίστηκε, φυσικά, τουλάχιστον κατά την

πρώτη οθωνική περίοδο διακυβέρνησης, όπου το απολυταρχικό καθεστώς αποδύθηκε και πέτυχε ως έναν (μάλλον σημαντικό) βαθμό τη συγκρότηση του κράτους (State Building).

Έκτοτε, ανασκοπώντας συνοπτικά την ιστορία της 'κυβερνησιμότητας' στη χώρα, ανακύπτει όχι μόνο η δυσχέρεια συνδυασμού της δημοκρατικότητας με την αποτελεσματικότητα στην άσκηση της εξουσίας, γενικώς, αλλά επιπλέον οι διαρκέστερες και πιο αποτελεσματικές περιόδους διακυβέρνησης, υπό τη λαϊκή μάλιστα επιδοκιμασία (τρικουπική, βενιζελική, καραμανλική, ανδρεοπαπανδρείκη), πραγματοποιήθηκαν στον αστερισμό του 'πρωθυπουργοκεντρισμού' στην πολιτική και ιδίως την κυβερνητική πρακτική. Η τάση αυτή φαίνεται να λανθάνει στο όλο σύστημα διακυβέρνησης στη χώρα με ανάλογες συνέπειες στην πολιτικο-διοικητική κουλτούρα και νοοτροπία.



World Bank (2021), *Worldwide Governance Indicators*

Όπως δείχνουν σχετικές αξιολογήσεις από την Παγκόσμια Τράπεζα ή άλλους διεθνείς οργανισμούς, το ελληνικό κράτος υστερεί σε κυβερνητική και διοικητική 'αποτελεσματικότητα', για μια σειρά από λόγους, όπως η 'μεταρρυθμιστική κόπωση' ('reform fatigue'), η 'δυσκυβερνησία' ('ungovernability') ή ο 'εκλογικός/πολιτικός κύκλος' ('political cycle'). Συναφές είναι το φαινόμενο του 'υπουργειοπληθωρισμού' και του πολλαπλασιασμού της πολιτικής υπερδομής (κυβερνητικά, υπουργικά στελέχη) στις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους (Ζέρβας, 2021: 1081-1085).

Παραδόξως, οι ως άνω τάσεις και τα φαινόμενα ενισχύουν και πάντως δεν αναστέλλουν τη γενικότερη ροπή προς τον 'πρωθυπουργοκεντρισμό' στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας. Έτσι, αντί της στοιχειώδους συλλογικότητας στη διαμόρφωση και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, την οποία υπαγορεύει όχι μόνο γενικώς η δημοκρατική αρχή, αλλά και οι σχετικές συνταγματικές πρόνοιες (κατά το άρθρο 82 παρ. 2 του Συντάγματος), εγκαθιδρύεται και αναπαράγεται ο («πρωθυπουργοκεντρισμός»).

Τούτος, όμως, παρά τις προσδοκίες δεν επιφέρει πάντοτε την επιθυμητή αποτελεσματικότητα ούτε την αναμενόμενη συνοχή στην κυβερνητική δράση, λόγω κυρίως της εγγενούς πολυπλοκότητας και συνθετότητας των προβλημάτων της δημόσιας πολιτικής, που εμφανίζονται όχι μόνον απρόβλεπτα, αλλά συχνά αποδεικνύονται και ανεξέλεγκτα, παρά τις όποιες ικανότητες και τις προθέσεις. Απλά ενισχύεται ο συγκεντρωτισμός στην άσκηση της εξουσίας, που μακροπροθέσμως, ιδίως, δεν εναρμονίζεται ουσιαστικά με τη δημοκρατική φύση του πολιτεύματος.

## V

### *Κέντρο διακυβέρνησης, έλεγχος και συνοχή*

Γύρω από το πρωθυπουργικό αξίωμα αρθρώνονται μια σειρά από όργανα και υπηρεσίες, που λειτουργούν υποστηρικτικά στην ενάσκηση των συντονιστικών και ελεγκτικών καθηκόντων του. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης ή του Υπουργικού Συμβουλίου, το Πολιτικό Γραφείο ή Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου, όπως και άλλα κυβερνητικά όργανα και θεσμοί: Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης, Υπουργοί Επικρατείας, Υφυπουργοί στον Πρωθυπουργό, κ.λπ. (Ζέρβας, 2014: 203-251). Στην πράξη, ωστόσο, οι θεσμοί αυτοί και οι υπηρεσίες τείνουν μάλλον να ενισχύουν και όχι να περιορίζουν και να οριοθετούν τη δεσπόζουσα θέση του ουσιαστικού 'αρχηγού' της κυβέρνησης σε βάρος ίσως του συλλογικού οργάνου διακυβέρνησης (Υπουργικό Συμβούλιο).

Συνάμα, η πολλαπλότητα των δομών στο κέντρο της διακυβέρνησης δεν αποφεύγει τον κατακερματισμό, την επικάλυψη και τη διασπορά των σχετικών αρμοδιοτήτων, πράγμα που δεν συντείνει στην κυβερνητική συνοχή, αλλά μάλλον επιτείνει τα προβλήματα συντονισμού, οδηγώντας όχι



σπάνια σε 'κρίση αποτελεσματικότητας'. Έτσι, η εικόνα που παρουσίαζε το κατακερματισμένο επιτελικό κέντρο διακυβέρνησης μέχρι τις εκλογές του 2019, όπως είχε επίσης επισημανθεί στην έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. του 2011, είχε περίπου ως εξής:



Μετά την αλλαγή Κυβέρνησης το 2019, η ως άνω εικόνα επιχειρήθηκε να μεταβληθεί. Έτσι, ανάμεσα στις πρώτες νομοθετικές της πρωτοβουλίες, σύμφωνα μάλιστα με τις προεκλογικές της εξαγγελίες, περιελήφθη η συγκρότηση μιας νέας κεντρικής υπηρεσίας, η οποία θα επωμιζόταν εφ' εξής το έργο του κέντρου διακυβέρνησης. Η αποκληθείσα «Προεδρία της Κυβέρνησης» (Ν. 4622/2019) ανέλαβε κεντρικά την υποστήριξη του Πρωθυπουργού στην άσκηση των καθηκόντων του, ιδίως δε τον συντονισμό του σχεδιασμού και της παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, της διασφάλισης των αρχών καλής νομοθέτησης, καθώς και τη βελτίωση της λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου και άλλων συλλογικών κυβερνητικών οργάνων. Στην πραγματικότητα, ωστόσο, φέρεται να έχει αποτελέσει μια υπηρεσία, η οποία έχει συστεγάσει τις μέχρι τότε υφιστάμενες Γενικές Γραμματείες στο κέντρο της διακυβέρνησης, ενώ παρεμφερή καθήκοντα και αρμοδιότητες εξακολουθούν να διατηρούν ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης και οι δύο Υπουργοί Επικρατείας.



Κοντολογίς, παρά τις εξαγγελίες και τις συναφείς προσδοκίες, το 'επιτελικό' κέντρο διακυβέρνησης εξακολουθεί να είναι αρκετά κατακερματισμένο και να μην υπηρετεί εν τέλει παρά την από καιρού υπερέχουσα θέση του Πρωθυπουργού στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα. Αντί για τη εξασφάλιση της συνοχής του κυβερνητικού έργου και της πολυπλοκότητας αποτελεσματικότητας, περιορίζεται στη διατήρηση της πρωθυπουργοκεντρικής φύσης της κυβερνητικής δομής. Δεν εκπλήσσει, λοιπόν, που η χώρα εξακολουθεί να υστερεί σε μια σειρά από δείκτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας του διοικητικού έργου, αλλά και της ικανοποίησης των πολιτών από τις εφαρμοζόμενες δημόσιες πολιτικές, σε σύγκριση με άλλα κράτη μέλη της ευρωπαϊκής οικογένειας.

## VI

### Συμπερασματικά

Το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα, ήδη από τις πρώτες στιγμές της ιστορίας του ελληνικού κράτους, κινούνταν πάνω στον άξονα της υπερβολικής, εάν όχι και υπέρμετρης, συγκέντρωσης της πολιτικής εξουσίας σε όργανα και θεσμούς της κεντρικής διοίκησης. Από τον καποδιστριακό 'κυβερνητισμό' ή 'καισαρισμό' και τον οθωνικό 'απολυταρχισμό', ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1880 άρχισε να αναπτύσσεται ένας πρώιμος

‘πρωθυπουργοκεντρισμός’. Αυτός προσέλαβε ‘επιθετικές’ διαστάσεις ήδη από τις πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα, αλλά και κατά την Γ’ Ελληνική Δημοκρατία, που φιλοδόξησε να είναι όχι μόνο πιο αποτελεσματική, αλλά και πιο δημοκρατική από ό,τι στο παρελθόν.

Εντούτοις, και επ’ ονόματι της αποτελεσματικότητας ο ‘πρωθυπουργοκεντρισμός’ κατέστη ακόμα πιο ‘επιθετικός’ (ιδίως με τις σχετικές συνταγματικές τροποποιήσεις το 1986 και 2019), χωρίς όμως να επιτυγχάνεται εο ἴρσο το επιδιωκόμενο αγαθό. Ο συντονισμός και η συνοχή του κυβερνητικού έργου εξακολουθούν να ‘πάσχουν’, όπως και η αδυναμία στρατηγικής δράσης και επιτελικού προσανατολισμού, που συνιστά διαρκές ζητούμενο στην άσκηση της διακυβέρνησης. Αυτή, άλλωστε, εξαρτάται όχι μόνο από τη «σύνεση» των πολιτικών, αλλά και τη ‘συναίνεση’ των πολιτών (Μακρυδημήτρης, 2009: 93). «Government of the people, by the people, for the people shall not perish from the earth», όπως έλεγε εδώ και 160 περίπου χρόνια ο κορυφαίος Πρόεδρος των Η.Π.Α., Abraham Lincoln. Τούτο, όμως, εξακολουθεί να αποτελεί ζητούμενο παρά δεδομένο στη διακυβέρνηση εν Ελλάδι, όπως και αλλού.

ΕΠΙΛΟΓΗ ΗΓΕΣΙΑΣ  
ΣΤΗΝ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Μαρία-Ηλιάννα Πραβίτα

ΕΠΙΚΟΥΡΗ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ

I

*Εισαγωγικά*

Το ζήτημα της ηγεσίας στη δημόσια διοίκηση εγείρει μια παραδοξότητα που προκαλεί εύλογη απορία, δεδομένου ότι συνήθως η ηγετική ιδιότητα (ικανότητα, αρετή και αρμοδιότητα) συνδέεται με την πολιτική, και όχι με τη διοίκηση. Πράγματι, κατά έναν από τους πιο βασικούς 'τόπους' στη νεώτερη πολιτικο-διοικητική αντίληψη –και αντίστοιχη θεωρία– η πρώτη (πολιτική) είναι αρμόδια, υπεύθυνη και κατάλληλη για να καθορίζει τους γενικούς στόχους της δημόσιας πολιτικής και να κατευθύνει τις ενέργειες της δημόσιας διοίκησης για την εφαρμογή και πραγμάτωσή τους. Έτσι, μία από τις πιο θεμελιώδεις αρχές πολιτικής οργάνωσης στη σύγχρονη, ιδίως, εποχή είναι αυτή της διάκρισης των εξουσιών (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική), με την πολιτική να ασκεί πρωτεύουσα επιρροή κατεξοχήν στις δύο πρώτες (Βουλή και Κυβέρνηση). Στη διοίκηση (κεντρική, αποκεντρωμένη, τοπική αυτοδιοίκηση) ανατίθεται ως επί το πλείστον η 'εκτέλεση' των αποφάσεων ή της 'θέλησης' του κράτους, σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 103 παρ. 1, όπως αυτή διαμορφώνεται από τα αρμόδια όργανα και τις διαδικασίες.

Κοντολογίς, αν η 'ηγεσία' συνδέεται περισσότερο με την πολιτική, στην οποία πρωτίστως ανήκει η λήψη των αποφάσεων, και όχι με τη διοίκηση –που αναλαμβάνει κυρίως την υλοποίησή τους– ποιος ο λόγος να γίνεται αναφορά σε 'ηγεσία στη διοίκηση'; Αφήνοντας κατά μέρος το ερώτημα

εάν και κατά πόσον η ως άνω διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοίκησης είναι απόλυτη ή σχετική, που συνιστά πελώριο ζήτημα και δεν έχει πάψει να απασχολεί την πολιτικο-διοικητική θεωρία, η παρούσα ανάλυση θα εστιάσει στα ανώτερα στελέχη της δημόσιας διοίκησης (εξαιρουμένων των καθαρά πολιτικών ή κυβερνητικών που την κατευθύνουν), τα οποία αναλαμβάνουν συνήθως με την εναλλαγή των κυβερνήσεων και με, κατά το μάλλον ή ήττον, 'αμιγώς' πολιτικά κριτήρια, επικεφαλής των δημόσιων υπηρεσιών στις πολιτικο-διοικητικές θέσεις των Γενικών ή Ειδικών Γραμματέων.

Ενώ η λογική της διάκρισης των λειτουργιών, άρα και της πολιτικής από τη διοίκηση, υπεισέρχεται και σε αυτά τα επίπεδα, στην πραγματικότητα η 'πολιτικοποίηση' και των εν λόγω (ηγετικών) διοικητικών θέσεων (ήτοι, πέραν των καθαρά κυβερνητικών ή υπουργικών αξιωμάτων και καθηκόντων) είναι έντονη και πάντως ανυποχώρητη, τουλάχιστον ως προς τα βασικά της σημεία. Φαίνεται, έτσι, ότι ένα πολιτικο-διοικητικό συνεχές τείνει να καταλαμβάνει το πεδίο διεπαφής ανάμεσα στην καθαρή πολιτική (πολιτικοί, υπουργοί, κυβερνητικά στελέχη, σύμβουλοι, κ.ά.) και στην καθαρή διοίκηση (μόνιμα στελέχη του κράτους που σταδιοδρομούν στη δημόσια υπηρεσία).

Αν έτσι θολώνει κάπως η εικόνα της ιδεοτυπικής ή 'καθαρής' διάκρισης μεταξύ πολιτικής και διοίκησης (Κυβέρνηση και Βουλή, από τη μια πλευρά, Δημόσια Διοίκηση, από την άλλη), τούτο ίσως είναι το αναγκαίο 'κόστος' μιας ακριβέστερης αποτύπωσης των τρόπων συσχετισμού και αντιμεταχώρησης που τείνει να εμφιλοχωρεί εν τοις πράγμασι, επιβεβαιώνοντας το πολιτικο-διοικητικό συνεχές. Διακριτό είναι φυσικά το θέμα της αξιολογικής αποτίμησής του. Οι σχετικές απόψεις και ερμηνευτικές παραδοχές εκτείνονται κατά μήκος ενός αναλυτικού φάσματος, στο ένα άκρο του οποίου απαντά η 'πολιτικοποίηση' της (ανώτατης) διοίκησης, προκειμένου αυτή να είναι υπόλογη στην πολιτεία, ενώ στο άλλο η 'επαγγελματικοποίησή' της, ώστε να είναι αποτελεσματικότερη. Φυσικά οι ενδιάμεσες παραλλαγές και κλιμακώσεις είναι πολλές και διάφορες.

## II

*'Πολιτικοποίηση' ή μη;*

Κατά την παραδοσιακή άποψη περί 'πολιτικοποίησης' της διοίκησης, η

εναλλαγή των κομμάτων που ασκούν τη διακυβέρνηση της χώρας είναι σκόπιμο να συνοδεύεται από την αντίστοιχη εναλλαγή των προσώπων που στελεχώνουν τη δημόσια διοίκηση, δεδομένου ότι όλοι οι πολίτες είναι επί της αρχής κατάλληλοι για να καλύψουν τέτοιες θέσεις. Κατ' αυτόν τον τρόπο, στη δημόσια διοίκηση θα αντανακλώνται οι επιλογές των διαφορετικών κυβερνήσεων, κατ' επέκταση δε οι διαφορετικές επιλογές κάθε φορά της λαϊκής ετυμηγορίας (Μακροδημήτρης, 2013: 91). Μια τέτοια προσέγγιση, όμως, που οδηγεί κατευθείαν στο 'πελατειακό' κράτος, δεν προσήκει στα δεδομένα των σύγχρονων πολιτικο-διοικητικών συστημάτων, όπου αναμένεται ότι ο διοικητικός μηχανισμός χαρακτηρίζεται από σταθερότητα και στελεχώνεται με προσωπικό που διαθέτει την αναγκαία γνώση, τις απαραίτητες ικανότητες και την απαιτούμενη εμπειρία, προκειμένου αυτός να είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις κοινωνικές ανάγκες με τρόπο αποτελεσματικό (Μακροδημήτρης, 2013<sup>α</sup>: 85).

Έτσι, κατά μια πιο σύγχρονη αντίληψη, που συνδέεται ιστορικά με τον Woodrow Wilson, καθηγητή του Princeton και Πρόεδρο των Η.Π.Α. την περίοδο 1913-1921, απαραίτητη προϋπόθεση για μια αποτελεσματική διοίκηση και διακυβέρνηση, που συμβάλλει στην αντιμετώπιση των δημόσιων προβλημάτων και αποσκοπεί στη διασφάλιση της κοινωνικής ευημερίας, αποτελεί ο σχετικός έστω διαχωρισμός μεταξύ πολιτικής εξουσίας και διοίκησης (Wilson, 1887: 198), η αποφυγή της εξάρτησης της δεύτερης από την πρώτη, η αποφυγή της 'κομματικοποίησής' της και της υιοθέτησης ενός 'πελατειακού συστήματος' λαφυραγωγώγισης δημόσιων θέσεων και αξιωμάτων (Πραβίτα, 2021: 77-80).

Κατά τον βεμπεριανό ιδεότυπο της δημόσιας γραφειοκρατίας (Weber, 1948: 232 επ.), τα διοικητικά στελέχη επιλέγονται με βάση τις εξειδικευμένες γνώσεις, τις ικανότητες και τις δεξιότητές τους με αξιοκρατικές διαδικασίες –ή, τουλάχιστον, διαφανείς και αντικειμενικές– ενώ, στη διάρκεια της υπηρεσιακής τους εξέλιξης εξοικειώνονται με τη 'γραμματική' της γραφειοκρατίας. Οι υπάλληλοι διακρίνονται για την επαγγελματική ακεραιότητα και την αφοσίωση στο δημόσιο λειτούργημά τους, δρουν δε με ουδετερότητα και αμεροληψία κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους. Έτσι, εξασφαλίζεται η σχετική αυτονομία των υπαλληλικών στελεχών, τα οποία οφείλουν μεν να συμμορφώνονται με τις κυβερνητικές επιλογές, δεν εξαρτώνται όμως από την πολιτική εξουσία, καθώς μέσω αυτών εκφράζεται η συνέχεια και σταθερότητα της διοικητικής δράσης

και της εν γένει λειτουργίας του κράτους (Μακρυδημήτρης, 2013: 103 επ., 500-501).

Ανακύπτει, ωστόσο, το ζήτημα εάν τούτη η διάκριση ή διαφοροποίηση μεταξύ πολιτικής και διοίκησης αφορά μόνον εκείνα τα στελέχη που βρίσκονται εντός της αμιγώς διοικητικής πυραμίδας, περιλαμβανομένων των προϊσταμένων οργανικών μονάδων, αλλά δεν προσιδιάζει στις περιπτώσεις που πρόκειται για θέσεις οι οποίες τοποθετούνται στην κορυφή της ιεραρχικής δομής, στη διεπιφάνεια μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και της κορυφής της διοικητικής δομής και ιεραρχίας. Τέτοιες, λόγου χάρη, είναι οι θέσεις της πολιτικο-διοικητικής ηγεσίας των υπουργείων, των επικεφαλής δημόσιων νομικών προσώπων, κ.ο.κ. Ερίζεται, δηλαδή, εάν είναι προτιμότερο αυτές να καλύπτονται από πρόσωπα που διαθέτουν την εμπιστοσύνη της εκάστοτε κυβέρνησης, ή ενδείκνυται η μερική, έστω, πλην ουσιαστική 'απο-πολιτικοποίηση' τους. Συνήθως διατυπώνεται ο ισχυρισμός ότι μέσω της σχετικής 'πολιτικοποίησης' των ανώτατων διοικητικών θέσεων και βαθμίδων επιτυγχάνεται μεγαλύτερη συνοχή στην κυβερνητική δράση και αποτελεσματικότερη υλοποίηση των κυβερνητικών αποφάσεων<sup>1</sup> –άρα και η εναρμόνιση με τη λαϊκή κυριαρχία– η οποία σε διαφορετική περίπτωση ενδεχομένως να καθυστερούσε ή και να εμποδιζόταν.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Το επιχείρημα αυτό υιοθετήθηκε ακόμη και στην περίπτωση των Μόνιμων Γραμματέων στο Ηνωμένο Βασίλειο: μία από τις πρώτες προτεραιότητες της πρώην Πρωθυπουργού Μ. Thatcher ήταν να επιλέξει για αυτές τις θέσεις όχι τόσο στελέχη του κόμματος, όσο πρόσωπα που εμφανώς πίστευαν στο πρόγραμμα της κυβέρνησης και ήταν αποτελεσματικά, ακολουθώντας έτσι μια ιδιαίζουσα μορφή πολιτικοποίησης στη στελέχωση της ανώτατης διοικητικής ιεραρχίας (personal politicization ή personalization). Το ίδιο επισταμένως ασχολήθηκε και ο Τ. Blair με τις επιλογές των Permanent Secretaries (Aucoin, 2012: 187, βλ. περαιτέρω Barberis, 1994). Πάντως, όπως έχει υποστηριχθεί από τον Λόρδο Butler, έμπειρο δημόσιο λειτουργό που διετέλεσε –μεταξύ άλλων– Γραμματέας (Private Secretary) πέντε διαφορετικών Πρωθυπουργών και Γραμματέας Υπουργικού Συμβουλίου (Secretary of the Cabinet) (Jago, 2017), "it is clear that politically appointed people carry great weight in the government and there is nothing necessarily wrong with that, but if it's done to the exclusion of advice from civil servants, you tend to get into error, you make mistakes", <https://www.theguardian.com/politics/2004/dec/09/iraq.iraq>.

<sup>2</sup> Για το φαινόμενο της λεγόμενης 'γραφειοκρατικής διολίσθησης' (bureaucratic drift), βλ. αντί άλλων Αλεξόπουλος, 2007<sup>α</sup>: 600 επ.

## III

*Ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα*

Στην Ελλάδα έχει επικρατήσει από μακρού χρόνου η αντίληψη περί της μετακλητότητας των θέσεων των Γενικών ή Ειδικών Γραμματέων στην κεντρική διοίκηση, προκειμένου να διευκολύνεται η εκτέλεση του κυβερνητικού προγράμματος. Μάλιστα, εναλλαγές στο επίπεδο των Γραμματέων (Σωτηρόπουλος, 2007: 71), αλλά και στους συνεργάτες των υπουργών λάμβαναν –και λαμβάνουν– χώρα, ακόμα και σε περίπτωση που πραγματοποιηθεί απλός κυβερνητικός ανασχηματισμός (Μουζέλης, 2005: 21-22).

Αξιοσημείωτο είναι δε το γεγονός ότι ακόμα και στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας φαίνεται να γίνεται αποδεκτό, ή μάλλον ανεκτό, ότι βασικό κριτήριο για την επιλογή των καταλληλότερων προσώπων για ορισμένες «ανώτατες θέσεις της διοικητικής ιεραρχίας, στις οποίες έχουν ανατεθεί ευρύτερες αρμοδιότητες συντονιστικού χαρακτήρα... είναι η ικανότητά τους να συνεργασθούν με την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου τους» (Σ.τ.Ε. 413/2011 Ολ., σκέψη 7). Υπό την έννοια αυτή, η πολιτική εμπιστοσύνη συνιστά το σημαντικότερο, αν όχι το αποκλειστικό, κριτήριο επιλογής, ενώ λοιπές ικανότητες 'τεχνοκρατικού' τύπου καταλήγουν να περνούν σε δεύτερη μοίρα.

Ο 'διφυής' πολιτικο-διοικητικός θεσμός του Γενικού Γραμματέα προβλέφθηκε για πρώτη φορά στο ελληνικό διοικητικό σύστημα το 1846 επί οθωνικής βασιλείας, προσλαμβάνοντας κατ' αρχάς έναν υπηρεσιακό ή 'υπαλληλικό' χαρακτήρα.<sup>3</sup> Εν τω μεταξύ είχαν δημιουργηθεί τα πρώτα κόμματα, ύστερα από τη συνταγματική μεταβολή το 1844 και τη διενέργεια έκτοτε περιοδικών βουλευτικών εκλογών, ενώ είχε ξεκινήσει να αναπτύσσεται σταδιακά το φαινόμενο των πελατειακών σχέσεων, το οποίο οξύνθηκε στην πορεία του χρόνου. Σε τούτο συνέβαλε τόσο η συχνή διεξαγωγή των εκλογικών αναμετρήσεων, η ρευστότητα των πολιτικών ή κομματικών σχηματισμών, η κρατική υπερτροφία, η ισχυρή ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών, η υπανάπτυξη της οικονομίας, κ.ά. (Μουζέλης, 1977: 115 επ., Γσουκαλάς, 1999: 83 επ., Μακρυδημήτρης, 1997: 73-75, Πραβίτα, 2009:368, Μακρυδημήτρης – Πραβίτα, 2012: 206-207). Έτσι,

<sup>3</sup> Βλ. τον Ν. ΑΓ' «Περί διοργανισμού των Υπουργείων», άρθρο 3.



η εναλλαγή των πολιτικών κομμάτων ή προσωπικοτήτων στην κυβέρνηση συνεπαγόταν την απομάκρυνση του μέχρι πρότινος υφιστάμενου προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών και την αντικατάστασή του με άτομα φίλα προσκείμενα στο κυβερνών κόμμα.<sup>4</sup> Από την εν λόγω πρακτική δεν εξαιρέθηκαν φυσικά οι Γενικοί Γραμματείς, εξ ου και η σταδιακή 'πολιτικοποίηση' (και απο-υπαλληλοποίηση) του θεσμού.

Παρά την προσπάθεια του Χαρίλαου Τρικούπη το 1877 για προσδιορισμό ειδικότερων προσόντων που απαιτείται να διαθέτουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, περιλαμβανομένων των υποψηφίων για θέσεις Γενικών Γραμματέων, για τους οποίους προβλέφθηκε η επαγγελματική εμπειρία ως κριτήριο,<sup>5</sup> με την ανάληψη της εξουσίας από την κυβέρνηση του Θεόδωρου Δηλιγιάννη που έλαβε χώρα το 1885, ανετράπησαν οι προηγούμενες πρωτοβουλίες που αφορούσαν στη στελέχωση του διοικητικού μηχανισμού της χώρας (Μακρυδημήτρης, 1997: 102), εν τοις πράγμασι δε ο Γενικός Γραμματέας έτεινε να αποτελεί ολοένα και περισσότερο ανώτατο μετακλητό υπάλληλο. Αυτόν τον χαρακτήρα διατήρησε και την επόμενη χρονική περίοδο.

Με νόμο του 1931 (4952) επί της βενιζελικής διακυβέρνησης αυτής της περιόδου ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα καταργήθηκε και τις αρμοδιότητές του προβλέφθηκε να αναλάβουν οι γενικοί διευθυντές, πράγμα που φανερώνει την 'υπαλληλική' φύση αυτών των αρμοδιοτήτων (Μακρυδημήτρης, 2000: 26). Κατά τη διάρκεια της δικτατορίας του Ιωάννη Μεταξά ενεργοποιήθηκε εκ νέου ο θεσμός, ενώ θεσπίστηκε και ο 'Μόνιμος Υπηρεσιακός Υφυπουργός' (Μακρυδημήτρης, 2000: 144, 166).<sup>6</sup> Με τον αναγκαστικό νόμο 1671/1951 «Περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων» διατηρήθηκε η θέση του Μόνιμου Υφυπουργού στο Υπουργείο Εξωτερικών και προβλέφθηκε η δυνατότητα σύστασης αντίστοιχης θέσης στο Υπουργείο Συντονισμού. Όσον αφορά στους Γενικούς Γραμματείς, επετράπη ο διορισμός σύμφωνα με τις τότε κείμενες διατάξεις στα περισσότερα υπουργεία (άρθρο 10).

<sup>4</sup> Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας της δημόσιας απασχόλησης το 1911 αποτέλεσε το πρώτο σοβαρό βήμα για την αντιμετώπιση της ευνοιοκρατίας στη Διοίκηση του κράτους.

<sup>5</sup> Βλ. ενδεικτικά το άρθρο 17 του Ν. ΧΝΖ' «Περί οργανισμού και προσόντων του προσωπικού του επί των Εξωτερικών Υπουργείων» (και Πραβίτα, 2009: 370).

<sup>6</sup> Βλ. τον Α.Ν. 43/1936.

Κατά τη Μεταπολίτευση, από το 1975 και μετά, με τη θέσπιση του νέου καταστατικού χάρτη της χώρας, ελήφθη πρόνοια για μόνιμους υπηρεσιακούς υφυπουργούς, τη θέση των οποίων θα ρύθμιζε νόμος (άρθρο 81 παρ. 1 εδ. δ'): στην πράξη όμως δεν λειτούργησε ποτέ ένας τέτοιος θεσμός, προφανώς λόγω επιφυλάξεων ως προς τον τρόπο της στελέχωσής του. Από την άλλη πλευρά, κατά την περίοδο αυτή –της διακυβέρνησης της χώρας από τον Κωνσταντίνο Καραμανλή– ο πρώτος νόμος σχετικά με το Υπουργικό Συμβούλιο και τα Υπουργεία (400/1976, άρθρο 25), όπως και ο αντίστοιχος του 1951, προέβλεψε τη σύσταση σε αυτά θέσεων Γενικών Γραμματέων. Και εν προκειμένω επελέγη η μορφή του 'μετακλητού' Γενικού Γραμματέα: επιβεβαιώθηκε, έτσι, για μια φορά ακόμα ο διττός χαρακτήρας του θεσμού: ανώτατος δημόσιος λειτουργός, επικεφαλής της αντίστοιχης δημόσιας υπηρεσίας, αλλά με πολιτικά κριτήρια επιλογής.

Η γενική αυτή ρύθμιση διατηρήθηκε και κατά την πολιτική μεταβολή που ακολούθησε τη δεκαετία του 1980, όταν ανέλαβε την κυβερνητική εξουσία ο Ανδρέας Παπανδρέου και το ΠΑ.ΣΟ.Κ.<sup>7</sup> Περαιτέρω, για ορισμένα υπουργεία προβλέφθηκε η συγκρότηση επιμέρους συναφών υπηρεσιών σε ενιαίο διοικητικό τομέα, επικεφαλής του οποίου θα τοποθετούνταν μετακλητός Ειδικός Γραμματέας, θεσμός που προέκυψε ύστερα από την κατάργηση των θέσεων των γενικών διευθυντών υπουργείων με νόμο του 1982.<sup>8</sup> Πρόκειται για επιλογή στην οποία αντανακλώνται η έντονη 'πολιτικοποίησή' έως 'κομματικοποίησή' των αντίστοιχων διοικητικών βαθμίδων εντός της δημόσιας υπηρεσίας και η ενίσχυση της επιρροής της πολιτικής ηγεσίας (Tsekos, 1986: 202, Μακροδημήτρης, 1992: 55 επ., Σωτηρόπουλος, 1993: 96, Μακροδημήτρης – Πραβίτα, 2012: 90, 468, 552, Πραβίτα, 2018: 67, 2021: 89, 91, Spanou, 2020: 173). Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας, πάντως, έκρινε ως επιτρεπτή την κατάργηση θέσεων στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας «υπό τον πρόδηλον όμως όρον ότι η μεν τοιαύτη κατάργησις μονίμων θέσεων ή βαθμίδων δεν είναι τοιαύτης εκτάσεως ώστε να παραβιάζεται κατ' ουσίαν, ο κατά τα ανωτέρω συνταγματικός κανών της οργανώσεως και στελεχώσεως της Δημοσίας Διοικήσεως διά μονίμων διοικητικών υπαλλήλων, η δε μετα-

<sup>7</sup> Βλ. τον Ν. 1558/1985 για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά Όργανα (άρθρα 25 και 26).

<sup>8</sup> Ν. 1232/1982, άρθρο 2 περί σύντηξης της ιεραρχίας και Ν. 1558/1985, άρθρο 28 (βλ. και Φλογαίτης, 1987: 243-246, Αθανασόπουλος, 1986: 161 επ.).

βίβασις των αρμοδιοτήτων των καταργουμένων θέσεων ή βαθμίδων εις τους ανωτέρω μη μονίμους υπαλλήλους δικαιολογείται ως εκ της φύσεως των αρμοδιοτήτων τούτων» (Σ.τ.Ε. 1771-1772, 1774, 1800/1983 Ολ. και Πικραμένος, 2008: 2313 επ., ιδίως 2314). Το 1990, μετά τη νέα πολιτική μεταβολή και την ανάληψη της εξουσίας από τη Νέα Δημοκρατία επί πρωθυπουργίας Κωνσταντίνου Μητσοτάκη, οι γενικοί διευθυντές επανήλθαν (Σωτηρόπουλος, 2007: 72), ως ανώτατη βαθμίδα της πάγιας διοικητικής ιεραρχίας,<sup>9</sup> διατηρήθηκαν ωστόσο παράλληλα και οι Ειδικοί Γραμματείς, ως μετακλητοί υπάλληλοι επικεφαλής επιμέρους μονάδων της δημόσιας υπηρεσίας.

Η κατάσταση αυτή παρέμεινε έκτοτε σε γενικές γραμμές παρόμοια (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 289). Στο πρόσφατο δε παρελθόν, κατά τους πρώτους μήνες της διακυβέρνησης ΣΥ.ΡΙΖ.Α. και Ανεξάρτητων Ελλήνων το 2015, η μεγάλη –έστω αριθμητική ή συμβολική, και όχι εντελώς πραγματική– μείωση του αριθμού των υπουργείων μετά από συγχωνεύσεις προηγούμενων υπουργικών δομών (αυτά ανέρχονταν στα 10),<sup>10</sup> οδήγησε στη σύσταση ενός ακόμη θεσμού, εκείνου του Αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα ως μετακλητού υπαλλήλου, αντίστοιχου θεσμού με αυτόν του Ειδικού Γραμματέα.<sup>11</sup>

Όπως διαφαίνεται από την παραπάνω σύντομη επισκόπηση της ιστορικής πορείας του θεσμού των Γενικών Γραμματέων, η βασική πρόβλεψη στη διάρκεια των δεκαετιών ήταν αυτοί να επιλέγονται με πολιτικά κριτήρια, καθώς χρειάζεται να χαίρουν κάθε φορά της εμπιστοσύνης της κυβέρνησης. Με την πάροδο, όμως, του χρόνου και την αυξανόμενη συζήτηση τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο<sup>12</sup> για την ανάγκη αποπολιτικοποίησης ή απο-κομματικοποίησης της δημόσιας διοίκησης προς ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και ποιότητας της δράσης της, την υιοθέτηση διαφανών διαδικασιών και την τήρηση της αξιοκρατίας στις επιλογές των προσώπων που στελεχώνουν τον διοικητικό μηχανισμό του

<sup>9</sup> Άρθρο 78 του Ν. 1892/1990 «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».

<sup>10</sup> Βλ. την Υ6/27.1.2015 πρωθυπουργική απόφαση περί καθορισμού της σειράς τάξης των υπουργείων.

<sup>11</sup> Πρόκειται για το άρθρο 22 του Ν. 4320/2015.

<sup>12</sup> Αντί πολλών, βλ. Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, επιμ., 2000, Μακρυδημήτρης, 2006: 357-358, Ο.Ε.Κ.Δ./Ο.Ο.Σ.Α., 2012: 20, 24, 96.

κράτους, ελήφθησαν πρωτοβουλίες για βελτίωση του τρόπου ανάδειξης, μεταξύ άλλων, των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων των υπουργείων.

#### IV

### *Νεώτερες πρωτοβουλίες 'απο-πολιτικοποίησης' της Διοίκησης*

Ειδικότερα, το ζήτημα της απο-πολιτικοποίησης του θεσμού της ανώτατης διοικητικής ηγεσίας στα υπουργεία τέθηκε για πρώτη φορά επί πρωθυπουργίας Γιώργου Παπανδρέου το 2009, οπότε και λειτούργησε η ηλεκτρονική πλατφόρμα της Ανοικτής Διακυβέρνησης, στην οποία αναρτώνταν και προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος για θέσεις όπως αυτές των Γενικών ή Ειδικών Γραμματέων. Σε σχέση, δηλαδή, με το παρελθόν οι θέσεις αυτές προκηρύσσονταν και οποιοσδήποτε πολίτης είχε πλέον τη δυνατότητα να υποβάλει υποψηφιότητα. Καταρχάς, επρόκειτο για μια ανοιχτή διαδικασία, όπου καθένας και καθεμία μπορούσε να συμμετάσχει, η δε επιλογή για τη θέση δεν θα πραγματοποιούνταν με κομματικά κριτήρια, αλλά θα βασιζόταν στα προσόντα των υποψηφίων, όπως αυτά αναδεικνύονταν από τα βιογραφικά τους σημειώματα (Σαματάς, 2011: 95).

Ενδεχομένως να ήταν γνήσια η πρόθεση να υιοθετηθεί η αξιολογική ή 'επαγγελματική' αρχή (professionalism) αναφορικά με την ανάδειξη της πολιτικο-διοικητικής ηγεσίας των υπουργείων, η εφαρμογή ωστόσο του εν λόγω εγχειρήματος έπασχε πολλαπλά, αφού δεν ορίζονταν συγκεκριμένα κριτήρια για την επιλογή, ούτε κάποια ειδική διαδικασία ή χρονοδιάγραμμα, ούτε καν αρμόδιο όργανο.<sup>13</sup> Κρίνοντας εκ του αποτελέσματος δεν αποδεικνύεται ότι για τις επιλογές υιοθετήθηκε πράγματι αντικειμενική ή αξιολογική μέθοδος (Σαματάς, 2011: 96). Ακόμη και στις περιπτώσεις που προηγήθηκε συνέντευξη, δεν ήταν εκ των προτέρων γνωστά τα κριτήρια επί τη βάση των οποίων κάποιοι/ες εκ των υποψηφίων θα καλού-

<sup>13</sup> Βλ. επ' αυτού, Μακρυδημήτρης, 2013<sup>α</sup>: 90. Κατά το τελικό στάδιο της αξιολόγησης φαίνεται ότι οι υποψηφιότητες εξετάζονταν από επιτροπή αποτελούμενη από τους τότε Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης (Θ. Πάγκαλο), Υπουργό Επικρατείας (Χ. Παμπούκη), Υφυπουργό Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων (Ι. Πανάρετο), Προϊστάμενο Γραφείου Σχεδιασμού και Στρατηγικής του Πολιτικού Γραφείου Πρωθυπουργού (Κ. Θέο), τη μετέπειτα Γενική Γραμματέα Πρωθυπουργού (Ρ. Βάρτζελη) και τον Ν. Αθανασάκη (Κεχαγιά, 2010).

νταν σε προσωπική συνέντευξη, ή ποιο θα ήταν το αρμόδιο όργανο για να τη διεξαγάγει. Όπως έχει, ωστόσο, υποστηριχθεί, (ιδεν εξηγήθηκε ίσως επαρκώς ότι η διαδικασία του OpenGov δεν είναι μια διαδικασία Α.Σ.Ε.Π., όπου όλα γίνονται με μύρια. Είναι μια δύσκολη πολιτική διαδικασία όπου καταβάλλεται προσπάθεια να συγκερασθεί η αξιοκρατία των τυπικών προσόντων με την ικανότητα κάποιου να ανταποκριθεί στον δύσκολο ρόλο της πολιτικής διοίκησης).<sup>14</sup> Έτσι, το ερώτημα που ανακύπτει είναι εάν πράγματι υπήρχε η διάθεση από την τότε κυβέρνηση να στελεχώσει τις θέσεις των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων με πρόσωπα ικανά, δίχως να εξεταστεί εάν είναι προσκείμενα στο κόμμα, αλλά στην πράξη τελικά δεν οργανώθηκε η διαδικασία με τον προσήκοντα τρόπο.

Κατά τη διάρκεια της διακυβέρνησης του Αντώνη Σαμαρά (2012) και ενώ η χώρα εν τω μεταξύ είχε αναγκαστεί να προχωρήσει στην υπογραφή Μνημονίων συνεργασίας με τους αρμόδιους ευρωπαϊκούς θεσμούς και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, τα οποία προέβλεπαν οικονομική βοήθεια για την Ελλάδα με την προϋπόθεση της υλοποίησης σειράς διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, προωθήθηκε η σταδιακή ανεξαρτητοποίηση της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων.<sup>15</sup> Θεσπίστηκε έτσι θέση Γενικού Γραμματέα, πενταετούς θητείας ανανεώσιμης άπαξ, ο οποίος ναι μεν θα έπρεπε να συγκεντρώνει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και να υπογράφει συμβολαίο αποδοτικότητας,<sup>16</sup> τη σχετική απόφαση όμως λάμβανε το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από εισήγηση του Υπουργού Οικονομι-

<sup>14</sup> <http://panaretos.blogspot.com/2012/07/opengov.html>. Πρόσφατα, μάλιστα, ο πρώην Πρωθυπουργός Γ.Α. Παπανδρέου ανέφερε ότι «όταν έγινα Πρωθυπουργός προώθησα το open gov, ώστε να δημιουργηθούν στην πράξη ίσες ευκαιρίες για όλους και βέβαια και για όλες. Και χαίρομαι ιδιαίτερα που γυναίκες αξιόλογες, ..., επελέγησαν μέσα από αυτήν την ανοιχτή και αξιοκρατική διαδικασία, και μπόρεσαν να προσφέρουν από θέση ευθύνης», βλ. την ομιλία του στην παρουσίαση του βιβλίου *Πολιτικές Ισότητας των Φύλων της Μ. Στρατηγάκη*, <https://kinimaallagis.gr/omilia-giorgoy-papandreoy-stin-paroysiasi>, καθώς και την αντιφώνηση της συγγραφέως, στην οποία εξάγει την πολιτική αντίληψη του τότε Πρωθυπουργού για αποκομματικοποιημένο κράτος, <https://el-gr.facebook.com/mstratigaki>, 30.9.2022.

<sup>15</sup> Βλ. τον Ν. 4046, Παράρτημα V, 703.

<sup>16</sup> Για το σύστημα του συμβολαίου αποδοτικότητας, βλ. και Lægveid, 2000. Επί της σκοπιμότητας υιοθέτησης «συμβολαίων διαχείρισης» για τους επικεφαλής των δημόσιων επιχειρήσεων ήδη το 1996 στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα, βλ. Σπανού, 2009: 467-469.

κών.<sup>17</sup> Στο πλαίσιο, εξ άλλου, των συζητήσεων για τη συνταγματική αναθεώρηση που είχαν ξεκινήσει ήδη το 2014, διατυπώθηκαν προτάσεις τόσο για κατάργηση του θεσμού των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων με παράλληλη αναβάθμιση των Γενικών Διευθυντών όσο και για καθιέρωση μόνιμων –στην πραγματικότητα, επί θητεία<sup>18</sup>– Γενικών Γραμματέων σε ορισμένα υπουργεία που θεωρείται ότι είναι περισσότερο αναγκαία η σταθερότητα της άσκησης πολιτικής, όπως η εξωτερική πολιτική, η άμυνα, κ.λπ. (Πραβίτα, 2015: 282-284).<sup>19</sup>

Η πρόβλεψη θητείας σε ένα δημόσιο αξίωμα, η οποία μάλιστα ξεπερνά χρονικά την κοινοβουλευτική περίοδο, αποσκοπεί να εξασφαλίσει ένα *minimum* συνέχειας στην άσκηση των αρμοδιοτήτων, με τις οποίες αυτό συνδέεται, και μάλλον είναι προτιμότερη από την πρόβλεψη η δημόσια θέση να καλύπτεται απλώς από έναν ανώτατο μετακλητό υπάλληλο. Η θέσπιση, πάντως, μιας τέτοιας ρύθμισης για μεμονωμένες περιπτώσεις και όχι καθολικά, δεν διευκολύνει την εφαρμογή της. Εξ άλλου, δεν

<sup>17</sup> Βλ. αναλυτικότερα την υποπαράγραφο Ε.2 του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012. Πάντως, στη σχετική Αιτιολογική έκθεση (σελ. 17) σημειώνεται ότι «Η θητεία του Γενικού Γραμματέα αποσυνδέεται με τον τρόπο αυτό από τη θητεία του Υπουργού Οικονομικών, καθώς και της νομοθετικής περιόδου, προκειμένου να διασφαλισθεί η συνέχεια της δημόσιας διοίκησης στον κρίσιμο αυτό τομέα ανεξάρτητα από τις πολιτικές μεταβολές». Στην πράξη, βέβαια, παρά την πρόθεση ή παρά τα όσα διατεινόταν ο νομοθέτης ότι θα πετύχαινε η εν λόγω ρύθμιση, δεν κατέστη εφικτή η απεμπλοκή της θέσης από πολιτικές παρεμβάσεις –ο Θ. Θεοχάρης διορίστηκε στις 16.1.2013 και παραιτήθηκε στις 5.6.2014 και η Αικ. Σαββαΐδου τον διαδέχθηκε στις 25.6.2014, ενώ επαύθη στις 22.10.2015. Με τον Ν. 4389/2016 η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων μετεξελίχθηκε σε Ανεξάρτητη Αρχή, προβλέφθηκαν δε νέες ρυθμίσεις για την επιλογή του Διοικητή και του Συμβουλίου Διοίκησής της. Πολύ αναλυτικά για την πορεία τής εν λόγω υπηρεσιακής δομής, βλ. Dimitrakopoulos – Passas, 2020.

<sup>18</sup> Για το παράδειγμα των Permanent Secretaries της βρετανικής κυβέρνησης, θεσμού που μακροημερεύει στη χώρα προέλευσής του, βλ. Επιτροπή Χρ. Πισσαρίδη, 2020: 55, Cooper, 2020. Επίσης, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/permanent-secretaries>. Βλ. και Paun *et al.*, 2013.

<sup>19</sup> Ο διάλογος για την αναθεώρηση του Συντάγματος συνεχίστηκε και μετά την αλλαγή της κυβέρνησης τον Ιανουάριο 2015 και τον Ιούλιο 2019, οπότε και διατυπώθηκαν περαιτέρω προτάσεις, βλ. *Ένα Καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα*, άρθρα 68 παρ. 2 και 86 παρ. 5, [https://s.kathimerini.gr/resources/toolip/doc/2016/06/08/syntagma\\_20160605.pdf](https://s.kathimerini.gr/resources/toolip/doc/2016/06/08/syntagma_20160605.pdf), Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, 2019: 57, 65, Μακρυδημήτρης, 2021: 75-76.

αποκλείεται η με μεταγενέστερο νόμο πρόωρη λήξη μιας θητείας. Ιδίως έχει δε σημασία το όργανο επιλογής για τη θέση εν προκειμένω του Γενικού Γραμματέα. Με άλλα λόγια, όταν αυτή πραγματοποιείται από το Υπουργικό Συμβούλιο, τον Πρωθυπουργό ή τον αρμόδιο Υπουργό, όταν δεν προβλέπεται εκ των προτέρων ορισμένη διαδικασία, ο καθορισμός της θητείας χάνει κατά πολύ το νόημά του.<sup>20</sup>

Στο πλαίσιο του τρίτου Μνημονίου συνεννόησης για οικονομική ενίσχυση από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας που υπεγράφη το 2015, η Ελλάδα ανέλαβε την υποχρέωση να αναδιαμορφώσει τις διαδικασίες επιλογής όχι μόνον προϊσταμένων οργανικών μονάδων, αλλά και Γενικών Γραμματέων και άλλων ανώτατων κλιμακίων διοίκησης στα δημόσια νομικά πρόσωπα (με σκοπό την αποπολιτικοποίηση και την βελτίωση της θεσμικής μνήμης και, παράλληλα, την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της ορθής εκχώρησης εξουσιών).<sup>21</sup> Έναν χρόνο αργότερα, ψηφίστηκε ο σχετικός νόμος. Προβλέφθηκε τότε η σύσταση ενός Μητρώου, στο οποίο θα μπορούσαν να εγγραφούν οι ενδιαφερόμενοι/ες να αναλάβουν θέσεις υψηλής ευθύνης δημόσιοι υπάλληλοι, με τον όρο ότι θα πληρούσαν κάποιες βασικές προϋποθέσεις. Για την κάλυψη των παραπάνω θέσεων απαιτούνταν έκδοση πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος, ορίστηκε αρμόδιο εννεαμελές όργανο για την προεπιλογή με συμμετοχή σε αυτό τεσσάρων μελών ανεξάρτητων αρχών, το οποίο θα υπέβαλλε εισήγηση στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό με τους/ις τρεις επικρατέστερους/ες υποψηφίους/ήφιες για τη θέση, εισήγηση στην οποία θα κατέληγε έχοντας λάβει υπόψιν του τα προσόντα τους και συνεκτιμήσει την εν γένει προσωπικότητά τους, ύστερα από τη διενέργεια δομημένης συνέντευξης. Η τελική επιλογή ανατέθηκε στον υπουργό (άρθρα 1-13 του Ν. 4369/2016, Μαυρομούστακου, 2016: 135-137). Με τον τρόπο αυτόν, θα περιοριζόταν η ευχέρειά του να προχωρήσει σε μια αμιγώς πολιτική επιλογή.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Βλ. σχετικά και τη Σ.τ.Ε. 1849/2008 Ολ., σκέψη 12, αναφορικά με την πρόωρη λήξη της πενταετούς θητείας του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Το Δικαστήριο δέχτηκε ότι αυτή δεν αντίκειται στις διατάξεις του Συντάγματος, καθώς πρόκειται για μετακλητό ανώτατο διοικητικό υπάλληλο (και Πραβίτα, 2022: 232). Βλ., επίσης, τις Σ.τ.Ε. 2350-2352/2017 Ολ., σκέψεις 8, 10 και Σ.τ.Ε. 2353-2354/2017 Ολ., σκέψεις 9, 11.

<sup>21</sup> Ν. 4336/2015, άρθρο 3, παράγραφος Γ.5.1.

<sup>22</sup> Όπως, άλλωστε, υπογραμμίζεται και στην υπ' αριθμ. 311 Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, σελ. 11.

Η αρχική πρόβλεψη ή, έστω, και πρόθεση του νομοθέτη ήταν οι Γραμματείς των υπουργείων να προέρχονται αποκλειστικά από τη 'μόνιμη' δημόσια υπαλληλία. Όπως αναφέρεται μάλιστα χαρακτηριστικά στην Αιτιολογική έκθεση του νόμου (σελ. 4), «Ο πρώτος λόγος αποβλέπει στη μεγαλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση και ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, αφού στις θέσεις αυτές επιλέγονται υπηρετούντες-υπάλληλοι που διαθέτουν την απαιτούμενη γνώση και τεχνογνωσία... Τα υβρίδια αλληλοδιείσδυσης ιδιωτικού και δημοσίου τομέα που παρήχθησαν τις πρόσφατες δεκαετίες, πέραν των φαινομένων «διαπλοκής» που ανέδειξαν, κατάφεραν να δημιουργήσουν έναν «εξαρτημένο» από το δημόσιο ιδιωτικό τομέα αντιπαραγωγικό και επισφαλές, αλλά και ένα «εξαρτημένο» από τα ιδιωτικά συμφέροντα δημόσιο τομέα, με μειωμένο αίσθημα ευθύνης και με μεγάλη διαφθορά».

Με μεταγενέστερη αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου αναγνωρίστηκε η δυνατότητα να μπορούν να υποβάλουν υποψηφιότητα για την όποια προκηρυσσόμενη θέση όχι μόνον εγγεγραμμένοι/ες στο Μητρώο, αλλά και ιδιώτες.<sup>23</sup> Ο δικαιολογητικός λόγος για τη νεώτερη αυτή επιλογή δεν προκύπτει ούτε από την Αιτιολογική έκθεση ούτε από την Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του νόμου. Ενώ, με επόμενη τροποποίηση της συναφούς διάταξης, υποψήφιοι για τις ως άνω θέσεις μπορούσαν να είναι και υπηρετούντες στον δημόσιο τομέα που δεν ανήκουν στους τακτικούς δημόσιους υπαλλήλους ούτε στους εργαζομένους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου.<sup>24</sup>

Σε επίπεδο διοικητικής πρακτικής, καίτοι το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών ετοιμάστηκε εγκαίρως, με αρκετή καθυστέρηση εκδόθηκαν οι προκηρύξεις (Σωτηρόπουλος, 2021: 10) για την πλήρωση θέσεων Διοικητικών, Αναπληρωτών Διοικητικών, Τομεακών και Ειδικών Τομεακών Γραμματέων στα υπουργεία, όπως αυτοί είχαν εν τω μεταξύ μετονομαστεί.<sup>25</sup> Εντοπίστηκαν δε και προβλήματα ανομοιογένειας όσον αφορά στα περιγράμματα των θέσεων που δημοσιεύονταν από τα διαφορε-

<sup>23</sup> Άρθρο 170 παρ. 3 του Ν. 4389/2016.

<sup>24</sup> Άρθρο 47 παρ. 2 του Ν. 4509/2017 για τα «Μέτρα θεραπείας ατόμων που απαλλάσσονται από την ποινή λόγω ψυχικής ή διανοητικής διαταραχής και άλλες διατάξεις» [.] Επρόκειτο για την υπ' αριθμ. 1381/119 εκπρόθεσμη υπουργική τροπολογία.

<sup>25</sup> Άρθρα 6-7 του Ν. 4369/2016, άρθρο 72 παρ. 1 του Ν. 4370 και άρθρο 170 παρ. 1-2 του Ν. 4389.



τικά υπουργεία (Σπανού, 2018: 261-262, 2020: 262-264). Εν τέλει, μέχρι την προκήρυξη βουλευτικών εκλογών το 2019, ολοκληρώθηκε μία μόνο τέτοια διαδικασία, αυτή για την κάλυψη θέσης Τομεακού Γραμματέα Μεταναστευτικής Πολιτικής του ομώνυμου Υπουργείου (Φ.Ε.Κ. Υ.Ο.Δ.Δ. 87/25.2.2019).

### *Η υφιστάμενη κατάσταση*

Τόσο κατά τη διάρκεια της διακυβέρνησης ΣΥ.ΡΙΖ.Α. όσο και μετά την αλλαγή της κυβέρνησης, ο μέχρι τότε αρχηγός της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης και νυν Πρωθυπουργός της χώρας είχε δηλώσει αρκετές φορές ότι θεωρεί πως οι θέσεις αυτές αυξημένης ευθύνης δεν μπορεί παρά να είναι πολιτικές.<sup>26</sup> Εξ άλλου, και στο προεκλογικό πρόγραμμα του κυβερνώντος κόμματος οι θέσεις των Γραμματέων αναφέρονταν ως πολιτικές.<sup>27</sup> Καταδεικνύεται, έτσι, η εκ προοιμίου παραδοχή της ανωτέρω επισημασθείσας σταθεράς της πολιτικο-διοικητικής κουλτούρας στη χώρα και η προσχώρηση στο επιχείρημα περί της 'πολιτικοποίησης' ως συνθήκης αποτελεσματικότητας της κυβερνητικής δράσης.

Ευθύς μόλις ανέλαβε την εξουσία η Νέα Δημοκρατία το καλοκαίρι 2019, προχώρησε στην κατάθεση του νόμου περί Επιτελικού κράτους, ανάμεσα στα 120 άρθρα του οποίου περιλαμβάνεται ειδικό κεφάλαιο για τους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς (άρθρα 41-44). Για τις ανωτέρω θέσεις προσδιορίστηκαν μεν κάποια ελάχιστα προσόντα,<sup>28</sup> τη σχετική όμως απόφαση ορίστηκε να λαμβάνει ο Πρωθυπουργός από κοινού με τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό, ρύθμιση που ίσχυε παραδοσιακά μέχρι και το 2016. Αυτοί προβλέπεται να υπογράφουν Συμβόλαιο Απόδοσης. Η εν λόγω διάταξη, όπως έχει ήδη σημειωθεί, δεν ήταν πλέον ξένη στη δημόσια διοίκηση, παρά τη με πανηγυρικό τρόπο διατυπωμένη στο κείμενο της Αιτιολογικής έκθεσης πεποίθηση του συντάκτη ότι «(θεσμοθετείται ένα πρωτοφανές για τα ελληνικά δεδομένα σύστημα στοχοθεσίας)» (σελ. 39).

<sup>26</sup> Βλ. λ.χ. Πελώνη, 2019.

<sup>27</sup> Βλ. <https://nd.gr/ekloges-2019/ena-kratos-syghrono-kai-apotelesmatiko>.

<sup>28</sup> Πρβλ. τις παλαιότερες ρυθμίσεις περί προσόντων για την πλήρωση θέσης Ειδικού Γραμματέα, σύμφωνα με τον Ν. 1558/1985 (άρθρο 28 παρ. 3) και τον Ν. 1586/1986 (άρθρο 11 παρ. 2).

η επίτευξη, εξ άλλου, ή όχι των τεθέντων στόχων αξιολογείται από τον ίδιο τον υπουργό. Το προεδρικό διάταγμα υπ' αριθμ. 32 εκδόθηκε εν τέλει τον Μάιο του 2021.

Όπως και στην περίπτωση της πρόβλεψης θητείας (ante), έτσι και στην προκειμένη, ο καθορισμός προσόντων (πτυχίο Α.Ε.Ι., πολύ καλή γνώση ξένης γλώσσας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ισχυρό ιστορικό φορολογικής συμμόρφωσης) και άλλων προϋποθέσεων (υπογραφή συμβολαίου απόδοσης), αν δεν έχει αποκλειστικά επικοινωνιακό χαρακτήρα, είναι μικρής σημασίας, εφ' όσον το όργανο επιλογής είναι πολιτικό πρόσωπο. Ο Γραμματέας, επομένως, είναι μετακλητός υπάλληλος, τον οποίο ελεύθερα μπορεί να απομακρύνουν ο Πρωθυπουργός και ο οικείος υπουργός –ακόμη και αν δεν έχει παραβιαστεί το συμβόλαιο απόδοσης...

As σημειωθεί, πάντως, ότι η ανάδειξη των 52 νέων αρχικά Γενικών και Ειδικών Γραμματέων προηγήθηκε είκοσι ημέρες της ψήφισης του νόμου του Αυγούστου 2019, ενώ δεν πραγματοποιήθηκε με την προηγούμενη διαδικασία του Μητρώου, αλλά εφαρμόστηκαν οι μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 13 του Ν. 4369/2016.<sup>29</sup> Επρόκειτο με άλλα λόγια για την πάγια πρακτική της ελεύθερης επιλογής από τον Πρωθυπουργό και τον οικείο υπουργό. 'Πολιτικοποίηση', λοιπόν, σχεδόν *expressis verbis* –ανεξαρτήτως εάν τελικά τα πρόσωπα εμφανίζονται να διαθέτουν ή όχι εκείνες τις ικανότητες που τα καθιστούν κατάλληλα για τέτοιες θέσεις αυξημένης ευθύνης. Μάλιστα, όπως επισημάνθηκε από το Κίνημα Αλλαγής, η τοποθέτηση των νέων Γενικών Γραμματέων πραγματοποιήθηκε ενώ η διαδικασία επιλογής των Διοικητικών, Αναπληρωτών Διοικητικών, Τομεακών και Ειδικών Τομεακών Γραμματέων βρισκόταν εν εξελίξει. Γι' αυτό και την ανακοίνωση των νέων Γενικών και Ειδικών Γραμματέων δεν ακολούθησε άμεσα ο επίσημος διορισμός τους.<sup>30</sup>

Δεν φαίνεται, εξ άλλου, αρκετά πειστική η άποψη του νομοθέτη, όπως αυτή αποτυπώνεται στην Αιτιολογική έκθεση του νόμου, ότι η αναδιοργάνωση των Γενικών και Ειδικών Γραμματειών γίνεται πλέον κατά τρόπο ορθολογικό (σύμφωνα με τις σύγχρονες αρχές, ώστε να αναβαθμιστεί ο θεσμός, να απλουστευθεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων και να διασφα-

<sup>29</sup> Βλ. άρθρο 116 παρ. 10 του Ν. 4622/2019.

<sup>30</sup> <https://www.in.gr/2019/07/18/politics/kommata/kinal-ti-voula-mitsotaki-payei-diadikasia-gia-tin-epilogi-ton-grammateon-apo-asep>.

λιστεί η αποτελεσματικότητά τους» (σελ. 37). Όπως έχει διατυπωθεί σε επίπεδο θεωρίας, οι μετακλητοί υπάλληλοι που επιλέγονται από την πολιτική ηγεσία του υπουργείου και χαίρουν της εμπιστοσύνης της, ενίοτε καταλήγουν να υποκαθιστούν τα ανώτατα στελέχη της Διοίκησης ως προς τη συμβολή τους στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης αποφάσεων, ενώ «η περιθωριοποίηση της υπηρεσιακής ηγεσίας αποτελεί ένα σημαντικό παράγοντα έλλειψης θεσμικής μνήμης» (Σπανού, 2018: 257).

Πέραν των 'πολιτικοποιημένων' θέσεων των Γενικών Γραμματέων, με τον ίδιο νόμο και στο πλαίσιο και της συνεχούς ανάγκης συμμόρφωσης της χώρας με τις μνημονιακές επιταγές περί απο-πολιτικοποίησης της Διοίκησης, συστάθηκε ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα, αρμόδιου να προϊστάται ως επί το πλείστον των οριζόντιων υποστηρικτικών υπηρεσιών του υπουργείου. Υποψήφιοι για τη θέση μπορεί να είναι μόνον δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι απαιτείται να διαθέτουν συγκεκριμένα προσόντα, επιλέγονται δε για τριετή θητεία ανανεώσιμη άπαξ από πενταμελή επιτροπή αποτελούμενη από τέσσερα μέλη του Α.Σ.Ε.Π. και τον/ην πρόεδρο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, λαμβανομένων υπόψιν μετρήσιμων κριτηρίων, περιλαμβανομένης και της δομημένης συνέντευξης (άρθρα 36-37 του Ν. 4622/2019).

Σε σχέση με τις ρυθμίσεις για το σύστημα του Μητρώου Επιτελικών Στελεχών, η σύνθεση της νέας Επιτροπής Επιλογής Στελεχών του Δημοσίου φαίνεται να παρέχει περισσότερα εχέγγυα ανεξαρτησίας,<sup>31</sup> σε αυτήν άλλωστε ανήκει η τελική επιλογή του/ης καταλληλότερου/ης υποψηφίου/ας –δεν προεπιλέγει απλώς.<sup>32</sup> Ζητούμενο είναι, βέβαια, πάντα όχι μόνο να ακολουθείται μια διαδικασία διαφανής, αντικειμενική και αμερόληπτη, αλλά αυτή να καταλήγει σε αξιοκρατικές επιλογές, ήτοι των καταλληλό-

<sup>31</sup> Όπως έχει υποστηριχθεί για το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων, όταν η σύνθεση του οργάνου είναι τέτοια που να διασφαλίζει την ανεξαρτησία και την αμεροληψία της απόφασης, τότε και οι ίδιοι οι υποψήφιοι θα εμπιστευθούν την κρίση του (Κτιστάκη, 2010: 82).

<sup>32</sup> Για τη συμβολή του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού στην «απο-πολιτικοποίηση» της διοικητικής κορυφής, βλ. την Πρόταση Επιτροπής για την αναδιοργάνωση των αρμοδιοτήτων του Α.Σ.Ε.Π. στον τομέα της επιλογής επιτελικών στελεχών, 12-14. Επ' αυτού, βλ. Τζέμος, 2022, όπως και Σωτηρόπουλος, 2022: 165-166, όπου διαπιστώνεται σταδιακή υποχώρηση της πολιτικοποίησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

τερων για τις θέσεις.<sup>33</sup> Πάντως, η τριετής θητεία που είναι συντομότερη της κυβερνητικής, αφήνει περιθώρια πολιτικών επιρροών. «Το κόστος για τους ανώτατους διοικητικούς υπαλλήλους αν αμφισβητήσουν μια απόφαση ή επιθυμία των πολιτικών τους προϊσταμένων μπορεί να είναι σημαντικό» (Επιτροπή Χρ. Πισσαρίδη, 2020: 57, βλ. και Σπανού, 2018: 239).

Μένει, άλλωστε, να φανεί εν τοις πράγμασι πόσο ομαλή θα είναι στην πορεία του χρόνου η σύμπραξη μεταξύ Γενικών και Υπηρεσιακών Γραμματέων. Όπως χαρακτηριστικά είχε επισημανθεί στη συζήτηση επί του νομοσχεδίου, «πολύ σύντομα... θα βρεθούν σε πορεία σύγκρουσης».<sup>34</sup> Αυτοί προϊστάμενοι μεν διαφορετικών υπηρεσιών, είναι ωστόσο ομοιόβαθμοι και καλούνται να συνεργαστούν επί διαφόρων θεμάτων, όπως για τη σύνταξη του Σχεδίου Δράσης του υπουργείου και την παρακολούθηση της επίτευξης των κυβερνητικών στόχων.

Δεδομένων των ανωτέρω, δεν αποκλείεται η σχέση ανάμεσα στους πολιτικούς και τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς των υπουργείων να καταλήξει προβληματική. Ως προς το υφιστάμενο μάλιστα κυβερνητικό σχήμα, τούτη ενδεχομένως να περιπλέκεται έτι περαιτέρω, εάν ληφθεί υπόψη ο αρκετά μεγάλος αριθμός τεχνοκρατών υφυπουργών που έχουν διοριστεί. Η στόχευση, πάντως, της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού εμφανίζεται, αν όχι αντιφατική, τουλάχιστον ασαφής: αξιοποιούνται τεχνοκράτες και όχι βουλευτές ή άλλα αμιγώς πολιτικά πρόσωπα σε θέσεις υφυπουργών,<sup>35</sup> αλλά όσον αφορά στους Γενικούς Γραμματείς υιοθετείται εκ νέου η άποψη ότι αυτοί χρειάζεται να συμμαχίζονται τον προσανατολισμό του κυβερνώντος κόμματος για να ασκήσουν αποτελεσματικά το έργο τους. Συνάμα, παράλληλα καθιερώνεται και ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα που εξυπηρετεί τη συνέχεια της διοίκησης, οι δε Προϊστάμενοι Γενικών Διευθύνσεων εξακολουθούν να ασκούν τα επιτελικά τους καθήκοντα.

<sup>33</sup> Βλ. Σωτηρόπουλος, 2021: 19-20, όπου προτείνεται η αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης σε ό,τι αφορά τις θέσεις ευθύνης στη Διοίκηση.

<sup>34</sup> Πρακτικά Συνεδρίασης της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης στις 30 Ιουλίου 2019 (17:00), 18-19.

<sup>35</sup> Περί των τεχνοκρατών υφυπουργών, βλ. περαιτέρω την τηλεοπτική συνέντευξη του Πρωθυπουργού Κυρ. Μητσοτάκη στον Ν. Χατζηνικολάου στις 14.10.2019, <https://www.protagon.gr/epikairota/mitsotakis-ston-n-xatzinikolaou-egw-tha-eimai-ypologos-eite-gia-tin-epityxia-eite-gia-tin-apotyxia-44341926347>.

## III

*Συμπερασματικά*

Συνοψίζοντας, σε ό,τι αφορά το ζήτημα της επιλογής διοικήσεων στις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους, δεν έχει ακόμα επιτευχθεί ως πάγια και γενική πολιτική η ανάδειξη των προσώπων στις ανώτατες αυτές θέσεις της διοικητικής και οργανωτικής ιεραρχίας σύμφωνα με τις αρχές της ουδετερότητας και αμεροληψίας, ώστε αυτά να βρίσκονται αρκετά μακριά από, αν όχι και απέναντι σε, κομματικά συμφέροντα και πολιτικές σκοπιμότητες, προκειμένου να δρουν αποτελεσματικά για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Αντιθέτως, υιοθετούνται κατά το μάλλον ή ήττον στις σχετικές επιλογές κριτήρια κυρίως πολιτικά, ώστε οι θέσεις να καλύπτονται από εκείνους/ες που εκτιμάται ότι είναι ικανοί/ές και κατάλληλοι/ες για να εφαρμόσουν με συνέπεια την κυβερνητική πολιτική. Διαφαίνεται, έτσι, ότι απουσιάζει η αναγκαία εμπιστοσύνη της πολιτικής ηγεσίας προς τους ανώτατους υπαλλήλους του κράτους ότι θα λειτουργήσουν από πλευράς τους με την απαιτούμενη προσήλωση δίχως να επιδείξουν αδράνεια ή και κινηθούν παρεμποδιστικά προς τις επιλογές της Κυβέρνησης, δημιουργώντας προσκόμματα στην εκτέλεσή τους.

Όλα αυτά, παρά το γεγονός ότι δεν παύει να υποστηρίζεται από τα πολιτικά κόμματα πως, αφ' ης λάβουν τη λαϊκή εντολή να ασκήσουν τη διακυβέρνηση της χώρας, θα υιοθετήσουν νέους θεσμούς και διαδικασίες που θα βασίζονται σε θεμελιώδεις αρχές διοικητικής ευρυθμίας, όπως η διαφάνεια, η αντικειμενικότητα, η αμεροληψία και η αξιοκρατία, προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνέχεια της διοίκησης και να διατηρηθεί η θεσμική της μνήμη, η οποία θα πρέπει να εκπροσωπείται και σε επίπεδο ανώτατων διοικητικών στελεχών. Έχει διαπιστωθεί, ωστόσο, συχνά ότι τέτοιες μεταρρυθμιστικές εξαγγελίες είτε δεν προχωρούν εν τέλει όταν ένα κόμμα αναλαμβάνει την κυβερνητική εξουσία, είτε αυτές δεν εφαρμόζονται με συνέπεια σε επίπεδο διοικητικής πρακτικής. Φαίνεται, λοιπόν, ότι η τάση σχετικής 'επαγγελματοποίησης' (και συναφούς 'απο-πολιτικοποίησης') των ανώτατων στελεχών της δημόσιας διοίκησης, με την υιοθέτηση κριτηρίων και τη θεσμοθέτηση ανεξάρτητων οργάνων ανάδειξης μάλλον υπήρξε συγκυριακή και έξωθεν εισαγόμενη (Σπανού, 2020: 250 επ., 264 επ.), παρά επρόκειτο για πραγματική στροφή προς μια διαφορετική και πιο σύγχρονη κατεύθυνση στις αντιλήψεις, μακριά από την

‘πεπατημένη’ του πελατειακού κράτους και της εξάρτησης της διοίκησης από αμιγώς κομματικές λογικές.

Εν κατακλείδι, η μακρά παράδοση της μεγαλύτερης ή μικρότερης πολιτικοποίησης της ηγεσίας της διοίκησης, σε συνδυασμό με τις συνεχείς αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο και την κακονομία δεν φαίνεται να εγκαταλείπουν εύκολα το πεδίο επιρροής τους στη δημόσια διοίκηση της χώρας, γεγονός όμως που δεν συντείνει, ως φαίνεται, στην ποιοτική της αναβάθμιση ούτε στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας της· μάλλον την εγκλωβίζει στον ‘φαύλο κύκλο’ της παλινδρόμησης από την ακαταλληλότητα στην κομματικοποίηση και από αυτή πάλι πίσω στην πρώτη. Η μια παθογένεια του συστήματος εκτρέφει την άλλη· δεν την ανατρέπει, αλλά τη συντηρεί και τη διαιωνίζει.



ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

Κωνσταντίνος Γ. Μπακογιάννης

ΔΙΔΑΚΤΩΡ ΝΟΜΙΚΗΣ (ΑΙΧ-MARSEILLE III), ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ Α.Σ.Ε.Π.

I

*Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών.  
Καταγραφή ενός οδοιπορικού*

Στην παρούσα ενότητα επιχειρείται η ιχνηλάτηση και η ερμηνεία της προέχουσας θέσης που καταλαμβάνουν, σε ό,τι αφορά τον ποιοτικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης, ευέλικτοι και διαρκώς εξελισσόμενοι θεσμοί διαμεσολάβησης και ελέγχου, όπως είναι ο Συνήγορος του Πολίτη. Οι καταληκτικές σχέψεις εκτείνονται συνολικότερα στον θεσμό των Ανεξάρτητων Αρχών ως βασικό μοχλό άσκησης ελέγχων και παρεμβάσεων ικανών να συμβάλουν στην αναβάθμιση των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης και στην ενίσχυση της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών, επισημαίνοντας δύο εστίες ανησυχίας για το άμεσο και απώτερο μέλλον.

*Εμφάνιση και αναγνώριση του θεσμού*

Αφού είχε παρέλθει ικανός χρόνος από την ίδρυση της Επιτροπής Ανταγωνισμού ως ανεξάρτητης αρχής (Ν. 703/1977) και σχεδόν αμέσως μετά από την ίδρυση του Εθνικού Ραδιοτηλεοπτικού Συμβουλίου (ήδη «Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης») από τον Ν. 1866/1989, το Συμβούλιο της Επικρατείας, στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου κανονιστικής απόφασης του τελευταίου περί της κατανομής τηλεοπτικού χρόνου στα κόμμα-



τα κατά την τρέχουσα τότε προεκλογική περίοδο, κλήθηκε να απαντήσει στο ερώτημα της συμβατότητας προς το Σύνταγμα του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών, συνολικώς. Αν και το ερώτημα της συνταγματικότητας απαντήθηκε, έστω και οριακώς, καταφατικά από τη νομολογία (Σ.τ.Ε. 930/1990 Ολ.),<sup>1</sup> οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν έπαυσαν να αντιμετωπίζουν την επιφυλακτικότητα όσων εξακολούθησαν να βλέπουν την ίδρυσή τους ως το δυσάρεστο γεγονός της επιβεβαίωσης ενός ελλείμματος νομιμοποίησης σε ό,τι αφορά την περιβαλλόμενη με την εμπιστοσύνη της Βουλής Κυβέρνηση, κατά το μέτρο που αυτή έπαυε να ασκεί μέρος εκ των σημαντικότερων για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων αρμοδιοτήτων της, λόγω της μεταφοράς τους σε μη υπαγόμενες στον έλεγχό της Ανεξάρτητες Αρχές.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Κατά την αξιοπρόσεκτα επιφυλακτική έναντι του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών, λόγω του σχετικού ελλείμματος πολιτικής ευθύνης, τοποθέτηση του εισηγητή Συμβούλου Επικρατείας (και μετέπειτα Υπουργού Δικαιοσύνης) Γ. Κουβελάκη, «τέτοια πολιτική ευθύνη όμως δεν υπάρχει όταν δημιουργούνται ανεξάρτητα όργανα επί των αποφάσεων των οποίων, λόγω ακριβώς της ανεξαρτησίας που αποτέλεσε το λόγο της δημιουργίας τους, δεν μπορεί να παρέμβει η κυβέρνηση. Αντί για Κυβέρνηση εκλεγμένων και υπεύθυνων θα είχαμε *gouvernement des sages*. Κατ' εξαίρεση όμως, και μόνο για τις περιπτώσεις που λόγω της φύσεως ή του χαρακτήρος διοικητικής λειτουργίας επιβάλλεται να κατοχυρωθεί η ανεξαρτησία της Εκτελεστικής Εξουσίας, είναι νομίζω ανεκτό...». Ο καθηγητής Ν. Αλιβιζάτος έχει εκφράσει κατανόηση για αυτή την «εύλογη δυσπιστία» απέναντι στις Ανεξάρτητες Αρχές, επισημαίνοντας ωστόσο ότι αυτές, απηχώντας την οριστική κατάρρευση των περί ουδετέρου κράτους φιλελεύθερων πολιτειακών αντιλήψεων, επιβάλλουν πλέον «... μια ριζική αναθεώρηση τρόπων σκέψης τόσο του διοικητικού, όσο και του συνταγματικού δικαίου, καθώς είναι πρόδηλο ότι δεν εναρμονίζονται, χωρίς ουσιώδεις αποκλίσεις από τα παραδεδομένα, ούτε προς το βεμπεριανό πρότυπο της ιεραρχικά δομημένης δημόσιας διοίκησης, ούτε προς την κλασική θεωρία της διάκρισης των λειτουργιών και της πολιτικής ευθύνης της κυβέρνησης...» (*Το Σύνταγμα*, 1990: 57 επ. όπου και το κείμενο της σχολιαζόμενης εισήγησης).

<sup>2</sup> «Η συγκρότηση και λειτουργία μιας ανεξάρτητης αρχής δεν σημαίνει ότι διαμορφώνεται ένας κοινοβουλευτικά και άρα δημοκρατικά ανεξέλεγκτος θύλακας μέσα στο πολίτευμα. Οι ανεξάρτητες αρχές λειτουργούν ως σοβαρό θεσμικό αντίβαρο αλλά δεν συνιστούν μια τέταρτη τυποποιημένη λειτουργία...» (Βενιζέλος, 2000: 86). Ο ίδιος, άλλωστε, ανησυχώντας για το ενδεχόμενο εκδήλωσης ενός φαινομένου «νομοθετικού πληθωρισμού ανεξάρτητων αρχών», θεωρεί ότι η υπαγωγή στο πεδίο προστασίας του Συντάγματος μόνο πέντε Ανεξάρτητων Αρχών «συνιστά και κατεύθυνση στον κοινό νομοθέτη για λελογισμένη σύσταση νομοθετικά προσδιορισμένων ανεξάρτητων αρχών» (2002: 223 επ., όπου και εκτενής αναφορά στη σχετική συζήτηση της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής).

### *Ένα κύμα νεώτερων και συντόμως συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών*

Οι εξελίξεις είχαν ωστόσο δρομολογηθεί. Στα μέσα της δεκαετίας του '90 ακολούθησε η ίδρυση τριών νεώτερων σημαντικών Ανεξάρτητων Αρχών (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και Συνήγορος του Πολίτη με τους νόμους 2190/1994, 2472/1997 και 2477/1997, αντίστοιχα), οι οποίες μάλιστα λίγο αργότερα, με την ευκαιρία της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, απέκτησαν τη συνταγματική κατοχύρωση που προϋπέθετε η διασφάλιση της εφ' εξής αξιόπιστης υπόστασής τους (βλ. αντίστοιχα το άρθρο 103 παρ. 7 και τα άρθρα 9Α και 103 παρ. 9 του αναθεωρημένου Συντάγματος). Κατά τον ίδιο τρόπο, συνταγματική κατοχύρωση απέκτησαν, με την αναθεώρηση του 2001 (άρθρα 15 παρ. 2 και 19 παρ. 2), τόσο το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης όσο και η μετέπειτα συσταθείσα (Ν. 3115/2003) Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών. Σημειωτέον ότι περίπου ταυτόχρονα, εντός δηλαδή της δεκαετίας του '90, άρχισαν να λειτουργούν, χωρίς πάντως να αποκτήσουν ποτέ συνταγματική κατοχύρωση, σημαντικές για τη ρύθμιση της αγοράς ανεξάρτητες αρχές, όπως η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας.

### *Ρυθμίσεις της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001*

Πέραν της συνταγματικής κατοχύρωσης πέντε Ανεξάρτητων Αρχών, η αναθεώρηση του 2001 υιοθέτησε παράλληλα, ως προς αυτές, σειρά σχετικών ρυθμίσεων οι οποίες εντάχθηκαν στο νέο άρθρο 101Α του αναθεωρημένου Συντάγματος. Οι σημαντικότερες από αυτές τις ρυθμίσεις αναφέρονται στην υπαγωγή των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, όπως και στην εκλογή των προέδρων και μελών τους με συγκεκριμένη θητεία και εχέγγυα προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας από αυξημένου κύρους όργανο της Βουλής (Διάσκεψη των Προέδρων), και μάλιστα με την ευρύτατη πλειοψηφία των 4/5 επί του όλου αριθμού των μελών του, ώστε η εκλογή τους να προκύπτει ως προϊόν διακομματικής συναίνεσης (η πλειοψηφία αυτή έχει πλέον περιοριστεί στα 3/5 των μελών του οργάνου, μετά την τελευταία συνταγματική αναθεώρηση, 2019).

Ιδιαίτερη είναι, επίσης, η σημασία της αναφοράς των διατάξεων του ίδιου άρθρου 101Α (παρ. 2) στο «επιστημονικό και λοιπό προσωπικό» των Ανεξάρτητων Αρχών (νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού), γεγονός που επιβεβαιώνει, και σε ό,τι αφορά τον χώρο των Ανεξάρτητων Αρχών, το άρθρο 103 παρ. 3 του Συντάγματος περί νομοθέτησης εγγυήσεων χάριν των ειδικών επιστημόνων της δημόσιας διοίκησης γενικά (Μπακογιάννης, 2014: 121-134). Ταυτόχρονα, με τη συγκεκριμένη διατύπωση του κειμένου του, το άρθρο 101Α εμμέσως κατοχυρώνει, ή τουλάχιστον καταγράφει στο Σύνταγμα, την ιδιαιτερότητα της συνήθως προέχουσας θέσης των ειδικών επιστημόνων—που ως επί το πλείστον αντανακλάται και στον αριθμό των οργανικών θέσεών τους—σε κάθε Ανεξάρτητη Αρχή έναντι εκείνης του «λοιπού» προσωπικού. Σε συνέχεια αυτών, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, με σκεπτικό το οποίο θυμίζει αρκετά εκείνο της νομολογίας περί του ύψους των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών, θεμελίωσε στις διατάξεις του εν λόγω άρθρου 101Α συνταγματική επιταγή περί ειδικής μισθολογικής μεταχείρισης όσων ειδικών επιστημόνων υπηρετούν σε Ανεξάρτητες Αρχές (Σ.τ.Ε. 3404-3406/2014 Ολ.).<sup>3</sup>

### *Κίνδυνος ανακοπής μιας δρομολογημένης ανοδικής πορείας*

Η ανοδική αυτή πορεία στην εξέλιξη του θεσμού, η οποία άλλωστε εν τω μεταξύ επιβεβαιωνόταν από την ίδρυση και άλλων σημαντικών Ανεξάρτητων Αρχών (ενδεικτικώς αναφέρονται η ίδρυση του Συνηγόρου του Καταναλωτή και της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων από τους νόμους 3297/2004 και 4013/2011, αντίστοιχα), φάνηκε να ανακόπτεται από τη βαθιά κρίση που προκάλεσε, στις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας, η

<sup>3</sup> Σε αυτή τη βάση πρέπει να ερμηνευθεί και η με αριθμό 2/17/127/0022/28.2.2012 Κ.Υ.Α., η οποία—σε συνέχεια, άλλωστε, προγενέστερης ειδικής ρύθμισης στο ίδιο πνεύμα που είχε ισχύσει από 1.1.2008 και επί περίπου δύο έτη— καθόρισε τις αποδοχές του ειδικού επιστημονικού προσωπικού των Ανεξάρτητων Αρχών σε επίπεδα αισθητά υψηλότερα σε σχέση προς εκείνα που καθόριζε τότε το κατά Ν. 4024/2011 μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων. Οι ρυθμίσεις αυτές, ωστόσο, ήδη με την από οκταετίας εισαγωγή τού εισέτι ισχύοντος ενιαίου μισθολογίου (Ν. 4354/2015), περισώθηκαν μόνο ως «προσωπική διαφορά» χάριν των ήδη υπηρετούντων. Βλ. συναφώς και στις επιλογικές σκέψεις στο παρόν.

παρατεινόμενη δυσπραγία στη συγκρότηση νέων διοικήσεων μετά από τη λήξη της θητείας των απερχομένων μελών τους, λόγω αδυναμίας προσέγγισης από τη Διάσκεψη των Προέδρων της προαναφερόμενης πλειοψηφίας των 4/5 που επέβαλλε τότε το Σύνταγμα.

Μετά από απίστευτου αριθμού παρατάσεις θητειών των απερχομένων μελών,<sup>4</sup> η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας –όχι, είναι αλήθεια, χωρίς κάποιους δισταγμούς που αποτυπώθηκαν σε αποκλινοσες μειοψηφούσες γνώμες– έθεσε όριο διετούς «ευλόγου χρόνου» σε αυτές τις ευθέως υπονομευτικές του θεσμού διαδοχικές παρατάσεις (Σ.τ.Ε. 3015/2013 Ολ.)<sup>5</sup> περισώζοντας με τον τρόπο αυτό το κύρος, αν όχι και αυτή την υπόσταση, των Ανεξάρτητων Αρχών. Η περιστολή της ανωτέρω δυσλειτουργικής φιλόδοξης πλειοψηφίας στη ρεαλιστικότερη πλειοψηφία των 3/5 (επί του όλου αριθμού των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων), ως μία από τις ευάριθμες, συνολικώς, παρεμβάσεις που είχε στο κείμενο του Συντάγματος η αναθεώρηση του 2019, εκφράζει την επίγνωση της ανάγκης να αποτραπεί η εκ νέου εκδήλωση αυτών των ακροτήτων.

### *Αποτίμηση πρόσφατων εξελίξεων*

Την τελευταία δεκαετία ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών ενισχύθηκε περαιτέρω. Δύο βασικότερα στοιχεία της μεγάλης κρίσης χρέους που

<sup>4</sup> Οι νόμοι 4055/2012 (άρθρο 12 εδ. γ'), 4081/2012 (άρθρο 12 παρ. 3), 4099/2012 (άρθρο 166 παρ. 3), 4126/2013 (άρθρο 2), 4151/2013 (άρθρο 26) και 4172/2013 (άρθρο 108 παρ. 2), αθροίζοντας, μέχρι τον Δεκέμβριο του 2013, παρατάσεις θητείας συνολικής διάρκειας 20 μηνών και 45 ημερών, έπεισαν απλά, όπως επισημάνθηκε τότε, ότι «κακώς ορισμένοι πίστεψαν ότι θα μπορούσαν να υπάρξουν κάποιος αυτοπεριορισμός, κάποια όρια και κάποιο τέλος» (Μπακογιάννης, 2013: 245). Επίσης βλ. σχετικά Κυριακάκη, 2013: 516.

<sup>5</sup> Η διετής διάρκεια του «ευλόγου χρόνου» στις παρατάσεις των εν λόγω θητειών δεν καθορίζεται ρητά, συνάγεται όμως από τη διατύπωση του σκεπτικού της πλειοψηφίας σε σχέση και προς τα δεδομένα της κρινόμενης υπόθεσης. Η πλειοψηφία ήταν ωστόσο σχεδόν οριακή. Οι μειοψηφίες κατέγραψαν τόσο την άποψη των δικαστών κατά τους οποίους η πρόβλεψη θητείας, σκοπώντας αποκλειστικά στην κατοχύρωση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των διοικούντων τις Ανεξάρτητες Αρχές, δεν θα ήταν ανεκτό, μέσω ενός οποιουδήποτε ορίου ευλόγου χρόνου, να θέτει σε κίνδυνο την αδιάλειπτη λειτουργία των ίδιων των αρχών, όσο και την έτι ισχυρότερη άποψη κατά την οποία ο τυχόν εύλογος χρόνος παράτασης θα ήταν ανεκτό να εξικνείται έως και το όριο της τότε τετραετούς αρχικής θητείας.

βίωσε η Ελλάδα (ανακριβής αποτύπωση κρίσιμων για το αξιόχρεο της χώρας στατιστικών δεδομένων, ανεπάρκειες των μηχανισμών είσπραξης των δημοσίων εσόδων) συνδυάστηκαν από τους πιστωτές με την ανάγκη αναβάθμισης των αρμόδιων, μέχρι τότε, υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών σε Ανεξάρτητες Αρχές. Εκείθεν προέκυψε η ίδρυση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων με τους νόμους 3832/2010 και 4389/2016, αντίστοιχα.

Τέλος, ως αναβάθμιση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών, κατά το μέτρο που φαίνεται να υπηρετεί τον στόχο της αποτελεσματικότερης λειτουργίας των σχετικών ελέγχων, θα πρέπει να καταγραφεί κατ' αρχήν και η συγχώνευση στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, που ίδρυσε ο Ν. 4622/2019, σημαντικών, πλην όμως μάλλον αναιτίως διάσπαρτων, ελεγκτικών μηχανισμών, μεταξύ των οποίων ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Υγείας και Πρόνοιας και η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς.

### III

#### *Ο Συνήγορος του Πολίτη ως θεσμός διαμεσολάβησης*

Η Ανεξάρτητη Αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη ιδρύθηκε με τον Ν. 2477/1997 και λειτουργεί από την 1η Οκτωβρίου 1998 ως θεσμός διαμεσολάβησης με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την αποκατάσταση της νομιμότητας, σε συνέχεια ατομικών πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που θίγουν έννομα συμφέροντα των αναφερομένων στην Αρχή πολιτών (άρθρα 1 παρ. 1 και 3 παρ. 3 Ν. 3094/2003). Η συγκεκριμένη διαμεσολαβητική λειτουργία, όπως και η συντέλεσή της χωρίς την έκδοση εκτελεστού χαρακτήρα πράξεων δεκτικών ακύρωσης από τα αρμόδια δικαστήρια, πρέπει να θεωρηθεί, μάλιστα, ως συνταγματικά κατοχυρωμένη, καθώς αποτελούσε το βασικότερο προσδιοριστικό στοιχείο της ταυτότητας του θεσμού κατά τον χρόνο της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, οπότε αυτός κατοχυρώθηκε. Για τον ίδιο λόγο, θα πρέπει κατά τη γνώμη μας να θεωρηθεί επίσης συνταγματικά κατοχυρωμένο και το μεγάλο εύρος της εν λόγω διαμεσολαβητι-

κής δραστηριότητας, αφού ελάχιστες μόνο δημοσίου δικαίου υποθέσεις εκφεύγουν του πεδίου της.<sup>6</sup>

Η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου κατά τον ισχύοντα Ν. 3094/2003, όπως και κατά τον ιδρυτικό Ν. 2477/1997, αναλαμβάνεται επί παραδεκτών –δηλαδή εμπρόθεσμων,<sup>7</sup> εντός αρμοδιότητας και μετ' ενόμου συμφέροντος υποβαλλομένων– αναφορών, τα αιτήματα των οποίων έχουν έρεισμα στην κατά περίπτωση εφαρμοστέα νομοθεσία. Ο Συνήγορος, στις περιπτώσεις αυτές, καλεί την εμπλεκόμενη στην υπόθεση δημόσια υπηρεσία να ενεργήσει για την έκδοση, τροποποίηση ή ανάκληση συγκεκριμένης ατομικής πράξης, προς τούτο δε εκθέτει στοιχεία και επιχειρήματα ικανά κατά την κρίση του να συγκροτήσουν έναν πειστικό συλλογισμό. Δεν υφίσταται υποχρέωση συμμόρφωσης σε αυτές στις προτάσεις του Συνηγόρου, σε περίπτωση όμως μη συμμόρφωσης, η κατά περίπτωση εμπλεκόμενη υπηρεσία υποχρεούται σε έγγραφη απάντηση που θα επιχειρεί να αιτιολογήσει την εμμονή στις αρχικές απόψεις της. Παρά τις νέες αρμοδιότητες που ανέλαβε στη συνέχεια ο Συνήγορος, η εν λόγω διαμεσολαβητική αρμοδιότητα εξακολουθεί να αφορά τη μεγάλη πλειοψηφία των υποθέσεών του.

### *Διεύρυνση του πεδίου των αρμοδιοτήτων*

Μετά την πρώτη διεύρυνση της διαμεσολαβητικής αρμοδιότητάς του, που επήλθε το 2003 με την ίδρυση και ένταξη στον Συνήγορο, ως νέου Κύκλου αρμοδιότητας, του δυνάμενου να απευθύνεται και σε ιδιώτες (π.χ. γονείς, ιδιωτικά εκπαιδευτήρια, ιδρύματα) Συνηγόρου του Παιδιού, ακολούθησε σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων στην ίδια κατεύθυνση.

<sup>6</sup> Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του Ν. 3094/2003, όπως άλλωστε και αυτές του ιδρυτικού Ν. 2477/1997, της διαμεσολαβητικής αρμοδιότητας του Συνηγόρου εξαιρούνται, μεταξύ άλλων: α) η υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, β) οι υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον δικαστηρίου ή δικαστικής αρχής, και γ) οι υποθέσεις στις οποίες η επίμαχη πράξη ή παράλειψη γέννησε δικαιώματα τρίτου προσώπου, εκτός αν πρόκειται περί προφανούς παρανομίας ή περί αποφάσεων συναπτόμενων κατά το κύριο αντικείμενό τους με την προστασία του περιβάλλοντος.

<sup>7</sup> Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των νόμων 2477/1997 και 3094/2003, η αναφορά θεωρείται εκπρόθεσμη όταν προκύπτει ότι έχει παρέλθει εξάμηνο αφ' ότου ο αναφερόμενος πολίτης έλαβε γνώση του προβλήματος για το οποίο αιτείται τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου.

Έτσι, με τον Ν. 3488/2006 ο Συνήγορος του Πολίτη ορίστηκε φορέας παρακολούθησης, στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, της ίσης μεταχείρισης των φύλων όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και ανέλιξη, στους όρους και στις συνθήκες εργασίας. Ήδη δε με τον Ν. 4443/2016 (άρθρα 14 και 18-20), ο θεσμός ορίζεται ως «Φορέας παρακολούθησης και προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας ασθένειας, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου στον ιδιωτικό, δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα», κατ' εφαρμογή των Οδηγιών 2000/43/ΕΚ, 2000/78 ΕΚ και 2014/54/ΕΕ. Εδώ εντάσσεται και η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη σε ό,τι αφορά την εφαρμογή θετικών μέτρων για την υποστήριξη της οικογένειας, όπως άδειες εργαζομένων για την παρακολούθηση της σχολικής επίδοσης τέκνων, άδειες ειδικού σκοπού, άδειες ευπαθών ομάδων και επίδομα γέννησης τέκνου.

Εξ άλλου, με τον Ν. 3907/2011 ο Συνήγορος ανέλαβε, κατ' εφαρμογή της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ, τη μέριμνα για τη λειτουργία συστήματος 'εξωτερικού ελέγχου της επιστροφής αλλοδαπών'. Αυτό συνεπάγεται την εκπαίδευση των εμπλεκομένων στην άσκηση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας, τη συνεργασία με ελληνικές και μη δημόσιες αρχές και Μη Κρατικές Οργανώσεις (της Κοινωνίας των Πολιτών), καθώς και τη συμμετοχή εκπροσώπου του Συνηγόρου σε σημαντικό αριθμό πτήσεων και λοιπών επιχειρήσεων που αφορούν επιστροφές αλλοδαπών. Σε αυτό το πλαίσιο, έχουν κατ' επανάληψη επισημανθεί η απουσία διερμηνείας και η μη έγκαιρη ενημέρωση όσων πρόκειται κάθε φορά να απομακρυνθούν από τη χώρα.

Επίσης με τον Ν. 4428/2014 κυρώθηκε το Προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλων Μορφών Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας και ανατέθηκε στον Συνήγορο του Πολίτη η αρμοδιότητα του Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης, η οποία υλοποιείται με την αντίστοιχη εκπαίδευση και σημαντικό αριθμό επισκέψεων και ελέγχων σε σωφρονιστικά καταστήματα και άλλους χώρους εγκλεισμού ή διοικητικής κράτησης, όπως μπορεί να είναι τα αστυνομικά τμήματα. Ο υπερπληθυσμός κρατουμένων και οι μη ικανοποιητικές συνθήκες υγιεινής αποτελούν ορισμένες από τις συχνότερα καταγεγραμμένες σχετικές διαπιστώσεις.

Τέλος, αλλ' όχι έλασσον, με τον Ν. 4443/2016 (άρθρα 56-57) ο Συνήγορος του Πολίτη ορίστηκε ως «Εθνικός Μηχανισμός Διερεύνησης Αυθαιρεσίας με αρμοδιότητα τη συλλογή, την καταγραφή, την αξιολόγηση ή την περαιτέρω προώθηση προς άσκηση πειθαρχικού ελέγχου στις αρμόδιες υπηρεσίες, καταγγελιών για πράξεις του ένστολου προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας, του Λιμενικού Σώματος-Ελληνικής Ακτοφυλακής, του Πυροσβεστικού Σώματος καθώς και των υπαλλήλων των καταστημάτων κράτησης, οι οποίες εκδηλώθηκαν κατά την άσκηση των καθηκόντων του και αφορούν: βασανιστήρια και άλλες προσβολές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας κατά την έννοια του άρθρου 37 του Ποινικού Κώδικα, παράνομες εκ προθέσεως προσβολές κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας ή υγείας ή της προσωπικής ή γενετήσιας ελευθερίας, παράνομη χρήση πυροβόλου όπλου και παράνομη συμπεριφορά για την οποία υπάρχουν ενδείξεις ότι διενεργήθηκε με ρατσιστικό κίνητρο ή η οποία ενέχει άλλου είδους διακριτική μεταχείριση λόγω χαρακτηριστικών φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκείας, αναπηρίας, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου».

Εφ' όσον οι υποθέσεις αυτές προωθηθούν στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο, διερευνώνται κατά προτεραιότητα, ο δε Συνήγορος παρακολουθεί την πορεία της έρευνας και αξιολογεί το αποτέλεσμά της, δυνάμενος να ζητήσει, εφ' όσον το κρίνει σκόπιμο, συμπληρωματική διερεύνηση. Η έκδοση απόφασης από τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα αναστέλλεται μέχρι την έκδοση πορίσματος από τον Συνήγορο. Απόκλιση από το εν λόγω πόρισμα επιτρέπεται μόνο με ειδική και εμπεριστατωμένη αιτιολογία.

### *Στοιχεία από τη λειτουργία του θεσμού*

Σχεδόν στο σύνολο των 22 ετών της πλήρους λειτουργίας του, ο Συνήγορος δέχεται πενταψήφιο αριθμό αναφορών, που τα τελευταία έτη υπερβαίνει τις 15.000. Ειδικά αναφορικά με το έτος 2021, οι συνθήκες της πανδημίας φαίνεται ότι υπήρξαν καθοριστικές για την περαιτέρω αύξηση του αριθμού των αναφορών σε 18.491. Σχεδόν οι δύο στις τρεις αναφορές υποβάλλονται πλέον ηλεκτρονικά. Ποσοστό περί το 55% των αναφορών απορρίπτονται ως απαράδεκτες, κυρίως λόγω αναρμοδιότητας. Τα παραδεκτά αιτήματα κρίνονται βάσιμα σε ποσοστά που τα τελευταία χρόνια υπερβαίνουν το 60% ή και το 70%. Η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου επί των αιτημάτων



αυτών έχει θετική έκβαση σε ποσοστό που έφθασε να υπερβαίνει το 80% επί των βάσιμων αναφορών.

Τα αριθμητικά αυτά δεδομένα στοιχειοθετούν ότι ο Συνήγορος συνήθως επιλύει κατ' έτος 3.500-4.000 βάσιμα αιτήματα.

#### IV

### *Κακοδιοίκηση και διαμεσολάβηση*

Η έννοια του ελέγχου της κακοδιοίκησης εκτείνεται, χωρίς αμφιβολία, πέραν του πλαισίου ενός τυπικού ελέγχου νομιμότητας. Χωρίς να εξαντλείται σε ό,τι αφορά την κακή διαχείριση αλλά και χωρίς, από την άλλη πλευρά, να προϋποθέτει ακραίας μορφής παθογένειες όπως είναι προεχόντως εκείνη της διαφθοράς, καλύπτει στο σύνολό του το φάσμα των δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης (Μακρυδημήτρης – Χρυσανθάκης *et al.*, 1996: 17 επ., Βενετσανοπούλου, 2014: 13 επ.).<sup>8</sup> Πολλές από αυτές έχουν τη γενεσιουργό αιτία τους στις δυσλειτουργίες της ίδιας της νομοθετικής εξουσίας. Ενδεικτικώς αναφέρονται η πολυνομία, η αποσπασματικότητα, το διάσπαρτο και οι αντιφάσεις των ρυθμίσεων του νόμου, η μη επικαιροποίησή τους, όπως και η καθυστερημένη ή ανεπαρκής εναρμόνιση με τους τυπικώς υπερκείμενους κανόνες και αρχές του Συντάγματος και του ενωσιακού δικαίου.<sup>9</sup>

Τα όρια μεταξύ παράβασης του νόμου και κακοδιοίκησης δεν είναι πάντοτε σαφή, και κυρίως δεν παραμένουν αμετάβλητα στον χρόνο. Επισημαίνεται ότι κανόνες ενσωματωμένοι στην ισχύουσα και εφαρμοστέα νομοθεσία, και μάλιστα εν πολλοίς ήδη κωδικοποιημένοι (π.χ. στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), προϋπήρξαν, ως σχετικά πρόσφατα, ως επιμέρους εφαρμογές γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, μεταξύ των

<sup>8</sup> Κατά τον υφιστάμενο στο παρελθόν θεσμό του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, ως κακοδιοίκηση νοείται «η μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος εκ μέρους των οργάνων του κράτους, η ανεπαρκής ή πλημμελής διοίκηση, κυρίως δε η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών και κάθε άλλη ενέργεια ή παράλειψη που επιφέρει παράνομη ζημία στο δημόσιο ή τρίτους» (Γ.Ε.Δ.Δ., Ετήσια Έκθεση, 2004: 193). Ενώ, κατά τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή στην Ετήσια Έκθεση του 1997, «περίπτωση κακής διοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με τον κανόνα ή την αρχή που το δεσμεύει».

<sup>9</sup> Σχετικές επισημάνσεις διατύπωσε ο Γ. Καμίνης, ως Συνήγορος του Πολίτη, προλογίζοντας το 2005 την Ετήσια Έκθεση της Αρχής.

οποίων και η ευρείας και πολυεπίπεδης εφαρμογής αρχή της χρηστής διοίκησης. Είναι δε ενδεχομένως χρήσιμο, αναγόμενοι στις απαρχές του διοικητικού δικαίου, να θυμίσουμε την περίοπτη θέση των εν λόγω γενικών αρχών στην πρώιμη νομολογία του γαλλικού Conseil d'État.

Η ειδική και σημαίνουσα θέση που καταλαμβάνουν, σε ό,τι αφορά την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, αρχές διαμεσολάβησης, όπως –και προεχόντως– εκείνη του Συνηγόρου του Πολίτη, θα μπορούσε να εξηγηθεί διά της αναφοράς σε στοιχεία όπως:

- α. Η ευελιξία της διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη, αφού σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 6 Ν. 3094/2003, η Αρχή «διαμεσολαβεί με κάθε πρόσφορο τρόπο». Έχει επομένως τη δυνατότητα να αποφασίζει αν και πόσες φορές θα επανέλθει διαμεσολαβώντας στην ίδια υπόθεση, ποια θα είναι η προσφορότερη κάθε φορά μορφή διαμεσολάβησης (από τηλεφώνημα στην εμπλεκόμενη δημόσια υπηρεσία μέχρι σύνταξη πορίσματος), αν και τότε θα ενημερωθεί, καλούμενη να εμπλακεί στην υπόθεση, η κατά περίπτωση εποπτεύουσα αρχή, αν, τότε και με ποιον ακριβώς τρόπο θα γίνει χρήση του όπλου της δημοσιοποίησης των δεδομένων μιας υπόθεσης, όπως και ποια θα είναι η ενδεχομένως ενδιάμεση λύση που θα θεωρηθεί ικανοποιητική.
- β. Η όλο και ευρύτερη χρήση της δυνατότητας για διατύπωση νομοθετικών, λειτουργικών και οργανωτικών προτάσεων, που συχνά γίνονται εν όλω ή εν μέρει αποδεκτές, όχι δε πλέον αποκλειστικά στο πλαίσιο της Ετήσιας Έκθεσης της Αρχής ή των Ειδικών Εκθέσεων της, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 3 παρ. 5 Ν. 3094/2003, αλλά και ίδια πρωτοβουλία στο πλαίσιο της γενικότερης διαβούλευσης που προηγείται της συζήτησης και ψήφισης από τη Βουλή νομοσχεδίων τα οποία αφορούν, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, πεδία εμπλοκής του Συνηγόρου του Πολίτη.
- γ. Η όλο και ευρύτερη χρήση της δυνατότητας σύνταξης *Ειδικών Εκθέσεων*, στις οποίες περιλαμβάνεται η σωρευμένη, με βάση τον χειρισμό εξατομικευμένων υποθέσεων, εμπειρία και γνώση του Συνηγόρου, σε ό,τι αφορά κατηγορίες υποθέσεων και γενικότερες θεματικές.
- δ. Η συμμετοχή, με ειδικά εκπαιδευμένο προσωπικό, στη διοικητική δράση σε τομείς με καίρια σημασία για την προάσπιση των ανθρω-

- πίνων δικαιωμάτων, όπως προδήλως είναι οι επιστροφές αλλοδαπών.*
- ε. Οι συχνοί έλεγχοι με δουλειά πεδίου σε ομοίως καίριας σημασίας για τα ανθρώπινα δικαιώματα τομείς, όπως είναι οι επισκέψεις σε χώρους κράτησης και σε σωφρονιστικά καταστήματα και η εν συνεχεία σύνταξη των σχετικών εκθέσεων.

## V

*Επιλογικώς (ορισμένες ανησυχίες)*

Η διαφύλαξη του κύρους των Ανεξάρτητων Αρχών, με περαιτέρω σκοπό την αποτελεσματικότερη συμβολή τους στον περί ου ο λόγος ποιοτικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης, οδηγεί στην επισήμανση ορισμένων διακυβεύσεων, που αναφέρονται τόσο στον τρόπο εκλογής των διοικήσεών τους, όσο και στη θέση και το κύρος του επιστημονικού προσωπικού που τις στελεχώνει.

- α. Ως προς την εκλογή των διοικήσεών τους, η ανάθεση της σχετικής αρμοδιότητας στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, αν και τείνει να κερδίσει τις αρχικές εντυπώσεις, εν όψει του υψηλού κύρους της κοινοβουλευτικής ιδιότητας όσων προβλέπεται να μετέχουν σε αυτήν,<sup>10</sup> είναι δεκτική σοβαρότατης κριτικής. Προβληματίζουν, ειδικότερα, στοιχεία όπως ο όλως διαφορετικός προσανατολισμός της κύριας αρμοδιότητας της Διάσκεψης των Προέδρων, δεδομένου ότι αυτή, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 14 του Κανονισμού της Βουλής αλλά και όπως αυτό αποτυπώνεται στην ίδια τη σύνθεση του οργάνου, είναι εμφανώς προσανατολισμένη στον σκοπό της κατά το δυνατόν βέλτιστης οργάνωσης του νομοθετικού έργου.

Συνάμα, η ασύμμετρα ισχυρή εκπροσώπηση σε αυτήν της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας επιχειρήθηκε να εξισορροπηθεί, σε ό,τι αφορά ειδικά την αρμοδιότητα της εκλογής διοικήσεων σε Ανεξάρτητες Αρχές, με την πρόβλεψη εξ' ορισμού δυσλειτουργικών πλειοψηφιών,

<sup>10</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 1 του Κανονισμού της Βουλής, στη Διάσκεψη των Προέδρων μετέχουν ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι της Βουλής, οι Πρόεδροι των Διαρκών Κοινοβουλευτικών Επιτροπών, ο Πρόεδρος της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, οι εκπρόσωποι όλων των Κοινοβουλευτικών Ομάδων, καθώς και οι πρώην Πρόεδροι της Βουλής, εφ' όσον βεβαίως διατηρούν τη βουλευτική ιδιότητα.

όπως εκείνη των 4/5 επί του όλου αριθμού των μελών του οργάνου, που ίσχυσε μέχρι την πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση (αρκεί πλέον η πλειοψηφία των 3/5 των μελών του οργάνου). Συναφές είναι και το στοιχείο της τυχαιότητας, αφού κανείς δεν μπορεί να γνωρίζει εκ των προτέρων πόσοι θα είναι κάθε φορά οι αυτοδικαίως μετέχοντες στη σύνθεσή της πρώην Πρόεδροι της Βουλής.

Συναφές είναι η μεταβλητότητα κρίσιμων για τη σύνθεση της Διάσκεψης των Προέδρων στοιχείων, αφού τίποτε δεν εμποδίζει προκειμένου ο αριθμός των Αντιπροέδρων της Βουλής, όπως και εκείνος των Διαρκών Κοινοβουλευτικών Επιτροπών και επομένως των Προέδρων τους, να μεταβάλλεται, αυξανόμενος ή μειούμενος, από νεώτερες διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής. Άλλωστε και ο επίσης κρίσιμος αριθμός των εκάστοτε μετεχουσών στη σύνθεση της Βουλής Κοινοβουλευτικών Ομάδων αποτελεί κάθε φορά συνάρτηση του αποτελέσματος των βουλευτικών εκλογών σε συνδυασμό προς τον εφαρμοσθέντα σε αυτές εκλογικό νόμο.

Σε αυτές τις εύλογες, κατά την άποψή μας, επιφυλάξεις ήλθαν, με την πάροδο του χρόνου, να προστεθούν και οι ακραίες καθυστερήσεις του πρώτου ημίσεος της περασμένης δεκαετίας αναφορικά με την ανάδειξη νέων μελών. Η σώρευση, εξ αιτίας αυτών των καθυστερήσεων, μεγάλου αριθμού θέσεων προς πλήρωση αναπότρεπτα εξασθενεί την αυτονόμηση της κρίσης για μία εκάστη εξ αυτών, ευνοώντας μοιραία τις απευκταίες συμψηφιστικές λογικές.

Όπως προαναφέρθηκε, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας περιέσωσε το κύρος του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών θέτοντας όριο («υλόγου χρόνου») στις διαδοχικές παρατάσεις θητειών των μελών τους. Κατόπιν αυτού, δεν θα θέλαμε σήμερα να υποθέσουμε ότι συγκεκριμένο εδάφιο του αναθεωρημένου άρθρου 101Α παρ. 2 («... Η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατείνεται έως το διορισμό νέων...») θα μπορούσε να ερμηνευθεί, με βάση τη διατύπωσή του και μόνο, ως βούληση αποδέσμευσης από τη συγκεκριμένη νομολογία περί ορίου («υλόγου χρόνου»), με αποτέλεσμα η πρόβλεψη θητείας να αποτελέσει, αντίθετα προς κάθε λογική διασφάλισης ανεξαρτησίας, όχημα προς επιδίωξη συμβιότητας. Και είναι η εσχάτη πλάνη χείρων της πρώτης...

β. Όσον αφορά τη θέση και το κύρος του επιστημονικού προσωπικού

τους, εφ' όσον η ρητή αναφορά του άρθρου 103 παρ. 3 του Συντάγματος σε χρήζουσες νομοθετικής εξειδίκευσης υπηρεσιακές «εργυήσεις» γίνεται, για το ειδικό επιστημονικό προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου οι θέσεις των ειδικών επιστημόνων να καταστούν ελκυστικές για πραγματικά αξιόλογους ειδικευμένους, σε κρίσιμα για τη δημόσια διοίκηση πεδία, επιστήμονες, κομβικό σημείο σε αυτή την κατεύθυνση ευλόγως αποτελεί, όπως ρητά επιβεβαιώθηκε από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (Σ.τ.Ε. 3404-3406/2014 Ολ.), και ο καθορισμός αναβαθμισμένων, σε σχέση προς τα γενικώς ισχύοντα, αποδοχών.

Η άμεση εφαρμογή, ωστόσο, των ρυθμίσεων του Ν. 4354/2015 περί ενιαίου μισθολογίου και ως προς τα μέλη τού έκτοτε προσλαμβανόμενου ειδικού επιστημονικού προσωπικού, σε συνδυασμό με τη διατήρηση, χάριν των παλαιότερων ειδικών επιστημόνων, των αισθητά υψηλότερων αποδοχών που αυτοί εισέπρατταν βάσει του προϊσχύσαντος μισθολογικού καθεστώτος (προσωπική διαφορά), έχει ήδη ως προφανές αποτέλεσμα την αδικαιολόγητη ανισότητα αποδοχών για την αυτή παρεχόμενη εργασία. Με τον τρόπο αυτό, όμως, επιτείνεται η εν τοις πράγμασι απαξίωση των νέων στελεχών, που μάλιστα, εν όψει και της οριζόντιας δόμησης των θέσεων του συνήθως μη εντασσόμενου σε Τμήματα και Διευθύνσεις επιστημονικού προσωπικού των Ανεξάρτητων Αρχών, ως επί το πλείστον αδυνατούν, όπως άλλωστε και οι παλαιότεροι ειδικοί επιστήμονες, να διεκδικήσουν θέσεις ευθύνης και πρόσθετες αποδοχές ως προϊστάμενοι των εν λόγω οργανικών μονάδων. Από την άλλη πλευρά, η ευμενέστερη μισθολογική μεταχείριση των παλαιότερων εδράζεται όχι, ως θα όφειλε για την κατηγορία του ειδικού επιστημονικού προσωπικού συνολικά, στο Σύνταγμα και την προαναφερθείσα σχετική νομολογία αλλά στη νομικώς έωλη και κατ' ουσίαν απαξιωτική βάση της προσωπικής διαφοράς, η οποία συνήθως νοείται από την κοινωνία ως προϊόν προσωπικής ή συντεχνιακής εξυπηρέτησης.

Τέλος, πρόσθετη ανησυχία για τον θεσμό και το κύρος των Ανεξάρτητων Αρχών θα μπορούσε να προκαλέσει και η στελέχωση μέρους των θέσεων του ειδικού επιστημονικού προσωπικού μιας Ανεξάρτητης Αρχής χωρίς την προβλεπόμενη ανοιχτή διαδικασία αλλά με μετατάξεις μελών του διοικητικού προσωπικού της που πληρούν τα σχετικά τυπικά προσόντα.

Γ΄

ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ



ΟΨΕΙΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ  
ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΡΑΣΗ

Δημήτρης Στράνης

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ,  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ

I

*Εισαγωγικά*

Η νομιμότητα της διοικητικής δράσης πέρα από νομικό ζήτημα απασχολεί και τη διοικητική θεώρηση, ακόμα και τη διοικητική δεοντολογία και ηθική, γενικότερα τη Διοικητική Επιστήμη, υπό την ευρεία έννοια του όρου. Η νομιμότητα αποτελεί ισχυρή και αναγκαία νομιμοποιητική ένδειξη της άσκησης της κρατικής εξουσίας και εκδηλώνεται ως διαδικασία εναρμονισμού με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο και συνακόλουθα ως διαδικασία ελέγχου. Κατά την πιο σύγχρονη θεώρηση, συνδέεται και με την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης, κάτι που αποτελεί ζητούμενο όχι μόνο της Διοικητικής Επιστήμης αλλά συνιστά και αυτοτελή δικαϊκή αρχή (Στράνης, 2011: 58 επ.), μέσω της κατοχύρωσης συναφών με αυτήν αρχών, όπως αυτές της αναλογικότητας (*Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*), αποδοτικότητας της διαδικασίας (*Grundsatz der Verfahrenseffizienz*), οικονομικότητας (*Grundsatz der Wirtschaftlichkeit*) και άλλων συναφών (Μακρυδημήτρης – Πραβίτα, 2012: 34 επ.).

Τούτο σημαίνει ότι οι θεσμοί και οι κανόνες δικαίου (συνταγματικού, διοικητικού αλλά και ιδιωτικού) θεωρούνται και από τη σκοπιά της διοικητικής αποτελεσματικότητας (Τάχος, 1985: 27 επ.). Μάλιστα, οι οργανώσεις του Δημοσίου Τομέα, κατά διαφοροποίηση από αυτές του



Ιδιωτικού Τομέα, οφείλουν να εφαρμόζουν απαρέγκλιτα, με αυστηρότητα και χωρίς υποχωρήσεις, τους νομικούς κανόνες, οι οποίοι αφορούν στην οργάνωση και τη λειτουργία τους (Κτιστάκη, 2009: 156 επ.). Οι κανόνες αυτοί, ακόμη και αν πρόκειται για κανόνες ιδιωτικού δικαίου, έχουν έναν αυξημένο βαθμό δεσμευτικότητας και υποχρεωτικότητας. Αυτό συνιστά κεντρική επιταγή απορρέουσα από το Δημόσιο Συμφέρον,<sup>1</sup> αντίστοιχη της οποίας δεν υπάρχει στην ίδια ένταση για την περιοχή των ιδιωτικών οργανώσεων. Και στην περίπτωση, δηλαδή, που οι φορείς του Δημοσίου Τομέα εκφράζονται με τα μέσα του ιδιωτικού δικαίου, αυτό προκύπτει κατ' επιταγή του Δημοσίου Συμφέροντος, άρα δεν είναι νοητή ούτε και σε τούτη την περίπτωση η κατ' ελάχιστον απόκλιση από αυτούς.

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί η άποψη ότι η νομιμότητα φθάνει μέχρι του σημείου όπου αρχίζει η θεώρηση της διοικητικής αποτελεσματικότητας, η οποία έχει αυτοτελή σε σχέση με τη νομιμότητα ύπαρξη· επομένως, δεν επιδρά η εξέτασή της στην αποδοτικότητα. Είναι, όμως, τούτο ακριβές ή μήπως οι έννοιες αυτές συνυπάρχουν, αλληλεπιδρούν και αλληλοσυμπληρώνονται;<sup>2</sup> Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το βασικό στοιχείο που νομιμοποιεί τους θεσμούς απορρέει από την τελεολογία τους. Οι θεσμοί και οι κανόνες δεν υπάρχουν τυχαία, αλλά παρήχθησαν στη βάση προεχόντως διοικητικού χαρακτήρα εκτιμήσεων. Στην ίδια βάση εδράζεται η λειτουργία τους και αποτιμάται η απόδοσή τους. Τούτο, φυσικά, ισχύει εντονότερα προκειμένου για τους θεσμούς και τους κανόνες που προορίζονται για να ρυθμίσουν τη δράση του Δημοσίου Τομέα.

Αν θεωρήσουμε, για αναλυτικούς σκοπούς, τρεις διακριτούς 'τύπους' ή 'υποδειγματικές περιπτώσεις' στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης όπου 'δοκιμάζεται' η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητά της, αυτοί είναι οι ακόλουθοι: ο πρώτος συνδέεται με τη θεώρηση της λειτουργίας του δίπολου των εννοιών της νομιμότητας και της σκοπιμότητας, ο δεύτερος αφορά στην εισαγωγή και λειτουργία νέων ενδικοφανών θεσμών και

<sup>1</sup> Για την έννοια και την αρχή του Δημοσίου Συμφέροντος, βλ. ενδεικτικά και αντί περισσοτέρων Σπηλιωτόπουλος, 2017: 79 επ., Βενιζέλος, 1990, Δαχτόγλου, 1986: 425 επ., Μανιτάκης, 1978: 433 επ., Häberle, 2006, Viotto, 2009, Maurer, 1992.

<sup>2</sup> Περί του ότι βγαίνουν παράλληλα και συνυπάρχουν η 'νομική' με την 'τεχνοκρατική' αντιμετώπιση του διοικητικού φαινομένου, διότι «αμφότερες μονομερώς εφαρμοζόμενες δεν συντελούν στην επιτέλεση των σκοπών της δημόσιας διοίκησης», βλ. Τάχος, 1965: 33. Επίσης, αυτόθι γενικότερα για τη σχέση Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης.

θεσμών συμφιλιωτικής και διαιτητικής επίλυσης στο Δημόσιο Τομέα, και ο τρίτος στη συμβολή της Διοίκησης στην ουσιαστική υλοποίηση των συνεπειών των ακυρωτικών αποφάσεων των δικαστηρίων.

## II

### *Σύννομη σκοποθεσία*

Η πρώτη 'υποδειγματική περίπτωση' αναφέρεται στη λειτουργία ενός «θεμελιώδους ζεύγους» εννοιών στη δράση της Διοικήσεως, τη νομιμότητα και τη σκοπιμότητα.<sup>3</sup> Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο ουσιαστικός έλεγχος, ως προς τα όριά του τουλάχιστον, καθορίζεται από κανόνες οι οποίοι διαμορφώνουν ένα κέλυφος ή πλαίσιο νομιμότητας και κατά τούτο συνδέεται με τη νομιμότητα καθ' αυτήν.

Ενώ λοιπόν υπάρχει ομολογουμένως αυτό το κέλυφος νομιμότητας, ως αναγκαίο προαπαιτούμενο, η Διοίκηση αναγνωρίζεται ότι έχει μόνον αυτή λόγο επί των ουσιαστικών ζητημάτων και μένει ανέλεγκτη ως προς την κρίση της γι' αυτά. Τούτο ισχύει προκειμένου ιδίως για τις «τεχνικές κρίσεις»<sup>4</sup> και εν γένει τις «ουσιαστικές κρίσεις», στις οποίες δεν εισέρχεται ελεγκτικά η δικαστική κρίση, παρά μόνο στην περίπτωση της κραυγαλέας υπέρβασης ορίων, κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας.<sup>5</sup>

Στη βάση αυτής της πάγιας εκτίμησης της νομολογίας ενυπάρχουν στοιχεία και σταθμίσεις αποδοτικότητας. Θεωρείται ότι δεν είναι σκόπιμο το Δικαστήριο να εισέρχεται σε ζητήματα τα οποία γνωρίζει εκ των πραγμάτων καλύτερα η Διοίκηση. Όμως η αποδοχή αυτής της συλλογιστικής στην απόλυτη μορφή της, οδηγεί πολλές φορές σε λύσεις που ούτε συμβατές με τη διοικητική αποτελεσματικότητα είναι αλλά ούτε και 'δίκαιες', ενδεχομένως. Οι διαδοχικές αναπομπές από το Δικαστήριο στη Διοίκηση, κατόπιν αντίστοιχων δικαστικών προσφυγών, έχουν ως απο-

<sup>3</sup> Για τη δυνατότητα των οργάνων να κρίνουν όχι μόνον τη νομιμότητα αλλά και τη σκοπιμότητα, δηλαδή την ορθότητα από την άποψη του δημοσίου συμφέροντος, βλ. και Παπανικολαΐδη, 1992: 92 επ., όπου και παραπομπές σε κλασικές μελέτες των M. Waline, M. Dubisson και Hariou.

<sup>4</sup> Σ.τ.Ε. 2267/1992, 1191/2021, 201/2021, 258/2021, Σ.τ.Ε. 3919/2010 Ολ., Σ.τ.Ε. 618-623/2013 Ολ., Σ.τ.Ε. 4163/2015, Σ.τ.Ε. 3919/2010 Ολ.

<sup>5</sup> Σ.τ.Ε. 3919/2010 Ολ., Σ.τ.Ε. 618-623/2013 Ολ., Σ.τ.Ε. 4163/2015, Σ.τ.Ε. 3919/2010 Ολ.

τέλεσμα να διαιωνίζεται η εκκρεμότητα. Οδηγούμεθα, έτσι, σε πολλές περιπτώσεις, σε αδιέξοδο και τελικώς σε μη επίλυση, μετά από πολλές διαδοχικές αναπομπές στη Διοίκηση. Άρα το αρχικώς σκοπούμενο όχι μόνο δεν επιτυγχάνεται, αλλά αγόμεθα και στο εκ διαμέτρου αντίθετο αποτέλεσμα. Και το αποτέλεσμα που παράγεται, αν οδηγηθεί το ζήτημα τελικώς κάπου, είναι και πολύ καθυστερημένο και μη ποιοτικά ικανοποιητικό, εφ' όσον υπό τέτοιες συνθήκες ετεροχρονισμού, είναι πολύ πιθανό να μην ανταποκρίνεται τελικά στο υπό ουσιαστική έποψη δίκαιο.

Θα έπρεπε, ως εκ τούτου, να υπάρχει η δυνατότητα να εκτιμάται εγκαίρως και από διοικητική, δηλαδή περισσότερο ουσιαστική, άποψη το διαδικαστικά ατελέσφορο και να παρέχεται ορισμένη διέξοδος για την άρση του διαγραφόμενου παράλογου αποτελέσματος και πρόληψης του ενδεχομένου αδιεξόδου. Αλλά επίσης, κάτι που είναι και το σημαντικότερο, θα έπρεπε να υπάρχει η δυνατότητα 'εξορθολογισμένου' ελέγχου και των τεχνικών κρίσεων, το ανέλεγκτο των οποίων ενθαρρύνει σε πολλές περιπτώσεις την αυθαιρεσία στο πλαίσιο μιας 'φαύλης' ίσως Διοίκησης. Η πλήρης στεγανότητα στα επιμέρους στάδια της ως άνω επαναληπτικής διαδικασίας θα έπρεπε να υπάρχει τρόπος να αίρεται, με την παρεμβολή εκτιμήσεων και παρεμβάσεων εδραζομένων στη διοικητική αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα.

Γινόμαστε λοιπόν θεατές μιας τέτοιας παράλογης πραγματικότητας, χωρίς να διαφαίνεται η δυνατότητα επίδρασης επ' αυτής και μεταβολής της. Αυτό σημαίνει ότι ευρισκόμεθα ενώπιον ενός φαινομένου υπερβάλλοντος, ίσως, 'νομικισμού' και όχι πραγματικής και ουσιαστικής εναρμόνισης της διοικητικής δράσης με την αρχή της νομιμότητας.

## II

### *Διαιτητική επίλυση διαφορών*

Μια άλλη 'υποδειγματική περίπτωση' που ενδεικτικά αναφέρεται είναι η εισαγωγή και χρήση στην περιοχή της δράσης της Διοίκησης θεσμών ενδικοφανούς συμπεριφοράς με την προσδοκία επίτευξης μιας αποτελεσματικότερης επίλυσης διαφορών (Κυβέλος, 2016, Δετσαρίδης, 2019). Με βάση την εμπειρία από άλλες χώρες εκτιμάται ότι τέτοιες μορφές είναι συγκριτικά αποτελεσματικότερες και αποδοτικότερες από άλλες

διαδικασίες κρατικής δικαιοδοτικής δράσης. Στη χώρα μας οδηγούμαστε συχνά σε αντίθετα από τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, ιδίως λόγω έλλειψης της αναγκαίας διαπαιδαγώγησης, του εθισμού και της περιβάλλουσας γενικότερης νοοτροπίας των χρηστών, αλλά και της έλλειψης της αναγκαίας θεσμικής συνείδησης και αίσθησης ιστορικότητας. Όχι μόνο δεν επιτυγχάνεται η συντόμευση και η αποτελεσματικότητα, αλλά αντιθέτως προστίθεται κάθε φορά μία νέα διαδικασία, η οποία καθιστά την πραγματικότητα περισσότερο περίπλοκη.

Τελικώς, δηλαδή, έχουμε προσθήκη μιας νέας κάθε φορά διοικητικής ή 'οιονεί' δικαιοδοτικής διαδικασίας στις ήδη υπάρχουσες, χωρίς αυτό να μας απαλλάσσει από τις εν λόγω ήδη καθιερωμένες από μακρού χρόνου πάγιες διαδικασίες ή να καθιστά τη δίοδο από αυτές ηπιότερη και λιγότερο χρονοβόρο. Φαίνεται και εδώ ότι το διοικητικά σκοπούμενο δεν επιτυγχάνεται, ενώ επέρχονται αποτελέσματα αντίθετα με τα επιδιωκόμενα. Απαιτείται, συνεπώς, η καθιέρωση και οργάνωση δυνατότητας παρέμβασης και διόρθωσης επ' αυτών.

Από την άλλη πλευρά, σημειώνεται μία μόνιμη και πάγια επιφυλακτικότητα για θεσμούς συμφιλιωτικής, διαμεσολαβητικής και διαιτητικής επίλυσης,<sup>6</sup> τόσο εκ μέρους των λειτουργών της Διοίκησης όσο και του νομοθέτη προκειμένου για αντικείμενα που διαχειρίζεται η Διοίκηση. Και τούτο με το αιτιολογικό ότι επέρχεται τότε εκχώρηση από μέρους του Δημοσίου μη δεκτικών εκχώρησης αρμοδιοτήτων, λόγω αντίθεσής τους προς το Δημόσιο Συμφέρον. Εν τούτοις, έστω υπό προϋποθέσεις, γίνεται πλέον αποδεκτή η διαιτησία (Δρυλλεράκης, 1991, Δαγτόγλου, 1992, Καργάδος, 1994, Φορτσάκης, 1998, Σκουρής, 2000, Στράνης, 2003), όπως και σε ορισμένες τουλάχιστον κατηγορίες περιπτώσεων και η διαμεσολάβηση.<sup>7</sup> Υπό τον όρο ότι δεν θίγεται καθ' εαυτή η υπόσταση κυριαρχικού και εξουσιαστικού χαρακτήρα των διοικητικών πράξεων, εκτιμάται ότι η εισαγωγή τέτοιων θεσμών οδηγεί σε αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη δράση στη Δημόσια Διοίκηση, γενικότερα.

Μία βασική συγκριτική επισήμανση είναι ότι οι ενδικοφανείς θεσμοί

<sup>6</sup> Σχετικά με τον θεσμό της διαιτησίας στις δημοσίου δικαίου διαφορές, γενικότερα βλ. Στράνης, 2003.

<sup>7</sup> Ν. 4640/2019. Για την αδικαιολόγητη επιφυλακτικότητα ως προς τη διαμεσολάβηση, βλ. Στράνης, 2016, 2018.

εισάγονται με ευκολία και υπερβολικές ίσως φιλοδοξίες, ενώ οι θεσμοί διαιτητικής, διαμεσολαβητικής και εν γένει συμφιλιωτικής επίλυσης των διαφορών αντιμετωπίζονται με έντονες επιφυλάξεις και καχυποψία. Και τούτο μολονότι όλοι οι ως άνω θεσμοί έχουν ένα σημαντικό κοινό παρανομαστή, την απαλλαγή από την κρατική δικαιοδοτική επίλυση, χωρίς αυτό να σημαίνει αναγκαία απαλλαγή και από τον έλεγχο της νομιμότητας.

### III

#### *Συμμόρφωση με τις αποφάσεις των δικαστηρίων*

Ένα άλλο σημαντικό παράδειγμα αποτελεί η αποτίμηση του τρόπου συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις αποφάσεις των ακυρωτικών, ιδίως, Δικαστηρίων. Αυτή η αποτίμηση δείχνει ότι, συνήθως, η Διοίκηση φαίνεται να περιορίζεται στο αυστηρά και τυπικά οριοθετούμενο ακυρωτικό αποτέλεσμα<sup>8</sup> και να μην εγκύπτει στις αναγκαίες και αυτονόητες παρεπόμενες συνέπειες αυτού (λ.χ. τις εκ της ακύρωσης προκύπτουσες αποζημιωτικές υποχρεώσεις). Η Διοίκηση, για τη διευκόλυνση των πολιτών και ως ο συμπληρωματικός βραχίονας της Δικαιοσύνης, θα έπρεπε να είναι εξοπλισμένη με τη δυνατότητα της αποτελεσματικής και πλήρους υλοποίησης των παρεπόμενων των ακυρωτικών αποφάσεων. Αυτό θα προϋπέθετε μία Διοίκηση ανάλογα εξοπλισμένη, διαπαιδαγωγημένη και ασκημένη.<sup>9</sup> Ούτε όμως το ένα συμβαίνει ούτε το άλλο, με συνέπεια να απαιτούνται νέες δίκες, μακρόσυρτες και κοστοβόρες διαδικασίες, προκειμένου να καταστεί τελικώς δυνατόν να υλοποιηθεί, κατά το πλήρες ουσιαστικό αποτέλεσμά της, η απόφαση.

Άρα η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση απαιτεί νομικούς θεσμούς και

<sup>8</sup> Για την εκτίμηση της συμμόρφωσης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις, βλ. αντί περισσότερων Σπηλιωτόπουλος, 2017: 568, όπου η συμμόρφωση νοείται, ιδίως, υπό τις εξής δύο εκδοχές: α. ως αποκατάσταση της νομικής ή πραγματικής κατάστασης που θα υπήρχε, αν δεν είχε εκδοθεί η πράξη ή δεν είχε συντελεσθεί η παράλειψη, β. ως δημιουργία νομικών καταστάσεων σύμφωνων με την ακύρωση της πράξης ή παράλειψης. Επίσης, ενδεικτικά, Σ.τ.Ε. 748/2009, 2887/2008, και Μακρυδημήτρης – Πραβίτα, 2010.

<sup>9</sup> Βεβαίως σημαντική πρόοδο, στα ζητήματα της συμμόρφωσης, συνιστούν η πρόβλεψη Ειδικής Επιτροπής, κατά το άρθρο 72 παρ. 4 του Π.Δ. 18/1989 για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης, καθώς και το Τριμελές Συμβούλιο στο πλαίσιο κάθε διοικητικού δικαστηρίου, σύμφωνα με το Ν. 3068/2002 και το Π.Δ. 61/2004.

κανόνες, ουσιαστικούς και διαδικαστικούς, οι οποίοι αξιολογούνται και ελέγχονται, κατά την καθιέρωσή τους, ως προς τη δυνατότητα αποτελεσματικής εφαρμογής τους, ενώ αποτιμάται εν συνεχεία και το επιτευχθέν αποτέλεσμα κατά την εφαρμογή τους, ώστε βάσει αυτών να ακολουθούν κατόπιν εγκαίριως οι ανάλογες διορθώσεις.

#### IV

### Συμπερασματικά

Σε ένα αρχικό στάδιο της ιστορικής εξέλιξης της Δημόσιας Διοίκησης που δεν υπήρχαν επαρκείς κανόνες ή, παρά την ύπαρξη κάποιων κανόνων, ήταν προβληματική η εφαρμογή τους και, συνακόλουθα, 'έπασχε' η αρχή της νομιμότητας, η επιδίωξη της τελευταίας συνιστούσε απολύτως θεμιτό στόχο συνδεδεμένο με μίαν ευρύτερα νοούμενη αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα.<sup>10</sup> Σήμερα με σχετικώς εμπεδωμένα τα δεδομένα του κράτους δικαίου, το κυρίως σκοπούμενο διοικητικά είναι η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της διοικητικής δράσης (εν νομιμότητι, πάντα), με την καθιέρωση διορθωτικών μηχανισμών στη βάση ενός διαρκούς απολογισμού και αξιόπιστων απολογιστικών διαδικασιών και μετρήσεων.

Δεν υπάρχει πλέον, σε ένα ιδιαίτερος ανταγωνιστικό και παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, όσο και συναφών δημοσιονομικών δυσχερειών, η δυνατότητα ή η 'πολυτέλεια' αντιπαραγωγικών θεσμών, υπό την έποψη του μη εναρμονισμού τους προς τις απαιτήσεις της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας (ή και αυτής της 'οικονομικότητας'), όσο και τα ποιοτικά δεδομένα για τη λειτουργία των θεσμών.

Ως εκ τούτου, διαδικασίες, θεσμοί, κανόνες αλλά και παραδοσιακές

---

<sup>10</sup> Για την εφαρμογή της νομιμότητας σε πρώιμο στάδιο εξέλιξης του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, βλ. Σπράνης, 2016: 57-58, όπου μεταξύ άλλων αναφέρεται ότι «... η παραδοσιακή θεωρία περί της Δ.Δ. βασίζεται σε μιαν απόλυτη σύμπτωση της αποδοτικότητας με την πιστή τήρηση νομικών κανόνων, που βέβαια για κοινωνίες που χαρακτηρίζονται από αβεβαιότητες και αστάθεια και ευρίσκονται σε ένα πρώιμο στάδιο κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής ανάπτυξης, φαντάζει ως κάτι εύλογο και αναμενόμενο. Σε κοινωνίες με κατακτημένο ένα ορισμένο επίπεδο... ωριμότητας, η επιδίωξη της οικονομικής-διοικητικής σκοπιμότητας... παρουσιάζεται ως αυτονόητη, χωρίς να παραθεωρείται και η σημασία της δικαιοσύνης διάστασης».

νομολογιακές κατασκευές και 'λύσεις' που αποδεικνύονται μη αποτελεσματικές και μη αποδοτικές, υπό τη σύγχρονη θεώρησή τους, δύσκολα μπορεί πλέον να δικαιολογηθούν, καθ' ότι αντίκεινται προς το Δημόσιο Συμφέρον<sup>11</sup> ανεξαρτήτως αν τούτο εκληφθεί ως αρχή 'συνταγματικής' ή και 'υπερσυνταγματικής' τάξης και υφής.<sup>12</sup>

Φυσικά, οίκοθεν νοείται ότι η επίκληση του Δημοσίου Συμφέροντος δεν μπορεί να γίνεται γενικά και αόριστα, αυθαίρετα και καταχρηστικά, αλλά με ειδικά αιτιολογημένο τρόπο και αναγωγή στη δημοκρατική αρχή, όσο και άλλες συναφείς αρχές 'Καλής Διοικήσεως' που την εξειδικεύουν, όπως αυτή της αναλογικότητας, της χρηστής Διοίκησης, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, κ.τ.λ. (Μακροδημήτρης – Πραβίτα, 2012: 34 επ., Τζέμος, 2019: 200 επ.).

Ως γενική, συγκεφαλαιωτική χαρακτήρα, παρατήρηση εξάγεται ότι στην παρούσα εποχή και στο παρόν στάδιο εξέλιξης της Δημόσιας Διοίκησης δεν αρκεί ως κυρίαρχη θεώρηση περί τω διοικητικώς πράττειν μία στενά και παραδοσιακά νοούμενη 'αρχή της νομιμότητας'. Είναι αναγκαίο να συμπληρωθεί από αυτήν της αποτελεσματικότητας, όπως προσήκει στη δημόσια σφαίρα.

<sup>11</sup> Περαιτέρω για την επίκληση του Δημοσίου Συμφέροντος σε τρεις χαρακτηριστικές και πρόσφατες δέσμες περιπτώσεων και σε μεγάλη σειρά ιστορικών αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, βλ: α. στην περίπτωση των περικοπών λόγω της δημοσιονομικής κρίσης (Σ.τ.Ε. 668/2012 Ολ., Σ.τ.Ε. 2287-2288/2015 Ολ., Σ.τ.Ε. 1405/2022 Ολ., Σ.τ.Ε. 1403/2022 Ολ.), β. στην περίπτωση των περιοριστικών μέτρων που επέβαλε η πανδημία (Σ.τ.Ε. 1287/2022, Σ.τ.Ε. 1890/2021, Σ.τ.Ε. 1894/2021, Σ.τ.Ε. 1386/2021), και γ. στην περίπτωση της προστασίας του περιβάλλοντος και των επίκαιρων σταθμίσεων που επιβάλλονται εδώ (Σ.τ.Ε. 1697/2016, Σ.τ.Ε. 3078/2015, Σ.τ.Ε. 3478/2000 Ολ., Σ.τ.Ε. 2713/2013, Σ.τ.Ε. 2430/2010, Σ.τ.Ε. 1340/2007, Σ.τ.Ε. 1856/2016, Σ.τ.Ε. 3920/2010 Ολ., Σ.τ.Ε. 395/2014, Σ.τ.Ε. 4785/2013, Σ.τ.Ε. 525/2017, Σ.τ.Ε. 4249/2014, Σ.τ.Ε. 4985/2014, Σ.τ.Ε. 1492/2013).

<sup>12</sup> Για το Δημόσιο Συμφέρον ως 'υπερσυνταγματικής' τάξης αρχή από χαρακτηριστικές διατυπώσεις της νομολογίας, βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 1198/2012, 1088/2018, 2839/2014, 1214/2018.

Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ  
ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Βασίλης Γ. Τζέμος

ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΘΕΣΜΩΝ, ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

I

*Εισαγωγικά*

Στην παρούσα συμβολή εξετάζεται η αρχή της νομιμότητας ως βασικός πυλώνας της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, δίπλα σε αυτήν της ιεραρχίας, και παρουσιάζονται οι δύο μήτρες της, η δημοκρατική αρχή και η αρχή του κράτους δικαίου. Παράλληλα με τη σκιαγράφηση της ιδιαίτερης σύνδεσης της αρχής της νομιμότητας με τη διάκριση των εξουσιών και τον φιλελευθερισμό, ορίζεται η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης σε αντιδιαστολή προς την αρχή της ελευθερίας στις ιδιωτικές σχέσεις. Κατόπιν αναλύονται συνοπτικά οι αρχές της χρηστής διοίκησης και της αναλογικότητας, ως συμπληρώματα, πρόσθετα αναγκαία στοιχεία που αρτιώνουν την αρχή της νομιμότητας στο εφαρμοσμένο διοικητικό δίκαιο. Ιδιαίτερη σημασία δίδεται στον έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και στις διάφορες εκδοχές του. Εκ κατακλείδι, σημειώνονται ορισμένοι προβληματισμοί και διατυπώνονται κάποιες δικαιοπολιτικές προτάσεις.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Το παρόν αφιερώνεται στη μνήμη του πρώην Προέδρου της Ακαδημίας Αθηνών Καθηγητή Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου και της συζύγου του, Δικηγόρου Αθηνών Σοφίας Κουκούλη Σπηλιωτοπούλου, που υπήρξαν, μεταξύ άλλων, ιδρυτικά μέλη της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (Ε.Ε.Δ.).



## II

*Νομιμότητα και ιεραρχία*

Η δημόσια διοίκηση<sup>2</sup> και ειδικότερα το διοικητικό δίκαιο<sup>3</sup> είναι ένα κτήριο που έχει δύο βασικά θεμέλια, δύο βασικούς πυλώνες: την αρχή της νομιμότητας και την αρχή της ιεραρχίας. Η δημόσια διοίκηση οργανώνεται και λειτουργεί με τη σύζευξη νομιμότητας και ιεραρχίας. Είναι μεν το εκάστοτε ισχύον δίκαιο που καθορίζει σε τι κάθε φορά συνίσταται η ιεραρχική διάθροση ενός δημόσιου φορέα και ο ιεραρχικός διοικητικός έλεγχος μέσα σε αυτόν. Όμως στα πολλά σημεία της εφαρμοσμένης δημόσιας διοίκησης όπου δεν ρυθμίζεται το κάθε τι διεξοδικά, ανελαστικά ή σαφώς από το ισχύον δίκαιο, είναι η αρχή της ιεραρχίας, δηλαδή η 'απόφαση'<sup>4</sup> του εκάστοτε ιεραρχικά προϊσταμένου που θα δώσει τον τόνο, θα χαράξει τη λύση. Στα δύσκολα σημεία έντασης νομιμότητας και ιεραρχίας το άρθρο 25 του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα δίνει κρίσιμες απαντήσεις. Όμως κατά κανόνα οι δύο συγκροτητικές αρχές της δημόσιας διοίκησης, νομιμότητα και ιεραρχία, σαν τη μουσική και τους στίχους σε ένα τραγούδι, συντονίζονται και συλλειτουργούν.

*Δημοκρατία, κράτος δικαίου,  
διάκριση των εξουσιών και νομιμότητα*

Η αρχή της νομιμότητας έχει δύο μήτρες. Είναι απόρροια συναίρεσης της δημοκρατικής αρχής και της αρχής του κράτους δικαίου (Τζέμος, 2013: 29). Η νομιμότητα υπαγορεύει ότι όλοι οι κοινωνικοί του δικαίου, πολίτες, ιδιώτες και όλες οι κρατικές λειτουργίες, μεταξύ των οποίων και η διοίκηση, φυσικά, πρέπει να τηρούν το δίκαιο. Σε τούτο έγκειται η 'δημοκρατική νομιμότητα', καθ' ότι το ισχύον δίκαιο που πρέπει να τηρούν όλοι το παράγει ο δημοκρατικά νομιμοποιημένος νομοθέτης. Ταυτόχρονα, η νομιμότητα είναι δικαιοκρατική νομιμότητα, γιατί η τήρηση του ισχύοντος

<sup>2</sup> Βλ. ενδεικτικά Μακρυδημήτρης – Πραβίτα, 2012, Μακρυδημήτρης, 2013<sup>α</sup>, Μαυρομούστακου, 2021, Τζέμος, 2013.

<sup>3</sup> Βλ. ενδεικτικά Χρυσανθάκης, 2021, Γέροντας, 2020, Σπηλιωτόπουλος, 2017, Γέροντας – Λύτρας – Παυλόπουλος – Σιούτη – Φλογαίτης, 2018, Κοϊμτζόγλου, 2017, Τζέμος, 2013.

<sup>4</sup> Π.χ. εγκύκλιος, προφορική εντολή, γραπτή εντολή.

δικαίου είναι το μέτρο των πάντων (*lex mensura*) σε μία σοβαρή κοινωνία που δεν έχει άλλα<sup>5</sup> μέτρα των πραγμάτων.

Ένα παράλληλο ζήτημα είναι ότι το ισχύον δίκαιο, η τήρηση της νομιμότητας προϋποθέτει τη διάκριση των λειτουργιών που είναι επίσης απαραίτητη σε ένα συνταγματικό κράτος και σε μία δικαιοκρατική δημοσία διοίκηση. Η διάκριση των κρατικών εξουσιών, που είναι ακριβέστερα λειτουργίες της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων (Τζέμος, 2019: 6 επ.), είναι το συνεκτικό αναγκαίο διαδικαστικό νήμα που συνδέει δημοκρατία και κράτος δικαίου. Η διάκριση των κρατικών εξουσιών, ως γέφυρα δημοκρατικής αρχής και αρχής του κράτους δικαίου, επιβεβαιώνει την προέλευση της αρχής της νομιμότητας και από τις δύο αρχές.

### *Ελευθερία και αρμοδιότητα*

Η αρχή της νομιμότητας στην εφαρμογή της έχει δύο πρόσωπα. Η μία όψη του 'νομίσματος' είναι πώς τηρείται η νομιμότητα από τους ιδιώτες, πώς δεσμεύει το ισχύον δίκαιο τους ιδιώτες. Εδώ κομβική έννοια είναι η ελευθερία. Οι ιδιώτες είναι ελεύθεροι να κάνουν ό,τι θέλουν, αρκεί να μην απαγορεύεται από το ισχύον δίκαιο. Είναι ελεύθεροι να προχωρούν ελεύθερα στον δρόμο, αλλά να μην περνούν με κόκκινο, γιατί αυτό το απαγορεύει ο Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας. Τουτέστιν, για τους ιδιώτες η τήρηση της νομιμότητας, η εφαρμογή των νόμων σημαίνει ελευθερία περιοριζόμενη από αυτούς. Για τους ιδιώτες νομιμότητα σημαίνει πρακτικά πως 'ό,τι δεν απαγορεύεται, επιτρέπεται'.

Στην άλλη όψη του 'νομίσματος', προκειμένου για τις κρατικές λειτουργίες και ιδίως για τη δημόσια διοίκηση, νομιμότητα σημαίνει ειδικότερα 'αρμοδιότητα'. Δεν σημαίνει δικαιώματα και υποχρεώσεις, όπως για τους ιδιώτες, σημαίνει αρμοδιότητα. Τουτέστιν, για τη δημόσια διοίκηση νομιμότητα σημαίνει πρακτικά, πρώτον, πως 'ό,τι δεν προβλέπεται, απαγορεύεται'<sup>6</sup> και, δεύτερον, πως 'ό,τι προβλέπεται, υποχρεώνει' (Τζέμος, 2013: 28 επ., 2021: 8 επ.). Όστε ο,τιδήποτε κάνει η δημόσια διοίκηση, πρέπει να εδράζεται στο ισχύον δίκαιο. Και από εκεί και πέρα

<sup>5</sup> Π.χ. πυγμή, ιδιοτέλεια, δοσοληψία, χρέμα, δόξα, συμβιβασμό.

<sup>6</sup> Δηλαδή αν κάτι δεν προβλέπεται ως αρμοδιότητα κάποιου διοικητικού οργάνου, αυτό το διοικητικό όργανο δεν επιτρέπεται να δράσει σε αυτό το πεδίο.

βέβαια, καθ' όσον υφίσταται αρμοδιότητα για δημόσια διοικητική δράση, είναι κρίσιμο πάντα να απαντάται το επόμενο ερώτημα, ήτοι αν η διοικητική αρμοδιότητα αυτή είναι δέσμια αρμοδιότητα ή αρμοδιότητα κατά διακριτική ευχέρεια.<sup>7</sup>

Αυτές οι δύο όψεις του ίδιου 'νομίσματος', κατά το ως άνω αναλυτικό παράδειγμα, αποτυπώνουν συνδυαστικά το φιλελεύθερο πρόσωπο της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και της δημόσιας διοίκησης γενικότερα. Καθιστούν, συνάμα, εναργές το αποτύπωμα του φιλελευθερισμού στην αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης ως τέταρτο γενεσιουργό της στοιχείο, δίπλα στο δικαιοκρατικό, το δημοκρατικό και αυτό της διάκρισης των λειτουργιών. Κοντολογίς, η ελευθερία προέχει για τους ιδιώτες, αν και περιορίζεται από το ισχύον δίκαιο. Για αυτόν τον λόγο η δημόσια διοίκηση μπορεί να επεμβαίνει στην ελευθερία των ιδιωτών, μόνο καθ' όσον αυτό προβλέπεται ρητά από το ισχύον δίκαιο.

### III

#### *Νομιμότητα, χρηστή διοίκηση και αναλογικότητα*

Κρίσιμο είναι ότι προϊόντος του χρόνου από την κλασική νομιμότητα, υπό την παραπάνω διττή έννοια ('ό,τι δεν προβλέπεται, απαγορεύεται', καθώς και 'ό,τι προβλέπεται, υποχρεώνει'), το περιεχόμενο της νομιμότητας 'χτίζεται' σταδιακά, συμπληρώνεται, αρτιώνεται με άλλες σημαντικές αρχές του διοικητικού δικαίου (Τζέμος, 2021: 1 επ.). Ειδικότερα, δύο σημαντικές αρχές του διοικητικού δικαίου και της διοικητικής ευρυθμίας (στη Δημόσια Διοίκηση) συμπληρώνουν και ολοκληρώνουν την αρχή της νομιμότητας: η χρηστή διοίκηση και η αναλογικότητα (Τζέμος, 2017: 95 επ., 2019: 200 επ., 2020: 1 επ., 2021: 14 επ.).<sup>8</sup>

Είναι, συνεπώς, απαραίτητο είκοσι τρία χρόνια μετά τη θέσπισή του να ρυθμιστούν αυτά τα νέα δεδομένα και στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Ο Κ.Δ.Δ. εξέλιξε ιστορικά τις γενικές αρχές του διοικητικού

<sup>7</sup> Η δέσμια αρμοδιότητα υπακούει στο σχήμα  $\alpha+\beta=\gamma$ , ενώ η διακριτική ευχέρεια στο σχήμα  $\alpha+\beta=\gamma$  ή  $\delta$  και εναλλακτικά  $\alpha+\beta=\gamma-\omega$  (Τζέμος, 2013: 30, 2021: 11).

<sup>8</sup> Ανάλογης βαρύτητας και σημασίας είναι και η αρχή της διαφάνειας, που δεν θα σχολιαστεί εδώ (Τζέμος, 2021: 12 επ.).

δικαίου με μία καινοτόμα και πολύ χρήσιμη κωδικοποίηση, αλλά τώρα χρειάζεται ένας σημειακός εμπλουτισμός τους. Είναι ανάγκη λοιπόν σήμερα να ρυθμιστούν ρητά στον Κ.Δ.Δ., με όλα τα υποστοιχεία τους και με διευκρίνιση του ακριβούς πεδίου εφαρμογής τους, οι αρχές της χρηστής διοίκησης και της αναλογικότητας, ως απαραίτητα συμπληρώματα της κλασικής αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

Η χρηστή διοίκηση, ειδικότερα, εφαρμόζεται όταν η δημόσια διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια, όταν επικοινωνεί με τους πολίτες, καθώς και όταν παρέχει υπηρεσίες σε αυτούς (λ.χ. νοσηλεία σε νοσοκομεία, διδασκαλία σε σχολεία, αστυνομία και λοιποί μηχανισμοί ασφάλειας). Μάλιστα, η χρηστή διοίκηση αποτελεί κανόνα 'υπερνομοθετικής' ισχύος με διπλή νομική βάση και στο Σύνταγμα.<sup>9</sup> αλλά πλέον εδώ και πολλά χρόνια και στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>10</sup> Τούτο σημαίνει στην πράξη ότι η δημόσια διοίκηση πρέπει να είναι ευγενική, κατατοπιστική, να προβαίνει σε αιτιολογημένες αποφάσεις, να δείχνει πραγματικό ενδιαφέρον για τον χειρισμό μιας υπόθεσης, πράγμα που προϋποθέτει εργατικότητα, καλή τεχνογνωσία, ήγουν καλή γνώση του διοικητικού δικαίου, των αρχών διοικητικής ευρυθμίας, αλλά και καλή γνώση του αντικειμένου στο πεδίο της αρμοδιότητας του κάθε δημοσίου υπαλλήλου. Σημαίνει περαιτέρω ταχύτητα, σεβασμό και ικανοποίηση των σύννομων αιτημάτων των πολιτών, αποφυγή δογματισμών και παρωπίδων στην αντιμετώπιση των προβλημάτων τους, αλλά κοινωνική ευαισθησία και διάθεση ανταπόκρισης σε αυτά. Συνεχόντι ειπείν, σημαίνει επιείκεια και απεγκλωβισμό του πολίτη εντός φυσικά του πεδίου της νομιμότητας. Οπότε η χρηστή διοίκηση έρχεται και αρτιώνει, ολοκληρώνει την αρχή της νομιμότητας στην κλασική της έννοια, σε ένα πραγματικό κοινωνικό κράτος δικαίου. Εμπεδώνει την επιείκεια εντός της νομιμότητας επί διακριτικής ευχέρειας, χωρίς να ανατρέπει την ανελαστική, κλασική ή 'καθαρή' αρχή της νομιμότητας επί δεσμίας αρμοδιότητας.

Ανάλογα ισχύουν και για την αναλογικότητα (Τζέμος, 2019: 200 επ., 2020, επιμ.: 1 επ.). Και η αρχή αυτή έρχεται συμπληρωματικά να αρτιώσει και να ολοκληρώσει την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής

<sup>9</sup> Συνάγεται από το άρθρο 25 του Συντάγματος και την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου.

<sup>10</sup> Βλ. Πραβίτα σε Τζέμος, επιμ., 2019: 479 επ.

δράσης, ειδικά όμως στο πεδίο της περιοριστικής δημόσιας διοίκησης και πάλι μόνον όπου υπάρχει διακριτική ευχέρεια. Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί βασική αρχή της διοικητικής δράσης. Ο φυσικός της χώρος είναι η διακριτική ευχέρεια της περιοριστικής δημόσιας διοίκησης. Στην κρατούσα έκφρασή της έχει το ακόλουθο περιεχόμενο: Η διοικητική δράση (ιδίως η περιοριστική δικαιωμάτων διοικητική δράση) πρέπει πάντα να έχει κάποιον συγκεκριμένο σύννομο σκοπό. Τα δε μέσα που χρησιμοποιεί για την επίτευξη αυτού του σκοπού πρέπει να είναι αναλογικά. Αυτό σημαίνει, πρώτον, ότι πρέπει να είναι πρόσφορα (ικανά) για την επίτευξη αυτού του σκοπού, και, δεύτερον, ότι πρέπει να είναι τα λιγότερο επαχθή όσον αφορά στον περιορισμό ατομικών δικαιωμάτων· τούτέστιν, να είναι αναγκαία (απαραίτητα) για την επίτευξη του σκοπού. Η αρχή της αναλογικότητας είναι αρχή εύλογης διοικητικής δράσης και αποτελεσματικότητας. Είναι επίσης αρχή φιλελεύθερης και συνετής άσκησης της δημόσιας εξουσίας από τη δημόσια διοίκηση. Είναι ιδιαίτερα κρίσιμη για την επιβολή των διοικητικών κυρώσεων και για κάθε δυσμενή διοικητική πράξη ή υλική ενέργεια.

Κοντολογίς, αυτές οι δύο αρχές, χρηστή διοίκηση και αναλογικότητα, αρτιώνουν, ολοκληρώνουν και προϊόντος του χρόνου αναπτύσσουν με συντομία, αλλά με πολλή ωριμότητα την αρχή της νομιμότητας.

#### IV

### *Έλεγχος νομιμότητας στη δράση της δημόσιας διοίκησης*

Αξίζει να τονιστεί ότι η νομιμότητα της διοικητικής δράσης εκφάνεται μεν στο εκάστοτε αποφασίζον διοικητικό όργανο, στον κάθε δημόσιο λειτουργό και κάθε δημόσιο υπάλληλο, που ασκεί τις αρμοδιότητές του· επιπλέον, όμως, η τήρηση της νομιμότητας είναι εξίσου κρίσιμη και στο επίπεδο των θεσμοποιημένων ελέγχων της διοικητικής δράσης. Ο έλεγχος της νομιμότητας της διοικητικής δράσης είναι 'δικαιοκρατικός' και σε ένα κράτος δικαίου έχει τρεις αλληλένδετες πτυχές, είναι 'τρίπτυχος' – ενδοδιοικητικός, δικαστικός, κοινοβουλευτικός.

Αποδίδεται, εν πρώτοις, μεγάλη έμφαση, για την τήρηση της νομιμότητας, στον ενδοδιοικητικό, τον εσωτερικό έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Υπάρχουν, όπως έχει αναπτυχθεί αλλού (Τζέ-

μος – Αναστασίου, 2021: 23 επ.), ένδεκα σημεία ('check points') ενδοδιοικητικού ελέγχου νομιμότητας της διοικητικής δράσης: ιεραρχικός διοικητικός έλεγχος, διοικητική εποπτεία, αυτοέλεγχος με ανακλητικές πράξεις και τροποποιήσεις επί το ορθόν, έλεγχος μέσω της διαδικασίας των ενστάσεων που προβλέπει ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας στα άρθρα 24-27,<sup>11</sup> ενδιάμεσος διαμεσολαβητικός έλεγχος του Συνηγόρου του Πολίτη (Γζέμος, 2012), που έχει στόχο τη συναινετική επίλυση των διαφορών και όχι την τιμωρία, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως 'ομπρέλα' των επιθεωρησιακών σωμάτων, ο πειθαρχικός έλεγχος, ο εξειδικευμένος-τομεακός έλεγχος από συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές<sup>12</sup> ή από άλλες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές,<sup>13</sup> ο δημοσιονομικός έλεγχος, η αξιολόγηση που συμπεριλαμβάνει βέβαια στοιχεία και νομιμότητας και αποτελεσματικότητας, και τελευταίο σημείο πιο πρόσφατο, πιο μοντέρνο<sup>14</sup> που μένει να δούμε πώς θα αξιοποιηθεί για τον έλεγχο της νομιμότητας, ο εσωτερικός έλεγχος (Γζέμος – Αναστασίου, 2021: 39 επ.).

Διαπιστώνεται, λοιπόν, ότι στον ενδοδιοικητικό έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης σημειώνεται ένας όχι πάντα ακίνδυνος πληθωρισμός. Ένα ζήτημα που τίθεται συνδεδεμένο με τη διακύβευση της αποτελεσματικότητας<sup>15</sup> είναι πώς αυτά όλα τα σημεία ελέγχου ('check points') μπορεί να εναρμονιστούν, ούτως ώστε ο έλεγχος νομιμότητας να καταστεί πιο αποτελεσματικός, συμπαγής, συνεκτικός και τελεσφόρος. Χρειάζεται, εκτιμώ, ένας λελογισμένος αποπληθωρισμός στον έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, προκειμένου να επιτευχθεί μεγαλύτερη ποιότητα και αποτελεσματικότητα στην άσκησή του.

<sup>11</sup> Σε συνδυασμό σε κάποιες περιπτώσεις με τις ενδικοφανείς διαδικασίες ή τις διαδικασίες ειδικών διοικητικών προσφυγών που προβλέπει το ειδικό διοικητικό δίκαιο.

<sup>12</sup> Όπως είναι, λ.χ., σε θέματα προσωπικών δεδομένων από την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα.

<sup>13</sup> Παραδείγματος χάριν, από τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας σε θέματα ενέργειας.

<sup>14</sup> Δάνειο από την μη κρατική διοίκηση, τους οικονομικούς οργανισμούς, τη διοίκηση επιχειρήσεων, κ.λπ.

<sup>15</sup> Όπως έχει αναπτυχθεί αναλυτικά αλλού (Γζέμος, 2021: 19 επ.), νομιμότητα και αποτελεσματικότητα είναι δύο ισοβαρή, και ανάλογης αξίας μελήματα για τη δημόσια διοίκηση, τα οποία όμως μεθοδολογικά διακρίνονται και δεν αναμιγνύονται. Για την αποτελεσματικότητα σε συσχέτιση και με την αποδοτικότητα, βλ. επίσης Στράνης, 2012: 293 επ.

### *Η επιτάχυνση ως δικαιοπολιτικό πρόταγμα*

Συνοψίζοντας, είναι κρίσιμο να δούμε, ιδίως από δικαιοπολιτικής σκοπιάς, ποια μπορεί να είναι τα επόμενα βήματα (Τζέμος, 2018). Το μείζον πρόβλημα δεν είναι πλέον αν θα έχουμε περισσότερες ακυρωτικές διαφορές ή περισσότερες διαφορές ουσίας στην ελληνική διοικητική δίκη. Αυτό δεν είναι το πιο επίκαιρο ζήτημα στον δικαστικό έλεγχο της διοικητικής δράσης. Ούτε αν θα πάμε σε ενιαία δικαιοδοσία, ούτε αν χρειαζόμαστε Συνταγματικό Δικαστήριο, ούτε αν χρειαζόμαστε περισσότερες ενδικοφανείς ή ειδικές διοικητικές προσφυγές. Κατά τη γνώμη μου, το κρίσιμο είναι ότι χρειαζόμαστε έναν επιταχυντή στον έλεγχο της νομιμότητας. Τουτέστιν, κεντρικό ζητούμενο είναι η επιτάχυνση στην απονομή της δικαιοσύνης, στον έλεγχο της νομιμότητας και ενδοδιοικητικά και δικαστικά. Αυτό είναι το μείζον πρόβλημα και πρέπει να σκεφτούμε ρεαλιστικά προτάσεις επ' αυτού.

Μία πρώτη σκέψη σαν διάγραμμα πρότασης και τροφή για προβληματισμό<sup>16</sup> είναι ότι θα ήταν χρήσιμο να θεσπιστεί ένας οριζόντιος, γενικός ενδοδιοικητικός έλεγχος, καθαρός, απλουστευμένος, κατόπιν ένστασης, με αποκλειστικές προθεσμίες απάντησης (π.χ. γενική αποκλειστική προθεσμία 3 μηνών) που να λειτουργεί διηθητικά και αποσυμπιεστικά πριν την προσφυγή στη δικαιοσύνη.<sup>17</sup> Αυτό μπορεί να αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού για διοικητικά δικαστήρια είτε με αίτηση ακύρωσης είτε με προσφυγή ουσίας. Από εκεί και πέρα αξίζει να εξεταστεί ρεαλιστικά μήπως χρειάζεται ένας βαθμός δικαιοδοσίας στις περισσότερες<sup>18</sup> διαφορές και πάλι με αποκλειστικές προθεσμίες από την άσκηση του ενδίκου μέσου μέχρι να εκδικαστεί η υπόθεση (π.χ. 12 μήνες) και μετά από εξάμηνη αποκλειστική προθεσμία από την τελευταία διάσκεψη μέχρι την καθαρογραφή της απόφασης, έτσι ώστε να έχουμε έναν συμπαγή και γρή-

<sup>16</sup> Καθ' ότι 'μαγικές' και εύκολες λύσεις σε τόσο δύσκολα, σύνθετα, πολυεπίπεδα και δομικά προβλήματα δεν υπάρχουν.

<sup>17</sup> Προτείνω αυτή η γενική ενδοδιοικητική ένσταση να αντικαταστήσει το σύστημα των ρυθμίσεων των άρθρων 24 και 25 του Κ.Δ.Δ.

<sup>18</sup> Ή έστω σε πολλές διαφορές, και οπωσδήποτε στις όχι πολύ σπουδαίες.

γορο έλεγχο.<sup>19</sup> Σκοπός είναι η ασφάλεια δικαίου και η ταχεία εκκαθάριση των διοικητικών διαφορών.

Η τήρηση της νομιμότητας είναι σε μεγάλο βαθμό και θέμα δομών – οργανωτικού διοικητικού δικαίου (Τζέμος, 2013), ακριβέστερα σοβαρών θεσμών, όσο και θέμα ανθρώπων. Οι δε άνθρωποι, ιδίως στις θέσεις ηγεσίας, αλλά και στις κρίσιμες για τον δημόσιο τομέα θέσεις θα πρέπει να είναι από τη μία πλευρά ικανοί, αποτελεσματικοί και δημιουργικοί, και από την άλλη, ζεστοί, ανοιχτοί και κυρίως δίκαιοι και αξιοκρατικοί, όπως έχει κατ' επανάληψιν, όχι όμως κατά κόρον, επισημανθεί (Τζέμος, 2020).

---

<sup>19</sup> Πολλά βήματα βέβαια χρειάζεται να γίνουν και στην εσωτερική διοίκηση και οργάνωση (management) στη λειτουργία των δικαστηρίων, κυρίως όσον αφορά στην ισοκατανομή στον αριθμό των χρεώσεων υποθέσεων.





Νεκτάριος (Άρης) Αλεξόπουλος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ,  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

I

*Εισαγωγικά*

Τα τελευταία χρόνια, στην πολιτική και διοικητική επιστήμη δίνεται όλο και μεγαλύτερο βάρος στο 'γνωσιακό σκέλος' παραγωγής της δημόσιας πολιτικής. Η χρήση της εξειδικευμένης γνώσης και πληροφόρησης αξιοποιείται όλο και περισσότερο από τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων. Ακόμη, παρατηρείται συστηματική θεσμοποίηση στις διαδικασίες μέσα από τις οποίες η ειδικευμένη γνώση συνδέεται με τα κέντρα διακυβέρνησης. Παρ' όλα αυτά υπάρχουν ακόμα δομικά ζητήματα και προκλήσεις που χρήζουν αντιμετώπισης στην ενσωμάτωση της γνώσης στη διαδικασία παραγωγής δημόσιας πολιτικής. Στη συνέχεια εξετάζεται ο ρόλος των 'ειδικών' και η χρήση των εμπειρικών δεδομένων στη χάραξη και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα, καθώς και το πώς μπορούμε να απαντήσουμε σε αυτά τα δομικά ζητήματα που λειτουργούν ανασχετικά στην προσπάθεια παραγωγής τεκμηριωμένων δημόσιων πολιτικών.

Ο ρόλος των ειδικών (επιστημόνων, εμπειρογνομόνων, κλπ.) και η χρήση εμπειρικών δεδομένων στη χάραξη και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών αποτελεί μια παλιά συζήτηση που απασχολεί τους πολιτικούς επιστήμονες και όχι μόνο. Η πλειοψηφία των κοινωνικών επιστημόνων του 20ού αιώνα επιχειρεί να αναλύσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πεδίο της πολιτικής μέσα από την κατανόηση των αντικειμενικών κοινωνικο-οικονομικών συνθηκών, όπως αυτές μεταφράζονται σε συμφέροντα,

που με τη σειρά τους προωθούνται από τους εμπλεκόμενους δρώντες μέσα από στρατηγικές πίεσης, επιρροής και επιβολής. Οι πεποιθήσεις των δρώντων για την πραγματικότητα και το πιθανό υποκειμενικό στοιχείο που μπορεί αυτές να ενσωματώνουν, αλλά και το γνωσιακό περιεχόμενο των απόψεων που διαμορφώνουν, δεν θεωρούνται σημαντικοί προσδιοριστικοί παράγοντες της τελικής τους επιλογής. Όμως έστω και μειοψηφικά εμφανίζονται ισχυρές αντιδράσεις στις ντετερμινιστικού χαρακτήρα αναλύσεις. Χαρακτηριστική για την υποτίμηση του ρόλου των ιδεών στη πολιτική ανάλυση είναι η ρήση του Keynes (1936): «Οι ιδέες των οικονομολόγων και των πολιτικών φιλοσόφων, και όταν είναι σωστές και όταν είναι λάθος, είναι ισχυρότερες από ό,τι συνήθως πιστεύει ο πολύς κόσμος. ... Είμαι σίγουρος ότι η δύναμη των εγκατεστημένων συμφερόντων είναι σε μεγάλο βαθμό υπερεκτιμημένη σε σύγκριση με την προοδευτική κατάχρηση των πολιτικών ιδεών». Χαρακτηριστική είναι επίσης η ρήση της Joan Robinson (1955) για τον κίνδυνο της ένδυσης των αποφάσεων με τον μανδύα της επιστημονικής γνώσης. Όπως έλεγε, «ο στόχος να σπουδάσει κάποιος οικονομικά είναι για να μάθει πώς να μην τον εξαπατούν οι οικονομολόγοι». «Όχι στην τυραννία των ειδικών», προειδοποίησε γενικεύοντας ο Paul Feyerabend (2011).

## II

### ‘Γνωσιακό’ απόθεμα στη δημόσια πολιτική

Παρακολουθώντας τη συζήτηση τα τελευταία σχεδόν τριάντα χρόνια διαπιστώνεται ότι όλο και περισσότερο δίνεται βάρος στο ‘γνωσιακό’ σκέλος,<sup>1</sup> ήτοι τη χρήση και αξιοποίηση διαθέσιμης γνώσης και πληροφόρησης στην παραγωγή δημόσιας πολιτικής τόσο από τους αναλυτές, όσο και από τους αποφασίζοντες.<sup>2</sup> Όλο και περισσότερο θεσμοποιούνται οι τρόποι συστηματικής σύνδεσης των κέντρων διακυβέρνησης με τα κέντρα παραγωγής

<sup>1</sup> Αντιπροσωπευτικά δείγματα αυτής της προσέγγισης αποτελούν οι εργασίες των Haas, 1992, Hall, 1989, 1993, Majone, 1989, Sabatier, 1993.

<sup>2</sup> Χαρακτηριστική περίπτωση συστηματικής προώθησης της σύνδεσης ειδημόνων με τους αποφασίζοντες στις δημόσιες πολιτικές αποτελεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία έχει ειδική υπηρεσία (The Joint Research Centre) με αποστολή την εισαγωγή της επιστημονικής γνώσης στην παραγωγή των Ευρωπαϊκών Πολιτικών.

και διαχείρισης γνώσης. Παρά τα διστακτικά αρχικά βήματα η γνωσιακή διάσταση στην παραγωγή πολιτικής έχει απασχολήσει και την ελληνική συζήτηση.<sup>3</sup> Όλο και περισσότερο οι αναλύσεις λαμβάνουν υπόψιν τον ρόλο των ιδεών και της γνώσης στην παραγωγή των δημόσιων πολιτικών.

Ως προς τα δομικά ζητήματα ή τις προκλήσεις που χρήζουν αντιμετώπισης για την ενσωμάτωση της γνώσης στη διαδικασία τεκμηρίωσης των δημόσιων πολιτικών, αξίζει εν πρώτοις να σημειωθεί ότι η λήψη αποφάσεων στη βάση επιστημονικών δεδομένων εντάσσεται, κατ' αρχήν, στην ορθολογική προσέγγιση στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών. Ένας σύντομος ορισμός της προσέγγισης αυτής είναι η αναζήτηση της βέλτιστης διάταξης μέσων και στόχων είτε σε ατομικό, είτε σε συλλογικό επίπεδο.<sup>4</sup> Κρίσιμο ζήτημα σ' αυτή τη διαδικασία ιεράρχησης των προτιμήσεων, στο επίπεδο της ανάδειξης στόχων και επιλογής των μέσων επιδίωξής της, αποτελεί η αξιολόγηση καταστάσεων.

Η βασική παραδοχή σ' αυτή τη διαδικασία είναι ότι αυτό που βιώνουμε στο ατομικό και το συλλογικό συνιστά μια κατάσταση. Τα γεγονότα μπορεί να υπάρχουν ανεξάρτητα από εμάς, ο τρόπος που τα βιώνουμε έχει να κάνει με το πώς αντιλαμβανόμαστε και αξιολογούμε αυτή τη συντελούμενη πραγματικότητα. Κεντρικό ρόλο σ' αυτή τη διαδικασία αξιολόγησης, για την ανάδειξη των στόχων πολιτικής, παίζει το αξιακό σύστημα, η τοποθέτηση για το πρέπει και το δέον. Έτσι αναδεικνύονται πρωτογενώς οι δεοντολογικά προσδιορισμένοι στόχοι πολιτικής.<sup>5</sup> Εδώ απαντάται το πρώτο κεντρικό δομικό ζήτημα στην παραγωγή τεκμηριωμένων δημόσιων πολιτικών. Ήτοι, πάνω σε ποια βάση μπορεί να γίνει η σύνθεση και η τελική επιλογή του στόχου πολιτικής σε κοινωνίες που εντός τους συνυπάρχουν αποκλίνοντα αξιακά συστήματα.

Εξίσου κεντρικό θέμα στη διάγνωση του προβλήματος, που στη συνέχεια μετασχηματίζεται σε δευτερογενή στόχο δημόσιας πολιτικής, αλλά και στην επιλογή των τρόπων επίλυσής του αποτελεί η σύνδεση αιτιών με αποτελέσματα. Εδώ είναι που έρχεται η 'επιστήμη' στο προσκήνιο,

<sup>3</sup> Ενδεικτικά Παγουλάτος, 1999, Γράβαρης, 2001, Αλεξόπουλος, 2005, Ladi, 2005.

<sup>4</sup> Για μια επισκόπηση των κλασικών υποδειγμάτων λήψης αποφάσεων στη διοικητική επιστήμη, βλ. ενδεικτικά Peters, 2015: 53-84, Vedung, 1997: 25-33, Μακρυδημήτρης, 2013: 371 επ.

<sup>5</sup> Αναλυτικότερα, βλ. Sabatier, 1992: 117-166, Αλεξόπουλος, 2007: 484 επ.

και αυτή είναι η δεύτερη δομική πρόκληση στην απόπειρα παραγωγής τεκμηριωμένων δημόσιων πολιτικών. Ήτοι, πώς μπορεί να ληφθεί μια απόφαση από αυτούς που θεσμικά έχουν επωμισθεί το σχετικό βάρος, όταν πάνω στο τραπέζι υπάρχουν περισσότερες από μία εισηγήσεις και για το πρόβλημα και για τη λύση. Πράγματι, παρά την αναμφισβήτητη εξέλιξη σε πολλά επίπεδα συσσώρευσης της γνώσης, ακόμα ζούμε στην εποχή της ατελούς επιστήμης, στο στάδιο της 'ανωριμότητας' κατά Kuhn (1962), ακόμα και στον τομέα των θετικών επιστημών. Τούτο φάνηκε πρόσφατα με τις διαφοροποιήσεις της ιατρικής επιστημονικής κοινότητας στη διαχείριση της τελευταίας πανδημίας (COVID-19), αλλά και στην απ΄έναντα της περιβαλλοντικής πρόκλησης και της κλιματικής αλλαγής. Γενικότερα, στις κοινωνικές επιστήμες απαντούν, συνήθως, αντικρουόμενες επιστημονικές εισηγήσεις από μέρους των οικονομολόγων, όσο και άλλων επιστημόνων, για τον ρόλο του κράτους στην καταπολέμηση της ανεργίας, της φτώχειας ή άλλων προβλημάτων δημόσιας πολιτικής.

Κοντολογίς, διαβιώνουμε σε μια εποχή 'ατελούς' επιστήμης για πολλά σύνθετα προβλήματα, με περισσότερες της μιας διαγνώσεις και ακόμα περισσότερες αιτιολογήσεις, που τροφοδοτούν αυτούς που λαμβάνουν τις τελικές αποφάσεις με ακόμα περισσότερες εναλλακτικές αντιμετώπισής τους (Majone, 1989: 15-20). Ο εμβληματικός όρος περί της 'αληθολογίας' ('speaking truth to power'), που αναδείχθηκε στους αγώνες για τα δικαιώματα κατά τη δεκαετία του 1950, προσλαμβάνει πλέον μια νέα διάσταση και σημασία – αναφέρεται στην εισαγωγή της τεκμηρίωσης στην παραγωγή πολιτικής ('evidence informed policy making'). Είναι κι αυτός ένας τρόπος αληθοπέπιας και ορθολογίας από μέρους των αναλυτών και των επιστημόνων προς τους πολιτικούς, μια προτροπή σε αυτούς «να αφήσουν τους ειδικούς να κάνουν τη δουλειά τους».<sup>6</sup>

Εντούτοις, παρά την ελκυστικότητά της, αυτή η προτροπή μοιάζει ουτοπική, στο μέτρο που η 'αλήθεια' εκπορεύεται από ανταγωνιζόμενες μεταξύ τους επιστημονικές παραδοχές και ερμηνείες, οπότε η απόπειρα τεκμηρίωσης της πολιτικής συνιστά μια επιπλέον δομική αδυναμία.<sup>7</sup> Σε συνθήκες ατελούς γνώσης και πληροφόρησης και με τις επιστήμες στο

<sup>6</sup> Αυτή ήταν γενικώς η πρόταση του Wildavsky (1987) με το κλασικό έργο του υπό τον τίτλο *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*.

<sup>7</sup> Για τα όρια των μεθόδων αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών, βλ. Peters, 2015: 169-197.

στάδιο της σχετικής, έστω, 'ανωριμότητάς' τους, το έργο, η πρόκληση των ειδικών παραμένει το να παρουσιάζουν πειστικά και υπεύθυνα το φάσμα των επιλογών επί των οποίων οι πολιτικοί καλούνται να λάβουν τις τελικές αποφάσεις (Majone, 1989: 21-42, Αλεξόπουλος, 2007: 484 επ.).

### *Δημόσια διαβούλευση*

Δεδομένης της σημασίας των ως άνω δομικών περιορισμών, που λειτουργούν ανασχετικά στην προσπάθεια παραγωγής τεκμηριωμένων δημόσιων πολιτικών, αλλά και για να αποφευχθούν στο όνομα της επιστήμης 'τα μεγαλύτερα εγκλήματα', προτείνεται η ανοιχτή διαβούλευση επί των επιλογών, των αποφάσεων και των αποτελεσμάτων ανάμεσα σε πολίτες, πολιτικούς και 'ειδικούς', καθώς και η διαφάνεια κατά τη διεξαγωγή της επιστημονικής έρευνας, με την κοινωνία φυσικά πάντα παρούσα. 'Όλα στο φως', είναι η αναγκαία συνθήκη (Majone, 1989). Γιατί τότε μπορεί η αντιπαράθεση να αποβεί γόνιμο πεδίο σύγκλισης για το περιεχόμενο του προβλήματος και τον τρόπο επίλυσής του.

Η δημόσια διαβούλευση περιλαμβάνει τόσο τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται στην αξιολόγηση, όσο και τα ίδια τα αποτελέσματα της αξιολόγησης. Η αντικειμενικότητα της αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών προϋποθέτει ένα κοινά αποδεκτό πλαίσιο κριτηρίων, περιλαμβανομένων αυτών ευρύτερης αξιακής υφής, όπως και τη διασταύρωση των αποτελεσμάτων, σύμφωνα με αξιόπιστες τεχνικές περισυλλογής και αξιοποίησης δεδομένων. Για να εξυπηρετηθεί αυτός ο στόχος, η δημόσια διαβούλευση διενεργείται ανάμεσα σε εξειδικευμένους φορείς ειδικής επιστημονικής γνώσης που ανταλλάσσουν θέσεις και απόψεις πάνω στις παραγόμενες δημόσιες πολιτικές.

Ειδικότερα ο καθηγητής Wildavsky ήδη στα μέσα της δεκαετίας του 1980 εντοπίζει ως αναγκαία προϋπόθεση για τη διεύρυνση της δημοκρατίας την κατάλυση του μονοπωλίου των δημόσιων υπηρεσιών ως φορέων παραγωγής και διαχείρισης εξειδικευμένης γνώσης επί ζητημάτων δημόσιας πολιτικής και την ενίσχυση του ρόλου των μη κρατικών 'δεξαμενών σκέψης' ή άλλων ανεξάρτητων φορέων, όπως τα αρμόδια πανεπιστημιακά ερευνητικά κέντρα. Κάνει λόγο για τη διασπορά της ανάλυσης της δημόσιας πολιτικής εντός και εκτός των κυβερνητικών τειχών, όπου 'οι μισοί των αναλυτών, οι 'εκτός', κάνουν κριτική σε ό,τι οι άλλοι μισοί, οι 'εντός',

προσπαθούν να πράξουν» (1987: 28). Ωστόσο, η εμπειρία των επόμενων 40 και πλέον χρόνων δείχνει ότι ο περιορισμός των μη κρατικών φορέων στον ρόλο του κριτή ή του αναδόχου –κατά παραγγελία των εντός των τειχών του κράτους δρώντων– εκτέλεσης αναλύσεων, αδυνατεί να αναδείξει τη γόνιμη διαβουλευτική αντιπαράθεση για την κυβερνητική ‘ατζέντα’ των προβλημάτων και των εναλλακτικών αντιμετώπισής τους. Απαιτείται, συνεπώς, κατάλυση του μονοπωλίου των δημόσιων διοικήσεων στην ανάλυση της δημόσιας πολιτικής και ενσωμάτωση των εξωτερικών φορέων γνώσης στην παραγωγή της. Όχημα στη θεσμική ενσωμάτωση αυτής της αντιπαράθεσης μπορεί να είναι η ανοιχτή, δημόσια διαβούλευση ανάμεσα σε ειδικούς για τα αποτελέσματα των πολιτικών του κράτους.

Αν πρόκειται να ‘αφήσουμε όλα τα λουλούδια να ανθίσουν’, επιστημονικά κέντρα, όπως είναι τα πανεπιστήμια και τα διάφορα ινστιτούτα ή φορείς εξειδικευμένης γνώσης και πληροφορίας από διαφορετικές κοινωνικές και οικονομικές οπτικές, καλούνται να οικοδομήσουν ένα δίκτυο διαβούλευσης και ανταλλαγής απόψεων μέσα στο οποίο επιχειρείται η διασταύρωση των στοιχείων και η ανάδειξη κοινά αποδεκτών κριτηρίων αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών. Στο πνεύμα αυτό εκτιμάται ότι η διαβούλευση γύρω από την αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών έχει ευρύτερη αξία για τη δημοκρατία, καθ’ ότι είναι στην καρδιά του εγχειρήματος της οικοδόμησης της συμμετοχικής δημοκρατίας. Είναι σ’ αυτό το επίπεδο που η διαβουλευτική δημοκρατία αποκτά περιεχόμενο.

Αντίθετα, μια διαβούλευση που επιχειρεί να διευθετήσει την άλλη δομική πρόκληση στην απόπειρα παραγωγής τεκμηριωμένων δημόσιων πολιτικών (την ιδεολογική αντιπαράθεση ανάμεσα σε άτομα ή συλλογικότητες με διαφορετικές αξίες) είναι άγονη και βραδείας απόδοσης ως προς την ανάδειξη συναινέσεων. Οι διαιρεμένες κοινωνίες δύσκολα μπορούν στο πλαίσιο της διαβουλευτικής δημοκρατίας να αντιμετωπίσουν θετικά ζητήματα αξιακής διάστασης στη δημόσια πολιτική. Παραμένουν διαιρεμένες και ως προς τη γενική στοχοθεσία, δηλαδή με τι να ασχοληθεί μια κυβέρνηση, και ως προς τις πιθανές μορφές αντιμετώπισης των προβλημάτων (πώς αυτά να επιλυθούν). Τουλάχιστον, μπορεί να επιχειρηθεί η ομογενοποίηση των αξιακών συστημάτων και η καλλιέργεια στοιχειώδους συναντίληψης. Βέβαια, αυτή είναι μια διαδικασία μακράς διάρκειας που ξεπερνά συνήθως τα όρια μιας γενιάς και προϋποθέτει ευρύτερους ‘μηχανισμούς παραγωγής γνώσης’, όπως η εκπαίδευση και ο πολιτισμός.

Εν προκειμένω, κεντρικό ρόλο παίζει λιγότερο ο ειδικός και περισσότερο ο δάσκαλος ως κάτοχος γνώσης και πληροφορίας (Sabatier, 1992: 117-166, Αλεξόπουλος, 2007: 484 επ.).

### III

#### ‘Οικοσύστημα’ φορέων γνώσης<sup>8</sup>

Ο πρόδρομος της τάσης συστηματικής αξιοποίησης γνώσης και τεκμηρίωσης στην παραγωγή δημόσιας πολιτικής στη χώρα μας είναι το πεδίο της οικονομικής πολιτικής. Ήδη από τη δεκαετία του 1960, ακριβέστερα από το 1959, λειτουργεί το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕ.Π.Ε.), οργανισμός που συστάθηκε από τον Κωνσταντίνο Καραμανλή για τη μελέτη της ανάπτυξης στην ελληνική οικονομία με πρώτο διευθυντή τον Ανδρέα Παπανδρέου που μετακλήθηκε γι’ αυτό τον σκοπό από τις Ηνωμένες Πολιτείες, όπου ακολούθουσε τότε γόνιμη πανεπιστημιακή σταδιοδρομία.

Ένας άλλος παράγοντας που συνεισέφερε συστηματικά με νέα γνώση και τεκμηρίωση στην οικονομική πολιτική είναι τα αντίστοιχα μελετητικά τμήματα της Τράπεζας της Ελλάδος. Όμως από τη δεκαετία του 1980 και μετά έχουμε τη συστηματική, αραιά στην αρχή, πιο πυκνή στη συνέχεια, συγκρότηση εξειδικευμένων κέντρων έρευνας και τεκμηρίωσης με σκοπό την ανάλυση δημόσιων πολιτικών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η σύσταση του Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομόνων (Σ.Ο.Ε.) το 1987 και, πρόσφατα, με τις ραγδαίες αλλαγές στη δημοσιονομική διοίκηση της χώρας, η δημιουργία Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής το 2010.

Είναι χαρακτηριστικό ότι με νόμο της κυβέρνησης Μητσοτάκη τον Μάιο 1990 συστήνονται σε κάθε υπουργείο, υπαγόμενες κατευθείαν στον υπουργό, Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής<sup>9</sup> με

<sup>8</sup> Βλ. σχετικά Ladi – Panagiotatou – Angelou, 2022.

<sup>9</sup> Ίσως για ιστορικούς λόγους αξίζει να αναφερθεί ότι αυτή αποτελούσε πρόταση, που τελικά έγινε αποδεκτή και ενσωματώθηκε στον Ν. 1890/1991, του Επίκουρου τότε Καθηγητή Διοικητικής Επιστήμης στο ΕΚΠΑ, Αντ. Μακρυδημήτρη, που διατέλεσε Σύμβουλος επί θεμάτων Δημόσιας Διοίκησης στο επισπεύδον Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως, επί τη βάση σχετικών προτάσεων Επιτροπής Εμπειρογνομόνων, που είχε συσταθεί νωρίτερα επί της Οικουμενικής Κυβερνήσεως Ξεν. Ζολώτα, και στην οποία είχε λάβει ενεργό μέρος (Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, επιμ., 2000: 559 επ.).



σκοπό την ενίσχυση του επιτελικού ρόλου των υπουργείων στη στρατηγική χάραξη, παρακολούθηση και αξιολόγηση στις δημόσιες πολιτικές του τομέα ευθύνης τους. Προβλέφθηκε, μάλιστα, για τη στελέχωση των υπηρεσιών αυτών η πρόσληψη ειδικού επιστημονικού προσωπικού με σύμβαση αορίστου χρόνου. Στο πλαίσιο αυτό, στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής λ.χ., δημιουργήθηκε (στο υπουργείο Εξωτερικών) Κέντρο Ανάλυσης και Σχεδιασμού, ενώ έχουν προσληφθεί ειδικοί επιστήμονες στα θέματα γεωστρατηγικής και εξωτερικής πολιτικής. Ανάλογα συνέβησαν και σε άλλα υπουργεία και πεδία της δημόσιας πολιτικής, εξοπλίζοντας το Δημόσιο με επίλεκτα στελέχη και 'τεχνοκράτες' υψηλής στάθμης, συχνά.

Επίσης ακολούθησε η δημιουργία θεματικών ad hoc επιτροπών, όπως σε θέματα δημόσιας υγείας, με χαρακτηριστική περίπτωση τη διάσημη πλέον από τη διαχείριση της πρόσφατης πανδημίας Επιτροπή των Λοιμωξιολόγων, αλλά και το Κέντρο Μελετών Διαχείρισης Κρίσεων, το Μόνιμο Επιστημονικό Συμβούλιο Πολιτικής Προστασίας στο πλαίσιο του μηχανισμού Διαχείρισης Κρίσεων και Φυσικών Καταστροφών. Γνωστή είναι, επίσης, η παλαιότερη 'Επιτροπή Σπράου' (επί κυβερνήσεως Κ. Σημίτη) για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος της χώρας, καθώς και η πρόσφατη 'Επιτροπή Πισσαρίδη' για τον προσδιορισμό του βέλτιστου αναπτυξιακού μοντέλου της οικονομίας της χώρας. Αξίζει, τέλος, να αναφερθεί εδώ και η συσταθείσα το 1985 Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.) ως ο θεσμοθετημένος τεχνικός και επιστημονικός σύμβουλος για ζητήματα τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στο επίπεδο της νομοθέτησης η αξιολόγηση και τεκμηρίωση πολιτικής θεσμοθετείται ως βασική λειτουργία με τον νόμο 3230/2004 για την «καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, τη μέτρηση της αποδοτικότητας κι άλλες διατάξεις». Στη συνέχεια επαναλαμβάνονται ως συστατικά στοιχεία καλής νομοθέτησης αντίστοιχες προβλέψεις με τους νόμους 3979/2011 για τη δημόσια ηλεκτρονική διακυβέρνηση, 4048/2012 για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση, καθώς και 4622/2019 για το επιτελικό κράτος.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Στα ως άνω θεσμικά μέτρα μεθοδικής ανάλυσης δημόσιας πολιτικής θα πρέπει να συγκαταλεχθεί και η προδρομική πρωθυπουργική εγκύκλιος Υ190/2006 περί της εγκατάστασης συστήματος καλής νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, που αξιοποίησε σχετικές προτάσεις της προγενέστερης Επιτροπής Βροντάκη (πρ. Αντιπρόεδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας) οι οποίες είχαν μείνει έως τότε αναξιοποίητες (Μακροδημήτρης, 2013<sup>α</sup>, 2023).

Συνολικά, ενώ έχουν εισαχθεί εργαλεία αξιολόγησης δημόσιας πολιτικής, όπως η έκθεση συνεπειών ρυθμίσεων κατά το νομοθετούν, στην ελληνική έννομη τάξη από τις αρχές του 2000, η κατάσταση στην πολιτικο-διοικητική πραγματικότητα δεν έχει επηρεαστεί ουσιαστικά. Βέβαια, τα πράγματα άρχισαν να αλλάζουν με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2010, την έλευση των Μνημονίων και την υποχρέωση της χώρας να προβεί άμεσα σε διαρθρωτικές αλλαγές ως προς τον τρόπο διακυβέρνησης της. Πολλές από τις δράσεις αυτές αφορούσαν την αξιολόγηση των ακολουθούμενων μεταρρυθμίσεων, κυρίως στον τομέα του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, για να μετρηθεί η επίδοση των αλλαγών ως προς τη μείωση των γραφειοκρατικών βαρών στη επιχειρηματικότητα.

### III

#### *Αποτιμώντας, γενικώς*

Η αποτίμηση για τη χρήση της τεκμηρίωσης από τον πολιτικό και διοικητικό βραχίονα της εκτελεστικής εξουσίας στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών στη χώρα μας είναι ότι αυτή στερείται συστηματικής αξιολόγησης και χρήσης στοιχείων τεκμηρίωσης κατά τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση. Αν και πολλές δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμοί χρησιμοποιούν διάφορες μορφές αξιολόγησης και συγκέντρωσης δεδομένων, με τη χρήση δεικτών, αυτές συνήθως δεν συσχετίζονται επαρκώς μεταξύ τους, μένουν διάσπαρτες και ικανοποιούν τις ανάγκες εσωτερικής χρήσης των υπηρεσιών αυτών. Φαίνεται ότι η αξιολόγηση και η χρήση δεδομένων επιχειρείται συνήθως ως μία διακριτή και ανεξάρτητη διαδικασία παρά ως μία ενσωματωμένη συστηματική πρακτική, που είναι μέρος της ενιαίας λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης με συνέπεια η αξιολόγηση να μην αποτελεί συστατικό στοιχείο της διοικητικής πρακτικής και κουλτούρας της διοίκησης. Αυτό σημαίνει ότι αξιολογικά κριτήρια και ανατροφοδοτικές πρακτικές δεν είναι ενσωματωμένες ως μέρος αυτού που χαρακτηρίζεται ως 'ο τρόπος που κάνουμε τα πράγματα στην ελληνική δημόσια διοίκηση'. Η τελευταία συνήθως δεν επιδιώκει να μάθει και να αναστοχαστεί για τα πεπραγμένα της με βάση στοιχεία και αποδείξεις που χαρακτηρίζουν τις πράξεις της. Ακόμα περισσότερο, υπάρχει έλλειψη ενός ενιαίου σημείου εισόδου, εισαγωγής των στοιχείων στο ελληνικό

σύστημα παραγωγής δημόσιων πολιτικών, δεν υπάρχει μια κοινή μεθοδολογία που ακολουθείται και παρατηρούνται εκτεταμένα προβλήματα ασυμβατότητας και εγκυρότητας πληροφοριών.

Στην προσπάθειά της να αντιμετωπίσει την παραπάνω κατάσταση και αξιοποιώντας τις σχετικές εμπειρίες από το 2010 και ύστερα, η κυβέρνηση Κυρ. Μητσοτάκη εισηγήθηκε ως πρώτο νόμο της θητείας της τον νόμο 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος». Κεντρικό στοιχείο του νομοθετήματος είναι η παραγωγή πολιτικής να διαμορφώνεται με βάση στοιχεία και δεδομένα, που ελέγχονται και αξιοποιούνται σφαιρικά. Εισηγήαγε λειτουργίες συστηματικής αξιολόγησης πριν, κατά και μετά την παραγωγή των δημόσιων πολιτικών. Ως εργαλεία αυτής της διαδικασίας εισήγαγε την καινοτομία της παραγωγής κειμένων πολιτικής ως εναρκτήριο σημείο μιας αλλαγής και τη χρήση δεικτών κατά τη φάση της υλοποίησης μιας νέας πολιτικής. Ειδικά με τον νόμο αυτόν δηλώνεται ρητά ότι η τεκμηρίωση των προτάσεων, δηλαδή η στήριξη σε αξιόπιστα δεδομένα με στόχο την ενίσχυση του εξορθολογισμού των πολιτικών αποφάσεων, αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο ως αφετηρία του σχεδιασμού και της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών (άρθρο 19 παρ. 3).

Όμως και εκτός των τειχών των φορέων παραγωγής δημόσιων πολιτικών και από τη μεριά της ζήτησης πολιτικών στις αρχές της δεκαετίας του '90 σημειώθηκε μια 'άνοιξη' φορέων μελέτης της πολιτικής με τη δημιουργία πολλών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα κέντρων ανάλυσης και τεκμηρίωσης δημόσιας πολιτικής. Αποτελούν ιδιωτικές πρωτοβουλίες ενεργών ή αποσυρθέντων πολιτικών καθώς και πανεπιστημιακών δασκάλων. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του ΕΛ.Ι.ΑΜ.Ε.Π. που ιδρύθηκε το 1988, του Ινστιτούτου Διεθνών Σχέσεων (Ι.ΔΙ.Σ.) το 1989 στο πλαίσιο του Παντείου Πανεπιστημίου, του Ομίλου Προβληματισμού για τον Εκσυγχρονισμό της Κοινωνίας (Ο.Π.Ε.Κ.) από τον Κώστα Σημίτη το 1991, του Ινστιτούτου Ερευνών και Πολιτικής Στρατηγικής (ΙΝ.ΕΡ.ΠΟ.ΣΤ.) από τον Γεράσιμο Αρσένη το 1993. Ιδιαίτερα πετυχημένο παράδειγμα αποτελεί η πρόσφατη ΔιαΝΕΟσις του επιχειρηματία Δημήτρη Δασκαλόπουλου το 2016.

Την ίδια περίοδο οι κοινωνικοί εταίροι επενδύουν σε φορείς μελέτης και τεκμηρίωσης πολιτικής με τη δημιουργία ινστιτούτων με πρωτοπόρο τον Σ.Ε.Β. ο οποίος ήδη από το 1975 δημιούργησε το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (Ι.Ο.Β.Ε). Στη συνέχεια, το 1990, η

Γ.Σ.Ε.Ε. ίδρυσε το Ινστιτούτο Εργασίας (ΙΝ.Ε.). Ανάλογα κέντρα έχουν ιδρύσει από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, η Α.Δ.Ε.Δ.Υ. με τη 'Δράση', η ΓΕ.Σ.Ε.Β.Ε. με το Ινστιτούτο Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (Ι.Μ.Ε.) και η Ε.Σ.Ε.Ε. με το Ινστιτούτο Εμπορίου και Υπηρεσιών (ΙΝ.Ε.Μ.Υ.). Στην ίδια κατεύθυνση κινούνται και τα πολιτικά κόμματα με πρώτη τη Νέα Δημοκρατία που δημιούργησε το Ινστιτούτο Δημοκρατίας το 1998. Είναι χαρακτηριστικό ότι με τον νόμο 3023/2002 υποχρεούνται τα κόμματα να χρησιμοποιήσουν μέρος της κρατικής χρηματοδότησής τους για τη δημιουργία ερευνητικών και εκπαιδευτικών κέντρων των στελεχών τους. Έτσι δημιουργήθηκε το Ι.ΣΤ.Α.ΜΕ. το 1995 από το ΠΑ.ΣΟ.Κ. και το Ίδρυμα Πουλιαντζάς το 1997 από τον τότε Συνασπισμό της Αριστεράς.

Αποτιμώντας αυτή τη δραστηριότητα ειδικά για τους κοινωνικούς εταίρους που επένδυσαν στη δημιουργία φορέων μελέτης και τεκμηρίωσης πολιτικής, η προστιθέμενη αξία τους στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών αυξήθηκε σημαντικά. Όπως και παλαιότερα είχε επισημανθεί από τον γράφοντα, οι μελέτες που αποτιμούν τον ρόλο των συνδικάτων στη διαδικασία παραγωγής δημόσιων πολιτικών μέσα από παραδοσιακούς δείκτες, όπως ο αριθμός των απεργιών ή οι χαμένες λόγω απεργίας ώρες εργασίας, είναι πιθανό να οδηγηθούν στο εσφαλμένο συμπέρασμα της μείωσης της αποτελεσματικότητας της παρέμβασης των συνδικάτων. Αντίθετα, μέσα από την ενσωμάτωση στην ανάλυση της διαβουλευτικής δραστηριότητας του συνδικαλιστικού κινήματος και της ενεργού εμπλοκής του στη συγκρότηση συνασπισμών υπεράσπισης θέσεων, ο ρόλος των συνδικάτων εμφανίζεται ενισχυμένος. Πράγματι τα τελευταία τριάντα χρόνια οι ομάδες πίεσης συμμετέχουν ενεργά και συστηματικά με περιοδικές εκθέσεις και θεματικά συνέδρια στη δημόσια συζήτηση επιχειρώντας να επηρεάσουν το περιεχόμενο της κυβερνητικής 'ατζέντας' των προβλημάτων, αλλά και των εναλλακτικών τρόπων αντιμετώπισής τους. Αντίθετα, τα κόμματα ενώ επένδυσαν στη δημιουργία και λειτουργία τέτοιων φορέων, τους χρησιμοποίησαν περισσότερο ως μηχανισμούς διάδοσης και προβολής θέσεων πολιτικής που συγκροτήθηκαν και τεκμηριώθηκαν αλλού.

## IV

*Συμπερασματικά*

Το γενικό συμπέρασμα που ανακύπτει από την ως άνω σύντομη ανασκόπηση είναι ότι η τεκμηρίωση στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών στη χώρα μας είναι παρούσα, αλλά τόσο από την πλευρά της προσφοράς όσο κι αυτήν της ζήτησης δημόσιων πολιτικών απουσιάζει το στοιχείο της συστηματικότητας. Κυριαρχεί, αντίθετα, ο κατακερματισμός και η αποσπασματικότητα στις θεματικές 'ατζέντες' και τη χρήση μεθοδολογικών εργαλείων αξιολόγησης που καθιστούν συχνά ασύμβατα και μη συγκρίσιμα τα παραγόμενα δεδομένα.

Τα όλο και συχνότερα εμφανιζόμενα προβλήματα έντασης γνώσης στην πολιτική κάνουν επιτακτικότερη την ανάγκη διασύνδεσης των κέντρων λήψης αποφάσεων με πηγές όπου παράγεται και τεκμηριώνεται η γνώση. Η δημιουργία ενός συνεκτικού ιστού—δικτύου που διασυνδέει σε συστηματική, σταθερή βάση το οικοσύστημα των φορέων παραγωγής γνώσης και τεκμηρίωσης και τους δίνει τη δυνατότητα, διαβουλευόμενοι κατά το πρότυπο που σκιαγραφήθηκε προηγουμένως, να αναζητούν συμφωνίες ή στοιχειώδεις, έστω, συναινέσεις για τη μορφή των προβλημάτων και τον τρόπο αντιμετώπισής τους, είναι η πρόκληση της επόμενης ημέρας. Η θεσμοποίηση και κεντρική διαχείριση μιας τέτοιας διασύνδεσης, που διασφαλίζει την έγκαιρη και απρόσκοπτη διακίνηση της γνώσης ανάμεσα σε ειδικούς, πολιτικούς και την κοινωνία των πολιτών, αποτελεί πρόκληση για τις ανεπτυγμένες δημοκρατίες. Για τη χώρα μας ειδικά η άμεση ανάγκη διαμόρφωσης ενός τέτοιου δικτύου είναι επιτακτικότερη, καθ' ότι είναι μακρύτερη η διαδρομή που πρέπει να διανυθεί.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:  
ΑΛΛΗΛΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΕΣ

Γιώργος Οικονόμου

ΔΙΔΑΣΚΩΝ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ,  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

«Κι εμείς; Εμείς τι πρόκειται να δώσουμε  
για να βοηθήσουμε, με όσες δυνάμεις έχουμε  
το χτίσιμο του καινούργιου ευρωπαϊκού οικοδομήματος;  
... Φιλοδοξούμε να μην απουσιάσουμε από τη φάση της ανοικοδόμησης...»  
Γιώργος Θεοτοκάς, *Πολιτικά Κείμενα*, 1976

I

*Εισαγωγικά*

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ασκεί επίδραση στα κράτη μέλη, μεταξύ αυτών και στην Ελλάδα. Από το 1962, όταν η χώρα συνήψε συμφωνία σύνδεσης με την τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.), και ιδιαίτερα από το 1981, έτος ένταξης στην Ε.Ο.Κ., η Ελλάδα κλήθηκε να προσαρμοστεί κατάλληλα σε μια προσπάθεια ενσωμάτωσης και εφαρμογής του κοινοτικού κεκτημένου. Επίσης επιδίωξε μια συνολικά ισότιμη σχέση με την Κοινότητα. Παράλληλα, δεν έλειψαν και προσπάθειες της χώρας για την προβολή εθνικών θέσεων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη συνέχεια εξετάζεται το πλαίσιο της επίδρασης της Ένωσης προς τα κράτη μέλη επιχειρώντας να αποτιμηθεί το αποτέλεσμα αυτής της επίδρασης στην ελληνική Διοίκηση. Παράλληλα, εξετάζεται και η αντίστροφη διαδικασία επίδρασης, μέσω της αναζήτησης περιπτώσεων 'προβολής' ελληνικών επιδιώξεων προς την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) έχει αποτελέσει καταλύτη σημαντικών διοικητικών προσαρμογών στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα σε κεντρικό επίπεδο (υπουργικές δομές), στην αποκέντρωση (πρώην κρατικές περιφέρειες και νυν αποκεντρωμένες διοικήσεις) και στην τοπική αυτοδιοίκηση (οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού). Η αντίστροφη γωνία θέασης αποκαλύπτει ότι και τα κράτη μέλη της Ε.Ε., συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, επιχειρούν να προωθήσουν τα δικά τους συμφέροντα στο ενωσιακό επίπεδο.

Στο πλαίσιο αυτό ενδιαφέρει η σχέση Ε.Ε. και ελληνικής Διοίκησης με έμφαση στον ρόλο και την επίδραση της πρώτης στη διοικητική αρχιτεκτονική της δεύτερης, τόσο εντός του ίδιου διοικητικού επιπέδου (οριζόντια διάσταση) όσο και μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διοίκησης (κάθετη διάσταση) με στόχο μια ολιστική προσέγγιση της αρχιτεκτονικής της διακυβέρνησης της χώρας. Παράλληλα, ενδιαφέρει και η εξέταση περιπτώσεων που η Ελλάδα προώθησε ενεργά δικές της επιδιώξεις στον πολιτικό στίβο της Ε.Ε. Αξιοποιώντας θεωρητικές αναφορές από τους μηχανισμούς μεταφοράς πιέσεων προσαρμογής της Ε.Ε. προς τα κράτη μέλη και την προκαλούμενη μεταβολή και αντλώντας εμπειρικό υλικό από διοικητικούς μετασχηματισμούς που επηρέασαν την αρχιτεκτονική της διακυβέρνησης της Ελλάδας από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, διερευνάται το αποτέλεσμα του μετασχηματισμού της ελληνικής Διοίκησης. Ο κεντρικός ισχυρισμός συνδέεται με τη θέση ότι η Ε.Ε. άσκησε επίδραση στην ελληνική διοικητική αρχιτεκτονική, δίχως όμως να μεταρρυθμιστεί ριζικά το ελληνικό διοικητικό σύστημα, αντανακλώντας, εν τέλει, σε περιορισμένο μόνο βαθμό βασικές παραδοχές του μοντέλου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Hooghe – Marks, 2001). Από την άλλη πλευρά, και το ελληνικό κράτος συνέβαλε στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με κύριο παράδειγμα εφαρμογής το πεδίο της (αρχικής) συγκρότησης της περιφερειακής πολιτικής της Ε.Ε.

## II

### *Η Ε.Ε. ως παράγοντας πιέσεων προσαρμογής*

Η Ε.Ε. αποτελεί εξωγενή και καταλυτικό παράγοντα πιέσεων για τα κράτη μέλη σε ό,τι αφορά τη διαδικασία μετασχηματισμού τους. Οι πιέσεις

προσαρμογής που έχουν ως αφετηρία την Ε.Ε. είναι αντιστρόφως ανάλογες του «βαθμού συμβατότητας» (Risse *et al.*, 2001) ενός κράτους μέλους.<sup>1</sup> Η «συμβατότητα», καίτοι ως έννοια έχει δεχθεί κριτική ως προς το ακριβές περιεχόμενό της, επιχειρεί να προσεγγίσει τον βαθμό σύγκλισης ή απόκλισης μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών μελών σε επιμέρους πεδία δημόσιων πολιτικών, πολιτικο-διοικητικών θεσμών και διαδικασιών πολιτικής. Όσο πιο συμβατά είναι τα χαρακτηριστικά ενός κράτους μέλους με τα αντίστοιχα της Ε.Ε., τόσο μικρότερες είναι οι πιέσεις που ασκούνται από την Ε.Ε. για προσαρμογή. Αυτές μπορούν, π.χ., να αφορούν αλλαγή προσανατολισμού μιας εθνικής δημόσιας πολιτικής, ενσωμάτωση ενωσιακών κανόνων δικαίου στην εθνική νομοθεσία και, άρα, ευθυγράμμιση με το «κοινοτικό κεκτημένο», ή υιοθέτηση διαδικασιών ανασχεδιασμού του διοικητικού έργου.

Οι κυριότεροι τρόποι άσκησης επιρροής της Ε.Ε. μπορεί να βασίζονται είτε σε αναγκαστική συμμόρφωση (επιβολή) μέσω υποχρέωσης εφαρμογής ενωσιακών κανόνων δικαίου (π.χ. εφαρμογή οδηγίας για το περιβάλλον), ενίοτε υπό την αίρεση (μη) καταβολής χρηματοδοτικών ενισχύσεων,<sup>2</sup> είτε στη μεταφορά και διάχυση πολιτικής. Η τελευταία αντιστοιχεί σε περισσότερο ήπιες μορφές μετάδοσης της ενωσιακής επιρροής προς τα κράτη μέλη και περιλαμβάνει και φαινόμενα μίμησης, μέσω προσπάθειας αντιγραφής και μεταφοράς βέλτιστων μεθόδων και πρακτικών. Το αποτέλεσμα της επίδρασης της Ε.Ε. προς τα κράτη μέλη λαμβάνει διάφορες εκφάνσεις και μπορεί να ποικίλλει μεταξύ περιχαράκωσης και προστασίας εθνικών επιλογών και προτιμήσεων, αδράνειας, σχετικής απορρόφησης έως και πλήρους μετασχηματισμού (Radaelli, 2003). Ο μετασχηματισμός υποδηλώνει εκτεταμένο εύρος και σημαντικό βάθος αλλαγών και μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη, σε συνέχεια των εξωγενών επιδράσεων.

Συναφώς, το τελικό μετασχηματιστικό αποτέλεσμα συνδέεται με μεσολαβητικούς παράγοντες που άλλοτε διευκολύνουν και άλλοτε καθιστούν δυσχερή την αποδοχή και ενσωμάτωση των πιέσεων προσαρμογής. Για παράδειγμα, η εκκίνηση μιας μεταρρυθμιστικής πρωτοβουλίας ενός κράτους μέλους σε ορισμένο πεδίο δημόσιας πολιτικής, κατόπιν πιέσεων προ-

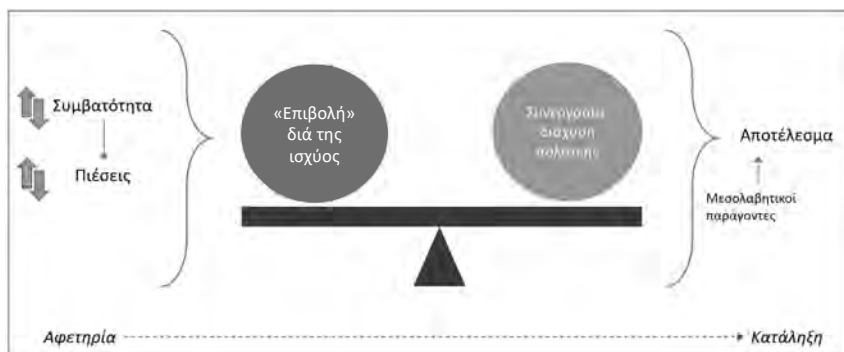
<sup>1</sup> Καθώς και γειτονικών και υποψήφιων προς ένταξη κρατών.

<sup>2</sup> Για παράδειγμα, από το 2020 προβλέπεται ότι για υποθέσεις παραβίασης του κράτους δικαίου από κράτη μέλη, η Ε.Ε. μπορεί να προβαίνει σε περικοπή κονδυλίων του προϋπολογισμού της που αυτά δικαιούνται.



σαρμογής της Ε.Ε., που συνοδεύεται όμως από περιορισμένη αποδοχή ή και απόρριψη της από εμπλεκόμενους δρώντες, ενδέχεται να προκαλέσει καθυστερήσεις, αναβολές ή και, τελικά, ματαίωση της δράσης. Αντίθετα, εφ' όσον η επιχειρούμενη αλλαγή συναντά αποδοχή στο εγχώριο πεδίο, η μεταφορά των πιέσεων προσαρμογής διευκολύνεται.

Προσεγγίζοντας το ανωτέρω πλαίσιο από μία διαφορετική γωνία θέασης,<sup>3</sup> στον βαθμό που ένα κράτος μέλος καταφέρνει να προωθήσει επιτυχώς τις (εθνικές) προτιμήσεις του στη διαδικασία παραγωγής πολιτικής της Ε.Ε., οι πιέσεις προσαρμογής που θα δεχθεί από την Ε.Ε. σε επόμενο χρόνο αναμένεται να είναι σημαντικά περιορισμένες. Ο λόγος είναι ότι το κράτος μέλος θα κληθεί να μεταφέρει στο εσωτερικό τις δικές του προτιμήσεις πολιτικής που προηγουμένως είχε επιτυχώς καταφέρει να προβάλει στο ενωσιακό επίπεδο. Το ακόλουθο διάγραμμα συνοψίζει το πλαίσιο της έως τώρα ανάλυσης γύρω από τη μεταφορά πιέσεων προσαρμογής της Ε.Ε. προς τα κράτη μέλη.



ΠΗΓΗ: Ιδία επεξεργασία

### III

#### *Ευρωπαϊκή επίδραση στην ελληνική διοικητική αρχιτεκτονική*

Αφετηρία των σχέσεων Ελλάδας και Ε.Ε. υπήρξε η Συμφωνία του 1962, με βάση την οποία η Ελλάδα συνδέθηκε επισήμως με μία από τις πρόδρομες

<sup>3</sup> Υιοθετώντας δηλαδή τη διάσταση 'από τη βάση προς τα επάνω' ('bottom up'). Η εν λόγω διάσταση είναι λιγότερο διαδεδομένη στον χώρο των ευρωπαϊκών σπουδών.

Κοινοτήτες της Ε.Ε., την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.).<sup>4</sup> Η Συμφωνία Σύνδεσης με την Ε.Ο.Κ. προωθούσε την κατάργηση των δασμών και ποσοτώσεων εισαγωγής μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, ασκώντας επίδραση στην ελληνική γεωργία και την οικονομία συνολικά, ενώ μεσοπρόθεσμα θα άλλαζε και τους κανόνες στην κυκλοφορία προσώπων (εργαζομένων) και υπηρεσιών. Συναφώς, προβλέπονταν μεταβατικές χρονικές περιόδοι για την ομαλή προσαρμογή της χώρας. Η Συμφωνία περιείχε 20 Πρωτόκολλα που ρύθμιζαν επιμέρους πεδία πολιτικής (αγροτική πολιτική, δασμολόγιο, κ.τ.λ.), προκειμένου να ευθυγραμμιστεί η χώρα με τις πρόνοιες της ζώνης ελεύθερων συναλλαγών και της τελωνειακής ένωσης που αποτελούσαν τους αρχικούς στόχους της συνεργασίας των (έξι, τότε) κρατών μελών της Ε.Ο.Κ. Μάλιστα, ένα εκ των Πρωτοκόλλων ήταν αυτό της χρηματοδότησης (αριθμ. 19), στο οποίο προβλεπόταν η ενίσχυση του ελληνικού κράτους και των ελληνικών επιχειρήσεων με χαμηλότοκα δάνεια προκειμένου να υποστηριχθούν οι σκοποί της Συμφωνίας.

Η Συμφωνία Σύνδεσης θα οδηγούσε την Ελλάδα σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις. Για την εξυπηρέτηση των αναγκών συνεργασίας, που προέκυπταν από τη σύνδεση της Ελλάδας με τις Κοινότητες, θεσπίστηκε τον Μάρτιο του 1962 η υπηρεσία της Μόνιμης Ελληνικής Αντιπροσωπείας (Μ.Ε.Α.) με έδρα τις Βρυξέλλες, ως η διοικητική δομή η οποία θα εκπροσωπούσε την Ελλάδα στις τρεις Κοινότητες. Η Μ.Ε.Α. υπήχθη στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Συντονισμού με ολιγομελές προσωπικό. Εν τούτοις, παρ' ότι στην αρχή η Συμφωνία Σύνδεσης έδωσε πνοή στα Ευρωπαϊκά σχέδια της Ελλάδας, η στρατιωτική δικτατορία της περιόδου 1967-1974 απομόνωνσε τη χώρα και η Συμφωνία ουσιαστικά αδρανοποιήθηκε. Παρ' όλα αυτά, η Μ.Ε.Α. διατηρήθηκε ως διακριτή διοικητική δομή και αποτέλεσε έκτοτε βασικό σημείο επαφής Ελλάδας – Κοινοτήτων.

Το έτος 1981 αποτελεί κομβικό σημείο αλλαγής πορείας για την Ελλάδα, καθώς εκκινεί επίσημα η περίοδος των ουσιαστικών σχέσεων της χώρας με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, μετά την οριστική συμφωνία ένταξης της χώρας, που επιτεύχθηκε το 1979. Η χώρα αποτέλεσε το δέκατο

---

<sup>4</sup> Η συμφωνία είχε ως στόχο την προαγωγή της διαρκούς και ισόρροπης ενίσχυσης των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων των δύο μερών, λαμβάνοντας υπόψιν, μεταξύ άλλων, την ανάγκη βελτίωσης της απασχόλησης και του βιοτικού επιπέδου των Ελλήνων (άρθρο 2).

μέλος της Ε.Ε., εντασσόμενη στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.) από 1.1.1981. Σε ό,τι αφορά τον διοικητικό μηχανισμό, οι πιέσεις προσαρμογής δεν άργησαν να φανούν και να διαχυθούν οριζόντια και κάθετα. Αυτές άγγιζαν όχι μόνον την κεντρική διοίκηση (Υπουργείο Εξωτερικών) που, εξ ορισμού, είχε επαφές με την αντίστοιχη ενωσιακή στο πλαίσιο τόσο ομαλής ενσωμάτωσης του κοινοτικού κεκτημένου όσο και εφαρμογής των πολιτικών της Ε.Ε., αλλά και τη συνολική αρχιτεκτονική διακυβέρνησης της Ελλάδας.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1980, η Ελλάδα εξακολουθούσε να χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό διοικητικού συγκεντρωτισμού με υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων (ανθρώπινων και υλικών) στο διοικητικό της κέντρο (Αθήνα). Ακόμη και ως τα τέλη της δεκαετίας του 2010 ο διοικητικός συγκεντρωτισμός (οργανωτικά και λειτουργικά) συνέχισε να αποτελεί σημαντικό χαρακτηριστικό της διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Αλλά στο μεσοδιάστημα έγιναν σημαντικά βήματα αποσυγκέντρωσης και αποκέντρωσης, όπως θα φανεί παρακάτω. Προς την κατεύθυνση της μείωσης του διοικητικού συγκεντρωτισμού επέδρασε καταλυτικά η Ε.Ε. μέσω μηχανισμών προώθησης πιέσεων προσαρμογής. Περαιτέρω, η περίοδος 2010-2018 συνιστά χρονικό διάστημα κατά το οποίο καταγράφεται ισχυρή επίδραση της Ε.Ε. στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα. Καθώς η Ελλάδα κατέφευγε σε (δυσθεώρητο) εξωτερικό δανεισμό και είχε καταστεί δημοσιονομικά εξαρτημένη από τρίτους (κυρίως από την Ε.Ε.) σε μεγάλο βαθμό, επιδιώχθηκε η πραγματοποίηση αναγκαστικών αλλαγών σε όλο το εύρος της διακυβέρνησης ώστε να αποφευχθεί η κήρυξη στάσης πληρωμών.

### *Μηχανισμοί προώθησης πιέσεων*

Χαρακτηριστικοί μηχανισμοί πιέσεων της Ε.Ε. που οδήγησαν σε προσπάθειες προσαρμογής της ελληνικής Διοίκησης συνδέονται με τη «θεσμική συμμόρφωση», την «πλαισίωση εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών» και την «αλλαγή εγχώριων δομών ευκαιριών» (Knill – Lehmkuhl, 2002). Ο πρώτος μηχανισμός οδηγεί στην υποχρεωτική εφαρμογή κανόνων και διαδικαστικών προϋποθέσεων που θέτει η Ε.Ε. στο πλαίσιο υλοποίησης των πολιτικών της από τα κράτη μέλη, άρα και την Ελλάδα. Ο δεύτερος μηχανισμός αφορά την υποστήριξη εγχώριων αιτημάτων, στον βαθμό που

εκδηλώνονταν, αναφορικά με τον βαθμό συγκέντρωσης του κράτους και τη γενικότερη αρχιτεκτονική διακυβέρνησης με αναφορά στον ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Ο τρίτος μηχανισμός συνδέεται με τη δημιουργία νέων ή τον εκσυγχρονισμό υφιστάμενων (πολιτικο-)διοικητικών θεσμών που θα αναλάμβαναν να ανταποκριθούν στις προδιαγραφές υλοποίησης των ενωσιακών πολιτικών.

Ειδικότερα, ο μηχανισμός της «θεσμικής συμμόρφωσης» έχει χαρακτηριστήρα αναγκαστικό, καθώς η πίεση της Ε.Ε. συνδέεται με την υποχρέωση ευθυγράμμισης της Ελλάδας με το ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας. Για παράδειγμα, κανονισμοί της Ε.Ε. οριοθετούσαν το πλαίσιο της διοικητικής δράσης στο πεδίο της προστασίας του περιβάλλοντος, της παραγωγής και διάθεσης γεωργικών προϊόντων, των κρατικών ενισχύσεων, μεταξύ άλλων, σε επιχειρήσεις του δημόσιου τομέα και των περιφερειακών ενισχύσεων. Έπειτα, οι εγχώριες πεποιθήσεις και προσδοκίες που συνδέονταν με επιμέρους αιτήματα των τοπικών και περιφερειακών αρχών για απόδοση ουσιαστικής διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, κάτι που άλλωστε ορίζεται στο άρθρο 102 του Συντάγματος, πλαισιώθηκαν από τη θέση της Ε.Ε. για την υιοθέτηση νέων μεθόδων διακυβέρνησης και, ειδικότερα, την προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης από τις αρχές του 2000 και έπειτα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001).

Τέλος, παραδείγματα ίδρυσης νέων διοικητικών σωμάτων που συνιστούν «αλλαγή εγχώριων δομών ευκαιριών» είναι η θεσμοθέτηση νέων διοικητικών δομών, όπως οι κρατικές περιφέρειες το 1997 για την εξυπηρέτηση των σκοπών υλοποίησης της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής. Επιπλέον, η συμμόρφωση με θεσμικές επιταγές εκπροσώπησης σε όργανα της Ε.Ε., όπως στην περίπτωση συμμετοχής αιρετών ως επικεφαλής περιφερειακών αρχών στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών, είχε ως αποτέλεσμα την (οριστική) θεσμοθέτηση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων το 1994. Επίσης, η υποστήριξη του διοικητικού έργου για την υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής επέφερε τη δημιουργία της Μ.Ο.Δ. (Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης) Α.Ε., μία νέα και περισσότερο ευέλικτη δομή, παράλληλη στην υφιστάμενη ελληνική Διοίκηση.

### Μεσολαβητικοί παράγοντες

Οι μηχανισμοί προώθησης πιέσεων της Ε.Ε. λειτούργησαν σε ένα περιβάλλον όπου επιμέρους μεσολαβητικοί παράγοντες ήταν σε θέση να επηρεάζουν το εύρος και το βάθος προσαρμογής της ελληνικής Διοίκησης, προσδίδοντας μία μη γραμμική εξέλιξη στην τελική έκβαση διοικητικών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων. Οι εν λόγω παράγοντες μπορούν να διακριθούν σε ενδογενείς και εξωγενείς. Ενδογενώς, εσωτερικές αντιστάσεις από επιμέρους θεσμικούς δρώντες που δεν επιθυμούσαν την προώθηση μέτρων διοικητικής αποκέντρωσης, λειτούργησαν ανασταλτικά στην προώθηση αλλαγών και μεταρρυθμίσεων. Παράδειγμα αποτελούν οι αντιδράσεις γύρω από τον Ν. 2503/1997 (πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας») που επικαλούνταν την (ενωσιακή) αρχή της επικουρικότητας,<sup>5</sup> αλλά συρρίκνωση σημαντικά τον αριθμό των τοπικών αρχών διοίκησης, με αποτέλεσμα την εκδήλωση ισχυρών διαφωνιών.<sup>6</sup>

Αντιστρόφως, η ενδυνάμωση της συμμετοχής περισσότερων δρώντων σε διαδικασίες πολιτικής, κάτι που υποστηριζόταν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έβρισκε ευήλικα ώτα και πλαισίωσε προσδοκίες δρώντων στο εσωτερικό της χώρας. Για παράδειγμα, τέτοια ήταν η περίπτωση της προώθησης του πλαισίου που έθετε το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που θα ενίσχυε τον ρόλο των ελληνικών περιφερειακών και τοπικών αρχών διακυβέρνησης, στοιχείο που εντοπίζεται στη μεταρρύθμιση της αρχιτεκτονικής της διακυβέρνησης το 2010, με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010).

Εξωγενώς, η φάση του οικονομικού κύκλου (επέκταση ή συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας) και του σταδίου του κύκλου δημόσιας πολιτικής (σχεδιασμός ή υλοποίηση) επέδρασαν στην υλοποίηση μετασχηματιστικών πρωτοβουλιών, προωθώντας ή περιορίζοντας τη δυναμική τους, λαμβάνοντας υπόψη και τον (ενίοτε καταλυτικό) ρόλο της Ε.Ε. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί (και πάλι) ο Ν. 3852/2010 (πρόγραμμα «Καλλικράτης») με δεδομένες τις δυσμενείς επιδράσεις που δέχθηκε κατά το στάδιο της υλοποίησής του, υπό συνθήκες πρωτοφανούς συρρίκνωσης της οικονομικής δραστηριότητας, οδηγώντας στον εκτροχιασμό

<sup>5</sup> Η σημασία της αρχής ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κέντρου και περιφερειακών αρχών εξετάζεται σε Makridimitris, 2002.

<sup>6</sup> Ενδεικτικά, βλ. αιτιολογική έκθεση του νόμου.

βασικών προβλέψεών του οι οποίες είχαν στόχο την ενδυνάμωση των ελληνικών περιφερειακών και τοπικών αρχών διακυβέρνησης (Blavoukos – Oikonomou, 2022).

#### IV

### *Ενεργητική προβολή προτιμήσεων πολιτικής*

Στον βαθμό που η Ελλάδα δημιουργεί προϋποθέσεις ενεργητικής προβολής και προώθησης των δικών της θέσεων προς την Ε.Ε., οι επιδράσεις στο εγχώριο πεδίο ανακατευθύνονται προς την Ε.Ε., καθιστώντας τη συνολική διαδικασία προσαρμογής περισσότερο εύκολη. Για παράδειγμα, τέτοια είναι η περίπτωση στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής, όπου η Ελλάδα μπόρεσε να μετασχηματίσει τις πιέσεις που δεχόταν αναφορικά με το να συναινέσει ώστε να καταστεί η Τουρκία υποψήφια προς ένταξη χώρα στην Ε.Ε., καταφέροντας να συνδέσει και να προωθήσει ενεργά και, εν τέλει, επιτυχώς την ένταξη της Κύπρου στην Ε.Ε. (Μπλαβούκος, 2018: 91 επ.). Το εν λόγω παράδειγμα δεν συνδέεται με διοικητικούς μετασχηματισμούς στο εγχώριο πεδίο. Εντούτοις, είναι ενδεικτικό για τον τρόπο με τον οποίο οι πιέσεις προσαρμογής μπορούν να ανακατευθυνθούν από το κράτος μέλος προς την Ε.Ε., ακολουθώντας το πλαίσιο ανάλυσης που αναπτύχθηκε παραπάνω.

Περαιτέρω, ενεργητική προώθηση των εθνικών συμφερόντων της Ελλάδας προς την Ε.Ε. υπήρξε και στην περίπτωση της αρχικής συγκρότησης της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, κατά τη δεκαετία του 1980. Όπως έχει επισημανθεί σχετικά, η γένεση της πολιτικής (νυν Ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής) μπορεί να αποδοθεί στην Ελλάδα στο πλαίσιο της ενεργητικής προβολής αιτημάτων της χώρας προς την Ε.Ε.<sup>7</sup> προκειμένου να υποστηριχθούν χρηματοδοτικά οι απαιτούμενες εγχώριες διαρθρωτικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις, οι οποίες ήταν αποτέλεσμα των σημαντικών πιέσεων προσαρμογής από την επικείμενη συμμετοχή της Ελλάδας στην Κοινή Αγορά (Hooghe, 1996: 97). Έπειτα, οι απαιτήσεις υλοποίησης των έργων της περιφερειακής πολιτικής της (τότε)

---

<sup>7</sup> Σχετικό είναι το Μνημόνιο που κατέθεσε το 1983 η ελληνική κυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ε.Ο.Κ. προέκριναν την ύπαρξη ικανού χωρικού μεγέθους περιφερειακών διοικητικών δομών διαχείρισης των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών κονδυλίων (Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα – Μ.Ο.Π.).

Εντούτοις, εκείνο το διάστημα δεν υπήρχαν αντίστοιχες διοικητικές δομές στην Ελλάδα. Έτσι, η ανάγκη υλοποίησης των Μ.Ο.Π. οδήγησε, το 1986, στη θεσμοθέτηση δεκατριών κρατικών περιφερειών, ως νέων περιφερειακών δομών διακυβέρνησης (αποκέντρωσης) του κράτους, προκειμένου να ευθυγραμμιστεί η χώρα με τις απαιτήσεις υλοποίησης της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, εκκινώντας μια διαδικασία «αλλαγής εγχώριων δομών ευκαιριών». Με άλλα λόγια, η Ελλάδα θεσμοθέτησε νέες περιφερειακές δομές διακυβέρνησης έχοντας, προηγουμένως, συμβάλει η ίδια στη συγκρότηση του νέου πεδίου πολιτικής της Ε.Ε. (Ε.Ο.Κ.).

## V

### *Εξέλιξη και αποτέλεσμα μετασχηματισμών*

Ήδη από το 1947 στην έκθεση Porter<sup>8</sup> γινόταν αναφορά σε μέτρα διοικητικής μεταρρύθμισης που θα έπρεπε να προωθήσει η ελληνική κυβέρνηση και αναδεικνύονταν σημεία και παράμετροι του διοικητικού συστήματος που έρχζαν αλλαγών και μεταρρυθμίσεων. Έτσι, οι διαπιστώσεις της έκθεσης περί ύπαρξης μιας «πληθωρικής» και «χωρίς ηθικό δημόσιας υπηρεσίας» με «έλλειψη οργάνωσης» και περιορισμένη επάρκεια, οδήγούσαν στην ανάγκη αλλαγών όπως, μεταξύ άλλων, βελτίωσης της ποιότητας του προσωπικού μέσω εκπαίδευσης, ανακατάταξης αρμοδιοτήτων και περιορισμού διοικητικών δομών. Πρακτικά, αδυναμίες και μεταρρυθμιστικές προσπάθειες ακολούθησαν παράλληλους δρόμους για δεκαετίες και συνόδευσαν το ελληνικό διοικητικό σύστημα.

Στα χρόνια που ακολούθησαν, σημαντικές αλλαγές και μεταρρυθμί-

<sup>8</sup> Η έκθεση, έκτασης 29 σελίδων, έλαβε το όνομά της από τον επικεφαλής της αποστολής των Αμερικανών εμπειρογνομώνων P. Porter. Στο κείμενο αποτυπωνόταν η οικονομική κρίση που βίωνε η χώρα και προτεινόταν μέτρα για την ανοικοδόμηση και επανεκκίνηση του ελληνικού κράτους και της οικονομίας, ως απόρροια των τραγικών επιπτώσεων του Β' Παγκοσμίου πολέμου. Στη συνέχεια εκπονήθηκαν και άλλες σχετικές εκθέσεις εμπειρογνομώνων (Βαρβαρέσσος, Μαραγκόπουλος, κλπ.) ανάλογης εν πολλοίς στόχευσης και εμβέλειας (Μακρυδημήτρης – Μιχαλόπουλος, επιμ., 2000).

σεις πραγματοποιήθηκαν στο εγχώριο κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο διοίκησης και διακυβέρνησης, ως απόρροια μεταξύ άλλων και των επιδράσεων της Ε.Ε., δίχως όμως να επιφέρουν ολιστικού χαρακτήρα μετασχηματιστικά αποτελέσματα στην ελληνική δημόσια διοίκηση (μεταβολή του βασικού κεντροβαρούς 'δόγματος' οργάνωσης και λειτουργίας). Όπως ήδη αναφέρθηκε, την περίοδο μέχρι το 1981 καταγράφεται η ίδρυση της Μ.Ε.Α. το 1962 ως μία νέα δομή διοίκησης.<sup>9</sup> Στην περίοδο που ακολουθεί την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ., σε κεντρικό επίπεδο, την ίδρυση της Μ.Ε.Α. δεν ακολούθησε κάποια μόνιμη δομή π.χ. σε κυβερνητικό επίπεδο (Σπανού, 2001: 105). Έπειτα, η ίδρυση της Μ.Ο.Δ. Α.Ε. για την οργάνωση και διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της Ε.Ε. δεν λειτούργησε με όρους μεταφοράς και διάχυσης τεχνογνωσίας προς το υπόλοιπο διοικητικό σύστημα. Επίσης, η θεσμοθέτηση του επιχειρησιακού προγράμματος «Πολιτεία» για τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης το 2001 (Ν. 2880/2001), πρόγραμμα που δανείστηκε, εν μέρει, λειτουργικές πτυχές των συγχρηματοδοτούμενων από την Ε.Ε. προγραμμάτων, δεν μετέβαλε ριζικά την αποτελεσματικότητα της ελληνικής Διοίκησης.

Στο περιφερειακό επίπεδο, όπως ήδη σημειώθηκε, η ίδρυση των δεκατριών περιφερειών, ως δομών διοικητικής αποκέντρωσης, προκειμένου να υλοποιήσουν έργα και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα (Π.Ε.Π.), στο πλαίσιο διαδοχικών συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της Ε.Ε. (Μ.Ο.Π., Κ.Π.Σ., Ε.Σ.Π.Α.) όπως προέβλεπε η Ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική, ήταν σημαντική «αλλαγή εγχώριων δομών ευκαιριών» στην αρχιτεκτονική διακυβέρνησης της χώρας. Εντούτοις, δεν συνέδραμε καταλυτικά στις επιχειρησιακές επιδόσεις της ελληνικής Διοίκησης με όρους ταχύτητας απορρόφησης πόρων και με απογοητευτικές επιδόσεις κατά τις αρχικές προγραμματικές περιόδους (π.χ. Μ.Ο.Π., 1ο Κ.Π.Σ.).

Στο τοπικό, αυτοδιοικητικό επίπεδο, εξ άλλου, η θεσμοθέτηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) Β' βαθμού (Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις) κατόπιν πιέσεων και της Ε.Ε., όπως ήδη αναφέρθηκε, ήταν σημαντικό βήμα που όμως παρέμεινε μετέωρο μέχρι την απορρόφηση τους από τις αιρετές Περιφέρειες με το πρόγραμμα «Καλλικράτης»,

<sup>9</sup> Σχετικά με την ελληνική εκπροσώπηση και τον συντονισμό σε υπηρεσιακό επίπεδο, ιδίως μετά την ένταξη της χώρας στην Ε.Ο.Κ., βλ. Μακροδημήτρης – Πασσάς, 1994.



καθώς ο ρόλος τους δεν υποστηρίχθηκε επαρκώς με πόρους από την κεντρική διοίκηση. Έπειτα, η θέσπιση του προγράμματος «Θησέας» (Ν. 3274/2004) για την υποστήριξη των Ο.Τ.Α., το οποίο υιοθετούσε οργανωτικές και διοικητικές πρακτικές των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της Ε.Ε., καθώς και τομεακά επιχειρησιακά προγράμματα που συγχρηματοδοτούνταν από την Ε.Ε. και επεδίωκαν τον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της ελληνικής Διοίκησης (Οικονόμου, 2018: 114) συνέδραμαν μεν οικονομικά αλλά δεν την απάλλαξαν από χρόνιες αδυναμίες, παθογένειες και υστερήσεις.

Τέλος, η φιλόδοξη διοικητική μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης» που προωθούσε το πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, εκτροχιάστηκε από την αναγκαστική δημοσιονομική προσαρμογή, την οποία επιτηρούσε (και) η Ε.Ε. Συναφώς, μετά το 2010, τα διαδοχικά προγράμματα χρηματοπιστωτικής συνδρομής (Μνημόνια) με την εμπλοκή και της Ε.Ε. και τεχνοκρατών της με σκοπό την ταυτόχρονη παροχή μεταρρυθμιστικής τεχνογνωσίας, επέφεραν περιορισμένου βαθμού μετασχηματισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, καθώς οι δημοσιονομικές περικοπές, εν τέλει, κυριάρχησαν σε βάρος παραγόντων που συνδέονται με ποιοτικές παραμέτρους διοικητικής λειτουργίας, όπως, ιδίως, το ήθος, η αξιοκρατία, η λογοδοσία, κ.λπ. (Λαμπροπούλου – Οικονόμου, 2016).

Εν κατακλείδι, οι όποιες αλλαγές εμφιλοχώρησαν στην ελληνική Διοίκηση δεν μετέβαλαν ριζικά το κυρίαρχο διοικητικό υπόδειγμα (Τσέκος, 2009: 139), ακόμη και κατά την περίοδο της εξαναγκαστικής (δημοσιονομικής) προσαρμογής (2010-2018). Κατά συνέπεια, το εύρος και το βάθος των διοικητικών μετασχηματισμών της ελληνικής Διοίκησης, ως αποτέλεσμα της επίδρασης της Ε.Ε., κυμάνθηκε μεταξύ αδράνειας και απορρόφησης των ενωσιακών πιέσεων προσαρμογής, αδυνατώντας να λάβει χαρακτήρα ριζικών μετασχηματισμών, αναβάλλοντας έτσι και την υλοποίηση παραδοχών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

## VI

### Συμπερασματικά

Ανασκοπώντας τη σχέση μεταξύ Ε.Ε. και ελληνικής Διοίκησης, λιγοστές ήταν μάλλον οι περιπτώσεις που η Ελλάδα προώθησε επιτυχώς δικές της

επιλογές προς την Ε.Ε., οι οποίες, στη συνέχεια, δημιούργησαν απαιτήσεις κατάλληλης προσαρμογής (συγκρότηση Ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής και ίδρυση κρατικών περιφερειών). Κυρίως η Ελλάδα δέχθηκε πιέσεις προσαρμογής της προς την Ε.Ε.

Πριν την ένταξη στην Ε.Ο.Κ. δεν ανιχνεύτηκε ιδιαίτερη επίδραση της Ε.Ε. στην εγχώρια διοικητική αρχιτεκτονική. Την περίοδο 1981-2009 η Ε.Ε. πλασιώσε εγχώριες προσδοκίες και συνέβαλε στη δημιουργία νέων διοικητικών δομών στο κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό (αυτοδιοικητικό) επίπεδο. Κατά την περίοδο 2010-2018 η βίαιη και αναγκαστική δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας, που επιβλήθηκε με την εμπλοκή και της Ε.Ε., εξυπηρέτησε πρωτίστως οικονομικές ανάγκες αφήνοντας στο περιθώριο κρίσιμες ποιοτικές διοικητικές παραμέτρους. Ως αποτέλεσμα, η ελληνική Διοίκηση, παρά τις επιμέρους αλλαγές, άλλοτε παρέμεινε αδρανής και άλλοτε απλώς απορρόφησε τις πιέσεις προσαρμογής της Ε.Ε., δίχως ριζικούς μετασχηματισμούς στην οργάνωση και λειτουργία της.



## ΕΠΙΜΕΤΡΟ

---

### Αντώνης Μακρυδημήτρης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ

#### I

#### *Der Gang Gottes...*

Το σωτήριο έτος 1821 που ξεσπούσε η Επανάσταση και ο Αγώνας για την ανεξαρτησία στον ελλαδικό χώρο, στο Βερολίνο έβλεπε το φως η *Φιλοσοφία του Δικαίου* του Hegel, ένα έργο μνημειώδες για το δίκαιο, την πολιτική επιστήμη και την κοινωνιολογία. Σε αυτό ο Γερμανός φιλόσοφος, μεταξύ άλλων εμβριθών σκέψεων και συλλογισμών, επεσήμαινε τη σημασία της ανάδυσης του κράτους στη σύγχρονη εποχή, εκτιμώντας ότι αυτό το φαινόμενο επρόκειτο να έχει πελώριες συνέπειες στην εξέλιξη των κοινωνιών. Στην ανάλυσή του περιορίστηκε στις θετικότερες από αυτές, καταλήγοντας ότι η διαμόρφωση του κράτους έμοιαζε κάπως με τον «βηματισμό του Θεού επί της γης...».

Οι αναλυτές σχολιάζουν ότι την ουσία αυτής της επιχειρηματολογίας είχε δανειστεί ο Hegel από έναν άλλον σύγχρονό του στοχαστή, τον Herder, τροποποιώντας ελαφρώς την ορολογία. Γιατί ο Herder έκανε λόγο όχι για το 'κράτος', αλλά για το 'έθνος' ως δείγμα της θεϊκής πρόνοιας και παρουσίας στον κόσμο – '*Gang Gottes über die Nationen*'. «Ο Θεός βαδίζει μέσα στο έθνος», κατά τον σχετικό συλλογισμό. Ο Hegel έκανε ένα βήμα παραπέρα υποστηρίζοντας ότι ο θεϊκός βηματισμός ακούγεται πιο καθαρά στον ρόλο, τη δράση και τους θεσμούς του κράτους, που οριοθετούν δεσμευτικά την κοινωνική συμπεριφορά στη σύγχρονη εποχή. Υπό τον

όρο, βέβαια, και την αναγκαία συνθήκη ότι τούτος ο ογκώδης μηχανισμός βίας και κατεξουσίασης, όπως σημαίνει το όνομά του στα ελληνικά, λειτουργεί σωστά, συνετά και μετρημένα, υπό τον έλεγχο του δικαίου και της πολιτικής κοινωνίας. Διαφορετικά, το κράτος αντί για βήμα του Θεού μπορεί να μετατραπεί σε τερατώδη δυνάστη, έναν ολοκληρωτικό *Λεβιάθαν*, όπως είχε ήδη διαβλέψει ο Hobbes· ή ένα 'τέρας', «το πιο ψυχρό απ' όλα τα ψυχρά τέρατα πάνω στη γη», κατά την απαισιόδοξη διάγνωση του Νίτσε, στα τέλη του 19ου αιώνα.

Αλλά για ποιο κράτος έκαναν λόγο εκείνοι οι προδρομικοί στοχαστές; Περιγράφοντας με λιγότερο ποιητικούς όρους ο Adam Müller, ένας σύγχρονος κι αυτός του Hegel διανοητής, θα προβεί σε μια συνοπτική, περιεκτική διατύπωση –(«το κράτος δεν είναι»), σημείωνε, «απλώς ένα εργοστάσιο, ένα αγρόκτημα, μια ασφαλιστική ή εμπορική εταιρία»). Το κράτος είναι κάτι πολύ περισσότερο και εντελέστερο· είναι «η θεμελιακή συνένωση όλων των υλικών και πνευματικών αναγκών ενός έθνους, όλων των υλικών και πνευματικών αγαθών του, όλης της εσωτερικής και εξωτερικής ζωής του, σ' ένα μεγάλο ενεργητικό και απείρως ζωτικό όλον». Κοντολογίς, στο πνεύμα αυτό και με κάπως πιο σύγχρονη διατύπωση, το κράτος περιλαμβάνει, ρυθμίζει και οργανώνει εξουσιαστικά το σύνολο σχεδόν των τομέων ή όψεων της δημόσιας πολιτικής, που επηρεάζουν τη ζωή όχι μόνον πολιτών, αλλά και όλων όσοι διαβιούν στην επικράτειά του.

Αν, μάλιστα, αυτό το 'κράτος' ενεργεί σύμφωνα με το δίκαιο και τους νόμους, συνιστά δηλαδή 'κράτος δικαίου', και η ηγεσία του επιλέγεται από το πολιτικό σώμα, είναι δηλαδή στοιχειωδώς δημοκρατικό στη διακυβέρνησή του, τότε μοιάζει να είναι κάτι το αρκετά θετικό και επιθυμητό στη ζωή και την κοινωνία. Υπό την έννοια αυτή, επιβεβαιώνεται η εγγεληνή διάγνωση ή 'προφητεία'. Αν, επιπλέον, το κράτος διακρίνεται από άλλα ανάλογα πολιτικά μορφώματα στον πλανήτη με γνώμονα την εθνική του ταυτότητα (οριζόμενη κυρίως με ευρείς πολιτιστικούς όρους), αποτελεί, δηλαδή, 'εθνικό κράτος' (nation state), κατά τη χερντεριανή εκτίμηση, τότε μάλλον πρόκειται για έναν θεσμό που αξίζει να αποκτήσουν οι λαοί, ακόμα και να πολεμήσουν γι' αυτό. Κράτος εθνικό, κράτος δικαίου, κράτος του δήμου ('δημοκρατικό') – ιδού οι τρεις μείζονες ιδέες και ορίζουσες της κοινωνικο-πολιτικής εμπειρίας από τον 19ο αιώνα και μετά.

Αν αυτές οι 'εξελικτικές καθολικότητες' ('evolutionary universals', κατά την παρσονική θεωρία, στις οποίες θα έπρεπε να συγκαταλεχθούν

και η ανοιχτή οικονομία της αγοράς, όσο και η κοινωνία των πολιτών) εμφανίζονται και απαντούν με τον έναν ή τον άλλον τρόπο στα πιο εξελιγμένα σημεία του πλανήτη, γιατί να μην δοκιμαστούν και σε τούτη την πολύπαθη γωνιά της Ευρώπης, συνεχιστή και κληρονόμο ενός σπουδαίου αρχαίου πολιτισμού; «Απόγονοι του σοφού και φιλανθρώπου Έθνους των Ελλήνων, σύγχρονοι των νυν πεφωτισμένων λαών της Ευρώπης και θεαταί των καλών, ... ήτον αδύνατον πλέον να υποφέρωμεν μέχρις αναλγησίας και ευηθείας...»: έτσι εξαγγελλόταν πανηγυρικά στην ιστορική *Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας*, το σημαντικότερο ίσως κείμενο πολιτικού θεσμού που υπήρξε ποτέ στη σύγχρονη Ελλάδα, η οποία και προσαρτήθηκε στο Σύνταγμα της Επιδαύρου (1η Ιανουαρίου 1822).

Όταν ο J.J. Rousseau λίγο μόλις καιρό πριν από την Ελληνική Επανάσταση έγραφε στους Πολωνούς και τους συνιστούσε με θέρμη να αντισταθούν στη βίαιη ενσωμάτωσή τους από τους Ρώσους, μένοντας πιστοί στα δικά τους εθνικά έθιμα, τις παραδόσεις και τις ιδιαιτερότητες, γιατί να μην επιχειρούσαν κάτι ανάλογο και οι Έλληνες (Ρωμιοί ή Γραικοί) έναντι των Οθωμανών, που διέφεραν από αυτούς γλωσσικά, θρησκευτικά και πολιτισμικά; Κάτι τέτοιο, εξ άλλου, είχε υποστηρίξει ακόμη νωρίτερα ο John Locke στη *Δεύτερη Πραγματεία περί Κυβερνήσεως* λέγοντας ρητά (παράγραφος 192): «Ποιος έχει και την παραμικρή αμφιβολία ότι οι Έλληνες Χριστιανοί, οι απόγονοι των παλαιών κατοίκων εκείνης της χώρας, έχουν το δικαίωμα να αποτινάξουν τον τουρκικό ζυγό, υπό τον οποίο επί μακρό γογγύζουν, οποτεδήποτε έχουν τη δύνη να το κάνουν;». Τούτο έπραξαν ή μάλλον ξεκίνησαν να πράττουν πριν από 200 χρόνια και σχεδόν τα κατάφεραν σε πείσμα πολλών. Διαπιστώνοντας και υποστηρίζοντας εμπράκτως ότι οι Έλληνες είναι έθνος διαφορετικό από τους Τούρκους, διεκδίκησαν την ύπαρξη του δικού τους ανεξάρτητου και δικαιοκρατούμενου κράτους, όπως τεκμηρίωναν εμβριθώς στο *Υπόμνημα περί της Παρούσης Καταστάσεως του Πολιτισμού εν Ελλάδι* ο Κοραής το 1803, όσο και στην *Ελληνική Νομαρχία* ο ανώνυμος συγγραφέας της το 1806. Οι Έλληνες πολέμησαν γι' αυτό, κέρδισαν τη διεθνή αναγνώριση και τελικά το έθνος απέκτησε το δικό του κράτος, έστω στη στοιχειώδη ή εμβρυακή μορφή του, που στη συνέχεια εξελίχθηκε σταδιακά.

«Μόνο ο άνθρωπος είναι το πλάσμα που γίνεται αυτό που επιλέγει και επιθυμεί», υποστήριζε ένας Ιταλός διανοητής του 17ου αιώνα, ο Giambattista Vico, η αξία του οποίου αναγνωρίζεται ολοένα και περισσό-

τερο – ‘*unus homo est quod vult, quod lubet*’. Πρόκειται για μια σκέψη όχι απλώς γνωστή αλλά κοινής αποδοχής στην αρχαιοελληνική πνευματική παράδοση, αναφερόταν στους Δελφούς, όπως και σε στίχους του Πινδάρου – «γένειοί, οίος εσσί μαθών». Τουτέστιν, ‘γίνε αυτό που είσαι, μετά από μάθηση’ και αυτογνωσία· ή και αγώνα για ελευθερία. Αυτοπραγμάτωση και αυτοσυνειδησία δεν αποτελούν μόνο ηθικές έννοιες και αξίες, αλλά και θεμιτές πολιτικές επιδιώξεις και επιθυμητές καταστάσεις. Προτάγματα που εμπνέουν και την πολιτική πρακτική.

## II

### *Εθνικοί στόχοι*

Οι ‘εθνικοί στόχοι’ που τέθηκαν με την Επανάσταση του ’21, όπως αποτυπώνονταν ευσύνοπτα, έγκυρα και περιεκτικά στη *Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας*, περιελάμβαναν εν πρώτοις την απελευθέρωση του έθνους με τη συγκρότηση του δικού του ανεξάρτητου κράτους, πράγμα που κατέστη δυνατόν το 1830. Μολοντί τα εδαφικά όρια του νεοπαγούς κράτους ήταν αρχικά πολύ περιορισμένα, δεν άργησαν να διευρυνθούν με διαδοχικές μεγεθύνσεις (1864, 1881, 1912, 1923, 1948), ούτως ώστε ήδη με την πρώτη εκατονταετηρίδα να έχει, εν πολλοίς, επιτευχθεί ο μείζων εθνικός σκοπός, ήτοι η ενοποίηση των Ελλήνων στο δικό τους ελεύθερο κράτος.

Ο έτερος εθνικός στόχος, που επίσης διατυπώθηκε ρητά στα Συντάγματα της επαναστατικής περιόδου (1822, 1823, 1827), δεν ήταν άλλος από τον εκδημοκρατισμό και το κράτος δικαίου. Και ως προς το ζήτημα αυτό, αρχικά τα βήματα ήταν αργά, ενώ κάποτε πήγαιναν και προς τα πίσω, αλλά τελικά συνδυάστηκαν στον εθνικό βίο και τα δύο πολύτιμα αγαθά της δημοκρατίας και της δικαιοσύνης – αν όχι απόλυτα, πάντως ακριούντως και ρεαλιστικά. Όσον αφορά την οικονομική ανάπτυξη και ευημερία, που αποτέλεσε εξ αρχής βασική επιδίωξη της Επανάστασης,<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Όπως αναφερόταν στη 2η κιόλας παράγραφο της *Διακήρυξης της Ανεξαρτησίας*, «Είχομεν ημεείς τάχα ολιγώτερον, παρά τα λοιπά έθνη, λόγον διά να στερωμέθα εκείνων των δικαίων, ή είμεθα φύσεως κατωτέρας και αχρειεστέρας, διά να νομιζώμεθα ανάξιοι αυτών, και καταδικασμένοι εις αιώνιον δουλείαν να έρωμεν ως κτήνη και αυτόματα εις την άλογον θέλησιν ενός απεινού τυράννου, όστις ληστρικώς και άνευ τινός συνθήκης ήλθε μακρόθεν να μας καθυποτάξη;».

ακόμα και αν δεν έχει επιτευχθεί εντελώς και για όλους εξίσου, έχουν σημειωθεί άλματα στην πορεία των ετών, με συνέπεια η Ελλάδα σήμερα, πέραν της συμμετοχής της στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ίσως και εξ αιτίας αυτής), να συγκαταλέγεται ανάμεσα στις πρώτες δεκάδες των πλέον ευημερουσών χωρών στον πλανήτη.

Ως προς τον έσχατο, τέλος, αλλ' όχι ελάχιστο εθνικό στόχο και σκοπό, αυτόν του εκσυγχρονισμού του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, παρά την πρόοδο που έχει κι εδώ συντελεστεί, το οργανωτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας εξακολουθεί να αποτελεί τον 'μεγάλο ασθενή' της ελληνικής κοινωνίας. Χαρακτηριστικές όψεις και εκφάνσεις του προβλήματος, που επισημάνθηκαν επαρκώς στις μελέτες που προηγήθηκαν, περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τον συγκεντρωτισμό στην άσκηση της εξουσίας (που συνιστά απώτερη απειλή της ίδιας της δημοκρατίας), τις πελατειακές σχέσεις και την ευνοιοκρατία (που αντιστρατεύονται την αξιοκρατία, τον επαγγελματισμό και την καταλληλότητα των δημόσιων θεσμών και υπηρεσιών), την αδιαφάνεια και τη διαφθορά στη διαχείριση των δημόσιων πόρων (που κλονίζει την εμπιστοσύνη στην πολιτική κοινωνία). Αν έτσι έχουν τα πράγματα, τότε πολλά ακόμη μένει να γίνουν προς την κατεύθυνση της αποσυγκέντρωσης στην άσκηση της εξουσίας, της αξιοκρατίας και της ποιότητας στη Διοίκηση (που πρέπει να είναι και να παραμείνει μια 'ουδέτερη δύναμη' απέναντι στις πολιτικές ή κομματικές αντιπαράθεσεις), προς τη στοιχειώδη δημόσια ηθική και τη δεοντολογία. Όλα τούτα έχουν αρκούντως πλέον συνειδητοποιηθεί, το ζήτημα είναι να πραγματοποιηθούν οριστικά και δίχως παλινδρομήσεις, ώστε να αποτελέσουν επιτέλους εθνικό 'κεκτημένο'.

Αποτελεί παράδοξη μοίρα ή πεπρωμένο των επαναστάσεων να προδίδονται, να εκφυλίζονται και να παρακμάζουν, σημείωσε η Hannah Arendt σε σχετική μελέτη της μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο, αναφερόμενη στα χαρακτηριστικά παραδείγματα της Γαλλικής Επανάστασης του 1789 και της Ρωσικής του 1917. Αμφότερες, μολονότι επικράτησαν, δεν απέφυγαν τις 'παρεμβατικές' —αν όχι παραμορφωτικές— εκδοχές, εκφάνσεις και μεταπτώσεις του επαναστατικού και απελευθερωτικού ιδεώδους. Αλλά η Αμερικανική Επανάσταση του 1776, όπως και η Ελληνική του 1821, δεν γνώρισαν κάποια μείζονα διαστροφή, εκφυλιστική παραμόρφωση ή παραποίηση συγκρίσιμη με άλλα ιστορικά παραδείγματα. Ίσως γιατί υπήρξαν μετριοπαθέστερες στις απώτερες επιδιώξεις και τις στοχεύσεις



τους (πολιτική ανεξαρτησία, στη μια περίπτωση, εθνική απελευθέρωση, στην άλλη). Πράγμα που φανερώνει τη δυνατότητα των αντίστοιχων πολιτικών θεσμών να επιτυγχάνουν τους στόχους που θέτουν, ακόμα και εκείνους που δεν έχουν τελεσφορήσει, ακόμα.

Αν τούτο σημαίνει προσχώρηση στην περίφημη τζεφερσόνια αρχή ότι 'το καλύτερο που μπορεί να κάνει το κράτος είναι να κάνει λιγότερα πράγματα αλλά να τα κάνει καλύτερα', ίσως αξίζει τον κόπο και τη 'θυσία' (της περιττής πολυπραγμοσύνης, όπως θα λέγαμε πλατωνιστί). Αναζητήστε το 'κοινό και το κύριο ή το ίδιον' (*il commune e proprio*), θα έλεγε στους *Ελεύθερους Πολιορκημένους* (Στοχασμοί) ο Σολωμός. Η διοίκηση και η διακυβέρνηση του τόπου θα έχει μάλλον να επωφεληθεί απ' αυτό. Το δε 'κοινό και κύριο ή ίδιον' για το κράτος και τη διοίκηση, σήμερα, είναι να εστιάσει στον και να βελτιστοποιήσει τον ρυθμιστικό, εγγυητικό και συντονιστικό ρόλο και αποστολή του, που πρέπει μάλλον να ενισχυθεί και να ενδυναμωθεί από ποιοτικής, ιδίως, σκοπιάς. Ίσως, έτσι, μπορέσει το κράτος και η διακυβέρνηση του τόπου να εκφράσει και να αποτυπώσει καλύτερα, αν όχι τα 'βήματα του Θεού επί της γης', τουλάχιστον ένα εύλογο σχέδιο για τη λειτουργία μιας πολιτικής κοινωνίας που είναι ελεύθερη, ανοιχτή, δίκαιη και δημοκρατική, κατά το δυνατόν.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

---

- Αθανασόπουλος Δ. Σ. (1986), *Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα. Παρατηρήσεις για την καλή άσκηση της κυβερνητικής λειτουργίας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Alexander G. (2001), "Institutions, path dependence, and democratic consolidation", *Journal of Theoretical Politics*, 13 (3), 249-269.
- Αλεξόπουλος Άρ. (2007), *Επιστημική κοινότητα και συλλογική δράση: η περίπτωση του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ*, Αθήνα: ΙΝ.Ε./Γ.Σ.Ε.Ε.
- Αλεξόπουλος Άρ. (2007<sup>α</sup>), «Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης», σελ. 597-612, στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Μ.-Ηλ. Πραβίτα, επιμ., *1ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Αλιβιζάτος Ν. Κ. (1983), *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Αλιβιζάτος Ν. Κ. (2014), *Το Σύνταγμα και οι Εχθροί του στη Νεοελληνική Ιστορία 1800-2010*, Αθήνα: Πόλις.
- Ανδρέαδης Ι. (2016), «Η στάση των πολιτών απέναντι στο πολιτικό σύστημα», 465-486, στο Α. Γ. Πασσάς *et al.*, επιμ., *Οι θεσμοί στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Ανδρονόπουλου Β. – Μ. Μαθιουδάκη (1988), *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, Αθήνα.
- Ανθόπουλος Χ. Θ. (2008), «Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κομματοκρατία», στο Ε. Ι. Κοντιάδης – Χ. Θ. Ανθόπουλος, επιμ., *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Ανωγάτης Δ. – Δ. Μοσχόπουλος – Ι. Αθανασοπούλου (2020), *Η δημογραφική απεικόνιση της στελέχωσης του ελληνικού κράτους κατά την περίοδο 1833-1844*, Κέρκυρα.
- Aucoin P. (2012), "New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk", *Governance*, 25 (2), 177-199.

- Barberis P. (1994), "Permanent Secretaries and Policy-Making in the 1980s", *Public Policy and Administration*, 9 (1), 35-48.
- Bauer T. N. – B. Erdogan (1996), "Organizational socialization", 51-64, στο *APA Handbook of I/O Psychology*, 3.
- Bednar J. – A. Jones-Rooy – S. E. Page (2015), "Choosing a future based on the past: Institutions, behavior, and path dependence", *European Journal of Political Economy*, 40, 312-332.
- Βενετσανοπούλου Μ. (2014), *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη δημόσια διοίκηση. Ελεγκτικοί μηχανισμοί*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Βενιζέλος Ευ. (1990), *Το Γενικό Συμφέρον και οι Περιορισμοί των Συνταγματικών Δικαιωμάτων*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.
- Βενιζέλος Ευ. (1992), «Πολίτες και συμμετοχικές διαδικασίες στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός πίεσης», *ΕΛΛΑΔ*, 321 επ.
- Βενιζέλος Ευ. (2000), *Το σχέδιο της αναθεώρησης του Συντάγματος. Η γενική εισήγηση της πλειοψηφίας προς την Ζ' Αναθεωρητική Βουλή*, Έκδοση εργασίας, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Βενιζέλος Ευ. (2002), *Το αναθεωρητικό κείμενο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Berman H. (1983), *Law and Revolution. I, The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Berman H. (2006), *Law and Revolution. II, The impact of the Protestant Reformations on the Western Legal Tradition*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Βερναρδάκης Χρ. (2004), «Η ίδρυση, η εξέλιξη και η μετεξέλιξη του ΠΑΣΟΚ: από το 'κόμμα μαζών' σε 'κόμμα του κράτους', στο Χ. Βερναρδάκης *et al.*, επιμ., *Τριάντα χρόνια δημοκρατία*, Αθήνα: Κριτική.
- Βερναρδάκης Χρ. – Κ. Μαυρέας (2016), «Από τα «κόμματα της αντιπροσώπευσης» στα «κόμματα του κράτους». Μια αποτίμηση των επιπτώσεων της κρατικής χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων στη μεταπολιτευτική Ελλάδα», στο Α. Γ. Πασσάς *et al.*, επιμ., *Οι θεσμοί στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Blavoukos S. – G. Oikonomou (2022), "Reforming *Suo Tempore*: Exploring the Unintended Consequences of the European Union's 'Reform Actors'", *The British Journal of Politics and International Relations* (OnlineFirst).
- Βούλγαρης Γ. (2013), *Η μεταπολιτευτική Ελλάδα 1974-2009*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Βούλγαρης Γ. (2019), *Ελλάδα: Μια χώρα παραδόξως νεωτερική*, Αθήνα: Πόλις.
- Cable D. M. – C. K. Parsons (2001), "Socialization tactics and person-organization fit", *Personnel Psychology*, 54 (1), 1-23.
- Capano G. (2003), "Administrative traditions and policy change: when policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s", *Public Administration*, 81 (4), 781-801.
- Γέροντας Απ. (2020), *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

- Γέροντας Απ. – Σ. Λύτρας – Πρ. Παυλόπουλος – Γ. Σιούτη – Σπ. Φλογαίτης (2018), *Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Γιανναράς Χρ. (2002), *Κομματοκρατία*, Αθήνα: Πατάκης.
- Γιαννίτσας Τ. (2013), *Η Ελλάδα στην Κρίση*, Αθήνα: Πόλις.
- Γιαννουλόπουλος Γ. (1999), *Η ευγενής μας τύφλωσις. Εξωτερική πολιτική και «εθνικά θέματα» από την ήττα του 1897 έως τη μικρασιατική καταστροφή*, Αθήνα: Βιβλιόραμα.
- Cooper Chr. A. (2020), "Politics and the permanency of permanent secretaries: testing the vitality of the Westminster administrative tradition, 1949-2014", *British Politics*, 15, 311-325.
- Γράβαρης Δ. (2001), «Γνώση και κρατική πολιτική στην έννοια των επιστημονικών κοινοτήτων, ζητήματα κριτικής ανακατασκευής», *Επιστήμη και Κοινωνία*.
- Δαγρόγλου Πρ. (1986), «Δημόσιο Συμφέρον και Σύνταγμα», *Το Σύνταγμα*, 425 επ.
- Δαγρόγλου Πρ. (1992), «Η συνταγματικότητα της διαιτητικής επιλύσεως διοικητικών διαφορών», *Ελλ Δην*, 33, 481 επ.
- Dahrendorf R. (1980), "Effectiveness and Legitimacy: On the Governability of Democracies", *The Political Quarterly*, 51 (4), 393-409.
- Dakin D. (1984), *Η ενοποίηση της Ελλάδας 1770-1923*, Αθήνα: Μ.Ι.Ε.Τ.
- David P. A. (1994), "Why are institutions the 'carriers of history'? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions", *Structural Change and Economic Dynamics*, 5 (2), 205-220.
- Davies N. (1998), *Europe. A History*, Harper Perennial.
- Δερτιλής Γ. (2000), *Λεργαίον κράτος*, Αθήνα: Καστανιώτης.
- Δερτούζος Μ. (1998), *Τι μέλλει γενέσθαι*, Αθήνα: Λιβάνης.
- Δεσποτόπουλος Α. Ι. (1996), *Ο Κυβερνήτης Ιωάννης Καποδίστριας και η απελευθέρωση της Ελλάδος*, Αθήνα: Μ.Ι.Ε.Τ.
- Δετσαρίδης Χρ. (2019), *Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Διαμαντόπουλος Θ. (1985), *Ο Βενιζελισμός της Ανόρθωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Διαμαντούρος Ν. (2002), *Οι απαρχές της συγκρότησης του σύγχρονου κράτους στην Ελλάδα*, Αθήνα: Μ.Ι.Ε.Τ.
- Διβάνη Λ. (2010), *Η εδαφική ολοκλήρωση της Ελλάδας (1830-1947)*, Αθήνα: Καστανιώτης.
- Dimitrakopoulos D. G. – Arg. G. Passas (2020), *The Depoliticisation of Greece's Public Revenue Administration. Radical change and the limits of conditionality*, Cham: Springer.
- Δουζίνιας Κ. – Μ. Μπαρτσιώδης, επιμ., (2021), *Αριστερή Κυβερνησιμότητα. Η εμπειρία του ΣΥΡΙΖΑ 2015-2019*, Αθήνα: Νήσος.
- Dror Y. (1964), "Muddling Through – "Science" or Inertia?", *Public Administration Review*, 153-157.
- Δρυλεράκης Ι. (1991), «Η διαιτησία στις διοικητικές διαφορές», *ΔΦΝ*, 4.
- Ελευθερίου Κ. (2022), «Κρίση των κομμάτων, κρίση της πολιτικής: Η αναγκαιότητα

- ενός σύγχρονου κόμματος μαζών», στο Κ. Γαλανόπουλος – Δ. Παπανικολόπουλος, επιμ., *Τι να κάνουμε: Σκέψεις για την επανεκκίνηση της ριζοσπαστικής πολιτικής*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση (2019), *Εκθεση Δημόσιας Διαβούλευσης για την Συνταγματική Αναθεώρηση*, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001), *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση. Μια Λευκή Βίβλος*, Βρυξέλλες. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM (2001) 428, EE C 287.
- Feyerabend P. K. (2011), *The Tyranny of Science*, N.Y.: Wiley.
- Ζέρβας Ν. Σπ. (2014), *Πρωθυπουργοκεντρισμός. Η Δεσπόζουσα Θέση του Αρχηγού της Κυβέρνησης στο Πολιτικό μας Σύστημα*, Αθήνα: Μπατσουλός.
- Ζέρβας Ν. Σπ. (2018), «Από τον Πρώιμο Συνταγματισμό στον Δημοκρατικό Καισαρισμό: 190 Έτη από την Ανάληψη των Κυβερνητικών Καθκόντων από τον Ιωάννη Καποδίστρια», *Το Σύνταγμα*, 1, 97-117.
- Ζέρβας Ν. Σπ. (2019), «Η Υποβάθμιση του Ρόλου της Βουλής: Διαχρονικές Ευθύνες και Παθογένειες του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος», *Το Σύνταγμα*, 4, 967-1000.
- Ζέρβας Ν. Σπ. (2021), *Μεταξύ Συγκεντρωτισμού και Υπουργειοπληθωρισμού: Όψεις της Διοικητικής και της Κυβερνητικής Ιστορίας του Σύγχρονου Ελληνικού Κράτους 19ος-21ος Αιώνας*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Ζέρβας Ν. Σπ. (2021\*), «Τα Σύντάγματα της Ελληνικής Επανάστασης: Ο Υπέρομο Δημοκρατικός τους Χαρακτήρας και η Αδυναμία Εφαρμογής τους», *Δημόσιο Δίκαιο*, 1-2, 71-79.
- Getimis P.-N. – K. Hlepas (2006), “Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities”, 177 επ., στο H. Back – H. Heinelt – An. Magnier, eds, *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, VS Wiesbaden.
- Η Διακήρυξις της Ανεξαρτησίας (Α' Εθνική Συνέλευσις)*, πρόλ. Πρ. Παυλόπουλος, επιμ. Αντ. Μακρυδημήτρης, Αθήνα: Σ.Ω.Β. (2022).
- Haas P. M. (1992), “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, 46 (1), 1-35.
- Häberle P. (2006), “Öffentliches Interesse als juristisches Problem”, 2. Aufl., *Juristen Zeitung*.
- Hall P. A. (1989), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton: Princeton University Press.
- Hall P. A. (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Hall S. – B. Gieben (2003), *Η διαμόρφωση της νεωτερικότητας. Οικονομία, κοινωνία, πολιτική, πολιτισμός*, μτφρ. Θ. Τσακίρης – Β. Τσακίρης, Αθήνα: Σαββάλας.
- Heinelt H. – B. Egner – N. Hlepas, eds, (2022), *The Politics of Local Innovation. Conditions for the Development of Innovations*, London, N.Y.: Routledge.
- Hlepas N.-K. (2010), “Incomplete Greek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second (2008-09) Wave of Reforms”, *Local Government Studies*, 36 (2), 223 επ.
- Hlepas N.-K. (2018), “Unies dans la Diversité Régionale: La question des Régions dans

- la Grèce centralisatrice”, 251 επ., στο GIS – GRALE – CNRS, *Droit et Gestion des Collectivités Territoriales. Les grandes régions*, Paris: Editions Le Moniteur.
- Hlepas N. – Th. Chadjipadelis (2022), “Mayors in the foreground, parties behind the scenes”, 222-232, στο Ad. Gendzwill – Ul. Kjaer – Kr. Steyvers, eds, *The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe*, N.Y.: Routledge.
- Hlepas N. – Th. Chantzaras – P. Getimis (2018), “Leadership Styles of European Mayors: How Much Have They Changed Over the Past 12 Years?”, 209 επ., στο H. Heinelt et al., eds., *Political Leaders and Changing Local Democracy. Governance and Public Management*, London: Palgrave Macmillan.
- Hofstede G. (1980), “Motivation, Leadership, and Organization: Do American Theories Apply Abroad?”, *Organizational Dynamics*, Summer, 42-63.
- Hofstede G. – G. J. Hofstede – M. Minkov (2010), *Cultures and organizations: Software of the mind*, 3rd ed., New York: McGraw-Hill.
- Hooghe L. (1996), “Building a Europe with the Regions. The Changing Role of the European Commission”, 89-126, στο L. Hooghe, επιμ., *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe L. – G. Marks (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford: Rowman & Littlefield.
- Howlett M. – A. Perl – M. Ramesh (2009), *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press.
- Jago M. (2017), *Robin Butler: At the heart of power. From Heath to Blair*, Λονδίνο: Biteback Publishing.
- Καζαμιάς Α. (2005), «Η άνοδος και η πτώση του κρατικού κομματισμού», στο Θ. Πελαγίδης, επιμ.-εισ., *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Καλύβας Στ. (2015), *Καταστροφές και θρίαμβοι. Οι 7 κύκλοι της σύγχρονης ελληνικής ιστορίας*, Αθήνα: Παπαδόπουλος.
- Καραφουλίδου Β. (2018), «...της μεγάλης τάτης ιδέας...»: Όψεις της εθνικής ιδεολογίας 1770-1854, Αθήνα: Πόλις.
- Καργάδος Π. (1994), «Είναι δυνατή η διαιτητική επίλυση των φορολογικών διαφορών», *Δ*, 25, 581 επ.
- Καρκατσούλης Π. (2014), *Ρύθμιση, Απορρόθμιση, Μεταρρόθμιση*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Καρκατσούλης Π. (2019), «Το ‘επιτελικό κράτος’ ως άλλοθι μιας συγκεντρωτικής διακυβέρνησης», *Athens Voice*, 31.7.
- Καρούζου Ε. (1989), «Ζητήματα Κατοχής Εθνικών γαιών», *Μνήμων*, 12, 149-161.
- Keating M. (2003), “In the Wake of ‘A Certain Maritime Incident’: Ministerial Advisers, Departments and Accountability”, *Australian Journal of Public Administration*, 62 (3), 92-97.
- Κεχαγιά Β. (2010), «Αργόσυρτο φινάλε στο σίριαλ των γραμματέων», *Τα Νέα*, 23 Ιανουαρίου, <https://www.tanea.gr/2010/01/23/greece/argosyrto-finale-sto-sirial-twn-grammatewn>.

- Keynes J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan.
- Kickert W. (2011), "Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common Characteristics of Context, Administrations and Reforms", *Public Administration*, 89 (3), 801-818.
- Knill C. – D. Lehmkuhl (2002), "The National Impact of EU Regulatory Policy: Three Mechanisms", *European Journal of Political Research*, 41 (2), 255-280.
- Κοϊμτζόγλου Ι. Ε. (2017), *Σύνοψη Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Κολίτσου Ι. Σ. (2014), *Ιστορία της Νεώτερης Ελλάδος, 1797-1980*, Θεσσαλονίκη: Βάνιας.
- Κοντιάδης Ξ. Ι. (2009), *Ελλειμματική Δημοκρατία: Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Κοντιάδης Ξ. Ι. (2021), *Η Περιπετειώδης Ιστορία των Επαναστατικών Συνταγμάτων του 1821. Η Θεμελιωτική Στιγμή της Ελληνικής Πολιτείας*, Αθήνα: Καστανιώτης.
- Κοντιάδης Ξ. Ι. – Χ. Θ. Ανθόπουλος, επιμ., (2008), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κοντογιώργης Γ. (2004), «Η κομματοκρατία ως πολιτικό σύστημα», *Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 4.
- Κοντογιώργης Γ. (2012), *Κομματοκρατία και Δυναστικό Κράτος*, Αθήνα: Πατάκης.
- Kostis K. P. (2005), "The formation of the state in Greece, 1830-1914", 18-36, στο F. Birtke – Th. Dragonas, eds, *Citizenship and the Nation-State in Greece and Turkey*, London: Routledge.
- Κοταρίδης Ν. (1993), *Παραδοσιακή επανάσταση και εικοσιένα*, Αθήνα: Πλέθρον.
- Κούκου Ελ. (1975), «Το ελληνικό κράτος από 1830 ως 1832 – Τα πολιτικά γεγονότα», *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, Εκδοτική Αθηνών, 542-562.
- Κουτσούκης Κ. – Π. Σκλιάς, επιμ., (2005), *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Κρεμμυδάς Β. (2010), *Η Μεγάλη Ιδέα. Μεταμορφώσεις του εθνικού ιδεολογήματος*, Αθήνα: Τυπωθήτω.
- Κτιστάκη Στ. (2009), *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κτιστάκη Στ. Ν. (2010), «Μεταβολή του Συστήματος Επιλογής Προϊσταμένων Οργανικών Μονάδων και Αξιοκρατία στη Δημόσια Διοίκηση», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, 16, 63-93.
- Κυβέλος Σ. (2016), *Η ενδικοφανής προσφυγή*, 2η έκδ., Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Kuhn T. S. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: Chicago University Press.
- Κυριακάκη Ε. (2013), «Το ορισμένο της θητείας των μελών ΑΑ και το πεπερασμένο της αυτοδίκαιης παράτασής της. Μια επισκόπηση της νομοθεσίας και της νομολογίας με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 3515/2013», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 4.
- Κυρίνη-Κούτουλα Α. (1996), *Η οθωμανική διοίκηση στην Ελλάδα. Η περίπτωση της Πελοποννήσου (1715-1821)*, Αθήνα: Αρσενίδης.

- Κωστής Κ. (2018), *Τα κακομαθημένα παιδιά της Ιστορίας: Η διαμόρφωση του νεο-ελληνικού κράτους, 18ος-21ος αιώνας*, β' έκδ., Αθήνα: Πατάκης.
- Ladi St. (2005), "The role of experts in the reform process in Greece", *West European Politics*, 28 (2), 279-296.
- Ladi St. – D. Panagiotatou – A. Angelou (2022), "The Greek ecosystem of science for policy", στο Κ. Krieger – L. Melchor Fernandez, eds, *EUR 31022 EN*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ladner Andr. – N. Keuffer – H. Baldershei – N. Hlepas – P. Swianiewicz – Kr. Steyvers – C. Navarro (2019), *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Houndmills Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Læg Reid P. (2000), "Top Civil Servants under Contract", *Public Administration*, 78 (4), 879-896.
- Lakatos Im. (1978), *The Methodology of Scientific Research Programmes*, J. Worrall – Gr. Currie, eds, Vol. 1, Cambridge: Cambridge University Press.
- Λαμπροπούλου Μ. – Γ. Οικονόμου (2016), «Θεωρητικά διοικητικά μοντέλα και οι πολιτικές των μνημονίων για τη δημόσια διοίκηση: σημεία τομής, αποκλίσεων και αλλαγής», 191-207, στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Ευγ. Πρεβεδούρου – Χρ. Δετσαρίδης – Μ.-Ηλ. Πραβίτα, επιμ., *5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών. Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη Μετά το «Μνημόνιο» Εποχή*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Lindblom C. (1959), "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.
- Λούβη Α. (2020), *Η Ευρώπη των Ελλήνων. Πρότυπο, απειλή, προστάτις, 1833-1857*, Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Λυριτζής Χρ. (2006), «Το μεταβαλλόμενο κομματικό σύστημα: Σαθρή δημοκρατία, αμφισβητούμενος 'εκσυγχρονισμός'», στο Κ. Featherstone, επιμ., *Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Οκτώ.
- Λυριτζής Χρ. (2008), «Κράτος, Εξουσία, Πολιτική 1830-1880», 69-90, στο Κ. Γαρδίκια *et al.*, *Η συγκρότηση του ελληνικού κράτους*, Αθήνα: Νεφέλη.
- Majone G. (1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, Yale: Yale University Press.
- Makridimitris Anth. (2002), "Greek administrative reform and the European Union", 118-130, στο P. K. Ioakimidis, *Greece in the European Union: The New Role and the New Agenda*, Athens: Ministry of Press and Mass Media.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (1992), *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης. Ζητήματα Συνοχής και Διαφοροποίησης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (1994), «Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 3, 135-152.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (1997), *Οι Πρωθυπουργοί της Ελλάδος, 1828-1997*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2000), *Οι Υπουργοί των Εξωτερικών της Ελλάδας 1829-2000*, Αθήνα: Καστανιώτης.



- Μακρυδημήτρης Αντ. (2003), *Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών*, Αθήνα: Μεταμεσο-  
νύκτιες εκδόσεις, (β' έκδ. 2006).
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2006), *Κράτος των Πολιτών, Προβλήματα Μεταρρύθμισης και  
Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Α. Α. Λιβάνης.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2007), *Κωνσταντίνος Καραμανλής, Ένα Παράδειγμα Πολιτι-  
κής Ηγεσίας*, Αθήνα: Ποταμός.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2009), *Απόρροητα. Πολιτικά, Πολιτιστικά και Άλλα*, Αθήνα:  
Το Πέρασμα.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2013), *Διοικητική Επιστήμη II: Προσεγγίσεις στη Θεωρία  
των Οργανώσεων*, Ε' έκδ., Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2013<sup>α</sup>), *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηλελόπης: Διοίκηση και  
Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Διοίκηση και Κοινωνία 9, Αθή-  
να-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, (β' έκδ. επανυξημένη 2023).
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2021), «Η θέση της Δημόσιας Διοίκησης – Pouvoir Neutre»,  
*Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 1 (1), 71-81.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2023), *Είναι ηθική η πολιτική; Τύποι ηγεσίας στον Πολιτικό  
του Πλάτωνος, και άλλα ερωτήματα*, Διοίκηση και Κοινωνία 11, Γ' έκδ., Αθή-  
να-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Αντ. – Ν. Μιχαλόπουλος, επιμ., (2000), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων  
για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μακρυδημήτρης Αντ. – Αργ. Πασσάς (1994), *Η Ελληνική Διοίκηση και ο Συντονισμός  
της Ευρωπαϊκής Πολιτικής*, Διοίκηση και Πολιτεία – Μελέτες 10, Αθήνα-Κο-  
μοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Αντ. – Μ.-Ηλ. Πραβίτα (2010), «Συμμορφώνεται η Διοίκηση προς τις απο-  
φάσεις των ελληνικών δικαστηρίων;», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, ΚΓ(1), 1-10.
- Μακρυδημήτρης Αντ. – Μ.-Ηλ. Πραβίτα (2012), *Διοικητική Επιστήμη I. Δημόσια  
Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Ε' έκδ., Αθήνα-Θεσσαλονίκη:  
Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Αντ. – Χαρ. Χρυσανθάκης *et al.* (1996), *Ombudsman: Ο έλεγχος της  
κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και στην Ευρώπη*, Διοίκηση και Πολιτεία – Με-  
λέτες 15, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Αντ. – Χαρ. Χρυσανθάκης – Ν.-Κ. Χλέπας *et al.* (2000), *Αποκέντρωση  
και Αυτοδιοίκηση, Διαπιστώσεις – Προτάσεις*, Κέντρον Ερεύννης της Ελληνι-  
κής Κοινωνίας – Δημοσιεύματα 9, Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών.
- Μανιτάκης Αντ. (1978), «Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού  
συμφέροντος», *Το Σύνταγμα*, 433 επ.
- Μαρωνίτη Ν. (2009), *Πολιτική εξουσία και εθνικό ζήτημα στην Ελλάδα, 1880-1910*,  
Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Maurer H. (1992), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. Aufl., München: C.H. Beck.
- Μαυρογορδάτος Γ. Θ. (2020), *Εθνική ολοκλήρωση και διχόνοια. Η ελληνική περιπτώ-  
ση*, Αθήνα: Πατάκης.
- Μαυρογορδάτος Γ. Θ. – Χρ. Χατζηωσθήφ, επιμ., (1988), *Βενιζελισμός και αστικός εκ-  
συγχρονισμός*, Ηράκλειο: Π.Ε.Κ.

- Μαυρομούστακου Ηβ. (2013), *Σύγχρονες μορφές διοίκησης: Μια συγκριτική και ευρωπαϊκή προσέγγιση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, (β' έκδ. 2021).
- Μαυρομούστακου Ηβ. (2016), *Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων. Πρόσληψη και υπηρειακή εξέλιξη*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μοσχόπουλος Δ. (2021), «Ελληνική Επανάσταση και Αστικό Δίκαιο. Η πορεία προς τη σύνταξη Αστικού Κώδικα υπό το πρίσμα της ηθικής προσωπικότητας του ελληνικού κράτους», *Διοικητική Δίκη*, 4, 529-544.
- Μοσχόπουλος Δ. – Γ. Προκοπιάδου (2003), *Διοικητική Χαρτογράφηση του Ελληνικού Κράτους, 1833-1845*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μουζέλης Ν. Π. (1977), «Ταξική Δομή και Σύστημα Πολιτικής Πελατείας: Η Περίπτωση της Ελλάδας», 113-150, στο Γ. Κοντογιώργης, εισ.-επιμ., *Κοινωνικές και Πολιτικές Δυνάμεις στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εξάντας.
- Μουζέλης Ν. (2005), «Γιατί Αποτυγχάνουν οι Μεταρρυθμίσεις: Το Κράτος και το Κομματικό Φουτιμπόλ», 17-36, στο Θ. Πελαγίδης, επιμ.-εισ., *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μουζέλης Ν. (2012), «Πώς και γιατί φθάσαμε ως εδώ», *Το ΒΗΜΑ*, 22.4, Α49.
- Μπακογιάννης Κ. (2013), «Οι ανεξάρτητες αρχές στο στόχαστρο της συνταγματικής αναθεώρησης», εισήγηση σε Συνέδριο του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση: στο σταυροδρόμι κρίσιμων εξελίξεων* (Λουτράκι, Δεκ. 2013), Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μπακογιάννης Κ. (2014), «Το άρθρο 103 παρ. 3 του Συντάγματος και η κατά πολλούς "μονιμότητα εκ του νόμου"», Πρακτικά Ημερίδας, Σύλλογος Εργαζομένων στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης (Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ.), *Θεσμοί δημοσίων υπαλλήλων και η λειτουργία τους σε συνθήκες κρίσης*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Μπλαβούκος Σπ. (2018), «Πιέσεις προσαρμογής από την Ε.Ε. και βάθος αλλαγής στην Ελλάδα», 77-100, στο Ν. Μαραβέγιας – Θ. Σακελλαρόπουλος, επιμ., *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή ενοποίηση: Η ιστορία μιας πολυκύμαντης σχέσης 1962-2018*, Αθήνα: Διόνικος.
- Μπυσί-Γκλύκσμαν Κ. (1984), *Ο Γκράμσι και το Κράτος*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Νάκος Γ. Π. (1986), *Εξελικτικές διακυμάνσεις του οθωμανικού γαιοκτητικού συστήματος*, Θεσσαλονίκη.
- Νικολακόπουλος Ηλ. (2001), *Η Καχεκτική Δημοκρατία. Κόμματα και Εκλογές 1946-1967*, Αθήνα: Πατάκης.
- Ντεσάν Γκ. (2022), *Η Ελλάδα του Χαρίλαου Τρικούπη*, Αθήνα: Μεταίχμιο.
- Ο.Ε.Κ.Δ. (2011), *Greece: Review of the Central Administration*, Paris: O.E.C.D.
- Ο.Ε.Κ.Δ./Ο.Ο.Σ.Α. (2012), *Greece: Review of the Central Administration (Greek version) : O.E.C.D. Public Governance Reviews*, Paris: O.E.C.D. Publishing.
- Οικονόμου Γ. (2018), «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και θεσμοί διακυβέρνησης στην Ελλάδα», 101-128, στο Ν. Μαραβέγιας – Θ. Σακελλαρόπουλος, επιμ., *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή ενοποίηση: Η ιστορία μιας πολυκύμαντης σχέσης 1962-2018*, Αθήνα: Διόνικος.

- Olsen J. P. (2009), "Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government", *European Political Science Review*, 1 (1), 3-32.
- Παγουλάτος Γ. (1999), «Δέες, Θεσμοί και Συμφέροντα στη Δημόσια Πολιτική: η περίπτωση της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 13, 45-82.
- Page S. E. (2006), "Path dependence", *Quarterly Journal of Political Science*, 1 (1), 87-115.
- Πανατζόπουλος Ανδρ. (2021), *Εθνικολαϊκισμός και νεωτερικότητα στην Ελλάδα. Σημειώσεις για το λαϊκισμό των διαοουμένων και τη νεοελληνική ταυτότητα στον 20ό αιώνα*, Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο.
- Παντελής Αντ. (2007), *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, β' έκδ., Αθήνα: Λιβάνης.
- Παπαγεωργίου-Βενετάς Α., επιμ., (2002), *Η οθωνική Ελλάδα και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους*, Αθήνα: Οδυσσέας.
- Παπαδημητρίου Γ. (1987), «Ο Αδιαφανής Αναπροσδιορισμός της μορφής του Πολιτεύματος στη Συνταγματική Αναθεώρηση του 1986», *Δίκαιο και Πολιτική*, 13-14, 137-146.
- Παπαδημητρίου Κ. (2018), *Η Κατανομή Αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από Οργανωτική, Διοικητική και Πολιτική Σκοπιά*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Παπανικολαΐδης Δ. (1992), *Σύστημα Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Παπατόλιας Απ. (2021), *Θεωρία και πράξη του επιτελικού κράτους*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.
- Parsons T. (1964), "Evolutionary Universals in Society", *American Sociological Review*, 29 (3), 339-357.
- Paun Ak. – J. Harris – I. Magee (2013), *Permanent Secretary Appointments and the role of Ministers*, Λονδίνο: Institute for Government, [https://www.civilservant.org.uk/library/2013\\_ifg\\_permanent\\_secretary\\_appointments\\_and\\_the\\_role\\_of\\_ministers.pdf](https://www.civilservant.org.uk/library/2013_ifg_permanent_secretary_appointments_and_the_role_of_ministers.pdf).
- Πελαγίδης Θ., επιμ.-εισ., (2005), *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Πελώνη Αρ. (2019), «Το σχέδιο διακυβέρνησης Μητσοτάκη», *Η Καθημερινή Κύπρον*, 26 Μαρτίου, <https://www.kathimerini.com.cy/gr/ellada/to-sxedio-diakybernisismitsotaki>.
- Peters B. G. (2008), "The Napoleonic Tradition", *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), 118-132.
- Peters B. G. (2015), *Advanced Introduction to Public Policy*, London: Elgar.
- Πετρόπουλος Ι. – Ανκ. Κουμαριανού (1982), *Η θεμελίωση του ελληνικού κράτους, Οθωνική περίοδος 1833-1843*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Petropoulos J. A. (1985), *Πολιτική και συγκρότηση κράτους στο ελληνικό βασίλειο (1833-1843)*, Αθήνα: Μ.Ι.Ε.Τ.

- Πετσάλης-Διομήδης Ν. (2021), *Ο Βενιζέλος και η πρόκληση της Μεγάλης Ελλάδας. Γεγονότα και επανεκτιμήσεις*, τ. Α', Αθήνα: Μ.Ι.Ε.Τ.
- Πικραμένος Μ. Ν. (2008), «Το νομοθετικό καθεστώς των ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων υπό διαρκή μεταρρύθμιση: ο δικαστικός έλεγχος των νομοθετικών επιλογών», *Νομικό Βήμα*, 56 (9), 2301-2333.
- Πιπινέλης Τ. Ν. (1932), *Η Μοναρχία εν Ελλάδι*, Αθήναι.
- Πισσαρίδης Χρ. (2020), *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία*, Τελική έκθεση Επιτροπής, 14 Νοεμβρίου, <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-giatin-elliniki-ikonomia>.
- Πολίτης Αλ. (2009), *Ρομαντικά χρόνια. Ιδεολογίες και νοοτροπίες στην Ελλάδα του 1830-1880*, Αθήνα: Ε.Μ.Ν.Ε.-ΜΝΗΜΩΝ.
- Πουλαντζάς Ν. (1984), *Το Κράτος, η Εξουσία, ο Σοσιαλισμός*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2009), *Η Πρόσβαση των Ευρωπαϊών Πολιτών στη Δημόσια Διοίκηση και οι Περιορισμοί της*, Διοίκηση και Κοινωνία 3, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Πραβίτα Μ.-Η. (2010), «Η Οργάνωση και ο Συντονισμός της Κυβέρνησης», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 6, 872-882.
- Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2015), «Συνταγματική Αναθεώρηση και Δημόσια Διοίκηση», 275-292, στο Φ. Θ. Κατσίγιαννης – Ν. Μαρούλη – Β. Μπουκουβάλα – Μ. Ειρηνάκη, επιμ., *Τιμητικός Τόμος για τα 50 Χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2018), «Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημοσίων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 44 (1), 49-75.
- Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2021), «Σχέσεις δημόσιας διοίκησης και πολιτικής εξουσίας», 75-97, στο Δ. Α. Σωτηρόπουλος – Β. Νταλάκου, επιμ., *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις ΕΑΠ.
- Πραβίτα Μ.-Ηλ. (2022), «Η Διοίκηση στο Επίκεντρο: Η οπτική των ελεγκτικών σωμάτων, 1998-2019», 209-241, στο Κ. Σπανού, επιμ., *Η Διοίκηση στο Επίκεντρο, Προκλήσεις και Προσδοκίες του Θεσμικού Περιβάλλοντος*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Radaelli C. (2003), "The Europeanization of Public Policy", 27-56, στο K. Featherstone – C. Radaelli, επιμ., *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Ρακιντζής Α. (2015), *Περί Διαφθοράς*, Αθήνα: Εκδόσεις Σεναριογράφων Ελλάδος.
- Risse T. – G. Cowles – J. Caporaso (2001), "Europeanization and Domestic Change: Introduction", 1-20, στο G. Cowles – J. Caporaso – T. Risse (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press.
- Robinson J. (1955), *Marx, Marshall, and Keynes*. Delhi School of Economics, University of Delhi.
- Robinson J. (1978), *Contributions to Modern Economics*, London: Blackwell.
- Ροϊδης Εμμ. (2021), *Οι ετήσιες επιθεωρήσεις στην ΩΡΑ, 1878-1889*, Αθήνα: Εθνική Βιβλιοθήκη της Ελλάδος.
- Ροτζώκος Ν. Β. (1997), *Επανάσταση και Εμφύλιος στο Εικοσιένα*, Πλέθρον/Δοκιμές.

- Sabatier P. A. – H. C. Jenkins-Smith, eds. (1993), *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*, London: Westview Press.
- Σακελλαρίου Μ. Β., (1978), *Η Πελοπόννησος κατά την δευτέραν τουρκοκρατία (1715-1821)*, Αθήνα: Ερμής.
- Σακελλαρόπουλος Θ. (1994), *Οι κρίσεις στην Ελλάδα 1830-1857, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές όψεις*, τ. Α' 1830-1845, Αθήνα.
- Σαματάς Μ. (1993), «Δυσλειτουργική γραφειοκρατία ή παγιωμένος γραφειοκρατισμός; Μια κοινωνικοπολιτική κριτική στην Ελληνική Διοικητική Γραφειοπαθολογία», *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, 53, 33-51. Επίσης, στο Αντ. Μακρυδημήτρης, εισ-επιμ., (1995), *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, Διοίκηση και Πολιτεία – Μελέτες* 13, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Σαματάς Μ. (1995), «Ο Ελληνικός εκπαιδευτικός γραφειοκρατισμός: Μια κοινωνικοπολιτική θεώρηση της γραφειοκρατούμενης ελληνικής εκπαίδευσης», 120-149, στο Α. Καζαμιάς – Μ. Κασσωτάκης, επιμ., *Ελληνική Εκπαίδευση: Προοπτικές Ανασυγκρότησης και Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Σείριος.
- Σαματάς Μ. (1996), «Όψεις του λαϊκιστικού γραφειοκρατισμού: Τα εμπόδια και οι προοπτικές του Κρατικού Εκσυγχρονισμού στη μετα-δικτατορική Ελλάδα, με βάση την εμπειρία της τελευταίας Διοικητικής Μεταρρύθμισης του 1994», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, 2, 81-115.
- Σαματάς Μ. (1999), «Για μια πολιτική κοινωνιολογία της κρατικής οργάνωσης στην Ελλάδα: Θεωρητικο-Μεθοδολογικές Προσεγγίσεις και Στόχοι», αφιέρωμα Διοίκηση και Εκπαίδευση: Διοικητικές Σπουδές και Έρευνα στην Ελλάδα, *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, 5, 9-32.
- Σαματάς Μ. (2000), «Από τον Λαϊκιστικό στον 'νεο-εκσυγχρονιστικό' γραφειοκρατισμό: Εκσυγχρονιστικές και παλαιοκομματικές παρεμβάσεις στον κρατικό μηχανισμό στη μετα-παπανδρεϊκή περίοδο», σελ. 150-172, στο *Δομές και Σχέσεις Εξουσίας στη Σημερινή Ελλάδα*, Αθήνα: Ίδρυμα Σ. Καράγιωργα.
- Σαματάς Μ. (2011), «Το Καταστροφικό Κόστος της Κομματικής 'Νομενκλατούρας' στην Ποιότητα της Διοίκησης και Δημοκρατίας στη Μεταπολιτευτική Ελλάδα», σελ. 77-96, στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Μ. Σαματάς – Λ. Μαρούδας – Μ.-Ηλ. Πραβίτα, επιμ., *3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Σαματάς Μ. (2016), «Από το συγκεντρωτικό Κομματικό Κράτος της Μεταπολίτευσης και των Μνημονίων στο νέο Δικτυακό Κράτος των Ελληνικών Περιφερειών», 21-34, στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Ευγ. Πρεβεδούρου – Χρ. Δετσαρίδης – Μ.-Ηλ. Πραβίτα, επιμ., *5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη Μετά το «Μνημόνιο» Εποχή*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Samatas M. (1986), *Greek Bureaucratism: A System of Sociopolitical Control*, Ph.D Dissertation G. F., N.Y., New School for Social Research.
- Samatas M. (1993), "Debureaucratization failure in post-dictatorial Greece: A Sociopolitical control approach", *Journal of Modern Greek Studies*, 11 (2).

- Σγουρίτσας Χρ. (1931), *Η Οργάνωσις της Κυβερνήσεως και η Κοινοβουλευτική Εύθη των Υπουργών (κατά το νέον Σύνταγμα της 3ης Ιουνίου 1927)*, Αθήναι.
- Σεφεριάδης Σ. (2018), «Κόμματα και Κινήματα χωρίς πολιτική; Το μοντέλο του «κόμματος καρτέλ» υπό το φως της εμπειρίας ΣΥΡΙΖΑ», 178-221, στο Ν. Σερντεδάκης – Στ. Τομπάζος, επιμ., *Όψεις της ελληνικής κρίσης. Συγκρουσιακός κύκλος διαμαρτυρίας και θεσμικές εκβάσεις*, Αθήνα: Gutenberg.
- Σκουρής Β. (2000), «Καθυστέρηση στην πληρωμή εργολαβικού ανταλλάγματος. Συμβιβαστική επίλυση διαφορών. Ρήτρα διαιτησίας», (Γνωμ.), *Προσανατολισμοί στο Δημόσιο Δίκαιο*, II, 145 επ.
- Sotiropoulos D. P. (2019), “Historical Patterns of Greek Exoticism (19th-20th century)”, 11-25, στο P. Panayiotopoulos – D. P. Sotiropoulos, eds, *Political and Cultural Aspects of Greek Exoticism*, London: Palgrave-Macmillan.
- Σπανού Κ. (2004), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σπανού Κ. (2009), «Ναπολεόντεια Παράδοση και Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, ΚΒ' (II), 455-496.
- Σπανού Κ. (2018), «Αποπολιτικοποίηση επιτελικών θέσεων», 255-266, στην ίδιας, επιμ., *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση / Περιγραφή / Αποτίμηση*, Αθήνα: ΕΛ.Ι.Α.Μ.Ε.Π., <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf>.
- Σπανού Κ. (2020), *Ποιες Μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*, Αθήνα: Πατάκης.
- Spanou C. (2020), “Public Administration”, 170-186, στο K. Featherstone – D. A. Sotiropoulos, eds, *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*, Οξφόρδη: Oxford University Press.
- Spanou C. (2021), “Reversing policy legacies: The significance of administrative reforms”, 137-155, στο C. Spanou, ed., *Crisis, Reform and the Way Forward in Greece*, London: Routledge.
- Spanou C. – D. A. Sotiropoulos (2011), “The odyssey of administrative reforms in Greece, 1981-2009: A tale of two reform paths”, *Public Administration*, 89 (3), 723-737.
- Σπηλιωτόπουλος Επ. Π. (2017), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμ. Ι, 15η έκδ., Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Στεφανίδης Ι. Δ. (2010), *Εν ονόματι του έθνους. Πολιτική κουλτούρα, αλτρωτισμός και αντιαμερικανισμός στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1945-1967*, Αθήνα: Επίκεντρο.
- Στράνης Δ. (2003), *Η υπαγωγή δημοσίου δικαίου διαφορών σε διαιτησία*, (αδημ.) Διδακτορική Διατριβή.
- Στράνης Δ. (2011), «ΗΣύλληψη της αποδοτικότητας στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης και ο συνεχής επαναπροσδιορισμός της ως ουσιώδη στοιχεία της Δημοκρατίας», 55-74, στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Μ. Σαματάς – Λ. Μαρούδας – Μ.-Ηλ. Πραβίτα, επιμ., *3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

- Στράνης Δ. (2012), «Η σύλληψη της αποδοτικότητας στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης και ο συνεχής επαναπροσδιορισμός της ως ουσιώδη στοιχεία δημοκρατίας», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 293 επ.
- Στράνης Δ. (2016), «Η διαμεσολάβηση ως μορφή επίλυσης διαφορών και συγκρούσεων στο πεδίο του Δημοσίου Δικαίου και της Δημόσιας Διοίκησης», στο Β. Γ. Τζέμος, επιμ., *Το Δημόσιο Δίκαιο σε Μετάβαση, Προκλήσεις και Προοπτικές*, Αθήνα: Ένωση Ελλήνων Δημοσιολόγων.
- Στράνης Δ. (2018), *Διαμεσολάβηση και Διαιτησία: Ζητήματα Δημοσίου Δικαίου*, Εισήγηση σε Ημερίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων, Δ.Σ.Α.
- Σωτηρόπουλος Δ. Α. (1993), «Κρατική γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα: Μια σχέση ανισορροπίας», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 2, 83-100.
- Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2004), *Η κορυφή του πελατειακού κράτους. Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*, Αθήνα: Ποταμός.
- Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2007), *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα – Ισπανία – Πορτογαλία*, Αθήνα: Ποταμός.
- Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2021), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή μετά τον Κορωνοϊό*, Ιανουάριος, Αθήνα: Διανέσεις, [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/04/Sotiropoulos\\_final.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/04/Sotiropoulos_final.pdf).
- Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2022), «Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Χαρακτηριστικά και Προβλήματα», *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 2 (1), 153-170.
- Σωτηρόπουλος Δ. Α. – Β. Νταλάκου, επιμ. (2021), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις ΕΑΠ.
- Σωτηρόπουλος Δ. Π. (2019), *Φάσεις και αντιφάσεις του ελληνικού κράτους τον 20ό αι., 1910-2001*, Αθήνα: Εστία.
- Σωτηρόπουλος Δ. Π. (2021), «Η 'αέναη επιστροφή' της ελληνικής ιστορίας: το κράτος και η διαχείριση των κρίσεων του στον 19ο και 20ό αιώνα», 114-130, στο Ευ. Βενιζέλος – Κ. Κωστής – Ευ. Χατζηβασιλείου, επιμ., «*Εργαστήριον η Ελλάς*», *Θεσμοί και καταστάσεις που δοκιμάστηκαν στην Ελλάδα από την Παλιγγενεσία έως τις ημέρες μας*, Αθήνα: Επίκεντρο.
- Σωτηρόπουλος Δ. Π. (2021\*), «Τό 'ντόπιο φρόνημα', τό ελληνικό κράτος καί ή βιωματική σχέση τοῦ Κωστή Παπαγιώργη μέ τό '21», Εισαγωγή στον τόμο του Κ. Παπαγιώργη, *Κατάλοιπα του '21*, Αθήνα: Καστανιώτης.
- Σωτηρόπουλος Σ. (2010), «Η διανομή των Εθνικών Γαιών (1871)», *Τετράδια Κοινοβουλευτικού Λόγου*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων.
- Τασόπουλος Γ. (2007), *Τα Θεσμικά Αντίβαρα Εξουσίας και η Αναθεώρηση του Συντάγματος*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Τάχος Α. Ι. (1985), *Διοικητική Επιστήμη*, β' έκδ., Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Τζέμος Β. Γ. (2012), *Ο Συνήγορος του Πολίτη*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τζέμος Β. Γ. (2013), *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τζέμος Β. Γ., επιμ. (2014), *Θεμελιώδη Δικαιώματα και Θεσμοί στην εποχή της κρίσης*, 1ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων, <https://www.dimosiodikaio.gr>.

- Τζέμος Β. Γ. (2015), «Ευρωπαϊκή Ένωση και Δικαιοπολιτική», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 2.
- Τζέμος Β. Γ. (2017), «Η σύνομη κακοδιοίκηση», *ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ*, 95 επ.
- Τζέμος Β. Γ. (2018), «Η διεύρυνση και η εμβάθυνση του ρόλου του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις στο Δημόσιο», *ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ*, 12 επ.
- Τζέμος Β. Γ., επιμ. (2019), *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Ερμηνεία και άρθρον*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τζέμος Β. Γ. (2019\*), «Η ὥριμη αναλογικότητα», *Διοικητική Δίκη*, 200 επ.
- Τζέμος Β. Γ., επιμ. (2020), *Το Δίκαιο των Προσλήψεων*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τζέμος Β. Γ., επιμ. (2020\*), *Το Δημόσιο Δίκαιο σε αμνηνία*, Πρακτικά του Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (Ε.Ε.Δ.).
- Τζέμος Β. Γ. (2021), «Εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο και αρχές δικαίου και μύνατζ-μεντ», *ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ*, 8 επ.
- Τζέμος Β. Γ. (2022), «Επιλογή προϊσταμένων και διοικήσεων στο Δημόσιο. Αποτίμηση του νομικού πλαισίου και δικαιοπολιτικές προτάσεις», *2ο Διεθνές Επιστημονικό Συνέδριο του Α.Σ.Ε.Π. Σταδιοδρομία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση: προκλήσεις και προοπτικές*, [https://www.asep.gr/conference2022/index.php?option=com\\_sppagebuilder&view=page&id=9&lang=el&Itemid=137](https://www.asep.gr/conference2022/index.php?option=com_sppagebuilder&view=page&id=9&lang=el&Itemid=137).
- Τζέμος Β. Γ. – Α. Αναστασίου (2021), *Ο έλεγχος της διοικητικής δράσης*, Εγχειρίδιο Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα: Ε.Κ.Δ.Δ.Α.
- Τόλιας Γ. (2021), *Η γένεση του ελληνικού κράτους. Χαρτογραφία και ιστορία / 1770-1838*, Αθήνα: Μ.Ι.Ε.Τ.
- Τρίχα Λ. (2016), *Χαρίλαος Τρικούπης. Ο πολιτικός του “τίς πταίει” και του “δυστυχώς επτωχέσαμεν”*, Αθήνα: Πόλις.
- Trompenaars F. – C. Hampden-Turner (1997), *Riding the Waves of Culture. Understanding Diversity in Global Business*, N.Y.: McGraw-Hill.
- Τσέκος Θ. Ν. (2007), «Πολιτισμικές Συνιστώσες της (Δυσ) Λειτουργίας του Ελληνικού Διοικητικού Συστήματος», 117-128, στο Αντ. Μακρυδημήτρης – Μ.-Ηλ. Πραβίτα, επιμ., *1ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Τσέκος Θ. Ν. (2009), «Ευρωπαϊκοί Ρυθμοί και Ελληνικοί Τρόποι: Η (Αβέβαιη) Ελληνική Πορεία προς τον (Ασφαγή) Ευρωπαϊκό Διοικητικό Χώρο», 93-142, στο Αργ. Πασσάς – Θ. Ν. Τσέκος, επιμ., *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Εμπειρία*, Δημόσια Πολιτική και Θεσμοί 1, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Τσέκος Θ. Ν. (2011), «Η διοικητική κουλτούρα ως γενεσιουργός αιτία αντιδεοντολογικών πρακτικών», 78-85, στο Χρ. Κασίμη, επιμ., *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, Πρακτικά Συνεδρίου*, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.) και École Nationale d'Administration (ÉNA), Δέγλωσση έκδοση, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Tsekos Th. N. (1986), “Changement politique et changement administratif. La haute fonction publique en Grèce avant et après 1981”, 165-206, στο *La Haute Administration et la Politique*, Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et Politique, Presses Universitaires de France, Παρίσι.



- Τσουκαλάς Κ. (1981), *Κοινωνική Ανάπτυξη και Κράτος. Η Συγκρότηση του Δημόσιου Χώρου στην Ελλάδα*, Αθήνα: Θεμέλιο, (6η έκδ. 1999).
- Τσουκαλάς Κ. (1986), *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Τσουκαλάς Κ. (1993), «Τζαμπατζήδες' στη χώρα των θαυμάτων. Περί Ελλήνων στην Ελλάδα», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 1.
- Τσούκας Χαρ. (2007), *Η αμοραλιστική νομενκλατούρα*, [http://htsoukas.blogspot.com/2007/09/blog-post\\_1749.html](http://htsoukas.blogspot.com/2007/09/blog-post_1749.html).
- Τσούκας Χαρ. (2015), *Η Τραγωδία των Κοινών*, Αθήνα: Ίκαρος.
- Φλογαίτης Σπ. Ι. (1987), *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Φορτσάκης Θ. (1998), *Διαιτησία και διοικητικές διαφορές*, Αθήνα: Π. Ν. Σάκκουλας.
- Χαραλάμπης Δ. (1989), *Πελαταιακές σχέσεις και Λαϊκισμός*, Αθήνα: Εξάντας.
- Χλέπας Ν.-Κ. (1994), *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις, Διοίκηση και Πολιτεία – Μελέτες 7*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Χλέπας Ν.-Κ. (2005), *Ο Δήμαρχος*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Χλέπας Ν.-Κ. (2015), *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, β' έκδ., Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χλέπας Ν.-Κ. – Π. Γετίμης, επιμ., (2018), *Δημοσιονομική Εξυγίανση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Χουλιάρáκης Μ. (1974), *Γεωγραφική, Διοικητική και Πληθυσμιακή εξέλιξις της Ελλάδος 1821-1971*, Αθήνα: Ε.Κ.Κ.Ε.
- Χριστοφιλοπούλου Π. (2021), «Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν. 4622/19», *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 1 (1), 142-159.
- Χρυσανθάκης Χαρ. (2021), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, 3η έκδ., Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσανθάκης Χαρ. (2021<sup>α</sup>), *Διαγράμματα Γενικού και Ειδικού Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδ., Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσόγονος Κ. (2009), *Η ιδιωτική δημοκρατία: Από τις πολιτικές δυναστείες στην κλεπτοκρατία*, Αθήνα: Επίκεντρο.
- Vedung E. (1997), *Public Policy and Program Evaluation*, London: Routledge.
- Viotto R. (2009), *Das öffentliche Interesse*, Baden-Baden: Nomos.
- Weber M. (1948), *From Max Weber: Essays in Sociology*, επιμ. Η. Η. Gerth – C. W. Mills, London: Routledge and Kegan Paul.
- Wildavsky A. (1987), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, London: Routledge.
- Wilson W. (1887), “The Study of Administration”, *The Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222.
- Woolf St. (2022), *A History of Italy 1700-1860. The Social Constraints of Political Change*, London: Routledge.

---

Ο ΤΟΜΟΣ «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:  
ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΟΙ» ΕΚΔΟ  
ΘΗΚΕ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙ  
ΡΑΙΩΣ, ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ  
ΕΠΕΤΕΙΑΚΩΝ ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ  
ΓΙΑ ΤΑ 200 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗ  
ΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗ  
ΘΗΚΕ ΚΑΙ ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜ  
ΜΑ ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑ  
ΡΙΩΝ. ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO  
D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023

---

















